

בעניין:

ועד עובדי גלי צה"ל

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

העותר;

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
 2. שר הביטחון, מר ישראל כ"ץ
 3. הרמטכ"ל, רא"ל אייל זמיר
- כולם ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים;

עתירה – דחופה – למתן צווים על תנאי וכן צו ביניים וצו ארעי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנית אל המשיבים והמורה להם להתייבב וליתן טעם:

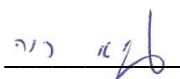
א. מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מיום 22.12.2025 אשר הורתה על סגירת תחנת הרדיו גלי צה"ל עד ליום 1.3.2026.

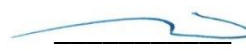
ב. ולחילופין: מדוע לא תידחה ההחלטה, באופן שיאפשר לעובדי התחנה שהות מספקת לכלכל את עניינם.

לאחר מכן יתבקש בית המשפט הנכבד להפוך את הצווים על תנאי למוחלטים.

כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי וצו ביניים כדי "להקפיא מצב" בשים לב למכתבו של המשיב 2 שפורסם ביום 22.12.2025 שכותרתו "יישום החלטת הממשלה לסגירת גלי צה"ל" המבקש ליישם את החלטת הממשלה באופן מיידי, וכחלק מזה "נדרש להיערך לשם הפסקת העסקתם של אזרחים עובדים צה"ל בתחנה"; וכן "לבצע את הדרוש לשם סיום ההתקשרויות הנוגעות לפעילותה של התחנה, לרבות לעניין השימוש במבנה התחנה, חסויות ויועצים". כפי שיפורט להלן, **לאחר שהוגשה בעתירה אחרת בקשה לצו ביניים** (בג"ץ 12-25-62344), **חל שינוי נסיבות של ממש** המצדיק את מתן הצו. הצעדים שננקטים "בשטח" יסכלו, במידת סבירות גבוהה, את בירור העתירה ואת האפשרות למתן הסעדים המבוקשים לעיל בגדרי העתירה. על כן ובהתאם לדין, הצעד המשפטי המתחייב הוא הקפאת מצב. **לשם כך מוגשת בד בבד עם עתירה זו בקשה למתן צו ארעי וצו ביניים.**

עוד מתבקש בית המשפט הנכבד, נוכח אופיו של העניין וכן לוחות הזמנים, לקבוע **לוחות זמנים קצרים ולקבוע דיון דחוף בעתירה**, קרי, להקדים את הדיון בעתירה מסוף חודש ינואר (כפי שנקבע בהחלטת כב' הנשיא עמית מיום 23.12.2025) למועד קרוב יותר.


גיא רוה, עו"ד


כרמל בן צור, עו"ד
ב"כ העותר


בעז בן צור, עו"ד

א. פתח דבר

"רגע גדול היה אתמול לצבא הגנה לישראל בהיפתח תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל'. אלפי חיילים בכל הארץ נצמדו למקלטיהם כשתקיעת חצוצרה מסורתית בישרה את הפתיחה הרשמית. באולפן השידור עצמו הייתה אווירת חג, ובמעמד עצמו נכחו הרמטכ"ל וקצינים גבוהים מן המטכ"ל, שהוזמנו במיוחד לטקס הפתיחה" (ש' הון, "נחנכה תחנת השידור גלי צה"ל", **דבר** 8 (25.9.1950)).

1. עניינה של עתירה זו בהחלטת ממשלת ישראל מיום 22.12.2025, המורה על סגירת תחנת הרדיו גלי צה"ל – יחידה צבאית ייחודית ומוסד תקשורת ציבורי מרכזי – וזאת בתוך פרק זמן קצר, עד ליום 1.3.2025. החלטה זו התקבלה באופן חפוז, ללא תשתית עובדתית מספקת, תוך התעלמות מהמלצות מקצועיות עדכניות ומעמדת גורמי הצבא עצמם, ומבלי שנערך הליך מנהלי תקין, שקוף ומבוסס כנדרש מקום שבו נבחנת פגיעה כה עמוקה באינטרס הציבורי.
2. גלי צה"ל אינה עוד תחנת רדיו. מאז הקמתה, ובמשך עשרות שנים, ממלאת התחנה תפקיד ייחודי במרחב הציבורי הישראלי: היא פועלת כיחידה צבאית, אך בה בעת מהווה חלק אינטגרלי ממערך השידור הציבורי בישראל; היא פונה לחיילי צה"ל, אך מזה שנים רבות גם לציבור הרחב; והיא משלבת שידורים בעלי אופי צבאי עם שידורי חדשות, אקטואליה, תרבות וחברה, אשר תרומתם לשיח הדמוקרטי בישראל אינה שנויה במחלוקת.
3. חרף זאת, הממשלה בחרה להורות על סגירת התחנה בצעד חד צדדי, גורף ובלתי הפיך, מבלי שנבחנה משמעותה החוקית של ההחלטה, מבלי שנשקלו חלופות מידתיות, ומבלי שנערך דיון ציבורי או פרלמנטרי ראוי. ההחלטה התקבלה בניגוד להמלצות ועדות מקצועיות קודמות, ובראשן ועדה בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז, והרמטכ"ל דהיום, אשר בחנה את פעילות התחנה והמליצה על המשך קיומה במסגרת צה"ל. לא הוצג כל שינוי נסיבות מהותי מאז פרסום מסקנות אלה, ולא ניתנה הצדקה עניינית לסטייה מהן.
4. יתרה מכך, הליך קבלת ההחלטה נגוע בפגמים מנהליים חמורים. הוא התאפיין בלוחות זמנים קצרים ובלתי סבירים, בהיעדר שיתוף אמיתי של גורמי מקצוע רלוונטיים, בהיעדר ביסוס של עמדות שנשמעו, ובהתעלמות מעמדת צה"ל כפי שהוצגה בפני הגורמים הבוחנים. בנסיבות אלה, מובן כי מדובר בהחלטה שהתקבלה על בסיס שיקולים זרים – וכפי שהתבטא שר הביטחון ביום מינוי הוועדה: **"הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה"**. אין דוגמה מובהקת מכך להחלטה שהוכתבה מראש, משיקולים זרים.
5. השלכותיה של ההחלטה אינן מצטמצמות לגבולותיה של התחנה עצמה. סגירת גלי צה"ל צפויה להביא לפגיעה קשה ומיידידת בשוק התקשורת בישראל, לצמצום ממשי של מגוון הדעות והקולות בזירה הציבורית, ולהיווצרות אפקט מצנן ביחס לביקורת עיתונאית על רשויות השלטון. לכך מצטרפת הפגיעה הישירה בחיילי צה"ל, עבורם מהווה התחנה זירה ייחודית של מידע, שיח וליווי אזרחי-צבאי, וכן הפגיעה בעובדי התחנה ובמערכת הכשרת הדורות הבאים של עיתונאים ואנשי תקשורת.
6. מדובר, אפוא, בהחלטה המשליכה במישרין על זכויות יסוד חוקתיות וערכים ואינטרסים ציבוריים, ובראשם חופש הביטוי וחופש העיתונות, כמו גם האינטרס הציבורי בקיומם של מוסדות תקשורת ציבוריים עצמאיים ובלתי תלויים. פגיעה כזו מחייבת זהירות יתרה, הליך מובנה, והנמקה כבדה ומשכנעת. כל אלה נעדרים במקרה דנן.
7. בנסיבות אלה, ובשים לב לפגמים המהותיים שנפלו הן בעצם קבלת ההחלטה, הן בהליך שקדם לה, מתבקש בית המשפט הנכבד להושיט את ידו המגינה, להתערב בהחלטה, ולהורות על הקפאת יישומה. זאת, על מנת למנוע נזק ציבורי חמור ובלתי הפיך.

ב. רקע עובדתי

11. על תחנת גלי צה"ל ועל העותרת

8. גלי צה"ל היא תחנת רדיו צבאית המשדרת מאז 1950 בפריסה ארצית (להלן גם: "גל"צ" או "גלי צה"ל" או "התחנה"). התחנה הוקדמה מכוח החלטת ממשלה שהתקבלה ביום 7.9.1950. ההשראה להפעלת תחנה כזאת הגיעה מצבאות אחרים אשר עשו במלחמת העולם השנייה שימוש נרחב בתחנות שידור לחיילים, ובמקרים מסוימים גם לאזרחים. במלחמת העולם הופעלו מאות תחנות כאלה, בעיקר בידי הצבא האמריקני והצבא הבריטי, כדי לספק מידע, בידור ו"תחושת בית" למיליוני החיילים ששוגרו לזירות השונות באסיה, באירופה ובאפריקה. מתנדבי היישוב לצבא הבריטי נחשפו לשידורים אלה במהלך שירותם. גם בארץ ישראל הפעיל הצבא הבריטי תחנות שידור בירושלים, בחיפה, בסרפנד (צריפין), בקסטינה ובעזה.

9. שורש נוסף של השידור הצבאי בישראל היו תחנות השידור המחתרניות שפעלו בתקופת המנדט, בעיקר אלה של מוסדות היישוב וה"הגנה", על רקע המאבק בספר הלבן שפרסמה ממשלת בריטניה. בשנת 1939 הוחלט על הקמת תחנת שידור של ההגנה, וזו החלה בשידוריה המחתרניים מתל אביב במרץ 1940. במקביל הופעלו בתקופות שונות במהלך המאבק מול הבריטים גם תחנות שידור מחתרניות של אצ"ל ושל הלח"י (לסקירה מקיפה ראו: רפי מן "הדיון בממשלה על הקמת גלי צה"ל ב-1950" **קשר** 50, 157-158 (2017) (להלן: "מן").

10. כיום, ברבות השנים, הפכה גלי צה"ל ל"שחקן מרכזי בזירת התקשורת הישראלית" (מן, בעמ' 157). לתחנה מאפיינים ייחודיים: בצד אופייה כתחנה המשדרת תכניות צבאיות, היא משדרת, לפחות בחלקה, שידורים בעלי אופי כללי, המשתלבים בתחום התקשורת במובנו הרחב (בג"ץ 8707/08 **אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל**, פסקה 15 (30.6.2010) (להלן: "**פרשת אלהרר**").

11. לא ניתן להפריז במיקומן המרכזי ובחשיבותן של גלי צה"ל וגלגלצ בחברה הישראלית. מדובר בתחנות ייחודיות בנוף התקשורת הישראלי, הן מבחינת המורשת שלהן, הן במרכזיותן באתוס הצבאי הישראלי. שתי התחנות שלובות בסיפור חייה של החברה הישראלית והצבא. גם כיום, התחנות מקדישות ימי שידור מיוחדים לפצועי צה"ל ומשפחותיהם, מייצרות פרויקטי הנצחה לנופלים, מהוות בית למשפחות החטופים ולחטופים עצמם (שרבים מהם העידו כי האזינו להן בשבי); ועוד. בפרשת **אלהרר** הביא בית המשפט הנכבד מתוך דברי מבקר המדינה (בדו"ח מבקר המדינה מס' 55א' לשנת 2004). שם נאמר, והדברים צוטטו בהסכמה, כי גלי צה"ל היא גורם תקשורת מרכזי בישראל, ושיעורי ההאזנה לה הם משמעותיים:

"תחנת גלי צה"ל מהווה אחד מגורמי התקשורת המרכזיים בישראל, וזוכה לשיעורי האזנה משמעותיים של הציבור. מאפייניה הטיפקודיים של התחנה, הפועלת כיחידה צבאית בצה"ל, הינם ייחודיים במרבית תחומי הפעילות: גלי צה"ל פועלת בשוק תקשורת תחרותי, אולם כפופה לפקודות צה"ל. שידוריה מיועדים הן לחיילי צה"ל והן לכלל הציבור בישראל; עובדיה הם אנשי צבא ואזרחים [...]"

12. לאורך השנים, הוכיחו סקרי דעת קהל והשיח הציבורי כי גלי צה"ל אהודה וחשובה עבור הציבור הישראלי. תוכניות פוליטיקה, אקטואליה ותרבות שלה הפכו ברבות השנים לנכס צאן ברזל, מצעד הלהיטים של גלגלצ הוא המושמע ביותר בישראל וקובע את סדר היום המוזיקלי, ועיתונאיה ומגישיה של התחנה התברגו לצמרת תעשיית התקשורת המקומית (המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת "הצלחה", נייר עמדה לוועדה לבדיקת מעמד תחנת גלי צה"ל 2 (3.9.2025)). והגם שהדברים ידועים לכל נתונים שהוצגו בדו"ח מכון ון ליר, שכותרתו "על סף תהום: כך מושפע חופש העיתונות מנסיגת הדמוקרטיה בישראל",¹ מעלים כי "בתחום הרדיו הערוץ הדומיננטי ביותר הוא גלגלצ (30%), ועם מותג האם גל"צ, צה"ל מחזיק ב-45% משוק הרדיו, ולפיכך הוא השחקן החזק ביותר" (עמ' 39).

¹ זמין ב-https://www.vanleer.org.il/wp-content/uploads/2025/12/TEHOM_11-12-25_WEB.pdf

13. מעמדה התרבותי הייחודי של גלי צה"ל נגזר במידה רבה ממעמדו המרכזי של צה"ל בחברה הישראלית. כידוע היטב, לאורך שנות קיומו, הוטלו על צה"ל משימות רבות שאינן צבאיות גרידא, ובכלל זה משימות חינוכיות ותקשורתיות, במסגרת הרצון לעצב זהות ישראלית-יהודית משותפת. שירות החובה של רבים ורבות מאזרחי ישראל בצה"ל, ושירות המילואים של חלקים מהחברה הישראלית על רקע האיומים הביטחוניים המתמשכים, משמרים זיקה יום-יומית קרובה בין צה"ל לבין החברה הישראלית. עדויות נוספות למרכזיות הצבא הם משקלו הגבוה באופן יחסי למרבית מדינות העולם של תקציב הביטחון מתקציב המדינה כולה ומקומו המרכזי של הצבא בהכשרת כוח אדם מיומן לתעשיות אזרחיות רבות, כולל תעשיית ההיי-טק (פרופ' עמית שכטר **עמדת האגודה הישראלית לתקשורת בעניין גלי צה"ל** 2 (11.10.2025)).

14. כפי שצינו מכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה (בנייר עמדה שהוגש לוועדה המייעצת, שתידון להלן, ביום 3.9.2025), "גלי צה"ל איננה המוסד היחיד במדינת ישראל שניתן לכנותו 'אנומליה דמוקרטית'. כאלה הם, למשל, מערך חקיקת החירום של מדינת ישראל; המשטר המשפטי בשטחים ועוד. פעמים, נסיבות היסטוריות יוצרות מערכים כאלה, ואין זה אומר שיש לשנותם בכל מחיר".

העתק נייר העמדה מיום 3.9.2025 של המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה מצ"ב כנספח 1

15. מבלי ספק, מדובר בתחנת שידור בעלת ייחוד, הבנויה לפחות בחלקה לקהל יעד מיוחד, שהוא חיילי צבא ההגנה לישראל (פרשת **אלהרר**, פס' 19). כגוף שידור ציבורי (להבדיל מגוף מסחרי), לגלי צה"ל חובה מיוחדת ביחס ל"דוקטרינת ההגינות", קרי העיקרון לפיו יש להביא לחשיפה מלאה ופתוחה של מגוון הדעות וההשקפות בגדרו של חופש הביטוי הדמוקרטי, תוך קיום ערך השוויון בשידורים (פרשת **אלהרר**, פס' 16-17). בעניין **אלהרר** נקבע במפורש, כי "לא הונח כל יסוד עובדתי לטענה כי גלי צה"ל אינה מקיימת את עקרון ההגינות" (שם, בפס' 23).

16. ואמנם, כך מוגדר היום חזון גלי צה"ל:²

"גלי צה"ל – רדיו ישראלי מוביל, משפיע, ערכי וחדשני הפונה לכולם.

גלי צה"ל תשקף בשידוריה כתחנה ציבורית את הנעשה במדינת ישראל על רבדיה השונים, תייחד מקום לאהבת הארץ ולמורשתה, לערכי השירות בצה"ל, לתרבות, לחינוך ולבטיחות בדרכים.

גלי צה"ל תפעל לחזק את הקשר בין צבא לחברה ולגשר על פני שסעים בחברה הישראלית. היא תטפח עבודה עיתונאית מקצועית ואיתית, יצירתית ומשמעותית של אנשיה, הפועלים כאיש אחד, ותשלב חיילים בעמדות מפתח".

חזון גלי צה"ל מצ"ב כנספח 2

17. חזון זה מתיישב עם פי הוראות הפיקוד העליון (הוראות הפיקוד העליון, 8 במאי 2011, 2.0617 "גלי צה"ל" (גל"ץ)), שלפיהן "גלי צה"ל נועדה להוות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, תוך מתן ביטוי ייחודי להיבטים צבאיים, ושימת דגש על קהל החיילים. 'גלי צה"ל' מפעילה את שידורי 'גלגלצ', בשיתוף עם משרד התחבורה, אשר נועדו לסייע במאבק בתאונות הדרכים, באמצעות שילוב מסרים של זהירות בדרכים בתכנים מוזיקליים המיועדים לקהל הנהגים, תוך שימת דגש על קהל הנהגים הצעירים".

הוראות הפיקוד העליון בעניין גל"צ מצ"ב כנספח 3

18. ההוראות מוסיפות וקובעות כי בשידוריה תפעל התחנה למען שיקוף ההווה הישראלית על כל היבטיה והבאתה בשידור לכלל חיילי צה"ל ולכל שכבות הציבור בחברה הישראלית. כמו כן תפעל התחנה בשידוריה, לתת ביטוי להיבטים אלו: (א) ביטחון ישראל והשירות בצה"ל; (ב) תכנים המיועדים לאוכלוסיית המשרתים בצה"ל; (ג) חדשות ואקטואליה; (ד) תרבות, אומנות ובידור, תוך הדגשת יצירה עברית וישראלית מקורית;

² זמין ב-

<https://glz.co.il/%D7%92%D7%9C%D7%A6/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA>

(ה) העלאת המודעות לנושאי הזהירות בדרכים; (ו) ציונות ויהדות; (ז) הקניית השכלה בכלל, ובנושאי צבא, ביטחון, מורשת קרב, ערכי צה"ל, תולדות עם ישראל, חינוך וחברה, בפרט.

19. העותר, ועד עובדי גלי צה"ל, הוא הגוף המייצג את עובדי התחנה ופועל להגנה ושמירה על זכויותיהם. הוועד כולל ארבעה חברים – שני עיתונאים ושני טכנאים, והוא מייצג 84 אזרחים עובדי צה"ל שעובדים בתחנה. מן הראוי לציין כי בתחנה מועסקים בנוסף כ-50 אזרחים נוספים, על תקן יועצים. כל מהלך שעלול לפגוע בעובדי התחנה מחייב היוועצות של מפקד התחנה עם הוועד. הוועד הוא גם השלוחה בשטח של "ארגון עובדי צה"ל" – הארגון המקצועי היציג של עובדי צה"ל.

ב2. מבנה התחנה

20. במישור הכפיפות קובעות הוראות הפיקוד העליון כי "גלי צה"ל" היא יחידה צבאית, ובראשה עומד מפקד התחנה. מפקד התחנה כפוף לראש אכ"א, אולם בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים. מפקד התחנה או מי שהוא הסמיך לכך ישמש כעורך הראשי של התחנה. המשמעות היא שהכפיפות הפורמלית לצבא לא תורגמה, לאורך עשרות שנים, לכפיפות בתכנים המשודרים.

21. התחנה מורכבת מ-5 מחלקות תוכן עיקריות: (1) מחלקת האקטואליה, האחראית על מהדורות החדשות ושידורי האקטואליה; (2) מחלקת התוכניות, האחראית על כל תוכניות התרבות, היסטוריה ומורשת, תעודה ואומר, וכל תוכן שאינו אקטואלי בגלי צה"ל; (3) מחלקת שידורי הצבא, שהיא מחלקה חדשה האחראית על כל התוכן הצבאי המשודר בגלי צה"ל ובגלגלצ; (4) מחלקת הדיגיטל של גלי צה"ל, האחראית לכל התכנים ברשתות החברתיות, הסכתים, ולכל המוצרים הדיגיטליים של גלי צה"ל וגלגלצ; (5) וגלגלצ – תחנה בעלת תדר נפרד, אך בעלת שייכות מלאה לגלי צה"ל, שלה קיימת הנהלה נפרדת מבחינה תוכנית. מבחינה ארגונית, גלגלצ היא מחלקה בגלי צה"ל – ואינה יישות משפטית נפרדת.

22. בגלי צה"ל (לרבות גלגלצ) מועסקים היום 84 אזרחים עובדי צה"ל, יחד עם 48 אנשי תוכן הנמצאים במעמד יועצים (רובם בתפקידי הגשה), ושישה מגישים נוספים במעמד "ספק חיצוני". בצד זאת משרתים בתחנה 224 חיילי חובה, 109 גברים ו-115 נשים, לרבות 38 מתנדבים ו-20 חיילים המשתייכים לתכניות מיוחדות שמפעיל הצבא ("תתקדמו" – תכנית לחיילים על הרצף האוטיסטי בתפקוד גבוה; ו"מנעד הכשירות" – חיילים עם רקע נפשי המתגייסים במסלול גיוס מותאם).

ב3. ניסיונות עבר להביא לסגירת גלי צה"ל

23. חרף מקומה המרכזי של גלי צה"ל בזירת התקשורת הישראלית, בעבר הועלו קריאות שונות ואף נעשו כמה ניסיונות לסגור את התחנה או להעבירה לרשויות תקשורת אחרות – לעתים על ידי גורמים במערכת הביטחון, בעיקר משיקולים תקציביים, ולעתים מצד גורמים חיצוניים כמו תחנות הרדיו האזוריות, בטענה שיש בקיומה לפגוע באינטרסים הכלכליים שלהן (אוריאנה אלמסי "תחנת גלי צה"ל" – היבטים שונים של פעילותה) (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) (13.2.2011)).

דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 13.2.2011 בעניין גל"צ מצ"ב כנספת 4

24. כעולה גם מדו"ח הוועדה המייעצת (שלעיקרו נדרש להלן), הניסיונות האמורים נדחו משיקולים שונים. ועדות עבר (ובהן ועדת צוקרמן) קבעו כי התועלת בשידורי התחנה עולה על העלות והנזק (ככל שישנו) בשידוריה, ומסרו לאורך הדרך המלצות שונות. ועדת יתום, למשל, המליצה להשאיר את הפיקוח על גלי צה"ל בידי ועדה ייעודית ברשות השידור, ולהופכה למשמעותית יותר; ועדת אדם המליצה לשמר את פעילות התחנה, וכן הלאה (ראו הסקירה בדו"ח הוועדה מעמ' 12 ואילך).

25. הוועדה האחרונה שישבה על המדוכה, קודם לוועדה המייעצת שעל עניינה נעמוד בהמשך, התמנתה לפני זמן לא רב. ביום 4.4.2023 מינה שר הביטחון דאז, יואב גלנט, ועדה בראשות המהל הכללי של משרד הביטחון דאז, והרמטכ"ל דהיום, רא"ל אייל זמיר. כחברי ועדה מונו, מלבד רא"ל זמיר, עו"ד הילה ארליך, המשנה ליועץ המשפטי של משרד הביטחון; תא"ל אופיר ליוויס, קצין חינוך ראשי; מר שמעון אלקבץ, מפקד גליץ לשעבר; גב' נורית דאבוש, מרצה בתחום התקשורת ולשעבר יו"ר הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו; מר אבי נשר, מהדמויות המובילות בתחום הקולנוע בישראל; וגב' שרון עמית. הוועדה פעלה במשך שלושה חודשים, ובמהלך פעילותה שמעה מספר רב של גורמים רלוונטיים וביניהם מפקדי גל"צ בעבר, מנכ"ל תאגיד השידור, נשיא מועצת העיתונות הארצית, רמטכ"לים לשעבר, עיתונאים, אנשי אקדמיה, ועוד. מסקנות ועדה זו הוגשו בחודש יולי 2023. ועדת זמיר החליטה להמליץ על המשך פעילותה של גלי צה"ל, וזאת תחת הנחיות מפורטות שפורטו במסגרת הדו"ח.

דו"ח ועדת זמיר מצ"ב כנספח 5

26. זהו המקום להעיר את המובן מאליו: מדובר בוועדה שמינה שר ביטחון קודם, תחת אותה ממשלה (ממשלת ישראל ה-37). ועדת זמיר הגיעה למסקנה ולהמלצה חד משמעית, ולפיה "יש להימנע מסגירתה [של גלי צה"ל – הח"מ] ולהמליץ על המשך פעילותה במקומה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית". כל זאת, בשים לב לחשיבותה הניכרת לתרבות ולחברה הישראלית, לרוח צה"ל, לחופש הביטוי ולאתוס הלאומי הנוצר סביבה, ומשהתחנה והפכה ברבות השנים לנכס צאן ברזל בעל מקום של כבוד.

27. כך, לאחר סקירת המורכבות שבהפעלת התחנה, קבעה ועדת זמיר (בעמ' 13 לדו"ח):

"[...] חברי הוועדה הגיעו לכלל מסקנה כי בסגירת התחנה יש משום סיכון באובדן נכס צאן ברזל תרבותי, המהווה גם כר פורה ליצירת תכני תרבות, תחקירים, היסטוריה, מורשת קרב, נושאי צבא והווי צבאי וביטחוני, אשר טיפוחם והקפדה על המשך יצירתם בתחנה מהווה מרכיב משמעותי בשימור האתוס והלכידות החברתית והלאומית, בעידוד החשיבות במגוון דעות בקרב הציבור הישראלי, ובשימור הקשר העבות בין הצבא לחברה. ישנה משמעות רבה ליצירתם של תכנים אלו בתחנת שידור אשר מקומה במערכת הצבאית, וקיים ספק רב אם תכנים מסוג זה ייווצרו בפלטפורמות שידור אחרות. לפיכך, ממליצים חברי הוועדה על המשך פעילותה של התחנה והימנעות מסגירתה ואובדן ערכה המשמעותי".

28. עמדת ועדת זמיר הייתה אפוא כי נוכח חשיבותה החברתית והציבורית, יש לשמר את התחנה.

29. בצד זאת המליצה ועדת זמיר על עריכת שינויים בפעילות התחנה. הומלץ לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התוכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט. הוועדה הוסיפה והמליצה כי תוכניות אקטואליה יכללו ברצועות השידור בתחנה, אך לא יהוו את חלק הארי בשידוריה, וכי "על התחנה לשקף את מגוון הקולות הקיימים בכלל הציבור הישראלי, תוך הקפדה על גבולות גזרה ממלכתיים ומדויקים. גם במקרים בהם נדרש ללבן מחלוקות או לשדר עימות בין עמדות ניציות, יש לעשות זאת בשיח מתורבת ומכבד, תוך איזון התוכן המושמע ושיקוף מנעד דעות". עוד הומלצו צעדים ובהם עיגון בחקיקה או בהוראות הצבא של אופן מינוי מפקד התחנה, על ידי ועדה מקצועית בלתי תלויה; קביעת קוד אתי עדכני וכיוצא באלה.

30. כפי שיפורט בהמשך, סקירה שהובאה בפני הוועדה המייעצת מאת מפקד גלי צה"ל לימדה כי מאז כניסתו לתפקיד של המפקד הנוכחי, טל לב רם, החלו מיושמות ומוטמעות מסקנות ועדת זמיר בכלל המישורים שעליהם הצביע הדו"ח.

4. דו"ח הוועדה המייעצת

31. הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (לעיל ולהלן גם: "הוועדה" או "הוועדה המייעצת") הוקמה מכוח כתב מינוי שעליו חתם שר הביטחון, ישראל כ"ץ, ביום 11.8.2025. במסגרת כתב המינוי הוטעם כי יש לכלול במסגרת המלצות הוועדה: (1) מודלים שונים להפעלת התחנה, "לרבות הוצאתה

מחוץ למערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה ע"י גוף חיצוני" (2) בחינת האפשרות "להותרת התחנה כיחידה צה"לית תוך מתן המלצות על אופן הפעלתה המיטבי ככזו, בפרט כיום לאור לקחי המלחמה הממושכת אותה נושאים על גבם בגבורה חיילי הסדיר, הקבע והמילואים" (3) להציע "תוכנית עבודה" לטובת "פעילות התחנה בהתאמה למתוכנת הפעלתה המומלצת" (4) לבחון "כישורים מקצועיים ואישיים הנדרשים למפקד התחנה". עוד נקבע בכתב המינוי כי הוועדה "תיוועץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובכלל זאת אגף כח אדם בצה"ל, קצין חינוך ראשי בצה"ל וגורמי צה"ל שונים".

כתב המינוי של הוועדה המייעצת מצ"ב כנספת 6

32. ביום 28.10.2025 פורסם דו"ח הוועדה.

דו"ח הוועדה המייעצת מיום 28.10.2025 מצ"ב כנספת 7

33. נעמוד כעת על עיקרי דו"ח הוועדה. נאמר מיד: קיים פער בלתי ניתן לגישור ממש בין לשונו המשתלחת והנחרצות המאפיינת את דו"ח הוועדה – לבין טיב העבודה שביצעה הוועדה והתשתית העובדתית החסרה ששימשה אותה. הדו"ח, שפורסם ביום 28.10.2025, נפתח ב"תמצית מנהלים" אשר נחתמת במילים: "עיסוק באקטואליה תחת הכתר של צבא ההגנה לישראל, כמוהו כצלם בהיכל" (עמ' 3). לא פחות. חמושה בתובנה זו, ניכר כי הוועדה עשתה כל שלאל ידה כדי להוציא תחת ידה מסמך שיוכל לתמוך בסגירת גלי צה"ל.

34. דו"ח הוועדה כולל "מבוא לענף הרדיו בישראל", "רקע היסטורי" על הקמת גל"צ, פרק שכותרתו "שוק הרדיו, ומשמעותיו בהקשר לגלי צה"ל וגלגלצ", "תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה" (פרק שבו כלולים, באופן נרחב, ציטוטים או פרפראזות של דברי גורמים אנונימיים דוגמת "איש אקדמיה", "גורם מענף הרדיו", דברי "מספר מרואיינים" וכן הלאה), ו"פרק שכותרתו "הערות הציבור" והתייחסות לממצאי סקר שערכה הוועדה (נדרש לנושאים אלה בהמשך). לבסוף, הדו"ח עוסק ב"ניתוח החלופות העומדות בפני הוועדה" ופרק המלצות.

35. הוועדה טוענת כי בחנה שלוש חלופות: העברת התחנה לגוף ממשלתי אחר; הפרטת התחנה; וסגירתה. בצד זאת נבחנו לשיטת הוועדה "הצעות לצמצום האנומליה כאשר התחנה ממשיכה לפעול כיחידה צבאית": הקמת מועצה מייעצת למפקד התחנה; הגבלת שידורי האקטואליה; ו"הבית של החיילים" – סגירת האקטואליה והרחבת נתח שידור צבא וביטחון בתחנה (עמ' 4).

36. הוועדה המליצה לשר על שתי חלופות. החלופה הראשונה היא הפעלת התחנה כיחידה צבאית ממלכתית ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות. לדברי הוועדה, בהצעה זו טמונים קשיים הן מבחינה משפטית, הן מבחינת ההתנהלות השוטפת. "מבחינה משפטית, יש שיראו בהצעה זו התערבות אסורה בתכני התחנה על ידי הדרג הנבחר. לעמדת הוועדה, אין מדובר בסוגיה של התערבות בתכנים אלא בהחלטה אסטרטגית ושינוי ארגוני הנדרש לשם החזרת התחנה ליעודה המקורי". הוועדה הוסיפה כי "ברמת ההתנהלות השוטפת, ניכר מתוך פעילות התחנה לאורך השנים ששידורי האקטואליה מוצאים את דרכם לליבת השידור של התחנה. כך קרה מאז הכנסת שידורי האקטואליה לתחנה, שכן לדעת מפקדי התחנה לדורותיהם, שידורי האקטואליה הם האבן השואבת למאזינים. יצוין שתוכן אקטואלי ופוליטי משודר כבר היום בתכניות שאינן מוגדרות כאקטואליה, לרבות תכניות צבא וביטחון וקיים חשש כי הזליגה תתגבר. למרות החששות, היתרון בחלופה זו הוא שימור התחנה" (עמ' 5).

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

"מול ערכה המשמעותי של התחנה, עומדת הפגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם. לא נעלמו מעיני הוועדה הקשיים החברתיים והאנושיים שצמד כזה עשוי להקים. אך יתרונה העיקרי של חלופה זו בכך שהיא מעניקה ודאות ליישומה. בכפוף לאמור, הוועדה ממליצה כי תחנת גלגל תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית בשידורי הרדיו וברשתות החברתיות" (עמ' 5-6).

38. צבר שלם ויוצא דופן של עובדות מלמד כי מדובר בוועדה שהוקמה לאחר שהמטרה כבר שורטטה, וכל שנותר הוא לירות את החץ. מדובר בוועדה אשר לא כללה הרכב פרסונלי רלוונטי לסוגיות שבהן עסקין; התרשלה באיסוף תשתית עובדתית; פעלה במסגרת זמנים בלתי אפשרית, באופן שגרם נזק ליכולת להעמיד מולה מידע רלוונטי; התעלמה ממידע מהותי שהוגש לה; שקלה שיקולים זרים ובלתי עניינים; ופעלה בצורה פרועה ובחיפזון. נציין את עיקרי הדברים עתה, וניישם במסגרת הפרק הנוגע לפגמים בהליך.

5. כשלים בעבודת הוועדה המייעצת

39. הרכב הוועדה: לראשות הוועדה נבחר האלוף בדימ' יפתח רון טל. האחרון התפטר מראש הוועדה וזאת נוכח טענות הנוגעות לניגוד עניינים. זאת, לאחר שכבר התקיימו מספר דיונים שבהם נכח. ודוק; גם לאחר החלפתו, הרי שהרכב הוועדה הנבחר כלל רוב מובהק של אנשים מזוהים פוליטית, אשר הביעו כבר את עמדתם נגד התחנה, כפי שיפורט בהמשך. לעומת זאת, לוועדה לא מונו כלל מומחים בתחומים שבליבת ההחלטה שהוועדה אמורה להתקבל – אנשי תקשורת, משפטנים, אנשי צבא, וכיוצא באלה.

40. הוועדה פעלה בחיפזון: הוועדה הוקמה זמן קצר מאד לאחר שאותה ממשלה הקימה ועדה לטובת בחינת אותה הסוגייה בדיק – ועדת זמיר. בראי זה, הרי שהוועדה מוכרחת הייתה לבחון, בכובד ראש, את שנעשה בגלי צה"ל בעקבות מסקנות ועדת זמיר. כזאת לא נעשה. יתרה מכך: לוח הזמנים שבמסגרתו פעלה הוועדה היה חריג (לרעה). כאמור, הוועדה מונתה ביום 11.8.2025, בתוך חופשת הקיץ. לכתחילה דרש שר הביטחון כי מסקנותיה תוגשנה עד ליום 30.9.2025. בהמשך הוארכה פעילות הוועדה עד ליום 28.10.2025 (כידוע, החודשים ספטמבר-אוקטובר כוללים את חופשות חגי תשרי). בהינתן כובד השאלה שעל הפרק, מובן כי קביעת ותיחום לוח זמנים כה צפוף אינו מאפשר הידרשות רצינית לסוגיות שעל הפרק. כך למשל, ניתנה ההזדמנות להגיש עמדות 10 ימים בלבד ממועד פרסום קול קורא (עניין שנעסוק בו בהמשך).

41. היעדר תשתית עובדתית: פועל יוצא של החיפזון בו פעלה הוועדה הוא כמובן שההחלטה שהתקבלה לא הייתה מבוססת כדבעי. כך, מידע משמעותי שהתבקש על ידי הוועדה מהתחנה זכה להתעלמות מוחלטת. להמחשת הדברים נציין, כי ביום 19.8.2025 נעשתה פנייה למפקד התחנה (באמצעות וואטסאפ) לקבלת מסמכים. בהמשך לכך הועברו מסמכים, וכחלק מזה: (1) מסמך המפרט את לוח השידורים בשנים האחרונות וכן את השינויים שנערכו בשנה האחרונה; (2) מסמך כוח אדם; ו- (3) מסמך העוסק בפלטפורמות דיגיטל של התחנה. למסמכים אלה אין זכר יישומי בדו"ח הוועדה, והם אף לא נכללו בנספחי הדו"ח.

42. ולמעלה מכך: אין מחלוקת על כך שגל"צ היא יחידה צבאית. במובן זה, לעמדת הצבא צריך שיהיה משקל רב, שלא לומר משקל מכריע, בכל החלטה המתקבלת ביחס לעתידה של התחנה. אין ספק כי הצבא בוחן קשת רחבה של שיקולים, ובדרך שגרה הוא אמוץ על קבלת החלטות ביחס להפעלתו וקיפומן של יחידות צבאיות שונות. השיקולים ששוקל הצבא הם שיקולים ייחודיים אשר רק הוא מסוגל לתת להם ביטוי. והנה, במקרה זה מתברר כי עמדת הצבא, כפי שהובאה בפני הוועדה על ידי רמ"ט אכ"א, הייתה התנגדות לסגירת התחנה.

43. יובהר כי רמ"ט אכ"א הופיע בפני הוועדה בתור הנציג המוסמך של צה"ל. עמדתו היא אפוא עמדת הצבא ביחס להמשך פעילותה של גלי צה"ל – יחידה צבאית. ככזו, עמדה זו הייתה צריכה לקבל את המשקל

המשמעותי ביותר. מדובר בעמדה כבדת משקל בהרבה מעמדות של גורמים אחרים שנשמעו בפני הוועדה, ובהם גורמים אינטרסנטיים (למשל משוק הרדיו האזורי), גורמים פוליטיים (דוגמת תנועת "רגבים"), או גורמים אנונימיים שצוטטו בדו"ח הוועדה או שהוועדה נסמכה עליהם (דוגמת "אבו עלי אקספרס").

44. **המעט שניתן וצריך היה לעשות הוא להסביר מדוע הלכה למעשה נדחתה עמדת הצבא. וחרף כל זאת, דו"ח הוועדה לא טורח לעשות כן.**

45. **לא רק דו"ח הוועדה – גם החלטת הממשלה.** עיון בהצעת המחליטים של הממשלה מעלה כי בעוד שהיא כוללת רקע נרחב ביחס לעמדות שונות שהושמעו לאורך השנים באשר להמשך פעילותה של גלי צה"ל, **עמדת הצבא הנוכחית לא הובאה כלל בפני הממשלה.** באופן מדהים, כל שנאמר בהצעת המחליטים ביחס לעמדת צה"ל בהווה הוא כי "בתוך כך, נשמעה בפני הוועדה סקירה מעמיקה של רמ"ט אכ"א כנציג צה"ל על פעילות התחנה, ונשמעה בפרוטרוט עמדת מפקד התחנה". "סקירה מעמיקה" – שתוכנה הועלם כליל. דבר זה מהווה **פגם חריג וקיצוני** בגיבוש התשתית שביסוד ההחלטה המנהלית שהתקבלה.

החלטת הממשלה מיום 22.12.2025 מצ"ב כנספח 8

46. **שיקולים זרים:** לעומת מה שנכלל בדו"ח, הוועדה כן התייעצה וכן הסתמכה על חומרים שסופקו לה על ידי עמותת פוליטית (עמותת "רגבים"); וכן על ערוץ טלגרם אנונימי, מזוהה פוליטית ובעל עמדה לעומתית לתחנה. הוועדה אף ביססה חלקים מרכזיים ממסקנותיה על אמירות שלא לוו בשום תיעוד, נתונים או אסמכתאות. זאת ועוד; הוועדה הקדישה חלקים נרחבים מהדיון שערכה לשאלת הרדיו האזורי-מסחרי. במסגרת זו התייחסה הוועדה ל"זווית הראייה של המפרסמים ואופן פעולתם אל מול תחנות הרדיו של התאגיד, הרדיו האזורי וגלי צה"ל". למשל, צוטט גורם אנונימי ש"לטענתו, ביחס לחשיפה, מחירי התחנות הציבוריות נמוכים אל מול התחנות הפרטיות, מה שמעניק יתרון לתחנות הציבוריות" (עמ' 24). מובן כי גם אמירות אלו לא נתמכו בעבודה כלכלית מסודרת כלשהי. למרות זאת, ניכר מריאיון שהעניקה יו"ר הוועדה גבי דליה זליקוביץ' ל"מקור ראשון", כי השיקול שעניינו הנעשה בתחנות הרדיו האזוריות היה עבודה שיקול משמעותי. לשאלה "מה את משיבה לטענה שסגירת התחנה עלולה לפגוע בחופש הביטוי?", השיבה – "ופה נכנס הסיפור שבגללו אני חושבת שחופש הביטוי דווקא יורחב אם האקטואליה בגלי צה"ל תרד. מכיוון שאישרו לגלי צה"ל לשדר פרסומות, גלי צה"ל שאבו כמעט 50 מיליון שקלים מעוגת הפרסום של כלל התחנות. אני חושבת שההחלטה הזו הייתה לא ראויה. אגב, אותו הדבר בהקשר לתאגיד. יש לו תקציב של 800 מיליון שקל. למה צריך לגזול את כבשת הרש? למה צריך לקחת מהתחנות האלה? גלי צה"ל קיבלה תקציב ממשרד הביטחון? למה היא לוקחת מתחנות שמעודדות תחרות? [...] התחנות האלה, עם הרגולציה הגדולה כל כך עליהן, קשה להן לחיות. יש להן צרות של תחזוקה ויש להן עלויות שוטפות גבוהות מאוד, אבל הן יכולות לעשות מה שהן רוצות. רוצות לברבר? רוצות בעד? רוצות נגד? הכול. חופש ביטוי מוחלט ומושלם". למותר לציין כי מדובר בעניין **החורג כליל מהשאלות שבהן נדרשה לעסוק הוועדה**, וממילא אין זה מתקבל על הדעת כי עניינים אלה יובאו להכרעת שר הביטחון (אשר לא אמור לעסוק בסוגיות מסחריות הקשורות בענף הרדיו).

47. **ולבסוף, מסקנות הוועדה סותרות חזיתית:** (1) סקר שהוועדה בעצמה הזמינה, ואף צורף – ניתן להניח שבליט ברירה – כנספח למסקנותיה, סקר אשר מחמיא לגלי צה"ל, ומלמד כי רוב מוצק בציבור רואה בגלי צה"ל כגוף תקשורת אמין, מקצועי, המבטא מגוון דעות וקולות, ומעל לכל – מצא כי שידורי התחנה מחזקים את רוח צה"ל; (2) כאמור לעיל, את עמדת הצבא עצמו, כפי שהובעה על ידי רמ"ט אכ"א, אשר מתנגדת לסגירת התחנה. בסופו של דבר, האופן שבו ממשלת ישראל התמודדה עם עמדת הצבא הוא פשוט: התעלמות מוחלטת ממנה. כל אלה מוכיחים שביסוד ההחלטה פגמים ומשמעותיים, המצדיקים את ביטולה.

6. התפתחויות לאחר פרסום המלצות הוועדה ומיצוי הליכים

48. כאמור, לאחר עבודה קצרה ביותר, דו"ח הוועדה פורסם ביום 28.10.2025. זמן קצר לאחר מכן, התפרסם כי שני המשנים ליועצת המשפטית לממשלה פנו ליועצת המשפטית למשרד הביטחון, והבהירו כי "הוועדה סיימה את עבודתה והגישה את המלצותיה לשר הביטחון אתמול. **ככל שבכוונת השר לקדם החלטת ממשלה המבוססת על המלצות הוועדה, נדרש בשלב ראשון, ובטרם קידום הנושא, לקיים דיון ולהתייחס לקשיים המשפטיים המשמעותיים מבחינה חוקית.** זאת, בפרט בראי השאלות כבדות-המשקל המתעוררות בכל הנוגע לחופש הביטוי והעיתונות ונושאים אחרים שמקדמת הממשלה בעת הזו, אשר משפיעים על תחום התקשורת והעיתונות בישראל".³ למותר לציין כי הנחייה זו – לא מולאה.

49. בהמשך לכך, ביום 10.12.2025 נשלח מכתב מטעם העותר לוועדה המייעצת וללשכת שר הביטחון, הדורש לקבל את כלל הפרוטוקולים חומרי הגלם והמסמכים שעמדו בפני הוועדה. מכתב זה לא נענה עד היום.

העתק מכתב העותרת מיום 10.12.2025 בדרישה לקבל מידע מהוועדה המייעצת מצ"ב כנספח 9

50. למחרת, ביום 11.12.2025, הודיע שר הביטחון כי הוא יביא לישיבת הממשלה את ההחלטה לסגירת תחנת הרדיו גל"צ. בהמשך לכך, ביום 17.12.2025 פורסמה על ידי שר הביטחון טיוטת הצעה החלטה שכותרתה "סגירת תחנת השידור הצבאית גל"צ".

טיוטת הצעת המחליטים לסגירת התחנה מיום 11.12.2024 מצ"ב כנספח 10

51. מן המסמך שפורסם עולה כי הממשלה מאמצת את קביעת הוועדה (חסרת היסוד) כי שידוריה של התחנה פוגעים בתדמיתו של צה"ל כצבא העם, במורל העם ואף במאמצי הצבא בזמן מלחמה (שם, פרק "השיקולים העיקריים בבסיס הצעת ההחלטה", פסקה ב).

52. ישיבת הממשלה לדיון בהצעת שר הביטחון נקבעה ליום 22.12.2025. בבוקר אותו יום, התפרסמה חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, בחתימתם של עו"ד אביטל סומפולינסקי ועו"ד ד"ר גיל לימון.

עמדת היועצת המשפטית מיום 22.12.2025 על פיה קיימת מניעות משפטית לסגירת התחנה מצ"ב כנספח 11

53. עמדת היועצת היא כי "הצעת המחליטים במתכונתה הנוכחית אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות, ולא ניתן לקדמה במתכונתה זו". מבלי למצות, נקבע בחוות הדעת כי מניעות זו עולה ממספר טעמים, וביניהם "פגמים מהותיים היורדים לשורשו של עניין" שנפלו בעבודת הוועדה המייעצת (פגמים שעל חלקם עמדנו לעיל בקיצור, ונעמוד להלן בהרחבה); וכן מכיוון "שישנו חשש ממשי כי הוועדה לא ניגשה למלאכה בנפש חפצה, אלא פעלה בהתאם לקריאת הכיוון שניתנה מצדו של שר הביטחון עם הקמת הוועדה המייעצת, ולפיה המצב הקיים אינו יכול להיוותר על כנו". עוד נקבע בחוות הדעת כי בנסיבות שנוצרו, ובראי מהלכים נוספים שמקדמת הממשלה להצרת התקשורת החופשית, סגירת התחנה מחייבת חקיקה ראשית. והדברים סוכמו בפסקה 12 לחוות הדעת:

"מכל הטעמים האמורים, הצעת המחליטים שבנדון אינה חוקית ודינה להיפסל. כפי שיפורט בהרחבה להלן, בנסיבות העניין, הממשלה אינה מוסמכת לקבל החלטה על סגירת גל"צ 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".

54. ביום ה-22.12.2022 אישרה הממשלה (פה אחד) את הצעת המחליטים שהוגשה על ידי שר הביטחון בעניין סגירת התחנה גל"צ. מדברים שיוחסו לשרי הממשלה, ניכר כי לא נעשה מאמץ של ממש להסתיר כי

³ זמין ב- <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001524976>

מקור את ההחלטה במניעים פוליטיים ושיקולים זרים ולא ענייניים. כך, למשל, לשרה סטרוק יוחס כי אמרה במהלך ישיבת הממשלה כי התחנה "היא היחידה הצה"לית היחידה בה מתבצע חילול שבת ומועדי ישראל בפקודה, ללא שום קשר לביטחון או לפיקוח נפש".⁴ למותר לציין כי מדובר בשיקול זר לכל דבר ועניין.

55. כמו כן, ובחלק המשודר של הישיבה – אמר שר הביטחון כי "עיסוק התחנה בתכנים פוליטיים פוגע בצבא ההגנה לישראל, בחייליו ובאחדותו"; וכן כי "גלי צה"ל לא משמשת כפה ואוזן לחיילים – ומשדרת תכנים פוליטיים ומפלגים אשר אינם עומדים בקנה אחד עם ערכי צה"ל. בשנתיים האחרונות, לאורך המלחמה, חיילים ואזרחים רבים, ובכללם גם בני משפחות שכולות, התלוננו פעמים רבות שהם מרגישים כי התחנה לא מייצגת אותם ואף פוגעת במאמצי המלחמה ובמורל"; וכן: "חמור מכך – אויבנו מפרשים את המסרים האלה לא אחת ככאלו שמועברים על ידי צה"ל".⁵ ציטוטים נוספים מלמדים כי השרים קבעו, כעובדה, שמדובר ב"תחנה שמכפישה את ישראל" (השר אמסלם); כי "אין שום גיוון בכתבים ובגל"צ" (השר לוי); כי לתחנה "קו שמאלי ברור" (השר שיקלי); כי "התחנה לא מייצגת את החיילים" (השרה סילמן); ועוד.⁶ טענות אלה, כפי שנראה בהמשך, לא רק שהן אינן מבוססות – הרי שהן גם אינן נכונות. העיקר בנקודה זו הוא כי האמור אך מוכיח כי ההחלטה התקבלה משיקולים פוליטיים מובהקים.

56. באותו היום שלח העותר מכתב מיצוי הליכים.

מכתב מיצוי ההליכים שנשלח על ידי העותר ביום 22.12.2025 מצ"ב כנספח 12

57. בהמשך לכך, הודיע שר הביטחון כי בכוונתו לפעול ליישום מיידי של ההחלטה. כך, ביום 22.12.2025 שלח שר הביטחון מכתב למנכ"ל משרד הביטחון (שפורסם מיד בתקשורת), על פיו "יש לפעול באופן מיידי ליישום ההחלטה, ובכלל כך יש להיערך לסיום העסקתם של העובדים, וכן לסיים התקשרויות עם ספקים, השימוש במבנה התחנה, חסויות ועוד. עוד פורסם כי שר הביטחון מינה את מנכ"ל משרד הביטחון לעמוד בראש צוות יישום סגירת התחנה. על רקע מעשים חד צדדיים אלה, המבקשים לייצר עובדות בשטח ולמנוע את האפשרות להכריע בעתירה זו, מוגשת בקשה לסעד ארעי וצו ביניים, אשר במסגרתה תפורטנה התפתחויות נוספות מהעת האחרונה ממש, המאוחרות להחלטה שניתנה בבקשה שהוגשה במסגרת עתירה אחרת למתן צו ביניים.

מכתב שר הביטחון למנכ"ל משרד הביטחון מיום 22.12.2025 בעניין יישום מיידי של סגירת התחנה מצ"ב כנספח 13

58. עתה, ולאחר שנדרשנו לתמצית העובדות, נעבור לדון במגוון הפגמים – הרבים, ובכל אחד ממישוריו של ההליך המנהלי – שנפלו בהחלטת הממשלה לסגור את התחנה. כפי שנראה להלן, מדובר בצבר בלתי נתפס ממש של פגמים – החל ממישור הסמכות, המשך במישור ההליך, וכלה במישור שיקול הדעת. פגמים אלה, כל אחד בנפרד ובוודאי בהצטברותם, מחייבים לבטל את ההחלטה שהתקבלה. ונסביר עתה בהרחבה.

ג. פגמים במישור הסמכות – סגירת גלי צה"ל מחייבת חקיקה ראשית

59. עיקרון חוקיות המנהל מורה שהרשות המבצעת מוסמכת לפעול אך מכוח הסמכה בחוק (ראו: בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80 (1949); דפנה ברק-ארזי משפט מינהלי כרך א' 97 (2010) (להלן: "ברק-ארזי"). אחת מהדוקטרינות המבוססות על עיקרון חוקיות המנהל הוא כלל ההסדרים הראשוניים, הקובע כי "מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות-המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית, שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה ההוראת המינהלית" (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 521 (1998) (להלן: "פרשת רובינשטיין")). הכלל מבוסס על שלוש הצדקות עיקריות, כאשר המרכזית בהן מעוגנת בעיקרון הפרדת הרשויות: "ראוי כי בית המחוקקים הוא שיקבע את שיקולי המדיניות אשר ינחו את הרשות השלטונית לצורך

⁴ זמין ב- <https://www.i24news.tv/he/news/news/politics/artc-ea2a48cb>

⁵ זמין ב- <https://www.maariv.co.il/news/politics/article-1264738>

⁶ זמין ב- <https://www.kan.org.il/content/kan-news/politic/982792/>

הפעלת סמכות מסוימת (בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי נ' ממשלת ישראל, פס' 17 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (2.7.2014) (להלן: "פרשת ייצוא הגז")).

60. לכלל ההסדרים הראשוניים שתי משמעויות: הראשונה היא הכלל הבסיסי. על פיו, וכמפורט לעיל, ראוי שהסדרים ראשוניים שייקבעו על ידי המחוקק ולא רשויות המנהל. על פי הפסיקה, הסדר ראשוני הוא פעילות המשפיעה על כלל הציבור או על מגזר שלם; הפעילות נועדה לתכלית ששנויה במחלוקת ציבורית ועשויה לעורר תרעומת בקרב אוכלוסיות שונות במדינה; מדובר בפעילות שאינה דחופה; וכן הלאה (ראו לעניין זה: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 38-39 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין (27.2.2006) (להלן: "פרשת ועדת המעקב"); פרשת רובינשטיין). הכלל הפרשני יוצא מנקודת הנחה לפיה מבחינה פרקטית, הרשות המחוקקת אינה יכולה לקבל את כלל ההכרעות העולות כדי הסדרים ראשוניים בעצמה. לפיכך, הרשות המבצעת יכולה אף היא להסדיר סוגיות שעולות לכדי "הסדרים ראשוניים", אך רק בכפוף להסמכתה לעשות כן על ידי הכנסת בחקיקה ראשית (ראו: פרשת ועדת המעקב; פרשת ייצוא הגז).

61. ודוק; מידת ההסמכה הנדרשת לטובת הפעלתו של הכלל הפרשני נגזרת, בראש ובראשונה, ממידת חשיבותו הציבורית ופגיעתו של ההסדר בזכויות אדם. הפסיקה קבעה בעניין זה, באופן עקבי, כי על מנת שהרשות המבצעת תוכל לבצע בעצמה הסדר ראשוני הפוגע בזכויות אדם או לקבוע בעצמה הסדר בעל השלכות רחב ניכרות, נדרש כי החוק יסמיכה לכך באופן מפורש וברור. ככל שההסדר משמעותי ופוגע בזכויות אדם באופן עמוק ורחב יותר, ההסמכה צריכה להיות ברורה ומפורשת יותר בהתאם (ראו: פרשת ייצוא הגז; דנג"ץ 9411/99 ארקו נ' ראש עיריית ראשון לציון (19.10.2009); רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל (6.3.2012); בג"ץ 337/81 מיטירני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337 (1983)).

62. חשיבותה של תקשורת עצמאית ונטולת פניות – היודעת לעמוד איתן מול השלטון – מודגשת בפסיקה, והכלל הוא שגם במקום בו הביקורת אינה נוחה לשלטון, אפילו אם מתקיימת בה מידה של חוסר צדק, קטנוניות או נזק, אין בכך הצדקה לפגיעה בחופש הביטוי (בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני, פ"ד מב(4) 30 (1989) (להלן: "פרשת שניצר").

"חופש הביטוי הוא גם חופש הביקורת והחופש להציב בשאלות מטרידות לנושאי השלטון. לעתים הביקורת אינה מוצדקת. לעתים היא קטנונית. לעתים היא מזיקה. אין בכל אלה כדי להצדיק את איסור פרסומה. מן הראוי הוא לחזור ולהדגיש את דבריו הנוקבים של השופט לנדוי, בבג"צ 243/62 [הנ"ל, בעמ' 2416: 'שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה מודרכת מלמעלה']".

63. יישום כללים אלה על ענייננו מחייב את המסקנה כי כל החלטה בעניין גלי צה"ל, קל וחומר ההחלטה שהתקבלה (קרי, סגירת התחנה) – צריכה להתקבל בחקיקה ראשית. ונפרט.

64. ראשית, דומה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי ההחלטה לסגור את גלי צה"ל תוביל לפגיעה בזכויות יסוד. במובן הברור ביותר, הרי שההחלטה תפגע – פגיעה מיידית וקשה – בחופש העיסוק ובזכות לקניין של עובדי גלי צה"ל, העותר. בגלי צה"ל ובגלגל מועסקים כאמור כ-135 עובדים, וסגירת התחנה תוביל לפגיעה – חמורה – בעיסוקם, שיסתיים באחת. על משמעות הפגיעה נעמוד בהמשך העתירה, תחת הדיון במידתיות במובן הצר והיקף הפגיעה – המשמעותי – בחופש העיסוק.

65. מעבר לכך, הרי שסגירת התחנה תצמצם, ובכך תפגע, בחופש הביטוי – פגיעה משמעותית כשלעצמה, אשר לה השלכה ישירה על כלל אזרחי ישראל, ובפרט מאזיני התחנה הרבים. עמד על כך בית המשפט העליון, בין היתר, במסגרת ע"א 8345/08 בן נתן נ' בכרי, פ"ד סה(1) 567, פס' 28 (2011):

"הטעמים להגנה על חופש הביטוי אינם נגזרים רק מתפיסתו כחלק מכבוד האדם. לחופש הביטוי הצדקה במישור החברתי הכללי. חופש זה נתפס כחיוני לקיומו ולהתפתחותו של המשטר הדמוקרטי. התפיסה היא כי באמצעות החלפת דעות ומידע באופן חופשי – ובפרט מידע אודות

רשויות השלטון ופעולותיו – יוכל הציבור לגבש עמדות בנושאים העומדים על סדר היום ולהפעיל ביקורת ופיקוח אפקטיביים על רשויות השלטון. התפיסה היא כי רק באמצעות שמירה על זכות הציבור לדעת ולהחליף דעות באופן חופשי ישמר שלטון העם".

ולעניין חופש העיתונות וחשיבותו, נפנה גם לדברים החשובים שנקבעו במסגרת דנ"א 2121/12 **פלוני נ' דיין**, פס' 52-53 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (19.9.2024):

"בנוסף, מקום שמדובר בפרסומים בעלי אופי עיתונאי יש להביא בחשבון גם את כובד משקלו של חופש העיתונות. חשיבותו של אינטרס זה ותפקידה המרכזי של עיתונות חופשית בחיים הדמוקרטיים נדונו לא אחת בפסיקה, לרבות בפסק הדין בערעורים (ראו, פסקאות 80-82 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה א' ריבלין וההפניות שם), ואין צורך לחזור על הדברים. לענייננו, די אם אזכיר כי **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. פרסומים מסוג זה מסתמכים לא פעם על מקורות שאינם פומביים או רשמיים ועשויה להיות בהם תועלת ייחודית לשיח הציבורי. זהו פועלה של העיתונות החוקרת. [...] דיווח כזה מוביל לא פעם לחשיפת מידע המצריך טיפול משפטי, משמעותי, אתי או אחר בידי הרשויות המוסמכות לכך. בשונה מכפי שנקבע בעניין עתון הארץ הראשון, לטעמי אין די בהבאת המידע לידי הרשויות, ולרוב ראוי כי המידע יובא גם לידיעת הציבור, על מנת שיוכל לגבש עמדה ביחס אליו ולכלכל את צעדיו בהתאם. הדבר אף מהווה תנאי הכרחי לשם התפתחותו של 'שוק דעות' חופשי, הנחוץ לתפקודה התקין של הדמוקרטיה. בנוסף, לא פעם טמונה חשיבות רבה דווקא בהיבט הציבורי של אירועים מסוימים, וזאת כהשלמה לטיפולן של הרשויות או כתחליף לו. מעבר לכך, שיח ציבורי בעניינים שבסמכותן של הרשויות חשוב גם כדי להבטיח את התנהלות התקינה ואת שקיפות מהלכיהן".

ובמסגרת בג"ץ 2996/17 ארגוני העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה (23.1.2019) (להלן: "פרשת התאגיד") – הבג"ץ שסיכל ניסיון דומה של הממשלה לסגור את תאגיד השידור הציבורי – נדונה בצורה פרטנית הפגיעה בשידור הציבורי ונפקותה כחלק אינהרנטי מחופש הביטוי. כך, בפס' 35-36 לפסק הדין החשוב לענייננו:

"על חשיבותה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומני כי אין צורך להכביר במילים. עיתונות חופשית משמשת כלי מרכזי בחשיפת מידע על השלטון ועל אחרים ובהבאתו לידיעת הציבור. בסמכותה ובכוחה של התקשורת לחקור את דרכי ניהולן של רשויות הממשל ושל אחרים, לחשוף דרכי ניהול בלתי נאותות ולבקורן. בשל תפקידים אלו, היו מי שכינו את העיתונות והתקשורת 'הרשות הרביעית' [...]. ככזו, **התקשורת מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים**. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך [...] לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מהשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של 'העיתונות המסורתית' ושל הרדיו והטלוויזיה והיותם במה לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וכזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח [...] העולה מן המקובץ מלמד כי התקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הדמוקרטית ושל ערכים דמוקרטיים רבים הקשורים בה.

רוב השחקנים במגרש התקשורת, הינם שחקנים פרטיים. העיתונות הכתובה כולה ורובם של ערוצי הטלוויזיה והרדיו בישראל, לרבות מערכות החדשות שלהם, הינם גופים פרטיים. תאגידי שידור פרטיים, אשר אין חולק גם על חשיבותם הרבה ועל החובה לשמור אף על עצמאותם, מתאפיינים, בין היתר, בניסיונם להשיא רווח לבעליהם. מטרה זו, המשותפת לכל התאגידים העסקיים באשר הם (ולאו דווקא אלו התקשורתיים), היא, כמובן, לגיטימית וראויה. עם זאת, במציאות שבה שוק התקשורת נשלט על-ידי קבוצה מצומצמת יחסית של בעלי אינטרסים, ישנו

חשש כי 'שוק הדעות' יכיל בתוכו מנעד דעות מצומצם בלבד (מתחם, אשר עשוי לשקף, כך יש להניח, את האינטרסים של בעלי השליטה בשוק, או לנטות לדעותיהם...). חשש זה מצדיק, בתפיסה המערבית האירופאית המקובלת (אשר יש לה רלבנטיות לענייננו, ולו בשים לב לחברותו של התאגיד באיגוד השידור האירופי, אך גם בשל שיקולים נוספים) – הטלת חובה על המדינה לפעול לתיקון המצב. מאחר שגיוונו של שוק הדעות לא יכול להיעשות באמצעות מתן זכות קנויה לכל אזרח להתבטא כרצונו באמצעי התקשורת ההמוניים, התגבשה התפיסה לפיה כדי למלא את חובתה הנ"ל – על המדינה לדאוג לכך שהתקשורת תנסה לשקף בפועל את מגוון הדעות והרעיונות הקיימים בחברה. כפועל יוצא מכך הרי משנוסד שידור ציבורי – אין לבטלו, כשם שאין לבטל מכרז שנערך, אף אם לא הייתה חובה לקיימו מלכתחילה".

66. וזה, בעצם, לב העניין. סגירת התחנה – קל וחומר שעה שהיא נעשית מטעמים פוליטיים זרים וציניים – תוביל הלכה למעשה לצמצום השידור הציבורי, שהוא בעל חשיבות משמעותית ביותר, ומובחנת, מגופי תקשורת פרטיים (כפי שמלמדים גם סקרים שונים ובהם הסקר שהזמינה הוועדה המייעצת עצמה). פגיעה בשידור הציבורי מגבשת פגיעה משמעותית ועצמאית בחופש הביטוי ובתקשורת החופשית, וכפועל יוצא גם בחופש העיתונות. אין אפוא אלא לראות במהלך לסגירת התחנה כחלק ממהלך רחב יותר – לפגיעה ביסודות ובעקרונות היסוד הדמוקרטיים במדינה – ואידך זיל גמור.

67. שנית, סוגיות הנוגעות לגל"צ, אופן פעולתה ואף מעמדה, מעוגנות במספר לא מועט של דברי חקיקה ראשיים של הכנסת. כזאת נעשה שלא בכדי, ובמודעות ברורה לכך שמדובר בסוגיות המחייבות חקיקה ראשית:

א. חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שרות), התשס"ה-2005. חוק מסדיר את סמכות גלי צה"ל לשדר פרסומות וחסויות. החוק מסדיר את היקף החסויות והפרסומות, כמו גם את הפיקוח על כך ומתן סמכות להתקין תקנות מכוחו. מדברי ההסבר עולה כי בהצעת החוק הממשלה ביקשה לחוקק את החוק נוכח לאקונה בחוק רשות השידור, ועתירה שהוגשה לבג"ץ שנתן דעתו לכך שיש להסדיר סוגיה זו – סמכות גל"צ לשדר פרסומות – במסגרת חקיקה ראשית:⁷

הצעת חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ד-2004

הגדרות

1. בחוק זה –

"גלי צה"ל" – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל;

דברי הסבר

כללי

במסגרת דיון בכ"צ 1551/02 רדיו קול רגע ואחרים נ' מפקד גלי צה"ל, החלוי ועומד, קבע בית המשפט העליון בשבתו כב"צ, כי מן הראוי להסדיר בחקיקה ראשית שידורם של שידורי חסות ותשדירי שירות בגלי צה"ל.

לאור האמור לעיל וכדי להבהיר את המצב המשפטי בכל הנוגע לסמכויות גלי צה"ל לשדר תשדירי שירות ושידורי חסות, מוצע להסמיך בחוק מיוחד את גלי צה"ל לשדר תשדירי חסות וכדורים, באופן שישקף הן מבחינת היקף השידורים והן מבחינת כמותם, את המצב הנהוג כיום.

פרק רביעי: לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק רשות השידור), שענינו תשדירי פרסומות והודעות, מאפשר לרשות השידור לשדר ברדיו תשדירי פרסומות והודעות תמורת תשלום; יחד עם זאת, אין התייחסות בחוק האמור לשידור תשדירי חסות כאמור בגלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (להלן – גלי צה"ל). בפועל, החל משנת 1982 משודרים בגלי צה"ל שידורי חסות במתכונת דומה לאלה המשודרים בערוץ 1 של רשות השידור, ומשנת 1984 – גם תשדירי מידע בעלי אופי פרסומי בנוגע למבצעים ולהטבות המיועדים לקידום רווחתם של המשרתים בכוחות הביטחון. אך בלא תיאור איכותי-השוואתי של מוצר מסוים.

567

הצעות חוק – הממשלה 116, ט"ו בתמוז התשס"ד, 5.7.2004

הדברים אפוא ברורים וחד משמעיים. בסוגיה הנקודתית של שידור פרסומות, סברה הממשלה וזאת על סמך עמדת בית המשפט העליון (כב' השופטים חשין, גרוניס ועדיאל) כי את סוגיית הפרסומות בגלי

⁷ זמין ב- https://www.nevo.co.il/Law_word/law15/MEMSHALA-116.pdf

צה"ל – יש להסדיר בחקיקה ראשית. למותר לציין כי קביעה זו נכונה שבעתיים עת עסקינן בהסדר שתכליתו סגירת התחנה.

ב. סעיף 85 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 המורה כי תדרי הרדיו העומדים לרשות המדינה יוקצו, בין היתר, לתחנת גלי צה"ל – תדר 96.6 המפורסם. נוכח חשיבות הדברים, נביא את סעיף 85 כלשונו:

85" (א) האפיקים ותדרי הרדיו העומדים לרשותה של מדינת ישראל על פי הסדרים בין-לאומיים, לשם שידורי טלוויזיה ורדיו, ישמשו –

(1) לשידורי תאגיד השידור הישראלי;

(2) לשידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל;

(3) לשידורים לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990.

(ב) שר התקשורת יקבע את סדרי החלוקה והשימוש באפיקים ובתדרי הרדיו האמורים בסעיף קטן (א)''.

(וראו בדומה: סעיף 7(א)(2) לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות רדיו ספרתיות, התשע"ב-2012; וכן סעיף 72(א)(2) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ס-1990).

עינינו הרואות: סעיף 85(א)(2) לחוק השידור הציבורי הישראלי מקצה בצורה פרטנית תדר לטובת גלי צה"ל. הסדרים משלימים המתייחסים לגלי צה"ל קיימים גם, כאמור, בסעיף 7(א)(2) לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות רדיו ספרתיות וסעיף 72(א)(2) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. מכאן, ברי כי סגירת התחנה מחייבת לבצע תיקון לנורמה – וזאת ניתן לעשות, בהינתן המעמד הנורמטיבי של חוק השידור הציבורי הישראלי ושני דברי החקיקה הנוספים – בחקיקה ראשית בלבד. שאחרת, נמצא את עצמנו מבטלים סעיף חוק של הכנסת באמצעות החלטת ממשלה. מדובר בדבר שהדין כמובן אינו מאפשר, בהתאם לעקרון המשפטי הבסיסי של מדרג נורמטיבי.

ג. סעיף 88 לחוק השידור הציבורי שכותרתו היא, לא פחות, "גלי צה"ל", מגדיר את התחנה, מפקדה, וכן סמכויות של מועצת השידור הציבורי על גלי צה"ל. הדברים שנאמרו לעיל לעניין סעיף 85 לחוק השידור הציבורי הישראלי יפים – בבחינת קל וחומר – לעניין סעיף 88 לחוק. ובפשטות: משמעות החלטת הממשלה, אילו תיוותר על כנה (ולא כך צריך שיהא), היא כי החלטה מנהלית תוביל הלכה למעשה לביטול וריקון מתוכן של סעיף חוק של הכנסת. זאת, בכל הכבוד, פשוט לא ניתן לבצע. חוק יכול לבטל החלטה מנהלית; לא להפך.

ד. עוד יצוין כי קיימים דברי חקיקה נוספים הכוללים התייחסות לתחנה, וראו למשל: סעיף 2 לחוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד-1984.

68. שלישית, דומה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי: (1) כי סוגיית סגירת גלי צה"ל היא סוגיה המצויה בלב ליבו של דיון ציבורי ער; (2) סגירתה תעורר תרעומת בקרב הציבור הרחב (כפי שכבר נוכחנו לראות); (3) סגירתה תשפיע על כלל הציבור בישראל; (4) ומדובר בפעולה שאינה דחופה – ולראיה, מדובר בסוגיה הנמצאת בבחינה כבר עשרות שנים. מכאן, אפוא, שבהתאם לתבחינים שנקבעו בפרשת ועדת המעקב העליונה – מדובר בסוגיה שמן הראוי (ולמעשה – חובה) להסדירה בחקיקה ראשית, במובחן מהחלטה מנהלית.

69. והגם שהדומיננטיות של גלי צה"ל וגלגלצ אינה נתונה למעשה במחלוקת, נזכיר כי לפי דו"ח מכון ון ליר שצוטט בתחילת הדברים, גלגלצ היא התחנה המואזנת ביותר בישראל, וביחד עם גל"צ, כמעט 1 מכל 2 מאזינים (45%) מאזינים לאחת משתי תחנות הרדיו הנ"ל. הדבר מוכיח, מזווית נוספת, כי יישום התבחינים שנקבעו בפסיקה מחייב כי החלטה על אודות עתידו של גוף תקשורת כה חשוב ומרכזי בישראל תתקבל בחקיקה ראשית של הכנסת.

70. רביעית, הסמכות הנטענת שמכוחה סבורה הממשלה כי בכוחה להורות על סגירת התחנה מצויה בסעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 המורה כי "הוראות הפיקוד העליון הן הוראות כלליות שיוציא הרמטכ"ל באישור שר הבטחון, והן יקבעו עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה" (ראו חוות הדעת המשפטית של המשנה ליועץ המשפטי, מר מאיר לוין, מיום 27.12.2021, שצורפה כנספח לדוח הוועדה המייעצת (להלן: "חוות דעת לוין")). נניח בצד את העובדה כי סעיף זה קובע סמכות לרמטכ"ל, במובחן משר הביטחון או הממשלה, ונסתפק בשלב זה בציון העובדה שסעיף זה מהווה – אם בכלל – הסמכה כללית בלבד. ודאי שאין מדובר בהוראה האוצרת די כוח להביא לסגירת גלי צה"ל, נוכח הפגיעה בזכויות אדם הטמונה בהחלטה והמשמעות הציבורית של הסוגייה.

חוות דעת לוין מצ"ב כנספח 14

71. ויודגש: עצם העובדה כי גל"צ הוקמה מלכתחילה בהחלטת ממשלה אינה מעלה או מורידה. מדובר בהחלטה שהתקבלה בשנת 1950 – כאשר סמכויות הרשות המבצעת, בראי התקופה, היו רחבות בהרבה, וממילא טרם ניתנה הפסיקה המחייבת בעניין הסדרים ראשוניים. יש לזכור כי הנחת המוצא, בהתאם להלכה הפסוקה, היא שהמחוקק – ככלל – לא התכוון להסמיך את רשויות המנהל לכונן הסדרים ראשוניים בעצמן (ראו: פרשת ייצוא הגז; בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002)). ומכאן, שלא ניתן לראות בהחלטה שהתקבלה שנתיים לאחר קום המדינה, לפני 75 שנה (!), ככזאת היכולה להצדיק – בוודאי בנסיבות של פגיעה קשה בזכויות אדם וכן בהינתן מארג חקיקה שלם המסדיר מאפיינים שונים הקשורים לתחנה – סטייה מהכלל הבסיסי שעל פיו מן הראוי שהסדרים ראשוניים יחוקקו על ידי הכנסת.

72. תימוכין לכך ניתן למצוא בפסיקות בעניין גיוס תלמידי הישיבות, מאז בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441 (1988) ועד בג"ץ רובינשטיין שניתן כעבור עשור, בשנת 1998. בעוד שבג"ץ רסלר דן בהסגרת הסוגייה שכללה באותו מועד מתן פטור ל-1,674 תלמידי ישיבות המהווים 5.4% ממחזור הגיוס, כעבור עשור, במסגרת בג"ץ רובינשטיין, נקבע כי כאשר מדובר ב-28,772 תלמידי ישיבות המהווים כ-8% ממחזור הגיוס – הדבר מחייב הסדרה בחקיקה ראשית. ובמילים אחרות, כדברי הנשיא ברק במסגרת בג"ץ רובינשטיין: "הכמות עושה איכות". ההיקש מדברים אלה לענייננו ברור.

73. במשך 75 השנים שעברו מאז התקבלה החלטת הממשלה, גל"צ וגלגלצ הפכו לשחקניות מרכזיות בשוק התקשורת ושיעורי האזנה שלהן הם משמעותיים ביותר. סגירת התחנה משפיעה על מאות חיילי ועובדי התחנה. התכנים המשודרים זוכים לאהדה רבה בקרב הציבור הישראלי, ובפרט בקרב המשרתים וכוחות הביטחון, הנהנים מעשרות מיזמים ייחודיים שמייצרת עבורם התחנה. התחנה היא כר פורה לתכנים בעלי ערך רב בתחום התרבות, חינוך ומורשת. מכאן, מובן כי לא ניתן להשוות את מצבה ומיצובה של התחנה בשנת 1950 למעמדה וחשיבותה לשיח הציבורי ולמאזיני הרדיו בישראל בשנת 2025, והדברים פשוטים.

74. עניינו הרואות: סגירת התחנה תוביל לפגיעה – קשה ומשמעותית – בזכויות יסוד. גם של עובדי גל"צ, אך גם של הציבור הרחב, שיצומצמו עד מאד אפשרויות הצריכה שלו של שידור ציבורי. מאפייניה של ההחלטה שהתקבלה זועקים הסדר ראשוני, ובפרט נוכח הדיון הציבורי המשמעותי סביב סוגיה זו. הסמכה מפורשת – בוודאי במידה הנדרשת – אינה בנמצא. מנגד, מעמדה של גל"צ מוסדר בחקיקה, והחלטה מנהלית על סגירתה הלכה למעשה תוביל לביטול דה-פקטו של סעיפי חוק שחוקקה הכנסת.

75. מכאן מתבקשת מסקנה אחת ויחידה: אין כל אפשרות להורות על סגירת גלי צה"ל שלא באמצעות חוק. מדובר, אפוא, במקרה מובהק – ממש textbook – לעניינים המחייבים חקיקה ראשית. בדומה לכך נקבע בפרשת רובינשטיין כי "יש מקרים שבהם הרשות המבצעת צריכה להימנע מהכרעות עקרוניות בסוגיות חברתיות בסיסיות, השנויות במחלוקת ציבורית קשה, ולהניח את ההכרעה למחוקק" (שם, בפס' 19).

76. עוד יצוין, במישור המוסדי, כי קיימת בעייתיות אינהרנטית בכך שההחלטה התקבלה על ידי שר הביטחון ואז על ידי הממשלה. משעה שמדובר בתחנת רדיו העוסקת בענייני השעה ובאקטואליה, ברי כי כל החלטה של דרג נבחר – תהא אשר תהא – חשודה מיסודה בכך שמאחוריה שיקולים פוליטיים. אשר על כן, מבחינה מוסדית, וגם אם ייקבע כי ההחלטה אינה מחייבת חקיקה ראשית וניתן לבצעה בהחלטה מנהלית – הרי שבכל הנוגע לגורם המנהלי שיקבלה – מן הדין שיהיה זה גורם אובייקטיבי מקצועי ולא גורם נבחר-פוליטי. ובמילים אחרות: במקרה זה, כאשר מדובר ביחידה צבאית, הגורם שמבחינה מוסדית הוא בעל הסמכות וביכולתו לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים (והם בלבד) לעניין – חייב להגיע מתוך הצבא, ולא מתוך המערכת הפוליטית. כפי שהראינו, במקרה זה עמדת הצבא נדחקה לקרן זוית, ולא בכדי.

ד. פגמים במישור ההליך

77. כפי שתיארנו לעיל, ההליך שהתנהל – היה עקום ביותר, לשון מאופקת. לכך מספק נפקויות משפטיות המצדיקות, כשלעצמן, את בטלות ההחלטה. נעמוד עתה אפוא על הפגמים התהליכיים המשמעותיים שנפלו בהחלטה, ובפרט בכל הנוגע לעבודתה ומינויה של הוועדה המייעצת.

78. הערה מקדימה ראשונה: בחוות הדעת העדכנית, קבע הייעוץ המשפטי לממשלה כי סגירת התחנה מחייבת חקיקה ראשית. כמובן שחוות הדעת העדכנית – שנתנה משקל גם לשינויים ולמהלכים נוספים שמקדמת הממשלה בימים אלה במקביל – היא המחייבת. אך כדי שהדברים יהיו ברורים, הרי שגם בחוות דעת לויין לא נקבע כי ניתן לקבל כל החלטה ובכל דרך על ידי הממשלה; אלא – לאחר קיומו של הליך תקין בהתאם לכללי המשפט המנהלי. אכן: לפני קבלת ההחלטה "נדרשת השלמת עבודת המטה בידי משרד הביטחון וצה"ל" (דו"ח לויין, בפסקה 36). ממילא, כפי שנראה להלן ובהרחבה, גם אם הממשלה הייתה מוסמכת לקבל את ההחלטה (וכמפורט לעיל ובהרחבה – היא לא) – הרי שהיא הייתה מחויבת לקיים הליך נאות בהתאם לכללי המשפט המנהלי – מה שלא התקיים בענייננו.

79. הערה מקדימה שנייה: הפגמים כפי שיתוארו להלן הם בעלי משמעות הן במישור התהליכי, הן ביחס למישור שיקול הדעת. לאמור, הפגמים התהליכיים, ובפרט הרכב הוועדה, השתקת גורמים רלוונטיים, וכו' – מוכיחים את הפגם בשיקול הדעת שביסוד ההחלטה, ובעיקר את קיומם של שיקולים זרים משמעותיים, המחייבים את ביטולה. נעמוד על הדברים בתמצית.

1ד. הרכב הוועדה – הרכב פוליטי ופסול שנבחר כדי להבטיח את התוצאה הרצויה על ידי שר הביטחון

80. בטרם נדרש לדברים, נפנה להנחיית היועמ"ש מס' 1.1502 מיום 13.1.2003 (עודכנה במאי 2020) שכותרתה "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן" (להלן: "הנחיית היועץ ועדות מייעצות").

הנחיית היועץ ועדות מייעצות מצ"ב כנספח 15

81. כאמור, בענייננו העובדות מלמדות כי הוועדה המייעצת לא ביקשה לבחון את הדברים נכוחה, אלא אך ליתן "חותמת כשרות" להחלטת שר הביטחון שהתקבלה הרבה קודם לכן. ראשית הדברים בכך שלא הייתה שום הצדקה להקים את הוועדה המייעצת שתבחן סוגיה זהה לזו שנבחנה על ידי ועדת זמיר כשנתיים קודם לכן בלבד. אין לכך הסבר מניח את הדעת לא בכתב המינוי, לא בדו"ח הוועדה ולא בהחלטת הממשלה.

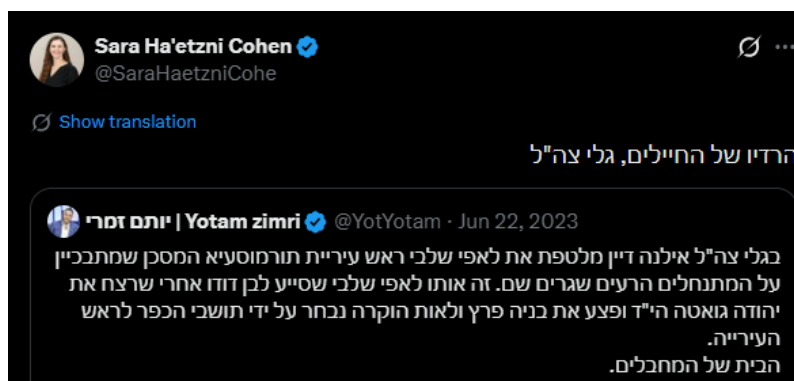
82. כמו כדי לוודא שהמלצת הוועדה תכשיר (שמה תלבין) את החלטת השר שכבר התקבלה הלכה למעשה, הונדס על ידי השר הרכב ועדה בה קיים רוב מובהק לגורמים המזוהים עימו פוליטית ו/או כאלה שכבר הביעו עמדה לעומתית לתחנה. כך, למשל, מזכיר הוועדה, מר מלכא – כיהן כמנכ"ל משרד התקשורת תחת שר התקשורת שלמה קרעי. מר מלכא התבטא פומבית נגד גלי צה"ל, לא אחת, עוד קודם למינויו לוועדה. למשל, מלכא התבטא מספר פעמים בדבר הצורך לקדם את הוצאת גלי צה"ל משליטה צבאית, ולאפשר פתיחת תחנות רדיו

ארציות פרטיות, וכתב טורי דעה מנומקים ומפורטים בעניין.⁸ כלומר, עוד לפני מינויו לוועדה אשר אמורה להמליץ לשר הביטחון כיצד לנהוג בגלי צה"ל, שעה שאחת האפשרויות שאמורה להידון היא הותרת גלי צה"ל על כנה (כפי שקבעה רק זמן קצר לפני ועדה מקצועית, היא ועדת זמיר) – כבר נודעה ברבים עמדתו של מלכא בנושא זה. הגם שכך, ולמעשה – נראה שבשל כך, הוא מונה לוועדה, וכן לתפקיד מזכיר הוועדה.

83. אך לפני ימים מספר הוגשה (במסגרת בג"ץ 50152-08-25) תגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה בעתירה שבה התבקש ביטול מינויו של מר מלכא וגורם נוסף כחברי הוועדה הציבורית לפי סעיף 1א לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. בעניין זה קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי –

"מהנתונים המפורטים בעתירה ומהמסמכים שצורפו לתגובה המקדמית לעתירה מטעם הכנסת (להלן: תגובת הכנסת) עולה, כי למשיבים 6-7 [מר מלכא הוא משיב 7 לעתירה – הח"מ], חברי הוועדה שמונו על-ידי יו"ר הכנסת, זיהוי פוליטי מובהק, מתמשך ובעוצמה גבוהה למפלגת הליכוד, ולאחד מהם (מר מלכא) גם זיקות פוליטיות לליכוד מהשנים האחרונות. מינויים מעורר חשש אובייקטיבי כבד משקל להטיה מובנית לטובת מפלגת הליכוד. תוצאה זו חריגה גם במבט השוואתי אל מול מינוי ים של חברי ועדה לאורך השנים – זיהויים הפוליטי של ד"ר כהן ומר מלכא הוא למפלגתו של יו"ר הכנסת, היא מפלגת השלטון; וחמור מכך, זיהויים הפוליטי של השניים הוא לאותה מפלגה, כך שנתון להם רוב מובנה בוועדה הציבורית, שרוב החלטותיה מתקבלות בהצבעת רוב, באופן המקים חשש ממשי למשוא פנים ולהטיה בפעולת הוועדה, הן באופן המיטיב עם מפלגת 'הליכוד', הן באופן הפוגע במפלגות אחרות. מן העבר השני, מנתוני המועמדים, ומשיקולי יו"ר הכנסת כפי שהובאו בתגובת הכנסת, לא עולה כי חברי הוועדה בעלי הזיהוי הפוליטי הם בעלי ניסיון או כישורים מקצועיים רלוונטיים לעבודת הוועדה, בשים לב למאפייניה ולתפקידיה ובשים לב לאופי המינויים לוועדה שנעשו בעבר; וגם בכך יש כדי להעצים את הקושי הנובע מההחלטה על מינויים ולהעלות חשש כבד ולמעלה מכך שהשיקולים שהובילו לבחירתם לא נועדו להגשים את תכליות החוק".

84. בדומה, גבי שרה העצני-כהן – היא פעילת ימין מוכרת, שהתבטאה בצורה פומבית נגד גל"צ. ומכיוון שאין טוב ממראה עיניים, נביא שתי דוגמאות להתבטאויות כאלה מהימים 20.2.2024 ו-22.6.2023 בהתאמה:⁹



⁸ ראו למשל: <https://tinyurl.com/hxktnh9r>; <https://www.inn.co.il/news/362494>

⁹ ראו למשל:

<https://x.com/SaraHaetzniCohe/status/1760005404875207168>; <https://x.com/SaraHaetzniCohe/status/1671784471970889728>

85. "גלי צה"ל נגד מדינת ישראל"; או ציוץ הנלווה לציוץ אחר שבו מוגדרת גלי צה"ל "הבית של המחבלים" – זוהי מי ששר הביטחון בחר למנות כדי לקבוע את גורל גלי צה"ל.

86. עולה מן האמור, מפורשות, כי לוועדה מונו אנשים שעמדתם הייתה ידועה מראש. כפי שהודיע שר הביטחון עצמו, אכן "מי שהיה לא יהיה", ושר הביטחון דאג שכך יהיה באמצעות הינדוס הרכב ועדה שעמדתו ידועה מראש.

87. במסגרת הנחיית היועץ ועדות מייעצות נקבעו בסעיף 5, תחת הכותרת "בחינת מינוי חברי הוועדה", כדלקמן:

"בין היתר, במסגרת זו ייבחנו קיומן של זיקות לשר בקרב המועמדים לחברות בוועדה. זאת, היות שבחירה בחברי ועדה בעלי זיקה לשר (או שר אחר) מעוררת קושי בהיבט ניגוד עניינים, או מראית עין של ניגוד עניינים, וחשש כי מינוי אותו חבר ועדה התקבל מתוך שיקולים זרים. זאת ועוד, כאשר מדובר במינוי מועמד לתפקיד נציג ציבור בוועדה, קם החשש כי קיומה של זיקה משמעותית לשר הממנה תהפוך את המועמד דה פקטו לנציג השר ותקשה עליו לשמש כנציג הציבור בוועדה. בהתאם, יש לבחון אם למועמד לחברות בוועדה יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה. כמו כן, אין להמליץ על מינוי מי שיש לו זיקה כאמור, זולת אם נמצא כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתו של הגוף אליו הוא מיועד להתמנות, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת, בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לאותה כהונה".

88. בענייננו, כאמור, ללפחות שניים מתוך חברי הוועדה זיקה פוליטית ברורה, ואף דעה מוקדמת בעניין שהם נדרשו להכריע לגביו – המקימה ניגוד עניינים מובהק.

89. ואת מי נמנע שר הביטחון מלמנות כחבר בוועדה? ובכן, כל גורם בעל ידע או מומחיות, דוגמת נציגים של הצבא, נציג עובדי התחנה (ועל כך מיד), או מומחים לתקשורת. גורמים אלה, שבוודאי היו יכולים לתרום לוועדה המייעצת – נותרו מחוץ לה, וכאמור לא בכדי. הרכב הוועדה נקבע אפוא לא כדי להבטיח עבודה תקינה ומעמיקה והגעה למסקנות הנכונות – אלא במטרה לוודא שיקלע לעמדת שר הביטחון.

90. הבעייתיות שבהרכב הוועדה נגלית גם מהעובדה שלוועדה כאמור לא מונו בכלל מומחים בתחומים שבליבת ההחלטה שהוועדה אמורה להתקבל – אנשי תקשורת, משפטנים, אנשי צבא, וכיו"ב. וזאת, בניגוד גמור, להרכב ועדת זמיר – בה ישבו אנשי אקדמיה, קצין בכיר, מפקד לשעבר של גלי צה"ל, וכיו"ב. זהו ההבדל בין ועדה שרצתה באמת ובתמים לבחון את הדברים ולהגיע להחלטה מושכלת (ועדת זמיר), לבין ועדה שמונתה רק כדי לאשר את ההחלטה שהתקבלה מראש על ידי הגורם הממנה.

91. ובהקשר זה, נפנה לאמור בסעיפים 1-2 בהנחיית היועץ ועדות מייעצות:

"במסגרת סמכותו של שר המופקד על תחומי פעולה, נדרש הוא לעתים להתייעץ עם מומחים ועם נציגים מן הציבור. לשם כך נוהגים שרים להקים ועדות ציבוריות, הכוללות מומחים, על מנת שיבחנו סוגיות ובעיות שונות ויגישו המלצותיהן. מובן, כי למסקנות והמלצות ועדה מייעצת אין כל מעמד משפטי מחייב. עם זאת, ככל שהשר מבקש להתבסס על מסקנות והמלצות הוועדה בהפעלת סמכויותיו או בקביעת מדיניות, מהוות אלה חלק מן ההליך המינהלי, על כל המתחייב מכך. נוכח אופייה המיוחד של ועדה ציבורית מעין זו, יש להקפיד כי הוועדה תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות בתחום מסוים. במסגרת זו, מן הראוי שוועדה ציבורית תשתף ותשקף מגוון דעות של מגזרים שונים ושל האקדמיה, ותקיים את חובת הייצוג ההולם, במיוחד כשעל הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל. יודגש, כי להקפדה על הרכב מאוזן חשיבות רבה לצורך בחינת ההחלטה המינהלית בשדה המשפטי. בעוד בית המשפט נמנע, ככלל, מלהתערב במדיניות שנקבעה על סמך עבודת מטה מסודרת, מאוזנת ומקצועית, קיים חשש כי בית המשפט יפסול מדיניות שנקבעה בהתאם להמלצות ועדה שהרכבה היה בלתי מאוזן, או נגוע בניגוד עניינים".

92. מדובר במושכלות יסוד ובדברים ברורים מאליהם – לכולם, אך כפי שראינו, לא לשר הביטחון ולממשלה. הוועדה המייעצת כאמור, היא הרבה דברים – אך בוודאי שהרכבה אינו משקף "מגוון דעות של מגזרים שונים", הגם שאין מחלוקת כי היא דנה בנושא אשר "על הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי

משקל" (לשון מאופקת). וכפי שנקבע בהנחיה, כאשר הרכב הוועדה הוא "בלתי מאוזן, או נגוע בניגוד עניינים" – בדיוק כמו בענייננו – הרי שבית המשפט לא יהסס לבטל החלטה המבוססת על החלטה של ועדה שכזאת.

93. ושלא בשולי הדברים יצוין, כי במסגרת הנחיית היועץ ועדות מייעצות נקבע כי "מבחינה פרוצדורלית, על מנת לאפשר עמידה בהוראות ולהנהיג שקיפות מליאה, יש לחייב מועמד למינוי כחבר ועדה מייעצת לחשוף כל עניין אישי או סקטוריאלי בנושא הנבחן. לשם כך ימלא כל מועמד לשמש כחבר בוועדה מייעצת שאלון, וכן יחתום על התחייבות להודיע ליועץ המשפטי למשרד הרלוונטי על כל שינוי בפרטים שמילא בתקופת עבודת הוועדה". בהתאם לכך, להנחייה צורף נוסח של שאלון אותו נדרשים למלא חברים בוועדה מייעצת – הכולל בין היתר פרטים בדבר השכלת המועמד; ניסיון ותפקידים קודמים; וכן להצהיר על זיקה לתחום הפעילות של הוועדה המייעצת וכן להצהיר על זיקות – אישיות או פוליטיות. והנה, למיטב הידיעה, חברי הוועדה המייעצת בענייננו לא מילאו שאלון זה. ממילא, דו"ח הוועדה לא כולל שום התייחסות של חבריה להתבטאויות קודמות, ונחרצות, שלהם – בעניין שלגביו ישבה הוועדה על המדוכה.

94. הגם שהפסול באופן התנהלות שכזה ברור על פניו ועולה מהנחיית היועץ ועדות מייעצות, נוסף למען הסר ספק כי גם הדין רואה בחומרה דרך התנהלות שכזאת. כך, למשל, במסגרת בג"ץ 496/81 אללטיף נ' מנכ"ל משרד החינוך והבריאות, פ"ד לו(2) 415 (1982) נדון מקרה שבו עותר התמודד לתפקיד מנהל בית ספר והופיע בפני ועדה מייעצת. הוועדה בחרה להמליץ על מועמד אחר, והעותר טען כי יש לפסול את החלטת הוועדה שכן הרכב הוועדה המייעצת היה מוטא נגדו. טענתו התקבלה, תוך שנקבעו הדברים הבאים:

"דעתי, על-כן, היא, שהעותר הצליח להראות, שאצל אחד מחברי הוועדה, מר קאסם, הייתה קיימת בעת הדיון בוועדה נטייה מראש להעדיף אדם ממשפחת ראש המועצה, ולחבר הוועד מר סלח הייתה נטייה להעדיף את הזוכה על-פני העותר, ושנטיית אלה לא היו תוצאה של שיקולים השייכים לעניין. ניתן להגיד, כפי שנאמר בבג"ץ 685/78 [1] הנ"ל, בעמ' 771, 'כי לבם של שני חברי ועדה אלה לא היה פתוח לשכנוע הדדי, להתרשמות מחודשת, ולשקילה מחדש'. בכך יש עליה מספיקה לפסול את המלצת הוועדה ובעקבות זה את המינוי שנעשה ולהורות על עריכת מכרז חדש למשרה בפני ועדת בוחנים בהרכב שונה מאלה שהשתתפו בוועדה הנ"ל. על-כן אני מציע, שהצו-על-תנאי יהיה למוחלט".

סיטואציה דומה נדונה במסגרת בג"ץ 606/86 עבדל-חי נ' משרד החינוך והתרבות, פ"ד מא(1) 795 (1987), שם נדון מקרה שבו חבר ועדה בחר במועמד על רקע לחצים פוליטיים שהופעלו עליו. גם במקרה זה נפסל המינוי, תוך שנקבעו בין היתר הדברים הבאים:

"כפי שעולה מתצהירו של מר בראשי, אכן הייתה פניה טלפונית של חבר-כנסת דראושה אל יו"ר ועדת המכרז, דבר שיש להצטער עליו. לא שמענו את דברי חבר-כנסת דראושה, ועל-כן אמנע מהבעת דעה על מעשיו ואעיר רק באופן כללי, שאסור להפעיל השפעה בעלת מגמות מפלגתיות-פוליטיות על בחירתו של מנהל בית-ספר, ועירוב שיקולים מפלגתיים שיקולים המקצועיים הרלוונטיים לבחירת מנהל לבית-ספר יש לה השפעה משחיתה כפשוטה. במקרה שלפנינו, יש בכך פגם כפול ומכופל, שהרי מדובר על בחירתו של מנהל בנסיבות, אשר – לפי ידיעת כל המעורבים בעניין – הייתה בגדר שלב שני וחוזר של הבחירה, אחרי שהמכרז הקודם בוטל על-ידי בית המשפט בשל פגם שנבע מהתערבויות פוליטיות. למרבה הצער, מה שגרם בסיבוב הראשון לפסילת המכרז חזר על עצמו, כאילו מאומה לא אירע.

מר בראשי טען, כי לא הושפע מן הפנייה; דא עקא, שבחירתו הייתה, במקרה או שלא במקרה, אותה בחירה, אשר עליה באה ההמלצה המפלגתית [...] אגב, אין בכך גם כדי למעט מן החובה (ראה בג"ץ 496/81 [1] הנ"ל, בעמ' 421 מול אות השוליים ד), לפיה חבר ועדה, אשר יש לו יחסי קירבת משפחה אל מי מן המועמדים, איננו צריך ליטול חלק בשלב זה מדינוניה של הוועדה, וכי עליו להודיע מראש על זיקתו למועמד מן המועמדים, כדי שהבחירה תיעשה רק על-ידי חברי ועדה בלתי תלויים ונטולי משוא פנים. הדיונים צריכים להתנהל באווירה של טוהר מידות, אשר בה ההקפדה על המינהל התקין ועל שיקול הדעת הענייני תבוא לידי ביטוי מוחשי, גלוי ומורגש".

95. דברים אלה יפים גם לענייננו. על הוועדה המייעצת, כגוף מנהלי, לקבל את ההחלטה בלב פתוח ונפש חפצה, ולא כתוצאה מדעות מוקדמות והשתייכות פוליטית. די בכך כאמור כדי להורות על ביטול ההחלטה.

2ד. הליך בזק חפז והיעדר תשתית עובדתית

96. פגם הליכי נוסף (וחמור במיוחד) בהליך מצוי באופן קבלתה של ההחלטה על אודות סגירת התחנה: בהליך בזק, וללא תשתית עובדתית רלוונטית.

97. כידוע, "החלטתה של רשות סטטוטורית [...] חייבת להישען על נתונים בדוקים, היכולים לשמש תשתית סבירה להחלטתה ומבססים אותה" (בג"ץ 869/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2) 1, 50 (1987)). אי עמידה בחובה זו מהווה פגם בהליך (ברק-ארז, כרך א', בעמ' 461-463). החשיבות של החובה לבסס החלטה מנהלית על תשתית עובדתית מוצקה מבוססת על ההנחה כי ביצוע תקין של ההליך המנהלי מגדיל את הסיכוי להגיע לתוצאה הנכונה, ובנוסף מגדיל את אמון הציבור, "שכן היותם של הליכי תהליכי קבלת החלטות מסודרים, שיטתיים, נגישים ושקופים תורמת לתחושתו של הציבור כי ההחלטה נתקבלה בכובד ראש ולא 'כלאחר יד'" (בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרעי ישראל, פסקה 35 (9.6.2011)).

98. הפסיקה התוותה ארבעה תנאים מצטברים שעל הרשות לעמוד בהם במסגרת חובה זו: (1) איסוף נתונים טרם קבלת ההחלטה; (2) יש לבסס את ההחלטה רק על הנתונים הרלוונטיים שנאספו; (3) על הנתונים הרלוונטיים שעליהם התבססה ההחלטה להיות אמינים (בהתאם למבחן הראיה המנהלית וסטנדרט של סבירות); (4) הנתונים שעומדים בתנאים הנ"ל, צריכים לבסס תשתית עובדתית מוצקה במידה מספקת לקבלתה (ראו: בג"ץ 987/98 יורונט נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, פסקה 10 (1994) (להלן: "פרשת יורונט")).

99. ודוק; ככל שההחלטה של הרשות המנהלית מורכבת יותר ובעלת השלכות רחבות יותר, החובה המוטלת עליה כבדה יותר (ראו: 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983) (להלן: "פרשת ברגר"); ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד לט(2) 225 (1985) (להלן: "פרשת ניימן"); פרשת יורונט). זאת ועוד; כאשר ההחלטה העומדת לבחינה פוגעת בזכויות אדם, התשתית העובדתית צריכה להיות מבוססת על ראיות "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות" (פרשת שניצר, בעמ' 637; ברק-ארז, כרך א', בעמ' 447; פרשת ניימן).

100. ומהכלל אל הפרט. נעמוד על הדברים בהרחבה שכן קיימת חשיבות רבה – גם במישור ההליכי וגם במישור שיקול הדעת כאמור – לאופן שבו התנהלה הוועדה בפועל. כפי שנראה להלן, מדובר במקרה קלאסי שבו ההחלטה התקבלה מראש, ובהתאם – הוועדה פעלה בצורה רשלנית, מתוך ראיית מנהרה: מתן משקל יתר ל"ראיות" מפוקפקות התומכות בהחלטה שכבר סומנה מראש, והתעלמות זועקת מראיות ועובדות הסותרות את ההחלטה הפרלמנטרית – כולל ממידע שביקשה והזמינה הוועדה בעצמה.

פגם ראשון – הליך בזק חפז שהוביל לכך שהגורמים הרלוונטיים לא הספיקו להשמיע את עמדתם בפני הוועדה
101. עם פרסום דבר מינוי הוועדה, בו ביום, הודיע השר כ"ץ כך: "מיניתי היום את הוועדה לבחינת מעמד גלי צה"ל על מנת שתגיש לי בתוך 50 יום המלצות ביחס לעתיד התחנה", הודיע כ"ץ. "הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה".¹⁰ דומה שאין בנמצא דוגמה פנטסטית יותר לקביעת התוצאה עוד לפני שהוועדה קיימה ולו דיון אחד, וכמובן – לאופן שבו מאותה הגורם המינהלי (השר) לוועדה מהי המסקנה הרצויה. בפועל, מדובר כמעט בהכתבה של התוצאה המתבקשת.

102. נאמנים למנדט שהתקבל – החלטה ידועה מראש – לוח הזמנים שבמסגרתו פעלה הוועדה היה חריג במופגן. כפי שצוין בקצרה קודם לכן, הוועדה מונתה ביום 11.8.2025, בתוך חופשת הקיץ. לכתחילה דרש כ"ץ כי מסקנותיה תוגשנה עד ליום 30.9.2025. בהמשך הוארכה פעילות הוועדה עד ליום 28.10.2025 (כידוע, החודשים ספטמבר-אוקטובר כוללים את חופשות חגי תשרי). בהינתן כובד השאלה שעל הפרק, מובן כי קביעת ותיחום לוח זמנים כה צפוף לא אפשר הידרשות רצינית לסוגיות שעל הפרק. פועל יוצא מהאמור היה, כי גם גופים בעלי חשיבות לא היו יכולים להעמיד בפני הוועדה את כלל המידע הרלוונטי.

¹⁰ זמין ב- <https://www.israelhayom.co.il/culture/radio/article/18606526>

103. כך למשל, ביום 25.8.2025 פורסם "קול קורא" להגשת חומרים בפני הוועדה, בזו הלשון:¹¹



קול קורא להגשת חומרים בפני הוועדה לבחינת פעילות גלי צה"ל:

ביום 11.8.25 מינה שר הביטחון ועדה מייעצת לשר הביטחון לבחינת מעמדה ומתכונת הפעלתה של תחנת גלי צה"ל. הוועדה נדרשה לתת דעתה על מודלי ההפעלה של התחנה ולהמליץ על אופן ההפעלה המיטבי, בפרט לאור הימשכות המלחמה אותה נושאים על גבם לוחמי הסדיר, הקבע והמילואים. בטרם תגבש את עמדתה, הוועדה מזמינה את הציבור להביע עמדה בכתב בדבר פעילות גלי צה"ל. את ניירות העמדה יש לשלוח לכתוב מייל: vaadatglz@gmail.com עד ליום 4.9.25 בשעה 23:59. במסגרת ההתייחסויות נבקשכם להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:

1. מודל ההפעלה הראוי לגלי צה"ל.
2. התכנים שראוי שישודרו בתחנת רדיו צבאית.
3. השפעות תחנות גלי צה"ל וגלגל"צ על שוק הרדיו בכלל.

104. הקול הקורא התיר הגשת עמדות בתוך 10 ימים בסך הכל. בהילות זו גרמה לכך שבפני הוועדה לא עמדו עמדות רלוונטיות, ודאי לא בצורה סדורה וראויה.

105. להמחשת הדברים נציין, כי ביום 11.10.2025 פנתה האגודה הישראלית לתקשורת ליו"ר הוועדה.

פניית האגודה הישראלית לתקשורת ליו"ר הוועדה המייעצת מיום 11.10.2025 מצ"ב כנספח 16

106. כעולה ממכתבה, עליו חתום פרופ' עמית שכטר, האגודה הישראלית לתקשורת היא הארגון המקצועי של חוקרות התקשורת בישראל וחוקריה. האגודה שנוסדה ב-1995 מאגדת כמאתיים חברות סגל וחברי סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה בישראל – אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות – וכן תלמידות מחקר ותלמידי מחקר מתקדם, וחוקרות וחוקרים עצמאיים. מטרתה לקדם את מחקר התקשורת והוראתה, לחזק את הבסיס המדעי של חקר התקשורת ותחומי ידע משיקים ולעודד שיח ציבורי ודמוקרטי בסוגיות אלו.

107. במכתבה תמחה האגודה על לחץ הזמנים והחיפזון בכינוס הוועדה ובאיסוף חוות הדעת על ידה. לדבריה, "מצד אחד, מדובר בנושא כבד משקל ובעל השלכות נכבדות על החברה הישראלית בכלל ועל ענף התקשורת בפרט, ומצד שני רק לפני מעט למעלה משנה הוגש לשר הביטחון מסמך המלצות בנושא זה על ידי 'הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל' בראשות מי שהיה אז המנהל הכללי של משרד הביטחון, הרמטכ"ל רא"ל אייל זמיר. במהלך השנה הזו לא חל כל שינוי רלוונטי לנושא הדיון – בענף התקשורת בכלל ובגלי צה"ל בפרט, המצדיק עיון מחודש בסוגיה זו".

108. כמו כן, מחתה האגודה על כך שבועדה הקודמת, כמו גם בוועדה זו, לא נמצא מקום לנציגות רשמית מטעם האקדמיה ולא זומנו להעיד בפניהן מומחים החוקרים ומלמדים את הנושא שנים רבות (קרי: חברות סגל וחברי סגל אקדמי בתקשורת, משפטים, מדע המדינה וכיו"ב העוסקים בשידור ציבורי וברגולציה של תקשורת, או תלמידות מחקר ותלמידי מחקר העוסקים במחקר התחום במסגרת המוסדות האקדמיים). הודגש, כי "המחקר בנושא גלי צה"ל איננו רב, אך ערכו לא יסולא בפז, בהיותו מקור מוסמך ללא פניות לידע בנושא מהיבטיו החברתיים, ההיסטוריים, האסדרתיים, החוקיים וכיו"ב". האגודה הטעימה כי "משנתבשנו לבסוף להביע את עמדתנו, נוכל בשל קוצר הזמנים להביע אותה בקצרה ולקוות שגם הוועדה, נוכח הבנת האתגר שהוצב בפניה והיקפו תבחר להעמיק את הדיון הציבורי ולא להאיצו".

109. הנה כי כן, החיפזון בעבודת הוועדה הביא לכך שלא ניתן היה להביא ולהשמיע בפניה עמדות חשובות ביותר.

¹¹ זמין ב- <https://www.mod.gov.il/media/iemhyp0a> /נספח-ג-קול-קורא.pdf

פגם שני – התעלמות מדו"ח זמיר ומהראיות הברורות ליישומו נוטלת את העוקץ מקביעות הוועדה המייעצת

110. כפי שהצגנו וכללנו מהשתלשלות העניינים שלעיל, מדובר בוועדה שהוקמה **זמן קצר ביותר** לאחר שוועדה קודמת סיימה והשלימה את עבודתה, באותו העניין בדיוק – היא ועדת זמיר. סמיכות הזמנים שבין סיום פעולת ועדה אחת והקמת ועדה אחרת – מלמדת על כך שהמטרה בהקמת הוועדה הייתה לגבש מסקנות שונות, על מנת לאפשר קבלת החלטה אחרת, וזאת ללא שינוי בתשתית העובדתית הרלוונטית (ולמעשה, כל שחל שינוי, הרי שהיה בו רק כדי לחזק את מסקנות ועדת זמיר). ובפשטות: לא היה כל טעם לכנס ועדה מייעצת לשר הביטחון לדון **באותו העניין בדיוק** שנדון על ידי ועדה אחרת לפני זמן קצר. מכאן מתחייבת המסקנה הפשוטה כי ה"שורה התחתונה" שאליה הגיע הוועדה הקודמת לא נשאה חן בעיני השר, וכל תכליתה של הוועדה המייעצת הנוכחית היתה לנסות לבסס מצע שעל יסודו ניתן יהיה להביא לסגירת גלי צה"ל.

111. כפי שצוין בנייר עמדה שהוגש לוועדה ביום 3.9.2025 מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת "הצלחה":

"כאמור, אך לפני שנה וחצי קיבל שר הביטחון דאז, יואב גלנט, את מסקנות ועדת זמיר בנוגע לגלי צה"ל. המדובר בוועדה שהוקמה, ומסקנותיה התקבלו, תחת הממשלה הנוכחית ובתקופת הכהונה הנוכחית שלה. יושב ראש הוועדה דאז, מכהן היום כרמטכ"ל. בפני הוועדה הונחו עמדתו של שר התקשורת הנוכחי, יחד עם עמדת גורמי מקצוע מטעם הצבא, מערכת הביטחון, גופי חברה אזרחית ואקדמיה, עיתונאים ואנשי התחנה עצמם.

דוח הוועדה מפורט ובהיר, ויש בו המלצות קונקרטיות לטיוב פעילותה של התחנה ומנגנוני הפיקוח הנדרשים עליה. אשר על כן, **נדרש נימוק משמעותי לצורך בוועדה נוספת. מהי העילה לשינוי העמדה? מדוע יש לזנוח את המלצות ועדת זמיר? האם התקיים דיון עומק בהמלצות ועדת זמיר בדרג מקבל ההחלטות?**

נבקש להביע דאגה עקרונית מתהליך עבודה פגום שתוצאתו ידועה מראש, בבחינת מטרה שסומנה ודוח הוועדה אמור לשמש לה הצדקה. זאת, בשים לב לאמירות של שר הביטחון בכנס פוליטי סגור לאחרונה, להתבטאויות קונקרטיות של חברי וועדה בדבר הצורך לסגור את התחנה, ועוד".

112. המעט שניתן לומר הוא כי הוועדה המייעצת מוכרחת הייתה לבחון, בכובד ראש, את שנעשה בגלי צה"ל בעקבות מסקנות ועדת זמיר. זאת לא נעשה.

113. מעבר לכך, בפני הוועדה הונח מסמך משמעותי מטעם מפקד גלי צה"ל **אשר זכה להתעלמות רבתי** בוועדה. מפקד גלי צה"ל הגיש לוועדה מסמך שהוכתר כך: "פעילות גלי צה"ל בשנתיים האחרונות והשינויים שנעשו לאור מסקנות ועדת זמיר".

מכתב מפקד גלי צה"ל לוועדה המייעצת מצ"ב כנספת 17

114. כעולה ממסמך זה, "מאז כניסתו של טל לב רם לתפקיד מפקד התחנה לפני כשנה וחצי, התחנה פועלת לנוכח המלצות אלה כתפיסה ורואה בהן מצפן בכל צומת קבלת החלטות. בשנה וחצי האחרונות הונעו בתחנה עשרות תהליכי מטה ותהליכי תוכן, חלקם הושלמו וחלקם נמצאים עדיין בעיצומם – ישנה חשיבות עליונה לכך שתהליכים אלה לא יקטעו". בין התהליכים האמורים צוינו השקת תוכנית ייעודית למשרתי המילואים, הגדלת היקף שידורי השטח של התחנה באופן ניכר, הקמת מחלקה לשידורים צבאיים, התנעת תהליך לגיבוש קוד אתי חדש והשקת רצועה שתעסוק בעולמות התרבות, המורשת, הבידור והפנאי, על חשבון רצועה שהוקדשה לחדשות בעבר.

115. כל אלה, כך הוטעם, נעשו "בנוסף לאלפי ראיונות עם משרתי כוחות הבטחון שבוצעו בתכניות השונות במהלך המלחמה, מאות שידורים מבסיסים בכל רחבי הארץ, עשרות הסכמים, סדרות רשת ופינוק קבועות בשידורים ובדיגיטל אשר הוקדשו לכוחות הביטחון, מיזמים מיוחדים למען פצועי מערכות ישראל, לצד דיווחים עיתונאיים מסביב לשעון ותכנים מעמיקים לציון מועדי ישראל. גלי צה"ל פועלת בכל יום ובכל שידור למימוש חזונה כתחנה צבאית שמביאה את קולות החיילים מהשטח ופועלת למען המשרתים וכגוף שידור ציבורי ממלכתי המביא לציבור תכנים בעלי ערך ודיווחים חדשניים".

116. במכתב מפקד התחנה פורטו הדברים בהרחבה ובצורה סדורה, לרבות הרצעות החדשות שהושקו ושעות שידור; הרחבת שעות השידור של התכניות הצבאיות הקיימות; האופן שבו שולבו פינות קבועות בנושאי צבא וביטחון בתכניות גל"צ השונות; הפקת מיזמי תוכן להוקרת פצועי מערכות ישראל; מיזמי הזיכרון וליווי משפחות שכולות ועוד ועוד – הכל, כאמור, דבר דבור על אופניו.

117. הודגש במכתב, כי, כתפיסת עבודה, במנעד שבין תפקידה של גלי צה"ל כגוף שידור עיתונאי ציבורי ועצמאי לבין תפקידה המרכזי כתחנה צבאית, מודגש ביתר שאת בשנה וחצי האחרונות ניצול ההזדמנויות ההדדיות ושיתופי הפעולה בין גל"צ לצבא, בכל הקשור לתחומים ערכיים כמו עידוד מוטיבציה לגיוס, מורל החיילים, סוגיות צבא-חברה ועוד.

118. עוד התייחס מכתב המפקד להמלצת ועדת זמיר לעניין הגדלת מספר התכנים בנושאי תרבות ומורשת, תכנים חברתיים וכן אשר ל"מתן ביטוי הולם בלוח השידורים לתכניות העוסקות בהיסטוריה, ציונות, מורשת קרב, חדשות בינ"ל, שפה עברית, מוזיקה, אמנות וכיוצא בזאת". גם בעניין זה המכתב סוקר בצורה בהירה ונרחבת את השינויים שנערכו ברצועות הצהריים של גל"צ; השקת יומן חוץ חדש; מוצרי שידור ודיגיטל חדשים בתחום התרבות, ההיסטוריה, הציונות והמורשת וכן הלאה.

119. לבסוף, אשר להמלצה שתכניות האקטואליה יכללו ברצועות השידור של התחנה מבלי להוות את חלק הארי בשידוריה ויכללו שיח מאוזן וממלכתי, הטעים מפקד גל"צ, תוך שהוא מספק לעניין זה את הנתונים המשמעותיים הבאים:

א. כ-45% משעות השידור השבועיות של התחנה הם תכנים העוסקים בתרבות, מוזיקה, דעת ומורשת.

ב. שידורי האקטואליה תופסים כ-30% משעות השידור השבועיות, הרצועות הצבאיות עומדות על כ-20% ו-5% הנותרים הם תכנים שעוסקים בנושאי ספורט, חוץ וכלכלה.

ג. אל שעות השידור השבועיות המוקדשות בגל"צ לנושאי צבא וביטחון (20% כאמור), מתווספות רצועות שידור צבאיות נוספות התופסות כ-10.5% משעות השידור השבועיות של גלגלצ.

120. כפי שצוין במכתב זה, "נתונים אלה כאמור משקפים מצב קיים נכון לכרגע, בעודנו נמצאים בעיצומם של עשרות תהליכים וכשלפנינו עוד דרך ארוכה למימוש המטרות שהצבנו לעצמנו ואשר פורטו מעלה. עוד יצוין כי גם בשעות האקטואליה בשידורי התחנה ניתנת התייחסות יוצאת דופן לנושאי צבא, בהקשרי המלחמה אך לא רק, עם אלפי ראיונות של חיילים ומפקדים בסדר, בקבע ובמילואים בתכניות החדשות היומיות".

121. בצד זאת הובהר, כי התחנה "מקדמת מגמה להרחבת התוכן הצבאי ותכני ההעשרה בשידוריה, גם כאשר אלו באים בחשבון על שידורי האקטואליה של התחנה, שאין להפחית בחשיבותם". לעניין הקפדה על סטנדרט עיתונאי מחמיר בכל הנוגע לענייניות, סיקור מאוזן וממלכתי, צוין כי "גבולות הגזרה בכל הנוגע להבעת עמדות פוליטיות אישיות בשידור ולהימנעות מסיקור מוטה ככלי תקשורת ציבורי ידועים וברורים לכל בעלי התפקידים בתחנה. בשיחות ובישיבות מתקיימים דיונים כל העת בנוגע לסטנדרט העיתונאי שאנו מחוייבים לעמוד בו בכל ידיעה, כתבה או משדר מיוחד. במקרים נקודתיים בהם ישנה סטייה מהסטנדרט המקצועי המצופה מתקיימות שיחות הבהרה לפי צורך ומקרים אלה אינם עוברים על סדר היום".

122. המכתב אף עוסק ביישום המלצות נוספות העולות מדוח הוועדה, ובכלל זה "הנחייה ברורה כי אירועים בעלי אופי פוליטי מובהק יסוקרו ע"י האזרחים עובדי התחנה ולא ע"י החיילים. נוסף על כך, למחלקת החדשות של התחנה גויסו שורה של עורכים אזרחים על מנת לצמצם את העיסוק של חיילים בנושאים אלה"; "עריכה קפדנית ברמה היום-יומית, בכל תכנית ותכנית, משלב בניית הליין-אפ ועד לשידור עצמו בו נדרש להקפיד על

שיח המכבד את מגוון הקולות הקיימים בציבור הישראלי וכוה שמעודד דיאלוג פתוח ופלורליסטי; וכן פעולות שנעשו על מנת ליתן הזדמנות לאוכלוסיות חדשות להשתלב בשורות התחנה.

123. גם בעניין זה הובאו נתונים חשובים במכתב מפקד גל"צ, ולפיהם:

א. בגל"צ משרתים חיילים וחיילות מכל רחבי הארץ וכן מיישובי הפריפריה.

ב. משנה לשנה ישנה עלייה בכמות החיילים שהצבא מגדיר כאוכלוסיות מיוחדות המשרתים בגל"צ.

ג. כעת כוללת התחנה חיילות ממסגרות דתיות (14); חיילי מסגרות פיקוח חרדי (6) ויוצאי העדה האתיופית (12).

ד. עוד בתחנה 33 מתנדבים (חיילים שקיבלו פטור מסיבה רפואית או נפשית ובחרו להתנדב לצבא), 11 חיילים ממסלול "תתקדמו" (חיילים על הרצף האוטוסיטי בתפקוד גבוה המתגייסים במסלול גיוס מותאם ועוברים הכשרה במחווה אלון), 11 חיילים ממסלול "מנעד הכשירות" (חיילים עם רקע נפשי המתגייסים במסלול גיוס מותאם) ושמונה חיילים בודדים.

124. והנה, נתונים משמעותיים אלה הובלעו בדוח הוועדה, וודאי שלא ניתן לומר כי ניתן להם משקל מספק. כפי שהדגיש מפקד גלי צה"ל במכתבו, גלי צה"ל מצויה במהלך של "יישום של תכנית עבודה סדורה ומתוכננת שאנו נמצאים עדיין בעיצומה ואשר כוללת בתוכה שינויים רבים שכבר מורגשים מאד בתחנה ומחוצה לה. שינויים אלה נעשים באחריות, מתוך עבודת מטה פנימית ומצפן ערכי של התחנה בהתאם לעקרונות שנקבעו בוועדת זמיר, תוך שמירה על חופש העיתונות". "תהליכי עבודה אלה", הבהיר מפקד גל"צ, "דורשים זמן", הגם שחלקם כבר "בוצעו ומתבצעים ברגע זה ממש".

125. והנה, בדו"ח הוועדה לא ניתן לאתר מסקנה כאילו המלצות ועדת זמיר לא מיושמות על ידי מפקד גלי צה"ל. ניתן להניח שהסיבה לכך נעוצה בעובדה הפשוטה, שאותה הראינו לעיל, כי המסקנות מיושמות, עקב בצד אגודל. התייחסותה החלקית בלבד של הוועדה לנתונים שהוצגו לה, והיעדר דיון מספק במהלך השינוי שעוברת גלי צה"ל תוך הפנמת מסקנות ועדת זמיר (אשר כפי שתואר, נמשך כל העת) – היא פגם היורד לשורש עבודת הוועדה. יש בה כדי להעיד, כאמור מעלה, על כך שלא דובר בוועדה אשר ביקשה לבחון ברצינות את מצב הדברים ביחס למתרחש בגלי צה"ל, אלא להגיע לתוצאה הנדרשת.

פגם שלישי – התעלמות מעמדת צה"ל וכן מהמידע שהתבקש מגלי צה"ל

126. בכתב המינוי, נקבע כי הוועדה המייעצת "תיוועץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובכלל זאת אגף כח אדם בצה"ל, קצין חינוך ראשי בצה"ל וגורמי צה"ל שונים". בפועל, נשמעו מספר גורמים, כאשר הגורם הבכיר שבהם הוא ראש מטה כוח אדם באגף כוח האדם – תא"ל אמיר ודמני. והנה, האחרון הבהיר כי עמדת צה"ל הרשמית היא התנגדות לסגירת התחנה. הגם שכך, עמדה זו לא מצאה כל ביטוי בדו"ח הוועדה. ניתן אף להניח – בהינתן החשיבות הברורה של עמדת הצבא בשאלה אם לסגור את תחנת רדיו צבאית – כי אין מדובר בהשמטה מקרית, אלא במופע נוסף של ניסיון להצדיק החלטה שכבר התקבלה מראש.

127. כפי שמפורט בחוות דעת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, הצבא הציג, 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" (שם, בעמ' 23).

128. בצדק הטעימו המשנים ליועצת כי "שינוי 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 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" (שם, בעמ' 23-24).

129. לא רק זאת; מידע משמעותי ביותר, שהונח בפני הוועדה – ונמסר לה לבקשתה (!) – זכה להתעלמות רבת בדו"ח. באופן שאינו הולם ועדה מייעצת לשר הביטחון בעניין משמעותי, למפקד גלי צה"ל (הכפוף פיקודית לדרג צבאי) נערכה פנייה ישירה באמצעות "וואטסאפ" ביום 19.8.2025. למפקד התחנה הועבר מסמך הכולל דרישה לקבלת למסמכים ומידע מהתחנה. זאת, מבלי שתואמה כלל הופעתו או שאלת קבלת החומרים אל מול הצבא. על מנת לקיים את חובתו הפיקודית, ביום 24.8.2025 עדכן מפקד התחנה עדכן את רל"ש הרמטכ"ל על קיום הפגישה. כך למד מפקד גל"צ כי הצבא כלל לא מודע לכך שהוא התבקש להופיע בפני הוועדה. במענה לכך, באותו יום הדגיש מפקד גל"צ בפני נציג הוועדה, מר מלכא, כי עליו לעבוד בנוהל לשכות מסודר אל מול הצבא, וביום 25.8.2025 הופיע מפקד התחנה בפני הוועדה.

130. לאחר מכן, ביום 1.9.2025, הועבר לוועדה מסמך מסכם ביחס לתהליכים שנערכו בתחנה בעקבות מסקנות ועדת זמיר. ביום 28.9.2025 הועברו לוועדה, לבקשתה, שלושה מסמכים רבי חשיבות: (1) מסמך המפרט את לוח השידורים בשנים האחרונות וכן את השינויים שנערכו בשנה האחרונה; (2) מסמך כוח אדם; ו-(3) מסמך העוסק בפלטפורמות דיגיטל של התחנה.

131. והנה, למסמכים אלה, כמו המסמך המסכם את הטמעת דו"ח זמיר בפעילות התחנה, אין זכר בדו"ח הוועדה, והם אף לא נכללו בנספחי הדו"ח.

פגם רביעי – הסתמכות נרחבת על מידע שהגיע מגורמים פוליטיים מוטים וכן על חומרים שלא הוזכרו

132. על פי דו"ח הוועדה, נערכה פגישה עם גב' מוריה מיכאלי וגב' תמר סיקוראל מעמותת "רגבים". מדובר, לפי כל שיטה, בתנועה פוליטית. על פי מה שמפרסמת התנועה על עצמה, זוהי "תנועה ציבורית שהוקמה במטרה להוביל לקביעת סדר יום יהודי וציוני למדינת ישראל בהיבטי קרקע וסביבה. תנועת רגבים שמה לה למטרה להשפיע על כלל מערכות השלטון במדינה, להביאם לפעול לאור עקרונות היסוד הציוניים ולממשם להלכה ולמעשה, לשמירה על אדמות העם היהודי ועל אוצרות הטבע והנוף של ארץ ישראל ולמניעת השתלטותם של גורמים זרים על משאבים אלו. תנועת רגבים מפעילה לחץ מתמיד על כלל מערכות החוק, השלטון והמשפט, באמצעים חוקיים, משפטיים, פרלמנטריים וציבוריים ומפעילה מערך בקרה מתמיד על פעולותיהן ועל תפקודן של המערכות השונות בתחומים אלו. במקביל פועלת התנועה לגיבוש הצעות ורעיונות אופרטיביים ולקידומם, וכן להעמקת המודעות הציבורית לחשיבות שמירת אדמות הלאום". בין מייסדי העמותה שר האוצר דהיום, בצלאל סמוטריץ'.

133. על פי הוועדה, מ"רגבים" התקבל "מחקר" "המנתח את שידורי, מגישי וכתבי התחנה וכן מרואיינים בתחום הביטחון לפי הטייה פוליטית". דוח הוועדה ממעט בהתייחסות במישרין לחומר שנמר מעמותת "רגבים", ולא בכדי, נוכח הזיהוי הפוליטי הברור של העמותה. לא זו אף זו; למותר לציין כי ל"רגבים" אין שום התמחות מיוחדת בניתוח תקשורת או זיהוי מגמות. מדובר כאמור בגוף בעל אידיאולוגיה מוצהרת, והגם שאין דופי בפעולה ציבורית מוטת-אידיאולוגיה, ברי כי אין לראות, בשום צורה, בתוצרים של גוף כאמור משום "מחקר" (בדיסציפלינה שאין לו כל מומחיות מיוחדת בה) שניתן לסמוך עליו, קל וחומר לא לבסס מסקנות לאורו.

134. הגם שכך, בניגוד לאופן שבו הוצגו הדברים בדו"ח הוועדה, בפועל מראיון שהעניקה יו"ר הוועדה, גב' זליקוביץ', עולה ברורות כי "מחקר" זה הותיר רושם רב למצער על יו"ר הוועדה. וכך אמרה לאחרונה יו"ר הוועדה לעיתון "הארץ":¹²

"היה גם מחקר שאני סירבתי להכניס אותו לדוח הסופי. אם היה מתפרסם, זה היה מזעזע. של עמותה שלקחה על עצמה לבדוק במשך תקופה ארוכה ניתוח תוכן וזה דבר שסירבתי להכניס לדוח. היה גם את הצד הזה של הדברים שלא הוכנסו שהיה מאוד חמור".

135. הנה כי כן, יו"ר הוועדה עצמה מתארת את "הצד הזה" של "הדברים שלא הוכנסו", שהיה – כלשונה – "מאוד חמור". עוד מתארת באותו ראיון גב' זליקוביץ' כי לידי הוועדה הגיעו "הקלטות", וליתר דיוק: "המון הקלטות", כך:

[...] אני הגעתי כאשת מקצוע. לחלוטין. אוקיי? בהתחלה חשבתי שלסגור זה הצעד הכי לא נכון שיכול להיות. עם הצטברות הדברים שהגיעו אלינו קיבלתי רושם אחר.

ש. מהם הדברים הללו?

המון הקלטות. אני לא אכנס לאיזה הקלטות. היו הרבה.

ש. מה לומדים מהן?

איזה דברים נאמרים שאחר כך מצוטטים ברשתות הערביות כאילו צה"ל אמר את זה. זה זיעזע אותי".

136. דברים דומים השמיעה זליקוביץ' גם בריאיון לעיתון "מקור ראשון".¹³ זליקוביץ' טענה בריאיון כי בגלי צה"ל נשמעים "דיבורים נגד החיילים. זה פשוט נורא"; ולשאלה: "בגלי צה"ל מדברים נגד החיילים? אולי נגד המדיניות, אבל לא נגד החיילים", השיבה: "בחלק מהתוכניות. 'מה שעושים בעזה, זה לא יכול להיות', 'הורגים ילדים'. אל תתפוס אותי במילה כי אני לא מצטטת כרגע במדויק, אבל דברים מהסוג הזה".

137. ברי כי מדובר באמירות סרק, לא מבוססות, וכי להן, או ל"הקלטות" המדוברות, אין זכר בדו"ח הוועדה. ממילא לא ניתן לדעת באילו "הקלטות" מדובר, מהו הקשר הדברים ובאיזה נסיבות הושמעו הדברים. למיטב הידיעה, אף כאשר מפקד גל"צ הופיע בפני הוועדה, לא הושמעו לו "הקלטות" וקל וחומר שהוא לא היה יכול להתייחס אליהן.

138. ובכך לא מסתכמים הפגמים. אחת מאבני הראשה שמאחורי ההמלצה לסגירת התחנה בדו"ח הוועדה מצויה בטענה על פיה "חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם" (עמ' 5 לדו"ח). עוד צוין בדו"ח כי טעם מרכזי המצדיק את סגירת התחנה הוא כי "בקרב הציבור הערבי מחוץ למדינה, גלי צה"ל נתפסת כמייצגת הרשמית של צה"ל, מעין מקבילה של דובר צה"ל" (עמ' 28 לדו"ח).

139. מהיכן הגיעה התשתית העובדתית המצדיקה קביעות – קשות ותמוהות – אלה? הסקר שהזמינה הוועדה – אומר ההפך ממש (ועל כך מיד). ובכן, מתברר כי מדובר בפניות חזרתיות ומועתקות זו מזו, שהגיעו במענה ל"קול הקורא" החפוז שפורסם, לאור קריאה של משתמש טלגרם אנונימי בשם "אבו עלי אקספרס" ברוח זו. כך, בריאיון שכבר הוזכר לעיל שהעניק מר מלכא ביום 17.12.2025, הוא מסר את הדברים (המדהימים) הבאים:

"הרבה אנשים, כמעט העתיקו את אבו עלי אקספרס, כמעט העתיקו מילה למילה [...] אבו עלי אקספרס אמר את הדבר הבא, הוא אמר אויבנו רואים בגלי צה"ל סוג של דובר צה"ל. כאשר אתה שומע בגלי צה"ל ביקורת על מהלכי הממשלה, בטח בעת מלחמה, בעיני אויבנו, זה מתפרש כאילו מדובר בביקורת של הצבא על הממשלה. עכשיו אתה ערב כניסה לעזה. ובגלי צה"ל מראיינים נגד

¹² זמין ב- https://www.haaretz.co.il/magazine/on-the-line/2025-12-11/ty-article/highlight/0000019b-089e-df61-a7fb-489f55c20000?utm_source=Web_Share&utm_medium=Whatsapp&utm_campaign=Share

¹³ זמין ב- <https://www.makorishon.co.il/news/local/article/213666>

כניסה לעזה. מה משיג מזה חמאס שהצבא חושב? שממשלת ישראל טועה שהיא נכנסת לעזה. ויש לזה אספקטים על מורל הצד השני וניתוח המהלכים שלנו [...]".

140. ומיהו אותו "אבו עלי אקספרס"? ובכן, מדובר בגורם אנונימי המפעיל ערוץ טלגרם פופולארי העוסק בענייני צבא וביטחון.¹⁴ נשים בצד את העובדה שמדובר בגורם אנונימי, ועל כן ההסתמכות הרבתי עליו – בעייתית כשלעצמה. העיקר הוא כי מדובר בגורם בעל זיקה ברורה לימין הפוליטי בישראל, ובעיקר **שהביע ביקורת קשה וחריפה כלפי גל"צ**, בעשרות רבות של פרסומים מטעמו באותו ערוץ טלגרם. מובן כי אין חפיפה בין קהל קוראיו של אותו מר אבי עלי לבין הציבור הרחב. ולראיה, נביא את הפרסום הבא בעמוד הטלגרם שלו:



141. כפי שניתן לראות, בקרב קהל עוקביו של מר אבו עלי, 10% תמכו באי סגירת התחנה – זאת לעומת הנתונים הברורים שעלו מהסקר הבלתי אמצעי שערכה הוועדה, עליו נעמוד להלן ובהרחבה. מהאמור גם ניתן לראות

¹⁴ זמין ב-<https://web.telegram.org/k/#@abualiexpress>

את המקור המסתבר לאותן פניות חזרתיות שהזכיר מר מלכא בריאיון שצוטט לעיל – יוזמה של "אבו עלי".
ובמילים אחרות: **הקביעה על פיה התחנה "פוגעת בחיילים" ומפורשת על ידי אויבנו כעמדת הצבא - קביעה חריפה מאין כמותה – מבוססת על הדהוד של מסר שהובע על ידי גורם אנונימי בעל נטייה פוליטית מובהקת, ודעה שלילית ביותר כלפי התחנה.**

142. העולה מן המקובץ כי הוועדה קיבלה לידיה – ובפועל הסתמכה על ושוכנעה מ – שורה של חומרים מוטעים, חלקם מגורמים עלומים וחלקם מגורמים פוליטיים. ברי כי כאשר עסקין בוועדה מייעצת לשר הביטחון מדובר בהתנהלות נפסדת, לא כל שכן כאשר הדברים אינם גלויים דיים על פני הדו"ח המתפרסם על ידה, ומתבררים לאשורם לאחר מכן רק בריאיון עיתונאי.

פגם חמישי – הסתמכות על אמירות בעלמא, ללא תשתית ראייתית התומכת בקביעות

143. הוועדה ביססה חלקים מרכזיים ממסקנותיה על אמירות שלא לוו בשום תיעוד, נתונים או אסמכתאות. כפי שצוין קודם לכן, הוועדה הפיצה "קול קורא" (בסד זמנים בלתי אפשרי). אין זה פלא כי קול קורא זה הניב בעיקר פניות חזרתיות ונוסחים אוטומטיים, כפי שהוועדה עצמה מציינת. כך, כעולה מהדוח, מתוך כ-5,000 פניות שהתקבלו, 3,000 היו "פניות חזרתיות" שתמכו בסגירת התחנה; ו-1,700 היו "התייחסויות חזרתיות" שביקשו שלא לפגוע בתחנה (עמ' 30). בצד זאת, התקבלו פניות נוספות, שחלקן מצוטטות בדו"ח הוועדה.

144. כמובן שאך אין לדעת אם הפניות היו מהימנות, וממילא ברור שאין בהן כדי לשקף כהלכה את עמדות הציבור. זאת, להבדיל מסקר שהזמינה הוועדה (עניין שעליו נעמוד בהמשך). למרות זאת, טענות בלתי מבוססות מתוך אותן פניות – לצד אמירות כלליות שצוטטו מפונים בודדים – משמשות בדו"ח כהנמקות בנוגע להשפעה ביטחונית, מורלית וציבורית של התחנה.

145. בחלק אחר בדו"ח הוועדה סוקרת מה שהיא מגדירה כ"תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה". הוועדה ציינה כי "חלק מההצעות הובאו על ידי מרואיינים רבים, חלקן הובאו על ידי מרואיין אחד בלבד" (עמ' 27). בבואה לבחון את "טענת המצדדים בסגירת התחנה" מנתה הוועדה מה שהגדירה "מספר טענות מרכזיות". די בעיון קצר ברשימה זו (בעמ' 28-29 לדו"ח) כדי להיווכח עד כמה לקויה התשתית שנאספה על ידי הוועדה.

146. למשל, הוועדה מציינת, "התחנה פוגעת ומחלישה את חיילי צה"ל" – "לעמדת חלק מהמרואיינים" (מי הם? על מה נסמכת אמירה זו?); הוועדה מציינת, כי "האויב מפרש את שידורי התחנה כעמדת צה"ל" – עמדה שלכאורה נשענה על "מרואיינים העוסקים בתקשורת וברשתות החברתיות בערבית", וכן הלאה. והנה, לא רק שלא ברור מי הם אותם "מרואיינים", מה טיב התמחותם ועל מה הם עצמם נסמכו, אלא שהוועדה לא הביאה אף לא דוגמה אחת לשידור שצוטט כביכול על ידי "האויב", וממילא לא הציגה מחקר תקשורתי או ממצאים אמפיריים. אין סטטיסטיקות; אין סקרי עומק; אין ניתוח תוכן; אין דוגמאות קונקרטיות; אין ציטוטים מתוך מדיות זרות; אין ממצאים השוואתיים. כלום.

147. נותרנו אפוא עם אמירות בעלמא, שלא נתמכות בתשתית עובדתית מספקת.

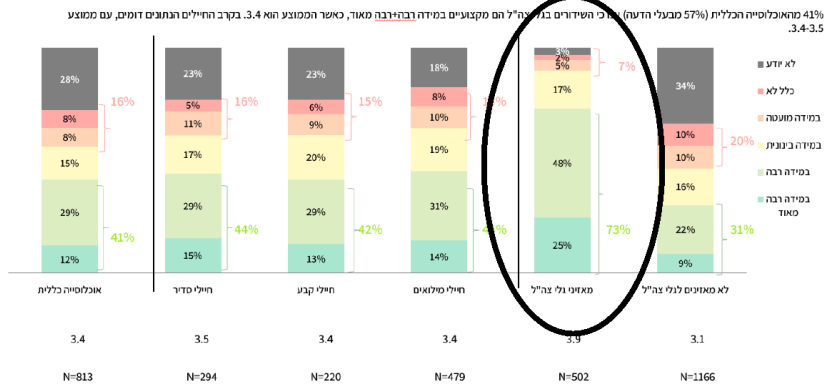
פגם שישי – אי מתן משקל לסקר שהוועדה הזמינה בעצמה

148. על פי דו"ח הוועדה, "על מנת להבין את הלכי הרוח בציבור ביחס לפעילות התחנה, ביצעה הוועדה סקר האזנה ועמדות ביחס לגלי צה"ל". את הסקר ערכה חברת דיאלוג (עמ' 9). אכן, להבדיל מתגובות לקול הקורא, המתודולוגיה של עריכת סקר נראית מתאימה יותר בנסיבות העניין, ובצדק הזמינה הוועדה סקר כאמור.

149. אלא מאי, התברר כי הסקר שהוזמן דווקא מחמיא מאד לגלי צה"ל, ממצב אותה כגוף פופולרי לא רק בקרב האוכלוסייה הכללית, אלא גם בקרב החיילים, והראה כי חלק ניכר מהציבור תופס את גלי צה"ל בתור גוף אמין, מקצועי, המבטא מגוון דעות וקולות, ומעל לכל – כי שידורי התחנה מחזקים את רוח צה"ל.

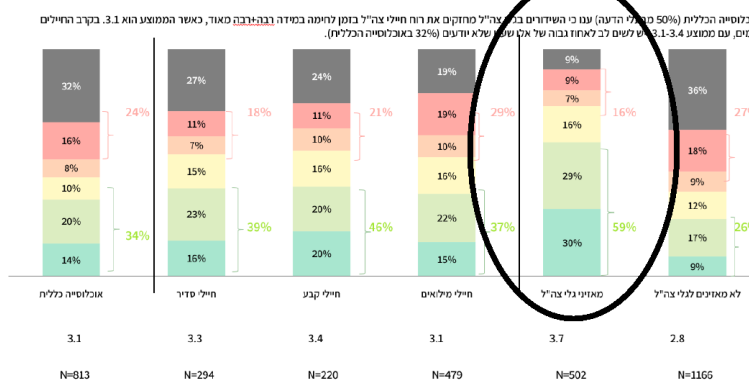
150. הסקר גילה כי כמחצית מהאוכלוסייה בישראל מאזינה לרדיו כל יום או כמעט כל יום. התברר מהסקר, כי התוכן המועדף על המאזינים הוא תכני מוסיקה, והשני בסדר העדיפות – אקטואליה, לה מאזינים 74% מחיילי המילואים ו-72% מחיילי הקבע. בבואה להציג את הנתונים, בחרה הוועדה להדגיש נתונים מסוימים לעומת אחרים. בעיקר האמור נוגע לבחירת הוועדה לשים את הזרקור על נתוני האוכלוסייה הכללית, בנבדל ממשיבים אשר ציינו כי הם מאזינים לגלי צה"ל. כך למשל, הוועדה לא ציינה נתון משמעותי ביותר, ולפיו מתוך המאזינים לגלי צה"ל, 73% סבורים כי התחנה מקצועית במידה רבה או במידה רבה מאוד :

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



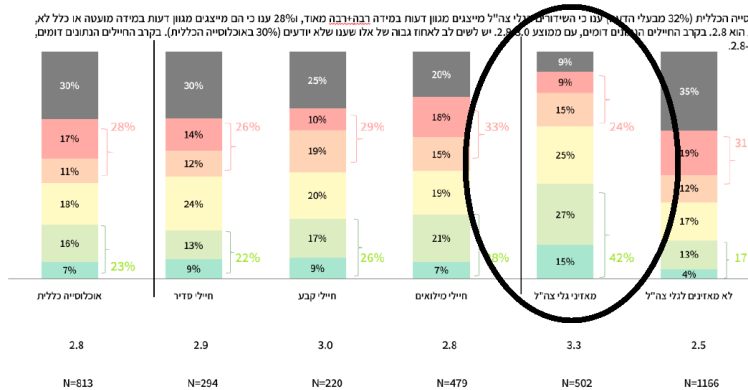
151. הוועדה אף לא הדגישה נתון משמעותי נוסף, ולפיו מתוך מאזיני גלי צה"ל, 75% מסרו כי שידורי גלי צה"ל "מחזקים את רוח חיילי צה"ל בזמן לחימה" :

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



152. בנוסף, 67% ממאזיני גלי צה"ל ציינו כי שידורי התחנה "מייצגים מגוון דעות" :

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



153. בכל מקרה, גם לוועדה לא נותר אלא להסכים, כי "גלי צה"ל זוכה להערכה רבה בקרב חלק ניכר מהציבור בישראל, כך גם עלה מנתוני הסקר שעשתה הוועדה" (בעמ' 45).

154. אלא שקריאת פרקי הממצאים וההמלצות של הוועדה מלמדת כי הוועדה כמעט שלא התייחסה לתובנות העולות מסקר זה, ולמשמעותן. ממצאי הסקר צורפו כנספח לדו"ח הוועדה, אלא שבדיון המהותי ניכר כי כמעט ולא ניתן לו משקל. כך יוצא כי הוועדה סקרה באריכות טענות שהושמעו בפניות שהגיעו לוועדה (אשר צוטטו באנונימיות), וכן סקרה, באופן כמותי, טענות שונות (ולעיתים קוטביות) שהושמעו (ראו בעמ' 30-32), שעה אין דרך לדעת אם הפניות שהתקבלו, הן מבחינת כמות, הן מבחינת איכות, אכן משקפות את הלכי הרוח הרלוונטיים (נוכח הטיות ברורות דוגמת – מי טרח לפנות לוועדה; האם נערכה "התארגנות" לצורך פנייה כאמור, וכן הלאה). זאת, להבדיל מסקר מקצועי, אשר הוא המתודה הרלוונטית לבחינת עמדות ציבור.

155. מפתיע אפוא (ושמא לא מפתיע כלל) כי דווקא הסקר, המבסס נתון אמפירי ומציג מדידה שיטתית של עמדות הציבור, נדחק לקרן זוית. כך בוצע היפוך היררכי של המקורות השונים מהם ניזונה הוועדה: במקום להתבסס על נתון מחקרי שהוגש לה לבקשתה, בחרה הוועדה ליתן את עיקר המשקל ל"מידע" אנקדוטלי שנאסף אצלה. לא פלא כי המלצות הוועדה אינן חוזרות לדון בסקר זה, אשר בפועל לא נעשה בו שימוש אמיתי על ידי הוועדה.

156. התוצאה היא כי על אף שהוועדה הזמינה סקר מקצועי שנועד לשקף את הלכי הרוח בציבור ביחס לפעילות גלי צה"ל, ממצאי הסקר לא שולבו באופן ממשי בניתוח, בדיון ובהמלצות. דו"ח הוועדה הסתמך בהרחבה על פניות ציבור אנקדוטליות – שחלקן אף הוגדרו על ידי הוועדה עצמה כ"פניות חזרתיות" בנוסחים גנריים – אך לא נתן את המשקל הראוי לנתונים כמותיים, מגמות ומסקנות העולות מן הסקר שבוצע. כך נוצר פער של ממש בין כלי המחקר שהוועדה בחרה להפעיל, לבין המשקל הזניח שניתן לו בגיבוש מסקנותיה.

תשתית עובדתית לקויה – סיכום

157. לאחר שהעמקנו בעובדות, נזכיר שוב את הדין. על רשות מנהלית מוטלת חובה לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה: איסוף נתונים מראש, וקבלת ההחלטה על סמך השיקולים הרלוונטיים ועל סמך נתונים אמניים באופן המבסס "תשתית עובדתית מוצקה במידה מספקת לקבלתה". זאת ועוד; רק לפני מספר ימים הבהיר בית המשפט העליון כי עוצמתה של דרישה זו [לביסוס התשתית העובדתית – הח"מ] משתנה בהתאם לטיבו של הגוף המחליט, למידת מורכבותה ולהיקף חשיבותה של ההחלטה הנדונה ולמכלול נסיבותיה הפרטניות. כך, "ישנה קורלציה ישירה בין נושא ההחלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת" [...] ויודגש, אי עמידה בתנאי זה 'מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית' (בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל, פס' 47 (14.12.2025) (להלן: "פרשת גילון").

158. דומה שאין שלב בהליך בירור וגיבוש התשתית הראייתית אותו הוועדה לא הפרה. היא התעלמה משורה ארוכה של ראיות אשר סותרות חזיתית את ההחלטה שהתקבלה, כולל מידע שהתבקש על ידה וכן סקר שהוזמן על ידה. היא נתנה משקל רב לראיות שהתקבלו מגורמים פוליטיים לא רלוונטיים ובעלי עניין; והיא לא השכילה להסביר מדוע יש לסטות לחלוטין מדו"ח קודם שהתקבל זמן לא רב קודם לכן ביחס לאותה סוגיה, הגם שהתחנה מיישמת את מסקנותיו עקב בצד אגודל. בנסיבות העניין – החלטה מורכבת של ממשלת ישראל הפוגעת בזכויות אדם אשר יש לה השפעה נרחבת על הציבור הרחב – ברי כי חלה ביתר שאת החובה לבסס מסקנות בצורה קפדנית.

34. הפגמים בהליך – סיכום

159. עמדנו קודם לכן על פסק הדין שניתן במסגרת פרשת גילון, שם בוטלה רק לפני ימים ספורים החלטה של הממשלה. בפסקאות 47-50 פירט כב' הנשיא עמית את עיקרי הפגמים שנפלו בהחלטה, כך:

47. בכלל זה, תנאי מינימלי ומקדמי לקבלת כל החלטה מינהלית הוא כי זו תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה והולמת [...] כידוע, עוצמתה של דרישה זו משתנה בהתאם לטיבו של הגוף המחליט, למידת מורכבותה ולהיקף חשיבותה של ההחלטה הנדונה ולמכלול נסיבותיה הפרטניות. כך, 'ישנה קורלציה ישירה בין נושא ההחלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת' [...] בהתאם, 'מקום שבו מדובר בהחלטה 'מורכבת' [וחשובה], נדרשת הרשות 'לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשיות מינהליות או מגופים אחרים, ואולי אף לבקש חוות-דעת של מומחים' [...] ויודגש, אי עמידה בתנאי זה 'מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית' [...]

48. זאת ועוד, וכפי שצוין פעם נוספת אך לאחרונה – סמכות הממשלה לחזור בה מהחלטותיה מסויגת בדרישה 'להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן' [...] אף בהקשר זה, משקלן ואיכותן של הנסיבות המצדיקות סטייה כאמור נגזרים, בין היתר, מאופייה של הסוגיה הנדונה ומהשלכותיה, ובכלל זה מ'המציאות הנורמטיבית החדשה' שיצרה ההחלטה שאותה מבקשים לשנות [...]

49. בענייננו, קל להיווכח כי החלטה 3125 אינה קרובה כלל למילוי הדרישות הללו. חרף ניסיונה של הממשלה להציג את ההחלטה כתיקון 'מוגבל', בפועל מדובר בשינוי מבני מהותי, אשר כוון לביטול רכיב יסודי במנגנון הפסקת הכהונה שעליו המליצה ועדת שמגר. כזכור, רכיב זה – מעורבותה של הוועדה המקצועית-ציבורית – נועד לקבוע מגבלות פורמליות על סמכות הממשלה בהליכי המינוי והפסקת הכהונה, ובכך להבטיח שהיועץ המשפטי לממשלה, בהיותו שומר סף, 'יוכל לקיים סמכויותיו וחובותיו כגורם מקצועי, כשיר, ובלתי-תלוי שאינו כפוף בביצוע כוחותיו וחובותיו למרותה של הרשות המבצעת' (דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 59-60). החלטה 3125 מערערת איזון עדין זה, ובמובן זה לא ניתן להקל ראש בחשיבותה הציבורית ובהשלכותיה, הנוגעות לליבת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה וליחסי הגומלין בינו ובין הממשלה.

50. על רקע זה, לא ניתן להתעלם מכך שההחלטה אושרה בהליך בזק של ממש – בתוך ארבעה ימים בלבד לאחר שפורסמה על ידי שר המשפטים, מהם שני ימי עבודה בלבד. היא לא לוותה בעבודת מטה מסודרת ובגיבוש תשתית משפטית או עובדתית ההולמת את טיבה המיוחד של הסוגיה הנדונה; לא קדמה לה היועצות מסודרת עם גורמי מקצוע הנוגעים בדבר; ואף לא נתבקשה לגביה חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה (וראו לעניין אחרון זה: בג"ץ 1893/23 ארגון לביא נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 7-5 (22.3.2023)). הקשיים האמורים מתחדדים נוכח הפער הברור שבין עבודת המטה המקיפה והיסודית שעמדה בבסיס החלטה 2274, ובין ההליך החפוז והדל שבגדרו גובשה החלטה 3125. כל זאת, מבלי שנערך דיון ענייני ומושכל בטעמים וברציונלים שנסקרו בדו"ח ועדת שמגר, ואשר היוו את התשתית למסקנותיה של הוועדה".

160. דברים נכוחים אלה היו יכולים להיכתב בדיוק – אבל בדיוק – על ההחלטה נושא עתירה זו. הגם שכאמור מדובר בהחלטה של הארגון המנהלי הבכיר ביותר, גלומה בה פגיעה בזכויות אדם והיא מתייחסת לסוגיה מורכבת ובעלת פוטנציאל השפעה נרחב – הרי שההחלטה התקבלה בצורה רשלנית, לשון המעטה – תוך התעלמות מנתונים קריטיים, מתן משקל רב לנתונים דחוקים ובלתי מבוססים שהובאו על ידי גורמים בעלי עניין, והליך בזק שמנע אפשרות להצגת עמדות וגיבוש תשתית כדבעי. אפילו עמדה משפטית לא נשמעה בטרם פרסום דו"ח הוועדה המייעצת.

161. ההחלטה הלכה למעשה התעלמה מהמשמעויות הנודעות לכך שהיא הופכת החלטה קודמת, וההבדלים בין ההליך הקודם והיסודי שהתקיים להליך הנוכחי – ברורים וזועקים. ככה לא מקבלים החלטה, ודי בכך כאמור בפרשת גילון כדי להצדיק התערבות וביטול ההחלטה שהתקבלה.

162. הפגמים שנפלו במישור ההליכי – רבים מספור. פגמים אלה, כשלעצמם, מחייבים את ביטול ההחלטה, ויש בהם גם כדי להשליך על מישור שיקול הדעת. על כך נעמוד עתה.

ה. פגמים במישור שיקול הדעת

1. ביסוד החלטת הממשלה שיקולים פוליטיים זרים

163. כידוע, אחת מהחובות המרכזיות של רשות מנהלית היא לקבל החלטה ממניעים ענייניים. נקבע שמלבד בהחלטות בעלות זיקה פוליטית – דוגמת מינויים למשרות אמון – על הרשות להימנע מלשקול שיקולים פוליטיים. אכן: "שיקולים פוליטיים (מפלגתיים או אישיים) עשויים להיות זרים או ענייניים, על-פי הקשר

הדברים, אך במקרה הרגיל אינם מותרים" (ברק-ארז, בעמ' 655). קיים קושי מובנה להוכחת שקילתם של שיקולים זרים, ועל כן די בכך שהעותר יראה ראיות עקיפות המלמדות על "ספק ממשי ביחס לשיקולי הרשות" – כדי להעביר את הנטל לכתיפה כדי להראות שלא פעלה מכוח שיקולים זרים (בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת, פסקה 51 (19.10.2014)).

164. בענייננו, הוצגו ראיות למכביר התומכות במסקנה כי כאמור "סומנה המטרה מראש" – סגירת התחנה – ועל בסיס זה התקיים הליך עקום ומרושל, שתחילתו בהודעה מראש של שר הביטחון על אודות ההחלטה שברצונו לקבל. לאחר מכן, מינוי ועדה בה קיים רוב שמכוח הצהרותיו מראש וזיקתו הפוליטית ניתן ללמוד על התוצאה המסתברת (כפי שאכן היה), ואז דהירה אל עבר המטרה הידועה – בהליך בזק בו התקיימה התעלמות רבתי מכל מה שסותר את אותה החלטה שכאמור כבר התקבלה מראש. בפני הוועדה עמד חומר בלתי רלוונטי של גורמים פוליטיים (שאף נשקל על ידה הלכה למעשה, גם אם לא באופן שמצא ביטוי בדו"ח), ונשקלו אינטרסים מסחריים של גורמים פרטיים, ללא שום ביסוס ומחקר כלכלי.

165. וכמובן, ה"אקדח המעשן" גם בעניין זה היא העובדה הפשוטה כי עמדת הצבא, המתנגדת לסגירת התחנה בהמשך להמלצות ועדת זמיר, לא קיבלה כל ביטוי בהחלטה שהתקבלה. נאמר שוב: עמדת הצבא, ביחס לסגירת יחידה צבאית, נפקדת לחלוטין מהצעת המחליטים של הממשלה. ובפשטות: הממשלה החליטה לסגור את גלי צה"ל, תחנת רדיו צבאית, וזאת בניגוד לעמדת הצבא עצמה. הדרך שנמצאה להצדקת עמדה תמוהה זו היא לא באמצעות התמודדות עם העמדה, אלא באמצעות הסתרתה. לא ניתן להשקיף אפוא על החלטת הממשלה אלא ככזאת שהתקבלה משיקולים פוליטיים זרים.

166. עוד ראוי לציין בהקשר זה את העובדה שהוועדה הקדישה חלקים נרחבים מהדיון שערכה לשאלת הרדיו האזורי-מסחרי. במסגרת זו התייחסה הוועדה ל"זווית הראייה של המפרסמים ואופן פעולתם אל מול תחנות הרדיו של התאגיד, הרדיו האזורי וגלי צה"ל". למשל, צוטט גורם אנונימי ש"לטענתו, ביחס לחשיפה, מחירי התחנות הציבוריות נמוכים אל מול התחנות הפרטיות, מה שמעניק יתרון לתחנות הציבוריות" (עמ' 24). מובן כי גם אמירות אלו לא נתמכו בעבודה כלכלית מסודרת כלשהי. לא רק ששיקולים אלה לא היו אמורים להילקח בחשבון בעבודת הוועדה וממילא בהחלטת הממשלה, אלא שהמעט שניתן לומר הוא שהם לא נחקרו לעומק על ידי הוועדה. למעשה, מדובר בעניינים שהוצגו בדו"ח הוועדה כ"עובדות" וזאת הגם שלא נערך ניתוח משפטי ראוי של החקיקה הרלוונטית, לרבות החקיקה הנוגעת לשידורי חסות, לא נערך ניתוח רציני של מאפייני כוח האדם בשוק הרדיו, ובוודאי שלא הוצגה עבודה כלכלית ראויה (או בכלל) שיכולה לתמוך בטענה.

167. זהו ביטוי מובהק לשקילת שיקול שאינו ממין העניין, בצורה לא מעמיקה ובאופן החורג כליל מהשאלות שבהן נדרשה לעסוק הוועדה. ממילא אין זה מתקבל על הדעת כי עניינים אלה יובאו להכרעת שר הביטחון (אשר לא אמור לעסוק בסוגיות מסחריות הקשורות בענף הרדיו בישראל).

168. התוצאה היא כי ההחלטה התקבלה על רקע תשתית ראייתית לקויה מצד אחד, ותוצאתה הפוכה מהנתונים הרלוונטיים שהועמדו בפני הוועדה המייעצת מהצד השני. די באלה כדי להוכיח, בצורה ברורה, שבסוד ההחלטה שיקולים פוליטיים זרים.

169. לא נלאה מלהזכיר כי ביום מינויה של הוועדה, הודיע שר הביטחון כי "הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה". בכך ניתן בפומבי ביטוי לעובדה שהוועדה הוקמה על רקע החלטה מראש של הגורם הממנה. זו הדירקטיבה שעל בסיסה פעלה הוועדה, אשר בפועל התבקשה אך לאשרר החלטה שכבר התקבלה. זהו פגם משמעותי ובלתי עביר: העובדות מוכיחות כי ההיוועצות לא היתה כנה, שהרי "אין די בהתייעצות מן השפה לחוץ כדי לצאת ידי חובה, כאשר בפועל כבר גיבשה הרשות המתייעצת לעצמה עמדה נחרצת" (בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי נ' משרד החינוך, פ"ד נט (3) 625, 640 (2004)). די בכך כדי לעמוד בנטל הנדרש.

170. נפנה בהקשר זה גם להנחיית היועץ ועדות מייעצות, שם נקבע, בסעיף 5, כי "בחירה בחברי ועדה בעלי זיקה לשר (או שר אחר) מעוררת קושי בהיבט ניגוד עניינים, או מראית עין של ניגוד עניינים, וחשש כי מינוי אותו חבר ועדה התקבל מתוך שיקולים זרים". וכך, בדיוק, גם בענייננו.

171. ויודגש: הפסיקה הכירה בכך שהוכחת פגמים בהליך המנהלי, ובפרט הסתמכות על תשתית עובדתית לקויה, מבססת תשתית לשקילת שיקולים זרים. ממש לאחרונה, במסגרת בג"ץ 58681-11-25 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים** (3.12.2025) (להלן: "**פרשת לשכת עורכי הדין**") קבע כב' הנשיא עמית כדלקמן (פסקה 14):

"כאמור, בענייננו סטה השר מאמות המידה שנקבעו בפסק הדין, זאת מבלי לספק תשתית עובדתית המצדיקה סטייה זו. יפים לכך דברים שצוינו בספרות: '**כאשר מתקבלת החלטה שאיננה תואמת את התשתית העובדתית, ובמיוחד כאשר לרשות המינהלית אין הסבר משכנע לפער שבין מה שנובע מהעובדות לבין ההחלטה הסופית, עשוי להתעורר החשד שמאחורי ההחלטה אין עומדים השיקולים שעליהם הרשות הצהירה, משום שאת הללו הרשות לא הצליחה לתמוך בתשתית מתאימה, אלא שיקולים אחרים, זרים, שהרשות מנסה להסתירם**' (יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך ב 644 (2023)). לכך מצטרפות הראיות הנסיבתיות שצוטטו בעתירות – התבטאויות חברי סיעתו של השר (די בהקשר זה להפנות לפרוטוקול ישיבה 741 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 52-53 (17.11.2025)), שהשר עצמו בחר שלא להסתייג מהן (אף לא בפני בית משפט זה) – נסיבות המעוררות תהיות של ממש ביחס למניעים שעמדו מאחורי החלטת המינוי.

לדברים אלה יש להוסיף כי התקיים בענייננו הליך חפז – פסק הדין ניתן ביום 16.11.2025, בעוד שמכתב ההיוועצות מטעם השר נשלח לממלא מקום הנציב כבר ביום 18.11.2025. עולה אפוא כי לשיטת השר, ב-48 השעות שחלפו ממועד מתן פסק הדין ועד לשליחת המכתב, עלה בידו ללמוד את פסק הדין, ליישמו בדרך של מיפוי כלל עובדי שירות המדינה העומדים באמות המידה שנקבעו בפסק הדין, לפנות למספר לא-נודע של מועמדים (שכל אחד מהם שקל בינתיים את ההצעה וסירב לה), וכן להתוות ביוזמתו מבחן מניעות מרחיב שהוביל אותו לשלול את יתר המועמדים הרלוונטיים (מבחן שכאמור סוטה כשלעצמו מאמות המידה שנקבעו בפסק הדין). אולם, השר לא הציג כל אסמכתה או אינדיקציה לכך שתהליך זה מעמיק אכן התקיים בפרק זמן כה קצר. בהקשר זה יפה קביעתו של השופט א' ברק: '**החלטה חפוזה ללא התייעצות מוקדמת, ללא בחינת החלופות, ללא בדיקה ומחקר, ללא נתונים אובייקטיביים המעידים על כשרות עשויה לאשש הקשר נסיבתי שיש בו, במקרים מתאימים, כדי להצביע על שיקול פסול, ויש בה על כן להעביר את נטל הבאת הראיות על שכם הרשות השלטונית**' (בג"ץ 1745/91 אי.סי.אס מערכות כבלים ישראל בע"מ נ' המועצה לשידור כבלים, פסקה 6 [נבו] (14.5.1991))."

172. ודברים אלה יפים גם לענייננו. שר הביטחון הצהיר קבל עם ועדה על אי שביעות רצונו מגלי צה"ל. היה ברור כי היעד הוא סגירת התחנה.

173. מה לעשות, ועדה מייעצת לשר הקודם – ועדת זמיר – קבעה שאין מקום לסגור את התחנה. מה עשה השר? גייס ועדה חדשה מטעמו, מינה אליה אנשים בעלי דעה מוקדמת (כשלו) ובעלי זיקה פוליטית (אליו ולמפלגתו) – ואז שלח אותם למסע בזק פרוע. אין להתפלא כי במסגרת הליך שכזה, יד ימין לא ידעה מה יד שמאל עושה. הסקר שהזמינה הוועדה, בניסיון להצדיק את המסקנה אליה הגיע מראש, העלה ממצאים הפוכים למטרה שהיא סימנה מראש. עמדת הצבא – אשר התנגד לסגירת התחנה – לא הוצגה. הכל, כדי להצדיק את ההחלטה הפוליטית שבה היה מעוניין השר הממנה.

174. ברי כי העובדה שהמלצות ועדת זמיר לא נשאו חן בעיני מקבלי ההחלטות לא מצדיקה, כשלעצמה מינוי צוות מייעץ חלופי, בחלוף זמן קצר ביותר ומבלי שחל שינוי נסיבות כלשהו. הדבר אך מוכיח כי הוועדה החדשה הוקמה – על הרכבה המוטה שעליו כבר עמדנו – רק כדי להצדיק את ההחלטה שכבר התקבלה, על כל המשתמע.

175. ואם בכך אין די, הרי שבישיבת הממשלה שבה התקבלה ההחלטה לסגירת התחנה, הודו השרים במה שהיה ברור לכל – כי החלטתם לא מתקבלת משיקולים ענייניים, אלא משיקולים פוליטיים ברורים, שכן לגישתם

מדובר בתחנה ביקורתית אליהם. בצד זאת צוטטה כאמור השרה סטרוק באומרה שהתחנה "היא היחידה הצה"לית היחידה בה מתבצע **חילול שבת** ומועדי ישראל בפקודה, ללא שום קשר לביטחון או לפיקוח נפש".

176. לפנינו אפוא חברת ממשלה אשר הצהירה בריש גלי כי ההחלטה התקבלה, לכל הפחות בין היתר, **מכוח שיקולים דתיים**. למותר לציין כי הפסיקה קבעה בצורה עקבית כי שיקולים דתיים – מלבד בהחלטות מסוימות וחריגות – הם בבחינת שיקולים זרים. אכן: "אין ספק שנושא משרה **אינו יכול** לעשות שימוש בסמכות שהופקדה בידיו **כדי לקדם את השקפת עולמו הדתית**" (ברק-ארז, בעמ' 651; וראו גם: בג"ץ 3872/93 **מיטראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד מז(5) 485, פס' 20 (1993)).

177. והדברים כמו סוכמו לענייננו במסגרת בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**, פסקה 67 (21.5.2025) (להלן: "**פרשת התנועה לאיכות השלטון**"):

"למקרא החלטה 2904 וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהועברה לעיונו בלבד עולה כי החלטת הממשלה 'לגבור' על הוראות החלטה 4062 והוראות החלטה 1148 התקבלה מבלי שקדם לה דיון ממשי. כך למשל, לא הונחה בפני השרים ולו ראשיתה של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערך דיון באשר להשלכות שעשויות להיות להחלטה זו לגבי כל נושאי המשרה הבכירים בשירות המדינה (זאת, חרף העובדה ש'התגברות' על החלטות הממשלה הקודמות עשויה להשפיע, בין היתר, על המשך כהונת שבעת נושאי המשרה, לרבות העומדים בראש גופי הביטחון והאכיפה במדינה); לא נערכה עבודת מטה שלאחריה הוצגו מסקנות שעשויות היו לתמוך בקבלת ההחלטה; ולא התקיים דיון בנוגע לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לאפשרות לסטות מהוראות החלטות הממשלה שנסקרו לעיל. הדברים נכונים במיוחד בהינתן שמדובר בהחלטת ממשלה תקדימית, בהיותה הראשונה שעוסקת בסיום כהונה קצובה של ראש ש"כ במהלך תקופת כהונתו. כפי שנפסק לא אחת בעבר, **קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך 'סימון המטרה מסביב לחץ', וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות**".

178. ההליך העקום שהתנהל בענייננו אך מוכיח, בדיוק כפי שנפסק בפרשת **לשכת עורכי הדין ובפרשת התנועה למען איכות השלטון** – שמאחורי ההחלטה שהתקבלה לא מצויים שיקולים ענייניים, אלא שיקולים זרים. המטרה סומנה מראש – ועל כן אין להתפלא כי הליך ההגעה אליה היה פגום.

2. ההחלטה שהתקבלה לא מידתית ובלתי סבירה בצורה קיצונית

179. על רשות מנהלית החובה להפעיל את שיקול דעתה בסבירות ובמידתיות (ראו: רע"ב 4644/15 **ראעי נ' שירות בתי הסוהר** (15.6.2016) (להלן: "**פרשת ראעי**"); בג"ץ 3477/95 **בן-עטייה נ' שר החינוך**, פ"ד מט(5) 1 (1996) (להלן: "**פרשת בן-עטייה**"); בג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2) 229 (1993)). לאחר שבוססה פגיעה בזכויות כתוצאה מהאקט המנהלי, עובר הנטל לרשות המבצעת להראות כי הפגיעה שבוצעה בזכויות היא מידתית ואינה עולה על הנדרש. כידוע, מבחן המידתיות מורכב משלושה מבחני משנה: **מבחן הקשר הרציונאלי** (האם האמצעי שנבחר מתאים לצורך הגשמת התכלית); **מבחן האמצעי שמידת פגיעתו פחותה** (האם מבין כל האמצעים המגשימים את המטרה נבחר האמצעי שמידת פגיעתו בפרט היא הקטנה ביותר); **מבחן המידתיות במובן הצר** (האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהגשמת התכלית לבין הפגיעה בזכויות האדם הנלווית לה) (ראו: פרשת **ראעי**; פרשת **בן-עטייה**; בג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים**, פ"ד סד(3) 122 (2011)).

180. בדו"ח לוי הודגש כי היה ותתקבל החלטה מנהלית לסגירת התחנה, הרי שלפניה "**נדרשת השלמת עבודת המטה בידי משרד הביטחון וצה"ל**"; וכי "במסגרת זו יש לבחון **התאמת האמצעי אשר נבחר לתכלית, את החלופות האפשריות להגשת התכלית ואת התועלת הגלומה באמצעי זה לעומת הפגיעה בחופש הביטוי אשר כרוכה בו**" (שם, בפסקה 36).

181. משעה שביססנו לעיל, בגדרי פרק ג להלן, את הפגיעה הכרוכה מההחלטה שהתקבלה בזכויות אדם – חופש העיסוק, חופש העיתונות וחופש הביטוי – פגיעה שבנסיבות העניין מצויה ברף הגבוה, הרי שנותר לבחון את

ההחלטה עומדת במבחני המידתיות. ממילא, גם אם ייקבע שההחלטה אינה פוגעת בזכויות אדם (בניגוד לדין הקיים, כמו גם לעמדת משרד המשפטים כפי שהובעה בדו"ח לוי) – הרי שממילא מהניתוח שיובא להלן ברי כי ההחלטה שהתקבלה נגועה בחוסר סבירות קיצוני. נעמוד על הדברים כסדרם. נקדים מסקנה לניתוח: ההחלטה אינה מקיימת ולו אחד מהמבחנים האמורים.

182. מבחן התכלית: הוועדה המייעצת מונתה לבחינת מודל הפעלת גל"צ, ובחנה שתי חלופות – על פי חלופה אחת, תשמר בהפעלת גלי צה"ל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות; ועל פי חלופה נוספת – סגירת גלי צה"ל (ראו בעמ' 4 לדו"ח הוועדה). כפי שראינו לעיל במסגרת הפרקים הקודמים – ביסוד עבודתה של הוועדה עמדה תכלית אחרת לחלוטין – הצדקת ההחלטה הפוליטית שכבר התקבלה על ידי שר הביטחון לסגירת התחנה. למותר לציין כי תכלית זו – סגירת התחנה מטעמים פוליטיים, בבחינת אתנן של שר הביטחון לציבור מצביעיו (בוודאי בסמוך למועד הפריימריז בליכוד) – היא מטרה פסולה בצורה קטגורית, ודומה שאין צורך להרחיב. כידוע, בפסיקה נקבע כי תכלית סמויה – כפי שקיימת בענייננו – היא ככלל תכלית שאינה ראויה (ראו למשל: בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת (11.8.2015); בג"ץ 2293/17 גרסהגר נ' הכנסת (23.4.2020); בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (16.9.2013)).

קשר רציונאלי

183. סגירת גלי צה"ל לא משרתת את התכלית המוצהרת (ודאי בהינתן שהתכלית האמיתית היא פסולה מעיקרה, כפי שהוסבר לעיל). לדברי הוועדה, יש קושי ב"פגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם". קרי – לעמדת הוועדה המייעצת, סגירת התחנה מוצדקת נוכח העובדה שהתחנה "פוגעת" בצה"ל; וזאת בהתבסס על "עדויות" של "חיילים ואזרחים" שלטענתם קולם לא נשמע בתחנה.

184. ודוק היטב; התחנה במתכונתה הנוכחית אינה "פוגעת" כנטען בצבא; וזו גם עמדת מאזינים לתחנה. ומכל מקום נותרת פתוחה השאלה הבאה: הכיצד סגירת תחנה תשרת תכלית נטענת זו של הוועדה?

185. ובמילים אחרות: אם התכלית היא אכן להביא למניעת "פגיעה במעמדו של צה"ל כצבא העם" (חשוב) ולמנוע "התכתשות ציבורית" (מבורך) – מדוע לסגור שידור ציבורי ותיק, שנהנה מאמון ציבורי רחב, קל וחומר שעה שבמסגרת גלי צה"ל מונהגת תכנית עבודה להטמעת מסקנות ועדת זמיר – כפי שפורט בהרחבה על ידי מפקד גל"צ – פירוט שהוועדה פסחה מעליו בקלילות ולא העניקה לו כל משקל ראוי?

186. תימוכין לכך ניתן גם למצוא בהחלטה של הוועדה המייעצת שלא לסגור את גלגלצ. נניח בצד את העובדה כי בפן הפרקטי, גלגלצ נשענת – ניהולית וטכנית – על תשתיות והנהלת גלי צה"ל. מהצעת המחליטים עולה כי גלגלצ, המשרדרת בעיקר תכני מוסיקה, אהודה ביותר על הציבור ובפרט על הציבור הצעיר ובקרוב חיילים. עמדת שר הביטחון שהובאה בפני הממשלה היא כי יש "ערך בלתי מבוטל לעיסוק של התחנה בתחום המאבק בתאונות הדרכים, נושא שהוגדר כ'מכת מדינה' ושיש לו השפעה משמעותית ביותר על ציבור החיילים". נוכח האמור הוצע כי צוות יישום יוסמך לבחון את אופן המשך פעילותה של גלגלצ, תוך "שמירת צביונה ואופיה".

187. והנה, החלטה הקובעת מראש כי גלי צה"ל תיסגר, ורק לאחר מכן תיבחן המשך פעילות גלגלצ. החלטה כאמור הופכת את הליך קבלת ההחלטה על ראשו. גלי צה"ל וגלגלצ אינן שתי ישויות נפרדות. הן חולקות תשתיות, תדרים, תקציב, כוח אדם ומוניטין. קבלת ההחלטה על סגירת גלי צה"ל, מבלי לבחון מראש את השפעתה על גלגלצ – מלמדת על חוסר הרציונאליות הברור בו התאפיין הליך קבלת ההחלטה. מדובר במהלך מנהלי בלתי סביר, שמתוך עצמו מעיד על כך שלא נערכה בחינה כוללת כנדרש.

188. חשוב להדגיש: על פי דין, על מנת שהאמצעי שבו נקטה הרשות יצלח את מבחן הקשר הרציונאלי, אין די בכך שהאמצעי יהיה אפקטיבי – והוא נדרש גם להיות הגון וערכי (ראו: בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844 (2006); ברק-ארז 778-779). בין ההחלטה שהתקבלה לבין "הגינות" או "ערכיות" אין דבר וחצי דבר, והדברים ברורים.

האמצעי שמידת פגיעתו פחותה

189. סגירה מלאה של גלי צה"ל, במטרה להצדיק תכלית רעועה שלא הוכחה, היא בבחינת ירי עם תותח כדי לפגוע בזבוב. בפני הוועדה עמדה חלופה אחרת ומתבקשת בהרבה: צעידה בתלם שכבר נקבע, זמן קצר לפני, במסגרת דו"ח ועדת זמיר. כפי שהוסבר לעיל ובהרחבה, התחנה מיישמת בקפדנות את שנקבע בדו"ח ועדת זמיר, ולא יכולה להיות מחלוקת כי מגוון הדעות בתחנה עבר רפורמה ושינוי משמעותי. ואם הדברים לא היו ברורים, הרי שכך הוכח בסקר שהוועדה הזמינה בעצמה, עליו עמדנו לעיל.

190. ברי לא ניתן לעשות שימוש בחלופה הקיצונית ביותר הקיימת – סגירת התחנה – ככזאת המצדיקה תכלית שכזאת, קל וחומר שעה שה"פגיעה" מסתמכת מחד גיסא על עדויות שלא בוססו, ומאידך גיסא סקר שהזמינה הוועדה בעצמה וראיות נוספות סותרות חזיתית טענות אלה.

191. זאת ועוד; הוועדה העמידה לבחירת השר שתי חלופות (לא ראויות): הפעלת גלי צה"ל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות; ולחילופין סגירת גלי צה"ל. קרי, לעמדת הוועדה המייעצת עצמה קיימות שתי חלופות אשר מגשימות את אותה התכלית. והנה, העובדה כי בהחלטת הממשלה נבחרה החלופה הפוגענית והקיצונית ביותר, מהווה הוכחה ניצחת לכך שלא נבחר האמצעי שמידת פגיעתו פחותה.

192. ומזווית נוספת: המטרה שביסוד פעולת הוועדה – ועל כך לא הייתה מחלוקת – היא ניסיון לכאורי לפתור את ה"אנומליה", כקביעת הוועדה, הנובעת מכך שתחנת רדיו היא חלק מהצבא. והנה, בפני הוועדה הועמדו מספר חלופות במטרה לפתור "אנומליה" נטענת זו, חלקן אפילו צוינו בכתב המינוי של הוועדה, ובכלל זה פיקוח על התחנה באמצעות ועדה מקצועית של תאגיד השידור, כמו גם הפרטת גל"צ. אין מחלוקת כי גם חלופות אלה היו מגשימות – ובמידה רבה – את התכלית ואת המטרה שלשמה התכנסה הוועדה.

193. ודוק; בכל הנוגע לשתי החלופות שצוינו לעיל – פיקוח על גל"צ באמצעות ועדה של תאגיד השידור וכן הפרטתה – נעשה ניסיון בדו"ח הוועדה להתמודד עם אפשרויות אלה ולהסביר מדוע הן לא מספקות. אלא שלא מדובר בניסיון משכנע. כך, למשל, ובכל הנוגע להפרטה, צוין בדו"ח הוועדה כי אין זו עניינה של הוועדה להידרש לסוגיות של "הקמת תחנות רדיו ארציות מסחריות, שינוי שישפיע על ענף הרדיו בישראל בכללותו" (עמ' 37 לדו"ח) – זאת, כמובן, לעומת סגירת התחנה כליל, מהלך שהשפעתו זהה ואף מעבר לכך. עוד ציינה הוועדה כי לא ברור "האם ניתן להקצות תדרים למטרה זו" (עמ' 38 לדו"ח). על כן, לשיטת הוועדה, ההיתכנות להפרטה "אינה גבוהה" (שם). מה שהוועדה לא ציינה הוא שבמקביל אליה יושבת עתה על המדוכה ועדה של הכנסת שעוסקת בשוק התקשורת – המכונה "ועדת דיסטל" – אשר דנה בדיוק בסוגיות אלה, ובכלל זה תדרים, הקמת תחנות רדיו ארציות, וכיו"ב. וכך נכתב בהצעת החוק הנדונה בוועדה: "הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025", בדברי ההסבר לקראת קריאה ראשונה:

"(1) מוצע להקים רשות חדשה במקום מועצת הכבלים והלוויין והרשות השניה (הרשות לתקשורת משודרת או 'הרשות') שתפקידה יהיה לאסדר את כל תחום אספקת תכנים הצפייה והשמע, באופן שיהיה אדיש לאופן ולטכנולוגיה בהם מופצים התכנים. הרשות תהיה רשות בלתי תלויה בעלת יכולות מקצועיות ו**מיקוד פעילות בתחומי הכלכלה והתחרות** ותוקם מתוך שאיפה לעצמאות בפעילותה. רשות זו אף תיכנס בנעלי הרשות השניה בכל הנוגע לאסדרה ולפיקוח על תחום הרדיו, בהתאם לסמכויותיה לפי חוק הרשות השניה [עמ' 43].

194. ובמילים אחרות: בה בעת שהוועדה המייעצת קבעה והצדיקה את האמצעי הקיצוני של סגירת התחנה בקשיים רגולטוריים בשוק הרדיו, הממשלה מקדמת רפורמה בשוק התקשורת שתייתר את אותם הקשיים עליהם הצביעה הוועדה המייעצת. מדובר, למעשה, בטענות עובדתיות סותרות הנשמעות מפי אותו גורם – ממשלת ישראל.

195. כך על פי ההיגיון, וכך גם על פי הדין. הלכה היא, ששעה שסוגייה נדונה בכנסת, אין מקום למהלכים רגולטוריים של הרשות המבצעת בעניין דומה (ראו: בג"ץ 2994/90 ח"כ אברהם פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3) 317, פס' 9 (1990)). הלכה היא שמנגנון חוקי הקובע תנאי גורף, במובחן ממנגנון הקובע הליך בחינה אינדיבידואלי, אינו מהווה ככלל אמצעי שמידת פגיעתו פחותה (ראו: בג"ץ 5627/02 סייף נ' לשכת העיתונות, פ"ד נח(5) 70, 77 (2004); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לבטחון פנים, פ"ד נח(2) 358, 367 (2004); בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367 (1997); פרשת יונס). בענייננו, נבחר האמצעי הדרקוני והפוגעני ביותר, וזאת על פני מנגנונים מידתיים ומתבקשים בהרבה, דוגמת המשך יישום מסקנות ועדת זמיר, מועצת פיקוח מטעם תאגיד השידור, ועוד. די בכך כדי להוכיח את אי עמידת ההחלטה במבחן זה. בלשון עממית: זה אפילו לא קרוב.

מידתיות במובן הצר

196. בהינתן התכלית הרעועה לכתחילה (כפי שהוסבר לעיל), ומנגד בשים לב לפגיעה הברורה הגלומה בהחלטה בזכויות עובדי גל"צ (ולמעשה הציבור כולו) – ברור כי ההחלטה לא צולחת גם את מבחן המידתיות השלישי, ובמובהק.

197. ויודגש: אדוות הפגיעה שתיווצרנה כתוצאה מסגירת התחנה רחבות בהרבה ממה שנדמה במבט ראשון. כך, ובכל הנוגע לעובדי התחנה, הרי שניתן להניח, ובבטחה, כי לפחות חלק מהעובדים לא יוכלו למצוא עבודה חלופית בגוף תקשורת אחר, לאור צמצום מקומות העבודה בתחום זה עקב סגירת התחנה. הדברים נכונים במיוחד ביחס לגורמים הטכניים הרבים שעובדים בתחנה.

198. אין מדובר רק בעתידים המקצועי של עובדי גלי צה"ל, אלא בסכנה מוחשית לשוק התקשורת בכללותו. אם אכן תיסגר התחנה, ברור כי לעובדה שהממשלה הצליחה לסגור תחנה שלגישתה היא עוינת לה יהיה אפקט מצנן משמעותי על שוק התקשורת כולו. שוק זה מאופיין, למצער בחלקים ממנו, בהסדרים רגולטוריים שונים. במובן זה, המשמעות היא כי כלי תקשורת אחרים יחוו עצמם כמי שנתונים תחת להט החרב המתהפכת של הממשלה, והמוטיבציה שלהם לקדם תחקירים ופרסומים שלא יהיו נוחים לשלטון – תפחת בהכרח. אין להמעיט בחשיבות הדברים. נאמר באחת: שוק תקשורת בריא נשען על פלורליזם, חיכוך, ואי נוחות – ולא על פחד מצעדים אסדרתיים של השלטון שיבואו, אם יבואו, בתגובה לסיקור שאינו נוח. ונפנה בעניין זה לדבריה של כב' השופטת ברק-ארז בפרשת התאגיד (פסקה 4):

"מאחר שהעתירה שבפנינו התייחרה איננו נדרשים לשאלות החוקתיות שהתעוררו בעקבות חקיקתו של תיקון מס' 8 לחוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 [...] אסתפק אפוא בכך שאוסף כי דווקא בתחום הרגיש של חופש הביטוי יש מקום לבחון לא רק מצבים של פגיעה 'ישירה' בו, אלא גם מצבים של יצירת 'אפקט מצנן' מפני ביטוי. מקורה של דוקטרינת 'האפקט מצנן' הוא במשפט האמריקני, שם היא נדונה בעיקרו של דבר בהקשר לחקיקה שיוצרת הרתעה מפני מימוש לגיטימי של הזכות לחופש ביטוי, הגם שזו אינה אוסרת באופן ברור על מימוש הזכות (ראו Frederick Schauer, Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect, 58 B.U. L. Rev (1978); Brandice Canes-Wrone & Michael C. Dorf, Measuring Effect, the Chilling Effect, 90 NYU L. Rev 1095 (2015)). במקור, שימשה דוקטרינה זו בעיקר לצורך ביקורת שיפוטית על חקיקה שנוסחה בצורה עמומה או רחבה מדי. אולם, בהמשך היא נדונה גם בהקשרים אחרים, כמו למשל לצורך דיון בתביעות לשון הרע המוגשות למטרות השתקה (ראו George W. Pring & Penelope Canan, SLAPPS'S – Getting Sued for Speaking Out (1995)). ואף בהקשר קרוב לענייננו – חשש מפני 'צינון' של חופש הביטוי בשל קביעת נורמה של פיקוח נוסף על שידורי תוכן בעלי 'חשיבות ציבורית' להבדיל משידורים אחרים

(ראו Community-Service Broadcasting of Mid-America, Inc. v. FCC, 593 F.2d 1102 (D.C. Cir. 1978)) בעיקרו של דבר, דוקטרינת האפקט המצנן הטמיעה את התפיסה כי בחינה חוקתית של שאלת הפגיעה בחופש הביטוי מחייבת התבוננות רחבה יותר ביחס להשפעתו של המעשה השלטוני על מימוש הזכות לחופש הביטוי.

199. כפי שכבר צוין, לא ניתן לנתק את המהלך של סגירת התחנה מהקשר הרחב של הדברים – מהלכים רבים ומסוכנים שמקדמת הממשלה, שמרטתם לפגוע בחופש העיתונות ובעיתונות החופשית והציבורית. להלן רשימה בלתי ממצה של יוזמות שמקדמת בעת זו הממשלה במטרה לפגוע ולהצר את שוק התקשורת והעיתונות:

א. הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הישראלי, התשפ"ג-2022 (פ/176/25) המציעה לבטל את השידור הציבורי ואת חוק התאגיד; להפריט את התאגיד בתוך שנתיים; ולמכור את תחנות הרדיו של התאגיד (ובכללן רשת ב') לגורמים פרטיים;

ב. הצעת חוק השידור הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024 (פ/4736/25) המציעה ולהכפיף את תקציבו של התאגיד לתקציב המדינה ובכך לבטל את העצמאות הכלכלית ממנה הוא נהנה כיום;

ג. הצעת חוק תאגיד השידור הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי) (פ/5389/25) המציעה לבטל את ועדת האיתור למועצת התאגיד ואת הליך האיתור העצמאי המבוצע על ידה, ולהחליפו בהליך הנשלט במלואו על ידי הממשלה ושר התקשורת, כפי שנעשה ביחס למועצת הרשות השנייה;

ד. הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025 (פ/5585/25) המציעה להפסיק את פעילות החדשות והאקטואליה של התאגיד, להפסיק את פעילות ערוץ "מכאן" בערבית, ולהפריט את "רשת ב".

200. עולה מן המקובץ כי הנזק שייגרם בעקבות סגירת התחנה אינו מתמצה בנזקים הברורים והמידיים, אלא רחב בהרבה, ויש להשקיף עליו כחלק ממהלך מאורגן ובעל מספר חוליות – שמטרתו הסופית היא פגיעה אנושה בחופש העיתונות ובאפשרות לבקר את השלטון. וכפי שנקבע במסגרת פרשת **שניצר** (פסקה 30), ונשוב ונביא את הדברים שלא נס ליחס:

"חופש הביטוי הוא גם חופש הביקורת והחופש להציק בשאלות מטרידות לנושאי השלטון. לעתים הביקורת אינה מוצדקת. לעתים היא קטנונית. לעתים היא מזיקה. אין בכל אלה כדי להצדיק את איסור פרסומה. מן הראוי הוא לחזור ולהדגיש את דבריו הנוקבים של השופט לנדוי, בבג"צ 16]243/62 הנ"ל, בעמ' 2416: 'שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה'".

201. מכל מקום, מבחינה אנליטית, יש לבחון את האמצעי שנבחר ואת הנזק שנגרם כתוצאה ממנו בצורה קונקרטית, וזאת ביחס לתוספת הערך השולית: "ההשוואה אינה בין היתרון שבהגשמת המטרה לבין הנזק שבפגיעה בזכות. ההשוואה מצטמצמת לתוספת היתרון ולתוספת הנזק הנגרמות בעקבות החוק. ההשוואה עוסקת בתוספת השולית" (אהרן ברק **מידתיות במשפט** 432 (2010)).

202. וביישום לענייננו, ההחלטה מייסדת פגיעה קשה וברורה בזכויות אדם, ודאי פגיעה במקור פרנסתם של כל עובדי התחנה; ומן העבר השני, ההחלטה התקבלה ממניעים פוליטיים מפוקפקים, כאשר הטענות בדבר "פגיעה בציבור" כתוצאה מפעילות התחנה הן קלוטות מן האוויר ולא בוססו די הצורך. דברים אלה נכונים שבעתיים שעה שניתן להשיג את המטרות באמצעים אחרים ופוגעניים פחות. כמפורט לעיל ובהרחבה, ברי כי אין תוספת שולית שניתן להצביע עליה אשר מצדיקה את הנזק הכבד – האישי והציבורי – שייגרם אילו תמומש חלילה החלטת הסגירה.

203. הנה כי כן, ההחלטה אינה צולחת גם את מבחני שיקול הדעת המנהלי, משעה שההחלטה התקבלה ממניעים זרים ופסולים מובהקים, והיא לוקה בהיעדר מידתיות וחוסר סבירות קיצונית.

ו. נפקות הפגמים – ביטול ההחלטה

204. כפי שראינו, דומה כי אין פגם מהמשפט המנהלי שלא נפל בהחלטה העקומה להפליא שהתקבלה לסגירת התחנה. מדובר בפגמים במישור הסמכות, ההליך, ושיקול הדעת. כל פגם כשלעצמו, קל וחומר הצטברות הפגמים, **מחייב** את המסקנה כי מדובר בהחלטה שדינה בטלות מלאה. כל תוצאה אחרת היא בלתי מתקבלת על הדעת, ולא ניתן להשלים עם כך שהממשלה נטלה סמכות לא לה, סימנה מטרה מראש – סגירת התחנה, ולטובת הצדקתה ביצעה הליך מנהלי עקום לחלוטין, רווי בפגמים הליכיים ומהותיים. **החלטה זו פשוט לא יכולה להיוותר על כנה.**

205. ממילא, והדברים נאמרים למען הזהירות בלבד, ברי כי לא ניתן להצדיק, ולו בקירוב, את המועד שנקבע לסגירת התחנה – התחנה חודשים ספורים לאחר קבלת ההחלטה המנהלית. להחלטה כאמור **השלכה דרמטית** – על העותר (והעובדים שהוא מייצג), וכן על הציבור הרחב.

206. דין הוא, כי אין להורות, ככלל, על כניסה מיידית או מהירה ביותר לתוקף של הוראה מנהלית מסוימת, אלא יש לאפשר **תקופת התארגנות סבירה** לאותם אלה שייפגעו מההחלטה. ואכן, במסגרת בג"ץ 2832/96 **בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין**, פ"ד (נ) 582, 595 (1996) פסק בית המשפט העליון, כי יש לקבוע **הוראות מעבר** להחלטת נורמה חוקית חדשה הגלומה בה פגיעה בזכויות, שמטרתן – "לאפשר לכל מי שכפוף לנורמה לעשות את ההכנות הנדרשות לפני שהנורמה מחייבת אותו להתנהגות מסוימת" (שם, בעמ' 595). יישום דין ברור זה על ענייננו מלמד כי בכל מקרה, **לחלופין בלבד ולמען הזהירות**, יש לקבוע כי ההחלטה תיכנס לתוקפה, אם כבר, **לא ביום 1.3.2025 אלא במועד מאוחר וסביר** – כזה שיאפשר לעובדים התלויים בפרנסתם בעצם קיומה של התחנה, זמן התארגנות סביר.

ז. סוף דבר

207. החלטת הממשלה בעניין סגירת גלי צה"ל היא החלטה שהתקבלה בחוסר סמכות ואגב הליך לקוי ביותר. וההחלטה לוקה בשיקולים זרים, חוסר מידתיות, והיא בלתי סבירה בצורה קיצונית. בנסיבות אלה, מתבקש בין המשפט הנכבד ליתן את הסעדים המבוקשים ברישה לעתירה.

208. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להשית על המשיבים את הוצאות העותר.

תצהיר

אני הח"מ, אפי בן-אברהם, נושא ת.ז שמספרה 033020686, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת שאם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. הנני עושה תצהיר זה בתמיכה לעתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, המוגשת מטעם ועד עובדי גלי צה"ל, נגד שר הביטחון, מר ישראל כץ; הרמטכ"ל, אייל זמיר; ונגד ממשלת ישראל; כמו כן, תצהירי זה תומך בבקשה למתן סעד ביניים וסעד ארעי המוגשת בד בבד עם העתירה.
2. אני חבר בוועד עובדי גלי צה"ל ויו"ר ועד העיתונאים בוועד. העובדות המפורטות בעתירה ובבקשה נכונות על פי ידיעתי האישית ו/או על פי מיטב אמונתי, וכל זאת על סמך המסמכים המצורפים לעתירה ולבקשה.
3. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.

אפי בן-אברהם

אישור

אני הח"מ, גיא רוה, עו"ד, מאשר בזה, כי ביום 24.12.2025 הופיע בפני מר אפי בן-אברהם, המוכר לי אישית. ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היועדות חזותית, המתועדת אצלי, כאשר מר בן-אברהם הופיע לפניי על גבי הצג – עת הצהרתו מושא האימות לפניו – והצהיר כי היא מצויה בתחומי מדינת ישראל בזמן החתימה והאימות, ומסכים לתיעוד ההיוועדות החזותית ולעשיית שימוש בה. לאחר שהוזהרתי את מר בן-אברהם כי עליו לומר את האמת בלבד, ואת האמת כולה, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו זו.

גיא רוה, עו"ד
מ.ר. 69487

יפוי כח

ועד גלי צה"ל ממנה ומיפה את כוחם של ער"ד בעז בן צור ו/או ער"ד חגי הלוי ו/או ער"ד דיקלה סירקיס ו/או ער"ד תומר שקרצי ו/או אלעד פלג ו/או אברהם אברהמוביץ ו/או אורי שנלר ו/או כרמל בן צור ו/או גיא רזה ו/או אסנת גולדשמיט ו/או ענבל בורוש ו/או עדי גרפי ו/או הדד גולדשטיין ו/או אמה לסרי וכל ער"ד במשרד עוה"ד "בעז בן צור ושות'" להיות בא כחי הנכון והחוקי בכל עניין הקשור בעתירה ובבקשה לצו למחן צו ביניים וצו ארעי להחלטת הממשלה לסגירת גלי צה"ל מיום 22.12.2024 מבלי לנרוע מכלליות דבר זה לעשות, להוציא לפועל ו/או לחתום על כל או איזה מן הפעולות הדבר, החוזים ו/או המסמכים דלקמן:

1. לבקש, לדרוש, לתבוע במשפט, לקבל, לגבות, להחזיק סכומים של כסף, בטחונות בעד כסף, חובות, מניות, סחורות, דברים וחפצים בין מיטלטלין ובין נכסי דלא-ניידי, השייכים לי עכשיו או אשר יהיו שייכים לי בעתיד או אשר אנשים אחרים חייבים לי בהווה או יהיו חייבים לי בעתיד או העומדים לתשלום לטובתי בהווה או יעמדו לתשלום לטובתי בעתיד, בין בתוקף ניירות ערך ובין בתוקף כל יתרה או חיסול חשבונות ובין בכל דרך אחרת שהיא, לחתום ולהוציא לפועל ולמסור קבלות בנות תוקף, פדיונות, שחרורים וכתבי פטורין אחרים בנוגע לכל נכסים מכל מין שהוא, בין מסוג חפצי ובין מסוג אישי, בין בהווה ובין בעתיד, לרבות דברים שבתביעה ובנוגע לכל כספים, ניירות ערך, בטחונות לכספים, חובות, סטוק של מניות, סחורות, מיטלטלין, וחפצים השייכים לי או יהיו שייכים המגיעים לי או העומדים להגיע לי בין לי עצמי ובין בשותפות עם כל אדם, גוף או התאגדות.
2. בשמי ובמקומי ליישב, לסלק, לגמר, לחסל, למסור לבוררות להתפשר בנוגע לחשבונות, חשבושים, תביעות או סכסוכים כל שהם, אשר יש לי בהווה או יהיה לי בכל זמן שהוא בעתיד כל עניין שהוא או כל נגיעה שהיא בקשר לכל אדם שהוא, יהיה מי שיהיה, ולשלם או לקבל כל יתרה של חשבון, חשבון תביעה או סכסוך, הכל כפי שיירדש בעניין.
3. בשמי ובמקומי להתפשר ולעשות ותורים והנחות עם או לכל אדם ביחס לכל חוב עיקול או תביעה כל שהיא, המגיע לי או העומד לתשלום עכשיו או אשר יגיע לי או יעמד לתשלום בעתיד לי או לטובתי.
4. להגיש, לנהל, לקיים, להוציא לפועל, לזנוח, לבטל, להגן להתנגד, להגיש תביעה נגדית, לדרוש זקיפת גומלין, להתפשר, ליישב למסור לבוררות, לערער בכל תביעות משפטיות, דיונים משפטיים, בקשות, סכסוכים, תביעות כספיות ודרישות, חשבונות וכל עניינים שהם תלויים ועומדים או המוגשים עכשיו או אשר יהיו תלויים ועומדים או יהיו מוגשים בעתיד ביני ובין כל אדם או אנשים, גוף או התאגדות מכל סוג שהוא, להופיע בשמי ובמקומי, או לייצגני בכל בית משפט (ובכלל זה בתי משפט אזרחיים, פליליים, דתיים וקונסולריים) ובפני כל משרדים משפטיים ואחרים, יהיו אשר יהיו, הכל כפי שבא כח ימצא לנכון וראוי.
5. לייצגני ולהופיע בשמי ובמקומי בפני כל פקיד, קצין מחלקה ממשלתית או רשות מוסמכת, משרד ממשלתי, מיינסטרוין, הכנסת או בפני כל עירייה, מועצה מקומית או קצינים אדמיניסטרטיביים אחרים, או בפני כל משרדים שהם לרישום קרקעות, וכל זכות בקרקע או על קרקע, או בפני כל רשות אחרת ככל הדברים הנוגעים או הקשורים לענייני, ולחתם ולהוציא לפועל כל מיני תעודות, מסמכים וחוזים בפני רשויות ומשרדים כאלה ולבצע כל פעולות ודברים אשר ידרשו עלי רשויות ומשרדים כאלה.
6. לפתוח ולסגור חשבוני בכל בנק או בנקים, ולמשוך, לחתום, להסב כל שיק, המחאה, שטרי חליפין, שטרי משלוח וכל תעודות משלוח בים וכל תעודות אחרות הנתונות העברה ו/או העוברות לסוחר, וכן דיודנדות או תעודות זכות לרווחים ולחתום בשמי ובמקומי ולהוציא לפועל כל העברות, שטרות, תעודות ומסמכים מכל סוג שהוא.
7. לכל או לכל אחת מן המטרות של יפוי כח זה בשמי ובמקומי לתת, להוציא לפועל ולמסור כל שטרי התחייבות (bonds) ערביות, גרנטיות, שטרי-פיצוי התחייבויות בכתב התחייבויות כפי שבא כחי ימצא לנכון או לנחות.
8. למסור, לחתום, לקבל, למסור בנאמנות, לעשות, להעביר להסב, לשלם או לפדות כל שטרי חליפין, שטרי חוב, המחאות, שיקים, שטרי משלוח (מכתבי אשראי) כלשהם, וכל התעודות הניתנות להעברה ועוברות לסוחר או תעודות מסחריות אחרות מכל מין שהוא, ולהוציא לפועל ולעשות בשמי או באופן אחר כל חוזים, התחייבויות בכתב, הסכמים ודברים שהם כפי שבא כחי ימצא למתאים כדי להוציא מן הכח אל הפועל את הכוחות הנסתרים ביפוי כח זה לבא כחי.
9. בשמי ובמקומי לבקש ולתבוע פשיטת רגל או פרוק של כל אדם או אנשים, גוף או התאגדות ולעשות כל הצהרה בשבועה או להוכיח כל חוב או חובות המגיעים לי או שגיעו לי או שאני תובעם או עומד לתבעם בכל מהלך דיון בהתאם לכל חוק פשיטת רגל העומד בתקפו בקשר לתרופות או אחרת ביחס לחובות ואינם ניתנים לגביה של פירמות או אנשים או בהתאם לכל חוק של פרוק של חברות ולהשתתף בכל אספות של קרדיטורים בהתאם לכל מהלך דיון כנ"ל ולהצביע בהן.
10. לקבל בשמי ובמקומי כל דואר רשום או אחר, או תבילות דואר ולחתום על קבלות בקשר לכך.
11. להשתתף מתוך הסכמה בעניין כל או איזה מן הפעולות או הדברים הנ"ל יחד עם כל גוף או התאגדות.
12. למנות ולפטור כל ממלא מקום או ממלאי מקום, סוכן או סוכנים שיפעלו לפי הוראות בא-כחי (לרבות עורכי דין) בקשר לכל או איזה מן הפעולות הנ"ל, בכל התנאים כפי שבא כחי ימצא לנכון ולהעביר יפוי כח זה בשלמותו או באופן חלקי לאחר או לאחרים.

24/12/25
תאריך

ועד העובדים בגלי צה"ל
01005 ז.ד

ולראיה באתי על החתום

חריני לאשר בזאת את חתימת מרשי הנ"ל

גיא דגה, עו"ד
69487 ז.מ.

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק נייר העמדה מיום 3.9.2025 של המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה	3
2	חזון גלי צה"ל	22
3	העתק הוראות פיקוד בעניין גלי צה"ל	24
4	העתק דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 13.2.2011 בעניין גל"צ	28
5	העתק דו"ח ועדת זמיר	47
6	העתק כתב המינוי של הוועדה המייעצת לסגירת גל"צ	78
7	דו"ח הוועדה המייעצת מיום 28.10.2025	80
8	החלטת הממשלה מיום 22.12.2025	128
9	העתק מכתב העותר מיום 10.12.2025 בדרישה לקבל מידע מהוועדה המייעצת	140
10	העתק טיוטת הצעת המחליטים לסגירת התחנה מיום 11.12.2024	143
11	העתק עמדת היועמ"שית מיום 22.12.2025 על פיה קיימת מניעות משפטית לסגירת התחנה	155
12	העתק מכתב מיצוי ההליכים שנשלח על ידי העותרת ביום 22.12.2025	190
13	העתק מכתב שר הביטחון למנכ"ל משרד הביטחון מיום 22.12.2025 בעניין יישום מידי של סגירת התחנה	227
14	העתק חוות דעת לוי	229
15	העתק הנחיית היועץ ועדות מייעצות	244
16	העתק פניית האגודה הישראלית לתקשורת ליו"ר הוועדה המייעצת מיום	259
17	העתק מכתב מפקד גל"צ לוועדה המייעצת	265

נספח 1

**העתק נייר העמדה מיום 3.9.2025
של המכון הישראלי לדמוקרטיה
ועמות הצלחה**

עמ' 3



3 לספטמבר 2025

לכבוד:

אלוף (מיל.) יפתח רון טל, יו"ר הוועדה לבדיקת מעמד תחנת גלי צה"ל

חברי הוועדה

שלום וברכה,

הנדון: נייר עמדה לוועדה

אנו מגישים בזאת נייר עמדה לוועדה שבראשותך. הנייר כולל מיפוי של המורכבות בתחנת גלי צה"ל, והמלצות לפעולה לאור העובדה שחלף פרק זמן קצר מאד מאז כניסתן של המסקנות וההמלצות של הוועדה הקודמת, וועדת זמיר, לתוקף.

נשמח לעמוד לרשותך בכל עניין נוסף שיתבקש.

אלעד מן, עו"ד
רשיון מס' 34720
מנחם בן-נחמן
בית גיבוש מס' 13
טל: 03-5114485
פקס: 03-5114486

עו"ד אלעד מן
יועמ"ש הצלחה

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
עמיתה בבירה
המכון הישראלי לדמוקרטיה

נייר עמדה לוועדת רון-טל בעניין עתיד תחנת גלי צה"ל

ספטמבר 2025

א. מבוא ורקע כללי

גלי צה"ל במתכונתה הנוכחית – יחידה צבאית המשדרת רוב הזמן תכנים אזרחיים – היא תופעה ייחודית בשוק התקשורת הישראלי וגם במדינות דמוקרטיות בעולם.¹ מחד גיסא, היא נתפסת כ"בית של החיילים" ומקושרת באופן אורגני לצבא ולעולם הביטחון, ומאידך גיסא היא פונה אל הציבור הרחב ומתפקדת כמוסד תקשורת ציבורי אזרחי. מורכבות זו מולידה מתח מתמיד בין ערכי הצבא – היררכיה, משמעת ונאמנות – לבין ערכי העיתונות החופשית – עצמאות, ביקורתיות ופלורליזם. המודל ההיברידי של הפיקוח על התחנה – בין הוראות הפיקוד העליון הנמנעות מפיקוח על התכנים בשל הצורך להפריד את הצבא מהעיתונות, לבין חוק תאגיד השידור הציבורי שלא ראה בתחנה חלק אינטגרלי מתהליך הפיקוח על תכני שידור ציבורי בישראל – יצר כשלי פיקוח. מנגד, העובדה שהתחנה מתנהלת כמעט ללא פיקוח תכני תרמה ליכולתה לפעול חופשיה מכבלים בירוקרטיים ומאינטרסים פוליטיים. בזמן שרשות השידור הייתה כפופה למוסדות מנהלים מנופחים ועתירי בירוקרטיה, שחבריהם מונו תוך עירוב פוליטיקאים ובעלי עניין, גלי צה"ל נותרה עצמאית.

מתח זה לא התבטא רק בתחומי הפיקוח והבקרה על התחנה, אלא גם בביקורת על השקעה מתקציב הביטחון בפעילות שאינה צבאית במהותה, ובקונפליקטים מקצועיים, בין הצורך לסקר את הצבא לבין השתייכותה הארגונית של התחנה אליו. בנוסף, היעדר יסודות חוקיים ומוסדיים הופכים את התחנה לתלויה ברצונם הטוב של מפקדיה הצבאיים ושל הדרג הפוליטי. ההיסטוריה של התחנה רצופה ניסיונות סגירה שנבעו משינויים כאלה, לרבות ניסיונות עדכניים מהשנים האחרונות.

לאורך השנים, הוכיחו סקרי דעת קהל והשיח הציבורי כי גלי צה"ל אהודה וחשובה עבור הציבור הישראלי. תוכניות פוליטיקה, אקטואליה ותרבות שלה הפכו ברבות השנים לנכס צאן ברזל, מצעד הלהיטים של גלגל"צ הוא המושמע ביותר בישראל וקובע את סדר היום המוזיקלי, עיתונאיה ומגישיה של התחנה התברגו לצמרת תעשיית התקשורת המקומית. בכל פעם שניסו אנשי ציבור, פוליטיקאים ובכירי הצבא לסגור את התחנה, לא הצליחו לשכנע כי חסרונותיה המבניים עולים על תרומתה לחברה הישראלית. ביטא זאת היטב משה יעלון, שכיהן בעבר כרמטכ"ל: "אם היה צריך להתקיים היום דיון בנושא גלי צה"ל, התחנה לא הייתה קמה, אולם בעידן דמוקרטי ופלורליזם, לא צריך לפגוע בשידור הציבורי".²

¹אורן סופר, "האנומליה של גלי צה"ל: אזרחים מגנים על תחנה צבאית", **עדכן – האוניברסיטה הפתוחה**, 16 (2011) (להלן: **סופר**); רפי מן וציפי גון-גרס, **גלי צה"ל – מדברים מהשטח**, עמ' 6 (2002).

²נועם אמיר, "הרמטכ"ל החליט על קיצוץ דרמטי: גלי צה"ל עשוי לעבור לגוף אחר", **מעריב** (10.11.2015) <https://www.maariv.co.il/news/militay/Article-512153>

בנייר העמדה שלנו נפתח בסקירה קצרה של הדיונים ביחס לעתיד התחנה לאורך השנים. בהמשך, נעסוק בדו"ח וועדת זמיר שפורסם והתקבל אך לפני שנה וחצי, בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, בהמלצותיו ובבעייתיות של הקמת ועדה נוספת בתוך פרק זמן כה קצר. נמשיך בעסוק בנייתו מערך המורכבויות המלווה את תחנת גלי צה"ל מאז הקמתה. לאחר מכן נציג את הצעותינו ותובנותינו, לטווח הנוכחי ולטווח הארוך.

א. איומי סגירה והפרטה על גלי צה"ל לאורך השנים

לאורך כל שנות קיומה, התמודדה גלי צה"ל עם ניסיונות חוזרים ונשנים לסגור אותה או לנתק אותה מהצבא. בין היתר הוצע לסגור את חטיבת החדשות של התחנה; לסגור את התחנה כולה; להוציא אותה מהצבא ולמזג לתוך שידור הציבורי; להפריט אותה ולהפוך אותה כפופה לרשות השנייה; להכפיף אותה במישרין למשרד הביטחון או פשוט להדק משמעותית את הפיקוח עליה.

הביקורת ניתנת לסיווג לכמה טעמים עיקריים. ראשית, אין זה ראוי שכלי תקשורת במדינה דמוקרטית יופעל על ידי הצבא. שנית, התחנה אינה משרתת את מטרות הצבא אלא גורמת לו נזק כאשר היא מכניסה אותו בעל כורחו אל תוך דיונים ציבוריים בסוגיות פוליטיות רגישות ופוגעת בממלכתיות ובניטרליות שלו, וכאשר חיילי היחידה מקיימים תחקירים רגישים על הצבא ומבקרים את מפקדיו הבכירים, באופן שפוגע בהיררכיה ובמשמעת הארגונית.³ שלישית, אין הצדקה להשקיע כספים מתקציב הביטחון בגוף תקשורת. כאמור לעיל, עם חקיקת חוק גלי צה"ל שמאפשר שידור חסויות ותשדירי שירות, איבד טיעון זה ממשקלו, שכן מרביתו המוחלטת של תקציב התחנה מבוססת על הכנסות מפרסום. מנגד, נטען כי הדבר משבש את פעילות שוק הרדיו המסחרי בכך שהוא נוטל ממנו תקציבי פרסום. רביעית, תהליך המעבר לתכנים אזרחיים המופנים לקהל הרחב, גידול מספר האזרחים עובדי צה"ל והעברת התפקידים המשניים לחיילים, הפכו את התחנה ליצור כלאיים בעייתי מבחינת זהותו.

כבר בשנת 1953, שנתיים לאחר הקמתה, עלתה קריאה לסגור אותה מטעמים תקציביים. בשנת 1977, עם מינויו של עזר ויצמן לשר ביטחון, הוא הכריז בריש גלי כי אין צורך בגלי צה"ל.⁴

בשנת 1984, לאחר מלחמת לבנון הראשונה, נעשה ניסיון לסגור את התחנה. שר הביטחון, יצחק רבין, והרמטכ"ל, משה לוי, הורו על סגירת מחלקת החדשות של התחנה כחלק מקיצוץ תקציבי. עם זאת, הסיבה לכך לא נבעה משיקולים כספיים בלבד, שכן בשנת 1985, בדיון בוועדת החינוך של הכנסת, התבטא לוי באמרו שאין זה מתפקידו של הצבא להפעיל תחנת רדיו משלו וכי אין לטעמו שום היגיון שבתקופה של קיצוצים אדירים בצה"ל תופעל מערכת שאין לה כל

³המלצות הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (יולי 2023) (להלן: דו"ח ועדת זמיר), עמ' 2-3.

⁴מרכז המחקר והמידע של הכנסת ועדת "גלי צה"ל" של רשות השידור, עמ' 10-11 (2011) (להלן: ממ"מ 2011). עמ' 16.

תרומה ביטחונית.⁵ ההוראה הביאה את גלי צה"ל לעתור לבג"ץ. לבסוף הושגה פשרה שהביאה להקמת מחלקת אקטואליה "מרוכבת" במקומה של מחלקת החדשות, ושידורה של מהדורת החדשות של "קול ישראל" במקום.⁶

בשנת 1991, בתקופת כהונתו של אהוד ברק כשר הביטחון, הוא דרש ברק לנתק את גלי צה"ל מהצבא, ולצרף אותה לרשות השידור. בסופו של דבר, הוועדה הפרלמנטרית שדנה בסוגיה החליטה שגל"צ תישאר בצבא וייערכו בה שינויים קלים, בהנחה ש"כל שינוי במתכונת הנוכחית ובמעמד התחנה עלול להעביר מעולם התקשורת מוסד חשוב שאין לו תחליף".⁷

ואולם, הקריאות לסגירת התחנה לא פסקו. בינואר 1997 אמרה שרת התקשורת, לימור לבנת: "אין מקום לתחנת רדיו צבאית במדינת ישראל". שנתיים לאחר מכן הצהיר הרמטכ"ל, שאול מופז, כי יבחן דרך להפרטת גל"צ, שכן לא ראוי שחייל במדים מגיש מיקרופון לפוליטיקאי, אך גם יוזמה זו ירדה מהפרק.⁸

הוועדה לבחינת השידור הציבורי משנת 2000, בראשותו של פרופ' בראשית, המליצה לסגור את גל"צ ולאחדה עם "קול ישראל" והטלוויזיה החינוכית והפיכתם לגוף ששמו "הרשות לשידור ציבורי", תוך שמירה על אופיו המיוחד של הערוץ ודאגה לכך שתקציב גל"צ יועבר על-ידי האוצר מתקציב משרד הביטחון.⁹ ב-2001 יזם שר האוצר, סילבן שלום, תוכנית להפרטת התחנה במסגרת חוק ההסדרים ולהמשיך פעילותה בפיקוח של הרשות השנייה.¹⁰

בשנת 2011, החליטה הממשלה כי שר הביטחון יקים צוות לגיבוש המלצות בדבר החלת הפיקוח הציבורי על תכניות ותשדירים בגל"צ, וזו הוקמה בראשותו של האלוף במיל' דני יתום. מסקנותיה היו להשאיר את הפיקוח על גל"צ בידי הוועדה הייעודית ברשות השידור, אך לדאוג שוועדה זו תהפוך למשמעותית יותר על ידי אישור הכללים שנקבעו בעבר לסדרי עבודת הוועדה.¹¹

⁵פרוטוקול מס' 30 של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת (28.1.1985).

⁶סופר, עמ' 19.

⁷סופר, עמ' 19; ממ"מ 2011, עמ' 16-17.

⁸ממ"מ 2011, עמ' 17.

⁹ועדת השידור הציבורי בראשות פרופ' חיים בראשית (2000).

¹⁰ראו "האוצר עשוי להציע לממשלה היום להפריט את גלי צה"ל", **הארץ** (16.9.2001) - <https://www.haaretz.co.il/misc/2001-09-16/ty-article/0000017f-df0e-d3ff-a7ff-ffae4f2b0000>

¹¹החלטת ממשלה מס' 3201, תחנת הרדיו "גלי צה"ל" (15.5.2011);

ב-2017, בעקבות בקשת הרמטכ"ל גדי אייזנקוט שהתנגד נחרצות לקיומה של גלי צה"ל באחריות הצבא, הקים שר הביטחון אביגדור ליברמן ועדה שהמליצה על הפיכת גלי צה"ל ליחידת סמך ממשלתית תחת משרד הביטחון.¹² שר הביטחון ליברמן הכריז על נכונותו לקבל את המלצות הוועדה אך עקב לחצים ציבוריים ומערכתיים, הדבר לא בוצע. ב-2021 הוקמה ועדה מייעצת על ידי שר הביטחון דאז, בני גנץ, והרמטכ"ל אביב כוכבי, שהתבקשה לבחון את סגירת התחנה, אך המלצותיה לא מומשו.¹³

ב. הקמת וועדת זמיר והמלצותיה

בשנת 2023 הורה שר הביטחון, יואב גלנט, על הקמת ועדה בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז והרמטכ"ל הנוכחי, איל זמיר - לבחינת מבנה ומעמד גלי צה"ל ("ועדת זמיר"). הוועדה נתבקשה לבחון את הוצאתה מהצבא, דבר שגם הרמטכ"ל הרצי הלוי הביע בו תמיכה. הוועדה הגיעה למסקנה כי יש להמשיך את פעילותה של התחנה במקומה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית. לסברתה, התחנה לא תצליח להתקיים במתכונת אחרת, ונוכח חשיבותה החברתית והציבורית יש לשמר אותה.

יחד עם זאת המליצה הוועדה על מערכת שינויים בפעילות התחנה. ההמלצה המרכזית נעוצה ב"תיעדוף והגדלה בהיקף ניכר של מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט"¹⁴. נוסף על כך המליצה הוועדה על הגדלת התכנים בנושאי תרבות ומורשת, קיום סטנדרט של סיקור מאוזן וממלכתי, פתיחת הזדמנויות בפני אוכלוסיות חדשות והימנעות של לובשי המדים מעיסוק בנושאים פוליטיים מובהקים. כן הוצע להקים ועדה ייעודית לצד מפקד התחנה שתפקידה יהיה פיקוחי או ייעוצי¹⁵, ולקבוע תקנון אתיקה ייעודי לגלי צה"ל.¹⁶

בהמשך ולאחר מינוי מפקד התחנה הנוכחי, טל לב רם, החל שלב של יישום והטמעה של המלצות וועדת זמיר. בין השינויים ניתן לזהות הצגה של רצועות חדשות המוקדשות לנושאי צבא ובטחון, הרחבה של משך השידור של התוכניות הצבאיות הקיימות, והגדלה של היקפי שידורי השטח, בכלל וגם מבסיסי צה"ל. במקביל בוצעו שינויים מבניים כגון הקמה מחודשת של המחלקה הצבאית והרחבת הדסק הצבאי במחלקת האקטואליה. הופקו גם מיזמי תוכן המוקדשים לכוחות הבטחון, הכוללים מיזמי זיכרון, הוקרה ותמיכה בפצועים ובמשפחות השכולות.

¹²ראו: נועם אמיר, "הרמטכ"ל החליט על קיצוץ דרמטי: גלי צה"ל עשוי לעבור לגוף אחר", **מעריב** (10.11.2015) <https://www.maariv.co.il/news/military/Article-512153>; נועם אמיר, "ליברמן החליט: גלי צה"ל לא תהיה תחנה צבאית", **מעריב** (24.1.2017) <https://www.maariv.co.il/news/military/Article-572387>

¹³ראו: יואב זיתון, "הרמטכ"ל ממליץ להוציא את גל"צ מהצבא: "לא סוגיה של תקציב, זה לא ערכי"", **ynet** (22.6.2020) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5752495,00.html>

¹⁴ דו"ח ועדת זמיר, לעיל.

¹⁵ דו"ח ועדת זמיר, עמ' 16.

¹⁶ דו"ח ועדת זמיר, עמ' 4, 16.

על אף הבעיות המבניות, תהליך יישום המלצות זמיר הביא להישגים בחיזוק הקשר שבין גלי צה"ל לעולם הביטחון. תחת המפקד הנוכחי, התחנה ביצעה שינוי בהיקף ובאיכות התוכן הצבאי שלה. הרחבת שידורי השטח (כך למשל מספטמבר 2023 התקיימו 123 שידורי חוץ של גלגל"צ, מתוכם 65 מבסיסי צה"ל), הביאה לנוכחות קבועה של התחנה בבסיסי צה"ל השונים. השקת רצועות חדשות כגון "יומן סיכום השבוע", "שגרת חירום" ו"קולות החיילים" יצרה פלטפורמות קבועות להעברת קולותיהם של כוחות הבטחון אל הציבור הרחב. במקביל פיתחה התחנה מיזמי תוכן הנוגעים למשרתים. דוגמאות ניתן למצוא למשל במיזם המוזיקלי "שבעה שירים באוקטובר", ההסכת "סיפורי חיים" והמיזם "הנאהבים והנעימים בחייהם". אלו מדגימים את האפשרויות והיכולות שבידי התחנה לבטא ולהפוך את הקשר עם עולם הביטחון ליצירות תוכן משמעותיות.

שינויים מבניים בוצעו אף הם, למשל הקמתה מחדש של המחלקה הצבאית, הרחבת הדסק הצבאי במחלקת האקטואליה ומינוי כתבת לענייני צבא-חברה.

עם זאת, התחנה עדיין פועלת במסגרת המורכבת של המעמד ההיברידי, עם כלל הקשיים הנלווים. הבעיות המבניות שתוארו לעיל לא נעלמו, והן ממשיכות לייצר מתח ואי-ודאות בכל הנוגע לעתיד, בעיקר בהיבטי ביקורת ציבורית ונראות. נוסף על כך, החשש המתמשך מפני שינויים פוליטיים או צבאיים, המעמידים כל פעם מחדש את התחנה לבדיקה מחודשת של מעמדה, יוצרים חוסר וודאות תפקודית וארגונית. היעדר ביסוס חוקי יציב לעצמאות העיתונאית של התחנה (בניגוד למשל למבנה הקיים בתאגיד השידור הישראלי), מותיר אותה תלויה ברצונם הטוב של בכירים בצבא ובהנהגה הפוליטית.

ג. הקמת הוועדה הנוכחית והקשיים הכרוכים בה

כאמור, אך לפני שנה וחצי קיבל שר הביטחון דאז, יואב גלנט, את מסקנות וועדת זמיר בנוגע לגלי צה"ל. המדובר בוועדה שהוקמה, ומסקנותיה התקבלו, תחת הממשלה הנוכחית ובתקופת הכהונה הנוכחית שלה. יושב ראש הוועדה דאז, מכהן היום כרמטכ"ל. בפני הוועדה הונחו עמדתו של שר התקשורת הנוכחי, יחד עם עמדת גורמי מקצוע מטעם הצבא, מערכת הביטחון, גופי חברה אזרחית ואקדמיה, עיתונאים ואנשי התחנה עצמם.

דו"ח הוועדה מפורט ובהיר, ויש בו המלצות קונקרטיות לטיוב פעילותה של התחנה ומנגנוני הפיקוח הנדרשים עליה. אשר על כן, נדרש נימוק משמעותי לצורך בוועדה נוספת. מהי העילה לשינוי העמדה? מדוע יש לזנוח את המלצות וועדת זמיר? האם התקיים דיון עומק בהמלצות וועדת זמיר בדבר מקבל ההחלטות?

נבקש להביע דאגה עקרונית מתהליך עבודה פגום שתוצאתו ידועה מראש, בבחינת מטרה שסומנה ודו"ח הוועדה אמור לשמש לה הצדקה. זאת, בשים לב לאמירות של שר הביטחון בכנס פוליטי סגור לאחרונה, להתבטאויות קונקרטיות של חברי וועדה בדבר הצורך לסגור את התחנה, ועוד.

בנוסף, כפי שנכתב בדו"ח וועדת זמיר, שינוי מהותי במעמד התחנה – בין אם סגירתה ובין אם הוצאתה מחוץ לצבא – מהווים שינוי ניכר באופייה, בתמהיל העובדים שלה, מחייבים שינויים אופרטיביים והחלטות לגבי העברת תדרים ושימוש

במותג "גלי צה"ל¹⁷. קציבת זמן פעולת הוועדה הנוכחית לחמישים יום, מתן כמה ימים בודדים להערות הציבור ולהתייחסויות מקצועיות, אינם מצביעים על כוונה לרדת לשורש שאלות היסוד לגבי תפקודה של התחנה או על הבנה של התהליכים שיידרשו כדי לבצע שינויים. כך גם הרכב הוועדה שאיננו כולל נציגים מן הצבא ועיתונאים מן התקשורת המשודרת.

עצם הקמת הוועדה הנוכחית, יוצר חשד מפני ניסיון ליצור טלטלה מיותרת ונוספת בשוק התקשורת בישראל, כחלק ממכלול הפעולות והיזומות הננקטות על ידי ממשלה זו בתחום השידורים בכלל והשידור הציבורי בפרט, שתכליתן לפגוע בעיתונאים מזוהים ולהחליש כלי תקשורת ואת מוסד התקשורת.

בחלק הבא נציג בצורה בהירה את המורכבות רבת הפנים של תחנת גלי צה"ל. אין זה סוד כי מורכבות זו דורשת התייחסות. ואולם, נדגיש, כי גלי צה"ל איננה המוסד היחיד במדינת ישראל שניתן לכנותו "אנומליה דמוקרטית". כאלה הם, למשל, מערך חקיקת החירום של מדינת ישראל; המשטר המשפטי בשטחים ועוד. פעמים, נסיבות היסטוריות יוצרות מערכים כאלה, ואין זה אומר שיש לשנותם בכל מחיר. עם זאת, יש להכיר במורכבות ובצורך ליצור מנגנוני פיקוח ובקרה שיסייעו להתמודד איתה.

ד. גלי צה"ל: מורכבות חוקית, ארגונית ותקציבית

1. מורכבות חוקית

גלי צה"ל היא יחידה צה"לית, המשתייכת לאגף כח אדם (אכ"א) וכפופה לקצין חיל חינוך ראשי. בשנת 1990 עוגן מעמדה בהוראות הפיקוד העליון,¹⁸ במסגרת הוראה מס' 2.0617.¹⁹

בשנות השישים נחקקה הוראה הקובעת שמועצת רשות השידור אחראית לפקח על לוח השידורים של גלי צה"ל מלבד על התכניות הצבאיות ("תכנית ששר הביטחון קבע אותה כתכנית צבאית לעניין סעיף זה, וקביעה כאמור יכול שתהיה לתכנית פלובית או לסוג של תכנית")²⁰, כלומר - לאחראים על השידור הציבורי יהיו סמכויות זהות כלפי התכניות הלא צבאיות בגל"צ לאלו שיש להם ביחס לשאר שידורי השידור הציבורי.²¹

¹⁷ ראו למשל עמ' 3, 13-14 לדו"ח ועדת זמיר.

¹⁸ ראו ממ"מ 2011- עמ' 3, ה"ש 3: הוראות הפיקוד העליון הן הפקודות הכלליות שמוציא הרמטכ"ל באישור שר הביטחון ובהן מפורטות פקודות הנוגעות לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת שבו ולהבטחת פעילותו התקינה של הצבא. כאשר יש סתירה בין לבין פקודות המטה הכללי או לפקודות כלליות אחרות, יועדפו הוראות הפיקוד העליון. מתוך: המילון למונחי צה"ל, צה"ל, הוצאת אג"ם – תוה"ד, התשנ"ח, עמ' 127.

¹⁹ הוראת הפיקוד העליון מס' 2.0617.

²⁰ ס' 48 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

²¹ ס' 48(ב) לחוק רשות השידור.

עם הקמת תאגיד השידור הישראלי הועברה סמכות הפיקוח אליו.²² זאת, על אף שהמבנה הקיים יוצר בעיה מפני שהשידור הציבורי נדרש לפקח על גלי צה"ל, המהווה כלי תקשורת המתחרה בו באופן ישיר.²³ הפתרון המקומי החלקי שאומץ הוא שחבר ועדת גלי צה"ל במועצת השידור הציבורי אינו רשאי לכהן בוועדות התוכן האחרות. כך או כך, סעיף 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 קובע כך:

88. (א) בסעיף זה –

"גלי צה"ל" – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל;

"מפקד גלי צה"ל" – מי ששר הביטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך;

"תכנית צבאית" – תכנית ששר הביטחון קבע אותה כתכנית צבאית לעניין סעיף זה, וקביעה כאמור יכול שתהיה לתכנית פלונית או לסוג של תכניות.

(ב) למועצה יהיו, לגבי גלי צה"ל, בכל הנוגע לתכניותיו שאינן תכניות צבאיות, אותן הסמכויות שיש לה לגבי שידורי תאגיד השידור הישראלי, והיא תמלא לגבי תכניות כאמור את אותם התפקידים.

(ג) סדרי הפיקוח על התכניות של גלי צה"ל שאינן תכניות צבאיות ייקבעו במסגרת הכללים שהמועצה מוסמכת לקבעם לפי סעיף 90, ואולם השר לא יאשר את הכללים החלים על גלי צה"ל אלא בהתייעצות עם שר הביטחון.

(ד) מפקד גלי צה"ל יוזמן להשתתף, כבעל דעה מייצגת, בישיבות המועצה, ויפעל בהתאם להחלטות ולהנחיות המועצה לגבי התכניות של גלי צה"ל שאינן תכניות צבאיות.

(ה) מפקד גלי צה"ל רשאי לערור על כל החלטה של המועצה הנוגעת לתכניות של גלי צה"ל שאינן תכניות צבאיות; הערר יוגש באמצעות שר הביטחון הכרעתם המשותפת של השר ושר הביטחון; היה הערר נגד החלטה להפסיק תכנית קבועה של גלי צה"ל או נגד החלטה לשדר תכנית חד-פעמית של גלי צה"ל – רשאי שר הביטחון לעכב את ביצוע ההחלטה עד להכרעה בערר.

²² ס' 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014.

²³ ראו למשל: דו"ח ועדת זמיר, עמ' 15-16.

כלומר, בהתאם לחוק הקיים התוכניות הצבאיות נתונות לפיקוח צה"ל והתוכניות האזרחיות לפיקוח השידור הציבורי. בפועל, קיים חסר כפול:

- תפקידה של ועדת גלי צה"ל בתאגיד השידור הציבורי מצומצם למעשה לאישור לוח השידורים השנתי בלבד. זאת, הואיל ומעולם לא נקבעו כללים או תקנות המפרטים את סדרי הפיקוח על התחנה, כנדרש בחוק שבו נקבע כי מועצת התאגיד תקבע כללים או תקנות שייצקו תוכן לפעילותה של הוועדה שיאושרו על ידי שר התקשורת בהתייעצות עם שר הביטחון,²⁴ אולם, מעולם לא הסתיים תהליך הגיבוש והאישור של אלו. מועצת תאגיד השידור הישראלי מפעילה ועדה לעניין גלי צה"ל שפעילותה העיקרית היא אישור לוח השידורים העונתי של גלי צה"ל, ולשם כך היא מתכנסת פעמיים עד שלוש בשנה. היא אינה מאשרת את לוח השידורים של גלגל"צ ואינה עוסקת ברשימת השמעות שירים, שכן לדעת אנשי השידור הציבורי עריכה פרטנית של שידורים אינה בתחום סמכותה.²⁵ עובדה זו מקשה את יישומן המלא של סמכויות הוועדה.
- שר הביטחון מעולם לא קבע את רשימת התוכניות הצבאיות כאמור בהגדרה שלעיל²⁶. לכן, תפקידו הפיקוחי של צה"ל מוגבל להיבטים ארגוניים-תקציביים בלבד.

2. מורכבות ארגונית

גלי צה"ל היא יחידה צה"לית, המשתייכת לאגף כח אדם (אכ"א) וכפופה לקצין חינוך ראשי. בשנת 1990 עוגן מעמדה בהוראות הפיקוד העליון, במסגרת הוראה מס' 2.0617. בראש היחידה עומד מפקד תחנת גלי צה"ל, איש תקשורת במקצועו, אשר כפוף ארגונית במישורין לקצין חינוך ראשי. בהוראת הפיקוד העליון המתייחסת לגלי צה"ל עוגנה עצמאותה העיתונאית באופן רשמי. כך נקבע כי מפקד התחנה כפוף לקצין החינוך הראשי, אך בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים והעיתונאיים בלבד.²⁷ בנוסף, נקבע ביחס לעובדי התחנה כי "רשאי הפועל מטעם התחנה להתבטא בפומבי בנושאים צבאיים, מדיניים או מפלגתיים וכן לקיים מגעים עם עיתונאים ודרג ממלכתי בכיר", על אף ההוראה הצה"לית שאוסרת זאת על חיילים.²⁸

²⁴ס' 88(ג) לחוק השידור הציבורי הישראלי.

²⁵ממ"מ 2012.

²⁶ בהתאם למענה שניתן על ידי משרד הביטחון לבקשת חופש מידע של "הצלחה" בעניין זה, לאחר הגשת עתירה (עת"מ-37798-10 הצלחה נ' משרד הביטחון ואח' ומכתבה של הממונה על חופש המידע במשרד הביטחון מיום 26.10.2023)

²⁷ס' 7 להפ"ע 2.0617.

²⁸ס' 17 להפ"ע 2.0617. ראו הוראות פ"מ 8.0105, "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר".

בית המשפט העליון התייחס לחופש העיתונאי שמסור למפקד התחנה. בעניין **אלהרר**, פסק כי למפקד גל"צ יש שיקול דעת רחב בנוגע לשיבוץ מגישים ותוכניות בלוח השידורים. נקבע כי גלי צה"ל, בדומה לתאגיד השידור הישראלי, כפופה לכללי המשפט הציבורי בבחינת סמכויותיה והפעלת שיקול דעתה, ולדוקטרינת ההגיונות – לפיה מחובתה לדאוג לאיזון בהצגת הדעות השונות בציבור הישראלי. עם זאת, לא נקבעו מגבלות מהותיות החורגות מכך הנובעות מעצם היותה של התחנה חלק מהממסד הצבאי.²⁹

הסמכות למינוי מפקד גל"צ קבועה בסעיף 88(א) לחוק תאגיד השידור, לפיו מפקד התחנה הוא "מי ששר הביטחון מינה למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך". מעבר לכך, לא מסדיר החוק את דרך בחירתו. בשנת 2000 שלח היועץ המשפטי לממשלה, דאז אליקים רובינשטיין, מכתב לשר הביטחון בו נכתב כי כבר בשנת 1997 הציע הוא לשר הביטחון לקבוע ועדה מקצועית שתחווה דעתה על כשירותם של מועמדים.³⁰ ואכן, משנת 2000 מקוים הליך במסגרתו מכונסת ועדת איתור מקצועית שקובעת תנאי סף לתפקיד, מאתרת מועמדים תוך פרסום מודעות לציבור, מראיינת וממליצה לשר הביטחון על מועמד או מספר מועמדים מתאימים. לאורך השנים ועדות אלו אוישו על ידי נציגי הצבא בהם ראש אכ"א, אנשי תקשורת, חינוך ומשפטים בכירים. מינוי מפקד התחנה אינו טעון אישור הממשלה.

בשנת 2021 סיים את תפקידו מפקד התחנה, שמעון אלקבץ, ושר הביטחון בני גנץ מינה את גלית אלטשטיין לממלאת מקום, במקביל לכך שהורה על בחינת סגירת התחנה או פתרונות אחרים להפעלתה.³¹ עם סיום כהונתה הזמנית, מונה מפקד תחנה זמני נוסף, דני זקן, במילוי מקום, מינוי שנומק באופן דומה וברקע חילופי השרים במשרד.³² ועדת איתור שהוקמה עוד קודם לכן בתקופת השר גנץ והמליצה על מועמד לא הביאה למינויו, נוכח טענה מצד היועץ המשפטי לממשלה למניעה משפטית למנות מפקד קבע בתקופת בחירות.³³ לבסוף, מונה כמפקד קבע, טל לב רם, לאחר שנתיים

²⁹ בג"ץ 8707/08 **אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל** (פורסם באר"ש, 30.6.2010).

³⁰ ראו: דו"ח ועדת זמיר, לעיל ה"ש **, עמ' 17.

³¹ ענת ביין-לובוביץ' "עתירה לבג"ץ נגד הארכת מינוי גלית אלטשטיין למנהלת הזמנית של גל"צ", **גלובס** (3.5.2022) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001411076>

³² נבו טרבלסי, "הכתב המדיני של גלובס דני זקן מונה לממלא מקום מפקד גלי צה"ל", **גלובס** (27.2.2023) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001439690>

³³ גלעד מורג, "בהרב-מיארה: מינוי מפקד לגלי צה"ל יחכה לממשלה הבאה", **ynet** (18.8.2022) <https://www.ynet.co.il/news/article/sjhfv130c>

וחצי ללא מפקד תחנה קבוע,³⁴ ובעקבות עתירה לבג"ץ.³⁵ תקופה זו המחישה את החשיבות שבקביעת נוהל סדור וקריטריונים קבועים למינוי מפקד התחנה, אשר כיום חסרים.³⁶

בית המשפט העליון קבע בעניין פאר כי למפקד התחנה שיקול דעת רחב בכל הנוגע למינוי בכירים בתחנה, במיוחד כאשר מדובר בלובשי מדים. הסמכות למנות נושאי תפקידים צבאיים בשירות סדיר או קבע מסורה באופן מוחלט לגורמים הצבאיים הרלוונטיים. הצבא הוא גוף היררכי פיקודית והגורם המוסמך לא יכול להיות כפוף לשיקולים של גורמים חיצוניים לו, ובכך הוא נבדל מכל מסגרת ארגונית אחרת בשירות המדינה. גלי צה"ל, הגם שהיא יחידת מטה שמעורבים בה גורמים אזרחיים, היא עדיין יחידה צבאית, ובעלי התפקידים נושאי הדרגות הצבאיות כפופים להיררכיה הצה"לית כמו כל חייל אחר.³⁷

המעמד ההיברידי מוליד גם קשיים בניהול כוח האדם. על פי מידע שמסרה התחנה, היא מעסיקה חיילים בשירות חובה, בשירות קבע ובמילואים לצד אזרחים עובדי צה"ל ויועצים. שילוב זה, על אף יתרונותיו הרבים, מוליד מורכבויות בהגדרת זכויות, חובות ואחריות. בפרט, הוא מקשה על יצירת תרבות ארגונית אחידה ועל ביסוס נורמות מקצועיות ברורות. המעמד הייחודי של התחנה מוביל לצורך מתמיד להתמודד עם רגישויות הנובעות מסיקור הצבא כחלק מן הצבא עצמו. המדובר בחיכוכים בין גל"צ לדובר צה"ל; בתווך הארגוני המורכב שבין הכפיפות לאגף כוח אדם בצה"ל והזרועות הרלוונטיות במשרד הביטחון לבין התחנה; הצורך להיאבק על זכות גישה למידע ביטחוני. חיכוכים אלה מתעצמים בעתות משבר, מלחמות ופעולות צבאיות. עם זאת, ככל הידוע לעת הזו, יחסי התחנה עם גורמי צה"ל הפועלים מולה ואמונים על מתן הפתרונות הארגוניים לפעולתה, הוא טוב ונטול מתחים משמעותיים.

3. מורכבות תקציבית

משאביה של תחנת גלי צה"ל מתבססים על שני מקורות מימון: תקציב משרד הביטחון והכנסות מחסיונות ומתשדירי שירות. תקציב הביטחון ביסודו אינו שקוף לציבור, ובהתאם גם התקציב המיועד לגל"צ לא מתפרסם בספר התקציב או באופן פומבי אחר. ההצדקות שעומדות לחסות את פירוט תקציב הביטחון, שיסודן בביטחון המדינה, בוודאי אינן עומדות ביחס להשקעה הכלכלית בכלי תקשורת כמו גלי צה"ל. חוסר שקיפות זה מקשה על ביקורת ציבורית ופרלמנטרית ומונע דיון מושכל בהצדקת ההשקעה.

במסגרת דיוני ועדת זמיר שבחנה את מבנה ומעמד גלי צה"ל עלה כי תקציבה הכללי של התחנה לשנת 2020 היה בערך 40 מיליון ש"ח בשנה, כאשר מתוכו התקבלו ממערכת הביטחון 7.5 מיליון ש"ח, לא כולל ההוצאות השוטפות על כח

³⁴ עידוד דוד כהן, "טל לב-רם מונה למפקד גלי צה"ל", **הארץ** (31.1.2024) - <https://www.haaretz.co.il/gallery/media/2024-01-31/ty-article/.premium/0000018d-5e87-d0af-a3af-7eafc09f0000>

³⁵ בג"ץ 2975/22 "הצלחה" – לקידום חברה הוגנת נ' שר הביטחון (פורסם באר"ש, 18.2.2024).

³⁶ ראו דברי הוועדה בדו"ח ועדת זמיר, לעיל ה"ש ** 18-20.

³⁷ בג"ץ 676/82 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' ראש המטה הכללי, פ"ד (4) 105 (1983).

האדם שבשירות סדיר והיתרה - 36 מיליון ₪ הגיעה מחסויות ותשדירי שירות. מנתונים שמסר מפקד גל"צ לועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2010, עלה כי תקציב התחנה היה 40 מיליון ש"ח בשנה.³⁸

תקציבה הכולל של התחנה עתיד לעמוד השנה על כ-51-50 מיליון ₪. מבחינת סדרי הגודל של כח האדם בתחנה, עומד נכון לחודש אוגוסט סד"כ החובה על כ-215 חיילי חובה ובנוסף 5 חיילי קבע, 4 יועצים וכ-85 אזרחים עובדי צה"ל (כ-20 מתוכם במחלקה הטכנית).

נוסף על התקציב שמתקבל ממשדד הביטחון כאמור, מתבססת התחנה על הכנסות מחסויות, והכנסות מתשדירי שירות – תשדירים מטעם גוף ציבורי או ביטחוני לפרסום שירות למען הציבור או למבצעים והטבות לאנשי כוחות הביטחון.³⁹ בשנת 2005 נחקק חוק שמעגן את סמכותה של גל"צ לקיים תשדירים אלו, שמתייחס להיקף זמן שידורם המותר ולשילובם בפלטפורמות השונות של התחנה (ברדיו ובדיגיטל).⁴⁰ עוד נקבע בחוק כי שר הביטחון ושר התקשורת ימנו ועדה שתפקידה לפקח על התשדירים לפי חוק זה. הוועדה תמנה שלושה עד חמישה חברים מקרב חברי מועצת תאגיד השידור, ובלבד שלא יהיו חברים בוועדת המשנה שעוסקת בשידורי הרדיו של התאגיד במטרה למנוע ניגוד עניינים.⁴¹ שר הביטחון נדרש לדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת פעם בשנה על ההכנסות שהתקבלו משידור חסות ותשדירי שירות,⁴² אך למיטב ידיעתנו דיונים כאלה אינם מתקיימים בפועל.

בשנת 2013 נקבעו גם תקנות לחוק שמפרטות כיצד יתבצע תהליך אישור התשדירים, פסילתם או ביצוע שינויים בהם, ונהלי התקשורת ועבודה מול נותני החסות.⁴³ התקנות מפרטות גם את רשימת ההגבלות המהותיות על שידור תשדירים שעל בסיסן יפסול מפקד גל"צ תשדיר לאחר שנועץ בפרקליט הצבאי.⁴⁴ כך למשל אסור לשדר תשדירים הנוגדים את חוקי וערכי המדינה והצבא; תשדירים פוליטיים או שנויים במחלוקת בציבור; כאלו הפוגעים ברגשות דת, מיעוטים או על בסיס מין או נטייה מינית, או כל דבר אחר שלדעת מפקד גל"צ, לאחר שנועץ בפרקליט הצבאי, הוא לא נאות או שאינו ראוי לשידור בגלי צה"ל כתחנה צבאית-ציבורית.

³⁸פרוטוקול מס' 225 של ועדת הכלכלה של הכנסת (10.5.2010).

³⁹ס' 1 לחוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005 (להלן: **חוק גלי צה"ל**).

⁴⁰חוק גלי צה"ל.

⁴¹ס' 5 לחוק גלי צה"ל.

⁴²ס' 6 לחוק גלי צה"ל.

⁴³תקנות גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (תנאים לשידור תשדירים), התשע"ג-2013 (להלן: **תקנות גלי צה"ל**).

⁴⁴ס' 5 לתקנות גלי צה"ל.

מקור מימון נוסף ממנו נהנית תחנת גלגל"צ הוא תקציב שמושקע בה מטעם משרד התחבורה – הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.⁴⁵ גלגל"צ משדרת דיווחי תנועה בפריסה ארצית ומקיימת שיתוף פעולה מאסיבי עם הרשות, במסגרתו משדרת תשדירי שירות להתמודדות עם נזקי תאונות הדרכים.

ככל הידוע לנו, בהתאם לנתונים העדכניים הנוגעים להיקף התקציב שמקורו בחסויות ותשדירי שירות עמד תקציב זה בשנת 2021 על כ 36.5 מיליון ₪, ב 2022 על כ 42 מיליון ₪, ב 2023 על כ 39.5 מיליון ₪ וב 2024 על כ 43 מיליון ₪. הצפי לשנת 2025 עומד על כ 44.5 מיליון ₪.

ה. המלצות

בהינתן היריעה שנפרסה לעיל, נציע שני סוגי המלצות. ראשית, המלצות הנוגעות למסגרת תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לתחנה. שנית, המלצות לטווח קצר שעיקרן חידוד המלצות וועדת זמיר וחידוד הפיקוח על יישומן. בנספח לחוות דעתנו נכלול גם המלצות לטווח הארוך, של מיקום מחודש של התחנה בטווח הארוך, כלומר במועד אסדרה מחודשת של כלל שוק הרדיו.

1. הליך קבלת ההחלטות בנוגע לעתיד תחנת גלי צה"ל

כפי שטענו גם בפני וועדת זמיר בשעתו, לא ראוי, לעמדתנו, לעסוק במעמדה של תחנת גלי צה"ל ללא עיסוק רחב יותר בשוק הרדיו בישראל. שוק זה כולל תחנות רדיו ארציות ציבוריות הנמצאות באחריות תאגיד השידור הציבורי, ותחנות רדיו אזוריות מסחריות. כדי לקבל החלטות מבוססות נתונים בנוגע למקומה של התחנה בשוק הרדיו, נדרש לבחון את המגמות בהאזנה ובפרסום בשוק זה לגווניו, ואת המגמות הטכנולוגיות והשפעתן הן על יצירת תכנים והן על צריכתם. על אף הצהרות שר התקשורת בשנתיים האחרונות, עד כה לא הונחה לעיון הציבור טיוטת אסדרה לשוק הרדיו בישראל, למעט הצעות חוק פרטיות שתכליתן היתה לנצל את המלחמה ומצב חירום כזה או אחר כדי לאפשר לבעלי תחנות הרדיו האזורי להפוך לבעלי רישיונות ארציים ללא מכרז, בניגוד לכל היגיון או מנהל תקין.

לא ניתן לטעון באופן רציני כי סגירת תחנת גלי צה"ל תסייע לשחקנים אחרים בשוק, כי היא תגביר או תוריד את איכות השידורים, או כי בעקבותיה יתחזקו מקטעים אחרים בשוק – ללא אסדרה של כלל שוק הרדיו בישראל. אין זה מתקבל על הדעת שהעבודה במשרד התקשורת על הצעות לאסדרת שוק הרדיו מתנהלות בעצלתיים, בעוד שאצה פתאום הדרך להתמקד דווקא בתחנת גלי צה"ל ולסגור רק אותה.

עוד נעיר כי בשנת 2020 ניתנה חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה דאז, שגרסה כי לצורך סגירת תחנת גלי צה"ל תידרש חקיקה ראשית, ולכל הפחות החלטת ממשלה.⁴⁶ לעמדתנו, **חובה לבצע כל שינוי מהותי במעמד התחנה רק**

45

⁴⁶ענת ביין-לובוביץ' "היועם"ש: נדרשת חקיקה ראשית או החלטת ממשלה כדי לסגור את גלי צה"ל", **גלובס** (4.1.2022) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001397395>

בחקיקה ראשית של הכנסת. זאת, בראש ובראשונה בשל הפגיעה בזכויות יסוד ובראשן הזכות לחופש ביטוי ולחופש עיסוק. שנית, בשל הצורך לבטל את הוראות החוק השונות המסדירות את פעילות ומעמד התחנה, למשל הסעיפים הרלבנטיים בחוק התאגיד והחקיקה המסדירה את מכירת החסויות בגלי צה"ל. שלישית, הואיל ומדובר בתחנת רדיו ארצית, סגירתה משפיעה על חיי האזרחים והחברה כמכלול, והדבר משקף צורך בהסדר ראשוני ומחייב מעורבות של הרשות המחוקקת.

2. המלצות לטווח קצר: חידוד המלצות וועדת זמיר וחיזוק הפיקוח על התחנה

כאמור לעיל, הדו"ח המקיף של וועדת זמיר הציע שורה של המלצות שתכליתן לחזק ולמלא את חללי הפיקוח על התחנה. כפי שכתבנו, טרם חלפה תקופה מספקת של זמן המאפשרת לבדוק את הישימות וההשפעה של שינויים אלה. לכן, כדי לעמוד בחובות התקינות השלטוניות, וממילא עד לאסדרה מחודשת של שוק הרדיו כולו, **אנו סבורים שיש להעמיק את יישום המלצות וועדת זמיר ואף לחזק אותן בהמלצות נוספות כמפורט להלן:**

א. גורמי פיקוח:

- יש לפעול להקמת דירקטוריון מפקח על התחנה, שיורכב משילוב של אנשי צבא, אנשי תקשורת, מומחי תקשורת ונציגי ציבור, כפי שקיים בתאגיד השידור הציבורי. יודגש: הדירקטוריון לא יפעל כעורך ראשי של התחנה, אבל יוכל לקבוע מדיניות בסוגיות שונות ויחייב את מנהל התחנה.
- יש לפעול להקמת וועדת אתיקה חיצונית שתפעל על פי קוד אתי שייקבע, ותעסוק בקבלת תלונות מן הציבור ומארגוני חברה אזרחית. לחילופין ניתן להציע הקמת מוסד נציב תלונות הציבור, כפי שקיים בתאגיד השידור וברשות השניה לטלוויזיה ורדיו. וועדה זו או הנציב יוכלו לסייע למנהל התחנה להתמודד עם סוגיות אתיות ותפקודיות-עיתונאיות ולדווח לדירקטוריון.
- יש לממש באופן מיידי את תת הוועדה בתאגיד השידור הציבורי המיועדת לפיקוח על השידורים האזרחיים של גלי צה"ל, ולחייב אותה בתוך מסגרת זמן שתוגדר לטפל בכל הנושאים הדורשים טיפול מיידי – מלוח השידורים ועד מינויים.
- יש לממש באופן מיידי את הפיקוח על מכירת החסויות בגלי צה"ל, הן בהיבט של מעקב אחר הכנסות והן בהיבט התוכני. פיקוח זה יוכל להתבצע על ידי הדירקטוריון.
- יש לקבוע קריטריונים ברורים למינוי מפקד תחנת גלי צה"ל.

ב. הצעות תפקודיות:

- יש לקבוע בנהלים את הפרקטיקה שהתגבשה בשנים האחרונות לגבי כך שכתבים פוליטיים ומדיניים לא יהיו חיילים בחובה. יש לפעול לצמצום עוד תקנים של חיילים בחובה לטובת עיתונאים אזרחיים בתוכניות אקטואליה, על אף שהדבר ידרוש תקנים נוספים.
- יש לקבוע בנהלים חובות גיוון בכוח האדם של התחנה, על אף ההתקדמות היפה בשנים האחרונות.
- יש לקבוע מדיניות מעקב אחר גיוון בשידורים, כפי שהוצע בשעתו לגבי תאגיד השידור הציבורי. גיוון זה אינו רק פוליטי, אלא גם חברתי, כלכלי ותוכני, אבל ניתן למדוד אותו בשיטות ובכלים מתקדמים מעבר לשם התוכנית או למיקום הגיאוגרפי שלה (למשל, ניתוח סנטימנט).

- יש לקצוב קדנציות מאחורי מיקרופונים, בדומה לקציבת קדנציות בתפקידים בכירים אחרים בשירות הציבורי⁴⁷. לחלופין ניתן לקבוע החלפה של אחוז מסויים מן היושבים מאחרי המיקרופונים אחת לכמה שנים שייקבעו.

⁴⁷ ראו בעניין זה תהילה שוורץ אלטשולר, קציבת קדנציות - גם מאחורי המיקרופונים, גלובס, 22.1.2020, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001315667>

נספח: המלצות לטווח ארוך - העברת התחנה לשידור במדיה דיגיטלית בלבד או העברת התחנה לאחריות תאגיד

השידור הציבורי

ניתן לחשוב על שתי אפשרויות באשר לעתידה של תחנת גלי צה"ל, בכפוף לכל שנכתב לעיל. אף אחת מן האפשרויות האלה לא לשמר את דמות התחנה כמות שהיא היום, אך תוכל לממש חלקים מתוך תפקידיה הציבוריים וכן חלקים מן הדי.אן.אי הארגוני והתקשורתי שלה.

אנו חוזרים ומדגישים כי כל שינוי לכיוון זה חייב להיעשות יחד עם תכנון מחודש של שוק הרדיו כולו, ולא כאקט יחיד העוסק רק בתחנה, ולכן לתפיסתנו לא נכון שהוועדה תעסוק בו במנותק מהדיון הכולל באסדרת שידורי רדיו.

א. העברת שידורי התחנה במדיה דיגיטלית בלבד

הצעה אפשרית היא להשאיר את תחנת גלי צה"ל במתכונתה הנוכחית, תחת אחריות הצבא ובצורת ניהול כוח האדם הנוכחית, אבל במרחב המקוון בלבד. הצעה זו תאפשר לתחנה לשמור בצורה מקסימלית על ההרכב הארגוני והתקציבי שלה, וגם על אופיה התקשורתי-תוכני.

להצעה זו כמה הגיונות. ראשית, חלק ניכר משוק התקשורת בישראל איננו מועבר באמצעות תדרים אלא באמצעות התווך הדיגיטלי. לפי סקרי TGI האחרונים, כ-60% מן ההאזנה לרדיו בכלל ולגלי צה"ל בפרט נעשה בזמן נהיגה ונסיעה ברכב. אלא, שאם בעבר לא ניתן היה לקלוט שידורים רציפים אלא באמצעות תדרים, כיום המצב הפוך. גם צריכת מוסיקה בישראל איננה נעשית עוד רק באמצעות הרדיו אלא באמצעות פלטפורמות דיגיטליות ובראשן יוטיוב וספוטיפיי. שוק הפודקאסטים בישראל בצמיחה מרשימה וגם הוא מבוסס על צריכה דיגיטלית.

שנית, העברת שידורי התחנה באמצעות תווך דיגיטלי ישחררו את הטיעון הנוגע לתדרים, ויאפשרו לגלי צה"ל להתחרות על תקציבי חסויות במדיום הדיגיטלי ולא רק בשוק הרדיו, אם תועבר חקיקה מתאימה. הם יאפשרו לתחנה להציע לקהל היעד המקורי שלה – הקהל הצעיר, תכנים בפלטפורמות שבהן הוא צורך תוכן; הם יאפשרו לתחנה להוביל בפורמטים חדשים של הצגת תוכן ולא רק ברדיו מסורתי. שלישית, הקשר עם הצבא – שהוא קשר ייחודי – יוכל להישמר ואילו הצימוד בין צרכי הצבא לבין התחנה יועצם.

העובדה שהתחנה מלכתחילה מתמחה במדיום משודר, והנכסים התרבותיים החזקים שלה ובכללם תוכניות, מגישים וגלגל"צ – מלמדים שניתן יהיה בקלות יחסית לבצע את המעבר. עם זאת, במתכונת זו עדיין ישארו המתחים המובנים הנוגעים לשידורי האקטואליה ולעבודה העיתונאית.

ב. העברת תחנת גלי צה"ל לאחריות תאגיד השידור הציבורי

בהתאם להצעה זו ישמרו הנכסים התרבותיים-חברתיים של גלי צה"ל, אבל במסגרת תאגיד השידור הציבורי. זאת, תוך שמירת מסגרת המימון של התחנה בתמהיל הקיים של כ-45 מיליון ₪ בשנה, מתקציבי פרסום וחסויות והיתרה מתקציב תאגיד השידור וייתכן גם ממשאבי השירות הלאומי-אזרחי. כך, אנו מציעים להקים חטיבה ייעודית לשידורי צבא וביטחון שתכלול את גלי צה"ל וגלגל"צ, שתפעיל "רשת צבא וביטחון" כערוץ רדיו ייעודי בדומה לרשתות אחרות המופעלות על ידי התאגיד (למשל "רשת מורשת"). התחנה תמשיך לשדר על גבי אותם התדרים (ואפילו יתאפשר ייעול וצמצום בשל יתרונות טכנולוגיים ותקציביים של התאגיד), עם אותם המגישים והתכניות. השם "גלי צה"ל" יישמר, (או ככל שיבקשו

לשנותו, תוך שמירת המותג, אפשר יהיה רק להסיר את הגרשיים ולקרוא לה "גלי צה"ל" כמו גם כל הסמלים וההתוויות המוכרים.

במקום חיילי החובה, יוקם בהדרגה מסלול שירות לאומי-אזרחי ייעודי לשידורי הביטחון. שירות לאומי במסגרת השידור הציבורי אינו מוצדק פחות ממטרות אחרות הקיימות כבר כעת במסגרת סל המטרות ואפיקי השירות הנוכחיים של השירות הלאומי, ומיועד לצעירים שהם זכאי שירות לאומי (ולא כדי לקבל פטור משירות צבאי לשם השתלבות בתחנה). מסלול זה ישמר את המאפיינים הייחודיים של התחנה - החינוכיות והקרבה לאוכלוסייה הצעירה. המסלול החדש יאפשר גיוון רחב יותר של אוכלוסיות, שכן לא יהיה כפוף למגבלות הגיוס הצבאי. העובדים האזרחיים הוותיקים יוכלו להמשיך בתפקידיהם במסגרת החדשה ולשמר את תנאיהם וייהנו מכלל היתרונות של עובדי התאגיד. בכירי העיתונאים והמגישים ישמרו על מעמדם ותפקידם, ויזכו אף לחיזוק מקצועי בשל השתלבותם במסגרת מקצועית רחבה יותר. תחנת גלגל"צ תשולב גם היא במערך שידורי התאגיד כתחנת תוכן מוסיקלי ייעודי. גם כיום מכוונת עצמה גלגל"צ להשתלבות תכנית ורעיונית במסגרת הכללית של גלי צה"ל כזרוע תרבות ומוסיקה המשלימה את תמהיל התכנים הכולל של התחנה, דבר המבדיל אותה מתחנות מוסיקה אחרות המופעלות על ידי תאגיד השידור הישראלי וגם מתחנות מסחריות המופעלות על ידי הרדיו האזורי.

הפתרון נסמך על ההכרה שתאגיד השידור הישראלי מהווה המסגרת הטבעית והמתאימה ביותר לפעילותה של גלי צה"ל. מבחינה רגולטורית, הקשר כבר מבוסס - תאגיד השידור אחראי על פיקוח התכניות הלא-צבאיות של גלי צה"ל על פי סעיף 88 לחוק השידור הציבורי. המעבר יפתור את בעיית ניגוד העניינים הקיימת כיום. במקום שהשידור הציבורי יפקח על מתחרה ישיר, גלי צה"ל תהווה חלק אינטגרלי ממשפחת השידור הציבורי והדבר יאפשר שיתוף פעולה פורה במקום תחרות מזיקה. הדבר אף יאפשר לעשות שימוש בגלי צה"ל בבסיס ותשתית להכשרה עיתונאית ראויה, לתועלת כלל הפעילות של התאגיד.

המעבר יבטיח את המשך קיומו של הרעיון בדבר חשיבות תקשורת העוסקת באופן אינטנסיבי בסוגיות של צבא וביטחון, אבל באופן יציב ובטוח יותר. במקום החשש המתמיד מפני סגירה או הפרטה, הציבור יוכל להמשיך ליהנות מהתכנים האיכותיים והייחודיים של התחנה וכן מן האוצרות הארכיוניים שלה שינוהלו במסגרת התאגיד.

במקום תלות בסטטוס היחסים הארגוניים בין גלי צה"ל ומשרד הביטחון ושל הגורמים הפוליטיים לבין התחנה ואנשיה, התחנה תהיה מוגנת על ידי חוק השידור הציבורי ונורמות המקצוע העיתונאי. כלל המאמצים הנרחבים שנעשו ביישום המלצות זמיר - הרחבת התוכן הצבאי, חיזוק שידורי השטח, פיתוח מיזמי התוכן הייחודיים - ימשיכו ויועמקו במסגרת החדשה. יתרה מכך, המסגרת החדשה תאפשר הרחבה והעמקה נוספת של הקשר עם עולם הביטחון, שכן הוא יתבסס על שיתוף פעולה רצוני ולא על כפיפות ארגונית.

מבחינה ארגונית, התחנה תוכל לתפקד בצורה יעילה ומקצועית יותר. היא תוכל לאמץ נהלים וסטנדרטים של השידור הציבורי, להטמיע שיטות עבודה מתקדמות ולהשתמש בכלי ניהול מודרניים. המעבר מההיררכיה הצבאית למבנה ניהולי אזרחי יאפשר גמישות רבה יותר, אפשרות גיוס כוח אדם איכותי מהשוק הפרטי ויכולת הסתגלות מהירה יותר לשינויים בשוק התקשורת המשתנה.

המעבר יביא יציבות ושקיפות תקציבית משום שתקציב התחנה יהווה חלק מתקציב תאגיד השידור הגלוי לביקורת ציבורית ופרלמנטרית ויאפשר אף את ריכוז, מיקוד וייעול עבודת גיוס החסויות וההכנסות האמורות. הדבר יאפשר דיון מושכל בהשקעה בתחנה במקום המצב הנוכחי שבו תקציבה חוסה בחלקו במסגרת תקציב הביטחון ואינו מפורסם, גם לא בהכרח בהיבטי הכנסות חסות ופרסום.

נספח 2

חזון גלי צה"ל

עמ' 22

זמין ב-

<https://glz.co.il/%D7%92%D7%9C%D7%A6/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA>

גלי צה"ל היא תחנת רדיו צבאית המשדרת מאז 1950 בפריסה ארצית. תדר השידור של גלי צה"ל הוא 96.6. שידורנו כוללים יומני חדשות, תכניות אקטואליה ותרבות, מוזיקה ועוד. בין תכניותיה הבולטות של התחנה תוכלו למצוא את "האוניברסיטה המשודרת", "בוקר טוב ישראל", "ציפורי לילה", "מה בוער", "נכון להבוקר" ועוד רבות וטובות. בנוסף, התחנה מבליטה על סדר היום שלה את נושאי הצבא והביטחון, עם תכניות יומיות כגון "רצועת הביטחון" ותכניות נוספות המוקדשות ללובשי המדים כמו "קולה של אימא".

חזון גלי צה"ל:

גלי צה"ל - רדיו ישראלי מוביל, משפיע, ערכי וחדשני הפונה לכולם.

גלי צה"ל תשקף בשידוריה כתחנה ציבורית את הנעשה במדינת ישראל על רבדיה השונים, תייחד מקום לאהבת הארץ ולמורשתה, לערכי השירות בצה"ל, לתרבות, לחינוך ולבטיחות בדרכים.

גלי צה"ל תפעל לחזק את הקשר בין צבא לחברה ולגשר על פני שסעים בחברה הישראלית. היא תטפח עבודה עיתונאית מקצועית ואתית, יצירתית ומשמעותית של אנשיה, הפועלים כאיש אחד, ותשלב חיילים בעמדות מפתח.

נספח 3

העתק הוראות פיקוד בעניין גלי צה"ל

עמ' 24

בלמ"ס

2.0617
הוראות הפיקוד העליון, 8 במאי 2011

2.0617 "גלי צה"ל" (גל"ץ)

הגדרות

1. בהוראה זו –
 - א. "חוק רשות השידור" – חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.
 - ב. "תוכנית צבאית" – תוכנית ששר הביטחון קבע אותה כתוכנית צבאית, בהתייחס לתוכנית פלונית או לסוג של תוכניות, בהתאם לסעיף 48 לחוק רשות השידור.
 - ג. "תוכנית לא-צבאית" – תוכנית שלא נקבעה על ידי שר הביטחון כתוכנית צבאית.
 - ד. "גלי צה"ל (גל"ץ)" או "התחנה" – תחנת "גלי צה"ל", לרבות "גלגלצ".

כללי

2. "גלי צה"ל" היא תחנת שידור הרדיו שמפעיל צבא ההגנה לישראל.
3. גלי צה"ל נועדה להיות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, תוך מתן ביטוי ייחודי להיבטים צבאיים, ושימת דגש על קהל החיילים.
4. "גלי צה"ל" מפעילה את שידורי "גלגלצ", בשיתוף עם משרד התחבורה, אשר נועדו לסייע במאבק בתאונות הדרכים, באמצעות שילוב מסרים של זהירות בדרכים בתכנים מוזיקליים המיועדים לקהל הנהגים, תוך שימת דגש על קהל הנהגים הצעירים.
5. "גלי צה"ל" אינה משמשת כדוברת של צה"ל, אלא חסיבת דובר צה"ל, כמפורט בהפ"ע 2.0203 – "חסיבת דובר צה"ל".

כפיפות ותיאום של גל"ץ

6. "גלי צה"ל" היא יחידה צבאית, ובראשה עומד מפקד התחנה.
7. מפקד התחנה כפוף לקצין החינוך והנוער הראשי, אולם בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים.

שידורי התחנה

8. מפקד התחנה או מי שהוא הסמיך לכך ישמש כעורך הראשי של התחנה.

בלמ"ס

9. לגבי התוכניות הלא-צבאיות של "גלי צה"ל", יהיו לרשות השידור אותן סמכויות שיש לה לגבי שידוריה, והכול כמפורט בסעיף 48 לחוק רשות השידור.
10. מידע בנושא צבאי ישודר על ידי התחנה בהתאם למדיניות ולהנחיות אמ"ן-מחב"ס, ועל פי פ"מ 21.0106: "מסירת ידיעות צבאיות".
11. שידורי התחנה בנושאים שקבע בצו הצנזור הצבאי הראשי, מכוח תקנה 86 לתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, ייעשו בהתאם למדיניותו ולהנחייתו.
12. התחנה תשדר בכל ימות השנה, במסגרת שידוריה תפעל התחנה לשידור מידע מהימן, הוגן ומאוזן.
13. בשידוריה תפעל התחנה למען שיקוף ההווה הישראלית על כל היבטיה והבאתה בשידור לכלל חיילי צה"ל ולכל שכבות הציבור בחברה הישראלית. כמו כן תפעל התחנה בשידוריה, לתת ביטוי להיבטים אלו:
 - א. ביטחון ישראל והשירות בצה"ל;
 - ב. תכנים המיועדים לאוכלוסיית המשרתים בצה"ל;
 - ג. חדשות ואקטואליה;
 - ד. תרבות, אומנות ובידור, תוך הדגשת יצירה עברית וישראלית מקורית;
 - ה. העלאת המודעות לנושאי הזהירות בדרכים;
 - ו. ציונות ויהדות;
 - ז. הקניית השכלה בכלל, ובנושאי צבא, ביטחון, מורשת קרב, ערכי צה"ל, תולדות עם ישראל, חינוך וחברה, בפרט.
14. בשידורי התחנה לא ישולבו פרסומת מסחרית, תשדירי שירות ושידורי חסות, אלא בהתאם לחוק "גלי צה"ל" – שידורי רדיו של צבא ההגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (הוראת שעה), התשס"ה-2005, תקנותיו ופ"מ 33.0147 – "פרסומת מסחרית בצה"ל, תשדירי שירות וחסות ב'גלי צה"ל'". מכירת זמן שידור של תשדירי שירות ושידורי חסות תעשה כמפורט בהמ"ב 41.14: "מכירת תשדירי שירות/חסות והתקשרויות עבור 'גלי צה"ל'".
15. הפועלים מטעם התחנה לא יקראו לתרומות עבור צה"ל או עבור חייליו או עבור כל מטרה אחרת, כמפורט בפ"מ 33.0112: "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות", למעט המקרים האלה:
 - א. קריאה לתרומות עבור האגודה למען החייל בשידורי "השירותים" או בקידום שידורים אלו.
 - ב. פרסום מטעם גורם אזרחי בדבר קיום התרמה בתשדיר שירות, בכפוף לאמור בסעיף 15 לעיל, ובלבד שלא ישתמע ממנו כי הקריאה להתרמה היא מטעם צה"ל.
 - ג. פרסום קיום התרמה מטעם גורם אזרחי, במהלך משדירי התחנה, למעט קריאה מפורשת להתרמה מטעם התחנה או על ידי גורם הפועל מטעמה.

בלמ"ס

2.0617

הוראות הפיקוד העליון, 8 במאי 2011

16. בשידורי התחנה יחולקו פרסים, כמפורט בפ"מ 33.0112: "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות", וכמפורט להלן בלבד ובהתאם להמ"ב 41.14: "מכירת תשדירי שירות/חסות והתקשרויות עבור 'גלי צה"ל'":

א. פרסים עבור חיילי צה"ל, לרבות פרסים שתכליתם מיתוג התחנה, אשר מהווים מתנה קטנת ערך וסבירה בהתאם לפ"מ 33.0112: "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות" – באמצעות האגודה למען החייל.

ב. פרסים עבור כל הציבור שעניינם תרבות, אומנות ובידור – לאחר שיפרסם משרד הביטחון הזמנה הקוראת לעוסקים בתחום להציע פרסים.

ג. פרסים אחרים עבור כלל הציבור – בהתאם להתקשרות משרד הביטחון לפרסים עבור התחנה.

17. הוראות פ"מ 8.0105 – "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר", יחולו על התבטאויות פומביות של חיילים במסגרת שידורי התחנה ועל מגעים שלהם עם הפועלים מטעמה.

על אף האמור, רשאי הפועל מטעם התחנה להתבטא בפומבי בנושאים צבאיים, מדיניים או מפלגתיים וכן לקיים מגעים עם עיתונאים ודרג ממלכתי בכיר, לצורכי תפקידו, ואולם על ראיונות של הפועלים מטעם התחנה, שנועדו לפרסום בכלי תקשורת אחרים, יחולו הוראות הפקודה הנ"ל.

18. על אף האמור בפ"מ 38.0118 "אזכרות והנצחת זכרם של חללי צה"ל":

א. במסגרת שידורי התחנה ליום הזיכרון לחללי מערכות ישראל, יותרו פעולות הנצחה של חללי צה"ל. "גלי צה"ל" תקיים ככל הניתן, בכפוף לשיקול דעתה העיתונאי-מקצועי ולעצמאותה העיתונאית, שיתוף פעולה עם מחלקת נפגעים בצה"ל לגבי פעולות ההנצחה האמורות. כמו כן, במסגרת השידורים ייעשה מאמץ לשמור על אחידות ההנצחה באופן שלא יפגע ברגשות המשפחות השכולות.

ב. במסגרת תפקידם ובשל שיקולים מקצועיים-עיתונאיים, ישתתפו הפועלים מטעם התחנה באירועי הנצחה אזרחיים-פרטיים לפי הוראת מפקד התחנה או מי שהוא הסמיך לצורך כך.

19. במסגרת שידוריה תפעל התחנה כמפורט בפ"מ 33.0149 – "יצירות, ביצועים, אמצאות ופסנטים".

בלמ"ס

נספח 4

**העתק דו"ח מרכז המחקר והמידע
של הכנסת מיום 13.2.2011 בעניין
גל"צ**

עמ' 28



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תחנת "גלי צה"ל" – היבטים שונים של פעילותה

כתיבה: אוריאנה אלמסי

ט' באדר א' תשע"א

13 בפברואר 2011

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 24 0 / 1

פקס: 02 - 64 96 10 3

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ יעקב כץ, והוא עוסק בתחנת הרדיו הצבאית בישראל – "גלי צה"ל" (להלן: גל"צ), בדגש ביעדיה, תפקידיה ופעילותה של התחנה.

במסמך מוצגים ההתפתחות שחלה עם השנים בהסדרת תפקידיה, באופייה ובאופן פעילותה של התחנה וכן הגורמים המפקחים עליה ומידת הפיקוח בפועל. עוד נדונות במסמך סוגיות שונות הנובעות מאופייה הייחודי של התחנה כגוף תקשורת צבאי וציבורי.

בעצם קיומה של תחנת שידור צבאית במדינה דמוקרטית טמון מתח מהותי בין חופש העיתונות לבין האינטרס הביטחוני. עם מתח זה מתמודדים אנשי התחנה הצבאית מדי יום ביומו, בשל מחויבותם הן לפקודות הצבא והן לקודים העיתונאיים, שני עקרונות שלא אחת מגיעים לכדי התנגשות. המתח הזה קיים בעיקר במשדרי חדשות ובעיסוק בסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית, ומתעצם בעת עיסוק בנושאים ביטחוניים.

מהמסמך עולים הממצאים העיקריים שלהלן:

- תחנת "גלי צה"ל" הוקמה ב-1950 והיא תחנת שידור צבאית וציבורית, המשדרת תכנים צבאיים ואזרחיים. התחנה כפופה לקצין חינוך ראשי, שפועל באגף כוח-אדם בצה"ל. עם זאת, בכל הנוגע לתוכניות הלא צבאיות, התחנה כפופה לפיקוחה של ועדת "גלי צה"ל" של רשות השידור.
- הסדרת פעילותה של גל"צ קבועה בהוראות פיקוד עליון של הצבא ובפקודת הארגון של התחנה. לאחרונה גובשה הוראת פיקוד עליון חדשה לגל"צ, ובימים אלו היא מצויה בסבב חתימות סופי לקראת אישורה. הסדרת התוכניות הלא צבאיות מצויה בסעיף 48 לחוק רשות השידור, התשכ"ה–1965.
- מפקד גל"צ מתמנה על-ידי שר הביטחון, לאחר שוועדת איתור מקצועית המליצה לשר הביטחון על כמה מועמדים לתפקיד.
- משנות ה-70 חל שינוי באופייה של התחנה: מספרם של האזרחים העובדים בתחנה גדל, וכן גדל היקף השידורים העוסקים בנושאים לא צבאיים, כגון יומני חדשות, תרבות, אקטואליה וכיו"ב. תהליך זה מכונה "תהליך האזרח" של התחנה.
- בפקודת הארגון האחרונה של גל"צ, משנת 2008, נוספו שני אלמנטים חדשים לעניין התנהלותה של התחנה: שידור תוכניות אקטואליה ופנייה לקהל יעד רחב, הכולל את כל אזרחי המדינה נוסף על חיילי צה"ל. אלמנטים אלה מדגישים את האופי האזרחי של גל"צ ועולים בקנה אחד עם תהליך האזרח שהתרחש בה.
- בחינת לוח השידורים של התחנה מעלה כי בתחנה משודרות כיום חמש תוכניות צבאיות בלבד, שהן 4% מכלל השידור השבועי. תוכניות אלה משודרות בשעות אחר-הצהריים המאוחרות ובסופי שבוע. לעומתן, התוכניות הלא צבאיות הן עוגן מרכזי בלוח השידורים, ותוכניות האקטואליה משובצות ברצועות שידור שזוכות לשיעורי האזנה גבוהים. יצוין כי לוח השידורים של התחנה מאושר על-ידי מפקד גלי צה"ל, שהוא העורך הראשי שלה, וכן על-ידי ועדת "גלי צה"ל" של רשות השידור, אשר מתכנסת פעמיים בשנה.
- עובדי התחנה הם חיילי חובה, אנשי מילואים ואזרחים עובדי צה"ל. רבים מעובדי התחנה הבכירים, הן שדרנים ועורכים והן עובדי הדרג המינהלי, הם אזרחים. על-פי פסיקת בג"ץ בנושא, למפקד התחנה יש שיקול דעת רחב בכל הנוגע למינוי בכירים בתחנה ולשיבוץ מגישים בתוכניותיה.



- גל"צ ממומנת מתקציב משרד הביטחון ומכספים המגיעים מחסויות. נתוני התקציב של גל"צ אינם מפורסמים בספר התקציב ואינם זמינים לציבור הרחב. מנתונים שמסר מפקד גל"צ, סא"ל יצחק טוניק, לוועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2010, עולה כי תקציב התחנה הוא כ-40 מיליון ש"ח בשנה.
- הפיקוח של ועדת "גלי צה"ל" על התכנים האזרחיים של התחנה, שכאמור נעשה כיום מכוח סעיף 48 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, הוסדר הסדרה חלקית. יש טענות בדבר הצורך בעיגונם של כללי פיקוח ברורים, אך תהליך גיבושם של כללים כאלה, אשר החל לפני כ-10 שנים, לא הסתיים עד כה.
- בית-המשפט העליון נדרש לא אחת לשאלת מעמדה של גל"צ ולדיון בנורמות החלות עליה, בין היתר לנוכח התכנים המשודרים בתחנה וסוגיית האיוון בין תכנים שונים. בפסיקה שניתנה ביוני 2010 קבעו שופטי בג"ץ כי התחנה היא גוף ציבורי ומשום כך כפופה לנורמות החלות על גופי תקשורת ציבוריים, ובהן "דוקטרינת ההגיונות", שמשמעה שבשידורים יש לתת במה למגוון העמדות בציבור בסוגיות ציבוריות השנויות במחלוקת, תוך איוון ראוי ביניהן.
- בצד מחויבותה זו של גל"צ, קבע בית-המשפט כי לגל"צ, כמו לכל גוף תקשורת ציבורי אחר, יש מתחם סבירות ושיקול דעת רחב בהגשמת חובת השידור המהימן. לפיכך, הגופים המנהלים את התחנה הם המופקדים על קביעת לוח השידורים, שיבוץ התוכניות, סגנון ואופיין, זהות המגישים בהן וכיו"ב. עם זאת, שופטי בג"ץ התייחסו לעובדת היותה של גל"צ גוף צבאי ולמחויבותה, הנובעת ממעמדה זה, לשקף את אופיו הא-פוליטי והממלכתי של הצבא.
- מהתבטאויות של עובדי התחנה בכלי התקשורת עולה כי ניתנת להם עצמאות מוחלטת בעבודתם העיתונאית וכי הם עומדים באמות המידה המקצועיות הנדרשות בעת סיקור עיתונאי של אירועים שונים, לרבות אירועים ביטחוניים. עם זאת, מסקירה של אירועים בעבר שהיתה בהם חריגה מהקו הרשמי של הצבא בעתות משבר ביטחוני, עולה כי הפיקוח בתקופות אלו על תוכני השידור בתחנה הדוק יותר וננקטים צעדים משמעותיים נגד שדרני התחנה על רקע זה.
- לגל"צ אין תקנון אתי משל עצמה אך מאחר שהיא חברה במועצת העיתונות היא כפופה לתקנון האתיקה של המועצה, ואפשר להעמיד לדין את אנשי התחנה בבית-הדין לאתיקה של המועצה במקרה של הפרת התקנון. יש לציין כי הסנקציות היחידות הקבועות בתקנון הן אזהרה, נזיפה, פרסום התנצלות ופרסום החלטת בית-הדין בפומבי. בשנים האחרונות הוגשו למועצת העיתונות תלונות ספורות נגד אנשי גל"צ. כמו כן, בגל"צ מייחסים חשיבות רבה לסוגיית האתיקה ונעזרים בעניין זה בכללי רשות השידור, הידועים בשם "מסמך נקדי", אך מסמך זה אינו מחייב אותם.
- לגל"צ יש נציג פניות הציבור, וכיום המכהן בתפקיד זה משמש גם שדר בתחנה. בארבע השנים האחרונות הוגשו נגד התחנה מאות תלונות בכל שנה. בשנת 2010 הוגשו 800 תלונות, ו-150 מהן עסקו בסוגיית האיוון בין תוכני השידור; מחצית מהן נמצאו מוצדקות. פניות אלו טופלו בכלים אלה: התנצלות בפני הפונה או בפני נשוא הפנייה, מסירת הבהרה בשידור, התנצלות בשידור, הקראה של הודעה מאזנת ובירור על-ידי מפקד גל"צ.
- לאורך השנים, מאז הקמתה של גל"צ, נשמעו קריאות לסגירתה או להכפפתה לרשויות שידור אחרות, משיקולים תקציביים ואחרים, אך הניסיונות להוציא לפועל הצעה זו לא צלחו. עם זאת, מבקרים רבים אחרים סבורים כי מהלך כזה יביא לפגיעה בשיח התקשורתי-דמוקרטי בישראל.



1. "גלי צה"ל" – רקע

"גלי צה"ל" הוקמה ב-1950 בשם "שידורי צבא-הגנה-לישראל", מתוך אמונה כי על צה"ל למלא גם תפקידים חינוכיים וחברתיים. בדברי הברכה בטקס חנוכת התחנה ציין ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, את יעדיו של השידור הצבאי: "המשדר הצבאי, המתחיל היום בפעולתו, נועד לשתיים: לשמש מכשיר ביטחון והתגוננות, אמצעי קשר יעיל ומהיר לגיוס ולאידוק... הוא נועד גם לשמש בצבא מכשיר לחינוך הנוער והעם, אמצעי עזר לקליטת עולים, להנחלת הלשון, להקניית ידיעת הארץ ותולדות האומה, לליכוד שבטי ישראל, לחישול הרצון הלאומי ואחריות ממלכתית, להאדרת החזון ההיסטורי של עם ישראל לחיי עבודה, שלום, צדק, חירות ואחוה".¹

בתחילת דרכה שידרה התחנה תוכניות בעלות אופי צבאי בלבד, ומראשית שנות ה-70 של המאה ה-20 שודרו בתחנה גם תוכניות בעלות אופי אזרחי, כגון תוכניות תרבות ואקטואליה. כמו כן, בשנותיה הראשונות שידרה גלי"צ שעות אחדות במהלך היממה, ורק אחרי מלחמת יום הכיפורים החלה לשדר 24 שעות ביממה.

בשנת 1994 הוקמה במסגרת "גלי צה"ל" רשת שידור נוספת, המכונה גלגל"צ, אשר משדרת בעיקר דיווחי תנועה ומוזיקה.

גל"צ היא יחידה צבאית שכפופה לקצין חינוך ראשי, שפועל באגף כוח-אדם בצה"ל. בנוגע לתכנים האזרחיים המשודרים בתחנה, היא כפופה לפיקוחה של רשות השידור (וראו להלן, פרק 4.2).

המימון לתחנה הוא מתקציב משרד הביטחון ומתשדירי חסויות. **נתוני התקציב של גל"צ אינם מפורסמים בספר התקציב**, ומנתונים שנמסרו על-ידי מפקד גל"צ, סא"ל יצחק טוניק, לוועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2010, עולה כי תקציב התחנה הוא כ-40 מיליון ש"ח בשנה.²

הסדרת פעילותה של גל"צ באופן כללי כיחידה צבאית קבועה בהוראות פיקוד עליון³ של צה"ל ובפקודת הארגון⁴ של התחנה. הסדרת פעילותה בכל הנוגע לתוכניות הלא צבאיות המשודרות בה קבועה בסעיף 48 לחוק רשות השידור, התשכ"ה–1965 (להלן: חוק רשות השידור).⁵ במקרה של סתירה בין הוראת פיקוד עליון לסעיף 48 לחוק, גוברת ההוראה השנייה על הראשונה.⁶

¹ רפי מן וציפי גון-גרס, **גלי צה"ל – מדברים מהשטח**, תל-אביב: משרד הביטחון, 2002, עמ' 60.

² פרוטוקול מס' 225 של ועדת הכלכלה של הכנסת, 10 במאי 2010.

³ הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע) – הפקודות הכלליות שמוציא הרמטכ"ל באישור שר הביטחון ובהן מפורטות פקודות הנוגעות לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת שבו ולהבטחת פעילותו התקינה של הצבא. כאשר יש סתירה בין הפ"ע לבין פקודות המטה הכללי או לפקודות כלליות אחרות, יועדפו הוראות הפיקוד העליון; מתוך: **המילון למונחי צה"ל**, צה"ל, הוצאת אג"ם – תוה"ד, התשנ"ח, עמ' 127.

⁴ פקודת ארגון (פא"ר) – מסמך ארגוני המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית, את תפקידה, את מעמדה ואת מסגרת הפעילות שלה. זוהי האסמכתא החוקית לפעילותה של המסגרת מרגע הקמתה ועד לביטולה, והיא תקפה רק לאחר אישור הגורם המוסמך. מתוך: **המילון למונחי צה"ל**, צה"ל, הוצאת אג"ם – תוה"ד, התשנ"ח, עמ' 509.

⁵ **חוק רשות השידור, התשכ"ה–1965**.

⁶ הלל סומר, "חופש ביטוי בחאקי – לתחולתן (או אי-תחולתן) של הנורמות המגבילות את חופש הביטוי על 'גלי צה"ל'", **משפט וצבא** 1 (התשמ"ח), עמ' 70.



2. ההתפתחות בתפקידיה של גל"צ

בעבר נקבעו תפקידיה של גל"צ בהוראת פיקוד עליון,⁷ ועל-פי האמור בה על התחנה להפיק ולשדר תוכניות בנושאים האלה:

1. צבא וביטחון, מורשת צה"ל, ידיעת הארץ, מורשת היישוב והכרת העם, עיקרי הציונות והיהדות ויסודות בחברה ובמדינת ישראל.
2. הנעשה בצה"ל, פקודותיו ועמדותיו בנושאים הקשורים לשירות הצבאי.
3. המתרחש במדינה ובעולם הרחב, תוך הדגשת הנושאים הקשורים לביטחון ישראל.
4. תרבות, אמנות ובידור, תוך הדגשת היצירה הישראלית המקורית.

באוקטובר 2001 בוטלה הוראה זו⁸ ובמקומה יושמה "פקודת ארגון של גלי צה"ל", שאלה עקרונותיה:⁹

1. התחנה תעסוק בהעברת מידע לחיילים על הנעשה בצה"ל, במדינת ישראל ובעולם תוך הדגשת נושא הביטחון, חיי המדינה והחברה, נושאים הקשורים לפעילות צה"ל והשירות הצבאי.
2. התחנה תשדר תוכניות בנושא צבא, ביטחון, מורשת קרב, תולדות ישראל, חינוך וחברה.
3. התחנה תביא לטיפול ערכי תרבות בצה"ל באמצעות שידורי תוכניות מקוריות והדגשת היצירה בשירים ובחומר המשודר.
4. גל"צ תביא את צה"ל לתודעת הדור הצעיר בפרט והציבור הרחב בכלל.
5. גל"צ תפעיל את רשת גלגל"צ למלחמה בתאונות הדרכים.
6. התחנה תשקף את ההווה הישראלית על היבטיה השונים, ותביא אותה בשידור למערך הסדיר, המילואים, משפחות חיילי צה"ל ומועמדים לשירות הביטחון.
7. התחנה תאתר ותמייין עיתונאים צבאיים לקורס קד"צ ותכשירם.
8. גל"צ תשמש אמצעי לגיוס כוחות, להעברת הנחיות והוראות של הצבא לגורמים המוסמכים, לציבור ולחיילים, בתיאום עם דובר צה"ל.

בדוח מבקר המדינה משנת 2004 קבע המבקר: "...מאפייני הפעילות הייחודיים של 'גלי צה"ל' במסגרת הצבא מחייבים בסיס נורמטיבי מתאים, ואין בפקודת הארגון של 'גלי צה"ל' – העוסקת במבנה הארגון של התחנה, בהגדרת התפקידים והכפיפויות – כדי לענות על הצורך שעקרונות הפעולה של התחנה יעוגנו בהנחיות של הדרג הבכיר במערכת הביטחון".¹⁰ לאור ההערה של מבקר המדינה בוטלה פקודת הארגון הזאת, ובינואר 2008 הוצאה פקודת ארגון חדשה¹¹ התקפה עד היום. בפקודה זו קבועים אותם התפקידים המנויים בסעיפים 1–7 האמורים

⁷ ראו הפ"ע מס' 2.0617, 25 במאי 1990.

⁸ בתשובה על שאלת מבקר המדינה מדוע בוטלה ההפ"ע ובמקומה יושמה פקודת ארגון, ענו נציגי משרד הביטחון וצה"ל: "ההפ"ע לא עמדה באמות המידה שנקבעו להפ"ע, מאחר שאינה עוסקת בגופים הראשיים במערכת המקצועית והמבצעית בצה"ל"; משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה מס' 55 לשנת 2004, עמ' 147.

⁹ שם.

¹⁰ שם.

¹¹ מס' פקודת הארגון 01/08; עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.



לעיל, ועליהם נוספו שני אלמנטים מרכזיים: שידור תוכניות אקטואליה¹² ופנייה לכלל הציבור הישראלי נוסף על חיילי צה"ל.¹³ אלמנטים אלו מבטאים את השינוי שחל במהלך השנים באופייה של התחנה, תוך הדגשת תוכני שידור לא צבאיים (וראו להלן הפרק העוסק ב"תהליך האזרח" של גל"צ). בתקופת חירום תפקידי התחנה, על-פי פקודת הארגון החדשה, הם כדלקמן:

1. העברת מידע ומסרים לכלל הציבור על-פי הנחיות דובר צה"ל, פיקוד העורף או מרכז תיאום והסברה באגף מבצעים.

2. העברת מידע ומסרים לציבור בהתאם למדיניות צה"ל, החל בהחלטה לגייס סד"כ (סדר כוחות) וכלה בהוראות לשעת חירום.

לאחרונה גובשה הוראת פיקוד עליון חדשה בנוגע לגל"צ, ובימים אלה היא מצויה בסבב חתימות סופי, לקראת אישורה.¹⁴

3. "תהליך האזרח" של גל"צ

בעוד שבשנות ה-50 וה-60 התקיים איזון בין מספר התוכניות הצבאיות למספר התוכניות הלא צבאיות בגל"צ, בראשית שנות ה-70 חל שינוי באופייה של התחנה, והוא בא לידי ביטוי בשני מישורים:¹⁵

הראשון – גידול במספרם של השדרים שעובדים כאזרחים עובדי צה"ל והפקדת התפקידים המרכזיים בידיהם, בעוד החיילים בשירות חובה נותבו, במקרים רבים, לתפקידים המשניים.

השני – הרחבת היקף השידורים שעסקו בנושאים לא צבאיים.

תהליך זה, המכונה "תהליך האזרח" של התחנה, תפס תאוצה אחרי מלחמת יום הכיפורים, בזמן כהונתו של יצחק לבני כמפקד גל"צ. לבני סבר שהתחנה הצבאית בישראל צריכה לתת מענה על מגוון צרכיו של החייל כאזרח וכאדם: "כשם שחיילים... אינם מוכנים להסתפק בתפריט שכל כולו לחם צבאי אלא הם מבקשים גם את הבשר, הירקות, המרק והפודינג, כך זכאים המאזינים למיזוג הנכון בין ענייני הצבא לנושאים אחרים המעניינים אותם".¹⁶ נימוק נוסף שנתן היה הצורך לפנות לבני-הנוער הנמצאים לפני גיוס ולמאזינים המבוגרים הנמנים עם כוחות המילואים.¹⁷

פקודת הארגון החדשה של התחנה משנת 2008, אשר לפיה, כאמור, התחנה תשדר גם תוכניות אקטואליה ותפנה לכלל האוכלוסייה, נותנת למעשה תוקף פורמלי לתהליך האזרח שהתרחש במשך השנים.

להלן יוצגו השינויים שחלו בשני המישורים האמורים:

3.1 היקף התוכניות הצבאיות לעומת היקף התוכניות הלא צבאיות

¹² סעיף 8(ב) לפקודת הארגון 01/08: "שידור תוכניות בנושא צבא, ביטחון, מורשת קרב, תולדות עם ישראל, חינוך, חברה ואקטואליה".

¹³ סעיף 8(ו) לפקודת הארגון 01/08: "שיקוף ההוויה הישראלית על כל היבטיה והבאתה בשידור לכלל חיילי צה"ל ולכל שכבות הציבור בחברה הישראלית".

¹⁴ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

¹⁵ דן כספי ויחיאל לימור, "גלי צה"ל – מתחנה המיועדת לחיילים לתחנה המיועדת לאזרחים", בספרם **המתווכים**, תל-אביב: עם עובד, 2002, עמ' 108 (להלן: המתווכים).

¹⁶ רפי מן וציפי גון-גרוס, **גלי צה"ל – כל הזמן**, תל-אביב: משרד הביטחון, 1991, עמ' 59, הערת שוליים 34.

¹⁷ **המתווכים**, עמ' 109.



כאמור, בגל"צ משודרות תוכניות בעלות אופי צבאי ותוכניות בעלות אופי אזרחי. בין התוכניות הלא צבאיות יש תוכניות בנושאי אקטואליה, תרבות, מוסיקה, ספורט וכיוצא בזה.

3.1.1. מהי תוכנית צבאית?

בסעיף 48 לחוק רשות השידור נקבע ש"תוכנית צבאית היא תוכנית ששר הביטחון קבע אותה ככזו".¹⁸ ההגדרה מעוגנת בצו שהוצא ב-1965 על-ידי שר הביטחון דאז לוי אשכול, המפרט מהם רכיביה של תוכנית צבאית. להלן נוסח הצו כלשונו:¹⁹

1. אינפורמציה, רפורטגיה ופרשנות על בעיות ביטחון ישראל, על בעיות הביטחון השוטף ועל בעיות הביטחון באזור.
2. תיאור מבצעים, אימונים, עבודה, טקסים, חגיגות, פעולות חינוך, ספורט וחיי שגרה בצה"ל.
3. הצגת זרועות, חילות, עוצבות, יחידות, בעלי תפקידים ומקצועות בצה"ל וכן הצגת משרד הביטחון.
4. הסברת זכויותיו וחובותיו של החייל וחידושים בסדרי הצבא ובהוראות החלות על החיילים.
5. הסברה ותעמולה בנושא התנדבות, משמעת, ביטחון שדה, שמירת רכוש, חיסכון, נימוסים, זהירות בדרכים וכיו"ב.
6. שידורים מיוחדים המתארים תמרונים ומפגנים צבאיים או מפעלים המאורגנים על-ידי צה"ל.
7. תוכנית לגדנ"עים ולחיילים בענייני חילותיהם ועוצבותיהם וכן תוכניות הרבנות הצבאית.
8. אינפורמציה ופרשנות בעלת אופי מקצועי על המתרחש בצבאות העולם ועל חידושים באמצעי לחימה.
9. סקירות על ספרות ועיתונות צבאית, ישראלית וזרה.
10. דוקומנטציה וסיפורים על מסורת הלחימה של צה"ל.
11. הדרכה לסיורים ומסעות וחידונים בידעת הארץ הנערכים במסגרת צה"ל.
12. משדרים המוקדשים לתוכניות חיות או מוקלטות של הלהקות הצבאיות.

3.1.2. מהי תוכנית לא צבאית?

החוק אינו מגדיר מהי תוכנית לא צבאית. היות שהוועד המנהל של רשות השידור אחראי לתוכניות הלא צבאיות בגל"צ, נהוג לגזור את יעדיהן של תוכניות אלה מתפקידיה הכלליים של רשות השידור, המנויים בסעיף 3 לחוק רשות השידור. בין התפקידים:

1. שידור תוכניות חינוך, בידור ואינפורמציה בשטחי המדיניות, החברה, הכלכלה והמשק, תרבות, מדע ואמנות, במגמה: א) לשקף את חיי המדינה, מאבקה, יצירתה והישגיה; ב) לטפח אזרחות טובה; ג) לחזק את הקשר עם המורשת היהודית וערכיה ולהעמיק את ידיעתה; ד) לשקף את חייהם ונכסי תרבותם של כל שבטי העם מהארצות השכנות; ה) להרחיב השכלה ולהפיץ דעת; ו) לשקף את חיי היהודים בתפוצות הגולה; ז) לקדם את מטרות החינוך ממלכתי, כמתואר בחוק חינוך ממלכתי.
2. קידום היצירה העברית והישראלית.

¹⁸ סעיף 48 (א) לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

¹⁹ צו מספר 8.0451 מ-1 ביולי 1965; עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.



3.1.3. לוח השידורים של התחנה

כאמור לעיל, לאחר מלחמת יום הכיפורים הוחלט בגל"צ לדבוק בסיקור אינטנסיבי של שידורי חדשות ואקטואליה ולא להסתפק עוד ביומנים המוגבלים לנושאים צבאיים. בספרם "המתווכים", מציינים פרופ' דן כספי ופרופ' יחיאל לימור כי "פריטים בודדים ביומן שהוקדשו לנושאים צבאיים, בעלי ערכיות חדשותית נמוכה, היו מעין מס שפתים לצבא".²⁰

בחינה של לוח השידורים הנוכחי של התחנה מלמדת שהתוכניות הלא צבאיות תופסות מקום נכבד בשידוריה: 59 תוכניות מתוך 64 תוכניות. נוסף על כך, תוכניות האקטואליה משובצות בשעות שבהן שיעורי ההאזנה לרדיו גבוהים; לעומתן, התוכניות הצבאיות, כיום חמש תוכניות בלבד שמשכן מסתכם בשש שעות שידור שבועיות (מתוך 168 שעות), משודרות בשעות אחר-הצהריים המאוחרות או במהלך סוף השבוע, בשעות שאינן זוכות לשיעורי האזנה גבוהים.²¹

עם התוכניות הלא צבאיות נמנות תוכניות האקטואליה כגון "מה בוער" עם רזי ברקאי, "נכון להבוקר" עם ניב רסקין ו"בוקר טוב ישראל" עם מיכה פרידמן וגולן יוכפז, הנחשבות כיום לבעלות השפעה רבה על סדר-היום הציבורי, והן משובצות בשעות הבוקר, שעות שבהן שיעורי ההאזנה לרדיו גבוהים.

על-פי תשובת משרד הביטחון על פנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה, **לוח השידורים של התחנה אמור לשקף את ייעודה של גל"צ כתחנת רדיו צבאית וציבורית**, והוא מאושר על-ידי מפקד התחנה, שמשמש גם העורך הראשי שלה. לדברי המשרד, "תמהיל השידורים מורכב מנושאים רבים ומגוונים, בין היתר – משדרים צבאיים, נושאי ביטחון והשירות בצה"ל, תכנים המיועדים לחיילים, ענייני היום, נושאי חינוך וחברה, תרבות ואמנות".²²

אשר לשיקול הדעת בקביעת תוכני השידור ושיבוץ התוכניות בלוח השידורים, ראו להלן בפרק 4.

²⁰ המתווכים, עמ' 109.

²¹ בסקר משנת 2008 שערך מכון הסקרים "מדגם" עבור הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו בקרב בני 18 ומעלה, עולה כי שעות השיא בהאזנה לרדיו הן 09:00–07:00 באמצע השבוע. בסוף השבוע שיעור המאזינים ככלל נמוך יותר, וזמן השיא בהאזנה הוא בשעות 12:00–10:00.

²² עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

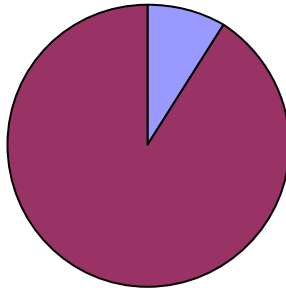


פילוח התוכניות ב"גלי צה"ל": ראשון-שבת

תוכניות צבאיות/ תוכניות לא צבאיות

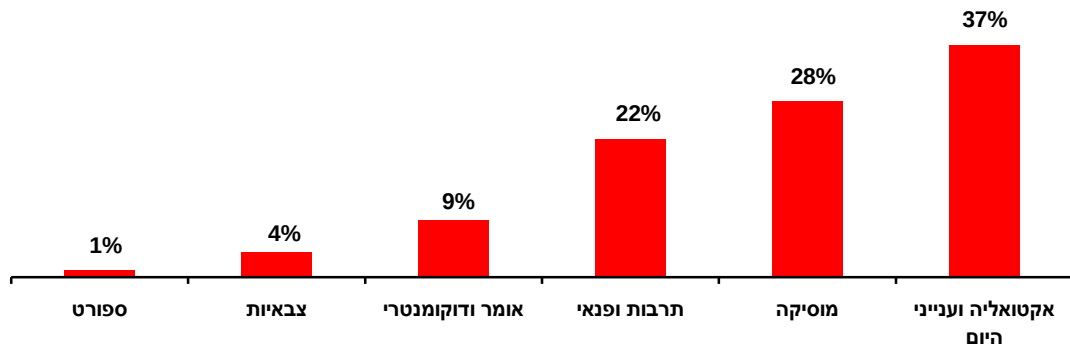
5 תוכניות צבאיות

59 תוכניות לא צבאיות

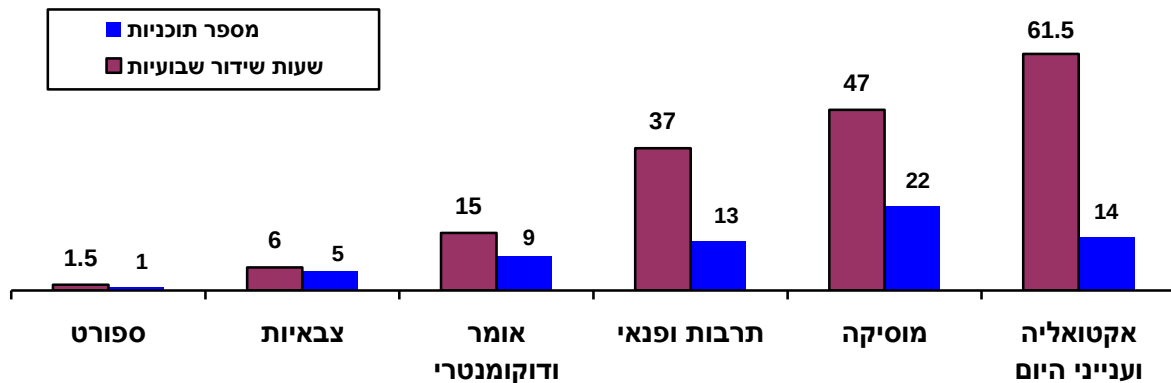


סוגי התוכניות לפי שעות שידור שבועיות (באחוזים)

■ שעות שידור שבועיות- באחוזים [168=100% שעות שידור שבועיות]



פילוח תוכניות לפי מספר תוכניות ומספר שעות שידור שבועיות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

36

3.2. כוח-האדם בגל"צ

העובדים בתחנה הם חיילי חובה, אנשי מילואים ואזרחים עובדי צה"ל. מינוים ושיבוצם של חיילים ואזרחים עובדי צה"ל בגל"צ נעשים כבכל יחידות הצבא, על-פי פקודות הצבא.²³ אין בידנו נתונים עדכניים על מצבת כוח-האדם בתחנה. עם זאת, מנתונים שהוצגו בעבר על-ידי מבקר המדינה בשנת 2006 עולה כי כוח-האדם מנה אז 306 עובדים וחיילים ונוסף על כך 294 חיילי מילואים.²⁴ בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2004 מסר מפקד גל"צ דאז, אבי בניהו, כי בתחנה עובדים יותר מ-100 אזרחים עובדי צה"ל.²⁵

בית-המשפט העליון נדרש בעבר לסוגיית המינויים בגל"צ במסגרת עתירה שהוגשה כנגד מינוי עובדת לתפקיד בכיר בתחנה. בפסק-דינם קבעו שופטי בג"ץ: "...המערכת הצבאית בנויה על אדני ההיררכיה הפיקודית, שבה נקבעים ההסדרים מכוח הסמכות המוקנית לרשויות הצבאיות לדרגיהן... אין להעלות על הדעת, כי בכל הנוגע למינוי נושאי תפקידים צבאיים לסוגיהם יהיה על הרשויות הפיקודיות בצבא עולו של גורם כלשהו, שאינו בין אלו שלהם כפופה המערכת הצבאית מכוח הוראותיו של חוק-יסוד: הצבא. מבחינה זו אין מקום להבחנות בין יחידות הנמנות עם הדרג המסתער, הדרג המסייע או דרג השירותים. יחידה צבאית כשמה כן היא, וכל עוד לא הוטלה הגבלה מפורשת כחוק על דרך ניהולה ועל האחריות לגביה, דין כל אחת מהן הוא כדין אחד. מאחר שאין הוראה מחייבת, היוצרת דרכי ניהול יוצאות דופן בעניין מינוי נושאי תפקידים בכירים ביחידת 'גלי-צה"ל', רשאות הרשויות הצבאיות הפיקודיות המוסמכות לנהוג בנושא שלפנינו במסגרת מרווח הסמכויות המוקנה להן לגבי כל גיוס לצה"ל ולגבי כל מינוי במערכת הצבאית" (ההדגשה אינה במקור).²⁶

להלן פירוט תמציתי של הליכי הבחירה והמינוי של העובדים והמשרתים בתחנה במגוון תפקידים:

- **מפקד גל"צ** – מינויו של מפקד גל"צ אינו מוסדר באופן מפורש. עם זאת, מסעיף 48(ד) לחוק רשות השידור למדים ששר הביטחון הוא הגורם האחראי למינוי זה, שכן הסעיף קובע, בהקשר אחר, כי "מי ששר הביטחון מינהו למפקד 'גלי צה"ל'..." בשנים האחרונות ממנה שר הביטחון ועדת איתור מקצועית שכוללת נציגי תקשורת, חינוך וצבא.²⁷ הוועדה מפרסמת מודעה באתר האינטרנט של הממשלה ובעיתונות, ועל-פיה הוועדה "מזמינה מועמדים מקרב הציבור הרואים עצמם מתאימים לתפקיד מפקד 'גלי צה"ל'".²⁸ לאחר מכן היא עורכת ראיונות עם המועמדים ובוחרת שניים או שלושה מועמדים סופיים; ההכרעה בדבר המינוי נתונה בידי שר הביטחון. מינוי זה אינו טעון אישור הממשלה. יצוין כי תקופת כהונתו של מפקד גל"צ אינה מוגבלת בזמן.
- **חיילים בשירות חובה** – גל"צ עורכת מיונים למעוניינים לשרת בתחנה עוד לפני גיוסם לצבא. בשלב הראשון נבחנים המועמדים בידע כללי ובקיאיות באקטואליה²⁹ ובתחומים נוספים, בכתב ובעל-פה.

²³ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

²⁴ משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 58א לשנת 2007, ממצאי מעקב תחנת גלי צה"ל, עמ' 541.

²⁵ פרוטוקול מס' 127 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, 8 בנובמבר 2004.

²⁶ בג"צ 676/82 הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' נ' הרמטכ"ל ואח', 2 באוקטובר 1983.

²⁷ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

²⁸ מודעה שפורסמה באתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, כניסה אחרונה: 13 בפברואר 2011.

²⁹ שאלון המועמדים לגל"צ, כפי שפורסם באתר האינטרנט של "מעריב" בינואר 2011, כניסה אחרונה: 9 בפברואר 2011.



לאחר טירונות כלל-צה"לית עוברים החיילים קורס שמשכו כשלושה חודשים ובסיומו הם משובצים לתפקידים בגל"צ.

■ **אזרחים עובדי צה"ל** – על-פי תשובת משרד הביטחון, גיוס אזרחים עובדי צה"ל לגל"צ נעשה באמצעות מרכז תעסוקת אזרחים עובדי צה"ל. בחירת המועמדים נעשית על-פי צורכי התחנה.³⁰

■ **מינוי בכירים לגל"צ** – בכירים רבים בתחנה הם אזרחים עובדי צה"ל ולכן המינוי שלהם הוא כמו מינוי של כל אזרח עובד צה"ל בצבא. בין הבכירים: עוזר המפקד, היועצת המשפטית, ממונה פניות הציבור, הדובר, מנהל פיתוח תוכניות, מנהל אתר האינטרנט של גל"צ, מנהל כלכלי ושיווקי, ראש מחלקת פרומו, ראש מחלקת אחריות שידור, ראש מחלקת חדשות, ראש מחלקת שידורי האומר והתעודה, ראש מחלקת קריינים, ראש מחלקת מבצעים מיוחדים, ראש חטיבת ההנדסה, מנהלת שידורי גל"צ, ראש מחלקת מוסיקה וראש מחלקת תרבות. כאמור, על-פי פסיקת בג"צ הנזכרת לעיל,³¹ לרשויות הצבא מוקנה שיקול דעת רחב בכל הנוגע למינוי בכירים בתחנה, בדומה לכל מינוי במערכת הצבאית.

■ **בחירת מגוישים** – על הליך קבלת המגוישים לתחנה ושיבוצם בתוכניות אפשר ללמוד מתשובתו של מפקד גל"צ על עתירה לבג"ץ שהוגשה נגדו על-ידי המגיש דודו אלהרר, לאחר שהודח מהגשת תוכנית בתחנה: **"שיבוץ המגוישים לתוכניות השונות, וכן קביעת סגנונו של השידור ורמתו, הם עניינים המסורים לשיקול דעת העורך הראשי של התחנה. לגופים המנהלים את תחנות השידור שיקול דעת מקצועי רחב לקבוע את תוכנם של השידורים, סגנונם ואיוש מגישי התוכניות ועורכיהן..."** (ההדגשה אינה במקור).

ואכן בפסק-הדין שניתן ביוני 2010 בעניין זה קבעו שופטי בג"ץ כי לצד חובת ההגינות המוטלת עליהם, **לגופים המנהלים את רשתות התקשורת נתון שיקול דעת רחב בכל הנוגע לתוכני השידור ולזהות המגוישים בהן.**³²

4. הגורמים המפקחים על גל"צ

שני גורמים מפקחים על גל"צ, האחד צבאי והאחר אזרחי. קצין חינוך ראשי מפקח על התחנה מעצם היותה יחידה צבאית הכפופה לסולם ההיררכי בצה"ל, וועדת "גלי צה"ל", שנבחרת מחברי מליאת רשות השידור, מפקחת על התוכניות הלא צבאיות של התחנה.

4.1. קצין חינוך ראשי

גל"צ היא יחידה צבאית השייכת למפקדת קצין חינוך ראשי ולאגף כוח-אדם בצה"ל. הכפיפות באה לידי ביטוי במבנה הארגוני והניהולי של התחנה,³³ אך נטען כי למעשה מעורבותו של קצין חינוך ראשי בעבודת התחנה

³⁰ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

³¹ בג"צ 676/82 הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' נ' הרמטכ"ל ואח', 2 באוקטובר 1983.

³² בג"צ 8707/08 דוד אלהרר נ' יצחק טוניק, מפקד "גלי צה"ל". פסק-הדין ניתן ביום 30 ביוני 2010.

³³ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.



מוגבלת למדי.³⁴ גם מבקר המדינה קבע בדוח מ-2004 כי "הפיקוח והבקרה של מפקדת קצין חינוך ראשי הינם חלקיים"³⁵ (לסוגיית הפיקוח על תוכני השידור הצבאיים ראו להלן, פרק 5).

4.2 ועדת "גלי צה"ל" (ברשות השידור)

מכוח סעיף 48 לחוק רשות השידור, ועדת "גלי צה"ל", שחבריה נבחרים מחברי מליאת רשות השידור, מוסמכת לפקח על התוכניות הלא צבאיות של התחנה ועל תשדירי החסות המשודרים בה.³⁶ בראש הוועדה עומד היום דוד נוימן, ועם חבריה נמנים גלעד קריב, ראובן שלום, דן פתיר וסועוד אבו-רוקון.³⁷

הוועדה מתכנסת כפעמיים בשנה. בישיבותיה מציגים מפקד גל"צ וצוותו את לוח השידורים המתוכנן לעונה הקרובה. לאחר מכן משיבים אנשי גל"צ על שאלות חברי הוועדה ומתבקשים להתייחס להערות ולהארות שלהם. בתום הדיון מתקבלת החלטה.³⁸ סעיף 48(ד) לחוק רשות השידור קובע כי מפקד גל"צ "יוזמן להשתתף, בזכות דעה מייעצת, בישיבות הוועד המנהל, ויפעל בהתאם להחלטות והנחיות הוועד המנהל לגבי התוכניות הלא צבאיות של 'גלי צה"ל'". כמו כן, מוקנית לו הזכות לערער על החלטותיה של הוועדה, וההכרעה בעניין מסורה לשר הביטחון ולשר הממונה על רשות השידור.³⁹ הפיקוח של ועדת "גלי צה"ל", יכול שיהיה מבעוד מועד ויכול שיהיה בדיעבד.⁴⁰ בדוח צוקרמן לבחינת מבנה השידור הציבורי בישראל מ-1997 נקבע ש"סעיף זה [בנוגע לפיקוח של ועדת גלי צה"ל] הפך כמעט לאות מתה".⁴¹

בתגובה על טענות שנשמעו בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת שעסקה בנושא גל"צ במאי 2010, שלפיהן ועדת "גלי צה"ל" אינה מתכנסת כלל וכלל, אישר מפקד התחנה את הדברים אך הטיל את האחריות על כך על רשות השידור.⁴² במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא, כתב סגן היועצת המשפטית של רשות השידור עו"ד תומר קרני, כי **לאחרונה התכנסה ועדת גלי צה"ל ב-18 בנובמבר 2010** וישיבתה הקודמת נערכה כשלושה חודשים לפני כן. כמו כן, לדבריו, **על-פי המתוכנן תתכנס הוועדה במחצית השנייה של פברואר 2011**.⁴³

אשר להסדרת הפיקוח של ועדת "גלי צה"ל" על התחנה, נשמעו בעבר טענות על הצורך בעיגונם של כללי פיקוח ברורים. בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2010 טען פרופ' אלי פולק, לשעבר יו"ר ועדת "גלי צה"ל",⁴⁴ כי עוד לפני כ-40 שנה נאמר שייקבעו תקנות להסדרת הפיקוח על גל"צ אך הדבר לא נעשה עד היום.⁴⁵

בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא, כתב סגן היועצת המשפטית של רשות השידור כי לפני יותר מעשר שנים הוכנה טיוטת כללים להסדרת הפיקוח על שידורי גל"צ ברשות השידור. טיוטה זו לא

³⁴ ראו: "גלי צה"ל מתחנה המיועדת לחיילים לתחנה המיועדת לאזרחים", **המתווכים**, תל-אביב: עם-עובד 1993, עמ' 110.

³⁵ ראו משרד מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה 555 לשנת 2004**, עמ' 172.

³⁶ **חוק שידורי רדיו של צבא-הגנה-לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) הוראת שעה, התשס"ה-2005**. לוועדת "גלי צה"ל" יש גם הסמכות לפקח על תשדירי שירות וחסויות בגל"צ, כל עוד לא מונתה ועדת פיקוח על החוק. מכיוון שלא הותקנו תקנות לחוק זה, לא ניתן לקיים פיקוח כקבוע בחוק; עו"ד תומר קרני, סגן היועצת המשפטית, רשות השידור, מכתב, 4 בינואר 2011.

³⁷ עו"ד תומר קרני, סגן היועצת המשפטית, רשות השידור, מכתב, 18 בינואר 2011.

³⁸ שם.

³⁹ סעיף 48 (ה) לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

⁴⁰ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

⁴¹ ראו **דוח הוועדה לבחינת מבנה השידור הציבורי בישראל ומעמדו המשפטי והציבורי** בראשות פרופ' ארנון צוקרמן, 1997, עמ' 35.

⁴² ראו פרוטוקול מס' 225 של **ועדת הכלכלה של הכנסת – הצעת חוק "גלי צה"ל"**, 10 במאי 2010.

⁴³ עו"ד תומר קרני, סגן היועצת המשפטית, רשות השידור, מכתב, 18 בינואר 2011.

⁴⁴ כיום מכהן פרופ' פולק כיו"ר האגודה "זכות הציבור לדעת".

⁴⁵ ראו פרוטוקול מס' 225 של **ועדת הכלכלה של הכנסת – הצעת חוק "גלי צה"ל"**, 10 במאי 2010.



אושרה עד היום. יצוין כי מדובר בכללים שנקבעים על-פי דין על-ידי הוועד המנהל של רשות השידור וטעונים אישור של השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור, לאחר התייעצות עם שר הביטחון.⁴⁶

4.3 נציב פניות הציבור של גל"צ ובית-הדין לאתיקה של מועצת העיתונות

בגל"צ יש נציב פניות הציבור. כיום משמש בתפקיד זה מר עודד לוינסון, שהוא גם שדר בתחנה. להלן נתונים על מספר התלונות שהופנו לנציב פניות הציבור בשנים 2007–2010:

שנה	מס' תלונות
2007	כ-700 תלונות
2008	כ-400 תלונות
2009	כ-500 תלונות
2010	כ-800 תלונות

מ-800 התלונות שהוגשו בשנת 2010, 150 פניות עסקו באיזון בין תוכני השידורים; מחצית מהן נמצאו מוצדקות. הפניות שנמצאו מוצדקות טופלו בכלים אלה: התנצלות בפני הפונה או בפני נשוא הפנייה, מסירת הבהרה או התנצלות בשידור, הקראה של הודעה מאזנת ובידור על-ידי מפקד גל"צ.⁴⁷

יש לציין כי נציב קבילות הציבור ברשות השידור (האחראית, כאמור, לתוכניות הלא צבאיות של התחנה) אינו מטפל בתלונות המתייחסות לשידור בגל"צ. תלונות המגיעות אליו מועברות לנציב פניות הציבור בגל"צ.⁴⁸

כפי שיוצג להלן, גל"צ חברה במועצת העיתונות ומחויבת לתקנון האתיקה שלה.⁴⁹ תקנון האתיקה הוא ה"אני מאמין" המקצועי-נורמטיבי של קהילת העיתונות בישראל. לעניין תקנון זה, **מעמדה של גל"צ במועצה זהה למעמדם של גופי התקשורת האחרים**. על-פי התקנון, את כתבי התחנה ועורכיה אפשר להעמיד לדין בפני בית-הדין לאתיקה של המועצה. התקנון קובע כללים אתיים והסנקציות היחידות על הפרתם הן אזהרה, נזיפה, פרסום התנצלות ופרסום ההחלטה בעניין מי שעמדו לדין בפומבי.⁵⁰

בשנים האחרונות הוגשו נגד אנשי גל"צ תלונות ספורות למועצת העיתונות, אך אנשיה לא הועמדו לדין בבית-הדין של המועצה.⁵¹ בשנת 2009 הוגשו שתי תלונות נגד אנשי גל"צ, אך המתלוננים חזרו בהם מהתלונה עוד לפני שהחל הטיפול בה. גם ב-2010 הוגשו שתי תלונות, והן נדחו על הסף (העלבת טרנסג'נדרית, הפרת צו של בית-משפט).⁵²

5. אתיקה, איזון ואי-תלות בשידורי גל"צ

⁴⁶ עו"ד תומר קרני, סגן היועצת המשפטית של רשות השידור, מכתב, 4 בינואר 2011.

⁴⁷ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

⁴⁸ עו"ד תומר קרני, סגן היועצת המשפטית של רשות השידור, מכתב, 4 בינואר 2010.

⁴⁹ נציגי גל"צ במועצת העיתונות הם יצחק טוניק – מפקד התחנה, וגלית אלטשטיין – מנהלת מחלקת החדשות.

⁵⁰ ראו [תקנון האתיקה של מועצת העיתונות בישראל](#), באתר האינטרנט של מועצת העיתונות.

⁵¹ אריק בכר, מזכיר מועצת העיתונות, מכתב, 20 בינואר 2011.

⁵² כלל התלונות שהוגשו למועצת העיתונות נגד גופי התקשורת החברים בה: בשנת 2007 – 36 תלונות (7 תלונות נדונו בבית-הדין); בשנת 2008 – 58 תלונות (9 מהן נדונו בבית-הדין); ב-2009 – 38 תלונות (11 מהן נדונו בבית-הדין); ב-2010 – 209 תלונות (20 תלונות נדונו בבית-הדין).



בית-המשפט העליון התייחס בפסיקות שונות לסוגיית מעמדה של גל"צ ולנורמות החלות עליה. בבג"ץ דוד אלהרר נ' יצחק טוניק, מפקד "גלי צה"ל" (להלן: בג"ץ אלהרר), אשר ניתן כאמור ביוני 2010, נקבע כי גל"צ היא תחנה ציבורית הכפופה לנורמות שונות מהמשפט הציבורי: "רשות השידור והתחנות הכפופות לפיקוחה הינן גופים ציבוריים שלחובת ההגיונות בשידורים מעמד מיוחד במסגרתן..."⁵³.

לגל"צ אין תקנון אתי משל עצמה. אנשי התחנה כפופים לתקנון האתיקה של מועצת העיתונות,⁵⁴ המסדיר את כלל ההיבטים הקשורים לאיזון, לאובייקטיביות ולא-תלות בשידור.⁵⁵ נוסף על כך, בגל"צ מייחסים חשיבות רבה לתקנון האתיקה של רשות השידור, הידוע בכינויו "מסמך נקדי",⁵⁶ ואף נעזרים בתקנון זה, אך הוא אינו מחייב אותם.⁵⁷

תחילה נגדיר את המושגים המרכזיים הרלוונטיים לדיון בפרק זה:

- **טיפול מאוזן** – "טיפול המביא בהוגנות ובפרופורציות נכונות דעות שונות ומנוגדות שהביעו בנושא זה בני-אדם שיש להם סמכות, מיומנות או זיקה ממשית לנושא האמור. אין פירושו שיש לאזן עד לאבסורד, כלומר להגיע לאיפוס מוחלט, מחמת איזון ואיזון חוזר. גם אין פירוש הדבר שיש להעיר ולעורר את כל הצדדים הנוגעים בדבר כדי להביא את תגובתם מייד בצמוד לפרסום הראשון דווקא..."⁵⁸.
- **אובייקטיביות** – "אובייקטיביות עיתונאית הינה הבחנה ברורה בין ידיעות לבין דעות. פרסום ידיעות בצורה הוגנת וללא הטיה".⁵⁹
- **אי-תלות בשידור** – "לא יונחו עיתון ועיתונאי במילוי תפקידם על-ידי כל גורם חיצוני שאינו גלוי, ובמיוחד לא על-ידי מפרסמים וגופים שלטוניים, כלכליים ופוליטיים".⁶⁰
- **"דוקטרינת ההגיונות"** – על-פי עיקרון זה יש להעניק בשידורים במה לכל מגוון העמדות בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת תוך איזון ראוי ביניהן. תכליתה של הדוקטרינה היא "לאפשר לציבור הרחב לקלוט את המסרים השונים המובעים, ובאמצעות זרימת מידע אמין ושוטף, לגבש עמדתו בענייני השעה על יסוד תשתית מידע ונתונים מלאים..."⁶¹.

5.1. האיזון בין תוכני השידור והפיקוח עליהם

⁵³ בג"ץ 8707/08 דוד אלהרר נ' יצחק טוניק, מפקד "גלי צה"ל"; פסק-הדין ניתן ביום 30 ביוני 2010.

⁵⁴ מועצת העיתונות בישראל היא גוף וולונטרי שהוקם במשותף על-ידי העיתונות ונציגי הציבור. המועצה מופקדת על שמירת הערכים של עיתונות חופשית, ובמסגרת זו היא קובעת את כללי האתיקה החלים על כלי התקשורת ואוכפת אותם. מועצת העיתונות דנה בתלונות על הפרת כללי האתיקה העיתונאית. היא מפעילה בתי-דין לאתיקה שבסמכותם לגזור על עיתונאי או כלי-תקשורת עונשים שונים, החל באזהרה ופרסום התנצלות וכלה בפרסום ההחלטה בעניין בעיתונים. נשיאת מועצת העיתונות כיום היא שופטת העליון בדימוס הגב' דליה דורנר.

⁵⁵ ראו תקנון האתיקה של מועצת העיתונות, באתר האינטרנט של מועצת העיתונות.

⁵⁶ ראו מסמך נקדי, מאת נקדימון רוגל, באתר האינטרנט של רשות השידור.

⁵⁷ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, משרד הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2011.

⁵⁸ ראו מסמך נקדי, סעיף 41, באתר האינטרנט של רשות השידור.

⁵⁹ ראו תקנון האתיקה של מועצת העיתונות, סעיף 6, באתר האינטרנט של מועצת העיתונות.

⁶⁰ ראו תקנון האתיקה של מועצת העיתונות, סעיף 19, שם.

⁶¹ בג"ץ 8707/08 דוד אלהרר נ' יצחק טוניק, מפקד "גלי צה"ל".



נראה כי סוגיית האיזון בין תוכני השידור מתחדדת יותר בעניינה של גל"צ לעומת אמצעי התקשורת האחרים, בשל השתייכותה של גל"צ לצה"ל, צבאו של העם. בבג"ץ אלהרר האמור טען דוד אלהרר, בעקבות הורדת תוכניתו "הפוגה" מלוח השידורים של התחנה, כי "החלטת מפקד גל"צ להפסיק את שידור התוכנית נבעה אך ורק בשל התכנים היהודיים-ציוניים שבאו לידי ביטוי בתוכנית, שהובנו על-ידי הנהגת התחנה כתכנים המשקפים השקפת עולם ימנית קיצונית".

בתשובתו על העתירה טען מפקד גל"צ "כי אין כל גיבוי בעובדות לטענה כי גל"צ אינה מקפידה על איזון בשידוריה מבחינת ביטוי פוליטי ואידיאולוגי... בתחנה משודרות תוכניות מכל קצות הקשת הפוליטית והחברתית וניתן ביטוי מגוון לגישות והשקפות עולם שונות. ככלל, זכותו של הציבור להיחשף למגוון דעות והשקפות עולם נשמרת בתחנת גל"צ. דוקטרינת ההגינות בשידורים מקוימת על-ידי התחנה, המשדרת תוכניות רבות ומגוונות בקשת רחבה של תכנים, דעות והשקפות פוליטיות וחברתיות..."⁶².

העתירה נדחתה פה אחד, ובנימוקיהם התייחסו השופטים לאופייה של גל"צ כגוף ציבורי ולתחולת "דוקטרינת ההגינות" עליה: **"עקרון ההגינות מחייב את רשות השידור כרשות ציבורית ואת התחנות הכפופות לה**... לדוקטרינת ההגינות בשידורים משקל מיוחד בגופי שידור ציבוריים... החובה להבטיח שידור מהימן מושפעת גם מן התפיסה כי אמצעי התקשורת הציבורי הוא רכוש של הציבור ואיננו רכוש פרט כלשהו. גורם התקשורת המקצה 'במה ציבורית' להשמעת דעות והשקפות חייב בחובת ההגינות והשוויון בשידור. הוא מחויב לעקרון תום הלב, הסבירות, והיעדר ניגוד עניינים. עליו להבטיח שוויון הזדמנויות בשידור והיעדר אפליה בשיח הציבורי, ולמנוע השפעה בלתי הוגנת על ציבור המאזינים"⁶³. עם זאת, השופטים ציינו כי **"בצד כפיפותה של גל"צ לדוקטרינת ההגינות, נתון לה שיקול דעת מקצועי רחב להחליט על הדרך והאופן שבאמצעותם יש להגשים את חובת השידור המהימן**. האיזון בין זרמי הדעות, הרעיונות וההשקפות עשוי למצוא את ביטוי בדרכים שונות, ובסגנונות שונים... הגופים המנהלים את רשתות התקשורת הם המופקדים על קביעת מסגרת השידורים הכוללת, על שיבוץ התוכניות ותכניהן, על זהות מגישיהן, על סגנון ואופיין של התוכניות, על מועדיהן ועל המינונים הנדרשים בתכנים על-פי העניין... מתחם הסבירות הנתון לגורם התקשורת בבניית לוחות השידורים וקביעת תוכנם הוא רחב מאוד, והוא פתוח למגוון גדול של אפשרויות..." (ההדגשות אינן במקור).⁶⁴

עוד הוסיפו שופטי בית-המשפט העליון כי מאחר שגל"צ היא תחנת שידור של צה"ל, הכפופה מבחינה ארגונית לצבא וחיילי צה"ל הם קהל היעד שלה, הרי "שאין להוציא מכלל אפשרות כי התחנה עשויה לאמץ מדיניות שידורים שתבקש לשמור על סגנון מתון במיוחד בשיח הפוליטי-אידיאולוגי המתנהל בשידוריה, ותחתור להרחיק אלמנטים מתסיסים בשידור, שיש בהם כדי להלהיט את הרוחות ולגרום לקיטוב בסגנון הקיצוני והבוטה, וכל זאת מתוך הסתכלות אל עבר אופיו הא-פוליטי והממלכתי של הצבא, המדגיש את היסודות המאחדים והמשותפים לחברה ולמדינה. מתוך כך מחויבת התחנה לאיזון, אובייקטיביות ועצמאות בשידור"⁶⁵.

5.2. עצמאותם של אנשי גל"צ בסיקור העיתונאי בכלל ובנושאים ביטחוניים בפרט

מעצם מהותה של גל"צ ככלי-תקשורת צבאי וציבורי מתקיים מתח מתמיד בין המחויבות לשמירה על ממלכתיות מחד גיסא ובין מחויבותו של גוף תקשורת למלא את תפקידו העיתונאיים מאידך גיסא.

⁶² שם.

⁶³ שם.

⁶⁴ שם.

⁶⁵ שם.



במשברים ביטחוניים, למשל מבצעים צבאיים, מלחמות ופיגועי טרור, ובסיקורם של נושאים הקשורים למערכת הביטחון ולצה"ל, סוגיית אופי הסיקור בגל"צ נעשית מורכבת יותר, היות שבמיוחד בנסיבות אלו מצופה מתחנת שידור צבאית לשרת את האינטרסים הצבאיים.

מנהלת מחלקת החדשות של התחנה, גלית אלטשטיין, ציינה בריאיון בתקשורת כי "...במקרה של אירוע כמו מלחמה, פרשת גלנט, תקרית המשט, לא אתקשר למפקד גל"צ יצחק טוניק ואשאל אותו היכן אנחנו עומדים ומה המדיניות שלנו בעניין. הוא גם לא מתקשר אלי. אנחנו לא מתדרכים את העורכים, הם יודעים איפה הם עובדים, והאירוע יסוקר כמו בכל כלי תקשורת אחר... כל מה שצריך להיאמר – ייאמר, ואם צריך למתוח ביקורת – נמתח ביקורת, אחרת נאבד את הרלוונטיות שלנו... המו"ל שלנו הוא הצבא ומשרד הביטחון, ובתוך המסגרת הזו התכנים הצבאיים כפופים לרמטכ"ל והתכנים האזרחיים כפופים לוועדת משנה לרשות השידור. אך העובדה שאנחנו כפופים לרמטכ"ל לא מונעת מאתנו לבקר ולחלוק על כל גורם. אנחנו לא עושים הקלות למפרסמים, כפי שקורה בתחנות המסחריות, וגם לא למו"ל..."⁶⁶.

מסקירה של אירועים שאירעו בעבר בגל"צ, כפי שהתפרסמו בכלי-התקשורת ובמאמרים בנושא, דומה כי בעת משברים ביטחוניים הפיקוח על תוכני השידור בתחנה הדוק יותר וננקטים צעדים משמעותיים נגד שדרני התחנה על רקע זה. לדוגמה: במלחמת לבנון הראשונה הונהג בתחנה נוהל שלפיו מפקד התחנה וסגנו אישרו את הדברים שנאמרו בשידור בטרם שידורם.⁶⁷ היו שטענו כי עורכי התוכניות בתחנה והמגישים נקטו קו שמסתייג מהמלחמה ובכך פגעו במורל של הלוחמים; איש התחנה אבשלום קור אמר לרמטכ"ל דאז רפאל איתן: "לצה"ל לא היתה תחנת רדיו במלחמה הזו, גל"צ שירתה במלחמה את מטרות המחבלים..."⁶⁸. כמה שדרנים ועורכים שביקרו את מהלכי המלחמה הושעו מהתחנה. כבר בשבוע הראשון למלחמה הורה שר הביטחון דאז אריאל שרון להפסיק את פרשנותו של העיתונאי זאב שיף ז"ל בגל"צ בשל דברי ביקורת שכתב עליו ב"הארץ".⁶⁹ שירות המילואים של דן שילון בתחנה הופסק בהוראת שר הביטחון והרמטכ"ל, לאחר ששאל בשידור "כיצד יוצאים מהפלונטר הזה?". בשיחה עם מפקד גל"צ אמר אריאל שרון: "הייתי רוצה להרחיק את המשדרים בגלי צה"ל מכל נושא פוליטי, שתהיה דה-פוליטיזציה מוחלטת של המשדרים, אין זה בדיוק המצב הקיים. אסור שתהיה פוליטיקה בתחנה צבאית. זה חייב להיות ברור באופן מוחלט".⁷⁰

בעקבות כל האירועים הללו מינה הרמטכ"ל את אלי"מ במיל' ראובן גל לקצין בודק לבחינת תפקודה של גל"צ בזמן המלחמה. גל קבע כי לא נמצא כל דופי בתפקודה של התחנה בזמן המלחמה ולא נמצא יסוד לטענה שהתחנה נקטה בעת המלחמה עמדה ביקורתית או מסויגת כלפי המלחמה.⁷¹

במלחמת לבנון השנייה הושעתה לצמיתות השדרנית רונית כפיר בשל הביקורת שהשמיעה נגד הביטוי "בנק המטרות של צה"ל", שנשמע, לדבריה, "כל כך בנקאי או כלכלי – בנק מטרות... כאילו שאין בבנק המטרות ילדים בני שלוש".⁷² בריאיון עיתונאי הסביר אבי בניהו, מפקד גל"צ דאז, את השעייתה של כפיר: "גל"צ היא תחנה מקצועית וחופשית... לאורך כל המלחמה, כמו בכל ימות השנה, גל"צ מקיימת את השיח הציבורי, כך היה

⁶⁶ הילה וייסברג ומורן הרפז, [איך פועלת תחנה צבאית עם תקציב של 40 מיליון שקלים](#), **זה מרקר**, 30 באוקטובר 2010.

⁶⁷ דן שילון, **בשידור חי**, תל-אביב: ידיעות אחרונות 1998, עמ' 226.

⁶⁸ נחום ברנע, **"גלי צה"ל: הכיתור/הטיהור/הכיבוש"**, **דבר**, 6 באוגוסט 1982, עמ' 17; מצוטט בתוך: רפי מן וציפי גוון-גרורס, **גלי צה"ל – כל הזמן**, תל-אביב: משרד הביטחון 1991, עמ' 124–125.

⁶⁹ אמנון רובינשטיין, "הרדיו של שרון", **הארץ**, 8 באוגוסט 1982, עמ' 7; מצוטט בתוך: טל שפר מיכלס, **גלי צה"ל כמקרה בוחן לתקפות התזה בדבר מיליטאריזם בחברה הישראלית**, עבודה לשם קבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן 2001, עמ' 56.

⁷⁰ שם.

⁷¹ מתוך דוח גל: "הן האווירה והן המדיניות המכוונת של התחנה במשך כל ימי המלחמה היו של תחנה צבאית מגויסת הפועלת ומשרתת את הצבא ומכוונת כולה לתמוך ולחזק את ידי הלוחמים בחזית ואת רוחו של הציבור בעורף..." רפי מן וציפי גוון-גרורס, **גלי צה"ל כל הזמן**, תל-אביב: משרד הביטחון 1991, עמ' 134–135.

⁷² ראו אסף כרמל, **רונית כפיר הושעתה לצמיתות מהגשת תוכנית הבוקר "יוצאים לאור" בגל"צ**, **הארץ**, 24 באוגוסט 2006.



גם במלחמת לבנון השנייה. אבל תחנת רדיו חופשית אינה במה להשתלחויות ולהבעת דעות אישיות קיצוניות ולכן נאלצתי להפסיק את התוכנית".⁷³

גם לאחרונה התעוררה שוב השאלה אם אפשר לשדר הכול בגל"צ, בעקבות שידור דבריה של מירב מיכאלי בזכות אי-השירות לצה"ל: "אני חושבת שנשים לא צריכות לשלוח את ילדיהן לצבא, כשהשלטון בישראל לא עושה מאמצים... הן צריכות להפסיק להיות מוכנות לשלוח את הילדים לצבא בלי חשבון..."⁷⁴. מפקד התחנה הסתייג מדבריה של מיכאלי.

עם זאת, לפי התבטאויות שונות של שדרני גל"צ בתקשורת, ניתנת להם עצמאות בשידור. לדוגמה, רזי ברקאי, שדר בכיר של התחנה אמר בריאיון ל"גלי צה"ל": "אין מקום חופשי כמו גלי-צה"ל, לפעמים עד כדי אנרכיה. אומנם בעניין תקיפת הרמטכ"ל יש סוג של צנזורה פנימית... עם תקיפת שר הביטחון אין לי בעיה ואני עושה את זה... לתקוף קציני צבא זה בעייתי, אם כי זה לא בלתי אפשרי. גלי צה"ל זה אי של חופש בתקשורת הישראלית".⁷⁵ בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת אשר למידת מעורבותו של קצין חינוך ראשי בצה"ל בתכנים המשודרים בתחנה, השיב משרד הביטחון כי ישנה חשיבות עילאית לכך שלא תהיה כל התערבות בשידורי התחנה, מעצם היותה תחנה ציבורית.

6. הניסיונות לסגירת גל"צ – סקירה

מאז הקמתה של גל"צ הועלו קריאות שונות ואף נעשו כמה ניסיונות לסגור את התחנה או להעבירה לרשויות תקשורת אחרות – לעתים על-ידי גורמים במערכת הביטחון, בעיקר משיקולים תקציביים, ולעתים מצד גורמים חיצוניים כמו תחנות הרדיו האזרחיות, בטענה שיש בקיומה לפגוע באינטרסים הכלכליים שלהן.

שנה וחצי לאחר הקמתה של גל"צ כבר עלתה קריאה לסגירתה משיקולים תקציביים. עם מינויו לשר ביטחון ב-1977 הצהיר עזר ויצמן כי אין צורך ב"גלי צה"ל". ניסיון ממשי לסגירת התחנה בא מהרמטכ"ל משה לוי בסוף 1984, כשהורה על ביטול מחלקת החדשות של התחנה כחלק מקיצוץ בתקציב התחנה.

בדיון בוועדת החינוך של הכנסת משנת 1985 אמר רא"ל לוי: "...מאחר שאני איש צבא, אני לא רואה איך זה מתיישב, שהצבא מחזיק מערכת חדשות משל עצמו. זו שאלה בדמוקרטיה, שאינה קשורה לעניין זה. אבל אין זה מתפקידו של הצבא לקיים את האיזון הזה. אני רואה שום סיבה שבמסגרת הקיצוצים הנוראים שבהם עוסק היום צה"ל, נקיים את המערכת הזאת, שאין לה תרומה ביטחונית, אפילו לא בעקיפין, במידה כזו שהיא נכנסת לגרעין החיוני ביותר. בצבא אנחנו עוסקים היום בתחום של שמירה על החיוני ביותר..."⁷⁶. לבסוף הושגה פשרה שהביאה להקמת מחלקת אקטואליה במקומה של מחלקת החדשות.

שבע שנים לאחר מכן, עם כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל, הצהיר אהוד ברק כי "כל מה שלא יורה, או שלא יעזור ישירות לירות – יקוצץ", ותכנן לצרף את גל"צ לרשות השידור. בדיון במליאת הכנסת בנושא הסביר סגן שר הביטחון דאז, חה"כ עובדיה עלי, את עמדת משרד הביטחון בנושא: "במישור הרעיוני – עמדת משרד הביטחון, כפי שהיא באה לכלל ביטוי בעמדת השר, מתנגדת להישארות גל"צ צה"ל במסגרת מערכת הביטחון בכל צורה

⁷³ "יצאה מהפקק", ידיעות אחרונות, 8 בינואר 2010.

⁷⁴ מתוך המשדר "המילה האחרונה", במסגרת יום שידורים מיוחד במלאות 60 שנה ל"גלי צה"ל", 17 באוקטובר 2010.

⁷⁵ ריאיון עם קובי מידן ב"גלי צה"ל", 10 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של "גלי צה"ל", כניסה אחרונה: ינואר 2011.

⁷⁶ פרוטוקול מס' 30 של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, 28 בינואר 1985.



שהיא. בבסיסה של עמדה זו מתקיימת תפיסה עקרונית, הגורסת שצבא בכלל, וצה"ל בפרט, אינו צריך לנהל תחנת שידור...".⁷⁷

בסופו של דבר, ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת החליטה שגל"צ תישאר בצבא וייערכו בה שינויים קלים, בהנחה ש"כל שינוי במתכונת הנוכחית ובמעמד התחנה עלול להעביר מעולם התקשורת מוסד חשוב שאין לו תחליף".⁷⁸

הקריאות לסגירת התחנה לא פסקו. בינואר 1997 אמרה שרת התקשורת דאז, לימור לבנת: "אין מקום לתחנת רדיו צבאית במדינת ישראל". שנתיים לאחר מכן הצהיר הרמטכ"ל דאז, שאול מופז, כי יבחן דרך להפרטת גל"צ, שכן לא ראוי שחייל במדים מגיש מיקרופון לפוליטיקאי, אך גם יוזמה זו ירדה מהפרק. ב-2001 יזם שר האוצר דאז, סילבן שלום, תוכנית להפרטת התחנה במסגרת חוק ההסדרים ולהמשך פעילותה בביקוח של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. גם יוזמה לא צלחה.

הוועדה לבחינת השידור הציבורי משנת 2000, בראשותו של פרופ' חיים בראשית, המליצה לשר המדע, התרבות והספורט לסגור את גל"צ ולאחדה עם "קול ישראל" והטלוויזיה החינוכית, בגוף ששמו "הרשות לשידור ציבורי", תוך שמירה על אופיו המיוחד של הערוץ ודאגה לכך שתקציב גל"צ יועבר על-ידי האוצר מתקציב משרד הביטחון.⁷⁹

לצד המבקרים והניסיונות לסגור את התחנה, יש הסבורים כי מהלך שכזה יביא לפגיעה בשיח התקשורתי-דמוקרטי במדינה. **בדוח צוקרמן**⁸⁰ לבחינת מבנה השידור הציבורי בישראל משנת 1997, נכתב: "אם יהיה צורך לבחון היום הקמת תחנה כזו, אין ספק כי המלצתנו היתה שלא להקימה. אך היות שהשאלה היא אם להשאיר את התחנה פועלת ומשדרת, יש לבחון את השאלה על רקע המצב הקיים ולא בחלל ריק. על רקע הצלחתה של התחנה, העניין הציבורי הגדול בה, איכות שידוריה, תרומתה הייחודית לתקשורת בישראל, ותוך שלוקחים בחשבון את אופי שידוריה הניחנים במקצועיות, פתיחות, אמינות וחוסר משוא פנים – וכמובן, בלא להתעלם מעלותה הנמוכה יחסית – **נראה לוועדה כי במצב הנוכחי התועלת של גל"צ עולה על העלות והנזק (אם קיים) הנגרמים כתוצאה משידוריה**".⁸¹

⁷⁷ ראו דיון בהצעת חוק "גלי צה"ל", התשנ"א-1991, דברי הכנסת ה-12, ישיבה מס' 333, 16 באוקטובר 1991, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁷⁸ מתוך: רפי מן וציפי גון-גרוס, **גלי צה"ל מדברים מהשטח**, תל-אביב: משרד הביטחון, 2002, עמ' 96.

⁷⁹ **דוח ועדת השידור הציבורי, מוגש לשר המדע, התרבות והספורט**, ספטמבר 2000, עמ' 47.

⁸⁰ **דוח הוועדה לבחינת מבנה השידור הציבורי בישראל ומעמדו המשפטי והציבורי**, 1997.

⁸¹ שם, עמ' 88.



נספח 5

העתק דו"ח ועדת זמיר

עמ' 47



משרד הביטחון
לשכת מונ"ל

המלצות הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל יולי 2023

המלצות הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל – יולי 2023

תקציר מנהלים

1. ביום 4.4.23 מינה שר הביטחון, אלוף (מיל') יואב גלנט, ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל. כיושב ראש הוועדה מכהן מנכ"ל משרד הביטחון, אלוף (מיל') אייל זמיר, ועם חבריה נמנו, המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד הילה ארליך עמר, קצין חינוך ראשי, תא"ל אופיר ליוויס, מר שמעון אלקבץ, גברת נורית דאבוש, מר אבי נשר וגברת שרון עמית. כמזכירת הוועדה שימשה עוזרת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד טל שטראוס-קאופמן ונקבע כי המלצותיה תוגשנה לשר הביטחון עד ליום 20.7.2023.
2. במסגרת **כתב מינויה** (המצורף כנספח א'), נתבקשה הוועדה לבחון:
 - א. היתכנות, יתרונות וחסרונות הגלומים באפשרויות ההפעלה השונות של התחנה, לרבות העברתה לניהול גוף אזרחי או איחודה עם גוף תקשורת חיצוני.
 - ב. יתרונות וחסרונות הגלומים בהותרתה כיחידה צבאית או בעלת זיקה לצה"ל.
 - ג. השלכות אפשרות סגירת התחנה על שוק הרדיו.
 - ד. יעדי עבודה רב-שנתיים מומלצים לתחנה.
 - ה. כישורים ואמות מידה הנדרשים למפקד התחנה, ככל שיוחלט להותירה במתכונתה הנוכחית כיחידה צבאית.
3. ערכה הציבורי-תרבותי של התחנה ומקומה בנוף תרבות התקשורת הישראלית לצד האתגרים שפעילותה מעוררת מזה שנים, לא נעלמו מעיני ועדה זו בבואה לבחון את פעילות התחנה והחלופות העומדות על הפרק, ביניהן הותרת התחנה במיקומה הארגוני כיום כיחידה צבאית תוך הוספת מנגנוני פיקוח על אלו הקיימים; שינוי אופי התחנה וליבת שידוריה; העברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי; הפרטת התחנה והעברתה לבעלות וניהול גוף פרטי; סגירת התחנה.
4. הוועדה התכנסה וקיימה ימי דיונים מלאים בימים 7.5.23, 29.5.23, 11.6.23 ו-26.6.23. במועדים אלו נפגשה הוועדה עם מספר בעלי תפקידים ונציגים מעולם התקשורת, צה"ל, אנשי תרבות, נציגי ארגונים מקצועיים רלוונטיים ומפקדי התחנה לשעבר, ובהם:

א. פאנל מפקדי התחנה בעבר – אבי בניהו, משה שלונסקי, אפרים לפיד ורון בן ישי.

ב. מנכ"ל תאגיד השידור, גולן יוכפז, ויו"ר תאגיד השידור, גיל עומר.

ג. נשיא מועצת העיתונות הארצית, השופט (בדימוס) חנן מלצר.

ד. יו"ר ארגון עובדי צה"ל, מאיר בן הרוש.

ה. יו"ר התאחדות תחנות הרדיו האזוריות, דוד בן בסט.

ו. יו"ר ארגון העיתונאים והעיתונאיות, נורית קנטי.

ז. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') גדי איזנקוט.

ח. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') אביב כוכבי.

ט. העיתונאים עמוס הראל ובן דרור ימיני.

י. מנכ"לית הרשות השניה מישל קרמרמן, ויו"ר הרשות השניה עדן בר טל.

יא. פאנל אנשי אקדמיה – אילנה דיין, אבישי בן חיים, אייל צור ותהילה אלטשולר.

יב. מנכ"ל משרד התקשורת מימון שמילה, והמשנה למנכ"ל אלעד מלכה.

יג. ר' אכ"א, אלוף יניב עשור, ורמ"ט אכ"א, תא"ל יורם כנפו.

5. במסגרת השיח אודות פעילותה של התחנה, נדונו מספר קשיים מרכזיים:

א. פעילות התחנה כיחידה צבאית במקביל להיותה גוף תקשורת מרכזי המהווה פלטפורמה להבעת דעה בנושאים שעל סדר היום, ומסקר, בין היתר, ידיעות חדשותיות, אקטואליה ופרשנות. **עמדותיהם העקביות של שני הרמטכ"לים האחרונים, גדי איזנקוט ואביב כוכבי, ועמדת הרמטכ"ל הנוכחי, רא"ל הרצי הלוי, לפיהן מיקומה של תחנת שידור, המשדרת גם תכנים אקטואליים, בתחומי הצבא מסבה לו קושי מהותי בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי המקוטב. בנוסף, התחנה משמשת כיחידה צבאית וכגוף תקשורת ובשל כך, מתוך הרצון להימנע מהתערבות בפעילותה, נוצר קושי של ממש בפיקוד עליה. בהתאם, עמדת צה"ל הרשמית מזה מספר שנים מבקשת להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה והעברתה למסגרת ארגונית אחרת.**

ב. הטענות לחדירת השפעות פוליטיות על בעלי תפקידים בה ובתכנים המשודרים בה ובכך להדרת קולותיהם של מי שלא משתייכים לקבוצות אלו ולהצגת תמונת מצב מגמתית ומוטה.

ג. תמהיל המשרתים והעובדים בתחנה אינו מגוון והטרונגי דיו, וניכר ביניהם פרופיל אחיד ודומה, המעיד על שוויון ההזדמנויות המוגבל בתחנה עבור קהלים נוספים.

ד. איכות התכנים המשודרים והסגנון בו נוקטים הכתבים והפרשנים בתחנה ממלכתית ציבורית, הפועלת במסגרת הצבא, מחוללים לא אחת סערות ציבוריות, אשר אף מתבררות לעיתים במסגרת תביעות בבתי המשפט.

6. המלצות הוועדה:

א. בקרב חברי הוועדה התגבשה הסכמה כי בשל חשיבותה ותרומתה של התחנה, יש להימנע מסגירתה ולהמליץ על המשך פעילותה במקומה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית.

ב. ביחס לאפשרות להעברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי או בהפרטתה והעברתה לאחריות גוף פרטי, התרשמה הוועדה כי תהליכים אלו יובילו, באופן בלתי נמנע, לשינוי ניכר באופייה של התחנה ובתמהיל העובדים בה, לצד קשיים אופרטיביים כגון העברת התדרים והשימוש במוטג "גלי צה"ל".

ג. יש להנחות את הנהלת התחנה לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט. תכניות אלו צריכות להוות עוגן מרכזי בלוח השידורים ולהשתבץ ברצועות שידור הזוכות לאחוזי האזנה גבוהים. תכניות אקטואליה ופרשנות יכללו ברצועות השידור בתחנה, אך לא יהוו את החלק הארי בשידוריה.

ד. הוועדה התרשמה כי מנגנוני הפיקוח הקיימים כיום בתאגיד השידור לא מיושמים באופן מיטבי, ושידורי התחנה נותרים ללא רגולציה אפקטיבית או עין ביקורתית.

ה. הוועדה ממליצה כי לוועדת גל"צ בתאגיד ייקבעו כללים לפיקוח על התחנה ופעילותה תתבצע בצורה מקצועית, סדירה ואפקטיבית. בנוסף, נוכח ניגוד העניינים המובהק בסוגיית הפיקוח על תחנת גלי צה"ל

באמצעות מועצת תאגיד השידור, יישקל לאמץ, חלף מנגנון הפיקוח האמור, הקמת ועדה מייעצת, לצד מפקד התחנה, שתתמנה על ידי ועדת איתור מקצועית שימנה שר הביטחון, ותייעץ למפקד התחנה בעניינים הקשורים בתחנה.

ו. עיגון, בחקיקה או בהוראות הצבא, של אופן מינוי מפקד התחנה על ידי ועדה מקצועית ובלתי תלויה אשר תמליץ לשר הביטחון על המועמד הראוי לטעמה, לרבות קביעת מועדים ולוחות זמנים מחייבים לתהליכי המינוי באופן שימנע, עד כמה שניתן, מינויים זמניים לתפקיד רגיש ומשמעותי זה.

ז. חברי הוועדה סבורים כי קיומו של קוד אתי עדכני הוא הכרח בגוף שידור ממלכתי, ויש לגבשו תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים.

ח. הוועדה ממליצה למנות, בהקדם האפשרי, מפקד קבוע לתחנה, ולהימנע בעתיד ככל הניתן ממינוי מפקד זמני.

ט. הוועדה ממליצה על הכישורים הנדרשים ממפקד התחנה, לרבות כישורי עריכה, ניסיון עיתונאי וניהולי עשיר בדגש על מצוינות והישגים מקצועיים, ניהול תקציב, היכרות מעמיקה עם מערכות תקשורת ורדיו בפרט, כישורים בינאישיים מצוינים, סמכותי, הגון וישר, חזק אופי, יצירתי ובעל חזון, בוגר שירות צבאי.

י. באחריות מפקד התחנה לוודא כי לובשי המדים בתחנה יימנעו מעיסוק וסיקור אירועים ותכניות בעלי אופי פוליטי מובהק, וכן להפעיל שיקול דעת מחמיר באשר לשילוב חיילים בתפקידי עריכה.

יא. על לובשי המדים המשרתים בתחנה בשירות צבאי, להתמקד ולהשתלב בתכניות בעלות זיקה לצה"ל, היסטוריה, תרבות, שפה וזמר עברי וברצועות ייחודיות המשודרות לקראת מועדי ישראל.

יב. יו"ר הוועדה, מנכ"ל משרד הבטחון וחברת הוועדה המשנה ליועמ"ש למעלהב"ט הוסיפו כי לעמדתם על לובשי המדים המשרתים בתחנה בשירות צבאי, להימנע מעיסוק בדיווחים פוליטיים, או מנשיאה בכל תפקידי עריכה ושידור בתכניות פוליטיות ופרשנות, אלא בתפקידי מעטפת טכניים בלבד בתכניות אלה. קיים טעם לפגם במצב בו חייל לובש מדים נשלח לסקר אירוע בעל אופי פוליטי בנוכחות נבחר ציבור, או נדרש לערוך את תוכנה של ידיעה חדשותית מעוררת מחלוקת.

פרק א' – רקע להקמת הוועדה ומתווה עבודתה

הקמת הוועדה

7. ביום 4.4.23 מינה שר הביטחון, אלוף (מיל') יואב גלנט, ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל. כיושב ראש הוועדה מכהן מנכ"ל משרד הביטחון, אלוף (מיל') אייל זמיר, ועם חבריה נמנו, המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד הילה ארליך עמר, קצין חינוך ראשי, תא"ל אופיר ליוויס, מר שמעון אלקבץ, גברת נורית דאבוש, מר אבי נשר וגברת שרון עמית. כמזכירת הוועדה שימשה העוזרת המשפטית של היועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד טל שטראוס-קאופמן ונקבע כי המלצותיה תוגשנה לשר הביטחון עד ליום 20.7.2023.

8. במסגרת כתב מינויה (המצורף כנספח א'), נתבקשה הוועדה לבחון:

א. היתכנות, יתרונות וחסרונות הגלומים באפשרויות ההפעלה השונות של התחנה, לרבות העברתה לניהול גוף אזרחי או איחודה עם גוף תקשורת חיצוני.

ב. יתרונות וחסרונות הגלומים בהותרתה כיחידה צבאית או בעלת זיקה לצה"ל.

ג. השלכות אפשרות סגירת התחנה על שוק הרדיו.

ד. יעדי עבודה רב-שנתיים מומלצים לתחנה.

ה. כישורים ואמות מידה הנדרשים למפקד התחנה, ככל שיוחלט להותירה במתכונתה הנוכחית כיחידה צבאית.

רקע

9. ביום 31.8.21 סיים את תפקידו מפקד תחנת גלי צה"ל, מר שמעון אלקבץ. למחרת, ביום 1.9.2021 נכנסה לתפקיד גברת גלית אלטשטיין כממלאת מקום מפקד תחנת גלי צה"ל במינויו של שר הביטחון דאז, רא"ל (מיל') בני גנץ.

10. בחודש מאי 2021, במקביל להגשת עתירה לבג"ץ בנושא מינוי מפקד קבוע לתחנת גלי צה"ל, מינה שר הביטחון דאז, רא"ל (מיל') בני גנץ, ועדה מייעצת לשר הביטחון לאיתור מפקד תחנת גלי צה"ל בראשות אלוף (מיל') אמיר אבולעפיה (להלן: ועדת האיתור). לקראת סיומה של עבודת ועדת האיתור, הודיע ראש הממשלה דאז על פיזור הכנסת ה-24 והקדמת הבחירות. בשל

היציאה לתקופת בחירות, הנחתה היועצת המשפטית לממשלה כי קיימת מניעה משפטית להשלים את הליכי מינויו של המועמד המומלץ על ידי ועדת האיתור, אשר המלצתה טרם נמסרה באופן רשמי עד למועד זה, ואלו יושלמו לאחר הקמת הממשלה החדשה.

11.

בראשית חודש ינואר 2023 נכנס לתפקידו שר הביטחון אלוף (מיל') יואב גלנט. בסמוך לכניסתו לתפקיד הובאה בפניו סוגיית מינוי מפקד קבוע לתחנה. במסגרת הדיונים בסוגיה זו, ביקש שר הביטחון, לבחון באופן מושכל את אופן פעולתה ועתידה של תחנת גלי צה"ל, בטרם יידרש למינוי קבוע למפקד התחנה. לשם כך, החליט שר הביטחון למנות ועדה מייעצת בהשתתפות אנשי תקשורת ונציגי ציבור אשר תבחן את אפשרויות ההפעלה השונות של התחנה. עוד הוחלט כי ככל שהתחנה תישאר תחת אחריות שר הביטחון, המלצות הוועדה המייעצת שתוקם יהוו בסיס להגדרת כישורים ואמות מידה נדרשים אשר על בסיסם ימונה לתחנה מפקד קבוע. בהמשך לכך מונתה הוועדה ונמסר לה כתב המינוי, כאמור לעיל.

12.

הוועדה התכנסה וקיימה ימי דיונים מלאים בימים 7.5.23, 29.5.23, 11.6.23 ו-26.6.23. במועדים אלו נפגשה הוועדה עם מספר בעלי תפקידים ונציגים מעולם התקשורת, צה"ל, אנשי תרבות, נציגי ארגונים מקצועיים רלוונטיים ומפקדי התחנה לשעבר, ובהם:

א. פאנל מפקדי התחנה בעבר – אבי בניהו, משה שלונסקי, אפרים לפיד ורון בן ישי.

ב. מנכ"ל תאגיד השידור, גולן יוכפז, ויו"ר תאגיד השידור, גיל עומר.

ג. נשיא מועצת העיתונות הארצית, השופט (בדימוס) חנן מלצר.

ד. יו"ר ארגון עובדי צה"ל, מאיר בן הרוש.

ה. יו"ר התאחדות תחנות הרדיו האזוריות, דוד בן בסט.

ו. יו"ר ארגון העיתונאים והעיתונאיות, נורית קנטי.

ז. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') גדי איזנקוט.

ח. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') אביב כוכבי.

ט. העיתונאים עמוס הראל ובן דרור ימיני.

י. מנכ"לית הרשות השניה מישל קרמרמן, ויו"ר הרשות השניה עדן בר טל.

יא. פאנל אנשי אקדמיה – אילנה דיין, אבישי בן חיים, אייל צור ותהילה אלטשולר.

יב. מנכ"ל משרד התקשורת מימון שמילה, והמשנה למנכ"ל אלעד מלכה.

יג. ר' אכ"א, אלוף יניב עשור, ורמ"ט אכ"א, תא"ל יורם כנפו.

13. כמו כן קיימה הוועדה התייעצויות פנימיות על מנת לגבש את המלצותיה אשר יובאו במסגרת מסמך זה.

פרק ב' – עתידה, אופייה ומיקומה של התחנה

14. תחנת גלי צה"ל הוקמה בשנת 1950 בהחלטת ממשלה אשר אושרה ברוב דחוק, והוכרזה על ידי ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון, כתחנה שנועדה "לשמש מכשיר ביטחון והתגוננות, אמצעי קשר יעיל ומהיר לגיוס ולאימון... מכשיר לחינוך הנוער והעם, אמצעי עזר לקליטת עולים, להנחלת הלשון, להקניית ידיעת הארץ ותולדות האומה...".

15. מעמדה של גלי צה"ל קיבל תוקף בחקיקה בסעיף 48 לחוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, שהעניק לגלי צה"ל מעמד של תחנת רדיו של צבא הגנה לישראל. עם ביטולו של חוק רשות השידור הוחלף סעיף זה בסעיף 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי תשע"ד-2014.

16. בתחילת דרכה שידרה תכניות בעלות אופי צבאי בלבד ובמשך חלק משעות היממה בלבד. ברבות השנים החלה לשדר באופן רציף גם תכניות מגוונות בעלות אופי אזרחי, כגון תכניות תרבות ואקטואליה שזכו לפופולריות רבה, מגמה אשר ביססה את מקומה המרכזי במפת התקשורת הישראלית, חשיבותה ותרומתה הניכרת לצה"ל ולעושרו של הפסיפס התרבותי-ישראלי. במקביל, עלתה לא אחת שאלת הלגיטימיות והצידוק לקיומה של התחנה בימינו, במתכונתה הנוכחית כיחידה בצה"ל ולהשפעתה על תחום הרדיו הישראלי.

17. כך, לאורך השנים עמדה גל"צ לעיתים קרובות בעין הסערה ובמרכז השיח הציבורי. מספר שרי ביטחון ורמטכ"לים הביעו מורת רוח מקיומה והעלו ספקות לגבי ההצדקות להמשך הפעלתה, אשר הציבו את התחנה בפני סכנת סגירה או צמצום תקציבי. מספר ועדות הוקמו על מנת לבחון את הצורך בהמשך פעילותה ובמתכונת הראויה לעשות זאת. כך למשל, כבר בשנת 1953 בחנה ועדה בראשות שר הביטחון דאז פנחס לבון את אפשרות סגירתה של התחנה, וברבות השנים הוקמו גם ועדות בראשות המנהלים הכלליים לשעבר

של משרד הביטחון, אלוף (מיל') אודי אדם ואלוף (מיל') אמיר אשל. כמו כן, עסקו בנושא, בין היתר, גם שרי הביטחון לשעבר שמעון פרס, עזר ויצמן, אביגדור ליברמן ובני גנץ והרמטכ"לים לשעבר משה לוי, אהוד ברק, גדי איזנקוט ואביב כוכבי.

18. במסגרת השיח הציבורי אודות פעילותה של התחנה, נדונו מספר קשיים מרכזיים, כאשר העיקרי שבהם הוא, כאמור, פעילות התחנה כיחידה צבאית. גלי צה"ל פועלת כיחידה של אגף כוח האדם בצה"ל, והיא כפופה, ארגונית, לר"אכ"א. אחד המאפיינים הייחודיים לגלי צה"ל הוא שילובם של חיילים בשירות סדיר בתפקידים בתחום התקשורת, כולל קריינים, כתבים, עורכים, מפיקים, מגישי חדשות, מגישי מוזיקה, עורכים מוזיקליים ועוד. לצידם עובדים בתחנה עיתונאים המועסקים כאזרחים עובדי צה"ל או נותני שירותים (פרילנסרים).

19. מאידך, התחנה היא גוף תקשורת מרכזי המהווה פלטפורמה להבעת דעה בנושאים שעל סדר היום, ומסקר, בין היתר, ידיעות חדשותיות, אקטואליה ופרשנות ובכלל זה עימותים פוליטיים, מערכות בחירות ודיונים בנושאים לאומיים שנויים במחלוקת ציבורית. כל אלו יוצרים מתח עז למול עקרון העל של צה"ל לפיו הצבא הינו גוף ממלכתי המדיר עצמו מהשדה הפוליטי ואינו נוטל בו חלק או מביע עמדה.

20. אתגר מרכזי נוסף בפעילות התחנה הוא הטענות לחדירת השפעות פוליטיות על בעלי תפקידים בה ובתכנים המשודרים בה, אשר מביאים להחלפת ערכים מקצועיים ושיקולי עריכה בשיקולים זרים שאין להם מקום בתחנת שידור ציבורית, לא כל שכן צבאית. כמו כן, נטענות טענות סותרות לפיהן בתחנה פועלים אנשי מקצוע המחזיקים בהשקפות עולם דומות, כך לטענת קולות משני צדי המפה הפוליטית, והעמדות המקבלות ביטוי בתכניות המשודרות, בדגש על תכני הפרשנות והאקטואליה, אינן מאוזנות ולא משקפות את כלל המנעד בחברה הישראלית. אלו מביאים, כך נטען, להדרת קולותיהם של מי שלא משתייכים לקבוצות אלו ולהצגת תמונת מצב מגמתית ומוטה.

21. בהקשר זה נשמעת טענה נוספת לפיה תמהיל המשרתים והעובדים בתחנה אינו מגוון והטרונגי דיו, אלא שניכר ביניהם, גם כיום, פרופיל אחיד ודומה, המעיד על שוויון ההזדמנויות המוגבל בתחנה עבור קהלים נוספים המייצגים פלחים שונים בחברה הישראלית. יצוין כי בפני הוועדה צוין לא אחת השינוי החל בתחנה בשנים האחרונות במטרה לאפשר לקהלים נוספים להתמייין לתחנה ולהשתלב בעשייה בה.

22. ביקורת נוספת מושמעת מדי פעם על איכות התכנים המשודרים ועל הסגנון בו נוקטים הכתבים והפרשנים בתחנה ממלכתית ציבורית, הפועלת במסגרת הצבא. אלו מחוללים לא אחת סערות ציבוריות, המתבררות לעיתים במסגרת תביעות בבתי המשפט והיוצרות למערכת הביטחון עיסוק אינטנסיבי בנושא, נזק ציבורי רב ולעיתים גם נזק כלכלי.

23. מנגד, לרבים מתכני התחנה ערך היסטורי, ממלכתי, ציבורי ותרבותי יוצא דופן וישנן תכניות סמליות ואייקוניות, המזוהות עמה באופן ייחודי ומעוררות בקהל המאזינים תגובות אמוציונליות ורגשות נוסטלגיה. כך למשל 'קולה של אמא', האוניברסיטה המשודרת, באופן 'מילולי', 'עוד מעט נהפוך לשיר' (אשר שינה את שמו ל'אלה האחים שלי'), שעה היסטורית, ועוד תכניות תעודה והיסטוריה המזוהות עם צביונה הייחודי של התחנה וימי הצדעה או ימי שידור מיוחדים דוגמת 'השירותים'.

24. ערכה הציבורי-תרבותי של התחנה ומקומה בנוף תרבות התקשורת הישראלית לצד האתגרים שפעילותה מעוררת מזה שנים, לא נעלמו מעיני ועדה זו בבואה לבחון את פעילות התחנה והחלופות העומדות על הפרק, ומרואיינים רבים שבו והדגישו את המורכבות הרבה שבקיומה ובפעילותה של התחנה. ניכר היה כי התחנה עודנה מעוררת דיון ציבורי רגיש, והדברים נכונים ביתר שאת בתקופה נפוצה זו, המאופיינת במחלוקת ציבורית עזה.

הדעות בעניין עתיד התחנה

25. בעבודתה בחנה הוועדה מספר חלופות הנוגעות לעתיד התחנה, ביניהן הותרת התחנה במיקומה הארגוני כיום כיחידה צבאית תוך הוספת מנגנוני פיקוח על אלו הקיימים; שינוי אופי התחנה וליבת שידוריה; העברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי; הפרטת התחנה והעברתה לבעלות וניהול גוף פרטי; סגירת התחנה.

26. בקרב חברי הוועדה התגבשה הסכמה כי בשל חשיבותה ותרומתה של התחנה, יש להימנע מסגירתה ולהמליץ על המשך פעילותה. חלק מאנשי התקשורת ומפקדי התחנה לשעבר אשר הופיעו בפני הוועדה דחו אף הם מכל וכל את אפשרות סגירת התחנה, בשל תרומתה המקצועית המשמעותית לעולם העיתונות, התרבות ורוח צה"ל, ייחודיות התכנים המשודרים בה והערך הרב שהתחנה מייצרת עבור לכידות החברה הישראלית, הזהות הלאומית וצה"ל.

27. כך, בקרב חלק מהדוברים בפני הוועדה נרשמה הסכמה לפיה אין לסגור את התחנה ויש לאפשר את המשך שידוריה, בתוך מערכת הביטחון או מחוצה לה.

חלקם סברו כי מקומה הארגוני הנכון של התחנה הינו בתוך צה"ל כיחידה צבאית, תוך המשך סיקור החדשות והאקטואליה בשידורי התחנה, בהיקפים משתנים, וזאת על מנת לאפשר לתחנה לשמור על רלוונטיות ונתוני האזנה. יחד עם זאת, סברו כי אל לתחנה להוביל את הסיקור הפוליטי בעולם התקשורת הישראלי או למקד את שידוריה ולבלוט בתחום זה, אלא להוסיף תכנים צבאיים וביטחוניים בהתאם למסגרת בה היא נמצאת. לעמדתם, הוצאת התחנה אל מחוץ לצבא תביא להפסקת שירות חיילים במסגרתה ולשינוי ניכר באופייה ובתכנים הייחודיים בה.

28. מאידך, חלק מן הדוברים סברו כי התחנה היא נכס שיש לשמרו, אך יש להוציאה ממערכת הביטחון, מאחר והמטרות המקוריות לשמן הוקמה הושגו ואינן רלוונטיות כיום לשם הותרתה בתוך המסגרת הצבאית. כמו כן ציינו כי התחנה סובלת כיום מהתערבות פוליטית ומסבה נזק למערכת הביטחון בהיבט זה. אף עיסוק חיילים בדיווחי אקטואליה מצמיח קושי ועל כן מוטב שתפעל במסגרת אחרת.

29. גורם נוסף מעולם התקשורת שהתראיין סבר אף הוא כי אין להורות על סגירת התחנה ויש להותירה במערכת הביטחון, תוך ניסיון להביא לפתרון הכשלים שהצטברו בה, השבת אופייה הייחודי ומתן קרקע פורייה וחופש יצירה לשדרנים. מנגד, יש למנוע התערבות משום סוג בתכנים ובלוח השידורים להקפיד בתחנה על קו א-פוליטי, מייצג ולא מוטא.

30. ביחס לאפשרות העברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי ציין מרואיין אחר מעולם התקשורת כי הנושא נבחן בעבר ונקבע כי אין הצדקה לקיומן של שתי תחנות שידור ציבוריות העוסקות באקטואליה (גל"צ ורשת ב') תחת גוף אחד (התאגיד), ככל שאין הבדל או שוני מובהק ביניהן. עוד הוסיף כי אין מקום לשינוי אופייה הייחודי של גל"צ ועל כן אינם רואים מקום לתחנה נוספת תחת התאגיד.

31. מרואיין נוסף העוסק בתחום העיתונאות טען שאין לסגור תחנת שידור ציבורי בשל חשיבותה הערכית, וככל שלא ניתן להותירה עצמאית וייחודית מחוץ למערכת הביטחון, ראוי להמשיך ולהפעילה כיחידה צבאית, ויש בכך גם יתרונות. ביחס לאפשרות להפריט את התחנה ציין כי המהלך יכניס לתחנה אינטרסים כלכליים, ולעמדתו אין להעבירה לתאגיד השידור משום העיוות העלול להיווצר בכך שגוף אחד ישמש כבעלים וכרגולטור על תחנת גלי צה"ל.

32. לעמדת מרואיין נוסף מעולם התקשורת אין לסגור את התחנה בשל תרומתה לערכי הדמוקרטיה וחופש הביטוי. אשר לאפשרות הפרטת התחנה או העברתה לתאגיד השידור, ציין מרואיין כי בהיעדר חיילים המשרתים בה, גל"צ תאבד חלק ניכר מזהותה הייחודית ולטענתו אין טעם בהמשך קיומה ללא זהות זו. עוד הוסיף ביחס לאפשרות להימנע ככל הניתן מסיקור אקטואליה בתחנה, כי מדובר בחלוקה מלאכותית וכי תכנים חדשותיים ואקטואליים כיום הם חלק מכל ידיעה. לכן לא ניתן להימנע לחלוטין משידורי אקטואליה אלא ניתן להקפיד על מינון נכון ולשקף במסגרתן מגוון רחב של דעות.

33. מנגד, נשמעו קולות לפיהם יש לשקול בכובד ראש את סגירת התחנה גם במחיר פגיעה מסוימת בשוק התקשורת הישראלי, שעה שהתחנה כיום אינה מאוזנת, רוויית מעורבות פוליטית ומיקומה כיחידה צה"לית אינו נאות, ועל כן, אין הצדקה להמשך פעילותה. עוד צוין כי יש לתת תשומת לב יתרה לעמדתם הנחרצת והעקבית של הרמטכ"לים האחרונים, לצד הרמטכ"ל הנוכחי, הקוראים להוצאת התחנה אל מחוץ למערכת הביטחון או לסגירתה המוחלטת, ולכל הפחות לשקול את העברתה מחוץ לצבא.

34. כמו כן נאמר כי קיימת הצדקה לסגירת התחנה על פני האפשרות להפריטה או להעבירה לתאגיד, משום שאין צורך בתחנת שידור צבאית שהוקמה עבור מטרות מיושנות. עוד נטען כי ככל שיוחלט על המשך הפעלתה, מן הראוי להעבירה לתאגיד ולהוציאה ממערכת הביטחון, על אף הקשיים הטמונים בכך. מרואיין נוסף סבר כי אין היתכנות להפרטת התחנה בשל הקושי לפרק ולחלק נכס השייך למדינה, שזכויות היוצרים על שמו אינן ניתנות להעברה. אשר להגבלת העיסוק בתכני אקטואליה צוין כי ישנו קושי להבדיל בין ידיעה אינפורמטיבית לאקטואליה ולעמדתו החלוקה מלאכותית ולא מעשית ובפועל תיגרר התחנה לתכנים אקטואליים.

35. איש תקשורת אשר שוחח עם הוועדה הציע להשאיר את התחנה במקומה הארגוני כיום ולחזק את הקשר בין התחנה ובין חיילי צה"ל, קהל היעד המקורי של התחנה, באמצעות הגדלת היקף התכנים הרלוונטיים לקהל זה. לעמדתו, אין לסגור את התחנה בשל היותה בית גידול יוצא דופן לעיתונאים ולתכנים ייחודיים הקורמים עור וגידים רק במסגרתה. אשר להגבלת העיסוק באקטואליה טען כי בשוק תקשורת חופשי לא ניתן להטיל מגבלה מסוג זה. כמו כן, לא מדובר בכשל המרכזי בתחנה ועדיף להימנע מהתערבות בהיקף התכנים. איש תקשורת נוסף סבר שאין לסגור את התחנה ויש להותירה בתוך המסגרת הצבאית משום שהצבא הינו הגוף היחיד המצוי בקונצנזוס לאומי

ותחנה ייחודית הפועלת במסגרתו עשויה לתרום ללכידות החברה בישראל ולשיקום הרוח הישראלית בתקופה רגישה ומקוטבת זו. לתחנה משמעות ציבורית גבוהה ובפעילותה היא מייצרת מחדש את 'מדורת השבט' לה זקוקה החברה הישראלית.

36. לעומת זאת, בקרב נציגי הצבא **נשמעה עמדה עקבית וחד משמעית** ביחס

למיקומה הראוי של התחנה מחוץ לצה"ל, נוכח האתגרים שהיא מציבה למערכת הצבאית, ביתר שאת בשנים האחרונות. רא"ל (מיל') **גדי איזנקוט** תיאר כי החל לעסוק בנושא עת כיהן כרמטכ"ל והקים ועדה שבחנה את הדרך הנכונה להוצאת התחנה ממערכת הביטחון, אך המלצותיה לא יושמו. לעמדתו, ייעודה המקורי של התחנה כאמצעי חינוך וקשר אינו רלוונטי זה שנים ארוכות וברבות השנים התחנה הפכה למעורבת פוליטית באופן המקשה על הצבא, כגוף ממלכתי שאינו נוטל חלק בוויכוח הציבורי, להכילה כחלק ממנו. לפיכך, נכון לשמר את התחנה אך להוציאה ממערכת הביטחון, וכשלב ביניים להעבירה לאחריות משרד הביטחון. ביחס לאפשרות שינוי אופי התחנה ציין איזנקוט כי אין רלוונטיות לכתיבת קוד אתי, וכי יש לפעול לצמצום המשרתים בתחנה באופן הדרגתי ולהחליפם באזרחים או למצער, בעובדי צה"ל (מחוץ לצה"ל).

37. רא"ל (מיל') **אביב כוכבי** סבר כי לתחנה אין כיום זכות קיום ויש לסגור אותה,

על אף הרגישות שבסגירת כלי תקשורת בעת הנוכחית. קיומה של תחנה צבאית הוא זר במדינה דמוקרטית ואינו מתקבל על הדעת בימינו. עיסוק של חיילים באקטואליה מהווה אנטייתזה לרצון הצבא לשמר עצמו כגוף ממלכתי. לחילופין, ניתן לעמדתו להפוך את התחנה לתחנת רדיו לשעת חירום, להפריט אותה או למנוע ממנה מלעסוק באקטואליה אלא בתכנים של חינוך, תרבות וידע כללי, גם אם קהל המאזינים יקטן.

38. ר' אכ"א, אלוף **יניב עשור** ורמ"ט אכ"א, תא"ל **יורם כנפו** הציגו את עמדת

הרמטכ"ל הנוכחי, **רב אלוף הרצי הלוי**, ולפיה יש להוציא את התחנה מחוץ לצה"ל. לעמדת הרמטכ"ל, על אף הערך ההיסטורי, התרבותי והעיתונאי הרב שתרמה התחנה, היא גוררת את הצבא כיום ללב הדיון הפוליטי. הלכה למעשה, בשל הרצון להימנע ממעורבות הצבא בסוגיות אקטואליות, נוצר קושי לפקד על גל"צ כיחידה צבאית ומוטב שתועבר אל מחוץ למערכת, או אף למשרד הביטחון. ביחס לאפשרות להגביל את העיסוק באקטואליה בתחנה או להכניס לתחנה חטיבת חדשות ממקור חיצוני, השיב ר' אכ"א כי אין בכך משום פתרון הקושי של הצבא.

39. מרואיין אחר סבר כי אין הכרח להוציא את התחנה ממערכת הביטחון או לסגור אותה ויש מקום להמשך פעילותה, אך קיימת חובה לשמור עליה מפני התערבות לא רצויה. ככל שלעמדת הצבא נדרש להוציא את התחנה מצה"ל, יש לתאם זאת מול שר הביטחון ולבחון את האפיק המתאים לעשות זאת. לעניין שינוי אופי התחנה או לוח השידורים בה, ציין כי מפקד התחנה, קל וחומר מפקד זמני, רשאי לערוך שינויים טכניים בלבד.

40. מרואיין נוסף ציין כי קיימת חשיבות בהמשך הפעלת התחנה, גם עבור העובדים בה, וכי ישנה הנחיה לפיה יש להפסיק שילוב חיילים בתכני אקטואליה. אחר ציין כי אין לסגור את התחנה, אך יש להשיב את האיזון בתכנים המושמעים בה.

41. מגוון הדעות המפורטות לעיל בדבר קיומה של התחנה, אופיה ומיקומה הראוי, אם בכלל, משקפות את המורכבות החריגה בהפעלת התחנה. קיומה של תחנת שידור צבאית הממלאת תפקיד מרכזי בשיח הציבורי במדינה דמוקרטית מעורר קשיים ניכרים, ואין ספק כי היום לא היה עולה על הדעת להקים תחנת רדיו צבאית העוסקת בחדשות ואקטואליה.

מסקנות הוועדה ביחס לעתידה, אופייה ומיקומה של התחנה

42. על אף המורכבות האמורה, ולאחר שמיעת כלל הדעות ושקילתן, חברי הוועדה הגיעו לכלל מסקנה כי בסגירת התחנה יש משום סיכון באובדן נכס צאן ברזל תרבותי, המהווה גם כר פורה ליצירת תכני תרבות, תחקירים, היסטוריה, מורשת קרב, נושאי צבא והווי צבאי וביטחוני, אשר טיפוחם והקפדה על המשך יצירתם בתחנה מהווה מרכיב משמעותי בשימור האתוס והלכידות החברתית והלאומית, בעידוד החשיבות במגוון דעות בקרב הציבור הישראלי, ובשימור הקשר העבות בין הצבא לחברה. ישנה משמעות רבה ליצירתם של תכנים אלו בתחנת שידור אשר מקומה במערכת הצבאית, וקיים ספק רב אם תכנים מסוג זה ייוצרו בפלטפורמות שידור אחרות. לפיכך, ממליצים חברי הוועדה על המשך פעילותה של התחנה והימנעות מסגירתה ואובדן ערכה המשמעותי.

43. לא נסתרה מעיני הוועדה גם תרומתה העצומה של התחנה לשוק התקשורת הישראלי בהיותה בית גידול לכתבים, שדרנים, עורכים ומפיקים מהשורה הראשונה בישראל.

44. ביחס לאפשרות להעברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי או בהפרטתה והעברתה לאחריות גוף פרטי, התרשמה הוועדה כי תהליכים אלו יובילו, באופן בלתי נמנע, לשינוי ניכר באופייה של התחנה ובתמהיל העובדים בה, בשל

הקושי בהעסקת חיילים בגוף תקשורת פרטי ובהיפוך המגמה הנוכחית לצמצום השירות מחוץ לסד"כ. כמו כן, בכך תנותק הזיקה לנושאי צבא, ביטחון ומורשת קרב, ותכניה הייחודיים של התחנה העוסקים בכך, יאבדו את תיעדופם הגבוה ואת ההקשר הרלוונטי שלהם לטובת תכנים מסחריים ושיקולים כלכליים. בכך לא ייוותר דבר מהזהות המקורית והייחודית של התחנה החשובה לשימור, זאת לצד קשיים אופרטיביים כגון העברת התדרים, השימוש במותג "גלי צה"ל" ושאלת הצורך בתחנה נוספת המשדרת אקטואליה בתאגיד לצד רשת ב'.

פרק ג' – מנגנוני הפיקוח על התחנה

45. כאמור, גלי צה"ל מתפקדת כיחידה צבאית, ובהתאם לכך הסמכות ליתן הוראות ארגוניות באשר לפעילותה, ואיוש התפקידים בה, לבד מתפקיד מפקד התחנה, מסורה לדרג הצבאי. אלא שבכל הנוגע לתכנים מקצועיים-עיתונאיים נהנית התחנה מעצמאות, ושידוריה אינם מוכתבים על ידי גורמים צבאיים או על ידי שר הביטחון. יצוין כי בשל היותה יחידה צבאית, רשאים מבקר צה"ל ומבקר מערכת הביטחון לערוך בתחנת גל"צ ביקורות עיתויות.
46. על התכנים הצבאיים המשודרים בתחנה אחראי באופן בלעדי מפקד התחנה (המשמש גם כעורך הראשי שלה). ואילו בנוגע לתכנים האזרחיים המשודרים בתחנה, מפקחת מועצת תאגיד השידור הישראלי על החלטותיו של המפקד, בהתאם לסמכותה הקבועה בסעיף 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014. כמו כן, מפקד התחנה רשאי להשתתף בישיבות המועצה ואף לערוך על החלטותיה, באמצעות שר הביטחון, ובערר ידונו ויחליטו במשותף שר הביטחון ושר התקשורת.
47. מרואיינים רבים ציינו בפני הוועדה את עצמאותו של מפקד גל"צ והיותו גורם יחיד בתהליך קבלת ההחלטות, ומאידך את הפיקוח הדל של מועצת התאגיד על התכנים האזרחיים המשודרים בתחנה. קרי, כלי הפיקוח הקיימים אינם מיושמים בצורה מיטבית או בעלת משמעות אמיתית. נראה כי שילוב הדברים (דהיינו, מעמדו של מפקד התחנה אל מול הפיקוח הדל) מוביל לבקרה מינימלית, מצומצמת ולא מספקת דיה על הנעשה בתחנה.
48. בפני הוועדה צוין כי מפקד התחנה הוא הגורם המקצועי העליון והבלעדי המקבל את ההחלטות הסופיות בתחנה. עוד נאמר כי בהיעדר ועדה או דירקטוריון לצד המפקד, הוא רשאי למעשה להחליט ככל העולה על רוחו,

ואילו מועצת התאגיד המוסמכת אינה נוהגת להתערב בסוגיות ליבה, על אף סמכותה הסטטוטורית.

49. במענה לשאלת הוועדה ביחס לאפשרות להקים מועצה ציבורית מקצועית שתפעל לצד מפקד התחנה ותיקח חלק בתהליך קבלת ההחלטות, השיבו חלק מהמוראיינים כי הסמכות שניתנה לוועדה הקיימת, לפקח על התכנים האזרחיים בתחנה, אינה מאוזנת ומהווה אנומליה בולטת שכן התאגיד כגוף מפקח על תחנת גלי צה"ל מחזיק במקביל גם בתחנה המתחרה עם גל"צ. מרואיין נוסף השיב כי באווירה הציבורית הנוכחית, הקמת מועצה ציבורית לצד מפקד גל"צ תעורר ביקורת ותרעומת שתעלה על התועלת שבהקמתה, ויש להעדיף גורם מוביל אחד. **גדי איזנקוט** ציין כי נחיצותה ויעילותה של ועדה זו מוטלת בספק בעיניו וכי ממילא הקמתה תעורר ויכוח ציבורי ביחס למינוי חבריה.

50. מנגד, מרואיין אחר השיב כי ראוי שיכהן גוף רגולטורי מעל או לצד מפקד התחנה וייקח חלק בתהליך קבלת ההחלטות, ואחר הוסיף כי ועדה מקצועית מסוג זה תגביר את האמון בתחנה ובאובייקטיביות של תכניה. מרואיין נוסף ציין כי בראייתו, ניתן להקים לצד מפקד התחנה מעין דירקטוריון שיסייע בשמירה על גבולות השיח והשידור, ויסב את תשומת לב מפקד התחנה כאשר נעשים או נאמרים דברים חריגים. בראייתו, הדבר מקבל משנה חשיבות היות וגם מי שרשאי כיום להעיר או לפקח, נמנע לדבריו מלעשות זאת בשל חשש מפני תיוג תקשורתי ותרעומת ציבורית. בנוסף, טען שהקמת ועדה מפקחת תסייע גם באיזון תופעת חדירת הפוליטיקה לתחומי התחנה ותמתן את הביקורת בנושא. איש תקשורת ששוחח עם הוועדה הוסיף כי גם טיב תפקודה של ועדה תלויה במפקד שימונה לתחנה וכי ככל שיתמנה מפקד ראוי, מועצה שתפעל לצדו תיטיב לעשות כן. בנוסף, צוין כי אין צורך בהקמת ועדה חדשה, אלא ניתן להרחיב את סמכויותיה של מועצת התאגיד, מעבר לקבוע כיום בחוק.

51. הוועדה התרשמה כי פיקוח כאמור לא מתקיים בפועל, ושידורי התחנה נותרים ללא רגולציה אפקטיבית או עין ביקורתית. יתרה מכך, הפיקוח אמור להתבצע בידי מועצת תאגיד השידור המוסמכת על פי חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 לפקח על חלק מן התכניות המשודרות בתחנת גל"צ. אולם היות ורשת ב', תחנת הרדיו של תאגיד השידור הישראלי משדרת בפריסה ארצית תכנים דומים בחלקם לאלו המשודרים בתחנת גל"צ, הרי שמועצת תאגיד השידור הציבורי נמצאת במצב של ניגוד עניינים בבואה לפקח על תחנת רדיו

מתחרה, ומכאן כי הציפיה לפיקוח אפקטיבי על ידי גוף המשמש כרגולטור וכמתחרה, אינה מציאותית. בנוסף, מספר מרואיינים ציינו כי לוועדת גלי צה"ל בתאגיד לא נקבעו כללים מנחים לפעילותה וכי לאחרונה אינה מבצעת פיקוח משמעותי כמצופה. מאידך חברת הוועדה נורית דאבוש סברה כי מנגנוני הפיקוח הקיימים כיום ראויים אמנם, אך לא מיושמים בצורה מיטבית.

52.

כמו כן, כידוע, מפקד התחנה משמש גם כעורך הראשי של תכניה. בכך למעשה, הוא מתפקד כגורם מאשר יחיד ואחרון, לצד כפיפיו המקצועיים, של מרבית התכנים המשודרים בתחנה. ריכוזיות זו, בהיעדר גורם מקצועי נוסף המייצג ומבקר החלטות הנוגעות לשידורי גוף תקשורת ציבורי מרכזי כתחנת גל"צ, נראית לוועדה כתהליך מצומצם יתר על המידה.

53.

לפיכך, מוצאת הוועדה לנכון להמליץ על טיוב מנגנוני הפיקוח על התחנה, כך שמפקד התחנה, כעורך ראשי, לא ישמש כגורם בלעדי בתהליך קבלת החלטות הנוגעות לתחנה. הוועדה ממליצה כי לוועדת גל"צ בתאגיד ייקבעו כללים לפיקוח על התחנה ופעילותה תתבצע בצורה מקצועית, סדירה ואפקטיבית. בנוסף, נוכח ניגוד העניינים המובהק כאמור, בסוגיית הפיקוח על תחנת גלי צה"ל באמצעות מועצת תאגיד השידור, יישקל לאמץ, חלף מנגנון הפיקוח האמור, הקמת ועדה מייעצת, לצד מפקד התחנה, שתתמנה על ידי ועדת איתור מקצועית שימנה שר הביטחון, ותייעץ למפקד התחנה בעניינים הקשורים בתחנה. ועדה זו תסייע בהגברת אמון הציבור בתחנה כגוף תקשורת אמין, מאוזן ושקול ואף תקהה את הטענות לחדירת שיקולים פוליטיים לתחנה.

54.

חברי הוועדה סבורים כי קיומו של קוד אתי **עדכני** הוא הכרח בגוף שידור ממלכתי, ויש לגבשו תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים. מטרתו העיקרית של קוד אתי, ביתר שאת בתחנת שידור ציבורי ממלכתית המתפקדת גם כיחידה צבאית וממומנת מכספי הציבור, הוא בהגברת אמון כלל הציבור בתחנה וביושרה המקצועית של העובדים בה, והדהוד השליחות הלאומית הייחודית שיש בגלי צה"ל ובשירות בה, חיילים ואזרחים כאחד. קוד אתי ישרטט קווי פעולה מנחים ואמות מידה להתנהלות מקצועית ראויה וכן ידייק את קווי היסוד בזהותה הייחודית של התחנה. דומה כי על רקע האווירה הציבורית הנוכחית והסערות הציבוריות סביב התחנה בשנים האחרונות, השגת מטרות אלו חשובה ונצרכת במיוחד.

פרק ד' – מפקד התחנה

55. הליך מינוי מפקד תחנת גלי צה"ל אינו מוסדר במפורש בחקיקה. סעיף 88(א) לחוק השידור הציבורי הישראלי תשע"ד-2014 קובע כי מפקד התחנה הוא מי "ששר הביטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך". סעיף זה החליף את הוראתו של סעיף 48(ד) לחוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, אשר קבע אף הוא כי מפקד גלי צה"ל יהיה "מי ששר הביטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך".
56. בשנת 2000 שלח היועץ המשפטי לממשלה דאז, השופט (בדימוס) אליקים רובינשטיין מכתב לשר הביטחון בו נכתב כי כבר בשנת 1997 "הצעתי לשר הביטחון לקבוע כי למינוי מפקד גלי צה"ל על-ידי יקדם תהליך סינון על-ידי ועדה מקצועית שתחווה דעתה על כשירותם של מועמדים".
57. ואכן, מאז שנת 2000 השתרש נוהג לפיו קודם למינוי מפקד גלי צה"ל נערך הליך תחרותי, פומבי וסדור, במסגרתו מכונסת ועדה מקצועית, אשר קובעת תנאי סף לתפקיד, מאתרת מועמדים מתאימים, מדרגת אותם לאחר התרשמות מכישוריהם וקיום ראיונות אישיים וממליצה לשר הביטחון על מועמד או מספר מועמדים המתאימים ביותר לתפקיד. לאורך השנים ועדות מקצועיות אלו אוישו על ידי אישי תקשורת, משפטנים בכירים בדימוס וכן נציגי צבא, מכהנים או שפרשו, אשר מונו על ידי שר הביטחון.
58. בהתאם, וכפי שהוזכר לעיל, ביום 31.8.2021 סיים את תפקידו מפקדה הקבוע האחרון, עד כה, של תחנת גלי צה"ל. ממועד זה כיהנה בתפקיד גברת גלית אלטשטיין, כממלאת מקום מפקד התחנה במינויו של שר הביטחון דאז, בני גנץ. במקביל, במהלך חודש מאי 2021, הקים שר הביטחון דאז ועדה מייעצת לאיתור מפקד תחנת גלי צה"ל, אשר בין חבריה נמנו אלוף (מיל') אמיר אבולעפיה כיושב ראש הוועדה, ר' אכ"א אלוף יניב עשור, הפרקליט הצבאי הראשי לשעבר אלוף (מיל') אילן שיף והגב' זוהר קדמון.
59. בטרם החלה לפעול, פנתה הוועדה למספר אישי תקשורת, אקדמיה ומפקדי תחנה לשעבר על מנת לקבל את עמדתם בכתב אודות התחנה, צרכיה והכישורים הנדרשים למפקדה. בהמשך, קבעה הוועדה תנאי סף לאיוש התפקיד, תבחינים ומשקלות ופורסם קול קורא בעיתונות להגשת מועמדות. לאחר סינון טכני, בחינת תנאי הסף וניקוד המועמדים הרלוונטיים, הוועדה ראינה מועמדים ובתום התהליך דירגה אותם בהתאם לתבחינים והמשקלות שנקבעו. לבסוף, חתמה הוועדה על המלצתה לשר הביטחון. המלצות אלו לא

הוצגו לשר הביטחון דאז, שכן, כאמור, עבודתה של ועדת האיתור לא הושלמה לאור התפזרות הכנסת ה-24 ועמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה לא ניתן להציג המלצות ועדת האיתור בפני שר הביטחון עד לאחר תקופת הבחירות.

60. בד בבד עם הקמת ועדת האיתור, הוגשה עתירה לבג"ץ על ידי עמותת 'הצלחה' כנגד שר הביטחון (בג"ץ 2975/22 הצלחה לקידום חברה הוגנת נ' שר הביטחון). במסגרת העתירה, ביקשה העותרת לדעת, בין היתר, מדוע שר הביטחון לא מורה על מינוי לאלתר של ועדת איתור לבחירת מפקד קבוע לגלי צה"ל ומדוע הוא אינו פועל להשלמת המינוי כמינוי קבע בלא דיחוי נוסף.

61. שר הביטחון, אלוף (מיל') יואב גלנט, אשר נכנס לתפקידו בחודש ינואר 2023, מינה את מפקדה הזמני הנוכחי של התחנה, מר דני זקן, החל מיום 1.3.23. במקביל, ביקש שר הביטחון לבחון באופן מושכל את עתידה של התחנה, לאחר שיונחו בפניו המשמעויות וההשלכות של אפשרויות ההפעלה השונות של התחנה, כולל סגירתה. במצב דברים זה, סבר השר כי אין מקום למנות מפקד קבוע לתחנה, וכי ככל שבעקבות המלצותיה של ועדה זו יוחלט על הותרת התחנה תחת אחריות שר הביטחון, יושלם תהליך מינוי מפקד קבוע לתחנה. על רקע זאת, וכדי לאפשר את בחינת הדברים, ניתנה שהות נוספת על ידי בית המשפט לעדכון בדבר המשך הליכי מינוי מפקד התחנה, עד ליום 31.7.23.

62. רבים מהמוראיינים אשר הופיעו בפני הוועדה חיזקו והדגישו את ההשפעה המשמעותית ורחבת ההיקף שיש לדמותו של מפקד התחנה על הנעשה בה, הרגישות הציבורית סביבה, האיזון של התחנה והנאותות של התכנים המשודרים בה. כמו כן, רבים מהם שבו והדגישו את החשיבות היתרה שיש במינוי מפקד קבוע לתחנה, והנוק שהסב היעדרו של מפקד קבוע בשנתיים האחרונות. המוראיינים התייחסו להליכי המינוי ולדמות המפקד כדלקמן:

63. חלק ממפקדי התחנה סברו כי הדרך הנהוגה כיום לבחירת מפקד לתחנה ראויה ומאוזנת. עוד נטען כי על המפקד הקבוע להיות בעל כישורי ניהול, היכרות רחבה עם השירות הציבורי וכן כי עליו להיות יוצא צבא, בין היתר גם לצורך ההיכרות המעמיקה עם המערכת הצבאית, במסגרתה פועלת התחנה.

64. איש תקשורת ציין כי על המפקד לגלות עמידות בפני לחצים פוליטיים וניסיונות התערבות בתכנים, והדגיש כי התופעה כיום אינה חדשה ונעשו ניסיונות גם בעבר להתערב בתכני התחנה, ואלו נבלמו על ידי חלק מהמפקדים. עוד ציין כי להתרשמותו ועדת האיתור בראשות אלוף (מיל') אמיר אבולעפיה פעלה באופן מקצועי, ולפיכך המליץ לעשות שימוש בעבודת הוועדה

ובהמלצותיה ולהימנע מאי ודאות נוספת עבור התחנה והתחלת ההליך מראשיתו. מרואיין נוסף ציין כי על מפקד התחנה להיות בעל מומחיות וניסיון בעולם הרדיו ולמנות תחתיו אנשי צוות ראויים שיראו בו אוטוריטה מקצועית. עוד הודגש כי על מפקד התחנה להתמנות במינוי קבוע וכי כהונות זמניות אינן ראויות ומזיקות לתחנה ולמשרתים בה. מינוי מפקד ראוי ומקצועי במינוי קבוע ישיב לתחנה את יוקרתה המקצועית וייחודיותה.

65. עמדה נוספת שהושמעה בפני הוועדה גרסה כי מפקד זמני אינו רשאי לבצע שינויים משמעותיים בתחנה וכי עליו לשמר ולתחזק את הקיים, עד למינוי קבוע.

66. מרואיין נוסף ציין כי נכון יהיה למנות מפקד שיצמח מהתחנה, לאחר שירות צבאי משמעותי, בעל אסרטיביות והבנה בתקשורת, הקפדה על משמעת בין משרתי התחנה, ואמפתיה כלפי כוח האדם העובד בה.

67. איש תקשורת אשר שוחח עם הוועדה המליץ להפריד בין תפקיד מפקד התחנה למשרת העורך הראשי של תכניה מאחר והשילוב ביניהם מצמצם את המועמדים העשויים להתאים לתפקיד, וכי בתחנת גלי"צ שילוב זה לא הוכיח עצמו לחיוב.

68. עיתונאי אחר המליץ אף הוא לשמוע את המלצות ועדת האיתור, ככל שיוחלט על המשך הפעלת התחנה. עוד ציין כי על מפקד התחנה להיות בעל ניסיון בהתמודדות עם דילמות עיתונאיות ואתיות מורכבות וכי בראייתו, אין צורך להפריד בין תפקיד מפקד התחנה לתפקיד העורך הראשי. נוסף על אלו, קיים יתרון במינוי קצין קרבי לפיקוד על התחנה בשל ההיכרות המעמיקה עם הצבא. עיתונאים נוספים הדגישו את הנזק הטמון במינוי זמני של מפקד והקושי ביצירת סמכות ניהולית ותחושת אחריות שמינוי מסוג זה יוצר.

69. רא"ל (מיל') **אביב כוכבי** ציין כי בעת מינוי מפקד קבוע לתחנה יש לשקול מספר תכונות מרכזיות, ובהן ממלכתיות; ערכיות (לאחר בדיקת רקע); כושר ניהול; יצירתיות והבנה בתקשורת. כמו כן יש להקפיד כי המפקד יהיה נעדר שיוך פוליטי ובעל רקע של שירות צבאי משמעותי. לשאלת הוועדה, הוסיף כוכבי כי על הרמטכ"ל להימנע מלהיות מעורב במינוי מפקד גלי"צ לצד שר הביטחון. לעמדתו יש בכך משום פגיעה בתדמית הרמטכ"ל, ובשונה ממינוי אלופי המטכ"ל המתמנים על ידי הרמטכ"ל ובאישור שר הביטחון, יש להקפיד על הריחוק המתאים במקרה של מינוי איש תקשורת לפיקוד על התחנה, הגם שהיא יחידה צבאית.

70. איש תקשורת נוסף ציין בפני הוועדה כי חלק מן הקשיים עמם מתמודדת התחנה והטענות לפוליטיזציה הנשמעות כנגדה מקורן בהחלטות שגויות או מרחיקות לכת שקיבלו מפקדי התחנה הזמניים. לעמדתו, תפקיד המפקד חשוף ביותר לביקורת וככל שיתמנה מפקד קבוע איכותי, בעל יושרה וסמכותיות, כלל המנגנונים בתחנה יפעלו כשורה, ולהפך.
71. השפעתו הכבירה של מפקד התחנה, המשמש גם כעורך הראשי, על הנעשה במסגרתה, סגנון התכנים המשודרים, האווירה השוררת ומידת העיסוק הציבורי בה ניכרת והודגשה לחברי הוועדה. הוועדה התרשמה כי לצורך פעילות מיטבית וממוקדת והמשך יצירה פורה של התכנים המזוהים עם התחנה, נדרשים לה כעת, יותר מכל, יציבות, ניהול שוטף וקבוע, על ידי מפקד המתווה מדיניות מקצועית, ממלכתית, מאוזנת, רציפה וארוכת טווח.
72. לאחר ששמעה את הדוברים ושקלה את העמדות שהוצגו, הוועדה סבורה, כי לאחר כשנתיים של מינויים זמניים למפקד התחנה, בעת האחרונה עמדה התחנה במרכזן של מספר סערות ציבוריות, אשר חלקן אף הובילו להתמודדות בשדה המשפטי, ונשמעו טענות ביקורתיות אודות השינויים והתמורות החלים בה. האמור לעיל מבהיר את הצורך במינוי קבוע לתפקיד מפקד התחנה, של דמות מקצועית וסקולה, בעלת שיעור קומה, חפה מזיהוי או השתייכות פוליטיים, בעלת ניסיון ניהולי ותקשורתי, היכרות עם המערכת הצבאית והבנת זהותה הייחודית של גל"צ.
73. הוועדה התרשמה כי המפתח **החשוב ביותר** לחיזוק התחנה ולהשבת ימיה כתחנת שידור מובילה בשוק הרדיו הישראלי, הינה מינוי מפקד קבוע, דמות אשר תנחיל ערכי מקצועיות תקשורתית, ממלכתיות ואיזון, ותחזיר את התחנה, ככל שיוחלט על המשך פעילותה במתכונתה הנוכחית, לדרך המלך.
74. הוועדה סבורה שנכון למנות מפקד קבוע לתחנה, מוקדם כל הניתן, ולהימנע בעתיד ממינוי מפקדים זמניים, אלא להיערך מראש למינוי מחליף.

פרק ה' – תקציב, כוח אדם ומשאבים

75. מקורותיה התקציביים של תחנת גלי צה"ל נובעים בחלקם מתקציב הביטחון, בעיקר לצורך התשלומים המיועדים לחיילים המשרתים בתחנה, ובחלקם מתשדירי התחנה. לצד זאת, התחנה פועלת כ"משק אוטרקי", ומממנת את פעילותה בעצמה. בשל תפקודה גם כיחידה צבאית, מגישה התחנה מאזן הוצאות והכנסות חודשי למשרד הביטחון.
76. שידורי החסות והשירות בתחנה, המהווים מקור מימון עבודה, מוסדרים בחוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) תשס"ה-2005. החוק קובע הוראות לעניין משך זמן שידור החסויות; עוצמת הקול שלהם; הוראות בדבר ועדת פיקוח על שידורי החסות ותשדירי השירות וכן מסמך את שר הביטחון בהתייעצות עם שר התקשורת ועם ועדה מפקחת לקבוע הוראות לגבי שידורי החסות. בהתאם לכך, מכוח חוק החסויות הותקנו תקנות גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (תנאים לשידור תשדירים) תשע"ג-2013 אשר קובעות גם הן הוראות ותנאים לעניין שידורי חסות ותשדירי שירות.
77. בפני הוועדה נאמר כי גלי צה"ל נהנית מיתרון בלתי הוגן בהיותה נתמכת על ידי תקציב ציבורי, אך במקביל ממומנת גם מתשדירי חסות ופרסומות. בכך, מהווה התחנה מתחרה בשוק הפרסום המוגבל ממילא למול תחנות אחרות, שאינן נתמכות על ידי המדינה ונדרשות לממן את פעילותן באופן עצמאי. עוד נטען כי התחנה אינה עומדת בהתחייבויותיה הנוגעות לתשדירי חסות ופרסומות מסחריות, עובדה המעצימה את הקושי של התחנות האזוריות, בייחוד על רקע הירידה ברווחיות עולם הפרסום.
78. מרואיין אחר ציין אף הוא את תמיכת המדינה בשידור הציבורי וכרסומו בהכנסות השוק הפרטי, גם ביחס לתמחור הפרסומים בתחנה. לדבריו, תמיכתה התקציבית של המדינה בתחנת גלי צה"ל מאפשרת לה להציע שטחי פרסום בשידוריה במחירים אטרקטיביים למפרסמים, במחירים שתחנות אחרות לא יכולות לעמוד בהן.
79. מנכ"ל משרד התקשורת מימון שמילה ציין כי משרד התקשורת מקצה תדירים לגופים המשדרים בארץ, לרבות תחנות ארציות, תחנות אזוריות וסקטוראליות. לדבריו, הרפורמה הצפויה בשוק התקשורת, אשר תכלול גם היבטים הנוגעים לעולם הרדיו, תתייחס גם למשדרים וחלוקת תדרים, המהווים משאב מוגבל שיש לתת את הדעת על חלוקתו בצורה צודקת והגונה.

כמו כן צפויה הרפורמה לעסוק בתשדירי חסות ופרסומות, וצינון התחרות בין השידור הציבורי לפרטי בהקשר זה. המשנה למנכ"ל משרד התקשורת **אלעד מלכה** ציין כי המעבר לעולם הדיגיטל והאפליקציות ייתר בעתיד את סוגיית חלוקת התדרים, אך בשלב זה, זהו משאב מוגבל שיש לחשוב מחדש על הקצאתו באופן הוגן. עוד הזכיר מלכה את החיילים והחיילות המשרתים בתחנה, ואשר עלות העסקתם אינה משתווה לעלות העסקת עובד מן המניין בתחנות רדיו אחרות אשר אינן נהנות משירות חיילים במסגרתן.

80. בתחנה משרתים חיילים בשירות חובה, אנשי קבע, אזרחים עובדי צה"ל, משרתי מילואים ויועצים. בראיונות שקיימה הוועדה הוזכרה איכותם של עובדיה ומשרתיה, ותמהיל העובדים הייחודי בתחנה, המעניק לה חלק ניכר מזהותה המקורית.

81. במסגרת הראיונות שקיימה הוועדה, צוין כי עובדי התחנה מסורים לה מאוד וכי ההרכב והתמהיל הייחודי של חיילים צעירים לצד עובדים ותיקים, בצורות העסקה שונות, תורם לאווירה הייחודית השוררת בה. כמו כן ציין כי הסערות הציבוריות סביב התחנה עלולות להשפיע על הלך הרוח של העובדים ועל תחושת המחויבות שלהם.

פרק ו' – המלצות סופיות

82. לאורך השנים סוגיית אופן הפעלתה של תחנת גלי צה"ל וכפיפותה למערכת הביטחון נבחנו לא אחת על ידי שרי הביטחון השונים, באמצעות ועדות שהקימו.

83. כאמור לעיל, בהתאם לכתב המינוי שניתן לוועדה זו, התמקדה עבודתה בבחינת אפשרויות ההפעלה השונות של התחנה, לרבות העברתה לניהול גוף אזרחי או תאגיד ממשלתי, איחודה עם גופי תקשורת אחרים, וכן בחינת היתרונות והחסרונות שבהותרת זיקתה לצה"ל או כיחידה צה"לית והשלכות אפשרות סגירתה על שוק הרדיו בישראל. במקביל, בחנה הוועדה גם את הכישורים והמאפיינים הנדרשים למפקד התחנה, במידה והמלצותיה הסופיות יובילו לצורך במינוי קבוע על ידי שר הביטחון.

84. לצורך כך נפגשה הוועדה עם נציגים בולטים מעולמות התקשורת, צבא ומשפט הנוגעים בדבר שעמדותיהם הובאו מעלה, וכן קיימה התייעצויות פנימיות בין חבריה.

85. לגלי צה"ל תרומה משמעותית לשיח הציבורי הישראלי. התחנה היא כלי תקשורת ציבורי מואזן מאוד, וכאמור לעיל, אחת משתי תחנות הרדיו

המשדרות אקטואליה בפריסה ארצית (לצד תחנות רדיו אזוריות). היא בעלת היסטוריה מפוארת ותרומה ניכרת לדמוקרטיה ולחופש הביטוי בארץ ולחשיפת הציבור לדעות מגוונות ולפעילות רשויות השלטון, ולעמדת חברי הוועדה סגירתה, עלולה להביא לצמצום של זירת התקשורת הרדיופונית בישראל.

86. הוועדה מצאה כי לאור חשיבותה הניכרת של תחנת גלי צה"ל לתרבות והחברה הישראלית, לרוח צה"ל, לחופש הביטוי ולאתוס הלאומי שנוצר סביבה, היות והפכה ברבות השנים לנכס צאן ברזל בעל מקום של כבוד בתרבות והציבוריות הישראלית ואף הצבאית, **יש להימנע מסגירתה או מהוצאתה ממערכת הביטחון (לרבות הפרטה או העברה לתאגיד), אלא להותירה במקומה הארגוני הנוכחי, כיחידה צבאית, אשר בראשה עומד מפקד קבוע.**

87. התחנה משדרת תכנים אזרחיים לצד תכנים צבאיים, והיא מהווה זירה בולטת ומשמעותית לשיח הציבורי הישראלי. הוועדה התרשמה כי בהתאם, נתוני ההאזנה לתחנה גבוהים וקהל מאזיניה מגוון ומשקף את הפסיפס החברתי העשיר בישראל. אין תימה כי חלק מן התכנים המשודרים כיום בתחנה, בדגש על אלו בעלי אופי חדשותי, מעלים הדים רבים בציבור וזוכים לתגובות והתייחסות מכל קצוות החברה. מנגד, תכני התרבות, מורשת הקרב, והזמר העברי מעוררים תחושת לכידות חברתית, נוסטלגיה והזדהות.

88. חברי הוועדה השתכנעו כי ייחודיותה זו של גלי צה"ל נובעת, בין היתר, ממיקומה הארגוני כיחידה בתוך צה"ל, גוף הזוכה למעמד מלכד בחברה הישראלית ובקונצנזוס הלאומי. בנוסף, תכנים ייחודיים המאפיינים את התחנה, אשר ספק לו היו מתגבשים ומשודרים בפלטפורמות שידור אחרות, משווים לה מעמד יוצא דופן כגוף תקשורת ציבורי, המבודל מרשתות שידור אחרות. על רקע האווירה הציבורית הרגישה, התרשמה הוועדה כי לתחנה פוטנציאל להניב תרומה משמעותית לתחושת האחדות והמכנה הלאומי המשותף, כאשר היא ממוקמת כחלק מהמערכת הצבאית.

89. לצד זאת, לא ניתן להתעלם מעמדותיהם העקביות של שני הרמטכ"לים האחרונים, גדי איזנקוט ואביב כוכבי, ועמדת הרמטכ"ל הנוכחי, רא"ל הרצי הלוי. לעמדתם, מיקומה של תחנת שידור, המשדרת גם תכנים אקטואליים, בתחומי הצבא מסבה לו קושי מהותי בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי המקוטב. בנוסף, התחנה משמשת כיחידה צבאית וכגוף תקשורת ובשל כך, מתוך הרצון להימנע מהתערבות בפעילותה, נוצר קושי של ממש

בפיקוד עליה. בהתאם, עמדת צה"ל הרשמית מזה מספר שנים מבקשת להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה והעברתה למסגרת ארגונית אחרת.

90. נוכח האמור, ולשם הגישור בין העמדות – חשיבות הותרת התחנה במצבה הארגוני הנוכחי, תוך מתן מענה אופטימלי לקשיים האותנטיים אותם שיקפו עמדות נציגי צה"ל הבכירים, גיבשה הוועדה מספר המלצות הנוגעות לאופי התחנה, מתווה פעילותה והעסקת המשרתים בה ומגוון התכנים המשודרים בה.

תחנה ממלכתית, מאוזנת ומגוונת

91. ראשית, כיחידה צבאית, על התחנה לשקף את מגוון הקולות הקיימים בכלל הציבור הישראלי, תוך הקפדה על גבולות גזרה ממלכתיים ומדויקים. גם במקרים בהם נדרש ללבן מחלוקות או לשדר עימות בין עמדות ניציות, יש לעשות זאת בשיח מתורבת ומכבד, תוך איזון התוכן המושמע ושיקוף מנעד דעות. דברים אלו אף מובאים בסעיף הייעוד הראשון הקבוע לתחנת גלי צה"ל בפקודת הארגון הצבאית "גלי צה"ל": "לפעול לשיקוף ההווה הישראלית על כלל היבטיה, והבאתה בשידור לכלל חיילי צה"ל ולכל שכבות הציבור בחברה הישראלית...".

92. בנוסף, על התחנה להקפיד על מתן הזדמנויות לאוכלוסיות חדשות אשר אינן מקבלות ייצוג כיום בקרב החיילים המשרתים בתחנה והעובדים בה. פתיחת והנגשת תהליכי המיונים לתחנה בפני אוכלוסיות נוספות, תוך בחינה עדכנית של יעילות סף הקבלה הנוכחי והתאמתו לכלל הקבוצות בחברה, יובילו להגברת הגיוון, הפלורליזם והשוויון הראויים לתחנה.

הרחקת לובשי מדים מעיסוק בנושאים שנויים במחלוקת

93. בתחנה משרתים חיילי חובה ומשרתי קבע, המזוהים עם צבא הגנה לישראל, לצד אזרחים עובדי צה"ל ויועצים. כגוף ממלכתי האמון על ביטחון המדינה אשר בשורותיו משרת רוב של האוכלוסייה הישראלית, חלה על הצבא חובה להיות חף מזיהוי או עיסוק פוליטי.

94. על מפקד התחנה להביא בחשבון את הקווים המנחים האמורים ובאחריותו לוודא כי לובשי המדים בתחנה יימנעו מעיסוק וסיקור אירועים בעלי אופי פוליטי מובהק, וכן להפעיל שיקול דעת מחמיר באשר לשילוב חיילים בתפקידי עריכה. על לובשי המדים המשרתים בתחנה בשירות צבאי, להתמקד ולהשתלב בתכניות בעלות זיקה לצה"ל, היסטוריה, תרבות, שפה וזמר עברי וברצועות ייחודיות המשודרות לקראת מועדי ישראל.

95. יו"ר הוועדה, מנכ"ל משרד הבטחון וחברת הוועדה המשנה ליועמ"ש למעשה"ט הוסיפו כי לעמדתם על לובשי המדים המשרתים בתחנה בשירות צבאי, להתמקד ולהשתלב בתכניות בעלות זיקה לצה"ל, היסטוריה, תרבות, שפה וזמר עברי וברצועות ייחודיות המשודרות לקראת מועדי ישראל ולהימנע מעיסוק בדיווחים פוליטיים, או מנשיאה בכל תפקידי עריכה ושידור בתכניות פוליטיות ופרשנות, אלא בתפקידי מעטפת טכניים בלבד בתכניות אלה. קיים טעם לפגם במצב בו חייל לובש מדים נשלח לסקר אירוע בעל אופי פוליטי בנוכחות נבחר ציבור, או נדרש לערוך את תוכנה של ידיעה חדשותית מעוררת מחלוקת.

96. הוועדה ממליצה לעגן זאת בפקודות הצבא הרלוונטיות ובהנחיות פנים-ארגוניות צבאיות.

הגדלה משמעותית של התכנים העוסקים במערכת הביטחון וצה"ל ותכנים חברתיים

97. על התחנה לכוון את תכניותיה ותכניה, בראש ובראשונה, לקהל המאזינים בצבא, ורק לאחר מכן לכוון לאוזנו של קהל המאזינים הרחב. נראה כי שיעורן של התכניות האזרחיות, לרבות רצועות האקטואליה והפרשנות, עולה כיום על שיעורן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון ובצה"ל ובכך נוצר חוסר התאמה למהות התחנה, עיסוקה המרכזי וקהל היעד הראויים לתחנה. בכך אף נגררת התחנה לעיסוק עודף בנושאים שאינם מצויים בליבת עשייתה ואשר בהם היא ייצרה טביעת אצבע ייחודית.

98. על הנהלת התחנה לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט, ובכך גם להצדיק, במידת מה, את שיוכה הארגוני לצה"ל ואת שירות החיילים במסגרתה. כך, יש לתת ביטוי הולם בלוח השידורים לתכניות העוסקות בין היתר, בהיסטוריה, ציונות, מורשת קרב, חדשות בינ"ל, שפה עברית, מוזיקה, אמנות וכיוצ"ב. תכניות אלו צריכות להוות עוגן מרכזי בלוח השידורים ולהשתבץ ברצועות שידור הזוכות לאחזי האזנה גבוהים. תכניות אקטואליה ופרשנות יכללו ברצועות השידור בתחנה, אך לא יהוו את החלק הארי בשידוריה. כמו כן, יש להקפיד כי גם תכניות אלו תישארנה במתחם הממלכתי והציבורי ותהורנה בסיס לשיח מאוזן, ממלכתי, מכבד ושקול, שיבוא לכלל ביטוי גם בבחירת המגישים והמראיינים.

הגברת הפיקוח על התחנה

99. ביחס לסוגיית הפיקוח על תכני התחנה, התרשמה הוועדה כי המנגנונים הקיימים כיום לוקים בחסר ואינם מאפשרים פיקוח וביקורת מעשיים ואפקטיביים. כאמור, גלי צה"ל מתפקדת כיחידה בתוך המסגרת הארגונית של הצבא, ובהתאם לכך הסמכות ליתן הוראות ארגוניות באשר לפעילותה מסורה לדרג הצבאי. לעומת זאת, בכל הנוגע לתכנים מקצועיים-עיתונאיים נהנית התחנה מעצמאות ושידוריה אינם מוכתבים על ידי גורמים צבאיים או על ידי שר הביטחון, והללו אינם מתערבים בשיקולים מקצועיים ועיתונאיים.
100. כפי שהוזכר לעיל, סעיף 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 קובע, בין היתר, כי למועצת התאגיד תהיינה, בכל הנוגע לתכניות שאינן תכניות צבאיות בגל"צ, סמכויות דומות לאלו שיש לה לגבי שידורי התאגיד. עוד קובע הסעיף כי מפקד גלי צה"ל יוזמן להשתתף, כבעל דעה מייעצת, בישיבות המועצה, ויפעל בהתאם להחלטות ולהנחיות המועצה לגבי תכניות שאינן תכניות צבאיות. כמו כן, מפקד גלי צה"ל רשאי לערור על כל החלטה של המועצה הנוגעת לתכניות התחנה שאינן תכניות צבאיות להכרעה משותפת של שר הביטחון ושר התקשורת.
101. הוועדה מצאה לנכון להמליץ, כי לצד הפעלה אפקטיבית של סמכויות מועצת התאגיד הקיימות באמצעות קביעת כללים לוועדת גל"צ בתאגיד לפיקוח על התחנה באופן רציף ואפקטיבי, יישקל לאמץ, חלף מנגנון הפיקוח האמור ונוכח ניגוד העניינים הטמון בו, הקמת ועדה מייעצת, לצד מפקד התחנה, שתתמנה על ידי ועדת איתור מקצועית שימנה שר הביטחון, ותייעץ למפקד התחנה בעניינים הקשורים בתחנה.
102. בנוסף, ממליצה הוועדה על **קיומו של קוד אתי עדכני**, אשר יגובש תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים וכן עיגון, בחקיקה או בהוראות הצבא, של אופן מינוי מפקד התחנה על ידי ועדה מקצועית ובלתי תלויה אשר תמליץ לשר הביטחון על המועמד הראוי לטעמה, לרבות קביעת מועדים ולוחות זמנים מחייבים לתהליכי המינוי באופן שימנע, עד כמה שניתן, מינויים זמניים לתפקיד רגיש ומשמעותי זה.

מפקד התחנה

103. אשר למינויו של מפקד התחנה, סבורה הוועדה כי יש להימנע מהארכות חוזרות ונשנות של מינוי זמני על דרך מילוי מקום ונדרש למנות בהקדם מפקד קבוע לתחנה, בהתאם לסמכותו הסטטוטורית של שר הביטחון ועל פי

הפרקטיקה הנהוגה כיום, דהיינו, מינוי שר הביטחון לאחר היוועצות עם ועדת איתור מקצועית. תחנת גלי צה"ל הינה יחידה צבאית המשמשת כגוף תקשורת מרכזי במדינת ישראל, וככזו היא זקוקה לניהול שוטף וקבוע, על ידי מפקד המתווה מדיניות מקצועית רציפה וארוכת טווח. המדובר בתפקיד משמעותי המשפיע על מאות אלפי מאזינים, ויש צורך חיוני לאישו באופן קבוע ויציב. ככלל, נדרש להיערך אפריורית בהליך מינוי מפקד קבוע חדש, עוד בטרם פוקעת כהונת המפקד הקבוע הנוכחי.

104. לאורך עבודת הוועדה התגבשה ההבנה סביב מרכזיותו של תפקיד מפקד תחנת גלי צה"ל בשדה התקשורת הישראלי, וביתר שאת, השפעתו הישירה על הנעשה בין כותלי התחנה, שכן מתוקף תפקידו משמש מפקד התחנה כעורך הראשי של התכנים המשודרים בה, לצד נשיאה באחריות לתקציב התחנה וכוח האדם בה.

105. לאור ההמלצה לשמר את התחנה כיחידה צבאית אשר בראשה עומד מפקד המתמנה על ידי שר הביטחון, מצאה הוועדה לנכון להמליץ כי מפקדה הקבוע של התחנה יאחוז **בכישורים ואמות מידה** כמפורט להלן, אשר הוזכרו באופן עקבי על ידי מרואיינים רבים שהופיעו בפני הוועדה ככאלו שעל מפקד התחנה להתברך בהם.

106. ברובד המקצועי, ראוי כי המפקד הקבוע יחזיק, בין היתר, בכישורי עריכה; ניסיון עיתונאי וניהולי עשיר בדגש על מצוינות והישגים מקצועיים, לרבות ניהול תקציב; היכרות מעמיקה עם מערכות תקשורת ורדיו בפרט; בקיאות בתחום הדיגיטל והחדשנות הטכנולוגית. מרואיינים רבים הזכירו את המושג "מזג עריכתי", ולחבנת הוועדה מדובר ביכולת לנהוג במקצועיות ובשמירה על עקרונות הליבה של התחנה תוך הקפדה על איזון, גיוון, דרך ארץ ונורמות אתיות.

107. ברובד האישי ראוי כי המפקד הקבוע יהיה אדם בעל כישורים בינאישיים מצוינים, סמכותי, הגון וישר, חזק אופי, יצירתי ובעל חזון. כמו כן, לאור המלצת הוועדה להמשיך את פעילות התחנה כיחידה צבאית, ניכר כי קיים צורך בהיכרות מעמיקה עם צה"ל ובהקפדה על ממלכתיות. אשר על כן, נכון כי מפקד התחנה יהיה בוגר שירות צבאי, בעל הבנה ביטחונית וללא זיהוי מפלגתי מובהק.

108. אין חולק כי בשנים האחרונות עברה התחנה טלטלות רבות, חילופים תדירים של מפקדים זמניים ועיסוק תקשורתי רב בנעשה בה ובחילופי גברי שבוצעו בתחנה. חברי הוועדה סבורים כי מינוי מפקד **קבוע** לתחנה, אשר ייבחר בהמלצת ועדת איתור, צפוי להביא עמו כוחות מקצועיים ראויים, ויחד יבססו תחושת יציבות וסמכותיות. לפיכך, נכון יהיה לקדם מינוי מפקד קבוע לתחנה, בהקדם האפשרי.

מתוך הכרה בתרומתה וחשיבותה של התחנה לחברה, האתוס הלאומי ורוח צה"ל, ותוך מתן תשומת לב לעמדות לפיהן אתגריה של תחנה עולים על יתרונותיה, ממליצה הוועדה להותיר את תחנת גלי צה"ל בשיוכה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית, ובתמהיל המשרתים והעובדים בה כיום. מאידך, מוצע כי יינתן דגש רב ומשמעותי על תכניות בעלות אופי ביטחוני-צבאי או אזרחי וכי תכניות אלה יתפסו את מרבית רצועות השידור המרכזיות בתחנה, זאת, לצד יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה הולמים ואפקטיביים אשר יסייעו בשמירה על שיח מכבד ותוכן הולם. לצד זאת, ממליצה הוועדה לעגן את הליך מינוי מפקד התחנה, אשר ישכיל לשמר את הממלכתיות, הגיוון, ניקיון השית, הלכידות והכבוד ההדדי בתכני התחנה ומניעת הכתמה של צה"ל באמצעות חייליו בתכנים שנויים במחלוקת. ומוצע כי יקודם הליך מינוי של מפקד קבוע לתחנה, ללא דיחוי, אשר יחרוט על דגלו את הגברת השוויון, הגיוון והאיזון בתחנה, כלפי עובדיה ומשרתיה, לרבות בהליך המיונים לתחנה.



אלוף (מיל') אייל זמיר, מנכ"ל משרד הביטחון
יו"ר הוועדה



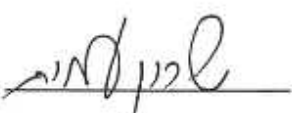
מר שמעון אלקבץ



תא"ל אופיר ליוויס
קצין חינוך ראשי



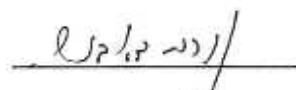
עו"ד הילה ארליך עמר
המשנה ליועמ"ש מעהב"ט



גב' שרון עמית



מר אבי נשר



גב' נודית דאבוש

נספח 6

**העתק כתב המינוי של הוועדה
המייעצת לסגירת גל"צ**

עמ' 78



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

תאריך: י"ז אב תשפ"ה
11 אוגוסט 2025
סימוכין: נ-שר הביטחון-050825-004419

לכבוד,
יפתח רון טל, אלוף (במיל') - יו"ר
ד"ר דליה זליקוביץ - חברה
יונתן בן חמו - חבר
דורון כהן - חבר
שרה העצני כהן - חברה
אלעד מלכא - חבר ומזכיר הועדה

הנדון: ועדת מייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל

שלום רב,

הריני למנות אתכם כחברים בוועדה מייעצת לשר הביטחון לבחינת מעמדה ומתכונת הפעלתה של תחנת גלי צה"ל.

כיושב ראש הוועדה ישמש אלוף (במיל') יפתח רון טל.

אבקשכם לכלול במסגרת המלצות הוועדה את המפורט:

1. מודלי הפעלה שונים של תחנת גלי צה"ל לרבות הוצאתה מחוץ למערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה ע"י גוף חיצוני.
 2. בחינת האפשרות להותרת התחנה כיחידה צה"לית תוך מתן המלצות על אופן הפעלתה המיטבי ככזו, בפרט כיום לאור לקחי המלחמה הממושכת אותה נושאים על גבם בגבורה חיילי הסדיר, הקבע והמילואים.
 3. תוכנית עבודה מוצעת לפעילות התחנה בהתאמה למתכונת הפעלתה המומלצת.
 4. כישורים מקצועיים ואישיים הנדרשים למפקד התחנה.
- הוועדה תיוועץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובכלל זאת אגף כח אדם בצה"ל, קצין חינוך ראשי בצה"ל וגורמי צה"ל שונים.
- הוועדה החלה את פעילותה ותגיש את המלצותיה עד לתאריך ה- 30.9.2025.
- הנני מאחל לכם הצלחה במילוי תפקידכם.

בברכה,

ישראל טל
שר הביטחון

נספח 7

דו"ח הוועדה המייעצת מיום

28.10.2025

עמ' 80

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

אוקטובר 2025

תוכן עניינים

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

תמצית מנהלים

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

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

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

מנדט הוועדה

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

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

עבודת הוועדה

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

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

עיקרי הממצאים

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

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

החלופות שנבחנו

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

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

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

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

המלצות הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מבוא – פעילות הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מבוא לענף הרדיו בישראל

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

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

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

מנגנון הקצאת תדירים

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

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

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

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

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

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

הקמת גלי צה"ל - רקע היסטורי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שוק הרדיו, ומשמעויותיו בהקשר לגלי צה"ל וגלגלצ

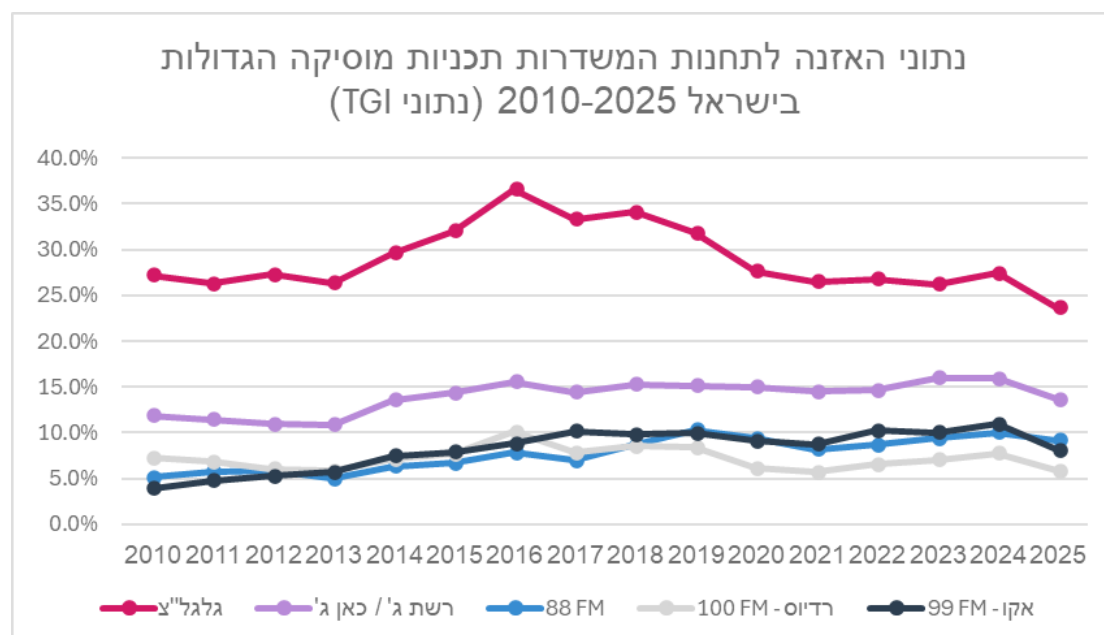
נתוני האזנה לרדיו ולגלי צה"ל בפרט

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

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

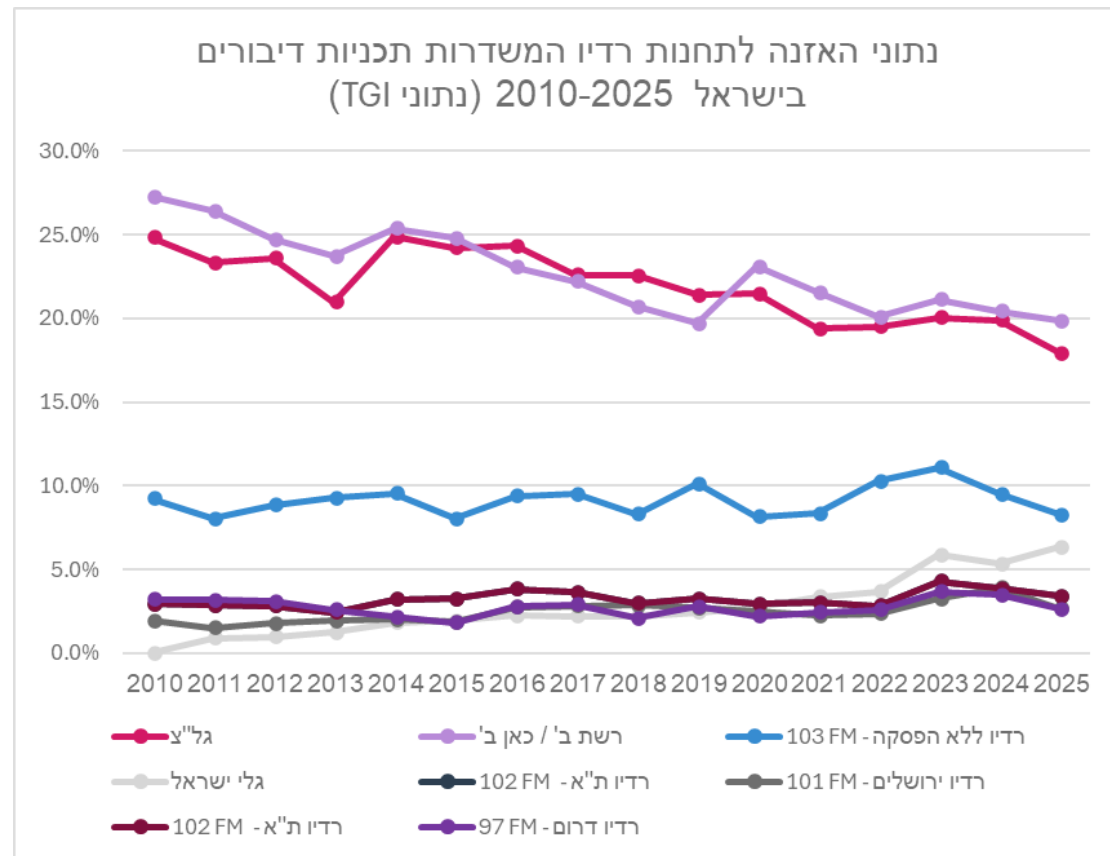
הבחנה מקובלת בתחום הרדיו היא בין תחנות רדיו המשדרות תכניות שיח (Talk) לתחנות רדיו הממוקדות בשידורי מוסיקה (Music). בנתוני TGI שהתקבלו, ניתן לראות בבירור את הירידה בהאזנה בכל תחנות הרדיו המתמקדות בשידורי מוסיקה, כפי שנראה בתרשים הבא המתייחס לאחוזי ההאזנה לתחנות הרדיו המרכזיות.

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



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

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



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

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

כח אדם ותקציב התחנה

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

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

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

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

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

תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בין הנימוקים הבולטים של המצדדים בשיטה זו:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הערות ציבור

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

אני מאמין שוועדתכם תדע לפעול בהתאם לטובת החיילים והציבור."

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

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

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

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

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

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

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

ממצאי סקר

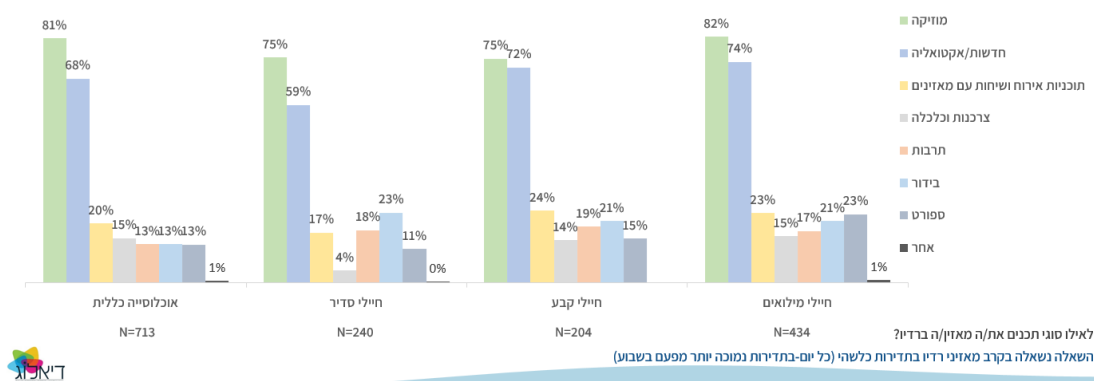
במסגרת הסקר ביקשה הוועדה לבדוק מהם הרגלי ההאזנה בענף הרדיו ומהם הרגלי ההאזנה של הציבור הכללי ושל חיילי הסדיר, הקבע והמילואים ביחס לגלי צה"ל ולגלגלצ. הסקר נערך בין התאריכים 28.8.25-9.9.25, באמצעות מדגם אינטרנטי, בקרב 1,668 משיבים (813 מהם מהאוכלוסייה הכללית, מתוכם 138 חיילים אשר נכנסו גם למדגם החיילים,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

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

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

סוגי תכני האזנה

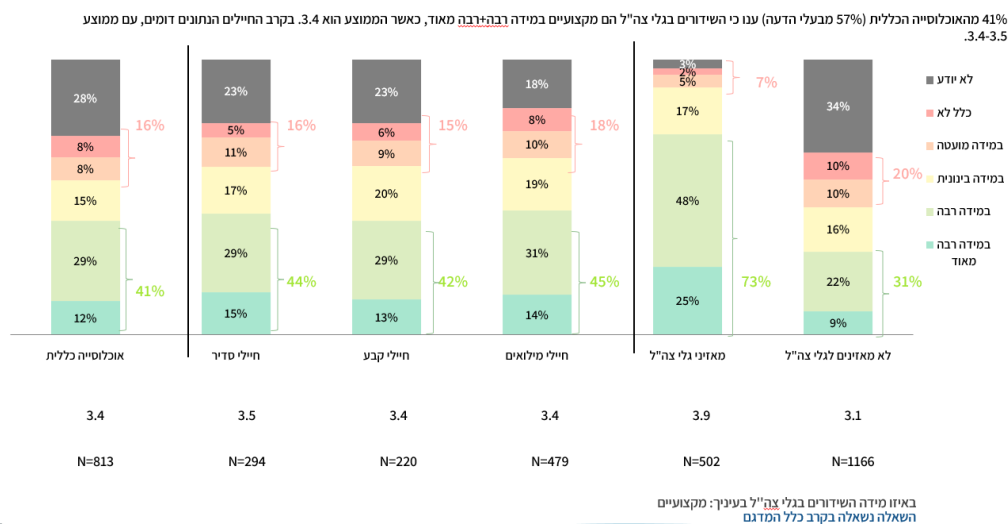
המראיינים מאזינים בממוצע ל-2.2 סוגי תכנים שונים, כאשר הסוגים הכי פופולריים הם מוזיקה (81% באוכלוסייה הכללית) וחדשות/אקטואליה (68%). חיילי הסדיר מאזינים פחות לתוכניות צרכנות וכלכלה לעומת האוכלוסייה הכללית (4% לעומת 15%), ולתוכניות חדשות/אקטואליה (59% לעומת 68%). לעומת זאת, הם מאזינים יותר לתוכניות בידור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



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

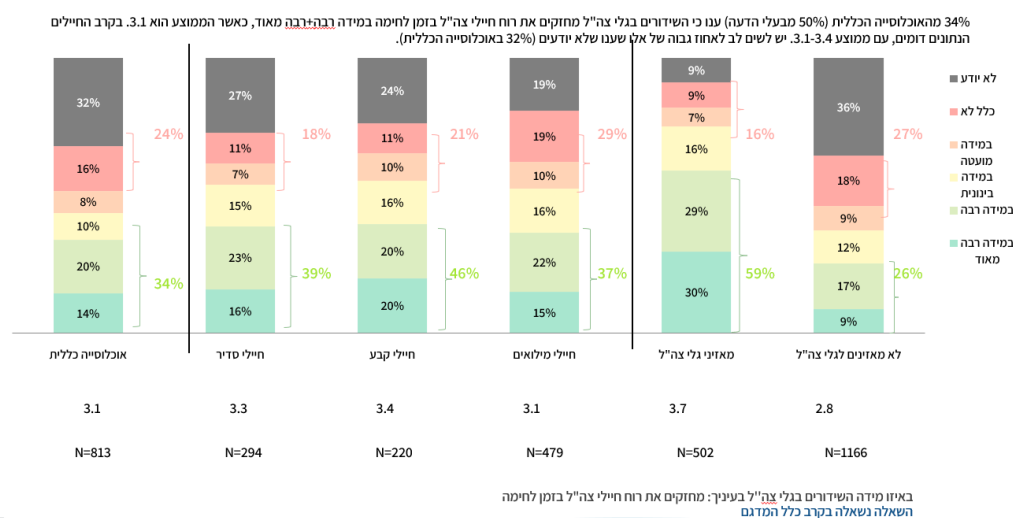
בסדרת שאלות נבדקו מאפייני השידורים הבאים: מקצועיות, אמינות, מידת העניין, ייצוג מגוון דעות, חיזוק רוח החיילים בזמן מלחמה ועידוד שירות קרבי. ביחס לרמת מקצועיות שידורי התחנה 41% מהאוכלוסייה הכללית חושבת שהשידורים מקצועיים או מקצועיים מאוד לעומת 16% החושבים שהשידורים אינם מקצועיים כלל או מקצועיים במידה מועטה.

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



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

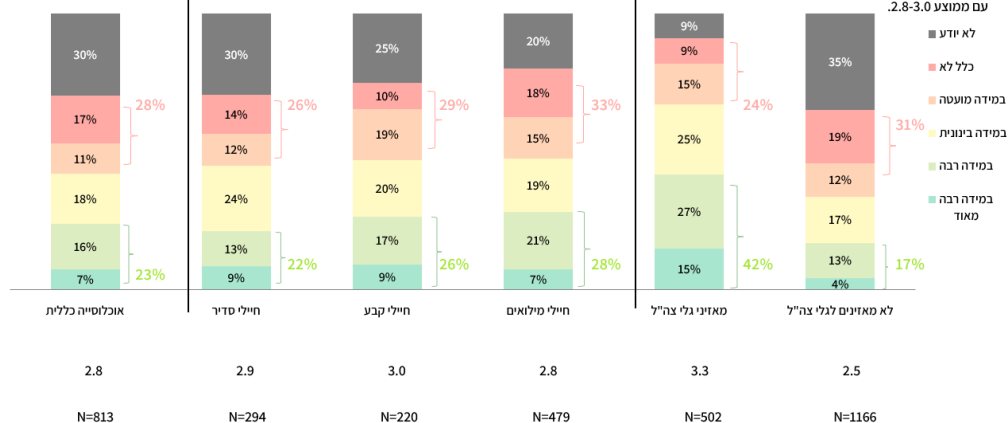
מאפייני השידורים בגלי צה"ל – המאפיין שנבדק "מחזקים את רוח חיילי צה"ל בזמן לחימה"



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

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

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



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



ניתוח החלופות העומדות בפני הוועדה

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

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

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

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

א. גלי צה"ל כתחנה צבאית:

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

ב. צמצום האנומליה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ב. לעניין צמצום האנומליה, קיימות שלוש חלופות

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

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

¹¹ שם.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

המלצת הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מסקנות נוספות

מעבר לירושלים או לנגב

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

מפקד התחנה

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

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

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

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

ד"ר דליה זליקוביץ

יו"ר הוועדה

גב' שרה העצני כהן

חברת וועדה

מר דורון כהן

חבר וועדה

מר אלעד מלכא

חבר ומזכיר וועדה

מר יונתן בן חמו

חבר וועדה

נספח 8

החלטת הממשלה מיום 22.12.2025

עמ' 128

סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל"

הצעה להחלטה

מחליטים:

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

דברי הסבר

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

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

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

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

רקע:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

רסע נורמטיבי:

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

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

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

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

בחינת פעילותה של התחנה לאורך השנים:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

השיקולים העיקריים בבסיס הצעת ההחלטה:

1. תחנת רדיו צבאית - אנומליה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. חיילים העוסקים באופן ישיר בתכני אקטואליה ובנושאים שבמחלוקת

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

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

4. השפעת הפעלת גלי צה"ל על שוק התקשורת

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

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

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

בחינת החלופות השונות לפעילותה של התחנה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הקמת צוות הישום:

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

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

תחנת גלגל:

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

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

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

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

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

נתונים תקציביים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2 מיום 7.9.1950.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

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

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

סיווגים

11 אחר

תחום פעולה

01 חוץ וביטחון

מגיש: שר הביטחון

א' בטבת התשפ"ו
21 בדצמבר 2025

נספח 9

**העתק מכתב העותר מיום
10.12.2025 בדרישה לקבל מידע
מהוועדה המייעצת**

עמ' 140

BOAZ BEN ZUR
URI CORB
HAGAI HALEVY
TOMER SHIKARCHY
DIKLA SIRKIS
ASSAF BENMELECH
ELAD PELEG
AVRAHAM AVRAHAMOF
SIVAN RUSSO
NAAMA HORN
ORI SHNELER
CARMEL BEN ZUR

GUY RAVEH
OSNAT GOLDSCHMIDT-SHRIR
ORIYA PERETZ
HADAR GOLDSTEIN
SAPIR GAMPEL AMSALEM
NOY KATZ
ADI GRUPI
ORIT LAVI NESIEL
DAN CORB
CHAI ROSENAL
LITOM PERETZ
LIRI KEREN
SHIRA SHALIT

גיא רזה
אסנת גולדשמידט-שריר
אוריה פרץ
הדר גולדשטיין
ספיר גמפל אמסלם
נוי כץ
עדי גרופי
אורית לביא נשיאל
דן קורב
חי רוזנטל
ליתום פרץ
לירי קרן
שירה שלית

בעד בן צור
אורי קורב
חגי הלוי
תומר שקרצי
דקלה סירקיס
אסף בנמלך
אלעד פלג
אברהם אברהמוביץ
סיון רוטו
נעמה הורן
אורי שנלר
כרמל בן צור

10 בדצמבר, 2025

לכבוד

הוועדה המייעצת לשר הביטחון
לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל

מר ישראל כ"ץ
שר הביטחון

הנדון : הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל – קבלת פרוטוקולים, חומרי גלם ומסמכים של הוועדה

בשם מרשנו, ועד עובדי גלי צה"ל, אנו מתכבדים לפנות אליכם בעניין שבכותרת :

1. ביום 28.10.2025 התקבלו המלצות הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל.
2. כעולה מהמסמך שהוציאה תחת ידה הוועדה, היא מונתה ביום 11.8.2025 על ידי שר הביטחון על מנת לבחון את מודלי ההפעלה האפשריים של התחנה. הוועדה קיימה דיונים ופגשה "עשרות גורמים", כלשונה, מתחומים שונים, אשר הופיעו בפניה.
3. הוועדה הציעה שתי חלופות. בתמצית, על פי חלופה אחת מדובר בהפעלת גלי צה"ל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות ; ועל פי חלופה נוספת – סגירת גלי צה"ל.
4. אין צריך להכביר מילים על כך שעובדי גלי צה"ל ייפגעו במישרין אם תתקבל החלטה לנהוג על פי איזו מן החלופות האמורות (ובעניין זה נדגיש כי פנייתנו כמובן גם אינה ממצה טענה כלשהי בנושא זה, לרבות זהות הגורם שעליו לקבל את ההחלטה, האם ניתן לקבלה בהחלטה מינהלית אם לאו וכן הלאה).
5. פנייה זו אינה המקום למצות את מכלול טענות ועד העובדים בעניין סוגיית סגירת גלי צה"ל, המנדט שניתן לוועדה, הרכבה, פעולתה, מסקנותיה, עמדת השר וכיוצ"ב. עניינה של פנייה זו ממוקד : נבקש לקבל לידנו, לא לתור וללא דיחוי, את כלל הפרוטוקולים המתעדים את עבודת הוועדה, לרבות מסמכים אשר שימשו אותה, כל חומר גלם אחר שעמד בפני הוועדה וכל מסמך רלוונטי אחר. בפרט, נבקש לקבל את עמדות הגופים שהייתה חובת היוועצות עימם כפי שאלו הובאו בפני הוועדה. בנסיבות כאמור, קיים הכרח מן הדין להעביר לעובדי התחנה את המבוקש.
6. יצוין, כי חשיבות מיוחדת לקבלת הפרוטוקולים טמונה בכך שעל פי הידוע לוועד העובדים, בדו"ח הוועדה הובאה באופן חלקי בלבד, שלא לומר מסולף, עמדת הצבא. למותר לציין כי גלי צה"ל היא יחידה צבאית, ולפיכך קיימת חשיבות ראשונה במעלה להתחקות אחר העמדה המדויקת שהביע נציג הצבא בפני הוועדה.

פער בין עמדות שהובאו בפני הוועדה לבין האופן שבו אלו תוארו בהמלצות שפרסמה אינו מתקבל על הדעת, וככל שזה מצב הדברים, הרי שיש בכך כדי להשליך, באופן משמעותי, על האופן שבו גובשו ההמלצות ותוקפן.

7. כידוע, "זכותו של הפרט לעיין במסמכים, המוחזקים בידי הרשות המנהלית ואשר שימשו אותה להחלטה בעניינו, היא ממושכלות היסוד של המשטר הדמוקרטי. זוהי 'זכות העיון הפרטית', הנגזרת בעיקר מזכות הטיעון ומחובת המינהל לפעול בשקיפות" (רע"א 291/99 ד.נ.ד. **אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף**, פ"ד נח(4) 221, 232 (2004) (הנשיא ברק); ע"מ 2398/08 **מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' אליצור סגל**, פ"ד סד(3) 666 (2011)).

8. לצורך כך, אין להמתין לפגיעה שכבר התממשה בפרט, אלא די בכך שמדובר ב"**פגיעה אפשרית**" באינטרס שלו. וראו לעניין זה עת"מ (מנהלי ירושלים) 344/01 **איגוד בתי אבות - א.ב.א נ' מדינת ישראל**, משרד הבריאות, פ"מ תשסב(2002) 70 (2002) (ההדגשה הוספה):

"עוד לפני חקיקת חוק חופש המידע הוכרה זכותו של אדם הנוגע בדבר לעיין במידע המצוי בידי רשות מינהלית הקשור לעניינו כדי לאפשר לו להתגונן כראוי מפני **פגיעה אפשרית באינטרס שלו** (בג"ץ 337/66 עיזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון (להלן – פסק-דין פיטל [1]), בעמ' 71 בין אותיות השוליים ג-ז; ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ [2], בעמ' 791 ואילך). מקורה של זכות העיון נמצא במבחני '...השכל הישר וההגינות האלמנטרית ביחסי-ציבור בין שלטון ואזרח...' (פסק-דין פיטל הנ"ל [1], בעמ' 72 בין אותיות השוליים ד-ה. להתפתחות בזכות העיון הפרטית של אדם במסמכי הרשות הציבורית ראו גם בספרו של ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע [20], בעמ' 125 ואילך). פסיקה זו אינה מתייגת לאור החוק החדש, שכן הילכוותיה יכולות לשמש מורה דרך לבחינת אמות-המידה לסבירות הפעלת שיקול-דעת הרשות, כאשר היא נסמכת על טענות מכוח החוק שבגדרן היא רשאית להימנע מלאפשר את העיון במסמכים".

9. למותר לציין, כי ככל שתתקבל החלטה אשר פוגעת בזכויות עובדי גלי צה"ל, הרי שהעיון המתבקש הוא כלי הכרחי לשם הגשמת זכות הטיעון. "לרוב, זו הראשונה הינה תנאי למימושה המהותי של זו השניה. נזכיר כי עקרון יסוד הוא במשטר הדמוקרטי כי '...[ש]אין על השלטון לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה אלא אם ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה...' (בג"ץ 93/06 ד.נ. **כל גדר בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה** (2.8.2011)).

10. אנו דורשים לפיכך לקבל לידינו לאלתר וללא דיחוי את כלל החומר המבוקש בסעיף 5 למכתבנו זה, ובשים לב לדחיפות העניין, לכל היותר תוך 7 ימים ממועד קבלת מכתבנו.

11. למען הסדר הטוב יובהר, כי אין באמור במכתבנו זה כדי לגרוע או למצות את טענות או זכויות מרשנו.

בכבוד רב,

גיא דרוה, עו"ד

כרמל בן צור, עו"ד
ב"כ ועד העובדים

בעז בן צור, עו"ד

נספח 10

העתק טיוטת הצעת המחליטים
לסגירת התחנה מיום 11.12.2024

עמ' 143

סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל"הצעה להחלטה

מחליטים,

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

דברי הסבר

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

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

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

[הקלד כאן]

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

רקע:

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

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

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

יובהר, למען הסר ספק, כי הקמתה של גלי צה"ל לא לוותה בהחלטה כלשהי של הרשות המחוקקת. התחנה לא כוננה בחקיקה, אלא בהחלטה מינהלית בלבד, ולמעשה גם כיום, לאחר 75 שנות פעילות, התחנה אינה פועלת מכח הסמכה מפורשת בחוק (למעט הסדרים נקודתיים שעוגנו בחקיקה, כפי שיפורט להלן).

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

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

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

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

רקע נורמטיבי:

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

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

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

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

בחינת פעילותה של התחנה לאורך השנים:

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

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

יצוין, כי במשך שנים רבות עמדת צה"ל הייתה כי נדרש להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה

על ידי העברתה למסגרת ארגונית אחרת. זאת, בשים לב לכך שפעילותה מסבה לצה"ל קושי מהותי בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי. בנוסף, התחנה משמשת במקביל כיחידה צבאית וכגוף תקשורת, ונוצר קושי של ממש בפיקוד עליה תוך כדי הימנעות מהתערבות בתכני שידוריה.

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

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

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

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

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

עוד יצוין, להשלמת התמונה, כי במהלך עבודת הוועדה התקבלה עמדת תאגיד השידור הציבורי "כאן" (להלן: "התאגיד") לפיה לא נדרשת תחנת אקטואליה נוספת על רשת ב'.

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

נסקרו היבטים הנוגעים לתחנת הבת גלגל"צ.

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

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

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

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

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

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

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

השיקולים העיקריים בבסיס הצעת ההחלטה:

א. תחנת רדיו צבאית - אנומליה

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

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

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

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

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

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

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

כאמור, עמדת צה"ל הרשמית, כפי שהובעה לאורך שנים רבות, היתה כי יש להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה ולהעברתה למסגרת ארגונית אחרת. זאת בשים לב לכך שפעילות התחנה מסבה לצה"ל קושי מהותי בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי. עמדה זו הוצגה על ידי הרמטכ"ל איזנקוט, הרמטכ"ל כוכבי והרמטכ"ל הלוי.

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

ג. חיילים העוסקים באופן ישיר בתכני אקטואליה ובנושאים שבמחלוקת

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

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

ד. השפעת הפעלת גלי צה"ל על שוק התקשורת

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

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

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

בחינת החלופות השונות לפעילותה של התחנה:

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

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

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

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

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

צמצום או הפסקת העיסוק בתכני אקטואליה: החלופה נדונה בהרחבה במסגרת מסקנות הביניים שהגישה ועדת אשל ובמסגרת דו"ח זליקוביץ. במסגרת דו"ח אשל צוין כי משמעות חלופה זו היא סגירת מחלקת החדשות והאקטואליה, וביצוע התאמות נדרשות לחיזוק יתר

המחלקות. הסוגיה העקרונית הנוגעת לחלופה זו, כפי שפורטה בדו"ח אשל, היא כי סגירת מחלקת החדשות עלולה להוביל לטענות של התערבות דרג ממונה בתכני התחנה.

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

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

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

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

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

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

נוכח האמור, ולאחר שנבחנו על ידו כלל החלופות, שר הביטחון הגיע למסקנה כי יש לסגור את התחנה. נסקור פעם נוספת את עיקרי הטיעונים: הטעמים המקוריים להקמתה כתחנה צבאית אינם נדרשים עוד כלל או שקיימות דרכים יעילות יותר לממשם; יש בשידוריה היבטים

משמעותיים הפוגעים בעקרונות שחלים על כל המשרתים בצבא, הנובעים, בין היתר מכך שחלק מחילי התחנה עוסקים בסוגיות הנוגעות לתחומים פוליטיים; התחנה, המזוהה באופן מלא עם צה"ל, עוסקת באופן משמעותי בתכנים חדשותיים ופוליטיים.

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

יובהר, כי הקשיים הכרוכים בסגירת התחנה לא נעלמו מעיני שר הביטחון בבואו לקבל את ההחלטה על סגירתה. אין חולק בדבר מעמדה ההיסטורי והציבורי של התחנה, מקומה הייחודי בתרבות ובחברה הישראלית ועל התחושה של חלקים בלתי מבוטלים מהציבור הרואים בתחנה נכס לאומי. עם זאת, לאחר בחינה מדוקדקת ומעמיקה של כלל השיקולים, ההכרה כי קיים קושי עקרוני ואינהרנטי, הגלום בהפעלת תחנה אזרחית-קשורתית בידי הצבא, גוברת על השיקולים שבשימור המצב הקיים. החלטה זו נועדה לתקן מצב חריג ומתמשך ולהבטיח את שמירת עקרון הניטרליות של הצבא.

הקמת צוות יישום:

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

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

תחנת גלגל:

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

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

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

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

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

נתונים תקציביים וההשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2 מיום 7.9.1950.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

סיווגים

11 אחר

תחום פעולה

01 חוץ וביטחון

מוגש על ידי: שר הביטחון

נספח 11

**העתק עמדת היועמ"שית מיום
22.12.2025 על פיה קיימת מניעות
משפטית לסגירת התחנה**

עמ' 155



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

לכבוד

היועצת המשפטית לממשלה

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

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

א. פתח דבר

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

רקע

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס, פ"ד נב" 1, 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 הרדיופוניות בישראל" (ההדגשה הוספה).

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

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

(ההדגשה הוספה)

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

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

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

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

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

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

29. על פני הדברים, מבחינת המצב המשפטי הפורמלי, לא חל שינוי ביחס למעמד השידור הציבורי. חוק השידור הציבורי לא תוקן מאז שנת 2022, והוא עדיין משמש כמסגרת המאפשרת את פעילותו ושידוריו של תאגיד השידור הישראלי, ובכלל כך 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, שמניו הוא ראשית הצירים להנעת הליכי האיתור והמינוי כולם.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

38. **המסקנה העולה מן האמור היא כי בשנים האחרונות, מופעלת על התאגיד תנועת מלקחיים בשני צירים – ציר החקיקה והציר המינהלי – אשר מצרים את צעדיו, 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 סגירתו של 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 השניה, 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 היועצות זה לא התקיים – שכן מעבר לשמיעת הצבא במסגרת עבודת הוועדה, לאחר גיבוש המלצותיה ובטרם הבאתן לפני שר הביטחון, לא העבירה הוועדה את המלצותיה לעיון הצבא כדי לאפשר לו להתייחס אליהן ולהציג את עמדתו ביחס אליהן, כפי שמתחייב בהליך מינהלי תקין. לכן, גם בהיבט זה נפל פגם מהותי בתשתית העובדתית שהעמידה הוועדה המייעצת.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

דוברת: מאוד-מאוד חד צדדית. מאוד.

[...]

דוברת: יש לי דוגמאות נקודתיות, אבל זה לא-

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

[...]

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

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

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

מפקד גלי"צ: מי?

דוברת: התכנית של ספי.

מפקד גלי"צ: התכנית של ספי וזה?

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

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

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

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

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

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

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

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

הוועדה לא ניגשה למלאכה בנפש חפצה

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

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

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

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

³⁷ שם, בעמ' 72-73.

³⁸ שם, בעמ' 33.

³⁹ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 1.9.2025, עמ' 37.

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

נספח 12

**העתק מכתב מיצוי ההליכים שנשלח
על ידי העותרת ביום 22.12.2025**

עמ' 190

BOAZ BEN ZUR
URI CORB
HAGAI HALEVY
TOMER SHIKARCHY
DIKLA SIRKIS
ASSAF BENMELECH
ELAD PELEG
AVRAHAM AVRAHAMOF
SIVAN RUSSO
NAAMA HORN
ORI SHNELER
CARMEL BEN ZUR

GUY RAVEH
OSNAT GOLDSCHMIDT-SHRIR
ORIYA PERETZ
HADAR GOLDSTEIN
SAPIR GAMPOL AMSALEM
NOY KATZ
ADI GRUPI
ORIT LAVI NESIEL
DAN CORB
CHAI ROSENAL
LITOM PERETZ
LIRI KEREN
SHIRA SHALIT

גיא רזה
אסנת גולדשמידט-שריר
אוריה פרץ
הדר גולדשטיין
ספיר גמפל אמסלם
נוי כץ
עדי גרופי
אורית לביא נשיאל
דן קורב
חי רוזנטל
ליתום פרץ
לירי קרן
שיירה שלים

בעד בן צור
אורי קורב
חגי הלוי
תומר שקרצי
דקלה סירקיס
אסף בנמלך
אלעד פלג
אברהם אברהמוביץ
סיון רוטו
נעמה הורן
אורי שנלר
כרמל בן צור

22 בדצמבר, 2025

לכבוד

גב' גלי בהרב-מיארה, עו"ד
היועצת המשפטית לממשלה

מר יוסי פוקס, עו"ד
מזכיר הממשלה

מר ישראל כ"ץ
שר הביטחון

הנדון : התראה בטרם הגשת עתירה לבג"ץ – החלטת הממשלה מיום 22.12.2025 אודות

סגירת גלי צה"ל

"רגע גדול היה אתמול לצבא הגנה לישראל בהיפתח תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל'. אלפי חיילים בכל הארץ נצמדו למקלטיהם כשתקיעת חצוצרה מסורתית בישרה את הפתיחה הרשמית. באולפן השידור עצמו הייתה אווירת חג, ובמעמד עצמו נכחו הרמטכ"ל וקצינים גבוהים מן המטכ"ל, שהוזמנו במיוחד לטקס הפתיחה" (שי הון, "נחנכה תחנת השידור גלי צה"ל", **דבר** 8.9.2025).

בשם מרשנו, ועד עובדי גלי צה"ל, אנו מתכבדים לפנות אליכם בעניין שבכותרת:

1. ביום 22.12.2025 התקבלה החלטת הממשלה לסגירת תחנת גלי צה"ל. זו עתידה להתבצע ביום 1.3.2025. כפי שיפורט להלן, מדובר בהחלטה שהתקבלה ללא סמכות, אגב פגמים חמורים בהליך שקדם לקבלתה. שיקול הדעת שהופעל היה נגוע בשיקולים זרים ופוליטיים, והוא מבטא חוסר מידתיות והעדר סבירות קיצונית. שורה ארוכה של פגמים מחייבת את ביטול ההחלטה. נביא להלן את עיקרי הדברים בתמצית.

א. רקע עובדתי

1א. על תחנת גלי צה"ל

2. גלי צה"ל היא תחנת רדיו צבאית המשדרת מאז 1950 בפריסה ארצית (להלן גם: "גל"צ" או "גלי צה"ל" או "התחנה"). התחנה הוקדמה מכוח החלטת ממשלה שהתקבלה ביום 7.9.1950. ההשראה להפעלת תחנה כזאת הגיעה מצבאות אחרים אשר עשו במלחמת העולם השנייה שימוש נרחב בתחנות שידור לחיילים, ובמקרים מסוימים גם לאזרחים. במלחמת העולם הופעלו מאות תחנות כאלה, בעיקר בידי הצבא האמריקני והצבא הבריטי, כדי לספק מידע, בידור ו"תחושת בית" למיליוני החיילים ששוגרו לזירות השונות באסיה, באירופה ובאפריקה. מתנדבי היישוב לצבא הבריטי נחשפו לשידורים אלה במהלך שירותם. גם בארץ ישראל הפעיל הצבא הבריטי תחנות שידור בירושלים, בחיפה, בסרפנד (צריפין), בקסטינה ובעזה.

3. שורש נוסף של השידור הצבאי בישראל היו תחנות השידור המחתרניות שפעלו בתקופת המנדט, בעיקר אלה של מוסדות היישוב וה"הגנה", על רקע המאבק בספר הלבן שפרסמה ממשלת בריטניה. בשנת 1939 הוחלט

על הקמת תחנת שידור של "הגנה", וזו החלה בשידוריה המחתרתיים מתל אביב במרץ 1940. במקביל הופעלו בתקופות שונות במהלך המאבק מול הבריטים גם תחנות שידור מחתרטיות של אצ"ל ושל הלח"י (לסקירה המקיפה ראו רפי מן "מסמך: הדיון בממשלה על הקמת גלי צה"ל ב-1950" קשר 50, 157-158 (2017) (להלן: "מן")).

4. כיום, ברבות השנים, הפכה גלי צה"ל ל"שחקן מרכזי בזירת התקשורת הישראלית" (מן, בעמ' 157). לתחנה מאפיינים ייחודיים: בצד אופייה כתחנה המשדרת תכניות צבאיות, היא משדרת, לפחות בחלקה, שידורים בעלי אופי כללי, המשתלבים בתחום התקשורת במובנו הרחב (בג"ץ 8707/08 **אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל**, פסקה 15 (30.6.2010) (להלן: "**פרשת אלהרר**")).

5. לא ניתן להפריז במיקומן המרכזי ובחשיבותן של גלי צה"ל וגלגלצ בחברה הישראלית. מדובר בתחנות ייחודיות בנוף התקשורת הישראלי, הן מבחינת המורשת שלהן, והן במרכזיותן באתוס הצבאי הישראלי. שתי התחנות שלובות בסיפור חייה של החברה הישראלית והצבא. גם כיום, התחנות מקדישות ימי שידור מיוחדים לפצועי צה"ל ומשפחותיהם, מייצרות פרויקטי הנצחה לנופלים, הן היוו בית למשפחות החטופים ולחטופים עצמם (שרבים מהם העידו כי האזינו להן בשבי); ועוד. כפי שצוטט גם בפרשת **אלהרר** הביא בג"ץ (מתוך דברי מבקר המדינה בדוח מבקר המדינה מס' 55א' לשנת 2004), גלי צה"ל היא גורם תקשורת מרכזי בישראל, ושיעורי ההאזנה לה הם משמעותיים:

"תחנת גלי צה"ל מהווה אחד מגורמי התקשורת המרכזיים בישראל, וזוכה לשיעורי האזנה משמעותיים של הציבור. מאפייניה הטיפקודיים של התחנה, הפועלת כיחידה צבאית בצה"ל, הינם ייחודיים במרבית תחומי הפעילות: גלי צה"ל פועלת בשוק תקשורת תחרותי, אולם כפופה לפקודות צה"ל. שידוריה מיועדים הן לחיילי צה"ל והן לכלל הציבור בישראל; עובדיה הם אנשי צבא ואזרחים [...]"

6. לאורך השנים, הוכיחו סקרי דעת קהל והשיח הציבורי כי גלי צה"ל אהודה וחשובה עבור הציבור הישראלי. תוכניות פוליטיקה, אקטואליה ותרבות שלה הפכו ברבות השנים לנכס צאן ברזל, מצעד הלהיטים של גלגלצ הוא המושמע ביותר בישראל וקובע את סדר היום המוזיקלי, ועיתונאיה ומגישיה של התחנה התברגו לצמרת תעשיית התקשורת המקומית (המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת "הצלחה", נייר עמדה לוועדה לבדיקת מעמד תחנת גלי צה"ל 2 (3.9.2025)). והגם שהדברים ידועים לכל, נצטט להלן נתונים שהוצגו בדו"ח מכון ון ליר שכותרתו "על סף תהום: כך מושפע חופש העיתונות מנסיגת הדמוקרטיה בישראל"¹, בו צוין כי "בתחום הרדיו הערוץ הדומיננטי ביותר הוא גלגלצ (30%), ועם מותג האם גלי צה"ל מחזיק ב-45% משוק הרדיו, ולפיכך **הוא השחקן החזק ביותר**" (עמ' 39).

7. מעמדה התרבותי הייחודי של גלי צה"ל נגזר במידה רבה ממעמדו המרכזי של צה"ל בחברה הישראלית. כידוע היטב, לאורך שנות קיומו, הוטלו על צה"ל משימות רבות שאינן צבאיות גרידא ובכלל זה משימות חינוכיות ותקשורתיות, במסגרת הרצון לעצב זהות ישראלית-יהודית משותפת. שירות החובה של רבים ורבות מאזרחי ישראל בצה"ל, ושירות המילואים של חלקים מהחברה הישראלית על רקע האיומים הביטחוניים המתמשכים, משמרים זיקה יום-יומית קרובה בין צה"ל לבין החברה הישראלית. עדויות נוספות למרכזיות הצבא הם משקלו הגבוה באופן יחסי למרבית מדינות העולם של תקציב הביטחון מתקציב המדינה כולה ומקומו המרכזי של הצבא בהכשרת כוח אדם מיומן לתעשיות אזרחיות רבות, כולל תעשיית ההיי-טק (פרופ' עמית שכטר **עמדת האגודה הישראלית לתקשורת בעניין עתיד גלי צה"ל** 2 (11.10.2025)).

8. כפי שצינו מכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה (בנייר עמדה שהוגש לוועדה המייעצת ביום 3.9.2025), "גלי צה"ל איננה המוסד היחיד במדינת ישראל שניתן לכנותו 'אנומליה דמוקרטית'. כאלה הם, למשל, מערך

¹ זמין ב- https://www.vanleer.org.il/wp-content/uploads/2025/12/TEHOM_11-12-25_WEB.pdf

חקיקת החירום של מדינת ישראל; המשטר המשפטי בשטחים ועוד. פעמים, נסיבות היסטוריות יוצרות מערכים כאלה, ואין זה אומר שיש לשנותם בכל מחיר".

9. מבלי ספק, מדובר בתחנת שידור בעלת ייחוד, הבנויה לפחות בחלקה לקהל יעד מיוחד, שהוא חיילי צבא ההגנה לישראל (פרשת **אלהרר**, פס' 19). כגוף שידור ציבורי (להבדיל מגוף מסחרי), לגלי צה"ל חובה מיוחדת ביחס ל"דוקטרינת ההגינות", קרי העיקרון לפיו יש להביא לחשיפה מלאה ופתוחה של מגוון הדעות וההשקפות בגדרו של חופש הביטוי הדמוקרטי, תוך קיום ערך השוויון בשידורים (פרשת **אלהרר**, פס' 16-17). בעניין **אלהרר** נקבע במפורש, כי "לא הונח כל יסוד עובדתי לטענה כי גלי צה"ל אינה מקיימת את עקרון ההגינות" (שם, בפס' 23).

10. ואמנם, כך מוגדר היום חזון גלי צה"ל:²

"גלי צה"ל – רדיו ישראלי מוביל, משפיע, ערכי וחדשני הפונה לכולם.

גלי צה"ל תשקף בשידוריה כתחנה ציבורית את הנעשה במדינת ישראל על רבדיה השונים, תייחד מקום לאהבת הארץ ולמורשתה, לערכי השירות בצה"ל, לתרבות, לחינוך ולבטיחות בדרכים.

גלי צה"ל תפעל לחזק את הקשר בין צבא לחברה ולגשר על פני שסעים בחברה הישראלית. היא תטפח עבודה עיתונאית מקצועית ואיתית, יצירתית ומשמעותית של אנשיה, הפועלים כאיש אחד, ותשלב חיילים בעמדות מפתח".

11. חזון זה מתיישב עם פי הוראות הפיקוד העליון (הוראות הפיקוד העליון, 8 במאי 2011, 2.0617 "גלי צה"ל" (גל"ץ)), שלפיהן "גלי צה"ל נועדה להוות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, תוך מתן ביטוי ייחודי להיבטים צבאיים, ושימת דגש על קהל החיילים. 'גלי צה"ל' מפעילה את שידורי 'גלגלצ', בשיתוף עם משרד התחבורה, אשר נועדו לסייע במאבק בתאונות הדרכים, באמצעות שילוב מסרים של זהירות בדרכים בתכנים מוזיקליים המיועדים לקהל הנהגים, תוך שימת דגש על קהל הנהגים הצעירים. 'גלי צה"ל' אינה משמשת כדוברת של צה"ל, אלא חטיבת דובר צה"ל".

12. ההוראות מוסיפות וקובעות כי בשידוריה תפעל התחנה למען שיקוף ההווה הישראלית על כל היבטיה והבאתה בשידור לכלל חיילי צה"ל ולכל שכבות הציבור בחברה הישראלית. כמו כן תפעל התחנה בשידוריה, לתת ביטוי להיבטים אלו: (א) ביטחון ישראל והשירות בצה"ל; (ב) תכנים המיועדים לאוכלוסיית המשרתים בצה"ל; (ג) חדשות ואקטואליה; (ד) תרבות, אומנות ובידור, תוך הדגשת יצירה עברית וישראלית מקורית; (ה) העלאת המודעות לנושאי הזהירות בדרכים; (ו) ציונות ויהדות; (ז) הקניית השכלה בכלל, ובנושאי צבא, ביטחון, מורשת קרב, ערכי צה"ל, תולדות עם ישראל, חינוך וחברה, בפרט.

2א. מבנה התחנה

13. במישור הכפיפות קובעות הוראות הפיקוד העליון כי "גלי צה"ל" היא יחידה צבאית, ובראשה עומד מפקד התחנה. מפקד התחנה כפוף לקצין החינוך והנוער הראשי, אולם בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים. מפקד התחנה או מי שהוא הסמיך לכך ישמש כעורך הראשי של התחנה. המשמעות היא שהכפיפות הפורמלית לצבא לא תורגמה לאורך עשרות שנים לכפיפות בתכנים המשודרים. בכל הנוגע למבנה התחנה, הרי שהיא מורכבת מ-5 מחלקות תוכן עיקריות: (1) מחלקת האקטואליה, האחראית על מהדורות החדשות ושידורי האקטואליה; (2) מחלקת התוכניות, האחראית על כל תוכניות התרבות, היסטוריה ומורשת, תעודה ואומר, וכל תוכן שאינו אקטואלי בגלי צה"ל; (3) מחלקת שידורי הצבא, מחלקה חדשה האחראית על כל התוכן הצבאי המשודר בגלי צה"ל וגלגלצ; (4) מחלקת הדיגיטל של גלי צה"ל,

² זמין ב-

<https://glz.co.il/%D7%92%D7%9C%D7%A6/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA>

האחראית לכל התכנים ברשתות החברתיות, הסכמים, ולכל המוצרים הדיגיטליים של גלי צה"ל וגלגלצ; (5) וגלגלצ – תחנה בעלת תדר נפרד, אך שייכות מלאה לגלי צה"ל, לה קיימת הנהלה נפרדת מבחינה תוכנית. מבחינה ארגונית, גלגלצ היא מחלקה בגלי צה"ל ואינה יישות משפטית נפרדת.

14. בגלי צה"ל (לרבות גלגלצ) מועסקים היום 85 אזרחים עובדי צה"ל, יחד עם 48 אנשי תוכן הנמצאים במעמד יועצים (רובם בתפקידי הגשה), ושישה מגישים נוספים במעמד "ספק חיצוני". בצד זאת משרתים בתחנה 224 חיילי חובה, 109 גברים ו-115 נשים, לרבות 38 מתנדבים ו-20 חיילים המשתייכים לתכניות מיוחדות שמפעיל הצבא (תתקדמו" – תכנית לחיילים על הרצף האוטיסטי בתפקוד גבוה; ו"מנעד הכשירות" – חיילים עם רקע נפשי המתגייסים במסלול גיוס מותאם).

א3. ניסיונות עבר להביא לסגירת גלי צה"ל

15. חרף מקומה המרכזי של גלי צה"ל בזירת התקשורת הישראלית, בעבר הועלו קריאות שונות ואף נעשו כמה ניסיונות לסגור את התחנה או להעבירה לרשויות תקשורת אחרות – לעתים על ידי גורמים במערכת הביטחון, בעיקר משיקולים תקציביים, ולעתים מצד גורמים חיצוניים כמו תחנות הרדיו האזוריות, בטענה שיש בקיומה לפגוע באינטרסים הכלכליים שלהן (אוריאנה אלמסי "תחנת גלי צה"ל – היבטים שונים של פעילותה (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) (13.2.2011)).

16. כעולה גם מדו"ח הוועדה המייעצת (שלעיקרו נדרש להלן), הניסיונות האמורים נדחו משיקולים שונים. ועדות עבר (ובהן ועדת צוקרמן) קבעו כי התועלת בשידורי התחנה עולה על העלות והנוזק (ככל שישנו) בשידוריה, ומסרו לאורך הדרך המלצות שונות. ועדת יתום, למשל, המליצה להשאיר את הפיקוח על גלי צה"ל בידי ועדה ייעודית ברשות השידור, ולהופכה למשמעותית יותר; ועדת אדם המליצה לשמר את פעילות התחנה, וכן הלאה (ראו הסקירה בדו"ח הוועדה מעמ' 12 ואילך).

17. הוועדה האחרונה שישבה על המדוכה, קודם לוועדה המייעצת שעל עניינה נעמוד בהמשך, התמנתה לפני זמן לא רב. ביום 4.4.2023 מינה שר הביטחון דאז, יואב גלנט, ועדה בראשות המהל הכללי של משרד הביטחון דאז, והרמטכ"ל דהיום, רא"ל אייל זמיר. כחברי ועדה מונו, מלבד רא"ל זמיר, עו"ד הילה ארליך, המשנה ליועץ המשפטי של משרד הביטחון; תא"ל אופיר ליוויס, קצין חינוך ראשי; מר שמעון אלקבץ, מפקד גליץ לשעבר; גב' נורית דאבוש, מרצה בתחום התקשורת ולשעבר יו"ר הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו; מר אבי נשר, מהדמויות המובילות בתחום הקולנוע בישראל; וגב' שרון עמית. הוועדה פעלה במשך שלושה חודשים, ובמהלך פעילותה שמעה עם מספר רב של גורמים רלוונטיים וביניהם מפקדי גליץ בעבר, מנכ"ל תאגיד השידור, נשיא מועצת העיתונות הארצית, רמטכ"לים לשעבר, עיתונאים, אנשי אקדמיה, ועוד. מסקנות ועדה זו הוגשו בחודש יולי 2023. הוועדה החליטה להמליץ על המשך פעילותה של גלי צה"ל, וזאת תחת הנחיות מפורטות שפורטו במסגרת הדו"ח.

18. זהו המקום להעיר את המובן מאליו: מדובר בוועדה שמינה שר ביטחון קודם, תחת אותה ממשלה (ממשלת ישראל ה-37). ועדת זמיר הגיעה למסקנה ולהמלצה חד משמעית, ולפיה "יש להימנע מסגירתה [של גלי צה"ל – הח"מ] ולהמליץ על המשך פעילותה במקומה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית". כל זאת, בשים לב לחשיבותה הניכרת לתרבות ולחברה הישראלית, לרוח צה"ל, לחופש הביטוי ולאתוס הלאומי הנוצר סביבה, ומשהתחנה והפכה ברבות השנים לנכס צאן ברזל בעל מקום של כבוד.

19. כך, לאחר סקירת המורכבות שבהפעלת התחנה, קבעה ועדת זמיר (בעמ' 13 לדו"ח):

"[...] חברי הוועדה הגיעו לכלל מסקנה כי בסגירת התחנה יש משום סיכון באובדן נכס צאן ברזל תרבותי, מהווה גם כר פורה ליצירת תכני תרבות, תחקירים, היסטוריה, מורשת קרב, נושאי צבא והווי צבאי וביטחוני, אשר טיפוחם והקפדה על המשך יצירתם בתחנה מהווה מרכיב משמעותי בשימור האתוס והלכידות החברתית והלאומית, בעידוד החשיבות במגוון דעות בקרב הציבור הישראלי, ובשימור הקשר העבות בין הצבא לחברה. ישנה משמעות רבה ליצירתם של

תכנים אלו בתחנת שידור אשר מקומה במערכת הצבאית, וקיים ספק רב אם תכנים מסוג זה ייוצרו בפלטפורמות שידור אחרות. לפיכך, ממליצים חברי הוועדה על המשך פעילותה של התחנה והימנעות מסגירתה ואובדן ערכה המשמעותי".

20. עמדת ועדת זמיר היתה אפוא כי נוכח חשיבותה החברתית והציבורית, יש לשמר את התחנה.

21. בצד זאת המליצה ועדת זמיר על עריכת שינויים בפעילות התחנה. הומלץ לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט. הוועדה הוסיפה והמליצה כי תכניות אקטואליה יכללו ברצועות השידור בתחנה, אך לא יהוו את חלק הארי בשידוריה, וכי "על התחנה לשקף את מגוון הקולות הקיימים בכלל הציבור הישראלי, תוך הקפדה על גבולות גזרה ממלכתיים ומדויקים. גם במקרים בהם נדרש ללבן מחלוקות או לשדר עימות בין עמדות ניציות, יש לעשות זאת בשיח מתורבת ומכבד, תוך איזון התוכן המושמע ושיקוף מנעד דעות". עוד הומלצו צעדים ובהם עיגון בחקיקה או בהוראות הצבא של אופן מינוי מפקד התחנה, על ידי ועדה מקצועית בלתי תלויה; קביעת קוד אתי עדכני וכיוצא באלה.

22. כפי שיפורט בהמשך, סקירה שהובאה בפני הוועדה המייעצת מאת מפקד גלי צה"ל לימדה כי מאז כניסתו לתפקיד של המפקד הנוכחי, טל לב רם, החלו מיושמות ומוטמעות מסקנות ועדת זמיר בכלל המישורים שעליהם הצביע הדו"ח.

4א. דוח הוועדה המייעצת

23. הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (לעיל ולהלן גם: "הוועדה" או "הוועדה המייעצת") הוקמה מכוח כתב מינוי שעליו חתם שר הביטחון ישראל כ"ץ ביום 11.8.2025. במסגרת כתב המינוי נכתב כי יש לכלול במסגרת המלצות הוועדה: (1) מודלים שונים להפעלת התחנה "לרבות הוצאתה מחוץ למערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה ע"י גוף חיצוני"; (2) בחינת האפשרות "להותרת התחנה כיחידה צה"לית תוך מתן המלצות על אופן הפעלתה המיטבי ככזו, בפרט כיום לאור לקחי המלחמה הממושכת אותה נושאים על גבם בגבורה חיילי הסדיר, הקבע והמילואים"; (3) להציע "תוכנית עבודה" לטובת "פעילות התחנה בהתאמה למתכונת הפעלתה המומלצת"; (4) לבחון "כישורים מקצועיים ואישיים הנדרשים למפקד התחנה". עוד נקבע בכתב המינוי כי הוועדה "תיוועץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובכלל זאת אגף כח אדם בצה"ל, קצין חינוך ראשי בצה"ל וגורמי צה"ל שונים".

24. נעמוד כעת על עיקרי דו"ח הוועדה. נאמר מיד: קיים פער בלתי ניתן לגישור ממש בין לשונו המשתלחת והנחרצות המאפיינת את דו"ח הוועדה – לבין טיב העבודה שביצעה הוועדה והתשתית העובדתית החסרה ששימשה אותה.

25. הדו"ח שפורסם ביום 28.10.2025 נפתח ב"תמצית מנהלים" אשר נחתמת במילים: "עיסוק באקטואליה תחת הכתר של צבא ההגנה לישראל, כמוהו כצלם בהיכל" (עמ' 3). לא פחות. חמושה בתובנה זו, ניכר כי הוועדה עשתה כל שלא ידה כדי להוציא תחת ידה מסמך שיוכל לתמוך בסגירת גלי צה"ל.

26. דו"ח הוועדה כולל "מבוא לענף הרדיו בישראל", "רקע היסטורי" על הקמת גלי צה"ל, פרק שכותרתו "שוק הרדיו, ומשמעותיו בהקשר לגלי צה"ל וגלגלצ", "תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה" (פרק שבו כלולים, באופן נרחב, ציטוטים או פרפארזות של דברי גורמים אנונימיים דוגמת "איש אקדמיה", "גורם מענף הרדיו", דברי "מספר מרואיינים" וכן הלאה), "פרק שכותרתו "הערות הציבור" והתייחסות לממצאי סקר שערכה הוועדה (נדרש לנושאים אלה בהמשך). לבסוף, הדו"ח עוסק ב"ניתוח החלופות העומדות בפני הוועדה" ופרק המלצות.

27. הוועדה טוענת כי בחנה שלוש חלופות: העברת התחנה לגוף ממשלתי אחר; הפרטת התחנה; וסגירתה. בצד זאת נבחנו לשיטת הוועדה "הצעות לצמצום האנומליה כאשר התחנה ממשיכה לפעול כיחידה צבאית":

הקמת מועצה מייעצת למפקד התחנה; הגבלת שידורי האקטואליה; ו"הבית של החיילים" – סגירת האקטואליה והרחבת נתח שידור צבא וביטחון בתחנה (עמ' 4).

28. הוועדה המליצה לשר על שתי חלופות. החלופה הראשונה היא הפעלת התחנה כיחידה צבאית ממלכתית ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות. לדברי הוועדה, להצעה זו קשיים הן מבחינה משפטית והן מבחינת ההתנהלות השוטפת. "מבחינה משפטית, יש שיראו בהצעה זו התערבות אסורה בתכני התחנה על ידי הדרג הנבחר. לעמדת הוועדה, אין מדובר בסוגיה של התערבות בתכנים אלא בהחלטה אסטרטגית ושינוי ארגוני הנדרש לשם החזרת התחנה ליעודה המקורי". הוועדה הוסיפה כי "ברמת ההתנהלות השוטפת, ניכר מתוך פעילות התחנה לאורך השנים ששידורי האקטואליה מוצאים את דרכם לליבת השידור של התחנה. כך קרה מאז הכנסת שידורי האקטואליה לתחנה, שכן לדעת מפקדי התחנה לדורותיהם, שידורי האקטואליה הם האבן השואבת למאזינים. יצוין שתוכן אקטואלי ופוליטי משודר כבר היום בתכניות שאינן מוגדרות כאקטואליה, לרבות תכניות צבא וביטחון וקיים חשש כי הזליגה תתגבר. למרות החששות, היתרון בחלופה זו הוא שימור התחנה" (עמ' 5).

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

30. "מול ערכה המשמעותי של התחנה, עומדת הפגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם. לא נעלמו מעיני הוועדה הקשיים החברתיים והאנושיים שצעד כזה עשוי להקים. אך יתרונה העיקרי של חלופה זו בכך שהיא מעניקה ודאות ליישומה. בכפוף לאמור, הוועדה ממליצה כי תחנת גלגלצ תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית בשידורי הרדיו וברשתות החברתיות" (עמ' 5-6).

31. צבר שלם ויוצא דופן של עובדות מלמד כי מדובר בוועדה שהוקמה לאחר שהמטרה כבר שורטטה, וכל שנותר הוא לירות את החץ. מדובר בוועדה אשר לא כללה הרכב פרסונלי רלוונטי לסוגיות שבהן עסקין; התרשלה באיסוף תשתית עובדתית; פעלה במסגרת זמנים בלתי אפשרית, באופן שגרם נזק ליכולת להעמיד מולה מידע רלוונטי; התעלמה ממידע מהותי שהוגש לה; שקלה שיקולים זרים ובלתי עניינים; ופעלה בצורה פרועה ובחיפזון. נציין את עיקרי הדברים עתה, וניישם במסגרת הפרק בהמשך מכתבנו לעניין פגמים בהליך.

5א. כשלים בעבודת הוועדה המייעצת

32. הרכב הוועדה: לראשות הוועדה נבחר האלוף בדימוי יפתח רון טל. האחרון התפטר מראש הוועדה וזאת נוכח טענות הנוגעות לניגוד עניינים. זאת, לאחר שכבר התקיימו מספר דיונים שבהם נכח. ודוק; גם לאחר החלפתו, הרי שהרכב הוועדה הנבחר כלל רוב מובהק של אנשים מזוהים פוליטית, אשר הביעו כבר את עמדתם נגד התחנה, כפי שיפורט בהמשך. לעומת זאת, לוועדה לא מונו בכלל מומחים בתחומים שבליבת ההחלטה שהוועדה אמורה להתקבל – אנשי תקשורת, משפטנים, אנשי צבא, וכיו"ב.

33. הוועדה פעלה בחיפזון: הוועדה הוקמה זמן קצר מאד לאחר שאותה ממשלה הקימה ועדה לטובת בחינת אותה הסוגיה בדיוק – ועדת זמיר. בראי זה, הרי שהוועדה מוכרחת הייתה לבחון, בכובד ראש, את שנעשה בגלי צה"ל בעקבות מסקנות ועדת זמיר. יתרה מכך: לוח הזמנים שבמסגרתו פעלה הוועדה היה חריג (לרעה). כאמור, הוועדה מונתה ביום 11.8.2025, בתוך חופשת הקיץ. לכתחילה דרש שר הביטחון כי מסקנותיה

תוגשנה עד ליום 30.9.2025. בהמשך הוארכה פעילות הוועדה עד ליום 28.10.2025 (כידוע, החודשים ספטמבר-אוקטובר כוללים את חופשות חגי תשרי). בהיתן כובד השאלה שעל הפרק, מובן כי קביעת ותיחום לוח זמנים כה צפוף אינו מאפשר הידרשות רצינית לסוגיות שעל הפרק. כך למשל, ניתנה ההזדמנות להגיש עמדות 10 ימים בלבד ממועד פרסום קול קורא (עניין שנעסוק בו בהמשך).

34. היעדר תשתית עובדתית: פועל יוצא של החיפזון בו פעלה הוועדה הוא כמובן שההחלטה שהתקבלה לא הייתה מבוססת כדבעי. כך, מידע משמעותי שהתבקש על ידי הוועדה מהתחנה זכה להתעלמות מוחלטת. להמחשת הדברים נציין, כי ביום 19.8.2025 נעשתה פנייה למפקד התחנה (באמצעות וואטסאפ) לקבלת מסמכים. בהמשך לכך הועברו מסמכים, וכחלק מזה: (1) מסמך המפרט את לוח השידורים בשנים האחרונות וכן את השינויים שנערכו בשנה האחרונה; (2) מסמך כוח אדם; ו- (3) מסמך העוסק בפלטפורמות דיגיטל של התחנה. למסמכים אלה אין זכר יישומי בדו"ח הוועדה, והם אף לא נכללו בנספחי הדו"ח.

ויותר מכך: אין מחלוקת על כך שגלי צה"ל היא יחידה צבאית. במובן זה, לעמדת הצבא צריך שיהיה משקל רב, שלא לומר משקל מכריע, בכל החלטה המתקבלת ביחס לעתידה של התחנה. אין ספק כי הצבא בוחן קשת רחבה של שיקולים ובדרך שגרה הוא אמון על קבלת החלטות ביחס להפעלתו וקיומן של יחידות צבאיות שונות. כחלק מזה, לפחות חלק מהשיקולים שהצבא שוקל הם שיקולים ייחודיים אשר רק הוא מסוגל לתת להם ביטוי. והנה, במקרה זה מתברר כי עמדת הצבא, כפי שהובאה בפני הוועדה על ידי רמ"ט אכ"א, הייתה התנגדות לסגירת התחנה.

יובהר כי רמ"ט אכ"א הופיע בפני הוועדה בתור הנציג המוסמך של צה"ל. עמדתו היא איפוא עמדת הצבא ביחס להמשך פעילותה של גלי צה"ל – יחידה צבאית. ככזו, עמדה זו הייתה צריכה לקבל את המשקל המשמעותי ביותר. ברי כי מדובר בעמדה כבדת משקל בהרבה מעמדות של גורמים אחרים שנשמעו בפני הוועדה, ובהם גורמים אינטרנטיים (למשל משוק הרדיו האיזורי), גורמים פוליטיים (דוגמת תנועת רגבים), או גורמים אנונימיים שצוטטו בדו"ח הוועדה (דוגמת אבו עלי אקספרס).

המעט שניתן והיה צריך לעשות הוא להסביר מדוע הלכה למעשה נדחתה עמדת הצבא. וחרף כל זאת, דו"ח הוועדה לא טורח לעשות כן.

עיון בהצעת המחליטים של הממשלה מעלה כי בעוד שהיא כוללת רקע נרחב ביחס לעמדות שונות שהושמעו לאורך השנים באשר להמשך פעילותה של גלי צה"ל, עמדת הצבא הנוכחית לא הובאה כלל בפני הממשלה. באופן מדהים, כל שנאמר בהצעת המחליטים ביחס לעמדת צה"ל בהווה הוא כי "בתוך כך, נשמעה בפני הוועדה סקירה מעמיקה של רמ"ט אכ"א כנציג צה"ל על פעילות התחנה, ונשמעה בפרוטרוט עמדת מפקד התחנה". "סקירה מעמיקה" – שתוכנה הועלם כליל. דבר זה מהווה פגם חריג וקיצוני בגיבוש התשתית שביסוד ההחלטה המנהלית שהתקבלה.

35. שיקולים זרים: לעומת מה שנכלל בדו"ח, הוועדה כן התייעצה וכן הסתמכה על חומרים שסופקו לה על ידי עמותה פוליטית (עמותת רגבים); וכן על ערוץ טלגרם אנונימי מזוהה פוליטית ובעל עמדה לעומתית לתחנה. הוועדה אף ביססה חלקים מרכזיים ממסקנותיה על אמירות שלא לוו בשום תיעוד, נתונים או אסמכתאות. זאת ועוד; הוועדה הקדישה חלקים נרחבים מהדיון שערכה לשאלת הרדיו האזורי-מסחרי. במסגרת זו התייחסה הוועדה ל"זווית הראייה של המפרסמים ואופן פעולתם אל מול תחנות הרדיו של התאגיד, הרדיו האזורי וגלי צה"ל". למשל, צוטט גורם אנונימי ש"לטענתו, ביחס לחשיפה, מחירי התחנות הציבוריות נמוכים אל מול התחנות הפרטיות, מה שמעניק יתרון לתחנות הציבוריות" (עמ' 24). מובן כי גם אמירות אלו לא נתמכו בעבודה כלכלית מסודרת כלשהי. למרות זאת, ניכר מריאיון שהעניקה יו"ר הוועדה זליקוביץ' ל"מקור ראשון" כי השיקול שעניינו הנעשה בתחנות הרדיו האזוריות היה עבורה שיקול משמעותי. לשאלה "מה את משיבה לטענה שסגירת התחנה עלולה לפגוע בחופש הביטוי?", השיבה – "ופה נכנס הסיפור שבגללו אני

חושבת שחופש הביטוי דווקא יורחב אם האקטואליה בגלי צה"ל תרד. מכיוון שאישרו לגלי צה"ל לשדר פרסומות, גלי צה"ל שאבו כמעט 50 מיליון שקלים מעוגת הפרסום של כלל התחנות. אני חושבת שהחלטה הזו הייתה לא ראויה. אגב, אותו הדבר בהקשר לתאגיד. יש לו תקציב של 800 מיליון שקל. למה צריך לגזול את כבשת הרש? למה צריך לקחת מהתחנות האלה? גלי צה"ל קיבלה תקציב ממשרד הביטחון? למה היא לוקחת מתחנות שמעודדות תחרות? [...] התחנות האלה, עם הרגולציה הגדולה כל כך עליהן, קשה להן לחיות. יש להן צרות של תחזוקה ויש להן עלויות שוטפות גבוהות מאוד, אבל הן יכולות לעשות מה שהן רוצות. רוצות לברבר? רוצות בעד? רוצות נגד? הכול. חופש ביטוי מוחלט ומושלם". למותר לציין כי מדובר בעניין החורג כליל מהשאלות שבהן נדרשה לעסוק הוועדה, וממילא אין זה מתקבל על הדעת כי עניינים אלה יובאו להכרעת שר הביטחון (אשר לא אמור לעסוק בסוגיות מסחריות הקשורות בענף הרדיו בישראל).

36. ולבסוף, מסקנות הוועדה סותרות חזיתית: (1) סקר שהוועדה בעצמה הזמינה, ואף צורף – ניתן להניח שבליט ברירה – כנספח למסקנותיה, סקר אשר מחמיא לגלי צה"ל, ומלמד כי רוב מוצק בציבור רואה בגלי צה"ל כגוף תקשורת אמין, מקצועי, המבטא מגוון דעות וקולות, ומעל לכל – שידורי התחנה מחזקים את רוח צה"ל; (2) כאמור לעיל, את עמדת הצבא עצמו, כפי שהובעה על ידי רמ"ט אכ"א, אשר למיטב הידיעה מתנגדת לסגירת התחנה. וכיצד החליטה הוועדה להתמודד עם עמדת הצבא? באמצעות התעלמות מוחלטת מעמדת הצבא. כל אלה מוכיחים שביסוד ההחלטה פגמים רחבים ומשמעותיים בגיבוש התשתית העובדתית, וזאת לא בכדי – שכן, כאמור, המטרה סומנה מראש.

6א. התפתחויות לאחר פרסום המלצות הוועדה

37. כאמור, לאחר עבודה קצרה ביותר, דו"ח הוועדה פורסם ביום 28.10.2025. זמן קצר לאחר מכן, התפרסם כי שני המשנים ליועצת המשפטית לממשלה פנו ליועמ"שית משרד הביטחון, והבהירו כי "הוועדה סיימה את עבודתה והגישה את המלצותיה לשר הביטחון אתמול. **ככל שבכוונת השר לקדם החלטת ממשלה המבוססת על המלצות הוועדה, נדרש בשלב ראשון, ובטרם קידום הנושא, לקיים דיון ולהתייחס לקשיים המשפטיים המשמעותיים מבחינה חוקית.** זאת, בפרט בראי השאלות כבדות-המשקל המתעוררות בכל הנוגע לחופש הביטוי והעיתונות ונושאים אחרים שמקדמת הממשלה בעת הזו, אשר משפיעים על תחום התקשורת והעיתונות בישראל".³ למותר לציין כי הנחייה זו – לא מולאה.

38. בהמשך לכך, ביום 10.12.2025 נשלח מכתב מטעם מרשנו לוועדה המייעצת וללשכת שר הביטחון, הדורש לקבל את כלל הפרוטוקולים חומרי הגלם והמסמכים שעמדו בפני הוועדה. מכתב זה לא נענה עד היום.

39. למחרת, ביום 11.12.2025, הודיע שר הביטחון כי הוא יביא לישיבת הממשלה את ההחלטה לסגירת תחנת הרדיו גל"צ. בהמשך לכך, ביום 17.12.2025 פורסמה על ידי שר הביטחון טיוטת הצעה החלטה שכותרתה "סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל". מן המסמך שפורסם עולה כי הממשלה מאמצת את קביעת הוועדה (חסרת היסוד) כי שידוריה של התחנה פוגעים בתדמיתו של צה"ל כצבא העם; במורל העם ואף במאמצי הצבא בזמן מלחמה (שם, פרק "השיקולים העיקריים בבסיס הצעת ההחלטה", פסקה ב).

40. ישיבת הממשלה לדיון בהצעת שר הביטחון נקבעה ליום 22.12.2022. בבוקר אותו יום, התפרסמה חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, בחתימתם של עו"ד אביטל סומפולינסקי ועו"ד ד"ר גיל לימון. עמדת היועצת היא כי "הצעת המחליטים במתכונתה הנוכחית אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות, ולא ניתן לקדמה במתכונתה זו". מבלי למצות, נקבע בחוות הדעת כי מניעות זו עולה ממספר טעמים, וביניהם "פגמים מהותיים היורדים לשורשו של עניין" שנפלו בעבודת הוועדה המייעצת (פגמים שעל חלקם עמדנו לעיל בקיצור ונעמוד להלן בהרחבה); וכן מכיוון "שישנו חשש ממשי כי הוועדה לא ניגשה למלאכה בנפש חפצה, אלא פעלה

³ זמין ב- <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001524976>

בהתאם לקריאת הכיוון שניתנה מצדו של שר הביטחון עם הקמת הוועדה המייעצת, ולפיה המצב הקיים אינו יכול להיות על כנו". עוד נקבע בחוות הדעת כי בנסיבות שנוצרו, ובראי מהלכים נוספים שמקדמת הממשלה להצרת התקשורת החופשית, סגירת התחנה מחייבת חקיקה ראשית. והדברים סוכמו בפס' 12 לחוות הדעת:

"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".

41. ביום ה-22.12.2022 אישרה הממשלה (פה אחד) את הצעת המחליטים שהוגשה על ידי שר הביטחון בעניין סגירת התחנה "גלי צה"ל". מכאן, פנייה מקדימה זו.

42. עתה, ולאחר שנדרשנו לתמצית העובדות, נעבור לדון במגוון הפגמים – הרבים ובכל אחד ממישוריו של ההליך המנהלי – שנפלו בהחלטת הממשלה לסגור את התחנה. כפי שנראה להלן, המדובר בצבר בלתי נתפס של פגמים – החל ממישור הסמכות, המשך במישור ההליך, וכלה במישור שיקול הדעת. פגמים אלה, כל אחד בנפרד ובוודאי הצטברותם, מחייבים לבטל את ההחלטה שהתקבלה. ונסביר עתה בהרחבה.

ב. פגמים במישור הסמכות – סגירת גלי צה"ל מחייבת חקיקה ראשית

43. עיקרון חוקיות המנהל מורה שהרשות המבצעת מוסמכת לפעול אך מכוח הסמכה בחוק (ראו: בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80 (1949); דפנה ברק-ארו משפט מינהלי כרך א' 97 (2010) (להלן: "ברק-ארו")). אחת מהדוקטרינות המבוססות על עיקרון חוקיות המנהל הוא כלל ההסדרים הראשוניים, הקובע כי "מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות-המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית, שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המינהל" (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 521 (1998) (להלן: "פרשת רובינשטיין")). הכלל מבוסס על שלוש הצדקות עיקריות, כאשר המרכזית בהן מבוססת על עיקרון הפרדת הרשויות: "ראוי כי בית המחוקקים הוא שיקבע את שיקולי המדיניות אשר ינחו את הרשות השלטונית לצורך הפעלת סמכות מסוימת" (בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי נ' ממשלת ישראל, פס' 17 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (2.7.2014) (להלן: "פרשת ייצוא הגז")).

44. לכלל ההסדרים הראשוניים שתי משמעויות: הראשונה היא הכלל הבסיסי. על פיו, וכמפורט לעיל, ראוי שהסדרים ראשוניים שייקבעו על ידי המחוקק ולא רשויות המנהל. על פי הפסיקה, הסדר ראשוני הוא פעילות המשפיעה על כלל הציבור או על מגזר שלם; הפעילות נועדה לתכלית ששנויה במחלוקת ציבורית ועשויה לעורר תרעומת בקרב אוכלוסיות שונות במדינה; מדובר בפעילות שאינה דחופה; וכיו"ב (ראו לעניין זה: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 38-39 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין (27.2.2006) (להלן: "פרשת ועדת המעקב")); מאידך גיסא, הכלל הפרשני יוצא מנקודת הנחה שמבחינה פרקטית, הרשות המחוקקת אינה יכולה לקבל את כלל ההכרעות העולות לכדי הסדרים ראשוניים בעצמה. לפיכך, הרשות המבצעת יכולה אף היא להסדיר סוגיות שעולות לכדי "הסדרים ראשוניים", בכפוף להסמכתה לעשות כן על ידי הרשות המחוקקת בחקיקה ראשית (ראו: פרשת ועדת המעקב; פרשת ייצוא הגז).

45. ודוק; מידת ההסמכה הנדרשת לטובת הפעלתו של הכלל הפרשני נגזרת, בראש ובראשונה, ממידת חשיבות הציבורית ופגיעתו של ההסדר בזכויות אדם. הפסיקה קבעה בעניין זה, באופן עקבי, כי על מנת שהרשות המבצעת תוכל לבצע בעצמה הסדר ראשוני הפוגע בזכויות אדם או לקבוע בעצמה הסדר בעל השלכות רחב ניכרות, נדרש כי החוק יסמיכה לכך באופן מפורש וברור. ככל שההסדר משמעותי ופוגע בזכויות אדם באופן

עמוק ורחב יותר, ההסמכה צריכה להיות ברורה ומפורשת יותר בהתאם (ראו: פרשת ייצוא הגז; דנג"ץ 9411/99 ארקו נ' ראש עיריית ראשון לציון (19.10.2009); רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל (6.3.2012); בג"ץ 337/81 מיטריני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337 (1983)).

46. חשיבותה של תקשורת עצמאית ונטולת פניות – היודעת לעמוד איתן מול השלטון מודגשת בפסיקה, והכלל הוא שגם במקום בו הביקורת אינה נוחה לשלטון, אפילו אם מתקיימת בה מידה של חוסר צדק, קטנוניות או נזק; כל אלו אינם מהווים הצדקה לפגיעה בחופש הביטוי (בג"ץ 680/88 מאיר שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני, פ"ד מב(4) 30 (1989) (להלן: "פרשת שניצר").

"חופש הביטוי הוא גם חופש הביקורת והחופש להציג בשאלות מטריות לנושאי השלטון. לעתים הביקורת אינה מוצדקת. לעתים היא קטנונית. לעתים היא מזיקה. אין בכל אלה כדי להצדיק את איסור פרסומה. מן הראוי הוא לחזור ולהדגיש את דבריו הנוקבים של השופט לנדוי, בבג"ץ 243/62 [16] הנ"ל, בעמ' 2416: 'שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה מודרכת מלמעלה'. "

47. יישום כללים אלה על ענייננו מחייב את המסקנה כי כל החלטה בעניין גלי צה"ל, קל וחומר ההחלטה שהתקבלה קרי סגירת התחנה – צריכה להתקבל בחקיקה ראשית. ונפרט.

48. ראשית, דומה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי ההחלטה לסגור את גלי צה"ל תוביל לפגיעה בזכויות יסוד. במובן הברור ביותר, הרי שההחלטה תפגע – פגיעה מיידית וקשה – בחופש העיסוק ובזכות לקניין של עובדי גלי צה"ל, קרי מרשנו. מעבר לכך, הרי שסגירת התחנה תצמצם ובכך תפגע בחופש הביטוי – פגיעה משמעותית כשלעצמה, אשר לה השלכה ישירה על כלל אזרחי ישראל, ובפרט מאזיני התחנה הרבים. עמד על כך בית המשפט העליון, בין היתר, במסגרת ע"א 8345/08 בן נתן נ' בכרי, פ"ד סה(1) 567, פס' 28 (2011):

"הטעמים להגנה על חופש הביטוי אינם נגזרים רק מתפיסתו כחלק מכבוד האדם. לחופש הביטוי הצדקה במישור החברתי הכללי. חופש זה נתפס כחינוכי לקיומו ולהתפתחותו של המשטר הדמוקרטי. התפיסה היא כי באמצעות החלפת דעות ומידע באופן חופשי – ובפרט מידע אודות רשויות השלטון ופעולותיו – יוכל הציבור לגבש עמדות בנושאים העומדים על סדר היום ולהפעיל ביקורת ופיקוח אפקטיביים על רשויות השלטון. התפיסה היא כי רק באמצעות שמירה על זכות הציבור לדעת ולהחליף דעות באופן חופשי ישמר שלטון העם".

ולעניין חופש העיתונות וחשיבותו, נפנה גם לדברים החשובים שנקבעו במסגרת דנ"א 2121/12 פלוני נ' דיין, פס' 52-53 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (19.9.2024):

"בנוסף, מקום שמדובר בפרסומים בעלי אופי עיתונאי יש להביא בחשבון גם את כובד משקלו של חופש העיתונות. חשיבותו של אינטרס זה ותפקידה המרכזי של עיתונות חופשית בחיים הדמוקרטיים נדונו לא אחת בפסיקה, לרבות בפסק הדין בערעורים (ראו, פסקאות 80-82 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה א' ריבלין וההפניות שם), ואין צורך לחזור על הדברים. לענייננו, די אם אזכיר כי 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' [...]

53. 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. פרסומים מסוג זה מסתמכים לא פעם על מקורות שאינם פומביים או רשמיים ועשויה להיות בהם תועלת ייחודית לשיח הציבורי. זהו פועלה של העיתונות החוקרת. על תפקידה זה של העיתונות נאמר כי: 'The press discharges vital functions as a bloodhound as well as a watchdog' (חוות דעתו של Lord Nicholls ב-Reynolds v. Times Newspapers Ltd., [1999] UKHL 45, [1999] 4 ALL ER 609 (להלן – הלכת ריינולדס)). דיווח כזה מוביל לא פעם לחשיפת מידע המצריך טיפול משפטי, משמעותי,

אתי או אחר בידי הרשויות המוסמכות לכך. בשונה מכפי שנקבע בעניין עתון הארץ הראשון, לטעמי אין די בהבאת המידע לידי הרשויות, ולרוב ראוי כי המידע יובא גם לידיעת הציבור, על מנת שיוכל לגבש עמדה ביחס אליו ולכלכל את צעדיו בהתאם. הדבר אף מהווה תנאי הכרחי לשם התפתחותו של 'שוק דעות' חופשי, הנחוץ לתפקודה התקין של הדמוקרטיה. בנוסף, לא פעם טמונה חשיבות רבה דווקא בהיבט הציבורי של אירועים מסוימים, וזאת כהשלמה לטיפולן של הרשויות או כתחליף לו. מעבר לכך, שיח ציבורי בעניינים שבסמכותן של הרשויות חשוב גם כדי להבטיח את התנהלותן התקינה ואת שקיפות מהלכיהן.

ובמסגרת בג"ץ 2996/17 ארגוני העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה (23.1.2019) (להלן: "פרשת התאגיד") – הבג"ץ שסיכל ניסיון דומה של הממשלה לסגור את תאגיד השידור הציבורי – נדונה בצורה פרטנית הפגיעה בשידור הציבורי ונפקותה כחלק אינהרנטי מחופש הביטוי. כך, בפס' 35-36 לפסק הדין החשוב לענייננו:

35. על חשיבותה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומני כי אין צורך להכביר במילים. עיתונות חופשית משמשת כלי מרכזי בחשיפת מידע על השלטון ועל אחרים ובהבאתו לידיעת הציבור. בסמכותה ובכוחה של התקשורת לחקור את דרכי ניהולן של רשויות הממשל ושל אחרים, לחשוף דרכי ניהול בלתי נאותות ולבקורן. בשל תפקידים אלו, היו מי שכינו את העיתונות והתקשורת 'הרשות הרביעית' [...] ככזו, התקשורת מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך [...] לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מהשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של 'העיתונות המסורתית' ושל הרדיו והטלוויזיה והיותם במה לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וכזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח [...] העולה מן המקובץ מלמד כי התקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הדמוקרטית ושל ערכים דמוקרטיים רבים הקשורים בה.

36. רוב השחקנים במגרש התקשורת, הינם שחקנים פרטיים. העיתונות הכתובה כולה ורובם של ערוצי הטלוויזיה והרדיו בישראל, לרבות מערכות החדשות שלהם, הינם גופים פרטיים. תאגידי שידור פרטיים, אשר אין חולק גם על חשיבותם הרבה ועל החובה לשמור אף על עצמאותם, מתאפיינים, בין היתר, בניסיונם להשיא רווח לבעליהם. מטרה זו, המשותפת לכל התאגידים העסקיים באשר הם (ולאו דווקא אלו התקשורתיים), היא, כמובן, לגיטימית וראויה. עם זאת, במציאות שבה שוק התקשורת נשלט על-ידי קבוצה מצומצמת יחסית של בעלי אינטרסים, ישנו חשש כי 'שוק הדעות' יכיל בתוכו מנעד דעות מצומצם בלבד (מתחם, אשר עשוי לשקף, כך יש להניח, את האינטרסים של בעלי השליטה בשוק, או לנטות לדעותיהם...). חשש זה מצדיק, בתפיסה המערבית האירופאית המקובלת (אשר יש לה רלבנטיות לענייננו, ולו בשים לב לחברותו של התאגיד באיגוד השידור האירופי, אך גם בשל שיקולים נוספים) – הטלת חובה על המדינה לפעול לתיקון המצב. מאחר שגיוונו של שוק הדעות לא יכול להיעשות באמצעות מתן זכות קנויה לכל אזרח להתבטא כרצונו באמצעי התקשורת ההמוניים, התגבשה התפיסה לפיה כדי למלא את חובתה הנ"ל – על המדינה לדאוג לכך שהתקשורת תנסה לשקף בפועל את מגוון הדעות והרעיונות הקיימים בחברה. כפועל יוצא מכך הרי משנוסד שידור ציבורי – אין לבטלו, כשם שאין לבטל מכרז שנערך, אף אם לא הייתה חובה לקיימו מלכתחילה".

49. וזה, בעצם, לב העניין. סגירת התחנה – קל וחומר שנעשית מטעמים פוליטיים זרים וציניים – תוביל הלכה למעשה לצמצום השידור הציבורי, שהוא בעל חשיבות משמעותית ביותר ומובחנת מגופי תקשורת פרטיים (כפי שמלמדים גם סקרים וגם הסקר שהזמינה הוועדה המייעצת). פגיעה בשידור הציבורי מגבשת פגיעה משמעותית ועצמאית בחופש הביטוי ובתקשורת החופשית, וכפועל יוצא גם בחופש העיתונות. אין איפוא אלא לראות במהלך לסגירת התחנה כחלק ממהלך רחב יותר – לפגיעה ביסודות ובעקרונות היסוד הדמוקרטיים במדינה – ואידך זיל גמור.

50. שנית, סוגיות הנוגעות לגל"צ, אופן פעולתה ואף מעמדה, מעוגנות במספר לא מועט של דברי חקיקה ראשיים של הכנסת, כאשר זאת נעשה שלא בכדי ובמודעות ברורה לכך שמדובר בסוגיות המחייבות חקיקה ראשית:

א. חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שרות), התשס"ה-2005. חוק זה מסדיר סוגיה רגולטורית משמעותית וקובע את סמכות גלי צה"ל לשדר פרסומות וחסויות. החוק

מסדיר את היקף החסויות והפרסומות, כמו גם את הפיקוח על כך ומתן סמכות להתקין תקנות מכוחו. מדברי ההסבר עולה כי בהצעת החוק הממשלה ביקשה לחוקק את החוק נוכח לאקונה בחוק רשות השידור, ועתירה שהוגשה לבג"ץ שנתן דעתו לכך שיש להסדיר סוגיה זו – סמכות גל"צ לשדר פרסומות – במסגרת חקיקה ראשית⁴:

הצעת חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ד-2004

הגדרות

1. בחוק זה –

"גלי צה"ל" – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל;

דבריו הסבר

במסגרת דיון כבג"צ 1551/02 רדיו קול רגע ואחרים נ' מפקד גלי צה"ל, החלוי ועומד, קבע בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ, כי מן הראוי להסדיר בחקיקה ראשית שידורם של שידורי חסות ותשדירי שירות בגלי צה"ל.

לאור האמור לעיל וכדי להבהיר את המצב המשפטי בכל הנוגע לסמכויות גלי צה"ל לשדר תשדירי שירות ושידורי חסות, מוצע להסמיך בחוק מיוחד את גלי צה"ל לשדר תשדירי חסות ושידורים כאמור, באופן שישקף, הן מבחינת היקף השידורים והן מבחינת כמותם, את המצב הנהוג כיום.

כללי

פרק רביעי: לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק רשות השידור), שענינו תשדירי פרסומות והודעות, מאפשר לרשות השידור לשדר ברדיו תשדירי פרסומות והודעות תמורת תשלום; יחד עם זאת, אין התייחסות בחוק האמור לשידור תשדירים כאמור בגלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (להלן – גלי צה"ל). בפועל, החל משנת 1982 משודרים בגלי צה"ל שידורי חסות במתכונת דומה לאלה המשודרים בערוץ 1 של רשות השידור, ומשנת 1984 – גם תשדירי מידע בעלי אופי פרסומי בנוגע למבצעים ולהטבות המיועדים לקידום רווחתם של המשרתים בכוחות הביטחון. אך בלא תיאור איכותי-השוואתי של מוצר מסוים.

567

הצעות חוק – הממשלה 116, ט"ז בתמוז התשס"ד, 5.7.2004

הדברים אפוא ברורים וחד משמעיים. בסוגיה הנקודתית של שידור פרסומות, סברה הממשלה וזאת על סמך עמדת בית המשפט העליון (כב' השופטים חשין, גרוניס ועדיאל) כי את סוגיית הפרסומות בגלי צה"ל – יש להסדיר בחקיקה ראשית. למותר לציין כי קביעה זו נכונה שבעתיים עת עסקינן בהסדר שתכליתו סגירת התחנה.

ב. סעיף 85 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 המורה כי תדרי הרדיו העומדים לרשות המדינה יוקצו, בין היתר, לתחנת גלי צה"ל – תדר 96.6 המפורסם. נוכח חשיבות הדברים, נביא את סעיף 85 כלשונו:

85" (א) האפיקים ותדרי הרדיו העומדים לרשותה של מדינת ישראל על פי הסדרים בין-לאומיים, לשם שידורי טלוויזיה ורדיו, ישמשו –

(1) לשידורי תאגיד השידור הישראלי;

(2) לשידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל;

(3) לשידורים לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990.

(ב) שר התקשורת יקבע את סדרי החלוקה והשימוש באפיקים ובתדרי הרדיו האמורים בסעיף

קטן (א)''.

(וראו בדומה: סעיף 7(א)(2) לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות רדיו ספרתיות, התשע"ב-2012; וכן סעיף 72(א)(2) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ס-1990).

עינינו הרואות: סעיף 85(א)(2) לחוק השידור הציבורי הישראלי מקצה בצורה פרטנית תדר לטובת גלי צה"ל. הסדרים משלימים המתייחסים לגלי צה"ל קיימים גם, כאמור, בסעיף 7(א)(2) לחוק הפצת

⁴ זמין ב- https://www.nevo.co.il/Law_word/law15/MEMSHALA-116.pdf

שידורים באמצעות תחנות רדיו ספרתיות וסעיף 172(א)(2) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. מכאן, ברי כי סגירת התחנה **מחייבת** לבצע **תיקון לנורמה** – וזאת ניתן לעשות, בהינתן המעמד הנורמטיבי של חוק השידור הציבורי הישראלי ושני דברי החקיקה הנוספים – **בחקיקה ראשית בלבד**. שאחרת, נמצא את עצמנו מבטלים **סעיף חוק של הכנסת** באמצעות **החלטת ממשלה**. דבר שהדין כמובן שאינו מאפשר, בהתאם לעקרון המשפטי הבסיסי של המדרג הנורמטיבי.

ג. **סעיף 88 לחוק השידור הציבורי** שכותרתו היא, לא פחות, "גלי צה"ל", מגדיר את התחנה, מפקדה, וכן סמכויות של מועצת השידור הציבורי על גלי צה"ל. כמובן שהדברים שנאמרו לעיל לעניין סעיף 85 לחוק השידור הציבורי הישראלי יפים – בבחינת קל וחומר – לעניין סעיף 88 לחוק. ובפשטות: **החלטה מנהלית תוביל הלכה למעשה לביטול וריקון מתוכן של סעיף חוק של הכנסת**. זאת, בכל הכבוד, פשוט לא ניתן לבצע. חוק יכול לבטל החלטה מנהלית. לא הפוך.

ד. עוד יצוין כי קיימים חוקים נוספים הכוללים התייחסות לתחנה, וראו למשל: סעיף 2 לחוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד-1984.

51. **שלישית**, דומה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי: (1) כי סוגיית סגירת גלי צה"ל היא סוגיה המצויה בלב ליבו של דיון ציבורי ער; (2) סגירתה תעורר תרעומת בקרב הציבור הרחב (כפי שכבר מתקיים הלכה למעשה); (3) סגירתה תשפיע על כלל הציבור בישראל; (4) ומדובר בפעולה שאינה דחופה – ולראיה מדובר בסוגיה הנמצאת בבחינה כבר עשרות שנים. מכאן, איפוא, שבהתאם לתבחינים שנקבעו בפרשת **ועדת המעקב העליונה** – מדובר בסוגיה שמן הראוי ולמעשה חובה להסדירה **בחקיקה ראשית**, במובחן מהחלטה מנהלית.

52. והגם שהדומיננטיות של גלי צה"ל וגלגלצ אינה נתונה למעשה במחלוקת, הרי שנזכיר את הדו"ח של מכון ון ליר שצוטט בתחילת הדברים, על פיו גלגלצ היא התחנה המואזנת ביותר בישראל, וביחד עם גל"צ, כמעט 1 מכל 2 מאזינים (45%) הם באחת משתי תחנות הרדיו הנ"ל. הדבר אך מוכיח כאמור, מזווית נוספת, את התבחינים המחייבים שהחלטה אודות עתידו של גוף תקשורת כה חשוב ומרכזי בישראל תתקבל בחקיקה.

53. **רביעית**, הסמכות הנטענת שמכוחה סבורה הממשלה כי בכוחה להורות על סגירת התחנה מצויה בסעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 המורה כי "הוראות הפיקוד העליון הן הוראות כלליות שיוציא הרמטכ"ל באישור שר הבטחון, והן יקבעו עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה" (ראו חוות הדעת המשפטית של המשנה ליועץ המשפטי, מר מאיר לוין, מיום 27.12.2021, שצורפה כנספח לדוח הוועדה המייעצת (להלן: "**חוות דעת לוין**")).

54. נניח בצד את העובדה כי סעיף זה קובע סמכות לרמטכ"ל, במובחן משר הביטחון או הממשלה, ונסתפק בשלב זה בציון העובדה שסעיף זה מהווה – אם בכלל – **הסמכה כללית בלבד**. ודאי שאין מדובר בהוראה האוצרת די כוח להביא לסגירת גלי צה"ל, נוכח הפגיעה בזכויות אדם כתוצאה מההחלטה, כמו גם נוכח המשמעות הציבורית של הסוגיה.

55. ויודגש: עצם העובדה כי גלי צה"ל הוקמה מלכתחילה בהחלטת ממשלה אינה מעלה או מורידה. המדובר בהחלטה שהתקבלה **בשנת 1950** – כאשר סמכויות הרשות המבצעת, בראי התקופה, היו רחבות בהרבה, וממילא לא נקבעה הפסיקה המחייבת בעניין הסדרים ראשוניים. יש לזכור כי הנחת המוצא, בהתאם להלכה הפסוקה, היא שהמחוקק – ככלל – לא התכוון להסמיך את רשויות המנהל לכונן הסדרים ראשוניים בעצמן (ראו: פרשת **ייצוא הגז**; בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (2002)). ומכאן, שלא ניתן לראות בהחלטה שהתקבלה שנתיים לאחר קום המדינה, לפני 75 שנה (!), ככזאת היכולה להצדיק – בוודאי בנסיבות של פגיעה קשה בזכויות אדם וכן מארג חקיקה שלם המסדיר מאפיינים שונים הקשורים לתחנה – סטייה מהכלל הבסיסי על פיו מן הראוי שהסדרים ראשוניים יחוקקו על ידי הכנסת.

56. תימוכין לכך ניתן למצוא בפסיקות בעניין גיוס תלמידי הישיבות: מאז בג"ץ 910/86 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441 (1988) ועד בג"ץ **רובינשטיין** שניתן כעבור עשור בשנת 1998. בעוד במסגרת בג"ץ **רסלר** נקבע כי ניתן להסדיר את הסוגייה – שכללה באותו מועד מתן פטור ל-1,674 תלמידי ישיבות המהווים 5.4% ממחזור הגיוס; הרי שכעבור עשור במסגרת בג"ץ **רובינשטיין** נקבע כי כאשר מדובר ב-28,772 תלמידי ישיבות המהווים כ-8% ממחזור הגיוס – הדבר מחייב הסדרה בחקיקה ראשית. ובמילים אחרות, כדברי הנשיא ברק במסגרת בג"ץ **רובינשטיין**: "הכמות עושה איכות". וההיקף מדברים אלה לענייננו הוא ברור ומתבקש ביותר.
57. במשך 75 השנים שעברו מאז התקבלה החלטת הממשלה להקים את התחנה, גל"צ וגלגלצ הפכו לשחקניות מרכזיות בשוק התקשורת ושיעורי האזנה שלהן הם משמעותיים – כאשר גלגלצ היא תחנת הרדיו המואזנת ביותר בישראל; סגירת התחנה משפיעה על מאות חיילי ועובדי התחנה; התכנים המשודרים זוכים לאהדה רבה בקרב הציבור הישראלי, ובפרט בקרב המשרתים וכוחות הביטחון הנהנים מעשרות מיזמים ייחודיים שמבצעת עבורם התחנה; כמו גם, היותה של התחנה כר פורה לתכנים בעלי ערך רב בתחום התרבות, חינוך ומורשת. מכאן, מובן כי לא ניתן להשוות את מצבה ומיצובה של התחנה בשנת 1950 למעמדה וחשיבותה לשיח הציבורי ולמאזני הרדיו בישראל בשנת 2025, והדברים ברורים ומובהקים.
58. עניינו הרואות: סגירת התחנה תוביל לפגיעה – קשה ומשמעותית – בזכויות יסוד. גם של עובדי גל"צ, אך גם של הציבור הרחב, שיצומצמו עד מאד אפשרויות הצריכה שלו של שידור ציבורי. מאפייניה של ההחלטה שהתקבלה זועקים הסדר ראשוני, ובפרט נוכח הדיון הציבורי המשמעותי סביב סוגיה זו. הסמכה מפורשת – בוודאי במידה הנדרשת – אינה בנמצא. מנגד, מעמדה של גל"צ מוסדר בחקיקה, והחלטה מנהלית על סגירתה הלכה למעשה תוביל לביטול מספר סעיפי חוק של הכנסת.
59. מכאן עולה מסקנה אחת ויחידה: **אין כל אפשרות לקבל את ההחלטה שהתקבלה שלא באמצעות חוק**. מדובר, אפוא, במקרה מובהק – ממש textbook – שבדומה לו נקבע בפרשת **רובינשטיין** כי "יש מקרים שבהם הרשות המבצעת צריכה להימנע מהכרעות עקרוניות בסוגיות חברתיות בסיסיות, השנויות במחלוקת ציבורית קשה, ולהניח את ההכרעה למחוקק" (שם, בפס' 19).

ג. פגמים במישור ההליך

60. כפי שתיארנו לעיל במסגרת פרק א' לפנייה זו, ההליך שהתנהל – היה עקום ביותר, לשון מאופקת. לכך מספק נפקויות משפטיות המצדיקות, כשלעצמן, את בטלות ההחלטה. נעמוד עתה איפוא על הפגמים התהליכיים המשמעותיים שנפלו בהחלטה, ובפרט בכל הנוגע לעבודתה ומינויה של הוועדה המייעצת.
61. **הערה מקדימה**: הפגמים כפי שיתוארו להלן הם בעלי משמעות הן במישור התהליכי, אך גם – ואולי בעיקר – בכל הנוגע למישור **שיקול הדעת** שידון בגדרי הפרק הבא של פנייה זו. לאמור, הפגמים התהליכיים, ובפרט הרכב הוועדה, השתקת גורמים רלוונטיים, וכו' – אך מוכיחים את הפגם בשיקול הדעת שביסוד ההחלטה, ובעיקר את קיומם של שיקולים זרים משמעותיים, המחייבים את ביטולה. נעמוד על הדברים בתמצית.
1. **הרכב הוועדה – הרכב פוליטי ופסול שנבחר כדי להבטיח את התוצאה הרצויה על ידי שר הביטחון**
62. כאמור, בענייננו העובדות מלמדות כי הוועדה המייעצת לא ביקשה לבחון את הדברים נכוחה, אלא אך ליתן חותמת כשרות להחלטת שר הביטחון שהתקבלה הרבה קודם לכן.
63. ראשית הדברים בכך שלא הייתה שום הצדקה להקים את הוועדה המייעצת שתבחן **סוגיה זהה** לזו שנבחנה על ידי ועדת זמיר כשנתיים קודם לכן בלבד. אין לכך הסבר מניח את הדעת לא בכתב המינוי, לא בדו"ח הוועדה ולא בהחלטת הממשלה.
64. כמו כדי לוודא שהמלצת הוועדה תכשיר (שמא תלבין) את החלטת השר שכבר התקבלה הלכה למעשה, הונדס על ידי השר הרכב ועדה בה קיים **רוב מובהק** לגורמים המזוהים עימו פוליטית ו/או שכבר הביעו עמדה

לעומתית לתחנה. כך, למשל, מזכיר הוועדה, מר מלכא – כיהן כמנכ"ל משרד התקשורת תחת שר התקשורת שלמה קרעי. מר מלכא התבטא פומבית נגד גלי צה"ל, לא אחת, עוד קודם למינויו לוועדה. כך, למשל, התבטא מלכא מספר פעמים בדבר הצורך לקדם את הוצאת גלי צה"ל משליטה צבאית, ולאפשר פתיחת תחנות רדיו ארציות פרטיות, כאשר כתב טורי דעה מנומקים ומפורטים בעניין.⁵ כלומר, עוד לפני מינויו לוועדה אשר אמורה להמליץ לשר הביטחון כיצד לנהוג בגלי צה"ל, כאשר אחת האפשרויות שאמורה להידון היא הותרת גלי צה"ל על כנה – כפי שקבעה רק זמן קצר לפני ועדה מקצועית היא ועדת זמיר – כבר נודעה ברבים עמדתו של מלכא בנושא זה. הגם שכך, ובשל כך, הוא מונה לחברות בוועדה, ואף מונה לתפקיד משמעותי נוסף – מזכיר הוועדה.

65. אך לפני ימים מספר הוגשה (במסגרת בג"ץ 50152-08-25) תגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה בעתירה שבה התבקש ביטול מינויו של מר מלכא וגורם נוסף כחברי הוועדה הציבורית לפי סעיף 1א לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. בעניין זה קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי –

"מהנתונים המפורטים בעתירה ומהמסמכים שצורפו לתגובה המקדמית לעתירה מטעם הכנסת (להלן: תגובת הכנסת) עולה, כי למשיבים 6-7 [מר מלכא הוא משיב 7 לעתירה – הח"מ], חברי הוועדה שמונו על-ידי יו"ר הכנסת, **זיהוי פוליטי מובהק, מתמשך ובעוצמה גבוהה למפלגת הליכוד, ולאחד מהם (מר מלכא) גם זיקות פוליטיות לליכוד מהשנים האחרונות**. מינויים מעורר חשש אובייקטיבי כבד משקל להטיה מובנית לטובת מפלגת הליכוד. תוצאה זו חריגה גם במבט השוואתי אל מול מינוי ים של חברי ועדה לאורך השנים – זיהויים הפוליטי של ד"ר כהן ומר מלכא הוא למפלגתו של יו"ר הכנסת, היא מפלגת השלטון; וחמור מכך, זיהויים הפוליטי של השניים הוא לאותה מפלגה, כך שנתון להם רוב מובנה בוועדה הציבורית, שרוב החלטותיה מתקבלות בהצבעת רוב, באופן המקים חשש ממשי למשוא פנים ולהטיה בפעולת הוועדה, הן באופן המיטיב עם מפלגת 'הליכוד', הן באופן הפוגע במפלגות אחרות. מן העבר השני, מנתוני המועמדים, ומשיקולי יו"ר הכנסת כפי שהובאו בתגובת הכנסת, לא עולה כי חברי הוועדה בעלי הזיהוי הפוליטי הם בעלי ניסיון או כישורים מקצועיים רלוונטיים לעבודת הוועדה, בשים לב למאפייניה ולתפקידיה ובשים לב לאופי המינויים לוועדה שנעשו בעבר; וגם בכך יש כדי להעצים את הקושי הנובע מההחלטה על מינויים ולהעלות חשש כבד ולמעלה מכך שהשיקולים שהובילו לבחירתם לא נועדו להגשים את תכליות החוק".

66. בדומה, גבי' שרה העצני-כהן – היא פעילת ימין מוכרת, שהתבטאה בצורה פומבית נגד גלי צה"ל. ומכיוון שאין טוב ממראה עיניים, נביא להלן 2 דוגמאות להתבטאויות פומביות של גבי' העצני-כהן מהימים 20.2.2024 ו-22.6.2023 בהתאמה:⁶



⁵ ראו למשל: <https://tinyurl.com/hxktnh9r>; <https://www.inn.co.il/news/362494>

⁶ ראו למשל: <https://x.com/SaraHaetzniCoh/status/1760005404875207168>; <https://x.com/SaraHaetzniCoh/status/1671784471970889728>



67. "גלי צה"ל נגד מדינת ישראל" – זוהי מי ששר הביטחון בחר למנות כדי לקבוע את גורל גלי צה"ל. עולה מן האמור, מפורשות, כי לוועדה מונו אנשים שעמדתם הייתה ידועה מראש. כפי שהודיע שר הביטחון עצמו, אכן "מי שהיה לא יהיה". ושר הביטחון דאג שכך יהיה באמצעות הינדוס הרכב ועדה שעמדתו ידועה מראש.

68. ואת מי נמנע שר הביטחון מלמנות כחבר בוועדה? ובכן, כל גורם בעל ידע או מומחיות, דוגמת נציגים של הצבא, נציג עובדי התחנה (ועל כך מיד), או מומחים לתקשורת. אף אחד מגורמים אלה, שבוודאי היו יכולים לתרום לוועדה המייעצת – נותרו מחוץ לה, וכאמור לא בכדי. **הרכב הוועדה נקבע אפוא לא כדי להבטיח עבודה תקינה ומעמיקה והגעה למסקנות הנכונות – אלא במטרה לוודא שיקלע לעמדת שר הביטחון.**

69. הבעייתיות שבהרכב הוועדה נגלית גם מהעובדה שלוועדה כאמור לא מונו בכלל מומחים בתחומים שבלבת ההחלטה שהוועדה אמורה להתקבל – אנשי תקשורת, משפטנים, אנשי צבא, וכיו"ב. וזאת, **בניגוד גמור**, להרכב ועדת זמיר – בה ישבו אנשי אקדמיה, קצין בכיר, מפקד לשעבר של גלי צה"ל, וכיו"ב. **ההבדל הוא כאמור בין ועדה שרצתה באמת ובתמים לבחון את הדברים ולהגיע להחלטה מושכלת (ועדת זמיר) לבין ועדה שמונתה רק כדי לאשר את ההחלטה שהתקבלה מראש על ידי הגורם הממנה.**

70. הגם שהפסול באופן התנהלות שכזה ברור על פניו, נוסף למען הסר ספק כי גם הדין רואה בחומרה דרך התנהלות שכזאת. כך, למשל, במסגרת בג"ץ 496/81 אללטיף נ' מנכ"ל משרד החינוך והבריאות, פ"ד לו(2) 415 (1982) נדון מקרה בו עותר התמודד לתפקיד מנהל בית ספר והופיע בפני ועדה מייעצת. הוועדה בחרה להמליץ על מועמד אחר, והעותר טען כי יש לפסול את החלטת הוועדה שכן הרכב הוועדה המייעצת היה מוטא נגדו. טענתו התקבלה תוך שנקבעו הדברים הבאים:

"דעתי, על-כן, היא, שהעותר הצליח להראות, שאצל אחד מחברי הוועדה, מר קאסם, הייתה קיימת בעת הדיון בוועדה נטייה מראש להעדיף אדם ממשפחת ראש המועצה, ולחבר הוועד מר סלח הייתה נטייה להעדיף את הזוכה על-פני העותר, ושנטיית אלה לא היו תוצאה של שיקולים השייכים לעניין. ניתן להגיד, כפי שנאמר בבג"ץ 685/78 [1] הנ"ל, בעמ' 771, כי לבם של שני חברי ועדה אלה לא היה פתוח לשכנוע הדדי, להתרשמות מחודשת, ולשקילה מחדש. בכך יש עילה מספיקה לפסול את המלצת הוועדה ובעקבות זה את המינוי שנעשה ולהורות על עריכת מכרז חדש למשרה בפני ועדת בוחנים בהרכב שונה מאלה שהשתתפו בוועדה הנ"ל. על-כן אני מציע, שהצו-על-תנאי יהיה למוחלט".

סיטואציה דומה נדונה במסגרת בג"ץ 606/86 עבדל-חי נ' משרד החינוך והתרבות, פ"ד מא(1) 795 (1987), שם נדון מקרה שבו חבר ועדה בחר במועמד על רקע לחצים פוליטיים שהופעלו עליו. גם במקרה זה נפסל המינוי, תוך שנקבעו בין היתר הדברים הבאים:

"כפי שעולה מתצהירו של מר בראשי, אכן הייתה פניה טלפונית של חבר-כנסת דראושה אל יו"ר ועדת המכרז, דבר שיש להצטער עליו. לא שמענו את דברי חבר-כנסת דראושה, ועל-כן אמנע מהבעת דעה על מעשיו ואעיר רק באופן כללי, שאסור להפעיל השפעה בעלת מגמות מפלגתיות-

פוליטיות על בחירתו של מנהל בית-ספר, ועירוב שיקולים מפלגתיים שיקולים המקצועיים הרלוואנטיים לבחירת מנהל לבית-ספר יש לה השפעה משחיתה כפשוטה. במקרה שלפנינו, יש בכך פגם כפול ומכופל, שהרי מדובר על בחירתו של מנהל בנסיבות, אשר – לפי ידיעת כל המעורבים בעניין – הייתה בגדר שלב שני וחוזר של הבחירה, אחרי שהמכרז הקודם בוטל על-ידי בית המשפט בשל פגם שנבע מהתערבויות פוליטיות. למרבה הצער, מה שגרם בסיבוב הראשון לפסילת המכרז חזר על עצמו, כאילו מאומה לא אירע.

מר בראשי טען, כי לא הושפע מן הפנייה; דא עקא, שבחירתו הייתה, במקרה או שלא במקרה, אותה בחירה, אשר עליה באה ההמלצה המפלגתית [...] אגב, אין בכך גם כדי למעט מן החובה (ראה בג"צ 496/81 [1] הנ"ל, בעמ' 421 מול אות השוליים ד), לפיה חבר ועדה, אשר יש לו יחסי קירבת משפחה אל מי מן המועמדים, איננו צריך ליטול חלק בשלב זה מדיוניה של הוועדה, וכי עליו להודיע מראש על זיקתו למועמד מן המועמדים, כדי שהבחירה תיעשה רק על-ידי חברי ועדה בלתי תלויים ונטולי משוא פנים. **הדיונים צריכים להתנהל באווירה של טוהר מידות, אשר בה ההקפדה על המינהל התקין ועל שיקול הדעת הענייני תבוא לידי ביטוי מוחשי, גלוי ומורגש.**

71. דברים אלה יפים גם לענייננו. על הוועדה המייעצת, כגוף מנהלי, לקבל את ההחלטה בלב פתוח ונפש חפצה, ולא כתוצאה מדעות מוקדמות והשתייכות פוליטית. די בכך כאמור כדי להורות על ביטול ההחלטה.

2. הליך בוק חפוז והיעדר תשתית עובדתית

72. פגם הליכי נוסף (וחמור במיוחד) בהליך מצוי באופן קבלתה של ההחלטה אודות סגירת התחנה: בהליך בוק, וללא תשתית עובדתית רלוונטית.

73. כידוע, "החלטתה של רשות סטטוטורית [...] חייבת להישען על נתונים בדוקים, היכולים לשמש תשתית סבירה להחלטתה ומבססים אותה" (בג"צ 869/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2) 1, 50 (1987)). אי עמידה בחובה זו מהווה פגם בהליך (ברק-ארז, כרך א', בעמ' 461-463). החשיבות של החובה לבסס החלטה מנהלית על תשתית עובדתית מוצקה מבוססת על ההנחה כי ביצוע תקין של ההליך המנהלי מגדיל את הסיכוי להגיע לתוצאה הנכונה, ובנוסף מגדיל את אמון הציבור, "שכן היותם של הליכי תהליכי קבלת החלטות מסודרים, שיטתיים, נגישים ושקופים תורמת לתחושתו של הציבור כי ההחלטה נתקבלה בכובד ראש ולא 'כלאחר יד'" (בג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 35 (9.6.2011)).

74. הפסיקה התוותה ארבעה תנאים מצטברים שעל הרשות לעמוד בהם במסגרת חובה זו: (1) איסוף נתונים טרם קבלת ההחלטה; (2) יש לבסס את ההחלטה רק על הנתונים הרלוונטיים שנאספו; (3) על הנתונים הרלוונטיים שעליהם התבססה ההחלטה להיות אמינים (בהתאם למבחן הראיה המנהלית וסטנדרט של סבירות); (4) הנתונים שעומדים בתנאים הנ"ל, צריכים לבסס תשתית עובדתית מוצקה במידה מספקת לקבלתה (ראו: בג"צ 987/98 יורונט נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, פסקה 10 (1994) (להלן: "פרשת יורונט")).

75. ודוק; ככל שההחלטה של הרשות המנהלית מורכבת יותר ובעלת השלכות רחבות יותר, החובה המוטלת עליה כבדה יותר (ראו: 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (1983) (להלן: "פרשת ברגר"); ע"ב 2/84 **ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית**, פ"ד לט(2) 225 (1985) (להלן: "פרשת ניימן"); פרשת יורונט). זאת ועוד; כאשר ההחלטה העומדת לבחינה פוגעת בזכויות אדם, התשתית העובדתית צריכה להיות מבוססת על ראיות "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות" (בג"צ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הראשי**, פ"ד מב(4) 617, 637 (1989), ברק-ארז, כרך א', בעמ' 447; פרשת ניימן).

76. ומהכלל אל הפרט. נעמוד על הדברים בהרחבה שכן קיימת חשיבות רבה – גם במישור ההליכי וגם במישור שיקול הדעת כאמור – לאופן שבו התנהלה הוועדה בפועל. כפי שנראה להלן, מדובר במקרה קלאסי שבו ההחלטה כאמור התקבלה מראש, ובהתאם – הוועדה פעלה בצורה רשלנית, לשון מאופקת, ותוך נקיטה בראיית מנהרה: מתן משקל יתר ל"ראיות" מפוקפקות התומכות בהחלטה שהתקבלה מראש, והתעלמות זועקת מראיות ועובדות הסותרות את ההחלטה שהתקבלה מראש – כולל ממידע שביקשה והזמינה הוועדה בעצמה.

פגם ראשון – הליך בזק חפז שהוביל לכך שהגורמים הרלוונטיים לא הספיקו להשמיע את עמדתם בפני הוועדה
 77. עם פרסום דבר מינוי הוועדה, בו ביום, הודיע השר כ"ץ כך: "מיניתי היום את הוועדה לבחינת מעמד גלי צה"ל על מנת שתגיש לי בתוך 50 יום המלצות ביחס לעתיד התחנה", הודיע כ"ץ. "הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה".⁷ דומה שאין בנמצא דוגמה פנטסטית יותר לקביעת התוצאה עוד לפני שהוועדה קיימה ולו דיון אחד, וכמובן – לאופן שבו מאותת הגורם המינהלי (השר) ולמעשה מכתיב את התוצאה הרצויה עבורו.

78. בכל מקרה, ונאמנים למנדט שהתקבל – החלטה ידועה מראש – לוח הזמנים שבמסגרתו פעלה הוועדה היה חריג (לרעה). כפי שצוין בקצרה קודם לכן, הוועדה מונתה ביום 11.8.2025, בתוך חופשת הקיץ. לכתחילה דרש כ"ץ כי מסקנותיה תוגשנה עד ליום 30.9.2025. בהמשך הווארכה פעילות הוועדה עד ליום 28.10.2025 (כידוע, החודשים ספטמבר-אוקטובר כוללים את חופשות חגי תשרי). בהינתן כובד השאלה שעל הפרק, מובן כי קביעת ותיחום לוח זמנים כה צפוף לא אפשר הידרשות רצינית לסוגיות שעל הפרק. פועל יוצא מהאמור היה, כי גם גופים בעלי חשיבות לא היו יכולים להעמיד בפני הוועדה את כלל המידע הרלוונטי. כך למשל, ביום 25.8.2025 פורסם "קול קורא" להגשת חומרים בפני הוועדה, בזו הלשון:

...



קול קורא להגשת חומרים בפני הוועדה לבחינת פעילות גלי צה"ל:

ביום 11.8.25 מינה שר הביטחון ועדה מייעצת לשר הביטחון לבחינת מעמדה ומתכונת הפעלתה של תחנת גלי צה"ל. הוועדה נדרשה לתת דעתה על מודלי ההפעלה של התחנה ולהמליץ על אופן ההפעלה המיטבי, בפרט לאור הימשכות המלחמה אותה נושאים על גבם לוחמי הסדיר, הקבע והמילואים. בטרם תגבש את עמדתה, הוועדה מזמינה את הציבור להביע עמדה בכתב בדבר פעילות גלי צה"ל. את ניירות העמדה יש לשלוח לכתוב מייל: vaadatglz@gmail.com עד ליום 4.9.25 בשעה 23:59. במסגרת ההתייחסויות נבקשכם להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:
 1. מודל ההפעלה הראוי לגלי צה"ל.
 2. התכנים שראוי שישודרו בתחנת רדיו צבאית.
 3. השפעות תחנות גלי צה"ל וגלגל"צ על שוק הרדיו בכלל.

79. הקול הקורא התיר הגשת עמדות בתוך 10 ימים בסך הכל. בהילות זו גרמה לכך שבפני הוועדה לא עמדו עמדות רלוונטיות, ודאי לא בצורה סדורה וראויה.

80. להמחשת הדברים נציין, כי ביום 11.10.2025 פנתה האגודה הישראלית לתקשורת ליו"ר הוועדה. כעולה ממכתבה,⁸ עליו חתום פרופ' עמית שכטר, האגודה הישראלית לתקשורת היא הארגון המקצועי של חוקרות התקשורת בישראל וחוקריה. האגודה שנוסדה ב-1995 מאגדת כמאתיים חברות סגל וחברי סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה בישראל – אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות – וכן תלמידות מחקר ותלמידי מחקר מתקדם, וחוקרות וחוקרים עצמאיים. מטרתה לקדם את מחקר התקשורת והוראתה, לחזק את הבסיס המדעי של חקר התקשורת ותחומי ידע משיקים ולעודד שיח ציבורי ודמוקרטי בסוגיות אלו.

81. במכתבה תמחה האגודה על לחץ הזמנים והחיפזון בכינוס הוועדה ובאיסוף חוות הדעת על ידה. לדבריה, "מצד אחד, מדובר בנושא כבד משקל ובעל השלכות נכבדות על החברה הישראלית בכלל ועל ענף התקשורת בפרט, ומצד שני רק לפני מעט למעלה משנה הוגש לשר הביטחון מסמך המלצות בנושא זה על ידי הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל בראשות מי שהיה אז המנהל הכללי של משרד

⁷ זמין ב- <https://www.israelhayom.co.il/culture/radio/article/18606526>

⁸ זמין ב-

<https://isca.org.il/wp-content/uploads/2025/10/%D7%93%D7%AA-%D7%96%D7%9C%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%99%D7%A5%D7%B3.pdf>

הביטחון, הרמטכ"ל רא"ל אייל זמיר. במהלך השנה הזו לא חל כל שינוי רלוונטי לנושא הדיון – בענף התקשורת בכלל ובגלי צה"ל בפרט, המצדיק עיון מחודש בסוגיה זו".

82. כמו כן, מחתה האגודה על כך שבועדה הקודמת, כמו גם בוועדה זו, לא נמצא מקום לנציגות רשמית מטעם האקדמיה ולא זומנו להעיד בפניהן מומחים החוקרים ומלמדים את הנושא שנים רבות (קרי: חברות סגל וחברי סגל אקדמי בתקשורת, משפטים, מדע המדינה וכיו"ב העוסקים בשידור ציבורי וברגולציה של תקשורת, או תלמידות מחקר ותלמידי מחקר העוסקים במחקר התחום במסגרת המוסדות האקדמיים). הודגש, כי "המחקר בנושא גלי צה"ל איננו רב, אך ערכו לא יסולא בפז, בהיותו מקור מוסמך ללא פניות לידע בנושא מהיבטיו החברתיים, ההיסטוריים, האסדרתיים, החוקיים וכיו"ב". האגודה הטעימה כי "משנתבשנו לבסוף להביע את עמדתנו, נוכל בשל קוצר הזמנים להביע אותה בקצרה ולקוות שגם הוועדה, נוכח הבנת האתגר שהוצב בפניה והיקפו תבחר להעמיק את הדיון הציבורי ולא להאיצו".

83. הנה כי כן, החיפזון בעבודת הוועדה הביא לכך שלא ניתן היה להביא ולהשמיע בפניה עמדות חשובות ביותר.

פגם שני – התעלמות מדוח זמיר וכן מהראיות הברורות אודות יישומן, נוטלות את העוקץ מהקביעות בדוח

84. כפי שהצגנו וכנלמד מהשתלשלות העניינים שתוארה לעיל, מדובר בוועדה שהוקמה **זמן קצר ביותר** לאחר שוועדה קודמת סיימה והשלימה את עבודתה, באותו העניין בדיוק – היא ועדת זמיר. סמיכות הזמנים שבין סיום פעולת ועדה אחת והקמת ועדה אחרת – מלמדת על כך שהמטרה בהקמת הוועדה הייתה לגבש מסקנות שונות, על מנת לאפשר קבלת החלטה אחרת, וזאת ללא שינוי בתשתית העובדתית הרלוונטית (ולמעשה, כל שחל שינוי, הרי שהיה בו רק כדי לחזק את מסקנות ועדת זמיר). ובפשטות: לא היה כל טעם לכנס ועדה מייעצת לשר הביטחון שתידון **באותו העניין בדיוק** שנדון על ידי ועדה אחרת לפני זמן קצר, ומכאן מתחייבת המסקנה הפשוטה כי ה"שורה התחתונה" שאליה הגיע הוועדה הקודמת לא נשאה חן בעיניי השר.

85. כפי שצוין בנייר עמדה שהוגש לוועדה ביום 3.9.2025 מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת "הצלחה":

"כאמור, אך לפני שנה וחצי קיבל שר הביטחון דאז, יואב גלנט, את מסקנות ועדת זמיר בנוגע לגלי צה"ל. המדובר בוועדה שהוקמה, ומסקנותיה התקבלו, תחת הממשלה הנוכחית ובתקופת הכהונה הנוכחית שלה. יושב ראש הוועדה דאז, מכהן היום כרמטכ"ל. בפני הוועדה הונחו עמדתו של שר התקשורת הנוכחי, יחד עם עמדת גורמי מקצוע מטעם הצבא, מערכת הביטחון, גופי חברה אזרחית ואקדמיה, עיתונאים ואנשי התחנה עצמם.

דוח הוועדה מפורט ובהיר, ויש בו המלצות קונקרטיות לטיוב פעילותה של התחנה ומנגנוני הפיקוח הנדרשים עליה. אשר על כן, **נדרש נימוק משמעותי לצורך בוועדה נוספת. מהי העילה לשינוי העמדה? מדוע יש לזנוח את המלצות ועדת זמיר? האם התקיים דיון עומק בהמלצות ועדת זמיר בדרג מקבל ההחלטות?**

נבקש להביע דאגה עקרונית מתהליך עבודה פגום שתוצאתו ידועה מראש, בבחינת מטרה שסומנה ודוח הוועדה אמור לשמש לה הצדקה. זאת, בשם לב לאמירות של שר הביטחון בכנס פוליטי סגור לאחרונה, להתבטאויות קונקרטיות של חברי ועדה בדבר הצורך לסגור את התחנה, ועוד".

86. המעט שניתן לומר הוא כי הוועדה מוכרתה הייתה לבחון, בכובד ראש, את שנעשה בגלי צה"ל בעקבות מסקנות ועדת זמיר. זאת לא נעשה.

87. מעבר לכך, בפני הוועדה הונח מסמך משמעותי מטעם מפקד גלי צה"ל **אשר זכה להתעלמות רבתי** בוועדה. מפקד גלי צה"ל הגיש לוועדה מסמך שהוכתר כך: "פעילות גלי צה"ל בשנתיים האחרונות והשינויים שנעשו לאור מסקנות ועדת זמיר". כעולה ממכתב זה, "מאז כניסתו של טל לב רם לתפקיד מפקד התחנה לפני כשנה וחצי, התחנה פועלת לנוכח המלצות אלה כתפיסה ורואה בהן מצפן בכל צומת קבלת החלטות. בשנה וחצי האחרונות הונעו בתחנה עשרות תהליכי מטה ותהליכי תוכן, חלקם הושלמו וחלקם נמצאים עדיין בעיצומם – ישנה חשיבות עליונה לכך שתהליכים אלה לא יקטעו". בין התהליכים האמורים צוינו השקת תוכנית ייעודית למשרתי המילואים, הגדלת היקף שידורי השטח של התחנה באופן ניכר, הקמת מחלקה לשידורים

צבאיים, התנעת תהליך לגיבוש קוד אתי חדש והשקת רצועה שתעסוק בעולמות התרבות, המורשת, הבידור והפנאי, על חשבון רצועה שהוקדשה לחדשות בעבר.

88. כל אלה, כך הוטעם, נעשו "בנוסף לאלפי ראיונות עם משרתי כוחות הבטחון שבוצעו בתכניות השונות במהלך המלחמה, מאות שידורים מבסיסים בכל רחבי הארץ, עשרות הסכתים, סדרות רשת ופינות קבועות בשידורים ובדיגיטל אשר הוקדשו לכוחות הביטחון, מיזמים מיוחדים למען פצועי מערכות ישראל, לצד דיווחים עיתונאיים מסביב לשעון ותכנים מעמיקים לציון מועדי ישראל. גלי צה"ל פועלת בכל יום ובכל שידור למימוש חזונה כתחנה צבאית שמביאה את קולות החיילים מהשטח ופועלת למען המשרתים וכגוף שידור ציבורי ממלכתי המביא לציבור תכנים בעלי ערך ודיווחים חדשניים".

89. במכתב מפקד התחנה פורטו הדברים בהרחבה ובצורה סדורה, לרבות הרצועות החדשות שהושקו ושעות שידור; הרחבת שעות השידור של התכניות הצבאיות הקיימות; האופן שבו שולבו פינות קבועות בנושאי צבא וביטחון בתכניות גל"צ השונות; הפקת מיזמי תוכן להוקרת פצועי מערכות ישראל; מיזמי הזיכרון וליווי משפחות שכולות ועוד ועוד – הכל, כאמור, דבר דבור על אופניו.

90. הודגש במכתב, כי, כתפיסת עבודה, במנעד שבין תפקידה של גלי צה"ל כגוף שידור עיתונאי ציבורי ועצמאי לבין תפקידה המרכזי כתחנה צבאית, מודגש ביתר שאת בשנה וחצי האחרונות ניצול ההזדמנויות ההדדיות ושיתופי הפעולה בין גל"צ לצבא, בכל הקשור לתחומים ערכיים כמו עידוד מוטיבציה לגיוס, מורל החיילים, סוגיות צבא-חברה ועוד.

91. עוד התייחס מכתב המפקד להמלצת ועדת זמיר לעניין הגדלת מספר התכנים בנושאי תרבות ומורשת, תכנים חברתיים וכן אשר ל"מתן ביטוי הולם בלוח השידורים לתכניות העוסקות בהיסטוריה, ציונות, מורשת קרב, חדשות בינ"ל, שפה עברית, מוזיקה, אמנות וכיוצא בזאת". גם בעניין זה המכתב סוקר בצורה בהירה ונרחבת את השינויים שנערכו ברצועות הצהריים של גל"צ; השקת יומן חוץ חדש; מוצרי שידור ודיגיטל חדשים בתחום התרבות, ההיסטוריה, הציונות והמורשת וכן הלאה.

92. לבסוף, אשר להמלצה שתכניות האקטואליה יכללו ברצועות השידור של התחנה מבלי להוות את חלק הארי בשידוריה ויכללו שיח מאוזן וממלכתי, הטעים מפקד גל"צ, תוך שהוא מספק לעניין זה את הנתונים המשמעותיים הבאים:

א. כ-45% משעות השידור השבועיות של התחנה הם תכנים העוסקים בתרבות, מוזיקה, דעת ומורשת.

ב. שידורי האקטואליה תופסים כ-30% משעות השידור השבועיות, הרצועות הצבאיות עומדות על כ-20% ו-5% הנותרים הם תכנים שעוסקים בנושאי ספורט, חוץ וכלכלה.

ג. אל שעות השידור השבועיות המוקדשות בגל"צ לנושאי צבא ובטחון (20% כאמור), מתווספות רצועות שידור צבאיות נוספות התופסות כ-10.5% משעות השידור השבועיות של גלגלצ.

93. כפי שצוין במכתב זה, "נתונים אלה כאמור משקפים מצב קיים נכון לכרגע, בעודנו נמצאים בעיצומם של עשרות תהליכים וכשלפנינו עוד דרך ארוכה למימוש המטרות שהצבנו לעצמנו ואשר פורטו מעלה. עוד יצוין כי גם בשעות האקטואליה בשידורי התחנה ניתנת התייחסות יוצאת דופן לנושאי צבא, בהקשרי המלחמה אך לא רק, עם אלפי ראיונות של חיילים ומפקדים בסדיר, בקבע ובמילואים בתכניות החדשות היומיות".

94. בצד זאת הובהר, כי התחנה "מקדמת מגמה להרחבת התוכן הצבאי ותכני ההעשרה בשידוריה, גם כאשר אלו באים בחשבון על שידורי האקטואליה של התחנה, שאין להפחית בחשיבותם". לעניין הקפדה על סטנדרט עיתונאי מחמיר בכל הנוגע לענייניות, סיקור מאוזן וממלכתי, צוין כי "גבולות הגזרה בכל הנוגע להבעת עמדות פוליטיות אישיות בשידור ולהימנעות מסיקור מוטה ככלי תקשורת ציבורי ידועים וברורים לכל בעלי

התפקידים בתחנה. בשיבות הנהלה ובשיחות אישיות מתקיימים דיונים כל העת בנוגע לסטנדרט העיתונאי שאנו מחוייבים לעמוד בו בכל ידיעה, כתבה או משדר מיוחד. במקרים נקודתיים בהם ישנה סטייה מהסטנדרט המקצועי המצופה מתקיימות שיחות הבהרה לפי צורך ומקרים אלה אינם עוברים על סדר היום."

95. המכתב אף עוסק ביישום המלצות נוספות העולות מדוח הוועדה, ובכלל זה "הנחייה ברורה כי אירועים בעלי אופי פוליטי מובהק יסוקרו ע"י האזרחים עובדי התחנה ולא ע"י החיילים. נוסף על כך, למחלקת החדשות של התחנה גויסו שורה של עורכים אזרחים על מנת לצמצם את העיסוק של חיילים בנושאים אלה"; "עריכה קפדנית ברמה היום-יומית, בכל תכנית ותכנית, משלב בניית הליין-אפ ועד לשידור עצמו בו נדרש להקפיד על שיח המכבד את מגוון הקולות הקיימים בציבור הישראלי וזוה שמעודד דיאלוג פתוח ופלורליסטי"; וכן פעולות שנעשו על מנת ליתן הזדמנות לאוכלוסיות חדשות להשתלב בשורות התחנה.

96. גם בעניין זה הובאו נתונים חשובים במכתב מפקד גל"צ, ולפיהם:

א. בגל"צ משרתים חיילים וחיילות מכל רחבי הארץ וכן מיישובי הפריפריה.

ב. משנה לשנה ישנה עלייה בכמות החיילים שהצבא מגדיר כאוכלוסיות מיוחדות המשרתים בגל"צ.

ג. כעת כוללת התחנה חיילות ממסגרות דתיות (14); חיילי מסגרות פיקוח חרדי (6) ויוצאי העדה האתיופית (12).

ד. עוד בתחנה 33 מתנדבים (חיילים שקיבלו פטור מסיבה רפואית או נפשית ובחרו להתנדב לצבא), 11 חיילים ממסלול "תתקדמו" (חיילים על הרצף האוטוסיטי בתפקוד גבוה המתגייסים במסלול גיוס מותאם ועוברים הכשרה במחווה אלון), 11 חיילים ממסלול "מנעד הכשירות" (חיילים עם רקע נפשי המתגייסים במסלול גיוס מותאם) ושמונה חיילים בודדים.

97. והנה, נתונים משמעותיים אלה הובלעו בדוח הוועדה, וודאי שלא ניתן לומר כי ניתן להם משקל מספק. כפי שהדגיש מפקד גלי צה"ל במכתבו, גלי צה"ל מצויה במהלך של "יישום של תכנית עבודה סדורה ומתוכננת שאנו נמצאים עדיין בעיצומה ואשר כוללת בתוכה שינויים רבים שכבר מורגשים מאד בתחנה ומחוצה לה. שינויים אלה נעשים באחריות, מתוך עבודת מטה פנימית ומצפן ערכי של התחנה בהתאם לעקרונות שנקבעו בוועדת זמיר, תוך שמירה על חופש העיתונות". "תהליכי עבודה אלה", הבהיר מפקד גל"צ, "דורשים זמן", הגם שחלקם כבר "בוצעו ומתבצעים ברגע זה ממש".

98. לעניין זה יצוין כי בדו"ח הוועדה לא ניתן לאתר מסקנה כאילו המלצות ועדת זמיר לא מיושמות על ידי מפקד גלי צה"ל. ניתן להניח שהסיבה לכך נעוצה בעובדה הפשוטה, כפי שהראינו לעיל, כי המסקנות מיושמות, עקב בצד אגודל.

99. התייחסותה החלקית בלבד של הוועדה לנתונים שהוצגו לה, והיעדר דיון מספק במהלך השינוי שעוברת גלי צה"ל תוך הפנמת מסקנות ועדת זמיר (אשר כפי שתואר, נמשך כל העת) – יורדת לשורש עבודת הוועדה. יש בה כדי להעיד, כאמור מעלה, על כך שלא דובר בוועדה אשר ביקשה לבחון ברצינות את מצב הדברים ביחס למתרחש בגלי צה"ל, אלא להגיע לתוצאה הנדרשת.

פגם שלישי – התעלמות מעמדת צה"ל וכן מהמידע שהתבקש מגלי צה"ל

100. בכתב המינוי, נקבע כי הוועדה המייעצת "תיוועץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובכלל זאת אגף כח אדם בצה"ל, קצין חינוך ראשי בצה"ל וגורמי צה"ל שונים". בפועל, נשמעו מספר גורמים, כאשר הגורם הבכיר שבהם הוא ראש מטה כוח אדם באגף כוח האדם – תא"ל אמיר ודמני. והנה, האחרון, למיטב הידיעה, הבהיר כי עמדת צה"ל הרשמית היא התנגדות לסגירת התחנה. והנה, עמדה זו לא מצאה כל ביטוי בדו"ח הוועדה.

ניתן אך להניח – בהינתן החשיבות הברורה של עמדת הצבא בשאלה אם לסגור את תחנת רדיו צבאית – כי אין מדובר בהשמטה מקרית, אלא במופע נוסף של ניסיון להצדיק החלטה שכבר התקבלה מראש.

101. לא רק זאת; מידע משמעותי ביותר, שהונח בפני הוועדה – ונמסר לה לבקשתה (!) – זכה להתעלמות רבתי בדו"ח. ונסביר. באופן שאינו הולם ועדה מייעצת לשר הביטחון בעניין משמעותי, למפקד גלי צה"ל (הכפוף פיקודית לדרג צבאי) נערכה פנייה ישירה באמצעות "וואטסאפ" ביום 19.8.2025. למפקד התחנה הועבר מסמך הכולל דרישה לקבלת למסמכים ומידע מהתחנה. זאת, מבלי שתואמה כלל הופעתו או שאלת קבלת החומרים אל מול הצבא. על מנת לקיים את חובתו הפיקודית, ביום 24.8.2025 עדכן מפקד התחנה עדכן את רל"ש הרמטכ"ל על קיום הפגישה. כך למד מפקד גל"צ כי הצבא כלל לא מודע לכך שהוא התבקש להופיע בפני הוועדה. במענה לכך, באותו יום הדגיש מפקד גל"צ בפני נציג הוועדה, מר מלכא, כי עליו לעבוד בנוהל לשכות מסודר אל מול הצבא, וביום 25.8.2025 הופיע מפקד התחנה בפני הוועדה.

102. לאחר מכן, ביום 1.9.2025, הועבר לוועדה מסמך מסכם ביחס לתהליכים שנערכו בתחנה בעקבות מסקנות ועדת זמיר. ביום 28.9.2025 הועברו לוועדה, לבקשתה, שלושה מסמכים רבי חשיבות: (1) מסמך המפרט את לוח השידורים בשנים האחרונות וכן את השינויים שנערכו בשנה האחרונה; (2) מסמך כוח אדם; ו-(3) מסמך העוסק בפלטפורמות דיגיטל של התחנה.

103. והנה, למסמכים אלה, כמו המסמך המסכם את הטמעת דו"ח זמיר בפעילות התחנה, אין זכר בדו"ח הוועדה, והם אף לא נכללו בנספחי הדו"ח.

פגם רביעי – הסתמכות נרחבת על מידע שהגיע מגורמים פוליטיים מוטים וכן על חומרים שלא הוזכרו

104. על פי דו"ח הוועדה, נערכה פגישה עם גב' מוריה מיכאלי וגב' תמר סיקוראל מעמותת "רגבים". מדובר, לפי כל שיטה, בתנועה פוליטית. על פי מה שמפרסמת התנועה על עצמה, זוהי "תנועה ציבורית שהוקמה במטרה להוביל לקביעת סדר יום יהודי וציוני למדינת ישראל בהיבטי קרקע וסביבה. תנועת רגבים שמה לה למטרה להשפיע על כלל מערכות השלטון במדינה, להביאם לפעול לאור עקרונות היסוד הציוניים ולממשם להלכה ולמעשה, לשמירה על אדמות העם היהודי ועל אוצרות הטבע והנוף של ארץ ישראל ולמניעת השתלטותם של גורמים זרים על משאבים אלו. תנועת רגבים מפעילה לחץ מתמיד על כלל מערכות החוק, השלטון והמשפט, באמצעים חוקיים, משפטיים, פרלמנטריים וציבוריים ומפעילה מערך בקרה מתמיד על פעולותיהן ועל תפקודן של המערכות השונות בתחומים אלו. במקביל פועלת התנועה לגיבוש הצעות ורעיונות אופרטיביים ולקידום, וכן להעמקת המודעות הציבורית לחשיבות שמירת אדמות הלאום". בין מייסדי העמותה שר האוצר דהיום, בצלאל סמוטריץ'.

105. על פי הוועדה, מ"רגבים" התקבל "מחקר" "המנתח את שידורי, מגישי וכתבי התחנה וכן מרואיינים בתחום הביטחון לפי הטייה פוליטית". דוח הוועדה ממעט בהתייחסות במישרין לחומר שנמר מעמותת "רגבים", ולא בכדי, נוכח הזיהוי הפוליטי הברור של העמותה. לא זו אף זו; למותר לציין כי ל"רגבים" אין שום התמחות מיוחדת בניתוח תקשורת או זיהוי מגמות. מדובר כאמור בגוף בעל אידיאולוגיה מוצהרת, והגם שאין דופי בפעולה ציבורית מוטת-אידיאולוגיה, ברי כי אין לראות, בשום צורה, בתוצרים של גוף כאמור משום "מחקר" (בדיסציפלינה שאין לו כל מומחיות מיוחדת בה) שניתן לסמוך עליו, קל וחומר לא לבסס מסקנות לאורו.

106. הגם שכך, בניגוד לאופן שבו הוצגו הדברים בדו"ח הוועדה, בפועל מראיון שהעניקה יו"ר הוועדה, דליה זליקוביץ', עולה ברורות כי "מחקר" זה הותיר רושם רב למצער על יו"ר הוועדה. וכך אמרה לאחרונה יו"ר הוועדה לעיתון "הארץ":⁹

⁹ זמין ב- https://www.haaretz.co.il/magazine/on-the-line/2025-12-11/ty-article/.highlight/0000019b-089e-df61-a7fb-489f55c20000?utm_source=Web_Share&utm_medium=Whatsapp&utm_campaign=Share

"היה גם מחקר שאני סירבתי להכניס אותו לדוח הסופי. אם היה מתפרסם, זה היה מזעזע. של עמותה שלקחה על עצמה לבדוק במשך תקופה ארוכה ניתוח תוכן וזה דבר שסירבתי להכניס לדוח. היה גם את הצד הזה של הדברים שלא הוכנסו שהיה מאוד חמור".

107. הנה כי כן, יו"ר הוועדה עצמה מתארת את "הצד הזה" של "הדברים שלא הוכנסו", שהיה – כלשונה – "מאוד חמור". עוד מתארת באותו ראיון גב' זליקוביץ' כי לידי הוועדה הגיעו "הקלטות", וליתר דיוק: "המון הקלטות", כך:

[...] אני הגעתי כאשת מקצוע. לחלוטין. אוקיי? בהתחלה חשבתי שלסגור זה הצעד הכי לא נכון שיכול להיות. עם הצטברות הדברים שהגיעו אלינו קיבלתי רושם אחר.

ש. מהם הדברים הללו?

המון הקלטות. אני לא אכנס לאיזה הקלטות. היו הרבה.

ש. מה לומדים מהן?

איזה דברים נאמרים שאחר כך מצוטטים ברשתות הערביות כאילו זה אמר את זה. זה זיעזע אותי".

108. דברים דומים השמיעה זליקוביץ' גם בריאיון לעיתון "מקור ראשון".¹⁰ זליקוביץ' טענה בריאיון כי בגלי צה"ל נשמעים "דיבורים נגד החיילים. זה פשוט נורא"; ולשאלה: "בגלי צה"ל מדברים נגד החיילים? אולי נגד המדיניות, אבל לא נגד החיילים", השיבה: "בחלק מהתוכניות. 'מה שעושים בעזה, זה לא יכול להיות', 'הורגים ילדים'. אל תתפוס אותי במילה כי אני לא מצטטת כרגע במדויק, אבל דברים מהסוג הזה".

109. ברי כי מדובר באמירות סרק, לא מבוססות, וכי להן, או ל"הקלטות" המדוברות, אין זכר בדו"ח הוועדה. ממילא לא ניתן לדעת באילו "הקלטות" מדובר, מהו הקשר הדברים ובאיזה נסיבות הושמעו הדברים. למיטב הידיעה, אף כאשר מפקד גל"צ הופיע בפני הוועדה, לא הושמעו לו "הקלטות" וקל וחומר שהוא לא היה יכול להתייחס אליהן.

110. ובכך לא מסתכמים הפגמים. אחת מאבני הראשה שמאחורי ההמלצה לסגירת התחנה בדו"ח הוועדה מצויה בטענה על פיה "חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם" (עמ' 5 לדו"ח). עוד צוין בדו"ח כי טעם מרכזי המצדיק את סגירת התחנה הוא כי "בקרב הציבור הערבי מחוץ למדינה, גלי צה"ל נתפסת כמייצגת הרשמית של צה"ל, מעין מקבילה של דובר צה"ל" (עמ' 28 לדו"ח). ניסינו לתור אחר התשתית העובדתית המצדיקה קביעות – קשות ותמוהות – אלה. שכן, הסקר שהזמינה הוועדה – אומר בדיוק את ההיפך (ועל כך מיד). והנה, הדברים התבהרו בעקבות ריאיון שכבר הוזכר לעיל של אלעד מלכא מיום 17.12.2025, במהלכו הוא גם אמר את הדברים (המדהימים) הבאים:

"הרבה אנשים, כמעט העתיקו את אבו עלי אקספרס, כמעט העתיקו מילה למילה... אבו עלי אקספרס אמר את הדבר הבא, הוא אמר **אויבנו רואים בגלי צה"ל סוג של דובר צה"ל. כאשר אתה שומע בגלי צה"ל ביקורת על מהלכי הממשלה, בטח בעת מלחמה, בעיני אויבנו, זה מתפרש כאילו מדובר בביקורת של הצבא על הממשלה**. עכשיו אתה ערב כניסה לעזה. ובגלי צה"ל מראיינים נגד כניסה לעזה. מה משיג מזה חמאס שהצבא חושב? שממשלת ישראל טועה שהיא נכנסת לעזה. ויש לזה אספקטים על מורל הצד השני וניתוח המהלכים שלנו..."

111. ומיהו אותו "אבו עלי אקספרס"? ובכן, מדובר בגורם אנונימי המפעיל ערוץ טלגרם פופולארי העוסק בענייני צבא וביטחון. נשים בצד את העובדה שמדובר בגורם אנונימי, ועל כן ההסתמכות הרבתי עליו – בעייתית כשלעצמה. העיקר הוא כי מדובר בגורם בעל זיקה ברורה לימין הפוליטי בישראל, ובעיקר **שהביע ביקורת קשה וחריפה כלפי גל"צ**, בעשרות רבות של פרסומים מטעמו באותו ערוץ טלגרם. יצוין כי אין חפיפה בין קהל קוראיו של אותו מר אבי עלי לבין הציבור הרחב. ולראיה, נביא את הפרסום הבא בעמוד הטלגרם שלו:

¹⁰ זמין ב- <https://www.makorishon.co.il/news/local/article/213666>

 **אבו עלי אקספרס**
566,632 subscribers

גלי צה


משרד הביטחון
MINISTRY OF DEFENSE

לפי הסקר שעשיתי כאן בערוץ לא מזמן, רק 10% מהמצביעים רצו להשאיר את גל"צ כמו שהיא. הנה ההזדמנות שלכם להשפיע - קול קורא של משרד הביטחון:

קול קורא להגשת חומרים בפני הוועדה לבחינת פעילות גלי צה"ל:

ביום 11.8.25 מינה שר הביטחון ועדה מייעצת לשר הביטחון לבחינת מעמדה ומתכונת הפעלתה של תחנת גלי צה"ל.

הוועדה נדרשה לתת דעתה על מודלי ההפעלה של התחנה ולהמליץ על אופן ההפעלה המיטבי, בפרט לאור הימשכות המלחמה אותה נושאים על גבם לוחמי הסדיר, הקבע והמילואים.

בטרם תגבש את עמדתה, הוועדה מזמינה את הציבור להביע עמדה בכתב בדבר פעילות גלי צה"ל.

את ניירות העמדה יש לשלוח לכתוב מייל: vaadatglz@gmail.com עד ליום 4.9.25 בשעה 23:59.

במסגרת ההתייחסויות נבקשכם להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:

1. מודל ההפעלה הראוי לגלי צה"ל.
2. התכנים שראוי שישודרו בתחנת רדיו צבאית.
3. השפעות תחנות גלי צה"ל וגלגל"צ על שוק הרדיו בכלל.

16 תגובות

112. כפי שניתן לראות, בקרב קהל עוקביו של מר אבו עלי, 10% תמכו באי סגירת התחנה – זאת לעומת הנתונים הברורים שעלו מהסקר הבלתי אמצעי שערכה הוועדה, עליו נעמוד להלן ובהרחבה. מהאמור גם ניתן לראות את המקור המסתבר לאותן פניות חזרתיות שהזכיר מר מלכא בריאיון שצוטט לעיל – יוזמה של אבו עלי. ובמילים אחרות: **הקביעה על פיה התחנה "פוגעת בחיילים" ומפורשת על ידי אויבינו כעמדת הצבא מבוססת על הזהוד של מסר שהובע על ידי גורם אנונימי בעל נטייה פוליטית מובהקת, ודעה שלילית ביותר כלפי התחנה.**

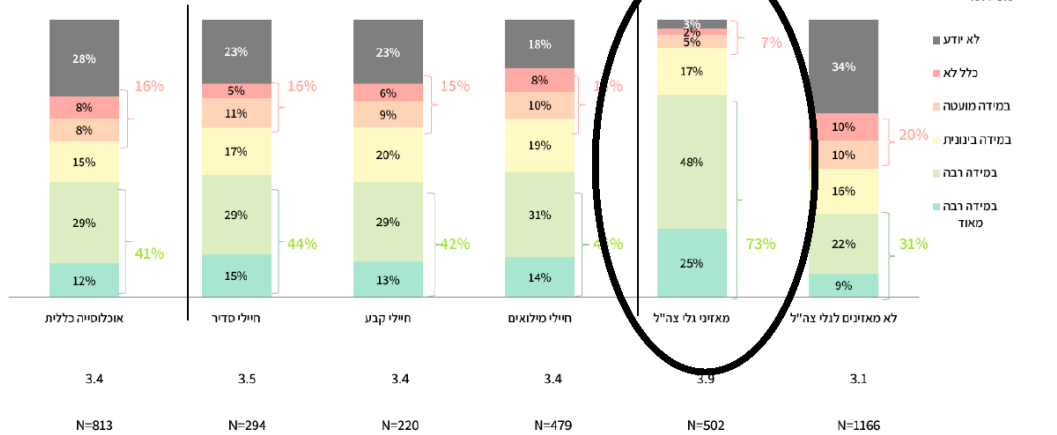
113. העולה מן המקובץ כי הוועדה קיבלה לידיה – ובפועל הסתמכה על ושוכנעה מ – שורה של חומרים מוטעים, חלקם מגורמים עלומים וחלקם מגורמים פוליטיים. ברי כי כאשר עסקינן בוועדה מייעצת לשר הביטחון מדובר בהתנהלות נפסדת, לא כל שכן כאשר הדברים אינם גלויים דיים על פני הדו"ח המתפרסם על ידה, ומתבררים לאשורם לאחר מכן רק בריאיון עיתונאי.

פגם חמישי – הסתמכות על אמירות בעלמא, ללא תשתית ראייתית התומכת בקביעות

114. הוועדה ביססה חלקים מרכזיים ממסקנותיה על אמירות שלא לווי בשום תיעוד, נתונים או אסמכתאות. כפי שצוין קודם לכן, הוועדה הפיצה "קול קורא" (בסד זמנים בלתי אפשרי). אין זה פלא כי קול קורא זה הניב בעיקר פניות חזרתיות ונוסחים אוטומטיים, כפי שהוועדה עצמה מציינת. כך, כעולה מהדוח, מתוך כ-5,000 פניות שהתקבלו, 3,000 היו "פניות חזרתיות" שתמכו בסגירת התחנה; ו-1,700 היו "התייחסויות חזרתיות" שביקשו שלא לפגוע בתחנה (עמ' 30). בצד זאת, התקבלו פניות נוספות, שחלקן מצוטטות בדו"ח הוועדה.
115. כמובן שאך אין לדעת אם הפניות היו מהימנות, וממילא ברור שאין בהן כדי לשקף כהלכה את עמדות הציבור. זאת, להבדיל מסקר שהזמינה הוועדה (עניין שעליו נעמוד בהמשך). למרות זאת, טענות בלתי מבוססות מתוך אותן פניות – לצד אמירות כלליות שצוטטו מפונים בודדים – משמשות בדו"ח כהנמקות בנוגע להשפעה ביטחונית, מורלית וציבורית של התחנה.
116. בחלק אחר בדו"ח הוועדה סוקרת מה שהיא מגדירה כ"תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה". הוועדה ציינה כי "חלק מההצעות הובאו על ידי מרואיינים רבים, חלקן הובאו על ידי מרואיין אחד בלבד" (עמ' 27). בבואה לבחון את "טענת המצדדים בסגירת התחנה" מנתה הוועדה מה שהגדירה "מספר טענות מרכזיות". די בעיון קצר ברשימה זו (בעמ' 28-29 לדו"ח) כדי להיווכח עד כמה לקויה התשתית שנאספה על ידי הוועדה.
117. למשל, הוועדה מציינת, "התחנה פוגעת ומחלישה את חיילי צה"ל" – "לעמדת חלק מהמרואיינים" (מי הם? על מה נסמכת אמירה זו?); הוועדה מציינת, כי "האויב מפרש את שידורי התחנה כעמדת צה"ל" – עמדה שלכאורה נשענה על "מרואיינים העוסקים בתקשורת וברשתות החברתיות בערבית", וכן הלאה. והנה, לא רק שלא ברור מי הם אותם "מרואיינים", מה טיב התמחותם ועל מה הם עצמם נסמכו, אלא שהוועדה לא הביאה אף לא דוגמה אחת לשידור שצוטט כביכול על ידי "האויב", וממילא לא הציגה מחקר תקשורתי או ממצאים אמפיריים. אין סטטיסטיקות; אין סקרי עומק; אין ניתוח תוכן; אין דוגמאות קונקרטיות; אין ציטוטים מתוך מדיות זרות; אין ממצאים השוואתיים. כלום.
118. נותרנו אפוא עם אמירות בעלמא, שלא נתמכות בתשתית עובדתית מספקת.
- פגם שישי – אי מתן משקל לסקר שהוועדה הזמינה בעצמה
119. על פי דו"ח הוועדה, "על מנת להבין את הלכי הרוח בציבור ביחס לפעילות התחנה, ביצעה הוועדה סקר האזנה ועמדות ביחס לגלי צה"ל". את הסקר ערכה חברת דיאלוג (עמ' 9). אכן, להבדיל מתגובות לקול הקורא, המתודולוגיה של עריכת סקר נראית מתאימה יותר בנסיבות העניין, ובצדק הזמינה הוועדה סקר כאמור.
120. אלא מאי, התברר כי הסקר שהוזמן דווקא מחמיא מאד לגלי צה"ל, ממצב אותה כגוף פופולרי לא רק בקרב האוכלוסייה הכללית, אלא גם בקרב החיילים, והראה כי חלק ניכר מהציבור תופס את גלי צה"ל בתור גוף אמין, מקצועי, המבטא מגוון דעות וקולות, ומעל לכל – שידורי התחנה מחזקים את רוח צה"ל.
121. הסקר גילה כי כמחצית מהאוכלוסייה בישראל מאזינה לרדיו כל יום או כמעט כל יום. התברר מהסקר, כי התוכן המועדף על המאזינים הוא תכני מוסיקה, והשני בסדר העדיפות – אקטואליה, לה מאזינים 74% מחיילי המילואים ו-72% מחיילי הקבע. בבואה להציג את הנתונים, בחרה הוועדה להדגיש נתונים מסוימים לעומת אחרים. בעיקר האמור נוגע לבחירת הוועדה לשים את הזרקור על נתוני האוכלוסייה הכללית, בנבדל ממשבים אשר ציינו כי הם מאזינים לגלי צה"ל. כך למשל, הוועדה לא ציינה נתון משמעותי ביותר, ולפיו מתוך המאזינים לגלי צה"ל, 73% סבורים כי התחנה מקצועית במידה רבה או במידה רבה מאוד:

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

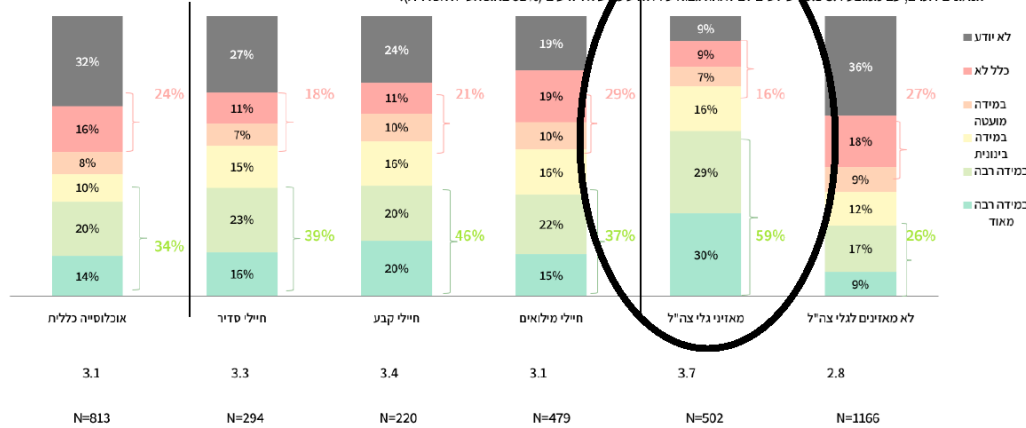
41% מהאנכלוסייה הכללית (57% מבעלי הדעה) ענו כי השידורים בגלי צה"ל הם מקצועיים במידה רבה מאוד, כאשר הממוצע הוא 3.4. בקרב החיילים הנחונים דומים, עם ממוצע 3.4-3.5.



122. הוועדה אף לא הדגישה נתון משמעותי נוסף, ולפיו מתוך מאזיני גלי צה"ל, 75% מסרו כי שידורי גלי צה"ל "מחזקים את רוח חיילי צה"ל בזמן לחימה":

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

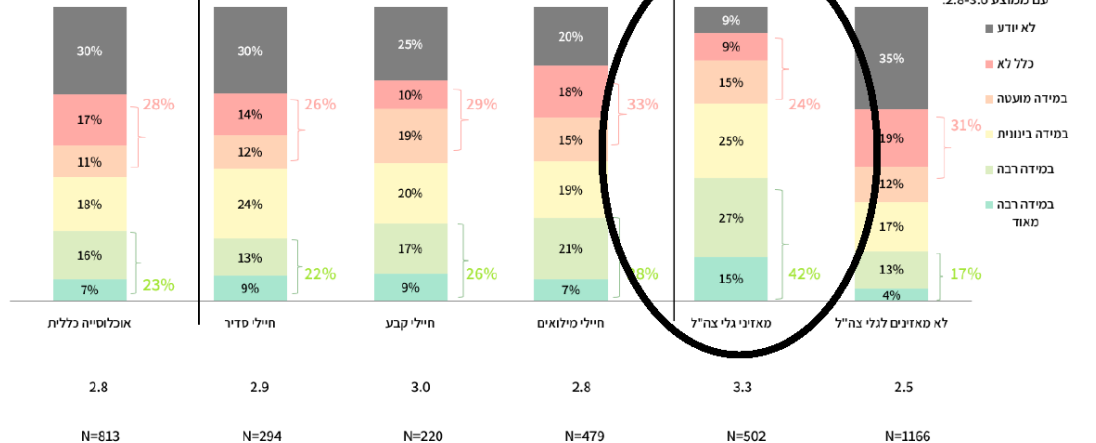
34% מהאנכלוסייה הכללית (50% מבעלי הדעה) ענו כי השידורים בגלי צה"ל מחזקים את רוח חיילי צה"ל בזמן לחימה במידה רבה מאוד, כאשר הממוצע הוא 3.1. בקרב החיילים הנחונים דומים, עם ממוצע 3.1-3.4. יש לשים לב לאחוז גבוה של אלו שענו שלא יודעים (32% באוכלוסייה הכללית).



123. בנוסף, 67% ממאזיני גלי צה"ל ציינו כי שידורי התחנה "מייצגים מגוון דעות":

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

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



124. בכל מקרה, גם לוועדה לא נותר אלא להסכים, כי "גלי צה"ל זוכה להערכה רבה בקרב חלק ניכר מהציבור בישראל, כך גם עלה מנתוני הסקר שעשתה הוועדה" (בעמ' 45).

125. אלא שקריאת פרקי הממצאים וההמלצות של הוועדה מלמדת כי הוועדה כמעט שלא התייחסה לתובנות העולות מסקר זה, ולמשמעותן. ממצאי הסקר צורפו כנספח לדו"ח הוועדה, אלא שבדיון המהותי ניכר כי כמעט ולא ניתן לו משקל. כך יוצא כי הוועדה סקרה באריכות טענות שהושמעו בפניות שהגיעו לוועדה (אשר צוטטו באנונימיות), וכן סקרה, באופן כמותי, טענות שונות (ולעיתים קוטביות) שהושמעו (ראו בעמ' 30-32), שעה אין דרך לדעת אם הפניות שהתקבלו, הן מבחינת כמות, הן מבחינת איכות, אכן משקפות את הלכי הרוח הרלוונטיים (נוכח הטיות ברורות דוגמת – מי טרח לפנות לוועדה; האם נערכה "התארגנות" לצורך פנייה כאמור, וכן הלאה). זאת, להבדיל מסקר מקצועי, אשר הוא המתודה הרלוונטית לבחינת עמדות ציבור.

126. מפתיע אפוא (ושמא לא מפתיע כלל) כי דווקא הסקר, המבסס נתון אמפירי ומציג מדידה שיטתית של עמדות הציבור, נדחק לקרן זוית. כך בוצע היפוך היררכי של המקורות השונים מהם ניזונה הוועדה: במקום להתבסס על נתון מחקרי שהוגש לה לבקשתה, בחרה הוועדה ליתן את עיקר המשקל ל"מידע" אנקדוטלי שנאסף אצלה. לא פלא כי המלצות הוועדה אינן חוזרות לדון בסקר זה, אשר בפועל לא נעשה בו שימוש אמיתי על ידי הוועדה.

127. התוצאה היא כי על אף שהוועדה הזמינה סקר מקצועי שנועד לשקף את הלכי הרוח בציבור ביחס לפעילות גלי צה"ל, ממצאי הסקר לא שולבו באופן ממשי בניתוח, בדיון ובהמלצות. דו"ח הוועדה הסתמך בהרחבה על פניות ציבור אנקדוטליות – שחלקן אף הוגדרו על ידי הוועדה עצמה כ"פניות חזרתיות" בנוסחים גנריים – אך לא נתן את המשקל הראוי לנתונים כמותיים, מגמות ומסקנות העולות מן הסקר שבוצע. כך נוצר פער של ממש בין כלי המחקר שהוועדה בחרה להפעיל, לבין המשקל הזניח שניתן לו בגיבוש מסקנותיה.

תשתית עובדתית לקויה – סיכום

128. לאחר שהעמקנו בעובדות, נזכיר שוב את הדין. על רשות מנהלית מוטלת חובה לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה: איסוף נתונים מראש, וקבלת ההחלטה על סמך השיקולים הרלוונטיים ועל סמך נתונים אמניים באופן המבסס "תשתית עובדתית מוצקה במידה מספקת לקבלתה". זאת ועוד; רק לפני מספר ימים הבהיר בית המשפט העליון כי עוצמתה של דרישה זו [לביסוס התשתית העובדתית – הח"מ] משתנה בהתאם לטיבו של הגוף המחליט, למידת מורכבותה ולהיקף חשיבותה של ההחלטה הנדונה ולמכלול נסיבותיה הפרטניות. כך, "ישנה קורלציה ישירה בין נושא ההחלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת'... ויודגש, אי עמידה בתנאי זה 'מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית'" (בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל, פס' 47 (14.12.2025) (להלן: "פרשת גילון").

129. דומה שאין שלב בהליך בירור וגיבוש התשתית הראייתית אותו הוועדה לא הפרה. היא התעלמה משורה ארוכה של ראיות אשר סותרות חזיתית את ההחלטה שהתקבלה, כולל מידע שהתבקש על ידה וכן סקר שהוזמן על ידה. היא נתנה משקל רב לראיות שהתקבלו מגורמים פוליטיים לא רלוונטיים ובעלי עניין; והיא לא השכילה להסביר מדוע יש לסטות לחלוטין מדו"ח קודם שהתקבל זמן לא רב קודם לכן ביחס לאותה סוגיה, הגם שהתחנה מיישמת את מסקנותיו עקב בצד אגודל. בנסיבות העניין – החלטה מורכבת של ממשלת ישראל הפוגעת בזכויות אדם אשר יש לה השפעה נרחבת על הציבור הרחב – ברי כי חלה ביתר שאת החובה לבסס מסקנות בצורה קפדנית.

הפגמים בהליך – סיכום

130. עמדנו קודם לכן על פסק הדין שניתן במסגרת פרשת גילון, שם בוטלה רק לפני ימים ספורים החלטה של הממשלה. בפס' 47-50 פירט כב' הנשיא עמית את עיקרי הפגמים שנפלו בהחלטה, ונצטט:

47. בכלל זה, תנאי מינימלי ומקדמי לקבלת כל החלטה מינהלית הוא כי זו תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה והולמת [...] כידוע, עוצמתה של דרישה זו משתנה בהתאם לטיבו של הגוף המחליט, למידת מורכבותה ולהיקף חשיבותה של ההחלטה הנדונה ולמכלול נסיבותיה הפרטניות. כך, 'ישנה קורלציה ישירה בין נושא ההחלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת' [...] בהתאם, 'מקום שבו מדובר בהחלטה 'מורכבת' [וחשובה], נדרשת הרשות 'לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשיות מינהליות או מגופים אחרים, ואולי אף לבקש חוות-דעת של מומחים' [...] ויודגש, אי עמידה בתנאי זה 'מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית' [...]

48. זאת ועוד, וכפי שצוין פעם נוספת אך לאחרונה – סמכות הממשלה לחזור בה מהחלטותיה מסויגת בדרישה 'להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן' [...] אף בהקשר זה, משקלן ואיכותן של הנסיבות המצדיקות סטייה כאמור נגזרים, בין היתר, מאופייה של הסוגיה הנדונה ומהשלכותיה, ובכלל זה מ'המציאות הנורמטיבית החדשה' שיצרה ההחלטה שאותה מבקשים לשנות [...]

49. בענייננו, קל להיווכח כי החלטה 3125 אינה קרובה כלל למילוי הדרישות הללו. חרף ניסיונה של הממשלה להציג את ההחלטה כתיקון 'מוגבל', בפועל מדובר בשינוי מבני מהותי, אשר כוון לביטול רכיב יסודי במנגנון הפסקת הכהונה שעליו המליצה ועדת שמגר. כזכור, רכיב זה – מעורבותה של הוועדה המקצועית-ציבורית – נועד לקבוע מגבלות פורמליות על סמכות הממשלה בהליכי המינוי והפסקת הכהונה, ובכך להבטיח שהיועץ המשפטי לממשלה, בהיותו שומר סף, 'יוכל לקיים סמכויותיו וחובותיו כגורם מקצועי, כשיר, ובלתי-תלוי שאינו כפוף בביצוע כוחותיו וחובותיו למרותה של הרשות המבצעת' (דו"ח ועדת שמגר, בעמ' 59-60). החלטה 3125 מערערת איזון עדין זה, ובמובן זה לא ניתן להקל ראש בחשיבותה הציבורית ובהשלכותיה, הנוגעות לליבת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה וליחסי הגומלין בינו ובין הממשלה.

50. על רקע זה, לא ניתן להתעלם מכך שההחלטה אושרה בהליך בזק של ממש – בתוך ארבעה ימים בלבד לאחר שפורסמה על ידי שר המשפטים, מהם שני ימי עבודה בלבד. היא לא לוותה בעבודת מטה מסודרת ובגיבוש תשתית משפטית או עובדתית ההולמת את טיבה המיוחד של הסוגיה הנדונה; לא קדמה לה היועצות מסודרת עם גורמי מקצוע הנוגעים בדבר; ואף לא נתבקשה לגביה חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה (וראו לעניין אחרון זה: בג"ץ 1893/23 ארגון לביא נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 5-7 (22.3.2023)). הקשיים האמורים מתחדדים נוכח הפער הברור שבין עבודת המטה המקיפה והיסודית שעמדה בבסיס החלטה 2274, ובין ההליך החפוז והדל שבגדרו גובשה החלטה 3125. כל זאת, מבלי שנערך דיון ענייני ומושכל בטעמים וברציונלים שנסקרו בדו"ח ועדת שמגר, ואשר היוו את התשתית למסקנותיה של הוועדה".

131. דברים נכוחים אלה היו יכולים להיכתב בדיוק – אבל בדיוק – על ההחלטה נושא פנייה זו. הגם שכאמור מדובר בהחלטה של הארגון המנהלי הבכיר ביותר, הגלומה בו פגיעה בזכויות אדם והיא מתייחסת לסוגיה מורכבת ובעלת פוטנציאל השפעה נרחב – הרי שההחלטה התקבלה בצורה רשלנית, לשון מאופקת – תוך התעלמות מנתונים קריטיים, מתן משקל רב לנתונים רעועים שהובאו על ידי גורמים בעלי עניין, והליך בזק שמנע אפשרות להצגת עמדות וגיבוש תשתית כדבעי. אפילו עמדה משפטית לא נשמעה בטרם פרסום דו"ח הוועדה המייעצת. כמו כן, ההחלטה הלכה למעשה מתעלמת לחלוטין מהמשמעויות הנוגעות לכך שהיא הופכת החלטה קודמת, וההבדלים בין ההליך הקודם והיסודי שהתקיים להליך הנוכחי – ברורים וממש זועקים. ככה לא מקבלים החלטה, ודי בכך כאמור בפרשת גילון כדי להצדיק התערבות וביטול ההחלטה שהתקבלה.

132. הנה כי כן: הפגמים שנפלו במישור ההליכי – רבים מספור. פגמים אלה, כשלעצמם, מחייבים את ביטול ההחלטה, ויש בהם גם – ואולי בעיקר כאמור – כדי להשליך על מישור שיקול הדעת, ועל כך נעמוד עתה.

ד. פגמים במישור שיקול הדעת

14. ביסוד החלטת הממשלה שיקולים פוליטיים זרים
133. כידוע, אחת מהחובות המרכזיות של רשות מנהלית היא לקבל החלטה ממניעים ענייניים. נקבע שמלבד בהחלטות בעלות זיקה פוליטית – דוגמת מינויים למשרות אמון – על הרשות להימנע מלשקול שיקולים פוליטיים. אכן: "שיקולים פוליטיים (מפלגתיים או אישיים) עשויים להיות זרים או ענייניים, על-פי הקשר

הדברים, אך במקרה הרגיל אינם מותרים" (ברק-ארז, בעמ' 655). קיים קושי מובנה להוכחת שקילתם של שיקולים זרים, ועל כן די בכך שהעותר יראה ראיות עקיפות המלמדות על "ספק ממשי ביחס לשיקולי הרשות" – כדי להעביר את הנטל לכתפיה כדי להראות שלא פעלה מכוח שיקולים זרים (בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת, פס' 51 (19.10.2014)).

134. בענייננו, הוצגו ראיות למכביר התומכות במסקנה כי כאמור "סומנה המטרה מראש" – סגירת התחנה – ועל בסיס זה התקיים הליך עקום ומרושל, שתחילתו בהודעה מראש של שר הביטחון על אודות ההחלטה שברצונו לקבל. לאחר מכן, מינוי ועדה בה קיים רוב שמכוח הצהרותיו מראש וזיקתו הפוליטית ניתן ללמוד על התוצאה המסתברת (כפי שאכן היה), ואז דהירה אל עבר המטרה שסומנה מראש – בהליך בזק בו התקיימה התעלמות רבתי מכל מה שסותר את ההחלטה שהתקבלה מראש. בפני הוועדה עמד חומר בלתי רלוונטי של גורמים פוליטיים (שאף נשקל על ידה הלכה למעשה, גם אם לא באופן שמצא ביטוי בדו"ח), ונשקלו אינטרסים מסחריים של גורמים פרטיים, ללא שום ביסוס ומחקר כלכלי.

135. וכמובן, ה"אקדח המעשן" גם בעניין זה היא העובדה הפשוטה כי עמדת הצבא המתנגדת לסגירת התחנה בהמשך להמלצות וועדת זמיר, לא קיבלה כל ביטוי בהחלטה שהתקבלה, וכאמור היא נפקדת לחלוטין מהצעת המחליטים של הממשלה. ובפשטות: הממשלה החליטה לסגור את גלי צה"ל, תחנת רדיו צבאית, וזאת בניגוד לעמדת הצבא עצמה. וכיצד נצדיק עמדה תמוהה זו – לא באמצעות התמודדות עם העמדה, אלא באמצעות הסתרתה. לא ניתן להשקיף איפוא על ההחלטה אלא ככזאת שהתקבלה משיקולים פוליטיים, להבדיל ממקצועיים.

136. עוד ראוי לציין בהקשר זה את העובדה שיהוועדה הקדישה חלקים נרחבים מהדיון שערכה לשאלת הרדיו האזורי-מסחרי. במסגרת זו התייחסה הוועדה ל"זווית הראייה של המפרסמים ואופן פעולתם אל מול תחנות הרדיו של התאגיד, הרדיו האזורי וגלי צה"ל". למשל, צוטט גורם אנונימי ש"לטענתו, ביחס לחשיפה, מחירי התחנות הציבוריות נמוכים אל מול התחנות הפרטיות, מה שמעניק יתרון לתחנות הציבוריות" (עמ' 24). מובן כי גם אמירות אלו לא נתמכו בעבודה כלכלית מסודרת כלשהי. לא רק ששיקולים אלה לא היו אמורים להילקח בחשבון בעבודת הוועדה וממילא בהחלטת הממשלה, אלא שהמעט שניתן לומר הוא שהם לא נחקרו לעומק על ידי הוועדה. למעשה, מדובר בעניינים שהוצגו בדו"ח הוועדה כ"עובדות" וזאת הגם שלא נערך ניתוח משפטי ראוי של החקיקה הרלוונטית, לרבות החקיקה הנוגעת לשידורי חסות. כמו כן לא נערך ניתוח רציני של מאפייני כוח האדם בשוק הרדיו. ובכך, לא רק שנשקל שיקול שאינו ממין העניין, אלא שבחינתו נעשתה בצורה לא מעמיקה, לשון מאופקת. למותר לציין כי מדובר בעניין החורג כליל מהשאלות שבהן נדרשה לעסוק הוועדה, וממילא אין זה מתקבל על הדעת כי עניינים אלה יובאו להכרעת שר הביטחון (אשר לא אמור לעסוק בסוגיות מסחריות הקשורות בענף הרדיו בישראל).

137. התוצאה היא כי התקבלה ההחלטה חרף תשתית ראייתית לקויה מצד אחד, והפוכה מהנתונים הרלוונטיים שהועמדו בפני הוועדה המייעצת מהצד השני. די באלה כדי להוכיח, בצורה ברורה, שביסוד ההחלטה שיקולים פוליטיים זרים, המבוססת על תחושות – שאינן מגובות בדבר – על אודות אופייה של גלי צה"ל.

138. ה-ראיה לכך מצויה בעובדה כי ביום מינויה של הוועדה, הודיע שר הביטחון כי "הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה".¹¹ הדבר מוכיח שיקול זר מכריע – החלטה מראש על ידי הגורם הממנה, שעל פי דירקטיבה זו התבקשה הוועדה לאשרר את ההחלטה שכבר התקבלה. בכך מתגבש פגם משמעותי ובלתי עביר – היועצות לא כנה ושקילת שיקולים זרים, שהרי "אין די בהתייעצות מן השפה

¹¹ זמין ב- <https://www.israelhayom.co.il/culture/radio/article/18606526>

לחוץ כדי לצאת ידי חובה, כאשר בפועל כבר גיבשה הרשות המתייעצת לעצמה עמדה נחרצת" (בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי נ' משרד החינוך, פ"ד נט (3) 625, 640 (2004)). די בכך כדי לעמוד בנטל הנדרש.

139. ויודגש: הפסיקה הכירה בכך שבאמצעות הוכחת פגמים בהליך המנהלי, ובפרט הסתמכות על תשתית עובדתית לקויה, ניתן לבסס תשתית לשקילת שיקולים זרים. ממש לאחרונה, במסגרת בג"ץ 58681-11-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים (3.12.2025) (להלן: "פרשת לשכת עורכי הדין") קבע כב' הנשיא עמית כדלקמן (פס' 14):

14. "כאמור, בענייננו סטה השר מאמות המידה שנקבעו בפסק הדין, זאת מבלי לספק תשתית עובדתית המצדיקה סטייה זו. יפים לכך דברים שצוינו בספרות: 'כאשר מתקבלת החלטה שאיננה תואמת את התשתית העובדתית, ובמיוחד כאשר לרשות המינהלית אין הסבר משכנע לפער שבין מה שנובע מהעובדות לבין ההחלטה הסופית, עשוי להתעורר החשד שמאחורי ההחלטה אין עומדים השיקולים שעליהם הרשות הצהירה, משום שאת הללו הרשות לא הצליחה לתמוך בתשתית מתאימה, אלא שיקולים אחרים, זרים, שהרשות מנסה להסתירם' (יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך ב 644 (2023)). לכך מצטרפות הראיות הנסיבתיות שצוטטו בעתירות – התבטאויות חברי סיעתו של השר (די בהקשר זה להפנות לפרוטוקול ישיבה 741 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 52-53 (17.11.2025)), שהשר עצמו בחר שלא להסתייג מהן (אף לא בפני בית משפט זה) – נסיבות המעוררות תהיות של ממש ביחס למניעים שעמדו מאחורי החלטת המינוי.

לדברים אלה יש להוסיף כי התקיים בענייננו הליך חפז – פסק הדין ניתן ביום 16.11.2025, בעוד שמכתב ההיוועצות מטעם השר נשלח לממלא מקום הנציב כבר ביום 18.11.2025. עולה אפוא כי לשיטת השר, ב-48 השעות שחלפו ממועד מתן פסק הדין ועד לשליחת המכתב, עלה בידיו ללמוד את פסק הדין, ליישמו בדרך של מיפוי כלל עובדי שירות המדינה העומדים באמות המידה שנקבעו בפסק הדין, לפנות למספר לא-נודע של מועמדים (שכל אחד מהם שקל בינתיים את ההצעה וסירב לה), וכן להתוות ביוזמתו מבחן מניעות מרחיב שהוביל אותו לשלול את יתר המועמדים הרלוונטיים (מבחן שכאמור סוטה כשלעצמו מאמות המידה שנקבעו בפסק הדין). אולם, השר לא הציג כל אסמכתה או אינדיקציה לכך שתהליך כה מעמיק אכן התקיים בפרק זמן כה קצר. בהקשר זה יפה קביעתו של השופט א' ברק: 'החלטה חפוזה ללא התייעצות מוקדמת, ללא בחינת החלופות, ללא בדיקה ומחקר, ללא נתונים אובייקטיביים המעידים על כשרות עשויה לאשש הקשר נסיבתי שיש בו, במקרים מתאימים, כדי להצביע על שיקול פסול, ויש בה על כן להעביר את נטל הבאת הראיות על שכם הרשות השלטונית' (בג"ץ 1745/91 אי.סי.אס מערכות כבלים ישראל בע"מ נ' המועצה לשידור כבלים, פסקה 6 [נבו] (14.5.1991))."

140. ודברים אלה יפים גם לענייננו. שר הביטחון הצהיר קבל עם ועדה על אי שביעות רצונו מגלי צה"ל. אך מה לעשות שוועדה מייצעת לשר הקודם – ועדת זמיר – קבעה שאין מקום לסגור את התחנה.

141. מה עשה השר? גייס ועדה חדשה מטעמו, מינה אליה אנשים בעלי דעה מוקדמת (כמו שלו) ובעלי זיקה פוליטית (אליו ולמפלגתו) – ואז שלח אותם למסע בזק פרוע. אין להתפלא כי במסגרת הליך שכזה, יד ימין לא ידעה מה יד שמאל עושה. הסקר שהזמינה הוועדה, בניסיון להצדיק את המסקנה אליה הגיע מראש, העלה ממצאים הפוכים למטרה שהיא סימנה מראש. עמדת הצבא – אשר למיטב הידיעה מתנגד לסגירת התחנה – לא הוצגה. הכול כדי להצדיק את ההחלטה הפוליטית בה מעוניין השר הממנה.

142. ובפשטות: העובדה כי המלצות ועדת זמיר לא נשאו חן בעיני מקבלי ההחלטות אינה מצדיקה כשלעצמה מינוי צוות חלופי, בחלוף זמן קצר ביותר ומבלי שחל שינוי נסיבות כלשהו. הדבר אך מוכיח כי הוקמה ועדה חדשה – בהרכב מפוקפק ובעל זיקה פוליטית ברורה ועמדה קדומה – רק כדי להצדיק את ההחלטה שכבר התקבלה, על כל הנובע מכך.

143. ואם בכך אין די, הרי שבישיבת הממשלה בה התקבלה ההחלטה לסגירת התחנה, צוטטה השרה סטרוק בתקשורת באומרה שהתחנה "היא היחידה הצה"לית היחידה בה מתבצע חילול שבת ומועדי ישראל בפקודה, ללא שום קשר לביטחון או לפיקוח נפש".¹² לפנינו איפוא חברת ממשלה אשר אומרת בריש גלי כי

¹² זמין ב- <https://www.i24news.tv/he/news/news/politics/artc-ea2a48cb>

ההחלטה התקבלה, לכל הפחות בין היתר, **מכוח שיקולים דתיים**. למותר לציין כי הפסיקה קבעה בצורה עקבית כי שיקולים דתיים – מלבד בהחלטות מסוימות וחריגות – הם בבחינת שיקולים זרים. אכן: "אין ספק שנושא משרה אינו יכול לעשות שימוש בסמכות שהופקדה בידיו כדי לקדם את השקפת עולמו הדתית" (ברק-ארוז, בעמ' 651; וראו גם: בג"ץ 3351/97 ברנר נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת היהודיים, פ"ד נא(5) 754, 766-767 (1997)).

144. והדברים כמו סוכמו לענייננו במסגרת בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פס' 67 (21.5.2025): "פרשת התנועה לאיכות השלטון":

"למקרא החלטה 2904 וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהועברה לעיונו בלבד עולה כי החלטת הממשלה "לגבור" על הוראות החלטה 4062 והוראות החלטה 1148 התקבלה מבלי שקדם לה דיון ממשי. כך למשל, לא הונחה בפני השרים ולו ראשיתה של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערך דיון באשר להשלכות שעשויות להיות להחלטה זו לגבי כל נושאי המשרה הבכירים בשירות המדינה (זאת, חרף העובדה ש'התגברות' על החלטות הממשלה הקודמות עשויה להשפיע, בין היתר, על המשך כהונת שבעת נושאי המשרה, לרבות העומדים בראש גופי הביטחון והאכיפה במדינה); לא נערכה עבודת מטה שלאחריה הוצגו מסקנות שעשויות היו לתמוך בקבלת ההחלטה; ולא התקיים דיון בנוגע לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לאפשרות לסטות מהוראות החלטות הממשלה שנסקרו לעיל. הדברים נכונים במיוחד בהינתן שמדובר בהחלטת ממשלה תקדימית, בהיותה הראשונה שעוסקת בסיום כהונה קצובה של ראש שב"כ במהלך תקופת כהונתו. כפי שנפסק לא אחת בעבר, קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך 'סימון המטרה מסביב לחץ', וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות".

145. ההליך העקום שהתנהל בענייננו אך מוכיח, בדיוק כפי שנפסק בפרשת לשכת עורכי הדין ובפרשת התנועה למען איכות השלטון – שמאחורי ההחלטה שהתקבלה לא מצויים שיקולים ענייניים, אלא שיקולים זרים. המטרה סומנה מראש – ועל כן אין להתפלל כי ההליך להגעה אליה היה פגום, וביסודו שיקול זר.

2ד. ההחלטה שהתקבלה לא מידתית ובלתי סבירה בצורה קיצונית

146. על רשות מנהלית החובה להפעיל את שיקול דעתה בסבירות ובמידתיות (ראו: רע"ב 4644/15 ראעי נ' שירות בתי הסוהר (15.6.2016) (להלן: "פרשת ראעי"); בג"ץ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך, פ"ד מט(5) 1 (1996) (להלן: "פרשת בן-עטייה"); בג"ץ 6163/92 איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993)). לאחר שבוססה פגיעה בזכויות כתוצאה מהאקט המנהלי, עובר הנטל לרשות המבצעת להראות כי הפגיעה שבוצעה בזכויות היא מידתית ואינה עולה על הנדרש. כידוע, מבחן המידתיות מורכב משלושה מבחני משנה: מבחן הקשר הרציונאלי (האם האמצעי שנבחר מתאים לצורך הגשמת התכלית); מבחן האמצעי שמידת פגיעתו פחותה (האם מבין כל האמצעים המגשימים את המטרה נבחר האמצעי שמידת פגיעתו בפרט היא הקטנה ביותר); מבחן המידתיות במובן הצר (האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהגשמת התכלית לבין הפגיעה בזכויות האדם הנלווית לה) (ראו: פרשת ראעי; פרשת בן-עטייה; בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122 (2011)).

147. ויודגש: בדו"ח לוי הודגש כי היה ותתקבל החלטה מנהלית לסגירת התחנה, הרי שלפניה "נדרשת השלמת עבודת המטה בידי משרד הביטחון וצה"ל"; וכי "במסגרת זו יש לבחון התאמת האמצעי אשר נבחר לתכלית, את החלופות האפשריות להגשת התכלית ואת התועלת הגלומה באמצעי זה לעומת הפגיעה בחופש הביטוי אשר כרוכה בו" (שם, בפס' 36).

148. משעה שביססנו לעיל, בגדרי פרק ב' למכתבנו, את הפגיעה הכרוכה מההחלטה שהתקבלה בזכויות אדם – חופש העיסוק, חופש העיתונות וחופש הביטוי – פגיעה שבנסיבות העניין מצויה ברף הגבוה, הרי שנותר לבחון את ההחלטה עומדת במבחני המידתיות. ממילא, גם אם ייקבע שההחלטה אינה פוגעת בזכויות אדם (בניגוד גמור לדין הקיים, כמו גם לעמדת משרד המשפטים כפי שהובעה בדו"ח לוי) – הרי שממילא מהניתוח שיובא

להלן ברי כי ההחלטה שהתקבלה נגועה בחוסר סבירות קיצוני. נעמוד על הדברים כסדרם. נקדים מסקנה לניתוח: ההחלטה אינה מקיימת ולו אחד מהמבחנים האמורים.

149. מבחן התכלית: הוועדה המייעצת מונתה לבחינת מודל הפעלת גל"צ, ובחנה שתי חלופות – על פי חלופה אחת, תשמר בהפעלת גלי צה"ל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות; ועל פי חלופה נוספת – סגירת גלי צה"ל (ראו בעמ' 4 לדו"ח הוועדה). כפי שראינו לעיל במסגרת הפרקים הקודמים – ביסוד עבודתה של הוועדה עמדה תכלית אחרת לחלוטין – הצדקת ההחלטה הפוליטית שכבר התקבלה על ידי שר הביטחון לסגירת התחנה. למותר לציין כי תכלית זו – סגירת התחנה מטעמים פוליטיים, בבחינת אתגן של שר הביטחון לציבור מצביעיו (בוודאי בסמוך למועד הפריימריז בליכוד) – היא מטרה פסולה בצורה קטגורית. ודומה שאין צורך להרחיב. ויודגש: בפסיקה נקבע כי תכלית סמויה – כפי שקיימת בענייננו – היא ככלל תכלית שאינה ראויה (ראו למשל: בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת (11.8.2015); בג"ץ 2293/17 גרסהגר נ' הכנסת (23.4.2020); בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (16.9.2013)).

קשר רציונאלי

150. סגירת גלי צה"ל לא משרתת את התכלית המוצהרת (ודאי בהינתן שהתכלית האמיתית היא פסולה מעיקרה, כפי שהוסבר לעיל). לדברי הוועדה, יש קושי ב"פגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם". קרי – לעמדת הוועדה המייעצת, סגירת התחנה מוצדקת נוכח העובדה שהתחנה "פוגעת" בצה"ל; וזאת בהתבסס על "עדויות" של "חיילים ואזרחים" שלטענתם קולם לא נשמע בתחנה.

151. ודוק היטב: התחנה במתכונתה הנוכחית אינה "פוגעת" כנטען בצבא; וזו גם עמדת מאזינים לתחנה. ומכל מקום נותרת פתוחה השאלה הבאה: הכיצד סגירת תחנה תשרת תכלית נטענת זו של הוועדה?

152. ובמילים אחרות: אם התכלית היא אכן להביא למניעת "פגיעה במעמדו של צה"ל כצבא העם" (חשוב) ולמנוע "התכתשות ציבורית" (מבורך) – מדוע לסגור שידור ציבורי ותיק, שנהנה מאמון ציבורי רחב, קל וחומר שעה שבמסגרת גלי צה"ל מונהגת תכנית עבודה להטמעת מסקנות ועדת זמיר – כפי שפורט בהרחבה על ידי מפקד גל"צ – פירוט שהוועדה פסחה מעליו בקלילות ולא העניקה לו כל משקל ראוי?

153. תימוכין לכך ניתן גם למצוא בהחלטה של הוועדה המייעצת שלא לסגור את גלגלצ. נניח בצד את העובדה כי בפן הפרקטי, גלגלצ נשענת – ניהולית וטכנית – על תשתיות ונהלת גלי צה"ל. ודוק; מהצעת המחליטים עולה כי גלגלצ, המשדרת בעיקר תכני מוסיקה, אהודה ביותר על הציבור ובפרט על הציבור הצעיר ובקרוב חיילים. עמדת שר הביטחון שהובאה בפני הממשלה היא כי יש "ערך בלתי מבוטל לעיסוק של התחנה בתחום המאבק בתאונות הדרכים, נושא שהוגדר כ'מכת מדינה' ושיש לו השפעה משמעותית ביותר על ציבור החיילים". נוכח האמור הוצע כי צוות יישום יוסמך לבחון את אופן המשך פעילותה של גלגלצ, תוך "שמירת צביונה ואופיה".

154. והנה, החלטה הקובעת מראש כי גלי צה"ל תיסגר, ורק לאחר מכן תיבחן המשך פעילות גלגלצ – הופכת את הליך קבלת ההחלטה על ראשה. גלי צה"ל וגלגלצ אינן שתי ישויות נפרדות. הן חולקות תשתיות, תדרים, תקציב, כוח אדם ומוניטין. קבלת ההחלטה על סגירת גלי צה"ל, מבלי לבחון מראש את השפעתה על גלגלצ – מלמדת על חוסר הרציונאליות הברור בו התאפיין הליך קבלת ההחלטה. מדובר במהלך מנהלי בלתי סביר שמתוך עצמו מעיד על כך שלא נערכה בחינה כוללת כנדרש.

155. וחשוב להדגיש: על פי דין, על מנת שהאמצעי שבו נקטה הרשות יצלח את מבחן הקשר הרציונאלי, אין די בכך שהאמצעי יהיה אפקטיבי – והוא נדרש גם להיות הגון וערכי (ראו: בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844 (2006); ברק-ארז 778-779). בין ההחלטה שהתקבלה לבין "הגינות" או "ערכיות" אין דבר וחצי דבר, והדברים ברורים.

האמצעי שמידת פגיעתו פחותה

156. סגירה מלאה של גלי צה"ל, במטרה להצדיק תכלית רעועה שלא הוכחה, היא בבחינת ירי עם תותח כדי לפגוע בזבוב. בפני הוועדה עמדה חלופה אחרת ומתבקשת בהרבה: צעידה בתלם שכבר נקבע, זמן קצר לפני, במסגרת דו"ח ועדת זמיר. כפי שהוסבר לעיל ובהרחבה, התחנה מיישמת בקפדנות את שנקבע בדו"ח ועדת זמיר, ולא יכולה להיות מחלוקת כי מגוון הדעות בתחנה עבר רפורמה ושינוי משמעותי. ואם הדברים לא היו ברורים, הרי שכך הוכח בסקר שהוועדה הזמינה בעצמה, עליו עמדנו לעיל.

157. ברי לא ניתן לעשות שימוש בחלופה הקיצונית ביותר הקיימת – סגירת התחנה – ככזאת המצדיקה תכלית שכזאת, קל וחומר שעה שה"פגיעה" מסתמכת מחד גיסא על עדויות שלא בוססו, ומאידך גיסא סקר שהזמינה הוועדה בעצמה וראיות נוספות סותרות חזיתית טענות אלה.

158. זאת ועוד; הוועדה העמידה לבחירת השר שתי חלופות (לא ראויות): הפעלת גלי צה"ל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה, לרבות סגירת מחלקת החדשות; ולחילופין סגירת גלי צה"ל. קרי, לעמדת הוועדה המייעצת עצמה קיימות שתי חלופות אשר מגשימות את אותה התכלית. והנה, העובדה כי בהחלטת הממשלה נבחרה החלופה הפוגענית והקיצונית ביותר, מהווה הוכחה ניצחת לכך שלא נבחר האמצעי שמידת פגיעתו פחותה.

159. ומזווית נוספת: המטרה שביסוד פעולת הוועדה – ועל כך לא הייתה מחלוקת – היא ניסיון לכאורי לפתור את ה"אנומליה", כקביעת הוועדה, הנובעת מכך שתחנת רדיו היא חלק מהצבא. והנה, בפני הוועדה הועמדו מספר חלופות במטרה לפתור "אנומליה" נטענת זו, חלקם אפילו צוינו בכתב המינוי של הוועדה, ובכלל זה פיקוח על התחנה באמצעות ועדה מקצועית של תאגיד השידור, כמו גם הפרטת גל"צ. אין מחלוקת כי גם חלופות אלה היו מגשימות – ובמידה רבה – את התכלית ואת המטרה שלשמה התכנסה הוועדה.

160. ודוק; בכל הנוגע לשתי החלופות שצוינו לעיל – פיקוח על גל"צ באמצעות ועדה של תאגיד השידור וכן הפרטתו – נעשה ניסיון בדו"ח הוועדה להתמודד עם אפשרויות אלה ולהסביר מדוע הן לא מספקות. אולם; מדובר בטענות, או שמא נאמר תירוצים, לא משכנעים בעליל. כך, למשל, ובכל הנוגע להפרטה, צוין בדו"ח הוועדה כי אין זו עניינה של הוועדה להידרש לסוגיות של "הקמת תחנות רדיו ארציות מסחריות, שינוי שישפיע על ענף הרדיו בישראל בכללותו" (עמ' 37 לדו"ח) – זאת, כמובן, לעומת סגירת התחנה כליל, מהלך שהשפעתו זהה ואף מעבר לכך. עוד ציינה הוועדה כי לא ברור "האם ניתן להקצות תדרים למטרה זו" (עמ' 38 לדו"ח). על כן, לשיטת הוועדה, ההיתכנות להפרטה "אינה גבוהה" (שם). מה שהוועדה לא ציינה הוא שבמקביל אליה יושבת עתה על המדוכה ועדה של הכנסת שעוסקת בשוק התקשורת – המכונה "ועדת דיסטל" – אשר דנה בדיוק בסוגיות אלה, ובכלל זה תדרים, הקמת תחנות רדיו ארציות, וכיו"ב. וכך נכתב בהצעת החוק הנדונה בוועדה: "הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025", בדברי ההסבר לקראת קריאה ראשונה:

"(1) מוצע להקים רשות חדשה במקום מועצת הכבלים והלוויין והרשות השניה (הרשות לתקשורת משודרת או 'הרשות') שתפקידה יהיה לאסדר את כל תחום אספקת תכנים הצפייה והשמע, באופן שיהיה אדיש לאופן ולטכנולוגיה בהם מופצים התכנים. הרשות תהיה רשות בלתי תלויה בעלת יכולות מקצועיות ומיקוד פעילות בתחומי הכלכלה והתחרות ותוקם מתוך שאיפה לעצמאות בפעילותה. רשות זו אף תיכנס בנעלי הרשות השניה בכל הנוגע לאסדרה ולפיקוח על תחום הרדיו, בהתאם לסמכויותיה לפי חוק הרשות השניה [עמ' 43].

161. ובמילים אחרות: באותו הזמן שהוועדה המייעצת קבעה והצדיקה את האמצעי הקיצוני של סגירת התחנה בקשיים רגולטוריים בשוק הרדיו, הממשלה מקדמת רפורמה בשוק התקשורת שתייתר את אותם הקשיים עליהם הצביעה הוועדה המייעצת. יד ימין לא יודעת מה יד שמאל עושה. ויותר מכך: המדובר, למעשה, **בטענות עובדתיות סותרות הנשמעות מפי אותו גורם – ממשלת ישראל.**

162. כך על פי ההיגיון, וכך גם על פי הדין. הלכה היא, ששעה שסוגייה נדונה בכנסת, אין מקום למהלכים רגולטוריים של הרשות המבצעת בעניין דומה (ראו: בג"ץ 2994/90 ח"כ אברהם פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3) 317, פס' 9 (1990)).

163. ויודגש: הלכה היא שמנגנון חוקי הקובע תנאי גורף, במובחן ממנגנון הקובע הליך בחינה אינדיבידואלי, אינו מהווה ככלל אמצעי שמידת פגיעתו פחותה (ראו: בג"ץ 5627/02 סייף נ' לשכת העיתונות, פ"ד נח(5) 70, 77 (2004); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לבטחון פנים, פ"ד נח(2) 358, 367 (2004); בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367 (1997); פרשת יונס). בענייננו, נבחר **האמצעי הדרקוני והפוגעני ביותר**, וזאת על פני מנגנונים מידתיים ומתבקשים בהרבה, דוגמת המשך יישום מסקנות ועדת זמיר, מועצת פיקוח מטעם תאגיד השידור, ועוד. די בכך כדי להוכיח את אי עמידת ההחלטה במבחן זה. בלשון עממית: זה אפילו לא קרוב.

מידתיות במובן הצר

164. בהינתן התכלית הרעועה לכתחילה כפי שהוסבר לעיל, ומנגד הפגיעה הברורה הגלומה בהחלטה בזכויות עובדי גלי"צ (ולמעשה הציבור כולו) – ברור כי ההחלטה לא צולחת גם את מבחן המידתיות השלישי, ובמובהק.

165. ויודגש: אדוות הפגיעה שתיווצרנה כתוצאה מסגירת התחנה רחבות בהרבה ממה שנדמה במבט ראשון. כך, ובכל הנוגע לעובדי התחנה, הרי שניתן להניח ובבטחה, כי לפחות חלק מהעובדים לא יוכלו למצוא עבודה חלופית בגוף תקשורת אחר, לאור צמצום מקומות העבודה בתחום זה עקב סגירת התחנה. הדברים נכונים במיוחד ביחס לגורמים הטכניים הרבים שעובדים בתחנה.

166. ודוק; אין מדובר רק בעתידים המקצועי של עובדי גלי צה"ל, אלא **בסכנה מוחשית לשוק התקשורת בכללותו**. אם אכן תיסגר התחנה, ברור כי לעובדה כי הממשלה הצליחה לסגור תחנה שלגישתה היא עוינת לה – יהיה **אפקט מצנן משמעותי** על שוק התקשורת כולו. שוק זה מאופיין בחלקים ממנו בהסדרים רגולטוריים שונים. במובן זה, המשמעות היא כי כלי תקשורת אחרים יחושו עצמם כמי שנתונים תחת להט החרב המתהפכת של הממשלה, והמוטיבציה שלהם לקדם תחקירים ופרסומים שלא יהיו נוחים לשלטון – תפחת בהכרח. **אין להמעיט בחשיבות הדברים**. נאמר באחת: שוק תקשורת בריא נשען על פלורליזם, חיכוך, ואי נוחות – ולא על פחד מצעדים אסדרתיים של השלטון שיבואו, אם יבואו, בתגובה לסיקור שאינו נוח. ונפנה בעניין זה לדבריה של כב' השופטת ברק-ארז בפרשת **התאגיד** (פס' 4):

"מאחר שהעתירה שבפנינו התייחסה איננו נדרשים לשאלות החוקתיות שהתעוררו בעקבות חקיקתו של תיקון מס' 8 לחוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 [...] אסתפק אפוא בכך שאוסף כי דווקא בתחום הרגיש של חופש הביטוי יש מקום לבחון לא רק מצבים של פגיעה 'ישירה' בו, אלא גם מצבים של יצירת 'אפקט מצנן' מפני ביטוי. מקורה של דוקטרינת 'האפקט מצנן' הוא במשפט האמריקני, שם היא נדונה בעיקרו של דבר בהקשר לחקיקה שיוצרת הרתעה מפני מימוש לגיטימי של הזכות לחופש ביטוי, הגם שזו אינה אוסרת באופן ברור על מימוש הזכות (ראו Frederick Schauer, Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect, 58 B.U. L. Rev (1978); Brandice Canes-Wrone & Michael C. Dorf, Measuring Effect, 90 NYU L. Rev 1095 (2015)). במקור, שימשה דוקטרינה זו בעיקר לצורך ביקורת שיפוטית על חקיקה שנוסחה בצורה עמומה או רחבה מדי. אולם, בהמשך היא נדונה גם בהקשרים אחרים, כמו למשל לצורך דיון בתביעות לשון הרע המוגשות למטרות השתקה (ראו George W. Pring & Penelope Canan, SLAPPS'S – Getting Sued for Speaking Out (1995)). ואף בהקשר קרוב לענייננו – חשש מפני 'צינון' של חופש הביטוי בשל קביעת נורמה של פיקוח נוסף על שידורי תוכן בעלי 'חשיבות ציבורית' להבדיל משידורים אחרים

(ראו Community-Service Broadcasting of Mid-America, Inc. v. FCC, 593 F.2d 1102 (D.C. Cir. 1978)) בעיקרו של דבר, דוקטרינת האפקט המצנן הטמיעה את התפיסה כי בחינה חוקתית של שאלת הפגיעה בחופש הביטוי מחייבת התבוננות רחבה יותר ביחס להשפעתו של המעשה השלטוני על מימוש הזכות לחופש הביטוי.

167. וכפי שכבר ציינו, לא ניתן לנתק את המהלך של סגירת התחנה מהקשר הרחב של הדברים – מהלכים רבים ומסוכנים שמקדמת הממשלה, במטרה לפגוע בחופש העיתונות ובעיתונות החופשית והציבורית. להלן רשימה בלתי ממצה של יוזמות שמקדמת בעת זו הממשלה במטרה לפגוע ולהצר את שוק התקשורת והעיתונות:

א. הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הישראלי, התשפ"ג–2022 (176/25/פ) המציעה לבטל את השידור הציבורי ואת חוק התאגיד; להפריט את התאגיד בתוך שנתיים; ולמכור את תחנות הרדיו של התאגיד (ובכללן רשת ב') לגורמים פרטיים;

ב. הצעת חוק השידור הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד–2024 (4736/25/פ) המציעה ולהכפיף את תקציבו של התאגיד לתקציב המדינה ובכך לבטל את העצמאות הכלכלית ממנה הוא נהנה כיום;

ג. הצעת חוק תאגיד השידור הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי) (5389/25/פ) המציעה לבטל את ועדת האיתור למועצת התאגיד ואת הליך האיתור העצמאי המבוצע על ידה, ולהחליפו בהליך הנשלט במלואו על ידי הממשלה ושר התקשורת, כפי שנעשה ביחס למועצת הרשות השנייה;

ד. הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2025 (5585/25/פ) המציעה להפסיק את פעילות החדשות והאקטואליה של התאגיד, להפסיק את פעילות ערוץ "מכאן" בערבית, ולהפריט את "רשת ב".

168. ועל כן, וכאמור, הנזק שייגרם בעקבות סגירת התחנה אינו מתמצה בנזקים הברורים והמידיים, אלא הנזק רחב בהרבה, ויש להשקיף עליו כחלק ממהלך מאורגן ובעל מספר חוליות – שמטרתו הסופית היא פגיעה אנושה בחופש העיתונות ובאפשרות לבקר את השלטון. וכפי שנקבע במסגרת פרשת **שניצר** (פס" 30):

"חופש הביטוי הוא גם חופש הביקורת והחופש להציק בשאלות מטרידות לנושאי השלטון. לעתים הביקורת אינה מוצדקת. לעתים היא קטנונית. לעתים היא מזיקה. אין בכל אלה כדי להצדיק את איסור פרסומה. מן הראוי הוא לחזור ולהדגיש את דבריו הנוקבים של השופט לנדוי, בבג"צ 243/62 [16] הנ"ל, בעמ' 2416: 'שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה מ'מורכבת' מלמעלה'".

169. מבחינה אנליטית, יש לבחון את האמצעי שנבחר ואת הנזק שנגרם כתוצאה ממנו בצורה קונקרטית, וזאת ביחס לתוספת הערך השולית: "ההשוואה אינה בין היתרון שבהגשמת המטרה לבין הנזק שבפגיעה בזכות. ההשוואה מצטמצמת לתוספת היתרון ולתוספת הנזק הנגרמות בעקבות החוק. ההשוואה עוסקת בתוספת השולית" (אהרן ברק **מידתיות במשפט** 432 (2010)).

170. וביישום לענייננו: ההחלטה מייסדת פגיעה קשה וברורה בזכויות אדם, ודאי פגיעה במקור פרנסתם של כל עובדי התחנה; ומן העבר השני, ההחלטה התקבלה ממניעים פוליטיים מפוקפקים, כאשר הטענות בדבר "פגיעה בציבור" כתוצאה מפעילות התחנה הן קלוטות מן האוויר ולא בוססו די הצורך. קל וחומר שעה שניתן להשיג את המטרות באמצעים אחרים ופוגעניים פחות, כמפורט לעיל ובהרחבה, ברי כי אין תוספת שולית שניתן להצביע עליה אשר מצדיקה את הנזק הכבד – האישי והציבורי – שייגרם אילו תמומש חלילה החלטת הסגירה.

171. הנה כי כן: ההחלטה אינה צולחת גם את מבחני שיקול הדעת המנהלי, משעה שההחלטה התקבלה ממניעים זרים ופסולים מובהקים, והיא לוקה בהיעדר מידתיות וחוסר סבירות קיצונית.

ה. נפקות הפגמים – ביטול ההחלטה ולכל הפחות השהיית כניסתה לתוקף

172. כפי שראינו, דומה כי אין פגם מהמשפט המנהלי שלא נפל בהחלטה העקומה להפליא שהתקבלה לסגירת התחנה. מדובר בפגמים במישור הסמכות, ההליך, ושיקול הדעת. כל פגם כשלעצמו, קל וחומר הצטברות הפגמים, מחייב את המסקנה כי מדובר בהחלטה שדינה בטלות מלאה. כל תוצאה אחרת בלתי מתקבלת על הדעת, ולא ניתן להשלים עם כך שהממשלה נטלה סמכות אשר לא לה, סימנה מטרה מראש – סגירת התחנה, ולטובת הצדקתה ביצעה הליך מנהלי עקום לחלוטין, רווי בפגמים הליכיים ומהותיים. החלטה זו פשוט לא יכולה להיוותר על כנה.

173. ממילא, וגם אם כל טענותינו יידחו – הרי שעדיין ברי כי לא ניתן להצדיק, ולו בקירוב, את הליך הבזק שהתקבל וכן המועד שנקבע – סגירת התחנה חודשים ספורים לאחר קבלת ההחלטה המנהלית. להחלטה כאמור השלכה דרמטית – על מרשנו, ועל הציבור הרחב. אשר על כן, ברי כי מדובר בהחלטה שקבלתה בלוחות זמנים קצרים שכאלה פשוט אינה אפשרית.

174. דין הוא, כי אין להורות, ככלל, על כניסה מיידית או מהירה ביותר לתוקף של הוראה מנהלית מסוימת, אלא יש לאפשר תקופת התארגנות סבירה לאותם אלה שייפגעו מההחלטה – דוגמת מרשנו. ואכן, במסגרת בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 595 (1996) פסק בית המשפט העליון, כי יש לקבוע הוראות מעבר להחלטת נורמה חוקית חדשה הגלומה בה פגיעה בזכויות, שמטרתן – "לאפשר לכל מי שכפוף לנורמה לעשות את ההכנות הנדרשות לפני שהנורמה מחייבת אותו להתנהגות מסוימת" (שם, בעמ' 595). יישום דין ברור זה על ענייננו מלמד כי בכל מקרה, לחלופין בלבד ולמען הזהירות, יש לקבוע כי ההחלטה תיכנס לתוקפה, אם כבר, לא ביום 1.3.2025 אלא במועד מאוחר וסביר – כזה שיאפשר למרשנו, התלויים בפרנסתם בעצם קיומה של התחנה, זמן התארגנות סביר.

ו. סוף דבר

175. אשר על כן, הינכם מתבקשים להורות על ביטול ההחלטה. אחרת, בכוונת מרשנו לפנות בעתירה לבית המשפט העליון בעניין בהקדם ולאלתר.

176. למען הסדר הטוב יובהר, כי אין באמור במכתבנו זה כדי לגרוע או למצות את טענות או זכויות מרשנו.

גיא רוה, עו"ד

כרמל בן צור, עו"ד
ב"כ ועד העובדים

בעז בן צור, עו"ד

נספח 13

העתק מכתב שר הביטחון למנכ"ל
משרד הביטחון מיום 22.12.2025
בעניין יישום מידי של סגירת
התחנה

עמ' 227



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

תאריך: בי בטבת תשפ"ה
22 דצמבר 2025
סימוכין: נ-שר_הביטחון-210523-004575

הרמטכ"ל

תנדון: יישום החלטת הממשלה לסגירת גלי צה"ל

שלום רב,

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

1. יופסקו באופן מיידי כלל המיונים ליחידת גלי צה"ל, ולא ישובצו חיילים לשירות ביחידה.
2. נדרש להיערך לשם הפסקת שירותם של חיילי צה"ל ביחידה, בסדיר ובמילואים, ולפעול באופן הדרגתי לשיבוצם ביחידות צה"ל השונות, תוך מתן עדיפות ליחידות לחימה, לרבות תומכי לחימה. האמור יתבצע עד ליום 15.2.2026, לשם השלמת התהליך עד ליום 1.3.2026.

בברכה,

ישראל כ"ץ

שר הביטחון

נספח 14

העתק חוות דעת לזין

עמ' 229

מדינת ישראל¹ משרד המשפטים

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

לכבוד

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

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

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

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

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

(3) מענה לבקשות השלמה לחוות הדעת מיום 24.6.21

רקע

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

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

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

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

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

9. נפרט את האדנים שביסוד עמדה זו להלן:

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

שנית, נבחן את הסגירה המבוקשת מנקודת מבט של הזכות החוקתית לחופש ביטוי. נבחן האם מתקיימת פגיעה בזכות החוקתית האמורה, וככל שמתקיימת פגיעה כאמור, האם החקיקה המסמיכה עולה בקנה אחד עם דרישת ההסמכה. לא נידרש בגדרי חוות הדעת ליישום שאר מבחני פסקת ההגבלה, בחינה משלימה בהקשר זה תידרש אם יוחלט על סגירת התחנה. שלישית, נבחן את השאלה האם סגירת התחנה מהווה הסדר ראשוני המחייב חקיקה ראשית. בסופו, נבחן את השאלה האם מתחייבת במישור המשפטי החלטת ממשלה על סגירת התחנה.

דברי חקיקה העוסקים בגלי צה"ל ומשמעותם

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

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

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

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

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

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

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

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

חופש הביטוי

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

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

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

⁴ ראו סעיף 2 לחוק השידור הציבורי; סעיף 5 לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, תשמ"ד-1984; סעיף 1א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981; סעיף 36 לחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב-1982; סעיף 2 לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977; סעיף 2 לחוק התקנים, תשי"ג-1953; סעיף 41א(א) לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988; ודוגמאות רבות נוספות.

⁵ סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, עמוד 853 בפסק דינה של כב' השופטת פרוקציה, פד סב(4) 715 (2008). (להלן: בג"ץ המפקד הלאומי).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ ציבורי במובן זה שמוחזק על ידי המדינה, וללא קשר למאפיינים המיוחדים שלו כפי שבאו לידי ביטוי ב**בג"ץ התאגיד**.

¹⁶ בג"ץ **התאגיד**, לעיל ה"ש 10.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ בג"ץ **המפקד הלאומי**, לעיל ה"ש 7, פסקה 12 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש.

¹⁹ ראו סעיף 7(ב) לחוק השידור הציבורי.

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

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

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

הסדרים ראשוניים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ בג"ץ **רובינשטיין**, לעיל ה"ש 23, בפסקה 19 לפסק דינו של כב' השופט ברק.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שבסימוכין, כי קריטריונים אלה אינם עומדים בפני עצמם, שכן מטבע הדברים לא כל החלטה שאינה דחופה או שאינה באופן מובהק בתחום מומחיות הרשות נקבעת בחקיקה ראשית.

54. סיכומו של דבר, נראה כי להחלטה לסגור את גלי צה"ל מאפיינים מסוימים של 'הסדר ראשוני', אך גם מאפיינים בולטים שמצביעים על כך שאין מדובר בהסדר ראשוני, ובעיקר העובדה שאין בקבלת החלטה כזו קביעת מדיניות מבנית וכללית באשר לאופי השידור הציבורי בישראל. לטעמנו, לצד הניתוח הפורמאלי של המאפיינים שהוצגו בפסיקה שנסקרו עד כה יש להביא בחשבון שיקול נוסף – תוצאה לפיה סגירתו של גוף שהוקם בהחלטה מנהלית, ובייחוד גוף צבאי, טעונה חקיקה ראשית של הכנסת בשל היותה הסדר ראשוני, אינה מובנת מאליה, בלשון המעטה. כך, במענה שבסימוכין נטען כי לאור המחלוקת הציבורית ובשים לב לדוקטרינת ההסדרים הראשוניים ניתן לטעון שדווקא המשך קיום התחנה, שמקורו כאמור בהחלטת שר הביטחון ובאישור הממשלה (בכל הנוגע לשנת השידור הראשונה) טעון חקיקה ראשית. אף שאיננו מקבלים טיעון זה כשלעצמו, יש בו כדי להמחיש את הקושי בטענה שהסגירה טעונה חקיקה כאשר ההקמה נעשתה בהחלטה מנהלית בלבד.

55. יתרה מזאת, המשמעות של קביעה לפיה סגירת התחנה טעונה חקיקה ראשית היא, למעשה, כפיה על מערכת הביטחון להמשיך ולקיים את התחנה בהעדר החלטה פוזיטיבית אחרת של הכנסת ומבלי שהמחוקק 'אמר את דברו' לגבי עצם קיומה של התחנה.

56. נוכח האמור לעיל, אנו סבורים כי קביעה שסגירת גלי צה"ל היא הסדר ראשוני באופן שמחייב את סגירתה בחקיקה ראשית אינה מתיישבת עם מאפייני ההחלטה.

הצורך להביא את ההחלטה על סגירת התחנה לממשלת ישראל

57. בהמשך לאמור לעיל, וככל שיוחלט להביא לסגירת גלי צה"ל בהחלטה מינהלית, מתעוררת השאלה האם יש צורך להביא החלטה זו לאישורה של ממשלת ישראל. יודגש, כי הדיון להלן מושתת על המידע שהוצג על ידי מערכת הביטחון.

58. שאלה זו מתעוררת לאור העובדה כי ביום 7.9.1950 הובאה בפני ממשלת ישראל הסוגיה של הקמת "תחנת השידור הצבאית". כפי שעולה מפרוטוקול הדיון, "הצבא החליט לפתוח תחנת שידור" אולם התעוררה מחלוקת בעניין זה, ובעקבות כך העניין הונח בפני הממשלה. בגדרי ישיבת הממשלה הועלו טעמים המצדיקים את הקמתה של התחנה, כמו גם טעמים המתנגדים לכך, והמציעים כי שידורי צה"ל יתבצעו במסגרת קול ישראל. בתום הדיון החליטה הממשלה "לאשר הקמת שרות שידור לצה"ל בתיאום עם 'קול ישראל' – לשנת ניסיון אחת".

59. בהמשך לכך, ועל פי שנמסר מרשויות הביטחון, "אין כל עדות לכך שבחלוף שנה (ספטמבר 1951) נערכה בדיקה כלשהי של תוצאות הניסיון שעליו הוחלט, או שהתקבלה החלטה חדשה בדבר המשך פעילות התחנה הצבאית".

60. בשים לב לאמור, ושעה שההחלטה המהותית בעניין הקמתה של תחנת שידור צבאית אושרה על ידי ממשלת ישראל, לרבות קיום דיון נרחב לגוף הסוגיה, אנו סבורים כי גם סגירתה של התחנה טעונה את אישור הממשלה, כאמור. לטעמנו, אין בעובדה כי החלטת הממשלה המקורית התקבלה מלכתחילה לתקופה זמנית בת שנה כדי לגרוע ממסקנה זו. כאמור לעיל,

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

61. לעניין זה, ניתן ללמוד גם מהוראות סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, אשר קובע כי "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנותן, להתלותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה" [ההדגשה הוספה].³⁶ בנסיבות המקרה הנדון, שעה שההחלטה המקורית על הקמתה של התחנה התקבלה באישורה של ממשלת ישראל, הרי שגם סגירתה של התחנה צריכה לקבל את אישורה של הממשלה.

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

סיכום

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

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

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

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

66. עם זאת, בשים לב לתשתית הנורמטיבית הקיימת, ובפרט לניתוח עוצמת הפגיעה בחופש הביטוי הכרוכה בסגירת התחנה, אשר מצאנו כי היא בעלת עוצמה מוגבלת בלבד, וברף הנמוך, מסקנתנו היא כי הקשיים האמורים אינם עולים כדי מגיעה משפטית לסגירתה בדרך של החלטת ממשלה.

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

³⁶ דוגמא לכך בהקשר אחר, בו יושם סעיף זה, ניתן למצוא בבג"ץ 419/83 דותן נ' היועמ"ש פ"ד מא(3) 219 (1987).

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

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

בכבוד רב,
עו"ד מאיר לוין

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט כלכלי)

העתיקים:

היועץ המשפטי לממשלה

האלופה יפעת תומר-ירושלמי, הפרקליטה הצבאית הראשית

עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

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

עו"ד איתי אופיר, היועץ המשפטי למערכת הביטחון

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

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

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

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

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

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

³⁷ עניין בנק המזרחי, לעיל ה"ש 21.

נספח 15

העתק הנחיית היועץ ועדות מייעצות

עמ' 244

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - מינויים וניגודי עניינים בשירות הציבורי
תאריך: י' שבט התשס"ג, 13 ינואר 2003 עדכון: מאי 2006 מרץ 2013 מאי 2015 מאי 2020 מס' הנחיה: 1.1502 (90.012)	מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן

מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן

1. במסגרת סמכותו של שר המופקד על תחומי פעולה, נדרש הוא לעתים להתייעץ עם מומחים ועם נציגים מן הציבור. לשם כך נוהגים שרים להקים ועדות ציבוריות, הכוללות מומחים, על מנת שיבחנו סוגיות ובעיות שונות ויגישו המלצותיהן.

מובן, כי למסקנות והמלצות ועדה מייעצת אין כל מעמד משפטי מחייב. עם זאת, ככל שהשר מבקש להתבסס על מסקנות והמלצות הוועדה בהפעלת סמכויותיו או בקביעת מדיניות, מהוות אלה חלק מן ההליך המינהלי, על כל המתחייב מכך.

2. נוכח אופייה המיוחד של ועדה ציבורית מעין זו, יש להקפיד כי הוועדה תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות בתחום מסוים. במסגרת זו, מן הראוי שוועדה ציבורית תשתף ותשקף מגוון דעות של מגזרים שונים ושל האקדמיה, ותקיים את חובת הייצוג ההולם, במיוחד כשעל הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל.

יודגש, כי להקפדה על הרכב מאוזן חשיבות רבה לצורך בחינת ההחלטה המינהלית בשדה המשפטי. בעוד בית-המשפט נמנע, ככלל, מלהתערב במדיניות שנקבעה על סמך עבודת מטה מסודרת, מאוזנת ומקצועית, קיים חשש כי בית-המשפט יפסול מדיניות שנקבעה בהתאם להמלצות ועדה שהרכבה היה בלתי מאוזן, או נגוע בניגוד עניינים. בית-המשפט העליון הבהיר את גבולות שיקול הדעת של הרשות המינהלית ואת תפקידו של המשפט בקביעת מדיניות חלוקתית (בג"צ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25, בעמ' 66):

"בעיצובן של החלטות מן הסוג בו מדובר ישנו תפקיד נכבד להכרעות ערכיות. מאליו ברור, כי סדר עדיפויות ערכי שונה יכול להכתיב דרך חלוקה שונה, בלא שהדבר יהא בלתי חוקי. ברם, מכך לא נובע כי כל חלוקה תהא בהכרח חוקית. על הרשות, הקובעת את אופן חלוקת המשאבים עליהם היא מופקדת, להביא בחשבון את מכלול ההשלכות וההקשרים שיש להחלטתה, ולתת להם משקל ראוי, במסגרת סדר העדיפויות בו בחרה. בהקשר זה יצוין, כי למשפט תפקיד

חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, במיוחד לנוכח הסכנה שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב". (פסקה 39 לפסק דינו של השופט ת' אור - ההדגשה אינה במקור).

3. בקביעת הרכב הוועדה המייעצת יש להבחין בין חברי ועדה שהם מומחים, אשר המצב הרצוי הוא שיהיו נטולי עניין בהחלטה הצפויה, ובין נציגים של מגזרים (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1050 (מהדורה שנייה, 2010)). הבחנה זו היא בעלת משמעות משפטית, מאחר שהתייעצות עם נציג של סקטור מסוים, מחייבת את בעל הסמכות להתייעץ עם נציגי הסקטורים העיקריים האחרים הנוגעים בדבר.

בחירת מינוי חברי הוועדה

4. בדיקת המינויים לוועדה המייעצת תעשה על פי כללי המשפט הציבורי, כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. במיוחד יש להסתייע, בשינויים המחויבים, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים".

5. בין היתר, במסגרת זו ייבחנו קיומן של זיקות לשר בקרב המועמדים לחברות בוועדה. זאת, היות שבחירה בחברי ועדה בעלי זיקה לשר (או לשר אחר) מעוררת קושי בהיבט ניגוד עניינים, או מראית עין של ניגוד עניינים, וחשש כי מינוי אותו חבר ועדה התקבל מתוך שיקולים זרים. זאת ועוד, כאשר מדובר במינוי מועמד לתפקיד נציג ציבור בוועדה, קם החשש כי קיומה של זיקה משמעותית לשר הממנה תהפוך את המועמד דה-פקטו לנציג השר ותקשה עליו לשמש כנציג הציבור בוועדה. בהתאם, יש לבחון אם למועמד לחברות בוועדה יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה. כמו כן, אין להמליץ על מינוי מי שיש לו זיקה כאמור, זולת אם נמצא כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתו של הגוף אליו הוא מיועד להתמנות, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת, בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לאותה כהונה (לעניין זה ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 ומס' 1.1500 וכן, השוו: סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975).

ניגוד עניינים

6. ההבחנה האמורה, בין חברי ועדה שהם מומחים ובין נציגים של מגזרים, רלוונטית גם לעניין האיסור למנות לוועדת המייעצת חברים הנמצאים בניגוד עניינים, ובנושא זה נרחיב.

7. עיקרון יסודי במשפטנו הוא, כי שיתופו של בעל עניין אישי בקבלת החלטה מינהלית, בין אם מדובר בעניין אישי ייחודי ובין אם בעניין המשותף לקבוצה רחבה, מהווה פגם חמור בהליך.

חריג מסוים לעיקרון זה ייתכן ביחס למינוי לוועדה מייעצת של נציג אינטרס מגזרי, לרבות אדם פרטי המזוהה עם אינטרסים מגזריים.

מטבע הדברים, נציג אינטרס מגזרי מסוים יהיה גם בעל אינטרס אישי. על אף שככלל קיומו של אינטרס אישי נחשב כפגם בהליך המינהלי, מינוי נציג מזוהה של מגזר אינו פגום אם עניינו האישי של נציג המגזר זהה או דומה לזה של כלל המגזר. עם זאת, על מינוי מעין זה חלות מגבלות אחרות הנגזרות מהחובה המשפטית להבטיח ייצוג הולם למכלול האינטרסים והמגזרים הרלוונטיים. האפשרות למנות לוועדה מייעצת נציג של מגזר, מותנית איפוא בכך שלהרכב הוועדה ימונו גם נציגי המגזרים העיקריים האחרים, וכי הרכב הוועדה יבטא איזון ראוי בין המגזרים והאינטרסים השונים.

8. לצד ההיתר למנות לוועדה מייעצת נציגים של מגזרים, יש להבטיח כי חבר ועדה מייעצת הממונה כמומחה, יהיה נעדר כל עניין אישי בתוצאות עבודת הוועדה, לרבות עניין אישי המשותף לקבוצה מסוימת באוכלוסייה. יוער, כי "מומחה" בהנחיה זו הוא כל חבר בוועדה שאינו נציג מגזר ונבחר בגין כישוריו, השכלתו, ניסיונו וכדומה.

האמור ראוי להדגשה: אין להקל ראש בניגוד עניינים העלול להשפיע על שיקול הדעת, ולא כל שכן כשיש חשש להפיכת החברות בוועדה למקור הכנסה לחבר מחברי הוועדה, לאחר סיום עבודתה ולפעמים עוד לפני כן.

9. אל מול העיקרון הכללי המונע מינוי מומחה בעל עניין, קיים קושי מעשי הנוגע לזמינותם של מומחים מיומנים לחברות בוועדות. על האיזון שבין הנורמה המבקשת למנוע ניגוד עניינים ובין הצרכים המעשיים של הרשות, עמד הנשיא ברק בבג"ץ 202/90 י.ב.מ. ישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד מה (2) 265, 273 (1990):

"בקביעת ההתנהגות הראויה, אין להציב אידיאלים שאינם בני השגה. סופם של אלה אינו אלא אכזבה. אין להטיל מגבלות ואיסורים לשמם בלבד [...] אכן, עלינו להיות מציאותיים. אך אין לזהות דרישה זו עם הורדת רמת הציפיות. להיות מציאותי אין פירושו לרדת לרמה הנמוכה ביותר. להיות מציאותי אין משמעו ללכת לאחר נוהגי השוק. אכן ההלכה השיפוטית צריכה להדריך את ההתנהגות החברתית, על-פי הרמה הראויה הניתנת להשגה."

ובדומה נפסק בבג"ץ 7279/98 ח"כ שריד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(1) 740, 762 (1999):

"אם נבקש לנפות מתוך מאגר המועמדים את כל המועמדים אשר עיסוקם הפרטי משיק בתחום כלשהו לתחום התפקיד הציבורי המוצע, בעילה של ניגוד עניינים, גם כאשר הניגוד איננו ממשי, ניוותר עם מעט מאוד אפשרויות, אם בכלל, למנות אנשי מקצוע בעלי רמה העשויים לתרום מכישוריהם המיוחדים לתפקידם

הציבורי. הדבר מקבל משנה תוקף בשוק הישראלי, שבו מאגר כוח האדם המקצועי שממנו ניתן לבחור בעלי תפקידים כאמור הוא ממילא מצומצם.

למותר לציין, שאין להסיק מהדברים האמורים שכישוריו של מועמד עשויים לחפות על חשש לניגודי עניינים בין תפקידו הציבורי לעיסוקו הפרטי. כישוריו ומומחיותו של אדם, מעולים ככול שיהיו, אין בהם כדי להוציאו מגדר תחולת הכלל בדבר איסור על הימצאות במצב בו מתעורר חשש סביר לניגוד עניינים. ברור שאף אנשים מוכשרים המומחים בתחומם, חשופים לפיתוי להעדיף אינטרסים הקרובים יותר ללבם או לכיסם."

ייצוג הולם

10. הליכי בחירה או מינוי בגופים ציבוריים כפופים לחובת הייצוג ההולם. עיקרון השוויון הוא עיקרון יסוד במשפט הישראלי. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. להרחבה בדבר חובת הייצוג ההולם כפי שפותחה בחקיקה ובפסיקה, ואופן יישום העיקרון, ר' הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 בנושא "ייצוג הולם למגזרים מסוימים".

סעיף 1ג6(ב) לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, קובע כדלקמן:

"(ב) בוועדת בדיקה ממשלתית, בוועדה ציבורית ובצוות שמינו הממשלה, ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי (בסעיף זה – גוף ממנה), יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה".

בית המשפט קבע כי חובה זו חלה על הגוף הממנה גם בעת הרחבת ועדה או צוות אשר סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האשה חל עליו, ועמה נולדת החובה לשוב ולפעול לאיתור ולמינוי נשים מתאימות לכהונה (בג"ץ 5660/10 עמותת איתך – משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם, ניתן ביום 11.8.2010)).

לצורך מימוש חובת הייצוג ההולם לנשים בוועדה או בצוות אשר סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האשה חל עליו, ניתן להיעזר גם במאגר הרשות לקידום מעמד האישה הכולל פרטים של נשים שנתנו הסכמתן ונמצאו מתאימות להיות מועמדות לחברות בוועדות. כמו כן מטיל סעיף 1ג6(ג) חובה על הגוף הממנה לדווח לרשות לקידום מעמד האישה על כל מינוי של ועדה או צוות כאמור בסעיף קטן (ב).

הוראות נוספות באשר לאופן הקמת ועדה מייעצת ומינוי חבריה

11. נוכח כל האמור, יש להקפיד על ההוראות דלהלן ביחס למינוי חברים בוועדות מייעצות:

(א) הוועדה המייעצת תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בהפעלת הסמכות בקביעת המדיניות בתחום מסוים.

הרכב הוועדה יביא לידי ביטוי את עיקרון הייצוג ההולם וייתן ביטוי הולם בנסיבות הענין לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה (סעיף 16 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951).

(ב) אין מניעה לשיתופם בוועדה של נציגי מגזרים, ובלבד שבהרכב הוועדה יהיה איזון ראוי בין נציגי האינטרסים הרלוונטיים. בנוסף, יש להימנע ממינוי של נציגי מגזרים שלהם עניין אישי מיוחד, בנוסף לעניין האישי הכללי המאפיין את כלל החברים במגזר.

(ג) נציגי ציבור בוועדה מייצגת שאינם נציגים של מגזר ימונו כ"מומחים". מטבע הדברים נציגי הציבור נדרשים להיות מי שאינם בעלי זיקה או תלות בממשלה, על מנת שיוכלו להציג ולשקף עמדות שאינן דווקא אלו שיוצגו על ידי נציגי משרדי הממשלה בוועדות. בהתאם לכך, ככלל¹, לא יכול להתמנות כנציג ציבור עובד מקרב עובדי המדינה, בין עובד מדינה קבוע ובין זמני, בין במשרה מקצועית ובין במשרת אמן, ולרבות מי שעושה תפקידו בהתנדבות. עם זאת, יכול להתמנות נציג ציבור מי ששימש עובד המדינה. על מנת להבטיח כי נציג ציבור כאמור לא יהיה בעל תלות, זיקה או תחושת מחויבות לשירות המדינה כמעסיקו, ניתן למנות כנציג ציבור מי שפרש משירות המדינה, ובלבד שחלפה "תקופת צינון" מספקת שיש בה לנתק את זיקתו והזדהותו של המועמד עם שירות המדינה, על מנת שיוכל לשמש נציג הציבור. נקודת המוצא היא שנדרשת תקופת צינון בת שנה ממועד הפרישה על מנת שניתן יהיה למנות מי שפרש משירות המדינה כנציג ציבור, ואולם ניתן לשקול קיצור או הארכה של תקופת הצינון האמורה בהתחשב בנסיבות המקרה (בין היתר בהתחשב באופי התפקיד בו שימש הפורש בשירות המדינה; משך הזמן ששימש בשירות המדינה; אופי הגוף אליו נבחן מינויו; המקצועיות הנדרשת מחברי הגוף המדובר למול מקצועיותו של המועמד ועוד).

(ד) יש להימנע ממינוי של מומחים שלהם עשוי להיות עניין בהמלצות הוועדה, או אשר יכולים להפיק תועלת אישית מחברותם בצוות, וזאת למעט במקרים בהם אין בנמצא מומחים נטולי עניין.

בכל מקרה, אין למנות לוועדה מייצגת אדם אשר לו עניין אישי ישיר ומובהק בהמלצותיה.

(ה) במקרה בו מתמנה ממונה מומחה בעל עניין כחבר ועדה, יש לפעול בהתאם לנסיבות העניין ולאופי הוועדה לצמצום החשש, שהחלטות הוועדה והמדיניות שתקבע בהתאם לכך יושפעו מאותו עניין. במסגרת זו יש להימנע ממצב בו המומחה היחיד בוועדה הוא בעל עניין; יש להשתדל כי בוועדה בה חבר מומחה בעל עניין יהיו חברים גם עובדי מדינה

¹ כאמור, ככלל עובדי מדינה לא יישמשו נציגי ציבור בוועדות וגופים ציבוריים. יחד עם זאת, ייתכנו חריגים מן הכלל. למשל, בנסיבות מסוימות ניתן יהיה למנות כנציג ציבור עובד מערכת החינוך ומערכת הבריאות, שאינו עובד מטה המשרד (דוגמת מורה בבית ספר או רופא בבית חולים ממשלתי), הואיל ומדובר במערכות גדולות אשר עובדיהן מרוחקים ככלל מהנהלת המשרד. הצעה למינוי נציג ציבור מבין גורמים אלה תיבחן על פי נסיבותיה. בין היתר ייבחנו תפקידיו של המועמד במערכת, בכירותו, אופי הגוף אליו נבחן מינוי וכו'.

בכירים; יש להימנע ממינוי מומחה בעל עניין ליושב-ראש הוועדה; אין למנות לוועדה מספר מומחים אשר הם בעלי עניין דומה.

בנוסף, בכל מקום בו קיימת לחבר ועדה נגיעה אישית, עסקית או אחרת לעבודת הוועדה או להחלטה הצפויה לצאת ממנה, ייקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים, אשר יכלול גם הגבלות על פעילות במהלך עבודת הוועדה או על פעילות עתידית של חבר הוועדה. הסדר ניגוד העניינים ייקבע בהתאם לנסיבות, ובכלל זה הנושאים בהם תטפל הוועדה, עוצמת ניגוד העניינים וקשריו העסקיים של המועמד (לעניין אופן קביעת הסדר ניגוד העניינים ר' הוראות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555, וראו שם ההוראות לעניין התחייבויות ברוח הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (פיסקאות 33-35)).

ו) מבחינה פרוצדורלית, על מנת לאפשר עמידה בהוראות ולהנהיג שקיפות מליאה, יש לחייב מועמד למינוי כחבר ועדה מייעצת לחשוף כל עניין אישי או סקטוריאלי בנושא הנבחן. לשם כך ימלא כל מועמד לשמש כחבר בוועדה מייעצת שאלון, וכן יחתום על התחייבות להודיע ליועץ המשפטי למשרד הרלוונטי על כל שינוי בפרטים שמילא בתקופת עבודת הוועדה. להנחיה זו מצורף שאלון כללי, אשר היועץ המשפטי של משרד רשאי לשנותו, בהתאם לנסיבות ובתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, לגבי ועדות העוסקות בתחומים רגישים יש לשקול להוסיף שאלות נקודתיות הרלוונטיות לנושאים בהם תפעל הוועדה. יוער כי בהתאם לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, במקרה שבו מינוי הוועדה נערך על ידי גורם אחר שאינו השר (כגון מנכ"ל המשרד), יש צורך לסייג את השאלון המצורף ביחס לדרישת הפירוט בעניין עבירות פליליות, כך שתתייחס רק לעבירות שטרם חלפה לגביהן תקופת ההתיישנות.

12. לצד האמור, יש להכפיף את החברים בוועדות לכללים אתיים ואחרים. במסגרת זו יחתמו חברי הוועדה על התחייבות לנהוג במסגרת תפקידם בהגינות וללא משוא פנים, ולהימנע מלעשות שימוש במידע שקיבלו תוך כדי עבודת הוועדה ושאינו נכלל בדו"ח הסופי שהגישה הוועדה. לגבי ועדות שיעסקו בנושאים רגישים, כגון בתחומים כלכליים, ייקבעו כללים אתיים נוספים שיגובשו על-ידי היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.

13. מאחר שועדה מעין זו היא ככלל ועדה מייעצת בלבד הנעדרת סמכויות אופרטיביות, והמורכבת, בין היתר, מנציגי ציבור, קיים קושי להקנות לה סמכויות מינהליות בסיסיות הדרושות לצורך עבודתה, ובהן איסוף וליקוט מידע ממקורות שאינם פתוחים לציבור.

על מנת לענות על קושי זה, יש ככלל למנות כמרכז הוועדה עובד מדינה, אשר יבצע את הפעולות המחייבות הסמכה מינהלית שנדרשות לצורך גיבוש המלצות הוועדה. מינוי עובד המדינה ייעשה בכפוף להוראות הנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.1505 בעניין "מינוי נציג

מטעם השר או המשרד ממשלתי בגופים שונים". במידה ומרכז הוועדה אינו עובד המדינה, יבוצעו הפעולות המחייבות הסמכה מינהלית על-ידי עובדי המשרד הרלוונטי.

שאלון

למועמד/ת לכהונה כחבר ועדה מייעצת, או יושב-ראש ועדה מייעצת (בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.1502)

שם הוועדה לה את/ה מועמד/ת:

השר/השרים הממנה/ים:

התפקיד אליו את/ה מועמד/ת: יושב-ראש הוועדה/חבר הוועדה (מחק את המיותר)

תיאור תפקידי הוועדה המייעצת, והיקף העבודה ומשך הזמן הנדרש מחבריה (ימולא על-ידי היועץ המשפטי למשרד):

פרטים אישיים

תאריך לידה			מספר זהות	מין	שם פרטי		שם משפחה
שנה	חודש	יום	ס"ב	ז / נ			
אזרחות נוספת			אזרחות	שם האב		שנת עליה	מקום לידה
דוא"ל			מס' טלפון/נייד	מיקוד	מס' בית	רחוב	עיר/ישוב

מקום העבודה והתפקיד הנוכחי

מס' פקס	מס' טלפון/נייד	תאריך קבלת התפקיד הנוכחי	תפקיד נוכחי	מקום העבודה
		יום חודש שנה		
כתובת מקום העבודה				תחום העיסוק של מקום העבודה

1. פרטים על השכלה

שנת סיום הלימודים	סוג התואר או התעודה (אם לא קיבלת ציין/י אין תואר/אין תעודה)	המקצוע/התמחות	מס' שנות לימוד	שם המוסד ומקומו	סוג ההשכלה
					תיכונית
					גבוהה
					אחרת

2. ניסיון

ניסיון ומילוי תפקידים בעבר (ניתן לצרף קורות חיים)

2.1. כהונה נוכחית בוועדות מייעצות ובדירקטוריונים או בהנהלות של עמותות, חברות, תאגידים, רשויות וגופים אחרים:

3. עיסוקים בתחום פעילותה של הוועדה

- (א) יש לענות על השאלות בסעיף הן ביחס למועמד עצמו, והן ביחס למי שקשור למועמד: בן משפחה של המועמד, או גוף שיש למועמד זיקה אליו.
- לעניין זה - "גוף שיש למועמד זיקה אליו" - תאגיד או גוף אחר שאתה בעל מניות בו ו/או דירקטור בו ו/או עובד בו ו/או מייצג אותו ו/או יועץ חיצוני לו.
- "בן משפחה" - בן זוג, אח, הורה, צאצא, צאצא בן הזוג או בן זוגו של כל אחד מאלה.
- (ב) השאלות מתייחסות גם לפוטנציאל של התרחשות הקשרים או הזיקות בעתיד.
- (ג) נא לציין כל זיקה או קשר באופן מפורט.

3.1. האם את/ה או מי שקשור אליך עוסק/ת או עסק בתחום עיסוקיה של הוועדה לה את/ה מועמד/ת? ☐ לא ☐ כן

אם כן - נא למלא:

פרטי תחום העיסוק והיקפו	תקופת העבודה (צייני השנים)	התפקיד	מקום העיסוק

3.2. האם את/ה או מי שקשור אליך מעורב בתחום עיסוקיה של הוועדה לה את/ה מועמד/ת באופן שהמלצות הוועדה יוכלו להשפיע עליו? ☐ לא ☐ כן

אם כן - נא לפרט:

4. זיקות

אם אין זיקה, נא לכתוב בשורה המתאימה "אין".
יש להתייחס גם לזיקות של קרובי משפחה, ככל שידוע לך אודות זיקות כאמור.
בסעיף זה: "שר" – לרבות ראש הממשלה וסגן שר.
במסגרת סעיף זה יש להתייחס גם לזיקה שנובעת מפעילות במסגרת בחירות ברשויות המקומיות.

א. זיקה או קשר אישי, מפלגתי או פוליטי אחר, בהווה או בעבר, לשר משרי הממשלה (לרבות קירבה משפחתית):

פרט/י:

ב. זיקה או קשר עסקי או כלכלי, בהווה או בעבר, לשר משרי הממשלה, למשרד ממשלתי או לתאגיד ציבורי, לרבות קשרי עבודה, תרומות או קשרים עסקיים אחרים, בין בכסף בין בשווה כסף:

פרט/י:

ג. מתן שירות, בהווה או בעבר, לקידום עניינו האישי, המפלגתי או עניין פוליטי אחר של שר משרי הממשלה, או לקידום ענייני מפלגתו:

פרט/י:

ד. עבודה משותפת, בהווה או בעבר, עם שר משרי הממשלה:

פרט/י:

ה. השתייכות, בהווה או בעבר, לגוף בוחר (לרבות מרכז מפלגה), או גוף ממנה, או גוף דן במינוי, בין במישרין ובין בעקיפין, לרבות הצגת מועמדות בבחירות מקדימות או תפקידים במפלגה כלשהי:

פרט/י: _____

ו. חברות פעילה, בהווה או בעבר, במוסד, בעמותה, או בגוף שקשור למפלגתו של שר משרי הממשלה:

פרט/י: _____

ז. ייצוג, בהווה או בעבר, של מפלגתו של שר משרי הממשלה בגוף כלשהו:

פרט/י: _____

ח. זיקה או קשר אחרים כלשהם, בהווה או בעבר, לשר משרי הממשלה, לרבות תרומות בכסף או בשווה כסף:

פרט/י: _____

5. כישורים מיוחדים

אם ענית בחיוב על אחת השאלות שבסעיף 11 שלעיל לעניין קיום זיקה, אנא פרט בדבר כישוריך המיוחדים לתפקיד שאליו אתה מועמד:

החזקת ניירות-ערך בתאגידים

5.1. פרט/י החזקת ניירות ערך, בשיעור של 5% ומעלה מהון התאגיד, בחברות בין במישרין ובין בעקיפין, או שותפות בגוף עסקי כלשהו. במידה והתאגיד או השותפות לא יושפע ולא יכול להיות מושפע, במישרין או בעקיפין, מהמלצות הוועדה המייעצת, ניתן להימנע מציון אחוז האחזקות ובלבד שינתן תצהיר על-ידך בעניין זה: (אם אינך מחזיק/ה במניות - לציין "לא מחזיק/ה")

עיסוקה של החברה	% האחזקות	שם החברה

5.2. פרט/י החזקת ניירות ערך, בשיעור משמעותי אך נמוך מ - 5% מהון תאגיד, אשר יושפע או עשוי להיות מושפע, במישרין או בעקיפין, מהמלצות הוועדה:

עיסוקה של החברה	% האחזקות	שם החברה

הקדשת זמן

פרט/י את הזמן שאת/ה יכול/ה להקדיש לתפקיד לו את/ה מיועדת/ת בהתחשב בזמן שאת/ה מקדיש/ה היום לעיסוקיך האחרים (יש לפרט את מספר הימים והשעות):

הליכים משפטיים

האם הורשעת בפלילים, או הוטל עליך לשלם כופר, או עומד נגדך כתב אישום, או נחקרת על-ידי רשות חוקרת במסגרת תיק תלוי ועומד? ☐ לא ☐ כן

אם כן - נא לפרט:

הצהרה וחתימה

כל המידע והפרטים שמסרתי בשאלון זה הם מלאים, נכונים ואמיתיים.

הנני מצהיר/ה ומתחייב/ת בזאת כי, למעט הנושאים המנויים בסעיף 5 לשאלון זה, אין ניגוד עניינים בין ענייני האישיים ועיסוקי האחרים לבין התפקיד אליו אני מועמד/ת בוועדה המייעצת לעניין _____, וכי אם ייווצר בעתיד מצב כאמור אודיע על כך מיד לשר שימנה את הוועדה, וכן אמנע מלהשתתף ולהצביע ו/או להשפיע בכל צורה שהיא על החלטות הוועדה במקרה כאמור. כמו כן, אני מתחייב/ת להודיע באופן מיידי על כל קשר, לרבות יחסי כפיפות במסגרות אחרות, כהונה משותפת בארגונים אחרים וקשרים עסקיים, לחבר אחר בוועדה.

חתימה

תאריך

נספח 16

העתק פניית האגודה הישראלית
לתקשורת ליו"ר הוועדה המייעצת
מיום

עמ' 259

י"ג תשרי תשפ"ו
11 אוקטובר 2025

לכבוד
ד"ר דליה זליקוביץ, יו"ר
הוועדה לבחינת מעמדה של גלי צה"ל
משרד הביטחון

נכבדתי,

הנדון: עמדת האגודה הישראלית לתקשורת בעניין עתיד גלי צה"ל

בהמשך למכתבי ליו"ר הוועדה הקודם, מר רון-טל, מיום 2.9.2025 ולהתכתבויותינו בעניין לאחר מכן, אני מתכבד להגיש לך מסמך קצר זה ובו עיקרי עמדת האגודה הישראלית לתקשורת בדבר מעמדה של תחנת הרדיו גלי צה"ל ועתידה.

האגודה הישראלית לתקשורת היא הארגון המקצועי של חוקרות התקשורת בישראל וחוקריה. האגודה שנוסדה ב-1995 מאגדת כמאתיים חברות סגל וחברי סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה בישראל – אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות – וכן תלמידות מחקר ותלמידי מחקר מתקדם, וחוקרות וחוקרים עצמאיים. האגודה הישראלית לתקשורת היא הארגון היחיד מסוגו בישראל ומטרתה לקדם את מחקר התקשורת והוראתה, לחזק את הבסיס המדעי של חקר התקשורת ותחומי ידע משיקים ולעודד שיח ציבורי ודמוקרטי בסוגיות אלו.

כפי שצוין במכתבי הקודם, האגודה תמכה על לחץ הזמנים והחיפזון בכינוס הוועדה ובאיסוף חוות הדעת על ידה. מצד אחד, מדובר בנושא כבד משקל ובעל השלכות נכבדות על החברה הישראלית בכלל ועל ענף התקשורת בפרט, ומצד שני רק לפני מעט למעלה משנה הוגש לשר הביטחון מסמך המלצות בנושא זה על ידי "הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל" בראשות מי שהיה אז המנהל הכללי של משרד הביטחון, הרמטכ"ל רא"ל אייל זמיר (להלן: ועדת זמיר). במהלך השנה הזו לא חל כל שינוי רלוונטי לנושא הדיון – בענף התקשורת בכלל ובגלי צה"ל בפרט, המצדיק עיון מחודש בסוגיה זו.

כמו כן, מוחה האגודה על כך שבוועדה הקודמת, כמו גם בוועדה נכבדה זו לא נמצא מקום לנציגות רשמית מטעם האקדמיה ולא זומנו להעיד בפניהן מומחים החוקרים ומלמדים את הנושא שנים רבות (קרי: חברות סגל וחברי סגל אקדמי בתקשורת, משפטים, מדע המדינה וכיו"ב העוסקים בשידור ציבורי וברגולציה של תקשורת, או תלמידות מחקר ותלמידי מחקר העוסקים במחקר התחום במסגרת המוסדות האקדמיים). המחקר בנושא גלי צה"ל איננו רב, אך ערכו לא יסולא בפז, בהיותו מקור מוסמך ללא פניות לידע בנושא מהיבטיו החברתיים, ההיסטוריים, האסדרתיים, החוקיים וכיו"ב. נציין בקצרה את מאמריהם של החוקר המנוח פרופ' אורן סופר מהאוניברסיטה הפתוחה שהתפרסמו בכתבי עת אקדמיים שפיטים כמו גם ספר המחקר היחיד העוסק כל כולו בגלי צה"ל אותו חיבר, את מחקרו של פרופ' רפי מן על ניסיונות הסגירה ההיסטוריים של גלי צה"ל, את מחקרו ההשוואתי של רועי כ"ץ מאוניברסיטת רייכמן ומכללת גורדון וד"ר יובל בנזימן מהאוניברסיטה העברית בירושלים על גלי צה"ל ו"קול ישראל", את מחקרה של החוקרת המנוחה פרופ' תמר ליבס על תפקיד הרדיו בעיצוב הזהות הקולקטיבית הישראלית, ואת מחקרו של פרופ' אורן מאירס מאוניברסיטת חיפה על התוכנית "קולה של אמא" כריטואל תקשורת מרכזי בחברה הישראלית, כדי להעיד על העושר הרב המצוי בספרות האקדמית שמן הראוי להתייחס אליו בעת עיצובה של מדיניות. מעבר למחקר ממוקד של גלי

צה"ל יש לציין את הידע האקדמי הרחב יותר הקיים בישראל לגבי מעמדם של מוסדות תקשורת ותרומתם לקיום חברה דמוקרטית, שרלוונטי לכל דיון בעתידו של מוסד תקשורת מרכזי דוגמת גלי צה"ל.

משנתבבקשנו לבסוף להביע את עמדתנו, נוכל בשל קוצר הזמנים להביע אותה בקצרה ולקוות שגם הוועדה, נוכח הבנת האתגר שהוצב בפניה והיקפו תבחר להעמיק את הדיון הציבורי ולא להאיצו.

מעמדה החוקי של גלי צה"ל

מוסדות תקשורת הפועלים על גבי הספקטרום האלקטרומגנטי נדרשים להיתר בדין לפעולתם. לגלי צה"ל יוחד מעמד בחוק והיא מאוזכרת בחוק זה 70 שנה. משהוקם בחוק, ניתן שיחדל מלהתקיים גם כן בחקיקה ראשית בלבד. הוראת סעיף 85 לחוק השידור הציבורי הישראלי (שהועתקה אליו מחוק רשות השידור) היא הוראה פוזיטיבית הקובעת בין היתר כי "האפיקים ותדרי הרדיו העומדים לרשותה של מדינת ישראל על פי הסדרים בין-לאומיים, לשם שידורי טלוויזיה ורדיו, ישמשו ... לשידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל". רק "סדרי החלוקה והשימוש" ולא עצם ההקצאה נתונים לסמכותו של שר התקשורת ואף לא של שר הביטחון. כך שמשנקבע קיומה של גלי צה"ל בחקיקה, לא ניתן לבטל אותה אלא בדבר חקיקה ראשית.

אשר לניהולה של התחנה בכל הקשור לתכנים, גם כאן ממשיך חוק השידור הציבורי הישראלי את ההסדר שהיה קבוע בחוק רשות השידור מאז 1965. ס' 88 לחוק זה קובע שלמועצה של המשדר הממלכתי-ציבורי (בעבר - מליאת רשות השידור, וכעת מועצת תאגיד השידור הישראלי) אותן הסמכויות כלפי התכניות ה"לא צבאיות" של גלי צה"ל כפי שיש לה כלפי תכניות המשדר הממלכתי או הציבורי עצמו. אכן, לאורך השנים התעוררו ספקות רבים לגבי השימוש שעושה המועצה בסמכויותיה והיעדר כללים ברורים הן לגבי השידור הממלכתי-ציבורי עצמו והן לגבי שידורי גלי צה"ל, אולם אין בהיעדר הסדרים כאלה כדי להפחית מהסמכות המצויה בידי התאגיד ומועצתו.

בראשית ימיה של רשות השידור הממלכתית, עוד ב-1965, קבע שר הביטחון דאז, לוי אשכול, מהי "תכנית צבאית" ומליאת רשות השידור דאז אישרה את קביעתו. על פי פקודות הצבא, גלי צה"ל היא יחידה צבאית. לוח השידורים שלה אושר בתקופה בה פעלה רשות השידור ע"י מליאת הרשות או ועדה מוועדותיה, מכוח הוראת חוק רשות השידור בדבר סמכויות המליאה "לאשר את מסגרת תכניות השידורים השנתית" (ס' 13 לחוק רשות השידור). סמכות דומה מצויה היום בסעיף 11 לחוק השידור הציבורי הישראלי בידי מועצת תאגיד השידור. ועדת זמיר העלתה במסקנותיה כי מועצת התאגיד איננה עושה היום שימוש של ממש בסמכויותיה אלה, אולם בעבר הלא רחוק עסקה מליאת רשות השידור בנושא, במסגרת "ועדת גלי צה"ל" שפעלה שנים, וגם כיום אין הדבר מפחית מעצם קיומן של סמכויות אלה והחשיבות של הפעלתן. לפיכך, גלי צה"ל היא אכן חלק מהשידור הציבורי בישראל.

מעמדה התרבותי הייחודי של גלי צה"ל

מעמדה התרבותי הייחודי של גלי צה"ל נגזר במידה רבה ממעמדו המרכזי של צה"ל בחברה הישראלית. לאורך שנות קיומו, הוטלו על צה"ל משימות רבות שאינן צבאיות גרידא ובכלל זה משימות חינוכיות ותקשורתיות, במסגרת הרצון לעצב זהות ישראלית-יהודית משותפת. שירות החובה של רבים ורבות מאזרחי ישראל בצה"ל ושירות המילואים של חלקים מהחברה הישראלית על רקע האיומים הביטחוניים המתמשכים משמרים זיקה יומית קרובה בין צה"ל לבין החברה הישראלית. עדויות נוספות למרכזיות הצבא הם משקלו הגבוה באופן יחסי למרבית מדינות העולם של תקציב הביטחון מתקציב המדינה כולה ומקומו המרכזי של הצבא בהכשרת כח אדם מיומן לתעשיות אזרחיות רבות כולל תעשיית ההיי-טק.

לאור המרכזיות של הצבא במרקם החברתי הישראלי, הוקמה גלי צה"ל ב-1950 כדי לחנך את חיילי ישראל כאזרחי המדינה הצעירה. אולם משנות ה-70 של המאה העשרים החלה התחנה בהדרגה לפנות לקהל הישראלי כולו, אזרחים וחיילים, ולעסוק במגוון נושאים ובכללם חדשות, ספורט, ותרבות על גווניה השונים, לצד דומיננטיות של תוכניות העוסקות ישירות בנושאים צבאיים. הרכב כח האדם של התחנה, המשלב מזה עשורים בין עיתונאים ושדרים אזרחים בעלי ניסיון רב לבין חיילים צעירים הפכו את גלי צה"ל לבית אולפנא מרכזי לעיתונאים ואנשי ונשות שידור ישראליים. יתר על כן, לאורך השנים העלתה התחנה תרומה משמעותית לחברה ולתרבות הישראלית שבאה לידי ביטוי בין השאר באימוץ סגנונות הגשה פורמליים פחות, הפקת מיזמי תרבות במסגרתם הולחנו ובוצעו שירי משוררים ויצירות שנכתבו על ידי נופלים במערכות ישראל, ותוכניות המסייעות לאזרחים מן השורה להתמודד עם מוסדות וארגונים רבי כח. לצד זאת, שמרה התחנה על זהותה כמשקפת את המרכזיות של הצבא בהווייה הישראלית, באמצעות תכניות כגון המגזין "רצועת הביטחון" ותכנית הרדיו השבועית "קולה של אמא". גם בעידן הרב-ערוצי נותרה גלי צה"ל ארגון תקשורת מרכזי. כך, לפי סקרי האזנה, במחצית הראשונה של 2025, שתי תחנותיה של גלי צה"ל נהנו משיעורי האזנה ניכרים, והן נמנות על שלוש תחנות הרדיו המואזנות ביותר בישראל.

בעידן שבו עולם התקשורת הופך יותר ויותר גלובלי, ונשלט על ידי תאגידי מדיה בינלאומיים (ראה דוגמת טיקטוק או ספוטיפיי), הרי מקומה של גלי צה"ל כתחנת שידור ציבורית וישראלית וכיצרנית הסכמים בשפה העברית, הופך להיות חשוב במיוחד. בעידן שבו תחנות שידור רדיופוני ובית הפקה של הסכמים ציבוריים נדרשים להוות אלטרנטיבה לאופן חשיבה וניהול של אותם תאגידים, גלי צה"ל משמש מקום ייחודי בנוף השידור והתרבות הישראלי.

הסדרת משק התקשורת בכלל והרדיו בפרט

דומה כי אין חולק על כך שמשק התקשורת בישראל ואופן אסדרתו ראויים לרפורמה מקיפה. הסמכויות הנוגעות לכל היבט מהיבטיו החל בסמכויות לחלוקת תדרי שידור, לרישוי משדרים ופיקוח עליהם ולהבטחת האינטרס הציבורי, מחולקות בין מספר גופים, משרדי ממשלה, רשויות ומועצות. אין תיאום של ממש בין גופים אלה וראוי לערוך רפורמה מקיפה בסוגיה זו. למרבה הצער, לאורך השנים נהגתה הכנסת לחוקק פתרונות נקודתיים אשר לא כאן המקום לבחון את האינטרסים העומדים מאחוריהם, אולם תוצאתם היא כאוס אסדרתי באחד התחומים בהם נדרש גיבוש של מדיניות סדורה על מנת למקסם את המשאבים הציבוריים ולהעמידם לרשות הציבור וטובתו כמקובל וכנהוג במדינות העולם.

כחלק מניסיונות האסדרה הנקודתיים, עולה מעת לעת שאלת קיומה של גלי צה"ל ואופן תפקודה. אולם אין הגיון בדיון בגלי צה"ל בנפרד מהראייה הכוללת של ענף התקשורת והשידורים לציבור, ובוודאי שאין טעם לעשות זאת בתכיפות רבה כל כך. כפי שצוין לעיל, רק לפני 15 חודשים ועדה בראשות המנהל הכללי של משרד הביטחון דאז, שהיום מכהן כרמטכ"ל, ושהיו חברים בה גם אנשי תקשורת בכירים לרבות מפקד לשעבר של התחנה מסרה דין וחשבון מפורט עם מסקנות הניתנות ליישום. ייתכן וניתן היה להצדיק הקמתה של אותה ועדה באותה עת, שכן התחנה עמדה בפני חילופי מפקדים והשר דאז ביקש עצה באשר להמשך דרכה. אולם, מה נשתנה ב-15 חודשים אלה?

ענף הרדיו הוא מהמורכבים בשיטה האסדרתית הישראלית. עד שנות ה-90 פעלו בישראל רק תחנות ממלכתיות - רשות השידור, שהפעילה את "קול ישראל" שהועבר לידיה מידי הממשלה בשנות ה-60, וגלי צה"ל. באמצע שנות ה-80 יזם שר התקשורת, אמנון רובינשטיין, את הקמת הרדיו האזורי-מסחרי, שהקמתו שולבה בהקמת הטלוויזיה המסחרית. המבנה המורכב שנוצר לאחר קרוב לעשור

של דיונים עם חקיקת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, נועד ליצור איזון בין צרכים ויכולות מסחריות וכלכליות ובין הצורך למנוע ריכוזיות בתחום שידורי החדשות וענייני היום.

הנוסחה הישראלית-יחודית המורכבת כללה - שידור ממלכתי בשתי תחנות רדיו, שידור ממלכתי בערוץ טלוויזיה אחד ושידורי חדשות בטלוויזיה עם פיקוח ציבורי המוצמדים לשידור הערוץ המסחרי ("ערוץ 2") אך אינם נמצאים בבעלות בלעדית של אף אחד מבעלי הזכיון שלו. גם בעת הרחבת שידורי הטלוויזיה עם השנים עם הקמת "הערוץ השלישי" (בתחילה ערוץ 10 שהפך מאוחר יותר לערוץ 13) הוגבלו שידורי החדשות לגוף המצוי בפיקוח ציבורי. בכל הקשור לשידורי רדיו, מוגבלות התחנות האזוריות מלהפיק שידורי חדשות בעצמן, בהיותן מבחינת השידור האזורי משום מונופול במרבית האזורים. לא בכדי לא הוקמה תחנת רדיו ארצית-מסחרית. הדבר לא בהכרח מתאפשר מבחינה טכנולוגית, וקיומה של תחנה אחת בלבד היה יוצר מונופול חדשות מסחרי על שלל חסרונותיו. ראוי לציין כי גם שידורי קול ישראל וגלי צה"ל אינם נקלטים בכל הארץ בתדרי FM זהים בשל המגבלה הטכנולוגית על תדרים אלה.

האיזונים במבנה ענף התקשורת בישראל הם לפיכך תוצאה של צרכים טכנולוגיים, כלכליים, מסחריים, תרבותיים ולא פחות חשוב - ממלכתיים. הם יוצרים איזון בין המסחרי לציבורי ובין הארצי לאזורי. כל שינוי מהותי שנעשה עד לשנים האחרונות היה תוצאה של עבודת ועדות מקצועיות, דיונים ארוכי שנים בכנסת וועדותיה, ומציאת איזונים ייחודיים המאפשרים מערך תקשורת ייחודי לחברה הישראלית המורכבת. בשנים האחרונות, בשל ריבוי לחצים שונים, מתעוותת המערכת העדינה הזו בשלבים, כל זאת מבלי שמתקיים דיון כולל במשמעויות שינויים אלה עבור שדה התקשורת כולו והשפעתם על הכלכלה, המסחר, צרכי הציבור והאינטרס הציבורי.

קשיים בקיומה של תחנה צבאית במסגרת מדינה דמוקרטית

קיומה של תחנת שידור "צבאית" איננו דבר נפוץ במדינות דמוקרטיות. תחנות צבאיות מאופיינות בד"כ בארעיות הנובעת מצרכי הצבא המצוי באזור או בתקופה בה הקשר עם אמצעי התקשורת האזרחיים קשה. בנוסף, חיילות וחיילים אמורים להיות כפופים להיררכיה צבאית. הצבא איננו יכול לתפקד על בסיס שיקולים מסחריים או פוליטיים. עליו לשרת את בטחון המדינה ואותו בלבד והשגת מטרה זו איננה אפשרית במערכת בעלת מאפיינים אזרחיים. הקשיים שמעלה קיום תחנה כזו רבים: כפיפות העיתונאיות והעיתונאים בתחנה לפקודות הצבא למול החובה המקצועית בעבודה העיתונאית; תנאי ההעסקה של חיילים וחיילות, בשירות חובה במיוחד, אינם ברי השוואה לאלה שבשוק האזרחי; ומחיילות וחיילים נדרש להימנע מעיסוק פוליטי ומקשר עם פוליטיקאים, קשר שלא ניתן בלעדיו לקיים מערכת חדשות.

בשל מצב עניינים זה קבע המחוקק בישראל כבר בשנות ה-60 מנגנון המיועד להפריד בין היבטיה הצבאיים של התחנה והיבטיה העיתונאיים. דו"חות ביקורת ודו"חות ועדות לאורך השנים ציינו כי רשות השידור תחילה ותאגיד השידור בעקבותיה לא מילאו תפקיד זה כראוי. כך, למשל, לא נקבעו מעולם כללים כנדרש בחוק ומן הסתם גם לא הייתה לפיכך אחידות בהנחיות. יחד עם זאת, קשה להצביע על אירועים ספציפיים, הנובעים מהיעדר הפיקוח הראוי שאירעו לאחרונה, והמחייבים דיון דחוף וקבלת החלטות חפזה.

המלצות

לאור האמור לעיל, אנו ממליצים בפני הוועדה לנהוג כאמור להלן:
1. להמליץ בפני השר שמינה את הוועדה לפנות לראש הממשלה ולשר התקשורת ולהצביע בפניהם כי נדרש מהלך כולל הרואה את כל שוק התקשורת וכולל התייחסות גם לעתידה של גלי צה"ל.

2. להדגיש בפני השר כי לצורך קיומו של מהלך שכזה מן הראוי להקים ועדת מומחים ולקיים שימוע ציבורי פתוח ונרחב בפני הוועדה, ולאחר מכן בעקבות המלצותיה לחקיקה גם בפני ועדת הכנסת המתאימה.
3. נוכח נסיונכם אתם בפרק הזמן הקצר שעמד לרשותכם, לציין כי יש לתת לוועדה זו זמן מספיק המונה כחצי שנה לפחות כדי לאסוף נתונים ולנתחם באופן עצמאי ולהתייחס בכובד ראש לעמדות הציבור.
4. להצביע בפני השר כי אין מקום למהלך נקודתי זמן כה קצר לאחר פרסום המלצותיה של ועדה קודמת.
5. להציג בפני השר את העמדה המשפטית לפיה נוכח עשרות השנים בהם גלי צה"ל מופיעה בדבר חקיקה, יש צורך בחקיקה ראשית לבטלה.
6. להציג בפני השר את העובדה כי כל שינוי במפת הרדיו חייב לקחת בחשבון איזונים גם מהתחום המסחרי והטכנולוגי ועל כן איננו יכול להתקיים במסגרת דיון על גלי צה"ל בלבד. דיון כזה חייב לקחת בחשבון את כלל הגורמים בענף, את תחום ההסכמים הרחב ואת השינויים הטכנולוגיים, ומחייב מבט כלפי העתיד של ענף השידורים והפצת התוכן לציבור הרחב.
7. להדגיש בפני השר כי במפת צריכת התקשורת הנוכחית המבוססת על גורמים מסחריים ובינלאומיים יש לשמר שידור ציבורי איכותי בעברית ויש לבחון את תרומתה של גלי צה"ל גם בהקשר זה.
8. להדגיש בפני השר שכל שינוי במעמד של גוף שידור ציבורי חייב לכבד את עצמאות גוף השידור מהשוק המסחרי מחד וממוסדות המדינה הפוליטיים מאידך.
9. לקבוע כי נכון יהיה במסגרת הסדרת שוק התקשורת ומעמדה של גלי צה"ל לקבוע כללים להפרדה בין התכנים המיועדים לחיילים לבין חדשות וענייני היום ובין תחומי הסיקור של העובדים החיילים והעובדים האזרחיים.
10. להמליץ לשר להדגיש בכל התקשוריותיו בנושא את הצורך לערב אנשי אקדמיה וברי סמכא מוכרים בתחום התקשורת בתהליך עיצוב המדיניות העתידית.

אנו מקווים כי היה באפשרותינו להאיר מעט את עבודת הוועדה. פרק הזמן הקצר שעמד לרשותינו לא איפשר לנו להציג חוות דעת מלאה ומפורטת, העומדת בסטנדרטים אקדמיים, ואנו מקווים כי אכן ייערך דיון מקצועי מקיף בעתיד מערך השידורים במדינת ישראל וכי נוכל לסייע ולתרום לו. בהכנת חוות דעת זו נטלו חלק ד"ר יובל גוז'נסקי, המכללה האקדמית ספיר; פרופ' רועי דוידזון, אוניברסיטת חיפה; פרופ' אורן מאירס, אוניברסיטת חיפה; ד"ר יובל קרניאל, אוניברסיטת רייכמן והח"מ (מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב).

בכבוד רב,



פרופ' עמית שכטר
יו"ר האגודה הישראלית לתקשורת

העתק: חברי ועד האגודה וחברותיו

נספח 17

העתק מכתב מפקד גל"צ לוועדה המייעצת

עמ' 265



לשכת המפקד

גלי
לשכת
צה"ל
המפקד
טלי
03-5126277
מטכ"לי
0398-6277
פקס
03-5126710
ח' אלול תשפ"ה
01 ספטמבר 2025

שלום רב,

הנדון: פעילות גלי צה"ל בשנתיים האחרונות והשינויים שנעשו לאור מסקנות וועדת זמיר

רקע

לפני פחות משנתיים התכנסה ועדה לבחינת המשך פעילותה של גלי צה"ל בראשות הרמטכ"ל אייל זמיר, מנכ"ל משהב"ט דאז. לאחר בחינה מעמיקה וראיונות עם עשרות אנשים, הוועדה קבעה כי יש להימנע מסגירת גלי צה"ל או מהוצאתה ממערכת הבטחון לאור "חשיבותה הניכרת לתרבות ולחברה הישראלית, לרוח צה"ל, לחופש הביטוי ולאתוס הלאומי הנוצר סביבה, היות והפכה ברבות השנים לנכס צאן ברזל בעל מקום של כבוד".

לצד קביעה זו, הוועדה גיבשה שורת המלצות בתחום הארגוני ובתחומי התוכן וכן המליצה על מינוי מפקד קבוע לתחנה. מאז כניסתו של טל לב רם לתפקיד מפקד התחנה לפני כשנה וחצי, התחנה פועלת לנוכח המלצות אלה כתפיסה ורואה בהן מצפן בכל צומת קבלת החלטות.

בשנה וחצי האחרונות הונעו בתחנה עשרות תהליכי מטה ותהליכי תוכן, חלקם הושלמו וחלקם נמצאים עדיין בעיצומם- ישנה חשיבות עליונה לכך שתהליכים אלה לא יקטעו. בין התהליכים: השקת תוכנית ייעודית למשרתי המילואים, הגדלת היקף שידורי השטח של התחנה באופן ניכר, הקמת מחלקה לשידורים צבאיים, התנעת תהליך לגיבוש קוד אתי חדש והשקת רצועה שתעסוק בעולמות התרבות, המורשת, הבידור והפנאי, על חשבון רצועה שהוקדשה לחדשות בעבר.

כל אלה בנוסף לאלפי ראיונות עם משרתי כוחות הבטחון שבוצעו בתכניות השונות במהלך המלחמה, מאות שידורים מבסיסים בכל רחבי הארץ, עשרות הסכתים, סדרות רשת ופינות קבועות בשידורים ובדיגיטל אשר הוקדשו לכוחות הביטחון, מיזמים מיוחדים למען פצועי מערכות ישראל, לצד דיווחים עיתונאיים מסביב לשעון ותכנים מעמיקים לציון מועדי ישראל.

גלי צה"ל פועלת בכל יום ובכל שידור למימוש חזונה כתחנה צבאית שמביאה את קולות החיילים מהשטח ופועלת למען המשרתים וכגוף שידור ציבורי ממלכתי המביא לציבור תכנים בעלי ערך ודיווחים חדשותיים.

במסמך שלהלן ריכזנו את כלל השינויים והתהליכים שנעשו בתחנה, הן בעקבות מלחמת חרבות ברזל שהדגישה יותר מתמיד את תפקיד גלי צה"ל כתחנה צבאית והן בעקבות ההמלצות שהגישה ועדת זמיר.

נשמח להציג את העשייה הנרחבת ואת האופן בו מיושמות מסקנות ועדת זמיר ככל שיידרש.

כללי

- תחנת גלי צה"ל הוקמה בשנת 1950 ופועלת ברצף כשבעים וחמש שנים. עם השנים הפכה גלי צה"ל לכלי תקשורת משמעותי במדינה ולאחת מתחנות הרדיו המואזנות בישראל. גלגלצ, תחנת הבת שלה הינה התחנה המואזנת ביותר בארץ. אנו גאים בשלל תכניות שהפכו לחלק מהפסקול



לשכת המפקד

הישראלי, ומהזיכרון המשפחתי של כל סלון ורכב בארץ. ניידות השידור, האותות הקבועים, תכניות וותיקות, תחקירים משמעותיים, חשיפות, קולות ומשדרים מהשטח, כל אלה הם חלק בלתי נפרד מהתוכן המחבר את התרבות והתקשורת בישראל לגלי צה"ל. אנו מאמינים כי זהו מפעל חשוב המקיים חלק קריטי באיזון העיתונאי ובגיוון העיתונאי בישראל.

- **כתחנה צבאית גלי צה"ל הייתה ותמשיך להיות הבית של החיילים. הדבר בא לידי ביטוי בשעות שידור רבות שמוקדשות הן בגל"צ והן בגלגלצ למשרתים ולכוחות הביטחון וביתר שאת בשנתיים האחרונות בהן ניידת השידור שלנו חרשה את הארץ עם מגישינו לצד מיטב אמני ישראל במטרה להרים את מורל החיילים שבשטח ולהביא את קולותיהם לציבור. בתקופת המלחמה תחת מחלקות התוכן של גל"צ יוצרו עשרות מיזמים בעלי ערך למען המשרתים בהיקף עשייה אדיר שאין דומה לו. לאורך תקופה זו קיבלנו אלפי הודעות מחיילים, מאנשי קבע וממשרתי מילואים שמאזינים לנו מכל קצוות הארץ ומעבר לגבולות האויב; הם סיפרו לנו על שיר ששמעו בשידורינו ונתן להם כח, על שידור מיוחד שעזר להם להעביר את השמירה, על הקדשה שהגיעה בדיוק ברגע של געגוע. כל אלה רק חידדו עבורנו יותר מתמיד את כוחו של הרדיו, את כוחה של גל"צ באופן ספציפי ואת חשיבות המשימה העיתונאית הייחודית בתחנה צבאית, אליה אנו קמים כל בוקר.**
- **לצד העיסוק המשמעותי בתכנים צבאיים, גלי צה"ל היא מוסד מפואר ליצירת תכנים בעלי ערך מעולמות התרבות, המורשת, ההיסטוריה והחברה בישראל. כחלק מכך, גל"צ מייצרת כל שנה מחדש מאות תכנים לציון מועדי ישראל, מקדמת תכנים לציון אירועים משמעותיים בתרבות הישראלית וממשיכה לפעול יום יום ליצירת תוכן בעל ערך לחברה בישראל; אלו מתאפשרים בין היתר בשל היותה גוף שידור ציבורי שאינו נתון לשיקולים מסחריים.**
- **כגוף שידור ציבורי ממלכתי התחנה פועלת גם בזירת האקטואליה על מנת להביא דיווחים חדשותיים בעלי ערך לידיעת הציבור. זאת, תוך שמירה על איזון עיתונאי ועל שקיפות. אנו סבורים כי סיקור חדשותי הוא בעל ערך לציבור ולכן יש לשמור עליו, בתוך מסגרת הכללים הברורה והמורכבת המובנית. בשידורי האקטואליה שלנו, אנו נוהגים במקצועיות ובענייניות, תוך השמעת מגוון דעות וישנה הימנעות של חיילים מעיסוק בנושאים פוליטיים. יש לציין כי גם ועדת זמיר לא סברה כי יש להשבית את שידורי החדשות אלא כי לא יהוו את החלק הארי בשידורינו, מגמה שאכן באה לידי ביטוי בקבלת ההחלטות של הנהלת התחנה בשנתיים האחרונות.**
- **ביולי 2023 ועדת זמיר בראשותו של רב-אלוף אייל זמיר, מנכ"ל משרד הבטחון דאז, בחנה את פעילות גלי צה"ל לאורכה ולרוחבה וקבעה כי "יש להימנע מסגירתה או מהוצאתה ממערכת הביטחון (לרבות הפרטה או העברה לתאגיד), אלא להותירה במקומה הארגוני הנוכחי, כיחידה צבאית, אשר בראשה עומד מפקד קבוע" (עמוד 23). בוועדה היו חברים קצין חינוך ראשי תת-אלוף אופיר ליוויס, מ' גל"צ לשעבר שמעון אלקבץ, המשנה ליועץ המשפטי למערכת הבטחון עו"ד הילה ארליך עמר ודמויות משמעותיות מעולם התקשורת, האקדמיה והתרבות; נורית דאבוש, אבי נשר ושרון עמית.**



לשכת המפקד

- לצד קביעה זו, הוועדה הגישה שורת המלצות שמיושמות בשנתיים האחרונות בתחנה בחרדת קודש, מתוך הבנה מוחלטת של תפקידנו להביא יום-יום בשידור את קולם של החיילים, אנשי הקבע ואנשי המילואים ואת אחריותנו כלפי המאזינים כגוף שידור ציבורי.

המלצות ועדת זמיר בנושאי תוכן ויישומן בתחנה בשנתיים האחרונות

- **המלצת המרכזית של ועדת זמיר הייתה "לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט" (עמוד 3 ועמוד 25).**
להלן פירוט אודות פעולות שננקטו בתחנה בשנתיים האחרונות ליישום המלצה זו:

(1) השקת רצועות חדשות שעוסקות בנושאי צבא ובטחון בשעות הפריים של שידורי גל"צ;
"יומן סיכום השבוע" - יומן שטח שבועי לסיכום השבוע מבסיסי צה"ל השונים (ימי ה', 17:00-19:00), "שגרת חירום" - רצועה יומית המוקדשת לאנשי המילואים (ימים א'-ד', 11:00-12:00).

(2) הרחבה שיטתית של שעות השידור של התכניות הצבאיות הקיימות; מגזין החיילים "הקשב" הורחב לשידור יומי של שעותיים (ימים א'-ד', 20:00-22:00), התכנית "קולה של אמא" הורחבה משעת שידור אחת לשעתיים מדי שבוע (ימי ו', 10:00-12:00), החזרת "רצועת הבטחון" לשידור יומי קבוע (ימים ד'-ה', 19:00-20:00) לאחר שירדה משידור החל מפרוץ המלחמה לטובת שידורי אקטואליה מתמשכים. שינויים אלה בוצעו לצד שימור רצועות השידור החשובות "גל עברי ירוק" בגל"צ (ימי שבת, 16:00-18:00) ו"קולות החיילים" בגלגל (ימים א'-ה', 10:00-12:00).

(3) הגדלת היקפי שידורי השטח של התחנה מבסיסי צה"ל במאות אחוזים; בשנתיים האחרונות בוצעו מאות שידורי חוץ מבסיסי צה"ל עם כוחות הבטחון בסדיר, בקבע ובמילואים. בתוך כך גלי צה"ל וגלגלצ נמצאות למעשה בשטח בין 4-5 פעמים בשבוע בממוצע. בלוחות השידורים של התחנה מוסדו שידורי שטח קבועים כגון: יומן שטח שבועי (בכל יום ה' בין 17:00-19:00), שידור שטח שבועי של התכנית "קולה של אמא" (בכל יום ו' בין 10:00-12:00), שידור שטח שבועי של התכנית "הקשב" (אחת מתוך משבצות הרצועה בימים א'-ד' בין 20:00-22:00) ושידור שטח שבועי אחד לפחות של גלגלצ, במשבצות שידור מתחלפות, במסגרתו מגישי התחנה יורדים לשטח לצד אמנים שמגיעים להעלות את מורל החיילים וכן שידורים נוספים הנקבעים מדי שבוע על פי אירועים ספציפיים. נוסף על אלה, גל"צ היא כלי התקשורת היחיד בישראל שמשדר באופן עקבי שידורים חיים מטקסי צה"ל המרכזיים (סיום קורס טיס, קורס חובלים וקורס קציני יבשה) וכן מגיע לשידור קבוע מהבקו"ם בכל תקופת גיוסים, לצד שיבוץ פינות ברכה יומיות לחיילים המתגייסים בשידורי התחנה בהתאם לגיוס היומי.

(4) שילוב פינות קבועות בנושאי צבא ובטחון בתכניות גל"צ השונות; פינת "מאחורי השמות" בתכנית בוקר טוב ישראל בה הובא מדי בוקר פרט מידע ייחודי על נופל או נרצח מהמלחמה; פינת "תזכרו אותם" בתכנית "יומן הערב", אשר מביאה את סיפורי פצועי המלחמה מדי יום



לשכת המפקד

לקהל המאזינים (17:00-18:00, א'-ד'); פינה קבועה המוקדשת לעסקים של משרתי צה"ל במילואים בתכנית "החזית הכלכלית" (18:00-19:00, א'-ד') וכן שידור תחזית מזג האוויר ייעודית לכוחות הלוחמים בעזה ובצפון במהדורות החדשות המשודרות בכל שעה עגולה. כמו כן, בגלגלצ מקדישים באופן קבוע פינות למען כוחות הבטחון הכוללות הקדשות שירים אישיות לחיילים ולמפקדים מדי שעה, לצד הפינה הקבועה בתכנית "מדינה בדרך" במסגרתה מובאות הקדשות של משפחות שכולות ליקיריהם שנפלו.

5) **אפיון הקטעים הרדיופוניים המשמשים כמעברים בין התוכניות ותשדירי התחנה על מנת**

לספק פסקול וצבע צבאי לשידורינו; תשדירי "יחד במלחמה" המביאים את סיפורי הגבורה מהמלחמה האחרונה ותחושת האחדות שמורגשת בשטח; קטעים מרכזיים מראיונות עם פצועים במסגרת פינת "תזכרו אותם" ביומן הערב; פינות של חיילים חרדים בצה"ל המכוונות לעידוד מוטיבציה לגיוס בקרב המגזר החרדי; פינה חדשה מתוך ראיונות של אנשי הקבע בתוכנית "רצועת הבטחון" ועוד.

6) **הרחבת היקפי סדרות הרשת בנושאי צבא ובטחון בפלטפורמות דיגיטל של גל"צ**; הסדרה

"מסע כומתות" המופקת על ידי חיילי גל"צ וסוקרת את פעילות היחידות השונות בצה"ל; הסדרה "נופל וקם" אשר עוסקת בחיילים בעלי מוגבלויות; הסדרה "נועזות" שמביאה את סיפורן של נשים שונות אשר הפגינו אומץ ותעוזה. כל אלה עומדים לצד תכני דיגיטל רבים אחרים בפלטפורמות של גל"צ וגלגלצ העוסקים בצבא, הכוללים תכני דיגיטל עצמאיים לצד תכנים שנגזרו משידורי התחנה הצבאיים ותורגמו לתוצר דיגיטלי.

7) **הפקת מיזמי תוכן אדירים בגל"צ ובגלגלצ להוקרת פצועי מערכות ישראל**; יום שידורים

מיוחד של שתי התחנות במסגרת יום ההוקרה לפצועים (18.12.24); שידור חי מהאירוע המרכזי להוקרת הפצועים של אגף השיקום במשהב"ט (17.12.24); שידור מיוחד של גלגלצ מ"יום שידורים" שארגנו אכ"א בגני התערוכה למען פצועי צה"ל (29.10.24); השקת ההסכתים "גיבורים מספרים" המביא את סיפורי הפציעה והשיקום של הפצועים ו"הבית של יעל" אשר עוסק באופן ספציפי בפצועי נפש ובהתמודדות עם פוסט טראומה. תכני הסכתים אלו הודוהו בשידורי התחנות ובדיגיטל להגברת המודעות לאתגרים עימם מתמודדים הפצועים וליום ההוקרה החשוב. עבודת התחנה על יום ההוקרה הבא שעתיד לחול ב-7 בדצמבר 2025 נמצאת כבר בעיצומה.

8) **יצירת מיזמי זיכרון רבים לחללי צה"ל ע"י גל"צ וגלגלצ וליווי המשפחות השכולות**; המיזם

המוזיקלי "שבעה שירים באוקטובר" במסגרתו מיטב אמני ישראל הלחינו וביצעו שירים שנכתבו ע"י נופלים, תוך מפגשים אישיים עם המשפחות השכולות; ההסכת "סיפורי חיים" אשר מביא יומנים וסיפורים של שבעה כותבים שנפלו או נרצחו במלחמת "חרבות ברזל"; מיזם "הנאהבים והנעמיים בחייהם" אשר הביא את סיפורי חברי קהילת הלהט"ב שאיבדו את יקיריהם בלחימה. אלה מצטרפים לעשרות תוכניות, תכני דיגיטל ומיזמים תיעודיים אשר הפיקו גלי צה"ל וגלגלצ במסגרת אירועי ימי הזכרון ויום הציון לשנה לשבעה באוקטובר. כמו כן, בימים אלה אנחנו נמצאים בשלבי הקלטה ועריכה של הפרקים הראשונים בהסכת חדש שיעסוק בשיח בין אבות שכולים בהובלת אבי הרוש, אביו של ריף ז"ל.



לשכת המפקד

- (9) הקדשת שבוע שידורים מיוחד למשרתי המילואים**; במסגרת אירועי ההוקרה לאנשי המילואים בצה"ל, גל"צ וגלגלצ ערכו שבוע שידורים מיוחד במסגרתו שודרו שמונה שידורי שטח ובוצעו עשרות ראיונות עם משרתים, בני משפחה, חברים וארגונים המסייעים לאנשי המילואים. זאת כאמור בנוסף לרצועה היומית "שגרת חירום" העוסקת לאורך כל השנה באנשי המילואים ולפינה הקבועה שעוסקת בכך בתכנית "החזית הכלכלית".
- (10) גיבוש תוכן שפונה לאנשי הקבע**; בשיחות שקיימו אנשי גל"צ עם גורמים בכירים בצה"ל עלה נושא אנשי הקבע כנושא שאינו נמצא מספיק על סדר היום וכי יש צורך בחיזוק תחושת ההוקרה על פועלם. בעקבות כך התחנה שמה לה ליעד בחודשים האחרונים (יולי-אוגוסט 2025) לפתח תכנים מסוג זה ולקדם אותם בחודשים הקרובים. כחלק מכך, נחנכה פינה שבועית במסגרת התכנית "רצועת הבטחון", אשר נקראת "חותמת קבע" ובה יובאו באופן קבוע שיחות עם אנשי ונשות קבע בנושאים שונים. בכוונת התחנה לקדם את פינה זו בתשדיריה לטובת הגברת המודעות לעשיית אנשי הקבע וחשיבותם לחברה הישראלית.
- (11) הפקה והוצאה לפועל של עשרות מיזמי שידור נוספים בנושאי צבא ובטחון**; שידור קבוע של שתי התחנות מפסטיבל המתגייסים השנתי של מועדון "יותר"; הקדשת המצעד השנתי העברי של גלגלצ לשנת תשפ"ד לכוחות הבטחון וביצוע שלוש הופעות מרכזיות מבסיסי צה"ל עם זמרים מובילים מהמצעד; שידורים מיוחדים מאירועים מרכזיים אליהם הצבא מזמין את גלי צה"ל ועוסקים בסוגיות צבאיות-ערכיות-חברתיות; שידורים מיוחדים של התוכנית "יהיה בסדר" (א'-ד', 15:00-16:00) לסיוע בבעיות הנוגעות לנושאים כמו שירות מילואים, גיוס, רפואה בצה"ל ועוד.
- (12) ביצוע שינויים ארגוניים לקידום נושאי צבא ובטחון בשידורי התחנה**; רק החודש (אוגוסט 2025) הושלם סופית תהליך שמאחוריו חודשים רבים של עבודה והוקמה מחדש המחלקה הצבאית של גל"צ, אשר תרכז תחתיה את כלל התכניות הצבאיות (היושבות כיום תחת מחלקת תכניות) ותפעל להרחבת התוכן הצבאי בשידורים ובדיגיטל, כחלק מצביונה של התחנה. בנוסף, במהלך המלחמה הורחב הדסק הצבאי של מחלקת אקטואליה ומונתה חיילת לתפקיד חדש - כתבת לענייני צבא-חברה, לצד הכתב הצבאי והפרשן לענייני צבא. שינויים אלה הם חלק מדירקטיבה כוללת שמקדם מפקד התחנה מרגע כניסתו לתפקיד (מרץ 2024) להרחבת התוכן הצבאי בשידורי התחנה ובדיגיטל.
- (13) כתפיסת עבודה, במנעד שבין תפקידה של גלי צה"ל כגוף שידור עיתונאי ציבורי ועצמאי לבין תפקידה המרכזי כתחנה צבאית, מודגש ביתר שאת בשנה וחצי האחרונות ניצול ההזדמנויות ההדדיות ושיתופי הפעולה בין גל"צ לצבא, בכל הקשור לתחומים ערכיים כמו עידוד מוטיבציה לגיוס, מורל החיילים, סוגיות צבא-חברה ועוד. סוגיה זו באה לידי ביטוי באופן פרקטי בחיבור שהתהדק באופן ניכר בין צה"ל לתחנה בשנה וחצי האחרונות וכן בבקשות הרבות שמגיעות מהצבא לשיתופי פעולה ולהגעת ניידת השידור של גל"צ לבסיסי צה"ל השונים.**



לשכת המפקד

- הוועדה המליצה על הגדלת מספר התכנים בנושאי תרבות ומורשת, תכנים חברתיים ועל "מתן ביטוי הולם בלוח השידורים לתכניות העוסקות בהיסטוריה, ציונות, מורשת קרב, חדשות בינ"ל, שפה עברית, מוזיקה, אמנות וכיצא בזאת" (עמוד 25).

להלן פירוט אודות פעולות שננקטו בתחנה בשנתיים האחרונות ליישום המלצה זו:

- 1) סדרת שינויים ברצועות הצהריים של גל"צ**; ראשית נוספה הרצועה הקומית "הפסקת צהריים" (ימים א'-ד', 14:00-15:00), שמטרתה לייצר הפוגה תרבותית וחברתית ברצף היום של המאזינים. בהמשך הודיע מפקד גל"צ כי החל מיולי 2025 תרד משידור רצועת האקטואליה "עושים צהריים" בהגשת יעל דן וכי שעת השידור בין 13:00-14:00 תוקדש במקום לחדשות לנושאי הרחבת דעת, פנאי ותרבות במגזין חדש שיושק לאחר חגי תשרי הקרובים. תהליך הפיתוח של התכנית החדשה נמצא בעיצומו, כאשר בינתיים בגל"צ משודרת בין 13:00-15:00 תכנית הקיץ "מהמקצה", מגזין קיץ שפותח על פי אותם עקרונות מנחים ואינו עוסק בחדשות.
- 2) השקת יומן חוץ חדש בחודש יולי 2024**; יומן החוץ בהפקת דסק החוץ של התחנה (יום ה', 12:00-13:00) מסכם את אירועי השבוע בשלל תחומים מכל העולם ונותן ביטוי לחדשות חוץ, ליהדות התפוצות ולאירועים משמעותיים וסיפורים מעניינים מרחבי תבל.
- 3) השקת מוצרי שידור ודיגיטל חדשים בתחום התרבות**; מיזמים מוזיקליים שהופקו לרגל ימי הזכרון כמו "שבעה שירים באוקטובר" המחבר בין אמני ישראל לבין משפחות שכולות דרך עיבוד מוזיקלי לטקסטים שהותירו אחריהם הנופלים, חידוש השיר "בלדה לשוטר" על ידי עמיר בניון לצד ילדים שאבותיהם נפלו בקרב בתחנת המשטרה בשדרות ושיר שהופק בשיתוף עם הזמר מ' המסתערב לזכרו של החייל החטוף אורי דנינו ז"ל; כמו כן, שבוע שידורים מיוחד בגל"צ לרגל שבוע הספר, רצועת שידור חדשה בהגשת איתי לוי בגלגלצ והשקה של שורת הסכתים בנושאי תרבות ומוזיקה כמו "החצר האחורית", "דור הביט", "פודקאסט על מוזיקה וטכנולוגיה", "פופ טוק" ועוד. כל אלה מצטרפים לעשרות מוצרים לציון אירועי תרבות משמעותיים כמו למשל תכניות מיוחדות של התכנית "ארבע אחר הצהריים" לציון מפעלם של אמנים ספציפיים, תכניות מיוחדות בגלגלצ לכבוד יום הולדתו ה-70 של רמי פורטיס וציון 40 שנה ליציאת האלבום "עיניים שלי" של יהודה פוליקר ותכניות מיוחדות בגל"צ כמו זו לציון 20 שנה לפטירתו של אהוד מנור ז"ל.
- 4) השקת מוצרי שידור ודיגיטל חדשים בתחומי ההיסטוריה, הציונות והמורשת**; לרגל מועדי ישראל מופקים בגלי צה"ל מדי שנה עשרות רבות של תכנים חדשים הנוגעים למנהגי ישראל, למסורת היהודית ולהיסטוריה של העם היהודי בישראל ובגולה. בין מיזמים אלה נכללים גם מיזמים מיוחדים לזיכרון השואה והגבורה, ביניהם מיזם "בקולם" של גל"צ בשיתוף "יד ושם" הכולל מפגשים אישיים בין חיילי גל"צ לניצולי שואה ומיזם "פסקול שלישי" של גלגלצ בשיתוף "זיכרון בסלון" במסגרתו נכתבו והולחנו שירים בהשראת סיפורים של שורדי שואה. כמו כן, בשנתיים וחצי האחרונות הושקו הסכתים חדשים בנושאים אלה כמו "אלטלנה- שתי נקודות מבט" המגולל את אירועי



לשכת המפקד

"אלטלנה" משנת 1948, "הצרף הנודד" על מורשתו של דוד בן-גוריון, "הסכת ארצישראל מצי" המשותף לגל"צ ולרשות הטבע והגנים ועוד.

(5) גל"צ חרטה על דגלה לקדם שיח מחבר ומכבד בין קבוצות שונות בחברה הישראלית

וביצעה סדרת צעדים למימוש מטרה זו; גל"צ יצרה והדהדה בשנה האחרונה את הקמפיין הערכי "קולות שונים מקום אחד", מתוך רצון להאיר את המשותף והמאחד בין קבוצות שונות באוכלוסייה ובמסגרתו נוצרו סדרת מפגשים מוקלטים של אנשים מרקעים שונים, שעברו מאז פרוץ המלחמה חוויות דומות. כמו כן, נולדה פינה שבועית בתכנית של ספי וינר (א'-ד', 08:00-10:00) בהובלת האם השכולה שרית זוסמן מטעם מיזם "הדיבור" שמטרתו לעודד ולטפח שיח מכיל ומכבד, גם כאשר יש מחלוקות עמוקות בין קבוצות בחברה הישראלית. על רקע אלו הושק גם ההסכת "שלוש שתיים אחת" בהובלת מיה מורנו ולילך גדול, ששתייהן התמודדו עם שכול אישי ונפגשו במסגרת ההסכת עם אנשים שמרכיבים בעיניהן את הפנים של התקווה, הכוח והחמלה הישראלית וכן הסכת חדש שנמצא בשלבי הקלטה בהגשת מנחם קלמנזון ואודי גורן, בני משפחות שכולות המגיעים בעצמם מרקעים שונים, אשר יעסוק בחשיבות השיח המחבר במציאות של שסעים בחברה הישראלית. מיזמים מיוחדים אלה מצטרפים לשורת שידורים מיוחדים שביצעה התחנה בשנתיים האחרונות בנושאים חברתיים וערכיים כמו חזרת המפונים לביתם, שיקום הצפון, חזרה ללימודים האקדמיים במוסדות שהושבתו כמו מכללת ספיר, שידורים עם משפחות החטופים ואירוחן באופן קבוע בגלגלצ מדי שישי ועוד. היקפי עשייה אדירים אלה בחזית החברתית והערכית, שאין להם אח ורע בתקשורת הישראלית, מתאפשרים בין היתר הודות להיותנו גוף שידור ציבורי שאינו כפוף לשיקולים מסחריים.

(6) הגדלה משמעותית של היקף שידורי הופעות חיות בלוח השידורים של גל"צ וגלגלצ;

כדירקטיבה פעלנו בשנה וחצי האחרונות לשידור הופעות בהיקף נרחב בהרבה מזה של שנים קודמות. זאת, תוך גיוון ניכר בסוגי ההופעות שנבחרות לשידור, מיקומן הגיאוגרפי, קהלי היעד שלהן, הסגנונות המוזיקליים וכן ייצוג של אמנים צעירים וותיקים.

(7) שימור מגוון רצועות גל"צ וגלגלצ המיתולוגיות בתחומי התרבות והחברה בישראל;

התכנית החברתית "יהיה בסדר" (ימים א'-ד', 15:00-16:00) שהפכה למוקד פניות הציבור הלא רשמי של ישראל ונאבקה לצד האזרח הקטן למול המערכות הגדולות; התכנית "ארבע אחר הצהריים" המעלה על נס את הזמר העברי והפכה לסמל תרבות ישראלי (ימים א'-ה' 16:00-17:00); רצועת "הג'אם של קוטנר" (ימי ה', 14:00-15:00) אשר נותנת במה לאמנים צעירים; המצעדים השנתיים העבריים והלועזיים בגלגלצ; פינת התרבות היומית בבוקר טוב ישראל. אלה עומדים לצד שעות שידור רבות בגל"צ ובוודאי בגלגלצ של השמעת מוזיקה, אירוחי אמנים ישראליים עכשוויים וותיקים באולפן, שידורי הופעות חיות ותוכן עשיר מאין כמוהו לקידום ולפיתוח היצירה הישראלית והעברית.



לשכת המפקד

- באשר לתכניות האקטואליה בתחנה, הוועדה המליצה כי הן "יכללו ברצועות השידור בתחנה, אך לא יהיו את החלק הארי בשידוריה" וכי "יש להקפיד כי גם תכניות אלו תישאנה במתחם הממלכתי והציבורי ותהווה בסיס לשיח מאוזן, ממלכתי, מכבד ושקול, שיבוא לכלל ביטוי גם בבחירת המגישים והמרואיינים" (עמוד 25).

להלן פירוט אודות פעולות שננקטו בתחנה בשנתיים האחרונות ליישום המלצה זו:

(1) ראשית נחדד - שידורי האקטואליה אינם מהווים כיום את החלק הארי בשידוריה;

מפילוח שנעשה של שעות השידור השבועיות בגלי צה"ל (כל ימות השבוע, מהשעה 06:00 בבוקר ועד 00:00 בלילה) עולה כי כ-45% משעות השידור השבועיות של התחנה הם תכנים העוסקים בתרבות, מוזיקה, דעת ומורשת. שידורי האקטואליה תופסים כ-30% משעות השידור השבועיות, הרצועות הצבאיות עומדות על כ-20% וה-5% הנותרים הינם תכנים שעוסקים בנושאי ספורט, חוץ וכלכלה. נוסף על כך יש לציין כי אל שעות השידור השבועיות המוקדשות בגל"צ לנושאי צבא ובטחון (20% כאמור), מתווספות רצועות שידור צבאיות נוספות התופסות כ-10.5% משעות השידור השבועיות של גלגלצ. נתונים אלה כאמור משקפים מצב קיים נכון לכרגע, בעודנו נמצאים בעיצומם של עשרות תהליכים וכשלפנינו עוד דרך ארוכה למימוש המטרות שהצבנו לעצמנו ואשר פורטו מעלה. עוד יצוין כי גם בשעות האקטואליה בשידורי התחנה ניתנת התייחסות יוצאת דופן לנושאי צבא, בהקשרי המלחמה אך לא רק, עם אלפי ראיונות של חיילים ומפקדים בסדר, בקבע ובמילואים בתכניות החדשות היומיות; יומן הבוקר בהגשת אפי טריגר (06:00-08:00), התכנית של ספי עובדיה ויניר קוזין (08:00-10:00), יומן הצהריים בהגשת אמיר איבגי (12:00-13:00) ויומן הערב בהגשת ירון וילנסקי (17:00-18:00).

(2) תעדוף תכני צבא ובטחון לצד תכני תרבות ומורשת על פני תכני אקטואליה; התחנה

בהובלת טל לב רם מקדמת מגמה להרחבת התוכן הצבאי ותכני ההעשרה בשידוריה, גם כאשר אלו באים בחשבון על שידורי האקטואליה של התחנה, שאין להפחית בחשיבותם. כחלק מכך, הושקה הרצועה הצבאית "שגרת חירום" ב"שעות הפריים" של שידורי גל"צ (ימים א'-ד', 11:00-12:00) במקום לשבץ רצועת אקטואליה נוספת בשעה זו. נוסף על כך, הוחלט על המרת רצועת אקטואליה יומית לטובת מגזין צהריים חדש שיעסוק בנושאי הרחבת דעת, פנאי ותרבות ויושק לאחר חגי תשרי הקרובים (ימים א'-ד', 13:00-15:00).

(3) הקפדה על סטנדרט עיתונאי מחמיר בכל הנוגע לענייניות, סיקור מאוזן וממלכתי;

גבולות הגזרה בכל הנוגע להבעת עמדות פוליטיות אישיות בשידור ולהימנעות מסיקור מוטה ככלי תקשורת ציבורי ידועים וברורים לכל בעלי התפקידים בתחנה. בישיבות הנהלה ובשיחות אישיות מתקיימים דיונים כל העת בנוגע לסטנדרט העיתונאי שאנו מחוייבים לעמוד בו בכל ידיעה, כתבה או משדר מיוחד. במקרים נקודתיים בהם ישנה סטייה מהסטנדרט המקצועי המצופה מתקיימות שיחות הבהרה לפי צורך ומקרים אלה אינם עוברים על סדר היום.



לשכת המפקד

המלצות ועדת זמיר בנושאים ארגוניים מקצועיים ויישומן בתחנה בשנתיים האחרונות

- **הוועדה המליצה כי "לועדת גל"צ בתאגיד ייקבעו כללים לפיקוח על התחנה ופעילותה תתבצע בצורה מקצועית, סדירה ואפקטיבית" (עמוד 3).**
יישום: נושאים אלה אינם עומדים לפתחה ולהחלטתה של תחנת גלי צה"ל. התחנה תעמוד בכל הוראה והנחייה שיינתנו לה בנושא. **מפקד התחנה השתתף בישיבה שבה הציג את לוח השידורים של גלי צה"ל.**
- **הוועדה המליצה על מינוי מפקד קבוע לתחנה בהקדם ועל "עיגון בחקיקה או בהוראות הצבא של אופן מינוי מפקד התחנה ע"י ועדה מקצועית ובלתי תלויה אשר תמליץ לשר הביטחון על המועמד הראוי לטעמה" (עמוד 4).**
יישום: בחודש ינואר 2024 בחר שר הביטחון בטל לב רם לשמש כמפקד התחנה. זאת, לאחר שוועדת איתור בראשות האלוף במיל' אמיר אבולעפיה המליצה על מינויו, בתום בחינה של כ-20 אנשי תקשורת שהגישו מועמדותם לתפקיד. טל לב רם נכנס לתפקידו במרץ 2024. בהתאם לכך, החלק הראשון של המלצה זו יושם במלואו. לגבי עיגון תהליך מינוי מפקד התחנה בחקיקה או בהוראות הצבא – לא מדובר באחת מסמכויותיה של גלי צה"ל ויש לבחון כיצד הדבר קודם במשרד הביטחון. בעניין זה חשוב להדגיש כי עם כניסת מפקד קבוע לתחנה לאחר מספר שנים בהן התחנה התנהלה באי יציבות ללא מינוי שכזה, הושקעו זמן רב ומשאבים להסדרת ליקויי התשתיות שבתחנה ושיפור המשמעת, הטיפול בחיילים והשגרה הצבאית. אלה, לצד הסדרה של תהליכי מטה ההכרחיים ליחידה צבאית כדוגמת מיסוד קורס העיתונאים והפעלת המיונים השנתיים. אנו מזמינים את הוועדה לפנות בעניין זה לצבא ולהתרשם מהיקף העשייה של התחנה בשנה וחצי האחרונות בין אם בתהליכים פנימיים ובין אם בשיתוף גורמי צה"ל הממונים על התחנה באגף כח האדם ובבסיס מטכ"ל.
- **הוועדה קבעה כי "קיומו של קוד אתי עדכני הוא הכרח בגוף שידור ממלכתי, ויש לגבשו תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים" (עמוד 4).**
יישום: כיום תחנת גלי צה"ל פועלת לפי "מסמך נקדי" (שחובר בידי איש "קול ישראל" נקדימון רוגל בשנת 1972 ובו מפורטים כללי אתיקה החלים על העוסקים בעיתונאות המשודרת) ולפי הקוד האתי של שידורי גלי צה"ל, אשר מפורסם באתר האינטרנט של התחנה. הקוד האתי עודכן בשנת 2018 על ידי מפקד התחנה דאז שמעון אלקבץ לאחר עבודה שנעשתה בתחנה. לצד זאת, עם כניסת מפקד התחנה לתפקיד, החל בתחנה תהליך מעמיק לבחינת האפשרות לגיבוש קוד אתי מעודכן. במסגרתו התקיימה פגישה של מפקד התחנה ודוברת התחנה עם אורי פז, ד"ר לאתיקה עיתונאית והממונה על קבילות הציבור ויו"ר ועדת האתיקה הפנימית של תאגיד השידור הישראלי. בחודשים הקרובים תימשך העבודה בסוגייה זו ביתר שאת, תחת הרעיון שהקוד האתי החדש יספק כלי אפקטיבי לניהול התחנה. נציין כי לצד זאת, התחנה פועלת כיום לאור חזון התחנה, המפורסם באתר האינטרנט של התחנה, ולמסמך רוח צה"ל. כמו כן, התחנה פועלת בהתאם להוראות החוק ופקודות צה"ל, ובפרט הפ"ע 2.0617 "גלי צה"ל" המסדירה את פועלה של התחנה.



לשכת המפקד

- **הוועדה המליצה כי "לובשי המדים בתחנה יימנעו מעיסוק וסיקור אירועים ותכניות בעלי אופי פוליטי מובהק, וכן להפעיל שיקול דעת מחמיר באשר לשילוב חיילים בתפקידי עריכה" (עמוד 4).**

יישום: נושא זה נלקח ברצינות רבה בתחנה והותנעו מספר תהליכים על מנת ליישמו. ישנה הנחייה ברורה כי אירועים בעלי אופי פוליטי מובהק יסוקרו ע"י האזרחים עובדי התחנה ולא ע"י החיילים. נוסף על כך, למחלקת החדשות של התחנה גויסו שורה של עורכים אזרחים על מנת לצמצם את העיסוק של חיילים בנושאים אלה. בנוסף, הוגשה בקשה להקצאת תקני אזרחים נוספים (ששכרם משולם באמצעות הכנסות התחנה מפרסום) למילוי תפקידי כתבות נוספים בעלי זיקה פוליטית עקיפה (משפט ושטחים).

- **הוועדה קבעה כי "כיחידה צבאית, על התחנה לשקף את מגוון הקולות הקיימים בכלל הציבור הישראלי, תוך הקפדה על גבולות גזרה ממלכתיים ומדויקים" (עמוד 24).**

יישום: עקרון זה בא לידי ביטוי בעבודת עריכה קפדנית ברמה היום-יומית, בכל תכנית ותכנית, משלב בניית הליין-אפ ועד לשידור עצמו בו נדרש להקפיד על שיח המכבד את מגוון הקולות הקיימים בציבור הישראלי וכזה שמעודד דיאלוג פתוח ופלורליסטי. יתרה מכך, המגוון מתבטא בצורה עמוקה בתחנה; בלוח השידורים, ברקע המגוון ממנו מגיעים מגישי התחנה והחיילים המשרתים בה. בנוסף, אנחנו פועלים להדגשת הנושא דרך פינות קבועות ומיזמים שונים כמו הקמפיין "קולות שונים, מקום אחד" המציג את קשת החברה הישראלית בתדירות יומית.

- **הוועדה המליצה על "מתן הזדמנויות לאוכלוסיות חדשות" ועל "פתיחת והנגשת תהליכי המיון בפני אוכלוסיות נוספות" (עמוד 24).**

יישום: זה כבר שנים רבות שגלי צה"ל משקיעה מאמצים ומשאבים לאיתור ולשילוב חיילים בעלי פוטנציאל מקצועי ואישיותי לשירות בגל"צ מקבוצות שונות באוכלוסייה. בניגוד למה שנהוג לחשוב, בגל"צ משרתים חיילים וחיילות מכל רחבי הארץ וכן מיישובי הפריפריה. יתרה מזאת, משנה לשנה ישנה עלייה בכמות החיילים שהצבא מגדיר כאוכלוסיות מיוחדות המשרתים בגל"צ; חיילות ממסגרות דתיות (כיום ישנן 14), חיילי מסגרות פיקוח חרדי (כיום ישנם שישה) ויוצאי העדה האתיופית (כיום ישנם 12). אנו עושים עבודה רבה על מנת לשמור על גיוון זה ואף להרחיב אותו לקבוצות אוכלוסייה נוספות בשיתוף פעולה עם מיט"ב (כמו למשל עידוד מוטיבציה בקרב דרוזים לגיוס לגל"צ). כלל השיקולים שהוזכרו באים בחשבון כבר בשלב המיונים ובקליטת החיילים לתחנה. כמו כן, תחנת גלי צה"ל מתגאה מאד בכך שמשרתים בה גם 33 מתנדבים (חיילים שקיבלו פטור מסיבה רפואית או נפשית ובחרו להתנדב לצבא), 11 חיילים ממסלול "תתקדמו" (חיילים על הרצף האוטוטיבי בתפקוד גבוה המתגייסים במסלול גיוס מותאם ועוברים הכשרה במחווה אלון), 11 חיילים ממסלול "מנעד הכשירות" (חיילים עם רקע נפשי המתגייסים במסלול גיוס מותאם) ושמונה חיילים בודדים. מדובר בנתונים גבוהים מאד ביחס ליחידות אחרות בצה"ל, גם כאלה הגדולות בהרבה מגל"צ, עליהם התחנה זוכה לשבחים מגורמי צה"ל השונים העוסקים בגיוס וקליטת מתנדבים בצבא ואוכלוסיות מיוחדות. כחלק מתפיסה ערכית שמוביל מפקד התחנה, אנו מאמינים כי גיוון האוכלוסיות המשרתות בגלי צה"ל הופך אותה



לשכת המפקד

לתחנה טובה ואיכותית יותר, ומשפר גם את האנשים המשרתים והעובדים בה – חיילים ואזרחים.

סיכום

גם במציאות בה גלי צה"ל נמצאת תחת ביקורת, וראוי שתושמע ביקורת ככל שיש כזאת, יש לזכור את נתוני ההאזנה הגבוהים של גל"צ ושל גלגלצ, המצביעים על מידת הפופולריות הרבה של שתי התחנות, הקשר שהציבור הישראלי חש אליהן ומכאן החשיבות על שמירתן. יתרה מכך, אותה פופולריות מתחברת גם לביקוש גבוה מצד מפרסמים להמשיך ולשדר חסויות בתחנה, מה שמאפשר לתחנה לשאת ברובן המוחלט של הוצאותיה לרבות שכר העובדים וזאת בניגוד לנטען בפרסומים שונים כי לכאורה תקציבה של גלי צה"ל מקורו במערכת הבטחון, כאשר בפועל רוב תקציבה מגיע מכספי החסויות.

בנימה אישית,

כמי ששירת ועבד בגלי צה"ל במצטבר 12 שנה, אני יודע כי גלי צה"ל לא חפה מביקורת וטעויות. אבל, כפי שאפשר להתרשם ממסמך זה, הוא מבטא יישום של תכנית עבודה סדורה ומתוכננת שאנו נמצאים עדיין בעיצומה ואשר כוללת בתוכה שינויים רבים שכבר מורגשים מאד בתחנה ומחוצה לה. שינויים אלה נעשים באחריות, מתוך עבודת מטה פנימית ומצפן ערכי של התחנה בהתאם לעקרונות שנקבעו בוועדת זמיר, תוך שמירה על חופש העיתונות. תהליכי עבודה דורשים זמן, אנו מזמינים את חברי הוועדה שהוקמה לבחון את התהליכים שכבר בוצעו ומתבצעים ברגע זה ממש, מאחוריהם אנו ואני באופן אישי עומדים בגאווה.

בברכה,



לשכת המפקד

טל לב רם
מפקד גלי צה"ל
והעורך הראשי