



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 61683-12-25
בג"ץ 62344-12-25
בג"ץ 62412-12-25
בג"ץ 65304-12-25
בג"ץ 69557-12-25

לפני:

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
כבוד השופט אלכס שטיין
כבוד השופט יחיאל כשר

העותרת בבג"ץ
: 61683-12-25

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העותרים בבג"ץ
: 62344-12-25

האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ו-26 אח'

העותר בבג"ץ
: 62412-12-25

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל

העותרת בבג"ץ
: 65304-12-25

מועצת העיתונות והתקשורת בישראל

העותרים בבג"ץ
: 69557-12-25

1. ועד עובדי גלי צה"ל
2. הסתדרות העובדים הכללית החדשה

נגד

המשיבים בבג"ץ
: 61683-12-25

1. ממשלת ישראל
2. שר הביטחון
3. הרמטכ"ל
4. היועצת המשפטית לממשלה
5. הכנסת

המשיבים בבג"ץ
: 62344-12-25

1. ממשלת ישראל
2. שר הביטחון
3. הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות
תחנת גלי צה"ל
4. משרד הביטחון
5. היועצת המשפטית לממשלה
6. מפקד גלי צה"ל

1. ממשלת ישראל	המשיבים בבג"ץ
2. שר הביטחון	: 62412-12-25
3. שר התקשורת	
4. משרד הביטחון	
5. הרמטכ"ל	
6. היועצת המשפטית לממשלה	
7. מפקד גלי צה"ל	
8. גלי צה"ל	
1. ממשלת ישראל	המשיבים בבג"ץ
2. ראש הממשלה	: 65304-12-25
3. שר הביטחון	
4. הרמטכ"ל	
5. היועצת המשפטית לממשלה	
6. היועצת המשפטית למערכת הביטחון	
7. מפקד גלי צה"ל	
8. הכנסת	
1. ממשלת ישראל	המשיבים בבג"ץ
2. שר הביטחון	: 69557-12-25
3. הרמטכ"ל	
אריק שישפורטיש ו-34 אח'	המבקשים להצטרף:
התנגדות לעשיית הצו על-תנאי לצו מוחלט	
י' שבט תשפ"ו (28 ינואר 2026)	תאריך ישיבה:
י' אייר תשפ"ו (26 מאי 2026)	
עו"ד תומר נאור; עו"ד יניב גולדברג	בשם העותרת בבג"ץ
	: 61683-12-25
עו"ד רועי בלכר; עו"ד גיא זאבי; עו"ד אהוד דרור-הכט	בשם העותרים בבג"ץ
	: 62344-12-25
עו"ד אמיר בשה	בשם העותר בבג"ץ
	: 62412-12-25
עו"ד יעל גרוסמן; עו"ד סאלי ליכט	בשם העותרת בבג"ץ
	: 65034-12-25
עו"ד בעז בן צור; עו"ד כרמל בן צור; עו"ד גיא רוה	בשם העותרים בבג"ץ
	: 69557-12-25

בשם המשיבים 2-1 בבג"ץ
61683-12-25 ; המשיבים
2-1 בבג"ץ 62344-12-25 ;
המשיבים 3-1 בבג"ץ
2412-12-25 ; המשיבים 3-
1 בבג"ץ 65304-12-25 ;
והמשיבים 2-1 בבג"ץ
69557-12-25 :

עו"ד דוד פטר

בשם המשיבים 4-3 בבג"ץ
61683-12-25 ; המשיבים
6-3 בבג"ץ 62344-12-25 ;
המשיבים 8-4 בבג"ץ
62412-12-25 ; המשיבים
7-4 בבג"ץ 65304-12-25 ;
והמשיב 3 בבג"ץ
69557-12-25 :

עו"ד ענר הלמן ; עו"ד יונתן נד"ב ; עו"ד גיא ורדי ;
עו"ד יעל קולודני ערבה

בשם המשיבה 5 בבג"ץ
61683-12-25 והמשיבה 8
בבג"ץ 65304-12-25 :

עו"ד יצחק ברט

בשם המבקשים להצטרף : עו"ד יהודה פואה

פסק-דין

השופט יחיאל כשר:

עניינן של העתירות שבפנינו בהחלטת ממשלה מס' 3661 מיום 22.12.2025 שכותרתה "סגירת תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל'", במסגרתה החליטה ממשלת ישראל לסגור את תחנת גלי צה"ל ולהפסיק את שידוריה לכל המאוחר עד ליום 1.3.2026 (להלן, בהתאמה: החלטת הממשלה או ההחלטה על סגירת התחנה ו-תחנת גלי צה"ל, התחנה או גל"צ).

רקע הדברים

1. גלי צה"ל היא תחנת רדיו צבאית המשדרת מאז שנת 1950 בפריסה ארצית. ההשראה להקמתה של התחנה הגיעה מתחנות השידור הצבאיות שהפעילו צבאות ארצות הברית ובריטניה במלחמת העולם השנייה, ושאליהן נחשפו מתנדבי היישוב בשירות הצבא הבריטי. על רקע זה, בתחילת שנת 1950 יזמו קציני ענף השכלה והסברה בצה"ל הקמת תחנה צבאית עצמאית שתשמש לחינוך העולים, להוראת עברית ולגיוס מילואים בשעת חירום. נושא הקמת התחנה הובא לדיון בממשלה בישיבה מיוחדת שנערכה ביום

7.9.1950, במסגרתה הוחלט לאשר הקמת שירות שידור לצה"ל. התחנה החלה לשדר ביום 24.9.1950 (להרחבה על אודות הקמת התחנה ראו: רפי מן "מסמך: הדיון בממשלה על הקמת גלי צה"ל ב-1950" קשר 50, 157 (2017)).

בתחילת דרכה של התחנה היו שידוריה מצומצמים באופן יחסי, אולם היקפם הורחב בהדרגה לאורך השנים, עד שכיום משדרת התחנה בפריסה ארצית, 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, בכל ימות השנה (פרט ליום הכיפורים). התחנה היא תחנת האקטואליה השנייה המואזנת ביותר בישראל, ומאזינים לה, על פי הערכות מקובלות, קרוב למיליון ישראלים מדי יום. כמו כן, בשנת 1993 החלה לשדר, לצד תחנת גלי צה"ל, גם תחנת "גלגל"צ", המשדרת בעיקר מוסיקה ועדכוני תנועה. מבחינת כוח האדם, בתחנה מועסקים כיום 84 אזרחים עובדי צה"ל, 48 אנשי תוכן במעמד יועצים ושישה מגישים במעמד ספק חיצוני, לצד 224 חיילי חובה המשרתים בה. בראש התחנה עומד מפקד התחנה, הכפוף לראש אכ"א. ואולם, בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא משמש כעורך הראשי, מפקד התחנה אינו נתון למרות מפקדיו, וזאת במטרה שיעמדו לנגד עיניו שיקולים מקצועיים ועיתונאיים בלבד.

2. לאורך השנים נשמעו קריאות שונות לסגור את תחנת גלי צה"ל או להעביר את פעילותה למסגרת אחרת: כבר בשנת 1953 בחנה ועדה בראשות שר הביטחון דאז פנחס לבון את סגירת התחנה, אולם הנושא לא קודם. בהמשך, בשנת 1996, מינה ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, ועדה ממשלתית לבחינת מעמד השידור הציבורי בישראל, בראשות פרופ' ארנון צוקרמן (להלן: ועדת צוקרמן). בשנת 1997 מסרה ועדת צוקרמן את מסקנותיה, במסגרתן המליצה להמשיך את פעילות התחנה במתכונתה הקיימת, אולם לשלבה בשידור הציבורי; להכפיף את שידוריה למועצת מנהלים שתפקח על תכניה הלא-צבאיים; וכן לקבוע כי מינוי מפקד התחנה ייעשה באישור שר הביטחון. עוד המליצה ועדת צוקרמן כי התחנה תמומן באופן מלא על-ידי משרד הביטחון, והציעה לעגן את מעמדה בחוק.

בשנת 2000 הקימה הממשלה ועדה נוספת לבחינת מעמד השידור הציבורי, בראשות פרופ' חיים בראשית (להלן: ועדת בראשית). בשונה מקודמתה, המליצה ועדת בראשית להפסיק את הפעלתה הנפרדת של תחנת גלי צה"ל כתחנה צבאית ולאחדה עם תחנת "קול ישראל" והטלוויזיה החינוכית, במסגרת גוף ציבורי חדש, תוך שימור אופייה של התחנה.

בשנת 2011 הוקם צוות בין-משרדי, בראשות האלוף (במיל') דני יתום (להלן: ועדת יתום), לגיבוש המלצות בנוגע להחלת פיקוח ציבורי על שידורי התחנה. הצוות, שהורכב מאנשי צבא וביטחון, המליץ להמשיך לקיים את התחנה ולהשאירה תחת אחריות הצבא, תוך הידוק הפיקוח עליה על-ידי ועדה ייעודית ברשות השידור.

בשנת 2016 הורה שר הביטחון דאז, אביגדור ליברמן, למנכ"ל משרד הביטחון דאז, האלוף (במיל') אודי אדם, להגיש את המלצתו בדבר פעילות התחנה. זאת, בעקבות הנחיית הרמטכ"ל דאז, רא"ל גדי איזנקוט, להעביר את התחנה לאחריות אזרחית. ביום 18.10.2016 המליץ האלוף (במיל') אדם על שתי חלופות: הותרת התחנה תחת צה"ל תוך הגברת הפיקוח האזרחי על תכניה החדשניים, או הכפפתה לתאגיד השידור הציבורי. שר הביטחון בחר להכפיף את גלי צה"ל למשרד הביטחון, אך מהלך זה לא קודם בסיכומו של דבר.

ביום 28.1.2021 מינה שר הביטחון דאז, בני גנץ, ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז, האלוף (במיל') אמיר אשל (להלן: ועדת אשל), לבחינת אופן העברת גלי צה"ל ממערכת הביטחון. הוועדה סקרה מספר חלופות, ובהן הפסקת עיסוקה של התחנה בתכני חדשות ואקטואליה, סגירת התחנה, העברתה לתאגיד השידור הציבורי והפרטתה. עם זאת, הוועדה לא סיימה את עבודתה בשל פיזור הכנסת.

ביום 4.4.2023 מינה שר הביטחון דאז, יואב גלנט, ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז, האלוף (במיל') אייל זמיר (להלן: ועדת זמיר). במסגרת מסקנותיה, המליצה ועדת זמיר להמשיך ולהפעיל את תחנת גלי צה"ל במתכונתה הנוכחית כיחידה צבאית שעומד בראשה מפקד קבוע, תוך דחיית החלופות לסגור את התחנה, להפריטה או להעבירה למשרד הביטחון. ועדת זמיר נימקה את המלצותיה בכך שהחלופות שנדונו עלולות להביא לשינוי מהותי באופייה של התחנה. בצד זאת, המליצה הוועדה על עריכת שינויים בפעילות התחנה הכוללים, בין היתר, תיעדוף והגדלת מספר התוכניות העוסקות במערכת הביטחון; הכללת תוכניות אקטואליה בלוח השידורים אך לא כחלק הארי בו; הקפדה על שיקוף מגוון הקולות הקיימים בציבור הישראלי בגבולות גזרה ממלכתיים; עיגון אופן מינוי מפקד התחנה על-ידי ועדה מקצועית בלתי תלויה; וקביעת קוד אתי עדכני. בניגוד לכלל המלצותיהן של הוועדות שקדמו לה, המלצות ועדת זמיר אומצו על-ידי שר הביטחון דאז גלנט שהחל ביישומן.

3. ומכאן נפנה לתאר את תקציר השתלשלות העניינים שהביאה לקבלת ההחלטה העומדת במוקד העתירות דנן.

בישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 30.3.2025, פנה ראש הממשלה בנימין נתניהו, אל שר הביטחון ישראל כ"ץ ואל שר התקשורת ד"ר שלמה קרעי, בבקשה לבחון את סגירת תחנת גלי צה"ל, תוך שציין כי התחנה "אינה נדרשת". בהמשך לכך, הודיע השר כ"ץ, ביום 5.6.2025, כי החליט להקים ועדה מייעצת נוספת שתבחן מחדש את פעילותה ומעמדה של תחנת גלי צה"ל (להלן: הוועדה או הוועדה המייעצת). ביום 11.8.2025 חתם השר כ"ץ על כתב מינוי של חברי הוועדה המייעצת (להלן: כתב המינוי), במסגרתו נקבע כי בראש הוועדה יעמוד האלוף (במיל') יפתח רון-טל, ועל חבריה יימנו ד"ר דליה זליקוביץ, מר דורון כהן, מר יונתן בן חמו, גב' שרה העצני-כהן ומר אלעד מלכא (שישמש גם כמזכיר הוועדה). כתב המינוי הסמיך את הוועדה לבחון את המודלים האפשריים להפעלתה של התחנה, לרבות הוצאתה ממערכת הביטחון, הפרטתה, ניהולה על-ידי גוף חיצוני וכן את האפשרות להותירה כיחידה צה"לית תוך גיבוש המלצות לאופן הפעלתה. כמו כן, בכתב המינוי נקבע כי על הוועדה להגיש את המלצותיה עד ליום 30.9.2025.

4. ביום 10.9.2025, לאחר תחילת פעילותה של הוועדה המייעצת, שלחו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה ציבורי-מנהלי וציבורי-חוקתי, עו"ד גיל לימון ועו"ד אביטל סומפולינסקי (להלן: המשנים ליועצת המשפטית לממשלה), אל היועצת המשפטית למערכת הביטחון, עו"ד הילה ארליך עמר, פנייה בנוגע לפעילותה של הוועדה. בפנייתם, ציינו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה כי במערך הייעוץ המשפטי לממשלה התקבלו פניות ציבור בהן הועלו טענות לפגמים שונים אשר נפלו בהליכי הקמת הוועדה המייעצת ובסדרי עבודתה. בין הנושאים שהועלו בפניות הציבור אליהן התייחסו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, נכללו טענות בנוגע לזיקות פוליטיות ולמשוא פנים הנובע מהתבטאויות קודמות של חלק מחברי הוועדה שמונו. על רקע האמור, ביקשו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מהיועצת המשפטית למערכת הביטחון לקבל את עמדתה המשפטית ביחס לטענות שעלו בפניות הציבור הנ"ל.

ביום 21.9.2025 מסר הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון את עמדתו בתשובה לפניית המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, בה נטען כי לא נפל פגם בפעילות הוועדה וכי אין בכוונת שר הביטחון לעכב את עבודתה. ביום 5.10.2025 פנה הייעוץ המשפטי לממשלה פעם נוספת לייעוץ המשפטי של מערכת הביטחון בבקשה להשלמות בסוגיית הזיקות הפוליטיות הנטענות של חלק מחברי הוועדה. לפנייה זו השיב הייעוץ המשפטי

של מערכת הביטחון, בתשובתו מיום 23.10.2025, בה חזר על עמדתו שלפיה הרכב הוועדה עומד בדרישות החוק וציין כי שר הביטחון אינו מתכוון לעכב את עבודתה.

5. ביני לביני, ביום 11.9.2025, בחלוף כחודש ממועד הקמת הוועדה ותחילת פעילותה ולאחר שכבר נוהלו שש ישיבות, הודיע יו"ר הוועדה, האלוף (במיל') רון-טל, כי הוא מבקש לסיים את תפקידו. זאת, על רקע חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בוועדה לבין תפקידו כפרשן בערוץ 14, שבעל השליטה בו הוא גם הבעלים ובעל השליטה בתחנת הרדיו האזורית "קול חי" ומשכך צפוי להיות מושפע מסגירת תחנת גלי צה"ל. עם פרישתו של האלוף (במיל') רון-טל, מונתה ד"ר דליה זליקוביץ ליו"ר הוועדה במקומו.

6. בסך הכל קיימה הוועדה 19 ישיבות (בחודשים אוגוסט–אוקטובר 2025), שבמסגרתן נפגשה עם בעלי תפקידים ונציגים מעולם התקשורת, צה"ל, אנשי תרבות ואקדמיה, נציגי ארגונים מקצועיים וחברתיים, נציגי משפחות שכולות, פצועי צה"ל ומפקדי התחנה לשעבר. בין הדוברים שהופיעו בפני הוועדה נמנו מפקד התחנה, מר טל לב-רם, ורמ"ט אכ"א, תא"ל אמיר ודמני. האחרון עמד על אופן יישומן של מסקנות ועדת זמיר, הדגיש את התהליכים שנעשו בתחנה ואת השימוש והערך שהצבא מפיק ממנה בתקופת המלחמה – אך נמנע מלהביע עמדה בשאלה האם יש לסגור את התחנה או להוציאה מגדרי הצבא. כמו כן, הופיעו בפני הוועדה נציגי משרד התקשורת, הרשות השנייה, איגוד הרדיו האזורי, ואנשי תקשורת ואקדמיה בכירים. בפני הוועדה הוצגו גם ממצאי סקר שהוזמן על-ידה, שבוצע על-ידי חברת "דיאלוג" ונועד לבחון את הרגלי ההאזנה ועמדות הציבור ביחס לגלי צה"ל, לצד נתוני האזנה לפי סקרי TGI. כמו כן, קיימה הוועדה סיור בתחנות גלי צה"ל וגלגל"צ.

7. ביום 28.10.2025 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הביטחון. בדו"ח שבו נכללו מסקנות הוועדה, נכתב כי לעמדת חברה עיקר שידורי התחנה עוסקים בחדשות, פוליטיקה ופרשנות. כך, נכתב בדו"ח הוועדה כי: "עיסוק באקטואליה תחת הכתר של צבא ההגנה לישראל כמוהו כצלם בהיכל"; וכי הפעלת תחנת רדיו אזרחית המשרתת חדשות ואקטואליה פוליטית על-ידי הצבא היא אנומליה שאינה קיימת במדינות דמוקרטיות, אשר מעוררת קשיים מהותיים ותדירים המשפיעים הן על תפקוד הצבא והן על פעילותה של התחנה. על רקע האמור, המליצה הוועדה על שתי חלופות: החלופה הראשונה, שכונתה "הבית של החיילים", היא הפעלת התחנה כיחידה צבאית ממלכתית ללא עיסוק בתכני אקטואליה וחדשות, לרבות סגירת מחלקת החדשות, למעט שידור מבזקי חדשות שיופקו על-ידי תאגיד השידור הציבורי "כאן". החלופה השנייה היא סגירת גלי צה"ל

כליל, תוך המשך פעילות גלגל"צ במתכונתה הנוכחית בשידורי הרדיו וברשתות החברתיות.

8. ביום 12.11.2025 הודיע השר כ"ץ על החלטתו לאמץ את המלצות הוועדה ועל בחירתו בחלופה השנייה שהוצעה – סגירת התחנה כליל.

9. ביום 13.11.2025, יום לאחר הודעת שר הביטחון כי הוא מאמץ את המלצת הוועדה לסגור את תחנת גלי צה"ל, נשלחו לייעוץ המשפטי לממשלה טיוטת הצעת החלטה לממשלה בדבר סגירת התחנה (להלן: הצעת ההחלטה) וטיוטת חוות דעת של הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון לפיה לא קיימת מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10. ביום 22.12.2025, שבו יועדה להתקיים ישיבת ממשלה שבה יערך דיון בהצעת ההחלטה ובתומו תערך הצבעה בנושא, מסרו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה חוות דעת, על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, שבה נטען כי קיימת מניעה משפטית לקבלתה של הצעת ההחלטה. כך, נטען בחוות הדעת כי ההחלטה על סגירת גל"צ מחייבת חקיקה ראשית ודיון ציבורי-פרלמנטרי מסודר. כמו כן, נטען כי הרכב הוועדה המייעצת כלל חברים בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד, ומנגד נעדרו ממנו גורמים בכירים ממערכת הביטחון ועיתונאים בעלי ניסיון מובהק ורלוונטי. עוד נטען כי קיים חשש ממשי לשקילת שיקולים זרים הנוגעים לאופי סיקור האקטואליה בתחנה, וכי לא ניתן משקל מספק לפגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות, תוך שלא נבחנו חלופות שפגיעתן פחותה – ובראשן המשך יישום המלצות ועדת זמיר.

בהמשך אותו היום (22.12.2025) התקיימה ישיבת הממשלה, במסגרתה הוצגו עיקרי חוות דעתם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה בפני השרים ולאחר מכן התקיים דיון בהצעת ההחלטה. בתום הדיון, החליטה הממשלה לאמץ את הצעת ההחלטה, וניתנה החלטת הממשלה נושא העתירות דנן, שזה נוסחה:

"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 גלגל"צ, תוך שמירת צביונה ואופייה.

3. להסמיך את שר הביטחון לקבל כל החלטה בעניינה של תחנת הרדיו גלגל"צ 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.

העתירות שבפנינו

11. בימים 22.12.2025-24.12.2025 הוגשו העתירות שבכותרת כנגד החלטת הממשלה על סגירת התחנה, במסגרתן התבקש גם ליתן צו ביניים אשר יורה על הקפאת ההחלטה עד להכרעה בעתירות. העתירה ב-בג"ץ 61683-12-25 הוגשה על-ידי התנועה למען איכות השלטון ישראל (לעיל ולהלן: עתירת התנועה למען איכות השלטון); העתירה ב-בג"ץ 62344-12-25 הוגשה על-ידי האקדמיה למען ישראל דמוקרטית, 25 אנשי תקשורת ששימשו בעבר כמפקדי התחנה או כעובדיה ועל-ידי מר אייל אשל, אביה של התצפיתנית רוני אשל ז"ל שנפלה בקרב במוצב נחל עוז ביום 7.10.2023; העתירה ב-בג"ץ 62412-12-25 הוגשה על-ידי ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל; העתירה ב-בג"ץ 65304-12-25 הוגשה על-ידי מועצת העיתונות והתקשורת בישראל; והעתירה ב-בג"ץ 69557-12-25 הוגשה על-ידי ועד עובדי גלי צה"ל (להלן: עתירת ועד עובדי גל"צ).

ביום 28.12.2025 ניתנה החלטת בית משפט זה (הנשיא י' עמית) בה נקבע כי העתירות הנ"ל תקבענה לדיון ותשמענה במאוחד, וכן ניתן צו ביניים המורה על הקפאת ההחלטה על כל המשתמע מכך, וזאת עד להחלטה אחרת.

ביום 28.1.2026 התקיים בפנינו דיון בעתירות, ולאחריו, בהחלטתנו מיום 2.2.2026, הורינו על מתן צו על-תנאי, הקובע כדלקמן:

"ניתן בזאת צו על-תנאי המורה למשיבי הממשלה לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת ממשלה מס' 3661 מיום 22.12.2025 שעניינה סגירת תחנת השידור גלי צה"ל.

מבלי למצות, תצהיר התשובה יתמקד בטענות שעניינן
תקינותו של הליך קבלת ההחלטה ואופן הפעלת שיקול
הדעת במסגרתה....".

לאחר מכן, ביום 26.5.2026, התקיים בפנינו דיון בהתנגדות להפיכת הצו על-
תנאי לצו מוחלט.

הטענות שהועלו מטעם העותרים בעתירותיהם ונשמעו מפי באי-כוחם בדיונים
חופפות במידה רבה, הן בין העותרים לבין עצמם והן לאורך שלביו השונים של ההליך.
האמור נכון גם ביחס לטענות שהועלו מטעם היועצת המשפטית לממשלה ומטעם משיבי
הממשלה בתגובות המקדמיות, בתצהירי התשובה ובדיונים בפנינו. משכך, להלן תוצגנה
תחילה טענות העותרים במאוחד, על פני כלל שלבי ההליך, תוך שהבדלים ביניהן, ככל
שישנם, יודגשו רק ככל שיש בכך צורך; לאחריהן תוצג עמדת היועצת המשפטית
לממשלה, אף היא במאוחד על פני שלבי ההליך; ולבסוף תוצגנה טענות משיבי
הממשלה, גם הן במאוחד.

טענות העותרים

12. ראשית, העותרים טוענים כי החלטה על סגירת התחנה מחייבת חקיקה ראשית
של הכנסת, ומכאן שההחלטה שהתקבלה על-ידי הממשלה ניתנה בחוסר סמכות. במסגרת
טענה זו, טוענים העותרים שתי טענות שונות במהותן: האחת, גורסת כי ההחלטה על
סגירת תחנת גלי צה"ל, מבחינת טיבה ומהותה, הינה הסדר ראשוני שיש לקבוע בחקיקה
ראשית. בהקשר זה, נטען כי גלי צה"ל היא אחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות היחידות
בעברית המשדרות אקטואליה בפריסה ארצית, ומאזינים לה מדי יום קרוב למיליון
ישראלים. לכן, כך נטען, סגירתה תגרע קול משמעותי ממפת השידור הציבורי ותצמצם
במחצית את השידור הציבורי ברדיו – עניין העולה לכדי פגיעה מהותית בחופש הביטוי.

השנייה, היא כי אף שגלי צה"ל הוקמה בהחלטת ממשלה בשנת 1950, במרוצת
השנים הוסדרו היבטים שונים בפעילותה בחקיקה ראשית, עד כי התחנה רכשה, לפי
הנטען, מעמד המחייב שסגירתה תיעשה בחקיקה ראשית בלבד. זאת, משום שיש לראות
בהסדרתה בחקיקה ראשית משום ביטוי לעמדת המחוקק שלפיה יש להתייחס לתחנה כאל
גוף שהוקם מלכתחילה בחקיקה, ומכאן שגם סגירתה של התחנה יכולה להיעשות רק
בדרך זו. כמו כן, נטען כי סגירת התחנה בהחלטת ממשלה תוביל, דה-פקטו, בהחלטה
מנהלית, לביטול הוראות חקיקה.

13. שנית, העותרים טוענים כי בהליך קבלת ההחלטה על סגירת התחנה נפלו פגמים משמעותיים, החל משלב הקמת הוועדה המייעצת, עובר במתן המלצותיה וכלה בקבלת ההחלטה על-ידי הממשלה. אשר לעצם הקמת הוועדה המייעצת, העותרים טוענים כי הוועדה הוקמה מלכתחילה במטרה להגיע לתוצאה שנקבעה מראש – סגירת התחנה. עוד טוענים העותרים כי הוועדה המייעצת הוקמה שנתיים בלבד לאחר ועדת זמיר, מבלי שחל כל שינוי מהותי בנסיבות, בפרק הזמן שחלף, שיהיה בו כדי להצדיק הקמת ועדה נוספת באותו נושא, עניין אשר יש בו כשלעצמו כדי לתמוך במסקנה שלפיה מדובר בהליך סרק שיועד להגיע למטרה שסומנה מראש.

העותרים מוסיפים וטוענים כי הרכב הוועדה המייעצת לוקה אף הוא בפגמים חמורים. כך, בניגוד לוועדות המייעצות הקודמות שעסקו בנושא, לא עמד בראש הוועדה הנוכחית בעל תפקיד בכיר ממערכת הביטחון, ולא נכללו בה נציגים בכירים מהצבא, נציגי ממשלה רלוונטיים, או עיתונאים ואנשי תקשורת בעלי ניסיון מובהק ורלוונטי. נטען כי תחת זאת, כלל הרכב הוועדה שני חברים שהינם בעלי זיקה פוליטית מובהקת למפלגת הליכוד, ואשר הביעו בעבר עמדות ביקורתיות פומביות כלפי התחנה. זאת ועוד, יו"ר הוועדה המקורי, האלוף (במיל') יפתח רון-טל, בחר להתפטר לאחר שכבר נהלו שש ישיבות, על רקע חשש לניגוד עניינים. לטענת העותרים, השתתפותו של האלוף (במיל') רון-טל בדיונים שקדמו להתפטרותו מטילה צל על תקינות אותם דיונים.

אשר לשלב קבלת ההחלטה על-ידי הממשלה, העותרים טוענים כי גם הדיון בממשלה היה דיון למראית עין בלבד, עניין הנלמד מכך שהממשלה לא דנה בחלופות כלשהן פרט לסגירת התחנה, וזאת אף שבדו"ח הוועדה המייעצת נכללה חלופה לסגירת התחנה. עוד טוענים העותרים בהקשר זה כי לא הוצגו בפני הממשלה המלצות ועדת זמיר וסטטוס יישומן; ואף שחוות הדעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה בדבר קיומה של מניעה משפטית מאישור הצעת ההחלטה הוצגה לממשלה, בחרה הממשלה להתעלם ממנה.

14. שלישית, העותרים טוענים כי קיים חשש ממשי לקיומם של שיקולים זרים בקבלת ההחלטה. לטענת העותרים, בניגוד לתכליתה המוצהרת, ההחלטה על סגירת גל"צ לא נועדה לשמור על ממלכתיות הצבא, אלא להשתקת ביקורת על הממשלה ולסגירת תחנה שלעמדת הממשלה שידוריה מזוהים בעיקר עם צד אחר של המפה הפוליטית. אי לכך, טוענים העותרים כי ההחלטה התקבלה משיקולים זרים ומשכך דינה להיפסל. העותרים טוענים כי ניתן למצוא אינדיקציות ברורות לכך שמדובר בהחלטה שהתקבלה משיקולים זרים באופן בו התנהל ההליך שבו התקבלה ההחלטה. כך, נטען כי

שלושת גורמי הממשלה הבכירים שעמדו מאחורי היוזמה לבחון את סגירת התחנה הביעו עמדה גלויה ונחרצת בעד סגירת התחנה עוד לפני שהוקמה הוועדה המייעצת. לטענת העותרים, בכך העבירו השלושה "מסרים מפורשים" הן לחברי הממשלה והן לחברי הוועדה המייעצת, עוד קודם להקמתה, בדבר התוצאה הרצויה, וככלו מראש את שיקול דעתם.

עוד טוענים העותרים כי פגם השיקולים הזרים בא לידי ביטוי מובהק גם בהרכב הוועדה המייעצת. כך, נטען כי לא זו בלבד ששניים מחברי הוועדה הם בעלי זיקה פוליטית מובהקת למפלגת הליכוד; אלא שהשניים הביעו, עוד לפני מינויים לוועדה, עמדה נחרצת בעד סגירת התחנה, ואף קראו ל-"חיסולה" – מה שמעיד כי לא ניגשו למלאכה "בנפש חפצה" אלא כיוונו מלכתחילה לתוצאה ידועה.

לבסוף, נטען כי השיקולים הפוליטיים הזרים שעמדו ביסוד ההחלטה עולים במפורש מהצהרותיהם הפומביות של השר קרעי והשר כ"ץ בנושא, המוכיחות באופן חד-משמעי כי ההחלטה התקבלה לא מתוך שיקולים ענייניים של ביטחון או ממלכתיות, אלא מתוך רצון להשתיק ביקורת ולשרת אג'נדה פוליטית.

15. רביעית, העותרים טוענים כי גם אם הייתה לממשלה סמכות לקבל את ההחלטה וההליך שקדם לה היה תקין, ההחלטה אינה יכולה לעמוד מחמת אי-סבירותה הקיצונית ואי-מידתיותה. לטענתם של העותרים, סגירת תחנת גלי צה"ל פוגעת פגיעה קשה בחופש הביטוי ובעיתונות החופשית, שכן משמעותה "קיצוץ" כמחצית מהשידור הציבורי ברדיו בישראל. העותרים טוענים כי פגיעה זו חריפה שבעתים בנסיבות העניין, משני טעמים: האחד, לוח הזמנים הקצר שנקבע לביצוע הסגירה – חודשיים בלבד ממועד ההחלטה; השני, עיתוי ההחלטה – חודשים ספורים לפני תחילת מערכת הבחירות לכנסת ה-26 – תקופה המתאפיינת בחשיבות מוגברת לקיומו של שיח תקשורתי מגוון וביקורתי, המאפשר לציבור לגבש עמדתו על בסיס מידע מלא ומאוזן. משכך, כך נטען, הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי ובזכות הציבור למידע, בעיתוי זה, קשה במיוחד.

לטענת העותרים, חרף הפגיעה הקשה, ניכר כי הממשלה לא נתנה משקל מספק לחלופות אפשריות ובחרה בחלופה הקיצונית ביותר – סגירת התחנה כליל. העותרים מדגישים כי שנתיים בלבד קודם לכן ניתנו המלצות ועדת זמיר, שמונתה על-ידי שר הביטחון, אשר כיהן בתפקידו תחת אותה הממשלה, ולפיהן יש להותיר את התחנה תחת ניהול צה"ל תוך עריכת שינויים בלוח השידורים. נטען כי אף שיישום המלצות אלה עודנו בעיצומו, הממשלה לא המתינה לבחון האם השלמתו תייתר את הצורך הנטען שביסוד

ההחלטה לסגור את התחנה. עוד נטען כי גם הוועדה המייעצת, שהמלצותיה עמדו ביסוד ההחלטה, לא המליצה רק על סגירת התחנה, אלא הציעה חלופה נוספת – סגירת מחלקת האקטואליה והחדשות בלבד. חרף זאת, בחרה הממשלה בחלופה הקיצונית ביותר. לשיטת העותרים, בחירה זו, ללא הנמקה מספקת ומבלי שנבחנו אמצעים פוגעניים פחות, מעידה כשלעצמה על כך שההחלטה אינה עומדת במבחן המידתיות.

16. נוסף לטענות המפורטות לעיל, המשותפות לכלל העתירות, בעתירת ועד עובדי גל"צ הועלו טענות הייחודיות לקבוצה שעתירה זו נועדה להשמיע את קולה – 84 האזרחים עובדי צה"ל המועסקים בתחנה. בעתירה זו נטען כי ההחלטה על סגירת התחנה משמעה פיטורי עובדים בתוך פרק זמן קצר ביותר – חודשיים בלבד – מבלי שקדם לה כל שיח מסודר עם ארגון עובדי צה"ל, הגוף המקצועי היציג של עובדי התחנה, מעבר לשמיעתם הכללית בפני הוועדה. נטען כי פגם זה מצדיק, כשלעצמו, את ביטול ההחלטה. נוסף לאמור, נטען כי לוח הזמנים שנקבע לביצוע סגירת התחנה אינו מאפשר כל היערכות ראויה לעובדים. כמו כן, נטען כי ההחלטה מתעלמת לחלוטין מכך שמדובר בעובדים בעלי מעמד של אזרחים עובדי צה"ל – מעמד ייחודי המחייב הסדרים ספציפיים לסיום העסקה; וכי עבודת המטה שקדמה להחלטה לא נדרשה כלל להיבטי היישום הנוגעים לנושא זה.

עמדת היועצת המשפטית לממשלה

17. בדומה לעותרים, אף היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי דין ההחלטה להתבטל, ובעיקרו של דבר, חלק ניכר מטענותיה חופף לטענותיהם של העותרים. משקל מיוחד ניתן במסגרת עמדת היועצת המשפטית לממשלה לטענה שלפיה ההחלטה התקבלה בחוסר סמכות. כך, גם היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי סגירת התחנה מחויבת להיעשות בדרך של חקיקה ראשית. בהקשר זה, מציינת היועצת המשפטית לממשלה כי בשנת 2022, עם הקמת ועדת אשל, ערך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, חוות דעת בה נבחנו הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירת התחנה, שאומצה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן: חוות דעת לוין). היועצת המשפטית לממשלה מציינת כי בחוות דעת לוין צוין כי להחלטה על סגירת התחנה מאפיינים מסוימים של הסדר ראשוני, וכי "דרך המלך" לביצועה היא בחקיקה ראשית. יחד עם זאת, נקבע כי בנסיבות שהתקיימו באותה עת, אין המדובר בהסדר ראשוני מובהק שקיימת חובה לעשותו בהכרח במסגרת חקיקה ראשית. זאת, בעיקרו של דבר, משום שהפגיעה בחופש הביטוי הנובעת מסגירת התחנה הינה

“פריפריאלית” בלבד, נוכח קיומו של תאגיד השידור הציבורי המהווה חלופה ראויה לשידור ציבורי עצמאי.

לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מאז עריכתה של חוות דעת לויין בשנת 2022 חלו תמורות רבות בשוק התקשורת, שעיקרן בצעדים שנטען כי ביצעה ועודנה מבצעת הממשלה מתוך מגמה לפגוע בתקשורת החופשית ולהחלישה. בנסיבות אלה, טוענת היועצת המשפטית לממשלה כי חקיקה ראשית אינה עוד “דרך המלך” בלבד – אלא הדרך המתחייבת והבלעדית שרק באמצעותה ניתן לבצע את סגירת התחנה.

18. נוסף לאמור, אף היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי ההחלטה על סגירת התחנה לוקה בפגמים מהותיים בהליך קבלתה ובשיקול הדעת שהופעל. בהקשר זה נטען כי הרכב הוועדה המייעצת כלל חברים בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד, שחלקם הביעו מראש עמדה נחרצת בעד סגירת התחנה; וכי התשתית המקצועית והעובדתית שעליה התבססה הוועדה פגומה. זאת ועוד, ההחלטה התקבלה תוך התעלמות מחוות דעת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, שעמדה על קיומה של מניעה משפטית לא אישור ההחלטה. נטען כי חוות הדעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לא הוצגה לממשלה באופן מלא ומסודר, ועיקריה הובאו לידיעת חברי הממשלה בעל-פה בלבד, בסמוך לפתיחת הדיון שנערך ביום 22.12.2025. חרף זאת, ומבלי שנערך דיון ממשי בממצאיה, בחרה הממשלה לאשר את ההחלטה. לטענת היועצת המשפטית לממשלה, התעלמות זו מעמדת הגורם המשפטי המוסמך של הרשות המבצעת מהווה פגם עצמאי וחמור בהליך קבלת ההחלטה.

כמו כן, גם היועצת המשפטית לממשלה טוענת כי קיים חשש כבד שמא ביסוד ההחלטה על סגירת התחנה עמדו שיקולים זרים, שעניינם תוכן שידורי התחנה והיותה לעומתיים כלפי הממשלה.

בנוסף, טוענת היועצת המשפטית לממשלה כי ההחלטה על סגירת התחנה לוקה בחוסר סבירות ובחוסר מידתיות. נטען כי במסגרת ההחלטה לא ניתן משקל מספק לחופש הביטוי והעיתונות, וכן כי לא נבחנו במסגרתה חלופות מידתיות יותר, לרבות זו עליה המליצה הוועדה המייעצת עצמה. בנוסף, אף היועצת המשפטית לממשלה טוענת כי יש ליתן משקל לעיתוי קבלת ההחלטה על-ידי הממשלה, חודשים ספורים לפני הבחירות לכנסת. זאת, שכן בכך יש כדי להעצים את הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי, עניין המצריך זהירות מוגברת שלא באה לידי ביטוי בהחלטה.

19. משיבי הממשלה, אשר יוצגו בעתירות בייצוג נפרד, טוענים כי דין העתירות להידחות מכל וכל. לעמדתם, ההחלטה על סגירת התחנה התקבלה בסמכות; לא נפל כל פגם בהליכים העומדים ברקע קבלתה; מדובר בהחלטה סבירה ומידתית; והשיקולים העומדים ביסוד קבלתה הינם שיקולים ענייניים גרידא.

20. אשר לעניין הסמכות להורות על סגירת התחנה, משיבי הממשלה טוענים כי הבסיס הנורמטיבי לסמכות הממשלה לסגור את התחנה מצוי בשני מקורות משלימים. המקור הראשון הוא חוק-יסוד: הצבא, הקובע בסעיף 2(א) כי הצבא נתון למרות הממשלה, ובסעיף 2(ב) כי השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון. המקור השני הוא בסעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן: חוק השיפוט הצבאי), בו נקבע כי הוראות הפיקוד העליון, אשר ניתנות על-ידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון, נוגעות "לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה". שני מקורות אלה, כך נטען, מלמדים כי מאחר שגל"צ הינה יחידה צבאית, הסמכות לסגור אותה נתונה לרמטכ"ל, באישור שר הביטחון. נטען כי, למצער, מאחר שהממשלה היא זו שהחליטה על הקמת התחנה, היא זו המוסמכת לסגור אותה, וזאת בהתאם לסעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות), הקובע כי הסמכה ליתן הוראות מינהל משמעה גם הסמכה לשנות או לבטלן.

בתוך כך, משיבי הממשלה דוחים את טענת העותרים לפיה ריבוי ההסדרים החקיקתיים שנחקקו לאורך השנים בכל הנוגע לתחנה מלמדים כי זו רכשה מעמד המחייב את סגירתה בחקיקה ראשית בלבד. לשיטת משיבי הממשלה, הסדרים אלה נחקקו על רקע קיומה של התחנה ולא כדי להכשיר את עצם קיומה. כמו כן, דוחים משיבי הממשלה את הטענה שלפיה עצם קיום הפולמוס הציבורי הממושך סביב שאלת עתיד התחנה מלמד על כך שמדובר בהסדר הטעון חקיקה ראשית, ומציינים כי שאלה זו נדונה ונדחתה כבר בחוות דעת לוין, אשר קבעה כי אין מדובר בהסדר ראשוני מובהק המחייב, בהכרח, חקיקה ראשית לשם שינויו.

21. משיבי הממשלה מוסיפים וטוענים כי ההליך המנהלי שקדם להחלטה היה תקין למהדרין, וכי טענות העותרים בנושא זה נסמכות על טעויות עובדתיות, אי-היכרות עם הנעשה בפועל, ואי-הסכמה עם תוצאת ההליך המוצגת כפגם בהליך. לטענת משיבי הממשלה, השר כ"ץ ביקש לנהל הליך סדור ומעמיק, ומעבר לנדרש מינה ועדה מייעצת – חרף היעדר חובה שבדין להקימה. הוועדה קיימה 19 ישיבות; שמעה עשרות בעלי עניין; פנתה לציבור בקול קורא וקיבלה אלפי תגובות; וכן ביצעה סיור בתחנות גל"צ

וגלגל"צ. בסיום עבודתה הגישה הוועדה המלצות מפורטות הכוללות ניתוח חלופות שונות, כשלכל אורך הדרך היא לוותה בייעוץ המשפטי של מערכת הביטחון, אשר בחן את הרכבה ואת תקינות הליכיה ולא מצא כל פגם – גיבוי משפטי שליווה גם את הגשת ההמלצות לשר כ"ץ ואת הצגת ההחלטה לממשלה.

באופן פרטני, משיבי הממשלה דוחים את הטענות כנגד הרכב הוועדה. משיבי הממשלה מפנים לכך שבתגובה לפניית המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, בחן הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון את זיקתם הפוליטית של חברי הוועדה וקבע כי אין מניעה משפטית לכהונתם, בשים לב לכך שזיקותיהם אינן משמעותיות ואילו ניסיונם בתחום התקשורת עשיר ורלוונטי. עוד נטען כי ניסיון לפסול חבר ועדה בשל התבטאויות מקצועיות בתחום עיסוקו פוגע בחופש הביטוי ובאינטרס הציבורי לאיוש ועדות בידי בעלי ידע ומומחיות. באשר לפרישת יו"ר הוועדה המקורי, האלוף (במיל') רון-טל, טוענים משיבי הממשלה כי זו נבעה מרצונו להסיר ספק מפני לזות שפתיים ולא מניגוד עניינים ממשי, שכן הייעוץ המשפטי סבר כי הזיקה הנטענת – הופעותיו כפרשן בערוץ שבבעלות מי שמחזיק גם בתחנת רדיו אזורית – רחוקה מלהיות ניגוד עניינים פסול.

22. גם את הטענה כי ההחלטה התקבלה משיקולים זרים דוחים משיבי הממשלה מכל וכל. נטען כי ביסוד ההחלטה לסגור את התחנה עמדו ארבעה נימוקים עיקריים: הראשון, האנומליה הגלומה בהפעלת תחנת רדיו ציבורית המשדרת תכני אקטואליה ופוליטיקה במסגרת צבאית. השני, הפגיעה הממשית באופיו הממלכתי של צה"ל הנובעת מכך שיחידה צבאית עוסקת בסיקור ובפרשנות של אירועים שנויים במחלוקת, ומעורבת בכך שלא מרצונה בזירת ההתכתשות הציבורית הסוערת. השלישי, הקושי המבני הכרוך בכך שחיילי צה"ל, המשרתים מכוח חובה חוקית ונדרשים להותיר את דעותיהם הפוליטיות מחוץ למסגרת הצבאית, עוסקים בפועל בסיקור ובדיווח על נושאים פוליטיים שנויים במחלוקת. הרביעי, העיוות התחרותי שיוצרת התחנה בשוק הרדיו, כאשר היא נהנית מתמיכה תקציבית ציבורית ומשתמשת בתדרים המוקצים לה ממשאב ציבורי מוגבל, תוך שהיא מתחרה על הכנסות פרסום עם תחנות פרטיות הנדרשות לממן את פעילותן באופן עצמאי.

לטענת משיבי הממשלה, התבטאויותיהם של שרי הממשלה בדבר הצורך בסגירת התחנה עובר להקמת הוועדה אינן מלמדות על שיקולים פסולים: מדובר בנבחר ציבור המופקדים על המערכת המנהלית אשר רשאים לגבש עמדות מדיניות ולהביען בפומבי, ועצם קיומה של עמדה בעניין מדיניות כאמור אינו מזהם את ההליך המנהלי שמטרתו לגבש החלטה הנוגעת ליישום המדיניות.

23. לבסוף, אשר לסבירות ומידתיות ההחלטה, טוענים משיבי הממשלה כי הוועדה המייעצת והממשלה בחנו חלופות שונות – הפרטת התחנה, העברתה לתאגיד השידור הציבורי, הכפפתה למשרד הביטחון, וצמצום שידורי האקטואליה בלבד – וכי כל אחת מהן נמצאה לוקה בקשיים מהותיים. על רקע האמור, הגיעה הממשלה למסקנה כי סגירת התחנה היא החלופה היחידה הנותנת מענה לקשיים עליהם עמדה הוועדה, הנגרמים מעיסוק באקטואליה על-ידי גוף תקשורת צבאי. עוד נטען כי סגירת התחנה נשקלה בעבר על-ידי כל שר ביטחון ורמטכ"ל שניהנו בתפקידם, וכי ועדות ציבוריות רבות המליצו על כך. לכן, לטענת משיבי הממשלה אין לומר שמדובר בהחלטה בלתי סבירה או בלתי מידתית כעניין שבהגדרה, שהרי אין חולק כי המצב הקיים הוא אנומלי ואין לו אח ורע באף מדינה דמוקרטית.

דיון והכרעה

א. סוגיית הסמכות

24. כאמור לעיל, הצדדים לעתירה דנן חלוקים בנוגע לשאלה האם הייתה הממשלה מוסמכת להורות על סגירת התחנה או שמא סגירתה מחייבת חקיקה ראשית. בטרם שאדרש לבחינת טענות הצדדים בעניין זה, אציין כי הן בתצהיר התשובה מטעם משיבי הממשלה, הן בדיון בהתנגדות שנערך בפנינו, טען בא-כוח משיבי הממשלה כי משעה שבצו על-תנאי שניתן מלפנינו נכתבו הדברים הבאים – "מבלי למצות, תצהיר התשובה יתמקד בטענות שעניינן תקינותו של הליך קבלת ההחלטה ואופן הפעלת שיקול הדעת במסגרתה" – הרי שיש לראות בראשי העתירות הנוגעים לשאלת הסמכות ככאלו שנדחו.

אכן, הלכה היא כי הוצאת צו על-תנאי תוחמת את גבולות הדיון בעתירה, כך שהימנעות ממתן צו על-תנאי לגבי ראשים מסוימים בעתירה – משמעה דחייתם (ראו, מני רבים: בג"ץ 3227/20 קליגר נ' שר הביטחון, פסקה 74 לחוות דעתו של המשנה לנשיא נ' סולברג (13.4.2026); בג"ץ 5048/21 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה, פסקה 11 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (18.7.2024); בג"ץ 2335/19 עמותת הקנאביס הרפואי נ' משרד הבריאות, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת ע' ברון (16.11.2021)). ואולם, בניגוד לסברת בא-כוח משיבי הממשלה, בהחלטתנו מיום 2.2.2026, שבמסגרתה הורינו על מתן צו על-תנאי בעתירות דנן, לא הוסרו מסדר היום ראשי העתירות הנוגעים לסוגיית הסמכות. כל שנאמר בהחלטתנו (ואף זאת "מבלי למצות") הוא שמשיבי הממשלה יתמקדו בטענות שעניינן תקינותו של הליך קבלת

ההחלטה ואופן הפעלת שיקול הדעת בקבלתה. לפיכך, שאלת הסמכות עודנה מצויה על השולחן, ואדרש לה כעת.

25. כפי שצינתי לעיל, את עמדתם כי את סגירת תחנת גלי צה"ל ניתן לבצע בדרך של חקיקה ראשית, ובדרך זו בלבד, מבססים העותרים והיועצת המשפטית לממשלה על שתי טענות מרכזיות: הראשונה, כי ההחלטה על סגירת התחנה מהווה, מבחינת טיבה ומהותה, "הסדר ראשוני", כך שניתן לקבלה במסגרת חקיקה ראשית בלבד. השנייה, כי אף שהתחנה הוקמה בהחלטת ממשלה, בכך שהכנסת עיגנה היבטים שונים הנוגעים לגל"צ בחקיקה ראשית, "שודרג" מעמדה של התחנה למעמד של גוף שהוקם מלכתחילה בחוק.

להלן אדון בטענות אלו כסדרן, ואולם קודם לכן אבקש לעמוד על נקודת המוצא לבחינתן: כאמור, ההחלטה על הקמתה של תחנת גלי צה"ל התקבלה בהחלטת ממשלה. לכן, נקודת המוצא לדיון בעניין הסמכות להורות על סגירתה של התחנה מצויה, לדעתי, בסעיף 15 לחוק הפרשנות, הקובע כי: "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל – משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטל בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". ההסדר הקבוע בסעיף זה, מבוסס על העיקרון שלפיו "הפה שאסר הוא הפה שהתיר" (בבלי, כתובות כב, א), עיקרון אשר קנה שביתה בשיטתנו בקשת רחבה של היבטים (ראו, למשל: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 540 (1998) (להלן: עניין רובינשטיין); ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 408, 221 (1995); דנג"ץ 5967/10 המוסד לביטוח לאומי נ' כהן, פ"ד סו(2) 282, 240 (2013)). בהתאם לסעיף 15 לחוק הפרשנות ולעיקרון העומד בבסיסו, משעה שהממשלה היא שהורתה על הקמת התחנה – היא המוסמכת להורות על סגירתה.

מהטעמים עליהם עמדתי לעיל ואליהם אתייחס להלן, טוענים העותרים והיועצת המשפטית לממשלה כי בענייננו יש לחרוג מנקודת מוצא זו ולקבוע כי סגירת התחנה מחייבת חקיקה ראשית דווקא. אקדים ואציין כי הטענה שסגירתה של יחידה צבאית מחויבת להיעשות בדרך של חקיקה ראשית הינה מוקשית מלכתחילה, ועל הטוען אותה מוטל נטל כבד. בהקשר זה, לא למותר לציין כי משיבי הממשלה טוענים מנגד כי מכוח סעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, ניתן היה להורות על סגירת התחנה גם בהחלטת הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון. בהינתן שההחלטה הנתקפת בעתירות דנן הינה החלטת הממשלה, איני סבור כי יש מקום לקבוע מסמרות בטענה זו, אולם יש לזכור אותה בעת שדנים אנו בטענות העותרים והיועצת המשפטית לממשלה, אליהן אדרש עתה.

א.1. האם ההחלטה על סגירת התחנה מהווה הסדר ראשוני

26. כלל ההסדרים הראשוניים קובע כי הסדרים המעגנים מדיניות כללית ואמות מידה עקרוניות, בעניינים הפוגעים בזכויות בסיסיות של הפרט או בעניינים אחרים בעלי חשיבות ראשונה במעלה – יש לקבוע בחקיקה ראשית. זאת, אלא אם ניתן להצביע על הסמכה מפורשת של המחוקק, המאפשרת לרשות המבצעת לקבוע הסדר ראשוני בנושא מסוים בעצמה (ראו, מיני רבים: בג"ץ 598/22 אבו עראם נ' שר הביטחון, פסקה 27 לפסק דיני (4.12.2025); בג"ץ 2109/20 בן מאיר נ' ראש הממשלה, פסקה 27 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (26.4.2020); בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה קכז לחוות דעתו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (27.3.2016) (להלן: עניין מתווה הגז); עניין רובינשטיין, בעמ' 502; לסקירה מקיפה של הגישות השונות בנוגע למהותו של כלל ההסדרים הראשוניים, ראו: אורי שפראך "מגיוס בחורי הישיבות ועד למתווה הגז: על הצורך בשינוי המסגרת הדוקטרינרית של עקרון ההסדרים הראשוניים" עיוני משפט מא 605 (2019)).

בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי ההכרעה בשאלה אם הסדר מסוים הינו הסדר ראשוני אם לאו, תעשה בכל מקרה על-פי נסיבותיו, בהתייחס לטיבו ולמהותו של הנושא שבדיון. בתוך כך, התווה הפסיקה רשימה לא סגורה של שיקולים שניתן להתחשב בהם לעניין זה, ובהם: היקף הפגיעה בזכויות הפרט הכרוכה בהסדר; מידת השפעתו על הציבור; המידה בה ההסדר שנוי במחלוקת ציבורית; השלכותיו הכספיות של ההסדר; ומידת המורכבות והידע המקצועי הנדרש לקביעתו (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 68, 1 (2006); וראו גם: בג"ץ 6215/12 באסטאקאר נ' שר האוצר, פסקה 25 לפסק דינו של השופט י' עמית (16.6.2015); בג"ץ 616/11 התאחדות הסטודנטים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סו (3) 819, 864-865 (2014); יצחק זמיר "הסדרים ראשוניים" ספר יעקב נאמן 713, 719-723 (אהרן ברק ודוד גליקסברג עורכים, 2023)).

27. בענייננו, טוענים העותרים והיועצת המשפטית לממשלה כי ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל מהווה הסדר ראשוני, שכן כתוצאה ממנה תגרם פגיעה ממשית בחופש הביטוי. בהקשר זה, הוטעם כי תחנת גל"צ היא אחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות היחידות המשדרות אקטואליה בפריסה ארצית, ומאזינים לה מדי יום קרוב למיליון ישראלים; כי סגירתה תצמצם בכמחצית את היקף השידור הציבורי ברדיו ותגרע קול משמעותי מזירת הביטוי הציבורי, ומכאן שמדובר בהחלטה בעלת השלכות מבניות עמוקות על מפת השידור הציבורי בישראל, המחייבת עיגון בחקיקה ראשית ודיון

פרלמנטרי מסודר. מעבר לכך, נטען כי המעמד שרכשה התחנה במהלך עשרות שנות פעילותה, לצד המחלוקת הציבורית העזה סביב סגירתה, מלמדים אף הם כי אין ענייננו בהחלטה מנהלית שגרתית כי אם בהסדר מבני ראשוני שהסמכות להכריע בו נתונה לכנסת.

28. כמתואר לעיל, השאלה האם ההחלטה על סגירת התחנה מהווה הסדר ראשוני מפאת הפגיעה הגלומה בה בחופש הביטוי, עמדה במוקד חוות דעת לוי. שם, ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לוי כי בשים לב לקיומו של תאגיד השידור הציבורי, שהינו גוף ציבורי עצמאי ומשמעותי המפעיל ערוצי שידור בפריסה ארצית, הפגיעה בחופש הביטוי הנובעת מסגירת התחנה היא "פריפריאלית" בלבד. כך, ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי: "אף אם הזכות לחופש הביטוי 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" (ההדגשה במקור – י' כ'). בנסיבות אלו, הגיע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לוי לכלל מסקנה כי נוכח היקפה המצומצם של הפגיעה בזכות לחופש הביטוי הטמונה בסגירת התחנה, על רקע קיומו של תאגיד השידור הציבורי עצמאי ומתפקד המהווה חלופה נאותה לקיומה של תקשורת ציבורית חופשית, אין הכרח כי ההחלטה על סגירת התחנה תתקבל דווקא בחקיקה ראשית.

29. כפי שניתן לראות, חוות דעת לוי הושתתה על ההנחה כי סגירת תחנת גלי צה"ל פוגעת בחופש הביטוי במידה המצדיקה כי הדבר יעשה אך ורק בחקיקה ראשית, רק כל אימת שנכיר בכך שמוטלת על המדינה חובה לקיים שידור ציבורי, או, לכל הפחות, להימנע מסגירתו של שידור ציבורי לאחר שהוקם. ואולם, הכרה בחובה כאמור אינה מובנית מאליה כלל ועיקר.

אכן, בפסיקתו של בית משפט זה נקבע, זה מכבר, כי הזכות החוקתית לחופש הביטוי אינה כוללת אך את הזכות להשמיע, אלא גם את הזכות לשמוע (בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי, פ"ד טז 2408, 2415 (1962) (להלן: עניין לוי); בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 267 (1987); בג"ץ 2194/06 מפלגת שינוי מפלגת המרכז נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית, פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (28.6.2006); בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 35 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר (23.1.2019) (להלן: עניין תאגיד השידור הציבורי); אהרן ברק חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש

העיסוק כרך ב: הזכות לכבוד האדם 978-979 (יצחק זמיר עורך, 2023)). אין ספק כי קיומה של תקשורת חופשית ועצמאית הינה תנאי בלעדיו אין להגשמת היבט זה של הזכות לחופש הביטוי. משכך, הכירה הפסיקה בכך שאת מנגזרותיה של הזכות לחופש הביטוי היא זכות הגישה לאמצעי תקשורת (בג"ץ 5404/22 הצלחה לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת, פסקה 71 לפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף (12.5.2026) (להלן: עניין מועצת התאגיד); בג"ץ 7200/02 די.בי.אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נט(6) 21, 34-35 (2005); להרחבה ראו: דפנה ברק "חופש הגישה לאמצעי-התקשורת – איזון אינטרסים בתחומי הזכות לחופש-ביטוי" עיוני משפט יב 183 (1987)).

ואולם, ההכרה בכך שחופש הביטוי מגן על זכות הגישה לאמצעי תקשורת אין משמעה, בהכרח, הכרה בחובה פוזיטיבית של המדינה לקיים שידור ציבורי. השאלה האם חובה שכזו קיימת עמדה במוקד הדיון בעניין תאגיד השידור הציבורי. עתירה זו נסבה על תיקון לחוק שביקש לפצל את חטיבת החדשות מתאגיד השידור הציבורי ולהקים במקומה תאגיד חדשות נפרד. בסופו של דבר, בעקבות חקיקה מאוחרת שביטלה את עיקרי התיקון (על רקע הצורך לאפשר את קיומה של תחרות האירוויזיון בישראל) – התייתר הצורך להכריע בשאלת חוקתיות התיקון, ועמה גם בשאלת קיומה של חובה חוקתית לקיים שידור ציבורי. עם זאת, במסגרת פסק הדין הביעו חלק משופטי ההרכב, למעלה מן הצורך, את עמדותיהם בעניין זה:

מחד גיסא, המשנה לנשיאה ח' מלצר עמד על החשיבות שבקיומו של שידור ציבורי מקצועי, אמין ועצמאי, כאמצעי להבטחת גיוונו של שוק הדעות. לגישתו, אף שאין חולק על חשיבותם הרבה של ערוצי התקשורת הפרטיים ועל תפקידם המרכזי בכל חברה דמוקרטית, הרי שבשים לב לכך שערוצים אלו פועלים, מטבעם, לצורך השאת רווחים, קיים חשש כי שיקולים מסחריים, ולעיתים אף אינטרסים אישיים של בעלי הערוצים, ישפיעו על התכנים המוצגים בהם. מנגד, ההנחה המונחת ביסוד מוסד השידור הציבורי היא כי גוף תקשורתי שאינו תלוי בהכנסות מפרסום או בשיקוליהם של בעלי שליטה, וכפוף למנגנוני בקרה ציבוריים שתכליתם להבטיח את עצמאותו המקצועית, מסוגל לקיים שיח ביקורתי, מאוזן ומגוון יותר, החף משיקולים זרים לאינטרס הציבורי (שם, בפסקאות 35-36 לפסק דינו; וראו גם בפסקה 8 לחוות דעתו של השופט מ' מזוז).

מאידך גיסא, השופט נ' הנדל נמנע מנקיטת עמדה חד-משמעית בסוגיה, תוך שהביע עמדה זהירה יותר, ולפיה מעמדו הראוי של השידור הציבורי תלוי בנתוני זמן,

מקום ותרבות, ומשכך אין לתמוה כי מדינות שונות הגיעו למסקנות שונות בעניין זה (ראו בפסקאות 2-4 לחוות דעתו).

בדומה, אף חברתי, השופטת ד' ברק-ארז, נמנעה מהכרעה בשאלות החוקתיות שהתעוררו, נוכח התייתרות העתירה (שם, בפסקה 4 לחוות דעתה). בתוך כך, הדגישה השופטת ד' ברק-ארז כי לצד היתרונות הגלומים בשידור הציבורי, דווקא שליטתה של המדינה בגוף תקשורת אינה נטולת סיכון, אלא עלולה להוליד סוג אחר של פגיעה בחופש הביטוי. כך, ציינה חברתי כי: "הסכנה הרובצת לפתח, כל העת, היא שהשידור הציבורי – המבוסס על פעילותם של גופים מינהליים – יהיה כפוף להשפעה שלטונית, באופן שייצור הטיה אחרת, מסוכנת אף יותר, של הזירה התקשורתית" (שם, בפסקה 3 לחוות דעתה).

30. הנה כי כן, בהינתן שהטענה כי סגירת התחנה תפגע בחופש הביטוי במידה המצדיקה כי הדבר ייעשה בחקיקה ראשית מבוססת על הכרה בחובה פוזיטיבית של המדינה לקיים שידור ציבורי, או למצער להימנע מסגירתו משעה שהוקם – סבורני כי יכול וקיים קושי של ממש בטענה זו.

31. איני נדרש להביע את עמדתי בשאלת קיומה של חובה פוזיטיבית המוטלת על המדינה לקיים שידור ציבורי שכן, גם אם מקבלים את הנחתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לזין כפי שהובאה לעיל, שלפיה עשויה להיות מוטלת על המדינה חובה כאמור, הרי שברי כי חובה זו אינה כוללת את החובה לקיים שתי תחנות שידור ציבוריות (וגם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לזין לא סבר אחרת).

כזכור, בהקשר זה טוענים העותרים והיועצת המשפטית לממשלה כי חוות דעת לזין התבססה על המצב שהיה קיים בשנת 2022, ואילו מאז חלו תמורות מהותיות בשוק התקשורת המקומי, הנובעות משורת צעדים שמקדמת הממשלה הנוכחית ושיש בהם, לטענתם, כדי לפגוע בתקשורת החופשית ככלל ובשידור הציבורי בפרט. כדוגמה לצעדים אלו, פירטו העותרים והיועצת המשפטית לממשלה את שיתוק מועצת תאגיד השידור הציבורי, שנעשה באמצעות העברתה מכהונה של יו"ר ועדת האיתור למינוי חברי המועצה, צעד אשר מנע בפועל את מינויים של מחליפים לחברי מועצת תאגיד השידור הישראלי שפרשו, ובכך לא איפשר למועצה לתפקד. כמו כן, הצביעו העותרים והיועצת המשפטית לממשלה על קידומה של הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 (יועזר כי ביום 17.6.2026 התקבל בכנסת, בקריאה שנייה ושלישית, חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 (להלן: חוק התקשורת)). לטענתם של העותרים והיועצת המשפטית לממשלה, התיקון שהוצע בהצעת החוק מבקש לבטל את עיקר האסדרה החלה

על שידורי החדשות והאקטואליה בערוצים המסחריים, ובכלל זה הסדרים שנועדו להבטיח את עצמאותם ומקצועיותם של שידורי החדשות. נוסף לאמור, נטען כי הממשלה מקדמת שורת הצעות חוק הנוגעות לתאגיד השידור הציבורי, ובהן הצעות לסגירתו הכוללת, לצמצום תקציבו, ולשינוי אופן מינוי מועצתו כך שתועמד בשליטת הממשלה ושר התקשורת.

על רקע זה טוענים העותרים והיועצת המשפטית לממשלה כי נקודת האיזון שביסוד חוות דעת לוין השתנתה, וכי הפגיעה הצפויה כיום מסגירת גלי צה"ל חמורה עד כי ההחלטה על כך מחייבת חקיקה ראשית בלבד.

אין בידי לקבל טענה זו.

חלק ניכר מטענות העותרים והיועצת המשפטית לממשלה בעניין התמורות שחלו בשוק התקשורת, נגעו, בעת שהושמעו, לדברי חקיקה שהיו מצויים בהליכי חקיקה ולא הבשילו לכדי חוק מחייב. ואולם, הלכה פסוקה היא כי להצעת חוק תלויה ועומדת אין מעמד נורמטיבי מחייב, ועל בתי המשפט לפסוק אך ורק על פי הדין הקיים והתקף בעת ההכרעה, תוך הימנעות מהסתמכות על יוזמות חקיקה עתידיות שטרם הבשילו (בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496-497 (1993); וראו גם: בג"ץ 11013/05 דהן נ' שר הפנים, פסקה 8 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן (1.3.2021); דנ"פ 1062/21 אוריך נ' מדינת ישראל, פסקה 42 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (11.1.2022); לחריגים לכלל זה ראו: כל יוסף "אליה וקוץ בה: המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה" עיוני משפט מ' 253 (2017)). יודגש כי אף שבינתיים עבר חוק התקשורת בקריאה שנייה ושלישית (לאחר השמטת חלקים הימנו ועריכת שינויים בניסוחו), ההחלטה על סגירת התחנה התקבלה במועד שבו חוק זה עודנו היה מצוי בשלבי חקיקה, והרי כבר נקבע בפסיקתנו כי תוקפה של החלטה מנהלית יש לבחון על רקע התשתית העובדתית והנורמטיבית ששררה במועד קבלתה (ראו, למשל: עע"מ 3293/23 המשרד לביטחון לאומי נ' סרטור, פסקה 92 לפסק דינו של השופט א' שטיין (13.10.2024); בג"ץ 8371/09 דורון נ' שר הפנים, פסקה 23 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (7.7.2010)). משכך, ממילא אין בחקיקתו המאוחרת של חוק התקשורת – שטרם היה בגדר דין מחייב במועד קבלת ההחלטה על סגירת התחנה – כדי להשפיע על תוקפה של אותה החלטה או על השאלה אם היה מקום לעגנה בחקיקה ראשית.

יתר על כן, מיד לאחר חקיקתו של חוק התקשורת הוגשו כנגד תוקפו עתירות שבמסגרתן התבקש צו ביניים שיקפיא את כניסת החוק לתוקף; ובהחלטתו מיום

19.7.2026, הורה השופט ע' גרוסקופף על מתן צו ארעי לגבי הוראות החוק שתחולתן מיום הפרסום, המעכב את כניסתן לתוקף עד למועד ההכרעה בבקשות למתן צו ביניים. לפיכך, גם היום אין בחקיקתו של חוק התקשורת כדי לשנות את המציאות העובדתית, שכן השאלה כיצד והאם ישפיע בפועל החוק על שוק התקשורת אינה ברורה די צורכה בשלב זה; וממילא ככל שבית המשפט זה יתרשם כי יש ממש בטענות העותרים בעתירות נגד חוק התקשורת, אזי שהסעד המתאים יינתן במסגרת פסק הדין בעתירות שהוגשו בהתייחס אליו.

אשר להדחת יו"ר ועדת האיתור לחברי מועצת תאגיד השידור מכהונתה – ביום 12.5.2026 ניתנו בעניין מועצת התאגיד פסק דין, פסק דין חלקי והחלטה, שבמסגרתם נקבע כי ההחלטה על הדחת יו"ר ועדת האיתור – מבוטלת; כי מועמדותם של ארבעה מועמדים למילוי המקומות החסרים בוועדה תועבר לבדיקת ועדת המינויים; וכי ככל שוועדת המינויים תאשר אותם – יחליט שר התקשורת אם לאשר את המינויים אם לאו. לפיכך, גם ביחס לעניין זה מוקדם לדעת מה ילד יום, ולא ניתן להעריך בשלב זה אם ואיזו השפעה ממשית תהיה להתפתחויות אלה על שוק התקשורת בפועל (ראו והשוו: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 38-42 לחוות דעתי (1.1.2024) (להלן: פסק הדין בעניין ביטול עילת הסבירות)).

32. כאמור, טעם נוסף שבשלו טוענים העותרים והיועצת המשפטית כי יש לראות בהחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל כהסדר ראשוני, הינו כי לאורך שנות קיומה רכשה לעצמה התחנה מעמד מרכזי בתרבות ובציבוריות הישראלית וסגירתה מעוררת מחלוקת של ממש בקרב הציבור. אכן, דומה כי אין חולק על כך שלאורך 75 שנות פעילותה רכשה תחנת גלי צה"ל מעמד של ממש בתרבות ובציבוריות הישראלית, ומשכך אין להתפלא על כך שההחלטה על סגירתה מעוררת מחלוקת עזה בציבור. עם זאת, הלכה היא שעצם קיומה של מחלוקת ציבורית ביחס להסדר מסוים – אין בה, כשלעצמה, כדי להפכו להסדר ראשוני המחייב חקיקת כנסת (עניין מתווה הגז, פסקה 45 לחוות דעתו של השופט נ' סולברג; בג"ץ 4253/02 קריתי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 48 לפסק דינה של השופטת מ' נאור (17.3.2009); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 138-139 (2010) (להלן: ברק-ארז, כרך א')).

33. מהטעמים שפרטתי לעיל, סבורני כי אף אם סגירת התחנה תגרום לפגיעה מסוימת בזכות לחופש הביטוי, וחרף המעמד שקנתה לה התחנה, בזכות, בציבוריות ובתרבות הישראלית – ההחלטה על סגירתה של גל"צ אינה מהווה הסדר ראשוני שיש לקבעו בחקיקה ראשית בלבד.

א.2. האם ההסדרים בחקיקה העוסקים בתחנה מחייבים שסגירתה תתבצע בחקיקה ראשית

34. כפי שציינתי לעיל, הטענה השנייה במישור הסמכות היא כי אף שתחנת גלי צה"ל הוקמה בהחלטת ממשלה, בכך שהכנסת עיגנה, לאורך השנים, היבטים שונים הנוגעים לגל"צ בחקיקה ראשית, "שודרג" מעמדה של התחנה, כך שיש להשקיף עליה כאילו הוקמה בחקיקה ראשית מלכתחילה.

35. כפי שמציינים העותרים והיועצת המשפטית לממשלה, אף שבמועד קבלת ההחלטה על הקמת התחנה (שנת 1950), לא היה בנמצא הסדר חקיקתי שהסדיר את הנושא; לאורך השנים הוסדרו היבטים של פעילות התחנה בחקיקה ראשית. כך, בשנת 1965 הוסדר לראשונה הפיקוח האזרחי על שידורי התחנה הלא-צבאיים בסעיף 48 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק רשות השידור). בסעיף זה נקבע כי לרשות השידור יהיו, לגבי גלי צה"ל, בכל הנוגע לתוכניות שאינן צבאיות, אותן סמכויות שיש לה לגבי שירות השידור הממלכתי, והיא תמלא לגביהן אותם תפקידים. בשנת 2014 נחקק חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן: חוק השידור הציבורי), אשר במסגרתו נסגרה רשות השידור והוקם תחתיה תאגיד השידור הציבורי. סעיף 88 לחוק השידור הציבורי החליף את סעיף 48 לחוק רשות השידור שקדם לו, תוך שהוא מרחיבו ומוסיף עליו. כך, סעיף 88(א) לחוק השידור הציבורי מגדיר את המונח "גלי צה"ל" כ-"שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל", ואת המונח "מפקד גלי צה"ל" כ-"מי ששר הביטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך". כמו כן, קובע סעיף זה הסדרים שונים ביחס לסמכויות מועצת רשות השידור הציבורי כלפי גלי צה"ל, ובהם: כי למועצה יהיו, לגבי גלי צה"ל, בכל הנוגע לתכניות התחנה שאינן תכניות צבאיות, אותן הסמכויות הנתונות לה לגבי שידורי תאגיד השידור הישראלי (סעיף 88(ב) לחוק השידור הציבורי); כי סדרי הפיקוח על התכניות של גלי צה"ל שאינן תכניות צבאיות ייקבעו במסגרת הכללים שהמועצה מוסמכת לקבעם לפי סעיף 90 לחוק השידור הציבורי, ובלבד שיינתן לכללים אלו אישורם של שר התקשורת ושר הביטחון (סעיף 88(ג) לחוק השידור הציבורי); וכי מפקד גלי צה"ל יוזמן להשתתף, כבעל דעה מייעצת, בישיבות מועצת השידור הציבורי (סעיף 88(ד) לחוק השידור הציבורי).

נוסף להסדר הקבוע בחוק השידור הציבורי, שדומה כי אין חולק שהוא ההסדר החקיקתי המקיף ביותר המתייחס לגל"צ, ניתן להצביע על שלושה דברי חקיקה נוספים המתייחסים לתחנה: בשנת 1984 נקבע, בסעיף 2 לחוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד-1984, כי תחנת גלי צה"ל הינה גוף שידור לצורך הוראות החוק הנוגעות להגנה על זכויות יוצרים בשידורים (סעיף 2(3)(א) לאותו חוק); בשנת 1990, במסגרת חקיקת

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, נוסף סעיף 44 לחוק רשות השידור, שקבע כי האפיקים ותדרי הרדיו העומדים לרשות מדינת ישראל, על פי הסדרים בין-לאומיים, ישמשו, בין היתר, ל-"שידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל" (יוצר כי גם הסדר זה הוחלף בשנת 2014 בחוק השידור הציבורי, שם נקבע הסדר זהה בסעיף 85 לחוק הנ"ל); ובשנת 2005 נחקק חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005 (להלן: חוק שידורי חסות ותשדירי שירות בגל"צ) – חוק הנושא את שם התחנה בכותרתו, וקובע הוראות ספציפיות לעניין שידורי חסות ותשדירי שירות בתחנה, שהם מקור ההכנסה העיקרי שלה.

לשיטת העותרים והיועצת המשפטית לממשלה, מכלול ההסדרים החקיקתיים הנ"ל מלמד כי לאורך השנים נתנה הכנסת דעתה להיבטים מרכזיים של פעילות התחנה – הקצאת תדריה, מקורות הכנסתה, הפיקוח על תכניותיה ואופן מינוי מפקדה – וגילתה דעתה שהיא רואה בה גוף הטעון הסדרה בחקיקה ראשית. כמו כן, קבלת החלטה על סגירת התחנה במסגרת החלטת ממשלה תוביל לביטול דה-פקטו של סעיפי חוק שחוקקה הכנסת, תוצאה אשר לפי הנטען אינה יכולה לעמוד.

36. ברמה העקרונית, אינני שולל את טענתם של העותרים ושל היועצת המשפטית לממשלה, לפיה גוף שהוקם בהחלטת ממשלה, ואף גוף שהוקם על-ידי גורם מנהלי אחר שהוסמך להקימו, עשוי לרכוש, במרוצת הזמן, אגב הסדרתו בחקיקה, מעמד כזה שסגירתו תחייב פעולה חקיקתית, ולא תוכל עוד להיעשות בהחלטה מנהלית גרידא.

עם זאת, סבורני כי תוצאה זו אינה נובעת מעצם קיומה של חקיקה הנוגעת לגוף כזה או אחר, ואף לא מריבוי דברי חקיקה המזכירים אותו או המסדירים היבטים בפעילותו. לדעתי, יש להבחין, בהקשר זה, בין הסדרה של פעילות קיימת – שבה עצם קיומו של הגוף מהווה נתון עובדתי הרלוונטי למושא ההסדרה ולא מעבר לכך – לבין הסדר המבטא כוונה מגובשת של המחוקק לקבוע לגוף הסדר כולל או להקימו. השאלה לאיזו מבין שתי החלופות משתייך הסדר נתון היא, במהותה, שאלה של פרשנות. לטעמי, תנאי הכרחי למסקנה כי גוף פלוני רכש "מעמד חקיקתי" לעניין סגירתו הוא, אפוא, כי ניתן יהיה לפרש את מכלול ההסדרים שחוקק המחוקק ביחס אליו ככאלו המבטאים כוונה מגובשת של המחוקק להסדיר, בחקיקה ראשית, את קיומו וגיבושו של אותו גוף, במידה כזו של היקף ומהות השקולה, למעשה, להקמתו בחקיקה מלכתחילה.

להמחשת האבחנה האמורה, נניח כי צה"ל החליט שהובלת החומרים המסוכנים שבהם הוא עושה שימוש תיעשה על-ידי יחידה ייעודית של חיל הלוגיסטיקה. עוד נניח כי לימים, נחקק חוק כללי הנוגע להובלת חומרים מסוכנים בכבישי הארץ. החוק קובע, בין היתר, אילו גורמים רשאים לשנע חומרים מסוכנים, ובכלל זה מתייחס גם ליחידה הצה"לית האמורה; וכן קובע באילו כבישים ובאילו מועדים רשאי כל אחד מן הגורמים המורשים לעשות שימוש, ואגב כך מתייחס גם כן ליחידה הצה"לית. דומה שיקשה לחלוק על כך שעצם ההתייחסות של החוק ליחידה הצה"לית בדוגמה זו אין בה, כשלעצמה, כדי ללמד על כוונה של המחוקק להקנות לה מעמד המחייב את סגירתה בדרך של חקיקה. זאת משום שהחוק, בדוגמא הדמיונית שהובאה לעיל, מסדיר את פעילות שינוע החומרים המסוכנים בכלליות, ואילו העובדה שיחידה מסוימת בצה"ל עוסקת בכך היא נתון עובדתי הרלוונטי למושא ההסדרה, ולא ביטוי לכוונה להסדיר את הקמתה או את קיומה של היחידה בחקיקה ראשית דווקא.

לטעמי, הסדרי החקיקה עליהם עמדתי לעיל, המתייחסים לתחנת גלי צה"ל, דומים לדוגמה דלעיל: ההסדרים שנסקרו לעיל נחקקו אמנם על רקע קיומה של התחנה, ואף מתייחסים אליה במפורש, אולם אין הם מסדירים את מכלול אופני פעילותה, אין הם מקנים לבעלי התפקידים בה סמכויות של ממש, ואין בהם כדי לעגן את מבנה התחנה או את דרכי ניהולה (ויוער כי אפילו בהסדר המקיף ביותר שבהם, זה הקבוע בחוק השידור הציבורי, לא ניתן למפקד גלי צה"ל אלא מעמד של דעה מיעצת בישיבות מועצת השידור הציבורי, ולא מושב קבע בה). הסדרים אלו, אם כן, עוסקים בהיבטים נקודתיים של פעילות התחנה, ואינם מבטאים כוונה לעגן את עצם קיומה בחוק.

37. מהטעמים עליהם עמדתי לעיל, סבורני כי דין טענת העותרים והיועצת המשפטית לממשלה כי ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל הייתה צריכה להתקבל בדרך של חקיקה ראשית, ובדרך זו בלבד – להידחות.

ב. מישור שיקול הדעת

38. בשלב זה, מבחינה אנליטית, היה מקום להמשיך ולדון בטענות הנוגעות לפגמים שנפלו, על-פי הנטען, בהליך שקדם לקבלת ההחלטה על סגירת התחנה. ואולם, סבורני כי במקרה דנן לא ניתן להפריד בין הטענות הנוגעות לפגמים שנפלו בהליך לבין הטענה בדבר שקילתם של שיקולים זרים. זאת, שכן כפי שאבקש להראות להלן, סבורני כי הטענות בדבר הפגמים שנפלו בהליך קבלת ההחלטה והטענות בדבר השיקולים הזרים

שעמדו, לפי הנטען, ביסודה – שזורות אלו באלו עד כי לא ניתן לנתקן. אשר על כן, אדון בטענות אלו במאוחד.

ב.1. שיקולים זרים – מסגרת נורמטיבית

39. כלל יסוד בשיטתנו המשפטית קובע כי רשות מנהלית המפעילה סמכות שלטונית רשאית להתחשב בשיקולים רלוונטיים – ובהם בלבד. מטעם זה, הלכה מושרשת היא כי אף החלטה שהתקבלה בסמכות עשויה להיפסל משום שהוכח כי שיקולים זרים עמדו בבסיסה (ראו, מיני רבים: בג"ץ 4790/14 יהדות התורה – אגודת ישראל – דגל התורה נ' השר לשירותי דת, פסקה 49 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (19.10.2014) (להלן: עניין יהדות התורה); ע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1, 39 (2010) (להלן: עניין הבית הפתוח); בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 34 (1997); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 635 (2010) (להלן: ברק-ארז, כרך ב'); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ה: עילות הביקורת המשפטית 3493 (2020) (להלן: זמיר, כרך ה')).

אין מדובר בחידושי דין של העת האחרונה. מפורסמים בעניין זה דבריו של השופט צ' ברנזון שנכתבו עוד לפני כשבעים שנה, בעשור הראשון לקיומה של המדינה, שלפיהם:

"הלכה רווחת היא על יסוד שורה ארוכה של פסקי-דין מתקופת המנדט ומאז קום המדינה, כי בדרך כלל בכוחו של בית-משפט זה לבדוק ולבחון את פעולות השלטונות לא רק כפי שהם נראים לעין מבחינת הסמכות החוקית הפורמלית, אלא גם לעיצומו של ענין, אם השימוש שנעשה בסמכות בדין יסודו, היינו אם הוא נעשה – בין השאר – בתום לבב על יסוד שיקולים כשרים ולמטרה שלמענה הוענקה הסמכות. לשון אחרת, בית-משפט זה בודק, כרגיל, הן את הצורה החיצונית והן את המהות הפנימית של מעשי השלטונות. את הקליפה והתוך גם יחד, ולא ישאיר על מכוני מעשים העטופים אמנם בלבוש חיצוני כשר אלא שתוכם אינם כבדים" (בג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, פ"ד י 40, 47 (1956)).

אכן, עילה זו, המכונה "עילת השיקולים הזרים" (יש המכנים עילה זו "עילת הענייניות", ראו: יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך ב 607-608 (2023) (להלן: דותן)), היוותה חלק מהמשפט המקובל כבר מימים ימימה (ראו, למשל: *Westminster Corporation v London and North Western Railway* [1905] AC 426;

ומשם נקלטה היא בשיטתנו כבר בימיה הראשונים של המדינה (ראו, למשל: בג"ץ 70/49 "תבלין" בע"מ נ' שר האספקה והקיצוב, פ"ד ה' 1613, 1618 (1951); בג"ץ 210/52 מרכז רהיטי "לכל" נ' שר-המסחר והתעשייה ומנהל אגף התעשייה הקלה, פ"ד ו' 795, 798 (1952); בג"ץ 92/52 דיב נ' המפקח על המזונות, ירושלים, פ"ד ו' 1084, 1079 (1952)).

40. בתחילה, נתפסה עילת השיקולים הזרים כנגזרת מדרישת הסמכות. כך, נקבע כי מקום שבו החלטתה של רשות התקבלה על יסוד שיקולים שהרשות לא הוסמכה לשקול, או לשם הגשמת מטרה שלא לשמה הוענקה לרשות הסמכות מלכתחילה, הרי שמדובר בחריגה מסמכות. עם זאת, לאורך השנים הרחיבה הפסיקה את היריעה, וקבעה כי הבחינה אם החלטה התקבלה על יסוד שיקולים זרים אינה מסתכמת בחוק המסמיך בלבד, אלא כוללת גם בחינה האם נשקלו שיקולים כלליים יותר שלגביהם ניתן להניח, כמעין חזקה פרשנית, כי המחוקק לא התכוון להסמיך את הרשות המנהלית לשקולם, וכי לא לשם הגשמתם הוקנתה לה סמכותה (ראו: בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 329-330 (1988) (להלן: עניין פורז); בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 36 (1990) (להלן: עניין דקל); בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 121 (1998) (להלן: עניין הסתדרות העובדים); להרחבה ראו: ברק-ארז, כרך ב', בעמ' 636-641; זמיר, כרך ה', בעמ' 3497-3504; דותן, בעמ' 613-614).

אם כן, כאשר עומד ביסוד ההחלטה שיקול שהרשות לא הוסמכה לשקול, בין אם במפורש בהתאם לנוסח החוק המסמיך ובין אם במשתמע לאורם של עקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית – דינה של החלטה זו להיפסל.

ואולם, במציאות החיים, פעמים רבות, אם לא ברוב המקרים של המקרים, השיקול הזר אינו השיקול היחיד שהרשות שוקלת. מכאן עולה השאלה כיצד על בית המשפט לנהוג כאשר מתברר כי החלטת הרשות התבססה על שיקולים מעורבים – חלקם זרים וחלקם ענייניים?

41. לאורך השנים, נזכרו בפסיקה מבחנים שונים לעניין זה: כך, למשל, במקרים אחדים נקבע כי השאלה שאותה יש לשאול הינה האם ניתן להעריך כי הרשות הייתה מקבלת את אותה ההחלטה גם לולא שקילת השיקול הזר (ראו, למשל: בג"ץ 606/78 איוב נ' שר הביטחון, פ"ד לג(2) 113, 118-119 (1979); בג"ץ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, אלוף פיקוד מרכז, פ"ד נח(3) 443, 459 (2004); בג"ץ

10907/04 טולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331, 373 (2010) (להלן: עניין טולודוך); או אם לשיקול הזר הייתה השפעת ממשית על החלטת הרשות (ראו, למשל: בג"ץ 392/72 ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764, 773 (1973); ברק-אדל, כרך ב', בעמ' 667-668). עם זאת, במרוצת השנים התייצבה הפסיקה על מבחן אחד עיקרי – מבחן השיקול הדומיננטי – הבוחן מהי המטרה העיקרית שאליה חתרה הרשות בהחלטתה (ראו, למשל: בג"ץ 651/86 מלכה נ' שר המשטרה, פ"ד מ(4) 645, 659 (1986); בג"ץ 7691/95 ח"כ גדעון שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, 609 (1998) (להלן: עניין שגיא); בג"ץ 5769/18 אמיתי נ' שר המדע והטכנולוגיה, פסקה 5 לחוות דעתו של חברי השופט א' שטיין (4.3.2019); זמיר, כרך ה', בעמ' 3527; ברק-אדל, כרך ב', בעמ' 668; לעמדה שונה ראו: דותן, בעמ' 638-639, הסבור כי יש לאמץ מבחן מקל יותר מבחינת המבקשים לבטל את ההחלטה, שלפיו די בכך שבית המשפט ישתכנע כי בבסיס ההחלטה נשקלו, בין היתר, גם שיקולים זרים).

42. אם כן, כאשר שיקול זר הוא השיקול הדומיננטי שבעטיו קיבלה הרשות את החלטתה, דינה של החלטה זו להיפסל.

ואולם, הדברים קלים יותר להלכה מאשר למעשה. ברי כי השאלה האם החלטה פלונית הונעה משיקולים זרים הינה שאלה עובדתית בעיקרה. ברם, כשם שהוכחתם של הלכי מחשבה ומניעים פנימיים קשה היא בכל תחום, כך הוא גם ביחס להוכחתם של שקילת שיקולים זרים. קושי זה מתעצם נוכח העובדה שעל-פי רוב אין הרשות המנהלית מכריזה ברבים כי החלטתה מושתתת על שיקולים זרים, ומטבע הדברים היא נוטה, כאשר שקלה ביועין שיקולים זרים, להסתיר את הטעמים האמיתיים שעמדו בבסיס החלטתה תחת מעטה של הנמקות הנחזות ככשרות. עמד על הדברים השופט א' לוי בצינו כי:

"שיקולים פסולים הם, דרך כלל, גם סמויים מן העין. יסודם בחדרי-חדרים, בהסכמות שבשתיקה, במחשבות שבלב ובקריצת-עין. מעטים הם המקרים בהם יוכח קיומם בראיה פוזיטיבית. קשה הוא, לעתים עד מאד, להעמידם לביקורת מן החוץ. קל להסוותם תחת מעטה של שיקולים ראויים אותם שָקל, כך לגרסתו, בעל השררה בקפידה יתרה. ומקום שעומדת לרשויות המנהל אותה חזקה יסודית בדבר כשרותה של העשייה המנהלית, נעשית מלאכת החשיפה קשה שבעתיים" (בג"ץ 1637/06 ערמון נ' שר האוצר, פסקה 5 לפסק דינו של השופט א' לוי (3.1.2010)).

אכן, "מחשבות קשות הן להוכחה, ומחשבות שלא כדין, על אחת כמה וכמה" (בג"ץ 571/89 מוסקוביץ נ' מועצת השמאים, פ"ד מד(2) 236, 246 (1990) (להלן: עניין

מוסקוביץ); וראו גם: עניין יהדות התורה, פסקה 49 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן; עניין הבית הפתוח, בעמ' 40).

יתרה מכך, לקשיים אלה מצטרפות המגבלות הדיוניות המובנות בהליך הביקורת השיפוטית של בית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק: בשונה מן ההליך האזרחי, שבו עומדים לבעלי הדין הכלים הדיוניים של דרישות לגילוי מסמכים ושיגור שאלונים, אמצעי הגילוי העומדים לרשות העותר, במסגרת עתירה לבג"ץ, מוגבלים בהרבה. גם האפשרות לחקור בחקירה נגדית את נציגי הרשות מצומצמת עד מאוד ומותנית ברשות מיוחדת של בית המשפט שאינה ניתנת אלא לעיתים רחוקות (להרחבה ראו: זמיר, כרך ה', בעמ' 3358-3359). הקושי להוכחת קיומו של השיקול הזר מחריף עוד יותר נוכח חזקת התקינות שממנה נהנית הרשות המנהלית, שלפיה בית המשפט יניח כי פעולתה נעשתה כדין, וכי הנטל להוכיח את ההפך מוטל, ככלל, על כתפי העותר (שם; וראו גם: ברק-ארז, כרך ב', בעמ' 669-670; דותן, בעמ' 640-641).

לנוכח קשיים אלה פיתחה הפסיקה שני כלים המקלים, במידת מה, על הרמת נטל ההוכחה המוטל על העותר. הראשון שבהם הוא ההכרה בכך שניתן להוכיח קיומם של שיקולים זרים לא רק בראיה ישירה ופוזיטיבית, אשר כאמור נדירה היא, אלא גם על יסוד ראיות נסיבתיות וסימנים חיצוניים המעוררים חשד ממשי לדבר. כך, למשל, כאשר החלטה "שותקת" באשר לנימוקים שעמדו בבסיסה, או כאשר קיים נתק בלתי מוסבר בין נימוקי ההחלטה או דבריהם של מקבליה בדיונים שקדמו לקבלתה, לבין תוכנה, עשוי הדבר להצביע על שקילת שיקולים זרים (עניין יהדות התורה, פסקה 49 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן; עניין הבית הפתוח, בעמ' 40; בג"ץ 4500/07 יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השנייה לרדיו ולטלוויזיה, פסקה 12 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש (21.11.2007) (להלן: עניין יחימוביץ')). כמו כן, גם חוסר סבירותה הקיצוני של ההחלטה גופה עשויה לשמש כאינדיקציה לכך ששיקולים זרים עמדו בבסיסה (ראו, למשל: בג"ץ 3823/22 נתניהו נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 5 לחוות דעתה של חברתי השופטת ד' ברק-ארז (17.7.2023); ברק-ארז, כרך ב', בעמ' 749-751).

הכלי השני שהעמידה הפסיקה לרשות עותרים המתמודדים עם הקושי להוכיח כי הרשות שקלה שיקולים זרים, הוא העברת נטל ההוכחה אל כתפי הרשות המשיבה, מקום שבו הצליח העותר לעורר ספק ממשי בדבר כשרות שיקוליה (בג"ץ 58681-11-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים, פסקה 13 לחוות דעתו של הנשיא י' עמית (3.12.2025); ע"מ 2638/20 עמותת בר-קיימא לתרבות אמנות מוסיקה נ' ראש עיריית

ירושלים, פסקה 2 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן (6.9.2020) (להלן: עניין עמותת בר-קיימא); זמיר, כרך ה', בעמ' 3541). כך, נפסק כי:

"הקושי המובנה בהוכחת שיקול סובייקטיבי פסול הביא להקלה מובנת בנטל הראייתי הנדרש לביסוס קיומו. די ביצירת ספק ממשי בנוגע לכשרות שיקולי הרשות הציבורית המוסמכת, כדי שנטל ההוכחה יעבור לפתחה להוכיח כי שיקוליה היו ענייניים. בנסיבות כגון אלה על הרשות לשכנע כי שיקולים אובייקטיביים וענייניים כבדי משקל הובילו להחלטתה [...] ולבסוף, כדי להתמודד עם הקושי הנלווה לבחינת שיקול הדעת הסובייקטיבי של הרשות המינהלית מסתמנת בפסיקה נכונות להיעזר בחזקות עובדתיות שונות המבוססות על ניסיון חיים, אשר לעתים פועלות אף כדי להעביר את נטל הבאת הראיות אל שכם הרשות השלטונית, הצריכה לתת הסבר לפעולתה" (בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד ס(3) 121, 138 (2005)).

43. הנה כי כן, ענייננו במהלך דו-שלבי: בשלב הראשון על העותר להצביע על סימנים המעוררים חשש ממשי לכך שהרשות שקלה שיקולים זרים. ככל שיעלה הדבר בידו, יינתן צו על-תנאי ויעבור הנטל אל כתפי הרשות. בשלב השני, על הרשות להראות כי לא נשקלו על-ידה שיקולים זרים; ולמצער כי אף אם נשקלו על-ידה שיקולים זרים, לא היו אלו השיקולים הדומיננטיים שהובילו אותה לקבל את ההחלטה העומדת למבחן הביקורת השיפוטית.

מצוידים במטען נורמטיבי זה, נוכל לפנות כעת ליישום הדברים על נסיבות ענייננו.

ואולם, טרם שאפנה לכך, אבקש לעמוד על מהותו המדויקת של השיקול הפסול העומד במוקד טענות העותרים והיועצת המשפטית לממשלה בעתירות דנן, שכן זהו המפתח להכרעה בשאלה האם ההחלטה על סגירת התחנה התקבלה על יסוד שיקולים זרים אם לאו.

44. הטענה, כפי שנטענה על-ידי העותרים ועל-ידי היועצת המשפטית לממשלה, היא כי בבסיס ההחלטה על סגירת התחנה עמד שיקול שעניינו תוכנם של שידורי גל"צ שלא היה לרוחם של יוזמי ההחלטה. כך, נטען כי חברי הממשלה החליטו להורות על סגירת התחנה משום ששידוריה נתפסים על-ידם במייצגים את עמדות המחנה הפוליטי המנוגד לשלהם, ומשום ששידורי התחנה רוויים בדברי ביקורת על פעולה של הממשלה ועל מדיניותה.

אבהיר כבר עתה : ככל ששיקול זה הוא אכן השיקול הדומיננטי שעמד ביסוד ההחלטה על סגירת התחנה, מדובר בשיקול פסול מובהק, ודינה של ההחלטה – להיפסל.

לעניין זה אציין כי בשורה ארוכה של פסקי דין קבע בית משפט זה, עוד לפני שנים רבות ובהקשרים שונים ומגוונים, כי בהיעדר הסמכה מפורשת הקובעת אחרת, כאשר רשות מבצעת פעולה העשויה להשפיע על חופש הביטוי, אין היא רשאית להביא בחשבון את תוכנו של הביטוי. כך, למשל, כבר לפני קרוב לחמישים שנה קבע בית משפט זה, בהקשרן של הפגנות, כי: "לא מן הראוי הוא כי תהלוכה פלונית תזכה לכוח המשטרה הדרוש לקיומה, ואילו תהלוכה אלמונית לא תזכה בו, רק לאור השוני האידיאולוגי של תוכן ההפגנה. המשטרה אינה ממונה על האידיאולוגיה. עליה להקצות את כוחותיה לפי הצרכים ולא לפי הדעות" (בג"ץ 148/79 סערנ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 179, 169 (1979); וראו גם: בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 412 (1984); בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל, פסקה 20 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן (8.10.2017)).

כמו כן, בהקשר של חלוקת כספי תמיכות מטעם המדינה, קובעת פסיקתו העקבית של בית משפט זה כי אף שלאיש אין זכות קנויה לקבלת תמיכה מהמדינה, משהחליטה המדינה להעניק תמיכה בתחום נתון, עליה לבסס את חלוקת הכספים על שיקולים ענייניים, ובכלל זה להימנע מהפליה בין נתמכים על בסיס עמדתם הפוליטית או האידיאולוגית (ראו, למשל: בג"ץ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 261 (1999); עניין הבית הפתוח, בעמ' 36; בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט, פסקאות 76-79 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר (13.5.2020) (להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח); להרחבה בסוגיה זו ראו: אורי אהרונסון, הילה שמיר וגיא פריבר, "מה בין חופש הביטוי ל'חופש המימון'? על תשלומי העברה מותנים ועל חופש הביטוי הפוליטי במדינת הרווחה" משפטים נד 109 (2026)).

באופן דומה, נקבע כי בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק או בחוק עזר עירוני, ראשי עירייה או רשות מקומית אינם רשאים לפסול פרסום או להסיר שלטים אך ורק בשל תוכנם, או בשל חוסר התאמה בין המסר המובע בהם לבין ערכי הרשות או ערכי רוב תושביה (ראו, למשל: עע"מ 1798/20 עמותת פורום המזרח התיכון ישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקאות 7-8 לחוות דעתו של חברי השופט א' שטיין (7.1.2021); עע"מ 4058/16 עיריית גבעת שמואל נ' מכון אריק לפיוס סובלנות ושלוש ע"ש אריה צבי פרנקנטל הי"ד, פסקה 13 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (26.6.2017)).

דברים אלו נכונים הם, ואף ביתר שאת, בענייננו. סגירת תחנת רדיו משום שהדעות המובעות בשידוריה אינן לרוחם של בעלי כוח שלטוני, הינה החלטה שהשיקול העומד בבסיסה הוא שיקול פסול, מובהק וברור. חומרתם של הדברים אף מתעצמת כאשר הסיבה לרצון להשתיק שדר, להפסיק שידור של תוכנית מסוימת, ובוודאי לסגור תחנה שלמה, היא שהתכנים המושמעים בה מבטאים עמדות שאינן תואמות את עמדת השלטון, או מותחים ביקורת על פעולותיו ועל מדיניותו. כבר לפני למעלה משישים שנה ציין השופט מ' לנדוי כי:

"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" (עניין לוי, בעמ' 2416).

רשות המבקשת לדכא פעילות או ביטוי מהטעם שאינם עולים בקנה אחד עם עמדת השלטון, או מהטעם שהם נושאים עמם ביקורת כלפיו, פועלת בניגוד לעקרונות היסוד שעליהם נשען משטר דמוקרטי, שההגנה על השיח החופשי, ובכלל זה על הביקורת כלפי השלטון, מהווה אבן יסוד בו. רשות הנוהגת כך איננה פועלת לשם הגשמת התכלית שלשמה הוענקה לה סמכותה מלכתחילה, אלא מגייסת את הסמכות שבידה, כנאמנת הציבור, לשם קידום האינטרס הצר של המחזיקים ברסן השלטון באותה עת – עצם החזקתם בשלטון והנצחתה, תוך השתקת קולות ביקורת (ראו: עניין האגודה לזכויות האזרח, פסקה 76 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר; אדם שנער "חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה" משפטים על אתר יב 29 (2018)). זהו, במובהק, שיקול זר לחלוטין לתכלית שלשמה הופקדה בידי הרשות סמכותה.

45. ודוק, בקשר לסוגיית סגירת התחנה עלה נימוק אחר, אשר נזכר בין היתר גם בדיוני הוועדות הקודמות שעסקו בנושא, גם בהמלצות הוועדה המייעצת בענייננו וגם בהסבר שניתן על-ידי הממשלה להחלטתה להורות על סגירת התחנה. לפי נימוק זה, יש מקום לסגור את התחנה, או למצער לערוך בה שינויים ניכרים, בשל הצורך לנתק עיסוק בפוליטיקה ובאקטואליה מתחנת שידור המצויה בשליטת הצבא, אשר חלק ניכר ממגישיה ומעובדיה הם חיילים המשרתים בשירות חובה. התכלית שביסוד נימוק זה הינה שמירה על ממלכתיות הצבא ועל תדמיתו כגוף החוצה את המחלוקת הפוליטית.

על-פני הדברים, עשוי להיראות כי שיקול זה דומה עד למאוד לשיקול הקודם שדנתי בו, שכן שניהם עוסקים, במובן מסוים, בשאלת עיסוקה של התחנה בפוליטיקה ובאקטואליה. ואולם, אין הדברים כן. למעשה, תהום פעורה בין שני השיקולים הללו: השיקול המבקש לנתק בין תחנת גלי צה"ל לבין העיסוק באקטואליה כליל, ותהיה נטייתם

של השידורים בנוגע לסוגיות שבמחלוקת פוליטית אשר תהיה, על מנת לשמור על ממלכתיות הצבא, הינו נימוק ענייני וכשר למהדרין. לעומת זאת, השיקול עליו עמדתי לעיל, המבקש לסגור את התחנה בשל חוסר שביעות רצון בעלי השררה מכך שנטייתם של השידורים, כך לתחושתם, אינה עולה בקנה אחד עם עמדתם בסוגיות המצויות במחלוקת פוליטית, הוא שיקול פסול מכל פסול, כמבואר לעיל.

וידגש: בהינתן שעוסקים אנו בעילת השיקולים הזרים, לא בתוכן האופרטיבי של ההחלטה עסקינן, אלא בטעם העומד ביסודה. כך, החלטה לסגור את התחנה כליל עשויה בהחלט להיות החלטה תקינה ותקפה, ובלבד שעומדים בבסיסה טעמים ענייניים; ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, סבורני כי החלטה שביסודה נימוק הממלכתיות עליו עמדתי לעיל, עשויה להיות החלטה שכזאת. מנגד, אפילו החלטה מצומצמת בהרבה, כגון סגירת מחלקת האקטואליה בתחנה, גרימת פיטוריו של שדרן מסוים, ואף אכיפת העברתה של תכנית מסוימת למועד שידור שבו קהל המאזינים מצומצם יותר – הינה החלטה פסולה, ככל שהיא מתקבלת על יסוד שיקול שעניינו תוכן שידוריו של אותו שדר, והתאמתם, או אי-התאמתם, לעמדותיה של המפלגה (או קואליציית המפלגות) המחזיקה באותה עת בשלטון.

הנה כי כן, לעניין עילת השיקולים הזרים במשפט המנהלי, לא "השורה האחרונה" של ההחלטה היא הקובעת את כשרותה, אלא השיקול העומד בבסיסה: לא ה-"מה", כי אם ה-"למה".

46. לא למותר לציין, כי אך לאחרונה נדרש בית המשפט הפדרלי המחוזי במחוז קולומביה בארצות הברית (U.S. District Court for the District of Columbia) לשאלה קרובה לענייננו (ראו: *National Public Radio, Inc. v. Trump*, 2026 U.S. Dist. LEXIS 69898 (D.D.C. Mar. 31, 2026) (להלן: עניין NPR)). באותו עניין, נדונה חוקתיותו של צו נשיאותי שהורה לכלל הרשויות הפדרליות להפסיק כל מימון, ישיר או עקיף, לשני גופי שידור ציבוריים: National Public Radio ו-Public Broadcasting Service (להלן, בהתאמה: NPR ו-PBS). בפסק דינו מיום 31.3.2026, קיבל בית המשפט, בעיקרו של דבר, את תביעתם של גופי השידור. בית המשפט ציין כי ברקע הצו הנשיאותי עמדו נימוקי הנשיא לפיהם NPR ו-PBS "הזינו פילוג פוליטי ותעמולה שמאלנית בכספי משלמי המסים" ("have fueled partisanship and left-wing propaganda with taxpayer dollars"). על רקע האמור, קבע בית המשפט כי הצו הנשיאותי מפלה בין דוברים על בסיס נקודת מבטם ומהווה אמצעי נקמנות בגין דיבור מוגן, בניגוד לתיקון הראשון לחוקה. משכך, הוציא בית המשפט צו מניעה קבוע האוסר את יישומו של הצו הנשיאותי.

אמנם, העיסוק בסוגיה זו בעניין NPR סבב סביב הזכות החוקתית לחופש הביטוי המעוגנת בתיקון הראשון לחוקת ארצות הברית, ואילו בענייננו עסקינן בביקורת מנהלית על שיקול דעתה של הרשות המבצעת מכוח עילת השיקולים הזרים (לעמדה שלפיה אחת מתכליות דיני חופש הביטוי האמריקניים, אם לא המרכזית שבהם, היא מניעת שקילת שיקולים זרים, ראו: Elena Kagan, *Private Speech, Public Purpose: The Role of Governmental Motive in First Amendment Doctrine*, 63 U. CHI. L. REV. 413 (1996)). עם זאת, דומני כי ניתן להצביע על קו רעיוני המאחד בין הדברים: קיים הבדל מהותי בין שיקול דעת לגיטימי בהחלטות הנוגעות למימון או לתמיכה ציבורית, המבוסס על תכליתה של הפעולה השלטונית ועל קריטריונים ענייניים, לבין שימוש פסול בסמכות השלטונית ככלי להענשה או להשתקה של דעה שאינה לרוחו של בעל הסמכות.

47. אמור מעתה: החלטה על סגירתה של תחנת שידור – ציבורית, צבאית, או כל תחנה אחרת – שהתקבלה מטעמים תקציביים, מטעמים ארגוניים, או מכל טעם ענייני אחר, ובכלל זה מטעם השמירה על ממלכתיות הגוף המשדר וניתוקו מהזירה הפוליטית – הינה החלטה שאין כל פסול בשיקולים שבבסיסה. לעומת זאת, החלטה על סגירתה של תחנת שידור, באופן מוחלט או חלקי, שהתקבלה לא מטעמים אלו, אלא בשל חוסר שביעות רצונם של מקבלי ההחלטה מן התכנים המשודרים בה, מן העמדות הפוליטיות המובעות בשידוריה, או מן הביקורת המושמעת בה כלפי מי שמצוי אותה עת בשלטון – הינה החלטה שהתקבלה על יסוד שיקול זר, ומכאן שהיא פסולה מיסודה. לשם הפשטות, אנה להלן את השיקול שבבסיסו חוסר שביעות רצון מתוכן השידור בהיותו מנוגד לעמדותיו של בעל הסמכות וביקורתי כלפי פועלו – "השיקול הפסול".

48. עתה, כל שנותר לעשות הוא לפנות ולבחון האם השיקול הפסול הוא השיקול הדומיננטי שעמד ביסוד החלטת הממשלה להורות על סגירת התחנה. אולם, טרם שאפנה לכך, אבקש לעצור בתחנה אחרונה נוספת שעניינה היחס בין עילת השיקולים הזרים לבין עילת הסבירות, והשלכת הדברים בענייננו.

49. יש להבחין הבחן היטב בין עילת השיקולים הזרים, שבה עסקינן בפרק זה, לבין עילת הסבירות. במשפט הישראלי, עילת השיקולים הזרים קדמה בהרבה, מבחינה היסטורית, לעילת הסבירות במתכונתה הנוכחית. על מנת שלא להלאות את הקורא לא אפרט כאן את התפתחות ההיסטורית של עילת הסבירות בשיטתנו המשפטית (להרחבה ראו: פסק הדין בעניין ביטול עילת הסבירות, בפסקאות 6-11 לפסק דינה של הנשיאה (בדימ') א' חיות), ואזכיר כי כיום נוהגת במשפטנו עילת הסבירות "האיזונית" (לביקורות

בנושא זה, ראו, למשל: בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445, 521-524 (2007) (להלן: עניין אמונה); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקאות 35-36 לחוות דעתו של השופט נ' סולברג (26.10.2017); נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים" השילוח 18 (2020).

בהתאם לעילת הסבירות "האיזונית", בהידרשו לבקר החלטה מנהלית במשקפי עילת הסבירות, נדרש בית המשפט לבחון, בין היתר, האם שקלה הרשות המנהלית את מלוא השיקולים הרלוונטיים לעניין, והאם ניתן לכל אחד מהשיקולים הרלוונטיים משקלו היחסי הראוי (ראו, מיני רבים: בג"ץ 1905/03 עכל נ' שר הפנים, פסקה 17 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (5.12.2020); בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 39 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (24.11.2009); עניין אמונה, בעמ' 486-487). קולעת במיוחד, בהקשר זה, המטפורה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארוז, שלפיה: "ניתן לומר כי אפשר להקדיח את התבשיל גם כאשר שמים בו את כל המרכיבים הנכונים, אך בכמויות החורגות מן הנדרש במידה ניכרת" (ברק-ארוז, כרך ב', בעמ' 725).

דומני כי מבחינה עיונית מובהקת, ניתן לסבור כי מקום שבו נקבע כי דינה של החלטה להיפסל משום ששיקול זר היה השיקול הדומיננטי בבסיסה, מדובר, ממילא, גם בהחלטה בלתי סבירה. זאת, שהרי החלטה שהשיקול הדומיננטי שעמד בבסיסה הוא שיקול זר, היא, מעצם הגדרתה, החלטה שבה ניתן לשיקול בלתי רלוונטי משקל בלתי ראוי (ראו והשוו: עניין הבית הפתוח, בעמ' 39; עניין שגיא, בעמ' 609-610; דנג"ץ 3299/93 ויכסלבאום נ' שר הביטחון, פ"ד מט(2) 195, 198 (1995); אריאל בנדור, "לקט פסקי-דין – סקירה וביקורת (חלק שני)" משפט וממשל א, 509, 522-524 (1992)).

ואולם זאת יש להדגיש: אין במסקנה זו כדי לקבוע כי כל החלטה שתוצאתה זהה לזו שנפסלה בשל שקילת שיקולים זרים, אינה יכולה להיות סבירה. כך הוא הדבר כעניין שבעיקרון, וכך הוא גם בענייננו: קביעה כי יש לבטל את ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל בעילת השיקולים הזרים, אין משמעה כי כל החלטה לסגור את התחנה דינה להתבטל.

ותשמע אולי הטענה: מה לי שיקוליו של מקבל ההחלטה, אם ההחלטה ראויה היא מבחינת תוצאתה? על כך יש להשיב כי זוהי מהותה של עילת השיקולים הזרים – עילה הפוסלת החלטה בשל הפגם שנפל בשיקולים שביסודה, ולא בשל "השורה התחתונה" בה. אשר על כן, פסילתה של החלטה מכוח עילת השיקולים הזרים מותרת

פתוחה לעתיד את השאלה מה יהיה גורלה של החלטה דומה ואף זהה בתוצאתה, באם יישקלו, עובר לקבלתה, כלל השיקולים הרלוונטיים, ורק הם.

ועתה לבחינה האם בקבלת ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל אכן נשקל השיקול הפסול, כהגדרתו דלעיל, כשיקול הדומיננטי.

ב.2. שיקולים זרים – מן הכלל אל הפרט

50. כפי שציינתי לעיל, סבורני כי הטענות בדבר הפגמים שנפלו לכאורה בהרכבה של הוועדה המייעצת ובאופן מינוי חבריה אינן עומדות בנפרד מהטענות כי ההחלטה לסגור את גלי צה"ל נתקבלה משיקולים זרים, אלא קשורות בהן קשר הדוק: הראשונות מהוות ביטוי מעשי של האחרונות. להלן אבקש לבחון, תחילה, על יסוד הצהרות שנתנו השרים קרעי וכ"ץ בשלבים שונים של ההליך, האם בבסיס היוזמה לסגירת התחנה עמד השיקול הפסול שעמדתי על טיבו לעיל. בהמשך לכך יש לבחון האם הרכבה של הוועדה המייעצת וזהותם של מי שמונו לחברות בה מלמדים גם הם על אותו שיקול פסול, והאם יש בסיס לטענה שבחירתם נעשתה מתוך ציפייה שמסקנות הוועדה תתייבנה עם עמדה שגובשה מראש.

ב.2.1. הצהרות השרים כביטוי לשיקול הפסול

51. כאמור, להלן אבקש לבחון, האם, על יסוד דברים שנאמרו על-ידי השרים קרעי וכ"ץ, בשלבים שונים של ההליך שקדם לקבלת ההחלטה, ניתן להגיע למסקנה כי בבסיס ההחלטה לסגור את התחנה עמד השיקול הפסול, כנטען על-ידי העותרים והיועצת המשפטית לממשלה.

52. כפי שתיארתי ברקע הדברים, בישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 30.3.2025 פנה ראש הממשלה אל שר הביטחון ושר התקשורת, השרים כ"ץ וקרעי, בבקשה לבחון את סגירת תחנת גלי צה"ל, תוך שציין כי התחנה "אינה נדרשת". יצוין כי פנייה זו נעשתה בלא כל התייחסות לכך שכשנה וחצי קודם לכן מסרה ועדת זמיר לממשלה את מסקנותיה, שלפיהן יש להימנע מסגירת התחנה או מהפרטתה, ותחת זאת לערוך בה שינויים מסוימים, שעיקרם צמצום שידורי האקטואליה והרחבת השידורים העוסקים בענייני צבא וביטחון; וכן בלא כל התייחסות לכך שבאותה עת היה יישומן של המלצות אלה מצוי בעיצומו.

בהמשך אותו היום (30.3.2025), שלח השר קרעי לשר כ"ץ מכתב רשמי, שכותרתו "הנדון: סגירת גלי צה"ל והפרטת התדרים" (ההדגשה הוספה – י' כ'), שבו נכתבו, בין היתר, הדברים הבאים:

"...בהמשך לישיבת הממשלה מהיום, בה התבקשנו לבחון במשותף את הנושא שבנדון, ומתוקף סמכותי על פי סעיפים 88 ו-90 לחוק תאגיד השידור הישראלי בכל הנוגע לתכניות שאינן תכניות צבאיות, אני פונה אליך מתוך אמונה בשותפות הדרך שלנו, לקדם יחדיו מהלך חשוב ומתבקש: סגירת תחנת הרדיו הצבאית גלי צה"ל, תוך מימוש סדר היום הימני ליברלי שאנחנו חולקים. גלי צה"ל, שבמקור הוקמה כתחנה צבאית לתמיכה ולחיבור עם חיילי צה"ל, הפכה זה מכבר למעוז פוליטי, מנותק מיעודה המקורי. ביקורת על לוחמי צה"ל ופגיעה מתמשכת בערכי הלכידות הלאומית בזמן מלחמה – הפכו לשגרה. אין זה סביר כי במדינה דמוקרטית תפעל תחנת רדיו צבאית, בוודאי כזו פוליטית, שבמקום להיות 'הבית של החיילים', מנמיכה את רוחם. לוחמינו חוזרים משדה הקרב ונאלצים לשמוע תכנים שלא רק שאינם תומכים בהם, אלא לעיתים מבקרים קשות את פועלם" (נספח 16 לעתירת התנועה למען איכות השלטון; ההדגשות הוספו – י' כ').

53. קל להבחין בשני מוטיבים מרכזיים הבולטים במכתב חשוב זה: הראשון, התוצאה הקבועה מראש של ההליך, שהשר קרעי גמר אומר להשיגה עוד בטרם יצא ההליך לדרך. כך עולה מכותרת המכתב – "הנדון: סגירת גלי צה"ל והפרטת התדרים"; כך גם מגוף המכתב – "לקדם יחדיו מהלך ראוי ומתבקש: סגירת תחנת הרדיו הצבאית גלי צה"ל"; וכך גם לקראת סיומו – "אני קורא לך להביא את ההחלטה לאישור הממשלה בהקדם האפשרי, תוך גיבוש ההסדרים הנדרשים לסגירת התחנה באופן מיידי".

השני, הטעם לסגירתה של תחנת גלי צה"ל, כפי שהוא עולה מן המכתב עצמו, הוא גלוי, מפורש וברור: התחנה "הפכה זה מכבר למעוז פוליטי", ולהשקפתו של השר קרעי התחנה, "במקום להיות 'הבית של החיילים', מנמיכה את רוחם". דברים אלו מהווים ביטוי מובהק לשיקול הפסול כהגדרתו לעיל: החלטה לסגור תחנת שידור לא מטעמים ענייניים – תקציביים, ארגוניים, או מטעמי שמירה על ממלכתיות הגוף המסדר – אלא בשל חוסר שביעות רצון מן התכנים המשודרים בה וזיהויים כתואמים את עמדתו של מחנה פוליטי מנוגד.

סבורני כי מכתבו של השר קרעי מיום 30.3.2025 מחזק עד למאוד את טענתם של העותרים והיועצת המשפטית לממשלה לעניין שקילת שיקולים זרים כשיקולים דומיננטיים בעת קבלת ההחלטה לסגור את גלי צה"ל.

כמו כן, אבקש להעיר גם זאת: לדעתי, הטענה לפיה שידורי התחנה הנמיכו את רוחם של חיילי צה"ל, פגעו במורל וכיו"ב, אינה אלא ניסוח אחר להשקפתו הפוליטית של הטוען. כך, כשם שמי שרואה בתוכן מסוים משום פגיעה ברוח הצבאית, כך יריבו הפוליטי עשוי לראות באותו תוכן משום תרומה חשובה לחיזוקה של הרוח הצבאית.

זאת ועוד, הטענה כי שידורי גלי צה"ל, במיוחד בזמן המלחמה, פגעו במורל החיילים, שהושמעה יותר מפעם אחת כמצדיקה, כביכול, את סגירת התחנה (וראו גם בהמשך), לא התבססה על תשתית עובדתית כלשהי, ואף לא נעשה כל ניסיון לבססה בפנינו. כמו כן לא יהיה מיותר לציין, כי לא נמצאה כל תמיכה בטענה זו בדבריו של נציג צה"ל שהופיע בפני הוועדה, ולכאורה הנתונים הסטטיסטיים שהובאו בעניין זה לוועדה לימדו אחרת.

ואף זאת יש להוסיף ולציין: בא-כוח משיבי הממשלה ניסה להמעיט מחשיבות הדברים דלעיל, בתיאורם כמעין חילופי רשמים פרטיים בין הצדדים לתכתובת. אין הדבר כך: מדובר במכתב רשמי של שר התקשורת, על נייר המכתבים של משרדו, המופנה לשר הביטחון, מיד בהמשך לבקשתו של ראש הממשלה, וכמי שרואה את עצמו – יחד עם שר הביטחון, הואיל וראש הממשלה פנה לשניהם – כאמון על הובלת המהלך כולו.

54. הגם שסבורני שבכל הנוגע לעמדתו של השר קרעי הדברים המצוטטים לעיל מדברים בעד עצמם, לא יהיה זה מיותר להפנות לדברים קודמים שכתב השר קרעי, עוד הרבה לפני הקמת הוועדה המייעצת, ואשר מלמדים כי האמור במכתבו דלעיל לא היה מקרי, אלא ביטוי לתפיסה עקבית שליוותה את עמדתו של השר קרעי במשך שנים. כך, בפרסום שפרסם השר קרעי בחשבונו ברשתות החברתיות מיום 30.6.2021, ציין השר כי: "יש כבר הצעת חוק מוכנה שלי להפרטת גלי צה"ל ופתיחת התחנות האזוריות לתדרים הארציים. אם הנדל [שר התקשורת דאז – י' כ'] רוצה עשייה ולא פופוליזם נקמני, שיעביר את הצעת החוק שלי בהקדם, יחד עם ההצעה להפריט גם את התאגיד. כמו שזה נראה, הם הולכים להחליף פרה בחמור ולהמשיך לבזבז כספי ציבור על תחנה שמאלנית חדשה..." (נספח 13 לעתירת התנועה למען איכות השלטון בישראל; ההדגשה הוספה – י' כ').

כמו כן, בפרסום אחר שפרסם השר קרעי בחשבונו מיום 6.11.2022, ציין השר את הדברים הבאים: "מה הקשר בין תקציב הביטחון לבין המשך דיבור ההסתה של גלי גנץ? רק כי עד עכשיו הם היו יכולים. אנחנו בע"ה נפריט את התחנה הפוליטית הזאת, שאין שום קשר בינה לבין צה"ל" (נספח 14 לעתירת התנועה למען איכות השלטון לישראל; ההדגשה הוספה – י' כ').

מדברים אלה למדים אנו כי עמדתו של השר קרעי בדבר עתידה של התחנה לא נולדה בסמוך לשליחת מכתבו לשר כ"ץ ביום 30.3.2025, אלא הייתה נטועה בתפיסתו זה זמן רב, ולפיה עיקר הפסול הטמון בקיומה של התחנה אינו נעוץ בכך שמדובר בתחנה צבאית העוסקת באקטואליה, כי אם בתוכן הפוליטי-מפלגתי המשתקף בשידוריה של התחנה, אותה הוא מכנה "תחנה שמאלנית", "תחנה פוליטית" ו-"גלי גנץ", המפיצה "הסתה". קריאתו של השר קרעי במכתבו לשר כ"ץ "לקדם יחדיו מהלך חשוב ומתבקש: סגירת תחנת הרדיו הצבאית גלי צה"ל", על רקע דברים אלה, מלמדת כי השיקול הפסול לא נולד עם המכתב מיום 30.3.2025, אלא עמד בבסיס עמדתו של השר קרעי כלפי התחנה עוד קודם לכן, וכי הפנייה לשר כ"ץ בעניין סגירת התחנה הייתה, במידה רבה, המשך ישיר לאותה עמדה.

ויודגש: אף שברגיל אין בהתבטאויות בתקשורת ובפרסומים ברשתות החברתיות כדי לבסס תשתית ראייתית מתאימה לעתירות המוגשות לבית משפט זה (וראו, מיני רבים: בג"ץ 9777-04-25 לביא זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ר) נ' היועצת המשפטית למשרד המשפטים, פסקאות 13-15 לפסק דינו של המשנה לנשיא נ' סולברג והאסמכתאות הרבות שם (6.8.2025)), נוכח אופייה הייחודי של עילת השיקולים הזורים עליה עמדתי לעיל, המחייבת בחינת כליות ולב של מקבל ההחלטה, הרי שאין מנוס מהתייחסות לכל ראייה שיש בה כדי לשפוך אור על הלך רוחו של מקבל ההחלטה, ובכלל זה גם בראיות מנהליות מסוג זה.

55. כאמור לעיל, ביום 11.8.2025 חתם השר כ"ץ על כתב המינוי במסגרתו הוקמה הוועדה המיעצת. מיד בסמוך לאחר מכן פרסם השר כ"ץ בחשבוננו ברשת החברתית "X" את הדברים הבאים:

"מינתי היום את חברי הוועדה לבחינת מעמד גלי צה"ל על מנת שיגישו לי בתוך 50 יום המלצות ביחס לעתיד התחנה. הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה. גלי צה"ל הוקמה ע"י ממשלת ישראל כתחנה צבאית כדי שתשמש כפה ואוזן לחיילי צה"ל ומשפחותיהם ולא כבמה להשמעת דעות אישיות שרבות מהן תוקפות את צה"ל וחיילי צה"ל עצמם..." (נספח 17 לעתירת התנועה למען איכות השלטון; ההדגשות הוספו – י" כ').

דברים אלה אכן שונים מן האמור במכתבו של השר קרעי, ואולם גם בהם ניתן להבחין באותם שני מוטיבים: הראשון, התוצאה מוגדרת מראש, אם כי לא באותה מידת בהירות: "הבהרתי מראש שאינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה"; השני,

גם כאן בא לידי ביטוי הטעם העומד ביסוד ההחלטה, בדמות ההשקפה כי גלי צה"ל הינה "... במה להשמעת דעות אישיות שרבות מהן תוקפות את צה"ל וחיילי צה"ל עצמם".

56. כמתואר לעיל, לאחר שביום 11.8.2025 חתם השר כ"ץ על כתב המינוי, החלה הוועדה בעבודתה. עבודת הוועדה נמשכה כעשרה שבועות, מחודש אוגוסט ועד סוף חודש אוקטובר 2025 – פרק זמן שבמהלכו חלו גם חגי תשרי – ובמהלכה קיימה הוועדה 19 ימי דיונים. לאחר שהמועד המקורי שנקבע להגשת המלצות הוועדה (30.9.2025) הוארך פעמיים, הגישה הוועדה בסופו של דבר את המלצותיה לשר הביטחון בסמוך ליום 28.10.2025. בחלוף כשבועיים ממועד הגשת המלצות, ביום 12.11.2025, הודיע השר כ"ץ כי הוא מאמץ את מסקנות הוועדה ומורה על סגירת התחנה כליל. בהודעתו לתקשורת מאותו היום ציין השר, בין היתר, את הדברים הבאים:

"כפי שהבהרתי – מה שהיה לא יהיה. גל"צ הוקמה ע"י ממשלת ישראל כתחנה צבאית כדי שתשמש כפה ואוזן לחיילי צה"ל ומשפחותיהם – ולא כבמה להשמעת דעות שרבות מהן תוקפות את צה"ל וחיילי צה"ל עצמם. הפעלת תחנת רדיו אזרחית על ידי הצבא היא אנומליה שאין לה אח ורע באף מדינה דמוקרטית בעולם. המשך הפעלת התחנה מערב את צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי ופוגע פגיעה קשה במעמדו כצבא העם ובאופיו הממלכתי. לאורך עשרות השנים האחרונות, החל משנות ה-50 ועד לימינו, נבחנו על ידי שרי ביטחון ורמטכ"לים רבים אפשרויות שונות לסגירת התחנה, להוצאתה ממערכת הביטחון, להפרטתה או לסגירת מחלקת האקטואליה, אך שום תהליך לא הבשיל לכדי ביצוע. 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 והמורל, וחמור מכך, אויבינו מפרשים את המסרים האלה כמסרים שמועברים על ידי צה"ל. בכוונתי להביא לממשלה בקרוב את ההחלטה לסגירת התחנה – זהו המהלך ההכרחי לשמירת אופיו הממלכתי של צה"ל ולחיזוק אמון הציבור בו" (סעיף 70 לעמדת היועצת המשפטית לממשלה; ההדגשות הוספו – י' כ').

שני דברים ראויים לציון בהודעה זו: ראשית, השר כ"ץ פתח את דבריו באותו ניסוח מדויק שבו נקט עוד ביום הקמת הוועדה, בטרם נשמעה בפניה עדות כלשהי: "כפי שהבהרתי – מה שהיה לא יהיה". חזרה זו, מילה במילה, לאחר עשרה שבועות של עבודת הוועדה ו-19 ימי דיונים, מלמדת כי עבודת הוועדה לא שינתה דבר בעמדתו; ומחזקת את המסקנה כי דעתו של השר כ"ץ באשר לתוצאות עבודת הוועדה הייתה נעולה מראש. שנית, הנימוקים שבחר השר להביא בפועל לתמיכה בהחלטתו – "במה להשמעת דעות

שרבות מהן תוקפות את צה"ל, ותלונות לפיהן "התחנה לא מייצגת אותם ואף פוגעת במאמצי המלחמה והמורל" – אינם מכוונים כלפי הקשיים שעליהם הצביעה הוועדה, קרי – קיומם של שידורי אקטואליה המשודרים על-ידי גורם המזוהה עם צה"ל (היבט שאף הוא צוין, יש לומר, בהודעתו לתקשורת של השר כ"ץ) – אלא כלפי תוכנם הקונקרטי של אותם שידורים ואופן קליטתם (לפי הנטען) בציבור.

57. השלב האחרון בשרשרת האירועים היה קבלת ההחלטה בפועל בישיבת הממשלה מיום 22.12.2025, שבה אימצה הממשלה את הצעת ההחלטה כלשונה, חרף עמדת היועצת המשפטית לממשלה שלפיה קיימת מניעה משפטית לקבלתה. בהמשך לכך, לאחר הדיון שקיימנו בהתנגדות להפיכת הצו על-תנאי לצו מוחלט, הגישו באי-כוח ועד עובדי גל"צ ראייה חדשה שעניינה ראיון שמסר השר כ"ץ בוועידת "מקור ראשון" ביום 26.5.2026 – כלומר, כחצי שנה לאחר קבלת ההחלטה. במסגרת ראיון זה, במענה לשאלה שעניינה ההחלטה על סגירת גלי צה"ל, השיב השר כ"ץ, בין היתר, את הדברים הבאים:

"...הקימו את גלי צה"ל ב-1950 או משהו לשנה אחת וגם אז הייתה מחלוקת, 3 נגד 2, בהצבעה. לאחר מכן היא התגלגלה עם השנים עד שהגיעה לאן שהגיעה והתחנה הזאת היא עוסקת בעניינים פוליטיים אקטואליים, לצערנו גם ב-99% מכיוון מאוד מסויים אבל בכל מקרה, בכל מקרה הנה עכשיו נפטר אחד הלך לעומו מוחמד בכרי, שונא ישראל, הכפיש את שם ישראל על ג'נין ג'נין. איפה נשאו לו הספדים? בגלי צה"ל עכשיו. כשחבר הסגירה על ראשיהם הם עוד ממשיכים. התחנה הזו תמכה באויבים, נתנה פיתחון לאנשי החמאס. היא תקפה חיילים ואת צה"ל" (ההדגשות הוספו – י' כ').

דברים אלה, שנאמרו פרק זמן משמעותי לאחר קבלת ההחלטה ובמענה ישיר לשאלה על אודותיה, מלמדים כי הלך הרוח שעמד ביסוד ההחלטה, למצער מבחינתו של השר כ"ץ, לא נס ליחו עם הזמן. השר חוזר ומצביע על תוכנם הקונקרטי של השידורים, ומציין כי התחנה "עוסקת בעניינים פוליטיים אקטואליים, לצערנו גם ב-99% מכיוון מאוד מסויים", עד כדי כך שלהשקפתו של השר התחנה, בשל תוכן שידוריה, "תמכה באויבים, נתנה פיתחון לאנשי החמאס. היא תקפה חיילים ואת צה"ל". יש בדברים אלה כדי ללמד שהשיקול שהניע את השר כ"ץ, הן במועד קבלת ההחלטה והן זמן רב לאחריה, נותר, במידה מכרעת, השיקול הפסול: לא עיסוקה של התחנה בענייני אקטואליה כשלעצמו, אלא ההשקפה כי תוכן שידוריה נוטה לכיוון פוליטי מסויים שאינו תואם את מדיניותה של הממשלה.

58. להשקפתי, המסקנה המתבקשת מהדברים המפורטים לעיל, היא שעלה בידי העותרים והיועצת המשפטית לממשלה להראות כי לכל הפחות מבחינתם של השרים קרעי וכ"ץ, השיקול הפסול היה השיקול הדומיננטי בתמיכתם בהחלטה על סגירת התחנה.

ב.2.2. הרכב הוועדה המייעצת ומינוי חבריה כאמצעי למימוש השיקול הפסול

59. כפי שכבר צוין לעיל, קודם לקבלת ההחלטה בממשלה, מונתה על-ידי השר כ"ץ ועדה מייעצת. אכן, עצם מינוי ועדה כאמור יכול להפיג, ולו במידה מסוימת, חשש לשקילת שיקולים זרים. הדבר מותנה, כמובן, בין היתר, בזהות החברים בוועדה ובהיותם ערובה לשקילת שיקולים עניינים בלבד, רחוקים ככל האפשר מכל חשש לשיקולים זרים. ברם, העותרים והיועצת המשפטית לממשלה טוענים שבנסיבות העניין דנן הרכב הוועדה ופועלה אינם מפחיתים את החשש לשקילת השיקול הפסול; אלא ההפך. כפי שאבאר להלן, סבורני כי גם בעניין זה יש ממש בנטען.

60. כמתואר לעיל, כבר בפניית המשנים ליועצת המשפטית לממשלה ליועצת המשפטית למשרד הביטחון מיום 10.9.2025, וביתר שאת בחוות דעתם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 22.12.2025, נטען כי שניים מבין חברי הוועדה הם בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד, עניין המעורר ספק ממשי בדבר מידת האובייקטיביות של עבודת הוועדה. כך, צוין כי הגב' העצני-כהן היא חברת מרכז הליכוד ויו"ר ארגון "ישראל שלי", ארגון שלאורך השנים הביע ביקורת חריפה על גלי צה"ל ועובדיה, לרבות קריאות לסגירתה; וכי מר מלכא, שמונה לשמש גם כמזכיר הוועדה, כיהן בשנים 2023–2024 כמשנה למנכ"ל משרד התקשורת כמשרת אמן של השר קרעי, נכלל ברשימת סיעת הליכוד לכנסות ה-21–24, ומכהן בסגן יו"ר תנועת "הליברלים בליכוד". נוסף לכך, נטען כי התעורר קושי מתחום ניגוד העניינים בכך שהאלוף (במיל') רון-טל, ששימש בתחילה כיו"ר הוועדה, משמש כפרשן בערוץ 14, אשר בעל השליטה בו הוא גם הבעלים ובעל השליטה בתחנת הרדיו האזורית "קול חי", שהייתה צפויה להפיק תועלת מסגירת התחנה. כזכור, על רקע טענות אלה פרש האלוף (במיל') רון-טל מן הוועדה, וממילא מראשותה, כחודש לאחר תחילת עבודתה. ואולם, נטען כי מעורבותו הפעילה בניהול הוועדה במהלך אותו חודש ראשון לפעילותה עלולה, כשלעצמה, לפגוע בלגיטימיות של הוועדה.

נוסף לטענות מתחום ניגוד העניינים, נטען כי שניים מחברי הוועדה – גב' העצני-כהן ומר מלכא – התבטאו בעבר נגד תחנת גלי צה"ל ותמכו בסגירתה, כך

שמינויים לוועדה עורר חשש ממשי למשוא פנים. כך, ביום 22.6.2023 שיתפה גב' העצני-כהן בחשבונה ברשת "X" פרסום שנכתב על-ידי אחר, שבו כונתה תחנת גלי צה"ל "הבית של המחבלים" (סעיף 84 לעתירת ועד עובדי גל"צ); ובפרסום נוסף מיום 20.2.2024 שיתפה גב' העצני-כהן פרסום מחשבונה הרשמי של התחנה, שבו הובאו דברים מריאיון עם בן משפחה של אחד מהחטופים שנחטפו בשבעה באוקטובר, והגיבה על הדברים "גלי צה"ל נגד מדינת ישראל" (שם). מעבר לכך, נטען כי העמותה בראשותה של גב' העצני-כהן, "ישראל שלי", הביעה במרוצת השנים ביקורת חריפה כלפי גלי צה"ל ועובדיה, לרבות קריאות לסגירתה; וכי כבר בשנת 2011 ניהלה העמותה קמפיין נגד התחנה, אשר בעקבותיו הגישה התחנה תלונה במשטרה נגד העמותה, בטענה להסתה נגדה ולהתחזות של גורמים מטעמה לעובדי גל"צ, זאת על מנת להשיג מידע שנועד לפגוע בתחנה.

אשר למר מלכא, נטען כי עוד קודם למינויו לוועדה הביע בפומבי, לא אחת, את עמדתו שלפיה יש להוציא את גלי צה"ל משליטה צבאית. בהקשר זה מציינים העותרים כי עם מינויו של מר מלכא לוועדה המייעצת, פרסמה תנועת "הליברלים בליכוד" (שכאמור, מר מלכא מכהן בה כסגן היו"ר), את הדברים הבאים: "אנו מברכים את סגן יו"ר הקבוצה, חברנו אלעד מלכא, שישימש כחבר הוועדה לבחינת עתיד גלי צה"ל. הלאה להפרטה!". בפרסום נוסף, שהתייחס במישרין להקמת הוועדה על-ידי שר הביטחון כשלב מקדים לקראת סגירת התחנה, כתבה התנועה: "לא צועקים יש לפני הגול, אם הוועדה שהקים שר הביטחון [Israel_katz@](#) היא משוכה שצריך לעבור לשם סגירת גלי צה"ל, אנחנו שמחים על ההתקדמות. את הברכות נוציא לאחר השלמת המהלך. את גלי צה"ל צריך לסגור" (נספח 19 לעתירת התנועה למען איכות השלטון; ההדגשות הוספו – י' כ').

אותו ביטוי ממש – "לא צועקים יש לפני הגול" – שב וחזר מפיו של מר מלכא עצמו. כך, ביום 16.11.2025, בעודו מכהן כחבר וכמזכיר הוועדה, התראיין מר מלכא לפודקאסט, ובמענה להערת המראיין כי "חיסל את גלי צה"ל", השיב: "רגע, עוד לא חיסלנו, לא צועקים יש לפני הגול" (נספח 17 לעיקרי הטיעון מטעם ועד עובדי גל"צ). חפיפה לשונית זו, לטענת העותרים, מלמדת כי מר מלכא לא פעל כחבר ועדה אובייקטיבי, אלא כמי שפועל בתיאום עם, ואולי אף מתוך, אותה מסגרת פוליטית שהוא נמנה על חבריה, שקבעה מראש את התוצאה הרצויה. באותו ריאיון, משנשאל על עבודת האיסוף העובדתי שביצעה הוועדה, ובפרט על חומרים שאספה הוועדה התומכים בעמדה הפוכה מזו אליה הגיעה, השיב מר מלכא כי: "אנחנו לא אספנו חומרים", וכן כי: "אלפי אנשים אמרו שהתחנה מוטה שמאלה, ואף אחד לא טען שהיא מוטה ימנה".

לטענת העותרים והיועצת המשפטית לממשלה, מכלול נתונים אלה מלמד שהבחירה בגב' העצני-כהן, מר מלכא והאלוף (במיל') רון-טל לוועדה, נבעה מהיכרות עם עמדותיהם הקודמות ומציפייה כי באמצעות מינויים אלה ניתן יהיה להבטיח את התוצאה המבוקשת – המלצה לסגירת התחנה.

61. במענה לטענה זו טען בא-כוח משיבי הממשלה כי עצם העובדה שאדם הביע בעבר עמדה בנושא העומד לדיון אינה מקימה, כשלעצמה, מניעה למינויו לחברות בוועדה מייעצת. לשיטתו, אילו נאמר אחרת, היה בכך כדי לשלול את האפשרות למנות לתפקידים ציבוריים אנשי מקצוע ובעלי ניסיון בתחום הרלוונטי, שכן חזקה על אנשי מקצוע כי התבטאו לאורך השנים בנושאי מומחיותם והביעו בהם עמדות מקצועיות.

גם להשקפתי אין בהתבטאות קודמת בנושא שבו עתידה לעסוק הוועדה, של אחד מחבריה המיועדים, כדי להצדיק את פסילת מינויו. צודק בא-כוח משיבי הממשלה בטענתו כי אילו היינו אומרים אחרת, קשה היה למנות אנשי מקצוע לתפקידים ציבוריים, שכן לא בנקל ימצא מומחה אשר לא הביע בפומבי את עמדותיו ביחס לתחומי מומחיותו. מטעם זה נפסק כי יש להבחין בין הבעת דעה קודמת לבין הבעת דעה קדומה. עמד על הדברים הנשיא א' ברק בצינו כי:

"הכלל פוסל את חברותו של אדם בוועדה אם אותו אדם גיבש לעצמו עמדה (סופית) בעניין נושא דיוניה של הוועדה, באופן שמבחינתו שלו אין עוד טעם בהמשך הרגיל של דיוני הוועדה ('המשחק מכור'). הכלל יחול מקום בו אין לצפות מחבר הוועדה שהוא יהיה חסר פניות (impartial). ודוק: הכלל אינו אוסר על חברות בוועדה של אדם, שעם מינויו יש לו דעות משלו בעניין נושא הוועדה. לעתים קרובות מתמנים לוועדה מומחים, אשר להם דעות מקצועיות בעניינים שהם נושא לדיוני הוועדה [...] האיסור על חברות בוועדה חל מקום שיש לו לחבר הוועדה דעה קדומה, שאין סיכוי סביר כי תשתנה במהלך דיוני הוועדה. פסילתו של חבר ועדה מלכהן בה בא מקום שדעתו של החבר "נעולה", ואין הוא "פתוח" לשכנוע ולשינוי" (בג"ץ 1356/96 בן דוד נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נ(1) 661, 666 (1996); וראו גם: בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817, 830 (2004) (להלן: עניין אילן); ברק-ארז, כרך א', בעמ' 547).

בעיקרי הטענות מטעם ועד עובדי גל"צ, היטיבו עורכיהם להראות כי כלל דומה נוהג גם במשפט המשווה. כך, למשל, במשפט האמריקאי נפסק כי עמדה כללית שגיבש בעל תפקיד אינה פוסלת אותו מלשבת בהליך. לעומת זאת, משהביע בעל התפקיד עמדה ביחס לאותה מחלוקת קונקרטית ממש העומדת להכרעה, תפסל השתתפותו בהליך (FTC)

v. Cement Institute, 333 U.S. 683 (1948); *Hortonville Joint Sch. Dist. No. 1 v. Hortonville Educ. Ass'n*, 426 U.S. 482 (1976); *Cinderella Career & Finishing Schools, Inc. v. FTC*, 425 F.2d 583 (D.C. Cir. 1970); *Texaco, Inc. v. FTC*, 336 F.2d 754 (D.C. Cir. 1964).

כמו כן, במשפט האנגלי אומץ מבחן אובייקטיבי, שלפיו יש לבחון כיצד יתרשם מן הנסיבות משקיף הוגן ומיודע, ואם יסיק כי קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים; ונקבע כי הבעת עמדה נחרצת וחד-צדדית ביחס לסוגיה שבמחלוקת מקימה חשש ממשי כאמור (*Porter v. Magill* [2001] UKHL 67; *Locabail (UK) Ltd v. Bayfield Properties Ltd* [2000] QB 451; *R (Lewis) v. Redcar and Cleveland Borough Council* [2008] EWCA Civ 746). כללים דומים נקבעו גם בקנדה (*Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Bd. of Comm'rs of Pub. Utils.)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Procola v. Luxembourg*, App. no. 14570/89 (1995); *Hauschildt v. Denmark* (1989)).

62. בענייננו, התבטאויותיהם של גב' העצני-כהן ומר מלכא טרם מינויים לוועדה, ובמקרה של מר מלכא אף במהלך כהונתו כחבר בה, חורגות, לדעתי, באופן ברור, מגדרי קיומה של "דעה מוקדמת" ומהוות ביטוי מובהק ל-"דעה קדומה" ביחס לתחנה ובאשר לתוצאה הקונקרטי שהוועדה נדרשה לגבש. כך, פרסומיה של גב' העצני-כהן, שבהם כונתה גלי צה"ל "הבית של המחבלים" ואמירתה "גלי צה"ל נגד מדינת ישראל" – אינם מהווים ביטוי של עמדה מקצועית עניינית ביחס לעצם קיומה של תחנת רדיו צבאית במדינה דמוקרטית, כי אם הבעת סלידה אישית (ובניסוח פוגעני במיוחד) מהתחנה ומהתכנים המשודרים בה. בדומה, אמירתו של מר מלכא, בעת שכיחן כחבר בוועדה המייעצת וכמזכירה, לפיה "רגע, עוד לא חיסלנו, לא צועקים 'יש' לפני הגול"; וטענתו כי: "אלפי אנשים אמרו שהתחנה מוטה שמאלה, ואף אחד לא טען שהיא מוטה ימינה", מלמדים על עמדה שגובשה מבעוד מועד ואינה נתונה עוד לשכנוע.

יתר על כן, וחשוב לענייננו, התבטאויותיהם של גב' העצני-כהן ומר מלכא בענייננו אינן "רק" בגדר הבעת דעה קדומה לפיה יש לסגור את גלי צה"ל (ולמצער – להשתיק את שידורי האקטואליה בתחנה), אלא עמדה קדומה המבוססת על השיקול הפסול שבמרכז הדיון.

אשר לאלוף (במיל') רון-טל – מבלי להביע עמדה באשר לשאלה אם ניגוד העניינים שיוחס לו הצדיק, לגופו של עניין, את פרישתו מן הוועדה, סבורני כי יש לייחס משקל של ממש לעצם העובדה שהוא עצמו סבר כי עליו לפרוש ממנה. זאת, שהרי האופן

שבו אדם המכהן בתפקיד תופס את יכולתו לפעול באובייקטיביות, ואת החשש לפגיעה במראית פני הצדק הנובעת מכהונתו, מהווה, כשלעצמו, אינדיקציה משמעותית לקיומו של קושי ממשי בהקשר זה.

63. לא למותר לציין בהקשר זה, כי בעוד שניתן למצוא בין חברי הוועדה מי שיש טעם טוב להניח כי ימליץ על סגירת התחנה, דומה כי לא נמצא בין חבריה אף לא חבר אחד שהיה טעם טוב להניח כי דעתו נוטה דווקא לכיוון ההפוך – קרי, להשארת התחנה במתכונתה הנוכחית. כך, לא נמנה עם חברי הוועדה איש שלגביו יש בסיס להניח כי שיקולים הנוגעים לחופש הביטוי או לעיתונות חופשית ועצמאית עומדים בראש מעייניו, וכי החשש מפני הטלת מורא על גורמי תקשורת, ובכלל זה על השידור הציבורי, צפוי להשפיע עמוקות על עמדתו. יתרה מכך, לא נמנה עם חברי הוועדה אף לא חבר אחד שעיסוקו המרכזי והמובהק הוא בתחום העיתונות.

64. התמונה המצטיירת אפוא, גם בהקשר של הרכב הוועדה, היא כי לטיעוני העותרים והיועצת המשפטית לממשלה יש בסיס איתן: ספק רב אם בהקמתה של הוועדה, ולו לנוכח הרכבה כמתואר לעיל, יש כדי להפיג ולו במעט את החשש שהחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל נקבעה מראש, ובעטיו של השיקול הפסול. למעשה, יש טעם טוב לסבור כי ההפך הוא הנכון: לא זו בלבד שהרכב הוועדה אינו מסיר את החשש, אלא שהוא אף מחזק אותו.

ב.3. סיכום ביניים

65. בנקודה זו של הדיון ניתן לעצור ולסכם עד לכאן: על רקע כל האמור לעיל, סבורני כי ניתן להסיק כי השרים קרעי וכ"ץ – שהיו השושבינים המרכזיים והמובילים של המהלך לסגירת גלי צה"ל, מיוזמתו הראשונית ועד לגיבוש ההצעה שהובאה לאישור הממשלה – שקלו את השיקול הפסול בעת קידום ההחלטה על סגירת התחנה, וכי שיקול זה נמנה, למצער, עם השיקולים המרכזיים שהנחו אותם – אם לא היה המרכזי שבהם.

ודוק, כפי שצינתי לעיל, הקביעה כי מדובר בשיקול פסול אינה נסמכת על כך שהשרים קרעי וכ"ץ החזיקו בהשקפת עולם או באידיאולוגיה מסוימת ביחס לשאלת קיומה של תחנת רדיו צבאית העוסקת באקטואליה. שיקול כגון זה, התומך בצמצום מעורבותו של צה"ל בשידורי חדשות ואקטואליה מטעמים עקרוניים של הפרדה בין צבא לפוליטיקה, או שיקול כלכלי-אידיאולוגי השולל מימון ציבורי לפעילות מסוג זה – הוא שיקול ענייני לחלוטין שאין כל מניעה לשוקלו, וכפי שראינו, יש לו ביטוי מסוים גם בדברי השרים עצמם. אלא שהניתוח שערכתי לעיל מלמד כי לצד שיקול לגיטימי זה,

נשקל גם (ובעיקר), ובאורח בולט ועקבי, כשיקול דומיננטי, שיקול שונה במהותו: שיקול שבבסיסו תוכן הדברים שהושמעו בשידורי התחנה, ובפרט זיהויו, בעיני השרים, כתואם את עמדותיו של צד אחר של המפה הפוליטית.

66. ואולם, בכך ששוכנעתי כי השרים קרעי וכ"ץ שקלו את השיקול הפסול כשיקול דומיננטי – לא די. ההחלטה העומדת במוקד העתירות שלפנינו אינה החלטת השר כ"ץ להקים את הוועדה, ואף לא החלטתו לאמץ את המלצותיה. ההחלטה נושא העתירות היא החלטת הממשלה מיום 22.12.2025. השרים קרעי וכ"ץ, חרף היותם רלוונטיים במיוחד לעניין מושא ההחלטה, הם רק שניים מבין חברי הממשלה שהצביעו על אימוצה של אותה החלטה. משכך, מתעוררת בנסיבות עניינו השאלה הבאה: כיצד ניתן לקבוע כי גוף קולגיאלי – בענייננו, הממשלה על שריה – "שקל" שיקולים זרים, שעה שהשיקול הפסול מיוחס במישרין רק לשניים מבין חבריו? לבחינת שאלה זו אפנה עתה.

ב.4. בחינת החלטת הממשלה והאתגר ביישום עילת השיקולים הזרים על גוף קולגיאלי

67. כאמור לעיל, אחד האתגרים המרכזיים שמציבה עילת השיקולים הזרים בפני המבקש להיבנות ממנה הוא קושי ההוכחה. קושי זה ממתעצם שבעתיים כאשר הרשות שכלפיה נטען כי שקלה שיקולים זרים הינה גוף קולגיאלי (אורגן-רבים), אשר כל אחד מחבריו עשוי לשקול שיקולים שונים משלו. אכן, כפי שצוין בפסיקה, "הקושי לזהות את השיקולים הזרים וליתן בהם סימנים גובר כשההחלטה המנהלית נעשית על ידי גוף סטטוטורי-קולקטיבי המונה חברים רבים" (עניין הבית הפתוח, בעמ' 40; וראו גם: בג"ץ 12-49181-2025; עניין 24 אקדמיית אלקאסמי (ע"ר) נ' המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 7 (5.5.2025); עניין יחימוביץ', פסקה 12 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש).

מעבר לקושי ההוכחה, יישום עילת השיקולים הזרים על החלטה של גוף קולגיאלי מציב שאלה נוספת ומורכבת יותר: נניח שהוכח כי חלק מחברי הגוף שקלו שיקולים זרים, ואילו ביחס ליתר החברים הוכח כי שקלו שיקולים ענייניים בלבד; או לחלופין, לא ידוע האם החלטתם של יתר החברים התקבלה על יסוד שיקולים זרים או שיקולים ענייניים. האם יש מקום בנסיבות כאלו להורות על פסילת ההחלטה? או במילים אחרות, כמה מחברי הגוף הקולגיאלי צריכים לשקול שיקולים זרים כדי שההחלטה כולה תיפסל בשל כך – וכלום התשובה לכך תלויה במספרם בלבד, או גם במעמדם ובמידת השפעתם על יתר החברים?

68. ככל שידיעתי משגת, בפסיקתו של בית משפט זה טרם ניתנה תשובה מפורשת לשאלה דלעיל. לצורך מתן מענה לשאלה האמורה, מפנים העותרים לפסק הדין בעניין

אילן, וטוענים כי שם נקבעה הלכה ברורה החלה, לשיטתם, גם על ענייננו. באותו עניין, נדרש בית המשפט לשאלה האם ניגוד עניינים שהתקיים אצל מקצת מחבריה של ועדת מכרזים פוסל את החלטתה של הוועדה כולה. על שאלה זו השיב בית המשפט בחיוב, נוכח החשש כי חבר ועדה שגיבש את עמדתו מראש או מחזיק בדעה קדומה עלול להשפיע על חבריו האחרים לוועדה, בין באמירות מפורשות ובין באמירות עקיפות. ובלשונו הציורית של השופט מ' חשין אשר כתב את פסק הדין בעניין אילן:

"...תפוח מקולקל בתיבה עלול להגיע תפוחים אחרים אף הם. אכן, חבר ועדה שגיבש עמדתו – או חבר ועדה המחזיק בדעה קדומה – יכול להשפיע על חבריו האחרים לוועדה, בין באמירות מפורשות בין באמירות עקיפין, ואם יכול הוא להשפיע, חזקה עליו שינסה להשפיע. וכך, אם עמדתו של אותו חבר ועדה נתגבשה בנסיבות הפוסלות את קולו, מעביר הוא ממילא את נגיף הפסלות לחבריו האחרים לוועדה אף-הם" (שם, בעמ' 843).

מכאן מבקשים העותרים ללמוד גזירה שווה: כשם שדי בכך שחבר אחד בגוף קולגיאלי נגוע בניגוד עניינים כדי "להדביק" את הגוף כולו ב"נגיף הפסלות", כך גם, לשיטתם, די בכך שאחד מחברי הגוף שקל שיקול זר כדי להביא לפסילתה של ההחלטה כולה, יהא מספרם או מעמדם של יתר החברים אשר יהא.

אין בידי לקבל טענה זו, ודאי לא באופן הגורף שבו נטענה.

69. תחילה אציין כי ספק בעיניי אם זו אכן ההלכה שנקבעה בעניין אילן, אף ביחס לעילת ניגוד העניינים שנדונה שם. כך, בעניין אילן, מיד לאחר הדברים המצוטטים לעיל, המשיך השופט מ' חשין וציין כי בנסיבות אותו עניין נכון וראוי היה להחזיר את הדיון לבית הדין האזורי לעבודה, על-מנת שזה יקבע ממצאים עובדתיים ברורים באשר להשפעה בפועל של חברי הוועדה שהיו נגועים בניגוד עניינים על שיקול דעתם של יתר חברי הוועדה (שם, בעמ' 843-845; אף שבאותו עניין נמנע בית המשפט מלעשות כן, הדבר נבע אך מחלוף הזמן מאז קיום דיוני הוועדה). דומה, אפוא, כי גם השופט מ' חשין לא ראה בקביעתו כלל גורף וקטגורי, שלפיו ניגוד עניינים אצל חבר אחד "מדביק" בהכרח את יתר חברי הגוף, אלא ביקש בסופו של דבר לבחון האם ההשפעה האמורה אכן התממשה בפועל.

יתר על כן, אף אם אניח, מבלי לקבוע מסמרות בדבר, כי זהו אכן הכלל שנקבע בעניין אילן ביחס לעילת ניגוד העניינים, אינני סבור כי יש מקום להחיל כלל דומה, באופן גורף, גם על עילת השיקולים הזרים. זאת, שכן, ביסוד עילת ניגוד העניינים מונח

טעם מיוחד, שאינו רלוונטי באותה מידה לענייננו: השמירה על מראית פני הצדק ועל אמון הציבור ברשויות (ראו, למשל: בג"ץ 8467/10 זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פסקה 44 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן והאסמכתאות שם (29.11.2011)). טעם זה מצדיק אולי לנקוט גישה מחמירה ולמנוע כהונה אפילו של חבר אחד הנגוע בניגוד עניינים, בבחינת "מניעת הרע בטרם יארע" (בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 566, 572 (1980)). ברם, משעה שמבקשים אנו לבחון בדיעבד, לאחר מעשה, האם החלטה שכבר התקבלה נגועה בשיקול זר, שיקול מראית פני הצדק מאבד במידת מה ממשקלו, ויש לאזנו מול המשמעות וההשלכות של ביטול החלטה שכבר ניתנה. על כן, לטעמי יש להעמיד במרכז את השאלה האם השיקול הזר אכן היה דומיננטי בהחלטה שהתקבלה בפועל (להבדל זה בין עילת השיקולים הזרים לעילת ניגוד העניינים ראו: בג"ץ 427-10-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ד) נ' ממשלת ישראל, פסקה 49 לפסק דינו של המשנה לנשיא נ' סולברג (28.12.2025); בג"ץ 415/19 לוי' שר הפנים, פסקה 19 לפסק דינו של השופט מ' מזוז (21.4.2020)).

מה אם כן צריך להיות הסטנדרט להתערבות בהחלטה של גוף קולגיאלי, שהוכח בדיעבד שחלק מחבריהן שקלו שיקולים זרים?

70. להשקפתי, אף ביחס להחלטתו של גוף קולגיאלי יש להחיל סטנדרט דומה לזה החל על החלטתו של אורגן יחיד. דהיינו, אף מקום שבו הוכח כי מי מחברי הגוף הקולגיאלי שקל שיקולים זרים, אין בכך, כשלעצמו, כדי להביא לפסילתה בדיעבד של ההחלטה כולה, אלא נדרש להראות כי השיקול הזר האמור היה השיקול הדומיננטי שעמד בבסיס ההחלטה שהתקבלה על-ידי הגוף בכללותו (לעמדה דומה ביחס לשאלה האמורה, אם כי בהקשר אחר, ראו: Richard H. Fallon, Jr., *Constitutionally Forbidden Legislative Intent*, 130 HARV. L. REV. 523 (2016)). בעמדה זו תומך גם זמיר, אשר ציין בכתבתו האקדמית כי:

"באורגן-רבים עשוי להתעורר קושי מיוחד בבירור שיקול הדעת של האורגן, בייחוד כאשר מתברר או קיימת אפשרות שחברים שונים באורגן הגיעו לכלל החלטה אחת על יסוד שיקולים שונים, שבהם גם שיקולים זרים ופסולים. האם במקרה כזה יש לפסול את ההחלטה מחמת הפסול של שיקולים זרים? נראה כי מבחינה עקרונית התשובה, כמו בכל מקרה של שיקולים זרים, תלויה בהערכה: מה היו השיקולים הדומיננטיים והאם סביר הדבר שההחלטה הייתה שונה אילו לא השתרבו אליה גם שיקולים זרים? עם זאת מבחינה מעשית קשה יותר לברר

שאלה זאת באורגן-רבים מאשר באורגן-יחיד" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א: המינהל הציבורי-385 384 (2010)).

למעשה, עיון בפסיקה מעלה כי אף שהפסיקה לא עסקה מפורשות בשאלה הנ"ל, ברבים מפסקי הדין שעסקו בעילת השיקולים הזרים, יושמו הדברים על גוף קולגיאלי, מבלי שיוחסה לדברים משמעות מיוחדת (ראו, מני רבים: עניין פורז; עניין מוסקוביץ; עניין דקל; עניין הסתדרות העובדים; עניין סולודוך; עניין יהדות התורה; עניין הבית הפתוח; עניין יחימוביץ; עניין עמותת בר-קיימא). כלומר, אף שהפסיקה לא דנה מפורשות בשאלה האמורה, הרי שבפועל ישמה הפסיקה את אותה אמת המידה גם ביחס לגוף קולגיאלי.

71. ומתי ייחשב שיקול זר שנשקל על-ידי גוף קולגיאלי לשיקול דומיננטי? לטעמי, התשובה לשאלה זו, בהיותה שאלה שבעבודה, תלויה, מטבע הדברים, בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. כך, ברי כי מקום שבו עלה בידי העותר להוכיח כי ביחס ללמעלה ממחצית מבין חברי הגוף היה השיקול הזר שיקול דומיננטי, יש בכך כדי לעמוד ברף הנדרש להצדקת פסילת ההחלטה. ואולם, במרבית המקרים לא ניתן יהיה לדעת, במידת הוודאות הנדרשת, מהו משקלו של השיקול הזר בהכרעתו של כל אחד מחברי הגוף בנפרד. אשר על כן, סבורני כי יש להחיל גם כאן, בשינויים המחויבים, את אותו הכלל שנקבע ביחס להחלטתו של אורגן יחיד: די בכך שהעותר יצביע על כך שאחד או יותר מבין חברי הגוף הקולגיאלי שקל שיקולים זרים, כדי שהנטל יעבור אל כתפי הרשות להוכיח כי שיקול זה לא היה השיקול הדומיננטי שעמד בבסיס ההחלטה שהתקבלה.

72. וביישום הדברים לענייננו: כאמור לעיל, שוכנעתי כי ביסוד עמדתם של השרים כ"ץ וקרעי עמד, כשיקול דומיננטי, השיקול הפסול. השאלה העומדת להכרעה כעת היא, אפוא, האם יש בכך כדי להביא למסקנה שהשיקול הפסול האמור היה דומיננטי בהחלטת הממשלה כגוף קולגיאלי, שכאמור זו ההחלטה העומדת במוקד העתירות שלפנינו. סבורני כי בבואנו לבחון שאלה זו, יש ליתן משקל של ממש לשני אלו:

ראשית, השרים קרעי וכ"ץ אינם, בכל הנוגע למהלך קבלת ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל ומהותה, ככל שר אחר בממשלה. שניהם בעלי זיקה עניינית מובהקת לעניין נשוא ההחלטה, וכך אף סבר ראש הממשלה, עת הטיל עליהם את הטיפול בסוגיה זו. יתרה מכך, לכל הפחות אחד מהם – השר כ"ץ – היה בעל השפעה דומיננטית על המהלך לכל אורכו, עת שחתם על כתב המינוי להקמת הוועדה המייעצת, אימץ את אחת מהמלצותיה והביאה כהצעת החלטה לאישור הממשלה.

שנית, כפי שפורט בהרחבה לעיל, ההחלטה שהובאה לאישור הממשלה לא הייתה תוצר של דיון פתוח שבו הוצגו לחברי הממשלה מגוון החלופות שעמדו על הפרק, אלא הצעת החלטה סגורה וחד-משמעית, שגובשה מראש ואשר לפיה הוצגה לממשלה חלופה אחת בלבד – סגירת התחנה כליל (חרף העובדה שהוועדה המייעצת עצמה הציגה חלופה נוספת ומתונה יותר). בנסיבות אלה, סבורני כי קיים לכל הפחות ספק ממשי האם חברי הממשלה שהצביעו בעד ההחלטה הפעילו שיקול דעת עצמאי מלא, או הושפעו במידה זו או אחרת מעמדתם המגובשת מראש של השרים קרעי וכ"ץ.

על יסוד נתונים אלה, סברתי גם אני כי יש מקום למתן צו על-תנאי, אשר יעביר את הנטל אל כתפי משיבי הממשלה להוכיח כי אף אם נשקלו שיקולים זרים על-ידי חלק מחברי הממשלה בקבלת ההחלטה על סגירת התחנה, לא היו אלו השיקולים הדומיננטיים שביסוד ההחלטה של הממשלה על כלל שריה (למשמעותו של מתן צו על-תנאי לעניין העברת נטל ההוכחה, ראו, למשל: עניין האגודה לזכויות האזרח, פסקה 85 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר (13.5.2020); יצחק זמיר "ראיות בבית המשפט הגבוה לצדק" משפט וממשל א 295, 299-300 (1993)).

צו על-תנאי כאמור אכן הוצא על-ידנו – ובו אף הובהר כי על משיבי הממשלה להתמקד "בטענות שעניינן תקינותו של הליך קבלת ההחלטה ואופן הפעלת שיקול הדעת במסגרתה".

73. לדעתי, לא עלה בידי משיבי הממשלה להרים נטל זה.

ודוק: לא נעלם מעיניי כי משיבי הממשלה טענו, כמפורט לעיל, כי ביסוד ההחלטה עמדו ארבעה נימוקים עיקריים שהם, לשיטתם, שיקולים ענייניים גרידא, שאחזור ואזכירם: האנומליה המבנית הכרוכה בהפעלת תחנת רדיו אזרחית על-ידי גוף צבאי; הפגיעה באופיו הממלכתי של צה"ל; הקושי הנובע מכך שחיילי חובה עוסקים בסיקור אקטואליה שנויה במחלוקת; והעיוות התחרותי בשוק הרדיו. אחזור ואדגיש כי מדובר בנימוקים שיש בהם, על פניהם, כדי להוות תשתית עניינית וכשרה לקבלת החלטה כגון דא. ואולם, בכך שמשיבי הממשלה הציגו נימוקים כשרים בדיעבד, בכתבי הטענות ובדיונים שהתקיימו בפנינו, אין די. השאלה שבה עלינו להכריע אינה האם ניתן להצביע על נימוקים כשרים היפותטיים שהיו יכולים להצדיק את ההחלטה, אלא האם משיבי הממשלה הוכיחו כי נימוקים אלה, ולא השיקול הפסול שעליו עמדתי בהרחבה לעיל, הם שעמדו בפועל, בזמן אמת, ביסוד ההצבעה של רוב חברי הממשלה.

לצורך כך, היה על משיבי הממשלה להניח בפנינו תשתית ראייתית ממשית המלמדת על אופן קבלת ההחלטה בפועל בישיבת הממשלה מיום 22.12.2025 – מה נאמר בדיון; אילו שאלות הועלו על-ידי חברי הממשלה; כיצד הוצגו (אם הוצגו) החלופות שדחתה הוועדה המייעצת; וכן כיצד התייחסו חברי הממשלה, בזמן אמת, לחוות דעתם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, שהוצגה להם בעל פה בסמוך לפתיחת הדיון (על חשיבותה של תשתית ראייתית המלמדת על השיקולים שנשקלו על-ידי הרשות בזמן אמת, ראו: יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים" מחקרי משפט יט 5, 46-50 (2002); Michael Asimow & Yoav Dotan, *Open and Closed Judicial Review of Agency Action: The Conflicting U.S. and Israeli Approaches*, 64 Am. J. Comp. L. 521 (2016)).

74. למרות שהעתירות הדגישו את הטענה שההחלטה על סגירת גלי צה"ל מעוגנת בשיקולים זרים, ולמרות שניתן צו על-תנאי שהדגיש כי על משיבי הממשלה להתמקד בטענות שעניינן במישור שיקול הדעת, תשתית ראייתית כאמור לעיל לא הונחה בפנינו. כך, משיבי הממשלה נמנעו מלהציג את פרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 22.12.2025 במלואו, והסתפקו בהגשת חלקי הפרוטוקול הגלויים בלבד – אשר כוללים אך ורק את הצגת הצעת ההחלטה על-ידי השר כ"ץ, ללא כל תיעוד של דברי חברי הממשלה בדיון עצמו. יתר על כן, אף שבמהלך הדיון בהתנגדות להפיכת הצו על-תנאי לצו מוחלט הוצגו בפני בא-כוח משיבי הממשלה הקשיים הנובעים מהיעדרו של הפרוטוקול המלא (ראו פרוטוקול הדיון מיום 26.5.2026, עמ' 19 שורות 3 ו-17, עמ' 48 שורה 27 ועמ' 49 שורה 35), נמנע בא-כוח משיבי הממשלה מהמצאת הפרוטוקול המלא גם לאחר דיון זה. בנסיבות אלו, משמדובר במסמך המצוי בשליטתם הבלעדית של משיבי הממשלה, ומשקיים פוטנציאל שעיון בפרוטוקול היה בו כדי לשפוך אור של ממש על טיב השיקולים שהוצגו לחברי הממשלה ועל האופן שבו הם התייחסו אליהם, יש להניח כי אילו הגישו משיבי הממשלה את הפרוטוקול המלא, היה בנאמר בו כדי לפעול לחובתם (ראו: עניין אילן, בעמ' 842; כן ראו והשוו: ע"מ 1012/12 קופי טיים בע"מ נ' אחוה המכללה האקדמית לחינוך, פסקה 12 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (22.8.2012)).

הנחה זו מתחזקת, בשים לב לכך שבתקשורת דווח כי חלק משרי הממשלה שהשתתפו בישיבה התבטאו באופן שיש בו כדי ללמד שאף ביסוד עמדתם עמד השיקול הפסול כשיקול דומיננטי. כך, דווח כי השר יריב לוין ציין בישיבה זו כי: "אין שם גיוון בכתבים ובגל"צ, זו כבר גישה של שנים"; השר דוד אמסלם ציין: "זו תחנה שמכפישה את ישראל"; השר עמיחי שיקלי הוסיף: "אנומליה מוחלטת שצבא מחזיק רדיו שמשדר פוליטיקה, ועם קו שמאלי ברור"; השרה עידית סילמן ציינה: "התחנה לא מייצגת את

החיילים, זו תחנה שמהדהדת את מי שפגע בחיילים – הפצ"רית והיועמ"שית (ראו בסעיף 55 לעתירת ועד עובדי גל"צ). דווקא לנוכח דיווחים אלו, ניתן היה לצפות כי משיבי הממשלה יבקשו להגיש את הפרוטוקול המלא של הישיבה, ככלי להעמדת הדברים על דיוקם ולהפרכת הרושם העולה מהם ככל שאין בו ממש. הימנעותם של משיבי הממשלה מלעשות כן, בולטת במיוחד על רקע זה, ומחזקת את המסקנה כי תוכנו של הפרוטוקול, לו היה מוצג, היה פועל לחובתם של משיבי הממשלה.

75. אי-עמידתם של משיבי הממשלה בנטל המוטל עליהם מתבטאת גם בכך שלתצהיר התשובה שהוגש מטעמם לא צורף תצהיר מטעם מי משרי הממשלה. כאשר נשאל בא-כוח משיבי הממשלה, בדיון בהתנגדות, לפשר הדבר, הוא הסביר כי מאחר שתצהיר התשובה הוגש במהלך מבצע "שאגת הארי", לא עלה בידו להחתים את מזכיר הממשלה, אשר היה עסוק באותה עת. בהתייחס לכך, ציינו בפניו כי בשים לב לטיב הטענות בדבר שקילת שיקולים זרים, עלול להיות קושי בהגשת תצהיר מטעם מזכיר הממשלה, שכן אין ביכולתו להצהיר מידיעה אישית מה היו השיקולים ששקל כל אחד מהמשתתפים בישיבת הממשלה בה התקבלה ההחלטה. בתשובה לכך ציין בא-כוח משיבי הממשלה כי הדבר יושלם בהמשך, וכי אין בכך כל עניין מהותי (ראו פרוטוקול הדיון מיום 26.5.2026, עמ' 14 בשורות 7-32). עם זאת, ביום 29.5.2026 הגיש בא-כוח משיבי הממשלה שני תצהירים – אחד מטעם מזכיר הממשלה ואחד מטעם רמ"ט שר הביטחון. משום שאלה אינם יכולים להעיד, מידיעה אישית, על השיקולים שנשקלו, ברי כי אין בהם כדי לתמוך בטענות משיבי הממשלה לעניין השיקולים שנשקלו על-ידיהם בישיבת הממשלה.

76. אשר על כן, על יסוד הנימוקים המפורטים לעיל הגעתי לכלל מסקנה כי לא עלה בידי משיבי הממשלה להרים את הנטל ולהוכיח כי אף אם השיקול הפסול נשקל, כשיקול דומיננטי, על-ידי חלק מחברי הממשלה, השיקול הפסול לא היה השיקול הדומיננטי בקבלת ההחלטה על-ידי הממשלה בכללותה.

משכך, סבורני כי דין ההחלטה על סגירת התחנה – להתבטל.

ג. פגמים בהליך

77. משעה שקבעתי כי לעמדת דין ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל להתבטל מחמת השיקול הפסול שנשקל, כשיקול דומיננטי, בקבלתה, מתייתר מאליו הצורך להידרש ליתר טענות העותרים, ובכלל זה לטענות הנוגעות לפגמים שנפלו בהליך קבלת

ההחלטה. עם זאת, למעלה מן הצורך, מצאתי להוסיף כי בשים לב לצבר הפגמים בהליך שאליהם הפנו העותרים והיועצת המשפטית לממשלה, לא מן הנמנע כי די היה בהם, אף לבדם, כדי להצדיק את ביטול ההחלטה על סגירת התחנה.

78. כמתואר לעיל, בעתירות ובעמדת היועצת המשפטית לממשלה נטען כי הוועדה פעלה בחיפזון ובלוח זמנים בלתי סביר, ובפרט כי לא ניתן לציבור פרק זמן ראוי להעיר את הערותיו, שעה שהוקצו לשם כך עשרה ימים בלבד. עוד נטען כי הוועדה לא נתנה משקל ראוי, ולעיתים אף התעלמה כליל, מנתונים שהיא עצמה טרחה לאסוף. כך, לפי הנטען, הוועדה הזמינה סקר שממצאיו הצביעו על שיעור גבוה של חיילים המדווחים על תרומתה החיובית של גלי צה"ל למורל – ואולם ממצאים אלה לא מצאו ביטוי בהצעת ההחלטה שהובאה לאישור הממשלה. באופן דומה נטען כי עמדת הצבא, כפי שהוצגה בפני הוועדה על-ידי רמ"ט אכ"א, ולפיה חרף הקשיים הכרוכים בהפעלת תחנת רדיו אזרחית בידי גורם צבאי יש בתחנה גם תרומה משמעותית למדינת ישראל, וכי גלי צה"ל פועלת ליישום מלא ומדוקדק של המלצות ועדת זמיר – הוצגה בפני שרי הממשלה באופן חלקי ומוטה, שאינו משקף את עמדתו במלואה.

נוסף על האמור, בעתירת ועד עובדי גל"צ הועלו טענות פרטניות הנוגעות לעובדי התחנה. נטען כי החלטת הממשלה משמעה פיטורים ואובדן פרנסתם של 84 אזרחים עובדי צה"ל וכ-50 עובדים נוספים במעמד יועצים, חלקם בעלי ותק של עשרות שנים בתחנה – וזאת מבלי שקדמה להחלטה היועצות מסודרת עם ארגון העובדים. כמו כן, נטען להיעדרם של הסדרי מעבר ראויים: הממשלה קבעה כי התחנה תיסגר בתוך כחודשיים בלבד, ללא כל מענה לשאלת עתידם של העובדים, בניגוד לתקדימים דומים שבהם ניתנה תקופת מעבר של שנה וחמישה חודשים ואף למעלה מכך.

79. מבלי להידרש לגופה של כל אחת מהטענות הנ"ל, סבורני כי ניתן לקבוע, ללא קושי של ממש, כי משקלם המצטבר של הפגמים הנ"ל – ובראשם הפגמים שנפלו במינוי חלק מחברי הוועדה, כמפורט לעיל – יש בו כדי לפגוע באופן ממשי במהימנותה ובאיכותה של התשתית העובדתית שעליה נסמכות המלצות הוועדה המייעצת, עד כי קשה לראות בה תשתית נאותה שעליה יכלה הממשלה לבסס את החלטתה (ראו: בג"ץ 26-04-23426 אלמקייס נ' ראש הממשלה, פסקאות 58-59 לפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף (1.6.2026); בג"ץ 4380/11 פלונית נ' שר הפנים, פסקאות 31-33 לפסק דינה של חברתי השופטת ד' ברק-ארז (26.3.2017)). כמו כן, בשים לב לפגמים שנפלו בהליך גיבושן, דומני כי קשה לומר כי בהסתמכה על המלצות הוועדה מילאה הממשלה אחר חובת ההיועצות כדבעי (ראו: בג"ץ 5538/09 פלג נ' נציבות שירות המדינה, פסקה 14

לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש (6.7.2010); בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 243-244 (1993); ברק-ארז, כרך א', בעמ' 313).

אשר על כן, סבורני כי גם הפגמים שנפלו בהליך קבלת ההחלטה, כמפורט לעיל, עשויים היו להצדיק, כשלעצמם, את ביטולה של ההחלטה על סגירת התחנה.

ד. סבירות ההחלטה על סגירת התחנה

80. אשר לסבירותה של ההחלטה, כפי שצינתי לעיל, משעה שקבעתי כי לא עלה בידי משיבי הממשלה להוכיח כי השיקול הפסול לא היה השיקול הדומיננטי בהחלטה על סגירת התחנה (לאחר שעלה בידי העותרים להוכיח שבבסיס עמדתם של השרים כ"ץ וקרעי עמד השיקול הפסול כשיקול דומיננטי, והוצא צו על תנאי), הרי שההחלטה שהתקבלה, משיקולים אלו, הינה, כעניין שבהגדרה, החלטה בלתי סבירה.

עם זאת, וגם זאת ציינתי לעיל, אין בכך כדי ללמד שלדעתי כל החלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל היא, מניה וביה, החלטה בלתי סבירה. אזכיר בהקשר זה כי מקובל גם על העותרים ועל היועצת המשפטית לממשלה כי קיומה של תחנת שידור ציבורית צבאית המשרתת בפריסה ארצית היא בגדר אנומליה במדינה דמוקרטית. אכן, מבלי לקבוע מסמרות בדבר, לא מן הנמנע כי החלטה שהיתה מתקבלת היום שלא להקים תחנת שידור כדוגמת גל"צ הייתה נתפסת כהחלטה סבירה ואף מתבקשת; ואילו ההחלטה להקים תחנת שידור נוספת של אחד מגופי הביטחון, עשויה הייתה להיתפס כהחלטה בלתי סבירה.

יתר על כן, לעניין האפשרות לקבל החלטה (אחרת) על סגירתה של התחנה, כפי שהובהר לעיל בהרחבה, השיקולים שעניינם האנומליה המבנית הכרוכה בהפעלת תחנת רדיו העוסקת באקטואליה על-ידי גוף צבאי; החשש לפגיעה באופיו הממלכתי של צה"ל העלולה לנבוע מכך; הקושי הנובע מכך שחיילי חובה עוסקים, הלכה למעשה, בסיקור ובפרשנות של אירועים שנויים במחלוקת – הם שיקולים ענייניים וכשרים למהדרין. כך גם שיקולים נוספים שהועלו במעלה הדרך, ובהם שיקולים תקציביים, שיקולים ארגוניים, ושיקולים הנוגעים לעיוות התחרותי הנטען בשוק הרדיו. שיקולים אלו יש לאזן אל מול ההשלכות המשמעותיות של ההחלטה לסגור את תחנת גלי צה"ל על השידור הציבורי וחופש הביטוי וכן להתחשב בזכויותיהם של עובדי התחנה. כפי שהדגשתי, ייתכן שלאחר שקילה של כל השיקולים הנ"ל ועריכת איזון ביניהם, ייתכן והחלטה, אם תתקבל כזו בעתיד, לסגור את תחנת גלי צה"ל, תהיה החלטה שאין מקום להתערב בה.

עם זאת, כפי שהבהרתי לעיל, לא זו ההחלטה שבפנינו, ומשכך אין לי אלא לשוב ולקבוע כי ההחלטה נושא העתירות דנן, כפי שהתקבלה בפועל על-ידי הממשלה ביום 22.12.2025 – הינה החלטה שהשיקול הפסול היה השיקול הדומיננטי בה, ומשכך דינה להיפסל.

ה. לפני סיום

81. לפני סיום אבקש לשוב ולהדגיש את מה שעומד בלב ליבה של חוות דעתי.

תמצית התמצית של חוות דעתי הינה זו: ההחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל היא החלטה שהתקבלה בסמכות. יתרה מכך, אילו עמדו ביסוד ההחלטה על סגירת התחנה אך ורק השיקולים שעליהם הצהירה הממשלה בפומבי – שמירה על ממלכתיות הצבא וניתוקו מעיסוק בפוליטיקה ובאקטואליה, מניעת מצב שבו חיילי חובה נדרשים לעסוק בסיקור ובפרשנות של נושאים שנויים במחלוקת, שיקולים תקציביים וארגוניים, ומניעת עיוות תחרותי בשוק הרדיו, והיה נערך איזון בין שיקולים אלו לבין השלכות המהלך על חופש הביטוי והשידור הציבורי – ייתכן ולא היה מקום להתערבותו של בית משפט זה.

אלא שבפועל, ומהטעמים עליהם עמדתי לעיל, השתכנעתי כי ההחלטה שהתקבלה לסגירת גלי צה"ל אינה החלטה שכזו. ההחלטה נושא העתירות דנן התקבלה, במידה מכרעת, כאשר בבסיסה שיקול שונה בתכלית: השיקול הפסול, שעניינו רצונם של מקבלי ההחלטה להשתיק תוכן שידורים שאינו לרוחם, ולסגור תחנת שידור לא (למצער, לא בעיקר) משום שהיא תחנה צבאית העוסקת באקטואליה, אלא משום שתוכן השידורים נתפס על-ידם כמשתייך למחנה הפוליטי הנגדי לשלהם.

להשקפתי, לא ניתן להסכין לכך שבעל סמכות שלטונית יחליט שמשום שדברי שדרן אינם נושאים חן בעיניו, יש "לסגור את המיקרופון" של השדרן. שלטון הפועל כך, פועל באופן בלתי דמוקרטי בעליל, שהרי אבן היסוד שעליה נשען כל משטר דמוקרטי היא ההכרה בכך שהשלטון אינו רשאי להשתמש בכוחו כדי להשתיק את מי שדעותיו אינן לרוחו.

להמחשה, נדמיין תסריט שבו בעל שררה מאזין לתחנת רדיו, ומזהה את תוכן השידור כתואם את עמדות המחנה הפוליטי המנוגד לו, והדבר מעורר את זעמו. כך קורה פעם נוספת. בפעם השלישית מכה בעל השררה על השולחן בזעם, וגומר אומר להביא לכך שהתכנית שתוכנה חורה לו לא תשודר עוד. זאת, בין על דרך פיטורי השדרן, בין על

דרך ביטול התכנית, ובין על דרך סגירתה של תחנת השידור. אומר ועושה, ועל כך מוגשת עתירה לבית משפט זה. בנסיבות אלו, כך אני סבור, אין בית משפט זה (ובית משפט מוסמך בכל מדינה חופשית ודמוקרטית) יכול אלא להתערב.

מכאן עמדתי בעתירות דנן.

1. התוצאה

82. על יסוד הנימוקים המפורטים לעיל, אציע לחבריי כי נקבל את העתירות ונהפוך את הצו על-תנאי שניתן על-ידינו לצו מוחלט.

יחיאל כשר
שופט

השופט אלכס שטיין:

1. במהלך הדיון בעתירות, שאלתי את העותרים באלו תנאים ניתן יהיה, לשיטתם, לסגור את תחנת הרדיו "גלי צה"ל"; וזאת היתה התשובה שקיבלתי:

הדבר טעון בירור התשתית העובדתית על ידי איסוף נתונים ובדיקתם העצמאית על ידי הרשויות האמונות על קבלת ההחלטה ועל מתן ייעוץ בנושא; השלמת נתונים ומסמכים, במידה שאלו חסרים; בחינת הדרכים לשמירה על נכסי התחנה והמוניטין שלה; הזמנת חוות דעת מומחים בתחום התקשורת המשודרת, אשר תתייחסנה לתמורות בשוק התקשורת ובשידורי אקטואליה במקרה של סגירת התחנה; שמיעתם של כל הנוגעים בדבר, ובפרט אלו שעלולים להיפגע מהחלטת הרשות לסגור את התחנה, ושיתופם בקבלת ההחלטה; שמיעת הציבור הכללי; מתן זכות עיון רחבה בחומר שנאסף על ידי מקבלי ההחלטה והגוף המייעץ בטרם יתקיים השימוע כאמור; מתן הודעה מוקדמת ותקופת היערכות מינימלית לטוענים לפני השימוע; שמיעת טענותיהם של הנוגעים בדבר ואת הטענות מטעם הציבור הכללי בלב פתוח ובנפש חפצה; קבלת חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית לממשלה; התאמת החלטתה של הרשות המחליטה והמלצתו של הגוף המייעץ לאמור בחוות דעתה של היועצת; הסדרת זכויות העובדים אשר עלולים להיפגע מסגירת התחנה; עיגון ההחלטה לסגור את התחנה בחקיקה ראשית, כיאה

להסדרים ראשוניים ; הכפפת ההחלטה הסופית שתתקבל לחופש הביטוי כזכות חוקתית על-חוקית, והימנעות מסגירת התחנה כל אימת שסגירתה פוגעת בחופש הביטוי.

בפרפראזה משורת המחץ בשיר "מלון קליפורניה" של להקת "הנשרים":

"You can check out any time you like, but you can never leave."

2. דעתי שונה.

3. לטעמי, מאחר שהתחנה "גלי צה"ל" היא יחידה צבאית, שכמו כל יחידות הצבא סרה למרותו של ראש המטה הכללי (להלן: הרמטכ"ל), הניצב בראשה של שרשרת הפיקוד הצה"לי (כאמור בסעיף 3 (א) לחוק יסוד: הצבא) – סגירת התחנה מצויה בסמכותו המלאה של הרמטכ"ל (ראו: סעיף 2 א לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955). לפיכך, כשם שהרמטכ"ל מוסמך לסגור יחידה צבאית כמו פלס"ר נח"ל, או כל יחידה אחרת בצה"ל, בידו הסמכות להורות על סגירת התחנה הצבאית "גלי צה"ל". תחנה זו הוקמה אמנם, בשעתו, בהוראת הממשלה, ולפיכך הממשלה מוסמכת להורות על סגירתה (כאמור בסעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות)), אולם סמכות זו אינה מאיינת את סמכות הרמטכ"ל. יחד עם כך, מאחר שהרמטכ"ל "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הבטחון" (כאמור בסעיף 3 (ב) לחוק יסוד: הצבא), בסמכות הממשלה להורות לו לסגור את התחנה "גלי צה"ל" ללא כל קשר להקמתה של התחנה בהוראת הממשלה.

4. בצבא כמו בצבא: כשם שהרמטכ"ל רשאי לסגור את "גלי צה"ל" בהחלטה פיקודית חד-צדדית, כך הוא גם לגבי הממשלה. מסקנה פשוטה זו נגזרת מהיות התחנה יחידה צבאית לכל דבר ועניין.

5. הממשלה בחרה לבחון את סגירת התחנה על ידי הקמת ועדה לבדיקת היבטי הסגירה ודרכיה – פעולה המצויה בסמכותה מכוחה של סמכות עזר (ראו: סעיף 17 לחוק הפרשנות, וכן דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 145-152 (2010)).

6. לטעמי, אין שום פסול בדעה הכללית אשר גורסת כי השלטון – על כל זרועותיו, ובפרט, הזרוע הצבאית – צריך למשוך את ידיו משידורי החדשות, האקטואליה ודברי

תוכן אחרים, אשר עשויים להיות במחלוקת ציבורית, באמצעות רדיו, טלוויזיה והעיתונות הכתובה. לפי דעה זו, השתתפות השלטון בעולם התוכן המשודר צריכה להיות מצומצמת ומוגבלת למתן זהיר, קפדני ושוויוני של סובסידיות ליוצרי תכנים שלציבור, או לחלק רחב ממנו, עניין בהם, ואשר לא יופקו ולא ישודרו מחמת כשלי שוק כאלה או אחרים. זאת, כאשר השלטון שומר בקפידה על ניטרליות ביחס לתכנים המסובסדים.

7. לדעה זאת – שהיא גם דעתי-שלי – יש אחיזה איתנה במאמר כלכלי-אמפירי חשוב: Simeon Djankov, *et al.*, *Who Owns the Media?*, 46 J. LAW & ECON. 341 (2003). מאמר זה הצביע על יתרונותיה של הפרטת שידורי החדשות והאקטואליה – מסגרת של חופש פעולה בה מתקיימת תחרות בשוק הדעות ללא מעורבות שלטונית, אשר בכפוף לסבסוד שלטוני הכרחי, ניטרלי ושוויוני, עדיפה בהרבה על שליטה ממשלתית בשידורים.

כפי שהוסבר על ידי מחברי המאמר,

“[A] government-owned media outlet would distort and manipulate information to entrench the incumbent politicians, preclude voters and consumers from making informed decisions, and ultimately undermine both democracy and markets. Because private and independent media supply alternative views to the public, they enable individuals to choose among political candidates, goods, and securities—with less fear of abuse by unscrupulous politicians, producers, and promoters. Moreover, competition among media firms assures that voters, consumers and investors obtain, on average, unbiased and accurate information. The role of such private and competitive media is held to be so important for the checks-and-balances system of modern democracy that they have come to be called “the fourth estate,” along with the executive, the legislature, and the courts.”

“כלי תקשורת שבבעלות ממשלתית יעוות מידע ויסלפו כדי לבצר את מעמדם של הפוליטיקאים המכהנים, למנוע ממצביעים ומצרכנים קבלת החלטות מושכלות, ובסופו של יום לערער הן את הדמוקרטיה והן את השווקים. מכיוון שכלי תקשורת פרטיים ועצמאיים מספקים לציבור נקודות מבט חלופיות, הם מאפשרים לפרטים לבחור בין מועמדים פוליטיים, בין מוצרים ובין ניירות ערך – על רקע של חשש קטן יותר מפני ניצול לרעה מצד פוליטיקאים, יצרנים ומקדמי מכירות חסרי עכבות. יתרה מזו, התחרות בין חברות התקשורת מבטיחה כי מצביעים, צרכנים

ומשקיעים יקבלו, בממוצע, מידע מדויק ונטול פניות. תפקידם של כלי תקשורת פרטיים ותחרותיים אלה נחשב לחשוב למערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה המודרנית במידה שזיכתה אותם לכינוי "הרשות הרביעית", לצד הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת ובתי המשפט. (ראו שם, בעמ' 342).

לאימות האמור לעיל, המאמר העמיד לבחינה אמפירית 97 מדינות, אשר הראתה כי שליטה שלטונית בכלי התקשורת מזוהה עם מדינות יותר עניות, עם דילול זכויות הפרט, עם מערכות חינוך ובריאות נחותות, ועם משטרים יותר אוטוקרטיים (ראו שם, בעמ' 343-344). לזאת אוסיף כי מודל תאורטי שפורסם בכתב עת כלכלי חשוב ניבא את שחיקתם של יסודות הדמוקרטיה במדינות בהן השלטון שולט בכלי התקשורת (ראו: Timothy Besley & Andrea Prat, *Handcuffs for the Grabbing Hand? Media – Capture and Government Accountability*, 96 AM. ECON. REV. 720 (2006) בהתאם לתרחיש שהתממש תחת חסותו של "משרד האמת" המדינתי, המתואר בדיסטופיה של ג'ורג' אורוול, "1984".

8. טענת העותרים כי סגירת התחנה מהווה פגיעה בחופש הביטוי תלויה על בלימה. חופש הביטוי הוא בגדר חירות שלילית: זכות שבכפוף לחריגים מעטים, מונעת הטלת איסורים ומגבלות על הבעת דעות (ראו: בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים, פסקה 34 לפסק דיני (21.9.2020)). חירות זו אינה מטילה על המדינה חובה פוזיטיבית לסייע לאנשים להביע את דעותיהם ולשדרם ברבים על ידי הפעלת תחנת רדיו. לא זו אף זו: שידורי חדשות ואקטואליה מטעם המדינה הם בגדר כלי תקשורת עוצמתי. שידורים אלה עלולים להחליש את קולם של שידורים פרטיים, ואף להשתיק הבעת דעות של כל אלו שאת קולם המדינה מעדיפה שלא להשמיע. העצמת שידורי חדשות ואקטואליה מדינתיים עלולה אפוא לפגוע בחופש הביטוי ולעוות את השיח הציבורי. בל נשכח את המראה הטלוויזיוני – שהיה לנחלת העבר – של חייל "גלי צה"ל", לובש מדי צבא-העם, מקרב מיקרופון של התחנה לפיו של פוליטיקאי. מראה זה הוא בגדר עיוות משטרי, מאחר שלצבא הגנה לישראל – הצבא של כולם – לא אמור להיות שום תפקיד בשיח הפוליטי שמתנהל במדינה, גם לא תפקיד של מראיין ומשדר.

9. סגירתה של תחנת "גלי צה"ל" לא תחולל שינוי בזכויותיו או בחובותיו של ציבור בלתי מסוים. בדיוק כמו פתיחת התחנה, מעשה זה הוא בגדר הוראת מינהל אינדיבידואלית שאינה בת-פועל תחיקתי (ראו: ע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא 695, 702 (1957)). למרות זאת, העותרים והיועצת המשפטית

לממשלה טוענים כי החלטת הממשלה בדבר סגירת התחנה היא בגדר "הסדר ראשוני", שחייב לבוא בגדרה של חקיקה ראשית, ולפיכך ההחלטה לוקה בחוסר סמכות. טענה זו נסמכת על הגדרה רחבה של "הסדר ראשוני" שאומצה בבג"ץ 3267/97 דובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, פסקה 19 (1998), אשר גוזרת את ראשוניותו של הסדר ממספר מאפיינים שכוללים את רוחב ההשלכות הציבוריות שיש לאותו הסדר. לטעמי, "הסדר ראשוני" הוא הסדר שמקנה זכויות לציבור בלתי מסוים או, לחלופין, מצר את צעדיו של ציבור כזה מבלי שיהא לכך עיגון או הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית. במילים אחרות: איני רואה את עצמי שותף להגדרתו הרחבה ומעורפלת של "הסדר ראשוני". בעניין זה, מקובלים עלי דברי הביקורת של הפרופ' יואב דותן, הסדרים ראשוניים ועיקרון החוקיות החדש, משפטים מב 379 (תשע"ב); וההגדרה הצרה, והמדויקת יותר, של "הסדר ראשוני", שאני מציע לאמץ, ניזונה, במידה רבה, מדברים אלה (ראו שם, בעמ' 443-447).

10. לא זו אף זו. במקרה שלפנינו, אם נראה בהחלטה לסגור את "גלי צה"ל" "הסדר ראשוני", על-כורחנו נגיע למסקנה כי ההחלטה ההיסטורית לפתוח את התחנה, אף היא היתה בגדר "הסדר ראשוני". מכיוון שההחלטה לפתוח את "גלי צה"ל" התקבלה על ידי הממשלה ומעולם לא עוגנה בחקיקת הכנסת, נראה לפנינו – בין אם נרצה, ובין אם לאו – החלטה שניתנה בחוסר סמכות. ואם כך הוא הדבר, מי שעשה מעשה בחוסר סמכות רשאי לתקן את הטעות שעשה, ויפה שעה אחת קודם. במילים אחרות: טענת העותרים והיועצת המשפטית לממשלה המשווה להחלטת הסגירה של "גלי צה"ל" מעמד של "הסדר ראשוני", אשר טעון חקיקה ראשית, היא טענה שלוקה בהרס עצמי (self-refutation). טענה זו אינה יכולה לעמוד גם מטעם זה לבדו.

11. שיקולים אלה מוליכים למסקנה בדבר דחיית העתירות. חרף זאת, הנני מוצא את עצמי מסכים עם השורה התחתונה של פסק דינו של חברי, השופט כשר. זאת, מסיבה אחת בלבד: האמור במכתבו של שר התקשורת, ד"ר ש' קרעי, ששוגר לשר הביטחון ביום 30.3.2025 תחת כותרת "סגירת גלי צה"ל והפרטת התדרים" – מכתב שהיווה חלק מהליכי הסגירה של התחנה. במכתב זה נאמר, בין היתר, כדלקמן:

"אני פונה אליך מתוך אמונה בשותפות הדרך שלנו, לקדם יחדיו מהלך חשוב ומתבקש: סגירת תחנת הרדיו הצבאית גלי צה"ל, תוך מימוש סדר היום הימני ליברלי שאנחנו חולקים. גלי צה"ל, שבמקור הוקמה כתחנה צבאית לתמיכה ולחיבור עם חיילי צה"ל, הפכה זה מכבר למעוז פוליטי, מנותק מייעודה המקורי.

ביקורת על לוחמי צה"ל ופגיעה מתמשכת בערכי הלכידות
הלאומית בזמן מלחמה – הפכו לשגרה. אין זה סביר כי במדינה
דמוקרטית תפעל תחנת רדיו צבאית, בוודאי כזו פוליטית,
שבמקום להיות 'הבית של החיילים', מנמיכה את רוחם. לוחמינו
חוזרים משדה הקרב ונאלצים לשמוע תכנים שלא רק שאינם
תומכים בהם, אלא לעיתים מבקרים קשות את פועלם."

12. לטעמי, תוכנו של מכתב זה – שכאמור היווה חלק משמעותי של הליכי קבלת
החלטתה של הממשלה בדבר סגירת התחנה – עולה כדי התערבות שלטונית בתכנים של
שידורי רדיו. זאת, בשעה שהרעיון הלגיטימי אשר מצדיק – ואולי אף מחייב – את
סגירתה של "גלי צה"ל" הוא ההפרדה בין שלטון לתכנים המשודרים בכלי התקשורת.
דומני שלא אטעה אם אומר אף זאת: בהינתן האמור במכתבו של שר התקשורת, אין זה
ברור אם הלה היה תומך בהתלהבות בסגירת התחנה "גלי צה"ל" על בסיס עיקרון
ההפרדה בין עיתון לשלטון, אם שידורי התחנה הסבו נחת רוח לו ולשותפיו לדרך. נמצא
אפוא שהליכי קבלת ההחלטה בדבר סגירתה של תחנת הרדיו "גלי צה"ל" נפגמו
בשקילתה של מטרה זרה.

13. כפי שכבר צוין על ידי, בניגוד לעמדת העותרים ועמדתה של היועצת המשפטית
לממשלה, סבורני כי סגירת התחנה "גלי צה"ל" אינה כרוכה בפרוצדורה מורכבת. מטעם
זה, ומפאת היותה של התחנה גורם משמעותי בענף התקשורת המשודרת, לא יהא זה
מוגזם לדרוש מהממשלה כי פרוצדורה זו תהא נקיה מפגמים ומשיקולים זרים.

14. לטעמי, מסקנה ברורה זו מצדיקה את הפיכתו של הצו על-תנאי שיצא מלפנינו
לצו החלטי.

15. מטעמים אלה, ובכפוף לאמור לעיל בחוות דעתי, החלטתי להצטרף לתוצאה
אליה הגיע חברי, השופט כשר, בפסק דינו.



אלכס שטיין
שופט

1. החלטה המונחת על-ידי שיקולים זרים אינה יכולה לעמוד. זהו אחד היסודות הראשונים של המשפט המינהלי הישראלי, מראשית ימיה של המדינה, והוא משמש תנאי חשוב לאמון שחייב לשרור בין האזרחים לבין השלטון. כפי שהראה חברי השופט י' כשר, ההחלטה מושא העתירה בעניין סגירתה של תחנת הרדיו גלי צה"ל (להלן: גל"צ) הייתה נגועה בפגם שורשי זה, ולכן אינה יכולה לעמוד. בנסיבות העניין, השיקול הזר הוא אף בעל אופי בעייתי במיוחד: בהתאם לדבריהם של מקדמי ההחלטה עצמם, זו התבססה במוצהר על העדפתה של עמדה פוליטית מסוימת ועל הרצון לצמצם את ביטויה של עמדה אחרת בשידור הציבורי. זהו המכנה המשותף לפסק דינם של חברי השופטים כשר ו-א' שטיין, ואף אני מסכימה לו.

2. לצד זאת, מחמת חשיבותם של הנושאים העומדים על הפרק וכן בשים לב להבדלי גישות העולים מפסקי דינם של חברי ביחס לטענות נוספות שהועלו מטעם העותרים, אדרש אף אני בקצרה למספר היבטים עקרוניים נוספים של הדיון.

3. אפתח אף אני בכך שאדגיש, כמו חברי, כי משמעות החלטתנו אינה שקיומה של תחנת גל"צ היא מצב דברים הכרחי שאינו ניתן לשינוי. כפי שציין חברי השופט כשר, המחלוקת באשר לפעילותה של גל"צ, על רקע השילוב המורכב בין שידורי אקטואליה לפעילות צבאית, אינה חדשה, ובמרוצת השנים הובעו עמדות שונות בנושא. אין צריך לומר שדעתנו האישית בנושא כלל אינה רלוונטית. טענת העותרים שלגל"צ הייתה תרומה חשובה לשידור הציבורי בישראל לאורך שנים אינה סותרת את האפשרות שתקבל החלטה על סגירתה. כמו כן, אין לזהות בין ההכרה בחשיבותו של השידור הציבורי לבין שאלת העתיד של גל"צ. עמדתי בכל הנוגע לתרומתו ולחשיבותו של השידור הציבורי שונה בתכלית מזו של חברי השופט שטיין (ראו: פסק דיני בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (23.1.2019)). אולם, כאמור, זוהי שאלה נפרדת והיא אינה מונחת כאן לפתחנו. כן אוסיף כי אף לשיטתי הסוגיה של המשך פעילותה של תחנת גל"צ, עם כל חשיבותה, אינה עולה כדי הסדר ראשוני. חקיקה בנושא הייתה עשויה להיות רצויה, אך היא אינה בבחינת הכרח.

4. מה נותר אפוא? בנושאים רבים הדעות חלוקות בציבוריות הישראלית. דווקא משום כך, נדרשות כלל ההחלטות השלטוניות להתקבל במתכונת שעומדת בכללי יסוד

של הגינות, ובכלל זה היעדרם של שיקולים זרים, כמו גם הקפדה על הליך קבלת החלטה שאינו נגוע במשוא פנים.

5. במובנים רבים, עילת השיקולים הזרים היא מן העילות "הבסיסיות" ביותר של המשפט המינהלי. לא בכדי הפנה חברי השופט כשר לאחד מפסקי הדין המכוננים של בית המשפט העליון בשנותיו הראשונות – בג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, ירושלים, פ"ד י 40 (1956). כפי שציין חברי, השימוש בעילת השיקולים הזרים אינו שכיח במיוחד בעיקר משום שבמקרים רבים דרכם של אנשים להסתיר דברים שכלב שעשויים להסגיר שיקולים זרים. המקרה שבפנינו הוא חריג אף במובן זה שהשרים אשר קידמו את היוזמה לסגירת גל"צ לא ביקשו להסתיר את שיקוליהם הזרים בקבלת ההחלטה. אדרבה, במובנים רבים ניתן היה להתרשם כי הם התגאו בשיקולים אלה וביקשו להנכיח אותם. אכן, בגדרי ההתדיינות כאן נעשה ניסיון שלאחר מעשה להמעיט בערכן של ההתבטאויות שהושמעו ברוח זו, תוך הדגשת טעמים אחרים שעמדו לכאורה גם הם ביסוד ההחלטה. דא עקא, לא ניתן להעלים דברים שנכתבו שחור על גבי לבן.

6. ומהו השיקול הזר במקרה זה? המענה לשאלה זו מוסיף משנה חומרה לדיון. לעתים, השיקול הזר שביסוד ההחלטה אינו פסול מעיקרו, אך נחשב זר במובן זה שהוא בלתי רלוונטי וחורג מגדר השיקולים הענייניים שמקבל ההחלטה הופקד עליהם. אין זה המקרה שבפנינו. ענייננו ממוקד בשיקולים זרים שהם פסולים מטבעם כאשר מדובר בקבלת ההחלטות על-ידי רשויות השלטון, בבחינת "רע כשלעצמו" (*mala in se*). בנסיבות העניין, סגירתו של כלי תקשורת ציבורי אך בשל כך שלפי תפיסתו של בעל הסמכות זה "תומך" בעמדה פוליטית שונה משלו – היא צנזורה דה-פקטו והשתקה של קולות המנוגדים לעמדת השלטון. מובן כי מדובר בשיקול פסול מעיקרו בקבלת החלטות שיש להן השלכה ישירה על חופש הביטוי במדינה.

7. בהלכה הפסוקה נדונו לאורך השנים מבחנים שונים להוכחת הפגם של שיקולים זרים, כאשר העיקריים שבהם ידועים כמבחן המטרה הדומיננטית ומבחן ההשפעה הממשית (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 667-668 (2010) (להלן: ברק-ארז)). בהקשר זה ניתן להזכיר כי יש הגורסים שטיבו של השיקול הזר עשוי להשליך אף על המבחן המתאים ליישום. עמדה זו הביע בעבר השופט מ' חשין באמרו:

"השיקולים הפסולים למיניהם אין משקל פסלותם שווה: יש מהם שפסלותם היא פסלות-בעליל – פסלות מסנוורת – וראויים הם להוקעה בכל לשון (למשל: הפליה

מטעמים פוליטיים או מטעמי גזע) ויש מהם שפסלותם היא פסלות אך אין הם צבועים בצבעים עזים. על סוג השיקולים הראשון נחיל מבחן אחד ואילו בסוג השיקולים האחר נספק עצמנו במבחן אחר" (בג"ץ 706/94 רונן נ' שר החינוך והתרבות פ"ד נג(5) 421, 389 (1999)).

לא מיותר אפוא לציין כי השיקול הזר בענייננו הוא מן הסוג הראשון, שיקול פסול בעליל.

8. מכל מקום, בנסיבותיו של המקרה דנן אין צורך להידרש להבדלים בין המבחנים. הדברים אמורים בהתחשב בכך שכלל לא הוגשו תצהירים מצד שרי הממשלה בשלב הדיוני שלאחר מתן הצו על-תנאי, חרף ההזדמנות החוזרת לעשות כן. עובדה זו מדברת בעד עצמה ומוליכה למסקנה כי ביסוד ההחלטה שהתקבלה אכן ניצבו שיקולים זרים שלהם הייתה השפעה ממשית או שהיו דומיננטיים.

9. בשלב זה אני מבקשת להוסיף על דבריהם של חבריי ולומר כי, מנקודת מבטי, ההליך הפגום שעמד ביסוד ההחלטה שהתקבלה הוא טעם לא פחות בחשיבותו לקבלת העתירה. חברי השופט כשר מיקד את פסק דינו בעילת השיקולים הזרים ונדרש לפגמים במישור ההליך רק "למעלה מן הצורך". חברי השופט שטיין לא נדרש בפירוט להיכטים ההליכיים. לעומת זאת, מנקודת מבטי יש מקום להתייחס – ולא באופן אגבי בלבד – גם להליך הפגום שעמד ביסוד ההחלטה שהתקבלה. מבלי למצות, אי-תקינות זו התבטאה הן במשוא הפנים של השרים, הן במשוא הפנים של חלק מחברי הוועדה המייעצת והן בהיעדרה של תשתית עובדתית מתאימה.

10. אפתח בכך שהשרים המעורבים הביעו כבר בתחילת הטיפול בנושא, ועוד קודם לכן, את עמדתם השלילית ביחס לפעילותה של התחנה. הם הגדילו עשות כשהכריזו לאורך הדרך כי מטרתם היא להביא לסגירת התחנה ולהפרטת תדריה, וכי מה שהיה לא יהיה עוד. כלומר, לא הייתה כאן רק דעה ביחס למצב המצוי, אלא דעה נחרצת גם ביחס למצב הרצוי שהתהליך מכוון להגשמתו. אותה דעה קדומה אפינה גם שניים מבין החברים שמונו לשבת בוועדה המייעצת לעניין המשך פעילותה של תחנת גל"צ. חברי השופט כשר התייחס לכך בגדרי הדיון בעילת השיקולים הזרים, אך אני סבורה כי בנסיבות העניין קיומו של משוא פנים הוא טעם נפרד ועצמאי לפסילת ההחלטה שהתקבלה.

11. אכן, אין איסור על כך שבעל תפקיד, ואף נבחר ציבור, יהא בעל עמדה קודמת או רקע בנושא שעליו הוא הופקד. אולם, אין הוא יכול להיות בעל דעה קדומה "נעולה" ומגובשת בנושא שהוא הופקד עליו, באופן שיהפוך את הליך קבלת החלטות למצג שווא ריק מתוכן. לפי כללי המשפט המינהלי, וגם הלכה זו ניטעה עוד בשחר ימיו של בית משפט זה, מעורבות של גורם בעל דעה קדומה בתהליך קבלתה של החלטה פוגמת בה על רקע החשש מפני אפשרות ממשית למשוא פנים (ראו משכבר הימים: בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1511 (1958)). ראו עוד: בג"ץ 701/81 מלאך נ' יושב ראש הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד לו(3) 1 (1982); בג"ץ 12220-02-26 תמיר נ' השר לשירותי דת, פסקה 27 (9.3.2026). כן ראו: ברק-ארז, כרך א, בעמ' 546-548). בנסיבות העניין, הצטברות של מעורבים רבים כל כך בעלי עמדה מוצקה ביחס לסגירת גל"צ היא בהחלט יוצאת דופן. דומה שיפה לכאן המטפורה "כרוניקה של מוות ידוע מראש".

12. אוסיף ואומר כי החסר בתשתית העובדתית שעליה התבססה ההחלטה הוא, מנקודת מבטי, ליקוי חמור במיוחד בנסיבות העניין. אכן, תשתית עובדתית היא תמיד יסוד מוסד לקבלתה של החלטה ראויה. אולם, דווקא כאשר העוסקים במלאכה הגיעו מתוך נקודת מוצא של הסתייגות מפעילות התחנה – שכאמור אף עולה כדי משוא פנים של ממש – בדיקת העובדות לאשורן היא בעלת חשיבות מיוחדת. הדיון כולו, גם בפנינו, התקיים תחת צל הטענות שגל"צ מאופיינת בשידורים מוטים מבחינה פוליטית ועוינים לחיילי צה"ל. אולם, הבסיס העובדתי לכך לא הונח כלל ועיקר. למותר לציין כי הפניה אנקדוטלית לשידורים או לתכנים מסוימים שעוררו תרעומת או קושי אינה מהווה תחליף לבחינה מקיפה ושיטתית של השידורים ככל שזהו מקור הקושי. יש להניח כי לאורך עשרות שנים של שידורים ידעה תחנת גל"צ רגעים יפים יותר ופחות. דוגמאות יש מכאן ומכאן, ולא הן המכריעות. שאלת תוכנם של השידורים והערכתם לשבט או לחסד אינה עומדת בפנינו כלל. אין בידי לקבל לא את ההערכה השלילית של הממשלה ביחס לשידורים ואף לא את דברי ההלל להם מצד העותרים. מה שנדרש בהקשרים מסוג זה הוא בחינה של הדברים באופן סדור ושיטתי, להבדיל מאשר באופן אנקדוטלי ומקוטע. מנקודת מבטי די לי לקבוע כי הנחת התשתית העובדתית שביסוד ההחלטה הייתה לקויה.

13. התשתית העובדתית הייתה בעלת חשיבות לא רק להחלטה בעניין הסגירה של גל"צ כשלעצמה, אלא גם לבחינת השלכותיה של ההחלטה בעניין על שוק התקשורת בכללותו ועל הקצאת התדרים בו. אף בדיקה זו לקתה בחסר. בהקשר זה יש להוסיף כי היועצת המשפטית לממשלה הדגישה בטיעוניה כי סגירת גל"צ אינה עומדת לבדה, אלא

שזורה במסכת של פעולות מקבילות נוספות שיש בהן כדי להשפיע לרעה על התקשורת החופשית בישראל – כל אחת לחוד ולא כל שכן בהצטברן יחד. כחברי השופט כשר, אינני שותפה לעמדתה שהשלכות אלה היו צריכות להיבחן בגדרה של סוגיית הסמכות. לצד זאת, יש לדברים חשיבות רבה בכל הנוגע להקפדה הנדרשת על אופן קבלת ההחלטה.

14. עוד אציין כי במסגרת ההתדיינות נשמעה טענה לפיה הוועדה המייעצת הוקמה מבלי שהייתה חובה לעשות כן, ולפיכך אין לדקדק בבחינת דרכי פעולתה. בנסיבות העניין אין בידי לקבל טענה זו. לעתים, אפשר להקל בכל הנוגע להליך שאין חובה לקיימו, אך לא כאשר הדברים אמורים בעקרונות יסוד של המשפט המינהלי כדוגמת האיסור על משוא פנים. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר המלצתה של הוועדה המייעצת פועלת כטעם נוסף התומך בהחלטה שהתקבלה, בניגוד להמלצותיה של ועדה קודמת שמונתה על-ידי אותה ממשלה (ראו גם: ברק-ארז, כרך א, בעמ' 317).

15. בסופו של דבר יש לחזור ולומר את המובן מאליו: אין תשובה משפטית נכונה לשאלה האם שידורי גל"צ צריכים להימשך אם לאו. לצד זאת, יש תשובה משפטית ברורה לשאלה האם החלטה כזו יכולה להתקבל משיקולים פוליטיים ובהליך מוטה מראש. התשובה היא לא.



דפנה ברק-ארז
שופטת

הוחלט לקבל את העתירות כאמור בפסקה 82 לפסק דינו של השופט י' כשר.

ניתן היום, ז' אלול תשפ"ו (20 אוגוסט 2026).

 יחיאל כשר שופט	 אלכס שטיין שופט	 דפנה ברק-ארז שופטת
--	---	--