

סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל"

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

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

דברי הסבר

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

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

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

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

רקע:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

רקע נורמטיבי:

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

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

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

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

בחינת פעילות של התחנה לאורך השנים:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

השיקולים העיקריים בבסיס הצעת ההחלטה:

1. תחנת רדיו צבאית - אנומליה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. חיילים העוסקים באופן ישיר בתכני אקטואליה ובנושאים שבמחלוקת

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

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

4. השפעת הפעלת גלי צה"ל על שוק התקשורת

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

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

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

בחינת החלופות השונות לפעילותה של התחנה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הקמת צוות יישום:

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

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

תחנת גלגל:

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

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

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

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

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

נתונים תקציביים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2 מיום 7.9.1950.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

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

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

סיווגים

11 אחר

תחום פעולה

01 חוץ וביטחון

מגיש: שר הביטחון

א' בטבת התשפ"ו
21 בדצמבר 2025

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

תוכן עניינים

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

תמצית מנהלים

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

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

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

מנדט הוועדה

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

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

עבודת הוועדה

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

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

עיקרי הממצאים

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

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

החלופות שנבחנו

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

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

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

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

המלצות הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מבוא – פעילות הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מבוא לענף הרדיו בישראל

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

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

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

מנגנון הקצאת תדירים

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

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

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

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

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

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

הקמת גלי צה"ל - רקע היסטורי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שוק הרדיו, ומשמעויותיו בהקשר לגלי צה"ל וגלגלצ

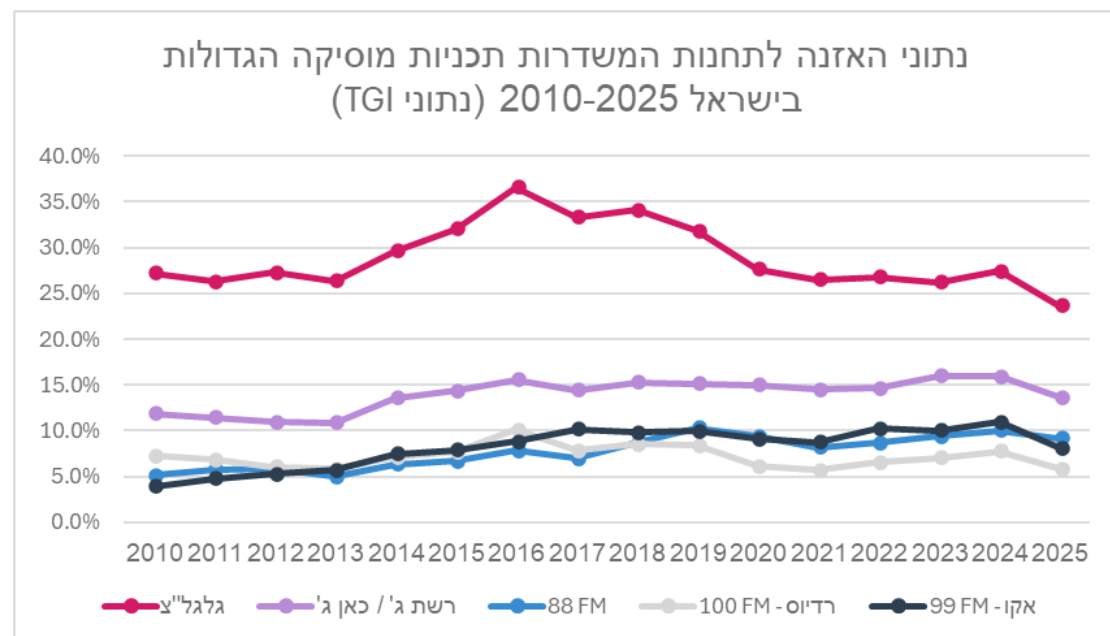
נתוני האזנה לרדיו ולגלי צה"ל בפרט

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

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

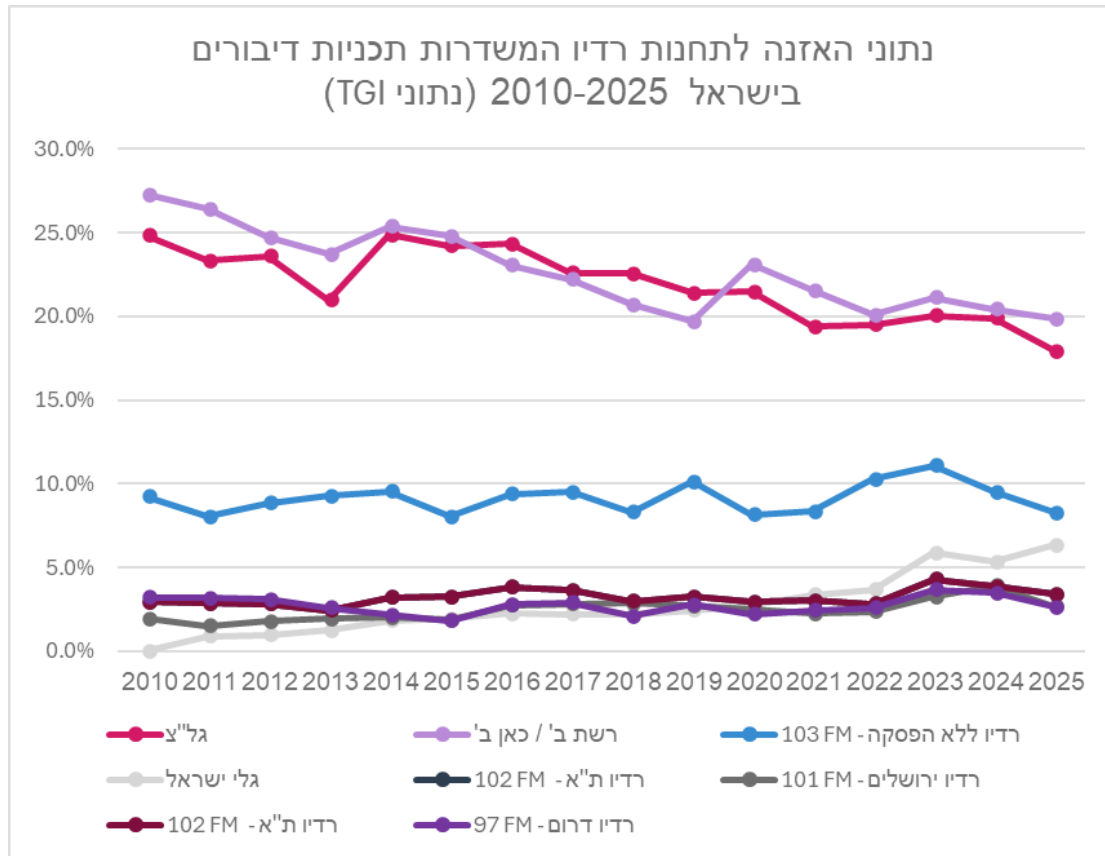
הבחנה מקובלת בתחום הרדיו היא בין תחנות רדיו המשדרות תכניות שיח (Talk) לתחנות רדיו הממוקדות בשידורי מוסיקה (Music). בנתוני TGI שהתקבלו, ניתן לראות בבירור את הירידה בהאזנה בכל תחנות הרדיו המתמקדות בשידורי מוסיקה, כפי שנראה בתרשים הבא המתייחס לאחוזי ההאזנה לתחנות הרדיו המרכזיות.

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



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

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



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

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

כח אדם ותקציב התחנה

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

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

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

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

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

תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בין הנימוקים הבולטים של המצדדים בשיטה זו:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הערות ציבור

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

אני מאמין שוועדתכם תדע לפעול בהתאם לטובת החיילים והציבור."

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

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

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

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

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

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

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

ממצאי סקר

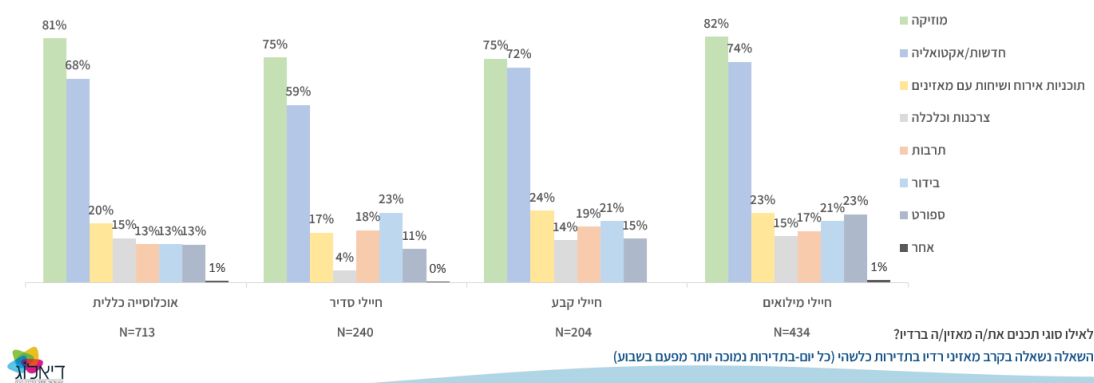
במסגרת הסקר ביקשה הוועדה לבדוק מהם הרגלי ההאזנה בענף הרדיו ומהם הרגלי ההאזנה של הציבור הכללי ושל חיילי הסדיר, הקבע והמילואים ביחס לגלי צה"ל ולגלגלצ. הסקר נערך בין התאריכים 28.8.25-9.9.25, באמצעות מדגם אינטרנטי, בקרב 1,668 משיבים (813 מהם מהאוכלוסייה הכללית, מתוכם 138 חיילים אשר נכנסו גם למדגם החיילים,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

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

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

סוגי תכני האזנה

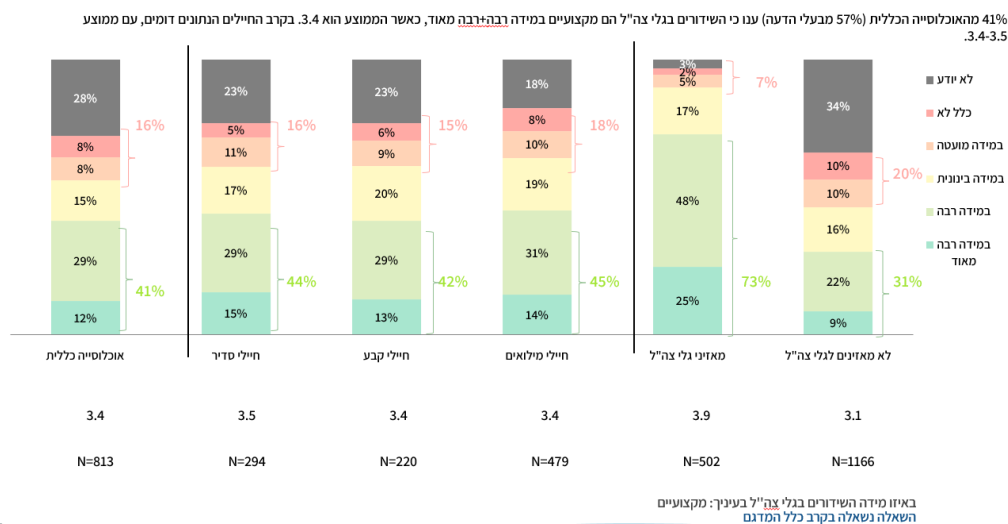
המראיינים מאזינים בממוצע ל-2.2 סוגי תכנים שונים, כאשר הסוגים הכי פופולריים הם מוזיקה (81% באוכלוסייה הכללית) וחדשות/אקטואליה (68%). חיילי הסדיר מאזינים פחות לתוכניות צרכנות וכלכלה לעומת האוכלוסייה הכללית (4% לעומת 15%), ולתוכניות חדשות/אקטואליה (59% לעומת 68%). לעומת זאת, הם מאזינים יותר לתוכניות בידור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



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

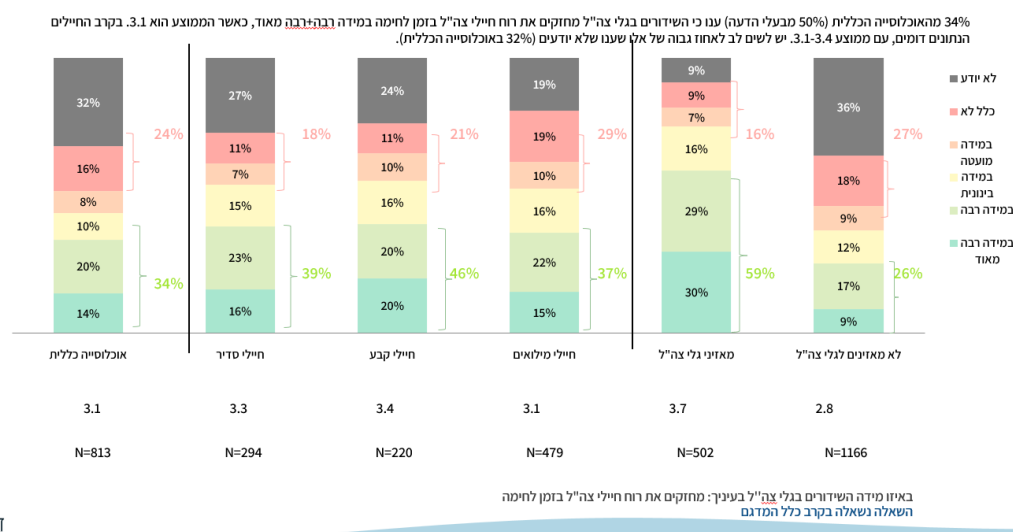
בסדרת שאלות נבדקו מאפייני השידורים הבאים: מקצועיות, אמינות, מידת העניין, ייצוג מגוון דעות, חיזוק רוח החיילים בזמן מלחמה ועידוד שירות קרבי. ביחס לרמת מקצועיות שידורי התחנה 41% מהאוכלוסייה הכללית חושבת שהשידורים מקצועיים או מקצועיים מאוד לעומת 16% החושבים שהשידורים אינם מקצועיים כלל או מקצועיים במידה מועטה.

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



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

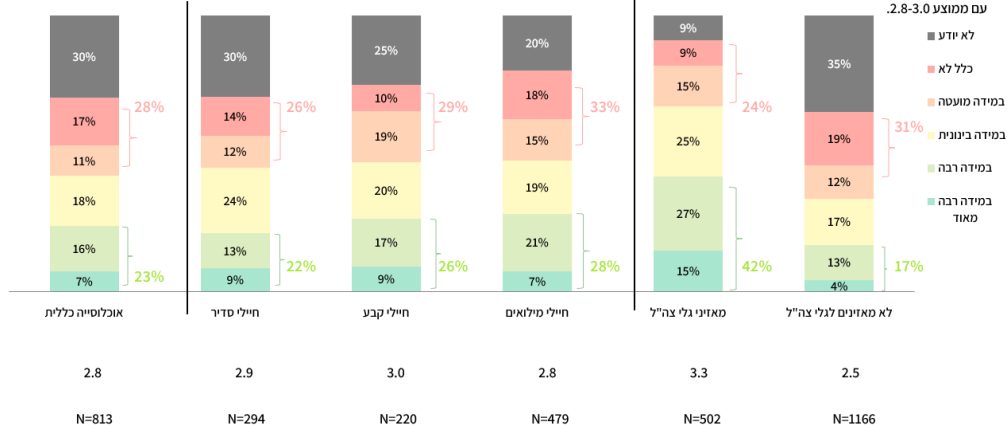
מאפייני השידורים בגלי צה"ל – המאפיין שנבדק "מחזקים את רוח חיילי צה"ל בזמן לחימה"



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

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

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



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



ניתוח החלופות העומדות בפני הוועדה

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

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

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

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

א. גלי צה"ל כתחנה צבאית:

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

ב. צמצום האנומליה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ב. לעניין צמצום האנומליה, קיימות שלוש חלופות

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

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

¹¹ שם.

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

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

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

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

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

2. קביעת קריטריונים לבניית לוח השידורים בתחנה, ולאיזון בין תכני האקטואליה ליתר

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

המלצת הוועדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מסקנות נוספות

מעבר לירושלים או לנגב

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

מפקד התחנה

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

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

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

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

ד"ר דליה זליקוביץ

יו"ר הוועדה

גב' שרה העצני כהן

חברת וועדה

מר דורון כהן

חבר וועדה

מר אלעד מלכא

חבר ומזכיר וועדה

מר יונתן בן חמו

חבר וועדה



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ג טבת תשפ"ב
27 דצמבר 2021

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

לכבוד
ח"כ בני גנץ
שר הביטחון

שלום רב,

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

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

בברכה,

אביחי מנדלבליט
אביחי מנדלבליט

הערת:

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

מדינת ישראל

משרד המשפטים

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

לכבוד

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

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

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

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

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

(3) מענה לבקשות השלמה לחוות הדעת מיום 24.6.21

רקע

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

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

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

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

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

9. נפרט את האדנים שביסוד עמדה זו להלן:

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

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

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

דברי חקיקה העוסקים בגלי צה"ל ומשמעותם

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

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

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

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

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

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

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

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

חופש הביטוי

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

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

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

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

⁵ סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ בג"ץ התאגיד, לעיל ה"ש 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ ראו סעיף 7נב לחוק השידור הציבורי.

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

²¹ רע"א 1908/94 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נגד מגדל כפר שיתופי, מ"ד (מט) 421, 347 (1995) (להלן: "עניין בנק המזרחי").

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

הסדרים ראשוניים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שבסימוכין, כי קריטריונים אלה אינם עומדים בפני עצמם, שכן מטבע הדברים לא כל החלטה שאינה דחופה או שאינה באופן מובהק בתחום מומחיות הרשות נקבעת בחקיקה ראשית.

54. סיכומו של דבר, נראה כי להחלטה לסגור את גלי צה"ל מאפיינים מסוימים של 'הסדר ראשוני', אך גם מאפיינים בולטים שמצביעים על כך שאין מדובר בהסדר ראשוני, ובעיקר העובדה שאין בקבלת החלטה כזו קביעת מדיניות מבנית וכללית באשר לאופי השידור הציבורי בישראל. לטעמנו, לצד הניתוח הפורמאלי של המאפיינים שהוצגו בפסיקה שנסקרו עד כה יש להביא בחשבון שיקול נוסף – תוצאה לפיה סגירתו של גוף שהוקם בהחלטה מנהלית, ובייחוד גוף צבאי, טעונה חקיקה ראשית של הכנסת בשל היותה הסדר ראשוני, אינה מובנת מאליה, בלשון המעטה. כך, במענה שבסימוכין נטען כי לאור המחלוקת הציבורית ובשים לב לדוקטרינת ההסדרים הראשוניים ניתן לטעון שדווקא המשך קיום התחנה, שמקורו כאמור בהחלטת שר הביטחון ובאישור הממשלה (בכל הנוגע לשנת השידור הראשונה) טעון חקיקה ראשית. אף שאיננו מקבלים טיעון זה כשלעצמו, יש בו כדי להמחיש את הקושי בטענה שהסגירה טעונה חקיקה כאשר ההקמה נעשתה בהחלטה מנהלית בלבד.

55. יתרה מזאת, המשמעות של קביעה לפיה סגירת התחנה טעונה חקיקה ראשית היא, למעשה, כפיה על מערכת הביטחון להמשיך ולקיים את התחנה בהעדר החלטה פוזיטיבית אחרת של הכנסת ומבלי שהמחוקק 'אמר את דברו' לגבי עצם קיומה של התחנה.

56. נוכח האמור לעיל, אנו סבורים כי קביעה שסגירת גלי צה"ל היא הסדר ראשוני באופן שמחייב את סגירתה בחקיקה ראשית אינה מתיישבת עם מאפייני ההחלטה.

הצורך להביא את ההחלטה על סגירת התחנה לממשלת ישראל

57. בהמשך לאמור לעיל, וככל שיוחלט להביא לסגירת גלי צה"ל בהחלטה מינהלית, מתעוררת השאלה האם יש צורך להביא החלטה זו לאישורה של ממשלת ישראל. יודגש, כי הדיון להלן מושתת על המידע שהוצג על ידי מערכת הביטחון.

58. שאלה זו מתעוררת לאור העובדה כי ביום 7.9.1950 הובאה בפני ממשלת ישראל הסוגיה של הקמת "תחנת השידור הצבאית". כפי שעולה מפרוטוקול הדיון, "הצבא החליט לפתוח תחנת שידור" אולם התעוררה מחלוקת בעניין זה, ובעקבות כך העניין הונח בפני הממשלה. בגדרי ישיבת הממשלה הועלו טעמים המצדיקים את הקמתה של התחנה, כמו גם טעמים המתנגדים לכך, והמציעים כי שידורי צה"ל יתבצעו במסגרת קול ישראל. בתום הדיון החליטה הממשלה "לאשר הקמת שירות שידור לצה"ל בתיאום עם 'קול ישראל' – לשנת ניסיון אחת".

59. בהמשך לכך, ועל פי שנמסר מרשויות הביטחון, "אין כל עדות לכך שבחלוף שנה (ספטמבר 1951) נערכה בדיקה כלשהי של תוצאות הניסיון שעליו הוחלט, או שהתקבלה החלטה חדשה בדבר המשך פעילות התחנה הצבאית".

60. בשים לב לאמור, ושעה שההחלטה המהותית בעניין הקמתה של תחנת שידור צבאית אושרה על ידי ממשלת ישראל, לרבות קיום דיון נרחב לגוף הסוגיה, אנו סבורים כי גם סגירתה של התחנה טעונה את אישור הממשלה, כאמור. לטעמנו, אין בעובדה כי החלטת הממשלה המקורית התקבלה מלכתחילה לתקופה זמנית בת שנה כדי לגרוע ממסקנה זו. כאמור לעיל,

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

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

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

סיכום

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

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

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

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

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

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

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

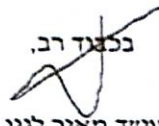
החלטת ממשלה.

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

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

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

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

בכבוד רב,


עו"ד מאיר לוין

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
 (משפט כלכלי)

העתיקים:

היועץ המשפטי לממשלה

האלופה יפעת תומר-ירושלמי, הפרקליטה הצבאית הראשית

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

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

עו"ד איתי אופיר, היועץ המשפטי למערכת הביטחון

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

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

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

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

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

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

³⁷ עניין בנק המזרחי, לעיל ה"ש 21.