

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: כ"ד טבת תשע"ז

22 ינואר 2017

תיקנו: 803-04-2017-000238

סימוכין: 803-99-2017-009120

לכבוד

היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

"אנחנו תחנה צבאית, שהצבא מקיים, מממן ומחזיק אותה, אבל זו אנומליה. אין דבר כזה בשום מקום בעולם שאתה מתקשר לפרלמנט, עונים לך 'הכנסת שלום', אתה מבקש לדבר עם לשכת היו"ר ושומע ברקע (תוך המתנה להעברה) 'כאן גלי צה"ל, שידורי צבא ההגנה לישראל'. בכל מדינה אחרת זו הכרזת הפיכה. מדובר באנומליה שלא הצלחתי להסביר לאף אחד מאורחי הזרים שביקרו בגלי צה"ל. אין לי ספק שאם היום היה מתנהל דיון אם להקים תחנה צבאית, התשובה היתה שלילית אבל אין לי ספק שכל עוד יש פנינה כזאת צריך לשמור עליה". (אבי בניהו, מתוך "האנומליה של גלי צה"ל: אזרחים מגנים על תחנה צבאית", ד"ר אורן סופר, האוניברסיטה הפתוחה).

הנדון: "איזה צבא בעולם יש לו תחנת שידור?": היתכנות משפטית להעברת גלי צה"ל למשרד

הבטחון

סמך: חוו"ד של אל"מ יפעת תומר-ירושלמי, ר' יעח"ק בפרקליטות הצבאית, מיום 15.1.2017; ישיבה בראשותה של הגב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) מיום 16.1.2017

רקע

1. חוות דעת זו נכתבת בעקבות פנייתם של היועץ המשפטי למערכת הביטחון ושל הפרקליטות הצבאית אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי - מנהלי), על מנת לבחון את היתכנותה המשפטית של כוונתם המשותפת של שר הביטחון, מר אביגדור ליברמן, ושל הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט, להעביר את תחנת גלי צה"ל מצה"ל אל משרד הביטחון.
2. במסגרת תר"ש 'גדעון', מגמתו הברורה של הרמטכ"ל היא למקד את הצבא בליבת פעילותו ותפקידו; להביא לחיסכון כספים וכוח אדם ביחידות שאינן עוסקות בליבת הפעילות

הצבאית; ולהסיט משאבים לעבר אותן יחידות שכן מקיימות את ליבת הפעילות הצבאית. כחלק ממהלך כולל זה, מבקש הרמטכ"ל גם להעביר את תחנת גלי צה"ל, תחנת השידור של צבא הגנה לישראל (וכן את תחנת-הבת שלה, גלגל"צ) אל מחוץ למסגרתו הארגונית של הצבא, ולתוך מסגרתו הארגונית של משרד הביטחון. את ההעברה הזו מבקשים לבצע כמעשה מינהל מבלי להידרש למהלכי חקיקה ראשית, ככל שיקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה משפטית למהלך במתכונת זו.

השאלות הממוקדות

3. השאלות הממוקדות הדורשות הכרעה הינן:

- א. האם העברת גלי צה"ל מהצבא אל משרד הביטחון אפשרית לביצוע ללא חקיקה ראשית;
- ב. מה דרך המינימי הנאותה המוצעת למינוי מפקד גלי צה"ל (או מנהל גלי צה"ל, ככל שיימצא שלא מתקיימת מניעה משפטית להעברתה מהצבא למשרד הביטחון).

עיקרי חוות הדעת של הפרקליטות הצבאית

4. בחוות הדעת של אל"מ יפעת תומר- ירושלמי, ר' יעח"ק בפרקליטות הצבאית, על דעת הפצ"ר, מובאת עמדה לפיה מהלך ארגוני כפי שמבוקש על ידי הרמטכ"ל הוא אפשרי מבחינה משפטית, אף ללא כל תיקון חקיקה. לפי עמדה זו, החקיקה הראשית הנוגעת לפעילות של גלי צה"ל היא מוגבלת וממוקדת להיבטים מסוימים בלבד ואין הכרח לפרשה ככזו שמסדירה את התחנה כיחידה צבאית תחת פיקוד צבאי דווקא.
5. כתימוכין לעמדתה זו מפורטים בחוות הדעת ההיבטים הבאים: ראשית, העובדה שכלל הסמכויות הנוגעות בתחנה הוטלו בחקיקה על **שר הביטחון**, וכי חוק השידור הציבורי אף מגדיר את מפקד התחנה כ'מי ששר הביטחון מינהו לתפקיד גלי צה"ל או הסמיכו לכך'.
6. בנוסף, לפי חוות הדעת, גלי צה"ל היא גוף ייחודי בנוף הצבאי, במובן זה שכפיפותו של מפקד התחנה לקצין חינוך ראשי היא בהקשרים ארגוניים בלבד – ואילו בעניינים מקצועיים, מפקד התחנה הוא עצמאי לחלוטין. לגישתה, אופייה הצבאי של התחנה נובע מן התוכניות הצבאיות המשודרות בה, ולא דווקא מקיומם של יחסי מרות של התחנה לפיקוד גורמי הצבא. מכך, מסיקה ר' יעח"ק כי "על זיקתה של התחנה לצה"ל ניתן לשמור גם אם מבחינה ארגונית יוחלט על הכפפתה במישרין למשרד הביטחון. זאת – באמצעות שמירה על תכני התחנה, כמו גם באמצעות המשך שירותם של חיילים בשירות חובה במסגרת החדשה".

7. ר' יעח"ק מוסיפה וטוענת כי ניתן ליטול דוגמא מעניין ארכיון צה"ל, שגם הוא מוגדר בחקיקה הרלבנטית בתור "ארכיון של צבא ההגנה לישראל", כך בפועל מתפקד כיחידה במשרד הביטחון; מכך, על פי הנטען, ניתן ללמוד כי הניסוח הקיים בחקיקה יוצר זיקה לצה"ל, אך אינו מחייב בהכרח כפיפות של התחנה לצה"ל.
8. אשר לחשש מפני השפעת הדרג הפוליטי על תכני התחנה – ר' יעח"ק מסכימה כי יש הכרח להבטיח שלא תהא השפעה פוליטית על תכני השידור בתחנה, אולם לצורך כך אין הכרח בחקיקה ראשית, שהרי גם במצב המשפטי הנוכחי, שבו גלי צה"ל היא חלק מן הצבא וממערכת הביטחון, התחנה נהנית מעצמאות עיתונאית מקצועית ומלאה. משאין כוונה לשנות את הוראות הדין החל על התחנה – ממילא לא אמורה להיפגע עצמאות התחנה.
9. יחד עם זאת, ר' יעח"ק מוסיפה שני נדבכים שיסייעו בשימור עצמאות התחנה מול השפעה אפשרית של הדרג הנבחר. ראשית, חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מיום 17.12.2015, שעניינה: "איסור התערבות בתכני תחנת הרדיו גלי צה"ל", אשר תמשיך להנחות את הגורמים המוסמכים גם לאחר השינוי הארגוני המוצע. בנוסף, מונה חוות הדעת שבסימוכין מספר צעדים להבטחת עצמאותה של התחנה, ובכלל זה: הכפפתה למנכ"ל משרד הביטחון ולא במישרין לשר; מינוי ועדה ציבורית מייעצת; פרסום הוראת משרד הביטחון (המ"ב) שתסדיר את פעילות התחנה; צמצום רשימת התוכניות הצבאיות – והכל, תוך התחייבות הצבא להמשיך ולאפשר שירותם של חיילי חובה בתחנה, במקביל לאזורחם של תפקידים מסוימים בה. כמו כן, מוצע כי התחנה תוקם מחדש כיחידת סמך במשרד הביטחון, מה שיבטיח לה עצמאות ניהולית מסוימת ביחס להנהלת משרד הביטחון.

עמדת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון

10. לעמדת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, מר אחז בן ארי, העברה של גלי צה"ל מהצבא לידי משרד הביטחון מחייבת חקיקה ראשית.
11. לדידו, האזכורים של גלי צה"ל בחקיקה הקיימת (שיפורטו בהמשך) מלמדים על הזהות והקשר ההדוק שבין התחנה לצבא ההגנה לישראל, באופן שהעתקת התחנה מחוץ לצבא מחייבת את תיקון החקיקה. לעמדתו העובדה שהחוקים נוקטים לשון של "גלי צה"ל היא תחנת השידור של צבא ההגנה לישראל" מלמדת על שייכות התחנה לצבא, וכדי לשנות זאת נדרשת חקיקה מפורשת.
12. נימוק נוסף הוא, שנוכח היות התחנה כלי תקשורת מרכזי וחשיבותה הברורה בהקשרי שמירה על חופש הביטוי, הוצאת התחנה מהצבא לתוך יחידה ממשלתית מגבירה את סיכון ההשפעה הפוליטית על התכנים וכפועל יוצא על המציאות התקשורתית. לפיכך עיגון המהלך בחקיקה ראשית יבטיח בצורה טובה ובטוחה יותר את ההגנה על עצמאות השידור, שהיום מושגת בזכות המבנה המיוחד שנוצר משך השנים, במסגרתו גלי צה"ל "חבויה" בתוך צה"ל

ו"בהפוך על הפוך" במסגרת שהינה דווקא צבאית נהנית מחופש מוגבר מהשפעות פוליטיות אפשריות.

13. לדידו, אין להתייחס להוצאת גלי צה"ל מתחומי הצבא כאל הוצאת יחידה סטנדרטית אחרת ואזרוחה במשרד הביטחון (כדוגמת מרכז בינוי, יחידת המעברים או ארכיון צה"ל), שאז באמת לא נדרשת חקיקה ראשית.

14. מאחר ולשיטתו, ללא חקיקה מפורשת לא ניתן להבטיח את ההגנה המתחייבת על עצמאות התחנה, ולנטרל את החשש של סמיכות לדרג הפוליטי שתיווצר מקירוב השליטה על גוף תקשורת כה אטרקטיבי, עדיפה סגירת התחנה על פני מעבר נטול חקיקה והגנות למשרד הביטחון.

15. הפתרון הנכון לשיטתו הוא המתנה להתייצבות תאגיד השידור הציבורי ומיקום התחנה בהמשך בתוך תאגיד זה כחלק מהשידור הציבורי ובדרך של חקיקה.

שאלות נוספות שעלו בדיון

16. בדיון השתתפו גם נציגי ייעוץ וחקיקה מתחומי חופש הביטוי (גאל עזריאל, מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי- חוקתי)) ותחום התקשורת (אלידור בליטנר, מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)) נציגי מחלקת הבג"צים (אסנת מנדל מנהלת המחלקה ודנה בריסקמן) וכן נציגי האשכול הבטחוני במחלקתי (ענת אסיף ודרור גרנית).

17. שאלות נוספות שעלו בדיון היו מה פוגע יותר בחופש הביטוי – סגירת התחנה או העברתה ללא חקיקה למשרד הביטחון; מיקוד עיוני של הסיטואציה בה עסקין במקרה זה – האם מדובר בהקמה של גוף שידור חדש במשרד הביטחון (שאו מתחדדות שאלות של סמכות שיורית של ממשלה להקים גופי שידור כן או לא, שאלות של הסדרים ראשוניים ושל השלכות רוחב בדמות משרדים ממשלתיים נוספים שירצו אולי אף הם להקים להם תחנות רדיו וכו') או בהעברה של גוף שידור קיים במתכונת קרובה ככל האפשר למתכונת הקיימת; משמעות האזכורים של צה"ל, מפקד, והמונחים "של צה"ל" בחקיקה שמאזכרת את גלי צה"ל – האם צילום תמונת מצב עובדתית ששיקפה את המצב בזמן החקיקה או היגד נורמטיבי שביקש לקבע את הזיקה שבין צה"ל לתחנה באופן שהעברת היחידה לתוך משרד הביטחון סותרת אותה; הפער בין דברי חקיקה אחרים בתחום התקשורת (למשל בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014) והמנגנונים שנקבעו בו להבטחת עצמאותם של גופי תקשורת אלו לבין המצב שיווצר בענייננו אם יתאפשר מעברה של גלי צה"ל לתוך משרד הביטחון ללא מנגנונים סטטוטוריים אלו מחד גיסא והמציאות השוררת בשטח בפער המתקיים בין חקיקה "טובה" בתחומי התקשורת למציאות בעייתית גם בעניינם של גופי תקשורת שיש לגביהם חקיקה מאידך גיסא אל מול תרחישים אפשריים בעניינה של גלי צה"ל מצד שלישי.

עמדתי**שורות תחתונות**

18. בכדי לגבש את עמדתי בשאלה אם ישנה היתכנות משפטית להעברת גלי צה"ל ממסגרת הצבא למשרד הבטחון, ללא תיקוני חקיקה, בחנו את דברי החקיקה השונים שבהם מוזכרת גלי צה"ל נכון להיום, וכן את המשמעות המעשית והמשפטית של המהלך הארגוני המבוקש. לבסוף, ולא פחות חשוב, בחנתי אם – ככל שניתן להעביר את התחנה למשרד הבטחון ללא תיקוני חקיקה – ישנה דרך אמיתית לשמר את עצמאותה ולנטרל מעורבות דרג נבחר בתכנים המשודרים באמצעות עמידה על מגוונים מגוונים שיבטיחו יחד ולחוד את החיץ ההכרחי בין הדרג הפוליטי לעצמאות המערכתית, התוכנית, התקציבית והארגונית של התחנה, במקום משכנה החדש.

19. עמדתי, בתמצית, כוללת שלושה היגדים, אחד ציבורי – לבר משפטי, ושניים משפטיים: (1) ככל הניתן וככל שהדבר אפשרי, עדיף לא לגעת במה שלא שבור, ולהניח את גלי צה"ל להמשיך לשגשג ולתרום לחברה הישראלית בהקשרי שידור ציבורי מאוזן, ממלכתי, עצמאי ומקצועי לעילא במקומה הנוכחי, במסגרת הצבא. כדרכם של פרחים נדירים הצומחים בשמורות טבע, החובה האזרחית המוטלת על כולנו היא לא לקטוף ולהבטיח כי גם לדורות הבאים יתאפשר ליהנות מחשיפה למה שאנחנו זכינו בו בהקשרי חופש ביטוי, פלורליזם תקשורתי ותרבותי, ושידור ציבורי עצמאי ואיכותי הנהנה מאי תלות. (2) ככל שהחלטת הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, תהיה לעמוד על העתקת התחנה מחוץ לצבא אל תוך משרד הביטחון, עמדתי הינה כי כשמדובר בהעתקה אל תוך משרד הביטחון ומתוך הזיקה הקיימת גם כיום בין צה"ל למשרד הביטחון, אין מניעה משפטית לעשות כן אף בלא חקיקה. (3) במקרה כזה, חובה להבטיח קיומם של כמה שיותר מגוונים (שעל חלקם אעמוד בהמשך) שיבטיחו את עצמאותה המקצועית, התוכנית, התקציבית והארגונית של התחנה, באופן שיתאפשר לה לשמר את אופייה המיוחד ואת יכולתה למלא את שליחותה בציבורית בתחום הבטחת שידור ציבורי עצמאי, ממלכתי, מקצועי ואיכותי גם במסגרת הארגונית החדשה, ובאופן שיקהה ויצמצם ככל האפשר – גם אם ברור כי לא יאיון – את החשש מפני אפשרות התערבות פוליטית פסולה בתכני התחנה ובעצמאותה המקצועית.

"אדוני, היזהר, אל תיגע באירוס! צבעוני ההרים הוא מחוץ לתחום"¹: גל"צ כשמורת טבע נדירה

20. רגע לפני פירוט המסגרת הנורמטיבית, התמודדות עם העמדות המשפטיות השונות שהוצגו ופירוט מסקנתי המוצעת, כמה מלים מתחייבות על ההיבט הציבורי החשוב, שהגם שאינו משפטי, מוצע לתת גם עליו את הדעת.

¹ מתוך הואלס להגנת הצומח, נעמי שמר.

21. נקודת המוצא לדברים היא חשיבותה של תחנת גלי צה"ל כגוף שידור ציבורי מקצועי לעילא, עצמאי לעילא, מוערך ומרכזי בתקשורת הישראלית, וככזה הוא בעל תפקיד חיוני בשדה הביטוי ובהגשמת זכות הציבור לדעת ולהיחשף למגוון דעות. הגם שעיונית המחשבה על צבא המחזיק באמצעי תקשורת המונים נתפסת כבעייתית מבחינה דמוקרטית כי צבא לא אמור להיכנס לתחומי פעילות שכאלה, אבל במציאות הייחודית הישראלית ועל רקע ההתפתחויות ההיסטוריות בהן צה"ל מילא משך השנים תפקידים רבים שאינם צבאיים באופן מובהק אלא שימש כזרוע קדמית מבצעת של המדינה בתחומים כדוגמת חינוך, התיישבות, קליטת עליה ועוד, גם להתפתחותה הייחודית של גלי צה"ל במסגרתו ולתרומתה המשמעותית לתחום התרבות, העיתונות, הפלורליזם וחופש הביטוי יש שורשים היסטוריים, וכיום לא ניתן לחלוק על מרכזיותה וחשיבותה בתקשורת הישראלית, על תרומתה לשידור הציבורי ועל היותה אחת מהתופעות הייחודיות הישראליות לפיהן גם התפתחות בתנאי אנומליה ייצרה מוסד תרבותי-חברתי-תקשורתי בעל ערך ואיכות נדירים.

22. לכן, בזהירות הנדרשת, נוכח חיוניות התפקיד שממלאת גלי צה"ל במסגרת השידור הציבורי ככלי תקשורת ממלכתי, מקצועי לעילא הנהנה מאמון הציבור, יש מקום לחדד ולשאול אם יש הכרח לקדם את המהלך המוצע כולו, ואם אין אפשרות לשמר את גוף השידור החשוב הזה במקומו, כאי של מצוינות תקשורתית ומקצועית, הנהנה מעצמאות ואי תלות דווקא במסגרת הצבא, בהתאם למסורת ייחודית שהתפתחה, ובזכות מיקומה של התחנה דווקא בצה"ל במתכונת הייחודית בה היא פועלת. נראה שעצם השינוי, אף אם יהיה לכאורה ארגוני בלבד, טומן בחובו חשש לאי וודאות ולשינוי לכיוונים שעלולים לפגוע בעצמאות התוכנית של התחנה ובאי תלותה ולחשוף אותה לאפשרות של התערבות פוליטית בלתי לגיטימית בתכנים.

הדין

23. מעמדה של גלי צה"ל אינו מוסדר בחקיקה ראשית בצורה כוללת. החקיקה הקיימת בה מוזכרת גלי צה"ל מסדירה מספר היבטים ייחודיים.

24. חוק גלי צה"ל (שידורי חסות) 2 מסדיר את האפשרות לשדר בגלי צה"ל שידורי חסות ותשדירי שירות. בסעיף ההגדרות לחוק נקבע כי שידורי גלי צה"ל הם "שידורי צבא ההגנה לישראל".

25. סעיף 85 לחוק השידור הציבורי³ מקצה חלק מהתדרים הציבוריים העומדים לרשות מדינת ישראל ל"שידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל"⁴.

² חוק גלי צה"ל שידורי רדיו של צבא ההגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005

³ חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014

⁴ סעיף זה בחוק השידור הציבורי מחליף את סעיף 44 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965

26. סעיף 88 לחוק השידור הציבורי קובע כי מפקד גלי צה"ל הוא מי ששר הביטחון מינה אותו לתפקיד זה. עוד נכתב בסעיף כי שר הביטחון יקבע אילו תכניות הן תכניות צבאיות וכי סמכויות הפיקוח של תאגיד השידור הציבורי יחולו רק על התכניות הלא צבאיות המשודרות בגלי צה"ל. סעיף זה אף מקנה סמכויות נוספות לשר הביטחון, הנוגעות לפיקוח על גלי צה"ל: כך למשל נקבע כי סדרי הפיקוח על התוכניות הלא צבאיות בגלי צה"ל ייקבעו על ידי שר התקשורת בהתייעצות עם שר הביטחון; מפקד גלי צה"ל רשאי לערור על החלטת תאגיד השידור הציבורי בעניין התוכניות הלא צבאיות באמצעות שר הביטחון והערר יוכרע במשותף על-ידי שר הביטחון ושר התקשורת.
27. סעיף 7א(2) לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות⁶ מגדיר אף הוא את תחנת גלי צה"ל כ"שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל".
28. כמעטפת כללית לכלל ההיבטים הנוגעים לפעילות צה"ל, יש להזכיר את חוק יסוד: הצבא שבסעיף 2 שבו מבהיר את כפיפות הצבא למרות האזרחית, ובפרט את כפיפותו לשר הביטחון שהוא השר הממונה על הצבא מטעם הממשלה, כאמור בסעיף 2(ב).
29. עוד יוטעם, כי על פי חוק יסוד: הצבא, השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון והרמטכ"ל נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון, על כן, העברה של גלי צה"ל למשרד הביטחון תוכל לשמור על זיקה מסוימת של התחנה לצה"ל, לאור הכפיפות הקיימת בין צה"ל לשר הביטחון.
30. יודגש כי על מנת לשמר את הזיקה בין גלי צה"ל לבין צה"ל, כקבוע בחוק השידור הציבורי ובחוק גלי צה"ל (שידורי חסות), נבחנת האפשרות להעביר את גלי צה"ל למשרד הביטחון, ולעומת זאת לא ניתן להעבירו למשרדי ממשלה אחרים (כמו משרד התקשורת או משרד רוח"מ). זאת הן לאור הזיקה בין צה"ל למשרד הביטחון, כאמור בחוק יסוד: הצבא, וכן על מנת לאפשר שירות של חיילי חובה בתחנה בהתאם לחוק שירות ביטחון⁷.
31. בנוסף ישנם אזכורים גם בחקיקת משנה המתייחסים לפעולתה של התחנה. תקנות גלי צה"ל (שידורי חסות)⁸ קובעות כי לא ישודר תשדיר בגלי צה"ל אם לדעת מפקד התחנה, לאחר שנועץ בפצ"ר, מתקיימות לגביו נסיבות מסוימות אשר נקבעו בתקנות. כמו כן, נקבע בתקנות כי ועדת הפיקוח שהוקמה לפי חוק גלי צה"ל (שידורי חסות) תעביר דו"חות לשר הביטחון, לראש אכ"א, לפצ"ר ולמפקד גלי צה"ל.

⁵ סעיף זה בחוק השידור הציבורי מחליף את סעיף 48 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965

⁶ סעיף זה בחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב - 2012

⁷ חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

⁸ תקנות גלי צה"ל שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות)(תנאים לשידור תשדירים),

התשע"ג-2013

32. הוראות פיקוד עליון 2.0167 "גלי צה"ל", שמעמדן מכוח ס' 3 לחוק השיפוט הצבאי (החש"ץ) הוא של "דין" לעניין החש"ץ, קובעת כי גלי צה"ל היא תחנת שידור שמפעיל צבא הגנה לישראל, וכן קובעת את כפיפותו הארגונית של מפקד התחנה לקצין חינוך והנוער הראשי. על אף כפיפותו הארגונית של מפקד התחנה לקצין חינוך ראשי, ההפ"ע קובעת כי בענינים עיתונאיים – מקצועיים, שבהם עוסק מפקד התחנה כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים. בחוות דעתי מיום 17.12.15 שאומצה ע"י היועץ המשפטי לממשלה הקודם, מר יהודה וינשטיין, שעסקה ב"איסור התערבות בתכני תחנת הרדיו גלי צה"ל", הובהר כי אין מקום להתערבות של גורמים פוליטיים בהכתבת תכני השידור – העיתונאיים או המוזיקליים – של התחנה. הסמכויות הארגוניות באשר לגלי צה"ל מסורות בידיו של שר הביטחון ושל הרמט"כל; ולרשות השידור (דאז) יש סמכויות מסוימות ביחס לתכניהן של תוכניות לא צבאיות של התחנה. ואולם, בעיקרו של דבר, תפקיד קביעת התכנים שישודרו בתחנה מסור בידיהם של גורמי המקצוע היושבים בה. עוד הובהר שסמכות שר הביטחון מתמצה עם מינויו של מפקד התחנה. העורך הראשי הוא מפקד התחנה, ולמרות כפיפותו לקצין חינוך ראשי, בענינים עיתונאיים – מקצועיים הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו, ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים. הובאה פסיקת ביהמ"ש העליון שהעלתה כי עריכת תוכן עיתונאי או מוזיקלי מסורה רק לגורמים המקצועיים. ביהמ"ש העליון עמד לאורך השנים על חשיבות עצמאות הגורמים המקצועיים בתחנת השידור והיקף שיקול הדעת הרחב מאוד המסור בכל הקשור לתכנים המשודרים בתחנה דווקא להם. עוד הדגיש ביהמ"ש את חשיבות תחנת גלי צה"ל כחלק ממערך השידור הציבורי בישראל. (ר' למשל בג"צ 8707/08 דוד אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל), (ניתן ביום 30.6.2010). בשורה התחתונה, המצטבר מהחוק, מפקודות הצבא ומההלכה הפסוקה של ביהמ"ש העליון, הוא הכרה בחשיבותו של השידור הציבורי, עצמאות גורמי המקצוע בו, הצבאיים והאזרחיים בהתאמה, כל אחד לפי סמכויותיו, הן לענין המבנה הארגוני של התחנה; הן לענין איוש התפקידים בה; והן לענין התכנים המשודרים בה. אף לא אחד מהמקורות הנורמטיביים הללו מקים סמכות כלשהי לשרים למעורבות בתכנים המשודרים בתחנה.

הכרעה

33. ככל שהחלטת הדרג המדיני תהיה לעמוד על העתקת התחנה מחוץ לצה"ל אל תוך משרד הביטחון, עמדתי הינה כי כשמדובר בהעתקה אל תוך משרד הביטחון ומתוך הזיקה הקיימת גם כיום בין צה"ל למשרד הביטחון, אין מניעה משפטית לעשות כן אף בלא חקיקה. ובלבד שכענין של חובה יובטח קיומם של כמה שיותר מנגנונים שיבטיחו את עצמאותה המקצועית, התוכנית, התקציבית והארגונית של התחנה. זאת באופן ובמתכונת שיאפשרו לה לשמר את אופייה המיוחד ואת יכולתה למלא את שליחותה הציבורית בתחום הבטחת שידור ציבורי עצמאי, ממלכתי, מקצועי ואיכותי גם במסגרת הארגונית החדשה, ובאופן

שיקה ויצמצם ככל האפשר – גם אם ברור כי לא יאיון - את החשש מפני אפשרות להתערבות פוליטית פסולה בתכני התחנה ובעצמאותה המקצועית והארגונית.

34. נוכח היות התחנה כלי תקשורת מרכזי וחשיבותה הברורה בהקשרי שמירה על חופש הביטוי, לא ניתן לכחד כי הוצאת התחנה מצה"ל לתוך יחידה ממשלתית מגבירה את סיכון ההשפעה הפוליטית על התכנים וכפועל יוצא על המציאות התקשורתית ועם סכנה זו יש להתמודד באמצעות הבטחת מגוון של מנגנונים שבהצטברם יתנו מענה אפקטיבי לחשש אמיתי זה עימו הכרחי להתמודד.

35. ואולם השאלה התחילית הינה האם המהלך האמור מחייב חקיקה אם לאו, ובהקשר זה הסיטואציה אינה סיטואציה של הקמת גוף תקשורת חדש, ואף לא העברת גוף תקשורת המוסדר באופן מלא וממזה בחקיקה באכסניה מסויימת לידי אכסניה אחרת שאז לא מן הנמנע לסבור שאף השינוי יכול שיחייב חקיקה. לא מדובר גם בהכרח בסיטואציה שתכליתה לפגוע בחופש הביטוי או להצר בהכרח את גדרי פעולתה של התחנה אלא מדובר בהעתקה, ככל הניתן במתכונת של "גזר והדבק" עם מינימום שינויים ממתכונת הפעולה העכשווית כשההבדל – שברי כי לא ניתן לבטל את משמעותו - הוא באכסניה שתחת הגג שלה פועלת התחנה: משרד הביטחון במקום צה"ל.

36. בענייננו, החקיקה הראשית הנוגעת לפעילות של גלי צה"ל היא מוגבלת וממוקדת להיבטים מסויימים בלבד ואין הכרח לפרשה ככזו שמסדירה נורמטיבית, קרי כתיאור נורמטיבי מחייב שאין בלתו, את התחנה כיחידה צבאית תחת פיקוד צבאי דווקא, אלא כחקיקה המצלמת מצב קיים ושניסוחה הוא תיאורי ("של צה"ל"). ויודגש: הצורך להגדיר את התיבה "גלי צה"ל", באופן התיאורי האמור, מצומצם לשני היבטים בלבד – לצורך הקצאת התדירים וצורך הסדרת האפשרות לשדר שידורי חסות. זאת ועוד, גם היום, בחקיקה החלקית בה מאוזכרת גלי צה"ל, כלל הסמכויות הנוגעות בתחנה הוטלו על שר הביטחון, וגם מינויו של מפקד גלי צה"ל מסור לשר הביטחון (על מתכונת המינוי הראויה בענייננו ראו בהמשך).

37. בנוסף, מדובר על העתקת יחידה שאם אכן הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, יעמדו על העברתה, ולא ישאיר אותה לנפשה, ללא נגיעה, במקומה העכשווי, השאיפה הינה שההעברה תתבצע במתכונת של מינימום שינויים במתכונת פעילותה הכוללת של התחנה ותוך שמירה מקסימלית על מאפייניה העכשוויים שהם חלק וודאי מתפקודה האיכותי, העצמאי והמוערך. אמנם לא ניתן להתעלם מייחודה של התחנה ומהעובדה שאין מדובר בהעתקה טכנית של יחידה סטנדרטית מתחומי צה"ל לתחומי משרד הביטחון, ואולם כפי שפורט לעיל גם היום מתקיימת זיקה בין התחנה לשר הביטחון (למשל סעיף 88 לחוק השידור הציבורי שעוסק במינוי מפקד גלי צה"ל ובהיבטי פיקוח נוספים של שר הביטחון) מצד שני, את הזיקה לצה"ל ניתן יהיה לשמר גם בעתיד באמצעות שמירת אופייה של התחנה כתחנה שתלקים מתכניה הם צבאיים-ביטחוניים; שימשיכו לשרת בה חיילים מכוח "צו השירות

המוכר" בהתאם לסעיף 26א לחוק שירות ביטחון, באופן שתישמר זיקה לצה"ל, אך ללא כפיפות הכרחית של התחנה לצה"ל.

38. אשר לחשש מפני השפעת הדרג הפוליטי על תכני התחנה, חשש אמיתי שדורש התמודדות רצינית ואפקטיבית עימו, אכן יש הכרח להבטיח שלא תהא השפעה פוליטית על תכני השידור בתחנה, אולם לצורך כך אין הכרח בחקיקה ראשית, שהרי גם במצב המשפטי הנוכחי, שבו גלי צה"ל היא חלק מן הצבא וממערכת הביטחון, התחנה נהנית מעצמאות עיתונאית מקצועית ומלאה. משאין כוונה לשנות את הוראות הדין החל על התחנה – ממילא לא אמורה להיפגע עצמאות התחנה.

39. רצועת הביטחון. לכך יש להוסיף מנגנונים רבים ככל האפשר שיש לגבש כחלק מהמהלך שבהצטרבותם ימצמו את החשש מפני פגיעה באוטונומיה של התחנה ובפועלה העצמאי והמקצועי, גם אם לא יאיינו את החשש כליל. מנגנונים אלו אמורים לספק יחד, גם ללא חקיקה, מעטפת הגנה אפקטיבית שתשמר את אפשרותה של התחנה לפעול מתוך עצמאות מקצועית, ללא התערבות פוליטית בתכנים, תוך יצירת אזור חיץ שיכובד בין פועלם של גורמי המקצוע לבין השפעות אפשריות של דרג פוליטי, ויבטיחו את אפשרותה של התחנה לפעול במתכונת דומה ככל האפשר למתכונת הנוכחית, ותוך הבטחת עצמאותה התוכנית, המקצועית, ויכולתה לפעול במתכונת הנוכחית מבחינה תקציבית וארגונית.

40. כל המנגנונים שהוצעו בחוות דעתה של ר' יעח"ק מיום 15.1.17 בשימור עצמאות התחנה מול השפעה אפשרי של הדרג הנבחר מקובלים עלי, וניתן לחשוב על מנגנונים נוספים. ראשית, מחויבות לחוות דעתנו מיום 17.12.2015, שעניינה: "איסור התערבות בתכני תחנת הרדיו גלי צה"ל", אשר תמשיך להנחות את הגורמים המוסמכים גם לאחר השינוי הארגוני המוצע.

41. בנוסף, הכפפתה של התחנה למנכ"ל משרד הביטחון ולא במישרין לשר; מינוי ועדה ציבורית מייעצת שתפעל ליד מנכ"ל משרד הביטחון ושתהיה בעלת מנדט להבטיח את עצמאותה של התחנה; פרסום הוראת משרד הביטחון (המ"ב), כחליף להפ"ע (גם אם מעמדה הנורמטיבי אינו זהה) שתסדיר את פעילות התחנה; כמו כן, מוצע כי התחנה תוקם מחדש כיחידת סמך במשרד הביטחון, מה שיבטיח לה עצמאות ניהולית מסויימת ביחס להנהלת משרד הביטחון.

42. לכך יש להוסיף מנגנונים להבטחת התקינה והתקציב הנדרשים לפעולתה העצמאית והתקינה של התחנה, זאת על מנת לשמר את איכותה המקצועית של התחנה ולמנוע פגיעה עתידית בה או נסיון לשלוט בתכניה ויכולתה לפעול עצמאית באמצעות ייבוש תקציבי ומנהלי שלה.

43. כן יש להבטיח יצירת אזור חיץ מוחלט בין דרגים פוליטיים לדרכי מינוי/בחירת עובדי התחנה שצריך להתבצע באופן מקצועי לגמרי ע"י מנהלי התחנה ללא התערבות של גורמים פוליטיים. למשל על דרך פירוט המגבלות האמורות בהמ"ב.

44. לכך יש להוסיף את דרך בחירת מינוי מפקד לגלי צה"ל או מנהל גלי צה"ל, אודותיה יפורט מיד, אם וככל שהיוזמה להוצאת התחנה מידי צה"ל והעברתה לידי משרד הביטחון אכן תקרום עור וגידים.

45. התקווה והמעשה האקטיבי בהמשך לה אמורים להבטיח יצירת מנגנונים שאמורים לספק יחד, גם ללא חקיקה, מעטפת הגנה אפקטיבית שתשמר את אפשרותה של התחנה לפעול מתוך עצמאות מקצועית, ללא התערבות פוליטית בתכנים, תוך יצירת אזור חיץ שיכובד בין פועלים של גורמי המקצוע לבין השפעות אפשריות של דרג פוליטי.

הלך מינוי מפקד גלי צה"ל וכינון ועדת איתור לשם בחירתו

46. מפקד גלי צה"ל עומד בראש תחנת רדיו ציבורית בפריסה ארצית, לה תפקיד והשפעה משמעותיים בהתוויית השידור הציבורי והאקטואליה הישראלית. בהתאם, המדובר בתפקיד משמעותי שיש חשיבות רבה להליך איושו ולבחירת המשמש בו.

47. כידוע, משרות בכירות בשירות המדינה – המקבילות באופיין לתפקיד מפקד גלי צה"ל – הופטרו מחובת המכרז לפי חוק שירות המדינה (מינויים), והן מאוישות בהליך של ועדת לאיתור מועמדים, שהינה "מכרז משוכלל" – הליך תחרותי, במסגרתו ועדה מקצועית ונטולת פניות ממליצה על המועמד המתאים ביותר למשרה תוך שמירה על עקרונות השוויון והפומביות.

48. באשר למשרת מפקד גלי צה"ל, החקיקה אינה קובעת את הליך המינוי לתפקיד זה, והוא מוזכר רק באופן עקיף במסגרת סעיף 48(ד) לחוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, המתייחס ל"מי ששר הביטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך" (יצוין כי הוראה זו קיימת גם בסעיף 88(א) לחוק השידור הציבורי). עם זאת, מאז שנת 1997 ולאורך השנים, התבססה ההבנה כי תפקיד משמעותי מעין זה ראוי שיאויש באמצעות ועדה מקצועית שתמליץ לשר על המועמד המתאים ביותר לתפקיד, קרי באמצעות ועדת איתור. יתרה מכך, מינוי מפקד גלי צה"ל באמצעות ועדת איתור חשוב באופן מיוחד נוכח עיסוקו בגוף שידור ציבורי, גוף שלשם פעילותו התקינה מתחייבת מידה רבה של עצמאות ואי תלות בדרג הפוליטי. כך מונו מפקדי התחנה האחרונים – אבי בניהו בשנת 2000; יצחק טוניק בשנת 2007; וירון דקל בשנת 2011.

49. יצוין כי הליך מינוי כאמור מתקיים ביחס לאיושן של משרות בכירות נוספות שאינן נמנות על שירות המדינה, ואינן מחויבות לכאורה בהליך כאמור לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. כך למשל משרת מנהל רשות מקרקעי ישראל, מנכ"ל הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ועוד.

50. באשר להרכב ועדת האיתור לתפקיד מפקד גלי צה"ל, היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, הציע כי בוועדת האיתור "ייוצג צה"ל כראוי, ובנוסף ישתתפו בה איש או אנשי תקשורת וחינוך". לטעמנו הצעה זו נכונה והיא עודנה רלוונטית, זאת אף אם

משרת מפקד התחנה תועבר למשרד הביטחון. יצוין כי הרכבן של שתי ועדות האיתור האחרונות לתפקיד תאם את תיאור ההרכב האמור: בוועדת האיתור שהמליצה על יצחק טוניק בשנת 2007 ישבו: עמוס ירון – אלוף בדימ. ומנכ"ל לשעבר של משהב"ט; דליה יאירי – עיתונאית גימלאית רשות השידור; ותא"ל אלי שרמייסטר – קצין חינוך ראשי דאז. בוועדת האיתור שהמליצה על ירון דקל בשנת 2011 ישבו: אלוף מילי יפתח רון-טל; שרה פריש – שופטת בית משפט מחוזי בדימוס; אלכס פישמן – פרשן צבאי של ידיעות אחרונות; תא"ל אלי שרמייסטר – קצין חינוך ראשי דאז.

51. על מנת להבטיח את שימור עצמאות התחנה ומחויבותה לערכים עיתונאיים, לחופש הביטוי ולעצמאות מערכתית, דווקא על רקע השינוי המבני הנשקל המעורר חשש מפני פגיעה אפשרית בכל אלו, וכחלק מהמנגנונים המוצעים להבטחת עצמאותה המקצועית של התחנה, מוצע לשקול כי בראש ועדת האיתור האמורה תוצב דמות בעלת משקל ציבורי כדוגמת שופט/ת ביהמ"ש עליון בדימוס, או נשיאת מועצת העיתונות, וכי הרכב הועדה יכלול בנוסף דמויות בעלות מקובלות והערכה בתחומי העשייה העיתונאית והתרבותית.

52. באשר לדרכי עבודתה של ועדת האיתור, ראוי לטעמנו שוועדת האיתור תפעל בהתאם למקובל בשירות המדינה, קרי בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2541 הקובעת את עקרונות עבודתה של ועדת האיתור, ולנהלי נציב שירות המדינה בעניין (זאת כמובן כפוף לשינויים המחויבים).

"You've yet to have your finest hour"**"Radio Ga Ga" by Queen (1984)**

Radio.

Radio.

I'd sit alone and watch your light
My only friend through teenage nights
And everything I had to know
I heard it on my radio

You gave them all those old time stars
Through wars of worlds invaded by Mars
You made 'em laugh, you made 'em cry
You made us feel like we could fly.
Radio.

So don't become some background noise
A backdrop for the girls and boys
Who just don't know or just don't care
And just complain when you're not there

You had your time, you had the power
You've yet to have your finest hour
Radio, Radio.

All we hear is Radio ga ga
Radio goo goo
Radio ga ga
All we hear is Radio ga ga
Radio blah blah
Radio, what's new?
Radio, someone still loves you

בברכה
דינת ויקבר
משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט מינהלי-ציבורי)

העתק : משתתפי הדיון

