

העותרים:

1. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית, ע.ר. 580813913
2. רון בן ישי, ת.ז. 001714732
3. ד"ר נחמן שי, ת.ז. 000965185
4. מר משה שלונסקי, ת.ז. 004785655
5. אבי בניחו, ת.ז. 056118599
6. יצחק טוניק, ת.ז. 030551097
7. אפרים לפיד, ת.ז. 007969637
8. אביתר בראון, ת.ז. 213784481
9. אודליה בנאי-פרד, ת.ז. 068531979
10. פרופ' ליעד מודריק, ת.ז. 035699362
11. רזי ברקאי, ת.ז. 04036000
12. קובי מידן, ת.ז. 055253223
13. יובל ברוסילובסקי, ת.ז. 305595100
14. מרב דוד, ת.ז. 06120029
15. מיה זיו, ת.ז. 039666276
16. ד"ר הילה קורח, ת.ז. 039968337
17. עו"ד זיו לידרור, ת.ז. 046231007
18. ד"ר הלל סומר, ת.ז. 057178212
19. יעל דן, ת.ז. 051441178
20. שרון נבו, ת.ז. 028902641
21. דן דובין, ת.ז. 314504655
22. הדס שטייף, ת.ז. 053527107
23. עמית קלדרון, ת.ז. 324822555
24. יוסף עוזרד, ת.ז. 03122546
25. אהוד בנאי, ת.ז. 51560027
26. פרופ' יעל שטרנהל, ת.ז. 038794053
27. אייל אשל, ת.ז. 024864019

ע"י ב"כ עוה"ד רועי בלכר (מ.ר. 16312), נגה רובינשטיין (מ.ר. 19918),
גיא זאבי (מ.ר. 62633) ואהוד דרור-הכט (מ.ר. 90769)
KRB - קריספין רובינשטיין בלכר קדוש ושות'
מגדל BBC Central, רחוב ז'בוטינסקי 1, בני ברק, 5126112
טל': 073-3202021; פקס': 073-3202031

- נגד -

המשיבים:

1. ממשלת ישראל ה-37
2. ח"כ ישראל כ"ץ, שר הביטחון
3. הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל
4. משרד הביטחון
5. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
שדרות וולפסון 2, ירושלים, 9149001
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

6. מר טל לב רם, מפקד גלי צה"ל

רח' יהודה הימית 23, תל אביב, 6813426
טל': 050-2800088

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים
ובקשה לקביעת דיון דחוף בעתירה

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה למשיבים 1-4, המורה להם לבוא וליתן טעם, כדלקמן:

א. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד על ביטול החלטת ממשלה בישיבה ה-132 מיום 22.12.25 ("החלטת הממשלה"), לסגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל" ("גלי צה"ל"), "גל"צ" או "התחנה"), וזאת נוכח העובדה שהחלטת הממשלה מבוססת על המלצותיה של המשיבה 3 ("הוועדה המייעצת" או "הוועדה"), שחבריה היו מצויים בניגוד עניינים חמור בהתאם לדיני ניגוד העניינים במשפט המנהלי.

ב. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד על ביטול החלטת הממשלה, וזאת נוכח העובדה שהחלטת הממשלה התקבלה על בסיס הליך מנהלי פגום מן היסוד, לוקה בחוסר סבירות קיצוני, מבוססת על שיקולים זרים ופסולים ולוקה בשרירותיות.

ג. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד על ביטול החלטת הממשלה, וזאת נוכח העובדה שהמשיב 2 ("שר הביטחון") פעל בעת מינוי הוועדה המייעצת בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה, ולא מינה עובד מדינה לתפקיד מרכז הוועדה המייעצת.

ד. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד על ביטול החלטת הממשלה, וזאת נוכח העובדה שהחלטת שר הביטחון להקים את הוועדה התקבלה ללא הנמקה עניינית ומתוך שיקולים זרים.

ה. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד על ביטול החלטת הממשלה, וזאת נוכח העובדה שלא ניתן להורות על סגירת גלי צה"ל בהחלטת ממשלה, אלא נדרשת חקיקה ראשית של הכנסת.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים, המופנה למשיבים והמורה להם שלא לנקוט בכל פעולה, ישירה או עקיפה, לסגירתה של גלי צה"ל, עד להכרעה בעתירה.

כל ההדגשות בעתירה הוספו, אלא אם כן נאמר אחרת.

בקשה לקביעת דיון דחוף בעתירה

נוכח חשיבות העניין, שלא ניתן להפריז בה, ולאור העובדה שהמשיבה 1 ("הממשלה") הורתה בהחלטתה על סגירת גלי צה"ל והפסקת שידוריה עד יום **1.3.26** לכל המאוחר, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים להגיש תשובה בדחיפות ולקיים דיון דחוף בעתירה.

א. הצדדים לעתירה

1. העותרת 1, האקדמיה למען ישראל דמוקרטית, היא עמותה שהוקמה על ידי חברי סגל במוסדות להשכלה גבוהה, במטרה להגן על הדמוקרטיה והערכים הליברליים של מדינת ישראל, ברוח מגילת העצמאות. כן פועלת העותרת להגן על החופש האקדמי, חופש הביטוי והמחשבה באקדמיה הישראלית ומחוצה לה. העותרת רואה חשיבות עליונה בשמירה על מוסדות תקשורת ציבוריים עצמאיים ועל חופש הביטוי.

2. העותרים 2-7, ה"ה רון בן ישי, ד"ר נחמן שי, משה שלונסקי, אבי בניהו, יצחק טוניק ואפרים לפיד, הם אנשי תקשורת ועיתונאים, אשר שימשו בעבר כמפקדי גלי צה"ל.
3. העותרים 8-26, ה"ה אביתר בראון, אודליה בנאי-פרד, פרופ' ליעד מודריק, רזי ברקאי, קובי מידן, יובל ברוסילובסקי, מרב דוד, מיה זיו, ד"ר הילה קורח, זיו לידרור, ד"ר הלל סומר, יעל דן, שרון נבו, דן דובין, הדס שטייף, עמית קלדרון, יוסף עוזרד, אהוד בנאי ופרופ' יעל שטרנהל, הם כתבים, עיתונאים, שדרנים, עורכים, מגישים ואנשי תקשורת בעבר או בהווה, אשר שירתו ו/או עבדו בגלי צה"ל לאורך השנים.
4. העותר 27, ה"ה אייל אשל, הוא אביה של התצפיתנית רוני אשל ז"ל, שנפלה בקרב במוצב נחל עוז ביום 7.10.23.
5. המשיבה 1, ממשלת ישראל, היא הרשות המבצעת של מדינת ישראל, המכהנת מכוח אמון הכנסת. ביום 22.12.25 החליטה הממשלה (בישיבה מס' 132) להורות על סגירת גלי צה"ל והפסקת שידוריה.
6. המשיב 2, שר הביטחון, הוא אשר מינה את המשיבה 3, הוועדה המייעצת לבחינת פעילות גלי צה"ל, והניח בפני הממשלה הצעת החלטה לסגירת גלי צה"ל.
7. המשיבה 3, הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל, מונתה על ידי שר הביטחון כדי לבחון מודלי הפעלה אפשריים של התחנה, ואת האפשרות להותיר את התחנה כיחידה צבאית תוך גיבוש המלצות להפעלתה המיטבית.
8. המשיב 4, משרד הביטחון, הוא המשרד הממשלתי האמון על ביטחונה של מדינת ישראל.
9. המשיבה 5, היועצת המשפטית לממשלה, היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת.
10. המשיב 6, ה"ה טל לב רם, הוא עיתונאי ומפקד גלי צה"ל.

ב. פתח דבר

11. במהלך העשור האחרון, וביתר שאת מאז תחילת כהונת הממשלה הנוכחית, נתונה התקשורת הישראלית בכלל, והשידור הציבורי בפרט, תחת מתקפה חסרת תקדים. מתקפה זו התגברה ביתר שאת מצד הממשלה והקואליציה הנוכחית, המבקשות פעם אחר פעם להחליש, לצמצם, לפגוע ולסגור כלי תקשורת, תמונת עולם אקטואלית ופרשנויות המבטאות מגוון רחב של דעות, גם כאלה העשויות לאתגר את מדיניות הממשלה ואת תפיסת עולמם של חבריה.

12. בשלוש השנים האחרונות פעולות הממשלה לפגיעה בכלי תקשורת בישראל התעצמה שבעתיים. שינויים תדירים בחקיקת שידורים כמו חוק הרשות השנייה, תש"ן-1990, וחוק להפצת תחנות רדיו ספרתיות, תשע"ב-2012, ניסיונות להתערבות במדידת נתוני צפייה, מחלכים שנועדו לסגור את תאגיד השידור הישראלי הם חלק משרשרת ארוכה של עיסוק ממשלתי בגופי שידור ציבוריים ופרטיים. החלטה הממשלה היא חלק בלתי נפרד מפעולות אלה.

13. המתקפה הפוליטית וחסרת התקדים על שוק התקשורת ועל עקרונות היסוד של חופש הביטוי והעיתונות מגיעה לשיאה תחת הממשלה הנוכחית, אשר מקדמת שורה ארוכה של יוזמות חקיקה וצעדים רגולטוריים שמטרתם המעשית היא החלשת התקשורת החופשית והכפפתה לשלטון. ההחלטה לסגור את תחנת גלי צה"ל – גוף תקשורת ציבורי בעל מעמד ייחודי וחשיבות ציבורית ראשונה במעלה – על בסיס הליך מנהלי בהול ופגום מן היסוד, היא ביטוי מובהק למגמה המסוכנת שמקדמת הממשלה הנוכחית. להחלטה זו נודעת חומרה יתרה נוכח העיתוי שבו התקבלה: בפתחה של תקופת בחירות רגישה, ותוך הישענות על עבודתה של ועדה אשר אוישה באנשי שלומו של שר הביטחון ומשקפת, הלכה למעשה, ועדה פוליטית מובהקת, ולא גוף מקצועי עצמאי. כפי שנראה לחלק, מדובר במקרה מובהק של החלטה המחייב את התערבותו של בית משפט זה באשר היא בלתי סבירה בעליל, נגועה בשיקולים זרים ובעלת השלכה חוקתית על עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בישראל.

14. כפי שנפרט, העצמאות, ההגינות, המקצועיות והגיוון, שהם ממטרותיו הבולטות והמרכזיות של השידור הציבורי ובכלל כן גלי צה"ל, המספקת את תכניה באופן עצמאי נטול פניות ואמין, הם שעומדים כנגדה.

15. על חשיבות השידור הציבורי בישראל עמד כב' השופט מזוז בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (23.1.19):

"שידור ציבורי פלורליסטי ובלתי תלוי הוא אפוא מרכיב חיוני ומרכזי בהבטחתו של חופש הביטוי של הציבור הרחב - הן לצורך קבלת מידע אמין (חדשות), הן לעניין קיום 'במה ציבורית' לדיון ולחילופי דעות (אקטואליה), והן כ'כלב השמירה' של הדמוקרטיה על ידי חשיפת שחיתות ציבורית והתנהלות ציבורית לא הולמת (תחקירים). על כן, שלושה אלה הם מרכיבים הכרחיים של השידור הציבורי, ובלעדיהם שידור לא זכאי לתואר 'שידור ציבורי'".

16. זוהי חסיבה שמועצת תאגיד השידור הישראלי ("המועצה"), מועצה עצמאית ומקצועית, היא שמפקחת על שידורי גלי צה"ל, בהתאם להוראות סעיף 88 לחוק תאגיד השידור הישראלי, תשע"ד-2014, לפיו:

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

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

17. חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014, מעגן את עצמאות התאגיד והמועצה האמונה על פעילותו ועל פעילות גל"צ :

"11. תפקידי המועצה הם:

(1) לקבוע את מדיניות תאגיד השידור הישראלי ובכלל זה את מדיניות השידורים הכוללת, לשם מילוי תפקידי תאגיד השידור הישראלי כאמור בסעיף 7 ובהתאם לתקציבו המאושר, ובלבד שהמועצה לא תשנה את מספר ערוצי הטלוויזיה אלא באישור השר ובכפוף להוראות סעיף 63(ב), ולא תוסיף רשתות שידור ברדיו אלא באישור השר;

(2) לפקח על ביצוע המדיניות שקבעה לפי פסקה (1)".

18. סעיף 7 לחוק קובע את ייעוד השידור הציבורי אשר ממנו נגזר הפיקוח של המועצה:

"(א) תאגיד השידור הישראלי יקיים שידורים ויספק סוגי תוכן שונים באמצעים חזותיים, קוליים וכתובים, בטלוויזיה, ברדיו ועל גבי רשת האינטרנט.

(ב) התוכן שיספק תאגיד השידור הישראלי יהיה עצמאי, יופנה לכלל אזרחי מדינת ישראל ותושביה, ישקף ויתעד את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, את ערכיה ואת מורשת ישראל, וייתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל.

(ג) תאגיד השידור הישראלי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום, ובכלל זה בשפה הערבית ובנושא מורשת ישראל, והכול באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור".

19. עניינה של העתירה דנא בצעד משמעותי נוסף בקמפיין שמנהלת הממשלה נגד השידור הציבורי - החלטת הממשלה לסגור את תחנת הרדיו גלי צה"ל, בחליף הפגום שהוביל להחלטה זו, ובמינוי ובתפקוד הוועדה המייעצת שמינה שר הביטחון, אשר המלצותיה היו ידועות מראש.

20. בחתנהלות הוועדה נפלו פגמים מהותיים היורדים לשורשו של הליך, ובכלל זה חברי הוועדה היו מצויים בניגוד עניינים חמור בהתאם לדיני ניגוד העניינים המשפט המנהלי, ובעלי זיקה פוליטית לחלק משרי הממשלה, והוועדה קצבה פרק זמן קצרצר להתייחסות הציבור אשר פגע בזכות הטיעון של הציבור.
21. בהחלטת הממשלה נפלו פגמים מהותיים רבים, וזאת נוכח העובדה שהחלטת הממשלה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, מבוססת על שיקולים זרים ופסולים ולוקה בשרירותיות.
22. שר הביטחון פעל במינוי הוועדה בניגוד להנחיות היועצת המשפטית לממשלה, וזאת נוכח העובדה שהוא לא מינה כמרכז הוועדה עובד מדינה, ועובדי משרד הביטחון לא ליוו את הוועדה בהפעלת סמכויותיה.
23. אם בכך לא די, לא ניתן להורות על סגירת גלי"צ בהחלטת ממשלה אלא נדרשת חקיקה ראשית של הכנסת, וזאת בשל העובדה שסגירת גלי"צ, תחנת רדיו בעלת חשיבות היסטורית ותקשורתית עצומה הזוכה לתמיכה ציבורית נרחבת, פוגעת קשות בזכות החוקתית לחופש ביטוי ועיתונות.
24. מכאן העתירה דנא.

ג. העובדות הצריכות לעניין

1. ג. רקע כללי

25. ביום 7.9.50 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2 להקמת גלי צה"ל ("גל"צ" או "התחנה"), תחנת הרדיו של צה"ל. התחנה הוכרזה על ידי ראש הממשלה דאז, מר דוד בן גוריון, כתחנה שנועדה "לשמש מכשיר ביטחון והתגוננות, אמצעי קשר יעיל ומהיר לגיוס ולאימון ... מכשיר לחינוך הנוער והעם, אמצעי עזר לקליטת עולים, להנחלת הלשון, להקניית ידיעת הארץ ותולדות האומה".
26. הסדרת פעילותה של גלי"צ כיחידה צבאית קבועה בהוראת הפיקוד העליון 2.0167 של צה"ל משנת 2011, בה נקבעו הוראות אתיות בנוגע לשידוריה, תכניה, עצמאותה המקצועית, אי כפיפותה המקצועית לגורמי הצבא, וזהות העומד בראשה.
27. הסדרת פעילותה של התחנה בכל הנוגע לתוכניות הלא צבאיות המשודרות בה נקבעה בסעיף 48 לחוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, ולאחר ביטולו של חוק רשות השידור, הוסדרה פעילותה של התחנה בסעיף 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014.
28. התחנה ממומנת מתקציב משרד הביטחון ומכספים המשולמים בעבור תשדירי החסות והשירות המשודרים בה, כפי שהוסדר בחוק גלי צה"ל, שידורי רדיו של צבא ההגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), תשס"ה-2005.

29. בתחילת דרכה שידרה התחנה תוכניות בעלות אופי צבאי בלבד. מראשית שנות ה-70 של המאה הקודמת שודרו בתחנה גם תוכניות בעלות אופי אזרחי, כגון תוכניות תרבות ואקטואליה.
30. גלי"צ משדרת מגוון רחב של תכנים צבאיים ואזרחיים, ובכלל זה חדשות, סיקור עיתונאי ותוכניות אקטואליה, מוזיקה, תרבות, צבא וביטחון ועוד.
31. גלי צה"ל היא תחנת הרדיו היחידה המשדרת אקטואליה בפריסה ארצית, מלבד רשת ב' של תאגיד השידור הישראלי.
32. ברבות השנים, הפכה גלי"צ לאחד הגופים המוכרים, הפופולריים והמוערכים ביותר בתקשורת הישראלית.
33. כיחידה צבאית, גלי"צ משתייכת לאגף כוח אדם בצה"ל ובראשה עומד מפקד הכפוף לפיקודו של ראש אכ"א. שר הביטחון ממנה את מפקד התחנה מכמה מועמדים שממליצה עליהם ועדת איתור מקצועית.
34. בשנת 1993 הוקמה תחנת שידור נוספת תחת גלי"צ, בשם גלגלי"צ, אשר נועדה להשמעת תכנים מוזיקליים ודיווחי תנועה, מתוך מטרה להעביר דיווחי תנועה, לסייע לנהגים, להעלות מודעות לזהירות בדרכים ולהפחית את מספר תאונות הדרכים.
35. אין חולק, כי מעצם מהותה גלי"צ מגלמת בתוכה מתחים וניגודים רבים, היוצרים תופעה מיוחדת במינה בישראל ובקרב המדינות הדמוקרטיות בכלל. מחד, גלי"צ נתפסת בעיני רבים בתור "הבית של החיילים" וכחלק אורגני של צה"ל ועולם הביטחון, אשר מממשת, מכשירה ומעסיקה חיילים משרתים. מאידך, התחנה פונה אל הציבור הרחב ומתפקדת כמוסד תקשורתי ציבורי אזרחי, ומעסיקה גם אנשי מקצוע ותקשורת רבים שאינם חיילים. מורכבות זו מולידה לעיתים גם מתח בין ערכי הצבא של היררכיה, משמעת וממלכתיות, לבין ערכי העיתונות החופשית של עצמאות, ביקורתיות ופלורליזם.
36. יחד עם זאת, לאורך כל השנים, הוכיחו סקרי דעת קהל והשיח הציבורי, כי גלי צה"ל אהודה וחשובה במיוחד עבור הציבור הישראלי. תוכניותיה השונות והמגוונות הפכו ברבות השנים לנכס צאן ברזל (למשל "בוקר טוב ישראל"; "קולה של אמא"), מצעד הלהיטים של גלגלי"צ הוא המושמע ביותר בישראל וקובע את סדר היום המוזיקלי.
37. כפי שיפורט להלן, לאורך כל שנות קיומה, התמודדה גלי"צ עם ניסיונות לסגור אותה או להעבירה מהצבא, ובכלל זה הוצע לסגור את התחנה, להוציא אותה מהצבא ולמזג לתוך השידור הציבורי, להפריט אותה, להכפיף אותה למשרד הביטחון או להדק משמעותית את הפיקוח עליה.

2.ג. הוועדות שהוקמו לבחינת פעילותה של גל"צ

38. בחודש ספטמבר 1996 מינה ראש הממשלה דאז, מר בנימין נתניהו, ועדה ממשלתית לבחינת מעמד השידור הציבורי בישראל בראשות פרופסור ארנון צוקרמן ("ועדת צוקרמן").
39. בחודש דצמבר 1997 פרסמה ועדת צוקרמן את המלצותיה, ובכלל זה כי התועלת בשידורי גל"צ עולה על העלות והנזק (ככל שיש כזה) בשידוריה. נוכח זאת, ועדת צוקרמן לא המליצה לסגור את התחנה, אלא הציעה לפקח על חלק מתכניה.
40. ביום 15.5.11 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3201 שעניינה "תחנת הרדיו גלי צה"ל". בהחלטה, הנתנה הממשלה את שר הביטחון להקים צוות לגיבוש המלצות בדבר החלת הפיקוח הציבורי על תוכניות ותשדירים בגל"צ.
41. לאור החלטת הממשלה הוקמה ועדה בראשותו של האלוף (במיל') דני יתום, אשר המליצה להשאיר את התחנה במתכונתה, אך להדק את הפיקוח עליה באמצעות רשות השידור.
42. בחודש יולי 2016 הורה שר הביטחון דאז, מר אביגדור ליברמן, למנכ"ל משרד הביטחון דאז, אלוף (מיל') אודי אדם, להגיש את המלצתו בדבר פעילות התחנה.
43. ביום 18.10.16 הגיש אלוף (מיל') אדם את המלצתו לשר הביטחון דאז. אלוף (מיל') אדם המליץ לשמר את פעילות התחנה, אך להעבירה לאחריות תאגיד השידור הישראלי, או להגביר את הפיקוח עליה.
44. בשנת 2017 ביקש שר הביטחון דאז, מר אביגדור ליברמן, להעביר את גל"צ ליחידת סמך ממשלתית תחת משרד הביטחון. נוכח עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז, ד"ר אביחי מנדלבליט, לפיה הדבר מחייב הסדרה בחקיקה ראשית, המהלך לא קודם.
45. ביום 28.1.21 מינה שר הביטחון דאז, מר בני גנץ, את מנכ"ל משרד הביטחון דאז, אלוף (מיל') אמיר אשל, ליז"ר ועדה בין-משרדית לבחינת אופן העברת גל"צ ממערכת הביטחון ("ועדת אשל").
46. ביום 3.3.21, בשל התפזרות הכנסת, הגישה ועדת אשל עדכון ביניים, במסגרתו נסקרו החלופות השונות מבלי שהתקבלה המלצה, ובכלל זה הפסקת העיסוק בתכני חדשות ואקטואליה, העברת התחנה לתאגיד השידור, הפרטת התחנה או סגירתה, הותרת המצב הקיים, העברת התחנה למשרד הביטחון, הקמת תאגיד סטטוטורי חדש אליו תועבר התחנה וכיו"ב.

3.ג. ועדת זמיר

47. ביום 4.4.23 - תחת הממשלה הנוכחית ובתקופת הכהונה הנוכחית שלה - מינה שר הביטחון דאז, מר יואב גלנט, ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז והרמטכ"ל הנוכחי, רא"ל אייל זמיר, כאשר עם חבריה נמנו המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון,

עו"ד הילה ארליך עמר ("עו"ד ארליך"), קצין חינוך ראשי, תא"ל אופיר לויס, מר שמעון אלקבץ, ששימש בעבר כמנהל קול ישראל, מנכ"ל רדיו תל אביב, סמנכ"ל רדיו בתאגיד השידור וכמפקד גלי צה"ל, גבי נורית דאבוש, ששימשה בעבר כיו"ר הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, מר אבי נשר, במאי קולנוע, וגבי שרון עמית, שהייתה מנהלת כאן רשת ב'. כמזכירת הוועדה שימשה עוזרת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד טל שטראוס-קאופמן ("ועדת זמיר").

48. בחודש יולי 2023 פרסמה ועדת זמיר את המלצותיה, לאחר שישבה על המדוכה במשך שלושה חודשים. ועדת זמיר המליצה כי "בשל חשיבותה ותרומתה של התחנה, יש להימנע מסגירתה ולהמליץ על המשך במקומה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית". כן המליצה ועדת זמיר על מתן דגש רב ומשמעותי לתוכניות בעלות אופי ביטחוני-צבאי אשר ייתפסו את מרבית רצועות השידור המרכזיות בתחנה, וזאת לצד יצירת מגננוני בקרה ופיקוח אשר יסייעו בשמירה על שיח מכבד ותוכן הולם.

49. ועדת זמיר ציינה, כי:

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

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

...

85. לגלי צה"ל תרומה משמעותית לשיח הציבורי הישראלי. התחנה היא כלי תקשורת ציבורי מאוזן מאוד, וכאמור לעיל, אחת משתי תחנות הרדיו המשדרות אקטואליה בפריסה ארצית (לצד תחנות רדיו אזוריות). היא בעלת היסטוריה מפוארת ותרומה ניכרת לדמוקרטיה ולחופש הביטוי בארץ ולחשיפת הציבור לדעות מגוונות ולפעילות רשויות השלטון, ולעמדת חברי הוועדה, סגירתה עלולה להוביל לצמצום של זירת התקשורת הרדיופאנית בישראל.

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

העתק דוח ועדת זמיר מצורף כנספח 1 לעתירה.

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

51. בסמוך לאחר מכן, החלה התחנה ביישום והטמעה של המלצות ועדת זמיר, ובכלל זה שניויים מבניים משמעותיים, כגון הקמה מחודשת של המחלקה לשידורים צבאיים והרחבת הדסק הצבאי במחלקת האקטואליה; הגדלת היקף שידורי השטח של התחנה מבסיסי צה"ל באופן ניכר; השקת רצועות שידור העוסקות בעולמות הביטחון, התרבות, המורשת, הבידור והפנאי, חלקן אף על חשבון רצועות שהוקדשו בעבר לחדשות; וקידום תהליך לגיבוש קוד אתי חדש לגלי"צ.

העתק דו"ח מפקד גלי"צ מיום 1.9.25 מצורף כנספח 2 לעתירה.

4.ג. הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל

52. לפי פרסומים בתקשורת, בישיבת הממשלה שנערכה ביום 30.3.25 התבטא ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, נגד תאגיד השידור הציבורי וגלי"צ, ואף אמר ששרי התקשורת והביטחון צריכים לבחון את סוגיית תחנת הרדיו הצבאית לעומק, שכן התחנה אינה נדרשת.

53. בו ביום, 30.3.25, פנה שר התקשורת, מר שלמה קרעי, במכתב לשר הביטחון בבקשה שיתמוך בהצעת החוק ובהחלטות ממשלה שהגיש לסגירת גלי"צ, וזאת בטענה כי יש להפריט את תדריה לשוק החופשי, וכי גלי"צ הפכה ל"מעוז פוליטי, מנותק מיעודה המקורי". לפנייה צורפה טיוטת החלטות ממשלה משותפת לשר הביטחון ולשר תקשורת בדבר סגירת גלי"צ.

העתק הכתבה מיום 30.3.25 מצורף כנספח 3 לעתירה.

54. ביום 5.6.25 החליט שר הביטחון, מר ישראל כ"ץ, לחקים את הוועדה. שר הביטחון נימק את החלטתו בהקמת הוועדה, כך: "על רקע המציאות הביטחונית החדשה שנוצרה מאז פרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' ב- 7 באוקטובר. בעת הזו שבה מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מערכה מתמשכת במספר זירות, יש לבחון מחדש עד כמה התחנה ממלאת את ייעודה, ומצליחה לשמש פה ואזן לחיילי צה"ל וללוחמים בחזית ובעורף. אין ספק כי נדרש שינוי מקיף ומשמעותי ובכוונתי לבצע אותו לאחר קבלת המלצות הוועדה".

העתק הפרסום באמצעי התקשורת מיום 5.6.25 מצורף כנספח 4 לעתירה.

55. זאת, כאמור, על אף שפחות משנתיים קודם לכן, מנכ"ל משרד הבטחון דאז והרמטכ"ל הנוכחי, רא"ל אייל זמיר, הגיש מסמך המלצות ועדה (אחרת) שמינה שר הבטחון דאז באותו עניין ממש, ועל אף שהמלצות ועדת זמיר אומצו על ידי שר הבטחון, יושמו ועדיין מיושמות באופן מלא.

56. ביום 11.8.25 מינה שר הביטחון, מר ישראל כ"ץ, את הוועדה. ליו"ר הוועדה מונה אלוף (מיל') יפתח רון-טל ("רון-טל") ועם חבריה נמנו ד"ר דליה זליקוביץ, מר דורון כהן, מר יונתן בן חמו, גבי שרה העצני כהן ומר אלעד מלכא, המשמש גם כמזכיר הוועדה. בניגוד להרכב ועדת זמיר ולנוהג, **בוועדה לא היה נציג ציבור, עיתונאי, נציג צבא או עובד ציבור כלשהו.**

57. בכתב המינוי של הוועדה נקבע, כי הוועדה תבחן מודלי הפעלה אפשריים של התחנה, לרבות הוצאתה ממערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה על ידי גוף חיצוני, וכן תבחן את האפשרות להותרת התחנה כיחידה צבאית תוך גיבוש המלצות להפעלתה המיטבית. כן נקבע בכתב המינוי, כי הוועדה תגיש מסקנות והמלצות בנוגע לפעילות התחנה עד ליום 30.9.25.

העתק כתב מינוי הוועדה מיום 11.8.25 מצורף כנספח 5 לעתירה.

58. ביום 25.8.25 פרסמה הוועדה קול קורא להערות הציבור, בו 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",** וזאת עד ליום 4.9.25 ("הקול הקורא"). קרי, הוועדה קצבה 7 ימי עבודה בלבד להתייחסות הציבור לשינוי במתכונת שידורי התחנה, הפועלת כ- 75 שנים.

59. יצוין, כי בהמלצות הוועדה נכתב (בעמ' 3) שהקול הקורא קיבל למעלה מ- 5,000 תגובות, אך בהמשך נכתב (בעמ' 30) כי כמעט כל הפניות (כ- 4,700 מתוך 5000) נשלחו באמצעות "דוא"ל אוטומטי והופקו ע"י מערכות לשליחת מיילים. כן נשלחו מענים רבים שחזרו על עצמם מטעם ארגונים שיצרו נוסח מענה גנרי ואחיד לקול הקורא".

העתק הקול קורא מיום 25.8.25 מצורף כנספח 6 לעתירה.

60. ביום 3.9.25 פרסם באמצעי התקשורת, כי רק כשלושה שבועות לאחר שהוועדה החלה את עבודתה, חתם יו"ר הוועדה, מר רון-טל, על הסדר ניגוד עניינים, וזאת בעקבות הופעותיו כחבר פאנל בערוץ 14, עליהן קיבל תשלום.

העתק הכתבה מיום 3.9.25 מצורף כנספח 7 לעתירה.

61. ביום 10.9.25 שלחו עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ועו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) (ביחד: "עו"ד לימון וסומפולינסקי") מכתב לעו"ד ארליך (היועצת המשפטית למערכת הביטחון וחברת ועדת זמיר, כאמור לעיל), בו נכתב כדלקמן:

"1. על-פי הודעה לתקשורת מטעם דוברות שר הביטחון, ביום 11.8.2025, החליט השר על הקמת ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (להלן: הוועדה). לוועדה נקבעו 50 ימים לשם הגשת המלצותיה לשר הביטחון ביחס לעתיד התחנה.

2. עניינן של פניות הציבור שבסימוכין, אשר נשלחו אל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הוא בטענות לפגמים משפטיים שונים אשר נפלו בהליכי הקמת הוועדה ובמינוי חבריה, ובכלל זאת, טענות הנוגעות להרכב הוועדה; למשוא פנים הנובע מהתבטאויות קודמות של שניים מחברי הוועדה; לניגוד עניינים בו מצוי יו"ר הוועדה; ולזיקה פוליטית של אחד מחבריה.

3. כידוע, סוגיית עתידה של תחנת גלי צה"ל אינה חדשה במחוזותינו, והיא נבחנה לאורך השנים בהתייחס ליוזמות שונות של שרי ביטחון שונים. כפי שעולה מחוות דעת שנכתבו בעבר בייעוץ וחקיקה, מדובר בסוגיה רגישה - לנוכח מעמדה המיוחד של תחנת גלי צה"ל כתחנת שידור צבאית וכאחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות המרכזיות בישראל, העוסקות בשידורי חדשות ואקסואליה בפריסה ארצית. בהתאם לכך, יוזמות שעלו לאורך השנים מצד שרי ביטחון לשינוי במעמדה של התחנה נבחנו לעומקן מבחינה משפטית, ו בין היתר, נכתבו כאמור חוות דעת מפורטות בעניינן. הדברים אף הובאו להכרעה של היועץ המשפטי לממשלה.

4. על רקע זה, נדרשת הקפדה מיוחדת בהתייחס לעיסוק בנושא, שלו השפעה ממשית על השיח הציבורי בישראל, והוא מערב שאלות כבדות משקל בכל הנוגע לחופש הביטוי ולחופש העיתונות, כמו גם חשש מפני התערבות פוליטית בשידור ציבורי. לפיכך, מתחייב כי מהלכים שונים בעניין זה יעשו בליווי משפטי ותוך שמירה על אמנות המידה המשפטיות המתחייבות. הדברים נכונים ביתר שאת, בהתייחס להקמתה של הוועדה הנוכחית, אשר הוקמה זמן לא רב לאחר שוועדה קודמת בחנה את הנושא והמליצה המלצות שונות. פגמים בהליכי מינויה, בהרכבה או בעבודתה של הוועדה יקרינו וישליכו על תוקפן ומשקלן של המלצותיה.

5. על רקע האמור, נודה לקבלת עמדתך המשפטית ביחס לטענות העולות בפניות הציבור שבנדון. בתוך כך, נבקש את התייחסותך המשפטית להליכים הנוגעים להקמת הוועדה, להרכבה ולמינוי חבריה, בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1502 בנושא 'מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן' ולכללי המשפט המנהלי. בין היתר, נבקש להתייחס להיבטי ניגודי העניינים של חברי הוועדה ולזיקות המוליסיות של חלק מחבריה.

6. הואיל והפניות מבקשות מהיועצת המשפטית לממשלה להנחות על הפסקת פעילותה של הוועדה, ובשים לב ללוח הזמנים הקצר שנקצב להשלמת עבודתה, נבקש לקבל את התייחסותך לדברים עד יום 15.9.2025. עוד נבקש כי הוועדה לא תגיש את המלצותיה עד להשלמת הבחינה של הדברים וגיבוש עמדתנו המשפטית לגביהם."

העתק מכתבם של עו"ד לימון וסומפולינסקי מיום 10.9.25 מצורף כנספח 8 לעתירה.

62. ביום 11.9.25 הודיע יו"ר הוועדה, מר רון-טל, לשר הביטחון כי החליט לפרוש מתפקידו כיו"ר הוועדה ומחברותו בוועדה, וזאת בשל חשש לניגוד עניינים בו הוא מצוי ביחס לפעילות הוועדה. בחודעתו, טען מר רון-טל כי רק ימים אחדים קודם לכן הוא גילה מהתקשורת שמר יצחק מירלשווילי, הבעלים של ערוץ 14 (במסגרתו הופיע רון-טל כפרשן קבוע), הוא גם תבעלים ובעל השליטה בתחנת הרדיו החרדית האזורית "קול חי", וכי לא היה מסכים לכהן בוועדה לו היה יודע זאת מראש.

העתק הודעת מר רון-טל לשר הביטחון על פרישתו מהוועדה מיום 11.9.25 מצורף כנספח 9 לעתירה.

63. יודגש, כי החלטת אלוף (במיל') רון-טל לפרוש מתפקידו כיו"ר הוועדה ומחברותו בוועדה, ניתנה לאחר שחושלם השימוע בכתב וחתקיימו שימועים בעל פה. חיינו, לאחר שעיקר עבודתה של הוועדה כבר בוצע.

64. בסמוך לאחר מכן, החליט שר הביטחון למנות את ד"ר דליה זליקוביץ ליו"ר הוועדה.

65. לפי פרסומים בתקשורת, גם לחברי הוועדה נוספים יש קשרים המעלים חשש לניגודי עניינים דומים: מר אלעד מלכא שימש בעברו כמשנה למנכ"ל משרד התקשורת תחת השר קרעי והיה מועמד השר לתפקיד המנכ"ל וכן מועמד במפלגת הליכוד, שעסק גם בייעוץ לערוץ 14; הגב' שרה העצני-כתן היא פעילה פוליטית, חברת מרכז ליכוד ויו"ר תנועת "ישראל שלי", הקשורה לפורום קהלת; ומר יונתן בן-חמו, נציג מפצועי מלחמת חרבות ברזל, המופיע באופן תדיר בערוץ 14 ובערוץ i24news וזאת תוך כדי עבודת הוועדה או מעט לפני ואחרי כן.

העתק פרסומים מחימים 11.8.25 ו-17.11.25, מצורף כנספח 10 לעתירה.

66. יודגש, כי כל חסדרי ניגודי העניינים של חברי הוועדה והמסמכים הנלווים לכך, ככל שנחתמו, לא פורסמו לציבור, וזאת בניגוד לדין, כמפורט להלן.

67. ביום 25.9.25 פנתה יו"ר הוועדה, גבי זליקוביץ, לשר הביטחון בבקשה להאריך את פעילות הוועדה עד ליום 26.10.25, וזאת על מנת שהוועדה תוכל להמשיך בהליך הבחינה ולגבש את מסקנותיה. שר הביטחון נעתר לבקשת הוועדה, והוסכם כי הוועדה תגיש את המלצותיה עד ליום 28.10.25.

68. ביום 28.10.25, כחודשיים בלבד לאחר מינויה וכחודש לאחר התפטרותו של אלוף (מיל') רון-טל מראשותה, המליצה הוועדה לשר הביטחון לסגור את גלי"צ, ולחלופין להפסיק את שידורי האקטואליה בגלי"צ. זאת, בטענה כי:

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

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".

העתק המלצות הוועדה מצורף כנספח 11 לעתירה.

69. ביום 29.10.25 שלחו עוה"ד לימון וסומפולינסקי מכתב נוסף לעו"ד ארליך, בו נכתב כדלקמן:

"1. במכתבנו שבסימוכין ביקשנו את התייחסותך לפניות שונות שעניינן הקמת הוועדה שבנדון. ציינו, כי על רקע רגישות הסוגייה - תחנת גלי צה"ל היא אחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות המרכזיות בישראל, העוסקות בשידורי חדשות ואקטואליה בפריסה ארצית - נדרשת הקפדה מיוחדת בהתייחס לעיסוק בנושא, על מנת למנוע התערבות פוליטית פסולה בחופש הביטוי. במענה שנשלח, וכן בהתכתבויות עוקבות, השבת לטענות השונות, הן בהיבטי ניגוד עניינים והן בהיבטי זיקה פוליטית של חלק מחברי הוועדה.

2. כאמור במכתבנו, הנושא שבנדון מערב שאלות כבדות משקל בכל הנוגע לחופש הביטוי ולחופש העיתונות, כמו גם חשש מפני התערבות פוליטית בשידור ציבורי. נזכיר כי לפי פרסומים בתקשורת, בישיבת הממשלה שנערכה ביום 30.3.2025, אמר ראש הממשלה אנגב דיון בתאגיד השידור הציבורי כי פנה לשר הביטחון ולשר התקשורת כדי שיבחנו לעומק את נושא גלי צה"ל שכן התחנה אינה נדרשת. כמו כן, בהודעה לתקשורת שפורסמה על-ידי לשכת שר הביטחון עם הקמת הוועדה הודיע כבר השר כי בכוונתו לבצע שינויים משמעותיים 'לאחר קבלת המלצות הוועדה'.

3. כל אלה, בשילוב עם קשיים הכרוכים בהקמת הוועדה - פרק הזמן הקצר שחלף מאז סיימה את עבודתה ועדה מייעצת מקצועית קודמת שעסקה בנושא, אשר בראשה עמד מנכ"ל משרד הביטחון דאז, והיו חברים בה גורמי מקצוע וייעוץ משפטי, בצד נציגי ציבור, ואשר גיבשה המלצות; העדרם של גורמי מקצוע ממשלתיים מבין חברי הוועדה הנוכחית; עזיבתו של יו"ר הוועדה בעיצומה של עבודתה, על רקע חשש מפני ניגוד עניינים; והעובדה ששניים מחברי הוועדה הם בעלי זיקה פוליטית למפלגת הליכוד, אחד מהם משמש גם מזכיר הוועדה - מעוררים קושי משמעותי.

4. הוועדה סיימה את עבודתה והגישה את המלצותיה לשר הביטחון אתמול. ככל שבכוונת השר לקדם החלטת ממשלה המבוססת על המלצות הוועדה, נדרש, בשלב ראשון, ובטרם קידום הנושא, לקיים דיון ולהתייחס לקשיים המשפטיים ומשמעותם מבחינה חוקית. זאת, בפרט בראי השאלות כבדות המשקל המתעוררות בכל הנוגע לחופש הביטוי והעיתונות ונושאים אחרים שמקדמת הממשלה בעת הזו, אשר משפיעים על תחום התקשורת והעיתונות בישראל.

העתק מכתבם של עוז"ד לימון וסומפולינסקי מיום 29.10.25 מצורף כנספח 12 לעתירה.

ג.5. החלטת הממשלה על סגירת גל"צ

70. ביום 12.11.25 חודיע שר הביטחון לתקשורת, כי לאור המלצות הוועדה "בכוונתי להביא לממשלה בקרוב את ההחלטה לסגירת התחנה - זהו המהלך ההכרחי לשמירת אופיו הממלכתי של צה"ל ולחיזוק אמון הציבור בו".

העתק הפרסום בתקשורת מיום 12.11.25 מצורף כנספח 13 לעתירה.

71. ביום 22.12.25 שלח עוה"ד לימון וסומפולינסקי ליועצת המשפטית לממשלה את חוות דעתם בנוגע לתצעת החלטת הממשלה לסגירת גלי צה"ל. בחוות דעתם, ציינו עוה"ד לימון וסומפולינסקי כי הצעת ההחלטה אינה עומדת באמות המידה הנדרשות ולא ניתן לקדמה במתכונתה, וזאת מהטעם כי "הממשלה אינה מוסמכת לקבל החלטה על סגירת גלי צה"ל ללא חקיקה. במישור שיקול הדעת, ההחלטה אינה נזמכת בתשתית עובדתית ומקצועית מספקת, קיים חשש כי היא לוקה בשיקולים זרים הנוגעים לאופי הסיקור של תכני מליטיקה ואקטואליה בתחנה, היא איננה נותנת משקל ממשי לחופש הביטוי והעיתונות במדינה דמוקרטית, ועל כן היא גם איננה סבירה באופן קיצוני".

העתק חוות דעת עוה"ד לימון וסומפולינסקי מצורף כנספח 14 לעתירה.

72. חרף זאת, שר הביטחון פעל בהתאם להצהרותיו, וביום 22.12.25 התקבלה החלטת ממשלה בישיבה מס' 132 שעניינה "סגירת תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל'", בה החליטה הממשלה, בין היתר, "להורות על סגירת תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל' ... והפסקת שידוריה. שידורי התחנה יופסקו, לכל המאוחר, עד ליום 1 למרץ 2026, עם הפסקת שידורי התחנה תפקע הקצאת תדרי הרדיו אשר שימשו להפצת השידורים שנפסקו". נוסח החלטת הממשלה פורסם בהרחבה את עבודת הוועדה והמלצותיה, וציין במפורש שהם חיוו את הבסיס להחלטה.

העתק החלטת הממשלה בישיבה מס' 132 מיום 22.12.25 מצורף כנספח 15 לעתירה.

6.ג. התפתחויות לאחר המלצת הוועדה המייעצת

73. ביום 3.11.25 התקבלה בקריאה ראשונה הצעת חוק התקשורת (שידורים), תשפ"ו-2025, חקרויה גם רפורמת השידורים של השר קרעי. הצעת החוק התקבלה בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, אשר קבעה כי ההצעה כוללת הסדרים היוצרים סיכונים מוגברים לפגיעה בעצמאות ובחופשיות התקשורת בישראל, וכי קיים חשש ממשי להשפעה ולמעורבות פוליטית בעבודת גופי התקשורת בכלל, ובשידורי החדשות בפרט.

74. ביום 18.11.25 פרסם משרד התקשורת, בראשות השר קרעי, את תזכיר חוק התקשורת (רדיו), תשפ"ו-2025, שנועד לאפשר לתחנות רדיו פרטיות לשדר רדיו מסחרי בפריסה ארצית (הצעת חוק חקרויה גם שלב ב' ברפורמת השידורים של השר קרעי).

העתק תזכיר חוק התקשורת (רדיו), תשפ"ו-2025 מיום 18.11.25 מצורף כנספח 16 לעתירה.

75. אם החלטת הממשלה תצא אל הפועל וגל"צ תיסגר, "ישתחררו" כתמישה תדרים ארציים שבחם היא משתמשת כיום, ומשרד התקשורת יוכל להקצות אותם לתחנות רדיו פרטיות, אשר בזכות הצעת החוק יוכלו גם לשדר בפריסה ארצית.

76. ביום 8.12.25 החלה "הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025", בראשות ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן, לדון ברפורמת השידורים של השר קרעי. מדובר בוועדה מיוחדת שהוקמה אך ורק כדי לדון בהצעת החוק של השר קרעי שלא בוועדת הכלכלה, בניגוד לעמדת היועצת המשפטית של הכנסת.

7.ג. מיצוי הליכים

77. ביום 21.10.25, עוד טרם פרסום המלצות הוועדה, שלחו ב"כ העותרת הח"מ מכתב לעו"ד לימון וסומפולינסקי ולעו"ד ליברוס ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים, שכותרתו **"סיום עבודת הוועדה בעניין מעמדה ומתכונת פעולתה של גלי צה"ל"**. במכתבם, פירטו ב"כ העותרת שורה של פגמים חמורים שנפלו במיני הוועדה וליקויים חמורים בפעולותיה ובתנחלותו של משרד הביטחון. נוכח זאת, ב"כ העותרת ביקשו להורות על הפסקת פעילות הוועדה לאלתר ועל פיזור, וכי ככל ששר הביטחון יבקש לקדם שינויים במעמדה ובמתכונת פעולתה של גל"צ, יהיה עליו לנהל את החליף בהתאם להוראות הדין, הפסיקה והנחיות היועצת המשפטית לממשלת.

העתק מכתבם של ב"כ העותרת הח"מ מיום 21.10.25 מצורף כנספח 17 לעתירה.

78. מכתבם של ב"כ העותרת לא זכה למענה.

79. ביום 2.11.25 שלחה ב"כ העותרת הח"מ מכתב לוועדה, שכותרתו **"בקשה לקבלת מסמכים"**. במכתבת, ביקשה ב"כ העותרת כי הוועדה תעביר לעיונה של העותרת את הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, את סיכומי הפגישות, את המועדים בהם מונו חברי הוועדה השונים ואת מועד תחילת עבודתה של הוועדה, וזאת בתוך שבעה ימים, ומכל מקום תוך זמן מספק לפני גיבוש עמדתו של השר ביחס להמלצות הוועדה, לפי המוקדם. כן ביקשה ב"כ העותרת, כי הסדרי ניגוד העניינים עליהם חתמו חברי הוועדה (ככל שחתמו) יועברו אף הם לעיונה של העותרת.

העתק מכתבה של ב"כ העותרת הח"מ 2.11.25 מצורף כנספח 18 לעתירה.

80. ביום 16.11.25 שלחה עו"ד רינת המאירי מאגף היתעץ המשפטי למערכת הביטחון, הודעת דוא"ל לב"כ העותרת הח"מ, בה כתבה: **"במענה למכתבה מיום 4.11.2025 של עו"ד נגה רובינשטיין אשר הופנה למנכ"ל משרד הביטחון וליועצת המשפטית למערכת הביטחון, בבקשה לקבלת מסמכים, הרי שמבלי להתייחס לסענות שהועלו במסגרת המכתב לגופן, לצורך בחינת הבקשה לקבלת מידע, נדרש שתוגש בקשה עפ"י חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 לממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הביטחון"**.

העתק הודעת הדוא"ל מיום 16.11.25 מצורף כנספח 19 לעתירה.

81. ביום 3.12.25 שלחו ב"כ העותרים הח"מ מכתב לשר הביטחון, למזכיר הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה, בו הם התבקשו להודיע כי הממשלה לא תקבל החלטה על סגירת גלי צה"ל, וזאת נוכח הפגמים המהותיים שנפלו בהתנהלות שר הביטחון והוועדה, כמפורט להלן.

העתק מכתבם של ב"כ העותרים מיום 3.12.25 מצורף כנספח 20 לעתירה.

82. מכתבם של ב"כ העותרת לא זכה למענה.

83. מכאן העתירה דנא.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד הפגמים החמורים שנפלו בהתנהלות הוועדה

ד.1.א. חברי הוועדה היו מצויים בניגוד עניינים והם מזוהים פוליטית עם שר הביטחון

84. כבר בפתחו של פרק זה מן הראוי לעמוד על כך שמרבית חברי הוועדה, אשר מונו בחלטת שר הביטחון, מזוהים פוליטית עם הממשלה ועם עמדותיה. הבחירה בהם מעידה על פוליטיזציה מלאה של הוועדה. הדברים חמורים במיוחד משעה שכידוע, הוועדה מופקדת על בחינת פעילותה של תחנת רדיו המשדרת תכנים עיתונאיים ואקטואליים, ולפיכך תפקידה נוגע ישירות להגנה על חופש העיתונות. דווקא בשל כך קיימת חשיבות מכרעת להקפדה שתחברי הוועדה יהיו עצמאיים ובלתי-תלויים לחלוטין, וכי עבודת הוועדה תהיה חפה מכל זיקה או אינטרס פוליטי.

85. על הצורך להבטיח קיומו של חיץ בין הדרג הפוליטי לגופי התקשורת בישראל, ניתן ללמוד ולהקיש מדוח שנתי 70 (2020) של מבקר המדינה, בפרק "משרד התקשורת עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים" (2020) בצינו בעמ' 1639-1640 :

"לאמצעי התקשורת נודעת חשיבות רבה במרקם החיים הדמוקרטי ובמימושו של חופש הביטוי. אמצעי התקשורת האלקטרוניים, לרבות התקשורת המשודרת, משמשים במה מרכזית להשמעת דעות והשקפות. אמצעי התקשורת אמורים להיות מסוגלים לסקר את רשויות השלטון ולבקר את פועלן ללא תלות וניגוד עניינים. מכאן שלעצמאות התקשורת חשיבות מכרעת להבטחת ייעודה.

...

הסדרה הנוגעת לתוכן המשודר והמבוצעת על ידי המדינה עלולה לעורר חשש לפגיעה בחופש הביטוי, משום שמשמעותה ניסיון לעצב ולהכתיב את השיח הציבורי. בשל כך, ובשל הצורך להבטיח ששיקולים מקצועיים הם שינחו את

הרגולציה בתחום השידורים, ולאור ההכרה כי קיימים בתחום זה אינטרסים פוליטיים וכלכליים רבי עוצמה, הדין אינו מתיר לדרג הפוליטי להתערב בתכנים. בחקיקה נקבע שימונו מועצות ציבוריות שיעסקו בתחום השידורים. הקמתן נועדה ליצור חיץ בין הסדרת התוכן לבין הדרג הפוליטי, וכך לבודד את השידורים מהשפעה פוליטית ולהבטיח שהליך קבלת ההחלטות יבוסס על שיקולים מקצועיים".

המסגרת המשפטית

86. העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים הוא עיקרון מושרש במשפט הציבורי בישראל. כדברי כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת העיר פתח תקווה, פ"ד לד(2) 569, 566 ("סיעת הליכוד"): "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. לכלל זה מקורות מספר, אשר החשובים שבהם הם כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה".
87. הכלל בדבר ניגוד עניינים במשפט חמנהלי, אוסר על בעל תפקיד ציבורי להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשית לניגוד עניינים. עיקרון זה נגזר מן התפיסה שלפיה השירות הציבורי הינו נאמן הציבור, וחייב בתנחנות נקייה מכל רבב, ומחשש לניגוד עניינים, למען ההגנה על האינטרס הציבורי.
88. בפסיקה נמנו שלושה שיקולים מרכזיים העומדים בבסיס הכלל שלפיו אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים. הראשון, עניינו חובת האמון שבעל התפקיד הציבורי חב לציבור במילוי תפקידו. מחובת אמון זו נגזרת חובתו של בעל התפקיד הציבורי שלא להימצא במצב שבו קיים חשש כי יהיה ניגוד בין חובתו לציבור לבין אינטרסים אחרים; השני, הוא שיקול שמקורו בדרישת הגינות, ותום לב וצדק טבעי; השלישי, מקורו בדרישת המנהל התקין. מנהל תקין מחייב, מחזק גיטא, שממלא התפקיד יעמיד לנגד עיניו את טובת התפקיד ולא טובה אחרת כלשהי.
89. מצב של ניגוד עניינים עשוי להביא, בסופו של דבר, למצב של העדפת עניינים זרים לתפקיד ופגיעה בו. מאידך גיסא, מצב ניגוד עניינים פוגע באמון הציבור במערכת השלטונית. הציבור עשוי לחשוב ששיקולים זרים לתפקיד הציבורי מניעים את נושא התפקיד, והדבר עשוי לפגוע באמונו במערכת השלטונית (בג"ץ 595/89 שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, פ"ד מד(1) 414, 409 (1990)).
90. הכלל בדבר איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים הוא כלל מניעתי. כדברי פרופ' אהרן ברק במאמרו האיסור על ניגוד עניינים, מתוך ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, 29, 35 (תשס"ט): "הטענה הנשמעת לעתים 'סמוך עלי, לי זה לא יקרה, אני יודע להפריד בין ענייני האישיים ובין ענייני התפקיד' אינה לעניין. הכלל בא למנוע מאדם מסור ונאמן מלהימצא במצב מוטנציאלי של ניגוד עניינים".

91. ניגוד העניינים בו עשוי להימצא בעל תפקיד ציבורי יכול שיחיה ניגוד עניינים אישי, במסגרתו קיים ניגוד בין האינטרס הציבורי עליו הוא מופקד לבין אינטרס אישי שלו, בין אם רכוש או אחר; ויכול שיחיה ניגוד עניינים מוסדי, במסגרתו קיים ניגוד בין שני אינטרסים מוסדיים שונים עליהם הוא מופקד (בג"ץ 293/64 חסין נ' אלוני, פ"ד יט 572, 576 (1965); בג"ץ 333/74 חג' יחיא נ' המועצה המקומית סייבה, פ"ד כט(1) 457, 463 (1974); בג"ץ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 183, 185 (1988)).

92. ניגוד עניינים אישי מתקיים לא רק כשהאינטרס הנוגד הוא של בעל חסמכות עצמו, אלא גם כאשר מדובר באינטרס של אדם או של גוף המקורבים אליו (בג"ץ 202/90 י.ב.מ. ישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד מח(2) 265, 273-272 (1990) (י.ב.מ. ישראל)); בג"ץ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים, פ"ד נט(3) 205, 221-220 (2004); עש"מ 5493/07 ויינשטיין נ' מדינת ישראל - שירות התעסוקה (13.8.07)).

93. כללי ניגוד העניינים אוסרים לא רק על פעולה תוך מצב של ניגוד עניינים, אלא גם על עצם ההימצאות במצב של ניגוד עניינים, שכן מדובר בכלל מניעתי ולא בכלל תוצאתי. בעניין סיעת הליכוד נפסק (בעמ' 572), כי:

"... האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאנו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים..."

94. יודגש, כי הכללים בדבר איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים ואיסור לפעול מתוך ניגוד עניינים חלים על כלל עובדי הציבור - בין נבחרי ציבור ובין עובדי ציבור מכוח מינוי. קרי, דרג מקצועי-פקידותי הכולל מינויים לוועדה מיעצת (עניין סיעת הליכוד, בעמ' 579).

95. המבחן לקביעה האם מתקיים מצב של ניגוד עניינים הוא מבחן אובייקטיבי, שאינו מסתכל על עולמו של האדם הקונקרטי שאמור לקבל את ההחלטה. הגישה האובייקטיבית מבקשת להגדיר מצבים שצריכים להיחשב כבעייתיים בשל חשש לחטיא - על סמך ניסיון העבר, חשכל הישר, ידע תיאורטי ותפיסה נורמטיבית (עניין י.ב.מ. ישראל, בעמ' 273).

96. בסעיף 13 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 בדבר "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", נכתב כי "בנושא ניגוד עניינים נודעת חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים. לכן, יש להבהיר שניגוד העניינים הנבחן הוא אובייקטיבי, ופסילת אדם מלשמש בשתי כהונות או מלקבל החלטה מסוימת שהוא גווע בה, אין בה משום הסלת דומי אישי באותו אדם" ("הנחיית היועץ" ש 1.1555).

97. עוד יודגש כי לפי הנחיית היועמ"ש 1.1555 קיימת חובה לעריכת ההסדרים למניעת ניגוד העניינים **בסרם** יתל עובד הציבור את עבודתו כמשרת ציבור, וכי על הסדרי ניגוד עניינים של נושאי משרה ציבורית להיות **גלויים** לציבור, אלא אם כן קיימת חצדקה חריגה לחיסיון (כגון פגיעה בפרטיות או ביטחון המדינה).

98. ביחס למעמדה של ועדה מייעצת לשר, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1502 בדבר "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן", קובעת כי ("הנחיית היועמ"ש 1.1502"):

1. "במסגרת סמכותו של שר המופקד על תחומי פעולה, נדרש הוא לעתים להתיעץ עם מומחים ועם נציגים מן הציבור. לשם כך נוהגים שרים להקים ועדות ציבוריות, הכוללות מומחים, על מנת שיבחנו סוגיות ובעיות שונות ויגישו המלצותיהן.

מובן, כי למסקנות והמלצות ועדה מייעצת אין כל מעמד משפטי מחייב. עם זאת, ככל שהשר מבקש להתבסס על מסקנות והמלצות הוועדה בהפעלת סמכויותיו או בקביעת מדיניות, מהוות אלה חלק מן החליד המנהלי, על כל המתחייב מכך.

2. נוכח אופייה המיוחד של ועדה ציבורית מעין זו, יש להקפיד כי הוועדה תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות בתחום מסוים. במסגרת זו, מן הראוי שוועדה ציבורית תשתף ותשקף מגוון דעות של מגזרים שונים ושל האקדמיה, ותקיים את חובת הייצוג החולם, במיוחד כשעל הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל.

יודגש, כי להקפדה על הרכב מאוזן חשיבות רבה לצורך בחינת ההחלטה המנהלית בשדה המשפטי. בעוד בית-המשפט נמנע, ככלל, מלחתערב במדיניות שנקבעה על סמך עבודת מטה מסודרת, מאוזנת ומקצועית, קיים חשש כי בית-המשפט יפסול מדיניות שנקבעה בהתאם להמלצות ועדה שהרכבה היה בלתי מאוזן, או נגוע בניגוד עניינים ...

...

בחינת מינוי חברי הוועדה

4. בדיקת המינויים לוועדה המייעצת תעשה על פי כללי המשפט הציבורי, כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. במיוחד יש להסתייע, בשינויים המחויבים, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 'מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים'.

5. בין היתר, במסגרת זו ייבחנו קיומן של זיקות לשר בקרב המועמדים לחברות בוועדה. זאת, היות שבחירה בחברי ועדה בעלי זיקה לשר (או לשר אחר) מעוררת קושי בהיבט ניגוד עניינים, או מראית עין של ניגוד עניינים, וחשש כי מינוי אותו חבר ועדה התקבל מתוך שיקולים זרים. זאת ועוד, כאשר מדובר במינוי מועמד לתפקיד נציג ציבור בוועדה, קם החשש כי קיומה של זיקה משמעותית לשר הממנה תהפוך את המועמד זה פקטו לנציג השר ותקשה עליו לשמש כנציג הציבור בוועדה. בהתאם, יש לבחון אם למועמד לחברות בוועדה יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה. כמו כן, אין להמליץ על מינוי מי שיש לו זיקה כאמור, זולת אם נמצא כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי מעולתו של הגוף אליו הוא מיועד להתמנות, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת, בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לאותה כהונה (לעניין זה ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 ומס' 1.1500, וכן השוו: סעיף 18' לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975).

...

7. עיקרון יסוד במשפטנו הוא, כי שיתופו של בעל עניין אישי בקבלת החלטה מנהלית, בין אם מדובר בעניין אישי ייחודי ובין אם בעניין המשותף לקבוצה רחבה, מהווה פגם חמור בהליך. חריג מסוים לעיקרון זה ייתכן ביחס למינוי לוועדה מיעצת של נציג אינטרס מגזרי, לרבות אדם פרטי המזוהה עם אינטרסים מגזריים..."

99. נוכח זאת, הנחיית היועמ"ש 1.1502 קובעת הוראות נוספות באשר לאופן הקמת ועדה מיעצת ומינוי חבריה, כדלקמן:

"11. נוכח כל האמור, יש להקפיד על ההוראות דלהלן ביחס למינוי חברים בוועדות מיעצות:

...

ג) נציגי ציבור בוועדה מיעצת שאינם נציגים של מגזר ימונו כ'מומחים'. מטבע הדברים נציגי הציבור נדרשים להיות מי שאינם בעלי זיקה או תלות בממשלה, על מנת שיוכלו להציג ולשקף עמדות שאינן דווקא אלו שיוצגו על ידי נציגי משרדי הממשלה בוועדות.

...

ה) במקרה בו מתמנה ממונה מומחה בעל עניין כחבר ועדה, יש למעול בהתאם לנסיבות העניין ולאומי הוועדה לצמצום החשש, שהחלטות הוועדה והמדיניות שתקבע בהתאם לכך יושפעו מאותו עניין. במסגרת זו יש להימנע ממצב בו המומחה היחיד בוועדה הוא בעל עניין; יש להשתדל כי בוועדה בה חבר מומחה בעל עניין יהיו חברים גם עובדי מדינה בכירים; יש להימנע ממינוי מומחה בעל עניין ליושב-ראש הוועדה; אין למנות לוועדה מספר מומחים אשר הם בעלי עניין דומה.

בנוסף, בכל מקום בו קיימת לחבר ועדה נגיעה אישית, עסקית או אחרת לעבודת הוועדה או להחלטה הצפויה לצאת ממנה, ייקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים, אשר יכלול גם הגבלות על פעילות במהלך עבודת הוועדה או על פעילות עתידית של חבר הוועדה. הסדר ניגוד העניינים ייקבע בהתאם לנסיבות, ובכלל זה הנושאים בהם תטפל הוועדה, עוצמת ניגוד העניינים וקשריו העסקיים של המועמד (לעניין אופן קביעת הסדר ניגוד העניינים ר' הוראות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555, וראו שם ההוראות לעניין התחייבויות ברוח הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (פסקאות 33-35)).

ו) מבחינה פרוצדורלית, על מנת לאפשר עמידה בהוראות ולהנהיג שקיפות מליאה, יש לחייב מועמד למינוי כחבר ועדה מיעצת לחשוף כל עניין אישי או סקטוריאלי בנושא הנבחן. לשם כך ימלא כל מועמד לשמש כחבר בוועדה מיעצת שאלון, וכן יחתום על התחייבות להודיע ליועץ המשפטי למשרד הרלוונטי על כל שינוי בפרטים שמילא בתקופת עבודת הוועדה ...

12. לצד האמור, יש להכפיף את החברים בוועדות לכללים אתיים ואחרים. במסגרת זו יחתמו חברי הוועדה על התחייבות לנהוג במסגרת תפקידם בהגינות וללא משוא פנים, ולהימנע מלעשות שימוש במידע שקיבלו תוך כדי עבודת הוועדה ושאינו נכלל בדו"ח הסופי שהגישה הוועדה...."

100. עוד יצוין, כי לפי הנחיית היועץ 1.1502, אין רלוונטיות לשאלה אם הזיקה של המועמד לחברות בוועדה היא לשר הממנה או לשר אחר.

101. חנה כי כן, הנחיות היועצת המשפטית לממשלה קובעות, כי טרם מינוי חברי ועדה ותחילת עבודתה של הוועדה, מועמדים לכהונה חברי ועדה מיעצת נדרשים לחשוף כל עניין אישי או סקטוריאלי בנושא הנבחן, עליהם למלא שאלון ולחתום על הצהרה בדבר היעדר ניגוד עניינים לגבי נושא הוועדה או לחלופין לחתום על הסדר ניגוד עניינים, ועליהם לחתום על התחייבות לנהוג בהגינות וללא משוא פנים.

102. כמו כן, טרם מינוי חברי הוועדה ותחילת עבודתה, יש למנוע מצבים בהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים, ובכלל זה להימנע ממצב בו המומחה היחיד בוועדה הוא בעל עניין, להשתדל שבועדה בה חבר מומחה בעל עניין יחיו חברים גם עובדי מדינה בכירים, להימנע ממינוי מומחה בעל עניין ליושב-ראש הוועדה, ושלא למנות מועמד שלגביו קיים חשש ממשי לניגוד עניינים.

יו"ר הוועדה, אלוף (מיל') רון-טל

הסדר ניגוד העניינים של מר רון-טל נחתם אחרי תחילת עבודת הוועדה

103. כאמור לעיל, הנחיית היועמ"ש 1.1502 קובעת כי "בכל מקום בו קיימת לחבר ועדה נגיעה אישית, עסקית או אחרת לעבודת הוועדה או להחלטה הצפויה לצאת ממנה, ייקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים, אשר יכול גם הגבלות על פעילות במהלך עבודת הוועדה או על פעילות עתידית של חבר הוועדה ... מבחינה פרוצדורלית, על מנת לאפשר עמידה בהוראות ולהנהיג שקיפות מליאה, יש לחייב מועמד למינוי כחבר ועדה מיעצת לחשוף כל עניין אישי או סקטוריאלי בנושא הנבחן. לשם כך ימלא כל מועמד לשמש כחבר בוועדה מיעצת שאלון, וכן יחתום על התחייבות להודיע ליועץ המשפטי למשרד הרלוונטי על כל שינוי בפרטים שמילא בתקופת עבודת הוועדה ...".

104. מהפרסומים בתקשורת עולה, כי הסדר ניגוד העניינים של יו"ר הוועדה, מר רון-טל, שאף הוא לא פורסם, לא נחתם טרם מינויו לוועדה ותחילת עבודתה של הוועדה, אלא רק בתחילת חודש ספטמבר, כחודש לאחר מכן. קרי, הסדר ניגוד העניינים של יו"ר הוועדה ושל יתר חברי הוועדה נקבע, ככל שנקבעו, רק לאחר פרסום הקול הקורא ביום 25.8.25, ולאחר זימונם ושמיעתם של גורמים שונים על ידי הוועדה.

105. לפי מסקנות הוועדה, עולה כי יו"ר הוועדה וחבריה דרשו וקיבלו חתייחסויות, נתונים (לרבות נתונים רגישים) ושמעו גורמים שונים במהלך חודש אוגוסט, עובר לחתימת הסדרי ניגוד העניינים, כאשר כשליש מדיוני הוועדה (6 מתוך 19) התקיימו טרם התפטרותו של מר רון-טל מתפקידו כיו"ר הוועדה וחבר בה.

106. ממכתב החתפטרות של מר רון-טל (נספח 9 לעיל) עולה, כי הסדר ניגוד העניינים, גם לו היה נחתם במועדו (עוד לפני שהחלק המשמעותי בעבודת הוועדה בוצע), הוא עדיין היה פגום מיסודו, ומצביע על חליך בחינת ניגודי עניינים לקוי. במכתבו, כתב מר רון-טל כי "לפני מספר ימים נודע לי מהתקשורת שהבעלים של ערוץ 14 ... הוא גם הבעלים ובעל השליטה בתחנת הרדיו החרדית האזורית ...". מכתב זה מעיד כי גם אם קיים הסדר ניגוד עניינים (וכאמור, לאחר שהוועדה כבר החלה בעבודתה) הרי שהסדר חסר ופגום באשר הוא נעדר חתייחסות לתשתית העובדתית הרלוונטית המרכזית.

107. יו"ר ועדה שלא חובא כלל לידיעתו, לדבריו, כי העובדות הנוגעות אליו מעוררות חשש לניגוד עניינים, ממילא לא יכול היה יכול להתחייב להימנע מניגוד עניינים כדבעי ולפעול על מנת להסירו. הסדר ניגוד עניינים מסוג זה גרוע מהעדר הסדר מכיוון שהוא עשוי ליצור את הרושם כי ניגוד העניינים נבחן והוסדר, ולא היא.

108. יתרה מכך, מכתבו של מר רון-טל מעיד כמאה עדים על **ליקויים עמוקים ובלתי מתקבלים על הדעת בתליך מינוי הוועדה**. בפשטות, לו היה נערך תהליך בחינת מועמדים רציני וראוי לוועדה, בטרם מונה אליה והוועדה החלה בעבודתה (ולמצער גם לאחר מכן), ניגוד העניינים של מר רון-טל היה "נחשף" מראש על-נקלה, **ולכל הפחות היה מועלה בפני מר רון-טל ומובא לידיעתו**.
109. נוכח העובדה שניגוד העניינים של יו"ר הוועדה היה כה חריף, עד כדי כך שהוא התפטר מתפקידו, ברי כי אסור היה שהמינוי יבוא אל לעולם מלכתחילה, וממילא הסדר ניגוד העניינים והתפטרותו של מר רון-טל לא יכולים לרפא את החשש או לחשיב את חגלגל לאחור.

מר רון-טל היה בניגוד עניינים חמור

110. כאמור לעיל, ביום 11.9.25 הודיע יו"ר הוועדה, מר רון-טל, לשר הביטחון כי החליט לפרוש מתפקידו כיו"ר הוועדה ומחברותו בוועדה, וזאת בשל חשש לניגוד עניינים בו הוא מצוי ביחס לפעילות הוועדה. בהודעתו, טען מר רון-טל כי רק ימים אחדים קודם לכן הוא גילה מהתקשורת שמר יצחק מירילשווילי, חבילים של ערוץ 14 (במסגרתו הופיע רון-טל כפרשן קבוע), הוא גם חבילים ובעל השליטה בתחנת הרדיו החרדית האזורית "קול חי", וכי לא היה מסכים לכהן בוועדה לו היה יודע זאת מראש.
111. מר רון-טל היה מצוי, אפוא, בניגוד עניינים חמור עקב קשריו לערוץ 14 - שבעליו מחזיק גם בתחנת הרדיו האזורית "קול חי", אחת מתחנות הרדיו הפרטיות הגדולות שפועלות היום בישראל.
112. תחנות אלו צפויות להרוויח מאוד אם גלי צה"ל תיסגר, הן עקב שחרור תדרי הרדיו הארציים של גלי"צ להקצאה לגורמים פרטיים, והן עקב תקציבי פרסום גדולים המושקעים כיום בגלי"צ ויופנו לשוק הפרטי.

ניגוד העניינים של מר רון-טל הוא פגם שדבק בכל עבודת הוועדה

113. במקרים מסוימים, כאשר הפגם אינו מהותי או כאשר מדובר בנציג מגזר (ולא במומחה), ניתן לרפא חשש לניגוד עניינים, ובלבד שהוא נעשה מבעוד מועד ובשקיפות מלאה. אולם, רשימת הפגמים הארוכה בכהונת יו"ר הוועדה דבקה בעבודת הוועדה בכללותה. גם לו ניתן היה לקבוע הסדר ניגוד עניינים מניח את הדעת בעניינו של יו"ר הוועדה (ואין זה כך) וגם לאחר התפטרותו, לא ניתן לתקן את הפגם שנפל בעבודת הוועדה ויש לבטל את התהליך בכללותו, וככל שנדרש תהליך שכזה, שספק אם היה בו צורך מלכתחילה, יש להתחילו מחדש.
114. השלכות הפגם שנפל במינוי של יו"ר הוועדה רחבות משמעותית ממועד החתימה על הסדר ניגוד העניינים והתפטרותו מתפקידו כיו"ר הוועדה וכחבר בה: מי שהוביל את הוועדה, גיבש את חקול קורא, את תהליך השימוע וניהל כשליש מדיוני הוועדה, היה **פסול** מלכתחילה כיו"ר הוועדה וכחבר בה. לפיכך, ברי כי לא ניתן לרפא את הפגם שנפל בוועדה ובחמלצותיה.

115. יצוין, כי מהעותרת נמנעה האפשרות להתייחס לשאר חברי הוועדה, וזאת מהטעם שמשרד הביטחון לא פרסם את הסדרי ניגוד העניינים שלהם. זאת, על אף שהנחיות היועצת המשפטית לממשלה קובעות כאמור כי הסדרי ניגוד עניינים של נושאי משרה ציבורית צריכים להיות גלויים לציבור, אלא אם כן קיימת הצדקה חריגה לחיסיון (כגון, פגיעה בפרטיות או ביטחון המדינה). זהו אינו המצב בענייננו, שכן לא פורסם אף לא אחד מהסדרי ניגוד העניינים. נוסף, כי ספק אם החשש לניגוד עניינים קיים רק בעניינו של יו"ר הוועדה. סירובו של משרד הביטחון, על אף חובתו, לפרסום, מגביר את הסבירות שקיים חשש ממשי למשוא פנים ולניגוד עניינים גם של שאר חברי הוועדה.

ניגודי עניינים של חברי ועדה נוספים

116. כל האמור בעניין ניגודי העניינים נכון, אף ביתר שאת, גם באשר לקיומה של זיקה פוליטית.
117. כאמור לעיל, הנחיית היועמ"ש 1.1502 קובעת כי: "בחירה בחברי ועדה בעלי זיקה לשר (או לשר אחר) מעוררת קושי בהיבט ניגוד עניינים, או מראית עין של ניגוד עניינים, וחשש כי מינוי אותו חבר ועדה התקבל מתוך שיקולים זרים. זאת ועוד, כאשר מדובר במינוי מועמד לתפקיד נציג ציבור בוועדה, קם החשש כי קיומה של זיקה משמעותית לשר הממנה תהפוך את המועמד דה פקטו לנציג השר ותקשה עליו לשמש כנציג הציבור בוועדה. בהתאם, יש לבחון אם למועמד לחברות בוועדה יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה ... עיקרון יסודי במשפטנו הוא, כי שיתופו של בעל עניין אישי בקבלת החלטה מנהלית, בין אם מדובר בעניין אישי ייחודי ובין אם בעניין המשותף לקבוצה רחבה, מהווה פגם חמור בהליך ... נוכח כל האמור, יש להקפיד על ההוראות דלהלן ביחס למינוי חברים בוועדות מיעוצות: ... ג) נציגי ציבור בוועדה מייצגת שאינם נציגים של מגזר ימונו כ'מומחים'. מטבע הדברים נציגי הציבור נדרשים להיות מי שאינם בעלי זיקה או תלות בממשלה, על מנת שיוכלו להציג ולשקף עמדות שאינן דווקא אלו שיוצגו על ידי נציגי משרדי הממשלה בוועדות".
118. כאמור לעיל, כמעט כל חברי הוועדה נגועים בחשש כלשהו לניגוד עניינים, כמפורט להלן.
119. מר אלעד מלכא שימש בעברו כמשנה למנכ"ל משרד התקשורת תחת השר קרעי והיה מועמד השר לתפקיד מנכ"ל משרד, וכן מועמד במפלגת הליכוד, שעסק גם ביעוץ לערוץ 14.
120. קשריו של מר מלכא למפלגת הליכוד ולשר קרעי אינם יכולים להיות מוטלים בספק.
121. כפי שעולה מפרסומים ברשומות, מר מלכא נכלל ברשימת הליכוד לכנסת ארבע פעמים רצופות (חמש האחרונות למעט הנוכחית) - בבחירות לכנסת ה-21 במקום ה-53 (י"פ תשע"ט 8168, 9034); בבחירות לכנסת ה-22 במקום ה-55 ברשימה (י"פ תשע"ט 8420, 14479); בבחירות לכנסת ה-23 במקום ה-54 ברשימה (י"פ תש"ף 8698, 3922); ובבחירות לכנסת ה-24 במקום ה-53 ברשימה (י"פ תשפ"א 9476, 4259).

122. מר אלעד מלכא לא התמודד בפריימריז של הליכוד בשנת 2022 לקראת הבחירות לכנסת ה-25, אולם פרסם ברשת החברתית "פייסבוק" רשימת מועמדים מומלצים למצביעי הפריימריז. ברשימה נכללו, בין היתר, השר שלמה קרעי, שבהמשך מינה אותו למשנה למנכ"ל משרד התקשורת וניסה למנותו למנכ"ל המשרד. לחלו צילום מסך של ההמלצה לפריימריז שמר מלכא פרסם ביום 10.8.222:



123. יודגש שתפקיד המשנה למנכ"ל משרד התקשורת, בו כיהן מר מלכא במשך שנה, הוא תפקיד שמוגדר כמשרת אמון המתאפיינת בזיקה לדרג הפוליטי, תחת שר התקשורת הנוכחי, איש הליכוד מר שלמה קרעי.

124. לפי פרסומים בתקשורת, שר התקשורת שלמה קרעי התכוון למנות את מר מלכא לתפקיד מנכ"ל משרד התקשורת בחודש ינואר 2023, אולם נציבות שירות המדינה קבעה כי הוא אינו עומד בתנאי הסף, ולכן מונה למשנה למנכ"ל. עוד לפי פרסומים בתקשורת, בחודש דצמבר 2023 השר קרעי ביקש פעם נוספת למנות את מר מלכא לתפקיד מנכ"ל משרד התקשורת, אך הפעם נציבות שירות המדינה פסלה את מועמדותו משום שהצהיר שלא התמודד בבחירות מקדימות לכנסת, אף על פי שהתמודד.

העתק הכתבות מיום 12.1.23 ומיום 31.12.23 מצורף כנספח 21 לעתירה.

125. לשר קרעי קשרים כלכליים משמעותיים עם בעלי תחנות הרדיו הפרטיות-אזוריות, והוא אף מקדם, במקביל לסגירת גליצ', את היכולת החוקית של תחנות רדיו פרטיות ליכות בתדרים שיתפנו עם סגירת גליצ', ואף את סגירת תחנות הרדיו הציבוריות הנותרות של תאגיד השידור.

126. כך, בחודש ינואר 2025 נחשף באמצעי התקשורת, שעם התורמים הגדולים לשיבתו של הרב מאיר מאזוז, הפטרון הפוליטי של השר קרעי, נמנו בעלי תחנות רדיו אזוריות פרטיות דוגמת צבי עמאר, צבי שלום ויוסי סבן. סגירת תחנות הרדיו הארציות של תאגיד השידור וגל"צ צפויה "לשחרר" תדרים ארציים, שהם משאב ציבורי מוגבל ויוקרתי המוקצה על-ידי המדינה (הנלווה גם בתקציבי פרסום גדולים), לידי השוק הפרטי.

העתק הכתבה מיום 13.1.25 מצורף כנספח 22 לעתירה.

127. בחקשר זה יצוין גם, כי הוועדה עסקה בהרחבה בהשפעת גל"צ על השוק הפרטי ועל תחנות הרדיו האזוריות, ואף התדיינה באריכות עם גורמים פרטיים מענף הרדיו (עמ' 8, 20 ו- 24 להמלצות הוועדה).

128. על זיקתו המפלגתית המובהקת של מר מלכא ניתן ללמוד גם ממכתבם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה אל היועצת המשפטית למשרד התקשורת, מיום 26.9.24, בעניין מינוי הפסול לוועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי. בין היתר, נכתב ביחס מר מלכא כי:

"פגמים אלה מקבלים ביטוי והדגמה ברורים בבחירתו של יו"ר הוועדה מלכתחילה במר אלעד מלכא, כמועמד הראשון בסדר הדירוג וכמי שמתאים ביותר לדעת יו"ר הוועדה לשמש כחבר ועדת האיתור הנוסף. בחירת זו נעשתה על אף שיו"ר ועדת האיתור ידע על זיקתו הפוליטית הברורה לשר התקשורת הנוכחי. תחלטה זו מטילה צל כבד על תקינות החליף בכללותו, פוגמת בחזקת התקינות המיוחסת לו, ומעלה חשש בדבר האפשרות שנעשה ניסיון לבחור במועמד 'מטעם' שר התקשורת הנוכחי.

...

באשר לזיקה הפוליטית של מר מלכא: נדגיש כי הזיקה של מר מלכא לשר התקשורת הנוכחי אינה 'רק' זיקה כללית לשר משרי מפלגת הליכוד הנובעת מהתמודדותו בפריימריז למפלגה (אף שגם בכך היה כדי ליצור לו זיקה הפוסלת אותו מלהתמודד לתפקיד במועד שבו הוגשה מועמדותו). מר מלכא היה מועמדו של שר התקשורת למשרת מנכ"ל המשרד, שהיא משרת האמון הבכירה ביותר במשרד ממשלתי. למיטב הידיעה, משנמצא כי מר מלכא אינו מקיים את תנאי הבשירות הנדרשים למשרה ציבורית בכירה זו, מינה אותו שר התקשורת למשרת אמון אחרת במשרדו. תחילה, לתקופה קצרה בין החודשים ינואר-פברואר 2023, שימש מר מלכא כיועץ בלשכת השר. לאחר מכן מיום 21.2.2023 ועד ליום 30.4.2024, שימש מר מלכא כמשנה למנכ"ל המשרד במינוי בפועל".

העתק מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 26.9.24 מצורף כנספח 23 לעתירה.

129. על רקע עמדה זו של היועץ המשפטי לממשלה נפסל מינוי של מלכא לוועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי.

130. בראיון שנתן מר מלכא ביום 23.7.25 (לאחר שכבר מונה לחבר בוועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי), שב ואמר כי הוא "איש ליכוד כבר הרבה מאוד שנים".

131. כל האמור לעיל מצביע על שיוך מובהק של מר מלכא למפלגת הליכוד, ועל זיקה הדוקה לשרים ולחברי כנסת בליכוד. מדובר בשיוך כה מובהק, המקים חזקה (הרבה מעבר לדרישת הפסיקה להצביע על "חשש סביר" או "אפשרות ממשית") כי מסקנות הוועדה שהתקבלו על ידו בתפקידו כחבר הוועדה הציבורית, התקבלו מתוך ניגוד עניינים חריף ומשוא פנים.
132. הגב' **שרה העצני-כהן** היא פעילה פוליטית, חברת מרכז ליכוד ויו"ר תנועת "ישראל שלי", הקשורה לפורום קהלות.
133. יצוין, כי גב' העצני-כהן ומר מלכא (שניים מתוך חמשת חברי הוועדה) התבטאו בעבר פעמים רבות נגד גליצ' ותמכו באופן פומבי בסגירת התחנה, בעיקר ברשתות החברתיות, וניכר כי המלצות הוועדה תואמות את דעותיהם הידועות מראש.
- העתק דוגמאות לפרסומים של גב' העצני-כהן ומר מלכא ברשתות החברתיות מצורף כנספח 24 לעתירה.
134. מר **יונתן בן-חמו** מופיע באופן תדיר בערוץ 14 ובערוץ i24news וזאת תוך כדי עבודת הוועדה או מעט לפני ואחרי כן.
135. ככל הידוע, גם סוגיית הזיקה הפוליטית של חברי הוועדה לא הוסדרה טרם תחילת עבודתה של הוועדה כנדרש, ולמצער אף לא במהלכה. אדרבה, הטיפול הלקוי בניגוד העניינים של יו"ר הוועדה מלמד כי גם לו הייתה נערכת הסדרה לכך, ספק אם היה בה משחו כדי לרפא את הפגמים. על גורמי המקצוע היה לבחון קיומן של זיקות לשר או למי משרי הממשלה בקרב המועמדים לחברות בוועדה, ובהתאם לפסול את מועמדותם או לחלופין לחתום עימם על הסדרי ניגוד עניינים מקיפים, תוך צירוף חברי ועדה נטולי זיקה וניגודי עניינים, וכן עובדי מדינה בכירים. משלא עשו כן, די בכך כדי לקבוע שנפל פגם מהותי בעבודת הוועדה.
136. מעבר לכך, דעותיהם ונטיותיהם הפוליטיות הידועות והגלויות של רוב מוחלט מחברי הוועדה (מפרסומיהם ברשתות, הופעותיהם בערוצים בעלי שייכות פוליטית מובהקת והשתייכותם לארגונים פוליטיים, כולם מצד אחד של המפה הפוליטית בלבד) מעיד כי הרכבה של הוועדה היה בלתי מאוזן בעליל, בניגוד לדין בכלל, ולהנחיית היועמ"ש 1.1555, בפרט.
137. במבט כולל על זהות הרכב הוועדה, שונים הם פני הדברים כאשר לחבר ועדה אחד יש זיקה פוליטית, לעומת מצב בו לשניים ואף לשלושה מחברי הוועדה הממונים על ידי שר הביטחון יש זיקה פוליטית משמעותית. קל וחומר, כשמדובר במצב בו לשני חברי הוועדה זיקה לאותו הצד הפוליטי, כך שנתון להם רוב מובנה בוועדה. מטבע הדברים מצב דברים זה מעצים את החשש כי אותם חברי ועדה יפעלו כ"יד אחת" לקידום האינטרסים הפוליטיים המשותפים להם, או לפגיעה באינטרסים של יריביהם הפוליטיים.

138. אין ולא יכולה להיות מחלוקת בדבר החשיבות שבמניעת ניגוד עניינים. אמנם, במקרים מסוימים, כאשר הפגם אינו מהותי או כאשר מדובר בנציג מגזר (ולא במומחה), ניתן לרפא חשש לניגוד עניינים, ובלבד שהוא נעשה מבעוד מועד ובשקיפות מלאה. ברם, אף לא אחד מחברי הוועדה הוא נציג מגזר כלשהו. רשימת הפגמים וניגודי העניינים הארוכה שלעיל, הן של יו"ר הוועדה והשפעתו על עבודת הוועדה, והן של חברי וועדה אחרים, דבקה ו"הכתימה" את הוועדה והמלצותיה לבלי היכר.

139. גם לו ניתן היה לקבוע הסדרי ניגוד עניינים מניחים את הדעת בעניינם של חברי הוועדה (ואין זה כך), וגם לאחר חתפטרותו של יו"ר הוועדה, לא ניתן לתקן את הפגמים שנפלו בעבודת הוועדה, באופן המחייב את פסילת המלצותיה, ובהתאם גם את החלטת הממשלה.

140. מעבר לכך, יש להדגיש כי אף לא אחד מחברי הוועדה היה בעל ניסיון מקצועי רלוונטי בתחומי התוכן, העיתונות, השידורים או הרדיו, וכן כי לא כיהנו בוועדה נציג ציבור, עיתונאי, נציג צבא או עובד ציבור כלשהו, בניגוד לחרכבי הוועדות הקודמות.

ד.1.ב. פרק הזמן הקצרצר שקצבה הוועדה להתייחסות הציבור פגע בזכות הטיעון של הציבור

141. כידוע, זכות הטיעון, המהווה חלק מכללי הצדק הטבעי, קנתה אחיזה בשיטתנו המשפטית מימים ימימה והיא ממושכלות היסוד של המשפט המנהלי (ר' בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נו(4) 598, 577 ("אלוני")).

142. זכות הטיעון, אשר הוגדרה בעמ"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' חסין געאביץ (11.8.2009) "בכלל של צדק טבעי, וכביטוי להוגנות", צריכה להינתן טרם כל קבלת החלטה מנהלית. כנגד זכות הטיעון עומדת "חובת השימוע" המוטלת על הרשות המנהלית. בבג"צ 3194/10 צוריאנו נ' שר הביטחון (23.3.11) עמד כב' השופט פוגלמן על החלכה בעניין "חובת השימוע", כך:

"כלל הוא כי על הרשות המנהלית חלה חובה לאפשר לכל גורם שעלול להיפגע מהחלטה שתתקבל על-ידה, לשטוח לפניו את טענותיו בנושא ההחלטה ולהאזין לדבריו בלב פתוח ובנפש קולטת, כך שתניתן לו הזדמנות אפקטיבית לנסות להשפיע על החלטתה ... ביסוד החובה ליתן זכות הטיעון, המנויה בין כללי הצדק הטבעי, עומדים תכליות ורציונאליים שונים, שמהם נגזר היקף התפרשותה ואופן הגשמתה. בין היתר, נועדה זכות הטיעון לשרת תכלית תועלתנית בדבר שיפור איכות ההחלטה והבטחת תקינות פעולתה של הרשות; היא תורמת לדמוקרטיזציה של ההליך המנהלי; היא משפרת את אמון הציבור ברשויות השלטון; והיא מעניקה לפרט תחושה של צדק והגינות באשר לתהליך קבלתה של ההחלטה".

143. יפים לעניין זה גם דבריו של כב' השופט בייסקי בבג"ץ 701/81 מלאך נ' רפאל לוי, יושב ראש, פ"ד לו(3) 1, 10:

"זכות השמיעה היא אחת מזכויות היסוד של הצדק הטבעי ... משמעותה היא, כי היא חייבת להיות מופעלת לא רק כדי לצאת ידי החובה הפורמאלית, אלא יש לקיימה בתנאים הוגנים וסבירים, לכל תישאר הרגשה בליבו של האזרח, שלא ניתנה לו הזדמנות לומר דברו".

144. זכות הטיעון הכלולה בזכות להליך הוגן מוכרת אף כחלק מהזכות לכבוד האדם (בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 519). לפיכך, נפסק כי רשות מנהלית חייבת לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית וראיות רלוונטיות (בג"ץ 1255/94 בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מט(3) 661, בע' 677), ולהעניק לצד שעלול להינזק מהחלטתה הזדמנות נאותה לשמיע את טענותיו בפניה. בנוסף, מבחינה מעשית, מי שנוגע בדבר יוכל לספק מידע רב ערך לרשות אשר יסייע בהחלטתה.

145. על הרשות המנהלית לתת זכות טיעון אפקטיבית, ולא פורמאלית גרידא, וכפי שקבע כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 656/80 אבו רומי נ' שר תביאות, פ"ד לה(3) 185, 189 (1981), זכות טיעון "זו אין משמעותה אך הליך פורמאלי של הזמנה ושמיעה. זכות השמיעה משמעותה הזכות לשמיעה הוגנת ... זכות זו משמעותה מתן הזדמנות נאותה להגיב על מידע שנתקבל, והעשוי להשפיע על ההחלטה בעניינו של העותר ...".

146. בבג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל (12.3.10) ("אדם טבע ודין"), דן בית המשפט הנכבד בחשיבות היתרה במתן פרק זמן סביר לצורך הכנת התייחסויות וההערות של הציבור לתזכיר חוק. בית המשפט הנכבד פסק, כי:

"עמדתנו היא, כי הליך מנהלי תקין הנוגע לטיפול בהצעות חוק בידי גורמי הממשלה מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם לגופת של ההצעה, וזאת בטרם יונח תזכיר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה ... הליך מנהלי כזה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה, ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל בידי הגורם המחליט ... בדרך כלל, הפנייה לציבור אמורה לאפשר בחינה ממשית של ההצעה, תוך מתן הזדמנות אמיתית לגבש עמדות לגביה ועל אחת כמה וכמה כך בהצעת חוק מעין זו.

בנסיבות עניין זה, דעתנו היא כי הן במישור המשפטי והן במישור הציבורי ראוי היה כי תינתן לציבור הזדמנות אמיתית לבחון את הצעת החוק ולהגיש הערות לגביה בתוך פרק זמן סביר ... בלא מתן פרק זמן סביר לגיבוש העמדות, הופכת הפנייה לציבור להתייחס להצעת החוק נטולת משמעות, והליך גיבוש יוזמת החקיקה הממשלתית נפגע ...

לאור האמור, דעתנו היא כי ראוי היה, בגדרו של הליך מנהלי תקין, לאפשר לגורמי הציבור להגיש עמדותיהם להצעת חוק חשובה זו בתוך פרק זמן מוגדר, ארוך מכפי שהוקצב למעשה, שבמסגרתו ניתן להקיף את הסוגיות המורכבות המצריכות התייחסות ... סטיית מהותית מנוהל תקין כזה הייתה עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מנהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה. זאת, במיוחד בשים לב לכך שלא השתכנענו בקיומו של טעם מהותי אמיתי לחיפזון המיוחד המאפיין את הליך אישורה של ההצעה הנדונה בידי הממשלה, אשר מנע בנסיבות אלה מגורמי הציבור להציג את עמדותיהם המושכלות להצעה בטרם תתקבל תחלטת הממשלה".

147. בענייננו, כאמור לעיל, בקול הקורא (נספח 6 לעיל) קצבה הוועדה 7 ימי עבודה בלבד להתייחסות הציבור לשינוי במתכונת השידור של התחנה, הפועלת כ- 75 שנה.

148. כאמור לעיל, על אף שהקול הקורא קיבל למעלה מ- 5,000 תגובות, כמעט כל הפניות (כ- 4,700 מתוך 5,000) נשלחו באמצעות "דוא"ל אוטומטי והופקו ע"י מערכות לשליחת מיילים. כן נשלחו מענים רבים שחזרו על עצמם מטעם ארגונים שיצרו נוסח מענה גנרי ואחיד לקול הקורא (להלן פניות חזרתיות) (עמ' 30 לחמלצות הוועדה).

149. פרק הזמן הקצרצר שניתן לציבור, ובכלל זה לעותרת, להעברת התייחסותם לקול הקורא, שלל הלכה למעשה את זכות הציבור להישמע בפני הוועדה טרם הגשת המלצותיה לשר הביטחון, ופגע פגיעה קשה בכל אחד מרבדיה של זכות הטיעון, באופן שמעקר מתוכן את תכליתה של הזכות ואינו מאפשר טיעון טאור.

150. אם בכך לא די, הרי שנטייתם הפוליטית, ניגודי העניינים והתבטאויותיהם הפומביות של חברי הוועדה כנגד גל"צ (נספח 24 לעיל), מעידות כי עמדתם התגבשה עובר למינויים כחברי ועדה, באופן הפוגע באפקטיביות של זכות הטיעון ומפר את חובת הוועדה להתייחסות עניינית ובנפש תפצה לעמדות גורמים אחרים. כך, גם לו היה ניתן לציבור זכות טיעון כדבעי, הרי שספק רב אם היו לדבריהם השפעה על הוועדה, שהמלצותיה תאמו את עמדת חבריה מראש ועמדת ביתם הפוליטי.

2.ד. המגמים שנפלו בהחלטת הממשלה המצדיקים את ביטולה

151. תחלטת הממשלה בדבר סגירת גל"צ היא סוגיה שנטועה במחוזות המשפט המנהלי, וככזו היא נתונה לביקורת שיפוטית של בית המשפט הנכבד. אמנם, בעת עריכת הביקורת השיפוטית יש להתחשב "במעמדה של הרשות השלטונית ובהיקף סמכויותיה... באופי תפקידה ובמהותו" (בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 497 (1993)), אולם בענייננו אין מדובר בהחלטה שבליבת סמכותה הפוליטית או המדינית של הממשלה, שלגביהן מתחם ההתערבות השיפוטית הוא צר (בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 837, 840-842 (2003)).

152. בחקשר זה נפסק, כי "שיקול-הדעת של הממשלה, כמו שיקול-הדעת של כל שר בממשלה ושל כל רשות אחרת, מוגבל ומונחה על-ידי כללים משפטיים, ובית-המשפט מופקד על קיום כללים אלה. בין השאר, הממשלה חייבת להפעיל את סמכויותיה על-פי שיקולים ענייניים, ולא על יסוד שיקולים זרים, במסגרת מתחם הסבירות ובאופן מידתי" (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 478-477, 455 (2001)).

ד.2.א. הפגמים שנפלו בעבודת הוועדה המייעצת נפלו גם בהחלטת הממשלה

153. הפגמים שנפלו בעבודתה של הוועדה המייעצת נפלו גם בהחלטת הממשלה.

154. יפים לעניין זה דבריו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, שעסק בהחלטת ממשלת ישראל על מינויו של מר יוסי גינוסר לתפקיד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. באותו עניין נדונה המלצתה של ועדת מינויים שמונתה על ידי הממשלה, שתפקידה היה לחוות דעתה על מועמדים למשרות המנהל הכללי במשרדי הממשלה. שר הבינוי והשיכון העלה בפני ועדת המינויים שמונתה את מועמדותו של מר גינוסר לתפקיד מנכ"ל משרדו. בפני הוועדה לא הוצגה ולא נדונה מעורבותו של מר גינוסר בפרשת קו 300 או בפרשת נאפסו. ועדת המינויים המליצה על מינויו כמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. לאחר שהוגשו עתירות לבית משפט נכבד זה, מונתה ועדת מינויים חדשה, שדנה בעניין מבראשית. אולם, הואיל ועמדתם העקרונית של המשיבים הייתה, כי אף אם נפל פגם בהחלטתה של ועדת המינויים המקורית לא היה בכך כדי לפגום בהחלטת הממשלה, קבע בית המשפט קביעה עקרונית בעניין זה:

"אמת, הממשלה אינה חייבת לקבל את המלצתה של ועדת המינויים. עם זאת, עליה לשיקול חוות דעת זו 'בלב מתוח ובנפש חפצה' ... חוות-דעתה של ועדת המינויים היא גורם חשוב בתהליך קבלת ההחלטות בממשלה. אין זה 'מהלך פורמאלי' גרידא. בצדק ציין חברי, השופט מצא, כי: ... 'אין די בהתייעצות המקומית, מצוות אנשים מלומדה, רק לשם יציאת ידי החובה הפורמלית של החוק המחייב את קיומה. התייעצות שהיא בבחינת קליפה ריקה מתוכן איננה מוציאה את הרשות המחויבת בקיומה ידי חובתה' ... מכאן גם החשיבות שבקיום דיון תקין בוועדת המינויים, אשר על חוות דעתה סומכת הממשלה. ייתכן שבעקבות דיון תקין - אשר במהלכו הייתה נפרשת התמונה כולה לפני ועדת המינויים הראשונה - חוות דעתה הייתה שונה. חוות דעת שונה של ועדת המינויים עשויה הייתה להביא להחלטה שונה בממשלה. אכן, הדיון שהתקיים לפני ועדת המינויים הראשונה לא היה תקין. לא נפרשה לפני התמונה כולה. המערכת העובדתית שהוצגה לפני הייתה חלקית. המלצתה התרכזה בכישוריו של המשיב ולא התחשבה כלל בחלקו בפרשת קו 300 ובפרשת נאפסו. בנסיבות אלה, אילו עמדו על מכונו המלצה זו והחלטת הממשלה אשר באה בעקבותיה, לא היה מנוס מביטול ההחלטה (של ועדת המינויים) והחלטה (של הממשלה)".

155. הוא הדין בענייננו. אלמלא הפגמים החמורים שנפלו בעבודת הוועדה המייעצת - ניגוד העניינים החמור של מי שעמד בראש הוועדה, ניגודי העניינים של שאר חברי הוועדה, זיקתם הפוליטית של חברי הוועדה לשרים בממשלה, היעדר כל איזון בעמדותיהם של חברי הוועדה והפגיעה הקשה בזכות הטיעון למי שעלולים להיפגע מהמלצותיה - המלצות הוועדה יכולות היו להיות שונות. המלצות שונות יכולות היו להביא לחלטת ממשלה שונה. בנסיבות אלה, כשם שיש מקום לפסול את המלצות הוועדה המייעצת, כך יש מקום לפסול גם את החלטת הממשלה שבאה בעקבותיהן.

ד.2.ב. החלטת הממשלה לוקה בחוסר סבירות קיצוני

156. דינה של החלטת הממשלה להתבטל מן הטעם שחיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

157. תקשורת חופשית היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, והיא ממלאת שורה של תפקידים חיוניים בחברה דמוקרטית. היא מאפשר זרימת מידע לציבור, הנחוץ לאזרחים על מנת שיוכלו לממש את זכויותיהם הפוליטיות. היא חיונית כדי לחשוף ליקויים ולמנוע ניצול לרעה של כוח שלטוני. היא מחוזה מרכיב מרכזי במשטר האיזונים והבלמים שביסוד השיטה משום שהיא מאפשרת לאזרחים לבקר את השלטון. התקשורת החופשית מחוזה גם זירה מרכזית שבה מתקיים השיח הציבורי והפוליטי. עמד על כך כבי' המשנה לנשיאה (בדימוס) ח' מלצר בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה, פסי' 35 (23.1.19) ("בג"ץ ארגון העיתונאים"):

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

על ההצדקות של חופש העיתונות ראו גם: גיא פסח "הבסיס העיוני של עיקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות", משפטים לא(4) עמ' 935-941 (תשס"א).

158. בענייננו מדובר בהחלטת ממשלה הכרוכה בפגיעה אנושה בחופש העיתונות, מאחר והיא מבקשת לנקוט בצעד הדרסטי ביותר - סגירה מוחלטת של גוף תקשורת מרכזי, ותיק ומבוסס, אשר מדי יום מאזינים לו מאות אלפי אזרחים.

159. הפגיעה חמורה שבעתיים נוכח העובדה שמדובר בגוף תקשורת ציבורי, וזאת בפרט בשים לב למפת התקשורת בישראל, שבה עיקר כלי התקשורת - ובפרט תחנות הרדיו האזוריות - מצויים בבעלות פרטית ובשליטת בעלי הון. בהקשר זה לשידור הציבורי חשיבות מיוחדת בהגנה על ערכים דמוקרטיים, כפי שעמד כב' המשנה מלצר בבג"ץ ארגון העיתונאים, פס' 39:

"שידור ציבורי מבוסס ובלתי תלוי הוא כלי חשוב לקיומו של שוק תקשורת מגוון, תוסס וביקורתי, שאיננו נושא פנים לבעלי שררה, ממון או אינטרס. בהיותו כזה הוא שומר על הדמוקרטיה ועל ההשתתפות של אזרחי המדינה בעיצוב דמותה".

160. ויפים בהקשר זה גם דבריו של כב' השופט מ' מזוז בבג"ץ ארגון העיתונאים, פס' 6-8:

"שידור ציבורי הוא חיוני להבטחת אקלים אמיתי של חופש ביטוי. בחוקות רבות מעוגנת הזכות של הציבור לקבל מידע, ולא רק הזכות לחלוק מידע - כחלק מהזכות לחופש ביטוי. שידור ציבורי בלתי תלוי משמש גם כ"כלב שמירה" של הדמוקרטיה לחשיפת שחיתות ברשויות השלטון, ועל כן חיונית עצמאותו. כדי להבטיח מילוי תפקידיו אלה נדרשת כאמור אי תלות מהשפעות מוליטיות וכלכליות... שידור ציבורי פלורליסטי ובלתי תלוי הוא אפוא מרכיב חיוני ומרכזי בהבטחתו של חופש הביטוי של הציבור הרחב - הן לצורך קבלת מידע אמין (חדשות), הן לענין קיום "במה ציבורית" לדיון ולחילופי דעות (אקטואליה), והן כ"כלב השמירה" של הדמוקרטיה על ידי חשיפת שחיתות ציבורית והתנהלות ציבורית לא הולמת (תחקירים)... נוכח היותו של חופש הביטוי אחת מזכויות היסוד הבסיסיות ביותר, בלעדיה אינן, בחברה דמוקרטית, ומאחר וחופש הביטוי מהווה גם תנאי הברזי ללגיטימיות מנגנון הכרעת הרוב (Ronald Dworkin, Justice for Hedgehogs 372 (2011) נוטה אני לדעה, אף שהדבר אינו טעון עוד הכרעה בענייננו, כי מוסלת חובה על המדינה להבטיח קיומו של שידור ציבורי כזה, הן במובן של עצם קיומו של שידור ציבורי והן במובן של הבטחת עצמאותו העיתונאית מהשפעות חיצוניות - מוליטיות או כלכליות. שידור ציבורי בלתי תלוי הוא אפוא חלק מסל שירותים בסיסיים שעל מדינה דמוקרטית לספק לאזרחיה כדי להבטיח את זכותם לחופש ביטוי".

161. חמורה במיוחד היא העובדה שהחלטת הממשלה התקבלה במהלכה של שנת בחירות. כפי שנקבע בבג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ - השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון (נבו 31.10.2022) "לא ניתן להפריז בחשיבותה של העבודה העיתונאית בתקופת בחירות". התקשורת החופשית חיונית בכל עת, אך במיוחד בשנת בחירות, וכבר נפסק בנוגע לחשיבות פעילותם העצמאית של גופי התקשורת, כי "לא ניתן להכביר בחשיבותם של אלה על מנת להבטיח שהבחירות יתקיימו על בסיס חשיפה מלאה למידע ולמחלוקות בזירה הציבורית" (כב' השופטת ד' ברק ארז בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.24)).

162. החלטת ממשלה הפוגעת באופן כה קיצוני בתקשורת החופשית, ועוד במהלכה של שנת בחירות, היא על פני הדברים החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

163. סבירותה של החלטה מנהלית נגזרת מהשאלה האם הגוף המנהלי ביצע שקילה של כל השיקולים הרלוונטיים תוך מתן משקל ראוי לכל שיקול, כאשר התעלמות משיקול ענייני היא פגם שיש בו כדי לפסול את ההחלטה בבג"ץ 7186/06 יוליה מלינובסקי נ' עיריית חולון (29.12.09); בג"ץ 935/89 אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מדר (2) 485 (1990).

164. בבג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג (5) 459, 493 (1999), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"בבואו לבחון את שאלת תקינות הליך קבלת ההחלטות על-ידי הרשות, על בית המשפט להביא בחשבון את סוג ההחלטה, את טיבו של הגוף המחליט, ובהתאם לכך יבחן את השאלה אם נתקיים הליך הולם וסביר של קבלת החלטות. כאשר מדובר בגוף קולקטיבי, ובמיוחד בגוף קולקטיבי בעל סמכות לשקול מגוון של שיקולים ואינטרסים כממשלת ישראל, מתמקדת הביקורת הנוגעת לתקינות ההליך בבחינת השאלה אם הנתונים הקשורים להחלטה המיועדת נמסרו באופן סביר; אם הועלו כל השיקולים הרלוונטיים והוצג משקלם היחסי ואם הייתה למשתתפים בקבלת ההחלטה הזדמנות נאותה לקבל החלטה ראויה וסבירה".

165. מושכלות יסוד הן, כי על פי כללי המשפט חמנהלי, רשות מנהלית חייבת לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית וראיות רלוונטיות (בג"ץ 1255/94 בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת, מט(3) 661, בע' 677; ראו גם: בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, ע' 423 (1994); בג"ץ 18225-06-25 כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל (14.12.25) ("היועצת המשפטית לממשלה"). ראו גם דבריה של פרופ' ברק ארז בספרה משפט מנהלי כרך א 439 (2010):

"תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מנהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה. אין סעם בהחלטה שנימוקיה סבירים וראויים, אם אין היא מתאימה לנסיבות העובדתיות. על מנת לעמוד בדרישה זו, מוטלות על הרשות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות".

166. על הלכה מושרשת זו חזר כב' הנשיא י' עמית בבג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.25) ("פיטורי ראש השב"כ"):

"כפי שנפסק לא אחת בעבר, כל החלטה מנהלית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה ... על הרשות לקיים הליך מסודר של איסוף נתונים ובדיקתם, באופן שההחלטה הסופית שתתקבל תיתמך בתשתית מספקת על פי מהותה ... לאחר איסוף הראיות, בחינת המידע הרלוונטי צריכה להיות הוגנת ועניינית; ובכלל זה, על הרשות לתת את הדעת על ההשלכות האפשריות של החלטתה ... לבסוף, לאחר שקלול הנתונים נדרשת הרשות להעריך האם המשקל הכולל של הראיות שנאספו מספיק על מנת לבסס את החלטתה. בהקשר זה, המשקל הנדרש משתנה בהתאם לטיב הסמכות, הסוגיית שעל הפרק ונסיבות המקרה הפרטני. בפרט, 'ככל שהפגיעה הנובעת מההחלטה קשה יותר, וככל שהאינטרס הנפגע כבד משקל, כך חייבת הרשות לבסס את החלטתה על ראיות מוצקות יותר, שמשקלן הראייתי ניכר'."

167. כן נקבע בפסיקה, כי החלטה של רשות מנהלית שהתקבלה בהיעדר גיבוש התשתית העובדתית הרלוונטית וללא איסוף הנתונים הנדרשים, מהווה טעם עצמאי לביקורת שיפוטית על ההחלטה (בג"ץ 5309/18 התאחדות המלונות בישראל נ' משרד הפנים (6.1.21)).

168. בענייננו, החלטת הממשלה לסגור את גל"צ התקבלה ללא בחינה מעמיקה של החלופות שהוצגו בפניה; מבלי שהיא נתנה כל משקל לעובדה שיו"ר הוועדה היה מצוי בניגוד עניינים חמור אשר דבק בעבודת הוועדה; מבלי שהיא נתנה כל משקל לעובדה שחברי ועדה נוספים היו מצויים בניגוד עניינים; מבלי שהיא נתנה כל משקל לעובדה שהוועדה קצבה לציבור פרק זמן קצרצר להתייחסות לקול הקורא, באופן שפגע בזכות הטיעון של הציבור; מבלי שהיא נתנה כל משקל לעובדה שהוועדה לא הכילה אנשי מקצוע רלבנטיים, כגון אנשי צבא, עיתונאים ועובדי מדינה; ומבלי שהיא נתנה כל משקל לעובדה שמרכז הוועדה לא היה עובד מדינה. בפועל, החלטת הממשלה נתנה משקל-יתר (ולמעשה, משקל מכריע ובלעדני) לרצון להתאים את המלצות הוועדה לרצונם של שר הביטחון וחברי הממשלה.

169. בנסיבות אלו, החלטת הממשלה לוקה בחוסר סבירות קיצוני המחייב את ביטולה.

ד.2.ג. החלטת הממשלה מבוססת על שיקולים זרים ופסולים

170. הלכה פסוקה היא, כי רשות מנהלית רשאית להפעיל את סמכותה אך ורק לשם הגשמת התכליות שלשמן הוענקה לה אותה סמכות. שימוש בסמכות למטרה אחרת מהווה חריגה מסמכות ושקילת שיקולים זרים, שיש בה כדי לחבית לבטלות ההחלטה (דפנה ברק-ארו **משפט מנהלי** עמ' 635 כרך ב (2010)).

171. חוקיותה של החלטה נבחנת לאור הוראות החוק המסמך ולאור עקרונות היסוד של השיטה (בג"ץ 953/87 פורז נ' להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב (2) 309, 330 (1988)). בחינה זו חשובה במיוחד כאשר מדובר בהחלטה בעלת השלכות מרחיקות לכת, כגון סגירת גליצ.

172. החלטת הממשלה מצביעה בבירור על כך שהממשלה פעלה ממניעים זרים ופסולים. מדובר בהחלטה פוליטית מובהקת, שהינה חלק ממכלול פעולות ויוזמות הנקטות על ידי הממשלה בתחום השידורים בכלל והשידור הציבורי בפרט, שתכליתן להתערב פוליטית בשידור הציבורי, להגביר את שליטת הממשלה בתקשורת, לפגוע באנשי תקשורת ולהחליש כלי תקשורת שאינם מזוהים עם הממשלה, ובתוך כך לפגוע בחופש הביטוי והעיתונות.

173. בפסיקה גובשו מנגנונים שמטרתם לאזן את הקושי הראייתי המובנה בביסוס עילת השיקולים הזרים (בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל, פס' 47-48 לפסק דינו של כב' הנשיא י' עמית (נב' 12.5.2025)):

"בפסיקה גובשו זה מכבר מנגנונים שמטרתם לאזן את הקושי הראייתי המובנה שעליו עמדנו. כך למשל, כאשר הניח הטוען אינדיקציות לקיומם של שיקולים פסולים, נקבע כי יש להעביר את נטל הראיה אל כתפי הרשות המינהלית. בהקשר זה נפסק כי "אין צורך בראיה מוכחת, שעל-פי רוב היא אינה בנמצא ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שישודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינויו משום מינוי פוליטי פסול" (עניין דקל, בעמ' 37 (ההדגשה הוספה – י"ע); כן ראו והשוו: עניין לביא, בפסקה 30; בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שמיגלר, פסקה 12 [נב'] (26.12.2005); עניין פלצמן, בעמ' 138; זמיר "שיקולים זרים", בעמ' 3545-3540). כיצד ניתן לבסס ספק מהותי שכזה? תרחישים אפשריים כוללים "מצב של ניגוד עניינים, או אי הבאתו בחשבון של שיקול רלוונטי להכרעה המתקבלת" (עניין יחימוביץ', בפסקה 12); קיומם של פגמים "חיצוניים", כגון "החלטה 'שוקת' המעידה על עצמה כי התבססה על טעמים בלתי ענייניים [...]". (עניין הבית הפתוח, בעמ' 40; כן ראו עניין ברנר, בעמ' 771-772; דברי השופט מ' לנדוי בעניין אקסלרוד, בעמ' 85-86; תב"ע (ארצי) 168-3-מח אלמריח – רוטנברג, מד"ע יס (1) 515, 521 [נב'] (1988)); וניתן גם להיעזר "בראיות סטטיסטיות או נסיבות שיש בהן כדי להצביע על שקילות שיקולים זרים" (עניין יהדות התורה, בפסקה 49). כל אלה ועוד עשויים להצדיק את העברת נטל הבאת הראיות אל כתפי הרשות – ואם הרשות לא תציג ביסוס מספק לכך שהחלטתה התבססה על שיקולים ענייניים בלבד, עלול בית המשפט להורות על בטלות ההחלטה".

174. בענייננו השיקולים הזרים נלמדים בבירור מתוך מכלול רחב של אינדיקציות:

175. **ראשית**, העובדה שהחלטה מתקבלת במהלכה של שנת בחירות מעידה באופן ברור על שיקולים זרים, פוליטיים ופסולים, שתכליתם להשפיע על התקשורת החופשית, הזירה המרכזית שבה מתעצבת דעת הקהל, דווקא בשעה שאזרחי ישראל נדרשים יותר מכל לזרימה חופשית של מידע החיונית להשתתפותם הדמוקרטית.
176. **שנית**, העובדה החריגה ביותר, כי עוד במהלך כהונתה של הממשלה הנוכחית הוקמו שתי ועדות לבחינת מעמדה של התחנה, וזאת לאחר שהוועדה הראשונה (תעדת זמיר) המליצה ביולי 2023 שלא לסגור את התחנה, וזאת בשל חשיבותה ותרומתה לשוק התקשורת הישראלי ולשיח הציבורי בישראל, מעידה באופן ברור על טעמים פוליטיים ופסולים בקבלת ההחלטה.
177. **שלישית**, ניגודי העניינים המובחנים של החברים שמונו לוועדה, כפי שפרט בהרחבה לעיל (פרק ד.1.א), מלמדים אף הם על השיקולים הזרים שביסוד קבלת ההחלטה.
178. **רביעית**, החליך הבהול בידי הוועדה לבחינת שינוי מתכונת השידור של תחנה הפועלת כבר 75 שנים, אשר הפכה לאבן יסוד בשיח התקשורתי והציבורי בישראל. כאמור, במסגרת הקול הקורא של הוועדה הוקצבו שבעה ימי עבודה בלבד לקבלת עמדות הציבור, באופן העומד ביחס הפוך לחשיבותה, מורכבותה והשלכותיה החוקתיות של הסוגיה. קוצר הזמנים הקיצוני אינו ניתן להצדקה עניינית, והוא מלמד כשלעצמו על קיומם של שיקולים זרים ומניעים פסולים ביסוד עבודת הוועדה.
179. **חמישית**, חנימוק העיקרי שניתן לסגירת גלי צה"ל - היעדר זיקה ישירה למשימות צה"ל - לא עולה בקנה אחד עם שימור פעילותה של תחנת גליל"צ. עובדה זו מלמדת אף היא על כך שהשיקולים שעמדו ביסוד ההחלטה הם שיקולים זרים, פוליטיים ופסולים.
180. **שישית**, יודגש שוב שהחלטת הממשלה לסגור את גלי"צ אינה צעד נקודתי. היא חלק מתמונה רחבה ומדאיגה של פגיעה מתמשכת בתקשורת החופשית, ובפרט השידור הציבורי, שמטרתו להשתלט על "שוק הדעות", לעצב את השיח לטובת השלטון ולהשפיע על הציבור. הפגיעה בחופש העיתונות ובכלי תקשורת מצטרפת לשורה של מהלכים שמטרתם להחליש את מנגנוני הבקרה ושומרי הסף של הדמוקרטיה הישראלית. החלטת הממשלה, כמו גם החליך הנפסד והפגום שהביא לתמלצות הוועדה עליהן היא מתבססת, אינה מתקיימת בחלל ריק, אלא משקפת מגמה כוללת ומסוכנת של צמצום המרחב הדמוקרטי בישראל. כך, בין היתר, הקואליציה מקדמת חקיקה חסרת תקדים שמכוונת לפגוע באופן אנוש בעצמאות השידור הציבורי (ראו למשל: הצעת חוק הפרטת גלי צה"ל, התשפ"א-2024 (פ/5059/25); הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי) (פ/4736/25); הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג (פ/176/25); הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה); הצעת חוק חרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון - הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד-2024).
181. בנוסף, רק לפני כשנה פעלה הממשלה וחשר קרעי לקיצוץ ולסגירת תאגיד השידור הישראלי, כולל תחנות הרדיו שלו.

העתק כתבה מיום 18.12.24 מצורף כנספח 25 לעתירה.

182. **שביעות**, השיקולים הזרים נלמדים גם מהתבטאויותיהם של שרי הממשלה, המשקפות תפיסות פסולות המלמדות על תפיסתם כי התקשורת צריכה להיות נוחה לשלטון. כך למשל, שר התקשורת קרעי כתב במכת לשר הביטחון כ"ץ כי "גל"צ הפכה זה מכבר למעוז פוליטי, מנותק מיעודה המקורי" (ראה נספח 3 לעיל).

183. מכלול האינדיקציות המפורט לעיל מלמד בבירור כי החלטת הממשלה מבוססת על שיקולים זרים ופסולים המחייבים את ביטולה, לא כל שכן לאור הצטברותם.

ד.2.ד. החלטת הממשלה לוקה בשרירותיות

184. הלכה פסוקה היא, כי רשות מנהלית הפועלת מבלי לשקול כראוי את הנתונים והנימוקים הרלוונטיים, מתוך כוונה להגיע לתוצאה מסוימת, פועלת בשרירותיות. בעע"מ 1930/22 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות (ע"ר) נ' עיריית ירושלים** (11.10.23), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"שרירותיות היא: מעשה שנעשה על - ידי רשות, מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שלפניה, תוך הסתמכות על כוחה השלטוני ותו לא. לא המרמה שולטת בכיפה במעשה השרירות אלא העדר התחשבות וחוסר תשומת הלב".

185. רשות מנהלית שמקבלת החלטות ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה כזה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות (י' זמיר **הסמכות המנהלית** כרך ב', עמ' 733 (1996)).

186. בבג"ץ **פיטורי ראש השב"כ**, פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"כפי שנפסק לא אחת בעבר, קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך 'סימון המטרה מסביב לחץ', וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים - היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות".

187. בענייננו, כאמור לעיל, ההחלטה התקבלה מתוך כוונה ברורה להתערב פוליטית בשידור הציבורי, להגביר את שליטת הממשלה בתקשורת, לפגוע באנשי תקשורת ולהחליש כלי תקשורת שאינם מזוהים עם הממשלה, ובתוך כך לפגוע בחופש הביטוי והעיתונות. זאת, תוך "סימון המטרה מסביב לחץ", מבלי לבחון את העובדות והשיקולים הרלוונטיים כנדרש וכמתחייב.

188. בנסיבות אלו, החלטת הממשלה לוקה בשרירות המחייבת את ביטולה.

3.ד. שר הביטחון פעל בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה

189. כידוע, היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין עבור הממשלה והרשות המבצעת כולה. בבג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2), 222, 238 (1998), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"הדין הוא כי על הממשלה ורשויותיה לקיים את חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. וליתר דיוק: עמדתן של הרשויות (להבדילה מדעתם האישית של האישים המכהנים בהן) בשאלות משפטיות נקבעת, כעניין מוסדי, על ידי היועץ המשפטי לממשלה".

190. בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (25.6.24), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשונים - היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי - הקיים והמצוי - ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקות יו של בית משפט זה ...".

191. ההלכה הפסוקה באשר למעמד קביעות הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק כלפי רשויות המנהל, וחוות דעתו מחייבת אותן כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת.

192. בבג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (14.11.16), פסק בית המשפט הנכבד כי המשמעות באשר לתוקפה המחייב של עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, היא כי:

"היועמ"ש, בפרשנותו את הדין הקיים, איננו רק 'מייצג'; הוא גם 'מפקח' על הממשלה ... משמש עבורה כ'כלב שמירה' של שלטון החוק ... לחוות דעתו יש אופי מעין-שיפוטי, מפני שהיועמ"ש גוזר מסקנות נורמטיביות המתחייבות, להבנתו המקצועית, מיישום הדין הקיים על נסיבותיו של מקרה ספציפי ... במובן זה, מבחינתה של הרשות המנהלית, פעולה בניגוד לדעת היועמ"ש כמו כפעולה בניגוד לדין, ופשיטא שאין רשות רשאית לפעול בניגוד לדין"

193. סעיף 13 להנחיות היועמ"ש 1.1502 קובע כי:

"מאחר שוועדה מעין זו היא ככלל ועדה מייעצת בלבד הנעדרת סמכויות אופרטיביות, והמורכבת, בין היתר, מנציגי ציבור, קיים קושי לחקנות לה סמכויות מנהליות בסיסיות הדרושות לצורך עבודתה, ובהן איסוף וליקוט מידע ממקורות שאינם מתוחים לציבור.

על מנת לענות על קושי זה, יש ככלל למנות כמרכז הוועדה עובד מדינה, אשר יבצע את הפעולות המחייבות הסמכה מנהלית שנדרשות לצורך גיבוש המלצות הוועדה. מינוי עובד המדינה ייעשה בכפוף להוראות הנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.1505 בעניין 'מינוי נציג מטעם השר או המשרד ממשלתי בגופים שונים'. במידה ומרכז הוועדה אינו עובד המדינה, יבוצעו הפעולות המחייבות הסמכה מנהלית על ידי עובדי המשרד הרלוונטי.

194. במילים אחרות, על מנת שוועדה ציבורית מייעצת תהיה בעלת סמכות מנהלית בסיסית, לרבות סמכות לאיסוף מידע, נדרש ככלל כי שר הביטחון ימנה כמרכז הוועדה עובד מדינה, כאשר במידה ומרכז הוועדה אינו עובד המדינה, עובדי מדינה במשרד הרלוונטי (בעניינו, משרד הביטחון) ילוו את הוועדה בהפעלת סמכויותיה.

195. בעניינו, לפי כתב המינוי (נספח 5 לעיל), מזכיר הוועדה היה מר אלעד מלכא, שאינו עובד מדינה. כמו כן, למיטב ידיעתנו, הוועדה נעדרה ליווי של עובדי מדינה וגורמים מקצועיים נדרשים, כמתחייב.

196. הדברים מקבלים חומרה יתרה, נוכח העובדה שהוועדה דרשה וקיבלה חתימתסיונות ונתונים שחלקם בעלי אופי רגיש (לרבות באמצעות הקול הקורא וסקרי דעת קהל ונתוני האזנה) (עמ' 9 להמלצות הוועדה ונספחיה), וכן זימנה ושמעה "מספר רב של בעלי תפקידים ונציגים מעולם התקשורת, צה"ל, אנשי תרבות ואקדמיה, נציגי ארגונים מקצועיים ולחונטיים, ארגונים חברתיים, נציגי משפחות שכולות, מצועי צה"ל ומפקדי התחנה לשעבר. כמו כן, קיימה הוועדה סיור בתחנות גלי צה"ל וגלגלצ (רצ"ב נספח ב': רשימת האנשים עמם נפגשה הוועדה)" (עמ' 7 להמלצות הוועדה).

197. למיטב ידיעת העותרת, מר אלעד מלכא פנה בעצמו לזימון כל אותם גורמים ולאסוף הנתונים, לעיתים אף ללא עמידה נאותה בנהלי צה"ל ומשרד הביטחון.

198. לפי נספח ב' להמלצות הוועדה, בין האנשים הרבים שזימנה ושמעה הוועדה נמנים חיילי וקציני צבא בכירים בהווה ובעבר (מפקד גליצ' מר טל לב-רם; רמ"ט אכ"א, תא"ל אמיר ודמני; 5 ממפקדי גליצ' בעבר; האלופים (במיל') אורנה ברביבאי ויום טוב סמיה), עובדי גליצ', וכן לפחות 5 עובדי ציבור בכירים ממשרד הביטחון והרשות השנייה.

199. האנשים עימם נפגשה הוועדה, לרבות בסיורה במשרדי גליצ', הניחו שפעולת הוועדה וכהונת חבריה תקינים, וחשפו בפניה מידע צבאי, כלכלי, מסחרי ופרסונלי רב ערך, כמו גם נתונים רגישים (ראו דוגמאות בעמ' 21-23 להמלצות הוועדה). לפיכך, ברור כי הוועדה נהנתה מגישה רחבה למידע ולמשאבים שלא הייתה מוסמכת לזמנם ולקבלם.

200. בנוסף, החלטת הממשלה הועלתה והתקבלה בניגוד גמור לעמדתו המפורשת והמנומקת של הייעוץ המשפטי לממשלה בעניין (נספח 14 לעיל).

ד.4. החלטת שר הביטחון להקים את הוועדה התקבלה ללא הנמקה עניינית ומתוך שיקולים זרים

201. כאמור לעיל, ביום 4.4.23 - תחת הממשלה הנוכחית ובתקופת הכהונה הנוכחית שלה - מינה שר הביטחון דאז, מר יואב גלנט, את ועדת זמיר לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל, כאשר בחודש יולי 2023 פרסמה ועדת זמיר את המלצותיה, ובכלל זה כי "בשל חשיבותה ותרומתה של התחנה, יש להימנע מסגירתה ולהמליץ על המשך במקומה הארגוני הנוכחי כיחידה צבאית".

202. ביום 5.6.25, פחות משנתיים לאחר שוועדת זמיר פרסמה את המלצותיה, החליט שר הביטחון להקים את הוועדה, ואת בטענה כי: "על רקע המציאות הביטחונית החדשה שנוצרה מאז פרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' ב- 7 באוקטובר. בעת הזו שבה מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מערכה מתמשכת במספר זירות, יש לבחון מחדש עד כמה התחנה ממלאת את ייעודה, ומצליחה לשמש פה ואזן לחיילי צה"ל וללוחמים בחזית ובעורף. אין ספק כי נדרש שינוי מקיף ומשמעותי ובכוונתי לבצע אותו לאחר קבלת המלצות הוועדה".

203. ביום 11.8.25 אף קבע השר, בפרסום ברשת החברתית X, כי המלצות הוועדות הקודמות בעניין גל"צ לא יושמו, ללא שום תשתית עובדתית לכך:



204. החלטת שר הביטחון להקים את הוועדה התקבלה בניגוד גמור לכללי המשפט המנהלי: ללא תשתית עובדתית תומכת; ללא עבודת מטה; ללא הנמקה עניינית (מה בין מצב החירום הביטחוני בישראל לפעילותה של התחנה?); תוך שקילת שיקולים זרים, בהליך שתוצאתו ידועה מראש ("אין ספק כי נדרש שינוי מקיף ומשמעותי ובכוונתי לבצע אותו לאחר קבלת המלצות הוועדה"), ותוך "מחיקת" המלצות ועדת זמיר.

205. בעניין היועצת המשפטית לממשלה, פסק בית המשפט הנכבד כי: "סמכות הממשלה לחזור בה מהחלטותיה מסויגת בדרישה 'להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן' ... אף בהקשר זה, משקלן ואיכותן של הנסיבות המצדיקות סטייה כאמור נגזרים, בין היתר, מאופייה של הסוגייה הנדונה ומהשלכותיה, ובכלל זה מ'המציאות הנורמטיבית החדשה' שיצרה ההחלטה שאותה מבקשים לשנות ...".

206. קביעת בית המשפט הנכבד בעניין היועצת המשפטית לממשלה יפה גם לעניינו. מחשתלשלות האירועים שפורטה לעיל עולה בבירור, כי שר הביטחון לא הביא בחשבון בהקמת הוועדה המייעצת, לא כל שכן באימוץ המלצותיה, את המלצות ועדת זמיר, את העובדה שהמלצותיה אומצו על ידי שר הביטחון דאז מר יואב גלנט, והוא לא שקל כל נסיבה עניינית המצדיקה לסטות מהמלצות ועדת זמיר.

207. בפרט, יש לתת את הדעת לתזמון קבלת ההחלטה שהתקבלה במהלך שנת בחירות. נסיבה זו מלמדת אף היא כי ביסוד קבלת ההחלטה עומד שיקול זר מובהק. לדברים נודעת חומרה יתרה בעניינו בשים לב לכך שההחלטה פוגעת בחופש העיתונות ויש לה השפעה ישירה, דרמטית ומיידית על שוק הדעות ועל חשיפת הציבור למידע, כמפורט לעיל.

208. כאמור, הנסיבות האופפות את קבלת ההחלטה על חקמת הוועדה, מחייבות את העברת נטל השכנוע לשר הביטחון כי החלטתו אינה נובעת משיקולים זרים.

209. בבג"ץ 1745/91 אי.סי.אס מערכות כבלים ישראל בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים (14.5.91), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"אכן, מודעים אנו לכך כי השפעות פוליטיות פסולות קשות להוכחה. הן נעשות במסתורים, ולרוב לא נערכות תרשומות שיש בהן כדי להוות ראיה להוכחה ההשפעה הפסולה. שיקול סובייקטיבי קשה הוא להוכחה. על כן מקובל עלינו, כי לעתים ניתן להתגבר על חזקת החוקיות - ממנה נהנית פעולת הרשות ושמוכה מוטל הנטל על העותר להוכיח טענתו בדבר שיקולים פוליטיים פסולים על ידי נתונים אובייקטיביים שיש בהם להצביע לכאורה על שיקול פוליטי פסול ... כך למשל, החלטה חמחה ללא התייעצות מוקדמת, ללא בחינת החלופות, ללא בדיקה ומחקר, ללא נתונים אובייקטיביים המעידים על כשרות עשויה לאשש הקשר נסיבתי שיש בו, במקרים מתאימים, כדי להצביע על שיקול פסול, ויש בה על כן להעביר את נטל הבאת הראיות על שכם הרשות השלטונית ...".

210. בהתאם לחלכה הפסוקה, החלטת שר הביטחון לחקים את הוועדה, שהתקבלה ללא תשתית עובדתית, בהיעדר הנמקה עניינית, בדרך של "סימון המטרה מסביב לחץ", היא החלטה שרירותית ופסולה, שדינה בטלות.

ד.5. לא ניתן להורות על סגירת גל"צ בהחלטת ממשלה אלא נדרשת חקיקה ראשית של הכנסת

ד.5.א. סגירת התחנה פוגעת קשות בחופש הביטוי והעיתונות ומחייבת הסמכה מפורשת

211. כפי שיפורט להלן, החלטה בדבר סגירת גל"צ, תחנת שידור ציבורית, צריכה להתבצע בחקיקה ראשית של הכנסת, וזאת מחטעם שסגירת התחנה פוגעת קשות בזכות החוקתית לחופש הביטוי והעיתונות.

212. כאמור לעיל, גל"צ היא תחנת הרדיו היחידה המשרתת אקטואליה בפריסה ארצית (מלבד רשת ב'). התחנה זוכה למאות אלפי מאזינים בכל רגע נתון, ולהשפעה ציבורית רחבה. סגירת התחנה "תמחק" חצי משוק הרדיו הציבורי החדשותי בישראל, ותביא לצמצום ופגיעה דרמטיים בחופש הביטוי ובחופש העיתונות (בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה, פסי' 35-39 לפסק דינו של כבוד השופט מלצר (23.1.19)).

213. כידוע, הזכות לחופש ביטוי הוכרה כזכות-על במשפטנו, וזאת עוד בטרם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 73/53 "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871 (1953)). הזכות לחופש ביטוי היא "יסוד מסד ותנאי מוקדם להבטחת קיומן ולשמירתן הנאמנה של רוב זכויות היסוד האחרות" (ע"א 723/74 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא (2) 281, 295-296 (1977)), ו"היא הראשונה להיפגע אך הפגיעה לעולם אינה מסתיימת בה" (רע"א 10520/03 בן גביר נ' דנקנר (12.11.06)).

214. מעבר לתפקידו של חופש הביטוי בשמירת הדמוקרטיה, ובחיותו מאפיין חשוב של השיטה הדמוקרטית, חשיבותו היא גם ביצירת "שוק רעיונות" או "שוק דעות" פתוח וחופשי. "יש להבטיח את חופש הביטוי כדי לאפשר להשקפות ולרעיונות שונים ומגוונים להתחרות אלו באלו. תחרות זו - ולא הכתבה 'מגבוה' - היא שתביא, בסופו של דבר, לחשיפת האמת" (בג"ץ 806/88 Universal City Studios Inc נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג (2) 22, 33 (1989) ("יוניברסל")).

215. היקף התפרשותה של הזכות לחופש ביטוי הוא רחב ביותר. "חופש הביטוי, כזכות חוקתית, משתרע על כל ביטוי, יהא תוכנו אשר יהא, תהא השפעתו אשר תהא, ויהא אופן הבעתו אשר יהא" (עניין יוניברסל, בעמ' 34).

216. הזכות לחופש הביטוי כוללת בחובה "את הזכות לקבל מידע ולהגיב עליו, לשמוע ולהישמע, לראות ולשמוע ... היקפו של חופש הביטוי משתרע על כל דרכי הביטוי, ועל כל צורות הביטוי, ועל כל תכני הביטוי" (בג"ץ 2194/06 מפלגת שינוי - מפלגת המרכז נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית (28.6.06)). ביטוי זה נמנע בענייננו.

217. בדנ"א 2121/12 פלוני נ' דיין אורבך, פ"ד סז (1) 667, עמ' 7230724 (2014), פסק בית המשפט הנכבד, כי: "חופש הביטוי הוא ... שיקול בעל משקל ניכר בכל אחת מן ההגנות בחוק. מקום שמדובר בפרסום בעל אופי עיתונאי של מידע אשר טמונה בו תועלת ממשית עבור הציבור, נושא שיקול זה משקל מיוחד. פרסומים מסוג זה מצויים בליבת חופש הביטוי ... נוסף לכך, מקום שמדובר בפרסומים בעלי

אופי עיתונאי יש להביא בחשבון גם את כובד משקלו של חופש העיתונות ... לענייננו די אם אזכיר כי חופש העיתונות מגלם בתוכו לא רק את זכותו של העיתונאי, אלא גם את זכותו של כל פרט ופרט בחברה ליהנות מפירותיה של עבודת העיתונות ואת אינטרס הציבור בעצם קיומה".

218. מכאן, שסגירתה של גליצ, כלי תקשורת ציבורי המשדר תכני חדשות ואקטואליה, פוגעת ביכולתו של הציבור להיחשף לדעות השונות ולפעילות רשויות השלטון, לקבל מידע באופן חופשי, ולהנות מפירותיה של עבודה עיתונאית. לפיכך, סגירתה של התחנה תביא לפגיעה קשה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות.

219. ככל פגיעה בזכות חוקתית, גם ההחלטה לסגור את התחנה צריכה לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בשים לב לכך שהפגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות לא נקבעה בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת שבו, היא אינה עומדת בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ודינה בטלות.

220. כאמור לעיל, ביום 28.1.21 מינה שר הביטחון דאז, מר בני גנץ, את מנכ"ל משרד הביטחון דאז, אלוף (מיל') אמיר אשל, ליו"ר ועדה בין-משרדית לבחינת אופן העברת גליצ ממערכת הביטחון. במסגרת דיוני ועדת אשל התבקשה עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בשאלה מהן הדרכים האפשריות למימוש החלטה לסגירתה של גליצ, והאם נדרשת לשם כך חקיקה ראשית של הכנסת.

221. ביום 4.1.22 ניתנה חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוי, אשר קבעה כי **"ראוי לה להחלטה בדבר סגירתה של תחנת שידור ציבורית במאפיינים הייחודיים של גלי צה"ל להתבצע בחקיקה ראשית של הכנסת. זוהי דרך המלך לביצוע מהלך זה, הן מהטעם שסגירת התחנה תביא לצמצום זירות הביטוי; הן משום שסגירת התחנה היא בעלת מאפיינים מסוימים של הסדר ראשוני; והן מהטעם שיהיה נכון לקיים דיון ציבורי מסודר בסרם 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".**

העתק חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 4.1.22 מצורף כנספח 26 לעתירה.

222. בחוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה נכתב (בסעיפים 33-30), כי קיימות שתי תחנות רדיו המשדרות אקטואליה בפריסה ארצית, ו"קיים שידור ציבורי מותמקד ויציב בדמות תאגיד השידור הציבורי". נוכח זאת נכתב, כי סגירת התחנה פוגעת באופן מוגבל ומצומצם בזכות החוקתית לחופש ביטוי, ולפיכך די בחסמכה כללית כדי לפגוע בה, וזאת "נוכח קיומו של שידור ציבורי פעיל, שקיומו מעוגן בחוק המגדיר את תפקידיו, וביניהם שידור אקטואליה בפריסה ארצית שנועד למעול באופן עצמאי, הוגן שוויוני ומאוזן".

223. קביעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה אינה מתאימה למציאות כיום. **בהביא בחשבון את תזכיר חקיקת הרדיו שמקדם משרד התקשורת ולאור כוונתה המפורשת של הממשלה לסגור גם את תאגיד השידור הציבורי, הכולל את תחנת הרדיו היחידה הנוספת בפריסה ארצית אין לראות את סגירת גליצ כעומדת לבדה, אלא כחלק בלתי נפרד מצעדי הממשלה המתמשכים לפגיעה בתקשורת בכלל, ובשידור הציבורי בפרט. לפיכך, לא ניתן להסתפק עוד בהסמכה כללית לסגירת גליצ, ויש צורך בהסמכה מפורשת בחקיקה ראשית.**

ד.5.ב. סגירת התחנה מהווה הסדר ראשוני שצריך להיקבע בדבר חקיקה ראשי של הכנסת

224. טעם נוסף בגינו לא ניתן להסתפק בהחלטת הממשלה, אלא נדרשת חקיקה ראשית של הכנסת, הוא כי סגירת גליצ מהווה הסדר ראשוני.

225. הכלל בדבר הסדרים ראשוניים קובע, כי מדיניות כללית ואמות-מידה עקרוניות צריכות להיקבע בחקיקה ראשית של הכנסת (בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481 ("רובינשטיין")). כלל זה הוא נגזרת של עקרון החוקיות ונתפס כחלק מיישום העיקרון של הפרדת הרשויות (בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סז(1) 177 (2014)).

226. תחולתו הנוהגת של הכלל במשפטנו הוא בדרך של חזקה פרשנית, הניתנת לסתירה, כי המחוקק בחר להותיר בידיו את הסמכויות לקבוע הסדרים כלליים ומדיניות עקרונית, והותיר למחוקק המשנה להסדיר את ההיבטים היישומיים והמשניים (בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (2002)).

227. כפי שקבע כב' הנשיא ברק בעניין רובינשטיין: **"יש מקרים שבהם הרשות המבצעת צריכה להימנע מהכרעות עקרוניות בסוגיות חברתיות בסיסיות, השנויות במחלוקת ציבורית קשה, ולהניח את ההכרעה למחוקק"**.

228. בין המבחנים שנקבעו בפסיקה להבחנה זו הם מידת חשפתו של החסדר על הציבור בישראל; אם הוא נועד לתכלית שנויה במחלוקת בציבור; עלות החסדר; מידת מעורבות המחוקק; הצורך בדחיפות חפעולת ועוד (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד סא(1) 1 (2006)).

229. בבג"ץ 1030/99 **חבר-הכנסת חיים אורון נ' יושב-ראש הכנסת חבר-הכנסת דן תיכון**, פ"ד נו(3) 640 (2002), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"באופן כללי, התערבות רגולטורית נדרשת על-מנת להבטיח כי האינטרס הציבורי יקודם באמצעות הקצאת התדירים למשתמשים השונים, וכן שהשימוש בהם ייעשה למען הגשמת המטרות שלשמן הוקצו. במסגרת זו היות הספקטרום האלקטרו-מגנטי משאב ציבורי מוגבל יוצר צורך לדאוג לכך כי מרב הדעות

וההשקפות יבוטאו באמצעותו וכן שיימנע מונופול בשוק הדעות כתוצאה משליטה הומוגנית בבלי התקשורת. רואים אנו, כי תפקידו של הרגולטור בהקשר זה אינו סכני בלבד אלא מוטל עליו גם לדאוג למימוש עקרונות מהותיים".

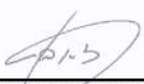
230. בענייננו, אין חולק כי מעמדה (וסגירתה) של גל"צ מעורר מחלוקת ציבורית קשה ביותר; כי לסגירת התחנה תהיה השפעה רחבת היקף על הציבור ועל חופש הביטוי, לאור היותה אחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות היחידות המשדרות אקטואליה; כי מדובר בסגירה של גוף תקשורת ציבורי גדול, הזוכה למאות אלפי מאזינים בכל יום; כי אין כל דחיפות בסגירת תחנת רדיו הפועלת כבר 75 שנה; כי תחום התקשורת הוא תחום בעל רגישות מיוחדת; וכי תחום הרדיו הוא משאב ציבורי מוגבל.

231. הנה כי כן, סגירת התחנה מהווה הסדר ראשוני המחייב את סגירתה בחקיקה ראשית.

ה. סוף דבר

232. אשר על כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי וצו ביניים כמבוקש ברישא לעתירה, להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפוך את הצו למוחלט. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת, ובכלל זה בשכר טרחת עורכי דינה, בצירוף מע"מ כדין.

233. העתירה נתמכת בתצהירה של פרופ' ליעד מודריק, העותרת 10.

 _____ אהוד דרור-הכט, עו"ד	 _____ גיא זאבי, עו"ד	 _____ נגה רובינשטיין, עו"ד	 _____ רועי בלבר, עו"ד
KRB - קריספין רובינשטיין בלבר קדוש ושות' ב"כ העותרים			

היום, 22 בדצמבר 2025

תצהיר

אני הח"מ, פרופ' ליעד מודריק, נושא/ת ת"ז שמספרה 035699362, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר/ה בזאת בכתב, כדלקמן:

1. תצהירי ניתן בתמיכה לעתירה המוגשת בשמי לבית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק ("העתירה").
2. האמור בעתירה נכון לפי מיטב ידיעתי ומתבסס, בין היתר, על עיון במסמכים ועל ייעוץ משפטי שקיבלתי.
3. הנני מצהיר/ה כי זהו שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


פרופ' ליעד מודריק

הנני מאשר בזה, כי ביום 22.12.25 הופיעה בפניי, עו"ד אהוד דרור-הכט, מ"ר 90769, מרחוב ז'בוטינסקי 1 בני ברק, פרופ' ליעד מודריק, בעל/ת ת"ז 035699362.

ההופעה לפני בוצעה באמצעות היוועדות חזותית המתועדת אצלי, כאשר המצהיר/ה מופיע/ה לפני, תצהירו/ה מושא האימות לפניו/ה, והוא/היא מצהיר/ה בפני כי הוא/היא נמצא/ת בישראל בזמן החתימה והאימות.

לאחר שהוזהרתי אותו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, אישר/ה נכונות תצהירו/ה וחתם/ה עליו מולי.

אהוד דרור הכט, עו"ד
Ehud Dror Hecht, adv.
מ"ר 90769
אהוד דרור-הכט, עו"ד