

סגירת גלי צה"ל בחקיקה – היקום הגולם על יוצרו?

מאת

אסף הראל*

75 שנה לאחר היוסדה של גלי צה"ל, החליטה ממשלת ישראל על סגירת התחנה המיתולוגית.¹ דקות ספורות לאחר קבלת ההחלטה הוגשה כנגד ההחלטה עתירה לבג"ץ.² העתירה תוקפת את ההחלטה הן במישור הסמכות, הן במישור ההליך והן במישור שיקול הדעת המנהלי. רשימה זו תתמקד בשאלת הסמכות בלבד: כלום רשאית ממשלת ישראל לסגור בהחלטת ממשלה את התחנה שהוקמה בשנת 1950 עלידי הממשלה, או שמא הדרך היחידה לסגור את התחנה, בעת הזו, היא באמצעות חקיקה של הכנסת?

עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוגשה לבג"ץ, גורסת כי נוכח הפגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי, ובהינתן העובדה כי שוק התקשורת הישראלי מצוי תחת מתקפה שנועדה להגביל את התקשורת החופשית והעצמאית במדינת ישראל, אין מנוס, בשנת 2026, מסגירת התחנה באמצעות חקיקה ולא באמצעות החלטת ממשלה. עמדה זו מבוססת בעיקרה על דוקטרינה משפטית בה תעסוק רשימה זו: כלל ההסדרים הראשוניים. בהתאם לדוקטרינה זו, מצופה מהרשות המחוקקת, ולא מהרשות המבצעת, להכריע בסוגיות הרוות גורל הפוגעות בזכויות אדם, נטועות במחלוקת ציבורית ומשסעות את החברה.

מבלי להכריע בשאלה האם אכן עסקינן בהסדר ראשוני המחייב חקיקה, ברשימה זו אבקש לעמוד על התוצאה האנומלית העולה מעמדת היועצת: כלום ניתן לטעון, מן הצד האחד, כי כלל ההסדרים הראשוניים מחייב **סגירת** התחנה תיעשה עלידי הכנסת ולא עלידי הממשלה, אולם "לחיות בשלום", מן הצד האחר, עם המצב הקיים לפיו המשך **קיומה** של התחנה, הנטועה במחלוקת ציבורית עזה, יכול להתבסס על החלטת הממשלה?

במהלך הרשימה אוכיח, כי לא זו בלבד שטיעון אנומלי זה אינו מתיישב עם השכל הישר, ככל שבג"ץ יחליט לקבלו במסגרת פסק הדין שיינתן בעתירה התלויה ועומדת בפניו ימים אלו, החלטה זו תוביל בעתיד, הלכה למעשה, לתוצאה אליה מייחלת הממשלה הנוכחית: סגירת גלי צה"ל ללא חקיקה.

כלל ההסדרים הראשוניים

שורשיו של כלל ההסדרים הראשוניים נטועים בעקרון הפרדת הרשויות.³ לעקרון זה שני היבטים: האחד, תחומת סמכויותיהן של שלוש הרשויות וקביעת מנגנונים המאפשרים פיקוח

* ד"ר למשפטים, מרצה בכיר במרכז האקדמי פרס, מרצה מן החוץ באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת בר אילן. בתו של המחבר שירתה כעיתונאית בגלי צה"ל. אבקש להודות לתום קרויטורו על הערותיו הטובות, וכן לחברי מערכת עיוני משפט, דוד פליידרביש ואורי ברק, על הערותיהם והעריכה המוקפדת.

¹ החלטה 3661 של הממשלה ה-37 "סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל" (22.12.2025). במסגרת ההחלטה הוחלט להפסיק את שידוריה של התחנה לכל המאוחר עד יום 1.3.2026.

² בג"ץ 61683-12-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (להלן: **עניין גלי צה"ל**) ביום 28.12.2025 ניתן צו ביניים המורה על "הקפאת החלטת הממשלה על כל המשתמע מכך, וזאת עד להחלטה אחרת".

³ בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481, פסי' 20 לפסק הדין של הנשיא ברק (1998). להצגת התבססות כלל ההסדרים הראשוניים במשפט הישראלי, לרבות הספרות המשפטית העוסקת בנושא, ראו אורי

ואיזון ביניהן; השני, קביעה כי לכל אחת מן הרשויות מוקנית הפררוגטיבה לעסוק בסמכות שלה ואין היא רשאית "לפלוג" לתחום סמכויותיהן של הרשויות האחרות. על אף שהמודל הקלאסי של הפרדת רשויות הוסב בדמוקרטיה המודרנית לאיזונים ובלמים, מצופה, ככלל, מהרשות המחוקקת לחוקק; מהרשות השופטת לשפוט; ומהרשות המבצעת לבצע.⁴

בהתאמה, הואיל והשפעתו של "הסדר ראשוני" על חיי הפרטים בחברה היא גדולה, ראוי שההכרעות העקרוניות והמהותיות לחיי הפרטים יתקבלו עלידי הגוף שנבחר עלידי העם, הלא הוא הרשות המחוקקת. הרשות המבצעת, מצדה, מוסמכת לקבוע – בתקנות ובהחלטות מנהליות – "הסדרים משניים" בלבד. השאלה מהו הסדר ראשוני מעולם לא הוגדרה בחוק יסוד או בחקיקה. משכך, בית המשפט העליון עמד על אמות מידה עקרוניות, שהן בבחינת רשימה פתוחה, לאיתור הסדרים ראשוניים, כגון: מהות ההסדר; השלכותיו על החברה; האם הוא משסע את החברה? האם הוא גורם לזעם ולהתמרמרות בחברה? מה מידת פגיעתו בחירות הפרט?⁵ מהי עלותו התקציבית? האם הוא עוסק במשאב מוגבל?⁶ אל מול כל אלו, יש לבחון את מידת דחיפותו של ההסדר; שהרי הכנסת, בניגוד לרשות המבצעת, לא פועלת 24/7.⁷

בעוד שקו הגבול בין הסדרים ראשוניים לבין הסדרים משניים יכול שיהיה לעיתים מטושטש, הקצוות מאוד ברורים: חיובים שהמדינה מטילה על הפרט, כגון חיוב בתשלום מס או חיוב לשרת בצבא ופטור מגיוס, מהווים הסדרים ראשוניים. מנגד, קביעת טפסים שעל הפרט למלא לצורך ביצועו של חוק היא הסדר משני. הוא הדין באשר ליישום טכני של מדיניות ואמות מידה עקרוניות שנקבעו עלידי המחוקק. הקושי הוא בתחום האפור שבין שני קצוות אלה. במקרים כאלו, ההכרעה תיעשה בכל מקרה ומקרה בהתאם לטיבו ולמהותו של הנושא, בהתבסס על עקרונות היסוד של השיטה, השכל הישר וחוש ההיגיון.

דומה כי הכל יסכימו כי פטור מגיוס לצה"ל אינו נמנה בגדר התחום האפור. לא בכדי, אפוא, פסק בית המשפט העליון לפני כ-27 שנים כי ההסדר שבמסגרתו הפעילו שרי הביטחון את סמכותם לדחיית השירות של תלמידי הישיבות שתורתם אומנותם (שהובילה בסופו של דבר לפטור), עולה כדי "הסדר ראשוני" המחייב חקיקה מפורשת של הכנסת. מסקנה זו התבססה על מספרם ההולך וגדל של תלמידי ישיבות שקיבלו דחיית שירות וכן על היותה של הסוגיה נטועה במחלוקת ציבורית נוקבת הפוגעת פגיעה קשה בזכויות אדם, ובראשן בזכות לשוויון.

עם זאת, הואיל וכלל ההסדרים הראשוניים אינו מעוגן מפורשות בחוק יסוד, הלכה פסוקה כי ניתן לסטות ממנו אם המחוקק מסמיך את הרשות המבצעת באופן ברור ומפורש לקבוע בעצמה הסדר ראשוני. אלא שבשל חשיבותו הרבה של כלל זה, קיימת חזקה פרשנית, לפיה אין בכוונת המחוקק להסמיך את הרשות המבצעת לקבוע בעצמה הסדרים ראשוניים. חזקה זו איננה חלוטה.

שפראך "מגיוס בחורי הישיבות ועד למתווה הגז: על הצורך בשינוי המסגרת הדוקטרינרית של עקרון ההסדרים הראשוניים" **עיוני משפט** מא 605, 610–621 (2019).

⁴ פרשת **רובינשטיין**, שם. הנשיא ברק עמד על שני טעמים נוספים לכלל ההסדרים הראשוניים: שלטון החוק וטעם דמוקרטי. כלשונו: "אחד מהיבטיו של עקרון שלטון החוק הוא שהחקיקה צריכה לקבוע אמות מידה ועקרונות לפעולות אנשי הרשות המבצעת. החקיקה הראשית צריכה לקבוע את ההסדרים הראשוניים, ואילו חקיקת המשנה והאקטים האינדיווידואליים צריכים לעסוק בהסדרי ביצועי". שם, בפס' 21 לפסק הדין של הנשיא ברק.

⁵ שם, בפס' 25 ו-31 לפסק הדין של הנשיא ברק.

⁶ בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סז(1) 177, פס' 28 לפסק הדין של הנשיא גרוניס (2014).

⁷ בג"ץ 2109/20 **עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה**, פס' 28 לפסק הדין של הנשיאה חיות (נבו 26.4.2020).

היא ניתנת לסתירה. על מנת להפריכה, יש להצביע על הסמכה ברורה ומפורשת של המחוקק המאצילה את הסמכות לרשות המבצעת לקבוע הסדר ראשוני.⁸

בעקבות חקיקת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, החזקה לפיה המחוקק לא התכוון להסמיך את הרשות המבצעת לקבוע בעצמה הסדר ראשוני, קיבלה משנה תוקף. נפסק, כי נדרשת פרשנות קפדנית לגבי דרישת ההסמכה לקביעת הסדר הפוגע בזכויות יסוד: ככל שעוצמת הפגיעה בזכות רבה יותר, וככל שמצויים אנו קרוב יותר לליבתה של הזכות החוקתית, כך יש לבחון באופן מדוקדק וקפדני את דרישת ההסמכה המפורשת. מאידך, במקרה בו לא נטענת פגיעה בזכויות אדם המוגנות בחוקי היסוד, ניתן לבחון את תנאי ההסמכה המפורשת באופן מרוכך יותר.⁹ על יסוד כל אלו, בפרשת **רובינשטיין** נפסק, כי בשל הפגיעה הקשה בזכות לשוויון, והואיל ופטור מגיוס לצה"ל לבחורי ישיבות הנה סוגיה המשסעת את החברה, צמד המילים "טעמים אחרים" בחוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ט-1986, אינו מהווה הסמכה מפורשת המאפשרת לשר הביטחון לפטור אלפי בחורי ישיבות מגיוס לצה"ל.

התוצאה שנבעה מפרשת רובינשטיין: חיוב הכנסת לחוקק

לעקרון הפרדת הרשויות, על אף היותו הטעם המרכזי לכלל ההסדרים הראשוניים, יש פן נוסף: הרשות השופטת איננה רשאית "לחייב" את הרשות המחוקקת לחוקק. ההיפך הוא הנכון: מעיקרון זה עולה כי לכנסת, כרשות עצמאית, נתונה הפררוגטיבה להחליט אימתי לחוקק ואימתי להימנע מכך.

עם זאת, ככל שבג"ץ פוסק, אגב ביקורת שיפוטית על הממשלה, כי האחרונה אינה יכולה עוד להמשיך ולבצע הסדר שעד עתה בוצע עלידה בשל היותו "הסדר ראשוני", פסק הדין, במבחן התוצאה, "ידחוף" את הכנסת לחוקק. הטעם לכך הוא ברור: בהיעדר חקיקה, פסק הדין מונע מהממשלה, הלכה למעשה, לבצע הסדר זה. על כן, אם הכנסת מעוניינת בו, עליה לחוקק בחוק את אמות המידה, הפרמטרים והמדיניות של אותו הסדר.

בדיוק כך התנהלו הדברים בפרשת גיוס בחורי הישיבות. בפרשת **רסלר**, בשנת 1988, נפסק, כי הגם שלעותרים יש זכות עמידה, והגם שהשאלה היא שפיטה, כמות בני הישיבות שזכו לפטור משירות באותה עת, כ-17,000 איש, לא חרגה מן המתחם שחוק שירות בטחון הקצה לשיקול דעתו של השר.¹⁰ משכך נפסק, באותה עת, כי המילים "טעמים אחרים" די בהן כדי לצייד את השר בסמכות לפטור את בני הישיבות מגיוס. אלא שמסקנה זו השתנתה בפרשת **רובינשטיין**,¹¹ שנים מאוחר יותר, עת כמות בני הישיבות שזכו לפטור עמד על סך של כ-29,000 איש. משכך נפסק, כי "הכמות עושה איכות", ולא ניתן יותר להתבסס על צמד המילים "טעמים אחרים" כמקור סמכות המסמיך את שר הביטחון להעניק פטור גורף לבחורי ישיבות מגיוס לצה"ל.¹¹ כלשון הנשיא ברק:

"הדגשנו בפרשת רסלר [...] כי 'הכמות עושה איכות' [...] מאז פסק-דיננו [...] גדל היקפו של ההסדר, עד שהוא הפך לבעיה לאומית [...] משוכנע אני כי מצב הדברים, כפי שהוא ניצב בפנינו היום, מחייב פתרון חקיקתי מבית

⁸ פרשת **רובינשטיין**, לעיל ה"ש 3, בפס' 28 לפסק הדין של הנשיא ברק.
⁹ בג"ץ 10203/03 **המפקד הלאומי בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715, פס' 11–13 לפסק הדין של הנשיא ביניש (2008); בג"ץ 7803/06 **ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים**, פס' 4 לפסק הדין של המשנה לנשיאה (בדימי) גיוראן (נבו 13.9.2017).

¹⁰ בג"ץ 910/86 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441 (1988).

¹¹ פרשת **רובינשטיין**, לעיל ה"ש 3, בפס' 34 לפסק הדין של הנשיא ברק.

מדרשה של הרשות המחוקקת. על רקע מספרים ההולך וגדל של תלמידי ישיבה ש'תורתם אומנותם' המקבלים דחיית שירות צבאי, ולימים פטור משירות צבאי; על רקע הקרע בחברה הישראלית בשאלת דחיית גיוסם של תלמידי ישיבה ש'תורתם אומנותם'; על בסיס הבעיות המשפטיות והרקע האידיאולוגי והחברתי הקשה שבבסיסן, ולאור הצורך לתת להן פתרון לאומי כולל, נדרשת מעורבותה של הכנסת למצוא פתרון לבעיה קשה זו.¹²

הנה כי כן, על אף שהביקורת השיפוטית הייתה נגד שר הביטחון ולא נגד הכנסת, הלכה למעשה בית המשפט העליון הניף "חרב" מעל ראשה של הכנסת ו"דחף" אותה לייצר הסדר חקיקתי אשר יעמוד על הפרמטרים, המדיניות ואמות מידה למתן פטור לבחורי ישיבה מגיוס לצה"ל. הראייה: על מנת "לאפשר לשר הביטחון או לכנסת לקיים דיון ענייני ומסודר בסוגיה זו, על כל השלכותיה", בג"ץ השעה ב-12 חודשים את כניסתה לתוקף של הכרזת הבטלות בעניין סמכותו של שר הביטחון לפטור בחורי ישיבות מגיוס לצה"ל.¹³

הקמת גלי צה"ל באמצעות הרשות המבצעת

גלי צה"ל הוקמה עלידי שר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, בשנת 1950 בהחלטה מנהלית. בהמשך, ביום 7.9.1950, אושרה הקמתה עלידי ממשלת ישראל לתקופה ניסיונית של שנה אחת.¹⁴ ההחלטה התקבלה ביוזמת שר הביטחון, שתמך בהקמת כלי תקשורת ייעודי עבור חיילי צה"ל. התכלית המצומצמת שהממשלה ראתה לנגד עיניה באותה עת – הקמת תחנת רדיו שתשרת את חיילי צה"ל ותעלה את מורל החיילים – כלל לא הותירה ספק באשר לסמכות הממשלה להקים את התחנה. ביום 24.9.1950 החלה התחנה לשדר. בתום שנת הניסיון, ובהיעדר החלטה אחרת של הממשלה, המשיכה התחנה לשדר ברציפות עד עצם היום הזה.

על אף העובדה שהתחנה לא הוקמה בחוק, המחוקק לא נותר אדיש לקיומה. בשנת 1965, במסגרת חקיקת חוק רשות השידור, התשכ"ה–1965, הוכפפו תכניה הלא-צבאיים של התחנה לפיקוח רשות השידור.¹⁵ בהמשך, בשנת 2005, נחקק חוק גלי צה"ל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה–2005, אשר הסדיר את סמכותה של התחנה לשדר שידורי ותשדירי חסות. בנוסף, חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014, קובע כי תדרי הרדיו העומדים לרשות מדינת ישראל עלפי הסדרים בינלאומיים ישמשו, בין היתר, לשידורי גלי צה"ל. עם זאת, הפרשנות המקובלת להוראה זו גורסת כי אין לפרשה באופן המשיית חובה על המדינה לאפשר את קיומה של התחנה. במילים אחרות: סעיף זה אינו מחייב את קיומה של התחנה.¹⁶ הנה כי כן, כל הוראות החקיקה המאזכרות את התחנה מעניקות אמנם "מעטפת" לקיומה של התחנה, אולם אינן מכוננות אותה

¹² שם, בפס' 34 ו-41 לפסק הדין של הנשיא ברק.

¹³ שם, בפס' 43 לפסק הדין של הנשיא ברק. בעקבות פסק הדין נחקק "חוק טל", אשר בסופו של יום בוטל עלידי בג"ץ בבג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619 (2006). בהמשך בוטלו עלידי בג"ץ תיקוני חקיקה נוספים אשר ניסו להסדיר את הנושא. נכון למועד כתיבת שורות אלו, הכנסת טרם צלחה לייצר הסדר חקיקתי שיביא לפטור מגיוס בחורי ישיבות העומד בתנאי פסקת ההגבלה.

¹⁴ הנושא הובא לפתחה של הממשלה בשל הצורך לקבוע את יחסי הגומלין בין התחנה לבין שידורי קול ישראל. זה לשון ההחלטה: "מחליטים (ברוב של 4:5) לאשר הקמת שירות שידור לצה"ל – בתיאום עם קול ישראל – לשנת ניסיון אחת". ראו פרוטוקול ישיבה ס"ז/ש"י של הממשלה ה-14, 28–14 (7.9.1950). לסקירה היסטורית מעמיקה אודות הקמת גלי צה"ל, לרבות ההליכים שקדמו לדיון בממשלה על הקמת התחנה, ראו רפי מן "מסמך: הדיון בממשלה על הקמת גלי צה"ל ב-1950" **קשר** 50, 157 (2017).

¹⁵ גם לאחר ביטול חוק רשות השידור, וכניסתו לתוקף של חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014, נשמרו מנגנוני הפיקוח על התכנים הלא-צבאיים של גלי צה"ל.

¹⁶ ראו, לעניין זה, סעיפים 15 ו-16 ב"הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירת תחנת גלי צה"ל" (חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) 4.1.2022 (להלן: חוות הדעת).

ואינן מסדירות את עצם קיומה.¹⁷ יפים לעניין זה דבריו הנכוחים של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), מאיר לוי, בחוות דעת שפרסם בשנת 2022 בנוגע לגלי צה"ל:

"[...] ההיבטים המוסדריים בחקיקה בקשר לגלי צה"ל הם מועטים ונקודתיים ואינם מספיקים לדעתנו כדי להצביע על כך שהמחוקק אמר את דברו בנוגע לעצם קיום התחנה. נוסף על כך, אילו רצה המחוקק לקבוע את מעמדה של גלי צה"ל יכול לעשות כן באופן פוזיטיבי ולחוקק דומות כנזכר לעיל. דווקא בחירתו שלא לעשות זאת, על רקע הניסיונות החוזרים ונשנים לסגור התחנה, מעידה כי לא הייתה למחוקק הכוונה 'לומר את דברו' באשר לקיומה, אלא רק להסדיר היבטים מתחייבים אל מול מציאות קיומה".¹⁸

במישור הצבאי-פנימי, פעילות התחנה הוסדרה בהוראת פיקוד עליון. הוראת הפיקוד העליון הנוכחית, שמספרה 2.0617, והוצאה עלידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון בשנת 2011, קובעת, בין היתר, את ייעוד התחנה, מבנה הפיקוד שלה, עצמאותה המקצועית (קרי: איכפפותה המקצועית לגורמים בצה"ל) ואת סמכויות מפקד התחנה.¹⁹

ברבות השנים החלה התחנה לשדר, בצד תכנים צבאיים, גם שידורי אקטואליה. אט אט, בזכות מקצועיותה, עצמאותה וכישוריהם של החיילים, המפקדים ואזרחים עובדי צה"ל המועסקים בתחנה, הפכה גלי צה"ל לאחת מתחנות הרדיו הכי מושמעות בישראל.

מה בין גלי צה"ל לבין פרשת הפטור מגיוס לבחורי הישיבות?

לפרשת רובינשטיין ולגלי צה"ל קווי דמיון משותפים. שתי הסוגיות – פטור מגיוס לצה"ל לבחורי ישיבה והקמת תחנה צבאית ייעודית לחיילים – לא נחשבו, בראשית דרכן, כהסדרים המחייבים חקיקה. אלא שבמשך השנים, לאור התפתחויות היסטוריות ובשל שינוי תהומי בכל הנוגע להשלכותיהן על החברה הישראלית, הפכו שתי הסוגיות לנושאים המששעים את החברה בשל היותם נטועים במחלוקת ציבורית עזה.

בחוות הדעת שהגישה היועצת המשפטית לממשלה לבג"ץ, נטען כי חרף העובדה שהתחנה לא הוקמה בחוק, כלל ההסדרים הראשוניים מחייב כי סגירתה תיעשה בחוק. עמדה זו מתבססת, בין היתר, על היותה של התחנה עמוד תווך של התקשורת הישראלית ועל היותה חלק בלתי נפרד מהווייתה של החברה הישראלית. בנוסף, היועצת עומדת בחוות דעתה על הפגיעה הקשה בחופש הביטוי של מאות אלפי ישראלים המאזינים מדי יום לתכניות חדשות ואקטואליה מקצועיות ועצמאיות המשודרות בה. כל אלו יחד מובילים, לדעת היועצת, למסקנה שסגירתה, ודאי בעת הזו לפני בחירות, הנה בבחינת "הסדר ראשוני" המחייב חקיקה מפורשת של הכנסת.²⁰

הלכה למעשה, עמדת היועצת הופכת את גלי צה"ל ל"גולם שקס על יוצרו", שכן על אף שהתחנה הצבאית הוקמה בהחלטה מנהלית של הרשות המבצעת, גורסת היועצת כי סגירתה מחייבת, בנסיבות שנוצרו, חקיקה של הכנסת. מכאן נובע, לשיטת היועצת, כי כלל ההסדרים הראשוניים,

¹⁷ שם, בס' 12. בחוות הדעת מפורטים הוראות חוק נוספות המאזכרות את התחנה.

¹⁸ שם, בס' 20.

¹⁹ הוראת הפיקוד העליון 2.0617 "גלי צה"ל (גל"ץ)" (8.5.2011). סמכות הרמטכ"ל להוציא הוראת פיקוד עליון מוסדרת בסעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955. מעמדה של הוראת פיקוד עליון, מכוח סעיף 3 לחוק, הינו "דין".

²⁰ ראו לעניין זה, "הצעת מחליטים בנושא "סגירת תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל'" (חוות דעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) (משפט ציבורי-חוקתי) (22.12.2025); סעיפים 83-122 לתגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה בעניין גלי צה"ל (20.1.2026) לקראת הדיון שנערך ביום 28.1.2026.

שהורתו ולידתו מעקרון הפרדת הרשויות ומעקרונות היסוד של הדמוקרטיה, גובר על פרשנות מצמצמת של סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, המאפשר על-פני הדברים ל"פה שהתיר" (קרי: החלטת הממשלה מיום 7.9.1950) להיות גם ה"פה שיאסור".²¹

אם סגירת התחנה היא הסדר ראשוני גם עצם קיומה הוא הסדר ראשוני

ברשימה קצרה זו לא אוכל להכריע בשאלה העקרונית האם סגירת התחנה אכן מהווה הסדר ראשוני המחייב חקיקה. הכרעה בשאלה זו חורגת מגדרה של רשימה זו. עם זאת, אבקש לטעון, כי ככל שתקבל עמדת היועצת לפיה סגירת התחנה היא הסדר ראשוני, לא ניתן לאחוז את החבל בשני קצותיו ולהתעלם מן העובדה כי גם **עצם קיומה של התחנה**, שלא הוסדר מפורשות בחקיקה ייעודית שהקימה את התחנה, הינו הסדר ראשוני.

אמנם קיומה של התחנה לא פוגע בזכויות אדם. ההיפך הוא הנכון: קיומה אך מעצים את הזכות לחופש ביטוי של מאות אלפי ישראלים. אלא שפגיעה בזכויות אדם איננה מהווה, כאמור, המאפיין היחידי להגדרת הסדר ראשוני. די בעובדה כי שאלת הלגיטימיות של קיומה של תחנה צבאית המשדרת שידורי אקטואליה על-ידי חיילים לובשי מדים – הנדרשים מתוקף תפקידם ועצמאותם המקצועית לבקר את השלטון ואת הצבא – נטועה במחלוקת ציבורית בחברה הישראלית, על-מנת להביא למסקנה **שקיומה של התחנה הינו הסדר ראשוני המחייב את הכנסת לומר את דברה**.

במילים אחרות, בדיוק כפי שבפרשת **רובינשטיין** נפסק כי צמד המילים "טעמים מיוחדים" בחוק שירות ביטחון אינו יכול להוות עוד הסמכה המאפשרת לשר הביטחון לפטור בחורי ישיבות מגיוס לצה"ל, כך גם, בהתאמה, בענייננו: לאור השפעתה העצומה של התחנה על החברה הישראלית, בשנת 2026 הממשלה וצה"ל לא יכולים לבסס עוד את קיומה של התחנה על סעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, המסמיך את הרמטכ"ל להוציא הוראות פיקוד עליון באישור שר הביטחון בנוגע לעקרונות הנוגעים "לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה".

אין לחדד: העתירה התלויה ועומדת בימים אלו בפני בג"ץ עוסקת בביקורת שיפוטית על החלטת הממשלה **לסגור את התחנה**. משכך, הסעד היחידי שיכול להינתן על-ידי בג"ץ, בהנחה שיקבל את טענת היועצת בנוגע לסמכות, הינו צו המונע את סגירתה באמצעות החלטת ממשלה. זהו, כאמור, צדו האחד של המטבע. על-מנת שבג"ץ יוכל להתייחס לצד השני של המטבע, קרי לטענתי כי יש לאסור על הממשלה וצה"ל להתבסס על סעיף 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי כמקור המאפשר את **קיום התחנה**, יש להגיש עתירה חדשה לבג"ץ המבקרת את סמכות הממשלה להתבסס על חוק השיפוט הצבאי כמקור לקיומה.

עתירה כזו טרם באה לעולם. עם זאת, ככל שתוגש עתירה זו (בהנחה ובג"ץ יקבל את טענת היועצת בעתירה התלויה ועומדת באשר לחובה לסגור את התחנה בחוק), יש להניח כי פסק הדין בעתירה החדשה (אשר כאמור טרם הוגשה) יקבע, בדומה לפרשת **רובינשטיין**, כי אם הכנסת לא

²¹ להלן נוסח הסעיף: "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל – משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטל בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". ל"פה שהתיר" ראו החלטת הממשלה מיום 7.9.1950, לעיל ה"ש 14.

תאמר את דברה באשר לעתיד התחנה הצבאית תוך פרק זמן שייקבע: לשבט (סגירה) או לחסד (קיום), התחנה לא תוכל עוד להמשיך להתקיים על בסיס החלטת ממשלה.

ככל שתרחיש עתידי זה אכן יתקיים, ובהנחה המסתברת שהכנסת לא תידרש לנושא במסגרת פרק הזמן שייקבע, ממילא תשיג הממשלה הנוכחית, הלכה למעשה, את מבוקשה – סגירת גלי צה"ל ללא הוראת חוק.

תרגיל מחשבתי זה, שנועד להמחיש את האנומליה בעמדת היועצת, מוביל למסקנה ברורה: טוב ייעשה בג"ץ אם ידחה במסגרת החלטתו בעתירה התלויה ועומדת בפניו את טענת היועצת לפיה כלל ההסדרים הראשוניים מוביל לכך ש"הגולם קם על יוצרו". הטעם לכך ברור: ממילא, התוצאה המסתברת של קבלת טענת היועצת, לפיה הדרך היחידה לסגירת התחנה היא באמצעות חקיקה, עשויה להוביל לכך שיוצרו של ה"גולם" (הממשלה) יוכל בעתיד הלא רחוק, הלכה למעשה, להביא לסגירתו (אמנם לא במעשה פוזיטיבי של הממשלה, כי אם במחדל של הכנסת).²²

²² ביום 2.2.26 ניתן צו על-תנאי בעניין גלי צה"ל המורה לממשלה ליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה לסגירת גלי צה"ל. בהחלטתו הדגיש הרכב השופטים, כי "מבלי למצות, תצהיר התשובה יתמקד בטענות שעניינן תקינותו של הליך קבלת ההחלטה ואופן הפעלת שיקול הדעת במסגרתה". הנה כי כן, על אף שבג"ץ הותיר צוהר קטן לטענת חוסר הסמכות לסגור את התחנה בהחלטת ממשלה ("מבלי למצות"; תצהיר התשובה "ייתמקד"), דומה כי נטיית לבו, לפחות בשלב זה, היא לדחות את טענת היועצת בעניין החובה לסגור את התחנה באמצעות חקיקה בלבד.