



**ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19**

השופט אליקים רובינשטיין

القاضي اليكيم روبينشتين

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19

رئيس لجنة الانتخابات المركزية للكنيست ال-19

ירושלים, כ"ב בכסלו תשע"ג
6 בדצמבר 2012

החלטה בעניין שידורי תעמולת בחירות בגלי צה"ל

דקט

א. במסגרת דיוניהן של נשיאות ועדת הבחירות המרכזית ומליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהתקיימו ביום 27.11.12, העלה סגן יושב ראש הוועדה, מר יהודה אבידן, את השאלה מדוע אין לקיים שידורי תעמולת הבחירות בתחנת הרדיו גלי צה"ל. הנושא נבדק איפוא, וביום 28.11.12 נתבקשה התייחסותו של שר הביטחון, בהעתק ליועץ המשפטי למערכת הביטחון ולפרקליט הצבאי הראשי. כן נתבקשה חוות דעתה של הלשכה המשפטית בוועדת הבחירות.

ב. חוות דעת הלשכה המשפטית בוועדת הבחירות התקבלה ביום 2.12.12. חוות הדעת עומדת על המסגרת הנורמטיבית על פיה פועלת גלי צה"ל. בהקשר זה נאמר, על פי חומרים שונים, כי גלי צה"ל נועדה להיות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, הפונה לציבור הרחב, וכי היקף שידורי התכניות הצבאיות בתחנה מצומצם עד מאד אל מול התכניות הלא צבאיות המשוררות בה. בחוות הדעת נאמר, כי הן לפי לשונו של סעיף 15 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 והן לפי תכליתו, אין מניעה לשידורי תעמולת בחירות בגלי צה"ל. עוד נאמר, כי לעניין הזמנים המוקצבים לרשימות מועמדים בסעיף 15 לחוק דרכי תעמולה לשידורי בחירות ברדיו, יש לראות את שידוריה של גלי צה"ל כחלק משידוריה של רשות השידור

ג. עמדת מערכת הביטחון נתקבלה ביום 4.12.12. במכתבו של ראש לשכת ראש אגף כוח אדם מיום 4.12.12 נאמר, כי גלי צה"ל "מעולם לא שידרה שידורי תעמולה". כי אף שחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 עבר תיקונים רבים לאורך השנים "מעולם לא הוחלה חובת שידור שידורי תעמולה בגלי צה"ל במפורש" (הדגשה במקור), וכי "הוראות החוק מתייחסות באופן מפורש לרשות השידור" (הדגשה במקור). נטען, כי "ניכר איפוא כבידור כי המחוקק לא מצא לנכון לקבוע כי הוראות

החוק יחולו על גלי צה"ל, שכן לו היה סבור המחוקק כי ראוי ששידורי תעמולה ישודרו גם בגלי צה"ל היה קובע זאת במפורש בחוק". עוד נטען, כי "אופייה הייחודי של גלי צה"ל כתחנת רדיו ציבורית שהינה גם יחידה צבאית מחייב לתת את הדעת להיבטים ולרגישויות הנובעים ממעמדה הייחודי", וכי "תעמולה פוליטית ושיח פוליטי בתקופת הבחירות אסורים על פי פקודות הצבא ביחידות צה"ל ומול חיילי צה"ל ולכן ראוי שגלי צה"ל לא תשדר שידורי תעמולה מסוג זה" (הדגשה במקור). נטען, כי קביעה לפיה על גלי צה"ל לשדר שידורי תעמולה מצריכה תיקון חקיקה מתאים. על רקע דברים אלה נאמר, כי "למרות הצעת הפצ"ר להעביר לרשות השידור את ההחלטה מתוקף סמכותה כמפקחת על התוכניות הלא צבאיות של גל"צ, ראש אכ"א מציעה כי צה"ל ישיב בשקילה לאפשרות שידורי תעמולת בחירות בגל"צ כפי שגם היה נהוג בעבר" (הדגשה במקור). למכתב האמור צורף מזכר של מזכירת הפיקוד העליון מיום 4.12.12, בו נאמר כי "הרמטכ"ל ביקש להביע התנגדותו הנחרצת בנושא שידור תעמולת בחירות בגל"צ. במידה ומסתמן כי הועדה לא תקבל את עמדת צה"ל, נבקש כי הועדה לא תפסוק דבר בנושא בטרם קיומו של דיון מהותי אליו יזמנו נציגי צה"ל". במכתבה של עוזרת שר הביטחון מיום 4.12.12 נאמר, כי "שר הביטחון מקבל את עמדת צה"ל".

ד. ביום 5.12.12 התקיים דיון בו נכחו יושב ראש רשות השידור, בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, סגן מנהלת מחלקת הבג"צים, קצין חינוך ראשי בצה"ל, ראש מחלקת יעוץ וחקיקה בפרקליטות הצבאית, מפקד גלי צה"ל והיועצת המשפטית של גלי צה"ל.

הוצגו לפני המשתתפים שתי השאלות העיקריות הבאות: ראשית, מה ההבדל המהותי בין שידורי אקטואליה פוליטית המושמעים בכל יום בגלי צה"ל לבין שידורי הבחירות. שנית, מדוע החיילים כאזרחים בישראל אינם צריכים להיחשף לשידורי בחירות שקבע המחוקק כדי להביא את דבר כל הרשימות, כולל חדשות ובלתי מוכרות, לכלל האזרחים באורח שיש בו מאמץ לשוניוניות ולוא גם חלקית.

סגן מנהלת מחלקת הבג"צים ציין, כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה האיטורים וההיתרים על פי חוק דרכי תעמולה חלים גם על שידורי גלי צה"ל, וליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית נתונה הסמכות להורות על שידורי תעמולת בחירות בגלי צה"ל. עם זאת צוין, כי לדעת היועץ המשפטי לממשלה על יושב ראש ועדת הבחירות, כבואו להכריע, גם לשוות לנגד עיניו את עמדתו העקרונית של הרמטכ"ל, לפיה יש להימנע ככל הניתן מפוליטיזציה של הצבא, וכן את העובדה כי עד כה לא שודרה תעמולת בחירות בגלי צה"ל.

קצין חינוך ראשי ביקש להדגיש את עמדת הרמטכ"ל, וציין כי בימי בחירות נעשה מאמץ מיוחד בצבא למניעת עיסוק בפוליטיקה. צוין, כי החיילים חשופים למידע, וכי המידע בדבר הבחירות ורשימות המועמדים לא נעלם מעיניהם. אמנם, בגלי צה"ל שידורים אקטואליים הכוללים פוליטיקה, אך ראש מחלקת ייעוץ וחקיקה, בתשובה להערות בדבר היותם של החיילים אזרחים שיש לאפשר להם לשמוע את שידורי הבחירות, סבר כי ניתן להודיע בגלי צה"ל על מועדי שידורי הבחירות ברשות השידור.

מפקד גלי צה"ל ציין, כי קיים הבדל בין שידורי אקטואליה, שאכן כוללים פוליטיקה, לבין שידורי תעמולת בחירות, וכי אין לערב בין השניים. כן ציין, כי המגמה אותה הוא מוביל היא חיזוק הקשר בין גלי צה"ל לבין הצבא, וכי שידור תעמולת בחירות עלול לפגוע במגמה זו. מפקד גלי צה"ל ציין, כי לעמדתו היה מקום לאפשר יתר עבודת מטה סדורה כטרם הכרעה.

יושב ראש רשות השידור ציין כי הנושא טרם נדון בוועדת גלי צה"ל של הרשות, אך ציין כי הסמכות בידי יושב ראש ועדת הבחירות, ויש להותיר לו את ההכרעה.

הכרעה

ה. לאחר שמיעת הטיעונים, הגיעה שעת ההכרעה, ואין לדחותה נוכח קרבת הבחירות.

ו. נזכור כי שידורי תעמולת הבחירות – אגב, השם תעמולה אבד עליו הכלל ומזכיר משטרים מתקופות אפלות. אך הוא משמש כמונח בחוק – עם כל הביקורת הנמתחת עליהם ועל ה"ררייטינג" שלהם, ושחלקה אולי מוצדק. יש בה כדי לאפשר מידה של שיוויונות וחשיפה לכל המתמודדים בבחירות, גם אלה שאין הפרוטה (הפרוטות הרבות, למען האמת הון) מצויה בכיסם להציג את רעיונותיהם בפרסום קנוי לפני כלל הציבור, וזאת כדי שלא ייאלם קולם בהמולת המתמודדים הותיקים.

ז. אציין כבר כאן, כי מכבד אני את עמדת גורמי הביטחון וצה"ל ושקלתי; אך הכרעתי היא לטובת שידורי הבחירות בגלי צה"ל, והיא נובעת מן העובדה הפשוטה שבמהות אין כל הבדל בין שידורים אקטואליים פוליטיים יומיומיים בגלי צה"ל, שככל הנראה אין ראשי מערכת הביטחון וצה"ל רואים בהם פוליטיזציה של צה"ל, הגם שמעורכים בהם חיילים ככתבים, כמפיקים, כעורכים וכטכנאים. לבין תשדירי הבחירות. על כן אין בהכנסת תשדירי הבחירות שהמחוקק קבע לצרכי שיוויונות

מסוימת, הגינות מסוימת כלפי כולי עלמא, ושיש בה כדי ליידע את האזרחים ובכללם את חיילי צה"ל על כלל הרשימות, משום פגיעה. יש איפוא לכבד את רצון המחוקק ולעבור את המחסום הלא קיים באמת של החשש מפוליטיזציה לחיילים; שהרי אם הוא קיים, הוא קיים בעצם מהותה של גלי צה"ל על תכניות האקטואליה הפוליטית המשוררות בה. אם קיים חשש סמלי, "מכניסים תעמולה", הריהו כתחושת בטן אינטואיטיבית, אך התמונה כמהותה שונה בהחלט, שהרי הפוליטיקה כבר שם, יום יום ולא מעט בכל יום.

על שידורי גלי צה"ל

ח. גלי צה"ל היא אנדרווגינוס משפטי ומהותי. היא פועלת כיחידה צבאית, אך משדרת ביד רחבה – או בגלי אתר רחבים – גם אקטואליה פוליטית למהדרין. היא הוקמה בשנת 1950, והיא משדרת, בין היתר, מהרורות ויומני חדשות, תכניות אקטואליה, תכניות מוסיקה ותרבות ותכניות בענייני צבא וביטחון. בשנת 1994 הוקמה במסגרת גלי צה"ל רשת שידור נוספת המכונה "גלגלצ", המשדרת בעיקר תכניות מוזיקה ודיווחי תנועה שוטפים. כמישור המסגרת, בראשה של גלי צה"ל עומד מפקד היכול להיות אזרח עובד צה"ל (כמו כיום) הממונה על ידי שר הביטחון, והיא כפופה לקצין חינוך ראשי ולאגף משאבי אנוש במטה הכללי. העובדים בה הם חיילי חובה, אנשי מילואים ואזרחים עובדי צה"ל. אין לכחד, כי היא רשת פופולרית וחביבה על רבים. שעל כן – חרף קולות שנשמעו מדי פעם בביקורת או בתמיהה על קיומה של תחנה צבאית שעובדיה בפועל – הגם שחייל אינו מוגדר פורמלית כעובד – הם כחלקם חיילים ויש להם מפקד, אך עוסקת גם בפוליטיקה אקטואלית יומיומית, ממשיכה היא להתקיים כחלק מוכר בהווה הישראלית, ורבים מאזינים לה, בציבור הרחב ובצה"ל.

ט. שידוריה של גלי צה"ל מוסדרים בסעיף 48 לחוק רשות השידור. תשכ"ה-1965 (להלן חוק רשות השידור), שכותרתו "גלי צה"ל", הקובע כלהלן:

- "(א) בסעיף זה 'תכנית צבאית' - תכנית ששר הבטחון קבע אותה כתכנית צבאית לענין סעיף זה, וקביעה כאמור יכול שתהיה לתכנית פלוגנית או לסוג של תכניות.
- (ב) לרשות יהיו לגבי גלי צה"ל - שידורי רדיו של צבא-הגנה לישראל (להלן - גלי צה"ל), בכל הנוגע לתכניותיו הלא-צבאיות, אותן הסמכויות שיש לה לגבי שידורי הרשות, והיא תמלא לגבי תכניות כאמור אותם התפקידים.
- (ג) סדרי הפיקוח על התכניות הלא-צבאיות של גלי צה"ל ייקבעו במסגרת הכללים שהועד המנהל מוסמך לקבעם על פי סעיף 33, אולם השר לא יאשר את הכללים החלים על גלי צה"ל אלא לאחר התייעצות עם שר הבטחון.
- (ד) מי ששר הבטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך (בסעיף זה - המפקד) יוזמן להשתתף, בזכות דעה מייעצת,

בישיבות הוועד המנהל, ויפעל בהתאם להחלטות והנחיות הוועד המנהל לגבי התכניות הלא-צבאיות של גלי צה"ל. (ה) המפקד רשאי לערור על כל החלטה של מוסדות הרשות הנוגעת לתכניות הלא-צבאיות של גלי צה"ל; הערר יוגש כאמצעות שר הבטחון להכרעתם המשותפת של השר ושר הבטחון; היה הערר נגד החלטה להפסיק תכנית קבועה של גלי צה"ל, או נגד החלטה לשדר תכנית חד-פעמית של גלי צה"ל - רשאי שר הבטחון לעכב את ביצוע ההחלטה עד להכרעה בערר".

י. סעיף 48 לחוק רשות השידור מבדיל, אפוא, בין שני מיני תכניות בגלי צה"ל. האחד, תכנית צבאית – תכנית ששר הבטחון קבע אותה כתכנית צבאית "המתייחסת, על פי טיבה, לענייני צבא ובטחון כמובנם הרחב" (בג"צ 8707/08 אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל (לא פורסם; להלן עניין אלהרר)); השני, תכנית לא צבאית – כנוגע אליה נקבע בסעיף 48(ב), כי לרשות השידור יהיו לגביהן אותן סמכויות שיש לה ביחס לשידורי הרשות. והיא תמלא לגבי תכניות כאסור את אותם התפקידים. בעניין אלהרר צוין, כי "פעילותה של תחנת גלי צה"ל, בצד אופייה הייחודי כתחנה המשדרת תכניות צבאיות, נוגעת, לפחות בחלקה, לשידורים בעלי אופי כללי, המשתלבים בתחום התקשורת במובנו הרחב".

יא. ההבחנה בין שני מיני התכניות המשודרות בגלי צה"ל, הצבאיות והלא צבאיות, מצאה את מקומה גם בהוראת הפיקוד העליון מספר 2.0617 מיום 8.5.11, המסדירה את פעילותה של גלי צה"ל כיחידה צבאית. כך, סעיף 1 להוראה זו קובע, תכנית צבאית ותכנית לא צבאית מהן. בסעיף 9 להוראה זו נאמר כי "לגבי התוכניות הלא-צבאיות של גלי צה"ל, יהיו לרשות השידור אותן סמכויות שיש לה לגבי שידוריה, והכל כמפורט בסעיף 48 לחוק רשות השידור". בסעיף 3 להוראה זו נאמר כי גלי צה"ל "נועדה להוות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, תוך מתן ביטוי ייחודי להיבטים צבאיים, ושימת דגש על חיילים". שאלה היא, ולא זה המקום להידרש לה, כיצד מוגדרים בהקשר ההוראה שידורי האקטואליה הפוליטית בגלי צה"ל.

יב. כדו"ח מבקר המדינה מס' 55' משנת 2004 צוין, כי "על פי לוח המשדרים של חורף 2003-2004, שידרה תחנת גלי צה"ל תכניות המוקדשות לענייני חיילים, צבא וביטחון בהיקף של כ-20 שעות מתוך כ-170 שעות השידור השבועיות" (שם, בעמ' 147). במסמך מיום 13.2.11, שנערך על ידי מרכז המחקר והמידע בכנסת, הנושא את הכותרת "תחנת גלי צה"ל – היבטים שונים של פעילותה", נאמר כי "בחינה של לוח השידורים הנוכחי של התחנה מלמדת שהתכניות הלא צבאיות, תופסות מקום נכבד בשידוריה: 59 תכניות מתוך 64 תכניות". בדיון שהתקיים בנידון רידן כיום 5.12.12 חלק קצין חינוך ראשי במידה מטוימת על נתונים אלה, אולם דומני כי אין מחלוקת שהיקף שידורי התכניות הלא צבאיות גבוה באופן ניכר מהיקף התכניות הצבאיות,

ומכל מקום נאמר, גם על ידי גורמי צה"ל, כי 6-7 שעות ביום הן תכניות אקטואליה. נוסף על כך, נאמר בדר"ח מרכז המחקר והמידע בכנסת, תכניות האקטואליה משובצות בשעות שבהן שידורי ההאזנה לרדיו גבוהים; לעומתן התכניות הצבאיות, כיום חמש תכניות בלבד שמשכן מסתכם בשש שעות שידור שבועיות (מתוך 168 שעות), משודרות בשעות אחר-הצהריים המאוחרות או במהלך סוף השבוע. בשעות שאינן זוכות לשיעורי האזנה גבוהים" (שם, כעמ' 7). צוין, כי "עם התכניות הלא צבאיות נמנות תכניות האקטואליה כגון 'מה בוער' עם רזי ברקאי, 'נכון להבוקר' עם ניב רסקין ו'בוקר טוב ישראל' עם מיכה פרידמן וגולן יוכפז, הנחשבות כיום לבעלות השפעה רבה על סדר-היום הציבורי" (שם). עוד צוין, כי ההיקף הנמוך של תכניות צבאיות הוא חלק מ"תהליך האזרוח" של גלי צה"ל, וכאמור מפקד גלי צה"ל הנוכחי מבקש להדגיש ביתר – בכיוון ההפוך – את הקשר עם צה"ל, דבר שיש לברך עליו, אך הוא צפון בעתיד. אגב אורחא יצוין כאן ספציפית, בהתייחס לתגובת מערכת הביטחון לעניין תעמולה פוליטית ו"ראוי שגלי צה"ל לא תשרר שידורי תעמולה מסוג זה", כי – למשל, והדברים מובאים אך כדוגמה, והם קורים גם ברשתות אחרות – האזנתי לעיקר הראיון שקיים בגלי צה"ל שלשום (4.12.12) עם חברת כנסת העומדת בראש רשימה. היה זה שידור פוליטי לעילא, ולמען האמת פחות או יותר תשדיר בחירות, בהפרה חובהקת של חוק דרכי תעמולה: מחובתו של המגיש המראיין להפסיק דברים שהם במהות תשדיר בחירות, והוא לא עשה כן, והכל במסגרת התחנה הצבאית. אך כאמור, כך ברשת זו וכך גם באחרות.

נתתי כמובן דעתי לעמדת צה"ל, שאני מכבד ומצוּנָה לכבד. אך אוסיף ואומר, כי לא נהירה לי. אולי מקוצר המשיג, ודווקא במישור הערכי שהודגש, ההבחנה בין שידורי האקטואליה הפוליטית בגלי צה"ל לבין שידורי בחירות שקבע המחוקק. אדרבא, בעוד ששידורי הבחירות נועדו לשמור על שיוויון מסוימת בין רשימות המועמדים, הנה בשידורי אקטואליה ניתן, מטבע הדברים, פתחון פה למתמודדים המוכרים יותר, המכהנים בתפקידים ציבוריים, והדברים ידועים ואינם טעונים הוכחה. ועוד, ישנה מן הסתם, מבחינת לוח השידורים לפחות, גם שמרנות הנובעת מ"מה שהיה הוא שיהיה", וכפרט בשידורים שאינם פופולריים בעיני תחנות שהחוק מצוה עליהן לשררן, אך אנו בחוק עסקינן.

יג. סיכום ביניים: גלי צה"ל משדרת, על פי חוק רשות השידור, גם שידורים לא צבאיים המיועדים לציבור הרחב לפי דו"חות שפורסמו, בשנת 2004 עמד היקף התכניות הלא צבאיות בתחנה על כ-88% משידוריה, ובשנת 2011 עמד הוא על כ-96% משידורי התחנה. גם לשיטת המצמצמים, לפחות כרבע ומעלה משידורי התחנה הוא אקטואליה פוליטית.

יד. סעיף 15(א) לחוק דרכי תעמולה קובע:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצויות עם אותה ועדה, את הזמנים שיוקצבו לכל אחת מרשימות המועמדים לשם שידור תעמולת בחירות ברדיו, למעט תעמולה מטעם רשימה לבחירתה של רשימת מועמדים אחרת לקראת יום הבחירות לכנסת; לכל רשימת מועמדים יינתנו 15 דקות, ולכל רשימת מועמדים שהוגשה על ידי מפלגה שהיא סיעה בכנסת היוצאת – 4 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת".

טו. חוק דרכי תעמולה אינו מגדיר "רדיו" מהו. עם זאת, סעיף 1 לחוק רשות השידור קובע כי "השידורים – שידורי רדיו ושידורי טלוויזיה הניתנים לציבור לפי חוק זה". סעיף 44א(א) לחוק רשות השידור קובע, כי:

"האפיקים ותדרי הרדיו העומדים לרשותה של מדינת ישראל, על פי הסדרים בין-לאומיים, לצורך שידורי טלוויזיה ורדיו, ישמשו –
 (1) לשידורי הרשות;
 (2) לשידורי הטלוויזיה הלימודית לבתי הספר;
 (3) לשידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל;
 (4) לשידורים לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990."

מן ההוראות הנזכרות עולה, כי שידוריה של גלי צה"ל הם שידורי רדיו, ועל כן חל עליהם סעיף 15(א) לחוק דרכי תעמולה. יצוין, כי כאשר חפץ המחוקק לקבוע הסדרים פרטיקולריים באשר לתעמולת בחירות בשידורי רדיו, הוא עשה כן מפורשות (ראו סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה, המחיל על שידורי רדיו לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו את הוראת סעיפים 16 ו-16ב לחוק דרכי תעמולה; וכן סעיף 16ד לחוק דרכי תעמולה, שעניינו "שידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות למועצות מקומיות"). אם כן, חוק דרכי תעמולה אינו כולל הוראה האוסרת על שידור תעמולת בחירות בגלי צה"ל, או המחריגה את גלי צה"ל מהוראת סעיף 15. פועל יוצא של האמור הוא כי על פי חוק דרכי תעמולה, ניתן לשדר תעמולת בחירות בגלי צה"ל. כאמור, זו גם עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה.

טז. הקביעה, כי סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה חל על שידוריה של גלי צה"ל, עולה בקנה אחד גם עם תכליתו של סעיף זה. אכן, "הרצון להבטיח את תופש הביטוי של המתמודדים בבחירות תומך באי-הגבלת זכותם להשתמש בכל אמצעי התקשורת להעברת המסרים התעמולתיים שלהם" (תכ"כ 12/15 חה"כ גולדשמידט זאח' נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו, פ"ד נח(1) 145). שידור תעמולת בחירות באמצעי תקשורת

נוסף מגדיל את מגער האפשרויות וההזדמנויות של מועמדים בבחירות להעברת המטרים שלהם, שהוא נגזרת של חופש הביטוי שלהם. יתירה מכך: שידורי בחירות באמצעי תקשורת נוסף עשויים להגדיל את החשיפה של הציבור הרחב למתמודדים השונים ולמסריהם, וממילא עשוי לאפשר להם לממש את זכות הבחירה הנתונה בידם באופן מושכל יותר (ראו בג"צ 869/92 זילי נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(3) 692, 706-707, וכן החלטת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, השופט (כתארו אז) מ' חשין, בתכ"מ 16/2001 ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה נ' ח"כ אופיר פינס, סגן יו"ד ועדת הבחירות המרכזית). אכן, "אין להעלות על הרעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדרגי, ובלי שיקימו אותם בירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאה תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה" (בג"צ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לת(3) 233, 239, מפי הנשיא שמגר). איני נכנס לשאלה, שמקומה אינו כאן, אם יש מקום לרפורמה בנושא שידורי בחירות, שכבר נדרשו אליה רבים; אך אנו במצב המשפטי הקיים עסקינן.

יז. אכן, מני הקמתה של גלי צה"ל לא שודרה בה תעמולת בחירות. סוגיה זו נדונה בהחלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13, השופט (בדימוס) א' חלימה ע"ה, מיום 16.4.92, לפני למעלה מ-20 שנה. בהחלטה זו נאמר, בין היתר, כי "המתוקק התייחס במידה כולטת של זהירות לנושא השידורים בתחנת השידור גל"צ", וכי הוראות שונות הנוגעות לתעמולת בחירות המכוונות לחיילים מלמדות על כוונתו של המתוקק "שהצבא ירחק מפוליטיקה ומחילוקי דעות מפלגתיים". השופט חלימה הטעים. כי הוא "מחזיק ברעה שיש להמשיך ולשמור על צביונה הצבאי של תחנת השידור גל"צ", ולפיכך נדחתה ההצעה לשידור תעמולת בחירות בגלי צה"ל.

יח. בבסיס החלטתו הנזכרת של השופט חלימה, ניצבה העמדה כי יש לשמור על צביונה הצבאי של גלי צה"ל. אין בידי נתוני שידור משנת 1992, ומכל מקום חלפו 20 שנה ויותר והמצב כיום הוא כפי שתואר מעלה. איני יכול איפוא, בכל הכבוד, להעמיד את הדברים דאז על מכונם היום. עלינו להביט אל המציאות ולא אל "כאילו" ישראלי, שיש לו גם כינויים שונים אותם לא אעלה כאן על הכתב מתוך כבוד הבריות. תחנת רדיו, שרוב רובם הגדול של שידוריה הם תכניות לא צבאיות, המשרתת שידורים בעלי אופי כללי אשר משתלבים בתחום התקשורת במובנו הרחב, ובהן שעות אקטואליה פוליטית רבות, ושהתכניות הצבאיות בה משודרות בשעות האזנה נמוכה, אינה יכולה ללכוש ... בהתנגדות לשידורי בחירות סטטוטוריים הכוללים את כל הרשימות כולן – את צביונה הצבאי, ועל ידי כך בכל הכבוד ומכלי לפגוע, לאחוז את המקל בשני קצותיו. משעה שהוחלט, כי לעניין שידוריה דין גלי צה"ל כיתר תחנות הרדיו, אין

מקום להבדיל ביניהן לעניין שידורי הבחירות הסטטוטוריים. הטענה הערכית שהועלתה היא שיקוף של הרצוי, שהיה נכון לכאורה אילו שידרה גלי צה"ל רק תכניות צבאיות או תכניות אזרחיות לא פוליטיות. אנו עסקינן לא במשאלת לב אלא במצוי, בחוק הקיים וביישומו.

י"ט. אוסיף, ובהטעמה יתרה, כי חיילי צה"ל מצביעים בבחירות הכלליות, ככל האזרחים, וכדי שיוכלו לממש את חובתם האזרחית גם בהיותם על משמרתם הוסדרו להם הסדרי הצבעה מיוחדים, במעטפות כפולות. זכאים הם לשמוע את הרשימות המתמודדות כדי לדעת על מצעיהן ועל מועמדיהן ולהשתכנע לכאן ולכאן. שידורי הבחירות בגלי צה"ל יאפשרו למתמודדים להעביר את מטריהם גם לאותם חיילים, ובה כשעה יאפשרו לחיילים אלה לממש את זכותם להצביע באופן מושכל יותר. דומה, כי הדברים משתלבים גם במישור המעשי: בהחלטתו ציין השופט חלימה, כי "ער אני לכך, שניתן היום לכל מי שמחזיק מכשיר רדיו בידו, לעבור לכל תחנה שירצה בה"; דומה, כי נוכח התמורות הטכנולוגיות שחלו בעשורים שחלפו מני החלטתו של השופט חלימה, דבריו נכונים היום ביתר שאת.

כ. שיויתי לנגד עיני את הוראות החוק השונות, האוסרות שימוש כצבא לצרכי תעמולה, וכן תעמולה במחנות צבאיים או על ידי חיילים (ראו סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה: סעיפים 92(א) ו-130(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969). תכליתן של הוראות אלו היא למנוע את הרושם כי הצבא מזוהה עם מפלגה או מועמד מסוים (ראו, למשל, חכ"מ 20/2001 התנועה להגינות שלטונית נ' סיעת ישראל אחת מיום 1.2.01; חכ"מ 2/2001 בעניין בקשת סיעת שינוי ובעניין תמונת "הצנחנים בכותל"). איני סבור, כי שידורי תעמולת בחירות של כלל הסתמנדדים כבחירות לכנסת ה-19, בפרקי זמן קצובים ומוגדרים, מקימים חשש כי מאן דהוא יזהה את הצבא עם מתמודד כזה או אחר – הרבה הרבה פחות מאשר השומע את תכניות האקטואליה הפוליטיות בגלי צה"ל יזהה את צה"ל עם מפלגה פלונית או אלמונית. פלונית או אלמונית אמרתי, ונזכרתי כי חלק מן הרשימות, אילולא יכלו החיילים להאזין להם בגלי צה"ל, ואם הרגלי האזנתם הם לגלי צה"ל בלבד, יישארו רשימות מסוימות, בודאי החדשות, אלמוניות לגביהם.

כא. סיכום הדברים עד כה: לפי סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה, אין מניעה לשדר את שידורי הבחירות בגלי צה"ל. הדברים עולים הן מלשונו של החוק והן מתכליתו, והסמכות נתונה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית; זו – כאמור – עמדת היועץ המשפטי לממשלה ועמדתה המשפטית של המדינה. במתחם שיקול הדעת סבורני, כי יש לשדר את השידורים הללו גם בגלי צה"ל, בהתאמה מסוימת לבחירות אלה שאליה אדרש להלן. שקלתי גם את ההצעה כי תימסר בגלי צה"ל הודעה על קיומם של שידורי

בחירות. אך ההפניה תהיה לרשות השידור, אך נוכח כל הנימוקים מעלה לא ראיתי להיעתר לה. כאן יש להבהיר, כי תחנת גלי צה"ל לא תגבה תשלום בעד שידורים אלה ולא תשא באחריות אזרחית או פלילית בשל שידור תעמולת בחירות לפי חוק דרכי תעמולה; ראו סעיפים 15 ב ו-16 ב לחוק דרכי תעמולה שאמנם עוסקים ברשות השידור, אולם נוכח החלטה זו חלים גם על גלי צה"ל.

עתה נדון בשאלה, מהי מסגרת הזמן לשידורי תעמולה כאמור.

מסגרת הזמן לשידורי תעמולת בחירות בגלי צה"ל

כב. סעיף 15(א) לחוק דרכי תעמולה מדבר כאמור בשידורי תעמולת בחירות ברדיו. הסעיף קובע, כי "לכל רשימת מועמדים יינתנו 15 דקות" לשידורי רדיו. "ולכל רשימת מועמדים שהוגשה על ידי מפלגה שהיא סיעה בכנסת היוצאת – 4 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת". סבורני, כי לשון החוק ברורה – הזמן המוקצב לכל רשימת מועמדים הוא הזמן לשידור בכל תחנות הרדיו גם יחד. לשון אחר: רשימת מועמדים הזכאית ל-15 דקות שידור ברדיו, אינה יכולה לשדר 15 דקות בקול ישראל ו-15 דקות בגלי צה"ל, ועליה לחלק את הזמן המוקצב לה בין תחנות אלו. הזמן המוקצב לה הוא הזמן הכולל לשידורי הבחירות שלה בכל תחנות הרדיו.

כג. עיינתי בהחלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה מיום 31.12.00 בעניין "שידורי תעמולה בטלוויזיה בבחירות מיוחדות לראשות הממשלה – האם 120 דקות או 240 דקות", ובהחלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-16 מיום 2.12.02 בעניין "חוות דעת לעניין שידורי תעמולת בחירות בטלוויזיה, בערוצים 2 ו-10". לדידי, אין להקיש מהחלטות אלו בנוגע למסגרת הזמנים לשידורי רדיו. זאת, בין השאר ובעיקר, נוכח הוראת סעיף 16 ג לחוק דרכי תעמולה, המחיל את הוראות סעיפים 15 א, 15 ב, 16, 16 א ו-16 ב גם על שידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה.

כללם של דברים

כד. מן האמור עולה, כי לפי סעיף 15(א) לחוק דרכי תעמולה תשודר תעמולת בחירות בגלי צה"ל. עוד עולה, כי מסגרת הזמן הקבועה בסעיף 15(א) לשידורי תעמולה ברדיו לכל רשימת מועמדים היא מסגרת הזמן הכוללת לשידור תעמולה בכל תחנות הרדיו.

עם זאת, וגוכח חדשנותה וראשוניותה של החלטה זו, ולוח הזמנים הקצר שלפנינו, מצאתי לקבוע כי במערכת הבחירות לכנסת ה-19 היקף שידורי תעמולת הבחירות בגלי צה"ל יהיה מצומצם מהיקף שידורי התעמולה ביתר תחנות הרדיו. לפיכך, כל רשימת מועמדים תוכל לשדר בגלי צה"ל שידורי בחירות בשיעור של 25% מהיקף הזמן המוקצב לה לצורך שידור תעמולת בחירות ברדיו כשפה העברית. למניעת ספק, קביעה זו חלה אך על מערכת הבחירות הנוכחית.

נוסף על כך, ועל מנת להסיר חשש, בראשית כל שידור בחירות בגלי צה"ל תפורסם הודעה בהידה וברורה מטעם ועדת הבחירות, שתנוסח בהמשך, בה יובהר כי גלי צה"ל אינה אחראית, בשום צורה שהיא, לתכנם של שידורי התעמולה וכי שידורים אלה נערכים מכוח חוק דרכי תעמולה לפי הוראת המחוקק ובאחריות הרשימות. כל הרשימות כולן.

גלי צה"ל תעביר, לא יאוחר מיום 9.12.12 שעה 1300, את הזמנים המועדפים עליה לשידור הבחירות, לצורך קביעת זמני השידורים.

ניתנה היום, כ"ב בכסלו התשע"ג (6.12.12).

אליקים רובינשטיין
שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-19