

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

1. ח"כ חנין זועבי
2. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד חסן גב'ארין ו/או מאיסאנה מוראני ו/או סוהאד בשארה ו/או סאוסן זהר ו/או נדים שחאדה ו/או אראם מחאמיד ו/או מונא חדאד

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090
טל: 04-9501610; פקס: 04-9503140

וכן ע"י ב"כ עוה"ד דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או תמר פלדמן ו/או נסרין עליאן ו/או ראוייה אבורביעה ו/או משכית בנדל ו/או שרונה אליהו-חי ו/או אן סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או יוסף כראם ו/או רעות כהן

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, ת"א 65154
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

העותרים

- נגד -

1. ועדת האתיקה של הכנסת
2. יו"ר הכנסת
3. הכנסת

המשיבים

ע"י היועץ המשפטי, הכנסת, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת וועדת האתיקה של הכנסת מיום 29.7.2014 נגד העותרת מס' 1 (להלן - העותרת), המורה על הרחקתה משיבות מליאת הכנסת וועדותיה (למעט השתתפות בהצבעה) לתקופה של ששה חודשים החל מיום 30.7.14 ועד ליום 29.1.15.

בקשה לצו ביניים ולקביעת דיון דחוף

עניינה של עתירה זו הוא בהחלטה של ועדת האתיקה של הכנסת להטיל את הסנקציה החמורה ביותר שהיא מוסמכת – השעייה למשך 6 חודשים מכל הדיונים במליאה ובוועדות (למעט הצבעות) - וזאת בשל התבטאות פוליטית מובהקת של העותרת, שהיא ח"כ מסיעת מייעוט באופוזיציה. החלטה זו התקבלה בחוסר סמכות תוך פגיעה בחסינות העניינית של העותרת ובחופש הביטוי הפוליטי שלה – שהוא זכות יסוד בעלת חשיבות מיוחדת לנבחר ציבור. משמעות ההחלטה היא שלילה כמעט מוחלטת של יכולת התפקוד של העותרת במשכן הכנסת. למרות שבמשך קרוב למחצית התקופה הכנסת נמצאת בפגרה ועדות הכנסת ממשיכות לפעול גם במשך תקופה זו. ביום 27 באוקטובר יפתח מושב החורף של הכנסת.

כיוון שסביר להניח שביהמ"ש הנכבד לא יספיק להכריע בעתירה לפני מועד זה ובשל הפגיעה הקשה והבלתי הפיכה בזכויות העותרת וביכולתה למלא את תפקידה כח"כ מתבקש בית המשפט הנכבד להשעות את תוקפה של ההחלטה עד לסיום הדיון בעתירה.

כן מתבקש ביהמ"ש הנכבד להורות לוועדת האתיקה למסור את פרוטוקול הדיון לעותרת כדי לייעל את הדיון בעתירה וכדי לאפשר לה להתמודד עם הנימוקים שהביאו את חברי ועדת האתיקה להחלטתם (לסירובה של ועדת האתיקה למסור את הפרוטוקול לעותרת ראו סעיפים 18-19 לעתירה). אמנם ההחלטה היא החלטה קולקטיבית, אבל טעמיהם של חברי הוועדה האינדיבידואליים יכולים להשליך על חוקיות ההחלטה ולחשוף את השיקולים והמניעים שעמדו מאחוריה (בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד מט(5) 111, 120-121 (1996)).

עתירה בנושא דומה שהגישה העותרת במהלך כהונתה של הכנסת ה-18 נדונה בפני הרכב של 7 שופטים, אבל כיוון שפסה"ד לא ניתן לפני פיזור של הכנסת העתירה נמחקה (בג"ץ 8148/10). למען יעילות הדיון מתבקש ביהמ"ש הנכבד להוציא צו על תנאי ולהורות שהעתירה תידון בהקדם האפשרי בפני הרכב מורחב.

העתירה מוגשת כעבור חודשיים מיום קבלת ההחלטה בשל ההליכים שנקטו העותרים בכנסת (בקשה שסורבה לקבלת פרוטוקול הדיון בוועדה והגשת ערעור למליאת הכנסת, שעל פי עמדת יו"ר הכנסת יידון רק עם פתיחת מושב החורף). כמו כן הח"מ עסקו בהיבטים שונים של מבצע צוק איתן ובשל כך התעכבה השלמתה של העתירה. הם מבקשים שלא להחשיב עיכוב זה לחובתה של העותרת.

ואלה הם נימוקי העתירה:

העותרים

1. העותרת מס' 1 הינה חברת כנסת בכנסת ה-19 מטעם מפלגת בל"ד וכיהנה כחברת כנסת גם בכנסת ה-18.
2. העותרים מס' 2 ו-3 הינם עמותות לקידום זכויות האדם, ובין יתר מטרותיהם ההגנה על החירויות הפוליטיות בישראל.

החלטת וועדת האתיקה של הכנסת

1. עתירה זו מכוונת נגד החלטת ועדת האתיקה של הכנסת (להלן: "וועדת האתיקה" או "הוועדה") מיום 29.7.2014 להטיל על העותרת עונש של "הרחקה משיבות מליאת הכנסת וועדותיה (למעט השתתפות בהצבעה בלבד) לתקופה של ששה חודשים, החל ממחר, יום רביעי, 30 ביולי 2014 ועד ליום 29 בינואר 2015".

== העתק של החלטת ועדת האתיקה מצ"ב ומסומן ע/1.

2. ההחלטה ניתנה בעקבות ראיון שנערך עם העותרת ביום 17.6.2014 לתוכנית הבוקר עם שרון גל ברדיו תל אביב 102FM (להלן: "הראיון"). הראיון הזה נערך לאחר אירוע חטיפתם של שלושה נערים ישראלים ביום 12.6.2014 ואשר במהלך הראיון ציינה העותרת:

"תראי, תראה... אני בוא נשאל שאלה כך אה נאיבית, זה מוזר שאנשים שנמצאים תחת כיבוש וחיים חיים לא נורמליים ושחיים במציאות שבה ישראל חוטפת כל יום עצירים, זה מוזר לך שהם חוטפים [...] הם לא טרוריסטים. גם אם אני לא מסכימה איתם, הם אנשים שלא רואים שום פתח, שום פתח... הם אנשים שלא רואים שום פתח לשנות את המציאות שלהם, והם נאלצים להשתמש באמצעים האלה. עד שישראל תתפכח קצת עד שהאזרחים של ישראל, החברה בישראל, תתפכח קצת, ותראה את הסבל, תרגיש את הסבל של האחר."

== העתק מתמליל הראיון, כולל תמליל הסרטון אליו מתייחסים בראיון, מצ"ב ומסומן ע/2.

המשפט "הם לא טרוריסטים" גרר מספר רב של תגובות בקרב הציבור ואף נעשתה פנייה ליועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית נגד העותרת.

3. לאחר אותו הראיון העותרת הסבירה בתקשורת העברית והערבית יותר מפעם כי היא מתנגדת לחטיפה והיא לא מסכימה עם הפעולה הזו וכי היא מתנגדת עקרונית לפגיעה באוכלוסייה אזרחית, ישראלית ופלסטינית. כמו כן, יו"ר סיעת בל"ד חה"כ ג'מאל זחאלקה הסביר כי חה"כ זועבי וסיעתו מתנגדים לחטיפה והם כמו כל אזרחי המדינה, לא מכירים את החוטפים ולא את השתייכותם כדי להתייחס אליהם אישית. לגבי המונח "הם לא טרוריסטים" הסבירה העותרת, כי עמדתה העקרונית היא לא להשתמש במונח "טרור" בתקשורת העברית. זאת מסיבה אחת ויחידה – שבשפה העברית המונח הזה משמש אך ורק

לצורך תיאור האלימות הפלסטינית, אך נמנעים מלהתשמש בו כדי לתאר את האלימות הישראלית המוסדית או את האלימות מצד אזרחים יהודים ישראלים נגד האוכלוסיה הפלסטינית. לדידה של העותרת, השפה בתקשורת העברית או בציבוריות הישראלית מייצרת שיח, שלפיו רק הפלסטינים הם הטרוריסטים על אף שהמונח טרור הוא אוניברסלי ונוגע לכל פעולה הפוגעת באוכלוסייה האזרחית למען מטרות פוליטיות. לכן היא אינה מוכנה להיכנע לשיח זה והיא מתנגדת לו ללא קשר לפעולת החטיפה שהיא מתנגדת אליה באופן ברור.

כך, למשל, הסבירה העותרת את דבריה לאחר הראיון הנ"ל בראיון שערכה איתה לילך בן דוד ביום 25.6.2014, עוד לפני הגשת הקובלנה נגדה לוועדת האתיקה, בה היא הסבירה למה היא נמנעת מלהשתמש במונח "טרוריסטים":

"אולי אסביר קודם למה אני לא מסכימה איתם, ואז אני גם אסביר למה הם לא טרוריסטים בעיני. אני לא מסכימה איתם בגלל שאני מאמינה בדרך של מאבק עממי נגד הכיבוש. אני מאמינה במרד אזרחי ובאי-ציות אזרחי, אני מאמינה באינתיפאדה לא אלימה. ואני לא מסכימה בגלל שמדובר באזרחים. אני מגדירה את המאבק שלי כמאבק שמתקיים במסגרת של מוסר אנושי אוניברסלי, ואני מאמינה שיש דבר כזה. למרות כל היחסיות התרבותית ולמרות כל הקונטקסטים השונים של דיכוי, מדכא ומדוכא, יש בסופו של דבר מוסר אנושי והמאבק שלי נמצא במסגרת שלו ובמסגרת החוק הבינלאומי. [...]

ובתור קרבן, אתה חייב גם לשמור על מוסריות. הקרבן יכול להיות חלש והוא יכול להיות חזק. אחד מעמודי החוזק של הקרבן הפלסטיני, הוא שהמאבק שלו צודק, ושהוא משתמש באסטרטגיה צודקת ולגיטימית על פי החוק הבינלאומי. זה חשוב.

עכשיו, כאשר אני נמצאת במציאות שבה ישראל מבצעת פשעי מלחמה ועוברת על החוק הבינלאומי, תוך שהיא מחזקת לעצמה תדמית של קרבן, במציאות הזאת אני לא יכולה לחזק ולשתף פעולה עם אסטרטגיה של עיוות המציאות, אסטרטגיה שלפיה הישראלי הוא קרבן והפלסטיני הוא טרוריסט, ולהמשיך להגיד שכן, אנחנו טרוריסטים.

אני לא אקדמאית. אני לא כותבת דו"ח לאו"ם, אני אקטיביסטית. אני פעילה פוליטית. אני רוצה לשנות את המציאות. ואני לא יכולה, ולא רוצה, לחזק במודעות הישראלית – שהיא המכשול לצדק, היא מחזקת דיכוי, דעת הקהל הישראלית – אני לא יכולה, כאשר אנחנו משחקים בפאזל של מציאות, להגיד שהם טרוריסטים, ועוד פעם לחזק את הקטגוריזציה הזאת של הקרבן הישראלי והטרוריסט הפלסטיני.

ואני מתייחסת להקשר הכללי של הדיכוי. אני רוצה לחזק הקשר שנסתר, שנעלם מעיני הישראלים. את ההקשר הזה אני ניסיתי לשים על השולחן."

== העתק הכתבה של לילך בן דוד "החברה הישראלית לא אוהבת את האמת" מיום 25.6.2014 מצ"ב ומסומן ע/3.

ראו גם: חזקי עזרא "זחאלקה: לא תומך בחטיפות" האתר של ערוץ 7 (19.6.2014).

בהקשר הזה חשוב לציין, כי ההסבר של העותרת נוגע ליחסים מוכרים בפילוסופיה הפוליטית, שחודדו לראשונה על ידי הפילוסוף הצרפתי מישל פוקו ואשר מתייחסים לקשר ההדוק בין "ייצירת שיח", "כוח" ו"ידע", שלפיהם השימוש במונחים מסוימים מייצר יחסי כוחות שונים המשפיעים גם על היקף הזכויות והחובות. הספרות הפמיניסטית המתנגדת לשיח הפטריאכלי

וכן הספרות המתייחסת למעמדם של מיעוטים מופלים המתנגדת לשיח הקבוצה הדומיננטית הינן המובילות היום בכתיבה בנושא זה.

4. בכל מקרה, ההתבטאות של העותרת נשוא עתירה זו היא פוליטית, וההסבר שלה לאמרתה הוא פוליטי-סוציולוגי, ואין בדבריה הבעת הסכמה כלשהי לפעולת החטיפה. ועל כן, וכפי שנסביר בהמשך, התבטאות שכזו איננה מעניינה של ועדת האתיקה של הכנסת: שכן היא נופלת במסגרת חופש הביטוי הפוליטי, ואינה מהווים דברי השמצה אישיים נגד חבר כנסת זה או אחר. לכן הדברים לא נוגעים לניהול עניינה הפנימיים והיומיומיים של הכנסת ולא במקרה הם אינם מוגדרים כעבירה אתית בתקנון הכנסת.

5. היועץ המשפטי לממשלה בחן את התלונות שהוגשו נגד העותרת בעקבות אמרתה הנ"ל והחליט כי אין מקום לפתוח בחקירה פלילית. מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), הסביר לוועדת הפנים של הכנסת את החלטת היועמ"ש שלא לפתוח בחקירה כך: "התבטאויותיה של זועבי נבדקו על ידינו בצורה מדוקדקת. מהבדיקה עלה שמצד אחד זועבי אמרה שהיא לא רואה בחוטפים ארגון טרור, אבל מצד שני היא הביעה הסתייגות מהחטיפה. זה יוצר קושי לראות בדברים הסתה לחטיפה." יהונתן ליס "המשטרה לא תפתח בחקירה של התבטאויות זועבי בזכות רוצחי הנערים" אתר הארץ (28.7.2014).

6. במהלך החודשים יוני-יולי 2014 הוגשו מספר קובלנות נגד העותרת לוועדת האתיקה. הקובלנה העיקרית אליה התייחסה הוועדה בהרחבה בהחלטתה הינה הקובלנה של יו"ר הכנסת, חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, מיום 22.7.2014 (להלן: "הקובלנה"), הנוגעת לשלושה אירועים שונים אך הן התלונה והן החלטתה של ועדת האתיקה התמקדו בעיקר בראיון הנ"ל ובמשפט "הם לא טרוריסטים".

== העתק מן הקובלנה של יו"ר הכנסת ח"כ יולי אדלשטיין מצ"ב ומסומן ע/4.

7. בקובלנה מציין חה"כ אדלשטיין, כי "בתאריך ה-17 ביוני 2014 התייחסה חה"כ זועבי לאירוע חטיפת הנערים גלעד שער ז"ל, נפתלי פרנקל ז"ל ואיל יפרח ז"ל ואמרה 'הם לא טרוריסטים ... הם נאלצים להשתמש באמצעים האלה, עד שישראל תתפקח [כך במקור] קצת, עד שהאזרחים של ישראל והחברה הישראלית תתפקח קצת ותרגיש את הסבל של האחר'."

8. יודגש, כי מהציטוט הנ"ל המופיע בקובלנתו של חה"כ אדלשטיין שהוגשה לוועדת האתיקה הושמטו דבריה של העותרת: "גם אם אני לא מסכימה איתם".

9. כמו כן, חה"כ אדלשטיין הפנה לסרטון שלטענתו "מתעד עימות חריג ותוקפני של חה"כ חנין זועבי מול שוטרים במסגרת הפגנה נגד פעילות צה"ל שהתקיימה בחיפה". ההפגנה אליה מתייחסת הקובלנה התקיימה ביום 18.7.2014 והיתה נגד המלחמה על עזה. בהפגנה זו העותרת נאזקה לרגעים ע"י השוטרים. הואיל והוועדה לא התייחסה בהחלטתה לאירועים

המובאים בסרטון מאותה הפגנה, לא נרחיב את הדיון בארוע זה אך נציין שלא הוגשה תלונה כלשהי נגד העותרת בעניין זה.

10. כמו כן, הקובלנה של חה"כ אדלשטיין מתייחסת למאמר, שפרסמה העותרת ביום 13.7.2014 באתר www.felesteen.ps (להלן: "המאמר"), בו לטענתו היא "מעודדת את הפלסטינים להכריז על התנגדות עממית ו'להטיל מצור על ישראל' במקום לתת ולשאת עמה". המאמר האמור שכותרתו "השילוש הפלסטיני הקטלני" פורסם במקור באתר arab48.co.il, המקורב לבל"ד. הציטוטים המובאים בקובלנה הינם ציטוטים חלקיים ביותר ממאמר פוליטי לכל דבר ועניין, והמהווה פרשנות של העותרת למציאות הקיימת. אין בו קריאה לא באופן ישיר ולא באופן עקיף לשימוש באלימות. הטענה המרכזית של העותרת במאמר הינה, כי ישראל הנציחה את "הכיבוש הקל" - כיבוש ללא כובש - באמצעות גדר ההפרדה, המצור והתיאום הביטחוני.

== העתק מן המאמר וכן תרגום שלו מצ"ב ומסומנים ע/5.

11. העותרת הגיבה בכתב ובאופן תמציתי ביותר נגד הקובלנות. היא ציינה כי מדובר בתלונות המוגשות על רקע פוליטי וכחלק ממסע ההסתה נגדה. כמו כן היא הדגישה, כי כחלק ממשנתה הפוליטית היא מתנגדת לשימוש באלימות, לדיכוי ולגזענות.

== העתק מהתשובה שהגישה העותרת לוועדת האתיקה מצ"ב ומסומן ע/6.

12. כאמור, ועדת האתיקה החליטה להרחיק את העותרת משיבות הכנסת ווועדותיה, למעט השתתפות בהצבעה, לתקופה של ששה חודשים. עונש זה הינו העונש החמור ביותר מבין מדרג העונשים שהוועדה מוסמכת להטיל לפי סעיף 13ד(ד) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: "חוק החסינות"), והוא העונש החמור ביותר שהוטל על חבר כנסת כלשהו בגין התבטאות.

13. נימוקה העיקרי של הוועדה מתבסס על הפגיעה ב"טובת המדינה":

"כללי האתיקה מחייבים את חברי הכנסת לייצג את ציבור בוחריהם באופן שישירת גם את טובת המדינה (סעיף 1א לכללים). מובן כי בדרך כלל אין בכך כדי למנוע מחברי הכנסת לפעול בהתאם לתפיסתם ולאופן שבו הם מפרשים את "טובת המדינה". אולם דבריה של חה"כ זועבי כפי שפורטו לעיל, שנכתבו ונאמרו בימים כל כך רגישים, אינם עולים בקנה אחד עם "טובת המדינה", גם אם מעניקים למושג זה פרשנות מרחיבה, והם מהווים הפרה של חובת הנאמנות החלה על חברי הכנסת. בנוסף לכך, יש בדברים משום פגיעה חמורה באמון הציבור בכנסת ובתדמיתה, פגיעה שגם באה לידי ביטוי במספר רב של התלונות שהגיעו לוועדה, ולכן הוועדה קובעת ברוב חבירה כי חה"כ זועבי הפרה את כללי האתיקה."
(ההדגשה במקור)

14. כמיטב ידיעת העותרים, זוהי ההחלטה הראשונה של ועדת האתיקה אשר מטילה עונש על חבר כנסת בגין התבטאויות פוליטיות גרידא כאשר הנימוק העיקרי הוא הפגיעה ב"טובת המדינה". על הפגיעה בליבה של הדמוקרטיה בגין השימוש בנימוק "הפגיעה בטובת

המדינה” בהחלטתה של ועדת האתיקה נמתחה ביקורת מצד משפטנים בכירים ואישי ציבור. כך, למשל, ציינו פרופ' מרדכי קרמינצ'ר ועמי אילון מהמכון השיראלי לדמוקרטיה:

“ועדת האתיקה אינה גנת שתפקידה לחלק ציונים שליליים על התבטאויות לא נאותות של חברי הכנסת. היא גם לא פורום לשחרור קיטור, באמצעות ענישה, בתגובה על דברים מרגיזים ומקוממים. החלטת ועדת האתיקה פוגעת בחופש הביטוי, שהוא ציפור נפשה של הדמוקרטיה. היא פוגעת בלב שלו – חופש הביטוי הפוליטי, ובחופש הזה של חבר כנסת שמייצג את בוחריו – לשם שימוש בחופש הזה ניתן לו מנדט. מחמירה את הפגיעה העובדה שמדובר בחברת כנסת מטעם המיעוט, שהיא בת העם הפלשתיני [...]...הוועדה ייחסה לזועבי הפרה של חובת הנאמנות על החלה על חברי הכנסת, משום שדבריה אינם עולים בקנה אחד עם טובת המדינה. אפשר שכך נראים הדברים מנקודת מבטם של התומכים במידניות הממשלה, אך זו טעות בסיסית להחליט על טובת המדינה מן האספקלריה הזו. מי שחולק על מדיניות הממשלה בכל הנוגע לשטחים ולתושביהם ורואה אותה כנוגדת את טובת המדינה, יראה את הדברים אחרת. אין צורך לאמץ את ההשפקה האחרונה. מספיק שהיא לגיטימית, והיא ודאי כזו, כדי לשמוט את הבסיס מתחת להחלטת הוועדה. אם דגבולות חופש הביטוי בכנסת הקבעים לפי תפישת עולף פולטית מסוימת – אין חופש ביטוי לחברי הכנסת.”

מרדכי קרמינצ'ר ועמי אילון “הבטן מול השכל – מקרה חנין זועבי” אתר **וואלה!** (31.07.2014)

15. זוהי ההחלטה הראשונה בהיסטוריה של ועדת האתיקה, ככל שהיא מתועדת ונגישה, אשר שופטת התבטאויות פוליטיות של חבר כנסת ומטילה עונשים בגין כאשר אין בהן דברי איומים, הסתה או ניבול פה, השמצה, השפלה, הכפשה וביזוי המופנים נגד יחידים (חברי כנסת או חברי ממשלה) או זרמים פוליטיים המיוצגים בכנסת. ההחלטה חורגת מהמדיניות של ועדת האתיקה עצמה. על הגבלת סמכותה של ועדת האתיקה ביחס להתבטאויות פוליטיות של חברי הכנסת ניתן ללמוד אף מההחלטה העקרונית של ועדת האתיקה מיום 2.7.2013 לפיה:

“ועדת האתיקה החליטה להמשיך בעמדה העקבית שנקטו ועדות האתיקה בכנסות הקודמות, שלפיה יש להימנע ככל הניתן מהגבלת חופש הביטוי הפוליטי והאידיאולוגי של חברי הכנסת, גם כאשר הדברים שהם אומרים חריפים ומקוממים. הזכות לחופש ביטוי מהווה כלי עבודה ראשון במעלה עבור חברי הכנסת, בתוך משכן הכנסת ומחוצה לו, ועיקר חשיבותה של זכות זו במתן הגנה לדברים שאינם פופולריים ושאינם יכולים לצרום לאוזניים רבות.

אך אם בכל הנוגע להתבטאויות פוליטיות עמדת הוועדה היא כי ככלל יש לדחות על הסף אף אם מדובר בהתבטאויות קיצוניות ומקוממות, הרי שביחס להתבטאויות שיש בהן כדי ניבול פה, השמצה, הכפשה וביזוי של יחידים וציבורים, עמדת הוועדה שונה בתכלית. הוועדה סבורה כי התבטאויות כאלה פוגעות פגיעה של ממש במעמדה של הכנסת ובכבודה, ומדרדרות את השיח הציבורי בישראל, וכי ראוי לטפל בהתבטאויות אלה בכלים העומדים לרשות ועדת האתיקה, וזאת על מנת לשרשם.”
(ההדגשה לא במקור)

16. בדיקת מדגם גדול של החלטות ועדת האתיקה שניתנו ב-15 השנים האחרונות ואשר מופיעות באתר האינטרנט של הוועדה מחזקות את שתי הטענות העיקריות בעתירה זו: ועדת האתיקה חרגה מסמכותה ולחלופין החלטתה הינה מפלה ולא מידתית. בדיקה זו מגלה ראשית, כי מעולם לא הוטלו עונשים כלשהם על התבטאויות פוליטיות גרידא שכן התבטאויות אלו הינן חסינות לפי סעיף 1(א) לחוק החסינות. שנית, הטלת עונשים היתה בגין התבטאויות שיש בהן

איומים, הסתה, ניבול פה, השמצה, הכפשה וביזוי נגד חברי כנסת או זרמים פוליטיים מיוצגים בכנסת ואשר מטבעם משפיעים על היחסים החבריים בתוך הכנסת או נוגעים לניהול הפנימי היומיומי של הכנסת. שלישית, גם בהשוואה לעונשים שהוטלו בגין התבטאויות מסוג זה, מעולם לא הוטל עונש כבד כזה שהוטל על העותרת.

17. לפי הבדיקה הנ"ל יוצא כי, מתוך 14 המקרים השונים בהן נידונו בפני הוועדה לגופן התבטאויות פוליטיות לא הוטל בגינן עונש כלל. ההתבטאויות שכן הוטל בגינן עונש היו התבטאויות שהוועדה מצאה שאינן נופלות לגדר חופש הביטוי הפוליטי אלא מהוות התבטאויות מעליבות במישור האישי, הסתה או איומים. עם זאת, גם התבטאויות אלה, שחלקן היו חריפות מאוד ומגיעות לכדי הסתה לאלימות, זכו לעונשים של הערה או נזיפה לכל היותר, כאשר רק במקרה אחד של התבטאות הוטל עונש של הרחקה מהכנסת ומהוועדות ליום אחד בלבד נגד חבר כנסת שהתבטא באופן קיצוני בכנסת נגד ממשלת שרון-אולמרט בשנת 2008 באומרו "מי שהוציא שטח ריבוני ממדינת ישראל, דינו מיתה", התבטאות שלהערכת הוועדה היתה עלולה להוביל לאלימות ולליבווי היצרים.

החלטות ועדת האתיקה בגין התבטאויות (לפי חומרת העונש - תאריך)			
הערות	עונש	תוכן ההתבטאות	יעקב כץ
הוועדה סבורה כי דברי הח"כ מצויים בגדריו הרחבים של חופש הביטוי המוענק לחברי הכנסת.	אין עונש	התבטאות נגד המפיקים של "ארץ נהדרת": "יבוא היום ויהיו כאן חוקים אחרים וממשלה אחרת שתדאג להעמיד לדין את כל האנשים שנתנו יד לתעמולה האנטישמית גם באופן רטרואקטיבי."	מס' 22/18 (23.2.2010)
	אין עונש	התבטאות נגד שלום עכשיו: "הפשרה של חברת הבוגדים של שלום עכשיו היא התחמקות מרושעת... בזמן שאופנהיימר וחבריו מתמסטלים בעמק האלכוהול, חלוצים כדוגמת קליין ופרץ מגינים על ארצנו בחירוף נפש".	מיכאל בן ארי 28/18 (2.6.2010)
"הוועדה לא מצאה מקום להתערבותה, וזאת נוכח הריסון המתחייב בכל הנוגע לקובלנות העוסקות בהתבטאויות של חברי הכנסת, עניין הנמצא בליבת פעילותם הפרלמנטרית."	אין עונש	כינה את חה"כ זועבי "בוגדת" ו"רוצחת".	אלי אפללו מס' 57/18 (2.8.2011)
	אין עונש	כינתה את חה"כ זועבי "טרוריסטית מחבלת".	יוליה שמאלוב ברקוביץ מס' 57/18 (2.8.2011)
	אין עונש	כינה את חה"כ זועבי "טרוריסטית" ו"מחבלת", ואף הציע לבדוק אם היא מחזיקה סכין.	יואל חסון מס' 57/18 (2.8.2011)
	אין עונש	כינתה את חה"כ זועבי "בוגדת", "סוס טרויאני" ו"שותפה לפשע", וקראה לה בערבית ללכת לעזה.	מירי רגב מס' 57/18 (2.8.2011)
	אין עונש	כינה את חה"כ זועבי "שופכת דמים".	ישראל חסון

			(2.8.2011)
	אין עונש	כינה את חברי הכנסת הערבים "מעוז קדמי של האויב" ו"בסיס טרור".	מיכאל בן ארי מס' 57/18 (2.8.2011)
	אין עונש	התבטאות נגד המסתננים מאפריקה: "הסודנים הם סרטן בגוף שלנו".	מירי רגב מס' 82/18 (9.7.2012)
	הערה	נטען כי ראיון של חה"כ עזרא עם ידיעות אחרונות היה רצוף עלילות, התבטאויות גזעניות, הכפשות גורפות ומופרכות כלפי האוכלוסיה הערבית ונבחריה בכלל, וח"כ מחויל בפרט. בין היתר אמר השר: "דהאמשה פרלמנטר טוב, מכבד את הכללים, יש שם בני זונות גדולים יותר. עסאם מחויל הוא סכנה למדינה".	גדעון עזרא (7.2.2004)
הוועדה ציינה שדבריו הופנו לגופו של אדם ולא לגופו של עניין ולכן אינם חלק מהשיח הציבורי. יתרה מכך דבריו עשויים להתפרש כאיום .	הערה	התבטא נגד חה"כ ואסל טאהא: "חבל שחמאס לא מטפל בך, הם היו מטפלים בך כמו שצריך, בהתאם לאותה מסורת. אני גם לא שמעתי, כל התנועה האיסלמית כאן, איפה היא מסתתרת? איפה קול מחאה מול אותו לינץ'? אני מקווה שפעם אחת חמאס יטפל בך ובכל השאר. [...] אתה בעל ברית של המחבלים. אתם נציגים של המחבלים יושבים פה בכנסת ובכל מדינה היו מעמידים אתכם לבית משפט צבאי על מעשי בגידה. [...] כבר דיברתי על הצביעות של החכ"ים הערבים ששתקו כששם גדודים יורים לתוך מחנות פליטים, גדודים של ארטילריה בלבנון, שתקתם, מול כל הלינץ' שתקתם, אנחנו יודעים בדיוק מי אתם ולאף אחד היום כבר אין אשליות. אני מקווה שגם היום שלכם יגיע, יגיע גם היום שלך. גם היום שלך יגיע, אל תדאגי".	אביגדור ליברמן (23.7.2007)
הוועדה מצאה כי מדובר בהתבטאות מעליבה ופוגענית שאינה קשורה לעמדות פוליטיות והתנהלות ציבורית אלא לחייה האישיים של חה"כ.	הערה	אמר לחה"כ זועבי בדבריו מעל הדוכן: "אני רק מאחל לך שאת תלכי לעזה לפחות לשבוע ונראה אותך שם מדברת על זכויות נשים, על זכויות אדם, על זכויות אזרח. שבוע אחד בעזה ואנחנו נראה מה קורה לך. רווקה בת 38 נראה איך מתייחסים אליה שם". לפי הקובלנה, חה"כ פלסנר אמר עוד "אל תדאגי, כמו שגברים לא נוגעים, אנחנו לא ניגע בך".	יוחנן פלסנר מס' 57/18 (2.8.2011)
הוועדה מצאה כי נחצה הגבול בין אמירה לגיטימית, גם אם קשה ומקוממת, לבין דברי הסתה .	הערה	בהפגנה בתל אביב בזמן מבצע עמוד ענן חה"כ בן ארי אמר "ערב טוב יהודים טובים וכל השמאלנים הבוגדים", וקרא ברמקול קריאות כגון "שמאלנים החוצה" ו"שמאלנים לעזה" שאותה קרא "למחוק" וכן תרם להתלהטות הרוחות ולקריאות נוספות שקראו המשתתפים בסגנון דומה.	מיכאל בן ארי מס' 85/18 (31.12.2012)
הוועדה מצאה כי מדובר בהפקרות לשון אשר עלולה להוביל לאלימות	נזיפה	בדיון במליאה התבטא נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט: "... לראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט	אריה אלדד (5.2.2008)

ולליבוי יצרים.		יש דם על הידיים, דמם של הנרצחים בפיגועי הטרור הוא גם עליו." שלח מכתב לח"כים ערביים, בזו הלשון: "הנדון: מכתב אזהרה. בעקבות בקשתי מתכוונת מחר ועדת הכנסת לדון בשלילת חסינות של חברי כנסת המשתפים פעולה עם האויב. הדיון הראשון יעסוק בחברתכם חנין זועבי, שהובילה את משט הטרור לעזה. לאחר שנטפל בה יגיע תורכם! העם בישראל מאס בניצול הדמוקרטיה הישראלית כאמצעי לחיסולה של מדינת ישראל. דעו: מחר זו תהיה זועבי. ובשבוע הבא אתם! דיר באלק! ח"כ מיכאל בן ארי"	
הוועדה מצאה שיש בהתבטאות זו לשון מפורשת של איום כלפי חברי הכנסת.	נזיפה		מיכאל בן ארי מס' 59/18 (3.8.2011)
הוועדה מצאה שהתבטאות מעליבה ומבזה ופוגעת פגיעה של ממש בכבוד הכנסת וחבריה ובאמון הציבור בכנסת.	נזיפה	התבטא בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט ובתכנית הרדיו "שי ודרור" נגד חה"כ זהבה גלאון: "אני לא אמרתי שהיא בהמה, אמרתי אפילו לא בהמה."	דוד רותם מס' 69/18 (24.1.2012)
הוועדה ציינה שאין להגן על השמצות אישיות שאין להן עיגון במציאות ושעלולות להוציא את דיבתן של חה"כ רעה.	נזיפה	השמצות אישיות נגד חה"כ אליעזר שטרן בנוגע לתפקודו בתוכנית ההתנתקות כששימש ראש אכ"א. תוכן הביטוי: "כמה אדישות, כמה אטימות, כמה אי הבנה צריכה להיות לאיש"	אורי אריאל מס' 51/9 (31.7.2013)
הוועדה מצאה כי הביטוי כולל מסר מאיים המכוון למנוע מראש הממשלה מלפעול בגדרי סמכויותיו.	הרחקה מישיבות ליום אחד	במהלך ישיבה בוועדה אמר כי "מי שהוציא שטח ריבוני ממדינת ישראל, דינו מיתה".	אריה אלדד (24.6.2008)

הפניות לכנסת לאחר קבלת החלטת ועדת האתיקה

18. ביום 3.8.2014 פנו העותרים מס' 2 ו-3 בשם העותרת מס' 1 אל ועדת האתיקה בבקשה לקבל את פרוטוקול הישיבה וכן החומר שהונח בפני הוועדה ואשר הוביל לקבלת החלטתה האמורה, וזאת לצורך הגשת עתירה זו.

19. הפנייה זו נדחתה על ידי הוועדה מהנימוק, שלפי סעיף 21 לכללי אתיקה לחברי הכנסת (להלן: "**כללי האתיקה**"), מדובר בחומר חסוי וכי עמדתה העקרונית של הוועדה לפיה, המקרים החריגים בהם תחשוף הוועדה את החומרים לצרכי פתיחת הליך משפטי, מתייחסת להליכים משפטיים אחרים ולא לתקיפה של החלטת ועדת האתיקה עצמה. על כן, החליטה הוועדה לא לחשוף את הפרוטוקול בפני העותרים אך כן מסרה כי תעביר את החומר לעיונו של הרכב בית המשפט שידון בעתירה במידה ותוגש.

== העתק מפניית העותרים מיום 3.8.2014 אל ועדת האתיקה לקבלת פרוטוקול ישיבת הוועדה והחומר עליו נסמכה מצ"ב ומסומן ע/7.

== העתק מתשובת יועמ"ש הכנסת בשם ועדת האתיקה, מיום 7.8.2014 מצ"ב ומסומן ע/8.

20. ביום 13.8.14 הגישו העותרים ערעור על החלטת ועדת האתיקה אל יו"ר הכנסת. זאת לפי סעיף 43 לתקנון הכנסת לעניין ערעור בפני הכנסת על החלטה להרחיק חבר כנסת משיבות הכנסת והקובע:

"החליטה ועדת האתיקה לשלול את זכותו של חבר הכנסת לקבל רשות דיבור במליאה למשך ארבעה ימי ישיבות הכנסת או יותר, להטיל הגבלות על פעילותו בכנסת לתקופה העולה על שבועיים, או להרחיקו מארבעה ימי ישיבות של הכנסת או יותר, רשאי חבר הכנסת לערער על החלטה לפני הכנסת, במועד שיקבע לכך יושב ראש הכנסת; הכנסת תשמע את המערער ואת נציג ועדת האתיקה, במסגרת זמן שלא תעלה על חמש דקות לכל אחד, ותחליט בדבר בלא דיון."

(ההדגשות אינן במקור)

כמו כן, יחד עם הערעור נתבקש יו"ר הכנסת לקבוע דיון דחוף בפני מליאת הכנסת לשמיעת הערעור.

== העתק מהערעור שהוגש ע"י העותרים ליו"ר הכנסת מיום 13.8.2014 מצ"ב ומסומן ע/9.

21. בעקבות בקשת העותרים להביא את ערעור העותרת בדחיפות בפני מליאת הכנסת השיב ביום 25.8.2014 יועמ"ש הכנסת, כי "אין ליו"ר הכנסת סמכות לכנס את מליאת הכנסת אלא על פי האמור בסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, קרי לפי דרישה של 25 חברי כנסת או של הממשלה. בנסיבות אלה, לא ניתן יהיה לדון בערעור לפני תחילת כנס החורף, שיחל ביום 27.10.14."

== העתק מתשובת יועמ"ש הכנסת מיום 25.8.2014 מצ"ב ומסומן ע/10.

22. המשמעות האופרטיבית של תשובת יועמ"ש הכנסת, הינה כי ערעור העותרת על החלטת ועדת האתיקה ועל הסנקציה שהוטלה עליה ידון רק לאחר כשלושה חודשים, למצער, בהם היא תהיה מורחקת משיבות מליאת הכנסת וועדותיה.

23. יצוין כי למרות שבתקופה זו הכנסת הינה בפגרה וככלל לא אמורים להתקיים דיונים במליאת הכנסת או בוועדותיה, אלא בהתקיים תנאים מסוימים, ניתן לקיים בתקופה זו ישיבות במליאת הכנסת (סעיף 21 לתקנון הכנסת) ובוועדותיה (סעיף 112 לתקנון הכנסת). במהלך הפגרה מיום 1.8.2014 עד 30.9.2014 התקיימו 86 ישיבות בוועדות הכנסת.

== העתק מסדרי היום המתוכננים של וועדות הכנסת לחודש ספטמבר וכן העתק מהודעת יו"ר הכנסת על כינוס מליאת הכנסת ביום 4.9.2014 למרות הפגרה מצ"ב ומסומנים ע/11.

הטיעון המשפטי

24. עתירה זו מתבססת על שני טיעונים מרכזיים: ועדת האתיקה חרגה מסמכותה באופן קיצוני ופעלה בניגוד לדין ולחלופין מדובר בהחלטה מפלה ובעונש שאינו מידתי.

א. העדר סמכות

25. ועדת האתיקה חרזה מסמכותה באופן קיצוני משני טעמים: ראשית, הכלל הוא שכל התבטאות פוליטית חסינה לפי סעיף 1 לחוק החסינות. ההתבטאויות הנ"ל של חה"כ העותרת חסינות בהיותן התבטאויות פוליטיות, אשר לא נופלות בגדר ההתבטאויות המפריעות באופן ממשי לניהול עבודתה של הכנסת והנוגעות ליחסים החבריים בכנסת כגון דברי השפלה, השמצה, ביזוי או הסתה המופנים באופן אישי נגד חברי כנסת וחברי ממשלה או מפלגותיהם. שנית, אין סעיף בתקנון הכנסת או בכללי האתיקה המסמיך אותה לנקוט בעונשים בגין התבטאות פוליטית מסוג זה.

התבטאויות פוליטיות מוגנות וחריגה בכנסת:

26. סעיף 13ד(א) לחוק החסינות מעניק לוועדת האתיקה את הסמכות לשפוט חבר כנסת בעניינים הכרוכים בהפרת כללי האתיקה וקובע כדלקמן:

13.ד. (א) חבר הכנסת שעשה אחת מאלה יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של חברי הכנסת:
[...]
(3) הפר כלל מכללי האתיקה.

27. אך סעיף 1(א) לחוק החסינות קובע מפורשות כי:

1" (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת דעה בעל פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה – בכנסת או מחוצה לה – אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת."

28. התכלית העיקרית של הענקת חסינות עניינית לחבר הכנסת הינה לאפשר לו לבטא את עמדותיו, ללא מורא או פחד שמא יצטרך לתת את הדין בפני רשות זו או אחרת וכדי למנוע את עריצות הרוב נגד המיעוט. כדברי השופט אגרנט בעניין **בן משה**:

"... זכות החסינות, עליה מדובר בסעיף 1, איננה ניתנת לשלילה על ידי הכנסת ונושאת אופי אבסולוטי. והאם אין להסיק מזה, כי המחוקק ראה במתן ערובה חשובה זו לחופש הדעה והביטוי של כל אחד מחברי הכנסת, לצורך מילוי תפקידו, משום ענין ששכרו בשביל המדינה עולה על כל הפסד העלול לצמוח כתוצאה מהבעת דעה מסוימת על ידי חבר פלוני מעל בימת הכנסת, אף אם היה בכך שימוש לרעה בזכות החסינות האמורה. **שאם לא תאמר כן, הנך פותח פתח - כך שקל המחוקק - לעריצות מטעם הרוב בכנסת כלפי מיעוט קטן, אשר השקפותיו אינן מקובלות על הרוב, דבר הנוגד את עקרונות הדמוקרטיה"**
(ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' **בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 439 (1968)) (ההדגשה הוספה)

ראו גם: בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' **כנסת ישראל**, פ"ד מט(ו) 661, 682 (1995); בג"ץ 11225/03 **בשורה נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס" 8 (פס"ד מיום 31.7.2005).

29. על אף שהתבטאויותיה של העותרת הינן בבירור התבטאויות פוליטיות, אשר נהנות מחסינות עניינית, החלטת ועדת האתיקה של הכנסת לא נתנה משקל כלשהו לתחולת

החסינות על דבריה והיא לא התייחסה כלל לתחולתו של סעיף 1 לחוק החסינות בענייננו.

30. ועדת האתיקה של הכנסת פועלת על פי תקנון הכנסת, אשר תכליתו העיקרית היא להסדיר את ענייניה הפנימיים של הכנסת, ניהול ועדותיה באופן תקין וסדיר ולא לפגוע בפעילותו הפוליטית של חבר הכנסת (ראו לעניין זה עמדת הנשיא שמגר בבג"ץ 620/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169, 219 (1987) לפיה:

"... ניתן להבחין בין נטילת חסינות, השוללת זכויות מהותיות ייחודיות של חבר-כנסת שהוענקו לו מכוח החוק, לבין הוראות פנימיות של הבית, הקובעות איך ימלא חבר הכנסת את תפקידו, מתי ינאם, איך יגיש הצעת חוק וכן אימתי ייאסר עליו להיות נוכח בדיונים בתוך הבית בשל החלטה היונקת מסדרי העבודה של בית הנבחרים. המדובר, למעשה, על סדרי מילוי התפקיד, אותם הנהיגה הכנסת מכוח סמכותה "לקבוע סדרי עבודתה" (ראה: סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת). מילוי התפקיד כפוף מבחינת צורתו לסדרי העבודה, ואלו מכתיבים כללי התנהגות וכללי הימנעות מפעולה".

31. על כן הוכרה הסמכות של ועדת האתיקה להעניש בגין התבטאויות משמיצות, פוגעניות ולא הולמות שנאמרו בכנסת ואשר הופנו נגד הממשלה וחבריה בהיותן נוגעות ליחסים החבריים ולניהול ענייניה הפנימיים של הכנסת. אכן בבג"ץ 12002/04 מחול נ' הכנסת (פס"ד מיום 13.9.2005) לא התערב בית המשפט בהחלטת ועדת האתיקה נגד חבר כנסת מחול, אשר בנאומו במליאת הכנסת התבטא נגד ראש הממשלה וחבריה באומרו "ממשלת יס-המוות", "ממשלת דמים" ו"ממשלה חזירתית".

32. למעשה, פס"ד מחול אישר את הגבלת חופש הביטוי של חבר הכנסת בתוך המשכן בשל פגיעה ממשית ביחסים החבריים שיש בהם כדי להפריע לעבודתה התקינה של הכנסת ולתדמית ומעמד חבריה. קביעה ברוח זו עולה מהחלטתה העקרונית של ועדת האתיקה מיום 2.7.2013 לפיה:

"ועדת האתיקה החליטה להמשיך בעמדה העקבית שנקטו ועדות האתיקה בכנסות הקודמות, שלפיה יש להימנע ככל הניתן מהגבלת חופש הביטוי הפוליטי והאידיאולוגי של חברי הכנסת, גם כאשר הדברים שהם אומרים חריפים ומקוממים. הזכות לחופש ביטוי מהווה כלי עבודה ראשון במעלה עבור חברי הכנסת, בתוך משכן הכנסת ומחוצה לו, ועיקר חשיבותה של זכות זו במתן הגנה לדברים שאינם פופולריים ושאינם יכולים לצרום לאוזניים רבות.

אך אם בכל הנוגע להתבטאויות פוליטיות עמדת הוועדה היא כי ככלל יש לדחות על הסף אף אם מדובר בהתבטאויות קיצוניות ומקוממות, הרי שביחס להתבטאויות שיש בהן כדי ניבול פה, השמצה, הכפשה וביזוי של יחידים וציבורים, עמדת הוועדה שונה בתכלית. הוועדה סבורה כי התבטאויות כאלה פוגעות פגיעה של ממש במעמדה של הכנסת ובכבודה, ומדרדרות את השיח הציבורי בישראל, וכי ראוי לטפל בהתבטאויות אלה בכלים העומדים לרשות ועדת האתיקה, וזאת על מנת לשרשם."

וכך קבעה ועדת האתיקה בהחלטה אחרת מיום 31.12.2012:

"כפי שכתבה הוועדה בעבר, חופש הביטוי הוא אחד מכלי העבודה העיקריים של חברי הכנסת, ומסיבה זו נוהגת ועדת האתיקה שלא להפעיל את סמכויותיה כלפי חברי הכנסת בקשר להתבטאויותיהם. מאותה סיבה פורשה החיסנות המוהתית, המונעת ניהול הליך משפטי פלילי או אזרחי נגד חברי הכנסת, ככזו החלה באפן רחב מאוד על התבטאויות, בכנסת או מחוצה לה. ואולם, יש לזכור כי החסינות, כמו גם ההגנה שמעניקה ועדת האתיקה, נועדו לאפשר לחברי הכנסת **לבטא בפומבי וללא חשש את עמדותיהם ואת עמדת ציבור בוחריהם, לרבות כאשר תוך כדי ראיון או נאום יש גלישה לעבר אמירות קשות.**

הגנה זו לא נועדה להפוך את זירת השיח הציבורי לזירת הכפשות נטולת כללים, שבה ניתן להשמיץ ולפגוע באנשים ובגופים שונים ללא הבחנה. הדברים הנכונים במיוחד כאשר מדובר באמירות קיצוניות ובלתי מבוססות הנוגעות לאנשים או לארגונים שאינם שותפים לאותו שיח ואין להם אפשרות להגיב לדברים... (ההדגשות לא במקור)

== העתק מההחלטה מס' 2/19 של ועדת האתיקה בעניין התבטאויות חברי הכנסת מיום 2.7.2013 מצ"ב ומסומן ע/12.

== העתק מהחלק העקרוני של ההחלטה מס' 83/18 של ועדת האתיקה בעניין התבטאויות של חברי כנסת נגד אישים וארגונים מצ"ב ומסומן ע/13.

33. בענייננו דבריה של העותרת אליהם התייחסה ועדת האתיקה לא נאמרו במשכן הכנסת ואין בהם "ניבול פה, השמצה, הכפשה וביזוי של יחידים וציבורים" אלא מדובר בהתבטאויות פוליטיות טהורות בכלי התקשורת.

34. אין סמכות לוועדת האתיקה להחליט מי מחברי הכנסת פועל "לטובתה של המדינה" או בניגוד לה. סמכות זו פותחת פתח מסוכן לרדיפה פוליטית של נציגי המיעוט על ידי הרוב. שהרי במשטר דמוקרטי, הקביעה מהי טובת המדינה ומהי הצורה הנאותה לשרתה הינה עניין לבחור להחליט בו כאשר המפלגות השונות מייצגות תפיסות שונות לעניין זה שכולן לגיטימיות באותה מידה.

35. יתרה מכך, הקביעה של ועדת האתיקה לפיה הבעת ביקורת על מדיניות הממשלה מהווה פגיעה חמורה באמון הציבור בכנסת חוטאת באי הבנה בסיסית של מהות חופש הביטוי בכלל ותכליתה של החסינות העניינית בפרט המיועדת להגן על חופש הביטוי הפוליטי של חבר כנסת מפני דורסנות ועריצות הדעה של הרוב בכנסת. דווקא החלטת ועדת האתיקה המטילה סנקציות על חברי כנסת בשל עמדותיהם הפוליטיות היא זו שפוגעת באמון הציבור בכנסת ומערערת את יסודות המשטר הדימוקרטי המבוסס על הבעת עמדות ללא מורא ופחד.

36. בהקשר של שמירה על השוויון בין חברי הכנסת ושל הגנה על המיעוט מפני הרוב בהליכים פנים פרלמנטאריים יש לבית המשפט תפקיד חשוב המחייב את התערובתו מקום שעקרונות אלה הופרו (ראו: יגאל מרזל "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית" משפטים לח 218, 231 (2008)).

העדר הוראה מפורשת בתקנון המסמיכה את ועדת האתיקה

37. החלטת ועדת האתיקה לא מציינת אף הוראה מפורשת בתקנון הכנסת אשר העותרת הפרה אותה. ההחלטה ציינה את כלל 1(א) לכללי האתיקה אך כלל זה קובע עקרונות וערכים כלליים ואינו בבחינת הוראה אופרטיבית.

38. כלל 1(א) לכללי האתיקה קובע:

” חבר הכנסת –

- (1) ימלא את תפקידו מתוך נאמנות לערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
- (2) הוא נאמן הציבור וחובתו לייצג את ציבור בוחריו באופן שישרת את כבוד האדם, קידום החברה וטובת המדינה;
- (3) יקפיד לקיים את דיני המדינה ויפעיל לקדם את עקרון שלטון החוק;
- (4) ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, יהיה מסור למילוי תפקידיו בכנסת, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויעשה לטיפוח אמון הציבור בכנסת;
- (5) ימלא את שליחותו בכנסת באחריות, ביושר ובהגינות, מתוך מחויבות למעמדו כמנהיג בחברה, וישאף לשמש דוגמה אישית להתנהגות ראויה;
- (6) יימנע מאפשרות של ניגוד עניינים, ובכל מקרה של ניגוד בין טובת הכלל לבין ענין אישי יעדיף את טובת הכלל.”

39. כלל 1(א) לעיל הינו סעיף הצהרתי הכולל עקרונות וערכים מופשטים, ועל כן הוא בעל מעמד הצהרתי פרשני בלבד. למעשה מדובר בהוראות מדריכות ולא בנורמות שמכוונות התנהגות הקובעות מפורשות מהו המעשה האסור.

40. תפיסה זו של הכללת סעיפי ערכים שהם בגדר נורמות מדריכות בלבד אך לא נורמות מכוונות התנהגות שניתן להטיל סנקציה בגין הפרתן נהוגה בקודים אתיים של נבחר ציבור כפי שצויין בסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שכותרתה ”קוד אתי לחברי פרלמנט – מבט משווה”:

”כאשר עוסקים בנושא של קוד אתיקה בפרלמנטים יש להבחין בין שני סוגים של כללי אתיקה:

(1) נורמות אתיות - הצהרה של הפרלמנט בדבר דרכי ההתנהגות ואמות המידה הכלליות שהוא שואף אליהן. זוהי הנחיה בעלת אופי חוקתי הכוללת סעיפים הצהרתיים בלבד, ללא הוראות והנחיות מימוש. במסגרת זו נכללות הוראות מסוג: ”חבר הפרלמנט ישמור על כבוד הפרלמנט”.

(2) כללי התנהגות - הנחיות ספציפיות המסדירות את התנהגות חברי הפרלמנט במצבים שונים. במסגרת זו נכללות הוראות מסוג: ”חבר הפרלמנט יידע בתחילתה של ישיבת ועדה על עניין אישי שיש לו בנושא הדין”.

(דן להב קוד אתי לחברי הפרלמנט – מבט משווה 1 (2003))

41. לכל הדעות, נורמות מדריכות אינן נורמות ענישתיות ולו משום הכלל ש”אין עונשין אלא אם כן מזהירין”, המחייב שנורמה משפטית שיש בצדה עונש תוגדר בצורה ברורה באופן שיאפשר לאדם לכלכל את התנהגותו כדי להימנע מהפרתה. לכן לא בכדי ועדת האתיקה לא הצליחה

לציין בהחלטתה שום נורמה מפורשת הקובעת, כי התבטאויותיה של העותרת הינן בגדר עבירה אתית.

42. הנורמות של כללי האתיקה נוגעות בענייני טוהר המידות וניגוד עניינים והן מפורשות וברורות. כללי האתיקה של חברי הכנסת מסדירים את ההגבלות המוטלות על חברי הכנסת ביחס לטיפול בעניינים אישיים ובלקוחות, את העיסוקים הנוספים שלהם ואת הצהרות ההון; גם העיון בקובץ ההחלטות העקרוניות של ועדת האתיקה (המפורסם כחלק מהקובץ הכולל את תקנון הכנסת וכללי האתיקה של חברי הכנסת) מעלה, כי ההחלטות העקרוניות של ועדת האתיקה עוסקות בנושאים הנוגעים לטוהר המידות (למשל: שימוש בנייר מכתבים של הכנסת; שימוש בסמל הכנסת; שימוש בסמל המדינה; איסור הכללת פרסומת מסחרית; מפגשים עם גורמים בעלי עניין בסוגיות הנדונות בכנסת; ניהול ישיבת ועדה בעניין הנוגע לקרוב משפחתו של יו"ר הוועדה; הסתייעות בעוזרים פרלמנטריים לקידום עניינים אישיים; עיסוק נוסף של חברי הכנסת; קבלת מתנות וטובות הנאה, השתתפות באירועים ונסיעות לחו"ל), הפעילות התקינה של הכנסת (למשל: מענה לפניית ציבור; היעדרות משיבות הכנסת; התנהגות חברי הכנסת בכל הנוגע למתמחים בלשכותיהם; עיכוב דיון על ידי יושב ראש ועדה; אופן ניהול ישיבות ועדות הכנסת; מתן אפשרות למומחים להשמיע את עמדתם בוועדה) או ההתנהלות הראויה במשכן ובין חברי הכנסת לבין עצמם (למשל: הפרת הסכם קיזוז; שימוש במכונת צילום של הכנסת; פרסום פניה לבדיקה או לחקירה; קריעת מסמכים פרלמנטריים מעל דוכן הכנסת; שימוש בתואר המתייחס להשכלה גבוהה וכיוצא ב"ב).

43. גישה זו לפיה סמכות ועדת האתיקה אינה נוגעת בהתבטאויות פוליטיות אלא בהסדרת נושאים הנוגעים לטוהר המידות, ניגוד עניינים, הפעילות התקינה של הכנסת וההתנהלות הראויה במשכן עולה בקנה אחד עם המקובל בקודים האתיים של פרלמנטים שונים בעולם:

"סקירה של קודים אתיים בפרלמנטים ברחבי העולם מעלה שהכללים העיקריים המופיעים בהם נועדו לשמור על טוהר המידות, ובייחוד למנוע ניגוד עניינים ואת ניצול תפקידו של חבר הפרלמנט לתועלתו האישית. כללים אלה מגדירים, בין היתר, חובה למסור הצהרת הון; חובת גילוי אינטרסים אישיים; הגבלות על עיסוק נוסף בזמן הכהונה; הגבלות על עיסוק לאחר סיום הכהונה; הגבלות על קבלת מתנות; הגבלות על מימון נסיעות לחו"ל; הגבלות על ייצוג גורמים שונים לפני רשויות השלטון; הגבלות על שימוש במידע שחבר הפרלמנט נחשף אליו במסגרת תפקידו. כללי האתיקה הנוגעים להתנהלות הולמת של חבר הכנסת במהלך ישיבות הפרלמנט או הוועדות אינם נפוצים בקודים האתיים - אם כי הם קיימים בישראל - וקיימים בעיקר במסגרות אחרות כגון תקנונים של פרלמנטים"

(אסף שפירא "אתיקה בכנסת" פרלמנט גיליון 70 (הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה))

44. לאור זאת, ומשלא הפרה העותרת את כללי האתיקה, הרי החלטת ועדת האתיקה היא בגדר חריגה מסמכות ויש לבטלה. כל קביעה אחרת חוטאת למטרתם של כללי האתיקה ולתכלית הסמכות שניתנה לוועדה.

מבט משווה

45. הדין המקובל במדינות דמוקרטיות רבות הוא שתוכן הביטוי הפוליטי של חברי הפרלמנט אינו עניין לוועדת האתיקה וזאת בניגוד להשמצות אישיות שיש בהן כדי לפגוע בכבודו של הפרלמנט בכלל או של חבר פרלמנט בפרט.

46. חוות דעת שביקשנו מ-Bar Human Rights Committee of England and Wales לעניין תחולת הקוד האתי של הפרלמנט הבריטי על אמירות ומעשים שנעשו מחוץ לכותלי הפרלמנט (להלן: "חוות הדעת") מעלה בבירור, כי בעוד נושאים הנוגעים לטוהר המידות כגון אי סדרים כספיים או שימוש לרעה בכספי ציבור הינם עניין הנתון לחקירה של ועדות האתיקה בשני הבתים של הפרלמנט, נושאים הנוגעים לדעות, עמדות, מדיניות או פעולות לא פרלמנטאיות הוצאו מפורשות מסמכותן:

"Moreover, the application of the rules concerning when complaints should be investigated against Members of either House specifically exclude from the jurisdiction of their respective disciplinary bodies the expression of a Member's view or opinions, policy matters, non-parliamentary matters, or, as indicated in the Commons Guide to the Code of Conduct, a Member's handling or decision about individual case. Consequently, none of the published decisions of the Parliamentary Committees pertaining to breaches of the HC and HL codes involve instances relating to expressions of opinion or behavior on the part of an MP or Peer. Rather, they relate to financial impropriety, failure to declare interests of inappropriate usage of Parliamentary expenses."
(פיסקאות 14-15 לחוות הדעת)

47. ביתר פירוט, הקוד האתי של בית הנבחרים - הבית הראשון של הפרלמנט הבריטי – קובע שהוא חל על התנהגות בתוך הפרלמנט אך הוא לא חל על התנהלותם של חברי הבית בספירה הפרטית ובחיייהם הפרטיים והאישיים וגם לא בהתנהלותם בספירה הציבורית, אלא אם כן יש בהתנהגותם כדי לפגוע בצורה משמעותית בשם הטוב וביושרה של הפרלמנט או של מי מחבריו, וזאת כפי שצויין בפיסקה 2 לקוד שצוטטה בפיסקה 4 לחוות הדעת:

"The Code applies to a Member's conduct which relates in any way to their membership of the House. The Code does not seek to regulate the conduct of Members in their purely private and personal lives or in the conduct of their wider public lives unless such conduct significantly damages the reputation and integrity of the House of Commons as a whole or of its Members generally.."

במדריך הנלווה לקוד האתי אף מצויין כי נושאים הנוגעים למדיניות, עמדות ודעתם של חברי הפרלמנט נמצאים מחוץ לסמכות החקירה והבירור של נציב האתיקה:

"A number of areas are outside the Commissioner's remit. As a result, he is unable to consider complaints about policy matters or a Member's views or opinions, a Member's handling of or decision about an individual case (whether or not the individual is a constituent of the Member), the funding of political parties, alleged breaches of the separate Code governing the conduct of government ministers in their capacity as Minister (the Ministerial Code), or about what Members do on their purely private and personal lives."
(פיסקה 9 לחוות הדעת)

יתרה מכך, בנוהל החקירות של נציב האתיקה צויין, כי גם ביחס לאותם מקרים בהם הפר חבר הפרלמנט את החובה המוטלת עליו לפי פסקה 16 לקוד, להימנע מביצוע פעולות שיש בהן כדי לגרום לנזק משמעותי לשם הטוב וליושרה של בית הנבחרים ככלל או של מי מחבריו, הרי יש להפעיל סמכות זו במשורה ובמקרי קיצון וזאת בתנאים מוגבלים ביותר שלא בנקל תעמוד בהם הוועדה:

"... the commissioner may investigate any matter that caused significant damage to the reputation and integrity of the House as a whole or its Members generally, unless the matter related only to the conduct of a Member in their private and personal lives. This is a very high hurdle which the Committee expected could be met only on extreme and extremely limited circumstances."

(פיסקה 9 לחוות הדעת)

48. וכן לעניין סמכויות ועדת האתיקה של בית הלורדים – הבית השני של הפרלמנט הבריטי – מציין המדריך לקוד מפורשות אלו נושאים מצויים בסמכות נציב האתיקה ואלו לא כאשר הנושאים שאינם בסמכותו נוגעים לענייני מדיניות, עמדות ודעות של חברי הפרלמנט:

"109. Matters falling within the Commissioner's remit include:

- failure to register relevant interests;
- failure to declare relevant interests in the course of parliamentary business including committee proceedings;
- Breach of the rules on financial inducements and parliamentary influence and on paid advocacy;
- Breach of the rules on the use of facilities and services and on financial support; and
- Breach by Member's staff of the Code of Conduct for Member's Staff.

110. Matters **not** falling within the Commissioner's remit include:

- **Policy matters or a Member's views or opinions;**
- the funding of political parties;
- alleged breaches of the separate code governing the conduct of Government Ministers as Ministers; and
- Member's non-parliamentary activities."

(פס' 12 לחוות הדעת, ההדגשה הוספה)

== העתק מחוות הדעת של Bar Human Rights Committee of England and Wales מצ"ב ומסומן ע/14.

49. עמדה דומה שוררת בארה"ב לעניין ההגנה הרחבה שיש לתת לחופש הביטוי הפוליטי של נבחרים הציבור. פסק הדין המנחה בעניין זה הינו *Bond v. Floyd*, 385 U.S. 116 (1966) בו נתקפה ההחלטה של בית הנבחרים במדינת ג'ורג'יה לפסול מכהונה חבר פרלמנט ממוצא אפרו-אמריקאי, בטענה שההצטרפות שלו לעיתונות נגד צווי הגיוס לצבא במהלך מלחמת וויאטנאם והיחסים בין הגזעים השונים בארה"ב נוגדות את השבועה שלו לקיים את חוקת ארה"ב וחוקת המדינה. בהחלטתו עמד בית המשפט על חשיבות ההגנה הרחבה על חופש הביטוי הפוליטי של חברי הפרלמנט. בית המשפט ציין, כי האינטרס הציבורי מחייב הענקת

הגנה זו לאור החובה המוטלת על נבחר ציבור לנקוט עמדה בנושאים השנויים במחלוקת בשיח הציבורי ולבטא את קול הבוחרים שלהם :

“The manifest function of the First Amendment in a representative government requires that legislators be given the widest latitude to express their views on issues of policy. [...]

The interest of the public in hearing all sides of a public issue is hardly advanced by extending more protection to citizen critics than to legislators. Legislators have an obligation to take positions on controversial political questions so that their constituents can be fully informed by them, and be better able to assess their qualifications for office; also so they may be represented in governmental debates by the person they have elected to represent them.”

(עמ' 135-137)

אמנם באותו מקרה בית המשפט האמריקאי לא התייחס להחלטה של ועדת האתיקה אלא לסמכות הנתונה לפלרמנט לפסול חבר פרלמנט מכהונה, אך עמדתו העקרונית בקשר לחשיבות חופש הביטוי הפוליטי וחשיבות ההגנה הניתנת לו רלוונטית גם לעניינינו.

50. הדרך הראויה לפרש את סמכותה של ועדת האתיקה היא שהיא משתרעת אך ורק על שמירה על טוהר המידות, הסדרת נושאים הנוגעים לתקינות הפעילות של הכנסת ולהבטחת התנהלות נאותה בתוך המשכן ובין חברי הכנסת לבין עצמם וכן בינם לבין אחרים, אך לא על הסדרת תוכן של התבטאויות פוליטיות. במיוחד כאשר לא מדובר בהתבטאויות אישיות הנוגעות ליחסים בין חברי הכנסת והמפריעות לעבודתה הסדירה של הכנסת. התבטאויות העותרת נשוא הקובלנה הינן התבטאויות פוליטיות מובהקות, שאין בינן ולבין כללי האתיקה ולא כלום.

ב. לחלופין: העונש שהוטל על העותרת הינו מפלה ולא מידתי

51. גם אם ימצא בית המשפט הנכבד כי העותרת אכן הפרה את כללי האתיקה וכי לוועדת האתיקה היתה סמכות להטיל עליה עונש בשל התבטאות פוליטית, עדיין העונש שהושת עליה הינו מפלה ומופלג בחומרתו.

52. סעיף 13ד(א)(3) לחוק החסינות קובע שחבר כנסת יהיה נתון לשיפוטה של וועדת האתיקה באם הפר כלל מכללי האתיקה. סעיף 13ד(ד) מונה את מדרג הסנקציות שהוועדה מוסמכת להטיל כאשר הרלוונטיות לעניינינו הינן :

(1) הערה ;

(2) אזהרה ;

(3) נזיפה ;

(א3) נזיפה חמורה ;

(ב3) שלילת זכותו לקבל רשות דיבור במליאה או בוועדות הכנסת, כולן או חלקן, לתקופה שלא תעלה על עשרה ימי ישיבות ;

(ג3) הגבלות על פעילותו כחבר הכנסת, לרבות איסור הגשת הצעת חוק, הצעות לסדר היום, שאילתות וכיוצא באלה, ולמעט הגבלות בדבר הזכות להצביע, הכל כפי שתקבע הוועדה ולתקופה שתקבע ובלבד שהתקופה באמור לא תעלה על התקופה שנותרה עד לסופו של אותו כנס של הכנסת ;

(4) הרחקה משיבות מליאת הכנסת וועדותיה עבור לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים ובלבד שחבר הכנסת יהיה רשאי להיכנס לשיבה לצורך הצבעה בלבד ;

53. עיון בסנקציות האפשריות מעלה, כי ועדת האתיקה החליטה להטיל על העותרת את הסנקציה החמורה ביותר שבאפשרותה להטיל וכן לתקופה הארוכה ביותר שבסמכותה. בהשוואה להתבטאויות אחרות שפורטו בטבלה בסעיף 17 לעיל, העונש שהוטל על העותרת מעיד על יחס של איפה ואיפה באופן קיצוני ביותר.

54. כמו כן, אין יחס של הלימה בין חומרת ההפרה המיוחסת לה לבין העונש שהושת עליה. ראשית, המדיניות העקרונית של ועדת האתיקה, כפי שהוסברה לעיל, הינה שיש "להימנע ככל הניתן מהגבלת חופש הביטוי הפוליטי והאידיאולוגי של חברי הכנסת, גם כאשר הדברים שהם אומרים חריפים ומקוממים", ואכן עיון בטבלת החלטות האתיקה שהובאה לעיל מראה, כי ועדת האתיקה ככלל לא מענישה חברי כנסת על התבטאויות פוליטיות אלא אם יש בהם זילות לשון, העלבות במישור האישי, הסתה או איומים, וגם אז התבטאויות אלה גררו עונשים קלים הרבה יותר של הערה או נזיפה לכל היותר.

55. במקרה שלפנינו הוועדה סתתה מהמדיניות הכללית בדבר הגנה על חופש ביטוי פוליטי והטילה עונש על התבטאות פוליטית מובהקת מבלי שיש בה פגיעה באדם או במגזר ספציפי ומבלי שתהווה הסתה או איומים.

56. יתרה מכך, הוועדה סתתה ממתחם העונשים שהוטלו אף בגין התנהגויות לא ראויות, שזכות להגנה נמוכה יותר מההגנה הניתנת להתבטאויות, והטילה את העונש החמור ביותר שיש באפשרותה להטיל.

57. בהחלטה להרחיקה הפלתה ועדת האתיקה את העותרת לרעה לעומת חברי כנסת אחרים, שהתבטאויותיהם לא גררו עונש כלל או שהעונש היה ברף נמוך יותר, וזאת כפי שעולה מהטבלה שהבאנו לעיל. בכך הפרה הוועדה את החובה המוטלת עליה לנהוג בשוויון בין חברי הכנסת. אכיפה סלקטיבית זו מקבלת משנה חומרה לאור עקרונות הדמוקרטיה המהותית המבוססים על שוויון בין חברי הכנסת ועל כיבוד זכויות המיעוט.

58. בנוסף, היה על הוועדה לבחור בסנקציה שהולמת את העבירה, דהיינו זו המשיגה את מטרת הענישה אך אינה פוגעת בעותרת יתר על המידה. הבחירה של הוועדה בעונש המקסימאלי אינה עונה על דרישה זו ועל כן העונש אינו מידתי ודין ההחלטה להתבטל.

סיכום

59. קבלת העמדה של ועדת האתיקה, לפיה יש לוועדה סמכות להטיל סנקציות על חברי כנסת גם בשל תוכן של התבטאויות, החוסות תחת חופש הביטוי הפוליטי המוגן של חבר כנסת, מהווה תקדים מסוכן. הדבר פותח פתח לרדיפה פוליטית של המיעוט על ידי הרוב, פוגע בתכליות לשמן מוענקת החסינות המהותית ואף פוגע בתכלית כללי האתיקה שבתקנון הכנסת.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפוך אותו למוחלט.

7 באוקטובר 2014

חסן ג'בארין, עו"ד

מאיסאנה מוראני, עו"ד

דן יקיר, עו"ד

ב"כ העותרים