



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 01516917
ירושלים, 7 במאי 2017
י"א אייר תשע"ז

לכבוד
חה"כ יוסף ג'בארין
חבר ועדת האתיקה

שלום רב,

הנדון: חוות דעת בעניין הצעה לתיקון כללי האתיקה העוסקת בנסיעות חברי הכנסת לחו"ל

סמך: פנייתך מיום 30.3.2017

ביקשת לקבל את חוות דעתי בנוגע להצעה לתיקון כללי האתיקה בעניין הטלת מגבלות מסוימות (שיפורטו להלן) על נסיעות חברי כנסת לחו"ל במימון גופים ציבוריים חיצוניים, שהופצה על ידי יושב ראש ועדת הכנסת לחברי הוועדה לקראת דיון הצפוי להתקיים בוועדה ביום 10.5.2017. להלן חוות דעתי:

רקע

1. כידוע, כל נסיעה של חבר כנסת לחו"ל במימון של גורם חיצוני מחייבת קבלת אישור מראש של ועדת האתיקה. אולם עד היום, אישור זה לא התייחס כלל לתוכן האידיאולוגי של הנסיעות או לעמדותיו של הגוף המזמין.

מה כן בודקת הוועדה קודם למתן האישור? הוועדה מתמקדת בסוגיות של טוהר מידות הכרוכות בנסיעות וסוגיות של ניגוד עניינים בין הגורם המזמין והמממן לבין חבר הכנסת, לרבות הקפדה על כך שאין מדובר בגורם עסקי. כמו כן, הוועדה בודקת שאין במימון הניתן לחבר הכנסת משום טובת הנאה, ובכלל זה את ההלימה בין משך השהות הממומנת לפעילות שלשמה הוזמן חבר הכנסת.

הנה כי כן, אישורה של ועדת האתיקה לנסיעה לחו"ל לא כלל עד היום בדיקה של תכלית הנסיעות, מהותן או חשיבותן, או בדבר זהותו של הגורם המזמין והמממן (מעבר להיותו גורם ציבורי). עניינים אלה מקובל היה עד כה לראותם מחוץ למנדט של הוועדה וכמצויים בלב שיקול הדעת וחופש הפעולה הפוליטי של חברי הכנסת שאין להתערב בו. לפיכך, אישורה של ועדת האתיקה מעולם לא היווה משום "תעודת הכשר" לתוכנה של הנסיעה, להבדיל מהיותה עומדת בסטנדרטים של היעדר ניגוד עניינים או של פגיעה בטוהר המידות.

2. לפי ההצעה, ועדת האתיקה לא תסתפק עוד רק בבחינת היבטים הנוגעים לניגוד עניינים וטובות הנאה כאמור, אלא תבחן גם היבטים הנוגעים לפעילותו וזהותו של הגורם הציבורי שמזמין או מבקש לממן את נסיעתו של חבר הכנסת, והוועדה לא תאשר נסיעה בהזמנת גוף אשר פועל או קורא לפעול לקידום אחד מאלה:

- (1) עילה מהעילות הקבועות בסעיף 7א(א) לחוק יסוד: הכנסת [שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזוין של ארגון טרור או מדינת אויב נגד מדינת ישראל];
- (2) החרמת מדינת ישראל או החרמת תוצרת ישראלית בשל זהותה הישראלית, החרמת מוסד ממוסדותיה או אזור הנמצא בשליטתה, שיש בה כדי לפגוע פגיעה כלכלית, תרבותית או אקדמית;
- (3) העמדה לדין בינלאומי של אזרחים ישראלים בשל פעולות שעשו במסגרת תפקידם בצבא ההגנה לישראל או באחת מזרועות הביטחון של מדינת ישראל;
- (4) הכחשת השואה כמשמעותה בחוק איסור הכחשת השואה, התשמ"ו-1986.

3. ראוי להדגיש כי ההצעה אינה עוסקת בבחינת הפעילות של חבר הכנסת בחו"ל, ובכלל זה בתכני כנס שבו הוא מבקש להשתתף, בתוכן הרצאות שהוא מתכנן לשאת וכד', אלא מבקשת לבחון את שיתוף הפעולה וקבלת המימון מגוף העוסק בפעילויות שפורטו לעיל, מתוך תפישה שאין מקום לשיתוף פעולה של חבר כנסת עם גורמים המקדמים נושאים אלה.
4. עוד נציין כי נראה שההצעה נולדה בעקבות נסיעה של חה"כ חנין זועבי לירדן במימון תחנת הטלוויזיה אלקודס לשם השתתפות בתכנית לרגל חג הרמדאן בחודש יוני 2016, שלאחריה נטען כי מדובר בתחנה הממומנת על ידי חמאס. בעקבות פניות שקיבלה ועדת האתיקה לאחר אישור הנסיעה היא הבהירה כי גורמי תקשורת בחו"ל מזמינים לא אחת חברי כנסת להשתתף בתכניות ובכנסים הנערכים בחו"ל, והוועדה אינה רואה עצמה מוסמכת לבדוק את טיבו של גוף התקשורת או את מקורות המימון שלו.

חוות הדעת

5. **לאחר שבחנתי את ההצעה אני סבור כי היא מעוררת קשיים משמעותיים הן במישור המהותי והן במישור המעשי:**

אשר למישור המהותי - להצעה יש השפעה על חופש הפעולה הפוליטי של חברי הכנסת, שהיא נגזרת של זכות היסוד לחופש ביטוי פוליטי, ולכן כל הגבלה דורשת זהירות רבה, תוך עריכת איזונים שאין בהם כדי לפגוע יתר על המידה בזכות זו שהיא אבן יסוד בפעילותם של חברי הכנסת.

6. ואולם, ההצעה לטעמי אינה נוקטת גישה זהירה. היא כורכת ב"סל אחד" עילות שונות שלדעתי לא ניתן להתייחס אליהן באופן אחיד. כך יש בין העילות כאלה המהוות חסם כניסה לכנסת או עילה להדחה מהכנסת, וכן כאלה המהוות עבירה פלילית בישראל (הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזוין נגד המדינה והכחשת השואה). לצידן מוצעות עילות שהן עמומות באופיין (שלילת קיומה של המדינה כיהודית ודמוקרטית) או שאינן מהוות עבירה פלילית או סייג להיבחרות לכנסת ושעניינן בפעולות או בדעות ביקורתיות, שאמנם חורגות מאד מגבולות הקונצנזוס הפוליטי בארץ (קריאה לחרם או להעמדה לדין בינ"ל של חיילי צה"ל) אך אינן אסורות.

בעוד שלגבי העילות שעניינן הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל והכחשת השואה, פעילויות שהן אסורות על פי הדין הישראלי ולכן ניתן אולי להצדיק איסור על שיתוף פעולה של חבר כנסת עם גופים בחו"ל המקדמים עילות אלה, הרי שלגבי יתר העילות המפורטות בהצעה - לא ניתן לדעתי להצדיקן, והכללתן בכללי האתיקה פוגעת פגיעה של ממש באיזונים הרגישים המתחייבים בתחום זה.

כך ביחס לעילה שעניינה שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, אף שהיא מהווה חסם להתמודדות לכנסת לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, הוחלט רק לאחרונה שלא לכלול עילה זו ב"חוק ההדחה" בשל עמימותה ובשל פוטנציאל הפגיעה הטמון בה לפעילותו הלגיטימית של חבר הכנסת. כך גם ביחס לקריאה לחרם על אזור הנמצא בשליטת המדינה (שאמנם על פי "חוק החרם" יכול להוות עילה לתביעה נזיקית במקרה של נזק ממשי) או קריאה להעמדה לדין של חיילים בערכאות בינלאומיות, פעילויות שאמנם חורגות באופן משמעותי מהקונצנזוס בכנסת ובציבור, אך עדיין חוסות תחת חופש הביטוי הפוליטי בישראל.

מעבר לפגיעה האמורה בחופש הפעולה הפוליטי של חברי הכנסת, קבלת ההצעה תיצור הבחנה מלאכותית שקשה להצדיקה, בין שיתוף פעולה עם גורמים שעוסקים בעניינים אלה בישראל, שאין עליו מגבלות כל עוד הפעילות עצמה אינה בלתי-חוקית, לבין שיתוף פעולה עם גורמים שעוסקים בכך בחו"ל, ולעתים אף מדובר באותם גורמים ממש, שיהיה אסור.

7. בנוסף לפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי ולהבחנה המלאכותית שתיווצר בין פעילות של חבר כנסת בישראל לבין פעילותו בחו"ל, יש במגבלות המוצעות גם פגיעה בתכלית של חוק חסינות חברי הכנסת. שכן, ההצעה מטילה מגבלות חריפות יותר על חברי הכנסת מאשר על אזרחים מן השורה, ואילו חוק החסינות תכליתו להבטיח לחברי הכנסת חופש פעולה פוליטי רחב יותר מזה שיש לאזרח מהשורה, ומניעת התערבות של הרוב ביכולתם של חברי הכנסת המייצגים עמדות קצה, לפעול פוליטית כהבנתם, כל עוד אין בכך הפרה של החוק.

8. זאת ועוד, קבלת ההצעה מעוררת שאלות פרשניות סבוכות, ואף עלולה להביא לתוצאות שספק אם עלולות בקנה אחד עם כוונתם של תומכי ההצעה. כך למשל:

- האם החלטת נציבות האיחוד האירופי בדבר סימון מוצרים המיוצרים בהתנחלויות היא בבחינת "קריאה לחרם על אזור הנמצא בשליטת ישראל", ולכן חבר כנסת לא יוכל לנסוע לכנסים במימון או בהזמנה של האיחוד האירופי, בעוד שגורמים רשמיים של המדינה שעליהם לא חלים כללי האתיקה משתפים פעולה עם מוסדות האיחוד וייתכן אף שיהיו מוזמנים לאותו כנס?
- האם מפלגות הימין הקיצוני באירופה שיש הטוענים כי הכחשת השואה שזורה בפעילותן בעבר או בהווה, נכללות בגדר האיסור? ומהו המבחן הקובע - האם נדרש כי דברים אלה ייכללו במצען או שמספיקה התבטאות של אחד מראשי המפלגה?
- האם מפלגות בחו"ל שיש הטוענים כי הן מסיתות לגזענות כלפי מיעוטים בשטחן באות אף הן בגדר האיסור?
- האם האיסור יחול על נסיעה בהזמנת מדינות וארגונים בינלאומיים שישראל מקיימת איתם יחסים דיפלומטיים, שקוראים לעתים להעמיד לדין את חיילי צה"ל בשל "פשעי מלחמה" כביכול? ומי מייצג לעניין זה את אותה מדינה - האם התבטאות של אחד השרים תכניס אותה בגדר האיסור, או רק התבטאות של ראש הממשלה של אותה מדינה, או שמא אין להסתפק בהתבטאויות אלא רק בהחלטות רשמיות?
- האם האיסור יחול על מפלגה בישראל, שהדין אינו אוסר עליה לכלול במצעה קריאה לחרם על "מוסד ממוסדות המדינה" או על "אזור הנמצא בשליטתה", ומבקשת לממן נסיעה של חבר כנסת מטעמה לכנס בחו"ל?

- האם חברי הכנסת לא יוכלו להשתתף בכנסים באוניברסיטאות שבתחומן מתקיימת פעילות הנוגעת לעתים בחלק מהעילות המפורטות בהצעה, אך מקיימות שיתוף פעולה שוטף עם האקדמיה בישראל? ומי מייצג את האוניברסיטה לעניין זה – האם למשל ארגון מרצים, ארגון סטודנטים, או רק נשיא האוניברסיטה?
- האם התבטאות גזענית של פעיל מרכזי בקהילה יהודית בחו"ל או התבטאות שלו שקוראת להחרים התנחלויות תביא לכך שחברי הכנסת לא יוכלו לנסוע לביקור באותה קהילה, או שמא רק "פרסומים רשמיים" של הקהילה?
- האם יש לאסור הזמנת חבר כנסת מטעם קהילה חרדית בחו"ל שראשיה מצהירים כי הם מתנגדים לנוסחה של "מדינה יהודית ודמוקרטית"?

9. אשר למישור המעשי - הקשיים במישור המעשי נוגעים לכל העילות המוצעות. כפי שעולה מהאמור לעיל, הבחינה שוועדת האתיקה תידרש לקיים אם תתקבל ההצעה תחייב בדיקות, מעקב אחר פעילות הגורם המזמין, ראשיו ומייצגיו, ניתוח הפעילות של אותם גורמים, מטלה הדורשת מיומנות וזמן שאינם עומדים כיום לרשותה של הוועדה. בהקשר זה נציין כי רובן של הבקשות מוגשות לוועדה על ידי חברי הכנסת ימים ספורים לפני הנסיעה. לוועדת האתיקה ולמנגנון הפועל לצידה אין כיום את היכולת והכלים לקיים את הבחינה הנדרשת ממנה לפי ההצעה.

10. סיכומם של דברים, במישור המהותי ההצעה לוקה בכך שחלק מהעילות המוצעות פוגעות יתר על המידה בחופש הפעולה הפוליטי של חברי הכנסת, וכולן יוצרות קשיים פרשניים ואבחנות שיש בהן כדי להטיל מגבלות על חברי הכנסת שאינן מוטלות על גורמים רשמיים אחרים במדינה או על אזרחי המדינה, בעוד שחברי הכנסת אמורים ליהנות מחופש ביטוי וחופש פעולה ברמה הגבוהה ביותר, גם כאשר פעילותם חורגת מגבולות הקונצנזוס. כמו כן, ההצעה בכללותה סובלת מקשיים מעשיים שעלולים להפוך אותה לבלתי ישימה.

לבסוף ראוי גם להביא בחשבון כי כל הנסיעות לחו"ל של חברי כנסת במימון גורמים חיצוניים מתפרסמות באתר האינטרנט של הכנסת באופן שוטף, תוך ציון יעד הנסיעה והגורם המזמין והמממן, כך שמידע זה שקוף וזמין לציבור הרחב ולאמצעי התקשורת, ועל ידי כך מתאפשרת ביקורת על שיתופי הפעולה של חברי הכנסת בהקשר של נסיעות לחו"ל, וזאת מבלי להטיל מגבלות ואיסורים.

בברכה,
איל ינון

העתק: חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת
 חה"כ יואב קיש, יושב ראש ועדת הכנסת
 חה"כ יצחק וקנין, יושב ראש ועדת האתיקה
 חברי ועדת הכנסת
 חברי ועדת האתיקה