

**ח"כ עיסאם מח'ול**

באמצעות עוה"ד חסן ג'בארין ו/או עביר בכר ו/או  
מרואן דלאל ו/או ארנה כהן ו/או גדיר ניקולא ו/או  
סוהאד בשארה ו/או מוראד אלסאנע ו/או עאדל  
בדיר; מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט  
הערבי בישראל, וכן על ידי עוה"ד דב חנין  
כתובת להמצאת מסמכים: עדאלה, ת"ד 510  
שפרעם 20200, טלפון: 04-9501610; פקס: 04-  
9503140

**העותר**

נ ג ד

**הכנסת**

באמצעות פרקליטות המדינה  
רחוב סלאח אל-דין 29  
ירושלים

**המשיבים**

**עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים**

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה אל המשיבה והמורה לה לבוא  
וליתן טעם מדוע לא לבטל את החלטתה מיום 29/12/04 הדוחה את ערעורו של העותר נגד החלטת  
ועדת האתיקה אשר החליטה לאסור עליו לנאום מעל דוכן הכנסת למשך עשרה ימי ישיבות  
בכנסת בשל התבטאויותיו הפוליטיות.

## בקשה למתן צו ביניים וקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת בקשה דחופה למתן צו ביניים המופנה אל המשיבה והמורה לה להימנע מלאסור על העותר לנאום במליאת הכנסת עד להכרעה סופית בעתירה זו. כמו כן, מוגשת בזו בקשה לקיום דיון בעתירה זו. נימוקי בקשה זו יובאו בחלק המבוא של עתירה זו.

### המבוא

1. עתירה זו מכוונת נגד החלטת המשיבה מיום 29/12/04 הדוחה את ערעורו של העותר נגד ועדת האתיקה של הכנסת אשר אסרה עליו לנאום במליאת הכנסת למשך עשרה ימי ישיבות (עד ליום 17/01/05) בגין התבטאויותיו הפוליטיות שהשמיע במהלך נאומו בכנסת ביום 21/06/04.
2. ביום 21/06/04 מתח העותר ביקורת על מדיניות הממשלה כלפי המצילים ועל ההחלטה לצמצם את מספר התקנים המוקצים להם. במהלך נאומו הצביע העותר על מספרם הגדל והולך של הנטבעים בים והתריע על הסכנה הטמונה בצמצום מספר תקני המצילים העלול להגדיל את מקרי המוות בים. באותו הקשר, ציין העותר כי מדיניות הממשלה מעודדת מוות וטביעה וכי בשל כך הממשלה, הנה "ממשלת ים מוות" "ממשלת דמים". כמו כן, העותר ציטט את ח"כ שמעון פרס שאמר כי מדיניות הממשלה הנוכחית הנה "חזירית".
3. כנגד העותר הוגשה קובלנה בגין התבטאויותיו הנ"ל, וביום 21/12/04 החליטה ועדת האתיקה של הכנסת לשלול הימנו את זכותו לדיבור למשך עשרה ימי ישיבות בכנסת החל מיום 27/12/04. היינו עד ליום 17/01/05 (ישיבות מליאת הכנסת נערכות בין הימים ב' - ד' בכל שבוע).
4. עם קבלת החלטת הועדה פנה העותר לאלתר ליו"ר הכנסת וביקש את ביטול החלטת ועדת האתיקה. יו"ר הכנסת הבטיח דיון מעמיק בנושא ביום 27/12/04, היום שבו אמורה הסנקציה שהוטלה על העותר להיכנס לתוקף. דיון ביום 27/12/07 אכן נעשה אך בניגוד להבטחות של יו"ר הכנסת, מקרהו הספציפי של העותר לא נידון. משכך, הגיש העותר ליו"ר הכנסת ערעור בכתב ביום 27/12/04 על החלטת ועדת האתיקה מיום 21/12/04 ובו ביקש עיכוב כניסת הסנקציה לתוקף עד מתן החלטה סופית בערעורו. ביום 29/12/04

(אחר הצהריים) דנה מליאת הכנסת בערעורו של העותר ודחתה אותו ברוב קולות. מכאן העתירה והדחיפות בהגשתה (יום לאחר ההחלטה הסופית בעניין).

5. עתירה זו מעלה שאלה עקרונית, חוקתית וחשובה ממדרגה ראשונה הנוגעת לתחולת חסינותו של חבר כנסת על דברים שהוא מביע במשכן הכנסת ובמהלך מילוי תפקידו. **טיעונו העיקרי והמרכזי של העותר הוא שאין מקום להטיל עליו עונש מכל סוג שהוא בגין התבטאות פוליטית שנעשית במילוי תפקידו ולמענו, וכי הפרשנות לכללי האתיקה, חייבת להבטיח את התכלית העומדת מאחורי חוק החסינות.** העונש שהוטל על העותר הינו בבחינת פעולה משפטית, והוא ניתן עקב נאום פוליטי שחל עליו חוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א – 1951 (להלן: "חוק החסינות"). הטלת עונש מסוג זה, המגביל את זכויותיו של חבר הכנסת, מהווה למעשה מכשיר עקיף למוסד החסינות. תכליתו של מוסד החסינות הוא להבטיח את פעילותו של חבר הכנסת ללא מורא ופחד, אולם, הטלת סנקציות באמצעות ועדת האתיקה על פעילות פוליטית חסינה מרוקנת מכל תוכן את חסינותו של חבר הכנסת. שכן, במקרים אלה על חבר הכנסת לבצע צנזורה עצמית, להגביל את דבריו הפוליטיים, ולנסות ככל שניתן להשמיע אך ורק דברים המקובלים על האוזן של הרוב בכנסת. היינו, עליו למלא את תפקידו במורא ובפחד. במילים אחרות, הטלת עונש מעין זה באמצעות ועדת האתיקה על עניין שחלה עליו החסינות המהותית של חברי הכנסת הינה בבחינת chilling effect למוסד החסינות. כאן המקום להבליט את דבריו של כב' הנשיא (דאז) אגרנט בעניין חשיבותו של מוסד החסינות המהותית:

"...לפנינו זכות-יתר בעלת חשיבות קונסטיטוציונית ממדרגה ראשונה, כאשר היא נועדה להבטיח לחברי המוסד המחוקק של המדינה את חופש הדעה, הביטוי והוויכוח, למען יוכלו למלא את תפקידם, בתורת שכאלה, ללא הרגשת מורא ופחד ובלי שיחששו, **פן יהא עליהם לתת את הדין על כך לאדם או רשות כלשהם**". (ההדגשה לא במקור)

ע"פ 255/68 מ"י נ' בן משה, פ"ד כב (2), 427, 439.

6. היקף תחולתה של החסינות המהותית קבוע בסעיף 1 לחוק החסינות:

"חבר-הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית ויהיה חסין בפני **כל פעילות משפטית**, בשל הצבעה או בשל הבעת דעה בעל-פה או בכתב או בשל מעשה שעשה בכנסת או מחוצה לה, אם היו הצבעה הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר כנסת". (ההדגשה לא במקור).

העותר יטען כי החלטתה של ועדת האתיקה הינה **פעולה משפטית** לכל דבר ועניין. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט שמגר בעניין מיעארי :

**"פעולה משפטית" שבסעיף 1 לחוק החסינות כוללת פעולה, שיש בה כדי לשנות את זכויותיו, חובותיו, חסינויותיו או כוחותיו של חבר הכנסת. נקיטתה של כזו אסור שתעשה נגד חבר הכנסת בשל הצבעה, התבטאות או מעשה, שעשה בגדר מילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת." (ההדגשה לא במקור).**

בג"צ 620/85 מיעארי ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד מא (4) 169, עמ' 206.

7. הלכה פסוקה ומושרשת היא שהחסינות העניינית של חבר כנסת, חלה על חופש הביטוי הפוליטי. תחולתה של החסינות משמעה כי חבר הכנסת חסין מפני כל פעולה משפטית שננקטת נגדו בגין התבטאויות שהשמיע במהלך מילוי תפקידו ולמען מילוי תפקידו, בתוך הכנסת ומחוצה לה. בית המשפט העליון קבע, כי חבר הכנסת חסין מפני כל פעולה משפטית שיש בה כדי לשנות את זכויותיו וחובותיו, חסינויותיו, או כוחותיו, ואין לנקוט בפעולה שכזו נגד חבר הכנסת בשל התבטאות או מעשה שעשה בגדר מילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת.

8. ודוק. חוק החסינות הנ"ל קובע במפורש אימתי לא תחול החסינות המהותית על דבריו של חבר כנסת. על-פי סעיף 1 (א1) לחוק החסינות, לא רואים מעשיו או התבטאויותיו של חבר הכנסת כנעשים תוך מילוי תפקידו באם מדובר במעשים לרבות התבטאות, שאינם אקראיים, שיש בהם שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי ו/או שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה ו/או הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני ו/או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור נגד המדינה או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.

9. לכל הדעות, ועל כך אין חולקין, דבריו של העותר לא נופלים במתחם החריגים הנ"ל.

10. שלילת זכותו של העותר לנאום ובתוך כך הגבלת זכותו לחופש ביטוי בשל דברים מוגנים שהשמיע, מוליכה למסקנה, כי המשיבה בחרה להוציא את עצמה מגדר תחולתו של חוק החסינות וקבעה כללים חדשים לפיהם, דבריו של ח"כ אינם חסינים כלפיה וכי היא, ורק היא, תהיה מוסמכת לנקוט בפעולות משפטיות נגד חבר הכנסת ולפגוע בזכויותיו ובחובותיו, ללא הסרת החסינות, בניגוד לחוק החסינות ותכליתו וללא הסמכה מפורשת ממנו.

11. החלטת המשיבה מהווה תקדים מסוכן ביותר, שכן, הרוב בכנסת יהיה מוסמך להעניש חברי אופוזיציה בגין נאומיהם שלא מקובלים על ידי הרוב אף אם דברי חברי המיעוט הם חסינים על פי החוק והם בגדר התבטאויות פוליטיות - להבדיל מהתנהגות. ואם תרצו, תקדים זה יאפשר לרוב בכנסת למנוע מחברי המיעוט או חלק מהם לשאת את דבריהם על ידי הגבלת העונש לעשרה ימים כאשר בימי העונש מובאים דברים עקרוניים שחשוב לחברי המיעוט בכנסת להעלות בהם את דבריהם. לכל הדעות, תכליתה של החסינות על פי חוק החסינות היא למנוע, בעיקר, תסריטים כאלה.

12. ועוד. החלטת המשיבה נשענת על קביעת ועדת האתיקה מיום 21/12/04 שלפיה העותר הפר בהתבטאויותיו את כללי האתיקה בכך שפגע **בכבוד הכנסת**. קביעת זו משוללת כל יסוד, ולו מן הסיבה כי דבריו של העותר כוונו במפורש נגד מדיניות הממשלה שהנה **הרשות המבצעת**, והם לא נגעו כלל בכנסת, כך שקשה להבין הכיצד נפגע כבודה של הכנסת ונמצא העותר אשם בהפרת כללי האתיקה ובפגיעה בכבוד הכנסת. העותר לא פגע בשמו הטוב של חבר כנסת אחר, לא פגע אישית במי שנמצאו במליאת הכנסת, ולא התנהג פיזית בצורה ובאופן שאינם הולמים ואשר פוגעים בשמה ובכבודה של הכנסת.

13. **אי הוצאת צו ביניים בשלב זה ייתר את שמיעת העתירה, והנזק שייגרם לעותר כתוצאה משלילת זכותו כנבחר ציבור לנאום בכנסת, הינו ממשי ובלתי הפיך.** לעומת זאת, הוצאת צו ביניים לא תגרום נזק למאן דהוא ובוודאי לא ייגרם נזק לפעילותה התקינה של הכנסת. הרי ברור כי אם תידחה העתירה יהיה ניתן לממש את העונש בכל עת. העונש שהוטל על העותר אינו מסוג העונשים שמימושם במועד מסוים מהווה עיקר מעיקרי העונש עצמו.

14. יצוין כי, בית משפט נכבד זה נעתר ובאופן מידי לסוג בקשות כאלה (צוו ביניים) כאשר מתעוררת סוגיית החסינות המהותית. חסינותו המהותית של חבר כנסת הוכרה בפסיקה אף כאחד החריגים להתערבות בג"צ בהליכים פליליים ובג"צ עיכב הליכים פליליים עד אשר מתן החלטה בשאלת החסינות. מקל וחומר כאשר מדובר בהחלטה מהסוג עסקינן שבה הוצאת צו ביניים אינה גורמת נזק כלשהו למשיבה ואינה נוגעת בהתערבות בהליך משפטי תלוי ועומד. כך למשל בעניין **אבו חצירא** הוציא בג"צ צו ביניים וצוו על תנאי, והתערב בהליך פלילי מפאת חשיבות השאלה העקרונית שנדונה בפניו. בבג"צ ח"כ עזמי בשארה (תלוי ועומד) עוכבו ההליכים הפליליים נגדו בהסכמת הצדדים, וזאת רק מתוך הכרה בחשיבות הטענה המשפטית שעולה מעתירתו ואשר כל כולה נסבה על עניין היקף חסינותו הפרלמנטארי כחבר כנסת.

ראו :

בג"צ 507/81 ח"כ אבו חצירא ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד לה (4) 561, 565.

בג"צ 11225/03 ח"כ עזמי בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (עתירה תלויה ועומדת).

15. כמו כן, עתירה זו מתבססת על ההלכה הפסוקה והמושרשת שלפיה ביטל בג"צ כל העונשים אשר הוטלו על חברי הכנסת בגין פעולה הנופלת בתחום ההתבטאויות הפוליטיות. כך למשל, בג"צ ביטל את החלטת הכנסת אשר הטילה עונשים על חבר הכנסת לשעבר מוחמד מיעארי בשל נאום פוליטי שבו שיבח את מר קואסמה, חבר אש"ף שהוגדר אז כארגון טרור לפי הפקודה למניעת טרור (1948), ובג"צ קבע כי התבטאות זו הינה חסינה מכל פעולה משפטית לרבות כל החלטה של הכנסת אשר מגבילה את זכויותיו של חבר-הכנסת. כמבואר בגוף העתירה, אשר נימוקיה מהווים חלק בלתי נפרד גם מהבקשה למתן צו ביניים, תכלית קיומה של החסינות הפרלמנטרית היא הבטחת חופש הביטוי והפעילות הפוליטית של חברי כנסת, תוך הגבלת כוחה של הרשות המבצעת להתערב בהתבטאויות ובפעילות הפוליטיות של חברי הכנסת במיוחד במהלך עבודתם היומיומית והשוטפת במשכן הכנסת.

16. העתירה דגן מעלה שאלה חוקתית ראשונה במעלה, אשר השלכותיה הקונקרטיות ברורות מאליהן. לפיכך, מן הראוי שתהיה הזדמנות לבית משפט נכבד זה לבאר מבחינה עקרונית את השאלות החוקתיות העולות ממנה. ולכן ולאור נסיבות אלה, מן הדין ומן הצדק להוציא צו ביניים מיידי ולקבוע דיון דחוף בעתירה זו.

## פירוט החלק העובדתי

1. העותר הינו חבר בכנסת ה-16 מטעם מפלגת חד"ש – תע"ל.
2. ביום 21/06/04 נאם העותר בפני מליאת הכנסת בעניין שביתת המצילים ומחה בתוקף נגד הכוונה להוציא צווי ריתוק נגד המצילים השובתים, פעולה שהוגדרה על ידו כניסיון להשתיק את מאבקם הצודק בתור עובדים. במהלך דבריו התייחס העותר למספרם ההולך ועולה של הנטבעים במדינה "בים המוות" כלשונו ותיאר את אטימות הממשלה לדרישותיהם של המצילים כאחת שמייצרת את "ים המוות", כדלקמן:

"אני מסתובב בימים אלה ומדקלם את ספרו של הסופר הברזילאי הדגול, ז'ורז' אמאדו, "ים המוות". ממשלת ישראל מייצרת ומממשת את ים המוות כל רגע וכל יום. 12 אנשים טבעו ושבעה או שמונה מהם טבעו למוות. למה? על מה המלחמה הזאת? על מה

השרירים האלה שמראה ממשלת ישראל היום נגד העובדים? יש מדיניות שאותה מבטא נתניהו, שאותה מבטא פרוז, שאותה מבטא לפיד - המתקפה הניאו-ליברלית: לשבור את העובדים, לא לתת אפשרות למאבק מאורגן של עובדים. המצילים אינם נאבקים בימים אלה על שכר. הם נאבקים על אחריות, על זה שהם לא מוכנים לשאת באחריות לגורלם של השוחים אם מפחיתים את מספר המצילים בסוכה אחת. 40 שנה בכל סוכה היו שלושה מצילים. מה קרה עכשיו? למה רוצים להוריד את מספרם לשניים? מה, מספר התושבים ירד? שלושה מצילים היו נחוצים בכל סוכה כאשר בישראל היו 2 מיליוני תושבים. עכשיו יש 6 מיליוני ישראלים. אין צורך במצילים? על מה נאבקים? אפשר לחשוב שמעמד הפועלים, מעמד העובדים, נאבק כאן על הכנסות גבוהות יותר. מדובר בסך הכול ב-180 מצילים במדינת ישראל, שאמורים להציל את השוחים ב-120 חופים מאושרים. על מה המהומה? על מה השרירים האלה של הממשלה? על מה צווי הריתוק? תתביישו לכם. מה אתם רוצים להשיג? רוצים להוריד 60 תקנים מתוך 180 תקנים שיש למצילים בסך הכול. על זה המהומה? המהומה היא על דבר אחר: המהומה היא על זה שאתם רוצים לשבור את העובדים, להוריד אותם על הברכיים. זאת האמת של הממשלה. זאת הפילוסופיה של הממשלה הזאת."

רצ"ב פרוטוקול המליאה מיום 21/06/04 כנספח שסימנו ע/1. (עמ' 18).

3. בהמשך לדבריו הנ"ל ובאותו הקשר אמר העותר בנאומו כי:

"לכן זה נראה כפי שזה נראה. אבל אני אומר, ממשלת ים-המוות היא ממשלת דמים גם בתחום החברתי. אותם אנשים שטבעו השבוע למוות דמם בראשה של הממשלה הזאת ושל המדיניות הזאת. אמר לנו כאן השר שטרית לפני שבוע: אנחנו הבטחנו לאמריקנים תרבות חדשה. האם זו תרבות של שבירת העובדים, תרבות של התעמרות בזכויות החלשים? זאת האמת של הממשלה הזאת, ולא יעזור ששמעון פרס אומר שזו ממשלה חזירית או מבצעת מדיניות חזירית בתחום החברתי. אני חושש שהוא יוביל את מפלגתו אל תוך הממשלה החזירית הזאת ויפגע בדמוקרטיה ויפגע באופוזיציה... אני חושב שזה הזמן להגיד שאת הממשלה החזירית הזאת צריך להפיל"

ע/1, עמ' 18.

4. דבריו הנ"ל של העותר עוררו את זעמה של שרת החינוך, התרבות והספורט לימור לבנת, אשר פנתה אל העותר וביקשה ממנו לחזור מדבריו כיוון שלדבריה יש הבדל בין לומר "ממשלה חזירית" לבין "מדיניות חזירית", כלשונה:

"אני אפנה לוועדת האתיקה של הכנסת אם הוא לא יחזור בו מדבריו. שי הבדל מאד גדול בין מדיניות חזירית, שגם את זה לא צריך לומר, כפי שאמר חבר הכנסת שמעון פרס, לבין ממשלה חזירית."

ע/1, עמ' 19.

5. בתגובה לדברי השרה לבנת תיקן העותר דבריו ואמר "המדיניות החזירית". העותר הסביר כי דבריו הנ"ל הנם ציטוט לחבר כנסת שמעון פרס אשר בעבר כינה את המדיניות כמדיניות "חזירית". השרה לבנת חזרה בהמשך הדיון במליאה על דרישתה כי העותר

יחזור בו מכינוי הממשלה כחזירית, אחרת תפנה בתלונה לועדת האתיקה של הכנסת, כלהלן:

**"עסאם מח'ול (חד"ש – תע"ל):**

ציטטתי את חבר הכנסת שמעון פרס ואני אומר שהמדיניות החזירית של הממשלה מובילה למצב".

**שרת החינוך התרבות והספורט, לימור לבנת:**

"זה לא מה שהוא אמר. אני מבקשת שהוא יחזור בו ממה שהוא אמר".

**עסאם מח'ול (חד"ש – תע"ל):**

זאת ממשלת המוות והדמים.

**שרת החינוך התרבות והספורט, לימור לבנת:**

שיחזור בו מדבריו על ממשלה חזירית, או שאני אפנה לועדת האתיקה".

**עסאם מח'ול (חד"ש – תע"ל)**

את יכולה לפנות בכל מקרה. אבל אני אומר - - -

...

**היו"ר משה כחלון**

"תודה רבה גברתי השרה. חבר הכנסת מח'ול, אתה חוזר בל

מהמלים "ממשלה חזירית"

**עסאם מח'ול (חד"ש – תע"ל)**

"אמרתי ואני אומר שזאת ממשלה שמבצעת מדיניות חזירית, זאת ממשלה של מוות ושל דמים".

**ע/1, עמ' 19.**

6. ביום 27/06/04 הגישה שרת החינוך, לימור לבנת, קובלנה לועדת האתיקה של הכנסת, נגד העותר, אשר לדבריה התבטא בחריפות נגד ממשלת ישראל באומרו "ממשלת המוות", "ממשלת דמים", "הממשלה החזירית". השרה לבנת ביקשה למצות את הדין עם העותר, על-פי הכללים המקובלים.

רצ"ב הקובלנה שהוגשה על-ידי השרה לבנת ביום 27/06/04, כנספח שסימנו **ע/2**.

7. ביום 21/12/04 דנה ועדת האתיקה של הכנסת בקובלנתה של השרה לבנת נגד העותר. בהחלטתה מאותו יום, נקבע כי בדבריו של העותר מיום 21/06/04 הוא הפר את הסעיפים 1א (4) ו-5 לכללי האתיקה של חברי הכנסת שקובעים כדלקמן:

**"1א חבר כנסת -**

...

(4) ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, יהיה מסור למילוי תפקידו בכנסת, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויעשה לטיפוח אימון הציבור בו".

(5) ימלא את שליחותו בכנסת באחריות, ביושר ובהגינות, מתוך מחויבות למעמדו כמנהיג בחברה, וישאף לשמש דוגמא אישית להתנהגות ראויה".

8. משקבעה ועדת האתיקה, כי העותר הפר את כללי האתיקה הנ"ל היא החליטה לשלול את זכותו לקבל רשות דיבור במליאה ובכל ועדות הכנסת למשך עשרה ימי ישיבות, החל מיום 27/12/04.

רצ"ב החלטת ועדת האתיקה של הכנסת מיום 21/12/04, כנספח שסימנו **ע/3**.



9. ביום 21/12/04, עם קבלת החלטת ועדת האתיקה לידי העותר, הוא ניגש אל יו"ר הכנסת, מר ראובן ריבלין, ומחה נגדו על החלטת ועדת האתיקה לפיה תישלל זכותו לנאום בכנסת ובוועדותיה למשך 10 ימי ישיבות. העותר דרש מיו"ר הכנסת להורות על ביטול החלטת ועדת האתיקה לאלתר, והאחרון הבטיח לו כי הוא ידאג לקיים דיון דחוף בעניין בהקדם.

10. ביום 22/12/04 יממה לאחר מתן ההחלטה על-ידי ועדת האתיקה נגד העותר, הודיע היו"ר ריבלין מעל דוכן הכנסת, כי הוא ביקש לכנס ישיבה של נשיאות הכנסת יחד עם ועדת האתיקה וחברי הכנסת, שהעותר נמנה עליהם, בנוגע להתפתחויות האחרונות בכנסת בקשר להתבטאויות כאלה ואחרות והיחס בין חברי הכנסת וועדת האתיקה. מדבריו של היו"ר בצירוף שיחתו האישית עם העותר מלפני, הבין העותר כי בכוונת היו"ר לדון, בין היתר, בעניין החלטת ועדת האתיקה מיום 21/12/04 בעניינו. יו"ר הכנסת ציין, כי מועד כינוס ישיבת נשיאות הכנסת יחד עם גורמים אחרים, יהא ביום 27/12/04, היום שבו אמורה הסנקציה שהופעלה על העותר להיכנס לתוקפה.

רצ"ב עמ' 3 מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 22/12/04, בו מופיעים דברי יו"ר הכנסת, כנספח שסימנו ע/4.

11. ואכן, ביום 27/12/04, הוא היום שבו נכנסה החלטת ועדת האתיקה לתוקפה, התכנסה נשיאות הכנסת יחד עם העותר וחברי כנסת אחרים לרבות חברי ועדת האתיקה. תוך כדי דיון הועדה הבהיר יו"ר הכנסת לעותר, כי אין בכוונתו לדון בעניינים הנוגעים לדברים שהתרחשו בעבר וכי מטרת הישיבה הנה לטפל במקרים "צופים פני העתיד".

12. משנודע לעותר לראשונה, כי בקשתו לדון בעניינו לא תועלה על סדר היום בניגוד למה שסוכם עם יו"ר הכנסת ימים ספורים לפני כן, הוא הגיש, באותו יום, ערעור בכתב ליו"ר הכנסת שבו השיג על החלטת ועדת האתיקה מיום 21/12/04 וביקש ביטולה. בערעורו טען העותר כי החלטת ועדת האתיקה לשלול הימנו את זכות הדיבור בגין השמעת עמדה מעל דוכן הכנסת, הנה בלתי חוקית בהיותה פוגעת בזכותו לחסינות מהותית ומענישה אותו בגין **הבעת עמדה פוליטית ולא התנהגות**. כמו כן, ביקש העותר מיו"ר הכנסת להורות על איכות החלטת ועדת האתיקה עד להכרעה סופית בערעורו.

רצ"ב ערעורו של העותר מיום 28/12/04 כנספח שסימנו ע/5.

13. ביום 28/12/04 נמסר לעותר על-ידי מזכירות לשכת יו"ר הכנסת, כי עניינו יובא לדיון במליאת הכנסת למחרת, היינו ביום 29/12/04. יצוין, כי הבאת ערעורו של העותר בפני מליאת הכנסת הנו בהסתמך על סעיף 73 לתקנון הכנסת, הקובע כדלקמן:

"(א). החליטה ועדת האתיקה של הכנסת להרחיק חבר הכנסת מארבעה ימי ישיבות הכנסת או יותר, או לשלול זכותו של חבר הכנסת לקבל רשות דיבור במליאה למשך ארבעה ישיבות או יותר, או לאסור על חבר הכנסת הגשת שאילתות בע"פ, הצעות לסדר היום והצעות חוק, לתקופה העולה על שבועיים, רשאי חבר הכנסת לערער על ההחלטה בפני הכנסת בשעה שיקבע לכך היושב ראש.

(ב) הכנסת תשמע את המערער ואת המתנגד לערעור, כל אחד בתחום של חמש דקות, ותחליט בדבר לי ויכוח נוסף.

14. ביום 29/12/04 דנה מליאת הכנסת בערעורו של העותר. ערעורו של העותר נדחה ברוב קולות חברי הכנסת. מכאן דחיפות עתירה זו אשר מוגשת באופן מיידי, ולאחר יום אחד מתום מיצוי כל ההליכים בפני הכנסת.

רצ"ב פרוטוקול הדיון של הכנסת מיום 29/12/04, כנספח שסימנו ע/6.

15. הנה, העותר שהינו חסין מפני כל פעולה משפטית העלולה להטריד את מלאכת תפקידו כחבר כנסת, במיוחד על רקע התבטאויות פוליטיות שהשמיע במהלך מילוי תפקידו והנוגעות למילוי לתפקידו, מוצא עצמו מנוע מלהידבר ולנאום וזאת אך על דברים ועמדות שהשמיע במהלך מילוי תפקידו.

## הטיעון המשפטי

### **כללי אתיקה לא חלים על התבטאות פוליטית חסינה:**

16. בהחלטתה של המשיבה מיום 29/12/04 לשלול מהעותר את זכות הדיבור בכנסת, היא מאשרת, כי התבטאויותיו של העותר מיום 21/06/04 מהווים הפרה לסעיפים 1 א (4) ו- (5) לכללי האתיקה של חברי הכנסת.

17. העותר יטען, כי דין החלטת ועדת הכנסת בטלות ולו מן הסיבה כי בדבריו הוא לא הפר כלל אתי, לרבות סעיפים 1 א (4) ו- 5 לכללי האתיקה אשר קבעה ועדת האתיקה כי הופרו על-ידו. כלל 1 א (4) לכללי האתיקה הנ"ל מתווה את יחס הכבוד שחובתו של כל חבר כנסת לרכוש **לכנסת**, בית המחוקקים, בצד חובתו לנהוג במסירות למילוי תפקידו ובדרך ההולמת את מעמדו. לא ברור הכיצד הפר העותר את כלל האתיקה הנ"ל כאשר דבריו היו רחוקים מלהיות מכוונים נגד הכנסת, בתור שכזו או לכבודה, והם כווננו במפורש נגד **מדיניות הממשלה, הרשות המבצעת**, המתעלמת מדרישותיהם הלגיטימיות של המצילים המשקפים קבוצה בלתי נפרדת מקבוצת העובדים במדינה שמוחים נגד תנאי העסקתם.

18. העותר יטען, כי הפרשנות לכללי האתיקה חייבת להיות מצמצמת בכך שלא תכלול דברי ביקורת על הרשות המבצעת ותאפשר לחבר הכנסת לומר את דבריו ללא מורא ופחד ולא תפגע בזכויותיו הפוליטיות החסינות על ידי חוק החסינות. הרי לא בכדי נמנע המחוקק מלהגדיר דברים המכוונים כנגד הרשות המבצעת, בתור שכזו, ותחס את ההתייחסות לכבודה של הכנסת בלבד. מחוקק כללי האתיקה היה ועודנו ער לחשיבות צמצום כוחה של הרשות המבצעת, באופן שיאפשר לכל חבר כנסת להתבטא נגד מדיניותה ללא מורא וללא פחד מהכוח העצום, שבין כה וכה מוענק לה. מתיחת ביקורת של חבר כנסת נגד

מדיניותה החברתית של הרשות המבצעת אשר בעיניו פוגענית ודורסנית, היא זו אשר מצביעה על אחריותו כמנהיג ושליח ציבור שלם שנתן בו אמון להפקיד בידיו את מלאכת ההיאבקות על זכויותיו, וסיכול כל ניסיון של הרשות המבצעת לפגוע בזכויותיו. אף אם יוגדרו דבריו של העותר "כהשתלחות" על הרשות המבצעת, הרי עדיין עסקינן בדברי ביקורת, קשים ככל שיהיו, כנגד מדיניות כללית ולא אישית כנגד חבר כנסת זה או אחר ובוודאי לא נגד הכנסת כישות בפני עצמה.

19. תמיהה גדולה עולה נוכח העובדה, כי פתאום ולכל הדעות, מהווים דבריו של העותר הפרה חמורה לכללי אתיקה בזמן שאותם דברים נאמרו בעבר וכלשונם על-ידי ח"כ שמעון פרס במליאה, ואיש לא העלה על דעתו, ובצדק, להענישו בשל אותן התבטאויות או לנקוט נגדו הליך זה או אחר. לא למותר לציין, כי דבריו של ח"כ שמעון פרס נאמרו בפומבי, מעל במת הכנסת ולמשמע אוזניהם של כל חברי הכנסת שנכחו במליאה, לרבות שרת החינוך, מגישת הקובלנה נגד העותר, וחברי ועדת האתיקה אשר החליטו לנקוט ביחס שונה כלפי העותר.

20. כך גם, קשה יהא להבין הכיצד הפר העותר את כלל 1א (5), המורה לחבר כנסת לנהוג באחריות ויושר תוך נאמנות למעמדו כמנהיג בחברה, בזמן שדבריו של העותר מוכיחים בבירור, כי הם נאמרו מתוך אחריותו כמנהיג הנמנה על רשימה פוליטית אשר חרטה על דגלה להילחם למען זכויות העובדים ולהגן עליהם מפני כל פגיעה במאבקם הצודק במיוחד על-די הרשות המבצעת.

21. ברור, אפוא כי דבריו של העותר לא מהווים עבירה אתית ובוודאי לא מהווים הפרה לכללים האתים עליהם ביססה ועדת האתיקה החלטתה מיום 21/12/04.

### **התחולה של החסינות המהותית על דבריו של העותר ועל כללי האתיקה:**

22. העותר יטען, כי החלטת המשיבה וועדת האתיקה הינן בבחינת "**פעולה משפטית**" נגדו על רקע התבטאות פוליטית שהשמיע בנאומו בכנסת. מכאן, ובהתאם לחוק החסינות ודברי הפסיקה העליונה, העותר חסין מפני כל פעולה משפטית שכזו ודין החלטת המשיבה בטלות לאלתר.

23. תכליתה של החסינות המהותית קבועה בסעיף 1 לחוק החסינות, שלפיו:

"חבר-הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית ויהיה חסין בפני **כל פעילות 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 כנסת". (ההדגשה לא במקור)

24. על-פי סעיף 13ד (א) בצירוף 13 ד (א) 3, לחוק החסינות, חבר הכנסת שהפר כלל מכללי האתיקה יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של חברי הכנסת. ועדת האתיקה

מוסמכת להטיל על חבר כנסת שנמצא כי הוא הפר כלל מכללי האתיקה סנקציות שונות המוגדרות באותו סעיף.

25. סמכותה של ועדת האתיקה לשפוט חבר כנסת ולשלול ממנו זכות הדיבור בגין התבטאות פוליטית שהשמיע במילוי ולמען תפקידו הנה פעולה משפטית לכל דבר ועניין. הענשת חבר כנסת בגין דברים שהשמיע פוגעת בחסינותו המהותית ומרוקנת מתוכן את התכלית הבסיסית של החסינות המהותית. בית המשפט קבע, כי חבר הכנסת חסין מפני כל פעולה משפטית שיש בה כדי לשנות את זכויותיו וחובותיו, חסינויותיו, או כוחותיו, ואין לנקוט בפעולה שכזו נגד חבר הכנסת בשל התבטאות או מעשה שעשה בגדר מילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. יפים לכאן דבריו של הנשיא דאז שמגר, באותו עניין:

**"פעולה משפטית" שבסעיף 1 לחוק החסינות כוללת פעולה, שיש בה כדי לשנות את זכויותיו, חובותיו, חסינויותיו או כוחותיו של חבר הכנסת. נקיטתה של כזו אסור שתעשה נגד חבר הכנסת בשל הצבעה, התבטאות או מעשה, שעשה בגדר מילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת.**<sup>1</sup> (ההדגשה לא במקור)

26. ודוק, לא הרי הפעלת סנקציה על-ידי ועדת האתיקה כנגד חבר כנסת בגין התנהגות לא ראויה של חבר כנסת, כהרי הפעלת סנקציה כלפי חבר הכנסת בגין התבטאויות שנשא במהלך יום עבודתו בכנסת שבהן מחה בשם שולחיו, נגד מדיניותה החברתית של הרשות המבצעת. הבעת מחאה נגד מדיניותה החברתית של הרשות המבצעת מהווה עניין אשר נמצא בלב ליבה של העשייה הפוליטית והפרלמנטארית של כל חבר כנסת.

27. מלבד הפגיעה בחסינותו וזכויותיו של חבר הכנסת, הרי הפעלת סנקציה נגדו בגין התבטאות וביקורת נגד הרשות המבצעת, יש בה כדי להטריד מלאכתו ותפקודו כמנהיג ושליח ציבור. ובענייננו, הסנקציה אשר הוטלה על העותר הנה בגדר עונש על הפרה של כלל שלא הופר ועבירה שלא נעברה.

28. ביותר מהזדמנות אחת קבעה הפסיקה העליונה כי התכליות שמאחורי סעיף 1 לחוק החסינות הני"ל הן לשמור על קיומו של ההליך הדמוקרטי שבו מוענקת הגנה לנבחרי הציבור מדיקטטורה של עמדות הרוב, להשפיע על קבלת ההחלטות, לעצב את דעת הקהל, לייצג את עמדות בוחריהם ללא פחד ומורא.

29. כך קבע הנשיא אגרנט בעניין **בן משה**<sup>2</sup>:

"...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

<sup>1</sup> שם, עמ' 221-220

<sup>2</sup> ע"פ 255/68 מ"י נ' בן משה, פ"ד כב (2), 427.

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**.<sup>3</sup> (ההדגשה לא במקור)

30. ובאותו עניין ממשיך הנשיא אגרנט:

"...לפנינו זכות-יתר בעלת חשיבות קונסטיטוציונית ממדרגה ראשונה, כאשר היא נועדה להבטיח לחברי המוסד המחוקק של המדינה את חופש הדעה, הביטוי והוויכוח, למען יוכלו למלא את תפקידם, בתורת שכאלה, ללא הרגשת מורא ופחד **ובלי שיחששו, פן יהא עליהם לתת את הדין על כך לאדם או רשות כלשהם**".<sup>4</sup> (ההדגשה לא במקור).

31. הנשיא שמגר הדגיש בעניין מיעארי כי:

"העיקר בחסינות המהותית הוא לאפשר לחבר הכנסת למלא את תפקידו כשליח ציבור ולומר את דברו – אם בדברים ואם בהצבעה – באופן חופשי ביותר, **ללא מורא ופחד מפני צעדים שיינקטו כלפי בעקבות פעולתו האמורה**".<sup>5</sup> (ההדגשה לא במקור).

32. חופש הפעולה הפוליטי של חבר הכנסת מחייב מתן פרשנות לכללי האתיקה המתיישבים עם התכליות שנקבעו במפורש הן בחוק החסינות והן בפסיקה העליונה. על רקע תכליות אלה ומטרות אלו יש לפרש את כללי האתיקה. ובגלל אופיין של תכליות ומטרות אלו, ומאחר ומדובר, כדברי הנשיא אגרנט בזכות "בעלת חשיבות קונסטיטוציונית ממדרגה ראשונה" הרי פרשנות כללי האתיקה אינה יכולה אלא להיות בהתאם ועל פי כללי הפרשנות לזכויות יסוד פוליטיות בעלות אופי חוקתי. כללים אלה חייבים להבטיח כי מלאכת האיזונים תבטיח את קיומן ומימושן של תכליות ומטרות החסינות המהותית לחבר כנסת ובראשן הגנתו מפני כוח הרוב בכנסת ומפני הרשות המבצעת בכל הקשור לסוגיית תפקידו כחבר כנסת. כמו כן, הפרשנות חייבת להבטיח שוויון בין כל חברי הכנסת בכל הקשור להבעות עמדות פוליטיות ומדיניות, אחרת תהיה העדפה לעמדות מסוימות על פני אחרות.

33. העותר יטען, כי הפרשנות להוראת סעיף 1 לחוק החסינות בעניין "הבעת עמדה" מבטיחה ומגנה תמיד על **הבעת עמדות פוליטיות או מדיניות המופיעות בצורת התבטאויות** של חבר כנסת מבלי להתייחס לתכנן. כל הגבלה הנובעת מתוכנן של עמדות פוליטיות או מדיניות במערכת פוליטית פלורליסטית, מגוונת ומורכבת, תוביל להתערבות פוליטית המונעת מנימוקים פוליטיים-אידיאולוגיים אשר תומכים בעמדה זו נגד עמדה אחרת, היינו התערבות המפרה את עקרון השוויון בין חברי הכנסת. לכן, החסינות המהותית משתרעת על כל העמדות הפוליטיות או המדיניות יהיה תוכן האיסור הפלילי אשר יהיה.

<sup>3</sup> שם, עמ' 436.

<sup>4</sup> שם, עמ' 439.

<sup>5</sup> בג"צ 620/85 מיעארי ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד מא (4) 169, עמ' 206. (להלן: "עניין מיעארי").

34. ועוד. השתרעותה של החסינות המהותית על כל התבטאות אשר מבטאת עמדה פוליטית או מדינית מוצאת לה גם אחיזה לא רק בביטוי "מילוי תפקידו" אלא בביטוי הנוסף "למען מילוי תפקידו" אשר מרחיב את היריעה. שכן, המבחן של "למען מילוי תפקידו" כאשר זה מתייחס לעמדות פוליטיות-מדיניות (להבדיל ממעשים או מצורות אחרות של **חופש הדעה והביטוי**) הינו מבחן סובייקטיבי, וזאת בגלל שתפקיד הייצוג הפרלמנטרי הינו פוליטי במהותו.

35. כמו כן, ולמען הזהירות יוסיף העותר ויטען, כי גם אם דבריו נופלים בגדר האיסור, ולא הם, הרי החסינות המהותית, כאמור בסעיף 1 לחוק, נועדה דווקא ליתן חסינות לחבר כנסת מפני **כל פעולה משפטית** גם במקרה זה. היינו היא אפקטיבית באופן מיוחד כשמדובר בביצוע מעשים אסורים. אין לה משמעות אפקטיבית, אפוא, כשמדובר על מעשים מותרים. כדברי כב' השופט ברק בפסק דין **פנחסי** :

"אסור לנו לצאת מתוך הנחה כי במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו עשוי חבר הכנסת לבצע פעולות מותרות בלבד. כן אסור לנו להניח כי כל פעולה אסורה היא מעצם טבעה פעולה שאינה במילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד כחבר הכנסת...אם לא ננהג כך, נרוקן את חוק החסינות מכל תוכן – וזאת לא יעשה שופט המשמש פרשן נאמן של החוק".<sup>6</sup>

36. דברים דומים העלה הנשיא שמגר בעניין **מיעארי** :

"פשוט וברור הוא, על כן, לחזור על כך, כי החסינות דרושה מקום בו אדם אחר, שאינו חבר הכנסת, היה עומד למשפט או היה צפוי להליכים אזרחיים או לנקיטת פעולה משפטית אחרת, אך על חבר הכנסת פרושה ההגנה שבסעיף 1".<sup>7</sup>

37. סעיף 1 לחוק החסינות עוטה את הגנתו על הבעת דעה או מעשה שנעשו במילוי תפקיד או למען מילוי התפקיד של ח"כ. השימוש במטבע הלשון "למען מילוי תפקידו" הינו בא להרחיב ולהוסיף על מה ניתן לכסותו במקרה הרגיל. כדברי הנשיא שמגר בעניין **מיעארי** :

"...אנו למדים מהצבתם של שני הביטויים הללו זה לצד זה, כי הביטוי 'למען מילוי תפקידו' בא להוסיף להיקף החסינות אל מעבר למה שהיה מתכסה, לו ננקט הביטוי 'במילוי תפקידו' בלבד, וכי לא הסתפקו בביטוי 'במילוי תפקידו' בלבד...כדי למנוע כל ספק בדבר רוחב היריעה".<sup>8</sup>

<sup>6</sup> בג"ץ 1843/93 רפאל פנחסי נ' כנסת ישראל ואח', פ"ד מט (1), 661, 677.

<sup>7</sup> עניין **מיעארי**, עמ' 205.

<sup>8</sup> **שם**, עמ' 204.

### הסיכום:

החלטת המשיבה מטילה עונש כבד על פעילותו הפרלמנטארית של העותר. העונש הוטל בגין **התבטאות פוליטית שנעשית בכנסת ובמסגרת מילוי תפקידו של העותר**. הטלת סנקציה מעין זו מכרסמת בתכליתה של החסינות הפרלמנטארית. שכן, על חבר הכנסת לבצע מראש צנזורה עצמית על דבריו אף אם דבריו נופלים בגדר הביקורת הלגיטימית החסינה אך הם אינם לאזנם של חברי הרוב בכנסת. יוצא, כי חסינותו של חבר הכנסת אינה מונעת מהטלת סנקציה נגדו. אמנם לא ניתן להגיש נגדו כתב-אישום בגין דברים חסינים אלה, אך הוא עלול למצוא בפניו עונש מסוג אחר שאף הוא קשה בהיותו מגביל את חופש הביטוי הפוליטי שלו. עונש מעין זה, בטבעו מגביל את הפעילות הפרלמנטארית של חבר הכנסת. התכלית של החסינות המהותית היא לאפשר לחבר הכנסת לפעול ללא מורא ופחד, אי לכך, החלטת המשיבה נוגדת באופן מפורש תכלית זו ולכן דינה בטלות.

על יסוד האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צווים כמבוקש בראשית העתירה, ולחייב את המשיבים בהוצאות משפט.

---

עביר בכר, עו"ד  
ב"כ העותר

---

חסו ג'בארין, עו"ד  
ב"כ העותר