



# **הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת**

**ד ין ו ח ש ב ו ן**

**ירושלים, טבת התשס"ז - דצמבר 2006**

הודפס במחלקת הדפוס והפרסומים של הכנסת

## **הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת**

### **חברי הוועדה**

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| השופט (בדימוס) יצחק זמיר    | - יושב ראש |
| חה"כ רוחמה אברהם            | - חברה     |
| השופט (בדימוס) יצחק אליאסוף | - חבר      |
| עו"ד נורית אלשטיין          | - חברה     |
| חה"כ (לשעבר) עוזי ברעם      | - חבר      |
| פרופ' אסא כשר               | - חבר      |
| ד"ר סוזי נבות               | - חברה     |
| עו"ד צבי ענבר               | - חבר      |
| חה"כ (לשעבר) חיים קורפו     | - חבר      |



## הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת

ה' בטבת התשס"ז  
26 בדצמבר 2006

לכבוד  
חה"כ דליה איציק  
יושבת ראש הכנסת

כבוד יושבת ראש הכנסת,

הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת מונתה על-ידי יושב ראש הכנסת השש-עשרה,  
חה"כ ראובן ריבלין, ביום כ"ו באב התשס"ג (24 באוגוסט 2003).

עם סיום עבודתה מתכבדת הוועדה להגיש לך דין וחשבון, הכולל הצעה לקובץ חדש של  
כללי אתיקה לחברי הכנסת.

בכבוד רב,

---

השופט (בדימוס) יצחק זמיר (יו"ר)

---

חה"כ רוחמה אברהם

---

השופט (בדימוס) יצחק אליאסוף

---

חה"כ (לשעבר) עוזי ברעם

---

פרופ' אסא כשר

---

ד"ר סוזי נבות

---

עו"ד צבי ענבר

---

חה"כ (לשעבר) חיים קורפו



## **תוכן העניינים**

### **חלק ראשון: מבוא ותמצית**

|         |             |    |
|---------|-------------|----|
| פרק 1 : | מבוא.....   | 13 |
| פרק 2 : | התמצית..... | 15 |

### **חלק שני: הוועדה**

|         |                   |    |
|---------|-------------------|----|
| פרק 3 : | המצב הקיים.....   | 26 |
| פרק 4 : | הקמת הוועדה.....  | 29 |
| פרק 5 : | עבודת הוועדה..... | 32 |
| פרק 6 : | מתכונת הדו"ח..... | 35 |

### **חלק שלישי: המדריך לכללים**

|          |                           |     |
|----------|---------------------------|-----|
| פרק 7 :  | מטרות הכללים.....         | 43  |
| פרק 8 :  | הערכים ביסוד הכללים.....  | 44  |
| פרק 9 :  | פרשנות הכללים.....        | 48  |
| פרק 10 : | תחולת הכללים.....         | 50  |
| פרק 11 : | השתתפות בעבודת הכנסת..... | 52  |
| פרק 12 : | התנהגות הולמת.....        | 57  |
| פרק 13 : | הקשר עם הציבור.....       | 64  |
| פרק 14 : | עיסוק נוסף.....           | 76  |
| פרק 15 : | ניגוד עניינים.....        | 85  |
| פרק 16 : | מתנות.....                | 94  |
| פרק 17 : | הצהרת הון.....            | 102 |
| פרק 18 : | שדלנים.....               | 108 |

|          |                       |          |
|----------|-----------------------|----------|
| פרק 19 : | תפקידים מיוחדים בכנסת | 114..... |
| פרק 20 : | היועץ לאתיקה          | 125..... |
| פרק 21 : | ועדת האתיקה           | 140..... |
| פרק 22 : | תלונות וקובלנות       | 157..... |
| פרק 23 : | עיצומים               | 169..... |
| פרק 24 : | שונות                 | 175..... |
| פרק 25 : | סיכום                 | 178..... |

### **חלק רביעי: כללי אתיקה לחברי הכנסת**

|           |                       |          |
|-----------|-----------------------|----------|
| פרק א' :  | מטרה וערכים           | 185..... |
| פרק ב' :  | פרשנות                | 187..... |
| פרק ג' :  | תחולה                 | 190..... |
| פרק ד' :  | השתתפות בעבודת הכנסת  | 191..... |
| פרק ה' :  | התנהגות הולמת         | 193..... |
| פרק ו' :  | הקשר עם הציבור        | 195..... |
| פרק ז' :  | עיסוק נוסף            | 199..... |
| פרק ח' :  | ניגוד עניינים         | 203..... |
| פרק ט' :  | מתנות                 | 206..... |
| פרק י' :  | הצהרת הון             | 212..... |
| פרק י"א : | שדלנים                | 215..... |
| פרק י"ב : | תפקידים מיוחדים בכנסת | 216..... |
| פרק י"ג : | היועץ לאתיקה          | 220..... |
| פרק י"ד : | ועדת האתיקה           | 227..... |
| פרק ט"ו : | תלונות וקובלנות       | 233..... |
| פרק ט"ז : | עיצומים               | 239..... |
| פרק י"ז : | שונות                 | 242..... |



## חלק חמישי: נספחים

|     |                                                |
|-----|------------------------------------------------|
| 247 | נספח א': הערות שוליים לכללי האתיקה לחברי הכנסת |
| 257 | נספח ב': כללי אתיקה לחברי הכנסת - הדין הקיים   |
| 323 | נספח ג': התיקונים הנדרשים בחקיקה               |



חלק ראשון

## **מבוא ותמצית**



## **פרק 1**

### **מבוא**

1. הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת מגישה ליושבת ראש הכנסת דין וחשבון הכולל הצעה לקובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת.

כללי אתיקה לחברי הכנסת נקבעו לראשונה בשנת התשמ"ד-1983. מאז הכללים תוקנו ונוספו עליהם כללים חדשים. כיום מוסדרת האתיקה של חברי הכנסת על ידי מערכת של כללים המפוזרים בין חוקים שונים, תקנון הכנסת, כללי האתיקה, נהלים וכן חוות דעת והחלטות של ועדת האתיקה.

הכללים הקיימים קובעים הסדרים חשובים בנוגע להתנהגות הראויה של חברי הכנסת בתחומים אחדים: ערכי יסוד, ובהם החובה לנהוג בדרך ההולמת את המעמד של חבר הכנסת ולשמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה; איסור על עיסוק נוסף; הימנעות מקבלת מתנות הניתנות לחבר הכנסת בשל היותו חבר הכנסת; חובה לחשוף מצב של ניגוד עניינים; בקרה על נסיעות לחו"ל; ועוד. ההחלטות שניתנו על ידי ועדת האתיקה במשך השנים קידמו את היישום של כללים אלה והגבירו את המודעות לכללי האתיקה.

עם זאת, המערכת הקיימת של כללי אתיקה לוקה בחסר, בחוסר ארגון וביישום בלתי-יעיל. היא לא נבנתה באופן שיטתי; היא אינה נגישה באופן ראוי, כיוון שהיא מפוזרת על פני מקורות רבים; בנושאים שונים היא מיושנת; נושאים מסוימים אינם מוסדרים כלל; היעילות של ועדת האתיקה מוגבלת; והעיקר, אין הקפדה ראויה על קיום הכללים.

פרשות שונות בתחום האתיקה של חברי הכנסת, בעיקר בשנים האחרונות, עוררו בקרב הציבור, ואף בכנסת עצמה, מורת רוח וביקורת קשה. אף כי הביקורת מתמקדת רק בחלק מחברי הכנסת, נראה כי היא פגמה באופן ניכר בתדמית של כלל חברי הכנסת, ואף במעמד של הכנסת. המצב הקיים בתחום זה מעורר דאגה בכנסת עצמה ובציבור הרחב.

בעקבות פרשת ההצבעות הכפולות בכנסת, שהתרחשה בחודש מאי 2003, החליט יושב ראש

הכנסת השש-עשרה, חה"כ ראובן ריבלין, למנות ועדה ציבורית, כדי שתבחן את מצב האתיקה בכנסת ותציע קובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת.

2. הוועדה הציבורית מנתה תשעה חברים: השופט (בדימוס) יצחק זמיר (יו"ר), חה"כ רוחמה אברהם, השופט (בדימוס) יצחק אליאסוף, עו"ד נורית אלשטיין, חה"כ (לשעבר) עוזי ברעם, פרופ' אסא כשר, ד"ר סוזי נבות, עו"ד צבי ענבר, חה"כ (לשעבר) חיים קורפו.

דו"ח הוועדה מבקש לשנות את המצב הקיים בארבעה מישורים:

(א) הוועדה בדקה את הכללים הקיימים, לאור הניסיון והצרכים, כדי לברר אם הם ראויים גם כיום. בעניינים רבים היא אימצה את הכללים הקיימים, ועם זאת היא מציעה שינויים והשלמות לכללים אלה, ובכלל זה גם שינויים בחוקים, ככל שנראה לה רצוי לקידום האתיקה.

(ב) נושאים אחדים בתחום ההתנהגות של חברי הכנסת אינם מוסדרים כלל, או כמעט שאינם מוסדרים, על ידי כללי האתיקה הקיימים. הוועדה, במטרה לגבש קובץ כללים מקיף ומלא ככל שניתן, מציעה הסדרים בנושאים שלא הוסדרו עד כה.

(ג) לוועדה נתברר כי בעיה מרכזית במצב הקיים נוגעת להטמעה ולאכיפה של כללי האתיקה. בגלל המבנה והסמכויות של ועדת האתיקה, היעילות וההשפעה שלה מוגבלות. לפיכך הוועדה מציעה לשנות את המבנה של ועדת האתיקה, ולהוסיף לה סמכות להטיל עיצומים (סנקציות) מסוגים נוספים. נוסף על כך, הוועדה מציעה למנות יועץ לאתיקה בכנסת, שעיקר תפקידו יהיה לסייע בידי חברי הכנסת בהכוונה ובייעוץ בענייני אתיקה, וכן לסייע בידי ועדת האתיקה בהטמעת כללי האתיקה ובטיפול הנדרש בתלונות נגד חברי הכנסת.

(ד) במצב הקיים, כללי האתיקה מפוזרים בין מקורות רבים, באופן המכביד על ההתמצאות בכללים אלה. הוועדה מציעה לאמץ קובץ הכולל את כל הכללים, מסודרים באופן שיטתי, לפי נושאים. קובץ כזה יוכל לשמש כלי נוח להנחיה שוטפת של חברי הכנסת בשאלות הנוגעות להתנהגות ראויה בתחומים שונים, ובכך גם לתרום להגברת המודעות וההשפעה של כללי האתיקה.

## פרק 2

### התמצית

3. החלק השני של דו"ח זה מתאר את עבודתה של הוועדה הציבורית. החלק השלישי של הדו"ח מציג את המצב הקיים בתחום האתיקה של חברי הכנסת, הצעות הוועדה לשינויים והשלמות של הכללים הקיימים והסברים לכללים המוצעים. בחלק הרביעי מובאים הכללים המוצעים, מסודרים בפרקים לפי נושאים. החלק החמישי כולל נספחים התומכים בחלקים אחרים של הדו"ח. בחלק זה, החלק הראשון, מוצגים בתמצית הכללים החשובים, ומודגשים במיוחד השינויים העיקריים המוצעים על ידי הוועדה, לפי סדר הפרקים שבקובץ הכללים.

#### א. מטרה וערכים: סעיפים 1-2

המטרה העיקרית של כללי האתיקה היא לטפח התנהגות ראויה של כל אחד מחברי הכנסת. התנהגות ראויה חיונית כדי לשמור על כבוד הכנסת ועל אמון הציבור בה, וכן כדי לשפר את תפקוד הכנסת.

ההתנהגות הראויה של חברי הכנסת מתבססת על ערכי יסוד. הוועדה הציעה, במהלך עבודתה, רשימה של ערכי יסוד. הכנסת אימצה ערכים אלה כבר בשנת התשס"ד-2004, והם נעשו מאז חלק מכללי האתיקה. הוועדה משלבת ערכים אלה בכללי האתיקה המוצעים. כל יתר הכללים הם, בפועל, יישום של ערכי היסוד.

#### ב. פרשנות: סעיפים 3-4

הסמכות לפרש את כללי האתיקה נתונה לוועדת האתיקה. הכללים יפורשו ברוח המטרות והערכים של הכללים.

### ג. תחולה: סעיפים 5-6

כפי שמקובל כיום, כללי האתיקה חלים על כל חברי הכנסת, לרבות השרים וסגני השרים, ואף שרים שאינם חברי הכנסת.

### ד. השתתפות בעבודת הכנסת: סעיפים 7-9

כללי האתיקה קובעים את העיקרון הבסיסי המחייב את חבר הכנסת להקדיש את עיקר זמנו למילוי תפקידו בכנסת ולהשתתף באופן סדיר בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה.

במצב הקיים, חבר הכנסת רשאי להיעדר מישיבות המליאה, ללא צורך לתת הסבר או הצדק, במשך תקופה רצופה של עד חודשיים (בלי להביא בחשבון את ימי הפגרה), או שליש מכלל ימי הישיבות של המליאה בכנס אחד. אם חבר הכנסת נעדר מישיבות המליאה מעבר לכך, ללא הצדק סביר, ועדת האתיקה רשאית לשלול ממנו, בשל ההיעדרות העודפת, שכר ותשלומים אחרים. הסדר זה מתייחס רק לישיבות המליאה. אין כיום הסדר מקביל בנוגע להיעדרות של חבר הכנסת מישיבות של ועדות הכנסת בהן הוא חבר.

הוועדה מציעה כי החובה להשתתף בישיבות תחול הן על ישיבות המליאה והן על ישיבות הוועדות. כמו כן היא מציעה לקצר את תקופת ההיעדרות בחצי. כלומר, חבר הכנסת שיעדר מן הישיבות של המליאה והישיבות של הוועדות תקופה רצופה של יותר מחודש אחד או יותר משישית מכלל ימי הישיבות, ללא הצדק סביר, צפוי לשלילת שכרו. ועדת האתיקה מוסמכת להחליט בכל מקרה אם היה הצדק סביר להיעדרות.

### ה. התנהגות הולמת: סעיפים 10-19

כללי האתיקה דורשים מחבר הכנסת לבוש הולם, לשון הולמת, התנהגות מנומסת ויחס של כבוד לכנסת, לחברי הכנסת וכן לעובדים ולאורחים בכנסת. בין השאר, עליו להימנע משימוש בלתי ראוי בחסינויות ובזכויות שמוקנות לו על פי דין כחבר הכנסת, וכן להנחות את העוזרים הפרלמנטריים שלו שאף הם ינהגו בהתאם לכללי האתיקה, בשינויים הנדרשים.



הוועדה סבורה כי השימוש ב"זכות השתיקה" על ידי נבחר ציבור הנחקר על ידי המשטרה בחשד לביצוע עבירה פלילית אינו ראוי, ולכן היא מציעה כי "שתיקה" כזאת תהיה הפרה של כללי האתיקה.

#### 1. הקשר עם הציבור: סעיפים 20-31

על חבר הכנסת לקיים את הקשר עם הציבור באופן הולם ומכובד. בין היתר, עליו להשתמש במשאבים שהועמדו לרשותו לעניין זה (נייר מכתבים, דואר חינם, תקציב הקשר עם הציבור) רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת. אסור שחבר הכנסת ישתתף בפעילות של גוף עסקי (כגון השתתפות באירוע או מתן חסות לפרסום) שמטרתה קידום העסקים של אותו גוף.

כללי האתיקה מסדירים את נושא הפנייה של חבר הכנסת אל רשות ציבורית למען אדם או גוף מסוים. ראשית, הם מפרטים סוגי עניינים אחדים שבהם על חבר הכנסת להימנע מפנייה כזאת: הליך פלילי או הליך שיפוטי אחר; מכרז לביצוע עסקה, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים; בקשה לקבלת רישיון או זיכיון; בקשה לקבלת טובת הנאה עסקית; מינוי אדם למשרה ברשות ציבורית. שנית, בעניינים אחרים, הפנייה תיעשה בכתב ותופנה אל מנכ"ל הרשות או אל עובד הרשות עם העתק למנכ"ל.

#### 2. עיסוק נוסף: סעיפים 32-39

כללי האתיקה הקיימים אוסרים על חבר הכנסת לעסוק בעיסוק נוסף על מילוי תפקידו בכנסת, כפוף לחריגים, ולמעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה. הוועדה מאמצת כללים אלה בשינויים מסוימים.

הכללים הקיימים מגבילים גם את האפשרות של עיסוק נוסף בהתנדבות וללא תמורה: הם אוסרים על חבר הכנסת לכהן כנבחר במספר מצומצם של גופים ציבוריים ולהיות חבר במועצת המנהלים של גוף ממשלתי או תאגיד שהוקם על פי דין. הכללים המוצעים מרחיבים איסור זה: הם קובעים כי חבר הכנסת לא יכהן בתפקיד נבחר או ניהולי בגוף ציבורי (להוציא

מפלגה) או בגוף פרטי. עם זאת, ועדת האתיקה רשאית, בתנאים מסוימים, לתת לחבר הכנסת היתר לכהן, ללא תמורה, בתפקיד נבחר בגוף ציבורי. נוסף על כך, חבר הכנסת רשאי (ללא צורך בקבלת היתר) לעסוק בהתנדבות בפעילות בעלת אופי ציבורי, כגון בעמותה למטרות תרבות, דת או רווחה, שלא בתפקיד נבחר או ניהולי.

#### ח. ניגוד עניינים: סעיפים 40-46

על פי הכללים הקיימים, חבר הכנסת צריך להימנע מניגוד בין עניין אישי לבין מילוי תפקידו כחבר הכנסת. אם הוא נקלע למצב של ניגוד עניינים, עליו להימנע מליזום הצעה באותו עניין, וכן להימנע מלנצל מידע שהגיע אליו במילוי תפקידו לטובת עניין אישי. נוסף על כך, במצב זה עליו לגלות את העניין האישי שלו בעת דיון באותו עניין במליאה או בוועדה, ולהימנע מהצבעה על אותו עניין בוועדה של הכנסת. הוועדה מקבלת את הכללים הקיימים בנושא זה בשינויים קלים.

#### ט. מתנות: סעיפים 47-57

חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979, קובע כי עובד הציבור יסרב לקבל מתנה שניתנה לו באשר הוא עובד הציבור, להוציא חריגים מסוימים, כגון מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. הכללים הקיימים מאמצים את ההסדרים שנקבעו בחוק זה, בשינויים הנדרשים, וכך גם הכללים המוצעים.

הכללים המוצעים גם מסדירים באופן מפורט, על יסוד הסדרים קיימים, את הנוהל לגבי נסיעות של חברי הכנסת לחו"ל במימון חיצוני, וכן את הנוהל לגבי איסוף תרומות למימון עזרה רפואית או הוצאות משפטיות.

#### י. הצהרת הון: סעיפים 58-60

החוק מחייב את חבר הכנסת להגיש ליושב ראש הכנסת הצהרת הון. על פי הנהוג כיום, אין בקרה על מה שנכתב בהצהרת ההון, והיא נשמרת בסודיות, אף בלי שיושב ראש הכנסת או

גורם אחר ידע אם היא מקיימת את דרישת החוק, אלא אם בית המשפט ידרוש במקרה מסוים לגלות לו את ההצהרה. הוועדה מציעה כי הצהרת ההון תועבר לעיונו של היועץ לאתיקה, שיוכל להזריח את חבר הכנסת במילוי טופס ההצהרה כנדרש בדין, ובשאלות של ניגוד עניינים הנובעות מן ההצהרה, תוך שמירה על סודיות ההצהרה.

#### י"א. שדלנים: סעיפים 61-67

השדלנות המקצועית התפתחה מאד בכנסת בשנים האחרונות. אף כי שדלנות מקצועית אינה תופעה פסולה, היא טומנת בחובה סכנה ממשית של שימוש לרעה, באופן שיכול לפגוע בטוהר המידות ובתדמית של הכנסת. לפיכך, בשנת התשנ"ג-1993, הסמיכה הכנסת בחוק את יושב ראש הכנסת להסדיר בתקנות את פעולתם של שדלנים במשכן הכנסת.

הוועדה סבורה כי נודעת חשיבות מעשית רבה להסדרה מקיפה ויעילה של השדלנות בכנסת. לדעתה, ההסדר שנקבע לעניין זה בתקנות, וכן אכיפת ההסדר, אינם מספיקים. כיוון שהוועדה לא הוסמכה לעסוק בפעילות של השדלנים עצמם, היא לא כללה הוראות בעניין זה בכללי האתיקה. אך היא העלתה הצעות אחדות לטיפול בנושא זה על ידי הכנסת, ובכלל זה לגבי האפשרות לאסור על חבר בגוף הבוחר מועמדים לכנסת לעסוק בשדלנות בכנסת, וכן לגבי הצורך להנהיג פיקוח מינהלי על פעילות השדלנים.

הכללים הקיימים אינם עוסקים כלל בהתנהגות הראויה של חברי הכנסת כלפי שדלנים. הכללים המוצעים כוללים הוראות אחדות בעניין זה. בין היתר הם קובעים כי חבר הכנסת הנושא דברים בעניין מסוים בוועדה של הכנסת, לאחר ששדלן פנה אליו באותו עניין, יציין זאת בפני הוועדה.

#### י"ב. תפקידים מיוחדים בכנסת: סעיפים 68-78

הכללים המוצעים קובעים כי על ממלאי תפקידים מיוחדים בכנסת חלים, נוסף על כללי האתיקה החלים על כל חברי הכנסת, כללים מיוחדים לתפקידים אלה. ואלה הם תפקידים מיוחדים: יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת, יושב ראש ועדה, ראש האופוזיציה,

חבר בוועדה לבחירת שופטים, דיינים, קאדים או קאדים מד'הב, חבר באסיפה הבוחרת רבנים ראשיים וחבר בוועדת האתיקה.

בין היתר, יושב ראש הכנסת חייב לשמור על המעמד הממלכתי של תפקידו, ובהתאם לכך לנהוג בכל הסייעות ובכל חברי הכנסת בכבוד, בשוויון ובהגינות; ויושב ראש ועדה חייב אף הוא לנהוג בכל חברי הוועדה בכבוד, בשוויון ובהגינות, ולהבטיח יחס של כבוד גם לעובדי הכנסת ולמוזמנים לשיבות הוועדה.

הכללים הקיימים מתייחסים למקרה שבו חבר הכנסת מועמד לכהונה בתפקיד מיוחד, או מכהן בתפקיד כזה, והוא מעורב בעניין פלילי: הוגש נגדו כתב אישום, או שמתנהל נגדו הליך פלילי, או שהוא הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית. במקרה כזה הכללים מקנים סמכות למליאת הכנסת, לוועדת הכנסת או לוועדת האתיקה, לפי נסיבות המקרה, סמכות לשלול מועמדות של חבר הכנסת לתפקיד מיוחד, להשעותו מכהונה בתפקיד כזה, לקבוע סייגים לכהונה בו או להעבירו מכהונתו.

הכללים המוצעים מאמצים הוראות אלה בשינויים מסוימים. ראשית, הם מחילים אותם כאשר מדובר בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין חבר הכנסת ראוי לכהן בתפקיד המיוחד. שנית, הם מקנים את הסמכות בעניין זה לוועדת האתיקה.

הוועדה מציעה שלפני בחירה לתפקיד מיוחד יוצגו בפני הגוף הבוחר ההחלטות שוועדת האתיקה נתנה בעניינו של כל מועמד לאותו תפקיד באותה הכנסת ובכנסת שקדמה לה.

### י"ג. היועץ לאתיקה: סעיפים 79-92

הוועדה סבורה שכדי לחולל שינוי מהותי במצב האתיקה בכנסת אין די בשכלול כללי האתיקה, אלא צריך גם מנגנון מתאים ויעיל להטמעת כללי האתיקה בקרב חברי הכנסת. לצורך זה הוועדה מציעה למנות בכנסת יועץ לאתיקה. היועץ לאתיקה ימונה על ידי יושב ראש הכנסת, על פי המלצה של ועדה ציבורית, לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות של הארכה לתקופה של חמש שנים נוספות. הוא יהיה עובד הכנסת, אך ימלא את תפקידו באופן

עצמאי. הוא יפעל בתיאום עם ועדת האתיקה לטיפול האתיקה בכנסת. התפקיד העיקרי שלו יהיה לסייע בידי חברי הכנסת, בעיקר באמצעות הכוונה וייעוץ, בענייני אתיקה. נוסף על כך הוא יסייע בידי ועדת האתיקה בטיפול הנדרש בתלונות המוגשות נגד חברי הכנסת. הוא יברר תלונות אלה, ועל יסוד הבירור הוא יהיה מוסמך לדחות על הסף תלונה שאין בה ממש, או להגיש קובלנה במקרה ראוי, ולשמש קובל בפני ועדת האתיקה. הוא ימלא תפקידים נוספים בתחום האתיקה, כפי שנקבע בכללים.

#### י"ד. ועדת האתיקה: סעיפים 93-102

ועדת האתיקה, המורכבת כיום מארבעה חברי כנסת המתמנים על ידי יושב ראש הכנסת, מוסמכת לתת חוות דעת בענייני אתיקה, לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת ולהטיל עיצומים מסוגים מסוימים על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה. כיום מוקנית זכות ערעור על החלטות מסוימות של ועדת האתיקה, והערעור נשמע בפני מליאת הכנסת בדיון מקוצר.

הוועדה סבורה כי ראוי לשנות את המבנה של ועדת האתיקה. היא מציעה כי ועדת האתיקה תמנה שבעה חברים, שימונו על ידי יושב ראש הכנסת, ומהם תורכב ועדת קובלנות שתמנה שלושה חברים. ועדת הקובלנות תדון בקובלנות שיוגשו על ידי היועץ לאתיקה; ועדת האתיקה (בהרכב מלא) תהיה מוסמכת לקיים דיון נוסף (שהוא מעין ערעור) בהחלטות של ועדת הקובלנות. ועדת האתיקה תמלא תפקידים נוספים, כפי שנקבע בכללים, ובין השאר היא תיתן חוות דעת בענייני אתיקה של חברי הכנסת.

ועדת האתיקה תהיה מוסמכת לדון גם בבקשה של חבר הכנסת לקבל היתר לחרוג במקרה מסוים מן הכללים. היתר כזה יוכל להינתן, בתנאים או בלא תנאים, אם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מן הכללים, ובלבד שהסטייה תהיה מידתית, ולא יהיה בכך כדי לפגוע בכבוד הכנסת, בטוהר המידות או באמון הציבור בכנסת.

#### ט"ו. תלונות וקובלנות: סעיפים 103-115

כיום כל אדם רשאי להגיש קובלנה נגד חבר הכנסת, וועדת האתיקה דנה בכל קובלנה כזאת,

אף כי היא רשאית גם לדחות קובלנה על הסף. לפי הכללים המוצעים, כל אדם רשאי להגיש תלונה נגד חבר הכנסת, אך התלונה תוגש ליועץ לאתיקה. היועץ יברר את התלונה, ויחליט אם יש יסוד לדחות אותה על הסף או להגיש קובלנה על יסוד התלונה. הקובלנה מוגשת לוועדת הקובלנות. ההחלטה של ועדת הקובלנות כפופה לדיון נוסף בפני ועדת האתיקה, אם חבר הכנסת או היועץ לאתיקה ביקש זאת.

#### ט"ז. עיצומים: סעיפים 116-121

העיצומים שוועדת האתיקה מוסמכת להטיל על פי הכללים הקיימים הם אלה: הערה; אזהרה; נזיפה; נזיפה חמורה; שלילת דיבור במליאה או בוועדות לתקופה שלא תעלה על עשרה ימי ישיבות; הגבלות על פעילות כחבר הכנסת לתקופה שלא תעבור את סופו של הכנס; הרחקה מישיבות המליאה או הוועדות לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים; שלילת שכר ותשלומים אחרים בגין היעדרות מישיבות הכנסת או בגין הפרת האיסור על עיסוק נוסף.

הוועדה סבורה כי חשוב להוסיף לוועדת האתיקה סמכות להטיל עיצומים מסוגים נוספים, כדי שהיא תוכל לבחור בכל מקרה בעיצומים המתאימים, לפי נסיבות המקרה. בהתאם לכך הוועדה מציעה להסמיך את ועדת האתיקה להטיל גם עיצומים אלה: שלילת שכר ותשלומים אחרים עבור תקופה שבה, לפי החלטה של ועדת האתיקה, הוגבלה פעילות של חבר הכנסת, או בשל הפרה של כללי האתיקה, או בשל אי-קיום החלטה של ועדת האתיקה; המלצה שחבר הכנסת לא ייבחר לתפקיד מיוחד או המלצה שחבר הכנסת יסיים את כהונתו בתפקיד כזה. כמו כן מוצע שוועדת האתיקה תהיה מוסמכת להטיל על חבר הכנסת עיצומים על תנאי למשך תקופה שתקבע.

#### י"ז. שונות: סעיפים 122-126

כללי האתיקה קובעים הסדרים בעניין הדרך לתיקון הכללים, פרסום הכללים והחלטות בענייני אתיקה, הוראות מעבר, ועוד.

חלק שני

הוועדה





## כללי

4. התפקיד של חבר הכנסת מחייב, כפי שמקובל גם לגבי תפקידים אחרים, כללי אתיקה מיוחדים לתפקיד זה. כללים אלה קובעים את ההתנהגות הראויה של חבר הכנסת בהתחשב במאפיינים העיקריים של תפקידו. חבר הכנסת הוא, קודם כל, נבחר ציבור, הפועל כנאמן הציבור במילוי התפקידים המוטלים על הכנסת כמוסד עליון במשטר הדמוקרטי. הוא חייב למלא תפקידים אלה במסירות ובאחריות. נוסף על כך, חבר הכנסת הוא גם חלק מן המנהיגות החברתית. כמנהיג הוא חייב לנהוג בדרך ההולמת את מעמדו, כדי שיוכל לשמש דוגמה להתנהגות ראויה, ובכך אף לחזק את אמון הציבור בכנסת.

כללי האתיקה לחברי הכנסת, כפי שמקובל בכללי אתיקה, מורכבים משני חלקים עיקריים. בחלק הראשון נכללים הכללים הקובעים מהי התנהגות ראויה לחבר הכנסת. בחלק השני נכללים הכללים המסדירים את המנגנון המופקד על הטמעה של הכללים וקידום האתיקה. ללא מנגנון יעיל המופקד על קיום הכללים, התועלת של כללים אלה מוגבלת. התכלית של מנגנון זה היא, קודם כל, להנחות את חברי הכנסת בענייני אתיקה ולסייע בידיהם בפירוש ויישום הכללים. נוסף על כך, במקרה של תלונה על הפרת הכללים, המנגנון מוסמך לברר את התלונה ולהטיל על מי שהפר את הכללים עיצומים ההולמים את נסיבות המקרה.

המטרה של כללי האתיקה היא לשפר את התפקוד של חברי הכנסת; בדרך זו לקדם את המעמד של הכנסת כגוף ואת היוקרה של חברי הכנסת; ובכך גם לשרת את טובת הציבור.

ועדה זאת מונתה על ידי יושב ראש הכנסת כדי להציע קובץ חדש ומקיף של כללי אתיקה לחברי הכנסת שישרת מטרה זו.

### פרק 3

## המצב הקיים

5. כללי אתיקה, הקובעים דפוסים להתנהגות ראויה של חברי הכנסת, קיימים זה יותר מעשרים שנה. הם נקבעו במקורות שונים במשך שנים. חלק מן הכללים נקבעו בחוק. ראשית, בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן – חוק החסינות), שולבו כללים אחדים, בדרך של תיקונים לחוק: איסור לעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה (סעיף 13א); איסור לכהן כנבחר בגוף ציבורי, אף שלא בתמורה (סעיף 13א1); חובה להגיש הצהרת הון (סעיף 13ב). כללים נוספים פוזרים בחוקים אחרים. בין השאר, חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק הכנסת), קובע (בסעיף 8) כי הכנסת רשאית להעביר מכהונתו את יושב ראש הכנסת או סגן ליושב ראש הכנסת, בדרך שצוינה בחוק, אם קבעה כי אין הוא ראוי לכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו.

6. נוסף על כך קבעה הכנסת, שלא בדרך של חוק, כללי אתיקה לחברי הכנסת. הכללים, שנוסחו לראשונה על ידי ד"ר יעקב צמח ממשרד המשפטים (לימים נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים) ועו"ד צבי ענבר מן הלשכה המשפטית של הכנסת (לימים היועץ המשפטי לכנסת), נקבעו על ידי ועדת הכנסת ביום ט"ז בכסלו התשמ"ד (22 בנובמבר 1983), ופורסמו בילקוט הפרסומים התשמ"ד, עמ' 842, מיום 14 בדצמבר 1983 (להלן – כללי האתיקה הקיימים). בכללי האתיקה הקיימים נקבעו מלכתחילה ערכי יסוד: שמירה על כבוד הכנסת וכבוד חבריה; התנהגות הולמת את המעמד והחובות של חבר הכנסת; הקדשת הזמן הנדרש למילוי התפקיד; הימנעות מקבלת הנאה חומרית בעד מעשה שנעשה במילוי התפקיד של חבר הכנסת. כמו כן נכללו בהם הוראות למניעת ניגוד עניינים, הגבלות על עיסוק נוסף וחובה להגיש הצהרת הון. כללי האתיקה הקיימים הקימו ועדת אתיקה, המורכבת מחברי הכנסת, והקנו לה סמכות להטיל על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה עיצומים (סנקציות) מסוימים, כגון אזהרה ונזיפה.

כללי האתיקה הקיימים תוקנו והורחבו מאז פעמים אחדות. הם כוללים כיום פרקים אלה: פרשנות; כללי יסוד; הגבלות בעניינים אישיים; הגבלות בעניין לקוחות; הגבלות כהונה; הצהרת הון; ועדת האתיקה; שונות.

7. כחמש שנים לאחר שכללי האתיקה הקיימים הותקנו, נתקבל חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988. חוק זה הוסיף לחוק החסינות, בין היתר, את סעיף 13 וסעיף 13ה. סעיפים אלה הסדירו, ברמה של חוק, את הקמתה של ועדת אתיקה בכנסת, קבעו כי חבר הכנסת יהיה נתון לשיפוט של ועדת האתיקה בעניינים מסוימים, הסמיכו את ועדת האתיקה להטיל עיצומים על חבר הכנסת שעבר על הוראות מסוימות, והוסיפו כי ועדת הכנסת רשאית להתקין כללי אתיקה לחברי הכנסת. כמו כן נקבע בסעיפים אלה, כי כללי האתיקה שוועדת הכנסת התקינה לפני תחילתו של חוק זה ייראו כאילו הותקנו מכוח חוק זה. בכך ניתן לכללי האתיקה הקיימים מעמד של חקיקת-משנה.

8. מכוח כללי האתיקה הקיימים (סעיף 22) אימצה ועדת האתיקה (ביום ט"ז באדר א' התשמ"ו, 25 בפברואר 1986) נוהל אתיקה לחברי הכנסת (קובלנות) (להלן – נוהל הקובלנות), המסדיר את הליכי הטיפול בקובלנה נגד חבר הכנסת (פורסם בילקוט הפרסומים התש"ן, עמ' 576), וכן (ביום ז' בטבת התשנ"ז, 17 בדצמבר 1996) נוהל אתיקה לחברי הכנסת (התנהגות במליאה ובוועדות) (להלן – נוהל התנהגות במליאה ובוועדות) (פורסם בילקוט הפרסומים התשנ"ז, עמ' 1163).

9. על יסוד כללי האתיקה הקיימים קיבלה ועדת האתיקה החלטות רבות בקובלנות נגד חברי הכנסת. כך, לדוגמה, בכנסת החמש-עשרה קיבלה ועדת האתיקה 46 החלטות בקובלנות נגד חברי הכנסת (לא כולל החלטות בקובלנות שנדחו על הסף), ובכנסת השש-עשרה קיבלה ועדת האתיקה 40 החלטות כאלה. ההחלטות שוועדת האתיקה קיבלה משמשות מעין תקדימים, המנחים הן את ועדת האתיקה עצמה והן את חברי הכנסת בדבר ההתנהגות הראויה במצבים דומים.

נוסף על כך, על יסוד כללי האתיקה הקיימים נתנה ועדת האתיקה חוות דעת רבות בענייני אתיקה, מהן ביוזמתה ומהן לבקשת חברי הכנסת.

חוות דעת בענייני אתיקה של חברי הכנסת ניתנות גם באופן שגרתי על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

10. ההוראות שנקבעו בחוקים ובתקנון הכנסת בענייני אתיקה של חברי הכנסת, כללי האתיקה הקיימים, הנהלים שהוצאו מכוח כללים אלה, ההחלטות של ועדת האתיקה וחוות הדעת בענייני אתיקה, כל אלה ביחד מהווים כיום מערכת מסועפת של הסדרים בתחום האתיקה של חברי הכנסת.

כללי האתיקה הקיימים, וכן נוהל הקובלות, נוהל התנהגות במליאה ובוועדות ומבחר החלטות של ועדת האתיקה פורסמו, בין השאר, בחוברת שהוצאה לאור (ומתעדכנת לעתים מזומנות) על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת: "תקנון הכנסת, החלטות בענייני נוהל וכללי אתיקה" (מעודכנת לאחרונה ליום א' באדר התשס"ו, 1 במרס 2006).

## הקמת הוועדה

11. אף שקיימת כיום מערכת מסועפת של כללים בתחום האתיקה של חברי הכנסת, נראה כי המצב הקיים בתחום זה אינו מניח את הדעת. מפעם לפעם עולים מן הציבור, באמצעי התקשורת ובדרכים נוספות, קולות של ביקורת על מצב האתיקה של חברי הכנסת. אף כי הביקורת מתייחסת רק לחלק מחברי הכנסת, בפועל היא משליכה על התדמית של כל חברי הכנסת, וכתוצאה היא פוגעת גם במעמד של הכנסת, הן כלפי רשויות אחרות והן כלפי הציבור הרחב.

אירועים מסוימים שהתרחשו בשנים האחרונות, ובמיוחד הפרשה של ההצבעות הכפולות (בחודש מאי 2003), שהובילה זאת הפעם הראשונה להזמנת המשטרה לחקור חשד לביצוע עבירות פליליות בתוך משכן הכנסת, הקצינו את ההתייחסות הביקורתית בקרב הציבור, ואף בקרב חברי הכנסת עצמם, למצב האתיקה של חברי הכנסת. במצב זה התגבשה הדעה שרצוי יהיה לבדוק באופן שיטתי ויסודי את כל המערכת של הסדרים בתחום האתיקה של חברי הכנסת, כדי לברר אם ראוי להחליף אותה במערכת מעודכנת, לאור הניסיון והצרכים, שתיתן תשובות טובות ויעילות יותר לבעיות בתחום זה.

היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין, ולאחר מכן היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז, התייחסו אף הם למצב בתחום זה. כל אחד מהם בנפרד הביע את הדעה שראוי לחזק את ועדת האתיקה של הכנסת. הם ציינו כי ועדת אתיקה בעלת סמכויות רחבות יותר עשויה למנוע, במקרים מסוימים, את הצורך בניהול חקירה פלילית נגד חבר הכנסת.

על רקע זה החליט יושב ראש הכנסת השש-עשרה, חה"כ ראובן ריבלין, למנות את הוועדה. הוא הוציא כתב מינוי לוועדה, ביום כ"ו באב תשס"ג (24 באוגוסט 2003), והסמך אותה להכין הצעה לקובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת.

12. ואלה הם חברי הוועדה, לפי כתב המינוי: פרופ' יצחק זמיר (לשעבר שופט בית המשפט העליון), יושב ראש הוועדה; השופט (בדימוס) יצחק אליאסוף (לשעבר סגן נשיא בית הדין הארצי לעבודה); פרופ' אסא כשר (מרצה בתחום הפילוסופיה והאתיקה, אוניברסיטת תל-אביב); ד"ר סוזי נבות (מרצה בתחום המשפט הציבורי, המסלול האקדמי, המכללה למינהל); חה"כ רוני בר-און (יושב ראש ועדת הכנסת); מר חיים קורפו (לשעבר חבר הכנסת ושר בממשלה); מר עוזי ברעם (לשעבר חבר הכנסת ושר בממשלה); עו"ד אנה שניידר (היועצת המשפטית לכנסת); עו"ד צבי ענבר (לשעבר היועץ המשפטי לכנסת).

במשך הזמן חלו שינויים בהרכב הוועדה, כדלקמן: חה"כ רוני בר-און פרש מחברותו בוועדה, לאחר שנתמנה שר בממשלה, ובמקומו הצטרפה כחברה בוועדה חה"כ רוחמה אברהם, יושבת ראש ועדת הכנסת; עו"ד אנה שניידר פרשה מחברותה בוועדה, לאחר שנתמנה שופטת, ובמקומה מונתה כחברה בוועדה עו"ד נורית אלשטיין, היועצת המשפטית לכנסת.

עו"ד ארבל אסטרסון, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת, מונתה לשמש מרכזת הוועדה.

ד"ר שילה הטיס רולף, חוקרת במרכז המחקר והמידע בכנסת, השתתפה באופן סדיר בישיבות הוועדה, במעמד של משקיפה.

13. זמן קצר לאחר מינוי הוועדה, ביום כ"ד בתשרי התשס"ד (20 באוקטובר 2003), נשא יושב ראש הכנסת, חה"כ ראובן ריבלין, דברים בפתיחת מושב הכנסת. הוא הקדיש את דבריו בעיקר לתדמית ולמעמד של הכנסת. וכך אמר, בין היתר: "היום, ואין טעם להכחיש זאת, רואה בנו חלק גדול בציבור אסיפת חוטאים העושים כאן בעיקר למען עצמם. חברי הכנסת מדורגים בתחתית הרשימה מכל בחינה, בכל מדגם או סקר הנערך בציבור... עלינו לטהר את מחננו. בראש ובראשונה, בהקפדה קלה כחמורה על כללי אתיקה מפורטים ומחייבים שיחזירו לבית הזה את כבודו; ובימים אלה ממש יושבת ועדה ציבורית נכבדה על המדוכה ועל כתיבתם... עלינו לזכור כל יום, כל היום, בשוכבנו ובקומנו ובלכתנו בדרך, מה הם צורכי הציבור ומה היא שליחות ציבורית. מעמדה של הכנסת מתערער והולך, סמכויותיה מתכרסמות כל העת, הלגיטימיות הציבורית שלה בסכנה. עלינו, חברי הכנסת, המלאכה

לעמוד בפרץ, לעצור את הסחף המסוכן ולהתחיל להשיב לכנסת ולחבריה את האמון הציבורי. זה תלוי קודם כל בנו."

דברים ברוח זאת השמיע יושב ראש הכנסת, חז"כ ראובן ריבלין, גם כאשר הופיע בפני הוועדה בישיבתה הראשונה.

## פרק 5

### עבודת הוועדה

14. עם הקמתה פרסמה הוועדה (ביום ה' בתשרי התשס"ד - 1 באוקטובר 2003) הודעה בעיתונות, ובה הוזמן כל המעוניין להציג בפני הוועדה את עמדתו או הצעתו בנוגע לאתיקה של חברי הכנסת. בתגובה על ההודעה נתקבלו בוועדה מכתבים (לא רבים) מאת אישים וגופים ציבוריים, שהעלו הצעות לגבי עקרונות של אתיקה, וכן כללים פרטניים שראויים, לדעתם, להיקבע בקובץ כללי אתיקה של חברי הכנסת. המכתבים הועברו אל חברי הוועדה והועלו לדיון בישיבת הוועדה.

15. הוועדה החליטה ליידע את הציבור באופן שוטף על הדיונים הנערכים בוועדה, כדי לאפשר לכל המעוניין לעקוב אחרי הדיונים, וכן להגיב עליהם, אם בפני הציבור ואם בפני הוועדה. לצורך זה פורסמו באופן סדיר פרוטוקולים מקוצרים של דיוני הוועדה באתר האינטרנט של הכנסת. כל המעוניין יכול לעקוב גם כעת אחר דיוני הוועדה, כפי שפורסמו באתר זה, בכתובת: [www.knesset.gov.il](http://www.knesset.gov.il).

16. הוועדה קיימה 68 ישיבות. במהלך הישיבות שמעה הוועדה, ביוזמתה או על פי בקשה, חברי כנסת, נושאי תפקידים בכנסת ואישים אחרים.

17. הוועדה קיימה, זו הפעם הראשונה מאז נקבעו כללי האתיקה לחברי הכנסת, בשנת התשמ"ד-1983, בדיקה מקיפה ושיטתית של נושא האתיקה בכנסת. לאחר שהוועדה גיבשה טיוטת הצעה לקובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת, הופצה הטיוטה בקרב חברי הכנסת, והובאה גם לידיעת הציבור הרחב באמצעות אתר האינטרנט של הכנסת ובאמצעות כלי תקשורת אחרים. הפצת הטיוטה נועדה לאפשר לחברי הכנסת ולציבור הרחב להעלות בפני הוועדה הערות, הסתייגויות והצעות לגבי טיוטת הכללים, כדי לסייע בידי הוועדה בהכנת הנוסח הסופי של הכללים.



18. הוועדה דנה מחדש בטיוט הכללים, תוך התחשבות בהערות שנתקבלו מחברי הכנסת ומן הציבור הרחב. היא אף שמעה הערות מפי חברי הכנסת שביקשו להופיע בפניה. בעקבות ההערות שינתה הוועדה את ההוראות בכללים אחדים. הנוסח הסופי של הצעת הקובץ החדש של כללי האתיקה לחברי הכנסת מופיע בחלק הרביעי של דין וחשבון זה (להלן – כללי האתיקה).

19. הוועדה מבקשת להודות לכל מי שסייע לעבודת הוועדה, ובכלל זה לאישים וגופים ששלחו אל הוועדה הערות והצעות בכתב או הופיעו בפני הוועדה והציגו את עמדתם בעל-פה, ליושבי הראש של ועדת הכנסת, לעובדי ועדת הכנסת שאירחו את הוועדה בחדר הישיבות של ועדת הכנסת, ולרשמות הפרלמנטריות שהעלו על הכתב, בנאמנות ובדיקנות, את דיוני הוועדה.

הוועדה מבקשת להודות גם לד"ר שילה הטיס רולף, חוקרת במרכז המחקר והמידע של הכנסת, שהשתתפה באופן סדיר בישיבות הוועדה ונטלה חלק בדיוניה. היא הכינה, לבקשת הוועדה, סקירות השוואתיות על נושאים שהעסיקו את הוועדה, וכעת היא מכינה תרגום לאנגלית של כללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה.

תודת הוועדה נתונה לעו"ד דפנה ברנאי, מן הלשכה המשפטית של הכנסת, על שבדקה את טיוטת הכללים לצורך התאמת הנוסח לכללי הניסוח המקובלים, וכן למר דן מרזוק, מתמחה בלשכה המשפטית של הכנסת, על שליווה את עבודת הוועדה וסייע לה באופן רצוף.

הוועדה מבקשת להביע תודה מיוחדת למרכזת הוועדה, עו"ד ארבל אסטרסון, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת. היא מילאה את תפקידה במסירות, באחריות וביעילות; הידע הרב שלה בכל הנוגע לפעילות הכנסת, והכישרון המשפטי שלה, סייעו מאד לוועדה; הוועדה מעריכה את התרומה החשובה שהעלתה לעבודה התקינה של הוועדה.

20. דין וחשבון זה מוגש ליושבת ראש הכנסת על דעת כל חברי הוועדה, להוציא עו"ד נורית אלשטיין, היועצת המשפטית לכנסת, שנמנעה מלחתום עליו. עו"ד אלשטיין נתנה הסבר לכך כדלקמן: "רוב תקופת עבודתה של הוועדה היא עוד טרם כיהנה בתפקידה, וכניסתה המאוחרת לוועדה היתה בשלב שדפוסי העבודה והגישה המקצועית של הוועדה כבר נתגבשו, ומידת השפעתה על העבודה בוועדה ועל דעותיה של הוועדה היתה, ממילא, שולית. כמו כן נושאים שונים שהומלצו בוועדה אינם מוסכמים עליה, אולם לא נראה היה שבאותו שלב מאוחר ניתן היה להוביל מהלכים חדשים."

## פרק 6

### מתכונת הדו"ח

21. דין וחשבון זה מורכב מחמישה חלקים. החלק הראשון כולל מבוא, המציג את המטרות שעמדו בפני הוועדה, ותמצית המביאה את ההמלצות העיקריות של הוועדה. הוא אמור לתת, בקיצור רב, תמונה כללית של דו"ח הוועדה.

החלק השני של הדו"ח – חלק זה – מציג את הוועדה ומתאר את עבודתה. דיווח מלא ומפורט על דיוני הוועדה נמסר באופן שוטף במהלך עבודתה של הוועדה, לידיעת הציבור הרחב, באתר האינטרנט של הכנסת.

החלק השלישי נועד להציג ולהסביר את כללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה. סדר הפרקים בחלק זה תואם את סדר הפרקים בנוסח הכללים, כפי שהוא מובא בחלק הרביעי של הדו"ח. כל פרק עוסק בנושא מרכזי בתחום האתיקה של חברי הכנסת. במסגרת הפרק מוצגים באופן שיטתי הכללים שבאותו פרק, אחד לאחד, ולפי הצורך מובא הרקע לכלל ומתווספים אליו הסברים בדבר משמעות הכלל ודוגמאות ליישום הכלל. ההסברים והדוגמאות נועדו להקל על הבנת הכללים. חלק זה עשוי לשמש גם מדריך מעשי ליישום הכללים על ידי חברי הכנסת.

בחלק הרביעי מוצגים כללי האתיקה של חברי הכנסת, בנוסח המוצע על ידי הוועדה, מסודרים בפרקים לפי הנושאים המרכזיים בתחום האתיקה של חברי הכנסת. הוועדה מציעה לכנסת לאמץ כללים אלה במקום כללי האתיקה הקיימים.

בחלק החמישי של הדו"ח נכללים נספחים שמטרתם לתמוך ביתר חלקי הדו"ח. נספח א' כולל הערות שוליים לכללי האתיקה, ובהן הפניות לדין הקיים בעניין המוסדר על ידי הכלל או הפניות למקורות אחרים שיש להם קשר לאותו כלל. המטרה של פניות אלה היא בעיקר להבהיר אם יש בכלל המוצע – ובאיזה אופן יש בו – שינוי או חידוש בהשוואה לדין הקיים. נספח ב' משרת את אותה מטרה. הוא מציג את הדין הקיים בתחום האתיקה של חברי הכנסת: הוראות נבחרות מחוקים אחדים, ובהם חוק החסינות וחוק הכנסת; סעיפים מתוך תקנון

הכנסת; כללי האתיקה הקיימים; נהלים בענייני אתיקה של חברי הכנסת; החלטות של ועדת האתיקה. ועדת האתיקה נתנה מאות החלטות במשך השנים. החלטות רבות, שיש להן משמעות כללית ונמשכת, שולבו בחלק השלישי של דו"ח זה, לצורך הבהרה והדגמה של כללי האתיקה. שלוש החלטות של ועדת האתיקה, המסדירות באופן מקיף נושא שלם (ראשית, קבלת תרומות למימון הגנה משפטית ועזרה רפואית; שנית, קבלת מתנות וטובות הנאה; ושלישית, מימון נסיעות לחו"ל), הובאו בנספח זה במלואן.

22. עיקר העבודה של הוועדה בא לידי ביטוי בכללי האתיקה עצמם, כפי שהם מוצגים בחלק הרביעי של הדו"ח. הוועדה ביקשה לגבש מערכת כוללת ושיטתית של כללים בדבר התנהגות ראווה, ההולמת את המעמד של חבר הכנסת. עם זאת, בגיבוש כללים אלה הביאה הוועדה בחשבון גם את צורכי המעשה, המאפיינים את התפקיד של חבר הכנסת. הוועדה סבורה כי הכללים המוצעים משרתים את המטרה הכפולה: הם יכולים לקדם את האתיקה בכנסת, בלי לפגוע בתפקוד התקין של חבר הכנסת. בכך הם עשויים לשפר את התפקוד ולתרום למעמד של הכנסת.

23. רבים מכללי האתיקה המוצעים על ידי הוועדה מתבססים על הסדרים קיימים, מהם הסדרים הקיימים שנים רבות, חלקם על פי חוק וחלקם על פי כללי האתיקה וכללים אחרים. לגבי כל כלל כזה, נקודת המוצא של הוועדה היתה, שרצוי לכבד את ההסדר הקיים. עם זאת, בכל עניין שקלה הוועדה, לגוף העניין, אם ראוי לאור הניסיון, וכן לאור הרקע והמטרה של הקמת הוועדה, להשאיר את ההסדר הקיים על כנו, או שמא עדיף לנסח אותו אחרת, לתקן אותו באופן מהותי או אולי אף להחליפו בהסדר אחר. הוועדה לא ראתה עצמה מנועה מלהציע הסדרים חדשים, גם אם הם כרוכים בתיקוני חקיקה, כל אימת שנראה לה כי יהיה בכך כדי לקדם את האתיקה הראווה של חברי הכנסת.

אכן, בפועל, הצעות הוועדה מחייבות תיקוני חקיקה בעניינים שונים. חלק מן התיקונים הם תיקונים של תוכן, והם מוצגים ומוסברים, אחד לאחד, בדו"ח זה. רשימה של תיקוני החקיקה הנדרשים לפי הצעות הוועדה צורפה לדו"ח זה כנספח ג'.

נוסף על כך יש מקום גם לתיקונים בארגון של דברי החקיקה. הארגון הקיים של ההוראות בענייני אתיקה של חברי הכנסת לקוי מבחינות אחדות. הוראות אלה פזורות כיום, ללא שיטה, בין חוק-יסוד: הכנסת, חוק החסינות, חוק הכנסת, תקנון הכנסת, וכמובן גם כללי האתיקה של חברי הכנסת. הארגון הקיים אינו הגיוני, והוא מקשה על ההתמצאות. לדעת הוועדה יש מקום לברר לגבי כל הוראה, קודם כל, את הרמה הראויה לאותה הוראה: האם, לדוגמה, נדרשת רמה של חוק או די ברמה של כלל? כמו כן, יש מקום לרכז ולארגן באופן שיטתי, בסדר הגיוני, את כל ההוראות בענייני אתיקה של חברי הכנסת. לדוגמה, כיום נכללות בחוק החסינות הוראות חשובות בענייני אתיקה של חברי הכנסת, אף שהמקום הראוי להן, מבחינה עניינית, הוא חוק הכנסת. נראה כי בשעתו נכללו הוראות אלה בחוק החסינות כיוון שבאותו זמן חוק הכנסת עדיין לא היה קיים. אך כיום אפשר, ולדעת הוועדה אף רצוי, לתקן את המעוות ולרכז את הוראות החוק בענייני אתיקה של חברי הכנסת במסגרת פרק אחד בחוק הכנסת.

עם זאת, הוועדה לא ראתה לנכון להציע ניסוח של תיקוני החקיקה שיידרשו בעקבות הצעות הוועדה, אם תיקונים בתוכן ואם תיקונים בארגון, שכן התיקונים שיידרשו יהיו פועל יוצא של כללי האתיקה שיאושרו על ידי הכנסת. אי לכך סבורה הוועדה כי ראוי לדחות את הניסוח של תיקוני החקיקה עד לאחר החלטה של הכנסת בדבר הצעות הוועדה.

24. בין הכללים המוצעים יש כאלה המנוסחים בלשון פתוחה וגמישה, המאפשרת התחשבות בנסיבות המיוחדות של כל מקרה, כדי להחליט אם התנהגות באותו מקרה תואמת או סותרת את הכלל. כך, לדוגמה, הכללים (בסעיף 2) המחייבים את חבר הכנסת לשמור על כבוד הכנסת ולנהוג בדרך ההולמת את מעמדו של חבר הכנסת, או הכלל (בסעיף 12) המחייב את חבר הכנסת להתבטא במשכן הכנסת בלשון ההולמת את כבוד הכנסת וכבוד חבריה. יש גם כללים שלצידם נקבעו חריגים, כמו לדוגמה האיסור על עיסוק נוסף שנצמד אליו, בין השאר, היתר לעסוק בפעילות בעלת אופי ציבורי בהתנדבות (סעיפים 34 ו-35). אך לעומת אלה, יש כללים המנוסחים בלשון דווקנית, ואפילו נוקשה, שאינה מאפשרת התחשבות בנסיבות מיוחדות של המקרה, ואף לא נקבע חריג לצד הכלל. כזה הוא, לדוגמה, האיסור (בסעיף 54(א)) לנסוע לחו"ל במימון, ישיר או עקיף, של אדם או גוף המקיים עסקים, או שבכוונתו לקיים עסקים, בישראל, או עם אדם או גוף בישראל. כלל זה נוקט

לשון החלטית כזאת לא רק לצורך הבהירות והוודאות, אלא משום שלדעת הוועדה זהו הכלל הנכון.

עם זאת, הוועדה מודעת לכך שבנסיבות המיוחדות של מקרה מסוים אפשר שהכלל ייראה נוקשה או קשה יתר על המידה או, מכל מקום, הוא לא יהיה הולם את נסיבות המקרה. במקרה כזה ראוי יהיה לשקול, קודם כל, אם אין מקום לתקן את הכלל, כדי שיהיה הולם סוג כזה של מקרים, כגון להוסיף סייג לכלל המתייחס למקרים מסוג זה. אולם אפשר גם שבנסיבות המיוחדות של המקרה לא יהיה נכון או מעשי לתקן את הכלל באופן המתייחס לסוג של מקרים, אלא יהיה זה מוצדק לקבוע כי מדובר במקרה חריג הדורש היתר לחרוג מן הכלל. כך, לדוגמה, אין לשלול את האפשרות שבמקרה מסוים תהיה הצדקה לאפשר לחבר הכנסת, אם מבחינת האינטרסים שלו ואם מבחינת האינטרס הציבורי, לנסוע לחו"ל במימון של אדם או גוף שבכוונתו לקיים עסקים בישראל. לפיכך מציעה הוועדה להקים מנגנון שיוכל לקיים בירור ראוי במקרים חריגים מעין אלה, ולתת לחבר הכנסת, על יסוד שיקולים השייכים לעניין, אישור לסטות מן הכלל.

לצורך זה מציעה הוועדה שחבר הכנסת יוכל להגיש לוועדת האתיקה בקשה מנומקת לקבלת אישור לנהוג בעניין מסוים שלא על פי כללי האתיקה. ועדת האתיקה תהיה רשאית לתת אישור כזה, בתנאים או ללא תנאים, כפי שתראה לראוי. מתן האישור יהיה מותנה לא רק בשאלה אם נסיבות המקרה מצדיקות סטייה מן הכלל במקרה מסוים, אלא גם בכך שמתן האישור לא יפגע בכבוד הכנסת, בטוהר המידות או באמון הציבור בכנסת, וכן בכך שהסטייה מן הכללים לא תהיה במידה העולה על הנדרש בנסיבות המקרה. ראו כללי האתיקה, סעיף 101.

האפשרות לקבל אישור מאת ועדת האתיקה לסטות מכללי האתיקה, אם הנסיבות המיוחדות של המקרה מצדיקות זאת, מרככת את הנוקשות של הכלל, מקום שהנוסח נוקשה.

25. עם הגשת דו"ח זה תתעורר השאלה של סדר הדיון בכנסת על המלצות הוועדה, כפי שהן באות לידי ביטוי, ראשית, בכללי האתיקה המוצעים (בחלק השני של הדו"ח), ושנית, בהצעות לתיקונים בחקיקה, לרבות תיקונים בתקנון הכנסת (נספח ג' בחלק החמישי של

הדו"ח). הוועדה סבורה כי יהיה ראוי לדון תחילה בכללי האתיקה המוצעים. לאחר מכן, לאור ההחלטה שתקבל בכנסת לגבי כללי האתיקה המוצעים, אפשר וראוי יהיה לדון גם בהצעות הוועדה לתיקונים בחקיקה.

מכל מקום, גם לאחר שהכנסת תאשר נוסח של כללי האתיקה, ויהיה הנוסח אשר יהיה, מן הראוי יהיה לשקול את מועד התחילה של הכללים שאושרו, בגלל הצורך להקדים תיקוני חקיקה מסוימים למועד התחילה של כללי האתיקה.

26. כיוון שהוועדה מציעה לאמץ מערכת חדשה של כללי אתיקה, שיש בה שינויים מהותיים בהשוואה לכללי האתיקה הקיימים, נראה לוועדה שיהיה ראוי להקדים דיון עקרוני בהצעה זו במליאת הכנסת. כך נהגה הכנסת כאשר הוועדה הגישה ליושב ראש הכנסת, במהלך עבודתה, הצעה לאמץ ערכי יסוד שישמשו תשתית לכללי האתיקה. ראו להלן פסקה 30. עם זאת, על פי הדיון, הסמכות לקבוע את כללי האתיקה של חברי הכנסת מוקנית לוועדת הכנסת. ראו חוק החסינות, סעיף 13ה. לפיכך, לאחר הדיון העקרוני במליאת הכנסת, יהיה צורך לקיים בוועדת הכנסת דיון פרטני בכללים המוצעים על ידי הוועדה.

27. בישיבה של מליאת הכנסת שבה נדונו ערכי היסוד של כללי האתיקה לחברי הכנסת (ראו לעיל פסקה 26), הועלתה בפני המליאה גם הצעת חוק, מטעם ועדת הכנסת, לתיקון הנוסח של הצהרת האמונים של חברי הכנסת: הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 36) (הצהרת אמונים). כיום, לפי סעיף 15 לחוק-יסוד: הכנסת, נוסח ההצהרה של חבר הכנסת עם תחילת הכהונה של כנסת חדשה הוא זה: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת." לפי הצעת החוק, לנוסח זה יתווספו דברים אלה: "לשמור על כבוד הכנסת וחבריה ולנהוג בהתאם לכללי האתיקה של חברי הכנסת." הצעת החוק אושרה על ידי הכנסת בקריאה ראשונה. המשך הדיון בהצעת החוק נדחה עד לאחר שהוועדה תניח על שולחן הכנסת הצעה מלאה לקובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת.





חלק שלישי

המדריך לכללים



## פרק 7

### מטרות הכללים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק א': מטרה וערכים

28. המטרה של כללי האתיקה, שהנחתה את הוועדה בעבודתה, באה לידי ביטוי בסעיף הראשון של קובץ הכללים. וכך קובע סעיף 1 לכללים: "מטרתם של כללים אלה היא לטפח התנהגות ראויה של כל אחד מחברי הכנסת, בהתאם לחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, על מנת לשפר את תפקוד הכנסת, לשמור על כבודה, להבטיח טוהר מידות ולקדם את ארון הציבור בכנסת." מטרה זאת משותפת לכל הכללים. היא נובעת מן המעמד של חבר הכנסת כנבחר ציבור שמוטלת עליו חובת נאמנות כלפי הציבור, ובכלל זה חובה להתנהג באופן ההולם את המעמד של חבר הכנסת ומקדם את התפקוד ואת המעמד של הכנסת.

ההתנהגות הראויה, שהיא המטרה המרכזית של כללי האתיקה, באה לידי ביטוי במעשים ובדיבורים של חבר הכנסת. למטרה זאת הכללים קובעים דפוסים וצורות של התנהגות ראויה וכן, לפי העניין, התנהגות שאינה ראויה. עם זאת, ראוי לציין גם את החשיבות של מראית פני הדברים, כלומר, השאלה כיצד נתפסת התנהגות של חבר הכנסת בעיני אדם רגיל. שכן המעמד של הכנסת ושל חברי הכנסת, ואף ארון הציבור בכנסת, תלויים במידה רבה במראית פני הדברים. לפיכך ראוי שחבר הכנסת ייתן דעתו גם להיבט זה של התנהגותו, הן במשכן הכנסת והן מחוץ למשכן.

נוסף על סעיף המטרה הכללי, נקבעו בכללי האתיקה סעיפי מטרה מיוחדים, בראש כל אחד מן הפרקים בקובץ, בהתאם לנושא של כל פרק. כל סעיף כזה נועד להבהיר את המטרה המשותפת לכל הכללים באותו פרק.

29. מקובל הדבר שכללים מתפרשים לאור מטרתם. כך אף כאן. סעיפי המטרה בכללי האתיקה עשויים לסייע בפירוש הכללים: סעיף המטרה הכללי שבראש הקובץ – בפירוש כל הכללים בקובץ; סעיף המטרה שבראש כל פרק – בפירוש הכללים באותו פרק. הדבר אף נאמר במפורש בכללים (סעיף 4(ד)): "כללים אלה יפורשו ברוח המטרות והערכים של הכללים." פירוש כזה יכול למנוע יישום דווקני של הכללים, שלעתים אין הוא תואם את נסיבות המקרה ואינו הולם את מטרות הכללים.

## הערכים ביסוד הכללים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק א': מטרה וערכים

30. בשלב הראשון של עבודתה ביקשה הוועדה לגבש את ערכי היסוד המשמשים תשתית לכללי האתיקה לחברי הכנסת. ערכים אלה, כפי שנוסחו על ידי הוועדה, הונחו בפני מליאת הכנסת ביום י"ח בשבט התשס"ד (10 בפברואר 2004), בישיבה חגיגית שנערכה לרגל יום ההולדת של הכנסת, במעמד נשיא המדינה וראש הממשלה. לאחר מכן הם הועברו לדיון בוועדת הכנסת. ועדת הכנסת החליטה, בתוקף סמכותה לפי סעיף 13 לחוק החסינות, לקבוע את הערכים כחלק מכללי האתיקה, והם פורסמו בילקוט הפרסומים התשס"ד, עמ' 2000, 25 בפברואר 2004.

הוועדה החליטה לשלב במסגרת כללי האתיקה את הערכים, כפי שאושרו על ידי ועדת הכנסת, בשינויים לשוניים קלים.

31. ערכים אלה קובעים את עיקרי האתיקה של חברי הכנסת באופן כללי. אפשר לומר כי שאר הכללים אינם אלא פירוט של ערכים אלה או כלים למימוש הערכים. בשל החשיבות המיוחדת של ערכים אלה, מן הראוי להביא אותם כאן כלשונם, כפי שהם בסעיף 2 לכללי האתיקה:

"חבר הכנסת –

(1) ימלא את תפקידו מתוך נאמנות לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) יקיים את החובה המוטלת עליו, כנאמן הציבור, לייצג את ציבור בוחריו באופן שישירת את כבוד האדם, קידום החברה וטובת המדינה;

(3) יקפיד לקיים את דיני המדינה, ויפעל לקדם את עקרון שלטון החוק;

(4) ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויפעל לטיפול אמון הציבור בכנסת;

(5) ימלא את שליחותו בכנסת באחריות, במסירות, 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 עניין אישי יעדיף את טובת הכלל.

32. הערך הבסיסי הוא, שחבר הכנסת, בהיותו נבחר ציבור, הוא גם נאמן הציבור, וחובת הנאמנות לציבור מצמיחה מערכת של ערכים וכללים שחבר הכנסת מחויב להם. כדברי בית המשפט העליון בבג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 146: "נבחר הציבור מחזיק בסמכות ובשררה, ואולם אלה לא ניתנו בידיו אלא לטובת הכלל, לטובת הכלל ולא לטובתו-שלו."

33. חובת הנאמנות לציבור הולכת יד ביד עם הצורך באמון הציבור. אמון הציבור הוא תנאי הכרחי במשטר דמוקרטי, לא רק לצורך הלגיטימציה של השלטון, אלא גם לתפקוד ראוי של השלטון. וכך אמר בית המשפט העליון על הצורך באמון הציבור: "אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון-כפיים." ראו בג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2) 229, 266. דברי בית המשפט כווננו במקרה זה בעיקר אל הממשלה, אך הם חלים באותה מידה גם על הכנסת.

ערכי היסוד שנקבעו בכללי האתיקה אמורים לבטא את חובת הנאמנות הציבורית של חבר הכנסת ולהבטיח, אם יישמרו, את אמון הציבור בכנסת.

34. אפשר לחלק את ערכי היסוד, וכך גם את כללי ההתנהגות הנובעים מכללים אלה, לשתי קבוצות שאין ביניהן הפרדה חדה.

הקבוצה הראשונה של ערכים וכללים מתייחסת למילוי תפקידו של חבר הכנסת כחבר בית הנבחרים. תפקיד זה מחייב בעיקר השתתפות בדיונים במליאה ובוועדות על הצעות חוק ועל עניינים אחרים, יוזמות לקידום אינטרסים ציבוריים, ובקרה על התנהלות הממשלה וגופים נוספים. על חבר הכנסת מוטלת חובה למלא תפקיד זה במסירות, באחריות ובהגינות, מתוך נאמנות לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בכל עניין שחבר הכנסת עוסק בו במסגרת תפקידו, עליו לכוון דעתו לקידום החברה וטובת המדינה, ותמיד להעדיף את טובת הכלל על פני עניין אישי.

הקבוצה השנייה של ערכים וכללים נובעת מן המעמד של חבר הכנסת כנבחר ציבור ומנהיג בחברה. מעמד זה מחייב אותו לייצג את הציבור באופן מכובד, לקיים את דיני המדינה ולשמש דוגמה אישית להתנהגות ראויה. ההתנהגות הראויה נדרשת מחבר הכנסת, לא רק במסגרת מלוי תפקידו במשכן הכנסת, אלא גם מחוץ לכנסת. התנהגותו של חבר הכנסת בכל הליכותיו, היא שקובעת את תדמית הכנסת בעיני הציבור ואת אמון הציבור בכנסת.

35. ערכי היסוד אמורים להנחות את חברי הכנסת מעבר לכללים הפרטניים. בהעדר תשובה ברורה בכללים הפרטניים לדרך התנהגות במצב מסוים, יכול חבר הכנסת למצוא כיוון והנחיה בערכי היסוד. ראו כללי האתיקה, סעיף 4(ד).

למשל, הערך המחייב את חבר הכנסת לשמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה (סעיף 2(4) לכללי האתיקה) יכול, כשהוא לעצמו, לקבוע מהי התנהגות ראויה במצב מסוים שאינו מוסדר על ידי הכללים הפרטניים. בהתאם לכך, אפשר שוועדת האתיקה תחליט כי חבר הכנסת הפר את כללי האתיקה בכך שהתנהג באופן הפוגע בכבוד הכנסת או בכבוד חבריה (בניגוד לסעיף 2(4) לכללי האתיקה), אף בלי להסתמך על כלל אחר מכללי האתיקה. אכן, כך החליטה ועדת האתיקה במקרים אחדים. באחד המקרים, כאשר חבר הכנסת תקף את החלטת הוועדה בפני בית המשפט העליון, אישר בית המשפט את ההחלטה. ראו בג"ץ 12002/04 ח"כ עיסאם מח'ול נ' הכנסת (ניתן ביום ט' באלול התשס"ה – 13 בספטמבר 2005).

כך גם לגבי הערך המחייב את חבר הכנסת להקפיד על קיום דיני המדינה (סעיף 2(3) לכללי האתיקה). בהתאם לכך, אפשר שעבירה על חוקי המדינה, אם כך ייקבע בפסק דין סופי של בית משפט, תיחשב גם הפרה של כללי האתיקה, ותשמש עילה להגשת קובלנה נגד חבר הכנסת. על כך ראו גם להלן פסקה 59.

הדבר בא לידי ביטוי גם בכלל (סעיף 6 לכללי האתיקה) הקובע כי הפרת הכללים, ובכלל זה גם פגיעה בערכים, היא עילה להגשת תלונה ליועץ לאתיקה ועילה להגשת קובלנה לוועדת האתיקה.

## פרק 9

### פרשנות הכללים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ב': פרשנות

36. מקובל לפרש כללים, אם הוראות חוק ואם הוראות אחרות, בעיקר על פי הלשון ועל פי המטרה של הכלל. כך גם כללי האתיקה. המטרות של כללי האתיקה לחברי הכנסת באות לידי ביטוי, גם אם לא לידי מיצוי, בסעיפי המטרה שבראש הקובץ ובראש כל פרק בקובץ.

נוסף על כך, הערכים שנקבעו בפרק הראשון של הקובץ (בסעיף 2) מהווים יסוד והסבר לכללים עצמם. אפשר לומר כי הכללים הם מימוש של הערכים. אם כן, ברור שגם הערכים אמורים לשמש מקור לפירוש הכללים.

כדי למנוע ספק נאמר בכללי האתיקה במפורש (בסעיף 4(ד)) כי הם יפורשו ברוח המטרות והערכים של הכללים.

כמו כן, מקובל כי החלטות שניתנו על פי כלל, מהוות תקדימים המשמשים מקור לפירוש הכלל. בהתאם לכך, החלטות שניתנו על ידי ועדת האתיקה על פי כללי האתיקה הקיימים עשויות לסייע גם בפירוש כללי האתיקה המוצעים, אם מדובר בכללים זהים מבחינה מהותית, ואפילו יש שוני קל בנוסח הכלל. לפיכך שולבו החלטות כאלה בחלק זה של הדו"ח, במקומות המתאימים, אם לצורך פירוש ואם לצורך הדגמה.

37. כללי האתיקה הם בגדר חקיקת-משנה, במעמד של תקנות, כיוון שהם מותקנים מכוח סעיף 13 לחוק החסינות. לכן חוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן – חוק הפרשנות), יחול על הפרשנות של כללי האתיקה, אם אין בכללים אלה הוראה אחרת או אם אין בהקשר של כללים אלה משמעות אחרת. בהתאם לכך, לדוגמה, כל האמור בכללים אלה בלשון יחיד יתפרש כאילו נאמר גם בלשון רבים, וכל הנאמר בלשון זכר יתפרש כאילו נאמר גם בלשון נקבה. ראו סעיפים 5 ו-6 לחוק הפרשנות. כדי למנוע ספק, הדבר נקבע במפורש בכללי האתיקה (סעיף 4(ב)).



38. כללי האתיקה צריכים להתפרש, בשלב הראשון, על ידי מי שנזקק לכללים אלה בעניין מסוים, יהיה זה חבר הכנסת או היועץ לאתיקה או גורם אחר. אם הכללים אינם נותנים תשובה ברורה על שאלת ההתנהגות הראויה באותו עניין, יכול חבר הכנסת, או גורם אחר הנוגע לעניין, לבקש חוות דעת מוקדמת ("pre-ruling") בעניין הנדון, אם מן היועץ לאתיקה או מוועדת האתיקה (בשאלה של אתיקה) ואם מן היועץ המשפטי לכנסת (בשאלה משפטית). בסופו של דבר, במקרה של ספק או מחלוקת, הסמכות לפרש את הכללים באופן מחייב מוקנית לוועדת האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 4(ג).

## תחולת הכללים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ג': תחולה

39. כללי האתיקה חלים על כל חברי הכנסת, ובכלל זה יושב ראש הכנסת ונושאי תפקידים אחרים בכנסת, במשך כל תקופת הכהונה בכנסת. ראו סעיף 13ה(א) לחוק החסינות. הם חלים גם על שרים וסגני שרים, לרבות שרים שאינם חברי הכנסת. ראו סעיף 23 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 15 לחוק החסינות.

אפשר, כמובן, שכללים בדבר התנהגות ראווה של חברי הכנסת ייקבעו במקורות נוספים: חוק, תקנות, תקנון ונהלים. כך, לדוגמה, חברי הכנסת המכהנים כשרים או סגני שרים כפופים למערכת הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (הידועה גם בשם כללי ועדת אשר) (שפורסמה, בעדכון האחרון, בילקוט הפרסומים התשס"ג, עמ' 1136). ברור כי כללי האתיקה אינם שוללים את התחולה, ואינם גורעים מן התוקף, של כללים שנקבעו במקורות אחרים. ראו כללי האתיקה, סעיף 5.

40. חוק החסינות קובע (בסעיף 13ד(ז) ובסעיף 13ה(ב)) שוועדת האתיקה רשאית לדון בקובלנה שהוגשה נגד חבר הכנסת גם לאחר שחדל להיות חבר הכנסת. בהתאם לכך מציעה הוועדה שניתן יהיה לדון בקובלנה שהוגשה לוועדת הקובלנות נגד חבר הכנסת, בגין הפרה של כללי האתיקה בתקופת כהונתו בכנסת, גם לאחר שחדל להיות חבר הכנסת, ובלבד שהוועדה מצאה כי עדיין יש עניין לציבור בבירור הקובלנה. ראו כללי האתיקה, סעיף 109.

41. כללי האתיקה המוצעים משקפים במידה רבה את כללי האתיקה הקיימים, שחברי הכנסת החילו על עצמם ביוזמתם ומרצונם, מתוך הבנת הצורך לנהוג באופן ההולם את המעמד של חבר הכנסת. אכן, ההתנהגות בהתאם לכללי האתיקה תלויה, בראש ובראשונה, בהבנה של כל אחד מחברי הכנסת שהתנהגות אתית היא חיונית כדי לשמור על המעמד הנאות ועל התפקוד הראוי של הכנסת. אחד התפקידים העיקריים של המנגנון המופקד על האתיקה בכנסת הוא להטמיע הבנה כזאת בקרב חברי הכנסת.

עם זאת, כמובן, התחולה של כללי האתיקה אינה יכולה להיות תלויה אך ורק בהבנה של כל אחד מחברי הכנסת. אי לכך, מבחינה מעשית, התחולה של כללי האתיקה באה לידי ביטוי גם בכך שהפרת הכללים היא עילה להגשת תלונה ליועץ לאתיקה, עילה להגשת קובלנה על ידי היועץ לאתיקה לוועדת האתיקה, וכן עילה להטלת עיצומים על המפר על ידי ועדת האתיקה.

תחולת הכללים באה לידי ביטוי גם בחובה לקיים החלטה של ועדת האתיקה, כלומר, החלטה של ועדת הקובלנות או החלטה של ועדת האתיקה בדיון נוסף. הפרה של החלטה כזאת נחשבת אף היא הפרה של הכללים. כך, לדוגמה, חבר הכנסת שהפר החלטה של ועדת הקובלנות המרחיקה אותו משיבות הכנסת או משיבות ועדה של הכנסת לתקופה מסוימת. בהתאם לכך, אם הפר חבר הכנסת החלטה של ועדת האתיקה, ניתן להגיש נגדו קובלנה לוועדת הקובלנות בגין הפרה זו, וועדת הקובלנות רשאית להטיל עליו עיצומים בגין ההפרה. ראו כללי האתיקה, סעיף 6.

42. כללי האתיקה הקיימים אינם חלים על מי שהיה חבר הכנסת בגין התנהגותו לאחר תום תקופת כהונתו בכנסת. אמנם בעיני הציבור הקשר בין חבר הכנסת לבין הכנסת אינו ניתק מיד עם תום תקופת הכהונה בכנסת. לכן התנהגות בלתי-ראויה של מי שהיה חבר הכנסת עלולה עדיין לפגוע בכבוד הכנסת ואף לערער את אמון הציבור בכנסת. לכן גם נחקקו הוראות חוק אחדות המגבילות את מי שהיה חבר הכנסת בהתנהגותו ובעיסוקו. כך, לדוגמה, חוק החסינות קובע (בסעיף 14(ב)) כי מי שהיה חבר הכנסת אסור לו, לאחר תום תקופת כהונתו, להבליט בכתב, בכל עניין הכרוך בעסקו או במקצועו, את העובדה שהיה חבר הכנסת, ומי שעובר על הוראה זאת דינו (לפי סעיף 14(ה) לאותו חוק) מאסר או קנס. אולם, בלי לגרוע מתוקפן של הוראות חוק כאלה, כללי האתיקה חלים רק על חברי הכנסת בתקופת הכהונה בכנסת.

הוועדה לא ראתה עצמה מוסמכת לדון בעניין האתיקה של מי שהיו חברי הכנסת. עניין זה, במידה שיש צורך להסדיר אותו, ראוי שהכנסת תעשה זאת.

## השתתפות בעבודת הכנסת

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ד': השתתפות בעבודת הכנסת

43. עיקר התפקיד של חבר הכנסת הוא השתתפות בעבודת הכנסת. מילוי התפקיד מחייב את חבר הכנסת להתמסר לעבודת הכנסת ככל שנדרש למילוי התפקיד באופן הטוב ביותר. חלק נכבד מעבודת הכנסת מתבצע בישיבות המליאה ובישיבות של ועדות הכנסת. לפיכך ברור כי התפקיד של חבר הכנסת מחייב אותו להשתתף באופן סדיר ותקין בישיבות הכנסת ובישיבות הוועדות של הכנסת. היעדרות תכופה או ממושכת מן הישיבות פוגעת במילוי התפקיד של חבר הכנסת ופוגמת בתפקוד של הכנסת. נוסף על כך, היעדרות בולטת של חברי הכנסת מישיבות המליאה או מישיבות הוועדות יוצרת בציבור רושם שרבים מחברי הכנסת אינם ממלאים את תפקידם באופן הראוי, כנדרש משליחי ציבור. כתוצאה מכך נפגעים גם התדמית והיוקרה של הכנסת.

זה הטעם לכלל הקובע כי חבר הכנסת יקדיש את עיקר זמנו למילוי תפקידו בכנסת, וכי הוא חייב להשתתף בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה באופן סדיר. ראו כללי האתיקה, סעיף 8 (א) ו-(ב).

44. סעיף 22 לתקנון הכנסת קובע כי חבר הכנסת יתמיד במיטב יכולתו בהשתתפות בישיבות מליאת הכנסת ובישיבות הוועדות שהוא חבר בהן.

הוועדה מודעת לכך שבמצב הקיים מתקשים רבים מחברי הכנסת להשתתף באופן סדיר בישיבות המליאה ובישיבות הוועדות, אף שלא מרצונם, משום שהם מכהנים בוועדות אחדות של הכנסת, ולא מעטים מכהנים, נוסף לכך, כיושבי ראש של ועדות. במצב זה, עומס החברות בוועדות אחדות וההתנגשות במועדי הישיבות של הוועדות השונות, מונעים לא פעם בעד חבר הכנסת השתתפות בישיבות של הוועדות. יושבת ראש הכנסת השבע-עשרה, חה"כ דליה איציק, התריעה על כך. במכתב ששלחה אל הוועדה (ביום כ"ח בתמוז התשס"ו - 24 ביולי 2006) היא כתבה, בין היתר, כך: "חברות של חבר הכנסת בשבע או שמונה ועדות, כפי שאירע בעבר, הופכת אותו לנוכח נפקד באופן מתמיד, ואינה מאפשרת לו מילוי שליחותו ותפקידו הציבורי. לטעמי יש לקבוע מספר מקסימום של ועדות מוועדות הכנסת

בהן יכול חבר הכנסת לכהן, על מנת לשמר את יכולתו המקצועית לתפקד ולמלא את שליחותו."

אכן, לדעת הוועדה מן הראוי לקבוע באופן רשמי ומחייב מספר מרבי של ועדות שבהן חבר הכנסת יכול לכהן כחבר, ומספר זה צריך להיות קטן: שתי ועדות או, לכל היותר, שלוש ועדות. לצורך זה יש לקבוע מספר מרבי של ועדות קבועות, שייקבע מתוך התחשבות במספר הכולל של חברי הכנסת; לקבוע מספר מרבי של חברים בכל ועדה, שייקבע אף הוא מתוך התחשבות במספר הכולל של חברי הכנסת; לקבוע מגבלות על הקמת ועדות מיוחדות, ועדות משנה, ועדות משותפות או ועדות אד הוק; לתאם את מועדי הישיבות של הוועדות השונות באופן שלא ימנע מחבר הכנסת השתתפות בישיבות בוועדות שבהן הוא חבר; ולנקוט צעדים נוספים כפי שנדרש כדי שחבר הכנסת יוכל להשתתף באופן סדיר בישיבות המליאה ובישיבות הוועדות שבהן הוא חבר.

עניינים אלה מוסדרים באופן חלקי גם כיום בחוק ובתקנון. ראו חוק הכנסת, סעיפים 2א ו-3, ותקנון הכנסת סעיפים 9 – 17. ראו גם חוק הכנסת (מספר חברי ועדות בתקופת כהונתה של הכנסת החמש עשרה), התשס"א-2000, חוק הכנסת (מספר חברי ועדת הכספים בתקופת כהונתה של הכנסת השש עשרה), התשס"ד-2004, וחוק דומה שנחקק לעניין הכנסת השבע עשרה. לדעת הוועדה, הוראות אלה, וכן דרך הביצוע של הוראות אלה, צריכות בדיקה.

אולם השאלות הנוגעות למספר של ועדות הכנסת, למספר החברים בכל ועדה, ולמספר הוועדות שבהן חבר הכנסת רשאי לכהן, אינן שאלות של אתיקה. מכל מקום, עניין ההסדר הראוי בשאלות אלה אינו מצוי בתחום סמכותה של הוועדה, אלא מופקד בידיה של הכנסת. לפיכך מסתפקת הוועדה בכך שהיא מעלה שאלות אלה וממליצה בפני הכנסת לדון בהן, מתוך מגמה לתקן ולייעל את עבודת הכנסת, וכן, מנקודת המבט של הוועדה, לאפשר לכל חבר הכנסת למלא כראוי את החובה להשתתף באופן סדיר בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה.

45. ההשתתפות בישיבות הכנסת ובישיבות של ועדות הכנסת היא חלק חשוב מן העבודה של חבר הכנסת שעבודה הוא זכאי לשכר מאוצר המדינה. עיקרון מקובל הוא, בכל מגזר ובכל מקום, שהיעדרות מן העבודה ללא הצדק סביר עשויה לשלול את הזכות לשכר עבור תקופת ההיעדרות.

על יסוד עיקרון זה נקבע בחוק החסינות (סעיפים 13ד(א)(2) ו- 13ד(ד)(5)) הסדר לעניין הזכות של חבר הכנסת לקבל שכר עבור ימי היעדרות מן הכנסת. ההסדר הקיים קובע תקופה שבה חבר הכנסת רשאי להיעדר משיבות הכנסת בלי שזכותו לשכר תיפגע. התקופה שהחוק קובע היא זאת: היעדרות בתקופה רצופה של עד חודשיים (ולעניין זה לא יובאו ימי הפגרה בחשבון) או היעדרות של עד שליש מכלל ימי הישיבות שקיימה הכנסת בכנס אחד. במשך תקופה זו (להלן – תקופת היעדרות) רשאי חבר הכנסת להיעדר מן הישיבות ללא צורך במתן הסבר או הצדק להיעדרות.

החוק מוסיף וקובע תקופה ארוכה יותר של היעדרות לחבר הכנסת שהוא שר או סגן שר. על כך ראו עוד להלן פסקה 46.

אולם, אם חבר הכנסת נעדר משיבות הכנסת מעבר לתקופת ההיעדרות המותרת, ואין לו הצדק סביר להיעדרות, רשאית ועדת האתיקה לשלול ממנו שכר ותשלומים אחרים בגין ימי ההיעדרות, מעבר לתקופת ההיעדרות.

תשלומים אחרים שאותם ניתן לשלול במקרה כזה, מוגדרים בחוק: אלה הם תשלומים הקשורים למילוי התפקיד של חבר הכנסת, כגון הוצאות רכב, כלכלה ולינה, תשלומים לקרן השתלמות ולקופת גמל, וכן תשלומים מכוח חוק גימלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969.

46. בפני הוועדה הועלתה טענה שתקופת ההיעדרות, כפי שהיא קבועה כיום בחוק החסינות, היא תקופה ארוכה באופן בלתי-מקובל, ככל שמדובר בתחומים אחרים בשירות הציבורי, ובאופן בלתי-סביר, במיוחד בהתחשב במעמד של חבר הכנסת כשליח ציבור ובסדרי העבודה של הכנסת. אכן, הוועדה השתכנעה כי יש ממש בטענה זו, והגיעה למסקנה שראוי לצמצם את תקופת ההיעדרות. בהתאם לכך מציעה הוועדה כי תקופת ההיעדרות תהיה תקופה רצופה של חודש אחד במהלך כנס אחד של הכנסת (בלי להביא בחשבון את ימי הפגרה בכנסת) או תקופה של שישית מכלל ימי הישיבות במהלך כנס אחד של הכנסת.

תקופת ההיעדרות של חבר הכנסת שהוא שר או סגן שר, כפי שהיא קבועה כיום בחוק החסינות, היא שתי חמישיות מכלל ימי הישיבות לסגן שר, ומחצית מכלל ימי הישיבות לשר.

ההבדל הקיים לעניין זה בין שר וסגן שר לבין שאר חברי הכנסת נובע, כמובן, מן העובדה שעל שר וסגן שר מוטל גם התפקיד של ניהול מנגנון ממשלתי. במצב הקיים, חובה על שר ועל סגן שר להקדיש את חלק הארי של זמנו למילוי תפקיד זה. מתוך התחשבות במצב זה, הוועדה אינה מציעה לשנות את תקופת ההיעדרות של שר וסגן שר, כפי שהיא קבועה כיום בחוק החסינות. ראו כללי האתיקה, סעיף 8(ג) ו-8(ד).

47. תקופת ההיעדרות של חבר הכנסת, כפי שהיא קבועה כיום בחוק החסינות, מתייחסת רק להיעדרות משיבות הכנסת. החוק אינו מתייחס כלל להיעדרות משיבות של ועדות הכנסת שחבר הכנסת חבר בהן. התוצאה היא, שמבחינת החוק חבר הכנסת הנעדר משיבות הוועדות שהוא חבר בהן, אפילו אם נעדר מכל הישיבות של ועדות אלה, אינו צפוי לשלילת זכותו לשכר. הוועדה סבורה כי מבחינה עקרונית אין הצדקה להבדל זה בין ישיבות המליאה לבין ישיבות הוועדות. לפיכך היא מציעה שההוראות בדבר תקופת היעדרות מותרת יחולו הן על ישיבות המליאה והן על ישיבות הוועדות שחבר הכנסת חבר בהן. משמע, ישיבות הוועדות שחבר הכנסת חבר בהן, דינן לעניין זה כדין ישיבות המליאה. ראו כללי האתיקה, סעיף 8(ג).

חבר הכנסת אשר נעדר מן הישיבות (של המליאה או של הוועדות) מעבר לתקופת ההיעדרות, ללא הצדק סביר, צפוי לשלילת שכרו עבור התקופה שמעבר לתקופת ההיעדרות שבה נעדר מן הישיבות ללא הצדק סביר. ראו כללי האתיקה, סעיף 119.

ההיעדרות מן הישיבות נבחנת בשתי דרכים. בדרך הראשונה היא נבחנת לפי תקופת ההיעדרות. אם חבר הכנסת נעדר, באופן רצוף וללא הצדק סביר, במשך תקופה של חודש אחד לפחות, במהלך כנס אחד של הכנסת, הן משיבות המליאה והן משיבות הוועדות, הוא צפוי לשלילת שכר. אם, לעומת זאת, הוא השתתף במשך תקופה זו בישיבה אחת של המליאה או בישיבה של ועדה, אין הוא צפוי לשלילת שכר. אולם ההיעדרות נבחנת גם בדרך השנייה, לפי מספר הישיבות. כלומר, מותר לחבר הכנסת להיעדר, אף ללא צורך בהצדק סביר, עד שישיית מכלל ימי הישיבות בכנס אחד של הכנסת. מכאן שגם אם חבר הכנסת לא נעדר מן הישיבות במשך תקופה רצופה של חודש אחד, עדיין הוא צפוי לשלילת שכר אם הוא נעדר במהלך כנס אחד, ללא הצדק סביר, יותר משישית מכלל ימי הישיבות של המליאה

ושל הוועדות שהוא חבר בהן. כך, לדוגמה, אם במהלך כנס אחד היו 40 ימי ישיבות של המליאה ועוד 50 ימי ישיבות של ועדות שחבר הכנסת הינו חבר בהן, הוא יהיה צפוי לשלילת שכר עבור תקופת היעדרות ללא הצדק סביר אם נעדר (לפחות) מ-16 ישיבות, אם של המליאה ואם של הוועדות.

48. שאלה היא מה נחשב להשתתפות (להבדיל מהיעדרות) בישיבה של ועדה. האם די בכך שחבר הכנסת נכנס לישיבה של ועדה ושהה בישיבה במשך דקות ספורות בלבד? כללי האתיקה מחייבים את חבר הכנסת (בסעיף 8(ב)) להשתתף בישיבות "באופן סדיר". נוכחות של חבר הכנסת בישיבה במשך דקות ספורות, בין שהיא נועדה לצורך הצבעה בלבד ובין שהיא נועדה לצורך אחר, אינה יכולה להיחשב השתתפות "באופן סדיר", כנדרש בכללי האתיקה. אמנם קשה לקצוב זמן שייחשב השתתפות "באופן סדיר" בכל מקרה. עם זאת, ברור כי כללי האתיקה דורשים השתתפות מהותית, כפי שנדרש לצורך התמצאות והחלטה בנושא הנדון, ולא השתתפות פורמלית בלבד.

בהקשר זה ראוי לציין כי יושב ראש הכנסת השש-עשרה, חה"כ ראובן ריבלין, שלח (ביום י"א בתמוז תשס"ד – 30 ביוני 2004) מכתב אל כל מנהלי הוועדות בכנסת, ובו ביקש מהם להכין בכל ישיבה של הוועדה דו"ח נוכחות של חברי הכנסת בישיבה "תוך הבחנה בין ח"כ שהיה נוכח במשך חצי שעה ופחות לבין ח"כ שהיה נוכח במשך יותר מחצי שעה מתוך הישיבה", ולהגיש את דו"חות הנוכחות באופן שוטף למזכיר הכנסת.

49. בדיקת ההשתתפות של חבר הכנסת בישיבות של המליאה ובישיבות של הוועדות מוטלת על היועץ לאתיקה. מצא היועץ לאתיקה כי חבר הכנסת נעדר מן הישיבות מעבר לתקופת ההיעדרות, יודיע על כך לוועדת האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 9.

ועדת האתיקה היא המוסמכת להחליט בכל מקרה (גם כיום: לפי סעיף 13(ד)(5)) אם היה, או לא היה, הצדק סביר להיעדרות מן הישיבות. ראו כללי האתיקה, סעיף 119. מהו הצדק סביר? מחלה או שליחות לחו"ל מטעם הכנסת, למשל, יכולות להיחשב הצדק סביר להיעדרות. התשובה תלויה בכל מקרה בנסיבות המקרה.



## התנהגות הולמת

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ה': התנהגות הולמת

50. הביקורת הציבורית על חברי הכנסת, וקובלנות המוגשות לוועדת האתיקה, נובעות במידה רבה מן ההתנהגות של חברי הכנסת, ובכלל זה התבטאויות של חברי הכנסת. התקשורת נוהגת לדווח באופן שוטף ובולט, לעתים קרובות בשידור ישיר, על התבטאויות של חברי הכנסת החורגות מן המקובל ועל מעשים אחרים הסוטים מן האתיקה. אף שמדובר במקרים חריגים, הניסיון מלמד שיש בכך כדי לפגוע בתדמית של הכנסת ולפגוע במעמדה.

51. המעמד של חבר הכנסת כמנהיג, וחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, מחייבים אותו להתנהג באופן ההולם את מעמדו. ראו כללי האתיקה, סעיף 2(4). בין היתר, חבר הכנסת חייב להופיע בכנסת בלבוש הולם, להתבטא בלשון הולמת, להתנהג בנימוס ההולם את כבוד הכנסת וכבוד חבריה ולנהוג בכבוד ובהגינות כלפי כל אדם אחר בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 11 – 14.

הנה, לצורך המחשה, שתי דוגמאות: (א) ביום ו' בתמוז התשס"א (27 ביוני 2001) הודיעה ועדת האתיקה לחברי הכנסת כי "הוועדה רואה בחומרה מיוחדת שימוש בביטויים שיש בהם האשמת אדם פלוני ברצח, בהסתה לרצח, בהריגה, בשפיכות דמים, בגרימת מוות, בבגידה, בהשתייכות לקבוצות טרור, או הכינוי 'נאצי'"; (ב) ביום ג' בתמוז התשס"ד (22 ביוני 2004), לאחר שחברי כנסת אחדים התפרעו באולם המליאה, הפריעו במהלך ישיבה וסירבו לשוב למקומותיהם, והכל כצעד של מחאה על אי-תשלום משכורות לעובדי הרשויות המקומיות, החליטה ועדת האתיקה כי על חברי הכנסת להימנע מהפרות סדר קולקטיביות, כדי לשמור על כבודה של הכנסת.

52. בהקשר זה ראוי לציין כי תקנון הכנסת מסמך את יושב הראש של ישיבת המליאה לנקוט צעדים שונים נגד חבר הכנסת בגין התנהגות בלתי ראויה במהלך הישיבה, ובהם נטילת רשות הדיבור, הוראה לרדת מן הדוכן ואף הוראה להוציא את חבר הכנסת מן האולם. אם הוצא חבר הכנסת מן הישיבה, רשאי יושב ראש הישיבה או יושב ראש הכנסת להביא את

העניין בפני ועדת האתיקה. במקרה כזה, ועדת האתיקה רשאית להטיל על חבר הכנסת עיצומים שונים: נזיפה, הרחקה משיבות, שלילת רשות הדיבור בשיבות ואיסור להגיש שאילתות בעל פה, הצעות לסדר היום והצעות חוק. במקביל, חבר הכנסת רשאי גם הוא לערער בפני ועדת האתיקה על חלק מן הצעדים שיושב ראש הישיבה נקט נגדו. ראו תקנון הכנסת, סעיפים 69 – 74.

הוראות נוספות בתקנון הכנסת מקנות סמכות דומה ליושב ראש ועדה של הכנסת במקרה שחבר הכנסת מתנהג באופן בלתי-ראוי במהלך הישיבה, ומקנות לחבר הכנסת זכות לערער על הוצאתו משיבת הוועדה בפני ועדת האתיקה. ראו תקנון הכנסת, סעיפים 103א - 103ה. כמו כן, לפי התקנון, אם סבר יושב ועדה כי התנהגותו של חבר הכנסת שהוצא משיבת הוועדה היתה חמורה, רשאי הוא להביא את העניין בפני ועדת האתיקה, וועדה זו רשאית להרחיק את חבר הכנסת משיבות (עד עשר ישיבות) הוועדה. ראו תקנון הכנסת, סעיף 103 ו.

עם זאת, נקיטת צעדים כאמור על ידי יושב ראש ישיבה של מליאת הכנסת או יושב ראש ישיבה של ועדה בכנסת, לפי העניין, אינה שוללת את האפשרות להגיש קובלנה נגד חבר הכנסת בגין הפרה של כללי האתיקה, כגון הפרה של הכלל הקובע (בסעיף 12) כי חבר הכנסת יתבטא במשכן הכנסת בלשון ההולמת את כבוד הכנסת וכבוד חבריה. ראו גם תקנון הכנסת, סעיפים 71א(ד), 72(ג) ו-103. עם הגשת קובלנה כזאת, ועדת האתיקה מוסמכת להטיל על חבר הכנסת, נוסף על צעדים שננקטו נגדו על ידי יושב ראש הישיבה, עיצומים ההולמים לדעתה את נסיבות המקרה.

53. לפי החוק ולפי תקנון הכנסת, יושב ראש הכנסת מוסמך, בין היתר, לנהל את ענייני הכנסת ולשמור על הסדר והביטחון בכנסת. ראו סעיף 2 לחוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק משכן הכנסת), וסעיף 5 לתקנון הכנסת. בהתאם לכך נקבע בכללי האתיקה כי חבר הכנסת חייב למלא אחר הנחיות והוראות יושב ראש הכנסת בכל הנוגע לסדר ולביטחון במשכן הכנסת, לקיום תקנון הכנסת ולעניינים אחרים הקשורים לניהול הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 15.

לפי סעיף 8 לחוק משכן הכנסת, קצין הכנסת ממונה על שמירת הביטחון ועל קיום הסדר במשכן הכנסת וברחבה, וכן על אבטחת מידע מסווג, והוא אחראי לפני יושב ראש הכנסת למילוי תפקידו לפי חוק זה. נראה כי סעיף זה מקנה לקצין הכנסת גם סמכות לתת הוראות מחייבות בעניינים אלה. עם זאת, נראה כי סעיף זה אינו מקנה לו, בדרך כלל, סמכות לתת הוראות מחייבות באופן ישיר לחברי הכנסת. ראו סעיף 27 לחוק משכן הכנסת. לדעת הוועדה, גם לא ראוי, באופן כללי, שחברי הכנסת יהיו כפופים להוראות של קצין הכנסת. ההסדר הראוי הוא, לדעת הוועדה, שקצין הכנסת יפנה אל חברי הכנסת הנחיות או הוראות בעניינים הנתונים לסמכותו באמצעות יושב ראש הכנסת, שיהיה רשאי להעביר לחברי הכנסת הנחיות או הוראות בעניינים אלה כפי שיראה לנכון.

54. הכנסת מאפשרת לחבר הכנסת לעשות שימוש בציוד הכנסת, כגון מכונות הצילום של הכנסת, לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת. חבר הכנסת אמור להשתמש בציוד זה באופן סביר לצורך מילוי תפקידו, ובכלל זה להימנע מלהשתמש בציוד זה לצרכים מפלגתיים או פרטיים. כך החליטה ועדת האתיקה ביום כ"ז בחשוון התשס"ה (29 בנובמבר 2005). עם זאת, שימוש מזדמן ומצומצם בציוד הכנסת לצורך מפלגתי או פרטי, שאינו חורג מן המקובל, לא בהכרח ייחשב שימוש בלתי-סביר. ראו כללי האתיקה, סעיף 16.

55. הכנסת החליטה להעמיד לכל חבר הכנסת עוזרים פרלמנטריים. ראו החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, פרק ה1. לפי החלטה זו, כל חבר הכנסת רשאי להעסיק, במימון הכנסת, שני עוזרים פרלמנטריים (שאינם קרובי משפחה של חבר הכנסת) במשרה מלאה: האחד – עוזר מינהלי; השני – עוזר מקצועי, שממנו נדרשת כשירות מיוחדת. אך חבר הכנסת רשאי להסתייע בעוזרים הפרלמנטריים רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת, להבדיל מצרכים פרטיים; והוא חייב לפקח על עבודת העוזרים הפרלמנטריים שלו, כדי שגם הם ימלאו את תפקידיהם בהתאם לכללי האתיקה, בשינויים המחויבים. ראו כללי האתיקה, סעיף 17.

56. החובה המוטלת על חבר הכנסת לנהוג באופן ההולם את מעמדו, חלה הן על התנהגות במשכן הכנסת והן על התנהגות מחוץ למשכן. בעיני הציבור, חבר הכנסת אינו מתפרק ממעמדו גם כשהוא יוצא את משכן הכנסת, ואפילו כשהוא נוהג כאדם פרטי. לא רק כבודו

ומעמדו של חבר הכנסת תלויים בהתנהגותו מחוץ למשכן הכנסת, אלא גם כבודה ומעמדה של הכנסת, וכך גם אמון הציבור כלפי הכנסת.

עם זאת, הוועדה לא ראתה צורך לקבוע בפרק על התנהגות הולמת כלל האומר במפורש כי החובה להתנהג באופן ההולם את המעמד של חבר הכנסת חלה גם על התנהגות מחוץ למשכן הכנסת, שכן חובה זאת נקבעה כבר, בפרק על מטרה וערכים, בלשון רחבה הכוללת גם התנהגות מחוץ למשכן הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 2(4).

57. חובתו של חבר הכנסת לנהוג באופן ההולם את מעמדו גם מחוץ למשכן הכנסת באה לידי ביטוי גם בהוראה הקובעת כי חבר הכנסת ימנע משימוש בלתי-ראוי בחסינויות ובזכויות המוקנות לו על פי דין כחבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 18. מהו שימוש בלתי-ראוי בחסינויות ובזכויות? הדין מעניק לחבר הכנסת חסינויות וזכויות לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת באופן ראוי. כך, לדוגמה, בבג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 147, אמר בית המשפט: "חובת האמון [החלה על חבר הכנסת כלפי הציבור] משמיעה – ובקול גדול משמיעה היא – כי אסור הוא חבר הכנסת להפוך את חברותו בכנסת מקור להפקת טובות הנאה אישיות או ליהנות מזכויות-יתר הניתנות לו למעלה מן המידה הדרושה. חבר הכנסת יעשה בזכויות ובזכויות היתר המוענקות לו רק – ואך ורק – לצורך מילוי תפקידו, וככל שהאינטרס הציבורי תובע זאת." מכאן, שאם חבר הכנסת משתמש בחסינויות או בזכויות שהדין מעניק לו כחבר הכנסת לצורך פרטי, או לצורך אחר שאינו נובע מן התפקיד של חבר הכנסת, הרי זה שימוש בלתי-ראוי במעמד של חבר הכנסת.

58. חובה מוטלת בחוק, על כל אדם שנחקר על ידי המשטרה, להשיב נכונה על שאלות החוקר; לחובה זאת נקבע בחוק חריג: אדם אינו חייב להשיב על שאלות החוקר "שהתשובות עליהן יהיה בהן כדי להעמידו בסכנת אשמה פלילית." ראו פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), סעיף 2. חובה זו – והחריג לצידה – חלה גם על חבר הכנסת, ואחת היא אם הוא נחקר בגין עבירה הקשורה למילוי תפקידו או בגין עבירה שאינה קשורה למילוי תפקידו.

בעקבות מקרים שבהם חבר הכנסת שנחקר על ידי המשטרה בחשד לביצוע עבירה סירב להשיב על שאלות החוקר, הוגשו לכנסת השש-עשרה שתי הצעות חוק פרטיות (על ידי חה"כ אופיר פינס-פז ועל ידי חה"כ זהבה גלאון) שנועדו להגביל את "זכות השתיקה" של חברי הכנסת. גם בכנסת השבע-עשרה הוגשו שתי הצעות חוק פרטיות בנושא זה: הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הגבלת זכות השתיקה) (פ/17/176) הוגשה על ידי חה"כ ראובן ריבלין וחה"כ עמיחי אילון ביום כ"ד באייר התשס"ו (22 במאי 2006); והצעת חוק-יסוד: הגבלת זכות השתיקה לנבחרי ציבור (פ/17/57) הוגשה על ידי חה"כ זהבה גלאון ביום י"ז באייר התשס"ו (15 במאי 2006). לפי הצעות חוק אלה, אם חבר הכנסת שנחקר על ידי המשטרה מסרב להשיב על שאלות החוקרים מן הטעם שהתשובה עלולה להפליל אותו, התוצאה היא (לפי הצעה אחת) שהכנסת רשאית להפסיק את חברותו בכנסת, או (לפי ההצעה השנייה) שהחברות בכנסת נפסקת מעצמה. שתי ההצעות אושרו בכנסת בקריאה מוקדמת (ביום כ"ג בתמוז התשס"ו – 19 ביולי 2006) והועברו אל ועדת החוקה, חוק ומשפט לצורך הכנה לקריאה הראשונה.

לאחר שהצעות חוק אלה הוגשו לכנסת, דנה הוועדה בסוגיה של חבר הכנסת שנחקר על ידי המשטרה בחשד לביצוע עבירה. הוועדה אינה נוקטת עמדה כלפי הצעות החוק, שהן עניין לכנסת לדון בו. עם זאת, לגוף העניין, הוועדה סבורה כי באופן עקרוני המעמד של חבר הכנסת מחייב אותו, אף יותר מאשר אדם אחר, לסייע בידי המשטרה למלא את התפקיד המוטל עליה, לשמור על החוק ולקיים את הסדר הציבורי. אמנם ברור כי חבר הכנסת זכאי, כמו כל אדם, להימנע מתשובה על שאלות המשטרה שעלולות להפליל אותו. אך במקרה כזה הוא נקלע למצב קשה מן הבחינה של נבחר הציבור, שכן הימנעות ממתן תשובה יש בה, לכאורה, מעין הודאה בביצוע עבירה פלילית. לכן, ואף כי הימנעות ממתן תשובה אינה יכולה לשמש בסיס להרשעה על ידי בית המשפט, מבחינה ציבורית היא עשויה להכתיים את חבר הכנסת. יש בכך כדי לפגוע במעמדו כחבר הכנסת, ואף לפגום בתדמית הכנסת ובאמון הציבור כלפי הכנסת. לפיכך סבורה הוועדה כי התנהגות כזאת, אף שהיא בגדר החוק, אינה הולמת את המעמד של חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 19.

59. חבר הכנסת חייב, כמו כל אדם, לקיים את דיני המדינה. יתירה מכך. חבר הכנסת, בהיותו חלק מן הרשות המחוקקת, אמור לשמש מופת ליחס של כבוד כלפי דיני המדינה. אי

לכך, שקלה הוועדה אם ראוי לקבוע בכללי האתיקה, במסגרת הפרק על התנהגות הולמת, כלל הקובע במפורש שעל חבר הכנסת מוטלת חובה לקיים את דיני המדינה. הוועדה החליטה שאין צורך מעשי בכך, כיוון שחובה זו נובעת ממילא מן הערכים שנקבעו בראש הכללים. ערכים אלה קובעים, בין השאר, כי חבר הכנסת יקפיד לקיים את דיני המדינה, וכן שחבר הכנסת ינהג בדרך ההולמת את המעמד של חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 2(3) ו-4). אם כן, ברור כי עבירה של חבר הכנסת על דיני המדינה, אף אם אין לה קשר למילוי תפקידו כחבר הכנסת, עשויה להיחשב גם הפרה של כללי האתיקה לחברי הכנסת. ראו להלן, פסקה 60.

60. על פי הוראה מפורשת בחוק, חבר הכנסת שהורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, וקבע בית המשפט, ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, שיש עם העבירה קלון, תיפסק חברותו בכנסת ביום שפסק הדין נעשה סופי. ראו חוק-יסוד: הכנסת, סעיף 42א.

באופן עקרוני, אם חבר הכנסת הורשע על ידי בית המשפט בעבירה פלילית שיש עמה קלון, יש מקום לומר כי הוא הפר גם את כללי האתיקה לחברי הכנסת, ולפיכך אפשר להגיש נגדו קובלנה לוועדת האתיקה. עם זאת, באופן מעשי, אפשר להניח כי במקרה כזה, לאחר שחבר הכנסת נשא את עונשו מידי בית המשפט, ולאחר שהוא חדל מכוח החוק להיות חבר הכנסת, על פי רוב לא יהיה טעם להגיש נגדו קובלנה לוועדת האתיקה בעילה של הפרת דיני המדינה או בעילה אחרת.

אולם אפשר, כמובן, שחבר הכנסת יורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, בלי שבית המשפט יקבע כי יש בעבירה משום קלון. במקרה כזה יש מקום לשקול, על יסוד מהות העבירה ונסיבות המקרה, אם ראוי להגיש קובלנה נגד חבר הכנסת בעילה של הפרת דיני המדינה או בעילה של התנהגות שאינה הולמת את המעמד של חבר הכנסת.

האם העובדה שנפתח הליך פלילי נגד חבר הכנסת, או שחבר הכנסת הורשע בביצוע עבירה פלילית, מונעת דיון על יסוד קובלנה בפני ועדת האתיקה? התשובה שלילית. היא מתבססת על ההכרה שאיסור אתי שונה באופן מהותי מאיסור משפטי, ובהתאם לכך המטרה של הליך פלילי בפני בית משפט שונה באופן מהותי מן המטרה של הליך בפני ועדת אתיקה (או בפני

בית דין למשמעת, כמו בית הדין למשמעת של עובדי המדינה). לכן העיקרון נגד סיכון כפול – המונע העמדת אדם לדין פלילי פעמיים על אותו מעשה – אינו חל כלל כאשר מדובר על העמדה לדין פלילי בפני בית משפט מצד אחד ודיון על הפרת כללי אתיקה בפני ועדת אתיקה מצד שני. האחד אינו מוציא את השני. מכאן שאפשר כי אדם יעמוד לדין פלילי בפני בית משפט ובו בזמן יתקיים דיון בקובלנה שהוגשה נגדו בפני ועדת האתיקה. כמו כן, אפשר שאדם יועמד לדין פלילי בפני בית משפט בגין מעשה מסוים, ובית המשפט ירשיע אותו, או יזכה אותו, ולאחר מכן תדון ועדת האתיקה בקובלנה נגדו בגין אותו מעשה עצמו. כלומר, אפשר שחבר הכנסת ישא עונשו מידי בית המשפט בגין מעשה מסוים, וגם יוטלו עליו עיצומים על ידי ועדת האתיקה בגין אותו מעשה; וכך גם אפשר שחבר הכנסת יצא זכאי מבית המשפט, לאחר שבית המשפט קבע כי מעשה מסוים אינו בגדר עבירה פלילית, ועדיין ועדת האתיקה תוכל לקבוע כי אותו מעשה מהווה הפרה של כללי האתיקה, ולהטיל על חבר הכנסת עיצומים בגין מעשה זה. ראו, לדוגמה, עש"מ 1928/00 מדינת ישראל נ' ברוכין, פ"ד נד(3) 694, 703.

## הקשר עם הציבור

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ו': הקשר עם הציבור

61. חבר הכנסת מקיים במסגרת תפקידו קשר עם הציבור בדרכים שונות. הוא מקיים התכתבות עם אנשים בציבור ועם אנשי תקשורת, בין בתשובה על פנייה מבחוץ ובין על פי יוזמתו; הוא מופיע בפני קהלים שונים, אם כדי להסביר או לקדם מדיניות או רעיון ואם כדי לשרת מטרה ציבורית אחרת; והוא מכבד בנוכחותו אירועים שונים, ציבוריים ופרטיים. קשר כזה הוא ביסודו חיובי, ואף חיוני, לחבר הכנסת כנבחר ציבור.

הצורך בקשר עם הציבור וחשיבותו באים לידי ביטוי גם בזכויות יתר המוקנות לחבר הכנסת מכוח חוק, וכן בהסדרים שנקבעו על ידי חברי הכנסת, במטרה להקל על חבר הכנסת את קיום הקשר כנדרש. בין היתר, חוק החסינות מקנה לחבר הכנסת חסינות מוחלטת בגין הבעת דעה בעל פה או בכתב, לא רק בכנסת אלא גם מחוצה לה, אם היתה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת; חסינויות נוספות, ובהן חסינות בפני חיפוש בניירותיו ובפני האזנת סתר; וכן חופש תנועה בתחום המדינה. ראו חוק החסינות, סעיפים 1, 2, 2א, 9. כמו כן, חוק החסינות קובע כי חבר הכנסת זכאי לשירותי בזק, והוא רשאי לשלוח בדואר מכתבים פטורים מתשלום. ראו חוק החסינות, סעיף 11. נוסף על כך, חבר הכנסת מקבל מן הכנסת תקציב מיוחד לצורך קיום קשר עם הציבור. ראו פרק ה' להחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001.

62. צורת הקשר של חבר הכנסת עם הציבור משפיעה במידה רבה על התדמית והמעמד של חבר הכנסת ואף של הכנסת. לכן על חבר הכנסת לקיים את הקשר עם הציבור באופן ההולם את מעמדו כחבר הכנסת. בהתאם לכך נקבע בכללי האתיקה כי על חבר הכנסת לקיים את הקשר עם הציבור, בכל דרך המשמשת אותו לצורך זה, תוך שמירה על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ובאופן ההולם את המעמד ואת השקיפות המתבקשת מן המעמד של חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 21.



שאלת השקיפות המתבקשת מן המעמד של חבר הכנסת היא שאלה מורכבת. מצד אחד, חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, אף שהוא חל על הכנסת, אינו חל על חבר הכנסת באופן אישי. מצד שני, ללא קשר לחוק, נבחר ציבור אמורים לכבד את עקרון השקיפות, ובכלל זה את זכות הציבור לדעת, בהתחשב בנסיבות של כל מקרה. הוועדה סבורה, בהתאם לכך, כי ראוי שעקרון השקיפות ינחה את חבר הכנסת. באופן מעשי פירוש הדבר הוא, שחבר הכנסת ייתן משקל לעיקרון זה, כאשר הוא מתייחס לפניות מן הציבור או מן התקשורת בנוגע להיבטים ציבוריים של מילוי תפקידו, כפוף לסייגים הנוגעים למידע חסוי, פגיעה בפרטיות ושיקולים ענייניים אחרים.

63. חבר הכנסת, בהיותו נבחר ציבור, פועל כנאמן הציבור. ראו סעיף 2(2) לכללי האתיקה. כנאמן הציבור מוטלת עליו חובה לקיים את הקשר עם הציבור באופן אמין, אחראי והוגן. חובה זו מוטלת עליו כאשר הוא מתכתב עם אנשים בציבור, מופיע בפני קהל או מקיים קשר עם הציבור בדרך אחרת. יש בכך גם ביטוי לערכי היסוד המחייבים את חבר הכנסת למלא את שליחותו בכנסת באחריות, במסירות, ביושר ובהגינות. ראו סעיף 2(5) לכללי האתיקה. אכן, ערכים אלה, כדרכם של ערכים, אינם חדים ומדויקים. אך יש בהם כדי להתוות את הדרך הראויה.

חובה זאת חלה על חבר הכנסת גם כאשר הוא מקיים קשר עם עיתונאים, שכן העיתונאים משמשים צינור ראשי לקשר בין חברי הכנסת לבין הציבור. העיתונאי מחויב גם הוא לפעול באופן מקצועי ואחראי, וכן ביושר ובהגינות, וזאת מכוח כללי האתיקה של מועצת העיתונות או כללי אתיקה אחרים. התנהגות כזאת היא, אפוא, בגדר חובה הדדית. ראו כללי האתיקה, סעיף 22.

64. החוק מחייב כל עובד ציבור (כפוף לחריגים שנקבעו בחוק) להשיב בכתב בהקדם, ולא מאוחר מארבעים וחמישה ימים, לכל בקשה בכתב שישתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין. ראו סעיף 2 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן – חוק ההחלטות וההנמקות). חוק זה מותאם לתפקידים במסגרת המינהל הציבורי, והוא אינו חל על חברי הכנסת. עם זאת, הוועדה סבורה כי העיקרון שביסוד החוק, שלפיו ראוי שאיש ציבור ישיב לאדם הפונה אליו בכתב בנוגע לתפקידו הציבורי, חל גם על חבר הכנסת. גם

ועדת האתיקה ציינה (בהחלטה שנתנה ביום כ"ד בכסלו התשס"ה - 7 בדצמבר 2004) כי מתן מענה על ידי חבר הכנסת על פניות של אזרחים יכול להועיל לתדמית הכנסת כולה ולטיפול אמון הציבור בה. לכן מציעה הוועדה לקבוע בכללי האתיקה כי חבר הכנסת שקיבל פנייה אישית בנוגע לתפקידו, ובו בקשה להתייחסות או לעשייה על ידיו, יענה על הפנייה במועד סביר.

כלל כזה אינו מחייב את חבר הכנסת להשיב לכל מכתב שנשלח אליו. עליו להשיב רק על פנייה אישית, להבדיל מפנייה (ובכלל זה חוזר, עצומה וכיוצא באלה) המופנית אל כלל חברי הכנסת או אל חלק מחברי הכנסת. כמו כן, הוא אינו חייב להשיב על מכתב שנועד רק להעביר מידע או עמדה אל חבר הכנסת, אלא רק על פנייה שבה חבר הכנסת מתבקש, באופן אישי, להשיב על שאלה, להיענות לבקשה או לעשות מעשה אחר. גם במקרה כזה התשובה יכולה להיות קצרה ואף סטנדרטית, אם בנסיבות העניין תשובה כזאת מספיקה. התשובה יכולה להיות, אפילו, כי בנסיבות העניין חבר הכנסת אינו רשאי או אינו יכול, מטעם זה או אחר, להשיב לגוף העניין.

מהו הזמן הראוי למתן תשובה? חוק ההחלטות וההנמקות קובע כי על עובד הציבור להשיב לא מאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה. אך הוראה זו מתייחסת רק לבקשה שעובד הציבור ישתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, והיא כפופה לחריגים, כגון כאשר נושא הבקשה טעון בדיקה. הוועדה סבורה כי לא ראוי לקצוב ארבעים וחמישה ימים לצורך מתן תשובה על ידי חבר הכנסת. ברוב המקרים אפשר וראוי לתת תשובה בתוך פרק זמן קצר יותר. כמו כן, הוועדה סבורה כי לא ראוי לפרט בכללים רשימת חריגים בנוגע למועד התשובה, כפי שנעשה בחוק ההחלטות וההנמקות. לפיכך מעדיפה הוועדה לקבוע שהתשובה תינתן במועד סביר. מהו מועד סביר? התשובה תלויה בנסיבות, בין היתר משום שלעתים הטיפול בפנייה עשוי להימשך זמן ניכר, כגון כשהפנייה מעלה עניין מורכב הדורש בירורים. אולם, אם חבר הכנסת מתכוון לטפל בעניין, ואם ברור מראש כי הטיפול יימשך זמן ניכר, ראוי להודיע זאת לפונה בתוך זמן סביר. התשובה של חבר הכנסת יכולה להינתן באמצעות העוזר הפרלמנטרי שלו. ראו כללי האתיקה, סעיף 23.

65. חבר הכנסת אמור להשתמש בזכויות שהוקנו לו ובמשאבים שהועמדו לרשותו לצורך מילוי תפקידו, ובכלל זה לצורך קיום קשר עם הציבור, אך ורק לצורך זה.

בין היתר, חבר הכנסת רשאי להשתמש בנייר מכתבים רשמי רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת. נייר מכתבים רשמי הוא, לעניין זה, נייר משרדים הנושא את תוארו כחבר הכנסת, או כותרת הכנסת או מוסד של הכנסת (כגון ועדה של הכנסת), או סמל המדינה, או סמל הכנסת. אם חבר הכנסת ישתמש בנייר מכתבים כזה לצורך עניין פרטי (כגון ביחסיו עם חברה פרטית המספקת שירותים או בעניין אישי שלו עם גוף ציבורי), תיווצר מראית עין של ניסיון לנצל את המעמד של חבר הכנסת כדי לקבל יחס מועדף או טובת הנאה אישית אחרת. כיוון שאסור לחבר הכנסת לנצל את המעמד הציבורי שלו לצורך עניין פרטי, די במראית עין כזאת כדי לפגוע במעמד של חבר הכנסת ובאמון הציבור כלפי הכנסת. בהתאם לכך החליטה ועדת הכנסת (ביום ט"ז באדר א' התש"ס – 22 בפברואר 2000) כי אסור לחבר הכנסת לעשות שימוש בסמל המדינה או בסמל הכנסת למטרה שאינה קשורה למילוי תפקידו כחבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 24.

66. מבחינה עקרונית דומה לכך הכלל האומר כי חבר הכנסת לא ישתמש בתואר התפקיד של חבר הכנסת בקשר לעניין פרטי או עיסוק כלשהו, אלא רק בקשר למילוי תפקידו כחבר הכנסת. הוראה ברוח זו נקבעה בחוק החסינות, סעיף 14(א). ראו כללי האתיקה, סעיף 25.

67. חוק החסינות קובע (בסעיף 11(ד)) כי מכתב מאת חבר הכנסת הנשלח בדואר רגיל מבניין הכנסת לכל מקום בתחומי המדינה פטור מתשלום. זכות זו, מוסיף החוק, כפופה לתנאים. ראשית, ועדת הכנסת תקבע את מספר המכתבים הפטורים מתשלום. שנית, ועדת הכנסת תקבע, מתוך מספר המכתבים הפטורים מתשלום, את מספר המכתבים שניתן לשלוח ללא תשלום אף מחוץ לבניין הכנסת.

זכות זו, כפי שוועדת האתיקה קבעה (בהחלטה מיום ז' בחשוון התשמ"ו - 22 באוקטובר 1985) לא נועדה לשמש הטבה אישית לחבר הכנסת, ואף לא נועדה לשמש את מפלגתו, אלא היא נועדה רק לאפשר לו למלא ביעילות את תפקידו כחבר הכנסת. משמע, חבר הכנסת רשאי לשלוח מכתבים פטורים מתשלום, במסגרת המכסה שנקבעה על ידי ועדת הכנסת, רק

בעניינים הנוגעים למילוי תפקידו כחבר הכנסת. דוגמאות למכתבים כאלה, בהתאם להחלטה האמורה של ועדת האתיקה, הן אלה: מכתבי תשובה על פניות הציבור; מכתבי פנייה אל אישים ומוסדות בקשר לעניינים שחבר הכנסת מטפל בהם אישית כחבר הכנסת; תגובות, רשימות ומאמרים הקשורים בפעילות הציבורית של חבר הכנסת. רשימה זו אינה ממצה. אפשר להוסיף לה, למשל, הזמנה או הודעה בדבר כנס או אירוע שחבר הכנסת משתתף בו כנואם או בדרך אחרת.

כאמור, חבר הכנסת אינו רשאי לשלב, בחומר הנשלח על ידו בדואר ללא תשלום, חומר שאינו נוגע למילוי תפקידו כחבר הכנסת, לרבות פרסומים של המפלגה או הסיעה בכנסת, שלהן ניתן מימון נפרד מאוצר המדינה. ברוח זאת החליטה ועדת האתיקה (בהחלטה מיום כ"ה בתשרי התשס"ד – 21 באוקטובר 2003) כי אסור לחבר הכנסת לשלב פרסומת בעלת אופי מסחרי באגרת לבוחר הנשלחת בדואר פטור מתשלום.

כמו כן, כפי שנקבע בהחלטת ועדת האתיקה (מיום י"ב בסיון התשנ"ז – 17 ביוני 1997), הזכות של חבר הכנסת לשלוח דואר פטור מתשלום היא זכות אישית. מכאן שחבר הכנסת שלא השתמש בכל המכסה של מכתבים פטורים מתשלום, אינו רשאי להעביר חלק מן המכסה שלו לחבר כנסת אחר.

יושב ראש הכנסת הוציא הוראה (ביום כ"ו בסיון התשמ"ו – 3 ביולי 1986) הקובעת כי מכתב פטור מתשלום צריך להימסר לדואר באופן אישי או, לחלופין, לשאת על גב המכתב את החתימה האישית של חבר הכנסת. ברוח זו מוצע לקבוע בכללי האתיקה כי מכתב פטור מתשלום ישא על גבי המעטפה את שמו של חבר הכנסת השולח. ראו כללי האתיקה, סעיף 26.

68. החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, קובעת כי לרשותו של כל אחד מחברי הכנסת עומד תקציב שנתי לצורך כיסוי הוצאות הכרוכות במילוי תפקידו, לרבות הקשר עם הציבור. סעיף 26 להחלטה זו קובע כי תקציב זה ניתן לחבר הכנסת לשם מילוי תפקידו כנבחר ציבור, וכי עליו להשתמש בו בזירות הראויה ובהתאם לכללים ואמות המידה שנקבעו בהחלטה. בין היתר, ההחלטה כוללת (בתוספות השישית והשביעית) רשימה

של פריטים שחבר הכנסת רשאי לרכוש מתוך תקציב הקשר עם הציבור. רשימה זו נקבעה על ידי ועדת הכנסת לאור המלצה של ועדה ציבורית, שהרכבה ותפקידה נקבעו בחוק הכנסת (סעיפים 49 ואילך), ואין היא מעניינה של ועדה זו.

כללי האתיקה קובעים, בהתאם להחלטה זו, כי חבר הכנסת ישתמש בתקציב הקשר עם הציבור רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת ובהתאם לכללים שנקבעו לעניין זה באותה החלטה. ראו כללי האתיקה, סעיף 27.

69. חבר הכנסת עשוי להתבקש על ידי גוף עסקי להשתתף בפעילות או לתת חסות לפעילות מטעם גוף עסקי שמטרתה קידום עסקים או פרסומת עסקית. בין היתר הוא עשוי להתבקש לתת חסות לפרסום חומר בעל אופי עסקי, או לאירוע בעל אופי עסקי, הממומן באופן חלקי או מלא על ידי גוף עסקי. בקשה כזאת, יש בה, לפחות, מראית עין של ניצול המעמד של חבר הכנסת לצורך קידום עסק פרטי. ניצול המעמד של חבר הכנסת לצורך זה הוא בלתי-ראוי. לפיכך נקבע בכללי האתיקה כי על חבר הכנסת להימנע מפעילות כזאת.

לעומת זאת, כפי שנקבע בכללי האתיקה, אין מניעה שחבר הכנסת ישתתף בפעילות של גוף ציבורי שלא לצורך קידום עסק פרטי. אולם, תנאי לכך הוא שלא נראה כי יהיה בכך משום הפרה או תמיכה בהפרה של החוק או של כללי האתיקה, כגון שלא יהיה בכך כדי לפגוע בכבוד הכנסת או בכבוד חבריה או להעמיד את חבר הכנסת במצב של ניגוד עניינים. ראו כללי האתיקה, סעיף 28.

70. חבר הכנסת מקבל לעתים, בתוקף תפקידו, מידע שגילוי אסור על פי דין, כגון מידע שגילוי ברבים עלול לפגוע בביטחון המדינה או בפרטיות של אדם. חובה כללית מוטלת על חבר הכנסת לכבד ולקיים את הדין. בהתאם לכך, חבר הכנסת צריך להימנע מלגלות מידע כזה במסגרת הקשר שלו עם הציבור, ובכלל זה הקשר שלו עם עיתונאים.

אמנם, אם חבר הכנסת מגלה מידע שגילוי אסור על פי דין, והוא עושה זאת במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת, הוא יזכה לחסינות מהותית בפני העמדה לדין פלילי או בפני כל פעולה משפטית אחרת. ראו חוק החסינות, סעיף 1. עם זאת, השאלה אם גילוי כזה נעשה במילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד כחבר הכנסת היא שאלה מורכבת. כפי שבית

המשפט העליון אמר, אפשר שגילוי מידע כזה, אפילו מעל במת הכנסת, לא ייחשב גילוי במילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד של חבר הכנסת. ראו בג"ץ 5151/95 **רן כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מט(5) 245. מכל מקום, גם אם גילוי מידע כזה נכלל במסגרת החסינות, ומונע הליך פלילי או הליך משפטי אחר נגד חבר הכנסת, עדיין יש בכך מעשה שלא כדין, ולכן הוא עשוי להיחשב, אם נסיבות המקרה יצדיקו זאת, הפרה של כללי האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 29.

71. חברי הכנסת מקבלים לעתים קרובות פניות מן הציבור. יש פניות המופנות אל ועדה של הכנסת, ויש פניות המופנות אל חבר הכנסת באופן אישי. הפניות, לעתים מבני אדם מוכרים לחבר הכנסת ולעתים מבני אדם שאינם מוכרים לו, עשויות לבקש ממנו שיתערב ויפעל בעניין מסוים. אפשר שהפנייה תצביע על תקלה או בעיה רחבה או אף כללית של גוף ציבורי, הדורשת טיפול ותיקון באופן כללי, אף בלי להתייחס למקרה פרטני או בלי לבקש דבר במקרה פרטני. הפנייה במקרה כזה מבקשת מעורבות של חבר הכנסת כדי לקדם אינטרס ציבורי. אך אפשר גם שהפנייה תתמקד במקרה פרטני, ותצביע על עוול או מצוקה או אינטרס כלשהו של הפונה או של אדם אחר. במקרה כזה הפנייה מבקשת לקדם אינטרס פרטי, אף אם אין לו השלכות על ציבור רחב. על פי רוב המעורבות של חבר הכנסת מתבקשת כלפי גוף ציבורי: משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד שהוקם על פי חוק, כמו המוסד לביטוח לאומי או שירות התעסוקה, וגופים ציבוריים נוספים.

הוועדה אינה רואה מניעה לכך שחבר הכנסת ייענה לפנייה כזאת ויטפל בה באופן אישי כדי לקדם אינטרס ציבורי או עניין פרטני. אמנם בפני חבר הכנסת פתוחות דרכים נוספות לטיפול בעניין כזה. בין היתר הוא יכול, לפי תקנון הכנסת, לפנות בשאלתה אל השר המופקד על התחום בו נכלל אותו עניין. ראו תקנון הכנסת, סעיפים 38 – 45 והחלטות ועדת הכנסת בעניין שאלות ישירות ושאלות בעל פה. ואולם, אין בכך כדי לשלול אפשרות שחבר הכנסת יטפל בעניין בדרך של פנייה ישירה אל הגוף הציבורי שאותו עניין נמצא בגדר סמכותו, נוסף או במקום הטיפול בדרך של שאלתה או בדרך אחרת בתוך הכנסת. טיפול כזה עשוי להשתלב בתפקיד של חבר הכנסת להיות פה לציבור, או לשמש צינור נוסף כדי לסייע לאדם שאינו מצליח להתמודד בעצמו עם נהלים או תקלות במבוכים של השירות הציבורי.

72. עם זאת, יש מקום לקבוע כללים שיסדירו את הפניות של חברי הכנסת אל גופים ציבוריים, כדי שהפנייה תהיה רק בעניינים שראוי לחבר הכנסת לעסוק בהם ותיעשה באופן הראוי לטיפול על ידי חבר הכנסת. בהתאם לכך הוועדה מציעה כללים הקובעים, ראשית, סוגים אחדים של עניינים שלא ראוי שחבר הכנסת יטפל בהם בדרך של פנייה אל גוף ציבורי, ושנית, הסדר בדבר הדרך הראויה לפנייה אל גוף ציבורי. הכללים מתייחסים לגופים ציבוריים אלה: משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד שהוקם על פי חוק, חברה ממשלתית, חברה עירונית וחברת-בת של חברה כאמור (להלן, כל אחד מהם – רשות ציבורית).

73. כללי האתיקה מציינים חמישה סוגים של עניינים שבהם לא ראוי שחבר הכנסת יתערב בהם אצל רשות ציבורית, משום שהתערבות כזאת עלולה ליצור מראית עין של השפעה פוליטית הפוגעת במינהל התקין, שכן חובתו של המינהל הציבורי היא לפעול על פי עקרון השוויון ולהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד. ראו כללי האתיקה, סעיף 30(ג).

הסוג הראשון כולל כל הליך בעניינו של גוף או אדם מסוים התלוי ועומד בפני ערכאה שיפוטית, כלומר, בית משפט, בית דין דתי, בית דין מינהלי, בית דין למשמעת וכיוצא באלה. המערכת השיפוטית, כידוע, היא מערכת עצמאית, והיא חייבת להיות נקייה מהשפעות ולחצים חיצוניים, להבדיל מטעונונים המובאים בפני ערכאה שיפוטית בהתאם לסדרי הדין המקובלים, ובמיוחד היא צריכה להיות מרוחקת ממעורבות של גורמים פוליטיים, אם בממשלה ואם בכנסת. במכתב שהיועץ המשפטי לממשלה שלח לכל חברי הממשלה (ביום ט' בניסן התשנ"ח – 5 באפריל 1998) נאמר כך: "לעתים באו אלינו פניות של שרים – וכן חברי כנסת – בנוגע לתיק פלילי פלוני או אלמוני, בדרך כלל על פי בקשת הנאשם, המנסה להפעיל אישי ציבור בעניינו. פניות בתיק פרטני (להבדיל משאלות בדבר מדיניות תביעה כללית) אינן ראויות." הדברים אמורים לגבי הליך פלילי, אך הם נכונים גם לגבי הליכים שיפוטיים מסוגים אחרים. ברוח זו קיבלה ועדת האתיקה החלטה (ביום כ"ט בתשרי התשס"ב – 16 באוקטובר 2001) הקובעת כי אסור לחבר הכנסת לפנות אל נושאי תפקידים המפעילים סמכות מעין-שיפוטית (כמו רשם העמותות) בבקשה שישנו החלטה שקיבלו במסגרת תפקיד כזה.

הסוג השני של עניינים, שבהם לא ראוי שחבר הכנסת יפנה בקשה אל רשות ציבורית, כולל מכרזים שהוצאו על ידי הרשות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים. מכרזים כאלה מוסדרים על ידי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ועל ידי חוקים אחרים המסדירים פעילות של רשויות מקומיות. הם בנויים על עקרון השוויון, ודורשים כי החלטה של ועדת המכרזים תהיה עניינית, ללא השפעה של שיקולים זרים, ובכלל זה שיקולים פוליטיים. פנייה של חבר הכנסת לטובת משתתף במכרז עשויה, בשל המעמד של חבר הכנסת, לפגום במכרז, ולו רק בשל מראית עין של השפעה פוליטית על תוצאות המכרז.

הסוג השלישי מתייחס לבקשה של אדם או גוף לקבל זיכיון (כגון זיכיון לאספקת שירותי תקשורת), רישיון או היתר (כגון רישיון ליבוא עובדים זרים).

הסוג הרביעי עניינו בקשה של אדם או גוף לקבלת תמיכה כספית (כגון תמיכה מאוצר המדינה למוסדות תרבות, דת או רווחה) או טובת הנאה עסקית אחרת (כגון השתתפות כספית מטעם המדינה בהקמת מפעל מסוים).

הסוג החמישי שולל התערבות של חבר הכנסת בהליך המינוי של אדם למשרה ברשות ציבורית. כידוע, מינוי פוליטי, הנעשה על יסוד קשרים פוליטיים, הוא מינוי בלתי-חוקי. מעורבות של חבר הכנסת במינוי למשרה ציבורית עשויה להיראות כמעורבות פוליטית, הפוגעת בעקרון השוויון ומחזירה שיקולים פסולים להליך המינוי, ולכן אין היא ראויה. עם זאת, אין בכך כדי למנוע בעד חבר הכנסת לתת בידי אדם מכתב המלצה לצורך מינוי למשרה ציבורית המתבסס על היכרות אישית עקב קשר עבודה אישי.

74. כללי האתיקה מבקשים להסדיר את הפנייה של חבר הכנסת אל רשות ציבורית בעניינים אחרים, באופן שיהלום את עקרונות המינהל התקין, ובמיוחד את עקרון השקיפות. הכללים אומרים, ראשית, שהפנייה אל הרשות תיעשה בבקשה מנומקת בכתב, ולא בעל-פה. לפנייה בכתב יש יתרונות על פני פנייה בעל-פה: בדרך כלל פנייה בכתב שקולה יותר וברורה יותר, והתיעוד בכתב מאפשר לא רק שקיפות, אלא גם מעקב ובקרה אחר הטיפול, על ידי הרשות הציבורית עצמה ועל ידי גופים אחרים.



שנית, הפנייה של חבר הכנסת תהיה אל המנהל הכללי של הרשות או, אם היא נעשית אל עובד הרשות, עם העתק אל המנהל הכללי של הרשות. מנהל כללי של רשות הוא, לדוגמה, המנהל הכללי של משרד ממשלתי, של תאגיד שהוקם על פי חוק או של חברה ממשלתית. עם זאת, לפי ההגדרה שבכלל זה, מנהל כללי הוא גם מי שמשמש במשרה מקבילה, מבחינה מהותית, למשרה של מנהל כללי. כזה הוא, לדוגמה, מזכיר של רשות מקומית שאין לה מנהל כללי. כזה הוא גם, לדוגמה, בעל משרה במשרד ממשלתי הנחשב, לפי תקן המשרה או לפי מהות המשרה, מנהל כללי, כגון היועץ המשפטי לממשלה או הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

הוועדה סבורה כי מבחינת המינהל התקין עדיפה הפנייה אל המנהל הכללי של הרשות הציבורית, ולא אל עובד הרשות, שכן הפנייה אל עובד הרשות עשויה להתפרש על ידי אותו עובד כלחץ פוליטי, ואם כך היא עלולה לשבש את שיקול הדעת שלו, או לפחות ליצור מראית עין של ניסיון להשפיע על העובד מתוך שיקולים פוליטיים, שאינם בגדר השיקולים הענייניים שהעובד מחויב בהם. המצב שונה כאשר הפנייה נעשית אל המנהל הכללי של משרד ממשלתי או של רשות אחרת. המנהל הכללי אמור לסנן את הפניות ולהעביר אל העובד הכפוף לו רק את הפניות אשר, לפי דעתו, מעלות שיקולים ענייניים וראויים. בתהליך זה המנהל הכללי מקבל על עצמו אחריות אישית, מבחינה מינהלית וציבורית, לכך שהפנייה עומדת בדרישות של המינהל התקין. יש בכך ערובה נוספת לכך שעובדי הציבור יוכלו למלא את תפקידם על פי שיקולים ענייניים ובהתאם לעקרון השוויון, כנדרש.

אולם חברי כנסת שהופיעו בפני הוועדה הביעו הסתייגות מהוראה שתמנע בעד חבר הכנסת לפנות באופן ישיר אל עובד רשות ציבורית כדי לסייע לאדם הנתון במצוקה. לפי תפיסתם, אפשרות של פנייה כזאת היא חלק חשוב מן התפקיד של חבר הכנסת, והוראה שתחייב את חבר הכנסת לפנות רק אל המנהל הכללי של רשות ציבורית, ולא אל עובד הרשות, עלולה לפגוע מבחינה מעשית במילוי תפקיד זה. מתוך התחשבות בתפיסה זו, מציעה הוועדה שחבר הכנסת יוכל לפנות גם באופן ישיר אל עובד הרשות הציבורית, אך זאת בתנאי שהפנייה תהיה בכתב והעתק מן הפנייה יישלח אל המנהל הכללי של הרשות הציבורית. לדעת הוועדה, תנאי כזה נדרש הן לצורך השקיפות והן לצורך מעקב ובקרה אחר הטיפול בפנייה. ראו כללי האתיקה, סעיף 30(ב).

הוועדה הגיעה לגיבוש עמדתה בדבר דרך הטיפול של חבר הכנסת בפניות מן הציבור לאחר התייעצות עם לשכת היועץ המשפטי לממשלה, ולאחר שהודע לה כי היועץ המשפטי לממשלה מתכוון, לאחר שהכלל יתקבל על ידי הכנסת, להוציא הנחיה מקבילה לעובדי המדינה ולעובדי גופים ממשלתיים אחרים.

75. לעתים חבר הכנסת מבקש לפנות אל רשות ציבורית בעניין פרטני, למשל, לזרז את הטיפול בעניינו של פלוני, כאשר העניין הפרטני חושף תופעה רווחת, המעוררת בעיה כללית. במקרה כזה קיים אינטרס ציבורי שהרשות תטפל, לא רק במקרה הפרטני, אלא בבעיה הכללית, במגמה לשפר את סדרי המינהל באותו תחום. לפיכך מבקשים כללי האתיקה להפנות את חבר הכנסת, השוקל פנייה אל רשות ציבורית, אל השאלה האם מדובר במקרה המייצג תופעה רווחת; שאם כן, ראוי להפנות לכך את תשומת הלב של הרשות, כדי שתנקוט צעדים לשיפור המצב באופן כללי. ראו כללי האתיקה, סעיף 30(ב).

76. יש להבחין בין פנייה אל רשות ציבורית לבין פנייה אל ערכאה שיפוטית. רשויות ציבוריות נתונות לביקורת של הכנסת בדרכים שונות. הדרך של פנייה על ידי חבר הכנסת אל רשות ציבורית, בהערה או בבקשה, כדי לתקן תקלה או עוול, היא אחת הדרכים. לעומת זאת, ערכאות שיפוטיות אמורות לשמור על עצמאות מוחלטת במילוי תפקידן, הן כלפי הממשלה והן כלפי הכנסת, ומראית עין של עצמאות חשובה כמו העצמאות עצמה. פנייה של עובד ציבור או נבחר ציבור באופן ישיר אל ערכאה שיפוטית, בעניינו של גוף או אדם מסוים, עלולה ליצור מראית עין של השפעה פוליטית על הליך שיפוט, בניגוד לעקרון העצמאות, ולכן היא פסולה.

הדין קובע את הדרכים אשר בהן, ורק בהן, ניתן לפנות אל בית משפט או אל ערכאה שיפוטית אחרת, לא רק לצורך הגשת כתב תביעה או כתב הגנה, אלא גם לצורך הגשת בקשה בכל עניין הנוגע להתדיינות בפני אותו בית משפט או ערכאה שיפוטית. המדינה מיוצגת לצורך התדיינות בפני ערכאות שיפוטיות על ידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה, ורק הם, להבדיל מעובד ציבור אחר או מנבחר ציבור, רשאים להגיש בקשה לערכאה שיפוטית, בדרך שנקבעה בדין. מכאן הכלל הקובע שחבר הכנסת לא יפנה

בקשה אל בית המשפט או אל ערכאה שיפוטית אחרת (כגון בית דין דתי, בית דין צבאי או בית דין למשמעת) בעניינו של גוף או אדם מסוים.

עם זאת, אין בכך כדי למנוע מחבר הכנסת לפנות אל בית משפט או אל ערכאה שיפוטית אחרת בדרך שנקבעה בדין. הוא רשאי, כמובן, להגיש לבית המשפט או לערכאה שיפוטית אחרת תובענה או עתירה בעבור עצמו, או להתגונן מפני תובענה או עתירה שהוגשה נגדו, והוא רשאי גם למסור עדות, לרבות עדות אופי על נאשם במשפט פלילי. ראו כללי האתיקה, סעיף 31.

## פרק 14

### עיסוק נוסף

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ז': עיסוק נוסף

77. במשך שנים רבות היה מקובל שחבר הכנסת רשאי להמשיך בעיסוק שבו עבד או לעבוד בעסק שניהל לפני שנבחר לכנסת. כך, לדוגמה, היו חברים בכנסת שעבדו, במקביל לעבודה בכנסת, כעורכי דין לכל דבר.

עיסוק כפול אינו מתיישב, בדרך כלל, עם הכלל הדורש מחבר הכנסת להקדיש את עיקר זמנו למילוי תפקידו בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 8. ההנחה היא, שהתפקיד של חבר הכנסת, וחובת הנאמנות של חבר הכנסת כלפי הציבור, אינם עולים בקנה אחד עם עיסוק נוסף.

ראשית, עיסוק נוסף עלול לגזול מן הזמן שחבר הכנסת חייב להקדיש למילוי תפקידו בכנסת. אכן, לכאורה ייתכן שעיסוק נוסף עדיין יאפשר לחבר הכנסת לצאת ידי חובת השתתפות בישיבות הכנסת ומילוי תפקידים נוספים המוטלים עליו בכנסת. אולם, באופן עקרוני, אין די בכך. התפקיד של חבר הכנסת מחייב התמסרות מלאה, באופן שיש בו כדי למלא גם את הזמן שנותר לאחר מילוי התפקידים המוטלים כחובה על חבר הכנסת. לכן חזקה היא שעיסוק נוסף עלול לפגוע, מבחינה זו, בתפקוד הראוי של חבר הכנסת.

שנית, עיסוק נוסף עלול לגרום ניגוד עניינים בין התפקיד בכנסת לבין אינטרסים הכרוכים, במישרין או בעקיפין, בעיסוק הנוסף. שהרי באופן עקרוני חבר הכנסת אמור להיות במצב המאפשר לו לדון ולהשתתף בהחלטה בכל עניין המגיע לפתחה של הכנסת, כלומר בכל עניין ועניין, ללא אינטרס אישי או אינטרס פסול אחר באותו עניין. אך עצם העיסוק הנוסף מוביל את חבר הכנסת למצב פסול של ניגוד עניינים בכל הנוגע לאותו עיסוק. מצב זה מונע בעד חבר הכנסת, בדרך כלל, לדון ולהשתתף בהחלטה באותו עניין. זאת ועוד. עיסוק נוסף של חבר הכנסת עלול לעורר בציבור חשש, או ליצור מראית עין, של ניצול המעמד של חבר הכנסת לצורך קידום עיסוק או עסק פרטי. יש בכך כדי לפגוע בתדמית ובמעמד של הכנסת ובאמון הציבור בכנסת.

78. מטעמים אלה החליטה הכנסת לאסור בחוק על עיסוק נוסף של חבר הכנסת. החוק נתקבל בכנסת בשנת התשס"ה-1995 בעקבות המלצה של ועדה ציבורית (ועדת רוזן-צבי), שכרכה את ההמלצה לאסור עיסוק נוסף בהמלצה להעלות את שכר חברי הכנסת. כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעת החוק, המגמה היא "להבטיח כי כל זמנו ותשומת ליבו של חבר הכנסת יופנו לעבודה הפרלמנטרית ולציבור, והיא באה למנוע בכל צורה שהיא ניגודי אינטרסים בין חובתו של חבר הכנסת לשרת את הציבור מחד, לבין תלותו בהכנסה נוספת מגורם כלכלי פרטי או ציבורי שאליו הוא קשור כשכיר או כדירקטור, כיועץ כלכלי וכד'". ראו הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 19), התשנ"ה-1995, ה"ח התשנ"ה, עמ' 452; חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 15), התשנ"ה-1995, ס"ח התשנ"ה, עמ' 350.

החוק, כפי שהוא כיום (חוק החסינות, סעיף 13א וסעיף 13א1), אוסר על חברי הכנסת לעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה. האיסור, לפי החוק, הוא מקיף ומחמיר: הוא חל על עיסוק באופן אישי וכן על עיסוק באמצעות אדם אחר; הוא כולל איסור על ייצוג של אדם וכן איסור על עיסוק חד-פעמי; הוא שולל כהונה כראש מוסדות שונים או כנבחר בגופים ציבוריים מסוימים; הוא מונע עיסוק בהתנדבות אם הוא כרוך במתן תמורה חומרית כלשהי, ובכלל זה העמדת משרד, או שירותי משרד או מכונית לצרכיו הפרטיים של חבר הכנסת. נוסף על כך, החוק מטיל על חבר הכנסת מגבלות גם לגבי עיסוק מותר, ובכלל זה עיסוק בהתנדבות, אם יש בכך כדי לפגוע בכבוד הכנסת או במעמד של חבר הכנסת, או חשש של ניצול לרעה של המעמד של חבר הכנסת, או אפשרות של ניגוד עניינים.

79. הוועדה מאמצת את העיקרון, כפי שהוא קבוע בחוק כיום, ובהתאם לכך קבעה בכללי האתיקה איסור כללי על עיסוק נוסף לתפקיד של חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 33 ו-34.

80. החוק הקיים קובע חריגים לאיסור על עיסוק נוסף. ראו חוק החסינות, סעיף 13א(ג) ו-13א(ד). הוועדה מאמצת גם את החריגים לאיסור על עיסוק נוסף, כפי שנקבעו בחוק, וכוללת אותם (בניסוח שונה) בכללים. ראו כללי האתיקה, סעיף 35.

החריג הראשון לאיסור על עיסוק נוסף הוא פעילות במסגרת המפלגה. ראו כללי האתיקה, סעיף 35(1). פעילות כזאת מתיישבת, אפשר לומר אפילו נדרשת, עם מילוי התפקיד של חבר הכנסת. היא כוללת, באופן טבעי, פעילות מטעם המפלגה, גם אם היא חורגת, במובן מסוים, ממסגרת המפלגה. היא כוללת, כמובן, גם פעילות במסגרת הסיעה בכנסת. פעילות במסגרת הסיעה מותרת, לא כעיסוק נוסף, אלא כפעילות במסגרת התפקיד של חבר הכנסת. לכן גם אין צורך לציין במפורש כי פעילות במסגרת הסיעה אינה נתפסת על ידי האיסור על עיסוק נוסף.

אולם פעילות מותרת במסגרת המפלגה מותנית בכך שהיא נעשית ללא קבלת שכר. כיום קובע החוק (סעיף 13א(ד) לחוק החסינות) כי מותר לחבר הכנסת לקבל מן המפלגה או הסיעה שלו, לצורך הפעילות המפלגתית או הסיעתית, משרד, שירותי משרד, רכב ונהג. שירותים כאלה, אם הם מוגבלים לצורך פעילות מפלגתית או סיעתית, אינם נחשבים, לעניין זה, כשכר. עם זאת, על פי סעיף 18 להחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, אם מפלגה או סיעה מעמידה לרשות חבר הכנסת רכב לצורך פעילות כזאת, החזר הוצאות רכב המשולם על ידי הכנסת לחבר הכנסת יועבר לא לידי חבר הכנסת, אלא למפלגה או לסיעה, לפי העניין.

ועדת האתיקה הוסיפה (בהחלטה מיום כ' בשבט התשנ"ז – 28 בינואר 1997) כי חבר הכנסת אינו רשאי לקבל מן המפלגה השתתפות בדמי שכירות של דירה המשמשת אותו למגורים.

81. חריג נוסף לאיסור על עיסוק נוסף הוא: פעילות בעלת אופי ציבורי בהתנדבות וללא תמורה. ראו כללי האתיקה, סעיף 35(2). הנה דוגמאות אחדות לעיסוק בהתנדבות: השתתפות בפעילות של עמותה, במסגרת עמותה או מטעם עמותה, כגון עמותה בתחום התרבות, הדת או הרווחה; סיוע באופן אישי לבני אדם נזקקים; מתן הרצאה או השתתפות בדיון במוסד להשכלה גבוהה או במוסד אחר. עיסוק מותר בהתנדבות מותנה בכך שהוא ייעשה ללא תמורה. ומהי תמורה? תמורה היא, לפי ההגדרה (בסעיף 3 לכללי האתיקה), תמורה כספית או תמורה חומרית אחרת. בהתאם לכך, למשל, העמדת משרד או שירותי משרד לרשותו של חבר הכנסת לצרכיו הפרטיים, או העמדת רכב לרשותו באופן שיוכל

לשמש אותו גם לצרכיו הפרטיים, היא תמורה אסורה לעניין זה.

ראוי להבהיר כי ההיתר לפעול בהתנדבות כפוף לאיסור המוטל על חברי הכנסת לכהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגוף ציבורי או בתאגיד פרטי, וכן לאיסור למלא תפקיד מטעם הממשלה או מטעם גוף אחר בשירות הציבורי. על איסורים אלה ראו כללי האתיקה, סעיפים 37 ו-38. ראו גם להלן פסקאות 84 ו-85. לפיכך, לדוגמה, אף שחבר הכנסת רשאי לפעול בהתנדבות במסגרת עמותה בתחום התרבות, הדת או הרווחה, אסור לו לכהן בתפקיד ניהולי (כגון מנהל כללי) בעמותה זו.

82. חריגים אחרים מתירים לחבר הכנסת לקיים סוגים נוספים של פעילות, ולקבל הכנסה כספית, מעבר לעיסוק ולהכנסה שלו כחבר הכנסת. במסגרת חריגים אלה, חבר הכנסת רשאי לקבל תמורה, בשיעור המקובל, בשל זכותו לקניין רוחני, כגון זכותו ביצירה ספרותית, דרמטית, מדעית, מוסיקלית או אמנותית. לא ראוי למנוע מחבר הכנסת פעילות כזאת, ולא צודק למנוע ממנו תמורה כספית עבור יצירה רוחנית. בדומה לכך, חבר הכנסת רשאי להיות בעלים של נכס, לרבות מניות בתאגיד, ולקבל הכנסה מן הנכס, בשיעור מקובל. הכנסה כזאת יכולה לבוא, בין היתר, ממכירה או מהשכרה של מוניטין של עסק, כמו מוניטין של משרד עורכי דין. עם זאת, לדעת הוועדה, מן הראוי שתהיה זו הכנסה בשיעור קבוע מראש, ולא הכנסה בשיעור התלוי בהכנסות השוטפות של העסק. נוסף לכך, כמובן, חבר הכנסת יכול להיות חבר בקיבוץ, מושב שיתופי או כל אגודה שיתופית אחרת להתיישבות, ולמלא את החובות המוטלות כרגיל על חבר בגוף כזה.

83. עם זאת, עיסוק נוסף של חבר הכנסת, מחוץ למסגרת של תפקידו כחבר הכנסת, כפוף לסייגים. עיסוק כזה מותר רק אם הוא מתיישב עם המעמד והתפקיד של חבר הכנסת. בהתאם לכך, עיסוק כזה אסור, בין השאר, אם יש בו כדי לפגוע בכבוד הכנסת, בכבוד חבריה, במעמדו או בחובותיו כחבר הכנסת; אם הוא מעורר חשש של ניצול לרעה של המעמד של חבר הכנסת; אם כרוכה בו אפשרות של ניגוד עניינים. כך, למשל, חבר הכנסת אינו רשאי לקבל על עצמו עיסוק בהתנדבות, אם עיסוק זה יגזול מזמנו עד כדי כך שהוא לא יוכל להקדיש את עיקר זמנו למילוי תפקידו בכנסת. לדוגמה, חבר הכנסת רשאי לשאת הרצאת אורח באוניברסיטה, אך אין הוא רשאי לקבל על עצמו משרה מלאה של מרצה

באוניברסיטה, אף אם הוא מוכן לעשות זאת בהתנדבות וללא תמורה. כך קובע החוק כיום (בסעיף 13א(ב) לחוק החסינות), וכך קובעים גם כללי האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 36.

84. החוק הקיים מטיל על חבר הכנסת איסורים נוספים לכהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגופים מסוימים: הוא אוסר על חבר הכנסת לכהן בתפקיד נבחר בגוף ציבורי שהוא, לפי הגדרה שבחוק, אחד הגופים המנויים בתוספת לחוק, ואלה הם: רשות מקומית, מועצה דתית, ההסתדרות הכללית החדשה, הסתדרות העובדים הלאומית וההסתדרות הציונית העולמית (סעיף 13א(ב) לחוק החסינות); כמו כן, הוא אוסר עליו לשמש בתפקיד ניהולי, אף שלא בתמורה, בכל גוף המקבל מאוצר המדינה הקצבה ייחודית בשיעור העולה על רבע מתקציבו (סעיף 14א(א) לחוק החסינות); נוסף על כך, כללי האתיקה אוסרים עליו להיות חבר במועצת המנהלים של תאגיד שהוקם על פי דין או של גוף ממשלתי (סעיף 13 לכללי האתיקה הקיימים).

החוק האוסר על חבר הכנסת לכהן כנבחר בגוף ציבורי, מוסיף וקובע: המכהן כנבחר בגוף ציבורי, חברותו באותו גוף תפקע ביום היותו לחבר הכנסת (סעיף 13א(א) לחוק החסינות).

85. הוועדה סבורה כי באופן כללי יש טעם וצורך באיסורים אלה. יתר על כן. הוועדה מציעה להרחיב את היקף האיסור המוטל כיום על חבר הכנסת לכהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגופים מסוימים. לדעת הוועדה, רשימת הגופים המנויים בחוק היא רשימה חלקית ואקראית. השיקולים המונעים בעד חבר הכנסת למלא תפקיד נבחר או תפקיד ניהולי בגופים אלה חלים גם על גופים נוספים. שיקולים אלה הם, באופן כללי, השיקולים שביסוד האיסור על עיסוק נוסף. הם חלים על כהונה בגופים פרטיים ובגופים ציבוריים בדרך כלל. לפיכך הוועדה מציעה כי חבר הכנסת לא יהיה רשאי לכהן, אף שלא בתמורה, בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגוף חיצוני לכנסת, יהיה זה גוף ציבורי או גוף פרטי, להוציא מפלגה. ראו כללי האתיקה, סעיף 37(א).

דוגמאות לתפקיד נבחר או תפקיד ניהולי הן אלה: יושב ראש של ארגון עובדים או ועד עובדים; יושב ראש או חבר ועד של עמותה; דירקטור בחברה, אם חברה ממשלתית ואם



חברה פרטית. בהקשר זה ראוי לציין כי גם חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע שחבר הכנסת לא יכהן בחברה ממשלתית, בין השאר, בתפקיד של דירקטור או מנהל כללי. ראו סעיפים 17(א)(1) ו-37(ב) לחוק זה.

כיום קובע חוק החסינות (סעיף 13א1) כי חבר הכנסת המכהן כנבחר בגוף ציבורי (כמשמעותו בחוק זה) חברותו באותו גוף תפקע ביום היותו לחבר הכנסת. הוראה זו חורגת מתחום האתיקה של חברי הכנסת אל תחום היחסים המשפטיים של חבר הכנסת עם גוף חיצוני. לפיכך לא נקבעה בכללי האתיקה הוראה בלשון זו. במקומה נקבע כלל המחייב את חבר הכנסת שערב בחירתו לכנסת כיהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגוף ציבורי או בתאגיד פרטי, להודיע על התפטרותו מתפקיד זה מיד עם היותו לחבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 37(ב).

בשעתו קבע החוק (בסעיף 13א1(א) לחוק החסינות) חריג לאיסור לכהן כנבחר בגופים ציבוריים מסוימים. החריג איפשר לחבר הכנסת לכהן גם כיושב ראש ההסתדרות הכללית החדשה או כיושב ראש הסתדרות העובדים הלאומית. הוועדה דנה בחריג זה, ואף שמעה את חברי הכנסת שכיהנו באותו הזמן כיושבי ראש של שתי הסתדרויות אלה, והגיעה למסקנה שאין הצדקה לחריג זה. לאחר זמן הגיעה גם הכנסת למסקנה הזאת, וביטלה את החריג בחוק. ראו חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 34), התשס"ה-2005.

האיסור לכהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי כפוף לחריג: הוא אינו חל על מפלגה. האפשרות לכהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי במפלגה כוללת גם גופים הקשורים למפלגה, בהתאם לסעיף 21(ד) לחוק המפלגות, כגון עיתון מפלגתי או חינוך תנועתי.

עם זאת, הוועדה ראתה לנכון לקבוע בכללים אפשרות לחרוג מן האיסור הגורף לכהן בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגוף ציבורי או בתאגיד פרטי. טעמו של דבר הוא, שלדעת חברים בכנסת יש הצדקה, ואולי אף צורך, במעורבות של חברי הכנסת בפעילות ציבורית גם מחוץ לכותלי הכנסת. לפי דעה זו, הכהונה של חבר הכנסת בתפקיד נבחר בגוף ציבורי שיש לו תרומה של ממש לחברה, ולכן יש גם עניין ציבורי לקדם את הפעילות שלו, היא חלק מן התפקיד של חבר הכנסת. אם חבר הכנסת מקבל על עצמו כהונה כזאת בגוף ראוי, והוא

ממלא את תפקידו בכהונה זאת באופן ראוי, יש בכך, לא רק כדי לקדם אינטרס ציבורי, אלא גם כדי לשפר את תדמית הכנסת ולחזק את המעמד של חבר הכנסת. על יסוד דעה זו החליטה הוועדה לקבוע בכללים דרך שתאפשר לחברי הכנסת לקבל על עצמם תפקיד נבחר בגוף ציבורי, באופן מבוקר, כדי שלא יהיה בכך משום פגיעה במעמד ובתפקוד הראוי של חבר הכנסת.

בהתאם לכך נקבע בכללים שוועדת האתיקה תהיה רשאית לתת לחבר הכנסת היתר, על יסוד בקשה של חבר הכנסת, לכהן בתפקיד נבחר (להבדיל מתפקיד ניהולי) בגוף ציבורי (להבדיל מתפקיד נבחר או ניהולי בתאגיד פרטי). הוועדה נמנעה מלהגדיר את המהות של גוף ציבורי בהקשר זה ואת ההבדל בין גוף ציבורי לבין תאגיד פרטי. לפי הכללים ההחלטה מהו גוף ציבורי, שראוי להתיר לחבר הכנסת לכהן בו בתפקיד נבחר, נתונה לוועדת האתיקה לפי שיקול דעתה. ההנחה היא שוועדת האתיקה תברר את מהות הגוף, בין היתר על יסוד מסמכים הנוגעים למטרות ולתפקוד של הגוף, כדי להחליט אם הגוף ראוי ואם כהונה בגוף זה מתיישבת עם המעמד והתפקוד של חבר הכנסת. לצורך זה היא תשקול, בין היתר, את התועלת הצפויה לציבור מן הכהונה של חבר הכנסת בתפקיד נבחר בגוף זה וכן את ההשלכה האפשרית על התפקוד של חבר הכנסת כתוצאה מכהונה זו. מכל מקום, ועדת האתיקה לא תיתן היתר לכהונה כזאת אם לדעתה יהיה בכך משום ניגוד לסעיף 36 לכללים, הקובע סייגים לעיסוק מותר של חבר הכנסת, או ניגוד לסעיף 38 לכללים, האוסר על חבר הכנסת לקבל על עצמו מינוי לתפקיד כלשהו על ידי נושא משרה בשירות הממשלתי או בשירות ציבורי אחר.

לצורך ההחלטה בבקשה להיתר תסתייע הוועדה בחוות דעת מאת היועץ לאתיקה, שיציג בפני הוועדה את השיקולים הנוגעים לעניין. ההחלטה של ועדת האתיקה לתת היתר יכולה להיות מלווה בתנאים שהוועדה תקבע, כגון לעניין הזמן שיוקדש לכהונה, תקופת הכהונה או הימנעות מפעילות מסוימת במסגרת הכהונה.

ברור כי חבר הכנסת שקיבל היתר מוועדת האתיקה לכהן בתפקיד נבחר בגוף ציבורי, יהיה כפוף במילוי תפקיד זה לכל כללי האתיקה. כמו כן, כפי שנקבע בכללים, הוא יהיה כפוף לשני כללים נוספים. ראשית, הוא לא יקבל כל תמורה (שלפי סעיף 3 לכללים היא תמורה

כספית או תמורה חומרית אחרת) עבור מילוי תפקידו או בקשר למילוי תפקידו. שנית, הוא לא יהיה רשאי לפנות אל רשות ציבורית (כהגדרתה בסעיף 3 לכללים) בבקשה לקבל תמיכה כספית או טובת הנאה אחרת (כהגדרתה בסעיף 3 לכללים) עבור הגוף שבו הוא מכהן. פנייה כזאת תוכל להיעשות מטעם גוף זה על ידי נושא משרה אחר באותו גוף. ראו כללי האתיקה, סעיף 37(ג) ו-ד).

86. הוועדה מציעה, נוסף לאיסור על כהונה בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגוף ציבורי או בתאגיד פרטי, לאסור על חבר הכנסת לקבל על עצמו תפקיד מטעם הממשלה, שר, סגן שר או נושא משרה בשירות המדינה או בשירות הציבורי (כגון מטעם ראש עירייה). תפקיד כזה עשוי להיות אסור ממילא (מכוח סעיף 37 לכללי האתיקה) אם הוא תפקיד נבחר או תפקיד ניהולי בגוף ציבורי. אולם הוועדה מציעה שהוא יהיה אסור גם אם אין הוא תפקיד כזה. כך, למשל, התפקיד של יועץ לשר במשרד ממשלתי, או יועץ מטעם שר בגוף ציבורי אחר, או חבר מועצה שהשר ממנה. החלטה ברוח זו נתקבלה גם על ידי ועדת האתיקה ביום ג' באב התשנ"ג (21 ביולי 1993).

טעמים אחדים תומכים באיסור זה: העיקרון של הפרדת הרשויות; הצורך למנוע מחויבות אישית או תלות של חבר הכנסת בגוף ממשלתי או בנושא משרה ציבורית שמינה אותו לתפקיד, כדי למנוע פגיעה בעצמאות של חבר הכנסת; החשש מפני השפעה של שיקולים זרים במילוי התפקיד של חבר הכנסת; ועוד. ראו כללי האתיקה, סעיף 38.

השלמה לאיסור שהוטל בכללי האתיקה על חבר הכנסת, בדבר קבלת תפקיד מטעם גוף ממשלתי או גוף ציבורי אחר, קיימת בהנחית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 2.1100, מיום 15 בנובמבר 1984, בדבר סייגים למינוי חברי הכנסת לתפקידים ממשלתיים. בהנחיה זו קובע היועץ המשפטי לממשלה כי חבר הכנסת לא יכהן, בין השאר, כיועץ לשר או לגוף ממשלתי או כמשקיף דרך קבע בוועדת שרים.

הסדר מיוחד נקבע לעניין נסיעה רשמית של חבר הכנסת לחו"ל במשלחת עם שר או סגן שר או מטעם שר או סגן שר. על הסדר זה ראו כללי האתיקה, סעיף 54(ו), וכן להלן פסקה 114.

87. חוק החסינות, המטיל על חבר הכנסת איסור על עיסוק נוסף בשכר, קובע תקופת מעבר לתחולת האיסור. הוא קובע כי אדם שנבחר לכנסת, ולא היה חבר הכנסת ערב בחירתו, יהיה רשאי להמשיך בעיסוק קודם או בעסק קודם, ולקבל על כך שכר, במשך ששת החודשים הראשונים לכהונתו בכנסת. ראו חוק החסינות, סעיף 13א(ה).

הוועדה סבורה שיש הצדקה לאפשרות הניתנת לחבר כנסת חדש לסיים עיסוק קודם או עסק קודם באופן מסודר, שיצמצם ככל שניתן את הנזק הנגרם על ידי הפסקת העיסוק או התנתקות מן העסק. עם זאת, לדעת הוועדה, תקופה של שישה חודשים היא, בדרך כלל, ארוכה יותר מן הנדרש ומן הראוי. לפיכך מציעה הוועדה כלל הקובע כי חבר כנסת חדש יסיים כל עיסוק קודם "בהקדם", וכי מכל מקום יהיה עליו לסיים עיסוק קודם בתוך חודשיים מיום תחילת כהונתו בכנסת.

אף כי בדרך כלל תקופת מעבר של חודשיים תספיק לסיום עיסוק קודם באופן סביר, ייתכנו מקרים חריגים. מקרה חריג יכול להיות, לדוגמה, מקרה של עסק שיש בו מורכבות מיוחדת, היוצרת קושי מיוחד למצוא או להכשיר מנהל ראוי לעסק. לכן מציעה הוועדה כי ועדת האתיקה תהיה מוסמכת במקרים חריגים להאריך את תקופת המעבר, לאור נסיבות המקרה, לתקופה שתקבע, ובלבד שתקופה זאת לא תעלה על ארבעה חודשים נוספים. במקרה כזה, ועדת האתיקה תהיה רשאית לקבוע תנאים להארכה, כדי לאזן בין הצורך לסיים את העיסוק הקודם באופן תקין וסביר לבין הצורך למלא באופן ראוי את התפקיד של חבר הכנסת.

כמו כן, בתקופת המעבר, גם אם היא לא תחרוג מתקופה של חודשיים, חובה היא על חבר הכנסת לקיים, במסגרת העיסוק הנוסף, את כל המגבלות המוטלות כרגיל (לפי סעיף 36 לכללי האתיקה) על עיסוק נוסף, כגון להימנע מניצול לרעה של המעמד של חבר הכנסת לצורך השגת יתרון אישי. ראו כללי האתיקה, סעיף 39.

## ניגוד עניינים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ח': ניגוד עניינים

88. כלל בסיסי הוא שאסור לעובד הציבור להשתתף בקבלת החלטה בנושא מסוים כאשר הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים באותו נושא. זהו כלל בסיסי של אתיקה ציבורית, שנעשה גם, זה מכבר, כלל בסיסי במשפט הציבורי. כלל זה חל גם על נבחרי ציבור כמו על עובדי ציבור. הוא חל גם על חברי הכנסת. ראו בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117.

89. מהו ניגוד עניינים? ניגוד עניינים אצל איש ציבור פירושו שקיים ניגוד בין מילוי התפקיד הציבורי לבין אינטרס חיצוני לתפקיד זה. דוגמה בולטת לניגוד עניינים: אינטרס כספי של איש ציבור בהחלטה שהוא אמור לקבל, כגון אפשרות שההחלטה תביא לו, באופן אישי, רווח כספי. מדוע קיים, במקרה כזה, ניגוד עניינים? משום שהתפקיד הציבורי מחייב החלטה על יסוד שיקולים ציבוריים בלבד, והעניין האישי עלול לערב בהחלטה שיקולים אישיים.

הכלל בדבר ניגוד עניינים אינו דורש הוכחה שהחלטה של איש ציבור אכן הושפעה משיקולים אישיים. גם אין כמעט אפשרות להוכיח השפעה כזאת. לכן גם אין צורך להמתין עד המועד של קבלת ההחלטה. הפסול טמון לא בהחלטה עצמה, אלא במצב של ניגוד עניינים.

מצב של ניגוד עניינים הוא מצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד בין מילוי התפקיד הציבורי, על יסוד שיקולים ענייניים, לבין אינטרס חיצוני לתפקיד זה, שעלול לגרור שיקולים זרים. מצב כזה, כשהוא לעצמו, מסוכן ומזיק. לכן קובע הכלל בדבר ניגוד עניינים איסור להשתתף בקבלת החלטה במצב כזה.

90. האיסור להשתתף בקבלת החלטה במצב של ניגוד עניינים נובע משני טעמים עיקריים. ראשית, במצב כזה יש מקום לחשש שאינטרס אישי של איש ציבור יעוות את

שיקול הדעת שלו, המחייב אותו לבסס את החלטתו על יסוד אינטרס ציבורי בלבד. החשש הוא שהחלטה של איש ציבור המושפעת מאינטרס אישי, לא תשרת את טובת הציבור כנדרש. שנית, החלטה של איש ציבור במצב של ניגוד עניינים אינה מתיישבת, ולו רק למראית עין, עם טוהר המידות, שכן איש ציבור מקבל סמכות מן הציבור כדי לקדם את טובת הציבור, ולא כדי לקדם אינטרס אישי. לכן, החלטה כזאת עלולה גם לפגוע במעמד של השירות הציבורי ובאמון הציבור כלפיו. טעמים אלה חלים על כל איש ציבור, ובכלל זה על חבר הכנסת.

91. הכלל בדבר ניגוד עניינים חל על חבר הכנסת, כמו על כל איש ציבור אחר, בשני מצבים: מצב של ניגוד עניינים אישי ומצב של ניגוד עניינים מוסדי. ניגוד עניינים אישי קיים במצב של ניגוד בין מילוי התפקיד בכנסת לבין עניין אישי, חומרי או אחר, של חבר הכנסת. מצב כזה קיים, לדוגמה, כאשר לחבר הכנסת יש חלק בבעלות על חברה עסקית, והוא אמור להשתתף בקבלת החלטה בכנסת שיש בה כדי להשפיע באופן ממשי על רווחי החברה. ראו הגדרה של עניין אישי, כללי האתיקה, סעיף 41.

ניגוד עניינים אישי קיים, לא רק כאשר לחבר הכנסת יש עניין ישיר בהחלטה, כגון כשהוא עצמו עשוי להרוויח מהחלטה, אלא גם כאשר יש לו עניין עקיף בהחלטה. בהתאם לכך, עניין אישי של בן משפחה של חבר הכנסת, או עניין של גוף עסקי שחבר הכנסת קשור עמו, נחשב אף הוא עניין אישי של חבר הכנסת. כך, לדוגמה, מצב של ניגוד עניינים אישי קיים גם כאשר חבר הכנסת אמור להחליט בנושא בעל חשיבות לחברה עסקית שכן משפחתו של חבר הכנסת שותף בבעלות עליה או משמש בה בתפקיד של הנהלה. עניין כזה של בן משפחה או של גוף עסקי שחבר הכנסת קשור עמו עלול להשפיע על ההחלטה של חבר הכנסת לא פחות מעניין אישי של חבר הכנסת עצמו.

בהקשר זה, בן משפחה הוא (כהגדרתו בסעיף 3 לכללי האתיקה) בן זוג, הורה, צאצא, אח, ובן זוג של כל אחד מאלה, לרבות בן משפחה כאמור עקב נישואין או אימוץ, וכן כל קרוב משפחה שפרנסתו על חבר הכנסת.

ניגוד עניינים מוסדי קיים במצב של ניגוד בין מילוי התפקיד בכנסת לבין עניין שיש לחבר הכנסת בתפקוד או בהצלחה של גוף כלשהו, ציבורי או פרטי, שחבר הכנסת קשור עמו באופן אישי. מצב כזה קיים, לדוגמה, כאשר חבר הכנסת פעיל בעמותה למטרות רווחה או כאשר הוא חבר במועדון למטרות תרבות, והוא אמור להשתתף בקבלת החלטה בכנסת שיש בה כדי להשפיע באופן מהותי על התפקוד או על ההישגים של אותו גוף. ראו הגדרה של עניין מוסדי, כללי האתיקה, סעיף 41.

92. הטעמים שביסוד הכלל בדבר ניגוד עניינים מצדיקים הטלת הגבלות על חבר הכנסת במילוי תפקידו, כדי למנוע פגיעה בתפקוד הראוי וניצול לרעה של התפקיד. הגבלות כאלה אכן מוטלות על ידי כללי האתיקה הקיימים. ראו כללי האתיקה הקיימים, סעיפים 5 – 8. הוועדה סבורה כי יש הצדקה להגבלות אלה, והיא מאמצת אותם בכללי האתיקה המוצעים.

93. אחד הכללים האלה קובע כי חבר הכנסת המצוי במצב של ניגוד עניינים בנושא מסוים, חייב להימנע מיוזמה או משותפות ליוזמה באותו נושא, במישרין או בעקיפין. הטעם לכלל זה הוא, שבמצב כזה יש מקום לחשש, ולפחות יש מראית עין, שהיוזמה של חבר הכנסת מושפעת לא משיקולים של טובת הציבור, או לא רק משיקולים כאלה, אלא גם משיקולים של תועלת אישית. זהו מצב מובהק של ניגוד עניינים. די בכך כדי לאסור יוזמה של חבר הכנסת במצב כזה. ראו כללי האתיקה, סעיף 42.

כלל זה מתייחס, בראש ובראשונה, ליוזמה בתוך הכנסת. כך, לדוגמה, חבר הכנסת חייב להימנע מפנייה אל יושב ראש ועדה של הכנסת, בבקשה שיעלה לדיון בוועדה נושא שיש בו עניין אישי (עסקי או אחר) לבן משפחה או לחבר קרוב של חבר הכנסת, או נושא שיש בו עניין עסקי לחברה שחבר הכנסת או בן משפחה שלו מחזיק במניות שלה. כמו כן, חבר הכנסת יימנע מיוזמה כזאת גם מחוץ לכנסת. לדוגמה, הוא חייב להימנע מפנייה אל ראש עירייה, בבקשה שייעשה מינוי בשירות העירייה לבן משפחה שלו, או יינתן רישיון על ידי העירייה לאדם או גוף שלחבר הכנסת יש בו עניין אישי או מוסדי.

כאשר חבר הכנסת מצוי במצב של ניגוד עניינים בנושא מסוים, יש להבחין בין נקיטת יוזמה על ידיו, כדי לקדם עניין אישי או עניין מוסדי שלו, לבין עצם ההשתתפות שלו בדיון

ובהצבעה במליאה או בוועדה של הכנסת באותו נושא. נקיטת יוזמה על ידי חבר הכנסת, כדי לקדם עניין אישי או עניין מוסדי שלו, חמורה יותר מבחינה אתית מאשר השתתפות בדיון ובהצבעה במצב של ניגוד עניינים. לפיכך, כללי האתיקה אוסרים יוזמה של חבר הכנסת במצב של ניגוד עניינים, ואילו לגבי השתתפות בדיון ובהצבעה מוטלות על חבר הכנסת הגבלות שונות, שנועדו לאזן בין האינטרסים הנוגדים במצב זה. על הגבלות אלה ראו להלן, פסקאות 94 - 104.

94. ההגבלה העיקרית שהכלל בדבר ניגוד עניינים מטיל על עובד ציבור מתייחסת לעצם ההשתתפות שלו בקבלת החלטה בנושא שבו הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים. בדרך כלל עובד ציבור המצוי במצב כזה אמור להימנע מהשתתפות בקבלת החלטה. לצורך זה נדרשת העברה של הטיפול באותו נושא לעובד ציבור אחר. העברה כזאת יכולה להיעשות בדרכים אחדות, לפי הנסיבות של המקרה: הממונה על עובד הציבור יכול למנות עובד ציבור אחר לטיפול באותו נושא; עובד הציבור, הוא עצמו, יכול לאצול את סמכותו לטפל באותו נושא לעובד ציבור אחר; ועוד.

מבחינה זאת חבר הכנסת נבדל מעובד ציבור רגיל. התפקיד של חבר הכנסת מחייב אותו, באופן אישי, להשתתף בדיון ובהחלטה בעניינים הנדונים בכנסת. על כן, אם יוטל על חבר הכנסת איסור גורף להשתתף בדיון ובהחלטה בכל מצב של ניגוד עניינים, עלול הדבר לפגוע באופן קשה בתפקוד הראוי של חבר הכנסת, ואף בתפקוד הראוי של הכנסת עצמה. משמע, בשם אינטרס ציבורי אחד, הטמון בכלל בדבר ניגוד עניינים, ייפגע אינטרס ציבורי אחר, חשוב לא פחות, הוא העיקרון הדמוקרטי.

במצב של התמודדות בין אינטרסים ציבוריים, הפתרון הרצוי הוא, לקיים ככל האפשר את האינטרסים המתמודדים זה בצד זה, ולו רק באופן חלקי, כאשר כל אינטרס מצמצם את עצמו, באופן שיפונה מקום לאינטרס נוסף. זהו פתרון של פשרה. אם פתרון כזה אינו אפשרי, והכרח הוא להעדיף אינטרס אחד על פני השני, יש לנקוט פתרון של הכרעה. במצב כזה יש לשקלל את האינטרסים המתמודדים, ולהכריע לטובת האינטרס החשוב יותר מבחינה ציבורית.



הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא בעל גמישות במידה הנדרשת לצורך פתרונות כאלה. ניתן ליישם אותו, על יסוד שיקולים של טובת הציבור, בהתאם לתפקיד הציבורי. היישום אינו חייב להיות זהה, למשל, במקרה של עובד המדינה ובמקרה של חבר הכנסת. אם כן, צריך להתאים את יישום הכלל לתפקיד המיוחד של חבר הכנסת. הצורך בהתאמת הכלל בדבר ניגוד עניינים לתפקיד של חבר הכנסת בא לידי ביטוי בכללי האתיקה הקיימים וכן בכללי האתיקה המוצעים.

95. ראשית, בתפקיד של חבר הכנסת טבוע רכיב של ניגוד עניינים, שבא לידי ביטוי כל אימת שחבר הכנסת אמור להשתתף בקבלת החלטה הנוגעת למפלגתו או למגזר שאליו הוא משתייך, ולעתים אף מגזר שהוא מייצג באופן גלוי. מגזר כזה הוא, למשל, מקצוע (כגון עורכי דין), קהילה (כגון הורים לתלמידים בבתי הספר או חברים בתנועה דתית), עדה (כגון יוצאי ארץ מסוימת) או אזור מגורים (כגון תושבי צפון הארץ). דוגמאות לחברי הכנסת המשתייכים למגזר כזה, ואף אמורים לייצג אותו, הם חברי הכנסת המשתייכים לתנועה הקיבוצית או לציבור הגימלאים.

כלל שימנע בעד חבר הכנסת להשתתף בקבלת החלטה הנוגעת למפלגה שלו או למגזר שאליו הוא משתייך, יעמוד בסתירה למהות התפקיד של חבר הכנסת, ואף לרעיון הדמוקרטי. לפיכך מסייגים כללי האתיקה הקיימים את הכלל בדבר ניגוד עניינים, וקובעים כי "עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו" אינו נחשב עניין אישי, ומכאן שההגבלות הנובעות ממצב של ניגוד עניינים אינן חלות על עניין כזה. ראו סעיף 1 לכללי האתיקה הקיימים. על פי כלל זה החליטה ועדת האתיקה (ביום ב' בחשון התשס"א - 31 באוקטובר 2000) כי חבר הכנסת שהוא חבר קיבוץ או חבר מושב אינו מנוע מלהשתתף בדיון או בהצבעה בוועדת הכספים על הצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע; והלשכה המשפטית בכנסת הביעה דעתה כי חבר הכנסת שהוא עורך דין אינו מנוע מלהשתתף בדיון או בהצבעה בוועדת החוקה חוק ומשפט על הצעת חוק בנוגע לשכר טרחה של עורכי דין.

העיקרון מקובל על הוועדה. היא מציעה לקבוע את העיקרון בכללי האתיקה כדלקמן: עניין הנוגע למפלגתו של חבר הכנסת או למגזר שהוא משתייך אליו, כמו מקצוע, קהילה, עדה או אזור מגורים, לא ייחשב עניין אישי או עניין מוסדי היוצר ניגוד עניינים, ולכן לא יגרור

הגבלות על תפקודו של חבר הכנסת. עם זאת, הוועדה מציעה להוסיף סייג לעניין כזה: כאשר החלטה בעניין כזה עשויה להביא לחבר הכנסת באופן אישי טובת הנאה ממשית, שאינה משותפת ליתר החברים במפלגה או במגזר הנדון, יהיה זה מצב של ניגוד עניינים, ולפיכך יחולו על חבר הכנסת ההגבלות החלות כרגיל במצב של ניגוד עניינים. ראו ההגדרות של עניין אישי ועניין מוסדי, כללי האתיקה, סעיף 41.

96. השאלה החשובה בהקשר זה מתייחסת למקרה הרגיל, שבו חבר הכנסת נקלע למצב של ניגוד עניינים, שאינו קשור להשתייכות של חבר הכנסת למפלגה מסוימת או למגזר מסוים. לדוגמה, בכנסת עולה הצעה לקבוע תעריפים או הסדרים אחרים שיחולו על תחנות לתדלוק מכוניות, וחבר הכנסת, הוא עצמו או בן משפחתו, הינו בעלים של תחנת תדלוק כזאת. האם במצב כזה רשאי חבר הכנסת להשתתף בדיון ובהחלטה על הצעה זאת? ההסדר שנקבע בכללי האתיקה הקיימים הוא זה: חבר הכנסת הנמצא במצב של ניגוד עניינים בנושא מסוים לא ישתתף בהצבעה על אותו נושא בוועדה של הכנסת, אך הוא רשאי להשתתף בדיון על אותו נושא הן בוועדה והן במליאת הכנסת, והוא רשאי גם להשתתף בהצבעה על נושא זה במליאת הכנסת. ראו כללי האתיקה הקיימים, סעיף 6. על פי כלל זה החליטה ועדת האתיקה (ביום י' בתמוז התשס"ד – 29 ביוני 2004) כי חבר הכנסת שהוא בעלים של תחנות תדלוק, יימנע ממעורבות ומהצבעה בוועדות הכנסת בנושאים מסוימים הנוגעים למשק הדלק, שהחלטה בהם עשויה להצמיח לו טובת הנאה אישית.

97. הוועדה מאמצת את ההסדר שנקבע לעניין זה בכללי האתיקה הקיימים. זהו הסדר של פשרה. יש לו הסבר. ההסבר להבדל בין הצבעה בוועדה לבין הצבעה במליאה הוא, שעל פי תקנון הכנסת קיימת אפשרות להחליף את חבר הכנסת המצוי במצב של ניגוד עניינים בחבר אחר מסיעתו, ואפשרות כזאת אינה קיימת, כמובן, לגבי הצבעה במליאה. ראו תקנון הכנסת, סעיף 9א. לכן, מצד אחד, ניתן למנוע השתתפות של חבר הכנסת בהצבעה בוועדה, כשהוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, בלי לפגוע ביחסי הכוחות בכנסת. מצד שני, איסור על חבר הכנסת להשתתף בהצבעה במליאה עלול לשבש את יחסי הכוחות בכנסת. איסור כזה עשוי להשפיע על תוצאות ההצבעה, באופן שאינו מבטא את העמדות הרווחות הציבור, ובמקרים קיצוניים אף להפוך מיעוט לרוב. בכך טמונה פגיעה בעיקרון הדמוקרטי. הטעמים התומכים בכלל בדבר ניגוד עניינים אינם כבדים במידה שתצדיק פגיעה כזאת. לכן הכלל בדבר ניגוד

עניינים נסוג בהקשר זה מפני העיקרון הדמוקרטי. לסיכום: הכלל אוסר על חבר הכנסת המצוי במצב של ניגוד עניינים בנושא מסוים, להשתתף בהצבעה המתקיימת בוועדה של הכנסת (להבדיל מהצבעה במליאת הכנסת) על אותו נושא. ראו כללי האתיקה, סעיף 43.

ראוי להבהיר מהי ועדה בהקשר זה. ההגדרה הכללית של ועדה (בסעיף 3 לכללי האתיקה) קובעת כי ועדה היא "ועדה מוועדות הכנסת, לרבות ועדת חקירה פרלמנטרית, ועדה מיוחדת או ועדה משותפת, להוציא ועדת משנה." אך בהקשר של ניגוד עניינים אין הצדקה להוציא ועדת משנה ממסגרת הכללים המתייחסים למצב של ניגוד עניינים. לכן נקבע במפורש כי בהקשר זה ועדה כוללת גם ועדת משנה של ועדה מוועדות הכנסת. ראו הגדרה של ועדה בסעיף 41 לכללי האתיקה.

98. הבעיה מורכבת יותר כאשר לא מדובר בהצבעה, אלא בהשתתפות בדיון, אם בוועדה ואם במליאה. לכאורה, איסור על חבר הכנסת להשתתף בדיון, אין בו פגיעה קשה כל כך בעיקרון הדמוקרטי. ואולם, הלכה למעשה, ההשתתפות בדיוני הכנסת היא חלק מרכזי בתפקיד של חבר הכנסת. חובתו, כשליח ציבור, לבטא את עמדתו בנושאים שעל סדר היום הציבורי, ולפעול כדי לשכנע חברי כנסת אחרים לקבל את עמדתו. אכן, יש מקרים שבהם ניגוד העניינים חריף ובולט, והנזק הצפוי מעצם ההשתתפות בדיון למעמד הכנסת ולאמון הציבור בכנסת יהיה, בהתאם, ניכר. במקרה כזה עדיף שחבר הכנסת יימנע מלהשתתף בדיון, במיוחד אם הנשוא הנדון אינו בעל חשיבות מרובה, או אם התרומה של חבר הכנסת לדיון אינה צפויה להיות בעלת משקל מיוחד. אך, כנגד זה, יש מקרים שבהם ניגוד העניינים גבולי או שולי, והנושא הנדון חשוב ביותר. במקרים כאלה נראה כי המשקל של הכלל בדבר ניגוד עניינים נופל מן המשקל של העיקרון הדמוקרטי. עם זאת, נראה שאין אפשרות להתוות קו גבול שיפריד באופן ברור בין מקרים כאלה לבין מקרים אחרים.

99. כללי האתיקה הקיימים אימצו פתרון של פשרה לבעיה הזאת, והוועדה מאמצת פתרון זה בכללי האתיקה המוצעים. הכללים אינם אוסרים על חבר הכנסת, אף שהוא נמצא במצב של ניגוד עניינים, להשתתף בדיון בוועדה או במליאה או להשתתף בהצבעה במליאה. ואולם, כדי לצמצם את הנזק הנובע מהשתתפות בדיון או בהצבעה במצב כזה, הכללים מחייבים את חבר הכנסת הנמצא במצב של ניגוד עניינים, על פי עקרון השקיפות, לגלות את העניין האישי

או העניין המוסדי שלו לפני הדיון או ההצבעה.

100. גילוי העניין האישי או העניין המוסדי של חבר הכנסת, הנמצא במצב של ניגוד עניינים, אמור לשרת שתי מטרות. ראשית, במקרים שבהם קיים ניגוד עניינים ברמה גבוהה, עצם הצורך לגלות את ניגוד העניינים לפני הדיון או ההצבעה עשוי להניא את חבר הכנסת מלהשתתף בדיון או בהצבעה, במיוחד אם אין הוא מייחס חשיבות רבה לתרומה הצפויה מן ההשתתפות שלו בדיון. לשון אחרת, חובת הגילוי של ניגוד העניינים עשויה להביא את חבר הכנסת, בכל מקרה של ניגוד עניינים, לערוך הוא עצמו את האיזון הראוי בין הכלל בדבר ניגוד עניינים לבין העיקרון הדמוקרטי בנסיבות המקרה, ולהחליט בהתאם, כפוף לביקורת ציבורית, אם ראוי שהוא ישתתף בדיון או בהצבעה באותו מקרה. שנית, כאשר חבר הכנסת ישתתף בדיון במצב של ניגוד עניינים, עצם הגילוי של העניין האישי שלו יסייע לחברי הכנסת, ובעצם גם לציבור הרחב, לגבש התייחסות ראויה לעמדה של חבר הכנסת, לאור ניגוד העניינים שבו הוא מצוי. יש בכך כדי להפחית את הנזק הטמון בקבלת החלטה במצב של ניגוד עניינים.

101. בהתאם לכך, על פי כללי האתיקה, חבר הכנסת המבקש להשתתף בדיון או בהצבעה, אף שהוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, חייב למסור מראש ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי העניין, הודעה (עם העתק ליועץ לאתיקה) המציגה את ניגוד העניינים ומנמקת את הבקשה להשתתף בדיון או בהצבעה. ההודעה תימסר למליאה או לוועדה, לפני שחבר הכנסת משתתף בדיון או בהצבעה, על ידי יושב ראש הישיבה או, אם יושב ראש הישיבה יחליט כך, על ידי חבר הכנסת עצמו. ראו כללי האתיקה, סעיף 44.

102. כלל נוסף אוסר על חבר הכנסת לעשות שימוש, במישרין או בעקיפין, בידעה שהגיעה אליו במילוי תפקידו כחבר הכנסת, והיא אינה נחלת הכלל, למען עניין אישי או מוסדי שלו או של אדם אחר. איסור זה דומה לאיסור הקיים בתחום העסקי על שימוש במידע פנים למען עניין אישי. אף שאין זה מצב נקי של ניגוד עניינים, יש בו מן המשותף למצב כזה, שכן מדובר בניצול שאינו ראוי של התפקיד הציבורי לצורך אישי. יש בו גם פגיעה בעקרון השוויון, והוא עלול אף לפגוע בתדמית הכנסת ובאמון הציבור בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 45.

103. נוסף על כך, בשל אותם טעמים, חבר הכנסת מנוע מלרכוש או לקבל נכס ציבורי, מלבד נכס הנמכר או נמסר גם לציבור, ובאותם תנאים שבהם הוא מוצע לציבור. אם חבר הכנסת רוכש או מקבל נכס ציבורי שאינו ניתן לקבלה או רכישה על ידי הציבור, או בתנאים טובים יותר מאלה המוצעים לציבור, יש מקום לחשש, ולפחות יש מראית עין, שהעסקה נותנת לו יתרון בשל מעמדו כחבר הכנסת. די בכך כדי לפסול עסקה כזאת. מהו נכס בהקשר זה? חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, קובע (בסעיף 1) כי נכס "כולל מקרקעים ומטלטלים, וכן זכויות וטובות הנאה מכל סוג שהוא." נראה כי הגדרה זאת יפה גם בהקשר זה. בהתאם לכך, נכס כולל גם, למשל, מתן תמיכה כספית מאוצר המדינה, רישיון או זיכיון, וכיוצא באלה. ומהו נכס ציבורי? כללי האתיקה נותנים את התשובה: נכס ציבורי כולל נכס של המדינה, רשות מקומית, תאגיד המוקם על פי חוק, חברה ממשלתית או עירונית וחברת-בת של חברה כאמור.

כלל ברוח זאת נכלל כיום בכללי האתיקה הקיימים (סעיף 8) בשינוי מהותי אחד: הכלל הקיים מתייחס רק לנכס של המדינה, ואילו הכלל המוצע כולל גם נכסים של גופים ציבוריים אחרים, כגון נכס של רשות מקומית. הוועדה מציעה להרחיב את הכלל גם לנכסים כאלה כיוון שמבחינה עניינית לא צריך להיות הבדל, בהקשר זה, בין נכס המדינה לבין נכסים ציבוריים אחרים. ראו כללי האתיקה, סעיף 46.

היועץ המשפטי לממשלה הוציא הנחיה (מס' 2.1101, מיום כ"ט ניסן התשמ"ד 1) במאי 1984), בדבר רכישת נכסי המדינה על ידי חברי הכנסת) המחייבת את עובדי המדינה לנהוג על פי הכלל הקיים (סעיף 8 לכללי האתיקה הקיימים) לגבי חברי הכנסת. יש מקום לצפות כי עם קבלת הכלל בנוסח המרחיב, המתייחס לנכסים ציבוריים בדרך כלל, ירחיב היועץ המשפטי לממשלה את ההנחיה שלו, ככל שניתן.

104. לבסוף, כאשר חבר הכנסת משתתף בדיון או בהצבעה על נושא שבו הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, לאחר גילוי כנדרש, חובה עליו, מכוח ערכי היסוד של כללי האתיקה, להעדיף בדיון ובהצבעה את טובת הכלל על פני כל עניין אישי שלו. ראו כללי האתיקה, סעיף 2(6).

## פרק 16

### מתנות

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ט': מתנות

105. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן – חוק המתנות) קובע הסדר לגבי קבלת מתנה שניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור, בין בישראל ובין מחוץ לישראל, בין שניתנה לעובד הציבור עצמו ובין שניתנה לבן זוג או לילד של עובד הציבור. על פי חוק המתנות, עובד הציבור יסרב לקבל מתנה או יחזירה מיד לנותן המתנה. אם לא עשה כן, תקום המתנה לקניין המדינה. במקרה כזה עליו להודיע על קבלת המתנה באופן שנקבע בתקנות. אם לא עשה כן, הרי זו עבירה פלילית. עם זאת, החוק קובע סוגים מסוימים של מתנות שעובד הציבור רשאי לקבל, כגון מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין.

106. ההסדר שנקבע בחוק המתנות נועד, בראש ובראשונה, לשמור על טוהר המידות בשירות הציבורי. מתנה הניתנת לעובד הציבור בשל היותו עובד ציבור, ולא על יסוד קשרי משפחה או ידידות, עלולה להכניס שיקול זר למסגרת שיקול הדעת של עובד הציבור. יש בה, משום כך, כדי לשבש את שיקול הדעת ולפגוע בחובה להפעיל את שיקול הדעת באופן ענייני ושוויוני לטובת הציבור. זאת ועוד. האיסור נועד גם למנוע מראית עין של השפעה בלתי ראויה על עובד הציבור. די במראית עין כזאת כדי לפגוע באמון הציבור בעובדי הציבור ולשבש את היחסים בין הציבור לבין השירות הציבורי.

107. חוק המתנות קובע (בסעיף 1) הגדרה רחבה לעובד הציבור שעליו חל החוק: כל נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה. לכאורה, הגדרה זאת חלה גם על חבר הכנסת. אכן, זאת דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, וזאת גם דעתה של היועצת המשפטית לכנסת. נראה שגם בית המשפט העליון נוטה לדעה זאת. ראו בג"ץ 10339/05 **עמותת אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין, צדק חברתי ומשפטי נ' היועצת המשפטית לכנסת** (מיום 15 בפברואר 2006). עם זאת, טרם נפסק באופן מוסמך אם אמנם חוק המתנות חל גם על חברי הכנסת.

הוועדה סבורה שגם אם חוק המתנות אינו חל על חברי הכנסת, הטעם שביסוד החוק חל עליהם, ולכן מן הראוי כי ההסדרים שהחוק מחיל על כל עובדי הציבור יחולו בעיקרם גם על חברי הכנסת. לפיכך כללה הוועדה בכללי האתיקה הסדרים בעניין קבלת מתנות התואמים את ההסדרים שנקבעו בחוק המתנות, בשינויים הנראים דרושים וראויים.

כללי האתיקה חלים ומחייבים את חברי הכנסת, כמובן, רק במישור האתי. אם ייקבע באופן מוסמך כי חוק המתנות חל על חברי הכנסת, חברי הכנסת יהיו כפופים, נוסף על כללי האתיקה, גם להוראות של חוק המתנות במישור הפלילי. במקרה כזה, במידה שאין התאמה מלאה בין הוראות החוק לבין כללי האתיקה, הוראות החוק גוברות, והן המחייבות.

108. מכל מקום, ועדת האתיקה של הכנסת כבר החילה את עיקרי ההסדרים שנקבעו בחוק המתנות על חברי הכנסת. היא קבעה זאת בהחלטה מפורטת (מיום ל' בשבט התשס"ב - 12 בפברואר 2002) בעניין קבלת מתנות וטובות הנאה בידי חברי הכנסת (להלן – החלטת ועדת האתיקה בעניין מתנות). בהקדמה להחלטה זו קובעת ועדת האתיקה עקרונות אחדים שיש להם שייכות לעניין זה. בין היתר קובעת הוועדה עקרונות אלה: "חברי הכנסת יסרבו לקבל טובת הנאה כלשהי, במישרין או בעקיפין, העלולה להתפרש בעיני הבריות כנסיון להשפיע על הדרך שבה ימלאו את תפקידם הציבורי", וכן "חברי הכנסת יהיו רגישים גם לכל חשש של מראית עין של נסיון להשפיע עליהם באמצעות טובת הנאה כלשהי." על בסיס עקרונות אלה נקבע בהחלטה הכלל המרכזי: חבר הכנסת לא יקבל, לעצמו או לקרובו, טובת הנאה בקשר למילוי תפקידו, או בשל היותו חבר הכנסת. יתר ההוראות בהחלטה הן בגדר פירוט ויישום של הכלל המרכזי.

העקרונות שנקבעו בהחלטה של ועדת האתיקה בעניין מתנות, ועיקרי ההסדרים שנקבעו בהחלטה על בסיס עקרונות אלה, מקובלים גם על ועדה זו.

109. מהי מתנה? ההגדרה בכללי האתיקה (סעיף 48) אומרת כי מתנה היא "הקניית נכס או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה", וטובת הנאה כוללת, לפי ההגדרה בכללים (סעיף 3), "כסף, שווה כסף, נכס, מוצר או שירות". כלומר, אם חבר הכנסת קיבל נכס או טובת הנאה, במובן רחב זה, ללא תמורה, הרי זאת מתנה. ומהי, לצורך זה, תמורה? תמורה, כפי שהיא מוגדרת בכללים (סעיף 3) היא תמורה כספית או תמורה חומרית אחרת. לדעת הוועדה,

תמורה סמלית או תמורה מזערית, וכן כל תמורה נמוכה במידה בלתי-סבירה בנסיבות המקרה, אינה בגדר תמורה בהקשר זה.

בהחלטה של ועדת האתיקה בעניין מתנות מובאות דוגמאות לטובת הנאה הנחשבת מתנה אסורה, ואלה הן: (א) תלושי קנייה ומתנות לחגים או לציון אירועים מיוחדים; (ב) הזמנות, כרטיסי מנוי או כרטיסים לאירועים או למתקנים שהכניסה אליהם היא בתשלום (כגון מתקני ספורט ובילוי, חדר כושר, מוזיאונים, מסעדות, בתי מלון, הצגות וקונצרטים); (ג) הנחות בקשר לרכישת מצרך או קבלת שירות מעבר להנחה המקובלת לגבי כלל הציבור, או שדרוג מצרך או שירות מעבר לרמה שלגביה ניתן תשלום (למשל, החלפת מכשירי הטלפון הסלולארי מעבר למה שניתן לכלל הציבור); (ד) השתלמות על חשבון גופים עסקיים וגופים אחרים שאינם הכנסת, שלא באישור ועדת האתיקה.

גם ועדה זו סבורה שטובות הנאה כאלה הן, בדרך כלל, בגדר מתנה. ואין זו רשימה ממצה. כך, לדוגמה, סבורה הוועדה כי קבלת אפשרות של שימוש במשרד, או קבלת שירותי משרד, על חשבון גוף חיצוני לכנסת, אף היא בגדר מתנה.

110. נקודת המוצא בכללי האתיקה היא, שחבר הכנסת לא יקבל, במישרין או בעקיפין, עבור עצמו או בן משפחתו או אדם אחר המקורב אליו מתנה המוצעת בשל היותו חבר הכנסת. מתנה כזאת היא מתנה אסורה. ראו כללי האתיקה, סעיף 49. יש לשים לב: לפי כלל זה, חבר הכנסת אינו רשאי לקבל מתנה אסורה גם אם נאמר לו במפורש על ידי נותן המתנה כי היא מיועדת לבן משפחה שלו (לפי ההגדרה של בן משפחה בסעיף 3 לכללי האתיקה) או לאדם אחר המקורב אליו (כגון עוזר פרלמנטרי שלו). יתירה מזאת. אם מתנה אסורה ניתנת במישרין לבן משפחה של חבר הכנסת או לאדם אחר המקורב אליו, ולא לידי חבר הכנסת עצמו, עדיין אפשר שנסיבות המקרה ילמדו כי בפועל המתנה ניתנת לחבר הכנסת עצמו, אם כי בעקיפין. כך יכול להיות כאשר הנסיבות מלמדות כי המתנה ניתנה, לא בשל קירבה אישית בין נותן המתנה לבין מקבל המתנה, אלא משום שמקבל המתנה מקורב לחבר הכנסת, ומתוך כוונה לרצות את חבר הכנסת. אם אמנם כך מלמדות הנסיבות, אפשר לומר כי המתנה ניתנה לחבר הכנסת בשל היותו חבר הכנסת, גם אם בעקיפין ולא במישרין, ואם כך הרי זו מתנה אסורה.



111. עם זאת, כללי האתיקה קובעים, כמו חוק המתנות, סייגים לאיסור. הם מפרטים סוגים של מתנות שאינן אסורות, אם משום שהן כרוכות באופן סביר, ואולי אף רצוי, במילוי התפקיד של חבר הכנסת, ואם משום שהן מתנות שאין בהן חשש של השפעה בלתי-ראויה על חבר הכנסת, ואפילו לא מראית עין של השפעה כזאת. ואלה הם, בלשון כללית, סוגי המתנות שאינן אסורות: מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין; מתנה שניתנה על ידי חברי הכנסת או עובדים בכנסת; סיוע מקצועי שניתן לחבר הכנסת בקשר למילוי תפקידו בכנסת; השתתפות באירוע רשמי, או אירוע למטרה ציבורית, או אירוע שחבר הכנסת משתתף בו כמרצה או מתדיין, גם כאשר ההשתתפות באירוע כרוכה בתשלום. ראו כללי האתיקה, סעיף 50.

אפשר לתת דוגמאות, בלי למצות, למתנות מסוגים אלה. הנה דוגמאות אחדות למתנה קטנת ערך וסבירה: מתנה מקובלת לרגל אירוע משפחתי, כגון מסיבת חתונה או מסיבת יום הולדת; מתנה בעלת ערך סמלי; מתנה הניתנת לשם פרסומת, כגון לוח שנה או עט פשוט. ועדת האתיקה החליטה (ביום א' בתמוז התשס"ב – 11 ביוני 2002) כי בדרך כלל קבלת ספרים, הנשלחים אל חברי הכנסת על ידי גופים שונים, אינה בגדר מתנה אסורה. עם זאת, הוסיפה הוועדה, חבר הכנסת ישקול אם ראוי לקבל או לדחות ספר שנשלח אליו, בהתחשב בשווי הספר וכן בחשש מפני ניגוד עניינים.

והנה דוגמאות אחדות לאירוע שחבר הכנסת יכול להשתתף בו ללא תשלום, אף שההשתתפות בו כרוכה בתשלום: אירוע ליום חג, כגון יום העצמאות, או לציון זכרו של איש ציבור; אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית, כמו סעד, חינוך או בריאות; כנס של ארגון מקצועי או יום עיון של עמותה ציבורית. ועדת האתיקה החליטה (ביום י"ז בתמוז התשס"ד – 6 ביולי 2004) כי חבר הכנסת רשאי גם להשתתף ללא תשלום בהצגה או באירוע תרבות אחר, אף אם הכניסה לאירוע כרוכה בתשלום, אם לאירוע יש זיקה ישירה לתפקיד של חבר הכנסת, והוא הוזמן להשתתף באירוע בתוקף תפקיד זה.

הוועדה נתנה דעתה לבעיה המתעוררת בנוגע למתן סיוע מקצועי לחבר הכנסת בקשר למילוי תפקידו בכנסת, כגון מתן ייעוץ או שירותים אחרים על ידי יועץ כלכלי, איש יחסי ציבור, עורך דין, רואה חשבון או מרצה באוניברסיטה. מתן סיוע כזה, אף ללא תמורה מצד חבר הכנסת, יכול להיות, בנסיבות מסוימות, לגיטימי ומועיל לתפקוד ראוי של חבר הכנסת. אך

יכול להיות, בנסיבות שונות, שמתן סיוע כזה יהיה שקול, מבחינה עניינית, למתנה אסורה, שכן יש בו כדי ליצור מחויבות פסולה מצד חבר הכנסת, או כדי לפגוע באופן אחר בתפקוד של חבר הכנסת או באמון הציבור בכנסת. אי לכך, נקבע בכללי האתיקה פתרון מורכב לבעיה זו.

מצד אחד, כללי האתיקה קובעים כי בדרך כלל סיוע מקצועי הניתן לחבר הכנסת בקשר למילוי תפקידו בכנסת לא ייחשב למתנה אסורה. אולם, מצד שני, אם מדובר בסיוע על בסיס קבוע או מתמשך, או אם מדובר בייצוג של חבר הכנסת בפני בית המשפט, לא יהיה חבר הכנסת רשאי לקבלו, אלא אם כן ועדת האתיקה אישרה זאת מראש. במקרה כזה מן הראוי, לדעת הוועדה, שוועדת האתיקה תיתן דעתה לשיקולים הבאים: התועלת הצפויה למילוי התפקיד של חבר הכנסת או לעבודת הכנסת; החשש מפני ניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות; אופי היחסים בין חבר הכנסת לבין נותן הסיוע; השמירה על כבוד הכנסת. כפי שמקובל בהסמכה לתת אישור, ועדת האתיקה תהיה רשאית להתנות את מתן האישור בתנאים, כגון שנותן הסיוע לא יציג את עצמו בפומבי כיועץ לחבר הכנסת. כמו כן, הוועדה סבורה שראוי יהיה לתת פומבי לאישור כזה.

112. כללי האתיקה קובעים סוגים נוספים של טובות הנאה, שיכולים היו להיחשב מתנה אסורה, ואף-על-פי כן אין מניעה שחבר הכנסת יקבל אותן, וזאת על יסוד שיקולים ציבוריים או אישיים.

סוג של מתנה מותרת הוא, תרומות לצורך בחירות מוקדמות שחבר הכנסת משתתף בהן כמועמד. תרומות כאלה מקובלות במשטר דמוקרטי. הן הוסדרו בחוק המפלגות, התשנ"ה-1995. חבר הכנסת רשאי לקבל תרומות כאלה בהתאם להוראות חוק זה, וכמובן גם במגבלות שנקבעו בחוק זה. ראו כללי האתיקה, סעיף 52.

113. חבר הכנסת רשאי גם לאסוף תרומות, באישור מראש מאת ועדת האתיקה ובדרך שנקבעה בכללים, לצורך מימון עזרה רפואית עבורו או עבור בן משפחתו, או לצורך מימון הוצאות משפטיות עבורו (אך לא עבור בן משפחתו).

כיום עומדת בפני חבר הכנסת אפשרות, שנקבעה בחוק, לקבל מן הכנסת, על פי החלטה של

ועדה ציבורית ובהתאם לכללים המסדירים עניין זה, השתתפות בהוצאות משפטיות בשל הליך משפטי בקשר למעשה שעשה במסגרת מילוי תפקידו כחבר הכנסת. ראו סעיף 10א לחוק החסינות, וכללי חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (השתתפות בהוצאות משפטיות), התשס"ג-2003. ואולם, כפי שנקבע בסעיף 5(7) לכללים אלה, חבר הכנסת לא יהיה זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות על ידי הכנסת, אם החליט לאסוף או הסכים לקבל תרומות לצורך זה. משמע, עליו לבחור בכל מקרה בין קבלת השתתפות מן הכנסת לצורך מימון הוצאות משפטיות לבין איסוף תרומות לצורך זה. אם החליט חבר הכנסת לאסוף תרומות, או לקבל תרומות, יהיה עליו לפעול בהתאם להסדר שנקבע לצורך זה בכללי האתיקה.

ההסדר שנקבע בכללי האתיקה לגבי איסוף תרומות לצורך מימון עזרה רפואית או הוצאות משפטיות דורש, לאחר שנתקבל אישור מאת ועדת האתיקה, הקמת עמותה מיוחדת לצורך זה, והוא קובע פרטים לגבי הרכב העמותה, התנהלותה, שימוש בכספי התרומות שנאספו, אפשרות להחזרת תרומה שניתנה בסכום בלתי-סביר, ופירוק העמותה לאחר שפג הצורך הרפואי או המשפטי שהביא לאיסוף התרומות. ראו כללי האתיקה, סעיף 53.

114. מימון נסיעה של חבר הכנסת מחוץ לישראל על ידי גורם חיצוני אף הוא נחשב, לפי ההגדרה, סוג של מתנה. עם זאת, ברור כי אין בעיה לגבי נסיעה של חבר הכנסת, במסגרת תפקידו, על חשבון הכנסת. לכן כללי האתיקה אינם מתייחסים כלל לנסיעה כזאת. גם אין בעיה לגבי נסיעה של חבר הכנסת על חשבון משרד ממשלתי שחבר הכנסת מכהן בו כשר או סגן שר. לכן גם אין מניעה לנסיעה כזאת.

המצב שונה לגבי נסיעה של חבר הכנסת שאינו שר או סגן שר על חשבון משרד ממשלתי. מצד אחד, נסיעה כזאת, כגון נסיעה במסגרת משלחת בראשות השר לקידום נושא שהשר מופקד עליו, עשויה לשרת אינטרס של המדינה, ובעקיפין גם אינטרס של הכנסת. לפיכך לא יהיה נכון לאסור נסיעות כאלה. מצד שני, נסיעה כזאת עשויה, בנסיבות מסוימות, לעורר בעיה מן הבחינה של הפרדת הרשויות או מן הבחינה של ניגוד עניינים. אשר על כן, כללי האתיקה מאפשרים נסיעה כזאת, בתנאים אחדים: ראשית, שהשר (או סגן השר) המבקש לשלוח את חבר הכנסת לחו"ל יפנה מראש בבקשה מנומקת אל ועדת האתיקה; שנית,

שמימון הנסיעה יהיה על חשבון המשרד הממשלתי הנוגע בדבר; שלישית, שההחלטה לשלוח את חבר הכנסת שבו מדובר נתקבלה על יסוד שיקולים ענייניים; ולבסוף, שוועדת האתיקה, לאחר שבחנה אם בנסיבות העניין אין מניעה לאישור הנסיעה, אישרה את הנסיעה. ראו כללי האתיקה, סעיף 54(ו).

115. בעיה שונה מתעוררת לגבי נסיעה של חבר הכנסת מחוץ לישראל במימון של גורם חיצוני. האם ראוי שחבר הכנסת יקבל מימון לנסיעה כזאת, למשל, מאת ממשלה זרה, מאת חברה עסקית הפועלת בישראל או מחוץ לישראל, או מאת מוסד אוניברסיטאי במדינה אחרת? התשובה תלויה בנסיבות המקרה.

כללי האתיקה אומרים שחבר הכנסת לא יקבל מימון ישיר או עקיף לנסיעה כזאת (ובכלל זה מימון השהיה בחו"ל) מאת אדם או גוף המקיים עסקים בישראל או מאת אדם או גוף המקיים עסקים או מתכוון לקיים עסקים עם ישראל. מימון כזה פסול, ולו רק בשל מראית עין של השפעה בלתי-ראויה על חבר הכנסת במילוי תפקידו מצד גורם עסקי למטרה של רווח עסקי.

במקרים אחרים הנסיבות המובילות למימון חיצוני של נסיעה מחוץ לישראל צריכות בדיקה והחלטה בכל מקרה לאור הנסיבות. לצורך זה נדרש בכללים כי חבר הכנסת המבקש מימון חיצוני לנסיעה מחוץ לישראל יפנה מראש בבקשה מפורטת ומתועדת אל ועדת האתיקה. דרישה זאת חלה, בין השאר, על נסיעות לכנסים בין-לאומיים שמארגנים גופים ציבוריים בחו"ל, נסיעות לצורך מתן הרצאות על פי הזמנה של מדינה אחרת או של גוף ציבורי או פרטי מחוץ לישראל, נסיעות על פי בקשה של אגודת ידידים בין ישראל לבין מדינה אחרת, וכן נסיעות מטעם ה"בונדס" או מטעם מוסד כלשהו בישראל.

ועדת האתיקה תבחן את הבקשה לאישור נסיעה לחו"ל במימון חיצוני לאור השיקולים השייכים לעניין. שיקולים כאלה הם, בין השאר, מקור היוזמה לנסיעה ומטרת הנסיעה, הקשר בין מטרת הנסיעה לבין התפקיד של חבר הכנסת, חשיבות הנסיעה למילוי התפקיד בכנסת או לקידום אינטרס ציבורי, משך הנסיעה ותכיפות הנסיעות של אותו חבר כנסת. ועדת האתיקה רשאית לאשר את הנסיעה, לאור שיקולים אלה, ובתנאי שלא יהיה בקבלת המימון משום חשש לניגוד עניינים או פגיעה במעמד או בתפקוד של חבר הכנסת. כמו כן,

תנאי הוא שחבר הכנסת לא יקבל, בקשר לנסיעה שאושרה, תשלום נוסף, מעבר לכיסוי הוצאות הנסיעה שלו. אם חבר הכנסת צירף לנסיעה בן משפחה, מימון הנסיעה של בן המשפחה יהיה על חשבון חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 54.

116. מה יעשה חבר הכנסת שהוצעה לו מתנה אסורה? כללי האתיקה קובעים: אסור לו לקבל אותה. אך קורה שהמתנה נתקבלה על ידי חבר הכנסת, אם בטעות, אם משום שנשלחה אליו באמצעות הדואר או באמצעות אדם שלא היה מודע לאיסור, ואם בדרך אחרת. במקרה כזה, קובעים הכללים, עליו להחזיר את המתנה מיד למי שנתנה. אולם ייתכן שלא תהיה אפשרות להחזיר את המתנה או שלא יהיה ראוי להחזיר את המתנה, כגון שחבר הכנסת קיבל את המתנה כמחווה של רצון טוב בעת ביקור רשמי מחוץ לישראל, אולי בשם מדינה מארחת, והחזרת המתנה תתפרש כפגיעה בכבודו של מי שנתן את המתנה. במקרה כזה, חבר הכנסת חייב למסור את המתנה לכנסת (באמצעות היועץ לאתיקה) והיא תקום לקניין הכנסת; אם אין אפשרות למסור את המתנה, למשל, כאשר המתנה היא שירות שניתן לחבר הכנסת, על חבר הכנסת לשלם לכנסת את שווי המתנה. ראו כללי האתיקה, סעיף 51.

117. חבר הכנסת רשאי לבקש היתר להחזיק במתנה אסורה, למשל, כאשר הוא מייחס למתנה משמעות מיוחדת כמזכרת אישית. כללי האתיקה מתווים דרך ותנאים למתן היתר כזה. מצד אחד, לא יינתן היתר אם יש למתנה ערך בעבור המדינה או בעבור הכנסת מעבר לערך הכספי של המתנה, או אם יהיה במתן ההיתר משום חשש לפגיעה בטוהר המידות. אך, מצד שני, במקרים אחרים קיימת אפשרות למתן היתר בתנאים שייקבעו, לרבות תנאי שחבר הכנסת ישלם לכנסת את שווי המתנה. ראו כללי האתיקה, סעיף 56.

118. כללי האתיקה מסדירים את הקמתה של ועדת מתנות. ועדת המתנות מתמנה על ידי יושב ראש הכנסת. ואלה הם חברי הוועדה: חבר ועדת האתיקה, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, היועץ לאתיקה ומי שהיה חבר הכנסת. הכללים מפרטים את הסמכויות של ועדת המתנות: להחליט על פי בקשה של חבר הכנסת אם מתנה שקיבל היא מתנה אסורה; להחליט בבקשה של חבר הכנסת לקבלת היתר להחזיק במתנה אסורה; להחליט על דרך הטיפול במתנה שקמה לקניין הכנסת; ניהול ספר מתנות, שיהיה פתוח לעיון הציבור; ועוד. ראו כללי האתיקה, סעיפים 55, 56 ו-57.

## פרק 17

### הצהרת הון

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק י': הצהרת הון

119. בשנת התשנ"ז-1997 נוספה הוראה (סעיף 13ב) לחוק החסینות, ובה נאמר כי "חבר הכנסת או מי שחדל להיות חבר הכנסת יגיש הצהרת הון כפי שנקבע בכללי האתיקה לחברי הכנסת." כללי האתיקה הקיימים מסדירים בפירוט את החובה של חבר הכנסת להגיש הצהרת הון. לפי כללים אלה (סעיפים 15 – 16) חובה על חבר הכנסת להגיש ליושב ראש הכנסת (על גבי טופס מיוחד לעניין זה) הצהרה בדבר ההון, הנכסים, הזכויות, ההתחייבויות והחובות שיש לו ולבני משפחתו, וכן בדבר כל מקורות ההכנסה וסכומי ההכנסה שלו ושל בני משפחתו. הצהרה זו תוגש על ידי חבר הכנסת תוך שישים ימים מיום היבחרו לכנסת וכל אימת שחל שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה. נוסף לכך תוגש הצהרה כזאת על ידי חבר הכנסת תוך שישים יום לאחר סיום כהונתו כחבר הכנסת. הוראות נוספות מתייחסות להגשת הצהרה על ידי חבר הכנסת שנבחר לתקופת כהונה רצופה נוספת, לחבר הכנסת שחברותו בכנסת הושעתה ולאפשרות של הארכת המועד להגשת ההצהרה.

120. כללי האתיקה הקיימים (בסעיף 16) מחייבים את יושב ראש הכנסת לשמור על הסודיות של הצהרות ההון. לפי כללים אלה, יושב ראש הכנסת אינו רשאי לגלות כל פרט מהצהרת ההון אלא בהסכמתו או על פי בקשתו של חבר הכנסת או על פי דרישה של בית המשפט.

בפועל, כתוצאה מהוראה זו, יושב ראש הכנסת נוהג לקבל את הצהרות ההון במעטפה סגורה, אינו פותח את המעטפה ואינו מעיין בהצהרה, אלא מכניס אותה כפי שהיא לכספת בכנסת, ושומר אותה שם. גם כאשר חבר הכנסת מגיש הצהרת הון עם סיום כהונתו בכנסת, ההצהרה אינה נפתחת לעיון, ולא נערכת השוואה בין הצהרה זו לבין הצהרות הון קודמות של אותו חבר הכנסת. אם כן, בדרך כלל, אין שום שימוש בהצהרות הון שהוגשו ליושב ראש הכנסת, אלא אם כן בית המשפט ידרוש לגלות לו, בהליך משפטי, פרטים מן ההצהרה.

121. יושב ראש הכנסת רשאי, לפי כללי האתיקה הקיימים (סעיף 16), לדווח לוועדת האתיקה של הכנסת על אי-קיום הכללים שנקבעו לעניין הצהרת ההון. בהתאם לכך, יושב ראש הכנסת רשאי (אם כי אינו חייב) לדווח לוועדת האתיקה שחבר הכנסת לא הגיש הצהרת הון או לא הגיש אותה במועד שנקבע בכללים. לכאורה הוא רשאי גם לדווח לוועדת האתיקה שחבר הכנסת הפר את החובה המוטלת עליו בכללים לציין בהצהרת ההון פרטים מסוימים, כגון הנכסים של בן זוג או מקורות ההכנסה של חבר הכנסת. אך בפועל יושב ראש הכנסת אינו יכול לדווח לוועדת האתיקה על הפרת חובה זו, כיוון שאין הוא נוהג, כאמור, לפתוח את הצהרת ההון ולציין בה.

הוראה נוספת בכללי האתיקה הקיימים (בסעיף 16) אומרת שאם ראה יושב ראש הכנסת כי קיים חשש לעבירה פלילית, בהקשר של הצהרת הון, הוא יעביר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. אולם, כיוון שיושב ראש הכנסת אינו נוהג לעיין בהצהרת ההון, נראה כי אין משמעות מעשית להוראה הזאת.

122. החובה להגיש הצהרת הון קיימת בהקשרים שונים בישראל ומחוץ לישראל. כך, לדוגמה, הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (הידועים גם בשם כללי ועדת אשר) מטילים (בסעיף 10) חובה על כל שר וסגן שר להגיש למבקר המדינה הצהרת הון כל שנה ושנה בתקופת כהונתם; חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע (בסעיף 35) כי נושאי משרות מסוימות או בעלי דרגות מסוימות בשירות המדינה חייבים להגיש הצהרה על הנכסים, החובות ומקורות ההכנסה שלהם וכן של בן הזוג והילדים; חובה זאת חלה גם על עובדי הכנסת, מכוח תקנות שירות המדינה (מינויים) (הצהרה על רכוש) (עובדי הכנסת), התשכ"ד-1963; חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, מטיל (בסעיף 38) חובה על מנהל כללי של חברה ממשלתית להגיש ליושב ראש הדירקטוריון הצהרה על הנכסים, החובות ומקורות ההכנסה שלו ושל בני משפחתו; וחוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993, מחייב כל ראש עירייה או מועצה מקומית, וכן סגניו, להגיש הצהרת הון לשופט בדימוס.

מהי המטרה שביסוד החובה להגיש הצהרת הון? החוק הטיל חובה זו, לא כדי לשרת אינטרס אישי, אלא כדי לשמור על טוהר המידות. בהתאם לכך, המטרה בכללי האתיקה היא, כפי

שנאמר בסעיף המטרה (סעיף 58 לכללי האתיקה), להגן על טוהר המידות ולאפשר בקרה במצב של ניגוד עניינים. כיצד אמורה הצהרת הון לשרת מטרה זו?

ראשית, הצהרת הון אמורה להגן על טוהר המידות של אנשי ציבור. היא עשויה להיות גורם מרתיע מפני ניצול תפקיד ציבורי לצורך התעשרות שלא כדין, תוך שימוש בסמכות, מידע או קשרים שהתפקיד מקנה לאיש ציבור. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי בחשיפה של מקורות ההכנסה וסכומי ההכנסה של איש הציבור תוך כדי הכהונה, או בהשוואה בין הצהרת הון שהוגשה על ידו עם סיום הכהונה לבין הצהרות הון קודמות. עצם החשש מפני הגשה של הצהרת הון כוזבת (שהיא עבירה פלילית) ומפני חשיפה של מקורות הכנסה או גידול בהון (הכרוכים בעבירה פלילית), יכול לשמש גורם מרתיע מפני ניצול התפקיד הציבורי לצורך התעשרות פרטית.

שנית, הצהרת הון עשויה להבהיר מצבים של ניגוד עניינים, וכך אף לסייע בידי חבר הכנסת להימנע ממצבים כאלה. כמו כן, היא יכולה לאפשר בקרה חיצונית במצב של ניגוד עניינים, ובדרך זו לשמש גורם מרתיע מפני פעולה של איש ציבור במצב כזה. כיצד? איש ציבור אמור, בדרך כלל, לפסול עצמו מקבלת החלטה במצב של ניגוד עניינים או, למצער, לגלות ברבים שהוא מצוי, בעניין שבו הוא מטפל, במצב כזה. הצהרת הון יכולה לחשוף מצב כזה. עצם האפשרות של חשיפת מצב של ניגוד עניינים עשויה להרתיע איש ציבור מקבלת החלטה במצב כזה.

123. האם ההסדר בנוגע להצהרות הון המוגשות על ידי חברי הכנסת, כפי שהוא קיים כיום, משרת כראוי את המטרה שביסוד החובה להגיש הצהרת הון? כיוון שבפועל הצהרות הון אינן נפתחות לעיון, ואין מי שיוודע את תוכן ההצהרה, לבד מחבר הכנסת המצהיר, ההצהרה אינה יכולה לשמש מכשיר לצורך בקרה על ההשתתפות של חבר הכנסת בדיון ובהחלטה במצב של ניגוד עניינים, ומבחינה זו אין בהצהרה כדי לשמש גורם מרתיע במצב כזה. כמו כן, משום שההצהרה נשארת סגורה ועלומה, אין להצהרה אלא משקל קטן כגורם מרתיע מפני ניצול התפקיד לצורך התעשרות שלא כדין. נראה, לכן, כי במצב הקיים המטרה שביסוד החובה להגיש הצהרת הון לא הושגה באופן הראוי.



124. הוועדה מייחסת חשיבות למטרה שביסוד החובה להגיש הצהרת הון, ולכן היא מאמצת באופן עקרוני את ההסדר שנקבע לעניין זה בכללי האתיקה הקיימים. עם זאת, הוועדה רואה צורך לשנות את המצב הקיים באופן שיקדם את השגת המטרה האמורה. לצורך זה הוועדה מציעה לערב בהסדר הקיים את היועץ לאתיקה של הכנסת. על היועץ לאתיקה ראו להלן פרק 20: היועץ לאתיקה.

לפי כללי האתיקה המוצעים, יושב ראש הכנסת יעביר את הצהרות ההון המוגשות על ידי חברי הכנסת, לרבות השינויים בהצהרות שחברי הכנסת חייבים להגיש כאשר חל שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה, לעיונו של היועץ לאתיקה. היועץ לאתיקה חייב, כמו יושב ראש הכנסת, לשמור על סודיות ההצהרות. עם זאת, היועץ לאתיקה יורשה לפעול, ואמור לפעול, על יסוד הצהרות ההון בדרכים אחדות.

ראשית, היועץ לאתיקה יוכל לסייע בידי חברי הכנסת בכל הנוגע למילוי החובה להגיש הצהרת הון כנדרש בדיון. הוא יוכל לייעץ לחבר הכנסת, לפי בקשתו, כיצד יש למלא את הצהרת ההון. הוא יוכל להעיר לחבר הכנסת שלא הגיש את ההצהרה במועד הנדרש או לא מילא את פרטי ההצהרה כנדרש, למשל, לא הצהיר על מקורות ההכנסה שלו, או לא הצהיר על ההון של בן משפחתו. אם, אף-על-פי כן, חבר הכנסת לא ימלא את חובתו כנדרש, היועץ לאתיקה יהיה רשאי להגיש קובלנה לוועדת הקובלנות נגד חבר הכנסת בגין הפרה של חובה זו. יהיה בכך גם גורם מרתיע, שאינו קיים כיום, מפני הפרת החובה להגיש הצהרת הון כנדרש. ראו כללי האתיקה, סעיפים 59 ו-60.

שנית, היועץ לאתיקה יוכל להסתמך על הצהרת ההון כדי לסייע בידי חבר הכנסת הנקלע למצב של ניגוד עניינים. כאמור, חבר הכנסת הנקלע למצב של ניגוד עניינים חייב להימנע מהצבעה בוועדה של הכנסת, ואם הוא מבקש להשתתף בדיון במליאת הכנסת או בוועדה של הכנסת, או להשתתף בהצבעה במליאת הכנסת, הוא חייב להודיע מראש ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי העניין, על ניגוד העניינים. ראו לעיל פסקה 101. העובדה שהיועץ לאתיקה יהיה מודע לתוכן הצהרת ההון תאפשר לו, במקרה הצורך, להדריך את חבר הכנסת כך שיקיים את חובתו במצב של ניגוד עניינים. ושוב, עצם המעורבות של היועץ לאתיקה יכולה לשמש הן גורם מסייע למילוי החובה והן גורם מרתיע מפני הפרת החובה

במצב של ניגוד עניינים.

ולבסוף, היועץ לאתיקה יוכל לערוך השוואה בין הצהרות הון שהוגשו על ידי חבר הכנסת, ובמיוחד השוואה בין הצהרת הון שהוגשה כאשר חבר הכנסת נבחר לכנסת לבין הצהרת הון שהוגשה על ידו לאחר שסיים את כהונתו בכנסת. השוואה כזאת יכולה לחשוף גידול בהון שנראה, על פניו, בלתי-סביר ולכן טעון הסבר. אפשרות זאת יכולה, גם היא, לתרום לטוהר המידות.

במקרה קיצוני, אם עיון בהצהרת הון, או בירור בעקבות העיון, יעורר אצל היועץ לאתיקה חשש שחבר הכנסת ביצע עבירה פלילית, יהיה עליו להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לכנסת עם העתק ליושב ראש הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 90(א).

125. כיוון שכללי האתיקה קובעים כי במקרה שקיים חשש לעבירה פלילית, היועץ לאתיקה הוא שיביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לכנסת, עם העתק ליושב ראש הכנסת, שוב אין צורך להטיל תפקיד זה על יושב ראש הכנסת עצמו. לדעת הוועדה, מוטב שהתפקיד לברר אם במקרה מסוים קיים חשש לעבירה פלילית, המצדיק העברת העניין ליועץ המשפטי לממשלה, יוטל על היועץ המשפטי לכנסת, ולא על יושב ראש הכנסת. לפיכך הוועדה מציעה לבטל את ההוראה בכללי האתיקה הקיימים (סעיף 16(ג)), המטילה תפקיד זה על יושב ראש הכנסת.

126. הוועדה שקלה גם את השאלה אם ראוי להטיל על חבר הכנסת, נוסף על החובה להגיש הצהרת הון, גם חובה לרשום בכנסת אינטרסים, חומריים ואחרים, של חבר הכנסת ושל בני משפחתו. השאלה עלתה בפני הוועדה משום שרישום אינטרסים קיים בפרלמנטים אחרים. לדוגמה, באנגליה קיים רישום אינטרסים של חברי הפרלמנט, והרישום מתפרסם באינטרנט כדי שיהיה גלוי בפני הציבור. אכן, רישום אינטרסים של חבר הפרלמנט יכול לשמש אמצעי מניעה, וכן אמצעי בקרה, במצבים של ניגוד עניינים, שבהם מוטלות על חבר הפרלמנט מגבלות שונות במילוי תפקידו.

עם זאת, הוועדה סבורה כי ניתן לוותר על רישום אינטרסים על ידי חברי הכנסת, שכן בפועל תהיה מידה רבה של חפיפה בין הצהרת הון לבין רישום אינטרסים; וכיוון שהצהרת ההון תהיה גלויה בפני היועץ לאתיקה, תוכל הצהרה זאת לשמש אותו, כאמור, גם כאמצעי בקרה, כדי לוודא שחבר הכנסת יכבד את המגבלות המוטלות עליו במצבים של ניגוד עניינים.

## פרק 18

### שדלנים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק י"א: שדלנים

127. שדלנים ("לוביסטים") הפועלים בכנסת כדי להשפיע על החלטות שעשויות להתקבל במליאה או בוועדות, הם אחת הדרכים לקיום קשר בין הציבור לבין חברי הכנסת. מבחינה זו הם יכולים לשרת צורך לגיטימי וממלאים תפקיד חיובי במשטר דמוקרטי. לעתים יש עניינים חשובים, לא רק לגוף מסוים, אלא גם לציבור הרחב, ולא רק לצורך קידום אינטרס עסקי אלא גם לצורך קידום אינטרס ציבורי, שבאים לידי ביטוי יעיל, וזוכים להשפעה ראויה, בזכות פועלם של שדלנים. על כן לא יהיה ראוי, ונראה שאף לא יהיה אפשרי מבחינה מעשית, למנוע קשר בין חברי הכנסת לבין שדלנים.

128. השדלנות, כעיסוק, התפתחה מאד בכנסת בתקופה האחרונה. כיום פועלים בכנסת עשרות שדלנים מקצועיים, ומהם 49 שדלנים בהיתר מאת יושב ראש הכנסת. חלק מן השדלנים מועסקים על ידי חברות שעיסוקן בשדלנות, וחלקם עובדים כשדלנים עצמאיים. רובם פועלים בשירותם של גופים עסקיים, על פי רוב גופים גדולים וחשובים במישור הכלכלי, אך יש בהם גם הפועלים מטעם ארגונים חברתיים, המבקשים לקדם מטרות ציבוריות, להבדיל מאינטרסים עסקיים.

נוסף על שדלנים אלה, שהשדלנות היא עבורם עיסוק ראשי או בלעדי, מלאכת השדלנות בכנסת נעשית לא פעם על ידי אנשי מקצוע אחרים, כגון עורכי דין או יועצים כלכליים, הנשכרים באופן מזדמן על ידי גוף מסוים לצורך שדלנות בעניין מסוים. שדלנות כזאת ניתנת לעתים כהמשך לשירות מקצועי שניתן לאותו גוף, כגון ייעוץ משפטי או כלכלי באותו עניין, ולעתים כשירות בפני עצמו.

כל אלה הם שדלנים מקצועיים, כלומר, אנשים העוסקים בשדלנות כעיסוק מקצועי תמורת שכר. נוסף על אלה פועלים בכנסת באופן אקראי אנשים הנרתמים לשדלנות בעניין מסוים, אף שהשדלנות אינה חלק מן העיסוק שלהם, מתוך כוונה לקדם אותו עניין בשל חשיבותו לציבור מסוים או לציבור הרחב. שדלנות מסוג זה עשויה להיות, מבחינת השדלן, עיסוק חד-פעמי.

השדלנים פועלים בדרכים שונות. רבים מהם מסתובבים בכנסת באופן שגרתי ומנצלים הזדמנויות שונות לשוחח עם חברי הכנסת במשכן עצמו, או לקבוע פגישה מחוץ למשכן, לעתים בהשתתפות אנשים נוספים הנוגעים לעניין, כדי להציג עמדה, להסביר ולהשפיע על ההתנהלות של חבר הכנסת באותו עניין. אלה הם, בדרך כלל, מפגשים בלתי-מתועדים, ועל פי רוב גם בלתי-ידועים לציבור הרחב. לעומת זאת, לא פעם השדלנים נוכחים במהלך ישיבות של ועדה מוועדות הכנסת, בתוקף מעמדם כשדלנים, ולעתים אף באופן רשמי כשלוחים של גוף בעל עניין בנושא הדיון, וקורה שהם אפילו משתתפים בדיון לצורך הצגת עמדתו של גוף זה.

129. כנגד החיוב הטמון בשדלנות, כצינור לקשר בין חברי הכנסת לבין הציבור, קיים חשש ממשי מפני שימוש לרעה בשדלנות. החשש הוא, ששדלן יחרוג מניסיון להסביר ולשכנע את חבר הכנסת בשיקולים ענייניים ולגיטימיים, וישתמש גם באמצעים של פיתוי, לחץ ואף איום, שעלולים לשבש את שיקול הדעת הראוי של חבר הכנסת. כתוצאה, חבר הכנסת הנתון להשפעה כזאת של שדלן, עלול להעדיף בעת הדיון או ההצבעה בכנסת, אינטרס פרטני, כגון אינטרס של גוף עסקי, על פני אינטרס ציבורי, בניגוד לחובתו כנאמן הציבור. אכן, כפי שהוועדה התרשמה, אין זה חשש בעלמא, ויש מתריעים שהמצב בתחום זה חמור, עד כדי סכנה לתפקוד ראוי של הכנסת. מכאן הצורך לקבוע כללים כדי לצמצם ככל שניתן אפשרות של שימוש לרעה בשדלנות.

130. מתוך מודעות לצורך זה החליטה הכנסת להסדיר באמצעות חוק את פעולתם של שדלנים בכנסת. תיקון מס' 5 לחוק משכן הכנסת קבע בשנת התשנ"ג-1993, כי יושב ראש הכנסת רשאי להסדיר בתקנות, באישור ועדת הכנסת, את פעולתם של שדלנים, כפי שהוגדרו בחוק, במשכן הכנסת. ראו סעיף 29ב לחוק משכן הכנסת. מכוח חוק זה התקין יושב ראש הכנסת את תקנות משכן הכנסת ורחבתו (הסדרת פעולתם של שדלנים), התשנ"ד-1994 (להלן בפרק זה – התקנות). התקנות קובעות כי לא יפעל שדלן בכנסת אלא בהיתר מטעם יושב ראש הכנסת, והן מטילות על השדלן, הפועל בהיתר, איסורים אלה: איסור להביא את חבר הכנסת למחויבות אישית שיצביע או יפעל בדרך מסוימת; איסור להטעות את חבר הכנסת ביחס לעובדה מהותית בעניינים הנוגעים לחקיקה או להחלטות של הכנסת; איסור ליצור מצג מטעה בנוגע לטובת הציבור בעניינים אלה. הפר שדלן את אחד האיסורים, רשאי יושב ראש הכנסת לשלול ממנו את ההיתר.

131. הוועדה סבורה כי האיסורים המוטלים על שדלן לפי התקנות צריכים להשתקף גם באיסורים מקבילים שיהיו מוטלים על חבר הכנסת ביחסיו עם שדלן. לפיכך היא מציעה לקבוע בכללי האתיקה שחבר הכנסת יימנע ממתן התחייבות אישית לשדלן, או לשולחו של שדלן, או לשולחו של שדלן, כי הוא יצביע או יפעל בדרך מסוימת. איסור זה מקביל לאיסור דומה המוטל לפי התקנות על השדלן. הוא נובע מן העיקרון שחבר הכנסת חייב להביע דעתו ולהצביע בכנסת על פי שיקולים ענייניים הנוגעים לנושא הנדון ולטובת הציבור; שהוא אמור לשמוע דעות שונות של חברי הכנסת ושל גורמים אחרים, בעת הדיון בכנסת ומקרב הציבור, ולהיות פתוח לשכנוע, ואפילו לשינוי דעתו, לאור דעות אלה, עד מועד ההצבעה בכנסת; ולכן אל לו לכבול מראש את שיקול דעתו בהתחייבות לגורם חיצוני, לרבות שדלן. כיוון שכך, לא ראוי שחבר הכנסת ייתן לשדלן התחייבות שאין הוא רשאי לתת, וודאי שלא ראוי שהוא ייתן לשדלן התחייבות שאין הוא מתכוון לעמוד בה. עם זאת, ברור שאין כוונה למנוע מחויבות של חבר הכנסת לעניין מסוים או מתן פומבי למחויבות כזאת. אם כן, יש להבחין בהקשר זה בין התחייבות אישית לשדלן לבין מחויבות עקרונית לעניין. ראו כללי האתיקה, סעיף 64.

132. כשם שאסור לשדלן, על פי התקנות, להטעות את חבר הכנסת בעניינים הנוגעים לחקיקה ולהחלטות של הכנסת, כך ראוי גם שחבר הכנסת לא יטעה שדלן בעניינים הנמצאים בטיפול הכנסת או ועדותיה. איסור ההטעה הוא פועל יוצא מחובתו של חבר הכנסת, לפי סעיף 2(5) לכללי האתיקה, למלא את שליחותו בכנסת, בין היתר, ביושר ובהגינות. השדלן משמש, כאמור, צינור לקשר בין חבר הכנסת לבין הציבור, ומידת היושר וההגינות כלפי השדלן נגזרת מחובתו של חבר הכנסת לנהוג ביושר ובהגינות כלפי הציבור. ראו כללי האתיקה, סעיף 65.

133. כמו כן, לדעת הוועדה, הבעייתיות הכרוכה בפעולתם של שדלנים בכנסת דורשת כללים נוספים שיסדירו את היחסים שבין חברי הכנסת לבין שדלנים, כדי למנוע תופעות בלתי-ראויות בתחום השדלנות, בלי שיהיה בכך כדי לפגוע בפעילות הלגיטימית של שדלנים.

בהתאם לכך נקבע בכללי האתיקה כי חבר הכנסת יימנע מהעסקת שדלן או מפעילות לטובת שדלן, בכנסת או מחוץ לכנסת, אם במישרין על ידי חבר הכנסת עצמו ואם באמצעות עוזר של חבר הכנסת. כך, לדוגמה, חבר הכנסת יימנע מפנייה אל שר או סגן שר בבקשה שייפגש

עם שדלן מסוים בעניין מסוים, ויימנע גם מניסיון להשפיע על שר או סגן שר, על פי בקשה של שדלן, שיפעל בדרך מסוימת. טעמו של דבר הוא, שפעילות כזאת לטובת שדלן עלולה ליצור מערכת יחסים בלתי-רצויה בין השדלן לבין חבר הכנסת, ואף ליצור רושם כי חבר הכנסת פועל בשירותו של שדלן, ובכך לפגוע בתדמית של חבר הכנסת ובאמון הציבור בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 63.

הגבול בין פעילות לטובת שדלן לבין פעילות לטובת רעיון, מדיניות או תכנית, יכול להיות מטושטש. ברור כי חבר הכנסת רשאי ואף חייב לפעול, בדברים שהוא נושא בכנסת ובדרכים אחרות, לטובת רעיון, מדיניות או תכנית שהוא מאמין בהם ומבקש, בלי קשר לשדלנות, לקדם אותם. חבר הכנסת אינו מנוע מפעילות כזאת גם אם שדלן ניסה לשכנע אותו לתמוך ברעיון, מדיניות או תכנית כזאת. עם זאת חשוב, מבחינה עקרונית, להבחין בין פעילות כזאת, שהיא חלק מן התפקיד של חבר הכנסת, לבין פעילות לטובת שדלן, כמו מתן שירות אישי לשדלן, שהיא פעילות פסולה.

134. נוסף על כך נקבע בכללי האתיקה כי חבר הכנסת יימנע מלקבל טובת הנאה משדלן, במישרין או בעקיפין, שכן טובת הנאה עלולה להשפיע על חבר הכנסת, ולו רק באופן בלתי-מודע, ואף לפגוע באמון הציבור בכנסת. אמנם, על חבר הכנסת חל איסור כללי לקבל מכל אדם מתנה המוצעת לו בשל היותו חבר הכנסת, ואיסור זה חל גם על קבלת מתנה משדלן, ובכלל זה כל טובת הנאה שלא בתמורה. ראו כללי האתיקה, סעיפים 49-51. אך עדיין יש טעם וצורך בכלל מיוחד, האוסר על חבר הכנסת לקבל טובת הנאה משדלן, ולא רק כדי להדגיש את האיסור בהקשר מיוחד זה, אלא גם משום שאפשר כי טובת הנאה שמותר לחבר הכנסת לקבל מכל אדם, תיחשב טובת הנאה אסורה כשהיא מוצעת על ידי שדלן. על מתנות מותרות, כסייג לאיסור הכללי על קבלת מתנות, ראו כללי האתיקה, סעיף 50.

135. כללי האתיקה מבקשים, בין השאר, לקדם את השקיפות בפעילות הכנסת, כביטוי לעיקרון שחברי הכנסת פועלים בשליחות הציבור, ולכן הציבור זכאי לעקוב אחר פעולתם. בהתאם לכך נקבעה בכללי האתיקה חובה על חבר הכנסת, המצוי במצב של ניגוד עניינים בנושא מסוים, להודיע שהוא מצוי במצב זה לפני שהוא משתתף בדיון או בהצבעה, במליאה או בוועדה, על אותו נושא. ראו כללי האתיקה, סעיף 44. ברוח זאת נקבע גם בכללי האתיקה

כי חבר הכנסת אשר שדלן דן עמו בנושא מסוים (בכתב או בעל פה) יודיע על כך לפני שהוא נושא דברים באותו נושא בוועדה של הכנסת. מן הראוי שהודעה כזאת תימסר על ידי חבר הכנסת גם כאשר דן עמו בנושא מסוים אדם שאינו נחשב שדלן, אך הוא בעל עניין באותו נושא. בעל עניין הוא, לדוגמה, הבעלים או מנהל של חברה שיש לה עניין מיוחד בנושא הנדון בפני ועדה של הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 67.

136. לאחר כל הדברים האלה, הוועדה סבורה כי עדיין לא די בכללים הקיימים בחוק ובתקנות, ואף לא בכללי האתיקה המוצעים, כדי לחסום באופן יעיל וראוי תופעות בלתי-רצויות של שדלנות בכנסת. לפיכך מבקשת הוועדה להפנות את תשומת הלב להצעות אחדות בהקשר זה:

(א) לעניין ההגדרה של שדלן: הוועדה ראתה לנכון לאמץ בכללי האתיקה את ההגדרה של שדלן כפי שהיא נקבעה בחוק משכן הכנסת (סעיף 29ב(ב)). לפי הגדרה זו, "שדלן" הוא "מי שנוקט, דרך עיסוק, בפעולות לשכנוע חבר הכנסת בענייני חקיקה והחלטות הכנסת." אולם, לדעת הוועדה, הגדרה זו צרה יתר על המידה. נראה כי היא אינה חלה על סוגים מסוימים של שדלנים, וכתוצאה מכך גם התקנות שהותקנו מכוח חוק זה, ובהן איסורים על שדלנים, אינן חלות על סוגים מסוימים של שדלנים. אמנם ייתכן שאפשר להחיל הגדרה זו גם על מי שהשדלנות אינה עיסוק יחיד או עיסוק עיקרי שלו, כגון עורך דין, אך הוא פועל כשדלן בעניין מסוים כחלק מן העיסוק שלו, כגון עורך דין שפועל כשדלן כדי לקדם עניין של לקוח שבו הוא מעורב כעורך דין. אך ספק רב אם ניתן להחיל הגדרה זו על מי שעוסק בשדלנות עבור גוף מסוים באופן חד-פעמי, או לעתים רחוקות בלבד, כגון מי שהיה חבר הכנסת ועכשיו הוא גימלאי, אפילו אם הוא מקבל תמורה כספית עבור השדלנות מאותו גוף. לדעת הוועדה, ראוי כי האיסורים שהוטלו בתקנות על שדלנים, והאיסורים המוצעים בכללי האתיקה, כמו האיסור להטעות או האיסור לקבל טובת הנאה, יחולו גם על שדלנים מסוג זה. לכן נראה שראוי לשקול את הרחבת ההגדרה של שדלן, כפי שהיא מופיעה כיום בחוק משכן הכנסת.

(ב) התקנות אוסרות על שדלן לפעול "בכנסת" ללא היתר מאת יושב ראש הכנסת. נראה כי ראוי להחיל את התקנות על שדלן גם כאשר הוא פועל מחוץ לכנסת כדי לשכנע את חבר



הכנסת בענייני חקיקה או החלטות של הכנסת.

(ג) אדם שאין לו היתר מאת יושב ראש הכנסת אינו רשאי לפעול כשדלן בכנסת. אך למעשה יש כאלה הפועלים כשדלנים ואין להם היתר כזה. יש בהם שאף אינם מבקשים היתר, בין היתר משום שיש להם ממילא היתר כניסה קבוע לכנסת, כגון חברי הכנסת לשעבר או חברים במרכז המפלגה. שדלנים אלה, להבדיל משדלנים בהיתר, יכולים לפעול בכנסת בלי לחשוש שהפרת האיסורים המוטלים על שדלנים בתקנות תוביל לשלילת ההיתר. לפיכך יש מקום לשקול אם ראוי לקבוע בחוק כי עיסוק בשדלנות, בכנסת או מחוץ לכנסת, ללא היתר מאת יושב ראש הכנסת, יהיה עבירה, והעברייני יהיה צפוי לעונש, כפי שמקובל בעיסוקים אחרים.

(ד) התופעה של שדלנים הפועלים בכנסת ללא היתר מאת יושב ראש הכנסת מצביעה על כך שבפועל אין פיקוח יעיל על ביצוע התקנות המסדירות את פעולתם של שדלנים בכנסת. לדעת הוועדה, ראוי לייעל את הפיקוח על שדלנים בכנסת, לרבות אלה הפועלים כשדלנים ללא היתר. לצורך זה ראוי לשקול את האפשרות שיושב ראש הכנסת יסמיך את היועץ לאתיקה לפעול מטעמו של יושב ראש הכנסת בעניין זה.

(ה) יש מקום לשאול אם די בהוראות הקיימות בחוק או בתקנות כדי למנוע תופעות בלתי-ראויות בתחום השדלנות בכנסת. כך, לדוגמה, לדעת הוועדה יש מקום לשקול אם אין לקבוע איסור על שדלנות על ידי אדם שהוא חבר בגוף הבוחר מועמדים לכנסת, או על ידי מי שפועל במישרין או בעקיפין מטעם אדם כזה, או אם אין לקבוע תקופת צינון לאדם שהיה חבר הכנסת, לפני שיורשה לעסוק כשדלן בכנסת.

הוועדה סבורה כי יש צורך להסדיר עניינים אלה, בשל החשיבות הרבה של נושא השדלנות לטוהר המידות ולאמון הציבור, באמצעות חוק, או תקנות, ואולי אף באמצעים אחרים. לפיכך מציעה הוועדה כי הכנסת תשקול את הצורך בהסדרים נוספים בתחום השדלנות. אם ייקבעו הסדרים כאלה, יהיה מקום לשקול את הצורך להתאים את כללי האתיקה בתחום זה להסדרים שייקבעו.

## תפקידים מיוחדים בכנסת

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק י"ב: תפקידים מיוחדים בכנסת

137. האתיקה אמורה לבטא את המיוחדות של מקצוע או תפקיד. בהתאם לכך יש מקום לכללי אתיקה מיוחדים לנושאי תפקידים מיוחדים. כך גם בכנסת: נוסף על כללי האתיקה החלים על כל חברי הכנסת, לרבות נושאי תפקידים בכנסת, יש מקום לכללי אתיקה שיחולו על יושב ראש הכנסת, הסגנים ליושב ראש הכנסת, יושבי הראש של ועדות הכנסת, ראש האופוזיציה ונושאי תפקידים נוספים בכנסת.

138. יושב ראש הכנסת מנהל את ענייני הכנסת. תקנון הכנסת קובע (בסעיף 5), בין היתר, כי "יושב ראש הכנסת ינהל את ענייני הכנסת, ייצג אותה כלפי חוץ, ישמור על כבודה, על סדר ישיבותיה ועל קיום תקנונה." ראו גם סעיף 2 לחוק משכן הכנסת. כפועל יוצא, כללי האתיקה קובעים (בסעיף 15) כי חבר הכנסת ימלא אחר הנחיות והוראות יושב ראש הכנסת בכל הנוגע לניהול הכנסת. ראו לעיל פסקה 53. אולם יושב ראש הכנסת אף הוא כפוף, בניהול הכנסת, לכללי האתיקה, ובכלל זה גם לערכי היסוד של כללים אלה. על ערכים אלה ראו כללי האתיקה, סעיף 2. ברוח זו נקבע בכללי האתיקה כי יושב ראש הכנסת ינהל את ענייני הכנסת באופן שישמור על מעמדה, כבודה ועצמאותה של הכנסת, יפעל כדי שהכנסת תמלא את תפקידיה באופן תקין ויעיל, ויעשה לטיפוח אמון הציבור בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 69(א).

139. יושב ראש הכנסת הוא איש מפלגה, אך התפקיד של יושב ראש הכנסת הוא תפקיד ממלכתי: יושב ראש הכנסת הוא ראש הרשות המחוקקת; הוא מייצג את הכנסת על כל סיעותיה, ואמור לשמור על האינטרסים המשותפים לכל חברי הכנסת; הוא מכהן, בנסיבות שנקבעו בחוק, כממלא מקום נשיא המדינה וכנשיא המדינה בפועל.

בהתאם לכך, על יושב ראש הכנסת למלא את התפקיד הממלכתי, שאותו הוא נושא, באופן ממלכתי. מצד אחד, כפי שנקבע בכללי האתיקה, על יושב ראש הכנסת להימנע מפעילות סיעתית בכנסת, וכן מפעילות מפלגתית מחוץ לכנסת, ככל שיש בפעילות הזאת כדי לפגוע

במעמד הממלכתי של תפקידו. כך, לדוגמה, על יושב ראש הכנסת להימנע מהשתתפות בישיבות הסיעה שבה הוא חבר. מצד שני, על יושב ראש הכנסת לנהוג בכל הסיעות בכנסת, וכן בכל חברי הכנסת, בכבוד, בשוויון ובהגינות. בין היתר, הוא אמור להימנע, בכל הנוגע למילוי תפקידו, מהעדפה של הסיעה או של חברי הסיעה שבה הוא חבר. ראו כללי האתיקה, סעיף 69(ב) ו-1(ג).

140. לפי חוק-יסוד: נשיא המדינה (סעיף 23), כאשר נתפנה מקומו של נשיא המדינה, וגם כאשר נשיא המדינה הפסיק זמנית למלא את תפקידו, יכהן יושב ראש הכנסת כנשיא המדינה בפועל או כממלא מקום נשיא המדינה, לפי העניין, וימלא את כל התפקידים המוטלים על נשיא המדינה בחוק. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הביעה דעתה (ביום ט' בטבת התשכ"ד – 25 בדצמבר 1963) כי לא רצוי שיושב ראש הכנסת ינהל את ישיבות הכנסת בתקופה שבה הוא מכהן כממלא מקום הנשיא. הוועדה מאמצת דעה זו, כדי לשמור על הפרדה רצויה בין מוסד הנשיא לבין מוסד הכנסת, ובהתאם לכך היא מציעה לקבוע זאת ככלל. ראו כללי האתיקה, סעיף 69(ד).

141. חוק-יסוד: הכנסת קובע (בסעיף 20א) כי בנסיבות מסוימות ימלא סגן ליושב ראש הכנסת את מקומו של יושב ראש הכנסת, והוא ימלא אז את כל התפקידים המוטלים על יושב ראש הכנסת על פי דין. כמו כן, לפי תקנון הכנסת (סעיף 6), יושב ראש הכנסת רשאי למסור, מזמן לזמן, את ניהול הישיבה של הכנסת או כל תפקיד מתפקידיו לאחד הסגנים, ובמצב זה כל הסמכויות והחובות הנתונות ליושב ראש הכנסת יהיו מוקנות לסגן יושב ראש הכנסת. כללי האתיקה מוסיפים כי במצב זה גם כללי האתיקה המיוחדים ליושב ראש הכנסת יחולו על סגן יושב ראש הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 69(ה).

142. המעמד של ראש האופוזיציה בכנסת מוסדר בחוק הכנסת (סעיפים 11 – 16). החוק מקנה לראש האופוזיציה מעמד ממלכתי. מעמד זה בא לידי ביטוי, בין היתר, בהוראות החוק הקובעות כי ראש הממשלה יעדכן את ראש האופוזיציה בענייני המדינה לפחות פעם בחודש, כי ראש האופוזיציה רשאי לנאום במליאת הכנסת מיד אחרי ראש הממשלה, ועוד. המעמד הממלכתי של ראש האופוזיציה נובע גם מכך שהוא מייצג בכנסת, לא רק את סיעתו, אלא גם את כל הסיעות שלא התחייבו בהסכם לתמוך בממשלה, ככל שיש להן מכנה משותף. ראו

הגדרה של סיעות האופוזיציה בסעיף 11(ג) לחוק הכנסת. בהתאם לכך, המעמד של ראש האופוזיציה מחייב אותו לנהוג, במסגרת תפקיד זה, בכל סיעות האופוזיציה ובכל חבריהן בכבוד, בשוויון ובהגינות. ראו כללי האתיקה, סעיף 70.

143. ליושב ראש ועדה בכנסת הוקנו סמכויות חשובות בכל הנוגע לקביעת סדר היום וסדרי הדיון בוועדה, ובכלל זה סמכות לשלול מחבר הוועדה את רשות הדיבור ואף להוציא אותו מן הישיבה. ראו סעיפים 98 ואילך בתקנון הכנסת. סמכויות אלה הוקנו ליושב ראש הוועדה כדי לאפשר לו לנהל את עבודת הוועדה באופן תקין ויעיל. אולם, בהפעלת הסמכויות חובה עליו לנהוג בכל חברי הוועדה בכבוד, בשוויון ובהגינות. חובה זו חלה על יושב ראש של כל ועדה בכנסת. אמנם, על פי ההגדרה של ועדה (בסעיף 3 לכללי האתיקה) ועדת משנה אינה נכללת בהגדרה. אולם החובה לנהוג בכל חברי הוועדה בכבוד, בשוויון ובהגינות חלה, מכוח הוראה מפורשת (בסעיף 71(ג) לכללי האתיקה), גם על יושב ראש של ועדת משנה.

בדומה לכך מוטלת חובה על יושב ראש של כל ועדה, לרבות ועדת משנה, להבטיח יחס של כבוד גם לעובדי הכנסת ולמוזמנים אחרים לישיבות הוועדה, במהלך הישיבה ובכל הנוגע לדיונים בוועדה. חובה זו אינה מתייחסת להתנהגות של יושב ראש הוועדה בלבד, אלא חובתו של יושב ראש הוועדה היא להבטיח, ככל שהדבר בידו, מכוח סמכותו כיושב ראש הוועדה, יחס של כבוד גם מצד חברים אחרים בוועדה. ראו כללי האתיקה, סעיף 71.

144. חבר הכנסת אמור להשתמש בתואר תפקידו רק בקשר למילוי תפקידו כחבר הכנסת, ולא בקשר לעניין פרטי או לעיסוק כלשהו, ובהתאם לכך הוא רשאי להשתמש בנייר מכתבים הנושא את התואר חבר הכנסת רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 24 ו-25. בדומה לכך, נושאי תפקידים בכנסת אמורים להשתמש בתואר התפקיד לצורך מילוי התפקיד בלבד. בהתאם, נושא תפקיד רשאי להשתמש בנייר מכתבים המציין את תפקידו בכנסת, כגון יושב ראש הכנסת, סגן יושב ראש הכנסת או יושב ראש ועדה, רק לצורך הקשור לאותו תפקיד. משמע, כאשר נושא תפקיד פועל כחבר הכנסת, שלא בקשר לתפקיד המיוחד שלו, הוא אמור להשתמש בנייר מכתבים המציין את מעמדו כחבר הכנסת, ללא ציון התפקיד המיוחד. ראו כללי האתיקה, סעיף 72.

145. בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת נכללות הוראות אחדות המתייחסות למצב שבו החל הליך פלילי נגד חבר הכנסת, או מתנהל נגדו משפט פלילי, או שהוא הורשע על ידי בית משפט בביצוע עבירה פלילית.

הליך פלילי, בהקשר זה, מתחיל במסירת עותק של כתב אישום נגד חבר הכנסת על ידי היועץ המשפטי לממשלה. ראו הגדרה של הליך פלילי בסעיף 3 לכללי האתיקה וסעיף 7(א) (2) לחוק הכנסת. משלב זה, במשך התקופה שבה מתנהל משפט פלילי נגד חבר הכנסת, ואף לאחר סיום המשפט, אם חבר הכנסת הורשע בביצוע עבירה פלילית, מאפשרות הוראות שונות בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת נקיטת צעדים נגד הבחירה או המשך הכהונה של חבר הכנסת בתפקיד מיוחד. ראו חוק הכנסת, סעיפים 7 ו-12(ב), ותקנון הכנסת, סעיפים 1א, 3א, 3ב, 10א, 10ב, 10ג ו-10ד, 74ג, 174.

תפקיד מיוחד, בהקשר זה, כולל את התפקידים הבאים: יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת, יושב ראש ועדה של הכנסת, ראש האופוזיציה, חבר ועדת האתיקה וכן חבר בוועדה הבוחרת שופטים, דיינים, קאדים וקאדים מד'הב וחבר באסיפה הבוחרת רבנים ראשיים. ראו כללי האתיקה, סעיף 3.

146. החוט המקשר סעיפים אלה הוא העיקרון שלא ראוי כי איש ציבור, ובכלל זה חבר הכנסת, ששמו הוכתם כתוצאה מהגשת כתב אישום נגדו, או מניהול משפט פלילי בו הוא נאשם, או בשל הרשעתו על ידי בית משפט בביצוע עבירה פלילית, יכהן במשרה ייצוגית ברמה גבוהה. עיקרון זה מקובל בשירות הציבורי, בהקשרים שונים, זה שנים רבות. על יסוד עיקרון זה נקבע בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, כי ניתן להשעות את עובד המדינה ממשרתו אם הוגשה עליו קובלנה על עבירת משמעת או אם התחילה נגדו חקירה פלילית בעבירה שיש עמה קלון (סעיף 47); עוד נקבע בחוק זה כי אם הורשע עובד המדינה בעבירה שיש עמה קלון, עצם ההרשעה נחשבת עבירת משמעת, ובית הדין למשמעת של עובדי המדינה יכול להטיל על העובד עיצומים שונים, לפי מהות העבירה, עד כדי פיטורים משירות המדינה (סעיפים 17, 34). הוראות דומות חלות גם על העובדים ברשויות המקומיות: ראו חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, סעיפים 9, 17, 20. בדומה לכך גם לגבי עובדים ונושאי תפקידים שונים בגופים ציבוריים שונים, כגון חברי

הנהלה בתאגיד המוקם על פי חוק או חברי דירקטוריון בחברה ממשלתית. ראו, לדוגמה, חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, סעיפים 9(א)(5), 10(ה), 26(ה); חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, סעיפים 22(א)(4), 42(א)(6), 43. בית המשפט הוסיף ופסק, על יסוד אותו עיקרון, כי אדם אינו כשיר לכהן במשרה של מנהל כללי במשרד ממשלתי אם הוא ביצע עבירה חמורה, אפילו אם לא הורשע על ידי בית המשפט בביצוע העבירה. ראו בג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2) 229 (בעמ' 266 : "ככלל, אין זה סביר למנות מועמד, שעבר עבירות חמורות בנסיבותיהן, למשרה בכירה בשירות המדינה").

147. בית המשפט החיל עיקרון זה גם על חבר הכנסת המכהן כשר בממשלה. הוא פסק כי שר אינו רשאי לכהן כחבר הממשלה אם הוגש נגדו כתב אישום בעבירה חמורה; ואם אינו מתפטר, על ראש הממשלה להעביר אותו מן הכהונה בממשלה. ראו בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404. עיקרון זה חל גם על כהונה של סגן שר. ראו בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד נז(6) 817.

הדין, המחייב להעביר מן הכהונה שר או סגן שר לאחר שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה חמורה, נובע קודם כל מן הפגיעה באמון הציבור כלפי שר או סגן שר שהיועץ המשפטי לממשלה מחשיד אותו בביצוע עבירה כזאת. לכך מתווספים שיקולים אחדים: שר, או סגן שר, מכהן מכוח מינוי, להבדיל מבחירה; הוא עומד בראש מנגנון מינהלי; יש לו סמכויות ביצוע רחבות; והוא אמור להנהיג את ציבור העובדים במשרד, ולצורך זה נדרשת גם סמכות מוסרית.

148. חבר הכנסת חייב אף הוא לנהוג בדרך ההולמת את מעמדו ולשמש דוגמה אישית להתנהגות ראויה, ואף הוא צריך לטפח את אמון הציבור. הגשת כתב אישום בעבירה חמורה פוגעת בתדמית של חבר הכנסת ובאמון הציבור בו. עם זאת, שיקולים אחרים, המחייבים להעביר מן הכהונה שר או סגן שר לאחר שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה חמורה, אינם חלים על חבר הכנסת. בסך הכל, מאזן השיקולים החלים בהקשר זה על חבר הכנסת שונה ממאזן השיקולים החלים על שר או סגן שר. העיקרון הדמוקרטי, אשר מכוחו נבחר חבר

הכנסת לייצג ציבור, גובר על אינטרסים ציבוריים אחרים.

מכל מקום, הדין מקל בעניין זה עם חבר הכנסת בהשוואה לשר, סגן שר, מנהל כללי במשרד ממשלתי או אף עובד בכיר אחר בשירות המדינה. על פי הדין, רק אם חבר הכנסת הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, ובית המשפט קבע שיש עם העבירה קלון, תיפסק חברותו בכנסת. אם חבר הכנסת הורשע בעבירה פלילית, אך פסק הדין עדיין אינו סופי, רשאית ועדת הכנסת להשעותו מן הכהונה בכנסת עד שיינתן פסק דין סופי. אם חבר הכנסת נדון למאסר, רשאית ועדת הכנסת להשעותו מן הכהונה בכנסת למשך זמן המאסר. ראו חוק-יסוד: הכנסת, סעיפים 42א ו-42ב.

מכלל הן נשמע לאו: עצם העובדה שנגד חבר הכנסת הוגש כתב אישום, ובכלל זה כתב אישום בעבירה חמורה, אין בה כדי למנוע בעדו להמשיך בכהונה בכנסת. יתירה מזאת. הגשת כתב אישום נגד חבר הכנסת, ויהיה זה אף כתב אישום בעבירה חמורה, אף אינה מונעת, כשהיא לעצמה, את המשך כהונתו כיושב ראש ועדה בכנסת. ראו בג"ץ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נב(4) 547.

149. עם זאת, יש מקרים שבהם עצם העובדה שהוגש כתב אישום נגד חבר הכנסת אינה מתיישבת, בשל מהות העבירה, חומרתה או נסיבות העבירה, עם כהונה של חבר הכנסת בתפקיד מיוחד, שיש בו מידה רבה של סמכות, אחריות וייצוגיות כמו, לדוגמה, התפקיד של יושב ראש הכנסת. במקרים כאלה קיימת סתירה בולטת וחזקה בין הכהונה של חבר הכנסת בתפקיד כזה לבין העיקרון המונע מאיש ציבור ששמו הוכתם בהליך פלילי לכהן במשרה ציבורית. לכן נקבעו בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת הוראות המאפשרות, במקרים כאלה, למנוע בעד חבר הכנסת בחירה לתפקיד מיוחד או המשך כהונה בתפקיד כזה. הוראות אלה קובעות, לעניין הבחירה של חבר הכנסת לתפקיד של יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או יושב ראש ועדה של הכנסת, כי אם היועץ המשפטי לממשלה מסר לידי יושב ראש הכנסת עותק של כתב אישום נגד חבר הכנסת, או אם מתנהל הליך פלילי נגד חבר הכנסת, רשאית ועדת הכנסת (או, לבקשתו של חבר הכנסת, ועדת האתיקה) לקבוע כי אין לבחור בחבר הכנסת לאחד מתפקידים אלה. הוראות נוספות בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת קובעות כי במקרה כזה, אם חבר הכנסת מכהן באחד מתפקידים אלה, או בתפקיד של ראש האופוזיציה,

רשאית ועדת הכנסת להחליט (ולגבי יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת וראש האופוזיציה – רק להציע למליאת הכנסת) להשעות את חבר הכנסת מכהונתו או לקבוע לה סייגים. כמו כן, אם הורשע חבר הכנסת בפסק דין סופי, ובית המשפט קבע כי יש בעבירה קלון, רשאית ועדת הכנסת (או, לפי בחירת חבר הכנסת, ועדת האתיקה) לקבוע כי יושב ראש ועדה של הכנסת יחדל לכהן בתפקיד זה, או להציע למליאת הכנסת כי תעביר מתפקידו את יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה. ראו חוק-יסוד: הכנסת סעיף 20, חוק הכנסת סעיפים 7 ו-12(ב), ותקנון הכנסת סעיפים 1א, 3א, 10א, 10ב, 10ג ו-10ה.

נוסף על כך, חוק הכנסת קובע (בסעיף 6) כי הכנסת רשאית לקבוע בתקנון הכנסת סייגים לבחירת חבר מטעם הכנסת בוועדה לבחירת שופטים או בוועדות לבחירת דיינים, קאדים או קאדים-מד'הב, או להשעיית חבר בוועדה כזאת, או להעברתו מכהונה בוועדה, אם מתנהל נגדו הליך פלילי או אם הורשע בפלילים. אכן, תקנון הכנסת קובע הוראות כאלה. ראו תקנון הכנסת, סעיפים 74ג ו-174.

הוראות אלה אינן מתכוונות לפסול את חבר הכנסת מלכהן בתפקיד מיוחד בכל מקרה שהוגש נגדו כתב אישום, או שמתנהל נגדו הליך פלילי, או שהורשע על ידי בית המשפט בביצוע עבירה פלילית. אכן, יש עבירות פליליות קלות, שאינן מצדיקות פסילה כזאת. לכן, כפי שעולה מחוק הכנסת ומתקנון הכנסת, בכל מקרה כזה צריך לשקול את נסיבות העבירה, ובעיקר את מהות העבירה וחומרתה, כדי להחליט אם יש בעבירה, או בנסיבות המקרה, כדי למנוע בעד חבר הכנסת בחירה לכהונה או המשך כהונה בתפקיד מיוחד.

150. הוועדה סבורה כי ההוראות שנקבעו בעניין זה בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת הן בעיקרן הוראות ראויות, המתחייבות מן העיקרון המונע או מגביל כהונה בתפקיד ציבורי לגבי אדם ששמו הוכתם מחמת עבירה פלילית. לפיכך החליטה הוועדה לשלב הוראות אלה בכללי האתיקה, בשינויי לשון ובשינויי מהות אחדים, שיוצגו ויוסברו להלן.

במאמר מוסגר יש לומר כי הוראה דומה נקבעה בתקנון הכנסת לגבי מינוי חבר הכנסת ששמו הוכתם מחמת עבירה פלילית לכהונה כחבר בוועדת האתיקה או המשך הכהונה בוועדה



הזאת. ראו תקנון הכנסת, סעיף 10ה. הוועדה סבורה כי גם הוראה זו היא הוראה ראויה. אך עניין זה מוסדר בנפרד בפרק על ועדת האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 95.

151. ההוראות הקיימות לעניין זה בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת אינן מבחינות בין סוגים או נסיבות של עבירות פליליות, ובכלל זה אינן מבחינות בין עבירות קלות לבין עבירות חמורות. אפשר לומר כי הוראות אלה סומכות על מליאת הכנסת, על ועדת הכנסת או על ועדת האתיקה, לפי העניין, שידעו לעשות את ההבחנה הנדרשת בין סוגים של עבירות פליליות, אף ללא כל הנחיה של החוק או התקנון. לכך נקבע בהוראות אלה חריג אחד, והוא מתייחס למקרה שבו יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית. במקרה כזה קיימת הבחנה בין הרשעה בעבירה שיש עמה קלון לבין הרשעה אחרת. לפי הוראות אלה, רק אם נקבע שיש עם העבירה קלון, ניתן למנוע את הבחירה לתפקיד או להחליט על העברה מן התפקיד.

152. הוועדה סבורה כי לא ראוי שלא להבחין, בהקשר זה, בין סוגים של עבירות פליליות. בתקופה האחרונה מקובל על המחוקק להבחין בין עבירות פליליות, לעניין מינוי או כהונה בתפקיד ציבורי, על פי מהות העבירה, חומרתה ונסיבותיה. ראו, לדוגמה, חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, סעיף 20. לפי מבחן זה, אדם נפסל לכהונה בתפקיד ציבורי רק אם מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה של העבירה אין הוא ראוי לכהן בתפקיד זה. בהתאם לכך מציעה הוועדה כי החלטה שאין לבחור בחבר הכנסת לתפקיד מיוחד, או שראוי להשעותו מתפקיד כזה, או שיש להעבירו מן התפקיד, תהיה מוגבלת לעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה לא ראוי שחבר הכנסת יכהן באותו תפקיד. עבירה כזאת נקראת בכללי האתיקה בשם עבירה חמורה. ראו כללי האתיקה, סעיף 3. השאלה אם מדובר בעבירה כזאת, בנתונים של מקרה מסוים, מסורה לשיקול הדעת של הגוף המוסמך להחליט אם לפסול את חבר הכנסת מבחירה לתפקיד מיוחד או מהמשך הכהונה בתפקיד כזה, בין היתר בהתחשב במהות התפקיד.

153. לפי חוק הכנסת ותקנון הכנסת, הוועדה המוסמכת לדון בשאלת הנפקות של הליך פלילי על הבחירה של חבר הכנסת לתפקיד מיוחד, או על המשך הכהונה שלו בתפקיד כזה, היא ועדת הכנסת. ההחלטה של ועדת הכנסת אינה בהכרח החלטה סופית. כאשר מדובר

בהשעיה או בהעברה מתפקיד של יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה, ההחלטה של ועדת הכנסת אינה אלא הצעה המובאת להחלטה (ברוב מיוחד) של מליאת הכנסת; ואילו כאשר מדובר בבחירה לאחד התפקידים האלה, או ביושב ראש ועדה של הכנסת, ההחלטה של ועדת הכנסת נתונה לערעור בפני מליאת הכנסת. עם זאת, כפי שנקבע בתקנון הכנסת, כאשר מדובר בבחירה לתפקיד מיוחד, וכן כאשר מדובר בהשעיה או בהעברה מתפקיד של יושב ראש ועדה של הכנסת, חבר הכנסת רשאי לבקש כי הדיון בעניינו יתקיים בוועדת האתיקה, ולא בוועדת הכנסת. הבחירה בין ועדת הכנסת לבין ועדת האתיקה נתונה בידיו של חבר הכנסת, ללא תנאי או סייג. ויש הבדלים של ממש בין שתי הוועדות. בין השאר, אם ביקש חבר הכנסת כי הדיון בעניינו יתקיים בוועדת האתיקה, ההחלטה של ועדת האתיקה אינה נתונה לערעור בפני מליאת הכנסת, אלא היא החלטה סופית.

154. ההסדר שנקבע לעניין זה בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת מעורר את השאלה אם ראוי כי הסמכות לדון בעניינים אלה תוקנה לוועדת הכנסת או, בחלק מן העניינים, על פי בקשה של חבר הכנסת, לוועדת האתיקה. מה הטעם להסדר זה? יש להביא בחשבון את האפשרות שדיון בוועדת הכנסת יושפע בעניינים אלה במידה רבה, ואולי אפילו בעיקר, משיקולים סיעתיים או משיקולים פוליטיים אחרים. הזכות לערער על החלטה של ועדת הכנסת בפני מליאת הכנסת, כפי שנקבע בתקנון, מדגישה את האופי הפוליטי של דיון בעניינים אלה. לעומת זאת, ועדת האתיקה אמורה להיות מושפעת משיקולים של אתיקה בלבד. העובדה שהתקנון אינו מקנה זכות לערער על החלטה של ועדת האתיקה מדגישה את האופי הא-פוליטי של הדיון בוועדת האתיקה.

לכן השאלה הקובעת בהקשר זה היא, מה האופי הראוי של הדיון בשאלת ההשלכה של הליך פלילי נגד חבר הכנסת, או הרשעה בפלילים, על האפשרות של בחירה לתפקיד מיוחד או המשך הכהונה בתפקיד כזה. תהיה התשובה אשר תהיה, לדעת הוועדה אין הצדקה להסדר שנקבע בתקנון הכנסת, שלפיו נתונה לחבר הכנסת עצמו האפשרות לבחור, כפי שייראה עדיף בעיניו במקרה מסוים, בפורום שבו יתקיים הדיון בעניינו: ועדת הכנסת או ועדת האתיקה. מן הראוי להחליט, לאור האופי הראוי של הדיון, אם להסמיך בעניינים אלה את ועדת הכנסת או את ועדת האתיקה. לדעת הוועדה, עניינים אלה הם בעיקרם עניינים של אתיקה, ולכן ראוי להרחיק אותם ככל שניתן מאינטרסים פוליטיים או משיקולים פוליטיים.

מטעם זה סבורה הוועדה כי ראוי להקנות את הסמכות לדון בעניינים אלה לוועדת האתיקה ולא לוועדת הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 73, 74, ו-75.

לפי הצעת הוועדה, היועץ לאתיקה הוא שיביא לדיון בפני ועדת האתיקה (יחד עם חוות דעת שלו) כל מקרה שבו הוגש כתב אישום, או מתנהל הליך פלילי, או ניתן פסק דין מרשיע נגד חבר הכנסת המועמד לבחירה לתפקיד מיוחד או המכהן בתפקיד כזה. ראו כללי האתיקה, סעיף 77.

155. החוק מבחין לעניין ההחלטה להשעות מכהונה, לקבוע סייגים לכהונה או להעביר מכהונה, בין יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה לבין ממלא תפקיד מיוחד אחר, כלומר, יושב ראש ועדה של הכנסת או חבר בוועדה לבחירת שופטים, דיינים, קאדים או קאדים-מד'הב. לגבי יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה הסמכות לקבל החלטה כזאת ניתנת למליאת הכנסת, אולם המליאה אינה רשאית לקבל החלטה כזאת אלא על פי הצעה של ועדת הכנסת. לגבי ממלא תפקיד מיוחד אחר, הסמכות לקבל החלטה כזאת ניתנת לוועדת הכנסת או לוועדת האתיקה.

הוועדה מאמצת את ההסדר הקיים, אך מציעה, כאמור, שבמקום ועדת הכנסת תבוא ועדת האתיקה. כלומר, הסמכות להשעות מכהונה, לקבוע סייגים לכהונה או להעביר מכהונה את יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או את ראש האופוזיציה, תוקנה למליאת הכנסת, על יסוד המלצה של ועדת האתיקה; כנגד זאת, הסמכות לקבל החלטה כזאת לגבי ממלא תפקיד מיוחד אחר תוקנה לוועדת האתיקה.

156. תקנון הכנסת קובע (בסעיף 10ד) כי ועדת הכנסת רשאית לקבוע שההוראות החלות בעניין זה על יושב ראש ועדה של הכנסת יחולו גם על נושאי תפקידים אחרים בכנסת. ועדת הכנסת טרם קבעה הוראות כאלה.

בדומה לכך, הוועדה כוללת בכללי האתיקה סעיף הקובע כי ועדת הכנסת רשאית להחיל את ההוראות בעניין בחירה לכהונה בתפקיד מיוחד או המשך הכהונה בתפקיד כזה, מחמת עבירה פלילית, על נושאי תפקידים נוספים בכנסת. סעיף זה יכול להיות משמעותי בעיקר אם הכנסת תקבע בעתיד נושאי תפקידים חדשים בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 76.

157. סעיף 101א לתקנון הכנסת קובע סדרי דיון מיוחדים בוועדת הכנסת, בין היתר, במקרה של דיון בבחירה של חבר הכנסת לכהונה בתפקיד מיוחד, או בהמשך הכהונה בתפקיד כזה, מחמת עבירה פלילית. הוועדה מציעה כי אם הסמכות לדון בעניינים אלה תועבר מוועדת הכנסת אל ועדת האתיקה, בהתאם להצעת הוועדה, תשקול ועדת האתיקה את הצורך לקבוע סדרי דין מיוחדים לעניינים אלה, וזאת במסגרת הסמכות הכללית של ועדת האתיקה לקבוע לעצמה נהלים וסדרי עבודה. ראו כללי האתיקה, סעיף 102.

158. ההחלטה לבחור או למנות את חבר הכנסת לתפקיד מיוחד מושפעת משיקולים שונים, ובהם שיקולים של התאמה אישית וגם שיקולים פוליטיים. אלה הם, כמובן, שיקולים לגיטימיים. עם זאת, לדעת הוועדה, מן הראוי שיובאו בחשבון גם שיקולים של אתיקה. לצורך זה יש מקום להביא בפני הגוף הבוחר או הממנה את חבר הכנסת לתפקיד מיוחד את ההחלטות של ועדת האתיקה בעניינו של חבר הכנסת המועמד לתפקיד זה. החלטות אלה יכולות, ולדעת הוועדה אף צריכות, להיות שיקול לעניין ההתאמה האישית של חבר הכנסת לתפקיד מיוחד. אי לכך, הוועדה מציעה כי לפני בחירה או מינוי של חבר הכנסת לתפקיד מיוחד בכנסת, יביא היועץ לאתיקה לעיון הגוף הבוחר או הממנה את כל ההחלטות של ועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, מאותה הכנסת ומהכנסת שקדמה לה, בעניינו של אותו חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 78.

159. לפי חוק הכנסת (סעיפים 8 ו-12(ב)) קיימת אפשרות להעביר מן הכהונה את יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת וכן את ראש האופוזיציה, לא רק מחמת עבירה, אלא גם מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו. משמע, כל אחד מנושאי משרות אלה, גם אם לא הואשם כלל בביצוע עבירה פלילית, אפשר שמעשה או מחדל שלו, שיש בו משום הפרה של האתיקה, יוביל להעברתו מן הכהונה. החוק קובע כי הסמכות לעניין זה נתונה בידי הכנסת בהחלטה (של שלושה רבעים מחבריה) שנתקבלה לאחר שוועדת האתיקה קבעה כי היתה התנהגות שאינה הולמת את המעמד של נושא התפקיד, ובעקבות קביעה זאת הוגשה (על ידי רוב חברי הכנסת) קובלנה לוועדת הכנסת, וועדת הכנסת החליטה (ברוב של שלושה רבעים מחבריה) להגיש לכנסת הצעה בדבר העברה מן הכהונה. הוועדה סבורה כי ראוי להשאיר הוראות חוק אלה בתוקפן.

## היועץ לאתיקה

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק י"ג: היועץ לאתיקה

160. מקובל שמערכת כתובה של כללי אתיקה כוללת גם מנגנון להטמעת הכללים, ובכלל זה מנגנון לאכיפת הכללים. בדרך כלל, יעילות הכללים תלויה במידה רבה ביעילות המנגנון. כך גם לגבי כללי האתיקה לחברי הכנסת.

הוועדה סבורה כי במצב הקיים בכנסת מורגש חסרוננו של מנגנון יעיל להטמעת כללי האתיקה. ועדת האתיקה של הכנסת, אף שפעילותה תקינה וחשיבותה רבה, אינה מצליחה בכוחות עצמה להבטיח באופן ראוי את השמירה על כללי האתיקה ועל אמון הציבור בכנסת. מסתבר שכדי לקדם את מצב האתיקה בכנסת, יש צורך בחיזוק המנגנון הקיים, הן בתחום ההטמעה של כללי האתיקה והן בתחום האכיפה של כללים אלה. לצורך זה ראוי, לדעת הוועדה, למנות בכנסת יועץ לאתיקה, שתפקידו יהיה להטמיע את ערכי היסוד של כללי האתיקה ולסייע בשמירת הכללים בכנסת. הוא אמור למלא את תפקידו, בראש ובראשונה, בדרך של שיתוף פעולה עם חברי הכנסת. במסגרת תפקידו הוא יעמוד לרשות חברי הכנסת לצורך ייעוץ לפי בקשה של כל חבר כנסת וסיוע בדרכים נוספות. מטרתו תהיה למנוע בדרך זאת, ככל שניתן, תלונות נגד חברי הכנסת על הפרה של כללי האתיקה. לדעת הוועדה, עצם קיומו של יועץ לאתיקה בכנסת יעמיד את נושא האתיקה על סדר היום של הכנסת באופן מוחשי, יגביר את המודעות של חברי הכנסת לדרישות האתיקה, יסייע בידי ועדת האתיקה בהטמעה של כללי האתיקה ויפחית את הצורך בנקיטת צעדים נגד חברי הכנסת בגין הפרה של הכללים.

עם זאת, במקרי הפרה של כללי האתיקה, שיובילו להגשת תלונות נגד חברי הכנסת, ימלא היועץ לאתיקה תפקיד נוסף של סיוע לוועדת האתיקה בטיפול הנדרש בתלונות אלה. סיוע כזה נדרש, הן מבחינה עקרונית, כדי להפריד בין התפקיד המינהלי של בדיקת תלונה והצגת התלונה לבין התפקיד השיפוטי של הכרעה בתלונה והטלת עיצומים, והן מבחינה מעשית, כדי לייעל את הטיפול במקרים של הפרת כללי האתיקה.

מינוי היועץ לאתיקה עשוי, לדעת הוועדה, לשנות את המצב הקיים יותר מאשר תוספת כללים או שכלול הכללים הקיימים. כמו כן, עצם המינוי ילמד על החשיבות שהכנסת מייחסת לאתיקה, ועל רצון הכנסת לפעול באופן מעשי לקידום המצב בתחום זה. באחת, מינוי היועץ לאתיקה בכנסת אמור לשדרג את האתיקה בכנסת.

בדרך אגב ראוי לציין כי בטיוטה של כללי האתיקה, שהוועדה הפיצה ברבים לקבלת הערות, דיברה הוועדה על נציב האתיקה, ולא על יועץ לאתיקה. היא אימצה תואר זה משום שכך נקרא המוסד המקביל בפרלמנט של בריטניה (Parliamentary Commissioner for Ethics) ובפרלמנטים נוספים. אך לאחר שיקול נוסף הגיעה הוועדה למסקנה כי בעברית התואר "נציב" אינו משקף באופן ראוי את התפקיד העיקרי שהוועדה מיעדת לנושא המשרה הזאת, שהוא תפקיד של ייעוץ וסיוע לחברי הכנסת ולוועדת האתיקה. לפיכך החליטה הוועדה לדבר על יועץ לאתיקה. יש בכך גם כדי להבליט את ההבדל המהותי בין שתי הדיסציפלינות: משפט מזה ואתיקה מזה. כשם שהיועץ המשפטי פועל כיועץ לחברי הכנסת בענייני משפט, כך היועץ לאתיקה יפעל כיועץ לחברי הכנסת בענייני אתיקה.

161. כללי האתיקה שנקבעו בכנסת, לראשונה בשנת התשמ"ד-1983, הקימו גם מנגנון לאכיפת הכללים: ועדת האתיקה של הכנסת. בשלב הראשון, ועדת האתיקה הוקמה מכוח החלטה של ועדת הכנסת, ללא תימוכין בחוק. שנים אחדות לאחר מכן, בתיקון לחוק החסינות, נקבעו בחוק זה (סעיפים 13 ו-13ה) ההרכב והסמכויות של ועדת האתיקה. במשך הזמן תוקנו הוראות החוק הנוגעות לוועדת האתיקה פעמים אחדות, בדרך כלל לצורך הוספת סמכויות לוועדת האתיקה. עם זאת, בעיקרו של דבר, המנגנון להטמעה ואכיפה של כללי האתיקה נותר עד היום כפי שהיה בעת שהוקם.

162. הטמעה של כללי האתיקה בכנסת מחייבת פעילות יזומה ושיטתית להגברת המודעות של חברי הכנסת לאתיקה בדרכים שונות, קודם כל בדרך של הכוונה וייעוץ, באופן שיצמצם ככל שניתן את הצורך באכיפה. ועדת האתיקה לא נועדה לכך; למעשה היא לא קיימה פעילות כזאת, ואף אין לדרוש או לצפות זאת ממנה. ועדת האתיקה היא גוף בעל אופי שיפוטי. לפיכך היא מתפקדת, כמו כל גוף מעין זה, בעיקר באופן פסיבי. היא מטפלת בתלונות נגד חברי הכנסת, אם הוגשה תלונה, ונענית לבקשות מאת חברי הכנסת לקבל חוות דעת בענייני

אתיקה. אין היא גוף ביצועי, ולכן אין היא פועלת באופן אקטיבי. היא אינה נוקטת יוזמה כדי לברר בעיות או תקלות בתחום האתיקה, אם במישור האישי ואם במישור הכללי; היא אינה עורכת בירורים, אם אין הדבר נדרש במסגרת הטיפול בתלונה; היא אינה עורכת מעקב, אינה מארגנת פרסומים, אינה מקיימת דיונים בענייני אתיקה וכיוצא באלה. פעילות כזאת עשויה לתרום באופן משמעותי להגברת המודעות לאתיקה ולקידום האתיקה בפועל. אך לצורך זה נדרש מנגנון מינהלי, נוסף על גוף שיפוטי, שאלה יהיו הבסיס והתכלית לעצם קיומו.

במצב הקיים עולות מפעם לפעם מקרב הציבור טענות ודרישות להנהגת הסדרים חדשים שימנעו או יצמצמו הפרה של כללי האתיקה על ידי חברי הכנסת. דוגמה לכך מתייחסת לנסיעות של חברי הכנסת לחו"ל, ללא היתר מאת ועדת האתיקה, בניגוד לכללי האתיקה. ועדת האתיקה אינה רואה זאת כחלק מתפקידה לקיים מעקב אחר כל הנסיעות של כל חברי הכנסת לחו"ל, ומכל מקום אינה מסוגלת לקיים מעקב כזה. על רקע זה הועלתה בתקשורת הצעה לדרוש מכל חברי הכנסת שיגישו ליושב ראש הכנסת דין וחשבון שנתי, שיפורסם בציבור, ובו פרטים מלאים (מטרת הנסיעה, מימון הנסיעה ועוד) על כל נסיעה לחו"ל. הוועדה סבורה כי היועץ לאתיקה יוכל להתמודד ולפתור באופן ראוי בעיות כאלה ואחרות בתחום האתיקה.

163. המצב הקיים אינו מניח את הדעת, לא רק בתחום ההטמעה של כללי האתיקה, אלא גם בתחום האכיפה של כללים אלה, בכל המקרים של הפרת הכללים.

בדרך כלל, שיטה מפותחת של אכיפת כללי התנהגות מקיימת בנפרד שתי מערכות עיקריות: האחת – מערכת התביעה (ובכלל זה החקירה); השנייה – מערכת השפיטה. לשתי אלה מתווספת מערכת שלישית: המערכת של הוצאה לפועל, המבצעת את ההחלטות של מערכת השפיטה.

כך הדבר במדינה. המערכת של היועץ המשפטי לממשלה, המופקדת על התביעה, נפרדת מן המערכת של בתי המשפט, המופקדת על השפיטה. יש בכך ביטוי לאחד מעקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית: עצמאות השפיטה. מערכת השפיטה חייבת להיות עצמאית במילוי תפקידה, ולצורך זה היא חייבת להיות נפרדת ממערכת התביעה, כדי שתוכל לעשות משפט

צדק ואף להיראות כעושה משפט צדק. עיקרון זה נקבע כבר בתורה של הפרדת הרשויות: בתי המשפט משתייכים לרשות השופטת, ואילו התביעה משתייכת לרשות המבצעת. מי שממלא תפקיד של שפיטה נדרש לתפיסת תפקיד שונה לחלוטין מתפיסת התפקיד של מי שממלא תפקיד של תובע. השפיטה מחייבת גישה ביקורתית כלפי התביעה. לכן, הטלת שני התפקידים על אדם אחד, או על גוף אחד, אינה מאפשרת ביצוע נאות של אף אחד משני התפקידים.

164. עיקרון זה מקובל גם בשיטות אחרות של אכיפת כללי התנהגות, ובכלל זה שיטות של אכיפת כללי אתיקה. כך, לדוגמה, חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, קובע כי בצד בית הדין למשמעת של עובדי המדינה יפעלו גם תובע (והוא פרקליט המדינה או מי שהוסמך לכך על ידי או על ידי נציב השירות) וחוקרים (שיפעלו לפי הוראות התובע). ראו סעיפים 14 ו-15 לחוק. כך גם לגבי שופטים. החוק מקים בית דין משמעת לשופטים, וקובע כי קובלנה נגד שופט תוגש לבית הדין על ידי שר המשפטים, ופרקליטות המדינה היא שמכינה ומציגה את הקובלנה בפני בית הדין. ראו חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, סעיף 18. בדומה לכך, בלשכת עורכי הדין קיימת הפרדה בין בית הדין למשמעת לבין הקובל, המוסמך להגיש קובלנה, לברר פרטים הנוגעים לקובלנה ולהציג את הקובלנה (לרבות הראיות התומכות בה) בפני בית הדין. ראו חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, סעיפים 63 ו-65, וכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשכ"ב-1962.

165. לעומת זאת, בכנסת מופקד הטיפול בענייני אתיקה של חברי הכנסת בידי גוף אחד: ועדת האתיקה. כאמור, התפקיד העיקרי של ועדת האתיקה הוא תפקיד בעל אופי שיפוטי: לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת, להחליט אם הקובלנה הוכחה, ואם כן, לקבוע מה העיצומים שיוטלו על חבר הכנסת. אולם, בהעדר אדם או גוף שהוסמך למלא את תפקיד התביעה (לרבות החקירה) בתלונות נגד חברי הכנסת, מוטל גם תפקיד זה על ועדת האתיקה. תפקיד זה כולל מיון התלונות, כדי לנפות תלונות סרק שאין יסוד או טעם לדון בהן בפני ועדת האתיקה; בירור העובדות הנוגעות לתלונות, כדי שהדיון בפני ועדת האתיקה יהיה יעיל והוגן; ניהול הדיון בפני הוועדה, לרבות הצורך להשיג ולהציג ראיות הנדרשות לבירור התלונה.



166. אמנם, בפועל, ועדת האתיקה נוהגת להסתייע בלשכה המשפטית של הכנסת. אחד המשפטנים בלשכה המשפטית משמש כיועץ משפטי לוועדת האתיקה. לפי נוהל הקובלנות (סעיף 4) על יושב ראש ועדת האתיקה להעביר את הקובלנות לצורך מתן חוות דעת אל היועץ המשפטי לוועדת האתיקה. ליועץ המשפטי יש תפקיד מורכב, שבהיעדר כללים הוא משתנה מזמן לזמן, לפי תפיסת התפקיד של יושב ראש ועדת האתיקה.

אף-על-פי כן, נראה כי המצב הקיים עדיין אינו משביע רצון. האחריות לכך אינה מוטלת על ועדת האתיקה. היא נובעת במידה רבה מן המבנה הקיים של המערכת המופקדת על ענייני האתיקה של חברי הכנסת. במבנה הקיים טמונות בעיות רציניות. הנה הבעיות העיקריות:

(א) במבנה הקיים אין הפרדה בין תפקיד התביעה לבין תפקיד השפיטה. בעיה זאת קיימת, קודם כל, במישור העקרוני, שהכנסת אמורה לייחס לו חשיבות. אך היא באה לידי ביטוי גם במישור המעשי. על פי רוב, כיוון שאין תובע בפני הוועדה, יושב ראש ועדת האתיקה הוא שמציג בפני חבר הכנסת הנקבל, בישיבת הוועדה, את הקובלנה, ולאחר מכן הוא עשוי לחקור את חבר הכנסת או להציג לו שאלות בנוגע לפרטי הקובלנה, ולא פעם חברים אחרים בוועדה מצטרפים אליו בשאלות כאלה. לו היה תובע בפני הוועדה, עיקר התפקיד של הצגת הקובלנה ובירור הקובלנה, ובכלל זה זימון עדים וחקירת עדים, היה מוטל על התובע. אם הוועדה ממלאת תפקיד זה, בעל כורחה, היא עשויה להיראות כמי שממלאת תפקיד משולב של תביעה ושפיטה, ואף עלול להיווצר רושם שהיא מזדהה, לפחות לכאורה, עם הקובלנה. רושם כזה אינו הולם גוף בעל אופי שיפוטי, והוא פוגם במראית פני הצדק.

(ב) הסיוע שוועדת האתיקה מקבלת מן הלשכה המשפטית של הכנסת אינו פותר בעיה זו, לא במישור העקרוני ואף לא במישור המעשי. היועץ המשפטי של ועדת האתיקה נתפס כחלק מן הוועדה, והמעורבות שלו, בצד התביעה ובצד השפיטה גם יחד, משליכה על תדמית הוועדה ועל מראית פני הצדק. כיצד? היועץ המשפטי לוועדת האתיקה עשוי ליושב ראש ועדת האתיקה בשאלה המקדמית אם יש יסוד לקובלנה נגד חבר הכנסת ואם ראוי לדון בה בוועדת האתיקה לגוף העניין. נוסף על כך, הוא עשוי להשתתף בדיון הנערך לאחר מכן באותו עניין עצמו בפני ועדת האתיקה, ובכלל זה להשתתף אף בדיון הפנימי, לאחר שחבר הכנסת הנילון יצא מחדר הדיון של הוועדה, ולייעץ לוועדה בשאלת ההחלטה הראויה בעניינו של אותו חבר

הכנסת. בכך הוא נעשה שותף לתפקיד השפיטה. ספק אם השילוב של שני תפקידים אלה מתיישב עם כללי הצדק הטבעי.

(ג) הייעוץ המשפטי הניתן כסיוע לוועדת האתיקה הינו בעייתי מבחינה נוספת, וזאת בגלל ההבדל המהותי בין כללי משפט לבין כללי אתיקה. כללי משפט קובעים מה חוקי ומה בלתי-חוקי, ואילו כללי אתיקה קובעים מה ראוי ומה בלתי-ראוי, אפילו אם הוא חוקי. אך לא רק הכללים שונים בתחום המשפט מזה ובתחום האתיקה מזה, אלא גם תפיסת התפקיד שונה, ודרך החשיבה של אדם המופקד על המשפט לא בהכרח הולמת את דרך החשיבה של אדם המופקד על האתיקה. הבדל זה יכול לבוא לידי ביטוי בהקשרים שונים, הן בייעוץ לוועדת האתיקה והן בייעוץ לחברי הכנסת, כאשר הם מבקשים לדעת מראש אם הם רשאים מבחינת האתיקה לנהוג בדרך מסוימת. עדיף, מבחינה עניינית, שייעוץ כזה יינתן על ידי מי שמצוי בתחום האתיקה.

אכן, ככל שידוע לוועדה, במדינות אחרות לא מקובל שהלשכה המשפטית של הפרלמנט מעורבת בדיונים הנוגעים להפרת כללי האתיקה על ידי חברי הפרלמנט.

167. על יסוד שיקולים אלה, הוועדה סבורה שכדי לקדם את האתיקה בכנסת אין די בתיקון כללי ההתנהגות, או בהוספת מגבלות חדשות על ההתנהגות של חברי הכנסת, אלא יש להקים בכנסת מנגנון חדש, שקידום האתיקה יהיה תכלית הקמתו וקיומו, ולעניין זה הוא יקדיש את כל זמנו ויכולתו. בהתאם לכך, הוועדה ממליצה שתתווסף בכנסת משרה חדשה של יועץ לאתיקה, ויוקנו לו תפקידים וסמכויות מינהליות בתחום האתיקה של חברי הכנסת, במטרה לקדם את מצב האתיקה בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 79 ו-80. זהו אחד החידושים העיקריים בהמלצות הוועדה.

הוועדה מייחסת חשיבות רבה להמלצה זו. לדעתה, כאמור, היועץ לאתיקה, במתכונת המוצעת על ידי הוועדה, יוכל לקדם את מצב האתיקה בכנסת באופן משמעותי. ללא יועץ לאתיקה, גם אם יתקבלו המלצות אחרות של הוועדה בעניין כללי התנהגות של חברי הכנסת, ספק אם ניתן יהיה לצפות שינוי משמעותי במצב האתיקה בכנסת.

168. לפי הצעת הוועדה, היועץ לאתיקה יהיה עובד הכנסת, ושכרו ייקבע על ידי יושב ראש הכנסת, באישור ועדת הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 80 ו-85. עם זאת, היועץ לאתיקה חייב להיות בלתי-תלוי במילוי תפקידו: הוא ימלא את תפקידו באופן עצמאי, ויונחה על ידי שיקולי אתיקה בלבד. ראו כללי האתיקה, סעיף 86.

במסגרת ההערות לטיוטת הכללים הועלתה בפני הוועדה טענה שמינוי היועץ לאתיקה יהיה כרוך בהקמת מנגנון של עובדים אחדים, שיידרשו כדי לסייע לו במילוי תפקידו, והדבר יחייב הוצאה כספית גדולה. הוועדה אינה סבורה כך. לדעתה אין, ולא יהיה צורך, במנגנון כזה. יתירה מזאת. הוועדה אף אינה בטוחה שיהיה צורך במינוי יועץ לאתיקה במשרה מלאה, שכן ייתכן כי היועץ לאתיקה יוכל למלא את תפקידו באופן ראוי, לפחות בתקופה הראשונה לכהונתו, גם אם ימונה במשרה חלקית. מכל מקום, הוועדה אינה נוקטת עמדה לגבי היקף המשרה של היועץ לאתיקה.

169. הוועדה מציעה כי תקופת הכהונה של היועץ לאתיקה תהיה, כמו תקופת הכהונה של היועץ המשפטי לכנסת, תקופה של חמש שנים, עם אפשרות הארכה לתקופת כהונה של חמש שנים נוספות. ראו כללי האתיקה, סעיף 83. עם זאת, בנסיבות מיוחדות, שנקבעו בכללי האתיקה, ניתן יהיה להשעות את היועץ לאתיקה ואף להעבירו מכהונתו. ראו להלן פסקאות 182 ו-183.

170. חשיבות רבה נודעת לאישיות של היועץ לאתיקה ולהתאמתו למילוי תפקיד זה. לפיכך נקבעה בכללי האתיקה דרך מורכבת למינויו של היועץ לאתיקה. דרך זו נועדה להבטיח כי היועץ לאתיקה יהיה אדם בעל שיעור קומה, כפי שנדרש בכהונה הזאת, וכי הוא ייבחר מבין המועמדים על יסוד שיקולים ענייניים המתייחסים לאישיות ולכישורים של המועמד.

171. מכאן נובע, בין היתר, שיש להימנע ממינוי פוליטי במובן הרחב של הביטוי. כלומר, יש להימנע ממינוי שנובע משיקולים פוליטיים או משרת אינטרסים פוליטיים, ומעבר לכך, יש להימנע גם ממינוי שיש לו זהות פוליטית בולטת, באופן שיוצר מראית עין של קירבה או נטיה לאחת הסיעות בכנסת. לפיכך נדרש, בין תנאי הכשירות של המועמדים לכהונת היועץ

לאתיקה, שהמועמד לא היה פעיל במסגרת מפלגה בחמש השנים הקודמות להצגת מועמדותו. ראו כללי האתיקה, סעיף 81. נוסף על כך, כדי לשמור על מרחק ראוי בין היועץ לאתיקה לבין החיים הפוליטיים, ובדרך זאת לשמור על מעמד א-פוליטי של היועץ, נדרש בכללי האתיקה כי היועץ לא יהיה פעיל בחיים הפוליטיים, ואף לא יהיה חבר במפלגה כלשהי, במהלך תקופת כהונתו ובשנה שלאחר תום תקופת הכהונה. ראו כללי האתיקה, סעיף 84.

172. ברור כי אדם אינו כשיר להתמנות למשרה של היועץ לאתיקה אם שמו הוכתם מחמת עבירה. בהתאם לכך נקבע בכללי האתיקה, כאחד מתנאי הכשירות, שאדם לא יתמנה למשרה של היועץ לאתיקה אם מתקיים נגדו הליך פלילי (שתחילתו בהגשת כתב אישום) או אם הוא הורשע בביצוע עבירה, והכל אם מדובר בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש במשרה הזאת. ראו כללי האתיקה, סעיף 81. ראוי להוסיף כי אם, לאחר המינוי למשרה של היועץ לאתיקה, שמו של היועץ הוכתם מחמת עבירה, ניתן להשעותו או להעבירו מכהונתו. ראו להלן, פסקה 182.

173. אחד מתנאי הכשירות לכהונה של היועץ לאתיקה הוא הדרישה שהמועמד יהיה בעל כישורים נאותים בתחום האתיקה. הכישורים בתחום האתיקה יכולים לנבוע מעיסוק בתחום זה, כגון עיסוק בהוראה ומחקר בנושאי אתיקה או חברות בבית דין לאתיקה. אך לא די בכך, ואף אין הכרח בכך. בעיקרו של דבר נדרש כי התכונות האישיות ונסיון החיים של המועמד, ולכך אפשר להוסיף גם את המעמד והתדמית שלו בעיני חברי הכנסת ובעיני הציבור הרחב, יהיו הולמים את הכהונה של היועץ לאתיקה בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 81.

174. בשלב הראשון של הליך המינוי ייבחנו המועמדים על ידי ועדה ציבורית. הוועדה הציבורית, ובה חמישה חברים, תמונה במיוחד לצורך זה על ידי יושב ראש הכנסת, ואלה חבריה: שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שקבע נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה יושב ראש הוועדה; חבר הכנסת המכהן כיושב ראש ועדת הכנסת; חבר הכנסת המכהן כיושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה; מזכיר הכנסת; חבר הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה שיקבע נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים. הוועדה הציבורית תמליץ על שני מועמדים או יותר. בשלב השני, יושב ראש הכנסת, באישור ועדת הכנסת, ימנה את היועץ לאתיקה מבין המועמדים שעליהם המליצה הוועדה הציבורית. ראו כללי האתיקה,

175. כללי האתיקה מפרטים את התפקידים של היועץ לאתיקה. באופן כללי, היועץ לאתיקה יפעל בתאום עם ועדת האתיקה לטיפול האתיקה של חברי הכנסת והטמעת כללים אלה בקרב חברי הכנסת. עיקר תפקידו יהיה לייעץ לחברי הכנסת בענייני אתיקה כדי לקיים את כללי אתיקה ולהימנע מהפרת הכללים ומן הצורך לנקוט צעדים בגין הפרה כזאת. לצורך זה הוא יוכל לפרסם, בתיאום עם ועדת האתיקה, כל חומר שייראה לו כדי להציג ולהבהיר את כללי האתיקה ולקדם את האתיקה בכנסת. חלק נכבד מתפקידו יהיה ייעוץ שוטף בענייני אתיקה לפי בקשות של חברי הכנסת. חבר הכנסת יוכל לפנות אל היועץ כדי לקבל הבהרה לעניין המשמעות של כללי האתיקה, או הנחיה לגבי צורה מסוימת של התנהגות, או תשובה על השאלה אם מעשה מסוים, שחבר הכנסת שוקל אם לעשותו, מתיישב עם כללי האתיקה. הפנייה של חבר הכנסת יכולה להיות בעל-פה או בכתב, ובהתאם לכך גם התשובה של היועץ לאתיקה יכולה להיות בעל-פה או בכתב. עם זאת, כדי למנוע טעות או אי-הבנה, עדיפה שאלה בכתב שתזכה לתשובה בכתב, במיוחד במקרים בעלי חשיבות או מורכבות.

כיוון שהיועץ לאתיקה מוסמך, ורק הוא מוסמך, להגיש קובלנה נגד חבר הכנסת לוועדת האתיקה, חזקה היא שתשובה של היועץ לאתיקה (ושוב, לצורך זה עדיפה תשובה בכתב) המכשירה מעשה מסוים, תבטיח כי לא תוגש קובלנה בגין מעשה זה. ראו כללי האתיקה, סעיף 87(2).

176. היועץ לאתיקה יהיה מופקד גם על הטיפול בתלונות נגד חברי הכנסת. הוא יקבל את התלונות; יבחן אותן; יחליט על דרך הטיפול בהן, ובכלל זה על דחיית תלונה על הסף; יחקור את התלונה לפי הצורך; יוכל להגיש קובלנה לוועדת האתיקה על יסוד התלונה; וכן ישמש קובל בעת הדיון בפני ועדת הקובלנות או, בדיון נוסף, בפני ועדת האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 87(5). פרטים נוספים על הטיפול בתלונות ובקובלנות ראו להלן, פרק 22: תלונות וקובלנות.

הוועדה סברה תחילה כי מן הראוי יהיה להסמיך את נציב האתיקה להגיש קובלנה נגד חבר הכנסת גם ביוזמתו, אף בהעדר תלונה, כאשר הגיע אליו מידע המצביע לכאורה על הפרה של

כללי האתיקה על ידי חבר הכנסת. טעמו של דבר היה, שלא ראוי לשלול אפשרות של בירור על ידי ועדת האתיקה, גם אם קיים מידע מבוסס על הפרת כללי האתיקה, כאשר משום מה אין מי שהגיש תלונה נגד חבר הכנסת. אכן, הוועדה שמעה על מקרים כאלה, שבהם אף נמתחה ביקורת בתקשורת על התנהגות של חבר הכנסת שהיה בה לכאורה משום הפרה של כללי האתיקה, אך העניין לא הגיע לבירור בוועדת האתיקה משום שלא נמצא מי שהגיש תלונה באותו מקרה. אכן, באנגליה רשאי נציב האתיקה של הפרלמנט לפנות אל ועדת האתיקה ביוזמתו, להפנות את תשומת לבו להפרה לכאורית של כללי האתיקה על ידי חבר הפרלמנט, ועל פי הנחייתה להגיש לה דין וחשבון המשמש בסיס לדיון בוועדה נגד אותו חבר הפרלמנט. מטעם זה כללה הוועדה, בטיוטה של כללי האתיקה שהופצה ברבים לקבלת הערות, הוראה שהסמיכה את היועץ לאתיקה להגיש קובלנה גם ביוזמתו. ואולם, לאור תגובות שהגיעו אל הוועדה בעניין היועץ לאתיקה, החליטה הוועדה כי בשלב זה עדיף שלא לתת בידי היועץ לאתיקה סמכות להגיש קובלנה ביוזמתו, ולהסתפק בהסמכת היועץ לטפל בתלונות שהוגשו על ידי אחרים. השיקולים העיקריים שהנחו את הוועדה בשאלה זאת היו שניים. ראשית, אם תהיה בידי היועץ לאתיקה סמכות להגיש קובלנה ביוזמתו, יהיה בכך כדי לפגוע בתדמית הראויה של היועץ כמי שעיקר תפקידו הוא לסייע בידי חברי הכנסת ובידי ועדת האתיקה, והוא עלול להיראות כמי שממלא גם תפקיד של שיטור כלפי חברי הכנסת. תדמית כזאת עלולה להכביד על מילוי התפקיד של היועץ באופן הראוי. שנית, אפשר להניח כי המקרים שבהם יהיה מידע מבוסס על הפרה של כללי האתיקה על ידי חבר הכנסת, ואף-על-פי כן לא תוגש תלונה נגד חבר הכנסת, יהיו מעטים בלבד. לכן, גם אם היועץ לאתיקה לא יוסמך להגיש קובלנה ביוזמתו, לא יהיה בכך כדי להשפיע באופן ממשי על מצב האתיקה בכנסת. אי לכך שינתה הוועדה את עמדתה והחליטה להשמיט מן הכללים המוצעים את ההוראה המסמיכה את היועץ לאתיקה להגיש קובלנה נגד חבר הכנסת ביוזמתו.

177. על יסוד הטיפול של היועץ לאתיקה בענייני אתיקה של חברי הכנסת, יוכל היועץ לגבש הצעות לתיקונים בחקיקה המסדירה עניינים אלה, או בכללי האתיקה, ולהמליץ על תיקונים אלה בפני ועדת האתיקה, כדי שתשקול את הצורך בהם ואת הדרך למתן תוקף לתיקונים. ראו כללי האתיקה, סעיף 87(3).

178. הסעיף המפרט את התפקידים של היועץ לאתיקה אינו מציין את כל התפקידים, אלא קובע כי היועץ לאתיקה ימלא גם כל תפקיד אחר המוטל עליו לפי כללי האתיקה ולפי כל דין אחר.

כללי האתיקה מציינים תפקידים נוספים של היועץ לאתיקה בנושאים שונים במסגרת הפרקים המסדירים נושאים אלה. ואלה התפקידים:

(א) כללי האתיקה קובעים בפרק ד' (על השתתפות בעבודת הכנסת), סעיף 8, כי חבר הכנסת לא יעדר משיבות הכנסת ומשיבות ועדותיה מעבר לתקופת ההיעדרות, כפי שהיא מוגדרת בסעיף זה, ללא הצדק סביר. לפי סעיף 119 לכללי האתיקה, במקרה של היעדרות חבר הכנסת מעבר לתקופת ההיעדרות, ללא הצדק סביר, ועדת הקובלנות מוסמכת לשלול את שכרו של חבר הכנסת עבור ימי ההיעדרות שמעבר לתקופת ההיעדרות ללא הצדק סביר, וכן לדון בקובלנה נגד חבר הכנסת על הפרת החובה להשתתף בשיבות הכנסת ובשיבות ועדותיה באופן סדיר. בהקשר זה נקבע בכללי האתיקה כי היועץ לאתיקה יבדוק את הנוכחות של חברי הכנסת בשיבות הכנסת וועדותיה, ואם ימצא כי חבר הכנסת נעדר מן השיבות מעבר לתקופת ההיעדרות, יודיע על כך לוועדת האתיקה, והוא רשאי גם להגיש קובלנה בעניין זה. ראו כללי האתיקה, סעיף 9.

(ב) בפרק ז' (על עיסוק נוסף) נקבע כי ועדת האתיקה רשאית לתת לחבר הכנסת היתר לכהן בתפקיד נבחר בגוף ציבורי, כפוף לתנאים מסוימים, ובהם ההוראה שהיועץ לאתיקה יגיש לוועדת האתיקה את חוות דעתו בנוגע לבקשה לקבלת היתר. ראו כללי האתיקה, סעיף 37 (ג).

(ג) פרק ט' (על מתנות) קובע איסור, כפוף לסייגים, על חבר הכנסת לקבל מתנות המוצעות לו בשל היותו חבר הכנסת. בהקשר זה מוטלים על היועץ לאתיקה תפקידים אחדים: חבר הכנסת חייב למסור לכנסת מתנה שקיבל בניגוד לכללים באמצעות היועץ לאתיקה; ליועץ לאתיקה נועד תפקיד של ביקורת על איסוף תרומות עבור חבר הכנסת למימון עזרה רפואית או הוצאות משפטיות; והיועץ לאתיקה מכהן כחבר בוועדת המתנות, שיש לה סמכויות שונות בנוגע למתנות שהוצעו לחבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 51, 53 ו-55.

(ד) לפי פרק י' (על הצהרות הון), סעיף 59, חבר הכנסת חייב להגיש ליושב ראש הכנסת הצהרת הון; יושב ראש הכנסת מעביר את הצהרות ההון לעיונו של היועץ לאתיקה; יושב ראש הכנסת גם מזווח ליועץ לאתיקה על אי-קיום הכללים בעניין זה על ידי חבר הכנסת. תפקידו של היועץ לאתיקה הוא להנחות את חברי הכנסת בנושאים הקשורים לתוכן ההצהרות, לבדוק את הצהרות ההון כדי לוודא שהוגשו כנדרש בדין, וכן להחליט אם להגיש קובלנה במקרה שחבר הכנסת אינו מוכן להגיש הצהרה בהתאם לדרישת הדין. ראו כללי האתיקה, סעיף 60.

(ה) בפרק י"ב (על תפקידים מיוחדים בכנסת), בסעיפים 73 ו-74, הוסמכה ועדת האתיקה להמליץ או להחליט כי חבר הכנסת לא יהיה מועמד לכהונה בתפקיד מיוחד בכנסת, או לא ימשיך בכהונה בתפקיד מיוחד, מחמת עבירה פלילית, כלומר, אם נמסר עותק של כתב אישום נגדו, או אם מתקיימים נגדו הליכים פליליים, או אם הורשע בעבירה פלילית, והכל אם מדובר בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקיד המיוחד. על היועץ לאתיקה לעקוב אחר מקרים אלה, להודיע לוועדת האתיקה על כל מקרה שבו היועץ המשפטי לממשלה מסר עותק של כתב אישום נגד חבר הכנסת, או מתקיים נגדו הליך פלילי, או הוא הורשע בפסק דין בעבירה פלילית, ולצרף להודעה זו גם חוות דעת בשאלת המועמדות של חבר הכנסת לכהונה בתפקיד מיוחד או המשך הכהונה שלו בתפקיד מיוחד, לפי העניין. ראו כללי האתיקה, סעיף 77.

(ו) במקרה שבו היועץ לאתיקה מצא, במילוי תפקידו, שקיים חשש כי חבר הכנסת ביצע עבירה פלילית, עליו להודיע על כך ליועץ המשפטי לכנסת, עם העתק ליושב ראש הכנסת. היועץ המשפטי לכנסת יחליט על דרך טיפולו באותו מקרה, ויודיע על כך ליועץ לאתיקה.

היועץ המשפטי לכנסת יוכל, לאור נסיבות המקרה, להעבירו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, כדי שהוא יחליט אם לנקוט הליך פלילי נגד חבר הכנסת. הוא יוכל גם להחליט כי אין הצדקה לנקוט הליך פלילי נגד חבר הכנסת, ולכן גם אין מקום להעביר את המקרה לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. החלטה כזאת יכולה להתקבל, למשל, אם לדעתו ברור שאין בסיס בעובדות או בדין לחשש שבוצעה עבירה פלילית, או משום שלדעתו די יהיה, בנסיבות של אותו מקרה, אם היועץ לאתיקה ינקוט נגד חבר הכנסת הליכים לפי כללי האתיקה.



בהתחשב בהודעה של היועץ המשפטי לכנסת, יוכל היועץ לאתיקה להחליט על המשך הטיפול באותו מקרה. הוא יוכל להחליט, לדוגמה, כי העבירה שבה מדובר אינה קשורה כלל, או אינה קשורה באופן הדוק, למילוי תפקידו של חבר הכנסת, ולפיכך די יהיה אם יינקט נגד חבר הכנסת הליך פלילי, ואין הצדקה לנקוט נגדו באופן מקביל גם הליך לפי כללי האתיקה. לחלופין, הוא יוכל להחליט, אם היועץ המשפטי לממשלה ינקוט הליך פלילי נגד חבר הכנסת, כי ראוי להמתין עד שיסתיים ההליך הפלילי, כדי שניתן יהיה להתבסס על העובדות או על התוצאה של הליך זה. הוא יוכל גם להחליט כי ראוי, ללא תלות בהליך הפלילי, לנקוט נגד חבר הכנסת, באופן מיידי, הליך לפי כללי האתיקה.

על פי הלכה מושרשת, קיום חשש לביצוע עבירה פלילית על ידי חבר הכנסת, או קיום הליך פלילי נגדו, או פסק דין המזכה או מרשיע את חבר הכנסת בביצוע עבירה פלילית – כל אלה אין בהם כדי למנוע בעד היועץ לאתיקה או ועדת האתיקה מלנקוט הליכים לפי כללי האתיקה נגד חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 90(ג). ראו גם לעיל, פסקה 60.

עם זאת, לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיפים 268, 269 ו-270, כאשר מדובר בעבירות מסוימות, המפורטות בסעיף 268, כגון עבירה נגד החיים או הגוף שדינה מאסר שלוש שנים או יותר, אסור לקיים הליך בפני ועדת האתיקה אלא לאחר שניתנה הודעה על כך ליועץ המשפטי לממשלה או לבא-כוחו, והיועץ המשפטי לממשלה לא ציווה על הפסקת ההליך.

(ז) על היועץ לאתיקה מוטלת חובה להביא את כללי האתיקה לידיעתם של חברי הכנסת בתחילת כהונתה של כל כנסת. לגבי אלה שנהיו חברים בכנסת לאחר תחילת כהונתה של הכנסת, היועץ לאתיקה יביא את כללי האתיקה לידיעתם בתחילת כהונתם. ראו כללי האתיקה, סעיף 124. לצורך זה מן הראוי יהיה למסור לכל חבר הכנסת חוברת הכוללת את כל כללי האתיקה של חברי הכנסת.

אפשר, כמובן, שתפקידים נוספים יוטלו על היועץ לאתיקה בעתיד, אם בדרך של תיקון כללי האתיקה ואם על ידי דין אחר.

179. רשימת התפקידים של היועץ לאתיקה, המפורטים בכללי האתיקה, אינה אמורה למצות את תפקידיו של היועץ לאתיקה. נוסף על תפקידים אלה, מוטל על היועץ לאתיקה תפקיד כללי: עליו לפעול בתיאום עם ועדת האתיקה לטיפול האתיקה של חברי הכנסת והטמעה של כללי האתיקה בקרב חברי הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 87(1). במסגרת זו יש ליועץ לאתיקה סמכות כללית (לשון אחרת – סמכות שיורית) לנקוט פעולות שונות כדי לקדם את מצב האתיקה בכנסת, ובלבד שלא יהיה בהן כדי לסתור הוראות של כללי האתיקה או הוראות של דין אחר, או לפגוע בזכויות המוקנות לחברי הכנסת. כך, לדוגמה, הוועדה מציעה כי יושב ראש הכנסת יסמך את היועץ לאתיקה לפקח על הפעילות של שדלנים בכנסת, כדי לוודא שהיא תואמת את התקנות שיושב ראש הכנסת התקין או יתקין בעניין זה. ראו לעיל, פסקה 136. כמו כן, היועץ לאתיקה רשאי ליזום כינוסים והרצאות בנושאים אלה, לפעול להשגת מידע או חוות דעת בשאלות של אתיקה בבית נבחרים, לקיים קשר עם בתי נבחרים אחרים בנוגע לשאלות אלה, ועוד.

180. לצורך מילוי תפקידיו ראוי שהיועץ לאתיקה יהיה רשאי לקבל מידע מגוף מבוקר, כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אלא אם כן מסירת המידע אסורה לפי כל דין, או אם ובמידה שהעברת המידע עלולה לסכן את בטחון המדינה, את יחסי החוץ שלה או את שלום הציבור. ראו כללי האתיקה, סעיף 88.

181. במסגרת תפקידיו חייב יהיה היועץ לאתיקה להגיש לכנסת בתחילת כל מושב דין וחשבון על פעילותו ועל ענייני האתיקה בכנסת במושב החולף. כמו כן הוא רשאי להגיש דין וחשבון מיוחד, שיוקדש לנושא מסוים, כאשר יראה צורך בכך. דין וחשבון של היועץ לאתיקה יהיה נגיש לציבור הרחב: הוא יפורסם באתר האינטרנט של הכנסת, ויש להניח כי התקשורת תדווח על הגשתו. ועדת האתיקה תדון בכל דין וחשבון שהיועץ לאתיקה יגיש לכנסת, כדי להפיק מסקנות והמלצות כפי שתראה לנכון. כמו כן, נוסף על הדיון בוועדת האתיקה, יושב ראש הכנסת יהיה רשאי להביא לדיון במליאת הכנסת דין וחשבון (שנתי או מיוחד) של היועץ לאתיקה, או נושא מסוים מתוך דין וחשבון כזה. ראו כללי האתיקה, סעיף 89.

182. היועץ לאתיקה אמור לשמש מופת להתנהגות אתית. לפיכך הכתמת שמו מחמת עבירה פלילית יש בה כדי להצדיק את השעייתו או אף את העברתו מתפקידו. בהתאם לכך נקבע בכללי האתיקה כי אם מתקיימים נגד היועץ לאתיקה חקירה או הליך פלילי (שתחילתו בהגשת כתב אישום), רשאי יושב ראש הכנסת (שהוא המוסמך למנות את היועץ לאתיקה) להשעותו מתפקידו; ואם מדובר בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין היועץ לאתיקה ראוי לשמש עוד בתפקידו, חייב יושב ראש הכנסת להשעותו מתפקידו. בסופו של ההליך הפלילי, אם היועץ לאתיקה הורשע בפסק דין סופי בביצוע עבירה פלילית, יושב ראש הכנסת רשאי, בהסכמת ועדת הכנסת, להעבירו מכהונתו, בדרך שנקבעה לכך בכללי האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיפים 91, 92(א).

183. כללי האתיקה קובעים אפשרות להעביר את היועץ לאתיקה מתפקידו גם שלא מחמת עבירה פלילית. לפי הכללים, יושב ראש הכנסת רשאי, בהסכמת ועדת הכנסת, להעביר את היועץ לאתיקה מתפקידו אם עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו או אם נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו. נוסף על כך, הכנסת רשאית, בהחלטה של רוב חבריה, להעביר את היועץ לאתיקה מתפקידו, ללא הגבלה לעילות מסוימות, אך זאת רק לפי הצעה של ועדת הכנסת, שהתקבלה ברוב חבריה. הכנסת יכולה לעשות שימוש בסמכות זו, למשל, אם הגיעה למסקנה שהיועץ לאתיקה אינו ממלא את תפקידו באופן ראוי. ראו כללי האתיקה, סעיף 92.

## ועדת האתיקה

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק י"ד: ועדת האתיקה

184. כללי האתיקה הקיימים, בנוסח המקורי שנקבע על ידי ועדת הכנסת בשנת התשמ"ד-1983, קבעו (בסעיף 17) כי "חבר הכנסת המפר כלל אתיקה או אינו מקיימו, יהיה נתון לשיפוט של ועדת האתיקה." הכללים קבעו אז את ההרכב של ועדת האתיקה כדלקמן: ארבעה חברי כנסת שאותם ימנה יושב ראש הכנסת מתוך התחשבות בייצוג הסיעות בכנסת. לאחר זמן נקבעו הוראות בעניין ועדת האתיקה בחוק החסינות. בין היתר קובע חוק זה את ההרכב של ועדת האתיקה כפי שהוא קיים כיום: ארבעה חברי הכנסת שיושב ראש הכנסת ממנה למשך תקופת כהונתה של הכנסת בהתחשב, בין השאר, בהרכב הסיעתי של הכנסת, שניים מהם חברים בסיעות הקואליציה ושניים מהם חברים בסיעות האופוזיציה. יושב ראש הכנסת קובע גם מי מבין חברי הוועדה יהיה יושב ראש הוועדה. ראו חוק החסינות, סעיף 13 ד(ב)(1).

185. התפקיד העיקרי של ועדת האתיקה הוא לטפח את האתיקה בקרב חברי הכנסת. לצורך זה ועדת האתיקה מוסמכת לתת לחברי הכנסת, לפי בקשתם, חוות דעת בענייני אתיקה, וכן לדון בתלונות נגד חברי הכנסת, ולהטיל עיצומים על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה. ראו חוק החסינות, סעיף 13ד, וכללי האתיקה הקיימים, סעיף 23. עצם הקיום של ועדת האתיקה, וסמכותה להטיל עיצומים על חברי הכנסת, אמורים לשמש גורם מרתיע מפני הפרה של כללי האתיקה.

186. ועדת האתיקה מתפקדת באופן סדיר ותקין. להלן נתונים על התפקוד של ועדת האתיקה (כפי שנמסרו על ידי ועדת האתיקה) בתקופה האחרונה. בכנסת החמש-עשרה: מספר הקובלנות שהוגשו ונדונו בוועדת האתיקה – 125; מספר הבקשות לאישורי נסיעה לחו"ל שהוגשו לוועדה – 49; מספר החלטות הוועדה (כולל חוות דעת) שהונחו על שולחן הכנסת – 46. בכנסת השש-עשרה: מספר הקובלנות שהוגשו ונדונו בוועדת האתיקה – 161; מספר הבקשות לאישורי נסיעה לחו"ל – 242; מספר ההחלטות (כולל חוות דעת) שהונחו על שולחן הכנסת – 40.

187. אף כי ועדת האתיקה מתפקדת באופן סדיר ותקין, נתברר לוועדה, בין היתר מדברים שנאמרו בפניה על ידי יושב ראש ועדת האתיקה בכנסת השש-עשרה, כי התפקוד השוטף של הוועדה אינו נקי מבעיות וכי השפעתה על האתיקה בכנסת מוגבלת. נראה כי מצב זה הוא אחת הסיבות העיקריות להחלטה של יושב ראש הכנסת להקים ועדה זו. הוועדה סבורה כי חלק מן הבעיות במצב הקיים עשויות לבוא על פתרונן כאשר יוקם המוסד של היועץ לאתיקה, כפי שהוועדה מציעה, והוא יסייע לתפקוד של ועדת האתיקה, בין היתר, כחוקר ותובע. ראו לעיל פרק 20: היועץ לאתיקה. עם זאת, בעיות נוספות בתפקוד של ועדת האתיקה נובעות מן ההסדרים בחוק החסינות ובכללי האתיקה הקיימים, במיוחד בנוגע לעיצומים שוועדת האתיקה מוסמכת להטיל על חברי הכנסת. הוועדה בחנה הסדרים אלה, והיא סבורה כי מן הראוי לשנות חלק מן ההסדרים כדי לחזק את המעמד של ועדת האתיקה, לייעל את תפקודה ולהגביר את השפעתה על מצב האתיקה בכנסת.

188. הוועדה בחנה, בין השאר, את האפשרות שהסמכות לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת תוצא מידי הכנסת ותופקד בידי גוף חיצוני, מעין בית דין מיוחד לענייני אתיקה של חברי הכנסת, שיורכב מנציגי ציבור ובראשם, אולי, שופט בדימוס. ברוח אפשרות זו הוגשה לכנסת זה מקרוב (ביום כ"ג בתמוז התשס"ו – 19 ביולי 2006) הצעת חוק פרטית חתומה על ידי חה"כ יוסי ביילין ועוד שמונה חברי הכנסת: הצעת חוק המפלגות (תיקון – בית דין משמעתי לנבחרים), התשס"ו-2006 (פ/17/1380). לפי הצעה זו, ועדת משמעת חיצונית (בראשות שופט) תהיה מוסמכת לדון בקובלנה על שנבחר ציבור נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו, או התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו, ולהטיל עליו עיצומים שונים, ובכלל זה קנס ואף העברה מן הכהונה. הוועדה בחנה גם את האפשרות שהסמכות לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת תישאר בידי ועדת האתיקה, שתורכב מחברי הכנסת, אך יצורף אליה, כיושב ראש או כחבר, גורם חיצוני, כגון שופט בדימוס.

הוועדה דחתה את שתי האפשרויות האלה. לדעת הוועדה עדיף הדבר, הן מבחינה עקרונית והן מבחינה מעשית, שהדיון בענייני אתיקה של חברי הכנסת יהיה חלק מהסמכות ומהאחריות של חברי הכנסת עצמם. מבחינה עקרונית, ראוי שהסמכות לאכוף את האתיקה בתחום מסוים, כמו הסמכות לקבוע את כללי האתיקה באותו תחום, תהיה מופקדת בידי אלה המשתייכים לאותו תחום, ועליהם תהיה מוטלת גם האחריות לשמירה על האתיקה בתחום

זה. זאת גם, בדרך כלל, הדרך הראויה מבחינה מעשית לשמירה על האתיקה, להבדיל מן הדרך לאכיפת המשפט הכרוכה במעורבות של גורם חיצוני. אכן, כאמור, ועדת האתיקה של הכנסת פעלה במשך השנים באורח סדיר ותקין, בהתחשב בהסדרים שנקבעו בדין לגבי התפקוד של ועדת האתיקה, והגבילו את כוחה. לפיכך סבורה הוועדה כי ראוי להשאיר את הסמכות לדון בענייני אתיקה בידי ועדת האתיקה, שתורכב רק מחברי הכנסת. עם זאת, כאמור, לדעת הוועדה ראוי לשנות את ההסדרים שנקבעו בדין לגבי ועדה זו, כדי לשפר את תפקודה.

189. הוועדה מציעה שלא לשנות את ההסדר הקיים לגבי הסמכות למנות את ועדת האתיקה, ובכלל זה יושב ראש הוועדה, כלומר, להשאיר סמכות זו בידי יושב ראש הכנסת. עם זאת הוועדה מציעה להוסיף הוראה שיושב ראש הכנסת יתייעץ, לפני המינוי של חברי הוועדה, עם נציגי כל הסיעות בכנסת. התייעצות כזאת עשויה, לא רק להעלות שמות של מועמדים ראויים למינוי, אלא גם לחשוף התנגדות עזה מצד סיעה מסוימת למועמד מסוים, וראוי שיושב ראש הכנסת יהיה מודע לכך מבעוד מועד.

מקובל שקיים הבדל מהותי לעניין ההרכב האישי בין ועדת האתיקה לבין ועדות אחרות בכנסת. ההרכב האישי של ועדות אחרות מושפע במידה רבה משיקולים סיעתיים. לעומת זאת, ההרכב האישי של ועדת האתיקה מושפע במידה רבה משאלת ההתאמה האישית של המועמד לתפקיד המיוחד של הוועדה. האמון של חברי הכנסת ביושרה ובהגיונות של החברים בוועדת האתיקה, ללא תלות בשיקולים סיעתיים, הוא בעל חשיבות עליונה למעמד ולתפקוד של ועדת האתיקה. לכן מקובל למנות לוועדת האתיקה חברי כנסת אשר היושרה וההגיונות שלהם אינן מוטלות בספק. ברוח זו מוצע בכללי האתיקה כי יושב ראש הכנסת יתחשב, במינוי החברים לוועדת האתיקה, בתכונות הנדרשות לכהונה בוועדה זאת, וכן בתפקידים אחרים שחבר הכנסת ממלא בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 94(א) ו-94(ב).

190. ברוח זו נקבעו בכללי האתיקה סייגים למינוי ולכהונה בוועדת האתיקה, כדי להבטיח שחבר הכנסת אשר שמו הוכתם מחמת עבירה פלילית לא ימונה ולא יכהן כחבר בוועדת האתיקה. הוראה כזאת נקבעה בכללי האתיקה לגבי נושאי תפקידים מיוחדים בכנסת, ובכלל זה גם יושב ראש ועדה של הכנסת. ואולם, בשל המהות המיוחדת של ועדת האתיקה, מן

הראוי שהוראה כזאת תחול, לא רק על יושב ראש ועדת האתיקה, אלא גם על כל חבר אחר של ועדה זו. בהתאם לכך נקבע בכללי האתיקה כי חבר הכנסת לא ימונה כחבר ועדת האתיקה, ולא ימשיך בכהונתו בוועדה הזאת, אם הוגש נגדו כתב אישום, או אם מתקיים נגדו הליך פלילי, או אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, והכל אם מדובר בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר בוועדה הזאת. כלל זה תואם בעיקרו את הכלל הקיים כיום לפי סעיף 10ה לתקנון הכנסת.

זאת ועוד. בשל המהות המיוחדת של ועדת האתיקה, מוצע כי חבר הכנסת לא ימונה ולא יכהן כחבר בוועדת האתיקה אם הוא נמצא חייב על ידי בית דין למשמעת (כגון בית הדין למשמעת של לשכת עורכי הדין) או על ידי ועדת אתיקה בהפרה של כלל שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה של ההפרה אין הוא ראוי לכהן כחבר בוועדה זאת. ראו כללי האתיקה, סעיף 95.

191. ועדת האתיקה מורכבת, מאז ומתמיד, מארבעה חברי כנסת. כאמור, חוק החסינות קובע כי שניים מחברי הוועדה יהיו חברים בסיעות הקואליציה ושניים יהיו חברים בסיעות האופוזיציה. החוק מגדיר (בסעיף 13ד(ב)(3)) את סיעות הקואליציה ואת סיעות האופוזיציה. סיעות האופוזיציה הן, לפי ההגדרה, הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה. כל התפקידים והסמכויות של ועדת האתיקה מוקנים להרכב זה.

הוועדה מציעה לשנות את ההרכב של ועדת האתיקה. היא מציעה כי הוועדה תורכב משבעה חברי כנסת, שאינם שרים או סגני שרים. יושב ראש הכנסת יתחשב, במינוי החברים, בהרכב הסיעתי של הכנסת, ויבטיח שיהיה ייצוג הולם לסיעות האופוזיציה. ייצוג הולם של סיעות האופוזיציה מותנה בעיקר ביחסי הכוחות בין סיעות הקואליציה לבין סיעות האופוזיציה. עם זאת, לדעת הוועדה, במצב רגיל יהיה זה ראוי, בהתחשב במהות של ועדת האתיקה, כי לפחות שלושה מבין שבעת החברים בוועדת האתיקה יהיו חברים בסיעות האופוזיציה.

עם המינוי של ועדת האתיקה ימנה יושב ראש הכנסת, מבין החברים בוועדת האתיקה, גם את ועדת הקובלנות. ועדת הקובלנות, שעיקר תפקידה לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת, תהיה הלכה למעשה ועדת משנה של ועדת האתיקה. היא תורכב משלושה חברים, ולפחות אחד מהם יהיה מסיעות האופוזיציה. יושב ועדת האתיקה יהיה אחד החברים, והוא יכהן כיושב

כדי לשמור על איזון ראוי בהרכב של ועדת האתיקה, וכן גם איזון ראוי בהרכב של ועדת הקובלנות, מוצע שאם יחול שינוי מהותי בהרכב הקואליציוני, שיש לו השלכה על ההרכב של ועדת האתיקה או על ההרכב של ועדת הקובלנות, רשאי יהיה יושב ראש הכנסת, לאחר התייעצות עם יושב ראש ועדת האתיקה, לשנות את הרכב הוועדות, או אחת מהן, באופן שישמור על ייצוג הולם של סיעות האופוזיציה. ראו כללי האתיקה, סעיף 94.

192. הצעת הוועדה לשנות את ההרכב של ועדת האתיקה מתבססת על טעמים אחדים. ראשית, הרכב מקובל של בית דין, ובכלל זה בית דין לאתיקה, הוא הרכב של שלושה חברים. בהתאם לכך, די בהרכב של שלושה חברים לצורך דיון בקובלנות נגד חברי הכנסת. זה ההרכב המוצע לוועדת הקובלנות. מצד שני, לוועדת האתיקה יש סמכויות רחבות יותר, ובהן סמכויות בעלות חשיבות רבה לכנסת באופן כללי, כגון הסמכות לתת חוות דעת בענייני אתיקה, לרבות עניינים שאין עליהם הוראה בכללי האתיקה, והסמכות להחליט על השעיה ואף העברה מכהונה של נושאי תפקידים מיוחדים בכנסת. בעניינים כאלה יש יתרון להרכב רחב יותר, וייצוגי יותר, של הוועדה. לכן, הרכב של שבעה חברים לוועדת האתיקה נראה עדיף, לצורך דיון בעניינים מעין אלה, על הרכב של ארבעה חברים.

שנית, הרכב של שבעה חברים בוועדת האתיקה, ומהם שלושה חברים המכהנים גם בוועדת הקובלנות, נותן פתרון ראוי לבעיית הערעור על החלטות בקובלנות נגד חברי הכנסת. כיום, לפי סעיף 73 לתקנון הכנסת, החלטות מסוימות של ועדת האתיקה, כלומר, החלטה להרחיק את חבר הכנסת משיבות הכנסת, לשלול את רשות הדיבור שלו במליאה או לאסור עליו להגיש שאילתות בעל-פה, הצעות לסדר היום והצעות חוק, לתקופות שנקבעו בסעיף זה, נתונות לערעור בפני מליאת הכנסת. התקנון קובע את סדר הדיון בערעור: המערער מציג את עמדתו בפני הכנסת במשך חמש דקות; המתנגד לערעור משיב לו במשך חמש דקות; והכנסת מחליטה בערעור "בלי ויכוח נוסף". לדעת הוועדה, הסדר זה אינו ראוי, לא מבחינה עקרונית ואף לא מבחינה מעשית. הוועדה סבורה כי אין זה ראוי שזכות הערעור על החלטות של ועדת האתיקה תהיה מוגבלת להחלטות מסוימות של ועדת האתיקה, על פי העיצומים שוועדת האתיקה הטילה על חבר הכנסת, ואילו החלטות אחרות אינן נתונות כלל לדיון נוסף בכנסת,



וניתן לבקר אותן רק בדרך של עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק. לדעת הוועדה, אין זה נכון להניח באופן גורף כי החלטה של ועדת האתיקה לתת נזיפה חמורה לחבר הכנסת, או לשלול ממנו את שכרו בגין היעדרות משיבות הכנסת, היא פחות פוגעת, או פחות ראויה לדיון נוסף מבחינה אחרת, מהחלטה לאסור על חבר הכנסת להגיש שאילתות לסדר היום, הצעות לסדר היום והצעות חוק לתקופה מסוימת. גם אין זה ראוי, מבחינה עקרונית, להסמיך גוף לתת החלטה הפוגעת בזכות, כמו החלטה לשלול שכר, בלי לאפשר ערעור על החלטה כזאת. לפיכך נכון יהיה, לדעת הוועדה, להרחיב את זכות הערעור באופן שיאפשר ערעור על כל החלטה בכל קובלנה נגד חברי הכנסת. אולם הרחבת זכות הערעור לכל ההחלטות של ועדת האתיקה עלולה להכביד על מליאת הכנסת, שסדר היום שלה עמוס ממילא, ולפגוע בנושאים אחרים העולים לדיון במליאה.

כמו כן, לדעת הוועדה, המליאה אינה ערכאה מתאימה לדיון רציני בערעור על החלטה בקובלנה נגד חבר הכנסת, כפי שמידת הצדק דורשת. סדר הדיון בערעור, כפי שנקבע בסעיף 73 לתקנון הכנסת (ראו לעיל) מוכיח זאת. הוא אינו עושה צדק עם המערער, ואולי אף לא עם חברי הכנסת שצריכים להכריע בערעור בלי ששמעו טיעון רציני, אפילו אם העניין מורכב וחשוב במיוחד. הוא אף אינו מאפשר למערער להיות מיוצג בערעור על ידי עורך דין. בקיצור, מליאת הכנסת אינה גוף מתאים לדיון בערעור מסוג זה. ערעור מסוג זה ראוי להישמע בפני גוף קטן יותר, שיכול להקדיש לדיון בערעור את הזמן הנדרש לכך, על פי העניין. אשר על כן, לדעת הוועדה, ראוי לקבוע הסדר חדש לדיון בערעורים על החלטות בקובלות נגד חברי הכנסת.

ההרכב המוצע של ועדת האתיקה, הכולל ועדת משנה לדיון בקובלות, מאפשר הסדר חדש וראוי לדיון בערעורים על החלטות בקובלות נגד חברי הכנסת. לפי הסדר זה, על החלטות של ועדת הקובלות ניתן יהיה לקיים דיון נוסף (שהוא מעין ערעור) בפני ועדת האתיקה בהרכב מלא. בהתאם לכך תתקיים חלוקה ברורה של התפקידים המוטלים על ועדת האתיקה: ועדת הקובלות תדון בקובלות נגד חברי הכנסת; ועדת האתיקה, בהרכב מלא, תקיים דיון נוסף בקובלות, אם תתבקש לכך, ותמלא את שאר התפקידים המוטלים על ועדת האתיקה. על הדיון הנוסף בפני ועדת האתיקה ראו כללי האתיקה, סעיף 113, וראו גם להלן בפרק 22: תלונות וקובלות.

לבסוף, להרכב של שבעה חברים בוועדת האתיקה נודע גם יתרון של גמישות ויעילות בתפקוד השוטף של הוועדה. הוא מאפשר למלא, ללא קושי, את מקומו של חבר בוועדת הקובלנות שנבצר ממנו להשתתף בדיון בקובלנה מסוימת או שנפסל מלהשתתף בדיון בקובלנה מסוימת בשל משוא פנים. על הפסלות ועל הנבצרות ראו כללי האתיקה, סעיפים 96 ו-97.

193. עם זאת, בהרכב של שבעה חברים בוועדת האתיקה צריך לקחת בחשבון את האפשרות שחבר הוועדה יעדר משיבה, אף אם נקבעה מראש בתיאום עם כל חברי הוועדה, אם בשל מחלה, אם בשל נסיעה בלתי-צפויה ואם בשל טעם אחר. היעדרות כזאת מתרחשת לא פעם במפתיע, כאשר הוועדה מתכנסת לישיבה במועד שנקבע, ואפשר אפילו שהוועדה אינה יודעת את הטעם להיעדרות. היעדרות כזאת, אם יהיה בה כדי למנוע את קיום הישיבה, עלולה לשבש את תפקוד הוועדה באופן חמור. לכן ראוי לקבוע בכללי האתיקה הוראה בדבר מניין חוקי, שתאפשר לקיים ישיבה של ועדת האתיקה (להבדיל משיבה של ועדת הקובלנות, המחייבת הרכב מלא) גם אם אין נוכחות של כל חברי הוועדה בישיבה. הוועדה מציעה לקבוע כי מניין חוקי בישיבות של ועדת האתיקה, לרבות בדיון נוסף, יהיה חמישה מחבריה, ובהם יושב ראש הוועדה. ראו כללי האתיקה, סעיף 102(ג).

החלטה של ועדת האתיקה צריכה להתקבל בכל מקרה על ידי רוב החברים המשתתפים בישיבה. ראו חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, סעיף 20. פירושו של דבר, שאם משתתפים בישיבת הוועדה חמישה חברים, כל החלטה צריכה להתקבל ברוב של (לפחות) שלושה חברים; ואם משתתפים בישיבה שישה חברים, כל החלטה צריכה להתקבל ברוב של (לפחות) ארבעה חברים.

194. אחד הכללים מתייחס למצב בו חבר בוועדת האתיקה מנוע מלהשתתף בישיבת הוועדה (ישיבה של ועדת הקובלנות או ישיבה של ועדת האתיקה בדיון נוסף) מחמת פסלות. כלל הפסלות קובע כי חבר ערכאה בעלת אופי מעין שיפוטי, כמו ועדת האתיקה, מנוע מלהשתתף בדיון על עניין מסוים אם קיים חשש ממשי למשוא פנים מצידו באותו עניין. זהו כלל של אתיקה, כשם שהוא כלל של משפט. לפי כלל זה אין די בחשש רחוק או בחשש תיאורטי של משוא פנים, אלא נדרש חשש ממשי, כלומר, אפשרות סבירה של משוא פנים.

אפשרות זאת נבחנת, לא באופן סובייקטיבי, בעיניו של אדם שיש לו אינטרס אישי בעניין, אלא באופן אובייקטיבי, כלומר, בעיניו של אדם סביר, כלומר, אדם המכיר את פרטי העניין אך אין לו אינטרס אישי בעניין. הכלל מתנה את הפסלות בכך שלדעת אדם סביר קיים, בנסיבות העניין, חשש ממשי של משוא פנים. בקיצור, המבחן למצב של פסלות הוא מבחן של סבירות.

מצב של פסלות קיים, לדוגמה, כאשר חבר ועדת האתיקה עשוי לזכות בטובת הנאה אישית כתוצאה מן ההחלטה בקובלנה או בדיון נוסף, או כאשר הוא בן משפחה של המתלונן, או ידיד קרוב של חבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו או, להיפך, אם הוא מסוכסך באופן קשה, במישור האישי, עם אותו חבר הכנסת. אולם, ברור כי עצם ההשתייכות הסיעתית של חבר הוועדה, כלומר, השאלה אם הוא משתייך לאותה סיעה אליה משתייך חבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו, או אולי לסיעה יריבה, אין בה כדי ליצור מצב של משוא פנים.

195. אם חבר ועדת האתיקה מגיע למסקנה, על יסוד החומר שהומצא לו בעניין מסוים, כי הוא נמצא במצב של משוא פנים באותו עניין, עליו לפסול את עצמו, ביוזמתו, מלהשתתף בדיון על אותו עניין. כמו כן, חבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו, וכן היועץ לאתיקה, רשאים לבקש כי חבר ועדת האתיקה יפסול את עצמו מלהשתתף בדיון מחמת משוא פנים באותו עניין. הבקשה צריכה להיות מנומקת. חבר ועדת האתיקה, שנתבקש לפסול את עצמו, חייב להחליט בבקשה לאלתר, לפני שייתן כל החלטה אחרת באותו עניין. החלטתו צריכה להתבסס, כאמור, על מבחן הסבירות. כלומר, הוא אינו חייב, ואף אינו רשאי, לפסול עצמו רק משום שחבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו מעלה טענה של משוא פנים, ואפילו אם אותו חבר הכנסת סבור באמת ובתמים שקיים מצב של משוא פנים. חבר ועדת האתיקה אף אינו רשאי לפסול את עצמו רק כדי להרחיק מעצמו כל טענה של משוא פנים, אם מצד חבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו ואם מצד אחרים. חבר ועדת האתיקה חייב למלא את תפקידו, ולדון בקובלנה או בדיון נוסף, אלא אם הגיע למסקנה שאכן קיים, על פי מבחן הסבירות, חשש ממשי למשוא פנים.

החלטה של חבר ועדת האתיקה בדבר פסלותו, בין שההחלטה היא לפסול את עצמו ובין שלא, צריכה להיות מנומקת. עליו למסור את החלטתו לחבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו,

ליועץ לאתיקה, ליושב ראש ועדת האתיקה וליושב ראש הכנסת. ההחלטה נתונה לערר. הזכות לערר על ההחלטה נתונה לחבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו וליועץ לאתיקה. הערר מוגש ליושב ראש הכנסת. החלטת יושב ראש הכנסת בערר צריכה להתבסס, גם היא, על מבחן הסבירות. החלטתו, אם לקבל את הערר ואם לדחותו, סופית. ראו כללי האתיקה, סעיף 96.

אם החליט חבר הכנסת לפסול את עצמו מלהשתתף בדיון בעניין מסוים, או אם החליט יושב ראש הכנסת כי חבר ועדת האתיקה פסול מלהשתתף בדיון באותו עניין, מתעורר הצורך למנות חבר כנסת אחר, במקום חבר הכנסת שנפסל, כדי שישתתף בדיון בעניין זה.

196. הצורך למנות חבר כנסת אחר, במקומו של חבר ועדת האתיקה, מתעורר גם כאשר נבצר מחבר ועדת האתיקה להשתתף בדיון, בין דיון בוועדת הקובלנות ובין דיון בוועדת האתיקה. נבצרות פירושה שחבר ועדת האתיקה אינו יכול (ולא רק אינו רוצה) להשתתף בדיון. כך, לדוגמה, כאשר הוא אינו יכול להשתתף בדיון מחמת מחלה, או כאשר הוא נמצא מחוץ לישראל. אם מדובר בנבצרות לתקופה קצרה, כגון שחבר הוועדה עומד לשוב מחוץ לישראל בעוד ימים אחדים, אפשר ואף ראוי בדרך כלל להמתין עד שהנבצרות תסתיים. אולם אם מדובר בנבצרות לתקופה ממושכת, דחיית הדיון עד שהנבצרות תסתיים, עלולה לפגוע ללא הצדקה בחבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו, ולעתים אף באינטרס הציבורי. אי לכך, במצב כזה, מן הראוי למנות חבר כנסת אחר שימלא את מקומו של חבר ועדת האתיקה שנבצר ממנו להשתתף בדיון, ובדרך זאת לאפשר את קיום הדיון במועדו.

197. כללי האתיקה קובעים הסדר למילוי מקומו של חבר ועדת האתיקה שנפסל או נבצר ממנו להשתתף בדיון מסוים. לפי הסדר זה, כאשר מדובר בחבר ועדת הקובלנות, יושב ראש ועדת הקובלנות ימנה חבר אחר של ועדת האתיקה (מתוך ארבעת החברים בוועדת האתיקה שאינם חברים בוועדת הקובלנות) כחבר ועדת הקובלנות. המינוי יהיה, במקרה של פסילה, לצורך אותו דיון שבו קיים מצב של פסלות. במקרה של נבצרות, המינוי יהיה, לפי שיקול דעתו של יושב ראש ועדת האתיקה, לצורך דיון מסוים או למשך תקופת הנבצרות. הסדר זה אינו אפשרי כאשר מדובר בפסילה או בנבצרות של יושב ראש ועדת האתיקה, שהוא גם יושב ראש ועדת הקובלנות. במקרה כזה המינוי יעשה על ידי יושב ראש הכנסת, אשר ימנה

את אחד מחברי ועדת הקובלנות כיושב ראש ועדת הקובלנות, ואת אחד מחברי ועדת האתיקה כחבר ועדת הקובלנות. גם במקרה זה המינוי יהיה, במקרה של פסילה, לצורך הדיון בעניין מסוים, ובמקרה של נבצרות, לפי שיקול דעתו של יושב ראש הכנסת, לצורך הדיון בעניין מסוים או למשך תקופת הנבצרות.

הסדר דומה, אם כי לא זהה, נקבע למקרה שבו מדובר בפסילה או בנבצרות של חבר ועדת האתיקה שאמור להשתתף בדיון נוסף או דיון אחר בוועדת האתיקה. במקרה זה יושב ראש הכנסת ימנה חבר כנסת אחר, אם לצורך הדיון בעניין מסוים ואם לתקופת הנבצרות. כאשר מדובר בפסילה או בנבצרות של יושב ראש ועדת האתיקה, יושב ראש הכנסת ימנה את אחד מחברי ועדת האתיקה כיושב ראש הוועדה, ואת אחד מחברי הכנסת כחבר ועדת האתיקה, ואף זאת לצורך הדיון בעניין מסוים או לתקופת הנבצרות. ראו כללי האתיקה, סעיף 97(א) ו-98(ב).

198. קיימים מצבים נוספים שבהם מתעורר צורך למנות חבר חדש לוועדת האתיקה. כללי האתיקה מציינים מצבים אלה: חבר הכנסת התפטר מחברותו בוועדת האתיקה; חדל, מטעם כלשהו, לכהן כחבר הכנסת; מונה לשר או סגן שר (שאז, לפי סעיף 94(א) לכללי האתיקה אין הוא יכול לכהן כחבר ועדת האתיקה); הושעה מכהונתו בוועדת האתיקה, או הועבר מכהונתו בוועדה זאת, מחמת עבירה פלילית או הפרת כלל אתיקה (כאמור בסעיף 95 לכללי האתיקה). במצב כזה ימנה יושב ראש הכנסת חבר כנסת אחר לכהונה בוועדת האתיקה, ובכלל זה ועדת הקובלנות, למשך תקופת כהונתה של ועדת האתיקה. אולם, אם חבר ועדת האתיקה חדל לכהן בה מחמת עבירה פלילית או הפרת כלל אתיקה, ולאחר מכן זוכה בפסק דין סופי או החלטת סופית, רשאי יושב ראש הכנסת, בהתחשב בנסיבות המקרה, לרבות פסק הדין או ההחלטה, לשוב ולמנותו כחבר בוועדת האתיקה, במקום החבר שנתמנה לכהן במקומו. ראו כללי האתיקה, סעיף 97(ג).

199. אפשר שחבר ועדת האתיקה, ובכלל זה ועדת הקובלנות, יחדל לכהן בוועדה במהלך הדיון בקובלנה מסוימת או במהלך דיון נוסף. אפשר שהוא יחדל לכהן בוועדה באופן זמני, בשל פסלות או נבצרות או מטעם אחר, או באופן קבוע משום שהתפטר מן הוועדה או הועבר מן הכהונה בוועדה מחמת עבירה פלילית. כך או כך, מינוי חבר חדש לוועדה, במהלך הדיון

בעניין מסוים, מעורר בעיה: האם הוועדה רשאית להמשיך בדיון בהרכב החדש מן השלב שאליו הגיעה הוועדה בהרכב הקודם? הבעיה עשויה להתעורר במצבים שונים. ייתכן מצב שבו הדיון בוועדה רק החל, ובפני הוועדה הובאו רק מסמכים בכתב. במצב זה ברור כי אין מניעה, מבחינת היעילות והצדק, שהוועדה תמשיך בדיון מן השלב שאליו הגיעה עד שנתמנה החבר החדש. לעומת זאת, ייתכן מצב שבו הדיון בוועדה הגיע לשלב מתקדם, והוועדה שמעה עדים וטיעונים בעל-פה, לפני שהחבר החדש נתמנה. במצב כזה נראה כי לא יהיה זה ראוי, לפחות מבחינת הצדק, שהוועדה תמשיך בדיון מן השלב שאליו הגיעה עד שנתמנה החבר החדש. כך, למשל, כאשר ההחלטה בדיון מחייבת הכרעה בשאלת האמינות של עדים שהופיעו בפני הוועדה, והחבר החדש לא שמע אותם. האם במצב כזה ראוי שהוועדה תחדש את הדיון מראשיתו, גם אם הדיון נתמשך כבר זמן רב, ואפילו אם נראה כי פתיחת הדיון מחדש, כולל השמעת עדים בפעם השנייה, תפגע בעשיית הצדק?

הניסיון מלמד כי התשובה תלויה בנסיבות המקרה. יש נסיבות שבהן ראוי להתחיל את הדיון כולו מחדש; יש נסיבות שבהן אפשר להסתפק בהשמעה מחדש של עד מפתח או חלק מן העדים; ויש גם נסיבות שבהן אפשר להמשיך את הדיון מן השלב שאליו הגיעה הוועדה עד שנתמנה החבר החדש. תשובה ברוח זאת ניתנה על ידי המחוקק, לאור הניסיון ושיקולים של יעילות וצדק, לגבי בתי משפט ובתי דין. התשובה היא, באופן כללי, כי בית המשפט או בית הדין רשאי, לפי שיקול דעתו, להמשיך בדיון מן השלב שאליו הגיע בהרכב הקודם, או מכל שלב אחר, ככל שייראה לו נכון וצודק בנסיבות המקרה. ראו חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, סעיף 79; חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, סעיפים 233, 234; תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, תקנות 177, 471ג(ו); חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992, סעיף 17(ב); תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב-1991, תקנה 112ג(ו).

כללי האתיקה קובעים הסדר דומה: אם נתמנה חבר חדש בוועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, במהלך הדיון בעניין מסוים, רשאית הוועדה לדון מן השלב שאליו הגיעה בהרכב הקודם או מכל שלב אחר, כפי שייראה לה מועיל וטוב לעשיית צדק. מן הראוי שהחלטת הוועדה, בשאלה כיצד להמשיך בדיון, תתקבל רק לאחר שניתנה לשני הצדדים הזדמנות להעלות בפני הוועדה את טענותיהם בשאלה זאת. ראו כללי האתיקה, סעיף 98.

200. ועדת האתיקה, כמו גופים אחרים הממלאים תפקיד מעין שיפוטי, חייבת למלא את תפקידה על פי העיקרון של אי-תלות הוועדה. על פי עיקרון זה, חבר ועדת האתיקה ימלא את תפקידו כחבר הוועדה באופן עצמאי ויונחה על ידי שיקולי אתיקה בלבד. עיקרון זה מבדיל בין ועדת האתיקה לבין ועדות אחרות של הכנסת. בוועדות אחרות של הכנסת מקובל לשקול שיקולים פוליטיים, ובכלל זה שיקולים סיעתיים, ובהתאם לשיקולים כאלה אף קיימת אפשרות להחליף את חבר הוועדה בחבר כנסת אחר מאותה סיעה. אפשרות כזאת אינה קיימת בוועדת האתיקה. חבר ועדת האתיקה, במילוי תפקידו בוועדה זאת, אינו חייב במשמעת סיעתית, ואינו כפוף להוראות בנוגע למילוי תפקידו, אלא הוא חייב לנהוג באופן עצמאי, כפי שנראה לו על יסוד שיקולים של אתיקה בלבד. ראו כללי האתיקה, סעיף 99.

201. כללי האתיקה מפרטים את התפקידים של ועדת האתיקה. תפקידים אלה מוטלים על ועדת האתיקה בהרכב מלא, אלא אם נקבע בכללים באופן מפורש כי תפקיד מסוים מוטל על ועדת הקובלנות, שאז ועדת האתיקה ממלאת תפקיד זה באמצעות ועדת המשנה לענייני קובלנות.

אחד התפקידים של ועדת האתיקה הוא לתת חוות דעת בענייני אתיקה של חברי הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 100(1). הוועדה יכולה לתת חוות דעת כזאת לפי בקשה של חבר הכנסת, המעוניין לדעת אם מעשה (לרבות מחדל) מסוים, שהוא נתבקש לעשות או מתכוון לעשות, יתיישב עם כללי האתיקה. היא יכולה גם לתת חוות דעת כזאת ביוזמתה, כגון כאשר נודע לה על התנהגות מסוימת של חבר הכנסת, או על תופעה מסוימת בקרב חברי הכנסת, והיא רואה לנכון להפנות את תשומת הלב של חברי הכנסת להיבט האתי של אותה התנהגות או תופעה. סמכות זאת של ועדת האתיקה קיימת ומופעלת גם כיום. ראו חוק החסינות, סעיף 13ד(ג)(3); כללי האתיקה הקיימים, סעיף 23.

על פי רוב, חוות הדעת של ועדת האתיקה תתייחס לשאלת הפרשנות, או לשאלת היישום, של אחד מכללי האתיקה. אך אין זה בהכרח כך. ועדת האתיקה מוסמכת, גם כיום, לתת חוות דעת בעניין הנוגע לאתיקה שאין עליו הוראה בכללי האתיקה הקיימים. ראו כללי האתיקה הקיימים, סעיף 24. סמכות כזאת נדרשת מבחינה מעשית שכן ברור כי מפעם לפעם מתעוררות בתחום האתיקה בעיות חדשות, באופן בלתי-צפוי, ולכן אין להן תשובה מפורשת

בכללי האתיקה. ועדת האתיקה יכולה לתת, וחשוב שתהיה מוסמכת לתת, תשובות גם לבעיות כאלה, לצורך הנחיה של חברי הכנסת. התשובות אמורות להיות נגזרות, בדרך כלל, מן המטרות והערכים של כללי האתיקה. כך, לדוגמה, ועדת האתיקה יכולה, לעתים קרובות, לבסס תשובה לבעיה חדשה, גם בהעדר הוראה מפורשת בכללי האתיקה, על הכלל (בסעיף 2 (4) לכללי האתיקה) הקובע כי חבר הכנסת ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויפעל לטיפוח אמון הציבור בכנסת.

ברור שחבר הכנסת יכול לסמוך על חוות דעת של ועדת האתיקה, ואם ינהג על פי חוות הדעת, מובטח לו שלא תוגש נגדו קובלנה על הפרה של כללי האתיקה.

202. כאשר ועדת האתיקה נותנת חוות דעת בעניין שאין עליו הוראה בכללי האתיקה, מן הראוי שהוועדה תשקול גם אם אין מקום להסדיר עניינים מסוג זה בדרך של הוראה כללית, בלשון מפורשת, בכללי האתיקה. אם הגיעה הוועדה למסקנה שאכן ראוי לעשות כן, היא רשאית להמליץ על תיקון של כללי האתיקה. כך גם בכל מקרה אחר, שבו ועדת האתיקה מגיעה למסקנה כי ראוי לתקן את כללי האתיקה, או דבר חקיקה המסדיר ענייני אתיקה של חברי הכנסת, או להוסיף להם הוראה. ראו כללי האתיקה, סעיף 100(2).

203. תפקיד מרכזי של ועדת האתיקה הוא לדון בקובלנות שהוגשו נגד חברי הכנסת בגין הפרה של כללי האתיקה. היא ממלאת תפקיד זה בשני שלבים: בשלב הראשון – דיון בוועדת הקובלנות; בשלב השני – דיון נוסף בוועדת האתיקה (בהרכב מלא). ראו כללי האתיקה, סעיף 100(3). על תפקיד זה ראו להלן, פרק 22: תלונות וקובלנות, ופרק 23: עיצומים.

204. דרך בדוקה וחיונית להנחיה של חברי הכנסת בענייני אתיקה היא פרסום חומר הנוגע לאתיקה של חברי הכנסת. בהתאם לכך, אחד התפקידים של ועדת האתיקה הוא לפרסם חוות דעת, החלטות וחומר נוסף הנוגע לאתיקה של חברי הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 100(4). (הוראות מיוחדות לעניין הפרסום בהקשרים שונים נכללות בכללי האתיקה, סעיף 124. ראו להלן, פרק 24: שונות).

205. כללי האתיקה מוסיפים כי ועדת האתיקה תמלא כל תפקיד אחר המוטל עליה לפי



כללים אלה ולפי דין אחר. ראו כללי האתיקה, סעיף 100(5). כללי האתיקה מטילים על ועדת האתיקה תפקידים נוספים אלה:

(א) ועדת האתיקה מוסמכת להאריך את תקופת המעבר, שבה רשאי, מי שנבחר לכנסת, לפעול לסיום עיסוק קודם שהיה לו עד שנבחר לכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 39.

(ב) לוועדת האתיקה נתונות סמכויות שונות בקשר לאיסוף תרומות עבור חבר הכנסת לצורך מימון עזרה רפואית או הוצאות משפטיות. ראו כללי האתיקה, סעיף 53.

(ג) אישור ועדת האתיקה נדרש לצורך נסיעה של חבר הכנסת לחו"ל במימון חיצוני. ראו כללי האתיקה, סעיף 54.

(ד) חבר ועדת האתיקה הוא יושב ראש ועדת המתנות, שלה נתונות סמכויות שונות בנוגע למתנות שניתנו לחבר הכנסת בשל היותו חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיפים 55, 56.

(ה) ועדת האתיקה רשאית להחליט כי חבר הכנסת לא יהיה מועמד לכהונה בתפקיד מיוחד בכנסת, או להשעותו מכהונה בתפקיד זה, או לקבוע סייגים לכהונה, או להעבירו מכהונתו, אם נמסר עותק של כתב אישום נגדו, או מתקיים נגדו הליך פלילי או אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית. ראו כללי האתיקה, סעיפים 73, 74 ו-75.

(ו) ועדת האתיקה רשאית, במקרים חריגים לתת לחבר הכנסת אישור לנהוג בעניין מסוים שלא לפי כללי האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 101. על סעיף זה ראו להלן, פסקאות 207 ו-208.

(ז) ועדת האתיקה מוסמכת לתת לוועדת הכנסת, לפי בקשתה, חוות דעת על הצעה לתקן את כללי האתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 123.

נוסף לכך אפשר, כמובן, שכללי האתיקה או דין אחר יטילו על ועדת האתיקה, במועד כלשהו בעתיד, תפקידים נוספים.

206. התפקידים האמורים של ועדת האתיקה, כפי שנקבעו בכללי האתיקה בלשון מפורשת, אינם ממצים את כל התפקידים של ועדה זאת. נוסף לתפקידים אלה, מוטל על ועדת האתיקה התפקיד הכללי של טיפוח האתיקה בקרב חברי הכנסת, בשיתוף עם היועץ לאתיקה. ראו כללי האתיקה, סעיף 100 (רישא). זהו תפקיד שיורי, והוא מאפשר לוועדת האתיקה לנקוט פעולות נוספות לצורך טיפוח האתיקה של חברי הכנסת, ככל שייראה לה, ובלבד שפעולה כזאת לא תהיה בניגוד לכללי האתיקה או בניגוד לדין אחר ואף לא תפגע בכל זכות של חבר הכנסת.

207. אחד התפקידים של ועדת האתיקה הינו יוצא דופן: זה התפקיד של מתן אישור חריגה. בכל שאר התפקידים ועדת האתיקה אמורה לטפח ולאכוף התנהגות על פי כללי האתיקה, ואילו בתפקיד זה היא אמורה לאפשר התנהגות בניגוד לכללי האתיקה. עם זאת, הסמכות לאפשר חריגה מכללי האתיקה נדרשת, לא רק מתוך התחשבות בצרכים של חברי הכנסת, אלא גם מתוך התחשבות בצורך של מערכת האתיקה. צורך זה נובע מן הנוקשות של חלק מן הכללים. הנוקשות יכולה להיות מוצדקת ואף נדרשת בתור כלל; ועם זאת יש להתחשב גם ביוצאים מן הכלל. בנסיבות מסוימות קיום דווקני של כלל עלול לגרום קושי אישי, ואפילו פגיעה באינטרס ציבורי, בלי שתהיה לכך הצדקה באותן נסיבות מבחינת המטרה והערכים של כללי האתיקה. כך, לדוגמה, אפשר כי בנסיבות מסוימות תהיה הצדקה לאשר חריגה מן האיסור הכללי (בסעיף 34 לכללי האתיקה) על עיסוק נוסף; או מן האיסור (בסעיף 37 לכללי האתיקה) על כהונה, אף שלא בתמורה, בתפקיד ניהולי בגוף ציבורי או בתאגיד פרטי; או מן האיסור (בסעיף 54א) לכללי האתיקה) על נסיעה לחו"ל במימון ישיר או עקיף של אדם או גוף המתכוון לקיים עסקים בישראל או עם גוף בישראל; או מן האיסור (בסעיף 54ז) לכללי האתיקה) לקבל מימון לנסיעה לחו"ל עבור בן משפחה המצטרף לחבר הכנסת בנסיעה. בנסיבות כאלה ראוי שתהיה אפשרות לשקול את הנסיבות ולהחליט אם מוצדק, ובאילו תנאים יהיה זה מוצדק, לאשר חריגה מן הכללים. ללא סמכות לאשר חריגה מן הכללים, קיימת סכנה שהכללים לא יחזיקו מעמד, נוכח לחצים של נסיבות החיים. לכן הוקנתה בכללי האתיקה סמכות לוועדת האתיקה לאשר חריגה מן הכללים.

סמכות כזאת הוקנתה גם בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. בכללים אלה נקבע כי מבקר המדינה ימנה ועדה שיש לה סמכות לתת היתר אישי לאי-קיום כלל מן הכללים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית. ראו סעיף 19 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, ילקוט הפרסומים, התשס"ג, עמ' 1139.

208. כדי לקבל אישור לחריגה מן הכללים, על חבר הכנסת לפנות מראש אל ועדת האתיקה, באמצעות נציב האתיקה, בבקשה בכתב, שאליה יצורפו כל הפרטים והמסמכים הנוגעים לעניין. נציב האתיקה יעביר את הבקשה אל ועדת האתיקה בצירוף חוות דעתו לגוף הבקשה. ועדת האתיקה תשקול, תוך התחשבות בחוות הדעת של נציב האתיקה, אם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות חריגה מכללי האתיקה. היא מוסמכת לאשר את הבקשה בתנאים או ללא תנאים, כפי שתראה לראוי. היא מוסמכת גם לבטל אישור שנתנה, לשנות אותו או להוסיף לו תנאים, כגון אם נתגלו נסיבות חדשות או התרחשה התפתחות המצדיקה זאת.

הסמכות של ועדת האתיקה לתת אישור חריגה מסויגת בשני תנאים: ראשית, שהיא לא תיתן אישור אם יהיה בכך משום פגיעה או מראית עין של פגיעה בכבוד הכנסת, בטוהר המידות או באמון הציבור בכנסת; ושנית, שהאישור יאפשר סטייה מכללי האתיקה רק במידה שאינה עולה על הנדרש בנסיבות המקרה.

בקשה לאישור חריגה במקרה מסוים עשויה להצביע על חסר בכללי האתיקה, או על צורך לתקן את כללי האתיקה הנובע מבעיה כללית, מעבר לבעיה האישית המתעוררת במקרה הנדון. אם אמנם כך, לא יהיה זה ראוי שוועדת האתיקה תסתפק במתן אישור חריגה. מן הראוי יהיה, במקרה כזה, שהוועדה תשקול גם את הצורך לתקן את כללי האתיקה, או להציע כלל חדש, כדי שיינתן פתרון מראש לבעיות מאותו סוג. ראו כללי האתיקה, סעיף 101.

209. מקובל שהחוק מסמיך ערכאות בעלות אופי שיפוטי, כגון בתי דין למיניהם, לקבוע בעצמם את נהלי הדיון בפניהם ואת סדרי העבודה שלהם. ראו גם חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, סעיף 17. מקובל גם שהחוק פוטר ערכאות כאלה מן התחולה של דיני הראיות הנוהגים בבתי המשפט. זה גם המצב הקיים לגבי ועדת האתיקה. ראו חוק החסינות, סעיף 13

ד(ג); כללי האתיקה הקיימים, סעיף 22. מכוח סעיף 22 לכללי האתיקה הקיימים קבעה ועדת האתיקה (ביום ט"ז באדר א' התשמ"ו – 25 בפברואר 1986) את נוהל אתיקה לחברי הכנסת (קובלנות), וכן (ביום ט"ו בכסלו התשמ"ז – 17 בדצמבר 1986) את נוהל אתיקה לחברי הכנסת (התנהגות במליאה ובוועדות).

בהתאם לכך נקבעה בכללי האתיקה הוראה המסמיכה את ועדת האתיקה לקבוע נהלים וסדרי עבודה, ובכלל זה נהלים הנוגעים לטיפול בקובלנות ובדיון נוסף. סמכות זאת אינה מאפשרת לוועדת האתיקה לקבוע נהלים או סדרי עבודה הסותרים או סוטים מכללי האתיקה, כגון הכלל הקובע (בסעיף 106(ב)) כי היועץ לאתיקה לא יגיש קובלנה אלא לאחר שפנה בכתב לחבר הכנסת הנילון וביקש את התייחסותו לתלונה, או הכלל הקובע (בסעיף 110(ד)) כי ועדת הקובלנות תכריע בקובלנה רק לאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו ולהביא את ראיותיו בפניה. אולם, בעניינים של סדרי דיון שלא הוסדרו בכללים, ועדת האתיקה מוסמכת לקבוע לעצמה את סדרי הדיון.

כמו כן, בכל הנוגע לראיות המובאות בפני הוועדה, במהלך הדיון בקובלנה או בדיון נוסף, כיוון שממילא דיני הראיות החלים בבתי המשפט אינם חלים על ועדת האתיקה, הוועדה רשאית לנהוג בדרך שתיראה לה מועילה וטובה לעשיית צדק. ראו כללי האתיקה, סעיף 102.

210. עם זאת, ראוי לציין סייג חשוב בקשר לסדרי הדיון בוועדה. בהליכי הדיון בקובלנה נגד חבר הכנסת, לרבות דיון נוסף בוועדת האתיקה, יהיה זה בניגוד לכללי הצדק הטבעי אם היועץ לאתיקה, שיש לו תפקיד של תובע בדיון, ישמש גם יועץ לוועדה או שותף בדרך אחרת להתייעצות או להחלטה של הוועדה.

## תלונות וקובלנות

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ט"ו: תלונות וקובלנות

211. האם ועדת האתיקה מוסמכת לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת ולהטיל עיצומים על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה? שאלה זאת מתעוררת על רקע החסינות המוקנית לחבר הכנסת לפי סעיף 1(א) לחוק החסינות. סעיף זה קובע כי "חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, 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." חסינות זאת היא חסינות עניינית, ולא רק חסינות דיונית, ואין לכנסת סמכות ליטול אותה מחבר הכנסת. מכאן השאלה אם חסינות זאת שוללת את האפשרות שנציב האתיקה יגיש לוועדת האתיקה קובלנה נגד חבר הכנסת, בשל הבעת דעה או מעשה שהיו במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו, ואת האפשרות שוועדת האתיקה תדון בקובלנה כזאת.

שאלה זאת הועלתה בפני בית המשפט העליון בעתירה שבה תקף אחד מחברי הכנסת החלטה של ועדת האתיקה שהטילה עליו עיצומים בשל הפרת כללי האתיקה. בית המשפט דחה את העתירה ופסק, ראשית, כי הדיון וההחלטה בוועדת האתיקה אינם בגדר "פעולה משפטית" כמשמעותה בסעיף 1 לחוק החסינות, שכן סעיף זה אינו מתייחס כלל לפעולה של הכנסת עצמה נגד מי מחבריה; שנית, הצורך בהרמוניה בין סעיף 1 לחוק החסינות, המקנה לחבר הכנסת חסינות עניינית, לבין סעיף 13ד לחוק החסינות, המקנה לוועדת האתיקה סמכות לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת בשל הפרת כללי האתיקה, מוביל למסקנה כי "פעולה במישור האתי אינה מהווה עקיפה של ההגנה שמקבל חבר הכנסת בחוק החסינות". מכאן שוועדת האתיקה מוסמכת לדון בקובלנות נגד חברי הכנסת. ראו בג"ץ 12002/04 ח"כ עיסאם מח'ול נ' הכנסת, פסקאות 9-15. (ניתן ביום ט' באלול התשס"ה – 13 בספטמבר 2005).

212. יש הבדל של ממש בין דרך הטיפול בקובלנות נגד חברי הכנסת כיום, לפי כללי האתיקה הקיימים, לבין דרך הטיפול בקובלנות לפי כללי האתיקה המוצעים. כיום, על פי הכללים הקיימים, אדם מגיש קובלנה נגד חבר הכנסת במישרין לוועדת האתיקה. ועדת

האתיקה מקיימת, היא עצמה, בירור ראשוני כדי להחליט אם לדחות את הקובלנה על הסף או אם לדון בה לגוף העניין. ראו נוהל אתיקה לחברי הכנסת (קובלנות) (להלן – נוהל הקובלנות). לפי כללי האתיקה המוצעים, אדם מגיש תלונה (ולא קובלנה) נגד חבר הכנסת, והתלונה אינה מוגשת לוועדת האתיקה אלא ליועץ לאתיקה. היועץ לאתיקה הוא שמקיים את הבירור הראשוני בשאלה אם לדחות את התלונה על הסף או אם לטפל בה לגוף העניין, ובין היתר אם להגיש קובלנה לוועדת הקובלנות. אם הוא מחליט להגיש קובלנה, הקובלנה מוגשת על ידי היועץ לאתיקה, ולא על ידי המתלונן, ומשמעות הדבר היא שהיועץ לאתיקה הוא שמנהל את המשך הטיפול בקובלנה. כלומר, לפי כללי האתיקה המוצעים מוקמת בין המתלונן לבין ועדת הקובלנות מעין עמדת בדיקה, שתפקידה לסנן את התלונות, כדי לדחות על הסף תלונות סרק, ולהכין את התלונות הרציניות כקובלנות שוועדת הקובלנות תוכל לדון בהן באופן ראוי ויעיל. מבחינה זאת, היועץ לאתיקה ממלא תפקיד דומה לתפקיד של פרקליטות המדינה, החוצצת בין המתלונן לבין בית המשפט.

213. על פי כללי האתיקה, כפי שמקובל גם כיום על פי נוהל הקובלנות, כל אדם רשאי להגיש תלונה נגד חבר הכנסת בשל הפרה או אי-קיום של כללי האתיקה. הרשות ניתנת לכל אדם, ולא רק לחברי הכנסת, ראשית, משום שחבר הכנסת עשוי לפגוע בבני אדם מחוץ לכנסת, ושנית, בשל המעמד של חבר הכנסת כשליח ציבור, החייב נאמנות לכל הציבור, וכן גם בשל הצורך לשמור על אמון הציבור בכנסת.

תלונה נגד חבר הכנסת, בין אם היא מוגשת על ידי חבר הכנסת ובין אם היא מוגשת על ידי אדם מחוץ לכנסת, נדרשת להיות מוגשת בכתב, חתומה בידי המתלונן, ועליה לציין את העובדות שביסוד התלונה ואת הראיות התומכות בה. ראו כללי האתיקה, סעיף 104.

214. כאשר היועץ לאתיקה מקבל תלונה, במתכונת הנדרשת לפי כללי האתיקה, עליו לבחון אותה כדי להחליט אם ראוי לדחות אותה על הסף או לטפל בה לגוף העניין. הוא מוסמך לדחות תלונה על הסף אם מצא, על פני התלונה או לאחר בירור ראשוני, כי היא קנטרנית או טרדנית, שאין לה בסיס בעובדות, שאין היא מראה הפרה של כללי האתיקה, או שאין בבירור התלונה עניין לציבור. הסמכות לסנן תלונות בדרך זאת נדרשת כדי להימנע מן הצורך לדון בוועדת האתיקה עצמה בתלונות סרק, שיכולות להיות מוגשות על ידי כל אדם

בציבור על יסוד כל ידיעה בעיתון, ולמנוע את הנזק האפשרי כתוצאה מדיון כזה, אף כאשר ברור על פני הדברים שאין בסיס ולא צפויה תועלת מן הדיון בוועדה.

עם זאת, היועץ לאתיקה אינו מוסמך לדחות על הסף תלונה המוגשת על ידי יושב ראש הכנסת, או תלונה המוגשת על ידי סגן ליושב ראש הכנסת בקשר לשיבה של הכנסת שאותה הוא ניהל. במקרה כזה, חזקה היא שהתלונה רצינית, והיא ראויה לדיון בוועדת הקובלנות לגוף העניין.

215. החליט היועץ לאתיקה שלא לדחות תלונה על הסף, עליו לברר את התלונה, כדי להחליט על הדרך הראויה לטיפול בה. ראשית, עליו לברר את העובדות שביסוד התלונה, ועל יסוד העובדות להחליט אם יש בהן, לכאורה, כדי להוכיח הפרה של כללי האתיקה. לצורך זה הוא רשאי לפנות אל המתלונן, אל חבר הכנסת הנילון, ואל כל אדם אחר הנוגע לעניין, בבקשה לקבל פרטים נוספים וראיות השייכות לעניין. בין השאר, הוא רשאי לדרוש מידע מכל גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ראו כללי האתיקה, סעיף 88.

בבירור זה היועץ לאתיקה ממלא תפקיד של חוקר. על יסוד הבירור הוא יכול להחליט כי אין מקום להגיש קובלנה, בשל אחד הטעמים המסמיכים אותו לדחות תלונה על הסף מלכתחילה, כלומר, שאין בסיס בעובדות או בכללים לטענה בדבר הפרת כללי האתיקה, או שאין זה ראוי להגיש קובלנה משום שהתלונה קנטרנית או טרדנית, או שאין בבירור התלונה עניין לציבור. על הטעמים לדחיית תלונה על הסף ראו כללי האתיקה, סעיף 105.

אך אם הגיע היועץ לאתיקה למסקנה כי יש ראיות לכאורה שחבר הכנסת הנילון אכן הפר את כללי האתיקה, ואין זה ראוי לדחות את התלונה בלא כלום, עליו לבחור בין שתי דרכים עיקריות, לפי נסיבות המקרה. בדרך הראשונה, היועץ לאתיקה יכול לפנות אל חבר הכנסת הנילון ולהציע לו לפרסם הודעה בנוסח מסוים, או להתנצל, או לפעול באופן אחר שייתר הגשת קובלנה. כך, למשל, אם חבר הכנסת הנילון פגע בדברים שנשא מעל במת הכנסת באדם אחר ללא יסוד או ללא הצדקה, ייתכן שהתנצלות מעל במת הכנסת תספיק כדי להפיס את דעתו של אותו אדם ולייתר את המשך הטיפול בתלונה. היועץ לאתיקה רשאי גם לפעול

בדרך אחרת, כגון בדרך של גישור, כדי להשיג הסכמה בין המתלונן לבין חבר הכנסת הנלון באופן שיישב את המחלוקת ביניהם. ייתכן, למשל, שפיצוי כספי לאדם שניזוק מדברים או מעשה של חבר הכנסת יספיק כדי להימנע, בהסכמת המתלונן, מהגשת קובלנה נגד חבר הכנסת. דרך זאת היא, במקרים רבים, אפשרית וראויה. אולם, אם בנסיבות המקרה דרך זאת אינה ראויה או אינה אפשרית, פתוחה בפני היועץ לאתיקה הדרך השנייה: הגשת קובלנה לוועדת הקובלנות. בהכנת הקובלנה, הגשתה והצגתה בעת הדיון בפני ועדת הקובלנות, היועץ לאתיקה ממלא תפקיד של תובע.

עם זאת, לפני שהיועץ לאתיקה מגיש קובלנה לוועדת הקובלנות, חובה עליו לפנות בכתב אל חבר הכנסת הנלון ולבקש את התייחסותו לתלונה. כדי לצאת ידי חובה, על היועץ לאתיקה להעביר אל חבר הכנסת הנלון את התלונה, או לפחות את עיקרי התלונה, ואולי אף לצרף אליה מידע נוסף שהגיע אליו, אם הדבר נדרש כדי להבהיר או לבסס את התלונה, ולתת לחבר הכנסת זמן סביר כדי להכין את תגובתו לתלונה. לאחר מכן, על היועץ לאתיקה לשקול בכובד ראש את התגובה של חבר הכנסת הנלון, לפני שהוא מחליט אם להגיש, או לא להגיש, קובלנה נגד חבר הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 106.

216. החלטה של היועץ לאתיקה שלא להגיש קובלנה אינה בהכרח החלטה סופית. על היועץ לאתיקה לנמק את ההחלטה; למסור את ההחלטה המנומקת למתלונן, לחבר הכנסת הנלון וליושב ראש ועדת הקובלנות; ואז קמה זכות למתלונן וליושב ראש ועדת הקובלנות להגיש השגה על ההחלטה אל ועדת הקובלנות. במקרה כזה, ועדת הקובלנות תבדוק את החומר שהיה בפני היועץ לאתיקה, את הנימוקים שהובילו את היועץ לאתיקה להחלטה שלא להגיש קובלנה, ואת הנימוקים שבהשגה, והיא רשאית גם לערוך בירור נוסף לגבי התלונה, ככל שתראה לנכון. אם בסופו של דבר החליטה ועדת הקובלנות לקבל את ההשגה, אם משום שהיא חולקת על דעתו של היועץ לאתיקה שאין בבירור התלונה עניין לציבור ואם מטעם אחר, יהיה על היועץ לאתיקה להכין קובלנה ולהגיש אותה לוועדת הקובלנות. ראו כללי האתיקה, סעיף 107.

217. בתקופה שלפני הבחירות לכנסת או לפני בחירות מקדימות במפלגה, שחבר הכנסת עשוי להתמודד בהן על מקומו במערכת הפוליטית, יש מקום לחשש מפני ניצול לרעה של



האפשרות להגיש תלונה נגד חבר הכנסת. תלונה כזאת עלולה לשמש כלי בידי יריב פוליטי, כדי לנגח את חבר הכנסת, אף אם אין לה כל יסוד. הגשת קובלנה על ידי היועץ לאתיקה על יסוד תלונה, היא כשלעצמה עלולה להכתים את שמו של חבר הכנסת, לא כל שכן הדיון בקובלנה, במיוחד אם הזמן הקצר שנותר עד הבחירות לא יספיק כדי לסיים את הדיון בקובלנה. לכן נקבע בכללי האתיקה כי היועץ לאתיקה לא יגיש קובלנה בתקופת שישים הימים שלפני יום הבחירות לכנסת או לפני יום הבחירות המקדימות במפלגה. אין פירוש הדבר כי בתקופה זאת אי אפשר להגיש תלונה נגד חבר הכנסת, או כי היועץ לאתיקה אינו רשאי לטפל בתלונה, ככל שיראה לנכון. היועץ לאתיקה רשאי לערוך בירור ראשוני בתלונה שהוגשה בתקופה זאת, וייתכן שעל יסוד בירור זה ימצא לנכון לדחות את התלונה על הסף. אך, לעומת זאת, אם נתגבשה אצל היועץ לאתיקה מסקנה שראוי להגיש קובלנה על יסוד התלונה, או אף ביוזמתו, יהיה עליו להמתין ולהגיש את הקובלנה רק לאחר יום הבחירות לכנסת או יום הבחירות המקדימות למפלגה. ראו כללי האתיקה, סעיף 108(א).

218. כללי האתיקה קובעים תקופת התיישנות להגשת קובלנות. בעבירות משמעת (ובכלל זה הפרה של כללי אתיקה) מקובלת תקופת התיישנות קצרה. כך, לדוגמה, בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, נקבע (בסעיף 64) כי לא יינקטו אמצעי משמעת נגד עובד המדינה בגין עבירה שנודע עליה שנתיים או יותר לפני הגשת התלונה או הקובלנה. אכן, מן הראוי שהיועץ לאתיקה יטפל בתלונה במהירות הראויה, ככל שהנסיבות מאפשרות, ויקצר את משך הבירור עד להחלטה אם להגיש קובלנה, כדי להקטין ככל שניתן את עינוי הדין של חבר הכנסת. ברוח זאת נקבע כי היועץ לאתיקה לא יגיש קובלנה אם חלפה שנה מיום שהוגשה אליו התלונה. ראו כללי האתיקה, סעיף 108(ב).

219. כללי האתיקה חלים על חבר הכנסת ומחייבים אותו להתנהג באופן ההולם את מעמדו במשך תקופת כהונתו בכנסת. אולם קיימת אפשרות שתוגש קובלנה נגד חבר הכנסת על הפרת כללי האתיקה עוד בתקופת כהונתו בכנסת, אך עד שהקובלנה תגיע לדיון בפני ועדת הקובלנות הוא יחדל לכהן כחבר הכנסת. אפשרות זאת מעשית במיוחד לאור ההוראה הקובעת כי לא תוגש קובלנה נגד חבר הכנסת בתקופת שישים הימים שלפני יום הבחירות לכנסת. במקרה כזה, העובדה שחבר הכנסת הנילון אינו מכהן יותר בכנסת, עשויה להחליש או אף לבטל את הטעם לדיון בקובלנה. כך, למשל, אם הקובלנה הוגשה בגין אמירה בלתי-

ראויה או התנהגות בלתי-ראויה בוועדה של הכנסת, והגשת הקובלנה נועדה במידה רבה כדי להרתיע ולמנוע התנהגות דומה של אותו חבר כנסת בעתיד. לפיכך נקבע בכללי האתיקה כי במקרה כזה ועדת הקובלנות לא תדון בקובלנה אלא אם מצאה כי עדיין יש עניין לציבור בבירור הקובלנה. כך, למשל, אם הקובלנה מעוררת שאלה עקרונית שחשוב לדון ולהכריע בה, או אם חבר הכנסת מעמיד את עצמו, לאחר סיום כהונתו בכנסת, כמועמד לתפקיד ציבורי נכבד, ולכן יש עניין לציבור, ואולי גם לחבר הכנסת, בבירור הקובלנה. ראו כללי האתיקה, סעיף 109(א).

220. הוראה דומה מתייחסת לחבר הכנסת שחדל לכהן בכנסת, ובהתאם לכללי האתיקה חובה עליו להגיש הצהרת הון ליושב ראש הכנסת בתוך שישים ימים לאחר סיום כהונתו. ראו כללי האתיקה, סעיף 59(א). אם חבר הכנסת לא קיים חובה זאת, קמה סמכות לוועדת הקובלנות לדון בעניין זה תוך שנה מן המועד שבו היה חייב להגיש את ההצהרה. סמכות זאת אינה מותנית בהחלטה של ועדת הקובלנות שקיים עניין לציבור בבירור הקובלנה, שכן הנחה היא שלציבור יש עניין בקיום חובה זאת, ומכאן גם שיש לו עניין בקיום דיון בוועדת הקובלנות בשל הפרת החובה. ראו כללי אתיקה, סעיף 109(ב).

221. סדרי העבודה של ועדת הקובלנות הוסדרו בהוראה דומה להוראה המסדירה את סדרי העבודה של ועדת האתיקה: ועדת הקובלנות מוסמכת לקבוע את סדרי העבודה שלה, ככל שלא נקבעו בכללים או בנהלים, והיא אינה כפופה לדיני הראיות, אלא רשאית לנהוג, בעניין שלא נקבע בכללי האתיקה או בדין אחר, בדרך שתיראה לה מועילה וטובה לעשיית צדק. ראו כללי האתיקה, סעיף 110(א) ו-110(ב).

עניין של סדרי עבודה שנקבע בכללי האתיקה, ולכן אינו ניתן לשינוי על ידי ועדת הקובלנות, מתייחס לזכות הטיעון של חבר הכנסת הנקבל: ועדת הקובלנות חייבת לתת לחבר הכנסת הנקבל הזדמנות להשמיע את טענותיו ולהביא את ראיותיו בפניה. ראו כללי האתיקה, סעיף 110(ד). מצד אחד, מדובר במתן הזדמנות נאותה, ובכלל זה זמן סביר להכנת הטענות והראיות. מצד שני, מדובר בהזדמנות בלבד, ואם חבר הכנסת אינו עושה שימוש בהזדמנות זאת, אין בכך כדי למנוע את קיום הדיון בוועדת הקובלנות. ראו, לדוגמה, בג"ץ 12002/04 ח"כ עיסאם מח'ול נ' הכנסת, פסקה 21 (ניתן ביום ט' באלול התשס"ה-13 בספטמבר

222. להבדיל מוועדת האתיקה, שכללי האתיקה מאפשרים לה לקיים דיון בהרכב של חמישה מתוך שבעת החברים בה, ועדת הקובלנות חייבת לדון בקובלנה בהרכב מלא, כלומר, בהרכב של שלושת חבריה, ולקבל כל החלטה ברוב קולות של חבריה. על ההרכב של ועדת האתיקה ראו לעיל, פסקאות 191 ו-192; וראו כללי האתיקה, סעיף 110(ג). במקרה שאחד החברים בוועדת הקובלנות אינו יכול להשתתף בדיון מסוים מחמת פסלות, נבצרות או טעם אחר, אפשר וראוי להחליפו בחבר אחר של ועדת האתיקה, כדי שאפשר יהיה לקיים את הדיון כסדרו. על האפשרות להחליף חבר של ועדת הקובלנות, ראו לעיל פסקאות 194 – 199.

223. כללי האתיקה קובעים, כמו כללי האתיקה הקיימים, כי הדיונים בוועדת הקובלנות, לרבות המסמכים הקשורים לדיונים אלה, יהיו סגורים וחסיים, ואין לפרסם דבר הנוגע לדיונים אלה אלא ברשות בכתב מאת יושב ראש הוועדה, בהתאם לנהלים ולתנאים שייקבעו לעניין זה. ראו כללי האתיקה הקיימים, סעיף 21; כללי האתיקה, סעיף 110(ה). כלל זה נועד לאפשר דיון תקין וענייני בוועדת הקובלנות ולמנוע פגיעה בחבר הכנסת הנקבל לפני שהוועדה קיבלה החלטה בעניינו. לאחר שנתקבלה החלטה על ידי ועדת הקובלנות, יחולו הוראות מיוחדות לעניין פרסום ההחלטה. על כך ראו כללי האתיקה, סעיף 124.

224. מה הכלל הראוי כאשר ועדת הקובלנות דנה בקובלנה המתבססת על תלונה והמתלונן מודיע כי הוא חוזר בו מן התלונה? משהוגשה קובלנה על ידי היועץ לאתיקה, ההנחה היא שיש ראיות לכאורה להפרת כללי האתיקה ויש גם עניין לציבור בבירור הקובלנה על ידי ועדת הקובלנות. לכן, אם המתלונן חוזר בו מן התלונה, אך היועץ לאתיקה לא חוזר בו מן הקובלנה, אפשר להניח שעדיין יש עניין לציבור בהמשך הבירור של הקובלנה. כך, למשל, כאשר הוגשה תלונה בעקבות דברים של חבר הכנסת שפגעו בציבור מסוים, וביטול התלונה על ידי המתלונן, המשתייך לציבור זה, עדיין אינו מבטל את הפגיעה בציבור. עם זאת, העובדה שהמתלונן חוזר בו מן התלונה היא שיקול, ובנסיבות מסוימות היא עשויה להיות שיקול חשוב, לגבי המשך הדיון בקובלנה. כך במיוחד כאשר הקובלנה הוגשה בעיקר כדי לשרת אינטרס של המתלונן, שנפגע באופן אישי מהתנהגותו של חבר הכנסת. במקרה כזה,

אם המתלונן חוזר בו מן התלונה, אם מפני שהוא מסתפק בהתנצלות של חבר הכנסת ואם מסיבה אחרת, ייתכן שיש בכך טעם מספיק שלא להמשיך בבירור התלונה. לפיכך נקבע בכללי האתיקה כי אם המתלונן חוזר בו מן התלונה, תוכל ועדת האתיקה להמשיך את הדיון בקובלנה, אם לדעתה קיימת לכאורה הפרה של כללי האתיקה וכן קיים עניין לציבור המצדיק המשך הדיון בקובלנה. ראו כללי האתיקה, סעיף 111.

225. ומה המצב כאשר היועץ לאתיקה חוזר בו מקובלנה? היועץ לאתיקה עשוי לחזור בו מקובלנה בשל מידע חדש שהגיע אליו לאחר הגשת הקובלנה, שיש בו כדי לשמוט את הבסיס לקובלנה, או משום שנתברר לו במהלך הדיון בוועדת הקובלנות כי הוא טעה בעניין חשוב הנוגע לקובלנה, או מפני שהקובלנה הוגשה בגלל פגיעה במתלונן ובינתיים חבר הכנסת הפיס את דעתו של המתלונן, ואולי מסיבה אחרת. בין כך ובין כך, כאשר היועץ לאתיקה, שהגיש את הקובלנה, מחליט לחזור בו מן הקובלנה, בדרך כלל אפשר להניח כי אין טעם עוד להמשיך את הדיון בוועדת הקובלנות. במקרה כזה, על היועץ לאתיקה להודיע על כך לוועדת הקובלנות בהחלטה מנומקת, ועל יסוד הודעה זו הוועדה רשאית לבטל את התלונה. עם זאת, מבחינה עקרונית, היועץ לאתיקה הוא רק צד לדיון בפני ועדת הקובלנות, ואין הוא אדון לדיון זה. ההחלטה אם לבטל את הקובלנה ולהפסיק את הדיון נתונה בידי ועדת הקובלנות. בהתאם לכך, אם ועדת הקובלנות לא שוכנעה כי אכן ראוי להפסיק את הדיון, למשל כאשר היא חולקת על דעתו של היועץ לאתיקה שאין עניין עוד לציבור בעצם הדיון, היא רשאית, בניגוד לדעת היועץ, להמשיך בדיון. ראו כללי האתיקה, סעיף 112.

226. בדרך כלל, החלטה של גוף בעל אופי שיפוטי, בערכאה ראשונה, נתונה לערעור. כך לגבי בתי משפט, וכך גם לגבי בתי דין למשמעת כמו, לדוגמה, בית הדין למשמעת של עובדי המדינה או בית הדין למשמעת של לשכת עורכי הדין. גם החלטה של ועדת האתיקה בכנסת נתונה, במצב הקיים כיום, לערעור. ואולם, הערעור מוגבל מבחינות אחדות. ראשית, זכות הערעור נתונה רק לחבר הכנסת שעניינו נדון בוועדת האתיקה. שנית, הזכות לערער מוגבלת להחלטות מסוימות של ועדת האתיקה, והן אלה: הרחקה של חבר הכנסת משיבות הכנסת, שלילת זכותו לדבר במליאה, ואיסור להגיש שאילתות בעל פה, הצעות לסדר היום והצעות חוק לתקופות מסוימות. שלישית, הערעור מוגש לכנסת, והדיון בערעור נערך במליאת הכנסת, כאשר כל צד יכול לטעון בפני המליאה עד חמש דקות. ראו תקנון הכנסת, סעיף 73.

נראה שעד כה לא נשמע ערעור כזה במליאה אלא פעם אחת בלבד: ראו בג"ץ 12002/04 **ח"כ עיסאם מח'ול נ' הכנסת** (ניתן ביום ט' באלול התשס"ה-13 בספטמבר 2005).

לדעת הוועדה, ערעור כזה לוקה בחסר מבחינות אחדות. קודם כל, לא ראוי שזכות הערעור תהיה מוגבלת להחלטות המטילות עיצומים מסוגים מסוימים בלבד. ראוי, כפי שמקובל לגבי החלטות בעלות אופי שיפוטי, שתהיה זכות ערעור כללית, על כל ההחלטות של ועדת הקובלנות. גם החלטה המטילה עיצום קל באופן יחסי, כמו נזיפה, עשויה להיות מוטעית, ומכל מקום היא עשויה לפגוע בחבר הכנסת במידה המצדיקה – אם חבר הכנסת מעוניין בכך – דיון נוסף בהחלטה. יתירה מזאת. ראוי לאפשר ערעור גם על החלטה הקובעת שחבר הכנסת לא הפר את כללי האתיקה. החלטה כזאת עשויה להיות מוטעית כמו החלטה הקובעת שחבר הכנסת הפר את הכללים. כמו כן, אפשר שהחלטה כזאת תקבע נורמה חדשה וחשובה להתנהגות חברי הכנסת, ויהיה עניין לכנסת ולציבור לקיים דיון נוסף בנורמה זאת. כדי לאפשר ערעור גם על החלטה כזאת, יש להקנות את זכות הערעור, לא רק לחבר הכנסת, אלא גם לצד השני לדיון בפני ועדת הקובלנות, כלומר, ליועץ לאתיקה.

הרחבה של זכות הערעור, לכל ההחלטות ולשני הצדדים, ודאי תגדיל במידה רבה את מספר הערעורים, במיוחד אם יוחמרו העיצומים שוועדת הקובלנות תוסמך להטיל על חברי הכנסת. לכן, ברור שמליאת הכנסת לא תהיה מסוגלת לקיים דיון רציני ויעיל, כנדרש, בערעורים אלה. מכל מקום, נראה כי מליאת הכנסת אינה גוף מתאים לדיון ראוי בערעור על החלטה שיפוטית שעשויה לפגוע באופן משמעותי במעמד או בזכות של חבר הכנסת. אי לכך, מתעוררת השאלה מהי הערכאה המתאימה לדיון בערעורים אלה.

הוועדה סבורה כי ראוי שערעורים אלה יהיו נידונים, לא בפני בית המשפט, כפי שמקובל לגבי ערעורים על החלטות של בית הדין למשמעת של עובדי המדינה, אלא במסגרת הכנסת. אפשרות אחת היא להקים בכנסת ועדה מיוחדת שתשמש ועדת ערעורים לצורך זה. אך הוועדה סבורה כי רצוי שלא להוציא את הדיון בענייני אתיקה אל מחוץ לוועדת האתיקה. לפיכך מציעה הוועדה כי הערעור על החלטות של ועדת הקובלנות יישמע בפני ועדת האתיקה בהרכב מלא, כלומר, הרכב הכולל את שבעת החברים של ועדת האתיקה, ובהם שלושת החברים של ועדת הקובלנות. עם זאת, אם חבר הוועדה הוזמן לדיון בערעור, אך לא הופיע, לא יהיה בכך בלבד כדי לסכל את הדיון, שכן מניין חוקי בישיבות של ועדת האתיקה (כפי

שנקבע בסעיף 102 לכללי האתיקה) הוא חמישה מחברי הוועדה, ובהם יושב ראש הוועדה. ראו כללי האתיקה, סעיף 113(א). ראו גם לעיל פסקה 193.

227. הוועדה מציעה כי ועדת האתיקה תדון מחדש בקובלנה, לא במתכונת של ערעור, אלא במתכונת של דיון נוסף. מתכונת של דיון נוסף, להבדיל מערעור, קיימת גם, במערכת בתי המשפט, בבית המשפט העליון. בית המשפט העליון הוא, כידוע, ערכאה עליונה וסופית במערכת בתי המשפט. לכן אין ערעור על פסק דין של בית המשפט העליון. עם זאת קיימת אפשרות לקיים דיון נוסף על פסק דין של בית המשפט העליון בהרכב מורחב של חמישה שופטים או יותר. דיון נוסף מתקיים במקרים מיוחדים, כאשר בית המשפט סבור שיש לכך הצדקה, בעיקר לאור החשיבות, הקושי או החידוש בפסק הדין שניתן. על פי רוב, שלושת השופטים שנתנו את פסק הדין בדיון הקודם שהתקיים בבית המשפט העליון משתתפים גם בדיון הנוסף על אותו פסק דין. ראו חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, סעיף 30.

ההבדל בין דיון בערעור לבין דיון נוסף בולט מבחינת ההרכב של בית המשפט: ערעור נדון בפני הרכב חדש לגמרי, שאין בו מי שהשתתף בדיון הקודם; ואילו דיון נוסף מתקיים, כאמור, בפני הרכב שמשותפים בו גם אלה שהשתתפו בדיון הקודם. מבחינה זו, הדיון במליאת הכנסת בערעור על החלטה של ועדת האתיקה, כפי שהוא קיים כיום לפי תקנון הכנסת, דומה לדיון נוסף, משום שגם חברי ועדת האתיקה משתתפים ומצביעים בדיון זה.

מצד שני, ההבדל בין דיון בערעור לבין דיון נוסף מבחינת היקף הביקורת אינו מהותי. בקיצור אפשר לומר כי בדרך כלל גם בערעור וגם בדיון נוסף אין בית המשפט העליון חוזר על הדיון שנערך בבית המשפט המחוזי: אין שומעים עדים שכבר נשמעו או עדים חדשים, ואין מבררים מחדש עובדות שכבר נקבעו, אלא שומעים טענות משפטיות, שמטרתן לברר אם נפלה טעות משפטית בפסק הדין.

228. דיון נוסף בוועדת האתיקה אמור להיות דומה לדיון נוסף בבית המשפט העליון בכך שהוא אינו דיון חוזר בקובלנה, כלומר, הוא אינו אמור להיות דיון במתכונת של הדיון שכבר התקיים בוועדת הקובלנות. אם הדיון הנוסף יהיה דיון חוזר, התוצאה הצפויה היא, שהדיון

בוועדת הקובלנות ייהפך לתרגיל של הכנה לקראת הדיון הקובע, הוא הדיון הנוסף, מעין חזרה כללית לפני ההצגה האמיתית. זה יהיה גרוע מבזבז זמן, שכן טמונה בכך סכנה של שיבוש ההליך ופגיעה באמינות ההחלטה בדיון הנוסף. לכן, בדרך כלל, בדיון הנוסף בוועדת האתיקה, כמו בדיון נוסף בבית המשפט, אין מקום לשמוע מחדש עדים, או לשמוע עדים חדשים, או לברר פעם נוספת עובדות שכבר נקבעו, אלא יש להתמקד בשאלה אם נפלה טעות בפירוש או ביישום של כללי האתיקה על ידי ועדת הקובלנות.

עם זאת, לא יהיה זה ראוי לשלול לחלוטין את האפשרות שוועדת האתיקה תיענה, במסגרת דיון נוסף, לבקשה של אחד הצדדים לדיון לברר שאלה עובדתיות מסוימת, אפילו אם שאלה זו נדונה והוכרעה על ידי ועדת הקובלנות, ובמסגרת זאת אף לשמוע עד שכבר העיד בפני ועדת הקובלנות או אפילו עד חדש. אפשרות כזאת צריכה להיות שמורה למקרה, גם אם הוא מקרה נדיר, שבו ועדת האתיקה סבורה כי יש צורך בכך, לאור ממצאים חדשים או שיקולים חדשים, לשם קבלת תמונה מלאה ואמינה של העובדות החשובות לעניין ולשם עשיית צדק במקרה הנדון.

הדיון הנוסף בקובלנה נגד חבר הכנסת, כפי שהוועדה מציעה, הוא מוסד חדש. הוא מתבסס, מבחינה רעיונית, על הדיון הנוסף בבית המשפט העליון, אך אין הוא בהכרח זהה לו. לא יהיה נכון לקבוע כבר בשלב זה דפוסים נוקשים לניהול הדיון הנוסף. ראוי שהדיון הנוסף יתפתח בהדרגה, לאור הניסיון, באופן שישקף את הצרכים המיוחדים של דיון באתיקה של חברי הכנסת.

229. כללי האתיקה מסתפקים בקביעת המסגרת לדיון הנוסף בקובלנה נגד חבר הכנסת. הם קובעים כי דיון נוסף יתקיים בוועדת האתיקה אם חבר הכנסת הנקבל או היועץ לאתיקה ביקש זאת, בכתב בקשה מנומק, בתוך חודש מיום שהודע להם על ההחלטה של ועדת הקובלנות. על הבקשה צריכה לבוא תגובה של הצד שכנגד בתוך חודש מיום שהועברה אליו הבקשה. הדיון הנוסף יתקיים על יסוד הבקשה והתשובה. על הדיון הנוסף יחולו סדרי הדיון ודיני הראיות החלים על דיון בקובלנה, ולוועדת האתיקה יהיו כל הסמכויות המוקנות לוועדת הקובלנות, בשינויים המחויבים. בין השאר, לוועדת האתיקה נתונה הסמכות לקבוע את סדרי עבודתה בדיון הנוסף, בכל מקרה ומקרה, ככל שאלה לא נקבעו בכללי האתיקה או בנהלים

שנקבעו על ידי ועדת האתיקה. בעת הדיון, בדיון נוסף בפני ועדת האתיקה כמו בדיון בפני ועדת הקובלנות, חבר הכנסת הנקבל רשאי להיות מיוצג, כפי שירצה, על ידי עורך דין או על ידי חבר כנסת אחר. ראו כללי האתיקה, סעיפים 113, 114.

230. הדיון בוועדת הקובלנות ולאחר מכן, אם נתבקש דיון נוסף, בוועדת האתיקה, אמור להתנהל בכל מקרה באופן סדיר ובמהירות ראויה, ולהסתיים במועד מוקדם ככל שניתן. מהירות הדיון חשובה כדי להפחית את עינוי הדין של חבר הכנסת הנקבל. היא חשובה במיוחד כאשר הדיון מתנהל סמוך לסיום כהונתה של הכנסת, שאז התמשכות הדיון עלולה לפגוע גם בהתמודדות של חבר הכנסת בבחירות לכנסת הבאה. זאת ועוד. במקרה כזה יש יסוד לחשש שאם הדיון לא יסתיים בתקופת הכהונה של אותה הכנסת, צריך יהיה להמשיך אותו בכנסת הבאה בפני הרכב שונה של ועדת האתיקה. ברור כי שינוי ההרכב של הוועדה הדנה בקובלנה, במהלך הדיון, אינו רצוי. לכן נדרשת ועדת הקובלנות או ועדת האתיקה, לפי העניין, לעשות מאמץ מיוחד כדי לסיים את הדיון לפני סיום כהונתה של הכנסת.

עם זאת, אפשר כי נסיבות שאינן תלויות בוועדה מונעות את סיום הדיון בקובלנה, או דיון נוסף בקובלנה, לפני סיום כהונתה של הכנסת. במקרה זה, אף כי אין זה מקרה רצוי, עדיין אפשר יהיה להמשיך את הדיון בכנסת החדשה בפני ועדת הקובלנות או ועדת האתיקה, לפי העניין, אפילו אם חל שינויי בהרכב הוועדה. המקרה דומה למקרה שבו חבר הוועדה אינו יכול להשתתף בדיון מחמת פסלות, נבצרות או טעם אחר, ולכן יש למנות חבר כנסת אחר במקומו. לאחר שנתמנה חבר חדש לוועדה, הוועדה צריכה להחליט, לפי נסיבות המקרה, אם להמשיך את הדיון מן השלב שאליו הגיעה הוועדה בהרכב הקודם שלה או מכל שלב אחר, כפי שייראה לה מועיל וטוב לעשיית צדק. ראו לעיל, פסקה 199. בדומה לכך, אם הדיון בקובלנה נמשך בכנסת החדשה בפני הרכב שונה של ועדת הקובלנות או ועדת האתיקה, לפי העניין, על הוועדה להחליט אם להמשיך את הדיון מן השלב שאליו הגיעה הוועדה בהרכב הקודם או מכל שלב אחר, כפי שייראה לוועדה מועיל וטוב לעשיית צדק. ואולם, אם חבר הכנסת הנקבל לא נבחר לכהן בכנסת החדשה, לא תמשיך הוועדה את הדיון, אלא אם כן מצאה כי יש בהמשך הדיון עניין לציבור. ראו כללי האתיקה, סעיפים 109, 115.



## פרק 23

### עיצומים

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק ט"ז: עיצומים

231. ההשפעה של ועדת האתיקה על מצב האתיקה בכנסת, והיעילות באכיפה של כללי האתיקה, תלויות במידה רבה בעיצומים שוועדת האתיקה מוסמכת להטיל על חבר הכנסת שהפר את הכללים.

לראשונה, כאשר כללי האתיקה הותקנו, בשנת התשמ"ד-1983, הסמיכו הכללים את הוועדה להטיל על חבר הכנסת עיצומים אלה: הערה, אזהרה, נזיפה, נזיפה חמורה. לאחר זמן נקבעו עיצומים אלה בחוק החסינות, והחוק צרף להם עיצומים נוספים, קשים יותר. כיום מוסמכת ועדת האתיקה, מכוח חוק החסינות (סעיף 13ד(ד)), להטיל על חבר הכנסת, נוסף להערה, אזהרה, נזיפה ונזיפה חמורה, גם עיצומים אלה: שלילה של רשות הדיבור במליאה או בוועדות לתקופה שלא תעלה על עשרה ימי ישיבות; הגבלות על הפעילות של חבר הכנסת, לרבות איסור להגיש הצעות חוק, הצעות לסדר היום ושאלות (למעט הזכות להצביע) לתקופה שלא תעבור את סיום אותו כנס של הכנסת; הרחקה מישיבות המליאה והוועדות (בלי לפגוע בזכות להיכנס לישיבה לצורך הצבעה בלבד) לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים; שלילת שכר ותשלומים אחרים עבור היעדרות שמעבר לתקופת היעדרות ללא הצדק סביר, או בשל הפרת האיסור על עיסוק נוסף.

תקנון הכנסת מוסיף (בסעיף 103ו) כי ועדת האתיקה מוסמכת לקבוע, על יסוד פנייה של יושב ראש ועדה, כי חבר הכנסת שהתנהג בישיבת הוועדה באופן חמור יורחק מכמה ישיבות (אך לא יותר מעשר ישיבות) של הוועדה.

232. הוועדה התרשמה כי לא די בעיצומים אלה לצורך אכיפה יעילה של כללי האתיקה ולצורך הרתעה מספקת מפני הפרה של כללים אלה. היו מקרים שבהם חברי כנסת גילו זלזול בוועדת האתיקה, עד כדי כך שנמנעו מלהופיע בפניה כדי להציג את תשובתם לקובלנה שהוגשה נגדם, והיו גם מקרים שבהם ועדת האתיקה חשה חוסר-אונים כלפי חברי הכנסת שחזרו והפרו את כללי האתיקה, אף שהוועדה הזהירה אותם ונזפה בהם לא פעם בשל

התנהגות בניגוד לכללים. יודעי דבר הביעו דעתם בפני הוועדה שצריך לצייד את ועדת האתיקה בעיצומים נוספים כדי לאפשר לה למלא את תפקידה באופן ראוי ויעיל.

יושב ראש ועדת האתיקה בכנסת השש-עשרה, חה"כ אריה אלדד, כתב לוועדה בעניין זה ביום ח' בטבת התשס"ה (20 בדצמבר 2004), וביקש כי הוועדה תדון "בהרחבת סמכות ועדת האתיקה להחמיר את הסנקציות על חברי הכנסת". וכך כתב: "ישנם מספר חברי כנסת אשר מספר לא מועט של קבילות נגדם נדונו בוועדת האתיקה והוטלו עליהם עונשים שונים, אולם בשל הישנות מעשיהם לא נותרו בידי ועדת האתיקה הכלים להתמודד עמם. אני מבקש כי במסגרת סמכותה של ועדת האתיקה תוכל הוועדה להטיל על חברי כנסת, שכל הליכי המשמעת האפשריים כיום מוצו נגדם, קנס כספי בדומה לזה המוטל על אלו הנעדרים מן המליאה". בהופעתו של חה"כ אריה אלדד בפני הוועדה, ביום ט"ו בטבת התשס"ה (28 בדצמבר 2004), הוא הביע את דעתו שאם ועדת האתיקה תוסמך להטיל עיצומים כספיים על חברי הכנסת, "זה ישפר באחת את ההתנהגות של חברי הכנסת".

יושב ראש הכנסת השש-עשרה, חה"כ ראובן ריבלין, שאף הוא הופיע בפני הוועדה ביום ט"ו בטבת התשס"ה (28 בדצמבר 2004), הצביע על תופעה בכנסת: יש חברי כנסת, כך אמר, שרואים תועלת אישית בהפרת האתיקה, שכן יש בכך כדי להבליט אותם בעיני הציבור הרחב, ובמיוחד ציבור הבוחרים שלהם, ולפיכך הם מרשים לעצמם להתנהג בכנסת באופן פסול בתכלית; "מה שפעם חשבנו שהוא בלתי אפשרי, היום הוא אפשרי לחלוטין"; לפיכך יש צורך, לדעתו, לצייד את ועדת האתיקה בסנקציות הולמות, נוסף על הסנקציות הקיימות.

ועדת האתיקה עצמה הביעה את דעתה כי חסרים לה, לצורך מילוי תפקידה באופן ראוי, עיצומים מסוגים נוספים. כך, לדוגמה, בהחלטה של ועדת האתיקה מיום כ"ה בטבת התשס"ב (9 בינואר 2002) אמרה הוועדה: "בשולי החלטה זו קובלת הוועדה על כך כי הסנקציות החוקיות העומדות לרשותה אינן תואמות את חומרת ההתבטאויות שנשמעות על ידי חברי הכנסת מכל קצות הקשת הפוליטית בתקופה האחרונה ומצפה ממליאת הכנסת להעמיד לרשותה בהקדם כלים מתאימים."

היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, שנתבקש על ידי הוועדה לחוות את דעתו בעניינים אחרים, אמר לוועדה (ביום א' בשבט התשס"ה – 11 בינואר 2005) כי לדעתו ראוי להקנות לוועדת האתיקה כלים יעילים יותר לצורך טיפול בהתנהגות חריגה של חבר הכנסת, כגון הרחבת הסמכות לשלול שכר בגין הפרות מסוימות של כללי האתיקה, וכי אפשרות השימוש בכלים כאלה במסגרת הכנסת תצמצם את הצורך באכיפה חיצונית (באמצעות המשטרה והפרקליטות) במקרים שיש להם גם היבט פלילי, כגון בפרשת ההצבעות הכפולות בכנסת.

233. הוועדה סבורה, גם היא, כי יש צורך לחזק את ועדת האתיקה, וכי לצורך זה יש להקנות לוועדת האתיקה בסמכות להטיל עיצומים נוספים, שוועדת האתיקה תוכל לבחור מהם, בכל מקרה, את העיצומים ההולמים את נסיבות המקרה. לדעת הוועדה, השינוי הנדרש בהתייחסות לאתיקה בכנסת, ורמת האכיפה של האתיקה, תלויים במידה רבה בשדרוג הסמכות של ועדת האתיקה להטיל עיצומים הולמים במקרה של הפרת כללי האתיקה.

234. בהתאם לכך מציעה הוועדה להסמיך את ועדת הקובלנות להטיל על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה, נוסף על העיצומים הקיימים, גם עיצומים אלה:

(א) המלצה שחבר הכנסת לא ייבחר ולא ימונה לתפקיד מיוחד בתקופת כהונתה של אותה הכנסת או בתקופה קצרה יותר, כפי שהוועדה תחליט. ומהו תפקיד מיוחד? תפקיד מיוחד, כפי שהוגדר לצורך עיצום זה ועיצומים אחרים, הוא אחד התפקידים הבאים: יושב ראש הכנסת; סגן ליושב ראש הכנסת, יושב ראש ועדה של הכנסת, ראש האופוזיציה, חבר ועדת האתיקה, חבר בוועדה לבחירת שופטים, דיינים, קאדים או קאדים-מד'הב, או חבר באסיפה הבוחרת רבנים ראשיים לישראל. המלצת הוועדה תובא בפני מי שמוסמך לבחור או למנות את חבר הכנסת לתפקיד המיוחד, כגון מליאת הכנסת כשמדובר בבחירת יושב ראש הכנסת או סגן ליושב ראש הכנסת, או יושב ראש הכנסת כאשר מדובר במינוי החברים בוועדת האתיקה. המלצת הוועדה, פשוטה כמשמעה, היא רק המלצה; אך חובה היא לשקול אותה בכובד ראש.

(ב) קביעה שחבר הכנסת המכהן בתפקיד מיוחד נהג באופן שאינו הולם את מעמדו, ובעקבות קביעה זו גם המלצה על סיום כהונתו בתפקיד זה. ההמלצה תובא בפני מי שבחר או מינה את

חבר הכנסת לאותו תפקיד מיוחד, והוא חייב לשקול בכובד ראש אם לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לסיים את כהונתו של חבר הכנסת באותו תפקיד.

(ג) שלילת שכר ותשלומים אחרים, שהם (כפי שהם מוגדרים בסעיף 117 לכללי האתיקה) תשלומים לכיסוי הוצאות הכרוכות במילוי התפקיד (כגון הוצאות רכב, כלכלה ולינה), תשלומים לקרן השתלמות ולקופת גמל, וכן תשלומים מכוח חוק גימלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969. כיום, על פי חוק החסינות (סעיף 13ד(5)), ועדת האתיקה מוסמכת לשלול שכר ותשלומים אחרים רק בגין היעדרות משיבות הכנסת מעבר לתקופת ההיעדרות ללא הצדק סביר, ובגין הפרת האיסור על עיסוק נוסף. הוועדה מציעה כי, נוסף על כך, ועדת הקובלנות תוסמך לשלול שכר ותשלומים אחרים גם בגין תקופה או חלק מתקופה שבה הוגבלה או נשללה זכותו של חבר הכנסת לקבל רשות דיבור במליאה או בוועדות הכנסת, או זכותו להגיש הצעות חוק, הצעות לסדר היום או שאילתות, או בגין תקופה או חלק מתקופה שבה חבר הכנסת הורחק משיבות המליאה והוועדות, ובלבד שתקופת השלילה לא תעלה על חודש אחד. נוסף על כך, הוועדה מציעה כי ועדת הקובלנות תוסמך לשלול שכר ותשלומים אחרים בגין הפרה או אי-קיום של כלל מכללי האתיקה, או בשל אי-קיום החלטה של ועדת הקובלנות או ועדת האתיקה, ובלבד שתקופת השלילה לא תעלה על חודש אחד.

הוועדה מציעה גם כי ועדת הקובלנות תוסמך להטיל עיצומים מסוימים על תנאי, שייקבע על ידי ועדת האתיקה לתקופה שתקבע, ובלבד שתקופה זאת לא תימשך לאחר תום תקופת כהונתה של אותה הכנסת; במקרה כזה, העיצום יופעל רק אם ועדת הקובלנות תקבע, במועד מאוחר יותר, כי חבר הכנסת הפר את התנאי בתוך התקופה שנקבעה.

עוד מוצע שוועדת הקובלנות (או, בדיון נוסף, ועדת האתיקה) תוכל להציע לחבר הכנסת הנילון כי יתנצל במליאת הכנסת בנוסח שיאושר על ידי ועדת הקובלנות, במקום עיצום אחר או נוסף לו, או לפעול באופן אחר שיוביל ליישוב המחלוקת בין המתלונן לבין חבר הכנסת הנילון. ראו כללי האתיקה, סעיפים 118 – 121.

235. הצעת הוועדה להוסיף סוגים של עיצומים אינה מבטאת כוונה להחמיר באופן כללי את העיצומים המוטלים על חברי הכנסת המפרים את כללי האתיקה, אלא להרחיב את האפשרות הניתנת לוועדת הקובלנות להתאים את העיצום שיוטל על חבר הכנסת לנסיבות המקרה הנדון. כך, לדוגמה, לעניין האפשרות לשלול שכר ותשלומים אחרים. האפשרות להטיל עיצומים כספיים, בדרך של שלילת שכר לתקופה מסוימת, היא דבר מקובל בהליכים על הפרה של כללי אתיקה או כללי משמעת. למשל, בתי הדין למשמעת של עובדי המדינה ושל עובדי הרשויות המקומיות מוסמכים להחליט, במקרה של התנהגות שאינה הולמת את התפקיד, בין היתר, על הפקעת משכורת של חודש. מבחינה עקרונית, נראה לוועדה כי לעניין זה אין הצדקה להבחין בין עובדי ציבור לבין נבחרים ציבור.

כך גם, לדוגמה, במקרה שבו חבר הכנסת נוהג להתבטא בדיוני המליאה, מפעם לפעם, באופן הפוגע בכבוד הכנסת או בכבוד חבריה. היו מקרים שבהם ועדת האתיקה קבעה, פעם אחר פעם, כי חבר הכנסת הפר את כללי האתיקה והטילה עליו עיצומים של אזהרה ונזיפה, בלי שהיה בכך כדי למנוע בעדו הפרה חוזרת ונשנית של כללי האתיקה באותו אופן. במקרים מעין אלה ראוי שוועדת הקובלנות תוכל, למשל, להחליט על שלילת שכר על תנאי, ובמקרה של הפרת התנאי, להחליט על שלילת שכר בפועל.

236. ההחלטה של ועדת הקובלנות היא החלטה סופית, אלא אם כן נתקיים דיון נוסף בפני ועדת האתיקה, ואז ההחלטה של ועדת האתיקה היא החלטה סופית. מדובר בהחלטה סופית במסגרת הכנסת, במובן זה שאין סמכות לגוף אחר בכנסת, כגון יושב ראש הכנסת או ועדה של הכנסת, לבטל או לשנות את ההחלטה. עם זאת, ההחלטה אינה סופית כלפי בית המשפט. כידוע, לבית המשפט העליון נתונה סמכות לדון בעתירות שבהן נטען כי החלטה שנתקבלה בכנסת, או באחד המוסדות של הכנסת, אינה כדין, ולכן יש לבטלה. סמכות זו נתונה לבית המשפט העליון גם כלפי החלטות של ועדת האתיקה. יש להניח, על יסוד הפסיקה, כי בדרך כלל בית המשפט יסרב לדון בעתירה נגד החלטה של ועדת הקובלנות, אם לא מוצתה קודם לכן האפשרות לקיים בוועדת האתיקה דיון נוסף בקובלנה. אך בית המשפט יהיה מוכן לדון בעתירה נגד החלטה של ועדת האתיקה בדיון נוסף.

השאלה היא, במקרה כזה, מה הוא היקף הביקורת השיפוטית על החלטות של ועדת האתיקה. בית המשפט השיב לשאלה זאת. הוא ציין, מצד אחד, כי ועדת האתיקה, כאשר היא דנה בקובלנה נגד חבר הכנסת, ממלאת תפקיד מעין שיפוטי. לפיכך הביקורת השיפוטית על החלטות של ועדת האתיקה היא ביקורת רגילה, שבית המשפט נוהג להפעיל בדרך כלל על החלטות של גופים בעלי תפקידים מעין שיפוטיים. מצד שני, החלטות ועדת האתיקה קרובות במהותן לעניינים פנימיים של הכנסת, ובעניינים כאלה היקף ההתערבות של בית המשפט מצומצם במיוחד. על כן, המסקנה היא, בלשונו של בית המשפט, כי "לא בנקל יתערב בית משפט זה בהחלטות הוועדה [כלומר, ועדת האתיקה]". בית המשפט הוסיף והבהיר: "בבוחנו את החלטת ועדת האתיקה, ייקח בית המשפט בחשבון שיקולים שעניינם חומרת הפגיעה בזכויות יסוד והפגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים (ככל שאלה קיימים), קיומו של הליך תקין עובר להחלטה ובכלל זאת מתן זכות טיעון לחבר הכנסת הנקבל. על הסנקציה המוטלת על-ידי ועדת האתיקה להיות מידתית ביחס לעבירה האתית אותה עבר. מובן שככל שהפגיעה בזכויות היסוד של חבר הכנסת חמורה יותר, וככל שהעונש בגין המעשה חורג מהמידה הראויה, מידת נכונותו של בית משפט זה להתערב תהיה גדולה יותר." ראו בג"ץ 12002/04 **ח"כ עיסאם מח'ול נ' הכנסת**, פסקאות 18 – 20 (ניתן ביום ט' באלול התשס"ה - 13 בספטמבר 2005).

## שונות

ראו להלן, כללי האתיקה, פרק י"ז: שונות

237. ועדת האתיקה מכהנת, כמו הכנסת עצמה, עד לכינוסה של הכנסת החדשה לאחר הבחירות. עם כינוסה של הכנסת החדשה נקבעים, בדרך של בחירה או של מינוי, מוסדות הכנסת, ובהם גם ועדת האתיקה. המינוי של ועדת האתיקה עשוי להתעכב עד שבוערים יושב ראש לכנסת, וכן משום שבמינוי החברים לוועדת האתיקה על יושב ראש הכנסת להתחשב גם בתפקידים אחרים שחבר הכנסת ממלא בכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 94(ב). במשך תקופה זאת, מאז כינוסה של הכנסת ועד למינוי ועדת האתיקה, עשויים להתעורר עניינים דחופים שצריכים החלטה של ועדת האתיקה. דוגמה בולטת לכך היא ההוראה (בסעיף 54 לכללי האתיקה) הקובעת שחבר הכנסת לא ייסע לחו"ל במימון חיצוני ללא אישור מראש על ידי ועדת האתיקה. כדי לאפשר קבלת החלטה גם בתקופה הזאת, מציעה הוועדה כי עד שתמונה ועדת האתיקה תהיה ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הכנסת בפועל, לפי המצב, הסמכות המוקנית לוועדת האתיקה בעניינים שאינם סובלים דיחוי, למעט הסמכות לדון בקובלנה או בדיון נוסף. ראו כללי האתיקה, סעיף 122.

238. כללי האתיקה מתווים את הדרך לתיקון כללי האתיקה. הסמכות לתקן את הכללים מוקנית, כפי שמקובל, לגוף המוסמך לקבוע את הכללים, כלומר, לוועדת הכנסת. עם זאת, בשל החשיבות של הכללים לכל חברי הכנסת, נקבע כי ועדת הכנסת תקבל, לפני הדיון בהצעה לתיקון הכללים, חוות דעת על ההצעה מאת היועץ לאתיקה ומאת ועדת האתיקה, וכי טיוטת ההחלטה של ועדת הכנסת תונח על שולחן הכנסת לתקופה של שבועיים לפחות. בתום תקופה זו, תדון ועדת הכנסת בטיוטת ההחלטה, לאור ההערות שנתקבלו מאת חברי הכנסת. לאחר שוועדת הכנסת תקבל את החלטתה, תובא ההחלטה לאישור הכנסת. ראו כללי האתיקה, סעיף 123.

239. בשל העניין שיש לציבור בתחום האתיקה של חברי הכנסת, עקרון השקיפות צריך לחול בתחום זה כמו בתחומים אחרים של הפעילות בכנסת, ועקרון השקיפות גורר את חובת הפרסום, כפוף לסייגים המתחייבים מן המיוחדות של תחום האתיקה. הסייג העיקרי מתייחס

לחיסיון של הליכים בוועדת הקובלנות ובדיון נוסף בוועדת האתיקה. חיסיון זה נדרש כדי לאפשר ניהול תקין של ההליך, ובעיקר כדי לשמור על הפרטיות של חבר הכנסת הנקבל, כגון במהלך דיון בהצהרת ההון שלו, עד להחלטה בקובלנה. לפיכך נקבע בכללי האתיקה כי אין לפרסם דבר הנוגע לדיון בקובלנה או בדיון נוסף, אלא ברשות בכתב מאת יושב ראש הוועדה. ראו כללי האתיקה, סעיף 110(ה).

אולם, להוציא סייג זה, הכלל הרחב בתחום האתיקה בכנסת מחייב פרסום. קודם כל, יש לפרסם את כללי האתיקה עצמם, לרבות כל תיקון לכללים אלה. בהתאם לכך, כללי האתיקה יפורסמו ברשומות, וכן באתר האינטרנט של הכנסת. נוסף על כך, היועץ לאתיקה יביא את הכללים לידיעתם של חברי הכנסת באופן אישי בתחילת כהונתה של כל כנסת, ואם נהיו חברים בכנסת לאחר מכן – בתחילת כהונתם. מן הראוי שכל חבר הכנסת יקבל עותק של כללי האתיקה, כדי שיוכל לעיין בו כל אימת שיבקש לברר מהי, לפי הכללים, התנהגות הולמת במצב מסוים.

נהלים וסדרי עבודה שנקבעו על ידי ועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, יונחו על שולחן הכנסת, לידיעתם של חברי הכנסת, ונוסף לכך יפורסמו באתר האינטרנט של הכנסת ובכל דרך אחרת שוועדת האתיקה תקבע.

חובת הפרסום תחול גם על ההחלטות של ועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, וכן על חוות הדעת בענייני אתיקה, בין חוות דעת שניתנו לפי בקשה של חבר הכנסת ובין חוות דעת שניתנו ביוזמה של ועדת האתיקה. עם זאת, יש מקרים שבהם אין עניין לציבור בפרסום החלטה או חוות דעת, כגון החלטה לדחות על הסף קובלנה שנתברר כי היא חסרת יסוד, או חוות דעת שאין בה כל חידוש, כיוון שהיא חוזרת על חוות דעת שכבר ניתנה ופורסמה. כמו כן, יש מקרים בהם אין טעם לפרסם החלטה או חוות דעת בנוסח מלא, ודי יהיה בפרסום חלק מן ההחלטה או חוות הדעת, תוך השמטה של חלק שאין לו חשיבות, או בפרסום תמצית של ההחלטה או חוות הדעת. יש גם מקרים שבהם לא ראוי לפרסם חוות דעת באופן מלא, או לא ראוי לפרסם את שמו של חבר הכנסת הנוגע לעניין, כיוון שפרסום כזה עלול לפגוע בפרטיות של חבר הכנסת ללא צורך או לפגוע בחבר הכנסת בדרך אחרת ללא צידוק או מעבר למידה הראויה בנסיבות המקרה.



אי לכך נקבע בכללים כי ועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, רשאית להחליט במקרה מסוים למנוע פרסום החלטה או חוות דעת כיוון שאין בה עניין לציבור, והיא רשאית גם להחליט כי החלטה או חוות דעת תפורסם שלא במלואה, אלא בנוסח שייקבע על ידי הוועדה, בציון שמו של חבר הכנסת הנוגע לעניין או בלא ציון שמו, כפי שהוועדה תראה לנכון בנסיבות המקרה. ראו כללי האתיקה, סעיף 124.

240. כאשר כללי האתיקה יקבלו תוקף (מכוח החלטה של ועדת הכנסת, לפי סעיף 13ה לחוק החסינות, או מכוח הוראת חוק אחרת שתיקבע לצורך זה) צריך יהיה לקבוע מועד תחילה לכללים. בקביעת מועד זה צריך יהיה להביא בחשבון גם את הצורך לבטל הוראות שונות בחוק החסינות ובדינים אחרים המסדירים ענייני אתיקה של חברי הכנסת, להחליף אותן בהוראות חדשות, או לתקן אותן, באופן שתהיה התאמה בין כללי האתיקה לבין הוראות דינים אחרים. כך, לדוגמה, צריך יהיה לקבוע בחוק מחדש את הסמכות להתקין את כללי האתיקה ולתקן אותם מעת לעת, את העיצומים שוועדת האתיקה תוסמך להטיל על חברי הכנסת, ועוד. הוועדה נתנה דעתה לצורך בשינויים שונים בדין הקיים, והיא מצרפת הצעה לשינויים אלה, מהם שינויים נדרשים כדי לתת תוקף לכללי האתיקה או כדי למנוע סתירה עם כללי האתיקה, ומהם שינויים שלדעת הוועדה הם רצויים, אף אם אינם הכרחיים. ראו נספח ג' בחלק החמישי של דו"ח זה. ראו כללי האתיקה, סעיף 126.

241. כללי האתיקה הקיימים מקנים לוועדת האתיקה (בסעיף 22) סמכות לקבוע בעצמה את סדרי עבודתה, את נוהל הטיפול בקובלנות ואת נוהל דיוניה. בתוקף סמכות זו קבעה ועדת האתיקה (ביום ט"ז באדר א' התשמ"ו – 25 בפברואר 1986) את נוהל אתיקה לחברי הכנסת (קובלנות), וכן (ביום ז' בטבת התשנ"ז – 17 בדצמבר 1996) את נוהל אתיקה לחברי הכנסת (התנהגות במליאה ובוועדות). הוועדה מציעה שנהלים אלה יעמדו בתוקפם, גם לאחר מועד התחילה של כללי האתיקה, ככל שאין בהם סתירה לכללי האתיקה, עד שיבוטלו או יוחלפו בנהלים חדשים. ראו כללי האתיקה, סעיף 125.

242. ככל שיהיו קובלנות תלויות ועומדות בפני ועדת האתיקה במועד תחילתם של כללי האתיקה, הדיון בהן יימשך בפני ועדת האתיקה, באותו הרכב ולפי אותם כללים שהיו בתוקף לפני תחילתם של כללים אלה. ראו כללי האתיקה, סעיף 125.

243. הוועדה נתבקשה להכין הצעה לקובץ חדש של כללי אתיקה לחברי הכנסת, שיהיה בה כדי לחולל שינוי במצב האתיקה בכנסת. הוועדה סבורה כי אכן ראוי לחולל שינוי במצב הקיים, בין היתר, כדי לקדם את המעמד של הכנסת ואת אמון הציבור בכנסת, וכי קובץ חדש של כללי אתיקה עשוי לקדם שינוי כזה.

עם זאת, ברור שקובץ של כללי אתיקה, מוצלח ככל שיהיה, אין בכוחו, כשהוא לעצמו, לחולל שינוי בתרבות חיים או בדפוסי התנהגות. כדי לחולל שינוי כזה, צריך לנקוט צעדים להטמעת הכללים, באופן שיטתי ונמשך, בדרך של הסברה וייעוץ. בעיקרו של דבר, צריך להעמיד את האתיקה על סדר היום, כנושא חשוב, כדי לחזק את המודעות לעצם החובה להתנהג באופן ההולם את המעמד והתפקיד.

לצורך זה, הוועדה מציגה מערכת שיטתית ומפורטת של כללים בשני מישורים. במישור הראשון, הכללים קובעים כללי התנהגות לחברי הכנסת. רבים מן הכללים המוצעים מאמצים, בשינויים מסוימים, כללים הקיימים כבר כיום. אך בצד כללים אלה, הוועדה מציעה כללים חדשים כדי למלא חסר או כדי לשפר את הכללים הקיימים.

במישור השני, הכללים המוצעים מבקשים לשכלל את המנגנון הקיים כיום לצורך הטמעה ואכיפה של כללי האתיקה. כיום הכללים מטילים את התפקיד של אכיפת האתיקה על ועדת האתיקה המורכבת מחברי הכנסת. לדעת הוועדה, מן הראוי להשאיר את התפקיד של אכיפת האתיקה בידי גוף פנימי של הכנסת, ולא להוציא תפקיד זה אל מחוץ לכנסת. עם זאת, הניסיון מוכיח – ועצם הקמתה של ועדה זאת מלמד – כי המנגנון הקיים אינו מספיק כדי לבלום באופן הראוי תופעות של פגיעה באתיקה, שיש עמן גם פגיעה בתדמית ובמעמד של הכנסת. לפיכך מציעה הוועדה לשנות את המנגנון הקיים בדרכים אחדות. השינויים העיקריים הם אלה. ראשית, הוועדה מציעה להקנות לוועדת האתיקה סמכות להטיל על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה עיצומים מסוימים שכיום אינם בגדר סמכותה, ובהם סמכות להטיל עיצום כספי עד לשיעור המשכורת של חודש אחד. שנית, הוועדה מציעה להקים בכנסת מוסד

חדש שייקרא בשם היועץ לאתיקה. היועץ לאתיקה ימונה על ידי יושב ראש הכנסת, על יסוד הצעה של ועדה ציבורית, ויהיה עובד הכנסת. תפקידו העיקרי יהיה לפעול להטמעת כללי האתיקה בדרך של הדרכה וייעוץ, ובדרך זו לחזק באופן שוטף את המודעות לאתיקה. תפקיד נוסף של היועץ לאתיקה יהיה לסייע בידי ועדת האתיקה בטיפול הנדרש בתלונות נגד חברי הכנסת. כיום מוטל על ועדת האתיקה תפקיד מורכב, שבדרך כלל מוטל על מערכות נפרדות של חקירה, תביעה ושפיטה. לפי הצעת הוועדה יהיה זה תפקידו של היועץ לאתיקה לערוך בדיקה מוקדמת של תלונות נגד חברי הכנסת, להגיש קובלנות לוועדת האתיקה במקרים הראויים ולהציג את הקובלנות בעת הדיון בפני ועדת האתיקה.

הוועדה מודעת לקושי הכרוך באימוץ הצעותיה, ככל שהן מטילות מגבלות נוספות על ההתנהגות של חברי הכנסת, מאפשרות הטלת עיצומים מסוגים חדשים על חבר הכנסת שהפר את כללי האתיקה, ומובילות למינוי יועץ לאתיקה בכנסת. עם זאת, הוועדה רואה זאת כחובתה להציע דרך שיהיה בה כדי לחולל שינוי ניכר במצב האתיקה בכנסת. לדעת הוועדה, השינויים המוצעים על ידה מתווים את הדרך הנכונה לשינוי כזה.



חלק רביעי

**כללי אתיקה לחברי הכנסת**



## תוכן העניינים

|          |                       |     |
|----------|-----------------------|-----|
| פרק א':  | מטרה וערכים           | 185 |
| פרק ב':  | פרשנות                | 187 |
| פרק ג':  | תחולה                 | 190 |
| פרק ד':  | השתתפות בעבודת הכנסת  | 191 |
| פרק ה':  | התנהגות הולמת         | 193 |
| פרק ו':  | הקשר עם הציבור        | 195 |
| פרק ז':  | עיסוק נוסף            | 199 |
| פרק ח':  | ניגוד עניינים         | 203 |
| פרק ט':  | מתנות                 | 206 |
| פרק י':  | הצהרת הון             | 212 |
| פרק י"א: | שדלנים                | 215 |
| פרק י"ב: | תפקידים מיוחדים בכנסת | 216 |
| פרק י"ג: | היועץ לאתיקה          | 220 |
| פרק י"ד: | ועדת האתיקה           | 227 |
| פרק ט"ו: | תלונות וקובלנות       | 233 |
| פרק ט"ז: | עיצומים               | 239 |
| פרק י"ז: | שונות                 | 242 |

\* הערות השוליים לכללים נועדו בעיקר לציין את מקור הכללים, במידה שהכללים המוצעים מתבססים על מקור קיים בחוק, בתקנות או בכללי האתיקה הקיימים. הערות השוליים מובאות במרוכז, לפי סדר המספרים, בנספח א'.





## פרק א': מטרה וערכים

**מטרה** 1. מטרתם של כללים אלה היא לטפח התנהגות ראויה של כל אחד מחברי הכנסת, בהתאם לחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, כדי לשפר את תפקוד הכנסת, לשמור על כבודה, להבטיח טוהר מידות ולקדם את אמון הציבור בכנסת.

**ערכים**<sup>1</sup> 2. חבר הכנסת -

(1) ימלא את תפקידו מתוך נאמנות לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) יקיים את החובה המוטלת עליו, כנאמן הציבור, לייצג את ציבור בוחריו באופן שישמר את כבוד האדם, קידום החברה וטובת המדינה;

(3) יקפיד לקיים את דיני המדינה, ויפעל לקדם את עקרון שלטון החוק;

(4) ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויפעל לטיפוח אמון הציבור בכנסת;

(5) ימלא את שליחותו בכנסת באחריות, במסירות, 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 עניין אישי יעדיף את טובת הכלל.

## פרק ב': פרשנות

### הגדרות

3. בכללים אלה -

"בן משפחה" - בן זוג, הורה, צאצא, אח, ובן זוג של כל אחד מאלה, לרבות בן משפחה כאמור עקב נישואין או אימוץ, וכן כל קרוב משפחה שפרנסתו על חבר הכנסת;

"דיון נוסף" - כמשמעותו בסעיף 113;

"הליך פלילי" - כמשמעותו בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת<sup>ii</sup>;

"ועדה" - ועדה מוועדות הכנסת, לרבות ועדת חקירה פרלמנטרית, ועדה מיוחדת או ועדה משותפת, להוציא ועדת משנה;

"ועדת האתיקה" – הוועדה שמונתה לפי סעיף 94(א);

"ועדת הקובלנות" - הוועדה שמונתה לפי סעיף 94(ג);

"חוק החסינות" - חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951;

"חוק הכנסת" - חוק הכנסת, התשנ"ד-1994;

"חוק המפלגות" - חוק המפלגות, התשנ"ב-1992;

"טובת הנאה" - לרבות כסף, שווה כסף, נכס, מוצר או שירות;

"יועץ לאתיקה" – מי שמונה לכהן כיועץ לאתיקה לפי סעיף 80;

"כתב אישום" - כהגדרתו בסעיף 4(א) לחוק החסינות;

"עבירה חמורה" - עבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה חבר הכנסת אינו ראוי לכהן בתפקיד מיוחד או לכהן בו ללא סייגים;

"קובלנה" - כמשמעותה בסעיף 106;

"רשות ציבורית" - משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד שהוקם על פי חוק, חברה ממשלתית או חברה עירונית וכן חברת-בת של חברה כאמור;

"תלונה" - כמשמעותה בסעיף 104;

"תמורה" - תמורה כספית או תמורה חומרית אחרת;

"תפקיד מיוחד" - יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת, יושב ראש ועדה, ראש האופוזיציה, חבר ועדת האתיקה, חבר בוועדה כהגדרתה בסעיף 6(א) לחוק הכנסת, או חבר באסיפה הבוחרת לפי סעיף 8 לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980.

(א) ביטוי שהוגדר בסעיף 3, משמעותו כהגדרתו, אלא אם בהקשר הנדון ניתנה הגדרה אחרת או נדרשת משמעות אחרת.

(ב) חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, יחול על פירוש כללים אלה, אם אין בכללים אלה הוראה אחרת או אם בהקשר הנדון נדרשת משמעות אחרת.

(ג) הסמכות לפרש כללים אלה מוקנית לוועדת האתיקה.

(ד) כללים אלה יפורשו ברוח המטרות והערכים של הכללים.

## פרק ג': תחולה

תחולת  
הכללים<sup>iv</sup>

5. (א) כללים אלה יחולו על -

(1) כל חברי הכנסת, לרבות חברי הכנסת המכהנים  
כשרים או סגני שרים;

(2) שרים שאינם חברי הכנסת.

(ב) אין בכללים אלה כדי לגרוע מכללי אתיקה אחרים החלים על  
חברי הכנסת, שרים, סגני שרים או נושאי תפקידים אחרים  
בכנסת.

הפרת  
הכללים

6. הפרת כללים אלה, ובכלל זה פגיעה בערכים, או אי קיום החלטה של  
ועדת הקובלנות או ועדת האתיקה, היא עילה להגשת תלונה ליועץ  
לאתיקה.

## פרק ד': השתתפות בעבודת הכנסת

7. מטרת פרק ד' מטרת הכללים בפרק זה היא להבטיח שחבר הכנסת, כנבחר הציבור, יתמסר למילוי שליחותו הציבורית באופן מלא.

8. הקדשת זמן לתפקיד<sup>v</sup> (א) חבר הכנסת יקדיש את עיקר זמנו למילוי תפקידו בכנסת.  
(ב) חבר הכנסת ישתתף בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה באופן סדיר.

(ג) חבר הכנסת לא יעדר מישיבות הכנסת ומישיבות ועדותיה מעבר לתקופת ההיעדרות ללא הצדק סביר.

(ד) בכללים אלה, "תקופת היעדרות" - אחת מאלה:

(1) תקופה רצופה של חודש אחד במהלך כנס אחד של הכנסת, ולעניין זה ימי הפגרה לא יבואו בחשבון;

(2) שישית מכלל ימי הישיבות במהלך כנס אחד של הכנסת, ואולם -

(א) לגבי סגן שר - שתי חמישיות מכלל ימי הישיבות כאמור;

(ב) לגבי שר - מחצית מכלל ימי הישיבות  
כאמור.

**בדיקת  
נוכחות על  
ידי היועץ  
לאתיקה**

9. היועץ לאתיקה יבדוק, מדי כנס של הכנסת, את נוכחות חברי הכנסת בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה; מצא היועץ לאתיקה כי חבר הכנסת נעדר מהישיבות מעבר לתקופת ההיעדרות, יודיע על כך לוועדת האתיקה, ורשאי הוא להגיש קובלנה בעניין זה.



## **פרק ה': התנהגות הולמת**

- מטרת פרק ה'** 10. מטרת הכללים בפרק זה היא להבטיח התנהגות ההולמת את המעמד של חבר הכנסת כנבחר ציבור שאמור לשמש דוגמא אישית להתנהגות ראויה, ואת המעמד המיוחד של הכנסת כמוסד עליון במשטר הדמוקרטי.
- לבוש הולם** 11. חבר הכנסת יופיע במשכן הכנסת בלבוש ההולם את כבוד הכנסת וכבוד חבריה.
- לשון הולמת** 12. חבר הכנסת יתבטא במשכן הכנסת בלשון ההולמת את כבוד הכנסת וכבוד חבריה.
- נימוס** 13. חבר הכנסת יתנהג במשכן הכנסת בנימוס ההולם את כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ובכלל זה יימנע משיבוש המהלך התקין של דיוני הכנסת.
- כבוד לעובדים ולמוזמנים** 14. חבר הכנסת ינהג בעובדי המשכן, וכן במוזמנים לכנסת או לוועדותיה ובאורחים אחרים, בכבוד ובהגינות.
- מילוי הוראות היושב ראש<sup>vi</sup>** 15. חבר הכנסת ימלא אחר הנחיות והוראות יושב ראש הכנסת בכל הנוגע לסדר ולביטחון במשכן הכנסת, ובכלל זה בישיבות הכנסת, בנוגע לקיום תקנון הכנסת ובנוגע לעניינים אחרים הקשורים לניהול הכנסת, ובכלל זה אבטחת חבר הכנסת ואבטחת מידע.

- שימוש בציווד הכנסת**
16. חבר הכנסת ישתמש בציווד הכנסת באופן סביר לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
- עוזרים פרלמנטריים**  
vii
17. (א) חבר הכנסת לא יעסיק עוזר פרלמנטרי שהוא קרוב משפחה שלו; בסעיף זה, "קרוב משפחה" - בן משפחה וכן צאצא, אח או הורה של בן משפחה.
- (ב) חבר הכנסת יסתייע בעוזרים הפרלמנטריים שלו רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
- (ג) חבר הכנסת ינחה את העוזרים הפרלמנטריים שלו ויפקח על עבודתם, כדי שימלאו את תפקידיהם על פי הדין ובהתאם לכללים אלה, בשינויים המחויבים.
- שימוש בחסינויות**  
viii
18. חבר הכנסת יימנע משימוש בלתי ראוי בחסינויות ובזכויות המוקנות לו על פי דין כחבר הכנסת.
- התנהגות בחקירה**  
ix
19. חבר הכנסת שנחקר על ידי שוטר או מי שנמסרו לו סמכויות של שוטר לפי כל דין, בחשד לביצוע עבירה, לא יימנע מלהשיב לשאלות החוקר מן הטעם שהתשובה עלולה להפליל אותו.

## פרק ו': הקשר עם הציבור

- מטרת פרק ו'** 20. חבר הכנסת, כנבחר ציבור, אמור לקיים קשר עם הציבור, ומטרת הכללים בפרק היא להבטיח שקשר זה יקוים באופן ההולם את מעמדו של חבר הכנסת.
- קשר מכובד והולם** 21. חבר הכנסת יקיים קשר עם הציבור - אם בדרך של התכתבות, אם בהופעות מחוץ למשכן הכנסת ואם בדרך אחרת - תוך שמירה על כבוד הכנסת וכבוד חבריה ובאופן ההולם את המעמד ואת השקיפות המתבקשת מן המעמד של חבר הכנסת.
- קשר אמין והוגן** 22. חבר הכנסת יקיים את הקשר עם הציבור באופן אמין, אחראי והוגן.
- תשובה לפנייה<sup>x</sup>** 23. חבר הכנסת שקיבל פנייה אישית בנוגע לתפקידו, ובה בקשה להתייחסותו או לעשייה על ידיו, יענה לפנייה, בעצמו או באמצעות עוזרו, במועד סביר.
- נייר מכתבים<sup>xi</sup>** 24. חבר הכנסת רשאי להשתמש בנייר מכתבים הנושא את תוארו כחבר הכנסת, או את כותרת הכנסת או מוסד של הכנסת, או בסמל המדינה או בסמל הכנסת, רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
- שימוש בתואר<sup>xii</sup>** 25. חבר הכנסת לא ישתמש במכתביו או באופן אחר בתואר תפקידו, בקשר לעניין פרטי או לעיסוק כלשהו, אלא רק בקשר למילוי תפקידו כחבר הכנסת.

26. (א) חבר הכנסת רשאי לשלוח בדואר מכתבים פטורים מתשלום, לרבות חוברות וחומר אחר, רק בעניינים הנוגעים למילוי תפקידו כחבר הכנסת.

(ב) חבר הכנסת לא ישלח בדואר ללא תשלום עיתונים, הודעות, פרסומים או פרסומת של אנשים או גופים אחרים, לרבות מפלגתו וסיעתו בכנסת.

(ג) חבר הכנסת לא יעביר את זכותו לשלוח בדואר מכתבים פטורים מתשלום לחבר כנסת אחר.

(ד) מכתב פטור מתשלום ישא על גבי המעטפה את שמו של חבר הכנסת השולח.

27. חבר הכנסת ישתמש בתקציב הקשר עם הציבור שהוא מקבל מן הכנסת, רק לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת, ובהתאם לכללים שנקבעו לעניין זה בהחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001.

28. (א) חבר הכנסת לא ישתתף בפעילות מטעם גוף עסקי, ולא ייתן חסות לפעילות כאמור, שמטרתה קידום עסקים או פרסומת עסקית.

(ב) חבר הכנסת לא ייתן חסות לפרסום חומר בעל אופי עסקי או לאירוע בעל אופי עסקי, אם הוא ממומן באופן מלא או חלקי על ידי גוף עסקי, ולא יסייע לפרסום או לאירוע כאמור.

(ג) חבר הכנסת לא ישתתף בפעילות של גוף ציבורי, ולא ייתן חסות לפעילות כאמור, אם נראה כי יהיה בכך משום הפרה או תמיכה בהפרה של החוק או הפרה של כללים אלה.

**מידע  
שגילוי  
אסור** 29. חבר הכנסת לא יגלה מידע שנמסר לו בתוקף מילוי תפקידו כחבר הכנסת ושגילוי אסור על פי כל דין.

**פנייה  
לרשות  
ציבורית** 30. (א) בסעיף זה, "מנהל כללי" - לרבות בעל משרה מקבילה למשרת מנהל כללי.

(ב) חבר הכנסת המבקש לפעול אצל רשות ציבורית למען גוף או אדם מסוים, יפנה בבקשה מנומקת בכתב אל המנהל הכללי של הרשות הציבורית, או אל עובד הרשות הציבורית עם העתק למנהל הכללי; במסגרת הפנייה, חבר הכנסת ייתן דעתו גם לשאלה האם מדובר בתופעה רווחת, שראוי להפנות אליה את תשומת הלב של הרשות הציבורית במגמה לשפר את המצב באופן כללי.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), חבר הכנסת לא יתערב אצל רשות ציבורית בעניינים אלה -

(1) הליך פלילי בעניינו של גוף או אדם מסוים, או כל הליך אחר התלוי ועומד בפני ערכאה שיפוטית;

(2) מכרז מטעם רשות ציבורית לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים;

(3) קבלת זכיון, רשיון או היתר;

(4) קבלת תמיכה כספית או טובת הנאה עסקית אחרת;

(5) הליך למינוי אדם למשרה ברשות ציבורית, למעט מכתב המלצה המתבסס על קשר עבודה אישי.

**פנייה  
לערכאה  
שיפוטית**

31. חבר הכנסת לא יפנה בקשה לבית משפט או לערכאה שיפוטית אחרת בעניינו של גוף או אדם מסוים; אין בכך כדי למנוע מחבר הכנסת להגיש בעבור עצמו תובענה או עתירה, להתגונן מפני תובענה או עתירה, או למסור עדות בפני בית משפט או ערכאה שיפוטית אחרת.

## פרק ז': עיסוק נוסף

**מטרת פרק ז'** 32. מטרת הכללים בפרק זה היא להבטיח שחבר הכנסת יתמסר למילוי תפקידו בכנסת וימנע ממצב של ניגוד בין תפקידו כחבר הכנסת לבין עיסוק אחר, ובכך גם ישמור על אמון הציבור בכנסת.

**הגדרות**<sup>xvi</sup> 33. בפרק זה -  
 "עיסוק" - לרבות עיסוק במשלח יד או במסחר, באופן קבוע או חד פעמי, על ידי חבר הכנסת בעצמו או בשיתוף עם אחר, ובכלל זה עובד או שלוח, וכן ייצוג של אדם או גוף, ייעוץ לו או שדלנות למענו;  
 "עיסוק נוסף" - כל עיסוק בנוסף למילוי תפקידו כחבר הכנסת.

**איסור עיסוק נוסף**<sup>xvii</sup> 34. חבר הכנסת לא יעסוק בעיסוק נוסף.

**עיסוק מותר**<sup>xviii</sup> 35. על אף האיסור לעסוק בעיסוק נוסף, מותר לחבר הכנסת -

- (1) לפעול, ללא קבלת שכר, במסגרת מפלגה;
- (2) לעסוק בפעילות בעלת אופי ציבורי בהתנדבות וללא תמורה;
- (3) להיות בעלים של נכס, לרבות מניות בתאגיד, או לקבל הכנסה מנכס, בשיעור מקובל;
- (4) לקבל תמורה, בשיעור מקובל, בשל זכותו בקניין רוחני;

(5) להיות חבר בקיבוץ, מושב שיתופי או כל אגודה שיתופית להתיישבות.

**סייגים  
לעיסוק  
מותר<sup>xix</sup>**

36. על אף ההיתר לעסוק בעיסוק מותר, חבר הכנסת לא יעסוק בעיסוק כזה אם יש בו או צפוי להיות בו אחד מאלה:

(1) פגיעה בכבוד הכנסת או בכבוד חבריה, במעמדו של חבר הכנסת או בחובותיו כחבר הכנסת, לרבות החובה להקדיש למילוי תפקידו בכנסת את עיקר זמנו;

(2) חשש של ניצול לרעה של המעמד של חבר הכנסת או השגת יתרון אישי בשל היותו חבר הכנסת;

(3) אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף לבין תפקידו בכנסת;

(4) ייצוג משפטי, או ניהול משא ומתן עסקי, מטעם גוף או אדם אחר.

**תפקיד נבחר  
או ניהולי**

37. (א) חבר הכנסת לא יכהן, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, בתפקיד נבחר או בתפקיד ניהולי בגוף ציבורי או בתאגיד פרטי, להוציא מפלגה.<sup>xx</sup>

(ב) מי שנבחר לכנסת והוא מכהן בתפקיד נבחר או ניהולי כאמור, יודיע מיד עם היותו לחבר הכנסת על התפטרותו מאותו תפקיד.<sup>xxi</sup>

(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), חבר הכנסת רשאי לכהן בתפקיד נבחר בגוף ציבורי אם קיבל מראש היתר



מוועדת האתיקה; ועדת האתיקה תדון ותחליט בבקשה לקבלת  
היתר בהתאם להוראות הבאות:

(1) לבקשה לקבלת היתר יצורפו מסמכי היסוד של הגוף  
הציבורי, לרבות מאזנים מאושרים שלו, וכן כל  
מסמך נוסף שתדרוש ועדת האתיקה;

(2) היועץ לאתיקה יגיש לוועדת האתיקה את חוות דעתו  
בנוגע לבקשה;

(3) ועדת האתיקה תשקול, בין היתר, את התועלת  
הצפויה לציבור ואת ההשלכה האפשרית על מילוי  
התפקיד כחבר הכנסת, והיא לא תיתן היתר אם יהיה  
בכך משום ניגוד לסעיף 36 או 38;

(4) ועדת האתיקה רשאית לתת לחבר הכנסת היתר  
בתנאים שתקבע, לרבות לעניין תקופת הכהונה.

(ד) על חבר הכנסת שקיבל היתר כאמור בסעיף קטן (ג) יחולו  
מגבלות אלה:

(1) הוא לא יקבל כל תמורה עבור מילוי תפקידו בגוף  
הציבורי או בקשר למילוי תפקידו האמור;

(2) במילוי תפקידו בגוף הציבורי, הוא לא יפנה לרשות  
ציבורית בבקשה לקבלת תמיכה כספית או טובת  
הנאה אחרת.

38. חבר הכנסת לא יקבל על עצמו מינוי לתפקיד, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, על ידי הממשלה, שר, סגן שר או נושא משרה בשירות המדינה או בשירות הציבורי, ולא ימשיך למלא תפקיד כזה לאחר שנבחר לכנסת.

39. (א) מי שנבחר כחבר הכנסת, ולא כיהן כחבר הכנסת ערב בחירתו, יסיים בהקדם כל עיסוק קודם שהיה לו; חבר הכנסת כאמור לא יקבל על עצמו לפעול בעניין חדש במסגרת העיסוק הקודם, אלא יפעל רק לסיום הטיפול בעניינים קיימים במסגרת אותו עיסוק.

(ב) האיסור על עיסוק נוסף של חבר הכנסת ייכנס לתוקף בתום חודשיים מיום תחילת הכהונה של חבר הכנסת (בסעיף זה - תקופת המעבר).

(ג) ועדת האתיקה מוסמכת, על יסוד בקשה מנומקת בכתב מאת חבר הכנסת, להאריך את תקופת המעבר לתקופה שתקבע, ובתנאים שתקבע, בהתחשב בנסיבות המקרה, ובלבד שהתקופה שתקבע לא תעלה על ארבעה חודשים נוספים.

(ד) בתקופת המעבר, אף אם הוארכה, יחולו על חבר הכנסת כל הסייגים המפורטים בסעיף 36.

## פרק ח': ניגוד עניינים

**מטרת פרק ח'** 40. מטרת הכללים בפרק זה היא למנוע קיום מצב של ניגוד עניינים, כיוון שמצב כזה עלול לפגוע בשיקול הדעת של חבר הכנסת, בטובת הציבור ובאמון הציבור בכנסת.

**הגדרות** 41. בפרק זה -

"ועדה" - לרבות ועדת משנה;

"ניגוד עניינים" - מצב שיש בו ניגוד או אפשרות של ניגוד בין מילוי תפקידו של חבר הכנסת לבין עניין אישי או עניין מוסדי;

"עניין אישי" - טובת הנאה, ישירה או עקיפה, של חבר הכנסת, בן משפחתו או חבר בני אדם העוסק בפעילות עסקית שחבר הכנסת קשור עמו, למעט עניין הנוגע למפלגתו או למגזר שהוא משתייך אליו, כגון מקצוע, קהילה, עדה או אזור מגורים, אלא אם כן עניין זה עשוי להביא לחבר הכנסת באופן אישי טובת הנאה ממשית,<sup>xxiii</sup>

"עניין מוסדי" - עניין שיש לחבר הכנסת בתפקוד או בהצלחה של גוף ציבורי או פרטי שחבר הכנסת קשור עמו, למעט עניין הנוגע למפלגתו או למגזר שהוא משתייך אליו, כגון מקצוע, קהילה, עדה או אזור מגורים, אלא אם כן עניין זה עשוי להביא לחבר הכנסת באופן אישי טובת הנאה ממשית.

**xxiv** **יוזמה** 42. חבר הכנסת לא ייזום דבר, בכנסת או מחוץ לכנסת, במישרין או בעקיפין, בנושא שבו הוא מצוי בניגוד עניינים, ולא יהיה שותף ליוזמה כזאת.

**xxv** **הצבעה בוועדה** 43. חבר הכנסת לא ישתתף בהצבעה המתקיימת בוועדה על נושא שבו הוא מצוי בניגוד עניינים.

**xxvi** **גילוי** 44. (א) חבר הכנסת המבקש להשתתף בדיון על נושא מסוים במליאת הכנסת או בוועדה, או בהצבעה במליאה, והוא מצוי בניגוד עניינים באותו נושא, ימסור מראש ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי העניין, הודעה בדבר ניגוד העניינים המנמקת את בקשתו להשתתף בדיון או בהצבעה; חבר הכנסת יעביר העתק מההודעה ליועץ לאתיקה.

(ב) יושב ראש הכנסת או יושב ראש הוועדה שקיבל את ההודעה, יודיע על כך למליאה או לוועדה, לפי העניין, לפני השתתפותו של חבר הכנסת בדיון או בהצבעה, והוא רשאי לחייב את חבר הכנסת עצמו למסור את ההודעה למליאה או לוועדה, לפי העניין.

**xxvii** **שימוש בידיעות** 45. חבר הכנסת לא יעשה שימוש, בין במישרין ובין בעקיפין, בידיעה מוקדמת, או בידיעה סודית, או בכל ידיעה אחרת שהגיעה אליו במילוי תפקידו, ושאיננה נחלת הכלל, למען עניין אישי או עניין מוסדי שלו או של אדם אחר.

**xxviii** **רכישת נכסים ציבוריים** 46. חבר הכנסת לא ירכוש ולא יקבל נכס ציבורי, בין במישרין ובין בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכסים הנמכרים או הנמסרים בדרך אחרת לציבור, על פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש, ואשר

בדרך אחרת לציבור, על פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש, ואשר לציבור אפשרות שווה לרכשם או לקבלם; לעניין זה, "נכס ציבורי" - נכס של המדינה, רשות מקומית, תאגיד המוקם על פי חוק, חברה ממשלתית או חברה עירונית, וכן חברת-בת של חברה כאמור.

## <sup>xxix</sup>פרק ט': מתנות

**מטרת פרק ט'** 47. ההגבלות על קבלת מתנות המוצעות לחבר הכנסת בשל היותו חבר הכנסת, כפי שנקבעו בפרק זה, מכוונות להבטיח טוהר מידות, למנוע מראית עין של השפעה בלתי ראויה על חבר הכנסת ולשמור על אמון הציבור בכנסת.

**הגדרות** 48. בפרק זה -

"ועדת מתנות" - הוועדה שמונתה לפי סעיף 55;

"מתנה" - הקניית נכס או טובת הנאה אחרת, שלא בתמורה.<sup>xxx</sup>

**מתנה אסורה** <sup>xxxii</sup> 49. חבר הכנסת לא יקבל, במישרין או בעקיפין, עבור עצמו או בן משפחתו או אדם אחר המקורב אליו<sup>xxxi</sup>, מתנה המוצעת בשל היותו חבר הכנסת (בפרק זה - מתנה אסורה).

**סייג לאיסור** <sup>xxxiii</sup> 50. אלה לא ייחשבו מתנה אסורה:

(1) מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין;

(2) מתנה שניתנה על ידי חברי הכנסת או עובדים בכנסת;

(3) סיוע מקצועי הניתן לחבר הכנסת בקשר למילוי תפקידו בכנסת; אולם, אם ניתן הסיוע על בסיס קבוע או מתמשך או

אם מדובר בייצוג חבר הכנסת בפני בית המשפט, לא יהיה חבר הכנסת רשאי לקבלו אלא אם כן ועדת האתיקה אישרה זאת מראש;

(4) השתתפות באירוע, לרבות כינוס או השתלמות, כאשר ההשתתפות כרוכה בתשלום, אם מדובר באירוע רשמי, או אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית, או אירוע בעל אופי לימודי או תרבותי שחבר הכנסת משתתף בו כמרצה או כמתדיין, או אירוע אחר כאשר בהזמנה לאירוע צוין כי חבר הכנסת הוא אורח כבוד.

51. (א) חבר הכנסת שקיבל מתנה אסורה, יחזירה מיד למי שנתנה.

**החזרת  
מתנה  
אסורה**

(ב) אם בנסיבות המקרה אין אפשרות להחזיר את המתנה למי שנתנה, או אין זה ראוי לעשות כן, ימסור חבר הכנסת את המתנה לכנסת, באמצעות היועץ לאתיקה, בתוך חמישה עשר ימים מיום שנתקבלה או מיום שנודע לו עליה, והיא תקום לקניין הכנסת.

(ג) אם אין במתנה קניין, כגון שירות שנתקבל, ישלם חבר הכנסת לכנסת את שווייה או, אם השווי אינו ידוע, את השווי כפי שייקבע על ידי ועדת המתנות.

(ד) חבר הכנסת המוסר לכנסת מתנה שקיבל, או משלם לכנסת את שווי המתנה, יצרף הודעה הכוללת פרטים אלה: השם ופרטים אישיים של נותן המתנה, המועד והנסיבות של קבלת המתנה, תיאור המתנה והשווי המשוער של המתנה.

- תרומות לצורך בחירות**
52. חבר הכנסת שהוא מועמד בבחירות מקדימות, כהגדרתן בסעיף 28א לחוק המפלגות, רשאי לקבל תרומות לצורך הבחירות, בהתאם להוראות החוק האמור.
- עזרה רפואית והוצאות משפטיות**  
xxxv
53. (א) חבר הכנסת רשאי לאסוף תרומות למימון עזרה רפואית עבורו או עבור בן משפחתו, או תרומות למימון הוצאות משפטיות עבורו, אם קיבל לכך אישור מראש מאת ועדת האתיקה, לאחר שמצאה כי קיים צורך מיוחד המצדיק איסוף תרומות.<sup>xxxiv</sup>
- (ב) אישרה ועדת האתיקה איסוף תרומות, תוקם לצורך זה עמותה, שהרכבה יאושר על ידי ועדת האתיקה; העמותה תאסוף תרומות בדרך ההולמת את כבוד הכנסת וכבוד חבריה.
- (ג) העמותה תנהל פנקס שוברי קבלות; בכל קבלה שתוציא יירשם שם התורם וסכום התרומה.
- (ד) התרומות שנאספו ישמשו רק למטרה שעבורה הן נאספו; כל תרומה לא תעלה על סכום סביר בהתחשב בנסיבות המקרה.
- (ה) חבר הכנסת שאסף תרומות ימסור ליועץ לאתיקה את רשימת התורמים וסכום כל תרומה, במועד שהיועץ לאתיקה יקבע ולא מאוחר מן המועד שבו נסתיים איסוף התרומות, והיועץ לאתיקה רשאי, באישור ועדת האתיקה, להחליט כי תרומה שניתנה בסכום בלתי סביר, או תרומה החורגת מכללים אלה מבחינה אחרת, תוחזר כולה או חלקה לתורם.



(ו) לאחר שפג הצורך הרפואי או המשפטי שהביא לאיסוף התרומות, תפורק העמותה, והכספים שנותרו בקופתה יוחזרו לתורמים או יועברו למטרה ציבורית מתאימה, הכל כפי שתאשר ועדת האתיקה.

54. (א) חבר הכנסת לא יסע לחו"ל במימון, ישיר או עקיף, של אדם או גוף המקיים עסקים, או שבכוונתו לקיים עסקים, בישראל או עם אדם או גוף בישראל.

(ב) מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (א), נסיעה של חבר הכנסת לחו"ל במימון של אדם אחר או גוף שאינו הכנסת או המשרד הממשלתי שבו חבר הכנסת מכהן כשר או כסגן שר, טעונה אישור מראש על ידי ועדת האתיקה.

(ג) ועדת האתיקה תדון בבקשה לאישור נסיעה לחו"ל על יסוד בקשה בכתב של חבר הכנסת המציינת את מטרת הנסיעה, הגוף המזמין והגוף המממן, פרטי המימון ותכנית הנסיעה; חבר הכנסת יצרף לבקשתו את ההזמנה לנסיעה.

(ד) ועדת האתיקה לא תאשר נסיעה לחו"ל אלא אם כן ראתה שאין בנסיעה ובקבלת המימון לה בידי חבר הכנסת משום חשש לניגוד עניינים בין פעילותו של חבר הכנסת לבין הגוף המזמין או המממן, ושאין בכך משום פגיעה במעמדו ובמילוי תפקידו של חבר הכנסת.

(ה) חבר הכנסת הנוסע לחו"ל באישור ועדת האתיקה, לא יקבל כל תשלום מהגוף המממן או מגוף אדם אחר עבור הרצאה

או שירות אחר, אלא רק עבור כיסוי הוצאות הנסיעה.

(1) שר או סגן שר המבקש לשלוח חבר הכנסת לחו"ל, או לצרף חבר הכנסת לנסיעת השר או סגן השר לחו"ל, יפנה מראש בבקשה מנומקת בכתב לוועדת האתיקה ויבקש את אישורה; שליחה או צירוף של חבר הכנסת לנסיעה כאמור צריך שייעשו על יסוד שיקולים עניינים; מימון הנסיעה יהיה על חשבון המשרד הממשלתי הנוגע בדבר.

(2) במקרה שבו מצרף חבר הכנסת בן משפחה לנסיעה לחו"ל, מימון הנסיעה של בן המשפחה יהיה על חשבון חבר הכנסת ולא על ידי הכנסת או הגוף המזמין או הגוף המממן.<sup>xxxvii</sup>

**מינוי ועדת המתנות** 55. יושב ראש הכנסת ימנה ועדת מתנות שחבריה יהיו חבר ועדת האתיקה והוא יהיה יושב ראש הוועדה, היועץ לאתיקה, ומי שהיה חבר הכנסת.

**סמכויות ועדת המתנות** 56. אלה הסמכויות של ועדת המתנות:  
**xxxviii**

(1) להחליט, לבקשת חבר הכנסת, אם מתנה שקיבל או עשוי לקבל, היא מתנה אסורה;

(2) להחליט על דרך הטיפול במתנה שקמה לקניין הכנסת, ובכלל זה על שמירת המתנה בכנסת, הצגתה, מכירתה או מסירתה לגוף ציבורי;

(3) להחליט, על יסוד בקשה מנומקת של חבר הכנסת, לתת לו היתר להחזיק במתנה אסורה, בתנאים שתקבע, לרבות תנאי

שישלם לכנסת את שווי המתנה, או ללא תנאים, ובלבד שהוועדה לא תיתן היתר כזה אם יש למתנה ערך בעבור המדינה או הכנסת מעבר לערך הכספי של המתנה, או אם יהיה בכך משום חשש לפגיעה או מראית עין של פגיעה בטוהר המידות;

(4) להחליט על מתן היתר להחזקת סוג של מתנות על ידי חברי הכנסת שקיבלו אותן, בתנאים שהוועדה תקבע;

(5) לבקש הערכה של שמאי בדבר שוויה של מתנה שחבר הכנסת קיבל, או לקבוע את השווי בדרך אחרת, ולהחליט אם הוצאות השומה יוטלו על חבר הכנסת שביקש היתר להחזקת המתנה.

**ספר מתנות 57. (א)** ועדת המתנות תנהל ספר מתנות, ובו רישום של כל המתנות וההודעות שקיבלה מחברי הכנסת, וכן רישום של כל החלטה שקיבלה או פעולה שנקטה לגבי המתנה, לרבות החלטה בדבר מתן היתר להחזקת מתנה.

(ב) ספר המתנות יהיה פתוח לעיון הציבור בספריית הכנסת, ויפורסם באתר האינטרנט של הכנסת.

## פרק י': הצהרת הון<sup>xxxix</sup>

**מטרת פרק** 58. מטרת הכללים בדבר הצהרת הון היא להגן על טוהר המידות ולאפשר בקרה במצב של ניגוד עניינים.

**הצהרת הון** 59. (א) בתוך שישים ימים מיום שהיה לחבר הכנסת, וכל אימת שחל שינוי משמעותי בתוכן הצהרתו, וכן בתוך שישים ימים לאחר סיום כהונתו כחבר הכנסת, יגיש חבר הכנסת ליושב ראש הכנסת הצהרה שבה הפרטים הבאים:

(1) ההון, הנכסים, הזכויות, ההתחייבויות והחובות שיש לחבר הכנסת ולבני משפחתו; בהצהרה יצוינו סוג הנכסים וערכם בעת רכישתם;

(2) מקורות ההכנסה של חבר הכנסת ובני משפחתו וסכומי ההכנסה מכל מקור נוסף.

(ב) הצהרת הון תוגש בטופס שקבע יושב ראש הכנסת לאחר התייעצות עם וועדת האתיקה.

(ג) חבר הכנסת אשר נבחר לתקופת כהונה רצופה נוספת, ואשר אינו חייב בהגשת הצהרת הון כאמור בסעיף קטן (א), יגיש ליושב ראש הכנסת, בתוך שישים ימים מיום היבחרו לתקופת כהונה נוספת, הצהרה שלפיה לא חל שינוי משמעותי בתוכן הצהרתו הקודמת.

(ד) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי סעיף 42ב(א) לחוק-יסוד: הכנסת, יגיש ליושב ראש הכנסת הצהרת הון, כאמור בסעיף קטן (א), בתוך שישים ימים מיום שחזר למלא את משרתו לפי סעיף 43(ב) לחוק-יסוד: הכנסת.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי יושב ראש הכנסת, אם סבר כי הנסיבות מצדיקות זאת, להאריך את המועד להגשת ההצהרה מפעם לפעם, לתקופה שלא תעלה על שלושים ימים, ובלבד שסך כל ההארכות לא יעלה על תשעים ימים.

(ו) יושב ראש הכנסת יעביר את הצהרות ההון, לרבות שינויים בהצהרות, לעיונו של היועץ לאתיקה.

(ז) יושב ראש הכנסת והיועץ לאתיקה ישמרו על סודיות הצהרות חברי הכנסת ולא יגלו כל פרט מהן, אלא בהסכמתו או על פי בקשתו של חבר הכנסת המצהיר, או על פי דרישה של בית משפט, או לצורך דיון בקובלנה שהוגשה לוועדת האתיקה.

(ח) יושב ראש הכנסת ידווח ליועץ לאתיקה על אי קיום כללי פרק זה או על סטייה מהם על ידי חבר הכנסת.

(ט) בפרק זה, "בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין או כל קרוב שפרנסתו על חבר הכנסת.

**בדיקת  
הצהרות הון  
על ידי  
היועץ  
לאתיקה**

60. היועץ לאתיקה ינחה את חברי הכנסת בנושאים הקשורים להצהרת ההון, יבדוק אם הצהרות ההון של חברי הכנסת הוגשו כנדרש בדין, ויוכל להגיש קובלנה במקרה שחבר הכנסת אינו מוכן לקיים את הוראות הדין בעניין זה.

## **פרק י"א: שדלנים**

- |            |                                                                                                                                |                            |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| <b>61.</b> | מטרת הכללים בפרק זה היא למנוע שימוש לרעה בקשר בין חברי הכנסת לבין שדלנים.                                                      | <b>מטרת פרק י"א</b>        |
| <b>62.</b> | בפרק זה, "שדלן" - מי שנוקט, דרך עיסוק, בפעולות לשכנוע חבר הכנסת בענייני חקיקה והחלטות הכנסת.                                   | <b>הגדרות<sup>xl</sup></b> |
| <b>63.</b> | חבר הכנסת יימנע מהעסקת שדלן, או מפעילות לטובת שדלן, בכנסת או מחוץ לכנסת, בין במישרין ובין באמצעות עוזר של חבר הכנסת.           | <b>העסקת שדלן</b>          |
| <b>64.</b> | חבר הכנסת יימנע ממתן התחייבות אישית לשדלן, לשולחיו או לשלוחיו, כי יצביע או יפעל בכנסת בדרך מסוימת.                             | <b>הימנעות מהתחייבות</b>   |
| <b>65.</b> | חבר הכנסת יימנע מהטעיה של שדלן בנוגע לעניינים שבטיפול הכנסת או ועדותיה.                                                        | <b>הימנעות מהטעיה</b>      |
| <b>66.</b> | חבר הכנסת יסרב לקבל משדלן, במישרין או בעקיפין, תמורה או טובת הנאה אחרת, בין עבורו ובין עבור אדם או גוף אחר.                    | <b>טובת הנאה</b>           |
| <b>67.</b> | חבר הכנסת המבקש לשאת דברים בעניין מסוים בוועדה של הכנסת, לאחר ששדלן או כל בעל עניין אחר דן עימו באותו עניין, יציין זאת בדבריו. | <b>שקיפות</b>              |

## פרק י"ב: תפקידים מיוחדים בכנסת

**מטרת פרק י"ב** 68. מטרת הכללים בפרק זה היא להבטיח שנושאי תפקידים מיוחדים בכנסת יהיו ראויים לתפקידם וימלאו את תפקידם באופן ראוי.

**יושב ראש הכנסת<sup>xli</sup>** 69. (א) יושב ראש הכנסת ינהל את ענייני הכנסת באופן שישמור על מעמדה, כבודה ועצמאותה, יפעל כדי שהכנסת תמלא את תפקידה באופן תקין ויעיל, ויעשה לטיפוח אמון הציבור בכנסת.

(ב) יושב ראש הכנסת מייצג את הכנסת על כל סיעותיה, ובכהונתו ינהג בסיעות ובכל חברי הכנסת בכבוד, בשוויון ובהגינות.

(ג) יושב ראש הכנסת יימנע מפעילות סיעתית וכן מפעילות מפלגתית שיש בה כדי פגיעה או מראית עין של פגיעה במעמד הממלכתי של תפקידו.

(ד) בתקופת כהונתו כנשיא המדינה בפועל או כממלא מקום נשיא המדינה, לא ינהל יושב ראש הכנסת את ישיבות הכנסת.

(ה) הוראות סעיף זה יחולו גם על סגן ליושב ראש הכנסת המנהל את ישיבת הכנסת או הממלא את אחד מתפקידי יושב ראש הכנסת.



**ראש האופוזיציה** 70. ראש האופוזיציה מייצג בתפקיד זה את כל סיעות האופוזיציה, וינהג בסיעות אלה ובכל חבריהן בכבוד, בשוויון ובהגינות.

**יושב ראש ועדה** 71. (א) יושב ראש ועדה ינהג בכל חברי הוועדה בכבוד, בשוויון ובהגינות.

(ב) יושב ראש ועדה יבטיח יחס של כבוד לעובדי הכנסת ולמוזמנים לישיבות הוועדה.

(ג) בסעיף זה, "ועדה" - לרבות ועדת משנה.

**מכתבים של נושא תפקיד** 72. חבר הכנסת רשאי להשתמש בנייר מכתבים המציין גם את תפקידו המיוחד, או כל תפקיד אחר שהוא ממלא בכנסת, רק לצורך הקשור לאותו תפקיד.

**סייג לבחירה**<sup>xlii</sup> 73. ועדת האתיקה רשאית להחליט כי חבר הכנסת לא יהיה מועמד לכהונה בתפקיד מיוחד, אם היועץ המשפטי לממשלה מסר עותק של כתב אישום נגדו, או אם מתקיים נגדו הליך פלילי, או אם הורשע בפסק דין סופי, והכל אם מדובר בעבירה חמורה.

**סייג להמשך כהונה**<sup>xliii</sup> 74. (א) חבר הכנסת המכהן בתפקיד מיוחד, ונמסר נגדו עותק של כתב אישום או מתקיים נגדו הליך פלילי בעבירה חמורה, רשאית ועדת האתיקה -

(1) בעניינו של יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה - להמליץ בפני הכנסת להשעותו מכהונתו או לקבוע סייגים לכהונתו;

(2) בעניינו של ממלא תפקיד מיוחד אחר - להשעותו מכהונתו או לקבוע לה סייגים.

(ב) חבר הכנסת שהושעה מכהונה בתפקיד מיוחד או נקבעו סייגים לכהונתו, וניתן פסק דין סופי במשפטו, תחליט ועדת האתיקה -

(1) בעניינו של יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה - אם להמליץ בפני הכנסת לבטל את ההשעיה או את הסייגים לכהונה או להעבירו מכהונתו;

(2) בעניינו של ממלא תפקיד מיוחד אחר - לבטל את ההשעיה או את הסייגים לכהונה או להעבירו מכהונתו.

75. חבר הכנסת המכהן בתפקיד מיוחד, שהורשע בפסק דין סופי בעבירה חמורה, ולא הושעה קודם לכן מכהונתו ולא נקבעו סייגים לכהונתו בתפקיד זה בשל אותה עבירה, רשאית ועדת האתיקה -

**העברה  
מכהונה**

(1) בעניינו של יושב ראש הכנסת, סגן ליושב ראש הכנסת או ראש האופוזיציה - להמליץ בפני הכנסת להעבירו מכהונתו;

(2) בעניינו של ממלא תפקיד מיוחד אחר - להעבירו מכהונתו.

76. ועדת הכנסת רשאית לקבוע כי הוראות סעיפים 73, 74 ו-75 יחולו על נושאי תפקידים נוספים בכנסת, כפי שהיא תקבע.

**נושאי  
תפקידים  
נוספים**  
xliv

**הודעה  
לוועדת  
האתיקה**

77. היועץ לאתיקה יודיע לוועדת האתיקה על כל מקרה שבו היועץ המשפטי לממשלה מסר עותק של כתב אישום נגד חבר הכנסת, או אם מתקיים נגדו הליך פלילי, או אם הורשע בפסק דין בעבירה פלילית, ויצרף אל ההודעה חוות דעת בשאלת המועמדות של חבר הכנסת לכהונה בתפקיד מיוחד או המשך כהונתו בתפקיד מיוחד.

**בחירה או  
מינוי  
לתפקיד  
מיוחד**

78. לפני בחירה או מינוי של חבר הכנסת לתפקיד מיוחד, יביא היועץ לאתיקה לעיון של מי שבוחר או ממנה, החלטות ועדת הקובלנות והחלטות ועדת האתיקה בדיון נוסף מאותה הכנסת ומהכנסת שקדמה לה, בעניינו של כל אחד מן המועמדים לתפקיד המיוחד.

## פרק י"ג: היועץ לאתיקה

- מטרת פרק י"ג** 79. מטרת הכללים בפרק זה היא להקים במסגרת הכנסת את משרת היועץ לאתיקה, שתפקידו לסייע לחברי הכנסת ולוועדת האתיקה, במטרה לקדם את מצב האתיקה בכנסת.
- יועץ לאתיקה** 80. (א) לכנסת יהיה יועץ לענייני אתיקה של חברי הכנסת, שייקרא יועץ לאתיקה.
- (ב) היועץ לאתיקה הוא עובד הכנסת.
- כשירות** 81. כשיר לכהן כיועץ לאתיקה אזרח ישראלי, בעל כישורים נאותים בתחום האתיקה, שנתקיימו בו כל אלה:
- (1) בחמש השנים הקודמות להצגת מועמדותו לא היה פעיל במסגרת מפלגה;
- (2) לא מתקיים נגדו הליך פלילי ולא הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי, לדעת הוועדה הציבורית, לשמש כיועץ לאתיקה.
- מינוי יועץ לאתיקה** 82. (א) יושב ראש הכנסת, באישור ועדת הכנסת, ימנה את היועץ לאתיקה, מבין המועמדים שעליהם המליצה ועדה ציבורית שתמונה לפי הוראות סעיף זה.

(ב) יושב ראש הכנסת ימנה ועדה ציבורית, אשר תבדוק את כשירותם והתאמתם של מועמדים למשרת היועץ לאתיקה, לרבות מועמדים שיוצעו על ידי חברי הוועדה; הוועדה הציבורית תמליץ על שני מועמדים או יותר, תוך ציון מספר חברי הוועדה שתמכו במועמדותו של כל אחד מהם, ורשאית היא לצרף את הערותיה לגביהם; שמות המועמדים שעליהם המליצה הוועדה יפורסמו ברשומות.

(ג) הוועדה הציבורית תהיה בת חמישה חברים, וזה הרכבה:

(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שיקבע נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש;

(2) שני חברי הכנסת, והם: יושב ראש ועדת הכנסת ויושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה;

(3) מזכיר הכנסת;

(4) חבר הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, מתחום האתיקה, המשפטים או מדעי החברה, שיקבע נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

(ד) הוועדה הציבורית תקבע את הדרכים להגשת מועמדות למשרת היועץ לאתיקה וכן את סדרי עבודתה.

- משך הכהונה** 83. תקופת כהונתו של היועץ לאתיקה תהיה חמש שנים מיום מינויו, ורשאי יושב ראש הכנסת, באישור ועדת הכנסת, למנותו לתקופת כהונה נוספת אחת.
- הגבלת פעילות** 84. במהלך תקופת כהונתו ובשנה שלאחר תום תקופת הכהונה, לא יהיה היועץ לאתיקה פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.
- שכר** 85. שכרו של היועץ לאתיקה ייקבע על ידי יושב ראש הכנסת, באישור ועדת הכנסת.
- אי תלות** 86. היועץ לאתיקה ימלא את תפקידיו באופן עצמאי ויונחה על ידי שיקולי אתיקה בלבד.
- תפקידי היועץ לאתיקה** 87. היועץ לאתיקה -
- (1) יפעל בתאום עם ועדת האתיקה לטיפול האתיקה של חברי הכנסת והטמעת כללים אלה בקרב חברי הכנסת;
- (2) ייעץ לחברי הכנסת ויסייע בידיהם בהתנהלות לפי כללים אלה;
- (3) ימליץ בפני ועדת האתיקה על תיקונים בחוקים, בתקנות ובכללים בתחום האתיקה של חברי הכנסת;

(4) יכין ויפרסם, בתאום עם ועדת האתיקה, כל חומר שיש בו כדי לקדם את האתיקה בכנסת;

(5) ישמש כבוחן וקובל בתלונות שהוגשו נגד חברי הכנסת;

(6) ימלא כל תפקיד אחר המוטל עליו לפי כללים אלה ולפי דין אחר.

**קבלת מידע 88. (א)** היועץ לאתיקה רשאי לדרוש מגוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(1) עד 6(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כל ידיעה, מסמך או דין וחשבון (בסעיף זה - מידע) הדרושים ליועץ לאתיקה לביצוע תפקידיו, ואותו גוף ימסור ליועץ לאתיקה את המידע שנדרש במידה שהוא מצוי בחזקתו.

(ב) לא יימסר מידע לפי סעיף זה אם מסירתו אסורה לפי כל דין.

(ג) מצא שר, שהגוף המבוקר הוא בתחומי פעילות משרדו, כי מסירתו של מידע ליועץ לאתיקה עלולה לסכן את ביטחון המדינה, את יחסי החוץ שלה או את שלום הציבור, רשאי הוא להורות כי אותו מידע לא יועבר; ואולם אם ניתן להעביר ליועץ לאתיקה חלק מן המידע, או להעביר את המידע בתנאים, באופן שלא יהיה בגילוי המידע ליועץ לאתיקה משום סכנה, יועבר המידע באופן חלקי אן בתנאים, לפי העניין.

**דוח אתיקה שנת** 89. (א) היועץ לאתיקה יגיש לכנסת, בתחילת כל מושב, דין וחשבון על פעילותו ועל ענייני האתיקה בכנסת במושב החולף, ורשאי הוא להגיש דין וחשבון מיוחד כאשר יראה צורך בכך; דין וחשבון של היועץ לאתיקה יפורסם באתר האינטרנט של הכנסת.

(ב) הוגש דין וחשבון לכנסת, תדון בו ועדת האתיקה.

(ג) יושב ראש הכנסת רשאי להביא את הדין וחשבון לדיון בכנסת.

**חשש לעבירה פלילית** 90. (א) מצא היועץ לאתיקה, בעקבות בירור תלונה או בדרך אחרת, שקיים חשש כי חבר הכנסת ביצע עבירה פלילית, יודיע על כך ליועץ המשפטי לכנסת; העתק ההודעה יועבר ליושב ראש הכנסת.

(ב) היועץ המשפטי לכנסת יודיע ליועץ לאתיקה בתוך שלושה חודשים על דרך טיפולו בעניין.

(ג) אין בחשש לביצוע עבירה פלילית או בקיום הליך פלילי או בתוצאות הליך כאמור, כדי למנוע הליכים לפי כללים אלה.

**השעיה** 91. (א) יושב ראש הכנסת רשאי להשעות את היועץ לאתיקה אם מתקיימים נגדו הליכים פליליים או מתקיימת נגדו חקירה שיש בה כדי להביא לקיום הליכים כאמור, לתקופה שבה הם מתקיימים; היו ההליכים או החקירה כאמור בעבירה אשר



מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין היועץ לאתיקה ראוי, לדעת יושב ראש הכנסת, לשמש עוד בתפקידו, ישעה אותו יושב ראש הכנסת לתקופה האמורה.

(ב) יושב ראש הכנסת לא ישעה את היועץ לאתיקה, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניו.

**העברה  
מכהונה** 92. (א) (1) יושב ראש הכנסת רשאי, בהסכמת ועדת הכנסת, להעביר את היועץ לאתיקה מכהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

(א) הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, למעט בעבירה המנויה בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת;

(ב) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(ג) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו.

(2) יושב ראש הכנסת לא יעביר את היועץ לאתיקה מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפני יושב ראש הכנסת ובפני ועדת הכנסת.

(ב) (1) הכנסת רשאית, בהחלטה ברוב חבריה, להעביר את היועץ לאתיקה מכהונתו, ואולם הכנסת לא תעבירו

מכהונתו אלא לפי הצעה של ועדת הכנסת שהתקבלה  
ברוב חבריה.

(2) ועדת הכנסת לא תציע להעביר את היועץ לאתיקה  
מכהונתו, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את  
טענותיו בפניה.

## פרק י"ד: ועדת האתיקה

**מטרת פרק י"ד** 93. מטרת הכללים בפרק זה היא להסדיר את המינוי והתפקוד של ועדת האתיקה, באופן שיאפשר לה לפעול כראוי לטיפול האתיקה בקרב חברי הכנסת.

**מינוי ועדת האתיקה** 94. (א) יושב ראש הכנסת, לאחר שהתייעץ עם נציגי כל הסיעות בכנסת, ימנה ועדת אתיקה לחברי הכנסת ובה שבעה חברי הכנסת שאינם שרים או סגני שרים, ויקבע את היושב ראש שלה מבין חבריה.

(ב) במינוי חברי ועדת האתיקה, יתחשב יושב ראש הכנסת, בין השאר, בהרכב הסיעתי של הכנסת, תוך מתן ייצוג הולם לסיעות האופוזיציה, וכן בתכונות הנדרשות לכהונה בוועדת האתיקה, ובתפקידים אחרים שחבר הכנסת ממלא בכנסת.

(ג) יושב ראש הכנסת ימנה, מבין חברי ועדת האתיקה, ועדת משנה לקובלנות בהרכב של שלושה חברים, לפחות אחד מהם מסיעות האופוזיציה, שתדון בקובלנות שהוגשו נגד חברי הכנסת; יושב ראש ועדת האתיקה יהיה יושב ראש ועדת הקובלנות.

(ד) חל שינוי מהותי בהרכב הקואליציוני שיש לו השלכה על הרכב ועדת האתיקה או ועדת הקובלנות, לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג), רשאי יושב ראש הכנסת, לאחר התייעצות עם

יושב ראש ועדת האתיקה, לשנות את הרכב ועדת האתיקה או ועדת הקובלנות בהתאם לאמור באותם סעיפים קטנים, לפי העניין.

(ה) החברים בוועדת האתיקה, ובכלל זה החברים בוועדת הקובלנות, יכהנו בוועדות אלה עד לתום תקופת כהונתה של אותה הכנסת שבה מונו.

95. סייג למינוי ולכהונה<sup>xlvi</sup> (א) לא ימונה לחבר ועדת האתיקה, ולא יכהן בה, מי שהיועץ המשפטי לממשלה מסר עותק של כתב אישום נגדו, וזאת בין אם נקבע כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי ובין אם לאו, או מי שמתקיים נגדו הליך פלילי, או מי שהורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, והכל אם מדובר, לדעת יושב ראש הכנסת, בעבירה חמורה.

(ב) לא ימונה לחבר ועדת האתיקה, ולא יכהן בה, מי שנמצא חייב על ידי בית דין למשמעת או על ידי ועדת האתיקה בהפרה של כלל, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת יושב ראש הכנסת, לכהן כחבר בוועדת האתיקה.

96. פסלות (א) חבר ועדת האתיקה יפסול את עצמו מלהשתתף בדיון בוועדת הקובלנות או בוועדת האתיקה, מיוזמתו או לפי בקשה מנומקת מאת חבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו או היועץ לאתיקה, אם סבר כי קיימות נסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש ממשי למשוא פנים בדיון.

(ב) נטענה טענת פסלות נגד חבר ועדת האתיקה, יחליט בה חבר הוועדה לאלתר ולפני שיתן כל החלטה אחרת.

(ג) ההחלטה של חבר ועדת האתיקה בדבר פסלותו תהיה מנומקת, והוא ימסור אותה לחבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו, ליועץ לאתיקה, ליושב ראש ועדת האתיקה וליושב ראש הכנסת.

(ד) על החלטה של חבר ועדת האתיקה בדבר פסלותו רשאי חבר הכנסת שהוועדה דנה בעניינו, וכן היועץ לאתיקה, לערור בפני יושב ראש הכנסת, אשר יחליט בעניין.

97. (א) **מינוי חבר חדש** נפסל חבר ועדת הקובלנות מלהשתתף בדיון, או נבצר ממנו להשתתף בדיון, ימנה יושב ראש ועדת האתיקה חבר אחר של ועדת האתיקה כחבר בוועדת הקובלנות, לאותו דיון או למשך תקופת הנבצרות; נפסל יושב ראש ועדת הקובלנות מלהשתתף בדיון, או נבצר ממנו להשתתף בדיון, ימנה יושב ראש הכנסת את אחד מחברי ועדת הקובלנות כיושב ראש ואת אחד מחברי ועדת האתיקה כחבר בוועדת הקובלנות, לאותו דיון או למשך תקופת הנבצרות.

(ב) נפסל חבר ועדת האתיקה מלהשתתף בדיון נוסף, או נבצר ממנו להשתתף בדיון נוסף, ימנה יושב ראש הכנסת חבר כנסת אחר במקומו לאותו דיון או למשך תקופת הנבצרות; נפסל יושב ראש ועדת האתיקה מלהשתתף בדיון נוסף, או נבצר ממנו להשתתף בדיון נוסף, ימנה יושב ראש הכנסת את אחד מחברי ועדת האתיקה כיושב ראש, ואת אחד מחברי

הכנסת כחבר בוועדת האתיקה, לאותו דיון או למשך תקופת הנבצרות.

(ג) התפטר חבר הכנסת מחברותו בוועדת האתיקה, חדל לכהן בכנסת, מונה לשר או לסגן שר או שמתקיים בו אחד מהסייגים האמורים בסעיף 95, ימנה יושב ראש הכנסת חבר אחר לוועדת האתיקה, ליתרת תקופת כהונתה; חדל חבר הכנסת לכהן כחבר בוועדת האתיקה בשל האמור בסעיף 95, והוא זוכה בפסק דין סופי או בהחלטה סופית, רשאי יושב ראש הכנסת לשוב ולמנותו, במקום החבר שהחל לכהן במקומו, כחבר בוועדת האתיקה.

98. מונה חבר הכנסת כחבר ועדת הקובלנות או כחבר ועדת האתיקה במהלך דיון מסוים לצורך אותו דיון, בשל נבצרות או פסילה של חבר הוועדה, או בשל טעם אחר, רשאית הוועדה לדון מן השלב שאליו הגיעה בהרכבה הקודם או מכל שלב אחר שייראה לה מועיל וטוב לעשיית צדק.

99. אי תלות חבר ועדת האתיקה ימלא את תפקידו כחבר הוועדה באופן עצמאי ויונחה על ידי שיקולי אתיקה בלבד.

100. תפקידי ועדת האתיקה תטפח את האתיקה בקרב חברי הכנסת, בשיתוף עם היועץ לאתיקה, ובכלל זה:  
האתיקה  
xlvi

(1) תיתן חוות דעת בענייני אתיקה של חברי הכנסת, לרבות עניינים שאין עליהם הוראה בכללים אלה;

(2) תמליץ על תיקונים לחקיקה בתחום האתיקה של חברי הכנסת ולכללים אלה;

(3) תדון בקובלנות שהוגשו נגד חברי הכנסת, במסגרת ועדת הקובלנות, ותקיים דיון נוסף בהן;

(4) תפרסם חוות דעת, החלטות וחומר נוסף הנוגע לאתיקה של חברי הכנסת;

(5) תמלא כל תפקיד אחר המוטל עליה לפי כללים אלה ולפי דין אחר.

101. (א) ועדת האתיקה רשאית, במקרים חריגים, לתת לחבר הכנסת אישור בכתב לנהוג בעתיד בעניין מסוים שלא לפי כללים אלה, בתנאים או בלא תנאים, כפי שתראה לראוי (בסעיף זה - אישור חריגה).

**אישור  
חריגה  
מהכללים**

(ב) חבר הכנסת המבקש אישור חריגה יגיש ליועץ לאתיקה בקשה בכתב, ובה יציג את כל העובדות הנוגעות לעניין ויפרט את הנסיבות המיוחדות המצדיקות מתן אישור חריגה; לבקשה יצורפו תצלומי מסמכים הנוגעים לעניין.

(ג) היועץ לאתיקה יעביר את הבקשה אל ועדת האתיקה בצירוף חוות דעתו לגוף הבקשה.

(ד) ועדת האתיקה תיתן אישור חריגה רק אם לדעתה קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מכללים אלה, ואם במתן

האישור לא יהיה משום פגיעה או מראית עין של פגיעה בכבוד הכנסת, בטוהר המידות או באמון הציבור בכנסת, ובלבד שהסטייה מכללים אלה תהיה במידה שאינה עולה על הנדרש.

(ה) ועדת האתיקה רשאית, ביוזמתה או על פי הצעה של היועץ לאתיקה, לבטל או לשנות אישור חריגה שנתנה, או להוסיף לו תנאים, כפי שתראה לראוי.

(ו) החליטה ועדת האתיקה לתת אישור חריגה, תשקול באותו מועד האם ראוי להציע תיקון לכללים אלה או קביעת כלל חדש ברוח האישור שנתנה.

102. (א) ועדת האתיקה תקבע נהלים לעבודתה, ובכלל זה נהלים להגשת קובלנות ובקשות לדיון נוסף ולדיון בהן, ואת סדרי עבודתה, ככל שלא שלא נקבעו בכללים אלה.

**דרכי  
עבודה של  
ועדת  
האתיקה**  
xlvi

(ב) ועדת האתיקה אינה כפופה לדיני הראיות, ובכל עניין של ראיות וסדרי דיון שלא נקבע בכללים אלה או בדין אחר היא רשאית לנהוג בדרך שתיראה לה מועילה וטובה לעשיית צדק.

(ג) המניין החוקי בישיבות ועדת האתיקה, לרבות בדיון נוסף, הוא חמישה מחבריה, ובהם יושב ראש הוועדה.



## פרק ט"ו: תלונות וקובלנות<sup>xlix</sup>

**מטרת פרק ט"ו** 103. מטרת הכללים בפרק זה היא להסדיר טיפול הוגן ויעיל בתלונות וקובלנות כנגד חברי הכנסת בשל הפרה של כללים אלה.

**הגשת תלונה** 104. (א) כל אדם רשאי להגיש תלונה נגד חבר הכנסת בשל הפרת כלל או אי-קיום כלל מכללים אלה.

(ב) תלונה תהיה בכתב, חתומה בידי המתלונן, ויצוינו בה שם המתלונן ודרכי ההתקשרות עימו; בתלונה יפורטו העובדות שביסוד התלונה ויצורפו לה או יאוזכרו בה הראיות להוכחת האמור בה.

(ג) התלונה תוגש ליועץ לאתיקה.

**דחיה על הסף<sup>1</sup>** 105. (א) הוגשה ליועץ לאתיקה תלונה, רשאי הוא לדחותה על הסף אם מצא שהיא קנטרנית או טרדנית, שאין לה בסיס בעובדות, שאין היא מראה הפרה של כללים אלה או שאין בבירורה עניין לציבור.

(ב) היועץ לאתיקה אינו רשאי לדחות תלונה על הסף אם הוגשה על ידי יושב ראש הכנסת בקשר לכל עניין, או על ידי סגן ליושב ראש הכנסת בקשר לישיבת הכנסת שאותה הוא ניהל.

הוגשה ליועץ לאתיקה תלונה, ולא דחה אותה על הסף, רשאי הוא לעשות אחד או יותר מאלה:

- (1) לפנות למתלונן ולבקשו להוסיף לתלונה עובדות, ראיות או פרטים אחרים הנוגעים לתלונה;
- (2) לפנות לחברי הכנסת ולגורמים בכנסת או מחוצה לה, כדי לברר עובדות, ראיות או פרטים אחרים הנוגעים לתלונה;
- (3) לפנות לחבר הכנסת הנילון כדי לברר עובדות, ראיות או פרטים אחרים הנוגעים לתלונה;
- (4) לפנות לאדם אחר שעלול להיפגע מעצם בירור התלונה או תוצאותיו ולבקש את התייחסותו לתלונה;
- (5) לפעול כדי להשיג הסכמה בין המתלונן לבין חבר הכנסת הנילון באופן שיישב את המחלוקת;
- (6) לפנות לחבר הכנסת הנילון ולהציע לו לפרסם הודעה בנוסח מסוים או להתנצל או לפעול באופן אחר שיתר הגשת קובלנה;
- (7) להחליט על יסוד הבירור שלא להגיש קובלנה בשל טעם המצדיק דחיה על הסף;

(8) להגיש קובלנה לוועדת הקובלנות.

(ב) היועץ לאתיקה לא יגיש קובלנה אלא לאחר שפנה בכתב לחבר הכנסת הנילון וביקש את התייחסותו לתלונה.

השגה על החלטת היועץ לאתיקה 107. (א) החליט היועץ לאתיקה לדחות תלונה על הסף או, לאחר בירור, שלא להגיש קובלנה, יודיע על כך, בהחלטה מנומקת בכתב, למתלונן, לחבר הכנסת הנילון וליושב ראש ועדת הקובלנות.

(ב) המתלונן, וכן יושב ראש ועדת הקובלנות, רשאים לפנות לוועדת הקובלנות בהשגה על החלטה של היועץ לאתיקה שלא להגיש קובלנה.

(ג) החליטה ועדת הקובלנות לקבל את ההשגה, תעביר את החלטתה ליועץ לאתיקה כדי שיכין קובלנה, ותודיע על כך למשיג.

מועד להגשת קובלנה 108. (א) היועץ לאתיקה לא יגיש קובלנה נגד חבר הכנסת בתקופת שישים הימים שלפני יום הבחירות לכנסת או לפני יום הבחירות המקדימות, כהגדרתן בסעיף 28א לחוק המפלגות, במפלגתו של חבר הכנסת.

(ב) לא תוגש קובלנה אם חלפה שנה מיום שהוגשה תלונה ליועץ לאתיקה.

109. (א) הוגשה קובלנה נגד חבר הכנסת, והוא חדל לכהן כחבר הכנסת לאחר הגשת הקובלנה, תדון ועדת הקובלנות בעניין רק אם מצאה כי יש בבירור הקובלנה עניין לציבור.

(ב) ועדת הקובלנות רשאית לדון בעניינו של מי שחדל לכהן כחבר הכנסת ולא הגיש הצהרת הון לאחר סיום כהונתו או הגישה באיחור, ובלבד שטרם חלפה שנה מהמועד שבו היה חייב להגיש את הצהרת ההון.

110. (א) ועדת הקובלנות תקבע את סדרי עבודתה, ככל שלא נקבעו בכללים אלה או בנהלים.

(ב) ועדת הקובלנות אינה כפופה לדיני הראיות, ובכל עניין של ראיות וסדרי דיון שלא נקבע בכללים אלה או בדין אחר, היא רשאית לנהוג בדרך שתיראה לה מועילה וטובה לעשיית צדק.

(ג) ועדת הקובלנות תקיים דיון בקובלנה בהרכב מלא; החלטות ועדת הקובלנות יתקבלו ברוב קולות של חבריה.

(ד) ועדת הקובלנות תכריע בקובלנה רק לאחר שניתנה לחבר הכנסת הנקבל הזדמנות להשמיע את טענותיו ולהביא את ראיותיו בפניה.

(ה) קובלנה נגד חבר הכנסת ודיוני ועדת הקובלנות, וכן דיוני ועדת האתיקה בדיון נוסף, לרבות המסמכים, הפרוטוקולים וההחלטות, יהיו חסויים; אדם שלא הוזמן לדיוני הוועדה לא

יהיה נוכח בהם אלא ברשות יושב ראש הוועדה; אין לפרסם דבר הנוגע לדיון בקובלנה או לדיון נוסף, לרבות מסמכים שהוגשו לוועדה, פרוטוקולים והחלטות של הוועדה, כולם או מקצתם, אלא ברשות בכתב מאת יושב ראש הוועדה, והכל בהתאם לנהלים שתקבע הוועדה ובתנאים שיקבע יושב ראש הוועדה.

**חזרה מתלונה** 111. חזר מתלונן מתלונתו, רשאית ועדת הקובלנות להמשיך ולדון בקובלנה שהוגשה על סמך התלונה, אם לדעתה קיימת לכאורה הפרה של כללים אלה וגם קיים עניין לציבור המצדיק המשך בירור הקובלנה.

**חזרה מקובלנה** 112. החליט היועץ לאתיקה לחזור בו מקובלנה לאחר שהוגשה, יודיע על כך לוועדת הקובלנות בהחלטה מנומקת, והיא רשאית לבטל את הקובלנה.

**דיון נוסף**<sup>liii</sup> 113. (א) החליטה ועדת הקובלנות בקובלנה, רשאים חבר הכנסת הנקבל והיועץ לאתיקה להגיש לוועדת האתיקה, בתוך חודש מיום שהודע להם על ההחלטה, בקשה מנומקת לקיום דיון נוסף בקובלנה.

(ב) הוגשה לוועדת האתיקה בקשה לקיום דיון נוסף בקובלנה, יגיש היועץ לאתיקה או חבר הכנסת הנקבל, לפי העניין, תשובה לבקשה בתוך חודש מיום שהועברה אליו הבקשה.

(ג) ועדת האתיקה תקיים דיון נוסף על יסוד הבקשה והתשובה, ובדיון זה יהיו לה כל הסמכויות המוקנות לוועדת הקובלנות

הדנה בקובלנה, וסדרי הדיון ודיני הראיות בפניה יהיו אלה החלים על דיון בקובלנה, בשינויים המחויבים.

**ייצוג** 114. בדיון בקובלנה או בדיון נוסף רשאי חבר הכנסת להיות מיוצג על ידי עורך דין או על ידי חבר כנסת אחר.

**סיום דיון** 115. (א) ועדת הקובלנות תפעל לקיים ולסיים את הדיון בקובלנה, וועדת האתיקה תפעל לקיים ולסיים דיון נוסף בקובלנה, במועד מוקדם ככל שניתן.

(ב) הוגשה קובלנה או נתקיים דיון נוסף סמוך לסיום כהונתה של הכנסת, יפעלו ועדת הקובלנות וועדת האתיקה לסיים את הדיון בקובלנה ובדיון הנוסף, לפי העניין, לפני סיום כהונתה של אותה הכנסת.

(ג) נבצר מוועדת הקובלנות או מוועדת האתיקה לסיים את הדיון בקובלנה או את הדיון הנוסף במהלך כהונת הכנסת, רשאית ועדת הקובלנות או ועדת האתיקה, לפי העניין, בכנסת שלאחריה, ובכפוף לסעיף 109, להמשיך את הדיון מן השלב שאליו הגיעה בהרכבה הקודם או מכל שלב אחר, כפי שייראה לה מועיל וטוב לעשיית צדק.

## פרק ט"ז: עיצומים

**מטרת פרק ט"ז** 116. מטרת הכללים בפרק זה היא להקנות לוועדת האתיקה סמכות להטיל עיצומים במידה הנדרשת לשמירה יעילה על כללים אלה.

**הגדרות** 117. בפרק זה, "תשלומים אחרים" - תשלומים המשולמים על ידי הכנסת מכוח פרק ט' לחוק הכנסת ומכוח חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969.

**עיצומים**<sup>liv</sup> 118. קבעה ועדת הקובלנות כי חבר הכנסת הפר כלל מכללים אלה או לא קיים החלטה של ועדת האתיקה, רשאית היא להטיל עליו אחד או יותר מעיצומים אלה:

(1) הערה;

(2) אזהרה;

(3) נזיפה;

(4) נזיפה חמורה;

(5) שלילת רשות דיבור במליאה או בוועדות הכנסת, כולן או חלקן, לתקופה שלא תעלה על עשרה ימי ישיבות; במניין הימים יחושבו ימים שבהם התקיימו ישיבות הכנסת או ישיבות ועדות שבהן הוא חבר או ממלא מקום קבוע;

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

(7) הרחקה משיבות המליאה או ועדות הכנסת לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים ובלבד שחבר הכנסת יהיה רשאי להיכנס לישיבה לצורך הצבעה בלבד;

(8) המלצה כי חבר הכנסת לא ייבחר ולא ימונה, בתקופת כהונתה של אותה הכנסת, או בתקופה קצרה יותר, לתפקיד מיוחד;

(9) קביעה כי חבר הכנסת המכהן בתפקיד מיוחד נהג באופן שאינו הולם את מעמדו, והמלצה כי מי שבחר או מינה את חבר הכנסת לתפקיד המיוחד יחליט על סיום כהונתו בתפקיד זה;

(10) שלילת שכר ותשלומים אחרים, במידה שהוועדה תקבע, ובלבד שתקופת השלילה לא תעלה על חודש אחד, ויכול שהשלילה תיפרס בחלקים למשך תקופה שתקבע הוועדה -

(א) עבור תקופה או חלק מתקופה שבה נשללה או הוגבלה זכות לפי פסקאות (5) או (6), או שבה הורחק חבר הכנסת לפי פסקה (7);

(ב) בשל הפרה או אי קיום של כלל מכללים אלה;



(ג) בשל הפרה או אי קיום החלטה של ועדת הקובלנות או, בדיון נוסף, ועדת האתיקה.

**שלילת  
שכר בשל  
היעדרות**

119. קבעה ועדת הקובלנות כי חבר הכנסת נעדר משיבות הכנסת ומשיבות ועדותיה מעבר לתקופת ההיעדרות כהגדרתה בסעיף 8 ללא הצדק סביר, תישלל זכותו של חבר הכנסת לשכר עבור ימי ההיעדרות ללא הצדק סביר שמעבר לתקופת ההיעדרות; אין בכך כדי לשלול את הסמכות להגיש קובלנה ולדון בקובלנה נגד חבר הכנסת על הפרת הכלל בדבר החובה להשתתף בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה באופן סדיר.

**התנצלות**

120. ועדת הקובלנות רשאית להציע לחבר הכנסת הנקבל כי יתנצל במליאת הכנסת בנוסח שיאושר על ידי הוועדה, במקום עיצום אחר או בנוסף לעיצום אחר, או לפעול באופן אחר שיוביל ליישוב המחלוקת בינו לבין המתלונן.

**עיצום על  
תנאי**

121. החליטה ועדת הקובלנות להטיל עיצום כאמור בסעיף 118(5), (6), (7), (9) או (10), רשאית היא להורות כי העיצום יהיה על תנאי, למשך תקופה שהוועדה תקבע, ובלבד שתקופה זאת לא תימשך לאחר תום תקופת כהונתה של אותה הכנסת; הוטל עיצום על תנאי, לא יופעל העיצום אלא אם כן קבעה ועדת הקובלנות כי חבר הכנסת הפר את התנאי בתוך התקופה שקבעה.

## פרק י"ז: שונות

**סמכות לפני מינוי ועדת האתיקה** 122. נבחרה כנסת וטרם מונתה ועדת אתיקה, תהיה ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הכנסת בפועל, לפי העניין, הסמכות המוקנית לוועדת האתיקה בעניינים שאינם סובלים דיחוי, למעט סמכות לדון בקובלנה או בדיון נוסף.

**תיקון הכללים** 123. (א) הועלתה בוועדת הכנסת הצעה לתיקון כללים אלה, תבקש ועדת הכנסת חוות דעת על ההצעה מאת היועץ לאתיקה ומאת ועדת האתיקה.

(ב) טיוטת החלטה של ועדת הכנסת בדבר תיקון כללים אלה תונח על שולחן הכנסת בעת מושב הכנסת לתקופה של שבועיים לפחות לפני שתובא להחלטה של ועדת הכנסת.

(ג) לפני קבלת ההחלטה על תיקון כללים אלה תדון ועדת הכנסת בהערות לטיוטת ההחלטה שנתקבלו מאת חברי הכנסת.

(ד) החלטת ועדת הכנסת תובא לאישור הכנסת.

**פרסום הכללים** 124. (א) כללים אלה, וכל תיקון לכללים, יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של הכנסת.

(ב) היועץ לאתיקה יביא כללים אלה לידיעתם של חברי הכנסת בתחילת כהונתה של כל כנסת, ואם נהיו חברים בכנסת לאחר מכן - בתחילת כהונתם.

(ג) נהלים וסדרי עבודה שנקבעו על ידי ועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, יונחו על שולחן הכנסת, ויפורסמו באתר האינטרנט של הכנסת ובכל דרך אחרת שתקבע ועדת האתיקה.

(ד) ועדת האתיקה, לרבות ועדת הקובלנות, תפרסם את ההחלטות ואת חוות הדעת שתתן בדרך שתיקבע, אלא אם כן החליטה שאין עניין לציבור בפרסום החלטה או חוות דעת, והיא רשאית לפרסם כל החלטה או חוות דעת באופן מלא או תמציתי, בנוסח שייקבע על ידי הוועדה, בציון שמו של חבר הכנסת הנוגע לעניין או בלא ציון שמו, והכל כפי שתראה לנכון בנסיבות העניין.

הוראת מעבר 125. (א) נוהל אתיקה לחברי הכנסת (קובלנות) ונוהל אתיקה לחברי הכנסת (התנהגות במליאה ובוועדות), יעמדו בתוקפם, ככל שאין בהם סתירה לכללים אלה.

(ב) מינויים של חברים בוועדת האתיקה, לרבות יושב ראש הוועדה, יעמדו בתקפם עד שימונו חברים חדשים לוועדת האתיקה ולוועדת הקובלנות לפי כללים אלה.

(ג) הדיון בקובלנה שהוגשה לפני תחילתם של כללים אלה, אך טרם הסתיים, יימשך לפי הכללים שהיו בתוקף עד תחילתם של כללים אלה.

- |                                                                          |          |                         |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------|
| תחילתם של כללים אלה...                                                   | (א) 126. | תחילה<br>וביטול<br>כללי |
| עם תחילתם של כללים אלה, כללי האתיקה לחברי הכנסת <sup>1</sup> -<br>בטלים. | (ב)      | האתיקה                  |

---

<sup>1</sup> י"פ התשמ"ד, עמ' 842 ; התשס"ד, עמ' 2000.