

**בבית המשפט העליון בירושלים  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 6345/10**  
**בג"ץ 8148/10**  
**קבוע ליום 28.3.2011**

1. ח"כ איתן כבל
2. עמיחי (עמי) אילון
3. טל זילברשטיין
4. עמרם מצנע

באמצעות ב"כ עוה"ד דן גבע ו/או איסר בירגר ו/או  
אדם שפירא ו/או אחי ממשרד מיתר, ליקוורניק, גבע & לשם, ברנדווין ושות'  
מדרך אבא הלל סילבר 16, רמת-גן 52506  
טל': 03-6103100; פקס: 03-6103111

**העותרים בבג"ץ 6345/10**

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

באמצעות ב"כ עוה"ד חסן ג'בארין ואח'  
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
מרחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090  
טל': 04-9501610; פקס: 04-9503140

**העותרות בבג"ץ 8148/10**

- נ ג ד -

1. יו"ר הכנסת
2. כנסת ישראל
3. ועדת הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קריית בן-גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

4. חה"כ חנין זועבי

קריית בן-גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408029; פקס: 02-6496595

**המשיבים בבג"ץ 6345/10**

**הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קריית בן-גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

**המשיבה בבג"ץ 8148/10**

**תגובה מקדמית מטעם הכנסת**

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מימים 3.11.2010 ו-7.11.2010, מתכבדים המשיבים 1-3  
בבג"ץ 6345/10 והמשיבה בבג"ץ 8148/10 (להלן: **הכנסת**) להגיש את תגובתם המקדמית כדלקמן:

**כללי**

1. עניינן של שתי העתירות בתקיפת החלטת הכנסת לשלול מחה"כ חנין זועבי, את הזכויות המוקנות לה מכוח סעיפים 10(א), 10(ב) ו-10(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: **חוק החסינות או החוק**).
2. העותרים בבג"ץ 6345/10 (להלן: **העתירה הראשונה**) טוענים בעתירתם כי הליך נטילת זכויות היתר של חה"כ זועבי לא נעשה בהתאם לתנאים שנקבעו להליך מסוג זה בפסק הדין המנחה בעניין: בג"ץ 620/85 **מיעארי נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד מא(4) 169 (1987) (להלן: **עניין מיעארי**). עיקר טענתם היא כי, בניגוד לתנאים אשר נקבעו בעניין **מיעארי**, זכויות היתר של חה"כ זועבי ניטלו ממנה כסנקציה על דעותיה, ולא כאקט מניעתי צופה פני עתיד. העותרים בבג"ץ 8148/10 (להלן: **העתירה השנייה**) מבססים את עתירתם על החסינות העניינית המוקנית לחה"כ זועבי בסעיף 1 לחוק החסינות, וטוענים כי הכנסת לא הייתה רשאית ליטול זכויות יתר מחה"כ זועבי בשל מעשים החוסים, לטענתם, תחת החסינות העניינית.
3. הכנסת תטען כי ההחלטה על נטילת הזכויות מחה"כ זועבי נעשתה כדין ועל-פי התנאים שנקבעו בעניין זה בפסק הדין בעניין **מיעארי**. בכלל זה, חברי הכנסת נתנו דעתם לכך שנטילת זכויות היתר נדרשת לשם מניעת שימוש לרעה בזכויות אלה בעתיד. ההשפעה של נטילת זכויות היתר על תפקודה הפרלמנטרי היומיומי של חה"כ זועבי אינה גדולה, וממוקדת – באופן מידתי – בחשש מפני ניצול לרעה של זכויות אלה. מעבר לכך, תטען הכנסת, כי גם אם בית המשפט הנכבד יסבור כי ההחלטה בעניינה של חה"כ זועבי לא נתקבלה בהתאם לתנאים שנקבעו בפסק הדין בעניין **מיעארי**, אין בכך כדי להוביל לבטלותה של ההחלטה שכן ניתן לסבור כי התנאים שנקבעו בעניין **מיעארי** אינם צריכים לחול כאשר מדובר בהליך לנטילת זכויות יתר מן הסוג שניטלו מחה"כ זועבי במקרה דנן. לבסוף, הכנסת תטען כי החסינות העניינית הנתונה לחה"כ זועבי אינה חלה בהליך נטילת זכויות יתר מכוח חוק החסינות.

**הרקע העובדתי****הבקשה לנטילת הזכויות**

4. ביום 27.4.2010 פנה חה"כ מיכאל בן ארי אל יו"ר הכנסת, חה"כ ראובן ריבלין, לפי סעיף 13(ב) לחוק החסינות וביקש ממנו להעביר לוועדת הכנסת בקשה מטעמו ליטול זכויות-יתר, מחמישה חברי כנסת - טלב אלסאנע, אחמד טיבי, מוחמד ברכה, ג'מאל זחאלקה ועפו אגבאריה בשל נסיעתם ללוב ופגישתם עם שליט לוב, מועמר קדאפי. בפנייתו טען חה"כ בן ארי כי מעשה זה הוא *"מעשה של בגידה ותקיפת סכין בגב האומה"* וכי בגינו יש ליטול מחברי הכנסת האמורים את *"החסינות מפני הליך פלילי, ביטול חופש תנועה בתחום המדינה, נטילת תעודת חבר הכנסת, לבטל את החסינות*

בדבר יציאה לחוץ לארץ, שלילת הזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות, ביטול זכויות תקשורת, שירותי תקשורת ושליחת הזכות לאבטחה אישית".

העתק הבקשה מצ"ב מש/1 לתגובה.

5. למחרת, ביום 28.4.2010, פנה חה"כ בן ארי ליו"ר הכנסת, וביקש כי אותן זכויות וחסינויות ישללו גם מחה"כ זועבי ומאותם טעמים המפורטים בבקשתו מיום 27.4.2010.

העתק הבקשה באשר לחה"כ זועבי מצ"ב מש/2 לתגובה.

6. כמתחייב מסעיף 13(ג) לחוק החסינות, ביום 27.4.2010 העביר יו"ר הכנסת את הבקשה הראשונה ליו"ר ועדת הכנסת וביום 2.5.2010 העביר את הבקשה השנייה, על מנת שוועדת הכנסת תקיים דיון בבקשות בהתאם להוראות חוק החסינות.

העתק ממכתביו של יו"ר הכנסת מיום 27.4.2010 ומיום 2.5.2010 מצ"ב מש/3 ו-מש/4 לתגובה.

#### הנחיות הלשכה המשפטית בכנסת

7. לקראת הדיון בוועדת הכנסת (להלן: **הוועדה**), ובהתאם לבקשת יו"ר הוועדה, חה"כ יריב לוי, העבירה היועצת המשפטית לוועדת הכנסת, עו"ד ארבל אסטרון, ליו"ר הוועדה, מסמך הערות המפרט את מסגרת סמכותה של ועדת הכנסת ומנחה את הוועדה באשר לסדרי הדיון הרלבנטיים לבקשות אלה.

העתק ממסמך ההערות מצ"ב מש/5 לתגובה.

8. המסמך הבהיר כי בקשת חה"כ בן ארי כללה גם התייחסות לשתי זכויות-יתר אשר ספק אם הכנסת יכולה לשלול – החסינות מפני העמדה לדין פלילי ותעודת חבר הכנסת. כמו כן, המסמך פירט את הפרוצדורה המיוחדת החלה על הליך של שלילת חסינות בהתאם לסעיף 101א לתקנון הכנסת, ובכלל זה, זכות הטיעון העומדת לחבר הכנסת שעניינו נדון בוועדה והדרישות הקפדניות הנוגעות לנוכחות חברי הכנסת בדיוני הוועדה. עוד הובהר, כי בהתאם לעקרונות שהותוו בעניין **מיעארי**, הסמכות לנטילת זכות יתר מחבר הכנסת היא סמכות מעין שיפוטית, הנתונה לביקורת שיפוטית וצריכה להיות מופעלת בזהירות יתר.

9. המסמך פירט כי על פי פסק הדין בעניין **מיעארי**, נטילת החסינות מותנית בקיומה של תשתית ראייתית הולמת שלפיה חבר הכנסת עתיד לנצל לרעה את זכויות היתר שהוענקו לו וכי נטילת הזכות תפחית את הסיכון העתידי הטמון בהתנהגותו של חבר הכנסת, וכי אין מטרתה להשית עליו עונש בגין התנהגותו בעבר. כן סקר המסמך תקדימים מן העבר בהם שללה הכנסת זכויות יתר מחבריה. לבסוף הובהר במסמך כי,

נוכח הפסיקה בעניין, הבקשה של חה"כ בן ארי, כשלעצמה, אין בה כדי לבסס עילה לנטילת זכויות יתר מחברי הכנסת, וכי כדי לקיים דיון בבקשה לגופה ובטענות העולות ממנה יש להוסיף תשתית עובדתית משמעותית יותר המבססת קשר סיבתי בין הזכויות הנשללות לבין הסיכון העתידי הצפוי מכל אחד ואחד מחברי הכנסת.

### הדיון הראשון בוועדת הכנסת

10. ביום 24.5.2010 קיימה ועדת הכנסת דיון ראשון בפנייתו של חה"כ בן ארי (להלן: **הדיון הראשון**). הדיון התמקד בביקור חברי הכנסת בלוב. אולם, לאור העובדה שבמועד קיום הדיון שהתה חה"כ זועבי על סיפון הספינה "מאבי מרמרה" שהייתה בדרכה לעזה, הוזכר גם עניין זה בדיון. חברי הכנסת נשוא הבקשה של חה"כ בן ארי בחרו שלא להופיע לדיון ולא לממש את זכות הטיעון המוקנית להם בחוק החסינות ובתקנון.

העתק פרוטוקול הדיון הראשון בוועדת הכנסת מיום 24.5.2010 מצ"ב מש/6 לתגובה.

11. בפתח הישיבה, סקר יו"ר הוועדה, חה"כ לוי, בפני חברי הכנסת את הקווים המנחים לדיון אשר פורטו במסמך של היועצת המשפטית לוועדה ואת סדרי הדיון המיוחדים החלים על הדיון. בדבריו הבהיר יו"ר הוועדה, כי **"ועדת הכנסת יושבת בדיון הזה כגוף מעין שיפוט" (עמ' 2 לפרוטוקול)**, והדגיש את הצורך במתן זכות טיעון לחברי הכנסת שעניינם נדון בוועדה. אולם ציין כי **"ששת חברי הכנסת שעניינם אמור להידון כאן, אינם נמצאים כאן, וכפי שהם הודיעו מעל כל במה, הם בחרו להחרים את הישיבה הזאת" (עמ' 3 לפרוטוקול)**.

12. בדבריו, סקר יו"ר הוועדה את התקדימים שהוזכרו במסמך של היועצת המשפטית לוועדה והדגיש את העקרונות שצריכים להנחות החלטה בדבר נטילת חסינות על-פי פסק הדין בעניין **מיעארי**<sup>1</sup>. בכלל זה, הדגיש יו"ר הוועדה כי יש לבחון **"קיומה של תשתית ראייתית הולמת, הכוללת נתונים עובדתיים, שממנה ניתן להסיק שחבר הכנסת – וכאן הדגש – עלול לעשות שימוש לא נאות בזכויות היתר שלו, שלא למטרות בגינן הן ניתנו"** וכי **"הסמכות שניתנה לכנסת ליטול את זכויותיו של חבר הכנסת באה לקדם התנהגות עתידית בלתי הולמת או אסורה, ואין מטרתה – ואני רוצה להדגיש את זה וחשוב שזה יהיה לנגד עינינו – להשית עונש בגין התנהגותו בעבר"** (עמ' 5 לפרוטוקול).

13. בהקשר זה אף ציין יו"ר הוועדה כי ביקש ממנהלת הוועדה להניח בפני חברי הכנסת ידיעות וראיונות המלמדים כי נסיעת חברי הכנסת ללוב אינה בבחינת **"עניין חד-פעמי אלא דרך שהם סבורים שהיא נכונה וראויה, ועליהם להמשיך לנקוט בה"** (שם).

14. יו"ר הוועדה הבהיר כי לשם נטילת זכויות היתר מחבר כנסת **"לא נדרש שבוצעה עבירה פלילית"**, שכן כאשר מתבצעת עבירה פלילית ממילא הטיפול בעניין מסור ליועץ

<sup>1</sup> למרות שיו"ר ועדת הכנסת הביע את הסתייגותו מן הכללים שנקבעו במיעארי, הוא הדגיש כי **"כדאי שהדבר הזה [העקרונות שנקבעו במיעארי] יהיה לנגד עינינו, ודאי שכל שנוכל להיצמד למתווה הזו, ולצמצם בכך מחלוקות [...] אני חושב שזה יהיה עדיף ונכון יותר"** (עמ' 5 לפרוטוקול).

המשפטי לממשלה. לכן, הוראות החוק נועדו בדיוק למקום שבו אין עבירה פלילית אך נטען שזכויות היתר מנוצלות לרעה למטרות החורגות מן התכלית שלשמה הן ניתנו (עמ' 6-7 לפרוטוקול).

15. בפני הוועדה אף הופיע היועץ המשפטי לכנסת הח"מ, אשר חזר ופירט בקצרה את סדרי הדיון בעניין נטילת חסינויות וזכויות, ובכלל זה המבחנים שצריכים להנחות את חברי הכנסת על-פי פסיקת בית המשפט הנכבד (עמ' 12 לפרוטוקול). בהמשך דבריו, התייחס הח"מ לשאלת הפליליות של ביקור חברי הכנסת בלוב, ולאחר סקירת הוראות החוק הרלבנטיות, סיכם כי, ככל הנראה, **הנסיעה של חברי הכנסת ללוב אינה מהווה עבירה פלילית, אם כי עשויה להוות עבירה על כללי האתיקה ולו בשל העובדה שחברי הכנסת לא קיבלו היתר מראש מוועדת האתיקה, כפי שמתחייב בנסיעות מסוג זה** (עמ' 13-15 לפרוטוקול).

16. לאחר מכן, החל הדיון לגופו. הדיון היה עקרוני ולא כלל התייחסות פרטנית לכל אחד מחברי הכנסת הנדונים. במהלך הדיון, חברי כנסת רבים הביעו תמיכה בשלילת זכויות היתר מחברי הכנסת הנדונים. כפי שיפורט להלן בהרחבה, מרבית חברי הכנסת אשר הביעו תמיכה בנטילת זכויות היתר התייחסו בדבריהם לשיקולים הרלוונטיים, על-פי הפסיקה, ובכלל זה להיות הנטילה מניעתית וצופה פני עתיד (ראו למשל, דברי חה"כ בן-ארי, בעמ' 17 לפרוטוקול; חה"כ אלקין, בעמ' 32-33 לפרוטוקול; חה"כ אלדד, בעמ' 40-42 לפרוטוקול; חה"כ מילר, בעמ' 42-43 לפרוטוקול). מנגד, חברי כנסת אחרים הביעו את חששם כי נטילת הזכויות תהווה פגיעה קשה בדמוקרטיה וסברו כי חסרה תשתית עובדתית לשלילת הזכויות הנדונה (ראו למשל, דברי חה"כ גילאון, בעמ' 26-27 לפרוטוקול; חה"כ אורון, בעמ' 28-31 לפרוטוקול; חה"כ פלסנר, בעמ' 38-40 לפרוטוקול).

17. יו"ר הכנסת, חה"כ ריבלין, הביע בישיבה את התנגדותו הנחרצת לשלילת זכויות היתר של חברי הכנסת הנדונים. יו"ר הכנסת גרס שלא ראוי כי הרוב בכנסת יעשה שימוש בכוחו כדי לשלול את זכויות חברי הכנסת של המיעוט רק משום שהם מתנגדים לדעתם. לשיטתו, שלילת הזכויות צריכה להיות מוגבלת למקרים שאינם בעלי אופי אידיאולוגי, למשל, ניתן לשלול את הזכות לדרכון דיפלומטי אם חבר כנסת חוזר ומאבד את דרכונו (עמ' 20-21 לפרוטוקול).

18. בסיום הדיון הבהיר יו"ר הוועדה, כי הוועדה תתכנס לדיון נוסף במסגרתו יתקיים דיון פרטני בעניינו של כל אחד ואחד מחברי הכנסת הנדונים.

### הדיון השני בוועדת הכנסת

19. הדיון השני בוועדת הכנסת התקיים ביום 7.6.2010 (להלן: **הדיון השני**). הדיון התקיים כשבוע לאחר אירועי המשט לעזה, ולאחר שחה"כ זועבי חזרה לישראל. בעקבות כך,

הדיון כולו הוקדש לשלילת זכויות היתר של חה"כ זועבי, ועניינם של שאר חברי הכנסת שהועלו בבקשה של חה"כ בן ארי לא נדון כלל.

פרוטוקול הדיון השני בוועדת הכנסת מיום 7.6.2010 מצ"ב מ/ש 7 לתגובה.

20. בפתח הדיון חזר יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ לוי, על הכללים המנחים לדיון בשלילת זכויות-יתר מחבר כנסת. חה"כ לוי חזר והדגיש כי:

*"אנחנו לא עוסקים בענישה. על-פי הפסיקה של בית המשפט העליון בעניין הזה, אין לנו סמכות לעסוק בענישה אלא סמכות לנקוט צעדים מניעתיים על-מנת שהתנהגות שאנחנו מוצאים אותה התנהגות בלתי-ראויה ופסולה, כפי שבעניי, היא ההתנהגות של חברת הכנסת זועבי, לא תחזור על עצמה" (עמ' 3 לפרוטוקול).*

בהמשך הדיון, יו"ר הוועדה הבהיר שוב כי:

*"למרות שאני ידוע בביקורתי על בג"ץ, לא הייתי מציע שבעניין הזה נלך בדרך עצמאית, אלא שניצמד למתווה שנקבע בפסק דין מיעארי של בית המשפט העליון, והוא שהצעדים שאנחנו עושים הם לא צעדים ענישתיים אלא רק צעדים מניעתיים, צופי פני עתיד – אחד. שתיים, שהצעדים צריכים להיות בעלי קשר לחשש שאותו אנחנו רוצים למנוע, כלומר לשאלה שהיתה כאן, שלילת העיתון, ככל שבעתיד תישמע, אין לה נגיעה לנסיעה, למשט או להשתתפות או לנסיעה ללוב או לפגישות עם ראשי ארגוני טרור בחו"ל" (עמ' 21 לפרוטוקול).*

21. הח"מ הופיע אף הוא בפני הוועדה וחזר על הכללים המנחים לדיון כפי שנקבעו בפסק הדין בעניין **מיעארי** (עמ' 4 לפרוטוקול). בכלל זה, הדגיש כי **"לא חייבת להיות חפיפה בין קיומה של עבירה פלילית לבין שימוש לרעה בזכות יתר שמעניק חוק החסינות"** (שם). עוד הסביר הח"מ, כי למרות שהמשט לעזה אינו מוזכר בבקשה של חה"כ בן-ארי, אין בכך כדי למנוע מחברי הכנסת להתייחס אל אירועי המשט כחלק מן התשתית העובדתית המשמשת להערכת הסיכון העתידי כי חה"כ זועבי תעשה שימוש לרעה בזכויות היתר שהוקנו לה (עמ' 4-5 לפרוטוקול).

22. לבסוף, הח"מ הבהיר לחברי הוועדה כי ניתן לראות בדיון הראשון בעניין נטילת זכויות היתר, **"דיון פתיחה עקרוני"** שילא הצליחו, לדעתנו, לבסס בו תשתית ראויה לנטילת זכויות על-פי חוק החסינות" (עמ' 4 לפרוטוקול) וכי **"נקודת המוצא של דיון זה לא יכולה להיות שלילת הלגיטימיות של חברי כנסת מלכהן בכנסת עקב הנסיעה ללוב או ההשתתפות במשט לעזה [...]. לכן הדיון צריך להתמקד בשימוש לרעה בזכויות היתר ובחשש העתידי, ולא בעצם הכהונה של חברי הכנסת שעניינם נדון כאן"** (עמ' 5 לפרוטוקול).

23. לאחר דברי הפתיחה הללו, יו"ר הוועדה, חה"כ לוי, עבר לבחינה פרטנית של התשתית העובדתית באשר לחה"כ זועבי, תוך שהוא מדגיש **"שצריך להתייחס בזירות רבה לקטעי עיתונות, ולשים את עיקר תשומת הלב והדגש לתמלילים ולצילומים בוידאו, שבהם אנחנו יכולים לראות את האנשים ולשמוע אותם בקולם, ולא להסתמך על כלי שלישי"** (עמ' 10 לפרוטוקול). בין היתר, הוצגו בפני חברי הוועדה הראיות הבאות:

(א) כתבה מתוך אתר האינטרנט של בל"ד בערבית, הכולל ציטוט מדבריה של חה"כ זועבי ביחס למשט לעזה ותרגום לעברית (מצ"ב כנספח 8/ש לתגובה). בכלל זה, הכתבה מצטטת מדבריה של חה"כ זועבי כדלקמן :

*"לא רק שהמשט זוכה לתמיכה אנושית, אלא הוא חלק ממאבק בין-לאומי ההולך ומתרחב, הרואה בישראל מדינה כובשת ובמצור פשע פוליטי, המשמש אמצעי להשפיל את הפלסטינים ולהורידם על ברכיהם".*  
*"משט זה הוא משט חירות, משט נגד הכיבוש, נגד המצור ונגד הפשעים שביצעה ישראל ועודנה מבצעת נגד עמנו. זהו משט נגד השתיקה על פשעי ישראל ונגד הסלחנות למדיניותה".*  
*"הצלחתנו או כישלוננו של המשט אינם תלויים בתגובת ישראל. עצם ההצלחה בארגון המשט והכיסוי התקשורתי שזכה לו הוא הצלחה פוליטית והסברתית. כל הנאמר על המשט נאמר למעשה על כיבוש עזה ועל המצור עליה ומהווה הרשעה מובהקת לישראל".*

(ב) ראיון בערבית עם חה"כ זועבי ששודר בערוץ TRT התורכי, כשבגבה הספינות העתידות לצאת למשט לעזה, והובא באתר האינטרנט "אלערב" ועיתון "כל אלערב" מנצרת, כולל תרגום לעברית (מצ"ב כנספח 9/ש לתגובה). בין היתר, אמרה חה"כ זועבי בראיון כי :

*"האווירה הכללית במסע היא של נחישות בשבירת המצור. ישראל וצבאה לא מפחדים אותנו. החשוב הוא המסר שמביך את ישראל מבחינה הסברתית ודיפלומטית, בין אם תיירט את המשט אם לאו. ההכנה למסע והכיסוי התקשורתי למסע הם הצלחה, וישראל כשלה בהרתעתנו".*

(ג) קטע מפרוטוקול דיון בוועדת הכנסת מיום 26.1.2010, בעניין בקשת חה"כ סעיד נפאע לחסינות מפני העמדה לדין בשל נסיעתו לסוריה (מצ"ב כנספח 10/ש לתגובה). תשומת לב חברי הכנסת הופנתה לפסקה האחרונה בדבריה של חה"כ זועבי בה הסבירה כי, "אני צריכה את החסינות בשביל להציג נאמנה את המצע הפוליטי שלי ומה שאנחנו עושים, גם בביקורי המשפחה בסוריה. זה חלק אינהרנטי של המצע הפוליטי שלנו".

ראיות נוספות שהוצגו בפני חברי הוועדה מצ"ב כנספח 11/ש לתגובה.

24. בדיון בוועדת הכנסת השתתף גם העוזר ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד רז נזרי. עו"ד נזרי הסביר שנסיעת חברי הכנסת ללוב אינה מהווה עבירה פלילית משום שלוב אינה מוגדרת כמדינת אויב בחוק למניעת הסתננות (עמ' 23 לפרוטוקול הדיון השני (7/ש)). באשר למשט, עו"ד נזרי הסביר כי חה"כ זועבי נחקרה במשטרה על השתתפותה במשט בחשד לעבירה של ניסיון להיכנס ללא היתר לשטח צבאי סגור (רצועת עזה) ובחשד לשותפות ומעורבות באלימות שהייתה על הספינה כלפי חיילי צה"ל (עמ' 26-27 לפרוטוקול). הוא הבהיר כי החקירה נמצאת בעיצומה כמו גם חקירתם של ישראלים אחרים שהשתתפו במשט. לבסוף, עו"ד נזרי ציין כי היועץ המשפטי לממשלה סבור :

*"השתתפות כזאת [במשט] היא בהחלט דבר לא ראוי; השתתפות של חברת כנסת במשט מהסוג הזה זה בהחלט דבר לא ראוי, וכך היועץ המשפטי לממשלה סבור, אבל מה משמעות ה"לא ראוי" הזה – האם אתם [ועדת הכנסת] צריכים לנקוט בהליך שלילת כל הזכויות או לא – זה נתון לפתחכם, זה הסמכות שלכם. ההיבט הפלילי יבוא לפתחנו" (עמ' 29 לפרוטוקול הדיון).*

עו"ד נזרי חזר על דברים אלה גם לקראת סוף הדיון בוועדה:

**יאם זה עבירה על החוק, אכן זה התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, הוא יחליט אם להעמיד לדין או לא. הדיון כאן זה מישור אחר, הסביר את זה היועץ המשפטי לכנסת קודם לכן. זה הסמכויות שלכם, להחליט כן או לא לשלול סמכויות בנושא הזה, ואת עמדת היועץ בנושא הזה אמרתי. המעשה של חברת הכנסת זועבי לא ראוי, השתתפות במשט זה דבר בהחלט לא ראוי. אם זה כן דורש שלילה או לא דורש שלילה – זה לפתחכם, זה לא לפתחנו** (עמ' 52 לפרוטוקול הדיון).

25. לאחר הצגת המסגרת המשפטית והתשתית העובדתית לעניין נטילת זכויות היתר של חה"כ זועבי, החל הדיון לגופו. כפי שיפורט להלן בהרחבה, חברי כנסת רבים הדגישו את החומרה שבה הם רואים את השתתפותה של חה"כ זועבי במשט, ואת חששם כי העדר פעולה מצד הכנסת תוביל למעשים נוספים מסוג זה בעתיד. מנגד, חברי כנסת אחרים הביעו את התנגדותם הנחרצת לשלילת זכויות היתר מחה"כ זועבי, את הסתייגותם מכך שחברי כנסת שופטים חברי כנסת אחרים, ואת דאגתם מהפגיעה בדמוקרטיה הטמונה בשלילת זכויות אלה. ראו למשל, דברי חה"כ חנין, "אני אומר לכם, שאני לא רק מתבייש; אני מודאג. אני חושב שמשוהו חמור קורה לדמוקרטיה [...]. המבחן של הדמוקרטיה [...]. הוא כשנאמרים דברים שמרגיזים את הרוב, שמקוממים את הרוב" (עמ' 34-35 לפרוטוקול הדיון); דברי חה"כ בן-סימון, "אסור להקים בית דין שדה נגד דעה פוליטית [...]. השבוע האחרון יירשם בתולדות הכנסת, בתולדות החברה הישראלית כשבוע מהנמוכים ביותר" (עמ' 42 לפרוטוקול הדיון); דברי חה"כ הורוביץ, "אני חושב שהנסיעה של הח"כים הערביים ללוב הייתה נסיעה מיותרת, מטומטמת ומטופשת, ואני חושב שההשתתפות של חברת הכנסת זועבי במשט הזה היתה לא ראוייה, והדברים שצוטטו כאן מפיה היו לא ראויים, ואני מתנגד להם בכל לבי. חבר כנסת ישראלי לא היה צריך להיות על המשט הזה, אבל השאלה העקרונית, האם היתה כאן עבירה על החוק?" (עמ' 35 לפרוטוקול הדיון).

26. בסיכום הדיון, חזר יו"ר הוועדה, חה"כ יריב לוין, על העקרונות המנחים להחלטה, המובאים בפסק הדין בעניין מיעארי, והדגיש כי תכלית נטילת זכויות היתר היא

**יכדי למנוע את האפשרות שמעשים מהסוג הזה של נסיעה להיפגש עם מנהיגי מדינות שקוראים להחרים את מדינת ישראל, של משט אל ארגוני הטרור, של חבירה לפעילי טרור, של הסתה בחו"ל כנגד מדינת ישראל במטרה לעודד את העולם להיאבק בה ולהחרים אותה [יחזרו]"** (עמ' 53 לפרוטוקול).

27. יו"ר הוועדה הדגיש כי הצעת ההחלטה שהוא מעמיד להצבעה מתייחסת לשלוש זכויות יתר הרלוונטיות לסיכון המדובר: הזכות הקבועה בסעיף 10א לחוק, לפיה שום הוראה המתנה את היציאה מן המדינה וקבלת היתר או רשיון לא תחול על חבר כנסת; הזכות הקבועה בסעיף 10ב לחוק לקבל דרכון דיפלומטי; והזכות הקבועה בסעיף 10א לחוק, הזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות, שאותה הציע להגביל רק לעניין הוצאות שנוגעות להליך משפטי בקשר ליציאה מן הארץ, לכניסה למדינה או שטח זר, או להפרה של הוראות פרק ז' לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (העוסק בביטחון המדינה – יחסי



החוץ וסודות רשמיים) (שם). יו"ר הוועדה הציע כי שלוש הזכויות הללו ישללו מחה"כ זועבי עד לתום כהונתה של הכנסת השמונה עשרה.

28. בעקבות כך, הח"מ התייחס לזכויות היתר המוזכרות בהצעת ההחלטה, בהדגישו כי 'הדיון הזה הוא דיון קשה, הוא לא מקרה פשוט, הוא דיון שאתם צריכים להפעיל לגביו שיקול דעת מוגבר' (עמ' 53 לפרוטוקול הדיון). לאחר מכן, עבר הח"מ להסבר פרטני באשר לכל אחת מזכויות היתר הנדונות, והבהיר כדלקמן:

**'זכות היתר ליציאה מן הארץ, לפי סעיף 10 לחוק** – מדובר בזכות יתר, שניתנה לחברי הכנסת בראשית שנות ה-50, עת הוטלו מגבלות על היציאה מן הארץ של אזרחי המדינה. מאז שהוסרו המגבלות הכלליות הללו, וביתר שאת מאז חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שבו נאמר: 'כל אדם חופשי לצאת מישראל', היציאה מן הארץ היא זכות יסוד הנתונה לכל אדם, ולכן במידה רבה אין נפקות לאותה זכות יתר היסטורית, אם כי ייתכן כי במצבים מסוימים, על סמך אותה זכות יתר, תיטען הטענה, כי לא ניתן, למשל, לעכב חבר כנסת מלצאת את הארץ גם כשהוא חב, למשל, חוב אזרחי, כמו חוב של מזונות, כפי שניתן לעכב את יציאתו של כל אדם אחר מישראל. ייתכן גם, שכאשר ירצו למנוע יציאה מן הארץ של חבר כנסת, כאשר ידוע כי יציאתו נועדה לדבר עבירה, העובדה שזכות היתר אינה חלה לגביו תקל במידת מה על האפשרות לעכבו. כל זאת יש לומר בזהירות רבה, שכן עניינים אלה מעולם לא נבחנו, למיטב ידיעתנו, בבית המשפט.

**אני עובר לזכות השנייה שבה מדובר, הזכות לדרכון דיפלומטי, לפי ס' 10(ב) לחוק** – משיחה עם מנהל המחלקה הקונסולרית במשרד החוץ עולה, כי אין לדרכון הדיפלומטי משמעות רבה מלבד היותו סמל סטטוס, ולעתים מסייע בקיצור תורים בשדות התעופה. הוא לא מקנה כל חסינות דיפלומטית לחבר הכנסת שנושא אותו, ולא מעניק שום זכות מהותית אחרת, כלומר אין מדובר בזכות משמעותית, שנטילתה תפגע באופן קשה ביכולתו של חבר הכנסת לתפקד או לנסוע למקומות שונים, אלא מדובר בסמל סטטוס וסמל ייצוגי של מדינת ישראל, שזכאים לו בעלי תפקידים רשמיים בכירים במדינה. עניין זה, כמובן, יכול לפעול לשני כיוונים: מצד אחד הוא מקל על השליחה, שכן אין מדובר בפגיעה קשה בחבר הכנסת, מצד שני, ניתן לטעון, שאם ממילא אין בשליחה כדי למנוע את הפעילות שממנה חוששים, אין מקום לשליחה.

**אני עובר לזכות השלישית העומדת על סדר היום - השתתפות בהוצאות משפטיות לפי סעיף 10 לחוק** – חוק החסינות מאפשר לחבר הכנסת לקבל במקרים מסוימים השתתפות של המדינה בהוצאות משפטיות שהוציא בשל הליך משפטי בקשר למעשה שעשה במסגרת מילוי תפקידו. החלטה בדבר השתתפות בהוצאות מתקבלת על-ידי ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס, בהתאם לכללים שקבעה ועדת הכנסת. בהקשר זה ראוי כי חברי הכנסת ייתנו את הדעת למורכבות האפשרות לשלול את הזכות הזאת, שכן, כאמור, מימושה תלוי בשיקול דעת של ועדה ציבורית, ולכן ניתן לטעון, שלא ניתן כלל לעשות שימוש לרעה בזכות זו, שכן כל שימוש לרעה אמור להיחסם על-ידי הוועדה הציבורית. מאידך ניתן לטעון, כי לצורכי מניעה והרתעה, ידיעתו של חבר הכנסת, ומניעה והרתעה כאמור הם שיקולים לגיטימיים בתיק שלפנינו, ניתן לטעון כי לצורכי מניעה והרתעה ידיעתו של חבר הכנסת כי לא יוכל כלל לבקש השתתפות בהוצאות משפטיות תרתיע אותו מלבצע מעשים, שבגינם עלול להיפתח נגדו הליך משפטי" (עמ' 54 לפרוטוקול הדיון)

29. בסיום הדיון, החליטה ועדת הכנסת, ברוב של שבעה חברי כנסת מול מתנגד אחד, להמליץ בפני מליאת הכנסת לשלול מחה"כ זועבי את שלוש זכויות היתר שנמנו בהצעת ההחלטה הנ"ל. יצויין כי לא כל חברי הכנסת שהשתתפו בדיון יכלו להשתתף בהצבעה, וזאת נוכח הוראת סעיף 101א לתקנון הכנסת, אשר מגביל את ההשתתפות בהצבעה רק

לחברי הכנסת שהשתתפו בשני הדיונים בוועדת הכנסת, ולעניין זה רק מי שהשתתף בלפחות ממחצית משך הדיון נחשב כמי שהשתתף בו.

### הדיון במליאת הכנסת

30. בהתאם לסעיף 13(א) לחוק החסינות, ביום 13.7.2010 דנה מליאת הכנסת בהצעת ועדת הכנסת ליטול מחה"כ זועבי את זכויות היתר הנדונות.

31. בפתח הישיבה הציג יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ לוי, את הצעת הוועדה. בדבריו הדגיש חה"כ לוי את ייחודיות ההליך בו מדובר וציין כי **"אין זה דבר קל ליטול זכויות מחברת הכנסת, וודאי שאין מדובר במעשה של יום ביומו"**. חה"כ לוי הסביר כי ביסוד המלצת הוועדה בעניין זה עומדת מסקנתה כי:

י"דרכה והתנהלותה של חברת הכנסת חנין זועבי, כמו גם מעשיה והתבטאויותיה בדבר תכניותיה העתידיות, אינם מותירים בידינו ברירה. מן הראיות שהובאו בפני הוועדה עולה תמונה קשה, ולפיה חברת הכנסת זועבי מנצלת באופן שיטתי את מעמדה כחברת הכנסת ואת הזכויות הנובעות מכך על מנת לפעול כנגד המדינה, לעודד את מדינות העולם לפעול כנגד ישראל, לתמוך בארגוני הטרור, לסייע למי שפוגעים בחיילי צה"ל ולא פחות חמור מכך – להתסיס את הציבור הערבי בישראל. פעולות חמורות אלה [...] לא רק שאין להן דבר עם ביצוע תפקידו של חבר הכנסת, אלא שהן עומדות בסתירה מוחלטת לחובותיו של אזרח כלפי מדינתו, לא כל שכן של חבר פרלמנט כלפי המדינה והפרלמנט שבו הוא מכהן, בעיני גם כלפי כלל הציבור [...]

על מנת למנוע את האפשרות שמעשים מהסוג הזה, של נסיעה להיפגש עם ראשי מדינות הפועלים נגד מדינת ישראל, של הצטרפות למשט של ארגוני טרור, של הסתה בחוץ-לארץ כנגד מדינת ישראל במטרה לעודד את העולם להיאבק בה ולהחרים אותה – על מנת למנוע שמעשים אלה יחזרו גם בעתיד, סברה ועדת הכנסת כי אין מנוס ויש ליטול שלוש זכויות יתר אשר נוגעות לעניין הזה באופן ישיר"

(עמ' 66-86 לפרוטוקול, בהשמטת קריאות הביניים והתשובות להן (המצורף כנספח 11 לעתירה הראשונה)).

32. לאחר דבריו של חה"כ לוי, ניתנה רשות הדיבור לחה"כ זועבי, אשר, בין היתר, אמרה כך:

"אני פלסטינית, משמע, אני ילידה פה וזו המולדת שלי [...] אני אזרחית, משמע, שאני מקבלת את כללי המשחק של אזרחות, את היחס אזרח-מדינה. אני חברת הכנסת, משמע, שאני פועלת למען הערכים והעמדות שלי [...] לא רק שיש לי זכות לעשות ככה, אלא גם חובה להיאבק למען הערכים והעמדות שלי. ואני חברת כנסת מטעם בל"ד, משמע, העמדות שלי שונות בהרבה מהעמדות של הליכוד, של קדימה ושל רוב חברי הכנסת פה. לכן, אני לא מייצגת את קדימה, אני לא מייצגת את העבודה, אני לא מייצגת את הליכוד, אני מייצגת את אלה שבחרו בי [...] ואתם, חברי הכנסת, הייתם דווקא אמורים להגן על הזכות שלי לייצג את העמדות שלי, על הזכות שלי לפעילות פרלמנטרית או פוליטית חופשית" (עמ' 95-97 לפרוטוקול בהשמטת קריאות הביניים והתשובות להן (המצורף כנספח 11 לעתירה הראשונה)).

"אתם מטילים עלי עונש הנובע מיצר הנקמה, ואת זה צריכים לרסן. [...] כאשר מאיימים על חברי הכנסת הערבים, וכאשר מאיימים על ההנהגה הערבית ועל זכותנו לקיום פוליטי, אז אתם בעצם מאיימים על האפשרות היחידה לקיום דמוקרטי ולקיום שוויון אמיתי" (עמ' 106-108 לפרוטוקול, בהשמטת קריאות הביניים והתשובות להן (המצורף כנספח 11 לעתירה הראשונה)).

33. בתום הדיון, שבו השתתפו חברי כנסת רבים, אישרה הכנסת ברוב של 34 מול 16 מתנגדים, וללא נמנעים, את המלצת ועדת הכנסת בדבר נטילת זכויות היתר הנדונות מחה"כ זועבי.

34. ההחלטה פורסמה ברשומות – י"פ התשע"א, עמ' 394 (ההודעה מצ"ב כנספח מש/12 לתגובה).

### הטיעון המשפטי

35. העתירות דנן מבוססות על שתי טענות מרכזיות: האחת, כי החלטת הכנסת לשלול את זכויות היתר מחה"כ זועבי "נתקבלה" שלא כדין, תוך חריגה מסמכות ושקילת שיקולים שלא מן העניין, ושלא בהתאם לכללים שהותוו על ידי בית המשפט הנכבד בפרשת מיעארי" (פיסקה 106 לעתירה הראשונה). הטענה השנייה, כי לכנסת לא הייתה סמכות לשלול את זכויות היתר שהוקנו לחה"כ זועבי שכן, על-פי הנטען, מעשיה חוסים תחת החסינות העניינית הקבועה בסעיף 1(א) לחוק החסינות (פרק ז' לעתירה הראשונה; פסקאות 18-39 לעתירה השנייה). נתייחס לשתי טענות אלה כסדרן.

#### 1. הליך נטילת זכויות היתר של חה"כ זועבי נעשה בהתאם לכללים שהותוו בפרשת מיעארי

36. על-פי סעיף 13 לחוק החסינות, הכנסת, על-פי הצעה של ועדת הכנסת, רשאית ליטול מחבר הכנסת חסינויות וזכויות המוענקות לו לפי חוק החסינות. הסעיף קובע כי כדי ליזום הליך נטילת חסינות או זכות יתר הנתונה לחבר הכנסת, על היוזם לפנות "בכתב ובצירוף נימוקים ליושב ראש הכנסת" (סעיף 13(ג) לחוק). הסעיף מבהיר כי בקשה בדבר נטילת החסינות מפני חיפוש או מעצר (הקבועה בסעיפים 2 ו-3 לחוק) חייבת להיות מוגשת על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, בעוד שבקשה בדבר נטילת זכות יתר, יכולה להיות מוגשת בידי הממשלה או בידי כל חבר כנסת (סעיף 13(ב) לחוק).

37. עוד קובע הסעיף כי יו"ר הכנסת מחויב להעביר את הבקשה לוועדת הכנסת "לדין בהקדם האפשרי" (סעיף 13(ג) לחוק). לאחר שוועדת הכנסת דנה בבקשה ליטול חסינות או זכות יתר מחבר הכנסת, עליה לגבש את המלצתה בעניין. בכל מקרה, ועדת הכנסת לא תקבל החלטה בדבר נטילת חסינות או זכות מחבר כנסת, "אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת וליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברם" (סעיף 13(ד) לחוק), ואם הוועדה מחליטה שלא להמליץ על נטילת החסינות או הזכות, "תהא החלטתה סופית" (סעיף 13(ג) לחוק).

38. הכללים המהותיים להפעלת הסמכות לנטילת חסינויות וזכויות יתר מחברי כנסת מכוח סעיף 13 לחוק, הותוו בידי בית המשפט הנכבד בפסק הדין בעניין מיעארי. המסגרת שהותוותה בפסק דין זה הובאה לידיעת חברי ועדת הכנסת שדנו בעניינה של חה"כ זועבי. זאת הן במסמך ההערות של היועצת המשפטית לוועדה שהועבר לידי הוועדה לפני הדיון הראשון שהתקיים בעניין (מש/5), והן בעל-פה, על-ידי הח"מ ויו"ר

ועדת הכנסת, במהלך הדיונים בעניינה של חה"כ זועבי (ראו לעיל פס' 11-15, 20-21).  
 על-פי פסק הדין בעניין **מיעארי**, החלטה על נטילת זכויות יתר, על-פי סעיף 13 לחוק,  
 צריכה לעמוד בתנאים הבאים:

- **ראשית**, שלילת זכויות היתר צריכה להתבסס על **תשתית עובדתית** הולמת שממנה ניתן להסיק קיומו של סיכון עתידי (שם, בעמ' 273).
- **שנית**, שלילת זכויות יתר צריכה להיות **מניעתית וצופה פני עתיד**, קרי: מבוססת על החשש כי חבר הכנסת עתיד לנצל לרעה את זכויות היתר המוענקות לו, ולא הליך עונשי בגין מעשי העבר (שם, בעמ' 273-274). קיימת מחלוקת בין השופטים בפסק הדין בעניין **מיעארי** באשר לרמת ההסתברות הנדרשת: "חשש מוחשי" (כבוד המשנה לנשיא בן-פורת, בעמ' 231), "אפשרות סבירה" (כבוד השופט (כתוארו אז) ברק, בעמ' 274) או "חשש קרוב לודאי" (כבוד הנשיא שמגר, בעמ' 216).
- **שלישית**, הכנסת צריכה להשתכנע שהסיכון העתידי שנוצר "הוא סיכון שהחסינות לא נועדה להגן מפניו, כגון סיכוי לבצע בעתיד עבירה" (שם, בעמ' 274).
- **רביעית**, "יש לבסס **קשר סיבתי** בין הסיכון העתידי לבין החסינות אותה מבקשים ליטול" (שם, בעמ' 274). כלומר: הזכויות שניטלות צריכות להיות קשורות בסיכון העתידי אותו מבקשים למנוע.
- **חמישית**, "הכנסת צריכה להשתכנע, כי הצורך בנטילת החסינות עולה על הנזק שבנטילה" (שם, בעמ' 275).

**כפי שיפורט להלן, כל התנאים הללו התקיימו במקרה שלפנינו.**

#### **א. החלטת הכנסת התבססה על תשתית עובדתית נאותה**

39. כאמור, החלטה בדבר נטילת זכויות יתר המוענקות לחבר הכנסת צריכה להתבסס על תשתית עובדתית נאותה, אשר צריכה לעמוד במבחן "הראיה המנהלית" (עניין **מיעארי**, בעמ' 273). ואולם, רמת הראיות הנדרשת מושפעת "מחשיבותם היחסית של הערכים אשר התשתית העובדתית באה להסדירם. כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראייה המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות" (שם, בעמ' 273).

40. בענייננו, כפי שיפורט להלן, הזכויות שבהן מדובר הן בעלות משמעות מוגבלת. כך, נטילת זכות היתר ליציאה מהארץ, יכולה להקל במידה מסוימת על הרשות המבצעת במצבים שבהם תבקש חה"כ זועבי לעזוב את הארץ ויהיו ניסיונות לעכבה, מנימוקים שונים (למשל, לצרכי חקירה). יודגש כי כיוון שהזכות ליציאה מן הארץ מעוגנת כיום בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המגבלות על מימוש הזכות **על-ידי כל אדם** ממילא מצומצמות ביותר. נטילת הזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות במצבים מסוימים, יכולה לשמש להתרעת חה"כ זועבי מפני ביצוע מעשים שבגינם עלולה להיפתח נגדה הליך משפטי משום **שתדע מראש** כי לא תוכל לבקש השתתפות בהוצאות משפטיות. לנטילת הזכות לדרכון דיפלומטי אין משמעות פרקטית רבה, ונטילתה פוגעת בחה"כ זועבי רק באופן סמלי בעת יציאתה מן הארץ. בכל מקרה, נטילת זכויות יתר אלו לא

תשפיע באופן ממשתי על תפקודה השוטף של חה"כ זועבי במילוי תפקידה כחברת כנסת, והיא תוכל להמשיך ולפעול ללא הפרעה בכנסת ואף תוכל להמשיך ולצאת מהארץ לצורך ביצוע תפקידה (ראו פס' 113 לעתירה הראשונה).

41. **בנסיבות אלה, נוכח הפגיעה המוגבלת בזכויותיה של חה"כ זועבי, ברור כי הרף הנדרש מבחינה ראייתית אינו צריך להיות גבוה מאוד. אמת המידה שהוצעה על-ידי העותרים לעניין זה (פס' 95-96 לעתירה הראשונה) של ראיות "ברורות, חד משמעיות ומשכנעות", לא התקבלה על דעת בית המשפט הנכבד בעניין מיעארי, וכבוד השופט (כתוארו אז) ברק ציין כי "ספק בעינינו" אם זוהי אמת המידה הרלוונטית להליך מסוג זה (עניין מיעארי, בעמ' 273).**

42. מכל מקום, כמפורט לעיל (פיס' 23), במקרה דנן, הוצגה בפני חברי הכנסת תשתית ראייתית נאותה, אשר כללה את שני המעשים אשר ביצעה חה"כ זועבי, קרי: נסיעתה ללוב והשתתפותה במשט לעזה, ושורה של ראיות הכוללות את התבטאויותיה של חה"כ זועבי בנושאים רלוונטיים אשר מהם ניתן ללמוד על כוונות הפעולה העתידיות שלה. אף כי חברי הכנסת התקשו להעריך את ההסתברות המדויקת לכך שחה"כ זועבי תנקוט בפעולות נוספות מאותו סוג, הם סברו כי ההמשכיות במעשיה, והעובדה שהתבטאויותיה תואמות את אותה גישה, יכולה ללמד על כוונתה להמשיך בדרכה זו (ראו להלן פירוט נוסף בעניין זה במסגרת הדיון בתנאים הנוספים).

### **ב. שלילת זכויות היתר צופה פני עתיד ואינה סנקציה בגין מעשי העבר**

43. במקרה דנן, טוענים העותרים כי שלילת זכויות היתר של חה"כ זועבי יעל רקע דעותיה, וכסנקציה צופה פני עבר, וכי "יהיה זה אקט דקלרטיבי-מעניש, ולא אקט מניעתי" (פס' 115 לעתירה הראשונה). לטענת העותרים, אף הראיות שהוצגו בפני ועדת הכנסת מלמדים על דעותיה ופעילותה הפוליטית של חה"כ זועבי ולא על יפעילות אסורה בעתיד" (פס' 107 לעתירה הראשונה). ואולם, בניגוד לטענות העותרים, כפי שעולה מן הפרוטוקולים של הדיונים בוועדת הכנסת, התכלית המניעתית של שלילת הזכויות עמדה לנגד עיני רבים מחברי הכנסת אשר דנו בנושא.

44. במהלך שני הדיונים, יו"ר הוועדה, חה"כ לויין והח"מ, חזרו והדגישו בפני חברי הכנסת כי "הסמכות שניתנה לכנסת ליטול את זכויותיו של חבר הכנסת **באה לקדם התנהגות עתידית** בלתי הולמת או אסורה, ואין מטרתה – ואני רוצה להדגיש את זה וחשוב שזה יהיה לנגד עינינו – להשית עונש בגין התנהגותו בעבר" (דברי יו"ר הוועדה בעמ' 5 לפרוטוקול הדיון הראשון (מש/6), וכן ראו דברי הח"מ בעמ' 12 לפרוטוקול הדיון הראשון, דברי יו"ר הוועדה בעמ' 3 לפרוטוקול הדיון השני (מש/7) ("אין לנו סמכות לעסוק בענישה אלא סמכות לנקוט צעדים מניעתיים"); דברי יו"ר הוועדה בעמ' 21 לפרוטוקול הדיון השני ("הצעדים שאנחנו עושים הם לא צעדים ענישתיים אלא רק צעדים מניעתיים, צופי פני עתיד"); דברי הח"מ בעמ' 4 לפרוטוקול הדיון השני).

45. בהתאם לכך, רבים מחברי הכנסת אשר השתתפו בשני הדיונים התייחסו להיבט המניעתי, צופה פני עתיד, בדבריהם, והדגישו כי שלילת הזכויות נועדה למנוע המשך ביצוע של מעשים בלתי ראויים על-ידי חברי הכנסת הנדונים (ובדיון השני, על-ידי חה"כ זועבי בלבד). כך, בדיון הראשון, חה"כ אלקין הדגיש כי **"בעצם הימים האלה, שהדיון הזה מתקיים, חברת הכנסת חנין זועבי לוקחת חלק במשט לחופי עזה [...]. לכן אנחנו גם רואים כאן איך היעדר תגובה מצד הכנסת מביא בסופו של דבר להחרמה [צ"ל: להחמרה] בסוג הפעילות"** (עמ' 32 לפרוטוקול); בדומה, גרס חה"כ אלדד כי **"הסכנה, שאם מטעמים מעין שיפוטיים נגיע חלילה למסקנה שאי-אפשר לשלול מהם זכויות, זה לא יהיה כרטיס צהוב, זה יהיה אור ירוק לחברי הכנסת הערביים להמשיך לשוט לעזה"**. (עמ' 41 לפרוטוקול); כך גם דברי חה"כ מילר, **"יאולי הגיע הזמן לשים האנד ברקס"** (עמ' 42 לפרוטוקול); ודברי חה"כ בן-ארי, **"לא מדובר בענישה. לא מדובר על העבר. מדובר בחשש מהעתיד [...]. וכאן זו ההזדמנות שלנו לעצור את הדברים"** (עמ' 17 לפרוטוקול).

46. כך גם בדיון השני, הדגישו רבים מחברי הכנסת את ההיבט המניעתי, צופה פני עתיד בשלילת הזכויות האמורה. למשל, דברי חה"כ רגב, **"והגיע הזמן שהכנסת שיש לנו כיום כן תעצור את ההידרדרות הזאת שקורית"** (עמ' 36 לפרוטוקול); דברי חה"כ אילטוב, **"אין לי שום ספק שהיא עברה את כל גבולות המותר, ואין לי שום ספק שהיא מתכוונת והיא תעשה ותעבור את כל הגבולות שמותר, והיא לא מתכוונת להפסיק"** (עמ' 37 לפרוטוקול); דברי חה"כ מילר, **"אז בסופו של דבר אנחנו צריכים באמת לשקול פה את המצב, שדיבר עליו היועץ המשפטי של הכנסת, כדי להימנע מהפעם הבאה"** (עמ' 44 לפרוטוקול); דברי חה"כ יואל חסון, **"חנין זועבי מובילה כאן מסלול, והולכת במסלול, שאם אנחנו לא ניתן איזה שהו קול קורא, הוא עלול להגיע למקום שאולי לא היא, אבל אחרים יבינו – אגב, שימו לב, הגבול הזה הולך ונפרץ ונפרץ"** (עמ' 49-50 לפרוטוקול).

47. אף כי היו גם חברי כנסת אחרים אשר לא התייחסו להיבט המניעתי בנטילת זכויות היתר, רובם המוחלט של חברי כנסת אלו לא השתתף, בסופו של דבר, בהצבעה בוועדת הכנסת. מנגד, כמעט כל חברי הכנסת אשר הצביעו בעד נטילת זכויות היתר מחה"כ זועבי (חה"כ לוי, אלקין, אדטו, מילר, אילטוב, זאב ואלדד) התייחסו במפורש להיבט המניעתי בדבריהם, כמפורט לעיל.

48. יתר על כן, גם ההתייחסות בדברי חברי הכנסת למעשים של חה"כ זועבי אשר התרחשו בעבר, קרי: נסיעתה של חה"כ זועבי ללוב והשתתפותה במשט, עולה בקנה אחד עם גישת הפסיקה בעניין זה. אכן, כפי שעלה בצורה ברורה מדברי כל השופטים בפסק הדין בעניין **מיעארי**, ובניגוד לטענת העותרים (פס' 115 לעתירה הראשונה), ההבחנה בין ההתייחסות למעשי העבר ובין בחינת הסיכון העתידי אינה חדה כלל. באופן מעשי, קשה מאוד להעריך את הסיכון העתידי לניצול לרעה של זכויות יתר והאמצעי העיקרי **ללמוד על הסיכון העתידי היא מתוך התבוננות על מעשי העבר**. ראו דברי כבוד הנשיא שמגר בעניין **מיעארי**, בעמ' 220: **"יכולות אמנם להיווצר נסיבות בהן יהוו גם מעשי"**

**העבר**, ולו גם מעשים בתפקיד, חלק מתוך מערכת עובדתית רחבה יותר המצביעה על הסיכונים לעתיד שהן בגדר אינדיקציה למעשי עבירה צפויים שחומרתן ומשקלן מצדיק נקיטת צעדי מניעה"; דברי כבוד המשנה לנשיא בן-פורת, בעמ' 230: "מקובל על כולנו שמותר להתחשב במעשים בעבר (לדעתי להוציא מעשים במסגרת התפקיד כחבר כנסת), כחלק מההתשתית העובדתית לשקילת חשש למעשים אסורים בעתיד"; דברי כבוד השופט אלון, בעמ' 238: "קיומו של חשש זה יכול ויוסק ממעשים שהיו ונעשו בעבר [...] ואין בהסקת מסקנה זו משום תגובה על מעשים שנעשו, אלא משום הסקת מסקנה בדבר קיום חשש שלעתיד ינצל חבר הכנסת את חסינויותו הדיונית לרעה"; דברי כבוד השופט (כתוארו אז) ברק, בעמ' 273: "הכנסת חוששת, כי על רקע התנהגותו של חבר הכנסת בעבר, קיים סיכון כי בעתיד תתבצע פעולה אסורה (של חבר הכנסת עצמו או של אחרים) אותה מבקשת הכנסת למנוע"; דברי כבוד השופט שלמה לוי, בעמ' 282: "התשתית העובדתית בה מדובר חייבת להתבסס על נתונים שכבר קיימים בשעת הדיון בהסרת החסינות".

49. זאת ועוד, בניגוד לנסיבות בפרשת מייעארי, שם הדגיש בית המשפט הנכבד כי ביסוד שלילת הזכויות עמד "אקט בודד" וכי "אין תשתית ראייתית רחבה יותר מחוץ לאירוע החד-פעמי שבעבר" (שם, בעמ' 221), בענייננו, עמדו חברי הכנסת על ההמשכיות במעשיה של חה"כ זועבי היכולה ללמד גם על ההסתברות למעשים עתידיים מסוג זה. לעניין זה הדגישו חברי הכנסת כבר בדיון הראשון בוועדת הכנסת, כי בעוד שהם דנים בנסיעת חברי הכנסת ללוב, משתתפת חה"כ זועבי במשט לעזה. ראו למשל דברי חה"כ לוי, "בעוד אנחנו יושבים כאן, היא זה אך שבה מלוב, והנה היא כבר יוצאת למשט לכיוון עזה" (עמ' 3 לפרוטוקול הדיון הראשון (מש/6)); דברי חה"כ אלקין, "בעצם הימים האלה, שהדיון הזה מתקיים, חברת הכנסת חנין זועבי לוקחת חלק במשט לחופי עזה" (עמ' 32 לפרוטוקול הדיון הראשון (מש/6)).

50. לבסוף, אף כי אין מחלוקת שהליך נטילת זכויות יתר מחבר הכנסת הוא הליך "מעין שיפוטי", מובן כי "לאור אופייה המיוחד של הכנסת, אין לקיים לגביה את מלוא הדרישות הדיוניות הקיימות בגוף כעין שיפוטי" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מח(4) 492, 495 (1993)). בכלל זה, אין חברי הכנסת מחויבים לנמק בצורה "משפטית" את עמדתם לעניין נטילת הזכויות. בנסיבות אלה, נוכח הדגש הנרחב שניתן בדברי יו"ר הוועדה ובדברי הח"מ לצורך לשקול שיקולים מניעתיים, צפי פני-עתיד, בהחלטה על נטילת הזכויות (ראו לעניין זה פירוט בפסי' 11-15 ו-20-21 לעיל), חזקה על כלל חברי ועדת הכנסת כי שיקולים אלה הנחו אותם בהחלטתם, גם אם לא נתנו לכך ביטוי מפורש בדבריהם.

### ג. הסיכון העתידי שנטילת הזכויות אמורה להגן מפניו אינו מוגבל לעבירות פליליות

51. כפי שהובהר בדיונים בכנסת בעניין זה, עמדת הכנסת היא כי נטילת זכויות היתר מחבר כנסת יכולה להיות מבוססת על חשש כי זכויות היתר ינוצלו לרעה, לצורך ביצוע מעשים החורגים מתפקידו של חבר הכנסת. מנגד, העותרים, וכן חלק מחברי הכנסת

אשר השתתפו בדיונים בעניין זה, גורסים כי נטילת זכויות יתר מחבר כנסת אינה יכולה להיעשות בניסיון למנוע מעשה "לא ראוי" או ניצול לרעה של זכויות יתר, כאשר המעשה אינו אסור בנורמה ברורה בדין (פסקות 80-91 לעתירה הראשונה). לשיטתם, נטילת זכויות היתר מוגבלת רק למצבים שבהם קיים חשש לביצוע של **עבירות פליליות**.

52. הכנסת סבורה כי עמדת העותרים בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק, עם הגיונו של הסעיף או עם הפסיקה.

53. ראשית, עמדת העותרים בעניין זה אינה תואמת את ההבחנה הברורה הקיימת בהסדר שנקבע בסעיף 13(ב) לחוק החסינות בין נטילת **חסינות מפני מעצר וחיפוש** לבין נטילת **זכויות יתר** מחבר הכנסת. על-פי סעיף 13(ב) לחוק, בעוד שבקשה לנטילת חסינות מפני חיפוש ומעצר (על-פי סעיפים 2 ו-3 לחוק) חייבת להיות מוגשת על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, בקשה לנטילת זכות יתר יכולה להיות מוגשת על-ידי **כל חבר כנסת** (וכן בידי הממשלה). **הבחנה זו בין יוזמי ההליך מלמדת גם על השוני בתכלית**. יש להניח כי היוזמה ליטול את החסינות מפני מעצר וחיפוש תיעשה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה בהקשר של חקירה פלילית, וכשיש חשד לכאורה לביצוען של עבירות פליליות. מנגד, לחבר הכנסת, היכול ליזום הליך לנטילת זכויות יתר, אין את הכלים המקצועיים לבחון אם קיים חשש לביצועה של עבירה פלילית, וגם אין אמצעים חקירתיים לברר זאת. לכן, גם אין כל הגיון שהליך לנטילת זכות יתר יתמקד בחשש מפני ביצוע עבירה פלילית.

54. בניגוד לטענות העותרים בעניין זה (פסקה 81 לעתירת הראשונה), גם אין ללמוד מדבריו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק בעניין **מיעארי** כי הסיכון העתידי שמפניו נטילת הזכויות אמורה להגן, מוגבל למעשים פליליים. כבוד השופט ברק הדגיש כי **"יש להראות, כי הסיכון העתידי שנוצר הוא סיכון, שהחסינות לא נועדה להגן מפניו, כגון סיכוי לבצע בעתיד עבירה"** (שם, בעמ' 273). אכן, אחד הסיכונים שיכולים להצדיק נטילת זכויות הוא הסיכון כי חבר הכנסת יבצע בעתיד עבירה. כיוון שפסק הדין בעניין **מיעארי** התמקד בחסינות מפני חיפוש ומעצר (אף כי ניטלה מחה"כ מיעארי גם זכות היתר לחופש תנועה), העניין הפלילי הובא כדוגמא רלוונטית על ידי כבוד השופט ברק. אולם הליך נטילת הזכויות אינו מוגבל דווקא למצבים אלה, וגם שימוש לרעה בזכויות היתר כדי לבצע פעולה לא ראויה, החורגת מגדר תפקידו של חבר הכנסת **"הוא סיכון, שהחסינות לא נועדה להגן מפניו"** (שם). כך אף הדגישה במפורש כבוד המשנה לנשיא בן-פורת (שהייתה בדעת מיעוט לעניין נטילת החסינות מחה"כ מיעארי), **"אין הכרח שעובדות המקרה יהוו לכאורה עבירה פלילית כדי לשלול את החסינויות לפי סעיפים 2, 3 ו-9 לחוק החסינות. די לשם כך בחשש מוחשי שהחסינויות ינוצלו לרעה על-ידי חבר הכנסת באופן שאינו מתיישב עם תפקידו"** (עניין **מיעארי**, בעמ' 231).

55. לכן גם אין כל רלוונטיות לאסמכתאות הרבות המובאות על-ידי העותרים בעניין זה, שכן כולן נוגעות למישור הפלילי. אכן, אין מחלוקת כי **"אין עבירה ואין עונש אלא על-**



פי חוק" (פס' 82 לעתירה הראשונה), או כי עקרון החוקיות מחייב כי נורמה **פלילית** תהיה בהירה (פסקות 88-89 לעתירה הראשונה). אולם, שלילת זכויות יתר אשר הוענקו לחבר כנסת לשם מילוי תפקידו, כלל אינה דומה להטלת עונש בגין עבירה פלילית ולכן אף כפופה לעקרונות שונים לחלוטין. כפי שהעותרים עצמם מבהירים במקום אחר בעתירתם *"יש להפריד הפרדה ברורה בין הליך שלילת זכויות שלפי חוק החסינות לבין הליכים פליליים ומשמעתיים. [...]. שני אלו נבדלים זה מזה במקורות הסמכות, בפרודצורה וברצינאל המנחה, ואין לערב ביניהם. פלילים לחוד ושלילת זכויות לפי חוק החסינות לחוד"* (פס' 74 לעתירה הראשונה). לדברים נכוחים אלה אנו מסכימים.

56. השוואה רלוונטית יותר היא להליך המתקיים בוועדת האתיקה כנגד חבר כנסת שהפר את כללי האתיקה לחברי הכנסת. אף כי, הליך בפני ועדת האתיקה הוא הליך עונשי המתייחס למעשה שהתקיים בעבר, ולא הליך מניעתי הנוגע לסיכון עתידי לביצוע מעשה (כנדרש על-פי פסק הדין בעניין **מיעארי**, וראו עוד בעניין זה פס' 77-83 להלן), ניתן לראות קווי דמיון ברורים בין שני ההליכים.

57. **ראשית**, בדומה להליך נטילת זכויות יתר, גם הליך של ועדת האתיקה, מבוסס על כך שחברי הכנסת "שופטים" את אחד מחבריהם בהליך מעין-שיפוטי שבו ניתנת לחבר הכנסת שעניינו נדון זכות טיעון. **שנית**, בדומה להליך נטילת זכויות יתר, גם בהליך של ועדת האתיקה, **הסנקציות** המוטלות על חבר הכנסת, מתמקדות בזכויות המוענקות לו לשם מילוי תפקידו כחבר כנסת, ובכלל זה, ועדת האתיקה מוסמכת לשלול את זכותו של חבר הכנסת לקבל רשות דיבור במליאה או בוועדות (סעיף 13ד(ד)(ב3) לחוק), יכולה להגביל את זכותו להגיש הצעות חוק, הצעות לסדר היום וכדומה (סעיף 13ד(ד)(ג3) לחוק) ואף להרחיקו משיבות המליאה וועדותיה (למעט לצרכי הצבעה) (סעיף 13ד(ד)(4) לחוק). העיקר הוא כי בעקבות הליך של ועדת האתיקה, בדומה להליך שלילת זכויות יתר, חבר הכנסת, לכל היותר, מאבד זכות שקיבל **רק בשל היבחרו לכנסת**. אין לוועדת האתיקה, או לכנסת בהליך של נטילת זכויות, סמכות להרע את מצבו של חבר הכנסת מעבר לכך. **שלישית**, קובלנה לוועדת האתיקה, יכולה להיות מוגשת על-ידי כל אדם ואינה מוגבלת לגורמי אכיפת החוק, דוגמת היועץ המשפטי לממשלה (ראו, סעיף 1 לנוהל אתיקה לחברי הכנסת (קובלנות)). בדומה, כאמור, בקשה לנטילת זכויות יתר יכולה להיות מוגשת על-ידי כל חבר כנסת (וכן על-ידי הממשלה), גורמים שאינם בעלי כלים מקצועיים וחקירתיים לקביעת אחריות פלילית.

58. נקודות הדמיון בין הליך בפני ועדת האתיקה ובין הליך נטילת זכויות יתר, מאפשרות להקיש מן ההפרות המשמשות יסוד להטלת סנקציות על-ידי ועדת האתיקה, לעניין העילות היכולות לשמש בסיס לנטילת זכויות יתר. בכלל זה, כללי האתיקה מאפשרים הטלת אחריות במישור האתי, בגין מעשים המוגדרים "לא הולמים" או מהווים "שימוש בלתי ראוי" בחסינויותיו ובזכויותיו כחבר הכנסת (ראו כלל 2 לכללי האתיקה לחברי הכנסת הקובע כי *"חבר הכנסת ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך*

**ההולמת את מעמדו ואת חובותיו כחבר הכנסת, ויימנע משימוש בלתי ראוי בחסינויותיו ובזכויותיו כחבר הכנסת."**

59. יודגש כי פעולתה של ועדת האתיקה אינה מוגבלת רק לעניינים "טכניים" דוגמת היעדרות מדיונים או שימוש בציוד של הכנסת, ולעתים עוסקת בנושאים הנוגעים לזכויות יסוד של חברי הכנסת וסוגיות המצויות בליבת המחלוקת הציבורית. כך למשל, חה"כ עיסאם מחיול נענש על-ידי ועדת האתיקה בשלילת זכותו לקבל רשות דיבור במליאת הכנסת ובוועדותיה למשך עשרה ימי ישיבות, בגין נאום שנשא במליאת הכנסת ובו תקף במלים קשות את ממשלת ישראל וכינה אותה "ממשלת ים-המוות", "ממשלת דמים" ו"ממשלה חזירית" (החלטת ועדת האתיקה מיום 21.12.2004 מצורפת כנספח מש/13 לתגובה). חה"כ מחיול עתר כנגד החלטה זו של ועדת האתיקה, בטענה כי התבטאויותיו נופלות בגדר החסינות העניינית המוענקת לו, ועתירתו נדחתה על בית המשפט הנכבד בבג"ץ 12002/04 **מחיול נ' הכנסת**, פ"ד ס(2) 325 (2005) (להלן: עניין מחיול).

60. בדומה, חה"כ אריה אלדד ננזף על-ידי ועדת האתיקה בהחלטתה מיום 5.2.2008 בעקבות נאום במליאת הכנסת שבו האשים את ראש הממשלה דאז, כי "יש לו דם על הידיים" (ההחלטה מצורפת כנספח מש/14 לתגובה). במקרה אחר, הוגשה תלונה לוועדת האתיקה כנגד חה"כ אחמד טיבי וחה"כ מחמד ברכה, לאחר שנכנסו לשטחי A ללא אישור אלוף הפיקוד וסירבו להתייצב לחקירה במשטרה. ועדת האתיקה, בהחלטתה מיום 8.7.2003, הטילה על חברי הכנסת הערה בגין הכניסה לשטחי A ללא אישור, ונזיפה בגין אי התייצבותם לחקירה. לעניין זה, קבעה ועדת האתיקה כי סירוב של חברי כנסת להתייצב לחקירה במשטרה, "מהווה מעשה שאינו הולם את מעמדו ואת חובותיו כחבר הכנסת ויש בו שימוש בלתי ראוי בחסינויותיו כחבר הכנסת, ולפיכך מהווה הדבר הפרה של כלל 2 לכללי האתיקה" (ההחלטה מצ"ב כנספח מש/15 לתגובה).

61. נראה כי הסטנדרטים שנקבעו בכלל 2 לכללי האתיקה, דומים במהותם לסטנדרטים המדריכים את חברי הכנסת בבואם להכריע אילו מעשים עתידיים, נחשבים למעשים "לא ראויים", המהווים ניצול לרעה של זכויות היתר שהוענקו לחבר הכנסת, ויכולים להצדיק נטילת זכויות אלה. יודגש כי, מטבע הדברים, בגדר מעשים "לא ראויים" אלה נכללים גם עבירות פליליות.

62. עמדה זו, לפיה נטילת זכויות יתר על-פי סעיף 13 לחוק אינה מוגבלת למצבים שבהם יש חשש לביצוע עבירה פלילית אלא נועדה למצבים שבהם יש חשש שחבר כנסת ינצל לרעה את זכויות היתר הנתונות לו ויפעל בצורה לא ראויה, תואמת גם את עמדתו המסורתית של היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה. כך, בדיון השני בעניין נטילת זכויות היתר מחה"כ זועבי, הדגיש עוזר היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד רז נזרי, כי:

יהיבטיס הציבוריים, תקראו לזה איך שתקראו לזה – אתי, מה שנאמר פה, ההתנהגותיים, זה נתון לפתחכם. בהקשר הזה היועץ המשפטי לממשלה סבור שהשתתפות כזאת היא בהחלט דבר לא ראוי; השתתפות של חברת כנסת במשט מהסוג הזה זה בהחלט דבר לא ראוי, וכך היועץ המשפטי לממשלה סבור, אבל מה משמעות ה"לא ראוי" הזה – האם אתם צריכים לנקוט בהליך שלילת כל הזכויות או לא – זה נתון לפתחכם, זה הסמכות שלכם. ההיבט הפילי יבוא לפתחנו" (עמ' 29 לפרוטוקול הדיון השני (מש/7)).

63. עמדה דומה, בהקשר של נטילת זכות יתר מחה"כ לשעבר מאיר כהנא, הביע בעבר היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר. באותו מקרה, הכנסת נטלה מחה"כ כהנא את זכות היתר לחופש תנועה לאחר שהתרשמה כי הוא עושה בה שימוש לרעה, מבקר בכפרים ערביים, "מציק" בדבריו לאוכלוסייה מקומית ויוצר מצבים שיש בהם סכנה להפרות סדר. היועץ זמיר הוזמן לדיון בוועדת הכנסת אשר דנה בעניין, והתייחס לזכותה ואף לחובתה של הכנסת לנקוט פעולה כדי למנוע שימוש לרעה בזכות יתר, ללא קשר למישור הפילי. בין היתר, אמר כך:

ינשאלתי על-ידי כמה חברי-כנסת אם לדעתי ראוי שוועדת הכנסת תקבל החלטה ברוח זו [לשלול את זכות היתר לחופש תנועה מחה"כ כהנא], ומכיוון שנשאלתי אני מרשה לעצמי להשיב והתשובה שלי היא חיובית באופן מוחלט. אני כשלעצמי הייתי מקבל בהערכה הצעה כזאת של ועדת הכנסת. [...] אני חושב שיהיה זה נכון וראוי שוועדת הכנסת תקבל החלטה כזאת [...]

**ראשית כל, החוק הסמיך את ועדת הכנסת ואת הכנסת לצמצם או לשלול זכות או חסינות המוקנית לחבר הכנסת. למה נעשה הדבר בחוק חסינות חברי הכנסת? – משום שהכנסת ידעה אז מה שכולנו יודעים מאז ומתמיד שאין זכות או חסינות שאינה ניתנת לשימוש לרעה ואני חושב שהכנסת רצתה שתהיינה לחבר הכנסת זכויות וחסינויות הדרושות למילוי תקין וראוי של תפקידם כחברי הכנסת ויחד עם זאת שלא ייעשה שימוש לרעה בזכויות ובחסינויות האלה. לכן קבעה הכנסת שקיימת אפשרות לצמצם או ליטול את החסינות. השאלה העומדת בפני הוועדה הזאת היא האם במקרה הזה היה וצפוי שימוש לרעה בזכות או בחסינות? אולי אציג זאת אחרת – באיזה מקרה אחר תצטרך ועדת הכנסת ליטול את הזכות הזאת? מהו המקרה של שימוש לרעה? לדעתי, זהו אב טיפוס של שימוש לרעה בזכות של חברי הכנסת. זה לא מקרה של חבר-כנסת שבתום לב ובדרך מתוקנת רוצה להפיץ את דעותיו, תהיינה אשר תהיינה, אלא מדובר בביקורים פרובוקטיביים, לאחר הודעה מוקדמת שנועדה ליצור תסיסה בכפר, הביאה לגיוס גדול של כוח משטרה וגרמה לכך שתיווצר מהומה וסכנה לחיי אדם. האם זהו השימוש הנכון בזכות של חברי הכנסת?**

**שנית, אני חושב שלא יהיה זה נכון אם ועדת הכנסת תעביר את הכדור – ואני משתמש בנוסח שהשתמשו בו פה בישיבה הקודמת – מן המגרש הזה למגרש אחר, למגרש היועץ המשפטי לממשלה או למגרש אחר. אנו כולנו נמצאים על המגרש וכל אחד מאתנו יש לו תפקיד למלא. לכן לא נראה בעיני שהכנסת תאמר מה שהיא תאמר ותורד מן המגרש. אם היא רוצה לנקוט עמדה זו זכותה ושיקול דעתה. היא צריכה לנקוט עמדה ואם הכנסת נמנעת מלנקוט עמדה המשמעות של הציבורית של הדבר הזה, לדעתי, היא שהכנסת לא רואה בזה שימוש לרעה והיא לא חושבת שיש כאן התנהגות בלתי-תקינה. מן השתיקה בא האישור ואולי גם האחריות למה שעשוי לקרות בעתיד. [...]**

שיקול אחרון שתומך בקבלת החלטה על-ידי הוועדה הזאת נוגע לדרך החלופית, לדרך של פעולה משטרתית. [...] זה נוגד את רוח החסינות ואת חוק החסינות של חברי הכנסת שבעצם המשמעות שלו היא זו: אנו יודעים שחברי הכנסת עשויים להיכשל, אך אנו לא רוצים שהחלטה הראשונה על כך [תהיה] בידי הממשלה, המשטרה או התביעה, אלא אנו נחליט לפי סעיף 13 לחוק. אם הכנסת מתנערת מן הסמכות והתפקיד, בליט ברירה זה יעבור למשטרה ולתביעה ואני חושב שזה לא טוב לכנסת ולוועדה" (עמ' 21-23 לפרוטוקול דיון ועדת הכנסת מיום 19.11.1984) (העמודים הרלוונטיים מצ"ב כנספח 16/מש לתגובה).

64. הכנסת מצטרפת לעמדתו זו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, ועמדה זו אף הובעה במפורש במסמך ההערות של היועץ המשפטי לוועדה שהובא בפני ועדת הכנסת שדנה בעניינה של חה"כ זועבי. אכן, זו חובתה הציבורית של הכנסת לפעול ולבלום שימוש לרעה בזכות יתר ופעולה לא ראויה מצד חברי הכנסת. התעלמות של הכנסת משימוש לרעה של חבר כנסת בזכויות היתר שהוענקו לו ומפעולות לא ראויות החורגות מגדר תפקידו כחבר כנסת תפגע באמון הציבור בבית הנבחרים.

65. בענייננו, סברה הכנסת כי מעשיה של חה"כ זועבי (הפגישה עם מנהיג לוב וההשתתפות במשט) וההתבטאויות המיוחסות לה (למשל, ההתבטאויות המדגישות כי המשט הוא "חלק ממאבק בינלאומי" כנגד ישראל (מש/8) או כי מטרת המשט להעביר את "המסר שמביך את ישראל מבחינה הסברתית ודיפלומטית" (מש/9)) מעוררות חשש כי תמשיך לפעול בצורה לא ראויה וכי תעשה שימוש לרעה בזכויותיה כחברת כנסת. ניתן ללמוד מאופי הראיות שהוצגו בפני חברי הכנסת, ומדבריהם בדיונים בעניין זה, כי חששם התמקד במאמצים עתידיים של חה"כ זועבי "להיפגש עם מנהיגי מדינות שקוראים להחרים את מדינת ישראל, של משט אל ארגוני הטרור, של חבירה לפעילי טרור, של הסתה בחו"ל כנגד מדינת ישראל במטרה לעודד את העולם להיאבק בה ולהחרים אותה" (דברי יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ לוי, בעמ' 53 לפרוטוקול הדיון השני (מש/7)). ראו לעניין זה עוד, דברי חה"כ אלדד, "הם מבקשים לבדוד אותנו בכל זירה בין-לאומית, וחברי הכנסת הערבים שותפים במאבק הזה" (עמ' 41 לפרוטוקול הדיון הראשון (מש/6)); דברי חה"כ יואל חסון, "המטרה שלה היא קודם כל להציג את ישראל כמדינה לא סובלנית [...] יש כאן ניסיון לקעקע את ישראל בזירה הבין-לאומית" (עמ' 50 לפרוטוקול הדיון השני (מש/7)).

66. חברי הכנסת סברו כי מעשים מסוג זה עומדים בניגוד לחובת אמונים המוטלת על חברי הכנסת, אשר מקבלת ביטוי פורמלי בהצהרת האמונים שכל חבר כנסת מחויב בה, ושבה הוא מתחייב "לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחות[ו] בכנסת" (סעיף 15(א) לחוק-יסוד: הכנסת). ראו לעניין זה דברי חה"כ אורבך, "יאל משהו חושב שמה שעשתה חברת הכנסת חנין זועבי בבואה למשט, שמראש ידוע שהוא הולך לעבור עבירה על החוק, ואחר כל גם עובר על החוק, זה נקרא לשמור אמונים למדינת ישראל, אז הוא חי בסרט, ואנחנו לא שותפים בסרט הזה" (עמ' 38 לפרוטוקול הדיון השני (מש/7)).

67. בהחלטה מסוג זה, בדומה להחלטת ועדת האתיקה, יש להותיר מרחב פעולה נרחב לחברי הכנסת לקבוע את "הסטנדרטים המחייבים את חברי הכנסת בהתנהגותם, שהכנסת - ולא בית המשפט - היא זו האמונה על קביעתם" (עניין מחיול, פסקה 21 לפסק דינו של כבוד הנשיא ברק). מכל מקום, לא ניתן לומר כי סטנדרט ההתנהגות שהנחה את חברי הכנסת בענייננו הוא בלתי סביר במידה שתצדיק את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

**ד. קיים קשר רציננאלי בין שלילת הזכויות לבין הסיכון העתידי**

68. על-פי פסק הדין בעניין **מיעארי**, תנאי נוסף לשלילת זכות יתר המוענקת לחבר הכנסת, היא קיומו של קשר סיבתי "בין הסיכון העתידי לבין החסינות, שאותה מבקשים ליטול" (עניין **מיעארי**, בעמ' 274). בענייננו, שלוש זכויות היתר שנשללו מחה"כ זועבי הן הזכות הבלתי מוגבלת לצאת גבולות המדינה (סעיף 10(א) לחוק החסינות), הזכות לדרכון דיפלומטי (סעיף 10(ב) לחוק החסינות) והזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות שנוגעות להליך משפטי בקשר ליציאה מן הארץ, כניסה למדינה או שטח זר, או להפרה של הוראות פרק ז' לחוק העונשין (סעיף 10א לחוק החסינות).

69. אין מחלוקת כי שלוש הזכויות הנשללות אין משמעות רבה. כך, זכות היציאה מן הארץ ממילא מעוגנת בזכות חוקתית בסעיף 6(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הזכות לדרכון דיפלומטי אינו מקנה יתרונות מעשיים רבים לחבר הכנסת (ראו, דברי הח"מ בפרוטוקול הדיון השני, בעמ' 54 (**מש/7**)), ואף הזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות, שהיא בעלת משמעות מעשית רבה יותר, כפופה ממילא לאישורה של ועדה ציבורית ולכללים קפדניים (שם). אולם לא ניתן לומר כי לנטילת הזכויות אין כל תכלית מניעתית כטענת העותרים (פס' 113-114 לעתירה הראשונה).

70. ראשית, מבחינה עקרונית, קיים קשר הדוק בין זכות היתר ליציאה מן הארץ והזכות לדרכון דיפלומטי לבין הסיכון העתידי הנלמד ממעשיה של חה"כ זועבי. כיוון ששני המעשים הרלוונטיים, המלמדים על קיומו של סיכון עתידי – הנסיעה ללב וההשתתפות במשט – נעשו מחוץ לגבולות המדינה, ברורה הרלוונטיות של זכויות יתר הקשורות ביציאה מן הארץ. מבחינה מעשית, נטילת זכות היתר בעניין היציאה מן הארץ עשויה להקל במידה מסוימת על הרשות המבצעת במצבים שבהם תבקש חה"כ זועבי לעזוב את הארץ ויהיו ניסיונות לעכבה, מנימוקים שונים (למשל, לצרכי חקירה). לנטילת הזכות לדרכון דיפלומטי אין משמעות פרקטית רבה, ונטילתה פוגעת בחה"כ זועבי רק באופן סמלי בעת יציאתה מחוץ לגבולות הארץ. אכן, גם לאחר נטילת הזכויות חה"כ זועבי יכולה להמשיך ולצאת מהארץ לשם השתתפות בפעילויות דוגמת המשט, אולם שלילת זכויות היתר יכולה להקשות על כך במידת מה (ראו דברי הח"מ בפרוטוקול הדיון השני, בעמ' 54 (**מש/7**)).

71. בדומה, שלילת הזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות יכולה לשמש להרתעת חה"כ זועבי מפני ביצוע מעשים שבגינם עלולה להיפתח נגדה הליך משפטי משום **שתדע מראש** כי לא תוכל לבקש השתתפות בהוצאות משפטיות (ראו דברי הח"מ, בעמ' 54 לפרוטוקול הדיון השני (**מש/7**)). כיוון שהמעשים שביצעה חה"כ זועבי בעבר, הובילו לחקירות בחשד לביצוע עבירות פליליות (ראו, דברי עוזר היועץ המשפטי לממשלה בעמ' 51-52 לפרוטוקול הדיון השני (**מש/7**)) גם זכות יתר זו היא בעלת קשר הדוק לסיכון העתידי אותו מבקשים למנוע.

**ה. לבסוף, הכנסת השתכנעה כי הצורך בנטילת החסינות עולה על הנזק שבנטילה**

72. לבסוף, אין ספק כי הכנסת נתנה דעתה לחומרה שבנטילת זכויות יתר מחבר כנסת והשתכנעה כי הצורך בנטילת החסינות עולה על הנזק שבנטילה. כבר במסמך ההערות שהובא בפני חברי הכנסת לפני הדיון הראשון בוועדת הכנסת הובהר כי הסמכות לנטילת זכות יתר "צריכה להיות מופעלת בזהירות יתר, בהתקיים נסיבות כבדות משקל המצדיקות זאת, ומתוך הכרה במידת חשיבותה של הזכות להבטחת פעילותו של חבר הכנסת" (פס' 12 למסמך (מש/5)). והובהר מראש כי ספק אם ניתן ליטול את החסינות מפני דין פלילי ואת תעודת חבר הכנסת (פס' 5 למסמך (מש/5)).

73. נוכח הנחייה זו, ונוכח עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת כפי שהובעה בוועדת הכנסת (ראו דברי הח"מ בעמ' 54 לפרוטוקול השני), חל צמצום ניכר בהיקף זכויות היתר שניטלו מחה"כ זועבי בהשוואה לבקשה המקורית של חה"כ בן-ארי (מש/1). בכלל זה, לא ניטלה זכותה לחסינות מפני דין פלילי (סעיף 4 לחוק החסינות), זכות היתר לחופש תנועה בתחום המדינה (סעיף 9 לחוק), הזכות לתעודת חבר כנסת (סעיף 9א לחוק) והזכות לשירותי תקשורת, דואר ועיתונים (סעיף 11 לחוק). גם זכותה של חה"כ זועבי להשתתפות בהוצאות משפטיות לא ניטלה באופן גורף, אלא רק באופן מידתי ומוגבל, ככל שהיא נוגעת למצבים הנוגעים לסיכון העתידי המיוחס לה: הוצאות בקשר ליציאה מן הארץ, כניסה למדינה או שטח זר או הפרה של הוראות פרק ז' לחוק העונשין העוסק בעבירות הנוגעות לביטחון המדינה. צמצום זה במהות הזכויות הניטלות, ובהיקפן, משקף את רצון הכנסת להגביל את נטילת הזכויות, ואת הזהירות שבה נהגה בעניין זה.

74. יובהר עוד כי גם חברי כנסת אשר תמכו בנטילת הזכויות, עמדו על חריגות הצעד שבו מדובר ועל כך שהוא ננקט רק בשל חומרת העניין. כך למשל, ראו דברי חה"כ אלדד בוועדת הכנסת, "מקובל עלינו שחופש דיבור במדינה דמוקרטית הוא ערך חשוב מאוד, שלפעמים גם גובר על הסיכון לפגיעה במדינה. מקובל עלינו גם שחופש ההפגנה הוא כזה. איפה אנחנו רצינו לשים קווים אדומים? במקום שבו אנשים עוברים מדיבור למעשה" (עמ' 32 לפרוטוקול הדיון השני (מש/7)); דברי יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ לויך במליאת הכנסת, "אין זה דבר קל ליטול זכויות מחברת הכנסת, וודאי שאין מדובר במעשה של יום ביומו [...] דרכה והתנהלותה של חברת הכנסת חנין זועבי, כמו גם מעשיה והתבטאויותיה בדבר תכניותיה העתידיות, אינם מותרים בידינו ברירה" (עמ' 66 לפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 13.7.2010 (נספח 11 לעתירה הראשונה)).

75. זאת ועוד, כמובהר לעיל, במקרה דנן, זכויות היתר שניטלו מחה"כ זועבי אינן זכויות בעלות משמעות רבה, ולכן "הנזק בנטילתן" וההגבלה על יכולתה של חה"כ זועבי למלא את תפקידה אינם גדולים. בנסיבות אלה, ונוכח כל האמור לעיל באשר לתנאים השונים לנטילת זכויות יתר, לא ניתן לומר כי הכנסת לא שקלה כראוי את האיזון שבין הצורך בנטילת זכויות לבין הנזק הנגרם עקב כך.

76. סיכומו של דבר, הליך נטילת זכויות היתר במקרה דנן, עמד בכל התנאים שנקבעו בפסק הדין בעניין מיעארי לעניין הפעלת סמכות זו, ואין מקום להתערבותו של בית המשפט הנכבד בהליך זה.

**2. לחלופין – גם אם הכנסת לא עמדה בתנאי מבחן מיעארי אין בכך כדי להוביל לבטלות ההחלטה בעניינה של חה"כ זועבי**

77. אולם, גם אם בית המשפט הנכבד יסבור כי ההחלטה על נטילת זכויות היתר של חה"כ זועבי לא עמדה בתנאים שנקבעו בפסק הדין בעניין מיעארי, אין בכך לדעתנו כדי להוביל לבטלותה של החלטת הכנסת בעניין זה.

78. יובהר - בהעדר כל פסיקה העוסקת באופן ישיר בנטילת זכויות יתר שאינן נוגעות להליך הפלילי, הנחתה הלשכה המשפטית את חברי הכנסת שדנו בעניינה של חה"כ זועבי כי כל החלטה בעניין זה צריכה לעמוד בתנאים שנקבעו בעניין מיעארי. כפי שהובהר לעיל, לדעתנו ההחלטה בעניינה של חה"כ זועבי אכן עמדה בתנאים אלו. ואולם, אנו סבורים, כי ניתן לגרוס שהמבחן שנקבע בעניין מיעארי אינו המבחן הרלוונטי לענייננו. יודגש כי פסק הדין בעניין מיעארי עסק במקרה שבו נשללה מחבר הכנסת חסינויותו מפני חיפוש ומעצר (על-פי סעיפים 2 ו-3 לחוק החסינות) וזכות היתר לחופש תנועה (לפי סעיף 9 לחוק החסינות). ואולם, פסק הדין לא חידד את ההבחנה שבין החסינויות האמורות מפני מעצר וחיפוש לבין זכות היתר לחופש תנועה. כך למשל, בעת שהציג את התנאים לנטילת החסינות, חזר כבוד השופט (כתוארו אז) ברק והתייחס ל"חסינות" ול"נטילת החסינות" מבלי להזכיר כלל את זכות היתר לחופש תנועה.

79. יתר על כן, מספר שנים לאחר פסק הדין בעניין מיעארי, יצר המחוקק הבחנה ברורה בסעיף 13(ב) לחוק החסינות, בין החסינויות המוענקות לחבר הכנסת לבין זכויות היתר שהוענקו לו. על-פי הסעיף בנוסחו המתוקן, הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת שנקבע בסעיפים 2 או 3 היא בידי היועץ המשפטי לממשלת ישראל; הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת זכות הנתונה לחבר הכנסת לפי חוק זה, היא בידי הממשלה ובידי כל חבר הכנסת.

80. כמובהר לעיל (פס' 53), ניתן ללמוד מהבחנה ברורה זו בלשון הסעיף גם על ההבחנה בתכלית הנטילה. הליך ביוזמת היועץ המשפטי לממשלה הנוגע לנטילת חסינות מפני מעצר או חיפוש, יתבסס, קרוב לוודאי, על חשש לביצוע עבירה פלילית. מנגד, נטילת זכות יתר, ביוזמת כל חבר כנסת, אינה נוגעת להקשרים פליליים, שהרי, אין לחבר הכנסת כלים מקצועיים או חקירתיים לזהות עבירות פליליות המצדיקות נטילת זכויות יתר מחבר כנסת אחר.

81. גם הדרישה העולה מפסק הדין בעניין מיעארי כי נטילת החסינות תוגבל רק למצבים שבהם קיים סיכון עתידי שהחסינות תנוצל לרעה, בעייתית יותר כאשר מדובר בנטילת זכות יתר. אכן, כאשר מדובר בהליך לנטילת חסינות (מפני מעצר או חיפוש), סביר

להניח כי מגיש הבקשה לנטילת החסינות – היועץ המשפטי לממשלה – יכול להתבסס על מידע מודיעיני או חקירתי אחר היכול לבסס סיכון עתידי לביצוע של עבירה. מנגד, אף כי, כמפורט לעיל, במקרה הנוכחי חברי הכנסת עשו מאמץ כן לשקול את ההיבט המניעתי בנטילת זכויות היתר, קשה יותר להעריך את הסיכון העתידי הטמון בניצול לרעה של זכויות יתר. מעבר לכך, גם ברור כי קיים פער ניכר בין הפגיעה המוגבלת הנגרמת בגין נטילת זכויות היתר, דוגמת הזכויות שניטלו בענייננו, לבין ההשפעה המשמעותית שיכולה להיות לנטילת חסינות מפני מעצר וחיפוש על ניהול הליך פלילי כנגד חבר הכנסת.

82. בנסיבות אלה, וכפי שפורט גם לעיל, ניתן לטעון כי הליך **נטילת זכויות היתר**, דומה במהותו יותר להליך בפני ועדת האתיקה, אשר באמצעותו חברי הכנסת מביעים את הסתייגותם מניצול לרעה של זכויות היתר בידי חבר כנסת אחר, ולא הליך הדומה במהותו להליך **נטילת חסינות** המבוסס בעיקרו על חשש לביצוע של עבירה פלילית. בהליך כזה ניתן ליטול זכויות יתר בשל מעשה בלתי ראוי של חבר כנסת שנעשה בעבר ולא רק בשל חשש עתידי לביצוע מעשה כזה.

83. כאמור, אנו מעלים אפשרות זו, למעלה מן הצורך, ועל אף שבמקרה דנן, חברי הכנסת פעלו בהתאם לכללים שהותוו בפסק הדין בעניין **מיעארי**, ודי בכך כדי להוביל לדחיית העתירות בעניין זה.

### **3. החסינות העניינית אינה מונעת את שלילת זכויות היתר של חה"כ זועבי**

84. העותרים גורסים עוד כי גם אם הליך נטילת זכויות היתר מחה"כ זועבי עומד במבחנים של פסק הדין בעניין **מיעארי**, הרי שנטילת הזכויות צריכה להיפסל משום שמעשיה של חה"כ זועבי חוסים תחת כנפי החסינות העניינית הקבועה בסעיף 1 לחוק החסינות (ראו, פרק ז' בעתירה הראשונה וכן פסקאות 18-39 בעתירה השנייה).

85. אולם, אנו סבורים כי לטענות העותרים בעניין זה אין כל יסוד. **ראשית**, על-פי פסק הדין בעניין **מיעארי**, גם מעשים החוסים תחת כנפי החסינות העניינית יכולים לשמש בסיס לנטילת חסינות או זכות יתר מחבר כנסת שכן הנטילה היא אקט מניעתי המתייחס לסיכון עתידי ואינה מתמקדת במעשה ספציפי כזה או אחר. **שנית**, החסינות העניינית המעוגנת בסעיף 1 לחוק החסינות אינה חלה על נטילת זכויות יתר, משום שאין בנטילה משום הטלת אחריות פלילית או אזרחית על חבר הכנסת ואף אין הליך זה מהווה "פעולה משפטית" בגדר סעיף 1 הנ"ל.

### **א. תחולתה של החסינות העניינית על מעשיה של חה"כ זועבי בעבר כלל אינה רלוונטית לנטילת הזכויות שהיא צופה פני עתיד**

86. ראשית, בהנחה כי הכללים שנקבעו בפסק הדין בעניין **מיעארי** חלים גם על נטילת זכות יתר (ולא רק על נטילת חסינות) הרי שלחסינות העניינית אין כל רלוונטיות להליך נטילת זכויות היתר. החסינות העניינית המוענקת לחבר הכנסת בסעיף 1(א) לחוק



החסינות קובעת כי: "חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית [...] **בשל מעשה שעשה** [...] במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת". ואולם, בפסק הדין בעניין **מיעארי** נפסק כי הליך נטילת הזכויות הוא הליך מניעתי, הצופה פני עתיד, ולכן ממילא הוא אינו מבוסס על "מעשה שעשה" חבר הכנסת במילוי תפקידו, אלא על החשש מפני מעשים עתידיים שיבצע. לכן, גם אם אחד (או יותר) מן המעשים המשמשים כתשתית העובדתית לנטילת זכויות היתר נעשו במסגרת מילוי תפקידו של חבר הכנסת, אין לראות בנטילת הזכויות משום הטלת אחריות, או פעולה משפטית, הנעשית **בגין** מעשה זה, וממילא אין תחולה לחסינות העניינית במקרים אלו.

87. יודגש כי אף כבוד הנשיא שמגר, למרות עמדתו העקרונית שנטתה לצמצם את האפשרות ליטול חסינות (או זכות יתר) מחבר כנסת, הכיר בכך שמעשים החוסים תחת החסינות העניינית יכולים לשמש בסיס להליך לנטילת חסינות (או זכות יתר), בצינו כי "יכולות אמנם להיווצר נסיבות בהן יהוו גם מעשי העבר, **ולו גם מעשים בתפקיד**, חלק מתוך מערכת עובדתית רחבה יותר המצביעה על הסיכונים לעתיד" (עניין **מיעארי**, בעמ' 220). כלומר, לשיטתו אין מניעה כי מעשים החוסים תחת החסינות העניינית יהוו חלק מן התשתית העובדתית להליך, ובתנאי שהם מלמדים על קיומו של סיכון עתידי. (לעמדה שונה בעניין זה, ראו דברי כבוד המשנה לנשיא בן-פורת, בעמ' 230 לפסק הדין).

88. כבוד השופט (כתוארו אז) ברק אף הוסיף בעניין זה כי גם אם הסיכון שבעטיו מוסרת החסינות (או נטילת זכות היתר) נוגע למעשים עתידיים שהם במסגרת תפקידו של חבר הכנסת, אין בכך כדי למנוע את נטילת החסינות או זכות היתר. כפי שהסביר כבוד השופט ברק, "פעולתו העתידה של חבר הכנסת **יכול שתהא במסגרת תפקידו**. אין בכך ולא כלום, שכן רשאית הכנסת לסבור שיש למנוע – בכל האמצעים החוקיים – ביצוע עבירה בעתיד" (שם, בעמ' 273).

89. מכאן שגם אם בית המשפט הנכבד ישתכנע כי המעשים שביצעה חה"כ זועבי – הנסיעה ללוב וההשתתפות במשט – נעשו **במסגרת תפקידה**, ועל-פי גישת כבוד השופט (כתוארו אז) ברק, גם אם ישתכנע כי **הסיכון העתידי** מתייחס למעשים העשויים להיות במסגרת תפקידה של חה"כ זועבי, **אין בכך כדי לפסול את הליך נטילת זכויות היתר**. לכן, אין לדיון בנושא תחולתה של החסינות העניינית על עניינה של חה"כ זועבי כל נפקות לעניין תקפות ההליך.

### **ב. הליך נטילת זכויות יתר אינו בגדר "פעולה משפטית" לצרכי סעיף 1 לחוק החסינות**

90. מעבר לכך, החסינות העניינית הקבועה בסעיף 1 לחוק החסינות גם אינה יכולה למנוע הליך לנטילת זכויות יתר על-פי סעיף 13 לחוק משום שנטילה כאמור אינה בגדר "פעולה משפטית" לצרכי סעיף 1 הנ"ל.

91. על-פי סעיף 1 לחוק החסינות, החסינות העניינית מגנה על חבר הכנסת מפני אחריות פלילית או אזרחית **וכן מפני "כל פעולה משפטית"** הנקטת כלפיו בשל הבעת דעה או מעשים "במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת" (סעיף 1(א) לחוק). בפסק הדין בעניין **מיעארי**, נחלקו הדעות באשר לשאלה אם הליך נטילת זכויות יתר מחבר כנסת נכלל במסגרת המושג "פעולה משפטית". עמדת כבוד הנשיא שמגר, אשר הודגשה על-ידי העותרים (פסקות 19-23 לעתירה השנייה), ולפיה נטילת זכויות יתר מחבר כנסת נחשבת ל"פעולה משפטית" בגדרי סעיף 1 לחוק החסינות, **לא התקבלה כהלכה מחייבת, כיוון שמבין חמשת שופטי ההרכב, רק כבוד המשנה לנשיא בן-פורת הצטרפה לעמדתו.**

92. עמדה הפוכה הובעה באותו פסק דין על-ידי כבוד השופט (כתוארו אז) ברק אשר סבר כי **הליך של נטילת זכויות יתר אינו נחשב ל"פעולה משפטית" בגדרי חוק החסינות** (שם, בעמ' 268-270). השופט ברק הבהיר בעניין זה כי: "אכן, מקובל עלי, כי נטילת חסינות מהווה 'פעולה משפטית' במובנה היוריספרודנטלי, שכן יש בה שינוי בזכויות החסינות של חבר הכנסת. עם זאת, איני סבור, כי נטילת החסינות היא 'פעולה משפטית' בחוק החסינות. המשמעות היוריספרודנטלית של ביטוי עשויה להשתנות על-פי הקשרו החקיקתי" (שם, בעמ' 270).

93. כבוד השופט (כתוארו אז) ברק ביסס מסקנה זו על מספר טעמים הרלוונטיים לענייננו: ראשית, גרס כי מטרת חוק החסינות איננה להגן על הכנסת בפני עצמה, אלא להגן מפני התנכלות מצד גורמי חוץ, ובעיקר מפני הרשות המבצעת, וכי אין כל רמז בחוק שמטרתו לפקח על הרשות המחוקקת עצמה (שם). שנית, גרס השופט ברק כי לו היה הליך נטילת החסינות בגדר "פעולה משפטית" לא היה צורך בהוראה (הקבועה בסעיף 13(א) לחוק החסינות) ולפיה לא תחול נטילת החסינות על "חסינות או זכות הנתונות לו לפי סעיף 1" שהרי איסור זה היה נובע ממילא מסעיף 1(א) לחוק (שם). שלישית, סבר השופט ברק כי אימוץ פרשנות הרואה בהליך לנטילת חסינות בגדר "פעולה משפטית" הופכת, הלכה למעשה, את החסינויות ה"דיוניות" לחסינויות "מהותיות", שכן הן הופכות מחסינויות שניתן לנוטלן, לחסינויות בלתי ניתנות לנטילה בנסיבות מסוימות. לבסוף, לגישתו של השופט ברק **במיעארי**, הכללת נטילת חסינות בגדרי המושג "פעולה משפטית" תרחיב את המושג מעבר לדרוש, ובכך תפר את "אותו איזון עדין בין השמירה על תקינות עבודתו של בית הנבחרים לבין השמירה על שלטון החוק ושוויון הכול בפני החוק" (שם).

94. לעמדתו זו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק, הצטרף גם כבוד השופט (כתוארו אז) אלון, אשר הבהיר כי הכנסת מוסמכת ליטול מחבר הכנסת זכויות יתר וחסינויות דיוניות, על מנת למנוע כי בעתיד "ינצל חבר הכנסת את חסינויותיו הדיוניות לרעה" (שם, בעמ' 238). הוא הדגיש כי "סיכון זה בעתיד רוצה הכנסת, ורשאית ומוסמכת היא למנוע על ידי נטילת החסינויות הדיוניות האמורות, **ואין בכל כל פגיעה שהיא בחסינות המהותית לפי סעיף 1 לחוק**" (שם).

95. עמדתם של השופטים ברק ואלון בעניין **מיעארי**, אומצה, בהקשר דומה, **פה-אחד** בפסק הדין בעניין **מח'ול**. בפרשת **מח'ול** נדונה השאלה, אם ועדת אתיקה של הכנסת מוסמכת לנקוט בסנקציות כלפי חבר הכנסת בגין הבעת דעה החוסה במסגרת החסינות העניינית שהוענקה לו. באותו מקרה דובר בנאום שנשא חה"כ מח'ול במליאת הכנסת. בפסק הדין בעניין **מח'ול** חזר כבוד הנשיא ברק (בהסכמת שני חבריו להרכב, כבוד השופטים פרוקצ'יה וגיבוראן) על עמדתו כפי שהובעה בפרשת **מיעארי** לפיה **'הביטוי 'פעולה משפטית' אינו מתייחס, לפעולה של הכנסת עצמה נגד מי מחבריה'** (שם, פס' 10), וכי **'חסינות זו [החסינות העניינית] אינה משתרעת על פעולות פנימיות של הכנסת בתוך בית המחוקקים'** (שם, פס' 11).

96. כבוד הנשיא ברק חזר והבהיר בעניין **מח'ול** כי ביסוד גישתו עומדת ההבנה **'שחוק החסינות, באותו חלק המתייחס לחסינות חבר הכנסת, נועד בעיקרו לאפשר לחבר הכנסת לבצע תפקידו כנדרש ולהגן עליו מפני התנכלות של הרשות המבצעת'** (שם, פס' 14) (וראו גם, בפס' 12, **'התכליות שביסוד מוסד החסינות נועדו בעיקרן להגן על בית המחוקקים מפני התערבות לא ראויה של הרשות המבצעת בעבודתו'**, "התכלית המונחת ביסוד החסינות הניתנת לחברי הכנסת נועדה לקדם אפשרות פיקוח ובקרה על **הרשות המבצעת בלא חשש מפני התערבות הרשות**"). נוכח תכלית זו, אשר כבוד הנשיא ברק חזר והדגיש בפסק דינו, ברור כי החסינות העניינית אינה צריכה לחול על נטילת זכויות יתר אשר, בדומה להליך של ועדת האתיקה, נעשית ביוזמת הרשות המחוקקת, ואינה נובעת מ"התנכלות של הרשות המבצעת".

97. לעניין זה גם אין ממש בטענת העותרים כי ההלכה של **מח'ול**, מוגבלת כביכול רק ל"הטלת סנקציות בגין הפרת כללי האתיקה או הוראות התקנון אשר השלכותיהן הן אך ורק פנימיות" (פס' 26 לעתירה השנייה; פס' 133 לעתירה הראשונה). ראשית, כאמור, ההבחנה העיקרית העולה מפסק דינו של כבוד הנשיא ברק בעניין **מח'ול** היא בין פעולות של "התנכלות" מצד הרשות המבצעת ובין פעולות המבוצעות על-ידי הרשות המחוקקת וברי כי נטילת זכות יתר ביוזמת חברי כנסת אינה יכולה להיחשב להתערבות של הרשות המבצעת.

98. מעבר לכך, כבוד הנשיא ברק עצמו הדגיש בפסק הדין כי ההלכה של פסק הדין אינה מוגבלת רק לפעולות של ועדת האתיקה, בציינו כי **'העובדה שפעולה פלונית או התנהגות מסוימת נעשית במסגרת החסינות העניינית אינה שוללת, מניה וביה, מעורבות פנימית של הכנסת בעניין כלפי אותו חבר כנסת, בין שמדובר בפעולה של ועדת האתיקה ובין שמדובר בכל פעולה פנימית אחרת'** (שם, פס' 14) (וראו גם בפס' 11, **'חסינות זו אינה משתרעת על פעולות פנימיות של הכנסת בתוך בית המחוקקים'**). כלומר, בניגוד לטענות העותרים, כבוד הנשיא ברק לא הגביל את ההלכה בפסק הדין לפעולות "אשר **השלכותיהן הן אך ורק פנימיות**" אלא התייחס באופן כללי ל"פעולות פנימיות של הכנסת". קשה לחלוק על כך שהליך נטילת זכויות היתר הוא הליך פנימי שאינו מערב גורמים מן הרשות המבצעת, גם אם יש לו **השלכות** מחוץ לכנסת.

99. זאת ועוד, גם אין כל הגיון בהגבלת ההלכה של פסק הדין בעניין **מחיל** לוועדת האתיקה בלבד. כפי שהובהר לעיל, הסנקציות היכולות להיות מוטלות במסגרת הליך בוועדת האתיקה הן סנקציות משמעותיות ביותר לתפקודו של חבר הכנסת, וכוללות הרחקה משיבות המליאה והוועדות, שלילת זכות לקבל רשות דיבור, שלילת הזכות להגיש הצעות חוק, הצעות לסדר היום, שאילתות וכיוצא בזה, ולמעט הגבלות על הזכות להצביע (ראו, סעיף 13ד(ד) לחוק החסינות). מנגד, ברבים מן המקרים, לרבות במקרה הנוכחי, זכויות היתר הנשללות מחבר הכנסת בהליך על-פי סעיף 13 לחוק החסינות, הן זכויות בעלות משמעות מוגבלת בלבד. ברי כי אין כל הגיון כי החסינות העניינית תגן על חבר הכנסת מפני פגיעה **קלה יותר** בדמות נטילת זכויות יתר, ולא תגן עליו מפני פגיעה משמעותית יותר, רק משום שנעשתה בהליך בפני ועדת האתיקה.

100. יודגש כי גם ההבחנה בין סנקציות שיש להן השלכה רק בתוך הכנסת כביכול (של ועדת האתיקה) לבין פעולות שיש להן השלכות גם מחוץ לכנסת (נטילת זכויות יתר) היא במידה רבה מלאכותית, שהרי חבר הכנסת אינו פועל אך בשם עצמו אלא מייצג ציבור מסוים. לכן, אם ניטלת ממנו היכולת לבצע רבות מן הפעולות הקשורות בתפקידו, דוגמת הגשת הצעות חוק או השתתפות בישיבות הכנסת, יש בכך גם פגיעה "חיצונית" בציבור בוחריו שאינה רק פגיעה "פנימית" בעלת השלכה רק בתוך הכנסת.

101. סיכומו של דבר, בעקבות פסק הדין בעניין **מחיל**, ההלכה בעניין ברורה. פעולה הננקטת על-ידי הכנסת כנגד אחד מחבריה, בין אם במסגרת הליך של ועדת האתיקה ובין אם במסגרת של הליך נטילת זכויות יתר, אינה נחשבת ל"פעולה משפטית" לצרכי סעיף 1א לחוק החסינות. לכן, החסינות העניינית כלל אינה רלוונטית להליך דנן.

#### **4. אין יסוד לטענות העותרים בעניין הבקשה לנטילת הזכויות**

102. בנוסף לשתי הטענות המרכזיות של העותרים לעניין העמידה בתנאים שנקבעו בפסק הדין בעניין **מיעארי** ולעניין תחולת החסינות העניינית, טוענות העותרות בעתירה השנייה, לעניין **הליך** נטילת זכויות היתר, כי הבקשה המקורית של חה"כ בן ארי אינה מנומקת כראוי, ואינה עונה על הדרישות המינימאליות המתחייבות מחוק החסינות. לטענתן, די בכך כדי לקבוע כי **"ההליך מתחילתו הינו פגום"** (פס' 41 לעתירה השנייה). יודגש כי טענה זו אינה נוגעת לנימוקים ולתשתית העובדתית אשר הוצגה בפני ועדת הכנסת **בסופו של דבר**, אלא מבוססת על ההנחה כי די בכך שהבקשה המקורית הייתה פגומה כדי להוביל לבטלותו של ההליך כולו.

103. אולם לא ניתן למצוא בחוק החסינות או בפסק הדין המנחה בעניין **מיעארי** כל תמיכה בעמדת העותרות בעניין זה. להפך, בפסקה 10 לפסק דינו של כבוד השופט לוי, המוזכרת על-ידי העותרות, מדגיש השופט **"שאי תקינות ההליך במובן של הגשת הצעה הנעדרת עילה לא הייתה מניעה אותי, כשהיא לעצמה, לפסול את החלטת המליאה, שהרי לעניין זה תוכן החלטתה הוא הקובע; ולפיכך יהיה עלי לבחון עוד לאילו מטרות הפעילה מליאת הכנסת למעשה את כוחותיה להסרת החסינויות"** (שם).

בעמ' 285). סיכומו של דבר - בענייננו, הבקשה **פתחה** הליך, ובמסגרת הליך זה הובאו ראיות והתגבשה התשתית העובדתית הנדרשת לצורך נטילת זכויות היתר. בנסיבות אלה, לתכנה של הבקשה המקורית אין כל השלכה על תקפותו של ההליך.

### סיכום

104. אכן, הליך נטילת זכויות יתר מחבר כנסת אינו הליך של יום ביומו. אולם, במקרה הנוכחי, הליך זה נוהל תוך הקפדה על כל הכללים הדיוניים ועל המתווה שקבע בית המשפט הנכבד בפרשת **מיעארי**. בסופו של דבר, הבקשה המקורית ליטול זכויות וחסינויות נרחבות משישה חברי כנסת, הצטמצמה לנטילה מוגבלת של שלוש זכויות יתר מחברת כנסת אחת. נטילה שאין בה משום מגבלה משמעותית על תפקודה של חה"כ זועבי, ואשר נוגעת במישרין לסיכון אותו ביקשה הכנסת למנוע.

105. בנסיבות אלה, אין מקום לקבוע כי נפל פגם בהליך שהתקיים בעניינה של חה"כ זועבי, ובית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירות בעניין זה.

היום: 14 במרץ 2011  
ח' באדר ב' התשע"א

---

ד"ר גור בליי

עוזר ליועץ המשפטי לכנסת

---

איל ינון

היועץ המשפטי לכנסת