**הכנסת השבע-עשרה נוסח לא מתוקן**

**מושב שלישי**

**פרוטוקול מס' 254**

#### מן הישיבה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת האתיקה

**בנושא דוח הוועדה הציבורית בראשות פרופ' יצחק זמיר להכנת כללי האתיקה לחברי הכנסת**

**‏יום שלישי, י"ב בתמוז התשס"ח (‏15 ביולי, 2008), שעה 13:00**

**סדר היום**:

1. דוח הוועדה הציבורית בראשות פרופ' יצחק זמיר להכנת כללי האתיקה לחברי הכנסת – פרק י"ג: היועץ לאתיקה

**נכחו**:

**חברי הוועדה**:

דוד טל – היו"ר

חיים אורון

עמירה דותן

אסתרינה טרטמן

שלי יחימוביץ

גדעון סער

**מוזמנים**:

מזכיר הכנסת איל ינון

השופט בדימוס פרופ' יצחק זמיר- יושב-ראש ועדת זמיר

פרופ' אסא כשר - חבר ועדת זמיר

פרופ' סוזי נבות - חברת ועדת זמיר

שילה הטיס-רולף - מנהלת הספרייה וחוקרת במחלקת המחקר והמידע של הכנסת

**ייעוץ משפטי**: נורית אלשטיין

ארבל אסטרחן

דן מרזוק

שלומי בלבן (מתמחה)

גילי רוה (מתמחה)

**מנהלת הוועדה**: אתי בן-יוסף

**רשמת פרלמנטרית**: אירית שלהבת

**דוח הוועדה הציבורית בראשות פרופ' יצחק זמיר להכנת כללי האתיקה לחברי הכנסת**

**פרק י"ג: היועץ לאתיקה**

היו"ר דוד טל:

אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת. על סדר יומנו: נציב או יועץ לאתיקה. בסיום הדיון הקודם עמדנו בנקודה שהיועצת המשפטית לכנסת היתה אמורה להציג את העמדה שלה, ובכך נפתח את הדיון היום. לאחר מכן אם חברי הכנסת ירצו להתייחס אאפשר זאת ופרופ' סוזי נבות ופרופ' אסא כשר ביקשו בישיבה הקודמת לדבר, ונמשיך. בבקשה גברתי.

נורית אלשטיין:

בישיבה הקודמת התחלתי כבר להציג את הדברים אולם מכיוון שחלף זמן אולי אחזור על חלקם כדי להיכנס שוב לדיון.

היו"ר דוד טל:

גברתי, ברשותך, סליחה שאני קוטע אותך. שכחתי לומר שדחינו פעמים רבות את הישיבה הזאת. כל פעם אחד מן החברים שביקש להשתתף בה לא יכול היה ולכן בעל כורחנו דחינו את הדיון בנושא. היום, הגם שיש לי סיבה טובה להיות במקום אחר, חשבתי שחשוב לפני שנצא לפגרה שנדון בנושא הזה, לכן נקיים את הדיון היום.

נורית אלשטיין:

בקליפת אגוז, הנימוקים מדוע הוצע שיהיה נציב אתיקה, או יועץ אתיקה בווריאנט כזה או אחר, שנטענו בעיקרם מפי פרופ' זמיר, אם אני מסכמת אותם נכון הם כדלקמן:

קיים מודל כזה. זה נושא חדש יחסית אבל הולך ותופס נתח חשוב בעולם. גם בפרלמנטים בעולם – ניתנה כאן דוגמה של אנגליה וקנדה – קיים מודל כזה, של גוף שעוסק בענייני אתיקה וזה תפקידו, וקוראים לו גם "נציב אתיקה". הובאו גם דוגמאות נוספות מחברות ציבוריות וגופים מסחריים. נושא האתיקה הופך להיות נושא חשוב ולכן גם מקצים לעניין זה פיגורה, נושא תפקיד שיטפל באתיקה.

עלתה גם קריאה מפי פרופ' זמיר, שלדידו הכנסת צריכה להוביל בעניין הזה. הוא אמר שזה ייחשב למשהו שיביא כבוד לכנסת.

היתה טענה נוספת, שהיום ועדת האתיקה מטפלת בנושא האתיקה באופן פסיבי ולא יוזמת, היא מגיבה אבל איננה מטפלת כפעולה אקטיבית.

נאמר גם שהלשכה המשפטית מטבע הדברים, בהיותה עמוסה בהרבה מאוד דברים, לא רואה באתיקה נושא מרכזי. היא מטפלת אמנם בענייני האתיקה, אבל לא רואה את זה כנושא מרכזי.

וכמובן הטענה ששבה ועולה, שנושא האתיקה אינו משפטי. העניין המשפטי הוא עניין שולי, ולכן יועץ משפטי אינו נושא התפקיד שבאופן טבעי אמור לטפל בענייני אתיקה שכן ענייני אתיקה צריכים הארה, זרקור מכיוון אחר, מכיוון אתי.

פרופ' זמיר הוסיף ואמר כי "אתיקה היא מקצוע בפני עצמו, וכך צריך להתייחס אליו".

התחלתי להשיב על הטענות ואני לא רוצה לחזור על מה שאמרתי, מה גם שזה כתוב בפרוטוקול, אבל אני מבקשת להתחיל בהערה לסדר.

חברי ועדת זמיר בהזדמנויות שונות – ופרופ' זמיר שב על הדברים ופרש אותם גם בפניכם – אמרו שהרעיון העיקרי שהם מבקשים להוביל כמסקנה מוועדת זמיר הוא ההצעה למנות יועץ אתיקה לכנסת. היה כאן עו"ד צבי ענבר, שאמר כי "כל השאר הוא More of the same", ופרופ' זמיר חזר על ההערה הזאת.

אני סבורה שהטענה הזאת בעייתית משום שישבה כאן ועדה במשך תקופה ארוכה, כשנה וחצי, ודנה באופן אינטנסיבי בנושאים שונים. הדוח הזה מפורט ורחב ומתפרש על פני נושאים שונים. לומר היום שהרעיון המרכזי הוא נציב האתיקה, או יועץ האתיקה, וכל השאר הוא "More of the same" – זה מעמיד גם את הוועדה וגם את הכנסת במקום לא טוב. לא צריך להאיר יותר מדי את הטענה הזאת כטענה חשובה. נראה לי שזה טענה שלא צריכה לעלות בכלל כי היא עלולה לשאת פנים שלא כהלכה. כי ממה נפשך, אם הכנסת דוחה היום את הרעיון הזה היא דוחה עבודה של שנה וחצי? זה נראה לי בעייתי.

ההערה השנייה שלי אף היא הערה מקדימה. אין זה סוד שנושא נציב האתיקה, כפי שנקרא בזמנו, או יועץ האתיקה, כפי שנקרא היום, עלה בכמה דיונים, לא רבים אגב. לא זכור לי שהוקדש לזה בוועדה, לא ברמה של זמן ולא ברמה של עומק, כל-כך הרבה כפי שמקדישים לזה כאן, אבל הרעיון הזה עלה. אין זה סוד שחברי הוועדה הצביעו פה אחד בחיוב ואני התנגדתי באופן ספונטני.

אסתרינה טרטמן:

הצביעו בחיוב עבור מה?

נורית אלשטיין:

עבור מינוי יועץ חיצוני לאתיקה.

התנגדתי אז להצעה באופן ספונטני והיה לי מה לומר כי באופן ספונטני אינטואיטיבי חשבתי שזה לא נכון. מאז חלף זמן, חלפה כבר כמחצית מן הקדנציה שלי בכנסת וצברתי בינתיים ניסיון בכנסת. היום אני יכולה לומר שגם באופן קונקרטי אני חושבת שצריך לדחות את הרעיון הזה, לא רק באופן עיוני-תיאורטי. יש לי גם ניסיון קונקרטי שמוביל אותי לאותה מסקנה. אני חושבת שאין בכלל מקום בכנסת למינויו של יועץ חיצוני כזה.

אני אומרת את זה, בין השאר, מפני שמר צבי ענבר אמר שהיה שנים רבות יועץ משפטי בכנסת ועסק רבות בענייני אתיקה, והוא סבר דווקא בהיותו בעל ניסיון שהמינוי החיצוני הזה חשוב. הטיעונים שלו היו דומים פחות או יותר לטיעונים שפרופ' זמיר העלה כאן.

אכנס כעת לפירוט הנימוקים, מעבר לנימוקים שפירטתי כבר בישיבה הקודמת.

מה זה בעצם מומחה לאתיקה? מה זה אומר: "אני לא מומחה לאתיקה", "היועץ המשפטי לא מומחה לאתיקה", "אתיקה זה מקצוע"? לומר "להיות מומחה לאתיקה" זה כמו מומחה לסבירות, מומחה לשכל ישר, לחוש הצדק הטבעי, לתחושת היושר והיושרה. מה זה מומחה לאתיקה? בסופו של דבר אתיקה זה כללי התנהגות שנקבעים על-ידי הקבוצה עבור חבריה.

בשונה ממצבם של גופים שיש להם הנהלה ששוכרת עובדים, ונקבעים שם כללי התנהגות עבור העובדים, ואחד מן העובדים הוא גם היועץ המשפטי, והמומחיות הזאת, או נכון יותר הגוף הזה שעוסק בענייני אתיקה הוא בעצם המעבר בין הבוס, ההנהלה, ובין העובדים, כאשר מדובר בכנסת המצב שונה. לכן אני סבורה שההשוואה לגופים אחרים איננה ממין העניין.

לחברי הכנסת אין בוס, אין מי שמורה להם מגבוה מה צריך לעשות. יש להם חוקים. חלק מהנושאים האתיים מוסדרים בחוק החסינות, שקובע איסור על עיסוק נוסף, שזה עניין שיש לו גם היבטים או ממשקים אתיים, שקובע איסור להימצא בניגוד עניינים, ויש כמובן גם מערכות נורמטיביות נוספות, לרבות המערכת הפלילית, אבל יש גם מערכות אחרות שהן אזרחיות כי נושא ניגוד עניינים יכול לנוע על הסקלה החל מהתנהגות אתית בלתי ראויה וכלה בהתנהגות פלילית, כמו הפרת אמונים, שזה ניגוד עניינים חמור הצבוע בצבע כהה.

בסופו של יום יש ממשק חזק מאוד בין הנושא האתי והנושא המשפטי, אבל עיקר החזון של חברי הכנסת, דווקא מפני שאין להם בוס ואין להם תכתיב, אין להם מישהו שרוצה להכתיב כמו הנהלה במפעל כללי התנהגות אלא יש להם ציבור, והם מאוד-מאוד רגישים לתדמית שלהם בציבור. יש להם גם קשר עם הציבור, לא רק כחלק מהמתנים הכספיים שהם מקבלים אלא הקשר עם הציבור חשוב להם בהיבט הזה. יצירת כללי ההתנהגות בתוך הבית על-ידי חברי הבית היא בראש ובראשונה הבעה של תפיסת תפקיד, ואת תפיסת התפקיד הם קובעים כי חבר הכנסת הבודד הוא המחוקק, כמו מאה ועשרים חברי כנסת ביחד, כל אחד ואחד מהם. זה שונה לחלוטין, ההשוואה לכל גוף אחר איננה ממין העניין.

קל וחומר שלא ראיתי בשום מקום בעולם שקיימת לשכה משפטית עם יועץ משפטי כפי שקיימת בכנסת ושיש גם יועץ אתיקה.

כאן באה הטענה: אבל זה לא עניין משפטי. נכון, היועץ המשפטי לכנסת עוסק בעניינים משפטיים ונותן ייעוץ משפטי. ככל שיש ממשק לעניינים בעלי אופי אתי, ממשק משפטי – ויש להם ממשק משפטי, חוק המתנות הוא רק דוגמה אחת אבל יש אין-ספור דוגמאות כאלה – הוא מביע את דעתו המשפטית.

האתיקה נקבעת על-ידי החברים עצמם מפני שאדם חיצוני, יהא בעל המומחיות הטובה ביותר, לא יכול לקבוע מה היא התבטאות שפוגעת בכבוד הכנסת או בחבר הכנסת מפני שבכנסת למשל יש התייחסות לחופש הביטוי השונה מן ההתייחסות המשפטית כפי שבית-המשפט דן בה ושונה ממה שחושב לעצמו בעל מפעל. הכנסת, למשל, בהיותה מקום של הסכמות רואה לעצמה מקום לתת חבל ארוך לחברי הכנסת להתבטא גם בהתבטאויות שיכול שבאוזנו של אדם שלא מכיר את עבודת הכנסת יצרמו, וזה מפני שרוצים לכבד דעות שונות כי זה מקום של המון דעות, ואנשים מתבטאים גם מן המקום הזה. זה רק דוגמה. כמובן שגם שם יש גבולות, והגבולות נקבעים על-ידי חברי הכנסת.

באשר לוועדת האתיקה, שמענו כאן מפי עו"ד צבי ענבר, ואני מכבדת מאוד את הניסיון שלו, וייתכן שהניסיון שלו היה שונה, שהיו הרבה מאוד דברים שתסכלו אותו כיועץ משפטי בוועדת האתיקה. אני מוכרחה לומר שהניסיון שלי הפוך, ממש הפוך. ועדת האתיקה שאני מכירה – ואני מכירה אותה רק שנתיים ומחצה – עובדת בצורה רצינית מאוד, מתייחסת בצורה רצינית גם לתלונות שבאות מבחוץ, ובניגוד למה שעלה כאן ממש לא פסיבית ועוסקת גם בדברים שהיא יוזמת בעצמה. הייזום יכול להיות הן מפני שמשהו עולה בצורה כלשהי וצריך לבחון אותו מן ההיבט הנורמטיבי בוועדה, והן על-ידי היועץ המשפטי שמקבל פניות כאלה או אחרות ומביא את הנושאים לוועדת האתיקה. על כל פנים, אני לא זוכרת שנתקלנו באיזה עניין אתי שראו אותו בציבור ושאיכשהו ברח מעיניה של ועדת האתיקה ולא ראתה אותו. יש הרבה מאוד דברים שהם ממש יִיזוּם שם ועדת האתיקה, ויתקן אותי יושב-ראש ועדת האתיקה אם אני טועה. הרבה מאוד דברים עולים בוועדת האתיקה ממש ביוזמתנו.

היו"ר דוד טל:

"ביוזמתנו" זה ועדת האתיקה?

נורית אלשטיין:

נכון, זה ועדת האתיקה וגם מי שמושיט לה שירותים, כמו היועץ המשפטי לוועדה. הרי פונים אליי, ובמקרים רבים אני סבורה שעניין מסוים בגינו פנו אל הייעוץ המשפטי כדי להסיר כל ספק מתאים לדיון עקרוני, ואני מביאה אותו בפני ועדת האתיקה.

אגב, כל תשובה שניתנת על-ידי הייעוץ המשפטי לחברי כנסת העתקה עובר למזכירת ועדת האתיקה ומובא בפני חברי ועדת האתיקה. כך הולך ומתגבש קוד אתי ולדעתי לא עבדנו בעבר בצורה הזאת. אני חייבת לומר גם שהיום יש מנהלת לוועדת האתיקה ומזכירה לוועדת האתיקה שקודם לא היתה. הרישום שונה, ההתייחסות הולכת ונושאת אופי עמוק יותר ויותר. יש תיעוד מלא של כל הפעולות שנעשות על-ידי ועדת האתיקה. בסופו של יום הקוד האתי מתגבש ממקרה למקרה ואפשר לראות גם דרך המקרים את ההתייחסות האתית.

אני מקבלת לגמרי את הפתיח של דברי פרופ' זמיר, שאמר שנושא האתיקה הולך וכובש לעצמו יותר ויותר נתחים בעולם. נכון, ואני סבורה שגם הכנסת עברה בעניין הזה שינוי משמעותי. עברתי על החלטות של ועדת האתיקה בעבר. אני חייבת לומר שגם מבחינת ההיקף הכמותי וגם מבחינת רמת ההתייחסות הדברים נעשים אחרת. יש בהחלט איזו אבולוציה שאפשר לראות בתוך הכנסת. הייתי אומרת דווקא כמי שנותנת ייעוץ משפטי בוועדת האתיקה, אם יש משהו שנתפס בעיניי כחשוב ביותר זה היכולת של חברי הכנסת – והרכבה של ועדת האתיקה אף הוא רלוונטי בעניין זה – להתנתק מהאינטרסים הפרטניים, שלא לומר האינטרסים הסיעתיים-פרטניים, וגם היכולת לראות את הדברים במבט רחב ולקבוע כללים מתוך התאמה לעבודת הבית.

אילו הייתי אומרת: זר לא יבין זאת – זה אכן נכון. נושאים כמו התבטאויות של חברי הכנסת, שייתכן שבאוזניים אחרות לא יישמו באותו אופן, או השתתפות של חברי הכנסת בכנסים – למשל האם חבר הכנסת שמוזמן לכנס של "סלקום" יכול להשתתף בו, הרי חברי הכנסת מקיימים קשר רצוף עם הציבור, ופעמים רבות חברי כנסת הולכים לכנסים שבהם עולות שאלות ציבוריות ונוטלים בהם חלק. שאלה כזאת למשל אני מתקשה לראות איך יענה עליה אדם חיצוני שלא מכיר את עבודת הכנסת ולא יודע את המשמעות, ולא יודע שייתכן שבעניין כזה יש רגישות שמא מישהו ישתמש בעצם השתתפותו של חבר הכנסת כדי לשווק מוצר. אדם חיצוני כזה ייתכן שאפילו לא יגיע לזה. הרגישות הזאת הולכת ומתפתחת דווקא מתוך הכרות של עבודת הבית.

כאשר יש מודל שעובד למה צריך להחליף אותו? למה צריך לשנות אותו?

אני רוצה להסיר כל ספק, אין כאן שום הגנה על הלשכה המשפטית. זה טענה לא מתוך היבט שהיועץ המשפטי לכנסת עושה את העבודה ולכן לא צריך אדם חיצוני. אילו חשבתי שצריך אדם חיצוני העובדה שהיועץ המשפטי לכנסת עושה את זה כשלעצמה לא היתה מכוונת אותי לשום דבר, לא לכאן ולא לכאן.

אני חושבת שהמודל הזה עובד היטב. אני לא רואה שום סיבה להחליף אותו. אני סבורה שלא רק שאין צורך להחליפו, אלא במובנים רבים השינוי עלול להזיק.

גדעון סער:

רצית להשתמש במשפט "אם זה לא שבור לא צריך לתקן". או שלא קלעתי לדעתך?

נורית אלשטיין:

קלעת.

חיים אורון:

יש משפט מאזן של הרבי מקוצק: "אין דבר שלם יותר מלב שבור".

נורית אלשטיין:

לב שבור הוא רגיש יותר.

ההשוואה לעולם יכולה לסייע, אבל לא מעבר לזה. כל מדינה מפתחת לה מנגנונים בנושאים שונים כאשר גורמים רבים מאוד שותפים למנגנונים שנבחרים: ההיסטוריה, צורת העבודה, הטמפרמנט, האם יש גופים אלטרנטיביים.

באנגליה, על רקע של פרשות שחיתות בשנות התשעים הוחלט על נציב אתיקה. אין שם יועץ משפטי לפרלמנט. שם פועל מודל אחר לגמרי, שהוא חיצוני ממש, וכך גם הייעוץ המשפטי בבחינת החוקים, שונה לגמרי מן המודל שלנו.

הכנסת בחרה את המודל הזה, שאגב הוא לגמרי לא קונבנציונלי, נדמה לי שהוא ייחודי. אני לא מכירה מודל כזה בעולם. בתוך המודל הזה צריך להתמודד ולא לבוא עם השוואות למקומות אחרים שהמודל שלהם שונה, ואז צריך לשאול איזה פגם יש במודל הזה. הכנסת החליטה שהיא רוצה יועץ משפטי – אגב, גם יועץ משפטי לממשלה כפי שאנו מכירים בארץ לא מוכר בעולם, אין לו הרבה מקבילות. כך אנו החלטנו לעבוד, במודל הזה.

אני שואלת עצמי על רקע כל הדברים האלה האם עדיין הנימוקים שעלו כאן על-ידי הוועדה יש להם משקל כזה שצריך להכניס שינוי כפי שהוצע.

היו"ר דוד טל:

תודה גברתי. רשות הדיבור לפרופ' זמיר, בבקשה.

יצחק זמיר:

תודה רבה.

הוועדה להכנת כללי האתיקה לחברי הכנסת הקדישה זמן רב מאוד לנושא הזה, באופן יחסי ובאופן מוחלט. היא הגיעה למסקנה שיש צורך וכי צפונה תועלת רבה מאוד במינוי יועץ אתיקה לכנסת. זה ללא ספק אחד החידושים, לא רק החשובים ביותר, אלא המעטים שבהמלצות הוועדה.

אני רוצה להעמיד כאן דברים על דיוקם משום שבכך פתחה עו"ד נורית אלשטיין את דבריה. חלק ניכר מהכללים שהוועדה מציעה הם כללים קיימים, בנוסח חדש ובמבנה שונה. בדוח שלנו יש כמה הצעות חדשות, אך לא רבות, ורובן הצעות קשות להתקבל משום שמטבע הדברים כאשר מדובר בכללי אתיקה, הן לא רק משנות את המצב אלא גם מגבילות במידה מסוימת הגבלות נוספות את חברי הכנסת. לכן גם חלק מן ההצעות החדשות של הוועדה שלנו לא נתקבלו על-ידי ועדת הכנסת בדיונים שהיו עד כה. לא היה כמעט אף מקרה שוועדת הכנסת אמרה לא, אבל היא אמרה שכרגע לא מקבלת ואולי תשוב לדון בזה בשלב מאוחר יותר. אבל הם לא נתקבלו.

חיים אורון:

מה קרה עד עכשיו?

יצחק זמיר:

למשל ביקשנו להטיל מגבלות מסוימות, הרבה פחות מאשר חשבנו לרצוי, על פנייה של חברי הכנסת לפקידי ממשלה, ואני יכול להציג דוגמאות נוספות.

בסופו של דבר, מה שיכול להתקבל זה אותה גברת בשינוי אדרת. כלומר, כללי האתיקה הקיימים מסודרים באופן שיטתי יותר, מנוסחים יפה יותר, אבל אין בהם שינוי מהותי.

ההצעה למינוי יועץ לאתיקה היא בהחלט הצעה מרכזית. כל אחד יכול להבין את זה, ובמיוחד משפטנים, משום שכללים יפים יכולים להישאר כללים על הנייר, אם לא במגרה. יש לנו הרבה מאוד דוגמאות למערכות של כללים. כדי שכללים ייושמו צריך שני דברים: תרבות ואווירה מסוימת ומנגנון מסוים שמסייע להפנים את הכללים ולאכוף אותם. זה שינוי מרכזי במנגנון וזה תפקידו.

לא מדובר באדם חיצוני שבא מבחוץ ומתחיל להתעסק כאן בעניינים שהוא לא מכיר. הוא אדם חיצוני בדיוק כמו היועץ המשפטי לכנסת. לוקחים מישהו מחוץ לכנסת, ממנים אותו לתפקיד הזה והוא עובד של הכנסת, כמו היועץ המשפטי, אבל יש לו תפקיד אחר, לא התפקיד של היועץ המשפטי.

נכון שהכנסת בחרה במודל של יועץ משפטי, של לשכה משפטית, אבל כפי שהשם אומר: זה יועץ משפטי. לתפקיד הזה ממנים משפטן שעוסק בשאלות משפטיות. מכיוון שנתברר בפועל שיש חלל, יש עניינים שאינם משפטיים, עניינים אתיים, ולא היה מי שיטפל בהם אז לתחום הזה נכנסה באופן טבעי הלשכה המשפטית. הלשכה המשפטית, ככל שאני מכיר אותה, מצוינת.

היו"ר דוד טל:

אתה יכול להציג דוגמה כדי שנבין את שאדוני אמר במשפט האחרון, שיש איזו לקונה, שיש תחומים שהייעוץ המשפטי לא יכול להיכנס אליהם וצריך להיות יועץ אתיקה? אולי תוכל להציג דוגמה אחת.

יצחק זמיר:

כל כללי האתיקה כמעט הם כללים לא משפטיים. אומרת גברת אלשטיין שיש ממשק, יש חפיפה, יש קשר. ללא ספק פה ושם יש ממשק. ניגוד עניינים הוא גם נושא משפטי, אולם רוב כללי האתיקה הם ההיפך מכללים משפטיים. הם רק מנוסחים כמו כללים משפטיים ולכן זה מטעה, חושבים שזה משפט. זה לא משפט. למה? משום שהכללים האלה – ומייד אציג דוגמאות – קובעים: אנחנו עוסקים בהתנהגות חוקית, לא בהתנהגות בלתי חוקית, ולמרות שהיא חוקית, וכל משפטן יגיד שזה חוקי – זה חופש הביטוי, זה לא ניגוד עניינים – זה בלתי ראוי.

המושג "כבוד הכנסת" הוא נושא לא משפטי בכלל; התנהגות הולמת לחבר הכנסת – זה נושא לא משפטי בכלל.

אציג דוגמאות נוספות. יש סעיף בכללים המוצעים שקובע שמותר במקרים מתאימים לסטות מן הכללים.

היו"ר דוד טל:

באישור ועדת האתיקה.

יצחק זמיר:

כן, עם חוות דעת של היועץ לאתיקה משום שוועדת האתיקה צריכה את העזרה הזאת. זה נושא לא משפטי בכלל, השאלה אם ראוי לסטות מן הכללים.

אציג דוגמה נוספת. יש בכללים איסור, שבאופן כללי נתקבל כבר על-ידי הוועדה בשינויים מסוימים, שקובע כי חבר הכנסת מקדיש את זמנו לכנסת ולא ממלא תפקידים ניהוליים או נבחרים בגופים חיצוניים.

היו"ר דוד טל:

למשל בעמותות.

יצחק זמיר:

בין היתר, או בגופים עסקיים או בכל גוף חיצוני לכנסת. אלא אם – וגם זה מופיע בכללים – במקרים מיוחדים ניתן היתר. זה שאלה בכלל לא משפטית, האם כן לתת היתר או לא לתת היתר.

חבר הכנסת חייב להשתתף בישיבות הכנסת ואם נעדר מישיבות הכנסת מעבר למכסה מסוימת ללא הצדק סביר זה גם עבירה על כללי האתיקה וגם מנכים משכרו. מה זה הצדק סביר? זה שאלה לא משפטית.

אני משפטן. אני עוסק זמן רב, ובעיקר בשנים האחרונות, גם בענייני אתיקה. אני יכול לומר לכם, אלה שתי דיסציפלינות שנראות דומות, אפילו חופפות, אבל המחשבה בהן שונה לגמרי. המחשבה של משפטן היא חוקי או לא חוקי, מותר או אסור. מה ראוי ומה לא ראוי לחברה מסוימת שקובעת לעצמה את הכללים – זה סוג מחשבה אחר.

כאן אנחנו עוסקים בבעיה קרדינלית גם של הכנסת, אבל גם של החברה בישראל, של טשטוש בין התחומים האלה. מתריעים על כך כל הזמן בהקשרים אקטואליים ובהקשרים אחרים. אומרים שהתמונה שמצטיירת היא: אם זה חוקי – זה בסדר. זה לא מה שהאתיקה אומרת. זה מה שהמשפט אומר. נכון, אם אין ראיות מעל לכל ספק סביר שאדם עבר עבירה אז הוא זכאי. הוא בסדר? זה ראוי? הוא יכול להיות חבר הכנסת? הוא מנהיג? זה שאלה אחרת לגמרי. זה לא שאלה של משפט.

בציבור הרחב, ולדעתי בצדק, יש טענה חזקה כנגד המשפטיזציה של החיים בישראל, בעיקר כנגד משפטיזציה של החיים הציבוריים. זה בדיוק מה שהכנסת עושה כאן מתוך מחדל, לא מתוך תכנון מראש. הרי לא אמרו מראש: זה יועץ משפטי ואתי, אלא זה יועץ משפטי, לשכה משפטית. באה הכנסת ולוקחת תחום שאינו משפט, ואומרת: הוא משפט. היא עושה משפטיזציה של עצמה, שנוגעת לעצמה, ופוגעת בעצמה כאשר היא בודקת את ההתנהגות שלה בכלים משפטיים ובעיניים משפטיות.

צריך אדם להכיר את תחום האתיקה כדי לומר: זה לא משפט. זה מחשבה אחרת, ואת המחשבה הזאת של התנהגות ראויה למרות שהיא חוקית צריך לטפח.

לשם זה מונתה הוועדה הזאת, כדי לשנות את הדברים. יושב-ראש הכנסת היה בדעה, בעקבות אירועים שונים, שהמצב הקיים איננו טוב. הוא אמר את זה בפומבי, לא רק בפני הוועדה הזאת. לא רק זאת, הוא סבר שהמצב הקיים בתחום האתיקה הוא גורם מרכזי במעמד וביוקרה הציבורית של הכנסת, יותר מכל גורם אחר, ואם הכנסת כגוף וכל אחד מחברי הכנסת רוצים לשנות את התדמית, את המעמד של הכנסת, זה התחום שצריך לעסוק בו, לטפח את האתיקה.

לכן קשה לי לקבל את הטענה שזה עובד היטב, זה לא שבור ולכן אל תטפל בזה. זה עובד היטב במובן הזה שהלשכה המשפטית ממלאת את תפקידה כלשכה משפטית.

נורית אלשטיין:

לא, הכוונה שוועדת האתיקה ממלאת את תפקידה. הלשכה המשפטית מוגבלת מאוד בעניין זה.

יצחק זמיר:

אילו זה עבד היטב לא היו ממנים את הוועדה. כך גם נאמר לוועדה: המצב של הכנסת היום לא טוב, אנחנו מבקשים מן הוועדה הזאת לשנות את המצב. לפי דעתי, למרות שזה עובד היטב לאחרונה, נניח, כך אנו שומעים, לא חל שינוי גדול בהתייחסות הציבורית לכנסת. זה לא מחלחל, זה לא יוצא מעבר לכתלי הכנסת. הבעיה שהיתה לכנסת היא לא בעיה אמיתית. כמו בבעיית השחיתות, לוקחים מקרים ספורדיים, פה ושם, ובציבור הם הופכים להיות מעין תמונה כללית, מעין כלל. זה מטעה וגורם עוול לכנסת כמוסד ולחברי הכנסת. אבל כך קורה, והתמונה הכללית – ואני לא צריך להתייחס לדוגמאות מן הזמן האחרון – לא טובה יותר מאשר היתה כאשר הוועדה שלנו מונתה לפני 3 שנים או יותר מזה.

נורית אלשטיין:

לגבי הכנסת?

יצחק זמיר:

כן. כך אני סבור. אני קורא עיתונים וזה הרושם שלי. האם עליי להציג דוגמאות מן התקופה האחרונה?

אם הכנסת חושבת שהמצב בתחום האתיקה טוב, שהציבור חושב כך, ושזה משתקף במעמד של הכנסת בציבור אז באמת לא צריך לטפל בדוח הזה בכלל משום שבדוח הזה אין שינויים רבים או חידושים רבים. אפשר לסגור את החבילה ולהגיד: מה שהיה הוא שיהיה, אם באמת המצב טוב. מה שלא צריך לעשות זה כאילו לקבל כללי אתיקה חדשים שבעצם אין בהם שינוי מהותי, שהם בעצם אותה גברת בשינוי אדרת.

עלינו להיות מודעים לתנועה בעולם ובישראל, בגופים ציבוריים ובגופים אחרים, שלא צומחת סתם, משום שהיא מבינה את החשיבות של האתיקה, את הצורך לטפח אותה, להבדיל מן המשפט, נגד המשפטיזציה של תחומים נוספים. זה מה שהוועדה שלנו מציעה. אני חושב שהכנסת, שגם ממנה נשמעים קולות נכונים לדעתי נגד המשפטיזציה של החיים הציבוריים, לא צריכה לדבוק במשפטיזציה של האתיקה בביתה פנימה.

נשאלתי בישיבה הקודמת ולא הספקתי להשיב על המצב ההשוואתי. למרות שאצלנו מבחינת הוועדה זה חידוש מרכזי, זה רחוק מאוד מלהיות המצאה של הוועדה. זה לא חידוש. אנחנו מצטרפים לתנועה ישראלית ועולמית בפרלמנטים ובגופים אחרים, ציבוריים ופרטיים. הכנסת לפי ההצעה שלנו מצטרפת באיחור מסוים.

מכיוון שזה לא כתוב בשום מקום, אציג לכם דוגמה של כמה פרלמנטים וכמה גופים, שתדעו מה נעשה שם.

באנגליה יש ועדת אתיקה, ויש מזה קרוב ל-15 שנים Parliamentary commissioner for standards. כאשר בהתחלה דיברנו על נציב אתיקה לקחנו את השֵם משָם, עד שהבנו שבעברית יש לזה משמעות שאיננה משקפת את שהוועדה חושבת. אנחנו מדברים על יועץ לאתיקה שתומך ומסייע וידידותי לכנסת, ואילו מהביטוי "נציב" משתמעת כוונה אחרת, לכן שינינו את זה ל"יועץ". אבל באנגליה יש יועץ או נציב לאתיקה שיש לו תפקידים כפי שאנו מציעים ויותר מזה. הוא בין היתר יוזם תלונות ומביא לוועדת האתיקה.

בארצות-הברית יש ועדות אתיקה בבית-הנבחרים, Committee of standards of official conduct, ולוועדות יש Council, סגל חוקר, שזה התפקיד שאנחנו מציעים אך בהיקף רחב פחות. בכל המקומות שאני מזכיר אנחנו מציעים פחות ממה שקיים שם.

בקנדה מאז שנת 2004 יש Ethics commissioner, שמנהל חקירות ומדווח לוועדת האתיקה.

באוסטרליה, לא בכל אוסטרליה אלא ב-New South Wales – אותו דבר, ועדת אתיקה: Independent commission against corruption.

בפרלמנט בסקוטלנד – אותו דבר.

בקיצור, לא בדקנו הכול, אבל פרלמנטים שאנחנו מתייחסים אליהם, שאנחנו רוצים להיות דומים להם, ממנים יותר ויותר בנוסף לוועדות אתיקה גם יועץ או נציב לאתיקה.

לא רק פרלמנטים, אלא זה תופעה עולמית בגופים ציבוריים וגם בגופים פרטיים. הכנסת מן הראוי שתשווה עצמה לגופים ציבוריים אחרים בישראל, וגם על כך נשאלתי. מה שאנו מציעים הוא ברמה הנמוכה ביותר בהשוואה למה שקיים בגופים אחרים בישראל.

עובדי המדינה וגם עובדי רשויות מקומיות יש להם קוד של אתיקה, עם התנהגות שאינה הולמת וכדומה; יש בית-דין למשמעת, חיצוני, לא פנימי; יש בנוסף לבית-הדין – שאולי מקביל לוועדת האתיקה – תובע עם מנגנון, חוקר עם מנגנון, עם עונשים או סנקציות הרבה יותר חריפים מאשר יש בכנסת; בנוסף לכך, לפני שנים אחדות מינו ממונה על האתיקה שתפקידו להפיץ את דבר האתיקה, להפנים את תרבות האתיקה בקרב עובדי המדינה, מעבר לתובע ולחוקר ולבית-הדין למשמעת. זה באשר לעובדי המדינה.

לשופטים יש מערכת מפורטת מאוד של כללי אתיקה. הפרה של כללי האתיקה, כך נקבע בחוק, כולל התנהגות שאינה הולמת וכולי, היא עבירת משמעת שנדונה בפני בית-דין מיוחד, כאשר התובע הוא חיצוני. שר המשפטים מגיש תלונה והתובע הוא היועץ המשפטי לממשלה. יש שם מנגנון נפרד של חקירה כלפי שופטים. ובנוסף לכך לפני כמה שנים החליטה הכנסת למנות נציב קבילות הציבור שבודק התנהגות בלתי אתית של שופטים, עם סנקציות של הגשה לבית-דין למשמעת, של פנייה לוועדה לבחירת שופטים כדי להדיח שופט וכדומה.

היו"ר דוד טל:

נציב קבילות הציבור הוא המקבילה ליועץ לאתיקה?

יצחק זמיר:

לא.

נורית אלשטיין:

ממש לא.

היו"ר דוד טל:

למגזר השופטים יש יועץ לאתיקה?

נורית אלשטיין:

אין.

יצחק זמיר:

הייתי מוותר על יועץ לאתיקה אילו היו לנו המנגנונים שיש אצל שופטים. אנחנו הורדנו את זה כמה דרגות מתחת למה שיש לשופטים, שם יש נציב קבילות ציבור שהוא הרבה יותר מיועץ לאתיקה, והוא חיצוני. אנחנו לא מציעים את זה. אגב, בפני הוועדה שלנו היו הרבה הצעות להחצין את המנגנון, במקום ועדת האתיקה לקבוע בית-דין חיצוני, למנות בראש ועדת האתיקה שופט בדימוס. אלה הצעות שעלו לדיון בוועדה ואנו דחינו אותן, אמרנו: לא, אנחנו רוצים מנגנון פנימי. מה שיש במקומות אחרים הרבה יותר דרסטי. מה שאנו מציעים הוא רמה הרבה יותר מתונה של יועץ פנימי, בלי הסמכויות שיש אצל שופטים. לא בית-הדין החיצוני עם שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, לא נציב קבילות הציבור שזה גורם חיצוני. אם הכנסת מעדיפה את הגורמים החיצוניים, אנחנו סברנו שאין זה נכון, זה מייתר את היועץ הפנימי, אבל אנו סבורים שזה מרחיק-לכת.

נורית אלשטיין:

כי נקבע שסטייה אתית היא עבירת משמעת ואין דין משמעתי לחברי הכנסת. אתיקה היא לא משמעת.

יצחק זמיר:

נכון. כל שאני אומר, שהתנהגות שאינה הולמת בכל גוף אחר, לרבות שופטים, הטיפול בה והסנקציות חמורים הרבה יותר מאשר בכנסת. מה שאנו מציעים לא מתקרב למה שקיים בגופים אחרים. אגב, זה הולך ומתפשט. בעיריות יש קודים של אתיקה וממונים על אתיקה, וכך בגופים רבים מאוד.

אנו סבורים שאם לא יהיה בכנסת עובד של הכנסת שתפקידו לסייע לחברי הכנסת לטפח אווירה של אתיקה ולשנות את מה שקיים היום – אם זה עובד היטב אנחנו רוצים שיעבוד טוב יותר. אנו סבורים שהתדמית של הכנסת היא לא מה שהכנסת ראויה לו. לכנסת מגיע הרבה יותר מזה, וזה לא קיים היום. אנו מאמינים שהיועץ לאתיקה יכול להשיג את זה, ושהמצב הקיים היום לא ישתנה אם ההצעות שלנו יתקבלו בלי המנגנון הזה. לכן אנו מייחסים לזה חשיבות כל-כך רבה.

היו"ר דוד טל:

תודה רבה אדוני. ממה שהבנתי מדברי אדוני, בפרט בסוף, עם כל הכבוד הראוי הצגת כמה דוגמאות של עובדי עירייה ושופטים, ובלי לפגוע בכבודו של אף לא אחד מן המגזרים הללו, הם עדיין עובדים ואילו חברי הכנסת הם נבחרים. יש הבדל בעניין הזה, הבסיס ההשוואתי לא זהה.

יצחק זמיר:

יש הצעה של מערכת לכללי אתיקה לממשלה ושם גם כן הוצע לקבוע גוף חיצוני. אם יש גוף חיצוני זה שונה, אני מסכים, אבל זה לא ההצעה שלנו. אני חושב שהכנסת לא צריכה להעביר את זה לגוף חיצוני. לכן אנחנו מדברים על בסיס המצב הקיים, שהטיפול באתיקה הוא כפי שלדעתי ראוי שיהיה, פנימי.

חיים אורון:

אני מוצא עצמי במצב מסובך קצת יותר משני קודמיי. אני מסכים מאוד לנקודת המוצא של פרופ' זמיר, בשני עניינים. העניין הראשון, שהדימוי האתי של הכנסת מאוד-מאוד לא טוב, וזה לא קשור לתפקוד של ועדת האתיקה, והעניין השני שהוא עוד יותר מהותי בעיניי, שמדובר בנושא שהממד המשפטי שלו מוגבל ולא מרכזי.

הקושי הגדול שלי, על אף שהשופט זמיר חושב שאם היה גורם חיצוני היו נפתרות הבעיות, אני חושב שגם אם הגורם יהיה חיצוני ויהיו ארבעה גורמים חיצוניים לא ייפתרו הבעיות כי שאלת הדימוי הציבורי של הכנסת עמוקה הרבה יותר מאשר השאלה מי מטפל באתיקה. הלוואי והייתי חושב שפתרון כזה יפתור את הבעיה.

מעבר לשאלה הזאת, עם כל הכבוד ליועץ האתי ועם כל הכבוד ליועץ המשפטי, שניהם יועצים. עלה מתוך הדיון הזה כאילו השאלה היא מי קובע את האתיקה בכנסת, יועץ משפטי או יועץ אתי. לא זה ולא זה. אני חבר ועדת האתיקה כבר 3 קדנציות וגם יושב-ראש ועדת האתיקה. עם כל הכבוד, חלק גדול ממה שאני עושה בוועדה, אני אומר ליועצים המשפטיים: עכשיו זוזו הצידה, תנו לנו לשבור את הראש ולהסתבך, ואחר-כך תגידו לנו האם אנחנו מסתבכים או לא. הם רוצים להיכנס יותר פנימה, אבל אנחנו אומרים: חכו רגע, עוד לפני ההיבט המשפטי בואו נדון במה שנראה לנו חשוב, באין-ספור נושאים. כך קורה בכל ישיבה, כולל בישיבה שקיימנו הבוקר על כל מיני נושאים ושנמשכה שעה וחצי.

ההבחנה שאתם עושים, שהייעוץ המשפטי הוא רק אחד המרכיבים בייעוץ האתי, עליי מקובלת מאוד. מבחינתי אין שום בעיה שאדם שילווה את ועדת האתיקה בעבודתה יהיה אדם שהכישורים העיקריים שלו הם מה שאתם מציעים, ואז גם פחות מעניין אותי באיזה לשכה בדיוק הוא יושב, זאת לא הבעיה בעיניי.

השאלה מתחילה להסתבך בעיניי, וכאן אני קצת מתרחק מנקודת המוצא שלך, על-פי ההצגה שלכם ועל-פי הנייר שאני מניח שעו"ד ארבל אסטרחן הכינה השאלה בעצם את מה היועץ האתי מחליף. האם הוא מחליף חברי כנסת, האם הוא מחליף את הלשכה המשפטית, האם הוא מעלה פונקציות חדשות?

אסתרינה טרטמן:

הוא מחליף אפילו את ציבור הבוחרים בסעיפים מסוימים.

חיים אורון:

אם הוא ממלא פונקציות נוספות של הדרכה וכולי, אם הוא מחליף את המנגנון, למשל לא הוועדה תבדוק את הנוכחות של חברי הכנסת אלא הוא יבדוק את הנוכחות, זה שינוי לא מהותי, האמינו לי. בודקים את הנוכחות, יש דוח נוכחות שכותבת מזכירת הוועדה, ואין זה משנה אם יכתוב אותו מישהו אחר, אני לא רואה בזה שינוי משמעותי.

היו"ר דוד טל:

בוועדת האתיקה אתם מקבלים דיווחים על הנוכחות של חברי הכנסת?

חיים אורון:

כן. מידי מושב אנחנו מקבלים דוח כזה מהמחשב. פעם בתהליך הזה היה מעמד גם למזכיר הכנסת שעשה איזה מיון ראשון, היום אנחנו מקבלים את החומר הגולמי, אין שום מיון ראשוני, ובוחנים את הנוכחות של חברי הכנסת על-פי מה שמתחייב בחוק. אנחנו היחידים שבוחנים את ההצדק הסביר ולא שום גורם אחר. הוועדה במליאתה מקבלת הסבר בכתב ולפעמים מזמינה את חבר הכנסת ועליו לתת לה הצדק סביר. אם זה מחלה – זה מתקבל על הסף, ואם זה סיפורים על נסיעות לחוץ-לארץ בשליחות הממשלה או הכנסת – זה לא מתקבל, לא על הסף ולא בהמשך, והוא נקנס.

היו"ר דוד טל:

גם נסיעות של חבר הכנסת מטעם הכנסת?

חיים אורון:

גם נסיעות של חברי הכנסת מטעם הכנסת – אם אתה לא יודע עכשיו אני אומר לך – אינן מתקבלות כהצדק סביר, מן הטעם הפשוט, לכן נדרש מחבר הכנסת להיות נוכח בשני-שלישים מן הישיבות ואילו השליש הנותר איננו חופש, אלא הוא הנחה שכחבר הכנסת יש לו עיסוקים אחרים שהצדיקו אי נוכחות בכנסת, למשל אם נשלח על-ידי הכנסת לחוץ-לארץ, והם יהיו הצדק, אבל בתוך השליש. אם נסעת לחוץ-לארץ 50% מן הזמן, כולל אם קיבלת על כך אישור והיית בשליחותה של יושבת-ראש הכנסת, תצטרך להסביר מה קרה.

היו"ר דוד טל:

אתה אומר שגם בהמשך זה לא מתקבל. לי זה חדש.

חיים אורון:

פורט בדוח האחרון באופן ברור מאוד, הודגש ופורט, והונח על שולחן חברי הכנסת, שגם פעולה בשליחות הכנסת, גם אם שר אומר שהיה בביקור בסח'נין ביום שלישי ולכן לא היה בכנסת, לא מקובלת כהצדק להיעדרות. לכן עליו להיות נוכח רק 50% מן הזמן, אבל 50% מן הזמן הוא צריך להיות בכנסת. הפעולה הזאת נעשית.

גם בדיקת הצהרות הון מתקיימת. עד היום זה התפקיד של ועדת האתיקה, אלא אם ישונה הכלל ונצטרך לבדוק גם מה שיש בתוכן. לפי דעתי אין לכך מקום, עלינו לבדוק שהונחה הצהרת הון והיא נמצאת בכספת, עד למועד שעל-פי מה שכתוב בחוק יוציאו אותה ויבדקו מה יש בה, ורק גורמים מסוימים מאוד יכולים לבקש את הצהרת ההון. אפשר להגיד: רוצים לשנות את כללי הצהרת ההון בעקבות כל מיני דברים שקורים ולקבוע שאיזו ועדה תבחן אותן בראשית כל מושב, או משהו מעין זה, בסדר.

אני רוצה לחזור לעניין המהותי. אם היועץ האתי לוועדה צריך להחליף חברי כנסת, זה טעות. במקום אחד הוא מחליף חברי כנסת, לא שמתם לב – הוא קובל.

סוזי נבות:

הוא לא קובל. הורדנו את זה.

יצחק זמיר:

הוא לא קובל. הוא בודק קבילה שהוגשה לו ומכין את החומר לוועדה. אין לו סמכות לקבול.

נורית אלשטיין:

אף אחד לא מדבר על היבטים משפטיים. אז איפה האקטיביות? כך קורה גם היום.

חיים אורון:

אם הבנתי נכון את הטקסט שלכם, ואם הבנתי לא נכון אז הטיעון שלי יורד, נניח שקבלתי נגד חבר הכנסת על התבטאותו בכנסת. היום ועדת האתיקה מבקשת מאותו חבר הכנסת תגובה על הקבילה הזאת, ואז שואלת את שניהם אם הם רוצים להופיע בוועדה. אם אחד רוצה להופיע בוועדה מוזמן גם השני, וברוב רובם של המקרים כך קורה. אני קובל עליו כחבר הכנסת לא רק אם פגע בי אלא אם פגע בכבוד הכנסת או עשה דבר מה. בכל קבילה שאני חתום עליה יש לי מעמד כקובל בפני ארבעה חברי כנסת ששומעים את הקבילה ואת התשובה שלו. במקרה הזה על-פי הצעתכם ליועץ לאתיקה יש מעמד?

יצחק זמיר:

יש לו מעמד בכך שהוא מקבל את הקבילה ומכין את החומר לוועדה. ועדת האתיקה, לפי ההצעה שלנו, לא חוקרת, אלא יש לה בעצם תפקיד מעין שיפוטי. היועץ לאתיקה מכין את החומר, מביא את תלונת חבר הכנסת או אדם מן הציבור בפני ועדת האתיקה, ואומר: זאת התלונה, וזאת הבדיקה שעשיתי. אז ועדת האתיקה אומרת: אנחנו רוצים לשמוע את פלוני או את אלמוני, או מבקשת ממנו לעשות בדיקה נוספת.

חיים אורון:

אתם אומרים פשוט שאת הפונקציה שעושה היום מזכירת הוועדה והיועץ המשפטי יעשה היועץ לאתיקה.

נורית אלשטיין:

בעמוד 235.

חיים אורון:

לפי דעתי בדוח שלכם כתוב שהיועץ לאתיקה קובל.

אסא כשר:

החלטנו לבטל את כל פונקצית הקבילות של היועץ. אולי במקום אחד זה נשאר בטעות. היועץ לאתיקה לא קובל.

יצחק זמיר:

בשלב הראשון חשבנו לאמץ את הנהוג באנגליה, שם נציב האתיקה יכול ליזום קבילה. שמענו תגובות מחברי הכנסת וביטלנו את זה.

חיים אורון:

גם בדף המרכז שהכינה עו"ד ארבל אסטרחן כתוב "כל אדם רשאי להגיש תלונה נגד חבר הכנסת בשל הפרת כלל או אי-קיום כלל מכללים אלה; התלונה תוגש ליועץ לאתיקה". אני מציע דבר פשוט. אם הקבילה תוגש ליועץ זה לא יעלה את מעמדה של האתיקה. כרגע התלונה מוגשת לוועדת האתיקה, לאינסטנציה ולא ליועץ. ההבחנה הזאת, גם אם רק מילולית, חשובה. התלונה מוגשת לוועדת האתיקה, כלומר לפורום של חברי הכנסת שמקבלים אותה. הם היחידים שיכולים לפסוק. רק במקרים בודדים אני פוסל על הסף תלונה אפילו בלי ועדת האתיקה, ואז אני מדווח שכך עשיתי ואם מישהו מחברי הוועדה יגיד שאני טועה זה כמובן יידון. זה לא קרה. זה קורה במקרים קיצוניים מאוד. גם במקרה שלכולם ברור אחרי 5 דקות שאין בסיס, אנחנו אומרים לחבר שקבל: "ועדת האתיקה בחנה את פנייתך והחליטה שאין בסיס לקבילה שלך".

יצחק זמיר:

אנחנו הרי לא מדברים כרגע בפרטים. אם הוועדה תחליט בעיקרון שיהיה יועץ ייתכן שאת הפרט הזה נשנה כך או אחרת. אפשר להתווכח על הפרטים.

חיים אורון:

אני מציע פרוצדורה ממש הפוכה, גם כדי להקטין את המתיחות סביב הנושא הזה. לכן הפסקתי לבוא לישיבות האלה, אבל לישיבה היום באתי. הייתי מציע להתחיל בדיון על ועדת האתיקה ולראות מה תפקידה ואיך היא פועלת. נגזר ממנה הדיון על היועץ לאתיקה. גם בדוח המלצות ועדת זמיר הסעיף הזה בא לפני הסעיף על ועדת האתיקה. אולי זאת הסיבה שהתחילו לדון בו קודם, ואולי סיבות אחרות.

במתכונת מסוימת של ועדת האתיקה שאתם מציעים, כולל המצב שיש הפורום הכללי ופורום חלקי, שזה שונה מן המצב הקיים – ואני חוזר למה שאמרתי קודם: אם רוצים להוציא תפקידים שהם כיום תפקידים של הוועדה בתור שכזאת, של חברי הכנסת ולא של היועץ, הוועדה היא חברי הכנסת שמצביעים ובדרך כלל בוועדת האתיקה מגיעים להחלטה פה אחד. אני לא זוכר בקדנציה הזאת פעם אחת שהיתה אפילו עמדת מיעוט בוועדת האתיקה, והחלטנו כמה החלטות לא פשוטות, כולל לפני שבוע, והגענו בהן לרוב להחלטה פה אחד. את המסר הזה צריך להביא לחברי הכנסת, שעם כל הכבוד לציבור שמלין זה לא הנושא המרכזי, על אף שהדלת פתוחה לגמרי, אלא הנושא המרכזי הוא הנושא הזה.

כעת תפקיד הייעוץ לוועדת האתיקה נתון בידי היועצת המשפטית לכנסת. האם היועץ של הוועדה יהיה מי שנבחר ליועץ המשפטי לכנסת או מישהו מתוך המחלקה המשפטית או לא מתוך המחלקה המשפטית, מישהו שנבחר לתפקיד הזה והוא לא חיצוני, כפי שאמרת? בכל מקרה היועץ המשפטי לא חיצוני והיועץ לאתיקה לא חיצוני, הוא חלק מן האורגן של הכנסת. חשוב לוודא שהיועץ לא מייתר שום פעולה שהיום עושים חברי הכנסת. זאת אומרת, הם המלינים אחד על השני, וכאשר מישהו מלין מבחוץ הוא מלין בפניהם וליועץ אין שום מעמד מסנן. תפקיד החקירה הסדרת הדיון – לפעמים אנחנו מבקשים שיביאו לנו קטעי עיתונות או צילום ממצלמות הכנסת, וכמובן לא אנחנו רצים לחפש את זה, ואנחנו רוצים את זה ואת זה ואת זה, או מבקשים ממנהלת ועדת האתיקה שתתקשר עם אדם ותגיד לו: עברו כבר שבועיים ועדיין לא ענית, ולהגיד לו שאם זה לא יהיה בשבוע הבא זה יהיה עבירה על התקנון. אם בזה מדובר אני לא רואה בזה שום דבר.

נשארים שני תפקידים נוספים. תפקיד אחד הוא קידום הנושאים, התפקיד החינוכי הרחב יותר. אני מודה – ואני אומר את זה כשאלה – אני מתקשה לראות – ואני חש בהתנגדויות, על אף ששלי נמוכות יותר – איך חברי הכנסת מקבלים את המעמד החיצוני בשאלה הזאת. נראה לי שהמתכונת הקיימת, ולא רק כי היא קיימת, במהותה אולי נכונה יותר. היא אומרת: כאשר עולה שאלה שיש לה היבטים אתיים על-ידי היועץ המשפטי לכנסת, על-ידי יושב-ראש הכנסת, על-ידי יושב-ראש ועדת האתיקה או על-ידי כל מי שלא יהיה ועדת האתיקה מחויבת להתייחס לעניין. אין שום מניעה לכתוב את זה כאן, ולקבוע גם שהדיון יתקיים בפרק זמן סביר.

היו"ר דוד טל:

אין מניעה היום.

נורית אלשטיין:

אנחנו עושים את זה, מקיימים דיון עקרוני.

חיים אורון:

אם יהיה רשום שזה תפקידו של אדם מסוים, כולנו רק בני אדם וייתכן שיימצא המלאך שלאורך 10 שנים, כפי שאתם מציעים, כל אחד יבוא אליו בבוקר ויגיד לו: ממש ציפיתי שתבוא לכאן.

אם אני מנסה לסכם את דעתי בשלב הנוכחי, אם המתכונת נשארת כפי שאתם מציעים, של ועדת אתיקה, כאשר הקבילה היא של חברי הכנסת, האם יש מקום שמי שילווה אותה מבחינה אתית, שהיא גם משפטית, יהיה מישהו שמתאים כי נבחר עכשיו ליועץ המשפטי לכנסת, או מי שייבחר במיוחד למטרה הזאת, אין לי עם זה שום קושי. אבל אז צריך להיות ברור שמבחינת אופי הפעולה שלו הוא כמו אופי הפעולה של היועצים המשפטיים בכנסת בכל אחת מוועדותיה. ליועץ המשפטי של ועדת הכספים יש משקל וחברי כנסת מקשיבים למה שהוא אומר, והוא צובר ניסיון יותר מחברי הכנסת. אבל אני מחפש דרך למנוע שהרעיון הזה, שבחלקים מסוימים יש בו ממש, כולו ייפול כי יביאו לכאן מישהו שיסתובב מן הבוקר ועד הערב ויגיד: אתה תלך בלי סנדלים, אתה תחליף את המכנסיים, אתה אל תעשה ככה. פרופ' סוזי נבות נדה בראשה. אני יודע שלא זאת הכוונה, אבל בסופו של דבר כך יהיה. עליכם להיות שותפים לפחות לאנשים כמוני שלא מחפשים להגיד: יאללה, אני רוצה להעיף את זה החוצה.

היו"ר דוד טל:

אף אחד כאן לא אמר שצריך להעיף את הנושא החוצה. דנו בזה פעם אחת, היה דיון בפעם הקודמת וחשבנו שנכון להשמיע דעה נוספת.

חיים אורון:

הלוואי והייתי חושב שהמזור למצוקה האתית שאנו נתונים בה הוא בטיבו של קובץ כזה. המצוקה גדולה יותר מזה. לכן אני משקיע בזה מה שאני משקיע, אני לא מתעלם מן הצורך להתמודד עם הבעיה בקטעים האלה. האם זה יעשה את המהפיכה, אינני יודע.

אני עובר לסעיף אחר. בדוח הוועדה דובר על ועדה בהרכב של שישה. אסור שההרכבים של ועדת האתיקה ייקבעו לפי נושא הדיון, בכל זאת מדובר כאן במערכת פוליטית. אני רואה לנגד עיניי, אם יעשו הרכב של 4 כאלה מול 4 כאלה יקבלו תוצאות שונות, או לפחות תהיה מראית-עין ש"הרכיבו למישהו הרכב". אתם מכירים את זה ממקומות אחרים טוב ממני. העובדה שיש הרכב שאינו משתנה כאשר דנים ב-א', ב' או ג', כאשר דנים בשמאל או בימין, כאשר דנים בערבי או יהודי או ראש ממשלה לשעבר, היא כשלעצמה – ייתכן שיש ביקורת על כל ההרכב, אבל אף אחד לא יטען שהרכיבו את ההרכב המסוים הזה במיוחד למען דיון ספציפי.

אם לא יצמצמו את תפקידם של חברי הכנסת בוועדה, אז יהיה יועץ אתי לכנסת. אני יודע שמה שאני אומר הוא לא בדיוק ההצעה שלכם, אבל נדמה לי שהוא מנסה להתמודד עם הבעיות העיקריות שקיימות בדוח.

היו"ר דוד טל:

בבקשה פרופ' כשר. אני מבקש ממך להשתדל לצמצם את דבריך כי קבענו שהישיבה תסתיים בשעה 14:00.

אסא כשר:

אצמצם את דבריי ככל האפשר.

אני רוצה להבהיר כמה נקודות ולחדד כמה נקודות, אבל שלא כדרכי אני רוצה קודם כול להגיד לפרוטוקול. לא אכפת לי שקוראים לי אסא ולא אכפת לי שקוראים לי מר כשר, אבל אני כאן עכשיו בתור פרופסור אמריטוס לאתיקה, זה התואר הרשמי שלי מן האוניברסיטה. לא פרופסור אמריטוס לסבירות ולשכל ישר, אלא לאתיקה. האוניברסיטה שנתנה לי קתדרה באתיקה סברה שזה מקצוע, סברה שזה תחום התמחות, סברה שצריך להקים קתדרה למי שעוסק בזה מן הבוקר ועד הערב במשך עשרות בשנים. זאת נקודת המוצא שלי. אף פעם אני לא מקפיד על זה, אבל הפעם לפרוטוקול, להיסטוריה של הכנסת אני רוצה להגיד את זה.

צריך לחזור 4 שנים אחורה, ואולי קצת יותר, ליושב-ראש הכנסת הקודם שהחליט על הקמת הוועדה הזאת והודיע שהוא רוצה ועדה כזאת בפורום של חברי כנסת, וכמה עשרות חברי כנסת השתתפו בדיוניה, כי עלתה הצעקה השמיימה והמעמד של הכנסת בעיני הציבור ובעיני חבריה – ולא אזכיר את התקשורת כי היא תמיד תחפש פגמים בכל מה שזז – היה בשפל והיה צורך לעשות משהו.

יש שתי דרכים לעשות משהו כאשר הדברים לא מתנהלים כפי שצריך.

דרך אחת היא האינסטינקט המשפטי: בואו נגדיר עוד עבירות, בואו נחמיר את הענישה, בואו נחמיר את האכיפה – יותר שוטרים, יותר פרקליטים, יותר שופטים, יותר אנשים יושבים בתנאי ענישה. זה האינסטינקט שבמקרים מסוימים נכון וצריך ללכת על-פיו ולחוקק ולאכוף בצורה חזקה יותר.

אבל בכל מקום מתוקן יודעים שזה לא יכול להיות חזות הכול וצריך לחזק גם את התפיסות של ההתנהגות הראויה. המשפט מתעסק בזנב השלילי של ההתנהגות, בעבריינים שהעבירה שלהם כל-כך חמורה שמערכת אכיפת החוק צריכה לטפל בהם, אבל כדי להרחיק את האנשים מן הסף צריך לסמן רף ולדחוף את האנשים לכיוון של הרף. זה עבודה מסוג אחר לגמרי. הרעיון לדחוף אנשים לכיוון הרף הוא רעיון חינוכי, אטי יותר. הוא מטפח, הוא עומד לימין האנשים, הוא לא נגדם, לא מחפש אותם, הוא איתם ורוצה לעזור להם. זה מנטליות אחרת, אמצעים אחרים, תפקיד אחר, שיטות אחרות, השכלה אחרת. זה מקצוע אחר, צריך להבין את זה.

אני מסתובב בעולם בדיונים על תחומי האתיקה הצבאית. בשום מקום שאליו אני הולך בצבאות העולם ובסימפוזיונים אקדמיים אני לא מוצא את הפרקליט הצבאי של הצבא שאליו אני נוסע, אלא אני מוצא שם גנרלים ואנשי אתיקה שמעוניינים לדעת מהי ההתנהגות הראויה של לובש מדים בנסיבות מסוימות, וכיוצא בזה ברפואה, וכיוצא בזה בתקשורת, וכיוצא בזה בכל תחום.

בכל תחום יש לנו מצד אחד הזנב השלילי, שצריך לטפל בו באמצעים המשפטיים, לאכוף את ההתנהגות החוקית, ומצד שני הראש החיובי, שצריך לטפל בו בכלים אחרים לגמרי, והכלים האלה מורכבים יותר מאשר נדמה.

בהחלט לא נכון לומר שכל קבוצת אנשים, בין בפרלמנט ובין בקהילה מקצועית כמו רופאים, עושה את זה לעצמה. זה ממש לא נכון.

היו"ר דוד טל:

אבל זה המציאות.

אסא כשר:

זה לא המציאות.

היו"ר דוד טל:

השופטים הקימו לעצמם - - -

אסא כשר:

לא. הכנסת נתנה להם סמכויות, נתנה להם חוק הסמכה.

היו"ר דוד טל:

הם ביקשו מאתנו ונעתרנו לבקשתם. זה רע? פרופ' כשר, מדוע אדוני סבור, עם כל הכבוד, בלי לפגוע חס וחלילה בך אישית, שאתה יודע טוב יותר מה האתיקה לגנרלים ואילו הגנרלים לא יודעים טוב יותר ממך?

נורית אלשטיין:

הוא סבור שהאתיקה עוסקת בפילוסופיה.

היו"ר דוד טל:

מדוע אתה לא סבור שחברי הכנסת יודעים אולי טוב יותר? במקרה הזה יושב-ראש ועדת האתיקה הוא חבר הכנסת אורון, אבל בכנסת פעלה כל הזמן ועדת אתיקה, והראיה שלא שמענו שום קבילה כנגד ועדת האתיקה על שהיא נוהגת במשוא-פנים, שהיא נוהגת כך או נוהגת אחרת. למה אדוני סבור שהוא יודע טוב יותר?

אסא כשר:

אל"ף, שמענו קבילות נגד ועדת האתיקה מצד חברי כנסת ערבים כנגד חבר ועדת האתיקה שהוא מן הצד הימני מאוד של המפה. שמענו תלונות בהקשר הזה. אני לא מגיש עכשיו דין וחשבון על ועדת האתיקה. אני רוצה לחזור לשאלת אדוני היושב-ראש.

נסתכל על אתיקה רפואית ורופאים. כאשר שואלים מהי ההתנהגות הראויה של רופא זה לא עניין של גניקולוג, או של נוירולוג, או של קרדיולוג, אלא זה עניין של ההתנהגות הראויה של הרופא כרופא, זה עניין של מי שיש לו תפיסות מנותחות וסדורות בשאלה מה זה להיות רופא. צריך כמובן לקבל אינפוט מעולם הרפואה, אי אפשר לעשות את זה בלי עולם הרפואה, אבל אתיקה רפואית זה תחום בפני עצמו. יש מחלקות לאתיקה רפואית, יש מומחים לאתיקה רפואית, שהם לא רופאים, ואם יש רופאים שרוצים להיות אתיקאים רפואיים אז ברוכים הבאים.

היו"ר דוד טל:

יושב-ראש ועדת האתיקה הוא רופא, פרופסור.

אסא כשר:

יושב-ראש ועדת האתיקה של ההסתדרות הרפואית בישראל הוא רופא כי שם כולם רופאים, אבל תראה באיזו מידה הוא מתחשב בקהילה של האתיקה הרפואית בישראל, שכוללת עוד 30 אנשים שאף אחד מהם לא רופא ושהוא לא יכול לזוז בלעדיהם. אני מדבר על עניינים חדשים וקשים, לא על עניינים שגרתיים שבהם הכללים התגבשו זה מכבר והוא עושה מה שמובן.

וכיוצא בזה, תסתכל איך בנויה מועצת העיתונות.

היו"ר דוד טל:

אני סבור שזה דוגמה לא טובה.

אסא כשר:

תסתכל על מועצת העיתונות מן הימים הטובים, כאשר הוקמה בשנת 1963, אז היתה תקשורת אחרת, או בימים שפרופ' זמיר היה הנשיא שלה. היא מורכבת מנציגי עיתונים ונציגי עיתונאים, ובאמצע גוף מכריע של אנשי ציבור, של אנשים שיש להם תפיסה בשאלה מה זה תקשורת במדינה דמוקרטית.

לא הגופים עצמם קובעים, אלא צריך את המומחיות של אנשים בגיבוש תפיסות ובהבנת המהות של מקצוע, שנעשית עם אנשי המקצוע אבל אנשי המקצוע לא עושים את זה לבדם.

כאשר מדובר על אתיקה בעולם המקצועי של האתיקה, אנחנו יודעים שכללים לא מספיקים. למדנו את זה בדרך הקשה. היתה תקופה שחשבו שדי שיש כללים, אבל היום אנו יודעים שצריך מה שנקרא בעולם האתיקה "תוכנית אתיקה אפקטיבית", תוכנית שבאמת עושה את שלה וכאשר היא עושה את שלה גם הרמה האתית טובה יותר וגם השמירה על החוק טובה יותר. אנחנו יודעים את זה מן הניסיון. תוכנית אתיקה אפקטיבית היא תוכנית שגורמת לכל אחד להכיר את הכללים, להבין את הכללים, להזדהות עם הכללים כאשר זה המקצוע שלו או הארגון שלו או השליחות שלו, כמו בכנסת, להבין את המעמקים שלהם. צריך לטפח את זה, לעזור לערוך את השיקולים ולהגיע למסקנות.

ניקח את הדוגמה הקיצונית של חבר כנסת חדש. במשטר שלנו, שהוא דמוקרטי למופת בנקודה הזאת, אדם יכל אתמול להיות ברחוב והיום חבר הכנסת, וזה בסדר גמור מבחינתי, אין לי שום טרוניה על כך. אבל האם כבר יש לו תפיסה סדורה ומורכבת מה זה להיות חבר הכנסת, שהוא יפעיל אותה בהתנהגות היום-יומית שלו כחבר הכנסת ויפעל כראוי?

הסנאט האמריקאי דורש מסנטור חדש בתוך 60 ימים מהיבחרו לעבור סדנת אתיקה, כך קובע הסנאט האמריקאי שאנחנו יכולים ללמוד ממנו הרבה דברים.

חיים אורון:

הנה כבר רעיון טוב אחד שאפשר לאמץ.

היו"ר דוד טל:

אני מוכרח לומר שקלעתי לדעת גדולים. בתחילת הדיון העברתי לפרופ' סוזי נבות שאלה האם יש איזה חוג או מקום שבו אני יכול ללמוד אתיקה באוניברסיטה.

נורית אלשטיין:

רק בחוג לפילוסופיה.

חיים אורון:

פרופ' כשר לא מדבר על זה. הוא אמר משהו אחר.

היו"ר דוד טל:

למה לא? זה לא אותו דבר? אם אשלח את חברי הכנסת ללמוד אתיקה באוניברסיטה כזאת או אחרת לא יהיו להם כלים רבים יותר?

נורית אלשטיין:

יש אתיקה משפטית בפקולטה למשפטים, אבל לא לומדים אתיקה רפואית בפקולטה למשפטים. בפילוסופיה לומדים אתיקה וזה ממש דיסציפלינה בפני עצמה.

אסא כשר:

העיסוק הפילוסופי הוא במוסר. כאשר מתמצאים בתחום יודעים שיש הבדל בין אתיקה ובין מוסר. מוסר – זה מה שלומדים בחוגים לפילוסופיה.

חיים אורון:

פרופ' כשר דיבר על סדנה מחייבת לחברי כנסת חדשים, סדנה של יום או יומיים, ולא בית-ספר לאתיקה. במשך 2-3 פגישות יעברו איתם על הספר.

היו"ר דוד טל:

אפשר לאמץ את זה.

נורית אלשטיין:

יחד עם זה שחברי הכנסת החדשים עוברים הדרכה קצרה על התקנון.

היו"ר דוד טל:

זה עדיין לא אתיקה. נכנסים לתחום של השאילתות לעשות בזה סדר, וזה בסדר.

נורית אלשטיין:

אפשר להדריך על התקנון וגם על נושאי אתיקה.

אסא כשר:

כוונת יושב-ראש הכנסת כאשר מינה את ועדת זמיר היתה לגרום לכך שיקרה משהו לאתיקה בכנסת שיהיה משכנע גם בעיני חברי הכנסת וגם בעיני הציבור.

כאן יש לי ניואנס באשר למה שעשינו בוועדת זמיר. אני סבור שהסיסטמטיזציה, כאשר לקחנו מכל מקום שבו היה איזה עניין שנוגע לאתיקה ושמנו הכול במקום אחד, ובהזדמנות הזאת הסתכלנו על הקונסיסטנטיות של כולם, ובהזדמנות הזאת הצענו להעלות את הרף בכל מיני נקודות – בעיניי יש לזה חשיבות, קודם כול מבחינת חברי הכנסת עצמם וגם קצת בחוץ.

מבחינה חיצונית צריך להבין, ההצעה העיקרית שלנו מבחינת הציבור – מה היום תגיד לציבור? הציבור שיודע על הכנסת רק מהתקשורת, והתקשורת שמתעניינת בסעיפים האלה כמו בשלג דאשתקד, אלא אם כן יש איזה פיקנטריה. על סעיף הסנדלים היו דיווחים עצומים בתקשורת, פנלים וסימפוזיונים, אבל על דברים שהם פי אלף, פי עשרת-אלפים חשובים יותר מן הסנדלים לא שמענו כלום, הציבור לא שמע כלום. אבל אם ידובר ביועץ אתיקה לכנסת הציבור ישמע על כך כי זה פונקציה, מה גם שבין חברי הכנסת יש מי שמתנגדים למינויו וגם היועצת המשפטית לכנסת מתנגדת, אז על כך הציבור ישמע כי יש כאן מחלוקת.

כדי להעלות את הרמה של האתיקה בכנסת בעיני הציבור, העניין הזה יש לו כוח שאין לשום דבר אחר בכל ההמלצות שלנו. זה דבר אחד.

דבר שני, היועצת המשפטית לכנסת מציעה לנו להסתכל על הכול במודל הנוכחי, כאשר יש יועץ משפטי.

נורית אלשטיין:

במודל שיש ועדת אתיקה.

אסא כשר:

יש ועדת אתיקה ויועץ משפטי. המודל הנוכחי צריך להיות מודל לאתיקה. אם אנחנו יוצאים מתוך נקודת הנחה שאתיקה היא זרוע מדולדלת של המשפט אז צריך להסתכל במודל הנוכחי, אבל לא כך צריך להסתכל על זה. צריך להסתכל על זה בצורה שאתיקה היא אחד מן התחומים שבהם צריך לעסוק: להסביר, לחנך, לטפח, לתמוך, לתת pre-ruling ולעשות עוד כל מיני דברים שכולם חיוביים. ככל שזכרתי ההחלטה שלנו היתה להוציא מעולמו של היועץ לאתיקה את עניין הקבילה. בתחילת דיוני הוועדה זה הופיע, אבל הכוונה שלנו שזה לא יהיה.

חיים אורון:

זה אפילו חריף יותר מאשר אמרתי.

יצחק זמיר:

הוא מקבל תלונה ומנסח אותה כקבילה. הוא לא המתלונן. זה הכול.

אסא כשר:

הוא לא קובל, אין לו שום תפקיד שלילי. יש לו רק תפקידים חיוביים.

חיים אורון:

לא כך כתוב בדוח ועדת זמיר, אבל נעזוב את זה.

אסא כשר:

זאת הקונספציה שעליה אני מגן, ובטעות היא לא בטקסט.

חיים אורון:

על-פי דוח הוועדה הוא מעיין בתלונה ויכול אפילו לדחות אותה על הסף. הוא מפשר בין המתלונן ובין הנילון.

אסא כשר:

בסדר, זה חיובי.

נורית אלשטיין:

הוא גם חוקר.

יצחק זמיר:

הדבר היחיד הוא האפשרות לדחות תלונה על הסף, אבל המילה האחרונה בידי ועדת האתיקה.

חיים אורון:

מה שהיום אני בקושי עושה, ולא כי אני כל-כך חשוב: לקבל תלונה וללכת לחבר הכנסת ולהגיד לו: תן לי פתק שאתה חוזר בך ונסגור את העניין, את זה עושה היועץ לאתיקה על-פי הצעתכם עוד לפני ועדת האתיקה. אני חושב שזה טעות.

יצחק זמיר:

אפשר לשנות את זה.

אסא כשר:

ב-12 במרס 2008 הקונגרס של ארצות-הברית החליט להקים Independent ethics office. הוא הקים Congressional office שמורכב מ-6 אנשים חיצוניים שתפקידם לחקור ולקבול. יושבת-ראש הקונגרס האמריקאי גברת ננסי פלוסי אומרת שזה פעם ראשונה. כאשר נכנסה לתפקיד אמרה: אני אעשה רפורמה באתיקה. דרך אגב, גם המועמד לנשיאות מר אובאמה אומר שייעשה רפורמה באתיקה, והוא עשה שתי רפורמות באתיקה כאשר היה סנטור באילינוי. עניין האתיקה בארצות-הברית מעניין אותם מאוד, מטעמים דומים לשלנו, כי היו שם כל מיני סיפורי שחיתות וזה אחת הדרכים לתקן את הטעון תיקון. כשהם תיקנו את זה ברוב קולות בקונגרס, שכולל מאות אנשים, הם הכניסו 6 אנשים חיצוניים ונתנו להם סמכות לחקור ולהתלונן. כמובן שיש גם ועדת אתיקה של אנשי הקונגרס.

היו"ר דוד טל:

תודה אדוני. אני מצטער ומתנצל שעליי להפסיק אותך. אני רוצה לתת לפרופ' נבות לומר את דבריה בקצרה ולאחר מכן נשמע גם את חברת הכנסת טרטמן ונסיים בזה.

סוזי נבות:

אוסיף משהו לדיון אולי ברמה אחרת לגמרי. לא יכולנו לייחל, אדוני יושב-ראש הוועדה, לתקופה טובה יותר לעסוק ביועץ לאתיקה מאשר התקופה הנוכחית. יש טענה קשה מאוד בציבור, שחברי הכנסת קשובים לה מאוד, על עודף משפטיזציה. את הטענה הזאת הזכיר פרופ' זמיר. מה עומד מאחורי הטענה על עודף משפטיזציה? שההתנהגות של אישי הציבור נמדדת אך ורק על-פי הקריטריון המשפטי. כל מה שלא נאסר בחוק הופך להיות מותר. אנחנו חיים בדיכוטומיה של שחור-לבן. אם החוק, הכלל או התקנון לא אוסר על התנהגות מסוימת - - -

היו"ר דוד טל:

זה מותר, אבל ייתכן שזה לא ראוי ואז הריבון, קרי: האזרחים, ישפוט את נבחר הציבור.

סוזי נבות:

בבוא היום.

חיים אורון:

יש שלוש קומות: פלילי, אתי וציבור. ביטלו את המדרג הזה, ואני מסכים לכל מילה שהם אומרים.

סוזי נבות:

תנסו לדמיין סקלה מאפס ועד עשר של התנהגות של איש ציבור, כאשר העשר תמיד האידיאל, איש ציבור שהוא המופת. מבחינתי האפס זה קו הגבול של החוק. כל מה שמתחת לאפס

אסור, בין אם זה איסור ציבורי, משום שלמשל פלוני הורשע בעבירה שיש עמה קלון ולא יכול להתמודד, ובין אם זה איסור פלילי. השאלה שלנו מה ייעשה עם ההתנהגות שנופלת בין אפס לארבע, מה התחום האפור הזה, איך נתמודד אתו. התשובה שניתנה בתקופה האחרונה, שאנחנו כחברה לא מתמודדים עם התחום האפור. אין יותר תרבות שלטון, אין חשיבות לסנקציות הציבוריות, אין יותר דיון בנושא של אתיקה, אלא יש כמובן תחושה לא טובה בתחום הזה.

נפלה בידי הכנסת הזדמנות להוביל בנושא הזה אמירה, שאנחנו מתנתקים מעולם המשפט. אני אומרת את זה, אדוני היושב-ראש, כמשפטנית. המשפטיזציה הזאת הרסנית, הרסנית לכנסת, הרסנית לחברה. הגיע הזמן שהכנסת תאמר על זה משהו. המשהו שהכנסת יכולה לומר ולהוביל זה: אנחנו לא רוצים שכל דבר יהיה ייעוץ משפטי. יש חשיבות עצומה לייעוץ משפטי למשל לגבי ההליך התקין של הדיונים. אם ההליך איננו תקין יש כמובן אמירה ברורה מאוד וחדה לייעוץ המשפטי, ואם החוק איננו חוקתי יש אמירה חדה מאוד לייעוץ המשפטי, אבל אם חבר הכנסת משתמש באופן לא ראוי בציוד של הכנסת מה יש לייעוץ המשפטי לומר בעניין הזה?

נורית אלשטיין:

שימוש לא ראוי בציוד הכנסת הוא עבירה פלילית.

סוזי נבות:

לא ראוי במובן של לא ראוי, ולא אסור. זאת התנהגות שהיתה ממוקמת כשתיים בסקלה. אם היא מתחת לאפס – זה ברור לכולנו. מדוע שלא תיאמר אמירה של הכנסת? זה יכול להיות כעזרה לוועדת האתיקה. זה בסך הכול מה שאנו סברנו. אגב, לא חשבנו על מישהו שיבוא ויש לו תואר באתיקה. מבחינתי זה צריך להיות אדם שהיה בכנסת שלושים שנה ומכיר את ההתנהגות ומכיר את העולם של הכנסת. זה הרעיון, ולאו דווקא מישהו שבא מבחוץ, ובוודאי לא משפטן, אלא מי שיכול להגיד: It's not done, זה לא ראוי, זה לא נראה טוב. לאמירה כזאת בתקופה הזאת יש חשיבות עצומה לציבור. אינני יודעת אם זה ישפר את המצב, אבל יש חשיבות שהכנסת תאמר שברצונה לעשות דה-משפטיזציה של החיים הציבוריים.

היו"ר דוד טל:

אני חושב שזה נעשה. אציג לך דוגמה, בלי שמות, אבל אני מניח שכולם יידעו. המשמרת הצעירה של מפלגת העבודה הגישה תלונה לוועדת האתיקה, וועדת האתיקה אמרה את דברה. אני בטוח שאותו חבר כנסת בכיר לא יעשה את זה פעם נוספת. לא צריך בשביל זה בית-משפט ולא צריך שום דבר אחר. אני בטוח שאחרי שהדברים נאמרו בוועדת האתיקה הם לא יחזרו.

אסא כשר:

כך בדיעבד, אבל מה מראש? איך אפשר למנוע את זה מראש?

אסתרינה טרטמן:

אני חייבת לדבר בקצרה אבל אני מוחה על כאן שאין חלוקת זמן ראויה בין הנוכחים סביב השולחן.

היו"ר דוד טל:

אני מצטער. התכוונתי היום לאפשר בסך הכול תגובה לעו"ד נורית אלשטיין על הדברים שנאמרו כבר, אבל היות וחשתי שחברי הוועדה רוצים להתבטא אפשרתי להם.

אסתרינה טרטמן:

הקשבתי בקשב רב לכל הדוברים, וכולם ללא יוצא מן הכלל ציינו בצדק דבר כאוב מאוד, הדימוי הרע של חברי הבית הזה. אין לי ספק שהדימוי, למרות שחבר הכנסת אורון ציין את זה

כדימוי אתי, בעיקרו מתחיל דווקא בהיבט הפלילי מכיוון שכל הסוגיות וכל הפרסומים עוסקים בעשייה פלילית, לכן יש חקירות שמתבצעות ברמה כזאת או אחרת. על האתיקה של חברי הכנסת שמים פחות פוקוס. אבל אני לא נכנסת לסוגייה הזאת כי כאשר יש דימוי שלילי אין לי ספק שהתפקיד של הוועדה, והיא עשתה לדעתי עבודה טובה, הכוונה אכן טובה, להשביח את המצב בבית הזה.

לצערי הרב יש לי הרושם שקיים דיסוננס בין האמירה של חברי הוועדה ובין איך שזה מתקבל בשטח ומה הסבירות שיתקבל בשטח. האם באמת נשיג את המטרה על-ידי מינוי אדם נוסף שיעשה את הדבר שהגדירו כאן ברשימה הארוכה של התפקידים שעו"ד ארבל אסטרחן טרחה ושלפה מתוך דוח הוועדה? האם זה יביא את הפתרון?

אינני משפטנית, אינני בוגרת הפקולטה לפילוסופיה או לאתיקה. אני חברת הכנסת ואזרחית. אני קודם כול אזרחית. קראתי מה הוועדה מציעה, מי אותו אדם שמומלץ שיישא בתפקיד החשוב הזה של מרכז נושא האתיקה. בעמוד 220 בדוח, בסעיף 81 שעוסק בכשירות, בפסקאות (1) ו-(2) אני רואה שני דברים בסיסיים. האדם הזה צריך להיות מי שלא עסק ב-5 השנים האחרונות לפחות בפוליטיקה, ועליו להיות ישר. זה דבר בסיסי. כך עולה מסעיף 81.

אסא כשר:

כתוב: "בעל כישורים נאותים בתחום האתיקה".

אסתרינה טרטמן:

מה זה "כישורים נאותים בתחום האתיקה"? האם מדובר על האנשים הבודדים שהם בוגרי הפקולטה לאתיקה? אני רוצה להבין. אתיקה וחריצת אמירה אתית מחייבת שכל ישר, אדם שיש לו שכל ישר ורגישות לעשייה ציבורית, עם common sense, עם ראייה נכונה איך הדברים צריכים להיעשות ברמה האנושית. אתיקה איננה בשמיים. האתיקה נמצאת כאן, בארץ, על האדמה הזאת. לכן המערכת צריכה להיות בתוך המערכה הזאת, על האדמה הזאת.

האם הפתרון יבוא באמת כאשר בנוסף לוועדת האתיקה, שעושה עבודתה כנדרש, יהיה גורם חיצוני נוסף, או שמא דווקא נינזק מכך? צריך פתיחות לחשוב על זה מזווית אחרת. לפעמים כאשר אנחנו שקועים מאוד בעשייה מסוימת, דווקא לאור ניסיון של שנים רבות, יש בזה דווקא חיסרון ולא יתרון כי אנחנו מתקבעים כבר בתפיסה מסוימת וחושבים שיש לנו יתרון עודף על פני כל אחד אחר. לכן היושב-ראש שאל מה היתרון, מה הערך המוסף.

אין ספק שכולנו רוצים להשביח את המצב. אין ספק שכולנו רוצים ליצור דימוי אחר לכנסת. האם זאת הדרך? אולי, כפי שאמרה פרופ' סוזי נבות, נוכל לומר אמירה על התנתקות מעולם המשפט כי יש עודף משפטיזציה, וזה נכון. האם זאת הדרך? אולי דווקא common sense, למשל לקבוע שבית-המשפט לא יהיה מי שיבטל חוקים של הכנסת אלא יביע עמדה, והעמדה שלו תישמע בכבוד כי חשוב לתת מעמד לבתי-המשפט במדינת ישראל אבל יידרש להחזיר את זה לכנסת לדיון, אולי זה ישביח את המעמד? הסוגייה הזאת איננה בהכרח 'כזה ראה וקדש'.

האם הוספת אדם שהוא ישר והגון – ואינני יודעת מה זה "כישורים נאותים בתחום האתיקה", המשפט הזה אמורפי מאוד – זה הפתרון? האם אדם ישר הוא האדם שאנחנו צריכים כתוספת? האם זה לא בא למזער את יושרם של חברי הכנסת, לפחות של אלה שיושבים בתוך ועדת האתיקה? האם אנו לא שופכים כאן את התינוק עם המים?

רק לאחרונה כנסת ישראל ביטלה תפקיד שהוא בעיניי חשוב, ואני לא מדברת פרסונלית אלא רעיונית, נציבות הדורות הבאים. היום נושא האקולוגיה, נושא דור העתיד עומד על הפרק בסדר היום, אך ביטלו את התפקיד הזה. איך זה ייתפס שפתאום ממנים מישהו חיצוני? מה דעתכם שאנשים כבר מדברים בקול רם שזה נראה כמו סידור עבודה לעוד שופט פורש? אני לא אומרת שאני מסכימה עם הטענה הזאת.

היו"ר דוד טל:

נשמעו טענות כאלה, שבנציבות הדורות הבאים סידרו לשופט בדימוס את התפקיד.

אסתרינה טרטמן:

זה אולי לא נוח אבל אני בחזקת הילד שצועק "המלך הוא עירום". אני לא מביעה כרגע את דעתי האישית אלא מציגה אמירות שנאמרו. לכן אמרתי שיש דיסוננס בין הכוונה האמיתית, ואני לא מטילה פסול כהוא זה בהתנהלות של הוועדה ובכוונות שלה, אני מאמינה באמונה שלמה שבאמת הוועדה מביאה דברים כדי להשביח את הכנסת, אבל חייבים להיות קשובים גם איך הדברים האלה מתקבלים בחוץ ולא להיות מקובעים.

היו"ר דוד טל:

תודה רבה. אני מבקש לסכם את הישיבה ולומר שבנושא הזה כבר הצבענו, אבל אם חברי הכנסת ירצו להצביע כעת אני נכון להצביע בנושא הזה שוב. אפשר היום לאמץ לפחות את מה שהציע פרופ' כשר, על סדנה כזאת או אחרת שיעבור כל חבר כנסת חדש.

נורית אלשטיין:

זה לא בכללי האתיקה.

היו"ר דוד טל:

אפשר למצוא כיצד לעשות את זה דרך יושבת-ראש הכנסת.

אסתרינה טרטמן:

האם אנחנו לא אמורים להצביע?

היו"ר דוד טל:

הצבענו על הנושא הזה כבר פעם. אמרתי, אם חברי הכנסת ירצו נוכל להצביע פעם נוספת.

חיים אורון:

כבר הצביעו על הנושא הזה?

היו"ר דוד טל:

הצביעו על תפקיד היועץ לאתיקה, בעד ונגד. היתה הצבעה נגד יועץ לאתיקה, אבל אם תרצו ניתן להצביע שוב.

חיים אורון:

חבל שלא ידעתי קודם אז לא הייתי בא.

היו"ר דוד טל:

התרומה שלך לדיון היתה ניכרת גם שלא ידעת.

חיים אורון:

אם כבר הצביעו, ואני מבין שיש כאן דיון סוער - - -

יצחק זמיר:

הדיון נפתח שוב. אם היו גומרים את הכול לא היינו באים.

חיים אורון:

אני רוצה לחזור להצעה קודמת ברמה של הפרוצדורה. אם אתה רוצה לקיים הצבעה חוזרת זה כמובן בסמכותך, אבל ייתכן שיש טעם לקיים הצבעה חוזרת לאחר שבכל זאת נקיים דיון על ועדת האתיקה ועל שני הפרקים הבאים, של ועדת האתיקה ודרך הגשת הקבילות, שם על-פי הטקסט בדוח הוועדה יש תפקיד מרכזי מאוד ליועץ לענייני אתיקה. ייתכן שניתן להגיע לאיזו מתכונת, שאולי לא תהיה בדיוק הטקסט שמופיע כאן. לא כי אני מחפש איזו פשרה.

יצחק זמיר:

גם על זה הצביעו כבר. היתה ישיבה שבה בשתי דקות גמרו גם את הדיון ביועץ לאתיקה וגם את הדיון בוועדת האתיקה.

היו"ר דוד טל:

עם כל הכבוד, חברי הכנסת שישבו כאן דנו בנושאים הללו. חלק מן הדברים אימצנו, וחלק לא אימצנו. אדוני בוודאי לא יכול לצפות שנאמץ את הכול, אחרת היינו צריכים לומר מלכתחילה שאין טעם שוועדת הכנסת תדון בדוח הוועדה.

יצחק זמיר:

באשר להצעה של חבר הכנסת אורון, אני יודע שעל ההצעה של הוועדה בעניין ועדת האתיקה הצביעו באותה הזדמנות שהצביעו על ההצעה בעניין היועץ לאתיקה.

אסתרינה טרטמן:

אם כך, מדוע כינסת את הישיבה?

היו"ר דוד טל:

הם ביקשו לשמוע גם את הטענה הזאת וגם את הטענה הזאת.

אסתרינה טרטמן:

אולי נקיים עוד הצבעה בעניין זה.

היו"ר דוד טל:

בבקשה, גברתי, אם את רוצה שתהיה הצבעה נוספת אין לי התנגדות.

אסתרינה טרטמן:

אני חושבת שכדאי, ונקבל החלטה בכל אותן סוגיות שעלו במהלך הדרך.

חיים אורון:

כתבתי לך לפני זמן רב כאשר ידעתי שאני מפסיק להשתתף בדיונים. אני מודה שיש לזה משמעות גם מעבר לעניין הכבוד שהכנסת נותנת לוועדה שהיא מינתה. אם בשתי דקות מורידים סעיף וזה יהיה הקוד האתי החדש של הכנסת, מי שרוצה יהיה שותף לזה.

היו"ר דוד טל:

לא הורידו שום סעיף בשתי דקות. על כל סעיף דנו לגופו. ככל שהיו יותר חברי כנסת דנו זמן ארוך יותר, ככל שהיו פחות חברי כנסת דנו זמן קצר יותר, וזה ברור. אם יושב אתי רק חבר הכנסת גדעון סער אז יש רק שני דוברים, רק שני אנשים מביעים את התייחסותם.

חיים אורון:

אם כבר פתחנו את העניין, אם קובעים ישיבות בשעות שברור מלכתחילה שחלק מן החברים שרוצים להשתתף לא יכולים להשתתף, למשל משום שמתנהלים דיוני תקציב באותן שעות בדיוק, וכך קרה, ובינתיים מתקדמים ומצביעים על סעיפים בדוח אז אין בעיה, אפשר להחליט לקבוע כל תאריך שרוצים, לקבוע ישיבות ב-11 בבוקר כאשר יש דיונים של ועדות אחרות.

היו"ר דוד טל:

קבענו זמן, יום ושעה קבועים.

חיים אורון:

11 בבוקר היה זמן לא מתאים. הפסקתי להשתתף בישיבות הוועדה כי הישיבות נקבעו ב-11 בבוקר.

היו"ר דוד טל:

שלוש או ארבע פעמים הוועדה הזאת התכנסה, כפי שהיה בשבועות האחרונים, משום שאנשים לא יכלו להגיע ואז הייתי צריך לשנות את המועד. אין לי שום בעיה לקבוע דיונים בשעה וביום הזה.

חיים אורון:

עם כל הכבוד, מי הם האנשים שלא יכלו להגיע?

היו"ר דוד טל:

חברי הוועדה.

חיים אורון:

מי הם? כל חברי ועדת האתיקה שרצו להשתתף פרשו מן הדיונים, וחברת הכנסת עמירה דותן הגיעה לכאן היום כי ביקשתי ממנה לבוא לדיון בסעיף הזה, וגם היא לא ידעה שכבר הצביעו על הכול. החברים פרשו מדיוני הוועדה כי אמרו שבוועדה משותפת צריך לתאם את הזמנים.

אסתרינה טרטמן:

בואו נעשה דבר פרקטי. מכיוון שלא ידענו כולנו, ופרופ' נבות סבורה שגם היא לא ידעה, אולי נצביע עכשיו ונקבל החלטה.

היו"ר דוד טל:

אין לי שום התנגדות להצביע עכשיו. נצביע על הצעת רביזיה על ההחלטה. מי בעד הרביזיה? ירים את ידו. מי נגד הרביזיה? ירים את ידו.

**הצבעה**

בעד הצעת רביזיה על החלטת הוועדה בעניין סעיף היועץ לאתיקה – 2

נגד – 1

נמנעים – אין

הצעת הרביזיה נתקבלה.

היו"ר דוד טל:

הוחלט על רביזיה בהחלטה ולפיכך הנושא פתוח להמשך דיון. זה לא מונע את המשך הדיון בשינוי כזה או אחר בהמלצות ועדת זמיר.

תודה רבה. הישיבה נעולה.

**הישיבה ננעלה בשעה 14:45**