

החלטות ועדת האתיקה
בעניין קובלנותיהם של חה"כ אריה אלדד, עמותת אומ"ץ והפורום המשפטי למען ארץ-ישראל
נגד חבר הכנסת לשעבר, הנשיא הנבחר שמעון פרס
מיום כ"ד בתמוז התשס"ז 10 - ביולי 2007

1. הקובלנות

קובלנת חה"כ אריה אלדד

ביום ט"ז בחשוון התשס"ז (7 בנובמבר 2006) הגיש חה"כ אריה אלדד קובלנה לוועדת האתיקה נגד חה"כ שמעון פרס, בה ביקש כי הוועדה תדון בנושא התרומות שקיבל חה"כ פרס (על פי תוארו דאז) במהלך הבחירות הפנימיות לראשות מפלגת העבודה, ואם תמצא כי חה"כ פרס חרג מהכללים - תורה לו להשיב את המתנות לאוצר המדינה.

לדברי הקובל, מדו"ח מבקר המדינה מנובמבר 2006 (בעניין תוצאות ביקורת החשבונות של מתמודדים בבחירות המקדימות לכנסת ה-17) (להלן: "דו"ח המבקר"), עולה כי חה"כ פרס קיבל תרומות בסך של 320,000 דולר משלושה תורמים מחו"ל, בהם אנשי עסקים שהינם בעלי עסקים בישראל.

בקובלנה נטען כי אמנם מבקר המדינה קובע כי העובדה שהתרומות התקבלו לפני "תקופת הבחירות" המוגדרת בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק המפלגות") מונעת ממנו לקבל החלטה ביחס לתרומות אלו, אולם ברור כי תרומות בהיקף כזה חורגות מהסכום שמותר לחבר הכנסת לקבל ממקור יחיד - גם בעת התמודדות על תפקיד מועמד לראש-ממשלה.

בישיבתה מיום א' בכסלו התשס"ז (21 בנובמבר 2006), דנה ועדת האתיקה בקובלנה שהגיש חה"כ אלדד. ועדת האתיקה סברה שנושא התרומות לאישים פוליטיים אינו נופל בגדרו של חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן: "חוק המתנות"), אלא נראה, על פניו, כי העניין מצוי בגדרו של חוק המפלגות. ועדת האתיקה סברה אז שאין היא הכתובת לדון בעניין שהופנה אליה.

אולם, בצד זאת, בדיון שהתקיים סברו חברי הוועדה כי יש מקום לבחון את נושא תרומות לאנשים פוליטיים, גם בתקופות שאינן בגדר תקופת ההתמודדות בבחירות מקדימות, אף על פי שוועדת האתיקה אינה הגוף המתאים לדון בעניין.

ברוח דברים אלו השיבה ועדת האתיקה לחה"כ אלדד .

ביום ח' באדר תשס"ז (26 בפברואר 2007) פנה חה"כ אלדד, בשנית, אל ועדת האתיקה וביקש כי תשוב ותדון בסוגיית התרומות שקיבל חה"כ פרס. בנוסף, ביקש חה"כ אלדד, כי הוועדה תבקש מחה"כ פרס הסבר מפורט למספר שאלות: למה נועדו הכספים, האם קיבל אותם כמתנה אישית או לצרכיו כח"כ/ראש מפלגה, האם אי פעם בעבר נתן שירותים או פעל למענו של מי מהתורמים בעסקיו בישראל, והאם קיבל החלטות בנוגע לעסקים שתורמים אלה היו קשורים אליהם או התערב למענם באמצעים שונים.

מקובלנתו האמורה של חה"כ אלדד עלה כי הוא פנה ליועץ המשפטי לממשלה בסוגיית התרומות שקיבל חה"כ פרס. חה"כ אלדד צירף לקובלנה את תשובתו של עוזר היועץ המשפטי לממשלה, לפיה, היועץ המשפטי לממשלה לא ראה מקום לנקוט בהליכים פליליים, לא לעניין חוק המפלגות ולא לעניין חוק המתנות, אם כי ציין שהמצב החוקי הנוכחי המאפשר קיומה של "פרצה חוקית" של קבלת תרומות אינו משביע רצון, בלשון המעטה, ותיקונו של המצב הקיים הדורש תיקון חקיקה, מצוי בידי הכנסת. עוד סבור היה היועץ המשפטי לממשלה, כי ראוי שעניינו של חה"כ פרס ייבחן

על ידי ועדת האתיקה של הכנסת, שתדון בהיבטים השונים עליהם הצביע מבקר המדינה .

קובלנות עמותת אומ"ץ (אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי)

ביום ג' בשבט התשס"ז (22 בינואר 2007) פנתה עמותת אומ"ץ בקובלנה לוועדת האתיקה נגד חה"כ פרס, בטענה שקיבל תרומות אסורות בסכום של למעלה מ-300,000 דולר משלושה אילי הון, להתמודדות הפנימית לראשות מפלגת העבודה.

בקובלנה נטען כי מבקר המדינה מתח ביקורת על התנהלותו הציבורית של חה"כ פרס, וכי על יסוד האמור בדו"ח המבקר פנתה עמותת אומ"ץ אל היועץ המשפטי לממשלה ודרשה לפתוח בחקירה פלילית. משדחה היועץ המשפטי לממשלה את בקשת הקובלת תוך ציון שיש מקום להביא לבירור העניין בפני ועדת האתיקה של הכנסת, הוא רואה לעשות זאת, ומכאן קובלנותו .

עמותת אומ"ץ נענתה בתשובה דומה לזו שנמסרה לחה"כ אלדד נוכח החלטת הוועדה מיום א' בכסלו התשס"ז (21 בנובמבר 2006), תוך ציון העובדה שממש באותו זמן הנושא עלה לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ובמליאתה .

בכל זאת, ביום ט' באדר התשס"ז (27 בפברואר 2007) שב מר אבנרי, יושב-ראש הנהלת עמותת אומ"ץ ופנה גם אל היועצת המשפטית לכנסת בבקשה דומה .

התייחסות היועץ המשפטי לממשלה; התייחסות מבקר המדינה

ביום י"א באדר התשס"ז (1 במרץ 2007), פנה יושב-ראש ועדת האתיקה אל היועץ המשפטי לממשלה, בעקבות פרסום בעיתונות כי היועץ המשפטי לממשלה הגיש קובלנה לוועדת האתיקה, בעניינו של חה"כ פרס. יושב-ראש הוועדה הפנה תשומת לב היועץ המשפטי לממשלה לתשובתה שנמסרה מטעמו אל חה"כ אלדד, לפיה: "סבור היועץ המשפטי לממשלה - כפי שגם ציין מבקר המדינה בדו"ח שבנדון - כי ראוי שעניינו של ח"כ פרס יבחן על ידי ועדת האתיקה של הכנסת, שתדון בהיבטים השונים עליהם הצביע המבקר בדו"ח שבנדון. יושב-ראש הוועדה ביקש כי יובהר לוועדת האתיקה מהם ההיבטים, שלדעת היועץ המשפטי לממשלה, ראוי שוועדת האתיקה תבחן.

בתשובתו מיום ט"ו באדר התשס"ז (5 במרץ 2007) הבהיר היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו שראוי שהנושא ייבדק על ידי ועדת האתיקה שתדון בהיבטים השונים עליהם הצביע המבקר בדו"ח.

מבקר המדינה בדו"ח הביקורת מסתייג ממעשה קבלת התרומות. לגישתו: "אין זה ראוי שמועמד פוטנציאלי במערכת בחירות מקדימות, גם אם טרם החלה מבחינה חוקית יוכל לגייס כספים ללא הגבלה ולקבל תרומות כספיות גבוהות מבעלי הון. יתר על כן, אף אם הדבר לא נאסר בחוק המפלגות במפורש, אין זה ראוי שמועמד לראשות מפלגה ינצל את תקופת השבועיים (שלפני 'תקופת הבחירות') כפי שנקבע בסעיף 28ב(ב) לחוק, לגיוס תרומות האסורות על פי החוק. יחד עם זאת, משנמצא כי תרומות הכסף נתקבלו שלא 'תקופת הבחירות' כהגדרתה בחוק, אין זה עוד בתחום סמכות משרד מבקר המדינה להכריע אם התרומות נתקבלו כדין".

גם מבקר המדינה כמו גם היועץ המשפטי לממשלה כמפורט לעיל, סבר כי ראוי שהמחוקק יביא לפתרון העניין בדרך של חקיקתם של הסדרים נורמטיביים בחוק .

בצד זאת, לדעת מבקר המדינה מעשה של קבלת תרומות מהסוג הנדון מנוגד לכאורה לכללי

האתיקה החלים על חברי הכנסת והאוסרים על חבר כנסת לקבל טובת הנאה כלשהי.

נמצאו למדים, איפוא, כי בידי היועץ המשפטי לממשלה כמו גם בידי מבקר המדינה לא נמצאו כלים חוקיים להתמודד עם התופעה נשוא הקובלות (מדו"ח מבקר המדינה עולה עוד כי נתגלו מקרים נוספים ביחס לתרומות שניתנו למתמודדים אחרים (בגדרי המשפט (הפלילי או אחר). עם זאת, הם סברו כי לוועדת האתיקה הסמכות לדון בהיבטים האתיים הכרוכים בנושא .

קובלנת הפורום המשפטי למען ארץ ישראל

ביום ח' בניסן התשס"ז (27 במרץ 2007) הגיש הפורום המשפטי למען ארץ ישראל קובלנה אל ועדת האתיקה, נגד חה"כ פרס, בטענה כי קיבל תרומות תוך הערמה על חוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

בתמצית, טוען הקובל כי ביום ט"ז בחשוון התשס"ז (6 בנובמבר 2007) פרסם מבקר המדינה דו"ח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות לכנסת ה-17. על-פי הדו"ח קיבל חה"כ פרס סדרה של שלוש תרומות בהיקף גדול (כ- 320,000 דולר בסה"כ) בתקופה של שבועיים שלפני "תקופת הבחירות" כהגדרתה בחוק המפלגות. לדברי הקובל, התרומות עלו במידה ניכרת על הסכומים שמותר למועמד לקבל על-פי חוק המפלגות בתקופת הבחירות ונראה כי מתן התרומות תוזמן לתקופה בה היה ברור כי יתקיימו הבחירות, אך נותרו ימים מועטים לפני תחילת "תקופת הבחירות", כהגדרתה בחוק - תקופה בה חלות מגבלות חמורות על גובה התרומות המותרות למועמד.

לטענת הקובל, במעשים אלה, סיכל מר פרס את תכליתו של חוק המפלגות, הנועד להגביל את הסכומים שהמועמדים לבחירות רשאים לגייס ולהשקיע במסע הבחירות. הקובל גורס כי חה"כ פרס פעל בניגוד להוראת סעיפים 2 ו-4 לכללי האתיקה לחברי הכנסת.

2. החלטת הוועדה

א. כללי

ועדת האתיקה דנה בקובלות, והפסיקה דיוניה בנושא מהרגע שהוכרזה מועמדותו של חה"כ פרס לכהונת נשיא המדינה מחשש שמא הדיון כשלעצמו, יש בו כדי להשפיע על הבחירה ועלול לשאת פנים שלא כהלכה. ביני לביני, נבחר חה"כ פרס לכהונת נשיא המדינה וחדל להיות חבר הכנסת לפי חוק-יסוד: הכנסת. משהסתיימה ההתמודדות לכהונת נשיא המדינה חזרה הוועדה לדון בנושא .

הוועדה החליטה לסיים את הדיון בקובלות וטעמיה בתמצית הינם: בדומה לדעת מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, הוועדה בדעה כי החקיקה בעניין זה חסרה וכי המחוקק נמנע מלהסדיר את הנושא כולו, אף שהנושא עלה לא פעם על שולחנו. בנוסף, משנבחר חבר הכנסת לשעבר פרס לכהונת נשיא המדינה (וחדל מלכהן כחבר הכנסת), על הוועדה להידרש לאיזון שבין הצורך להגן על מוסד הנשיאות לבין הכפיפות לדין האתי ובכלל זה, על הוועדה ליתן את דעתה בנושא חסינותו של הנשיא הנבחר .

ב. תחולת חוק המפלגות על תרומות בבחירות מקדימות

הוועדה נזקקה לנושא זה לאחר שנבחן על ידי מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. כאמור, היועץ המשפטי לממשלה לא מצא מקום לפתוח בחקירה פלילית בעניין זה. היועץ המשפטי לממשלה כמו גם מבקר המדינה הפנו את הנושא לבחינה אתית בוועדת האתיקה.

דיון בקובלנה לגופה מעלה קושי, העולה גם מהתייחסותו של מבקר המדינה בדו"ח ואף מפנייתו של היועץ המשפטי לממשלה אל ועדת האתיקה. האיסור הפלילי הקבוע בחוק לעניין גיוס תרומות לצורך בחירות פנימיות, מוגבל לתקופה המוגדרת בחוק ואינו מכסה קבלת תרומות על-ידי מועמדים בבחירות מקדימות, מחוץ לתקופה האמורה. בצד זאת, כל ניסיון להשתמש באיסור הפלילי הקבוע בחוק שירות הציבור (מתנות) יהיה מאולץ ומלאכותי. חוק זה לא נועד למטרה האמורה, ואין בו הסדרים מתאימים לכך.

יוטעם, כי נעשו ניסיונות שונים להסדיר עניין זה בחקיקה. כך, במחצית שנת 2005, יזם משרד המשפטים הצעת חוק לתיקון חוק המפלגות (בסופו של דבר צומצמה ההצעה להוראת שעה בלבד, שתוקפה פקע בינתיים). בהמשך, ביוזמת משרד המשפטים, פורסם תזכיר חוק להסדרה כוללת של סוגיית הבחירות המקדימות, לאחרונה, נחקקה הוראת שעה המסדירה את סוגיית מימון הבחירות המקדימות, ובפני ועדת החוקה מצויה הצעה של יושב-ראש הוועדה ליתן תוקף של הוראה קבועה לעניין זה.

מצאנו שהמחוקק עצמו נמנע עד כה מלהסדיר את הנושא בכללותו, נושא, שלכל הדעות טעון הסדרה בחקיקה, זאת, אף שהנושא עלה, ולא פעם, על שולחן המחוקק. מטבע הדברים, להימנעות המחוקק מהסדרת הנושא בחקיקה, יש השלכות הגם שמן ההיבט האתי ניתן להוסיף את התופעה של גיוס תרומות מגורמים פרטיים ללא הגבלת סכום ובוודאי ככל שמתקרבת "תקופת הבחירות" כאמור בחוק המפלגות.

ג. סמכות הוועדה בנוגע לחבר כנסת שחדל לכהן

כאמור, ביום כ"ז בסיוון התשס"ז (13.6.2007) נבחר חכ"ל שמעון פרס לתפקיד נשיא המדינה. בהתאם להוראת סעיפים 7 ו-42 לחוק-יסוד: הכנסת, מייד עם בחירתו של הנשיא הנבחר הוא חדל להיות אוטומטית מלכהן כחבר כנסת. סמכות ועדת האתיקה קבועה בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. סעיף 13ד(ז) לחוק קובע כי ההוראות בדבר סמכותה של ועדת האתיקה יחולו גם על מי שחדל להיות חבר הכנסת. מכאן, שלוועדת האתיקה קיימת סמכות לדון במעשים של אדם שחדל להיות חבר הכנסת, ובלבד שנעשו בתקופת כהונתו כחבר כנסת. אולם, קיומה של סמכות פורמאלית אינו מייתר את הצורך לשקול את הפעלתה במקרה הקונקרטי. בעניין זה תהיה רלבנטיות בעיקר לעובדה שחבר הכנסת לשעבר הינו עתה הנשיא הנבחר.

ד. חסינות הנשיא והדין האתי

חוק-יסוד: נשיא המדינה קובע כי לנשיא תהא חסינות מהותית וחסינות דיונית. החסינות המהותית קבועה בסעיף 13 לחוק היסוד ולפיה, נשיא המדינה לא ייתן את הדין לפני כל בית משפט או בית דין בשל דבר הקשור בתפקידו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל דבר כזה. עוד נקבע באותו הסעיף כי חסינות זו של נשיא המדינה תעמוד לו גם לאחר שחדל להיות נשיא.

החסינות הדיונית קבועה בסעיף 14 לחוק היסוד ועוסקת בהעמדה לדין פלילי. היא אינה עוסקת בהליכים פנים פרלמנטריים וודאי לא בהליכים אתיים. בהתאם לסעיף, נשיא המדינה לא יובא לדין פלילי, בתקופת נשיאותו, והתקופה שבה נמנעת מכוח סעיף זה הבאתו לדין לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות של אותה העבירה.

על פניו, ברור כי החסינות המהותית מכוח חוק-יסוד: נשיא המדינה אינה חלה בענייננו. המעשים שעל בסיסם הוגשה הקובלנה כנגד הנשיא הנבחר שמעון פרס אינם עולים בגדר מעשים הקשורים

בתפקידיו או בסמכויותיו של חכ"ל שמעון פרס **כנשיא** אלא בתפקידיו **כחבר כנסת** ואף כחבר כנסת, לא היתה עומדת לו בעניין זה החסינות המהותית). בנוסף, ועדת האתיקה אינה בגדר "בית דין" כמשמעותו בסעיף 13 לחוק היסוד וגם משום כך אין החסינות המהותית חלה בעניינו.

לכאורה, גם החסינות הדיונית אינה חלה, שכן חסינותו הדיונית של הנשיא מוגבלת להבאה לדין פלילי ואילו המקרה שבפנינו עוסק בהבאה לדין אתי.

עם זאת, ניתן להקיש לעניינו מבחינת התכלית שביסוד החסינות הדיונית הקבועה בחוק-יסוד: הנשיא. בית המשפט העליון עמד על הרציונל הטמון בחסינות הדיונית של הנשיא וקבע כי היא נועדה לשלב בין שתי תכליות: האחת, ההגנה על שלטון החוק והשוויון בפני החוק המחייבים התייחסות לנשיא כאל אחד האדם, האחרת, ההגנה על מוסד הנשיאות המעכבת את אכיפתו של ההליך הפלילי על נשיא המדינה עד לעת שבה יחדל מכהונתו.

בעניינו, אין המדובר בהעמדה לדין פלילי. המדובר בשיפוט אתי לגבי התנהגות שבוצעה בטרם בחירתו של חבר הכנסת לנשיא. אולם, הטעמים הניצבים בבסיס החסינות הדיונית, כפי שפורשו גם על ידי בית המשפט העליון, יפים גם בעניינו, לצורך הפעלת שיקול הדעת של ועדת האתיקה.

קיומה של סמכות לוועדת האתיקה לדון בחבר הכנסת לשעבר, אין פירושו שהוועדה תפעיל את סמכותה באופן אוטומטי. דומה, שמשנבחר חבר הכנסת לשעבר לכהן ברשות אחרת, יעמוד עניין זה נגד עיניה של הוועדה בהפעלת שיקול דעתה, וינתן לו משקל, מקל וחומר, משעסקין בחבר הכנסת לשעבר שנבחר לכהן כנשיא המדינה, וכך רואה זאת הוועדה.

לא למותר להוסיף שגישה זו של הוועדה עולה בקנה אחד גם עם המלצות דו"ח הוועדה הציבורית בראשות פרופ' זמיר. וועדת זמיר המליצה כי וועדת האתיקה לא תדון בקובלנה שהוגשה כנגד מי שחדל לכהן כחבר כנסת אלא אם כן מצאה כי עדיין יש עניין לציבור בבירור הקובלנה. משראינו לעיל שהמחוקק נמנע מלקבוע נורמות בחקיקה הטעונות הסדרה בדרך זו, אין עוד משקל ל"עניין הציבורי" בהידרשות לנושא בוועדת האתיקה ביחס למי שחדל כבר להיות חבר הכנסת והוא הנשיא הנבחר.

ה. סיכום

על יסוד הדברים האמורים, החליטה ועדת האתיקה לסיים את הדיון בקובלנות. חברי הוועדה מבקשים להדגיש, כי על אף שבנסיבות המתוארות במקרה זה הם החליטו לסיים את הדיון בקובלנות, אין ללמוד מכך כל עיקר כאילו חברי הוועדה כולם אינם מסתייגים מהמעשים המהווים בסיס לקובלנות.

ההחלטה תונח על שולחן הכנסת.