



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

23 בינואר 2025  
כ' בטבת התשפ"ה

לכבוד ח"כ אופיר כץ  
יו"ר ועדת הכנסת  
חברי ועדת הכנסת

הנדון: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון) – אישור  
הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024

### תקציר הדברים:

#### תוכן הצעת החוק:

הצעת החוק מבקשת לתקן את חוק חסינות חברי הכנסת. במסגרת התיקון, מוצע לקבוע כי לא ניתן יהיה לפתוח בחקירה פלילית או לדון בתביעה אזרחית נגד חבר כנסת, אלא אם הכנסת תקבע ברוב של 90 חברי כנסת שהמעשה המדובר אינו במסגרת מילוי תפקידו. ההצעה מחריגה עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים.

#### הבעיות בהצעה:

1. פגיעה בעקרון שלטון החוק והשוויון בפני החוק: התיקון המוצע מעניק לחברי הכנסת הגנה חסרת תקדים ומאפשר להם לעבור עבירות פליליות כמעט ללא חשש מהעמדה לדין. התיקון מציב רף בלתי אפשרי לפתיחת חקירה ולמעשה נותן לחברי הכנסת אור ירוק לפעול כאוות נפשם, ללא כל מגבלות אפקטיביות ומבלי שתהיה אפשרות לאכוף עליהם את הדין. במקום להיות שווים בפני החוק, חברי הכנסת יזכו למעמד חסין לחלוטין, מה שיובייל לאובדן האמון במערכת השלטונית ויוביל לתהליכים מסוכנים ובלתי רצויים כגון:

- הפיכת הכנסת ל"עיר מקלט": כאמור, המנגנון המוצע מאפשר לחברי הכנסת ליהנות מחסינות כמעט מוחלטת מפני הליכים פליליים ואזרחיים. מצב זה פוגע באמון הציבור בכנסת והופך אותה ל"עיר מקלט" עבור חברי כנסת, במקום לשמש דוגמה ומופת לשלטון החוק ולמנהל תקין. ללא אפשרות לחקור חברי כנסת ולבחון את מעשיהם, לא ניתן יהיה לאכוף עליהם את החוק.

- שיבוש הליכי חקירה: הצורך לפנות בשלב כה מקדמי לכנסת ולבקש אישור מקדמי על פתיחה בחקירה יביא לשיבוש הליכי חקירה. זאת, מאחר שבהתאם לתיקון המוצע, גופי האכיפה יידרשו לפרוש בפני הכנסת את התשתית הראייתית שיש בידיהם ובכך תסוכל האפשרות לקיים חקירה אפקטיבית ולהגיע לחקר האמת.

2. פגיעה בזכויות יסוד: התיקון מבטל דה-פקטו את זכותם של אזרחים לתבוע חברי כנסת שנפגעו ממעשיהם. מחסום זה מפני נקיטה בהליכים משפטיים נגד חבר הכנסת יפגע בזכות הגישה לערכאות של אזרחים שנפגעו ממעשה או התבטאות של חבר הכנסת. כיום, אזרח יכול להגיש תביעה אזרחית, ובית המשפט יכריע אם מדובר במעשה שנעשה במסגרת תפקידו

#### אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

#### חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' יוד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריד לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פיישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופט רוני סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבלום, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון טריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

#### סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיץ, פרס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיתו כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קורמניצר

פרופ' גרעין רוהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנד מרכוס (1929-2024)

מוכרי המדינה ג'וזף שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

של חבר הכנסת. לעומת זאת, התיקון דורש רוב בלתי סביר של 90 חברי כנסת, ומותיר את האזרח ללא אפשרות לקבל סעד.

3. **פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות:** הצעת החוק מבקשת להפוך את הכנסת, הרשות המחוקקת, גם לרשות השופטת, בכל הנוגע לענייני החסינות. על פי התיקון, הכנסת גם מתווה את גבולות הגזרה של החסינות וגם אחראית באופן בלעדי לבחון האם חבר כנסת אכן פועל בגדרי גבולות אלה. הכנסת הופכת להיות הפרשן המוסמך של החוק בענייני חסינות ובכך מרוקנת מתוכן את תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ושל בתי המשפט. בכך יש כמובן משום פגיעה מהותית בעקרון הפרדת הרשויות.

4. **חריגות במבט השוואתי:** החסינות בישראל היא רחבה במיוחד. בדמוקרטיה רבות, החסינות המהותית חלה מלכתחילה רק על הצבעות והתבטאויות, לעתים אף רק ביחס להתבטאויות בתוך הפרלמנט, ואין מניעה לפתוח בחקירה פלילית בגין מעשים שבוצעו מחוץ לפרלמנט. באשר לחסינות הדיונית, היא מלכתחילה כלל לא חלה על שלב החקירה.

5. **הליך חקיקה בעייתי:** העובדה שהחקיקה נועדה להיטיב עם חברי הכנסת עצמם יוצרת ניגוד עניינים מוסדי. התיקון העומד על הפרק – הרחבת גבולותיה של החסינות הפרלמנטרית – הוא ללא ספק תיקון המציב את הכנסת בניגוד עניינים מובנה. מן הראוי – ככל שמבקשים לערוך שינוי בהסדר החסינות – להקים ועדה ציבורית לבחינת הנושא, ולאחר מכן להקפיד על קיום הליך חקיקה רציני ומעמיק.

#### לסיכום:

**הצעת החוק מבקשת להפוך את הכנסת לעיר מקלט.** היא מעוררת קשיים חוקתיים משמעותיים נוכח הפגיעה הקשה בליבת המאפיינים הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, ובראשם עקרון שלטון החוק, עקרון השוויון בפני החוק ועקרון הפרדת הרשויות. בנוסף, התיקון פוגע בליבת זכויות האדם ובכלל זה בזכות הגישה לערכאות. התיקון המוצע, היוצר הסדר חסינות חריג גם מבחינה השוואתית, יביא לפגיעה ממשית באמון הציבור ברשות המחוקקת. **בשל כל אלה, אנו מתנגדות נחרצות להצעת החוק.**

#### חוות הדעת המלאה:

1. הצעת החוק שבנדון מבקשת לתקן את סעיף 1 לחוק החסינות ולהוסיף לו הוראה בזו הלשון:

"לא תיפתח חקירה פלילית נגד חבר הכנסת ולא ידון בית משפט בתביעה אזרחית נגד חבר הכנסת, אלא אם כן קבעה הכנסת, ברוב של 90 מחבריה, כי המעשה שבשלו התבקשה החקירה או הוגשה התביעה לא נעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת; הוראה זו לא תחול לעניין חקירה פלילית שעניינה עבירה על הוראות סעיף 284 וסימן ה' לפרק ט' לחוק העונשין, התשל"ז–1977".

2. **הצעת החוק מבקשת להפוך את הכנסת לעיר מקלט.** היא מעוררת קשיים חוקתיים משמעותיים נוכח הפגיעה הקשה בליבת המאפיינים הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, ובראשם עקרון שלטון החוק, עקרון השוויון בפני החוק ועקרון הפרדת הרשויות. בנוסף, התיקון פוגע בליבת



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**זכויות האדם** ובכלל זה בזכות הגישה לערכאות. התיקון המוצע, **היוצר הסדר חסינות חריג גם מבחינה השוואתית**, יביא לפגיעה ממשית באמון הציבור ברשות המחוקקת. בשל כל אלה, אנו מתנגדות נחרצות להצעת החוק.

### על החסינות פרלמנטרית ותכליתיה

3. נקודת המוצא לדיון בסוגיית חסינות חברי הכנסת היא סעיף 17 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי לחברי הכנסת תהא חסינות וכי פרטים ייקבעו בחוק. החסינות הפרלמנטרית היא, אם כן, מוסד חוקתי. החוק המרכזי הקובע את גבולות והיקף החסינות הפרלמנטרית הוא חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: "חוק החסינות" או "החוק").

### החסינות המהותית (חסינות במילוי תפקיד)

4. סעיף 1 לחוק זה קובע כי לחברי הכנסת תהא חסינות מפני נקיטה בהליכים משפטיים, לרבות מפני העמדה לדין פלילי, על כל התבטאות או פעולה – בכנסת או מחוצה לה – שנעשו "במסגרת מילוי תפקידו של חבר הכנסת או למען מילוי תפקידו". חסינות זו, המוכרת כ**חסינות מהותית או עניינית** (חסינות במילוי תפקיד), אינה ניתנת להסרה והיא עומדת לחברי הכנסת גם לאחר סיום כהונתם.

לחסינות המהותית תכליות רבות. ראשית ועיקר, היא נועדה להגן על חופש הביטוי של חבר הכנסת ועל יכולתו לממש את תפקידו, מבלי לחשוש שיהא חשוף להליכים משפטיים.<sup>1</sup> הבטחת חופש הפעולה של חבר הכנסת מאפשרת את מימוש עקרון הייצוגיות, ועקרון זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בחברי כנסת המייצגים את המיעוט.<sup>2</sup> החסינות המהותית מבקשת להבטיח את פעילותה התקינה של הכנסת כמו גם את עצמאותה של הכנסת כמוסד, בד בבד עם הבטחת עצמאותם ואי תלותם של חברי הכנסת ברשויות השלטון האחרות.<sup>3</sup>

5. חשוב להדגיש כי החסינות המהותית במתכונתה כיום איננה מוחלטת.

**ראשית**, המחוקק קבע סייגים לתחולתה של חסינות זו. בהתאם להוראת סעיף 1(א) לחוק החסינות, החסינות לא תחול לגבי מעשה או התבטאות, שאינם אקראיים, שיש בהם אחד מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי; שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה; הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני; תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.

**שנית**, גם ביחס להתבטאויות או מעשים שאינם נכנסים לגדר סייגים אלה, הרי שאין הם נחשבים "אוטומטית" כפעולות במילוי תפקיד, אלא יש לבחון

<sup>1</sup> בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נט(5) 865, פס' 15 לפסק דינו של הנשיא ברק (2005) (להלן: פרשת גורלובסקי).

<sup>2</sup> בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287 (2006)

<sup>3</sup> סוזי נבות "ארבע הערות קצרות על חסינות חברי הכנסת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2.10.11); אור טוטנאור "שני פנים לחסינות הפרלמנטרית" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2.10.11)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אותם לאור המבחן שפותח בפסיקה: "מבחן מתחם הסיכון הטבעי". על פי מבחן זה, יש לבחון האם מדובר במעשה או התבטאות (אסורים) שהם מתוכננים מראש או שמא פעולות שנעשו באקראי או בלהט הרגע, ולא היו פרי תכנון מוקדם. כמו כן, נוכח חשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי, הפסיקה מצביעה על צורך מוגבר להעניק הגנה נרחבת במיוחד להתבטאויות, להבדיל ממעשים. זאת, הואיל והצבעות, נאומים, ראיונות וכיוצ"ב, הם הכלים הבסיסיים העומדים לרשותו של חבר הכנסת לצורך מימוש תפקידו וייצוג ציבור בוחריו.<sup>4</sup>

הנה כי כן, החסינות לא נועדה להעניק לחברי הכנסת "רישיון" לעבור עבירות פליליות, כדבריו של הנשיא ברק:

"אכן, החסינות אינה חומה שמאחוריה יכול חבר הכנסת לתכנן ביצוע של עבירות פליליות, אפילו הן קשורות בתפקידו כחבר-כנסת. מדינה דמוקרטית, המבוססת על שלטון החוק ועל שוויון הכול בפני החוק, אינה מתיישבת עם מצב דברים זה... החסינות העניינית לא נועדה להוות מכשיר לניצול לרעה. היא נועדה להוות מגן מפני הימנעות מריסון עצמי מזיק... החברות בכנסת אינה הופכת "לעיר מקלט" לחברי-כנסת המבצעים עבירות פליליות תוך כדי ביצוע תפקידם כחברי-כנסת. חבר-כנסת אינו רשאי, תוך כדי ביצוע תפקידו כחבר-כנסת, להפר את החוק בריש גלי ובאופן הפגנתי ולטעון לחסינות עניינית."<sup>5</sup> (ההדגשות שלנו).

#### החסינות הדיונית

6. לצד החסינות המהותית, חוק החסינות מעניק לחברי הכנסת גם חסינות מפני העמדה לדין פלילי על פעולות שביצע חבר הכנסת **שלא במסגרת מילוי תפקידו**, שנהוג לכנותה **חסינות דיונית**.

עד לשנת 2005, חבר הכנסת היה זכאי אוטומטית לחסינות דיונית, שהיא חסינות זמנית החלה רק בתקופת כהונתה של הכנסת. לכן, במקרה שהיועץ המשפטי לממשלה ביקש להעמיד לדין חבר כנסת, היה עליו לפנות לכנסת בהתאם להליך שהיה קבוע אז בחוק ולבקש את הסרת החסינות. בשנת 2005, **על רקע ביקורת ציבורית על כך שהכנסת הפכה ל"עיר מקלט" לעבריינים**,<sup>6</sup> תוקן חוק החסינות. ונקבע כלל הפוך – כך שברירת המחדל היא כי לחברי הכנסת אין חסינות דיונית, אך במקרה שהיועץ"ש מחליט על העמדתו לדין, הוא יכול לפנות לכנסת בבקשה להעניק לו חסינות, על סמך ארבע עילות הקבועות בחוק.<sup>7</sup> החסינות הדיונית נועדה להבטיח את פעולתה התקינה של הכנסת ולהגן על חברי הכנסת מפני התנכלות מצד הרשות המבצעת ורשויות אכיפת החוק.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> סוזי נבות "לא לעולם חסינות" המכון הישראלי לדמוקרטיה (6.2.24)

<sup>5</sup> בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, פסי' 22-21 לפסק דינו של הנשיא ברק (1995) (להלן: פרשת פנחסי).

<sup>6</sup> סוזי נבות "פרשת ההצבעות הכפולות: על מחירן של טעיות – בעקבות בג"ץ 11280/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת" הארת דין ג(1) 20, 34 (התשס"ו).

<sup>7</sup> בסמוך לתיקון התקבל פסק הדין בעניין גורלובסקי, לעיל ה"ש 1, בו אומצה תפיסה צרה ביחס לשיקולים שמותר לוועדת הכנסת לשקול בעת החלטה על הסרת חסינות.

<sup>8</sup> פרשת גורלובסקי, לעיל ה"ש 1, פסי' 39 לפסק דינו של הנשיא ברק; פרשת פנחסי, לעיל ה"ש 5, פסי' 31 לפסק דינו של הנשיא ברק.

7. לצד החסינות מפני העמדה לדין פלילי על פעולות שלא נעשו במילוי תפקיד, חוק החסינות מעניק לחברי הכנסת **חסינויות דיוניות נוספות**: חסינות מפני מעצר, חסינות מפני חיפוש וחסינות מפני האזנות סתר. **חסינויות אלה ניתנות להסרה על ידי הכנסת, ברוב רגיל, בהתאם להליך המפורט בחוק החסינות.**

#### חסינות וחקירה

8. על פי התפיסה המקובלת, החסינות המוענקת לחברי הכנסת **אינה חלה** על שלב החקירה הפלילית.<sup>9</sup> בשל רגישות העניין, קיים נוהל משטרתי מיוחד המסדיר סוגיה זו. לפי נוהל זה, פתיחה בחקירה נגד אישי ציבור בכירים, לרבות חברי-כנסת, טעונה אישור של ראש אגף החקירות והמודיעין במטה הארצי, שנדרש ליידע את היועמ"ש על החלטה לפתוח בחקירה כאמור.<sup>10</sup> אם החקירה מעלה כי העבירה שנעשתה בוצעה במסגרת מילוי תפקיד, אזי חלה החסינות המהותית ולא ניתן יהיה להעמיד לדין את חבר הכנסת. אם, לעומת זאת, החקירה מעלה כי המעשים שנעשו לא בוצעו בזיקה לתפקידו של חבר הכנסת אזי ניתן יהיה להמשיך עם ההליך הפלילי ובסיומו אף להגיש כתב אישום נגד חבר הכנסת, או אז יחול ההסדר שבחוק החסינות, המאפשר לחבר הכנסת לפנות בבקשה לקבל חסינות. אף אם חבר הכנסת לא יקבל חסינות מן הכנסת, ככל שהוא סבור כי מעשיו חוסים תחת החסינות המהותית, הרי שהוא יוכל להעלות טענה זו במסגרת ההליך הפלילי כי מעשיו נעשו במסגרת מילוי תפקידו.

#### **התיקון המוצע**

9. כאמור, חוק החסינות אינו מונע פתיחה בחקירה נגד חבר הכנסת. הצעת החוק מבקשת **להרחיב** את החסינות המהותית ולקבוע כי לא ניתן יהיה לפתוח בחקירה נגד חבר הכנסת ולא ניתן יהיה לדון בתביעה אזרחית נגד חבר כנסת, אלא אם הכנסת קבעה, ברוב של 90 מחבריה, כי המעשה שבגינו נדרשת חקירה או הוגשה התביעה לא נעשה במסגרת מילוי תפקידו או למען

<sup>9</sup> בבג"ץ 962/07 לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו/1.4.2007), קבע בג"ץ כי חסינותו הדיונית של הנשיא אינה משתרעת גם על שלב החקירה הפלילית, תוך שמסקנתו זו התבססה, בין היתר, על הדין החל לגבי חברי כנסת. הוא ציין כי "בצד הוראות החסינות הדיונית הנוגעות לחבר הכנסת, מוכרת, ככלל, כפיפותו של חבר הכנסת לחקירה פלילית" ובהמשך "החסינות הדיונית הנתונה לחבר הכנסת, כזו הנתונה לנשיא" אינה מונעת, אפוא, חקירה פלילית ושימוע, פס' 53-54 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; עמדה זו עמדה גם ביסוד תפיסתם של חברי הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי-הכנסת, שהציעו להוסיף הסדר בעניין חקירת חברי כנסת ולפיו פתיחה בחקירה תיעשה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, תוך שמובהר כי "אין בחוק הוראה כלשהי המתנה חקירה פלילית נגד חברי הכנסת, בהסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה", **דוח הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי-הכנסת** 31 (1997); כן ראו בהחלטת ועדת האתיקה בקובלנה של היועץ המשפטי לממשלה בעניין תיקי חקירה של ח"כ אחמד טיבי וח"כ מוחמד ברכה, אימצה ועדת האתיקה את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שהובאה בפניהם וקבעה לעניין סירובם של השניים להתייצב לחקירה כי "על פי חוק החסינות, אין לחבר הכנסת חסינות מפני חקירה במשטרה וחובתו, ככל אדם, להתייצב לחקירה אליה הוזמן". עוד קבעה כי אי ההתייצבות מהווה הפרה של כללי האתיקה ומשכך השניים ננזפו, ראו החלטת ועדת האתיקה מיום 8.7.2003.

<sup>10</sup> נהלי אח"ם 300.16.193 "חקירת אישי ציבור בכירים" (1.2.2014). לפי הנוהל, ביצוע חקירה גלויה ראשונה, ובכלל זה חקירה פרונטלית, יובא מראש לידיעת פרקליט המדינה או פרקליט המחוז הרלוונטי. עוד קובע הנוהל כי אם שוכנע ראש אגף החקירות כי יש צורך לזמן לחקירה בעל חסינות (לרבות חבר הכנסת) עליו לדווח על כך למפכ"ל. אם חבר הכנסת נדרש לחקירה כחשוד יש צורך ליידע על כך את יו"ר הכנסת, בכפוף לטובת החקירה. במקרה שבעל החסינות (כולל חבר הכנסת) מסרב להתייצב לחקירה, ראש יחידת החקירות ירשום על כך דו"ח זיכרון דברים מפורט. כמו-כן, עליו לפנות אל ראש אגף החקירות והמודיעין לצורך קבלת הנחיות באשר להמשך הטיפול, כאשר האחרון יוועץ על כך, בהתאם לצורך, בפרקליטות המדינה, בטרם ינחה את ראש יחידת החקירות



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מילוי תפקידו של הכנסת. הצעת החוק מבקשת להחריג מהתיקון המוצע רק עבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים.

10. כפי שצוין בחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה,<sup>11</sup> הגם שמנוסח ההצעה ודברי ההסבר עולה כי עניינה של ההצעה בהרחבת גבולותיה של החסינות המהותית, בפועל התיקון מבקש להקנות לחבר הכנסת זכות דיונית – הזכות שלא להיחקר ללא אישור מיוחד של הכנסת ברוב של 90 חברי הכנסת.

### השלכות התיקון והקשיים שהוא מעורר

11. התיקון המוצע מערער את עקרונות יסוד הנמצאים בלב המשטר החוקתי: **עקרון שלטון החוק, עקרון השוויון בפני החוק ועקרון הפרדת הרשויות**. בנוסף, הוא מביא לפגיעה בשורה של זכויות יסוד. משכך, תיקון זה כרוך בפגיעה קשה במאפיינים הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. לצד קשיים אלה, הנוגעים לגופו של התיקון, הצעת החוק אינה מקודמת בהליך הראוי בשים לב למהותו טיבו של התיקון המוצע, כפי שיפורט להלן.

### הפגיעה בעקרון שלטון החוק ובעקרון השוויון בפני החוק

12. כאמור לעיל, אחת התכליות החשובות העומדות ביסוד מוסד החסינות, היא הצורך להבטיח את עצמאותם ואת אי תלותם של חברי הכנסת. ואולם, החסינות הפרלמנטרית, מעצם טיבה וטבעה, עומדת בסתירה לעקרונות של **שלטון החוק ושוויון בפני החוק**. זאת, מאחר שחבר הכנסת לא נותן את הדין למרות הפרת החוק, מקום שאדם אחר היה נותן את הדין. החוק מופר, אך לא ניתן להטיל סנקציה על הפרה זו. לפיכך, לחסינות יש תכליות התומכות בהכרתה, ומנגד, החסינות מתנגשת עם ערכים וזכויות שגם הם ראויים להגנה.

13. כיום, חוק החסינות קובע איזון הולם בין האינטרסים השונים, כך שמחד גיסא נשמרת עצמאותם ואי תלותם של חברי הכנסת, אך מאידך גיסא, בהתאם לחוק ולסייגיו ולפרשנותו בפסיקה, ההגנה המוענקת לחברי הכנסת על עבירות שנעשו שלא בזיקה לתפקידם אינה מוחלטת.<sup>12</sup>

14. הצעת החוק מבקשת לערער את האיזון הקיים באופן שמביא לפגיעה חריפה ובלתי מוצדקת בעקרון שלטון החוק ועקרון השוויון בפני החוק. אם יתקבל התיקון, הכנסת תהפוך ל"עיר מקלט", באופן שחוטא לתכליות המקוריות של מוסד החסינות. זאת, מאחר שההצעה מבקשת לחסום בפני גורמי האכיפה את האפשרות לחקור את חברי הכנסת, לא תהיה בידי גורמי המקצוע האפשרות לגבש תשתית עובדתית ומשפטית הדרושה לשם הכרעה בשאלה האם מעשה או התבטאות של חבר כנסת נעשו במסגרת מילוי תפקידו או לאו. לכך יש להוסיף, כפי שעולה מחוות הדעת של הייעוץ

<sup>11</sup> חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי (על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה) מיום 24.11.24.

<sup>12</sup> על האיזון הנדרש בין האינטרסים השונים ראו גם כאן: Rosa Raffaelli and Sarah Salome, *The Immunity of Members of the European Parliament: In-Depth analysis for the JURI Committee*, 7-8, 11 (European Parliament, 2014)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המשפטי לממשלה, כי לעתים חקירות נפתחות על יסוד מידע מודיעיני שלא ניתן להציגו בפני חברי הכנסת.

נוכח הרף הגבוה הנדרש בהצעת החוק - אישור של לא פחות מ-90 חברי כנסת - בפועל, לא ניתן יהיה להעמיד לדין את חברי הכנסת גם על מעשים והתבטאויות שאינם קשורים כלל למילוי תפקידם. כלומר, אם עד כה, על פי הפרשנות של החוק, היה ברור כי עבירות שהן פרי תכנון מראש לא יזכו לחסינות מהותית, הרי שאם יתקבל התיקון, חברי הכנסת יקבלו "אור ירוק" לפעול כאוות נפשם, ללא כל מגבלות אפקטיביות ומבלי שתהיה אפשרות לאכוף עליהם את הדין. חבר הכנסת יוכל לבצע כמעט כל עבירה פלילית מבלי שניתן לחקור אותו על כך, בבחינת "רישיון לעבור על החוק". מצב על פיו כל מה שחבר כנסת עושה או אומר יהיה חסין מפני העמדה לדין - לרבות על התבטאויות ומעשים שאינם במילוי תפקיד.

15. המנגנון שמבקש התיקון לאמץ טומן בחובו סכנה ממשית לעקרון השוויון בפני החוק גם בהיבט נוסף. הרוב המשמעותי הנדרש בהצעת החוק (90 חברי הכנסת) לצורך פתיחה בחקירה, מעורר חשש ממשי כי בעוד שלגבי חברי כנסת מטעם סיעות המשתייכות לקבוצת הרוב היהודי - הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה - לא יימצא הרוב הנדרש לצורך אישור על פתיחה בחקירה, רוב כזה יימצא בנקל כאשר יהיה מדובר בחברי כנסת מן המיעוט הערבי.

16. הצורך לפנות בשלב כה מקדמי לכנסת ולבקש אישור מקדמי על פתיחה בחקירה יביא לשיבוש הליכי חקירה. זאת, מאחר שבהתאם לתיקון המוצע, גופי האכיפה יידרשו לפרוש בפני הכנסת את התשתית הראייתית שיש בידיהם ובכך תסוכל האפשרות לקיים חקירה אפקטיבית ולהגיע לחקר האמת. חשש זה כנראה עמד לנגד עיניו של המחוקק בגרמניה. נספח 6 לתקנון הבית התחתון, הבונדסטאג, קובע כי לכל רשויות החקירה יש אישור מהפרלמנט לנהל חקירה מקדמית על עבירות שביצעו (להוציא מקרים של אמירות מעליבות בעלות אופי פוליטי). רשות החקירה נדרשת ליידע את יו"ר הבית וכן את חבר הפרלמנט שנגדו מתנהלת החקירה, **ככל שהדבר לא יפגע בחקירה ובהליך בירור האמת.**<sup>13</sup> ברוח זו, ועידת ונציה הדגישה כי הכללים ביחס לחסינות הדיונית אינם צריכים למנוע חקירות מקדמיות הואיל והן קריטיות לצורך קביעת העובדות ומשכך צריכות להתנהל כאשר התיק טרי.<sup>14</sup>

17. ולבסוף, דומה כי התיקון לוקה אף בשרירותיות. נראה כי יוזמת הצעת החוק ביקשה בכל זאת לצמצמו במעט באמצעות החרגת עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים. ניתן להעלות תמיהה מדוע רק עבירות אלה הוחרגו מתחולת התיקון. ראשית, קיימות עבירות חמורות במיוחד שלא הוחרגו מגדר התיקון זהו הדין, למשל, לגבי עבירות מין, עבירות אלימות ועבירות שעניינן פגיעה בביטחון המדינה. שנית, ככל שהכוונה הייתה להחריג רק עבירות של שחיתות שלטונית, מתוך הנחה כי אלה עבירות שלא יכולות

<sup>13</sup> [Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee](#), pg. 117. יוער עם זאת כי בהתאם לכללים, הפרלמנט יהא עדיין מוסמך להורות על השעיית ההליכים וזאת בהתבסס על סעיף 46 לחוק היסוד הגרמני.

<sup>14</sup> [Venice Commission, Report on the scope and lifting of Parliamentary Immunities](#) 26 (14.5.2014)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להיחשב ככאלה שבוצעו במסגרת מילוי תפקיד, הרי שנעשתה מלאכה חלקית ביותר. כך, למשל, לא הוחרגו מהתיקון עבירות של קבלת דבר במרמה, שיבוש הליכי משפט, הלבנת הון, עבירות מס ועוד.

#### הפגיעה במימוש זכויות יסוד של אזרחים ובראשן זכות הגישה לערכאות

18. התיקון מחייב את האזרח להתייצב בפני הכנסת ולשכנע רוב של 90 חברי הכנסת שהתביעה אינה נוגעת למילוי תפקידו של חבר הכנסת. מחסום זה מפני נקיטה בהליכים משפטיים נגד חבר הכנסת יפגע **בזכות הגישה לערכאות של אזרחים** שנפגעו ממעשה או התבטאות של חבר הכנסת. זאת, מאחר שאין בידיהם אפשרות מעשית למצות עמו את הדין. כיום, אזרח יכול לתבוע חבר כנסת בתביעה אזרחית. זאת, הן במקרה שהיועמ"ש מצא (בעקבות חקירה פלילית) כי העבירה לא בוצעה במילוי תפקיד והן במקרה שבו היועמ"ש לא נדרש לנושא. במקרים אלה, בית המשפט נדרש לשאלה האם העבירה של חבר הכנסת נעשתה במילוי תפקידו. ככל שערכאה שיפוטית מוצאת כי העבירה לא נעשתה במילוי תפקיד, הרי שהאזרח יכול לקבל סעד (ככל שהוכיח את תביעתו). אפיק התביעה האזרחית, הוא אם כן כלי ראשון במעלה להגנה על שורה של זכויות יסוד, כגון הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות, הזכות לקניין ועוד. **מדובר ברף גבוה במיוחד הפוגע באופן מהותי ביכולם של האזרחים לממש את זכויותיהם.**

#### הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות

19. הצעת החוק מבקשת להפוך את הכנסת, הרשות המחוקקת, גם לרשות השופטת, בכל הנוגע לענייני החסינות. על פי התיקון, הכנסת גם מתווה את גבולות הגזרה של החסינות וגם אחראית באופן בלעדי לבחון האם חבר כנסת אכן פועל בגדרי גבולות אלה. הכנסת הופכת להיות הפרשן המוסמך של החוק בענייני חסינות. **בכך יש כמובן משום פגיעה מהותית בעקרון הפרדת הרשויות.**

20. מדברי ההסבר, כמו גם מדבריו של שר המשפטים במסגרת הדיון בהצעת החוק במליאת הכנסת מיום 4.12.24, עולה כי ברקע התיקון ניצבת **התנגדות נחרצת למעורבותו של בית המשפט בשרטוט גבולותיה של החסינות המהותית**. לשון אחר, השאיפה היא להותיר בידי הכנסת בלבד את קביעת המותר והאסור עבור חברי הכנסת, בבחינת "לתת לחתול לשמור על השמנת".

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כך:

"הניסיון לטעון כי אמירות ומעשים של חבר כנסת אינם חסינים באופן מוחלט אינו מתיישב עם הוראות החוק הברור מאליו. לבית המשפט אין כל כלי להתערב, להעריך או לקבוע את מסגרת מילוי תפקידו של חבר הכנסת או מה נעשה למען מילוי התפקיד. אין זה מתפקידו של בית המשפט ואין בידי הכלים להחליט מהו היקף תפקידו של חבר הכנסת".

שר המשפטים, העיר מצידו בדיון במליאת הכנסת כי:

"המצב שהולך ומתקבע והוא מצב אבסורדי, שבו המילה האחרונה בסוגיית החסינות ניתנת לבתי המשפט, הוא מצב שחותר תחת כל היסוד של רעיון החסינות... החסינות היא דבר שצריך להישאר בידי המוסד,





בידי הכנסת, משום שהיא נועדה להגן על הכנסת כמוסד מפני המערכות האחרות.. מה ההיגיון בה, אם בסוף אותם אלה שמולם היא אמורה לתת לחבר הכנסת ולכנסת את ההגנה הם אלה שמחליטים אם היא קיימת או להפעיל אותה? זה עולם הפוך. אגב, זה לא קיים באף מקום בעולם בצורה כזאת, כי זה באמת חותר תחת ההיגיון היסודי של העניין".

21. אנו סבורים כי ניתוח הדין הקיים כמו גם התפיסה המוצעת כפי שהם באים לידי ביטוי בדברים המצוטטים לעיל הם שגויים מן היסוד, וכי קבלת התיקון תביא לפגיעה חמורה בעקרון הפרדת הרשויות.

22. ראשית, המחוקק מעולם לא התכוון להעניק חסינות מוחלטת לחברי הכנסת. תפיסה זו אף לא עולה מבעד ללשון החוק, שכן החוק קובע כי החסינות המהותית תוענק רק ביחס לפעולות שנעשו ב"מילוי תפקיד" או "למען מילוי תפקיד".

23. שנית, בית המשפט העליון, כאשר פירש את המונח "מילוי תפקיד" ופיתח את מבחן "מתחם הסיכון הטבעי", מילא בכך התפקיד הבסיסי של ערכאה שיפוטית – הבהרת והנהרת הדין. במדינות רבות בעולם, למשל בספרד,<sup>15</sup> אוסטריה<sup>16</sup> ואיטליה,<sup>17</sup> בית המשפט קובע את גבולות החסינות ומרחב התפרשותה.

התיקון מבקש לעקוף את מבחני הפסיקה ובכך "לשחרר" את חברי הכנסת מהמגבלות שעוצבו בקפידה בפסיקתו של בית המשפט העליון. מגבלות, שלאורן פעל גם הייעוץ המשפטי לממשלה לאורך השנים, כאשר נדרש לבחון האם יש מקום לפתוח בחקירה או להגיש כתב אישום נגד חבר כנסת.

עיצובו של מבחן "מתחם הסיכון הטבעי" כמו גם יישומו לאורך השנים בפסיקתו של בית המשפט, נעשו תוך הבטחת איזון עדין בין התכליות החשובות העומדות ביסוד מוסד החסינות, לבין עקרונות היסוד של המשטר החוקתי המתנגשים עם מוסד החסינות – ובראשם עקרון שלטון החוק ועקרון השוויון בפני החוק.

אם יתקבל התיקון, גורמי אכיפת החוק ובראשם היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט לא יוכלו עוד לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים בתחום רגיש זה של חסינות חברי הכנסת. בכך יש משום פגיעה בעקרון האיזונים והבלמים שהוא מיסודותיו של כל משטר דמוקרטי. לכך יש להוסיף כי יכולתו של בית המשפט להושיט סעד לאזרח נפגעת באופן דרמטי, הואיל

<sup>15</sup> צח בן-יהודה "חסינות פרלמנטרית ופתיחה בחקירה פלילית נגד חבר פרלמנט בשל התבטאויותיו" הלשכה המשפטית – תחום חקיקה ומחקר משפטי, הכנסת 20 (22.2.2021) (להלן: המחקר השוואתי של הכנסת).

<sup>16</sup> שם, עמ' 6, הי"ש 21.

<sup>17</sup> European Parliament [Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament](#) (2020), pg. 21, footnote 255. לגבי זהות הגורם המכריע אם הדעה הובעה במילוי תפקיד, החוק מסדיר את ההליך בו יש לנקוט. אם שאלת תחולתה של החסינות המהותית עולה במהלך הליך פלילי או אזרחי, השופט – אם סבור כי יש לדחות את הטענה כי החסינות חלה – צריך להפנות את ההחלטה לפרלמנט שיפסוק בעניין. גם חבר פרלמנט שנתון להליכים שיפוטיים שסבור כי מה שנעשה חוסה תחת החסינות מוסמך לבקש החלטה של הפרלמנט. ואולם, השופט מוסמך תמיד להפנות את התיק לבית המשפט החוקתי (בהתאם להליך שקבוע בחוקה) – וההחלטה הסופית אם ההצהרה חוסה תחת החסינות המהותית – תתקבל על ידי בית המשפט לחוקה, שם.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

ולא ניתן לקיים הליכים אזרחיים נגד חבר הכנסת ללא הסכמתם של 3/4 מחברי הכנסת.

24. **שלישית**, הלכה למעשה, כבר כיום חברי הכנסת שותפים לעיצוב גבולותיה של החסינות המהותית. כך, בהתאם להוראות חוק החסינות, במקרה שהיועץ המשפטי לממשלה מחליט בתום חקירה פלילית כי המעשים בגינם נחקר חבר הכנסת אינם חוסים תחת החסינות המהותית הוא מוסמך להגיש כתב אישום נגד חבר הכנסת. בשלב זה עומדים לרשות חבר הכנסת 30 יום בהם הוא רשאי לפנות לכנסת בבקשה להעניק לו חסינות מפני העמדה לדין פלילי, כאשר אחת מארבע העילות בגינן ניתן להגיש בקשה זו, היא העילה לפיה **העבירה בה מואשם חבר הכנסת נעברה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו וחלות הוראות סעיף 1**. היינו, הכנסת מוסמכת לקבוע, בניגוד לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי העבירה המיוחסת לחבר הכנסת נעברה במילוי תפקיד. כמובן שהחלטה זו – ככל החלטה – כפופה לביקורת שיפוטית של בג"ץ.

**הנה כי כן, כיום שלוש רשויות השלטון שותפות להגדרת גבולותיה של החסינות, ודומה כי יש בכך משום יישום נאות של עקרון האיזונים והבלמים, שהוא מיסודותיו של כל משטר דמוקרטי, בנושא רגיש וחשוב זה.**

25. **רביעית**, בניגוד לנטען, לא אחת נראה כי דווקא בתי המשפט מעניקים הגנה נרחבת מדי על חסינותם של חברי הכנסת. דוגמא בולטת היא בתחום דיני לשון הרע.<sup>18</sup> לא אחת, נמתחה ביקורת על הענקת משקל רב מדי לחופש הביטוי על חשבון הזכות לשם טוב של האזרח. מכאן כי התיקון הנדרש הוא דווקא בכיוון ההפוך.

**ולבסוף**, דווקא התיקון המוצע חריג במבט השוואתי, וזאת בהינתן שהחסינות הפרלמנטרית בישראל היא מלכתחילה רחבה במיוחד בהשוואה למדינות אחרות, כפי שיוצג להלן.

#### **גבולותיה של החסינות הפרלמנטרית - מבט השוואתי**

##### חסינות מהותית

26. **ראשית**, בדמוקרטיות רבות החסינות המהותית חלה מלכתחילה רק על **הצבעות והתבטאויות**, לעתים אף רק ביחס להתבטאויות **בתוך הפרלמנט**. כך, למשל, בבריטניה, ניו זילנד, קנדה, גרמניה, דנמרק ועוד רבות אחרות.<sup>19</sup> לכן, במדינות אלה אין מניעה לפתוח בחקירה כאשר מדובר במעשים או התבטאויות **מחוץ לכותלי הפרלמנט**. יתרה מכך, בחלק מהמדינות יש **סייגים להגנה הניתנת להתבטאויות גם בתוך הפרלמנט**, כך שניתן במקרים מסוימים להעמיד לדין חבר פרלמנט גם בגין התבטאות בתוך הפרלמנט. כך, למשל, בגרמניה, החסינות המהותית אינה חלה על הוצאה דיבה.<sup>20</sup> **שנית**, בחלק מהמדינות, למשל **סלובקיה**, החסינות המהותית חלה

<sup>18</sup> לקריאה לצמצום ההגנה על חסינות במקרה של פגיעה בזכות לשם טוב, ראו: סוזי נבות, לעיל ה"ש 4; סוזי נבות "חופש הביטוי של חבר הכנסת והזכות לשם טוב" **משפטים** ט 67 (תשע"א).

<sup>19</sup> המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 15, עמ' 4.

<sup>20</sup> **סעיף 46(1) לחוק היסוד הגרמני וכן סעיף 36 לקוד הפלילי הגרמני**



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

רק ביחס להליכים פליליים.<sup>21</sup> שלישית, גם במדינות שבהן החסינות חלה על חקירה פלילית, קיימים הסדרים פחות גורפים. כך, למשל, בצרפת, החסינות חלה רק ביחס למעשים שנמצאים בזיקה ברורה לתפקיד הפרלמנטרי. לכן, החסינות תחול ביחס להצבעות או אמירות במליאה אך לא ביחס להתבטאויות בתקשורת.<sup>22</sup> בבלגיה, החסינות המהותית משתרעת גם על שלב החקירה, אך שופט הוא מי שמכריע אם הדברים נאמרו במסגרת התפקיד וזאת בהתאם לקריטריונים שפותחו בפסיקה.<sup>23</sup> מעניין לציין כי לחברי הפרלמנט האירופי מוענקת חסינות מהותית על הצבעות ודעות שהובעו במסגרת מילוי תפקידם. חסינות זו חלה גם על שלב החקירה. עם זאת, בית המשפט האירופי לצדק (CJEU) פסק כי שמכריע לגבי תחולתה של החסינות המהותית במקרה נתון הוא בית המשפט הלאומי במדינה ולא הפרלמנט האירופי.<sup>24</sup>

### חסינות דיונית

27. ראשית, יש מדינות שבהן קיימת רק חסינות מהותית ואין כלל חסינות דיונית. זהו המצב, למשל בריטניה וניו-זילנד.<sup>25</sup> שנית, ברוב המדינות החסינות הדיונית אינה משתרעת על שלב החקירה הפלילית.<sup>26</sup> בסלובקיה, החסינות דיונית לא חלה על חקירה – ולכן ניתן לפתוח בחקירה פלילית נגד חבר פרלמנט על התבטאויות מחוץ לפרלמנט אשר מעלות חשד לעבירה פלילית. כך, למשל, בצרפת, תיקון לחוקה ב-1995 צמצם את היקף החסינות – כך שלא נדרש אישור כדי לפתוח בחקירה. היינו החסינות אינה מונעת את חקירתו של חבר הפרלמנט.<sup>27</sup> גם במדינות הבודדות שבהן החסינות הדיונית מונעת פתיחה בחקירה, ההסדר הוא פחות קיצוני. כך, למשל, בקפריסין, לא ניתן לעצור או להעמיד לדין חבר פרלמנט (אלא אם נתפס בעת מעשה על עבירה שהעונש בצידה הוא חמש שנים יותר) ללא הסכמה של בית המשפט העליון, ולא הפרלמנט.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 15, עמ' 14.

<sup>22</sup> שם, עמ' 23.

<sup>23</sup> שם, עמ' 18.

<sup>24</sup> European Parliament, [The Immunity of Members of the European Parliament](#) 17-18 (2014); European Parliament Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament, לעיל ה"ש 15, בעמ' 34-35.

<sup>25</sup> המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 15, עמ' 4, כן ראו: סקירה: [חסינות של חברי פרלמנט מפני העמדה לדין פלילי – השוואה בין-לאומית](#) המכון הישראלי לדמוקרטיה (23.5.2019).

<sup>26</sup> המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 15, עמ' 4-5.

<sup>27</sup> European Parliament Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament, לעיל ה"ש 15, בעמ' 108, ה"ש 227.

<sup>28</sup> המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 15, עמ' 17.

## ההיבט ההליכי: "כנסת מחוקקת לעצמה"

28. בימים אלה מתנהלים הליכים פוליטיים ואזרחיים כנגד מספר חברי כנסת, ובכלל זה כנגד יוזמת הצעת החוק, חברת הכנסת טלי גוטליב. באשר לחברת הכנסת גוטליב, בהתאם להנחיית הייעוץ המשפטי לכנסת,<sup>29</sup> היא ערכה גילוי נאות במליאת הכנסת בטרם ההצבעה על הצעת החוק בקריאה טרומית.<sup>30</sup> כמו-כן, נקבע כי ייקבע כי התיקון לא יחול על הליכים משפטיים תלויים ועומדים על חקירות פליליות שנפתחו.<sup>31</sup>

29. ואולם, פעולות אלה, לרבות החלתו של התיקון, אינן מקהות את ניגוד העניינים המוסדי הטמון בתיקון שעל הפרק. זאת, מאחר שהתיקון נועד להיטיב עם קבוצה מצומצמת – חברי הכנסת. כאשר הכנסת מסדירה את עניינה שלה, "מחוקקת לעצמה" – היא נמצאת בניגוד עניינים מוסדי. היטיב לתאר תופעה זו השופט חשין בציינו:

"המאפיין קבוצת עניינים אלה – המאפיין והמייחד אותה לעצמה – הוא היסוד החריף של ניגוד עניינים המעורב בה. היסוד של ניגוד עניינים מקומו אינו נפקד גם בנושאים אחרים שבהם מחוקקת הכנסת לעצמה, ואולם בענייננו שלנו – ובעניינים דומים לו בנושאי החסינות וזכויות היתר המוענקים לחברי הכנסת – מצוי יסוד זה במינון גבוה במיוחד... ואולם כולנו נסכים, דומה, כי לעת קביעת משכורת, קיצבה ושאר זכויות ממון – וכיוצא באלו: **מקום שחברי הכנסת קובעים את היקף חסינותם** – היסוד האישי-הפרטי יסוד דומיננטי הוא במערכת, דומיננטי יותר מאשר בנושאים אחרים. בנושאים אלה – נושאים שבהם מחוקקים חברי הכנסת לעצמם – עדים אנו להתנגשות בלתי נמנעת של אינטרסים המושכים לצדדים מנוגדים בתכלית: מזה, האינטרס הציבורי המלמדנו כיצד ראוי שאיש הציבור ינהג את דרכו, ומזה, האינטרס האישי."<sup>32</sup> (ההדגשה שלנו)

30. התיקון העומד על הפרק – הרחבת גבולותיה של החסינות הפרלמנטרית – הוא ללא ספק תיקון המציב את הכנסת בניגוד עניינים מובנה.<sup>33</sup> אחת הדרכים היעילות להתמודד עם חקיקה מעין זו היא להקים ועדה ציבורית

<sup>29</sup> מכתב מע"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, לח"כ אמיר אוזנה, יו"ר הכנסת, בעניין הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024, של חברת הכנסת טלי גוטליב (27.11.24). היועצת המשפטית לכנסת ציינה כי מאחר שחברת הכנסת גוטליב היא יוזמת יחידה של הצעת החוק, בכונתה להמשיך ולבחון את הסוגיה בהקשר האתי בהמשך הליכי החקיקה.

<sup>30</sup> פרוטוקול ישיבה 224 של הכנסת ה-25, עמ' 85 (27.11.2024).

<sup>31</sup> מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, לעיל ה"ש 29; פרוטוקול ישיבה 224, לעיל ה"ש 30, עמ' 86-87.

<sup>32</sup> בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, פסקאות 41-42 לפסק דינו של השופט חשין (2002) (להלן: פרשת גמלאות חברי הכנסת); עוד ראו על כך: ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, פס' 99 לפסקי דינו של השופט חשין (1995); בג"ץ 7111/94 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, פס' 20 לפסק דינו של השופט חשין (1996); עוד בנושא ראו: יואב דותן "איסור החקיקה העצמית" כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון" משפטים לא(4) 771 (התשס"א) וכן סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: 'המחליטים הם גם הזוכים'" המשפט ט 253 (התשס"ד).

<sup>33</sup> על הקושי בהסמכת המחוקק להסדיר היבטים שונים הנוגעים לחסינות (סייגים להעמדה לדין, למעצר או לחקירה של חברי הכנסת) מן ההיבט של כנסת מחוקקת לעצמה, ראו: סוזי נבות "הצעת החוקה: שלוש הערות על פרק הכנסת" משפט וממשל י 593, 623 (התשס"ז).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מקצועית שתגבש המלצות בנושא, ורק לאחר מכן לקדם תיקון חקיקה בנושא.<sup>34</sup>

עמדה על כך היועצת המשפטית לכנסת, בדבריה ביחס להצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון) – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול רפואי וחובת דיווח), התשפ"ג–2023 (פ/25/2303):

"התייחסתי לזה קודם בהקשר של טענת הכנסת מחוקקת לעצמה, ואמרתי שכשיש לנו חשש לניגוד עניינים מובנה של חברי הכנסת, שמחוקקים לעצמם – טיעון שאני באופן אישי מאוד נוהרת מלהשתמש בו, ואני משתמשת בו כאן – הנטייה שלנו היא קודם כול לומר שראוי היה שהסדרים מהסוג הזה ייבחנו ראשית על ידי ועדה ציבורית ומקצועית, שתביא את המלצות שלה לפני שחברי הכנסת יחוקקו"<sup>35</sup>

31. הקמת ועדה מקצועית לבחינת גבולותיה הראויים של החסינות תצמצם (גם אם לא תנטרל לחלוטין) את החשש מפני ניגוד עניינים וכמובן תגביר את אמון הציבור בהליך החקיקתי. לא בכדי, התיקון המהותי האחרון שבוצע במוסד החסינות, ב-2005, התבסס על דוח של ועדה ציבורית בראשות שר המשפטים לשעבר משה ניסים, שעסקה בנושא חסינות חברי הכנסת ואשר פורסם שנים ספורות קודם לכן.<sup>36</sup>

32. אם כן, מן הראוי – ככל שמבקשים לערוך שינוי בהסדר החסינות – להקים ועדה ציבורית לבחינת הנושא, ולאחר מכן להקפיד על קיום הליך חקיקה רציני ומעמיק, כאשר בהקשר זה יוער כי "חקיקה של הכנסת לעצמה" עשויה להיות חשופה לביקורת שיפוטית צפופה יותר, נוכח ניגוד עניינים המובנה בו נמצאת הכנסת.<sup>37</sup>

## סיכום

33. הצעת החוק מעוררת קשיים חוקתיים משמעותיים רבים. היא מפרה את האיזון הרגיש הקיים כיום בחוק החסינות ובפסיקת בית המשפט העליון באופן שמאיים להפוך את הכנסת ל"עיר מקלט".

34. התיקון פוגע באופן ממשי בעקרון שלטון החוק ובעקרון השוויון בפני החוק. הוא מאפשר לרוב בכנסת לחסום כליל את האפשרות למצות את הדין עם נבחריו, גם בהעדר כל זיקה בין העבירה לבין תפקידו של חבר הכנסת. הדרישה לקבל את אישורם של 90 מחברי הכנסת בטרם פתיחה בחקירה פלילית משמעותה אחת – סיכול כל אפשרות לקיים חקירה אפקטיבית ויצירת ערוץ פתוח לשיבוש הליכי חקירה.

35. שלילת סמכותו של הייעוץ המשפטי לממשלה ובהמשך של בית המשפט לבחון האם מעשיו של חבר הכנסת חוסים תחת החסינות המהותית יש בה

<sup>34</sup> השוו: יגאל מרזל "ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור" ניגוד עניינים במרחב הציבורי 389, 422-423 (דפנה ברק-אריז, דורון נבות ומרדכי קרמיניצר עורכים תשס"א)..

<sup>35</sup> פרוטוקול מס' 34 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.3.2023).

<sup>36</sup> דוח הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי- הכנסת, לעיל ה"ש 9. הכנסת אימצה לבסוף את דעת המיעוט של פרופ' קלוד קליין, שתמך בהיפוך הנטל (קביעה כי אין חסינות דיונית אלא אם חבר הכנסת מבקש אותה).

<sup>37</sup> פרשת גמלאות חברי הכנסת, לעיל ה"ש 32, פס' 51 לפסק דינו של השופט חשין.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

משום פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות. הפקדת מלאכת הסיווג בידי הכנסת בלבד, מעוררת קושי מובנה ואף חשש מעריצות הרוב כלפי המיעוט.

36. בנוסף, התיקון פוגע באופן ממשתי בזכויות יסוד, הואיל והרף הנדרש לצורך קבלת היתר לנהל תביעה אזרחית נגד חבר כנסת חוסס, או לכל הפחות מצמצם באופן משמעותי את האפשרות לנקוט בהליכים אזרחיים נגד חבר הכנסת.

37. העובדה כי תיקון זה - המציב את הכנסת בניגוד עניינים מובנה - מקודם ללא בחינה מקצועית של ועדה ציבורית, יוצרת קושי ממשתי בפן ההליכי ומחריפה את הפגיעה באמון הציבור בכנסת ובנבחריה, מעבר לפגיעה הטמונה בו נוכח תוכנו של התיקון המוצע.

38. בשל כל אלה אנו מתנגדות נחרצות להצעת החוק.

בכבוד רב,

ד"ר מורן קנדלשטיין-היינה

פרופ' סוזי נבות