



21.11.19

לכבוד

עו"ד אביחי מנדלבלויט, היועץ המשפטי לממשלה

עו"ד אייל ינון, היועץ המשפטי לכנסת

**מר אמיר אלשטיין**

יו"ד הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**ד"ר ג'ורג' שולץ**

יו"ד של כבוד

**הנדון: הקמת ועדת כנסת וסמכות היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום כאשר אין מקימים ועדת כנסת בשל תקופת בחירות מתמשכת**

שלום רב,

אנו סבורים כי התקבעה בציבור תפיסה לא מדויקת באשר למשמעות מכתבו של היועץ המשפטי לכנסת, בנוגע לסמכות היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום במצב בו לא קיימת ועדת כנסת. לטעמנו תפיסה זו אינה מעוגנת כהלכה במכתבו של היועץ המשפטי לכנסת. יתר-על-כן, ניתן ומתחייב, מבחינה מהותית, להגיע לפרשנות אחרת בעניין זה.

**מכתב היועץ המשפטי לכנסת ליו"ר הכנסת מיום 12.9.19 בעניין חה"כ חיים כץ**

1. במכתב הנ"ל נקבע כי הועדה המסדרת אינה מוסמכת לדון בבקשת חסינות לפי סעיף 4 לחוק חסינות חברי הכנסת חובותיהם וזכויותיהם. מכאן, נקבע במכתב, שאין גוף שיוכל לדון בבקשתו של חה"כ כץ. עוד נקבע כי לא ראוי להקים במיוחד ועדת כנסת, ימים ספורים לפני הבחירות, שכן בכך יפגע ההליך גם במהות וגם בנראות וממילא הליך זה יתייתר לאחר הבחירות. צוין במכתב גם, כי מובן כי לא ניתן יהיה להגיש את כתב האישום לבית המשפט, קודם שתתקבל החלטה סופית בדבר החסינות.

2. למכתב זה יוחסו בתקשורת השלכות מרחיקות לכת. לפי הטענה שנשמעה, במידה ולא תוקם ממשלה והחוק יחייב את פיזור הכנסת וקיום בחירות נוספות, לא ניתן יהיה להגיש כתבי אישום כנגד חברי הכנסת שלגביהם התקבלה החלטה בדבר העמדתם לדיון, וביניהם גם ראש הממשלה, וזאת משום שאין להם יכולת למצות את זכותם לדיון בשאלת החסינות.

**חברי הוועד המנהל**

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רוניל דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מימל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' יודיה צ' שטרן, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

**עמיתים בכירים**

אלוף (מיל') עמיחי אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן שיינסקי

**מייסד ונשיא לשעבר**

ד"ר אריק כרמון



3. לטעמנו, פרשנות זו אינה מופיעה במכתבו של היועץ המשפטי של הכנסת, וגם אינה נובעת ממנו. מכתבו של היועץ המשפטי לכנסת דן בסיטואציה ספציפית, בה בקשתו של ח"כ כץ לדיון בחסינות הוגשה שבוע טרם הבחירות; ולכן לא היה סביר ולא היה טעם בהקמת ועדת כנסת בסיטואציה זו ובסיטואציה זו בלבד. אין להסיק ממנה מהי משמעותה של אי הקמתה של ועדת כנסת בכנסת הנוכחית.

**הסוגיה המהותית – הקמת ועדת כנסת ושאלת סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום כאשר לא קיימת ועדת כנסת במצב של ממשלת מעבר**

4. ראשית, מובן כי נקודת המוצא היא שבתוך 30 יום מהמצאת כתב האישום, חבר הכנסת רשאי להגיש בקשה לחסינות מהכנסת, וכי יש לאפשר לו להציג את עמדתו בפניה.

5. עם זאת, עולה השאלה - האם כאשר הבחירות נדחות שוב ושוב, תמנע לחלוטין הגשת כתב אישום כנגד חברי כנסת, בהעדר ועדת כנסת, ופיזור הכנסת יהפוך אותה הלכה למעשה לעיר מקלט. לטעמנו פרשנות זו אינה סבירה, ותוצאתה אינה מתקבלת על הדעת. היא פוגעת באכיפת החוק, בשוויון בפני החוק, בכנסת עצמה ובאמון הציבור בה.

6. יש לזכור כי מאז תיקון החוק בשנת 2005, נקודת המוצא היא שלחבר הכנסת לא מוענקת חסינות דיונית אוטומטית, אלא הכנסת היא שמעניקה את החסינות לחבר הכנסת, לבקשתו.

7. יש לזכור כי אין מניעה שהכנסת הנוכחית תקים ועדת כנסת, ולו כדי לאפשר את הדיון בחסינות, תוך הקפדה על הרכב ראוי מבחינת המהות והנראות. כאשר לא מדובר בימים ספורים טרם הבחירות, לא מתקיימים הטעמים אותם מנה היועץ המשפטי לכנסת במכתבו בנוגע לח"כ כץ. הכנסת יכולה גם יכולה להקים את הוועדה ולאפשר דיון בבקשת החסינות של הח"כים, גם אם מדובר במצב של ממשלת מעבר. ניתן אף לטעון כי היא חייבת לעשות כן.

8. מכאן עולה השאלה מה קורה במצב שהכנסת מחליטה למעשה שלא להקים ועדה? משמעותה של החלטה כזו או התנהלות כזו (הימנעות מהקמת ועדת כנסת) נוגדת את הדיון. שכן היא מסכלת את מצוות סעיף 13 לחוק, לפיו "בקשה



לפי סעיף זה או לפי סעיף 4(א)(3), תוגש בכתב ובצירוף נימוקים ליושב ראש הכנסת, שיעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בהקדם האפשרי. "ההקדם האפשרי" נדרש משום שהליכים פליליים צריכים להתקיים בזמן, וללא דיחוי בלתי מוצדק. שיהוי בקיומם עלול לפגוע בברור האמת ובאינטרס הציבורי של עשיית צדק במועדה.

9. כדי למנוע מצב דברים של ביזוי מצוות המחוקק, מתבקש לראות את היועץ המשפט לממשלה כמי שמוסמך, לפי שיקול דעתו, להגיש כתב אישום מבלי שעניין החסינות הוכרע בכנסת, כאשר הכנסת נמנעת, ללא סיבה סבירה, מהקמה של ועדת כנסת. יש להזכיר שוב שברירת המחדל היא שכל אדם כפוף לחוק, והחריג הוא הפעלת החסינות. הרציונל העומד מאחורי החסינות הדיונית הוא הגנה של הכנסת על חבר הכנסת מפני רדיפה או מפני פגיעה קשה בתפקוד הכנסת. ככל שהכנסת מסרבת להפעיל את סמכותה להקים ועדת כנסת, יש לראות בכך סירוב מצדה להפעיל את ההגנה הזו על חברי הכנסת. לטעמנו, ליועץ המשפטי לממשלה, במצב דברים זה, יש שיקול דעת האם להגיש כתב אישום לבית המשפט, ועליו להפעילו, בהתאם לנסיבות. עליו לשקול, בין השאר, את הזמן שנותר עד קיום הבחירות, וכן האם חברי הכנסת המבקשים חסינות עשו מאמץ כדי שתוקם ועדת כנסת או שההיפך הוא הנכון – האם יש להם יד בכך שוועדת הכנסת אינה מוקמת, וזאת כדי לסכל דיון בעניינם.

10. אם חבר הכנסת סבור שמתקיימת חסינות מהותית בעניינו, יוכל כמובן לטעון טענה זו בבית המשפט, שכן מדובר בסייג לאחריות הפלילית. כמו כן, ככל שהוא סבור ששיקול הדעת של היועץ המשפטי להעמידו לדין למרות שלא קיבל את יומו בפני ועדת הכנסת לוקה בחוסר סבירות, יוכל לעתור נגד החלטה זו לבג"צ ולהציג את טעמיו כנגד החלטת היועם"ש.

#### השלכות באשר להקמת הממשלה וקיום בחירות

11. פרשנות אחרת, לפיה לא ניתן לדון בבקשת חסינות, וכתוצאה מכך גם לא ניתן להגיש כתב אישום מעת שנקבע תאריך חדש לבחירות, מביאה לתוצאה קשה. יש בה כדי לתמרץ את חברי הכנסת שתלוי ועומד נגדם כתב אישום, למנוע הקמת ממשלה ולדחוף לקיום בחירות נוספות. גם השלכה זו מצביעה על כך שפרשנות זו אינה סבירה. אין היא מתיישבת עם ההיגיון של חוק יסוד: הממשלה, אשר נועד ליצור תנאים להקמת ממשלה. חוק היסוד לא נועד ליצור



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

תנאים למניעת הקמתה של ממשלה ולעודד להמשך מהלכים לשם קיום בחירות חוזרות. לכן, הסמכות של היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום כאשר לא מוקמת ועדת כנסת בתקופה של ממשלת מעבר, כמוצע לעיל, מתיישבת גם עם תכליתו של חוק יסוד: הממשלה.

12. אנו מציעים לסייג את הפרשנות שיוחסה למכתב אותו כתב היועץ המשפטי לכנסת ליו"ר הכנסת. מתבקש להודיע ברבים כי לא עולה ממנו אותה פרשנות כללית שעשתה לה מהלכים בציבור, אלא שמדובר היה במענה למצב מסוים. בנוסף לכך, כדי שהחוק יקוים, ועל מנת שלא תהיה התנהלות הנוגדת אותו, וגם כדי למנוע הפתעות וטענות ומענות בעקבותיהן, מתבקשת הבהרה בדבר החובה למנות ועדת כנסת, בהעדר סיבה מוצדקת שלא לעשות כן. בה בעת, ראוי להעמיד דברים על מכונם גם באשר לסמכות היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום לבית המשפט במידה שהבחירות יידחו ולא תורכב ועדת כנסת. גם הציבור, וגם חברי הכנסת כולם, ובמיוחד אלה שעומד נגדם כתב אישום, זכאים לדעת את המצב המשפטי בעניין זה לאשורו.

בברכה ובכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

פרופ' יובל שני

פרופ' מרדכי קרמניצר

המכון הישראלי לדמוקרטיה