



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

10 במארס 2025
י' באדר 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 –
נוסח לדין בוועדת הכנסת ביום 11.3.25

תקציר הדברים:

תוכן הצעת החוק:

הצעת החוק מבקשת לתקן את חוק חסינות חברי הכנסת באופן שיקשה מאוד לפתוח בחקירה פלילית או לנהל הליך אזרחי כנגד חבר כנסת או חבר הכנסת לשעבר. על פי המנגנון המוצע, ביחס למרבית העבירות הפליליות וכן ביחס למספר הליכים אזרחיים משמעותיים, יידרש אישור של הכנסת, ברוב של 75 מחבריה, כי המעשה או ההתבטאות המיוחסים לחבר הכנסת לא נעשו במסגרת מילוי תפקידו, כדי לנקוט בהליכים כאמור.

גם בגרסה הנוכחית, הצעת החוק לוקה בפגמים משמעותיים:

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. הרף המוצב, 75 חברי כנסת, הוא עודנו רף גבוה למדי, ומשכך, מוענק 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 כמעט חסיין לחלוטין, מה שיוביל 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

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' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוים, ארה"ב

השופט דורית בניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טטכנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמן

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

2. פגיעה בזכויות יסוד: התיקון מבטל דה-פקטו את זכותם של אזרחים לתבוע חברי כנסת שנפגעו ממעשיהם בשלושה סוגים של תביעות אזרחיות: לשון הרע, פרטיות וסוגים מסוימים של תביעות בנוזיקין. כיום, אזרח יכול להגיש תביעה אזרחית, ובית המשפט יכריע אם מדובר במעשה שנעשה במסגרת תפקידו של חבר הכנסת. לעומת זאת, התיקון דורש רוב בלתי סביר של 75 חברי כנסת אותם יצטרך לגייס אותו אזרח כדי לנהל תביעות אזרחיות בעבירות המוזכרות, תוך הותרתו כמעט 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, במדינות רבות היא מלכתחילה 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 לשם טוב ובזכות לפרטיות. התיקון המוצע, היוצר הסדר חסינות חריג גם מבחינה השוואתית, יביא לפגיעה ממשית באמון הציבור ברשות המחוקקת. **בשל כל אלה, אנו מתנגדות נחרצות להצעת החוק.**



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

התייחסותנו לשינויים שהוטעמו בהצעה:

אנו מתנגדות להצעת החוק שבנדון בנוסח שהופץ לקראת דיון ביום 11.3.25. כפי שנראה, התיקונים שהוכנסו מקהים אך במעט את הקשיים הטמונים בהצעת החוק המקורית. המנגנון החדש, המצריך אישור מוקדם של הכנסת כדי לפתוח בחקירה פלילית או כדי לדון בתביעה אזרחית, עדיין תקף ביחס למספר הליכים אזרחיים משמעותיים וכן לגבי עבירות פליליות רבות, תוך שהרף הנדרש כדי לאפשר נקיטה בהליכים – עודנו גבוה. **אשר על כן, גם במתכונתה הנוכחית, הצעת החוק מעוררת קשיים חוקתיים משמעותיים**, נוכח הפגיעה במאפיינים הגרעיניים של מדינת ישראל – בראשם עקרון שלטון החוק, עקרון השוויון בפני החוק, עקרון הפרדת הרשויות וליבת זכויות האדם ובכלל זה – בזכות לשם טוב ובזכות לפרטיות. החשש מפני הפיכת הכנסת לעיר מקלט – עומד בעינו. לפיכך, התיקון המוצע, היוצר הסדר חסינות חריג גם מבחינה השוואתית, יביא לפגיעה ממשית באמון הציבור ברשות המחוקקת. ולבסוף, ככל שמבקשים לערוך שינוי מהותי בהסדר החסינות, נושא שבו הכנסת נמצאת בניגוד עניינים מובהק, מן הראוי להקים ועדה ציבורית שתבחן את נחיצות התיקון.

חוות הדעת המלאה:

1. הצעת החוק שבנדון מבקשת לתקן את הסדר החסינות המהותית של חברי הכנסת ולהוסיף בו מחסום מפני פתיחה בחקירה פלילית כמו גם מפני ניהול הליך אזרחי נגד חבר הכנסת או חבר הכנסת לשעבר, בגין מעשים או התבטאויות שנעשו על ידו בתקופה שבה כיהן כחבר הכנסת.

במישור הפלילי – בהתאם למנגנון המוצע, רק אם הכנסת תקבע ברוב של 75 מחבריה, כי המעשה שבגיניו התבקשה החקירה לא נעשה במילוי תפקידו או למען תפקידו של חבר הכנסת, ניתן יהיה לפתוח בחקירה פלילית, כאשר ההצעה מתריגה מתחולת המנגנון החדש שורה של עבירות הקבועות בחוק העונשין, התשל"ז-1977 וכן עבירות לפי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 (למעט צריכה עצמית של סם מסוכן לרבות גידולו).

באשר למישור האזרחי, הצעת החוק קובעת כי תידרש קביעה של הכנסת ברוב של 75 מחבריה, כי התבטאות או מעשה של חבר הכנסת לא נעשו במסגרת מילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת, כדי שבית המשפט יוכל לדון בתביעות נגד חבר הכנסת או חבר הכנסת לשעבר, לפי אחד משלושת החוקים הבאים: חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ופקודת הנזיקין [נוסח חדש], פרק ג' סימנים ג' ו-י'.



2. 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)

3. 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.¹ הבטחת חופש הפעולה של חבר הכנסת מאפשרת את מימוש עקרון הייצוגיות, ועקרון זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בחברי כנסת המייצגים את המיעוט.² 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.³

4. 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

¹ 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).

² בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287 (2006) (להלן: פרשת בשארה).

³ סוזי נבות "ארבע הערות קצרות על חסינות חברי הכנסת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2.10.11) <https://www.idi.org.il/parliaments/4455/8073>; אור טוטנאור "שני פנים לחסינות הפרלמנטרית" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2.10.11) <https://www.idi.org.il/parliaments/4455/8074>



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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 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.⁴

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 ביצוען 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."⁵ (ההדגשות שלנו).

החסינות הדיונית

5. 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**.

⁴ סוזי נבות "לא לעולם חסינות" המכון הישראלי לדמוקרטיה (6.2.24) <https://www.idi.org.il/articles/52726>
⁵ בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, פסי' 21-22 לפסק דינו של הנשיא ברק (1995) (להלן: פרשת פנחסי).

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 כבר 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**,⁶ תוקן חוק החסינות. ונקבע כלל הפוך – כך שברירת המחדל היא כי לחברי הכנסת אין חסינות דיונית, אך במקרה שהיועץ המשפטי מחליט על העמדתו לדין, הוא יכול לפנות לכנסת בבקשה להעניק לו חסינות, על סמך ארבע עילות הקבועות בחוק.⁷ החסינות הדיונית נועדה להבטיח את פעולתה התקינה של הכנסת ולהגן על חברי הכנסת מפני התנכלות מצד הרשות המבצעת ורשויות אכיפת החוק.⁸

6. 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

7. על פי התפיסה המקובלת, החסינות המוענקת לחברי הכנסת אינה חלה על שלב החקירה הפלילית.⁹ 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

⁶ סוזי נבות "פרשת ההצבעות הכפולות: על מחירן של טעיות – בעקבות בג"ץ 11280/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת" **הארץ דין** (ג1) 20, 34 (התשס"ו).

⁷ בסמוך לתיקון התקבל פסק הדין בעניין **גורולובסקי**, לעיל ה"ש 1, בו אומצה תפיסה צרה ביחס לשיקולים שמוותר לוועדת הכנסת לשקול בעת החלטה על הסרת חסינות.

⁸ פרשת **גורולובסקי**, לעיל ה"ש 1, פס' 39 לפסק דינו של הנשיא ברק; פרשת **פנחסי**, לעיל ה"ש 5, פס' 31 לפסק דינו של הנשיא ברק.

⁹ 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 שמשקנתו 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' 54-53 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), <https://www.odata.org.il/dataset/db2ae6a9-2d3e-4d2d-b875-ce9d76030227/resource/ef0e4e05-c683-4962-a8ed-e02804e087ab/download/-1997.pdf>; כך 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.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ליידע את היועמ"ש על החלטה לפתוח בחקירה כאמור.¹⁰ 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. במקרה כזה 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 לטעון במסגרת ההליך הפלילי כי מעשיו נעשו במסגרת מילוי תפקידו.

התיקון המוצע

8. כאמור, חוק החסינות אינו מונע פתיחה בחקירה נגד חבר הכנסת. הצעת החוק הנוכחית מבקשת בפועל למנוע פתיחת חקירה נגד חבר הכנסת. מטרת ההצעה היא להציב מחסום בפני חקירה פלילית (למעט בעבירות שהוחרגו) וכן מפני תביעות אזרחיות מסוימות, בדמות דרישה לאישור מוקדם של הכנסת, ברוב של 75 מחבריה, כי העבירה שבגינה נדרשת חקירה או ההתבטאות או המעשה שבגינים הוגשה התביעה לא נעשו במסגרת מילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. משמעות הדבר – הרחבה של החסינות המהותית.

השלכות התיקון והקשיים שהוא מעורר

9. התיקון המוצע מערער את עקרונות יסוד הנמצאים בלב המשטר החוקתי: עקרון שלטון החוק, עקרון השוויון בפני החוק ועקרון הפרדת הרשויות. בנוסף, הוא פוגע 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.

¹⁰ נהלי אח"ם 300.16.193 "חקירת אישי ציבור בכירים" (1.2.2014) https://www.police.gov.il/menifa/05.300.16.193_1_P.pdf. 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 למפק"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 יחידות החקירות



10. 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.

11. 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.¹¹

12. **הצעת החוק מבקשת לערער את האיזון הקיים באופן שמביא לפגיעה חריפה ובלתי מוצדקת בעקרון שלטון החוק ובעקרון 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 וכתוצאה מכך, **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 המשפטי לממשלה, כי לעתים חקירות נפתחות על יסוד מידע מודיעיני שלא ניתן להציג בפני חברי הכנסת.¹²

יובהר כי החשש להפיכתה של הכנסת לעיר מקלט שריר וקיים גם בגרסה הנוכחית של הצעת החוק. זאת, מאחר שלא הוחרגו מן המנגנון החדש שורה ארוכה של עבירות הקבועות בחוק העונשין, כגון: **עבירות בגידה**¹³ [בהן סיוע

¹¹ על האיזון הנדרש בין האינטרסים השונים ראו גם כאן: Rosa Raffaelli and Sarah Salome SY, *The Immunity of Members of the European Parliament: In-Depth analysis for the JURI Committee*, (European Parliament, 2014), 7-8, 11 <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/90772/The%20immunity%20of%20MEPs-%20Internal%20in-depth%20analysis.pdf>

¹² חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי (על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה) מיום 24.11.24: https://ynet-pic1.yit.co.il/picserver6/wcm_upload_files/2024/11/24/SJzKu5lm1l.pdf

¹³ חוק העונשין, פרק ז, סימן ב

לאויב במלחמה], **עבירות שעניינן סודות רשמיים**¹⁴ [בהן הסתרת מידע בידי עובד ציבור ומעשי התחזות], **עבירות שעניינן פגיעות בסדרי המשטר והחברה**¹⁵ [בהן המרדה, הסתה לגזענות או אלימות ועבירות שנאה], **עבירות של בריונות ותקלה ציבורית**¹⁶ [כניסה בכוח, תגרה, שכרות], **עבירות משחקים אסורים הגרלות והימורים**,¹⁷ **עבירות של שיבוש עשיית משפט**¹⁸ [בהן עדות שקר, בידוי ראיות, שיבוש מהלכי משפט, הדחה בחקירה, הדחה בעדות, הטרדת עד, השפעה לא הוגנת, זילות בית משפט, אי מניעת פשע], **עבירות של תקיפת שוטרים וסוהרים**,¹⁹ **עבירות בשירות הציבור וכלפיו**²⁰ [בהן שימוש לרעה בכוח המשרה והפרעה לעובד ציבור], **עבירות של תקיפת זקנים**²¹, **עבירות של פגיעה בחירות**²² [בהן חטיפה וכליאת שווא], **עבירות תקיפה**²³ [בהן תקיפת עובד ציבור], **עבירות פריצה והתפרצות**,²⁴ **עבירות הונאה**²⁵ [בהן הונאת נושים] **ועבירות זיוף כספים ובולים**.²⁶

מעבר לכך, לא הוחרגו מן התיקון עבירות לפי חוקים נוספים, כגון: **החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 ופקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961.**

13. באשר לשאלת הרוב הנדרש, הרי שגם לאחר הפחתת הרוב מ-90 חברי הכנסת ל-75 חברי הכנסת, מדובר במשוכה גבוהה למדי. ולראייה, הרוב הגדול ביותר שגויס אי פעם בהצבעה על חסינות היה 71 חברי הכנסת, וזאת במקרה שחבר הכנסת ביקש שייטלו לו את החסינות.²⁷ הרף הגבוה מביא לכך שבפועל, 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 ככלל, 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

¹⁴ חוק העונשין, פרק ז, סימן ה

¹⁵ חוק העונשין, פרק ח

¹⁶ חוק העונשין, פרק ח סימן ט

¹⁷ חוק העונשין, פרק ח סימן י"ב

¹⁸ חוק העונשין, פרק ט, סימן א

¹⁹ חוק העונשין, פרק ט, סימן ג

²⁰ חוק העונשין, פרק ט, סימן ד

²¹ חוק העונשין, פרק י, סימן ו

²² חוק העונשין, פרק י, סימן ז

²³ חוק העונשין, פרק י, סימן ח

²⁴ חוק העונשין, פרק יא, סימן ד

²⁵ חוק העונשין, פרק יא, סימן ז

²⁶ חוק העונשין, פרק יב, סימן א

²⁷ ראו בנייר ההכנה לשיבת ועדת הכנסת של היועצת המשפטית לוועדת הכנסת, עו"ד ארבל אסטרון, מיום 22.1.2025: https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_5559962.pdf

לאכוף עליהם את הדין. חבר הכנסת יוכל לבצע עבירות פליליות רבות מבלי שניתן יהיה לחקור אותו על כך, בבחינת "רישיון לעבור על החוק". למעשה, כמעט כל מה שחבר כנסת עושה או אומר יהיה חסין מפני העמדה לדין - לרבות התבטאויות ומעשים שאינם במילוי תפקיד.

14. המנגנון שמבקש התיקון לאמץ טומן בחובו סכנה ממשית לעקרון השוויון בפני החוק גם בהיבט נוסף. הרוב הנדרש בהצעת החוק לצורך פתיחה בחקירה – 75 חברי הכנסת, 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, סביר להניח כי רוב כזה יימצא בנקל כאשר יהיה מדובר בחברי כנסת מן המיעוט הערבי. זאת, שעה שהחסינות נועדה במיוחד להגן על חברי כנסת המשתייכים קבוצות מיעוט.²⁸

15. 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 ובתהליך בירור האמת.**²⁹ 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.**³⁰

16. ולבסוף, דומה כי גם בגרסה הנוכחית של הצעת החוק טענת השרירותיות עומדת בעינה. עדיין קיימות עבירות חמורות רבות שברור כי אין ולא יכול להיות כל קשר בינן לבין המלאכה הפרלמנטרית, כגון הטרדה מינית, הלבנת הון, עבירות מיסים, עבירות תקיפה, עדות שקר וזוהי רשימה חלקית בלבד.

²⁸ פרשת בשארה, לעיל ה"ש 2, פס' 8 ו-10 לפסק דינו של הנשיא ברק.
²⁹ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, pg. 117 <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. יוער עם זאת כי בהתאם לכללים, הפרלמנט יהא עדיין מוסמך להורות על השעיית ההליכים וזאת בהתבסס על סעיף 46 לחוק היסוד הגרמני.
³⁰ Venice Commission, Report on the scope and lifting of Parliamentary Immunities 26 (14.5.2014) <https://rm.coe.int/report-adopted-by-the-venice-commission-at-its-98th-plenary-session-de/1680b17bcb>



17. כאמור, התיקון מחייב אזרח המבקש לתבוע חבר כנסת מכוח אחד משלושת החיקוקים שצוינו לעיל, להתייצב בפני הכנסת ולשכנע רוב של 75 חברי הכנסת שהתביעה שלו 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, אין כל הגבלה על אזרח המבקש לתבוע חבר כנסת בתביעה אזרחית. ו. 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 הזכויות המוגנות מכוח שלושת החיקוקים, בהן הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות והזכות לקניין.³¹ **מדובר ברף גבוה במיוחד הפוגע באופן מהותי ביכולם של האזרחים לממש את זכויותיהם.**

הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות

18. 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 לבחינה האם חבר כנסת אכן פועל בגדרי גבולות אלה. הכנסת הופכת להיות הפרשן המוסמך של החוק בענייני חסינות. **בכך יש משום פגיעה מהותית בעקרון הפרדת הרשויות.**

19. מדברי ההסבר, מדבריו של שר המשפטים במסגרת הדיון בהצעת החוק במליאת הכנסת מיום 4.12.24 וכן מדבריה של יוזמת הצעת החוק בדיון בוועדת הכנסת ביום 28.1.25 עולה כי ברקע התיקון ניצבת **התנגדות נחרצת למעורבותו של בית המשפט בשרטוט גבולותיה של החסינות המהותית.** לשון אחרת, 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 :

³¹ סעיף 13(1) לחוק איסור לשון הרע, קובע כי פרסום המוגן לפי סעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, לא יישמש עילה למשפט פלילי או אזרחי. המדובר בהגנה "יחסית", הואיל וסעיף 1 לחוק החסינות אינו מעניק הגנה מוחלטת להתבטאויות של חברי כנסת, אלא רק על ביטויים שהם במסגרת "מילוי תפקיד" או "למען מילוי תפקיד", מונחים שיש לפרש לאור הסייגים שבסעיף 1(א) ובהתאם למבחן "מתחם הסיכון הטבעי" שגובש בפסיקה, ראו על כך: סוזי נבות "חופש הביטוי של חבר הכנסת והזכות לשם טוב" **משפטים** ט 67, 99 (התשע"א). יוער כי סעיף 18(1) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי במשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות תהא זו הגנה טובה אם הפגיעה נעשתה דרך של פרסום המוגן מכוח סעיף 13 לחוק איסור לשון הרע. גם במקרה זה, כמובן, ההגנה היא יחסית בשים לב לגבולות הגזרה של החסינות המהותית כפי שהם עוצבו בחוק החסינות ובפסיקה.

"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 בידיו 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 בסוגית 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".

גם יוזמת הצעת החוק ביטאה עמדה דומה בדיון בוועדה בציינה כי "יש כאן עיוות מהותי בפרשנות החוק. ומי שרומס את החסינות זה בית המשפט והייעוץ המשפטי לממשלה"³².

20. אנו סבורות כי הן ניתוח הדין הקיים והן התפיסה שבאה לידי ביטוי בדברים המצוטטים לעיל - שגויים מן היסוד, וכי קבלת התיקון תביא לפגיעה חמורה בעקרון הפרדת הרשויות.

21. **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".

שנית, בית המשפט העליון, כאשר פירש את המונח "מילוי תפקיד" ופיתח את מבחן "מתחם הסיכון הטבעי", מילא בכך את התפקיד הבסיסי של ערכאה שיפוטית – הבהרת והנהרת הדין. במדינות רבות בעולם, למשל ב**ספרד**,³³

³² ראו באתר הכנסת : <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press28012025i.aspx>

³³ צח בן-יהודה "חסינות פרלמנטרית ופתיחה בחקירה פלילית נגד חבר פרלמנט בשל התבטאויותיו"



אוסטריה³⁴ ואיטליה,³⁵ 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 ולא ניתן לקיים שורה של הליכים אזרחיים נגד חבר הכנסת ללא הסכמתם של 75 חברי הכנסת.

22. **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**

הלשכה המשפטית – תחום חקיקה ומחקר משפטי, הכנסת 20 (22.2.2021) (להלן: המחקר ההשוואתי של הכנסת).

³⁴ שם, עמ' 6, ה"ש 21.

³⁵ European Parliament Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament (2020), pg. 21, footnote 255 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL_STU\(2020\)62193_6_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL_STU(2020)62193_6_EN.pdf). 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 החלטה 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.

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.

23. רביעית, בניגוד לנטען, נראה כי דווקא בתי המשפט בישראל מעניקים הגנה נרחבת ביותר לחסינותם של חברי הכנסת.³⁶ דוגמא בולטת היא בתחום דיני לשון הרע. לא אחת, נמתחה ביקורת על הענקת משקל רב מדי לחופש הביטוי על חשבון הזכות לשם טוב של האזרח. מכאן כי לא מן הנמנע כי התיקון הנדרש הוא דווקא בכיוון ההפוך.³⁷

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

24. 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.³⁸ 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, באוסטריה, החסינות המהותית אינה חלה על מסירת מידע מסווג לפי החוק

³⁶ ראו בנייר ההכנה של היועצת המשפטית לוועדת הכנסת, לעיל ה"ש 27.
³⁷ לקריאה לצמצום ההגנה על חסינות במקרה של פגיעה בזכות לשם טוב, ראו: סוזי נבות, לא לעולם חסינות, לעיל ה"ש 4; סוזי נבות "חופש הביטוי של חבר הכנסת והזכות לשם טוב", לעיל ה"ש 31.
³⁸ המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 33, עמ' 4.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הפדרלי.³⁹ שנית, בחלק מהמדינות, למשל סלובקיה, החסינות המהותית חלה רק ביחס להליכים פליליים.⁴⁰

25. עוד ראוי לציין כי בניגוד לתיקון המוצע, המבקש להרחיב את ההגנה על החסינות במקרה של לשון הרע, במדינות רבות נקטו בגישה הפוכה, של צמצום גבולות החסינות במקרים של פגיעה בשמו הטוב של אדם אחר. כך, למשל, בגרמניה, באוסטריה, ביוון, בליטא ובלטביה, החסינות המהותית אינה חלה על הוצאת דיבה או לשון הרע.⁴¹ גם בפסיקה הזרה ניכרת מגמה של צמצום החסינות במקרה של פגיעה בזכות לשם טוב.⁴²

26. באשר ליחס שבין חסינות מהותית לבין חקירה פלילית, הרי שגם 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.⁴³ בבלגיה, החסינות המהותית משתרעת גם על שלב החקירה, אך שופט הוא מי שמכריע אם הדברים נאמרו במסגרת התפקיד וזאת בהתאם לקריטריונים שפותחו בפסיקה.⁴⁴ 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.⁴⁵

³⁹ ראו המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 33, בעמ' 6.
⁴⁰ שם, בעמ' 14.

⁴¹ סעיף 146(1) לחוק היסוד הגרמני וכן סעיף 36 לקוד הפלילי הגרמני: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.pdf; לגבי ליטא ראו סעיף 62 לחוקה; לגבי יוון - ראו סעיף 61 לחוקה; לגבי אוסטריה ולטביה, ראו בהרחבה במחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 33, בעמ' 6 ו-20 וכן אצל סוזי נבות, לעיל ה"ש 31, בעמ' 88-90. למדינות נוספות ראו: European Parliament, *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities: An Overview* (2012) : 18 https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/parliamentary_immunities_final_web.pdf;

[documents/parliamentary_immunities_final_web.pdf](https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/parliamentary_immunities_final_web.pdf); בפולין, המאוזכרת במסמך לעיל, סעיף 105 לחוקה קובע כי החסינות לא תחול במקרה של פגיעה בזכויות של צדדים שלישיים, ולכן ניתן לנקוט בהליכים אזרחיים נגד חבר פרלמנט במקרה של הוצאת דיבה או לשון הרע, בכפוף לאישור הפרלמנט, ראו: European Parliament Handbook, לעיל ה"ש 35, בעמ' 176.

⁴² סוזי נבות, לעיל ה"ש 31, בעמ' 89, 91-94.

⁴³ שם, עמ' 23.

⁴⁴ שם, עמ' 18.

⁴⁵ European Parliament, *The Immunity of Members of the European Parliament* 17-18 (2014) <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/90772/The%20immunity%20of%20MEPs-%20Internal%20in-depth%20analysis.pdf>; European Parliament Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament, לעיל ה"ש 35, בעמ' 34-35.



27. ראשית, יש מדינות שבהן קיימת רק חסינות מהותית ואין כלל חסינות דיונית. זהו המצב, למשל בריטניה וניו-זילנד.⁴⁶ שנית, ברוב המדינות החסינות הדיונית אינה משתרעת על שלב החקירה הפלילית.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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.⁴⁹

ההיבט ההליכי: "כנסת מחוקקת לעצמה"

28. בימים אלה מתנהלים הליכים פליליים ואזרחיים כנגד מספר חברי כנסת, ובכלל זה כנגד יוזמת הצעת החוק, חברת הכנסת טלי גוטליב. באשר לחברת הכנסת גוטליב, בהתאם להנחיית הייעוץ המשפטי לכנסת,⁵⁰ היא ערכה גילוי נאות במליאת הכנסת בטרם ההצבעה על הצעת החוק בקריאה טרומית.⁵¹ כמו-כן, נקבע כי ייקבע כי התיקון לא יחול על הליכים משפטיים תלויים ועומדים על חקירות פליליות שנפתחו.⁵²

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

⁴⁶ המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 33, עמ' 4, כן ראו: סקירה: חסינות של חברי פרלמנט מפני העמדה לדין פלילי – השוואה בין-לאומית המכון הישראלי לדמוקרטיה (23.5.2019) <https://www.idi.org.il/articles/26799>

⁴⁷ המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 33, עמ' 4-5.
⁴⁸ European Parliament Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament, לעיל ה"ש 35, בעמ' 108, ה"ש 227.
⁴⁹ המחקר ההשוואתי של הכנסת, לעיל ה"ש 33, עמ' 17.

⁵⁰ מכתב מעו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, לח"כ אמיר אוחנה, 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) <https://main.knesset.gov.il/About/Departments/LDQueryResponse/6.pdf>. היועצת המשפטית לכנסת ציינה כי מאחר שחברת הכנסת גוטליב היא יוזמת יחידה של הצעת החוק, בכוונתה להמשיך ולבחון את הסוגיה בהקשר האתי בהמשך הליכי החקירה.

⁵¹ פרוטוקול ישיבה 224 של הכנסת ה-25, עמ' 85 (27.11.2024).
⁵² מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, לעיל ה"ש 50; פרוטוקול ישיבה 224, לעיל ה"ש 51, עמ' 86-87.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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 כנושאי 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. נושאים 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"⁵³ (ההדגשה שלנו)

30. התיקון העומד על הפרק – הרחבת גבולותיה של החסינות הפרלמנטרית – הוא ללא ספק תיקון המציב את הכנסת בניגוד עניינים מובנה.⁵⁴ אחת הדרכים היעילות להתמודד עם חקיקה מעין זו היא להקים ועדה ציבורית מקצועית שתגבש המלצות בנושא, ורק לאחר מכן לקדם תיקון חקיקה בנושא.⁵⁵

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/2303/25):

"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 נזהרת מלהשתמש בו, ואני משתמשת בו כאן – הנטייה שלנו היא קודם כול לומר שראוי היה

⁵³ 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 לפסק דינו של השופט חשין (1995); בג"ץ 7111/94 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נו(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).

⁵⁴ 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).

⁵⁵ השוו: יגאל מרזל "ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור" ניגוד עניינים במרחב הציבורי 389, 422-423 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים תשס"א).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שהסדרים מהסוג הזה ייבחנו ראשית על ידי ועדה ציבורית ומקצועית, שתביא את ההמלצות שלה לפני שחברי הכנסת יחוקקו⁵⁶

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.⁵⁷

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 חשובה לביקורת שיפוטית צפופה יותר, נוכח ניגוד עניינים המובנה בו נמצאת הכנסת.⁵⁸

סיכום

33. **הצעת החוק, גם בגרסתה הנוכחית, 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 75 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 משום **פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.** הפקדת מלאכת הסיווג בידי הכנסת בלבד, מעוררת קושי מובנה ואף חשש מעריצות הרוב כלפי המיעוט.

⁵⁶ פרוטוקול מס' 34 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.3.2023).
⁵⁷ 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 דינית אלא אם חבר הכנסת מבקש אותה).
⁵⁸ פרשת גמלאות חברי הכנסת, לעיל ה"ש 53, פס' 51 לפסק דינו של השופט חשין.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

36. בנוסף, התיקון פוגע באופן ממשי בזכויות יסוד, הואיל והרף הנדרש לצורך קבלת היתר לנהל תביעה אזרחית נגד חבר כנסת מכוח שלושת החיקוקים שאוזכרו לעיל, חוסם, 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 ממשי בפן ההליכי ומחריפה את הפגיעה באמון הציבור בכנסת ובנבחרינו, 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