



**נייר עמדה על הצעת חוק חסינות חברי הכנסת,
זכויותיהם וחובותיהם (תיקון - אישור הכנסת
לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024**

התנועה למען איכות השלטון בישראל

אפריל 2025, אייר תשפ"ה

א. פתח דבר

1. נוכח הדיונים הצפויים בוועדת הכנסת (להלן: "הוועדה") להכנה לקריאה ראשונה על הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון - אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024 (להלן: "הצעת החוק"), אנו מתכבדים להעביר אליכם את עמדתה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") בנושא.
2. במסמך זה, נבקש לעמוד על **התנגדותנו להצעת החוק**, אשר משנה באופן מהותי את מוסד החסינות בישראל ומעניקה לחברי הכנסת, הלכה למעשה, חסינות כמעט מוחלטת הן בהליכים פליליים והן בהליכים אזרחיים המתנהלים נגדם. זאת, בניגוד לעקרונות היסוד של המשטר החוקתי בישראל.
3. כפי שיפורט להלן, הצעת החוק פוגעת במאפייניה הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית; פוגעת בעיקרון השוויון בפני החוק וצפויה להפוך את הכנסת "לעיר מקלט" של עבריינים; פוגעת בזכות לגישה לערכאות ובזכות לפרטיות; ותביא לפוליטיזציה בהליך החקירה הפלילי של חברי הכנסת; והכל כאשר חברי הכנסת מחוקקים דין לעצמם, אשר ישפיע על הליכים משפטיים תלויים ועומדים בעניינם וכאשר אין כל הצדקה נורמטיבית לשינוי מוסד החסינות בדין הישראלי.

- א. פתח דבר 2
- ב. המצב החוקי הקיים 2
- ג. עיקרי הצעת החוק והשלכותיה 3
- ד. הצעת החוק פוגעת בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים – שוויון בפני החוק, שלטון החוק והפרדת רשויות במדינה דמוקרטית 4
- ה. הצעת החוק תשבש הליכי חקירה ותוביל פוליטיזציה של הליכי העמדה לדין של חברי כנסת 5
- ו. הצעת החוק תהפוך את הכנסת "לעיר מקלט" ותפגע קשות באמון הציבור 6
- ז. הצעת החוק פוגעת בזכויות יסוד חוקתיות ובזכות הגישה לערכאות 6
- ח. ההסדר החוקי חריג בראי דין משווה 7
- ט. חברי הכנסת "מחוקקים לעצמם" במטרה להשפיע על הליכים תלויים ועומדים 7
- י. סוף דבר 8

ב. המצב החוקי הקיים

4. דיני החסינות הקיימים מעניקים לחברי הכנסת הגנה רחבה, שנועדה לאזן בין הצורך להבטיח את עצמאותם של חברי הכנסת ואת תקינות עבודתה של הכנסת, לבין שמירה על עקרונות יסוד חוקתיים, ובראשם השוויון בפני החוק ושלטון החוק במדינה דמוקרטית. היטיב להסביר זאת בית המשפט בבג"ץ 11298/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת** (נט5) 865 (2005):

"איזון זה צריך להבטיח את עצמאותו וחופש פעולתו של חבר הכנסת, ובכך גם את פעולתה התקינה של הכנסת ואת הדמוקרטיה הישראלית. איזון זה צריך להבטיח פגיעה מועטה ככל האפשר בשלטון החוק ובשוויון הכול בפני החוק, כפי שמתבקש במדינה דמוקרטית" (פס' 18 לפסק דינו של כב' הנשיא בדימוס ברק).

5. החוק העיקרי הקובע את גבולות החסינות הפרלמנטרית הוא חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (להלן: "החוק" או "חוק החסינות"). סעיף 1 לחוק החסינות, מעניק לחברי

- הכנסת חסינות מהותית על כל התבטאות או פעולה שנעשית במסגרת מילוי תפקידם או למען מילוי תפקידם כחברי כנסת. זאת, כחלק מאותו איזון עדין שנועד לאפשר לחברי הכנסת למלא את תפקידם ללא פחד מפני העמדה לדין, תוך הבטחת פעילותה התקינה של הכנסת ואת מעמדה כרשות עצמאית.¹
6. החסינות המהותית תקפה הן בתקופת כהונתו של חבר הכנסת והן בתום כהונתו והיא חלה הן בהליכים אזרחיים והן בהליכים פליליים, כאשר המבחן להחלתה בפסיקה הוא "מבחן הסיכון הטבעי", אשר בוחן אם הפעולה של חבר הכנסת נעברה אגב מילוי תפקידו.²
7. בתביעות אזרחיות, החסינות חלה ככל שחברי הכנסת מבקשים להחילה וככל שבית המשפט הדן בתיק מחליט שהפעולה נעשתה תוך מילוי תפקיד חבר הכנסת, או למענו.
8. בהליכים פליליים, החסינות אינה חלה על שלב החקירה הפלילית. אם זאת, בשל רגישות הנושא קיים נוהל משטרתי הקובע כי פתיחה בחקירה תעשה רק באישור ראש האגף לחקירות ומודיעין במשטרת ישראל, שנדרש לידע את היועץ המשפטי לממשלה. בשלב הבא, ניתן להגיש כתב אישום רק אם ימצא בחקירה כי העבירה לא בוצעה במסגרת מילוי תפקידו של חבר הכנסת ולאחר שנתקבל אישור מטעם היעוץ המשפטי לממשלה.³
9. נוסף לכך, לחברי הכנסת מוקנית חסינות דינונית מפני העמדה לדין פלילי בזמן כהונתם כחברי כנסת, אף אם העבירה לא בוצעה במילוי תפקידם ואף אם נעברה לפני בחירתם לכנסת. חסינות זו חלה רק בזמן כהונתם כחברי כנסת ורק בתנאי שחבר הכנסת ביקש להחילה באופן ייזום, בהתאם לארבע עילות המנויות בחוק ובקשתו התקבלה בהצבעה של רוב חברי הכנסת.⁴

ג. עיקרי הצעת החוק והשלכותיה

10. הצעת החוק של חה"כ טלי גוטליב המונחת כעת לפניכם, מבקשת לשנות באופן מהותי את דיני החסינות בישראל, באמצעות הקניית שליטה כמעט מוחלטת לחברי הכנסת בחסינות המוענקת להם מכוח החוק, כך שלא ניתן יהא לפתוח בחקירה פלילית או לדון בתביעה אזרחית נגד חבר כנסת, ביחס למרבית העבירות הפליליות וחלק מהעילות האזרחיות המנויות בחוק הישראלי, אלא אם הכנסת הצביעה באופן אקטיבי, ברוב מיוחס של חבריה, שהמעשה נעשה לא במסגרת מילוי תפקידו.
11. לצד זאת, הצעת החוק מבקשת להשיט את החסינות באופן אוטומטי כבר בשלב החקירה הפלילית. זאת, תוך העברת המשקל של ההחלטה בנושא מגורמי המקצוע – היעוץ המשפטי לממשלה, משטרת ישראל ובתי המשפט לידיהם של חברי הכנסת, משל החתול שומר על השמנת.
12. במתכונת המקורית של הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת עוגן רוב של 90 חברי כנסת להסרת החסינות ובהמשך הוגש ביום 24.2.2025 נוסח מתוקן, אשר עיגן רוב של 75 חברי כנסת – שאין חולק כי גם הוא רוב מיוחד וחריג בדין הישראלי. לצד זאת, כאמור, בנוסח החדש הוחרגו עבירות מצומצמות, רובן אשר בלאו הכי אינן יכולות להיעשות למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת, כדוגמת גרימת מוות, אחראיות לחסרי ישע, חובת הורה או אחראי לקטין, עבירות מין וזנות ותועבה. כן, הובהר כי השינוי

¹ בג"ץ 11298/03, פסי' 15 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק.

² בג"ץ 11298/03, פסי' 19 לפסק דינו של הנשיא ברק.

³ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.2200 "חקירת איש ציבור" (03.07.2002); נוהל אח"מ "חקירת אישי ציבור בכירים" מסי' 300.16.193; ונדגיש, כי למעשה, גם במהלך ההליך המשפטי חבר הכנסת זכאי לטעון כי מעשיו נעשו במסגרת מילוי תפקידו ושחלה בעניינו חסינות מהותית.

⁴ סעיף 4(3) לחוק החסינות.

יחול גם ביחס לחברי כנסת לשעבר, ביחס למעשים שנעשו בתקופת כהונתם.⁵

13. זאת ועוד, בנוסח המתוקן של הצעת החוק ובניגוד לאופן בו הוצגה ההצעה על ידי הה"כ טלי גוטליב בעבר, ככזו שלא תחול על הליכים המתנהלים בעניינה, נקבע כי הצעת החוק תיכנס לתוקף תוך 30 ימים מיום פרסומה ברשומות.⁶ זאת, מבלי להחריג הליכים תלויים ועומדים נגד חברי כנסת, באופן כזה שיביא להפסקת הליכים המתנהלים בעניינם.

14. כפי שנראה להלן, הצעת החוק – הן במתכונתה המקורית והן בנוסחה המתוקן –⁷ עומדת בניגוד לעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל; פוגעת אנושות בשלטון החוק ובזכויות יסוד בסיסיות; ומביאה לשינוי מהותי ובסיסי בדיני החסינות בישראל, כך שמעתה ואילך יהיה קשה עד בלתי אפשרי לקיים הליך משפטי בעניינם של חברי כנסת, גם במקרים בהם המעשה או ההתנהגות לא נוגעים לעצם מילוי תפקידם.

ד. הצעת החוק פוגעת בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים – שוויון בפני החוק, שלטון החוק והפרדת רשויות במדינה דמוקרטית

15. הצעת החוק מבקשת לערער את האיזון העדין הקיים היום בדיני החסינות, באופן שיוביל לפגיעה קשה ובלתי מידתית במאפייניה הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.

16. הפגיעה הראשונה היא הפגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות. הצעת החוק מעבירה, הלכה למעשה, את סמכות היישום של הסדרי החסינות מבתי המשפט אל המחוקק. בכך נוצר כפל תפקידים. מחד גיסא, הכנסת קובעת את ההסדר הכללי של דיני החסינות, ומאידך גיסא, הכנסת הופכת להיות הפרשן המוסמך של החוק וזו שאחראית ליישם אותו בענייני הפרטי של כל חבר כנסת. זהו מצב חריג, אשר מפקיע מרשויות התביעה ומבתי המשפט את תפקידם בהעמדת חברי כנסת לדין.

17. מצב זה, לפיו חברי הכנסת הם גם הדיינים וגם קובעים מהו הדין, הוא מצב שאין שני לו בדין, החורג מאמות המידה המקובלות והידועות במשפט החוקתי בארץ ובעולם.

18. על כן, לעמדת התנועה, העברת הסמכות האמורה לידיה של הכנסת כרשות המחוקקת, תוביל להפרה של האיזון השלטוני העדין בין רשויות השלטון. וראו לעניין זה את דבריו של כבוד השופט (כתוארו אז) סולברג בבג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (6.8.2017):

"ברם, אין בעקרון הפרדת הרשויות כדי להעניק ריבונות מוחלטת לרשות המחוקקת ... הרשות המחוקקת אינה כל-יכולה. באיזונים ובבלמים עסקינן. לעיתים דווקא התערבות ביקורתית של רשות אחת בפעולתה של רשות אחרת, היא אשר שומרת על מעמדן ההולם של רשויות השלטון כולן, ומונעת ניצול לרעה של הכוח המסור להן. הפרדת הרשויות בהתגלמותה מחייבת ריסון מזה וביקורתיות מזה. ... הלכה למעשה, אין הרשויות נפרדות לגמרי זו מזו; אדרבה – הן אחוזות ושלובות זו בזו, כך שאין האחת חופשית לחלוטין מתלות באחרת: 'הפרדת רשויות משמעותה איזון ובקרה הדדיים בין הרשויות השונות. לא חומות בין הרשויות אלא גשרים מאזנים ומפקחים.' (שם, פס' 16).

19. עיקרון דמוקרטי נוסף, שנפגע כתוצאה מהצעת החוק הוא עיקרון השוויון בפני החוק. הצעת החוק, כאמור, מבקשת לקבוע כי לא ניתן לתבוע או לחקור חברי כנסת, אלא אם הכנסת תקבל החלטה

⁵ סעיף 1א לנוסח החדש להצעת חוק.

⁶ סעיף 2 לנוסח החדש להצעת חוק.

⁷ כאן המקום לציין כי בנוסחה המתוקן של הצעת החוק בוצעו למעשה שינויים מינוריים ביחס להצעת החוק המקורית, אשר אינם מסירים את הפגמים המהותיים העומדים בבסיס ההצעה, כפי שנראה בנייר העמדה, במקרים מסוימים – כמו במקרה של קביעת סעיף תחילה ל-30 יום לאחר מועד הפרסום ברשומות – אף מחריפים אותם.

פוזיטיבית המאפשרת זאת ברוב של 75 חברי כנסת. מדובר ברף גבוה ובלתי מושג, שיסכל כמעט כל אפשרות להעמדה לדין או לתביעה של חברי כנסת. ולראייה, בבדיקה שערך היעוץ המשפטי לוועדה נמצא כי הרוב הגדול ביותר שגויס בהצבעה על חסינות של חבר כנסת עמד על 71 חברי כנסת בלבד.⁸

20. ויובהר, מאחר שהצעת החוק תסכל כל אפשרות מעשית לחקור או לתבוע חברי כנסת, **החסינות תחול בהכרח גם על מעשים אשר חורגים מתפקידם.**

21. לפיכך, לשיטתנו, הצעת החוק מערערת את האיזון העדין המעוגן בחוק החסינות והיא תגרום לפגיעה בלתי מידתית בעקרונות היסוד של המשפט החוקתי הישראלי – ובראשם, עיקרון השוויון בפני החוק ועיקרון שלטון החוק. זאת, תוך הפרת האיזונים והבלמים הנדרשים בין רשויות השלטון במדינה דמוקרטית.

ה. הצעת החוק תשבש הליכי חקירה ותוביל לפוליטיזציה של הליכי העמדה לדין של חברי כנסת

22. הצעת החוק מקנה חסינות עוד משלב החקירה הפלילית ומשכך תסכל, הלכה למעשה, את האפשרות לחקור חברי כנסת ובכך גם את ההיתכנות להעמידם בהמשך לדין פלילי.

23. מסקנה זאת מתבקשת ממספר טעמים. הטעם הראשון לכך הוא שההצעה מחייבת את רשויות אכיפת החוק לפרוס בפני חברי הכנסת את התשתית הראייתית שיש בידן לצורך הצבעה על הסרת החסינות, קודם לפתיחת חקירה בנושא. כך, בהכרח יהא בפני חברי הכנסת מידע מוגבל ובלתי מספק שיסכל הגעה לחקר האמת וימנע מהם להצביע בעד הסרת החסינות.

24. טעם נוסף הוא שבהתאם להצעת החוק, לא ניתן לנקוט עוד בפעילויות חקירה סמויות נגד חברי כנסת – דבר שצפוי לפגוע באופן מהותי באפקטיביות החקירות. דוגמא לכך ניתן למצוא בהנחיות היעוץ המשפטי לממשלה מס' 2.1003, בעניין "חסינות חברי הכנסת - חיפוש משטרתי בדירת חבר הכנסת":⁹

"אולם, בנוגע לפעולות חקירה, שחיוני לבצען באופן חשאי, קיימת חשיבות ניכרת לשאלה, אם ניתן לבצען ללא הליך מקדים ופומבי של הסרת חסינות, הליך שברוב המקרים יהפוך את הפעולה המתבקשת לבלתי יעילה."

25. הטעם האחרון הוא הפוליטיזציה שתגרם להליך הסרת החסינות. בהתאם להצעת החוק, רוב של 75 חברי כנסת נדרש להצביע באופן פוזיטיבי בעד הסרת החסינות, על מנת לפתוח בחקירה. משכך, ומשלא ניתן יהיה לגבש תשתית ראייתית לפתיחה בחקירה ללא אישור של הכנסת, ההחלטה להסרת החסינות תתבסס על טעמים שאינם מקצועיים וענייניים ואף על שיקולים פוליטיים צרים.

26. הקניית סמכויות אלה לידיהם של חברי הכנסת, אם כן, צפויה להביא לכדי פוליטיזציה של הליכי העמדה לדין של חברי כנסת ואף להוביל לפגיעה חמורה בעצמאות של מערכת אכיפת החוק.

27. זאת, מאחר והצעת החוק מקנה לחברי הכנסת סמכות לחסום פעולות חקירה ואף לגבור על שיקול הדעת המקצועי של מערכת אכיפת החוק. כך, למעשה תהא מערכת אכיפת החוק תלויה בחברי הכנסת, בהפעלת סמכויותיה בעניין וביכולתה להגיע לחקר האמת.

⁸ וגם אז, באותו מקרה חבר הכנסת הוא זה שביקש שייטלו ממנו את החסינות. וראו: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון - אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי) – התשפ"ה, 2024 (5037/25פ) (פ/5037/25), חוות דעתה של ארבל אסטרון, פסי' 25 (22.01.2025) (להלן: "חוות הדעת של היעוץ המשפטי").
⁹ סעיף 7 להנחיות היעוץ המשפטי לממשלה מס' 2.1003, בעניין "חסינות חברי הכנסת - חיפוש משטרתי בדירת חבר הכנסת" (03.07.2002).

28. ונדגיש כי עיקרון עצמאות מערכת אכיפת החוק, מהווה אחד מאבני היסוד הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, והוא נגזר מעיקרון הפרדת הרשויות שנועד ליצור מערכת איזונים ובלמים, שימנעו מרשות יחידה לצבור כוח רב שיאיים על יסודות המשטר הדמוקרטי במדינה.

29. זאת ועוד, נדגיש כי לאור השיבוש של הליכי החקירה, סביר להניח שתופעות כגון ההדלפות מהקבינט יתגברו ויתחזקו. במהלך מלחמת חרבות ברזל, דווח פעמים רבות על הדלפות חמורות מהקבינט הבטחוני – דבר אשר כידוע פוגע פגיעה קשה בביטחון המדינה.¹⁰ בהינתן שרוב חברי הקבינט הם גם חברי כנסת, קבלת הצעת החוק עשויה לגרום למצב שבו לא ניתן יהיה לעצור את ההדלפות, לאור העובדה שהצעת החוק תמנע את האפשרות לקיים חקירות סמויות בעניינין ושיידרש רוב של 75 חברי כנסת כדי להסיר חסינות של חבר הכנסת שהדליף מידע.

ו. הצעת החוק תהפוך את הכנסת "לעיר מקלט" ותפגע קשות באמון הציבור

30. מהאמור לעיל עולה כי הצעת החוק מקימה חשש ממשי להפיכת הכנסת ל-"עיר מקלט" עבור חברי כנסת שביצעו עבירות פליליות, באופן העלול להביא לפגיעה קשה באמון הציבור ברשויות המדינה ובשלטון החוק. זאת, מאחר והנחת העבודה של חברי הכנסת תהיה מעתה כי לא ניתן לחקור אותם, בטח לא בצורה אפקטיבית, מה שייצור תחושה כללית של היעדר דין וחשבון – "בלא דין, אין דין".

31. בנסיבות אלה, הליכי אכיפת החוק כלפי חברי כנסת עלולים להיתפס בעיני הציבור כמונעים משיקולים פוליטיים ולא ככאלה החותרים לגילוי האמת. **מוסד החסינות יזוהה ככלי המאפשר לנבחרי הציבור לפעול ללא אחריות וללא כפיפות לכללי המשפט החלים על כלל האזרחים במדינה.**

32. מצב זה לא רק עומד בניגוד מוחלט לעקרונות היסוד של הדמוקרטיה הישראלית, אלא אף צפוי לפגוע באופן ממשי וישיר באמון הציבור ברשויות השלטון ובכנסת בפרט.

ז. הצעת החוק פוגעת בזכויות יסוד חוקתיות ובזכות הגישה לערכאות

33. לצד האמור, הצעת החוק המבקשת להקנות לחברי הכנסת חסינות מהליכים משפטיים, פוגעת פגיעה קשה בזכות הגישה לערכאות של אזרחי המדינה, שהוכרה כבעלת מעמד נורמטיבי עליון במשפט הישראלי.¹¹

34. כאמור, כאשר נדרש רוב מיוחס של 75 חברי כנסת להסרת החסינות, **נמנעת בפועל האפשרות של האזרח שנפגע ממעשה או מהתבטאות של חבר כנסת להביא את עניינו לבירור שיפוטי.** זאת, בפרט כאשר בטרם יוכל לפנות לערכאות משפטיות יידרש האזרח לפנות לחברי הכנסת עצמם בבקשה להסיר את החסינות.

35. לכך יש להוסיף כי לפי הצעת החוק, בית המשפט נותר נטול סמכות אפקטיבית להושיט סעד לאזרח שנפגע. מימוש סמכויותיו של בית המשפט מותנה מעתה ואילך בקיום הליך פוליטי מקדים, שימנע כמעט קליל כל בירור משפטי אפקטיבי וממצה בעניין.

36. זאת ועוד, הפגיעה בזכות הגישה לערכאות צפויה לגרום פגיעה בזכויות חוקתיות נוספות של האזרח, שלא יוכל למצות את הדין כאשר זכויותיו – ובראשן זכותו לפרטיות או לשם טוב – נפגעת על ידי חבר כנסת. כך, בתקופה האחרונה התרבו המקרים בהם חברי כנסת עושים שימוש ברשתות החברתיות ככלי לניגוח באזרחים פרטיים, לעיתים תוך חשיפת פרטיהם המזהים. בשל אופייה הציבורי והוויראלי

¹⁰ איתמר אייכנר "נתניהו בקבינט: ייש שטף בלתי פוסק של הדלפות. למה לא חוקרים?" ynet (22.11.2024).
¹¹ ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, נא(3) 577 (1997).

של הרשת החברתית, הפגיעה בפרט היא מיידית, נרחבת ולעיתים בלתי הפיכה.

37. הצעת החוק, אשר תחסום את האפשרות להגיש תביעות אזרחיות מכוח חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ופקודת הנוזיקות [נוסח חדש], פרק ג' סימנים ג' ו-י', צפויה להסיר את הבלם המשפטי המרכזי הקיים כיום נגד תופעה זו. בהיעדר כלים אפקטיביים להרתעה או לפיצוי, קיים חשש ממשי שהצעת החוק תעודד שימוש לרעה בדיני החסינות ותביא להעמקת הפגיעה בזכויות חוקתיות של אזרחים.

ת. ההסדר החוקי חריג בראי דין משווה

38. בשולי הדברים, מן הראוי לציין כי גם במסגרת ההסדר הקיים, חוק החסינות בישראל מעניק לחברי הכנסת הגנה רחבה ביחס למקובל במדינות אחרות.

39. כך למשל, באוסטריה מוענקת חסינות מהותית רק בגין אמירות שנאמרו במסגרת פעילות פרלמנטרית. בבריטניה ובגרמניה אף מתקיימים הסדרים דומים המגבילים את תחולת החסינות. בדנמרק, החסינות הדיונית מוגבלת מאוד בהיקפה והחסינות המהותית אינה חלה על התבטאויות שנעשו מחוץ לפרלמנט. הדין בסלובקיה ובמדינות נוספות מצביע אף הוא על מגמה של צמצום.¹²

40. מהשוואה עולה כי הדין בישראל כבר כיום מעניק לחברי הכנסת חסינות חריגה ומרחיבה בראי משפט משווה. המגמה העולמית היא לצמצם את היקף מוסד החסינות, מתוך רצון להבטיח את עקרון השוויון בפני החוק ולמנוע שימוש לרעה בהגנות פרלמנטריות. הצעת החוק הנדונה, אשר מבקשת להרחיב עוד יותר את תחולת החסינות, עלולה להרחיק את מדינת ישראל מן הנורמות המקובלות בדמוקרטיה אחרות ולהעמיק את הפגיעה באמון הציבור ובערכי יסוד של המשטר הדמוקרטי.

ט. חברי הכנסת "מחוקקים לעצמם" במטרה להשפיע על הליכים תלויים ועומדים

41. מועד התחולה שנקבע להצעת החוק – 30 ימים מיום פרסומה – מציב דוגמה מובהקת וחריגה למצב דברים בו "הכנסת מחוקקת לעצמה". אולם, מעבר לניגוד העניינים המוסדי המובנה הטמון בה, הצעת החוק בנוסחה הנוכחי אינה מהווה שינוי חקיקתי הצופה פני עתיד, אשר נעשית מאחורי "מסך בערות", אלא צפויה להביא, בפועל, להפסקת הליכים פליליים ואזרחיים תלויים ועומדים נגד חברי כנסת מכהנים ובכלל זה שורת הליכים המתנהלים כנגד יוזמת הצעת החוק, חה"כ גוטליב.

42. כלומר, בעניינינו, נדמה כי הצעת החוק מבקשת ליתן מענה לבעיה פרסונלית של חברי כנסת מכהנים וביניהם ליוזמת הצעת החוק.¹³ חשש זה מתחזק מעיון בדברי ההסבר הנלווים להצעת החוק, אשר במסגרתם צוין במפורש כי קידום הצעת החוק נובע מ"ריבוי תביעות המוגשות בימים אלה נגד חברי כנסת בניסיון להשתיקם".¹⁴ לעניין זה יפים הם דבריו של כב' השופט חשין בבג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, נו(6) 117 (2002):

"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... בדברינו למעלה עמדנו על התופעה של כנסת המחוקקת לעצמה. גם עתה

¹² להרחבה ראו: עו"ד צח בן יהודה "חסינות פרלמנטרית ופתיחה בחקירה פלילית נגד חבר פרלמנט בשל התבטאויותיו" הלשכה המשפטית של הכנסת, מיום 22.2.2021.

¹³ להרחבה ראו: בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת, פסקה 59 לפסק דינו של השופט פוגלמן (26.10.2023).

¹⁴ דברי הסבר להצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024.

מדברים או בכנסת המחוקקת לעצמה, ואולם דומה שראוי כי נדייק ונדבר לא בכנסת אלא בחברי-הכנסת, ולא בכנסת המחוקקת לעצמה אלא בחברי-הכנסת המחוקקים (או המחליטים) לעצמם... מקום שחברי הכנסת קובעים את היקף חסינותם – היסוד האישי הפרטי יסוד דומיננטי הוא במערכת, דומיננטי יותר מאשר בנושאים אחרים." (פס' 41-42 לפסק דינו של כב' השופט חשין).

43. ויובהר, על אף שח"כ גוטליב התחייבה כי הצעת החוק לא תחול על הליכים תלויים ועומדים, בצינה כי "כוונתה כיוזמת הצעת החוק היא שההצעה תחול רק לעתיד ולא על הליכים שכבר תלויים ועומדים בבית המשפט או על חקירות פליליות שנפתחו".¹⁵ בפועל, הצעת החוק בנוסחה הנוכחי עיגנה בדיוק ההפך, ונקבע בה כי תחול בתום שלושים ימים מיום פרסום החוק ברשומות.¹⁶ דהיינו, הצעת החוק תחול באופן גורף ומידיי על כל חברי הכנסת – גם אלו נגדם יש הליכים תלויים ועומדים.

44. על כן, לעמדת התנועה, גם במידה והצעת החוק תעבור בנוסחה הנוכחי וללא כל שינוי – דבר שאנו כמובן מתנגדים לו בכל תוקף – לכל הפחות, יש לקבוע בה תחולה נדחית באופן שימנע את החלת השינויים המעוגנים בה על הליכים תלויים ועומדים.

י. סוף דבר

45. הבאנו בפניכם התנגדות חריפה להצעת חוק, הפוגעת בעקרונות היסוד של שיטת המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל והופכת את הכנסת ל"עיר מקלט", בניגוד גמור לתכליות של דיני החסינות. על כן, נוכח כל הטעמים שפורטו, נבקש מחברי הכנסת הנכבדים להתנגד להצעת החוק ולהסירה מסדר היום.



דיאגו גלגובסקי
רכז מחלקת מדיניות וחקיקה



סתיו לבנה להב, עו"ד
מנהלת מחלקת מדיניות וחקיקה

¹⁵ מכתב מטעם עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, בעניין הצעת החוק, סעיף 6 (27.11.2024).

¹⁶ סעיף 2 להצעת החוק.