



הכנסת הלשכה המשפטית

הייעוץ המשפטי לוועדת הכנסת

סימוכין: 2025-062155
ירושלים, 9 במרץ 2025
ט' באדר תשפ"ה

לכבוד: חברי ועדת הכנסת

שלום רב,

נייר הכנה מס' 2 לשיבת ועדת הכנסת: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון - אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024 (פ/5037) של חה"כ טלי גוטליב

מסמך זה נכתב בהמשך למסמך הכנה מיום 22.1.2025 (להלן – מסמך ההכנה הראשון), ומתייחס לנוסח מעודכן של הצעת החוק מטעם היוזמת, חה"כ טלי גוטליב, מיום 24.2.2025 (להלן – הנוסח המעודכן).

אלה הם השינויים בנוסח המעודכן שהציעה חה"כ גוטליב:

(א) מספר חברי הכנסת שצריכים לאשר פתיחה בחקירה או קיום הליך אזרחי נגד חבר הכנסת כמפורט בהצעה הופחת מ-90 ל-75.

(ב) לעניין הליכים פליליים מוצע כי הדרישה לאישור הכנסת לשם פתיחה בחקירה לא תחול על שורה של עבירות מתוך חוק העונשין (ריגול, זנות ותועבה, מרמה והפרת אמונים, שוחד, גרימת מוות, אחריות לחסרי ישע, חובת הורה או אחראי לקטין, סיכון החיים והבריאות, עבירות מין, עבירות כלפי קטינים ונכים, פגיעה בקטינים ובחסרי ישע, גניבה, שוד, מרמה, סחיטה ועושיק), וכן עבירות לפי פקודת הסמים המסוכנים למעט עבירות שעניינן צריכה עצמית של סם מסוכן לרבות גידול.

(ג) לעניין הליכים אזרחיים מוצע כי הדרישה לאישור הכנסת כתנאי לדיון בבימ"ש תחול רק אם התביעה היא לפי חוק איסור לשון הרע, חוק הגנת הפרטיות, או עוולות של הסגת גבול והפרת חובה חקוקה בפקודת הנזיקין.

(ד) הבהרה כי אישור הכנסת ביחס לפתיחה בחקירה או קיום הליך אזרחי יידרש גם ביחס לחברי הכנסת לשעבר, ביחס למעשים שבוצעו בתקופת הכהונה (הדבר לא היה ברור מהנוסח הקודם ונאמר ע"י היוזמת בדיון הראשון בוועדת הכנסת ביום 28.1.2025).

(ה) מועד תחילת החוק – שלושים ימים מיום פרסומו ברשומות.

התייחסות לנוסח המעודכן:

1. בנוסח המעודכן יש התייחסות למעשים או התבטאויות שנראה כי אינם יכולים להיעשות במילוי התפקיד של חבר הכנסת, והם מוצאים מתחולת החוק (בלי לפגוע בכלל היסוד של החסינות המהותית שבסעיף 1 לחוק). כמו כן, בהקטנת הרוב הדרוש במליאה יש כדי להקל במידת מה על הגורמים המעוניינים להביא את מעשיו של חבר הכנסת לבירור משפטי.

2. ואולם, לגישתנו הנוסח המעודכן אינו פותר את הקשיים היסודיים שהוצגו במסמך ההכנה הראשון (שלא נחזור על האמור בו), ועדיין משנה באופן מהותי את דיני החסינות באופן שיעמיד את חברי הכנסת מעל לחוק ואף עלול לעודד ביצוע עבירות פליליות ועוולות אזרחיות. יוזכר כי לא מצאנו אף מדינה שחל בה הסדר דומה למוצע.

3. **לעניין הליכים פליליים**, מוצע להחריג מתחולת החוק רשימה של עבירות, אך רשימה זו מתייחסת לחלק קטן מכלל העבירות הפליליות הקיימות בדין הישראלי, ונתרו עבירות רבות מאוד (בחוק העונשין ובמאות חוקים אחרים) שקשה לראות כיצד יכולות להתבצע במילוי התפקיד אך עדיין ייהנו מההגנה הרחבה המוצעת.

כמצוין במסמך ההכנה הראשון, הצעת החוק תסכל את היכולת לקיים לגבי עבירות אלה חקירה סמויה, ותקשה עד כדי תסכל קיום חקירות אפקטיביות ואיסוף ראיות נגד חברי הכנסת ושותפים נוספים למעשים הנחקרים. מובן כי כאשר נפתחת חקירה נגד חבר הכנסת או חבר הכנסת לשעבר, וגורמי האכיפה, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה, מגיעים למסקנה כי מדובר בעבירה שנעשתה במילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד, ייפסקו ההליכים הנוגעים לחברי הכנסת, ואולם הצעת החוק לא תאפשר לגורמי האכיפה אפילו להתחיל בחקירה שתאפשר להגיע למסקנה כזו.

4. **לשם הדוגמה, נתאר מצב שבו מוגשת למשטרה תלונה שלפיה חבר כנסת נהג בשכרות כאמור בפקודת התעבורה, פעל בניגוד להוראות חוק איסור הלבנת הון, או נחשד כחבר בארגון טרור לפי חוק המאבק בטרור.**

בהתאם לדין הקיים היום, רשויות האכיפה רשאיות לבצע חקירה, סמויה או גלויה (בחריגים הקבועים בחוק לעניין חיפוש, מעצר והאזנת סתר) ולהחליט אם העבירה נעשתה במילוי התפקיד ואם יש מקום להעמיד לדין את חבר הכנסת (ואנשים נוספים). לאחר מסירת טיוטת כתב האישום לחבר הכנסת וליו"ר הכנסת, חבר הכנסת רשאי לבקש כי הכנסת תקבע לו חסינות דיונית שתחול באותה קדנציה, וכן רשאי הוא לטעון בבית המשפט כי העבירה נעשתה במילוי התפקיד ויש לו חסינות מהותית. קבלת טענת החסינות המהותית תפסיק את ההליכים. במקרה כזה חבר הכנסת גם יכול להיות זכאי להשתתפות בהוצאותיו המשפטיות לפי סעיף 10א לחוק החסינות.

בהתאם להצעת החוק, רשויות האכיפה לא יוכלו להתחיל בבירור העניין עד שיציגו בפני מליאת הכנסת את המידע המצוי ברשותן, שיתכן כי הוא מועט ביותר, וינסו לשכנע כי העבירה לא בוצעה במילוי התפקיד. רק אם 75 חברי כנסת יקבלו את טענת המשטרה, ניתן יהיה לפתוח בחקירה ובאיסוף הראיות (מה מהן שיוותר בשלב זה). ההליך המוצע יקשה מאוד על מיצוי הדין עם חברי כנסת שעברו עבירות פליליות, והעובדה כי החוק יחול גם לאחר סיום הכהונה ביחס לעבירות שנעברו בתקופת הכהונה יעניק לחברי הכנסת הגנה לכל החיים, לעתים ביחס למעשים שבמובהק אינם קשורים למילוי התפקיד ורק בשל הקושי לגייס חברי כנסת להצבעה. **הפגיעה בשוויון בפני החוק יכול שתחול לא רק ביחס לחבר הכנסת אלא גם ביחס לשותפיו לעבירה, שכן בפועל, יהיה קושי להעמיד גם אותם לדין, והם אף יוכלו לעשות שימוש בחבר הכנסת לצורך התארגנות עבריינית.**

5. **לעניין הליכים אזרחיים**, צומצמה מאוד רשימת העוולות שעליהן יחול החוק המוצע. אולם יש לזכור כי במקרה זה הגורם העומד מול חבר הכנסת הוא בד"כ אזרח מן השורה, שעליו תחול החובה לשכנע את הכנסת כי לא מדובר במעשה או התבטאות במילוי התפקיד, ולגייס 75 חברי כנסת שיצביעו על כך (והרחבנו במסמך ההכנה הראשון בדבר הקושי לגייס מספר גדול של חברי כנסת על מנת לאפשר הליך משפטי כאמור). במקרה זה הפער בזכות הגישה לערכאות בין חבר כנסת לבין כל אדם אחר וביכולתם לקבל הגנה שווה מכוח הדין בולט מאוד.

בנוסף, הכללת העילה של "הפרת חובה חקוקה" בגדר ההליכים האזרחיים שעליהם יחול החוק, ספק אם עולה בקנה אחד עם מגמת הצמצום האמורה, שכן מדובר ב"עוולת מסגרת", היכולה לשמש כעילת תביעה במקרים מגוונים בהם תיטען טענה שחבר הכנסת גרם נזק לתובע בכך שהפר חובה המוטלת עליו בחיקוק כלשהו, ובכלל זה מקרים שבאופן מובהק אין להם קשר לתפקיד של חבר הכנסת.

6. לשם הדוגמה, נתאר מצב שבו אדם טוען כי חבר כנסת שגר בשכנות אליו הפר את פרטיותו בכך שפרסם בעיתון השכונתי שילדו מאומץ, עובדה שנשמרה עד אז בסוד, או מצב שבו חבר כנסת מפרסם פעם אחר פעם שקרים בוטים נגד אזרח מהשורה על רקע סכסוך משפחתי.

בהתאם לדין הקיים היום, האדם שטוען כי נפגע רשאי להגיש תביעה לבית משפט, וחבר הכנסת יכול לטעון בכתב הגנתו כי מדובר במעשה שנעשה במילוי התפקיד כחבר הכנסת. אם בית המשפט יקבל את הטענה - ייפסק ההליך (וישנן דוגמאות רבות לכך). במקרה כזה חבר הכנסת גם יכול להיות זכאי להשתתפות בהוצאותיו המשפטיות מתקציב הכנסת לפי סעיף 10א לחוק החסינות.

בהתאם להצעת החוק, בית המשפט שאליו הוגשה התביעה לא יוכל לדון בה אלא לאחר שהאזרח שטוען לפגיעה יפנה לכנסת וישכנע כי העוולה לא בוצעה במילוי התפקיד. רק אם 75 חברי כנסת יגיעו להצבעה ויקבלו את טענתו ניתן יהיה לקיים את ההליך, והסיכויים לכך הם קלושים, בוודאי לגבי חברי כנסת מסיעות גדולות.

7. ניתן בהקשר זה להזכיר מקרה שאירע באוסטרליה בשנת 2016 ואשר נהוג להתייחס אליו בדיונים אגב היקף החסינות הפרלמנטרית. באוסטרליה, כמו בבריטניה ובמדינות נוספות, החסינות על התבטאויות הנעשות במליאת הפרלמנט ובוועדות היא מוחלטת, בעוד שאין חסינות ביחס להתבטאויות הנעשות מחוץ לכותלי הפרלמנט. באותו מקרה, חבר פרלמנט בשם Derryn Hinch חשף בנאום הבכורה שלו במליאת הפרלמנט שמות של פדופילים מורשעים ששמו היה אסור בפרסום. הדבר עורר ביקורת בהיבטים של שימוש לרעה בחסינות ושימוש במליאת הפרלמנט כעיר מקלט. בישראל, כאמור, הדין שונה: החסינות רחבה הרבה יותר, שכן היא אינה ייחודית לבניין הכנסת, ומרבית ההתבטאויות שלגביהן קיבלו בתי המשפט טענת חסינות מהותית לא התרחשו במשכן; במובן הטריטוריאלי היא צרה יותר, שכן אין חסינות מוחלטת על דברים שנאמרו במליאה או בוועדות, ותמיד ייעשה שימוש במבחן שנקבע בפסיקה לפני עשרות שנים ומאז נעשה בו שימוש פעמים רבות - מבחן "מתחם הסיכון המקצועי" (שעליו הרחבנו במסמך ההכנה הראשון).

בהתאם להצעת החוק, אם חבר כנסת יחליט לפרסם כי אדם מסוים שעמו יש לו סכסוך אישי הוא פדופיל, בין אם הפרסום נכון ובין אם לאו, בין אם הדברים נאמרו בכנסת ובין אם פורסמו בפייסבוק או נאמרו בחוג בית, הדרך היחידה הנתונה בידי אותו אדם להביא את העניין לבחינה משפטית עוברת דרך גיוס 75 חברי כנסת שיצביעו כי הדברים לא נאמרו במילוי התפקיד. אם הוא לא הצליח לגייס מספר כזה או שהצביעו אחרת, הוא לא יוכל לעולם להביא את העניין להכרעה משפטית (יוזכר כי לא ברור מהצעת החוק כיצד נעשית הפנייה לכנסת, מה יש להציג בפני המליאה, האם ומתי ניתן לשוב ולפנות אם הכנסת לא אישרה את קיום ההליכים המשפטיים, מהם השיקולים המנחים את חברי הכנסת וכו', ועם התקדמות הליכי החקיקה יהיה צורך להסדיר סוגיות אלה).

8. **לעניין מועד תחילת החוק** – כפי שצינו במסמך ההכנה הראשון, לא רק שזהו מקרה מובהק שבו "הכנסת מחוקקת לעצמה", אלא שקבלת החוק תביא להפסקת הליכים המתנהלים בעת הזאת כנגד חברי הכנסת, בוודאי ביחס להליכים אזרחיים שלגביהם נכתב כי התביעה לא תידון אלא לאחר החלטת הכנסת. גם יוזמת הצעת החוק התייחסה לנושא באומרה שהחוק לא יכול על הליכים שהחלו בעניינה. לפיכך לעמדתנו לכל הפחות יש לקבוע כי החוק ייכנס לתוקף מהכנסת הבאה, ואף יש לשקול להוסיף הוראת מעבר שלפיה הוא לא יחול על הליכים תלויים ועומדים.

בברכה,

א. א. ס. א. א.
ארבל אסטרטון

היועצת המשפטית לוועדת הכנסת