



דו"ח

הוועדה הציבורית

לבחינה מחדש של נושא

חסינות חברי-הכנסת

ירושלים, י"א בסיון, התשנ"ז

16 ביוני 1997

# תוכן העניינים

## עמ'

1-2	מבוא
3-4	א. הוראות חוק הנוגעות לחסינות חברי הכנסת
5-10	ב. החסינות הפרלמנטרית בישראל ובעולם
11-16	ג. חסינות במילוי תפקיד
17-22	ד. חסינות בפני דין פלילי
23-25	ה. חסינות בפני חיפוש
26-27	ו. חסינות בפני מעצר
28-39	המלצות

## נספחים

- נספח מס' 1 - הוראת חוק-יסוד: הכנסת, הנוגעת לחסינות חברי הכנסת
- נספח מס' 2 - חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951
- נספח מס' 3 - הוראת חוק-יסוד: הממשלה, הנוגעת להליכים נגד ראש הממשלה
- נספח מס' 4 - מחקר - חסינות חברי פרלמנטים
- נספח מס' 5 - חסינות חברי פרלמנטים:
- (1) מגמות התפתחות
- (2) טבלאות השוואה בין מדינות
- נספח מס' 6 - ערב עיון בנושא חסינות חברי הכנסת - האגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריזם
- נספח מס' 7 - פרוטוקול משיבת ועדת הכנסת בנושא החסינות הדיונית והמהותית של חברי הכנסת

ירושלים, כ' באייר התשנ"ז  
27 במאי 1997

## מבוא

1. ביום י"ג בכסלו התשנ"ז, 24.11.96, מינה יו"ר הכנסת ועדה ציבורית לבחינה מחדש של סוגיית חסינות חברי הכנסת, המהותית והדייונית. וזו לשון כתב הסמכות:

לכבוד

מר משה נסים, עו"ד

פרופ' אליעזר לדרמן, דיקן הפקולטה למשפטים, אוני' ת"א

מר אוריאל לין, עו"ד

מר חיים צדוק, עו"ד

פרופ' קלוד קליין, הפקולטה למשפטים, האוני' העברית, י-ם

### כתב מינוי

חסינות חברי הכנסת, המהותית והדייונית, שימשה ומשמשת נושא לדיונים נוקבים הן במישור המעשי והן במישור הרעיוני.

הכנסת אינה חדלה מלעסוק בסוגיה זו ובעיקר בעת האחרונה כאשר גבר מספר המקרים בהם נדרשה הכנסת לקבל החלטות. בית-המשפט הגבוה לצדק נדרש לנושא לעיתים תכופות, ובציבור נשמעות מעת לעת תהיות בשאלה עד כמה מוצדקת החסינות בשיעור שהחוק קבע.

חלפו 45 שנים מאז נחוק חוק החסינות. תיקונים שנעשו בו עסקו לא במהותן של הסוגיות הללו. נראה כי הגיעה העת לעיין מחדש בהוראות החוק ככל שהן נוגעות בחסינות המהותית ובחסינות הדייונית של חברי הכנסת.

הנכם מתמנים בזה כועדה ציבורית לבחינה מחדש של סוגיה זו ולהביא בפני את המלצותיכם.

מר משה נסים יושב-ראש הועדה.

מר צבי ענבר, היועץ המשפטי לכנסת, יושב מרכז הועדה.

בכבוד רב  
דן תיכון  
יושב-ראש הכנסת

2. הועדה קיימה 10 ישיבות ושמעה 15 אישים, רובם ביוזמת הועדה וחלקם בעקבות פנייתם (רשימת האישים כלולה בנספח). כן קיבלה הועדה לעיון חומר השוואתי, פסקי דין וחומר נוסף, אשר הוכן ע"י מרכז הועדה וע"י עו"ד סוזי נבות, דוקטורנטית בנושא "החסינות העניינית (מהותית) של חברי הכנסת", בהנחייתו של חבר הועדה פרופ' קלוד קליין, אשר הואילה לסייע לוועדה בעבודתה. הועדה מבקשת להודות לה על תרומתה הרבה.

3. הועדה פנתה אל חברי הכנסת בבקשה להביא בפניה את הצעותיהם וכן פרסמה בעתונות פניה לציבור לעשות כן. חלק מהפונים הוזמן והופיע בפני הועדה. הועדה מבקשת להביע תודתה לפונים.

4. הועדה מודה למרכז הועדה עו"ד צבי ענבר על השתתפותו הפעילה בעבודתה, בהכנת החומר, בהארת סוגיות ובניסוח. נסיונו העשיר ובקיאותו הרבה תרמו תרומה חשובה לעבודתנו.

5. כן מבקשת הועדה להודות לגב' דליה אסרף, מנהלת לשכת סגן מזכיר הכנסת ולגב' אלינור ליאון אשר שקדו ביעילות ובמסירות על כל הסידורים הארגוניים, ולמתמחות גב' דינה ניראון וגב' איילת יאיר, שסייעו בהכנת החומר.

6. הפרוטוקולים של דיוני הועדה, הפניות אליה וחלק מפסקי הדין והחומר המשווה שעמד בפני הועדה, מצויים בארכיון הכנסת ויהיו פתוחים לעיונם של המעוניינים בכך.

א. הוראות חוק הנוגעות לחסינות חברי הכנסת

1. חוק-יסוד: הכנסת

נקודת המוצא הנורמטיבית לחסינות חברי הכנסת, מצויה בחוק-יסוד: הכנסת, אשר קובע, בסעיף 17, כי "חברי הכנסת תהיה חסינות; פרטים ייקבעו בחוק".

2. חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951

(א) חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן - חוק החסינות), עוסק - כפי שעולה משמו - בכמה נושאים הנוגעים לחברי הכנסת, ובהם נושא החסינות. ואלה החסינויות בהן דן החוק:

- חסינות במילוי התפקיד, לפי סעיף 1 לחוק;
- חסינות בפני חיפוש, לפי סעיף 2 לחוק;
- חסינות בפני מעצר, לפי סעיף 3 לחוק;
- חסינות בפני דין פלילי, לפי סעיף 4 לחוק.

(ב) סעיפים אחרים בחוק החסינות אשר נוגעים לעניינינו הם:

- סעיף 5 לחוק, אשר קובע כי אם היתה אשמה פלילית תלויה ועומדת כנגד אדם ביום היותו לחבר הכנסת, יופסקו בו ביום כל ההליכים המשפטיים באותה אשמה, ולא ימשיכו בהם כל עוד לא ניטלה ממנו החסינות לגבי אותה אשמה;

- סעיף 6 לחוק, אשר קובע כי התקופה שבה נמנעה הבאתו של חבר הכנסת לדין על עבירה מסויימת מכוח חוק החסינות לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות לגבי אותה עבירה;

- סעיף 13 לחוק, אשר קובע את הליכי נטילת החסינות מחבר הכנסת.

3. חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969

(א) סעיף 88(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, מקנה "חסינות פרלמנטרית" למי שנבחר לכנסת, "מתום יום הבחירות", ומורה על שחרורו ממעצר או מאסר (בסייגים מסויימים), מיד אחרי פרסום תוצאות הבחירות.

(ב) סעיף 88(ב) לחוק האמור מחיל הוראות דומות על מועמד שהיה לחבר הכנסת אחרי יום הבחירות.

4. חוקים אחרים

(א) לפי סעיף 13(1) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, לא ישמש עילה למשפט פלילי או אזרחי, "פרסום המוגן לפי סעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951".

(ב) לפי סעיף 149(7) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, "חסינות" הינה אחת הטענות המקדמיות אשר נאשם רשאי לטעון לאחר תחילת משפטו.

## ב. החסינות הפרלמנטרית בישראל ובעולם

### 1. התכליות המונחות ביסוד החסינות העניינית

(א) "זכויות החסינות למיניהן, הנזכרות בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951... לא הוענקו לחברי הכנסת בשל ענייני הפרטי כביכול של כל אחד מהם ליהנות מהן, אלא רק מחמת האינטרס שיש לציבור בפעולתו התקינה של התהליך הדמוקרטי, הוא התהליך של ברור ה"אמת" המדינית מכוח שקלא וטריא מילולית ועל ידי החלפת דעות באורח חופשי... לפנינו זכות-יתר בעלת חשיבות קונסטטוטיונית ממדרגה ראשונה, באשר היא נועדה להבטיח לחברי המוסד המחוקק של המדינה את חופש הדעה, הביטוי והוויכוח, למען יוכלו למלא את תפקידם, בתורת שכאלה, ללא הרגשת מורא ופחד ובלי שיחששו, פן יהא עליהם לתת את הדין על כך לאדם או רשות כלשהם; כי לכל העם אינטרס חיוני מובהק בהמחשת הזכות הזאת, לבל תיפגע פגיעה קטנה או גדולה ע"י מאן דהוא; ושבלעדיה לא ייתכן דבר התקיימותו היעילה של התהליך הדמוקראטי והוא יתרוקן מערכו" (דברי הנשיא אגרנט ב-ע"פ 255/68, מדינת ישראל נ' אברהם בן משה, פ"ד כב(2), 435-439).

(ב) בפנותו לתכליות המונחות ביסוד החסינות העניינית, אומר המשנה לנשיא (כתארו אז) ברק: תכליות אלה מורכבות מתכליות ספציפיות ומתכליות כלליות. התכליות הספציפיות הן שתיים: האחת - יצירת מסגרת המאפשרת פעילות תקינה של הרשות המחוקקת; השניה - הבטחת חופש הפעולה של חבר הכנסת, על מנת לאפשר לו לפעול בתפקידו כחבר הכנסת, בלא חשש כי ימצא עצמו נתון לתביעה משפטית ולאחריות משפטית. מטרתה הספציפית של החסינות העניינית היא לאפשר לחבר הכנסת להגשים את תפקידו כחבר הכנסת, בלא מוראו של החשש שמא חצה את הגבול בין מותר ואסור, בכך היא תורמת לעצמאותו כחבר הכנסת ולאי תלותו.

התכליות הכלליות הן שלוש: האחת - שמירה על האופי הדמוקרטי של המשטר, באמצעות שמירה על עצמאותו וחופש פעולתו של חבר הכנסת; השניה - הבטחת שלטון החוק. במדינה בה שולט עקרון זה, אין איש או גוף שהוא מעל למשפט. הפרת החוק אסורה היא על כל אדם. על אחת כמה וכמה שאסורה היא על איש הציבור, אשר אמור לשמש דוגמא לציבור כולו. הפרת חוק ע"י איש הציבור, פוגעת באמון הציבור ברשויות הציבור; השלישית - שמירה על עקרון השיוויון בפני החוק. תכליות אלה מצביעות על הצורך ליתן ללשון החוק פרשנות מצמצמת. עלינו לתת לדיבור "במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת", פירוש אשר מחד גיסא, מבטיח את הפעולה התקינה של בית הנבחרים ואשר, מאידך גיסא, פוגע במידה הקטנה ביותר בשלטון החוק ובשיוויון הכלל בפני החוק (בג"צ 1843/93, פנחסי נ' הכנסת פ"ד מט(1), 684-678).

## 2. חסינות חברי פרלמנטים בעולם

(א) שיטת החסינות איננה פרי חידושו או המצאתו של המחוקק הישראלי, שכן היא קיימת מלפני זמן רב גם במדינות אחרות. סקירה קצרה על המצב באנגליה ובארה"ב, מובאת בפסק דינו הנ"ל של הנשיא אגרנט, והתייחסויות נוספות מובאות בפסקי דין שניתנו מאוחר יותר, ולאחרונה - בבג"צ פנחסי הנ"ל.

(ב) בשנת 1971 הזמינה הכנסת מחקר אשר בוצע במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי ע"י צוות חוקרים מארצות שונות, בראשות פרופ' קלוד קליין. המחקר גם עובד למאמר אשר פורסם במשפטים ד' (תשל"ג-ל"ד), 308. ואלה השיטות השונות שהמחקר מגלה:

(1) הארצות האנגלו-סכסיות (אנגליה וארה"ב) כמעט ואינן מכירות בחסינות, להוציא את החסינות ביחס להצבעות ולהבעת דעות בין כתלי הבית. החסינות בפני מעצר היא מצומצמת ביותר.

(2) בארצות קונטיננטליות אחדות (גרמניה ואיטליה), בולטת חסינות פרוצדורלית רחבה (אם כי מוגבלת למעשים פליליים) והיא משתרעת על כל תקופת היות האיש הנוגע ציר בפרלמנט, לעומת חסינות פרוצדורלית מוגבלת יותר בצרפת, שם אין חסינות לעבירות שהן חטא והחסינות הפרוצדורלית ביחס לעבירות אחרות מוגבלת לתקופת מושב הבית.

נקודות בולטות נוספות ביחס לשלוש מדינות אלה הן:

- בגרמניה המערבית, הנוהג לגבי נטילת חסינות הוא של נטילה כמעט אוטומטית במקרים של עבירות לא חמורות (כגון עבירות תעבורה).

- באיטליה החסינות אמנם רחבה והפרלמנט אינו נוהג ליטול בקלות חסינות של חבר הבית, אך מצב זה נתון לביקורת ע"י משפטים הנוטים לצמצם במידת האפשר את היקף החסינות.

- בצרפת הנטייה הברורה, לאחר 1958 היתה, לצמצם את חסינות חברי הפרלמנט, בלי לשנות את נוסח סעיף החוקה המתייחס לנושא.



(3) בפינלנד ושוודיה קיימת הוראה מעניינת, לפיה ניתן ליטול אפילו חסינות מקצועית, אם רוב של 5/6 מחברי הבית הצביעו על כך.

(4) במדינות רבות הגישה היא לא לאפשר לחבר הפרלמנט לוותר על החסינות, ונראה כי המצב בשווייץ, שם מותר ויתור אישי על החסינות, הוא בבחינת יוצא דופן בסוגיה זו.

(ג) לבקשת הועדה, הגישה לה עו"ד סוזי נבות דו"ח המתייחס למדינות שנסקרו במחקר מ-1971, ובו חן את ההתפתחות שהיתה במדינות אלה בעשרים השנים האחרונות. כן הגישה עו"ד נבות דו"ח שני הכולל טבלאות השוואה בין 27 מדינות, בכל הנוגע לחסינויות הפרלמנטריות. להלן נביא את טבלת הסיכום התמציתית של המצב ב- 27 המדינות הנ"ל, ואילו שני הדו"חות במלואם, יבואו כנספחים לדו"ח זה.

טבלת סיכום - תמצית

מדינה	חסינות מהותית					חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין	חסינות מפני חיפוש	חסרת החסינות	הערות
	על חופש ביטוי וחצבעה	על מעשה	תחולה								
אנגליה	כן	לא	הליך בפרלמנט	אזרחי	אין	אין	אין	אין	אין		
ארה"ב	כן	לא	תפקיד חקיקתי	אזרחי	אין	עבירות פליליות	אין	אין	אין		
איטליה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	יש	יש	באישור הבית		
גרמניה	כן	לא	בפרלמנט	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
צרפת	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	יש	אין	נשיאות הבית		
ספרד	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
בלגיה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
דנמרק	כן- (דיונית)	לא		כן	יש	יש	יש	אין	הכל באישור הבית		
פינלנד	כן- (דיונית)	לא	בפרלמנט	כן	יש	אין	יש	אין	הכל באישור הבית		
שוודיה	כן- (דיונית)	כן	במילוי המנדט	כן	יש	יש	יש	אין	הכל באישור הבית		
הולנד	כן	לא	במליאה	לא	אין	אין	אין	אין			
יוון	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
פולין	כן	כן	בניצוע המנדט	כן	אין	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
בולגריה	כן	לא	במליאה	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
סלובניה	כן	לא	במליאה	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
קפריסין	כן	לא	במליאה	כן	יש	אין	יש	אין	באישור בהמ"ש עליון		
אורוגוואי	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	יש-בפלילי	יש	יש	באישור הבית		
ארגנטינה	כן	לא	במילוי מנדט	כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
בוליביה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	אין	יש	יש	אין	באישור הבית		
ברזיל	כן	לא		כן	יש	יש-בפלילי	יש	אין	באישור הבית		
קולומביה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	יש	אין	באישור בהמ"ש לצדק		
צ'ילה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	יש	יש	אין	באישור בית משפט		
פרגוואי	כן	לא	בתפקיד מחוקק	כן	יש	אין	יש	אין	באישור הבית		
פרו	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	יש	יש	אין	באישור הבית		
קנדה	כן	לא	במליאה וועדות	אזרחי	אין	אין	אין	אין			
אוסטרליה	כן	לא	הליך בפרלמנט	אזרחי	אין	אין	אין	אין			
דרום אפריקה	כן	כן	במליאה וועדות	כן(מהותית)	אין	אין	אין	אין			

(ד) בסכמה את מגמות ההתפתחות באותן מדינות שנכללו בדו"ח מ-1971, מציינת עו"ד נבות:

(1) בצרפת ובאיטליה בוטלה החסינות הדיונית בכל הנוגע לפתיחת הליכים פליליים;

(2) בכל המדינות שנדונו בדו"ח ההתפתחות, החסינות המהותית מתייחסת בעיקרה להצבעה והבעת דעה. אין חסינות על "מעשה", למרות שהפסיקה האמריקאית מוכנה להעניק הגנה על "LEGISLATIVE ACT".

(3) אשר למדיניות הפרשנות אודות החסינות המהותית:

- בארה"ב ניכרת מגמת צמצום;

- באנגליה, צרפת, איטליה וספרד, קיימת הגמשה של המושג "במילוי תפקיד", ונכונות לבחון אף תפקידים בעלי אופי "פוליטי" ולא רק "חקיקתי".

(ה) בסכמה, בדו"ח השני, את המודלים השונים של חסינות, מציגה עו"ד נבות, באופן כללי, שלושה מודלים של חסינות:

#### מודל ראשון

מדינות אשר אימצו את המסורת האנגלית (אנגליה, ארה"ב, קנדה ואוסטרליה), אשר בפועל מכירות בחסינות מהותית בלבד. בשיטות משפט אלה, החסינות הדיונית מתייחסת להגנה מפני מעצר/מאסר אזרחי בלבד.

#### מודל שני

מדינות אשר ינקו את המבנה הפרלמנטרי הקונטיננטלי שמקורו ההיסטורי בצרפת. המודל הצרפתי ראה לנכון להגן על חברי הבית מפני רדיפות והתנכלויות שאינן קשורות דווקא לתפקידיו. כך נקבעה המסגרת ההיסטורית לחסינות הדיונית מפני מעצר והעמדה לדין. מודל זה נקלט במקומות רבים בעולם (חלקים גדולים מאירופה, מדינות דרום אמריקה).

### מודל שלישי

זהו מודל "ביניים" או "מעורב", הוא קיים בעיקר במדינות סקנדינביה, והוא שולל בעיקרו את האופי ה"מוחלט" של החסינות. במדינות אלה יכול הבית ליטול גם חסינות בגין הבעת דעה במסגרת הפרלמנט, אולם השימוש באמצעי זה הוא נדיר ביותר. כוריאנט של מודל זה, ניתן להציג גם את גרמניה ויוון, אשר מוציאות ממסגרת החסינות המהותית את המקרה של הוצאת דיבה.

(ו) להערות נוספות והשוואות עם הדין הישראלי, ראו עמ' 16 בדו"ח הראשון ועמ' 11 בדו"ח השני, המובאים בנספחים לדו"ח זה.

ג. חסינות במילוי תפקיד

1. הוראות החוק

(א) סעיף 1 לחוק קובע לאמור:

" (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת דעה בע"פ או בכתב או בשל מעשה שעשה - בכנסת או מחוצה לה - אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת, או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת.

(ב) חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת.

(ג) חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת".

(ב) סעיף זה לא תוקן מאז נחקק בשנת 1951.

2. פסיקת ביה"מ העליון

(א) היקפה של החסינות במילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד נדון בהרחבה בפסק דינו של ביה"מ הגבוה לצדק בבג"צ 1843/93, ח"כ רפאל פנחסי נ' הכנסת (פ"ד מט (1), עמ' 661).

בפסה"ד הוצעו שלושה מבחנים לבחינת החסינות המהותית: מפי הנשיא שמגר; מפי המשנה לנשיא ברק, אליו הצטרפו השופטים שלמה לוין ודב לוין; ומפי השופט גולדברג, כל אחד מהשלושה צירף למבחנים שהציע דוגמאות להמחשתם. נביא להלן תמצית של עיקרי הדברים בלבד.

לדעת הנשיא שמגר, ח"כ מבצע עבירה פלילית "במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת", אם העבירה מתבצעת במהלך הפעילות כחלק אינטגרלי מן הפעילות הלגיטימית וכעניין נגרר או משני לה. אמת המידה של "במילוי תפקידו" מכוונת למבחן אובייקטיבי אשר אמת המידה המשמשת אותו היא של זמן, מקום או מערכת נסיבות בתוכה פועל חבר הכנסת בעת ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה. אמת המידה של "למען מילוי תפקידו", מפנה למטרתם של ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה, ומבחנם - על כן - סובייקטיבי. הנשיא שמגר מדגיש כי לא די בכך שהעבירה בוצעה על ידי חבר הכנסת בזמן היותו חבר הכנסת ובעת מילוי תפקידו. חייבת להיות זיקה הגיונית בין התפקיד ומילוי לבין המעשה אשר לגביו מוענקת לו החסינות.

המבחן הוא בהיותו של המעשה המהווה עבירה, חלק - אם כי פסול - ממילוי התפקיד כדין ומשולב בו. עבירה העומדת על רגליה שלה ואינה תופעה נגררת ומשנית של מילוי תפקידו כדין, אינה מעניקה חסינות, כי לא לתכלית זו קבע המחוקק את ההוראות בעניין החסינות.

השופט גולדברג שם את הדגש על הרלבנטיות של הבעת הדעה או המעשה של חבר הכנסת למילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו. הרלבנטיות מתקיימת רק כשהפעולה משרתת את התהליך הדמוקרטי שלשמו קיימת הכנסת ושלשמו נבחרו חברי הכנסת.

לעניין זה מבחין השופט גולדברג בין עבירה פלילית שעובר חבר הכנסת בשל הבעת דעה, לבין עבירה פלילית שעובר חבר הכנסת בשל "מעשה אחר".

לעניין הבעת הדעה, המבחן לרלבנטיות הוא הסבירות, דהיינו - אם ח"כ סביר היה מבצע אותה עבירה בנסיבות אותו מקרה, לשם מילוי תפקידו, כשכל ספק בעניין זה יחייב מסקנה בדבר קיומה של הזיקה בדבר הבעת הדעה ובין מילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד.

אשר למעשה אחר, שאינו הבעת דעה, סבור השופט גולדברג כי יש מקום לפרוש את החסינות עליו רק כאשר מדובר בעבירה שיסוד המודעות נעדר ממנה (דוגמת עבירות רשלנות ועבירות של אחריות קפידה). פרשנות מרחיבה, אומר גולדברג, פירושה מתן היתר לחבר הכנסת לרמוס את החוק במתכוון ולחסות בצילה של החסינות, ולא לכך נועד סעיף 1 לחוק החסינות.

המשנה לנשיא, השופט ברק שואל: כיצד ניתן ליישב את מילוי התפקיד של חבר הכנסת עם פעולות אסורות? האם עלינו להניח כי מילוי תפקידו של חבר הכנסת כולל בחובו גם פעולות אסורות? על כך הוא משיב: הנחתו של חוק החסינות הינה כי תפקידו של חבר הכנסת הוא בביצוע פעולות מותרות בלבד. עם זאת, החוק מניח כי בין הפעולה האסורה שבוצעה, לבין התפקיד של חבר הכנסת, קיימת זיקה העושה את הפעולה האסורה לפעולה שהיא במילוי התפקיד או למענו.

התכליות המונחות ביסוד החסינות העניינית מצביעות על הצורך ליתן ללשון החוק פרשנות מצמצמת. עלינו לתת לדיבור "במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת", פירוש אשר מחד גיסא, מבטיח את הפעולה התקינה של בית הנבחרים ואשר, מאידך גיסא, פוגע במידה הקטנה ביותר בשלטון החוק ובשיויון הכל בפני החוק. מכאן מגיע השופט ברק למסקנה כי החסינות העניינית תעמוד לחבר הכנסת אך ורק במקרים בהם הפעולה הבלתי חוקית נופלת לגדר מתחם הסיכון שהפעילות החוקית כחבר הכנסת יוצרת מטבעה ומטיבה. חסינות זו מוענקת לו לעניין כל פעולה בלתי חוקית שניתן לראות בה אופן ביצוע בלתי נאות של פעולה חוקית שהיא בגדר תפקידו של חבר הכנסת, ובלבד שפעולה חוקית זו כה קרובה מבחינה עניינית לתפקיד של חבר הכנסת, עד כי ניתן לומר כי היא כרוכה בה והיא מהווה חלק מהסיכון הטבעי לו נתון כל ח"כ.

תפקידו של חבר הכנסת משתרע על פעולות מותרות בלבד, עם זאת, פעולות מותרות אלה יוצרות מטבען אפשרויות של גלישה לביצוען הבלתי ראוי והבלתי חוקי. גלישה זו תזכה לחסינות עניינית באותם מקרים בהם התאוצה של ביצוע התפקיד יוצרת סיכון שהוא טבעי לתפקיד. החסינות העניינית משתרעת, איפוא, על סיכונים שהם כרוכים וטבעיים לתפקידו של חבר הכנסת. החסינות העניינית לא נועדה להיות מכשיר לניצול לרעה.

מטרתה של החסינות העניינית להבטיח כי חבר הכנסת לא יימנע מלהביע דעתו בענייני חברה אך בשל החשש שהוא עשוי לחצות את הגבול בין מותר ואסור במקרים מסויימים. על כן, חבר הכנסת אינו רשאי תוך כדי ביצוע תפקידו כחבר הכנסת להפר את החוק בריש גלי ובאופן הפגנתי ולטעון לחסינות עניינית. חבר הכנסת אינו רשאי לתכנן מראש התנהגות פלילית, מתוך מחשבה שהחסינות תעמוד לו. עם זאת, החברות בכנסת מחסנות את חברי הכנסת בפני פעולות אסורות שהן בגדר "סיכונים מקצועיים". העוסק בנאומים מצוי בסיכון גבוה להיתפס באיסורים הקשורים בלשון הרע או בהסתה. החסינות העניינית נועדה ליתן לו חסינות בתחום סיכון זה.

מטרתה של החסינות העניינית הזו לאפשר לחבר הכנסת להביע דעתו באופן חופשי, בלא שיימנע מלומר דברים חוקיים שתפקידו דורש ממנו לומר, אך בשל החשש כי הוא עלול להיכשל בלשונו, והוא עשוי לגלוש מהדיבור המותר והחוקי, לעבר הדיבור האסור והבלתי חוקי. תחום החסינות העניינית בהקשר זה הוא אותו תחום של פעילות אסורה שהיא כה קשורה וכרוכה עניינית ומהותית להבעת הדעה החוקית, עד כי ניתן לומר שהיא נופלת לסיכון המקצועי של חבר הכנסת כנואם וכמביע דעה.

(ב) שאלת היקפה של החסינות במילוי תפקיד חזרה ונדונה בבג"צ 5151/95, ח"כ רן כהן ואח' נ' שר המשטרה ואח' (תקדין עליון, כרך 96 (1), עמ' 146). העותרים בקשו לפתוח בחקירה פלילית בשל גילוי של תוכנו של מסמך סודי מעל דוכן הכנסת ע"י ח"כ בנימין נתניהו. הם הדגישו את האופי העצמאי והנפרד של גילוי המסמך הסודי, את יסוד התכנון מראש והעדר הספונטניות שאפיינו את התנהגותו של ח"כ נתניהו, וטענו כי אין זו גלישה מהמותר לאסור, אלא תכנון מודע של ביצוע עבירה פלילית.

לצורך הדיון, ומבלי לפסוק בדבר, יצא בג"ץ מהנחה כי בגילוי תוכן המסמך אכן עבר ח"כ נתניהו עבירה של גילוי סודות רשמיים.

הנשיא ברק, אשר כתב את פסה"ד, התבסס על המבחנים שקבעו שופטי ביה"מ העליון בבג"ץ פנחסי, וקבע כי החסינות העניינית משתרעת על התנהגותו של ח"כ נתניהו בפרשה. הוא מודה כי מקרה זה מעורר קושי מבחינת אמת המידה שהוא עצמו הציב בפרשת פנחסי, אך - לדעתו - ח"כ נתניהו לא תכנן מראש את הקראת המסמך, אלא נגרר לכך בעקבות דברי תשובתו של שר החוץ, ויש כאן אותה גלישה מהמותר לאסור המאפיינת סיכון כרוך וטבעי לתפקידו של חבר הכנסת.

(ג) יצויין כי על חלק מהמבחנים שנקבעו לאחרונה, נמתחה ביקורת ע"י מלומדים, אך לא כאן המקום לפרטה.

### 3. הצעות לתיקון סעיף 1

(א) הצעות חוק שהגישו חברי כנסת, החל בכנסתה-11, לתיקון סעיף 1 בחוק החסינות, עוסקות בתחומים הבאים:

- א - החסינות לא תחול על הסתה גזענית;
- ב - החסינות לא תחול על עבירה של פרסום לשון הרע מחוץ לכנסת;
- ג - החסינות לא תחול על עבירות של בגידה, אי נאמנות למדינה וכיו"ב.

(ב) ההצעות הנ"ל לא הגיעו לדיון במליאת הכנסת.



4. הצעות שהועלו בפני הועדה

(א) חברי הכנסת, רובם ככולם, סברו שאין מקום לשינוי כלשהו בהיקף החסינות במילוי התפקיד.

(ב) הוצע לצמצם את החסינות בפני אחריות אזרחית.

(ג) הוצע לאבחן בין דיבור למעשה, כאשר הדיבור צריך לקבל הגנה רחבה יותר. דוברים אחרים הציעו לבטל את החסינות בשל "מעשה".

(ד) הובעה הדעה שעל אף עומס היתר שיכול לעלות מהפרשנות הפשוטה של הוראות סעיף 1 בנוסחו כיום, הרי נוכח פסה"ד בבג"צ פנחסי, אין זה בטוח שיש צורך בסיוג הכלליות הלכאורית של מילות הסעיף.

(ה) הוצע להסתפק במילים "במילוי תפקידו" ולמחוק את המילים "או למען מילוי תפקידו". דובר אחר סבר שאף כי הביטוי "למען מילוי תפקידו" הוא רחב ומעורפל, פסיקת ביה"מ לאחרונה תחמה אותו, והמצב כיום מניח את הדעת.

(ו) הוצע לקבוע כי החסינות לא תחול בעבירות מסויימות, כגון: הסתה לגזענות. מציע אחר סבור שאין להחיל חסינות על עבירות של פגיעה בבטחון המדינה.

(ז) הוצע לשקול אם כל העבירות או העוולות הקיימות, ראוי שיהיו עבירות גם לגבי חבר הכנסת, או שתקום לחבר הכנסת הגנה מיוחדת, דוגמת צידוק פרלמנטרי, זאת לא כעניין של חסינות, שרומזת לכך שחבר הכנסת חטא אך לא יועמד לדין, אלא קביעה שטובת הציבור מחייבת לתת לחבר הכנסת חופש מלא.

(ח) הוצע לשקול שינוי החוק בעניין הוצאת דיבה, כנהוג בכמה פרלמנטים אחרים, בהם אין חסינות בפני תביעות על דברים שאומר חבר פרלמנט מחוץ לפרלמנט. כמו כן הוצע לשקול הרחבת סמכויות ועדת האתיקה של חברי הכנסת. בהקשר זה אפשר להוסיף לסעיף 1 פיסקה שהחסינות בפני כל "פעולה משפטית" אינה חלה על פעולת הכנסת כלפי חבר הכנסת בתחום המשמעותי.

(ט) החוק אינו משתמש בביטוי "דיבור", אלא ב"הבעת דעה". לא מן הנמנע שבעתיד יעלה הרעיון לפרש זאת בצורה מצמצמת. הוצע לשקול אם להחליף ביטוי זה בביטוי אחר. עשויים להיות דיבורים שלא ברור שאנו רוצים לתת להם חסינות מוחלטת, כגון סודות במשמעות האמיתית.

5. עדות על דבר שנודע עקב מילוי התפקיד

סעיף 1(ב) לחוק החסינות קובע כי "חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת". היקפה של הוראה זו טרם הועמד במבחן משפטי.

ד. חסינות בפני דין פלילי

1. החסינות בפני דין פלילי

(א) סעיפים 4 עד 6 לחוק החסינות קובעים לאמור:

"4. חסינות בפני דין פלילי

(א) חבר הכנסת לא יובא לדין פלילי בשל אשמה על עבירה שנעברה בזמן היותו חבר הכנסת או לפני שהיה לחבר הכנסת, אלא לאחר שניטלה ממנו החסינות לגבי האשמה הנידונה.

(1א) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על העבירות הבאות:

- (1) עבירת תעבורה כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת התעבורה;
- (2) עבירה שנקבעה כעבירת קנס לפי כל חיקוק;
- (3) עבירה מינהלית שדינה קנס מינהלי קצוב.

(ב) חבר הכנסת שניטלה ממנו החסינות לגבי אשמה מסויימת, דינו, לכל הכרוך באותה אשמה, כדין כל אדם.

5. הפסקת הליכים משפטיים

היתה אשמה פלילית תלויה ועומדת כנגד אדם ביום היותו לחבר הכנסת, יופסקו בו ביום כל ההליכים המשפטיים באותה אשמה, ולא ימשיכו בהם כל עוד לא ניטלה ממנו החסינות לגבי אותה אשמה.

6. התיישנות של עבירות

התקופה שבה נמנעה, מכוח חוק זה, הבאתו של חבר הכנסת לדין על עבירה מסויימת - לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות לגבי אותה עבירה".

(ב) סעיף 4 המקורי לא כלל את סעיף קטן (א1), והחסינות הדיונית חלה על העבירות כולן. בעקבות מעשה שארע, בו דחתה הכנסת, בהצבעה חשאית, כנהוג אותה עת, את בקשת היועץ המשפטי לממשלה והצעת ועדת הכנסת, ליטול חסינות מחמישה חברי הכנסת שהואשמו בעבירות תעבורה, הוחלט לצמצם את החסינות בעבירות אלה. הוגשו לקריאה ראשונה שתי גרסאות (הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 2), התשמ"ב-1982, הצ"ח התשמ"ב, עמ' 102): האחת - זו שהתקבלה ותידון בהמשך; השניה - שומרת על החסינות הדיונית גם בעבירות תעבורה, אך מתירה לחבר הכנסת לשלם קנס בשל עבירת קנס לפי פק' התעבורה.

(ג) ביום 20.10.82 קיבלה הכנסת את תיקון מס' 2 לחוק החסינות (ס"ח התשמ"ג, עמ' 2), אשר מוסיף לחוק את סעיף 5א כדלהלן:

#### "עבירות תעבורה"

(א) הוראות סעיפים 4(א) ו-5 לא יחולו לגבי עבירת תעבורה כמשמעותה בסעיף 1 לפקודת התעבורה, אלא אם הודיע חבר הכנסת ליושב ראש הכנסת כי רצונו שהסעיפים האמורים יחולו לגבי האשמה הנידונה.

(ב) הודעה לפי סעיף קטן (א) תינתן תוך 30 ימים מיום המצאת כתב האישום לחבר הכנסת, ומשניתנה - יהא כתב האישום בטל; חבר הכנסת לא יובא לדין לפני תום התקופה האמורה.

(ג) בסעיף זה, "כתב אישום" - לרבות הודעת תשלום קנס בשל עבירת קנס".

(ד) משנחקק חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (ס"ח התשמ"ו, עמ' 31), תוקנו חוקים מספר כדי לאפשר לשופטים, דיינים וכו', לשלם קנסות מינהליים מבלי להיזקק לתהליך המורכב של העמדה לדין פלילי. בין החוקים שתוקנו היה גם חוק החסינות, אליו נוסף סעיף חדש:

#### "5ב. עבירות מינהליות"

הוראות סעיפים 4(א) ו-5 לא יחולו לגבי עבירה מינהלית שדינה קנס מינהלי קצוב ואשר חבר הכנסת הודיע כי ברצונו להישפט עליה".

(ה) משרבו המקרים בהם עשו כמה מחברי הכנסת שימוש בזכותם שלא לוותר על החסינות בעבירות תעבורה, גם במקרים של עבירות חנייה, הציעו חברי הכנסת חגי מירום ודוד צוקר לצמצם את היקף החסינות הדיונית וכך התקבל סעיף 4(א) לעיל, ובוטלו סעיפים 5א ו-5ב (הצ"ח התשנ"ה, עמ' 277; ס"ח התשנ"ה, עמ' 312).

(ו) הצעות לביטולה המוחלט של החסינות הדיונית, הוגשו בכנסת השתיים-עשרה, השלוש-עשרה והארבע-עשרה.

בכנסת השתיים-עשרה הגישו הצעה כזו חברי הכנסת מיכאל בר-זהר ויואש צידון (תת"פ מיום 21.10.91), אשר סברו "כי בעיית הרדיפה עד חורמה של חברי הכנסת על-ידי הרשות המבצעת איננה קיימת במציאות" ו"צריך... לצמצם את ההגנה על חבר הכנסת לקשור בנעשה במסגרת מילוי תפקידו הפוליטי, ואילו בנושאים אחרים, להשוות את מעמדו בפני החוק למעמדו של כל אזרח במדינה".

חבר הכנסת דוד צוקר, בהצעת חוק שהגיש בכנסת השלוש-עשרה (תתצ"ח מיום 14.6.93), הציע לבטל את החסינות בפני דין פלילי, בטענו כי "העתקת המעמד המעין שיפוטי לגופים שטבעם ויסודם פוליטי, מעוותת ומשבשת את יכולת ההחלטה העצמאית של חברי ועדת הכנסת ומליאת הכנסת". באותה הצעה הציע גם כי לא תיפתח חקירה פלילית נגד חבר הכנסת אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה וכי לא יידון אישום פלילי נגד חבר הכנסת אלא לפני בית משפט מחוזי בהרכב של שלושה שופטים. הרכב זה, אומר ח"כ צוקר בדברי ההסבר להצעתו, הוא שיכריע בשאלה אם העבירה המיוחסת לחבר הכנסת כלולה בהגדרת החסינות המהותית אם לאו.

בהצעת חוק נוספת שהגיש בכנסת השלוש-עשרה יחד עם ח"כ גונן שגב (בקפ"א מיום 26.7.94), מרחיבים השניים את ההצעה מיום 14.6.93, והפעם כוללים בנוסח ההצעה את ההסדר הבא:

"לאחר תחילת המשפט ולפני שלב הטענות המקדמיות, יבחן בית המשפט ויחליט אם לא חלות על האישום הוראות סעיף 1 בדבר חסינות במילוי התפקיד".

חבר הכנסת אלי גולדשמידט, בהצעת חוק דומה לזו של בר-זהר וצידון, שהגיש בכנסת הארבע-עשרה (פ/187 מיום 22.7.96), סבור כי "כפיפות החלטות היועץ המשפטי לממשלה לביקורת שיפוטית של בג"צ, מונעת את החשש של "התעמרות השלטון בחבר הכנסת מסיבות בלתי מוצדקות... מה גם שהפרקליטות והיועץ המשפטי לממשלה נוהגים ללא משוא פנים ובהתאם לשיקולים ענייניים בלבד.

(ז) ביום 13.11.96 הופיע מר מיכאל בן-יאיר, היועץ המשפטי לממשלה דאז, בפני ועדת הכנסת, בסוגיית החסינות הדיונית. בדיון השתתף גם יושב ראש הכנסת, ח"כ דן תיכון. מר בן-יאיר ביקש לשכנע את הוועדה לבטל את הוראות חוק החסינות בדבר החסינות הדיונית. בעשותו כן, ציין כי גישתו לגבי החסינות העניינית היא גישה מאד מרחיבה ואין הוא מציע לצמצמה. הדעות שהשמיעו חברי ועדת הכנסת היו נגד ביטול החסינות הדיונית, אולם הסיכום היה להשאיר את הנושא על סדר היום. יו"ר הכנסת הודיע באותה הזדמנות על החלטתו למנות את הוועדה הציבורית דנן, וחברי ועדת הכנסת בירכו על כך. פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מצורף כנספח לדו"ח זה.

## 2. נטילת החסינות

(א) סעיף 13 המקורי לחוק החסינות קבע לאמור:

### "13 נטילת חסינות

(א) הכנסת רשאית, בהחלטה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגבי אשמה מסויימת, וכן ליטול ממנו חסינות אחרת או זכות הנתונות לו לפי חוק זה, חוץ מחסינות או זכות הנתונות לו לפי סעיף 1; אך הכנסת לא תחליט החלטה כזאת אלא לפי הצעת ועדת הכנסת, עקב בקשה שהובאה בפני הוועדה.

(ב) הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת לגבי אשמה מסויימת - היא בידי היועץ המשפטי לממשלת ישראל; הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות אחרת או זכות הנתונות לחבר הכנסת לפי חוק זה - היא בידי הממשלה ובידי כל חברי הכנסת.

(ג) בקשה לפי סעיף זה תוגש ליושב ראש הכנסת, שיעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בישיבתה הקרובה.

(ד) ועדת הכנסת לא תציע, והכנסת לא תחליט, ליטול מחבר הכנסת חסינות או זכות, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת, הזדמנות להשמיע את דברו.

(ה) הכנסת לא תדון ולא תחליט על נטילת חסינות או זכות, אלא אם הודיעו לכל חברי הכנסת, לפחות עשרים וארבע שעות מראש, על קיום הדיון וההצבעה".

(ב) בשנתיים האחרונות הוכנסו לסעיף 13 הנ"ל מספר תיקונים. הראשון בהם בא בעקבות תוצאות ההצבעה החשאית שהתקיימה בכנסת ה-12, בה דחתה הכנסת את הצעתה של ועדת הכנסת ליטול מחבר הכנסת רפאל פנחסי את חסינותו באשמות מסויימות. "נמתחה ביקורת ציבורית חריפה על כי שיקולים זרים הנחו חלק מחברי הכנסת בהצבעתם" והוצע כי "בסוגיה כה נכבדה של נטילת חסינות - מן הראוי שחברי הכנסת יביעו דעתם בגלוי" (מתוך דברי ההסבר להצעת החוק של חברי הכנסת צחי הנגבי ודוד מגן; הצ"ח התשנ"ד, עמ' 92). ההצעה התקבלה ולסעיף 13 נוסף סעיף קטן (ו) שזו לשונו:

"החלטת הכנסת על נטילת חסינות או זכות תיעשה בהצבעה גלויה".

(ג) התיקון השני התבקש בעיקר מטעמים משפטיים. בסעיף קטן (ב) לסעיף 13 נקבע כי הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מפני חיפוש ומעצר היא בידי כל אחד מחברי הכנסת ובידי הממשלה. כיוון שמדובר בשאלה של אכיפת החוק הפלילי, נראה היה כי יש ליתן סמכות זו בידי היועץ המשפטי לממשלה בלבד, וסעיף 13(ב) הוחלף בהתאם ונוסחו עתה הוא:

"הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת שנקבעה בסעיפים 2, 3, 4 או 5 היא בידי היועץ המשפטי לממשלת ישראל; הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת זכות הנתונה לחבר הכנסת לפי חוק זה, היא בידי הממשלה ובידי כל חברי הכנסת".

(הצעת חוק של ח"כ חגי מירום, הצ"ח התשנ"ה, עמ' 474; ס"ח התשנ"ה, עמ' 350).

(ד) התיקון האחרון לסעיף 13, אף הוא - כמו הראשון - בעל חשיבות מעשית רבה. תיקון זה, פרי הצעתם של חברי הכנסת יצחק לוי, חגי מירום ומשה פלד (הצ"ח התשנ"ה, עמ' 570), בא "לאפשר לחבר הכנסת אשר דבק בו רבב, לנקות את שמו אם הוא מעוניין בכך" (מתוך דברי ההסבר להצעת החוק) ולבקש נטילת חסינותו ללא דיון במליאת הכנסת. מאז קבלתו של תיקון זה בכנסת, ביום 14.11.95 (ס"ח התשנ"ו, עמ' 4), ביקשו כל חברי הכנסת שעניינם הובא לדיון, כי חסינותם תינטל ללא דיון במליאת הכנסת, ואף לא בוועדת הכנסת. וזה נוסחו של סעיף קטן (ז) החדש:

"(ז)(1) הוגשה בקשה לנטילת חסינות או זכות מחבר הכנסת והודיע חבר הכנסת בכתב, כל עוד לא הסתיים הדיון בוועדת הכנסת, ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת, שהוא מסכים לנטילת החסינות או הזכות, כמבוקש, רשאית ועדת הכנסת, בהחלטה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות או הזכות; לעניין זה, תהיינה לוועדת הכנסת הסמכויות המוקנות לכנסת בסעיף קטן (א); יושב ראש ועדת הכנסת יודיע על החלטה לפי סעיף קטן זה לכנסת ונטילת החסינות או הזכות תיכנס לתוקף במועד מסירת ההודעה לכנסת.

(2) הציעה ועדת הכנסת לכנסת ליטול מחבר הכנסת חסינות או זכות, והודיע חבר הכנסת ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת שהוא מסכים לנטילת החסינות או הזכות, יודיע יושב ראש הכנסת על כך לכנסת ונטילת החסינות או הזכות תיכנס לתוקף עם מתן ההודעה לכנסת; החל הדיון בנטילת החסינות או הזכות - ייפסק הדיון עם מתן ההודעה".

(ה) הצעת חוק שהוגשה בכנסת השלוש-עשרה בדבר נוהל נטילת חסינות, היא של חבר הכנסת שבח וייס (הצ"ח תת"צ מיום 28.10.91). על פי ההצעה, לא יאה צורך בנטילת חסינות מחבר הכנסת כדי להעמידו לדין, אלא אם הודיע חבר הכנסת ליושב ראש הכנסת, תוך 30 יום מהגשת כתב האישום נגדו, כי הוא מבקש חסינות. בהודעה כזו, על חבר הכנסת לציין את עילת הבקשה, וזו יכולה להיות אחת או יותר מאלה:

(1) המעשה בגינו הוגש כתב האישום נעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת;

(2) כתב האישום הוגש שלא בתום לב, כדי להתנכל לחבר הכנסת או לסיעתו;

(3) בנסיבותיה של העבירה המיוחסת לחבר הכנסת, יש בקיום ההליכים המשפטיים נגדו משום הטרדה לא מוצדקת ופגיעה ביכולתו למלא כהלכה את תפקידו כחבר הכנסת.

בכנסת השלוש-עשרה, חזר והגיש הצעה זו (שכן ח"כ שבח וייס הפך להיות יו"ר הכנסת) ח"כ חגי מירום (הצ"ח תרצ"ב מיום 15.3.93), והוא חזר והגישה בכנסת הארבע-עשרה (פ/1239 מיום 4.3.97).

אף אחת משלוש ההצעות לא הובאה לדיון מוקדם בכנסת.



ה. חסינות בפני חיפוש

1. הוראות החוק

(א) סעיף 2 לחוק החסינות, קובע לאמור:

(א) חבר הכנסת יהיה חסין -

(1) בפני חיפוש בדירתו;

(2) בפני חיפוש בגופו או בחפציו, חוץ מן החיפוש במקום

שנועד לבדיקה מטעם שלטונות המכס.

(ב) חבר הכנסת יהיה חסין בפני חיפוש בניירותיו, פתיחתם

והחרמתם; אולם לשם קיום הפיקוח לפי כל חוק על מטבע או

על מטבע-חוץ, מותר לפתוח בניירותיו של חבר הכנסת

בנוכחותו, אך לא לקרוא בהם אלא אם היה הנייר שטר כסף,

שיק, המחאה או נייר ערך; בניירותיו של חבר הכנסת כוללים

דברי דואר הנשלחים אליו, ודברי דואר הנשלחים ממנו לפי

סידור מיוחד שנקבע על ידי ועדת הכנסת".

(ב) סעיף זה לא תוקן מאז נחקק ב-1951.

2. דברי דואר מאסירים ואליהם

(א) ועדת הכנסת קבעה סידורים לגבי דברי דואר יוצאים של חברי

הכנסת המיועדים לחיילים בצה"ל, כדי שהצנזורה לא תפתח אותם, או

המיועדים לאסירים, כדי ששלטונות בתי הסוהר לא יפתחו אותם.

(ב) ביום 23.2.97, הפיצה עו"ד חנה קלר (אורנשטיין), היועצת

המשפטית של המשרד לבטחון פנים, תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר

[נוסח חדש], התשל"ב-1971. הצעת החוק הכלולה בתזכיר כוללת, בין היתר,

את ההוראות הבאות:

(1) סעיף 47(ד): "מנהל בית הסוהר או מי שהוסמך על ידו,

(להלן - "הבודק"), ולצורך התכליות המנויות בסעיף 47ב,

רשאי, על אף האמור בכל דין, לפתוח ולבדוק כל מכתב שנשלח

על ידי אסיר";

(2) סעיף 47א(ב): "הבודק רשאי לפתוח או לבדוק כל דבר דואר לאחר קבלתו בבית הסוהר ובטרם מסירתו לאסיר".

(3) סעיף 47ב(א): "על אף האמור בכל דין, בודק רשאי שלא להעביר או שלא למסור מכתב או דבר דואר או חלקים מהם, שנשלחו על ידי אסיר או אליו, אם מצא כי מסירתם או העברתם עלולים לפגוע באחד מאלה: בטחון המדינה; בטחון הציבור; הבטחון, הסדר הטוב והמשמעת בבית הסוהר; הליכי חקירה ומשפט".

(ג) אף שאין בתזכיר החוק התייחסות כלשהי לחוק החסינות, הרי ברור שהמילים "על אף האמור בכל דין", מכוונות לאפשר בדיקת מכתבים הנשלחים מאסירים אל חברי הכנסת ומניעת מסירתם להם. ייתכן אף שהכוונה היא לבדיקת מכתבים הנשלחים מחבר הכנסת אל האסיר, אלא שדבר זה לא בא לידי ביטוי מפורש בהצעה.

#### עיקול מחשב של חבר הכנסת

(א) כאשר חבר הכנסת חב חוב אזרחי, והזוכה על פי פסק דין מפעיל את מנגנון ההוצאה לפועל כדי לגבות את החוב, אחד ההליכים הקבועים בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, הוא עיקול מטלטלין של החייב. ההשקפה המשפטית המקובלת היא כי חסינותו של חבר הכנסת בפני חיפוש, אינה מקנה לו חסינות בפני עיקול כאמור. אשר "לניירותיו של חבר הכנסת", חוק החסינות אוסר החרמתם, אך אין הוא אומר דבר על עיקולם.

(ב) מחשב אישי הינו מטלטלין שניתן לעקלם, ככל חפץ אחר. ואולם, להבדיל מחפצים אחרים, הוא אוצר בתוכו, מלבד התוכנות והקבצים הדרושים להפעלתו, גם מכתבים, מסמכים ומידע שיצר המשתמש בו. מבחינה זו ניתן להשוותו לארון ובו מגירות עם "ניירות" של חבר הכנסת. כשם שאין לאפשר עיקול ניירותיו של חבר הכנסת, כאשר מעקלים את הארון על מגירותיו, כך אין לאפשר עיקול "ניירותיו" של חבר הכנסת האצורים במחשב שלו או אפילו במחשב של עוזרו הפרלמנטרי, בן משפחתו וכדומה.

(ג) מוצע לשקול תיקונו של חוק החסינות ולאסור במפורש עיקול ניירותיו של חבר הכנסת, תוך מתן הגדרה רחבה ככל האפשר למונח "ניירותיו", כך שיכלול, סרטי הקלטה, סרטי מחשב, תקליטונים, דיסקים ודיסקטים למיניהם, וכל אמצעי אחר המכיל בדרך מכנית, אלקטרונית או אחרת, חומר שיצר חבר הכנסת או שקיבל לרשותו לצורך מילוי תפקידו (מכתבי אזרחים וכו').

4. ויתור על חסינות

(א) האם רשאים הפרקליטות או המשטרה, להציג כראיה במשפט, "ניירות" של חבר הכנסת, אותם קיבלה המשטרה ממנו, בהסכמתו, במהלך חקירתה? גדר הספק נובע מכך שהסמכות ליטול חסינות מוקנית אך ורק לכנסת עצמה ולא לחבר הכנסת. מוצע לאפשר לחבר הכנסת לוותר על חסינותו בכל הקשור למתן אפשרות לחפש בניירותיו ולקבלם ממנו.

(ב) והוא הדין לגבי ויתור חבר הכנסת על חסינותו בעת חיפוש בטחוני בכניסה לאולם ציבורי וכו'.

ו. חסינות בפני מעצר

1. הוראות חוק החסינות

(א) סעיף 3 לחוק החסינות, קובע לאמור:

"(א) חבר הכנסת לא ייעצר אלא אם נתפש בשעה שעשה מעשה פשע שיש עמו שימוש בכוח או הפרעת השלום או בגידה.

(ב) הרשות העוצרת חבר הכנסת לפי סעיף קטן (א) תודיע על כך מיד ליושב ראש הכנסת.

(ג) חבר הכנסת שנעצר לפי סעיף קטן (א) לא יוחזק במעצר יותר מעשרה ימים, אלא אם ניטלה ממנו החסינות מפני מעצר לגבי אותו פשע לפני תום עשרת הימים".

(ב) מאז נחקק לראשונה ב-1951, תוקן הסעיף פעם אחת, ב-1995, בתיקון מס' 14 לחוק החסינות, כאשר בסעיף קטן (ג), אחרי "ניטלה ממנו החסינות", נוספו המילים "מפני מעצר".

2. הוראות חוק הבחירות לכנסת

(א) סעיף 88 לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, קובע לאמור:

"(א) מתום יום הבחירות ייהנו הנבחרים מחסינות פרלמנטרית; נבחר הנמצא במעצר או במאסר, ישוחרר מיד אחרי פרסום תוצאות הבחירות, אולם אם היה במעצר או במאסר בשל פשע, ישוחרר - אם לא שוחרר לפני כן על ידי השלטונות המוסמכים - כעבור ארבעה-עשר יום לאחר פתיחת הכנסת, זולת אם החליטה בינתיים הכנסת ליטול את חסינותו.

(ב) מועמד שהיה לחבר הכנסת אחרי יום הבחירות ייחנה מחסינות פרלמנטרית מן היום שהיה לחבר הכנסת; אם היה באותו יום במעצר או במאסר, ישוחרר מיד, אולם אם היה במעצר או במאסר בשל פשע, ישוחרר - אם לא שוחרר לפני כן על ידי השלטונות המוסמכים - כעבור ארבעה-עשר יום לאחר היום שהיה לחבר הכנסת, זולת אם החליטה בינתיים הכנסת ליטול את חסינותו".

(ב) סעיף זה הוא גלגולו של סעיף 44 לחוק הבחירות לכנסת השנייה, התשי"א-1951, אשר התקבל בכנסת ביום 12 באפריל 1951, לפני חקיקתו של חוק החסינות, אשר התקבל בכנסת ביום 25 ביוני 1951.

### 3. הצעות תיקון

(א) לא הועלו בפני הוועדה הצעות לתיקון החוק בנושא המעצר, הגם שהועלתה הטענה כי המושג "הפרת השלום", הינו עמום ורחב, בעוד שהיתה כוונה להצר את סמכות המעצר. נראה כי אין צורך בתיקון הסעיף, אשר נוסחו בעניין זה הושפע מסימן 1 סעיף 6 לחוקה האמריקאית, אשר קובע:

THE SENATORS AND REPRESENTATIVES SHALL... IN ALL CASES EXCEPT TREASON, FELONY AND BREACH OF THE PEACE, BE PRIVILEGED FROM ARREST...

(ב) מה שטעון תיקון הוא ההוראות שבחוק הבחירות הנוגעות לשחרור נבחרים ממעצר או ממאסר. בעניין זה הוגשה בכנסת השלוש-עשרה הצעת חוק שלא הגיעה לקריאה ראשונה, עקב התפזרות הכנסת טרם זמנה (הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 25), התשנ"ו-1966; הצ"ח התשנ"ו, עמ' 690). הצעה זו הוגשה מחדש בכנסת הארבע-עשרה (הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 31), התשנ"ז-1997; הצ"ח התשנ"ז, עמ' 198), אך הופלה בקריאה הראשונה. מן הראוי לאמץ בהקדם הצעה זו, שבאה להסדיר את הנושא במסגרת חוק החסינות עצמו, שכן ההסדר בחוק הבחירות אינו שלם, ואין זיקה כלשהי בין הוראותיו, שעניינן חסינות פרלמנטרית, לבין הוראות חוק החסינות.

## ה מ ל צ ו ת

### 1. החסינות במילוי התפקיד

(א) הועדה ממליצה כי:

- (1) החסינות לא תחול על מעשה שנעשה מחוץ לכנסת;
- (2) המילים "או למען מילוי תפקידו" שבסעיף הקיים - יימחקו;
- (3) חבר הכנסת ישא באחריות אזרחית בשל פרסום לשון הרע שנעשה מחוץ לכנסת; לעניין זה הודעה לעתונות, אף אם נמסרה ע"י חבר הכנסת בתוך תחומי משכן הכנסת, יראו אותה כאילו נמסרה מחוץ לכנסת.
- (4) שימוש בלתי ראוי בחסינות, יהיה נתון לשיפוט ועדת האתיקה של חברי הכנסת, אשר פועלת כיום מכוח סעיף 13ד לחוק החסינות, ולועדת האתיקה תהיה סמכות לנקוט בצעדים משמעותיים, כמפורט בהצעת החוק.
- (5) יובהר שהסמכות לקבוע כי על הצבעה, הבעת דעה או מעשה, חלה חסינות במילוי התפקיד, היא בידי בית המשפט בלבד;

(ב) דברי הסבר:

(1) במרבית המדינות הכלולות במחקרים המשווים, אין כלל חסינות על "מעשה". במדינות בהן היא קיימת, הרי זה באופן מצומצם בלבד: מעשים או הצהרות במילוי המנדט (שוודיה); בביצוע המנדט, אלא אם פגע בזכויות אדם אחר (פולין); בגין כל דבר שהוצג או הוגש לבית (דרום אפריקה). מוצע שלא לבטל כליל את החסינות על "מעשה", אך להגבילה למעשים הנעשים בתחומי הכנסת בלבד. אין הצדקה להעניק חסינות על מעשים בלתי חוקיים הנעשים ע"י חברי הכנסת, מחוץ לכנסת. גם לאחר השינוי המוצע, תוסיף החסינות המהותית להיות מהרחבות ביותר הידועות בעולם.

(2) אין במדינות הכלולות במחקרים המשווים, חסינות "למען מילוי התפקיד". החסינות ניתנת "במילוי התפקיד", "בפרלמנט", וכו'. יושם אל לב כי "למען מילוי תפקידו" אצלנו, אינו תנאי מצטבר לתנאי של "במילוי תפקידו", אלא תנאי העומד בפני עצמו, דבר היוצר אי בהירות והרחבה שאין לה הצדקה.

(3) אין הצדקה למתן חסינות במקרים של פרסום לשון הרע, אשר נעשו מחוץ לכנסת, וכך הוא במרבית המדינות. יצויין כי בבונדסטאג הגרמני אין בכלל חסינות על הוצאת דיבה, גם אם היא נשמעת מעל בימת הבונדסטאג; ביוון יש על כך חסינות דיונית הניתנת להסרה; ובפולין החסינות אינה חלה מקום שיש פגיעה בזכויות אדם אחר.

(4) הכנסת כבר כוננה ועדת אתיקה. מוצע כי יודגש בחוק עצמו, שהשיפוט של ועדת האתיקה ישתרע גם על שימוש לא ראוי של ח"כ בחסינויותיו, וכי לוועדת האתיקה, תהיה בנושא זה, סמכות לנקוט צעדים משמעותיים ההולמים את החריגה של הח"כ מתחומי השימוש הראוי בחסינותו.

(5) לא קיימת היום הוראה מפורשת בחוק אם ועדת הכנסת מוסמכת להתייחס לטענה כי על העבירות המיוחסות לחבר הכנסת חלה חסינות עניינית. יצויין כי ועדת הכנסת מעולם לא קיבלה החלטה המבוססת על טענה זו. נראה כי ראוי להבהיר עתה בחוק, כי סמכות זו היא בידי בית המשפט בלבד.

(ג) לפיכך נוסח סעיף 1(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן - חוק החסינות), יהיה כדלהלן:

"(א)(1)(א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, בכפוף להוראות פיסקה (2), ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה או בשל הבעת דעה בעל פה או בכתב בכנסת או מחוצה לה, או בשל מעשה שעשה בכנסת, אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה, במילוי תפקידו כחבר הכנסת;

(ב) בפיסקה זו -

"פעולה משפטית" - למעט הליכים במסגרת הכנסת עצמה וועדת האתיקה של חברי הכנסת;

"בכנסת" - לרבות ישיבת ועדה של הכנסת או סיוור ועדה המתקיימים מחוץ לתחומי הכנסת;

(ג) הסמכות לקבוע כי על ההצבעה, הבעת דעה או מעשה,

חלה חסינות במילוי התפקיד, היא בידי בית המשפט בלבד;

(2) הוראות פסקה (1) לא יחולו על הבעת דעה מחוץ לכנסת, שיש בה משום עוולה אזרחית של פרסום לשון הרע לפי חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965; לעניין זה יראו הודעה לעתונות כמעשה או כהבעת דעה מחוץ לכנסת, אף אם נמסרה בתחומי הכנסת".

(ד) כמו כן יתווסף לחוק החסינות סעיף חדש, כדלהלן:

"שימוש 13. (א) חבר הכנסת אשר עשה שימוש בלתי ראוי בחסינותיו כחבר הכנסת, יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של חברי הכנסת. ראוי

(ב) קבעה ועדת האתיקה ברוב קולות של כל חבריה, כי חבר הכנסת עבר על הוראות סעיף קטן (א), רשאית היא להטיל עליו אחת מאלה:

(1) הערה;

(2) אזהרה;

(3) נזיפה;

(4) נזיפה חמורה;

(5) התנצלות מעל בימת הכנסת או בכל דרך אחרת שתמצא הוועדה לנכון; סירב חבר הכנסת להתנצל, רשאית הוועדה להרחיקו משיבות מליאת הכנסת וועדותיה לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים ובלבד שחבר הכנסת יהיה רשאי להכנס לשיבה לצורך הצבעה".

(ה) דעת מיעוט של חבר הוועדה, עו"ד אוריאל לין

(1) לדעתי, אין מקום לצמצם את החסינות המהותית ולקבוע כי היא לא תחול על מעשה שנעשה מחוץ לכנסת, ואין מקום למחוק את המילים "או למען מילוי תפקידו". בתחום זה לא היו בעיות של ממש בעבר, ואין טעם בתיקונים אשר לא נועדו לתקן את המציאות. התפיסה בכללותה חייבת להיות מינימליסטית ואין לשכוח כי הכנסת מתקנת את עצמה.



(2) אף שלכאורה, החסינות במילוי התפקיד רחבה מזו שבארצות אחרות, הרי בפועל לא נוצלה חסינות זו לרעה, ובית המשפט העליון לא תחס לה גבולות, כך שהמצב היום מניח את הדעת והתיקון אינו נחוץ. זו גם הסיבה לכך שהיועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מיכאל בן-יאיר, בבואו לבקש מוועדת הכנסת ביטול החסינות הדיונית, לא ראה מקום להציע צמצום של החסינות במילוי התפקיד (ר' פרוטוקול הישיבה מיום 13.11.96, המובא בנספח לדו"ח זה). גם נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מר מאיר שמגר (עמ' 8 בפרוטוקול מס' 8, וראו גם פרשנותו לביטוי "למען מילוי תפקידו" בבג"צ פנחסי, פ"ד מט (1), 725) והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר, שופט בית המשפט העליון פרופ' יצחק זמיר (עמ' 19 בפרוטוקול מס' 6), סברו כך. לא למותר לציין כי כל חברי הכנסת שהופיעו בפני הוועדה, היו בדעה שאין לצמצם את החסינות במילוי התפקיד.

## 2. חקירה והגשת כתב אישום

(א) מוצע להוסיף לחוק החסינות הסדר בעניין חקירה והגשת כתב אישום, כפי שנקבע לגבי שופטים ולגבי ראש הממשלה, דהיינו, פתיחה בחקירה לא תיעשה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, והגשת כתב אישום תהיה רק בידי היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן מוצע לקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה, יודיע ליושב ראש הכנסת, כל אימת שנתן הסכמתו לפתיחה בחקירה נגד חבר הכנסת.

### (ב) דברי הסבר:

כיום נדרשת פניה של היועץ המשפטי לממשלה אל הכנסת, כדי ליטול חסינות מחבר הכנסת, אך אין בחוק הוראה כלשהי המתנה את פתיחתה של חקירה פלילית נגד חבר הכנסת, בהסכמתו של היועץ. מוצע להשוות את מעמדם של חברי הכנסת, לעניינים אלה, למעמדם של שופטים ושל ראש הממשלה. אף הוראה זו לא תחול על עבירות תעבורה, עבירות קנס ועבירות מינהליות כפי שזה לגבי שופטים.

(ג) לפיכך, יתווסף לחוק החסינות סעיף בנוסח הבא:

"חקירה	(א) לא תיפתח חקירה פלילית נגד חבר הכנסת אלא בהסכמת
והגשת	היועץ המשפטי לממשלה ולא יוגש כתב אישום נגד חבר
כתב	הכנסת אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה; הסכים
אישום	היועץ המשפטי לממשלה כי תיפתח חקירה נגד חבר
	הכנסת, יודיע על כך ליושב ראש הכנסת.

(ב) הוראות סעיף זה לא יחולו על העבירות המנויות בסעיף 4(א1)."

### 3. נטילת חסינות

(א) הועדה שוללת את ההצעה לבטל את החסינות הדיונית והיא מציעה הסדר חדש בכל הקשור לסוגיה זאת.

(1) בשל החשש להשפעות פוליטיות ובשל הקושי הנפשי הקיים אצל חברי הכנסת, בבואם להחליט על העמדה לדין של חבריהם, נראה לועדה כי אין זה רצוי להשאיר עניין זה בידי ועדת הכנסת. יצויין כי בעבר, משהגיעה הכנסת למסקנה כי אין זה מן הראוי שערעורים על תוצאות הבחירות יידונו בוועדת הכנסת, היא החליטה, ביזמתה, להתפרק מסמכותה זו ולהעבירה לערכאה השיפוטית המתאימה. ואולם, בעניין נטילת החסינות מחבר הכנסת, גורסת הועדה כי אין מקום להעביר את ההחלטה לידי שופטים. הדבר גם אינו מקובל בעולם (למעט קפריסין, קולומביה וצ'ילה), ואינו הולם הליך אשר, מטבעו, צריך לבוא קודם להליך השיפוטי. לפיכך מציעה הועדה להעביר את ההכרעה לידי גוף המורכב מאישים בעלי מעמד ציבורי.

(2) הועדה המוצעת תהיה של חמישה חברים, והיא תמונה בידי יושב ראש הכנסת, וזאת כדי לשמור על הזיקה לכנסת. לא יהיו בוועדה שופטים מן הטעמים שפורטו לעיל, ולא חברי הכנסת המכהנים אותה שעה, אבל יכול שיהיו בה חברי הכנסת לשעבר, וגם זאת - כדי לשמור על זיקת הועדה לכנסת. למעשה, נראה לנו כי המאגר העיקרי לוועדה המוצעת, ראוי שיבוא מתוך חברי הכנסת לשעבר.

(3) אין היום עמדה אחידה והבהרה בשאלה מהם הטעמים שבגינם יכולה ועדת הכנסת להחליט שלא ליטול את החסינות מחבר הכנסת. נושא זה מתעורר מעת לעת בדיוני ועדת הכנסת ובדיונים ציבוריים, וגם בפסיקה אין עמדה אחידה. מוצע, איפוא, להגדיר בחוק טעמים אלה. ואלה הטעמים: כתב האישום הוגש כדי להתנכל או להתאנות לחבר הכנסת או לסיעתו, או שבנסיבות העניין, יש בקיום ההליכים המשפטיים נגד חבר הכנסת משום הטרדה לא מוצדקת או פגיעה לא מוצדקת ביכולתו למלא כהלכה את תפקידו כחבר הכנסת. הגדרה זו נותנת לדעתנו ביטוי נכון לכוונה שהיתה ביסוד קביעת המוסד של חסינות דיונית. הועדה לא תוכל לקבוע כי במקרה פלוני חלה חסינות מהותית שכן כאמור זו שאלה משפטית, שהכרעה בה צריכה להיות בידי בית המשפט.

(ב) לפיכך, נוסח סעיף 13 לחוק החסינות, יהיה כדלהלן:

"נטילת חסינות 13. (א) הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת שנקבעה בסעיפים 2, 3, 4 או 5, היא בידי היועץ המשפטי לממשלה.

(ב) בקשה לפי סעיף זה תוגש ליושב ראש הכנסת, שיעבירנה לוועדה לנטילת חסינויות (להלן - הועדה); הודיע חבר הכנסת בכתב ליושב ראש הכנסת, כל עוד לא העביר את הבקשה לדיון בוועדה, שהוא מסכים לנטילת החסינות, לא יעביר יושב ראש הכנסת את הבקשה לוועדה, אלא יודיע על הבקשה ועל הסכמת חבר הכנסת לכנסת ונטילת החסינות תיכנס לתוקף במועד מסירת ההודעה לכנסת.

(ג) הועדה תהיה של חמישה; לא יהיו בוועדה שופטים ולא חברי הכנסת; את הועדה ימנה יושב ראש הכנסת, למשך תקופת כהונתה של אותה כנסת, ואחד מהם ימונה ליושב ראש הועדה; חדל חבר הועדה לכהן או נבצר ממנו דרך קבע למלא תפקידו, ימנה יושב ראש הכנסת חבר אחר במקומו, ליתרה של תקופת כהונתה של הועדה; נבצר מחבר הועדה לכהן במקרה פלוני, ימנה יושב ראש הכנסת חבר אחר במקומו לאותו מקרה.

(ד) הועדה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה, ובלבד שהדיונים ייערכו בהשתתפות כל חבריה; הועדה תיתן החלטתה בתוך 60 ימים מיום קבלת הבקשה לנטילת החסינות;

(ה) הועדה לא תחליט ליטול מחבר הכנסת חסינות, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת הזדמנות להשמיע את דברו; הודיע חבר הכנסת בכתב לועדה, כל עוד לא הסתיים הדיון בה, שהוא מסכים לנטילת החסינות, תחליט הועדה על נטילת החסינות.

(ו) הועדה תהיה רשאית להחליט כי אין ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגבי אשמה מסויימת, רק בשל אחד הנימוקים הבאים:

(1) כתב האישום הוגש כדי להתנכל או להתאנות

לחבר הכנסת או לסיעתו; או

(2) בנסיבות העניין יש בקיום ההליכים המשפטיים

נגד חבר הכנסת משום הטרדה לא מוצדקת או

פגיעה לא מוצדקת ביכולתו למלא כהלכה את

תפקידו כחבר הכנסת.

(ז) החליטה הועדה ליטול חסינות מחבר הכנסת, תודיע

על כך ליושב ראש הכנסת ויושב ראש הכנסת יודיע

על כך לכנסת; נטילת החסינות תיכנס לתוקף

במועד מסירת ההחלטה לכנסת".

(ג) דעת מיעוט של חבר הוועדה, פרופ' קלוז קליין

(1) להלן תמצית עמדתי בכל הנוגע לחסינות הדיונית:

(א) אין זה ראוי להוציא אל מחוץ לכנסת עיסוק בחסינויות הפרלמנטריות.

(ב) יש לצמצם את הליכי הסרת החסינות הדיונית, מבלי לפגוע במעמדה של ועדת הכנסת. הפגיעה בעצמאותה של הרשות המחוקקת אינה שקולה כנגד החשש מפני הפעלת שיקולים פוליטיים, שממילא ניתנים לביקורת שיפוטית.

(ג) לפיכך אני מציע לקבוע כי אם הוגש על ידי היועץ המשפטי כתב אישום נגד חבר כנסת, רשאי יהיה חבר הכנסת להודיע כי הוא מבקש ליהנות מחסינות. אם ביקש חבר הכנסת חסינות על על סמך המפורטות, תהא רשאית ועדת הכנסת לדון ולהחליט בעניין. החלטתה תובא להצבעת המליאה.

(ד) במקרים בהם לא יבקש חבר הכנסת להנות מחסינות, הכלל יהא שאין חסינות דיונית לחבר הכנסת שהוגש נגדו כתב אישום.

(2) אפרט עתה את עמדתי:

(א) הרעיון המקורי של צמצום הליכי הסרת החסינות עד למינימום המתבקש, רעיון חיובי הוא. ברוח זו עסקנו ברבים מדיונינו בבחינת הצעה לשינוי המבנה של הליכי הסרת החסינות.

(ב) בעיקרו אין זה ראוי, לדעתי, להוציא אל מחוץ לבית המחוקקים עיסוק בחסינויות הפרלמנטריות.

הועדה החיצונית, אליה מתייחסים חבריי, אינה בוחנת את כתב האישום, אלא את השיקולים להגשתו. במובן מסוים היא משמשת "מחליפתה" של ועדת הכנסת. אם כן, נראה כי אף היא תמלא "תפקיד מעין שיפוטי על-פי דין" וניתן יהא לעתור נגד החלטתה לבג"צ, בדומה להחלטת ועדת הכנסת. השוני היחיד הנראה כרגע, בינה לבין ועדת הכנסת, הוא באנשים המרכיבים אותה. אלה אינם מכהנים בכנסת וקשה יותר יהיה לייחס להם החלטה משיקולים פוליטיים.

הועדה החיצונית מהווה, אם כן, תחליף לגוף פרלמנטרי, שאינו גוף שיפוטי. תחליף זה אינו הכרחי. הפגיעה בעצמאותה של הרשות המחוקקת אינה שקולה כנגד החשש מפני הפעלת שיקולים פוליטיים, שממילא ניתנים לביקורת שיפוטית.

(ג) במשפט המשווה כמעט ולא ניתן למצוא מקרה שבו הוצא נושא החסינות הדיונית אל מחוץ לבית המחוקקים.

ברוב המוחלט של המדינות שנבחנו בדו"ח שהוגש לנו, והמכירות בחסינות מפני העמדה לדין, הליכי הסרת החסינות הושארו במסגרת הפרלמנט, ולא הוצאו אל גופים חיצוניים או אל בתי המשפט. זאת למרות שנעשה לעתים שימוש לרעה בהליכי החסינות (כמו למשל באיטליה). התיקונים שנעשו בחוקות העולם מראים על העדפה ברורה של צמצום החסינות הדיונית בחוק, על פני הוצאתה אל מחוץ למערכת הפרלמנטרית (ראה למשל איטליה, ספרד וצרפת).

(ד) הצעתי באשר לחסינות הדיונית מפני העמדה לדין מבוססת על ההצעות שנידונו במסגרת דיוני הוועדה.

עיקרה, הפיכת הליך הסרת החסינות הדיונית לכלל אוטומטי, בצד יצירת חריגים לו.

יש לזכור כי בתיקון חוק החסינות, העוסק בהצבעה גלויה במליאת הכנסת, והמאפשר לחבר הכנסת לבקש ויתור על חסינותו הדיונית, ניכר כבר צמצום היקפה של החסינות הדיונית.

ברוח זו, אני מציע לקבוע כי אם הוגש על ידי היועץ המשפטי כתב אישום נגד חבר הכנסת, רשאי הוא להודיע, תוך 30 יום, ליו"ר הכנסת, כי הוא מבקש חסינות.

בהודעתו יציין חבר הכנסת את עילת בקשתו, וזו יכולה להיות אחת מאלה:

- (א) המעשה בגינו הוגש כתב האישום נהנה מחסינות מהותית (במילוי תפקיד);
- (ב) כתב האישום הוגש שלא בתום לב כדי להתנכל לחבר הכנסת או לסיעתו;
- (ג) בנסיבותיה של העבירה המיוחסת יש בקיום ההליכים הפליליים משום הטרדה לא מוצדקת ופגיעה ביכולתו של חבר הכנסת למלא תפקידו כהלכה.

אם ביקש חבר הכנסת חסינות על סמך העילות המפורטות, תהא רשאית ועדת הכנסת לדון ולהחליט בעניין.

החלטת ועדת הכנסת בעניין תובא לאישור המליאה, בהצבעה גלויה.

לפיכך, על פי הצעת, הכלל החדש הוא שאין חסינות דיונית לחבר כנסת שהוגש נגדו כתב אישום.

לכלל זה ישנה אפשרות ליצירת חריגים, דהיינו, אם ביקש חבר הכנסת עצמו, על פי העילות המפורטות בהצעה, כי תוענק לו חסינות. הסמכות לפסוק באשר לקיומם של החריגים נתונה לוועדת הכנסת, הכפופה בהחלטותיה אלה לפיקוח של בג"צ.

לסיום, יש בהצעה זו כדי לזרז את הליכי הסרת החסינות הדיונית, ברוב הגדול של המקרים. אין בהצעה זו כדי לבטל אותה כליל אלא לצמצמה למינימום ההכרחי.

#### (4) חסינות בפני חיפוש

(א) הועדה החליטה שלא לדון בתזכיר החוק שהגיש המשרד לביטחון פנים. אם תזכיר זה יגובש להצעת חוק, מוצע כי הכנסת תיתן דעתה לכך שיש בו משום שינוי משמעותי בזכותם של חברי הכנסת לקבל דברי דואר מאסירים, מבלי שדבר דואר אלה ייפתחו וייבדקו. ייתכן שיש בהצעה גם כדי לאפשר פתיחתם של דברי דואר הנשלחים מחברי הכנסת לאסירים.

(ב) הועדה מציעה כי בחסינות בפני חיפוש, יחולו השינויים הבאים:  
(1) חבר הכנסת רשאי לתת הסכמתו לעריכת חיפוש, ואם עשה כן, אין צורך בהליך של נטילת החסינות בפני חיפוש;  
(2) לא ניתן יהיה לעקל את ניירותיו של חבר הכנסת;  
(3) בכלל "ניירותיו" של חבר הכנסת - גם חומר המצוי במחשב שלו או במאגר מכני או אלקטרוני כלשהו.

(ג) בהתאם לכך ינוסח סעיף 3 לחוק החסינות כדלהלן:

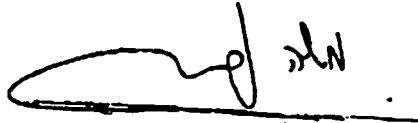
(א) חבר הכנסת יהיה חסין -  
(1) בפני חיפוש בדירתו;  
(2) בפני חיפוש בגופו או בחפציו, חוץ מן החיפוש במקום שנועד לבדיקה מטעם שלטונות המכס;  
זולת אם נתן הסכמתו לעריכת החיפוש.


(ב) (1) חבר הכנסת יהיה חסין בפני חיפוש בניירותיו, פתיחתם, החרמתם או עיקולם; אולם לשם קיום הפיקוח לפי כל חוק על מטבע חוץ, מותר לפתוח בניירותיו של חבר הכנסת בנוכחותו, אך לא לקרוא בהם אלא אם הנייר שטר כסף, שיק, המחאה או נייר ערך; בניירותיו של חבר הכנסת כוללים דברי דואר הנשלחים אליו, ודברי דואר הנשלחים ממנו לפי סידור מיוחד שנקבע על ידי ועדת הכנסת;


(2) "ניירות" לעניין סעיף קטן זה - לרבות דיסק, דיסקט, סרט הקלטה, סרט מחשב, תקליט, תקליטון וכל אמצעי אחר המכיל בדרך מכנית, אלקטרונית או אחרת חומר של חבר הכנסת."




ועל כך באנו על החתום:

  
עו"ד משה נסים - יו"ר

  
עו"ד אוריאל עין

  
ר.כ' אליעזר לדרמן

  
פרופ' קלוד קליין

  
עו"ד חיים צדוק

**הוראת חוק-יסוד: הכנסת, הנוגעת לחסינות חברי הכנסת**

**”17. חסינות חברי הכנסת**

לחברי הכנסת תהיה חסינות; פרטים ייקבעו בחוק.”

**חוק חסינות חברי הכנסת,  
זכויותיהם וחובותיהם,  
התשי"א-1951 \***

1. (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת-דעה בעל-פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה – בכנסת או מחוצה לה – אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת \*\*.
- (ב) חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
- (ג) חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל להיות חבר הכנסת.
2. (א) חבר הכנסת יהיה חסין\*\*\* –
- חסינות בפני חיפוש
- (1) בפני חיפוש בדירתו;
- (2) בפני חיפוש בגופו או בחפציו, חוץ מן החיפוש במקום שנועד לבדיקה מטעם שלטונות המכס.
- (ב) חבר הכנסת יהיה חסין בפני חיפוש בניירותיו, פתיחתם והחרמתם; אולם לשם קיום הפיקוח לפי כל חוק על מטבע או על מטבע-חוץ, מותר לפתוח ניירותיו של חבר הכנסת בנוכחותו, אך לא לקרוא בהם אלא אם היה הנייר שטר כסף, שיק, המחאה או נייר ערך. ניירות של חבר הכנסת כוללים דברי

\* ס"ח התשי"א, עמ' 228: תיקון מס' 1 - ס"ח התשכ"ט, עמ' 130: תיקון מס' 2 - ס"ח התשס"ג, עמ' 2: תיקון מס' 3 - ס"ח התשס"ג, עמ' 152: תיקון מס' 4 - ס"ח התשס"ו, עמ' 36: תיקון מס' 5 - ס"ח התשס"ח, עמ' 140: תיקון מס' 6 - ס"ח התשס"ט, עמ' 4: תיקון מס' 7 - ס"ח התשס"ז, עמ' 22: תיקון מס' 8 - ס"ח התשנ"א, עמ' 121: תיקון מס' 9 - ס"ח התשנ"א, עמ' 122: תיקון מס' 10 - ס"ח התשנ"א, עמ' 162: תיקון מס' 11 - ס"ח התשנ"ד, עמ' 87: תיקון מס' 12 - ס"ח התשנ"ה, עמ' 126: תיקון מס' 13 - ס"ח התשנ"ה, עמ' 312: תיקון מס' 14 - ס"ח התשנ"ה, עמ' 350: תיקון מס' 15 - ס"ח התשנ"ה, עמ' 350: תיקון מס' 16 - ס"ח התשנ"ה, עמ' 446: תיקון מס' 17 - ס"ח התשנ"ו, עמ' 4.

\*\* לפי סעיף 1013 (1) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, לא ישמש עילה למשפט פלילי או אזרחי 'פרסום המוגן לפי סעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951'. ראה סעיף 149 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. בדבר סענת חסינות כסענה מקדמית.

\*\*\* התלונן חבר הכנסת לפני ועדת הכנסת על פגיעה בו על-ידי מישהו, דבר המהווה עבירה על חוק חסינות חברי הכנסת, תברר ועדת הכנסת את העובדות, ואם מצאה שיש רגלים לתלונה, תבקש מיושב-ראש הכנסת להעביר את העניין לתביעה הכללית בהודאה, להעמיד את הפוגע לדין פלילי בשל העבירה. (החלטת ועדת הכנסת מיום ד' בשבט התשי"ג - 20.1.1953).

## חיקוקים בענייני הכנסת

דואר הנשלחים אליו, ודברי דואר הנשלחים ממנו לפי סידור מיוחד שנקבע על-ידי ועדת הכנסת\*.

3. חסינות בפני מעצר (חיקון מס' 14)

(א) חבר הכנסת לא ייעצר אלא אם נתפש בשעה שעשה מעשה פשע שיש עמו שימוש בכוח או הפרעת השלום או בגידה.

(ב) הרשות העוצרת חבר הכנסת לפי סעיף קטן (א) תודיע על-כך מיד ליושב-ראש הכנסת.

(ג) חבר הכנסת שנעצר לפי סעיף קטן (א) לא יוחזק במעצר יותר מעשרה ימים, אלא אם ניטלה ממנו החסינות מפני מעצר לגבי אותו פשע לפני תום עשרת הימים.

4. חסינות בפני דין פלילי (חיקון מס' 13)

(א) חבר הכנסת לא יובא לדין פלילי בשל אשמה על עבירה שנעברה בזמן היותו חבר הכנסת או לפני שהיה לחבר הכנסת, אלא לאחר שניטלה ממנו החסינות לגבי האשמה הנידונה\*\*;\*\*\*.

(א1) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על העבירות הבאות:

- (1) עבירת תעבורה כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת התעבורה;
- (2) עבירה שנקבעה כעבירת קנס לפי כל חיקוק;
- (3) עבירה מינהלית שדינה קנס מינהלי קצוב.

(ב) חבר הכנסת שניטלה ממנו החסינות לגבי אשמה מסויימת, דינו, לכל הכרוך באותה אשמה, כדין כל אדם\*\*\*\*.

5. הפסקת הליכים משפטיים

היתה אשמה פלילית תלויה ועומדת כנגד אדם ביום היותו לחבר הכנסת, יופסקו בו ביום כל ההליכים המשפטיים באותה אשמה, ולא ימשיכו בהם כל עוד לא ניטלה ממנו החסינות לגבי אותה אשמה.

\* דברי דואר יוצאים של חברי-הכנסת המיועדים לחיילים בצה"ל והמיועדים לאסירים כבתי-הסוהר, על-מנת ובכדי שהצנזורה לא תפתח אותם, חייב חבר-הכנסת למסור אותם אישית לארכיון הכנסת ועליהם תוסבע חותמת לאמור: "מכתב זה נשלח בידי חבר-הכנסת ועל אחריותו. ארכיון הכנסת". דברי דואר אלה יישלחו באמצעות ארכיון הכנסת. (החלטת ועדת הכנסת מיום ט"ו באב התש"ם - 28.7.1980).

\*\* דאה גם סעיף 88 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (עמ' 101).

\*\*\* ראה סעיף 149 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, בדבר סענת חסינות כסענה מקדמית.

\*\*\*\* אין בשלילת אפשרות העבודה התקינה בכנסת כדי לדחות ביצוע גזר-דין מאסר שהוטל על חבר-הכנסת (המ' 118/79, רכסמן ג' מדינת ישראל, פ"ד ל"ג(2), עמ' 45).

6. התקופה שבה נמנעה, מכוח חוק זה, הבאתו של חבר <sup>התיישנות של עבירות</sup> הכנסת לדין על עבירה מסויימת – לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות לגבי אותה עבירה.
7. (א) חבר הכנסת פטור מחובת שירות סדיר לפי חוק <sup>שירות חובה</sup> שירות בטחון, התשי"ט-1949\*, ומכל חובת שירות לפי חוק אחר, אם לא החליטה הכנסת החלטה אחרת בימי מלחמה.
- (ב) אין חבר הכנסת פטור מחובת שירות מילואים לפי חוק שירות בטחון, התשי"ט-1949\*; אולם הסידורים בדבר המועד למילוי חובה זו יקבעו על-ידי ועדת הכנסת בהתייעצות עם שר הבטחון או עם בא כוחו.\*\*
8. נדרש חבר הכנסת למסור עדות לפני בית-משפט, ייקבע <sup>מועד למתן עדות</sup> המועד לגביית עדותו בהסכמת יושב-ראש הכנסת.
9. (א) שום הוראה האוסרת או המגבילה את הגישה לכל מקום במדינה, שאינו רשות היחיד, לא תחול על חבר הכנסת, אלא אם היו האיסור או ההגבלה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי.
- (ב) חבר הכנסת זכאי לנסיעה חינם בתחומי המדינה ברכבת ובאוטובוסים שבשירות ציבורי להסעת נוסעים.

\* כיום – חוק שירות בטחון, [נוסח משולב], התשמ"ו-1986

\*\* ועדת הכנסת אישרה את ההסדר שהוסכם עם שר הבטחון, בהתאם לסעיף (ג) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, בעניין שירות מילואים של חברי הכנסת כדלקמן:

1. בכפיפות לאמור בסעיפים 2 ו-3 להלן, ימשיך חבר הכנסת להיות נמנה עם יחידת המילואים אליה היה שייך ערב הבחרו לכנסת והוא ייקרא לשירות לפי סדרי יחידתו.

2. ועדת הכנסת תוכל להחליט בכל עת, לפי בקשת חבר-הכנסת הנוגע בדבר, או ביחמתה, כי בגלל סיבות הכרוכות בכהונתו, נבצר מחבר כנסת פלוני בדרך כלל לצאת למילואים; וכשהחליטה כאמור, יודיע יו"ר הוועדה על כך ללשכת ראש מסכ"ל/אכ"א אשר תורה להציב את חבר הכנסת מיד לר"מ 80 למשך כל תקופת כהונתו, ביסול ההצבה לר"מ 80 והחזרת חבר הכנסת ליחידת מילואים פעילה ייעשה רק לפי פניית יו"ר ועדת הכנסת.

3. לא החליטה ועדת הכנסת כאמור בסעיף 2 דלעיל, לגבי חבר-כנסת פלוני, ואותו חבר כנסת נקרא לשירות מילואים פעיל על-ידי יחידתו אך סובר כי לא יוכל לשרת באותו מועד בגלל סיבות הכרוכות בכהונתו, יודיע על כך ליו"ר ועדת הכנסת בצירוף בקשה לדחיית השירות; יו"ר הוועדה יעביר את ההודעה ואת בקשת הדחייה ללשכת ראש מסכ"ל/אכ"א, אשר תורה את היחידה לדחות את שירותו של חבר הכנסת בהתאם לבקשתו.

ה ע ר ה: יושב-ראש ועדת הכנסת יפעל בסמכות ועדת הכנסת בכל האמור לעיל, אלא אם ימצא לנכון להביא את העניין לוועדה.  
(החלטת ועדת הכנסת מיום י"ב בשבט התשל"ו - 14.1.1976).

## חוקים בענייני הכנסת

- 9א. תעודת חבר הכנסת תשמש תעודה מזהה לעניין כל דין; פרטי התעודה וצורתה ייקבעו בידי ועדת הכנסת. **תעודת חבר-הכנסת (תיקון מס' 3)**
10. (א) שום הוראה המתנה את היציאה מן המדינה בקבלת היתר או רשיון לא תחול על חבר הכנסת אלא בימי מלחמה. **יציאה לחוץ-לארץ**
- (ב) חבר הכנסת היוצא את המדינה זכאי לקבל דרכון שירות.
11. (א) חבר הכנסת זכאי לטלפון בדירתו והרשות המוסמכת תתקין חינם בזכות קדימה על-פני אדם אחר. **שירותי טלפון דואר (תיקונים מס' 1 ו-10)**
- (ב) חבר הכנסת זכאי למספר שיחות טלפוניות חינם; ועדת הכנסת תקבע את מספר השיחות לסוגיהן\*.
- (ג) כל שיחת טלפון בין-עירונית של חבר הכנסת מדירתו או מבניין הכנסת או משרד דואר, תהיה לה זכות בכורה, אם באה על-כך דרישה מאת חבר הכנסת.
- (ד) כל מכתב מאת חבר הכנסת הנשלח בדואר רגיל מבניין הכנסת לכל מקום בתחומי המדינה, פטור מתשלום.\*\*
- (ה) 75 ימים לפני יום הבחירות לכנסת לא תחול הוראת סעיף קטן (ד).

\* ראה חוברת חוקים והחלטות בנושאי שכר וגימלאות, בהוצאת ועדת הכנסת.

\*\* (1) זכותו של חיכ לשלוח מכתבים הפסורים מתשלום, באה על מנת לאפשר לו למלא ביעילות את תפקידו כחבר-הכנסת. זכות זו לא נועדה לשמש כהטבה אישית ואף לא נועדה לשמש את מפלגתו של חבר-הכנסת. לפיכך השמוש הראוי בה הוא במקרים הבאים: מכתבי תשובה לפניות הציבור; מכתבי פניה לאישים ומוסדות בקשר לעניינים שהח"כ מטפל בהם אישית כח"כ, משלוח מאמרים, רשימות ותגובות הקשורים בפעילותו הציבורית של חיכ וכן משלוח כל מכתב אחר בקשר לפעילותו כח"כ. (החלטת ועדת האתיקה מיום ז' בחשון התשמ"ו, 22 באוקטובר 1985).

(2) מכתב מאת חבר הכנסת (הפסוד מתשלום) הוא מכתב אשר נמסר למשלוח ע"י חבר הכנסת אישית או שהוא נושא על גבו את חתימתו האישית של חבר הכנסת. (הוראת יו"ר הכנסת למנהל הדואר מיום 3.7.86).

12. חבר הכנסת זכאי לקבל חינם כל חומר פירסום של הממשלה \*  
 הממשלה \*  
 פירסומי הממשלה
- 12א. קצין הכנסת רשאי לתת תעודת הרשאה לחבר הכנסת לשאת כלי יריה של הכנסת; לא יתן קצין הכנסת תעודת הרשאה לפי סעיף זה אלא לאחר שחבר-הכנסת עבר, להנחת דעתו של קצין הכנסת, הכשרה מתאימה בשימוש בכלי היריה שהוא מבקש לשאת, והפעיל אותו במטוות.
13. (א) הכנסת רשאית, בהחלטה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגבי אשמה מסויימת, וכן ליטול ממנו חסינות אחרת או זכות \*\*\* הנתונת לו לפי חוק זה, חוץ מחסינות או זכות הנתונות לו לפי סעיף 1; אך הכנסת לא תחליט החלטה כזאת אלא לפי הצעת
- נטילה חסינות\*\* (תיקון מס' 14 ר"ת 17)

(1) זכויותיהם של חברי כנסת וחברי כנסת לשעבר לקבל פירסומים של הממשלה: זכות חבר הכנסת לפירסומי הממשלה על-פי סעיף 12 לחוק חסינות חברי הכנסת וזכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, וכן זכות חבר הכנסת לשעבר לפי תקנה 30 להחלטות ועדת הכנסת בעניין גימלאות לחברי הכנסת ולשאייריהם, משמעותה הזכות לפירסומים בעת הופעתם וכן, במידה והדבר ניתן מבחינת המלאי, פירסומים אשר פורסמו קודם לכן. (החלטת ועדת הכנסת מיום י"ז בסיון התשל"ב - 30.5.1972).

(2) לוועדת הכנסת תוגש, מטעם משרד הבסחון, רשימת הספרים העתידים לצאת לאור במרוצת השנה וכן רשימת הספרים הנמצאים במלאי. ברשימה לא ייכללו, בין השאר, ספרי "תרמיל", אלבומים, אנציקלופדיות, אטלסים ולכסיקונים וכן ספרים המיועדים לנוער ולילדים. מזכירות הכנסת תדאג להפצת הרשימה בין חברי-הכנסת. חברי הכנסת יהיו רשאים להזמין ספרים מתוך הרשימה הנ"ל כפי שמקובל עד היום. (החלטת ועדת הכנסת מיום 12.1.82).

(1) האם צריכה כנסת חדשה לשוב ולהסיר חסינותו של ח"כ אשר הוסרה בכנסת קודמת, כדי שניתן יהיה להמשיך בהליכים הפליליים נגדו. נפסק: משהוסר המחסום של החסינות הדיונית, הוא הוסר אחת ולתמיד. (בג"צ 507/81, ח"כ אבו חצירא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ל"ה(4), עמ' 561).

(2) הכנסת רשאית ליטול את חסינותו של חבר הכנסת בגין אשמה מסויימת, מקום שבעבר סירבה ליטול את החסינות בגין אותה אשמה, אם היא סבורה כי שיקול דעתו של היועץ המשפטי בעניין זה הוא כדיון, וראוי הוא על כן ליטול את החסינות: שיקול הדעת אינו מותנה בדרישה שחל בינתיים שינוי נסיבות מהותי, אך העובדה שבעבר החליטה הכנסת שלא ליטול את החסינות, היא נתון רלבנטי שיש להתחשב בו. (בג"צ 5368/96, ח"כ רפאל פנחסי נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', טרם פורסם).

נטילת זכות לחופש תנועה מח"כ מאיר כהנא - י"פ התשמ"ה, עמ' 1550. נטילת זכות למשלוח מכתבים פטורים מתשלום מח"כ מאיר כהנא - י"פ התשמ"ז, עמ' 1654.

## חיקוקים בענייני הכנסת

ועדת הכנסת עקב בקשה שהובאה לפני הוועדה\*.

(ב) הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת שנקבעה בסעיפים 2, 3, 4 או 5 – היא בידי היועץ המשפטי לממשלת ישראל; הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת זכות הנתונה לחבר הכנסת לפי חוק זה – היא בידי הממשלה ובידי כל חבר הכנסת.

(ג) בקשה לפי סעיף זה תוגש ליושב-ראש הכנסת, שיעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בישיבתה הקרובה.

(ד) ועדת הכנסת לא תציע, והכנסת לא תחליט, ליטול מחבר הכנסת חסינות או זכות, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת הזדמנות להשמיע את דברו\*\*.

(ה) הכנסת לא תדון ולא תחליט על נטילת חסינות או זכות, אלא אם הודיעו לכל חברי הכנסת,\*\*\* לפחות

\* (1) העותר טען כנגד חוקיותה של הצעת ועדת הכנסת ליטול ממנו את הזכות לחופש תנועה לפי סעיף 9 לחוק חסינות חברי הכנסת ולבטל את חסינותו בפני חפוש ומעצר לפי סעיפים 2 ו-3 לחוק האמור. נפסק: אין להקיף בתוך הביקורת השיפוטית הלכה למעשה שלבי-ביניים בלתי בשלים שאין לאירועם תוצאה הפוגעת בזכות או בחסינות – ושאינם סוף פסוק מכיוון שהם טעונים עדיין ממילא הכרעה ע"י אורגן של הכנסת. (בג"צ 325/85, ח"כ מיעארי נ' ירד הכנסת ואח', פ"ד ל"ט (3) עמ' 122).

(2) החסינות מוענקת לחברי הכנסת כדי להבטיח מסרות מסוימות והסמכות ליטול את החסינות נתונה לכנסת לשם השגתן של מסרות מסוימות. הענשת חבר הכנסת בעצם נטילת החסינות אינה אחת ממטרות אלה. לשם נטילת חסינות יש להראות כי נתקיימו נסיבות עובדתיות היוצרות סיכון עתידי שהחסינות לא נועדה להגן מפניו. באופן שבנטילת החסינות ניתן להקטין או למנוע סיכון זה, וכי הכנסת סבורה כי הצורך בנטילת החסינות לשם הקטנת הסיכון או מניעתו שקול כנגד הנזק לתפקודו של בית הנבחרים מנטילת החסינות. לשם כך:

א. יש להראות שמתקיימת תשתית עובדתית ממנה ניתן להסיק קיומו של סיכון עתידי.

ב. יש להראות כי מתוך התשתית העובדתית עולה סיכון עתידי (ולכאורה, די במבחן של "אפשרות סבירה").

ג. יש להראות כי הסיכון העתידי שנוצר הוא סיכון שהחסינות לא נועדה להגן מפניו, כגון סיכוי לבצע בעתיד עבירה.

ד. יש להוכיח כי בנטילת החסינות ניתן להקטין או למנוע את הסיכון העתידי. לשם כך יש לבסס קשר סיבתי בין הסיכון העתידי לבין החסינות אותה מבקשים ליטול. (בג"צ 620/85, ח"כ מיעארי נ' ירד הכנסת ואח', פ"ד מ"א (4), 169).

\*\* חוקה על הוועדה שתשקול אם הזדמנות הניתנת לחבר הכנסת תוך כדי משפט אחר התופס את דעתו ולבו חמנו וכן רעתם, ליבם חמנם של פרקליטיו, אמנם יכולה להיחשב הזדמנות נאותה ומספקת וסבירה כפי שהחוק מחייבה" (בג"צ 96/81, א' אבו חצירא נ' ועדת הכנסת, לא פורסם).

\*\*\* (1) הנחת הודעה על שולחן הכנסת, בימים בהם הכנסת מתכנסת, הינה דרך חוקית למסירת הודעה לחבר הכנסת.

(2) יש להציג בפני הכנסת את כתב האישום ולתת לחברי הכנסת הזדמנות נאותה לעיין בפרוטוקולים של ועדת הכנסת וכן של מליאת הכנסת, באופן שח"כ שלא היה נוכח בכל מהלך הדיונים, תהא לו הזדמנות לעיין בדברי חבריו. (בג"צ 1843/93, פנחסי נ' הכנסת ואח', פ"ד מ"ח (4), 492).



עשרים וארבע שעות מראש, על קיום הדיון וההצבעה.

(ו) החלטת הכנסת על נטילת חסינות או זכות תיעשה בהצבעה גלויה.

(ז) (1) הוגשה בקשה לנטילת חסינות או זכות מחבר הכנסת, והודיע חבר הכנסת בכתב, כל עוד לא הסתיים הדיון בוועדת הכנסת, ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת, שהוא מסכים לנטילת החסינות או הזכות, כמבוקש, רשאית ועדת הכנסת, בהחלטה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות או הזכות; לענין זה, תהייה לוועדת הכנסת הסמכויות המוקנות לכנסת בסעיף קטן (א); יושב ראש ועדת הכנסת יודיע על החלטה לפי סעיף קטן זה לכנסת ונטילת החסינות או הזכות תיכנס לתוקף במועד מסירת ההודעה לכנסת.

(2) הציעה ועדת הכנסת לכנסת ליטול מחבר הכנסת חסינות או זכות, והודיע חבר הכנסת ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת שהוא מסכים לנטילת החסינות או הזכות, יודיע יושב ראש הכנסת על כך לכנסת ונטילת החסינות או הזכות תיכנס לתוקף עם מתן ההודעה לכנסת; החל הדיון בנטילת החסינות או הזכות ייפסק הדיון עם מתן ההודעה.

- 13א. (א) חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף אם יש בעיסוק אחד מאלה:  
 סייגים לעיסוקי (תיקונים מס' 7 ר15)
- (1) פגיעה בכבוד הכנסת, במעמדו כחבר הכנסת או בחובותיו כחבר הכנסת;
- (2) חשש של ניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה בשל היותו חבר הכנסת; \*\*
- (3) אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק לבין תפקידו כחבר הכנסת;
- (4) הופעה, ייצוג, ניהול משא-ומתן או פעילות שתדלנית בפני רשות ממשל, בתמורה כספית או בתמורה חומרית אחרת;
- (5) ייצוג משפטי של בעל דין, למעט את עצמו, בהליך משפטי שבו אחד מבעלי הדין הוא המדינה.
- (ב) (1) חבר הכנסת רשאי לעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף שאינם אסורים על-פי סעיף קטן (א), ובלבד שהכנסתו השנתית של חבר הכנסת מעיסוק כאמור לא תעלה על מחצית הכנסתו כחבר הכנסת, בין בתמורה כספית ובין בתמורה חומרית אחרת; סייג זה לא יחול על הכנסה מיצירה ספרותית, דרמטית, מוסיקלית או אמנותית של חבר הכנסת;
- (2) בתום כל שנה יגיש חבר הכנסת ליושב-ראש הכנסת, במועד ובטופס שקבע יושב-ראש הכנסת, הצהרה הכוללת את פרטי הכנסתו מעסק או מעיסוק נוסף בשנה שקדמה להגשת ההצהרה;
- (3) הצהרות כאמור בפסקה (2) יעמדו לעיון הציבור לפי הסדרים שקבע יושב-ראש הכנסת\*\*\*.
- (ג) לענין סעיף זה -
- "לעסוק" - בין בעצמו ובין בשותף עם אחר,

\* תקפו של סעיף זה יפקע ביום 1.10.96. ראה הוראות מעבר בעמוד 7100.

\*\* ראה גם כלל 2א. לכללי לשכת עורכי-הדין (חברי גופים נבחרים או ממונים) (תיקון), התשנ"א-1991 וק"ת התשנ"א, עמ' 1008: עורך דין שהוא חבר הכנסת לא יעסוק בעריכת-דין באופן המעלה חשש של ניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה בשל היותו חבר הכנסת.

\*\*\* בימים א-ר"ה, בשעות 10-12. בספריית הכנסת, לאחר תיאום מראש (י"פ התשנ"א, עמ' 2477).

## חוקים בענייני הכנסת

לרבות עובד או שלוח, למעט ניהול הנכסים של חבר-הכנסת או של משפחתו;

"עיסוק נוסף" – כל עיסוק נוסף על העיסוק כחבר הכנסת לרבות עיסוק חד פעמי;

"הכנסה" – כמשמעותה בפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), לרבות הכנסה עקיפה;

"רשות ממשל" – רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, רשות לפי-דין וכן תאגיד או מוסד ממלכתיים, למעט בית משפט, בית-דין ומשרד שבו נרשמות זכויות על-פי דין;

"תמורה חמרית" – לרבות העמדת רכב, משרד, שרותי משרד ושרותי טלפון לרשות חבר הכנסת לצרכיו הפרטיים.

(ד) סעיף זה לא יחול על שר או סגן שר.

13.א. (א) חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה; לענין זה-

איסור  
עיסוק נוסף  
(תיקונים  
מס' 15  
167)

"עיסוק" – בין בעצמו ובין בשיתוף עם אחר, לרבות עובד או שלוח;

"עיסוק נוסף" –

(1) עיסוק נוסף על העיסוק כחבר הכנסת, לרבות עיסוק חד-פעמי, ייצוג של אדם אחר, מתן ייעוץ או קיום פעילות שדלנית למענו;

(2) כהונה כראש רשות מקומית או כיושב ראש של רשות, תאגיד או מוסד ממלכתיים;

"תמורה" – תמורה כספית או תמורה חומרית אחרת;

"תמורה חומרית" – לרבות העמדת משרד ושרותי משרד לרשות חבר הכנסת לצרכיו הפרטיים, ולרבות העמדת רכב לרשות חבר הכנסת הן לצרכיו הפרטיים והן לצורך העיסוק בהתנדבות וללא תמורה.

\* תחילתו של סעיף זה ביום 1.10.96.

(ב) חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, לרבות עיסוק המותר לפי סעיף קטן (ג), אף שלא בתמורה, אם יש בעיסוק אחד מאלה:

(1) פגיעה בכבוד הכנסת, במעמדו כחבר הכנסת או בחובותיו כחבר הכנסת;

(2) חשש של ניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה אישיים בשל היותו חבר הכנסת;

(3) אפשרות של ניגוד ענינים בין העיסוק הנוסף לבין תפקידו כחבר הכנסת;

(4)\* ייצוג משפטי של בעל דין בהליך משפטי שבו אחד מבעלי הדין הוא המדינה.

(ג) לא יראו כעיסוק בעסק או כעיסוק נוסף -

(1) החזקה בלבד של מניות בתאגיד;

(2) קבלת הכנסות מנכס של חבר הכנסת או של משפחתו;

(3) חברות בקיבוץ; לענין זה, "קיבוץ" - לרבות מושב שיתופי וכל אגודה שיתופית להתיישבות שהכנסותיה אינן מחולקות בעיקרן לחבריה;

(4) קבלת הכנסה מיצירה ספרותית, דרמטית, מוסיקלית או אמנותית.

(ד) לא יראו כעיסוק נוסף פעילות במסגרת הסיעה או המפלגה, ובלבד שחבר הכנסת אינו מקבל שכר עבור פעילות זו; ואולם, רשאי חבר הכנסת לקבל מהסיעה או מהמפלגה לצורך פעילותו זו משרד, שרותי משרד, רכב ונהג.

(ה) סעיף זה לא יחול בתקופה של ששת החודשים הראשונים לכהונתו של חבר הכנסת, ובלבד שערב אותה תקופה לא כיהן כחבר הכנסת.

\* חבר הכנסת שביום 10.8.95 ייצג בעל דין בהליך משפטי שבו אחד מבעלי הדין הוא המדינה, רשאי להמשיך בהליך עד לסימו או עד 9.8.96, לפי המועד המוקדם יותר.

## חיקוקים בענייני הכנסת

13א\*1. (א) חבר הכנסת לא יכהן כנבחר בגוף ציבורי, אף שלא בתמורה; המכהן כנבחר בגוף ציבורי, חברותו באותו גוף תפקע ביום היותו לחבר הכנסת.

איסור לכהן  
כנבחר ציבור  
(תיקון  
מס' 15)

(ב) בסעיף זה, "גוף ציבורי" - גוף מהגופים המנויים בתוספת.

13ב. (בוטל - תיקון מס' 7).

13ג. (בוטל - תיקון מס' 7).

13ד. (א) חבר הכנסת שעשה אחת מאלה יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של חברי הכנסת:

ועדת  
אתיקה  
(תיקונים  
מס' 7, 5  
11 ר-15)

(1) עבר על הוראות סעיף 13א או 13א1 או לא קיים הוראה לפיהם;

(2) נעדר משיבות הכנסת ללא הצדק סביר -

(א) תקופה רצופה של חדשיים או יותר, ולעניין זה לא יובאו ימי הפגרה בחשבון; או

(ב) שליש או יותר ואם הוא שר - מחצית או יותר מכלל ימי הישיבות שקיימה הכנסת בכנס פלוני.

(ב) ועדת האתיקה תהיה של ארבעה חברי הכנסת שימנה יושב-ראש הכנסת, למשך תקופת כהונתה של אותה כנסת, בהתחשב, בין השאר, בהרכב הסיעתי של הכנסת, והוא יקבע את היושב-ראש שלה מבין חבריה.

(ג) ועדת האתיקה -

(1) תקבע לעצמה את דרכי עבודתה ואת נהלי דיוניה;

\* תחילתו של סעיף זה ביום תחילת כהונתה של הכנסת הארבע-עשרה. הוראת סעיף זה תחול על נבחרים בגוף ציבורי שכייהנו כחברי הכנסת השלוש-עשרה והמכהנים בכנסת הארבע-עשרה, ביום תחילתה של הכנסת הארבע-עשרה או בתום מועד כהונה באותו גוף ציבורי, שאליה נבחרו, לפי המועד המאוחר יותר, ובלבד שנבחרו לכהונה האמורה לפני יום תחילתו של חוק זה וכהונתם זו היא בהתנדבות וללא תמורה; חבר הכנסת שהוראה זו חלה עליו, רשאי להשתמש ברכב של הגוף הציבורי שאליו נבחר ושבו הוא מכהן ללא תמורה, לצורך אותה כהונה.

## 100א חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם

(2) לא תהא כפופה לדיני הראיות ותפעל בדרך הנראית לה מועילה ביותר לבירור הקובלנות שיובאו לפניה.

(ד) קבעה ועדת האתיקה ברוב קולות של כל חבריה, כי חבר הכנסת עבר על הוראות סעיף קטן (א), רשאית היא להטיל עליו אחת מאלה:

(1) הערה;

(2) אזהרה;

(3) נזיפה;

(4) הרחקה משיבות מליאת הכנסת וועדותיה לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים ובלבד שחבר הכנסת יהיה רשאי להיכנס לשיבה לצורך הצבעה בלבד;

(5) שלילת שכר ותשלומים אחרים עבור תקופת ההיעדרות כאמור בסעיף קטן (א)(2) או שלילת שכר ותשלומים אחרים לתקופה שלא תעלה על שנה אחת בשל כל הפרה של הוראה אחרת של סעיף 13א.

(ה) (בוטל)

(ו) בנוסף לאמור בסעיף קטן (ד)(1) עד (3), או במקומו, רשאית ועדת האתיקה לפרסם את החלטתה, כולה או חלקה, בדרך שתורה, בציון שמו של חבר הכנסת או בלא ציון שמו; החליטה הוועדה כאמור בסעיף קטן (ד)(4) או (5) תפרסם את החלטתה בציון שמו של חבר הכנסת.

13ה. ועדת הכנסת רשאית להתקין כללי אתיקה לחברי הכנסת; כללי האתיקה שהתקינה ועדת הכנסת לפני תחילתו של חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988, ייראו כאילו הותקנו מכח סעיף זה, ככל שאינם סותרים את האמור בסעיפים 13א עד 13ד.

14. (א) חבר הכנסת, שר וסגן שר, אסור לו להשתמש בתואר תפקידו בכל פעולה הכרוכה בעסקו או במקצועו.

(ב) מי שהיה חבר הכנסת או שר או סגן שר, אסור לו, לאחר תום כהונתו, להבליט בכתב בכל עניין

\* ראה גם האיסורים בחוק החברות הממשלתיות, חוק בנק ישראל וחוק מבקר המדינה, עמ' 71-73. כמו כן ראה כללי האתיקה לחברי הכנסת - חוברת התקנון, עמ' 87.

## חוקים בענייני הכנסת

הכרוך בעסקו או במקצועו את העובדה שהיה חבר הכנסת, שר או סגן שר.

(ג) מי שהיה שר, אסור לו, שלוש שנים לאחר תום כהונתו כשר, להיות חבר בהנהלת חברה או איגוד אחר שקיבלו בזמן כהונתו זכיון מהמדינה.

(ד) מי שהיה סגן שר, אסור לו, שלוש שנים לאחר תום כהונתו כסגן שר, להיות חבר בהנהלת חברה או איגוד אחר שקיבלו בזמן כהונתו זכיון מהמדינה באמצעות המשרד שבו הוא כיהן כסגן שר.

(ה) העובר על הוראה מהוראות סעיף זה, דינו – מאסר עד שתי שנים או קנס עד שלושת אלפים לירות או שני הענשים כאחד.

(א) חבר הכנסת לא ישמש בתפקיד ניהולי\*, בין בשכר ובין שלא בשכר, במוסד, בחברה, בעמותה או בכל גוף אחר המקבל, בין במישרין ובין בעקיפין, הקצבה ייחודית.

איסור הנאה  
מהקצבה  
ייחודית  
(תיקון  
מס' 9)

(ב) חבר הכנסת לא יקבל כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה מידי גוף המקבל, במישרין או בעקיפין, הקצבה ייחודית, למעט שירות או טובת הנאה הניתנים לכלל.

(ג) הוראות סעיף זה יחולו גם על בן-משפחתו של חבר הכנסת או של שר שאינו חבר הכנסת; לענין זה, "בן-משפחה" – בן-זוג, אח או בן.

(ד) העובר על הוראות סעיף זה, דינו – קנס; הורשע אדם לפי סעיף זה, רשאי בית-המשפט לחייבו לשלם לאוצר המדינה כל סכום שקיבל או את שוויים של השרות או טובת הנאה.

(ה) לענין סעיף זה –  
"הקצבה ייחודית" – הקצבה לגוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הנקוב בשמו בחוק התקציב, והמהווה למעלה מרבע מתקציבו של אותו גוף.

(ו) הוראות סעיף זה באות להוסיף על הוראות כל דין ולא לגרוע מהן.

\* רואים כל חבר של ועדת עמותה כמי שמסמך בתפקיד ניהולי בה. (החלטת ועדת האתיקה מיום י"ט בתמוז התשנ"א – 1 ביולי 1991).

## חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם 100ג

15. לעניין חוק זה, שר שאינו חבר הכנסת, דינו כדין שר חבר שר שאינו חבר שהוא חבר הכנסת.

16. יושב-ראש הכנסת ממונה על ביצוע חוק זה. ביצוע

(תיקון מס'  
15)

### תוספת (סעיף 1א13)

1. רשות מקומית.
2. מועצה דתית.
3. ההסתדרות הכללית החדשה.
4. הסתדרות העובדים הלאומית.
5. ההסתדרות הציונית העולמית.

דוד בן-גוריון  
ראש הממשלה

חיים וייצמן  
נשיא המדינה



**חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם  
(תיקון מס' 15), התשנ"ה - 1995**

**(סעיפים 1 עד 7 שולבו בחוק העיקרי  
ובחוק שכר חברי הכנסת, התש"ט - 1949)**

8. **הוראת מעבר** (א) בשנת 1996 ועד ליום תחילתו של חוק זה, יהיה חבר הכנסת רשאי להשתכר מעיסוק נוסף מחצית מהכנסתו כחבר הכנסת באותה תקופה.

(ב) הצהרת חבר הכנסת לפי סעיף 13א לחוק העיקרי, כנוסחו ערב תחילתו של חוק זה, על הכנסתו מעסק או מעיסוק נוסף בשנת 1996, תוגש עד תום תקופת כהונתה של הכנסת השלוש-עשרה; קיבל חבר הכנסת, לאחר תחילתו של חוק זה, הכנסה מעסק או מעיסוק נוסף שהיו מותרים בתקופה שקדמה לתחילתו, יצהיר על כך במועד ובטופס שקבע יושב ראש הכנסת.

(ג) על חבר הכנסת שלא קיים הוראות סעיף זה, יחולו הוראות סעיף 13ד לחוק העיקרי.

**הוראת חוק-יסוד: הממשלה, הנוגעת להליכים נגד ראש הממשלה**

**”25. חקירת ראש הממשלה ואישומו**

- (א) לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ולא יוגש כתב אישום נגד ראש הממשלה אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה.
- (ב) כתב אישום נגד ראש הממשלה יוגש ויתברר בבית-המשפט המחוזי בירושלים, שיישב בהרכב של שלושה שופטים.
- (ג) בית המשפט שהרשיע את ראש הממשלה בעבירה, יקבע בפסק-דינו אם יש באותה עבירה משום קלון”.

## חסינות חברי פרלמנטים\*

### צוות חוקרים

#### מבוא

חסינות לחברי פרלמנטים מוכרת וידועה במדינות רבות. לעתים היא מתחלקת לשני סוגים עיקריים: (1) חסינות ממעצר ומפני העמדה לדין, לפעמים בין אזרחי ובין פלילי, בגין ענין שנאמר ולפעמים גם שנעשה, במסגרת תפקידו של האיש כחבר פרלמנט. היקף החסינות הזאת, הידועה במונח "חסינות מקצועית", כונה במדינות שונות הן ביחס לעניינים המכוסים על-ידה והן ביחס לזמן ולמקום תחולתה. חסינות זאת היא לעתים מוחלטת ואינה ניתנת להסרה, כך שלמעשה היא פועלת כמוחלת על עבירות ולא רק כמגינה מפני העמדה לדין. (2) חסינות מפני מעצר ומפני העמדה לדין בקשר לעניינים שהחסינות המקצועית אינה חלה עליהם. גם היקף החסינות הזאת, הידועה במונח "חסינות פרוצדורלית", אינו אחיד במדינות שונות, וכפי שנראה להלן יש מדינות בהן כמעט איננה קיימת כלל חסינות כזאת, כגון באנגליה.

הרעיון המרכזי העומד מאחורי "מוסד החסינות" הוא שיש צורך לאפשר לנבחר המדינה למלא את תפקידיהם כנבחרים בלא הפרעה, כגון על-ידי מעצר, וכדומה, ואף בלא הישג מפני הפרעה כזאת. לפי הלך רוח זה יש לאפשר להם להתבטא במסגרת תפקידם ולהצביע באופן חופשי להלוטין מבלי להיות נתונים לסיכון של תביעה פלילית או אזרחית כתוצאה מדברים שאמרו, מדעה שהביעו וכדומה.

יש גם ההוכחות מפני העמדה לדין של חבר פרלמנט ממניעים פוליטיים על מנת שתהווה מכשול בעבודתו הפרלמנטרית התקינה. גם יוקרתו של הפרלמנט הושמעה כנימוק להצדקת קיומה של החסינות הפרוצדורלית.

להלן נביא מדיני החסינות, כפי שהם נהוגים הלכה למעשה בישראל, תוך התייחסות לעצם התהוותם ולהיקפם, ובכמה מדינות אחרות, שבחלקן קשורות לכיסת המכספת האנגלו-סכסי ובחלקן — לכיסה הקונטיננטלית.

\* נאמר זה מבוסס על מחקר שהוזמן על-ידי הכנסת בשנת 1971. המחקר בוצע במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי (האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים) - צוות החוקרים כלל: ד"ר ק. קליין - חוקר ראשי; מר ר. ווסטברוק (אנגליה); מר פ. לוי (ישראל); ד"ר י. קואמו (איטליה); ד"ר ק. קליין (גרמניה המערבית); מר י. קלינהויז (ארה"ב); וגב' ל. שוקרון (צרפת). המחקר הורחב ועובד למאמר זה על-ידי גב' א. שמלק (עובדת מחקר במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי).

## ישראל

עקרון החסינות נקבע בסעיף 17 של חוק יסוד: הכנסת משנת תשי"ח—1958<sup>1</sup> הקובע כי "לחברי הכנסת תהיה חסינות: פרטים ייקבעו בחוק". לסעיף זה קדמו הוראות חסינות בפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"ט—1949<sup>2</sup> ובחוק הבחירות לכנסת השניה, תשי"א—1951<sup>3</sup> וכן קדם חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951<sup>4</sup>.

בעת הקריאה השניה של חוק יסוד: הכנסת<sup>5</sup> הועלו ספקות בדבר השפעת חוק היסוד המוצע על תוקפן של הוראות חוק קיימות בנושא החסינות, כולל ההוראות שבחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, אולם נראה כי בסופו של דבר הכוונה היתה להשאיר בתוקפו את חוק החסינות משנת 1951, שכן לא חוקק חוק חסינות אחר במקומו ואף נוקקו לו, הסתמכו עליו ודנו בו גם אחרי שנתקבל חוק יסוד: הכנסת ובסנת תשכ"ט נתקבל בכנסת תיקון לחוק האמור מתשי"א (1951)<sup>6</sup>.

### חסינות מקצועית

החסינות המקצועית של חברי הכנסת מפורטת בסעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, הקובע:

1. (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת דעה בעל פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה — בכנסת או מחוצה לה — אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כהבר הכנסת.

- 1 פה"ח 244, תשי"ח, עמ' 69.
- 2 קה"ח רשמית, תוספת א' תש"ט, עמ' 52, ראה ס' 36 בעמ' 58 שקבע: "מיום פרסום ההודעה על תוצאות הבחירות, נהנים הצירים מחסינות פרלמנטרית. מועמד שנבחר, אם הוא נמצא במאסר, ישוחרר רק ברשות האסיפה המכוננת".
- 3 פה"ח 74, תשי"א, עמ' 110, ס' 44 בעמ' 117 שקבע: "44(א) מתום יום הבחירות יהנו הנבחרים מחסינות פרלמנטרית; נבחר שנמצא במעצר או במאסר, ישוחרר מיד אחרי פרסום תוצאות הבחירות, אולם אם היה במעצר או במאסר בשל פשע, ישוחרר — אם לא שוחרר לפני כן על-ידי השלטונות המוסמכים — כעבור 14 יום לאחר פתיחת הכנסת השניה אלא אם החליטה בינתיים הכנסת לבטל את חסינותו.
- (ב) מועמד שהיה לחבר הכנסת אחרי יום הבחירות — על-פי ס' 42(ג) או ס' 43(ב) יהנה מחסינות פרלמנטרית מן היום שהיה לחבר הכנסת; אם היה אותו יום במעצר או במאסר, ישוחרר מיד, אולם אם היה במעצר או במאסר בשל פשע, ישוחרר — אם לא שוחרר לפני כן על-ידי השלטונות המוסמכים — כעבור 14 יום לאחר היום שהיה לחבר הכנסת אלא אם החליטה בינתיים הכנסת לבטל את חסינותו".
- 4 פה"ח 80, תשי"א, עמ' 228. בהמשך הדברים בהתייחסונו אל חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951 נשתמש לעתים במלים "חוק החסינות" בלבד.
- 5 דברי הכנסת, תשי"ח, כרך 23(2) ישיבה מיום 11.2.58, עמ' 869, בעמ' 6-905.
- 6 פה"ח 557, תשכ"ט, עמ' 130.

- (ב) חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
- (ג) חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף זה תעמד לו גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת.

היקף החסינות המקצועית הוא, איפוא, רחב מאוד הן מבחינה עניינית והן מבחינת משך תחולתה. היא חלה לא רק לגבי הצבעות או הבעות דעה בעל פה או בכתב אלא גם על מעשים ומשחררת חבר הכנסת מלשאת באחריות פלילית או אזרחית בשל אלה בין אם נעשו בכנסת ובין אם נעשו מחוצה לה, בין אם נעשו במילוי תפקיד של חבר הכנסת ובין אם "למען מילוי תפקידו" בלבד. נראה אם כן שההגבלה היחידה היא הקשר למילוי התפקיד, אך המילים "למען מילוי תפקידו" מרחיבות מאוד את היקף החסינות המקצועית.<sup>7</sup> חסינות זאת, כאמור בסעיף 1(ג) לחוק החסינות, עומדת לחבר הכנסת גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת וכמשתמע מסעיף 13(א) שבו היא מוחלטת, שכן אין הכנסת רשאית ליטול אותה. אמנם אין בחוק הוראה מפורשת המונעת מחבר-כנסת לוותר על החסינות, בין המקצועית ובין אחרת, אך הדעה הרווחת היא שאין הוא יכול לעשות זאת.<sup>8</sup> עם כל הכבוד, אין אנו רואים עצמנו פטורים מלהעלות גם דעה אפשרית אחרת, ולגמק אותה וזאת על אף שבפועל כנראה נתקבלה הדעה הרווחת כאמור. נראה לנו כי לא די בנימוק שהחוק אינו מכיר באפשרות שחבר הכנסת יוותר על חסינותו<sup>9</sup> כדי לשלול אפשרות כזאת, שהרי החוק גם אינו אוסר על ויתור כאמור ואינו "מצווה" על חבר-כנסת לעשות שימוש בחסינות. בהקשר זה מופנית תשומת-לב לסעיף 7 של חוק שכר חברי הכנסת, תש"ט—1949,<sup>10</sup> הקובע כי "חובה על כל חבר הכנסת לקבל את המשכורת, התוספת וההענקות שהוא זכאי להן...". "חובה" מקבילה לא הוטלה בענין החסינות בחוק החסינות. נימוק אחר לביסוס הדעה שחבר הכנסת אינו יכול לוותר על החסינות הוא בכך שהחסינות הוענקה לחבר הכנסת למען הכנסת ולא למענו.<sup>11</sup> דומה כי אין חולק שזו היתה אחת ממטרות החוק, אך זו לא באה לביטוי חד-משמעי בלשון החוק. זאת ועוד, לפי סעיף 1(ג) לחוק החסינות, חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף 1 תעמוד לו גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת. כאן נאמר, איפוא, בבירור למי עומדת החסינות. ייתכן גם שבמיוחד במקרה כזה — לאחר שחדל מהיות חבר

7 בחוק איסור לשון הרע נקבע בס' 13 במפורש "לא ישמש עילה למשפט פלילי או אזרחי (1) פרסום המוגן לפי ס' 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951".

8 ראה למשל בחוברת משפט קהנסטימציוני, ערוכה בידי יגאל סרי לפי הרצאות של פרופ' י. קלינגהופר בתשכ"ט (הוצאת אקדמון), בעמ' 198; וא. רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, הוצאת שוקן, תשכ"ט, בעמ' 160.

9 רובינשטיין, שם, בעמ' 163.

10 פה"ח 10, תש"ט, עמ' 41, בעמ' 42.

11 רובינשטיין, שם, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 163. ראה גם ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ. אברהם בן משה, כ"ב פד"י (2), 427, שבין היתר נאמר בו: "מכאן גם יוצא שזכויות החסינות האמורות לא הוענקו לחברי הכנסת בשל ענייני הפרטי כניכול של כל אחד מהם ליהנות מהן, אלא רק מחמת האינטרס שיש לציבור בפעולתו התקינה של התהליך הדמוקרטי, הוא התהליך של בירור ה"אמת" המדינית מכוח שקלא וטריא מילולית ועל-ידי החלפת דעות באורח חופשי, כפי שנתבאר לעיל" (עמ' 436 של פסה"ד).

הכנסת — אין עוד לכנסת אינטרס משלה בשמירה על החסינות של "חבר לשעבר", ולפחות במקרה כזה יפול הנימוק של "למען הכנסת". כמובן אפשר לטעון שעל-ידי הכרה באפשרות שחבר-כנסת יוותר על חסינותו, אפילו לאחר שחדל מהיות חבר-כנסת, ייפגם אולי במשהו ערכה של החסינות עוד בזמן הכהונה, אך זוהי טענה שמשקלה מועט. טענה אפשרית אחרת היא שחוק החסינות קבע במפורש שהכנסת רשאית ליטול את החסינות ולפיכך אין חבר הכנסת הנוגע יכול לעשות זאת. התשובה לטענה זאת, כך נראה לנו, היא כי "ויתור" שונה מנטילת חסינות, אם כי התוצאה שאליה היה מוביל ויתור שווה לתוצאה שיש לנטילת חסינות. דעתנו היא אם כן שלפחות קיים ספק אם ויתור איננו אפשרי. אם כוונת המחוקק היא לחסום את הדרך מפני "ויתור" מצד חבר-כנסת על חסינותו, מדוע לא יאמר זאת בהוראת חוק מפורשת.

חבר הכנסת חסין כמו כן בפני חיפוש בדירתו ובפני חיפוש בגופו או בחפציו, אולם לגבי שני המקרים האחרונים הוגבלה החסינות והיא איננה חלה לגבי חיפוש במקום שנועד לבידוק מטעם שלטונות המכס.<sup>12</sup> חסינות נוספת הוענקה לחבר הכנסת "בפני חיפוש בניירותיו, פתיחתם והחרמתם"; "אולם" — נאמר בהמשך הסעיף בנדון זה — "לשם קיום הפיקוח לפי כל חוק על מטבע או על מטבע-חוץ מותר לפתוח בניירותיו של חבר הכנסת בנוכחותו, אך לא לקרוא בהם, אלא אם היה הנייר שטר כסף, שיק, המחאה או נייר ערך. ניירותיו של חבר הכנסת כוללים דברי דואר הנשלחים אליו ודברי דואר הנשלחים ממנו לפי סידור מיוחד שנקבע על-ידי ועדת הכנסת".<sup>13</sup>

חבר הכנסת חסין גם בפני מעצר "אלא אם נתפס בשעה שעשה מעשה פשע שיש עמו שימוש בכוח או הפרעת השלום או בגידה". במקרה כזה ניתן לעצרו אך על הרשות הנוצרת להודיע על כך מיד ליושב-ראש הכנסת.<sup>14</sup> ביחס לעבירות שלגביהן מתיר החוק מעצר בשעת מעשה מעיר פרופסור קלינגהופר, כי הן כנראה אינן מן הסוג שיכול להיות מכוסה על-ידי החסינות המקצועית.<sup>15</sup> במילים אחרות: אין כאן חריג לחסינות המקצועית המוחלטת כי במקרה של האשמה בעבירה מהסוג האמור אין כלל מקום לטעון כי המעשה, נשוא האשמה, נעשה במילוי או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. לחיזוק דעה זו נדגיש את האמור בסעיף 3(ג) של חוק החסינות המגביל את תקופת המעצר של חבר-כנסת שנעצר בהסתמך על סמכות העצירה במקרה של תפיסה בעת ביצוע המעשה, ומתנה את הארכת תקופת המעצר בנטילת החסינות. כפי שכבר ציינו, אין הכנסת רשאית ליטול את החסינות המקצועית וגם מכאן ניתן להסיק שהמעשים שמאפשרים תפיסה בשעת מעשה, אינם מהסוג שהחסינות המקצועית חלה עליהם.

חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנוגע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת,<sup>16</sup> אך אין הוא משוחרר ממתן עדות בכלל. עם זאת מצוייה בחוק החסינות הוראה כי אם נדרש חבר הכנסת למסור עדות לפני בית-משפט "ייקבע המועד לגביית

12 ס' 2(א)(1), ו-2(א)(2) לחוק החסינות.

13 ס' 2(ב) לחוק החסינות.

14 ס' 3 לחוק החסינות.

15 Dr. Hans Klinghoffer, *Parlamentarische Demokratie in Israel im: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band 14, (1965) Tübingen, p. 455

16 ס' 1(ב) לחוק החסינות.

עדותו בהסכמת יושב-ראש הכנסת<sup>17</sup>. לא נאמר באותו סעיף שדרושה גם הסכמת חבר הכנסת.

### חסינות פרוצדורלית

לגבי מעשה שלא נעשה "במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו" אחראי חבר הכנסת אחריות אזרחית מלאה. קיימת גם אחריות פלילית לגבי מעשה כזה, אלא שלגביה קיימת החסינות הפרוצדורלית המתנה את ההבאה לדין בנטילת החסינות קודם לכן. אשר להליכים משמעתיים ובכלל זה שיפוט משמעתי כגון זה מטעם לשכת עורכי הדין בישראל, נראה כי אין הגבלה ביחס לתחולתם על חברי-כנסת במידה והם כפופים להליכים כאלה בתוקף חברותם בלשכה.

כאמור לעיל חסין חבר הכנסת גם בפני מעצר מלבד במקרים יוצאים מן הכלל של תפיסה בשעת מעשה כפי המפורט בסעיף 3 לחוק ההסינות. חסינות זו בפני מעצר וכן החסינות מחיפוש וכו' גופלות לגבי "אשמה מסויימת" לאחר שהכנסת החליטה ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגביה<sup>18</sup>.

לדעתנו קיים ספק, למשל, ביחס לאפשרות מעצר (מאסר) לפי סעיפים 6 ו-7 לחוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג—1953<sup>19</sup>. מצד אחד הרי מדובר כאן בענין אזרחי — כפייה למתן גט או חליצה — שבדרך כלל אין לחברי הכנסת חסינות לגביו, ומצד שני מעניק סעיף 3 לחוק החסינות הגנה מפני מעצר, מלבד במקרים המפורטים של תפיסה בשעת מעשה או לאחר שניטלה החסינות.

אשר למעצר האפשרי לפי סעיף 3(א) לחוק ההסינות גם בלא שהחסינות ניטלה קודם לכן, דהיינו מעצר במקרה של תפיסה בשעת ביצוע פשעים מסויימים, הרי הוגבלה התקופה שבה מותר להחזיק את חבר הכנסת במעצר, מבלי שניטלה חסינותו, לתקופה של לא יותר מעשרה ימים. בענין זה מעיר פרופסור קלינגהופר כי אין בחוק הוראה שתחייב שיחרורו המידי של חבר הכנסת על פי החלטה של הכנסת<sup>20</sup> ונמצאנו למדים שבמקרה של מעצר מהסוג האמור מותר לרשות העוצרת להחזיק את חבר הכנסת במשך 10 ימים גם אם הכנסת החליטה עוד קודם לכן שלא להסיר את חסינותו.

אשר לויתור מצד חברי-כנסת על החסינות הפרוצדורלית, הרי האמור בנדון זה לעיל ביחס לחסינות המקצועית חל גם על החסינות הפרוצדורלית. אולם כאן יש להוסיף, כי מאחר שהחסינות הפרוצדורלית היא רק למשך תקופת היות האיש הנוגע חבר-כנסת, דהיינו שלאחר מכן ניתן להעמידו לדין, יתוארו מקרים בהם יהיה המואשם הפוטנציאלי מעוניין בהסרה מיידית של חסינותו במקום להמתין לפקיעתה מאליה. אחד הנימוקים לכך יכול להיות שעל-ידי "ויתור", אם תוצאתו ביטול החסינות, יוכלו הליכי המשפט המקובלים להתנהל בלא הדחייה הכפויה על-ידי החסינות ובדרך זו יוכל המואשם להעזר בעדויות "טריות" ולא יהיה נתון לסיכון של טשטוש או אבדן ראיות מעצם חלוף הזמן.

17 ס' 8 לחוק החסינות.

18 ס' 13(א) וס' 4(ב) לחוק החסינות, וכן ראה ד"ר הנס קלינגהופר, הערה 15 לעיל, בעמ' 455.

19 פה"ח 134, תשי"ג, עמ' 165.

20 ראה ד"ר ה. קלינגהופר, הערה 15 לעיל, עמ' 456.

נטילת החסינות הפרוצדורלית

נטילת החסינות מוסדרת בסעיף 13 לחוק החסינות. לפי סעיף זה רשאית הכנסת, בהחלטה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגבי אשמה מסויימת וכן חסינות אחרת או זכות הנתונות לו לפי חוק החסינות, חוץ מחסינות או זכות הנתונות לו לפי סעיף 1, כלומר, חוץ מחסינות מקצועית ומ"זכות מקצועית".

הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת לגבי אשמה מסויימת היא בידי היועץ המשפטי לממשלה בלבד, והרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות אחרת<sup>21</sup> או זכות הנתונה לחבר הכנסת לפי חוק החסינות — היא בידי הממשלה ובידי כל חבר הכנסת. מכאן שלגבי אחדות מן החסינויות והזכויות לפי חוק החסינות יכול חבר-כנסת לבקש נטילתן גם ממנו עצמו.

את הבקשה לנטילת חסינות יש להגיש ליושב-ראש הכנסת אשר לפי סעיף 13(ג) לחוק החסינות "יעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בישיבתה הקרובה". נראה אם כן שאין ליושב-ראש הכנסת שיקול דעת בשאלה אם להעביר או לא להעביר בקשה כאמור. מנוסח ס"ק (ד) ו-(ה) של סעיף 13 לחוק החסינות משתמע כי להחלטת הכנסת ליטול חסינות קודמת המלצה על כך מטעם ועדת הכנסת. עם זאת יש לציין שלא נאמר בחוק שהכנסת תדון בנטילת חסינות רק אם ועדת הכנסת המליצה על נטילתה ולא תדון כלל בבקשה לנטילת חסינות שוועדת הכנסת לא המליצה להיענות לה. אולם זוהי כפי הנראה הפרקטיקה הנקוטה בידי הכנסת שבמקרה שוועדת הכנסת, לאחר דיון בבקשה ליטול חסינות מהבר כנסת מגיעה למסקנה שאין יסוד לנטילת החסינות, אין הדבר מגיע כלל לכנסת (במליאה)<sup>22</sup>. יוצא מכאן שמליאת הכנסת אינה יכולה להחליט על נטילת חסינות בניגוד לדעת ועדת הכנסת, אך היא יכולה לסרב ליטול את החסינות אף בניגוד לדעת הוועדה, שכן במקרה של המלצה מצד הוועדה לנטילת החסינות רשאית הכנסת להחליט כרצונה. תנאי מוקדם להמלצה (של ועדת הכנסת) ולהחלטה (של הכנסת) לנטילת החסינות הוא, שלהבר הכנסת הנוגע ניתנה הזדמנות להשמיע את דברו, אולם אין הכרח שחבר הכנסת ישתמש בזכות זו<sup>23</sup>. אשר למשקל שיש לתת לדברים

21 לא כל כך ברור לאיזו חסינות "אחרת" הכוונה. אפשרות אהת היא שמדובר בחסינות לגבי סוג האשמות עוד לפני ביצוע עבירה, כגון עבירות תנועה בכלל, ולא לעבירה מסויימת שנשען כי כבר בוצעה. אולם קשה להניח שאמנם זאת היה כוונת המחוקק.

22 אשר צידון: בית הנבחרים, ירושלים (1969), עמ' 61.

23 דברי הכנסת, תשי"ד, כרך 16(2), עמ' 2373, ישיבה מ"11.8.1954. בהביאו לכנסת את המלצת ועדת הכנסת ליטול את חסינותו של אחד מחברי הכנסת בגין האשמה מסויימת בהתאם לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, הודיע יו"ר הוועדה, כי בתשובה להזמנת הוועדה להופיע בפניה ביקש החבר בכתב לשחרר אותו מן ההופעה ולקבל את בקשת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לנטילת החסינות ממנו. יו"ר הוועדה אמר כי "ועדת הכנסת קיבלה לתשומת לב את המכתב הזה ורואה בו ויתור על זכותו של חבר הכנסת... להופיע ולהשמיע דבריו". עם כל הכבוד נראה לנו כי לפחות במה שנוגע להופעה בפני הוועדה לא היה צורך בקוני סטרקציה של "ויתור" שכן ניתן היה לראות במכתב חבר הכנסת את מילוי התנאי שבסעיף 13(ד) לחוק החסינות ש"ועדת הכנסת לא תציע... ליטול מחבר הכנסת חסינותו או זכות, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת הזדמנות להשמיע דברו". אם חבר הכנסת הוזמן, — ולפי דברי יו"ר הוועדה הוא אמנם הוזמן — ובתשובה על כך ביקש לשחרר אותו מלהופיע בפני הוועדה, נתמלא בכך התנאי של מתן ההזדמנות להשמיע דברו. בחוק הרי לא נאמר "אלא לאחר שהשמיע דברו" כי אם רק: "אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת הזדמנות



של חבר הכנסת הנוגע נפנה תשומת-לב אל אחד הדיונים בכנסת בהמלצת ועדת הכנסת ליטול חסינות מחבר כנסת. יושבת-ראש ועדת הכנסת אמרה שחבר הכנסת הנוגע אינו מתנגד לנטילת החסינות, אך היא הדגישה כי ועדת הכנסת מאוחדת בדעתה "שהעובדה שחבר-כנסת אינו מתנגד לנטילת חסינותו אין בה כדי להוות גורם מכריע בהחלטת הכנסת. הכנסת כשלעצמה מצווה לשמור על דיני החסינות, וביניהם על זכויותיהם של חברי הכנסת, בין שיש הסכמה מצדם ובין לאו"<sup>24</sup>.

בוויכוח על הצעת חוק החסינות, בשנת 1951, נדונה גם ההצעה שלשם הסרת חסינות יהיה דרוש רוב של שני שלישים, אולם הצעה זאת לא נתקבלה. בין הנימוקים שהושמעו נגדה היה שרוב כזה מהווה הכבדה חמורה על אפשרות הכנסת לשמור על טהרת שורותיה<sup>25</sup>, ושגם לאחר הסרת החסינות חבר הכנסת "נמצא בחסות חוק ומשפט"<sup>26</sup>. זאת ועוד: ניתן לבטל את הדרישה לרוב של  $\frac{2}{3}$  על-ידי קבלת חוק מתאים, שיתקבל ברוב פשוט<sup>27</sup>.

לישיבת הכנסת מיום 11.1.72<sup>28</sup> הובאה הצעת ועדת הכנסת לתיקון סעיף 60 של תקנון הכנסת. בין היתר הוצע להוסיף סעיף קטן (ג) שזה נוסחו: "בחירות הנערכות על פי חוק או הצבעה להסרת חסינותו של חבר הכנסת ייערכו בהצבעה חשאית בכתב". התיקון לתקנון נתקבל, אולם בנוסח שפורסם ב"ילקוט הפרסומים"<sup>29</sup> הושמטה המלה "בכתב".

נטילת החסינות אינה שוללת מחבר הכנסת את חברותו בכנסת וזאת אפילו אם נתחייב בדין ואף אם פשעו חמור ביותר<sup>30</sup>. ד"ר רובינשטיין מצביע במפורש על הפגם שבמצב חוקי זה<sup>31</sup>. בינתיים ב-30.6.71, נערך בכנסת דיון בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון) של חבר הכנסת מ. בן-פורת<sup>32</sup> שמתייחסת בין היתר למי שתוך כהונתו כחבר-כנסת עובר עבירה שיש עמה קלון, ומעלה אפשרות להעבירו מכהונתו. החלטת להעביר את ההצעה לוועדת החוקה, חוק ומשפט — לדיון מוקדם.

#### אפשרות ההסתמכות על החסינות המקצועית משהוסרה החסינות הפרוצדורלית

נראה כי אם הוסרה חסינותו הפרוצדורלית של חבר הכנסת לגבי אשמה מסויימת והוא הועמד לדין, וכשמדובר בתביעה אזרחית אף בלא הסרת החסינות, יוכל במקרים

להשמיע דבריו. יר"ר הכנסת הדגיש כי "מכתבו של חבר הכנסת... כולל גם ויתור על זכותו להופיע בפני הכנסת...".

- 24 דברי הכנסת, תשכ"ה, כרך 43, עמ' 2582, ישיבה מ-14.7.65.
- 25 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1647.
- 26 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1636.
- 27 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 2066.
- 28 דברי הכנסת, תשל"ב, חוברת י"ב, עמ' 965 ועמ' 990.
- 29 ילקוט הפרסומים, מס' 1806 מיום 17.2.72, עמ' 1158.
- 30 ראה פרופ' י. ה. קלינגהופר, הערה 8 לעיל, בעמ' 200.
- 31 ראה א. רובינשטיין, הערה 8 לעיל, בעמ' 163.
- 32 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, עמ' 3026. נוסח הצעת החוק בעמ' 3081.

## חסינות חברי פרלמנטים

מסויימים להעלות את הטענה שעומדת לו חסינותו המקצועית באשר הפעולה נשוא התביעה נעשתה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת. לכאורה יש כאן סתירה פנימית מסויימת; מצד אחד הגענו למסקנה שהכנסת אינה יכולה ליטול את חסינותם המקצועית של חבריה ומאידך גיסא אנו אומרים כי לאחר הסרת החסינות יוכל חבר הכנסת הנוגע להעלות את הטענה כי עומדת לו חסינותו המקצועית. ההסבר לכך הוא בזה שניתן לתאר מקרי גבול בהם קשה לקבוע אם המדובר במעשה שמכוסה על-ידי החסינות המקצועית ואם הכנסת החליטה להסיר את החסינות לגביו מתוך הנחה שהמעשה הנדון איננו בגדר המעשים שהחסינות המקצועית מגוננת עליהם, אין בזה בלבד משום חריצת משפט ביחס לסיווגו הנכון של אותו מעשה. במקרה כזה, כשהוסרה החסינות הפרוצדורלית וחבר הכנסת טוען לחסינות מקצועית, יצטרך, כנראה, בית המשפט לדון ולהכריע בשאלה אם המעשה, נשוא ההאשמה, נעשה במסגרת תפקידו של חבר הכנסת אם לא<sup>33</sup>. בהביענו דעה זו לא התעלמנו מהאמור בסעיף 4 לחוק החסינות הקובע כי "חבר הכנסת שניטלה ממנו החסינות לגבי אשמה מסויימת דינו לכל הכרוך באותה אשמה כדין כל אדם". אולם דומה כי לאור האמור בסעיף 13(א) לחוק החסינות החוסם את הדרך מנטילת החסינות המקצועית הקבועה בסעיף 1 לאותו חוק, מן הנכון יהיה לקרוא את סעיף 4 כמוגבל למקרים שנטילת החסינות מותרת לגביהם, או לא להכיר בתוקפה של נטילת חסינות כשמתברר שהמדובר בחסינות מקצועית אחר לגביה נקבע בהוק של הכנסת, — הוא חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951 — שאין הכנסת רשאית ליטול אותה בהחלט.

המסקנה המתבקשת היא שמלבד החסינות המקצועית שהיא מוחלטת, אין לחבר הכנסת חסינות מפני תביעות אזרחיות וכן דינו "כדין כל אדם" ביחס לאשמה מסויימת בעבירה שאינה "מקצועית" ושלגביה ניטלה ממנו החסינות.

## מועד תחילת החסינות

בסעיף 88(א) לחוק הבהירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט—1969<sup>34</sup>, נקבע כי הנבחרים ייהנו מחסינות פרלמנטרית "מהיום יום הבחירות" (ולא, למשל, ממועד פרסום תוצאות הבהירות, המאוחר יותר)<sup>35</sup>. קביעה זו מתיישבת עם הוראת סעיף 5 לחוק החסינות שזו לשונו: "היתה אשמה פלילית תלויה ועומדת כנגד אדם ביום היותו לחבר הכנסת, יופסקו בו ביום כל ההליכים המשפטיים באותה אשמה, ולא ימשיכו בהם כל עוד לא ניטלה ממנו החסינות לגבי אותה אשמה". אולם, קביעתו של סעיף 16 לחוק יסוד: הכנסת, לפיו חבר הכנסת שיושב-ראש הכנסת קרא לו להצהיר הצהרת אמונים והוא לא עשה כן, לא יהנה מזכויותיו של חבר הכנסת כל עוד לא הצהיר, שאינה מתיישבת בנקל עם האמור לעיל, מעמידה סימן שאלה ביחס למועד תחילת החסינות<sup>36</sup>. יש

33 ראה א. רובינשטיין, הערה 8 לעיל, בעמ' 161. לענין סמכות בתי המשפט ראה גם א. לחובסקי: "חוקה מדינת ישראל ובתי המשפט", הפרקליט, דצמבר 1963, עמ' 50, בעמ' 56.

34 פה"ח 556, תשכ"ט, עמ' 103, בעמ' 117.

35 לפי ס' 11 של חוק יסוד: הכנסת יש לפרסם את תוצאות הבחירות תוך ארבעה עשר יום מיום הבחירות.

36 א. רובינשטיין, הערה 8 לעיל, בעמ' 163-4.

הגורסים— על מנת ליישב את הסתירה— כי ברגע שחבר הכנסת מסרב להצהיר בטלות הזכויות שהוקנו לו עוד קודם לכן על תנאי זה<sup>37</sup>, כלומר שהחסינות תחילתה "מתום יום הבחירות", או "ביום היותו"— של אדם כלשהו— "לחבר הכנסת", אלא שאם נקרא להצהיר אמונים ולא עשה כן, מתבטלת החסינות שקיבל עוד קודם לכן. דרך אחרת ליישוב הסתירה היא במתן פירוש דווקני למלה "זכויותיו" שבסעיף 16 של חוק יסוד: הכנסת, ולא לייחס את האמור באותו סעיף לחסינותו של חבר כנסת אלא ל"זכויותיו" בלבד, כגון אולי הזכות לקבלת טלפון, דרכון שירות וכדומה. גירסה זאת נתמכת בגישה לפיה החסינות איננה זכותו של חבר הכנסת היחיד אלא הזכות היא של הכנסת כולה<sup>38</sup>. כאן מופנית תשומת הלב לסעיף 13(א) לחוק החסינות המבחין בין "חסינות" ו"זכות", ולכך שגם בחוק יסוד: הכנסת השתמשו בסעיפים 17 ו-18 במלה "חסינות" ואילו בסעיף 16 שאנו דנים בו כעת, מדובר ב"זכויותיו" של חבר הכנסת. אולי אין גם להתעלם מכך שסעיף 88(א) של חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשי"ט—1969, שבמתכונתו הקודמת היה סעיף 43(א) של חוק הבחירות לכנסת, תשי"ט—1959, מהווה חוק מאוחר לעומת חוק יסוד: הכנסת (מתשי"ח). בהדגיגנו עובדה זאת ערים אנו לכך, ש"דין" לנו כאן עם חוק-יסוד, אולם לצורך הענין שלפנינו איננו צריכים כלל להכנס לשאלה אם יש לו, לחוק-יסוד "מעמד" מיוחד, כי החוק הנדון אינו כולל הוראה "משריינת" ביחס לסעיף 16 שבו, ושהוא הסעיף שאינו מתייבב בנקל עם ההוראה המאוחרת יותר שבהוק הבחירות לכנסת, תשי"ט—1959, שנקלטה בנוסח-המשולב משנת תשכ"ט.

המסקנה שלנו היא, איפוא, שתוקפה של החסינות הוא "מתום יום הבחירות", אם כי— לפחות במקרים מסויימים— קשה לתאר כיצד ניתן כבחינה מעשית לקבוע כבר באותו זמן אם פלוני נבחר או לא נבחר להיות חבר-כנסת. לאור הספק בענין מועד תחילת החסינות כפי המשתקף מהאמור לעיל, נראה לנו כי יש מקום להבהיר ענין זה בדרך של הקיקה תוך הכנסת תיאום בין הוראות החוק הסוגנות הקיימות בנדון זה כעת<sup>39</sup>. בבג"צ 175/51<sup>40</sup> נתעוררה השאלה, אם החסינות לפי חוק החסינות חלה גם על תביעה פלילית שהוגשה נגד חבר-כנסת לפני שחוק החסינות נכנס לתוקפו. באותו מקרה הוגשה תביעה פלילית בשל הוצאת דיבה נגד חבר-כנסת עוד לפני שחוק החסינות נתקבל בכנסת. שופט השלום שלפניו הובא הענין אהרי שהחוק נכנס לתוקפו, סירב להיזקק להאשמה בלא נטילת החסינות מחבר הכנסת הנתבע וזאת בהסתמך על סעיף 4 לחוק החסינות. התובע פנה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד השופט במגמה שהוא ימשיך בשמיעת התביעה. "אהת ממגמות החוק היא לאפשר לכל חבר-כנסת להמשיך בעבודתו התקינה בכנסת ללא חשש של הטרדה והפרעה בעטיים של עניינים פליליים. החוק אינו מוחק את העבירה עולמית ומבטלה לחלוטין, אלא מונע את הבאתו של חבר הכנסת לדין כל עוד הוא חבר הכנסת וחסינותו לא בוטלה. מכיון שרציפות עבודתו של חבר הכנסת בכנסת ללא כל הפרעה, היתה לנגד עיניו של המחוקק, מה לי משפט פלילי

37 ד"ר א. רובינשטיין, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 164.

38 ראה ד"ר ה. קלינגהופר, הערה 15 לעיל, בעמ' 453.

39 על קיום ספקות בנידון ניתן להווכח גם מעיון בדברים שנאמרו בכנסת ב-1.12.58 בעת הקריאה השניה של חוק יסוד: הכנסת. ראה דברי הפנכה, תשי"ח, כרך 23(2), בעמ' 906.

40 יוסף לוי הנז"ג. יוסף בן הגוד ואח', ה' פד"י, 1287.

שבאופן טכני כבר הוגש לבית המשפט, מה לי משפט פלילי שעודנו בשלב ההכנה והחקירה. לדעתנו יש לפרש את המלים 'לא יובא לדין פלילי' אשר בסעיף 4(א) של החוק, פירוש אשר יכלול תביעה פלילית התלויה ועומדת בביהמ"ש כאשמה פלילית שבאופן טכני טרם הוגשה ופשוטו של מקרא: 'חבר הכנסת לא ישפט משפט פלילי' נאמר בצו ביהמ"ש בו נדחתה העתירה.

#### הפעלת ההליך של נטילת חסינות הלכה למעשה

מספר המקרים בהם המליצה ועדת הכנסת לפני הכנסת על סמך בקשה של היועץ המשפטי לממשלה, ליטול חסינותו של חבר-כנסת איננו גדול, אולם ככל הנראה מתוך עיון ב"דברי הכנסת" לא היה מקרה שבו דחתה המליאה את המלצת ועדת הכנסת בנדון. אין להסיק מכך שכל בקשה של היועץ המשפטי לנטילת חסינות מחבר-כנסת נענתה בחיוב. כפי שכבר ציינו בחלק על נטילת החסינות הפרוצדורלית, אין ועדת הכנסת נוהגת להעביר להחלטת המליאה מקרים שבהם אין היא ממליצה להענות לבקשת היועץ המשפטי לממשלה לנטילת חסינות. מאחר שלפי סעיף 75 של תקנון-הכנסת<sup>41</sup> הכלל הוא שישיבות הוועדות אינן פומביות, לפיכך אין בידינו מידע בדוק ומעודכן על המקרים שוועדת הכנסת לא העבירה לגביהם למליאה המלצה להיענות לבקשת היועץ המשפטי.<sup>42</sup>

#### הערות ביקורת על היקף חסינות חברי הכנסת

מאז שהחוק חוק החסינות בשנת תשי"א, ועד בדיון על הצעת החוק באותה שנה, הושמעו טענות על היקפה הרחב מדי של החסינות שלדעת רבים, וביניהם חברי-כנסת, הורג בהרבה מעל ומעבר לדרוש לצורך השגת מטרותיו העיקריות של החוק, שהן לאפשר לחברי הכנסת ובאמצעותם לכנסת כולה, למלא את שליחותם בלא הפרעה מיותרת ולשמור על יוקרה. הנושא הזור ועלה בדיוני הכנסת וביבור בהזדמנויות רבות, ואף-על-פי-כן לא הוכנסו לחוק החסינות במסך כל אותן שנים, מאז שהחוק על-ידי הכנסת הראשונה, שום תיקונים מהותיים, ולמעשה כמעט שלא שונה כלל. השינוי היחיד נעשה בשנת 1969, כאשר זמן קצר יחסית לפני תום כהונתה של הכנסת הששית, הוסף לסעיף 11 בחוק החסינות, סעיף קטן (ה) הקובע: "75 יום לפני הבחירות לכנסת לא תחול הוראת סעיף קטן (ד)"<sup>43</sup>. כפי המשתקף מנוסח סעיף 11 אין המדובר בו בענין של "חסינות" אלא באחד מאותם העניינים שלפי שם החוק הם בגדר "זכויותיהם" של חברי-כנסת ונמצאנו למדים שבענין היקף החסינות לא נגע המחוקק מזה למעלה מעשרים שנה באופן מעשי, כלומר בדרך החקיקה, אלא בדרכי הדיון והוויכוח בלבד. כבר בעת הדיון בכנסת בהצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם,

41 ילקוט הפרסומים, תשכ"ח, עמ' 590.

42 לפי הכתוב בבית הנבחרים, (ראה לעיל הערה 22, בעמ' 61), היו בתולדות הכנסת שתי בקשות שנדחו בוועדת הכנסת. יצוין כי המהדורה הראשונה של הספר היא משנת 1964 אולם בנספח למהדורה החמישית משנת 1969, ובו מילואים (למהדורה השלישית משנת 1965 והרביעית משנת 1966) לא מוזכרים מקרים נוספים של בקשות שנדחו.

43 סה"ח 557, תשכ"ט, עמ' 130.

תשי"א—1951, הושמעו על-ידי כמה מחברי הבית דברים חריפים למדי נגד אחדים מסעיפיו, ואף היו ששללו את ההצעה בכללותה. "... אני מביעה את התנגדותי המוחלטת לכל החוק", אמרה חברת הכנסת ע. מימון בקריאה השניה של הצעת החוק<sup>44</sup>. "עצם החוק הזה הוא לפי דעתי מיותר, אך אם הוחלט שצריך להיות חוק חסינות, הרי אני מציע שיהיו בו רק שני הסעיפים האלה: 1(ב) וסעיף 8...". אמר חבר הכנסת ש. לביא<sup>45</sup>. "אינני רואה כל הצדקה לכך שחבר הכנסת יהיה פטור מלשמור על לשונו בהופעה פומבית" אמר מי שהיה שר המשפטים באותה עת, פ. רוזן<sup>46</sup>, בנמקו את הסתייגותו לסעיף 1(א) של הצעת החוק, ולא היתה זו הסתייגותו היחידה להצעה.

אולם, בכל זאת נתקבל חוק החסינות בהיקפו הרחב.

הביקורת שהושמעה על החוק התרכזה בעיקר על היקף החסינות ולא על עצם קיומה. פרופסור קלינגהופר, למשל, כתב בהתייחס להיקפה הרחב של החסינות המקצועית של חברי הכנסת, כי היא "אינה דרושה לביצוע בלא הפרעה של עבודה פרלמנטרית" והוסיף ש"היא פוגעת במידה שכמעט אי-אפשר לסנגר עליה בשוויון לפני החוק ובשאיפה לטיפול המשפט ("das Bedürfnis der Justizpflege"). יש כאן מתיחת-יתר גלויה לעין של רעיון החסינות"<sup>47</sup>. דעה דומה שלו מצאנו גם במקום אחר, שם כתוב: "החסינות המקצועית היא רחבה יותר מדי הן מבחינת הצורך המעשי והן בהשוואה למצב במדינות זרות"<sup>48</sup>.

באותה רוח התבטא ד"ר א. רובינשטיין בקובעו כי "ישראל הרחיקה לכת בהיקף החסינות המקצועית"<sup>49</sup>.

נושא החסינות עלה וחזר ועלה בדיוני הכנסת עצמה בהודמנויות שונות. בעת הדיון על גטילת חסינות מאחד מחברי הכנסת, למשל, אמר חבר הכנסת י. שפירא: "גם אני בדעה אחת עם אלה הסוברים שחוק החסינות שלנו רחב מדי ויש לשנותו"<sup>50</sup>.

בשנת 1959, למשל, הוגשה על-ידי חבר הכנסת ורהפטיג הצעת חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון), תשי"ט—1959, שבה הציע, בין היתר, להטיל מאסר על חבר-כנסת המקבל שוחד בקשר עם הצבעתו בכנסת או באחת מוועדותיה ולפסול את מי שהורשע בעבירה כזאת מלכהן כחבר-כנסת למשך מספר שנים. לאחר דיון קצר נתקבלה הצעת מ"מ שר המשפטים להסיר את ההצעה מסדר היום. נימוקו של השר היה שהכנסת השלישית כבר לא תספיק לקבל את החוק. עם זאת הודיע בשם משרד המשפטים, שמתפלים בהכנות לחקיקה בכיוון המוצע<sup>51</sup>.

בשנת 1962, בעת הדיון על הצעת חוק למניעת האונת סתר, תשכ"ג—1962, עלתה מפעם לפעם שאלת חסינות חברי הכנסת מפני האונת כזאת<sup>52</sup>. חבר הכנסת מ. בנטוב

44 דברי הכנסת תשי"א, כרך 9, עמ' 1992, ישיבה מ-18.6.51.

45 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1997, ישיבה מ-18.6.51. שני הסעיפים 1(ב) ו-8, עניינם במתן עדות מצד חבר-כנסת.

46 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1994, ישיבה מ-18.6.51.

47 ד"ר ה. קלינגהופר, ראה הערה 15 לעיל, בעמ' 453.

48 פרופ' י. קלינגהופר, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 201.

49 ד"ר א. רובינשטיין, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 160.

50 דברי הכנסת, תשט"ו, כרך 17(2), ישיבה מ-8.2.1955, עמ' 752.

51 דברי הכנסת, תשי"ט, כרך 27, עמ' 3-2852. נוסח ההצעה פורסם בעמ' 3005.

52 ראה, למשל, דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 35(1), עמ' 272.

## חסינות חברי פרלמנטים

אף הציע הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון), תשכ"ג—1962<sup>53</sup>, לפיה, בין היתר, תוענק לחבר הכנסת חסינות "בפני האזנת סתר בכנסת, בדירתו או בכל מקום המשמש לו משרד או לשכה בקשר לתפקידו הציבורי". בתשובתו לחבר הכנסת בנטוב בדבריו בקריאה הראשונה של הצעת החוק, אמר שר המשפטים (דאז), ד. יוסף, בין היתר<sup>54</sup>: "העקרון של חסינות חברי הכנסת, ביסודו הוא שבדרך כלל לא יוכלו להפריע חבר-כנסת מלמלא את תפקידו; לא יוכלו על-ידי שיעצרו אותו מפני סיבה מן הסיבות, למנוע אותו מלבוא לכנסת, מלהשתתף בדיוני הכנסת ומלמלא את תפקידו כחבר-כנסת. זהו העקרון שהרעיון כולו של חסינות חבר הכנסת מיוסד עליו. הרעיון של חסינות חברי הכנסת איננו בא לומר שחבר כנסת הוא מעל לכל חוק במדינה...".

באותה הזדמנות העמיד השר בשאלה את נחיצותה של החסינות בקשר לעבירות על חוקי התעבורה. לא היתה זאת הפעם הראשונה או היחידה שהשר אמר דברו בענין החסינות. בוויכוח שהתנהל בעת הדיון על הצעת חוק מכשירי האזנה (איסור), תשכ"ב—1961<sup>55</sup>, שהוגשה על-ידי חבר הכנסת צ. צימרמן התעוררה בין היתר, השאלה אם לכשיחקבל חוק שיתיר האזנת סתר במקרים מסויימים, זה יחול גם על האזנה לשיחות של חברי-כנסת. בהתייחסו לענין חסינות חברי הכנסת הביע השר "דעה פרטית" ואמר: "...ועם כל הכבוד לחברי הכנסת—אם מותר לי להביע דעה פרטית—הוק החסינות אצלנו קצת הרחיק לכת. זאת דעתי, אבל הרוב הטוב אחרת והרוב החליט כפי שהחליט"<sup>56</sup>. יצויין כי בהצבעה הוחלט להסיר את הצעת החוק מסדר היום.

בדיונים על תקציב הכנסת במסגרת הוויכוח על חוקי תקציב, עלה מדי פעם ענין החסינות. כך, למשל, אמר חבר הכנסת פ. זוארץ, בהתייחסו אל סעיף 4 לחוק החסינות<sup>57</sup>: "לדעתי סעיף זה טעון עיון ובדיקה נוספת, אם לא נכון מבחינת היושר הציבורי להוציא ממנו את עבירות התנועה שבהן נגרמה תאונה לאדם אחר או נגרם נזק לרכוש". ועוד המשיך להסביר ולגמק את גישתו בנדון, ואף הציע חריג לחסינות לפי חוק לשון הרע. בסיכום דבריו אמר: "לדעתי הכלל שעלינו לנקוט בו הוא: חסינות חברי הכנסת—כן, אך לא במקרים שהדבר נוגע למישהו אחר, ואין ספק כזה רק יוסיף כבוד ויוקרה לכנסת ולחבריה. מובטחני שהציבור יקבל זאת בשביעות רצון, ואני מקווה שחברי הכנסת לא יתנגדו לכך".

הצעה לבטל את החסינות הפרוצדורלית של חברי-כנסת לגבי עבירות תנועה, הועלתה בכנסת פעם נוספת על-ידי חבר הכנסת ג. האוזנר<sup>58</sup>. בדברי ההנמקה שלו להצעה אמר, בין היתר: "...קיימת רגישות מובנת לענין החסינות, שהרי זאת חסינותה של הכנסת ולא של חברי-כנסת בודד. אין ספק כי בכל מה שדרוש לחבר-כנסת למילוי תפקידו, צריך שהחוק יחסן אותו על-מנת שיוכל למלא תפקיד זה. מה שאינו דרוש למטרה זאת אינו צריך להינתן".

53 דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 37, עמ' 2146—2146ב.

54 דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 37, עמ' 2137.

55 דברי הכנסת, תשכ"ב, כרך 33, ישיבה מ"6.3.62, עמ' 1460.

56 דברי הכנסת, תשכ"ב, כרך 33, עמ' 1466.

57 דברי הכנסת, תשכ"ז, כרך 48, עמ' 1047, ישיבה מ"30.1.67.

58 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, עמ' 1909, ישיבה מ"17.3.71. נוסח הצעת החוק בעמ' 1919.

לאחר מכן השווה את מצב החסינות בישראל עם זה הקיים בכמה מדינות אחרות — צרפת, אנגליה, ארצות-הברית ושבדיה — וקבע כי "הרחקנו לכת הרבה בהשוואה לאותן ארצות...". "אינני בא להציע רפורמה כללית בחוק החסינות", אמר, "אם כי טוב היה אילו ועדת הכנסת היתה בודקת את הנושא כולו לאור הנסיון שהצטבר, אני מצטמצם לענין עבירות תנועה בלבד". הוא הוסיף: "...אנו צריכים בראש וראשונה לתבוע מעצמנו, אנו צריכים לתת דוגמה לעם, שבכל הנוגע לעבירות תנועה, אין אנו עומדים בדרגה אחרת מזו של האזרח הרגיל ושאין אנו מחוקקים לעצמנו חוקים בענינים שהזמן גרמם ולגבי עבירות שהציבור שטוף בהן. בכל אלה אין אנו מעמידים עצמנו במצב מיוחס מעל לחוק. רק אז תהיה לנו באמת זכות מוסרית לתבוע גם מן הממשלה וגם מאחרים, כי יינקטו כל אותם אמצעים חריפים וחמורים שצריך לנקוט, כדי להחזיר את המצב בדרכי הארץ למינימום של נורמליות"<sup>59</sup>.

בסיום דבריו אמר: "לכן אני מציע לכנסת כי כשם שעשינו אז, לגבי עבירה על חוק מטבע, נחזור ונעשה היום לגבי עבירות תנועה ונעמיד את עצמנו לפיקוח ולביקורת של השלטונות שצריכים להשליט סדר בדרכים...".

בדברי תשובתו להצעה לביטול החסינות לגבי עבירות תנועה, פנה, מי שהיה אותה עת יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ י. ישעיהו-שרעבי, אל המציע בקריאה לוותר על ההצעה, בצינו כי ע"י עצם הצגת הענין בפני הכנסת כבר הושגה המטרה של "אזהרה ודירבון חברי הכנסת להקפיד יותר על התנהגותם..."<sup>60</sup>. יו"ר ועדת הכנסת התריע גם הוא על ריבוי עבירות תנועה ע"י חברי הכנסת, אולם לדעתו די היה בהפניית תשומת-לב חברי הכנסת לבעיה מבלי להביא לשינוי בחוק החסינות. "...וכל כרסום בחוק חסינות חברי הכנסת", אמר, "מתפרש, לדעתי בצדק, ככוונה להצר צעדיהם של חברי הכנסת להצביע עליהם כעל פורקי עול של חוק וסדר ולהשניא אותם בעיני הציבור, שברובו אינו טורח להתעמק בפרטים הקטנים ובמשמעויות הדקות"<sup>61</sup>. יו"ר ועדת הכנסת המשיך ואמר: "אדרבה עלינו לקדש בעצמנו ולהשפיע על הציבור שיקדש גם הוא את זכותו של חבר הכנסת למלא תפקידו ללא כל חשש של הגבלה. זכות זו היא אחד מערכי היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, בין שהיא כתובה בחוק ובין שאינה כתובה בחוק, והיא חלה על כל חברי הכנסת בכל תקופה ובכל הרכב אישי או סיעתי שלה".

חבר הכנסת האוזנר לא גענה לקריאה לוותר על הצעתו. "הצעתי אינה באה לפגוע בשום חסינות שהיא הקשורה לעבודת הבית והדרושה לחברי הכנסת למילוי תפקידם", אמר והוסיף: "הצעתי אינה באה לפגוע כהוא-זה בעקרונות החשובים, אך הן גם כיום אין חברי הכנסת חסינים בפני שוטר שמחפש מטבע-חוף ולא נפגע בשל כך כושרם למילוי תפקידם. אני חושב שענין עבירות תנועה הוא רציני הרבה יותר וקובע הרבה יותר מאשר עבירה על חוקי פיקוח על מטבע-חוף. לא ייפגע כושרנו כשליחי הציבור אם גם בענין זה לא נהנה מחסינות"<sup>62</sup>.

59 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 1910.

60 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 1911.

61 ש.ב.

62 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 1912.

בסיום דבריו אמר הנואם: "אין שום סיבה שלצורך מילוי תפקידו הפרלמנטרי נשמור לעצמנו במצב הנוכחי גם חסינות בשטח זה ולכך מכוונת הצעתו"<sup>63</sup>.  
לאחר שחבר הכנסת האוזנר סיים את דבריו הצביעה הכנסת ברוב קולות להסיר את ההצעה מסדר היום.

לאחרונה שוב נמצא חבר-כנסת שהביע רגישות לענין. היה זה ב-23.5.1972 בעת הדיון על "הריבוי המדאיג של תאונות דרכים ומניעתם". בסיום דבריו בנושא הנדון אמר חבר הכנסת י. מ. אברמוביץ: "יורשה לי גם להציע כי הכנסת תנקוט מחווה של מתן דוגמה ומופת בבחינת 'קשוט עצמך תחילה', ותגביל את חסינות חבריה בכל הנוגע לעבירות תנועה". אולם בהצעת הסיכום שלו בנושא הנדון, שהובאה לכנסת ונתקבלה על-ידיה ב-20.6.1972, לא חזר חבר הכנסת אברמוביץ על הצעתו הקודמת בדבר הגבלת חסינות חברי הכנסת בכל הנוגע לעבירות תנועה"<sup>64</sup>.

הנסיגות שנעשו מפעם לפעם על-ידי חברי-כנסת יחידים להביא לביטול או לצמצום החסינות בנוגע לעבירות תנועה, הצגת שאלת נחיצותה של החסינות בקשר לעבירות על חוקי התעבורה, בפני הכנסת על-ידי שר המשפטים<sup>65</sup> ותביעות חוזרות ונישנות בכיוון זה מצד גורמים שונים בציבור<sup>66</sup> מן הנכון כי יעוררו כל מי שעניינו בכך למחשבה חוזרת ונוספת בנדון.

לעומת דעות שהושמעו נגד החוק בכללותו או נגד היקפו, שבחלקן הובאו לעיל, נציין להלן גם מדעותיהם של המצדדים בהיקפו והמגינים עליו בלהט. קיומן של דעות בזכות החוק נובע גם מעצם קיומו זה למעלה משתי עשרות שנים ומן הרתיעה לצמצם את היקף תחולתו.

בעת הקריאה הראשונה של הצעת החוק אמרה חברת הכנסת א. רוזאל-נאור:  
"... חוק זה דרוש ונחוץ למדינה ולכנסת, משום שהוא נובע מן הצורך העקרוני לשחרר את חברי הכנסת מכל תלות ברשות אחרת של המדינה..."<sup>67</sup>.  
חבר הכנסת א. אבנרי אף העלה תביעה "כי עיקרי חוק החסינות יוחלו בשטחים המוחזקים"<sup>68</sup>.

בוויכוח על תקציב הכנסת במסגרת הקריאה הראשונה של הצעת התקציב לשנת 1970/71 הביע חבר הכנסת י. ארידור את דעתו כי רצון לצמצם את חוק חסינות חברי הכנסת הוא רצון פסול, "כי זוהי פגיעה שאתה יכול לדעת היכן היא מתחילה, אך אתה רק יכול לחשוש היכן היא תיגמר"<sup>69</sup>. באותו דיון התייחס חבר הכנסת ש. תמיר לתביעה לצמצם את חסינות חברי הכנסת באומרו: "התביעה הזאת הושמעה בכנות מחוגים בעלי גוון שונה, והדבר הזה מעמיד בסימן שאלה את אחד ההשגים הנאים של הכנסת

63 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, עמ' 1913.

64 ראה פרוטוקולים סטנוגרפיים משיבות הכנסת ביום 23.5.72 (בטעות רשום בראש העמוד 23.6.72), עמ' 88, ומיום 20.6.1972 בעמ' 112 ו-115 (סטנסיל).

65 דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 37, בעמ' 2137.

66 "הארץ", 3.5.72 (עמ' 16); "הארץ", 13.6.72.

67 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, בעמ' 1640.

68 דברי הכנסת, תשכ"ט/תשל"ל, כרך 55, עמ' 2741-2.

69 דברי הכנסת, תשל"ל, כרך 57, בעמ' 1106.



הזאת, אשר הצליחה בראשית דרכה למצוא חוק מאוזן, חשוב, המבטיח את פעילות חברי הכנסת באין מפריע"<sup>70</sup>. גם המשך הדברים הוא ברוח זה. חשש מפגיעה בהיקף החסינות ובזכויות של חברי-כנסת עולה גם מכמה שאילתות שהתייחסו להגבלת תנועתם של חברי-כנסת ברחבי המדינה מטעמים של בטחון המדינה<sup>71</sup>.

### מקרים בהם ניטלה חסינות

ההצעה הראשונה של ועדת הכנסת לנטילת חסינות מחברי-כנסת הובאה לישיבת המליאה ביום 11.8.1954, וזאת בהענות לבקשתו של היועץ המשפטי לממשלה. הבקשה היתה ליטול את חסינותו של חבר-כנסת בשל עבירה בניגוד לסעיף 218 של פקודת החוק הפלילי, 1936. לאחר דברי הסבר קצרים מפי יושב-ראש ועדת הכנסת נתקבלה ההצעה בלא שנערך בה דיון במליאה<sup>72</sup>.

בישיבת הכנסת ביום 20.12.1954 נדונה הצעת ועדת הכנסת ליטול את חסינותו של חבר-כנסת לגבי האשמה לפי סעיפים 301 ו-308 לפקודת החוק הפלילי, 1936, וזאת בהסתמך על בקשת היועץ המשפטי לממשלה בנדון. יושב-ראש ועדת הכנסת ציין בדבריו שהוועדה שמעה את הסברו של חבר הכנסת הנוגע, שביקש מן הוועדה להענות לבקשת היועץ המשפטי. יושב-ראש הוועדה הוסיף "שוועדת הכנסת לא נכנסה לדיון לעצם הענין ואין בהצעת ועדת הכנסת כל שמץ של הרשעה או עמדה לגבי ההאשמות הכלולות בגליון האישום, אין בה אלא מתן רשות לבתי המשפט הרגילים לברר את הענין". בסיום דבריו במליאת הכנסת ביקש חבר הכנסת הנוגע "להסכים" לביטול חסינותו. לאחר דיון שהשתתפו בו חברי-כנסת אחדים, נתקבלה הצעת ועדת הכנסת לנטילת החסינות<sup>73</sup>.

בישיבת הכנסת ביום 8.2.1955 נדונה הצעת ועדת הכנסת ליטול את חסינותו של חבר כנסת שהואשם בנהיגה במהירות העולה על המהירות המותרת לפי החוק בשני מקרים. הבקשה אושרה. יו"ר ועדת הכנסת הודיע לבית חבר הכנסת הנוגע ביקש ליטול את חסינותו "לגבי האשמות בדבר חוקי תנועה" וכן מסר שאותו חבר-כנסת הודיע על ויתורו "להופיע לפני ועדת הכנסת וכן בכנסת בשעת הדיון בנדון". לאחר דיון קצר החליטה הכנסת על נטילת החסינות במקרה הנדון<sup>74</sup>.

שלושת המקרים שהובאו לעיל באו בזה אחר זה בהפרשי זמן קטנים יחסית. עד לדיון במקרה הרביעי עברו למעלה מחמש שנים. ביום 16.5.1960, נדונה במליאה ונענתה בהיוב בקשה ליטול את חסינותו של חבר-

70 דברי הכנסת, תש"ל, כרך 57, בעמ' 1110.

71 ראה, למשל, דברי הכנסת, תשכ"ב, כרך 34 עמ' 2421; תשכ"ד, כרך 38, עמ' 692 ועמ' 901; תשכ"ח, כרך 51, עמ' 1867. בהקשר זה של הגבלת תנועתם של חברי כנסת במדינה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי, הגנו מפנים תשומת לב אל בג"צ 69/54 תופיק מזכי נ. שר הבטחון ואח', ח' פד"י, 558.

72 דברי הכנסת, תש"ד, כרך 16(2), עמ' 2373. ראה לעיל בעמ' 313 ההערה 23 בענין ויתור מצד חבר הכנסת הנוגע להשמיע את דברו.

73 דברי הכנסת, תשס"ו, כרך 17(1), עמ' 349-356.

74 דברי הכנסת, תשס"ו, כרך 17(2), עמ' 749-755.

## חסינות חברי פרלמנטים

כנסת שהואשם בעבירות על פקודת התעבורה ועל תקנות התעבורה. יושב־ראש ועדת הכנסת הודיע כי חבר הכנסת הנוגע הופיע לפני הוועדה וביע את הסכמתו לנטילת החסינות<sup>75</sup>. יש לציין שחבר הכנסת הנוגע לא השמיע דברו במליאה ואחד מחברי הבית אף שאל היכן חבר הכנסת הנוגע, אולם היו"ר השיב לו כי "אין זה משנה, הוא קיבל הודעה לבוא"<sup>76</sup>.

ביום 14.7.65<sup>77</sup> אישרה מליאת הכנסת — לאחר דיון שבו השמיע גם חבר הכנסת הנוגע את דברו — את הצעת ועדת הכנסת ליטול חסינותו של חבר־כנסת לגבי האשמות בפרסי אישום אחדים על עבירות על סעיף 35 לפקודת החוק הפלילי וסעיפים 1 ו־5(א) לחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד), תשי"ב—1952. יו"ר ועדת הכנסת שהביאה את ההצעה למליאה ציינה שהוועדה שמעה את חבר הכנסת הנוגע ושאלם כי חבר הכנסת אינו מתנגד לנטילת חסינותו "מאוחדת ועדת הכנסת בדעתה שהעובדה שחבר הכנסת אינו מתנגד לנטילת חסינותו אין בה כדי להוות גורם מכריע בהחלטת הכנסת. הכנסת כשלעצמה מצווה לשמור על דיני החסינות וביניהם על זכויותיהם של חברי הכנסת, בין שיש הסכמה מצדם ובין לאו". עוד הדגישה בדבריה כי "לפי סדרי עבודת ועדת הכנסת אין היא נכנסת לביורור פרטי האשמות... היא אינה עוסקת בחקירות ובדיקות העובדות". לאחר מכן הוסיפה: "ברור שאין בהצעת ועדת הכנסת שמץ של קביעת עמדה לגבי ההאשמות הכלולות בגליון האישום. בהצעת ועדת הכנסת אין אלא משום פתיחת הדרך לבתי המשפט הרגילים לברר את העניין".

האשמות בעבירות על פקודת התעבורה ועל תקנות התעבורה, תשכ"א—1961, שוב היוו עילה לדיון בנטילת חסינות מחבר־כנסת ביום 29.11.1966<sup>78</sup>. יו"ר ועדת הכנסת ציין בישיבת המליאה שחבר הכנסת הנוגע הופיע בפני הוועדה וביקש ליטול את חסינותו. לאחר שאותו חבר הכנסת נשאל במליאה אם ברצונו להשתמש בזכותו לומר דברו והשיב ב"לא", קיבלה הכנסת את הצעת הוועדה ליטול את החסינות וזאת בלא דיון נוסף. דומה שזה היה המקרה האחרון עד כה שהובא למליאת הכנסת להחליטה בדבר נטילת חסינות. אולם אירעו בכנסת לפני כשנתיים שתי תקריות שגרמו לסערת רוחות בלתי רגילה בה ולנקיטת צעדים מטעם הכנסת נגד חברי הכנסת שבמעשיהם חוללו סערת רוחות כאמור.

התקרית האחת — כפי המשתקף מ"דברי הכנסת" — היתה קריעה בידי חבר־כנסת של תעודת הזהות שלו (או חלק ממנה) ביום 3.2.1970 באולם המליאה במחאה על פעולות הממשלה והשניה — בסמוך לאותו תאריך, ב־10.3.1970, כאשר חבר־כנסת זרק סידור תפילה רפורמי לרצפה בזמן הדיון במליאת הכנסת על הצעת חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל—1970.

שני המקרים הועברו לוועדת־הכנסת לקביעת עמדתה בנדון. ביחס למקרה הראשון מסר יו"ר ועדת הכנסת כי הוועדה החליטה להרחיק את חבר הכנסת הנוגע מחמש

75 דברי הכנסת, תש"ך, כרך 29, ישיבה מ' 16.5.1960, עמ' 1239.

76 דברי הכנסת, תש"ך, כרך 29, עמ' 1240.

77 דברי הכנסת, תשכ"ה, כרך 43, עמ' 2581.

78 דברי הכנסת, תשכ"ו, כרך 47, עמ' 414.

ישיבות רצופות של הכנסת<sup>79</sup>, וביחס למקרה השני מסר על החלטת הוועדה להרחיק את החבר משיבה אחת<sup>80</sup>.

מדברי חבר הכנסת שערער על החלטת הוועדה להרחיקו מחמש ישיבות רצופות משתמע כי מעדיף היה שתינטל חסינותו ויועמד למשפט בבית-משפט משתישמר החסינות והענין יהיה נדון בוועדת הכנסת<sup>81</sup>. אולם הערעור לא נתקבל.

בקשר לתקרית השניה מצאנו בין דברי יו"ר ועדת הכנסת שנאמרו כמה ימים לאחר שאירעה, כי חבריה של הכנסת "נהנים מחוק החסינות המגן עליהם מפני פגיעה בחופש פעולתם בתפקידם כחברי-כנסת, אולם הכנסת עצמה חייבת לקבוע לעצמה חוק חסינות בלתי-כתוב שיגן עליה מפני פגיעה בה ועוות דמותה בעיני הציבור על-ידי מעשים אנטי-פרלמנטריים של חברי-כנסת שאינם מוכנים לקבל עליהם סדרי דיונים ועבודה פרלמנטריים כמקובל במדינות מתוקנות"<sup>82</sup>.

### זכויות שונות

כפי העולה משם חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, מוענקות לחברי הכנסת בנוסף על החסינות גם זכויות אחרות, אולם אין מקום לדון באלה בהרחבה במסגרת מאמרנו זה<sup>83</sup>.

בין הזכויות האלה נמנית, למשל, הזכות לקבלת טלפון בדירתו חינם, וזאת בזכות קדימה "על פני כל אדם אחר"<sup>84</sup> וכן הזכות שלא יחובר מינוי נוסף לטלפון בדירתו, כמשתמע מן האמור בתקנה 11(א) של תקנות בתי הדואר (שירותי טלפון), תשכ"ז—1967<sup>85</sup>. כן זכאים חברי הכנסת לשירותים מסויימים, כגון שירותי דואר ושירותי טלפון, כמפורט בחוק החסינות ובהגבלות הקבועות בו, ולקבלת חומר פרסום של הממשלה — חינם<sup>86</sup>.

לפי סעיף 9(ב) לחוק החסינות זכאים חברי הכנסת גם לנסיעה חינם בתחומי המדינה "ברכבת ובאוטובוסים שבשירות ציבורי להסעת נוסעים". תשומת לב מופנית לכך שהמדובר איננו בשירות ציבורי שבבעלות המדינה דווקא אלא בשירות ציבורי להסעת נוסעים (רכבת ואוטובוסים) בכלל, ובלא הגבלת היעד או מטרת הנסיעה, כל עוד הנסיעה היא "בתחומי המדינה".

זכות מיוחדת הוענקה לחברי הכנסת בחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א—1971<sup>87</sup> המאפשר לחבר-כנסת — בניגוד לאנשים אחרים — להתלונן בפני נציב תלונות הציבור גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת (ולאו דווקא בו עצמו), או על מעשה

79 דברי הכנסת, תשל"ל, כרך 56, עמ' 680.

80 דברי הכנסת, תשל"ל, כרך 57, עמ' 1219.

81 דברי הכנסת, תשל"ל, כרך 56, עמ' 682.

82 דברי הכנסת, תשל"ל, כרך 57, עמ' 1218.

83 תשומת לב מופנית גם לחוק משכן הכנסת ורחבתו, תשכ"ח—1968 (פה"ח 536, תשכ"ח, עמ' 197), הקשור לגושא החסינות, אך איננו רואים מקום לדון בו הפעם.

84 ס' 11 לחוק החסינות.

85 קובץ התקנות, תשכ"ז, 2980.

86 ס' 11 ו-12 של חוק החסינות.

87 פה"ח 623, תשל"א, עמ' 112, וראה גם דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 2231—2232.

## חסינות חברי פרלמנטים

המונע מהזולת במישרין טובת הנאה. לעומת זאת קובע אותו חוק, כי לא יהיה בירור בתלונה "על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה".

אשר לפטור מחובת שירות סדיר, לפי המפורט בסעיף 7 לחוק החסינות, אין אנו מביעים דעה אם אמנם זוהי "זכות" במובן הרגיל של מלה זו. נזכיר עוד את הזכות — המוענקת לחבר הכנסת היוצא את המדינה — לקבלת דרכון שירות<sup>88</sup>.

## אנגליה

חסינות חברי הפרלמנט באנגליה היא מצומצמת למדי. עיקרה בהענקת חופש הדיבור בוויכוחים בפרלמנט ובהליכים בפרלמנט, שמתבטאת בהגנה מפני תביעות בקשר לכך. כן זוכים חברי הפרלמנט להגנה מסויימת מפני מאסר אזרחי. עם זכויות-היתר של חברי הפרלמנט הבריטי גמנה שיחרורם משירות בחבר מושבעים וזכות הגישה החופשית למלכה בהתאם לצורך.

פריבילגיות אחדות מבוססות על "חוק ומנהג הפרלמנט" (law and custom of Parliament) ואחרות הוגדרו בחוק חרות<sup>89</sup>. הבית אינו יכול ליצור בדרך של קבלת החלטה זכות-יתר פרלמנטרית חדשה שתחייב את בתי המשפט. זה יכול להעשות רק על-ידי חוק הפרלמנט כולו (whole Parliament)<sup>90</sup>. עם זאת מופנית תשומת הלב לגישה לפיה סעיף 9 ל-Bill of Rights העוסק בנושא החסינות, הוא הצהרתי בלבד ביחס למצב החוקי הקיים וכי על אף שהתכוון להיות מקיף, הרי אם מחקר יגלה בעתיד את תוקפן של דרישות (claims) ביחס לחופש הדיבור שאינן מכוסות על-ידי הסעיף האמור, אין לראותן בשל כך כמוצאות (excluded) ממנו<sup>91</sup>.

יצויין כי בספרות המשפטית הדנה בנושא החסינות לחברי הפרלמנט הבריטי בולט השימוש במלה "privilege", שמשמעה זכות-יתר לעומת השימוש במלה "immunity" שבתרגומה היא חסינות. להלן גשתמש במלים אלה לסירוגין.

## חסינות מקצועית

החסינות המקצועית שעניינה חופש הדיבור, מוצאת את ביטוייה בסעיף 9 של ה-Bill of Rights משנת 1688 שקבע:

"That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."

88 ס' 10 (ב) לחוק החסינות.

Erskine May's, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, (1971), 18th ed., London, at p. 66, 67 and 98

E. C. S. Wade and G. Godfray Phillips, *Constitutional Law*, (1970), 8th ed., London, at p. 159

91 ראה Erskine May הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 82.

לכן אין להגיש תביעה נגד חבר הבית בגין מלים שאמר תוך כדי ההליכים הפרלמנט-טריים<sup>92</sup>. מדי פעם מתעוררת השאלה האם דברי הציר מהווים חלק מ"הליכי הפרלמנט" ("proceedings in Parliament") כאמור בסעיף 9 המצוטט לעיל. בספרי יסוד אחדים בנושא זה צויין כי המונח "הליך בפרלמנט" לא הוגדר על-ידי בתי המשפט<sup>93</sup>, ולא על-ידי אף אחד משני בתי הפרלמנט<sup>94</sup>.

על סמך הספרות המשפטית הדנה בנושא ניתן לסווג "דברים ומעשים" בקשר למונח "הליכים פרלמנטריים" לשלושה: (1) דברים ומעשים שלגביהן אין ספק כי הם נכנסים לגדר המונח הפרובלמטי; (2) דברים ומעשים שלגביהן אין ספק כי אינם נכנסים לגדר המונח שבנדון; (3) דברים ומעשים שהם בבחינת מקרי-גבול ושלגביהם התעוררו חלוקי דעות.

במובנו הצר משמש המונח "הליכים פרלמנטריים" בשני בתי הפרלמנט לציון ביצוע העסקים הרשמיים (formal transaction of business) בהם או בוועדות. כן כלולים במונח הפניית שאלה ומתן הודעה בכתב בנוגע לשאלה כזאת וכל דבר שנאמר או שנעשה על-ידי חבר הפרלמנט במילוי תפקידו כחבר בוועדה של אחד משני בתי הפרלמנט ואף כל דבר שנאמר או שנעשה בכל אחד משני הבתים תוך ביצוע העסקים הפרלמנטריים<sup>95</sup>.

המונח אינו כולל, למשל, שיחה מקרית בין שני חברי פרלמנט, המתנהלת בזמן הוויכוח בפרלמנט<sup>96</sup>.

כדוגמה למקרה גבול ניתן אולי להביא את פרשת חבר הפרלמנט שטראוס משנת 1958, שלגביו קבע בית הנבחרים לאחר שנעשו בירורים מוקדמים בוועדה-לזכויות-יתר (Committee of Privileges) ובוועדה המשפטית של ה"פריבי קאונסל", שמכתב שכתב חבר הפרלמנט אל מי שיצג שר בבית הנבחרים, ובו תלונה על חברה ציבורית, לא היה חלק מ"הליכי בית הנבחרים"<sup>97</sup>, וזאת בניגוד לדעה שנתגבשה בוועדה-לזכויות-יתר<sup>98</sup>. אין כיום מחלוקת ביחס לקיום חסינות מוחלטת להצהרות הנעשות בוויכוח בפרלמנט<sup>99</sup>, ובכפוף לתקנות-סדר בדיונים (rules of order in debate) יכול חבר פרלמנט לומר מה שהוא רואה לנכון בוויכוח ויהא פוגע ככל שיהא ברגשות והוא מוגן על-ידי החסינות (privilege) שלו מכל תביעה בשל הוצאת שם רע (libel) ומכל שאלה אחרת, או הטרדה. עם זאת יכולים צירים להדרש לדווח לבית ולהעניש על-ידיו על דברים פוגעים שנאמרו בו. קיימים הבדלים מסויימים ביחס לענין זה בין שני בתי הפרלמנט, אך בעיקרו שווה המצב בנדון בשניהם<sup>100</sup>. יחדגש כי החסינות המכוונת לדברים שנאמרו בוויכוח

92 Wade and Phillips הנזכר בהערה 90 לעיל, בעמ' 156.

93 ראה, למשל, O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, (1967), 4th ed., London, at p. 172.

94 *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., Vol. 28, p. 457.

95 ש.פ.

96 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 86.

97 ראה O. Hood Phillips, הנזכר בהערה 93 לעיל, בעמ' 173.

98 ראה מאמר שנכתב בעקבות "פרשת שטראוס": A. de Smith, "Parliamentary Privilege and the Bill of Rights," (1958), 21 *M.L.R.*, p. 465.

99 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 75.

100 ש.פ.

בכל אחד משני בתי הפרלמנט אינה חלה על פרסום הוויכוח מחוץ לפרלמנט. חבר אשר מפרסם את נאומו באחד משני הבתים בנפרד מיתר הוויכוח, אחראי לכל הכלול בו.<sup>101</sup> ביחס לביצוע עבירה פלילית — להוציא דיבורים — אף אם נעשתה בבית הנבחרים, מציינים משפטנים כי עבירה כזאת היא ברת עונשין, שהרי קשה לראות כיצד יוכל מעשה פלילי להחשב כנעשה במהלך העסקים הפרלמנטריים.<sup>102</sup> עם זאת מובעת בספר של מאי הסתייגות מסויימת בנדון ונאמר שם שאולי זהו הכלל המקובל שמעשה פלילי שנעשה בתוך הבית אינו מצוי מחוץ לתחום השיפוט הפלילי (criminal justice), אך זה אינו כלל בלא יוצא מן הכלל.<sup>103</sup> אשר לדברים שנאמרו בוויכוח (בפרלמנט), הרי הדעה המגובשת היא שחבר פרלמנט אינו כפוף לבתי המשפט הרגילים בקשר לדבר כלשהו שנאמר בוויכוח ויהא פלילי בטבעו ככל שיהיה.<sup>104</sup>

### חסינות פרוצדורלית

#### בתחום האזרחי

החסינות הפרוצדורלית בתחום האזרחי קיימת רק ביחס למעצר או מאסר. חשיבותה המעשית כיום מצומצמת, לאחר הביטול למעשה של מאסר בקשר להליכים אזרחיים.<sup>105</sup> על פי ה-Parliamentary Privilege Act, 1770,<sup>106</sup> יכול כל אדם להגיש לבית המשפט תביעה נגד חבר פרלמנט ולנהל משפט נגדו וכום תביעה או הליך הבא בעקבותיו לא יעוכבו ולא יידחו בכום זמן בשל פריבילגיה פרלמנטרית כלשהי. אולם נקבע שם כי כום דבר מהאמור באותו חוק לא יחשוף חבר פרלמנט למעצר או למאסר.<sup>107</sup> אין הגדרה סטטוטורית ביחס למשך התקופה שעליה מכתרת פריבילגיה פרלמנטרית.<sup>108</sup> ב-*Goudy v. Duncombe*, 1847 נקבע שחבר בית הנבחרים אינו יכול להעצר לתקופה כ-40 יום לפני ישיבה כל הפרלמנט ועד 40 יום אחרי זה.<sup>109</sup> בית הלורדים טוען לפריבילגיה לחבריו בתקופת ישיבות הפרלמנט או למשך הזמן הרגיל של הפריבילגיה.<sup>110</sup>

החסינות ממעצר אזרחי פועלת בדיעבד: אדם העצור בכלא בעת היבחרו לבית הנבחרים זכאי לשיחרור, וזאת אם אינו כלוא בשל עבירה ברת-עונשין או בגלל בזיון בית המשפט.<sup>111</sup> כאמור לעיל צומצמה חשיבותה של החסינות ממעצר אזרחי לאחר

101 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 75—76.

102 ראה, למשל, Wade and Phillips, הנזכר בהערה 90 לעיל, בעמ' 167.

103 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 87.

104 שם.

105 שם, בעמ' 90.

106 10 Geo. 3c. 50, מובא בכרך 17 של "Halsbury's Statutes" עמ' 484.

107 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 98.

108 Halsbury's Laws, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 455.

109 *Goudy v. Duncombe* (1847), 1 Exch. 430.

110 ראה Halsbury's Laws, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 455.

Sir William R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Part 1, 111 Parliament (1922), Oxford, p. 166.

שינוי המצב החוקי המתייחס למעצר כזה. אולם במקרה שנדון בפסק הדין *Stourton v. Stourton*<sup>112</sup> עמדה לנתבע החסינות של בית הלורדים נגד תביעת אשתו לכפות אותו לציית לצו של בית המשפט, להעביר לרשותה רכוש מסויים. בית המשפט קיבל את טענת החסינות שנטענה בשם הבעל ודחה את טענת בא-כוח האשה, שאין כאן ענין אורחי, שלגביו קיימת החסינות ושהמדובר בבזיון בית המשפט במובן הפלילי. בהתייחסו לפסה"ד *Wellesley v. The Duke of Beaufort*<sup>113</sup> אמר בית המשפט שב- מקרים כאלה יש לדון בכל פעם לפי העובדות ובמקרהו של מר סטורטון התביעה היתה יותר לכפות עליו ציות, כלומר ענין אורחי, מאשר להעניש אותו על עבירה פלילית.

#### בתהום הפלילי

כאשר חבר הפרלמנט מבצע פשע (commits a crime) הוא נעצר כמו כל אדם אחר<sup>114</sup>. אולם בכל מקרה בו נעצר חבר של אחד משני בתי הפרלמנט או נאסר בשל האשמה פלילית, יש להודיע על כך לבית שהוא חבר בו. במקרה של הרשעה נמסרת לבית הודעה על מהות העבירה ועל גור הדין שהוטל. קיימים הבדלי נוהל מסויימים ביחס למסירת ההודעות האלה לכל אחד משני הבתים<sup>115</sup>.

הפרלמנט תמיד שמר על הזכות לקבל הודעה מיידית על מאסר או מעצר של חבר כלשהו, בציון הנימוקים למעצר<sup>116</sup>. חברי הפרלמנט, בנוסף לכך שאינם מוגנים מפני מעצר בשל האשמות פליליות, הם אינם מוגנים גם ממעצר מונע כחשודים בטחוניים בזמן מלחמה, אולם בשום מקרה המעצר אינו צריך להתבסס על דברים שנאמרו תוך כדי ההליכים הפרלמנטריים<sup>117</sup>. כדוגמה למעצר מונע נציין את מקרהו של חבר הפרלמנט קפטין רמזי, אשר בשנת 1939 הושם במעצר מניעתי בהסתמך על תקנה 18B של Defence (General) Regulations מאותה שנה. כיום האשמה פלילית לא היתה כרוכה בדבר. ועדה לזכויות-יתר דיווחה שלא היתה בזה פגיעה בזכות-יתר<sup>118</sup>.

כיום אין עוד זכויות יתר לחברי פרלמנט בהליכים לפי חוק פשיטת הרגל מ-1914<sup>119</sup>. הפריבילגיה של חבר בית הנבחרים להיות משוחרר מנוכחות כעד (from attendance as a witness) הוכרה על-ידי הבית בנימוק של הזכות העליונה של הבית (paramount right) לנוכחות ולשירות חבריו, הגם שהיו מקרים שבת הנבחרים שיחרר חבר (מנוכחות בבית) בנימוק שנוכחותו דרושה כעד (במקום אחר)<sup>120</sup>.

[1963] P. 302 112

113 2 Russ and M. 639 (1831); פסה"ד מובא ב- 39 E.R. עמ' 538.

114 ראה O. Hood Phillips, הנזכר בהערה 93 לעיל, בעמ' 179. יצוין כי לפי הערת השוליים 38 שם מתייחסים הדברים כנראה לפשע שבוצע מהיך לפרלמנט.

115 ראה Halsbury's Laws, הנזכר לעיל בהערה 94, בעמ' 455, ו- Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 102.

116 ראה Wade & Phillips, הנזכר בהערה 90 לעיל, בעמ' 154.

117 S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, (1971), London, p. 323

118 המקרה מתואר בעמ' 179 של ספרו של O. Hood Phillips, הנזכר בהערה 93 לעיל. שם גם נאמר שפני הדברים היו שונים אילו נאסר חבר פרלמנט בשל מלים שאמר בבית

119 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 106.

120 ראה Halsbury's Laws, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 456.

קביעת החסינות

כל אחד משני בתי הפרלמנט טוען לזכות שיפוט ייחודית ביחס לזכויות-יתר של עצמו וביחס להיקף זכויות אלה. בתי המשפט לעומת זאת אינם רואים עצמם כבוליים בהחלטות מצהירות של בתי הפרלמנט בענין זה. למרות כפילות השיפוט הזאת הגיעו בתי המשפט ושני בתי הפרלמנט למידה גדולה של הסכמה<sup>121</sup>.

ביחס לפשע שבוצע בפרלמנט יכול הבית שבו בוצע הפשע לתבוע זכותו ולהחליט אם להפעיל את שיפוטו העצמי או אם למסור את העבריין לבתי המשפט הדגים בפלילים<sup>122</sup>.

במשפט *Wellesley v. The Duke of Beaufort* הנזכר לעיל הביע לורד ברוגהם את דעתו כי העובדה שהבית לא תבע חסינות לציר מסויים שלו, אינה מונעת מן הציר עצמו לטעון בבית המשפט שהוא זכאי לחסינות פרלמנטרית ואף לזכות להכרה בזכות-יתר כזאת לאחר שבית-משפט יהיה בדעה שיש להעניקה לו. את סירובו להעניק חסינות במקרה הנדון נימק בית המשפט בכך שאין חבר הפרלמנט שהוציא את בתו מידי מי שנמסרה לו בעקבות צו ביהמ"ש ובניגוד לאותו צו, יכול ליהנות מחסינות פרלמנטרית. יתירה מזו, בהחלטה נאמר גם שחסינות (privilege) אינה משתרעת אף פעם אפילו על הליך אזרחי כשמטרת ההליך היא להביא למסירת אדם העצור שלא כדין על-ידי צד. בפסה"ד נאמר כי הקו המתווה הוא "שכנגד כל הליך אזרחי — זכות היתר מגינה, אך כנגד בזיון על אי-ציות להליך אזרחי כאשר בזיון זה הוא בטבעו או לפי הקשרו פלילי — זכות היתר אינה מגינה"<sup>123</sup>.

לעומת הדעה שהובאה מתוך פסה"ד הנזכר לעיל לאחרונה, לפיה ציר יכול בעצמו לתבוע את חסינותו, יש להעלות את הסברה שקיימת גם האפשרות ההפוכה, דהיינו — שהפרלמנט יתבע כיבוד חסינותו של חבר מסויים על אף שהחבר לא ביקש זאת ואולי גם בניגוד לרצונו. הסיבה לכך היא שהחסינות מוענקת גם לכל אחד משני בתי הפרלמנט ולא רק לחברים היחידים שבהם, כדי שכל בית יוכל למלא את תפקידיו בלא הפרעה ולשמור על יוקרתו<sup>124</sup>.

ארצות-הברית של אמריקה

סעיף החוקה

חסינות חברי הקונגרס של ארה"ב נקבעה בסעיף של החוקה האמריקאית האומר, כי חברי בית הנבחרים וחברי הסינט יהיו חסינים בכל מקרה ממעצר בעת נוכחותם במושב

121 ראה *Halsbury's Laws*, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 467.  
 122 ראה *Erskine May*, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 88. הדברים המובאים בסמוך להערה זו אינם מתייחסים כנראה לעבירות של חברי פרלמנט דווקא, אבל יש להניח שאם הם חלים על מעשים של אדם רגיל בתוך הפרלמנט, בוודאי הם חלים גם על מעשיו של חבר פרלמנט שלגביו הרי ממילא טוען הפרלמנט לסמכות שיפוט.

39 E.R., p. 548 123

124 *Halsbury's Laws*, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 454.



הבית שלהם ובעת לכתם אליו ובשובם ממנו, וזאת פרט למקרים של "בגידה, פשע, והפרת השלום"; הם גם לא יישאלו בקשר לנאום או ויכוח באחד מבתי הקונגרס, במקום אחר כלשהו.<sup>125</sup>

בחלק המתייחס לחסינות בסעיף זה של החוקה מנויות שתי זכויות נפרדות לחבר הקונגרס: האחת החסינות ממעצר, והשניה — החסינות הנוגעת לדיבור או לוויכוח.

### החסינות ממעצר

הזכות לחסינות ממעצר, שהוענקה לחברי הקונגרס לפי הרישא של הסעיף הנ"ל היא — לפי שפירשוהו בתי המשפט בארה"ב — צרה מאוד. המונח "מעצר" בסעיף החוקה פירושו מעצר או עיכוב פיזי של אדם<sup>126</sup>, כך שלמשל, אין לחבר בית הנבחרים או הסינט חסינות מפני הזמנה לדין<sup>127</sup>.

המלים "בגידה, פשע והפרת השלום" פורשו על-ידי בית המשפט העליון ככוללות כל עבירות פליליות<sup>128</sup>, כך שהחסינות של חברי הקונגרס ממעצר קיימת בעצם רק בתחום האזרחי, ולמעשה כמעט שאין עוד חשיבות לזכות החופש ממעצר<sup>129</sup>. בקשר לתנאי הקובע שהחסינות ממעצר תחול רק בשעת נוכחותם של הצירים במושב הבית שלהם ובעת לכתם אליו ובשובם ממנו, נפסק על-ידי בית-משפט כי מעניקים לחבר הקונגרס זמן סביר להגיע למושב הקונגרס ושם הוא סוטה באופן קל מדרכו לשם לא תישלל ממנו הזכות לחסינות<sup>130</sup>.

125 הפסקה הנוגעת לחסינות היא Article I, §6, clause 1 של החוקה:

"The Senators and Representatives shall... in all Cases except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place."

126 בערעור לביהמ"ש העליון, *Long v. Ansell* (1934), 293 U.S. 76, של חבר הסינט בענין החלטת בית-משפט דלמטה, שלא לבטל הזמנה לדין נגדו בתביעה אזרחית בשל לשון הרע, אמר בית-המשפט העליון, כי אין החסינות ממעצר של חבר הסינט לפי החוקה, כוללת חסינות מהגשת הזמנות לדין וכי לשון הסעיף מדויקה ואינה משאירה מקום לפירוש מרחיב. ראה גם: *Long v. Ansell* (1933), 63 App.D.C. 68, 69 F. (2d) 386.

על חסינות ממעצר בדרך כלל ראה: *5 Am. Jur. 2d "Arrest," § 104 "Legislators"*.

127 שם, הערה 126 לעיל — באותו מקום. ראה גם:

*Carl v. Ferrell* 71 App.D.C. 296, 109 F. (2d) 351, cert. denied 310 U.S. 636.

128 ראה *Williamson v. United States* (1907), 207 U.S. 425, שם אושר גזר דינו של חבר בית הנבחרים לעשרה חודשי מאסר ולחשלוש קנס בשל קשר להסתה להשבע לשקר. ביהמ"ש דחה את טענת החסינות מפני מעצר ופירש את המלים "בגידה, פשע והפרת השלום" שבהוראת החוקה הנוגעת לענין, ככוללות את כל העבירות הפליליות.

129 ראה פסקי הדין בענין *Long v. Ansell* הנזכרים בהערה 126 לעיל.

130 ראה *Miner v. Markham* (1886, C.C. Wis.) 28 F. 387 (disapproved on other grds, ראה

*Long v. Ansell*, 293 U.S. 76) בפסק-דין זה מצא בית המשפט כי חבר בית הנבחרים

מקליפורניה, שנסע דרך מילווקי והשתתף שם מטעמים משפחתיים, בדרכו לשיבה בבית הנבחרים בווינגטון, לא איבד בשל הסטייה מדרכו והשהייה במילווקי, את חסינותו. אמנם בפסה"ד לא נדונה חסינות ממעצר ממש אלא מקבלת הזמנה לדין, אולם בית המשפט הרחיב

חסינות הקשורה לנאום או לוויכוח (חסינות מקצועית)

בתי המשפט הכירו בצורך לפרש באופן רחב את הסיפא של סעיף החסינות שבחוקה. הם ראו את מטרת הפריביליגיה של הרשות המחוקקת, כבאה להבטיח את אי תלותה של הרשות המחוקקת וזאת בדרך של הענקת הגנה מפני רדיפה אפשרית מצד רשות מבצעת בלתי ידידותית ומפני הרשעה מצד רשות שופטת עויינת<sup>131</sup>. על כן נפסק כי החסינות לפי הפסקה בענין דיבור או ויכוח (Speech or Debate Clause), מכסה לא רק דברים שהשמיע חבר הקונגרס בוויכוח בקונגרס אלא באותה מידה גם דו"חות בכתב של ועדות, החלטות, פעולת ההצבעה וכו' — דברים אשר נעשים כרגיל במושב הבית על-ידי אחד מחבריו בקשר לפעולות שלפניו<sup>132</sup>.

בית המשפט העליון קבע גם כי מטרת החסינות היא לא רק להגן על חבר הקונגרס מתוצאות ההתדיינות המשפטית אלא גם מהטרחה הכרוכה בצורך להתגונן<sup>133</sup>. הדיבורים והפעולות האחרות מכוסים על-ידי החסינות אפילו אם הם כוזבים או בלתי נכונים בידועין<sup>134</sup>, אפילו אם יש טענה שהנאום נעשה בהשפעת גורמים פרטיים תמורת תשלום<sup>135</sup> ואפילו אם נטען שהדברים למרות שנאמרו בנאום בסינט אינם

את תחילת החסינות ממצר באופן שתהווה גם הגנה מפני הזמנה לדין (אזרחי), בין שההזמנה קשורה במעצר ובין שאינה כזאת. אולם בפסה"ד *Long v. Ansell* (1934), הנזכר בהערה 126 לעיל, נקבע שהחסינות ממצר איננה כוללת חסינות מפני הזמנה לדין.

131 *United States v. Johnson* (1966), 383, U.S. 169, אבל בתיק זה הכיר ביהמ"ש העליון בכך כי אין הסיפא של סעיף החסינות מכסה פעולות שאינן גוגעות להליכי החקיקה, כגון בנסיבות אותו מקרה — הנסיון להשפיע על משרד המשפטים שלא להמשיך לתבוע חשוד בתיק מסויים. ראה גם: *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486.

132 *Kilbourn v. Thompson*, (1881), 103 U.S. 168, אבל ביהמ"ש השאיר פתח להתערבות ביהמ"ש במקרים של מעשים יוצאי דופן שחברי אחד משני הבתים נטלו בהם חלק. התביעה בתיק הנדון היתה על מאסרו של התובע משום שסירב לענות לשאלות ועדה של בית הנבחרים. לטענת התביעה היה זה מאסר שלא כדין שבוצע על-ידי חבר הבית הנחבט, על כמד צו שהוצא על-ידי יו"ר הבית. ביהמ"ש מצא שבמקרה זה טענת החסינות היא טענת הגנה טובה לנתבעים שהם חברי בית הנבחרים. ב" *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367.

הגביל ביהמ"ש את החום התערבותו למקרים שבהם ברור שהמחוקק חרג מסמכותו כמחוקק על-ידי שנטל לעצמו מהסמכויות הייחודיות שהוענקו לרשות השופטת או המבצעת. ראה גם בעמ' 502 של פס"ד *Powell v. McCormack*, לעיל הערה 131.

133 *Dombrowski v. Eastland*, (1967), 387 U.S. 82. בתיק זה דחה ביהמ"ש העליון תביעה נגד סנטור של ארה"ב, שבה האשימו אותו בקשירת קשר למנוע מן התובע את זכויותיו החו"ר קתיות בעת שהסינטור פעל כיו"ר ועדה משנה של הסינט.

134 *Barsky v. United States*, (1948), 83 App. D.C. 127, 167 F. (2d) 241, cert.den. 334 U.S. 971, reh. den. 339 U.S. 843. בתיק זה הרשיע ביהמ"ש דלמטה את המערער על סיו רובו להמציא מסמכים לוועדת בית הנבחרים. ביהמ"ש שלערער דחה את הערעור והכיר בחסינות המחלטת של חברי בית הנבחרים מאחריות למעשיהם ולדבריהם אפילו כשידעו שהם אינם נכונים או כוזבים. הסיבה לחסינות רחבה כל כך היא שלציבור חשוב יותר מחוקק שאינו כבול בפעילותו כמחוקק, מן ההגנה על זכויות הפרט.

135 *U.S. v. Johnson*, לעיל הערה 131. בתיק זה לא קיבל ביהמ"ש כעדות קבילה את תוכן הנאום שנשא חבר לשעבר של בית הנבחרים במושב הקונגרס בתביעה פלילית שהוגשה נגדו.

קשורים לנושאים הנדונים בבית המחוקקים באותה שעה, ושלא נאמרו בביצוע תפקידיו הרשמיים של הסינטור.<sup>136</sup>

בדרך כלל לא יחקור בית המשפט מה היו המניעים או הגורמים לפעולה הקשורה בתפקיד החבר כחבר בית המחוקקים.<sup>137</sup> על סמך הסיפא שבסעיף החסינות פסקו בתי המשפט שאין להתיר תביעות אזרחיות כנגד חברי הסינט או בית הנבחרים בגין נאום שהשמיעו או ויכוח שהשתתפו בו בכל אחד משני בתי הקונגרס, בין אם הסעד המבוקש הוא פיצויים, צו מניעה, או סעד הצהרתי.<sup>138</sup> ובין אם ההתנהגות שמתלוננים עליה היא הוצאת דיבה (libel, slander),<sup>139</sup> מעצר שלא כדין<sup>140</sup> או הפרת הזכויות החוקתיות של המתלונן.<sup>141</sup> אבל ברור שיש גבול לתחום החסינות הקבועה בפסקת "הדיבור או הוויכוח". כשחבר הקונגרס מפרסם מחדש לשון הרע שפרסם לראשונה בקונגרס, לא יהיה חסין בשל הפרסום החדש.<sup>142</sup>

### הערות כלליות

עקב כך שהחסינות נובעת מסעיף בחוקה ולא מחוק פשוט, נוטים בתי-משפט להיות זהירים מאוד בפרשם את הסעיף; וזאת מפני שהקושי לתקן תוצאה בלתי רצויה

136 ראה *Cochran v. Couzens*, (1930), 42 F. (2d) 783 D.C. Cir. שם העניק ביהמ"ש חסינות החלטית לדברים שנאמרו בשעת נאום בפני בית הסינט, ולא נזקק לטענה שהדברים נאמרו באופן בלתי רשמי ולא במילוי תפקידו הרשמיים כסינטור.

137 ראה *Tenney v. Brandhove*, לעיל הערה 132. אבל יש רמזים שבנסיבות מיוחדות, כגון כוונה רעה (mala fides) של חברי קונגרס ייערב ביהמ"ש. ראה:

"The Scope of Immunity for Legislators and their Employees," 77 *Yale Law Journal* 366, December 1967, at p. 373 and at p. 382

138 *Dombrowski v. Eastland* לעיל הערה 133, ו- *Powell v. McCormack* לעיל הערה 131. בתיק זה ביקש חבר בית הנבחרים צו מניעה וסעד הצהרתי נגד חברי בית הנבחרים שהחליטו ליטול ממנו את חברותו בבית והצהירו על מקומו כפנוי. בית המשפט דחה את התביעה במידה שהופנתה נגד חברי בית הנבחרים.

139 *Cochran v. Couzens* לעיל הערה 136, ראה גם: *Methodist Federation for Social Action v. Eastland*, (1956) D.C. Dist. Col. 141, F. Supp. 729. בתיק זה דחה ביהמ"ש תביעה נגד חברי ועדת משנה של הסינט אשר הוציאו חוברת שתיארה את התובע כקשור למפלגה הקומוניסטית ושלפי החלטת הקונגרס (בשני הבתים) צריך היה להדפיסה בעותקים נוספים. 182 F. Supp. 343 (1960, D.C. Dist. Col.) *McGovern v. Martz*; בתיק זה דחה בית המשפט תביעה על הוצאת דיבה בקשר להערה של חבר בית הנבחרים אשר הודפסה ברשימות הקונגרס (Congressional Record) אבל לא נאמרה באולם בית הנבחרים. להשוואה ראה הערה 142 להלן.

140 *Kilbourn v. Thompson*, הערה 132 לעיל.

141 *Dombrowski v. Eastland*, הערה 133 לעיל ופסקי-דין אחרים.

142 *Long v. Ansell* (1933), הערה 126 לעיל. בתיק זה נתבע אחד מחברי הסינט בגין מכתב שהפיץ יחד עם העתקים מרישומי הקונגרס ובו קטעים של הוצאת דיבה ושם רע שנאמרו בנאום שנאם הנתבע בסינט. ביהמ"ש הדגיש שההאשמה איננה עצם הנאום אלא הדפסתו והפצתו לאחר מכן והתיר מסירת הומנה לדין לסינטור. יצויין כי עיקרו של הדיון נסב על השאלה אם החסינות ממעצר כוללת חסינות מפני הומנה לדין ועל כך כבר נכתב לעיל בקטע על החסינות ממעצר. ראה גם *McGovern v. Martz*, הערה 139 לעיל.

## חסינות חברי פרלמנטים

הנובעת מסעיף בחוקה הוא גדול יותר משהיה אילו היתה החסינות קבועה בחוק רגיל.<sup>143</sup> החסינות ממעצר היא חסינות פרוצדורלית בלבד אשר משהה את המעצר של חבר הקונגרס בגין תוצאות מתביעה אזרחית, כל עוד הוא קשור לתפקידו כציר בקונגרס, אבל אינה מונעת מעצר בעקבות אותה תביעה לאחר שסיים את תפקידו. מעצר בשל האשמה פלילית אינו מכוסה על-ידי הרישא של הסעיף המקנה חסינות ממעצר.<sup>144</sup> החסינות המתייחסת להבעת דעה או ויכוח היא חסינות מקצועית, המכסה הן את התחום האזרחי והן את הפלילי והיא מיועדת למנוע הפרעות או איזמים נגד ציר, שעלולים לעמד לו למכשול במילוי תפקידו כראוי.<sup>145</sup> השיטה של נטילת חסינות אינה קיימת בקונגרס של ארה"ב. אפשר לגרש חבר מן הקונגרס על סמך הצבעה של 2/3 של הנציגים אבל אין אפשרות למנוע מחבר את זכויותיו כחבר בלי לנקוט באמצעי הקיצוני הדרסטי הזה.<sup>146</sup>

## ביקורת.

בין דברי הביקורת בקשר לחסינות חברי בית המחוקקים שהושמעו בארה"ב מעניינית, למשל, הגישה שהובעה ב-*Yale Law Journal*<sup>147</sup>. שם נטען, כי השיקול למנוע מחבר הקונגרס את הטרחה להתגונן במשפטים אזרחיים אינו בעל משקל, מפני שלחברי הקונגרס מובטח ייעוץ משפטי חינם.<sup>148</sup> כן נאמר שהסיכון הנובע מהחויב לשלם סכומי כסף לפי פס"ד של בימ"ש, ניתן לכיסוי על-ידי ביטוח. גם השיקול למנוע באופן מוחלט איום או טרדה על-ידי תביעות כלשהן, אינו מהווה שיקול מכריע, כי ברור שחברי הקונגרס כפופים לחוקים של ארה"ב המעניינים למשל על קשירת קשר לרמות את ארה"ב. המסקנה היא שרצוי לקבוע מבחן אשר יאזן בין הצורך של המחוקק לפעול לפי חובותיו מצד אחד, לבין הצורך להגן על זכויות האזרח שעה שיש לו תלונות פרטיות כנות וצודקות מצד שני. לכן הוצע המבחן של "פעולות בתחום העבודה" (scope of employment) תוך צמצום מסויים אשר יביא לבדיקת הגורם או המניע הסובייקטיבי של חבר הקונגרס, לפי הרמזים בפס"ד *Dombrowski*<sup>149</sup> ו-*Johnson*<sup>150</sup>. מבחן זה היה מעניק לפרט הניזוק זכות לתבוע חבר קונגרס אם יוכל להראות עילת תביעה בנוזיקין בגין מעשה שכוונתו היתה להזיק, להוציא מקרים של הבעת דעה או ויכוח בין כותלי אולם הקונגרס.

143 כך למשל הודגש ב-*Tenney v. Brandhove*, ראה הערה 132 לעיל, כי הדיון בהיקף תחולת החסינות היה מוגבל לעובדות המקרה הנדון.

144 ראה לעיל הדברים המתייחסים להערה 129.

145 ראה למשל *Tenney v. Brandhove*, לעיל הערה 132, ו-*United States v. Johnson*, לעיל, הערה 131.

146 *Powell v. McCormack*; U.S. Constitution, Art. I, § 5. הערה 131 לעיל.

147 הערה 137 לעיל, בעמ' 385-387.

148 2 U.S.C. §118 (1964).

149 ראה לעיל הערה 133.

150 ראה לעיל הערה 131.

מערכת *Yale Law Journal* מעלה היסוסים ביחס לשאלה אם יש חובה לא לחקור מה הגורמים והמניעים של חבר קונגרס אשר טוענים כנגדו כי קיבל שוחד עבור מעשה שעשה בין כותלי בית המחוקקים.<sup>151</sup>

מערכת *New York University Law Review*<sup>152</sup> מבקרת את הלשון הרחבה אשר בה השתמש ביהמ"ש בתארו את אי-יכולתו להתערב בפעולות המחוקק<sup>153</sup>, באומר שביהמ"ש יתערב רק כשפעולות המחוקק חורגות לתחום הפעולות של הרשות השופטת או הרשות המבצעת. בזה שביהמ"ש הגביל עצמו לשאלה אם פעולות חברי הקונגרס היו בגדר פעולות מחוקק<sup>154</sup>, התעלם מן הדרישה הנוספת שהפעולות תהיינה לגיטימיות<sup>155</sup>, שהרי החקירה של ועדת בית הנבחרים או הסינט, שהיא פעולה של מחוקק, יכולה לעבור את גבול הלגיטימיות, אם היא נעשית לשם חשיפה או הטלת עונש בלבד<sup>156</sup>. לכן מציע כתב עת זה שביהמ"ש יקפיד לבדוק את פעולת חבר הקונגרס כדי לראות אם היא פעולה של מחוקק (legislative activity) וגם אם היא פעולה לגיטימית (legitimate) של מחוקק<sup>157</sup>.

### הערת סיכום

נראה, כי החסינות המוענקת לחברי בית הנבחרים והסינט של ארה"ב היא צרה למדי: כמעט ולא קיימת חסינות פרוצדורלית החסינות המקצועית מוגבלת בהיקף תחולתה בדרך כלל ל"דברים שנעשים כרגיל במושב הבית על-ידי אחד מחבריו בקשר לפעולות שלפניו"<sup>158</sup>.

Note, "The Bribed Congressman's Immunity from Prosecution," 75 *Yale Law Journal* 335 (1965)

43 *New York University Law Review*, December 1968. Comment: "Constitutional Law — Congressional Immunity — Speech or Debate Clause Held Bar to Injunction Against Contempt of Congress Proceeding," at p. 1232-1233

153 אי-יכולתו של ביהמ"ש לחקור מה המניעים לפעולות המחוקק יסודה בעקרון של הפרדת הרשויות. עיין ב-*Fletcher v. Peck*, 10 U.S. (6 Cranch) 87 (1810)

154 *Stamler v. Willis*, 287 F. Supp. 734 (1968 D.C. Ill.), appeal dismissed 37 U.S.L.W. 3191 (U.S. Nov. 25, 1968)

155 *Pfister v. Arceneaux*, 376 F. 2d 821, 823 (5th Cir. 1966) cert. denied 389 U.S. 986 (1967) השווה: *Tenney v. Brandhove*, לעיל הערה 132.

156 ראה לעיל הערה 152.

157 ראה לעיל הערה 152.

לפי שנודע לנו לאחרונה מדיווחים קצרים בכמה שבועונים (*The Economist*, July) פסק בית המשפט העליון בארה"ב לא מכבר (ברוב של חמישה נגד ארבעה שופטים), כי ניתן לקרוא חברי קונגרס ולחייבם להעיד במשפטים או בפני חבר מושבעים (grand jury) על הדרך בה רכשו מסמכים ממשלתיים סודיים, כלומר בעניינים שאינם "חקיקתיים בטבעם".

158 הציטוט הוא תרגום חופשי מתוך פס"ד *Kilbourn v. Thompson*, לעיל הערה 132. הדברים אמנם נאמרו כדי להרחיב את החסינות המקצועית אל מעבר למלים שנאמרו בוויכוח, אך יש בהם גם כדי להצביע על תחולתה המצומצמת.

א י ט ל י ה

הוראות החוקה בדבר חסינות חברי הפרלמנט

נושא החסינות של חברי שני הבתים של הפרלמנט האיטלקי (Camera dei Deputati ו-Senato) הוסדר בסעיף 68 לחוקה משנת 1948<sup>159</sup> הקובע:

"חברי הפרלמנט לא יובאו בפני הערכאות בשל הדעות שהובעו על ידם, ובשל הצבעותיהם, במילוי תפקידם.

לא יפתחו הליכים פליליים נגד אף חבר פרלמנט, ללא אישור הבית אליו הוא משתייך; כמו כן לא ייעצר חבר פרלמנט ולא תשלל ממנו חירותו הפרטית בכל צורה אחרת ולא יופעל נגדו חיפוש אישי או ביתי, אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע עבירה המחייבת הוצאת פקודת מעצר.

אישור דומה דרוש על מנת לעצור, או להמשיך להחזיק במעצר, חבר פרלמנט לשם ביצוע פסק-דין, אף אם הוא סופי" (תרגום חופשי).

חסינות מקצועית וחסינות פרוצדורלית

כפי שמסתבר מלשון החוקה, מבדיל המשפט האיטלקי בין שני סוגים של חסינות: חסינות מקצועית (immunità) וחסינות פרוצדורלית (inviolabilità)<sup>160</sup>.

החסינות המקצועית

חסינות זו היא מוחלטת ומכסה כל אחריות של חברי הפרלמנט בין אם היא פלילית ובין אם היא אזרחית (לדוגמה: פיצויים), או משמעתית<sup>161</sup>. אי-אחריות זו גוררת אף אי-אחריות פוליטית לכל תקופת הכהונה, שכן אין הבוחרים או המפלגה יכולים, בשל מעשים שחלה עליהם החסינות המקצועית, ליטול את המנדט מהחבר הפרלמנט לפני תום הכהונה<sup>162</sup>.

יחד עם זאת, החסינות המקצועית מכסה את מעשיו של חבר פרלמנט אך ורק כאשר הם בוצעו "במילוי תפקידו" ואין הוא פטור בשל מעשים שבוצעו אמנם "בעת" מילוי

159 החוקה נהקבלה על-ידי האסיפה המכוננת ב-22.12.1947, אושרה על-ידי נשיא המדינה הזמני ב-27.12.1947 ופורסמה באותו יום ב-Gazzetta Ufficiale מס' 298.

160 ראה Ciaccio E., *L'autorizzazione a procedere contro il Parlamento rieletto*, in Mohrhoff F., "Camera dei Deputati," in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. II, (1958), Torino, p. 786 at p. 803; Biscaretti di Ruffia P., *Diritto Costituzionale*, (1968), VIII ed., Napoli, p. 356 מבדיל בין אי-אחריות בשל דיעות והצבעות (insindacabilità — שאינה ניתנת לערעור), לבין חסינות בנושאים פליליים (immunità penale — חסינות פלילית).

161 לדוגמה: אם חבר פרלמנט נושא גם הפקיד ציבורי או צבאי בנוסף לתפקידו בפרלמנט, אין להפעיל נגדו שום סנקציה משמעתית בשל דיעותיו או הצבעותיו במילוי התפקיד בפרלמנט. ראה Balladore Pallieri G., *Diritto Costituzionale* (1965), VIII ed., Milano, p. 241 at p. 242.

162 ראה Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 357.

תפקידו, אולם לא "לשם" מילוי תפקיד זה, כגון: הפעלת לחץ בלתי חוקי, שחיתות, והבעת דעותיו באלימות<sup>163</sup>.  
 החסינות אינה משתרעת על מעשים שרק גובלים במילוי התפקיד, כגון דיבורים מעליבים או לשון הרע שהובעו בפומבי או באופן פרטי לא בין כותלי אולם הישיבות, ולפי תיאוריה מחמירה — אף באופן פרטי בין כותלי הפרלמנט<sup>164</sup>.  
 החסינות בשל הדעות וההצבעות הינה כללית והיא חלה בין אם הדעות הובעו (או ההצבעה נעשתה) במליאת הבית, בוועדות או בישיבות סיעה, ואף במסגרת ועדת חקירה, למרות שהיא פועלת מחוץ לכותלי הפרלמנט<sup>165</sup>.  
 החסינות המקצועית היא מוחלטת, משמע כי אף אם המעשים שחבר הפרלמנט מבצע במסגרת מילוי תפקידו הם בלתי חוקיים, חלה, במקרים אלה, מעין "אי-אחריות" שלו הממשיכה להתקיים אף בתום המנדט הפרלמנטרי<sup>166</sup>. אולם לא חלה אי-אחריות, בתום תקופת הכהונה, על דעות המתפרסמות לאחר מכן, להוציא כמובן דינים וחשבונות פרלמנטריים וכו'<sup>167</sup>. לאור האמור לעיל, ואף בשל שתיקת החוק בנושא, נראה כי אין כלל מקום לתפיסה בשעת המעשה (in flagrante delicto) ושחבר הפרלמנט אינו יכול לוותר על חסינותו המקצועית.

החסינות הפרוצדורלית

החסינות הפרוצדורלית<sup>168</sup> חלה לגבי כל הליך פלילי, במובן הרחב ביותר של המלה, הן אם המדובר הוא בפשע או בעוון (delitti), והן אם חבר הפרלמנט מואשם רק בחטא (contravvenzione)<sup>169</sup>.  
 בהתאם לסעיף 68<sup>2</sup> חבר פרלמנט נהנה מחסינות פרוצדורלית נגד כל הליך פלילי, מעצר וכל מעשה של השלטונות השולל את חירותו הפרטית וכן נגד חיפוש בגופו או בביתו. אי לכך על השלטונות לקבל אישור הבית, אליו חבר הפרלמנט הנוגע משתייך. לפני נקיטת כל מעשה או הליך נגדו.  
 לדעת משפטים רבים יש צורך לקבל אישור לפני כל מעשה פרוצדורלי נפרד;

163 ראה Pergolesi F., *Diritto Costituzionale*, (1958), XII ed., Padova, p. 331 at p. 332  
 וגם: Balladore Pallieri G., הערה 161 לעיל. לפי Biscaretti di Ruffia, ראה הערה 160 לעיל, בעמ' 357, החסינות מכסה רק את הדיעות ואת ההצבעות ולא כל מעשה אחר, אף שבוצע בתוך אולם המליאה.

164 ראה Pergolesi F., לעיל הערה 163; וגם: Biscaretti di Ruffia, לעיל הערה 160, בעמ' 357 בו צויין בין היתר, כי אין החסינות מכסה דברים שנאמרו בפרוודורים ובאולמות אחרים של הפרלמנט, או בכינוסים מפלגתיים או פוליטיים כלשהם, או אף במסגרת כל גוף נבחר אחר (כגון מועצת העיריה וכו').

165 ראה Balladore Pallieri G., לעיל הערה 161, בעמ' 342, וגם: Mohrhoff F., לעיל הערה 160, בעמ' 804.

166 ראה, בקשר לאי-אחריותו של חבר פרלמנט (irresponsabilità) Balladore Pallieri G. — לעיל הערה 161, בעמ' 243 וגם: Ciaccio E., לעיל הערה 160.

167 ראה Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 357.  
 168 לכאורה החסינות מזגבלת להליכים, אולם למעשה היא בעלת השלכות גם לגבי עצם הדיון בביהמ"ש, במידה ואין הוא יכול להתחיל או להמשיך. (ראה בנקודה זו גם: Pergolesi F., לעיל הערה 163).

169 יחד עם זאת אין חבר פרלמנט חסין מפני כל הליך אחר כגון פייסקאלי, מינהלי וכו'.

לדוגמה, אם השלטונות כבר קיבלו אישור הבית לפתוח בהליכים פליליים בשל עבירה הגוררת מטבעה, מעצר מונע, הרי שאם ברצונם לעצור חבר הבית עליהם להצטייד גם באישור לכך<sup>170</sup>. אולם השלטונות רשאים לנקוט בכל צעד ולפתוח בכל הליך, בקשר לעבירה מסויימת, מלבד אלה העשויים לפגוע בצורה כלשהי בחופש הפרלמנטרי, כגון — אפילו — הזמנה להופיע בפני שופט חוקר המצריכה קבלת אישור<sup>171</sup>. יש לציין כי אין הפרלמנט נוטה לאשר הליכים בקלות<sup>172</sup>.

### תפיסה בשעת מעשה

הסייג היחיד שנקבע בחוקה לחסינות הלא-מקצועית, הוא המקרה בו חבר הפרלמנט נתפס בשעת ביצוע עבירה, המחייבת הוצאת פקודת מעצר. במקרה זה השלטונות אמנם רשאים להחזיק את חבר הפרלמנט במעצר, אולם אין הם פטורים מלבקש אישור הבית<sup>173</sup>. לפי סעיף 65 לחוק משנת 1948<sup>174</sup>: "והיה כי נעצר חבר בית הנבחרים שנתפס בעת ביצוע עבירה המחייבת הוצאת פקודת מעצר, יחליט בית הנבחרים תוך 10 ימים, אם הייב המעצר להימשך". אם לא אושר המעצר תוך 10 ימים, על השלטונות לשחרר את חבר הפרלמנט. הדעה המקובלת היא שהוראות אלה הלותר רק במקרה של תפיסה בשעת המעשה ממש, ולא כאשר רודפים אחרי חבר הפרלמנט, מיד לאחר ביצוע המעשה או אם נתפס בעת שהוא מהזיק חפצים או אם יש סימנים המאפשרים הנחה כי ביצע עבירה לפני זמן מה<sup>175</sup>.

### תהליך נטילת החסינות

הנושא של תהליך נטילת החסינות הוסדר על-ידי התקנונים הפנימיים של כל אחד משני הבתים. את הבקשות למתן האישור לנקוט בהליכים פליליים מגיש התובע הכללי<sup>176</sup>. הבקשה

170 ראה Balladore Pallieri G. הערה 161 לעיל, בעמ' 243. יהד עב זאת יש כמה מלומדי המשפט המסחייגים מדיעה זו. (ראה Pergolesi F. לעיל הערה 163, בעמ' 333). אולם Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 358, אף מרחיק לכת בנדון וקובע בפירוש כי אין האישור לפתוח בהליכים גורר בהכרח אישור לעצור, וזאת לא רק במקרה של מעצר מונע, ואף לא במקרה של פס"ד מרשיע המהייב מעצר.

171 ראה ס' 15 לקודקס לדיון פלילי (R.D. 19.10.1930, n. 1399). וגם Pergolesi F. הערה 163 לעיל, בעמ' 333.

172 מתוך ידיעה עתונאית גודע לנו, כי בקהנציה האחרונה הוגשו 222 בקשות לנטילת חסינות ורק 33 מהן אושרו.

173 ראה ס' 152 לקודקס הדיון הפלילי.

174 חוק הבחירות לבית הנבחרים (וגם ס' 90 לחוק הבחירות לבית הנבחרים משנת 1957 (t.u. 1957, n. 361). ראה: Pergolesi F. הע' 163 לעיל, בעמ' 334, הע' 1, ו-Balladore Pallieri G.

הערה 161 לעיל, בעמ' 244. הוראה זו חלה לדעת מלומדי המשפט גם על הסינט, למרות שאינה נכללת במפורש בחוק הבחירות לסינט.

175 Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 358.

176 ראה ס' 151 לקודקס לדיון הפלילי.



מועברת, באמצעות שר המשפטים, לוועדה מיוחדת של בית הנבחרים או לוועדה מסויימת של הסינט, המוסמכת לדון גם בנטילת החסינות.<sup>176</sup>

שר המשפטים חייב להעביר לוועדות את כל המסמכים הנחוצים לשם דיון בנטילת החסינות כשיתבקש לעשות כן ובמקרה של סירוב מצדו, יכולה הוועדה לבקש כי המליאה תשפוט בדבר.<sup>177</sup>

הוועדה חייבת להעביר את חוות דעתה למליאה, תוך פרק זמן מסויים.<sup>178</sup> לאחר המועד האמור, במידה והוועדה לא עשתה כן, על יו"ר המליאה לקבוע את העלאתה של בקשת האישור לסדר היום וזאת בעדיפות ראשונה לגבי כל נושא אחר, לאחר השאילתות. משעה שניתן האישור על-ידי הבית, אין שום אפשרות שהמליאה תחזור בה.<sup>179</sup> לעומת זאת, חבר הפרלמנט איננו יכול לוותר על חסינותו, וזאת כיון שהחסינות מיועדת בעיקר לערוב לאי-תלותו של הפרלמנט.<sup>180</sup>

### תקופת החסינות

החסינות מלווה את חבר הפרלמנט בכל תקופת מילוי תפקידו.<sup>181</sup> אי לכך, אם בעת מינויו נמצא חבר פרלמנט במעצר מונע, או במאסר עקב פסק-דין מרשיע, או אם עומדים נגדו הליכים פליליים, הוא זכאי לשחרור ולהשהיית ההליכים עד למתן אישור על-ידי הבית להמשיך ההליכים.<sup>182</sup> יחד עם זאת, היות והחסינות הפרוצדורלית נוגעת רק לתחום הדיון הפלילי, ולא כדוגמת החסינות המקצועית, לעצם העבירה, היא גורמת להשהייה בלבד של ההליכים, ואפשר להמשיך בהם, לאחר שהדל חבר הפרלמנט למלא את תפקידו. זאת גם הסיבה לכך שבמקרה של חסינות פרוצדורלית לא חלה התישנות.<sup>183</sup>

### הערות מיוחדות

מתעוררים מדי פעם מקרים שהם בגדר של מקרי גבול. אם בעקבותיהם מתעורר סכסוך בין הרשות השופטת לבין הרשות המהוקקת, בדבר חסינות, הערכאה המתאימה לדון

176 ס' 56 לתקנון הסינט, וס' 42 לתקנון בית הנבחרים. ראה גם Pergolesi F., הערה 163 לעיל, בעמ' 334.

177 ס' 42 לתקנון בית הנבחרים (יש להניח כי ההוראה חלה גם לגבי הסינט).

178 15 יום לבית הנבחרים (ס' 42 לתקנון) ו-30 יום לסינט (ס' 56 לתקנון).

179 ראה ס' 15<sup>ה</sup> לקודקס לדיון הפלילי.

180 מלומדי המשפט ניהלו מחלוקת ארוכה על עצם מהותה המשפטית של החסינות, האם היא מהווה זכות של חבר הפרלמנט או של המליאה כולה, או זכות מיוחדת המוענקת לאורגנים הקונסטטוציוניים של המדינה. הגישה הקובעת כיום היא כי החסינות מיועדת לשמור על אי-תלותו של הבית. ראה Mohrhoff F., הערה 160 לעיל, בעמ' 804.

181 החל מהכרזת התוצאות של הבחירות.

182 ראה Ballardore Pallieri G., הערה 161 לעיל, בעמ' 244. בהתאם לסיפא של ס' 68 לחוקה חייבים השלטונות לשחרר מי שנבחר לחבר פרלמנט אף אם עבר עבירה הגוררת פסול מן הזכות להיבחר, שכן ועדת הבחירות מוסמכת לדון רק בכשרותם של המועמדים מבחינת הגיל. ראה Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 359.

183 ראה Ciaccio E., הערה 160 לעיל, וגם ס' 159 לקודקס הפלילי (R.D. 19.10.1930, n. 1398). כמו כן ראה: Manzini V., *Trattato di Diritto Penale*, (1961), IV ed., Torino, p. 521.

## חסינות חברי פרלמנטים

בסכסוך מסוג זה (סכסוך סמכויות), הוא ביה"ד החוקתי (Corte Costituzionale) <sup>184</sup>. בין המקרים הבולטים ביותר הוא המקרה של חבר פרלמנט שנבחר לתקופת כהונה נוספת. השאלות המתעוררות במקרה כזה הן: האם אישור לנקיטת הליכים משפטיים נגד חבר פרלמנט שניתן במשך תקופת כהונה מסויימת, תקף גם לגבי תקופת הכהונה הנוספת שלו, ולהיפך — האם סירוב הבית ליטול את חסינותו, הוא בעל תוקף גם לגבי תקופת הכהונה הנוספת.

מלומדי המשפט והפסיקה אינם תמימי דעים בגדון. יש הסוברים כי מאחר שהחסינות מיועדת לערוב לאי-תלותו של הבית, אין נטילת החסינות או סירוב ליטול אותה תקפים בתקופת כהונתו החדשה של אותו חבר פרלמנט שנבחר מחדש <sup>185</sup>.

לעומת דעה זו נטען, כי בהיות כל בית מוסד קבוע עקב הוראת החוקה, לפיה סמכויותיו של כל בית מוארכות לאחר פיזורו עד לכינוס הראשון של הבית החדש <sup>186</sup>, חלה המשכיות גם לגבי חסינותו של חבר פרלמנט שנבחר מחדש, כי לגביו תוצאות הבחירה הלוא רק החל מכינוסו הראשון של הבית החדש אליו נבחר, ועד אז בגלל ה"Prorogatio", הלוא תוצאותיה של בחירתו הקודמת <sup>187</sup>.

אגב אורחה ניתן לציין גם, כי אין הפגרה של הפרלמנט מביאה להפסקת החסינות, לאחר שבשנת 1940 הופסק בפרלמנט האיטלקי הנוהג של המושבים. הפגרה נחשבת כיום להפסקה זמנית בלבד של פעילות הפרלמנט <sup>188</sup>.

הפריבילגיות המוענקות לחבר פרלמנט על-ידי החוקה אין לפרשן כחופש מוחלט וכוחות המיטרה אינם צריכים להיות הסרי אונים בפני פעילות פלילית אפטרית של חברי הפרלמנט. מיפטיגים, וגם המשפט הפוויטיבי, נוטים לצמצם חופש זה, במידה ואין הוא חיוני וקשור ישירות לתפקיד של חבר פרלמנט. לדוגמה, אם שוטר ימצא חבר פרלמנט החוסם במכוניתו כביש בכונה למנוע את התנועה החופשית בו, בסמכותו להסיר את המטרד, במגמה להבטיח התנועה החופשית של כלי הרכב בכביש, אף אם העבירה של חבר הפרלמנט אינה זמנית עם אלה המחייבות הוצאת פקודה מעצר <sup>189</sup>.

לאחרונה נודע, כי סר המשפטים האיטלקי הגיש לבית הנבחרים בקשה להסיר את

184 ראה גם Pergolesi F., הערה 163 לעיל, בעמ' 334.  
185 זאת גם הפרקטיקה בפרלמנט. ראה Pergolesi F., הערה 163, בעמ' 335, ובפסיקה — פס"ד של ביהמ"ש העליון: (Cassazione Penale, 6.12.1963) Repertorio Generale della Giurisprudenza Italiana, 1963, vox "autorizzazione" n. 5, p. 275. ובו נאמר, בין היתר, כי "... סירוב של אסיפה מחוקקת ליטול חסינות, אינו תקף עוד, לאחר בחירתה של אסיפה חדשה...". זו גם הפרקטיקה בזמן האחרון, ראה: Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 358.

186 ראה ס' 61 לחוקה.  
187 ראה Ciaccio E., הערה 160 לעיל, בעמ' 85 וגם פס"ד של ביהמ"ש לערעורים פליליים ברומא, בו נאמר, בין היתר, כי אין בחירתו מחדש של חבר פרלמנט מונעת המשך ההליכים הפליליים, שהוחל בהם בתקופת הכהונה הקודמת, על סמך אישור הבית. ראה: Apello, Roma in Giurisprudenza Italiana, 1954, II, 82.  
188 ראה Ciaccio E., הערה 160 לעיל, בעמ' 83.  
189 ראה Stellacci P., Postilla Sulle immunità dei membri del Parlamento in Giustizia Penale, 1952, I, 210, ראה ב" Pergolesi F., לעיל הערה 163, בעמ' 335.

החסינות הפרלמנטרית של חבר הפרלמנט הנאשם בהקמתה מחדש של המפלגה הפשיסטית, בניגוד לחוק משנת 1952<sup>190</sup>.  
 כן נודע מידיעה עתונאית על מגמה לצמצם את החסינות, שבאה לביטוי בשתי הצעות חוק. ההצעות הן להגביל את החסינות לתחום המקצועי בלבד, ולפשט את הליכי הנטילה.

### גרמניה המערבית

סעיפים 46—49 של חוק היסוד, 1949 (זהו שמה הרשמי של חוקת גרמניה המערבית) עוסקים בענין חסינותם של חברי האסיפה הפדרלית (Bundestag). להלן לשון סעיפים אלה בתרגום חופשי:

#### סעיף 46 — חסינות הצירים

1. "ציר לא יהיה בשום זמן נתבע בבית-משפט או נתון לתביעה משמעתית ולא ייתבע אחרת לאחריות מחוץ לבונדסטג בשל הצבעה שלו או בשל הבעת דעה שלו בבונדסטג או באחת מוועדותיו. הוראה זו לא תחול על הוצאת לשון-הרע.
2. ציר לא יעצר ולא ישא באחריות בגין עבירה ברת-עונשין, אלא באישור הבונדסטג או אם נתפס בשעת ביצוע העבירה או תוך היממה שלאחריה.
3. גם למטרת הגבלת חירותו האישית של הציר, או למטרת יזום הליכים נגדו עפ"י סעיף 18, יש צורך בקבלת אישור הבונדסטג.
4. עפ"י בקשת הבונדסטג יעוכב כל הליך פלילי וכל הליך עפ"י סעיף 18 המנוהל נגד ציר, וכן כל מעצר או הגבלה אחרת על חירותו האישית."

#### סעיף 47 — זכותו של הציר לסרב למסור עדות

"צירים רשאים לסרב למסור עדות בנוגע למי שמסר להם עובדות בתוקף תפקידם כצירים, או בנוגע למי שהצירים עצמם מסרו לו עובדות בתוקף תפקידם כאמור, וכן כל עדות בקשר לעובדות אלה עצמן.  
 כל אימת שהזכות לסרב למסור עדות קיימת לציר, אין לבצע החרמת מסמכים כלשהם."

#### סעיף 48 — זכויות הצירים

1. "כל מי שמציג מועמדותו לבחירות הבונדסטג, זכאי לקבל חופשה הנחוצה לשם גיהול מערכת הבחירות שלו.
2. לא יהיה איש מנוע מלקבל או מלפעול במשרת ציר; אין לפטרו מעבודתו מסיבה זאת, לא במסירת הודעה על כך ולא בלעדיה.
3. צירים זכאים לפיצוי מתאים להבטחת אי-תלותם. הם זכאים לשימוש חופשי בכל תחבורה שבבעלות המדינה. פרטים ייקבעו בחוק פדרלי."

190 ראה *Le Monde*, מיום 1 ומיום 6 ביולי 1972.

סעיף 49 — בפרק הזמן שבין שתי תקופות בחירות (תיקון משנת 1956)

"סעיפים 46, 47 וס"ק (2) ו-(3) לסעיף 48 יחולו על חברי הנשיאות, הוועדה הקבועה, הוועדה לענייני חוץ והוועדה לענייני הגנה, וכן על ממלאי מקומם הראשיים, גם בפרק הזמן שבין שתי תקופות של בחירות".  
סעיפים אלה, כמו כל סעיפי חוק היסוד, הינם משוריינים, דהיינו, לשם שינויים נחוצים לפחות  $\frac{2}{3}$  של צירי האסיפה.  
המשפטים הגרמנים מכנים את החסינות המקצועית — Indemnität ואת החסינות הפרוצדורלית — Immunität.

### החסינות המקצועית

החסינות המקצועית מוגדרת בס"ק 1 לסעיף 46 של חוק היסוד הנזכר לעיל. המעשים עליהם חלה חסינות זו הם: הצבעות ודיבורים (הבעת דעה) של הציר, שבאו לידי ביטוי בבונדסטג או באחת מוועדותיו (אך לא בישיבת הסיעה, למשל). לגבי מעשים כאמור בסעיף 46(1) במידה שהם נעשו במליאה או באחת הוועדות — החסינות אינה ניתנת לנטילה והציר גם אינו יכול לוותר עליה.<sup>191</sup>

החוק קובע שהציר חסין הן לגבי תביעה פלילית והן לגבי הליך משמעתי נגדו מצד גוף ממלכתי. אולם, החסינות אינה תופסת, למשל, לגבי ניהול "משפט-חברים" נגד ציר בתוך המפלגה, או במקרה של עימות עם תקנון הבונדסטג. במקרה האחרון אין ציר יכול לטעון "חסינות" נגד הפעלת הליכים משמעתיים נגדו בתוך האסיפה בכל עבירת משמעת נגד התקנון.<sup>192</sup>

אמנם קיימת הגבלה בעלת משקל רב בסעיף 46 ס"ק 1 המתייחסת לחריג בדבר היצאת לשון הרע. העבירה עצמה — "הוצאת לשון הרע" — מוגדרת בקוד הפלילי של גרמניה המערבית.<sup>193</sup> יש אמנם לציין שלשם ניהול תביעה פלילית בגין היצאת לשון הרע יש צורך בנטילת החסינות הפרוצדורלית של הציר הנוגע, ממש כמו ביחס לתביעה בכל מעשה פלילי אחר שאינו מכוסה על-ידי החסינות המקצועית.<sup>194</sup>

האפשרות היחידה של תביעה בלא נטילה מוקדמת של החסינות היא, איפוא, תביעה אזרחית. הדברים אמורים לגבי תביעות אזרחיות שאינן נופלות לגדר התחום המכוסה על-ידי החסינות המקצועית.

החסינות המקצועית לפי סעיף 46(1), מלבד שאינה ניתנת להסרה, היא גם בלתי מותנית ובלתי מוגבלת בזמן, משום שגם אחרי שחדל הציר מכהונתו בבונדסטג היא מבטיחה את החופש האישי שלו.<sup>195</sup>

191 Maunz-Dürig-Herzog, *Grundgesetz-Kommentar*, München, 1970 191, ראה בעמ' 4 של ההערות לס' 46.

192 Schmidt-Bleibtreu-Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, 2. Auflage, 1970, עמ' 430, וראה גם: Maunz, הערה 191 לעיל, בעמ' 9 להערות לס' 46.

193 לפי כללי הפרשנות, בתי המשפט בגרמניה המערבית הם המחליטים אם אמנם נתקיימו עילות העבירה של "הוצאת לשון הרע".

194 Schmidt, הערה 192 לעיל, עמ' 430.

195 *Das Bonner Grundgesetz; Erläutert, von Dr. Hermann von Mangoldt*, (1964), 195, Band II, p. 966.

החסינות הפרוצדורלית

1. התחום המכוסה

(א) העקרון

העקרון המונח ביסודה של החסינות הפרוצדורלית עפ"י סעיפים (2)46, (3)46 ו-(4)46 הינו שכל הליך פלילי, מכל סוג שהוא, נגד ציר מותנה בהסכמת הבונדסטג. החסינות הפרוצדורלית מוגבלת לזמן כהונתו של הציר<sup>196</sup> ומשתרעת על כל משך תקופת חברותו בבית (כולל פגרות)<sup>197</sup>.

ציר המואשם בעבירה מסויימת, לא יובא בפני שופט ולא יושם במעצר, אלא אם ניתנה הסכמת הבונדסטג לכך. המעשים המכוסים ע"י החסינות הפרוצדורלית מכונים באופן ברור ביותר "עבירה ברת-עונשין", קרי: החסינות הפרוצדורלית מכסה אך ורק תביעות פליליות ולא תביעות אזרחיות. הליכים אזרחיים נגד ציר מותרים עקרונית, כולל הוצאה לפועל. רק לשם מאסר דרוש אישור לפי סעיף (3)46 לחוק היסוד<sup>198</sup>.

(ב) תפיסה בשעת מעשה — In Flagrante Delicto

במקרה שהציר נתפס בשעת ביצוע מעשה עבירה, אין החסינות חלה עליו. משמעות ההוראה היא רהבה ועמוקה יותר מהמשתמע מן הסעיף כאילו הוא מתייחס לשעת ביצוע המעשה או למעצר הציר תוך 24 שעות לאחר ביצוע המעשה. בהסתמך על דברי פרשנים של חוק היסוד, לא מדובר בהוראה זו על המעצר עצמו בלבד, כי אם על ההליך המשפטי כולו — מעת המעצר ועד גזר הדין<sup>199</sup>. מותר, אם כן, לפי תפיסה זו, לעצור את הציר בשעת מעשה, או תוך 24 שעות לאחר ביצוע המעשה, בלא צורך לבקש נטילת חסינותו על-ידי הבונדסטג, וזהו הדין כל עת מעצרו עד מהן גזר הדין. עם זאת יש לציין, כי במקרה של מעצר בהסתמך על החריג של *In flagrante delicto*, מודיעה התביעה הכללית ליו"ר הפרלמנט על כך ואז יכול הפרלמנט לדרוש ביטול המעצר או עיכוב ההליכים בכללותם<sup>200</sup>.

(ג) הליכים שהוחל בהם לפני הכנס החסינות לתוקפה  
קיים ספק ביהם להליכים שהוחל בהם לפני הכנס החסינות לתוקפה, דהיינו האם הם מכוסים על-ידי הנקבע בסעיף (2)46 באופן המהייב עיכובם עד קבלת היתר מהפרלמנט להמשיך בהם, או אם הליכים כאלה יופסקו רק על סמך דרישה מהפרלמנט לפי סעיף (4)46. הבונדסטג עצמו תמך מלכתחילה, בהסתמך על חוות-דעת של שר המשפטים של גרמניה, וחזר ותמך באפשרות הראשונה<sup>201</sup>, וזוהי הדעה המקובלת היום<sup>202</sup>.

196 V. Mangoldt, הערה 195 לעיל.

197 Ameller Michel, *Parliaments*, 2nd ed., p. 59-60.

198 Schmidt, הערה 192 לעיל, עמ' 431.

199 ראה למשל: Wolf-Eberhard Ahrens, *Immunität von Abgeordneten*, Frankfurt (M.), 1970, p. 12.

200 Ahrens, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 13.

201 Ahrens, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 21.

202 Maunz 202, ראה הערה 191 לעיל, עמ' 18 של ההערה לס' 46.

2. תהליך נטילת החסינות

(א) הגוף המחוקק: הבונדסטג

הגוף המוסמך ליטול חסינות של ציר הוא מליאת הבונדסטג (סעיף 46(3)). "הוועדה לסדר היום ולחסינות" ממלאה בפעולה זו, תפקיד מכין בלבד, אולם לפי נוהג פנימי של הבונדסטג ביחס לעבירות זוטות — והוא הדין לגבי עבירות תעבורה באם נתקבלה החלטה חיובית בקשר להסרת החסינות בוועדה הנ"ל ברוב של  $\frac{2}{3}$  — מובאת החלטה זו לידיעת הצירים בכתב ואם תוך תקופה מסויימת קבועה לא הובעה התנגדות מצד הצירים, הרי שההחלטה נחשבת להחלטת מליאת הבונדסטג. במקרה של חילוקי דעות מחליטה המליאה החלטה סופית והוא הדין במקרה שבוועדה לא התגבש רוב של שני שלישים<sup>203</sup>.

הובעה דעה כי פישוט ההליכים לפי המוסבר לעיל, אמנם יש בו ברכה בכך שהוא מקל על עבודת המליאה ומונע פומביות מיותרת, אולם כנגד ההסדר נאמר שבעצם אין בחוקה הוראה המאפשרת למליאה להעביר את סמכות ההחלטה בענין נטילת חסינות של ציר לוועדה, ושלפיכך נזקקו בענין זה לפיקציה שלפיה ההלטת הוועדה במקרים ובתנאים מסויימים היא בבחינת החלטת המליאה<sup>204</sup>. בגנות ההסדר נטען גם שהוא נוגד את עקרון הפומביות, שכן ישיבות המליאה — להבדיל מישיבות הוועדה — הן בדרך כלל פומביות.

(ב) בקשות לנטילת החסינות

מאחר שהחוקה אינה קובעת מי מוסמך לבקש נטילת החסינות, נתגבש נוהג (בצורה של החלטת הוועדה לסדר היום ולחסינות) לפיו מוסמכים לבקש נטילת חסינותו של ציר מסויים: (1) התובע הכללי; (2) בתי המשפט; (3) עותר פרטי (אך לא הנפגע); (4) הוועדה עצמה. הציר עצמו אינו יכול לבקש נטילת חסינותו<sup>205</sup> והוא אף אינו יכול לוותר עליה, שכן החסינות אינה זכות של הציר אלא זכותו של הפרלמנט, שעליה אין הציר יכול להחליט<sup>206</sup>.

(ג) ההחלטה

ההחלטה המאפשרת נקיטת הליך משפטי מסויים נגד הציר, היא כשלעצמה אינה משפיעה על מעמדו כחבר האסיפה; הציר ממשיך להנות מכל זכויותיו כחבר האסיפה המחוקקת אם כי יש הליכים הגוררים אחריהם את איבוד המנדט של הציר. מוסכם כי קבלת ההחלטה לא באה במקום פסק-דין ואינה צריכה לקבוע קיום או אי קיום אשמה אלא מטרתה רק להחליט אם יש לפתוח את הדרך לנקיטת הליכים משפטיים<sup>207</sup>. אשר לנימוקי ההחלטות בעד או נגד הסרת חסינות בכל מקרה ומקרה הרי בשל

Ahrens 203, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 30.

Ahrens 204, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 31—32.

Schmidt 205, ראה הערה 192 לעיל, עמ' 431.

Ahrens 206, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 35 ו-Maunz, ראה הערה 191 לעיל, בעמ' 12 של ההערות לס' 46.

Ahrens 207, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 39 ועמ' 121.

סודיות הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות, אין לדעת מה הם<sup>208</sup>. החלטה המאשרת נקיטת הליכים נגד ציר יכולה להיות מותנית בהגבלה של זמן או אחרת<sup>209</sup>.

(ד) החלטת הבונדסטג להפסיק הליכים

עפ"י סעיף 46(4) רשאי הבונדסטג לבקש הפסקת הליך משפטי פלילי נגד ציר שהוחל בו בלא אישור הבונדסטג וכן יכול הוא "להחזיר" את החסינות לציר, לאחר שהיא ניטלה ממנו. בניגוד לאמור לעיל שלציר אין זכות לבקש את נטילת חסינותו, מוסכם כי זכותו היא לבקש עיכוב הליך נגדו שכבר החל<sup>210</sup>.

הוראות מיוחדות

1. זכויות היסוד

עפ"י סעיף 18 של חוק היסוד, כל מי שמנצל לרעה זכויות יסוד<sup>211</sup> כדי לתקוף את הסדר הדמוקרטי החופשי הבסיסי, יכול בית המשפט החוקתי הפדרלי, לשלול ממנו זכויות יסוד שלו. המטרה בהוראה זו היתה למנוע את התופעות הבלתי נעימות של תקופת וויימאר.

סעיף 46(3) קובע במפורש שאין לנקוט בהליך משפטי נגד חבר הבונדסטג עפ"י סעיף 18 הנ"ל בדבר שלילת זכויות היסוד, ללא הסכמת הבונדסטג.

2. סירוב למסור עדות

לפי סעיף 47 יכול ציר לסרב למסור עדות לגבי מי שמסר לו עובדות בתוקף תפקידו כחבר הבונדסטג או לגבי מי שהציר עצמו מסר לו עובדות ואפילו לגבי העובדות עצמן, שנמסרו לו או שנמסרו על-ידו לאחרים.

ההגבלה כאן היא בכך שהחסינות תלויה באופי המקצועי של הקשר בין הציר לבין מוסר או מקבל האינפורמציה, דהיינו היא קיימת אך ורק במידה והמגע עם הציר נבע או היה קשור עם עובדת היותו ציר בבונדסטג. המטרה היא כמובן, לתת פריבילגיה לפונקציה הפרלמנטרית. הדבר נתון לשיקולו של הציר בלבד אם לוותר על הזכות לסרב למסור עדות. מוסר האינפורמציה לציר או מקבל האינפורמציה ממנו, אינם נהנים מזכות דומה. הבונדסטג אינו רשאי לשלול זכות זו מן הציר. יודגש כי הזכות הזאת לגבי דברים שנמסרו בזמן כהונתו של הציר אינה מוגבלת בזמן<sup>212</sup>. האיסור על החרמת מסמכים הקשורים עם זכות הסירוב להעיד, משלים את הזכות שבנדון.

3. החסינות בתקופה שבין שהי קדנציות לחברי הבונדסטג בעלי תפקידים מיוחדים

סעיף 49 מעניק את החסינות הקבועה בסעיפים 46—47 וכן כמה זכויות אחרות של סעיפים 48(2) ו-48(3), לכמה צירים בעלי תפקידים מיוחדים בבונדסטג; מדובר על

Ahrens 208, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 79.

Maunz 209, ראה הערה 191 לעיל, עמ' 24 של ההערות לס' 46.

Ahrens 210, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 35.

211 הכוונה כאן לחופש הביטוי, העתונות, ההוראה, התקשורת, ההתאגדות, סודיות הדאר — מכתבים, מברקים וטלפון, זכות הקנין זכות המקלט.

Maunz 212, ראה הערה 191 לעיל, בעמ' 3 של ההערות לס' 47.

## חסינות חברי פרלמנטים

חברי הנשיאות וכן על חברי כמה ועדות מיוחדות, כגון הוועדה הקבועה וועדת חוק ובטחון וכי' (כולל ממלאי מקומם הראשיים).

חשיבות ההוראות האלה היא כפולה:

חשיבות היסטורית: זכר תקופת וויימאר ובמיוחד השנים האחרונות שלה, שבהן ניסה הקנצלר לשלוט בלא אסיפה מחוקקת ופיזור אותה לעתים קרובות.  
חשיבות משפטית: זו נובעת מהוראות סעיפים 39 ו-45 של חוק היסוד. מצד אחד קובע סעיף 39 שקדנציה מסתיימת ארבע שנים לאחר הישיבה הראשונה של הבונדסטג או בהתפזרותו (את הבונדסטג החדש יש לבחור בשלושת החדשים האחרונים של הקדנציה היוצאת, או תוך 60 יום מהתפזרות הבונדסטג, אבל את הישיבה הראשונה של הבונדסטג החדש יש לכנס תוך 30 יום אחרי הבחירות, אבל לא לפני תום הקדנציה היוצאת). מצד שני, כיוון שקיימת אפשרות של הוצרות חלל משפטי, חלל ריק ללא בונדסטג, בתקופה של חילופי האסיפה, קובע סעיף 45 שיש לבחור בוועדה קבועה שתשמור על זכויות הבונדסטג מפני הממשלה הפדרלית בתקופה שבין שתי הקדנציות.

בניגוד לחברי הבונדסטג אין חברי הבונדסרט נהנים מחסינות כלשהי, לא מחסינות מקצועית ולא מחסינות פרוצדורלית.<sup>21</sup>

## צ ר פ ת

### מקורות החוק

מקורות החוק העיקריים בנושא חסינות חברי הפרלמנט הם:

- א. סעיף 26 לחוקה משנת 1958 הקובע:  
"לא ייפתחו הליכים משפטיים נגד חבר פרלמנט, לא ייערכו חיפושים אחריו, לא ייעצר, לא יחזק במאסר ולא יועמד למשפט בשל דעותיו או הצבעותיו שנעשו במסגרת מילוי תפקידו. לא ייפתחו הליכים משפטיים נגד חבר פרלמנט ולא ייעצר בתקופת המושבים של הבית, עקב עבירות של פשע או עוון שביצע, ללא אישור המליאה אליה הוא משתייך, אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע המעשה.  
לא ייעצר חבר פרלמנט, בזמן פגרת הבית, ללא אישור נשיאות הבית (Bureau) אליו הוא משתייך, אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע המעשה או במקרה שנתאשרו ההליכים על-ידי המליאה או במקרה של הרשעה סופית.  
המאסר או ההליכים נגד חבר הפרלמנט יושהו אם המליאה אליה הוא משתייך תבקש זאת" (תרגום חופשי).
- ב. החוק מ-31.7.1953 אשר מורה כי נטילת החסינות הינה מוגבלת למעשים המצויינים בהחלטת הבית בלבד.
- ג. סעיף 80 לתקנון של ה-Assemblée Nationale הקובע את פרטי ההליך של נטילת החסינות ושל השהיית מאסר או הליכים נגד חבר פרלמנט.
- ד. סעיף 121 לקודקס הפלילי הקובע:

Schmidt 213, ראה הערה 192 לעיל, בעמ' 52.



"כל קצין של המשטרה הפלילית, כל תובע כללי של הרפובליקה, כל משנה לתובע וכל שופט, שעשה אחד מן המעשים המנויים להלן, יואשם בעשיית פשע במילוי תפקידו וייענש בביטול הזכויות האזרחיות שלו: נתן, פסק או חתם על פסק-דין, צו, או פקודה שמגמתם להביא בפני ערכאות או להעמיד למשפט שר או חבר פרלמנט, ללא האישורים המחוייבים עפ"י חוקי המדינה; או שנתן פקודה לתפוס או לעצור אחד או יותר מבין השרים או חברי הפרלמנט או שחתם על פקודה ללא האישורים האמורים, זולת אם המעשה הזה נעשה בזמן תפיסה בשעת מעשה או בזמן התפרעות ציבורית" (תרגום חופשי).

רצוי לעמוד על משמעותה של הרביזיה החוקתית שחלה בשנת 1954 (בתקופת הרפובליקה הרביעית, היינו של החוקה מ-27.10.1946). הנוסח הראשון של החוקה מ-27.10.46 לא קשר בין חסינות (inviolabilité) לבין מושב הבית (session), שהרי למעשה ישבה המליאה באופן רצוף במשך כל הסנה. התיקון לחוקה מ-7.12.1954, בהחזירו את הנוהג של המושבים, החזיר לכנו גם את הקשר שבין החסינות לבין המושב שהיה נהוג בתקופת הרפובליקה השלישית. החוקה מ-4.10.1958 קיבלה באופן מילולי את הנוסח של קודמתה מ-27.10.1946 כפי שתוקנה ב-1954 וכן את הנוסח של החוק החוקתי מ-16.7.1875.

לחסינות לפי החוקה יש ערך של סדר ציבורי (d'ordre public), ואי לכך:

- כל ההליכים שבוצעו תוך הפרת זכות החסינות, הם בטלים ומבוטלים<sup>214</sup>.
- ניתן לעורר את טענת החסינות, בפעם הראשונה הן בביהמ"ש לערעורים והן בפני ביהמ"ש העליון (cassation)<sup>215</sup>.
- טענת החסינות היא שאלה פרלימנטרית, ולא ניתן לדון בה בדיון על עצם הנושא<sup>216</sup>.
- אם אין הצד הנוגע בדבר מעורר את הטענה, חייב השופט להעלותה מתוך יוזמתו הוא (ex officio)<sup>217</sup>.
- אין חבר פרלמנט עצמו יכול לזותר על חסינותו ואף לא לבקש מן המליאה שתטול אותה, אולם יש באפשרותו של חבר פרלמנט להצטרף לבקשה בדבר נטילת חסינותו<sup>218</sup>.

החסינות המקצועית (Irresponsabilité — שלילת אחריות)

הבסיס החוקי לחסינות זו נקבע ברישא של סעיף 26 לחוקה (חוקים אחרים קובעים את היקפה).

#### 1. התהום המכוסה

החסינות המקצועית מכסה את כל המעשים במסגרת מילוי התפקיד הפרלמנטרי: הצבעות, נאומים, דיווחים, חקירות. את הפעילות הפרלמנטרית יש לפרש במובן הרחב,

.C. Cass, Drouhet/Alype, 5 août 1882, Dalloz 1883 1.45 214

.C. Cass, 3 février 1955, J.C.P. 1955-2-8663 215

216 שם.

.Paris, 28 juin 1843, S. 1843-2-318 (Sirey) 217

Trib. Correctionnel, de Reims — 29 mars 1862, in E. Pierre, *Traité de droit* 218

.politique, électoral et parlementaire, Paris 1902, p. 1212

## חסינות חברי פרלמנטים

דהיינו: ככוללת לא רק את הפעילות במליאה, אלא גם את הפעילות המתבצעת במסגרת כינוסי הסיעה וכינוסי הוועדות ואף שליחויות חיצוניות (למשל: נציגות בארגונים פרלמנטריים בינלאומיים, כגון הפרלמנט האירופי בשטרסבורג וכו'). יתר על כן, לא ניתן להביא חבר פרלמנט להעיד במשפט, אדרבא הוא עצמו מחוייב לסרב למסור עדות לגבי עובדות שהכריז עליהן מעל בימת הנואמים בבית המחוקקים. פרשנים<sup>219</sup> מציינים את אופיה הפונקציונלי של החסינות המקצועית; מעשים אף אם בוצעו בין כותלי המליאה, לא תחול עליהם החסינות אם אין הם קשורים לתפקיד הפרלמנטרי. דברים והבעות דעה שנאמרו באופן פרטי בין כותליו של אולם הישיבות שלא בעת עריכת הישיבות, אינם מכוסים. אותו דין חל על דעות בעל פה או בכתב המתייחסות לגאום שהושמע במליאה, ואשר הובעו מחוץ לאולם הישיבות, בעת אסיפות פומביות (כינוסים, קונגרסים) או מפלגתיות או במסגרת מילוי תפקידים אחרים על-ידי חבר הפרלמנט, כגון: בהיותו עתונאי, או חבר מועצה של רשות מקומית (אולם במקרה אחרון זה לא נהוג לפתוח בהליכים משפטיים נגדו).

### 2. המטענות של החסינות

החסינות המקצועית היא תמידית וממשיכה להתקיים אף לאחר שהבר פרלמנט חדל מלמלא את תפקידו.

## החסינות הפרוצדורלית

### 1. ההגנה

#### (א) מעשים

החסינות הפרוצדורלית חלה על כל המעשים שבוצעו שלא במסגרת מילוי התפקיד, ובכלל זה המעשים שבוצעו במסגרת מילוי תפקיד אחר (כגון: חבר פרלמנט שהוא ממלא גם תפקיד של שר, כפי שהיה נהוג בתקופה של הרפובליקה השלישית והרביעית). העקרון של החסינות הפרוצדורלית אינו מאפשר עריכת חיפושים בגוף חבר הפרלמנט, זולת במקרים שנקבעו בסעיף 87 לקודקס לדיון פלילי ואלה הם:

(1) כאשר הוצאה פקודת חיפוש על גופו של חבר הפרלמנט.

(2) במקרה של תפיסה בשעת ביצוע המעשה.

(3) כאשר מותר לעשות זאת עפ"י חיקוק מיוחד, כך למשל, על פי סעיף 86 לקודקס

המכס.

החסינות מוגבלת לעבירות של פשע ועוון בלבד, ואין היא חלה על עבירות של חטא וגם לא בתחום האזרחי ובדרך כלל גם לא בתחום הפיסקלי. העבירות הפיסקליות מכוסות על-ידי החסינות רק כאשר צפוי לעבריינין עונש מאסר או קנס העולה על סכום מסוים. אולם נהוג לבקש נטילת חסינות כשמתעורר מקרה כגון זה. בהקשר לכך שהחסינות אינה חלה על עבירות שהן חטא מתעוררת בעיה מסויימת.

Burdeau 219 וכן יותר מוקדם L. Duguit ו-M. Hauriou.

החל משנת 1958 התחום של עבירות שהן חטא הועבר לסמכותה של חקיקת המשנה של הממשלה, והורחב בצורה ניכרת. העונשים הוחמרו אף הם (עונש המאסר המירבי לחטא שהיה 10 ימים, הועלה לחודשיים שהם תקופת מושב הפרלמנט). עד כה טרם עורר השינוי בעייה מעשית, אך הוא יצר בעייה, שאין לדעת אם תשאר תיאורטית לתמיד.

(ב) מהות החסינות הפרוצדורלית

החסינות הפרוצדורלית מכסה הן מעצר והן הליכים משפטיים. מעצר, ניתן להתפרש במובנו הרחב ביותר, היינו כל אמצעי שתכליתו לשלול את החירות. המונח כולל גם את המעצר המונע, במקרה של הליכים פליליים, וגם את המעצר לצרכי חקירה, וכמו־כן את המעצר האדמיניסטרטיבי (שהיה נהוג בתקופת מלחמת אלג'יריה). האישור למעצר עצמו דרוש גם כאשר נתקבל האישור קודם לכן לנקיטת ההליכים המשפטיים אשר עשויים להוביל למעצר זה. נדרש אישור של הפרלמנט על מנת לפתוח בהליכים משפטיים נגד הציר. לצורך זה, לא נחשבים כהליכים, החקירה הפרלימנטרית, צווים להופיע בבית המשפט כעד, וכד'.

(ג) תקופת החסינות

החסינות הפרוצדורלית נכנסת לתוקפה החל מרגע ההכרזה על תוצאות הבחירות. החסינות מוקנית אף במקרים של ערעור נגד תוצאות הבחירות, ואין היא נפסקת אלא עם ביטול הבחירות או עם תום תקופת הכהונה של הציר בפרלמנט. החסינות מכסה באופן מלא את פעילות הציר רק בתקופת מושב הפרלמנט. נקודה זו היא מסורת קבועה בהיסטוריה החוקתית של צרפת. השיטה של מושב קבוע שהיתה בתוקף בתקופת הרפובליקה הרביעית עד לשנת 1954, הביאה להרחבת החסינות לכל תקופת הכהונה. לעומת זאת, הליכים שהוחל בהם, שלא בתקופת המושב של הפרלמנט, אינם טעונים אישור וניתן להמשיך בהם אף בתקופת המושב הבא, ללא אישור. כמו כן מאסר חוקי שהופעל בזמן הפגרה אינו נפסק על-ידי פתיחת המושב. יחד עם זאת אין החסינות נעלמת כליל אם נפתחו הליכים שלא בתקופת המושב כאמור לעיל, כי אם תוצאותיה מוגבלות. הפיסקה השלישית בסעיף 26 דורשת אישור נשיאות הבית רק על מנת לעצור חבר פרלמנט בתקופת הפגרה, ואין צורך באישור להליכים משפטיים אחרים. כמו כן לא דרוש אישור לגבי מעצר בזמן הפגרה במקרה של תפיסה בשעת ביצוע המעשה, במקרה שהליכים קודמים אושרו על-ידי הבית או במקרה של הרשעה סופית.

2. תפיסה בשעת ביצוע המעשה — "עבירה גלויה"

(א) המושג

- שני מרכיבים מאפיינים את המושג של "תפיסה בשעת ביצוע מעשה" ואלה הם:
- (1) אופיו האקסואלי או הקרוב בזמן: דהיינו, העבירה נמצאת בשלבי ביצועה או שבוצעה לפני זמן קצר.
  - (2) מידה של ודאות, בכל מה שנוגע לזהותו של הנאשם.
- לשם הצדקת קיומו של חריג זה של "העבירה הגלויה" לחסינות חברי הפרלמנט, נותנים להצביע על שני עקרונות כלליים:

## חסינות חברי פרלמנטים

- (1) מתפקידה של החסינות למנוע נקיטת הליכים שיסודם בכוונה רעה וודוין; אך במקרה של תפיסה בשעת ביצוע המעשה אין קיים חשש כזה.
- (2) עיקר דאגת כל משסר היא שמירת הסדר הציבורי, דבר הדוחה לצד עקרונות אחרים פחותי דרגה ממנו.  
קיימים ארבעה מקרים של תפיסה בשעת ביצוע המעשה ואלה הם:
  - (א) העבירה מתבצעת בו ברגע. זהו המקרה הפשוט ביותר.
  - (ב) העבירה בוצעה לפני זמן קצר. לא ניתן לקבוע את הפרש הזמן הנדרש, כי הדבר שונה ממקרה למקרה, אבל מתוך הפסיקה עולה כי לא היה מקרה שבו התפיסה נעשתה למעלה מ-24 שעות לאחר ביצוע המעשה.
  - (ג) כאשר מתקיימת רדיפה אחר החשוד בהתפרעות ציבורית, סמוך מאוד למעשה עצמו.
  - (ד) כאשר החשוד עצמו נמצא סמוך מאוד לשעת ביצוע המעשה כשהוא מחזיק בחפצים או מראה סימנים הנותנים מקום להניח כי אמנם הוא זה שהשתתף בעבירה הפלילית.אולם יש להזכיר כי בעוד שאלמנס המידיות או התכיפות מתקיים בכל ארבעת המקרים הרי אלמנס ה"דאות" נחלש במקרה השני ומוחלף בשני המקרים האחרונים במרכיב אחר של "הנחה חזקה" או "הסתברות גבוהה".

(ב) הדוקטרינה של "עבירה גלויה" לגבי עבירה נמשכת העבירה הנמשכת היא: מעשה או מחדל המלווה בחזרה רצופה של הרצון הפלילי של העבריין. דוגמה לעבירה נמשכת היא, נשיאת נשק ללא רשיון. עבירה זאת היא "גלויה" אם היא באה לידי ביטוי בסימנים חיצוניים, אולם מה יהיה הדין במקרה של עבירות מסובכות יותר, המורכבות ממעשים חיצוניים שונים הקשורים זה בזה והמכוונים להשגת מטרה ספציפית אחת, כגון העבירה של פגיעה בבטחון המדינה? נזכיר בהקשר זה את פרשת צירי הפרלמנט ממדגסקר 1947<sup>220</sup>.

פרשה זו היא חמורה ביותר בסוגית חסינות חברי הפרלמנט, ובעקבותיה נוצרה דוקטרינת "העבירה הגלויה הנמשכת". בפרשה הנ"ל, דרשו הצירים הפוליטיים ממדגסקר שתינתן להם אוטונומיה פוליטית, על מנת שזו תובילם לעצמאות מלאה של ארצם. בלילה שבין 29—30 במרס 1947 פרצו במקומות רבים באי מהומות שהפכו לטבח. בחקירה שיפוטית הוכח כי ב-27 במרס התקיימה אסיפה פוליטית חשובה שבה השתתפו 5 חברי הפרלמנט. בעקבות אסיפה זו הופץ בכל האי מברק הקורא להרגעת הרוחות. כוחות הבטחון מצאו שיש קשר בין אסיפה זו לבין המרד שפרץ יומיים לאחר מכן, ולדעתם היה המברק שהופץ, הסימן המוסכם למרד. כתוצאה מכך הוצאו צווי מעצר נגד הצירים ממדגסקר 8 ימים לאחר המרידה בגין "עבירה גלויה וכולטת המבו-ססת על האופי הנמשך של הפשע". ז.א. בהיותם אחראים לפרוץ המהומות אחראים חברי הפרלמנט אף לדרך שבה התפתחו, והעבירה הגלויה נמשכה כל הזמן שאירעו המהומות. מבלי להתייחס לנסיבות פרשה מיוחדת זו, נראה כי יש להשתמש בתורת העבירה הגלויה רק לגבי פעולות שניתן להתייחס אליהן כעומדות בפני עצמן אפילו

<sup>220</sup> G. Soulier, "L'inviolabilité parlementaire en droit français," Paris 1966, p. 82

אם הן הלק ממסכת פלילית רחבה יותר. למשל, במקרה של עבירה מורכבת כמו פגיעה בבטחון המדינה, אפשר יהיה לעצור חבר פרלמנט בשעת המעשה רק בפעולות פשוטות, מיידיות או גמשכות, בקשר לאותה עבירה. במצב המשפטי הנוכחי ניתן לסמוך רק על הגינות ההדדית של צירי הפרלמנט והממשלה כערוכה לכך שלא יעשו שימוש לרעה בתורה של העבירה הגלויה הנמשכת.

### 3. הוצאת

העבירה הגלויה מאפשרת את מעצרו המידי של הציר, ללא צורך בקבלת אישור הבית. עד לשנת 1950 הנוהג הפרלמנטרי היה כי למרות המעצר במקרה של עבירה גלויה, לא ניתן היה להתחיל בשום הליך פלילי ללא אישור הבית. בשנת 1950, בעקבות מעצרו של שני חברי פרלמנט, נקבע על-ידי ה-Assemblée Nationale ומאו אין עוררין על כך, כי התפיסה בשעת המעשה מצדיקה נקיטת הליכים, אפילו ללא אישור הבית, אולם על השלטונות להודיע מיד על כך ליו"ר הבית על מנת לאפשר למליאה, באם תרצה בכך, לדרוש את השהיית המאסר או ההליכים.

נוהג זה התואם את הנוסח הלשוני של החוקה (פסקה רביעית לסעיף 26) אינו מעניק הגנה מספקת: ההל משנת 1958, בעקבות זכותה של הממשלה לקבוע את סדר היום של Assemblée Nationale הודות לזכות הקדימה שלה (סעיף 48 לתקנון של ה-Assemblée Nationale) ניתנה לה האפשרות לדהות, כראות עיניה, את הדיון על נטילת החסינות או על השהיית המאסר או ההליכים. לכן עפ"י החלטה שנתקבלה ב-5.12.60 הוכנס תיקון לסעיף 80 לתקנון שעל פיו ענין ההשהייה של המאסר או של ההליכים מובא ישירות לסדר היום והדיון בו הוא קודם ועדיף לכל דיון אחר.

### אפשרות הפעלה מקבילה של החסינות המקצועית ושל החסינות הפרוצדורלית

מעשים שאינם נכנסים למסגרת תפקידו של חבר הפרלמנט, נהנים רק מהחסינות הפרוצדורלית. קיים פתוי גדול לערבב את שני הסוגים הנ"ל של החסינות ולהקנות על-ידי כך, למעשים שאינם בגדר התפקיד את היקפה של החסינות המקצועית. שימוש לרעה מסוג זה נעשה בתקופת הרפובליקה ה-4 בקשר עם עבירות הנוגעות לעתונות. מאז ומתמיד סירב הפרלמנט לאשר נקיטת הליכים נגד הבירוי בשל הוצאת לשון הרע נגד הפרט באמצעות העתונות. לעתונים רבים היו עורכים ראשיים שבמקביל היו גם צירים בפרלמנט, כך שהיה מן הנמנע לנקוט בהליכים פליליים נגד העתון בגין הוצאת לשון-הרע.

בנוסף על כך, בתקופה של הרפובליקה ה-4 היה בתוקף נוהג של מושב תמידי החסינות הפרוצדורלית היתה חלה במסך כל תקופת הכהונה. כתוצאה מזה נוצר מצב שבו מצד אחד היה חבר הפרלמנט פטור כמעט להלוטין מעונש בשל עבירות עתונות, ומצד שני הצטבר מספר כה רב של בקשות לנטילת החסינות שחייב הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בהן, אך גם זו שותקה בשל עומס בקשות עצום.

לאחר מספר פרשיות נחקק ב-25.3.1952 חוק הקובע כי לצידו של עורך ראשי של עתון שהיגו גם חבר פרלמנט, חייב להיות גם עורך אחראי ממונה. חוק זה, יחד עם ביטול

הנוהג של המושב התמידי בפרלמנט בשנת 1954, פתר את בעיית השימוש לרעה בנושא זה.

### נטילת החסינות

#### 1. מי מוסמך לבקש את נטילת החסינות

קיימות מספר אפשרויות:

- א. הבקשה יכולה להיות מוגשת ליו"ר האסיפה מפרקליטות המדינה באמצעות שר הפנים.
- ב. אדם פרטי או שר יכולים להגיש בקשה לנטילת חסינות ישירות ליו"ר האסיפה, אולם יש צורך שיוכיחו כי כבר החלו כנגד הציר בהליכים משפטיים וזאת על מנת למנוע נטילת חסינות מתוך מניעים פסולים ושיקולים בלתי מבוססים אשר מטרתם ליזום הליכים משפטיים.
- ג. בתקופת הרפובליקה ה-3 חל אותו כלל לגבי בקשות מטעם הבר הפרלמנט. לא נהוג עפ"י נוהג זה בתקופת הרפובליקה ה-4, וכיום מקרה כגון זה לא אירע בתקופת הרפובליקה ה-5, כך שכיום לא ידוע מהו הנוהג במקרה כזה.

#### 2. בדיקת הבקשה לנטילת החסינות

קיימת ועדה בת 15 הברים הנבחרים באופן פרופורציונלי לפי גודל הקבוצות הפוליטיות בפרלמנט, אשר בודקת את הבקשה (סעיף 80 של תקנון האסיפה הלאומית בצרפת). על ועדה זו למסור את הדו"ח שלה למליאת האסיפה תוך 20 יום. עליה לשמוע את הציר שממנו רוצים ליטול את החסינות. אולם אם הוא הזומן ולא הופיע לפניה, יכולה היא להחליט גם בלי לשמוע אותו תחילה. בשום מקום לא כתוב שאסור לוועדה זו לשמוע עדים. מכאן יכול להשתמע שרשאית היא לעשות כן; מאידך גיסא, ישנה הוראה מפורשת שאסור לוועדה לנהוג ולדון כבית משפט.

ישנה מהלוקת חריפה לגבי השאלה אם הוועדה יכולה לדרוש מן התביעה הכללית את המסמכים שבתיק הפלילי לשם עיון. אם נניח שיש לה סמכות לעשות כן, הרי קיימת סכנה שעל-ידי כך היא תדון בבקשה לנטילת חסינות כגוף שיפוטי ואין זה תואם את מה שנקבע בתקנון.

הדיונים בוועדה אינם פומביים.

#### 3. הדיון בפני המליאה

הבקשות לנטילת החסינות וכן להשהיית מאסר ו/או הליכים משפטיים גרשמות באופן אוטומטי בסדר היום של האסיפה (סעיף 70 של התקנון כפי שתוקן על-ידי החלטת האסיפה מיום 3.7.1962). סדר ההופעות של הצירים בדיון בבקשה ומספרם הינו קבוע ובלתי משתנה (ס"ק 8 בסעיף 80 הנ"ל).

ברשימה שמופיעה בס"ק 8 הנ"ל כלולים גם הכרים בממשלה. קיים נוהג ממושך בפרלמנט שהשרים יכולים להופיע באסיפה ולהעלות דבריהם בזמן שירצו בלא מתן הודעה מוקדמת על כך. בשאלת השאלה אם יכולים הם עפ"י נוהג זה להופיע ולשאת דבריהם גם בדיון בבקשה לנטילת חסינות?

ב־Conseil Constitutionnel בהחלטה מיום 10.7.1962 נקבע לאמור: "תחום החסינות תוא בסמכותה הייחודית של האסיפה". מכאן נובע שהואיל ופריבילגיה זו היא יחודית לבית המחוקקים, אין שר יכול להופיע בפני הבית בכל עת שירצה כדי לשאת דברו בדיון בבקשה לנטילת חסינותו של ציר.

מאז שתוקן תקנון האסיפה בשנת 1962, מצביעה האסיפה על ההצעה של הוועדה בקשר לנטילת החסינות. תיקונים להצעה שהובאו על-ידי המליאה אם בכלל, יכולים להיות אך ורק סביב פרטי העובדות של המקרה הנדון ולא בקשר לסעיפי האשמה. החלטת המליאה היא עפ"י שיקול דעת מוחלט; אך שוב יש להדגיש כי רק נימוקים ושיקולים פוליטיים צריכים לשמש לה כמדריך בהחלטתה; עליה לשקול אם עצם הבקשה יסודה בשיקולים "רציניים וכנים". אולם קריטריון זה אינו מספיק ויש להוסיף עליו קנה מידה נוסף והוא "הדחיפות"; יש לשקול מה עדיף במקרה הנדון — הפעלת ההליכים המשפטיים מיד או השהייתם עד לסיום מושב המליאה למען טובת עבודת הבית.

#### 4. תחום נטילת החסינות

הנטילה היא מוגבלת, דהיינו, אין להפעיל הליכים משפטיים נגד ציר אלא רק בנוגע לתהומים ועבירות שהאסיפה הרשתה. לענין זה הוחק חוק מיוחד מיום 31.7.1953 הקובע: "כל נטילת חסינות של חבר פרלמנט היא מוגבלת רק לעובדות שזכרו בהחלטת האסיפה המחוקקת"<sup>221</sup>.

#### 5. תוצאות החלטת האסיפה

בתחום הפלילי: נטילת החסינות מאפשרת נקיטת הליכים רגילים בפני ביהמ"ש אבל רק לגבי העובדות שאושרו על-ידי הפרלמנט. בענינים אחרים, פרט לעובדות הנ"ל, נהנה חבר הפרלמנט מחסינותו באופן מלא.

בתחום הפרלמנטרי: חבר פרלמנט שהופעלו נגדו הליכים משפטיים ממשיך ליהנות מכל הזכויות שלו. אם הוא נמצא במעצר, או במאסר (détention) הוא אמנם ממשיך להיות חבר פרלמנט אך אינו יכול להצביע או להגיש הצעה כלשהי. חבר פרלמנט שהורשע בדיון הינו שווה מעמד לזה הנמצא במאסר, זולת אם הרשעתו גוררת אחריה חוסר יכולת להבחר, ואז אין הוא נחשב יותר לחבר פרלמנט. מאידך ציר שהורשע בעונש מאסר, נשללת ממנו הזכות לקבל משכורת, במשך כל תקופת המאסר<sup>222</sup>.

#### 6. החלטה בדבר השהיית ההליכים הפליליים המאסר

הפרוצדורה של נטילת החסינות חלה במקביל בענין של הפסקת הליכים פליליים והפסקת מאסר כאחד. כאשר נוקטת האסיפה ביוזמתה צעדים להשהיית הליכים או מאסר, היא קובעת על-ידי כך שהתפקיד הפרלמנטרי הינו חשוב יותר מאשר מלוי חובותיו של הציר כאדם הנתון לשיפוט בתי המשפט הרגילים במדינה. תוצאות השהיית ההליכים והמאסר הן רק לגבי תקופת מושב המליאה.

G. Soulier, "L'inviolabilité parlementaire en droit français," Paris 1966, p. 310-314 221

222 שם, עמ' 331-332.

## ה ע ר ו ת ס י כ ו ם

מהמחקר עולה שחסינותם של חברי הכנסת בישראל היא כיום רחבה ביותר ורחבה יותר מבמדינות האחרות שהמצב בהן נסקר כאן. אופי רחב זה מתבטא הן בחסינות המקצועית והן בחסינות הפרוצדורלית:

(א) החסינות המקצועית של חבר הכנסת בישראל כוללת לא רק הבעת דעות (ובכלל זה גאומים והצבעות) אלא היא מכסה גם כל מעשה שעשה "למען" מילוי התפקיד, בין אם נעשה תוך כותלי הבית ובין אם נעשה מחוצה לו. ברור שהמושג "למען מילוי תפקידו" הוא רחב ביותר וכמעט בלתי מוגבל. יתר על כן: אף כשהמדובר במעשה שאינו נכנס למסגרת מילוי התפקיד, עדיין קיימת החסינות הפרוצדורלית.

(ב) החסינות הפרוצדורלית עצמה היא רחבה; לגביה אין הבחנה בין סוגי העבירות ואין חשיבות לזמן שבו בוצעו. החסינות הפרוצדורלית עומדת, איפוא, לחבר הכנסת גם כאשר הכנסת נמצאת בפגרה, דבר שספק אם יש לו הצדקה של ממש.

כמובן שהבסיס למוסד החסינות הוא בישראל, כמו במדינות אחרות, ברצון לדאוג להגנת עצמאותו של הבית באמצעות מניעת לחץ על הצירים. עם זאת, יש למנוע אפשרות ניצול לרעה של החסינות: למשל, אין לדעתנו להצדיק חסינות לחברי הכנסת בכל הכרוך בעבירות תעבורה.

מה הן השיטות השונות שהמחקר מגלה?

א. הארצות האנגלו-סכסיות (אנגליה וארה"ב) כמעט ואינן מכירות בחסינות, להוציא את החסינות ביחס להצבעות ולהבעת דעות בין כותלי הבית<sup>223</sup>. החסינות בפני מעצר היא מצומצמת ביותר.

ב. בארצות קונטיננטליות אחדות (גרמניה ואיטליה) בולטת חסינות פרוצדורלית רחבה (אם כי מוגבלת למעשים פליליים) והיא משתרעת על כל תקופת היות האיש הנוגע ציר בפרלמנט, לעומת חסינות פרוצדורלית מוגבלת יותר בצרפת, שם אין חסינות לעבירות שהן חטא והחסינות הפרוצדורלית ביחס לעבירות אחרות מוגבלת לתקופת מושב הבית.

נקודות בולטות נוספות ביחס לשלוש מדינות אלה שהוזכרו לאחרונה הן:

1) בגרמניה המערבית הנוהג לגבי נטילת חסינות הוא של נטילה כמעט אוטומטית במקרים של עבירות לא חמורות (כגון עבירות תעבורה).

2) באיטליה החסינות אמנם רחבה והפרלמנט אינו נוהג ליטול בקלות חסינות של חבר הבית, אך מצב זה נתון לביקורת על-ידי משפטנים הנוטים לצמצם במידת האפשר את היקף החסינות.

3) בצרפת הנטייה הברורה, לאחר 1958 היתה, לצמצם את חסינות חברי הפרלמנט, בלי לשנות את נוסח סעיף החוקה המתייחס לנושא. הדבר נעשה עקב צמצום תקופת מושב הבית. בזמן הרפובליקה הרביעית (1946—1958) ישב הבית כמעט ללא פגרה (10 חודשים בשנה). לעומת זאת, כיום, אין הפרלמנט יושב יותר מ-5 עד 6 חודשים בשנה. ג. בשל מיעוט החומר שעמד לרשותנו על ארצות סקנדינביה, לא יכולנו לחקור

223 בהלנד מוגבלת החסינות לתחום המקצועי בלבד. ראה: Dr. E. Van Raalte, *The Parliament of the Kingdom of the Netherlands*, (1959) at pp. 115-117



את המצב בארצות אלה ביסודיות<sup>224</sup>. גתייחס אם בן — ורק בקצרה — לחסינות המקצועית בלבד, הקיימת במדינות אלה ביחס להבעת דעות של חברי הפרלמנטים בארצות אלה בישיבות של הפרלמנטים שלהן.

החסינות המקצועית בשבדיה היא כנראה, רחבה קצת יותר מאשר במדינות סקנדינביה האחרות, אך לפי עדות הפרופ' א. הסטד המצב שם אינו ברור בצורה חד משמעית<sup>225</sup>. יש שוני ביחס להחלטיות החסינות המקצועית בארצות סקנדינביה. בנורבגיה, למשל, היא מוחלטת, אך לגבי כמה ממדינות אלה (פינלנד ושבדיה) קיימת הוראה מעניינת, לפיה ניתן ליטול אפילו חסינות מקצועית, אם רוב של 5/6 מחברי הבית אליו משתייך החבר הנוגע הצביעו על כך.

ענין נטילת החסינות במקרים אינדיבידואליים, שבדרך כלל הוא נתון לסמכותם של בתי המחוקקים, מביא אותנו לסמכויות נוספות שפרלמנטים השאירו בידי עצמם בתחום המשמעת של חבריהם. בנושא זה שונות הגישות. באנגליה, אם לדעת בית הנבחרים חבר התנהג באופן שעושה אותו לבלתי מתאים לשרת כחבר פרלמנט, אפשר לגרשו מהבית<sup>226</sup>. במקרים של מאסר, מעביר הבית בלא ויכוח החלטה (motion) על גירושו של החבר שהורשע<sup>227</sup>. בישראל מאפשר תקנון הכנסת לנקוט בסנקציות נגד חבר-כנסת שנהג בניגוד לתקנון, וזאת עד כדי הרחקתו בכוח מאולם הישיבות<sup>228</sup>, אך אין הכנסת יכולה ליטול מחבר-כנסת, בדרך של קבלת החלטה, את חברותו.

דומה שבמדינות רבות הגישה היא לא לאפשר לחבר-כנסת לוותר על החסינות, וכפי שציינו זוהי גם הדעה הרווחת — אף כי ניתן לחלוק עליה — בישראל. לכן נראה, שהמצב בשווייץ, שם מותר ויתור אישי על החסינות<sup>229</sup> הוא בבחינת יוצא דופן בסוגייה זאת.

מה הן הדרכים הפתוחות בפני הכנסת לשינוי המצב הקיים, אם נצא מתוך הנחה שהנטייה היא למנוע אפשרות ניצול לרעה של החסינות על-ידי חברי-כנסת? ניתן לתאר, למשל, את הדרכים הבאות:

- (1) צמצום ניכר ביותר של החסינות המקצועית (הגבלתה להבעת דעות והצבעות).
- (2) צמצום החסינות הפרוצדורלית לתקופת מרשמי הכנסת.
- (3) קביעת עבירות שלגביהן אין חסינות. אפשר, למשל, לקבוע שאין חסינות לגבי עבירות שהעונש הצפוי עליהן אינו עולה על מינימום מסוים, או שאין חסינות לגבי עבירות מסוג מסוים, כגון עבירות תנועה.

<sup>224</sup> ההוראות הנוגעות לחסינות בפינלנד קבועות בס' 13 ו-14 לחוק הפרלמנט מ-1928 אשר תוקן פעמים מספר; ההוראות ביחס לשבדיה מצויות בס' 110 ו-111 לחוק יסוד מ-1809; ההוראות בדבר חסינות חברי הפרלמנט הדני כלולות בס' 57 לחוקה משנת 1953; בנורבגיה כלולות ההוראות בנדון בס' 66 לחוקה משנת 1814, כפי שתוקנה בשנת 1964.

<sup>225</sup> Professor Elis Håstad, *The Parliament of Sweden*, p. 153.

<sup>226</sup> O. Hood Phillips, וגם: *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., Vol. 28, p. 461.

<sup>227</sup> *Constitutional and Administrative Law*, (1967) 4th ed., London, p. 180.

<sup>228</sup> E. C. S. Wade and G. Godfray Phillips, *Constitutional Law*, (1970), 8th ed., 227 London, p. 155.

<sup>229</sup> ראה סימן ג' בפרק הרביעי של תקנון הכנסת.

<sup>229</sup> Ameller Michel, *Parliaments*, 2nd ed., p. 59-60.

#### חסינות חברי פרלמנטים

- (4) פישוט התהליך של נטילת החסינות, כדוגמת גרמניה, למשל, במיוחד לגבי עבירות לא חמורות ועבירות תעבורה. כדי להפעיל שיטה כזאת אפשר לקבוע רשימה של עבירות שלגביהן היא תופעל.
- נראה לנו כי מטרת החסינות — להגן על עצמאות בית המחוקקים ועל חירות חברי הכנסת לפעול ללא לחצים — תישמר גם בשיטה כזאת, ובנוסף על כך היא תקל על נטילת החסינות במקרים המתאימים תוך השארת סמכות ההכרעה והמלה האחרונה בענין הנטילה, בידי בית המחוקקים עצמו.
- פישוט התהליך אפשרי גם בדרכים אחרות. אפשר, למשל, לקבוע לגבי עבירות מסוימות, שעצם הגשת בקשה של היועץ המשפטי לממשלה, לנטילת חסינות, מספקת לצורך הסרתה, אם לא הובעה התנגדות בדרך ותוך תקופה שייקבעו לכך.
- (5) צמצום כלשהו בחסינות יושג, אולי, גם על-ידי הסמכת גורמים נוספים — מלבד היועץ המשפטי לממשלה — לבקש את נטילת החסינות.
- בהביענו דעה בזכות צמצום החסינות בישראל, מצטרפים אנו לשורה של משפטנים, הברייכנסת ואנשים אחרים מקרב הציבור בישראל, שכבר הביעו דעתם בכיוון זה.

**דוח 1 : חסינות חברי פרלמנטים - מגמות התפתחות**

מאת : סוזי נבות

דוח מחקר זה מתייחס למדינות שנסקרו במאמרו של פרופ' קלוד קליין, ובוחן את ההתפתחות שחלה במדינות אלה בעשרים השנים האחרונות. כן כולל הדוח דיון על ספרד.

**תוכן העניינים**

הדין האנגלי.....	עמודים : 1 - 3
הדין האמריקאי.....	עמודים : 4 - 5
הדין האיטלקי.....	עמודים : 6 - 7
הדין הגרמני.....	עמודים : 8 - 9
הדין הצרפתי.....	עמודים : 10 - 12
הדין הספרדי.....	עמודים : 13 - 15
סיכום מגמות ההתפתחות.....	עמוד : 16

## הדין האנגלי

### 1. ההסדר החוקתי

החסינות באנגליה מבוססת בעיקרה על "חוק ומנהג הפרלמנט" (Law and custom of Parliament). נדגיש, עם זאת, את קיומו של סעיף 9 ל-Bill of Rights משנת 1689, הקובע, ש"חופש הדיבור והויכוח בפרלמנט לא יהווה נושא לחקירה או לדיון בבית משפט או בכל מקום אחר מחוץ לפרלמנט"<sup>1</sup>.

### 2. חסינות מהותית

הדין האנגלי מעניק חסינות מהותית לחבר פרלמנט בגין הבעת דעה במסגרת "הליך בפרלמנט". הביטוי מתייחס לדברים שנאמרו במסגרת דיוני הבית, הצבעות, הצגת שאלות בכתב, וכיו"ב עניינים הקשורים לביצוע הפעילות הפרלמנטרית הרגילה.

המונח "הליך בפרלמנט" הובן באנגליה כמשתרע על מעשה של גילוי סוד מכוון. כך היה בפרשה שכונתה "The naming of Coronel B". במקרה זה גילו מספר חברי פרלמנט את שמו של קצין בשירות הביטחון, אשר מסר עדות בבית משפט תחת השם: Colonel B. בהליך שיפוטי זה הזהיר בית המשפט כי כל ניסיון לגלות את שמו של הקולונל יוגדר כבזיון בית המשפט. בסופו של דבר לא ניתן היה לנקוט בהליך כלשהו נגד חברי הפרלמנט שהיו מעורבים בפרשה, בשל חסינותם.<sup>2</sup> החסינות משתרעת אף על הוצאת דיבה, וכאמור לא מאפשרת לבית המשפט לקבל כראיות או לבחון עניינים הקשורים להליכים בפרלמנט.

דוגמא טובה לכך ניתן לראות בפסק דין של שופט בית המשפט לערעורים משנת 1990<sup>3</sup>. בפסק דין זה דובר על תביעת דיבה שהוגשה על ידי חבר פרלמנט כנגד עיתון. לטענתו של חבר הפרלמנט, המאמר שנכתב רומז על כך כי הוא כביכול עשה שימוש באינפורמציה מסווגת לקידום מטרות פרטיות.

בעקבות המאמר, כך נטען, לא קיבל חבר הפרלמנט מינוי שציפה לו. על מנת להוכיח כי הפרסום אכן פגע בו, ביקש חבר הפרלמנט להציג לבית המשפט מכתב שנכתב על ידי חבר אופוזיציה בעניין. הוא הוסיף והתחייב, כי הוא לא יעורר כל "שאלה" בנוגע להליכי הפרלמנט, בהתאם לסעיף 9 ל-Bill of Rights, אלא כל רצונו הוא להציג ראיות עובדתיות על מה שארע במסגרת ועדה מועדות הבית.

בית המשפט לערעורים סירב לאפשר הבאת ראיה כלשהי על מה שאירע במסגרת הפרלמנט. בית המשפט קבע כי המכתב הנדון נהנה מחסינות. במסגרת פסק הדין הוסיף השופט Popplewell כי במרוצת השנים הביטוי "הליכים בפרלמנט" הורחב על ידי בתי המשפט, והוחל אל מעבר להתבטאויות פורמליות במסגרת הבית.

יודגש כי החסינות המהותית לא חלה על פרסום הדברים שנאמרו במסגרת הפרלמנט, אם הפרסום הוא מחוצה לו.

<sup>1</sup> במקור:

"...the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament"

<sup>2</sup>

?

<sup>3</sup> Rost v. Edwards, (1990) 2 All ER 641

לאחרונה נטען בבית משפט באנגליה<sup>4</sup> כי "החסינות המהותית נועדה להגן מפני תביעה או טענה כנגד חבר פרלמנט, על מעשים או דיבורים במסגרת הפרלמנט". לפיכך - כך נטען - החסינות לא נועדה להגן על חבר פרלמנט כאשר הוא זה אשר מגיש תביעה. במקרה זה דובר בתביעת דיבה שהגיש חבר פרלמנט בניו-זילנד, נגד הטלוויזיה. הנתבעים ביקשו לבסס את ההגנה של "אמת דיברתי" ולשם כך ביקשו להסתמך על דברים שנאמרו, ומעשים שנעשו במסגרת כתליי הפרלמנט.

בית המשפט של ה-Privy Council באנגליה, בשבתו בערעור שהגיע מניו-זילנד, פסק כי עקרון החסינות המהותית על "הליכים בפרלמנט" הוא עקרון רחב, אינו שייך לחבר הפרלמנט ולכן הוא אינו יכול לוותר עליו, גם אם הוא מבקש לעשות זאת. עוד קבע בית המשפט כי העיקרון שבסעיף 9 ל-Bill of Rights רחב דיו לחול גם על מקרה כזה.

המושג "הליך בפרלמנט" לא הוגדר בחקיקה עד היום, למרות הצעות שונות בנושא שהונחו על ידי הוועדה לבחינת זכויות היתר<sup>5</sup>.

מעניין לציין כי בשנת 1967 הציעה הוועדה המיוחדת לבחינת זכויות היתר לקבוע הגדרה למונח "הליכים בפרלמנט": "מעשים שנעשו על ידי חברי הבית במטרה לאפשר להם למלא תפקידם". הצעה זו העלתה באנגליה שאלה דומה לזו המתעוררת בישראל והיא מה ייכלל בגדר הביטוי "מילוי תפקידו".

ההצעה לשימוש במונח החדש זה זכתה לביקורת באנגליה<sup>6</sup>, בשל היותו מעורפל לא פחות מאשר הביטוי "הליך בפרלמנט". בפועל, כאמור, היא לא התקבלה. הטענה שהושמעה נגד החקיקה היא כי הגדרה מדויקת של ההליכים בפרלמנט תשלול מבתי הפרלמנט את החופש לפרש את החסינות ותוביל לעימות עם בתי המשפט.<sup>7</sup>

### 3. חסינות דיונית

קיימת באנגליה חסינות דיונית רק ביחס למעצר או מאסר, ורק במסגרת הליך אזרחי. חשיבותה היום משנית, לאור הביטול למעשה של מאסר אזרחי.

משמעות הדבר היא כי אין חסינות דיונית בהליכים פליליים, וניתן להעמיד לדין פלילי חבר פרלמנט באנגליה. יש להודיע לבית על מעצרו או מאסרו של חבר פרלמנט, וכן יש להודיע לבית על גזר דין בפלילים.

<sup>4</sup> Prebble v. Television New Zealand L.T.D. 3 All E.R. (1994) 407

<sup>5</sup> The Select Committee on Parliamentary Privilege, 1967 1970 and 1986-7

<sup>6</sup> ראה: 30 P. Leopold, "Freedom of Speech in Parliament - Its Misuse and Proposals for reform" 30

Public L.J (1981) 42.

<sup>7</sup> E. May, Parliamentary Practice, (21st, ed. 1989) at 93

#### 4. ביקורת שיפוטית על החסינות המהותית

שני בתי הפרלמנט באנגליה רואים עצמם כפוסק יחיד והאחרון בחוקיות ההליכים הפנימיים שבתוך הבית.  
 לבתי הפרלמנט יש סמכויות עונשיות כלפי חברי הבית, המבוססות על התפילה ההיסטורית של הפרלמנט כבית משפט. לפיכך, נשמר עד היום הכלל על פיו אין פיקוח שיפוטי על הליכים פנימיים בפרלמנט, לרבות ענייני החסינות.<sup>8</sup>  
 עם זאת, טוען המלומד Erskine May, גבולות הסמכות בין הפרלמנט לבין בית המשפט עדיין לא נקבע בבירור. ברור כי אין הפרלמנט מוסמך ליצור זכות-יתר חדשה, כביכול במסגרת עיסוק בענייני הפנימיים, אלא בחוק.<sup>9</sup>

#### 5. סיכום ומסקנות

החסינות המהותית באנגליה מבוססת היטב בפסיקת בתי המשפט, וקיימת נטייה להרחיבה. נטייה זו זכתה לעתים לביקורת בספרות, אשר טוענת כי נעשה שימוש לרעה בחסינות המהותית.  
 באשר לחסינות הדיונית, היא מונעת כאמור רק מעצר אזרחי, ולפיכך כמעט ואינה ישימה כיום בדין האנגלי.

<sup>8</sup> לאחרונה, פסק בית המשפט לערעורים באנגליה כי:

“So far as the courts are concerned, they will not allow any challenge to be made to what is said or done within the walls of Parliament in performance of its legislative functions and protection of its established privileges”

ראה: *Allason-v. Haines*, (1996) EMLR 143, 145 NLJ 1576

<sup>9</sup> לעיל הי"ש 7 בעמ' 145, 150.

## הדין האמריקאי

### 1. ההסדר החוקתי

החסינות מוסדרת בסימן 1, סעיף 6 לחוקה האמריקאית.

סימן 1 סעיף 6 קובע, בתרגום חופשי:

(התקציים)  
 "הסנטורים ובחברי הסנא יהיו חסינים מפני מעצר בעת נוכחותם במושב הבית שלהם או בדרכם אליו ובשובם ממנו, למעט במקרים של בגידה, פשע והפרת השלום. וכן לא יישאלו בקשר לכל נאום או ויכוח באחד מבתי הקונגרס, במקום אחר כלשהו"<sup>10</sup>

### 2. חסינות מהותית

החסינות המהותית המוענקת בדין האמריקאי מתייחסת למעשים הנעשים במסגרת "התפקיד החקיקתי" (Legislative acts)<sup>11</sup>.  
 "פיסקת הדיבור והויכוח", כפי שזו מכונה בדין האמריקאי, מגינה על נבחר בכל העניינים אשר הם בעלי אופי אינטגרלי לתפקיד. כך למשל מוגנים דוחות של ועדות וישיבות שונות של הקונגרס.<sup>12</sup>

החל משנות ה-70 ניכרת גישה מצמצמת בכל הנוגע לפרשנות פסקת הדיבור והויכוח.

כך למשל ניתן לראות בפרשת הסנטור Gravel, בשנת 1972. במסגרת ישיבה של תת ועדה של הסנט (שכונסה בניגוד לכללי הסנט) הקריא הסנטור מתוך מסמכים מסווגים אשר עסקו בהחלטות אמריקניות במלחמת וייטנאם (The Pentagon Papers). פרוטוקול הישיבה פורסם בשלב מאוחר יותר, בהוראתו של הסנטור. בית המשפט העליון עסק בשאלה האם מעשיו אלה יכללו בגדר המונח "מעשים חקיקתיים" וברוב דעות קבע כי מעשיו של הסנטור בכל הנוגע לפרסום הפרוטוקול, אינם מוגנים.<sup>13</sup>  
 לגופו של עניין נקבע כי אין לחקור את הסנטור באשר לפעילותו בועדה, אך אפשר לחקור אותו על דרך השגת החומר.

גישה מצמצמת זו של בית המשפט העליון זכתה לביקורת חריפה בספרות של השנים האחרונות.<sup>14</sup>

למרות הביקורת, מתמידים בתי המשפט בארה"ב בגישה המצמצמת לחסינות המהותית.

<sup>10</sup> נוסח הפסקה במקור:

"The Senators and Representatives shall...in all cases except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from arrest during their attendance at the Session of their respective houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other place"

<sup>11</sup> ראה U.S. v. Johnson, 383 U.S. 169 (1966)

<sup>12</sup> ראה: Gravel v. U.S., 408 U.S. 606 (1972); Doe v. McMillan 412 U.S. 306 (1973)

<sup>13</sup> השווה עם פרשת "מסמך שטאובר".

<sup>14</sup> ראה למשל: R. Reinstein & H. Silvergrate, "Legislative privilege and the separation of powers, 86

Harv. L.R. 1113 וכן: Notes (Richard Batchelder): Chastain v. Sundquist: A narrow reading of the doctrine of Legislative immunity" 75 Cornell L. Rev. 384

כך למשל נקבעה אבחנה בין "פעילות חקיקתית", שתהנה מחסינות, לבין "עניינים פוליטיים" שלא יכללו בה.

כיום המבחן האמריקאי לחסינות בגין פסקת הדיבור והויכוח מגן על פעילות "חקיקתית טהורה" שנעשתה במסגרת הבית, ועדות או הצבעות. אם מחליט חבר קונגרס לפרסם נאום שנשא במסגרת הקונגרס, הוא יאבד הגנתו. עם זאת, הוכרה באופן עקרוני בדין האמריקאי "חובת הדיווח", אך בתנאי שזו קשורה באופן ישיר ל"תפקיד החקיקתי".

תחומים שהוצאו על יד בית המשפט במפורש אל מחוץ לחסינות המהותית:

1. הוצאת דיבה שנכללה במסגרת דיווח לעיתונות<sup>15</sup>.
2. שוחד כספי שקיבל סנטור בתמורה להצבעתו.<sup>16</sup>
3. שיחות של חברי קונגרס עם רשויות ממשל אחרות (אם אינן קשורות ישירות לאקט החקיקתי)

ניתן לסכם ולומר כי בית המשפט העליון של ארה"ב, מבטא מאז שנות ה-70 גישה מצמצמת ביחס לחסינות המהותית:

"Clearly, the United States Supreme Court no longer tolerates the attachment of Speech and debate Clause to criminal conduct of a legislator when that criminal conduct is outside the legislators official duties, in not "generally done" relative to the legislature business at hand, or is not a legitimate legislative activity of a pure legislative nature"<sup>17</sup>

### 3. חסינות דיונית

החסינות הדיונית בדין האמריקאי כפי שזו מובנת אצלנו, היא צרה מאד וכמעט ואינה קיימת.

אמנם החוקה מבטיחה חסינות מפני מעצר, אך החריגים שלה ("פרט למקרים של בגידה, פשע והפרת השלום") מתייחסים בעצם לכל העבירות הפליליות.

לפיכך, מתייחסת הזכות מפני מעצר רק לתחום האזרחי, וחשיבותה משנית.

### 4. סיכום ומסקנות

לחברי הקונגרס בארה"ב חסינות מהותית, המתייחסת להבעת דעה והצבעות שנעשו במסגרת התפקיד החקיקתי בלבד. המושג "במסגרת הליך חקיקתי" זוכה בשנים האחרונות לפרשנות צרה ומצמצמת. בית המשפט העליון בוחן האם הבעת הדעה או הפעילות של חבר הקונגרס היא במסגרת "פעילות לגיטימית של מחוקק". הגישה החדשה זוכה לביקורת, כאמור, בספרות המשפטית. החסינות הדיונית, בכל הנוגע למעצר או מאסר בעת נוכחותם במושב הבית או בדרך אליו וממנו, היא כאמור, צרה למדי.

<sup>15</sup> Huthison v. Proxmire 443 U.S. 111 (1979)

<sup>16</sup> U. S. v. Brewster, 408 U.S. 501. שם קבע בית המשפט (בעמ' 526) כי:

"taking a bribe is, obviously, no part of the legislative process or function; it is not a legislative act"  
Note, Modern Kansas Legislative Strategies: The Blackmail Gambit" 35 Washburn L. J. 157 at <sup>17</sup>



## הדין האיטלקי

### 1. ההסדר החוקתי

החסינות הפרלמנטרית מוסדרת בסעיף 68 לחוקה משנת 1948. סעיף זה תוקן לאחרונה, באוקטובר 1993

סעיף 68, בנוסחו החדש קובע, בתרגום חופשי:

"חברי הפרלמנט לא ייקראו לתת דין וחשבון בגין דעות שהובעו על ידם ובשל הצבעותיהם במילוי תפקידם. ללא אישור הבית אליו הוא משתייך, לא ייעצר ולא ייאסר חבר פרלמנט ולא תישלל ממנו חירותו הפרטית בכל צורה אחרת ולא יופעל נגדו חיפוש אישי או ביתי, אלא אם נתפס בשעת ביצוע עבירה המחייבת מעצר מידי, או אם ניתן פסק דין או גזר דין סופי. אישור דומה נדרש על מנת לצותת לשיחותיו או לכל סוגי התקשורת שלו וכן לתפוס דברי דואר שלו".

### 2. החסינות המהותית

החסינות המהותית המוענקת בדין האיטלקי מתייחסת להצבעות והבעות דעה במסגרת "מילוי תפקיד" וחלה הן על הליך פלילי והן על הליך אזרחי. המבחן לחסינות המהותית אינו מבחן של זמן אלא דורש קשר ל"תפקיד הפרלמנטרי".

דעת המלומדים באיטליה הנה כי יש לפרש את המושג "במילוי תפקיד" בצורה רחבה ומקיפה<sup>18</sup>. כיוון שלחברי הפרלמנט תפקיד של "מתווך" בין הפרלמנט לבין הקבוצות הפוליטיות, אזי יש לפרש את הביטוי "במילוי תפקיד" כמתייחס לפעילות הפוליטית הנעשית גם מחוץ לכתליי הבית.

עם זאת, הביטוי פורש כקשור לתפקיד חבר הפרלמנט כפי שזה נקבע על ידי תקנון הבית.

### 3. חסינות דיונית

החסינות הדיונית כפי שנקבעה לאחר התיקון לחוקה, חלה על מעצר או מאסר (ואינה מונעת הגשת תביעה או כתב אישום נגד חבר פרלמנט). כן היא מונעת עריכת חיפוש על גופו או בביתו, ומונעת האזנה או ציתות לשיחותיו.

הסרת החסינות: הסרת החסינות הדיונית לכל המעשים המנויים לעיל (מעצר, חיפוש, ציתות וכיו"ב) נעשית על ידי הבית אליו משתייך חבר הפרלמנט.

החריגים: אין צורך באישור הבית על מנת לעצור/לאסור או לערוך חיפוש אצל חבר פרלמנט:

<sup>18</sup> ראה: Fernandez Viagas Bartolome, La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores, (Madrid 1990) 40.

- א. במקרה שנתפס בביצוע עבירה המחייבת מעצר מידי  
 ב. כדי לבצע פסק דין ( או גזר דין ) סופי.

#### 4. מגמות חדשות

סעיף 68 לחוקה, ככל שמתייחס לחסינות הדיונית, תוקן, כאמור, באוקטובר 1993.

התיקון נבע משימוש לרעה שנעשה בחסינות הדיונית, בכל הנוגע לחקירת מעשי שחיתות על ידי חברי פרלמנט איטלקי.

להמחיש את הצורך בתיקון נוסף כי בשנים 1992 ו-1993 הוגשו לפרלמנט למעלה מ-200 (!!) בקשות להסרת חסינות כדי לנקוט בהליכים כנגד חברי פרלמנט. היו מקרים אשר סירוב הבית להסיר חסינות דיונית אפשר לחברי פרלמנט להימלט מהמדינה. (המדובר ב- Bettino Craxi).

לאחרונה הועמד לדין פלילי בגין עבירות חמורות אף Giulio Andreotti.

התיקון לחוק מצמצם את החסינות הדיונית, וקובע כי זו אינה חלה על פתיחת הליכים כלל.

לפני תיקון החוקה	לאחר תיקון החוקה (אוקטובר 1993)
<p><b>המצב הקודם:</b></p> <p>1. לא ייפתחו הליכים פליליים, ולא ייעצר חבר פרלמנט אלא לאחר אישור מליאת הבית אליו הוא משתייך (למעט שנתפס בביצוע עבירה המחייבת מעצר).</p> <p>2. בעבר נדרש אישור הבית על מנת לעצור, או להמשיך להחזיק במעצר, חבר פרלמנט לשם ביצוע פסק דין - אף אם הוא סופי.</p> <p>3. לא הייתה התייחסות בחוק לשיחותיו ולאפשרות לצותת או לתפוס דברי דואר</p>	<p><b>השינויים:</b></p> <p>1. אין חסינות על פתיחת הליכים פליליים. הרישא של סעיף 68, שהתייחס לפתיחת הליכים - נמחק).</p> <p>2. כיום אם ניתן פסק דין או גזר דין סופי, או שנתפס בביצוע מעשה הגינו יש חובת מעצר - אין צורך באישור הבית לעוצר/לאוסרו.</p> <p>3. ניתן לצותת לחבר פרלמנט, ואף לתפוס דברי דואר, באישור הבית.</p>

#### 5. סיכום ומסקנות

לחברי הפרלמנט באיטליה חסינות מהותית, המתייחסת להבעת דעה והצבעות שנעשו במסגרת תפקידו.

באשר לחסינות הדיונית, ניכרת בדין האיטלקי מגמה של צמצום.

1. ככל שהדבר מתייחס לפתיחת הליכים : חסינות זו, שבעבר מנעה העמדה לדין של חברי פרלמנט כל עוד לא הוסרה החסינות על ידי הבית, בוטלה.
2. החסינות הדיונית כיום הוגבלה למאסר או מעצר, וכן מונעת חיפוש בגופו או בביתו, וציתות לשיחותיו. חסינות זו ניתנת להסרה על ידי הבית.
3. החסינות הדיונית לא קיימת במקרה של תפיסה בשעת ביצוע פשע המחייב מעצר או במקרה של הרשעה בפסק דין סופי.

## הדין הגרמני

### 1. ההסדר החוקתי

החסינות הפרלמנטרית בגרמניה מוסדרת בסעיף 46 לחוק היסוד (Basic Law) משנת 1949. סעיף 46 קובע, בתרגום חופשי<sup>19</sup>:

(חסינות הצירים)

- (1) ציר לא ייתבע לדין בבית משפט או בהליך משמעותי, בכל זמן שהוא, ולא יישא באחריות מחוץ לפרלמנט (ה-Bundestag) בשל הצבעה או בשל הבעת דעה שלו במסגרת הבונדסטג או באחת מועדותיו. הוראה זו לא תחול על הוצאת דיבה.
- (2) ציר לא ייעצר ולא יישא באחריות בשל עבירה בת עונשין, אלא באישור הבונדסטג, למעט מקרה שנתפס בשעת מעשה או יום לאחריו.
- (3) אישור הבונדסטג נדרש גם במקרה של הגבלה אחרת על חירותו של הציר או לפתיחת הליכים נגדו על-פי סעיף 18. (סעיף 18 לחוקה עוסק בניצול לרעה של זכויות יסוד כגון חופש הביטוי, העיתונות, ההתאגדות וכיו"ב ס.ג.).
- (4) על פי בקשת הבונדסטג, יעוכב כל הליך פלילי או הליך על-פי סעיף 18 או כל מעצר או הגבלה אחרת על חירותו של הציר.

### 2. חסינות מהותית

החסינות המהותית בגרמניה חלה על הבעות דעה והצבעות שנעשו במסגרת הבית. היא אינה מוגבלת בזמן, אינה ניתנת לנטילה, ומתייחסת הן לאחריות פלילית והן לאחריות אזרחית.

### חריג לחסינות המהותית

חוקת גרמניה היא יוצאת דופן במובן זה שכוללת חריג חוקתי לחסינות המהותית: לשון הרע. הוצאת דיבה אינה נכללת במהות תפקידו של חבר פרלמנט. חבר פרלמנט אשר במסגרת הבעת דעה בתוך כתלי הבית יעבור עבירה של הוצאת דיבה, לא ייחנה מחסינות.

<sup>19</sup> הנוסח האנגלי של הסעיף, קובע:

#### Article 46 (indemnity and immunity of deputies)

- (1) A deputy may not at any time be subjected to court proceedings or disciplinary action or otherwise called to account outside the Bundestag for a vote cast or a statement made by him in the Bundestag or in any of its committees. This shall not apply to defamatory insults.
- (2) A deputy may not be called to account or arrested for a punishable offense except by permission of the Bundestag, unless he is apprehended during commission of the offense or in the course of the following day.
- (3) The permission of the Bundestag shall also be necessary for any other restriction of the personal liberty of a deputy or for the initiation of proceedings against a deputy under Article 18.
- (4) Any criminal proceedings or any proceedings under Article 18 against a deputy, any detention or any other restriction of his personal liberty shall be suspended at the demand of the Bundestag.

יודגש כי על מנת להעמידו לדין פלילי בגין עבירה זו, יהא צורך באישור הבונדסטג, שכן עומדת לו החסינות הדיונית, כאמור בסעיף 46 (3). תביעה אזרחית כנגד חבר פרלמנט בעבירה של לשון הרע, אפשרית בלא אישור הבית.

### 3. חסינות דיונית

הדין הגרמני מתייחס לחסינות זו כמחסום "פרוצדורלי". חסינות זו מתייחסת להליך פלילי בלבד, ומוגבלת לזמן כהונתו של חבר הפרלמנט.

**תחולתה:** על מישור פלילי בלבד, לרבות הליך משמעותי (מעצר, הגשת כתב אישום או העמדה לדין)

**הסרת החסינות:** על ידי הבונדסטג. כל הליך פלילי כנגד חבר פרלמנט, לרבות הליך פלילי במסגרת העבירה של לשון הרע, מותנה באישור הבית.

**חריגים:** ניתן יהיה לעצור חבר פרלמנט ללא אישור הבית בשעת ביצוע מעשה. חריג זה הוא רחב ומאפשר מעצר גם ביום שלאחרי ביצוע המעשה. על פי נוסחו של סעיף 46, וכאמור במאמרו של פרופ' קליין, לא מדובר בהוראה זו על המעצר עצמו אלא על הליך משפטי כולו - ממעצר ועד גזר דין.

### 4. סיכום ומסקנות

החסינות המהותית בגרמניה מתייחסת להצבעות והבעות דעה במסגרת הבונדסטג. החסינות המהותית היא מוחלטת אך אינה חלה על הוצאת דיבה. גרמניה היא מדינה יוצאת דופן בכך שקבעה חריג חוקתי לחסינות המהותית. נדגיש כי מדינות אחרות הגיעו לתוצאה דומה, אך בעקבות פרשנות החסינות על ידי בית המשפט.

באשר לחסינות הדיונית, היא מתייחסת לכלל ההיבטים של הליך פלילי (החל מהגשת כתב אישום וכולל מעצר). ניתן להסירה באישור הבית, והסרת החסינות הוא עניין שנתפס כ"שגרתי" על ידי הבונדסטג. לא נמצאו מקרים של שימוש לרעה בחסינות הדיונית או מקרים של סירוב להסיר חסינות משיקולים זרים.

## הדין הצרפתי

### 1. ההסדר החוקתי

החסינות הפרלמנטרית מוסדרת בסעיף 26 לחוקה הצרפתית משנת 1958. סעיף זה תוקן לאחרונה בשנת 1995.

סעיף 26 (בנוסחו החדש) קובע, בתרגום חופשי:

"לא ייערכו חיפושים אחר חבר פרלמנט, לא ייעצר, לא יוחזק במאסר ולא יועמד למשפט בשל דעותיו או הצבעותיו שנעשו במסגרת מילוי תפקידיו.

"חבר פרלמנט לא ייעצר בהליך פלילי ולא תישלל חירותו בדרך אחרת אלא לאחר אישור נשיאות הבית אליו הוא משתייך. אישור זה לא נדרש במקרה של פשע או שנתפס בשעת מעשה או במקרה של הרשעה בפסק דין סופי.

המעצר, שלילת חירותו או ההליכים נגד חבר פרלמנט יושהו, במידת הצורך, לתקופת מושב הבית אליו הוא משתייך, אם מליאת הבית אליו הוא משתייך מבקשת זאת...<sup>20</sup>

### 2. חסינות מהותית

החסינות המהותית המוענקת בדין הצרפתי מתייחסת להבעת דעה במסגרת התפקיד הפרלמנטרי, לרבות הצבעות, דיווחים, נאומים וחקירות. היא עומדת לחבר הפרלמנט גם לאחר שסיים את כהונתו, וחלה על הליך פלילי ואזרחי.

דעת המלומדים בצרפת הנה כי יש לפרש את המושג "במילוי תפקיד" בצורה כוללת ומקיפה. פעילות בעלת אופי ציבורי תהנה מחסינות, אף אם זו נעשית מחוץ לכתליי הבית.

החסינות המהותית אינה חלה:

1. על הבעות דעה בעלות אופי פרטי, בין שנעשו בתוך הבית ובין שנעשו מחוצה לו.

2. בשנת 1989 פסק בית הדין החוקתי כי חסינות זו לא חלה על מעשים שנעשו על ידי חבר פרלמנט במסגרת תפקיד זמני שהוטל עליו על יד הממשלה, שכן תפקיד זה יכול היה לבצע כל אדם אחר ולא דווקא חבר פרלמנט. אין לכך קשר למילוי התפקיד הפרלמנטרי.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> במקור:

Article 26 de la Constitution:

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut être faire l'objet en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert. L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci dessus

## 3. חסינות דיונית

מטרתה של החסינות הדיונית למנוע רדיפת הנבחר משיקולים זרים, דבר שעלול למנוע ממנו למלא את תפקידו.

תחולתה: על מאסר ושלילת חירות בדרך אחרת. על מישור פלילי בלבד.

הסרת החסינות: על מנת לאפשר מאסר או מעצר, נדרש אישור של נשיאות הבית אליו הוא משתייך.

החריגים (ממאסר/מעצר): אין צורך באישור נשיאות הבית על מנת

לעצור/לאסור חבר פרלמנט:

א. במקרה של פשע, או

ב. הוא נתפס בשעת ביצוע מעשה, או

ג. הוא הורשע בפסק דין סופי.

משמעות החריגים היא כאמור, כי בשלשת המקרים האלה ניתן לעצור ואף לאסור את חבר הפרלמנט, ללא כל צורך באישור מוקדם כלשהו מהפרלמנט. נדגיש כי מליאת הבית יכולה, גם במסגרת אירוע הנופל לאחד משלש החריגים האלה, לבקש את השהיית ההליכים לתקופה של מושב הבית.

## 4. מגמות חדשות

סעיף 26 לחוקה, ככל שמתייחס לחסינות הדיונית, תוקן כאמור באוגוסט 1995.

לפני תיקון החוקה	לאחר תיקון החוקה (אוגוסט 1995)
<p><u>המצב הקודם</u>:</p> <p>במהלך תקופת המושב, לא יפתחו הליכים פליליים, ולא יעצר חבר פרלמנט במסגרת הליך פלילי אלא לאחר אישור מליאת הבית אליו הוא משתייך (למעט שנתפס בשעת מעשה)</p> <p>שלא במהלך תקופת המושב (דהיינו בתקופת הפגרה ס.נ.), לא יעצר חבר פרלמנט אלא לאחר אישור נשיאות הבית אליו הוא משתייך (למעט שנתפס בשעת מעשה, או שהורשע בפסק דין סופי, או שנתקבל אישור למעקב אחריו)</p> <p>ניתן להשהות את ההליכים המשפטיים או את הליכי המעצר נגד חבר הפרלמנט אם מליאת הבית אליו הוא משתייך ביקשה זאת</p>	<p><u>השינויים</u>:</p> <p>1. בוטלה האבחנה בין תקופת הפגרה לתקופת המושב: אין לעצור חבר פרלמנט (בכל תקופה שהיא ס.נ.) אלא לאחר אישור נשיאות הבית</p> <p>2. החלטה על הסרת חסינות (המאפשרת את מאסר/מעצרו של הנבחר) נמסרה בלעדית לנשיאות הבית אליו משתייך חבר הפרלמנט</p> <p>3. האפשרות להשהות הליכים נגד חבר הפרלמנט נותרה בידי מליאת הבית אליו הוא משתייך, אך הוגבלה לתקופת מושב הבית בלבד</p>

<sup>21</sup> החלטה מס' 89-262 Cons. const. מיום 7 בנובמבר 1989. ראה גם: Burdeau, Droit Constitutionnel (Paris 1993), בעמ' 561, וכן (Paris 1990) 11 ed. Prelot, Institutions politiques et droit constitutionnel 802.

**5. סיכום ומסקנות**

לחברי הפרלמנט בצרפת חסינות מהותית, המתייחסת להבעת דעה והצבעות שנעשו במסגרת תפקידו. **המושג במילוי תפקיד זוכה לפרשנות מרחיבה ומקיפה.**

**באשר לחסינות הדיונית, ניכרת בדין הצרפתי מגמה של צמצום.** חסינות זו מתייחסת למישור הפלילי, והוגבלה למאסר או מעצר בלבד (ולא מונעת פתיחת הליכים כנגד חבר פרלמנט).

החסינות הדיונית לא קיימת במקרה של תפיסה בשעת מעשה, במקרה של ביצוע פשע או במקרה של הרשעה בפסק דין סופי.  
במקרים אחרים, יכולה נשיאות הבית אילו משתייך חבר הפרלמנט להסיר את החסינות הדיונית.

## הדין הספרדי

### 1. ההסדר החוקתי

החסינות הפרלמנטרית מוסדרת בסעיף 71 לחוקה הספרדית משנת 1978. סעיף 71 קובע, בתרגום חופשי:

סעיף 71.

1. הסנטורים וחברי האסיפה הלאומית ייהנו מחסינות (מהותית ס.נ.) על הבעות דעה שנעשו במילוי תפקידם.
2. במהלך תקופת המנדט שלהם, ייהנו הסנטורים כמו כן מחסינות (דיונית ס.נ.) וניתן יהיה לעצור אותם רק בשעת ביצוע מעשה עבירה. לא ניתן יהיה להגיש נגדם כתב אישום או להעמידם לדין ללא אישום מוקדם מהבית המתאים.
3. בתביעות נגד חברי אסיפה לאומית או סנטורים הסמכות נתונה למחלקה הפלילית של בית המשפט העליון.<sup>22</sup>

### 2. חסינות מהותית

הדין הספרדי מעניק לנבחר חסינות מהותית מוחלטת (גם לאחר שסיים את כהונתו) בגין "הבעת דעה (opinion), בכתב או בעל פה, במילוי תפקיד".<sup>23</sup> למרות שהדבר לא נאמר במפורש בסעיף 71 לחוקה, החסינות משתרעת גם על הצבעה.<sup>23</sup> מבחינת תחולתה, החסינות המהותית מחייבת "קשר" לתפקידן של חבר הבית. נדגיש כי תפקידיו של חברי הבית מוסדרים באופן עקרוני בסעיפי אחרים של החוקה וכן בתקנון בית המחוקקים.

בית הדין החוקתי קבע כי הנבחר מבצע תפקידו כשהוא משתתף בישיבות הפרלמנט ובוועדותיו. השאלה האם החסינות המהותית חלה על מעשה או התבטאות בעלי אופי "פוליטי" הושארה בצריך עיון.<sup>24</sup> עם זאת, בית המשפט החוקתי של ספרד קבע כי "החסינות יכולה, במקרים חריגים, אף לחול על הבעות דעה שנעשו מחוץ לכתלי הבית".<sup>25</sup>

קיימת ביקורת שיפוטית על החסינות המהותית, שכן בית הדין החוקתי בספרד הוא בעל הסמכות לפרש את החוקה. במסגרת זו, עסק בשנים האחרונות בפרשנות המושג "במילוי תפקידו".

<sup>22</sup> במקור:

ARTICULO 71. 1 Los Diputados y Senadores gozaran de inviolabilidad por las opiniones dispuestas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el periodo de su mandato los Diputados y los Senadore gozaran asimismo de inmunidad y solo podran ser detenidos en caso de fragante delito. No podran ser inculpados ni procesados sin la previa autorizacion de la Camara respectiva.

3. En las causas sontra Diputados y Senadores sera competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

<sup>23</sup> ראה לענין זה סעיף 21 לתקנון הסנאט, וכן: Fernandez Viagas Bartolome, *La Inviolabilidad e Inmunitad de los Diputados y Senadores* (Madrid 1990 ) 23.

<sup>24</sup> STC 51/1985 מיום 10 באפריל

<sup>25</sup> שם



גישתו של בית הדין החוקתי לחסינות המהותית היא כי יש ליתן לה, באופן כללי, פירוש מצמצם. הסיבה לכך היא בעיקר כי יש בחסינות כדי לפגוע בזכויות אחרות המוגנות בחוקה.

### 3. חסינות דייונית

הדין הספרדי מתייחס לחסינות זו כמחסום "פרוצדורלי". מטרתה, "להגן על הנבחר מפני פגיעה בפרטיותו ומפני מניפולציות פוליטיות אשר עלולות למנוע מנבחר להגיע לשיבות ולמלא תפקידו. לפיכך, תכליתה של חסינות זו מתייחסת להליך פלילי בלבד"<sup>26</sup>.

תחולתה: על מישור פלילי בלבד (מעצר, הגשת כתב אישום או העמדה לדין)

הסרת החסינות: על ידי הבית אליו משתייך החבר הפרלמנט. באשר לשיקולים אשר הבית צריך לשקול במקרה של בקשה להסרת חסינות, הסביר בית הדין החוקתי כי החסינות הדייונית נועדה להגן על נבחר מפני איום או התנכלות פוליטיים, ולפיכך אלה הם השיקולים אשר בתי המחוקקים צריכים לשקול בבואם למנוע העמדה לדין. אין על הבית לבדוק את בקשת ההסרה לגופה, מבחינת אשמתו או חפותו של הנאשם, אלה עליה להצטמצם לבחינת קיומם של מניעים או מניפולציות פוליטיים בבקשה

חריג (למעצר): ניתן יהיה לעצור חבר פרלמנט ללא אישור הבית רק בשעת ביצוע מעשה

### 4. ביקורת שיפוטית על החסינות הדייונית

ככלל, בתי המחוקקים נהנים בספרד מעצמאות בכל הנוגע להליכי החסינות. לפי נוסחו של סעיף 71, החלטה באשר לנושא החסינות מסורה לבתי המחוקקים בלבד. אולם בית המשפט החוקתי של ספרד קבע כי "ניתן לבקר, מבחינה חוקתית, את מעשי הקונגרס המתייחסים לסעיף 71.2 לחוקה (החסינות הדייונית ס.ג.)"<sup>27</sup>. בית המשפט החוקתי הכיר באפשרות לבחון החלטה של בית המחוקקים באשר להסרה/ אי הסרה של חסינות דייונית, באמצעות עתירה לבית הדין החוקתי. בשנת 1985 הוגשה עתירה לבית הדין החוקתי של ספרד, המתייחסת לסירוב אחד מבתי הפרלמנט לאשר העמדה לדין של הסנטור אייסטה (Ayesta). בית הדין החוקתי קבע כי קיימת אפשרות לבחון את חוקתיות מעשי הבית בכל הנוגע להפעלתו של סעיף 71 לחוקה.

### 5. מגמות חדשות

בשנת 1985 נחקק בספרד חוק שמטרתו להרחיב את תחולתה של החסינות הדייונית. זאת בעקבות פניות חוזרות ונשנות של חברי פרלמנט, אשר נתבעו לדין בהליכים אזרחיים (בעקבות חקיקתו של חוק הגנת ה"כבוד", בשנת 1982, המעניק עילה אזרחית ופלילית בגין פגיעה בפרטיות ובשם טוב, בדומה לחוק איסור לשון הרע ולחוק הגנת הפרטיות בישראל).

<sup>26</sup> החלטת בית המשפט החוקתי של ספרד. STC 90/1985.

<sup>27</sup> שם

בדברי ההסבר לחוק משנת 1985 נאמר כי מטרתו להגביל את אפשרויות התביעה האזרחית כנגד חברי הפרלמנט, על מנת לתת ביטוי לחסינות המוענקת להם בסעיף 71. החוק משנת 1985 הוא בפועל תיקון לחוק הגנת הכבוד, המתנה המשך תביעה אזרחית על פי חוק זה כנגד חבר פרלמנט, באישור הבית אליו הוא משתייך.

בכך בפועל הורחבה החסינות הדיונית והוחלה גם על תביעות אזרחיות במסגרת החוק הני"ל (בעיקר בגין פגיעה בפרטיות, ופגיעה בכבוד).

#### 6. סיכום ומסקנות

לחברי הפרלמנט בספרד חסינות מהותית, המתייחסת להבעות דעה והצבעות שנעשו במילוי תפקיד. המושג במילוי תפקיד אינו זוכה בספרד לפרשנות מרחיבה. בית הדין החוקתי אמנם הרחיב באופן עקרוני את החסינות המהותית אל מחוץ לכתלי הפרלמנט, אך השאיר בצריך עיון את השאלה האם ההגנה תחול על מעשים או ביטויי "פוליטיים באופיים".

מעניין לציין כי דעת רוב המלומדים היא כי יש דווקא להרחיב את מסגרת החסינות המהותית, ולהתחשב בעובדה כי חבר פרלמנט הוא גם חבר מפלגה פוליטית, בהתאם לשיטת המשטר בספרד. לפיכך הם מציעים להחיל את החסינות המהותית גם על פעילות פוליטית, במסגרת המפלגה.<sup>28</sup>

באשר לחסינות הדיונית, חסינות זו הורחבה במקצת על ידי חקיקה אף על הליכים אזרחיים מסוימים, כפי שהוסבר לעיל. בפועל מטרתה של החסינות הדיונית כיום היא להוות מחסום מפני שימוש לרעה בהליכים פליליים, ומפני פגיעה בהליך התקין של הפרלמנט.

לבית הדין החוקתי הסמכות לבחון את שיקולי הבית במקרה של סירובו להסיר חסינות דיונית. שיקולי הבית באשר להסרת החסינות מוגבלים, כאמור, לבחינת המניעים של העמדה לדין.

גישת בית הדין החוקתי בספרד בכל הנוגע לחסינות הפרלמנטרית, הן המהותית והן הדיונית, היא כי יש לצמצם את תחולתה.

<sup>28</sup> ראה למשל: Viagas Bartolome, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores* (Madrid 1990), Eloy Garcia, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos* (Madrid 1989)

## סיכום מגמות ההתפתחות

- בצרפת ובאיטליה צומצמה החסינות הדיונית באמצעות תיקון החוקה. התיקון דומה במהותו בשתי המדינות, ועיקרו **ביטול החסינות הדיונית בכל הנוגע לפתיחת הליכים פליליים**.
- בכל המדינות שנידונו בדוח זה, **החסינות המהותית מתייחסת בעיקרה להצבעה והבעת דעה**. אין חסינות על "מעשה", למרות שהפסיקה האמריקאית מוכנה להעניק הגנה על "legislative act".
- **מדיניות הפרשנות אדוות החסינות המהותית:**  
בארה"ב - ניכרת מגמת צמצום. נדמה כי הגישה האמריקאית היא המצמצמת מכל. באנגליה, צרפת, איטליה וספרד - קיימת נטייה לדעתנו, של הרחבת החסינות. במונח "הרחבה" אין הכוונה להחלטה של החסינות על תחומים בעלי אופי "פרטי", אלא הכוונה היא להגמשת המושג "במילוי תפקיד", ונכונות לבחון אף תפקידים בעלי אופי "פוליטי" ולא רק "חקיקתי" (בית הדין החוקתי בספרד השאיר שאלה זו, כאמור, בצריך עיון).
- **המגמה בכל הנוגע לחסינות הדיונית** (למעט אנגליה וארה"ב שם כאמור, כמעט אינה קיימת):  
באיטליה, ספרד, גרמניה וצרפת - יש ככלל חסינות דיונית מפני **מעשה**. היא ניתנת להסרה על ידי הבית (ישנם גם חריגים)  
באיטליה וצרפת - אין חסינות דיונית מפני פתיחת הליכים.  
בגרמניה וספרד - קיימת חסינות דיונית, אך ניתנת להסרה על ידי הבית.

### הערות אחדות ביחס לדין הישראלי ולשאלות שהתעוררו בישראל סביב החסינות המהותית:

1. אין במדינות אלה חסינות על "מעשה" (למעט ההערה באשר לארה"ב). החסינות מוענקת ל"הבעת דעה או הצבעה".
2. אין במדינות אלה חסינות "למען מילוי תפקיד".
3. אין במדינות אלה מבחנים של "תכנון מראש" או "ספונטאניות" - כפי שנקבעו ב**פרשת פנחס**.
4. למעט גרמניה (אשר קבעה הסדר חוקתי מפורש) כל יתר המדינות הוציאו מגדרה של החסינות המהותית התבטאויות בעלות אופי "אישי" ו"פרטי", באמצעות פרשנות.
5. אין הגדרה באף אחת מהמדינות למושג "במילוי תפקיד" - הנטייה היא להשאיר מושג זה בערפולו, על מנת לאפשר התאמתו לשינויים בתפקיד הפרלמנטרי.

### הערות אחדות ביחס לדין הישראלי ולשאלות שהתעוררו בישראל סביב החסינות הדיונית:

1. בכל המדינות בהן קיימת חסינות דיונית, היא ניתנת להסרה על ידי הבית, ולא על ידי גוף חיצוני.
2. בספרד קיימת ביקורת שיפוטית על השיקולים להסרת החסינות.
3. באיטליה קיימת חסינות מפני חיפוש. (היום אף מפני ציתות)
4. חסינות מפני העמדה לדין פלילי קיימת בספרד ובגרמניה
5. חסינות עקרונית מפני מעצר קיימת, כאמור, בספרד, גרמניה, איטליה וצרפת.



## דוח 2 : טבלאות השוואה בין מדינות

סוזי נבות

### הסבר לדוח מחקר 2

1. דוח זה סוקר את הסדרי החסינות הפרלמנטרית ב- 27 מדינות, ומציג ההסדרים בצורה של טבלה.
2. הטבלאות מחולקות לפרמטרים המוכרים בדין הישראלי, על פי העקרונות הבסיסיים המקובלים בדין הישראלי. החלוקה הראשונית היא בין חסינות מהותית, דהיינו חסינות שהיא מוחלטת, לחסינות דיונית, היינו, חסינות יחסית, הניתנת להסרה.
3. הביטויים המופיעים בתוך גרשיים מתייחסים למינוח המקורי בנוסח החוקות במדינות השונות.
4. בראשית הדוח מופיעות שוב המדינות המוזכרות במאמרו של פרופ' קליין, לפי סדר הופעתן במאמר.
5. הדוח כולל סיכום המתייחס למודלים קיימים של חסינות, כפי שעולים מבדיקת המדינות המופיעות כאן. כן כולל הדוח טבלת תמצית, המאפשרת סקירה כוללת מהירה.

## תוכן העניינים

### 1. המדינות המוזכרות במחקרו של פרופ' קליין

אנגליה...	עמוד 1
ארה"ב...	עמוד 1
איטליה...	עמוד 1
גרמניה...	עמוד 2
צרפת...	עמוד 2

### 2. מדינות אירופה נוספות (לרבות מזרח אירופה וסקנדינביה)

ספרד....	עמוד 2
בלגיה...	עמוד 2
דנמרק...	עמוד 3
פינלנד...	עמוד 3
שוודיה...	עמוד 3
הולנד...	עמוד 4
יוון...	עמוד 4
פולין...	עמוד 4
בולגריה...	עמוד 5
סלובניה...	עמוד 5
קפריסין...	עמוד 5

### 3. מדינות אמריקה הלטינית

אורוגוואי...	עמוד 6
ארגנטינה...	עמוד 6
בוליביה...	עמוד 6
ברזיל...	עמוד 6
קולומביה...	עמוד 7
צילה...	עמוד 7
פרגוואי...	עמוד 7
פרו...	עמוד 7

### 4. מדינות נוספות שנבחנו

קנדה...	עמוד 8
אוסטרליה...	עמוד 8
דרום אפריקה...	עמוד 8

### 5. טבלת תמצית... עמוד 9

### 6. סיכום מגמות ומודלים של חסינות... עמודים 10-11

הערות	חסינות דיונית					חסינות מהותית			מדינה
	הסרת החסינות	חסינות מפני חיפוש	חסינות מפני העמדה לדין	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני מעצר	תחולה	על מעשה	על חופש ביטוי וחצבעה	
יש להודיע לבית במקרה של מעצר או מאסר	אין	אין	אין	אין	אזרחי בלבד (בפועל לא קיים)	על "הליכים בפרלמנט"	לא	כן, על "דיבור וויכוח והליך בפרלמנט"	אנגליה
	אין	אין	אין	אין חסינות מפני מעצר ב: בגידה, פשע או פגיעה בסדר הציבורי	כן, בזמן ישיבת הבית או בדרך אל הישיבה או ממנה (בפועל לא קיים)	על ביטויים הקשורים ישירות ל"תפקיד החקיקתי"	לא	כן, על "נאום או ויכוח"	ארה"ב
יש חסינות דיונית נוספת מפני ציתות או האזנה או עיכוב דברי דואר	ניתן להסיר החסינות באישור הבית	יש, מפני חיפוש בגופו או ביתו	אין	1. בפסק דין סופי 2. נתפס בביצוע מעשה בגינו יש מעצר	כן	"במילוי תפקידו"	לא	כן, על "הבעות דעה והצבעות"	איטליה

מדינה	חסינות מהותית			חסינות דיונית			הערות	
	על חופש ביטוי וחצבעה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין		חסינות מפני חיפוש
גרמניה	כן, על "הצבעה או הבעת דעה"	לא	במסגרת ה"בונדסטג" חריג: אין חסינות על הוצאת דיבה	כן (בתקופת הכהונה)	נתפס בשעת מעשה או יום לאחר מכן	יש, בהליך פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית
צרפת	כן, על "דעותיו או הצבעותיו"	לא	"במסגרת מילוי תפקידיו"	כן, וגם על שלילת חירות (בתקופת הכהונה)	1. פשע 2. נתפס בשעת מעשה 3. הרשעה בפסק דין סופי	אין	אין	ניתן להסיר החסינות באישור נשיאות הבית
ספרד	כן, על "הבעות דעה"	לא	"במילוי תפקידים"	כן, בתקופת ה"מנדט"	אם נתפס בשעת ביצוע מעשה	יש, בהליך פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית
מדינות אירופה נוספות (לרבות מזרח אירופה וסקנדינביה)								
בלגיה	כן "על הבעות דעה והצבעות"	לא	"במסגרת מילוי תפקידיו"	כן, בתקופת המושב (גם מפני מעצר בשל חוב)	בשעת ביצוע מעשה	יש, בתקופת המושב ובהליך פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית
								ניתן להשהות תביעה כנגד חבר הבית לתקופת המושב, באישור הבית

מדינה	חסינות מהותית			חסינות דייונית			חערות		
	על חופש ביטוי והצבעה מעשה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין		חסינות מפני חיפוש	
דנמרק	כן, על הבעות דעה, אך ניתנת להסרה באישור הבית			כן	נתפס בשעת מעשה	יש	אין	ניתן להסיר כל חסינות באישור הבית	אין הבחנה בין חסינות מהותית לדיונית. ניתן ליטול אף חסינות מהותית
פינלנד	כן, על הבעות דעה בפרלמנט. ניתנת להסרה באישור הבית ברוב של 5/6		בפרלמנט	כן, לרבות עיכוב	נתפס בשעת ביצוע עבירה אשר העונש במינימלי עליה הוא מאסר 6 חודשים	אין	אין	ניתן להסיר כל חסינות באישור הבית	יש להודיע ליו"ד הבית על מעצר
שוודיה	כן, על "הבעת דעה". ניתנת להסרה באישור הבית ברוב של 5/6	כן	"מעשים או הצהרות במילוי המנדט"	כן	נתפס בשעת המעשה או הודה בביצוע המעשה או ביצע עבירה שהעונש המינימלי עליה הוא שנתיים מאסר	יש, בהליך אזרחי או פלילי	אין	ניתן להסיר כל חסינות באישור הבית	במסגרת החסינות יש גם חופש תנועה



מדינה	חסינות דיونיות					חסינות מהותיות			
	הערות	חסינות החסינות	חסינות מפני חיפוש	חסינות מפני העמדה לדין	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני מעצר	תחולה	על חופש ביטוי והצבעה	על מעשה
הולנד		אין	אין	אין	אין	לא	על מה "שנאמר במליאה או הוגש לה בכתב"	לא	כן, "על דברים שנאמרו במליאה"
יוון	בנוגע לחסינות על הוצאת דיבה: אם הבית לא מאשר תוך 40 יום את הבקשה להסרת החסינות - יש לראות הבקשה, ואין להגישה שוב	ניתן להסיר החסינות באישור הבית. אם הבית לא מאשר תוך 3 חודשים את נטילת החסינות, יש לראות הבקשה להסרת כנדחית	אין	יש, בהליך פלילי	בשעת ביצוע מעשה	כן, בתקופת הכהונה. לרבות שלילת חירות בדרך כלשהי	"במילוי תפקידים" חריג: על הוצאת דיבה יש חסינות דיونית - הניתנת לחסרה	לא	כן, "על הבעת דעה או הצבעה"
פולין		ניתן להסיר החסינות באישור הבית, ברוב של 2/3	אין	יש, בדין פלילי	אין	כן	"בביצוע המנדט שלו" חריג: אלא אם פגע בזכויות אדם אחר	כן	כן, "על פעילויותיו"

מדינה	חסינות מהותית					חסינות דיונית			
	על חופש ביטוי והצבעה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין	חסינות מפני חיפוש	הסרת החסינות	הערות
בולגריה	כן, על "הבעת דעה או הצבעה" (חסינות מפני אחריות פלילית בלבד)	לא	"במליאה"	כן	בביצוע פשע חמור (מוגדר בחוק אחר כפשע הגורר מאסר מעל 5 שנים)	יש, בהליך פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית. בתקופת פגרת הבית האישור יינתן על יד נשיא האסיפה	ניתן להגיש תביעות אזרחיות כנגד חברי הבית. יש ליידע את הבית על מעצר בביצוע פשע
סלובניה	כן, על "הבעת דעה או הצבעה" (חסינות מפני אחריות פלילית בלבד)	לא	"במושב המליאה, בוועדות הבית או בגוף אחר במסגרתו שהוקם כדין"	כן	בביצוע עבירה שהעונש עליה הוא מאסר מעל 5 שנים	יש, בהליך פלילי	אין	ניתן להסיר חסינות באישור הבית	גם בביצוע עבירה כמצוין בחריגים למעצר, יכול הבית לאשר חסינות
קפריסין	כן, "על מילים או הצבעות"	לא	"במליאת האסיפה הכללית"	כן	אם נתפס בביצוע עבירה שהעונש עליה הוא מעל 5 שנים. יש להודיע מיד לביהמ"ש (העליון)	אין	אין	ניתן להסיר החסינות באישור בית המשפט העליון	אם יסרב בהמ"ש העליון לאשר מאסר, ביצועו יידחה עד לסוף הכהונה

מדינה	חסינות מהותית			חסינות דיונית					
	על חופש ביטוי והצבעה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין	חסינות מפני חיפוש	הסרת החסינות	הערות
מדינות אמריקה הלטינית									
אורוגוואי	כן, "על הבעות דעה והצבעות"	לא	"במסגרת מילוי תפקידם"	כן, במהלך תקופת הכהונה	נתפס בביצוע מעשה	יש, בהליך פלילי	יש, בגופו או בביתו	ניתן להסיר החסינות באישור הבית ברוב של 2/3	אם החסינות הוסרה- מושהה מתפקידו
ארגנטינה	כן, "על הבעות דעה ונאומים"	לא	"במילוי המנדט שלו כמחוקק"	כן, במהלך תקופת הכהונה	נתפס בביצוע המעשה או בעבירה של פשע	יש, בהליך פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית ברוב של 2/3	
בוליביה	כן, "על הבעות דעה"	לא	"במילוי תפקידם"	כן, במהלך תקופת המנדט	אין חריגים	יש, בכל הליך, אזרחי או פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית ברוב של 2/3	בתביעה אזרחית החסינות נמשכת החל מ- 60 יום לפני כינוס הבית ועד לתום המושב
ברזיל	כן, "על הבעות דעה, מילים והצבעות"	לא	אין התייחסות	כן, במהלך הכהונה	נתפס בשעת במעשה	יש, בהליך פלילי	אין	ניתן להסיר החסינות באישור הבית ברוב של 2/3	אם נתפס בשעת מעשה, נדרש אישור הבית למעצר (בהצבעה חשאית), תוך 24 שעות

מדינה	חסינות מהותית			חסינות דיורנית				
	על חופש ביטוי וחצנעה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני חיפוש	הסרת החסינות	הערות
קולומביה	כן, "על הבעות דעה והצבעות"	לא	"במילוי התפקיד"	כן	נתפס בשעת מעשה	אין	הסמכות להסיר החסינות ולצוות על מעצר נתונה לבית המשפט הגבוה לצדק	אם נתפס בשעת מעשה, ייעצר ויועמד מיד לרשות בית המשפט
צ'ילה	כן, "על הבעת דעה והצבעה"	לא	"במילוי תפקידים בכתליי הבית או בועדות"	כן	נתפס בשעת מעשה	יש	נדרש אישור בית משפט (לא העליון) להסרת החסינות	אם נתפס בשעת מעשה, יועמד לרשות בית משפט
פרגוואי	כן, "על הבעות דעה"	לא	"במסגרת תפקידו כמחוקק"	כן	נתפס בשעת מעשה	אין	ניתן להסיר החסינות בהחלטת הבית ברוב של 2/3	אם צפוי למאסר, נדרש אישור הבית לכך ברוב של 2/3 ואז יושהה
פרו	כן, "על הבעות דעה והצבעות"	לא	"במילוי תפקידים"	כן, בתקופת הכהונה ועד חודש לאחר שנסתיימה	נתפס בשעת מעשה	יש	ניתן להסיר החסינות באישור הבית	

מדינה	חסינות מהותית			חסינות דיونית			הערות	
	על חופש ביטוי וחצבנה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין		חסרת החסינות
מדינות נוספות שנבחנו								
קנדה	כן, חופש ביטוי	לא	"במליאת הפרלמנט ובוועדות"	כן, בהליך אזרחי בלבד, החל מ-40 יום לפני תחילת הכהונה ועד 40 יום אחרי	אין	אין	אין	יש גם פטור משירות כמושבעים
אוסטרליה	כן, על מילים, עדויות, הכנה והצגת מסמכים	לא	על "הליכים בפרלמנט" מונח זה הוגדר בפירוט רב בחוק	מעצר אזרחי בלבד (בפועל כמעט ללא חשיבות)	אין	אין	אין	מבוסס על סעיף 9 האנגלי, למעט התיקון האמור בחוק
דרום-אפריקה (חוקה חדשה 7.2.97)	כן, על "הבעת דעה במליאה, בכפוף לתקנון ולכללים"	כן, חסינות מוענקת בגין כל דבר שהוצג או הוגש לבית.	"במליאה ובוועדותיה"	כן, רק בגין דברים שנאמרו במליאה (כחלק מהחסינות המהותית ואינה ניתנת להסרה)	אין התייחסות בחוקה החדשה לחסינות דיونית כלל			

## טבלת סיכום - תמצית

מדינה	חסינות מהותית			חסינות דיונית			חערות
	על חופש ביטוי וחצבעה	על מעשה	תחולה	חסינות מפני מעצר	חריגים לחסינות מפני מעצר	חסינות מפני העמדה לדין	
אנגליה	כן	לא	הליך בפרלמנט	אזרחי	אין	אין	אין
ארה"ב	כן	לא	תפקיד חקיקתי	אזרחי	עבירות פליליות	אין	אין
איטליה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	באישור הבית
גרמניה	כן	לא	בפרלמנט	כן	יש-בפלילי	אין	באישור הבית
צרפת	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	נשיאות הבית
ספרד	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש-בפלילי	אין	באישור הבית
בלגיה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש-בפלילי	אין	באישור הבית
דנמרק	כן- (דיונית)	לא		כן	יש	אין	הכל באישור הבית
פינלנד	כן- (דיונית)	לא	בפרלמנט	כן	יש	אין	הכל באישור הבית
שוודיה	כן- (דיונית)	כן	במילוי המנדט	כן	יש	אין	הכל באישור הבית
הולנד	כן	לא	במליאה	לא	אין	אין	אין
יוון	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	באישור הבית
פולין	כן	כן	בביצוע המנדט	כן	אין	אין	באישור הבית
בולגריה	כן	לא	במליאה	כן	יש	אין	באישור הבית
סלובניה	כן	לא	במליאה	כן	יש	אין	באישור הבית
קפריסין	כן	לא	במליאה	כן	יש	אין	באישור בהמ"ש עליון
אודוואי	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש-בפלילי	יש	באישור הבית
ארגנטינה	כן	לא	במילוי מנדט	כן	יש-בפלילי	אין	באישור הבית
בוליביה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	באישור הבית
ברזיל	כן	לא		כן	יש-בפלילי	אין	באישור הבית
קולומביה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	באישור בהמ"ש לצדק
צ'ילה	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	באישור בית משפט
סרגוואי	כן	לא	בתפקיד מחוקק	כן	יש	אין	באישור הבית
פרו	כן	לא	במילוי תפקיד	כן	יש	אין	באישור הבית
קנדה	כן	לא	במליאה וועדות	אזרחי	אין	אין	אין
אוסטרליה	כן	לא	הליך בפרלמנט	אזרחי	אין	אין	אין
דרום אפריקה	כן	כן	במליאה וועדות	כן(מהותית)			

## סיכום מגמות ומודלים של חסינות

### 1. מודלים של חסינות

מסקירת החסינות במדינות השונות עולה לדעתי, כי ניתן להציב, באופן כולל, שלשה מודלים של חסינות:

#### מודל ראשון

מדינות אשר אימצו את המסורת האנגלית (אנגליה, ארה"ב, קנדה ואוסטרליה) - אשר בפועל מכירות בחסינות מהותית בלבד (זאת משום שה"חופש מפני מצור" שמקורו קדום, התייחס להגבלות בעלות אופי אזרחי, וכיום בוטלו כמעט לחלוטין). לכן, בשיטות משפט אלה, החסינות הדיונית מתייחסת להגנה מפני מעצר/מאסר אזרחי בלבד.

#### מודל שני

מדינות אשר ינקו את המבנה הפרלמנטרי הקונטיננטלי (שמקורו ההיסטורי בצרפת שלאחר המהפכה). המבנה הצרפתי רק בחלקו היה מבוסס על המודל האנגלי. המודל הצרפתי הכיר בצורך להעניק חסינות מעבר לזו המכונה מהותית, וראה לנכון להגן על חברי הבית מפני מרדפים והתנכלויות שאינם קשורים דווקא לתפקידיו. כך נקבעה המסגרת ההיסטורית לחסינות הדיונית (מפני מעצר ואף מפני העמדה לדין). חסינות דיונית זו נתפסה כיחסית וסמכויות הנטילה הועברו לבית המחוקקים. המודל הזה נקלט במקומות רבים בעולם (חלקים גדולים מאירופה, מדינות דרום אמריקה) ומהווה כיום מודל מרכזי, בוריאציות אלה או אחרות, בכל הנוגע לחסינות מפני מעצר העמדה לדין.

#### מודל שלישי

זהו מודל "ביניים" או "מעורב", חל בעיקר במדינות סקנדינביה, אשר שולל בעיקרו את האופי ה"מוחלט" של החסינות. במדינות אלה יכול הבית ליטול גם חסינות בגין הבעות דעה במסגרת הפרלמנט, אולם השימוש באמצעי זה הוא נדיר ביותר. כוריאנט של המודל השלישי, ניתן להציג גם את גרמניה ויוון, אשר מוציאות ממסגרת החסינות המהותית את המקרה של הוצאת דיבה.

## 2. הערות אחדות לסיכום

1. ברוב המוחלט של המדינות שנבחנו, בכל אחד משלש המודלים, **החסינות המהותית מוענקת על הבעת דעה במסגרת מילוי תפקיד או במסגרת הליכים בפרלמנט**. ההגדרה של המושגים הללו הושארה לפרשנות שיפוטית ואקדמית. נדמה כי זוהי מגמה מכוונת של המחוקקים, המבקש להשאיר בערפול מסוים את מסגרות החסינות המהותית, על מנת להתאימן לשינויים בפרלמנטריות המודרני. למרות שנחקקו תיקונים רבים לחוקות בשנים האחרונות, לא הוגדרו המושגים "במילוי תפקיד" או "הליכים בפרלמנט". (למעט אוסטרליה).
2. **ברוב המדינות שנבחנו קיימת היום חסינות דיונית**, בהיקף זה או אחר (למעט המדינות אשר ביססו את שיטת המשפט שלהן באופן מכריע על הדין האנגלי). במדינות בהן קיימת חסינות דיונית, היא חלה על מעצר (להוציא חריגים כגון שנתפס בביצוע מעשה), במקרים רבים גם על פתיחת הליכים פליליים. כמעט ואין בנמצא חסינות מפני חיפוש או חסינות אחרת.
3. **ברוב המוחלט של המדינות שנבחנו, הליכי הסרת החסינות הושארו במסגרת הפרלמנט, ולא הוצאו אל גופים חיצוניים או אל בתי המשפט**. זאת למרות שנעשה לעתים שימוש לרעה בחסינות הדיונית (ראה למשל באיטליה). תיקונים בחוקות בנושא זה מראים על העדפה ברורה לכיוון צמצום החסינות הדיונית בחוק, מאשר הוצאתה אל מחוץ למערכת הפרלמנטרית (ראה תיקונים באיטליה, ספרד וצרפת). זאת משום החשש לפגיעה בהפרדת הרשויות. בקפריסין, קולומביה וצ'ילה, הסמכות להסיר חסינות נתונה לרשות השופטת. מעניין בהקשר זה להזכיר את הפתרון הספרדי, אשר במסגרתו הגביל בית הדין החוקתי את השיקולים של הבית בהליך הסרת החסינות.
4. **ברוב המוחלט של המדינות (למעט פולין, שוודיה וחלקית גם דרום אפריקה) החסינות המהותית מתייחסת רק להבעת דעה, ביטויים והצבעות, ואינה מתייחסת ל"מעשה"**. לא נמצאה מקבילה ללשון "למען מילוי תפקידו" באף אחת מן המדינות שנבחנו.





נספח מס' 6

האגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריזם

שב עיון בנושא  
חסינות חברי הכנסת

נערך במשכן הכנסת ביום שני, כ"ז באדר התשמ"ב (22 במרץ 1982), משעה 18.30 עד 21.15.

רשמה: ח. אלסמן

יושב-ראש הכנסת ס. סבידור :

ערב טוב,

אינני יודע באיזו פידה כל

חברי הכנסת מודעים לקיומה של האגודה הישראלית לקידום הפרלמנטריזם ואני שמח שהפעם, שלא כמו בפעם הקודמת, אני רואה מספר ניכר של חברי כנסת אשר באו להשתתף בדיון.

הכינוס הקודם או הדיון הקודם

התקיים ביום א' והצטערתי מאד, כפי שגם כתבתי לכם במכתב, שכמעט לא היתה נציגות מסעם חברי הכנסת הפעילים.

אני מקדם בברכה, כיושב-ראש

האגודה, בראש ובראשונה את שני המרצים המכו בדים אשר יפתחו בדיון, היועץ המשפטי לסמסלה ומי שהיה חבר הכנסת במשך שנים רבות ושר בממשלת-ישראל, סכו בדנו ד"ר זרח ורהפטיג.

בדברי המבוא ברצוני לומר

שהנושא מעניין אותי כיושב-ראש הכנסת לא רק מהיבט משפטי; הוא מעניין אותי מהיבט ציבורי בראש ובראשונה. כולנו צריכים להיות שווים לפני החוק וכל מה שדרוש לנו, לפי הבנתי ולפי הבנת העם זה שאף אחד לא יפריע לנו ולא ישים לנו מכשולים ואבני-נגף בביצוע שליחותנו כנבחרי העם, כדי שאף אחד לא יתנכל לנו ולא תהיינה מזימות וקנוניות על-מנת לסנוע מחבר הכנסת מלכצע את תפקידו בחופש כבן חורין בבית הנבחרים. מכאן ועד חוק החסינות כפי שהוא קיים אצלנו המרחק רב. הוא איננו מצטייר כחוק אשר עושה צדק מבחינת השוויון של כולנו כלפי החוק.

בטרם אמסור את רשות הדיבור

לשני המרצים המלומדים ברצוני לקרוא באוזניכם את דבר נשיא בית-המשפט העליון, השופט לנדאו: "הדעה המקובלת היא שבקובעו את החסינות הדיונית בסעיפים אלה", מדובר על חוק החסינות, "הפליג המחוקק הישראלי מעבר לדרוש, למוצדק ולמקובל ברוב המדינות בעלות משקל פרלמנטרי".

יש בהוראות סרטינות אלה סטייה מהכלל הגדול הסונח ביסוד המסטר הדמוקרטי שלנו שהכל שווים לפני החוק ובהיותן יוצאות מן הכלל, יש להתיר כל ספק ביחס למשמעותן והיקפן לטובת הגשמתו של אותו כלל גדול. הנחת יסוד נוספת הצריכה להדריכנו בבואנו <sup>לפרש</sup> את הוראות החסינות הדיונית של חברי הכנסת בפני הליכים פליליים היא שחסינות זו לא הוענקה להם בשל תכונתם האישית המיוחדת כאילו הם מעמד של אנשי סגולה אלא כדי להבטיח את פעולתה התקינה של הכנסת כרשות המחוקקת פן תופדע פעולתה על-ידי הטרדת חבריה והגשת אישומי שווא מסעמים פסולים ביזמת הרשות המבצעת שתבקש להשפיע בדרך זו, שלא כדין, על חופש פעולתם של נבחרים העם ולשבש את הבעת רצונם החופשית."

אחרי דברי הסבוא הללו ברצוני להודות, קודם כל, לחברי האגודה מחוץ לכנסת שהטריחו עצמם לבוא, לשני המרצים הסכודרים וליושב-ראש סיעת המערך שדאג לכך שישיבת הסיעה תנוסל לפען נוכל לקיים את הישיבה הזאת.

אני מתכבד להזמין את הסרצה

הסכוד הראשון, היועץ המשפטי לממשלת-ישראל, מר זכיה. בבקשה.

היועץ המשפטי לממשלה י. זמיר: תודה. ארוני היושב-ראש, נכבדי

ד"ר ורהפטיג, גבירותי ורבותי,

דומה שאין סרינה בעולם שבה אין החוק מעניק חסינות לחברים של בית

הנבחרים. יחד עם זאת דומה שאין עוד סרינה בעולם שבה עניין זה של

החסינות מסריר כל-כך הן את הציבור, הן את בית המחוקקים, שנה אחר

שנה.

כאשר נכנסתי לתפקידי מצאתי

תיק עב-כרס של התכתבויות בין היועצים המשפטיים לממשלה לבין יושבי-

ראש הכנסת ומשובצים בו סכתבים מן המסורה וסן הציבור הרחב פעם אחר

פעם המעלים את שאלת החסינות של חברי הכנסת. ניכר היסב שהנושא הזה

טרבה להטריד כל מי שנתקל בו וכל כך למה?

אני סבור שהתשובה הראשונה

לשאלה היא שהחסינות המוענקת על פי החוק בישראל לחברים של בית  
המחוקקים רחבה הרבה מעבר למקובל בעולם. על-כך שמענו דברים שקרא  
היושב-ראש מפסק-דין של הנשיא לנדאו במשפט אבו-חזירה. לדברים אלה  
של הנשיא לנדאו יש בסיס מוצק במחקר שנערך לפני כעשר שנים, על-פי  
הזמנת הכנסת, על-ידי צוות חוקרים של הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה  
העברית. במחקר זה נמצא שהחסינות המוענקת לחברי הכנסת בישראל רחבה  
הרבה יותר מן החסינות המוענקת במדינות אחרות שנבדקו באותו מחקר  
והן: אנגליה, ארצות-הברית, צרפת, איטליה וגרמניה המערבית.

די לי, לצורך השוואה, אם אפשר

אל המצב באנגליה שהרי היא משמשת לישראל דוגמה בעניינים של חוקה  
וזכויות האזרח. באנגליה אין מערכת המשפט מעניקה חסינות לחברי  
הפרלמנט אלא רק על הליכים בפרלמנט עצמו. הוזה אומר שחבר הפרלמנט  
באנגליה נהנה מהחסינות על דברים שאמר בפרלמנט. אין הוא נהנה  
מחסינות על דברים שאמר, בכלל זה דברים שאמר בקשר לתפקידו, מחוץ  
לפרלמנט. קל וחומר על דברים אחרים שעשה מחוץ לפרלמנט.

מכאן עולה השאלה הראשונה:

מדוע זה כך? מדוע נתחום הזה, מכל התחומים האחרים, מובילה ישראל  
לפני כל המדינות האחרות?

יגעתי חיפשתי ומצאתי

תשובות שונות ולא מצאתי תשובה טובה ולו גם אחת. וכי דווקא בעניין  
זה סכל העניינים מציון תצא תורה?

לו היינו אומרים שבמדינות אחרות

שאנו יכולים, בנושא זה, להשוות עצמנו אליהן מסוים שהן דמוקרטיות  
השטרות הן על זכויות האזרח והן על הפעולה התקינה של בית המחוקקים,  
אילו היינו אומרים שהמצב באותן מדינות איננו סניח את הדעת, אם

היינו שומעים שיש טרונייה ותרעומת באותן מדינות על-כך שהחסינות  
 המוענקת שם איננה מספיקה, אם היה לנו חשש ששלטון המסטר הדמוקרטי  
 באותן מדינות איבדו מתפקד כראוי וכנדרש בשל פגמים בחסינות הייתי  
 אומר: הנה אנו הטבנו לעשות. אולם לא שמענו דבר כזה. שהוא זה ולא  
 שמענו שבמדינה אחרת כלשהי תהיה טענה או תלונה על ההסדר המשפטי שם  
 והפנייה אל מצב משפטי טוב יותר בישראל.

לכן אני מעלה את השאלה הזאת

כאתגר: הנה נחשוב יחד מה הטעם ומה ההצדקה לכך שדווקא בישראל תהיה  
 חסינות רחבה כל-כך בהשוואה לכל הדמוקרטיות האחרות שאנחנו מכירים  
 וסוקירים?

אין הדבר מסתיים בעצם השוני

אלא השוני הוא, לכאורה, שוני פוגע משום שהוא עומד בניגוד לעקרון  
 היסודי של השוויון בפני החוק. היושב-ראש הוסיף וקרא גם בעניין זה  
 דברים שאמר הנשיא לנדאו באותו מספט, מספט אבו-חצירה.

אין ספק שיש כאן סטייה מן הכלל

הרחב של שוויון הכל בפני החוק. ברצוני להדגיש עניין זה מכיוון שאין  
 כאן רק סטייה סכלל כלשהו אלא הכלל של השוויון הוא הכלל היסודי של  
 מערכת המשפט ושל החברה והוא הבסיס לעבודתה של הכנסת. יתרה מזאת:  
 הוא ההתגלמות של הצדק. אין לנו צדק אלא השוויון. אנו חייבים להודות  
 כי החוקים לעולם אינם צודקים באופן סלא. החוקים במקרה הטוב עושים צדק  
 מסנדרטי והם פוגעים, בהכרח, בפלוני ובאלמוני. הם אינם יכולים להיות  
 סותאמים לכל אדם לנסיבותיו ולמצבו ואף-על-פי-כן אנו דורשים סכולם  
 לציינת לחוק. אנשים, בדרך-כלל, נוטים לקבל את מרותו של החוק בשל  
 העיקרון של שוויון. הם יודעים שאותו חוק חל על כולם. כשם שאני  
 עשוי להיפגע מן החוק היום כך אחר יכול להיפגע מן החוק סחר.

## טול מסערכת המשפט עיקרון

זה של שוויון ונסלת את בסיסו המוסרי, גם העמדת בסיסן שאלה את עצם הצורך לציית לחוק. לכן אין לנו עיקרון חשוב במסערכת המשפט יותר מאשר העיקרון של השוויון. אין לנו, לכאורה, דוגמה נולסת יותר של סטייה מן העיקרון הזה מאשר בעניין החסינות שהרי הכנסת באה ואומרת: הנה החוק לכל עם ישראל וזה העונש לכל מי שיפר את החוק, להוציא קבוצה של חברי כנסת.

השוויון, עם כל חשיבותו,

איננו ערך עליון וקדוש. אפשר שתהיה סטייה מן העיקרון של שוויון. אלא מה? חזקה עלינו, על הכנסת ועל כל אחד, שלא תהיה סטייה אלא אם טעם חזק בצדה. לפיכך, בכל מקרה של סטייה מן העיקרון של שוויון, אנו צריכים לבדוק ולראות את הטעם של הסטייה. כך גם לדעתי בעניין זה של חסינות חברי הכנסת.

את חוק חסינות חברי הכנסת לבדיקה כדי שנראה באיזו מידה ובאילו עניינים מוצדקת החסינות והסטייה מן העקרון של השוויון.

אני אשתדל לעשות זאת בקצרה, משום שהזמן שהוקצב לנו מועט, לא על דרך הניתוח העקרוני והכללי אלא על-ידי בדיקה כללית ומהירה של הוראות החוק בדבר החסינות. כידוע לכם גבירי רבותי,

החסינות המוענקת לחברי הכנסת מורכבת משניים: מחסינות מהותית, מן הסטנטיבית וחסינות דיונית פרוצדוראלית.

## החסינות הטהותית המוקנית

לחברי הכנסת קבועה בסעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת והיא מקנה חסינות על כל דבר שחבר הכנסת אומר או עושה במילוי תפקידו או למען סילוף תפקידו בכנסת או מחוצה לה. זוהי חסינות מיוחדת במינה ושונה

סן החסינות שנדבר עליה לאחר סכן, החסינות הדיונית הפרוצדוראלית, בעניינים עיקריים אלה: ראשית כל אין זו רק חסינות מדיון פלילי אלא גם חסינות סתביעה אזרחית. הווה אומר שאם חבר כנסת עושה דבר במסגרת החסינות הזאת והוא פוגע באדם אחר, יהיה זה חבר כנסת אחר או כל אזרח אחר, אין לאותו חבר הכנסת תרופה לא בדין פלילי ולא בדין אזרחי.

דבר שני: חסינות זאת עומדת

לחבר הכנסת לעולמי עד. היא עומדת ומגינה עליו גם לאחר שחדל להיות חבר הכנסת.

דבר שלישי: חסינות זאת ורק

החסינות הזאת איננה ניתנת לנטילה. היא מוחלטת בסובן זה שאפילו הכנסת עצמה, אם היא תחשוב שנעשה שימוש לרעה בחסינות, אף היא, אף במצב זה, איננה רשאית ליטול מחבר הכנסת את חסינותו.

קשה להעלות על הדעת חסינות

החבה מזאת, יחד עם זאת אני סבור שאם יש הצדקה של סמך לחסינות חברי הכנסת הרי זו החסינות המוקנית בסעיף הזה. לא כלשונה לדעתי אבל במהותה, ביסודה, מכיוון שעיקרה של החסינות, הצידוק העיקרי לה הוא בכך שחבר הכנסת לא יחשוש לעשות כל מה שהוא נדרש כדי לסלא את תפקידו באמונה, לא לטובתו, לא לטובת הכנסת, אלא לטובת הציבור כולו. בראש ובראשונה מתייחסים דברים אלה לאסירות של חבר הכנסת. אני סבור שחבר כנסת צריך לחוש עצמו חופשי לוטר בכל עניין ציבורי. כל מה שהוא חושב שהכנסת והציבור צריכים לשמוע.

לכן במסגרת הזאת אני סבור שלא

רק שיש הצדקה מלאה לחסינות אלא שצריך לתת לה פירוש רחב ולהגן עליה בקנאות. אני אישית כך עשיתי.

בשנות הכהונה המעטות שלי

עמדתי פעמים לא מעטות בפני פניות של חברי הכנסת שפנו וביקשו ממני רשמית, לפעול לנטילת החסינות של חברי כנסת אחרים בגין דברים שאסרו בכנסת או מחוצה לה משום שאלה היו דברים פוגעים, לא נכונים ולא ראויים ואני בעקביות ובתוקף סרבתי פעם אחר פעם.

אתן לכם דוגמאות, מתוך מספר לא

קטן של דוגמאות, כאשר חבר כנסת אחר הפיץ בין כותלי הכנסת חוזר שסיפר על פסק-דין שניתן על-ידי בית-משפט צבאי בלתי-סגורות ולכאורה היתה בכך עבירה, אני נתבקשתי ליטול ממנו את החסינות וסרבתי. כאשר חבר כנסת אחר סחף לגבולות ישראל פגש ביאסר ערפאת והיה נראה לחברי כנסת אחרים שזה מעשה שקרוב לבגיטה, סרבתי לפעול לנטילת החסינות.

יחד עם זאת מתעוררת השאלה האם

החסינות הזאת, שהיא מהותית וביסודה גם נכונה וצודקת, האם היא בניסוחה, בהיקפה נכונה וראויה? כאן יש לי ספקות שאני מבקש להעלות אותם בפניכם.

דבר ראשון: חסינות מועצקת

על-פי החוק על כל דבר שחבר כנסת אמר או עשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו. אנו, פחות או יותר, יודעים ויכולים להגדיר את הביטוי: מילוי תפקידו. כמו בכל ביטוי יהיו מקרים גבוליים ויהיו מקרים של ספק, אולם הביטוי פחות או יותר ברור.

לא כך לגבי הביטוי: למען מילוי

תפקידו. לכאורה ובפרשנות רחבה אין כמעט דבר שחבר כנסת עושה והוא לא יכול לטעון שהוא עושה זאת למען מילוי תפקידו.



כאשר הצעת החוק הוגשה או נדונה בכנסת בראשונה, היא דיברה על חסינות במילוי התפקיד. רק לאחר סכן, תוך כרי דיונים, נוסף הביטוי הזה: למען מילוי תפקידו. כאשר הצעת החוק באה לדיון בכנסת, הביטוי הזה עורר ביקורת לא מעטה ושר המספטים דאז, פנחס רוזן, אמר לכנסת שביטוי זה איננו מקובל בפרלמנטים אחרים, הוא רחב יתר על המידה, מעורר בעיות, ולדעתו אין בו צורך. גם נרשמה הסתייגות לביטוי הזה אולם הביטוי עבר.

אני מעלה את השאלה האם יש באמת צורך בחסינות מעבר לחסינות הסוענקת במילוי התפקיד גם בחסינות למען מילוי התפקיד?

ברצוני להביא לפניכם את דוגמת השופטים שגם הם, כמו חברי הכנסת, חייבים למלא את תפקידם בלא מורא ובלא משוא פנים וגם הם עשויים להתחכך בשלטון ואולי אפילו יותר מאשר חברי הכנסת. גם הם ראויים להגנה וגם הם נהנים מהגנתו של החוק. אי-אפשר להגיש נגד שופט משפט פלילי או תביעה אזרחית על דברים שאם או עשה במילוי תפקידו. האם צריך מעבר לזה?

אם אנו חיים עם הביטוי הזה ברצוני לשאול: מה פירושו של הביטוי: למען מילוי תפקידו? האם זה ביטוי שאין לו שיעור ואין לו גבולות? אני סבור שיש מקום ויש צורך להגביל את הביטוי הזה. במידה מסויימת אף עשיתי זאת בחוות-דעת כאשר נתבקשתי פעם ליטול חסינות מחבר כנסת, ראש עירייה שרוב תושביה ערביים, על דברי ביקורת חסורים שהוא השמיע נגד הממשלה. סרבתי מכיוון שחשבתי שצריך להרשות לחבר כנסת להתבטא באופן חופשי. הוספתי ואסרתי שנכל זאת יש גבול לחופש ולחסינות המוקנים לחברי הכנסת והרא זה: אין חסינות לדברים המכוונים או אסורים לחתור תחת קיומה של מדינת-ישראל או תחת קיומו של המסטר הדמוקרטי של מדינת-ישראל.

תפקידו של חבר הכנסת מניח את קיום המדינה ואת קיום המשטר הדמוקרטי ואין הדעת סובלת שהוא יחתור תחת הבסיס עליו הוא מושתת. לכן צריך להניח גבולות.

אם אנו מקבלים את העיקרון שצריך להניח גבולות, למשל הגבול הזה, מתעוררת השאלה האם אין גבולות נוספים? אני סבור שיש. אם אנו נפרש את הביטוי: למען מילוי תפקידו באופן מילולי, נגיע לתוצאות שהדעת איננה סובלת. ברצוני להביא דוגמה שלא מן העולם הזה, ניקח לדוגמה מקרה שבו מעלים כנגד חבר הכנסת טענה או אשמה שהוא לקח שוחד והוא בא ואומר אכן כן, אולם עשיתי זאת כדי שאני אשתמש בכסף זה למילוי תפקידי כחבר הכנסת. במקרה הזה אנו יכולים לומר לא רק שהוא פעל למען מילוי תפקידו מבחינה סובייקטיבית, אלא שהוא פעל למען מילוי תפקידו גם מבחינה אובייקטיבית. אף-על-פי-כן ואני בטוח שעל זה איש לא יחלוק, הדעת איננה סובלת שהוא יהנה מחסינות מוחלטת שאפילו הכנסת איננה יכולה ליטול אותה. לכן צריך לתת את הפירוש המצומצם ולומר מה פירוש הביטוי: למען מילוי תפקידו? זה חייב להיות למען מילוי תפקידו באופן ענייני, סביר וצודק. אלה הם מונחים די כלליים ודי סתומים אולם אני חושב שאין מנוס אלא להשתמש בביטויים אלה או מעין אלה כדי להגדיר ולהגביל את החסינות מבחינה זו.

גם אם נגביל את החסינות בצורה זאת או דומה לה, עדיין יהיו מקרים שחבר כנסת, בתום לב או שלא בתום לב, יעשה שימוש לרעה בחסינות. למשל, חבר הכנסת יאמר מעל במת הכנסת דברים פוגעים מאד בחבר כנסת אחר או באדם אחר שהם, לחלוטין, בלתי מבוססים ולא נערכה לפני כן בדיקה כלשהי על ידו ואין, מבחינה עניינית, הצדקה לומר אותם. אני סבור שחבר כנסת זה זכאי וראוי לחסינות מלאה על הדברים שאמר. יחד עם זאת צריכים להודות בכך שמעבר לחסינות ייתכן שימוש לרעה בה ויש למצוא תשובה למקרים אלה. לדעתי התשובה היא אחת לאותם מקרים שאדם עשה שימוש כדוין ובצדק בחסינות אבל שימוש לרעה.

החשובה היא במערכת כללי אתיקה של הכנסת שתהיה

מורכבת מאיסורים וממנגנון כדי שהכנסת עצמה ולא שום גורם חיצוני, תוכל לברר טענות כנגד חבר הכנסת שעשה שימוש לרעה בחסינותו ופגע במעמדה של הכנסת ולתת ביטוי של ממש, אם הוא ימצא אשם על-ידי הכנסת, למורת רוח ולא כפי שהמצב קיים כיום שישנה אפשרות מאד מוגבלת לפי החקנות של הכנסת להרחיק חבר כנסת לכל היותר לחמש ישיבות על הפרעה בישיבה של הכנסת. דבר זה רחוק מאד מלענות על הצורך ומן המערכת של כללי אתיקה שאגב קיימת, כפי שאני סבור, בכל גוף אחר במדינה וכמעט בכל הפרלמנטים האחרים בעולם.

כאן ישנה משימה חשובה מאד של הכנסת להקהות מעט

את עוקצה של החסינות המוחלטת.

מכאן, בקיצור נמרץ, אל החסינות מן הסוג השני,

החסינות הדיונית הקבועה בסעיף 4 לחוק והאומרת כי אי-אפשר להעמיד חבר כנסת לדין פלילי על כל עניין ודבר, גם על עניינים שאינם קשורים כלל ועיקר לתפקידו כחבר הכנסת, אלא אם הכנסת נטלה ממנו את החסינות.

השאלה העולה לראשונה היא: מה הטעם בהוראה הזאת?

הטעם, בעיקרו, הוא טעם היסטורי שהרי בשעתו, כאשר החסינות נקבעה, דומני תחילה באנגליה, היא נועדה למנוע בעד השלטון, אז היה זה המלך, להתנכל לחברי הפרלמנט. והיו אז דברים מעולם. סבורני כי טעם זה פג ועבר. אני חושב שבמדינות אחרות שוב אין מעלים את הטעם הזה ברצינות. לא הייתי מזכיר כלל עניין זה אילוליא שמעתי שבעת הדיונים שנערכו לאחרונה בציבור ובכנסת על עניין החסינות היו חברי כנסת שהעלו בתום לב את הטעם הזה כציטוט והעלו מן האוב את אותה טענה שהועלתה בעת הדיון על החוק הזה בשנת 1951, אותו סיפור בלהות של חבר כנסת שנוסע מחל-אביב לירושלים בכדי להשתתף בהצבעה והמשטרה, במן מבצע מוסווה ומחוכם, עוצרת אותו בשער הגיא ומונעת ממנו לבוא להצבעה מכרעת בכנסת שבה גודלה של הממשלה מונח על הכף.

אני יכול להבין דברים מסוג זה בשנת 1951 ואני

חושב שאפשר היה להצדיק אותם אז אולם היום להשפיע דברים מסוג זה ייחשב מעבר לדמגוגיה. אלו דברים שלא רק שהם מנותקים מן המציאות, זה לא רק עלבון למשטרה אלא זהו עלבון לחברה שלנו. נזדמן לי להכיר כיצד פועלת המשטרה והשלטון. זה דבר שאיננו בא בחשבון. אם אנו רוצים להגות בהזיות מה יכול לקרות, אז רבותי, הכל יכול לקרות. אם רוצים להתחיל להכין את מערכת החוקים שלנו למן עולם אחר ומשטר אחר אז צריך לשנות את כל מערכת החוקים. צריך גם למנוע סמכויות של המשטרה כלפי האזרחים, להגביל את הסמכויות של בתי-המשפט ואינני יודע היכן נגמור. בסופו של דבר מה נותר מחוץ זה?

כאשר חוק החסינות מקנה חסינות

ממעצר השאלה היא מה הנזק והפגיעה האפשרית מהעמדה לדין של חבר כנסת. בסופו של דבר מדובר על כך שלא עוצרים אותו. מוציאים נגדו ראיות לכאורה. הפרקליטות צריכה לעבור על זה ובמקרה הגרוע ביותר מעמידים אותו לדין בפני שופטים שאיש איננו מטיל ספק ביושרם ובמהימנותם.

אם יש חשש לפגיעה על-ידי המשטרה, להתנכלות,

החשש הזה קיים גם לגבי שופטים שהם, אגב, נמצאים בחיכוך רב יותר עם המשטרה מאשר חברי הכנסת ושם ישנה הוראה לעניין זה והיא אומרת שאי-אפשר להגיש כתב אישום נגד שופט אלא על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, הוא אישית, למרות שהיועץ המשפטי לממשלה עומד, לכאורה, מן הצד השני של המתרס מכיוון שהוא ראש התביעה. אם לא זה, אני מקבל ברוח הדברים דהיום את הרעיון שהחסינות תהיה מוקנית לחבר הכנסת בדברים שאינם קשורים כלל לתפקידו אם חבר הכנסת יהיה סבור שמתנכלים לו, לתפקידו, או שיש חשש להפרעה במילוי תפקידו, אז אפשר יהיה, על-פי פנייה של חבר הכנסת או של יושב-ראש הכנסת, לבקש חסינות ואז יהיה צורך לבוא אל הכנסת ולגלות מה הטעם לבקש נטילת החסינות.

בשלב זה אפשר לקבל את דברי לא מכיוון שאמרתי כל מה

שהיה לי לומר אלא משום שבגם לאחרים יש מה לומר.

תודה ליועץ המשפטי לממשלה. אני מזמין עכשיו את ידידנו, מכובדנו, ד"ר זרח ורהפטיג שיאיר את

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

הנושא מזווית אחרת.

תודה רבה.

ד"ר ז. ורהפטיג:

כבוד היושב ראש, פרופסור זמיר, חברי הכנסת, מורי

ורבוחי,

כאשר התקבל חוק החסינות, היה רק קול אחד שהצביע

נגדו; היה זה קולו של בן-גוריון. אמנם הוא לא הרים את ידו, אולם הוא היה היחיד שהצביע נגד החוק.

ייתכן שלו היינו באים עכשיו לנסח את חוק החסינות

ורואים מה שנעשה במדינות אחרות, עורכים השוואות וכו', היינו מנסחים סעיף זה או אחר קצת אחרת. אולם יש הבדל בין לנסח חוק חסינות מחדש ובין חוק חסינות שנוסח וקיים ושיש הצעות לשנות אותו. כאשר באים להוציא מן החוקה ברור שיש צורך בארגומנטים יותר חזקים בכדי להביא לידי שינוי מאשר לחקן ולהוסיף.

אתעכב על מספר בעיות הקשורות בחסינות המוחלטת.

יש שוויון כלפי החוק ובו יש מספר חריגים. פרופסור זמיר הזכיר בסקירתו את נושא השופטים. כולם שווים בפני החוק ובכל זאת לגבי העניין של איך להגיש את המשפט, יש לפעמים, כלפי יצוגים מסויימים, איזה שהן הגבלות.

באשר לשוויון, יש לפעמים שהחוק מתיר לאחד מה שהוא איננו מתיר לשני; הוא מתיר לשוטר, לפעמים, להכות, דבר שאסור לאחר. שוויון גם פותנה במילוי התפקיד. כולם שווים בפני החוק. אולם בחוק המסגרת של השוויון צריך לתת להם אפשרות לפלא את תפקידם. זהו חלק מהשוויון. לכן אל נדבר על פגיעה בשוויון אלא תישאל השאלה באיזו מידה הנושא מאפשר למלא את התפקיד.

הייתי אחד מן המנסחים של הביסוי: למען מילוי תפקידו. הייתי רוצה, רבותי, שנרחק מהגדרות שאינן יעילות. אז היו כל מני הצעות בקשר לביסוי: מילוי תפקידו. אמרנו: מה זה יועיל? אם נגביל את כל האחריות המוחלטת רק למה שנאמר בכנסת לא יוכל חבר הכנסת לומר מה שיש לו לומר בכנסת ואחר-כך לצטט מה שאמר בכנסת? והיות וכל מה שנאמר בכנסת מותר לפירסום - לא תיקנת כלום מכיוון שבכנסת מותר לחבר הכנסת לומר כל מה אשר עס ליבו, ואותו דבר אסור לו לומר בכפר-סבא או בנצרת. אז בכנסת אותו חבר יאמר כל מה שבליבו, ואחר-כך הוא יסע לנצרת או לכפר-סבא ושם הוא יקרא את הנאום שלו. לכן אין זה משנה ולא כלום. לכן אמרנו: למען מילוי התפקידו.

הגזרת הביסוי: למען מילוי תפקידו, תלוי בסטנדרט המקובל ותלוי במצע של אותו חבר הכנסת ההולך לבחירות. המצע שלו כאשר הוא הולך לבחירות - גלוי ואז אם הוא לוחם למענו - הדבר נחשב בגדר: למען מילוי תפקידו.

היתה פעם בבית-המשפט העליון פרשת רשימה שהיתה מועמדת לרוץ לכנסת ושנפסלה, מכאן שהדעות הללו אינם למען מילוי תפקידו. אם חבר כנסת יפיץ דעות של רשימה שנפסלה, הדבר לא ייחשב בגדר ההגדרה: למען מילוי תפקידו, מכיוון שאין זה מתפקידו להפיץ דעות שלא נתנו לו ללכת אחן לבחירות. אם הדבר יעבור לגבי דעות כאלו - אפשר יהיה להוריד את החסינות. אז העניין לא יהיה במסגרת סעיף 1 אלא במסגרת סעיף 13.

האחריות המוחלטת חלה רק על אותם דברים שאדם, ובגלוי, הוא הלך לכנסת. ועם אותן הדעות שהוא הלך לכנסת - מותר לו. להכביד עליו, כן, שהוא יצטרך לומר את הדעות הקיצוניות שלו שאינן מקובלות על רוב הציבור רק בין כותלי הכנסת ולא מחוץ לכנסת - תהיה רק הכבדה שאיננה מועילה. לכן אינני רואה שהדבר יתקן לנו משהו.

אם נשווה את חוק החסינות שלנו עם זה הנהוג בארצות אחרות, ייתכן שהחוק שלנו נותן יותר סמכויות מאשר אלה הניתנות במקומות אחרים. לעומת זאת יש סעיף בחוק הזה הנותן אפשרות קלה מאד להסיר את החסינות, כך שפרט לאותו סעיף של חסינות מוחלטת, קל מאד להסיר חסינות ומתוך הנסיון אנו יודעים שהסירו חסינות.

קריאת ביניים: לא כל-כך בקלות.

ד"ר ז. ורהפטיג: פרט למקרה אחד או שניים בהם היועץ המשפטי קצת הגזים אולי, בכל מקרה הורידו את החסינות. אני זוכר רק מקרה אחד שסרבו להסיר את החסינות. בדרך-כלל הסירו אותה. אם הנושא ארך חודש או חודשיים אין זה נקרא שהיה כל-כך קשה להסיר את החסינות. הסירו אותה גם במקרה שלממשלה היה מאד איכפת עניין הורדת החסינות מכיוון שהנושא יכול היה לסכן אותה.

על נושא הורדת החסינות היה מאבק גדול כאשר נתקבל חוק חסינות חברי הכנסת. ההצעה מלכתחילה הייתה שאפשר להסיר את החסינות רק ברוב של שני-שליש. אחרי מלחמה הוחלט על רוב רגיל. להסיר חסינות ברוב רגיל זה דבר שאיננו כל-כך קשה. לכן, רבותי, אינני מבין מדוע החסינות כל-כך קשה ומכבידה.

אומר כמה מלים לגופו-של-עניין: חוק החסינות קובע, בעצם, שתי סוגיות. הוא היה צריך להכיל פרשה שלישית, אולם הוא איננו מכיל אותה. לכן יש חוקים אחרים. בפרשה אחת החוק הזה מושלם. טוב או לא טוב - אולם הוא מושלם: מדובר בבעיית הסרת החסינות מחברי הכנסת ודרכיה.

בפרשה השנייה החוק מאד לא מושלם. זוהי בעיית חובות חברי הכנסת, לא זכויותיהם. הבעייה העיקרית היא ניגודי אינטרסים של חברי הכנסת ועבודתם כחברי כנסת. בנושא הזה התלבטה הכנסת מספר פעמים והפרוץ בו הוא מרובה על הקיים. אם אני רואה סכנה למשטר הפרלמנטרי הנאות, אני רואה אותו יותר בנושא הזה של ניגוד אינטרסים. התרבו בכנסת בעלי אינטרסים, עורכי-דין, רואי-חשבון ובעלי עסקים אחרים ולעומת זאת לא סודה. שלא יהיו ניגודי אינטרסים. הסוגייה הזאת לא הושלמה והיא עדיין, עד היום, פרוצה. הפרצה יותר מדי רחבה. אם יש להקדיש מאמצים לשיפור המצב - יש לעשותם בשטח זה ולא בעניין של עבירות תנועה או ברירת קנס. חסלחו לי רבותי, אולם אלה הם דברים מאד קטנים ופעוטים שאינם פעלים או מורידים. כל הדברים הללו שכל-כך מרבים לדבר עליהם, עצם הדיבור מוריד את כבוד חברי הכנסת. הרי בסופו של דבר

אם חבר כנסת עובר עבירת תנועה הוא מסכן את עצמו לא פחות מאשר את מישהו אחר. אז יש להניח שבעניין זה הוא יהיה יותר זהיר. אם כבר להחמיר בעבירות תנועה, אני הייתי מחמיר בעבירות שיש עמן, חס ושלום, אסון. לעבירות כאלה צריך לחת ביטוי.

זכור לי מקרה שאחד הפקידים הבכירים במדינה דרס

אדם למוות. הוא לא היה אשם ואני אינני יודע מה היו תוצאות המשפט, נדמה לי שהוא יצא זכאי, אולם הוא הופיע למחרת המקרה בעבודה ואז אני כתבתי מכתב מייד לשר הממונה עליו ואמרתי שלא ייתכן שהוא דרס אתמול אדם והיום הוא מופיע לעבודה. יישב בביתו חודש ימים ויחאבל על אותו אדם שדרס אמנם שלא באשמתו. בעבירות תנועה יש להבחין בין עבירה של אי-זהירות לבין כך שמתברר שאדם איננו מסוגל לנהוג ונהיגתו מהווה סכנה לציבור. במקרה כזה הייתי בוחר באפשרות של שלילת רשיון נהיגה ולא הטלת קנס. אם מתברר שאדם מסכן את עצמו ואת האחרים מכיוון שאיננו יודע/זה נושא <sup>לנהוג</sup> שלא שייך לעניין חברי הכנסת אלא לנושא הבטיחות בדרכים.

מפרשי התנ"ך שאלו מדוע כאשר שאל המלך חסא -

שללו ממנו את המלכות ואילו כאשר דוד המלך חסא - הוא קיבל עונש כבד אמנם, אבל לא שללו ממנו את המלכות. פה ההבדל? ההבדל הוא בזה ששאל המלך חסא בעניין של הנהגת המדינה. הוא היה צריך לנהל את המלחמה בצורה מסוימת ונהג אחרת. לכן, מכיוון שהוא חסא בנושא של הנהגת המדינה - צריך לשלול ממנו את הנהגתה. ואילו דוד המלך חסא חסא צדדי ועליו הוא בא על עונשו, אולם את המדינה הוא יכול היה לנהל.

לפיכך אם אדם חוטא מכיוון שעשה שגיאה זו או אחרת,

אפשר לומר על-כך שהוא יכול לנהל הלאה את העניינים בכנסת. אולם אם הוא חוטא בזה שהוא איננו יכול לנהוג והוא בכל זאת נוהג - אפשר לשלול ממנו את הרשיון.

ייתכן שבעייה זו חמצא את פרונה באפשרות של הסרת

החסינות. לו הייתי יכול לתת עצות ליועץ המשפטי - הייתי עושה כן ואומר שבעניינים כאלה יפנה חבר הכנסת ויבקש הסרת החסינות. לא בענייני ברירות קנס, חנייה או עניינים קטנים מסוג אלה אלא בעניין של חס וחלילה אסון.

קיימת סוגייה שלישית שאיננה כלולה בחוק הזה וזוהי

פרשה של גילוי ואי גילוי סודות. הנוגעת יותר לשרים מאשר לחברי כנסת, אולם היא נוגעת גם לחברי הכנסת. בנושא הזה ניסינו לעשות וגם הוא נשאר פרוץ. לכן אני מציע לספל בנושאים הפרוצים, לא באחרים שהם פחות או יותר מסודרים אלא שאפשר לשפר אותם פה ושם.

תרשו לי, רבותי, לסיים בהערה אחת כללית.

בנושא חסינות חברי הכנסת יש שני דברים: (א) צריך לתת לחברי הכנסת אפשרות לעבוד ולפעול לפי מצעיהם הגלויים ולמי אמונתם. אם החלטנו שלא נפסול לא מפלגה קומוניסטית ולא אף מפלגה אחרת, יש לתת להן את האפשרות לפעול כפי מצעם הגלוי ולא לפי מצעים חשאים. (ב) יש לשמור על כבוד חברי הכנסת. נדמה לי שאנו, במדינה, בזמן האחרון איננו שומרים על כבוד חברי הכנסת. ראשית-כל חברי הכנסת אינם שומרים על כבוד חבריהם. אם לא נשמור על כבוד חברי הכנסת, הכנסת תתבזה בעיני הציבור ואז הפרלמנטריזם והדמוקרטיה יסבלו מכה גדולה.

חברי יזהר הררי ציטט מישהו ואני אצטט אותו: ההבדל

בין בריטניה ובין ישראל הוא זה שבבריטניה חברי הפרלמנט ישבו כבר על כל הספסלים, הם כבר היו מכל צדדי המתרס. אצלנו יושבים כל הזמן אלה בשלטון ואלה נגד השלטון. לו היו רגילים, ועשיו כבר יש לנו נסיון זה, היו מבינים יותר את הבעייה להיות סובלניים, היו מבינים יותר שיכולות להיות דעות שונות והיו מכבדים את דעת הזולת. אם אני חושב על העמדות של ראשי השלטון היום, מה שהם אמרו על חוק זה או אחר וכלפי חוק החסינות אז, ומה שהם אומרים עכשיו - הייתי מזכיר להם זאת. צריך להתרגל למצב. בדמוקרטיה אמיתית צריכים להיות מוכנים לכך, להתרגל לכך ולכבד אחד את דעתו של הזולת. אם לכבד אחד את השני - אל לנו להשתמש בביטויים כאלה או אחרים. אל חדבר גם על עמך. זו בעייה. הרבה דיבורים בהקשר חוק החסינות נאחזו באימרה אומללה שאמר חבר כנסת. אל תאחזו בזה. כבדו אחד את השני ואז העם יכבד גם אותכם.

יושב-ראש הכנסת מ. סביר: תודה לד"ר זרח ורהפטיג על דבריו.

אנו פותחים עכשיו בדיון. נרשמו שלושה עשר חברים ואני מבקש את המשתתפים בדיון לקחת בחשבון שאנו עוד נרצה לשמוע את חשובותיהם של המרצים המכובדים ולכן יהיה על הנואמים להצמצם בדיבורם.

חבר-הכנסת שבה וייס יהיה הראשון לשאת את דבריו

ואדיו מר גדעון האוזנר.

ש. וייס:

רבותי הנשיאות, חברים,

אני מבקש להתייחס לדיון ולדברים שנאמרו בהערות

קצרות.

קודם לכל ברצוני לומר שהטיפול הייחודי בחסינות

של חברי הכנסת הוא, למעשה, אופנה שאנו בעצמנו פתחנו בה אבל למעשה יש לרוב האליטות

מנות גדושות של חסינויות. אינני סבור שבאופן מקיף נתנו על-כך את הדעת.



אמנם בצד הפרוצדוראלי זה לא כל-כך מוחלט כמו לחברי הכנסת אולם הצד הפרוצדוראלי לא כל-כך חשוב כי לא היה, למעשה, מקרה שהיועץ-המשפטי פנה לכנסת וביקש, בצורה מנומקת, להסיר חסינות שהיא לא הסירה מלבד מהארוע שקרה לפני חודשיים ושייתכן והיה צריך לקרות בכדי ליצור את הזעזוע ובעקבותיו איזשהו תיקון. כך שהעניין הפרוצדוראלי, לפי מיטב שיפוט, איננו כאן העיקר, אלא דווקא העניין הסובסטנטיבי, אותה חסינות מוחלטת שפרופסור זמיר דיבר עליה במידה זהירה של ביקורת.

גילדות מקצועיות ולטיפונדיות אקדמיות נטלו לעצמן

זאת בשפע. אפשר לזהות זאת בקהיליה האקדמית תחת הכותרת של החופש האקדמי, בקהיליית הרופאים תחת הכותרת של הגנה מפני טעות מקצועית ובעיקר בקרב קהיליית אנשי התקשורת. סובסטנטיוויה הם נוטלים לעצמם חירות מעבר למסגרות החוק למען מילוי חפזים בדיון עם אותה ההנמקה. אפשר למצוא זאת בכל קטע של חיינו ובעיקר אצל הפרקליטים שבחלקם השכילו אפילו לתח אחיזה בחוק לסידורים האלה על-ידי יצירת מבנים שהם, במידה רבה, גילדיסטים וטריבונלים לשיפוט פנימי תחת הכותרת של אחיקה מקצועית אולם כאשר אתה בוחן את הדברים בחינה יסודית יש שם, בהחלט, יתרונות לעומת חלקים אחרים בחברה, הכל במסגרת הנטייה למילוי חפזים.

הייתי רוצה פעם להציע לדון במכלול כולו. במידה

רבה מאד יש כאן תחרות בין אליטות וחלק מן הביקורת הציבורית באה כתוצאה מהפרת איזונים בין האליטות השונות או קינאה מקצועית בין האליטות השונות. זאת היתה הערה אחת.

הערה שנייה. אני רוצה להתמודד עם השאלה שהוצגה:

מדוע אצלנו החסינות כל-כך רחבה?

במחקר של פרופסור קליין ושל חבריו ניסיתי לסדר

אח רמת החסינויות על-פי איזשהו סדר שמעוגן בתרבויות פוליטיות, כלומר מתוך ראייה סוציולוגית. מסתבר שבאיטליה, גרמניה המערבית ובצרפת עד לרפובליקה החמישית ואני מניח אומר בקיצור מדוע ברפובליקה החמישית היה שינוי מסויים, באותו סעיף 26 המסדיר את הנושא בחוקה, החסינויות הן רחבות מאד. החסינות הישראלית דומה מאד לחסינויות האלה. בצרפת, ברפובליקה החמישית, היה שינוי מסויים של הצרת המסגרת. מאידך בתרבויות הפוליטיות האנגלו-סקסיות, אנגליה וארצות-הברית בעיקר, גם קנדה, החסינות היא לאין שיעור מצומצמת יותר. בארצות סקנדינאוויה הנושא שונה, אין שם אחדות אולם החסינות גם כן מצומצמת יותר מאשר בקונטיננט ואני סבור שמידת היקף החסינות היא פונקציה של הרתיעה מהסכנות הטוטאליטאריות שבתרבויות הפוליטיות.

אם נשתמש במודל של פרופסור יעקב טלמון על הדמוקרטיה הסוטאליטארית, בכל מקום שיש שם ריח ונסיון היסטורי מצטבר של דמוקרטיה סוטאליטארית עם נטיות קיצוניות ומשיחיות אשר מערערות את יציבות הדמוקרטיה, הנטייה היא בתקופות ובפסקי-הזמן הדמוקרטיים להרחיב מאד את החסינות מתוך חרדה ועוינות בין הכוחות הפוליטיים הפועלים בתוך המערכת.

חשובה חלקית על חסביך הקסטל שלנו או חסביך שער-

הגיא: מי שמעיין בדברי הכנסת של הימים ההם, ואני, בחוקף עבודתי עשיתי זאת והפניתי את תלמידי שיעשו זאת, המחח בכנסת הזכיר מאד את האווירה בצרפת או בגרמניה הוויימארית וזה איננו מקרי. התנועות, אם נשתמש בהגדרות המקובלות של ימין - שמאל, לא רק שימין היתן חרה מאד מהאוטוריטאריות של בן-גוריון שאכן לא רצה את החסינות, והשמאל ביחר שאת.

בוויכוח על החוקה, אפשר דרכו לשחזר את היקף חוק

החסינות. כל אלה שדרשו אז חקיקת חוקה לאלתר, בטרם ההחלטה של הצעת יזהר הררי המפורסמת על חוקי יסוד, הביעו חרדה משימוש בתקנות לשעת חירום כמעט עד לאותה תרבות האוב שאתה כאן הזכרת שמגולמת בחסביך שער הגיא או בחסביך הקסטל.

לכן לידתו של החוק הזה מובנת לי לחלוטין. במתכונתו.

אני חשבתי ללכת בכיוון אחר ואני אומר את הדברים שאני מחכוון להם בקיצור נמרץ. אני אינני בטוח שהדמוקרטיה הישראלית היא, אכן, הדמוקרטיה אשר השיגה מקסימום של יעדים על-פי מיטב המודלים של דמוקרטיה מערבית. אבל את המשברים העיקריים היא עברה. אם מישו, בשנת 1948, היה פוגש עתידן והלה היה אומר לו שכאן תקום מדינה של 600 אלף חושבים שעליהם יבואו עוד שני מיליון, רובם מתרבויות פוליטיות סוטאליטאריות בולשוויקיות או אחדות ושיהיו פה שסעים דתיים שיהיו חופפים שסע מעמדי, וחהיה מחיחות ויהיו מצבי חירום ושלושים שנות מלחמה וצבא גדול וקצונה בכירה שיש לה נטייה להשתלב בפוליטיקה וקיסוע מסויים בין דתיים לחילוניים בין אלה שלגביהם אם יש התנגשות בין ריבונות המדינה לבין ריבונות של ריבון העולמים הם עדיפים אינטלקטואלית ואידאולוגית ואולי פוליטית, היה אומר: השיטה הדמוקרטית לא תחזיק מעמד. עברו 34 שנים והשיטה מחזיקה מעמד. היא אפילו עברה את המשבר שד"ר ורהפטיג הזכיר.

מורי ורבי פרופסור אקצין, עוד בטרם המהפך, היה

מזהיר אותנו מפני נקודת הרתיחה של העברת שלטון מסודרת. היה מהפך וראש הממשלה יצחק רבין השיק כוסית והעביר את השלטון למר בגין. שום דבר לא קרה. את המבחן הזה עברנו.

יש אצלנו הרבה אלמנטים שמטכנים את השיטה הדמוקרטית והם באים לידי ביטוי בשנים האחרונות. סבורני שגם היותנו עם שולט על עם אחר עושה לנו משהו בחחום הזה. ולכן, מכאן, אני רוצה להציע הצעה קיצונית ביותר. לא הייתי רוצה שחברי הכנסת יהיו מוגנים. הייתי רוצה שהם יהיו חשופים בצריח ושהם יהיו הראשונים שייפגעו מהתמוטטות השיטה הדמוקרטית כדי שהם יהיו הלוחמים העזים ביותר למען קיומה. כלומר, כאן אני רוצה ללכת לכיוון הפוך, דווקא מתוך סימנים ראשונים, עוד לא חדים מדי אבל מספיק חדים, של אפשרויות מעבר משיטה דמוקרטית לשיטה אחרת. לא הייתי רוצה לתת לנבחרי העם את הלוקסוס של ההגנה, אלא לחשוף אותם עד הסוף בכדי שהם יתנסו, בעצמם, בנסיונות החמורים ביותר ולכן יעמדו על המשמר בצורה הטובה ביותר.

לעניין המעצר על הקסטל הפתרון יכול להיות פשוט מאד. אפשר להכניס חיקון בחוק יסוד הכנסת אלא אם כן יוצר תקדים על-ידי עחירה לבג"צ ובג"צ, בצדק, איננו רוצה להתערב יותר מדי בחיים הפנימיים של הכנסת, שבכל מקרה שמחבר הכנסת נמנעה השתתפות בהצבעה כלשהי, אותה הצבעה בסלה מעיקרה. בכל וריאציה.

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:  
תודה לחבר-הכנסת שבח וייס על דבריו.  
רשות הדיבור לזר גדעון האוזנר, אחד מחברי הכנסת הוותיקים לשעבר ושר בממשלה שבועדאי יוכל לתרום לדיון שלפנינו. אחריו תינתן רשות הדיבור לחבר-הכנסת רענן נעים.

ג. האוזנר:  
אדוני יושב-ראש הכנסת, פורי ורבותי,  
בעת שהוחק חוק החסינות לא ידענו כיצד יתנהל המסטר, כיצד יתנהג הממשל והיחה חשדנות עצומה. היום לאור הנסיון אפשר לומר שאם הפרלמנטריזם הישראלי יהיה תלוי בחוק החסינות ולא יסתמך על דעת הקהל, החוק הזה לא יעזור. ואילו אם דעת הקהל ותחושת הציבור היא המשענת למסטר החופשי שלנו אז החוק הזה, במתכונתו הנוכחית, איננו דרוש.  
אני מביא לדיון הזה את הנסיון משני עברי המחרס. הייתי גם היועץ המשפטי לממשלה וגם חבר הכנסת במשך כמה קדנציות. צר לי לחלוק עליך ד"ר ורהפטיג. אין זה תהליך פשוט לבקש הסרת חסינות. זהו תהליך מסובך, מסורבל, קשה ומסוכן ומי עוד יודע כמה הוא מסוכן כמו היועץ המשפטי היושב כאן אשר בעצם ועדת הכנסת הושיבה אותו על ספסל הנאשמים כאשר היא דנה בהסרת חסינות של חברי הכנסת והתחילה לשקול ולבדוק אם הוא שקל כראוי ואם הוא בדק כהלכה ראיות במקום להצטמצם בשאלה האחת והיחידה שמה יש פה החנקלות לחופש הפעולה של חבר הכנסת. במקום זה היועץ המשפטי נחקר אם יש לו די ראיות, אם הן מהימנות, עם מה הוא בא ומה משקלן של הראיות הללו.

אני מעיד על עצמי שכאשר הייתי היועץ המשפטי

לממשלה וידעתי כבר מקודמי כמה קשה היה התהליך, היו מקרי גבול, את חסאי אני מזכיר היום, שהעדפתי לא להתחיל בהם. זאת אף-על-פי שאולי היה צריך לעשות זאת מכיוון שידעתי כמה קשה כל הנושא הזה.

כאשר נבחרתי לכנסת, אחד הדברים הראשונים שעשיתי היה להציע להתחיל בהגבלת החסינות, והצעתי הצעה די צנועה להתחיל מנושא עבירות התנועה, אותה הדוגמה המפורסמת של הקסטל. לתמהוני הרב השיב לי אז יושב-ראש ועדת הכנסת שאם נתחיל לפשפש בחוק הזה ייראה בציבור כאילו חברי הכנסת הינם עבריינים וכי צריך להגביל את חוק החסינות. לתמהוני הגדול יוחר היה רוב סולידי מכל חלקי הבית שהפיל את ההצעה שלי. זה היה גם גורלן של הצעות אחרות כמו זו של חבר-הכנסת רובינשטיין ואחרים שהציעו הצעות דומות.

הוועדה של פרופסור קליין שנזכרה כאן על ידי חבר-

הכנסת שבח וייס ועל-ידי היועץ המשפטי לממשלה נחמנתה על-ידי הכנסת. הכנסת היא זו שמצאה אז שיש לבדוק את עניין החסינות והיא הייתה זו שגנזה את הדו"ח בלי לבדוק אותו והדבר הזה איננו לזכותה מכיוון שהיתה הצעה רצינית להגביל את החסינות.

מתי זה קרה?

ה. אשל:

בשנת 1970/1.

ג. האוזנר:

בארצות אחרות נושא החסינות נמצא בנסיגה; זאת ציין

בדו"ח שלו פרופסור קליין, ומאז הדו"ח לדוגמה בגרמניה הפדראלית קיצצו בשנות השבעים בעניין החסינות. אצלנו הפרקטיקה הפוכה. ועדת הכנסת, כאשר היא דנה בבקשה להסיר חסינות, איננה מצטמצמת לשאלה הרלוונטית היחידה שלפניה האם היועץ המשפטי פעל בתום לב או לא אלא היא מתחילה לבדוק את הנושא לאורכו ולרוחבו ובודקת את הראיות, כלומר, היא הרחיבה, למעשה, את חוק החסינות, דבר שאין לו כל צידוק.

היום החסינות איננה חסינות כנסת אלא פריווילגיה

של 120 חברים. פריווילגיה אישית של 120 חברים שאיננה מוצדקת. אתן לכך דוגמה אחת שאני חושב שקראתי אותה בדו"ח של פרופסור קליין. הולנד היא מדינה די דמוקרטית ויש לה שיטת בחירות דומה לשלנו ואותן הצרות הנובעות משיטת הבחירות יש גם שם ושם קרה שיושב-ראש הפרלמנט הוציא חבר פרלמנט משיבה על הפרעות או צעקות שצעק ובו ברגע הוא נעל את הישיבה. בעוד הסדרנים מוציאים אותו חבר פרלמנט מן הישיבה צעק אחריו מישהו מחברי הפרלמנט ההולנדי: בוגד. הואיל וזה קרה שניות אחדות אחרי סיום הישיבה, נפסק על-ידי בית משפט הולנדי שזה לא היה בתחום העבודה הפרלמנטרית ואותו חבר פרלמנט שקרא אותה

קריאה הועמד לדין ונענש. הדבר, לדעתי, בהחלט צודק וכאן אני חולק, שוב, לצערי, על דבריו של מר ורהפטיג שלמדתי ממנו הרבה, שמוחר מעל במת הכנסת ובמסגרת הכנסת לומר מה שעם ליבו של חבר הכנסת אולם לחזור על הדברים מחוץ לכנסת כאשר הם מהווים הוצאת דיבה צריך שיהיה אסור. מפני שלא הרי במת הכנסת ששם אדם מתבטא לצורך מילוי תפקידו כהרי דבריו מחוץ לכנסת, שם דינו ככל אדם. הוא לא צריך להיות מחוסן גם אם הוא אמר את דבריו בכנסת ושם הוא היה מחוסן.

לסוף הדברים: אנו צריכים לדון לא רק על אספקט

השוויון אלא גם על אספקט הדוגמה החינוכית שהפרלמנט נותן לעם בפרט בדמוקרטיה צעירה שעדיין לא היכחה שורש. הדבר הזה מרביז את הציבור. איש איננו מבין מדוע דרוש לכנסת כל מערך החסינויות האלה. העם מחקומם נגד זה. ובאמת זה לא דרוש. לצורך העבודה וחירות הפעולה, לא דרוש.

הייתי מציע מספר מחשבות לרפורמה. ראשית, אמנם

החסינות היא של הפרלמנט ולא של חבר בודד אולם אם חבר הכנסת אומר שהוא מוותר על חסינותו, צריך שהויתור יתפוש אלא אם כן יאסרו עליו לוותר על חסינותו. לא להיפך. אם חבר כנסת אומר: אינני רוצה ליהנות מן החסינות אז פרט אם יושב-ראש הכנסת יקבע אחרת, הויתור יתפוש.

שנית, כל תהליך הסרת החסינות צריך הפשטה

והגדרה מדויקת למה מכוון הבירור של הסרת החסינות בשלב של ועדת הכנסת. אני הייתי בכלל מעביר את הנושא ליושב-ראש ולסגנים. זו ההיה קצת פחות פוליטיזציה כמדומני במוסד הזה. אם הנושא יימסר ליושב-ראש ולסגנים גם שם צריך שידונו, ואח זאת צריך להגדיר, אך ורק בעניין אחד: אם ההליך מוגש בחוץ לב. אם הוא מוגש בחוף לב, צריך להסיר את החסינות. זה וחו לא.

שלישית, ועל כך כבר דיבר היועץ המשפטי לממשלה,

צריך שהחסינות תהיה בעבודת הבית ולא בקשר לעבודת הבית.

ד"ר ורהפטיג יקירי, יש הבדל בין חטאו של הפרט

בענייניו הפרטיים ובין חטאו של האדם והנהגת המדינה אז חוששני שהכנסת חוטאת בכך והנהגת המדינה שהיא סובלת את חוק החסינות הקיים.

חודה למר האוזנר על דבריו. רשות הדיבור לחבר-

הכנסת רענן נעים ואחריו לחבר-הכנסת מיכאל בר-

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

זוהר.

ר. נעים:

חברים, פה שברצוני לומר הוא בעת מילוי תפקידי

ולצורך מילוי תפקידי. אני רוצה להיות בטוח

שכך הוא הדבר ואני נגד פגיעה כלשהי, ולו הקטנה ביותר, בחוק החסינות. אחחיל עם דברי אלה ואסיים בהם אחר-כך.

קיימת היום ברחוב הישראלי, בציבוריות הישראלית,

אווירה של "עליהום" על חברי הכנסת. סבורני כי עוזרים לכך קבוצת עוונאים, גם היועץ

המשפטי לממשלה ואני מצטער שהוא לא נמצא כאן עכשיו כי רציחתי שהוא ישמע את הדברים האלה.

צריך לומר לו אותם. בשום פנים ואופן אינני סבור שהכנסת צריכה לדון בנושא זה באווירה

כזאת. אינני חושב שזה הזמן הנכון לדון באווירה כזו כשהרבה חברי כנסת מתייחסים לאווירה

ולא לעניין. ביחס כזה לא צריך לקיים דיון. לכן גם הצעתי בוועדת הכנסת לעשות רגע

"חושבים". מה בוער? שלושים ושלוש שנה התקיים החוק, אז הוא יכול להתקיים עוד חודש,

עוד חודשיים, עוד שלושה חודשים. מי לוחץ עלינו?

סבורני כי כל זה קרה בגלל המקרה האחרון של ששה

חברי כנסת שהיועץ המשפטי לממשלה הגיש אותם לכנסת ונאמר כבר פה שכמעט ולא היה מקרה

שדחו הפלצת היועץ המשפטי לממשלה להסיר חסינות. אז מדוע בכל זאת ששה מקרים? מכיוון

שהיועץ המשפטי הגיש אותם בסיטונות. אני משוכנע בכך, כי הוא לא שכנע אותי אחרת,

שהוא רצה לעשות משפט ראווה למען ישמעו וייראו. הוא לקח ששה מקרים מתוך עשרות מקרים

שהצטברו במשך שנתיים ימים ובחר ששה מקרים מאוזנים לאורך, לרוחב ולעומק. אותו דבר

כמו מקרה של פגיעה בנפש כמקרה של חבר כנסת ששכח לסמן לפני שנתיים ברכבו. ברגע שהוא

חושב אותנו לאידיוטים, נראה לו שאנו איננו כאלה.

זכוחי לבוא ליושב-ראש הכנסת ולומר לו שאם שני-

שליש מחברי הבית קבע שדוחים את דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, יושב-הראש של הכנסת

צריך להגן על החלטתם. שני-שליש מחברי הבית החליטו על-כך ולא היתה הגנה מצד היושב-

ראש. היו 61 חברי כנסת, 40 הצביעו נגד, 18 הצביעו בעד, 2 נמנעו ואחד היה פסול.

זהו רוב מוחלט של הכנסת. אני הייתי בוועדת הקלפי וספרתי את הקולות.

גם אחרי זה היתה התערבות גסה, לדעתי, של בית-

המשפט ושל לשכת עורכי-הדין. מיד אחרי זאת בית-המשפט קבע שהיות וחברי הכנסת לא

קיבלו את המלצת היועץ המשפטי - - -

לא בית המשפט אלא שופט ספציפי.

ח. אשל:

ר. נעים:

זה בית משפט. שופט ספציפי מייצג בשבילי את

הרשות השופטת. בית המשפט קבע שבגלל זאת הוא

מקל בעונש הנדון. זוהי התערבות גסה של הרשות השופטת.

תארו לכם שאני הייתי מגיש הצעה לסדר-היום ומציע

לפסול את השופטת אוסטרובסקי שאמרה על שר "הטיפוס הזה". היו אומרים אז, איזו חוצפה,

איזו רמה היא זאת. זוהי התערבות גסה של הכנסת בענייני הרשות השופטת. לשכת עורכי

הדין עשתה אותו דבר. היא התערבה וגינתה אותנו.

ברגע שיש התערבות של היועץ המשפטי, הרשות השופטת,

לשכת עורכי הדין ועוד קבוצת עתונאים שמחכה בפינה - ברור שיש אווירה. קבוצת חברים

יוצרת דעת קהל, כאלה שיש להם השפעה על יצירת דעת קהל. אנשים שאינם מכירים את הנושא

וקוראים מאמר אחד או שניים או שלושה - מושפעים. חיים יבין הביא לסלוויזיה ארבעה

חברי כנסת, כולם חברים שלו. כולם הצביעו בעד הורדת החסינות. מה יש, הוא לא יכול היה

למצוא מתוך 40 חברי הכנסת אחד שינמק מדוע?

מדברים כאן על עבירות תנועה. זהו מס שפתיים.

זאת הבעייה. אם אני אינני רוצה שחוק החסינות יחול עלי, אני מודיע, ואז החוק לא חל

עלי. מי שבאמת רוצה, שיגיד שצריך להסיר את החסינות אבל את זה אף חבר כנסת לא אומר,

אפילו מהקיצוניים ביותר. מדברים על עבירות תנועה. מדוע? בגלל אווירת ה"עליהום".

אני מכיר 60 חברי כנסת שאינם נוהגים כלל, 18 שרים ו-12 סגני-שרים. אז 60 חברי-הכנסת

הנותרים הם הנהגים הכי גרועים שיש במדינת-ישראל? האם הם העבריינים הכי גדולים

במדינת-ישראל? האם נכון לעשות אותם לציבור כזה? האם זה נכון או יפה או ציבורי?

זה זועק לשמים. זו איננה אמת. עושים עוול לחברי הכנסת. את מי אתם רוצים לעצור?

את צ'רלי ביטון?

משווים אותנו לפרלמנטים באירופה. הכנסת היא

הפרלמנט באנגליה. איזו השוואה פנטסטית. חסר לנו רק דבר אחד - 800 שנה. זה בדיוק

כמו עם הסיפור על הדשא האמריקאי והדשא האנגלי. תן לי 800 שנה של פרלמנטריזם בישראל

ומי יהיה צריך אז בכלל חסינות?

ישנן שלוש רשויות: מחוקקת, שופטת ומבצעת.

הרשות המבצעת, הממשלה, הצליחה להשחרש במדינה. גם הממשלה הזאת שלא ידעה לשלוט

התחילה כבר לשלוט. הממשל בישראל כבר חפש את מעמדו בציבור הישראלי. הרשות המבצעת

למדה לשלוט ולמדה לתפוש את מעמדה בציבור הישראלי.

באשר לרשות השופטת, האם מישהו יעז להגיד מלה

על מה שהוא חושב על שופט בישראל? רק שיעז - דמו בראשו. גם אם הוא משוכנע שהוא

צודק במאה אחוז. השופטים בישראל קנו את מעמדם בצורה יפה מאד במדינת-ישראל. הרשות השלישית, או זאת שהייתה צריכה להיות הראשונה, הרשות המחוקקת, עוד לא תפשה את מעמדה. אין לנו חוקה. אין לנו חוק יסוד במדינת-ישראל. אין לנו סובלנות. יש לנו הרבה ויכוחים, הרבה בעיות במפלגות. קיימים הרבה דברים שעוד לא אימצנו. אנו רוצים לאמץ דברים רק מסקנדינוויה ומהארצות האנגלו-סקסיות? אז נקח את הכל, אל נברור לנו דברים.

בבחירות האחרונות ובאלה שלפני האחרונות ראינו, ואל יגיד לי המפכל או היועץ המשפטי ש-12 אלף שוטרים במדינת-ישראל הם אנשים הגונים כולם ורק 120 חברי הכנסת אינם הגונים, אי-אפשר לסמוך עליהם ואי-אפשר להאמין בהם. אולם 12 אלף או 17 אלף שוטרים במדינת-ישראל הם הגונים ומכירים את החוק על בוריו. בבוקר, כאשר הם קמים משנתם הם משננים אותו והם נוהגים בדיוק לפי רוח החוק ולפי כוונת המחוקק. לא יקרה מקרה ששוטר לא יבין את הדברים ויעכב חברי כנסת, והיו דברים מעולם, אינני מבין, האם הכנסת העשירית חוקקה את החוק הזה? הכנסת הראשונה עשתה זאת. ואז כאשר חקקו את חוק עבירות התנועה, לא את חוק החסינות, אז היו כל כך הרבה כלי רכב שמצאו לנכון לחוקק את חוק החסינות על עבירות תנועה? הרי אז כמעט לא היו בעיות תנועה, גם באופן יחסי, גם באופן אבסולוטי. אם אז חברי הכנסת קבעו לעצמם חוק כזה מדוע אני בכנסת העשירית צריך לבטל את החוק הזה כאשר במדינה יש כל כך הרבה צרות וכל כך הרבה פורענויות?

בעבר, לפני כעשרים שנה, כאשר אזרח רגיל היה מוצא

עיוותים במוסדות ממשלתיים או הסתדרותיים הוא היה מתלונן על כך. היום יותר ויותר אזרחים מן השורה מפחדים לעשות כך. הם אומרים לעצמם: למה לי? מדוע אני צריך צרות? כך שלמעשה כמעט רק חברי כנסת הם אלה שקולטים את כל הפניות ומתחילים לטפל בשורה של בעיות. אם אני גר בגליל העליון אז זו בעייה של המחוז הצפוני להגיד לשוטר שתפקידו לחכות בראש פינה או בטבריה, לעקוב אחרי ולומר לי שלא אותחתי, שהפנס איננו תקין ולתת לי רפורט או לעכב אותי. לא יקרה דבר כזה. לי אין בעייה. אני מדבר מבהינה עקרונית. אבל נניח, תיאורית, שדבר כזה יקרה. מי צריך את כל הצרות הללו? בזה אתם רוצים? מי שאומר שחוק החסינות צריך להיות מאה אחוז איננו יכול להיות ערב לכך שאמנם הנושא יגמר בעבירות תנועה.

ישנם כל כך הרבה עתונאים צמאים ורעבים ועוד אי

אלו אנשים המחכים שחסיים את הפרק הזה ואז הם יתבעו ממך, פעם נוספת, עוד דעת קהל, בכדי להוריד ממך עוד חסינות ועוד חסינות ואנו עדיין לא הגענו לבגרות כזאת במדינה בכדי שנעשה זאת.

לכן אני מציע, גם למי שחושב שיש להסיר את החסינות,

לעשות רגע "חושבים", חצי שנה, שלושה חודשים, דבר שלא ייעשה בלחץ ישכנע את דעת הקהל.



יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

תורה לחבר-הכנסת רענן נעים. רשות הדיבור לחבר-הכנסת מיכאל בר-זוהר ואחריו למר צבי ענבר,

היועץ המשפטי.

מ. בר-זוהר:

רבותי הנשיאות, חברים, אני מודה שקצת נסערת מדברים שנאמרו לפני גם מפי חברי רענן נעים וגם מפי ד"ר זרח ורהפטיג שאת דבריו לא יכולתי לקבל אולם אולי כדאי שנשאל עצמנו: האם זהו דיון אקדמי? האם אנו באים לדון בדברים העומדים ברומו של עולם אם חוק כזה נחקק, מתי הוא נחקק או האם אנו באים לדון במציאות ציבורית, באווירה, בדעת הקהל, במשענת היחידה והעיקרית של הדמוקרטיה במדינת ישראל?

יש המספרים את הסיפור המפורסם שכאשר הוקמה הכנסת ורובד על חוק חסינות, חיפשו מי שמחמצא בחסינות ואני אינני יודע אם אכן זהו סיפור או שזו האמת, נמצא שיצחק גרינבאום המנוח זכר את חוק החסינות מהסיים הפולני שנחקק בפרלמנט שהיה חופשי בסך הכל 19 שנה וגם מתוך זה חלק גדול של הזמן תחת דיקטטורה צבאית ואז פחדו שם מכל מני צעדים שיכולים להצר צעדיו וחופש פעולתו של חבר פרלמנט.

עובדה היא שהגענו לחסינות הגבוהה ביותר והמשוריינת

ביותר בעולם ואני אינני אוהב שמדקדקים ואומרים שבתחום הזה יש מדינה אחת שבה יש יותר חסינות לחברי הפרלמנט. זה איננו מעניין אותי. אני מוכן, לצורך הדיון הזה, לשכוח משווייץ ומאנגליה ומכל העולם. השאלה הנשאלת היא היכן אנו חיים? אמר קודם ד"ר ורהפטיג שיש לשמור על כבודם של חברי הכנסת. לא ד"ר ורהפטיג. צריך לשמור על כבודה של הכנסת. זו הבעייה המרכזית. הכנסת, בסופו של דבר, אם חרצו בכך ואם לא, היא המקור היא המבוע והיא הבסיס של הסמכות ושל הקוממיות הלאומית בארץ-ישראל. אם את הכנסת הזאת נקעקע ונערער בדעת הקהל, לא תהיה כאן דמוקרטיה.

דובר כאן על חסינות. אני בעד הסרת חסינות

מקסימלית גם על עבירות פליליות וגם על דברים חמורים הרבה יותר מאשר עבירות חנועה. עבירות חנועה הן בסך-הכל דבר קטן. צריך ללכת הרבה יותר רחוק, להסיר באמת את החסינות ולחשוף את האנשים לעניין הזה. המחזה המביש שראיתי בטלוויזיה כאשר היו ויכוחים על הסרת חסינות של מר רכטמן ושל אבו-חצירה ואני אינני נכנס לשאלה האם הם אשמים או לא, היו סוללות של עורכי-דין שבאו לכנסת לנהל משפטים בוועדת הכנסת וכל הציבור ראה ושמע. לי היה משפט. אני יודע מה זה משפט. אני יודע את כל הסבל שאנשים עוברים במצב כזה. מישהו מחברי המכובדים בא ואמר לי: הרי בסופו של דבר הסרנו את חסינותם. כן, אחרי שהציבור בארץ עבר את כל שבעת מדורי הגהינום.

משום כך אני סבור שיש ללכת קצת יותר רחוק.  
 הכנסת, היום, היא בשפל המדרגה. אנו איננו חיים בוואקום, ד"ר ורהפטיג. לא מספיק להגיד שחוקקו פעם את החוק הזה. עם כל הכבוד הראוי, כל דבר שחוקקו צריך להתאים למציאות שבה הוא מתקיים. אם השתנתה המציאות - ישנו אח החוקים. בשביל מה יש חקיקה? בשביל מה יש כנסת? אחרת חוץ מכל מני חיקונים אפשר ללכת הביתה ולסגור את העניין. מה זאת אומרת כבר חוקקו חוקים? חוקקו בחקופה אחרת. אז באמת לא יכלו לדעת שיקרו דברים מעין אלה. אי-אפשר היה לדעת שאנשים כאלה יואשמו בעבירות פליליות. הרבה דברים אז לא העלו על הדעת.

מורי ורבי אמר פעם שמדינאי נבון הוא מדינאי היודע שהעולם הוא כמו קליידוסקופ. כל הזמן דברים זזים ומשתנים ואתה חייב, אם אתה מנהיג אמיתי להסתכל, לצפות, לחוש את רחשי העם ולראות איך הדברים מתקבלים. העם השתנה אם אתם רוצים ואם אתם אינכם רוצים. זה איננו אותו העם של 1948 מבחינה דמוגרפית, מבחינה מנטאלית ומבחינת ההווייה שבה הוא פועל. הופיעו גם כלי חקשורת אולם אני לא אכנס לכל הקיסרוג שקדם לי לגבי כלי החקשורת. הציבור היום רואה את הכנסת. הוא שומע את הביטויים של חבר כנסת אחד לשני, הוא רואה ספסלים ריקים, הוא רואה חופעות מכוערות, הוא חש כי הכנסת איננה ממלאה את תפקידה והוא מתחיל לרטון ואז בא דבר כל-כך פשוט וכל-כך טפשי כמו הסרת חסינות לגבי עבירות חנועה ואותם אנשים שתומכים כל-כך בחסינות, אם היתה להם יותר תבונה, היו צריכים להצביע פה אחד בעד הסרת החסינות. בגלל שלא הסרחת את החסינות אז, תודה לאל היום נסיר את החסינות הרבה יותר מכיוון שהיום נלך הרבה יותר רחוק משום שהציבור ידרוש זאת. אנו איננו נמצאים בעימות עם הציבור ואנו איננו אומרים לו שאם הוא כן רוצה או שאיננו רוצה אנו נכפה את דעתנו עליו.

מדוע אני אומר שישנה סכנה לדמוקרטיה? אנו עם ללא מסורת דמוקרטית. מהי המסורת הדמוקרטית שלנו? חצינו בא מאירופה המזרחית ששם, עד כמה שאני יודע, לא בדיוק פרוחה הדמוקרטיה הפרלמנטרית, וחצינו בא מהמזרח שגם שם לא בדיוק אלה היו הארצות הדמוקרטיות. בכלל, כמה מדינות דמוקרטיות ישנן בעולם? 27 מתוך 156? וכל השכבה של דמוקרטיה במדינת-ישראל היא כל-כך דקה, כל-כך שבירה, אז היום אנו שומעים את הביקורת שיש על חברי הכנסת ובכל מקום בו אני מופיע אני צריך לל הזמן להגן על הכנסת כמוסד ולהגן על חברי הכנסת. יש לעג על חברי הכנסת. יש זלזול בהם. בכל יום ששי כל אחד מכם שומע שאומרים: מספיק כבר עם השטויות האלה, שיהיה כבר מישהו חזק שיקח דברים לידיים.  
 אנו עלולים להגיע לכך שאנו נחנקים על שטויות כמו חסינות ובהדרגה עוד דבר ועוד דבר יביא לערעור עצם אשיות הדמוקרטיה במדינת-ישראל.

אמר לי ידיד, עחונאי, יהושע ביצור שמר שרת המנוח, כאשר נכנסם לאולם הכנסת, היה נוהג להשתחוות לפני סמל המנורה. דבר כזה נהוג גם בפרלמנט הבריטי ובעוד מספר פרלמנטים בעולם. דבר כזה היה ביסוי פיסוי, גופני, של יחס הכבוד לאותו מקור סמכות, לסמל הקוממיות. אין לנו משהו אחר, וכל כך/לטלטל זאת. אלה מהחברים האומרים: לא ניכנע לדעת הקהל, הם, כאן, נציגי דעת הקהל.

אין מדובר ב-10 או ב-15 עחונאים, גם הם פחות גרועים ממה שאתה חושב ידידי, חבר-הכנסת רענן נעים, זה לא הם. אתה אינך הולך ברחוב ואינך שומע איך אנשים מגיבים? העם לאנשים אין שיפוט משלהם? האם הם מטומסמים? מציפים את העתונים במכתבי מחאה מוצדקים, אומרים לך את זה בכל מקום, האם אנו איננו רואים זאת? האם כל זה ייחשב שטיפת מוח של העתונות?

אחד הדברים המסוכנים ביותר שנעשים בתום לב הוא הטלח כל האסונות שקורים לנו על העתונות. זה כמו שמחר משהו אחר יסיל את האשמה בתרבות, בחופש הדיבור ובחופש הביטוי האומנותי. אני אומר כל זאת בתום לב. אל תתחילו להאשים את העתונות בכל. העם איננו כל-כך מטומסם עד שאיננו מבחין בין דבר חיובי לבין דבר שלילי ואני אינני רוצה להביא לפניכם דוגמאות בכמה דברים העתונות אמרה דבר אחד והציבור בכל זאת הגיב אחרת.

ברצוני להדגיש את הנקודה שאותי היא ממש מחרידה ואינני יודע אם כל החברים, בעיקר אלה שמתנגדים לך, מודעים לה. אנו נמצאים בדיוק בעיצומו של תהליך על ערעור המסד של הדמוקרטיה הישראלית מכל הבחינות ומכל הכיוונים. איך חלמידים מתנהגים? וכאשר מעירים להם מה הם משיבים? מה יש, איך מתבטאים חברי הכנסת? אז חברי הכנסת יכולים לנבל את הפה, יכולים לא לבוא לעבודה ויכולים להיות חסינים מפני כל דבר? בשביל מה?

דווקא היום, דווקא בתקופה הזאת אנו חייבים לעמוד בשורה הראשונה. בדבר אחד אני מסכים עם היועץ המשפטי על הדברים שאמר שאם נגיע למצב שהמשטרה תתחיל להתנכל לנו והיא תציב מארב לחבר-הכנסת רענן נעים בראש פינה ולי ולמאיר פעיל בפינה ברמת-אביב אז כבר לא תהיה דמוקרטיה. זו תהיה דיקטטורה. יהיה שלטון אחר. אז בואו לא ניתמם.

אני מציע לחברי הכנסת להשתחרר מאימת העתונות, להשתחרר מאימת השוטרים הרעים, להשתחרר מאימת הקסטל ולהבין דבר פשוט: דווקא בתקופה הזאת אם אנו לא נבין מהי האווירה וממה היא נובעת ולא נדע לנקוט בצעדים כדי לחדש את אמון הציבור במוסד הזה, במעשיו ובאלה שמייצגים אותו, אנו עלולים להביא להדרדרות פתאומית חמורה ביותר. משום כך אינני רוצה להיכנס לנבואות מפחידות, אולם הדבר

מתחיל בעבירות חנועה ואינני יודע היכן הוא יסתיים.

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

תודה.

רשות הדיבור למר צבי ענבר, היועץ המשפטי של

הכנסת ואחריו למר מאיר פעיל.

צ. ענבר:

מורי ורבותי,

כל אימת שבא היועץ המשפטי לממשלה, החל ביועץ

המשפטי חיים כהן וכלה ביועץ המשפטי הנוכחי, לוועדת הכנסת לבקש הסרת חסינות, הוא היה במידת מה, כך התרשמתי מן הפרוטוקולים ומהשיבוט בהם נוכחתי, על תקן של נאשם והיה ויכוח בוועדה מה, בעצם, צריכה הוועדה לעשות. לא היה מקרה אחד בו קיבל היועץ המשפטי לממשלה אח מבוקשו כאשר הוא בא עם התיק, תהיה האשמה אשר תהיה המיוחסת לחבר הכנסת. תמיד היו ויכוחים וגם במקרה שחבר הכנסת אמר שאין כל בעייה היו חברים אחרים שאמרו שיש בעייה וכי יש לדון בה.

מהו בעצם חפקידה של ועדת הכנסת? סעיף 13 של

חוק החסינות קובע שוועדת הכנסת תדון בישיבתה הקרובה בבקשה. לוועדה סמכות להציע לכנסת ליטול את החסינות מאותו חבר כנסת אולם היא לא תעשה כן אלא אם ניתנה אפשרות לחבר הכנסת להשמיע את דברו. על מה צריך להיות הדיון הזה? היו שניסו להצר את תחומי הדיון הזה לשאלה אם היועץ המשפטי לממשלה פעל בתום לב או שלא בתום לב ואם אין מאחורי הבקשה רקע פוליטי.

הנסיון מראה כי הוועדה לא הסתפקה בחפקיד זה

ולגבי המקרה האחרון הרי הבקשה להסרת חסינותם של ששה חברי כנסת בעבירות חנועה מראה בכירור ששאלת ההתנכלות על רקע פוליטי בכלל לא עמדה לדיון. הווה אומר שהוועדה דנה לא רק בשאלה אם היועץ המשפטי לממשלה היה מניע פוליטי מאחורי מעשהו.

הואיל והמחוקק לא תחם את המונח דיון, נראה

שהוועדה צריכה לדון בכל מה שלדעתה ראוי לדיון במסגרת התפקיד שהוטל עליה אולם הדיון הזה צריך להיות מוגבל לחוק החסינות ולמטרותיו ולא לעניינים שמצויים בתחומי חוקים אחרים. הדבר, לכאורה, מובן מאליו אולם נסיון העבר מראה שדיונים בוועדת הכנסת חרגו מתחומי חוק החסינות וגלשו לתחומי דיני העונשין, סדרי הדין הפלילי ודיני הראיות, דברים עליהם מופקדים היועץ המשפטי לממשלה, עורכי-הדין ובתי המשפט אולם היתה גלישה אליהם.

חוק החסינות נועד לאפשר לחברי הכנסת פעולה בלתי

מופרעת במילוי תפקידם, קודם כל בדרך החסינות המהותית שעליה דיברו אבל החוק בא גם על-מנת למנוע התנכלות לחבר הכנסת או הפרעה כלשהי במילוי תפקידו. אני מדגיש את עניין

ההפרעה כלשהי מכיוון שיש בחוק הזה הנראות המגנות על חבר הכנסת מפני חיפוש בניירותיו, מפני מעצרו, מפני העמדתו לדין פלילי אבל גם מפני קריאתו לשירות צבאי, שירות חובה, שירות מילואים, מתן עדות בבית משפט, ולכל זה יש צורך בחימום מסויימים עם מוסדות בכנסת. הווה אומר שהחסינות ומניעת ההפרעה היא לא רק בתחום הפלילי אלא גם לגבי דברים שהם בבחינת זכות או חובה אזרחית.

לכן, כאשר הוועדה דנה בבקשת היועץ המשפטי לנסילת

חסינות, היא רשאית לדון בכל מה שנראה לה כדרוש לצורך ההכרעה שלה כאשר לנגד עיניה מטרת חוק החסינות. האם יש בהגשת כתב האישום משום החנכלות לחבר הכנסת והאם יש הצדקה, בכל הנסיבות של העניין, להטריד את חבר הכנסת במשפט פלילי שיכול להפריע לו למלא את תפקידו כחבר הכנסת.

מי שהירבה לשים דגש באספקט הזה היה חבר הכנסת בדר.

הוא התנגד מספר פעמים, אפשר להגיד אפילו שלאורך כל הקו, להסרת חסינות ואמר כי בעבירה שאין בה פגם מוסרי אין אינטרס הכנסת דורש בירור. על הכנסת להמשיך בעבודתה ללא הפרעה.

על-פי השקפה זו יש מקום להעמדה לדין כאשר העובדה

שכתב אישום מסויים תלוי ועומד כנגד חבר הכנסת מפריע, מהבחינה הציבורית, לכנסת עצמה ולתדמיתה בציבור. אז הכנסת אומרת שהיא איננה יכולה להמשיך בעבודתה כאשר נגד חבר כנסת יש כתב אישום חמור כל כך וצריך שהוא יועמד לדין.

אולם במציאות הדיונים גלשו למסגרת שמחאימה יותר

לבית משפט, והדבר הוזכר כאן, ובכך סמונה גם סכנה לתחרי הכנסת עצמם המבקשים את הסרת חסינותם, מכיוון שכתוצאה מהדיונים הממושכים בעדויות ובפרטיהם יכול להיווצר בציבור רושם שהוועדה קובעת עמדה, אפילו לכאורה בלבד, בדבר חבוחו או זכאותו של חבר הכנסת. ברצוני להזכירכם כי בעבר היו מקרים שאמרו וטענו בוועדה שתפקיד הוועדה הוא כמו ה"ג'נרל ג'וריי" היא צריכה לקבוע אם יש, לכאורה, ראיות להעמדה לדין וזה נסען, לא רק שזה נעשה בפועל.

בהקשר הזה ברצוני להצביע על הליך החסינות מול

הליך העברת הנשיא מכהונתו. כאשר מדובר על הליך בוועדת הכנסת להעברת הנשיא מכהונתו ניתנה לנשיא הזדמנות לסתור את הקובלנה בפני ועדת הכנסת ולאחר מכן, אם הנושא מגיע לכנסת, הזדמנות להשמיע את דברו בפני הכנסת. בהליך נטילת החסינות מדובר על הזדמנות להשמיע את דברו ולא מדובר על הזדמנות לסתור את הקובלנה כמו שנעשה בכמה מן המקרים האחרונים.

כשיש דיון, על הוועדה לשמוע את טענות הצדדים, היא יכולה להציג שאלות, אולם ברור שהיא איננה בנוייה להחליט בשאלות משפטיות. היא איננה יכולה להחליט בשאלת מהימנותם של הראיות. היא איננה יכולה, לדוגמה, להציע לכנסת כי תאשר העמדה של חבר כנסת לדין בעבירה פלונית דווקא ולא בעבירה שלגביה הוגש כתב האישום והיה בעבר מקרה כזה. היה חבר ועדה שהציע, בהסתייגות, להסיר את החסינות אבל לא בעבירה כזאת אלא לשנות את טיב העבירה והכנסת, ברוב דעות זעום ביותר, דחתה את ההצעה הזאת. אולם עובדה היא שנכנסו לשאלה המשפטית באיזה סעיף יובא חבר הכנסת לדין.

ר. נעים: כמה פעמים דחתה הכנסת את בקשת היועץ המשפטי ?

צ. ענבר: ועדת הכנסת דחתה, באחת הכנסות הראשונות, את בקשת היועץ המשפטי והיא קיימה דיון ממושך ביותר. היועץ המשפטי, בישיבה הראשונה, הביא שלושה סעיפים/לדיון ואז באו ואמרו: מה זה ומה זה וועל כך השיב היועץ המשפטי שהוא יבדוק את הדברים. לישיבה שלאחריה בא היועץ המשפטי ואמר שמתוך שלושת הסעיפים הוא מסיר שניים אולם סעיף אחד הוא משאיר מכיוון שיטען ראיות. על-כך אמרה הוועדה שהסעיף הזה איננו נראה בעיניה מספיק חמור והיא הציעה לכנסת לא להסיר את החסינות. בכל יתר המקרים הוועדה הציעה לכנסת ליטול את החסינות.

אחד מתפקידי הוועדה, והוא, בהחלט, תפקיד חשוב, הוא לבוא ולומר ליועץ המשפטי לממשלה: לדעתך העבירה הזאת לא נעברה למען מילוי תפקידו או במסגרת מילוי תפקידו אולם אנו, ועדת הכנסת, סבורים שבמקרה הזה העבירה כן נעברה למען מילוי תפקידו. זה, בהחלט, יכול להיות אחד התפקידים החשובים של הוועדה בהליך הזה.

הליך הדיון בוועדה מציג, מדי פעם, שאלות שמצדיקות קביעת נוהל ברור בתקנון כפי שנקבע, לדוגמה, בסדרי הדיון בערעורי בחירות. בין היתר יש מקום לקבוע בתקנון הוראות ברורות בקשר לייצוג בפני הוועדה, חופעה שהייתה רק בכנסת האחרונה, צורת ההצבעה, ועלז מספר פעמים בוועדה שאלות האם להצביע בוועדה באופן גלוי או חשאי, החלפה או אי-החלפה של חברים בוועדה, ובכלל, בנושא של בירור התהליך בוועדה קורה שהדיון מתחיל בכלל בכך שחברי כנסת מסויימים אומרים קודם כל מה דעתם, האם צריך להסיר את החסינות מחבר כנסת מסויימים או לא ורק אחר כך, לאחר שהביעו את דעתם, הם מבקשים מן היועץ המשפטי לומר את דברו. זו אחת מהסיבות מדוע יש צורך, לפני שמתקיים דיון בוועדה ולא בזמן הדיון בוועדה שזהו, בהחלט, לא הזמן המתאים לדון באיך תנוהל הישיבה. דיונים כאלה, שאינם מתנהלים על-פי נוהל קבוע מראש, גורמים הרבה פעמים לסחבת הזכיר

כאן, חבר-הכנסת בר-זוהר את המקרה האחרון ונותנים גם פתחון-פה לציבור לסענות של סחבת או לסענות של שיקולים שלא לעניין.

מכיוון שהוזכר נושא חסבין הקסטל אתמקד על עוד

נקודה אחת והיא השאלה: מדוע צריך חסינות? כדי למנוע עיכובו של חבר הכנסת כשהוא נוסע לישיבה חשובה כגון הבעת אי-אמון. רבותי היקרים, בין אם תחליט הכנסת להסיר את החסינות בעבירות תנועה ובין אם היא תחליט להצטמצם לגירסה מצומצמת יותר, אין לכך כל שייכות לעניין המחסום המשטרתי בקסטל מכיוון שחוק החסינות מדבר על מעצר, יש חסינות בפני מעצר, יש חסינות בפני עצם הדיון הפלילי אבל אין חסינות בפני עיכוב כך שעל-פי החוק במדינה אפשר לעכב ולהביא למשטרה וכל הכללים האלה אינם תלויים בשאלה האם תוסר החסינות או אם היא לא תוסר. חסבין הקסטל ומחסום הקסטל יכול להישאר מה שלא יהיה.

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

תודה.

רשות הדיבור למר מאיר פעיל ואחריו לחבר-הכנסת

משה שחל.

ד"ר מ. פעיל:

ידידי הנכבדים, אני בעד חוק חסינות ואני סבור

כי הוא צריך להישאר ואני אסביר איך אני מציע

לכנסת להחמודד עם הצרה שישנה היום שבציבור מובעות התמרמרות, מחאות וביקורת ואי אפשר לומר שהציבור איננו צודק, הוא הריבון לכאורה לכן יש להטות אוזן ולמצוא מוצא כדי לשמור על סמכות הכנסת.

אני חולק על דבריו של חבר-הכנסת בר-זוהר בדבר

אחד. הכנסת בנוייה מנציגות הציבור. אנשי הכנסת הם שליטי הציבור אבל הם לא נגרי

ציבור. הם מנהיגי הציבור זאת אומרת שהשיטה הזאת להפציר בחברי הכנסת להתאים עצמם

להלכי-רוח מכיוון שהם לפעמים פופוליסטיים וכדאי להיות פופולארי, אני מציע לכם להיזהר

מהתפישת הזאת כי אין לה קץ. הדבר שאני רואה בו חומרה הוא ההסתערות הזאת על הכנסת

ועל החסינות ונוח לי לומר: תראו איך נראית הכנסת הזאת, מגיע שיסתערו עליה. אולם לא

כאן הפתרון. יש הלכי-רוח חמורים בארצנו כנגד הפרלמנטריזם באופן עקרוני מכיוון שאנו

עם בלי מסורת פרלמנטרית ותארו את זה טוב האחרים. אנו עם שכמה אלפיים שנה שחיה לו

מדינה וכאשר יש לו מדינה, רוב האנשים מתפעמים מהכוח ומן העובדה שיש להם מרות ויש

רשות מבצעת, סוגדים לה, ומקבלים אותה ואף אחד לא יעלה בדעתו שמישהו יעצור או יזלזל

קצת בבקל שרה כי יש לו עוצמה פוליטית. נוצרה חופעה חיובית, אולי זוהי מורשת מהבריטים,

מכיוון שפרלמנט בריטי לא היה לנו אולם בית משפט בריטי היה לנו. עובדה שבפרשת רצח

ארלוזורוב לא קמה אחת מכל האסכולות השונות שהעז לומר מלה אחת כנגד הפרוצדורה של שלוש

הערכאות המשפטיות של בית המשפט הבריטי. אנו חניכי האסכולה הזאת ויש דרך ארץ לשיטה

הזאת של ניהול המשפט; הטקס, הדיסטנס והדרך-ארץ. אני סבור שזוהי, בעיקרו של דבר, תופעה חיובית. אין לנו נסיון של להוקיר ולפתח דרך-ארץ פנימית לבית הנבחרים כאל חבורה של מנהיגים מכיוון שאין להם כוח ביצוע יום-יומי. הם מדברים. הם חשופים לתקשורת, ובצדק, אין לי טענה לכלי התקשורת מכיוון שהם מראים אותכם ואוחי כפי שאנו פחות או יותר והציבור רואה ושומע ואפילו רואה אותנו בצבעים. הציבור רואה שבצד, האנשים האלה, הם כל-כך בני-אדם עד שאפשר להשחגע מהם מכיוון שהכנסת מייצגת בדיוק את העם הזה ורבים וגם טובים אינם אוהבים לראות את הבבואה שלהם. הכנסת היא חבורה של אנשים והם מתווכחים כמו שהיהודים מתווכחים בארץ הזאת. אנשים אינם רואים את הממשלה מתווכחת או שאינם רואים הרכב של בית משפט שדן בינו לבינו על בעייה ואני הייתי חבר בבית דין לערעורים של צה"ל בכמה ישיבות מסובכות מאד ואני יודע כיצד מתווכחים בתוכו. הציבור איננו רואה עד כדי כך. גם שם יושבים אנשים פשוטים, משכילים אמנם ונבונים, אולם כאשר נחשפים לעיני הציבור ואני סבור שהפרלמנט צריך להיות חשוף לציבור, זו בעייה.

אני רוצה להציע לכם לא להחפז. אני סבור כי

חבר-הכנסת בר-זוהר תאר נכון את הסכנה אולם אם הכנסת תרתע ותנסה להסיר לחלוטין את חוק החסינות - היא תעשה שגיאה מן המעלה הראשונה.

ח. אשל: מי דיבר על הסרת חסינות לחלוטין?

ד"ר מ. פעיל: היו כאלה שדיברו.

ת. אשל: לא היה אף אחד.

ד"ר מ. פעיל: היו כאלה שדיברו על כך, אפילו ממה שהשתמע מדבריו

של חבר-הכנסת בר-זוהר. אני, אגב, אינני פוסל

את העמדה הזאת, זוהי עמדה לגיטימית. אני רק מציע לכם להיזהר.

ברצוני להוסיף עוד שני נימוקים על-מנת שהדברים

יהיו יותר ברורים. אני אמשיך בדרכו של ד"ר זרח ורהפטיג שאני מעריך את הטיעון שלו.

הכוח היחיד שיש לחבר כנסת טוב הוא האידאולוגיה שלו, הדרך הפוליטית שלו והאני מאמין שלו. חברי הכנסת אינם מייצגים כח אלא רק כאשר הם מתאגדים יחד למפלגה ברגעים מסויימים של הצבעה. אני מציע, כל עוד זה חוקי, חבר הכנסת צריך להרגיש שעל הכוח הזה הוא נשען והוא יכול לפעול.

אני מציע לכם, בניגוד לדעתו של היועץ המשפטי,

שאני יכול להביא טיעון טוב נגד הפרוצדורה או בעד הפרוצדורה שאינה מאפשר לעצור, לדוגמה.



חבר הכנסת, חבר בית המחוקקים, חבר הרשות המחוקקת הוא הביטוי העליון שיכול להיות בכלל לדמוקרטיה חוץ מהעם. הוא ממלא את מקום העם בין בחירות לבחירות ובאופן עקרוני אין לו ממלא מקום. זהו אחד התפקידים המעטים שאין להם תחליף. לשופט יכול להיות תחליף, לשר יכול להיות תחליף אולם לחבר כנסת אין תחליף לא רק להצבעה, אלא אף להביא סיעון ולהשתתף בדיון.

לכן אני מציע לכם לחשוב על הנושא. מה אני מציע

לכם? ששיטת הסרת החסינות תהיה יותר אלגנטית ולא תעמוד במעמדים כפי שקורא להם חבר-הכנסת זוהר - חצי מחפירים. גם בעיני אין הדבר מוצא חן. ייתכן מאד צריך לבדוק עוד פעם את החוק הזה. אתרי עשרים וכמה שנים הוא ראוי לשיפור כמו כל חוק. לדעתי כל חוק ראוי לשיפור. שינוי את חוקי התנועה; דברים הרי משתנים. לא יכול להיות שחוק יהיה נצחי. אנו הרי אגודה לקידום הפרלמנטריזם ואנו טוענים שהחוק לא בא מריבוננו של עולם אלא מהעם באמצעות הפרלמנט ופרלמנט צריך, מדי פעם, לשנות חוקים.

שמענו כאן מספר עצות שאני סבור שהן אינן רעות

לבדוק את חוק החסינות. אפשר לקבל את הצעתו של היועץ המשפטי לשעבר, של חברי כנסת, של השר לשעבר, אפשר לצמצם משהו, לדוגמה מעצר לא - משהו אחר כן. נחתי סתם דוגמה. אפשר ללכת לקראת היועץ המשפטי ולהוסיף את המלים: צודק וסביר. כלומר, החוק הזה ראוי שיבדק בנחת ובחשומת לב על-מנת שיהיה אפשר להתאים אותו לחלק השני של המאה העשרים ונאמר אפילו כך שאמנם אין לנו 800 שנה פרלמנט אולם במבחנים הקשים של מדינת-היהודים במשך יותר מדור ועל אף שהקהילה שלנו היא קהילה שבאה מן המזרח, או ממזרח אירופה או מהתרבות של האיסלם ושם אין מסורת, ואנו נמצאים במלחמה והמצב קשה, על אף הכל שמרנו על המבנה הפרלמנטרי דור וחצי שהוא כמו 400 שנות פרלמנטריזם בריטי, נבדוק, אולי פה ושם קצת נקל את נושא החסינות.

אני מציע לכם עוד שיטה והיא לבנות מוסד שיבוא

במקום הפרוצדורה הרגילה של הסרת החסינות ונדמה לי שהוא יהיה יותר יעיל. לקחתי זאת מהגילדות. אני מקבל את הניתוח של הבר-הכנסת שבה וייס. לא יזיק אם באיזו שהיא שיטה, אינני יודע איך, או שימנה נשיא המדינה לאחר הבחירות, או שנשיא המדינה בהתייעצות עם יושב-ראש הכנסת הנבחר, צריך למנות ועדה אחת או ועדת חסינות שתהיה מורכבת משלושה או חמישה אנשים שהם בנויים בערך כך: שני אקס שופטי בית המשפט העליון ושלושה אקס ח"כים. זה יהיה מעין מעמד של סנס, קבוצה של אנשים מכובדים ורציניים שסומכים על שיקול הדעת שלהם והם יטפלו בבעייה של החסינות. זוהי שיטה שמוציאה את הטיפול בנושא הזה מחברי הכנסת השוטפים ואני רואה כאן כמה מועמדים מצויינים לתפקיד הזה בין אלה שאינם חברי כנסת. המינוי שלהם צריך להיות לקדנציה, האנשים הללו יעשו עבודתם בנחת ינצלו את נסיונם והוועדה הזאת תיקרא: אחיקה-חסינות. היועץ המשפטי יתעסק אתם.

אם חבר כנסת רוצה לוותר על חסינות - הוועדה הזאת תהיה הרשות שקובעת וגומרת ואפשר אפילו לקבוע שהיא תהיה רשאית לקבוע שהפרוצדורה תהיה חסוייה. היא רשאית להחליט, כמו שבית משפט רשאי להחליט, אם משפט כלשהו יתנהל בדלתיים פתוחות או סגורות. זו תהיה פרוצדורה מהירה יותר, מכובדת יותר, והיא תהווה אף שוט במידה מסויימת.

מדוע אני מציע זאת? אני יהודי לא צעיר, הייתי

חייל הרבה שנים, הייתי אקדכאי שנים וגם היום אני אקדמאי וגם הייתי חבר הכנסת, לא מספיק זמן לפי דעתי, וברצוני לומר לכם כי בלי שמתרגמים רעיונות מסויימים לממסד ולשיטה ארגונית, הם לא זוכים להגיע לכלל סיפול.

אם תדונו בחיקון החוק, אני מציע שתכניסו את אחד

החיקונים לחפש שיטה יותר יעילה כדי שהנושא לא יגיע לוועדת הכנסת, כדי שהוא לא יגיע להצבעה בכנסת ובכדי שאנשים לא יעמדו בפני אתגר מכיוון שהם רק בני אדם. לי לא הייתה טענה נגד חברי הכנסת כאשר הם הצביעו את אשר הצביעו.

ההצבעה הייתה גלוייה במקרה של ששת חברי הכנסת והתוצאות היו הפוכות. מדוע? מכיוון שהם בני אדם. אתם יודעים כמוני שהצבעה חשאית יש לה הכבוד משלה ולהצבעה גלוייה כבוד משלה וכולנו יודעים שהרעיון הדמוקרטי יותר היא ההצבעה החשאית יותר בדרך-כלל. אז, באמת, אדם מצביע את אשר עס ליבו.

מנהיג אמיתי, וכל חבר כנסת הוא פוטנציאל של מנהיג

אמיתי, הוא לא רק נבחר אלא מנהיג. מנהיג אמיתי לעולם איננו נותן לעצמו להיות מנווט על-ידי בוחריו. הוא מנווט את בוחריו.

אני מציע לכם ללכת בכיוון הזה. אלה שנאבקים על

חוק החסינות שלא ייאבקו על כל המגוון כי מי שנאבק על כל המגוון סופו כסופם של אלה שויתרו על סיני. אתה נאבק על הכל ובסוף אתה צריך לוותר על הכל. אתה נאבק על הכל - אתה מקל על יריביך.

כדאי להטות אוזן ולשפר את החוק על-פי המצב הקיים.

נשמעו כאן מספיק רעיונות פלוס הרעיון שאני העליתי שאפשר יהיה, בנחת, במושב הבא או בעוד מושב ליצור חיקון של החוק כדי שאפשר יהיה לומר שקרבנו את החוק הזה קצת לנורמה של החוק הבריטי ובעוד 30 או 35 שנה, באם הפרלמנטריזם הישראלי עדיין יהיה, אפשר יהיה להתאים אותו כמעט לגמרי לנורמה הבריטית.

תודה.

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

רשות הדיבור לחבר-הכנסת משה שחל.

מ. שחל:

אני רוצה לומר את דברי בגלל אווירה מסויימת שנוצרה בחלקה על-ידי דעת הקהל והתחונות, בחלקה על-ידי מנגנון של יועצים משפטיים שיש להם דעות ואני מכבד את דעותיהם ובחלקה גם על-ידי חברי הכנסת החדשים. התמונה שנוצרה היא מעוותת בכמה תחומים ואני אחיחם אליהם בקצרה.

דוגמה: היועץ המשפטי אמר, ובצדק, שיש חלוקה של חסינות עניינית וחלוקה של חסינות פרוצדוראלית ושהוא איננו מעלה על דעתו שהחסינות העניינית, יש מקום לבטל אותה על-ידי חוק, והוא הציע הצעה להקים איזשהו מנגנון שהוא קרא לו ועדת אתיקה שתבדוק מקרים מסויימים. מייד לאחר מכן קמים חברי כנסת, עתונאים ואנשי ציבור ואומרים כי החסינות שלנו היא הרחבה ביותר שישנה בעולם.

ברצוני לקבוע בוודאות כי הדברים אמנם נכונים, אולם הם אינם מדוייקים. האמת היא שלגבי החסינות העניינית יש לנו חסינות מפליגה עוד יותר מזו הקיימת במדינות אחרות, אותה חסינות שהיועץ המשפטי איננו אומר לפגוע בה, אותה חסינות שהרוב המכריע איננו רוצה לכרסם בה אבל באים ומדברים על החסינות הפרוצדוראלית שהיא איננה רבה יותר, רחבה יותר או מקיפה יותר מאשר זו הקיימת בהרבה מדינות בעולם.

אחייחם לשתי נקודות: חברים אומרים שיש להם הכותל שאנו חמיד פונים אליו - אנגליה וארצות-הברית. אני לא אחייחם ליחר. חרשו לי לומר לכם כי בעניין החוק הזה ביליתי הרבה שעות גם לגבי החקיקה, גם לגבי דברי הכנסת וגם לגבי אותם דברים שנאמרו בוועדות הכנסת, לגבי כל אותם מקרים בהם הוסרו החסינויות.

אחס מבקשים שנקח את אנגליה כדוגמה. רבותי, אני מאד מצטער לומר לכם שלו היה קורה אצלנו שבמדינת-ישראל זו שלנו, מדינה בה מגנים את החסינות, לו היה קורה שהיו אומרים כי החסינות היא על כל עבירה פלילית שבוצעה בישיבת בית הנבחרים החוק מ-1770 מוסיף וקובע כי אין לפרשו כמחיר מעצר או מאסר פיסי של עציר כתוצאה מתביעה אזרחית. גם אם ייפסק פסק-דין, 40 יום לאחר פיזור הפרלמנט, הוא לא יעמוד למעצר. אצלנו - כן. בניגוד למה שנאמר כאן, תיקנו את חוק החסינות תיקון מרחיק לכת על-ידי אפשרות של הדחת חבר כנסת שהורשע בעבירה פלילית למאסר של שנה. התלבטנו בכל הבעיות וההשלכות של הנושא האם אנו מדינה שרוצה למנוע הצגת מועמדויות. אגב, זה לקח הרבה זמן והסיעות לא רצו בכך ואני כיהנתי אז כיושב-ראש הוועדה והבאנו תיקון מרחיק-לכת לחוק כתוצאה ממקרה מסויים שלא היה לו הקדים לפני כן.

ברצוני להביא לפניכם ציטטה קצרה מאד מארצות-

הברית של אמריקה בקשר לאותו מקרה שהיועץ המשפטי דיבר עליו, על שימוש לרעה באותה חסינות בסעיף 1 המקיפה והמוחלסת של חבר הכנסת לומר את דברו בלי ויכוח.

מה נאמר כאן? נאמר: "ביח המשפט העליון של ארצות-הברית קבע כי מטרת החסינות היא לא להגן על חבר הקונגרס בפני תוצאות התביעות בבתי המשפט אלא גם מפני הנטל להתגונן בתיקים אלה. לכן הבעת הדעות והפעולות האחרות מכוסות אפילו אם הן כוזבות או בלתי-נכונות. בודעין אפילו אם יש חשד שהנאום ניתן בהשפעתם של גורמים פרטיים-ואפילו אם הם אינם קשורים לנושאים הנדונים בבית המחוקקים באותה שעה."

לו היה פירוש כזה אצלנו, אני כבר יכול לשמוע את ההד של חברי הכנסת, העתונות והאחרים שהיו באים ואמרים: תראו מה נטלתם לעצמכם אילו זכויות יתר מחוץ לכוחלי הקונגרס ובכל עניין. זה הפירוש שניתן.

לגבי אותה חסינות, הרי גם אתם אינכם מתכוונים לצמצם אותה ואז אני בא ואומר שישנן מספר נקודות המדאיגות אותי ביותר בחוץ הזה. יש שאלה הרבה יותר רצינית משאלת הפופולאריות ודיבר עליה מר מאיר פעיל. אם אחת מאמין שיש בעייה בקשר למשטר הדמוקרטי של מדינת-ישראל שהיסוד שלו היא היכולת של אדם בעל דעות פוליטיות חריגות, לא מקובלות, לומר את דברו ללא פחד גם אם אני חולק עליהם אז אני חייב לבוא ולהגיד שהחסינות הזאת תינתן. מכיוון שבקשר לחוק החסינות של היום, לא בעניינים של עבירות חעבורה, שהם לדעתי שטות ומקרה אומלל היה זה שלא הסירו לגביהם את החסינות, עליהם יוצא הקצף ועל כך יוצאת הפופולריות. במשך השבוע או השבועות האחרונים חברי הכנסת משני קצוות המחנה שלנו, נפגעה חסינותם בפרהסיה ואיש לא קם להגן עליהם. מנעו מהם כניסה המוענקת להם על-פי חוק. כאן יושבים חברי כנסת והדבר הזה איננו מעניין אותם.

אני חולק ומתנגד בחריפות לכך ששר הבטחון ימנע מחנך פורת, מגאולה כהן ומיובל נאמן להיכנס לתחום שמעניינם היה להיות בו. הם מאמינים בדבר מסויים וזכותם לנוע חופשי ללא הגבלה אולם איש לא קם בעניינם. שבוע לאחר מכן, בחנועה אחרת בקצה הפוליטי, חברי חדש רצו לבקר בחוץ שהחלט עלינו שהוא חלק ממדינת-ישראל והם הוגבלו בחנועתם. על זה צריכה הייתה להתקום הכנסת.

יושב-ראש הכנסת מ. סבירור: הם נכנסו בלי ליווי ואני עמדתי על כך - - -

מ. שחל: אדוני יושב-ראש הכנסת, צריך לעורר ולשאול מכיוון שזוהי שאלה שאיננה עומדת בוויכוח.

ברצוני לומר מלה אחת או שתיים גם לעתונאים. יכולות להיות בעיות השנויות במחלוקת, בעיקר בנקודה הזאת, וצריך להיות האומץ לקום ולומר דברים כהווייתם ובפרופורציה. יש חסיון לעמיתינו העתונאים על זכותם המוצדקת לא לגלות מקורות מידע. נסו לפגוע בחסיון הזה ואז כל העתונאים יפעלו כגילדה חזקה ביותר שיש בה

בריה אחים שלא חיתן לאף אחד שום כניסה אליה אז אתם באים ואומרים בחסינות, שבאה לבטא דעות פוליטיות השנויות במחלוקת, ולצערי הרב הדברים שנויים במחלוקת מאז 1982 לא פחות ממה שהיו בשנות השלושים, בשנות הארבעים ובשנות החמישים.

אני רוצה שחיה לי אפשרות להביע את דעתי בלי פחד

ובלי מורא גם אם אני ארגיז את כל חברי הכנסת האחרים.

ברצוני לומר ליועץ המשפטי לממשלה בצורה חד-

משמעית: האם היה מקרה אחד בו לא הוסרה חסינות? בכל מקרה שהעניין היה ראוי -

הוסרה החסינות. אני מצטער שדרך הדיונים בוועדת הכנסת לא היתה ברמה וחברים נכנסו

לחטט בדברים לא להם. אני התנגדתי לייצוג של עורכי-דין בוועדה ובשבילי המבחן שצריך

ליטול חסינותו של חבר כנסת בנוי על 3 אלמנטים בלבד: א) עלינו לשאול חמיד אם כתב

האישום נובע מפעילוהו של אותו אדם כחבר הכנסת; ב) האם במקרה של עבירה דומה אזרח

רגיל היה מועמד לדין? ג) האם אין בגיליון האישום המוגש על-ידי היועץ המשפטי משום

הטרדה או כוונות פסולות? ליותר מכך אסור לנו להיכנס. הנושא הוא נושא לבירור בבית-

המשפט. אין לנו שום דבר לעשות בעניינו. אומר בגילוי לב שהבעיה נבעה מכך שיושב-ראש

הישיבה לא היה בקיא בפרוצדורה הפרלמנטרית וחברי הכנסת לא טרחו אפילו לקרוא מה שאמרו

קודמיהם, ביניהם גם חבר-הכנסת לשעבר ד"ר ורהפטיג שדיבר כאן. ומר בדר שאמר שבכל מקרה

ראוי, ויש לומר זאת לזכותו, אנחנו נסיר את החסינות. עברתי על החומר לפני מספר דקות

וציטתי מלה במלה ממנו.

אסיים בדבר אחד אדוני היועץ המשפטי. קיימת בעיה

שיש לה מסען רציני מאד, זהו חוק איסור לשון הרע. האם היום, אני או אתם משפטנים

שיושבים כאן, תמליצו בפני הרבה אנשים שיגישו תביעה על-פי איסור לשון הרע? יש בכלל

אפשרות כזאת? חבר הכנסת איננו חשוף בעניין הזה, לעתים, בהעדר יכולת להתגונן?

אתם רוצים לשלול ממני גם את האפשרות שאני אומר את מה שיש לי להגיד בוויכוח פוליטי,

תוך סכנה שאז אפשר יהיה ליטול את החסינות בדברים שאני אומר אותם? בשום פנים ואופן, לא.

לא יהיה פרלמנט, לא תהיה דמוקרטיה בישראל ולדעתי יהיה שימוש וניצול לרעה באותם החוקים

הקיימים אצלנו שהם דורשים תיקון. אני אינני ממליץ לאף אדם למצות את זכותו להגן על

שמו הטוב על-פי חוק איסור לשון הרע כמות שהוא היום. הוא איננו יעיל, איננו טוב, הוא

יקר והוא נמשך זמן רב.

ברצוני לסיים דברי בנקודה אחת. אני שמח שהגשנו

את התיקון בנושא של עבירות תעבורה מכיוון שזה היה הדגל והסמל שאותו לגבי הציבור אולם

אני מזהיר לא רק את חברי הכנסת אלא את כולנו יחד, את החברה בישראל, בעיקר את היועץ

המשפטי ואת חבריו המשפטנים לבל תחשבו שפגיעה וכירסום במעמד החסינות המהותית הניתנת

לחבר הכנסת היא שאלה אישית של פריווילגיה הניתנת לחבר הכנסת.

אני מתנגד לכך, מר האוזנר, שאני אחליט מתי להסיר את החליפה ומתי ללבוש אותה. ההגנה איננה ניתנת לחבר הכנסת אלא לפרלמנט כולו והיא צריכה להישאר של הפרלמנט ולא של חבר הכנסת עצמו.

לכן אני בא אליכם ואומר: אולי אם היינו מפסיקים

בדיבור היתר על הנושא הזה גם היינו גורמים לכך שלציבור יועבר שיעור בדמוקרטיה, מה שמצותו, שהכנסת היא מקום בו מדברים ומרגיזים בדיבור והיו כאן חברים שהזכירו את הטון ואח ההתבטאויות ובהקשר זה ברצוני לומר שאני אספתי 2058 ביטויים שהיו בכנסת מאז קומה ועד היום. אילו חלק מן הביטויים הללו היה נאמר היום, האמינו לי שבצרפת ובאנגליה רמת ההתבטאויות היא כזאת שבצרפת בלבד, במשך שנה, השתמשו 300 פעם בביטוי גם מן הגסים שאי אפשר להשמיע אותו, ואילו אני הייתי משמיע אותו כאן, היו טוענים נגדי שאני אינני פרלמנטר. באנגליה געו את געיית החמור כביטוי לשעט-נפש. לו היה עושה את זה אצלנו חבר פרלמנט מה היה קורה? אני אינני משבח לא את הרמה ולא את העניין אלא בא לומר לכם, חברי, אל נא נלך לקיצוניות. תיקונים - בהתאם למהות. יש בעייה בחסינות הפרוצדוראלית - נחקן אותה. את החסינות המהותית לא נחקן. היא נחוצה לחברי הכנסת היום ובעתיד כדי למלא את תפקידם.

יושב-ראש הכנסת מ. סבידור:

תודה רבה לחבר הכנסת שחל על דבריו.

גבירותי ורבותי, אתם תסכימו, בוודאי, שהדיון היה

מקיף, מאריך וכבר בשלב הראשון האיר את הנושא מכל הזוויות.

אני מודה, קודם כל, לאלה שהשתתפו ותרמו לדיון

ואנני שמח שבהתחלתו היו 27 חברי כנסת אם כי נותרו רק 11 מהם. אני מקווה שבשלב השני של הדיון יהיו יותר חברי כנסת.

אקרא לפניכם רשימה של חברי האגודה ושל חברי הכנסת

שנרשמו ויקבלו רשות הדיבור בישיבה הבאה נוסף לאלה שעוד יירשמו: חבר-הכנסת עקיבא נוף,

ה' רוזנטל, חבר-כנסת לשעבר ידידיה בארי, ד"ר עמנואל גוטמן, חבר-כנסת לשעבר בנימין הלוי, חבר-הכנסת וירשובסקי, חברת-הכנסת חמר אשל, חבר-הכנסת קליינר וחבר-הכנסת פרח.

על הדיון, המועד והשעה נודיע לכם. אני מודה לכולכם.

אני נועל את הישיבה.

נספח מס' 7

פרוטוקול מס' 34

מישיבת ועדת הכנסת

יום רביעי, ב' בכסלו התשנ"ז - 13.11.96, שעה 13:00

נכחו:

יו"ר הכנסת דן תיכון

מיכאל איתן - מ"מ יו"ר הוועדה הזמני  
מאיר שטרית  
משה גפני  
רחבעם זאבי  
חגי מירוס  
חיים אורון

חברי הועדה:

מיכאל בן-יאיר - היועץ המשפטי לממשלה  
שלמה גוברמן - לשכת היועץ המשפטי לממשלה  
דוד לב - סגן מזכיר הכנסת

מהמנים:

היועץ המשפטי של הכנסת: צבי ענבר

מנהלת הועדה: אתי בן-יוסף

קצרנית: טובה רוז

- סדר היום: 1. החסינות הדיונית והמהותית של חבר הכנסת - בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה  
2. קביעת ועדה לדיון בהצעת חוק רכב מנועי (הוראת שעה), התשנ"ז - 1996.

**החסינות הדיונית והמהותית של חבר הכנסת - בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה****היו"ר מיכאל איתן:**

צהריים טובים, אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת. אדוני, כבוד היועץ המשפטי לממשלה, חברי הכנסת, אנחנו מקיימים את הדיון הזה בעקבות בקשתו של היועץ המשפטי לממשלה להעלות את הסוגיה של חסינות חברי הכנסת לדיון, למחשבה - - -

**מיכאל בן-יאיר:**

החסינות הדיונית.

**היו"ר מיכאל איתן:**

- - - לא בכדי דיברתי על חסינות. נדון בסוגיה זו בהמשך. התופעה הזאת של טיפול בנושא חסינות חברי הכנסת, מנקודת הראות שלי, היא תופעה מרתקת יש בה בעצם משחק מסויים של רשויות שונות בדבר מעמדה של הכנסת ושל חברי הכנסת ויש השפעה של דעת הקהל, שמכתיבה לעיתים שינויים, בלי שיש חקיקה כתובה ובלי אמירות מפורשות של המחוקק או אפילו של אחת מרשויות הממשל האחרות. אני יכול לומר, שבכל הקשור לחסינות חברי הכנסת והסרת חסינותם, נענתה הכנסת, למעט מקרים חריגים בודדים, לבקשות היועץ המשפטי לממשלה. למיטב זכרוני, היה תקדים אחד בשנותיה הראשונות של הכנסת, של חבר הכנסת לורנס, שבו היה סירוב לקבל את בקשת היועץ המשפטי, ונדמה לי שדובר שם על עבירה על הוקי המכס - - -

**קריאות:**

המטבע.

**היו"ר מיכאל איתן:**

- - - אני זוכר מקרה נוסף, בילט, שהיה כבר בתקופה בה כיהנתי בכנסת, המקרה של חבר הכנסת שלמה עמר, נגדו הוגש כתב אישום בגין עבירות שביצע, יחד עם שותפים אחרים, שלא היו חברי כנסת ואשר הועמדו לדיון. בשלב הראשון סירבה הכנסת להסיר את חסינותו, אך לאחר שהתבררו תוצאות המשפט (האנשים שהיו קשורים איתו בביצוע המעשה הורשעו), בקשה חוזרת, של היועץ המשפטי התקבלה, וחסינותו הוסרה. מקרה נוסף, שאנחנו זוכרים מהעבר הלא רחוק, הוא מקרה הסרת החסינות של חבר הכנסת רפאל פנחסי, שבמסגרתו הסכימה הכנסת להסרת החסינות, אלא שההליך שבו נקטה הכנסת נפסל על ידי הבג"ץ, מטעמים, שעם כל הכבוד וההערכה לבג"צ, עד היום איני יכול להבין ולקבל אותם. היה נימוק פורמלי, שלא הונחו פרוטוקולים לדיון במליאה, שיתכן ונבע מחוסר הכרת עבודת הכנסת, ולאחר שהסרת החסינות נפסלה על ידי בג"צ, והובאה להצבעה חוזרת במליאת הכנסת קיבלה הכנסת החלטה שונה מאשר לפני פסילת החלטתה הקודמת. מתוך הכרותי את הבית, אני לא בטוח שחברי הכנסת ביטאו בכך איזושהיא עמדה עקרונית בעד או נגד החלטת הבג"צ באשר להחלטה הקודמת, אבל איש לא יודע, ואם הייתי צריך לנחש מה היו המניעים, הייתי מגדיר זאת אולי כשינוי בקונסטלציות פוליטיות. דבר שבא ללמדך שבמנגנון הזה של הסרת החסינות, שהוא מעין שיפוטי, יש בו, כפי שכולנו יודעים, השלכות של קונסטלציות פוליטיות, והוא מן המפורסמות, ועל זה לא צריך אפילו להביא עדים וראיות.

**חגי מירום:**

היה גם פרוגד באותה התקופה, דבר ששינינו אותו, ואשר תרם, לפי דעתי, תרומה של ממש.

**מאיר שטרית:**

לפני שאתה נכנס לדיון, ארצה לדעת על מה הבקשה.



קריאה:

זאת לא בקשה, זה דיון.

היו"ר מיכאל איתן:

מיד אתן ליועץ המשפטי לתת דוגמא. אני רוצה לומר, שלמעט המקרים האלה שאני זוכר ואולי היה מקרה אחד שאני לא זוכר, הכנסת בסופו של דבר התמודדה עם הבקשות להסרת החסינות וקיבלה את כולם למעט אותה מקרים ספורים יוצאי דופן. אני רוצה לומר שגם במקרים שבהם הכנסת לא קיבלה את הבקשה, או קיבלה ברוב לא גדול, היתה סערה ציבורית. לעובדה זו יש חשיבות עצימה, שכן גם כשעושים דבר שהוא לא בסדר, יש תהליך של איזון, שלא נעשה דווקא באמצעות חקיקה, אלא כתוצאה מהסערה והתגובה הציבורית לעובדה שהכנסת לא הסירה את החסינות. זאת הדמוקרטיה בהתגלמותה, שכן גם בלי חוק, הנורמה נקבעת, ועל פיה נהגו אחר-כך. הכנסת הגיבה לנורמה שהשתנתה כתוצאה מהתגובה הציבורית בכך שיצרה הליכים מקוצרים להסרת החסינות. הופיעו כאן חברי כנסת, שאחד מהם יושב איתנו כאן, ואמרו בצורה הברורה ביותר וקראו גם לא: הרי לקבל את ההליכה לפי הנורמה. לאחרונה היו לנו שני הליכים מקוצרים, שבהם העניין היה אפילו פורמלי לחלוטין, ונראה לי, שמבחינת התפתחות הנורמה, מבלי שתהיה חקיקה בעניין, הדיון והתהליך הופכים להיות פורמליים גרידא, ולדעתי יש, מבחינת היועץ המשפטי, חשיבות בכך שהוא משאיר עדיין את הסמכות, ומבחינת התערבות הכנסת, ככל שהיא הולכת עם הנורמה, אין לדעתי צורך כרגע לשנות את המצב, אבל נשמע את דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. לסיכום הפתיחה אני רוצה לומר, אדוני היועץ המשפטי, לא רק שהכנסת קיבלה על עצמה את הנורמה הזאת, שאם יועץ משפטי מגיש בקשה להסרת חסינות, צריכים להיות נימוקים מאוד יוצאי דופן, שיקולים פסולים, שיקולים זרים, שבאמת צריך להוכיח אותם על מנת לא לקבל את בקשת היועץ המשפטי. אני חושב שהנורמה הזאת התקבלה בוועדה. ולא רק זאת אלא בעקבות הארועים האחרונים שהיו באחת מהפרשות העגומות של הסרת החסינות, ואני לא רוצה לנקוב בשם, עשתה הכנסת צעד נוסף, והיא עוסקת עכשיו בחקיקה הקשורה בשינוי חוק יסוד: הכנסת, תקנון הכנסת וחוקים נוספים, שמטרתם ליצור מצב, שבו ברגע שמוגש כתב אישום על ידי היועץ המשפטי לממשלה, הכנסת כגיבה ומקימת דיון ומחליטה האם העבירה מצדיקה את זה, ונוקטת בצעדיה של השהיית בעלי תפקידים בכנסת. כלומר, אנחנו הולכים בעניין הזה בעקבות מה שהחליט הבג"צ ביחס לחברי הרשות המבצעת, ורוצים להביא לכך, שבעלי תפקידים ביצועיים בתוך הכנסת, כמו יו"ר הכנסת, סגן יו"ר הכנסת, יו"ר ועדה, או נציג הכנסת בוועדה למינוי שופטים או קאדים, ברגע שהוגש נגדם כתב אישום, תגיב הכנסת בהשהיית מתפקידם, אבל אם כתב האישום לא מצדיק, היא לא תנקוט באמצעים אלה. כלומר, אני רואה עליית מדרגה בהתייחסות הכנסת לכל הסוגייה של טוהר המידות של חבריה, ובצורך של הכנסת לעמוד מבחינת תגובתה להאשמות כלפי חברי הכנסת, לא כגילדה מקצועית, היינו, לא כמוסד סגור שמנצל את זכויות חבריו ומגן עליהם מפני התערבות הרשויות האחרות וסיכול או קביעת סטטוס אחר, אלא להיפך מתוך רצון להשוות את מעמדנו לזה של עובדי ציבור אחרים, שכאשר מוגש נגדם כתב אישום יש הליך של השהייה.

בבקשה אדוני היועץ המשפטי.

מיכאל בן-יאיר:

תודה לך, אדוני יו"ר הוועדה, חברי הכנסת. אני ביקשתי את הדיון הזה כדיון עקרוני, משום שאני מבקש לבוא ולשכנע אתכם לבטל את ההוראות בחוק חסינות חברי הכנסת בדבר החסינות הדיונית. אינני מדבר על החסינות העניינית, ואתם בוודאי יודעים היטב, לפחות מפרשה אחת שקיבלה ביטוי כאן בכנסת וגם הגיעה לבית המשפט, שגישתי לגבי החסינות העניינית היא גישה מאוד מרחיבה. למשל פסק הדין בעניין רן כהן נ. היועץ המשפטי לממשלה, פסק הדין בעניין מסמך שטאובר, גישתי היתה שהחסינות העניינית המהותית צריכה להתפרש פרשנות מרחיבה. הרי בדיוק באותה מידה אבקש לשכנע אתכם, שאין צורך בחסינות הדיונית. אני מבקש לשכנע אתכם שהחסינות הדיונית היום, לא רק שאיננה באה למלא את המטרה שלה, ומייד אעמוד על מטרתה, אלא שהיא משיגה

בעצם את התוצאה ההפוכה. כדי להסביר את דבריי, אבקש בכמה מילים לחזור ולומר, שעל פי הפסיקה ולפי המקובל מזה שנים רבות, ההוראות בדבר חסינות חברי הכנסת, הן החסינות העניינית והן החסינות הדיונית, נועדו לאפשר פעולה תקינה של הרשות המחוקקת. אבל פה בא פיצול בין המטרות הספציפיות של החסינות העניינית מזה והחסינות הדיונית מזה, וגם על כך יש דברים ברורים מאוד בפסיקה. החסינות העניינית, תכליתה לאפשר לחבר הכנסת לבצע את תפקידו בלא חשש, כפי שאומר בית המשפט העליון, שאם הוא יחצה את הגבול בין המותר לבין האסור, ובטעות יגלוש ויעשה מעשה האסור על פי דין, יתן על כך את הדין. לצורך זה באה החסינות העניינית, שנועדה בעצם להבטיח את עצמאותו של חבר הכנסת ואת אי תלותו ברשויות השלטון. שאם אגב פעולה למען מילוי התפקיד, חבר הכנסת עושה דבר מה שיש בו משום הפרה של חוק, והפרת החוק הזו היתה רלבנטית למילוי תפקידו ולא אחזור על עמדותיהם של השופטים בעניין החסינות העניינית כפי שבאו לידי ביטוי בפסק הדין בעניין פנחסי. לעניין פסקי הדין בעניין פנחסי אתן לכם טבלה מאירת עיניים שבאה להוכיח את גישתי. החסינות העניינית נועדה להבטיח, שאם טעה חבר הכנסת, וגלש בדבריו, ואפילו במעשיו, ועשה משהו או אמר משהו שיש בהם משום הפרה של דין, לא יעמוד על כך לדין, משום שהדבר נעשה לצורך מילוי תפקידו כחבר כנסת. אבל לחסינות הדיונית יש תכלית אחרת, היא נועדה בעיקרה למנוע הטרדה והפרעה בעבודתו של חבר הכנסת על ידי הרשות המבצעת, בשונה באופן מהותי מתכלית החסינות העניינית, שנועדה לאפשר לחבר הכנסת לבצע את תפקידו, להבטיח את עצמאותו ואת אי תלותו, הרי החסינות הדיונית נועדה למנוע הטרדה, למנוע הפרעה. לאור מטרותיה של החסינות הדיונית, אנחנו צריכים לבחון האם חסינות זו אשר נקבעה בחוק חסינות חברי הכנסת בשנת 1951 עדיין רלבנטית למדינה שעומדת לחגוג את ארועי היובל לקיומה.

מאיר שטרית:

לאיזה סעיף בחוק אתה מתייחס, ומהי החסינות הדיונית?

היו"ר מיכאל איתן:

סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת.

מיכאל בן-יאיר:

לא, סעיף 13 זו הדרך לנטילת החסינות.

מאיר שטרית:

אומרים כי: "לא הביישן למדי". קראתי את חוק החסינות ואני מבקש לדעת מה ההבדל בין החסינות העניינית לחסינות הדיונית.

מיכאל בן-יאיר:

אשיב לך. החסינות העניינית קבועה בסעיף 1 לחוק, החסינות הדיונית קבועה בסעיפים 3 עד 6 לחוק: סעיף 3 - חסינות מפני מעצר, סעיף 4 - חסינות מפני דיון פלילי, סעיף 5 - הפסקת הליכים משפטיים וסעיף 6 - התוצאה מבחינת התיישנות העבירה כאשר לא מוסרת החסינות הדיונית של חבר הכנסת. אני רוצה לחזור ולומר שאם תכלית החסינות הדיונית היא כמו שאמרתי, צריך לבחון באיזו מידה היא רלבנטית היום כאשר אנחנו עומדים בפתח ארועי היובל לכינונה של מדינת ישראל ואין לנו חששות למהלכים בלתי דמוקרטיים מצד הרשות המבצעת נגד חברי כנסת, בעיקר מהאופוזיציה, באמצעות מכשיר אכיפת המשפט הפלילי, שמופעל על ידי היועץ המשפטי לממשלה כשליחה של הרשות המבצעת. כדי להסביר את דבריי אביא ציטוטים מדבריהם של השופט לנדאו והשופט ברק בפסק הדין בעניין אבו-חצירה (בעניין הסרת חסינות). אומר השופט לנדאו: "הנחת יסוד נוספת, הצריכה להנחותינו, בבואנו לפרש את הוראות החסינות הדיונית של חברי הכנסת בפני הליכים פליליים, היא שחסינות זו לא הוענקה להם בשל תכונתם האישית המיוחדת, כאילו הם מעמד של אנשי סגולה, אלא כדי להבטיח את פעולתה התקינה של הכנסת כרשות המחוקקת, פן תופרע פעולתה על ידי הטרדת חבריה, על ידי הגשת אישומי שווא מטעמים פסולים ביוזמת

הרשות המבצעת, שתבקש להשפיע בדרך זו, שלא כדיון, על חופש פעולתם של נבחרי העם ולשבש את הבעת רצונם החופשי. השופט ברק אומר באותה פרשה כך: "היא (החסינות הדיונית) באה למנוע בעיקר התנכלות לרשות המחוקקת מצד הרשות המבצעת, אשר בדרכי חקירה וניהול משפטים פליליים עשויה לשבש את עבודתו התקינה של הבית. מבחינה היסטורית, צמחה חסינות זו על רקע חוסר אמון שרכש הגוף המחוקק בראש וראשונה לרשות המבצעת ובמידה מסויימת גם לרשות השופטת. כללי החסינות, ובחסינות הדיונית עסקינן, באו בעיקרם כדי לאפשר לבכנסת פיקוח ושליטה על הרשות המבצעת, מהבחינה הזאת, החסינות הדיונית היא איפוא עניין ליחסים שבין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת."

ובכן, אם אנחנו רואים כך את תכלית החסינות הדיונית, אנחנו צריכים לעשות צעד אחד נוסף ולשאול: של מי החסינות בעצם? ועל כך ניתנה תשובה בפסק הדין האחרון בעניין פנחסי. חמש פעמים הגיע עניינו של פנחסי לבית המשפט הגבוה לצדק בנושאי החסינות, ופעם שישית בנושא פסלות הכהונה. הוא ממש העשיר את הפסיקה הישראלית. בוודאי ילמדו אותו תלמידים בפקולטות למשפטים עד סוף כל הדורות.

#### היו"ר מיכאל איתן:

בית המשפט פסק החלטה מוטעית, לכן התגלגל העניין כפי שהתגלגל, אחרת לא היה צריך את כל זה.

#### מיכאל בן-יאיר:

אנסה להוכיח לך שזו לא אשמת בית המשפט אלא היענות של חבר הכנסת לעצת עורך-דינו, לעשות שימוש לרעה בחסינות הדיונית. בפסק הדין האחרון בעניין פנחסי, זה שניתן ביום 24.10.96, אומר בית המשפט העליון כך: "ביסוד החסינות הדיונית המוענקת לחבר הכנסת מונח הרצון להבטיח את פעולתה התקינה של הכנסת עצמה. החסינות הדיונית באה כדי לאפשר לכנסת פיקוח ושליטה על הרשות המבצעת בנוגע לנקיטת הליכים פליליים נגד חברי הכנסת...אף שהחסינות מוענקת לחבר הכנסת...לא לרווחתו שלו היא באה, אלא להגנת הכנסת היא באה. כך, למשל, לאחר שחדל חבר הכנסת לכהן בכנסת ניתן להעמידו לדין ככל אדם, בלא כל צורך בנטילת החסינות. על כן ניתן לומר כי הזכות היא של הכנסת עצמה, והיא מתגשמת בהענקת חסינות לחבר הכנסת."

אני מרגיש לבוא ולומר, שהחסינות הדיונית, שנועדה להגן על הכנסת שלא תופרע באישומי שווא מצד הרשות המבצעת, באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, הפכה להיות, לחלק מחברי הכנסת נגדם הוגשו או ביקשו להגיש כתבי אישום, דרך להימלט מן הדין - - -

#### היו"ר מיכאל איתן:

כדאי לדייק ולומר, של מיעוטם של חברי הכנסת.

#### מיכאל בן-יאיר:

אפילו אחד עושה זאת, הוא מטיל קלון על הכנסת כולה. אני מבקש לשבח את כל אלה, שבכנסת הזו ובכנסת הקודמת, מרצונם, על יסוד התיקון שהיה בכנסת הקודמת, ואשר הוסיף את סעיף 13 ז. לחוק, הסכימו להסרת החסינות. אבל כדי להסביר את דבריי בדבר השימוש, לדעתי לרעה, שנעשה בחסינות הדיונית, אני מבקש לחלק לכם טבלה שתאיר את עיניכם. היא לא באה כדי לומר דברים בגנותו של חבר הכנסת פנחסי, היא לא באה לומר דברים בגנותו של מי שיעץ לו לנהוג כך, עורך-דינו, אלא היא באה להראות שישנה הוראה בחוק, שכיום היא מיותרת וניתנת לניצול כפי שנוצלה. הבקשה להסרת חסינותו של חבר הכנסת פנחסי הוגשה ב 17.2.93, החלטת ועדת הכנסת על הסרת החסינות, שהתקבלה בחיוב ברוב של עשרה נגד חמישה, התקבלה כחודש ימים לאחר מכן, ב- 16.3.93, למחרת היום הוגשה עתירה ראשונה כנגד סירובו של היו"ר הכנסת לאפשר לבא-כוחו של חבר הכנסת פנחסי להופיע ולנאום במליאת הכנסת, אשר לוותה בבקשה לצו ביניים. בקשה זו נדחתה ולאחר מכן חבר הכנסת פנחסי ביקש בעצמו לבטל את העתירה ולהגיש עתירה חדשה, שהוגשה לאחר שמליאת הכנסת הסירה את החסינות, כפי שאתם רואים בטבלה שחולקה. לאחר מכן הוגשה העתירה השניה על ידי חבר הכנסת פנחסי, ואשר פסק הדין שניתן בירך

אותנו בהלכות לרוב, גם בדבר מהותה של החסינות העניינית וגם בדבר טיבה של החסינות הדיונית. עתירה זו הוגשה ב- 31.3.93. ההצבעה החוזרת במליאה היתה ב- 29.7.93, עליה עמד היו"ר, אשר בה נדחתה הבקשה לנטילת החסינות. העתירה כוונה להליכים למליאה. ההליכים בוועדה היו בסדר גמור.

#### צבי ענבר:

לא רק שהיו בסדר, אלא היו בסדר גמור, אפילו לדעת השופטים שחשבו שההליכים במליאה היו לא בסדר. היו שופטים בבית המשפט העליון אשר חשבו שגם ההליכים במליאה היו בסדר.

#### חגי מירום:

היה נסיון לתקוף את ההליכים בוועדה.

#### מיכאל בר-יאיר:

ההצבעה החוזרת במליאה הסתיימה, כפי שאתם זוכרים בוודאי, בדחיית הבקשה להסרת החסינות, ואז הוגשה עתירה שלישית, שתי עתירות נגד החלטת מליאת הכנסת, אשר נידחו. העתירה הרביעית, העתירה נגד המשך כהונתו של חבר הכנסת פנחסי כסגן שר הדתות, איננה בעניין בו אנו עוסקים היום. העתירה החמישית הוגשה ב- 2.7.96, זו העתירה נגד היועץ המשפטי לממשלה, מדוע לא ישוב ויבקש את הסרת החסינות, מה שבמילא התכוונו לעשות וגם הודענו על כוונתנו זאת. הבקשה המחודשת להסרת החסינות הוגשה ב- 9.7.96, אז נערך דיון בוועדת הכנסת, כאשר בראשה ישב כבר חבר הכנסת מיכאל איתן, והועלתה הבקשה לעתור שוב לבג"ץ משום שישנה טענה בדבר סופיות הדיון בכנסת ושבעניין זה לא נתקיימו ולא נתמלאו נסיבות מיוחדות המאפשרות לחזור ולבקש את נטילת החסינות. אני הסכמתי שדיון זה יערך ואמרתי שלדעתי מדובר אך ורק בתרגיל של השהייה, משום שתוצאות הדיון בבית המשפט, לי לפחות, היו ברורות מראש. ואכן הוגשה עתירה שלישית נגד סמכות היועץ המשפטי לממשלה ולמעשה נגד סמכות הכנסת, לחזור ולדון בבקשה לנטילת החסינות ואז ניתן פסק הדין ביום 24.10.96, פסק הדין האחרון שהעשיר אותנו שוב בפסיקה מעניינת מאוד של בית המשפט העליון. חבר הכנסת פנחסי עשה זאת שוב. בדיון בוועדת הכנסת ב- 28.10.96, דיון שביקשתי להשתתף בו, אך מר מיכאל איתן ביקש ממני שלא להשתתף, לכן ביקשתי להשתתף רק לצורך הדיון העקרוני והוא אמר לי שיאות לקבוע דיון עקרוני זה, והוא הדיון שאנו מקיימים כרגע. באותה ישיבה ב- 28.10.96 הוסרה החסינות לאחר שחבר הכנסת פנחסי הסכים להסרתה, כאשר עד שהסכים היתה עימו התלבטות אשר הסתיימה בסופו של דבר, על פי עצה שניתנה לו והסכים להסרת החסינות וטוב עשה. טיוטת כתב האישום הוגשה לכנסת הקודמת ב- 17.2.93 והחסינות הוסרה ב- 28.10.96, בתום שלוש שנים ושמונה וחצי חודשים. אני מציג זאת בפניכם לא כדי לדבר בגנותו של חבר הכנסת פנחסי ולא בגנותו של מי שיעץ לו, אלא כדי לומר לכם שאם תכלית החסינות הדיונית, להגן על הכנסת שעבודתה לא תופרע, מה שיצא, כפי שרואים בטבלה זו, שעבודתה של הכנסת הופרעה. שלוש פעמים הנושא עלה בפני הכנסת הקודמת והנוכחית. פעם ראשונה כאשר הוועדה החליטה להסיר את חסינותו וכך גם המליאה ואז הוגשה העתירה שביטלה את החלטת המליאה. כאשר בכנסת הזו הוגשה הבקשה מחדש, בפעם השלישית והדיון הופסק כדי לקיים דיון משפטי בבית המשפט העליון. לאחר שהסתיים כפי שהסתיים, הגענו לפעם הרביעית, שאז העניין נדון כאן והחסינות הוסרה בהסכמת חבר הכנסת פנחסי. בסך הכל הסתכמו ההליכים האלה בחמש עתירות לבית המשפט העליון ובארבעה דיונים בכנסת ובוועדותיה, כך שדווקא במקרה הזה, שהוא מובהק ביותר מבין המקרים שניתן להצביע עליהם, במקום שהחסינות הדיונית תממש את תכליתה, ותמנע הפרעה בעבודת הכנסת מצד הרשות המבצעת, באמצעות שליחה, היועץ המשפטי לממשלה, התנהגותו של חבר הכנסת, שנבעה כתוצאה מהוראת החסינות הדיונית, היא שהפריעה את עבודתה של הכנסת ולדעתי, לא רק שהפריעה לעבודת הכנסת, אלא הטילה אף כתם על עבודתה, גישתה והתנהגותה של הכנסת. אני מבקש לטעון בפניכם, רבתי חברי הכנסת, שההוראה הזאת איננה דרושה עוד, ובזה אני רוצה לחזור לפסק הדין של הקודם בעניין פנחסי, משנת 1993, שם השופט ברק עומד על השיקולים שצריכים להנחות את הכנסת בבקשה להסרת החסינות הדיונית. אקריא לכם קטע מסויים, שמשתלב היטב בתכלית החסינות הדיונית, כפי שכרגע הצגתי אותה בפניכם, מה חברי הכנסת צריכים לשקול ומדוע זה מיותר כיום. מאחר והדברים נכתבו על ידי השופט ברק,

שהם תמיד דברים מרתקים, אני משוכנע שתשומת לבכם תהיה נתונה. הוא אמר, בעמי 705 לפסק הדין כך: "היקף השיקולים הצריכים להילקח בחשבון על ידי חברי הכנסת בעת הדיון על נטילת החסינות (הדיונית) שנוי במחלוקת (עד להכרעה שלו). גישה אחת גורסת, כי שיקולים אלה צריכים להתרכז אך בשאלה אם החלטת היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב-אישום נגד חבר הכנסת נתקבלה "מטעמים פסולים שמקורם בהשפעה פוליטית", אם לא. בגישה זו דגל הנשיא לנדוי בבג"צ אבו חצירא. גישה שנייה - היא גישתו של העותר (הוא חבר הכנסת פנחסי, גישתו כפי שהוצגה על ידי בא-כוחו כמובן) - גורסת, כי שיקוליהם של חברי הכנסת הם רחבים ומקיפים. הם כוללים, בין השאר, גם בדיקת השאלה אם קיים חומר ראיות לכאורה לאישום הפלילי. גישת ביניים גורסת, כי שיקולים של חברי הכנסת צריכים להתמקד בשני אלה: ראשית, בחוקיות שיקול-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (כדעת הנשיא לנדוי בפרשת אבו-חצירא), ושנית, בשאלה אם סוג העבירה שבגינה מוגש כתב האישום (כגון עבירות קלות) מצריך נטילת החסינות, ותוך כדי כך פגיעה (אפשרית) בעבודתה של הכנסת. בגישה זו דגל מ"מ הנשיא, השופט יצחק כהן המנוח, שישב גם הוא בבג"צ אבו-חצירא) מבין כל אלה... "אומר השופט ברק, "...נראית לי הגישה הראשונה, היא גישתו של הנשיא לנדוי, הטעם העומד ביסוד השקפתי זאת נגזר מהתכלית המונחת ביסוד החסינות הדיונית מפני אשמה. טעם זה מצדיק בדיקת שיקולי היועץ המשפטי לממשלה אם אין בהם שיקול פסול שמקורו בהשפעה פוליטית. טעם זה אינו מצדיק בחינת האישום לגופו, לכך אין לכנסת כלים ראויים, הדבר חורג מגדר תפקודה של הכנסת, כשומרת על חבר הכנסת מפני הפרעה מצד הרשות המבצעת לעבודתו כחבר כנסת, כך למשל הנני סבור כי חורג הדבר מסמכותה של הכנסת לקבוע כי לדעתה גרסתו של חבר הכנסת שאת חסינותו מבקשים ליטול היא אמת, ועל כן אין מקום לאישום. כן אין מקום להשמיע את עדי התביעה או ההגנה בפני הוועדה. אין הכנסת עוסקת בשאלות של דיות הראיות, אין היא עוסקת בשאלת החפות או האשמה, עיסוקה הוא בהבטחת תקינות עבודתו של חבר הכנסת מפני התערבות הרשות המבצעת בדרך של השפעה פוליטית שלילית על שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. כן אינני סבור כי הכנסת רשאית לקבוע לעצמה מדיניות תביעה כלפי חברי הכנסת..."

שלום לך אדוני יו"ר הכנסת

יו"ר הכנסת דן תיכון:

אני מצטער שאני מפריע לך.

מיכאל בן-יאיר:

--- "מדיניות כזו פוגעת בשלטון החוק ובשיויון הכל בפני החוק, בגיבוש התכלית הכוללת המונחת ביסוד החסינות הדיונית יש להתחשב בתכלית כללית זו הנגזרת מעקרונות היסוד. לשם הגשמתה של תכלית כוללת זו יש להסתפק בבדיקת טעמיו של היועץ המשפטי לממשלה, אם לא נפל בהם פגם, כגון הפליה פסולה, סטייה ממדיניות תביעה כללית או השפעה פוליטית", ולדברים אלה כל חמשת השופטים הסכימו, לא היה רוב ומיעוט בעניין הזה. ובסוף פסק דינו (פסק דין פנחסי הקודם) אומר השופט ברק "עמדנו על דין חסינות חבר הכנסת הנוהג בישראל עד כמה שהוא רלבנטי לעתירה זו, בחננו את הדין המצוי לא נתנו דעתנו לדין הרצוי, עניין זה הוא כמובן לכנסת עצמה (ולכן אני נמצא כאן) דומה כי מן הראוי הוא לבחון את הדין הרצוי, כידוע "חסינותם של חברי הכנסת בישראל היא כיום רחבה ביותר ורחבה יותר מבמדינות האחרות...אופי רחב זה מתבטא הן בחסינות המקצועית והן בחסינות הפרוצדוראלית". אני בא אליכם רק בחסינות הפרוצדוראלית. וממשיך השופט ברק ואומר: "בצדק ציין פרופ' רובינשטיין, כי החסינות הקיימת, העניינית והפרוצדורלית, רחבה למדי, חסרת-תקדים בהיקפה (בספרו על המשפט הקונסטיטוציוני בישראל) ---

מאיר שטרית:

זה לפני שהוא היה חבר כנסת.

צבי ענבר :

במהדורות אחרונות הוא כבר היה חבר כנסת.

מיכאל בן-יאיר :

נדמה לי שהוא חושב כך גם היום. אני ממשיך בציטוט מדבריו של השופט (כתוארו אז) ברק: " עמד על כך הנשיא לנדוי בציניו... " וכאן השופט ברק מצטט שוב פסקה מפסק דין אבו-חצירא: "הדעה המקובלת היא, שבקבעו את החסינות הדיונית בסעיפים אלה הפליג המחוקק הישראלי מעבר לדרוש ולמוצדק ולמקובל ברוב המדינות בעלות משטר פרלמנטרי", וממשיך השופט ברק: "על רקע זה יש מקום לשקול, אם אין זה ראוי להסתפק בחסינות העניינית, תוך ביטולה של החסינות הדיונית או צמצומה..." ואני אומר לכם ביטול ולא רק צמצום.

יו"ר הכנסת דן תיכון :

מי אומר "ביטול"?

מיכאל בן-יאיר :

אני אומר.

חגי מרום :

מדבריו של מי אתה מצטט עכשיו?

היו"ר מיכאל איתן :

מהאקטיביזם השיפוטי.

חגי מירום :

הוא עושה את זה בזהירות גדולה, הוא אומר שזה עניין לעסוק בו.

מיכאל בן-יאיר :

אדוני יו"ר הוועדה, חבר הכנסת איתן, אם תרשה לי, אסיים ואומר כמה דברים משל עצמי, גם בקשר לאקטיביזם השיפוטי.

אני ממשיך בציטוט מדברי השופט ברק: "...בהקשר זה יש לשקול אם הטעמיים הענייניים שעמדו ביסוד החסינות הדיונית בעת חקיקתו של חוק החסינות (כלומר בשנת 1951) עומדים בעינם גם כיום. יש מקום להרהר, אם ראוי לה לכנסת לקיים במסגרתה הליך כעין-שיפוטי של נטילת החסינות, המטיל עליה מגבלות שאין היא מורגלת בהן בפעולתה הרגילה. כך יש מקום לבחון, אם אין בביקורת השיפוטית הכללית על שיקול-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה - כפי שהתפתחה מאז קום המדינה... כדי להוות תחליף ראוי לביקורת הפרלמנטרית על שיקול-דעת זה. על כל פנים, אם הדין המצוי יעמוד בעינו, דומה שיש מקום לבחון אם אין צורך בשינויים מסוימים בתקנון הכנסת."

אני מבקש לומר לכם, רבותי חברי הכנסת, אני מבקש לשכנע אתכם שאין צורך בחסינות הדיונית. החסינות הדיונית הזאת כפי שציטטתי מדבריו של השופט ברק בפסק דין אבו חצירה, ומדבריו של השופט לנדוי באותו פסק-דין, החסינות הדיונית הזאת נועדה למנוע הפרעה לעבודתה של הכנסת על ידי מניעת הפרעה לעבודתו של חבר הכנסת, היא נועדה למנוע את ההפרעה הזו בשל החשש שהרשות המבצעת תעשה את מעשה ההפרעה הזה, על ידי הפעלה של היועץ המשפטי לממשלה, שינקוט בהליכים פליליים לצורך השגת ההפרעה הזו. לא היה כדבר הזה מעולם מאז קום המדינה. ואם המחשבה הזו, שעומדת בתכלית החסינות הדיונית כפי שראינו ---

ועדת הכנסת  
13.11.96

מאיר שטרית:

אולי הסיבה היא הגורם שלא היה כלומר בגלל העובדה שיש חסינות, אף ממשל לא יכול היה למעשה לעשות את זה. אילולא היה אולי כן היו עושים זאת.

מיכאל בן-יאיר:

אז יש ביקורת שיפוטית על שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל בינתיים הוא ביצע אקטיביזם שיפוטי, העברת עוד סמכויות מרשות לרשות.

מיכאל בן-יאיר:

אני מבקש לומר שכדבר הזה מעולם לא היה, ואני לא מאמין שבמשטר החוקתי, בין הכתוב ובין הבלתי כתוב, אשר התכונן במדינת ישראל במשך חמישים שנה, יכול שיווצר בכלל מצב כזה, שיועץ משפטי כלשהו לממשלה, בעתיד הקרוב, הרחוק והרחוק מאוד ינקוט בהליכים משפטיים כאשר הוא משמש מכשיר פוליטי לרשות המבצעת כנגד חבר כנסת.

משה גפני:

למה זה לא יכול להיות?

מיכאל בן-יאיר:

משום שהמשטר החוקתי שלנו לא מאפשר מהלך כזה. משום שאם בכלל ניתן לראות מחשבה כזאת, הרי ניתן לראות אותה במסגרת החסינות העניינית, זאת אומרת שיעשה נסיון להגיש כתב-אישום שבעצם תכליתו לפגוע בחסינות העניינית, ואני אמרתי לפני שאתה נכנסת, חבר הכנסת גפני, שאני מסכים שעל פי החוק אי אפשר להסיר חסינות עניינית, וכן אני גם מאלה שדוגלים בפרשנות מרחיבה לחסינות העניינית. כל אותם עניינים שנכנסים במסגרת הפרשנות המרחיבה לחסינות העניינית, לא יבוא מקומם בכתבי אישום. כך לך לדוגמא את מסמך שטאובר, ולא אחזור על העניין הזה.

מאיר שטרית:

אתה מבטל, על פי הצעתך, את סעיפים 3 - 6.

מיכאל בן-יאיר:

אני מדבר על סעיפים 4-6.

מאיר שטרית:

אני רוצה להבהיר את העמדה שלי. לפי החוק הקיים היום, חבר כנסת שהתנגש עם שוטר, והשוטר מתעצבן עליו, הוא יכול לעצור אותו.

מיכאל בן-יאיר:

אמרתי שהחסינות הדיונית אלה סעיפים 3 - 6, אך אני רוצה לבטל את סעיפים 4 - 6.

היו"ר מיכאל איתן:

אני רוצה לחדד את האמירה הזאת. יש לחבר הכנסת זכויות יתר. יש לו חסינות עניינית הקבועה בסעיף 1. חלק מזכויות היתר, אחת מהן שאנחנו דנים בה כרגע מוסדת בסעיף 4 האומר: "חבר הכנסת לא יובא לדין פלילי בשל אשמה על עבירה שנעברה בזמן היותו חבר הכנסת או לפני שהיה לחבר הכנסת, אלא לאחר שניטלה ממנו החסינות

לגבי האשמה הנידונה". וסעיף 13 אומר: "הכנסת רשאית, בהחלטה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגבי אשמה מסויימת, וכן ליטול ממנו חסינות אחרת או זכות הנתונות לו לפי חוק זה..." וכו'. בואו נעזוב כעת את כל זכויות היתר של חבר הכנסת, כמו תנועה חופשית, הגבלות על מעצר. מדברים היום רק על העניין הזה של הגשת כתב-אישום נגד חבר כנסת.

מאיר שטרית:

בעצם המצב שיווצר, לפי דברי היועץ המשפטי לממשלה, שכאשר יועץ משפטי מחליט להגיש כתב אישום נגד חבר כנסת, הוא יגיש אותו ישירות, בלי לעבור בוועדה. זאת המשמעות הקונקרטי.

היו"ר מיכאל איתן:

והמשמעות המעשית היא שבעצם הוא קובע מה זה ענייני ומה זה דיוני.

מיכאל בן-יאיר:

לא, זה יהיה בבית המשפט.

היו"ר מיכאל איתן:

מה שיקרה הוא, שהיועץ המשפטי יהליט עד שלב בית המשפט. כיום יש גם תחנה כאן, יכולה הכנסת להגיד לו, שכתב האישום שהוא מציע, מתייחס לעניין שהוא במסגרת החסינות העניינית, ולכן אנחנו לא מקבלים את בקשתך.

מאיר שטרית:

מסמך שטאיבר הוא דוגמא טובה.

מיכאל בן-יאיר:

אני מבקש לסיים ולומר, רבותי חברי הכנסת, היום אין פשוט מקום לחשש הזה. אולי היה מקום לחשש זה בשנות 1951, אך לא כיום. היום המצב הוא, שאם היועץ המשפטי לממשלה צריך לעבור את התחנה של הוועדה הזו, זה לא מחסום או תחנה בלתי נעימה עבורו, אלא זה בראש ובראשונה לכנסת עצמה. במה שקשור לאכיפת המשפט הפלילי כמו שהוא, וזאת פיקת בית המשפט, בכל העניינים שנוגעים לחסינות חברי הכנסת, אין ולא יכול להיות הבדל כלשהו בין חבר כנסת לבין מי שאינו חבר כנסת. לא יכול להיות שממלא תפקיד ציבורי מאוד נכבד, למשל ראש עירייה שאינו חבר כנסת, יעמוד במצב שונה מזה של חבר כנסת שאינו ראש עירייה. קחו לכם לדוגמא את ראש עיריית תל-אביב (ואני לא מדבר על ראש העירייה הנוכחי אלא על התפקיד כמושג) תפקיד מאוד נכבד, אם ימצא שיש להגיש נגדו כתב-אישום, יהיה תהליך של שימוע, יהיה תהליך של בחינת השיקולים והגשת כתב-אישום. אם מדובר בראש מועצה מסויימת ואני לא מקל ראש במועצות קטנות, אבל כולנו מסכימים שכאשר מדובר במועצה שהיקפה קטן יותר, אז כמובן שתפקיד ניהול המועצה מותיר יותר זמן חופשי מאשר תפקיד של ניהול עירייה גדולה.

מאיר שטרית:

לא אדוני, יותר מסובך.

מיכאל בן-יאיר:

יכול להיות, אינני יודע וזה רק לצורך הדוגמא, והוא לדוגמא חבר כנסת, הרי לאותו חבר כנסת שהוא ראש מועצה קטנה יש זכות יתר שאין לראש העירייה הגדולה.

חגי מירום:

הפרק הזה עומד לפני סיום.



מיכאל בן-יאיר:

אני מביא זאת רק בתור דוגמא. זה פשוט לא מתקבל על הדעת. לכן אני פונה אליכם, ואני חושב שזאת לא צריכה להיות יוזמה ממשלתית, לא מטעם היועץ המשפטי לממשלה ולא מטעם שר המשפטים, וגם לא הצעת חוק ממשלתית. הדבר צריך לבוא מתוך הכנסת עצמה, מבין חברי הכנסת, בהמשך להליכי החקיקה שהיו בכנסת הקודמת, שאתם, חברי הכנסת, ראיתם צורך לעשות את הליכי החקיקה שהביאו להצבעה גלויה במליאה וכן להוספתו של לסעיף 13. לחוק חסינות חברי הכנסת, משום שאתם הכרתם והבנתם שהדבר הוא בלתי אפשרי, צריך לעשות את הצעד הנוסף וצריך להביא לידי כך, שגם סעיפים 4 - 6 לחוק חסינות חברי הכנסת יתבטלו. הוגשה הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אלי גולדשמיט, ועמדת הממשלה בוועדת השרים לענייני חקיקה היתה שלא לנקוט עמדה, לא לחיוב ולא לשלילה. רבותי חברי הכנסת, הצעת החוק הזאת נמצאת כאן בכנסת, יכול להיות שצריך לשפר אותה, כרגע אני לא מדבר בזכות ההצעה הזאת, אלא אני מדבר בזכות הרעיון, זה צריך לבוא מטעמכם, אני אומר שזה צריך לבוא למען הכנסת, שיהיה מצב כזה ששום חבר כנסת לא יתפתה בעתיד לשמוע בעצת עורך דין כזה או אחר כדי ללכת חמש פעמים לבית המשפט העליון לצורך הסרת החסינות.

יו"ר הכנסת דן תיכון:

אני לא רוצה לנקוט בעמדה, אבל אין ספק שיש בעיה, והגעתי למסקנה שאם יש בעיה, מוטב שנפקיד את הראיות בידי אנשים שיש להם נסיון אדיר בעניין הזה. לכן החלטתי למנות ועדה בראשותו של חבר הכנסת והשר לשעבר משה נסים. אני יכול לנקוב כאן בשמות החברים האחרים, בהנחה שכבר דיברו עם כולם. חבר נוסף בוועדה יהיה שר המשפטים בעבר חיים צדוק, השופט אליאסוף שיש לו נסיון רב באשר לכנסת, פרופ' ברכה שהוא דיין הפקולטה למשפטים בחיפה, חבר הכנסת לשעבר אוריאל לין - - -

מאיר שטרית:

אתה קבעת את התוצאה מראש.

רחבעם זאבי:

זה הרכב יותר מידי חזק, אתה מזמין מלחמת עולם.

יו"ר הכנסת דן תיכון:

רק רגע, סבלנות. ירכז את הוועדה עורך-דין ענבר, היועץ המשפטי שלנו, והם התחייבו להגיש את המסקנות תוך ארבעה חודשים. התחייבתי שלא לקבל את הכל כמקשה אחת ואין בילתה, אבל לפחות זה הרכב חזק מאוד, עם נסיון אדיר של שני שרי משפטים בעבר, שופט שליווה אותנו, ראש הפקולטה למשפטים וחבר כנסת שהיה יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט. אתה הרי מבקש שאנחנו ניזום את העניין, ואם אנחנו יוזמים את העניין אז אנחנו יכולים ללכת לחבר הכנסת גולדשמיט, שאני מעריך אותו מאוד, שבודאי נועץ במשפטנים, אבל נדמה לי שההיבט והנסיון חסר לכל אחד מאיתנו, בין אם אנחנו בכנסת הראשונה, השנייה או החמישית. החומר הזה יועבר אליכם בעתיד הקרוב ביותר ונראה מה יש בו, אינני נותן הנחיות ואני גם לא מכוון, והם גם לא יתנו שאכוון. הנושא עומד לנגד עינינו, ואני חושב שנקבל מסקנות טובות, כך אני מניח לפחות על פי ההרכב. ההרכב מבטיח, אבל ראינו שגם נגד קפריסין הפסדנו 2:0.

היו"ר מיכאל איתן:

אני רוצה לברך את יו"ר הכנסת על כך שמצא לנכון למנות בסוגיה זו ועדה בהרכב נכבד כזה, אני מברך גם את חברי הוועדה שנענו לקריאתו ומוכנים לסייע לכנסת בעבודתה. אני רק רוצה להדגיש, שבסופו של דבר, החלטות של כל ועדה, תהיינה אשר תהיינה, הן החלטות שבאות להעשיר את עולמם הרוחני של חברי הכנסת שצריכים להצביע ולהחליט בסופו של דבר. כדאי שהדברים האלה יודגשו, כדי שלא תהיה ציפייה בציבור שיש כאן ועדה שלהחלטותיה יש ערך מחייב כלשהו לגבי דיוני הכנסת וועדותיה.

מאיר שטרית:

הסוגייה היא סוגייה שאני בהחלט לא מזלזל בה, אני לא יכול לדחות על הסף ולהגיד שאין בעיה, יש בעיה אבל יש גם צד שני של המטבע, שצריך לתת עליו את הדעת. אמנם היועץ המשפטי לממשלה חושב שאין סיכוי במשטר החוקתי הקיים היום, שיהיה מצב בו יתעמרו בחבר כנסת. אני אומר לך שאני לא חותם על כך. כמו שלא חשבתי שיש סיכוי שירצחו ראש ממשלה בארץ והוא נרצח, וגם אתה לא חשבת שיש סיכוי לזה. אני באמת חרד מהאפשרות של שימוש לרעה בסעיפים הללו. אני חושב שצריך לחשוב עשר פעמים לפני שפוגעים בהליך שאמור להבטיח שהעמדתו של חבר כנסת לדין תעשה על בסיס ענייני ולא על בסיס התעמרות השלטון בחבר הכנסת, לכן צריכים להיות מאוד זהירים בעניין הזה. בוועדה אשר מינית, אדוני יו"ר הכנסת, יש רק משפטנים, ואני חושב שאתה צריך להעשיר את הוועדה בעוד אחד או שני אנשים שאינם משפטנים. אין לי שום דבר נגד משפטנים, אבל אלה קוראים את אהרון ברק ויחליטו מה שהוא רוצה. אומר לך שאתה קובע מראש את התוצאה לפי ההרכב. אני חושב שאתה צריך להכניס לוועדה עוד אדם או שניים נוספים, כמו חברי כנסת לשעבר או אנשי ציבור בעבר שאינם משפטנים, אשר יתנו את הדעת על זוויות אחרות שאינן משפטיות גרידא. אני מודע למשמעות הדבר, ואני רוצה להדגיש רק את הנקודה היחידה שמפריעה לי, המשמעות החשובה היא, שאם אתה מבטל את סעיפים 4 - 6 לחוק חסינות חברי הכנסת, בעצם כל יועץ משפטי שירצה להעמיד חבר כנסת לדין יוכל להגיש נגדו כתב-אישום. יש את השאלה המרכזית שמיכאל איתן העלה ובצדק, איזו בקרה יש על החלטת היועץ המשפטי, בנוגע לשאלה האם העבירה עליה הוא מעמיד את חבר הכנסת לדין היא במסגרת החסינות העניינית ולא הדיונית.

היו"ר מיכאל איתן:

אני מפנה את תשומת לבך לדבריו של היועץ המשפטי שאמר שהוא מפרש את זה בצורה רחבה. מי יתקע כף לידי שמחר לא יבוא מישהו אחר שיפרש בצורה מצומצמת.

מאיר שטרית:

אתה אומר שזה יתברר בבית משפט.

מיכאל בן-יאיר:

בישיבה הראשונה בבית המשפט העניין יתברר.

מאיר שטרית:

אבל עד שהוא מגיע לבית המשפט...

היו"ר מיכאל איתן:

אם כך נגמרה החסינות המהותית, כי בין לבין אתה כבר בבית המשפט.

מיכאל בן-יאיר:

מה קרה? אז יוגש כתב-אישום ועד לישיבה הראשונה שום דבר לא קורה - - -

מאיר שטרית:

בינתיים הוא יושעה מתפקידו בכנסת.

מיכאל בן-יאיר:

אני לא דיברתי על עניין ההשהיה ואני לא יודע בדיוק על אילו עניינים אתם רוצים להשהות, אני מניח שעל עבירות שיש עימן קלון.

מאיר שטרית:

דיברנו על זה ארבע שעות בישיבה הקודמת.

מיכאל בן-יאיר:

אתם לא הזמנתם אותי. אני מניח שעבירות שיש עמן קלון, לא בדיון בחסינות העניינית. חבר הכנסת שטרית, אנחנו חשבנו הרבה מאוד על העניין הזה בטרם ביקשתי לבוא בפניכם. אם אלק על פי שיטתך, ונניח שיהיה יועץ משפטי שיהיה מכשיר בידי הרשות המבצעת ויגיש כתב-אישום על עניין שהוא כל כולו בהשפעה פוליטית. הרי כשנציג לשיבה הראשונה, מגיש חבר הכנסת באמצעות בא-כוחו בקשה לבית המשפט, כעניין טרומי, ואומר שזה נכנס בגדר החסינות העניינית, הרי בסופו של דבר, אם זו חסינות עניינית או לא, גם כאשר אתם תקבעו מה שתקבעו, בית המשפט אומר את המילה האחרונה מבחינה זו. לכן אני סבור ובטוח ששום יועץ משפטי לא יהפוך את עצמו למכשיר הרשות המבצעת ויעשה דבר כזה. אבל נניח שהוא טועה ונותן פרשנות מצמצמת ולא פרשנות מרחיבה, כל אדם יכול לטעות, מי לא טועה? אני הולך לישון בלילה ואומר לעצמי "היום טעיתי רק שלושים פעם".

יו"ר הכנסת דן תיכון:

אם כך אנחנו לא ישנים.

מיכאל בן-יאיר:

אפשר לברר את העניין כבר בישיבה הראשונה בבית המשפט. מדוע אתם צריכים לקחת על עצמכם את המטלה הזאת? אני רוצה להזכיר לכם דבר מה, אתם זוכרים שערעורי הבחירות לכנסת היו בכנסת? ומתי שהוא במהלך שמיעת הערעור של אגודת ישראל, כך נדמה לי, תיקנו את החוק, ואת אותו ערעור הביאו בפני בית משפט, ומדוע תיקנו את החוק? משום שהכנסת עצמה הבינה שאין לה את האפשרות לעשות את הבחינה הזו, לשמוע את הדיון ומה אומר כל צד.

היו"ר מיכאל איתן:

בכל מערכת בחירות היו באים לכאן נודניקים קבועים ומגישים ערעור על כל מערכות הבחירות, אותם אנשים, ריטואל קבוע.

מיכאל בן-יאיר:

ואת זה אתם רוצים להשאיר כך?

מאיר שטרית:

סליחה, מיום הגשת הסרת החסינות השנייה בנוגע לחבר הכנסת פנחסי, חרף כל הפרוצדורה, עד שהוסרה החסינות עברו רק שלושה חודשים.

היו"ר מיכאל איתן:

גם בשלב הראשון, מפברואר 1993 עד 16.3.93, תוך פחות מחודש נגמר כל התהליך.

מיכאל בן-יאיר:

בעיני גם שלושת החודשים האלה היו ארוכים מידי. זה מיותר, אלה סתם תרגילי השהייה, הרי ראיתם שאני צדקתי בעניין הזה.

יו"ר הכנסת דן תיכון:

יש גם צד שני שחשב שלא צדקת, לפחות בתחילת הדרך.

מיכאל בן-יאיר:

אני רוצה להגיד לכם, כמו שאז תיקנו את החוק משום שהכנסת היתה בדעה שאין לה את הכלים לבוא ולקבוע בהליכים מעין שיפוטיים מי צודק, גם בעניין של פנחסי, אדוני יו"ר הכנסת, אתם היתם בדעה שאינכם יכולים לדון בשאלה המשפטית, ועל בית המשפט לדון בזה. רבותי חברי הכנסת, אני חוזר ואומר שאני לא מאמין, חבר הכנסת שטרית, שקיים חשש רציני, זה רק יכול להיות מבוסס על טעות בפרשנות, מצמצמת או מרחיבה, ובישיבה הראשונה של בית המשפט העניין ידון.

היו"ר מיכאל איתן:

חגי מירום, בבקשה.

חיים אורון:

מצביעים היום?

היו"ר מיכאל איתן:

לא, זה דיון ראשוני, מקדמי.

חגי מירום:

אני רוצה להגיד לך, אדוני היועץ המשפטי לממשלה ולחברי הכנסת, שמדובר בסוגייה רצינית, לא מופרכת, עם בעיות אמיתיות ומגיעה השעה להתכבד ולהכנס לדיון. חבר הכנסת אלי גולדשמיט סיפר לי על יוזמתו, החלפנו דברים. היתה לו תחושה שמא הוא מרחיק לכת יתר על המידה, וגם אולי אפילו חרדה טבעית שחברי הכנסת "יאכלו אותו חיי" בשל העלאת רעיון זה. אני אמרתי לו: "לך עם זה, כי הדיון הוא דיון ראוי והשאלות הן שאלות אמיתיות". תמיד שאלתי את עצמי מה לחבר כנסת ולשאלות הקשורות בפלילים, נניח שהיכה את בנו או שיתף פעולה בפריצה או שוד וכיו"ו. מה לזה ולהליך של הסרת חסינות פה בתוך הכנסת? זה נראה לי תמוה, משונה. חשבנו בעבר על כל מיני רעיונות לבדוד חלקים מחוק העונשין מגדר הצורך בתהליך הסרת החסינות. חשבנו לקחת פרקים ולומר שלגביהם אין בכלל דיון, כדי לאותת שהמרחק בין ביצוע העבירה לבין עיסוקו של חבר הכנסת הוא כל-כך גדול, שאין בכלל מקום לבוא בבית הזה ולבקש הליך של הסרת חסינות. כולנו יודעים שהכנסת הקודמת עסקה בהצרה מסויימת של חסינות חברי הכנסת, אבל בדברים שבשוליים, לקחנו עבירות תעבורה, קנס וכיו"ו והוצאנו אותן, כי רצינו לסמן שאין לזה ולחסינות חברי הכנסת דבר וחצי דבר.

יו"ר הכנסת דן תיכון:

אל תזלזל בתיקונים האלה, אלה לא תיקונים שוליים.

חגי מירום:

אני לא מזלזל, אני הרי הובלתי אותם. היה בהם משום סימון של נורמה חדשה שאנחנו לא חושבים שבדברים מסוג זה חבר הכנסת צריך לעמוד במקום שונה מזה של האזרח. אחר-כך התלבטנו האם ללכת לדברים יותר רציניים והמחשבה היתה, לא להסיר את כל ההליך באופן גורף, ולהגיד שאין יותר חסינות דיונית, אלא לומר שחלק מהדברים אינם בגדר חסינות דיונית. המחשבה היתה ללכת לחוק העונשין ולהגיד שפרקים מסויימים אינם נכללים. חשבנו על הכיוון הזה כי היתה בליבנו חרדה שמא אולי פעם יהיו מצבים ששאלת התעמרות השלטון כלפי חבר הכנסת כן תצא החוצה, ואז נחשוב מה לא יכול להיות בגדר התעמרות ומה יכול אולי לבוא בחשבון ולכן נשאיר אותו בתוך הקודקס המוגן. אני משתף פה את החברים ברעיונות שהיו לנו כשחשבנו להמשיך ולהצר. אחר-כך הלכנו גם לדברים שניתן לראות אותם כדברים טכניים, אדוני יו"ר הכנסת, אבל הם לא טכניים כלל ועיקר, כמו למשל הזזת הפרגוד מהמליאה, האם זה היה צחוק? אני יכול לומר שהיה הליך שדובר בו רבות כאן, שאם לא היה בו פרגוד לא היתה בו תוצאה כפי שהיתה, לפחות פעם אחת, כי נשזרו בעניין כל מיני שיקולים ואני שידעתי מניין זה בא ומה

מהווה את היסודות להחלטה הזו, לא יכולתי לשאת את העניין הזה שנישאר עם הפרגוד ומאחוריו יכנסו שיקולים זרים, בעיקר פוליטיים, ועשינו את מה שעשינו. כשאנחנו הולכים אל המבחנים שבדק השופט ברק ושואלים את עצמנו גם פה, בהתייחס להליך כאן, יש בעיה מאוד קשה. היועץ המשפטי לממשלה החל להופיע פה באיצולת נאסם. נכון שהוא צריך להסביר שהוא לא התעמר, אבל כל הדבר הזה התהפך כאן בכיוונים שהיו בלתי סבירים מבחינת העבירה. בהתייחס למבחנים שהופעלו כאן, כמו פסול פוליטי, ראשית ראיות לכאורה, חוקיות שיקול הדעת של היועץ המשפטי וסיג העבירה, אני עדיין חושב ששאלת הפסול הפוליטי היא השאלה היחידה שעומדת. חשבתי כך גם כשישבנו פה, אלא שלא הצלחנו אף פעם להגביל את הפסול כאן לשאלת הפסול הפוליטי, או שאלת ההתעמרות, ותמיד נגררנו לשאלות אחרות.

#### חיים אורון:

חגי, מהותה של השאלה הזו שלא נוכל להבהיר אותה.

#### חגי מירום:

בית המשפט העליון ניסה בשורת פסקי-דין לבחון את הסוגייה הזו ומדוע זה לא נשאר רק בשאלת הפסול הפוליטי. גם בבית המשפט העליון היו שהעלו את האפשרות שאולי יבחנו נושאים נוספים כמו ראיות לכאורה וכן הלאה, ואז הליך הסרת החסינות הפך פה למן דבר משונה, שבמקרה אחד שהביאו לכאן צילומי צייקים, ואנחנו שאלנו את עצמנו מה אנחנו עושים כאן עם צילומי צייקים, אבל הכנסנו עורך-דין ואמרנו שזכויות חבר הכנסת להגן על עצמו, ופתאום התחלנו להיות גורם מעין שיפוטי שהוא ממש כבר שיפוטי, שבוחר את מיהות הראיות. זה היה תהליך שפשיט היה קשה להאמין שאנחנו בתוכו. אני, באופן עקרוני חושב שבאמת הדבר היחיד בנושא החסינות הדיונית שהכנסת היתה צריכה תמיד לשקול היא השאלה האם קיים פסול פוליטי בהגשת כתב-אישום נגד חבר כנסת, לא מעבר לזה, שכן מעבר לזה יש בית משפט, והוא צריך לבחון את השאלות הללו. עכשיו אנחנו צריכים לשאול את עצמנו, אגב הדיון שזים אותו היועץ המשפטי לממשלה, האם שאלת הפסול הפוליטי כבר אינה קיימת ואיננו חוששים ממנה, או שמא היא עדיין מרחפת ויכול שיהיה מצב שיקרה כדבר הזה. זו שאלה שאני לא יכול להיות חד משמעי במתן תשובה לה. לכן אמרתי גם לחבר הכנסת גולדשמיט, שילך עם ההצעה שלו, קודם כל כדי לקיים את הדיון, כי זה הגיע לעיתים לדרגה של אבסורד.

#### מיכאל בן-יאיר:

על צייד חוגלות הגעתי לכאן.

#### היו"ר מיכאל איתן:

צדו אותך במקום את החוגלות.

#### מיכאל בן-יאיר:

לא צדו אותי, אבל מדוע על צייד חוגלות אני צריך להופיע פה?

#### חיים אורון:

כי אתה לא יכול לקבוע פה מהו הגבול שאליו לא תבוא.

#### היו"ר מיכאל איתן:

גם זה נמר, הוא לא בא הנה יותר. הגענו לסידור חדש לגמרי, זה נעשה בהליך של חמש דקות, הוא מודיע לנו, הוא מסכים ונגמר העניין, הוא לא בא הנה יותר. אנחנו עכשיו דנים על פרשיות מהעבר.

חגי מירום:

אז אתה יכול לבוא ולהגיד: "יהנה תראו, זה כמעט הסתיים כי השיטה הזו הפכה לשיטה שבה חברי הכנסת לא מבקשים יותר חסינות, הם באים ואומרים לוועדה שמוותרים על חסינותם", אבל בכל זאת בוא נשאיר את החסם הקיים פה, אם חלילה יבוא יום ונדדקק לו.

יו"ר הכנסת דן תיכון:

ליום סגריר.

חגי מירום:

אני יכול לבוא ולהגיד לך שהשיטה הזו מייצרת מצב שבעצם אין צורך בכלל בהליך דיוני. ההתלבטות הזו שלובה כאן. אני חושב שאנחנו צריכים להמשיך ולדון ברצינות בשאלת החסינות הדיונית, היא נראית מיותרת, זה לא מופרז שאנחנו צריכים לשקול אם להזיז אותה בכלל, רק שאלת הפסול הפוליטי שעלול יום אחד להתרחש כאן, כאשר יועץ משפטי חלילה יגיש כתב-אישום נגד חבר כנסת בגלל השקפתו, היא השאלה שעוצרת כאן. אבל אני נוטה להזכיר ליועץ המשפטי ששיטת הממשל כבר לא מאפשרת את זה והביקורת השיפוטית של בתי המשפט היא מאוד חזקה, אני לא קובע כאן מסמרות. אני חושב שטוב עשה יו"ר הכנסת שהקים ועדה חיצונית שתתרום לנו מנסיונה, עם פרספקטיבה. הם לא פה, הם היו פה הם לא רוצים להיות כאן יותר, הם רואים את העניין כחכמי משפט מצד אחד וכאנשים שעמדו בחזית הפרלמנטרית, מצד שני, ונראה לי שהם יוכלו להוליד תוצאה פרפורציונלית. בין השאר יש מי שחושב שיש קשר לדברים האלה ולדרכי המינוי של היועץ המשפטי, כי אם ממשלה יכולה להזיזו מכהונתו, ברצותה הוא יועץ, ברצותה הוא לא יועץ, עולה כאן שאלת הפסול הפוליטי בעקיפין, והיו כאלה שהוטרדו והניחו הצעות חוק, שתכליתן לייצב את המוסד הזה ולקבוע הליכים כמה שפחות פוליטיים למינויו של היועץ. אני בסך-הכל מברך על הדיון הזה, אני חושב שהוא ראוי והוא במקומו, טוב עשה היועץ המשפטי שפנה אל הכנסת שתדון ותניע את הדיון הזה. אני רוצה להגיד בשורה תחתונה, שזה עניין כל-כך רציני ורחב, שצריך שהוא יהיה מעבר לכותלי ועדת הכנסת בלבד. צריך לפתוח פה דיון עם כל חברי הכנסת. כדי שלא יהיה פה מצב, שרק מומחים לדבר בתוך הבית הזה ידונו בכך.

היו"ר מיכאל איתן:

תודה רבה חבר הכנסת חגי מירום. אני מבקש מהיועץ המשפטי לאפשר לחבר הכנסת אוו"ן לדבר. אני נותן לך את הזכות להקדים את היועץ המשפטי ואם אתה עומד על זכותך, בבקשה.

חיים אורון:

אני רוצה להגיד מספר משפטים. אני מבין את הדיון וטוב שהוא מתקיים. אני בעד שהוא יסתיים יחסית מהר, כי הלכנו כברת דרך בכנסת הנוכחית ואני לא בעד להקטין את החסינות הדיונית מעבר למצב הקיים באופן פורמלי, מהטעם העיקרי והחד, מבחינתי. תפקידה של הכנסת בהקשר הזה היא לבחון רק את טיב שיקולו של היועץ המשפטי לממשלה, ואם הבחנה זו מצריכה שינוי בתקנון הכנסת או בחוק, שיגדירו את זה באופן ברור, שזה יהיה שיקול הדעת היחיד. אני חושב שצריך לעשות את הפעולה הזאת, ולא שום פעולה אחרת כמו בדיקת צידיקים או דברים אחרים. מאידך, השאלה היא לא האם יש חשש והם ילכו לבית המשפט, אדוני היועץ המשפטי לממשלה, אני דווקא מדבר על אותן קבוצות מיעוט בחברה הישראלית, שהן יכולות לראות את עצמן נפגעות משיקול הדעת וגם רואות עצמן נפגעות היום. אתן שתי דוגמאות, כי אם היתה לי אחת, לא הייתי מעיז לתת אותה, מהמיעוט הערבי ובין החרדים, קבוצות שעלולות לטעון שלא ברור שזה טוב מבחינת הכנסת, שיערך דיון שבמהלכו יתברר שגם דיון על עבירה של חבר הכנסת מהקבוצות הללו או קבוצות אחרות, יהיה נושא שבו ישתרבו יחד הדיון הפוליטי עם השאלה של מעמדן של קבוצות בחברה הישראלית. בסופו של דבר ההתפתחויות בחברה הישראלית הן כאלה שדברים שנראים מאוד יציבים ובטוחים בסיטואציה אחת עשויים להשתנות. מה הנזק הנוראי שנגרם במצב הזה? בסופו של דבר היה נזק לכנסת והיא צריכה לשלם אותו. אבל מעבר לנזק שהיא גורמת לעצמה, והיא מוכנה לשלם

אותו בגין העובדה שהיא שומרת לעצמה את הזכות מאוד מוגבלת לא להיות שופט ולא החליף את בית המשפט, אלא להיות הגורם שאומר שאני חייב כדין לאשר יתברר בבית המשפט, כך לפחות נהגתי בכל המקרים, שבכולם אנב תמכתי בעמדת היועץ המשפטי. הכנסת עצמה נכשלה פעמיים, פעם אחת בעניין מיעארי ופעם שנייה בעניין האשם מתאמיד, שהגבולות לא היו לגמרי ברורים. פעם אחת הכנסת התגברה במליאה על הכשלוך שלה.

מיכאל בן-יאיר:

אני לא מדבר על נטילת חסינות מהסוג הזה.

היו"ר מיכאל איתן:

תפריד, אנחנו לא בדיון שאתה מכניס אותנו אליו, שם זאת היתה יוזמה של חברי כנסת.

חיים אורון:

אני יודע, שם היתה יוזמה של חברי כנסת והכנסת פעלה במסגרת מסויימת, ושברה נורמות שהיו מקובלות עליה, לפי השקפתי לפחות.

היו"ר מיכאל איתן:

כבר היה מקרה קודם בו היא עשתה זאת, וזה התקבל, כמו במקרה כהנא, בו חברת הכנסת עדנה סולודר הגישה בקשה להגבלת חופש התנועה של חבר הכנסת מאיר כהנא, ההלטה זו התקבלה בכנסת והיא חלה עליו ואושרה.

חיים אורון:

אני עוזב את הנימוק הזה אם כך. יכול להיות שפה היה פרט שלא הייתי מודע לו. בנושא המהותי שעומד על הפרק, היינו, האם החסינות היא נכס של הכנסת או של חבר הכנסת היחיד, הכרענו בזה שנתנו לחבר הכנסת היחיד את מלוא החופש להחליט בעצמו, הרי בעבר זה לא היה. הכרענו כך שהיא נכס גם הכנסת וגם של חבר הכנסת היחיד אשר גובר על זו של הכנסת, כלומר אין היום לכנסת אפשרות למנוע מחבר הכנסת לותר על חסינותו, אבל יש לה את האפשרות לקיים את הזכות הזאת שלה בתוך המגבלה שאנחנו מטילים על עצמנו, ואני בעד שנשמור על המגבלה הזאת, בבחינת "שליקס" לחגורה. אני לא יודע למה אנחנו צפויים, ובמציאות המתוחה בחברה הישראלית, זה לא "שליקס" מיותרים.

מיכאל בן-יאיר:

גם כיום, אחרי חמישים שנה? גם אם יש בית משפט שאתה פונה אליו כדי לברר את השאלה הזאת?

חיים אורון:

גם אחרי חמישים שנה, גם עם בית משפט וגם עם כל מיני תהפוכות שעשויות להתפתח.

היו"ר מיכאל איתן:

כשאתה אומר לנו כל הזמן: "תראו יש לנו בית משפט על החלטות היועץ המשפטי", אנחנו משיבים לך, יש גם בית משפט על החלטות ועדת הכנסת. בסופו של דבר בית משפט פסל החלטה של מליאת הכנסת.

מיכאל בן-יאיר:

אדרבא, אז אם התחנה האחרונה היא בית משפט - - -

חיים אורון:

התחנה האחרונה היא בית המשפט, אך הכנסת לא וויתרה על מעמדה בתוך ההליך. יש ביקורת שיפוטית על ההליך בכנסת, אך הכנסת לא וויתרה על סמכותה.

היו"ר מיכאל איתן:

זהו הליך ייחודי שיש בו יופי מסויים, ובו מעורבות כל שלושת הרשויות: היועץ המשפטי, שבלעדיו אי אפשר להתחיל בהליך, כלומר לא יכול לבוא מישהו ולבקש שהכנסת תסיר את חסינות חבר כנסת פלוני או אלמוני בגין אשמה. הרשות המבצעת חייבת להתחיל בהליך, ואם היא לא רוצה, אין הליך. הכדור עובר לכנסת, הכנסת אומרת את דברה, והסוף בבית המשפט. זה הליך בו מעורבות שלושת הרשויות. היום אתה בא ומבקש להוציא את הכנסת מהמשחק, וכל זאת למה? כי היה איזה מקרה אחד שאתה חווית על בשרך, וראית שהיה ניצול לרעה של מעמד הכנסת והגעת למסקנה שיש לתקן משהו.

חיים אורון:

אך הכנסת תיקנה את עצמה.

היו"ר מיכאל איתן:

זה מה שאני אומר, גם אנחנו היינו ערים לכך, והכנסת הגיבה בצורך לתקן. זה לא רק הכנסת, אלא בסופו של דבר התגובה הציבורית הכוללת. דעתי הנחושה היתה תמיד שלא צריך לגעת בחסינות, אך היו רגעים אחדים בפרשה של אחד מחברי הכנסת, שהסירו את חסינותו, ואחר-כך ישב תקופה ארוכה בבית הסוהר, אבל עשרות חברי כנסת בהצבעה חשאית, תמכו באי הסרת חסינותו. אבל התגברנו על זה והציבור הגיב, והיום זה הפך למן נורמה, וכשיש נורמה לא צריך חוק, הנורמה יותר חזקה מהחוק, היא יותר יפה. אם אנחנו כלנו מבינים את זה וכללי המשחק משתנים, והרי שלושת המקרים האחרונים עברו כאן תוך זמן קצר: הראשון עבר כאן בעשרים שניות, השני ביום דיונים והשלישי, אחרי שקיבלנו את ההודעה שיש לנו סמכות, בעוד יום דיונים או גם בחצי דקה. לכן אני חושב שהעיתוי היום אינו העיתוי הנכון לבוא ולעורר את הקשיים מהעבר, אלא לקוות שכך יהיה גם בעתיד. אני חושב שיש תחושה של כל חברי הכנסת, דברים שאתה אולי לא תמיד מודע להם, בגלל שלך הם נראים מאוד טבעיים, ואתה אומר שיש בית משפט ויועץ משפטי שנוהג בהגינות, אך תפקידנו הוא גם להעביר עליך ביקורת, לא עליך אישית.

מיכאל בן-נאיר:

זה תפקיד שנובע מההוראה הזו. בזה אתה יוצר זכות יתר שיש לחברי כנסת.

היו"ר מיכאל איתן:

יש לי זכות יתר ואני אגיד לך למה, כי אם בתוקף תפקידי הציבורי שולח אותי ציבור הבוחרים, להעביר ביקורת ולפקח, בעבודת הכנסת היומיומית, גם על עבודת היועץ המשפטי לממשלה. ונניח שיושב פה מישהו מהציבור החרדי להם נניח שיש ביקורת קשה על פעולות יועץ משפטי מסויים, הוא צריך להיות שליחו של הציבור, לא של עצמו. אין לו בעיה להעביר ביקורת על מוסד היועץ המשפטי לממשלה, ואם יום אחד היועץ המשפטי יפעיל שיקול דעת לא נכון, לפחות אני אוכל לבוא לכנסת ולומר: "תשמעו רבותי, זאת בעיה של כולכם, היועץ המשפטי לקח החלטה שיש בה איזה משוא פנים". אני חושב שזה נכס של הציבור שחבר כנסת יוכל לעמוד כאן ולחשוב שיש לו הגנה מסוימת.

חיים אורון:

אבל לא בהקשר שבו הוא מואשם באישום פלילי.

היו"ר מיכאל איתן:

לא, אתה טועה, כי אתה לא קובע את הגבולות מתי זה פלילי ומתי לא. אתה אומר שאתה מתייחס רק לחסינות הדיונית, נניח חבר כנסת שלפני ארבע שנים כלל לא היה חבר כנסת, כמו שלמה עמר, שביצע אז את העבירה, זה לא עניין הכנסת בכלל. יש מקרה אחר, שחבר כנסת האזין האזנת סתר בזמן היותו חבר כנסת, ואפילו לא בתוקף תפקידו אלא בתור חבר עמותה למען הילד, אבל מי יקבע אם זה עניין לכנסת או לא. מחר יבוא עניין שהוא על הגבול, והגבול נקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה, שלא מגיע יותר לכנסת, ברגע שאתה מבטל את החסינות



הדיונית, אתה קובע שההגדרה מהי דיונית ומה לא אינה יותר בדינו. מה מהותי ומה דיוני קובע היועץ המשפטי, שאומר לך בכנות: "רבותי, הפרשנות שלי לגבי מהי חסינות מהותית היא רחבה מאוד. יבוא יועץ משפטי אחר שתהיה לו פרשנות צרה מאוד. יוצא שזכויות חברי הכנסת והיקף חסינותם לא נקבעים על פי החוק, אלא על פי הפרשנות של יועץ משפטי כזה או אחר, ומי יתקע כף לדי שיועץ משפטי, שיש לו בדרך-כלל פרשנות מצומצמת, במקרה מסויים ירחיב, ומי שיש לו פרשנות רחבה, במקרה מסויים, ולא בגלל שאותו חבר כנסת תקף אותו פעמים רבות במליאה על כך שהוא נוקט מדיניות אכיפת חוק לא מספיק טובה נגד תוקפי נשים וילדים למשל. אלה הבעיות האמיתיות. במקרים הברורים אני איתך ואיתו. הייתי חבר ועדת הכנסת מיום שאני חבר כנסת, השתתפתי בכל הבקשות להסרת החסינות חוץ מאחת בה פסלתי את עצמי, השתתפתי בדיונים, ותמיד לאורך כל הקו תמכתי בעמדת היועץ המשפטי, ואמרתי: "אם תוכיחו לי שיש לי נימוק פסול, אצטרף אליכם, לא תוכיחו לי, לא יעניין אותי כלום, לא כמות הראיות ולא נסיבות, אלא רק שיקול דעתו. אבל אם יקחו מאיתנו את הדברים האלה, אדוני היועץ, אפילו יהיו חברי כנסת שידמה להם שאין להם את ההגנה הזאת, זה ישנה את אופן תפקודם, אין לי ספק. אני רוצה להעלות פה עוד פרשה שלא דיברנו בה, פרשה פרובלמטית במערכת היחסים בינינו, היועץ המשפטי, והוא אלי בן מנחם. אני רוצה לנתח את האירוע הזה. היה מצב בו היועץ המשפטי החליט להגיש כתב-אישום נגד חבר כנסת, אמרתי ליועץ המשפטי: "דע לך, אני אתמוך בבקשתך, כי אני לא חושב שאתה בא עם מניעים פסולים, אבל אני מתחנן בפניך, תדחה את הדיון ותשקול ותבדוק שוב את העדויות, האם יש לך מספיק חומר". היתה לי קצת אי נעימות שבהתחלה אמר לא ואחר-כך נאות, והיה לו שוב תהליך מחשבה בעניין ולבסוף הוא לבד הגיע למסקנה שאפשר לגמור את העניין הזה בלי כתב-אישום. אני בטוח שכל שיקולו היו נאותים ונכונים ואני בטוח שמסקנתו האחרונה שעמדה בניגוד למסקנתו הראשונה היא הצודקת. הווה אומר, שהתערבות ועדת הכנסת, המגן הזה, למרות שהיה מקבל בה את הרוב: תגי תמך, אני תמכתי והוועדה היתה הולכת איתו, ובסוף זה נגמר במחשבה שניה בלי הגשת כתב-אישום, אז למה לומר שזה רק נגד, למה לומר שהוועדה עושה דברים שליליים? אולי תרמנו בעניין הזה? לסיכומו של עניין אומר, שאם היה צורך פרקטי, אם היינו מרגישים שהוועדה עושה בכלי הזה, באופן עקבי, שימוש שאנחנו מתביישים בו, וכל אחד מאיתנו במקצועינו זה, עושה דברים שאנחנו מתביישים בהם לאחר מכן ומעדיפים לא להכנס לאותה סיטואציה עוד פעם. היום יש לי תחושה, בניגוד למה שהיה אז, בתקופה בה היו זעזועים בעניין מוסד החסינות, שהכנסת התבגרה, שהכנסת אימצה את הנורמה, ושגם בלי הצורך בחקיקה אנחנו לא עושים בכלי הזה שימוש לא נאות. מדוע לקחת מאיתנו כלי זה דווקא ברגעים היפים של הכנסת, שמשפרת את עצמה, ולא עושה בזה שימוש ומשאירה זאת באיזה שהוא מקום מרוחק, וזה יהיה טוב שגם בתת ההכרה שלך, כבעל סמכויות מפליגות מאוד במדינה, ובתפקיד האישי שיש בו הכי הרבה סמכויות, הרי גם כלפיך לא יהיה נורא אם תצטרך לבוא לכנסת, זה יהיה קצת קשה, אז חושבים פעם שניה, עוד מחשבה שניה. אני חושב שהציבור זכאי לזה.

מיכאל בן-יאיר:

קח לך את המקרה האחרון של חבר הכנסת פנחסי, אתה הווי יודע טוב מאוד שגם אחרי פסק-הדין האחרון הוא עוד התלבט באיזו מידה לקיים כאן את הדיון.

היו"ר מיכאל איתן:

מה הוא הכריע?

מיכאל בן-יאיר:

היה אצלו תהליך, זה לא היה מובן מאליו, ושם היה מדובר על כתב-אישום שבפסק-הדין על פסלות הכהונה (מספר ארבע ברשימה שחילקתם), שעליו אני לא מדבר, ובו אמר בית-המשפט העליון שזה כתב-אישום בעבירה שיש עימה קלון, ובכל זאת היתה אצלו התלבטות אם לקיים פה את הדיון, תחשוב על הסיטואציה הזו.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל אני מדבר על תוצאות ולא על התלבטויות. התהליך נגמר והחסינות הוסרה.

חיים אורון:

השאלה איך עמדה בזה הכנסת בסופו של דבר.

מיכאל בן-יאיר:

סליחה, אתה מדבר על מצב שבו, בזכות התיקונים שעברו בכנסת הקודמת בחוק החסינות, ההצבעה הגלוייה ובעיקר בזכות התיקון של ההסכמה להסרת החסינות, שהם שני התיקונים החשובים האלה, ישנו בעצם תהליך, שבו בשל לחץ חברתי, לחץ מהציבור, לחץ תקשורתי ושל חברי הכנסת עצמם, לא מגיעים לדיון של ממש. אבל אתה יודע טוב מאוד שבמקרה האחרון הזה, כמעט וכן הגענו לדיון מחודש.

היו"ר מיכאל איתן:

אני לא חושב שהיינו נותנים לזה להגיע לדיון מחודש.

מיכאל בן-יאיר:

איך אתה יודע, ואם הוא היה מתעקש על זה?

היו"ר מיכאל איתן:

לוועדה יש סמכות...

מיכאל בן-יאיר:

אני מסכים, אז היה מתקיים דיון והיו מסירים את החסינות. תאר לעצמך שהוא היה מתעקש לקיים את הדיון, וזה כבר על כתב-אישום שלבית המשפט העליון היתה הזדמנות (שש פעמים העניין הזה הגיע לבית המשפט), לשים בכתב האישום הזה סימנים, כמו בהגנה של פסח. אפילו על כתב אישום מהסוג הזה היתה לו התלבטות, זה עוד לא היה מובן מאליו. אני חוזר ואומר, שלפי דעתי החשש, שגם הובא בדבריו של חבר הכנסת שטרית ומדבריק, חבר הכנסת מיכאל איתן ומדברי חבר הכנסת אורון, אני לא מאמין שבמשטר החוקתי שלנו יקום איזה שהוא יועץ משפטי לממשלה, וכשליח הרשות המבצעת יעשה שימוש באכיפת המשפט הפלילי לצורך התעמרות בחבר כנסת. יכול להיות שהוא יטעה, אז יבוא לשיבה הראשונה של בית המשפט והעניין ידון שם, למה פה? במה אתם יותר טובים? אני אומר לכם שבית המשפט שוקל את השיקולים הענייניים לפחות כמוכם.

היו"ר מיכאל איתן:

בכל הפרלמנטים במדינות בהן יש חסינות, לפרלמנטים יש מהלך, מנגנון, ואני מוכן לבדוק את זה.

חיים אורון:

יש דוגמאות שבהם הפרלמנט הוא מחוץ לחסינות בכלל?

תגי מירום:

דיונית בטח.

חיים אורון:

לגבי קביעת הגבולות?

מיכאל בן-יאיר:

קביעת הגבולות, חבר הכנסת אורון, לעולם בסופו של דבר הוא בית המשפט.

חיים אורון:

מקובלת עלינו הסמכות העליונה של בית המשפט. השאלה היא מה התחנה בדרך.

מיכאל בן-יאיר:

למה לכם לעסוק בעניין שאין לכם את הכלים לעסוק בו, בשביל מה, בגלל החשש הזה?

היו"ר מיכאל איתן:

כן, אנחנו חושבים שאם התחנה הזאת קיימת, גם מערכת השיקולים של היועץ המשפטי, תביא בחשבון שיש עוד בקרה על החלטותיו.

מיכאל בן-יאיר:

למה הבקרה הזו לא דרושה כשהיועץ המשפטי לממשלה צריך לשקול האם להגיש או לא להגיש כתב-אישום נגד עורך-דין מאוד חשוב, או נגד ראש-עירייה שאינו חבר-כנסת, האם אתם טובים יותר?

היו"ר מיכאל איתן:

תסלח לי, עם כל הכבוד, החוק במדינת ישראל קובע, שלחבר כנסת יש חסינות במלוי תפקידו ולראש עיר אין חסינות. מה אנחנו יכולים לעשות. אתה רוצה שנחוקק כך שגם לראשי ערים תהיה חסינות?

מיכאל בן-יאיר:

לא, להיפך.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל ברגע שיש לנו חסינות, אנחנו מפרשים את החסינות בצורה כזאת שהיא תהיה אפקטיבית, ונתתי לך את הדוגמאות קודם לכן, אנחנו רוצים שלחברי הכנסת בפעילותם, כולל הביקורת על עבודת היועץ המשפטי לממשלה, יהיה להם מרווח מסויים של תחושה שהם מוגנים על ידי חסינות. זאת לא חסינות שלנו, אנחנו כחברי כנסת פרטיים, הרבה פעמים יותר נוה לנו לסתום את הפה, לא להסתכסך עם היועץ המשפטי להיות נחמד אליו, אולי יותר מידי פעמים. אני יכול לספר ולהגיד לך, ואולי זו לא ההזדמנות עכשיו, אבל גם אני עברתי בעיה אישית, שעם כל האומץ והפה הגדול שלי, אמרתי לעצמי "רגע אחד", אני עומד פה לפני פריימריס, ודבר אחד שחשבתי שהוא עוול זועק לשמיים נגדי, שעד היום אני עוד מנסה להמשיך ולברר אותו, יהיה בידי היועץ המשפטי, וחשבתי לעצמי, שאם אצטרך ללכת לבתי משפט ולהתמודד עם הבעיה, ולא משנה מה תהיה התוצאה, את הפריימריס כבר דפקתי, ואחר-כך אצא זכאי, אז יגידו לי כל הכבוד, נשים לך מדליה של זהב. היינו גורלי בידי היועץ המשפטי. למה אני צריך לעמוד בפני סיטואציה כזאת? אני רוצה להודות על האמת, היו נקודות מסויימות, שבהן יכולת הפעולה שלי באותו רגע היתה מוגבלת מבחינה מסויימת, כי אמרתי לעצמי שאיני יכול במעמד בו אני נמצא לבוא בטענות ובטרוניות על דברים דומים. אין כאן שום כוונה לטרטר את היועץ המשפטי - - -

חיים אורון:

סיכמת שזו התחלת דיון ועכשיו אתה מסכם אותו לגמרי.

היו"ר מיכאל איתן:

לא, אני לא מסכם את הדיון אלא רוצה להציע הצעת החלטה, אם זה מקובל.

מיכאל בן-יאיר:

צבי ענבר עוד צריך לדבר. מותר לי גם לשמור על זכויותיהם של יועצים משפטיים לא רק של חברי כנסת.

היו"ר מיכאל איתן:

צבי ענבר בבקשה.

צבי ענבר:

בשלב הזה של הדיון בעצם כבר סוכם - - -

היו"ר מיכאל איתן:

לא סוכם. ההצעה שלי היתה רק שאנחנו נשאיר את הנושא על סדר היום. הוועדה הזו היקמה ואני מציע גם לחברי הכנסת - - -

מיכאל בן-יאיר:

אני אזמין את עצמי להופיע בפניה.

היו"ר מיכאל איתן:

- - - כשהוועדה תסיים את תפקידה, נקיים דיון עם חברי הוועדה כדי לשמוע את ההמלצות.

צבי ענבר:

- - - חברי הוועדה הם משה נסים, חיים צדוק, יצחק אליאסוף, ברוך ברכה, אוריאל לין. אני מרכז הוועדה וביקש כאן חבר הכנסת שטרית, להוסיף לצוות המשפטיים מה שנקרא שני מוחות טבעיים - - -

היו"ר מיכאל איתן:

לא משפטיים.

צבי ענבר:

- - - אני לא אתייחס לגופה של הסוגייה, גם מפני שאני מרכז הוועדה. אני רק רוצה להאיר צד שונה מזה שבית המשפט העליון תומך בו, משום שבעניין הזה בית המשפט העליון הולך לפי הקווים של שנות השמונים, ואני רוצה קצת לחזור לשנות החמישים, כשחוקק חוק החסינות. הם חשבו אז לא רק על אישומים שהם אישומי שווא, אלא חשבו במפורש על אישומים שאינם אישומי שווא, ובואו נראה את סעיף 5 לחוק החסינות: "היתה אשמה פלילית תלויה ועומדת כנגד אדם ביום היותו לחבר כנסת, יופסקו בו ביום כל ההליכים המשפטיים באותה אשמה, ולא ימשיכו בהם כל עוד לא ניטלה ממנו החסינות לגבי אותה אשמה". האם מדובר פה על מצב בו מישוה רצה להתנכל לחבר כנסת? היה אדם שלא רק שהיועץ המשפטי לממשלה והמשטרה לא ידעו שיהיה חבר כנסת, אלא שגם אותו אדם לא העלה בחלומו שיהיה חבר כנסת, אבל היה נגדו משפט. בסעיף 5 בא המחוקק להגיד, שגם אם אף אדם לא נטפל אליו, והוא היה אדם מן היישוב, אבל עכשיו הוא חבר כנסת, אנחנו לא רוצים שיטרידו אותו באשמות לא כל-כך חשובות.

קריאה:

גם בעבירת תנועה.

צבי ענבר:

בדיוק כך.

מיכאל בן-יאיר:

תיקון החוק שנוגע גם לעבירות תנועה לא חל על סעיף 5.

חיים אורון:

מפסיקים עבירות תנועה?

היו"ר מיכאל איתן:

האפשרות היחידה להסיר חסינות בהוראה ברורה זה רק אם הוא מבקש.

חיים אורון:

הוא אומר שאתם חייבים להפסיק את ההליך.

מיכאל בן-יאיר:

לא, ההוראות המיוחדות בסעיף 4 לגבי תעבורה, לא הוחלו על סעיף 5. כלומר שאם אתה אינך חבר כנסת ומוגש נגדך כתב-אישום על עבירת תנועה, שהיא אינה ברירת קנס, או אפילו בחרת ללכת למשפט על משהו שהוא ברירת משפט, הדיון יופסק, ואז ניתן להסיר את החסינות לפי סעיף 13 אם תרצה.

צבי ענבר:

לא היתה שום התייחסות לסעיף 5. מה שקרה זה שהיה לפחות חבר כנסת אחד שאמר לי: תשמע, יש לי משפט שהתחיל, והיות ואני לא מוכר כל-כך בציבור, לא אגיד לבית המשפט שאני חבר כנסת. הוא אכן נשפט, בית המשפט הרשיע אותו וסעיף 5 לא הובא לידי פעולה.

כאשר בא המקרה הראשון בפני ועדת הכנסת זה היה מקרה של חבר הכנסת שלמה לביא, שגרם לתאונת דרכים קטלנית, הוא היה צריך פה בוועדה הזו, ומי שמעוניין, אני מפנה אותו לפרוטוקולים של ועדת הכנסת, להתחנן ולומר שאינו יכול לישון בלילות עד שיעמוד לדין, וביקש שנשכים להסרת החסינות. היה מקרה אחר של שלמה לורנס בעבירות מטבע חוץ, הופיע כאן חיים כהן, היועץ המשפטי, התחיל וויכוח לגבי הסעיפים, הוא אמר שבאמת בסעיף הזה השתכנע, ומוריד אותו אך נשאר סעיפים אחרים, שאינם כל-כך חמורים בכדי להטריד חבר כנסת במשפט פלילי, ולא הומלץ להסיר, מדוע? מפני שהעבירות לא כל-כך חמורות. ולאחר מכן היה מקרה שלישי של עבירת תנועה ---

היו"ר מיכאל איתן:

צריך להוסיף מייד שההתיישנות לא חלה וברגע שמפסיק להיות חבר כנסת מחדשים את ההליכים המשפטיים נגדו.

צבי ענבר:

--- היה אחר-כך מקרה שלישי של עבירת תנועה, אז באדר אמר: "האם נרשה שעל עבירות כל-כך פעוטות יטרידו את הכנסת?" בקיצור הגישה מלכתחילה לא היתה חשד להטרדה בעבירות שווא.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל דברים השתנו.

צבי ענבר:

כל מה שאני רוצה להראות הוא, שהזאיל וגישת בית המשפט העליון כיום לפי התפיסה המשפטית והעקרונית הכלליים כיום, רואים את העניין הזה כאילו בא למנוע אישומי שווא והתנכלות, הרי לא מההתנכלות כל-כך חששו, אלא יותר מהרצון לשמור שחברי הכנסת, שאם לא מדובר בעבירה חמורה שהכנסת לא יכולה לסבול שיהיה בתוכה עברייני כזה, אז שיחכו. זה האספקט אותו רציתי להציג בפניכם.

אני חושב שלסיכום, אם זה מקובל עליכם, ניתן לוועדה לעשות את עבודתה וכל מי שרוצה יוכל להופיע בפניה, ובסיום עבודתה ניפגש פה שנית עם היועץ המשפטי לממשלה.

מיכאל בן-יאיר:

אני רוצה לומר רק משפט אחד בתגובה לדברים ---

משה גפני:

סליחה אדוני היועץ המשפטי לממשלה, הייתי חייב לעלות למליאה. אם מי מבין חברי ועדת הכנסת שירצה להופיע בפני הוועדה...

היו"ר מיכאל איתן:

אני מניח שהוא יוכל, אין שום בעיה.

חיים אורון:

כל אזרח יוכל להופיע.

מיכאל בן-יאיר:

אני רוצה רק להגיב על משפט אחד שצבי אמר, אני כמוכן מסכים למה שהוא אמר כתאור המצב שהיה אז, אבל אנחנו לא יושבים בדיון בשנת 1951 ואפילו לא ב- 1952. אנחנו יושבים בדיון שמתקיים בשנת 1996, והפרקליטים צריכים לראות את פני העתיד ולא את פני העבר, אבל אני חייב להגיב על משפט אחד שאמרת בסוף דבריך, "לא נורא, על עבירות כאלה לא צריך להפריע את עבודת חברי הכנסת ואת עבודת הכנסת, שיעמוד לדין לאחר שיחדל מלהיות חבר כנסת.

אתם יודעים וזיטב שאכיפה אפקטיבית של המשפט הפלילי היא אכיפה בפרק זמן קצר ככל שניתן. אתם טוענים לפעמים שזה לוקח זמן, ושלבד מעינוי הדין שנגרם לנאשם או לחשוד עד שמוגש כתב-אישום, חקירה שמתמשכת וכן הלאה, אסור שזה ימשך זמן ואני מסכים. אכיפת המשפט הפלילי בטווח זמן מרוחק מיום ביצוע העבירה מביאה לידי כך שהיא חדלה להיות אפקטיבית. איזה משמעות כבר תהיה לגזר דין בנוגע לעניין שהיה עשר שנים קודם לכן?

חיים אורון:

פה יש שינוי תרבותי לעומת המצב שהיה בשנות החמישים. אז ראו בנבחרי העם מורמים מהעם עם פריבילגיות.

מיכאל בן-יאיר:

למעשה זאת ההשקפה כבר מפסק-הדין בעניין אבו-חצירא, אתה רואה את זה גם בדבריו של לנדוי, בדבריו של ברה בדבריו של כהן. לא רואים את חברי הכנסת כמורמים מהעם, העיקרון הוא קודם כל של שיוויון בפני החוק, ואם יש כתב-אישום על חוגלות, אז תתן עליו את הדין. אני יכול לראות סיטואציה שבה, חס וחלילה פורצת היום מלחמה עם סוריה, והיועץ המשפטי לממשלה באותו זמן מטורף והולך להגיש כתב-אישום נגד שר הבטחון על עניין שהוא קטנוני, צריך להגיד לו שיחכה עד שהמלחמה תגמר, שלא ילך דווקא כאן עם העקרון של שיוויון הכל בפני החוק, שכן מה שחשוב באותו זמן הוא שעבודת שר הבטחון לא תופרע. את זה אני מקבל, אבל את זה גם היועץ המשפטי מעצמו יבין, הוא לא צריך אתכם, עם כל הכבוד, כדי להבין את זה. אני אומר לכם שאינכם צריכים את הדבשת הזאת.

היו"ר מיכאל איתן:

אדוני היועץ המשפטי, גם בדברים שלך, אתה יוצא פעם נוספת מנקודת הנחה שאי אפשר לסמוך על ועדת הכנסת כי תשקול את הדברים.

ועדת הכנסת  
13.11.96

מיכאל בן-יאיר:

אני כן סומך עליכם.

היו"ר מיכאל איתן:

אז מה זה מפריע, שכן אם אתה סומך עלינו ועל שיקול הדעת שלנו...

מיכאל בן-יאיר:

הרי בסוף תחליטו נכון. אבל זה לא נחוץ, אתם לא צריכים את זה.

צבי ענבר:

רק משפט אחד לתגובה. רציתי להצביע על כך שבניגוד לדעה הרווחת, כאילו בשנות החמישים חשדו בכשרות מניעיו של היועץ המשפטי לממשלה, בהיותו עושה דברה של הרשות המבצעת, אני לא חושב שאז הם חשדו שהיועץ המשפטי עושה את דבר השלטון. ראו כבר אז ששפירא לא עושה את דברו של השלטון.

היו"ר מיכאל איתן:

צבי, תאר לך שוטר שעוצר אותך בדרכך לכנסת ולא נותן לך להצביע.

משה גפני:

צריך לקחת בחשבון שמאז שנות החמישים ועד היום השתנו פני דברים בשניים: היום השיוויון בפני החוק שונה לחלוטין מזה שהיה בשנות החמישים, אבל מצד שני גם ההתייחסות היום לחברי הכנסת וכל הצורה שבה העניין הזה מתנהל השתנה לחלוטין, וגם את זה צריך לקחת בחשבון. אני לא רוצה להאריך כאן בעניין הזה, אני אבקש להופיע בפני הוועדה. הנושא הזה של החסינות הוא היום בעייתי ולפגוע היום בנושא החסינות זה לא דבר פשוט. זה נכון שכיום ועדת הכנסת מסירה חסינות כאשר המדובר בנושא פלילי, כמעט ואין אפשרות אחרת, או שבכלל אין אפשרות אחרת. להוציא סמכות זו מוועדת הכנסת היום, אני לא חושב שזה דבר חכם.

מיכאל בן-יאיר:

אני לא אגיב על הדברים האלה. עוד נפגש. תודה רבה לכולכם.

היו"ר מיכאל איתן:

תודה רבה.