



לשכת עורכי הדין בישראל  
ISRAEL BAR ASSOCIATION  
نقابة المحامين في إسرائيل

## ועדת חקיקה (פלילי)

### יו"ר הוועדה:

עו"ד טל גבאי – יו"ר מנהל  
פרופ' יניב ואקי, עו"ד  
ד"ר נחשון שוחט, עו"ד  
עו"ד טליה גרידיש  
עו"ד אדיר בן לולו

ת"א, ז' בטבת, תשפ"ה  
7/1/2025  
סימוכין: 11950624

לכבוד,  
ח"כ אופיר כץ, יו"ר ועדת הכנסת;

### הנדון: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון-אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024<sup>1</sup>

#### נייר עמדה

אנו מתכבדים בזאת, להגיש נייר עמדה בקשר להצעת החוק שבנדון, מטעם ועדת חקיקה  
(פלילי) של לשכת עורכי הדין, כמפורט בהרחבה להלן.

#### א. כללי

1. ההסדר החוקי הנוהג בישראל בנוגע לחסינות חברי כנסת מעוגן בסעיף 17 לחוק יסוד:  
הכנסת ובחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (להלן: "חוק  
החסינות"). סעיף 1(א) לחוק החסינות, שכותרתו "חסינות במילוי התפקיד" קובע כי:  
"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". בכך מעגן הדין הישראלי "חסינות מהותית" או "חסינות  
עניינית". חסינות זו נבדלת, בעוצמתה, בתוצאותיה ובטעמים החוקתיים החזקים  
שעומדים בבסיסה, מה"חסינות הדיונית" המוסדרת בסעיפים אחרים בחוק החסינות.
2. בית המשפט העליון העלה על נס את חשיבותה של החסינות המהותית. כפי שכתב הנשיא  
אגרנט: "לפנינו זכות-יתר בעלת חשיבות קונסטיטוציונית ממדרגה ראשונה, כאשר 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;

<sup>1</sup> הצעת חוק פ/5037/25 של ח"כ טלי גוטליב.



לשכת עורכי הדין בישראל  
ISRAEL BAR ASSOCIATION  
نقابة المحامين في إسرائيل

ושבלעדיה לא ייתכן דבר התקיימותו היעילה של התהליך הדמוקרטי והוא יתרוקן מערכו".<sup>2</sup>

3. בהתאם לכך, בית המשפט העליון העניק פרשנות מרחיבה לחסינות המהותית, אף מעבר לנהוג ברוב המדינות הדמוקרטיות המערביות, וזאת חרף ולצד ההכרה בכך שהחסינות פוגעת בתכליות כלליות כגון עיקרון שלטון החוק ועיקרון השוויון. בית המשפט העליון פירש את החסינות המהותית של חברי כנסת כחסינות שחלה לא רק על דברים שנאמרים בכנסת עצמה או במסגרת תהליכי החקיקה וההצבעה (השוו לביטוי - Speech and Debate Privilege שמעצם טיבו הוא מצומצם יותר, ושחל, ככלל, על פעילות במסגרת חקיקה, ולא על פעילות פוליטית במובן רחב יותר).<sup>3</sup> בפסיקה הודגש כי: "חבר כנסת הוא אישיות, שהעיסוק הפוליטי הוא תפקידה ושליחותה, ועיסוק זה אינו מותחם לגבולות משכן הכנסת".<sup>4</sup>

4. הפירוש המרחיב הנהוג בישראל מתבטא, למשל, בהלכה לפיה החסינות המהותית, מעצם הגדרתה, לא תחול כמובן על פעולות ועבירות פליליות שאינן מותרות מלכתחילה, ושלא בוצעו למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת, ואולם, מתוך הכרה בכך ש"התאוצה של ביצוע התפקיד יוצרת סיכון שהוא טבעי לתפקיד", החסינות תחול גם על פעילות לא חוקית שנופלת לגדר "מתחם הסיכון" של התפקיד (גישתו של השופט ברק).<sup>5</sup> על-פי גישתו של השופט שמגר, טיבה של החסינות היא גם הבסיס לקביעת תחומה – קרי, המהותיות: "אין המדובר בעבירה המבוצעת לשמה... אלא בעבירה המתבצעת במהלך הפעילות כחלק אינטגרלי מן הפעילות הלגיטימית וכעניין נגרר או משני לה".<sup>6</sup>

5. הגישה המרחיבה שחלה בישראל בנוגע להיקפה של החסינות המהותית עוררה לאורך השנים גם ביקורת, וכן הצעות רשמיות לצמצומה. ראו, בין היתר, המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי הכנסת (ירושלים, י"א בסיון, התשנ"ז, 16.6.1997) (להלן: "דו"ח הוועדה הציבורית").

6. החסינות המהותית, להבדיל מן החסינות הדיונית, היא חסינות מוחלטת. משנמצא שהיא חלה – ותחולתה כאמור רחבה – היא אינה ניתנת להסרה.

<sup>2</sup> ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 436, 439. ורי' דברי הנשיא שמגר בבג"צ 620/85 מיעארי ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד מא(4) 169, 206, לפיהם: "העיקר בחסינות המהותית הוא לאפשר לחבר הכנסת למלא את תפקידו כשליח הציבור ולומר את דברו – אם בדברים ואם בהצבעה – באופן חופשי ביותר, ללא מורא ופחד מפני צעדים שיינקטו כלפיו בעקבות פעולתו האמורה".

<sup>3</sup> ראו לדוגמה פסק דינו של בית המשפט העליון של ארצות הברית בעניין US v. Brewster 408 US 501 (1972) שעיין את הגישה המצמצמת שנהוגה בארצות הברית, המוציאה מגדרה של החסינות פעולה פוליטית, להבדיל מפעילות חקיקה. בארצות הברית ישנה מחלוקת בהתייחס להיקף התחולה של ה-Speech and Debate Clause על התבטאויות פוליטיות שמעבר ל-Legislative action. לסיכום תמציתי של פסיקת בית המשפט העליון שסימנה הבחנה בין פעילות חקיקה לבין פעילות פוליטית של חברי בית המחוקקים, ופירוש מצמצם לחסינות המהותית לעומת הפרשנות של בית המשפט העליון בישראל ראו: [https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S6-C1-3-/3/ALDE\\_00013302](https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S6-C1-3-/3/ALDE_00013302)

<sup>4</sup> עניין מיעארי, בעמ' 223; ורי' בג"צ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל ואח', פ"ד מט(1), 669.

<sup>5</sup> עניין פנחסי, עמ' 683.

<sup>6</sup> עניין פנחסי, עמ' 727.







לשכת עורכי הדין בישראל  
ISRAEL BAR ASSOCIATION  
نقابة المحامين في إسرائيل

משולבת – עובדתית ומשפטית – והיא טעונה הכרעה מקצועית ובלתי-תלויה. הכרעה בשאלה מחייבת בראש וראשונה לחקור את העובדות. לאחר מכן, בחינת הנסיבות טעונה החלטה משפטית (כשההכרעה הסופית בה היא שיפוטית): האמנם מדובר במעשה שמחנית טיבו, נסיבות ביצועו והיסוד הנפשי שהניע אותו, נכנס בגדרה של החסינות המהותית, על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה.

ראיה נוספת להיותה של השאלה שאלה משפטית מובהקת, שטעונה הכרעה של בית המשפט, היא הוראת סעיף 149 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 המונה "חסינות" כאחת הטענות המקדמיות בהליך הפלילי.

#### ה) המנגנון המוצע מיועד לסכל את עצם האפשרות לחקור – הצעת החוק מערבת בין

החסינות המהותית לבין החסינות הדיונית, והתוצר הוא עירבוב מין בשאינו מינו. הצעת החוק מציעה להתנות את עצם החקירה של חבר כנסת בהחלטת רוב של 90 חברי כנסת כי לא חלה חסינות. בכך היא מסכלת את עצם האפשרות לחקור את העובדות, ובעצם את היכולת לברר את הנסיבות בהן בוצע המעשה. בהעדר חקירה אפקטיבית, מתעוררת גם השאלה על איזה בסיס עובדתי תתקבל ההחלטה של הכנסת. כך מתגבר החשש לקבלת החלטות בעניין תחולת החסינות המהותית, משיקולים שאינם ענייניים, ושאינם מבוססים על מלוא המידע הדרוש לשם קבלת החלטה משפטית נכונה, התואמת את העקרונות החוקתיים ואת האינטרס הציבורי (ולא את עניינם של חברי הכנסת, או את ההעדפה של רוב חברי הכנסת). בעניין זה, לשכת עורכי הדין מצטרפת לנימוקי עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

כאשר מתעורר חשד לביצוע מעשה עבירה, התמונה העובדתית היא חלקית בלבד. לעתים, היא מבוססת על פרסומים ושמועות כאלו או אחרים. השלב הראשון הנחוץ הוא בירור של העובדות והנסיבות הרלוונטיות, והנחת תשתית ראייתית שעל-בסיסה ניתן לקבל החלטה מושכלת, גם בשאלה אם המעשה של חבר הכנסת, בנסיבותיו, בוצע למען מילוי תפקידו, וחוסה תחת חסינות מהותית. קיים קושי מובנה בהצעה לפיה ההחלטה בעניין תחולתה של החסינות המהותית תתקבל לא רק על-בסיס רוב פוליטי, אלא גם מבלי שתבצע חקירה, וללא תשתית עובדתית ממצה. החשש הנוסף הוא שהעברת חומר חקירה קיים לעיון חברי הכנסת, בשלב שבו טרם מוצתה החקירה, עלול לפגוע בה.

הצעת החוק מייצרת מין יצור כלאיים בין החסינות המהותית לבין החסינות הדיונית, ובכך היא משנה באופן קיצוני את האיזון הקיים, ומייצרת חשש משמעותי לפגיעה בשלטון החוק.





לשכת עורכי הדין בישראל  
ISRAEL BAR ASSOCIATION  
نقابة المحامين في إسرائيل

פוליטיים. מצב זה רחוק מאד מן הכוונות של חוק יסוד: הכנסת ומן התכליות של החסינות המהותית, והוא עלול להגיע כדי עוות מוחלט של הכוונה – להפוך אמצעי שנועד להבטיח ולחזק את עקרונות הדמוקרטיה וההגינות לאמצעי שיפגע בה פגיעה אנושה.

### ג. הערות בנוגע לתהליך החקיקה

14. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, נדגיש כי עד להצעת החוק הנוכחית, הדין שחל בישראל בנוגע לחסינות המהותית של חברי כנסת כלל לא היה נתון למחלוקת ציבורית, משפטית או פוליטית (אם בכלל, הרי שנשמעו קריאות לצמצומה של החסינות). דיני החסינות המהותית של חברי הכנסת מעוגנים היטב בעשרות שנים של דיון משפטי ופרלמנטרי, פסקי דין ופרקטיקה. כאמור, הם משקפים איזון חוקתי עדין, והם בבירור מרחבים, ולא מצמצמים.
15. לכן, אנו סבורים שאין מקום לקדם שינוי כה משמעותי בדין, בנושא כה רגיש, בהליך חקיקה מהיר, ועל יסוד הצעת חוק פרטית.
16. אנו מבקשים לקיים דיון מעמיק בהצעת החוק, בטרם תקודם, בין היתר על יסוד הדוח המפורט והחשוב של הוועדה הציבורית מ-1997 (בראשות שר המשפטים לשעבר, משה נסים); קבלת סקירה משפטית סדורה בהתייחס למגמות משפטיות במדינות דמוקרטיות נוספות; ושמיעת עמדתם של מומחים/יות למשפט חוקתי.

### ד. סיכום

17. מכל הסיבות הללו, לשכת עורכי הדין מתנגדת בתוקף להצעת החוק. אנו ממליצים לוועדה הנכבדה שלא לקדם את הצעת החוק, ואנו סבורים כי ככל שההצעה תתקבל, דינה להיפסל מטעמים חוקתיים.

בכבוד רב ובברכה,

טליה טוני גרידיש, עו"ד

יו"ר (משותפת)  
ועדת חקיקה פלילי  
לשכת עורכי הדין

ד"ר נחשון שוחט, עו"ד

יו"ר (משותפת)  
ועדת חקיקה פלילי  
לשכת עורכי הדין

### העתקים:

עו"ד שגית אפק, היועצת המשפטית לכנסת.  
עו"ד עמית בכר, ראש לשכת עורכי הדין.  
עו"ד אושרת תגר, מנכ"לית לשכת עורכי הדין.  
עו"ד דניאל איזנברג צדיקים, מנהלת הוועדות המקצועיות, לשכת עורכי הדין.