



הכנסת הלשכה המשפטית

ירושלים, ד' בתשרי התשפ"א
22 בספטמבר 2020

לכבוד

חברת הכנסת קרן ברק

(באמצעות דוא"ל)

שלום רב,

הנדון: חסינות מהליכים פליליים לנבחר ציבור ברמת הרשויות המקומיות

- סקירה משווה -

במענה לבקשתך בנושא סקירה משווה בדבר הסדרים חקיקתיים ברחבי העולם המקנים חסינות לנבחר ציבור ברמת הרשויות המקומיות (חברי מועצות מקומיות, ראשי ערים, ראשי רשויות וכדומה), בדגש על חסינות הדומה ל"חסינות דיונית" מפני הליכים פליליים, הרינו להשיבך כדלקמן:

ככלל, מקובל להבחין בין שני סוגים של חסינות שעשויים להיות מוענקים לנבחר ציבור בהליכים פליליים: חסינות מהותית (או "חסינות עניינית"), שחלה על התבטאויותיו ועל פעולותיו של אדם במסגרת מילוי תפקידו ומטרתה המרכזית להגן על חופש הביטוי והדיון ולאפשר לו למלא אחר שליחותו כנבחר ציבור; ולעומתה, חסינות דיונית, שחלה על מעשים שאינם בהכרח קשורים למילוי התפקיד, ומטרתה המרכזית להגן עליו מפני התנכלויות והטרדות אפשריות אחרות מצד רשויות השלטון (לרבות באמצעות נקיטת הליכים פליליים, הגשת כתבי אישום, מעצרים וכדומה).¹

לגופו של עניין, מבדיקת ההסדרה במדינות השונות, כמו גם מעיון בבקשות שעסקו בנושאים דומים ונשלחו בעבר לארגון ה-ECPRD (European Center for Parliamentary Research & Documentation),² לא מצאנו

¹ להרחבה בדבר השיקולים השונים וההתפתחות ההיסטורית של סוגי החסינות השונים, ראו: סוזי נבות, "חסינותו של חבר הכנסת בגין הבעת דעה ומעשה במילוי תפקיד", **המשפט**, גיליון 7 (1997), עמודים: 32-39; וכן אור טוטנאור, "שני פנים לחסינות הפרלמנטרית", **הפרלמנט**, גיליון 70 (2011). להשלמת התמונה יוער, כי סוג נוסף של "חסינות" יכולה להינתן מפני תביעות אזרחיות בגין פעולות נבחר הציבור במסגרת תפקידו, וזאת באופן דומה לזה הקבוע כבר כיום בישראל, בפקודת הנזיקין [נוסח חדש], תשכ"ח-1968, ביחס לגוף של המדינה או כל אדם הממלא מטעם המדינה תפקיד ציבורי על פי חיקוק. עוד יוער, כי מנגנונים דומים למנגנון זה קבועים גם במדינות אחרות ברחבי העולם, ראו לדוגמה פרשת סקוט-האריס בארה"ב, במסגרתה נקבע כי נבחר ציבור ברמת הרשויות המקומיות, לרבות ראשי ערים וחברי מועצות מקומיות, יהיו זכאים ל"חסינות" מפני תביעות אזרחיות לא רק בגין "פעולותיהם החקיקתיות", אלא גם בגין פעולות אחרות שמטבען הן כאלה (כגון: קביעת תקציב, הצבעה על קיצוצים וכדומה):

Bogan et al. v. Scott-Harris, 523 U.S. 44, 118 S.Ct. 966, 140 L.Ed.2d 79 (1998)

² המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD), הוא גוף הפועל בחסות הפרלמנט האירופי ומשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין פרלמנטים ב-46 מדינות חברות, שלוש מדינות משקיפות (ובהן ישראל) ושלושה פרלמנטים בין-לאומיים. הבקשות שאליהן התייחסנו בסקירה זו הן:

ECPRD request number 3567 (Cyprus, 2.11.17) Investigations against representatives of local authorities.

הסדרים המקנים לנבחרי ציבור ברמת השלטון המקומי חסינות מהליכים פליליים. הדברים האמורים נכונים לגבי המדינות הבאות: ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת, ספרד, פינלנד, אוסטריה, סלובניה, רומניה, הונגריה, קפריסין, שבדיה, אסטוניה ולטביה.

יתרה מכך, בחלק מההסדרים החקיקתיים שנסקרו במהלך בדיקתנו ואשר עסקו בהליך העמדה לדין של נבחרי ציבור, נמצא כי לא רק שלא הוקנתה להם חסינות כלשהי, אלא שלעיתים אף נקבעו מנגנונים שחייבו אותם להפסיק את כהונתם בנסיבות פרטניות. בנוסף, נמצא כי לעיתים גם נקבעו הסדרים בחקיקה הזרה המאפשרים למועצות המקומיות עצמן, או לגורמים שלטוניים אחרים (בימ"ש, תובע מדינתי וכדומה), לדרוש את התפטרותם של נבחרי ציבור אלה במקרה שבו הישארותם בכהונה עלולה להביא להמשך ביצוע עבירות פליליות, או לפגיעה בהליך המשפטי התלוי ועומד כנגדם.

להלן יובאו בתמצית כמה דוגמאות מרכזיות מההסדרים שנסקרו:

- **בבריטניה**, לא זו בלבד שלא נמצאה כל הסדרה המקנה חסינות מהליכים פליליים לנבחרי ציבור ברמת הרשויות המקומיות,³ אלא אף נקבע במפורש בחוק, כי במקרה של הרשעה, נבחר הציבור יידרש להתפטר ממשרתו.⁴
- **בספרד**, נבחר ציבור ברמת השלטון המקומי אינם זכאים לחסינות דיונית או מהותית ונקבע במפורש בחקיקה, כי יש להם אחריות אזרחית ופלילית בגין מעשים או מחדלים שביצעו במהלך תפקידם, וזאת בהתאם לכללי האחריות הקבועים בחקיקה הכללית העוסקת בתחומים אלה.⁵
- גם **בפינלנד**, כאמור, לא נמצאה הסדרה המקנה חסינות כלשהי לנבחרי ציבור ברמת הרשויות המקומיות. לפי חוק הממשל המקומי,⁶ במקרים ספציפיים שבהם חבר ברשות מקומית ביצע עבירה פלילית המפורטת בחוק זה (הכוונה הן לעבירות הנוגעות לתפקידו כנאמן של הציבור והן לעבירות אחרות שבגינן עולה החשש כי הוא לא יוכל לפעול כנדרש מתפקידו זה), חברי הרשות המקומית עצמם יהיו רשאים לקבל החלטה שתחייב אותו בהפסקת כהונתו.⁷
- הוראות דומות לאלה שנקבעו בפינלנד נמצאו גם **באסטוניה ובלטביה**, לפיהן אין חסינות כלשהי לנבחרי ציבור ברמת הרשויות המקומיות (ראשי ערים, חברי מועצות מקומיות וכדומה).⁸ כך, במדינות אלה כהונתם של נבחרי ציבור תפקע אם הם הורשעו בעבירות פרטניות או בעקבות החלטה

ECPRD request number 4236 (Lithuania, 4.11.19) Provision of information with regard to integrity of candidates to state or municipal positions.

³ תשובת הפרלמנט הבריטי לפנייה מספר 3567 מתאריך 20.11.17.

⁴ Local Government Act 1972 section 80 (1) (d). This provision includes 'suspended sentences' (where the sentence is not imposed if the individual performs some form of probation). See equivalent provisions in section 31 of the Local Government (Scotland) Act 1973 and section 4 of the Local Government Act (Northern Ireland) 1972, the latter of which contains additional provisions.

⁵ תשובת הפרלמנט הספרדי לפנייה מספר 3567 מתאריך 30.11.17. כמו כן, ראו:

Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of the Local Regime. Art. 22 of Royal Decree 2568/1986, of 28 November. Art. 1902 of the Civil Code. Articles 36-37 of Act 40/2015, of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector. Article 24 of the Criminal Code.

⁶ Local Government Act (410/2015).

⁷ Ibid, Sections 85-86.

⁸ תשובת הפרלמנט האסטוני לפנייה מספר 3567 מתאריך 9.11.17. תשובת הפרלמנט הלטיבי לפנייה מספר 3567 מתאריך 23.11.17.

מיוחדת של בית המשפט כי אותו אדם אינו כשיר עוד לכהן במשרתו (לטביה),⁹ או על-פי החלטת תובע, וזאת כאשר יש סבירות כי הישארות אותו אדם במשרתו תביא להמשך ביצוע עבירות או תפגע בהליך המשפטי כנגדו (אסטוניה).¹⁰

- מצב דומה קיים גם בגרמניה, שם מעוגנת ההסדרה בדבר הפסקת הכהונה של נבחר ציבור בקודי המשמעת של המדינות השונות המרכיבות את הפדרציה הגרמנית.¹¹

בכבוד רב ובברכה,

גלעד נוה, עו"ד
ממונה (חקיקה ומחקר משפטי)
תחום חקיקה ומחקר משפטי
הלשכה המשפטית, הכנסת

אישור: עו"ד ליאור בן-דוד, ממונה בכיר (חקיקה ומחקר משפטי)

⁹ Criminal Procedure Law of the Republic of Latvia (2005, amended 2018), Section 254. Law On the Status of the Deputy of the Republic City Council and Municipality Council (2008), Sections 3-4.

¹⁰ Code of Criminal Procedure, RT I 2003, 27, 166, Section 141.

¹¹ תשובת הפרלמנט הגרמני לבקשה מספר 3567 מתאריך 6.11.17. כמו כן, ראו לדוגמא ההסדרה בסקסוניה התחתונה: Sections 52-53 Municipal Constitutional Code of the federal state of Lower Saxony, 2010 (Niedersächsisches Kommunales Verfassungsgesetz).