חוק החסינות – הכנסת כעיר מקלט לעבריינים

הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה–2024

מבוא

מאז הקמת הממשלה ה-37 ב-29.12.2022, והכרזת שר המשפטים על "רפורמה משפטית" ימים ספורים לאחר מכן, חברי ממשלת נתניהו מבצעים מהפכה משטרית ופועלים להשתלט על רשויות המדינה ונכסיה לצורך קידום אינטרסים פוליטיים ואישיים. במסגרת זו מקדמת הממשלה שורה ארוכה של הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות ומסוכנות.

ב-4.12.2024 אושרה בקריאה טרומית הצעת החוק הפרטית שבנדון, אשר קובעת ברירת מחדל של חסינות פלילית ואזרחית לחברי כנסת.[1] כפי שיוסבר להלן, הצעת החוק מהווה חלק בלתי נפרד מן המהפכה המשטרית. במידה שהצעת החוק תאושר, היא תהפוך את הכנסת מרשות מחוקקת לרשות להגנת עבריינים. וזאת מן הסיבות הבאות, שיפורטו בהמשך:

- בשל המנגנון הקיצוני שנקבע בהצעה, ברירת המחדל של החוק תהיה חסינות פלילית גורפת וזו תעודד עבריינות של חברי כנסת ואף אפשרות לקשירת קשר של גורמי וארגוני פשיעה איתם. זאת, כפי שקורה במדינות מרכז אמריקה.
- הצעת החוק מעניקה חסינות במיוחד לחברי כנסת שביצעו עבירות מין.
- הצעת החוק עשויה להוביל לכך שחברי כנסת יוכלו לפגוע בקלות בזכויות בני משפחתם. הורים, בני/ות זוג וילדים של חברי כנסת, יצטרכו לשכנע 90 חברי כנסת לאפשר להם לנהל הליך בבית משפט לענייני משפחה, ולצורך כך יידרשו להיחשף בפני הציבור בדיון פומבי במליאת הכנסת.
- נוסח הצעת החוק מאפשר לחברי כנסת להעניק חסינות לראש הממשלה ולשרים שהם גם חברי כנסת.
- הצעת החוק עשויה לעודד עבריינים ומי שהסתבכו פלילית להתמודד לכנסת כדי לקבל חסינות, וגם להישאר בכנסת עד שלא יהיה ניתן לנהל חקירה אפקטיבית נגדם.
- הצעת החוק עשויה להביא לפגיעה בטוהר הבחירות.
- נוסח הצעת החוק מאפשר לממשלה להחליט על פתיחת חקירות פליליות נגד חברי כנסת מהאופוזיציה, ובמיוחד נגד נציגי המיעוט הערבי.
- ההצעה עשויה לעודד חברי כנסת להיכנס לחובות כספיים ולמנוע אפשרות לקבל שיפוי על נזקים שגרמו. חברי הכנסת יתומרצו להישאר בכנסת עד לתום תקופת ההתיישנות.

---

[1] הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון -אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה-2024, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

חוק חסינות חברי הכנסת - המצב הקיים והמוצע

<u>המצב הקיים בחוק:</u> בסעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (להלן – חוק החסינות), קבועה חסינות עניינית על התבטאות או מעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת, החסינות העניינית הינה מוחלטת ולא ניתנת לנטילה, ונקבעו לה בסעיף חריגים מצומצמים בלבד.[2] בית המשפט העליון פירש את היקף החסינות העניינית וקבע את מבחן הסיכון ה"טבעי" או ה"מקצועי".[3] בנוסף, בסעיף 4 לחוק זה נקבעה חסינות דיונית מניהול הליך פלילי במשך תקופת הכהונה של חבר הכנסת, במקרים המצומצמים המפורטים בסעיף, כולל לגבי חשד לעבירות שבוצעו טרם הכהונה. החסינות הדיונית אינה אוטומטית – חבר הכנסת נדרש להגיש בקשה לוועדת הכנסת ועל פי המלצתה העניין יובא להצבעה במליאה. בנוסף, נקבעו מגבלות על פעולות מעצר וחיפוש כלפי חברי כנסת. באשר להליכים פליליים, החלת החסינות העניינית יכולה להיקבע על ידי היועצת המשפטית לממשלה בשלב שקילת הפתיחה בחקירה נגד חבר כנסת (על פי נוהל המשטרה יש ליידע אותה על כך),[4] בשלב ההכרעה שלה אם להעמידו לדין (סעיף 4(א)(1) לחוק החסינות דורש את אישורה), בדיון בוועדת הכנסת בנוגע לתחולת החסינות הדיונית (סעיף 4(א)(3)(א) לחוק החסינות), או בהליך הפלילי בבית המשפט. באשר להליכים אזרחיים, לא קיימת לגביהם חסינות דיונית. אין מניעה לפתוח בהם וחבר הכנסת רשאי לטעון לתחולת החסינות העניינית בפני בית המשפט שיכריע בעניין. הוראת סעיף 6 לחוק מקפיאה את ההתיישנות בתקופה שבה נמנעה, מכוח חוק זה, הבאתו של חבר הכנסת לדין על עבירה מסוימת.

<u>השינוי המוצע בהצעת החוק שבנדון</u>: לתקן את חוק החסינות, ולקבוע שתחול חסינות עניינית ולא תיפתח חקירה פלילית נגד חבר הכנסת ולא ידון בית משפט בתביעה אזרחית נגד חבר הכנסת, אלא אם כן קבעה הכנסת, ברוב של 90 מחבריה, כי המעשה שבשלו התבקשה החקירה או הוגשה התביעה לא נעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. החריג היחיד שמוצע בשלב הזה, הינו לגבי אי תחולת התיקון על עבירות שוחד, מרמה והפרות אמונים; בנוסף, ההצעה קובעת ברירת מחדל של חסינות דיונית פלילית ואזרחית גורפת לגבי מעשים שנעשו טרם כהונתו של חבר הכנסת. בהינתן שלא מוצעת הוראת הקפאת התיישנות, הרי שהליכים אזרחיים לא יוכלו להתנהל בסיום הכהונה אם ההתיישנות חלפה.

עמדת זולת

עמדת מכון זולת היא כי הצעת החוק הינה מסוכנת ואנטי-דמוקרטית ועלולה להפוך את הכנסת מרשות מחוקקת לרשות להגנת עבריינים, וזאת מן הנימוקים הבאים:

---

[2] חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951.

[3] בג"ץ 11298/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת** (פורסם בנבו, 23.2.2005); בג"ץ 1843/93 **רפאל פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 17.1.1995).

[4] נוהל אח"מ מס' 300.16.193, חקירת אישי ציבור בכירים (1.2.2014).

- **בשל המנגנון הקיצוני שנקבע בהצעה, ברירת המחדל תהיה חסינות פלילית גורפת וזו תעודד עבריינות של חברי כנסת ואף לקשירת קשר של גורמי וארגוני פשיעה איתם. זאת כפי שקורה במדינות מרכז אמריקה.** מלבד עבירות המרמה, הפרת אמונים ושוחד, שמוצע בשלב הזה להחריגם מהתיקון לחוק החסינות (בהמשך יהיה ניתן לבטל את ההחרגה של עבירות אלה באישור רוב רגיל בכנסת), חברי הכנסת יוכלו לקבל חסינות עניינית מוחלטת ובלתי ניתנת לנטילה לגבי אינספור עבירות פליליות שקבועות בחוק העונשין, תשל"ז-1977 ובחוקים אחרים, כולל עבירות אלימות. החסינות תוכל להינתן באמצעות אי הבאת עניינם להצבעה במליאה, או אם תתקיים הצבעה אך לא יהיו 90 חברי כנסת שיקבעו שהמעשה שבשלו התבקשה החקירה לא נעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. די בהשתתפות בהצבעה של מספר קטן של חברי כנסת (למשל 15 נגד ו-10 בעד), כדי להעניק חסינות מוחלטת זו; מאחר שחברי הכנסת יידעו מראש שברירת המחדל הינה חסינות פלילית גורפת, הדבר עלול לעודד התנהלות עבריינית מצידם ואף להביא לקשירת קשר של גורמי וארגוני פשיעה איתם מאחר שאלה ירצו להשתמש בחברי הכנסת לקידום ענייניהם. כך קורה במדינות מרכז אמריקה – הן במדינות בהן מוקנה חסינות בפועל לחברי פרלמנט בשל מדיניות אי אכיפת החוק כלפיהם, והן במדינה כמו הונדורס שבה הועבר חוק חסינות גורף לחברי פרלמנט בשנת 2019.[5] בשנת 2018 בוטלה החסינות הגורפת שניתנה לחברי הפרלמנט במקסיקו, בשל חשיפת המעורבות של חלקם בפשיעה ובארגוני פשע.[6] אך גם לאחר ביטול החסינות בחוק, המעורבות של חברי הפרלמנט במקסיקו בפשיעה נמשכת בשל אכיפה חלשה ומאחר שכבר קשה לנתק את ארגוני הפשע מהם.
- **ההצעה תעניק חסינות במיוחד לחברי כנסת שביצעו עבירות מין.** מלכתחילה, קיים קושי למצות את הדין בעבירות מין בשל בעיות ראייתיות והחשש של נפגעי/ות העבירות מחשיפה. משמעות ההצעה היא שנפגעי/ות עבירות מין יחששו להגיש תלונה כדי שהמקרה שלהם לא יידון בפומבי במליאת הכנסת. **עלול להיווצר מצב שבו המשטרה והיועצת המשפטית לממשלה יידרשו לשכנע 90 חברי כנסת לאשר פתיחת חקירה במקרים של גילוי עריות או אונס, ותידרש להתקיים הצבעה פומבית בעניין במליאת הכנסת.** החסינות הדיונית תחול גם על עבירות מין שבוצעו טרם בחירתו של אדם לכנסת, כל עוד שחבר הכנסת ייבחר שוב ברצף. בשל חלוף הזמן וקשיים אובייקטיביים, ייתכן שכבר לא יהיה אפשרי למצות את הדין לגבי עבירות מין שבוצעו טרם בחירת אדם לכנסת, לאחר שהוא יסיים את כהונתו.
- **הצעת החוק עשויה להוביל לכך שחברי כנסת יוכלו לפגוע בקלות בזכויות של בני משפחתם. הורים, בני/ות זוג וילדים של חברי כנסת, יצטרכו לשכנע 90 חברי כנסת לאפשר להם לנהל הליך בבית משפט לענייני משפחה, ולצורך כך יידרשו להיחשף בפני הציבור בדיון פומבי במליאת הכנסת.** על אף שהדיונים בבית משפט לענייני משפחה מתנהלים בדלתיים סגורות, בני

[5] *Library of Congress*, [H.R.2716 - Honduras Human Rights and Anti-Corruption Act of 2021 117th Congress (2021-2022)].

[6] *Reuters* (20.4.2018), Reuters, [Mexico's lower house of Congress votes to strip politicians of immunity].

המשפחה של חברי הכנסת יצטרכו להידפק על דלתות הלשכות של 90 חברי כנסת וגם לנהל מעין "משפט זוטא" במליאת הכנסת בנושאים פרטיים כגון ירושה, אפוטרופסות, חלוקת רכוש בגירושין, מזונות, אימוץ ומשמורת ילדים.

- **נוסח הצעת החוק מאפשר לחברי כנסת להעניק חסינות לראש הממשלה ולשרים שהם גם חברי כנסת.** בעוד שדברי ההסבר בהצעה ממוקדים בחברי הכנסת, ההצעה חלה על ראש הממשלה והשרים שהם גם חברי כנסת. כך למשל, בינואר 2020 ראש הממשלה נתניהו הגיש לוועדת הכנסת בקשה לחסינות בתיקי האלפים, אך משך אותה לאחר שהבין שאין לו רוב.[7] ככל שתאושר ההצעה, ראש הממשלה והשרים לא ידרשו עוד להגיש בקשה לחסינות, אלא היועצת המשפטית לממשלה והמשטרה יצטרכו בעצמם לבקש את הסכמת 90 חברי כנסת לפתיחת חקירה.
- **ההצעה עשויה לעודד עבריינים ומי שהסתבכו פלילית להתמודד לכנסת כדי לקבל חסינות, וגם להישאר בכנסת עד שלא יהיה ניתן לנהל חקירה אפקטיבית נגדם.** ההצעה מאפשרת להעניק חסינות דיונית על עבירות שנעשו טרם הכניסה לכנסת, וכל עוד שאדם ימשיך להיבחר לא יהיה ניתן לחקור ולהעמידו לדין פלילי. בעוד שלעבריינים יהיה אינטרס להיבחר לכנסת כדי ליהנות מחסינות, וגם להישאר בכנסת עד שלא יהיה ניתן לנהל חקירה אפקטיבית נגדם, למפלגות שהעבריינים ייבחרו מטעמן לא יהיה אינטרס לאפשר ניהול הליכים פליליים נגדם ובכך להודות שבסיעתן בכנסת ישנם עבריינים.
- **ההצעה עשויה להביא לפגיעה בטוהר הבחירות.** בהינתן שהבחירות לכנסת נעשות בהצבעה לרשימות, ההצעה תעודד מועמדים שאינם חברי כנסת מכהנים "לקנות קולות", לקבל תרומות בניגוד לחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, ולהשתתף בפעולות לזיוף ולשיבוש הבחירות. זאת לאור ידיעתם מראש שכאשר ייכנסו לכנסת הם ייהנו מחסינות דיונית על העבירות שביצעו במהלך תקופת הבחירות. במצב זה סביר כי לא יהיה אינטרס למפלגותיהם להסיר את חסינותם, כדי לא להודות שהן קיבלו מנדטים מהבוחרים שלא כדין.
- **נוסח הצעת החוק מאפשר לממשלה להחליט על פתיחת חקירות פליליות נגד חברי כנסת מהאופוזיציה, ובמיוחד נגד נציגי המיעוט הערבי.** לנוכח השליטה של הממשלה בכנסת עלולות להיווצר נסיבות בהן יתאפשר להסיר חסינות דווקא כאשר גורמים כלשהם יגישו תלונות שווא נגד חברי כנסת מהאופוזיציה ובמיוחד נגד נציגי המיעוט הערבי. כך למשל, 85 חברי כנסת כבר הצביעו בעד הדחת חבר הכנסת עופר כסיף מסיעת הרשימה המשותפת.[8]
- **הצעת החוק עשויה לעודד חברי כנסת להיכנס לחובות כספיים ולמנוע את האפשרות לקבל שיפוי על נזקים שגרמו. חברי הכנסת יתומרצו להישאר בכנסת עד לתום תקופת ההתיישנות.** מוצע גם לקבוע ברירת מחדל של חסינות עניינית גורפת מהליכים אזרחיים, אלא אם אדם, ארגון או חברה יצליחו לשכנע 90 מחברי הכנסת לאשר לנהל הליך אזרחי נגד אחד מחבריהם. כך, חבר

[7] חן מענית, טל שניידר, שאלות ותשובות: מה יקרה אחרי משיכת בקשת החסינות של נתניהו, **גלובס** (28.1.2020).
[8] יהודה שלזינגר, בתום ההצבעה: ההצעה נפלה - ח"כ עופר כסיף לא יודח מהכנסת, **ישראל היום** (19.2.2024).

כנסת יוכל להפסיק לשלם משכנתא או שכר דירה, וגם לא יצטרך לשלם פיצוי על נזק שגרם במהלך כהונתו לגוף, לנפש ולרכוש או בתאונת דרכים. חסינות דיונית תחול גם לגבי חובות כספיים ונזק שגרם אדם, מלפני בחירתו לכנסת, כל עוד שחבר הכנסת ייבחר שוב וברצף. בהינתן שאין בהצעה הוראה של הקפאת ההתיישנות, חברי הכנסת יתומרצו להישאר בכנסת עד לסיומה.

מכל הסיבות שפורטו לעיל, עמדת מכון זולת היא כי יש להתנגד לחוק, שיהפוך את הכנסת לעיר מקלט לעבריינים ומהווה חלק מהותי מהתשתית שמכינה הממשלה למעבר למשטר דיקטטורי מלא. תשתית זו כוללת שורה ארוכה של הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות, גזעניות ומסוכנות, המקודמות במקביל וממתינות לרגע שבו ראש הממשלה נתניהו יחליט להשלים את חקיקתן בכנסת שנשלטת על ידיו. בינתיים, עצם העיסוק בהצעות חוק מסוג זה משרת תפקיד בעיצוב התודעה ומרגיל את הציבור לחיים תחת משטר דיקטטורי.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק