



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00016720
ירושלים, ח' בטבת התש"ף
5 בינואר 2020

לכבוד
חבר הכנסת אבי ניסנקורן
יושב ראש הוועדה המסדרת

שלום רב,

הנדון: דיונים בבקשות לקביעת חסינות בפגרת בחירות

ביקשת את חוות דעתי בשאלה האם בסמכותן של ועדת הכנסת (אם וכאשר תקום) ומליאת הכנסת לקיים בפגרת הבחירות דיונים בבקשות לקביעת חסינות. זאת נוכח העובדה ששני חברי כנסת – חיים כץ וראש הממשלה בנימין נתניהו – הגישו בקשות לקביעת חסינות לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע על כוונתו להגיש נגדם כתב אישום לפי סעיף 4 לחוק החסינות.

אציין כי בנוסף פנה אליי בעניין זה, יו"ר סיעת הליכוד, חה"כ מיקי מכלוף זוהר. במכתבו מיום 2.1.2020 נטען כי קיום דיוני חסינות בעת הזו אינו הולם את הנוהג המקובל בכנסת בדבר צמצום הדיונים בתקופה של פגרת בחירות. עוד נטען כי יש קושי בקיום דיוני החסינות נוכח העובדה שהכנסת "איבדה את אמון הציבור" בשל התפזרותה, וכן נוכח העובדה שספק אם ניתן יהיה להשלים את דיוני החסינות עד למועד הבחירות ולתת לחברי הכנסת המבקשים "את יומם", כאשר בכל מקרה קביעת חסינות על-ידי הכנסת תהיה רלוונטית רק לכנסת הנוכחית.

להלן חוות דעתי:

רקע

1. סעיף 13(ג) לחוק החסינות קובע שבקשה של חבר כנסת לקביעת חסינות "תוגש בכתב ובצירוף נימוקים ליושב ראש הכנסת, שיעבירנה לוועדת הכנסת לדיון **בהקדם האפשרי**".
2. כזכור, בחוות דעת שהעברתי אליך ביום 2.12.2019, עוד טרם התפזרות הכנסת והיציאה לפגרת הבחירות, ציינתי כי "אין חולק, כי בימים כתיקונם, חוק החסינות מחייב את ועדת הכנסת לדון בבקשות חסינות המוגשות אליה במועד הסמוך למועד הגשת הבקשה." עם זאת הוספתי כי "עמדתי היא כי גם כאשר תלויה ועומדת בפני הכנסת בקשת חסינות, אין בהוראת סעיף 13(ג) לחוק כדי לחייב את הכנסת להקים ועדת כנסת כדי לדון בבקשת

החסינות, עוד בטרם הוקמו יתר הוועדות הקבועות, ובנפרד מהן, תוך חריגה מהתנהלותה הרגילה לאחר בחירות.

ואולם, הוספתי וצינתי כי "גם אם בעת הזו לא קמה חובה משפטית על הכנסת להקים את ועדת הכנסת, אם חברי הכנסת יסברו שנוכח חשיבות הדיון בבקשת החסינות יש מקום לחרוג מהתנהלות המקובלת בכנסת, ויתגבש רוב להקמת ועדת כנסת קבועה כבר בשלב זה, אינני סבור שקיימת מניעה משפטית לעשות כן."

לבסוף הדגשתי כי "אין חולק שעם הקמת ועדת הכנסת, תקום החובה לדון ללא דיחוי בבקשות לקביעת חסינות שיוגשו אליה או שמונחות על שולחנה, וזאת לאור הוראת חוק החסינות שלפיה כאמור על הוועדה לדון בבקשות מסוג זה "בהקדם האפשרי".

כאמור, חוות הדעת האמורה ניתנה עוד בטרם החליטה הכנסת ה-22 על התפזרותה ובטרם יצאה לפגרת בחירות.

3. יצוין כי כנגד חוות דעת זו הוגשו שתי עתירות לבג"ץ (בג"ץ 8017/19 ובג"ץ 8045/19), המבקשות מבית המשפט לחייב את הכנסת להקים את ועדת הכנסת ולדון בבקשות החסינות בעת הזו, או לחלופין לדון בבקשות החסינות בוועדה המסדרת. עתירות אלה טרם נקבעו לדיון.

4. עתה, משהודעת על כוונתך לכנס את הוועדה המסדרת לצורך הקמת ועדת הכנסת שתדון בבקשות החסינות (וכן על הכוונה להקים את יתר ועדות הכנסת הקבועות), ואף פנית ליושב ראש הכנסת על מנת שיאשר את כינוסה של הוועדה המסדרת לשם כך, מתחדדת השאלה האם יש בעובדה שהכנסת ה-22 החליטה על התפזרותה ושאלנו מצויים בפגרת בחירות כדי להשפיע על סמכותן של ועדת הכנסת ומליאת הכנסת לדון בבקשות חסינות (סוגיה שלא התייחסתי אליה בחוות הדעת האמורה).

חוות דעת

5. כידוע, מכוח נוהג רב שנים בפגרת הבחירות הכנסת מחילה על עצמה מגבלות משמעותיות שכלל מונעות דיונים בנושאים שנויים במחלוקת. תכליתן של מגבלות אלה היא מניעת הפיכתם של דיוני הכנסת לזירה לתעמולת בחירות, והרצון להימנע מ"חקיקת בחירות" ומניצול הכלים הפרלמנטריים לצורך קידום אינטרסים פוליטיים צרים או לצורך שימור כוחן של המפלגות בכנסת היוצאת.

טעם נוסף למגבלות הקיימות על דיוני הכנסת בתקופת הבחירות הוא התמקדותם של רבים מחברי הכנסת באירועים מחוץ למשכן הכנסת הנוגעים לקמפיין הבחירות שלהם ושל מפלגותיהם ברחבי הארץ.

6. מעבר למגבלות כלליות אלה על דיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת בתקופת הבחירות, משבאים להתייחס לדיונים בבקשות חסינות בתקופת בחירות, ראוי לתת את הדעת לשני היבטים בעייתיים נוספים המתעוררים בהקשר זה :

ההיבט האחד - הדיונים בבקשות לקביעת חסינות אינם כדיוני הכנסת הרגילים. הם דיונים מעין-שיפוטיים, שבהם מצופה מחברי הכנסת לנהוג על-פי אמות מידה המנותקות ככל הניתן משיקולים פוליטיים-מפלגתיים, ואילו בתקופת בחירות ההנחה היא כי שיקולים אלה דווקא מתעצמים.

ההיבט השני - אם הכנסת תחליט לקבוע חסינות לחברי הכנסת המבקשים, החלטתה תהיה תקפה לכנסת הנוכחית בלבד, ובתוך תקופה קצרה יחסית יש להניח כי הכנסת הבאה תידרש להכריע בעניין זה פעם נוספת. אם כי מנגד, יש לתת את הדעת לכך שאם יוחלט שלא לקבוע לאותם חברי כנסת חסינות, ניתן יהיה להעמיד את חבר הכנסת לדין וההליך המשפטי יימשך מבלי שהכנסת תידרש לכך שוב, ויהיה בכך כדי להביא לסופיות הדיון בסוגיית החסינות.

7. השאלה היא האם וכיצד שיקולים אלה משליכים על קיום דיוני חסינות בפגרת הבחירות והאם יש בהם כדי לאיין את סמכותן של ועדת הכנסת ושל מליאת הכנסת לעסוק בכך בתקופה זו.

8. נקודת המוצא בכל דיון הנוגע לחסינות חברי הכנסת היא כי החסינות מהווה פגיעה בעקרון השוויון בפני החוק וכי היא פריבילגיה הניתנת לחברי הכנסת שתכליתה המרכזית היא "למנוע הטרדה של חבר הכנסת והפרעה בעבודתו כחבר-כנסת על-ידי הרשות המבצעת... בעיקרה היא משקפת את החשש כי הרשות המבצעת תיזום הליכים פליליים אשר ישבשו את עבודתו הפרלמנטרית של חבר הכנסת" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' הכנסת ואח', פ"ד מט(1) 661, 693).

בקשות לקביעת חסינות הן אירוע חריג ויוצא דופן בחיי הכנסת. מאז 2005, עת תוקן חוק החסינות והתקבל המודל לפיו חבר הכנסת הוא שמבקש מהכנסת שתקבע לו חסינות (וזאת בשונה מהמודל הקודם לפיו היועץ המשפטי לממשלה הוא שנדרש היה לבקש מהכנסת ליטול את החסינות), הוגשו בסך הכל שתי בקשות לקביעת חסינות מתוך 12 כתבי אישום שהוגשו נגד חברי כנסת (בקשת חה"כ מיכאל גורולובסקי בשנת 2005 ובקשת חה"כ סעיד נפאע בשנת 2010).

9. הואיל וכאמור מוסד החסינות מהווה פגיעה בעקרון השוויון בפני החוק, סבר המחוקק שיש לצמצם את הפגיעה, ככל הניתן. לשם כך ננקטו מספר צעדים שהעיקרי שבהם לענייננו, הוא חקיקת הוראות חוק מפורשות הקובעות את מסגרת הזמנים להגשת בקשת חסינות ולעריכת הדיון בה.

א. ביחס למועד הגשת בקשת החסינות (סעיף 4(א)(3) לחוק החסינות) - בתוך 30 ימים מיום שמסר היועץ המשפטי לממשלה ליושב ראש הכנסת עותק של כתב אישום נגד חבר הכנסת. לעניין זה כבר קבענו כי גם תקופת פגרת הבחירות וגם תקופה שבה ועדת הכנסת טרם הוקמה נמנות בתקופת 30 הימים להגשת הבקשה (ראו חוות דעתי מיום 12.9.2019 בקשר לבקשת החסינות של חה"כ חיים כץ). ואכן, חה"כ כץ וראש הממשלה

נתניהו הגישו את בקשתם בהתאם ללוח זמנים זה למרות שדובר בשני המקרים בפגרת בחירות ובשלב שבו טרם הוקמה ועדת הכנסת.

ב. ביחס למועד קיום הדיון בוועדת הכנסת (סעיף 13(ג) לחוק החסינות) – נקבע שיש לקיימו "בהקדם האפשרי".

10. קביעה חריגה זו לפיה דיוני החסינות יתקיימו "בהקדם האפשרי", מעידה על תפיסתו של המחוקק לפיה אין להקל ראש בפגיעה האמורה בעקרון השוויון בפני החוק ובהליך הפלילי הנגרמת כתוצאה מעיכוב אפשרי בדיוני החסינות, בוודאי כשמדובר בעיכוב של מספר חודשים. נוכח תפיסה זו, בחר המחוקק לצמצם עד מאד את שיקול הדעת הרחב שניתן בדרך כלל ליושבי ראש ועדות הכנסת בכל הנוגע להעמדת נושאים על סדר היום ולקביעת מועדי הדיונים בהם.

11. מי אם כן גובר, הנוהג בכנסת לעניין דיונים בפגרת בחירות, או הוראת החוק המפורשת לקיים את דיוני החסינות "בהקדם האפשרי", שתכליתה צמצום הפגיעה בעקרון השוויון בפני החוק?

עמדתי היא שהנוהג שלא לקיים דיונים שנויים במחלוקת במהלך פגרת בחירות, אינו יכול לגבור על הוראת חוק מפורשת ועל סמכויות שהכנסת וועדותיה ממשיכות לאחוז בהן גם בתקופה זו. כך, נוכל גם ללמוד מעניין שאירע זה מקרוב. למרות הטענה הנשמעת עתה כי הכנסת אינה נהנית מ"לגיטימציה דמוקרטית" מלאה, בפגרת הבחירות הקודמת ביקשה הממשלה לקדם הצעת חוק שנויה במחלוקת ("חוק המצלמות"), ואף שסברתי כי הצעת החוק עצמה אינה חוקתית ונוגדת את התנהלות הכנסת בפגרת הבחירות, לא סברתי כי אין סמכות לכנסת לקיים את דיוני החקיקה ביחס אליה, למרות שדובר היה בימים ספורים לפני הבחירות. ואכן, הוועדה המסדרת אישרה לקצר את מסגרת הזמנים לדיון בהצעת חוק זו, ואף התקיים דיון בקריאה הראשונה שבו ההצעה לא קיבלה את הרוב הדרוש לה ובשל כך נעצר הליך החקיקה.

ואם כך ביחס לחקיקת חוק שקידומו בפגרת הבחירות עמד בסתירה מובהקת לנוהג הקיים בכנסת בתקופה זו, קל וחומר ביחס להליך סטטוטורי מחייב שהמחוקק קבע שיתקיים "בהקדם האפשרי".

12. אשר על כן, בסופו של יום, עמדתי היא כי התנהלותה הרגילה של הכנסת בפגרת הבחירות, שטעם רב בבסיסה, אינה יכולה לאיין את הסמכות של ועדת הכנסת ומליאת הכנסת לדון בבקשת חסינות ולגבור על הוראת המחוקק לעשות כן "בהקדם האפשרי".

לפיכך, על אף הקשיים השונים שפירטתי לעיל ושאכן מתעוררים בקיומם של דיוני חסינות לאחר שהכנסת החליטה על התפזרותה והיא מצויה בפגרת בחירות, ועל אף התקדימיות שבכך, עמדתי היא כי אין בכל אלה כדי לקבוע שוועדת הכנסת ומליאת הכנסת מנועות מלדון ולהכריע בבקשות חסינות בעת הזו.

יודגש כי הדברים אמורים כל עוד אין מדובר במצב שבו הליכי הדיון בבקשות החסינות מתחילים ימים ספורים לפני מועד הבחירות. כאשר ההליכים מתחילים ימים ספורים לפני הבחירות, אין זה "אפשרי" (כמובנו בסעיף 13(ג) לחוק החסינות), כעניין אובייקטיבי, להתחיל ולהשלים את הליכי הדיון בבקשות החסינות בכנסת היוצאת (ראו חוות דעתי האמורה בקשר לבקשת החסינות של חה"כ חיים כץ, אשר הוגשה שישה ימים לפני הבחירות לכנסת ה-22).

13. לבסוף אציין כי מסרת לי שאם הוועדה המסדרת תחליט להמליץ על הקמתה של ועדת הכנסת שתדון בבקשות החסינות, הצעתך תהיה כי הרכבה הסיעתי של הוועדה יהיה זהה לזה של הוועדה המסדרת. אני סבור כי נכון יהיה לאמץ גישה זו, שכן הרכב זה נקבע מיד לאחר כינונה של הכנסת ה-22, ללא קשר לבקשות החסינות העומדות כעת על הפרק, שהרי הוועדה המסדרת כלל אינה מוסמכת לדון בהם. אני סבור כי יהיה בכך כדי להתמודד עם הבעייתיות עליה עמדתי בעניינו של חה"כ כץ בדבר קביעת הרכב ועדה שכל תכליתה דיון בבקשות החסינות העומדות בפניה.

בברכה,
איל ינון

העתק:
חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת
חה"כ מיקי מכלוף זוהר, יו"ר סיעת הליכוד
חה"כ חיים כץ
חברי הוועדה המסדרת
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה
גבי ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת