



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ג' שבט תש"פ  
29 ינואר 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-002519

לכבוד  
חה"כ אבי ניסנקורן  
יושב ראש ועדת הכנסת

שלום רב,

### הנדון: בקשת חה"כ חיים כץ למתן חסינות

במסמך זה אבקש להביא את התייחסותי לבקשת חבר הכנסת כץ למתן חסינות בעניינו. אודה על הבאת מסמך זה לידיעת חברי ועדת הכנסת לקראת הדיונים הקבועים בבקשתו של חה"כ כץ.

#### כללי

1. ביום 14.8.19 החלטתי על הגשת כתב אישום נגד חבר הכנסת חיים כץ בגין ביצוע עבירת **מרמה והפרת אמונים**, לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק העונשין**") ביחד עם סעיף 29(ב) לחוק העונשין.

יחד עם חה"כ כץ החלטתי להעמיד לדין גם את מר מרדכי בן אריה (להלן: "**בן ארי**") בעבירת מרמה והפרת אמונים, לפי סעיף 284 לחוק העונשין, ביחד עם סעיף 29(ב) לחוק העונשין, ובעבירות שימוש במידע פנים, לפי סעיף 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "**חוק ניירות ערך**").

כמפורט בכתב האישום, בעת שכיהן כץ כחבר כנסת, ובמסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן: "**ועדת הרווחה**"), נהג חה"כ כץ במרמה והפרת אמונים, בכך שפעל **בניגוד עניינים חריף** בין ענייניו הפרטיים לבין תפקידו הציבורי; בכך **שהסתיר את ניגוד העניינים החריף** האמור; ובכך **שהציג מצג שווא מרמתי** בפני ועדת הרווחה של הכנסת ובפני ועדת האתיקה של הכנסת.

2. בפתח הדברים אבקש להדגיש כי איני מקל ראש ברגישות הרבה הגלומה בבחינת התנהלותו של חבר כנסת במסגרת הליכי חקיקה כעבירה פלילית. אני מודע היטב לאופי עבודתם של חברי הכנסת, ולמאפיינים המיוחדים של העשייה הפרלמנטרית ומלאכת החקיקה בפרט. כתב האישום בעניינו של חה"כ כץ אינו מיועד, בשום פנים ואופן, להתערב בעבודתם הסדירה של חברי הכנסת, ואין בו כדי לשקף כל כוונה לקבוע נורמות חדשות בנוגע לעבודת חברי הכנסת.



## היועץ המשפטי לממשלה

אדרבא, המעשים המפורטים בכתב האישום בעניינו של חה"כ כץ הם חריגים ביותר בנסיבותיהם ואינם תואמים את דרכי העבודה המקובלות בכנסת. על כן קיים שוני משמעותי בין מקרה זה לבין מקרים אחרים של קידום חקיקה על ידי חברי כנסת, ואפרט על כך בהמשך. בשלב זה אציין רק כי חלק מחריגות מעשיו של חה"כ כץ נובע מכך שהם כללו מצגי שווא מרמתיים, בין היתר כלפי חברי כנסת אחרים, באופן אשר היה בו כדי להשפיע על יכולתם של חברי כנסת להפעיל את שיקול דעתם באופן ענייני ועל בסיס מצע עובדתי נכון ומלא.

3. בטרם אביא את עיקרי העובדות המפורטות בכתב האישום, אקדים מעט על תהליך החקירה ועל קבלת ההחלטה להגיש כתב אישום כנגד חה"כ כץ.

4. במערכות הפיקוח של רשות ניירות ערך התגלה מידע שהעלה חשד כי חה"כ כץ וחברו בן ארי, שהוא סוחר שוק הון מיומן, ביצעו מסחר בניירות ערך המבוסס על מידע פנים. בעקבות כך נפתחה חקירה שבמהלכה התגלו נתונים נוספים בנוגע ליחסים הכלכליים בין השניים. תחילה עלה חשד כי מתקיימת ביניהם מערכת יחסים שוחדית, ועל כן נחקר חה"כ כץ, בין היתר, בחשד לביצוע עבירות שוחד. זאת, מאחר שמהחקירה עלה שבן ארי היטיב עם חה"כ כץ כלכלית, בין היתר בכך שנתן לו עצות והמלצות בנוגע למסחר בשוק ההון, איפשר לו להעתיק את פעולותיו במסחר באופן תדיר ואף נתן לו מידע פנים, כשבמקביל לכך פעל חה"כ כץ במסגרת תפקידו כחבר כנסת ויו"ר ועדה מוועדות הכנסת לטובת האינטרסים הכלכליים של בן ארי ושל החברות בהן פעל. לאחר ששמעתי את באי כוחו של חה"כ כץ במהלך השימוע שהתקיים בפניי, שוכנעתי, בין היתר בשל יחסי החברות העמוקים בין השניים, כי אין בסיס ראיתי מספיק להעמדת חה"כ כץ לדין בגין עבירת שוחד. לצד זאת החלטתי כי יש מקום להעמיד את חה"כ כץ לדין בעבירה של מרמה והפרת אמונים.

אביא עתה את עיקרי העובדות המפורטות בכתב האישום בעניינו של חה"כ כץ, אשר האישום המיוחס לו הוא האישום הראשון.

5. בין חה"כ כץ לבין בן ארי, שהוא כאמור איש שוק הון מנוסה, התקיימה מערכת יחסים חברית קרובה ביותר, וכן מערכת יחסים בעלת היבטים כלכליים משמעותיים. מערכת יחסים זו התפתחה, בין היתר, על רקע ההערכה הרבה שרכש חה"כ כץ ליכולותיו ולכישוריו של בן ארי בתחום ההשקעות והמסחר בשוק ההון, שבעטיה כינה אותו "מסי של שוק ההון", ועל רקע רצונו של חה"כ כץ לנצל יכולות אלה לשם הפקת תועלת כלכלית לחשבונו.

במסגרת מערכת היחסים הכלכלית בין השניים, אפשר בן ארי לחה"כ כץ לעקוב אחר פעולותיו במסחר בניירות ערך ולהעתיק אותן, וכן נתן בן ארי לחה"כ כץ עצות והמלצות בנוגע



## היועץ המשפטי לממשלה

למסחר בשוק ההון, אשר ערכן הכלכלי רב. חה"כ כץ ובן ארי אף תיאמו ביניהם עסקאות בבורסה לניירות ערך, ונמנעו מלסמן אותן כעסקאות מתואמות, כנדרש לפי כללי הבורסה. לחה"כ כץ היה אינטרס משמעותי לשמר את מערכת היחסים הכלכלית בינו לבין בן ארי, אשר בגינה זכה לטובות הנאה בעלות ערך כלכלי ניכר.

בד בבד לקיומה של מערכת היחסים האמורה בין חה"כ כץ לבן ארי, פעל חה"כ כץ לקידום תיקון לחוק ניירות ערך (תיקון 44), אשר אותו יזם בן ארי, ואשר העברתו עשויה הייתה להביא לבן ארי הטבות כלכליות משמעותיות, הן באופן אישי והן מתוקף תפקידו בקבוצת "אקוויטל", בשל ניירות הערך בהם החזיקו, הוא או החברות. בנוסף לכך, תיקון 44 עשוי היה להטיב כלכלית גם עם חה"כ כץ עצמו, בשל החזקותיו שלו.

חה"כ כץ הניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת כהצעת חוק פרטית מטעמו. לאחר אישורה בקריאה טרומית פעל חה"כ כץ לניתוב הדיון בה לוועדת הרווחה בראשותו. בהמשך לכך פעל בנחישות כדי להבטיח את קידומו המהיר של הדיון בהצעת החוק בוועדת הרווחה. למרבית הדיונים הביא חה"כ כץ את בן ארי והציג אותו בפני הוועדה כמומחה אובייקטיבי לשוק ההון. בעידודו של חה"כ כץ, נטל בן ארי חלק דומיננטי ומרכזי בדיונים ואף הוחלט כי ייטול חלק בניסוח ההצעה.

לכל אורך הדיונים בוועדה, נמנע חה"כ כץ בידועין מלמסור לחברי הוועדה או לגורמים אחרים שליוו את עבודתה דבר על מערכת היחסים המשמעותית, החברית והכלכלית, בינו לבין בן ארי או על האינטרסים הכלכליים של בן ארי ושלו עצמו בתיקון לחוק. יתרה מכך, חה"כ כץ הציג בפני ועדת הרווחה מצג כוזב, ותיאר את בן ארי כמי שבא מחברה שהנפיקה אג"ח בהיקפים גדולים, דבר שהיה בו כדי ליצור את הרושם שאין לבן ארי אינטרס אישי בקידום החוק, ואף שיש לו אינטרס הפוך לכך. אף כאשר הוגשה נגד חה"כ כץ קובלנה לוועדת האתיקה של הכנסת, שהתייחסה להצעת החוק האמורה ולדרך קבלתה, הציג חה"כ כץ בפני ועדת האתיקה מצגים חלקיים ואף כוזבים. בין היתר טען חה"כ כץ כי היוזמה לתיקון החוק הייתה שלו; כי מעורבותו של בן ארי כמומחה הייתה שקופה ונטולת אינטרס; כי האינטרס הכלכלי של בן ארי בתיקון התמצה בסכום של 1550 ש"ח; כי מערכת היחסים בינו לבין בן ארי היא על רקע חברי בלבד; וכי גורמים בוועדת הרווחה ידעו על קשר חברי זה. על רקע מצגים חלקיים ואף כוזבים אלה, החליטה הוועדה כי מעשיו של חה"כ כץ אינם עולים כדי הפרת חובה אתית, אך קבעה כי קיים טעם לפגם בכך שלא יידע את חברי ועדת הרווחה בנתונים שאותם פירט בפני ועדת האתיקה.

לאחר העברת התיקון לחוק, הוסיף הקשר החברי והכלכלי בין חה"כ כץ לבין בן ארי להתקיים, ובן ארי המשיך להעניק לחה"כ כץ טובות הנאה כלכליות שונות, כדוגמת המלצה





## היועץ המשפטי לממשלה

על רכישת ניירות ערך בשעה שהוא מחזיק בידו מידע פנים. הדבר הניב לחה"כ כץ תועלת כלכלית ניכרת. כמו כן, לאחר שחה"כ כץ מונה לתפקיד שר, ניהל בן ארי את חשבון ניירות הערך של השר כץ ללא תמורה, בניגוד לחובה שחלה על העברת החשבון ל"נאמנות עיוורת", ומבלי שהשר כץ דיווח על כך לגורמים המוסמכים.

בגין מעשים אלה, החלטתי כאמור להעמיד את חה"כ כץ לדין בעבירת מרמה והפרת אמונים.

6. על-פי הוראת סעיף 4(א)(2) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: "חוק חסינות חברי הכנסת" או "החוק"), העברתי עותק מכתב האישום לבאי-כוחו של חה"כ כץ וליושב ראש הכנסת, חה"כ יואל (יולי) אדלשטיין, בטרם הגשתו לבית המשפט.

7. ביום 11.9.19 פנה חה"כ כץ ליושב ראש הכנסת בבקשה למתן חסינות, בהתאם לחוק חסינות חברי הכנסת, וטען כי מתקיימות לגביו העילות הקבועות לכך בחוק.

8. **עמדתי היא שיש לדחות את בקשתו של חה"כ כץ למתן חסינות, וכי לא מתקיימת לגביו אף אחת מן העילות המפורטות בסעיף 4(א)(3) לחוק חסינות חברי הכנסת.**

9. בטרם אפרט את הדברים, אציין כי במסמך זה אבקש להציג בפני חברי ועדת הכנסת את עיקרי התייחסותי לטענות חה"כ כץ, לקראת הדיונים הצפויים להתקיים בקשר לבקשתו למתן חסינות. אין מדובר במסמך ממצה, ובמסגרת הדיונים ניתן יהיה להרחיב בסוגיות השונות ולהשיב לשאלות חברי הוועדה, ככל שיעלו. במסגרת המסמך אבקש להעמיד על דיוקם של דברים את היקף פרישתן של העילות למתן חסינות, הקבועות בחוק חסינות חברי הכנסת, שכן סוגיה זו קשורה באופן הדוק להתייחסותי לבקשת החסינות של חה"כ כץ.

10. עוד אציין כי נקודת המוצא לעניין זה היא שהדיון בוועדת הכנסת בבקשה למתן חסינות לא נועד להוכיח את אשמתו של חבר הכנסת, או להזים את כתב האישום נגדו. העילות לקביעת חסינות אינן כוללות עילה שלפיה חבר הכנסת לא עבר את העבירה המיוחסת לו בכתב האישום. בעניין זה נפסק בעבר כי:

*"לצורך ניתוח טענת החסינות אנו יוצאים מתוך ההנחה כי עובדות כתב האישום יוכחו כראוי".<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל (17.1.1995) וכן ראו בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה (1.2.2006).



## היועץ המשפטי לממשלה

11. לצד זאת חשוב להדגיש כי כל עוד לא הורשע חבר הכנסת בבית המשפט בגין המעשים המיוחסים לו בכתב האישום, הרי שהוא מוחזק חף מפשע. הדיון בוועדת הכנסת בבקשתו למתן חסינות אינו מעלה ואינו מוריד לעניין זה, תהא אשר תהא ההחלטה אשר תתקבל בסופו של יום. דיון זה מתמקד כאמור בשאלה אם מתקיימות עילות החסינות להן טען חה"כ כץ בבקשתו, ולכך אבקש להתייחס.

### **בחינת התקיימות העילות הקבועות בסעיף 4(א)(3) לחוק חסינות חברי הכנסת**

12. סעיף 4(א)(3) לחוק חסינות חברי הכנסת קובע ארבע עילות אשר על יסוד אחת מהן או יותר רשאי חבר כנסת לבקש שהכנסת תקבע כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי.

13. מעבר לטענת חה"כ כץ כי לא ביצע כל עבירה, טענה אשר כאמור, אין מקומה להיות מוכרעת בדיון בבקשת החסינות, טוען חה"כ כץ כי מתקיימת לגביו כל אחת מהעילות הקבועות בחוק חסינות חברי הכנסת. בתוך כך טוען חה"כ כץ כי על מעשיו חלה חסינות מהותית וחסינות דיונית. אתייחס אם כן לכל אחת מן העילות הקבועות בחוק ולטענות חה"כ כץ בנוגע אליה.

### **א. חסינות במילוי תפקיד – "חסינות מהותית"**

14. עילה זו מוגדרת בסעיף 4(א)(3) לחוק חסינות חברי הכנסת, ועניינה ב"חסינות מהותית" או "חסינות עניינית" הנתונה לחבר הכנסת בסעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת. במסגרת עילה זו טוען חבר הכנסת כי:

*"העבירה שבה הוא מואשם נעברה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת וחלות הוראות סעיף 1".*

15. סעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת קובע כי:

*"(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.*

...

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

16. בבקשתו למתן חסינות טוען חה"כ כץ כי חלה בעניינו חסינות לפי הוראות אלה, שכן לטענתו "פעולות שעשיתי כחבר כנסת וכיו"ר ועדה לקידום הליכי חקיקה, ודברים שנאמרו על ידי



## היועץ המשפטי לממשלה

בישיבות של ועדות הכנסת הם דברים המצויים בלב ליבו של תפקידי כחבר הכנסת – כמחוקק, וקיימת זיקה ישירה בינם לבין התפקיד". אלא שבדברים אלה אין די כדי לקבוע שיש להעניק לחה"כ כף חסינות מפני העמדה לדין פלילי.

17. טענתו של חה"כ כף בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם התוכן שניתן לעילה הרלוונטית בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הכלל הברור לפיו אין בקיומה של עילה זו משום מתן "היתר" לחבר כנסת לבצע עבירות, אף אם הן נעשות תוך כדי מילוי תפקידו. בעיקר, טענתו מתעלמת מהמבחן המרכזי והקובע בפסיקה בקשר לשאלת התגבשותה של חסינות מהותית לפי עילה זו – הוא מבחן "מתחם הסיכון הטבעי"<sup>2</sup>.

18. בקבעו מבחן זה, הבהיר בית המשפט העליון כי תפקידו של חבר הכנסת משתרע על פעולות מותרות בלבד. לחבר כנסת אין "היתר" לבצע עבירות. אלא, שהחוק מכיר בכך שפעולותיו המותרות של חבר הכנסת יוצרות אפשרות של "גלישה" לפעולה בלתי חוקית. כך למשל, בעת נאום של חבר כנסת במליאה, הוא עלול "לגלוש" גם לאמירות המקימות עבירה פלילית. בהתאם למבחן שנקבע, תזכה לחסינות מהותית אך ורק פעולה בלתי חוקית שנופלת לגדר **מתחם הסיכון שהפעילות החוקית כחבר כנסת יוצרת מטבעה ומטיבה**<sup>3</sup>.

19. ועוד, המבחן של "מתחם הסיכון הטבעי" נועד לתת ביטוי לקרבה הדרושה בין הפעולה הבלתי חוקית שבוצעה לבין תפקידו ומעשיו החוקיים של חבר הכנסת, וזאת על מנת להבטיח כי החסינות המהותית תהווה מגן מפני **סיכונים שהם כרוכים וטבעיים לתפקידו של חבר הכנסת, בלא שתהווה היתר לניצול התפקיד לרעה**<sup>4</sup>. בהקשר זה הוסבר כי:

*"חוק החסינות מעניק לחבר הכנסת "חגורת ביטחון" באותם מקרים שבהם גלש במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו אל השוליים האסורים, ובלבד שאלה מצויים במתחם הסיכון הטבעי של פעילותו כחבר כנסת. "חגורת ביטחון" זו נועדה להגן על העצמאות ועל חופש הפעולה של חבר הכנסת לבל יירתע מהצבעה, מהבעת דעה ומעשיית מעשים הקשורים קשר בל-ייתק לתפקידו, בשל החשש שהוא עלול לעמוד*

<sup>2</sup> עניין פנחסי וכן בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת (23.2.2005).  
<sup>3</sup> ראו בעניין פנחסי וכן ראו בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת (23.2.2005), בג"ץ 11225/03 ח"כ בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה (1.2.2006), ע"פ 6833/14 סעידי נפאע נ' מדינת ישראל (31.8.2015), דני"פ 6455/15 סעידי נפאע נ' מדינת ישראל (21.10.2015).  
<sup>4</sup> ראו בעניין פנחסי וכן ראו את דברי השופטת (כתוארה אז) חיות בבג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת (23.2.2005); ואת דברי המשנה לנשיאה השופט א' רובינשטיין (כתוארו אז) בע"פ 6833/14 סעידי נפאע נ' מדינת ישראל (31.8.2015).





## היועץ המשפטי לממשלה

לדין בגין כך. לעומת זאת אין החסינות העניינית מיועדת להגן על פעילות אסורה, מתוכננת מראש, שמבצע חבר כנסת תוך ניצול מעמדו זה".<sup>5</sup>

20. ובהמשך לאמור לעיל, יובהר שוב כי לצורך ניתוח טענתו של חה"כ כץ בעניין זה, יש לצאת מתוך ההנחה כי עובדות כתב האישום יוכחו, ולבחון אם המעשים המפורטים בכתב האישום עומדים במבחן "מתחם הסיכון הטבעי".<sup>6</sup>

21. **יישומו של מבחן "מתחם הסיכון הטבעי" על העובדות הנוגעות לעניין מביא למסקנה ברורה לפיה לא ניתן לבסס טענת חסינות מהותית בגין המעשים המיוחסים לחה"כ כץ.**

22. המעשים המפורטים בכתב האישום משקפים מהלך פעיל, מתוכנן מראש ומתמשך מצידו של חה"כ כץ, לקידום חוק שיש בו כדי להיטיב כלכלית הן עם חה"כ כץ עצמו והן עם בן ארי, הכול תוך הסתרה רציפה של העובדות הרלוונטיות ואף הצגת מצגי שווא לגביהן.

הצעת החוק הונחה על ידי חה"כ כץ כהצעת חוק פרטית בחודש אוקטובר 2010 ולאחר מכן פעל חה"כ כץ כאמור לניתוב הדיון בה לוועדת הרווחה שבראשותו. בוועדת הרווחה קיים חה"כ כץ מספר דיונים בהצעת החוק, במשך חודש וחצי, תוך שלמרבית הדיונים הביא חה"כ כץ את בן ארי והציג אותו בפני הוועדה כמומחה אובייקטיבי לשוק ההון, הכול מבלי לחשוף את הקשרים האישיים והכלכליים ביניהם. לאחר מכן, הציג חה"כ כץ את הצעת החוק בפני מליאת הכנסת, וגם שם נמנע מלמסור פרטים בנוגע לקשריו האישיים והכלכליים עם יוזם ההצעה. הצעת החוק אושרה בקריאה שנייה ושלישית בחודש ינואר 2011. בהמשך לכך, בדיון לפני ועדת האתיקה בחודש יוני 2011 הציג חה"כ כץ מצגים חסרים, חלקיים ואף כוזבים, שעל בסיסם ניתנה החלטת ועדת האתיקה בקובלנה.

23. ביצוע פעולות מתוכננות מראש, באופן מתמשך, אשר ננקטות על פני פרק זמן משמעותי ובהזדמנויות שונות, אינו מתיישב עם טענה לפעילות ספונטנית או בלתי מתוכננת, כפי שהודגש לא אחת בהקשר של מבחן הגלישה. לא ניתן לראות בפעולות כאלה, בשום פנים, משום "גלישה" חד פעמית וספונטנית לאי חוקיות שהיא במתחם הסיכון הטבעי של חבר כנסת ואף לא משום "סיכון מקצועי" טבעי להתנהלות מקובלת בהליכי חקיקה. אין מדובר במעשים שהם במסגרת "חגורת הביטחון" המקיפה את מתחם הפעולות החוקיות של חבר הכנסת. כתב האישום מתאר פעולות מתוכננות, שיטתיות ומתמשכות, בין היתר של הסתרה והטעיה, והכל תוך ניצול תפקידו של חבר הכנסת. פעילות מסוג זה אינה פעילות שהחסינות המהותית נועדה להגן עליה.

<sup>5</sup> בג"ץ 11225/03 ח"כ בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה (1.2.2006).

<sup>6</sup> ראו בעניין פנחסי.



## היועץ המשפטי לממשלה

24. יתרה מכך, חלק משמעותי מן המעשים שביצע חה"כ כץ נעשה במסגרת סמכויותיו כיו"ר ועדה בכנסת. תפקידו של חה"כ כץ כיו"ר ועדה בכנסת הוא בעל היבטים מנהליים אשר אפשרו לו, לאחר שנותב דבר החקיקה לוועדה בראשותו, לבחור את הגורמים שיוזמנו לדיונים בה, לכוון את אופי הדיונים, לקבוע את סדר היום ולשלב את בן ארי בקידום הצעת החוק ובניסוחה. חה"כ כץ הפעיל סמכויות אלה תוך ניגוד עניינים חריף, תוך הסתרתו ואף תוך הצגת מצגים חלקיים ואף כוזבים לגביו. גם בשל כך, קשה לקבל טענה כי יש במעשיו של חה"כ כץ משום "גלישה" טבעית לאי חוקיות הנובעת מתפקידו. הדבר נכון גם בכל הנוגע להופעתו של חה"כ כץ בוועדת האתיקה, שאף היא אינה מהווה חלק מפעולותיו כמחוקק.
25. לבסוף, באשר לעבירה של מרמה והפרת אמונים, קבע בית המשפט כי גם במישור המושגי-נורמטיבי, אין מדובר בסיכון שהוא טבעי לחבר כנסת. וכך נכתב בקשר לכך:

*"נניח כי חבר-כנסת הוא 'עובד ציבור' לעניין עבירת השוחד. חבר הכנסת נוטל כסף ותמורתו נואם בכנסת לטובת עמדה של חברה מסחרית. אם יסודות עבירת השוחד מתקיימים, לא תעמוד לו חסינותו העניינית. שוחד (או הפרת אמונים) אינו סיכון שהוא טבעי לחבר-כנסת".<sup>7</sup>*

### **ב. העילה של הגשת כתב אישום שלא בתום לב או תוך הפליה**

26. עילה זו מוגדרת בסעיף 4(א)(3)(ב) לחוק חסינות חברי הכנסת, והיא כוללת שתי חלופות: הגשת כתב אישום בחוסר תום לב או בהפליה.
27. העילה המדוברת מבטאת את התכלית המקורית שעמדה בבסיס החסינות הדיונית של חברי הכנסת, כפי שנקבעה בפסיקה של בג"ץ בנושא, עוד קודם לקביעה המפורשת של עילות החסינות בחוק, ולפיה:

*"חסינות 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 חברה בהגשת אישומי שווא מטעמים פסולים, ביזמת הרשות המבצעת, שתבקש להשפיע בדרך זו שלא כדין על חופש פעולתם של נבחרים העם ולשבש את הבעת רצונם החופשי".<sup>8</sup>*

במסגרת עילה זו נבחנים למעשה שיקוליו של היועץ המשפטי לממשלה בהגשת כתב האישום, על מנת לבחון אם כתב האישום הוגש שלא בתום לב או תוך הפליה.

<sup>7</sup> בעניין פנחסי.

<sup>8</sup> בג"ץ 507/81 אבו חצירה נ' היועץ המשפטי לממשלה (20.11.1981).





## היועץ המשפטי לממשלה

28. להוכחת עילה זו טוען חה"כ כץ בבקשתו כי המדובר במקרה יחידי שבו הוחלט על הגשת כתב אישום בשל הליכי חקיקה של חבר כנסת. אלא שבכך לא די כדי להראות שמדובר בכתב אישום שהוגש בחוסר תום לב או בהפליה.

29. כתב האישום נגד חה"כ כץ גובש לאחר חקירה מקצועית ויסודית, לאחר בחינה עניינית של הראיות שנאספו לגביו, ולאחר שנשמעו טענותיו בשימוע, אשר חלקן התקבלו. לאחר תהליך זה, הגעתי לכלל מסקנה כי בנסיבותיו המיוחדות של המקרה פעולותיו של חה"כ כץ בעניין תיקון 44 שונות שוני משמעותי ורלוונטי מפעולות של חברי כנסת אחרים בקידום חקיקה.

30. בבקשת החסינות טוען חה"כ כץ כי "כל חקיקה היא 'חקיקה מהחיים' ובדרך שגרה, אנו חברי הכנסת לומדים מהסובבים אותנו על קשיים ובעיות שאנו מבקשים לפתור בדרך של חקיקה". אלא שטענה זו מתעלמת לחלוטין מנסיבותיו המיוחדות והחריגות של מקרה ייחודי זה. כך גם טענות נוספות של חה"כ כץ בנוגע לעילה זו, המבקשות להשוות בין עניינו לבין מקרים אחרים של קידום חקיקה, הן טענות המתייחסות בצורה חלקית מאוד למעשים המיוחדים לחה"כ כץ ובוודאי שאינן מתמודדות עם עובדות כתב האישום במלואן ועם חריגותן.

31. גם טענתו של חה"כ כץ כי החוק שביקש לקדם הוא חוק חברתי חשוב ואינו חוק פרסונאלי, טענה אשר אני מוכן להניח לטובת חה"כ כץ כי היא נכונה, אינה מעלה או מורידה דבר לעניין נסיבותיו החריגות של מקרה זה.

32. כפי שפורט, עובדות כתב האישום מצביעות על כך שחה"כ כץ פעל בניגוד עניינים חריף בין עניינו הפרטיים לבין תפקידו הציבורי, הוא הסתיר את אותו ניגוד עניינים חריף ואף הציג מצג שווא מרמתי לגביו.

ניגוד העניינים שבו היה נתון חה"כ כץ, נבע הן ממערכת היחסים החברית הקרובה שלו עם בן ארי והאינטרסים הכלכליים של בן ארי; הן מהאינטרס הכלכלי של חה"כ כץ עצמו בשימור יחסיו הכלכליים עם בן ארי, והן מהאינטרס האישי של חה"כ כץ בשל התזקקותו האישיות. המדובר בניגוד עניינים חריף ביותר.

פעולותיו המתמשכות של חה"כ כץ תוך שהוא מצוי בניגוד עניינים חריף כאמור, וחמור מכך - תוך כדי הסתרת ניגוד עניינים זה ואף הצגת מצגי שווא לגביו, גם הן חריגות ביותר. כפי שפורט לעיל, חה"כ כץ הציג מצגים חלקיים ואף כוזבים בעניינו של בן ארי, וביקש להציגו כמומחה אובייקטיבי, נטול אינטרס בקידום החוק, ואף בעל אינטרס הפוך לו. המדובר במצגים מטעים בנוגע לעובדות משמעותיות, אשר יש בהן כדי להשליך על אפשרותם של חברי הכנסת למלא את תפקידם תוך הפעלת שיקול דעת ענייני, על בסיס עובדתי מלא.



## היועץ המשפטי לממשלה

בכך שונה עניינו באופן משמעותי ממקרים אחרים של קידום חקיקה על ידי חברי כנסת.

33. בהקשר זה יצוין כי לא אחת פונים חברי כנסת שונים מיוזמתם לבירור המגבלות החלות עליהם בנסיבות מסוימות שבהן עולה חשש כי יימצאו בניגוד עניינים. כך למשל, פנה חה"כ דני דנון, ששימש יו"ר השדולה למען אלמנות ויתומי צה"ל, אל ועדת האתיקה בנושא קידום הצעת חוק שתיטיב עם קבוצה של אלמנות צה"ל, ביניהן גם אמו<sup>9</sup>. במקרים אחרים, היה עניינם האישי של חברי הכנסת מוכר וידוע, כמו כאשר פעל ח"כ שי חרמש באופן מוצהר לקידום עניינים הקשורים לענפי החקלאות בתוקף היותו יו"ר השדולה החקלאית בכנסת, חרף היותו חבר קיבוץ שבקיבוצו קיימים, בין היתר, ענפים אלה<sup>10</sup> או כאשר פעל ח"כ דוד אזולאי ז"ל לקידום הטבות מס לעיר עכו חרף היותו תושב העיר.

בשונה ממקרים כמו אלה שהוזכרו לעיל, בהם אין כמובן כל פסול ואיני מעלה על דעתי, בשום פנים באופן, כי הייתי מתערב בהם או בוחן אותם בכלים פליליים, בעניינו של חה"כ כץ לא נבע ניגוד העניינים שבו היה נתון מעובדת היותו תושב אזור מסוים או בן למשפחה מסוימת, אלא מחברות אישית קרובה ומאינטרסים כלכליים משמעותיים ביותר שנבעו מפעולות מסחר שבחר חה"כ כץ לבצע. מעבר לכך, ניגוד העניינים של חה"כ כץ לא היה מוכר וידוע לגורמים הרלוונטיים, ואף הוסתר על ידו באופן פעיל.

34. ואזכיר שוב, בהקשר זה, כי חלק משמעותי מן המעשים שביצע חה"כ כץ נעשו במסגרת תפקידו המנהלי כיו"ר ועדה בכנסת, אשר אפשר לו לבחור את הגורמים שיוזמנו לדיונים בה, לקבוע את סדר היום וכיוון את אופי הדיונים, ולשלב את בן ארי בקידום הצעת החוק ובניסוחה. גם בהקשר זה שונה עניינו של חה"כ כץ מעניינם של חברי כנסת אחרים בקידום חקיקה, שכן מרחב ניגוד העניינים בפעולות מנהליות שונה ממרחב ניגוד העניינים בפעולות חקיקה.

35. לבסוף אציין כי התנהלות חה"כ כץ כמפורט בעובדות כתב האישום, ובכלל זה פעולות ההסתרה שביצע והצגת המצג המרמתי על ידו, אינה מתיישבת עם האפשרות שהיעדרו של מקרה קודם בעל מאפיינים דומים הוא שהביא אותו לפעול כפי שנהג, מחמת טעות או אי הבנה. אזכיר כי בעניין "רפורמת הגז" החליט חה"כ כץ עצמו שלא להשתתף בהצבעה במליאת הכנסת, בשל חברותו עם מר קובי מימון, וזאת על אף שניתנה חוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת, אשר הייתה מקובלת גם עלי, כי אין בכך כדי למנוע ממנו מלהצביע במליאת הכנסת.

<sup>9</sup> החלטה מס' 43/18 של ועדת האתיקה של הכנסת בעניין פנייתו של ח"כ דני דנון בנושא קידום הצעת חוק (מיום 29.11.10).

<sup>10</sup> החלטה מס' 41/18 של ועדת האתיקה של הכנסת "בעניין קובלנותו של מר רחמים אליהו נגד ח"כ שי חרמש (מיום 23.11.10).





## היועץ המשפטי לממשלה

### **ג. העילה של התקיימות הליכים אחרים בשל מעשה המהווה עבירה לפי כתב האישום**

36. עילה זו מוגדרת בסעיף 4(א)(3)(ג) לחוק חסינות חברי הכנסת, הקובע כי:

*"התקיימו כל אלה: הכנסת או מי שמוסמך בה לכך קיימו הליכים או נקטו אמצעים לפי הדינים והכללים הנהוגים בכנסת נגד חבר הכנסת בשל המעשה המהווה עבירה לפי כתב האישום, העבירה בוצעה במשכן הכנסת במסגרת פעילות הכנסת או ועדה מוועדותיה, ואי ניהול הליך פלילי, בהתחשב בחומרת העבירה, מהותה או נסיבותיה לא יפגע פגיעה ניכרת באינטרס הציבורי".*

37. להוכחת עילה זו טוען חה"כ כץ כי ועדת האתיקה של הכנסת כבר קיימה הליכים משמעותיים בעניינו ולא מצאה שהתקיימה עבירה אתית, וכן הוא טוען כי אי ניהול הליך פלילי, בהתחשב בחומרת העבירה, מהותה ונסיבותיה לא יפגע פגיעה ניכרת באינטרס הציבורי. אלא שגם טענה זו אינה מביאה בחשבון את כלל העובדות המפורטות בכתב האישום.

38. ראשית, אין לקבל את טענתו של חה"כ כץ כי אי ניהול הליך פלילי בעניינו לא יפגע פגיעה ניכרת באינטרס הציבורי. מעשיו של חה"כ כץ, המפורטים בכתב האישום נגדו, מלמדים על ביצוע עבירה חמורה של מרמה והפרת אמונים. בנסיבות מקרה זה, שיש בהן חומרה רבה, לא ניתן לומר כי האיזון בין האינטרס העומד בבסיס עילת החסינות המנויה בסעיף זה, לבין האינטרס הציבורי במיצוע הדין, עשוי היה לבוא על סיפוקו באמצעות הליך אתי או משמעותי.<sup>11</sup>

39. שנית, אמנם בעניינו של חה"כ כץ התקיים הליך בוועדת האתיקה של הכנסת, אשר דן בנסיבות הקשורות לחקיקת החוק, ובכלל זה בשאלת ניגוד העניינים שבו היה נתון חה"כ כץ ושאלת חשיפת ניגוד העניינים בזמן אמת. אלא שבמסגרת הליך זה מסר חה"כ כץ לוועדת האתיקה של הכנסת מידע חלקי וחסר ביותר, שלא היה בו כדי להעמידה על מצב הדברים האמיתי. חה"כ כץ הציג לוועדת האתיקה מצגים כוזבים בנוגע לנתונים משמעותיים, ואת החלטת ועדת האתיקה בעניינו, יש לראות על רקע אותם מצגים חלקיים ואף כוזבים.

40. לא ניתן לקבל טענה לפיה הליך שנשען על מצגים חלקיים ואף כוזבים מצידו של חבר הכנסת, ובשל כך, הוא הליך שנוהל על תשתית עובדתית מוטעית, ימלא אחר התנאי של קיום הליכים בשל אותו מעשה, כנדרש לפי עילה זו.

### **ד. העילה של נזק של ממש לתפקוד הכנסת או לייצוג ציבור הבוחרים**

<sup>11</sup> וראו בבג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת (23.2.2005).





## היועץ המשפטי לממשלה

41. עילה זו מוגדרת בסעיף 4(א)(3)(ד) לחוק חסינות חברי הכנסת, ועניינה בכך ש:

*"ייגרם נזק של ממש בשל ניהול ההליך הפלילי, לתפקוד הכנסת או ועדה מוועדותיה או לייצוג ציבור הבוחרים, ואי ניהול הליך כאמור, בהתחשב בחומרת העבירה, מהותה או נסיבותיה, לא יפגע פגיעה ניכרת באינטרס הציבורי".*

42. גם כאן, תנאי לקיומה של העילה הוא שבהתחשב בחומרת העבירה, מהותה או נסיבותיה, אי ניהול ההליך פלילי לא יפגע פגיעה ניכרת באינטרס הציבורי. אין לקבל טענה זו בשים לב לחומרת המעשים המיוחסים לחה"כ כץ, כפי שפורט.

43. בקשר לעילה זו נטען בבקשת החסינות כי כתב האישום מבקש להטיל מגבלות פליליות מרחיקות לכת על פעילות חברי הכנסת וועדות הכנסת באופן שייגרם נזק של ממש לתפקוד הכנסת או ועדה מוועדותיה. כלומר, המדובר במעין טענת "אפקט מצנן" מעצם הגשת כתב האישום נגד חה"כ כץ.

44. טענה מסוג זה אין בה כדי לבסס את העילה האמורה, אשר נועדה להגן מפני נזק שייגרם לכנסת או לוועדה מוועדותיה בשל ניהול ההליך הפלילי נגד **חבר כנסת מסוים**, ולא מהשפעת ניהול ההליך הפלילי כלשהו על חברי הכנסת כולם ועל התנהלותם. הדברים נלמדים הן מלשון החוק והן מההיסטוריה החקיקתית שלו. כך למשל אמר יו"ר ועדת הכנסת דאז, ח"כ רוני בראון, בהציגו עילה זו בדיון בהצעת החוק במליאת הכנסת בשלב אישור ההצעה לקריאה שנייה ושלישית:

*"יש עילה נוספת, והיא טענה של חבר הכנסת כי ייגרם נזק של ממש בשל ניהול ההליך הפלילי לתפקוד הכנסת או ועדה מוועדותיה או לייצוג ציבור הבוחרים, ואי-ניהול ההליך, כמאזן בעניין המידתיות, לא יפגע פגיעה ניכרת באינטרס הציבורי. אם חבר הכנסת יגיד: העובדה שמתנהל משפט פוגעת באיזון, שוללת ממני את זכות ההצבעה, ונניח שהרוב בכנסת, הקואליציוני-אופוזיציוני, עומד על קול אחד ומישהו מתאנה לעניין הזה - אותו דבר בוועדה..."<sup>12</sup>*

45. הטענה כאילו העילה האמורה קמה בשל החשש מ"אפקט מצנן" כלפי חברי הכנסת כולם, אף אינה מתיישבת עם העובדה שהחסינות הדיונית היא חסינות המוגבלת בזמן, כך שעם תום כהונת חבר הכנסת, ממילא ניתן להעמידו לדין בגין אותם מעשים. לאור זאת, ולאור הפרשנות שניתנה בפסיקה בקשר לקיומה של חסינות דיונית נוכח הפגיעה בשוויון בפני החוק

<sup>12</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 274 של מליאת הכנסת של הכנסת ה-16, עמ' 104 (25.7.2005).



## היועץ המשפטי לממשלה

הכרוכה בה<sup>13</sup> מובן כי אין בטענותיו של חה"כ כץ בעניין זה כדי להקים את העילה הנוגעת לגרימת נזק של ממש לתפקוד הכנסת או לייצוג ציבור הבוחרים.

46. כן מובן כי חה"כ כץ לא עמד בנטל הראות את הנדרש ממנו כאמור לעיל לפי הסעיף, בדמות הנזק הממשי התפקודי שייגרם כתוצאה מכך שהוא יהיה נתון להליך פלילי, לפעילות הכנסת, לוועדה מוועדותיה או לייצוג ציבור הבוחרים. לעניין זה אפנה גם לאמור בחוות דעת היועצת המשפטית לוועדה ולפיהם עילה זו "מכוונת למצבים מיוחדים שבהם הפגיעה באינטרסים של הכנסת ושל הבוחרים גורמת לנזק של ממש" ולא די בכך שכל חבר כנסת הוא שליח של קבוצת הבוחרים במפלגתו ושניהול הליך פלילי נגדו עלול לגזול ממנו זמן ניכר.<sup>14</sup>

47. מעבר לכך, העובדה כי ניהול הליך פלילי במקרה זה יהיה בו כדי להעביר מסר לכלל חברי הכנסת באשר לחומרה הקיימת מפעילות בניגוד עניינים חריף תוך הסתרת ניגוד עניינים זה ואף הצגת מצגים חלקיים ואף כוזבים לגביו, אין בו כדי להוביל למסקנה שאין להגיש את כתב אישום, ואולי דווקא להפך.

**לאור האמור, אבקש לדחות את טענותיו של חה"כ כץ במסגרת הבקשה לחסינות ולקבוע כי לא קיימת לו חסינות מפני העמדה לדין פלילי.**

בברכה,

  
אביחי מנדלבליט

העתק:

עו"ד נוית נגב, באת כוח חה"כ כץ

<sup>13</sup> ראו עניין אבו חצירא.  
<sup>14</sup> בסעיף 20 לחוות הדעת.