



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)

ירושלים: כ"ג חשוון תשפ"ה  
24 נובמבר 2024  
תיקנו: 803-98-2022-000055  
סימוכין: 803-99-2024-054783

לכבוד  
חבר הכנסת יריב לוין  
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון - אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי) התשפ"ה-2024, הצעת חוק פ/5037 של ח"כ טלי גוטליב

על דעת היועצת המשפטית הממשלה אבקש להביא בפניך את חוות דעתנו בנוגע להצעת החוק שבנדון:

1. הצעת החוק שבנדון מבקשת לשנות מהותית את דיני החסינות, ולהעמיד רף גבוה ביותר לפתיחה בחקירה פלילית נגד חבר כנסת או הגשת תביעה אזרחית נגדו.

הסדר החסינות מעוגן בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: **חוק החסינות**). בהתאם לדין הקיים היום, שיקול הדעת האם לפתוח בחקירה נגד חבר הכנסת מצוי בידי הגורמים המקצועיים המוסמכים לכך – גורמי האכיפה. עוד נקבע, כי ככל שקיים בסיס להגשת כתב אישום נגד חבר כנסת וניתן אישור היועץ המשפטי לממשלה לכך, אזי כתב אישום יוגש לבית המשפט, אלא אם כן חבר הכנסת פנה לכנסת וביקש כי תיקבע לו חסינות, וחברי הכנסת מצאו כי מתקיימת אחת מהעילות שבחוק לקביעת חסינות דיונית.

כעת מבוקש לשנות באופן מהותי ביותר את האיזונים עליהם מבוסס ההסדר הקיים, ולמנוע למעשה את עצם החקירה נגד חבר הכנסת, באמצעות הרחבת ההסדר כך שלא ניתן יהיה לפתוח בחקירה נגד חבר הכנסת או להגיש נגדו הליך אזרחי, אלא אם הכנסת ברוב של 90 חבריה קבעה באופן פוזיטיבי כי פעולותיו מושא אותו הליך לא נעשו לשם מילוי תפקידו.

2. הצעת החוק נותנת משקל יתר וכמעט מכריע לחופש הפעולה של חבר הכנסת, ומנגד היא דוחקת הצידה שיקולים כבדי המשקל של שוויון בפני החוק ועקרון שלטון החוק. הסטת האיזונים באופן כה מהותי, מעניקה לחברי הכנסת זכויות יתר משמעותיות ביותר בהליך פלילי או אזרחי המוגש נגדם, החותרות נגד התכליות שבבסיס מוסד החסינות. ההסדר המוצע ימנע בפועל את חקירתם והעמדתם לדין של חברי כנסת ואת האפשרות להגיש נגדם תביעות אזרחיות, במנעד רחב של מקרים, וכן יביא לשיבוש הליכי חקירה. בכך הצעת החוק הופכת את מוסד החסינות למעין "עיר מקלט" לחברי הכנסת. ככל הידוע לנו, גם במבט השוואתי מדובר בהסדר חריג ורחב בהיקפו.

3. מניעת אכיפת הדין – הן הפלילי, עוד משלב החקירה, והן האזרחי – במנגנון שיביא דה-פקטו גם לתחולה על מקרים שאינם קשורים לתפקידם הפרלמנטרי של חברי הכנסת, מייצרת למעשה שכבה מורמת מעם,

ללא הצדקה. בכך ההסדר המוצע מערער את עקרונות היסוד של השוויון בפני החוק, שלטון החוק ואמון הציבור במערכת השלטונית ונבחריה.

יזכר, כי גם אם מתקיים קשר ענייני כזה או אחר בין המעשה האסור לתפקיד חבר הכנסת, אין בכך להמעיט מן הקושי שמקורו בהרשאה הרחבה שניתנת לפי ההצעה, לחבר הכנסת לבצע עבירות ללא יכולת מעשית לאכוף את הדין כלפיהם. "החסינות אינה חומה שמאחוריה יכול חבר הכנסת לתכנן ביצוען של עבירות פליליות, אפילו הן קשורות בתפקידו כחבר-כנסת"<sup>1</sup>, והיא "לא נועדה לאפשר לחברי-הכנסת לבצע עבירות - אף לא ממניעים פוליטיים, חברתיים או ערכיים - אלא לאפשר להם לבצע את תפקידם"<sup>2</sup>.

הרף הגובה והחריג שמוצע לקבוע למתן אישור של הכנסת – 90 חברי הכנסת, מעלה גם את החשש לעריצות הרוב בכנסת כלפי המיעוט, כך שאכיפת הדין תתאפשר רק ביחס למיעוט הפוליטי בכנסת.

4. במישור התהליכי יצוין כי שינוי כה מהותי של האיזונים העדינים עליו מבוסס ההסדר הקיים, חייב להיעשות בקפידה תוך בחינה מעמיקה ויסודית.

תחת זאת, הצעת החוק הונחה רק לפני ימים בודדים על שולחן הכנסת, כך שאפילו לא הושלמה לגביה תקופת ההנחה. קידומה המהיר של ההצעה עומד ביחס הפוך למשנה הזהירות המתחייב בעניין זה. מדובר בעריכת שינויים מהותיים בהסדר תשתיתי, אשר נחקק בשנים הראשונות לקום המדינה, ואשר הכנסת מיעטה לערוך בו שינויים לאורך השנים, על רקע המורכבות והרגישות הגלומה בו. התיקון המרכזי שנערך בו בשנת 2005, נעשה לאחר שהונח בפני הכנסת דו"ח של ועדה ציבורית אשר הוקמה לשם בחינת היקף מוסד החסינות, וזאת על רקע הביקורת שהועלתה על כך שמוסד החסינות רחב מדי.

5. מוסד החסינות מעמיד את חברי הכנסת במצב של ניגוד עניינים מוסדי, שבמסגרתו "הכנסת מחוקקת לעצמה", ומעניקה לחבריה זכויות יתר על-פני יתר אזרחי המדינה. קושי זה מתעצם עוד יותר בהינתן שכנגד חלק מחברי הכנסת המכהנים מתנהלות חקירות פליליות או תביעות אזרחיות (כולל תביעה אזרחית המתנהלת כנגד המציעה עצמה), ולתחולה המיידית של הצעת החוק יכולה להיות השלכה קונקרטי עליהן. בהתאם לכך, ובדומה לאופן התנהלות הכנסת בעבר, ככל שהכנסת סבורה שיש מקום לבחון מחדש את מוסד החסינות, ראוי היה שתוקם ועדה ציבורית אשר תבחן את הנושא במנותק משיקולים פוליטיים או אישיים, או מהליכים קונקרטיים כאלה ואחרים, ולאחר מכן ניתן יהיה להביא את הדברים לבחינה מעמיקה ועניינית בכנסת, תוך בחינת השאלה האם אכן יש מקום לערוך שינויים מהותיים במוסד החסינות ולהרחיב באופן חריג את תחולתו.

6. על רקע הקשיים החוקתיים האמורים, הצעת החוק אינה צולחת את המבחנים החוקתיים, סותרת עקרונות משטריים ובהם שלטון החוק והשוויון בפני החוק, ויש להתנגד לה.

#### רקע כללי

7. סעיף 17 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "לחברי הכנסת תהיה חסינות; פרטים ייקבעו בחוק". בדיוני החקיקה בשנת 1951 נחלקו חברי הכנסת בשאלת היקפה של החסינות הראוי, ונשמעו עמדות שונות בנושא, לרבות כאלה אשר לא סברו שיש הצדקה לקיומה של חסינות.

<sup>1</sup> בג"ץ 1843/93 פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 705, 686 (1995) (להלן: עניין פנחסי).  
<sup>2</sup> ע"פ 6833/14 סעיד נפאע נגד מדינת ישראל, פורסם במאגר "נבו", פס' מח לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין.

החוק אשר הסדיר בסופו של יום את הוראות החסינות הוא חוק החסינות, והוא קבע הסדר חסינות – מהותית ודיונית - רחב. בסעיף 1(א) לחוק נקבע כי עומדת לחבר הכנסת חסינות במילוי תפקידו מפני העמדה לדין פלילי או הליך אזרחי, שאינה ניתנת להסרה, ושתחולתה אינה מוגבלת לכהונה בכנסת, זו "החסינות המהותית":

"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."

נוסחו של סעיף זה, אשר כעת מבוקש לערוך בו שינוי מהותי, התקבל עם חקיקת חוק החסינות **בשנת 1951**, ונותר בעיקרו כפי שהוא עד היום.

8. בשנת 2005 נערך תיקון משמעותי לחוק החסינות אשר עיקרו בשינויים בחסינות הדיונית, על רקע ביקורת ציבורית על היקפה הרחב, והיא צומצמה באופן ניכר. לתיקון קדם דו"ח של "הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי הכנסת", שפורסם בשנת 1997. הוועדה הציבורית האמורה מונתה על-ידי יו"ר הכנסת דאז, חה"כ דן תיכון, ובראשה עמד שר המשפטים לשעבר, משה נסים. בדו"ח הוצע לעגן בחקיקה את העילות לנטילת חסינות דיונית, שנשאבו מהפסיקה שהתפתחה בנושא, וכן לקבוע בחקיקה כי פתיחה בחקירה פלילית כמו גם הגשת כתב אישום נגד חבר כנסת ייעשו באישור היועץ המשפטי לממשלה.

חברי הוועדה הציבורית נחלקו בשאלת התיקונים שיש לערוך בהסדר הנוגע לחסינות הדיונית. דעת הרוב סברה שיש להוציא את ההחלטה על הסרת החסינות הדיונית מידי הכנסת, ולהעבירה לידי ועדה ציבורית שתמונה בידי יו"ר הכנסת. לעומת זאת, דעת המיעוט, של פרופ' קלוד קליין, סברה שאין להוציא לחלוטין אל מחוץ לכנסת את העיסוק בחסינות הפרלמנטרית והציע לשנות את ברירת המחדל של החסינות הדיונית ולקבוע כי ניתן יהיה להעמיד לדין פלילי חבר כנסת מכהן, אלא אם כן הוא ביקש שתוענק לו חסינות ובקשתו נענתה בידי ועדת הכנסת ומליאת הכנסת.

9. במהלך הדיונים בכנסת הוחלט לאמץ את עמדת המיעוט של פרופ' קליין, תוך היפוך ברירת המחדל שנהגה עד אז וחיבה הסרה פוזיטיבית של החסינות בשלב הגשת כתב האישום הפלילי. לאור זאת, דרך המלך כיום היא שניתן להעמיד חבר כנסת לדין, אלא אם הכנסת קבעה, לבקשתו, כי מתקיימות לגביו אחת מהעילות שנקבעו לתחולה של חסינות דיונית. בהתאם לכך, סעיף 4 לחוק מקנה לחבר הכנסת **חסינות דיונית** מפני העמדה לדין פלילי - הגשת כתב אישום גם אם העבירה לא בוצעה במילוי תפקידו, ואף לא בוצעה במהלך כהונתו כחבר כנסת. חסינות זו אינה אוטומטית והוא מותנית בבקשה של חבר הכנסת ובקביעת חסינות על-ידי הכנסת בהתאם לעילות הקבועות בסעיף. מעבר לכך, לצד העדר קביעה כי חבר הכנסת חסין מפני חקירה, עוגנו גם הוראות המגבילות הפעלת סמכויות מסוימות במהלך חקירה (חסינות מפני מעצר, האזנת סתר וחיפוש, בהתאם לתנאים שנקבעו). החסינות הדיונית עומדת לחבר הכנסת רק במהלך כהונתו.

10. להשלמת התמונה יצוין, כי אף שאין חולק כי החסינות המהותית, המעניקה לחבר הכנסת חסינות מפני מעשים שעשה לשם מילוי תפקידו, אינה ניתנת להסרה, היא אינה מעניקה חסינות מוחלטת מפני נקיטה בהליכים פליליים או אזרחיים אשר ביצעו חברי הכנסת במהלך כהונתם. מבחינה מהותית נדרש כי מעשי חבר הכנסת נעשו לשם או למען התפקיד.

11. במהלך השנים התפתחו בפסיקה מבחנים באשר לדרך היישום ולפרשנותה של החסינות המהותית ולעילות להסרת החסינות הדיונית.<sup>3</sup> בית המשפט יצק בפסיקה תוכן למונח העמום "במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו". בית המשפט עמד על הקושי בעצם ההכרה בכך שפעולה אסורה מהווה חלק ממילוי התפקיד של חבר הכנסת - "האם עלינו להניח כי מילוי תפקידו של חבר הכנסת כולל בחובו פעולות אסורות?". הקושי האמור יושב בדרך זו: "הנחתו של חוק החסינות הינה כי תפקידו של חבר הכנסת הוא בביצוע פעולות מותרות בלבד. עם זאת, החוק מניח כי בין הפעולה האסורה שבוצעה לבין התפקיד של חבר הכנסת קיימת זיקה העושה את הפעולה האסורה לפעולה שהיא במילוי התפקיד או למענו (גם אם אינה התפקיד עצמו)" (עניין פנחסי, בעמ' 667). נקבע כי שרטוט גבולותיה של "הקירבה" או "הזיקה" בין הפעולה האסורה לבין התפקיד של חבר הכנסת, היא תוצר של איזון בין התכליות השונות עליהן מושתת הסדר החסינות, אשר מצויות בהתנגשות מתמדת זו עם זו.

12. תכליתה המרכזית של החסינות המהותית היא אפוא לאפשר את הפעילות התקינה של הכנסת ושל חברי הכנסת. החסינות מקנה לחבר הכנסת עצמאות ומאפשרת לו למלא את תפקידו ללא חשש שימצא עצמו חשוף להליך משפטי. החסינות נותנת לו את המרחב לפעול בביטחון כאשר הוא מביע את דעותיו ומקדם את השקפותיו, ובכך מאפשרת לו לייצג את ציבור בוחריו באופן אפקטיבי (שם, בעמ' 680 ו-682).

לצד תכלית זו, עומדים שני עקרונות יסוד כבדי משקל אשר החסינות מכרסמת בהם. עקרון שלטון החוק - "חבר הכנסת מבצע פעולה אסורה, ואין הוא עומד לדין על כך" (שם, בעמ' 688), ועקרון השוויון - "הכל נותנים את הדין על פעולותיהם האסורות - למעט חברי הכנסת" (שם).

13. בהתאם לכך נקבע, כי יש לצקת למונח "במילוי תפקידו" פרשנות אשר תאזן כראוי בין שיקולים, עקרונות וערכים שונים. "[יש] להבטיח את עצמאותו וחופש פעולתו של חבר הכנסת ובכך גם את פעולתה התקינה של הכנסת והדמוקרטיה הישראלית, תוך פגיעה מועטה ככל האפשר בשלטון החוק ובשוויון הכול בפני החוק, כפי שמתבקש במדינה דמוקרטית" (שם, בעמ' 682-683). תוך איזון עדין של תכליות אלה נקבע בפסיקה המבחן של "מתחם הסיכון הטבעי" ככלי הפרשני המרכזי לתחולת החסינות המהותית. מבחן זה שם את הדגש על "שולי בטחון" שמקיפים את הפעולות המותרות של חבר הכנסת ומתייחס לפעולות אסורות הקשורות ושלובות בהן.

14. החסינות המהותית והדיונית שנקבעו בחוק, עוצבו בקפידה, וזאת על מנת לשמור על איזון פנימי עדין בין הזכויות והאינטרסים כבדי המשקל. כפי שיפורט להלן, הצעת החוק שבפנינו מפרה באופן מוחלט את האיזונים הקיימים.

### הצעת החוק

15. בהצעת החוק מוצע לתקן את סעיף 1 לחוק, העוסק בחסינות המהותית, ולקבוע כי לא ניתן יהיה לפתוח בחקירה פלילית נגד חבר כנסת מכהן או להגיש נגדו תביעה אזרחית, אלא אם 90 חברי כנסת קבעו כי "המעשה שבשלו התבקשה החקירה או הוגשה התביעה לא נעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת, אלא אם מדובר בעבירות של הפרת אמונים או שוחד".

<sup>3</sup> שני פסקי הדין המרכזיים הרלוונטיים ביותר לענייננו הם: פסק הדין בבג"ץ 1843/93 פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661 (1995), ובג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נט(5) 865 (2005).

בדברי ההסבר נטען שהחסינות המהותית היא מוחלטת ולא ניתנת להסרה, ועל כן יש מקום להרחיבה גם לעצם חקירתו הפלילית של חבר הכנסת או הגשת תביעה אזרחית נגדו. זאת, "לאור ריבוי התביעות המוגשות בימים אלה נגד חברי כנסת בניסיון להשתיקם, ולנוכח פסקי דין הדנים בשאלת החסינות ומבקשים לנגוס בעוצמתה ובחשיבותה, מוצע תיקון זה המבהיר את חשיבות החסינות המהותית לעבודת חברי הכנסת".

### עמדתנו

16. כפי שיפורט להלן, ההסדר המוצע יוביל בפועל לכך שחברי הכנסת יהיו חסינים במקרים רבים מפני אכיפת הדין כלפיהם, במישור הפלילי ובמישור האזרחי, באופן אשר יוביל לפגיעה קשה בשוויון בפני החוק, בעקרון שלטון החוק ובאמון הציבור בנבחרינו.

17. ראשית, אף שלכאורה מדובר על הגבלת האפשרות של פתיחה בהליכים – אזרחיים או פליליים – על מעשים שלכאורה ממילא חלה עליהם החסינות המהותית, בפועל המנגנון שנקבע מעניק חסינות דה-פקטו על מנעד רחב בהרבה של פעולות חבר הכנסת, באופן החותר תחת התכליות שבבסיס החסינות.

הצעת החוק למעשה מעבירה את הנטל לגופי האכיפה לשכנע מראש 90 חברי כנסת כי פעולות חברי הכנסת מושא החקירה לא נעשו במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו – כך שברירת המחדל היא למעשה שלא ניתן לפתוח בחקירה פלילית נגד חבר כנסת. בהינתן שהשאלה האם חלה בעניין זה חסינות מהותית אינה רק שאלה שבעובדה – האם הדבר נעשה במהלך כהונת חבר הכנסת – אלא מחייבת את הבחינה המהותית של הסוגיה – האם המעשים חוסים תחת "מבחן הסיכון הטבעי", בחלק ניכר מהמקרים שאלה זו כרוכה בקיומה של תשתית עובדתית ומשפטית מתאימה. הצעת החוק מבקשת למעשה למנוע מגופי האכיפה את היכולת לברר במסגרת חקירה את שאלת התקיימותה של החסינות המהותית ולבססה בתשתית ראייתית, ועל כן היא **תביא בפועל להגנה כמעט מוחלטת על חברי כנסת מפני חקירה פלילית במנעד רחב ביותר של עבירות**.

כל זאת, כאשר עצם פתיחה בחקירה מותנה בקביעה של 90 חברי הכנסת כי המעשה שאותו נדרש לחקור לא נעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. מצב שבו גופי האכיפה נדרשים לפנות מראש לכנסת לקבל את אישורה לשם פתיחה בחקירה נגד חבר הכנסת, יוביל לשיבוש הליכי חקירה, שכן גופי האכיפה יידרשו לחשוף בשלב מוקדם את התשתית הראייתית שיש בידם, ותוצאה זו כשלעצמה תאיין את היכולת למצות את החקירה נגד חברי כנסת. בנוסף, מדובר בהצעה שאינה מעשית כיוון שחקירה נפתחת פעמים רבות על בסיס מידע מודיעיני שלא ניתן להציגו לצורך הצבעה כמוצע, וכן לעיתים קרובות חקירה של פלוני קשורה בעבותות בחקירת שותפיו לעבירה, כאשר מטבע הדברים הפרוצדורה המוצעת תסכל כל חקירה של מעשה עברייני שקשור בו אדם בעל החסינות.

18. שנית, גם בקביעת הרף הגבוה של קבלת החלטה פוזיטיבית של 90 חברי הכנסת לשם פתיחה בהליך פלילי או אזרחי, יש כדי להעניק דה-פקטו הגנה החורגת מתחולת החסינות המהותית, וכן להעלות חשש של עריצות הרוב כלפי המיעוט הפוליטי בכנסת.

בהתנתה פתיחה בחקירה פלילית נגד חבר כנסת או דיון שיפוטי בתביעה אזרחית שהוגשה נגדו, בקביעה פוזיטיבית של רוב פוליטי של 90 חברי כנסת – רוב חריג ביותר ביחס לדינים הפנימיים של הכנסת - כי המעשה שביסוד החקירה או התביעה לא נעשה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו, מציבה הצעת החוק

רף גבוה ביותר תוך שמעשית היא חוסמת כמעט לחלוטין חקירה פלילית, וכתוצאה מכך גם העמדה לדין או הגשת תביעה אזרחית, אף ביחס למעשים שלא נעשו לשם מילוי תפקידם.

יתרה מכך, קביעת הרוב החרוג האמור לשם קבלת החלטה פוזיטיבית על פתיחה בהליכים, עלולה להביא לכך שאישור הכנסת לפתוח בחקירה פלילית או הגשת תביעה אזרחית ייעשה רק ביחס לקבוצות המיעוט הפוליטי, בעוד שיתר חברי הכנסת ייהנו דה-פקטו מחסינות רחבה יותר.

19. **שלישית, הצעת החוק מעניקה לחברי הכנסת הגנה רחבה לביצוע עוולות כלפי אזרחים מבלי שיידרשו ליתן על כך את הדין.**

הצעת החוק מטילה נטל כבד על מי שמבקש לתבוע חבר כנסת בגין עוולה שביצע נגדו (גם בלא קשר לתפקידו), בכך שהיא מונעת ממנו את עצם הגשת התביעה, ומחייבת אותו לפנות לכנסת ולקבל את אישור 90 חברי הכנסת קודם לפנייה לבית המשפט. השאלה אם יש לאדם עילת תביעה כלפי חבר הכנסת מקומה להתברר בבית המשפט, לרבות בשאלת תחולת החסינות המהותית, ואין כל מקום להעבירה להכרעה של רוב פוליטי בכנסת.

קביעת הסדר חריג לפיו הגשת תביעה אזרחית תהיה מותנית באישור רוב מיוחד בכנסת, פוגעת בזכות הגישה לערכאות ובמכלול שלם של זכויות יסוד עליהן נועד להגן המשפט האזרחי. למותר לציין, כי הקושי מתעצם נוכח העובדה שחבר הכנסת אינו מוגבל באופן כלשהו בהגשת תביעות אזרחיות.

20. **רביעית, הצעת החוק מביאה לשיבוש פנימי של מוסד החסינות ולחוסר הלימה פנימי בין חלקיו השונים.**

הצעת החוק מתמקדת אמנם בחסינות המהותית, אך בפועל היא מעניקה לחבר הכנסת זכויות במישור הדיוני – מניעת האפשרות לפתוח נגדו בחקירה פלילית או להגיש נגדו תביעה אזרחית. משכך, בכל מקרה מקומה אינו במסגרת תיקון לסעיף 1.

יצוין, כי הצעת החוק יוצרת חוסר הלימה בין ההוראות השונות של הסדר החסינות. ויודגש, אין מדובר בתיקון נקודתי של הוראה הנוגעת לחסינות, אלא שינוי מהותי אשר מחייב ראייה הוליסטית של הוראות החסינות השונות, ובחינה מעמיקה של השלכותיו עליהן. הצעת החוק נעדרת ראייה זו ויוצרת שיבושים פנימיים חסרי היגיון בין הוראות החוק השונות.

21. **לבסוף, יצוין כי הצעת החוק עלולה לעורר גם קשיים במישור המשפט הבינלאומי, על רקע הגבלת האפשרות של גורמי האכיפה לפתוח בהליכים פליליים נגד נבחרי ציבור, בשם לב להיבטי המשלימות. בנסיבות אלה נראה כי יש מקום לבחון את הצעת החוק והשלכותיה גם במישור המדיני.**

#### **סיכום של דבר:**

22. **הפרת האיזונים בהסדר החסינות הקיים, כפי שמוצע בהצעת החוק, תהפוך את החסינות למעין "עיר מקלט" המעניקה לחברי הכנסת הגנה כמעט מוחלטת, שכן תמנע בפועל את חקירתם והעמדתם לדין פלילי או את האפשרות להגיש נגדם תביעות אזרחיות, ביחס למנעד רחב של מקרים.**

צעד זה סוטה וחורג מהמטרות המרכזיות של הסדר החסינות, ללא הצדקה, ומוביל להעמדת חברי הכנסת מעל הציבור, וליצירת שכבה מורמת מעם. מניעת אכיפת הדין – הן הפלילי והן האזרחי – כולל במקרים

שאינם קשורים לתפקידם הפרלמנטרי של חברי הכנסת, מערערת את עקרונות היסוד של השוויון בפני החוק, שלטון החוק ואמון הציבור במערכת השלטונית ונבחריה.

על רקע הקשיים החוקתיים האמורים, ההצעה אינה צולחת את המבחנים החוקתיים, סותרת עקרונות משטריים ובהם שלטון החוק והשוויון בפני החוק, ויש להתנגד לה.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה  
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה