



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין : 04420919  
ירושלים, ד' בכסלו התש"ף  
2 בדצמבר 2019

לכבוד  
חה"כ אבי ניסנקורן  
יושב ראש הוועדה המסדרת

שלום רב,

### הנדון: סוגיות הנוגעות להקמת ועדת הכנסת ולבקשות לקביעת חסינות בפני דין פלילי

פנית אליי בשאלות שונות שהתעוררו לאחרונה בנוגע לאפשרות הקמתה של ועדת הכנסת ולאופן הטיפול בבקשות חסינות של חברי הכנסת בעת הזו, בה אנו מצויים בתקופת 21 הימים לפי סעיף 10 לחוק-יסוד: הממשלה, כאשר טרם הוקמו ועדות הכנסות הקבועות. אציין, כי נוסף לפנייה זו נעשו אליי פניות בעל-פה מצד חברי כנסת נוספים, וכן פנו בכתב באותו נושא גם סיעת העבודה-גשר באמצעות עו"ד עמרי שגב, חה"כ תמר זנדברג, עורכי הדין שחר בן מאיר ויצחק אבירם, עורכי הדין אביה אלף ובעז ארד מהתנועה לטוהר המידות, ופרופ' מרדכי קרמניצר, פרופ' יובל שני וד"ר עמיר פוקס מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

השאלות מתעוררות ביחס לשני מקרים קונקרטיים - האחד, הודעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 14.8.2019 כי אישר להגיש כתב אישום נגד חה"כ חיים כץ, אשר בקשתו לקביעת חסינות מיום 11.9.2019 עודנה תלויה ועומדת, והשני, הודעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 21.11.2019 כי אישר הגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו, ומסירת עותק ממנו ליו"ר הכנסת, והודעתו הנוספת של היועץ מהיום (2.12.2019) בה הושלמו בכתב האישום מקום השיפוט ורשימת העדים. בשלב זה עדיין לא ידוע אם ראש הממשלה יגיש בקשה לקביעת חסינות.

הפונים מביעים חשש כי המצב הפוליטי התקדימי והמורכב שנקלענו אליו - אי הקמת ועדת הכנסת והאפשרות שנצא לבחירות שלישיות בתוך שנה - עלול לדחות את דיוני החסינות בחודשים רבים, מה שיביא גם לעיכוב ניכר בהליכים המשפטיים התלויים במיצוי דיוני החסינות בכנסת. חלק מהפונים אף הציעו הצעות שונות שלדעתם יש בהן כדי לתת מענה לסיטואציה האמורה.

להלן אציג את עמדתי בנושא, בהתייחס לכלל הפניות והשאלות:

## **א. האם הוועדה המסדרת או ועדה "מיוחדת" מוסמכת לדון בבקשה של חבר הכנסת לקביעת חסינות?**

בהתאם לחוק החסינות, בקשה של חבר כנסת לקביעת חסינות בפני דין פלילי תידון תחילה **בוועדת הכנסת**, ובמקרה שהוועדה תמליץ על קביעת חסינות, תידון גם במליאת הכנסת (סעיפים 4 ו-13 לחוק). חוק הכנסת, שהוועדה המסדרת קמה מכוחו, לא מעניק לה את כל הסמכויות של ועדת הכנסת אלא קובע כי יהיו לה, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, **"סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת"**.

כפי שצינתי בחוות דעתי ליו"ר הכנסת מיום 12.9.2019 בעניין בקשתו של חה"כ חיים כץ לקביעת חסינות, עמדתי היא כי **הוועדה המסדרת אינה מוסמכת לדון בענייני חסינות במקום ועדת הכנסת**. הדיון בבקשה לקביעת חסינות הוא דיון מעין-שיפוטי, שלא ניתן לראות בו נושא שנוגע ל"סדרי הבית ודיוני הכנסת", ולכן **רק ועדת הכנסת מוסמכת לדון בבקשת חסינות** ולהציע לכנסת לקבוע חסינות לחבר הכנסת שביקש זאת או לדחות את בקשתו.

בהקשר זה אציין כי הוועדה המסדרת היא ועדה זמנית במהותה ובהגדרתה, שעיקר תפקידה הוא לגבש הצעה בדבר הרכב ועדות הכנסת הקבועות, לרבות ועדת הכנסת עצמה, ולהתניע את עבודת הכנסת לאחר בחירתה של כנסת חדשה. בשונה משתי הוועדות הזמניות שמוקמות לפי סעיף 2א(ה) לחוק הכנסת (הוועדה לענייני כספים והוועדה לענייני חוץ וביטחון), אשר סמכויותיהן לא צומצמו בחוק ביחס לוועדות הקבועות, הוועדה המסדרת אינה נכנסת בנעלי ועדת הכנסת לכל דבר ועניין. כך למשל קבענו בעבר כי הוועדה המסדרת אינה מוסמכת לקיים דיוני חקיקה; אינה מוסמכת לדון ולהחליט בענייני שכר ותשלומים שישולמו לחברי הכנסת; וכך גם אינה יכולה להחליף את ועדת הכנסת לעניין הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת הכספים לעניין תקציב הכנסת; ועוד.

בדומה, לא ניתן לקיים דיוני חסינות גם בוועדה "מיוחדת" שתוקם לשם כך, כפי שהציעו חלק מהפונים, וזאת משום שכאמור חוק החסינות מסמיך מפורשות את ועדת הכנסת לדון בעניינים אלה. כלל הוא, כי כאשר חוק מסמיך ועדה ספציפית של הכנסת לדון בעניין מסוים (למשל לאשר תקנות), לא ניתן לקיים את הדיון בוועדה אחרת מזו הקבועה בחוק המסמיך מבלי לתקנו.

## **ב. האם כאשר ועדת הכנסת אינה קיימת ניתן להעביר בקשה לקביעת חסינות ישירות למליאת הכנסת?**

התנועה לטוהר המידות בפנייתה אליי מבקשת לקבוע כי "המליאה, אשר ממילא עתידה לקיים גם היא דיון מעין שיפוטי בעניין בקשת החסינות, תיטול את סמכותה של ועדת הכנסת ותקיים דיון מאוחד בעניין". עמדתי היא כי **לא ניתן לדלג על שלב הדיון בוועדת הכנסת, ולהעביר בקשה לקביעת חסינות ישירות לדיון במליאה, וכי הצעה זו אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו**.

לשונו של סעיף 13(א) לחוק החסינות קובעת במפורש כי "הכנסת לא תחליט החלטה כזאת [קביעת חסינות לחבר הכנסת] **אלא לפי הצעת ועדת הכנסת** עקב בקשה שהובאה לפני הוועדה". על מעמדה הקונסטטיטוטיבי של החלטת ועדת הכנסת בהליך קביעת החסינות ניתן ללמוד גם מסעיף 13(ג) לחוק הקובע כי "החליטה ועדת הכנסת שלא להציע לקבוע כי תהיה לחבר הכנסת חסינות בפני דין פלילי ... **תהא החלטתה סופית**". על כן, כבר

מלשון החוק עולה שמליאת הכנסת מוסמכת לדון בבקשת חסינות רק אם קדמה לכך הצעה של ועדת הכנסת לקבוע חסינות.

מבחינה תכליתית, ויתור על הדיון בוועדת הכנסת יפגע באופן מהותי בהליך עצמו, שכן לפי החוק החלטת ועדת הכנסת מתקבלת רק לאחר שנשמעו בפני חבריה הצדדים הרלבנטיים, קרי - חבר הכנסת המבקש, שאף רשאי להיות מיוצג על ידי עורך-דין או חבר כנסת אחר, והיועץ המשפטי לממשלה, המציג את תשובתו לבקשה ועונה לשאלות חברי הכנסת הנובעות מן הבקשה. מובן כי הליך אדוורסרי ייחודי זה אינו יכול להתקיים במליאת הכנסת, שבה עורך-דין המייצג את חבר הכנסת, כמו גם היועץ המשפטי לממשלה, כלל אינם יכולים להופיע ולטעון את טענותיהם. **מדובר איפוא בהליך מעין-שיפוטי שלא ניתן לדלג על שלביו המהותיים שנקבעו בחוק.**

### **ג. האם חלה חובה להקים ועדת כנסת נוכח קיומן של בקשות חסינות של חברי כנסת?**

כידוע, מאז כינונה של הכנסת ה-21, ביום 30.4.2019, לא הוקמו ועדות הכנסת הקבועות, ובהן גם ועדת הכנסת. זה היה המצב בכל תקופת כהונתה של הכנסת ה-21 שבה לא כוננה ממשלה, וכך גם מאז כינוסה של הכנסת ה-22 ביום 3.10.2019. כעת אנו מצויים בתקופת 21 הימים לפי סעיף 10 לחוק-יסוד: הממשלה, שבה אם 61 חברי כנסת לא יציגו מועמד מוסכם להרכבת הממשלה, הכנסת תתפזר.

מצב זה נובע מפרקטיקה הנוהגת בכנסת שלפיה לא מקימים את ועדות הכנסת הקבועות, ולא מתקיימת פעילות פרלמנטרית סדירה בכנסת לפני הקמת הממשלה והחתימה על ההסכמים הקואליציוניים, זאת נוכח הזיקה הברורה שבין גיבוש הקואליציה לבין הרכבן של הוועדות ואיושן. מקובל כי הקמת כל הוועדות הקבועות נעשית באותו מועד ובהצבעה אחת, לאחר דיונים בוועדה המסדרת שמטרתם להגיע להבנות עם כל הסיעות, לרבות סיעות האופוזיציה, באשר לאופן איוש הוועדות וקביעת יושבי הראש. קביעת הרכב הוועדות היא מעין פאזל ואישורן כמכלול אחד נעשה בשל הצורך של הסיעות לראות את כלל המקומות המוקצים להן, כאשר לא אחת יש הבנות בין הסיעות בדבר ויתור על מקומות בוועדה אחת לטובת אחרת, מתן מקומות לסיעה אחת על חשבון סיעה אחרת וכדומה.

ואולם, חוק החסינות יוצא מנקודת הנחה כי ועדת הכנסת כבר קיימת ומתפקדת, ומבקש לצמצם את העיכוב בהליכים המשפטיים הנובע מדיוני החסינות. בהתאם לכך, קובע סעיף 13(ג) לחוק החסינות כי הוועדה נדרשת לדון בבקשת חסינות "בהקדם האפשרי". לפיכך, אין חולק, כי בימים כתיקונם, חוק החסינות מחייב את ועדת הכנסת לדון בבקשות חסינות המוגשות אליה ובמועד הסמוך למועד הגשת הבקשה. אולם, אין בחוק התייחסות למצב שבו הבקשה מוגשת כאשר ועדות הכנסת, וביניהן ועדת הכנסת, טרם הוקמו, כפי שקורה בתחילתה של כל כנסת חדשה.

**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. כפי שפירטנו לעיל, תהליך הרכבת הוועדות הוא תהליך פוליטי מורכב, בוודאי בכל הנוגע לוועדת הכנסת שהיא צומת מרכזי בחיי הכנסת ושל הקמתה ולהרכבה יש השלכות משמעותיות וארוכות טווח על החיים הפרלמנטריים. לא ניתן להקים את ועדת הכנסת רק לשם דיון בבקשות לקביעת חסינות, שכן החוק והתקנון אינם מאפשרים הקמתה של ועדה קבועה המוגבלת בזמן או בסמכויות. כלומר, מעת שהוקמה ועדת כנסת קבועה, גם אם הדבר נעשה בשלב שלפני כינון הממשלה, נתונות**

לה מלוא סמכויותיה, והיא זו שתלווה את הכנסת לכל תקופת כהונתה. יתר על כן, הנוהג בכנסת הוא שיו"ר ועדת הכנסת משתייך לסיעתו של ראש הממשלה, ולכן מתעורר קושי לבחור יו"ר קבוע בשלב שבו טרם כוננה ממשלה.

אכן אין להקל ראש בתוצאה לפיה בהעדר ועדת הכנסת מתעכב הדיון בבקשת החסינות, אך באופן בסיסי הדבר אינו שונה מסמכויות אחרות של ועדות הכנסת שלא ניתן למלאן בתקופה שבין הבחירות ועד לכינון ממשלה חדשה. כך למשל, תקנות שנקבע בחקיקה מועד להתקנתן באישור ועדה מסוימת של הכנסת, אינן מובאות לדיון בתקופה זו; הליכי חקיקה רבים לא מתקיימים בשל אי הקמת הוועדות; ואף פיקוח הכנסת על הממשלה, שעיקרו נעשה על-ידי הוועדות, מצומצם ביותר בתקופה זו.

יחד עם זאת, אני סבור כי ככל שהנסיבות הפוליטיות יובילו לכך שלא תוקמנה ועדות קבועות בכנסת ה-22, ולאחר הבחירות לכנסת ה-23 יימשך המשבר הפוליטי והליך כינון הממשלה יתעכב, האיזון בין האינטרסים השונים יטה את הכף לטובת מניעת המשך עיכוב הדיון בבקשות החסינות. אמנם קשה לקבוע מסמרות בעניין זה כבר עתה, אך דומה כי בנסיבות אלה יהיה על הכנסת ה-23 להקים את ועדת הכנסת אף בטרם הקמתן של יתר הוועדות, על אף הקושי הכרוך בכך.

לבסוף, אבקש להבהיר 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 מההתנהלות המקובלת בכנסת, ויתגבש רוב להקמת ועדת כנסת קבועה כבר בשלב זה, אינני סבור שקיימת מניעה משפטית לעשות כן.

בהקשר זה יצוין כי בחוות דעתי האמורה בעניין בקשתו לחסינות של חה"כ חיים כץ, קבעתי כי לא ניתן היה באותה עת להקים ועדת כנסת וכי יש להמתין להקמת הוועדה בכנסת החדשה, **משום שהבקשה הוגשה ביום 11.9.2019, ששה ימים לפני יום הבחירות לכנסת ה-22**. בעיתוי שכזה לא היה כל הגיון, או אפשרות מעשית להקים ועדת כנסת קבועה ולהשלים את דיוני החסינות. זה אינו המצב שבו אנו מצויים כעת.

**מכל מקום, 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".**

#### **ד. בהנחה שלא מוקמת עתה ועדת הכנסת, האם ניתן להגיש את כתב האישום לבית המשפט?**

בפנייה של המכון הישראלי לדמוקרטיה נטען כי, אם לא תוקם ועדת כנסת לאורך זמן, ניתן יהיה להגיש את כתב האישום לבית המשפט, שכן "ככל שהכנסת מסרבת להפעיל את סמכותה להקים ועדת כנסת, יש לראות בכך סירוב מצדה להפעיל את ההגנה הזו על חברי הכנסת".

טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראת חוק מפורשת שאינה מאפשרת את המשך ההליך הפלילי בטרם תתברר בקשת החסינות (סעיף 4(ב) לחוק החסינות). יתר על כן, הטענה האמורה אף אינה מעניקה את המשקל הראוי לתכליות העומדות ביסוד החסינות הפרלמנטרית ולזכות הנתונה לחבר הכנסת "לקבל את יומיו" ולשכנע את הכנסת כי מתקיימות לגבי העילות לקביעת חסינות, בטרם יוגש כתב האישום נגדו לבית המשפט.

**ה. אם הכנסת מקבלת החלטה בבקשת חסינות, האם החלטה תקפה גם בכנסת הבאה?**

התשובה תלויה בהחלטות שתקבל הכנסת בבקשת החסינות.

**אם בקשת החסינות נדחתה** - היועץ המשפטי לממשלה רשאי להגיש את כתב האישום לבית המשפט, ודינו של חבר הכנסת בקשר לאותה אשמה כדין כל אדם, **והוא לא יוכל לבקש עוד מהכנסת לקבוע לו חסינות בהקשר זה.**

**אם בקשת החסינות התקבלה** - לא ניתן יהיה להגיש כתב אישום לבית המשפט בתקופת כהונתה של אותה כנסת, אלא אם כן חל שינוי בנסיבות. בכנסת חדשה, ככל שהיועץ המשפטי לממשלה ירצה להגיש את כתב האישום לבית המשפט וחבר הכנסת יבקש כי תיקבע לו חסינות, יתקיים ההליך מחדש, ובסופו תכריע שוב הכנסת אם לקבוע לחבר הכנסת חסינות לאותה כנסת (סעיף 4(ג) לחוק החסינות).

לבסוף ומאחר ונשאלנו גם על כך, אציין כי ההצבעה בוועדת הכנסת ובמליאה היא גלויה, ואינה מחייבת רוב מיוחד.

בברכה,  
איל ינון

העתק:  
חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
חה"כ חיים כץ  
חברי הכנסת  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת  
הגורמים הפונים