



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00662213  
ירושלים, חי באדר תשע"ג  
18 בפברואר 2013

לכבוד  
חברי הכנסת

שלום רב,

### הנדון: גבולות חסינות חברי הכנסת ביחס להתבטאויות המהוות עבירה

בימים האחרונים נשאלתי על ידי חברי כנסת רבים מה המשמעות של החסינות המוקנית להם בקשר לדברים הנאמרים על ידם ומהם הגבולות של חסינות זו. סוגיה זו התעוררה בעקבות הדיון שהתקיים במליאת הכנסת בשבוע שעבר, אשר במהלכו הופנו לשר המשפטים שאלות אודות פרשה שחסתה באותה עת תחת צו איסור פרסום גורף שהוטל על ידי בית המשפט.

**יודגש כי אין בחוות דעת זו כדי לנקוט עמדה קונקרטיה ביחס להתבטאויות של חברי הכנסת בדיון שהתקיים בשבוע שעבר, אולם נוכח חשיבות ורגישות הסוגיה, אבקש להביא לידיעת חברי הכנסת את העקרונות המנחים בעניין זה:**

1. הביטוי הפוליטי הוא הכלי המרכזי בעבודתו של חבר הכנסת ובאמצעותו הוא מממש את שליחותו הציבורית. בשל כך, ובין היתר כדי שלא "לצנן" את יכולתם של חברי הכנסת להתבטא ללא חשש, נקבע בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, כי "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 ... במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת."
2. חסינות זו נועדה לאפשר לחברי הכנסת חופש פעולה פוליטי רחב ככל הניתן, מבלי שימצאו עצמם נתונים לאחריות משפטית, במיוחד בקשר לדברים שאמרו במסגרת מילוי תפקידם, וכדי שמוראה של חציית הגבול בין מותר ואסור לא תהא עליהם בעת שהם מדברים במליאה או בוועדות, מתראיינים בתקשורת, מרצים בפני קהל וכד'.  
אולם, מן העבר השני עומדים העקרונות של שלטון החוק והשוויון בפני החוק, שלפיהם הפרת החוק אסורה על כל אדם, על אחת כמה וכמה על נבחר ציבור שאמור לשמש דוגמה לציבור כולו, ושהפרת החוק מצדו עלולה אף לגרור פגיעה באמון הציבור בכנסת ובחברי הכנסת.
3. כידוע, חופש הביטוי הוא זכות יסוד בישראל, אולם ככל זכות יסוד אחרת היא אינה מוחלטת. בהתאם לכך, התבטאויות מסוימות נקבעו על ידי המחוקק כאסורות וזאת כדי להגן על אינטרסים חשובים אחרים. כך למשל קבע המחוקק כי הסתה לגזענות, לאלימות או לטרור, גילוי ידיעה סודית, לשון הרע, הפרת צו איסור פרסום וכד' הן התבטאויות אסורות שעלולות, בתנאים מסוימים, לגרור אחריות פלילית או אזרחית.

4. העיקרון העומד ביסוד מוסד החסינות (מתן חופש פעולה וחופש ביטוי רחב לחברי הכנסת) מתנגש לעתים עם עיקרון השוויון בפני החוק והחובה הכללית לכבד את החוק. על כן, בית המשפט העליון נדרש במשך השנים לאזן בין עקרונות אלה ולהכריע מתי תחול החסינות המהותית ומתי דינו של חבר הכנסת יהיה כדין כל אדם המפר איסור שבדין.

בקביעת האיזון, בית המשפט העליון התמקד במתן פרשנות לביטוי "במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת" שמופיע בחוק החסינות. המבחן העיקרי שמקובל בפסיקה לעניין זה, ושלפיו נוהגות רשויות האכיפה, הוא "מבחן הסיכון הטבעי" או "מבחן הסיכון המקצועי". משמעותו של מבחן זה היא כי חבר הכנסת ייחנה מחסינות על התבטאות אסורה, רק אם במסגרת הפעילות המותרת והלגיטימית שלו הוא "גלש" שלא מתוך תכנון מוקדם (למשל, בלהט הויכוח או בתגובה לדברים שנאמרו לו), לאותו מתחם אסור של התבטאויות שאזרח מן השורה היה נתבע או עומד בגינן לדין.

לפי מבחן זה, תכנון מראש של התבטאות המהווה עבירה, לא חוסה תחת החסינות, וניתן כעיקרון להעמיד חבר כנסת לדין בגינה, כמו כל אדם אחר. בכלל זה, פרסום מתוכנן של עניינים סודיים שפרסומם מהווה עבירה, בין במליאת הכנסת ובוועדות ובין בתקשורת או בכל מסגרת אחרת, אינו חוסה תחת החסינות וחבר הכנסת עלול להיחקר ולעמוד לדין בגינו.

5. בהקשר זה יש לציין, כי מליאת הכנסת וועדותיה אינן כשלעצמן "שטח חסין" מפני העמדה לדין, וכי אין בעצם העובדה שההתבטאות האסורה נאמרה בכנסת כדי שהחסינות תתפרס עליה באופן אוטומטי, גם אם באופן טבעי דברים הנאמרים במליאה קרובים יותר לליבת תפקידו של חבר הכנסת.

עוד אוסיף כי סעיף 28 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע כי "ההליכים בישיבת הכנסת והדברים שנאמרו בה - פרסומם אינו מוגבל ואינו גורר אחריות פלילית או אזרחית" אינו רלבנטי לחברי הכנסת עצמם ואינו מהווה מקור נוסף לחסינות מפני העמדה לדין של חברי הכנסת.

6. באשר לכלים הפרלמנטרים העומדים לרשותו של חבר הכנסת לבירור סוגיה שידוע לו (בוודאות או בהסתברות גבוהה) כי היא חסויה או חוסה תחת צו איסור פרסום, הרי שדרך המלך לעשות זאת היא באמצעות שאילתה ישירה המוגשת בכתב לשר הרלבנטי, או בפנייה ליו"ר הוועדה שהנושא מצוי בסמכותה בבקשה לקיים דיון חסוי בסוגיה, או בפנייה לרשויות הרלבנטיות לבירור העניין.

7. לבסוף אציין כי ההחלטה על חקירה והעמדה לדין של חברי כנסת מצויה בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר פועל לפי המבחנים שפורטו לעיל, בצירוף המבחנים הרגילים להעמדה לדין, שבמסגרתם נבחן אם יש "עניין לציבור" בהעמדה לדין, בין היתר, בהתחשב בחומרת ההתבטאות, הנזק שנגרם מהפרסום, וכיו"ב.

בברכה,  
איל ינון

העתק: יושב ראש הכנסת בפועל, חה"כ בנימין פואד) בן-אליעזר היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין