

חסינות חברי פרלמנטים*

צוות חוקרים

מ ב ו א

חסינות לחברי פרלמנטים מוכרת וידועה במדינות רבות. לעתים היא מתחלקת לשני סוגים עיקריים: 1) חסינות ממעצר ומפני העמדה לדין, לפעמים בין אזרחי ובין פלילי, בגין ענין שנאמר ולפעמים גם שנעשה, במסגרת תפקידו של האיש כחבר פרלמנט. היקף החסינות הזאת, הידועה במונח "חסינות מקצועית", שונה במדינות שונות הן ביחס לעניינים המכוסים על-ידיה והן ביחס לזמן ולמקום תחולתה. חסינות זאת היא לעתים מוחלטת ואינה ניתנת להסרה, כך שלמעשה היא פועלת כמוחלטת על עבירות ולא רק כמגינה מפני העמדה לדין. 2) חסינות מפני מעצר ומפני העמדה לדין בקשר לעניינים שהחסינות המקצועית אינה חלה עליהם. גם היקף החסינות הזאת, הידועה במונח "חסינות פרוצדורלית", אינו אחיד במדינות שונות, וכפי שנראה להלן יש מדינות בהן כמעט איננה קיימת כלל חסינות כזאת, כגון באנגליה.

הרעיון המרכזי העומד מאחורי "מוסד החסינות" הוא שיש צורך לאפשר לנבחרי המדינה למלא את תפקדיהם כנבחרים בלא הפרעה, כגון על-ידי מעצר, וכדומה, ואף בלא חשש מפני הפרעה כזאת. לפי הלך רוח זה יש לאפשר להם להתבטא במסגרת תפקידם ולהצביע באופן חופשי לחלוטין מבלי להיות נתונים לסיכון של תביעה פלילית או אזרחית כתוצאה מדבריהם שאמרו, מדעה שהביעו וכדומה.

יש גם החוששים מפני העמדה לדין של חבר פרלמנט ממניעים פוליטיים על מנת שתהווה מכשול בעבודתו הפרלמנטרית התקינה. גם יוקרתו של הפרלמנט הושמעה כנימוק להצדקת קיומה של החסינות הפרוצדורלית.

להלן נביא מדיני החסינות, כפי שהם נהוגים הלכה למעשה בישראל, תוך התייחסות לעצם התהוותם ולהיקפם, ובכמה מדינות אחרות, שבחלקן קשורות לשיטת המשפט האנגלו-סקסי ובחלקן — לשיטה הקונטיננטלית.

* מאמר זה מבוסס על מחקר שהוזמן על-ידי הכנסת בשנת 1971. המחקר בוצע במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי (האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים). צוות החוקרים כלל: ד"ר ק. קליין — חוקר ראשי; מר ר. ווסטברוק (אנגליה); מר פ. לוי (ישראל); ד"ר י. קאוזמו (איטליה); ד"ר ק. קליין (גרמניה המערבית); מר י. קלינהוף (ארה"ב); וגב' ל. שוקרון (צרפת). המחקר הורחב ועובד למאמר זה על-ידי גב' א. שמלץ (עובדת מחקר במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי).

ישראל

עקרון החסינות נקבע בסעיף 17 של חוק יסוד: הכנסת משנת תשי"ח—1958¹ הקובע כי "לחברי הכנסת תהיה חסינות: פרטים ייקבעו בחוק". לסעיף זה קדמו הוראות חסינות בפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"ט—1949² ובחוק הבחירות לכנסת השניה, תשי"א—1951³ וכן קדם חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951⁴.

בעת הקריאה השניה של חוק יסוד: הכנסת⁵ הועלו ספקות בדבר השפעת חוק היסוד המוצע על תוקפן של הוראות חוק קיימות בנושא החסינות, כולל ההוראות שבחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, אולם נראה כי בסופו של דבר הכוונה היתה להשאיר בתוקפו את חוק החסינות משנת 1951, שכן לא חוקק חוק חסינות אחר במקומו ואף נזקקו לו, הסתמכו עליו ודגו בו גם אחרי שנתקבל חוק יסוד: הכנסת ובשנת תשכ"ט נתקבל בכנסת תיקון לחוק האמור מתשי"א (1951)⁶.

חסינות מקצועית

החסינות המקצועית של חברי הכנסת מפורטת בסעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, הקובע:

1. (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.

- 1 פה"ח 244, תשי"ח, עמ' 69.
- 2 עתון רשמי, תוספת א' תש"ט, עמ' 52, ראה ס' 36 בעמ' 58 שקבע: "מיום פרסום ההודעה על תוצאות הבחירות, נהגים הצירים מחסינות פרלמנטרית. מועמד שנבחר, אם הוא נמצא במאסר, ישוחרר רק ברשות האסיפה המכוננת".
- 3 פה"ח 74, תשי"א, עמ' 110, ס' 44 בעמ' 117 שקבע: "44(א) מתום יום הבחירות יהנו הנבחרים מחסינות פרלמנטרית; נבחר שנמצא במעצר או במאסר, ישוחרר מיד אחרי פרסום תוצאות הבחירות, אולם אם היה במעצר או במאסר בשל פשע, ישוחרר — אם לא שוחרר לפני כן על-ידי השלטונות המוסמכים — כעבור 14 יום לאחר פתיחת הכנסת השניה אלא אם התליטה בינתיים הכנסת לבטל את חסינותו.
- (ב) מועמד שהיה לחבר הכנסת אחרי יום הבחירות — על-פי ס' 42(ג) או ס' 43(ב) יהנה מחסינות פרלמנטרית מן היום שהיה לחבר הכנסת; אם היה אותו יום במעצר או במאסר, ישוחרר מיד, אולם אם היה במעצר או במאסר בשל פשע, ישוחרר — אם לא שוחרר לפני כן על-ידי השלטונות המוסמכים — כעבור 14 יום לאחר היום שהיה לחבר הכנסת אלא אם התליטה בינתיים הכנסת לבטל את חסינותו".
- 4 פה"ח 80, תשי"א, עמ' 228. בהמשך הדברים בהתייחסנו אל חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951 נשתמש לעתים במלים "חוק החסינות" בלבד.
- 5 דברי הכנסת, תשי"ח, כרך 23(2) ישיבה מיום 11.2.58, עמ' 869, בעמ' 6-905.
- 6 פה"ח 557, תשכ"ט, עמ' 130.

- (ב) חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
- (ג) חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת."

היקף החסינות המקצועית הוא, איפוא, רחב מאוד הן מבחינה עניינית והן מבחינת משך תחולתה. היא חלה לא רק לגבי הצבעות או הבעות דעה בעל פה או בכתב אלא גם על מעשים ומשחררת חבר הכנסת מלשאת באחריות פלילית או אזרחית בשל אלה בין אם נעשו בכנסת ובין אם נעשו מחוצה לה, בין אם נעשו במילוי תפקיד של חבר הכנסת ובין אם "למען מילוי תפקידו" בלבד. נראה אם כן שההגבלה היחידה היא הקשר למילוי התפקיד, אך המילים "למען מילוי תפקידו" מרחיבות מאוד את היקף החסינות המקצועית.⁷ חסינות זאת, כאמור בסעיף 1(ג) לחוק החסינות, עומדת לחבר הכנסת גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת וכמשתמע מסעיף 13(א) שבו היא מחלטה, שכן אין הכנסת רשאית ליטול אותה. אמנם אין בחוק הוראה מפורשת המונעת מחבר-כנסת לוותר על החסינות, בין המקצועית ובין אחרת, אך הדעה הרווחת היא שאין הוא יכול לעשות זאת.⁸ עם כל הכבוד, אין אנו רואים עצמנו פטורים מלהעלות גם דעה אפשרית אחרת, ולנמק אותה וזאת על אף שבפועל כנראה נתקבלה הדעה הרווחת כאמור. נראה לנו כי לא די בנימוק שהחוק אינו מכיר באפשרות שחבר הכנסת יוותר על חסינותו⁹ כדי לשלול אפשרות כזאת, שהרי החוק גם אינו אוסר על ויתור כאמור ואינו "מצווה" על חבר-כנסת לעשות שימוש בחסינות. בהקשר זה מופנית תשומת-לב לסעיף 7 של חוק שכר חברי הכנסת, תש"ט-1949,¹⁰ הקובע כי "חובה על כל חבר הכנסת לקבל את המשכורת, התוספת וההענקות שהוא זכאי להן...". "חובה" מקבילה לא הוטלה בענין החסינות בחוק החסינות. נימוק אחר לביסוס הדעה שחבר הכנסת אינו יכול לוותר על החסינות הוא בכך שהחסינות הוענקה לחבר הכנסת למען הכנסת ולא למענו יי. דומה כי אין חולק שזו היתה אחת ממטרות החוק, אך זו לא באה לביטוי חד-משמעי בלשון החוק. זאת ועוד, לפי סעיף 1(ג) לחוק החסינות, חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף 1 תעמוד לו גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת. כאן נאמר, איפוא, בבירור למי עומדת החסינות. ייתכן גם שבמיוחד במקרה כזה – לאחר שחדל מהיות חבר

7 בחוק איסור לשון הרע נקבע בס' 13 במפורש "לא ישמש עילה למשפט פלילי או אזרחי (1)... פרסום המוגן לפי ס' 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, וכוונתיהם וחובותיהם, תשי"א – 1951".

8 ראה למשל בחוברת משפטים קונסטיטוציוני, ערוכה בידי יגאל סרי לפי הרצאות של פרופ' י. קלינגהופר בתשכ"ט (הוצאת אקדמון), בעמ' 198; וא. רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, הוצאת שוקן, תשכ"ט, בעמ' 160.

9 רובינשטיין, שם, בעמ' 163.

10 פה"ח 10, תש"ט, עמ' 41, בעמ' 42.

11 רובינשטיין, שם, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 163. ראה גם ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ. אברהם בן משה, כ"ב פד"י (2), 427, שבין היתר נאמר בו: "מכאן גם יוצא שזכויות החסינות האמורות לא הוענקו לחברי הכנסת בשל עניינו הפרטי כביכול של כל אחד מהם ליהנות מהן, אלא רק מחמת האינטרס שיש לציבור בפעולתו התקינה של התהליך הדמוקרטי, הוא התהליך של בירור ה"אמת" המדינית מכוח שקלא וטריא מילולית ועל-ידי החלפת דעות באורח חופשי, כפי שנתבאר לעיל" (עמ' 436 של פסה"ד).

חסינות חברי פרלמנטים

הכנסת — אין עוד לכנסת אינטרס משלה בשמירה על החסינות של "חבר לשעבר", ולפחות במקרה כזה יפול הנימוק של "למען הכנסת". כמוכן אפשר לטעון שעל-ידי הכרה באפשרות שחבר-כנסת יוותר על חסינותו, אפילו לאחר שחדל להיות חבר-כנסת, ייפגם אולי במשהו ערכה של החסינות עוד בזמן הכהונה, אך זוהי טענה שמשקלה מועט. טענה אפשרית אחרת היא שחוק החסינות קבע במפורש שהכנסת רשאית ליטול את החסינות ולפיכך אין חבר הכנסת הנוגע יכול לעשות זאת. התשובה לטענה זאת, כך נראה לנו, היא כי "ויתור" שונה מנטילת חסינות, אם כי התוצאה שאליה היה מוביל ויתור שווה לתוצאה שיש לנטילת חסינות. דעתנו היא אם כן שלפחות קיים ספק אם ויתור איננו אפשרי. אם כוונת המחוקק היא לחסום את הדרך מפני "ויתור" מצד חבר-כנסת על חסינותו, מדוע לא יאמר זאת בהוראת חוק מפורשת.

חבר הכנסת חסין כמו כן בפני חיפוש בדירתו ובפני חיפוש בגופו או בחפציו, אולם לגבי שני המקרים האחרונים הוגבלה החסינות והיא איננה חלה לגבי חיפוש במקום שנועד לבדיקה מטעם שלטונות המכס¹². חסינות נוספת הוענקה לחבר הכנסת "בפני חיפוש בניירותיו, פתיחתם והחרמתם"; "אולם" — נאמר בהמשך הסעיף בנדון זה — "לשם קיום הפיקוח לפי כל חוק על מטבע או על מטבע-חוץ מותר לפתוח ניירותיו של חבר הכנסת בנוכחותו, אך לא לקרוא בהם, אלא אם היה הנייר שטר כסף, שיק, המחאה או נייר ערך. ניירותיו של חבר הכנסת כוללים דברי דואר הנשלחים אליו דברי דואר הנשלחים ממנו לפי סידור מיוחד שנקבע על-ידי ועדת הכנסת"¹³.

חבר הכנסת חסין גם בפני מעצר "אלא אם נתפס בשעה שעשה מעשה פשע שיש עמו שימוש בכוח או הפרעת השלום או בגידה". במקרה כזה ניתן לעצרו אך על הרשות העוצרת להודיע על כך מיד ליושב-ראש הכנסת¹⁴. ביחס לעבירות שלגביהן מתיר החוק מעצר בשעת מעשה מעיר פרופסור קלינגהופר, כי הן כנראה אינן מן הסוג שיכול להיות מכוסה על-ידי החסינות המקצועית¹⁵. במילים אחרות: אין כאן חריג לחסינות המקצועית המוחלטת כי במקרה של האשמה בעבירה מהסוג האמור אין כלל מקום לטעון כי המעשה, נשוא האשמה, נעשה במילוי או למען מילוי תפקידו של חבר הכנסת. לחיזוק דעה זו נדגיש את האמור בסעיף 3(ג) של חוק החסינות המגביל את תקופת המעצר של חבר-כנסת שנעצר בהסתמך על סמכות העצירה במקרה של תפיסה בעת ביצוע המעשה, ומתנה את הארכת תקופת המעצר בנטילת החסינות. כפי שכבר ציינו, אין הכנסת רשאית ליטול את החסינות המקצועית וגם מכאן ניתן להסיק שהמעשים שמאפשרים תפיסה בשעת מעשה, אינם מהסוג שהחסינות המקצועית חלה עליהם. חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנועד לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת¹⁶, אך אין הוא משוחרר ממתן עדות בכלל. עם זאת מצוייה בחוק החסינות הוראה כי אם נדרש חבר הכנסת למסור עדות לפני בית-משפט "ייקבע המועד לגביית

12 ס' 2(א)(1), ו-2(א)(2) לחוק החסינות.

13 ס' 2(ב) לחוק החסינות.

14 ס' 3 לחוק החסינות.

15 Dr. Hans Klinghoffer, *Parlamentarische Demokratie in Israel im: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band 14, (1965) Tübingen, p. 455.

16 ס' 1(ב) לחוק החסינות.

עדותו בהסכמת יושבי ראש הכנסת¹⁷. לא נאמר באותו סעיף שדרושה גם הסכמת חבר הכנסת.

חסינות פרוצדורלית

לגבי מעשה שלא נעשה "במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו" אחראי חבר הכנסת אחריות אורחית מלאה. קיימת גם אחריות פלילית לגבי מעשה כזה, אלא שלגביה קיימת החסינות הפרוצדורלית המתנה את ההבאה לדין בנטילת החסינות קודם לכן. אשר להליכים משמעתיים ובכלל זה שיפוט משמעתי כגון זה מטעם לשכת עורכי הדין בישראל, נראה כי אין הגבלה ביחס לתחולתם על חברי-כנסת במידה והם כפופים להליכים כאלה בתוקף חברותם בלשכה.

כאמור לעיל חסין חבר הכנסת גם בפני מעצר מלבד במקרים יוצאים מן הכלל של תפיסה בשעת מעשה כפי המפורט בסעיף 3 לחוק החסינות. חסינות זו בפני מעצר וכן החסינות מחיפוש וכו' נופלות לגבי "אשמה מסוימת" לאחר שהכנסת החליטה ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגביה¹⁸.

לדעתנו קיים ספק, למשל, ביחס לאפשרות מעצר (מאסר) לפי סעיפים 6 ו-7 לחוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953¹⁹. מצד אחד הרי מדובר כאן בענין אורחי – כפייה למתן גט או חליצה – שבדרך כלל אין לחברי הכנסת חסינות לגביה, ומצד שני מעניק סעיף 3 לחוק החסינות הגנה מפני מעצר, מלבד במקרים המפורטים של תפיסה בשעת מעשה או לאחר שניטלה החסינות.

אשר למעצר האפשרי לפי סעיף 3(א) לחוק החסינות גם בלא שהחסינות ניטלה קודם לכן, דהיינו מעצר במקרה של תפיסה בשעת ביצוע פשעים מסוימים, הרי הוגבלה התקופה שבה מותר להחזיק את חבר הכנסת במעצר, מבלי שניטלה חסינותו, לתקופה של לא יותר מעשרה ימים. בענין זה מעיר פרופסור קלינגהופר כי אין בחוק הוראה שתחייב שחרורו המידי של חבר הכנסת על פי החלטה של הכנסת²⁰ וגמצאנו למדים שבמקרה של מעצר מהסוג האמור מותר לרשות העוצרת להחזיק את חבר הכנסת במשך 10 ימים גם אם הכנסת החליטה עוד קודם לכן שלא להסיר את חסינותו.

אשר לווייתור מצד חברי-כנסת על החסינות הפרוצדורלית, הרי האמור בנדון זה לעיל ביחס לחסינות המקצועית חל גם על החסינות הפרוצדורלית. אולם כאן יש להוסיף, כי מאחר שהחסינות הפרוצדורלית היא רק למשך תקופת היות האיש הנוגע חבר-כנסת, דהיינו שלאחר מכן ניתן להעמידו לדין, יתוארו מקרים בהם יהיה המואשם הפוטנציאלי מעוגיין בהסרה מיידית של חסינותו במקום להמתין לפקיעתה מאליה. אחד הנימוקים לכך יכול להיות שעל-ידי "ויתור", אם תוצאתו ביטול החסינות, יוכלו הליכי המשפט המקובלים להתנהל בלא הדחייה הכפויה על-ידי החסינות ובדרך זו יוכל המואשם להעזר בעדויות "טריות" ולא יהיה נתון לסיכון של טשטוש או אבדן ראיות מעצם חלוף הזמן.

17 ס' 8 לחוק החסינות.

18 ס' 13(א) וס' 4(ב) לחוק החסינות, וכן ראה ד"ר הנס קלינגהופר, הערה 15 לעיל, בעמ' 455.

19 מה"ח 134, תשי"ג, עמ' 165.

20 ראה ד"ר ה. קלינגהופר, הערה 15 לעיל, עמ' 456.

נטילת החסינות הפרוצדורלית

נטילת החסינות מוסדרת בסעיף 13 לחוק החסינות. לפי סעיף זה רשאית הכנסת, בתחלתה, ליטול מחבר הכנסת את החסינות לגבי אשמה מסוימת וכן חסינות אחרת או זכות הנתונה לו לפי חוק החסינות, חוץ מחסינות או זכות הנתונה לו לפי סעיף 1, כלומר, חוץ מחסינות מקצועית ומ"זכות מקצועית".

הרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות מחבר הכנסת לגבי אשמה מסוימת היא בידי היועץ המשפטי לממשלה בלבד, והרשות להגיש בקשה בדבר נטילת חסינות אחרת²¹ או זכות הנתונה לחבר הכנסת לפי חוק החסינות — היא בידי הממשלה ובידי כל חבר הכנסת. מכאן שלגבי אחדות מן החסינויות והזכויות לפי חוק החסינות יכול חבר הכנסת לבקש נטילתן גם ממנו עצמו.

את הבקשה לנטילת חסינות יש להגיש ליושב-ראש הכנסת אשר לפי סעיף 13(ג) לחוק החסינות "יעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בישיבתה הקרובה". נראה אם כן שאין ליושב-ראש הכנסת שיקול דעת בשאלה אם להעביר או לא להעביר בקשה כאמור. מנוסח ס"ק (ד) ו-(ה) של סעיף 13 לחוק החסינות משתמע כי להחלטת הכנסת ליטול חסינות קודמת המלצה על כך מטעם ועדת הכנסת. עם זאת יש לציין שלא נאמר בחוק שהכנסת תדון בנטילת חסינות רק אם ועדת הכנסת המליצה על נטילתה ולא תדון כלל בבקשה לנטילת חסינות שוועדת הכנסת לא המליצה להיענות לה. אולם זוהי כפי הנראה הפרקטיקה הנקוטה בידי הכנסת שבמקרה שוועדת הכנסת, לאחר דיון בבקשה ליטול חסינות מחבר כנסת מגיעה למסקנה שאין יסוד לנטילת החסינות, אין הדבר מגיע כלל לכנסת (במליאה)²². יוצא מכאן שמליאת הכנסת אינה יכולה להחליט על נטילת חסינות בניגוד לדעת ועדת הכנסת, אך היא יכולה לסרב ליטול את החסינות אף בניגוד לדעת הוועדה, שכן במקרה של המלצה מצד הוועדה לנטילת החסינות רשאית הכנסת להחליט כרצונה. תנאי מוקדם להמלצה (של ועדת הכנסת) ולהחלטה (של הכנסת) לנטילת החסינות הוא, שלחבר הכנסת הנוגע ניתנה ההזדמנות להשמיע את דברו, אולם אין הכרח שחבר הכנסת ישתמש בזכות זו²³. אשר למשקל שיש לתת לדברים

21 לא כל כך ברור לאיזו חסינות "אחרת" הכוונה. אפשרות אחת היא שמדובר בחסינות לגבי סוג האשמות עוד לפני ביצוע עבירה, כגון עבירות תנועה בכלל, ולא לעבירה מסוימת שנטען כי כבר בוצעה. אולם קשה להניח שאמנם זאת היתה כוונת המחוקק.

22 אשר צידון: בית הנבחרים, ירושלים (1969), עמ' 61.

23 דברי הכנסת, תשי"ד, כרך 16(2), עמ' 2373, ישיבה מ"11.8.1954. בתביאו לכנסת את המלצת ועדת הכנסת ליטול את חסינותו של אחד מחברי הכנסת בגין האשמה מסוימת בהתאם לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, הודיע יו"ר הוועדה, כי בתשובה להזמנת הוועדה להופיע בפניה ביקש החבר בכתב לשחרר אותו מן ההופעה ולקבל את בקשת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לנטילת החסינות ממנו. יו"ר הוועדה אמר כי "ועדת הכנסת קיבלה לתשומת לב את הרכבת הזה וראה בו ויתור על זכותו של חבר הכנסת... להופיע ולהשמיע דבריו". עם כל הכבוד נראה לנו כי לפחות במה שנוגע להופעה בפני הוועדה לא היה צורך בקונטרסטיקה של "ויתור" שכן ניתן היה לראות בכתב חבר הכנסת את מילוי התנאי שבסעיף 13(ד) לחוק החסינות ש"ועדת הכנסת לא תציע... ליטול מחבר הכנסת חסינות או זכות, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת ההזדמנות להשמיע דבריו". אם חבר הכנסת הוזמן, — ולפי דברי יו"ר הוועדה הוא אמנם הוזמן — ובתשובה על כך ביקש לשחרר אותו מלהופיע בפני הוועדה, נתמלא בכך התנאי של מתן ההזדמנות להשמיע דבריו. בחוק הרי לא נאמר "אלא לאחר שהשמיע דבריו" כי אם רק: "אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת ההזדמנות

של חבר הכנסת הנוגע נפנה תשומת-לב אל אחד הדיונים בכנסת בהמלצת ועדת הכנסת ליטול חסינות מחבר כנסת. יושבת-ראש ועדת הכנסת אמרה שחבר הכנסת הנוגע אינו מתנגד לנטילת החסינות, אך היא הדגישה כי ועדת הכנסת מאוחדת בדעתה "שהעובדה שחברי-כנסת אינו מתנגד לנטילת חסינותו אין בה כדי להוות גורם מכריע בהחלטת הכנסת. הכנסת כשלעצמה מצווה לשמור על דיני החסינות, וביניהם על זכויותיהם של חברי הכנסת, בין שיש הסכמה מצדם ובין לאו".²⁴

בוויכוח על הצעת חוק החסינות, בשנת 1951, נדונה גם ההצעה שלשם הסרת חסינות יהיה דרוש רוב של שני שלישים, אולם הצעה זאת לא נתקבלה. בין הנימוקים שהושמעו נגדה היה שרוב כזה מהווה הכבדה חמורה על אפשרות הכנסת לשמור על טהרת שורותיה,²⁵ ושגם לאחר הסרת חסינות חבר הכנסת "נמצא בחסות חוק ומשפט".²⁶ זאת ועוד: ניתן לבטל את הדרישה לרוב של $\frac{2}{3}$ על-ידי קבלת חוק מתאים, שיתקבל ברוב פשוט.²⁷

לישיבת הכנסת מיום 11.1.72²⁸ הובאה הצעת ועדת הכנסת לתיקון סעיף 60 של תקנון הכנסת. בין היתר הוצע להוסיף סעיף קטן (ג) שזה נוסחו: "בחירות הנערכות על פי חוק או הצבעה להסרת חסינותו של חבר הכנסת ייערכו בהצבעה חשאית בכתב". התיקון לתקנון נתקבל, אולם בנוסח שפורסם ב"ילקוט הפרסומים"²⁹ הושמטה המלה "בכתב".

נטילת החסינות אינה שוללת מחבר הכנסת את חברותו בכנסת וזאת אפילו אם נתחייב בדיון ואף אם פשעו חמור ביותר.³⁰ ד"ר רובינשטיין מצביע במפורש על הפגם שבמצב חוקי זה.³¹ בינתיים ב"30.6.71, נערך בכנסת דיון בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון) של חבר הכנסת מ. בן-פורת.³² שמתייחסת בין היתר למי שתוך כהונתו כחבר-כנסת עובר עבירה שיש עמה קלון, ומעלה אפשרות להעבירו מכהונתו. הוחלט להעביר את ההצעה לוועדת החוקה, חוק ומשפט – לדיון מוקדם.

אפשרות ההסתמכות על החסינות המקצועית משהוסרה החסינות הפרוצדורלית

נראה כי אם הוסרה חסינותו הפרוצדורלית של חבר הכנסת לגבי אשמה מסוימת והוא הועמד לדין, וכשמדובר בתביעה אזרחית אף בלא הסרת החסינות, יוכל במקרים

להשמיע דברו. יו"ר הכנסת הדגיש כי "מכתבו של חבר הכנסת... כולל גם ויתור על זכותו להופיע בפני הכנסת...".

- 24 דברי הכנסת, תשכ"ה, כרך 43, עמ' 2582, ישיבה מ"14.7.65.
- 25 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1647.
- 26 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1636.
- 27 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 2066.
- 28 דברי הכנסת, תשל"ב, חוברת י"ב, עמ' 965 ועמ' 990.
- 29 ילקוט הפרסומים, מס' 1806 מיום 17.2.72, עמ' 1158.
- 30 ראה פרופ' י. ה. קלינגהופר, הערה 8 לעיל, בעמ' 200.
- 31 ראה א. רובינשטיין, הערה 8 לעיל, בעמ' 163.
- 32 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, עמ' 3026. נוסח הצעת החוק בעמ' 3081.

חסינות חברי פרלמנטים

מסויימים להעלות את הטענה שעומדת לו חסינותו המקצועית באשר הפעולה נשוא התביעה נעשתה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת. לכאורה יש כאן סתירה פנימית מסויימת; מצד אחד הגענו למסקנה שהכנסת אינה יכולה ליטול את חסינותם המקצועית של חבריה ומאידך גיסא אנו אומרים כי לאחר הסרת החסינות יוכל חבר הכנסת הנוגע להעלות את הטענה כי עומדת לו חסינותו המקצועית. ההסבר לכך הוא בזה שניתן לתאר מקרי גבול בהם קשה לקבוע אם המדובר במעשה שמכוסה על-ידי החסינות המקצועית ואם הכנסת החליטה להסיר את החסינות לגבי מתוך הנחה שהמעשה הנדון איננו בגדר המעשים שהחסינות המקצועית מגוננת עליהם, אין בזה בלבד משום חריצת משפט ביחס לסיווגו הנכון של אותו מעשה. במקרה כזה, כשהוסרה החסינות הפרוצדורלית וחבר הכנסת טוען לחסינות מקצועית, יצטרך, כנראה, בית המשפט לדון ולהכריע בשאלה אם המעשה, נשוא ההאשמה, נעשה במסגרת תפקידו של חבר הכנסת אם לא.³³ בהביענו דעה זו לא התעלמנו מהאמור בסעיף 4 לחוק החסינות הקובע כי "חבר הכנסת שניטלה ממנו החסינות לגבי אשמה מסויימת דינו לכל הכרוך באותה אשמה כדין כל אדם". אולם דומה כי לאור האמור בסעיף 13(א) לחוק החסינות החוסם את הדרך מנטילת החסינות המקצועית הקבועה בסעיף 1 לאותו חוק, מן הנכון יהיה לקרוא את סעיף 4 כמוגבל למקרים שנטילת החסינות מותרת לגביהם, או לא להכיר בתוקפה של נטילת חסינות כשמתברר שהמדובר בחסינות מקצועית אשר לגביה נקבע בחוק של הכנסת, — הוא חוק חסינות חברי הכנסת, וכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951 — שאין הכנסת רשאית ליטול אותה בהחלטתה. המסקנה המתבקשת היא שמלבד החסינות המקצועית שהיא מוחלטת, אין לחבר-כנסת חסינות מפני תביעות אזרחיות וכן דינו "כדין כל אדם" ביחס לאשמה מסויימת בעבירה שאינה "מקצועית" ושלגביה ניטלה ממנו החסינות.

מועד תחילת החסינות

בסעיף 88(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט—1969,³⁴ נקבע כי הנבחרים ייהנו מחסינות פרלמנטרית "מתום יום הבחירות" (ולא, למשל, ממועד פרסום תוצאות הבחירות, המאוחר יותר).³⁵ קביעה זו מתיישבת עם הוראת סעיף 5 לחוק החסינות שזו לשונו: "היתה אשמה פלילית תלויה ועומדת כנגד אדם ביום היותו לחבר הכנסת, יופסקו בו ביום כל ההליכים המשפטיים באותה אשמה, ולא ימשיכו בהם כל עוד לא ניטלה ממנו החסינות לגבי אותה אשמה". אולם, קביעתו של סעיף 16 לחוק יסוד: הכנסת, לפיו חבר הכנסת שיושב-ראש הכנסת קרא לו להצהיר הצהרת אמונים והוא לא עשה כן, לא יהנה מזכויותיו של חבר הכנסת כל עוד לא הצהיר, שאינה מתיישבת בנקל עם האמור לעיל, מעמידה סימן שאלה ביחס למועד תחילת החסינות.³⁶ יש

33 ראה א. רובינשטיין, הערה 8 לעיל, בעמ' 161. לענין סמכות בתי המשפט ראה גם א. לחובסקי: "חוקת מדינת ישראל ובתי המשפט", הפרקליט, דצמבר 1963, עמ' 50, בעמ' 56.

34 סה"ח 556, תשכ"ט, עמ' 103, בעמ' 117.

35 לפי ס' 11 של חוק יסוד: הכנסת יש לפרסם את תוצאות הבחירות תוך ארבעה עשר יום מיום הבחירות.

36 א. רובינשטיין, הערה 8 לעיל, בעמ' 163-4.

הגורסים— על מנת ליישב את הסתירה— כי ברגע שחבר הכנסת מסרב להצהיר בטלות הזכויות שהוקנו לו עוד קודם לכן על תנאי זה³⁷, כלומר שהחסינות תחילתה "מתום יום הבחירות", או "ביום היוותו"— של אדם כלשהו— "לחבר הכנסת", אלא שאם נקרא להצהיר אמונים ולא עשה כן, מתבטלת החסינות שקיבל עוד קודם לכן. דרך אחרת ליישוב הסתירה היא במתן פירוש דווקני למלה "זכויותיו" שבסעיף 16 של חוק יסוד: הכנסת, ולא לייחס את האמור באותו סעיף לחסינותו של חבר כנסת אלא ל"זכויותיו" בלבד, כגון אולי הזכות לקבלת טלפון, דרכון שירות וכדומה. גירסה זאת נתמכת בגישה לפיה החסינות איננה זכותו של חבר הכנסת היחיד אלא הזכות היא של הכנסת כולה³⁸. כאן מופנית תשובת הלב לסעיף 13(א) לחוק החסינות המבחין בין "חסינות" ו"זכות", ולכך שגם בחוק יסוד: הכנסת השתמשו בסעיפים 17 ו-18 במלה "חסינות" ואילו בסעיף 16 שאנו דנים בו כעת, מדובר ב"זכויותיו" של חבר הכנסת. אולי אין גם להתעלם מכך שסעיף 88(א) של חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, שבמתכונתו הקודמת היה סעיף 43(א) של חוק הבחירות לכנסת, תשי"ט-1959, מהווה חוק מאוחר לעומת חוק יסוד: הכנסת (תשי"ח). בהדגישנו עובדה זאת ערים אנו לכך, ש"דין" לנו כאן עם חוק-יסוד, אולם לצורך הענין שלפנינו איננו צריכים כלל להכנס לשאלה אם יש לו, לחוק-יסוד "מעמד" מיוחד, כי החוק הנדון אינו כולל הוראה "משריינת" ביחס לסעיף 16 שבו, ושהוא הסעיף שאינו מתייבש בנקל עם ההוראה המאוחרת יותר שבחוק הבחירות לכנסת, תשי"ט-1959, שנקלטה בנוסח המשולב משנת תשכ"ט.

המסקנה שלנו היא, איפוא, שתוקפה של החסינות הוא "מתום יום הבחירות", אם כי— לפחות במקרים מסויימים— קשה להתאר כיצד ניתן מבחינה מעשית לקבוע כבר באותו זמן אם פלוגי נבחר או לא נבחר להיות חבר-כנסת. לאור הספק בענין מועד תחילת החסינות כפי המשתקף מהאמור לעיל, נראה לנו כי יש מקום להבהיר ענין זה בדרך של חקיקה תוך הכנסת תיאום בין הוראות החוק השונות הקיימות בנדון זה כעת יי. בבג"צ 175/51³⁹ נתעוררה השאלה, אם החסינות לפי חוק החסינות חלה גם על תביעה פלילית שהוגשה נגד חבר-כנסת לפני שחוק החסינות נכנס לתוקפו. באותו מקרה הוגשה תביעה פלילית בשל הוצאת דיבה נגד חבר-כנסת עוד לפני שחוק החסינות נתקבל בכנסת. שופט השלום שלפניו הובא הענין אחרי שהחוק נכנס לתוקפו, סירב להיזקק להאשמה בלא נטילת החסינות מהחבר הכנסת הנתבע וזאת בהסתמך על סעיף 4 לחוק החסינות. התובע פנה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד השופט במגמה שהוא ימשיך בסמיעת התביעה. "אחת ממגמות החוק היא לאפשר לכל חבר-כנסת להמשיך בעבודתו התקינה בכנסת ללא חשש של הטרדה והפרעה בעטיים של עניינים פליליים. החוק אינו מוחק את העבירה עולמית ומבטלה לחלוטין, אלא מונע את הבאתו של חבר הכנסת לדין כל עוד הוא חבר הכנסת וחסינותו לא בוטלה. מכיון שרציפות עבודתו של חבר הכנסת בכנסת ללא כל הפרעה, היתה לנגד עיניו של המחוקק, מה לי משפט פלילי

37 ד"ר א. רובינשטיין, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 164.

38 ראה ד"ר ה. קלינגהופר, הערה 15 לעיל, בעמ' 453.

39 על קיום ספקות בנידון ניתן להווכח גם מעיון בדברים שנאמרו בכנסת ב-1.12.58 בעת הקריאה השניה של חוק יסוד: הכנסת. ראה דברי הכנסת, תשי"ח, כרך 23(2), בעמ' 906.

40 יוסף לוי הגיו נ. יוסף בן הנוך ואח', ה' כד"י, 1257.

חסינות חברי פרלמנטים

שבאופן טכני כבר הוגש לבית המשפט, מה לי משפט פלילי שעודנו בשלב ההכנה והחקירה. לדעתנו יש לפרש את המלים 'לא יובא לדין פלילי' אשר בסעיף 4(א) של החוק, פירוש אשר יכלול תביעה פלילית התלויה ועומדת בביהמ"ש כאשמה פלילית שבאופן טכני טרם הוגשה ופשוטו של מקרא: 'חבר הכנסת לא יישפט משפט פלילי' נאמר בצו ביהמ"ש בו נדחתה העתירה.

הפעלת ההליך של נטילת חסינות הלכה למעשה

מספר המקרים בהם המליצה ועדת הכנסת לפני הכנסת על סמך בקשה של היועץ המשפטי לממשלה, ליטול חסינותו של חבר-כנסת איננו גדול, אולם ככל הנראה מתוך עיון ב"דברי הכנסת" לא היה מקרה שבו דחתה המליצה את המלצת ועדת הכנסת בנדון. אין להסיק מכך שכל בקשה של היועץ המשפטי לנטילת חסינות מחבר-כנסת נענתה בחיוב. כפי שכבר ציינו בחלק על נטילת החסינות הפרוצדורלית, אין ועדת הכנסת נוהגת להעביר להחלטת המליאה מקרים שבהם אין היא ממליצה להענות לבקשת היועץ המשפטי לממשלה לנטילת חסינות. מאחר שלפי סעיף 75 של תקנון-הכנסת "הכלל הוא ששיבוט הוועדות אינן פומביות, לפיכך אין בידינו מידע בדוק ומעודכן על המקרים שוועדת הכנסת לא העבירה לגביהם המליצה להיענות לבקשת היועץ המשפטי".⁴¹

הערות ביקורת על היקף חסינות חברי הכנסת

מאז שהוחק חוק החסינות בשנת תשי"א, ועוד בדיון על הצעת החוק באותה שנה, הושמעו טענות על היקפה הרחב מדי של החסינות שלדעת רבים, וביניהם חברי-כנסת, חורג בהרבה מעל ומעבר לדרוש לצורך השגת מטרותיו העיקריות של החוק, שהן לאפשר לחברי הכנסת ובאמצעותם לכנסת כולה, למלא את שליחותם בלא הפרעה מיותרת ולשמור על יוקרה. הנושא חוזר ועלה בדיוני הכנסת ובציבור בהודמנויות רבות, ואף-על-פי-כן לא הוכנסו לחוק החסינות במשך כל אותן שנים, מאז שהוחק על-ידי הכנסת הראשונה, שום תיקונים מהותיים, ולמעשה כמעט שלא שונה כלל. השינוי היחיד נעשה בשנת 1969, כאשר זמן קצר יחסית לפני תום כהונתה של הכנסת הששית, הוסף לסעיף 11 בחוק החסינות, סעיף קטן (ה) הקובע: "75 יום לפני הבחירות לכנסת לא תחול הוראת סעיף קטן (ד)".⁴² כפי המשתקף מנוסח סעיף 11 אין המדובר בו בענין של "חסינות" אלא באחד מאותם העניינים שלפי שם החוק הם בגדר "זכויותיהם" של חברי-כנסת ונמצאנו למדים שבענין היקף החסינות לא נגע המחוקק מזה למעלה מעשרים שנה באופן מעסי, כלומר בדרך החקיקה, אלא בדרכי הדיון והוויכוח בלבד. כבר בעת הדיון בכנסת בהצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם,

41 ילקום הפרשנים, תשכ"ח, עמ' 590.

42 לפי הכתוב בבית הנבחרים, (ראה לעיל הערה 22, בעמ' 61), היו בתולדות הכנסת שתי בקשות שנדחו בוועדת הכנסת. יצויין כי המהדורה הראשונה של הספר היא משנת 1964 אולם בנספח למהדורה החמישית משנת 1969, ובו מילואים (למהדורה השלישית משנת 1965 והרביעית משנת 1966) לא מוזכרים מקרים נוספים של בקשות שנדחו.

43 פה"ח 557, תשכ"ט, עמ' 130.

תשי"א–1951, הושמעו עליידי כמה מחברי הבית דברים חריפים למדי נגד אחדים מסעיפיו, ואף היו ששללו את ההצעה בכללותה. "... אני מביעה את התנגדותי המוחלטת לכל החוק", אמרה חברת הכנסת ע. מימון בקריאה השניה של הצעת החוק⁴⁴. "עצם החוק הזה הוא לפי דעתי מיותר, אך אם הוחלט שצריך להיות חוק חסינות, הרי אני מציע שיהיו בו רק שני הסעיפים האלה: 1(ב) וסעיף 8..."⁴⁵, אמר חבר הכנסת ש. לביא⁴⁶. "אינני רואה כל הצדקה לכך שחבר הכנסת יהיה פטור מלשמור על לשונו בהופעה פומבית" אמר מי שהיה שר המשפטים באותה עת, פ. רוזן⁴⁷, בנמקו את הסתייגותו לסעיף 1(א) של הצעת החוק, ולא היתה זו הסתייגותו היחידה להצעה.

אולם, בכל זאת נתקבל חוק החסינות בהיקפו הרחב. הביקורת שהושמעה על החוק התרכזה בעיקר על היקף החסינות ולא על עצם קיומה. פרופסור קלינגהופר, למשל, כתב בהתייחס להיקפה הרחב של החסינות המקצועית של חברי הכנסת, כי היא "אינה דרושה לביצוע בלא הפרעה של עבודה פרלמנטרית" והוסיף ש"היא פוגעת במידה שכמעט אי-אפשר לסגור עליה בשוויון לפני החוק ובשאיפה לטיפוח המשפט ("das Bedürfnis der Justizpflege"). יש כאן מתיחת-יתר גלויה לעין של רעיון החסינות"⁴⁸. דעה דומה שלו מצאנו גם במקום אחר, שם כתוב: "החסינות המקצועית היא רחבה יותר מדי הן מבחינת הצורך המעשי והן בהשוואה למצב במדינות זרות"⁴⁹.

באותה רוח התבטא ד"ר א. רובינשטיין בקובעו כי "ישראל הרחיקה לכת בהיקף החסינות המקצועית"⁵⁰.

נושא החסינות עלה וחזר ועלה בדיוני הכנסת עצמה בהודמנויות שונות. בעת הדיון על נטילת חסינות מאחד מחברי הכנסת, למשל, אמר חבר הכנסת י. שפירא: "גם אני בדעה אחת עם אלה הסוברים שחוק החסינות שלנו רחב מדי ויש לשנותו"⁵¹.

בשנת 1959, למשל, הוגשה עליידי חבר הכנסת ורהפטיג הצעת חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון), תשי"ט–1959, שבה הציע, בין היתר, להטיל מאסר על חבר-כנסת המקבל שוחד בקשר עם הצבעתו בכנסת או באחת מוועדותיה ולפסול את מי שהורשע בעבירה כזאת מלכהן כחבר-כנסת למשך מספר שנים. לאחר דיון קצר נתקבלה הצעת מ"מ שר המשפטים להסיר את ההצעה מסדר היום. נימוקו של השר היה שהכנסת השלישית כבר לא תספיק לקבל את החוק. עם זאת הודיע בשם משרד המשפטים, שמטפלים בהכנות לחקיקה בכיוון המוצע⁵².

בשנת 1962, בעת הדיון על הצעת חוק למניעת האזנת סתר, תשכ"ג–1962, עלתה מפעם לפעם שאלת חסינות חברי הכנסת מפני האזנה כזאת⁵³. חבר הכנסת מ. בנטוב

44 דברי הכנסת תשי"א, כרך 9, עמ' 1992, ישיבה מ"18.6.51.

45 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1997, ישיבה מ"18.6.51. שני הסעיפים 1(ב) ו-8, עניינם במתן עדות מצד חבר-כנסת.

46 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, עמ' 1994, ישיבה מ"18.6.51.

47 ד"ר ה. קלינגהופר, ראה הערה 15 לעיל, בעמ' 453.

48 פרופ' י. קלינגהופר, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 201.

49 ד"ר א. רובינשטיין, ראה הערה 8 לעיל, בעמ' 160.

50 דברי הכנסת, תשט"ו, כרך 17(2), ישיבה מ"8.2.1955, עמ' 752.

51 דברי הכנסת, תשי"ט, כרך 27, עמ' 2852–3. נוסח ההצעה פורסם בעמ' 3005.

52 ראה, למשל, דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 35(1), עמ' 272.

חסינות חברי פרלמנטים

אף הציע הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון), תשכ"ג—1962⁵³, לפיה, בין היתר, תוענק לחבר הכנסת חסינות "בפני האונת סתר בכנסת, בדירתו או בכל מקום המשמש לו משרד או לשכה בקשר לתפקידו הציבורי". בתשובתו לחבר הכנסת בנטוב בדבריו בקריאה הראשונה של הצעת החוק, אמר שר המשפטים (דאז), ד. יוסף, בין היתר⁵⁴: "העקרון של חסינות חברי הכנסת, ביסודו הוא שבדרך כלל לא יוכלו להפריע חבר-כנסת מלמלא את תפקידו; לא יוכלו על-ידי שיעצרו אותו מפני סיבה מן הסיבות, למנוע אותו מלכבד לכנסת, מלהשתתף בדיוני הכנסת ומלמלא את תפקידו כחבר-כנסת. זהו העקרון שהרעיון כולו של חסינות חבר הכנסת מיוסד עליו. הרעיון של חסינות חברי הכנסת אינו בא לומר שחבר כנסת הוא מעל לכל חוק במדינה...".

באותה הזדמנות העמיד השר בשאלה את גחיצותה של החסינות בקשר לעבירות על חוקי התעבורה. לא היתה זאת הפעם הראשונה או היחידה שהשר אמר דבריו בענין החסינות. בוויכוח שהתנהל בעת הדיון על הצעת חוק מכשירי האזנה (איסור), תשכ"ב—1961⁵⁵, שהוגשה על-ידי חבר הכנסת צ. צימרמן התעוררה בין היתר, השאלה אם לכשתקבל חוק שיתיר האזנת סתר במקרים מסויימים, זה יחול גם על האזנה לשיחות של חברי-כנסת. בהתייחסו לענין חסינות חברי הכנסת הביע השר "דעה פרטית" ואמר: "...ועם כל הכבוד לחברי הכנסת—אם מותר לי להביע דעה פרטית—חוק החסינות אצלנו קצת הרחיק לכת. זאת דעתי, אבל הרוב חשב אחרת והרוב ההלויט כפי שהחליט"⁵⁶. יצויין כי בהצבעה הוחלט להסיר את הצעת החוק מסדר היום.

בדיונים על תקציב הכנסת במסגרת הוויכוח על חוקי תקציב, עלה מדי פעם ענין החסינות. כך, למשל, אמר חבר הכנסת פ. זוארץ, בהתייחסו אל סעיף 4 לחוק החסינות⁵⁷: "לדעתי סעיף זה טעון עיון ובדיקה נוספת, אם לא נכון מבחינת היושר הציבורי להוציא ממנו את עבירות התנועה שבהן נגרמה תאונה לאדם אחר או נגרם נזק לרכוש". ועוד המשיך להסביר ולנמק את גישתו בנדון, ואף הציע חריג לחסינות לפי חוק לשון הרע. בסיכום דבריו אמר: "לדעתי הכלל שעלינו לנקוט בו הוא: חסינות חברי הכנסת—כן, אך לא במקרים שהדבר נוגע למישהו אחר, ואין ספק שזה רק יוסיף כבוד ויוקרה לכנסת ולחבריה. מובטחני שהציבור יקבל זאת בשביעות רצון, ואני מקווה שחברי הכנסת לא יתנגדו לכך".

הצעה לבטל את החסינות הפרוצדורלית של חברי-כנסת לגבי עבירות תנועה, הועלתה בכנסת פעם נוספת על-ידי חבר הכנסת ג. האוזנר⁵⁸. בדבריו ההנמקה שלו להצעה אמר, בין היתר: "...קיימת רגישות מובנת לענין החסינות, שהרי זאת חסינותה של הכנסת ולא של חבר-כנסת בודד. אין ספק כי בכל מה שדרוש לחבר-כנסת למילוי תפקידו, צריך שהחוק יחסן אותו על-מנת שיוכל למלא תפקיד זה. מה שאינו דרוש למטרה זאת אינו צריך להיגתן".

53 דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 37, עמ' 2146—2146ב.

54 דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 37, עמ' 2137.

55 דברי הכנסת, תשכ"ב, כרך 33, ישיבה מ"6.3.62, עמ' 1460.

56 דברי הכנסת, תשכ"ב, כרך 33, עמ' 1466.

57 דברי הכנסת, תשכ"ז, כרך 48, עמ' 1047, ישיבה מ"30.1.67.

58 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, עמ' 1909, ישיבה מ"17.3.71. נוסח הצעת החוק בעמ' 1919.

לאחר מכן השווה את מצב החסינות בישראל עם זה הקיים בכמה מדינות אחרות – צרפת, אנגליה, ארצות-הברית ושבדיה – וקבע כי "הרחקנו לכת הרבה בהשוואה לאותן ארצות...". "אינני בא להציע רפורמה כללית בחוק החסינות", אמר, "אם כי טוב היה אילו ועדת הכנסת היתה בודקת את הנושא כולו לאור הנסיון שהצטבר, אני מצטמצם לענין עבירות תנועה בלבד". הוא הוסיף: "...אנו צריכים בראש וראשונה לתבוע מעצמנו, אנו צריכים לתת דוגמה לעם, שבכל הנוגע לעבירות תנועה, אין אנו עומדים בדרגה אחרת מזו של האזרח הרגיל ושארין אנו מחוקקים לעצמנו חוקים בעיניים שהזמן גרמם ולגבי עבירות שהציבור שטוף בהן. בכל אלה אין אנו מעמידים עצמנו במצב מיוחס מעל לחוק. רק אז תהיה לנו באמת זכות מוסרית לתבוע גם מן הממשלה וגם מאחרים, כי יינקטו כל אותם אמצעים חריפים ותמורים שצריך לנקוט, כדי להחזיר את המצב בדרכי הארץ למינימום של נורמליות".⁵⁹

בסיום דבריו אמר: "לכן אני מציע לכנסת כי כשם שעשינו אז, לגבי עבירה על חוק מטבע, נתווזר ונעשה היום לגבי עבירות תנועה ונעמיד את עצמנו לפיקוח ולביקורת של השלטונות שצריכים להשלים סדר בדרכים...".

בדברי תשובתו להצעה לביטול החסינות לגבי עבירות תנועה, פנה, מי שהיה אותה עת יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ י. ישעיהו-שרעבי, אל המציע בקריאה לוותר על ההצעה, בצינו כי "עצם הצגת הענין בפני הכנסת כבר הושגה המטרה של "אזהרה ודירבון חברי הכנסת להקפיד יותר על התנהגותם...".⁶⁰ יו"ר ועדת הכנסת התריע גם הוא על ריבוי עבירות תנועה ע"י חברי הכנסת, אולם לדעתו די היה בהפניית תשומת-לב חברי הכנסת לבעיה מבלי להביא לשינוי בחוק החסינות. "...וכל כרסום בחוק חסינות חברי הכנסת", אמר, "מתפרש, לדעתי בצדק, ככוונה להצר צעדיהם של חברי הכנסת להצביע עליהם כעל פורקי עול של חוק וסדר ולהשניא אותם בעיני הציבור, שברובו אינו טורח להתעמק בפרטים הקטנים ובמשמעויות הדקות".⁶¹ יו"ר ועדת הכנסת המשיך ואמר: "אדרבה עלינו לקדש בעצמנו ולהשפיע על הציבור שיקדש גם הוא את זכותו של חבר הכנסת למלא תפקידו ללא כל חשש של הגבלה. זכות זו היא אחד מערכי היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, בין שהיא כתובה בחוק ובין שאינה כתובה בחוק, והיא חלה על כל חברי הכנסת בכל תקופה ובכל הרכב אישי או סיעתי שלה".

חבר הכנסת האוונר לא נענה לקריאה לוותר על הצעתו. "הצעתי אינה באה לפגוע בשום חסינות שהיא הקשורה לעבודת הבית והדרושה לחברי הכנסת למילוי תפקידם", אמר והוסיף: "הצעתי אינה באה לפגוע כהוא-זה בעקרונות החשובים, אך הן גם כיום אין חברי הכנסת חסינים בפני שוטר שמחפש מטבע-חוץ ולא נפגע בשל כך כושרם למילוי תפקידם. אני חושב שענין עבירות תנועה הוא רציני הרבה יותר וקובע הרבה יותר מאשר עבירה על חוקי פיקוח על מטבע-חוץ. לא ייפגע כושרנו כשליחי הציבור אם גם בענין זה לא נהנה מחסינות".⁶²

59 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 1910.

60 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 1911.

61 שם.

62 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 1912.

חסינות חברי פרלמנטים

בסיום דבריו אמר הגואם: "אין שום סיבה שלצורך מילוי תפקידו הפרלמנטרי נשמור לעצמנו במצב הנוכחי גם חסינות בשטח זה ולכך מכוונת הצעת⁶³".

לאחר שחבר הכנסת האוזנר סיים את דבריו הצביעה הכנסת ברוב קולות להסיר את ההצעה מסדר היום.

לאחרונה שוב נמצא חבר-כנסת שהביע רגישות לענין. היה זה ב-23.5.1972 בעת הדיון על "הריבוי המדאיג של תאונות דרכים ומניעתם". בסיום דבריו בנושא הנדון אמר חבר הכנסת י.מ. אברמוביץ: "יורשה לי גם להציע כי הכנסת תנקוט מחווה של מתן דוגמה ומופת בבחינת 'קשוט עצמך תחילה', ותגביל את חסינות חבריה בכל הנוגע לעבירות תנועה". אולם בהצעת הסיכום שלו בנושא הנדון, שהובאה לכנסת ונתקבלה על-ידיה ב-20.6.1972, לא חזר חבר הכנסת אברמוביץ על הצעתו הקודמת בדבר הגבלת חסינות חברי הכנסת בכל הנוגע לעבירות תנועה⁶⁴.

הנסיגות שנעשו מפעם לפעם על-ידי חברי-כנסת יחידים להביא לביטול או לצמצום החסינות בנוגע לעבירות תנועה, הצגת שאלת נחיצותה של החסינות בקשר לעבירות על חוקי התעבורה, בפני הכנסת על-ידי שר המשפטים⁶⁵ ותביעות חוזרות ונישנות בכיוון זה מצד גורמים שונים בציבור⁶⁶ מן הנכון כי יעוררו כל מי שעניינו בכך למחשבה חוזרת ונוספת בגדון.

לעומת דעות שהושמעו נגד החוק בכללותו או נגד היקפו, שבחלקן הובאו לעיל, נציין להלן גם מדעותיהם של המצדדים בהיקפו והמגינים עליו בלהט. קיומן של דעות בזכות החוק גובע גם מעצם קיומו זה למעלה משתי עשרות שנים ומן הרתיעה לצמצם את היקף תחולתו.

בעת הקריאה הראשונה של הצעת החוק אמרה חברת הכנסת א. רזיאל-נאור: "... חוק זה דרוש ונחוץ למדינה ולכנסת, משום שהוא גובע מן הצורך העקרוני לשחרר את חברי הכנסת מכל תלות ברשות אחרת של המדינה...".⁶⁷

חבר הכנסת א. אבנרי אף העלה תביעה "כי עיקרי חוק החסינות יוחלו בשטחים המוחזקים"⁶⁸.

בוויכוח על תקציב הכנסת במסגרת הקריאה הראשונה של הצעת התקציב לשנת 1970/71 הביע חבר הכנסת י. ארידור את דעתו כי רצון לצמצם את חוק חסינות חברי הכנסת הוא רצון פסול, "כי זוהי פגיעה שאתה יכול לדעת היכן היא מתחילה, אך אתה רק יכול לחשוש היכן היא תיגמר"⁶⁹. באותו דיון התייחס חבר הכנסת ש. תמיר לתביעה לצמצם את חסינות חברי הכנסת באומרו: "התביעה הזאת הושמעה בכנות מחוגים בעלי גוון שונה, והדבר הזה מעמיד בסימן שאלה את אחד ההשגים הנאים של הכנסת

63 דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, עמ' 1913.

64 ראה פרוטוקולים סטנוגרפיים משיבות הכנסת ביום 23.5.72 (בטעות רשום בראש העמוד 23.6.72), עמ' 88, ומיום 20.6.1972 בעמ' 112 ו-115 (סטנסיל).

65 דברי הכנסת, תשכ"ג, כרך 37, בעמ' 2137.

66 "הארץ", 3.5.72 (עמ' 16); "הארץ", 13.6.72.

67 דברי הכנסת, תשי"א, כרך 9, בעמ' 1640.

68 דברי הכנסת, תשכ"ט/תשל", כרך 55, עמ' 2741-2.

69 דברי הכנסת, תשל", כרך 57, בעמ' 1106.

הזאת, אשר הצליחה בראשית דרכה למצוא חוק מאוזן, חשוב, המבטיח את פעילות חברי הכנסת באין מפריע⁷⁰. גם המשך הדברים הוא ברור זה. חשש מפגיעה בהיקף החסינות ובזכויות של חברי-כנסת עולה גם מכמה שאילתות שהתייחסו להגבלת תנועתם של חברי-כנסת ברחבי המדינה מטעמים של בטחון המדינה⁷¹.

מקרים בהם ניטלה חסינות

ההצעה הראשונה של ועדת הכנסת לנטילת חסינות מחברי-כנסת הובאה לישיבת המליאה ביום 11.8.1954, וזאת בהענות לבקשתו של היועץ המשפטי לממשלה. הבקשה היתה ליטול את חסינותו של חברי-כנסת בשל עבירה בניגוד לסעיף 218 של פקודת החוק הפלילי, 1936. לאחר דברי הסבר קצרים מפי יושב-ראש ועדת הכנסת נתקבלה ההצעה בלא שנערך בה דיון במליאה⁷².

בישיבת הכנסת ביום 20.12.1954 נדונה הצעת ועדת הכנסת ליטול את חסינותו של חברי-כנסת לגבי האשמה לפי סעיפים 301 ו-308 לפקודת החוק הפלילי, 1936, וזאת בהסתמך על בקשת היועץ המשפטי לממשלה בנדון. יושב-ראש ועדת הכנסת ציין בדבריו שהוועדה שמעה את הסברו של חבר הכנסת הנוגע, שביקש מן הוועדה להענות לבקשת היועץ המשפטי. יושב-ראש הוועדה הוסיף "שוועדת הכנסת לא נכנסה לדיון לעצם הענין ואין בהצעת ועדת הכנסת כל שמץ של הרשעה או עמדה לגבי האשמות הכלולות בגליון האישום, אין בה אלא מתן רשות לבתי המשפט הרגילים לברר את הענין". בסיום דבריו במליאת הכנסת ביקש חבר הכנסת הנוגע "להסכים" לביטול חסינותו. לאחר דיון שהשתתפו בו חברי-כנסת אחדים, נתקבלה הצעת ועדת הכנסת לנטילת החסינות⁷³.

בישיבת הכנסת ביום 8.2.1955 נדונה הצעת ועדת הכנסת ליטול את חסינותו של חבר כנסת שהואשם בנהיגה במהירות העולה על המהירות המותרת לפי החוק בשני מקרים. הבקשה אושרה. יו"ר ועדת הכנסת הודיע לבית שחבר הכנסת הנוגע ביקש ליטול את חסינותו "לגבי האשמות בדבר חוקי תנועה" וכן מסר שאותו חבר-כנסת הודיע על ויתורו "להופיע לפני ועדת הכנסת וכן בכנסת בשעת הדיון בנדון". לאחר דיון קצר החליטה הכנסת על נטילת החסינות במקרה הנדון⁷⁴.

שלושת המקרים שהובאו לעיל באו בזה אחר זה בהפרשי זמן קטנים יחסית. עד לדיון במקרה הרביעי עברו למעלה מחמש שנים.

ביום 16.5.1960 נדונה במליאה ונענתה בחיוב בקשה ליטול את חסינותו של חבר-

70 דברי הכנסת, תש"ל, כרך 57, בעמ' 1110.

71 ראה, למשל, דברי הכנסת, תשכ"ב, כרך 34 עמ' 2421; תשכ"ד, כרך 38, עמ' 692 ועמ' 901; תשכ"ח, כרך 51, עמ' 1867. בהקשר זה של הגבלת תנועתם של חברי כנסת במדינה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי, הנגזרים משומת לב אל בג"צ 69/54 תופיק טובי נ. שר הבטחון ואח', ח' פד"י, 558.

72 דברי הכנסת, תשי"ד, כרך 16(2), עמ' 2373. ראה לעיל בעמ' 313 ההערה 23 בענין ויתור מצד חבר הכנסת הנוגע להשמיע את דברו.

73 דברי הכנסת, תשט"ו, כרך 17(1), עמ' 349-356.

74 דברי הכנסת, תשט"ו, כרך 17(2), עמ' 749-755.

חסינות חברי פרלמנטים

כנסת שהיאשם בעבירות על פקודת התעבורה ועל תקנות התעבורה. יושב־ראש ועדת הכנסת הודיע כי חבר הכנסת הנוגע הופיע לפני הוועדה והביע את הסכמתו לנטילת החסינות.⁷⁵ יש לציין שחבר הכנסת הנוגע לא השמיע דברו במליאה ואחד מחברי הבית אף שאל היכן חבר הכנסת הנוגע, אולם היו"ר השיב לו כי "אין זה משנה, הוא קיבל הודעה לבוא".⁷⁶

ביום 14.7.65 "אשרה מליאת הכנסת — לאחר דיון שבו השמיע גם חבר הכנסת הנוגע את דברו — את הצעת ועדת הכנסת ליטול חסינותו של חבר־כנסת לגבי האשמות בפרטי אישום אחדים על עבירות על סעיף 35 לפקודת החוק הפלילי וסעיפים 1 ו-5(א) לחוק לחיקון דיני העונשין (עבירות שוחד), תשי"ב—1952. יו"ר ועדת הכנסת שהביאה את ההצעה למליאה ציינה שהוועדה שמעה את חבר הכנסת הנוגע ושם כי חבר הכנסת אינו מתנגד לנטילת חסינותו "מאוחדת ועדת הכנסת בדעתה שהעובדה שחבר הכנסת אינו מתנגד לנטילת חסינותו אין בה כדי להוות גורם מכריע בהחלטת הכנסת. הכנסת כשלעצמה מצווה לשמור על דיני החסינות וביניהם על זכויותיהם של חברי הכנסת, בין שיש הסכמה מצדם ובין לא". עוד הדגישה בדבריה כי "לפי סדרי עבודה ועדת הכנסת אין היא נכנסת לבירור פרטי האשמות... היא אינה עוסקת בחקירות ובדיקות העובדות". לאחר מכן הוסיפה: "ברור שאין בהצעת ועדת הכנסת שמץ של קביעת עמדה לגבי ההאשמות הכלולות בגליון האישום. בהצעת ועדת הכנסת אין אלא משום פתיחת הדרך לבתי המשפט הרגילים לברר את העניין".

האשמות בעבירות על פקודת התעבורה ועל תקנות התעבורה, תשכ"א—1961, שוב היוו עילה לדיון בנטילת חסינות מחבר־כנסת ביום 29.11.1966.⁷⁷ יו"ר ועדת הכנסת ציין בישיבת המליאה שחבר הכנסת הנוגע הופיע בפני הוועדה וביקש ליטול את חסינותו. לאחר שאותו חבר הכנסת נשאל במליאה אם ברצונו להשתמש בזכותו לומר דברו והשיב ב"לא", קיבלה הכנסת את הצעת הוועדה ליטול את החסינות וזאת בלא דיון נוסף. דומה שזה היה המקרה האחרון עד כה שהובא למליאת הכנסת להחליטה בדבר נטילת חסינות. אולם אירעו בכנסת לפני כשנתיים שתי תקריות שגרמו לסערת רוחות בלתי רגילה בה ולנקיטת צעדים מטעם הכנסת נגד חברי הכנסת שבמעשיהם חוללו סערת רוחות כאמור.

התקרית האחת — כפי המשתקף מ"דברי הכנסת" — היתה קריעה בידי חבר־כנסת של תעודת הזהות שלו (או חלק ממנה) ביום 3.2.1970 באולם המליאה במחאה על פעולות הממשלה והשגיה — בסמוך לאותו תאריך, ב-10.3.1970, כאשר חבר־כנסת זרק סידור תפילה רפורמי לרצפה בזמן הדיון במליאת הכנסת על הצעת חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל—1970.

שני המקרים הועברו לוועדת־הכנסת לקביעת עמדתה בנוון. ביחס למקרה הראשון מסר יו"ר ועדת הכנסת כי הוועדה החליטה להרחיק את חבר הכנסת הנוגע מחמש

75 דברי הכנסת, תש"ך, כרך 29, ישיבה מ"16.5.1960, עמ' 1239.

76 דברי הכנסת, תש"ך, כרך 29, עמ' 1240.

77 דברי הכנסת, תשכ"ה, כרך 43, עמ' 2581.

78 דברי הכנסת, תשכ"ז, כרך 47, עמ' 414.

ישיבות רצופות של הכנסת⁷⁹, וביחס למקרה השני מסר על החלטת הוועדה להרחיק את החבר מישיבה אחת⁸⁰.

מדברי חבר הכנסת שערער על החלטת הוועדה להרחיקו מחמש ישיבות רצופות משתמע כי מעדיף היה שהינטל חסינותו ויועכד למשפט בבית-משפט משתישמר החסינות והעניין יהיה נדון בוועדת הכנסת⁸¹. אולם הערעור לא נתקבל.

בקשר לתקרית השניה מצאנו בין דברי יו"ר ועדת הכנסת שנאמרו כמה ימים לאחר שאירעה, כי חבריה של הכנסת "נתנים מחוק החסינות המגן עליהם מפני פגיעה בחופש פעולתם בתפקידם כחברי-כנסת, אולם הכנסת עצמה חייבת לקבוע לעצמה חוק חסינות בלתי-כתוב שיגן עליה מפני פגיעה בה ועוות דמותה בעיני הציבור עלי-ידי מעשים אנטי-פרלמנטריים של חברי-כנסת שאינם מוכנים לקבל עליהם סדרי דינים ועבודה פרלמנטריים כמקובל במדינות מתוקנות"⁸².

זכויות שונות

כפי העולה משם חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, מוענקות לחברי הכנסת בנוסף על החסינות גם זכויות אחרות, אולם אין מקום לדון באלה בהרחבה במסגרת מאמרנו זה⁸³.

בין הזכויות האלה נמנית, למשל, הזכות לקבלת טלפון בדירתו חנם, וזאת בזכות קדימה "על פני כל אדם אחר"⁸⁴ וכן הזכות שלא יחויב מינוי נוסף לטלפון בדירתו, כמשתמע מן האמור בתקנה 11(א) של תקנות בתי הדואר (שירותי טלפון), תשכ"ז—1967⁸⁵. כן זכאים חברי הכנסת לשירותים מסויימים, כגון שירותי דואר ושירותי טלפון, כמפורט בחוק החסינות ובהגבלות הקבועות בו, ולקבלת חומר פרסום של הממשלה—חנם⁸⁶.

לפי סעיף 9(ב) לחוק החסינות זכאים חברי הכנסת גם לנסיעה חנם בתחומי המדינה "ברכבת ובאוטובוסים שבשירות ציבורי להסעת נוסעים". תשומת לב מופנית לכך שהמדובר איננו בשירות ציבורי שבבעלות המדינה דווקא אלא בשירות ציבורי להסעת נוסעים (רכבת ואוטובוסים) בכלל, ובלא הגבלת היעד או מטרת הנסיעה, כל עוד הנסיעה היא "בתחומי המדינה".

זכות מיוחדת הוענקה לחברי הכנסת בחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א—1971⁸⁷ המאפשר לחברי-כנסת—בניגוד לאנשים אחרים—להתלונן בפני נציב תלונות הציבור גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת (ולאו דווקא בו עצמו), או על מעשה

79 דברי הכנסת, תש"ל, כרך 56, עמ' 680.

80 דברי הכנסת, תש"ל, כרך 57, עמ' 1219.

81 דברי הכנסת, תש"ל, כרך 56, עמ' 682.

82 דברי הכנסת, תש"ל, כרך 57, עמ' 1218.

83 תשומת לב מופנית גם לחוק משכן הכנסת ורחבתו, תשכ"ח—1968 (פה"ח 536, תשכ"ח, עמ' 197), הקשור לנושא החסינות, אך איננו רואים מקום לדון בו הפעם.

84 ס' 11 לחוק החסינות.

85 קובץ התקנות, תשכ"ז, 2980.

86 ס' 11 ו-12 של חוק החסינות.

87 פה"ח 623, תשל"א, עמ' 112, וראה גם דברי הכנסת, תשל"א, כרך 60, בעמ' 2231—2232.

חסינות חברי פרלמנטים

המונע מהזולת במישרין טובת הנאה. לעומת זאת קובע אותו חוק, כי לא יהיה בירור בתלונה "על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה".

אשר לפטור מחובת שירות סדיר, לפי המפורט בסעיף 7 לחוק החסינות, אין אנו מביעים דעה אם אמנם זוהי "זכות" במובן הרגיל של מלה זו. נזכיר עוד את הזכות — המוענקת לחבר הכנסת היוצא את המדינה — לקבלת דרכון שירות⁸⁸.

אנגליה

חסינות חברי הפרלמנט באנגליה היא מצומצמת למדי. עיקרה בהענקת חופש הדיבור בוויכוחים בפרלמנט ובהליכים בפרלמנט, שמתבטאת בהגנה מפני תביעות בקשר לכך. כן זוכים חברי הפרלמנט להגנה מסוימת מפני מאסר אורח. עם זכויות-היתר של חברי הפרלמנט הבריטי נמנה שיחרורם משירות בחבר מושבעים וזכות הגישה החופשית למלכה בהתאם לצורך.

פריבילגיות אחדות מבוססות על "חוק ומנהג הפרלמנט" (law and custom of Parliament) ואחרות הוגדרו בהוק חרות⁸⁹. הבית אינו יכול ליצור בדרך של קבלת החלטה זכות-יתר פרלמנטרית חדשה שתחייב את בתי המשפט. זה יכול להעשות רק על-ידי חוק הפרלמנט כולו (whole Parliament)⁹⁰. עם זאת מופנית תשומת הלב לגישה לפיה סעיף 9 ל-Bill of Rights העוסק בנושא החסינות, הוא הצהרתי בלבד ביחס למצב החוקי הקיים וכי על אף שהתכוון להיות מקיף, הרי אם מחקר יגלה בעתיד את תוקפן של דרישות (claims) ביחס לחופש הדיבור שאינן מכוסות על-ידי הסעיף האמור, אין לראותן בשל כך כמוצאות (excluded) ממנו⁹¹.

יצוין כי בספרות המשפטית הדנה בנושא החסינות לחברי הפרלמנט הבריטי בולט השימוש במלה "privilege", שמשמעה זכות-יתר לעומת השימוש במלה "immunity" שבתרגומה היא חסינות. להלן נשתמש במלים אלה לסירוגין.

חסינות מקצועית

החסינות המקצועית שעניינה חופש הדיבור, מוצאת את ביטוייה בסעיף 9 של ה-Bill of Rights משנת 1688 שקבע:

"That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."

88 ס' 10(ב) לחוק החסינות.

89 Erskine May's, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, (1971), 18th ed., London, at p. 66, 67 and 98.

90 E. C. S. Wade and G. Godfray Phillips, *Constitutional Law*, (1970), 8th ed., London, at p. 159.

91 ראה Erskine May הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 82.

לכן אין להגיש תביעה נגד חבר הבית בגין מלים שאמר תוך כדי ההליכים הפרלמנטריים.⁹² מדי פעם מתעוררת השאלה האם דברי הצייר מהווים חלק מ"הליכי הפרלמנט" ("proceedings in Parliament") כאמור בסעיף 9 המצוטט לעיל. בספרי יסוד אחדים בנושא זה צויין כי המונח "הליך בפרלמנט" לא הוגדר על-ידי בתי המשפט,⁹³ ולא על-ידי אף אחד משני בתי הפרלמנט.⁹⁴

על סמך הספרות המשפטית הדנה בנושא ניתן לסווג "דברים ומעשים" בקשר למונח "הליכים פרלמנטריים" לשלושה: (1) דברים ומעשים שלגביהם אין ספק כי הם נכנסים לגדר המונח הפרובלמטי; (2) דברים ומעשים שלגביהם אין ספק כי אינם נכנסים לגדר המונח שבנדון; (3) דברים ומעשים שהם בבחינת מקרי-גבול ושלגביהם התעוררו חלוקי דעות.

במובנו הצר משמש המונח "הליכים פרלמנטריים" בשני בתי הפרלמנט לציון ביצוע העסקים הרשמיים (formal transaction of business) בהם או בוועדות. כן כלולים במונח הפניית שאלה ומתן הודעה בכתב בנוגע לשאלה כזאת וכל דבר שנאמר או שנעשה על-ידי חבר הפרלמנט במילוי תפקידו כחבר בוועדה של אחד משני בתי הפרלמנט ואף כל דבר שנאמר או שנעשה בכל אחד משני הבתים תוך ביצוע העסקים הפרלמנטריים.⁹⁵

המונח אינו כולל, למשל, שיחה מקרית בין שני חברי פרלמנט, המתנהלת בזמן הוויכוח בפרלמנט.⁹⁶

כדוגמה למקרה גבול ניתן אולי להביא את פרשת חבר הפרלמנט שטראוס משנת 1958, שלגביה קבע בית הנבחרים לאחר שנעשו בירורים מוקדמים בוועדה-לזכויות-יתר (Committee of Privileges) ובוועדה המשפטית של ה"פריבי קאונסל", שמכתב שכתב חבר הפרלמנט אל מי שיצג שר בבית הנבחרים, ובו תלונה על חברה ציבורית, לא היה חלק מ"הליכי בית הנבחרים".⁹⁷ וזאת בניגוד לדעה שנתגבשה בוועדה-לזכויות-יתר.⁹⁸ אין כיום מחלוקת ביחס לקיום חסינות מוחלטת להצהרות הנעשות בוויכוח בפרלמנט,⁹⁹ ובכפוף לתקנות-סדר בדיונים (rules of order in debate) יכול חבר פרלמנט לומר מה שהוא רואה לנכון בוויכוח ויהא פוגע ככל שיהא ברגשות והוא מוגן על-ידי החסינות (privilege) שלו מכל תביעה בשל הוצאת שם רע (libel) ומכל שאלה אחרת, או הטרדה. עם זאת יכולים צירים להדרש לדווח לבית ולהעניש על-ידי בתי דברים פוגעים שנאמרו בו. קיימים הבדלים מסויימים ביחס לענין זה בין שני בתי הפרלמנט, אך בעיקרו שווה המצב בנדון בשניהם.¹⁰⁰ יודגש כי החסינות המכוונת לדברים שנאמרו בוויכוח

92 Wade and Phillips הנזכר בהערה 90 לעיל, בעמ' 156.

93 ראה, למשל, O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, (1967), 4th ed., London, at p. 172.

94 Halsbury's Laws of England, 3rd ed., Vol. 28, p. 457.

95 שם.

96 Erskine May הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 86.

97 ראה O. Hood Phillips, הנזכר בהערה 93 לעיל, בעמ' 173.

98 ראה מאמר שנכתב בעקבות "פרשת שטראוס": A. de Smith, "Parliamentary Privilege and the Bill of Rights," (1958), 21 M.L.R., p. 465.

99 Erskine May הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 75.

100 שם.

חסינות חברי פרלמנטים

בכל אחד משני בתי הפרלמנט אינה חלה על פרסום הוויכוח מחוץ לפרלמנט. חבר אשר מפרסם את גאומו באחד משני הבתים בנפרד מיתר הוויכוח, אחראי לכל הכלול בו.¹⁰¹ ביחס לביצוע עבירה פלילית – להוציא דיבורים – אף אם נעשתה בבית הנבחרים, מציינים משפטים כי עבירה כזאת היא ברת עונשין, שהרי קשה לראות כיצד יוכל מעשה פלילי להחשב כנעשה במהלך העסקים הפרלמנטריים.¹⁰² עם זאת מובעת בספר של מאי הסתייגות מסוימת בגדון ונאמר שם שאולי זהו הכלל המקובל שמעשה פלילי שנעשה בתוך הבית אינו מצוי מחוץ לתחום השיפוט הפלילי (criminal justice), אך זה אינו כלל בלא יוצא מן הכלל.¹⁰³ אשר לדברים שנאמרו בוויכוח (בפרלמנט), הרי הדעה המגובשת היא שחבר פרלמנט אינו כפוף לבתי המשפט הרגילים בקשר לדבר כלשהו שנאמר בוויכוח ויהא פלילי בטבעו ככל שיהיה.¹⁰⁴

חסינות פרוצדורלית

בתחום האזרחי

החסינות הפרוצדורלית בתחום האזרחי קיימת רק ביחס למעצר או מאסר. חשיבותה המעשית כיום מצומצמת, לאחר הביטול למעשה של מאסר בקשר להליכים אזרחיים.¹⁰⁵ על פי ה-Parliamentary Privilege Act, 1770,¹⁰⁶ יכול כל אדם להגיש לבית המשפט תביעה נגד חבר פרלמנט ולנהל משפט נגדו ושום תביעה או הליך הבא בעקבותיו לא יעוכבו ולא יידחו בשום זמן בשל פריבילגיה פרלמנטרית כלשהי. אולם נקבע שם כי שום דבר מהאמור באותו חוק לא יחשוף חבר פרלמנט למעצר או למאסר.¹⁰⁷ אין הגדרה סטטוטורית ביחס למשך התקופה שעליה משתרעת פריבילגיה פרלמנטרית.¹⁰⁸ ב-*Goudy v. Duncombe*, 1847 נקבע שחבר בית הנבחרים אינו יכול להעצר לתקופה שמ-40 יום לפני ישיבה של הפרלמנט ועד 40 יום אחרי זה.¹⁰⁹ בית הלורדים טוען לפריבילגיה לחבריו בתקופת ישיבות הפרלמנט או למשך הזמן הרגיל של הפריבילגיה.¹¹⁰

החסינות ממעצר אזרחי פועלת בדיעבד: אדם העצור בכלא בעת היבחרו לבית הנבחרים זכאי לשיחרור, וזאת אם אינו כלוא בשל עבירה ברת-עונשין או בגלל בזיון בית המשפט.¹¹¹ כאמור לעיל צומצמה חשיבותה של החסינות ממעצר אזרחי לאחר

101 ראה Erskine May, הנוכח בהערה 89 לעיל, בעמ' 75–76.

102 ראה, למשל, Wade and Phillips, הנוכח בהערה 90 לעיל, בעמ' 167.

103 ראה Erskine May, הנוכח בהערה 89 לעיל, בעמ' 87.

104 שם.

105 שם, בעמ' 90.

106 10 Geo. 3c. 50, מובא בכרך 17 של "Halsbury's Statutes" עמ' 484.

107 ראה Erskine May, הנוכח בהערה 89 לעיל, בעמ' 98.

108 Halsbury's Laws, הנוכח בהערה 94 לעיל, בעמ' 455.

109 *Goudy v. Duncombe* (1847), 1 Exch. 430.

110 ראה Halsbury's Laws, הנוכח בהערה 94 לעיל, בעמ' 455.

Sir William R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Part 1, 111

.Parliament (1922), Oxford, p. 166

שינוי המצב החוקי המתייחס למעצר כזה. אולם במקרה שנדון בפסק הדין *Stourton v. Stourton*¹¹² עמדה לנתבע החסינות של בית הלורדים נגד תביעת אשתו לכפות אותו לציית לצו של בית המשפט, להעביר לרשותה רכוש מסויים. בית המשפט קיבל את טענת החסינות שנטענה בשם הבעל ודחה את טענת בא"כ כוח האשה, שאין כאן ענין אזרחי, שלגביו קיימת החסינות ושהמדובר בבזיון בית המשפט במובן הפלילי. בהתייחסו לפסה"ד *Wellesley v. The Duke of Beaufort*¹¹³ אמר בית המשפט שב"מקרים כאלה יש לדון בכל פעם לפי העובדות ובמקרהו של מר סטורטון התביעה היתה יותר לכפות עליו ציות, כלומר ענין אזרחי, מאשר להעניש אותו על עבירה פלילית.

בתחום הפלילי

כאשר חבר הפרלמנט מבצע פשע (commits a crime) הוא נעצר כמו כל אדם אחר¹¹⁴. אולם בכל מקרה בו נעצר חבר של אחד משני בתי הפרלמנט או נאסר בשל האשמה פלילית, יש להודיע על כך לבית שהוא חבר בו. במקרה של הרשעה נמסרת לבית הודעה על מהות העבירה ועל גזר הדין שהוטל. קיימים הבדלי נוהל מסויימים ביחס למסירת ההודעות האלה לכל אחד משני הבתים¹¹⁵.

הפרלמנט תמיד שמר על הזכות לקבל הודעה מיידית על מאסר או מעצר של חבר כלשהו, בציון הנימוקים למעצר¹¹⁶. חברי הפרלמנט, בנוסף לכך שאינם מוגנים מפני מעצר בשל האשמות פליליות, הם אינם מוגנים גם ממעצר מונע כחשודים בטחוניים בזמן מלחמה, אולם בשום מקרה המעצר אינו צריך להתבסס על דברים שנאמרו תוך כדי ההליכים הפרלמנטריים¹¹⁷. כדוגמה למעצר מונע נציין את מקרהו של חבר הפרלמנט קפטין רמזי, אשר בשנת 1939 הושם במעצר מניעתי בהסתמך על תקנה 18B של Defence (General) Regulations מאותה שנה. שום האשמה פלילית לא היתה כרוכה בדבר. ועדה לזכויות יתרה דיווחה שלא היתה בזה פגיעה בזכות יתרה¹¹⁸.

כיום אין עוד זכויות יתרה לחברי פרלמנט בהליכים לפי חוק פשיטת הרגל מ-1914¹¹⁹. הפריבילגיה של חבר בית הנבחרים להיות משוחרר מנוכחות כעד (from attendance as a witness) הוכרה על-ידי הבית בנימוק של הזכות העליונה של הבית (paramount right) לנוכחות ולשירות חבריו, הגם שהיו מקרים שבים הנבחרים שיחרר חבר (מנוכחות בבית) בנימוק שנוכחותו דרושה כעד (במקום אחר)¹²⁰.

112 [1963] P. 302.

113 2 Russ and M. 639 (1831); פסה"ד מובא ב" 39 E.R., עמ' 538.

114 ראה O. Hood Phillips, הנזכר בהערה 93 לעיל, בעמ' 179. יצוין כי לפי הערת השוליים 38 שם מתייחסים הדברים כנראה לפשע שבוצע מחוץ לפרלמנט.

115 ראה Halsbury's Laws, הנזכר לעיל בהערה 94, בעמ' 455, ו-Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 102.

116 ראה Wade & Phillips, הנזכר בהערה 90 לעיל, בעמ' 154.

117 S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, (1971), London, p. 323.

118 המקרה מתואר בעמ' 179 של ספרו של O. Hood Phillips, הנזכר בהערה 93 לעיל. שם גם נאמר שפני הדברים היו שונים אילו נאסר חבר פרלמנט בשל מלים שאמר בבית.

119 ראה Erskine May, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 106.

120 ראה Halsbury's Laws, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 456.

קביעת החסינות

כל אחד משני בתי הפרלמנט טוען לזכות שיפוט ייחודית ביחס לזכויות-יתר של עצמו וביחס להיקף זכויות אלה. בתי המשפט לעומת זאת אינם רואים עצמם כבולים בהחלטות מצהירות של בתי הפרלמנט בענין זה. למרות כפילות השיפוט הזאת הגיעו בתי המשפט ושני בתי הפרלמנט למידה גדולה של הסכמה.¹²¹

ביחס לפשע שבוצע בפרלמנט יכול הבית שבו בוצע הפשע לתבוע זכותו ולהחליט אם להפעיל את שיפוטו העצמי או אם למסור את העבריין לבתי המשפט הדנים בפלילים.¹²²

במשפט *Wellesley v. The Duke of Beaufort* הנזכר לעיל הביע לורד ברוגהם את דעתו כי העובדה שהבית לא תבע חסינות לציר מסוים שלו, אינה מונעת מן הציר עצמו לטעון בבית המשפט שהוא זכאי לחסינות פרלמנטרית ואף לזכות להכרה בזכות-יתר כזאת לאחר שבית-משפט יהיה בדעה שיש להעניקה לו. את סירובו להעניק חסינות במקרה הנדון נימק בית המשפט בכך שאין חבר הפרלמנט שהוציא את בתו מידי מי שנמסרה לו בעקבות צו ביהמ"ש ובניגוד לאותו צו, יכול ליהנות מחסינות פרלמנטרית. יתירה מזו, בהחלטה נאמר גם שחסינות (privilege) אינה משתרעת אף פעם אפילו על הליך אזרחי כשמטרת ההליך היא להביא למסירת אדם העצור שלא כדין על-ידי צד. בפסה"ד נאמר כי הקו המתווה הוא "שכנגד כל הליך אזרחי – זכות היתר מגינה, אך כנגד בזיון על אי-ציות להליך אזרחי כאשר בזיון זה הוא בטבעו או לפי הקשרו פלילי – זכות היתר אינה מגינה".¹²³

לעומת הדעה שהובאה מתוך פסה"ד הנזכר לעיל לאחרונה, לפיה ציר יכול בעצמו לתבוע את חסינותו, יש להעלות את הסברה שקיימת גם האפשרות ההפוכה, דהיינו – שהפרלמנט יתבע כיבוד חסינותו של חבר מסוים על אף שהחבר לא ביקש זאת ואולי גם בניגוד לרצונו. הסיבה לכך היא שהחסינות מוענקת גם לכל אחד משני בתי הפרלמנט ולא רק לחברים היחידים שבהם, כדי שכל בית יוכל למלא את תפקידיו בלא הפרעה ולשמור על יוקרתו.¹²⁴

ארצות-הברית של אמריקה

סעיף החוקה

חסינות חברי הקונגרס של ארה"ב נקבעה בסעיף של החוקה האמריקאית האומר, כי חברי בית הנבחרים וחברי הסנאט יהיו חסינים בכל מקרה ממעצר בעת נוכחותם במושב

121 ראה *Halsbury's Laws*, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 467.
122 ראה *Erskine May*, הנזכר בהערה 89 לעיל, בעמ' 88. הדברים המובאים בסמוך להערה זו אינם מתייחסים כנראה לעבירות של חברי פרלמנט דווקא, אבל יש להניח שאם הם חלים על מעשים של אדם רגיל בתוך הפרלמנט, בוודאי הם חלים גם על מעשיו של חבר פרלמנט שלגביו הרי ממילא טוען הפרלמנט לסמכות שיפוט.

39 E.R., p. 548 123

124 *Halsbury's Laws*, הנזכר בהערה 94 לעיל, בעמ' 454.

הבית שלהם ובעת לכתם אליו ובשובם ממנו, וזאת פרט למקרים של "בגידה, פשע, והפרת השלום"; הם גם לא יישאלו בקשר לגאום או ויכוח באחד מבתי הקונגרס, במקום אחר כלשהו.¹²⁵

בחלק המתייחס לחסינות בסעיף זה של החוקה מנויות שתי זכויות נפרדות לחבר הקונגרס: האחת החסינות ממעצר, והשנייה – החסינות הנוגעת לדיבור או לוויכוח.

החסינות ממעצר

הזכות לחסינות ממעצר, שהוענקה לחברי הקונגרס לפי הרישאה של הסעיף הנ"ל היא – לפי שפירשה בתי המשפט בארה"ב – צרה מאוד. המונח "מעצר" בסעיף החוקה פירושו מעצר או עיכוב פיזי של אדם¹²⁶, כך שלמשל, אין לחבר בית הנבחרים או הסניט חסינות מפני הזמנה לדין¹²⁷.

המלים "בגידה, פשע והפרת השלום" פורשו על-ידי בית המשפט העליון ככוללות כל עבירות פליליות¹²⁸, כך שהחסינות של חברי הקונגרס ממעצר קיימת בעצם רק בתחום האזרחי, ולמעשה כמעט שאין עוד חשיבות לזכות החופש ממעצר¹²⁹. בקשר לתנאי הקובע שהחסינות ממעצר תחול רק בשעת נוכחותם של הצירים במושב הבית שלהם ובעת לכתם אליו ובשובם ממנו, נפסק על-ידי בית-משפט כי מעניקים לחבר הקונגרס זמן סביר להגיע למושב הקונגרס ושם הוא סוטה באופן קל מדרכו לשם לא תישלל ממנו הזכות לחסינות¹³⁰.

125 הפסקה הנוגעת לחסינות היא Article I, §6, clause 1 של החוקה:

"The Senators and Representatives shall... in all Cases except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place."

126 בערעור לביהמ"ש העליון, *Long v. Ansell* (1934), 293 U.S. 76, של חבר הסניט בענין החלטת בית-משפט דלמטה, שלא לבטל הזמנה לדין נגדו בתביעה אזרחית בשל לשון הרע, אמר בית-המשפט העליון, כי אין החסינות ממעצר של חבר הסניט לפי החוקה, כוללת חסינות מהגשת הזמנות לדין וכי לשון הסעיף מדויקת ואינה משאירה מקום לפירוש מרחיב. ראה גם: *Long v. Ansell* (1933), 63 App.D.C. 68, 69 F. (2d) 386.

על חסינות ממעצר בדרך כלל ראה: *5 Am. Jur. 2d "Arrest," § 104 "Legislators"*; ראה גם: 127 ע"מ, הערה 126 לעיל – באותו מקום. ראה גם:

Carl v. Ferrell 71 App.D.C. 296, 109 F. (2d) 351, cert. denied 310 U.S. 636.

128 ראה *Williamson v. United States* (1907), 207 U.S. 425, שם אושר גור דינו של חבר בית הנבחרים לעשרה חודשי מאסר ולתשלום קנס בשל קשר להסתה להשבע לשקר. ביהמ"ש דחה את טענת החסינות מפני מעצר ופירש את המלים "בגידה, פשע והפרת השלום" שבהוראת החוקה הנוגעת לענין, ככוללות את כל העבירות הפליליות.

129 ראה פסקי הדין בענין *Long v. Ansell* הנזכרים בהערה 126 לעיל.

130 ראה *Miner v. Markham* (1886, C.C. Wis.) 28 F. 387 (disapproved on other grds, *Long v. Ansell*, 293 U.S. 76) בפסק-דין זה מצא בית המשפט כי חבר בית הנבחרים מקליפורניה, שנסע דרך מילוקי והסתה שם מטעמים משפחתיים, בדרכו לשיבה בבית הנבחרים בווינגטון, לא איבד בשל הסטייה מדרכו והשהייה במילוקי, את חסינותו. אמנם בפסקה"ד לא נדונה חסינות ממעצר ממש אלא מקבלת הזמנה לדין, אולם בית המשפט תרחב

חסינות הקשורה לנאום או לוויכוח (חסינות מקצועית)

בתי המשפט הכירו בצורך לפרש באופן רחב את הסיפא של סעיף החסינות שבחוקה. הם ראו את מטרת הפריביליגיה של הרשות המחוקקת, כבאה להבטיח את אי תלותה של הרשות המחוקקת וזאת בדרך של הענקת הגנה מפני רדיפה אפשרית מצד רשות מבצעת בלתי ידידותית ומפני הרשעה מצד רשות שופטת עוינת¹³¹. על כן נפסק כי החסינות לפי הפסקה בענין דיבור או ויכוח (Speech or Debate Clause), מכסה לא רק דברים שהשמיע חבר הקונגרס בוויכוח בקונגרס אלא באותה מידה גם דו"חות בכתב של ועדות, החלטות, פעולת ההצבעה וכו' – דברים אשר נעשים כרגיל במושב הבית עלידי אחד מחבריו בקשר לפעולות שלפניו¹³².

בית המשפט העליון קבע גם כי מטרת החסינות היא לא רק להגן על חבר הקונגרס מתוצאות ההתדיינות המשפטית אלא גם מהטרחה הכרוכה בצורך להתגונן¹³³. הדיבורים והפעולות האחרות מכוסים על-ידי החסינות אפילו אם הם כוזבים או בלתי נכונים ביודעין¹³⁴, אפילו אם יש טענה שהנאום נעשה בהשפעת גורמים פורטיים תמורת תשלום¹³⁵ ואפילו אם נטען שהדברים למרות שנאמרו בנאום בסינטי אינם

את החולת החסינות כמעצר באופן שתהווה גם הגנה מפני הזמנה לדין (אזרחי), בין שההזמנה קשורה במעצר ובין שאינה כזאת. אולם בפסה"ד *Long v. Ansell* (1934), הנוכח בהערה 126 לעיל, נקבע שהחסינות ממעצר איננה כוללת חסינות מפני הזמנה לדין.
131 *United States v. Johnson* (1966), 383, U.S. 169, אבל בתיק זה הכיר ביהמ"ש העליון בכך כי אין הסיפא של סעיף החסינות מכסה פעולות שאינן נוגעות להליכי החקיקה, כגון בנסיבות אותו מקרה – הנסיון להשפיע על משרד המספטים שלא להמשיך לתבוע השוד בתיק מסויים. ראה גם: *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486.
132 *Kilbourn v. Thompson*, (1881), 103 U.S. 168, אבל ביהמ"ש השאיר פתח להתערבות ביהמ"ש במקרים של מעשים יוצאי דופן שחברי אחד משני הבתים נטלו בהם חלק. התביעה בתיק הגדון היתה על מאסרו של התובע משום שסירב לענות לשאלות ועדה של בית הנבחרים. לטענת התביעה היה זה מאסר שלא כדין שנוצע על-ידי חבר הבית הנחבש, על סמך צו שהוצא על-ידי יו"ר הבית. ביהמ"ש מצא שבמקרה זה טענת החסינות היא טענת הגנה טובה לנתבעים שהם חברי בית הנבחרים. ב- *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367.
133 הגביל ביהמ"ש את תחום התערבותו למקרים שבהם ברור שהמחוקק חרג מסמכותו כמחוקק על-ידי שנטל לעצמו מהסמכויות הייחודיות שהוענקו לרשות השופטת או המבצעת. ראה גם בעמ' 502 של פס"ד *Powell v. McCormack*, לעיל הערה 131.
134 *Dombrowski v. Eastland*, (1967), 387 U.S. 82, בתיק זה דחה ביהמ"ש העליון תביעה נגד סנטור של ארה"ב, שבה האשימו אותו בקשירת קשר למנוע מן התובע את זכויותיו החוקיות בעת שהסינטור פעל כיו"ר ועדת משנה של הסינט.
135 *Barsky v. United States*, (1948), 83 App.D.C. 127, 167 F. (2d) 241, cert.den. 334 U.S. 971, reh. den. 339 U.S. 843. בתיק זה הרשיע ביהמ"ש דלמטה את המערער על סירובו להמציא מסמכים לוועדת בית הנבחרים. ביהמ"ש שלערער דחה את הערעור והכיר בחסינות המחלטת של חברי בית הנבחרים מאחריות למעשיהם ולדבריהם אפילו כשידעו שהם אינם נכונים או כוזבים. הסיבה לחסינות רחבה כל כך היא שלציבור חשוב יותר מחוקק שאינו כבול בפעילותו כמחוקק, מן ההגנה על זכויות הפרט.
136 *U.S. v. Johnson*, לעיל הערה 131. בתיק זה לא קיבל ביהמ"ש כעדות קבילה את תוכן הנאום שנשא חבר לשעבר של בית הנבחרים במושב הקונגרס בתביעה פלילית שהוגשה נגדו.

קשורים לנושאים הנדונים בבית המחוקקים באותה שעה, ושלא נאמרו בביצוע תפקידו הרשמיים של הסינאטור.¹³⁶

בדרך כלל לא יחקור בית המשפט מה היו המניעים או הגורמים לפעולה הקשורה בתפקיד החבר כחבר בית המחוקקים.¹³⁷ על סמך הסיפא שבסעיף החסינות פסקו בתי המשפט שאין להתיר תביעות אזרחיות כנגד חברי הסינאט או בית הנבחרים בגין נאום שהשמיעו או ויכוח שהשתתפו בו בכל אחד משני בתי הקונגרס, בין אם הסעד המבוקש הוא פיצויים, צו מניעה, או סעד הצהרתי.¹³⁸ ובין אם ההתנהגות שמתלוננים עליה היא הוצאת דיבה (libel, slander),¹³⁹ מעצר שלא כדין¹⁴⁰ או הפרת הזכויות החוקתיות של המתלונן.¹⁴¹ אבל ברור שיש גבול לתחום החסינות הקבועה בפסקת "הדיבור או הוויכוח". כשחבר הקונגרס מפרסם מחדש לשון הרע שפרסם לראשונה בקונגרס, לא יהיה חסין בשל הפרסום החדש.¹⁴²

הערות כלליות

עקב כך שהחסינות נובעת מסעיף בחוקה ולא מחוק פשוט, נוטים בתי-משפט להיות זהירים מאוד בפרשם את הסעיף; וזאת מפני שהקושי לתקן תוצאה בלתי רצויה

136 ראה *Cochran v. Couzens*, (1930), 42 F. (2d) 783 D.C. Cir. שם העניק ביהמ"ש חסינות תחלתית לדברים שנאמרו בשעת נאום בפני בית הסינאט, ולא נזקק לטענה שהדברים נאמרו באופן בלתי רשמי ולא במילוי התפקיד הרשמיים כסנאטור.

137 ראה *Tenney v. Brandhove*, לעיל הערה 132. אבל יש רמזים שבנסיבות מיוחדות, כגון כוונה רעה (mala fides) של חברי קונגרס יתערב ביהמ"ש. ראה:

"The Scope of Immunity for Legislators and their Employees," 77 *Yale Law Journal* 366, December 1967, at p. 373 and at p. 382

138 *Dombrowski v. Eastland* לעיל הערה 133, ו- *Powell v. McCormack* לעיל הערה 131. בתיק זה ביקש חבר בית הנבחרים צו מניעה וסעד הצהרתי נגד חברי בית הנבחרים שהחליטו ליתול ממנו את חברותו בבית והצהירו על מקומו כפנוי. בית המשפט דחה את התביעה במידה שהופנתה נגד חברי בית הנבחרים.

139 *Cochran v. Couzens* לעיל הערה 136, ראה גם: *Methodist Federation for Social Action v. Eastland*, (1956) D.C. Dist. Col. 141, F. Supp. 729. בתיק זה דחה ביהמ"ש תביעה נגד חברי ועדת משנה של הסינאט אשר הוציאו חוברת שתיארה את התובע כקשור למפלגה הקומוניסטית ושלפי החלטת הקונגרס (בשני הבתים) צריך היה להדפיסה בעותקים נוספים. 182 F. Supp. 343. *McGovern v. Martz* (1960, D.C. Dist. Col.); בתיק זה דחה בית המשפט תביעה על הוצאת דיבה בקשר להערה של חבר בית הנבחרים אשר הודפסה ברשימות הקונגרס (Congressional Record) אבל לא נאמרה באולם בית הנבחרים. להשוואה ראה הערה 142 להלן.

140 *Kilbourn v. Thompson*, הערה 132 לעיל.

141 *Dombrowski v. Eastland*, הערה 133 לעיל ופסקי-דין אחרים.

142 *Long v. Ansell* (1933), הערה 126 לעיל. בתיק זה נתבע אחד מחברי הסינאט בגין מכתב שהפיץ יחד עם העתקים מרישומי הקונגרס ובו קטעים של תוצאת דיבה ושם רע שנאמרו בנאום שנאם הנתבע בסינאט. ביהמ"ש הדגיש שהתאשמה איננה עצם הנאום אלא הדפסתו והפצתו לאחר מכן והתיר מסירת הזמנה לדין לסנאטור. יצויין כי עיקרו של הדיון נסב על השאלה אם תחסינות ממעצר כוללת חסינות מפני הזמנה לדין ועל כך כבר נכתב לעיל בקטע על החסינות ממעצר. ראה גם *McGovern v. Martz*, הערה 139 לעיל.

חסינות חברי פרלמנטים

הנובעת מסעיף בחוקה הוא גדול יותר משהיה אילו היתה החסינות קבועה בחוק רגיל.¹⁴³ החסינות ממעצר היא חסינות פרוצדורלית בלבד אשר משהה את המעצר של חבר הקונגרס בגין תוצאות מתביעה אזרחית, כל עוד הוא קשור לתפקידו כציר בקונגרס, אבל אינה מונעת מעצר בעקבות אותה תביעה לאחר שסיים את תפקידו. מעצר בשל האשמה פלילית אינו מכוסה על-ידי הרישא של הסעיף המקנה חסינות ממעצר.¹⁴⁴ החסינות המתמייחסת להבעת דעה או ויכוח היא חסינות מקצועית, המכסה הן את התחום האזרחי והן את הפלילי והיא מיועדת למנוע הפרעות או איומים נגד ציר, שעלולים לעמוד לו למכשול במילוי תפקידו כראוי.¹⁴⁵ השיטה של גטילת חסינות אינה קיימת בקונגרס של ארה"ב. אפשר לגרש חבר מן הקונגרס על סמך הצבעה של $\frac{2}{3}$ של הנציגים אבל אין אפשרות למנוע מחבר את זכויותיו כחבר בלי לנקוט באמצעי הקיצוני הדרסטי הזה.¹⁴⁶

ביקורת

בין דברי הביקורת בקשר לחסינות חברי בית המחוקקים שהושמעו בארה"ב מעניינית, למשל, הגישה שהובעה ב-*Yale Law Journal* 147. שם נטען, כי השיקול למנוע מחבר הקונגרס את הטרחה להתגונן במשפטים אזרחיים אינו בעל משקל, מפני שלחברי הקונגרס מובטח ייעוץ משפטי חינם.¹⁴⁸ כן נאמר שהסיכון הנובע מהחייב לשלם סכומי כסף לפי פס"ד של בימ"ש, ניתן לכיסוי על-ידי ביטוח. גם השיקול למנוע באופן מוחלט איום או טרדה על-ידי תביעות כלשהן, אינו מהווה שיקול מכריע, כי ברור שחברי הקונגרס כפופים לחוקים של ארה"ב המענישים למשל על קשירת קשר לרמות את ארה"ב. המסקנה היא שרצוי לקבוע מבחן אשר יאזן בין הצורך של המחוקק לפעול לפי חובותיו מצד אחד, לבין הצורך להגן על זכויות האזרח שעה שיש לו תלונות פרטיות כנות וצודקות מצד שני. לכן הוצע המבחן של "פעולות בתחום העבודה" (scope of employment) תוך צמצום מסויים אשר יביא לבדיקת הגורם או המניע הסובייקטיבי של חבר הקונגרס, לפי הרמזים בפס"ד *Dombrowski* 149 ו-*Johnson* 150. מבחן זה היה מעניק לפרט הניזוק זכות לתבוע חבר קונגרס אם יוכל להראות עילת תביעה בנויקין בגין מעשה שכוונתו היתה להזיק, להוציא מקרים של הבעת דעה או ויכוח בין כותלי אולם הקונגרס.

143 כך למשל הודגש ב-*Tenney v. Brandhove*, ראה הערה 132 לעיל, כי הדיון בהיקף תחולת החסינות היה מוגבל לעובדות המקרה הנדון.

144 ראה לעיל הדברים המתייחסים להערה 129.

145 ראה למשל *Tenney v. Brandhove*, לעיל הערה 132, ו-*United States v. Johnson*, לעיל, הערה 131.

146 *U.S. Constitution, Art. I, § 5*; *Powell v. McCormack*, הערה 131 לעיל.

147 הערה 137 לעיל, בעמ' 385–387.

148 *2 U.S.C. § 118* (1964).

149 ראה לעיל הערה 133.

150 ראה לעיל הערה 131.

מערכת *Yale Law Journal* מעלה היסוסים ביחס לשאלה אם יש חובה לא לחקור מה הגורמים והמניעים של חבר קונגרס אשר טוענים כנגדו כי קיבל שוחד עבור מעשה שעשה בין כותלי בית המחוקקים.¹⁵¹

מערכת *New York University Law Review*¹⁵² מבקרת את הלשון הרחבה אשר בה השתמש ביהמ"ש בתארו את אי-יכולתו להתערב בפעולות המחוקק¹⁵³, באומרו שביהמ"ש יתערב רק כשפעולות המחוקק חורגות לתחום הפעולות של הרשות השופטת או הרשות המבצעת. בזה שביהמ"ש הגביל עצמו לשאלה אם פעולות חברי הקונגרס היו בגדר פעולות מחוקק¹⁵⁴, התעלם מן הדרישה הנוספת שהפעולות תהיינה לגיטימיות¹⁵⁵, שהרי החקירה של ועדת בית הנבחרים או הסינט, שהיא פעולה של מחוקק, יכולה לעבור את גבול הלגיטימיות, אם היא נעשית לשם חשיפה או הטלת עונש בלבד¹⁵⁶. לכן מציע כתב עת זה שביהמ"ש יקפיד לבדוק את פעולת חבר הקונגרס כדי לראות אם היא פעולה של מחוקק (legislative activity) וגם אם היא פעולה לגיטימית (legitimate) של מחוקק¹⁵⁷.

הערת סיכום

נראה, כי החסינות המוענקת לחברי בית הנבחרים והסינט של ארה"ב היא צרה למדי: כמעט ולא קיימת חסינות פרוצדורלית והחסינות המקצועית מוגבלת בהיקף תחולתה בדרך כלל ל"דברים שנעשים כרגיל במושב הבית על-ידי אחד מחבריו בקשר לפעולות שלפניו"¹⁵⁸.

Note, "The Bribed Congressman's Immunity from Prosecution," 75 *Yale Law Journal* 335 (1965)

43 *New York University Law Review*, December 1968. Comment: "Constitutional Law — Congressional Immunity — Speech or Debate Clause Held Bar to Injunction Against Contempt of Congress Proceeding," at p. 1232-1233

153 אי-יכולתו של ביהמ"ש לחקור מה המניעים לפעולות המחוקק יסודה בעקרון של הפרדת הרשויות. עיין ב-*Fletcher v. Peck*, 10 U.S. (6 Cranch) 87 (1810)

154 *Stamler v. Willis*, 287 F. Supp. 734 (1968 D.C. Ill.), appeal dismissed 37 U.S.L.W. 3191 (U.S. Nov. 25, 1968)

155 *Pfister v. Arceneaux*, 376 F. 2d 821, 823 (5th Cir. 1966) cert. denied 389 U.S. 986 (1967) השווה: *Tenney v. Brandhove*, לעיל הערה 132.

156 ראה לעיל הערה 152.

157 ראה לעיל הערה 152.

לפי שנודע לנו לאחרונה מדיווחים קצרים בכמה שבועונים (*"The Economist"*, July 8-14th, 1972 at p. 49; *"Time"*, July 10th, 1972, at p. 33 בארה"ב לא מכבר (ברוב של חמישה נגד ארבעה שופטים), כי ניהן לקרוא חברי קונגרס ולחייבם להעיד במשפטים או בפני חבר מושבעים (grand jury) על הדרך בה רכשו מס"מכים ממשלתיים סודיים, כלומר בעניינים שאינם "חיקתיים בטבעם".

158 הציטוט הוא תרגום חופשי מתוך פס"ד *Kilbourn v. Thompson*, לעיל הערה 132. הדברים אמנם נאמרו כדי להרחיב את החסינות המקצועית אל מעבר למלים שנאמרו בוויכוח, אך יש בהם גם כדי להצביע על תחולתה המצומצמת.

א י ט ל י ה

הוראות החוקה בדבר חסינות חברי הפרלמנט

נושא החסינות של חברי שני הבתים של הפרלמנט האיטלקי (Camera dei Deputati ו-Senato) הוסדר בסעיף 68 לחוקה משנת 1948¹⁵⁹ הקובע:

"חברי הפרלמנט לא יובאו בפני הערכאות בשל הדעות שהובעו על דם, ובשל הצבעותיהם, במילוי תפקידם.
לא יפתחו הליכים פליליים נגד אף חבר פרלמנט, ללא אישור הבית אליו הוא משתייך; כמו כן לא ייעצר חבר פרלמנט ולא תשלל ממנו חירותו הפרטית בכל צורה אחרת ולא יופעל נגדו חיפוש אישי או ביתי, אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע עבירה המחייבת הוצאת פקודת מעצר.
אישור דומה דרוש על מנת לעצור, או להמשיך להתחקות במעצר, חבר פרלמנט לשם ביצוע פסק-דין, אף אם הוא סופי" (תרגום חופשי).

חסינות מקצועית וחסינות פרוצדורלית

כפי שמסתבר מלשון החוקה, מבדיל המשפט האיטלקי בין שני סוגים של חסינות: חסינות מקצועית (immunità) וחסינות פרוצדורלית (inviolabilità)¹⁶⁰.

החסינות המקצועית

חסינות זו היא מוחלטת ומכסה כל אחריות של חברי הפרלמנט בין אם היא פלילית ובין אם היא אזרחית (לדוגמא: פיצויים), או משמעתית¹⁶¹. אי-אחריות זו גוררת אף אי-אחריות פוליטית לכל תקופת הכהונה, שכן אין הבוחרים או המפלגה יכולים, בשל מעשים שחלה עליהם החסינות המקצועית, ליטול את המנדט מחבר הפרלמנט לפני תום הכהונה¹⁶².

יחד עם זאת, החסינות המקצועית מכסה את מעשיו של חבר פרלמנט אך ורק כאשר הם בוצעו "במילוי תפקידו" ואין הוא פטור בשל מעשים שבוצעו אמנם "בעת" מילוי

159 החוקה נתקבלה על-ידי האסיפה המכוננת ב-22.12.1947, אושרה על-ידי נשיא המדינה הומני ב-27.12.1947 ופורסמה באותו יום ב-Gazzetta Ufficiale מס' 298.

160 ראה Ciacio E., *L'autorizzazione a procedere contro il Parlamento rieletto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1954, II, 81 at p. 82; Mohrhoff F., "Camera dei Deputati," in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. II, (1958), Torino, p. 786 at p. 803; Biscaretti di Ruffia P., *Diritto Costituzionale*, (1968), VIII ed., Napoli, p. 356. מבדיל בין אי-אחריות בשל דיעות והצבעות (insindacabilità — שאינה ניתנת לערעור), לבין חסינות בנושאים פליליים (immunità penale — חסינות פלילית).

161 לדוגמא: אם חבר פרלמנט נושא גם תפקיד ציבורי או צבאי בנוסף לתפקידו בפרלמנט, אין להפעיל נגדו שום סנקציה משמעתית בשל דיעותיו או הצבעותיו במילוי התפקיד בפרלמנט. ראה Balladore Pallieri G. *Diritto Costituzionale* (1965), VIII ed., Milano, p. 241 at p. 242.

162 ראה Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 357.

תפקידו, אולם לא "לשם" מילוי תפקיד זה, כגון: הפעלת לחץ בלתי חוקי, שחיתות, והבעת דעותיו באלימות¹⁶³.

החסינות אינה משתרעת על מעשים שרק גובלים במילוי התפקיד, כגון דיבורים מעליבים או לשון הרע שהובעו בפומבי או באופן פרטי לא בין כותלי אולם הישיבות, ולפי תיאוריה מחמירה — אף באופן פרטי בין כותלי הפרלמנט¹⁶⁴.

החסינות בשל הדעות וההצבעות הינה כללית והיא חלה בין אם הדעות הובעו (או ההצבעה נעשתה) במליאת הבית, בוועדות או בישיבות סיעה, ואף במסגרת ועדת חקירה, למרות שהיא פועלת מחוץ לכותלי הפרלמנט¹⁶⁵.

החסינות המקצועית היא מוחלטת, משמע כי אף אם המעשים שחבר הפרלמנט מבצע במסגרת מילוי תפקידו הם בלתי חוקיים, חלה, במקרים אלה, מעין "אי-אחריות" שלו הממשיכה להתקיים אף בתום המנדט הפרלמנטרי¹⁶⁶. אולם לא חלה אי-אחריות, בתום תקופת הכהונה, על דעות המתפרסמות לאחר מכן, להוציא כמובן דיגים וחשבונות פרלמנטריים וכו'¹⁶⁷. לאור האמור לעיל, ואף בשל שתיקת החוק בנושא, נראה כי אין כלל מקום לתפיסה בשעת המעשה (in flagrante delicto) ושחבר הפרלמנט אינו יכול לוותר על חסינותו המקצועית.

החסינות הפרוצדורלית

החסינות הפרוצדורלית¹⁶⁸ חלה לגבי כל הליך פלילי, במובן הרחב ביותר של המלה, הן אם המדובר הוא בפשע או בעוון (delitti), והן אם חבר הפרלמנט מואשם רק בחטא (contravvenzione)¹⁶⁹.

בהתאם לסעיף 68² חבר פרלמנט נהנה מחסינות פרוצדורלית נגד כל הליך פלילי, מעצר וכל מעשה של השלטונות השולל את חירותו הפרטית וכן נגד חיפוש בגופו או בביתו. אי לכך על השלטונות לקבל אישור הבית, אליו חבר הפרלמנט הנוגע משתייך, לפני נקיטת כל מעשה או הליך נגדו.

לדעת משפטנים רבים יש צורך לקבל אישור לפני כל מעשה פרוצדורלי נפרד;

163 ראה Pergolesi F., *Diritto Costituzionale*, (1958), XII ed., Padova, p. 331 at p. 332 וגם: Balladore Pallieri G., הערה 161 לעיל. לפי Biscaretti di Ruffia, ראה הערה 160 לעיל, בעמ' 357, החסינות מכסה רק את הדיעות ואת ההצבעות ולא כל מעשה אחר, אף שבוצע בתוך אולם המליאה.

164 ראה Pergolesi F., לעיל הערה 163; וגם: Biscaretti di Ruffia, לעיל הערה 160, בעמ' 357 בו צויין בין היתר, כי אין החסינות מכסה דברים שנאמרו בפרוידורים ובאולמות אחרים של הפרלמנט, או בכינוסים מפלגתיים או פוליטיים כלשהם, או אף במסגרת כל גוף נבחר אחר (כגון מועצת העיריה וכו').

165 ראה Balladore Pallieri G., לעיל הערה 161, בעמ' 342, וגם: Mohrhoff F., לעיל הערה 160, בעמ' 804.

166 ראה, בקשר לאי-אחריותו של חבר פרלמנט (irresponsabilità), Balladore Pallieri G. — לעיל הערה 161, בעמ' 243 וגם: Ciaccio E., לעיל הערה 160.

167 ראה Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 357.

168 לכאורה החסינות מוגבלת להליכים, אולם למעשה היא בעלת השלכות גם לגבי עצם הדיון בבית-המשפט, במידה ואין הוא יכול להתחיל או להמשיך. (ראה בנקודה זו גם: Pergolesi F., לעיל הערה 163).

169 יחד עם זאת אין חבר פרלמנט חסין מפני כל הליך אחר כגון פיסקאלי, מינהלי וכו'.

לדוגמה, אם השלטונות כבר קיבלו אישור הבית לפתוח בהליכים פליליים בשל עבירה הגוררת מטבעה, מעצר מונע, הרי שאם ברצונם לעצור חבר הבית עליהם להצטייד גם באישור לכך.¹⁷⁰ אולם השלטונות רשאים לנקוט בכל צעד ולפתוח בכל הליך, בקשר לעבירה מסוימת, מלבד אלה העשויים לפגוע בצורה כלשהי בחופש הפרלמנטרי, כגון – אפילו – הזמנה להופיע בפני שופט חוקר המצריכה קבלת אישור.¹⁷¹ יש לציין כי אין הפרלמנט נוטה לאשר הליכים בקלות.¹⁷²

תפיסה בשעת מעשה

הסייג היחיד שנקבע בחוקה לחסינות הלא-מקצועית, הוא המקרה בו חבר הפרלמנט נתפס בשעת ביצוע עבירה, המחייבת הוצאת פקודת מעצר. במקרה זה השלטונות אמנם רשאים להחזיק את חבר הפרלמנט במעצר, אולם אין הם פטורים מלבקש אישור הבית.¹⁷³ לפי סעיף 65 לחוק משנת 1948¹⁷⁴: "והיה כי נעצר חבר בית הנבחרים שנתפס בעת ביצוע עבירה המחייבת הוצאת פקודת מעצר, יחליט בית הנבחרים תוך 10 ימים, אם חייב המעצר להימשך". אם לא אושר המעצר תוך 10 ימים, על השלטונות לשחרר את חבר הפרלמנט. הדעה המקובלת היא שהוראות אלה חלות רק במקרה של תפיסה בשעת המעשה ממש, ולא כאשר רודפים אחרי חבר הפרלמנט, מיד לאחר ביצוע המעשה או אם נתפס בעת שהוא מחזיק הפצים או אם יש סימנים המאפשרים הנחה כי ביצע עבירה לפני זמן מה.¹⁷⁵

תהליך נטילת החסינות

הנושא של תהליך נטילת החסינות הוסדר עליידי התקנונים הפנימיים של כל אחד משני הבתים. את הבקשות למתן האישור לנקוט בהליכים פליליים מגיש התובע הכללי.¹⁷⁶ הבקשה

170 ראה Balladore Pallieri G., הערה 161 לעיל, בעמ' 243. יחד עם זאת יש כמה מלומדי המשפט המסתייגים מדיעה זו. (ראה Pergolesi F., לעיל הערה 163, בעמ' 333). אולם Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 358, אף מרחיק לכת בנדון וקובע בפירוש כי אין האישור לפתוח בהליכים גורר בהכרח אישור לעצור, וזאת לא רק במקרה של מעצר מונע, ואף לא במקרה של פס"ד מרשיע המחייב מעצר.

171 ראה ס' 15 לקודקס לדיון פלילי (R.D. 19.10.1930, n. 1399), וגם Pergolesi F., הערה 163 לעיל, בעמ' 333.

172 מתוך ידיעה עיתונאית נודע לנו, כי בקדנציה האחרונה הוגשו 222 בקשות לנטילת חסינות ורק 33 מהן אושרו.

173 ראה ס' 15² לקודקס הדיון הפלילי.

174 חוק הבחירות לבית הנבחרים (וגם ס' 90 לחוק הבחירות לבית הנבחרים משנת 1957 (t.u.) 361, n. 1957). ראה: Pergolesi F., הע' 163 לעיל, בעמ' 334, הע' 1, ו-Balladore Pallieri G.

הערה 161 לעיל, בעמ' 244. הוראה זו חלה לדעת מלומדי המשפט גם על חסינת, למרות שאינה נכללת במפורש בחוק הבחירות לסינט.

175 Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 358.

176 ראה ס' 15¹ לקודקס לדיון הפלילי.

מועברת, באמצעות שר המשפטים, לוועדה מיוחדת של בית הנבחרים או לוועדה מסויימת של הסינט, המוסמכת לדון גם בנטילת החסינות.¹⁷⁶

שר המשפטים חייב להעביר לוועדות את כל המסמכים הנחוצים לשם דיון בנטילת החסינות כשיתבקש לעשות כן ובמקרה של סירוב מצדו, יכולה הוועדה לבקש כי המליאה תשפוט בדבר.¹⁷⁷

הוועדה חייבת להעביר את חוות דעתה למליאה, תוך פרק זמן מסויים.¹⁷⁸ לאחר המועד האמור, במידה והוועדה לא עשתה כן, על יו"ר המליאה לקבוע את העלאתה של בקשת האישור לסדר היום וזאת בעדיפות ראשונה לגבי כל נושא אחר, לאחר השאילתות. משעה שניתן האישור על ידי הבית, אין שום אפשרות שהמליאה תחזור בה.¹⁷⁹ לעומת זאת, חבר הפרלמנט אינו יכול לוותר על חסינותו, וזאת כיון שהחסינות מיועדת בעיקר לערוב לאי-תלותו של הפרלמנט.¹⁸⁰

תקופת החסינות

החסינות מלווה את חבר הפרלמנט בכל תקופת מילוי תפקידו.¹⁸¹ אי לכך, אם בעת מינויו נמצא חבר פרלמנט במעצר מונע, או במאסר עקב פסק-דין מרשיע, או אם עומדים נגדו הליכים פליליים, הוא זכאי לשחרור ולהשהיית ההליכים עד למתן אישור על-ידי הבית להמשך ההליכים.¹⁸² יחד עם זאת, היות והחסינות הפרוצדורלית נוגעת רק לתחום הדיון הפלילי, ולא כדוגמת החסינות המקצועית, לעצם העבירה, היא גורמת להשהיית בלבד של ההליכים, ואפשר להמשיך בהם, לאחר שחדל חבר הפרלמנט למלא את תפקידו. זאת גם הסיבה לכך שבמקרה של חסינות פרוצדורלית לא חלה התישנות.¹⁸³

הערות מיוחדות

מתעוררים מדי פעם מקרים שהם בגדר של מקרי גבול. אם בעקבותיהם מתעורר סכסוך בין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת, בדבר חסינות, הערכאה המתאימה לדון

176 ס' 56 לתקנון הסינט, וס' 42 לתקנון בית הנבחרים. ראה גם Pergolesi F., הערה 163 לעיל, בעמ' 334.

177 ס' 42 לתקנון בית הנבחרים (יש להניח כי ההוראה חלה גם לגבי הסינט).

178 15 יום לבית הנבחרים (ס' 42 לתקנון) ו-30 יום לסינט (ס' 56 לתקנון).

179 ראה ס' 156 לקודקס לדיון הפלילי.

180 מלומדי המשפט ניהלו מחלוקת ארוכה על עצם מהותה המשפטית של החסינות, ואם היא מהווה זכות של חבר הפרלמנט או של המליאה כולה, או זכות מיוחדת המוענקת לאורגנים הקונסטיטוציוניים של המדינה. הגישה הקובעת כיום היא כי החסינות מיועדת לשמור על אי-תלותו של הבית. ראה Mohrhoff F., הערה 160 לעיל, בעמ' 804.

181 החל מהכרזת התוצאות של הבחירות.

182 ראה Balladore Pallieri G., הערה 161 לעיל, בעמ' 244. בהתאם לסיפא של ס' 68 לחוקה חייבים השלטונות לשחרר מי שנבחר לחבר פרלמנט אף אם עבר עבירה הגוררת פסול מן הזכות להיבחר, שכן ועדת הבחירות מוסמכת לדון רק בכשרותם של המועמדים מבחינת הגיל. ראה Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 359.

183 ראה Ciaccio E., הערה 160 לעיל, וגם ס' 159 לקודקס הפלילי (R.D. 19.10.1930, n. 1398), כמו כן ראה: Manzini V., *Trattato di Diritto Penale*, (1961), IV ed., Torino, p. 521.

חסינות חברי פרלמנטים

בסכסוך מסוג זה (סכסוך סמכויות), הוא ביה"ד החוקתי (Corte Costituzionale) ¹⁸⁴. בין המקרים הבולטים ביותר הוא המקרה של חבר פרלמנט שנבחר לתקופת כהונה נוספת. השאלות המתעוררות במקרה כזה הן: האם אישור לגקיסת הליכים משפטיים נגד חבר פרלמנט שניתן במשך תקופת כהונה מסוימת, תקף גם לגבי תקופת הכהונה הנוספת שלו, ולהיפך – האם סירוב הבית ליטול את חסינותו, הוא בעל תוקף גם לגבי תקופת הכהונה הנוספת.

מלומדי המשפט והפסיקה אינם תמימי דעים בנוון. יש הסוברים כי מאחר שהחסינות מיועדת לערוב לאי-תלותו של הבית, אין נטילת החסינות או סירוב ליטול אותה תקפים בתקופת כהונתו החדשה של אותו חבר פרלמנט שנבחר מחדש ¹⁸⁵.

לעומת דעה זו נטען, כי בהיות כל בית מוסד קבוע עקב הוראת החוקה, לפיה סמכויותיו של כל בית מוארכות לאחר פיוורו עד לכינוס הראשון של הבית החדש ¹⁸⁶, חלה המשכיות גם לגבי חסינותו של חבר פרלמנט שנבחר מחדש, כי לגביו תוצאות הבחירה חלות רק החל מכינוסו הראשון של הבית החדש אליו נבחר, ועד אז בגלל ה"Prorogatio", חלות תוצאותיה של בחירתו הקודמת ¹⁸⁷.

אגב אורחה ניתן לציין גם, כי אין הפגרה של הפרלמנט מביאה להפסקת החסינות, לאחר שבשנת 1940 הופסק בפרלמנט האיטלקי הנוהג של המושבים. הפגרה נחשבת כיום להפסקה זמנית בלבד של פעילות הפרלמנט ¹⁸⁸.

הפריבילגיות המוענקות לחבר פרלמנט על-ידי החוקה אין לפרשן כחופש מוחלט וכוחות המשטרה אינם צריכים להיות חסרי אונים בפני פעילות פלילית אפשרית של חברי הפרלמנט. משפטנים, וגם המשפט הפוזיטיבי, נוטים לצמצם חופש זה, במידה ואין הוא חיוני וקשור ישירות לתפקיד של חבר פרלמנט. לדוגמה, אם שוטר ימצא חבר פרלמנט החוסם במכוניתו כביש בכוונה למנוע את התנועה החופשית בו, בסמכותו להסיר את המטרד, במגמה להבטיח תנועה חופשית של כלי הרכב בכביש, אף אם העבירה של חבר הפרלמנט אינה נמנית עם אלה המחייבות הוצאת פקדת מעצר ¹⁸⁹. לאחרונה נודע, כי שר המשפטים האיטלקי הגיש לבית הנבחרים בקשה להסיר את

184 ראה גם Pergolesi F., הערה 163 לעיל, בעמ' 334.
185 זאת גם הפרקטיקה בפרלמנט. ראה Pergolesi F., הערה 163, בעמ' 335, ובפסיקה – פס"ד של ביהמ"ש העליון: (Cassazione Penale, 6.12.1963) ב" Repertorio Generale della Giurisprudenza Italiana, 1963, vox "autorizzazione" n. 5, p. 275 ובו נאמר, בין היתר, כי "... סירוב של אסיפה מחוקקת ליטול חסינות, אינו תקף עוד, לאחר בחירתה של אסיפה חדשה ...". זו גם הפרקטיקה בזמן האחרון, ראה: Biscaretti di Ruffia, הערה 160 לעיל, בעמ' 358.

186 ראה ס' 61 לחוקה.
187 ראה Ciaccio E., הערה 160 לעיל, בעמ' 85 וגם פס"ד של ביהמ"ש לערעורים פליליים ברומא, בו נאמר, בין היתר, כי אין בחירתו מחדש של חבר פרלמנט מונעת המשך ההליכים הפליליים, שזוהל בהם בתקופת הכהונה הקודמת, על סמך אישור הבית. ראה: Apello, Roma in Giurisprudenza Italiana, 1954, II, 82.

188 ראה Ciaccio E., הערה 160 לעיל, בעמ' 83.
189 Stellacci P., Postilla Sulle immunità dei membri del Parlamento in Giustizia Penale, 1952, I, 210 ראה ב" Pergolesi F., לעיל הערה 163, בעמ' 335.

החסינות הפרלמנטרית של חבר הפרלמנט הנאשם בהקמתה מחדש של המפלגה הפשיסטית, בניגוד לחוק משנת 1952¹⁹⁰.
כן נודע מידיעה עתונאית על מגמה לצמצם את החסינות, שבאה לביטוי בשתי הצעות חוק. ההצעות הן להגביל את החסינות לתחום המקצועי בלבד, ולפשט את הליכי הנטילה.

גרמניה המערבית

סעיפים 46—49 של חוק היסוד, 1949 (זהו שמה הרשמי של חוקת גרמניה המערבית) עוסקים בענין חסינותם של חברי האסיפה הפדרלית (Bundestag). להלן לשון סעיפים אלה בתרגום חופשי:

סעיף 46 — חסינות הצירים

1. "ציר לא יהיה בשום זמן נתבע בבית-משפט או נתון לתביעה משמעתית ולא ייתבע אחרת לאחריות מחוץ לבונדסטג בשל הצבעה שלו או בשל הבעת דעה שלו בבונדסטג או באחת מוועדותיו. הנראה זו לא תחול על הוצאת לשון-הרע.
2. ציר לא יעצר ולא ישא באחריות בגין עבירה ברת-עונשין, אלא באישור הבונדסטג או אם נתפס בשעת ביצוע העבירה או תוך היממה שלאחריה.
3. גם למטרת הגבלת חירותו האישית של הציר, או למטרת יזום הליכים נגדו עפ"י סעיף 18, יש צורך בקבלת אישור הבונדסטג.
4. עפ"י בקשת הבונדסטג יעוכב כל הליך פלילי וכל הליך עפ"י סעיף 18 המנוהל נגד ציר, וכן כל מעצר או הגבלה אחרת על חירותו האישית."

סעיף 47 — זכותו של הציר לסרב למסור עדות

"צירים רשאים לסרב למסור עדות בנוגע למי שמסר להם עובדות בתוקף תפקידם כצירים, או בנוגע למי שהצירים עצמם מסרו לו עובדות בתוקף תפקידם כאמור, וכן כל עדות בקשר לעובדות אלה עצמן.
כל אימת שהזכות לסרב למסור עדות קיימת לציר, אין לבצע הזרמת מסמכים כלשהם."

סעיף 48 — זכויות הצירים

1. "כל מי שמציג מועמדותו לבחירות הבונדסטג, זכאי לקבל חופשה הנחוצה לשם ניהול מערכת הבחירות שלו.
2. לא יהיה איש מגזע מלקבל או מלפעול במשרת ציר; אין לפטרו מעבודתו מסיבה זאת, לא במסירת הודעה על כך ולא בלעדית.
3. צירים זכאים לפיצוי מתאים להבטחת אי-תלותם. הם זכאים לשימוש חופשי בכל תחבורת שבבעלות המדינה. פרטים ייקבעו בחוק פדרלי."

190 ראה *Le Monde*, מיום 1 ומיום 6 ביולי 1972.

סעיף 49 — בפרק הזמן שבין שתי תקופות בחירות (תיקון משנת 1956)

"סעיפים 46, 47 וס"ק (2) ו-(3) לסעיף 48 יחולו על חברי הנשיאות, הוועדה הקבועה, הוועדה לענייני חוץ והוועדה לענייני הגנה, וכן על ממלאי מקומם הראשיים, גם בפרק הזמן שבין שתי תקופות של בחירות".
סעיפים אלה, כמו כל סעיפי חוק היסוד, הינם משוריינים, דהיינו, לשם שינויים נחוצים לפחות $\frac{2}{3}$ של צירי האסיפה.
המשפטים הגרמנים מכנים את החסינות המקצועית — Indemnität ואת החסינות הפרוצדורלית — Immunität.

החסינות המקצועית

החסינות המקצועית מוגדרת בס"ק 1 לסעיף 46 של חוק היסוד הנזכר לעיל. המעשים עליהם חלה חסינות זו הם: הצבעות ודיבורים (הבעת דעה) של הציר, שבאו לידי ביטוי בבונדסטג או באחת מוועדותיו (אך לא בישיבת הסיעה, למשל). לגבי מעשים כאמור בסעיף 46(1) במידה שהם נעשו במליאה או באחת הוועדות — החסינות אינה ניתנת לנטילה והציר גם אינו יכול לוותר עליה.¹⁸¹

החוק קובע שהציר חסין הן לגבי תביעה פלילית והן לגבי הליך משמעתי נגדו מצד גוף ממלכתי. אולם, החסינות אינה תופסת, למשל, לגבי ניהול "משפט-חברים" נגד ציר בתוך המפלגה, או במקרה של עימות עם תקנון הבונדסטג. במקרה האחרון אין ציר יכול לטעון "חסינות" נגד הפעלת הליכים משמעתיים נגדו בתוך האסיפה בשל עבירת משמעת נגד התקנון.¹⁸²

אמנם קיימת הגבלה בעלת משקל רב בסעיף 46 ס"ק 1 המתייחסת לחרגי בדבר הוצאת לשון הרע. העבירה עצמה — "הוצאת לשון הרע" — מוגדרת בקוד הפלילי של גרמניה המערבית.¹⁸³ יש אמנם לציין שלשם ניהול תביעה פלילית בגין הוצאת לשון הרע יש צורך בנטילת החסינות הפרוצדורלית של הציר הנוגע, ממש כמו ביחס לתביעה בשל מעשה פלילי אחר שאינו מכוסה על-ידי החסינות המקצועית.¹⁸⁴

האפשרות היחידה של תביעה בלא נטילה מוקדמת של החסינות היא, איפוא, תביעה אזרחית. הדברים אמורים לגבי תביעות אזרחיות שאינן נופלות לגדר התחום המכוסה על-ידי החסינות המקצועית.

החסינות המקצועית לפי סעיף 46(1), מלבד שאינה ניתנת להסרה, היא גם בלתי מותנית ובלתי מוגבלת בזמן, משום שגם אחרי שחדל הציר מכהונתו בבונדסטג היא מבטיחה את החופש האישי שלו.¹⁸⁵

191 Maunz-Dürig-Herzog, *Grundgesetz-Kommentar*, München, 1970, ראה בעמ' 4 של ההערות לס' 46.

192 Schmidt-Bleibtreu-Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, 2. Auflage, 1970, עמ' 430, וראה גם: Maunz, הערה 191 לעיל, בעמ' 9 להערות לס' 46.

193 לפי כללי הפרשנות, בתי המשפט בגרמניה המערבית הם המחליטים אם אמנם נתקיימו עילות העבירה של "הוצאת לשון הרע".

194 Schmidt, הערה 192 לעיל, עמ' 430.

195 *Das Bonner Grundgesetz*; Erläutert, von Dr. Hermann von Mangoldt, (1964), 195 Band II, p. 966.

החסינות הפרוצדורלית

1. התהום המבוטה

(א) העקרון

העקרון המונח ביסודה של החסינות הפרוצדורלית עפ"י סעיפים 46(2), 46(3) ו-46(4) הינו שכל הליך פלילי, מכל סוג שהוא, נגד ציר מותנה בהסכמת הבונדסטג. החסינות הפרוצדורלית מוגבלת לזמן כהונתו של הציר¹⁹⁶ ומשתרעת על כל משך תקופת חברותו בבית (כולל פגרות)¹⁹⁷.

ציר המואשם בעבירה מסוימת, לא יובא בפני שופט ולא יוטם במעצר, אלא אם ניתנה הסכמת הבונדסטג לכך. המעשים המכוסים ע"י החסינות הפרוצדורלית מכונים באופן ברור ביותר "עבירה ברת-עונשין", קרי: החסינות הפרוצדורלית מכסה אך ורק תביעות פליליות ולא תביעות אזרחיות. הליכים אזרחיים נגד ציר מותרים עקרונית, כולל הוצאה לפועל. רק לשם מאסר דרוש אישור לפי סעיף 46(3) לחוק היסוד¹⁹⁸.

(ב) תפיסה בשעת מעשה — In Flagrante Delicto

במקרה שהציר נתפס בשעת ביצוע מעשה עבירה, אין החסינות חלה עליו. משמעות ההוראה היא רחבה ועמוקה יותר מהמסתמע מן הסעיף כאילו הוא מתייחס לשעת ביצוע המעשה או למעצר הציר תוך 24 שעות לאחר ביצוע המעשה. בהסתמך על דברי פרשנים של חוק היסוד, לא מדובר בהוראה זו על המעצר עצמו בלבד, כי אם על ההליך המשפטי כולו — מעת המעצר ועד גזר הדין¹⁹⁹. מותר, אם כן, לפי תפיסה זו, לעצור את הציר בשעת מעשה, או תוך 24 שעות לאחר ביצוע המעשה, בלא צורך לבקש נטילת חסינותו על-ידי הבונדסטג, וזהו הדין כל עת מצצרו עד מתן גזר הדין. עם זאת יש לציין, כי במקרה של מעצר בהסתמך על החריג של In flagrante delicto, מודיעה התביעה הכללית ליו"ר הפרלמנט על כך ואז יכול הפרלמנט לדרוש ביטול המעצר או עיכוב ההליכים בכללותם²⁰⁰.

(ג) הליכים שהוחל בהם לפני הכנס החסינות לתוקפה

קיים ספק ביחס להליכים שהוחל בהם לפני הכנס החסינות לתוקפה, דהיינו האם הם מכוסים על-ידי הנקבע בסעיף 46(2) באופן המחייב עיכובם עד קבלת היתר מהפרלמנט להמשיך בהם, או אם הליכים כאלה יופסקו רק על סמך דרישה מהפרלמנט לפי סעיף 46(4). הבונדסטג עצמו תמך מלכתחילה, בהסתמך על חוות-ידעת של שר המשפטים של גרמניה, וחזר ותמך באפשרות הראשונה²⁰¹, וזוהי הדעה המקובלת היום²⁰².

196 V. Mangoldt, הערה 195 לעיל.

197 Ameller Michel, *Parliaments*, 2nd ed., p. 59-60.

198 Schmidt, הערה 192 לעיל, עמ' 431.

199 ראה למשל: Wolf-Eberhard Ahrens, *Immunität von Abgeordneten*, Frankfurt (M.), 1970, p. 12.

200 Ahrens, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 13.

201 Ahrens, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 21.

202 Maunz, ראה הערה 191 לעיל, עמ' 18 של ההערות לס' 46.

2. תהליך נטילת החסינות

(א) הגוף המחוקק: הבונדסטג

הגוף המוסמך ליטול חסינות של ציר הוא מליאת הבונדסטג (סעיף 46(3)). "הוועדה לסדר היום ולחסינות" ממלאה בפעולה זו, תפקיד מכין בלבד, אולם לפי נוהג פנימי של הבונדסטג ביחס לעבירות זוטות – והוא הדין לגבי עבירות תעבורה באם נתקבלה החלטה חיובית בקשר להסרת החסינות בוועדה הנ"ל ברוב של $\frac{2}{3}$ – מובאת החלטה זו לידיעת הצירים בכתב ואם תוך תקופה מסוימת קבועה לא הובעה התנגדות מצד הצירים, הרי שההחלטה נחשבת להחלטה מליאת הבונדסטג. במקרה של חילוקי דעות מחליטה המליאה החלטה סופית והוא הדין במקרה שבוועדה לא התגבש רוב של שני שלישים.²⁰³

הובעה דעה כי פישוט ההליכים לפי המוסכר לעיל, אמנם יש בו ברכה בכך שהוא מקל על עבודת המליאה ומונע פומביות מיותרת, אולם כנגד ההסדר נאמר שבעצם אין בחוקה הוראה המאפשרת למליאה להעביר את סמכות ההחלטה בענין נטילת חסינות של ציר לוועדה, ושלפיכך נוקקו בענין זה לפיקציה שלפיה החלטת הוועדה במקרים ובתנאים מסוימים היא בבחינת החלטת המליאה.²⁰⁴ בגנות ההסדר נטען גם שהוא נוגד את עקרון הפומביות, שכן ישיבות המליאה – להבדיל מישיבות הוועדה – הן בדרך כלל פומביות.

(ב) בקשות לנטילת החסינות

מאחר שהחוקה אינה קובעת מי מוסמך לבקש נטילת החסינות, נתגבש נוהג (בצורה של החלטת הוועדה לסדר היום ולחסינות) לפיו מוסמכים לבקש נטילת חסינותו של ציר מסויים: (1) התובע הכללי; (2) בתי המשפט; (3) עותר פרטי (אך לא הנפגע); (4) הוועדה עצמה. הציר עצמו אינו יכול לבקש נטילת חסינותו²⁰⁵ והוא אף אינו יכול לוותר עליה, שכן החסינות אינה זכות של הציר אלא זכותו של הפרלמנט, שעליה אין הציר יכול להחליט.²⁰⁶

(ג) ההחלטה

ההחלטה המאפשרת נקיטת הליך משפטי מסויים נגד הציר, היא כשלעצמה אינה משפיעה על מעמדו כחבר האסיפה; הציר ממשיך להנות מכל זכויותיו כחבר האסיפה המחוקקת אם כי יש הליכים הגוררים אחריהם את איבוד המנדט של הציר. מוסכם כי קבלת ההחלטה לא באה במקום פסק-דין ואינה צריכה לקבוע קיום או אי קיום אשמה אלא מטרתה רק להחליט אם יש לפתוח את הדרך לנקיטת הליכים משפטיים.²⁰⁷ אשר לגימוקי ההחלטות בעד או נגד הסרת חסינות בכל מקרה ומקרה הרי בשל

Ahrens 203, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 30.

Ahrens 204, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 31–32.

Schmidt 205, ראה הערה 192 לעיל, עמ' 431.

Ahrens 206, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 35 ו-Maunz, ראה הערה 191 לעיל, בעמ' 12 של ההערות לס' 46.

Ahrens 207, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 39 ועמ' 121.

סודיות הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות, אין לדעת מה הם²⁰⁸. החלטה המאשרת נקיטת הליכים נגד ציר יכולה להיות מותנית בהגבלה של זמן או אחרת²⁰⁹.

(ד) החלטת הבונדסטג להפסיק הליכים

עפ"י סעיף 46(4) רשאי הבונדסטג לבקש הפסקת הליך משפטי פלילי נגד ציר שהוחל בו בלא אישור הבונדסטג וכן יכול הוא "להחזיר" את החסינות לציר, לאחר שהיא ניתלה ממנו. בניגוד לאמור לעיל שלציר אין זכות לבקש את נטילת חסינותו, מוסכם כי זכותו היא לבקש עיכוב הליך נגדו שכבר החל²¹⁰.

הוראות מיוחדות

1. זכויות היסוד

עפ"י סעיף 18 של חוק היסוד, כל מי שמנצל לרעה זכויות יסוד²¹¹ כדי לחקוף את הסדר הדמוקרטי וחופשי הבסיסי, יכול בית המשפט החוקתי הפדרלי, לשלול ממנו זכויות יסוד שלו. המטרה בהוראה זו היתה למנוע את התופעות הבלתי נעימות של תקופת וויימאר.

סעיף 46(3) קובע במפורש שאין לנקוט בהליך משפטי נגד חבר הבונדסטג עפ"י סעיף 18 הנ"ל בדבר שלילת זכויות היסוד, ללא הסכמת הבונדסטג.

2. סירוב למסור עדות

לפי סעיף 47 יכול ציר לסרב למסור עדות לגבי מי שמסר לו עובדות בתוקף תפקידו כחבר הבונדסטג או לגבי מי שהציר עצמו מסר לו עובדות ואפילו לגבי העובדות עצמן, שנמסרו לו או שנמסרו על-ידו לאחרים.

ההגבלה כאן היא בכך שהחסינות חלוייה באופי המקצועי של הקשר בין הציר לבין מוסר או מקבל האינפורמציה, דהיינו היא קיימת אך ורק במידה והמגע עם הציר נבע או היה קשור עם עובדת היותו ציר בבונדסטג. המטרה היא כמובן, לתת פריבילגיה לפונקציה הפרלמנטרית. הדבר נתון לשיקולו של הציר בלבד אם לוותר על הזכות לסרב למסור עדות. מוסר האינפורמציה לציר או מקבל האינפורמציה ממנו, אינם נהנים מזכות דומה. הבונדסטג אינו רשאי לשלול זכות זו מן הציר. יודגש כי הזכות הזאת לגבי דברים שנמסרו בזמן כהונתו של הציר אינה מוגבלת בזמן²¹². האיסור על החרמת מסמכים הקשורים עם זכות הסירוב להעיד, משלים את הזכות שבנדון.

3. החסינות בתקופה שבין שתי קרנציות לחברי הבונדסטג בעלי תפקידים מיוחדים

סעיף 49 מעניק את החסינות הקבועה בסעיפים 46—47 וכן כמה זכויות אחרות של סעיפים 48(2) ו-48(3), לכמה צירים בעלי תפקידים מיוחדים בבונדסטג; מדובר על

208 Ahrens, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 79.

209 Maunz, ראה הערה 191 לעיל, עמ' 24 של ההערות לס' 46.

210 Ahrens, ראה הערה 199 לעיל, עמ' 35.

211 הכוונה כאן לחופש הביטוי, העתונות, ההוראה, ההתקהלות, ההתאגדות, סודיות הדאָר — מכתבים, מברקים וטלפון, זכות הקניין וזכות המקלט.

212 Maunz, ראה הערה 191 לעיל, בעמ' 3 של ההערות לס' 47.

חסינות חברי פרלמנטים

חברי הנשיאות וכן על חברי כמה ועדות מיוחדות, כגון הוועדה הקבועה וועדת חוץ ובטחון וכו' (כולל ממלאי מקומם הראשיים).

חשיבות ההוראות האלה היא כפולה:

חשיבות היסטורית: זכר תקופת וויימאר ובמיוחד השנים האחרונות שלה, שבהן ניסה הקנצלר לשלוט בלא אסיפה מחוקקת וסיר איתה לעתים קרובות. חשיבות משפטית: זו נובעת מהוראות סעיפים 39 ו-45 של חוק היסוד. מצד אחד קובע סעיף 39 שקדנציה מסתיימת ארבע שנים לאחר הישיבה הראשונה של הבונדסטג או בהתפזרותו (את הבונדסטג החדש יש לבחור בשלושת החדשים האחרונים של הקדנציה היוצאת, או תוך 60 יום מהתפזרות הבונדסטג, אבל את הישיבה הראשונה של הבונדסטג החדש יש לכנס תוך 30 יום אחרי הבחירות, אבל לא לפני תום הקדנציה היוצאת). מצד שני, כיוון שקיימת אפשרות של הוצרות חלל משפטי, חלל ריק ללא בונדסטג, בתקופה של חילופי האסיפה, קובע סעיף 45 שיש לבחור בוועדה קבועה שתשמור על זכויות הבונדסטג מפני הממשלה הפדרלית בתקופה שבין שתי הקדנציות.

*

בניגוד לחברי הבונדסטג אין חברי הבונדסט נהנים מחסינות כלשהי, לא מחסינות מקצועית ולא מחסינות פרודורלית.⁵¹

צ ר פ ת

מקורות החוק

מקורות החוק העיקריים בנושא חסינות חברי הפרלמנט הם:

- א. סעיף 26 לחוקה משנת 1958 הקובע:
"לא ייפתחו הליכים משפטיים נגד חבר פרלמנט, לא ייערכו חיפושים אחריו, לא ייעצר, לא יוחזק במאסר ולא יועמד למשפט בשל דעותיו או הצבעותיו שנעשו במסגרת מילוי תפקידו. לא ייפתחו הליכים משפטיים נגד חבר פרלמנט ולא ייעצר בתקופת המושבים של הבית, עקב עבירות של פשע או עוון שביצע, ללא אישור המליאה אליה הוא משתייך, אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע המעשה.
לא ייעצר חבר פרלמנט, בזמן פגרת הבית, ללא אישור נשיאות הבית (Bureau) אליו הוא משתייך, אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע המעשה או במקרה שנאשרו ההליכים על-ידי המליאה או במקרה של הרשעה סופית.
המאסר או ההליכים נגד חבר הפרלמנט יושהו אם המליאה אליה הוא משתייך תבקש זאת" (תרגום חופשי).
- ב. החוק מ-31.7.1953 אשר מורה כי נטילת החסינות הינה מוגבלת למעשים המצוינים בהחלטת הבית בלבד.
- ג. סעיף 80 לתקנון של ה-Assemblée Nationale הקובע את פרטי ההליך של נטילת החסינות ושל השהיית מאסר או הליכים נגד חבר פרלמנט.
- ד. סעיף 121 לקודקס הפלילי הקובע:

Schmidt, 213, ראה הערה 192 לעיל, בעמ' 52.

"כל קצין של המשטרה הפלילית, כל תובע כללי של הרפובליקה, כל משנה לתובע וכל שופט, שעשה אחד מן המעשים המנויים להלן, יואשם בעשיית פשע במילוי תפקידו וייצגש בביטול הזכויות האזרחיות שלו: נתן, פסק או התם על פסק-דין, צו, או פקודה שמגמתם להביא בפני ערכאות או להעמיד למשפט שר או חבר פרלמנט, ללא האישורים המחוייבים עפ"י חוקי המדינה; או שנתן פקודה לתפוס או לעצור אחד או יותר מבין השרים או חברי הפרלמנט או שחתם על פקודה ללא האישורים האמורים, וזאת אם המעשה הזה נעשה בזמן תפיסה כשעת מעשה או בזמן התפרעות ציבורית" (תרגום חופשי).

רצוי לעמוד על משמעותה של הרביזיה החוקתית שחלה בשנת 1954 (בתקופת הרפובליקה הרביעית, היינו של החוקה מ-27.10.1946). הנוסח הראשון של החוקה מ-27.10.46 לא קשר בין חסינות (inviolabilité) לבין מושב הבית (session), שהרי למעשה ירבה המליאה באופן רצוף במשך כל השנה. התיקון לחוקה מ-7.12.1954, בהחזירו את הנוהג של המושבים, החזיר לכנו גם את הקשר שבין החסינות לבין המושב שהיה נהוג בתקופת הרפובליקה השלישית. החוקה מ-4.10.1958 קיבלה באופן מילולי את הנוסח של קודמתה מ-27.10.1946 כפי שתוקנה ב-1954 וכן את הנוסח של החוק החוקתי מ-16.7.1875.

לחסינות לפי החוקה יש ערך של סדר ציבורי (d'ordre public), ואי לכך:

- כל ההליכים שבוצעו תוך הפרת זכות החסינות, הם בטלים ומבוטלים.²¹⁴
- ניתן לערר את טענת החסינות, בפעם הראשונה הן בביהמ"ש לערעורים והן בפני ביהמ"ש העליון (cassation).²¹⁵
- טענת החסינות היא שאלה פרלימנטרית, ולא ניתן לדון בה בדיון על עצם הנושא.²¹⁶
- אם אין הצד הנוגע בדבר מעורר את הטענה, חייב השופט להעלותה מתוך יוזמתו הוא (ex officio).²¹⁷
- אין חבר פרלמנט עצמו יכול לוותר על חסינותו ואף לא לבקש מן המליאה שתיטול אותה, אולם יש באפשרותו של חבר פרלמנט להצטרף לבקשה בדבר גטילת חסינותו.²¹⁸

החסינות המקצועית (Irresponsabilité — שלילת אחריות)

הבסיס החוקי לחסינות זו נקבע ברישא של סעיף 26 לחוקה (חוקים אחרים קובעים את היקפה).

1. התחום המכוסה

החסינות המקצועית מכסה את כל המעשים במסגרת מילוי התפקיד הפרלמנטרי: הצ' בעות, נאומים, דיווחים, חקירות. את הפעילות הפרלמנטרית יש לפרש במובן הרחב,

214 C. Cass, Drouhet/Alype, 5 août 1882, Dalloz 1883 1.45

215 C. Cass, 3 février 1955, J.C.P. 1955-2-8663

216 שם.

217 Paris, 28 juin 1843, S. 1843-2-318 (Sirey)

218 Trib. Correctionnel, de Reims — 29 mars 1862, in E. Pierre, *Traité de droit* 218

politique, électoral et parlementaire, Paris 1902, p. 1212

חסינות חברי פרלמנטים

דהיינו: ככוללת לא רק את הפעילות במליאה, אלא גם את הפעילות המתבצעת במסגרת כינוסי הסיעה וכינוסי הוועדות ואף שליחויות חיצוניות (למשל: נציגות בארגונים פרלמנטריים בינלאומיים, כגון הפרלמנט האירופי בשטרסבורג וכו'). יתר על כן, לא ניתן להביא חבר פרלמנט להעיד במשפט, אדרבא הוא עצמו מחוייב לסרב למסור עדות לגבי עובדות שהכריז עליהן מעל בימת הנאמנים בבית המחוקקים. פרשנים²¹ מציינים את אופיה הפונקציונלי של החסינות המקצועית; מעשים אף אם בוצעו בין כותלי המליאה, לא תחול עליהם החסינות אם אין הם קשורים לתפקיד הפרלמנטרי. דברים והבעות דעה שנאמרו באופן פרטי בין כותליו של אולם הישיבות שלא בעת עריכת הישיבות, אינם מכוסים. אותו דין חל על דעות בעל פה או בכתב המתייחסות לנאום שהושמע במליאה, ואשר הובעו מהוץ לאולם הישיבות, בעת אסיפות פומביות (כינוסים, קונגרסים) או מפלגתיות או במסגרת מילוי תפקידים אחרים על-ידי חבר הפרלמנט, כגון: בהיותו עתונאי, או חבר מועצה של רשות מקומית (אולם במקרה אחרון זה לא נהוג לפתוח בהליכים משפטיים נגדו).

2. המשכיותה של החסינות

החסינות המקצועית היא תמידית וממשיכה להתקיים אף לאחר שחבר פרלמנט תרל מלמלא את תפקידו.

החסינות הפרוצדורלית

1. התחום

(א) מעשים

החסינות הפרוצדורלית חלה על כל המעשים שבוצעו שלא במסגרת מילוי התפקיד, ובכלל זה המעשים שבוצעו במסגרת מילוי תפקיד אחר (כגון: חבר פרלמנט שהוא ממלא גם תפקיד של שר, כפי שהיה נהוג בתקופה של הרפובליקה השלישית והרביעית). העקרון של החסינות הפרוצדורלית אינו מאפשר עריכת חיפושים בגוף חבר הפרלמנט, זולת במקרים שנקבעו בסעיף 87 לקודקס לדיון פלילי ואלה הם:

- (1) כאשר הוצאה פקודת חיפוש על גופו של חבר הפרלמנט.
- (2) במקרה של תפיסה בשעת ביצוע המעשה.
- (3) כאשר מותר לעשות זאת עפ"י חיקוק מיוחד, כך למשל, על פי סעיף 86 לקודקס המכס.

החסינות מוגבלת לעבירות של פשע ועוון בלבד, ואין היא חלה על עבירות של חטא וגם לא בתחום האזרחי ובדרך כלל גם לא בתחום הפיסקלי. העבירות הפיסקליות מכוסות על-ידי החסינות רק כאשר צפוי לעבריין עונש מאסר או קנס העולה על סכום מסויים. אולם נהוג לבקש נטילת חסינות כשמתעורר מקרה כגון זה. בהקשר לכך שהחסינות אינה חלה על עבירות שהן חטא מתעוררת בעיה מסוימת.

Burdeau 219 וכן יותר מוקדם L. Duguët ו-M. Hauriou.

החל משנת 1958 התחום של עבירות שהן חטא הועבר לסמכותה של חקיקת המשנה של הממשלה, והורחב בצורה ניכרת. העונשים הוחמרו אף הם (עונש המאסר המירבי לחטא שהיה 10 ימים, הועלה לחודשיים שהם תקופת מושב הפרלמנט). עד כה טרם עורר השינוי בעיית מעשית, אך הוא יצר בעיית, שאין לדעת אם תשאר תיאורטית לתמיד.

(ב) מהות החסינות הפרוצדורלית

החסינות הפרוצדורלית מכסה הן מעצר והן הליכים משפטיים. מעצר, ניתן להתפרש במובנו הרחב ביותר, היינו כל אמצעי שתכליתו לשלול את החירות. המונח כולל גם את המעצר המונע, במקרה של הליכים פליליים, וגם את המעצר לצרכי חקירה, וכמובן את המעצר האדמיניסטרטיבי (שהיה נהוג בתקופת מלחמת אלג'יריה). האישור למעצר עצמו דרוש גם כאשר נתקבל האישור קודם לכן לנקיטת ההליכים המשפטיים אשר עשויים להוביל למעצר זה. נדרש אישור של הפרלמנט על מנת לפתוח בהליכים משפטיים נגד הצייר. לצורך זה, לא נחשבים כהליכים, החקירה הפרלימנטרית, צווים להופיע בבית המשפט כעד, וכד'.

(ג) תקופת החסינות

החסינות הפרוצדורלית נכנסת לתוקפה החל מרגע ההכרזה על תוצאות הבחירות. החסינות מוקנית אף במקרים של ערעור נגד תוצאות הבחירות, ואין היא נפסקת אלא עם ביטול הבחירות או עם תום תקופת הכהונה של הצייר בפרלמנט. החסינות מכסה באופן מלא את פעילות הצייר רק בתקופת מושב הפרלמנט. נקודה זו היא מסורת קבועה בהיסטוריה החוקתית של צרפת. השיטה של מושב קבוע שהיתה בתוקף בתקופת הרפובליקה הרביעית עד לשנת 1954, הביאה להרחבת החסינות לכל תקופת הכהונה לעומת זאת, הליכים שהוחל בהם, שלא בתקופת המושב של הפרלמנט, אינם טעונים אישור וניתן להמשיך בהם אף בתקופת המושב הבא, ללא אישור. כמו כן מאסר חוקי שהופעל בזמן הפגרה אינו נפסק על-ידי פתיחת המושב. יחד עם זאת אין החסינות נעלמת כליל אם נפתחו הליכים שלא בתקופת המושב כאמור לעיל, כי אם תוצאותיה מוגבלות. הפיסקה השלישית בסעיף 26 דורשת אישור נשיאות הבית רק על מנת לעצור חבר פרלמנט בתקופת הפגרה, ואין צורך באישור להליכים משפטיים אחרים. כמו כן לא דרוש אישור לגבי מעצר בזמן הפגרה במקרה של תפיסה בשעת ביצוע המעשה, במקרה שהליכים קודמים אושרו על-ידי הבית או במקרה של הרשעה סופית.

2. תפיסה בשעת ביצוע המעשה – "עבירה גלויה"

(א) המושג

שני מרכיבים מאפיינים את המושג של "תפיסה בשעת ביצוע מעשה" ואלה הם:

- (1) אופיו האקטואלי או הקרוב בזמן: דהיינו, העבירה נמצאת בשלבי ביצועה או שבוצעה לפני זמן קצר.
 - (2) מידה של ודאות, בכל מה שנוגע לזהותו של הנאשם.
- לשם הצדקת קיומו של חריג זה של "העבירה הגלויה" לחסינות חברי הפרלמנט, נותנים להצביע על שני עקרונות כלליים:

חסינות חברי פרלמנטים

- (1) מתפקידה של החסינות למנוע נקיטת הליכים שיסודם בכוונה רעה וזדון; אך במקרה של תפיסה בשעת ביצוע המעשה אין קיים חשש כזה.
- (2) עיקר דאגת כל משטר היא שמירת הסדר הציבורי, דבר הדוחה לצד עקרונות אחרים פחותי דרגה ממנו.
קיימים ארבעה מקרים של תפיסה בשעת ביצוע המעשה ואלה הם:
(א) העבירה מתבצעת בו ברגע. זהו המקרה הפשוט ביותר.
(ב) העבירה בוצעה לפני זמן קצר. לא ניתן לקבוע את הפרש הזמן הנדרש, כי הדבר שונה ממקרה למקרה, אבל מתוך הפסיקה עולה כי לא היה מקרה שבו התפיסה נעשתה למעלה מ-24 שעות לאחר ביצוע המעשה.
(ג) כאשר מתקיימת רדיפה אחר התשוד בהתפרעות ציבורית, סמוך מאוד למעשה עצמו.
(ד) כאשר התשוד עצמו נמצא סמוך מאוד לשעת ביצוע המעשה כשהוא מחזיק בחפצים או מראה סימנים הנותנים מקום להניח כי אמנם הוא זה שהשתתף בעבירה הפלילית.
אולם יש להזכיר כי בעוד שאלמנט המידיות או התכיפות מתקיים בכל ארבעת המקרים הרי אלמנט ה"ודאות" נחלש במקרה השני ומוחלף בשני המקרים האחרונים במרכיב אחר של "הנחה חזקה" או "הסתברות גבוהה".

(ב) הדוקטרינה של "עבירה גלויה" לגבי עבירה נמשכת העבירה הנמשכת היא: מעשה או מחדל המלווה בחזרה רצופה של הרצון הפלילי של העבריין. דוגמה לעבירה נמשכת היא, נשיאת נשק ללא רשיון. עבירה זאת היא "גלויה" אם היא באה לידי ביטוי בסימנים חיצוניים, אולם מה יהיה הדין במקרה של עבירות מסובכות יותר, המורכבות ממעשים חיצוניים שונים הקשורים זה בזה והמכוונים להשגת מטרה ספציפית אחת, כגון העבירה של פגיעה בבטחון המדינה? נזכיר בהקשר זה את פרשת צירי הפרלמנט ממדגסקר 1947.²²⁰

פרשה זו היא חמורה ביותר בסוגיית חסינות חברי הפרלמנט, ובעקבותיה נוצרה דוקטרינת "העבירה הגלויה הנמשכת". בפרשה הנ"ל, דרשו הצירים הפוליטיים ממדגסקר שתינתן להם אוטונומיה פוליטית, על מנת שזו תובילם לעצמאות מלאה של ארצם. בלילה שבין 29–30 במרס 1947 פרצו במקומות רבים באי מהומות שהפכו לטבח. בהקירה שיפוטית הוכח כי ב-27 במרס התקיימה אסיפה פוליטית חשובה שבה השתתפו 5 חברי הפרלמנט. בעקבות אסיפה זו הופץ בכל האי מברק הקורא להרגעת הרוחות. כוחות הבטחון מצאו שיש קשר בין אסיפה זו לבין המרד שפרץ יומיים לאחר מכן, ולדעתם היה המברק שהופץ, הסימן המוסכם למרד. כתוצאה מכך הוצאו צווי מעצר נגד הצירים ממדגסקר 8 ימים לאחר המרידה בגין "עבירה גלויה ובולטת המבוי-ססת על האופי הנמשך של הפשע". ז.א. בהיותם אחראים לפרוץ המהומות אחראים חברי הפרלמנט אף לדרך שבה התפתחו, והעבירה הגלויה נמשכה כל הזמן שאירעו המהומות. מבלי להתייחס לנסיבות פרשה מיוחדת זו, נראה כי יש להשתמש בתורת העבירה הגלויה רק לגבי פעולות שניתן להתייחס אליהן כעומדות בפני עצמן אפילו

²²⁰ G. Soulier, "L'inviolabilité parlementaire en droit français," Paris 1966, p. 82.

אם הן חלק ממסכת פלילית רחבה יותר. למשל, במקרה של עבירה מורכבת כמו פגיעה בבטחון המדינה, אפשר יהיה לעצור חבר פרלמנט בשעת המעשה רק בפעולות פשוטות, מיידיות או נמשכות, בקשר לאותה עבירה. במוצב המשפטי הנוכחי ניתן לסמוך רק על הגינותם ההדדית של צירי הפרלמנט והממשלה כערובה לכך שלא יעשו שימוש לרעה בתורה של העבירה הגלויה הנמשכת.

3. תוצאות

העבירה הגלויה מאפשרת את מעצרו המידי של הציר, ללא צורך בקבלת אישור הבית. עד לשנת 1950 הנוהג הפרלמנטרי היה כי למרות המעצר במקרה של עבירה גלויה, לא ניתן היה להתחיל בשום הליך פלילי ללא אישור הבית. בשנת 1950, בעקבות מעצרו של שני חברי פרלמנט, נקבע על-ידי ה-Assemblée Nationale ומאז אין עוררין על כך, כי התפיסה בשעת המעשה מצדיקה נקיטת הליכים, אפילו ללא אישור הבית, אולם על השלטונות להודיע מיד על כך ליור הבית על מנת לאפשר למליאה, באם תרצה בכך, לדרוש את השהיית המאסר או ההליכים.

נוהג זה התואם את הנוסח הלשוני של החוקה (פיסקה רביעית לסעיף 26) איגו מעניק הגנה מספקת: החל משנת 1958, בעקבות זכותה של הממשלה לקבוע את סדר היום של Assemblée Nationale הודות לזכות הקדימה שלה (סעיף 48 לתקנון של ה-Assemblée Nationale) ניתנה לה האפשרות לדחות, כראות עיניה, את הדיון על נטילת החסינות או על השהיית המאסר או ההליכים. לכן עפ"י החלטה שנתקבלה ב-5.12.60 הוכנס תיקון לסעיף 80 לתקנון שעל פיו ענין ההשהייה של המאסר או של ההליכים מובא ישירות לסדר היום והדיון בו הוא קודם ועדיף לכל דיון אחר.

אפשרות הפעלה מקבילה של החסינות המקצועית ושל החסינות הפרוצדורלית

מעשים שאינם נכנסים למסגרת תפקידו של חבר הפרלמנט, נהנים רק מהחסינות הפרוצדורלית. קיים פתוי גדול לערבב את שני הסוגים הנ"ל של החסינות ולהקנות על-ידי כך, למעשים שאינם בגדר ההפקיד את היקפה של החסינות המקצועית. שימוש לרעה מסוג זה נעשה בתקופת הרפובליקה ה-4 בקשר עם עבירות הנוגעות לעתונות. מאז ומתמיד סירב הפרלמנט לאשר נקיטת הליכים נגד חבריו בשל הוצאת לשון הרע נגד הפרט באמצעות העתונות. לעתונים רבים היו עורכים ראשיים שבמקביל היו גם צירים בפרלמנט, כך שהיה מן הנמנע לנקוט בהליכים פליליים נגד העתון בגין הוצאת לשון-הרע.

בנוסף על כך, בתקופה של הרפובליקה ה-4 היה בתוקף נוהג של מושב תמידי והחסינות הפרוצדורלית היתה חלה במשך כל תקופת הכהונה. כתוצאה מזה נוצר מצב שבו מצד אחד היה חבר הפרלמנט פטור כמעט לחלוטין מעונש בשל עבירות עתונות, ומצד שני הצטבר מספר כה רב של בקשות לנטילת החסינות שחייב הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בהן, אך גם זו שותקה בשל עומס בקשות עצום.

לאחר מספר פרשיות נחקק ב-25.3.1952 חוק הקובע כי לצידו של עורך ראשי של עתון שהיגו גם חבר פרלמנט, חייב להיות גם עורך אחראי ממונה. חוק זה, יחד עם ביטול

הנוהג של המושב התמידי בפרלמנט בשנת 1954, פתר את בעיית השימוש לרעה בנושא זה.

נטילת החסינות

1. מי מוכמך לבקש את נטילת החסינות

קיימות מספר אפשרויות:

א. הבקשה יכולה להיות מוגשת ליו"ר האסיפה מפרקליטות המדינה באמצעות שר הפנים.
ב. אדם פרטי או שר יכולים להגיש בקשה לנטילת חסינות ישירות ליו"ר האסיפה, אולם יש צורך שיוכיחו כי כבר החלו כנגד הציר בהליכים משפטיים וזאת על מנת למנוע נטילת חסינות מתוך מגיעים פסולים ושיקולים בלתי מבוססים אשר מטרתם לזווג הליכים משפטיים.

ג. בתקופת הרפובליקה ה-3 חל אותו כלל לגבי בקשות מטעם חבר הפרלמנט. לא נהגו עפ"י נוהג זה בתקופת הרפובליקה ה-4, ושום מקרה כגון זה לא אירע בתקופת הרפובליקה ה-5, כך שכיום לא ידוע מהו הנוהג במקרה כזה.

2. בדיקת הבקשה לנטילת החסינות

קיימת ועדה בת 15 חברים הנבחרים באופן פרופורציונלי לפי גודל הקבוצות הפוליטיות בפרלמנט, אשר בודקת את הבקשה (סעיף 80 של תקנון האסיפה הלאומית בצרפת). על ועדה זו למסור את הדו"ח שלה למליאת האסיפה תוך 20 יום. עליה לשמוע את הציר שממנו רוצים ליטול את החסינות. אולם אם הוא הזמן ולא הופיע לפניו, יכולה היא להתליט גם בלי לשמוע אותו תחילה. בשום מקום לא כתוב שאסור לוועדה זו לשמוע עדים. מכאן יכול להשתמע שרשאית היא לעשות כן; מאידך גיסא, ישנה הוראה מפורשת שאסור לוועדה לנהוג ולדון כבית משפט.

ישנה מחלוקת חריפה לגבי השאלה אם הוועדה יכולה לדרוש מן התביעה הכללית את המסמכים שבתיק הפלילי לשם עיון. אם נניח שיש לה סמכות לעשות כן, הרי קיימת סכנה שעל-ידי כך היא תדון בבקשה לנטילת חסינות כגוף שיפוטי ואין זה תואם את מה שנקבע בתקנון.

הדיונים בוועדה אינם פומביים.

3. הדיון בפני המליאה

הבקשות לנטילת החסינות וכן להשהיית מאסר ו/או הליכים משפטיים נרשמות באופן אוטומטי בסדר היום של האסיפה (סעיף 70 של התקנון כפי שתוקן על-ידי החלטת האסיפה מיום 3.7.1962). סדר ההופעות של הצירים בדיון בבקשה ומספרם הינו קבוע ובלתי משתנה (ס"ק 8 בסעיף 80 ה"ל).

ברשימה שמופיעה בס"ק 8 ה"ל כלולים גם השרים בממשלה. קיים נוהג ממושך בפרלמנט שהשרים יכולים להופיע באסיפה ולהעלות דבריהם בזמן שירצו בלא מתן הודעה מוקדמת על כך. גשאלת השאלה אם יכולים הם עפ"י נוהג זה להופיע ולשאת דבריהם גם בדיון בבקשה לנטילת חסינות?

ב"Conseil Constitutionnel בהחלטה מיום 10.7.1962 נקבע לאמור: "תחום החסינות הוא בסמכותה הייחודית של האסיפה". מכאן נובע שהואיל ופריבילגיה זו היא ייחודית לבית המחוקקים, אין שר יכול להופיע בפני הבית בכל עת שירצה כדי לשאת דבריו בדיון בבקשה לגטילת חסינותו של ציר.

מאז שתוקן תקנון האסיפה בשנת 1962, מצביעה האסיפה על ההצעה של הוועדה בקשר לגטילת החסינות. תיקונים להצעה שהובאו על-ידי המליאה אם בכלל, יכולים להיות אך ורק סביב פרטי העובדות של המקרה הנדון ולא בקשר לסעיפי האשמה. החלטת המליאה היא עפ"י שיקול דעת מוחלט; אך שוב יש להדגיש כי רק נימוקים ושיקולים פוליטיים צריכים לשמש לה כמדריך בהחלטתה; עליה לשקול אם עצם הבקשה יסודה בשיקולים "רציניים וכנים". אולם קריטריון זה אינו מספיק ויש להוסיף עליו קנה מידה נוסף והוא "הדחיפות"; יש לשקול מה עדיף במקרה הנדון – הפעלת ההליכים המשפטיים מיד או השהייתם עד לסיום מושב המליאה למען טובת עבודת הבית.

4. תחום נטילת החסינות

הנטילה היא מוגבלת, דהיינו, אין להפעיל הליכים משפטיים נגד ציר אלא רק בנוגע לתחומים ועבירות שהאסיפה הרשתה. לענין זה הוחק חוק מיוחד מיום 31.7.1953 הקובע: "כל נטילת חסינות של חבר פרלמנט היא מוגבלת רק לעובדות שזוכרו בהחלטת האסיפה המחוקקת"²²¹.

5. תוצאות החלטת האסיפה

בתחום הפלילי: נטילת החסינות מאפשרת נקיטת הליכים רגילים בפני ביהמ"ש אבל רק לגבי העובדות שאושרו על-ידי הפרלמנט. בענינים אחרים, פרט לעובדות הנ"ל, נהנה חבר הפרלמנט מחסינותו באופן מלא.

בתחום הפרלמנטרי: חבר פרלמנט שהופעלו נגדו הליכים משפטיים ממשיך ליהנות מכל הזכויות שלו. אם הוא נמצא במעצר, או במאסר (détention) הוא אמנם ממשיך להיות חבר פרלמנט אך אינו יכול להצביע או להגיש הצעה כלשהי. חבר פרלמנט שהורשע בדיון הינו שווה מעמד לזה הנמצא במאסר, זולת אם הרשעתו גוררת אחריה חוסר יכולת להבחר, ואז אין הוא נחשב יותר לחבר פרלמנט. מאידך ציר שהורשע בעונש מאסר, נשללת ממנו הזכות לקבל משכורת, במשך כל תקופת המאסר²²².

6. החלטה בדבר השהיית ההליכים הפליליים והמאסר

הפרוצדורה של נטילת החסינות חלה במקביל בענין של הפסקת הליכים פליליים והפסקת מאסר כאחד. כאשר נוקטת האסיפה ביוזמתה צעדים להשהיית הליכים או מאסר, היא קובעת על-ידי כך שהתפקיד הפרלמנטרי הינו חשוב יותר מאשר מילוי חובותיו של הציר כאדם הנתון לשיפוט בתי המשפט הרגילים במדינה. תוצאות השהיית ההליכים והמאסר הן רק לגבי תקופת מושב המליאה.

G. Soulier, "L'inviolabilité parlementaire en droit français," Paris 1966, p. 310–314 221
222 שם, עמ' 331–332.

הערות סיכום

מהמחקר עולה שחסינותם של חברי הכנסת בישראל היא כיום רחבה ביותר ורחבה יותר מבמדינות האחרות שהמציב בהן נסקר כאן. אופי רחב זה מתבטא הן בחסינות המקצועית והן בחסינות הפרוצדורלית:

(א) החסינות המקצועית של חבר הכנסת בישראל כוללת לא רק הבעת דעות (ובכלל זה נאומים והצבעות) אלא היא מכסה גם כל מעשה שעשה "למען" מילוי התפקיד, בין אם נעשה תוך כותלי הבית ובין אם נעשה מחוצה לו. ברור שהמושג "למען מילוי תפקידו" הוא רחב ביותר וכמעט בלתי מוגבל. יתר על כן: אף כשהמדובר במעשה שאינו נכנס למסגרת מילוי התפקיד, עדיין קיימת החסינות הפרוצדורלית.

(ב) החסינות הפרוצדורלית עצמה היא רחבה; לגביה אין הבחנה בין סוגי העבירות ואין חשיבות לזמן שבו בוצעו. החסינות הפרוצדורלית עומדת, איפוא, לחבר הכנסת גם כאשר הכנסת נמצאת בפגרה, דבר שספק אם יש לו הצדקה של ממש.

כמובן שהבסיס למוסד החסינות הוא בישראל, כמו במדינות אחרות, ברצון לדאוג להגנת עצמאותו של הבית באמצעות מגיעת לחץ על הצירים. עם זאת, יש למנוע אפשרות ניצול לרעה של החסינות: למשל, אין לדעתנו להצדיק חסינות לחברי הכנסת בכל הכרוך בעבירות תעבורה.

מה הן השיטות השונות שהמחקר מגלה?

א. הארצות האנגלו-סקסיות (אנגליה וארה"ב) כמעט ואינן מכירות בחסינות, להוציא את החסינות ביחס להצבעות ולהבעת דעות בין כותלי הבית²²³. החסינות בפני מעצר היא מצומצמת ביותר.

ב. בארצות קונטיננטליות אחדות (גרמניה ואיטליה) בולטת חסינות פרוצדורלית רחבה (אם כי מוגבלת למעשים פליליים) והיא משתרעת על כל תקופת היות האיש הנוגע ציר בפרלמנט, לעומת חסינות פרוצדורלית מוגבלת יותר בצרפת, שם אין חסינות לעבירות שהן חטא והחסינות הפרוצדורלית ביחס לעבירות אחרות מוגבלת לתקופת מושב הבית.

נקודות בולטות נוספות ביחס לשלוש מדינות אלה שהוזכרו לאחרונה הן:

1. בגרמניה המערבית הנוהג לגבי נטילת חסינות הוא של נטילה כמעט אוטומטית במקרים של עבירות לא חמורות (כגון עבירות תעבורה).

2. באיטליה החסינות אמנם רחבה והפרלמנט אינו נוהג ליטול בקלות חסינות של חבר הבית, אך מצב זה נתון לביקורת על-ידי משפטנים הנוטים לצמצם במידת האפשר את היקף החסינות.

3. בצרפת הנטייה הברורה, לאחר 1958 היתה, לצמצם את חסינות חברי הפרלמנט, בלי לשנות את נוסח סעיף החוקה המתייחס לנושא. הדבר נעשה עקב צמצום תקופת מושב הבית. בזמן הרפובליקה הרביעית (1946–1958) ישב הבית כמעט ללא פגרה (10 חדשים בשנה). לעומת זאת, כיום, אין הפרלמנט יושב יותר מ-5 עד 6 חדשים בשנה. ג. בשל מיעוט החומר שעמד לרשותנו על ארצות סקנדינביה, לא יכולנו לחקור

223 בהולנד מוגבלת החסינות לתחום המקצועי בלבד. ראה: Dr. E. Van Raalte, *The Parliament of the Kingdom of the Netherlands*, (1959) at pp. 115–117.

את המצב בארצות אלה ביסודיות²²⁴. בתייחס אם כן – ורק בקצרה – לחסינות המקצועית בלבד, הקיימת במדינות אלה ביחס להבעת דעות של חברי הפרלמנטים בארצות אלה בישיבות של הפרלמנטים שלהן.

החסינות המקצועית שבבדיה היא כנראה, רחבה קצת יותר מאשר במדינות סקנדינביה האחרות, אך לפי עדות הפרופ' א. הסטר המצב שם אינו ברור בצורה חד משמעית²²⁵. יש שוני ביחס להחלטיות החסינות המקצועית בארצות סקנדינביה. בנורבגיה, למשל, היא מוחלטת, אך לגבי כמה ממדינות אלה (פינלנד ושבדיה) קיימת הוראה מעניינת, לפיה ניתן ליטול אפילו חסינות מקצועית, אם רוב של 5/6 מחברי הבית אליו משתייך החבר הנוגע הצביעו על כך.

ענין נטילת החסינות במקרים אינדיבידואליים, שבדרך כלל הוא נתון לסמכותם של בתי המחוקקים, מביא אותנו לסמכויות נוספות שפרלמנטים השאירו בידי עצמם בתחום המשמעת של חבריהם. בנושא זה שונות הגישות. באנגליה, אם לדעת בית הנבחרים חבר התנהג באופן שעושה אותו לבלתי מתאים לשרת כחבר פרלמנט, אפשר לגרושו מהבית²²⁶. במקרים של מאסר, מעביר הבית בלא ויכוח החלטה (motion) על גירוש של החבר שהורשע²²⁷. בישראל מאפשר תקנון הכנסת לגקוט בסנקציות נגד חבר-כנסת שנהג בניגוד לתקנון, וזאת עד כדי הרחקתו בכוח מאולם הישיבות²²⁸, אך אין הכנסת יכולה ליטול מחבר-כנסת, בדרך של קבלת החלטה, את חברותו.

דומה שבמדינות רבות הגישה היא לא לאפשר לחבר-כנסת לוותר על החסינות, וכפי שצינו זהו גם הדעה הרווחת – אף כי ניתן לחלוק עליה – בישראל. לכן נראה, שהמצב בשווייץ, שם מותר ויתור אישי על החסינות²²⁹ הוא בבחינת יוצא דופן בסוגיה זאת.

מה הן הדרכים הפתוחות בפני הכנסת לשינוי המצב הקיים, אם נצא מתוך הנחה שהנטייה היא למנוע אפשרות ניצול לרעה של החסינות על-ידי חברי-כנסת? ניתן לתאר, למשל, את הדרכים הבאות:

- (1) צמצום ניכר ביותר של החסינות המקצועית (הגבלתה להבעת דעות והצבעות).
- (2) צמצום החסינות הפרוצדורלית לתקופת מושבי הכנסת.
- (3) קביעת עבירות שלגביהן אין חסינות. אפשר, למשל, לקבוע שאין חסינות לגבי עבירות שהעונש הצפוי עליהן אינו עולה על מינימום מסוים, או שאין חסינות לגבי עבירות מסוג מסוים, כגון עבירות תנועה.

224 ההוראות הנוגעות לחסינות בפינלנד קבועות בס' 13 ו-14 לחוק הפרלמנט מ-1928 אשר חוקן פעמים מספר; ההוראות ביחס לשבדיה מצויות בס' 110 ו-111 לחוק יסוד מ-1809; ההוראות בדבר חסינות חברי הפרלמנט הדני כלולות בס' 57 לחוקה משנת 1953; בנורבגיה כלולות ההוראות בנדון בס' 66 לחוקה משנת 1814, כפי שתוקנה בשנת 1964.

Professor Elis Håstad, *The Parliament of Sweden*, p. 153 225

O. Hood Phillips, וגם: *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., Vol. 28, p. 461 226

Constitutional and Administrative Law, (1967) 4th ed., London, p. 180

E. C. S. Wade and G. Godfray Phillips, *Constitutional Law*, (1970), 8th ed., 227 London, p. 155

228 ראה סימן ג' בפרק הרביעי של תקנון הכנסת.

Ameller Michel, *Parliaments*, 2nd ed., p. 59–60 229

חסינות חברי פרלמנטים

(4) פישוט התהליך של נטילת החסינות, כדוגמת גרמניה, למשל, במיוחד לגבי עבירות לא חמורות ועבירות תעבורה. כדי להפעיל שיטה כזאת אפשר לקבוע רשימה של עבירות שלגביהן היא תופעל.

נראה לנו כי מטרת החסינות — להגן על עצמאות בית המחוקקים ועל חירות חברי הכנסת לפעול ללא לחצים — תישמר גם בשיטה כזאת, ובנוסף על כך היא תקל על נטילת החסינות במקרים המתאימים תוך השארת סמכות ההכרעה והמלה האחרונה בענין הנטילה, בידי בית המחוקקים עצמו.

פישוט התהליך אפשרי גם בדרכים אחרות. אפשר, למשל, לקבוע לגבי עבירות מסוימות, שעצם הגשת בקשה של היועץ המשפטי לממשלה, לנטילת חסינות, מספקת לצורך הסרתה, אם לא הובעה התנגדות בדרך ותוך תקופה שייקבעו לכך.

(5) צמצום כלשהו בחסינות יושג, אולי, גם על-ידי הסמכת גורמים נוספים — מלבד היועץ המשפטי לממשלה — לבקש את נטילת החסינות.

בהביענו דעה בזכות צמצום החסינות בישראל, מצטרפים אנו לשורה של משפטנים, חברי-כנסת ואנשים אחרים מקרב הציבור בישראל, שכבר הביעו דעתם בכיוון זה.