

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי הרשות המחוקקת - חברי הכנסת
תאריך: כ"ג תמוז התשס"ב, 3 יולי 2002 מספר הנחיה: 2.1003 (90.003)	חסינות חברי הכנסת - חיפוש משטרי בדירת חבר הכנסת

חסינות חברי הכנסת - חיפוש משטרי בדירת חבר הכנסת

רקע

1. המשטרה ביקשה הנחיה בשאלה, כיצד יש לנהוג, כאשר במסגרת חקירה פלילית מתעורר הצורך לבצע חיפוש בדירת חבר הכנסת, כאשר יעד החיפוש אינו חבר הכנסת, אלא אדם אחר המתגורר באותה דירה, וכאשר עילת החיפוש אינה קשורה בתפקידו של חבר הכנסת. גדר הספקות מתעורר לאור לשונו הכללית של סעיף 2(א)(1) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א - 1951 (להלן - חוק החסינות או החוק), הקובע, כי חבר הכנסת יהיה חסין "מפני חיפוש בדירתו".

יובהר, כי פניית המשטרה נוגעת לחיפוש הנעשה על-פי צו שופט, (לפי סעיף 23 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] התשכ"ט - 1969 ואין המדובר בחיפוש לפי סעיף 25 לפקודה, שלא על-פי צו חיפוש.

המסגרת הנורמטיבית

2. חוק החסינות מקנה לחברי הכנסת חסינות רחבה, אותה מקובל לחלק לשני סוגים: חסינות עניינית, וחסינות דיונית. החסינות העניינית, הקבועה בסעיף 1 לחוק, עוסקת במעשים הנעשים במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, של חבר הכנסת. חסינות זו אינה ניתנת להסרה, והיא עומדת לחבר הכנסת גם לאחר שחדל מלכהן. החסינות הדיונית, הקבועה בסעיפים 2 - 5 לחוק, עוסקת במעשים ובאירועים שלא חלה עליהם החסינות העניינית. במרכזה של חסינות זו עומדת חסינותו של חבר הכנסת מפני העמדה לדין פלילי, ונילות אליה החסינות מפני חיפוש ומפני מעצר. החסינות הדיונית ניתנת להסרה על-ידי מליאת הכנסת, והיא אינה חלה על חבר הכנסת לאחר שחדל מלכהן ככזה.

3. תכלית החסינות הפרלמנטרית, על שני סוגיה, היא להבטיח את פעילותו התקינה של בית המחוקקים (בג"צ 620/85 ח"כ מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169, 268[ב], להלן - עניין מיעארי). החסינות העניינית מכוונת להשיג תכלית זו באמצעות הגנה על פעולות של חבר הכנסת כנציג הציבור, על-ידי מתן חופש פעולה מלא לחבר הכנסת במסגרת תפקידו, מבלי שיחשוש כי הוא עלול לעמוד לדין על מעשים שעשה במסגרת זו. תכלית החסינות הדיונית לתרום לפעילותו התקינה של בית המחוקקים באמצעות מתן הגנה לחבריו מפני התנכלות של הרשות המבצעת, שעשויה לפגוע בתפקודם, הגם שהיא חלה גם על פעולות שאינן קשורות למילוי תפקידו של חבר הכנסת.

4. כאמור, החסינות המהותית, החלה על פעולות שנעשו במילוי תפקידו של חבר הכנסת אינה ניתנת להסרה, ואילו החסינות הדיונית, הנוגעת להעמדה לדין פלילי, לחיפוש, ולמעצר, ניתנת להסרה על-ידי מליאת הכנסת, על-פי המלצה של ועדת הכנסת (סעיף 13(א) לחוק החסינות). יודגש, כי הסכמת חבר הכנסת להסרת החסינות מייתרת את הדיון במליאה, אולם היא אינה מחייבת את ועדת הכנסת, וזו רשאית - אך אינה חייבת - ליטול מחבר הכנסת את החסינות, ולהודיע על כך למליאה (סעיף 13(ז)(1) לחוק). הוראה זו מבטאת את העיקרון, כי החסינות אינה זכות אישית, אלא נועדה בראש ובראשונה להגן על תפקודו של בית המחוקקים כמוסד.

גדר השאלה

5. סעיף 2 לחוק החסינות קובע לענייננו:

"חסינות	2. (א) חבר הכנסת יהיה חסין:
מפני	(1) מפני חיפוש בדירתו;
חיפוש	(2) מפני חיפוש בגופו או בחפציו, חוץ מן החיפוש במקום שנועד לבדיקה מטעם שלטונות המכס
	(ב) "...

כאמור, נשאלה השאלה, האם ניתן לבצע חיפוש בדירת חבר הכנסת, כאשר יעד החיפוש אינו חבר הכנסת עצמו, אלא אדם אחר, החשוד בפלילים, המתגורר באותה דירה.

6. השאלה הפרשנית היא, מהו היקף החסינות מפני חיפוש "בדירתו" של חבר הכנסת, ואיזו משמעות יש לתת לביטוי "בדירתו", המופיע בסעיף 2(א)(1) לחוק? ובאופן קונקרטי: מהי הזיקה הנדרשת בין חבר הכנסת לבין הדירה, ובין חבר הכנסת לבין מי שנגדו מתבקש החיפוש? האם מדובר בבעלות בדירה או בשימוש בה? האם אסור לבצע חיפוש בדירה המצויה בבעלות חבר הכנסת גם אם הוא עצמו אינו משתמש בה? מה הדין כאשר דירה משמשת את חבר הכנסת יחד עם אחרים? האם גם הם נהנים מן החסינות מפני חיפוש? האם כל אדם זר המתגורר בדירת חבר הכנסת ינהנה מחסינות, או אולי רק בני משפחה?

7. יושם אל לב: כאשר החיפוש אינו מתייחס לחבר הכנסת עצמו, אלא לאדם אחר הנחשד בפלילים, אין מדובר בחסינות העניינית, ואין ספק כי ניתן להסיר את החסינות על-פי הוראות סעיף 13 לחוק החסינות. אולם, בנוגע לפעולות חקירה, שחיוני לבצען באופן חשאי, קיימת חשיבות ניכרת לשאלה, אם ניתן לבצען ללא הליך מקדים ופומבי של הסרת חסינות, הליך שברוב המקרים יהפוך את הפעולה המתבקשת לבלתי יעילה.

לפיכך, השאלה האופרטיבית היא, האם ניתן לבצע חיפוש במקרים הנדונים ללא הליך מקדים של הסרת חסינות. ודוק: כדי שניתן יהיה לוותר על הליך הסרת החסינות יש לקבוע, מבחינה משפטית, כי החסינות אינה חלה.

החסינות הדיונית - קווים מנחים לפרשנות

8. הדעה המקובלת היא, כי החסינות הדיונית הנהוגה בישראל, רחבה במיוחד, בהשוואה למקובל במדינות אחרות בעולם, כדברי השופט לנדוי:

"הדעה המקובלת היא שבקבעו את החסינות הדיונית בסעיפים אלה הפליג המחוקק הישראלי מעבר לדרוש ולמוצדק ולמקובל ברוב המדינות בעלות משטר פרלמנטרי..." (בג"צ 507/81 אבו חצירא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לה(4) 561, 567, להלן - עניין אבו חצירא).

9. מסקנה זו עולה גם מסקירה משווה שהוגשה לוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי הכנסת, שמונתה על-ידי יושב-ראש הכנסת, ושהגישה את מסקנותיה ביום 16.6.97. עורכי הסקירה מצאו, כי מבין 27 מדינות שנבחנו, המייצגות את כל שיטות המשפט, בחלק לא מבוטל מן המדינות אין כלל חסינות מפני העמדה לדין, ורק בשתיים מהן (איטליה ואורוגוואי) קיימת חסינות דיונית מפני חיפוש. מן הסקירה ההשוואתית עולה עוד, כי גם החסינות המהותית ברוב המדינות מצומצמת בהשוואה לחסינות זו המקובלת בישראל.

10. מתן חסינות לחברי הכנסת פוגע, באופן קשה, הן בשלטון החוק והן בעקרון השוויון. כפי שציין השופט ברק:

"ראשית, החסינות פוגעת בשלטון החוק. החוק מופר, מבלי שהמפר מועמד לדין. קיים יסוד להניח כי עבירה פלילית מבוצעת, מבלי שהדבר יובא להכרעה שיפוטית. הדבר פוגע באינטרסים השונים - הציבוריים והפרטיים - שהחוק המופר בא להגן עליהם; שנית, החסינות פוגעת בעיקרון של שוויון הכל בפני החוק. מי שאינו חבר הכנסת נושא בתוצאות פעולותיו האסורות, תוך שהוא חשוף לחיפוש ולמעצר. חבר הכנסת אינו חשוף לסיכונים אלה" (עניין מיעארי, בעמ' 268; וכן: עניין אבו חצירא, לעיל).

11. בחוק החסינות עצמו נקבעו מספר הסדרים שנועדו לצמצם פגיעה זו, כגון, אי תחולת החסינות על עבירות מסוימות, וכמובן האפשרות להסיר אותה. הצורך לאזן בין האינטרסים העומדים בבסיס מתן החסינות לבין האינטרסים הנוגדים, הנפגעים מעצם מתן החסינות, מחייב לתת להוראות החוק פירוש:

"אשר מחד גיסא מבטיח את הפעולה התקינה של בית הנבחרים, ואשר מאידך גיסא פוגע במידה הקטנה ביותר בשלטון החוק ובשוויון הכל בפני החוק". (עניין מיעארי, שם).

12. במסגרת הפרשנות התכליתית יש לשאוף לצמצם, ככל האפשר, את האפשרות לניצול לרעה של החסינות המוענקת לחברי הכנסת. כך הודגש בנוגע לחסינות העניינית, הנוגעת לפעולות שנעשו במסגרת תפקידו של חבר הכנסת (בג"צ 1843/93 פנחסני נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 686, להלן - עניין פנחסני), והדברים קל וחומר בנוגע לחסינות הדיונית.

ניצול לרעה מובהק של החסינות מתקיים כאשר הנהנה הישיר מן החסינות אינו חבר הכנסת אלא אדם אחר. ככל שניתן, יש לנקוט בפרשנות שלא תאפשר למי שאינם חברי הכנסת ליהנות ממנה. פרשנות זו נשענת הן על הצורך לצמצם את פגמי החסינות כאמור, והן על לשון סעיף 2(א)(1) לחוק,

הקובע: כי "חבר הכנסת יהיה חסין מפני חיפוש בדירתו". חבר הכנסת הוא הנהנה מן החסינות, הוא ולא אחר.

13. עם זאת, ולמרות הביקורת המקובלת על היקף החסינות הנהוג בישראל, אין לשכוח כי זהו ההסדר החוקי הקיים. אין לנקוט בפרשנות שאינה מתיישבת בעליל עם לשון החוק, ושתוצאתה תהא ריקון מתוכן של ההסדרים שקבע המחוקק, תוך פגיעה בתכליות החסינות הפרלמנטרית.

פרשנות המונח "דירתו" שבסעיף 2(א)(1) לחוק החסינות

14. במסגרת העקרונות שפורטו לעיל, יש לתת למונח "דירתו" שבסעיף 2(א)(1) לחוק החסינות, פרשנות אשר תיתן ביטוי ללשון חוק החסינות ולתכליותיו, היינו, לצורך להבטיח את אי תלותו של חבר הכנסת ברשות המבצעת מחד, תוך צמצום מירבי של הפגיעה בשלטון החוק ובעיקרון השוויון מאידך (לגישה פרשנית כאמור, השוו: עניין פנחס, בעמ' 684[ז]).

15. השגת האיזון הראוי תושג באמצעות דרישת זיקה ברורה בין חבר הכנסת לבין הנכס בו מבקשים לבצע את החיפוש. כפי שיפורט להלן, ראוי יהיה במסגרת זו לעמוד על מספר הבחנות, ככל שהן רלוונטיות בכל מקרה ומקרה, כגון, ההבחנה בין שימוש לבין בעלות; בין חבר הכנסת לבין אחרים העושים שימוש בדירה; בין בני משפחתו הקרובה של חבר הכנסת לבין אחרים; ובין חלקים של הנכס הניתנים להפרדה מחלקים אחרים.

16. ראשית, יש לייחד את החסינות מפני חיפוש בדירה, לנכס המשמש את חבר הכנסת בפועל. ככל שהשימוש בנכס מצד חבר הכנסת נדיר יותר, כך ניטה שלא לראות בו משום דירתו של חבר הכנסת. ככלל, אין לקרוא לתוך המונח "דירתו" של חבר הכנסת נכס הנמצא בבעלות חבר הכנסת, אך נמצא בשימוש אדם אחר, כגון, דירה שחבר הכנסת משכיר לזר. הדירה בה מדובר היא דירה בה גר חבר הכנסת, גם אם היא דירה שכורה, או חדר במלון שנשכר עבורו. הבעלות הרשמית אינה מעלה או מורידה אם חבר הכנסת אינו גר בנכס.

17. במסגרת פרשנות המונח "דירתו" ניתן להבחין גם, במקרים המתאימים, בין חלקים שונים של אותו נכס. במקרים בהם ניתן לבצע חיפוש בחלק מסוים של ביתו של חבר הכנסת, המשמש בן משפחה או זר המתגורר באותו בית, ניתן יהיה לנקוט בגישה לפיה, לצורך החסינות הדיונית, אותו חלק של הבית אינו מהווה חלק מדירת חבר הכנסת. כך למשל, יש הבדל בין מקרה בו מתגורר חבר הכנסת במושב, ובחלקתו בנוי יותר ממבנה אחד (והוא מתגורר באחד המבנים), או אפילו בבית פרטי, שיש בו אגף עם כניסה נפרדת, ובו מתגורר אדם כנגדו מוצא צו החיפוש ובו ייערך החיפוש, לבין מקרה בו מתגורר חבר הכנסת בדירה בבית משותף, כשאין אפשרות להבחין בה ביחידת מגורים נפרדת.

18. הבחנה חשובה נוספת, היא ההבחנה בין חבר הכנסת עצמו לבין אחרים. כאמור, התוצאה לפיה הנהנה בפועל מן החסינות הוא מי שאינו חבר הכנסת עלולה להוות ניצול לרעה של החסינות. לפיכך ראוי להבחין, במקרים מתאימים, בין חבר הכנסת לבין אדם אחר המתגורר בדירה.

עם זאת, ייאמר מיד, כי ככל שמדובר בדירה בה מתגורר חבר הכנסת עצמו, יש להימנע מהבחנות שירוקנו מתוכן את תכלית החסינות הדיונית. כך למשל, ככל שבני משפחתו הקרובה של חבר הכנסת (בת/בן זוג, ילדים קטינים) מתגוררים יחד עמו באותו מרחב דירתי, שאינו ניתן להבחנה ולהפרדה, הרי שבפועל, צו חיפוש נגדם עלול לרוקן מתוכן את חסינותו של חבר הכנסת, הגם שלפי סעיף 2(א) לחוק - החסינות היא של חבר הכנסת בלבד.

19. העולה מן המקובץ, כי החסינות מפני חיפוש בדירתו של חבר הכנסת, יש להגבילה לדירה המשמשת בפועל את חבר הכנסת, ואין היא חלה מקום שהזיקה היא רכושית-קניינית בלבד, ואף לא מקום בו ניתן להבחין בין דירתו של חבר הכנסת, לבין מתחם מגורים נפרד, גם אם הוא צמוד לו.

20. מאחר שהחסינות פוגעת בשלטון החוק, כמבואר לעיל, יש משמעות גם לעוצמת הפגיעה הנגרמת מהחלת החסינות. על-כן, כאשר מדובר במקרים גבוליים, מבחינת השאלה האם יש בחיפוש המבוקש כדי לפגוע בחסינות חבר הכנסת, כשניתן לבסס עמדה לפיה החסינות אינה חלה, השילוב בין חומרת הפגיעה בשלטון החוק כתוצאה מהימנעות מחיפוש וחיוניות החיפוש לצורך אותה חקירה עשוי להכריע, במישור של שיקול הדעת, האם לבצע את החיפוש.

21. מן המפורט לעיל עולה כי ההכרעה בשאלה האם מדובר בחיפוש ב"דירתו" של חבר הכנסת תלויה בנסיבותיו של כל מקרה. המבחן הוא, כאמור, האם ניתן לומר, בנסיבות הספציפיות של המקרה, כי המקום בו ייערך החיפוש אינו בגדר דירתו בפועל של חבר הכנסת, אלא נפרד ממתחם הדירה. לעתים, הנסיבות העובדתיות יהיו ברורות וההכרעה תהיה קלה. כך למשל, כאשר מיוחסת עבירה לעובד זר המתגורר בביתן הממוקם בחצר בית פרטי של חבר הכנסת, קל לקבוע, כי הסיטואציה אינה נופלת למסגרת החסינות הפרלמנטרית. מנגד, כאשר מיוחסת עבירה לבנו הקטין של חבר הכנסת המתגורר עמו בדירה, כאשר אין אפשרות להבחין בה ביחידת מגורים נפרדת, תהא התוצאה הפוכה. אך במקרי ביניים ההכרעה עשויה להיות מורכבת. לא ניתן, במסגרת חוות דעת עקרונית, לתת תשובה לכל הסיטואציות האפשריות, ובכל מקרה ומקרה יהיה צורך להכריע לגופו.

הליך קבלת ההחלטה בדבר עריכת החיפוש

22. לאור רגישות הנושא ומורכבותו, ומאחר שחיפוש בדירתו של חבר הכנסת אינו חזון נפרץ במקומותינו, בכל מקרה בו מבקשת המשטרה להוציא צו חיפוש בנכס שלחבר הכנסת זיקה אליו, יובא הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה, טרם בקשת צו החיפוש. הדבר נדרש לצורך ההכרעה, האם נוכח טיב הזיקה של חבר הכנסת לנכס חלה החסינות, והאם במכלול השיקולים יש לבצע את החיפוש. מכלול העובדות הרלוונטיות, וכן עמדת היועץ המשפטי לממשלה, יובאו בפני בית-המשפט במסגרת הבקשה לצו חיפוש.

23. כפי שצוין לעיל, עניינה של פניית המשטרה בחיפוש הנעשה לפי צו שופט. לפיכך, בכל מקרה שבו תגובש עמדה, כי החסינות הפרלמנטרית אינה חלה בנסיבות מקרה מסוים, הרי שעמדה זו תהיה כפופה לביקורת של בית-המשפט שיידרש לאשר את הצו ובפניו יובאו העובדות המלאות (כגון, בעלותו של חבר הכנסת או זיקה אחרת של חבר הכנסת לנכס).

24. בסמוך לתום החיפוש, שנערך לאחר שנקבע כי החסינות אינה חלה, יעדכן היועץ המשפטי לממשלה, או מי שהוא יסמיק לכך, את יושב-ראש הכנסת בדבר ביצוע החיפוש.

25. סיכומם של דברים:

א) החסינות הדיונית הנתונה לחברי הכנסת בישראל היא רחבה. יש לעשות מאמץ לייחודה לתכליות המובהקות של החסינות, תוך צמצום מקסימלי של הפגיעה בשלטון החוק ובעיקרון השוויון. לפיכך, יש לעשות ככל הניתן כדי למנוע ניצול לרעה של החסינות, ובמיוחד יש למנוע מתן חסינות למי שאינם חברי הכנסת, באיצטלה של חסינות פרלמנטרית.

ב) את המונח "דירתו" שבסעיף 2(א)(1) לחוק החסינות אין לפרש באופן פורמלי, אלא יש לבחון את הזיקה בפועל שבין חבר הכנסת לבין הדירה. המבחן אינו מבחן של קניין, ובעלות על נכס אינה בלבד, אלא נדרשים מגורים בפועל של חבר הכנסת בדירה. לפיכך, גם דירה שכורה שחבר הכנסת גר ולן בה, או חדר במלון ששכר או נשכר בעבורו שבו הוא לן ומתגורר עקב תפקידו, הם בכלל "דירתו".

ג) מקום שהחשוד בפלילים הוא בן משפחתו הקרובה של חבר הכנסת (בן/בת זוג, וילדים קטינים) המתגורר יחד עמו בדירה, שלא ביחידת מגורים נפרדת, יש בחיפוש בדירה משום פגיעה בחסינות חבר הכנסת, גם כשהצו הוצא כנגד בן המשפחה שאין לו חסינות.

ד) כאשר מדובר בדירת מגורים הכוללת יחידת מגורים נפרדת, לגביה מבוקש צו החיפוש, יש לבחון את האפשרות המעשית לבצע את החיפוש מבלי לפגוע במתחם מגוריו של חבר הכנסת עצמו. רק בהתקיים אפשרות מעשית כאמור ניתן לבצע את החיפוש.

ה) בעת שנשקל חיפוש, גם אם ניתן לבסס עמדה שהחסינות אינה חלה, אך מדובר במקרה גבולי, יש להביא בחשבון את עוצמת הפגיעה שבעבירה לכאורה בשלטון החוק, ואת חיוניות החיפוש לאיסוף הראיות ולגיבוש התיק.

ו) בכל מקרה בו מבקשת המשטרה לבצע חיפוש בדירת חבר הכנסת יובא העניין לאישור היועץ המשפטי לממשלה קודם לפניה לבית-המשפט. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ופרטים מלאים בדבר זיקתו של חבר הכנסת לנכס, יובאו בפני בית-המשפט, שיבחן את הבקשה לצו חיפוש.

ז) היועץ המשפטי לממשלה, או מי שישמין לכך, יעדכן את יושב-ראש הכנסת בדבר החיפוש בסמוך לאחר ביצועו.