

### חסינות חברי הכנסת

לחברי הכנסת יש חסינות מסויימת מפני תביעות פליליות ואזרחיות, כגון נגד תביעות לשון הרע, על פעילות שעשו במילוי התפקיד, וזאת כדי שיוכלו לפעול בלי חשש לתביעה משפטית. לאל שיש לאזן חסינות זו עם עקרונות אחרים המתנגשים בה, כמו שוויון בפני החוק ושלטון החוק.

### תקיקה

1. חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.
2. חוק יסוד: הכנסת, סעיפים 42א, 42ב.

בעקבות מתן פסק דינו של בית משפט זה, התראיינה חברת הכנסת שולמית אלוני בכלי התקשורת וביום השאר אמרה כדברים האלה: "השופטים היושבים על תקן השופט הדתי, יותר משיש עליהם מרותו של החוק והממלכתיות, יש עליהם יראת הרבנות וציבור העסקנים הדתיים ששלחו אותם...מי שקבע שלאזרחים במקרה כזה אין זכות עמידה, היינו זכות הפעלת דיני הצדק והשוויון בפני החוק, גם הוא משלים למעשה עם העובדה שאצלנו יהודי שרצח ערבי יכול להסתובב חופשי אפילו הוא שודד דרכים ונכנס לכאן בשם בדוי...". היא תקפה שם גם שני שופטים בדימוס של בית המשפט העליון בדברים מהם משתמע כי עוותו דין ונשאו פנים בדין מיראתם של חוגים דתיים. חברת-הכנסת אלוני היא גם חברה בלשכת עורכי הדין. העתירות מבטאות השגה על כך שלא ננקטו נגד חברת-הכנסת הנ"ל צעדים משמעותיים מטעם הלשכה, והלכים פליליים על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

התבטאותה של חברת-הכנסת שולמית אלוני היוותה פגיעה בלתי מוצדקת ובלתי הוגנת בשופט של בית המשפט העליון, שפסק דינו לא נשא חן בעיניה מבחינת תוצאותיו ובשופטים נוספים שכיהנו בבית המשפט בעבר. הכרעותיהם של שופטים שונים, תוארה, בהקשר זה, כתולדה של יראה מפי חוגים דתיים, להבדיל מפסיקה לפי החוק. להלכה ולמעשה, היה בכך בראש וראשונה משום ייחוס של מעילה בתפקיד השיפוטי והפגיעה במי שמושמעים כלפיו דברים כאלה ובמעמדו, ברורה בעליל. אמנם, החלטה שיפוטית אינה מחוסנת מפני ביקורת, אולם חינוך לכיבוד החוק גם כולל בחובו את הכוונת ליבו של בעל דין לכך שאת הכרעותיו של בית משפט יש לקבל ולכבד, בין אם ההחלטה היא לזכותו של בעל הדין ובין אם היא לחובתו.

שלטון החוק כרוך בשמירה מתמדת על האמון במוסדות המשפט, ומי שמבקש לשקוד על השרשתו, חייב גם להקפיד בכך שהביקורת על הפסיקה תהיה מכובדת, מרוסנת ועניינית, ותתייחס לתוכנם של דברים, ולא תפגע ללא הצדקה וללא צורך בתדמיתם של השופטים. אין רבותא בכיבודו של שלטון החוק ובקבלת מרותו, כאשר זוכים בהתדיינות ובית המשפט מקבל עמדתך; המבחן לקבלת מרותו של הדין, לגילוי התנהגות סובלנית ולטיפול יחסי כבוד לערכי המשפט, היא בעת שדעתו של המבקר איננה מתקבלת. אם הדברים אמורים בכל מתדיין ובכל אדם מן הישוב, הרי בחבר הכנסת, על אחת כמה וכמה והדברים מובנים. אין צריך לומר כי חבר הכנסת זכאי להפיץ את דעותיו ולפעול ולהפעיל השפעתו בכיוון הנראה לו בענייני דת ומדינה, אך פעילות מותרת זו אינה מצדיקה הטחת האשמות אישיות חמורות בשופט. השמעת הדברים שהובאו בחלקם לעיל לא עמדה בדרישות בהן חייבת לעמוד ביקורת על החלטה שיפוטית. יש לציין כי חברת-הכנסת הביעה בהודעתה לבית המשפט צער על סיגנון התבטאותה ורשמנו זאת בפנינו.

לגופו של עניין, אין לגלות עילה להתערבותו של בית המשפט, וזאת מאחר ולענין זה יש לקבל את השקפתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיה חלה על הנושא שבפנינו החסינות העולה מן האמור בחוק חסינות חברי הכנסת. העתירה נדחית.

בפני ערר על החלטת נשיא בית המשפט המחוזי, לפיה יש להתיר את יציאתם של המשיבים מן הארץ. המשיב 1 הוא חבר כנסת שחסינותו הוסרה. עומדת לבית-המשפט הסמכות להורות על איסור יציאה מחוץ לישראל, גם אם גם לא קיימת עילת מעצר. סמכות זו משתרעת על כל אדם, לרבות חבר כנסת אשר חסינותו הוסרה; משכך, דינו כדין כל אדם לעניין כל הליך הקשור לאותה אשמה. עם זאת, סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד. שחרור בערובה - לרבות הטלת תנאי בדבר איסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון - אינה פעולה שיפוטית אוטומטית. הדבר נתון לשיקול דעתו של השופט. אמת, מערכת הנתונים אשר על התביעה להוכיח אינה כבדה כפי זו המוטלת עליה בהקשר של מעצר עד תום ההליכים. עם זאת, לא די בטענה כי הוגש כתב אישום. יש להראות כי קיים חשש שהנאשם לא יתייצב לדינו. חשש כזה לא הוכח במקרה שלפנינו. נהפוך הוא: היותו של המשיב מס' 1 חבר כנסת, עושה חשש זה לרחוק ביותר. משהוסרה חסינותו של חבר כנסת, הריהו, לעניין אותה אשמה, ככל האדם. עם זאת, הוא נשאר חבר כנסת. זהו נתון עובדתי שיש להתחשב בו. בענייננו ההתחשבות בו היא כפולה: מחד גיסא, היותו חבר כנסת מרחיק את החשש לאי-התייצבות כדין; מאידך גיסא, איסור יציאה לחוץ-לארץ עשוי לפגוע בתיפקודו כחבר כנסת. התוצאה היא, כי דין הערר להידחות.

---

העותר הוא חבר הכנסת השלוש-עשרה, אשר מליאת הכנסת החליטה ליטול את חסינותו, בהמלצת ועדת הכנסת. מתוך ההנחה כי עובדות כתב האישום יוכחו כראוי, השאלה היא אם מעשים אלה הם במילוי תפקידו של העותר כחבר כנסת.

הביטוי "חסינות מהותית" אינו מדויק. תנאי החסינות אינם מסירים מההתנהגות האסורה את אופיה האסור. היא מהווה אך מחסום למימוש האחריות. עם זאת, חסינות זו שונה באופן מהותי מהחסינות "הדיונית" הקבועה בחוק החסינות. חסינות מהותית אינה ניתנת לנטילה, והיא עומדת לחבר הכנסת גם לאחר שחדל מלהיות חבר כנסת.

החסינות העניינית, כפי ששמה מעיד עליה דורשת קשר ענייני בין הפעולה האסורה של חבר הכנסת לבין תפקידו. אין די בקשר של "זמן" בלבד. החוק אינו מניח שתפקידו של חבר הכנסת משתרע גם על ביצוע פעולות אסורות; הנחתו של חוק החסינות הינה כי תפקידו של חבר הכנסת הוא בביצוע פעולות מותרות בלבד. עם זאת, החוק מניח כי בין הפעולה האסורה שבוצעה, לבין התפקיד של חבר הכנסת קיימת זיקה העושה את הפעולה האסורה לפעולה שהיא במילוי התפקיד או למענו.

החסינות העניינית נועדה לאפשר לחבר הכנסת הבודד, להגשים את תפקידו כחבר הכנסת, בלא מוראו של החשש שמא חצה את הגבול בין מותר ואסור. היא באה להבטיח את עצמאותו של חבר הכנסת, ואת אי-תלותו ברשויות השלטון האחרות, לרבות המחוקק עצמו. מכאן העדר כוחה של הכנסת ליטול חסינות זו. שאלת המפתח הינה האיזון הראוי בין הצורך להבטיח את עצמאותו וחופש פעולתו של חבר הכנסת ואת פעולתה התקינה של הכנסת מזה, לבין הצורך לקיים את עקרונות היסוד בדבר שיויון ושלטון החוק בחברי הגוף המחוקק.

פעילותה התקינה של הכנסת מצדיקה מתן עצמאות וחופש פעולה לחבר הכנסת. על חבר הכנסת להיות חופשי בהבעת דעותיו - בכנסת ומחוצה לה - ובפעילות האחרת כחבר כנסת. כל אלה מתייחסים במהותם לפעולות המותרות אשר חבר הכנסת צריך ורשאי לעשותן. פעולות מותרות אלה יוצרות מטבען אפשרויות של גלישה לביצוע הבלתי ראוי והבלתי חוקי. גלישה זו תזכה לחסינות עניינית אך ורק באותם מקרים בהם הפעולה הבלתי חוקית נופלת לגדר מתחם הסיכון שהפעילות החוקית כחבר כנסת יוצרת מטבעה וטיבה.

החברות בכנסת אינה הופכת "לעיר מקלט" לחברי כנסת המבצעים עבירות פליליות תוך כדי ביצוע תפקידם כחברי כנסת. חבר כנסת אינו רשאי תוך כדי ביצוע תפקידו כחבר כנסת להפר את החוק בריש גלי ובאופן הפגנתי ולטעון לחסינות עניינית. עם זאת, החברות בכנסת מחסנת את חברי הכנסת בפני פעולות אסורות שהן בגדר "סיכונים מקצועיים". העוסק בנאומים מצוי בסיכון גבוה להיתפס באיסורים הקשורים בלשון הרע או בהסתה. החסינות העניינית נועדה ליתן לו חסינות בתחום סיכון זה.

מיוחסות לעותר מספר עבירות הקשורות ברישומים שנעשו בספר חשבונות של ש"ס, ובדינים וחשבונות שהוגשו למבקר המדינה. הדבר נעשה, על-פי האמור בכתב האישום, כדי להמנע מתשלום מס המתחייב מהתשלום לפעילים, וכדי לאפשר תשלומים לתלמידי ישיבה שהצהירו שאינם עובדים וכי "תורתם-אומנותם". העותר חתם על הדו"ח הכוזב למבקר המדינה ביודעו

שהצהרתו כוזבת, ומתוך כוונה לרמות את מבקר המדינה. התנהגות זו ושאר פרטי התנהגותו כפי שהם מתוארים בכתב האישום אינה חוסה תחת כנפי החסינות העניינית.

בעצם עריכתו של הליך לנטילת החסינות בוועדת הכנסת ובמליאתה הביעו חברי הכנסת את השקפתם כי החסינות העומדת לעותר היא דיונית ולא עניינית. לא היה עליהם לקיים בעניין זה הליך פורמלי נפרד. אין חברי הכנסת חייבים לנהל דיון עצמאי בשאלת מהות החסינות, ורשאים הם להכנס מיד לדיון ענייני באשר לנטילתה. לא מצאנו ראיות כל שהן לשיקולים לא ענייניים הנטל מוטל על העותר להניח את התשתית העובדתית לטענתו בדבר שיקולים פסולים. בנטל זה לא עמד העותר. אותם חברי כנסת שנתנו נימוקים להצבעתם, הביאו נימוקים ענייניים שאין להסיק מהם כלל שיקולים פסולים.

ועדת הכנסת ומליאתה, הדנות בנטילת חסינותו של חבר כנסת, אינו בית-משפט או בית דין מינהלי. עם זאת, אין הן פועלות בנטילת החסינות כגופים פוליטיים רגילים. הן ממלאות תפקיד כעין שיפוטי. דינים כלליים החלים על גופים הממלאים תפקיד כעין שיפוטי חלים גם על הכנסת ומליאתה בהליכי נטילת החסינות.

כאשר בית-המשפט הגבוה לצדק בוחן את שיקוליו של היועץ המשפטי לממשלה, אין הוא חוקר לרוב אישית את היועץ. בית-המשפט מסתפק במרבית המקרים מהצגת השיקולים על רקע המכלול העובדתי. וודאי שהליך זה צריך לספק את דרישות ההגינות של הדיון הכעין שיפוטי של ועדת הכנסת. דרישות המינימום של דיון כעין שיפוטי הוגן, שאין בו כל עיוות דין, מתקיימות גם אם חברי הוועדה "יוצאים ובאים", ובלבד שבטרם נופלת הכרעת הוועדה עומד לרשותם מידע אמין על דיוני הוועדה.

להבדיל מוועדת הכנסת, הדנה בבקשת היועמ"ש ושומעת את טיעונו בדיון שמטבעו שותפים לו גורמים חיצוניים לכנסת, הרי בדיון במליאה מתבלט אופיו הפנים-פרלמנטרי של ההליך, בו מובאת המלצת הוועדה לדיון במליאת הכנסת. בדיון מסוג זה ראוי לנהוג על-פי כללי הדיון הנהוגים בכנסת, שאינם מתיישבים עם ייצוג על-ידי עורך-דין. המליאה אינה צריכה לשוב ולדון בעניין מתחילתו.

יש מקום לשקול, אם אין זה ראוי להסתפק בחסינות העניינית, תוך ביטולה של החסינות הדיונית או צמצומה, אם הטעמים הענייניים שעמדו ביסוד החסינות הדיונית בעת חקיקתו של חוק החסינות עומדים בעינם גם כיום, ואם ראוי לה לכנסת לקיים במסגרתה הליך כעין שיפוטי של נטילת החסינות המטיל עליה מגבלות שאין היא מורגלת בהן בפעולתה הרגילה. כן יש מקום לבחון אם אין בביקורת השיפוטית הכללית על שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. העתירה נדחית.

בדיון בכנסת נימק ח"כ בנימין נתניהו את הצעת אי האמון מטעם מפלגתו, ובמסגרתו אמר כי בידו מסמך שלפיו הממשלה מתכוונת לסגת מכל הגולן, וויתרה על שלושה עקרונות ביטחוניים שבעבר הינחו את המו"מ עם סוריה. בתשובתו הכחיש שר החוץ כי את הטענות, והוסיף, כי לדעתו המסמך הוא "בלוף"; בתגובה ציטט ח"כ נתניהו מתוך המסמך, בלא לציין מי חתם עליו. בעקבות אירוע זה פנה אחד העותרים ליועמ"ש, ציין כי ח"כ נתניהו חשף קטעים מתוך מסמך צבאי מסווג, וביקש להסיר את חסינותו, ואולם היועמ"ש קבע שלא נעשתה עבירה.

הזיקה המהותית בין הפעולה המותרת לבין העבירה שנעברה, מתקיימת בנסיבות שלפנינו. הח"כ פעל במילוי תפקידו ולמען מילוי תפקידו שעה שנאם מעל בימת הכנסת. הוא לא ניצל את מעמדו כחבר כנסת כדי לגלות סודות צבאיים. בעניין שלפנינו עומדת לח"כ החסינות העניינית. הסרת החשש מפני אישום פלילי מעניקה לו ההזדמנות לדחות את הטענה שנטענה בפניו, כי המסמך הוא "בלוף" ואינו אלא פרי רוחו.

החסינות העניינית משתרעת על סיכונים שהם כרוכים וטבעיים לתפקידו של חבר הכנסת. היא לא נועדה להוות מכשיר לניצול לרעה. מטרתה להבטיח כי חבר הכנסת לא יימנע מלהביע דעתו בענייני חברה אך בשל החשש שהוא עשוי לחצות את הגבול בין מותר ואסור; חבר הכנסת אינו רשאי לתכנן מראש התנהגות פלילית, מתוך מחשבה שהחסינות תעמוד לו. ח"כ נתניהו לא תיכנן מראש את הקראת המסמך, אלא נגרר לכך בעקבות דברי תשובתו של שר החוץ. הקראת המסמך אינו אירוע העומד בפני עצמו. הוא גם לא נשתזר מראש בדבריו של ח"כ נתניהו, באופן שניתן לראות בו כחלק מתכנון מוקדם. זוהי אותה גלישה מהמותר לאסור, המאפיינת סיכון כרוך וטבעי לתפקידו של חבר הכנסת.

התכליות הספציפיות של החסינות הן שתיים: יצירת מסגרת המאפשרת פעילות תקינה של הרשות המחוקקת, והבטחת חופש פעולה של חבר הכנסת, על מנת לאפשר לו לפעול בתפקידו, בלא חשש כי ימצא עצמו נתון לתביעה משפטית ולאחריות משפטית. התכליות הכלליות הן שלוש: שמירה על האופי הדמוקרטי של המשטר, באמצעות שמירה על עצמאותו וחופש פעולתו של חבר הכנסת; הבטחת שלטון החוק, בלא שיהא איש או גוף מעל למשפט; ושמירה על עיקרון השוויון בפני החוק.

יש להבטיח פגיעה מועטה ככל האפשר בשלטון החוק ובשוויון הכל בפני החוק, כפי שמתבקש במדינה דמוקרטית. האיזון העקרוני מושג אם החסינות העניינית תוכר באותם מצבים בהם פעולתו האסורה של חבר הכנסת נופלת לגדר מיתחם הסיכון, שהפעילות החוקית כחבר כנסת יוצרת מטבעה וטיבה. התנהגותו של ח"כ נתניהו נופלת לגדר מיתחם זה. מסקנה זו מקיימת מסגרת המאפשרת פעילות תקינה של הרשות המחוקקת ומבטיחה, בעת ובעונה אחת, את חופש הפעולה של חבר הכנסת. הפגיעה בשלטון החוק ובשוויון קיימת, אולם לאור נסיבות המקרה המיוחדות - המצביעות על היעדר תכנון מראש של התגובה, ועל אופיה הספונטני כתגובה לתגובת שר החוץ - זהו "מחיר" אשר על פי דיני החסינות העניינית אינו גבוה מדי. העתירה נדחת ברובה, אולם אנו מורים ליועץ המשפטי לנמק מדוע לא יחקרו חשודים אחרים בעניין גילוי שלא כדין של המסמך נשוא העתירה.

העותר היה חבר כנסת. היועץ המשפטי לממשלה דאז פנה ליושב ראש הכנסת בבקשה ליטול את חסינותו של העותר. בכתב האישום אשר צורף לבקשה יוחסו לעותר עבירות שונות, מהן חמורות, בתחום ה"צווארון הלבן". מליאת הכנסת דחתה את הבקשה. לאחר מכן נבחר העותר כחבר הכנסת הבאה. התקיים דיון נוסף בכנסת בהסרת חסינותו, אולם הכנסת קבעה כי יש לקבל את חוות דעתו של בית משפט זה. מכאן העתירה שלפנינו.

גוף בעל סמכות שקיבל החלטה מוסמך לשנות מהחלטתו. עם זאת, סמכות השינוי או העיון מחדש אינה בלתי מוגבלת; לשם קביעת גבולותיה, יש להתחשב בצורך ביציבות ובשמירה על ציפיות סבירות ועל זכויות שנרכשו לבין הצורך בהגשמת האינטרס הציבורי.

בענייננו, מחד גיסא ניצב השיקול של חבר הכנסת. חוק החסינות מעניק לחבר הכנסת חסינות מפני אשמה פלילית. החסינות הדיונית נועדה להבטיח את פעולתה התקינה של הכנסת עצמה. היא באה למנוע התנכלות הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. מאידך גיסא ניצבים השיקולים (הכלליים) בדבר שלטון החוק והשיוויון בפני החוק. שיקולים אלה מהווים את תכליתו (הכללית) של כל דבר חקיקה. הם מהווים גם תכלית המונחת ביסוד החסינות הדיונית המוענקת לחבר הכנסת. החסינות של חבר הכנסת פוגעת בעיקרון השיוויון. בצד שיקולים כלליים אלה המהווים את התכלית הכללית של חוק החסינות, עומד השיקול המיוחד, לפיו ראוי הוא לאפשר לכנסת לשקול מחדש בעניין. האיזון הראוי הינו כי יש להכיר בסמכותה של הכנסת לחזור ולשקול מחדש אם ליטול את חסינותו של חבר הכנסת.

החסינות הדיונית באה כדי לאפשר לכנסת פיקוח ושליטה על הרשות המבצעת בנוגע לנקיטת הליכים פליליים נגד חברי הכנסת. אף שהחסינות מוענקת לחבר הכנסת, אין היא זכות שהוא יכול לוותר עליה. לא לרווחתו שלו היא באה, אלא להגנת הכנסת היא באה. אך טבעי הוא כי יש לתת משקל רב לשיקול המאפשר לכנסת לשקול מחדש את עמדתה שלא ליטול את החסינות של חבר הכנסת, ובמקביל יש לתת משקל נמוך יותר לשיקול האישי של חבר הכנסת אשר פיתח ציפיות לאור ההחלטה שלא ליטול ממנו את החסינות. כמו כן, הכרה בסמכותה של הכנסת לשקול מחדש החלטתה הקודמת בדבר אי נטילת החסינות מתיישבת עם אופיה המיוחד של הכנסת. האיזון הראוי בין השיקולים השונים מוביל למסקנה, כי עיקרון סופיות ההחלטה אינו חל בהחלטת הכנסת בדבר אי נטילת החסינות.

השאלה הניצבת בפנינו מה הם הדינים הקשורים לשיקולים שעל היועץ המשפטי לממשלה ועל הכנסת לקחתם בחשבון. יש להכיר בסמכותה של הכנסת לעיין מחדש בהחלטה שלא ליטול מחבר כנסת את חסינותו. אותו איזון עצמו נוטה להכיר בקיום שיקול דעת של הכנסת, שאינו מוגבל על ידי הצורך להשתכנע כי חל שינוי נסיבות אמיתי ומהותי מאז התקבלה ההחלטה הקודמת של הכנסת בדבר אי נטילת החסינות. מכאן לא נובע כי אין להתחשב כלל בעובדה שבעבר החליטה הכנסת שלא ליטול את חסינותו של חבר הכנסת. זהו נתון רלבנטי, שיש להתחשב בו, והוא עשוי להשפיע על סבירות שיקול הדעת בעניין זה.

בעתירה שלפנינו, שיקוליו של היועץ המשפטי הם שלושה: ראשית, העובדה כי מאז ההחלטה של הכנסת בדבר אי נטילת החסינות של העותר התקיימו הליכים פליליים כנגד אנשי ציבור בעבירות על חוק מימון מפלגות. קיומם של הליכים אלה מונע כל טענה לאיפה ואיפה בשיקול דעת היועץ

המשפטי לממשלה; שנית, מאז ההחלטה הקודמת של הכנסת בעניינו של העותר תוקן חוק החסינות, ונקבע כי נטילת החסינות תיעשה בהצבעה גלויה. הדיון בנטילת החסינות של העותר יהא, איפוא, במציאות נורמטיבית חדשה מבחינת סדרי הדין; שלישית, ההחלטה הקודמת של הכנסת נתקבלה בכנסת הקודמת. היועץ המשפטי עומד בראש התביעה הכללית וקובע את מדיניותה. השיקולים לעיל הם בגדרי סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ובנסיבות העניין שלפנינו נקבעה כראוי נקודת האיזון בין השיקולים המתחרים. החלטת היועץ המשפטי לממשלה היא, איפוא, סבירה. מטעמים אלה החלטנו לדחות את העתירה.



בשתי הצבעות שנערכו בכנסת הודה ח"כ גורלובסקי שהצביע הצבעות כפולות, אשר בוטלו על ידי יושב-ראש הכנסת מיד לאחר שהתגלו. לאחר מכן הוכן כתב אישום נגד ח"כ גורלובסקי, בין השאר באשמת מרמה והפרת אמונים. על בסיס כתבי אישום אלה פנה היועמ"ש לועדת הכנסת בבקשה כי תיטול את חסינותו של הח"כ, אולם זו סירבה לבקשתו.

חוק החסינות מעגן את החסינות העניינית והדיונית. שני הסוגים מניחים פעילות אסורה של חבר הכנסת, ואינם מהווים "סייג" לאחריות הפלילית. שתי החסינויות אינן בשליטתו של חבר הכנסת, ואין בכוחו לוותר עליהן. לשניהם מספר תכליות משותפות; עם זאת, בין שני סוגים אלה של החסינות קיים שוני ניכר. החסינות העניינית מבוססת על קשר מסויים בין תפקידו של חבר הכנסת לבין המעשה האסור שעשה. היא חלה לעניין כל פעולה משפטית. היא אינה ניתנת לנטילה, ועומדת לחבר הכנסת גם לאחר שחדל מלהיות חבר כנסת. לעומתה, החסינות הדיונית חלה על כל התנהגות פלילית ובלבד שהחסינות העניינית אינה חלה; היא "יחסית", במובן זה שהיא ניתנת לנטילה, ואינה עומדת לחבר הכנסת לאחר שחדל מלהיות חבר כנסת.

חוק החסינות מניח קיומה של זיקה או קירבה או יחסי גומלין בין תפקידו של חבר הכנסת לבין הפעולה האסורה שבוצעה. מיתחם הפעולות האסורות המעניקות חסינות לחבר הכנסת נקבע על פי התכלית המונחת ביסוד החסינות העניינית, שהיא הגנה על הרשות המחוקקת וחבריה, לשם פעילותה התקינה של הכנסת. היא באה להבטיח את תפיסתו של המשטר בישראל, הרואה בחבר כנסת "יחידה חוקתית" הנהנה מחופש פעולה, ללא חשש מתביעות מצד הרשות המבצעת, המפלגה, הבוחר או אזרח מהשורה. יש להסיר את החסינות באם הפעולה האסורה של חבר הכנסת אינה חלק מתפקידיו.

בחינתנו מבוססת אך על ההנחה, כי ההחלטה על דבר החסינות העניינית מתבססת על האמור בטיוטת כתב האישום. ח"כ גורלובסקי הצביע, על פי האמור בטיוטת כתב האישום, הצבעה כפולה, ועשה כן פעמיים. התנהגות כזו אינה חלק מהסיכון המקצועי של חבר הכנסת, כשם שהבעת דעה בכנסת או הצבעה בה בעקבות שוחד שקיבל חבר הכנסת, אינה חלק מהסיכון המקצועי שלו. הצבעות כפולות לא רק שאינן משרתות את התהליך הדמוקרטי אלא פוגעות בו. לועדת הכנסת ולמליאה יש שיקול דעת לעניין נטילת החסינות הדיונית, אך מובן כי שיקול דעת זה אינו מוחלט; כמו ביסוד החסינות העניינית, גם ביסוד החסינות הדיונית מונחות מספר תכליות: הבטחת שלטון החוק, הפרדת רשויות, שוויון ופגיעה באמון הציבור בשל כך. בצידן מונחת תכלית נוספת, שהיא הבטחת פעילותו התקינה של הגוף המחוקק, ומניעת התנכלות לחבר הכנסת על ידי הרשות המבצעת.

ועדת הכנסת רשאית לבחון את שיקול דעתו של היועמ"ש, המבקש מהכנסת ליטול את חסינותו הדיונית של חבר הכנסת מפני "דיון פלילי בשל אשמה"; ועדת הכנסת לא רשאית לבדוק אם יש בראיות העומדות לרשות התביעה כדי לבסס את כתב האישום. זהו תפקידו של בית המשפט הפלילי בפניו נידון חבר הכנסת. אמנם, לעתים אין מנוס מעיון בראיות התביעה וזאת כדי לבחון אם לא נפל פגם בשיקול דעתו של היועמ"ש. פגם זה אין עניינו במקצועיותו של היועמ"ש, או בסיכוי הזיכוי או ההרשעה; פגם זה עניינו טוהר שיקוליו של היועמ"ש, והיעדרם של שיקולים פסולים. בעניינו, לא נפל כל פגם בשיקול דעתו של היועמ"ש. הפעלה ראויה של שיקול דעתו של

ועדת הכנסת היתה צריכה להוביל אותה להמליץ בפני הכנסת ליטול את חסינותו (הדיונית) של ח"כ גורלובסקי.

בית המשפט הגבוה לצדק מוסמך להפעיל ביקורת שיפוטית על כל החלטה של הכנסת, יהא אופיה אשר יהא. היקף ביקורת זו קשור באופי החלטתה של ועדת הכנסת, אם היא חקיקתית, מינהלית-ניהולית או כעין שיפוטית. כאשר ההחלטה של הכנסת או ועדה מוועדותיה היא בעלת אופי כעין שיפוטי, היקף הביקורת הוא כהיקף הביקורת על החלטות שיפוטיות של כל רשות שלטונית אחרת. אין תחולה לעקרון אי-השפיטות (המוסדית). מעמדה של הכנסת כרשות המחוקקת, משפיע על היקף שיקול דעתה של ועדת הכנסת בדונה בנטילת החסינות. אך משנקבע ההיקף הראוי של שיקול הדעת, מתבצעת הביקורת השיפוטית על מלוא ההיקף הזה. בהחלטתה של ועדת הכנסת שלא להמליץ על נטילת חסינותו של ח"כ גורלובסקי נפל פגם. תוצאתו של פגם זה היא, כי להחלטתה של ועדת הכנסת אין תוקף ויש לבטלה. העתירה מתקבלת.

העותר כיהן כחבר כנסת בין השנים 1981 ו-1988. כעבור מספר שנים הוגש נגדו כתב אישום שכלל שלושה אישומים של שחיתות ציבורית. שניים מן האישומים נסבו על מעשים שעשה לאחר שחדל מכהן כחבר כנסת. לפי האישום השלישי, ניצל לרעה את מעמדו כראש מועצה מקומית לקידום בחירתו מחדש לכנסת, בכך שהביא לכך שהמועצה תשכור את שירותיו של משרד פירסום כביכול לשם קידום דימויה, אך בפועל ניתנו שירותי הפרסום לקידום ענייניו האישיים של העותר ובחירתו מחדש לכנסת. העותר זוכה בסופו של דבר מכל האישומים. משזוכה, פנה העותר אל הוועדה הציבורית בדרישה לקבלת השתתפות בהוצאות שעמד בהן בהליך הפלילי, אלא שהוועדה דחתה את בקשתו, ומכאן העתירה.

האישום השלישי נעשה אמנם בזמן שהעותר כיהן כחבר כנסת ולטובת בחירתו מחדש, אך עשייתם נעשתה במסגרת תפקידו כראש-מועצה, ולולא כיהן בתפקיד זה לא יכול היה לבצע אותם וממילא גם לא היה מואשם בעבירות שהואשם בהן, גם אם תכליתם הסופית היתה בחירתו מחדש לכנסת. קיימת הבחנה בין מעשים שעושה נבחר ציבור במסגרת כהונתו לבין מעשים שעושה הוא לצורך בחירתו לתפקיד.

טעמים אלה חלים במלוא תוקפם ועוזם גם על בחירתו מחדש של חבר כנסת לכהונתו, ולא מצאנו טעם טוב להבחין בין בחירה לבין בחירה מחדש. לא נוכל שלא להעיר כי טענתו של העותר שבחירה מחדש לכהונה היא חלק מתפקידו של חבר כנסת טענה תמוהה היא, ולא נוסף.

אשר להוצאות שני האישומים הנוספים: אין חולק כי אישומים אלו אינם קשורים כלל לכהונתו של העותר בכנסת. העותר אינו זכאי להשתתפות בהוצאות משפטו באישומים אלו, חרף איחודם לכתב אישום אחד עם האישום שנסב על המעשים שעשה בתקופת כהונתו. במצב דברים זה, ואפילו היינו קובעים כי העותר זכאי להחזר בגין האישום השלישי, היה ראוי ליתן לו רק חלק יחסי של הוצאות משפטו. העתירה נדחית.