הוועדה הציבורית לקביעת השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי הכנסת

החלטה מס׳ 2/22

המבקש: חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי

<u>החלטה</u>

1. בימים 26.4.22 ו-14.7.22 הוגשו לוועדה הציבורית לקביעת השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי כנסת (להלן: **הוועדה הציבורית**) בקשה ובקשה משלימה להשתתף בהוצאותיו המשפטיות של חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי "**בקשר עם ההליך שהתנהל בפני ועדת הכנסת ביחס להכרזתי כ׳פורש׳ מסיעת ימינה וכן הערעור שבנדון על החלטת ועדת הכנסת אשר הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים**" (מתוך הפנייה מיום 14.7.22).

סמכות הוועדה הציבורית לאשר השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי כנסת נובעת מהוראת סעיף 10א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי״א-1951 (להלן: **חוק החסינות**) וכללי חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (השתתפות בהוצאות משפטיות), התשס״ג-2003 (להלן: **הכללים**, או **כללי החסינות**), שהותקנו מכוחו.

<u>רקע עובדתי ומשפטי</u>

2. ביום 7.4.22 פנה יו״ר סיעת ימינה לוועדת הכנסת בבקשה לכנס את הוועדה על מנת להכריז על חכ״ל שיקלי כפורש מסיעת ימינה לנוכח הצבעות והתבטאויות של חכ״ל שיקלי בכנסת. הפנייה נעשתה על פי הוראות סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: **חוק היסוד**) וסעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ״ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**) שיובאו כלשונן:

> "6א. (א) חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק.
>
> (ב) לענין סעיף זה –
>
> "פרישה מסיעה" - לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו;
>
> "תמורה" - במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר-הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו".

"61. (א) פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו, וכן את השינוי במספר חברי אותה סיעה.

(ב) לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת פרש מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו ומצאה כי נתקיימו המבחנים שנקבעו בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

(ג) על החלטת ועדת הכנסת על פי סעיף זה, רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה.

(ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת".

הדיון בוועדת הכנסת נקבע ליום 25.4.22. עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון בנוגע למועד הדיון בוועדה נמשכה על ידי חכ"ל שיקלי לאור הערות בית המשפט בדבר היותה מוקדמת. בדיון בוועדת הכנסת הוכרז חכ"ל שיקלי כפורש מסיעת ימינה. ביום 13.6.22 הגיש חכ"ל שיקלי ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים (עש"א 25528-06-22 **שיקלי נ' ועדת הכנסת ואח'**). הערעור הוגש על פי הוראות סעיף 61(ג) לחוק הכנסת. בדיון שהתקיים ביום 10.7.22 דחה בית המשפט את הערעור לאחר שהמערער חזר בו. בית המשפט רשם לפניו את עמדת ב"כ המשיבים 1-3, לפיה בנסיבות העניין, אם חכ"ל שיקלי יתפטר מהכנסת בארבעה הימים הקרובים ייחשב הדבר מבחינת הכנסת כהתפטרות בסמוך למועד הפרישה. בית המשפט הוסיף, כי "**גם אנו סבורים כי בנסיבות העניין מדובר בעמדה ראויה העולה בקנה אחד עם החוק ועם עובדות המקרה**".

חכ"ל שיקלי שכר שירותי עורך דין הן לשם ייצוגו בהליך בפני ועדת הכנסת והן לשם ייצוגו בערעור. בידו חשבונות שכר טרחה שקיבל משני משרדי עורכי הדין שעסקו בענייניו. שכר הטרחה לא שולם עדיין.

<u>הבקשה שלפנינו</u>

3. פנייתו של חכ"ל שיקלי לוועדה הציבורית לאשר השתתפות בהוצאותיו המשפטיות מבוססת, כאמור, על הוראות סעיף 10א לחוק החסינות, הקובע כי "**חבר הכנסת או מי שהיה חבר הכנסת (בסעיף זה – חבר הכנסת) זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות בשל הליך משפטי בקשר למעשה שעשה במסגרת מילוי תפקידו כחבר הכנסת, הכל בהתאם לכללים שתקבע ועדת הכנסת...**" והוראות סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות הקובע, לשיטתו, כי "**בהליך של ערעור בעניין מנהלי או בעניין אזרחי, יהיה חבר הכנסת זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות רק אם הוועדה הציבורית החליטה, מראש או בדיעבד, כי בנסיבות המקרה מן הראוי להעניק לו השתתפות כאמור**".

לטענתו, ההליך בוועדת הכנסת הוא הליך מעין שיפוטי אשר פגע בזכות היסוד שלו להיבחר, שערעור בזכות על תוצאותיו נקבע בחוק הכנסת, מתוך מטרה שבית המשפט יבחן את החלטתה של ועדת הכנסת ואת שיקוליה. הליכים כאלה עומדים במבחני חוק החסינות והכללים ומזכים בהשתתפות בהוצאות שכר הטרחה.

<u>דיון והכרעה</u>

4. על עבודת הוועדה הציבורית חלים, כאמור, כללי החסינות. עיון בכללים מעלה כי ההליכים שבהם נעזר חכ"ל שיקלי אינם מנויים במסגרת ההליכים המזכים הקבועים בסעיף 4 לכללים והכפופים לסעיף 5 לכללים הקובע סייגים לזכאות.
להלן נבאר עמדתנו.

5. בכל הנוגע **לדיון בוועדת הכנסת**, הסעיף הרלוונטי הוא סעיף 4(ב)(4) לכללי החסינות אשר קובע כי הליך מזכה בהשתתפות בהוצאות משפטיות יהיה, בין היתר, "**בקשה לנטילת חסינות או זכות של חבר הכנסת או לקביעת חסינות בפני דין פלילי על פי חוק החסינות, או עתירה לבית המשפט שהגיש חבר הכנסת נגד החלטת הכנסת ליטול ממנו חסינות או זכות או לדחות את בקשתו שהכנסת תקבע כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי או נגד החלטת ועדת הכנסת שלא להציע לקבוע כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי**".

את סעיף 4(ב)(4) לכללי החסינות יש לקרוא עם הוראות סעיף 5(5)(ב)עד(ג) לכללי החסינות הקובעות סייגים לזכאות, כמפורט להלן:

"**(ב) בהליך של נטילת זכות, לא יהיה חבר הכנסת זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות; ואולם אם המבקש חזר בו מן הבקשה לנטילת הזכות, או אם הבקשה נדחתה על ידי ועדת הכנסת או על ידי הכנסת, רשאית הוועדה הציבורית לאשר השתתפות בהוצאות משפטיות, אם מצאה כי הסוגיות המשפטיות שנתעוררו בהליך הצדיקו העסקת עורך דין, ובהתחשב בשאר נסיבות המקרה; (ג) בהליך של עתירה לבית המשפט נגד החלטת הכנסת או ועדת הכנסת כאמור בסעיף 4(ב)(4) שבו העתירה התקבלה, רשאית הוועדה הציבורית לאשר השתתפות בהוצאות משפטיות אם מצאה כי בנסיבות המקרה מן הראוי לעשות כן**".

6. סעיף 4(ב)(4) מתייחס להליך של נטילת חסינות או זכות **לפי חוק החסינות** המסמיך את הכנסת לקבוע, בהחלטה, "**שלחבר הכנסת תהיה חסינות בפני דין פלילי לגבי האשמה שבכתב האישום כאמור בסעיף 4(א) וכי לא יועמד לדין בשל אותה אשמה בעת היותו חבר הכנסת, וכן ליטול ממנו חסינות אחרת או זכות הנתונות לו לפי חוק זה...**" (סעיף 13(א) לחוק החסינות). עוד נקבע שם, בסעיף 13(ג) לחוק החסינות, כי בקשה לפי סעיף זה או לפי סעיף 4(א)(3) לחוק החסינות [בקשת חבר הכנסת כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי] תוגש ליושב ראש הכנסת שיעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בהקדם האפשרי.

7. בענייננו, מדובר בדיון שהתקיים בפני ועדת הכנסת על פי הוראות סעיפים 6א לחוק היסוד ו-61(א) לחוק הכנסת, שעניינם הכרזה על ח"כ כפורש, ולא על פי הוראות סעיף 13(ג) לחוק החסינות המוגבל להליכים הקשורים בחסינות, ולכן חכ"ל שיקלי אינו זכאי להשתתפות בהוצאותיו המשפטיות בגין הדיון בוועדת הכנסת בבקשה להכריזו כפורש.

8. מעבר לנדרש נוסיף, כי גם אם ניתן היה – ואיננו סבורות כך – לראות את הליך ההכרזה על חכ"ל שיקלי כפורש ככולל גם הליך של נטילת זכות, כי אז לפי סעיף 5(ב) לכללי החסינות שהובא לעיל אין זכאות להשתתפות בהוצאות משפטיות בהליך של נטילת זכות על ידי ועדת הכנסת אלא אם כן הבקשה נדחתה. בענייננו ועדת הכנסת **קיבלה** את הבקשה להכריז חכ"ל שיקלי כפורש.

9. בכל הנוגע **לערעור** שהגיש חכ"ל שיקלי לבית המשפט המחוזי על החלטת ועדת הכנסת, ההוראה הרלבנטית לבדיקת זכאותו של חכ"ל שיקלי להשתתפות בהוצאות משפטיות היא הוראת סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות.

חכ"ל שיקלי הפנה בסעיף 24 לפנייתו מיום 14.7.22 למילותיו של סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות "**בהליך של ערעור בעניין מנהלי או בעניין אזרחי, יהיה חבר הכנסת זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות רק אם הוועדה הציבורית החליטה, מראש או בדיעבד, כי בנסיבות המקרה מן הראוי להעניק לו השתתפות כאמור**".

מדובר במובאה חלקית מתוך הוראותיו של סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות. אנו מבקשות להביא את הוראות הסעיף בשלמותו: "**הליך משפטי בעניין מנהלי, לרבות הליך בבית המשפט הגבוה לצדק, או הליך בעניין אזרחי, שבהם חבר הכנסת הוא משיב או נתבע, ובלבד שהכנסת או המדינה אינן מיוצגות באותו הליך, או שבנסיבות המקרה, חבר הכנסת נזקק, על פי החלטת הוועדה הציבורית, לייצוג משפטי נפרד; ואולם, בהליך של ערעור בעניין מנהלי או בעניין אזרחי, יהיה חבר הכנסת זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות רק אם הוועדה הציבורית החליטה, מראש או בדיעבד, כי בנסיבות המקרה מן הראוי להעניק לו השתתפות כאמור**".

10. חכ"ל שיקלי הפנה, כאמור, להוראות הסיפא של סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות כאילו עמדו בגפן. קבלת פרשנותו של חכ"ל שיקלי לסיפא של סעיף 4(ב)(3) לכללים משמעותה מתן זכות להשתתפות בהוצאות ערעור בעניין מנהלי או בעניין אזרחי כאשר ההליך העיקרי – מושא הערעור – אינו מקים זכות להשתתפות בהוצאות משפטיות.

11. אנו סבורות, כי פרשנותו הנכונה של סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות, על ההסדר המלא שבו, מחייבת את המסקנה שהסיפא של הסעיף אשר דנה בערעור בעניין מנהלי או בעניין אזרחי מוסבת על הרישא של הסעיף אשר דנה בהליך מושא הערעור. היינו, הערעור האמור בסיפא

הוא ערעור על ההליך האמור ברישא: הליך מנהלי או אזרחי שבו חבר הכנסת הוא משיב או נתבע.

במילים אחרות, כאשר חבר הכנסת נתבע בבית משפט או בבית דין, בין בהליך אזרחי ובין בהליך מנהלי, הרי בהתקיים שאר התנאים הקבועים בכללי החסינות הוא יהיה זכאי להשתתפות בהוצאותיו המשפטיות. אם יבקש השתתפות בהוצאות הערעור על הליך משפטי כאמור, יהא הדבר נתון לשיקול דעתה של הוועדה הציבורית שעליה לבחון את נסיבות המקרה ולקבוע אם יש מקום לאשר השתתפות בהוצאות. מכאן הצורך בפסוקית "**ואולם**" המפרידה בין שני חלקיו של סעיף 4(ב)(3) לכללי החסינות. בעוד שעצם הזכאות להשתתפות בהוצאות ההליך העיקרי בבית המשפט או בבית הדין (כנתבע או כמשיב) איננה כפופה לשיקול דעת הוועדה הציבורית, הזכאות להשתתפות בהוצאות הערעור על הליך זה כפופה לשיקול דעתה של הוועדה כמפורט לעיל.

12. זאת ועוד. סעיף 4 לכללי החסינות מונה הליכים משפטיים שבגינם זכאי חבר הכנסת להשתתפות בהוצאות משפטיות, בכפוף לשאר התנאים שבכללי החסינות. עיון בהוראותיו מעלה כי מדובר בהליכים שבהם על חבר הכנסת להתגונן נגד הליכים הננקטים נגדו. כך, למשל, חקירה פלילית, אישום פלילי, התייצבות בפני ועדת חקירה, הליך אזרחי או מנהלי שבהם הוא נתבע או משיב, בקשה לנטילת חסינות, ועוד.

סעיף 5 לכללי החסינות קובע סייגים לזכאות. היינו, מצבים שבהם על אף שמדובר בהליך שסעיף 4 לכללים חל עליו, לא תקום זכאות להשתתפות בהוצאות משפטיות. למשל, הרשעה בעבירה (בכפוף לאמור בסעיף 5(1) לכללים בדבר הרשעה בעבירת רשלנות או בעבירה של אחריות קפידה); ומנגד, מקנה שיקול דעת לוועדה הציבורית לאשר השתתפות בהוצאות עתירה שהתקבלה על החלטת הכנסת או ועדת הכנסת בעניין חסינות או זכות (סעיף 5(5)(ג) לכללים).

סעיף 5 **אינו** עוסק בהליכים אזרחיים ומנהליים. בעניין זה הוראותיו של סעיף 4(ב)(3) לכללים קובעות הסדר שלם וקוהרנטי. מהותו של ההסדר היא, כי מקום שחבר הכנסת נתבע או משיב בבית משפט או בבית דין הוא יזכה בהשתתפות בהוצאותיו, וכאשר מדובר בערעור– הזכות להשתתפות נתונה לשיקול דעת הוועדה הציבורית.

13. התייחסנו לעיל, בסעיפים 5-8 להחלטתנו, להעדר זכאותו של חכ"ל שיקלי להשתתפות בהוצאות משפטיות שהיו כרוכות בדיון בוועדת הכנסת להכריז עליו כפורש. אשר לכך נוסיף, מעבר לנדרש, כי גם לו ניתן היה לבחון את עניינו באספקלריה של סעיף 4(ב)(4) הנ"ל לכללי החסינות, הדן בנטילת חסינות או זכות, כי אז נקבע בסעיף 5(5)(ג) לכללי החסינות כי "**בהליך של עתירה לבית המשפט נגד החלטת הכנסת או ועדת הכנסת כאמור בסעיף 4(ב)(4) שבו**

העתירה <u>התקבלה</u>, רשאית הוועדה הציבורית לאשר השתתפות בהוצאות משפטיות אם מצאה כי בנסיבות המקרה מן הראוי לעשות כן".

בענייננו, ערעורו של חכ"ל שיקלי נדחה. וכך נאמר בפסק הדין: "**לאחר שהתקיים דיון ונשמעו טענות הצדדים, המערער ביקש לחזור בו מהערעור מטעמים שפירט בא כוחו ולאחר ששמע את דברי ב"כ משיבים 1-3 לפיכך, <u>הערעור נדחה</u>**".

14. תימוכין לפרשנות זו מצאנו בהוראות סעיף 7(ב) לכללי החסינות הדן בנסיבות שבהן יידרש חבר הכנסת להשיב סכום ששולם. שם נקבע כי "**בהליך מנהלי או אזרחי, <u>לרבות ערעור בעניין כאמור</u>...**". היינו, גם מתקין הכללים ראה את הערעור כמוסב על ההליך המנהלי או האזרחי.

15. עוד נבקש להפנות להחלטת הוועדה הציבורית 3/04 (מיום 19/1/2004) בעניינו של יו"ר הכנסת לשעבר, מר דן תיכון, אשר ביקש השתתפות בהוצאות בגין הליך שנדון בבית המשפט העליון נגד הממונה על הגמלאות לפי חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969. בקשתו של מר תיכון נסמכה על הוראות סעיפים 4(ב)(4) ו- 4(ב)(3) לכללים. הבקשה, על שני ראשיה, נדחתה, תוך שהוועדה הציבורית קובעת, בין היתר, כי "**אין מדובר בהליך שבו מר תיכון היה 'משיב או נתבע' כאמור בסעיף 4(ב)(3) לכללים. אין מדובר גם ב'הליך של ערעור בעניין מנהלי או בעניין אזרחי' על החלטה או פסק דין של ערכאה שיפוטית (בית משפט או בית דין) המוגש לערכאת הערעור שמעליה**".

16. סיכומם של דברים. על יסוד כל הטעמים שנמנו לעיל, דינה של הבקשה להשתתפות בהוצאות משפטיות, על שני ראשיה, הוצאות הדיון בוועדת הכנסת והוצאות הדיון ב-עש"א 25528-06-22 **שיקלי נ' ועדת הכנסת ואח'** בבית המשפט המחוזי בירושלים – להידחות.

17. החלטה זו תועבר ליושב ראש הכנסת ולחכ"ל שיקלי, וכן ליועצת המשפטית לכנסת.

ניתן היום: י"ח באב התשפ"ב (15 באוגוסט 2022)

השופטת (בדימוס) אורית אפעל-גבאי יושבת ראש הוועדה	עו"ד סיגל קוגוט חברת הוועדה	פרופ' מרים גור אריה חברת הוועדה