



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

סימוכין: 039982-2021
כ"ו בניסן התשפ"א
8 באפריל 2021

לכבוד

חבר הכנסת יריב לוין
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: אי הצהרת אמונים על ידי חבר הכנסת

להלן התייחסותי לשאלתך לעניין תוצאות אי הצהרת אמונים על ידי חבר הכנסת, וכן התייחסותי לפניית חשב הכנסת, מר חיים אבידור, אליי מהבוקר בשאלה כיצד עליו לפעול בעניין חברי הכנסת שלא הצהירו אמונים כנדרש בחוק-יסוד: הכנסת:

1. סעיף 15 לחוק-יסוד: הכנסת קובע שחבר הכנסת יצהיר אמונים בהתאם לנוסח הקבוע באותו סעיף, והוא: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת". הנוהג הוא שיושב ראש הכנסת מקריא את נוסח ההצהרה המלאה, וחברי הכנסת נקראים להצהיר בקולם "מתחייב אני".

2. סעיף 16 לחוק היסוד קובע: "קרא יושב ראש הכנסת לחבר הכנסת להצהיר אמונים והחבר לא עשה כן, לא יהנה החבר מזכויותיו של חבר הכנסת כל עוד לא הצהיר."

3. בישיבת הפתיחה של הכנסת ה-24, משקראת בשמותיהם של חברי הכנסת סמי אבו שחאדה, עופר כסיף, איימן עודה ועאידה תומא סלימאן, הם הוסיפו על נוסח ההצהרה הקבוע בחוק היסוד אמירות נוספות. חבר הכנסת סמי אבו שחאדה אמר "אני מתחייב להמשיך את המאבק למען דמוקרטיה וצדק, שוויון, למען כל האזרחים במדינה". פנית אליו בבקשה שיחזור על המילים "מתחייב אני", תוך שציינת שאם לא יעשה כן, הצהרתו אינה תופסת, וכן חזרת על הבקשה פעמיים נוספות, ומשלא עשה כן, הודעת כי הצהרת האמונים לא תפסה; חבר הכנסת עופר כסיף אמר "מתחייב אני להיאבק נגד הגזענות והגזענים ולמען..."; חבר הכנסת איימן עודה אמר "מתחייב להיאבק נגד חוק הלאום...", וחברת הכנסת עאידה תומא סלימאן אמרה "מתחייבת להיאבק בכיבוש...". מיד בתום דברי כל אחד מהם, ציינת כי הצהרתם לא תקפה, שכן אין היא עונה על דרישות החוק.

4. בישיבת הפתיחה של הכנסת ה-11, חבר הכנסת מאיר כהנא הוסיף לאחר המילים "מתחייב אני" גם את הפסוק מספר תהילים "ואשמרה תורתך תמיד לעולם ועד". בישיבת המליאה, התקיים דין ודברים באשר להצהרה זו. לאחר הישיבה, היועץ המשפטי לממשלה דאז, יצחק זמיר, בחוות דעת מיום 19/8/1984, קבע "ברור כי סטייה מנוסח ההצהרה שיש בה, לפי תוכנה, כדי לסייג או למעט את ההתחייבות, פוסלת את ההצעה מעיקרה, וכי חבר הכנסת חייב, לפי החוק, להביע נאמנות למדינת ישראל ולשליחותו בכנסת ללא סייג". כמו כן, הוא הוסיף כי להבא יש לדרוש

מכל חברי הכנסת למסור הצהרה בנוסח החוק ללא כל תוספת, על מנת להימנע ממצב שבו תוספות יעמידו בספק את הכוונה הגלומה בהן או את פירושן לאמיתו, ובעקבות ספק זה יתעורר ספק גם בכשרות ההצהרה גופה. עוד הוא ציין, כי מקרה זה מלמד כיצד עלולים הדברים להתפתח בעתיד אם חברי הכנסת לא יידרשו באופן חד משמעי לתת את ההצהרה בנוסח החוק, ללא כל תוספת. בהמשך, אף היועץ המשפטי לממשלה, חריש, אימץ עמדה זו וקבע כי "מדיניות נבונה ואולי אף החוקית היחידה, מחייבת לדבוק בנוסח החוק ללא כל תוספת".

5. בשנת 1987, לאחר שהתברר, בין היתר, כי בתצהיר בהליך בפני בימ"ש אמריקאי ציין חבר הכנסת כהנא כי בתוספת בהצהרת האמונים הוא התכוון להכניס שינוי בהצהרת האמונים כדי להטעים שאחריותו העליונה היא לחוקי האלוהים, נקרא חבר הכנסת כהנא להצהיר שוב אמונים על ידי יושב ראש הכנסת דאז, חבר הכנסת שלמה הלל.

6. חבר הכנסת כהנא עתר לבית המשפט העליון כנגד יושב ראש הכנסת, על מנת שישב מדוע לא יבטל את כוונתו לקרוא לו להצהיר מחדש כחבר הכנסת. בבג"ץ 400/87 הרב מאיר כהנא, חבר כנסת ל' שלמה הלל, יושב ראש הכנסת, המשנה לנשיא בן פורת סברה כי יש לדחות את העתירה על הסף, שכן אין מדובר בתוספת תמימה, ויש לראות בה תוספת הבאה להתנות את ההתחייבות בתנאי, ולפיכך פסולה היא. היא ציינה כי "חלילה לי להקל ראש באדם המעמיד את התורה בראש מעייניו. ברם, דווקא מאיש מאמין יש לצפות שלא יעשה שקר בנפשו כשם ששופט או דיין חייבים לפעול לפי חוקי המדינה החלים על העניין הנדון גם אם הם שונים מדין תורה, כך חייב גם חבר הכנסת להכיר בעליונותם של חוקי הכנסת... אכן, זכותו של חבר כנסת דתי ואולי אף חובתו לבוחריו היא לעשות כמיטב יכולתו, כדי שירבו חוקים התואמים את אמונתו, אך אין בין זכות זו לבין חובת נאמנותו לחוקים כפי שנתקבלו ולא כלום". עוד הוסיפה המשנה לנשיאה "אגב, לכאורה דרישת יו"ר הכנסת, שהעותר ייתן תשובה בכותב בחוק, סבירה היא, ומותר היה לו לאמץ לעצמו את עמדתם – האחידה בעניין זה – של שני היועצים המשפטיים לממשלה. זה המצב, בין אם יש, כהשקפתי, לפרש את החוק כאוסר כל תוספת ל"מתחייב אני" – שאז היתר להוסיף מילים הוא בלתי חוקי – ובין אם אין בחוק איסור במשתמע – שאז זהו שיקול פנים-פרלמנטרי אם להרשות תוספת פלונית או למאן – ולכאורה איני רואה במיאון החלטה פרשנית מעין שיפוטית. למאי נפקא מינה? שבהכרעה מעין שיפוטית מרחב ההתערבות של בית-משפט זה הוא, כידוע, גדול יותר... ואילו בענייני ניהול פנימי של בית המחוקקים רצונה הטבעי של הרשות השופטת הוא להימנע מהתערבות במעשי הרשות המחוקקת..."

7. כבוד השופט אלון אמנם סבר כי אין זה מובן מאליו שבמשפט שהוסיף חבר הכנסת כהנא שהוא ציטוט מספר תהילים כדי לפגום בהצהרת האמונים שנשלמה ברגע שנאמרו המילים "מתחייב אני", אך לאור הצהרתו של חבר הכנסת כהנא בתצהיר בדבר כוונתו אף הוא סבר כי יש לדחות את העתירה על הסף.

8. כבוד השופט וינוגרד, שאף הוא דחה את העתירה, ציין כי התעקשותו של חבר הכנסת כהנא לחזור ולהצהיר בנוסח הכולל את תוספת הפסוק על אף האזהרה של יושב ראש הכנסת כי יראה בהצהרה זו הצהרה פסולה, היא התעקשות לשמה, התעקשות להכעיס וללא כל הצדקה עניינית. לדבריו, על מנת להימנע משלילת זכויותיו לפי סעיף 16 לחוק-יסוד: הכנסת, אין העותר זקוק לסעד מטעם בית המשפט, שכן יושב ראש הכנסת נתן לו את האפשרות לחזור בכל עת ולהצהיר

את ההצהרה בנוסח המדויק כפי שנקבע על ידי המחוקק, ללא כל תוספת ואז לא יפעל סעיף 16 לחוק היסוד.

9. בחוות דעת מיום 11/7/1983 של עו"ד צבי ענבר, היועץ המשפטי לכנסת דאז, שעסקה בשאלה מאימתי רואים חבר הכנסת כחבר הכנסת, הוא התייחס, בין היתר, למצב מיוחד שבו נקרא חבר הכנסת להצהיר הצהרת אמונים והוא לא עשה כן. עו"ד ענבר ציין, כי במקרה כזה יחול סעיף 16 לחוק היסוד, שלפיו לא ייהנה החבר מזכויותיו של חבר הכנסת כל עוד לא הצהיר. בחוות דעתו הוא שאל "מהן זכויות אלה? למזלנו נותרה שאלה זו אקדמית בלבד, אך ניתן לטעון שהכוונה היא אך ורק למה שיכול להיחשב כזכויות על פי חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. ייתכן שלזכויות אלה אפשר להוסיף גם את השכר והתשלומים האחרים הניתנים מכוח חוק שכר חברי הכנסת, התשי"ט-1959, וייתכן גם שניתן לטעון כי בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק שכר חברי הכנסת, חובה על כל חברי הכנסת לקבל את המשכורת, התוספות וההענקות שהוא זכאי להן..."

10. לגבי שאלת החסינות, סבר עו"ד ענבר כי החסינות לא תיפגע כיוון שהיא בראש ובראשונה אינטרס של הכנסת ולא של חבר הכנסת הבודד, והחוק מבחין במפורש בין חסינות לבין זכויות.

11. בחוות דעת מיום 5/12/2005 של עוה"ד נורית אלשטיין, היועצת המשפטית לכנסת דאז, בעניין חבר הכנסת סאלח טאריף, שסירב להשתתף בדיוני הכנסת ולומר את הצהרת האמונים שבה מחויבים חברי הכנסת, אף היא התייחסה למשמעויות של סעיף 16 לחוק היסוד. לעמדתה, "בכלל זכויות אלה ניתן למנות ללא ספק את השכר והתשלומים האחרים המשולמים לחברי הכנסת מכוח חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (כגון: רכב, לשכה פרלמנטרית, תשלומי כלכלה, עוזרים פרלמנטריים וכד'), וכן זכויות הניתנות מכוח חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (כגון: שירותי תקשורת ועיתונים, קבלת פרסומי הממשלה ודרכון שירות). בנוסף, ניתן לכלול זכויות הניתנות לחבר הכנסת במישור הפעילות הפרלמנטרית, ובכלל זה הזכות לנאום במליאה, להיות חבר בוועדות ולהגיש הצעות חוק, הצעות לסדר היום, שאילתות וכיוצא ב'."

12. לגבי שאלת החסינות, סברה גם אלשטיין כי חבר הכנסת נהנה מחסינות פרלמנטרית מהיום שהיה לחבר הכנסת ללא תלות בהצהרת האמונים, והיא אינה זכות של חבר הכנסת אלא של הכנסת.

13. בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, מוסדרים מספר נושאים, בהם נושא זכויות חברי הכנסת לצד נושא החסינות. מעצם בחירת המחוקק להשתמש במונח זה, להבדיל מהמונח "חסינות", ניתן ללמוד כי לא היתה כוונתו לשלול את החסינות הפרלמנטרית וזכויות נוספות הנובעות מבסיס מעמדו של חבר הכנסת.

14. הצבעה במליאה אינה "זכות" במובן של חוק יסוד: הכנסת, שכן שלילת אפשרות ההצבעה שומטת את הבסיס לתפקידו ולעבודתו של חבר הכנסת. עו"ד אלשטיין התייחסה אף היא לעניין זה וציינה כי שלילת אפשרות ההצבעה היא דבר שאף ועדת האתיקה אינה יכולה לשלול מחבר

הכנסת ואין היא סבורה שזו כוונת חוק היסוד¹. עמדה זו מקובלת אף עלי, ובכל מקרה הכנסת מורכבת מ-120 חברי הכנסת ומתפקדת על ידי כך שלכל אחד מהם קול להצבעה – וסה"כ 120 קולות.

15. בין הזכויות של חברי הכנסת שמנויות בחוק החסינות נכללות נסיעה בתחבורה ציבורית, השתתפות בהוצאות משפטיות, קבלת פרסומי הממשלה בחינם. זכויות נוספות של חברי הכנסת הן מכוח פרק ט' לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994 (להלן – חוק הכנסת), והחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א–2001, הכוללים זכאות לשירותי תקשורת, עיתונים, דברי דואר, תשלום בעבור נסיעה לחוץ לארץ בשליחות הכנסת, תשלום הוצאות מלון, השתתפות בהוצאות שכר דירה, תשלום הוצאות ביגוד והוצאות כלכלה, תשלום הוצאות רכב והחזר הוצאות נסיעה, שימוש ברכב ליסינג, תשלום בעד נסיעה בכביש אגרה ובנתיב מהיר, תשלומים לקרן השתלמות, תקציב שנתי לפעילות פרלמנטרית, מימון העסקת יועצים פרלמנטריים, לימודי שפה, הכשרה בשימוש בכלי ירייה, ייעוץ בדבר ביטוח פנסיוני ובדיקה רפואית תקופתית. כל הזכויות הללו נכללות לדעתי בגדרי הזכויות שחבר הכנסת שלא הצהיר אמונים כנדרש, לא יהנה מהן.

16. בישיבת הפתיחה של הכנסת ה-24 ארבעת חברי הכנסת הצהירו כפי שהצהירו על מנת להתריס בצורה גלויה, באופן שנועד לייצר פרובוקציה תוך שהם מבטאים גם את רחשי ליבם ביום חגה של הכנסת שהם מבין חבריה. אין חולק כי זכות הביטוי של חברי הכנסת היא כלי מרכזי באמצעותו הם מבטאים את השקפתם. עם זאת, כל תנאי לצד ההתחייבות להצהרת האמונים פוגע בה ופוסל אותה. עם תום הצהרתם ציינת כי הצהרתם אינה תקפה, וזאת בשונה מהמקרה של ח"כ כהנא שבמקור על אף דין ודברים שהתקיים במליאה, בסופו של דבר הצהרתו התקבלה; מקרה זה שונה גם מהמקרה של ח"כ סאלח טאריף שסירב באופן עקרוני להצהיר אמונים במשך תקופה ממושכת², ואילו כאן אנו נמצאים יומיים לאחר ישיבת הפתיחה של הכנסת ה-24 ובטרם ניתנה לארבעת חברי הכנסת האפשרות להצהיר אמונים שוב, כך שאין ביכולתנו לחזות האם יצהירו אמונים, יוסיפו שלא להצהיר אמונים כנדרש או שלא להצהיר אמונים כלל (כמו חברי הכנסת כהנא וטאריף).

17. סעיף 16 לחוק-יסוד: הכנסת נועד לייצר סנקציה אשר תגביל את חבר הכנסת שנמנע מלהתחייב בהצהרת האמונים כנדרש על פי חוק היסוד, כך שלמעט הליבה הבסיסית של פעילותו, יתר זכויותיו של חבר הכנסת יימנעו ממנו. אין חולק כי סעיף זה חל בענייננו, ולשאלתך ולשאלתו של חשב הכנסת אני סבורה כי בהתאם לחוק היסוד יש למנוע מחברי הכנסת סמי אבו שחאדה, עופר כסיף, איימן עודה ועאידה תומא סלימן את כל הזכויות המנויות בפסקה 15 למכתבי. עם זאת, אין לשלול מהם את חסינותם, ואין לשלול מהם זכויות פרלמנטריות אחרות.

¹ בעניין זה יוער, כי בשונה מעמדתה של עו"ד אלשטיין שיעצה ליו"ר הכנסת דאז, ח"כ ראובן (רובי) ריבלין שלא לשלול את זכות ההצבעה מח"כ סאלח טריף, פרופ' סוזי נבות סברה כי גם זכות ההצבעה נשללת מחבר הכנסת שלא הצהיר את הצהרת האמונים. בדיונים בוועדת החוקה חוק ומשפט שהכינה את הצעת חוק-יסוד: הכנסת נשקלה גם אפשרות זו, אולם בסופו של דבר, הדבר אינו עולה מהנוסח.

² אומנם, לאחר הצהרתו של ח"כ סמי אבו שחאדה (שהיה הראשון להצהיר מבין ארבעת חברי הכנסת האמורים) חזרת וביקשת ממנו לחזור על הצהרתו והוא סירב לעשות כן, אך מאז ישיבת ההשבעה לא נעשתה פניה חוזרת למתן הצהרתם.

18. באשר לשכר, בחוות דעתה של עורכת הדין נורית אלשטיין בענין ח"כ סאלח טאריף היא ציינה כי המונח זכויות כולל לדעתה גם את שכר חברי הכנסת. לעומת זאת, עו"ד ענבר התלבט בשאלת שלילת השכר במקרה של סירוב להצהיר אמונים. לאור סעיף 51 לחוק הכנסת, שקובע את החובה לחבר הכנסת לקבל שכר, וכן לנוכח ההבדל בין מקרה זה למקרה של ח"כ טאריף שסרב באופן שיטתי לאורך תקופה להצהיר אמונים, אני סבורה כי במקרה שבפנינו לא יהיה זה נכון לשלול באופן מיידי גם את שכרם.

19. נראה כי במקרה זה הנכון ביותר הוא כי לצד שלילת הזכויות המנויות בפסקה 15 למכתבי, תאפשר לחברי הכנסת להצהיר אמונים מחדש. זו התרופה הראויה והמתאימה ביותר ונכון יהיה לנקוט בה בטרם יישלל גם שכרם, ככל שהם ישובו ויסרבו להצהיר אמונים כנדרש בחוק היסוד.

20. שיקול הדעת לקביעת סדר יומה של מליאת הכנסת, ובכלל זה גם המועד שבו יתבקשו חברי הכנסת להצהיר אמונים, מוקנה לך. סעיף 2 לחוק הכנסת, קובע ש"חבר הכנסת שלא נכח בישיבת הפתיחה, או שהיה לחבר הכנסת לאחר מכן, יצהיר את הצהרת האמונים בישיבה הראשונה שבה הוא נוכח; יושב ראש הישיבה יקרא באוזניו את נוסח ההצהרה, וחבר הכנסת יקום ויצהיר: "מתחייב אני". אמנם, סעיף זה לא מתייחס לעובדות המקרה שבענייננו, אך ניתן ללמוד ממנו שלצד שלילת הזכויות הקבועה בסעיף 16 לחוק היסוד, נכון יהיה לאפשר לחברי הכנסת להצהיר מחדש את הצהרת האמונים בנוסח הקבוע בחוק וללא כל חריגה ממנו. לפיכך, אציע כי תאפשר להם בישיבת מליאה סמוכה שבה הם ינכחו להצהיר מחדש כאמור. עד אז, חשב הכנסת לא ישלם את התשלומים בעד הזכויות המנויות בפסקה 15, אך לא תהיה פגיעה בחסינותם של חברי הכנסת ובאפשרותם להצביע.

21. כמו כן, אני סבורה כי יהיה זה נכון לתקן את החקיקה כך שייקבעו בה במפורש הזכויות וכן את הפרוצדורה שיש לפעול לפיה בהצהרת אמונים שלא ניתנה כנדרש בחוק.

בכבוד רב,
שגית אפיק

העתק:

מר חיים אבידור, חשב הכנסת