

**הנדון: הצעת חוק-יסוד: שכר נושאי משרה ברשויות השלטון (תיקוני חקיקה)**

**הצעת חוק שכר נושאי משרה ברשויות השלטון, התשע"ח-2018**

**מר אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**ד"ר ג'ורג' שולץ**

יו"ר של כבוד

**חברי הוועד המנהל**

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי  
מר חן ליכטנשטיין  
גב' מול מועלם  
מר סלי מרידור  
מר אבינועם נאור  
עו"ד אבי פישר  
מר אביעד פרידמן  
ד"ר מיכל צור  
מר יוסי קוצ'יק  
מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה  
מר אליוט אברמס, ארה"ב  
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב  
גב' אן אפלכאוס, ארה"ב  
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב  
ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב  
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה  
השופטת דליה דורנר, ישראל  
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב  
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מימל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
מר ברט סטפנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל  
השופט מאיר שמגר, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'סיסן, פרס, אסטרטגיה  
פרופ' יודייה צ' שטרן, מחקר  
פרופ' יובל שני, מחקר

**עמיתים בכירים**

אלוף (מיל') עמית אילון  
פרופ' חנוך דגן  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' מוסטפא כבהא  
פרופ' עמית כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גדעון רהט  
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר  
פרופ' איתן שיינסקי

**מייסד ונשיא לשעבר**

ד"ר אריק כרמון

אנחנו מתנגדים להצעות החוק שבנדון וסבורים שמן הראוי לדחות אותן. להלן חוות דעתנו.

1. ביום ראשון, 10 ביוני 2018, יעלו לדיון ההצעות שבנדון. הצעות אלה נועדו, לפי דברי ההסבר שלהן, לקבוע כי שכר נושאי המשרה ברשויות השלטון יהיה שווה "בהתאם לדרגתם ומעמדם", ולמנוע מנושאי המשרה האלה לקבוע בעצמם את גובה שכרם, על ידי הקמת ועדה ציבורית שתעשה זאת במקומם. תוך כדי כך, מבקשות הצעות החוק האלה לכרוך את גובה שכר השופטים עם גובה השכר של נושאי משרה ברשות המבצעת וברשות המחוקקת. בנוסף, הצעת חוק היסוד מבקשת להשמיט את ההוראה הקבועה היום בסעיף 10(ב) לחוק-יסוד: השפיטה, לפיה "לא תתקבל החלטה המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד", וזאת – לפי דברי ההסבר להצעת החוק – משום שמוצע שוועדה ציבורית היא שתקבע את השכר של כל נושאי המשרה, לרבות השופטים.

2. כמפורט להלן, יש להתנגד להצעות חוק אלה על שום פגיעתן באי-תלות הרשות השופטת. הן מתכוונות לעשות זאת בשתי דרכים. האחת, באמצעות הסרת ההגנה החוקתית בפני הפחתת שכר השופטים, הקבועה היום בחוק-יסוד: השפיטה. השנייה, באמצעות האיום הגלום בהצעות החוק להפחית את שכר השופטים.

3. אחד התנאים המבטיחים את אי-תלות השופטים הוא הגנה חוקתית על שכרם. בישראל ההגנה הזו ניתנה באמצעות הוראות סעיף 10 לחוק-יסוד: השפיטה, לפיו:

(א) משכורתיהם של שופטים ותשלומים אחרים שישולמו להם, בתקופת כהונתם או לאחריה, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מועדונית שהכנסת הסמיכה לכך.

(ב) לא תתקבל החלטה המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד.

4. הגנה חוקתית על שכר השופטים היא אחד ההסדרים הנפוצים ביותר בעולם להגנה על אי-תלות השופטים, והיא נהוגה בהמלצות ובהצהרות של ארגונים בינלאומיים (כגון העקרונות הבסיסיים של האו"ם בדבר עצמאות הרשות השופטת, 1985) וכן בחוקות של מדינות רבות.

5. ההגנה החוקתית הזו נועדה לאפשר לשופטים לשפוט מבלי שיופעל עליהם לחץ חיצוני כלשהו (מצד רשויות השלטון האחרות או מצד כל גורם אחר) באמצעות איום על שכרם. ההגנה הזו הכרחית כדי לאפשר לשופטים לשפוט על פי החוק

בלבד, כפי שקבוע בסעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה: "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין". עצמאות השופטים, ומערכת המשפט היא נדבך קריטי בחלוקת הסמכויות, האיזונים והבלמים ("הפרדת רשויות"), בכל מקום בעולם. בישראל הדבר נדרש אף באופן מיוחד, שכן הרשות השופטת היא היחידה המאזנת את כוחן של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, הנשלטת בידי הרוב הקואליציוני.

6. **גם הוראה חוקתית הקובעת שאין להפחית את שכר השופטים נפוצה מאוד בעולם.** הוראה שכזו נהוגה בעקרונות שנקבעו על ידי ארגונים בינלאומיים (לדוגמא, ההצהרה האוניברסאלית בדבר אי-תלות הצדק 1983, "הצהרת מונטריאול"), וכן במדינות רבות, כגון בארצות הברית (חוקת ארצות הברית, סעיף 3), באנגליה (ראו שמעון שטרית, **על השפיטה** 2004, בעמ' 157), בדרום אפריקה (חוקת דרום אפריקה, סעיף 176(3)), ועוד. אדרבה, ההוראה הקבועה כיום בחוק-יסוד השפיטה מעניקה הגנה חלשה יחסית, משום שהיא מאפשרת כבר היום הפחתה של שכר השופטים, אם היא נעשית תוך כדי הפחתה של שכר נושאי משרה נוספים.

7. על שום כך, ההשמטה המוצעת של ההוראה בסעיף 10(ב) לחוק יסוד: השפיטה, תאפשר בעתיד להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד, ובכך היא מהווה **פגיעה קשה באחת מההגנות החוקתיות המרכזיות על אי-תלות הרשות השופטת.**

8. מעבר לכך, יתכן שמציע הצעות חוק מבקש את השמטת ההוראה הזו, משום שהצעות החוק נועדו לעשות בדיוק זאת: להפחית את שכר השופטים. במלים אחרות, הצעות החוק האלה כשלעצמן מאיימות להפחית את שכר השופטים. גם מטעם זה, קרי כוונת הצעות החוק להביא להפחתת שכר השופטים, יש להתנגד להצעות החוק האלה, משום שבכך הן פוגעות באחד מהיסודות החשובים ביותר של מעמד השופטים בישראל ושל אי-תלותם השיפוטית.

9. **לסיכום, אנו מתנגדים להצעות החוק שבנדון, על שום כוונתן לפגוע באי-תלות הרשות השופטת.**

אנו עומדים לרשותכם בכל שאלה.

בכבוד רב,



פרופ' מרדכי קרמניצר



ד"ר אמיר פוקס



ד"ר גיא לוריא

המכון הישראלי לדמוקרטיה