



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

10 דצמבר 2025
כ' כסלו תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

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

על רקע האתגרים הכלכליים שישראל ניצבת בפניהם, ככל שהיה מדובר בניסיון אמיתי, על סמך שיח ציבורי ומקצועי, להגיע להסדרה בראיה רחבה של שכר נושאי המשרה ברשויות השלטון, ניתן היה לראות במהלך חיובי.

אולם לאור מהות הצעת החוק והשלכותיה על שכר השופטים דווקא, ההקשר שבו יש להבינה הוא המהלך הכולל של הממשלה להחליש את בתי המשפט כגורם עצמאי ששומר על שלטון החוק ועל זכויות האדם בישראל.

להלן חוות דעתנו.

1. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי שכר נושאי המשרה המפורטים בה (נשיא המדינה, ראש הממשלה, שרים וסגני שרים, חברי הכנסת, שופטים, הרבנים הראשיים, דיינים, קאדים וקאדים מד'הב) ייקבע בהתאם להחלטת ועדה ציבורית שתקום לפי החוק המוצע. הצעת החוק עושה זאת על ידי פירוט שיעור השכר של כל נושאי המשרה האלה יחסית לשכרו של נשיא המדינה, שייקבע על ידי הוועדה הציבורית האמורה. שיעורי השכר המפורטים בהצעת החוק ישנו בפועל את שכרם של נושאי המשרה המפורטים בה. בפרט, שכרם של שופטי בתי המשפט, שהוא גבוה כיום משכרם של נושאי משרה אחרים – ישווה להם. לשם הדוגמה, שכרם של חברי הכנסת ישווה לשכרם של שופטי בתי המשפט המחוזיים, ששכרם החודשי כיום גבוה יותר באופן משמעותי.¹

2. כלומר, אחת ההשלכות של הצעת החוק היא הפחתת שכרם של שופטי בתי המשפט, יחסית לשכרם של נושאי משרה אחרים. במקביל לכך, מוצע בהצעת החוק לתקן את חוק-יסוד: השפיטה, ולהשמיט את הוראת סעיף 10(ב) שלפיה "לא תתקבל החלטה המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד" ובכך למעשה נחשפת התכלית האמיתית של החוק.

3. אשר לתחילתו ולתחולתו של החוק: לפי סעיף 13 להצעת החוק, תחילתו של החוק שלושה חודשים מיום פרסומו, אולם "החלטה לעניין שכר ותשלומים

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייך, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי ג'סי (א'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

¹ ראו: החלטת שכר חברי הכנסת, תשמ"ז-1987; החלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית, תשמ"א-1981; הנהלת בתי המשפט, דו"ח שכר שופטים ממוצע לשנת 2023 (2.2.2025), https://www.gov.il/he/pages/2023_judges_average_salary_annual_report



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שהתקבלה לפני תחילתו של חוק זה תעמוד בתוקפה כל עוד לא שונתה בהחלטה לפי חוק זה", ו"שכרו של נושא משרה לא ייפגע בשל החלטות הוועדה הציבורית לפי חוק זה, כל עוד הוא מכהן באותו תפקיד שבו כיהן ביום תחילתו של חוק זה". כלומר, השפעת החלטת הוועדה שתוקם מכוח החוק על נושא משרה מכהן תהיה רק עתידית, משהחל לכהן בתפקיד אחר.

4. הצעת החוק היא **ניסיון מכוון להפחית ממשכורתם של השופטים ולפגוע במעמדם ומכאן להחליש את בתי המשפט**. בכך סותרת הצעת החוק את הוראת סעיף 10(ב) לחוק-יסוד: השפיטה, האוסרת על החלטה מכוונת להפחית ממשכורת השופטים (כאמור, הוראה שאותה מבקשת הצעת החוק לבטל).

5. הגנה על משכורת השופטים מפני פגיעה מכוונת, הקבועה בסעיף 10(ב) לחוק-יסוד: השפיטה, היא אמצעי חשוב בהגנה על עקרון אי-תלות השפיטה. איום בפגיעה כלכלית בשופטים והוצאת האיום אל הפועל, הם דרכים ליצירת תלות של שופטים בגורמים אחרים. פגיעה כלכלית כשלעצמה גם עלולה לכרסם ביכולת השופטים לשפוט באופן מקצועי ובלתי תלוי. צעדים כלכליים להפחתת שכרם של כלל עובדי המדינה ונושאי המשרה בה עשויים להיות נחוצים ואף ראויים בתנאים מסויימים, אבל לא אם הם נועדו לפגוע בשכר השופטים לבדם. חוק-יסוד: השפיטה, כמו עקרונות חוקתיים הנהוגים בדמוקרטיות אחרות, אוסרים על מהלכים כלכליים המכוונים לפגוע בשופטים לבדם.²

6. הוראות המגילות על שכר שופטים במהלך כהונתם קבועות בעקרונות שנקבעו על ידי ארגונים בינלאומיים,³ וכן בדמוקרטיות רבות, כגון בארצות הברית,⁴ באנגליה (מבלי שהדבר קבוע בחוק),⁵ בדרום אפריקה,⁶ ועוד. בית המשפט בקנדה ראה בשריון השכר אחד משלושת תנאי המינימום לעצמאות השפיטה (בצד קביעות המשרה ועצמאות אדמיניסטרטיבית מינימאלית).⁷

7. בהקשר הזה נחוץ לומר שממילא לשר המשפטים סמכויות רבות בניהולה של הרשות השופטת,⁸ וההסדרים המגנים בישראל על אי-תלות השופטים הם חלשים בהשוואה לדמוקרטיות אחרות, בשל העדר עיגונם בחוקה נוקשה כמו בדמוקרטיות אחרות. הצעת החוק שבנדון ממחישה את החולשות האלה.

² ראו לדוגמה פסק דין שניתן בשנה האחרונה על ידי בית הדין האירופי לצדק: Joined Cases C-146/23 *Adoreiké* (25/2/2025) and C-374/23 *Sqd Rejonowy w Białymstoku*. ראו גם: שמעון שטרית על **השפיטה** 230-231, 425-426 (2004).

³ לדוגמה, ההצהרה האוניברסאלית בדבר אי-תלות הצדק (1983) ("הצהרת מונטריאול").

⁴ סעיף 13(1) לחוקת ארצות הברית.

⁵ ראו שטרית, לעיל ה"ש 2, בעמ' 157.

⁶ סעיף 176(3) לחוקת דרום אפריקה.

⁷ Valente v. The Queen, [1985] 2 S.C.R. 673, paragraphs 27-31.

⁸ גיא לוריא **ממונים על הצדק** (2011).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

8. החוק יפגע בעצמאות מערכת המשפט ויהווה תקדים לבאות, לפיו ניתן לפגוע בכל התנאים של שופטי בתי המשפט, וכל הגנה שיש עליהם (למשל – קביעות) בחוק או בחוק יסוד ניתנת להסרה לפי גחמה של הקואליציה ובשל רצון להתנקם במערכת.

9. יש להבין את הצעת החוק הזו על רקע ההקשר הכולל: סדרה של צעדים שהממשלה והקואליציה נוקטות במטרה לפגוע בעצמאות הרשות השופטת. מבין הצעדים שננקטו בחודשים האחרונים חשוב להזכיר את חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4), שהתקבל בכנסת ב-27 במרץ 2025, והעביר לפוליטיקאים ולנציגיהם את הכוח לבחור את השופטים בכל בתי המשפט. כמו כן חשוב להזכיר את חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6), התשפ"ה-2025, שהתקבל בכנסת ב-4 במרץ 2025, והעביר מבחינה מעשית לקואליציה את השליטה במינוי נציב תלונות הציבור על שופטים. חוקים אלה, וצעדים נוספים שנוקט שר המשפטים ביחסו לרשות השופטת, פגעו כבר בהגנות החוקתיות על עקרון אי-תלות השפיטה. הצעת החוק שבנדון מצטרפת ומוסיפה פגיעה נוספת.

10. במלים אחרות, זהו עוד חלק ממה שכונה על ידי הממשלה כ"רפורמה משפטית", שתכליתו לפגוע בעבודתה של מערכת המשפט לשמור על שלטון החוק ועל זכויות האדם והאזרח. זהו מהלך שמבטא שאיפה של הממשלה להחליש כל גורם המבזר ובולם את כוחה הרב, באופן הפוגע באיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית. יש להתנגד לו בכל תוקף.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא