

שכר השופטים ככלי לניגוח כוליטי

ניתוח הצעת חוק-יסוד: שכר נושאי משרה ברשויות השלטון (תיקוני חקיקה)¹

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד טל הלל

הצעת החוק שבנדון הינה חוליה נוספת בשרשרת מהלכים שמטרתם להחליש את הרשות השופטת ולהכפיפה לרשות המבצעת. החל מחקיקת החוק לשינוי הרכב הועדה לבחירת שופטים, דרך החרם חסר התקדים של שר המשפטים על נשיא בית המשפט העליון, ועד הקמפיין הציבורי של הממשלה המטיל על בג"ץ אחריות למחדלי השבעה באוקטובר, מתגבשת מדיניות שיטתית המבקשת לצייר את מערכת המשפט כמוסד עוין שיש לשלוט בו. בתוך הקשר זה, הצעת החוק הנוכחית מהווה כלי דורסני, שמטרתו להרתיע שופטים ולהבטיח את צייתנותם באמצעות פגיעה במעמדם ובתנאי העסקתם. במוקד ההצעה עומד הניסיון לפגוע בשכר השופטים ובמעמדם הציבורי, ובכך להחליש את בתי המשפט מבפנים ולפגוע בעקרון העצמאות ואי-התלות של הרשות השופטת.

ביטול "חומת המגן" של אי-התלות השיפוטית

המנגנון המוצע בהצעת החוק צפוי להביא בפועל בראש ובראשונה לפגיעה בשכר נושאי המשרה השיפוטית. זאת, משום ששכרם של שופטים גבוה כיום מזה של יתר נושאי המשרה שאיתם מבקשת ההצעה ליצור אחידות, והוא כולל רכיבים ייחודיים הנגזרים מאופי כהונתם, מהיקפה וממשכה. בנסיבות אלה, תוצאת ההשוואה המוצעת צפויה להתממש בעיקר כהפחתה בשכר השופטים, ומשכך מדובר במהלך המנוגד לסעיף 10(ב) לחוק-יסוד: השפיטה, האוסר על קבלת החלטה המכוונת להפחית את שכרם של שופטים. הצעת החוק אף מבקשת לבטל הוראה זו, אשר משמשת כחומת מגן חוקתית לאי-התלות השיפוטית, שכן היא מונעת מהרשויות הפוליטיות להשתמש בשכר ככלי לחץ על שופטים.

ביטול הסעיף מכשיר הלכה למעשה אפשרות לפגיעה מובחנת בשכרם של השופטים גם בעתיד, והופך את תנאייהם הכלכליים לשיקול הנתון להשפעה פוליטית. מצב שבו שופט יודע כי פרנסתו עשויה להשתנות בהחלטה פוליטית, עלול ליצור לחץ סמוי בעת הכרעה בתיקים רגישים, ובכך לפגוע בליבת עצמאות השפיטה.

לכך מצטרפת העובדה כי בניגוד למצב הקיים, שבו קביעת שכר השופטים נעשית בדיון פומבי בוועדת הכנסת ובהשתתפות גורמי מקצוע רלוונטיים, הוועדה הציבורית המוצעת אינה מחויבת להליך שקוף, פומבי או מבוסס אמות מידה חוקתיות ברורות. בכך מתרחק המנגנון המוצע מן העקרונות שנועדו להבטיח את עצמאות הרשות השופטת, ומחליף מסגרת מוסדית מפוקחת בהסדר שאינו מעניק את אותן הגנות של שקיפות ועיגון חוקתי.

¹ הצעת חוק-יסוד: שכר נושאי משרה ברשויות השלטון (תיקוני חקיקה), מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

מנגנון "הוועדה הציבורית": אחיזת עיניים

הצעת החוק מציגה מנגנון של ועדה ציבורית כחלופה אובייקטיבית לקביעת שכר נושאי המשרה, אולם בפועל מדובר רק במראית עין של ניטרליות. אמנם חברי הוועדה אינם אמורים להיות פעילים פוליטיים בסמוך למינויים, אך סמכויותיה ומסגרת פעולתה של הוועדה מוכתבות מראש על ידי הדרג הפוליטי: הכנסת היא שתקבע את הארכת כהונתה של הוועדה,² והיא גם כובלת את שיקול דעתה באמצעות מגבלות מהותיות.³ כך, למשל, הוועדה אינה רשאית לקבוע הטבות מעבר לאלה המנויות בחוק,⁴ והתשלום בעד ותק מוגבל לתוספת שכר בגובה 15% בלבד (תוספת שרלוונטית בעיקר כשמדובר בשופטים המכהנים שנים ארוכות).⁵ בכך הופכת הוועדה לכלי יישומי של מדיניות פוליטית שנקבעה מראש, ולא לגוף עצמאי המפעיל שיקול דעת מקצועי בהתאם למאפייניה של כל אחת מהמשרות עליה היא ממונה.

חשיבותו של שכר ראוי לשופטים

שכר השופטים נועד להבטיח את עצמאות הרשות השופטת ואת יציבותה. לא מדובר בהטבה אישית, אלא במימוש האינטרס הציבורי, שכן שכר מובטח והוגן מאפשר לשופטים למלא את תפקידם ללא תלות, לחצים או חשש מפני פגיעה כלכלית, ובהתאם לדיון ולצו מצפונם בלבד.

מעבר לכך, פגיעה בשכר השופטים עלולה לפגוע ביכולתה של המערכת למשוך אליה משפטנים טובים ומנוסים. כבר כיום, הפער בין השכר במגזר הפרטי לבין השכר השיפוטי מציב אתגר בגיוס מועמדים מובילים לשפיטה, ואתגר זה צפוי להחריף אם יופחתו תנאי ההעסקה.

טשטוש ההבחנה בין הרשויות במסווה של "שוויון"

הצעת החוק מבקשת לעגן מתווה שכר אחיד לכלל נושאי המשרה ברשויות השלטון, אולם בכך היא מטשטשת הבחנה יסודית בין תפקידים שונים במהותם. התפקיד השיפוטי מאופיין בכהונה מקצועית ארוכת טווח, לרוב עד גיל פרישה, ובחובות ייחודיות של עצמאות, אי-תלות ואיפוק מוסדי, מאפיינים שאינם מתקיימים אצל נבחרים ציבוריים המכהנים לתקופות קצרות ותחת היגיון פוליטי. לפיכך, שימוש במונח שכר "שווה" בהקשר זה הוא מטעה, שכן אין מדובר בקבוצות דומות המצדיקות הסדר אחיד. גם אם השוויון מוצג כיעד נורמטיבי, יישומו בתחום זה עלול להביא דווקא לפגיעה בעקרונות היסוד המגנים על המעמד השיפוטי ועל עצמאות הרשות השופטת, ובכך לערער את האיזון החוקתי בין הרשויות במסווה של הסדרה טכנית של שכר.

² סעיף 6.6(ה) להצעת החוק קובע כי לא יאוחר מ-60 ימים לפני תום תקופת כהונתה תקבע ועדת הכנסת האם כהונת הוועדה הציבורית תסתיים במועדה, או שכהונתה תוארך לתקופת כהונה אחת נוספת.
³ סעיף 6.2(א) להצעת החוק קובע כי לא ישולם לנושא משרה שכר ולא תינתן לו הטבה כספית שלא נקבעו בידי הוועדה הציבורית לפי חוק זה.
⁴ סעיף 6.2(ב)(5) להצעת החוק קובע כי תוספת ותק תהיה בשיעור שלא יעלה על 15% מהשכר.
⁵ סעיף 6.2(ב) להצעת החוק קובע רשימה סגורה של תשלומים אשר ישולמו באופן אחיד לכל נושאי המשרה.

יצירת אנטגוניזם ודה-לגיטימציה

מעבר להיבטים המשפטיים, יש לראות בהצעת החוק חלק מאסטרטגיה רחבה של דה-לגיטימציה כלפי מערכת המשפט. העלאת סוגיית שכר השופטים לדיון ציבורי בעת הזו אינה מהלך ניטרלי, אלא ניסיון למסגר את השופטים כקבוצה פריבילגית ומנותקת, וכך לעורר נגדם שיח ציבורי.

הסטת הדיון מחשיבותה של מערכת משפט עצמאית ומקצועית אל שאלות פופוליסטיות של שכר נועדה לשחוק את אמון הציבור ולהציב את שומרי הסף בעמדת התגוננות. בתוך כך, השימוש במונח שכר "שווה" בהצעת החוק יוצר מצג מטעה כאילו השופטים נהנים ממעמד עודף, וכך מסייע לבנות נרטיב שלפיו מדובר בקבוצה מורמת מעם שיש לאזנה או לרסנה. במובן זה, ההצעה הינה חלק מקמפיין פוליטי מסית שנועד ליצור אנטגוניזם בקרב הציבור כלפי המערכת שתפקידה להגן על זכויותיו, ולהכשיר את הקרקע לפגיעה נוספת בעצמאותה.

סיכום

הצעת החוק אינה עוסקת רק במנגנון שכר, אלא בשאלת מעמדה של הרשות השופטת בדמוקרטיה הישראלית. עצמאות השיפוט אינה פריבילגיה מקצועית של שופטים, אלא תנאי יסוד לקיומו של שלטון החוק ולהגנה על זכויות אדם. כאשר שכרם של שופטים הופך לכלי הנתון לשינוי פוליטי, נפגעת לא רק יציבותם האישית, אלא גם עצם היכולת להבטיח הכרעה משפטית חופשית מלחצים שלטוניים. בכך מתערער אחד מן העקרונות החוקתיים המרכזיים המאפיין משטר דמוקרטי – קיומה של רשות שופטת עצמאית המוסמכת לבקר את השלטון ללא חשש מפגיעה מוסדית או כלכלית.

מנקודת מבט רחבה יותר, ההצעה משקפת תפיסה שלפיה רשויות השלטון אינן מאזנות זו את זו אלא כפופות לרצון הרוב הפוליטי. תפיסה זו מחלישה את מנגנוני הבלימה והאיזון שעליהם נשענת כל דמוקרטיה מתפקדת, ומסכנת את אמון הציבור ביכולתה של מערכת המשפט להגן עליו מפני שרירות השלטון. הגנה על עצמאות השופטים, לרבות על ביטחונם הכלכלי, מבטיחה כי גם מול כוח שלטוני חזק יישאר לאזרח מרחב של צדק, זכויות והגנה משפטית.