

ו' תמוז, התשפ"ו

21 ביוני, 2026

לכבוד

ועדת החוקה, חוק ומשפט

בראשות ח"כ שמחה רוטמן

הנדון: התייחסות מטעם מכון תכלית - הצעת חוק בתי המשפט (תיקון - קביעת הרכבים בבית

המשפט העליון וקביעת דיון נוסף), התשפ"ה-2025

הצעת חוק בתי המשפט (תיקון - קביעת הרכבים בבית המשפט העליון וקביעת דיון נוסף), התשפ"ה-2025 (להלן: "**הצעת החוק**") מבקשת לערוך שינויים יסודיים במנגנוני קביעת המותבים וניהול ההליכים בבית המשפט העליון. בראש ובראשונה, מוצע לפתח מנגנון ממוחשב לקביעת הרכבים ללא כל התערבות אנושית, חלף הסמכות המוקנית כיום לנשיא בית המשפט העליון בנדון; נכון לכתיבת שורות אלו, ובהתאם להחלטת וועדת השרים לענייני חקיקה,¹ מוצע כי המנגנון הממוחשב יופעל אך ורק ביחס לעתירות המוגשות לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ). בנוסף, מוצע כי ההכרעה בבקשות לדיון נוסף תתקבל על ידי פורום רחב יותר משופט אחד אך פחות מהרכב מלא של בית המשפט העליון. תכליתה המוצהרת של הצעת החוק הנדונה - הבטחת האובייקטיביות בהקצאת תיקים וחיזוק אמון הציבור בניטרליות של מותבי השיפוט - היא תכלית ראויה וחשובה.

ואולם, במתכונתה הנוכחית, ההצעה נעדרת מספר רכיבים חיוניים. בין היתר, נדרשת בחינה מעמיקה של אופן קביעת ההרכבים על ידי המנגנון הממוחשב, כאשר אין לקדם מנגנון הפועל על בסיס אקראיות מוחלטת, אלא יש להגדיר בחקיקה הגיון אלגוריתמי מפורש ולקבוע את השיקולים העיקריים שינחו אותו; לנקוט במירב האמצעים החקיקתיים כדי למנוע התערבות חיצונית באופן פעולתו של המנגנון; ויש להותיר פתח לשיקול דעת אנושי במקרים חריגים ומטעמים שיירשמו. אשר למתווה המוצע ביחס להכרעה בבקשות לדיון נוסף, להערכתנו אין מניעה עקרונית להרחבת הפורום השיפוטי שיכריע בבקשות אלו; אולם מומלץ לקבוע בחוק את גודל ההרכב הדין בבקשה.

בחוות הדעת הנוכחית נתמקד בהסדר המוצע לעניין קביעת הרכבי השיפוט.

א. הדין המצוי והפרקטיקה הנהגת

1. סעיף 27(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: "**חוק בתי המשפט**" או "**החוק**") קובע כי זהות השופטים שידונו בעניין פלוני בבית המשפט העליון תיקבע בידי נשיא בית המשפט העליון. בפועל, בניגוד לרושם העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, הרוב המכריע של ההרכבים בבית המשפט נקבע כיום בסיוע כלים ממוחשבים על ידי **מחלקת היומן** של בית המשפט במסגרת סמכויות העזר הנלוות לסמכות המינהלית.² בשלב הראשון, מחלקת היומן משבצת את התיקים לימי הדיונים בהתאם לסדר הגעתם, דחיפותם, הערכת ה"משקל" שלהם והחלטות שיפוטיות רלוונטיות. לאחר מכן, משובצים

¹ החלטה מספר 1900/חק של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 11.05.2025 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 22.05.2025 ומספרה הוא 3044(חק/1900) (להלן: "החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה" או "המתווה המעודכן"). יוער כי חוות דעתנו זו מתייחסת למתווה כפי שהחליטה לקדמו ועדת השרים לענייני חקיקה.

² ראו עמדת הנהלת בתי המשפט להצעת חוק בעניין קביעת ההרכבים השיפוטיים בבית המשפט העליון על ידי מחשב וקביעת דיון נוסף (מכתב מאת היועץ המשפטי לרשות השופטת עו"ד ברק לייזר), 8 במאי 2025 (להלן: "**עמדת הנהלת בתי המשפט**"); ראו גם עו"ד יסמין גנדלמן, ממונה חופש מידע, הנהלת בתי המשפט, מענה לבקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, 29 באוקטובר 2023.

השופטים לימי הדיונים באופן אקראי תוך התחשבות בנתונים ממוחשבים בדבר חופשות, שבתונים, מניעויות ותורנויות. מודגש כי מלאכת השיבוץ דורשת הפעלת שיקול דעת ובקרה של גורם אנושי, במיוחד לצורך שקלול ניסיון ומומחיות בתחומים שונים וחלוקה שוויונית של עומסי העבודה בין השופטים.³ כפי שעולה מהדיון שהתקיים בוועדה בעניין הצעת החוק, הנהלת בתי המשפט מגבשת בימים אלו נוהל סדור מטעם נשיא בית המשפט העליון, אשר יעגן את כללי העבודה של מחלקת היומן, ויפורסם לציבור.⁴

2. התערבותו הישירה של נשיא בית המשפט העליון בקביעת ההרכבים שמורה למקרים חריגים. למשל, כפי שדווח בתקשורת בהתבסס על נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנת 2022 התערבה נשיאת בית המשפט דאז בקביעת ההרכב ב-19 תיקים בלבד מתוך קרוב ל-8,000 הליכים שנפתחו.⁵ לפי הנהלת בתי המשפט, התערבות כאמור מופעלת לרוב ב"תיקי ענק" או בתיקים המעוררים שאלות משפטיות בעלות מורכבות חריגה או בעלות משמעות ציבורית ומוסדית מיוחדת.⁶ באותם תיקים, שיקול הדעת הנשיאותי מתורגם לרוב לקביעת ראש ההרכב בהתאם לוותק השיפוטי. בנוסף, בשנת 2017 מיסדה הנשיאה דאז חיות נוהל שעניינו קביעת הרכבים בעתירות המועמדות לדחייה על הסף, המפקיע מידי השופט התורן את יכולתו לבחור עמיתים להרכב שידון עמו בדחייה על הסף כראות עיניו, וקובע במקום זאת כי הצטרפות השופטים הנוספים תיעשה אוטומטית על פי סדר התורנות.⁷

ב. המתווה המוצע והשתלשלות הליכי החקיקה עד כה

3. במתכונתה המקורית, הצעת החוק ביקשה לתקן את סעיף 27(א) לחוק, כך שכלל מותבי בית המשפט העליון ייקבעו באופן ממוחשב ללא התערבות גורם אנושי. הצעת החוק לא מפרטת איזה סוג מנגנון ממוחשב ישבץ את השופטים למוטב פרט לכך שהמנגנון ייקבע בצורה "רנדומלית".⁸ כאמור, בעקבות דיון בהצעת החוק שהתקיים בוועדת השרים לענייני חקיקה, החליטה הממשלה לתמוך בהצעה בכפוף לכך שהמנגנון הממוחשב החדש יאומץ רק ביחס לעתירות המוגשות לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ).⁹ על פי הדיווחים בתקשורת, שר המשפטים יריב לוין נימק את ביטול תחולת ההסדר ביחס ליתר התיקים הנידונים בעליון, באמרו כי בתיקים אלו נדרש לשמר שיקול דעת אנושי המאפשר ניתוב תיקים בהתבסס על מומחיותם המשפטית הספציפית של השופטים.¹⁰

ג. ניתוח המתווה המוצע

4. המצב הקיים משקף סטנדרט בקרב מדינות המשפט המקובל. סמכות קביעת ההרכבים הינה סמכות מינהלית המסורה לנשיאי בית משפט עליונים ברוב מדינות המשפט המקובל (כגון בריטניה, אירלנד, קנדה, אוסטרליה והודו), אשר מהווה נדבך מרכזי בעצמאות המוסדית של הרשות השופטת לנהל את

³ שם.

⁴ דיון בוועדת חוק, חוקה ומשפט מיום 2 ביוני 2026.

⁵ מן מענית, "חיות בחרה את השופטים ב-19 מתוך 7,986 תיקים בעליון. אלה המקרים שעניינו אותה" הארץ (2 באוקטובר 2022).

⁶ ראו עמדת הנהלת בתי המשפט, לעיל ה"ש 2.

⁷ ראו רויטל חובל "נשיאת העליון: שופטי בג"ץ לא יוכלו לבחור מי יישבו לצדם לדון בדחיית עתירות על הסף" הארץ (4.12.2018); ראו גם יהונתן גבעתי וישראל רונזנברג "כיצד בוחרים שופטי בית המשפט העליון את חבריהם להרכב" משפטים נא 807 (2022), בעמ' 21.

⁸ דברי ההסבר להצעת החוק.

⁹ החלטה מספר חק/1900 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 11.05.2025 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 22.05.2025 ומספרה הוא 3044(חק/1900).

¹⁰ דברי הכנסת, ישיבה מס' 296, 11 ביוני 2025, עמ' 391; ראו גם מורן אזולאי, "לוין זעם על נציגי היועמ"שית, בדיון על הפקעת סמכויות מנשיא העליון: 'איזה בקרה יש עליו?'", Ynet (11.05.2025).

משאביה ותהליכיה.¹¹ ככל שהצעת החוק מבקשת לסטות מסטנדרט זה, עליה לעשות כן באופן זהיר, מחושב, ומבוסס נתונים רלוונטיים.

5. בולטת בהעדרה תשתית עובדתית המצדיקה את קידום החקיקה. בדברי ההסבר להצעה ישנה הפניה למאמר מאת יהונתן גבעתי וישראל רונזנברג, שלכאורה מבסס את הטענה לפיה "במהלך השנים נקבעו הרכבי בית המשפט העליון לדיונים בתיקים באופן אסטרטגי, ולא באופן מקרי". אולם, המאמר המוזכר התמקד בעתירות שנדחו על הסף ללא דיון בין השנים 2015-2017 (טרם הכניסה לתוקף של נוהל הנשיאה חיות שצוין לעיל).¹² בנוסף יש לציין כי דחיית עתירה על הסף נשענת על פי רוב על עילות סף מקדמיות וטכניות (כגון שיהוי, חוסר ניקיון כפיים או אי-מיצוי הליכים). כך שאף אם ניתנה בעבר חירות לשופט התורן למנות עמיתים להרכב שידון עמו בדחייה על הסף כראות עיניו, לא ניתן לגזור מכך מסקנה אמפירית על "הנדסת תוצאות" על ידו או על ידי נשיא בית המשפט העליון בעת הפעלת סמכותו לפי סעיף 27(א) בתיקים המוכרעים לגופם. פער זה משקף כי נדרשת עבודת מטה מחקרית נוספת לשם זיהוי הצורך הריאלי, אפיון המענה הנדרש, קביעת אופן יישומו המיטבי, וגידור המקרים שבהם יש להפעילו.

6. **השלילה של שיקולי מומחיות וניסיון ביחס לעתירות לבג"ץ משקפת הנחת יסוד שגויה ועלולה להוביל לירידה ביעילות ובאיכות השיפוט.** כפי שעולה מדבריו של שר המשפטים, המתכונת המעודכנת של ההצעה נשענת על ההנחה לפיה בעתירות לבג"ץ, בניגוד ליתר התיקים הנידונים בפני בית המשפט העליון, לא נדרשת מומחיות שיפוטית שראוי להתחשב בה בניתוב התיק. לעמדתנו, מדובר בתפיסה שגויה. בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ דן מדי יום בסוגיות מורכבות של משפט חוקתי ומינהלי, אשר דורשות ניסיון ובקיאיות גבוהה בתחומי המשפט הספציפיים. אף אם מדובר בנושאים המשלבים סוגיות מדיניות או פוליטיות. אין דין שיח ציבורי בנושאים אלה כדין ניתוח משפטי של הסוגיות הנדונות בעתירה. כמו כן, לעיתים רבות קיימת זיקה הדוקה בין העתירה הנדונה לבין תחום מומחיות משפטי מובהק אחר, פלילי או אזרחי. שלילת האפשרות המערכתית לנתב תיקים המצריכים ידע ייחודי לשופטים בעלי מומחיות ספציפית תפגע אנושות ביעילות הדיונית, תאריך את זמן ההכרעה, ותוביל לירידה באיכות השירות הניתן לציבור המתדיינים.¹³

7. על אף האמור, שיקול דעת רחב לנשיא לקבוע את הרכב השופטים הדן בתיק עלול להקנות לו כוח משמעותי ועלול לייצר מראית עין הפוגעת באמון הציבור בבית המשפט. לפיכך, אין לשלול באופן עקרוני אימוץ מערכת ממוחשבת אשר תסייע בשיבוץ השופטים להרכבים ותגביל את שיקול הדעת, אולם אנו רואים חשיבות גדולה בעיצוב זהיר ומושכל של כל הסדר אשר יקודם, ושמירה על מידה מסוימת של שיקול דעת.

8. מעבר לשיטה אקראית לחלוטין שמוותרת על שיקולים אובייקטיביים של מומחיות וניסיון עשוי להוביל לתוצאות בלתי רצויות במישור היעילות השיפוטית ובמישור איכות השיפוט. כך עולה, למשל, ממחקר אמפירי שבחן עשרות מיליוני החלטות שיפוטיות שהתקבלו בסין לאחר שמחוזות שונים במדינה אימצו אחד משני סוגי מנגנונים: מנגנון ממוחשב המבוסס על אקראיות מוחלטת; או מנגנון ממוחשב המבוסס על שקלול פרמטרים בעזרת בינה מלאכותית (לרבות ניסיון ומומחיות).¹⁴ במחוזות שבהם אומץ שיבוץ

¹¹ ממ"מ, מחקר השוואתי: שיבוץ שופטים והקצאת תיקים להרכבים בבתי משפט עליונים ובבתי משפט לחוקה, עמ' 3.

¹² יהונתן גבעתי וישראל רונזנברג "כיצד בוחרים שופטי בית המשפט העליון את חבריהם להרכב" **משפטים** נא 807 (2022).

¹³ יוער אף כי יהונתן גבעתי, מחבר המאמר שהוזכר בדברי ההסבר להצעה, כתב בהמשך כי "אם נקבל את הטענה הזו" – כלומר את הטענה בדבר הצורך בשקילת שיקולים כאמור – "ניתן לשלב שיקולים מקצועיים בתהליך ממוחשב ושקוף". ראו: יהונתן גבעתי "כל ההרכבים בבית המשפט העליון חייבים להיקבע באקראי" **JPPI** (14 ביולי 2025).

¹⁴ Rui Zuo, *Algorithm as Manager: How Algorithmic Judge-Case Assignment Influences Court Performance*, in ESSAYS ON THE ROLE OF GOVERNMENT IN SHAPING LABOR MARKET (PhD Dissertation, University of Texas at Austin, 2025), pp. 15, 39-40.

אקראי נרשמה ירידה במדד ביצועי בית המשפט ועלייה במספר הערעורים, וכן נרשמה ירידה באיכות פסקי הדין, כאשר הסממנים לכך כללו את אורך פסקי הדין וכן את מספר ההפניות למקורות נורמטיביים ולתקדימים.

9. אף בהשוואה לשיטות בהן ההקצאה מבוססת על אקראיות, הצעת החוק הנוכחית חסרה שכן היא

נעדרת הבניה מנומקת ושקופה של המנגנון הממוחשב שייקבע. החתירה לאקראיות מוחלטת אינה פוטרת את המחקק מאפיון מוסדי, נורמטיבי וטכנולוגי של המנגנון הרצוי. גם מעיון בסקירה ההשוואתית מאת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא¹⁵ עולה כי בהשוואה לחקיקה דומה בעולם, הצעת החוק הנוכחית מתעלמת משורה של רכיבים החיוניים לעיצוב המנגנון ולמעטפת הנורמטיבית הנוגעת להפעלתו. כך למשל, יש להבהיר כיצד ינוהל השיבוץ ברמה הטכנולוגית ומהן החלופות שנבחנו לעניין זה; האם המערכת תתוכנן כך שיובטח תמהיל מגוון מתיק לתיק; כיצד המערכת תתמודד עם אילוצים בלתי צפויים; מי יתכנן אותה; מי יתפעל אותה; ועוד.

10. ככל שיוחלט לאמץ מנגנון ממוחשב מכל סוג שהוא, יש לטייבו כאמור ולעגן לצידו הסדרים שימנעו

מניפולציה ושימוש לרעה: ללא עיצוב טכנולוגי מחושב ושקוף, מנגנון ממוחשב שיופעל ללא התערבות גורם אנושי עלול להוות "קופסה שחורה" הנתונה להטיות שיטתיות וסמויות.¹⁶ מקרי בוחן ממדינות שבהן הוטמעו מערכות טכנולוגיות להקצאת תיקים אקראית מעידים כי בהיעדר דרישות שקיפות מחמירות ובלמים מוסדיים, קיים סיכון למניפולציות בקביעת ההרכבים.

11. כך למשל, בפולין הוטמעה מערכת ממוחשבת להקצאה אקראית של תיקים בחלק מן הערכאות, כאשר

המערכת מצויה בשליטת משרד המשפטים.¹⁷ דוחות של גוף ביקורת רשמי ושל ארגוני חברה אזרחית הצביעו על כשלים רבים, לרבות חוסר שקיפות, סיכון למניפולציות פוליטיות וחלוקת עומס לא שוויונית בפועל. משרד המשפטים סירב תחילה לחשוף את אלגוריתם הקצאת התיקים, חרף פסיקת בית המשפט המנהלי העליון כי עליו לעשות כן.¹⁸ בהמשך, פרסם משרד המשפטים מידע אודות אלגוריתם ההקצאה, אולם ארגוני חברה אזרחית הבהירו כי אין במידע זה די כדי להעריך את אופן תפקוד המערכת בכללותה או להסביר את הפער בין תכלית המערכת לבין התוצאות בשטח; וכן טענו כי יש לפרסם את קוד המקור המלא ומידע אודות אופן הפעלתו. בשנת 2025 הוגשה עתירה לבית הדין לצדק של האיחוד האירופי בנוגע למערכת; עתירה זו תלויה ועומדת.¹⁹

12. צפון מקדוניה מספקת דוגמה נוספת לסיכונים הטמונים באימוץ מנגנון ממוחשב ללא הבניה טכנית

ונורמטיבית סדורה שתכליתה למנוע מניפולציות. שם הוטמעה בשנת 2010 מערכת ממוחשבת להקצאה אקראית של תיקים בחלק מן הערכאות. לפי דיווחים, ההסדר שאומץ שם היה נתון למניפולציות משמעותיות ולעקיפת המנגנון הממוחשב.²⁰ באחד מהמקרים, נשיא בית משפט במדינה אף הורשע בחלוקה ידנית סלקטיבית של תיקים בעלי חשיבות פוליטית, בעוד המערכת הממוחשבת שאומצה שימשה עבורו כסות.

¹⁵ ראו לעיל הערת שוליים 10.

¹⁶ אלגוריתמים שאינם ניתנים לפירוש, שפעולתם הפנימית אטומה או קשה לבני אדם להבנה, מכונים "קופסה שחורה". חוסר שקיפות זה מעלה חששות לגבי הגינות ולגיטימיות המערכות המשפטיות.

¹⁷ Civil Liberties Union for Europe, *Liberties Rule of Law Report 2023 Poland*, pp. 9-10.

¹⁸ Bartosz Wilk "Mysterious Random Judge Allocation Algorithm", SIEC OBYWATELSKA WATCHDOG (29 January 2019) ראו: ¹⁹

"Court of Justice of the EU faces landmark question on AI-driven judge assignment" CADE (25 April 2025).

²⁰ Rt. Hon. Sir Robert ;Michal Škop et al., "AlGovrithms 2.0: The State of Play", Open Data Kosovo (2021): 22

Buckland KBE KC MP, "AI, Judges and Judgement: Setting the Scene" (Harvard Kennedy School Working Paper), p. 13.

13. מקרי הבוחן לעיל ממחישים את החשיבות שבעיגון מערך בקרה ופיקוח מוסדי סדור על הפעלת המנגנון. במתווה המוצע אין כל התייחסות לפיקוח אנושי על הפעלת המערכת. הבחינה ההשוואתית חושפת מספר מודלים אפשריים של פיקוח ודיווח. כך למשל, **בפורטוגל**, הקצאת התיקים ליחידות השיפוטיות השונות אמנם מבוצעת מדי יום באמצעות תוכנת מחשב, אך תהליך ההקצאה מתבצע באופן גלוי, בנוכחות שופט ממונה, נציג התביעה הציבורית ונציג מטעם לשכת עורכי הדין, כאשר תהליך כולו מתועד בקפדנות בפורטוגל רשמי.²¹

ד. סיכום

14. ההצעה לניהול ממוחשב של חלוקת התיקים בהליכים מנהליים וחוקתיים היא הצעה לגיטימית הטומנת בחובה יתרונות לחיזוק אמון הציבור בבית המשפט. אולם ההצעה במתכונתה הנוכחית אינה בשלה.

15. כפי שעולה מהדיון שהתקיים בוועדת חוק, חוקה ומשפט, מטרה מרכזית של המחוקק היא הגברת השקיפות. לעמדתנו, ניתן להשיג זאת באמצעים אחרים, שאינם דורשים את עבודת המטה המורכבת הנדרשת לשם תכנון מעבר חכם ובטוח למערכת ממוחשבת. בתוך כך, ניתן לקדם עיגון חקיקתי של הכללים והשיקולים שעל "מחלקת היומן" לשקול בעת שיבוץ התיקים, וכן להבנות את שיקול דעתו של נשיא בית המשפט ביחס להתערבותו בקביעת ההרכב, כגון עומס, תחום מומחיות וכו'.

16. ככל שיוזמי ההצעה יבחרו בכל זאת לקדם מנגנון ממוחשב בהמשך, עליהם לעשות זאת רק לאחר עבודת מטה מעמיקה הנותנת מענה לסיכונים שעליהם הצבענו. חקיקה שאינה מגדירה במפורש את הכללים והמשקולות האלגוריתמיים, שוללת כל התייחסות לניסיון ומומחיות מצד אחד ובקרה אנושית על הליך ההקצאה מצד שני, ואינה מותירה כל פתח להתערבות מינהלית במקרים חריגים, אינה מבטיחה אובייקטיביות ויעילות. נהפוך הוא – היא פותחת פתח מסוכן לפוליטיזציה סמויה של מערכת המשפט ועלולה להביא לירידה באיכות פסקי הדין.

17. בכל הנוגע למתווה המוצע ביחס להכרעה בבקשות לדיון נוסף, אין מניעה עקרונית לדעתנו להרחבת הפורום השיפוטי שיכריע בבקשות אלו. אנו ממליצים כי ייקבע כברירת מחדל שהרכב אשר ידון בבקשה יכלול שבעה שופטים.

אנו עומדות לרשות הוועדה ונשמח לסייע בגיבוש מתווה מאוזן לטיוב מנגנון קביעת ההרכבים.



עו"ד הגר קמינר



עו"ד אסתר זנזורי פריאל

תכלית – המכון למדיניות ישראלית

²¹ ראו "שיבוץ שופטים והקצאת תיקים להרכבים בבתי משפט עליונים ובבתי משפט לחוקה", ממ"מ (25 בפברואר 2025) בעמ' 40.