



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

30 ביוני 2025

לכבוד

ועדת החוקה, חוק ומשפט

כנסת ישראל

הנדון: חוות דעת משלימה בנושא שאלת ההסכמה מדעת בנוסח המעודכן של הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות) מטעם יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט

בדצמבר 2024 החלו בוועדת חוקה הדיונים – לקראת הכנה לקריאה ראשונה – בהצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות) התשפ"ג-2023. לנוסח ההצעה הוגשה חוות דעת נרחבת על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.¹

לקראת הדיון שיתקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט ביום 1.7.2025, ובהמשך לנוסח קודם שהוצע, יו"ר הוועדה הציע נוסח מעודכן להצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות). במסגרת התיקונים שהוצעו בשני הנוסחים החדשים של הצעת החוק, נערכו גם שינויים בסעיפים 2 ו-3 להצעת החוק המקורית העוסקים בהבטחת הסכמה להליך הבוררות ובאופן הפנייה לבית הדין.

חוות דעת משלימה זו מתווספת לחוות הדעת הנרחבת ומבקשת להתמקד בשאלת ההסכמה מדעת בכניסה להליך בוררות בפני בית דין דתי בהתאם לנוסח המעודכן של הצעת החוק.

במסגרת חוות דעת זו נבקש להדגיש את הסיכונים שעדיין קיימים בנוסחה החדש של הצעת החוק בכל הנוגע לשאלת היכולת לקבל הסכמה חופשית ומלאה לקיום בוררות בפני בית דין דתי.

להלן הטיעונים ביתר פירוט:

השינויים בנוסח המעודכן מטעם יו"ר הוועדה (1.7.2025, 6.5.2025)

1. הנוסח המוצע ע"י יו"ר הוועדה (להלן גם: הנוסח המוצע) כולל מספר הגנות פורמליות שנועדו להבטיח כי ההסכמה להליך הבוררות נעשית מדעת:

- **הגבלת בוררות כאשר צד אחד הוא תאגיד** – לפי הנוסח המוצע, כאשר צד אחד הוא תאגיד, ניתן יהיה לפנות לבוררות לפני בית הדין רק אם הצד השני הוא גם תאגיד או שהצד השני הוא בן דתו של בית הדין. זאת, להבדיל מהנוסח המקורי, לפיו אם מדובר בתאגיד, די בכך שבעל השליטה בו הוא בן דתו של בית הדין.
- **הבהרת דרך מתן ההסכמה** – לפי הנוסח המוצע, הבקשה לבוררות תוגש בצירוף טופס בוררות החתום על ידי כל הצדדים, לפי הנוסח המופיע בתוספת הראשונה.
- **הגשת בקשה חד-צדדית לבית הדין** – גם לפי הנוסח המוצע, כמו בנוסח המקורי, ניתן להגיש בקשה לבית הדין הדתי ללא הסכמת כל הצדדים. עם זאת, לפי הנוסח החדש, מזכירות בית הדין (ולא ההרכב

¹ מוטה קרמינצ'ר, ענת טהון אשכנזי, עמיר פוקס, דפני בנבנסיטי, חוות דעת - הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים היא פגיעה בשלטון החוק, המכון הישראלי לדמוקרטיה (3.11.2025).

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
מול מועלם
שגיר ליעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אפלכאוס, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

עצמו) תשלח לצדדים האחרים הודעה סטנדרטית (בנוסח קבוע מראש, כפי שמופיע בתוספת השנייה לחוק) הכוללת אפשרות לחתום על טופס הבוררות. הנוסח המוצע גם מבקש לקבוע שבית הדין לא יקבל כל החלטה בתיק עד לקבלת טופס בוררות חתום על ידי כל הצדדים הנוגעים בדבר.

• **הבהרה באשר למהות ההליך** – לפי הנוסח המוצע, בתחילת הדיון בהליך בית הדין יברר אם חתימת הצדדים הנוגעים בדבר על טופס הבוררות נעשתה מרצון חופשי, והוא להבהיר לצדדים שמדובר בהליך בוררות ולא בהליך שיפוט.

2. לכאורה, הנוסח המוצע מוסיף הגנות שיבטיחו הסכמה מדעת, לעומת ההצעה המקורית. עם זאת, ההגנות הפורמליות הללו אינן מסירות את הפגם המרכזי: העדר יכולת ממשית לגבש הסכמה מדעת להליך הבוררות בפני בית דין דתי, במיוחד במקרים של פערי כוחות בין הצדדים ובדגש עבור אוכלוסיות מוחלשות.

3. גם לפי הנוסח החדש, לאחר פנייתו של צד אחד להליך, יכול הצד השני לקבל הזמנה לדון בעניינו על ידי בית הדין, על אף שלא הביע כלל הסכמה לכך. אמנם, מדובר במזכירות בית הדין ולא בהרכב השופטים, והנוסח המוצע מציין כי ההודעה אינה מחייבת מתן הסכמה לקיום הליך בוררות בבית הדין. עם זאת, גם פנייה רשמית שכזו יכולה להתפרש אצל הצד השני כזימון שיפוט מחייב, לאור אופייה ומהותה של מזכירות בית הדין הרבני או השרעי. מצב זה – של פניה ממוסד שיפוט-ממלכתי בעניין משפטי – עלול ליצור טשטוש בין פנייה לצורך בוררות לבין זימון להליך מחייב, ומכאן שעצם הפנייה עשוי להפעיל לחץ ממשי על מי שמקבל אותה להסכים להליך. יתרה מזו, נוכח הסמכות הבלעדית הנתונה לבתי הדין הרבניים בתחום דיני המעמד האישי, צדדים עלולים להירתע מפני סירוב לפנייה, מתוך חשש שלסירוב זה עלולים להיות מחירים בעתיד. יוער בהקשר זה, כי שינוי סעיף ההגדרות בנוסח החדש כך ש"עניין אזרחי" אינו כולל "עניין הנוגע להליך שבין בני זוג נשואים או שהיו בני זוג נשואים", אינו מאיין את החשש האמור באופן מוחלט. לדוגמא: בדיון שהתקיים בוועדת החוקה ביום 6.5.2025 עלתה הסוגייה של דיונים בבית הדין על חלוקת רכוש בין בני זוג כשבני המשפחה מעורבים. בהקשר זה, יש מקום לחשש שהסכמות מתוך טעות יתרחשו בעיקר בקרב אנשים מאוכלוסיות מוחלשות, כאלה שידם אינה משגת לשלם עבור ייעוץ משפטי.

4. **החשש להיעדר רצון חופשי עלול להתעורר ביתר שאת במקרים בהם יש פערי כוח בין הצדדים.** למשל, בעת עריכת חוזה העסקה של עובדים בשכר נמוך או חוזה שכירות בנכס בהיעדר אפשרויות נוספות למגורים. במקרים בהם קיימים פערי כוח בין הצדדים, כלל ההגנות הפורמליות שהוספו בנוסח המוצע, אינן מסייעות בצמצום המקרים בהם עלולה ההסכמה להיות לא חופשית ולא מדעת. אף התוספת שלפיה בית הדין יברר אם חתימת הצדדים על טופס הבוררות נעשתה מרצון חופשי, על אף כוונתה הראויה, אינה נותנת מענה מספק למקרים שבהם יש פערי כוח שמובילים את הצדדים להסכים להליך הבוררות.

5. גם החרגה של זכויות קוגנטיות בדיני עבודה מגדר החוק – כלומר החרגת עניינים הנמצאים בסמכות בית הדין לעבודה שאינם יכולים לשמש נושא להסכם בוררות לפי כל דין מסמכות בית הדין הדתי – אינה מקלה על החשש



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

באותם מקרים בהם קיימים פערי כוחות בין הצדדים. זאת לאור העובדה כי גם אם תיווצר הבמה עבור אותה עובדת בשכר נמוך בה היא יכולה להביע התנגדות, החשש מאיבוד עבודתה או איבוד פוטנציאל השתכרות, עלול לגרום לאותה עובדת או עובד להיעתר לקיום הליך בוררות בפני בית דין דתי. להשלמת התמונה לעניין זה יוער כי הרשימה המפורטת בסעיף 4 לנוסח המוצע תחת הכותרת "תחולת הדין הדתי" הינה רשימה חלקית בלבד, אשר אינה כוללת את כלל החוקים אשר הדין הדתי חייב לסגת מפניהם, כדוגמת חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996 ועוד. מכיוון שזוהי רשימה שאינה ממצה גם אותם גורמים שהביעו את הסכמתם לבוררות במסגרת בית הדין הדתי, לא יוכלו לוודא כי זכויותיהם מוגנות וכי לא ייפסק בפסק הבוררות, בניגוד לחוקי המדינה.

6. **החשש להסכמה בהיעדר רצון חופשי גובר כאשר מדובר באדם המשתיין לקהילה יותר סגורה**, המאופיינת לעתים בלחצים משפחתיים, חברתיים או קהילתיים. לחצים אלו עלולים לבוא לידי ביטוי בדרישה ממנו להתדיין בפני הדין הדתי, במקום בפני מערכת המשפט האזרחית. ישנם מקרים שלחצים אלו גורמים לצדדים בתוך הקהילה להימנע מראש מלבקש סעד משפטי מבתי המשפט הממלכתיים, שכן ככל שיש אפשרות לפנות לבתי הדין הדתיים, אין סיבה להידרש לבית המשפט.

7. **לפיכך, דרישת ההסכמה, שנועדה להגן על קהלים שאינם מעוניינים להישפט לפי דין דתי, לא מספקת פתרון ראוי לבעיה.**

8. יש להוסיף לכך כי גם ההגנות הפורמליות הנוספות בעניין ההסכמה מדעת אינן משככות את הפגיעה המהותית בזכויות נשים הקיימת בבית הדין הרבניים (ובמקרים מסוימים גם בבתי הדין השרעיים). כך, לדוגמא, כיום רק גברים יכולים להיות דיינים בבית הדין הרבני. במדינה דמוקרטית, מצב שבו נשים פסולות לשיפוט, מהווה כשלעצמה, פגיעה קשה בשוויון; לא כל שכן, הרחבת הסמכות של בתי דין אלה לדון כבוררים גם בענייני ממונות. יתר על כן, הדין הדתי, כפי שהוא לעתים מיושם בפסיקות בתי הדין הרבניים ובתי הדין השרעיים, מגלם בתוכו אפליה מובנית כלפי נשים, וסותר בכך את ערך השוויון – מערכי היסוד של שיטתנו. כך למשל, לפי דין תורה נשים פסולות לעדות, ולא ברור מה יהיה דין נשים בוררות בהליך זה.

9. יש לציין כי במהלך הדיון שהתקיים על הצעת החוק בוועדת החוקה ביום 10.6.2025 נשאל נציג בתי הדין הרבניים מה יהיה דין עדות נשים ותשובתו הייתה "לא תכפה נשים על הדין הדתי".² **תשובה זו מוכיחה כי עמדת בתי הדין הרבניים אינה עומדת בפני שינוי והאפשרות להרחבת סמכויות של בתי הדין הללו, רק תרחיב ותעמיק את האפשרויות המפלוגות כלפי נשים.**

השוואה בינלאומית: החשש מפני היעדר הסכמה מדעת בבוררות לפי הדין הדתי הוביל לצמצום סמכות בוררות על פי דין דתי במדינות השונות

10. **במשפט המשווה לא מצאנו מדינות המוגדרות כדמוקרטיה מלאה או דמוקרטיה פגומה – על פי מדד האקונומיסט לדמוקרטיה – שבהן מוסדות שיפוט ממלכתיים מוסמכים לערוך בוררות על פי הדין הדתי.** הסיבה הראשונה לכך היא שבמדינות דמוקרטיות אין בתי דין דתיים רשמיים הדומים

² פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, (10 ביוני 2025), דקה 10: 02.

באופיים לאלה הקיימים בישראל. הסיבה השנייה, והיא לב העניין, אינה רק מבנית אלא נורמטיבית: **בוררות על בסיס הדין הדתי נחשבת ללגיטימית רק כאשר כל הצדדים הנוגעים בדבר נתנו את הסכמתם האמיתית והחופשית להליך**. מכיוון שקיים חשש כי שילוב הבוררות במסגרת ממלכתית עלול לטשטש את גבולות החובה והבחירה, וכי הוא מעלה את הסיכון שהסכמה שניתנת לא תהיה מלאה וחופשית, בייחוד עבור אוכלוסיות מוחלשות, לא ניתן לערבב בין מוסדות המדינה לבין בוררות על בסיס דתי.

11. דוגמא מרכזית לעקרון זה מצויה במחוז אונטריו **בקנדה**. בשנת 1991 נחקק חוק בוררות שקבע כי "לשם הכרעה במחלוקת, בית הדין לבוררות יחיל את כללי המשפט שנקבעו על ידי הצדדים". מוסדות דתיים פירשו את הסעיף כאישור לערוך בוררות לפי הדין הדתי. בשנת 2003 ארגון אסלאמי פעל להציע בוררות שמבוססת על הדין האסלאמי, בפרט בענייני משפחה. הארגון טען כי צעד זה יהיה "תחילתו של בית דין שריעה בקנדה", וכי כאשר תתקיים בוררות המבוססת על הדין האסלאמי, יהיה מצופה מכל "המוסלמים הטובים" להביא סכסוכים משפחתיים לפני המוסד הדתי בלבד.

12. הוקמה ועדה ממשלתית שבחנה את הנושא, ובמסגרתו את השאלה האם ניתן לקבל הסכמה אמיתית וחופשית לבוררות דתית, בייחוד ביחס לנשים וקהילות דתיות סגורות. בסופו של יום, הוועדה הציעה להתיר בוררות בבתי דין דתיים, תוך אימוץ רשימה ארוכה של הגבלות, לדוגמא: ביקורת שיפוטית על החלטות בוררות; פיקוח על מוסדות בוררות; קביעה כי החלטות בוררות צריכות להלום את החוקה הקנדית ואת דיני המשפחה של אונטריו.

13. למרות המלצה זו, בשנת 2005 חוק הבוררות במחוז אונטריו תוקן ונאסר על בוררות על בסיס הדין הדתי בשל החשש לפגיעה בערכים קנדיים.³ יודגש כי המקרה הקנדי עסק בבוררות פרטית בלבד בסוגיות של דיני משפחה, ולמרות זאת, הוחלט כי הקושי בהבטחת הסכמה מדעת גובר על היתרונות שבהסדר.

14. יש מספר מדינות (**בריטניה, אוסטרליה**)⁴ שמאפשרות לקיים בוררות על בסיס הדין הדתי, אך גם שם מדובר על **מסגרות פרטיות לחלוטין**. בבריטניה, לדוגמא, למוסדות הבוררות הדתיים אין מעמד רשמי, אלא מעמד זהה למעמד של מוסדות בוררות פרטיים בישראל. מכאן שככל מוסד בוררות פרטי, הם כפופים להגבלות שנועדו להבטיח הסכמה חופשית של הצדדים להליך, כגון: דרישת הסכמה בכתב, סמכות לבית המשפט לבחון האם קיים חוזה בוררות בתוקף שהושג ללא כפייה, ודרישה שהליך הבוררות יהלום את הערכים הבסיסיים של החוק הבריטי, כולל כיבוד זכויות אדם. בנוסף, קיימת אפשרות לערער על פסק הבוררות בתנאים מסוימים (לדוגמא: אם הוא מפר עקרונות חוקיים). כן נקבע בפסיקה שלא ניתן לאכוף פסק בוררות שמפר דיני איסור

³ Shirish P. Chotalia, *Arbitration Using Sharia Law in Canada: A Constitutional and Human Rights Perspective*, 15 CONST. F. (2006); Caryn Litt Wolfe, *Faith-Based Arbitration: Friend or Foe - An Evaluation of Religious Arbitration Systems and Their Interaction with Secular Courts*, 75 FORDHAM L. REV. 427 (2006); Shelley McGill, *Religious Tribunals and the Ontario Arbitration Act, 1991: The Catalyst for Change*, 20 J.L. & SOC. POL'Y 53 (2005).

⁴ העיסוק באוסטרליה מצומצם יותר: ראו **כאן**.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אפליה.⁵ למרות ההגבלות אלה, ממשיכות להישמע טענות שהדין הבריטי לא מונע בפועל כפיית בורות על צדדים מוחלשים (ובעיקר על נשים).

15. **המסקנה: במדינות דמוקרטיות שבהן מתאפשרת בורות לפי הדין הדתי, היא מתקיימת רק במוסדות פרטיים ולא בפני בית דין שהוא חלק ממערכת המשפט.** בנוסף, הבורות הפרטית לפי הדין הדתי בדרך כלל מתקיימת תחת מגבלות מחמירות, ובהן: דרישת הסכמה חופשית של שני הצדדים להליך; חובה שהפסיקה תהלום את הדין המדינתי; מתן זכות ערעור על פסק הבורות לבתי המשפט המדינתיים בשל עילות מסוימות. אף במצבים אלו מתנהל שיח ציבורי נרחב על החשש מהיעדר רצון חופשי, במיוחד של נשים ואוכלוסיות מוחלשות.⁶

16. **לסיכום,** מחוות דעת זו, העוסקת רק בסוגיית ההסכמה להליך הבורות בפני בית דין דתי, עולה כי למרות השינויים שנערכו בנוסח המעודכן של הצעת החוק, נותר חשש ממשי כי הסכמה להליך הבורות תתקבל שלא מרצון חופשי, במיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות. החשש גובר לנוכח פערי כוח, לחצים קהילתיים, ואף אופי הזימון להליך מאת בית הדין, שעלול להיתפס כהוראה מחייבת. בנוסף, מתן סמכות בורות לבתי הדין הדתיים – שהם מוסדות ממלכתיים – חורג מהקיים במדינות דמוקרטיות אחרות. המשפט המשווה מלמד כי בדמוקרטיות רבות אחרות, ככל שמתאפשרת בורות לפי הדין הדתי, היא מתקיימת במסגרות פרטיות ותחת מגבלות, במטרה להבטיח הסכמה מדעת. גם במקרים אלה ממשיך להתקיים שיח ציבורי ומחקרי נרחב סביב החשש מכפייה, בעיקר כלפי נשים ואוכלוסיות מוחלשות.

בברכה,

עו"ד דפני בנניסטי

עו"ד ענת טהון אשכנזי

המכון הישראלי לדמוקרטיה

⁵ David Torrance, *Sharia Law Courts in the UK*, House of Commons Library (2019); Jessie Brechin, *A Study of the Use of Sharia Law in Religious Arbitration in the United Kingdom and the Concerns That This Raises for Human Rights*, 15(3) ECCLESIASTICAL L.J. 293 (2013).

⁶ לדוגמה: Michal J. Broyde, *Faith-Based Arbitration Evaluated: The Policy Arguments For and Against Religious Arbitration in America*, 33(3) J. L. & RELIGION 340 (2018).

Broyde הוא חוקר מרכזי בתחום, והוא מרבה לכתוב על בורות לפי הדין הדתי בארה"ב. ככלל, הוא אינו מתנגד לסוג כזה של בורות (כאשר הוא בוחן רק בורות פרטית ולא בורות מטעם מוסד ממלכתי), אך הוא טוען שכדי שפסק בורות יכובד בערכאה חילונית, ההליך צריך לעמוד בסטנדרטים שיבטיחו שהוא הוגן בעיניים החברתיות והמשפט החילוניים. בין היתר, הוא טוען כי הליך הבורות צריך לקבוע פרוצדורות מפורטות וקבועות ולכלול מנגנון ערעור פנימי; הרכב הבוררים צריך לכלול גם עורכי דין ואנשי מקצוע אחרים כדי לספק מומחיות בנושאי משפט חילוני ובנושאים עסקיים (*Michael J. Broyde, Multicultural ADR and Family Law: A Brief introduction to the Complexities of Religious Arbitration*, 17 CARDOZO J. CONFLICT RESOL. 793 (2016)).