



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

17 דצמבר 2025
כ"ז כסלו תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – קביעת הרכבים בבית המשפט העליון וקביעת דיון נוסף), התשפ"ה-2025

הצעת חוק זו משבשת את תחום המינהל השיפוטי, אשר נדרש בו איזון עדין בין שיקולים של הגנה על אי-תלות שיפוטית ועל העצמאות המוסדית של בית המשפט, לבין שימור אחריותיות ויעילות מערכתית.

יש חשש שהמהלך המוצע – נטילת סמכויות מנשיא בית המשפט העליון – ננקט בלא שנבדקה לעומק נחיצותו, בלא התחשבות בחשש מפני שיבוש עבודת בית המשפט ובלא הקפדה על עקרון אי-תלות השופטים. אדרבה, יש חשש שהצעת החוק נועדה דווקא לפגוע שלא לצורך במעמדו של נשיא בית המשפט העליון ובהגנה על עצמאות בית המשפט, וזאת כחלק מהמהלך הרחב יותר שהממשלה והקואליציה מובילה להחלשת בית המשפט ושומרי הסף, וכהמשך ישיר למסע הדה לגיטימציה לנשיא הנוכחי.

להלן חוות דעתנו.

עיקרי הצעת החוק

הצעת החוק שבנדון מבקשת לערוך שני תיקונים בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

- התיקון הראשון מבקש ליטול מידי נשיא בית המשפט העליון את סמכותו לפי סעיף 27(א) לחוק לקבוע מותבים, קרי להחליט מי השופט או השופטים אשר ידונו בעניין מסויים. במקום הנשיא מוצע שהמותבים "ייקבעו באופן ממוחשב ללא התערבות גורם אנושי". יצוין כי לפי הנהלת בתי המשפט,¹ גם כיום, ההרכבים הדנים בתיקים בבית המשפט העליון נקבעים ככלל באופן אקראי על ידי יומן בית המשפט על בסיס סדר הגעתם, דחיפותם והערכת היקף העבודה הצפוי בהם, תוך התחשבות במניעויות שופטים, תורנויות, חופשות או שבתונים. זאת, למעט מקרים חריגים דוגמת הליכים בהיקף יוצא דופן שבהם נשיא בית המשפט העליון מעורב בחלוקתם לטובת חלוקה שוויונית של העומס

¹ ראו, לדוגמה, תשובה לבקשת חופש מידע שהתקבלה על ידי הח"מ ביום 12.12.2022; כמו כן ראו תשובה לבקשת חופש מידע של הנהלת בתי המשפט מיום 29.10.2023.

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 גרוניר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

גרג'ר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פיישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופט רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוים, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייך, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נזריאן, 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] פדס, 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 כרמון

ברנרד מרכוס [1929-2024]

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

השיפוטי או כשההליך מעורר שאלה משפטית מורכבת במיוחד או בעלת משמעות ציבורית מיוחדת, ואז מעורבות הנשיא מתייחסת לוותק השיפוטי (בתיקים אלה יטפל על פי רוב הרכב של השופטים הוותיקים בבית המשפט).

2. התיקון השני מבקש ליטול מנשיא בית המשפט העליון (או משופט אחר שיקבע לכך) את סמכותו לפי סעיף 30(ב) לחוק להחליט בבקשה לקיים דיון נוסף בעניין שפסק בו בית המשפט העליון. התיקון מבקש לקבוע כי במקום זה יידונו בקשות אלה אם קבעו רוב שופטי בית המשפט העליון כי יש מקום לדיון נוסף, ובמקרה זה ידון בית המשפט העליון ויחליט בבקשה לקיום דיון נוסף בהרכב שיכלול את כל שופטי בית המשפט העליון.

3. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, התיקונים האלה נדרשים כדי להביא לכך ש"הרכב בית המשפט העליון ייקבע באופן בלתי תלוי [...] כך שלא ניתן יהיה לקבוע מראש את תוצאות הדיון".

עקרונות כלליים והשוואה בינלאומית

4. הצעת החוק מעוררות סוגיות המחייבות שקלול של מספר עקרונות ובהם: אי-תלות שיפוטית (של השופט בשבתו בדין), עצמאות מוסדית של בית המשפט, אחריותיות ויעילות מערכתית. בהקשר הזה, לעתים עלול לשרור מתח בין הצורך החיוני להקפיד על אי-תלות השופט בפסיקתו לבין האינטרס החשוב (לרבות לשם מיצוי הזכויות של אזרחים הנזקקים לשירותי בית המשפט) של יעילות תפקוד בית המשפט ושימור האחריותיות על כך. מתח זה מתחדד בהפעלת סמכויות הניהול של בית המשפט בנושאים כגון הקצאת תיקים, ולא משנה מי מחזיק במושכות קבלת ההחלטות בהקשר זה (נשיא בית המשפט או גורם אחר).² עם זאת, חשוב להדגיש: אמנם ככלל סמכויות ניהוליות של נשיאי בתי משפט עלולות במקרים מסויימים לעמוד במתח עם שמירה על אי-תלות השופטים (אי-תלות פנימית),³ אבל בישראל הן גם ערובה לשמירה על עצמאותה של הרשות השופטת. במלים אחרות, עם השנים התפתחו התפקידים הניהוליים של נשיא בית המשפט העליון באופן שהפך אותו לגורם בעל משקל קריטי בשמירה על עצמאות הרשות השופטת.⁴ **חשיבותו של נשיא בית המשפט העליון בשמירה על עצמאות הרשות השופטת רבה במיוחד לאור דריסת הרגל הניהולית הרבה שיש לשר המשפטים בניהול הרשות השופטת.**⁵

² גיא לוריא **ממונים על הצדק**, 36, 102 (2011); שלמה לויין "אי תלות שיפוטית – מבט כלפי פנים" **עיני משפט** כ"ט 5 (2005); מיכל אגמון-גונן "אי-תלות שיפוטית: האיום מבפנים?" **המשפט** 18, 2 (יולי 2004).

³ להמלצות שנועדו להתמודד עם מתח זה, ראו: לוריא, **לעיל** ה"ש 2.

⁴ Guy Lurie, *The Attempt to Capture the Courts in Israel*, 56 ISRAEL LAW REVIEW 456 (2023).

⁵ שם.

5. עקרון נוסף שחשוב להדגיש בהקשר זה, הוא החשיבות של העדר מעורבות של גורמים חיצוניים בנושאי מינהל הקשורים לליבת עבודת השופטים – כלומר נושאים מינהליים שיש להם השפעה ישירה ומידית על ענייני שפיטה. כפי שהבהיר בשנת 1985 בית המשפט בקנדה בפסק הדין בעניין Valente, עצמאות שיפוטית מוסדית מינימלית חייבת לכלול שליטה של שופטים על החלטות מינהליות הנוגעות במישרין ומיידית לשיפוט, ובהם חלוקת תיקים לשופטים.⁶ כפי שנאמר בהכרזה בינ"ל של האו"ם בנושא משנת 1985, חלוקת התיקים בתוך בית המשפט היא עניין פנימי של מינהל שיפוט.⁷

6. ההסדר שלפיו נשיא בית המשפט הוא אשר מחלק את התיקים בין שופטי בית המשפט נפוץ יחסית במערכות משפט דומות, אף שגם הסדרים אחרים נפוצים – כגון הקצאה אקראית לפי כללים שנקבעים מראש על ידי ועדת שופטים או ועדה מנהלת, או מעורבות של מועצת רשות שופטת בקבלת ההחלטות בתחום זה.⁸ אם נתמקד בבתי משפט עליונים דווקא, חלוקת תיקים בידי נשיא בית המשפט, נהוגה במספר מערכות משפט הדומות לשיטת משפטנו, כגון אירלנד, בריטניה וקנדה.⁹

7. כדי להגשים את העקרונות של אי-תלות שיפוטית מחד גיסא, ויעילות העבודה השיפוטית והאחריותיות עליה מאידך גיסא, חשוב שחלוקת העבודה השיפוטית באמצעות הקצאת התיקים תיעשה לפי תכנית שנקבעת מראש, ועל פי אמות מידה ברורות ואובייקטיביות במידת האפשר. יחד עם זאת, כפי שנקבע לדוגמה בכללי הר הצופים לעצמאות שיפוטית, אין זה נתפס כפגיעה באי-תלות השופטים אם הגורם ברשות השופטת שניתנה לו סמכות זו, בפרט נשיא בית המשפט העליון, מקבל שיקול דעת לשנות תכנית זו במקרים חריגים על פי שיקולים שנקבעים מראש.¹⁰

⁶ Valente v. The Queen, [1985] 2 S.C.R. 673.
⁷ UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

⁸ לדוגמה בגרמניה. ראו: לוריא, לעיל ה"ש 2, בעמ' 100; Adam Blisa and David Kosař, *Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance*, 19(7) GERMAN LAW JOURNAL 2031 (2018).

⁹ BRICE DICKSON, THE IRISH SUPREME COURT: HISTORICAL AND COMPARATIVE PERSPECTIVES 64 (2019); *How our courts decide: Answers to questionnaire: United Kingdom* (Seminar organized by the Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, 2019), https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Dublin/UK.pdf; BENJAMIN ALARIE & ANDREW J. GREEN, COMMITMENT AND COOPERATION ON HIGH COURTS: A CROSS-COUNTRY EXAMINATION OF INSTITUTIONAL CONSTRAINTS ON JUDGES 20-21 (2017)

¹⁰ ראו, לדוגמה, MOUNT SCOPUS INTERNATIONAL STANDARDS OF JUDICIAL INDEPENDENCE, section 2.18 (consolidated 2022).



8. **העדר בחינה של נחיצות הצעת החוק.** הצעת החוק מבקשת להביא לקביעת הרכבים באופן אקראי, כאמור, כדי למנוע שליטה ב"תוצאת העתירה [...] עוד בטרם החל הדיון". אולם, כאמור לעיל, לפי הנהלת בתי המשפט,¹¹ גם כיום, ההרכבים הדנים בתיקים בבית המשפט העליון נקבעים ככלל באופן אקראי על ידי יומן בית המשפט. זאת, למעט מקרים חריגים דוגמת הליכים בהיקף יוצא דופן שבהם נשיא בית המשפט העליון מעורב בחלוקתם לטובת חלוקה שוויונית של העומס השיפוטי או כשההליך מעורר שאלה משפטית מורכבת במיוחד או בעלת משמעות ציבורית מיוחדת, ואז מעורבות הנשיא מתייחסת לוותק השיפוטי (בתיקים אלה יטפל על פי רוב הרכב של השופטים הוותיקים בבית המשפט). גם התייחסות הצעת החוק לפרקטיקה שנהגה בעבר לעניין יכולתו של שופט תורן לצרף שופטים לפי בחירתו – ספק אם היא רלוונטית עוד. אף שיש מקום להבהיר את שקיפותם של כללים אלה,¹² לא ברורה נחיצות נטילת הסמכויות המוחלטת.

9. **סכנה לפגיעה באי-תלות השופטים.** יש חשש שהקביעה בהצעת החוק כי חלוקת התיקים תיעשה "באופן ממוחשב ללא התערבות גורם אנושי" לא תהיה מעשית. בסופו של יום, גורמים אנושיים יצטרכו להיות מעורבים בעיצוב הטכנולוגי, לדוגמה כדי לקבוע מראש את הכללים שהמחשב ישבץ לפיהם את התיקים ואת השופטים או כדי לקבל החלטות של סטייה מהכללים במקרים חריגים שבהם זה נדרש. החשש הוא שנטילת הסמכות מגורם שיפוטי, תגרום לעיצוב טכנולוגי (לדוגמה בידי גורמים מינהליים, טכנולוגיים או מסחריים) באופן בלתי מבוקר על ידי שופטים, אשר עלול לפגוע בסופו של יום באי-תלות שיפוטית.¹³

10. **פגיעה ביעילות התפקוד של בית המשפט.** המהלכים שהצעת החוק מנסה לקדם עלולים לשבש את יעילות התפקוד של בית המשפט. העדר מעורבות של גורם אנושי ושיפוטי בקביעת ההרכבים, הן במקרים שבהם נחוץ לקבוע מראש כללים שיתחשבו בגורמים כגון העומס השיפוטי או התמחויות של שופטים, הן כדי לאפשר לגורם שיפוטי שיקול דעת במקרים חריגים לצורך איזון העומס השיפוטי, עלול לשבש את התפקוד של בית המשפט. לדוגמה, בהיעדר מעורבות כשזו נחוצה, עלול להיווצר עומס שיפוטי מוגזם אצל שופטים מסויימים, באופן

¹¹ ראו, לדוגמה, תשובה לבקשת חופש מידע שהתקבלה על ידי הח"מ ביום 12.12.2022; Guy Lurie, *The Invisible Safeguards of Judicial Independence in the Israeli Judiciary*, 24 GERMAN LAW JOURNAL 1449 (2023).

¹² השוו Lurie, לעיל ה"ש 11.

¹³ השוו: Amnon Reichman, Yair Sagy & Shlomi Balaban, *From a Panacea to a Panopticon: The Use and Misuse of Technology in the Regulation of Judges*, 71 HASTINGS LAW JOURNAL 589 (2020).

שיעכב הכרעה בתיקים. ההצעה ביחס לאופן קבלת ההחלטות בבקשות לדיון נוסף עלולה להביא לעומס רב יותר על כל השופטים, שיצטרכו להיות שותפים להחלטות בנושאים אלה, ולפגוע כך ביעילות התפקוד של בית המשפט.

11. **פגיעה במעמד נשיא בית המשפט העליון.** כאמור לעיל, לתפקיד של נשיא בית המשפט העליון מקום חשוב בשמירה על עצמאות בית המשפט. יש חשש שנטילת תפקידיו של נשיא בית המשפט העליון, כמוצע בהצעת החוק, תפגע במעמדו וביכולתו להגן על אי-תלות השופטים. בלי איזון הפגיעה הזו באמצעות ביצור ההגנות המוסדיות על בית המשפט בדרכים אחרות, היא עלולה להביא בתורה לכרסום בעצמאות בית המשפט. יש מקום לחשש האמור, במיוחד על רקע ההקשר הרחב יותר: המהלכים והאמירות של שר המשפטים ושל גורמים פוליטיים אחרים הקשורים בממשלה ובקואליציה, שמבקשים לפגוע בלגיטימיות מעמדו של נשיא בית המשפט העליון בכלל, ושל הנשיא המכהן בפרט.¹⁴ אף שהצעות חוק דומות להצעת החוק האמורה הוגשו בעבר, יש חשש כי קידומה בפועל בעת הנוכחית נובע ממניעים בלתי ראויים אלה ועל רקע פרסונלי לחלוטין.

12. **התמונה הרחבה – ניסיון לפגוע באי-תלות הרשות השופטת.** הצעת החוק שבנדון מקודמת כחלק ממהלך כולל של הממשלה והקואליציה שנועד לפגוע בעצמאותן של הרשות השופטת ושל יתר מערכת אכיפת החוק, וזאת כדי להגביר את כוחה הבלתי מבוקר של הממשלה. זהו מהלך שניתן לראות גם בתיקון שנעשה בהוראות חוק-יסוד: השפיטה באשר לדרכי בחירת השופטים באופן שהעביר כוח רב לפוליטיקאים, בתיקון של החוק שנעשה בדרכי מינוי נציב תלונות הציבור על שופטים, בניסיון להדיח ללא עילה בדין את היועצת המשפטית לממשלה (שבוטל על ידי בג"ץ לאחרונה בשל ההליך הפגום), ועוד. זהו מהלך פסול שפוגע ביסודות הדמוקרטיה הישראלית, ובעקרונות חשובים העומדים בבסיסה, בהם עקרון שלטון החוק, עקרון הפרדת הרשויות והאיזונים והבלמים בין הרשויות.

בכבוד רב,



ד"ר עמיר פוקס



ד"ר גיא לוריא

¹⁴ ראו גיא לוריא "מה המשמעות של הכרזתו של שר המשפטים שלא ישתף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון?" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (27.1.2025).