

מיצוי מידע מהליכים משפטיים ככלי לקידום צדק ולשיפור פעולת הרשויות

עמוס ישראל-פליסהואור, עמית אופיר ובעז סגל*

בהליכים משפטיים רבים נאסף מידע מגוון על אירועים ועל הגורמים להם. המידע, שנאסף במימון ציבורי ניכר, אינו מנוצל בדרך כלל מעבר למטרתו המקורית – קביעת אשמה, אחריות וכדומה – ולאחר השימוש בו למטרות האלה הוא "נזרק".

במאמר זה נציע לעשות שימוש משני, נוסף וחשוב, במידע שנוצר בהליכים משפטיים, על מנת לשפר את השירות הציבורי ולמנוע עוולות וכשלים עתידיים, הנובעים בחלקם מפעולות או ממחדלים של הרשויות. לצורך כך אנחנו מציעים למסד תהליך שבאמצעותו יוכלו, ואולי אף יחויבו, נושאי תפקיד מסוימים – שופטים, פרקליטים וכדומה – להעביר מידע לגורמים רלוונטיים. אנו מציעים להסדיר תהליכים המקלים על איסוף המידע והעברתו, הן לרשות האחראית על הכשל והן למאגר מרכזי, אחד או יותר.

שימוש משני במידע, תוך ניצול היכולות הטכנולוגיות העכשוויות, הינו תחום הולך ומתפתח. במאמר אנו מציגים את הערך הרב של מידע משפטי, את תרומתו האפשרית לתיקון עבודת הרשויות ומציעים מנגנונים ותהליכים של שימוש משני במידע. אנו מתעדים, במחקר ראשוני, פרקטיקה קיימת של בתי משפט לפעול לתיקון פעולת הרשות על ידי העברת פסק הדין לגורמים שמחוץ להליך.

המאמר מנמק מדוע ראוי לעשות שימוש משני במידע משפטי, ולמה אף ראוי להסיר חסמים קיימים (למשל על ידי צמצום חסיונות) המקשים על שימוש שכזה כיום. המאמר קורא להגדיר העברת מידע לצורכי תיקון עבודת הרשות ומניעת עוולות עתידיות כחלק מחובתם של עובדי/ות ציבור במסגרת הסמכות והתפקיד שלהם/ן. המאמר דן בקצרה בהתנגדויות, בחסרונות ובסכנות אפשריות ומסתיים בקריאה ליישום ראשוני ומוגבל (כפילוט) של ההצעה – יצירת מאגר מידע מרוכז תחת יחידה ייעודית במשרד מבקר המדינה וגיבוש חובה בדבר העברת מידע משפטי לגורמים היכולים לתקן את פעולות הרשות.

* ד"ר עמוס ישראל-פליסהואור וד"ר בעז סגל הם מרצים בבית הספר למשפטים במכללה האקדמית ספיר ומר עמית אופיר הוא סטודנט שנה ג' בבית הספר. על ביקורת בונה אנו מודים לשופטים, למערכת "מעשי משפט", לנתי ברוקס, מני מאוטנר, יוסף דוד, אבי טננבאום, שרון בר זיו, לירון דוד, דן קאופמן, עדו בר גיל ושני חברים שביקשו שלא נציין את שמם.

מבוא

בהליכים משפטיים רבים מצטבר מידע מגוון על אירועים והגורמים להם. מידע זה נאסף, מקוטלג ומאופיין על ידי אנשי מקצוע, כשלרוב מתווספת לכך הערכה של קשרים סיבתיים אפשריים. פרטי מידע אלו באים לידי ביטוי במושגים, בהפניות לסעיפי חוק, בסימון ברשימות וטפסים ועל ידי טבלאות, מבני ידע, שפה וצורה קבועים וחוזרים. על פי רוב, המטרה של איסוף המידע היא לגבש אשמה בהליך הפלילי, אחריות של נתבע אזרחי או מנהלי, שיקולי ענישה, הוצאה ממשמורת וכיוצא באלה. כיום, מידע זה, שנאסף במימון ציבורי ניכר, אינו מנוצל בדרך כלל מעבר למטרתו הממוקדת, ולאחר השימוש בו, לאחת מן המטרות האלה, הוא "נזרק".

במאמר זה נציע לייצר מנגנון אשר אוסף את המידע שמצטבר בהליכים המשפטיים, מעבד ומנתח אותו. כמו כן נציע מנגנונים להעברת היזון חוזר לרשויות המצביע על כשלים נקודתיים או רוחביים בפעולותיהם, על מנת שהשירות הציבורי יוכל למנוע הישנות של כשלים אלו. בדרך זו, מערכת המשפט תגיש צדק לא רק כסעד בדיעבדי למי שספג נזק, אלא גם כתרופת מנע הפועלת להפחתת עוולות ופגיעות בלתי צודקות. לצורך כך אנחנו מציעים למסד תהליך שבאמצעותו יוכלו, ואולי אף יחויבו,¹ נושאי תפקיד מסוימים – שופטים, פרקליטים וכדומה – לאסוף מידע ולהעבירו לגורמים רלוונטיים. זאת ועוד – אנו מציעים להסדיר תהליכים המקילים על איסוף המידע והעברתו, הן לרשות האחראית על הכשל והן למאגר מרכזי. מצד אחד, מאגר מידע מרכזי כזה יאפשר לבעלי תפקיד במערכת המשפט, המזהים כשל, להעביר על כך התראה; ומצד שני, מאגר מרכזי כזה יאפשר למבקר המדינה ולגורמים רלוונטיים אחרים לבצע כרייה וניתוח של המידע באופן שיוביל לשיפור בעבודת הרשות.² ביצוע פעולות מורכבות אלה צפוי להיות יעיל וזול יחסית, וזאת לאור התפתחות יכולת חישובית לשם עיבוד נתונים (data analysis), כולל עיבוד של נתוני עתק, ולאור היכולת לנתח מידע של טקסטים בשפה חופשית (NLP) בעזרת אינטליגנציה מלאכותית ולמידת מכונה.³

1 בדומה לחובה המובנית לרווח על עבירה פלילית המתבררת תוך כדי דיון בתביעה נזיקית, ראו ס' 88 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]: "אך אם ראה בית המשפט הדין בתובענה ככל שלב של ההליכים שהעובדות מהוות, או עשויות להיות, פשע, יעכב בית המשפט את המשך ההליכים עד שייוכח שהעובדות נמסרו לידיעת המשטרה...". עיכוב ההליך עד להעברת המידע מהווה תמריץ לבית המשפט, המעוניין בסיום ההליך, להעברת המידע.

2 אנו ממליצים לבנות את כלי ניהול הידע של משרד המשפטים כך שיוכלו לשמש גם לצרכים שהוגדרו במאמר זה. נדמה שמשרד המשפטים חותר לבניית פונקציה כזו בתוך המשרד לזיהוי ותיקון כשלים בעבודתו; לעניין זה ראו עקיבא כרמל, טל אייזנברג, ניר גורדרון ויאיר גרדין "אסטרטגיית דאטה ואנליטיקה למשרד המשפטים" *משרד המשפטים* (2021).

3 לניתוח נתוני עתק (big data) לתמיכה בהחלטות (בעיקר בעבודה סוציאלית), ראו Philip Gillingham, *Decision Support Systems, Social Justice and Algorithmic Accountability in Social Work: A New Challenge*, 31 Soc. WORK ACTION, 277 (2019); להתייחסות ל-NLP בעברית ראו ועדת בינה מלאכותית ומדע הנתונים דו"ח הוועדה (2021); לדיון ראשוני של ההשפעה, ההזדמנויות והסיכונים של שימוש ב-ChatGPT לצרכים המוצעים במאמר, ראו ChatGPT Analysis and Research Team, *ChatGPT*

בפרק א נציג את הערך של המידע הנצבר בהליכים משפטיים ואת המנגנונים והכלים שאנו מציעים למיצוי מידע זה לצורך שיפור פעולת הממשל. פרק ב יוקדש לסקירת תקדימים מעוררי מחשבה לשימוש מתקן במידע. בפרק ג נשרטט קווי מתאר ראשוניים לנהלים ומערכות לשימוש משני במידע משפטי. פרק ד יציג שלוש טענות נורמטיביות התומכות בשימוש משני במידע ויצביע על האופן שבו שימוש כזה מנגיש צדק לציבור הרחב. פרק ה ידון בארבע התנגדויות אפשריות להצעתנו. המאמר מסתיים בקריאה ליישום ראשוני ומוגבל (כפיילוט) של ההצעה, ובקריאה לדיון נורמטיבי וארגוני על אודות השימוש המשני במידע משפטי לצורך קידום צדק ותיקון פעולות הרשות.

א. מנגנונים וכלים למיצוי מידע לשיפור הממשל

בפרק זה נתאר את המידע שקיים במערכות המשפטיות; את המעמד הייחודי של בעלי תפקידים במערכת המשפט כמוזי כשלים המצריכים תיקון; ואת הכלים והתהליכים שיאפשרו מיצוי מידע לצורך שיפור בעבודת הרשות.

המידע, בעלי התפקידים, ההליכים והמוסדות: התרומה האיכותית של מיצוי מידע משפטי

מסמכים משפטיים מכילים עובדות, קטגוריות משפטיות, וטענות על קשרים סיבתיים. חלק ממידע זה הוא מובנה (בטבלאות, תיבות סימון, הפניות לסעיפי חוק וכו') וחלקו אינו מובנה, אך כולל את המידע בשפה מקצועית המאפשרת לנתחו בקלות יחסית ובאיכות גבוהה.

כדי להמחיש את הצעתנו ניקח דוגמה של הסדר טיעון שנחתם בין פרקליטה לבין עברייני אשר במסגרתו הפרקליטה מסכימה לעונש מופחת בשל מידע על נסיבותיה של העבירה או על נסיבותיו האישיות של העברייני. לעיתים, אחד הנימוקים להפחתת האשמה הוא מידע הכולל כשלים של הרשות, למשל כשל בטיפול שירותי הרווחה או היעדר מענה שיטתי של המשטרה לתלונות קודמות. לטענתנו, יחד עם הסמכות להסכים על הפחתה בעונש או על תיקון כתב האישום, יש לתת לפרקליטה סמכות, ואולי אף לחייבה, להעביר את המידע לגורמים הרלוונטיים על מנת שאלו יפיקו ממידע זה לקחים,⁴ ויתקנו את הכשלים שתרמו לפשיעה.

פעמים רבות נמצא בידי מערכת המשפט מידע על הנזק שיצר הכשל או על העלות הנדרשת כדי לתקנו. לעיתים מידע זה הינו מספרי ולעיתים הוא נחשף באמצעות

in the Public Sector – overhyped or overlooked? CONCIL EUROPEAN UNION (2023) הממשלתית לקידום NLP בעברית (HebNLP) ראו רשות החדשנות ומשרד הדיגיטל הלאומי "הקמת איגוד חברות לטכנולוגיות שפת אנוש (NLP) בעברית ובערבית" (הודעה לעיתונות 22.9.2020).

4 מנגנון מוצע זה לניתוח הסיבות להסדרי טיעון דומה למנגנון ועדת אישור הפשרות שיתואר להלן, בטקסט ליד ה"ש 9. הטלת חובה לסימון נסיבות תורמות כחלק מההליך לעסקאות טיעון תגביר גם את השקיפות ואת הפיקוח על עסקאות אלה.

הסיפורים האנושיים של הצדדים הרלוונטיים.⁵ מידע זה עשוי לסייע לרשויות לקבל החלטות מושכלות לגבי הכדאיות של ההשקעה בתיקון הכשל. מידע משפטי נוצר על ידי שוטרים, פרקליטים, עובדים סוציאליים, שופטים ואנשי מקצוע אחרים. ככלל, ראוי שהסימון של המידע לפי קטגוריות וקביעת סיבתיות ואחריות יבוצע על ידי מי שאספו את המידע, פגשו את האנשים או היו בזירת האירוע. כלומר, ביחס לכל אירוע יש ערך לניתוח המתבצע ברמה קרובה ככל האפשר לשלב האיסוף, וככל האפשר בצמוד לנתוני הגלם (גם אם הפרטים במסמכים אלה יישארו חסויים). לאור זאת נציע שסימון המידע יבוצע על ידי הגורמים הקרובים ביותר אליו: בערכאה הדיונית ולא בערכאת הערעור ואצל הפרקליטה שטיפלה בתיק ולא אצל פרקליטת המחוז, דהיינו אצל אלה אשר נחשפו לראיות ופגשו את האנשים באופן בלתי אמצעי.⁶

ב. שימוש מניעתי ומתקן במידע שנוצר בהליך משפטי: תקדימים מעוררי מחשבה

כאמור בפרק הקודם, אנו מציעים לעשות שימוש משני במידע שנוצר בהליכים משפטיים, על מנת לאפשר לרשויות לתקן כשלים שונים שהתגלו תוך כדי ההליכים המשפטיים. כפי שנראה בפרק זה, עצם הרעיון שמידע שנוצר בהליכים משפטיים משמש, באופן משני, לשם שיפור דרכי הפעולה של הרשות, אינו חדש ונעשה בו שימוש גם כיום. הכרה מפורשת בערך של השימוש המשני במידע תוביל לדעתנו לקביעת נהלים ותהליכים להעברת המידע ולמיסוד של מערכת מידע מרכזית ותהליכי השימוש במאגר זה.

1. הליכים משפטיים שבהם תיקון המערכת הוא אינהרנטי להליך

בתי המשפט לעניינים המנהליים ובית המשפט העליון בשבתו כבג"צ הם הכתובת לעתירות המצביעות על כשלים של המדינה ורשויותיה. ממילא ההחלטה אם וכיצד להגן על פעולת המדינה מול עתירות כאלה מחייבת בדיקה של האירועים על ידי פרקליטות המדינה. בפסקי דין רבים המדינה מודיעה כי בעקבות העתירה "חודדו" או יחודדו הנהלים⁷ – תהליכי תיקון חשובים אלה מצריכים איסוף מידע, וידוא שמדובר בתקלה

5 לערך המיוחד של תיעוד הסיפורים האנושיים ראו את הצעתה של יפעת ביטון "כאבים באזור הכבוד" – פיצוי בגין פגיעה בזכויות חוקתיות" משפט וממשל ט 137, 179-180 (2016).

6 בשיחה עם השופט (ברימוס), ד"ר אברהם טננבוים, הוא סיפר שכאשר גילה שמושרד הביטחון אינו משלם קנסות, הוא הזמין לדיון הבא את מנכ"ל המשרד, וכאשר גילה כשל במערכת מבחני הנהיגה, זימן את המנהל האחראי. בעקבות חריגת השופט מההליך שלפניו כמוצע במאמרנו, נוצר היוון חוזר למשרדים שבהם התגלתה הבעיה, ובשני המקרים עצם הזימון פתר לכאורה את הבעיה. עם זאת, השופט לא ביקש דיווח על ביצוע התיקון. מנגנון העברה סדור למבקר המדינה ומנגנון היוון חוזר מהמבקר היו יכולים להשלים את התמונה. ריאיון (פנים מול פנים) עם השופט (ברימוס), ד"ר אברהם טננבוים (18.4.2023).

7 ראו למשל רע"פ 6002/12 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו 27.10.2016); בג"ץ 5277/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרות הבטחון הכללי (נבו 7.2.2017); בג"ץ 3570/19 בנאי נ' מפקד פיקוד מרכז (נבו 22.8.2019).

או אי-בהירות שיטתית, הגדרת הבעיה המדויקת וגיבוש הצעה לתיקון. כלומר, ההליך הספציפי, יחד עם הניתוח של האירוע וזיהוי הכתובת הרלוונטית על ידי הפרקליטות, עשויים לחשוף בעיה רוחבית ולהביא לתיקונה.

בתי משפט אזרחיים עוסקים בתביעות נזיקיות נגד המדינה,⁸ שגם הן מחייבות את הפרקליטות לבחון את הפעולות של הרשות הרלוונטית, על מנת לבסס את ההגנה של המדינה. יתר על כן, במקרים שבהם קיבלה המדינה על עצמה אחריות והחליטה לשלם לתובע סכום הגבוה ממיליון ש"ח, הדבר מובא לאישור של הוועדה העליונה לפשרות והסדרים, שהוקמה על ידי היועמ"ש,⁹ ושאחד מתפקידיה הוא למנוע את הישנות הכשל שגורם לכך שהמדינה נאלצה לשלם פיצוי בסכום כה גבוה.¹⁰

בבתי המשפט לנוער (ובמידה מסוימת גם בבתי המשפט לענייני משפחה ובבתי המשפט הקהילתיים) המידע שנאסף משמש לא רק להכרעה בנוגע לאשמה או לאחריות של הנער/ה, אלא גם כבסיס לגיבוש תהליכי טיפול ושיקום. חוקי הנוער מאפשרים לבית המשפט לזמן גורמים משפיעים רבים (כמו הורים ועובדי רווחה וחינוך), לברר את תרומתם למצב הנער/ה, לדרוש מהם ערובות והתייצבות חוזרת למעקב ואף לצוות עליהם לפעול בדרך מסוימת.¹¹ כלומר, לעיתים במהלך הדיון באחריות של הנער/ה מתבררת גם אחריות של צד ג', שעשוי אף להידרש לפעול בדרך כלשהי לתיקון העוול. עם זאת, המידע שבית המשפט לנוער אוסף הינו נקודתי והוא משמש לתיקון המקרה הנדון בלבד. כלומר, אין בנמצא מנגנון שבוחן את כל ההחלטות של בתי המשפט לנוער על מנת לבחון כשלים רוחביים של מוסד חינוכי, רשות אכיפה או כל גורם אחר.

קיימים גם גורמים שפועלים להפקת מידע רוחבי מהליכים משפטיים. אחד מן הגורמים הללו הוא מערך הסיוע המשפטי. הסיוע המשפטי אמון על ייצוג אזרחיות ואזרחים שידם אינה משגת. לשם כך הסיוע המשפטי מעסיק כ-150 עורכי דין פנימיים וכ-1,100 עורכי דין חיצוניים.¹² אחד התפקידים של עורכי הדין הפנימיים הוא איתור סוגיות עקרוניות, בעלות השפעה רחבה, לשם קידום תיקונם ברשויות השונות. אולם גם בגוף כמו מערך הסיוע המשפטי, או בגופים דומים, אין כיום מערכות מידע ונוהלי

8 בעז סגל "נזיקין של רשויות במבט השוואתי: הפיצוי הנזיקי – מטרה או אמצעי?" הפרקליט (צפוי להתפרסם ב-2024).

9 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1002 "פשרה בתביעה שהמדינה צד לה – נוהל" (10.2.2015).

10 מבקר המדינה אישור הסכמי פשרה בדרישות ובהליכים משפטיים (2015). דו"ח מבקר המדינה על פעולת הוועדה מגלה כי תפקוד הוועדה בהיבט זה לקוי.

11 ס' 26 ו-29 לחוק נוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשל"א-1971; ס' 3, 4, 8, 12-14 ו-26 לחוק נוער (השגחה וטיפול), התש"ך-1960; מונא חורי-כסאברי, באדי חסיסי וערן איצקוביץ' "נוער עובר חוק בישראל: התערבויות אפקטיביות מפרספקטיבה רווחתית" הזכות לרווחה טובה (2022) 339.

12 הסיוע המשפטי – משרד המשפטים דו"ח סיכום פעילות (2020).

איגום מידע התומכים בהליכים אלה.¹³ בנוסף, המידע הנאסף בסיוע המשפטי אינו מועבר לרשויות אחרות.

יש רשויות ובעלות תפקידים הפועלות בעקבות מידע המגיע אליהן, תוך חריגה מתחום תפקידן המוגדר. כך למשל, עורכת דין בפרקליטות המדינה, הנחשפת לתקלה רחבה, לעוולה או לעוכד ציבור שסרח (למשל תוך הגנה על רשות מסוימת), עשויה לכתוב למחלקה המשפטית של הרשות הרלוונטית, לשוחח עם אנשי הרשות או להעביר עותק ממסמך או פסק דין לעיונם.¹⁴ הפעולות הללו נובעות בדרך כלל מתביעה ספציפית ומתמקדות במתגלה בעקבותיה, ועל כן קיים קושי לראות תופעות רחבות; כמו כן, הפעולות הללו הן וולונטריות והן אינן מחייבות את המכותבים.

2. העברת עותקי פסק דין לצדדים שלישיים

כאמור לעיל, הצעתנו במאמר זה היא למסד פרוצדורה שבמסגרתה עובדות ועובדי ציבור, לרבות שופטים, אשר אגב ההליך המשפטי מזהים כשל בתפקוד הרשות, יהיו מחויבים להעביר חייווי למאגר נתונים מרכזי שיהיה נגיש לבעלי תפקידים שיוסמכו לכך. לטענתנו, הצעה זו אינה זרה למערכת המשפט, ועל מנת להוכיח זאת איתרנו 56 פסקי דין שבהם בחר בית המשפט "ללכת צעד נוסף" ולהעביר את פסק הדין לגורם שלישי (ולעיתים גם יותר), תוך שימוש בהוראה "להעביר את פסק הדין".¹⁵ ההעברה נועדה ליידיע את הגורמים הרלוונטיים על ליקוי הדורש התייחסות. הנחיה להעביר עותק מפסק הדין למאן דהו היא הנחיה אופרטיבית בין המותב למזכירות בית המשפט. היא אינה מייצרת חובה כלשהי עבור מקבל המידע, כך שהיא בבחינת "עצה" של בית המשפט ולא הנחיה שיפוטית.¹⁶ בית המשפט מזהה את מי שבעינינו נושא באחריות, מורה להעביר אליו את המידע ומתנתק מפעולת התיקון. האחריות כולה עוברת לנמען.

13 שם, בעמ' 12, 33, 75 ו-80. השימוש המשני במידע על ידי הצוות הפנימי בסוגיות עקרוניות נדון במפורש בדר"ח לשנת 2018. ראו הסיוע המשפטי – משרד המשפטים דר"ח סיכום פעילות 16, 33 ו-62 (2018) (להלן: דר"ח סיכום פעילות 2018). מניסיון אחד הכותבים, תהליך דומה מתרחש בקליניקות המשפטיות, גם שם ללא מערכות תומכות.

14 ריאיון עם פרקליט מפרקליטות המדינה (אזרחי) (4.6.2022).

15 באמצעות אתר נבו חיפשנו בכלל הפסיקה והערכאות את המילים "להעביר את פסק-הדין" (ללא מירכאות), תוך סימון ההגדרות הבאות: מרחק מילים – קרוב, בצמוד בסדר כלשהו; מורפולוגיה – מורחב; וכולל מילים נרדפות. החיפוש העלה מעל 2,600 תוצאות. בשלב הראשוני, מעל 90% מהתוצאות סוננו כלא רלוונטיות (העברה במסגרת ההליך). בשלב הבא נקראו כמאתיים פסקי דין שנותרו, כדי להגיע לפסקי הדין הרלוונטיים. המחקר הוא ראשוני. שינוי קל במילות החיפוש יעלה תוצאות נוספות. למשל, שינוי מילות החיפוש ל"העתק פסק-הדין ישלח" היה מגלה את פסק דינו של כבוד השופט טננבוים ת"ת (תעבורה י-ם) 16523/08 מדינת ישראל נ' ברונקש (נבו 19.5.2009), ששלח את פסק הדין לראש ענף תביעות ספציפי במשטרה, לצורך בירור הנוגע להצבת תמרוך שלא באופן בטיחותי.

16 "עצה" ולא "הנחיה". טיפולוגיה זו נלמדה מליאב אורגד ושי לביא "הנחיה שיפוטית: הערות לתיקוני חקיקה בפסיקת בית המשפט העליון" עיוני משפט לד 437, 440 ה"ש 3 (2011) (להלן: אורגד ולביא).

להלן נציג מבחר מפסקי הדין, תוך סיווגם בהתאם לסיבות העברתם. הקיבוץ יחדיו של פסקי דין תחת נושאים מהווה הדגמה של הכוח של איגום המידע מעבר למקרה הספציפי. פסקי הדין הללו ממחישים, לדעתנו, את הפוטנציאל ואת הצורך שבמיצוי המידע מהליכים משפטיים בצורה הטובה ביותר.

(א) פנייה לבעלי השפעה על חקיקה, תקנות ונהלים

כאשר בית המשפט מוצא שיש בעיה בדבר חקיקה קיים,¹⁷ הוא מפנה את פסק הדין לשר או לשרים האחראים על הנושא,¹⁸ או ליועץ המשפטי.¹⁹ לעיתים ההעברה נובעת מלקונה או מעמימות שהתגלתה,²⁰ ולעיתים היא נובעת מהתוצאות הבעייתיות או הלא-צודקות (לדעת בית המשפט) של החוק כפי שהוא עכשיו.²¹

(ב) פנייה לרשויות המס

שופטים שדנו בנושאים אזרחיים העבירו פסקי דין לרשויות המס, כאשר במהלך הדיון התעורר בליבם חשד לכך שבוצעו עבירות מס. כך למשל,²² בתי המשפט נוהגים לדווח לרשויות המס על מקרים שבהם עובד תבע את המעביד בשל אי-קבלת זכויותיו בחוק, ובמשפט התגלה שחלק גדול מהשכר שולם במזומן ולא דווח.²³ איגום ממצאים כאלה יכול לחשוף פערים שיטתיים בגביית המס, לקונות בחקיקת המס, הבדלים בין לשכות מס שונות ועוד.

17 לעיתים ההצעה לתיקון החקיקה נמצאת בפסק הדין עצמו. מקרים אלו נותחו על ידי אורגד ולביא, לעיל ה"ש 16.

18 עב"ל (ארצי) 402/99 המוסד לביטוח לאומי – ליכטנפלד (נבו 27.10.2002) (להלן: עניין ליכטנפלד); ע"פ (מחוזי ת"א) 71136/02 קביטלשוילי נ' פרקליטות מחוז ת"א – פילי (נבו 19.8.2003) (להלן: עניין קביטלשוילי).

19 תב"ע (אזורי ב"ש) 04-57-שן אבו קוידר – המוסד לביטוח לאומי (נבו 14.8.1992) (להלן: עניין אבו קוידר); עב"ל (ארצי) 88/98 המוסד לביטוח לאומי – נאמן (נבו 11.5.2006) (להלן: עניין נאמן).

20 עניין קביטלשוילי לעיל ה"ש 18; עניין נאמן לעיל ה"ש 19.

21 עניין אבו קוידר לעיל ה"ש 19; עניין ליכטנפלד לעיל ה"ש 18.

22 מקרים נוספים שבהם העביר בית המשפט לרשויות המס מידע על חשדות להונאת מס שהתעוררו תוך כרי ההליך שבפניו הם ת"ק (שלום אשר') 262/08 איפרגן נ' אלאוף (נבו 21.12.2009); ת"א (שלום פ"ת) 31087-02-18 תורג'מן נ' זלצברגר (נבו 27.12.2021); ת"א (שלום י-ם) 6425/02 כהן נ' א.צ.י.פ. בע"מ (נבו 21.4.2010); ד"מ (אזורי ב"ש) 57165-08-18 דראושה – נבון (נבו 17.12.2018); ע"ע (ארצי) 1354/01 כהן – טרייד אין א.ר. בע"מ (נבו 21.8.2003); הפ"ב (שלום ת"א) 38387-03-20 יהודה נ' שאר (נבו 21.2.2021); תא"ק (שלום קר') 44928-10-12 יצירה ועץ בע"מ נ' גליל א.ג. יזמות נכסים והשקעות בע"מ (נבו 6.7.2014); ת"א (שלום אשר') 18168-03-10 אילון נ' י.מ. אמסלם בע"מ (נבו 30.3.2014); ה"פ (מחוזי חי') 40692-11-20 פריד נ' אינג' י' פרמינגר בע"מ (נבו 12.10.2021).

23 סע"ש (אזורי חי') 32938-09-18 חגאזי – פליבורה צבי עבודות חשמל בע"מ (נבו 21.12.2021); סע"ש (אזורי חי') 38219-10-18 חביש – שלה אמין שיווק בע"מ (נבו 4.4.2022).

(ג) פנייה למשטרה או לפרקליטות, בשל חשד לעבירה שהתגלתה במהלך משפט אזרחי בתי המשפט נוהגים לדווח למשטרה או לפרקליטות על מקרים שבהם מתעורר במסגרת ההליך האזרחי חשד לפעילות פלילית.²⁴ כך למשל, בתי המשפט נוהגים לדווח על ניסיון לרמות את המוסד לביטוח לאומי בתביעת נכות,²⁵ או על רישום כוזב של בעלות על רכב כדי להתחמק מההוצאה לפועל.²⁶ מכיוון שלא קיים נוהל ברור שמסדיר את הנושא, בתי המשפט לעיתים מורים לאחד הצדדים להעביר את פסק הדין לרשויות האכיפה. כך למשל, בעניין שירזי,²⁷ השופט ביקר באופן חריף את הוועדה לתכנון ובנייה רמת גן וסבר שהיא מעוררת חשד בפלילים, אך באופן תמוה הוא הורה לוועדה עצמה – היא נשוא הביקורת (ולכאורה עבריינית) – להעביר את פסק הדין לאגף לאכיפת עבירות במקרקעין שבפרקליטות המדינה.²⁸

(ד) פנייה לרשות בשל התנהלות לא תקינה של אנשיה

כשנמצא שרשות מסוימת אינה מכבדת את הוראות החוק, בית המשפט מעביר את המידע על ממצאים אלו לעומדים בראש אותן רשויות.²⁹ כך למשל, בפרשת ד',³⁰ חשף בית המשפט ניגוד עניינים שנובע מקשר בין התובעת לחוקרת הילדים והפנה את פסק הדין לפרקליטות המדינה וליועמ"ש.

(ה) פנייה ללשכת עורכי הדין או לפרקליטות בשל התנהגות לא תקינה של עורך דין בית המשפט מעביר ללשכת עורכי הדין, ולעיתים גם לפרקליטות, מידע על עורכי דין שהתבטאו באופן פוגעני כלפי גורמים שיפוטיים,³¹ פגעו בזכויות נאשם,³² וכאשר הוא מזהה עורך דין הפועל בניגוד עניינים.³³

24 ראו למשל ת"מ (שלום קר) 6584-12-14 מנורה מבטחים חברה לביטוח בע"מ נ' יאסין (נבו) 3497/03 (26.11.2015); ת"א (שלום חד') 4101/03 ראשד נ' סלאח (נבו) 22.5.2005; ת"א (שלום י-ם) 3497/03 ק.ר.י.ש. השקעות בע"מ נ' ידואב (נבו) 14.6.2004; ת"א (מחוזי י-ם) 1010/94 פלוני נ' גאודס (נבו) 15.10.1996.

25 ב"ל (אזורי ת"א) 2473/07 וענונו – המוסד לביטוח לאומי (נבו) 4.11.2009.

26 ה"פ (שלום ת"א) 175028-09 ד"ר חציל בע"מ נ' ישראלי (נבו) 22.4.2011.

27 תו"ב (ר"ג) 32367-03-13 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ר"ג נ' שירזי (נבו) 16.12.2013.

28 ייתכן שעולה מכך שהשופט סבר שאין בסמכותו להעביר את פסק הדין ישירות לצד ג', אלא רק לצדדים ולציבור. הדרך שנבחרה להעברת פסק הדין מעידה על הצורך למסד נוהלי העברה לנמענים היכולים לפעול לאורו, בלי להיות תלויים בצדדים.

29 ראו למשל ע"פ (מחוזי ת"א) 70759/05 מדינת ישראל נ' חוסין (נבו) 5.1.2006; ת"א (שלום י-ם) 72796-07-17 שטרית נ' בנק דיסקונט סניף מבשרת ציון (נבו) 5.8.2019; ב"ל (אזורי חי') 72796-07-17 05-19 מתתיהו – המוסד לביטוח לאומי (נבו) 27.2.1994.

30 ת"פ (מחוזי י-ם) 31257-06-13 מדינת ישראל נ' ד (נבו) 29.3.2018.

31 (גרול) 002793529 פלוני נ' פלונית (התשס"ה); ע"פ (מחוזי ב"ש) 6580/09 מרדכי נ' מדינת ישראל (נבו) 6.1.2010.

32 עפ"ת (מחוזי ת"א) 13732-11-12 ורסנו נ' מדינת ישראל (נבו) 6.12.2012.

33 לעיל, בה"ש 31.

(ו) פנייה ישירה לרשות האחראית עם המלצה לפתרון

מצאנו שלושה מקרים שבהם בית המשפט פעל ישירות לפתרון הבעיה שעלתה בפניו: בענין מגדל,³⁴ בית המשפט העביר את פסק הדין ללשכה המשפטית של העירייה עם המלצה על "הצבת שילוט מתאים ככל שנדרש" בכיכר שבה התרחשה תאונה; בענין הראל,³⁵ נדונה תביעת ביטוח כגין נזק שנגרם לרכב כתוצאה מכך שעץ בקרבתו לא גוזם כראוי והשופטת העבירה את פסק הדין למחלקה בעירייה האחראית על גיזום; במקרה פלוני נ' פלונית,³⁶ התברר שאין הוראה בדין בדבר גורלו של ילד לשני מהגרי עבודה שניתן לגביהם צו לעזוב את הארץ לארצות מוצאם. במקרה זה המליץ בית המשפט לפרקליטות האזרחית לפנות לגורמים הרלוונטיים ואף המליץ על הפתרון הראוי. לכאורה, מקרים אלה מקומיים וראוי להם פתרון מקומי, אבל איגומם במאגר יכול היה לחשוף שיטתיות בבעיה, כמו למשל בהצבת שילוט או בגיזום עצים.

על מנת לבאר את דברינו דלעיל נסיים תת־פרק זה בניתוח של התייחסויות שיפוטיות בנוגע לפעולת ההעברה של המידע לגורם שלישי. בענין נסיס,³⁷ בית המשפט אומר כי "משהובאו לפניו עובדות המעלות חשד לכאורי לביצוע עבירות מס חמורות, חובתו להביא זאת לידיעת רשויות אכיפת דיני המס". בית המשפט אינו מפרט את מקור החובה, את היקפה ומי הנושא בה (השופט, הערכאה השיפוטית או מערכת המשפט). תחת זאת מורה בית המשפט "על העברת פסק דין זה למנהל בתי־המשפט כדי שישקול האם להעביר פסק הדין לנוגעים בדבר". מפסק הדין לא ברור מדוע, אם יש חובה, בית המשפט משאיר שיקול דעת למנהל בתי המשפט בלי לקבוע את השיקולים הרלוונטיים. כמו כן לא ברור מדוע מנהל בתי המשפט כשיר יותר לשקול אותם מבית המשפט עצמו.³⁸ ביטוי מפורש לרתיעה מפעולה החורגת מההליך הנוכחי מצאנו בענין זילברשלג.³⁹ באותו ענין העביר בית המשפט ללשכת עורכי הדין את פסק הדין שבו נקבע שעורך הדין, שגם היה התובע במשפט, זייף חוזה הלוואת משכנתה. בית המשפט ציין שהוא מעביר את פסק הדין אף על פי ש"בית המשפט אינו נוהג ליזום הליכים חיצוניים שאינם קשורים להליך המתנהל בפניו". בית המשפט אומנם מסביר את ההיגיון בהחלטתו לחרוג ממנהגו, אך הוא אינו מעגן את המקור המשפטי לפרקטיקה זו.

בפסקי דין אחרים מצאנו שני נימוקים לחריגה כזו, נימוקים המעידים שבהיעדרם גם השופטים בערכאות אלו לא היו מעבירים את פסק הדין. נימוק אחד הוא חומרת

34 תא"מ (שלום פ"ת) 31766-08-19 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' אגר אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (נבו 8.6.2020).

35 תא"מ (שלום חי') 12635-12-09 הראל חברה לביטוח נ' עיריית חיפה (נבו 23.11.2011).

36 עמ"ש (מחוזי ת"א) 19311-12-15 פלוני נ' פלונית (נבו 1.5.2019).

37 ת"א (שלום ת"א) 13734-08-14 נסיס נ' טופאל נכסים בע"מ (נבו 16.2.2017) (להלן: ענין נסיס).

38 גם כאשר שני עורכי דין ניסו להונות את הביטוח הלאומי פסק הדין הופנה למנהל בתי המשפט שישקול את העברתו ליועמ"ש. ע"ע (ארצי) 20005-11-16 זיני – דרוש (נבו 9.1.2019).

39 ת"א (שלום ת"א) 17910-04-12 זילברשלג נ' בנק משכן – בנק הפועלים בע"מ (נבו 5.8.2014).

העבירה המייצרת תחושה שעל דברים כגון אלו "לא ניתן לעבור לסדר היום".⁴⁰ נימוק שני הוא תחושה שייתכן שהמקרה הנדון בבית המשפט הוא בבחינת "קצה קרחון" של ניצול אזרחים מוחלשים על ידי תאגידים או גורמים חזקים, כדברי בית המשפט: "כמה אנשים עוד עברו את החוויה הזו, אך היו פחות נחושים מהתובע?".⁴¹ כלומר, סביר להניח שבנמצא מקרים רבים שבהם בית המשפט נמנע מהפעולה החוץ-הליכית, ומקרים רבים עוד יותר שבהם הפוטנציאל לפעולה כזו אינו מזוהה כלל.

ג. נהלים ומערכות לשימוש משני במידע משפטי – קווי מתאר ראשוניים

בשפה המשפטית, מידע "מקודד" על ידי שיוכו לסעיף חוק מסוים (כגון תת-סעיף בשיקולי ענישה, לחומרה או לקולה), למושג משפטי, למונח סוציולוגי, כלכלי או סביבתי. שימוש שיטתי זה מאפשר ניתוח משותף של פריטי מידע מגוונים מהליכים מרובים בעלות נמוכה ואמינות גבוהה. פסקי דין ומסמכים משפטיים אחרים כוללים מערכות עובדתיות מורכבות, שבהם כל עובדה מוצגת עם משקלה היחסי, יחד עם יחסי הגומלין שלה עם עובדות אחרות ועם ניתוח של המערכת כולה.

כך למשל, המשפט הפלילי משתמש במידע כדי להפריד בין אשמת העברייין לבין גורמים תורמים מצביים וחברתיים. כיום, משמסתיימים ההליך הפלילי, ביצוע הענישה ודיוני ועדות השחרורים, המידע שנאסף "נזרק" ואף חסום. העיון בחקירת המשטרה מוגבל על ידי הנחיות פרקליט המדינה 14.8 (2014),⁴² והעיון בתסקיר מבחן ובתסקיר נפגע עבירה מוגבלים על פי חוק.⁴³ אנו סבורים שהיעדר השימוש המשני במידע אינו נובע רק מהחיסיונות והחסמים הללו, שעליהם ניתן היה להתגבר,⁴⁴ אלא בגלל היעדר הכרה בערך הפוטנציאלי של תהליכים מוכנים לאיגום המידע ולניצולו, כמו אלה המוצעים להלן.

אנו מציעים למסד תהליכי איגום – ריכוז כלל המידע המשפטי בצורתו הגולמיות השונות,⁴⁵ והנגשתו לפעולות ותהליכי ניתוח. איגום המידע וניתוחו יכולים לחשוף

40 עניין נסיס, לעיל ה"ש 37 ות"א (שלום ת"א) 10-04-26327 חדידה נ' פרחי (נבו 10.3.2013).

41 ת"ק (שלום י-ם) 10-08-36908 אסף נ' חברת פרטנר תקשורת בע"מ (נבו 1.3.2011).

42 הנחיית פרקליט המדינה 14.8 "בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה" (30.3.2014). האיסור נמצא בס' 2. הרעיון המקודם במאמר זה גלום כבר בסייגים המתירים העברת מידע לרשות ציבורית אחרת ולצורך אכיפה מקבילה (פרקים ט' ו-י'). הצורך בגיבוש כללים למיצוי מידע משני מצוי במפורש בס' 4 להנחיות: "...ההנחיה אינה עוסקת בשיקול הדעת לפיו ראוי, שהרשות עצמה תיוזם מסירת מידע שכזה לגוף ציבורי אחר לצורך אכיפה".

43 ס' 191 ו-191א (בהתאמה) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982.

44 השוו יצחק עמיתחיסיונות ואינטרסים מוגנים – הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי (2021).

45 לאיגום מידע ראו אילן זייתון "7 דקות על DATA LAKE" [israelclouds.com](https://www.israelclouds.com) (2.9.2019); השוו להחלטה 854 של הממשלה <https://www.israelclouds.com/article/7-minutes-on-data-lake>;

ה-35 "איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה" (1.3.2021).

תופעות רוחב כלליות.⁴⁶ כך, למשל, השוואה של טיפול בבקשות בעירייה מסוימת לעומת עיריות ורשויות אחרות יכול לחשוף בעיה רוחבית או בעיה שהיא דווקא מקומית.⁴⁷ באופן דומה, בסיוע המשפטי, עורכי הדין הפנימיים יעבירו אינדיקציות לשם זיהוי כשלים לגורם מרכז במערך הסיוע המשפטי.⁴⁸ המידע הנצבר, יחד עם ממשקים וכלי ניתוח מתאימים, יאפשרו להנהלת הסיוע המשפטי להגדיר כשלים מקומיים מצד אחד וכשלים רוחביים מצד שני, ולהעבירם לרשות הרלוונטית ולגורמים המבקרים אותה, לרבות מבקר המדינה.

כלומר, אנחנו מציעים מערכת מידע מרכזית שאליה יתנקזו הדיווחים מכל מערכת המשפט, ושתנהל על ידי יחידה ייעודית במשרד מבקר המדינה.⁴⁹ במקביל מוצע לייצר קשרים בין מערכות המידע של הפרקליטויות, מערכת בתי המשפט, הסיוע המשפטי, שירות המבחן וגורמים נוספים במערכת המשפט לבין מאגר מידע מרכזי.⁵⁰ איגום מאגרי המידע הללו יאפשר כריית מידע, מובנה ושאינו מובנה,⁵¹ לצורכי ניתוח של השערה

46 הכנסת הכירה בחיוביות ניתוח מידע לפיקוח על פעולות הממשלה. ראו למשל פרוטוקול ישיבה של יחידת כת"ף, הכנסת ה-20 (6.11.2018) <https://m.knesset.gov.il/Activity/Oversight/Documents/OversightPresentationSD0.pdf>. ליתרונות של ניתוח מידע מאוגם (אנגליה) ראו The Office for National Statistics, *Joined up data in government: The future of data linking methods*, Rony Medaglia, J. Ramon Gil-Garcia & GOV.UK (July 16, 2021); Theresa A. Pardo, *Artificial Intelligence in Government: Taking Stock and Moving Forward*, 41 Soc. Sci. 123 (2021); Vincent Charles, Nripendra P. Rana & Lemuria Carter, *Artificial Intelligence for Data-Driven Decision-Making and Governance in Public Affairs*, 39 Gov't INFO. Q. (2022); Information Mckinsey Report, *Accelerating Data and Analytics Maturity in the US Public Sector*, MCKINSEY & Co. (Nov 21, 2022).

47 Veronika Rozhenkova et al., *The role of comparative city policy data in assessing the progress toward the urban SDG targets*, 95 CITIES (2019); Erna Ruijter, *Designing and implementing data collaboratives: A governance perspective*, 38 Gov't INFO. Q. (2021).

48 דו"ח סיכום פעילות 2018, לעיל ה"ש 13; מיכל לרר הסיוע המשפטי במשרד המשפטים: חומר רקע לדין בוערת החוקה חוק ומשפט (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2022).

49 ס' 3 לחוק סוד מבקר המדינה, התשמ"ח-1988. הס' מחייב משרדים להעביר מידע לפי דרישת המבקר – המנגנון הוא של העברה לפי דרישה ולא של דחיפת מידע שיכול להיות רלוונטי. למתח אפשרי בין ביקורת המדינה לרשות השופטת, ראו מרים בן-פורת "יחסי הגומלין בין מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה" המשפט יד 149 (תשע"א). כיום, מוטלת על כל עובד מדינה חובה לענות לממונה עליו בשירות המדינה, למוסדות הבקרה ולכנסת. ראו יצחק זמיר "הקדמה" אחריות ציבורית בישראל 7 (רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר עורכים 2012); רפאל כהן-אלמגור "מבוא: על האחריות הציבורית" שם, בעמ' 19; אורי ארבל-גנץ "טיפולוגיה וביטויים התנהגותיים של אחריות ציבורית וחובת הדיווחיות" שם, בעמ' 45; דפנה בן-פורת סמכות הרשות המחוקקת לדרוש מידע והחובה למסור לה מידע אמת – מבט משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2002).

50 לחשיפת תקלות ובעיות על ידי מערכות ניתור, וניתוח של כלל המידע הנמצא במערכות הממשלתיות, ראו Jeffrey Zetino & Natasha Mendoza, *Big Data and Its Utility in Social Work: Learning from the Big Data Revolution in Business and Healthcare* 34(5) Soc. WORK PUB. HEALTH 409 (2019).

51 להסבר פופולרי על חשיבות השילוב בין מידע מובנה ושאינו מובנה ראו: George Lawton, *6 best practices on data governance for big data environments*, TECHTARGET (Feb. 10, 2022) <https://>

ספציפית על כשל וזיהוי הגורמים התורמים לו.⁵² החיפוש וכריית המידע יהיו ממוקדים ומונחים,⁵³ וניתוח המידע⁵⁴ יכוון לתמוך בקבלת החלטות⁵⁵ ולהמלצה על דרכי פעולה.⁵⁶ בשנים הקרובות, יעילות השימוש המשני במידע יהיה עדיין תלוי במידה רבה באיכות החיוויים של אנשי המקצוע המשפטיים. לכן, במצב הנוכחי, ככל הנראה יש עדיין צורך בסידור המידע, ניסוח כותרות וציון קטגוריות (למשל סעיפי חוק, ישויות מוסדיות רלוונטיות וכו'), העברת דיווח בטופס מובנה או כתיבת מכתב נלווה לשליחת מסמך או פסק דין לצד שלישי או למאגר.⁵⁷ אך עם ההתפתחות של מודלי שפה גדולים ומדויקים ניתן יהיה להפיק ערך רב מכלל המידע שיועבר למאגרים, שהרי המידע המשפטי כולל בתוכו ממילא מושגים מובחנים (עבירה, רשלנות) המקושרים לסוגי נתונים (זיהוי פעולה ממוחשבת, סוג של החלטה מנהלית) ולעובדות (למשל, היעדר טיפול).

ד. טענות נורמטיביות התומכות בשימוש משני במידע

בפרק זה נטען שלוש טענות מרכזיות שמצדיקות ואף מחייבות את השימוש המשני במידע המיוצר בהליכים משפטיים: הראשונה היא נשיאת הרשות באחריות לתוצאות פעולותיה; השנייה מתמקדת בחובת הרשות לפעול באופן הטוב ביותר שהיא יכולה; הטענה השלישית עניינה בחובת הרשויות לנצל משאבים באופן מיטבי. נסיים פרק זה במיקום השימוש המשני במידע שאנו מציעים, בתוך הפרויקט של נגישות לצדק.

1. נשיאת הרשות באחריות לכשלים שהיא יצרה

ישנם מקרים שבהם בתי המשפט קובעים מפורשות שהרשות נושאת באחריות לכשל כלשהו. כך למשל, כאשר נקבעת אחריות מופחתת, פלילית או אזרחית, לגורם העומד

www.techtarget.com/searchdatamanagement/tip/6-best-practices-on-data-governance-for-big-data-environments

השוו לעיל, ה"ש 2.

53 על כריית מידע מונחה בתאוריה (עם השערות ניתנות להפרכה) בהקשר מחקרי, להבדיל מניתוח נתוני עתק בלמידת מכונה וכדומה, ראו Richard N. Landers, Robert C. Brusso, Katelyn J. Cavanaugh & Andrew B. Collmus I, *A Primer on Theory-Driven Web Scraping: Automatic Extraction of Big Data From the Internet for Use in Psychological Research*, PSYCHOLOGICAL METHODS (2016).

54 להסבר פופולרי ראו אדר שומרין "Data Analysis, Data Mining, Data Science" ומה שביניהם" **אנשים ומחשבים** (22.11.2015) <https://www.pc.co.il/editorial/200000>.

55 Daniel Chen, Manuel Ramos, Sandeep Bhupatiraju, *Data and Evidence for Judicial Reform (De Jure)* (2020) <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/923891592406548876-0050022020/original/DEJUREBrief.pdf>.

56 הטכנולוגיה כיום מאפשרת להסיק מסקנות אופרטיביות (מובחנות ומוגדרות) מעיבוד מסמכים, גם ללא כל תיוג או קטלוג המידע. ראו A.T. Bako et al., *Using natural language processing to classify social work interventions*, 27(1) AM. J. MANAGED CARE. 24-31 (2021) מעובדים סוציאליים ממסמכים רפואיים).

57 העלות של פעולות אלו נמוכה יחסית והן יכולות להתבצע על ידי מתמחים, עוזרים משפטיים ומזכירי בתי משפט ודומיהם ברשויות האחרות, כאשר התועלת הצפויה מהם היא גבוהה יחסית לעלות.

לדין, עקב פעולה או מחדל של הרשות שתּרמו לכשל. במקרים אלו ברור שעל המדינה מוטלת חובה לוודא שהרשות הרלוונטית תפעל לתיקון העוול כלפי אותו אזרח. אך, לטענתנו, על המדינה מוטלת גם החובה לפעול לתיקון הכשל שגרם לאותו עוול; ולא רק לתיקונו של הכשל הנקודתי אלא לתיקון רוחבי של כשלים דומים ברשויות מקבילות. לשם דוגמה נתבונן במקרה שבו בית משפט מקל בעונשו של נאשם, מכיוון שכנער עבר בין מסגרות השמה חוץ-ביתית ובהן הוא עבר התעללות; או מקרה שבו בית משפט מקל בעונשו של עבריין בשל אכיפה בררנית שיצרה מצג מטעה של היתר. במקרים אלה ברור שהמדינה חייבת לטפל בגורמים שתּרמו לעבירה. רק כך תושלם הנשיאה באחריות לעוולה ורק כך תמצנה הרשויות את חובתן ואחריותן למנוע עוולות ופשיעה.⁵⁸ הצעתנו מחזקת ומרחיבה את הצעתו של פרקליט מחוז דרום (פלילי), עורך הדין ארז פדן, בשינוי הגדרת יעדי הפרקליטות, ומרחיבה אותה למערכת המשפטית כולה.⁵⁹

2. חובת הרשות לפעולה מיטבית

החובה של הרשות לעשות שימוש במידע שנוצר בהליך המשפטי קיימת לא רק במקרים שבהם קבעה מערכת המשפט שהרשות אחראית, אלא היא נובעת גם מהחובה הכללית של הרשות לפעול באופן מיטבי למען הציבור. לכן, אם בהליכים משפטיים מתגלה מידע על כשל כלשהו שעל הרשות לתקנו, כי אז התעלמות של הרשות מן המידע עשויה להיחשב כהפרה של חובת הרשות לפעול באופן מיטבי למען הציבור. טענתנו היא אומנם כללית, אך נדגים את חשיבותה באמצעות רשות שממעט להשתמש במידע שנוצר בהליך המשפטי – מערכת המשפט עצמה. מערכת המשפט היא מערכת העוסקת בדיני נפשות. להבדיל ממערכות אחרות כאלה (תעופה, רפואה וכו') אין למערכת המשפט מנגנון בטיחות היודע לזהות "תאונות" ומקרי "כמעט ונפגע" או לחקור כישלונות מבניים.⁶⁰ ניתוח מידע מיטבי ומנגנוני שימוש במידע מנותח יכול לספק לשופטים, לרשויות המשפטיות ולמקבלות ההחלטות היזון חוזר חיוני שכזה. לטעמנו חשוב ששופטים יקבלו היזון חוזר על התוצאות של החלטותיהם.⁶¹ למשל, חשוב ששופטים פליליים יקבלו היזון חוזר על הפשיעה החוזרת של נאשמים שזוכו או

58 לדוגמה למניעת פשיעה על ידי שיתוף במידע ושיתוף פעולה בין רשויות, ראו מירב שלמה מלמד "הסיבה נחשפת: איך נרשמה ירידה של 75% במקרי ירדוי האבנים במזרח ירושלים" MYNET https://jerusalem.mynet.co.il/local_news/article/sykmhwus3 (22.5.2023)

59 ארז פדן "פרקליטות 3.0 – הפרקליטות כפי שהייתה, כפי שהינה וכפי שצריכה להיות" מעשי משפט יג 411 פרקים 2.ג, 3.ג (2022) (להלן: פדן).

60 מרדכי הלפרט ובעז סנג'רו "לקראת בטיחות במשפט הפלילי" עיוני משפט לו 363 (2013) (להלן: הלפרט וסנג'רו).

61 דו"ח מבקר המדינה בדק את יעילות שירות המבחן לנוער, שממנה ניתן להסיק על היעדר היזון חוזר כזה: מבקר המדינה הטיפול של שירות המבחן לנוער בקטינים העוברים על החוק (2008); כמו גם דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ראו מריה רבינוביץ' סוגיות בפעילות המסגרות של חסות הנוער (2021); אבל לא מצאנו תיעוד למנגנונים של בית המשפט לנוער. בקנדה למשל נעשה סקר לגבי מעקב שופטי נוער אחרי תוצאות פסיקותיהם, Anthony N. Doob, *Youth Court*

שהורשעו על ידם; רצוי ששופטי נוער יקבלו מידע על הצלחת ההשמה החוץ-ביתית שעליה הם החליטו; ורצוי ששופטי משפחה יקבלו היזון חוזר על מידת ההצלחה של החלטת המשמורת שלהם. היזון חוזר יעיל יספק לשופטים מידע, לא רק על ההשלכות של החלטותיהם, אלא גם באופן יחסי להשלכות של כלל ההחלטות במערכת. כך למשל, בצד שיעור הפשיעה החוזרת של נאשמים שהורשעו או שזוכו על ידם, חשוב שהשופטים יקבלו גם מידע על שיעור הפשיעה החוזרת של כלל הנאשמים שזוכו או שהורשעו במערכת. באופן דומה, מן הראוי ששופטים יקבלו היזון חוזר על תוצאות הערעורים על החלטותיהם, ועל מידע שהתקבל לאחר פסיקתם ואשר שופך אור חדש (בעד או נגד) על החלטתם.⁶²

מובן ששימוש משני במידע המשפטי יכול לייצר היזון חוזר לגורמים רבים נוספים, כמו פרקליטים, עובדים סוציאליים, קציני מבחן, מנהלות בתי ספר, ראשות עיר, מנהלי מתנסים וכוונני נהיגה,⁶³ שיכולים להפיק תועלת ממידע על התוצאות של החלטותיהם. לטעמנו, משקימת היכולת לנצל מידע המצטבר בתהליכים משפטיים להיזון חוזר לרשויות, אי מיצוי המידע לצרכים אלה מהווה פגיעה בחובת הרשות לפעול באופן מיטבי.

3. מניעה לכתחילה על ידי מיצוי מידע כצורה של נגישות לצדק

"נגישות לצדק"⁶⁴ כוללת חובה של מערכת המשפט (גם) "להתמקד במטרה הבסיסית [...] של תוצאות שהן צודקות [...] מבחינה חברתית".⁶⁵ לכן, לטענתנו, מערכת משפט המעוניינת להנגיש צדק אינה יכולה להסתפק בהגשת סעד לניזוקים בדיעבד, אלא היא

Judges' Views of the Youth Justice system: The results of a survey, DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA (Dec. 15, 2021).

62 להשוואה לעניין עדות ראייה ראו INNOCENCE PROJECT Eyewitness Misidentification, PROJECT, <https://innocenceproject.org/eyewitness-misidentification>; ולעניין הרשעות שווא ראו *False Confessions*, INNOCENCE PROJECT, <https://innocenceproject.org/false-confessions>; לישראל השווה הלפרט וסנג'רו לעיל ה"ש 60, בעמ' 415 (הכתובים טוענים שמשום מלא הוא בלתי אפשרי); השופט ד"ר עמי קובו הראה כי יש סימני אמת שאותם ניתן ללמוד, אף שהוא לא הציע לייצר מנגנוני היזון חוזר, ראו עמי קובו נאשמים בלתי-עקביים בכית המשפט: מודים בכית המשפט וטוענים לחפותם (2010).

63 הדו"ח הבא מדגיש את חשיבות המשוב על התוכניות שבית המשפט לנוער מפנה אליהן כשהיזון חוזר זה אמור לתמרץ את כולם להעביר ולחלוק מידע. ראו Tracy M. Godwin, Michelle E. Heward & Thomas Spina, NATIONAL YOUTH COURT GUIDELINES (2000), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERIC-ED464862/pdf/ERIC-ED464862.pdf>; בעמ' 30, 126 ו-128; לגבי דיני משפחה ראו JUDITH MASSON, DEVELOPING JUDGMENT: THE ROLE OF FEEDBACK FOR JUDGES IN THE FAMILY COURT (2015). בתחומים אלה המידע הנצרך להיזון חוזר לרוב זמין יותר מבתחומים אחרים ולכן בחרנו להדגים נושא חשוב זה בדגש על שתי דוגמאות אלה.

64 שגית מור "משפט נגיש לכל: הזכות לנגישות ונגישות למשפט – ביקורת מוגבלות" חוקים ח 15 (2016).

65 Mauro Cappelletti & Bryant Garth, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 27 BUFF. L. REV. 181, 182 (1978); השוו פדן, לעיל ה"ש 59.

גם חייבת להנגיש את המידע שנאסף אצלה לרשויות השונות, על מנת שאלו יוכלו לפעול באופן הגון ויעיל מול האזרח. לטעמנו, לאור הכוח העצום המצוי בידי המדינה ישנה חובה מוגברת של רשות למנוע עוולה שתבוצע או אף תתאפשר על ידה. מכאן נובע שחלה חובה פרו-אקטיבית על מערכת המשפט ועל הרשויות⁶⁶ למצות את המידע שברשותם ולנצלו באופן מיטבי על מנת למנוע כשלים.⁶⁷

ה. שיקולים נגד ומענה להם – דיון ראשוני

פרק זה יוקדש לדיון בקשיים שהצעתנו מעוררת ולמגבלותיה. אף שאנו סבורים שאף אחת מהמגבלות או הסכנות אינה מצדיקה ויתור על הצעתנו, כל אחת מהן מצביעה על קושי משמעותי, וקשיים אלה חייבים להילקח בחשבון בעת עיצוב התהליכים המוצעים. אף שבשולי הדיון נציע דרכים להתמודדות עם המגבלות והחסרונות, אין לראות בהן פתרון אלא הזמנה לדיון.

1. בעיית המידע המוטה

איכות המידע שאנו ממליצים לאגור תלויה כמובן באיכות הנתונים שמוכנסים למאגר ואיכות החיוויים שיתקבלו מבעלי ובעלות תפקידים. רוב המידע שעליו אנו מציעים להסתמך נאסף ונותח מתוך פרספקטיבות מסוימות, הנובעות מאינטרסים וערכים, שרובם לגיטימיים וחשובים (הגנה על נפגע עבירה, הגנה על העברייני, שיקול הדעת המנהלי וכו'). ממילא ברור שמידע זה הוא מוגבל ומוטה. לכן, פעולה על סמך נתונים כאלה עלולה להביא לטעויות. לשיטתנו, ביקורת זו אינה שוללת את החיוניות של המידע, אך היא בהחלט מצביעה על הצורך בכך שהרשות תהא מודעת להטיה האפשרית של הנתונים, על הצורך להצליב את המידע מול מקורות אחרים⁶⁸ ועל החובה שההחלטה לגבי אופן השימוש במידע תהיה בידי גורם ניהולי בעל שיקול דעת.⁶⁹

66 אבישי בניש ולירון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרוחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית" משפט וממשל יט 395 (התשע"ח).

67 שימוש כזה במידע הוא כעין רפואה מונעת. לשימוש משני במידע רפואי, ראו חוזר משרד הבריאות 1/2018 "שימושים משניים במידע בריאות" (17.1.2018). קיימת מחלוקת בנוגע לשאלה אם רפואה מונעת תמיד חוסכת כסף, ראו Joshua Cohen et al., *Does preventive care save money? Health economics and the presidential candidates*, 358(4) N. ENG. J. MED. 661-63 (2008) אין מחלוקת על יעילותה ועל יכולתה למנוע סבל. ראו אמנון להד, חוה טבנקין ותם אקסלרוד **המלצות כוח המשימה הישראלי בנושא: קידום הבריאות ורפואה מונעת** (המכון לאיכות ברפואה 2022). בהקשר של מניעת פשיעה ראו יהודה קייסי "המניעה המצבית – מתאוריה ליישום במשטרת ישראל" **העיקר במחקר** 9 (2018).

68 בעיה זו אינה חדשה, והיא דומה לבעיה המחקרית שנדונה בספרות הקרימינולוגית תחת הכותרת "שימוש במידע שניוני". ראו Marc Riedel, *Research Strategies for Secondary Data: A Perspective for Criminology and Criminal Justice* (2000).

69 מנגנון הדומה למוצע כאן קיים ברפואה – חובת הודעה על מקרים חריגים ברפואה, בין השאר לגילוי תקלות רוחביות. חוזר חטיבת הרפואה 2/2021 "חובת הודעה של מוסד רפואי על אירועים מיוחדים" (4.4.2021).

2. שאלת הסמכות והפגיעה באוטונומיה

הכלל המשפטי הנוהג הוא שרשות האוספת מידע למטרה אחת אינה רשאית להעביר את המידע לרשות אחרת או להשתמש במידע למטרה אחרת, אלא אם הותר לה לעשות כן במפורש.⁷⁰ הדבר נכון לגבי כל רשות, והוא נכון שבעתיים כשמדובר ברשות בעלת כוח כמו המשטרה או הפרקליטות.

לכן, הצעתנו, ככל שהיא תוביל להעברת מידע בין משרדים ולא רק למבקר המדינה, מחייבת תיקוני חקיקה שיקנו לרשויות רשות להעביר את המידע. במסגרת תיקוני חקיקה אלה יש כמובן לערוך איזון בין האינטרס הנוגע לתיקון המערכת לבין אינטרסים אחרים, כמו האינטרס שהעיסוק במיצוי המידע לא יפגע בתקינות ההליך המשפטי עצמו.⁷¹

3. פרטיות

אינטרס מרכזי שעלול להיפגע כתוצאה מהקמת המאגר המוצע על ידינו הוא פוטנציאל הפגיעה בפרטיות, הן של אזרחים שפרטים עליהם מופיעים במידע שהכשל המערכתית מתגלה בו והן של עובדי הרשויות שמעורבים בכשלים.⁷² סוגיה זו אינה ייחודית לאתגר שלפנינו;⁷³ והפתרון שלה מחייב, ככל הנראה, להפעיל פלמון (אנונימיזציה) על המידע ולהסיר מהמאגר חלק מהפרטים האישיים. חשוב לייצר את התהליכים של העברת המידע וניתוחו תחת כללי *privacy by design*,⁷⁴ למשל על ידי יצירת מנגנוני דיווח המשמיטים את המידע הפרטי.⁷⁵

במקום סיכום: הצעה להתחיל ממיצוי מידע מזרועות מערכת המשפט לביקורת המדינה

במאמרה "אשמה ואחריות" שולמית הראבן מנתחת את ההבדלים המשמעותיים שבין אחריות לאשמה.⁷⁶ הראבן טוענת כי אשמה המוטחת באדם, מרוכזת בו עצמו ומוטת עבר. אחריות, לעומת זאת, אדם נוטל על עצמו, היא מכוונת אל עבר ה"אחר" וצופה

70 ס' 223-ד לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

71 שימוש משני מלא במידע, המוצע במאמר זה, מצריך חקיקה מיוחדת או תיקון חקיקה. לחקיקה המסדירה שימוש משני במידע רפואי וחברתי בפינלנד ראו Secondary use of health and social data, Ministry of Social Affairs and Health (last visited feb. 25, 2024) <https://stm.fi/en/secondary-use-of-health-and-social-data>.

72 הבעיה גדולה יותר לגבי חוות דעת, ראיות וכתבי טענות מאשר לגבי פסקי דין, שהם ממילא פומביים. הבעיה גם גדולה יותר בעת העברה של מידע גולמי מאשר בהעברת דיווח או חיווי, שבו ניתן לתאר את החשד לכשל שיטתי תוך שמירה על פרטיות.

73 השוו הוועדה הציבורית לבחינת שאלות הנוגעות לפרסום פרטים מזהים בפסקי דין ובהחלטות של בתי המשפט ולעיון בתיקי בית משפט דו"ח הוועדה (2023).

74 מיכאל בירנהק "פרטיות במשבר: הנדסת חוקתית והנדסת פרטיות" משפט וממשל כד 149 (2022).

75 מידע זה, ללא פרטים מזהים, הוא שייכנס למאגרים המרכזיים, ולא המידע המקורי. המידע יהיה מחובר עם קישור מוגן למסמכים המקוריים. כך תתאפשר קריאה אוטומטית מרחוק.

76 שולמית הראבן תסמונת דולסיניאה 202-209 (1981). תודה לד"ר מיכל אלטבאור על תובנה זו.

פני עתיד. הטלת אשמה גוררת ענישה, בעוד שלקחת אחריות גוררת פעולות חינוך, בנייה, תקווה ותיקון. מערכת המשפט אוספת מידע בעיקר כדי לבסס אשמה, ואילו אנו מציעים להנגיש את המידע הזה לרשויות הרלוונטיות בדרך שתאפשר לרשות לקחת אחריות ולתקן את המעוות.

הצעתנו מרחיקת לכת, ולכן אנחנו מציעים להניע אותה, בשלב הראשון, באמצעות תוכנית פיילוט שתופעל במחוז אחד במדינה – בפרקליטות של אותו מחוז, בכתבי המשפט הפועלים באותו מחוז, במערך הסיוע המשפטי של אותו מחוז, ברשויות המקומיות של אותו מחוז, בסניפי ביטוח לאומי הפועלים במחוז וכיו"ב. כמו כן, על מנת להימנע מהקשיים המשפטיים הנובעים מהעברת מידע מרשות אחת לאחרת, אנו מציעים שבתוכנית הפיילוט יזרימו הרשויות הללו את המידע למשרד מבקר המדינה בלבד, וזה יהיה אחראי על ניתוח המידע, הסקת מסקנות והזרמת היזון חוזר לרשויות הרלוונטיות. על סמך הלקחים שיופקו מתוכנית הפיילוט ניתן יהיה להרחיבה לכלל המדינה.

