

העומס על מערכות משפט: ניתוח השוואתי של 17 מדינות

דו"ח מסכם

ד"ר רענן סוליציאנו-קינן*, ד"ר אמנון רייכמן** ופרופ' ערן ויגודה-גדות***



המרכז לניהול ומדיניות ציבורית
The Center for Public Management and Policy

מאי 2007

* המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, ביה"ס למדעי-המדינה, אוניברסיטת חיפה

** הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

*** ראש המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, ביה"ס למדעי-המדינה, אוניברסיטת חיפה

תוכן עניינים :

2.....	תמצית המחקר וממצאיו
3.....	1. מבוא
4.....	2. תיאור שלבי העבודה
8.....	3. הגדרת העומס
10.....	4. המדינות
11.....	5. הנתונים
12.....	6. ניתוח השוואתי – יחס תיקים לשופט
16.....	7. רמת הפעילות משפטית
18.....	8. מספר התושבים הממוצע לשופט
21.....	9. תקציב בתי המשפט
28.....	10. השפעת שיטת המשפט
29.....	11. שיעור ההקצאה לבתי-המשפט ביחס לתקציב המדינה
30.....	12. ניתוח סטטיסטי ראשוני של גורמי עומס שיפוטי
32.....	13. דיון ומסקנות
34.....	מקורות
36.....	נספח א': נתונים גולמיים
38.....	Appendix B: Summary of the Study and Findings

תמצית המחקר וממצאיו

במחקר זה ערכנו השוואה של העומס בבתי המשפט בישראל לזה שבשש-עשרה מדינות מפותחות נוספות. מושג העומס אשר שימש לצורך מחקר זה חושב כיחס שבין מספר התיקים בבתי המשפט בשנה נתונה (2004) למספר השופטים אשר שימשו באותם בתי-המשפט באותה שנה. יצויין כי עקב השונות הרבה שבין מערכות משפט יש להתייחס בזהירות לממצאים, שכן המושגים 'שופט' ו'תיק בית-משפט' אינם אחידים, ושוני זה בהגדרות משפיע גם על מהימנות הנתונים הכמותיים.

על פי ממצאינו, מדורגת ישראל במקום השני מתוך 17 המדינות שנכללו במחקר בדירוג העומס השיפוטי. ברמת הפעילות המשפטית (היחס בין מספר התיקים לגודל האוכלוסיה) נמצאת ישראל במקום הראשון, ואילו ביחס שבין מספר התושבים למספר השופטים נמצאת ישראל במקום השני (מספר נמוך יחסית של שופטים לגודל האוכלוסיה). מבחינה השוואתית שיעור ההקצאה התקציבית לבתי המשפט הינו נמוך יחסית בישראל (מקום תשיעי בהקצאה לבתי המשפט לנפש; ומקום עשירי בהקצאה לתיק). עם זאת, שיעור ההקצאה לבתי המשפט ביחס לתקציב המדינה הינו גבוה יחסית בישראל – מקום רביעי מתוך שלוש-עשרה מדינות שהושו.

במגבלות הנתונים שבידינו, ובשים לב לגודל המדגם של המדינות שנכללו במחקר, להלן עיקרי הממצאים הנוגעים לקשרים הסטטיסטיים שבין הנתונים. קיימים הבדלים מובהקים בעומס השיפוטי, מספר התושבים לשופט, שיעור תקציב בתי-המשפט לנפש ולתיק-בימ"ש בין מדינות בעלות שיטת משפט קונטיננטלית לשיטת המשפט המקובל. נמצא קשר חיובי חזק בין גודל התקציב ומספר השופטים במדינות השונות. כלומר, במדינות שנכללו במדגם עלות כוח האדם השיפוטי מהווה רכיב דומיננטי מתוך תקציב בתי-המשפט. שיעורי ההקצאה התקציבית לבתי המשפט (הן בהתייחס לגודל האוכלוסיה והן למספר התיקים) נמצאו כבעלי קשר שלילי ומובהק למדד העומס, כלומר ככל שההקצאה התקציבית גבוהה יותר, העומס השיפוטי נמוך יותר.

1. מבוא

נתבקשנו על ידי מנהל בתי המשפט לבחון את סוגיית העומס בבתי המשפט בישראל בהשוואה לעומס המוטל על בתי משפט במדינות מערביות הדומות לישראל במאפייניהן. מושג העומס השיפוטי הוא מושג מורכב, כפי שנפרט להלן. ניתוחו בהיבט השוואתי מורכב עוד יותר, וזאת משום שיחידות הניתוח – מהו שופט, מהו תיק – אינן זהות במערכות משפט שונות. זאת ועוד: נכון לכתיבת שורות אלו, טרם נוצר שיתוף פעולה ממוסד בין הגורמים הרשמיים במדינות השונות, ולכן כיום עדיין לא ניתן להגיש שאילתות מסודרות לממונים על המערכות הממוכנות לאיסוף נתונים במדינות השונות. לפיכך, הגישה לנתונים אמינים ומועילים אינה פשוטה.

תרומתו המרכזית של המחקר, אם כן, הינה ביצירת תמונת מצב ראשונית המתארת את יחס התיקים לשופט במדינות הכלולות במחקר, וזאת על סמך הנתונים הרשמיים המופקים במדינות שנבדקו. תמונת מצב זו מאפשרת להעריך את מיקומה של ישראל ביחס למדינות הכלולות במחקר. יתרה מכך, על ידי בחינת סוגיית היחס הנ"ל אל מול גורמים נוספים, מציע הדו"ח מספר תובנות אפשריות באשר לסיבות האפשריות לממצאים. בין גורמים נוספים אלה ניתן לציין את רמת הפעילות המשפטית במדינה (יחס תיקים לאוכלוסיה), משתנים כלכליים (היחס בין תקציב מערכת המשפט לתקציב המדינה), ונתוני כוח-אדם (למשל, היחס בין מספר עורכי הדין לאוכלוסיה, והיחס בין מספר עורכי הדין לתיקים).

תרומתו המשנית של מחקר זה הינה בהצפת הצורך ביצירת שיתוף פעולה בין הגורמים הרשמיים האמונים על ניהול מערכות המשפט בדמוקרטיות המערביות, שיתוף פעולה אשר יניב לדעתנו לא רק ידע יציב ואמין באשר לתמונת המצב ההשוואתית ברזולוציה חדה – אשר איננה קיימת כיום – אלא יאפשר לבחון לאורך זמן ותוך בידוד המשתנים הרלבנטיים גם את השפעתן של טכניקות שונות של הקצאת משאבים, ניהול ושליטה על העומס שמוטל על המערכת, ומכאן גם על יעילותה.

המחקר מומן על ידי מנהל בתי המשפט בישראל, ובוצע על ידי צוות חוקרים מן המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. אנו חבים תודה ללילך גרימברג ויובב עשת על עזרתם הרבה באיסוף החומר ולימוד פרטי מערכות המשפט השונות. תודה גם לעו"ד אורן האן מהנהלת בתי המשפט על הסיוע במידע, הבהרות ועצות טובות בשלבים שונים של המחקר.

2. תיאור שלבי העבודה

מהלך העבודה על המחקר כלל מספר שלבים.

א. סקירת ספרות ראשונית

לאחר אישור יעדי המחקר בוצעה סקירת ספרות לאיתור מחקרים דומים: מחקרים הכוללים הגדרות לעומס על בתי משפט, מחקרים שערכו השוואות בינלאומיות בתחום זה וכו'. מחקר ראשוני העלה כי נכון לכתיבת שורות אלו טרם בוצע מחקר השוואתי מקיף שפיתח מתודולוגיה עליה ניתן להסתמך. המחקרים שבוצעו בארצות הברית, למשל, היו נקודתיים למחוז מסוים. מחקרים שבוצעו במקומות אחרים בוצעו בדרך כלל לצורך ספציפי מסוים. גם המחקר שבוצע בישראל, על-ידי חברת אפלייד, לא כלל היבט השוואתי. לפיכך, נדרשנו להגדיר את המשתנים השונים ואת רמת הרזולוציה המועדפת (למשל: האם לרדת לניתוח התיקים לפי אופיים – אזרחי, פלילי, וכו') או שמא להתמקד ברמת התיקים הכוללת). נקודת המוצא בשלב זה הייתה כי ישנה חשיבות לרמת הרזולוציה, וזאת משום ש"עלותו" של תיק לשופט מסוים (ובאופן מצרפי, למערכת כולה) משתנה בהתאם לאופיו.

ב. בחירת המדינות

לאחר סקירת הספרות פנינו לבחון מדינות שונות על מנת להחליט על הכללתן במחקר. שלב הבדיקה הראשונית התמקד בזמינות הנתונים. משהתברר כי אין בהכרח יתרון בהתמקדות במדינה זו או אחרת, הוחלט להגדיר מספר קריטריונים לפיהם ייבחרו המדינות: שיטת משפט (מקובל/קונטיננטלי); מבנה מערכת המשפט (פדראלי/יוניטארי); הליך בפני מושבעים (נדיר/תדיר); גודל האוכלוסייה (דומה לישראל/גדול מישראל/קטן מישראל); תל"ג (כנ"ל). לגבי כל אחד ממשתנים אלו העדפנו תחילה לבחון מדינות בעלות מאפיינים הדומים לישראל, אשר יקלו על

ההשוואה. בשלב מאוחר יותר, לאחר שהמתודולוגיה שנבחרה התמקדה בדיקת היחס בין המשתנים השונים, הרחבנו את העדשה והכללנו במחקר גם מדינות בעלות מאפיינים שונים מישראל, הן על מנת לתקף את ההשוואה והן משום שכאשר נבחן היחס בין המשתנים, גם מדינות שאינן דומות במאפייניהן הראשוניים לישראל רלבנטיות למחקר.

ג. בעיית הסיווג והעדר הנתונים

תוך זמן קצר הוברר כי הבעיה המרכזית הינה נגישות למידע על מספר התיקים ומספר השופטים בכל מדינה. עניין זה עורר קושי מיוחד, שכן בכל מדינה קיימים הבדלים מסוימים ביחס לאופן הסיווג של תיקי בית-משפט, וכן לגבי הסיווג של שופטים. באשר לסיווג התיקים, מדינות שונות מבחינות באופן שונה בין תיקים אזרחיים לתיקים פליליים, ובין תיקים אלו לתיקים "מיוחדים", כגון תיקי תעבורה או תיקי משפחה. כמו-כן בכל מערכת קיימים מספר בתי משפט הייחודיים לה, כגון בתי משפט לפטנטים, לקרקעות, לעבודה וכו'.

לכך יש להוסיף הבדל נוסף, הנובע מהמאטריה הנבדקת: כפי שצויין, מבחינת העומס על המערכת, קיים הבדל בין תיק המחייב דיון בבית המשפט, לבין תיק אשר בו ההליכים מתקיימים כולם בכתב. קיים הבדל בין תיק שבו נשמעות ראיות, לבין תיק שבו העובדות מוסכמות. למעשה, כפי שמציין הדו"ח שהוגש על העומס בשיטה הישראלית, מדידת תיקים באשר הם אינה בהכרח משקפת את העומס שתיקים עלו מטילים על המערכת, שכן יתכן מספר תיקים רב שמטיל עומס מועט, או מספר תיקים מועט שמטיל עומס רב, תלוי במאפייני התיק.

הבדלים אלו מחייבים הקצאת משאבי מחקר רבים ליצירת טבלאות השוואה, המשקללות לא רק את אופי התיק (אזרחי/פלילי/משפחה וכו') אלא גם את סוג ההליך (מספר בקשות הביניים בתיק, יכולת הערעור על החלטות הביניים, מספר הישיבות המתנהלות בכל תיק, אופן קביעת הממצאים העובדתיים, וכו'). במילים אחרות, נדרש פיתוח "מדד עומס" ייחודי לכל מדינה, המגדיר את "עלותו" של כל תיק באותה המדינה, ורק לאחר מכן אפשרית השוואה. דרך פעולה זו לא היתה ריאלית בזמן ובמשאבים המוקצים. עם זאת, בהמשך הדרך, ועם ביסוס הקשר הרשמי בין המדינות כפי שהוצע לעיל, ניתן לשקול מחקר המשך ברוח זו.

דרך אחרת שנבחנה להתמודדות עם הבעיה הייתה להבחין בין בתי משפט של ערכאה ראשונה ובתי משפט של ערעור (ושל ערעור שני). גם כאן נתקלנו בקושי, לאור הכללים השונים המארגנים את המערכות השונות. גם בעיה זו ניתנת לפתרון, וזאת באמצעות יצירת טבלאות השוואה המתייחסות לסמכויות השיפוט השונות. אלא שגם יצירת טבלאות שכאלה התבררה כמורכבת, לאור ההליכים השונים החלים על בקשות רשות ערעור למיניהם.

בעיה נוספת באשר לסיווג תיק הינה בעיית הסף התחתון: למערכות שונות ישנם כללים שונים באשר ל"מינימום" הנדרש על מנת שהמחלוקת תוגדר כמחלוקת שלגביה מקצה המערכת משאב שיפוטי מן הסוג הנבדק על ידנו (דהיינו, "דיון משפטי בפני שופט במשרה מלאה"). מערכות מסוימות מפנות תיקים "קלים" להליכים שאינם מסווגים על ידה כ"תיקים שיפוטניים" הן בעיניים אזרחיים והן בעיניים פליליים. הדרך להתמודד עם קושי זה הינה שוב ביצירת קנה מידה המאפשר השוואת ספים אלו (תוך שקלול חלקם היחסי מכלל התיקים ותוך התחשבות בגורמים חיצוניים, כגון התל"ג, השכר הממוצע במשק, ויתר גורמים כלכליים באשר לתיקים אזרחיים. באשר לתיקים פליליים, יידרש שקלול מורכב יותר).

ולבסוף, יש להצביע על סוגיית סיווג השופטים. לכל מערכת ישנה דרך שונה באמצעותה מסווגת היא שופטת מהי. בכל המדינות מוכרת הקטגוריה של שופטת במשרה מלאה, אולם בחלק לא מבוטל של המדינות ישנם שופטים במשרה חלקית: עורכי דין ששופטים בבתי משפט "קטנים" או "מקומיים" מספר ימים בשבוע; שופטים שפרשו וממשיכים לשפוט במשרה חלקית בערכאות שונות; שופטים "מיוחדים" שפועלים באותם בתי משפט מיוחדים (ותחת עומס תיקים שונה לחלוטין) וכו'. כל זאת בלי להתייחס לערכאות שאינן מוגדרות כ"בתי משפט" (למשל: בתי דין מנהליים, בתי דין משמעתיים, הליכי בוררות למיניהם, וכו').

בעיית הסיווג ליוותה את המחקר כולו, ובמידה מסוימת לא נפתרה לחלוטין עד מועד כתיבת שורות אלה. התייחסות נרחבת יותר לכך מובאת בפרק הנתונים. בעיה זו בסופו של דבר הכריעה את הכף לטובת רמת המאקרו – תיק באשר הוא, כפי שמוגדר על ידי המערכת (לבעייתיות הטמונה בכך ראו הרחבה לעיל).

ד. איסוף הנתונים – שלב ראשוני

איסוף הנתונים הראשוני בוצע ממקורות נגישים: ספרות זמינה ואתרי אינטרנט רשמיים של מערכות בתי-משפט בעולם. בתום שלב זה היו הנתונים שבידינו חלקיים מאוד. לשם השלמת הפער איתרנו את מנהלי בתי-המשפט (או בעלי התפקידים המקבילים לכך) במדינות שנבחרו, ופנינו אליהם בדואר ובדואר אלקטרוני בבקשה לקבל נתונים. מעט מאוד תשובות התקבלו, ואלו היו בדרך כלל חלקיות. עם זאת, במספר מקרים כללו התשובות הפניות לדו"חות רשמיים, ובמקרה מסוים אף נשלח אלינו דו"ח מפורט בדואר. בסיכום סך הנתונים שעמדו לרשותנו בסיום שלב זה היה ברור עם זאת כי הנתונים הם חלקיים ביותר, וכן נותרה אי ודאות רבה באשר למשמעותם של נתונים מרכזיים – מהם התיקים הכלולים בספירה, ומיהם בעלי התפקידים הנספרים כשופטים בכל מדינה.

ה. דו"ח ביניים והמשך איסוף

עם זאת הנתונים שאספנו עד נקודה זו אפשרו לנו להציג ממצאי ביניים למנהל בתי-המשפט בתחילת חודש יוני 2006. באותה פגישה הצגנו תוצאות לגבי חמש מדינות: ישראל, אירלנד, אוסטרליה, ניו-זילנד והולנד. העומס הממוצע לשופט בכל אחת מהמדינות הוצג, וכן סדרה של יחסים בין העומס ומשתנים נוספים. בתום ההצגה הוסכם עם מנהל בתי המשפט כי בשלב הבא יבוצע סבב נוסף של פניות לקבלת נתונים, הפעם על ידי הנהלת בתי-המשפט, לפי שאלון ורשימת נמענים שיסופקו על ידי החוקרים.

בסוף חודש אוגוסט הועבר נוסח המכתב ורשימת השאלות בצירוף רשימת נמענים אל הנהלת בתי-המשפט. המכתבים נשלחו, אולם תשובות התקבלו רק מחלק מהנמענים (אירלנד, ניו-זילנד וקפריסין).

ו. איסוף משלים, ריכוז ועיבוד הנתונים

במהלך החודשיים האחרונים נעשה ניסיון לרכז את החומר שנאסף עד כה, וכן בוצעה סקירת ספרות נוספת, לאיתור מקורות שפורסמו במהלך השנה שחלפה. במסגרת זו אותר סקר השוואתי של מערכות משפט באירופה (וכן מדינות נוספות) שהוזמן על ידי מועצת אירופה (Council of Europe) אשר פורסם בחודשים האחרונים. הסקר של 2006 (המתייחס לנתוני 2004) סייע רבות להשלמת מחקר זה, שכן למרות הקשיים (העדר הגדרה משותפת לתיק בית-משפט ולשופט)

שנותרו בלתי פתורים גם בו, הציע הסקר עושר רב של נתונים על מערכות משפט. נתונים אלה אפשרו להצליב מידע מול מקורות אחרים (בדרך כלל חלקיים יותר), וכן להגדיל באופן משמעותי את מספר המדינות הכלולות במחקר מחמש לשבע עשרה. מקורות חשובים נוספים ששימשו לאיסוף הנתונים היו: אתרי האינטרנט של הבנק העולמי, הבנק המרכזי האירופי, וה – CIA Factbook.

3. הגדרת העומס

עומס שיפוטי הוא מושג רחב, המחייב בחינה יסודית על מנת לגזור ממנה הגדרה אמפירית הניתנת למדידה. ניתן להגדיר עומס כ'עומס נחוה', כלומר מתוך דיווחיהם של שופטים על תחושותיהם. ה'עומס הנחוה' מאפשר לבחון את הקשר בין העומס ובין ההספק, או היעילות, של השופט (וצוות העזר שעומד לרשותו). 'עומס שיפוטי' – דרך אחרת להגדיר עומס – מתמקד בתמהיל התיקים השיפוטיים עימם נדרש כל שופט להתמודד, וזאת לאחר שפותח מדד הבוחן את "עלותו" של כל תיק מבחינת הזמן והמאמץ השיפוטיים. עומס זה מאפשר לבחון את הקצאת התיקים בין השופטים ובתי המשפט השונים. לחלופין, ניתן להגדיר 'עומס כולל', ולהפיקו מתוך סך כל המטלות המוטלות על שופטת ביחידת זמן (למשל, בשבוע עבודה) כפי שעולות מהיומן השיפוטי. עומס זה מאפשר לבחון את חלוקת הזמן השיפוטי בין כתיבת פסקי דין, שמיעת ראיות, ויתר מטלות. המחקר הנוכחי עניינו השוואה בינלאומית. בשל כך קיים קושי ממשי בפיתוח מדד עומס פרטני, שכן הוא עשוי שלא להיות מתאים לכל מערכת משפט. כמו כן, מבחינה מתודולוגית, עריכת ראיונות ו/או שאלונים מפורטים אודות תחושותיהם של אנשים אינה אפשרית, במשאבים הקיימים, ביותר ממדינה אחת או שתיים. כך בעייתי גם המעקב אחר היומן השיפוטי. מסיבות אלה הגדרת העומס אשר שימשה לצורך המחקר הנוכחי הינה פשוטה יחסית: סך התיקים שהוגשו לבתי המשפט במהלך שנה אחת, חלקי מספר השופטים המכהנים במשרה מלאה באותם בתי משפט. התמקדות במספר התיקים המוגשים מחדד את ההבחנה כי מדובר בעומס ולא בהספק (התיקים הנסגרים במהלך שנה). מחקר המשך, לכן, יוכל לבדוק לא רק את כמות התיקים המוגשים ביחס לכמות השופטים, אלא גם את כמות התיקים הנסגרים ביחס לשופט, כל זאת ליחידת זמן נתונה (כגון שנת עבודה).

כמו כן, עקרון מנחה נוסף היה כי סוגי תיקים אשר נכללו מכל מדינה יגדירו את סוגי השופטים אשר נכללו מאותה מדינה, ולהיפך. כלומר, אם במדינה מסוימת נכללו התיקים שהוגשו לבתי משפט בשלוש ערכאות שונות, אך לא נכלל תיקי בי"ד מיוחד לקרקעות ילידים (ניו-זילנד) אזי לא נכללו שופטי אותו בי"ד במניין השופטים מאותה מדינה. כלל זה אפשר להגיע להשוואה סבירה גם בתנאים של שונות רבה בין מערכות משפט. החלטה זו מניחה שקיומם של בתי הדין המיוחדים אינו מעוות את תמונת הליטיגציה באופן השומט את הבסיס להשוואה. בדיקה מדגמית הראתה כי מבחינה מספרית, התיקים המופנים לבדי הדין המיוחדים אינם משנים את סדרי הגודל שנבחנו.

הגדרה זו של עומס מתאימה להשוואה בין **מערכות** בתי משפט, שכן היא מתארת את העומס הממוצע לשופט במערכת משפט נתונה. הפשטות שלה מאפשרת את החלטה במדינות שונות, תוך הסתמכות על נתונים אובייקטיביים. עם זאת, היא מעוררת קושי בשל העובדה ש'תיקי עשוי להיות דבר שונה במדינות שונות, וכך גם 'שופטי'.

מעיון במחקרים השוואתיים נוספים עולה כי הרצון להרחיב את מספר המדינות הכלולות במחקר מוביל באופן הכרחי לירידה ברמת הדיוק של הנתונים (CEPEJ 2006: 100), שכן רמת השונות של המשמעות הניתנת לתיקים ולשופטים עולה. יחד עם זאת, הגדלת מספר המדינות מאפשר לעשות שימוש בכלי ניתוח סטטיסטיים, המאפשרים להעריך קשרים אפשריים בין משתנים באופן שיטתי וזהיר.

לפיכך, מבלי לפתור באופן מלא את בעיית השונות בהגדרות בין מדינות, נכללו לגבי כל מדינה כל תיקי בית-המשפט, ומספרם הכולל חולק במספר השופטים המכהנים באותן ערכאות בהן נידונים אותם סוגי תיקים. בדרך זו, גם אם נכללו סוגי תיקים שהם ייחודיים למדינה מסוימת, הרי שהכללה זו היא נכונה במידה שיכללו השופטים הדנים בהם. אשר להבדלים בין סוגי שופטים, גם כאן הספירה התבססה על מניין המקובל בכל מדינה. עם זאת בוצע קידוד נוסף של כל מדינה על פי משתנה דיכוטומי המסווג את שיטת המשפט כקונטיננטלית או 'משפט-מקובל', וזאת משום שלהבדל זה בין המערכות השלכה של ממש על אופי הליטיגציה, מכאן גם על הקצאת המשאבים הכרוכים בה, ומכאן גם על מספר התיקים ומספר השופטים הקיימים במערכת קונטיננטלית.

4. המדינות

כפי שצוין, השיקולים לבחירת המדינות היו שילבו תיאוריה והיבטים פרקטיים. המטרה הייתה להשוות את ישראל למדינות הנחשבות 'מפותחות'. השוואה למדינות כאלה מהווה בחירה של אמת מידה רצויה (bench-mark). בין המדינות המפותחות ניתנה עדיפות למדינות ברות השוואה לישראל על יסוד שני קריטריונים: (1) מדינות יוניטריות (לא פדרטיביות); (2) בעלות מערכת משפט דומה (אנגלו-אמריקנית).

השיקול הנוסף לבחירת מדינות היה שיקול פרקטי של זמינות נתונים. לאחר פרסום הסקר של מועצת אירופה (2006) התאפשר לכלול מדינות רבות נוספות, ובהן מדינות פדרטיביות (כגון אוסטרליה וגרמניה) ומדינות קונטיננטליות.

טבלה 1: המדינות הכלולות במחקר הן:

אוסטרליה	איטליה	אירלנד
אנגליה וויילס	בלגיה	גרמניה
דנמרק	הולנד	ישראל
נורבגיה	ניו-זילנד	ספרד
פורטוגל	פינלנד	צרפת
קפריסין	שבדיה	

5. הנתונים

לצורך הגדרת מדד העומס דלעיל, היה צורך לאסוף נתונים אודות (1) מספר התיקים המוגשים לבתי המשפט, ו – (2) מספר השופטים במשרה מלאה המכהנים באותם בתי משפט. כאמור, המידע אודות אופן הספירה של תיקי בית המשפט במדינות השונות הוא חלקי, ולעתים בעייתי להשוואה. יתכן, למשל, שמספר התיקים כולל גם בקשות מהותיות (שהוגשו בכתב, תוך מתן אפשרות לצדדים נוספים להליך להגיש את תגובותיהם בכתב, וחייבו את השופט לגבש הכרעה בהן) במסגרת תיק עיקרי. אופן זה של דיון בבקשות אופייני במדינות המשפט הקונטיננטלי, וגם בישראל. במחקר זה אנו מציגים את צירוג העומס השיפוטי בישראל תוך הכללת בקשות מהותיות במנין ה'תיקים'¹.

מעבר לכך נדרשו נתונים נוספים על כל מדינה, על מנת לשלוט על השונות שבין המדינות. לשם כך נכללו משתנים נוספים כגון:

(3) גודל האוכלוסייה

(4) שיטת המשפט ('משפט-מקובל' / קונטיננטלית)

(5) תקציב בתי המשפט

(6) תקציב המדינה

(7) תוצר מקומי גלמי (תמ"ג, GDP)

נתונים אלו נדרשו, כפי שצוין לעיל, על מנת שניתן יהיה להבין את פשר ההבדלים האפשריים בין יחס התיק לשופט במדינות השונות. משתנים אלו, בהיותם "ציבוריים" ו"קשים", יאפשרו בעתיד יצירת תמונה סינכרונית של התפתחות העומס, ובכך יאפשרו לעמוד על קשר אפשרי בין שינוי במשתנים הללו לשינוי במספר התיקים המוגש. בחירת המשתנים הללו אינה טריביאלית, שכן חלקם מהווים משתנים חיצוניים למערכת – כגון מספר התושבים, והתוצר המקומי הגולמי. עם זאת, חלקם כוללים מרכיבים של תגובת המערכת לעומס (או ליעילות), כגון עליה בתקציב בתי המשפט, עליה בכמות כוח האדם הלא-שיפוטי. כמו-כן יצוין כי על מנת להבין את מלוא התמונה יש לקחת בחשבון גם מרכיבים שבדין עצמו. למשל, יש לשער שכמות התיקים המוגשת לבתי

¹ עם זאת, ציינו במדידות השונות גם את דירוגה של ישראל אם לא כוללים בקשות מהותיות במנין התיקים.

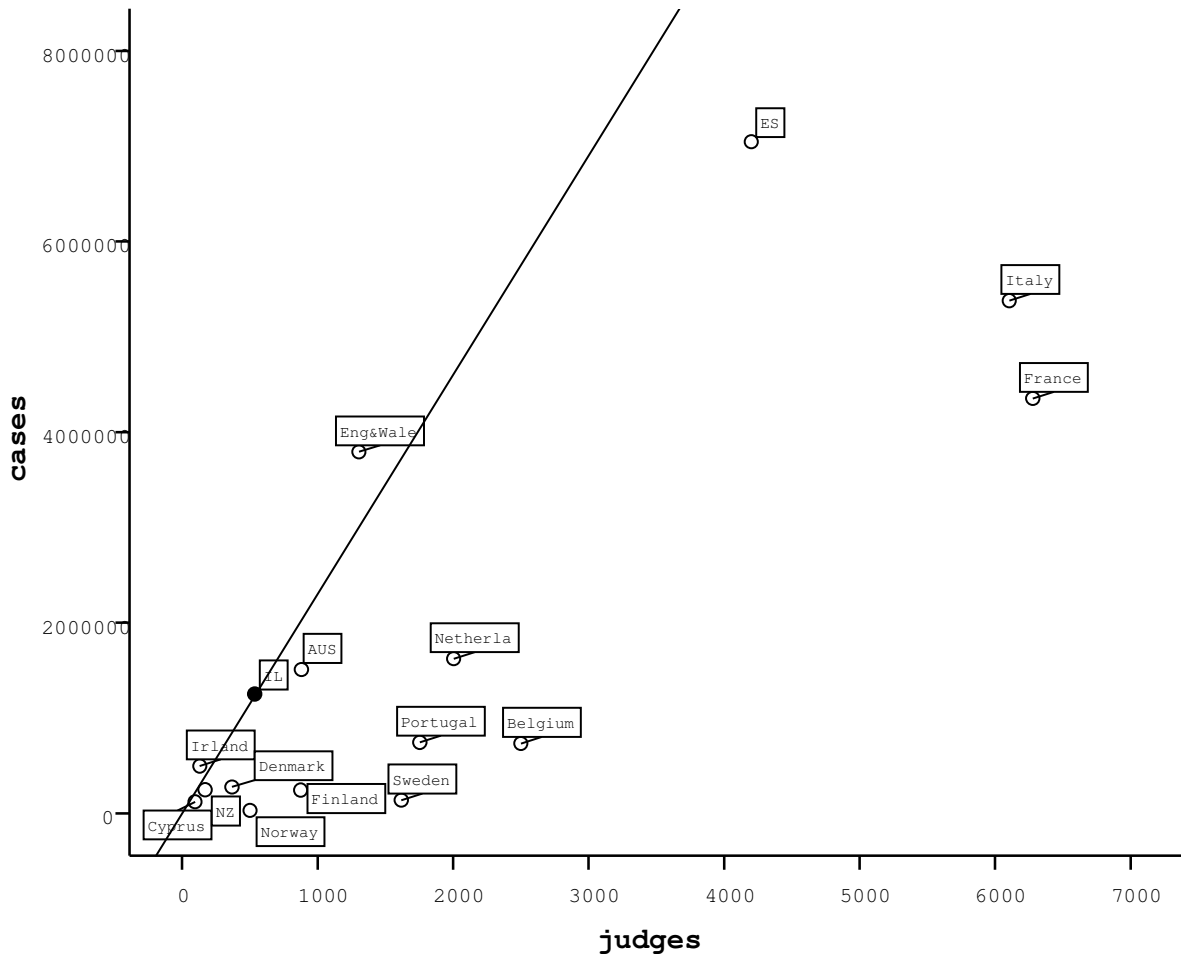
המשפט מושפעת מסדרי הדין (קביעת סף מינימום להגשת תביעה, מורכבות ההליכים ולפיכך האנרגיה – ובכלל זה הזמן והכסף – הנדרשים, וכו'), האגרות הנגבות, וכן מהערכת עורכי הדין לגבי מידת אהדתו של הדין הנוהג לסוג מסוים של תביעות. ניתוח שכזה, כמובן, מחייב בדיקה לאורך זמן של שיטת משפט נתונה, ורק לאחר מכן אפשרי מעבר לשדה ההשוואתי.

6. ניתוח השוואתי – יחס תיקים לשופט

בהתבסס על מדד העומס שהוצג בפרק 3, נאספו הנתונים אודות מספר התיקים ומספר השופטים בשמונה עשרה מדינות. תרשים 1 מציג באופן גרפי את היחס שבין מספר השופטים (ציר X) למספר התיקים (ציר Y) במדינות השונות.² יחס זה הינו שווה ערך למדד העומס השיפוטי. באופן גרפי ניתן לייצג כל יחס על ידי קו ישר היוצא מראשית הצירים. העומס השיפוטי בישראל מיוצג על ידי שיפוע הקו האלכסוני היוצא מראשית הצירים וחולף דרך הנקודה בה ממוקמת ישראל. מדינות מימין ולמטה מהקו הן מדינות בהן העומס השיפוטי מתחת לזה שבישראל, ומדינות מעל ומשמאל לקו הן בעלות עומס שיפוטי גבוה מישראל. יודגש כי ההפרש הזויתי בין קו הממוצע לקו הנמתח מראשית הצירים אל הנקודה (מדינה) הוא המייצג את מידת הסטייה של אותה מדינה מהממוצע, ולא המרחק מקו הממוצע.³

² גרמניה אינה מוצגת בשרטוט זה מכיוון שהכללתה חייבה הגדלת הצירים באופן שאינו מאפשר להבחין בהבדלים שבין המדינות הקטנות יחסית. עם זאת, בחישוב היחס הממוצע (קו אלכסוני) נכללה גרמניה.

³ לדוגמא, למרות שפינלנד נראית מעט קרובה יותר לקו מהולנד, העומס בפינלנד נמוך יותר מאשר הולנד, שכן קו אליה מראשית הצירים הוא בעל הפרש זויתי גדול יותר מקו העומס הישראלי, לעומת קו מראשית הצירים אל הנקודה הולנד.

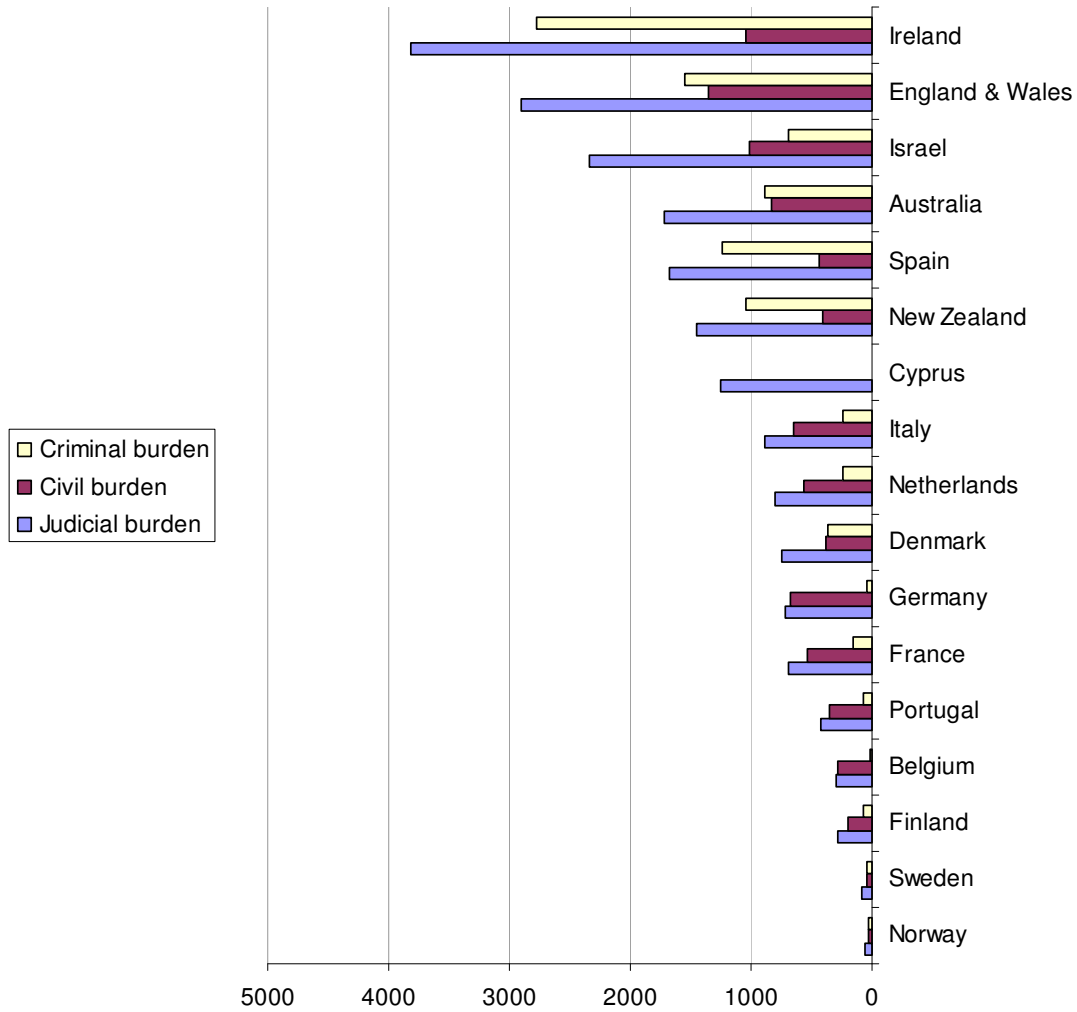


תרשים 1: היחס בין מספר התיקים למספר השופטים

Figure 1: The ratio between the number of court cases and the number of judges

על מנת להבהיר את המיקום היחסי של המדינות השונות על ציר העומס השיפוטי ניתן להיעזר בתרשים 2. כפי ניתן לראות שתי מדינות הינן בעלות עומס שיפוטי גבוה מישראל, ואילו 14 בעלות עומס נמוך מישראל. העומס הממוצע הינו 1185 תיקים לשופט, לעומת העומס בישראל העומד על

.2335



תרשים 2 : דירוג המדינות על פי עומס שיפוטי
 Figure 2: Country ranking by judicial burden

ההבדלים הניכרים בין חלקם היחסי של תיקים פליליים ואזרחיים במדינות השונות מרמזים על הבעייתיות הנובעת מהאופנים השונים בהם נספרים התיקים. למיטב הערכתנו הנתון בדבר מספר התיקים הפליליים פחות מהימן מהנתון אודות מספר התיקים האזרחיים. בין שיטות משפט שונות יש הבדלים גדולים ביחס לסוגי העניינים הנספרים כתיקים פליליים, בעוד ששונות זו קטנה יותר בעניינים אזרחיים.

השפעת שילובם של 'שופטים לא-מקצועיים' (Lay Judges) על מדד העומס

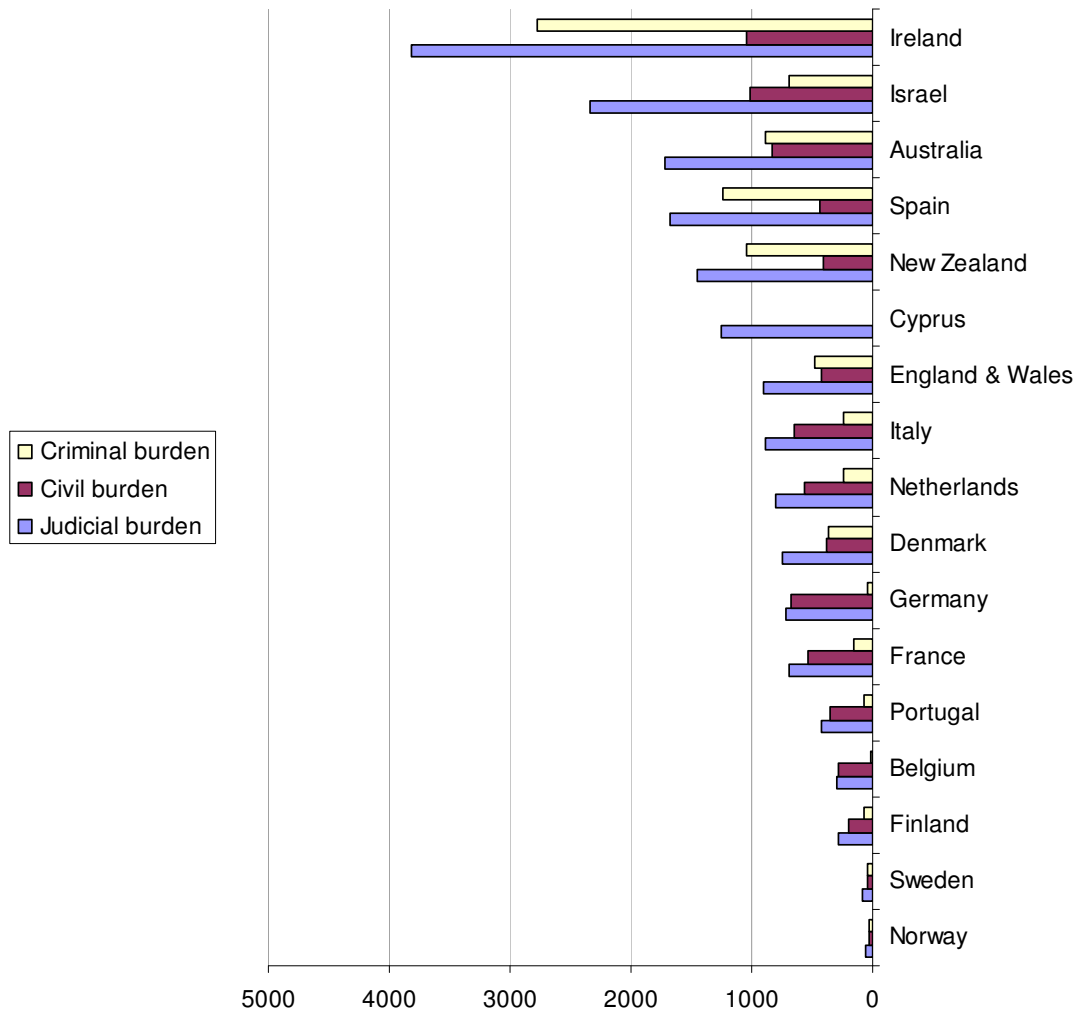
כאמור, המחקר התייחס למספר השופטים במשרה מלאה בכל אחת מן המדינות. עם זאת במדינות רבות משולבים עורכי דין ומשפטנים אחרים במשרות שיפוט חלקיות – Lay Judges. ניתן להניח כי לאותם משפטנים תורמים במידה מסוימת לצמצום העומס השיפוטי. עם זאת, בשל העדר נתונים על שילובם של שופטים לא-מקצועיים בחלק מן המדינות בחנו את דירוג העומס לאחר שיקלול נתונים אלה במקרים לגביהם היו נתונים.

על פי הנתונים שהצגנו רק באנגליה ואירלנד מצאנו עומס שיפוטי הגבוה מזה שבישראל. באנגליה וויילס שימשו 1305 שופטים במשרה מלאה במהלך 2004. עם זאת, מהנתונים שנמסרו לנו על ידי הנהלת בתי המשפט במהלך 2005 שימשו במשרה חלקים כ-29,000 שופטים לא מקצועיים.⁴ מכיוון שהמחויבות (מינימום) של בעלי תפקיד זה בבריטניה עומד על 50 ימי שיפוט בשנה (כיום בשבוע), חילקנו את מספרם הכולל ב-10 (כחצי יום עבודה בשבוע). על פי חישוב זה מדובר בתוספת של כ-2900 שופטים למערכת.

אם מחשבים את העומס השיפוטי לאחר הכללת שופטים לא-מקצועיים באנגליה וויילס, מתקבל ערך נמוך בהרבה, ואנגליה יורדת בדירוג העומס מן המקום השני אל המקום שביעי,⁵ וישראל עוברת למקום השני בדירוג העומס, כפי שניתן לראות בתרשים 3.

⁴ הנתון הוא 30,500, אך מתחיים לשנת 2005. מכיוון ששיעור הגידול במספר השופטים הלא-מקצועיים בבריטניה הוא כ-1500 בשנה (שם), הערכנו את המספר ל-2004 כך.

⁵ לגבי ספרד קיים בידינו נתון לפיו בשנת 2001 טיפלו שופטים לא מקצועיים ב-650,000 תיקים פליליים. אין לנו מידע אודות מספר התיקים אזרחיים, למרות ששופטים לא מקצועיים עוסקים בספרד גם בתחום האזרחי. ניתן להעריך שמידע מלא יותר על תרומתם של שופטים לא מקצועיים בספרד עשויה לשנות את דירוגה גם כן.



תרשים 3 : דירוג המדינות על פי עומס שיפוטי (כולל שופטים לא מקצועיים)
 Figure 3: Country ranking by judicial burden (including lay judges)

לסיכום, על פי הנתונים שבידינו ניתן להעריך כי ישראל ממוקמת במקום השני בדירוג העומס השיפוטי מבין 17 המדינות שנכללו במחקר.⁶

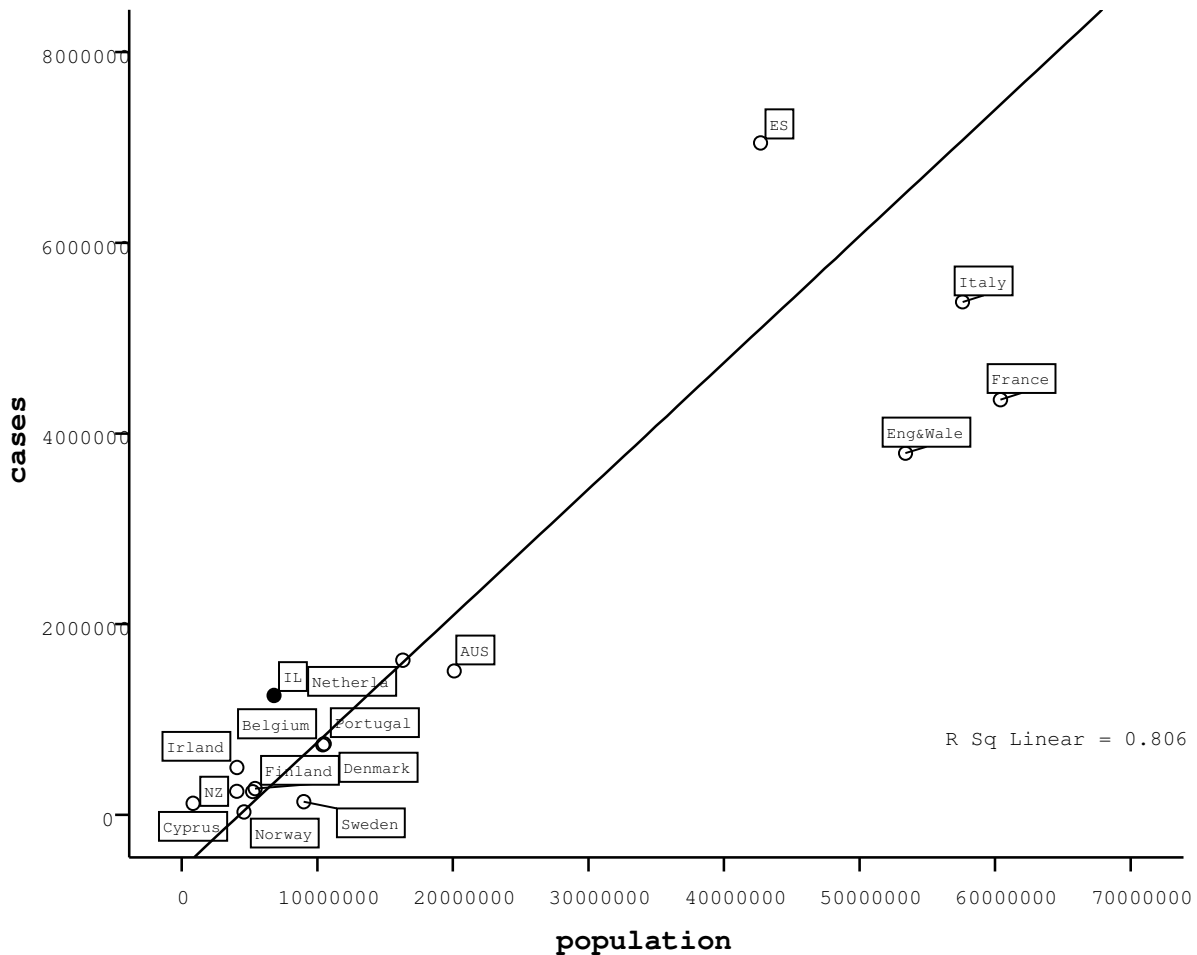
7. רמת הפעילות המשפטית

משתנה מוסדי וחברתי העשוי להשפיע על העומס השיפוטי הינו רמת הפעילות המשפטית במדינה.⁷ רמת הפעילות המשפטית מבוטא על ידי היחס שבין גודל האוכלוסייה ומספק התיקים

⁶ יצויין כי בשלב זה לא מצאנו נתונים לגבי שופטים לא-מקצועיים באירלנד.

⁷ קיימים ספרות עניפה העוסקת בגורמים המשפיעים על אזרחים לעשות שימוש במערכת המשפט כדי לישב סכסוכים, ובניסוח אחר, גורמים המשפיעים על הנטייה השולית לתבוע. יצוין שמעבר לגורמים תרבותיים וכלכליים

שהוגשו לבתי המשפט. תרשים 4 מציג יחס זה באופן גרפי לגבי 17 המדינות שנדגמו.⁸ היחס הממוצע שבין גודל האוכלוסייה למספר התיקים מיוצג באופן גרפי על ידי שיפוע הקו האלכסוני. מדינות מימין ולמטה מהקו הן מדינות בהן רמת הפעילות המשפטית מתחת לממוצע, ומדינות מעל ומשמאל לקו הן בעלות רמת פעילות משפטית שמתחת לממוצע. ניתן לראות כי ישראל נמצאת בין המדינות בעלות עומס שיפוטי שמעל הממוצע.

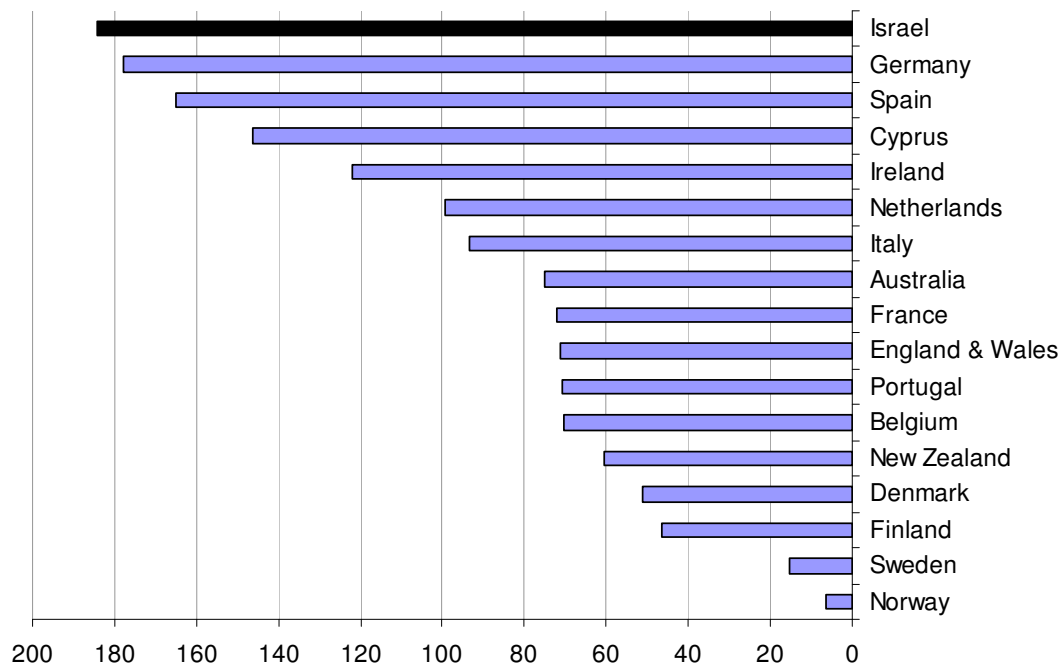


תרשים 4: היחס בין גודל האוכלוסייה ומספר התיקים
Figure 4: The ration between population and the number of court cases

על מנת להבהיר את המיקום היחסי של המדינות השונות על ציר רמת הפעילות המשפטית ניתן להיעזר בתרשים 5. כפי שגם ניתן להתרשם מהשוואת תרשים זה לתרשים 2 (לעיל), רמת הפעילות המשפטית במדינה היא בעלת השפעה על העומס השיפוטי באותה מדינה. ניתן לראות כי המדינות הסקנדינביות, המדורגות נמוך במידת העומס השיפוטי, נמצאות גם בתחתית דירוג הפעילות

⁸ לא ניתן להתעלם מהחלטות שלטוניות המתעלות סוגי סכסוכים מסוימים אל או מבתי המשפט לגופים אחרים. יש הרואים בכך מרכיב של שיטת הממשל.
⁸ גרמניה אינה מוצגת משיקולי נוחות תצוגה.

המשפטית לנפש. יחד עם זאת גרמניה, המדורגת גבוה בדירוג הפעילות המשפטית לנפש, ממוקמת דוקא בשליש התחתון של מדד העומס השיפוטי. ניתן להסביר זאת באמצעות מספר השופטים הגבוה לנפש בגרמניה: נראה שלאור ההסתמכות הרבה בגרמניה על בתי המשפט לסוגיהם, בחרה גרמניה להשען על רשות שופטת מרובת שופטים. אנגליה, לפיכך, היא דוגמא בה הרשות השופטת מצומצמת ביחס לפעילות המשפטית במדינה, בהשוואה למדינות אחרות. ומנגד אנגליה, המופיעה באמצע דירוג הפעילות המשפטית לנפש, ממוקמת במקום השני בדירוג מדד העומס. תוצאות אלה מצביעות אם כך שהעומס השיפוטי מושפע במידה ניכרת מרמת הפעילות המשפטית, אולם גם מגורמים נוספים. על פי דירוג זה ממוקמת ישראל במקום הראשון ברמת הפעילות המשפטית לנפש. מספר התיקים הממוצע ל 1000 נפש הוא 89.56, ואילו בישראל המספר עומד על 184.15.⁹



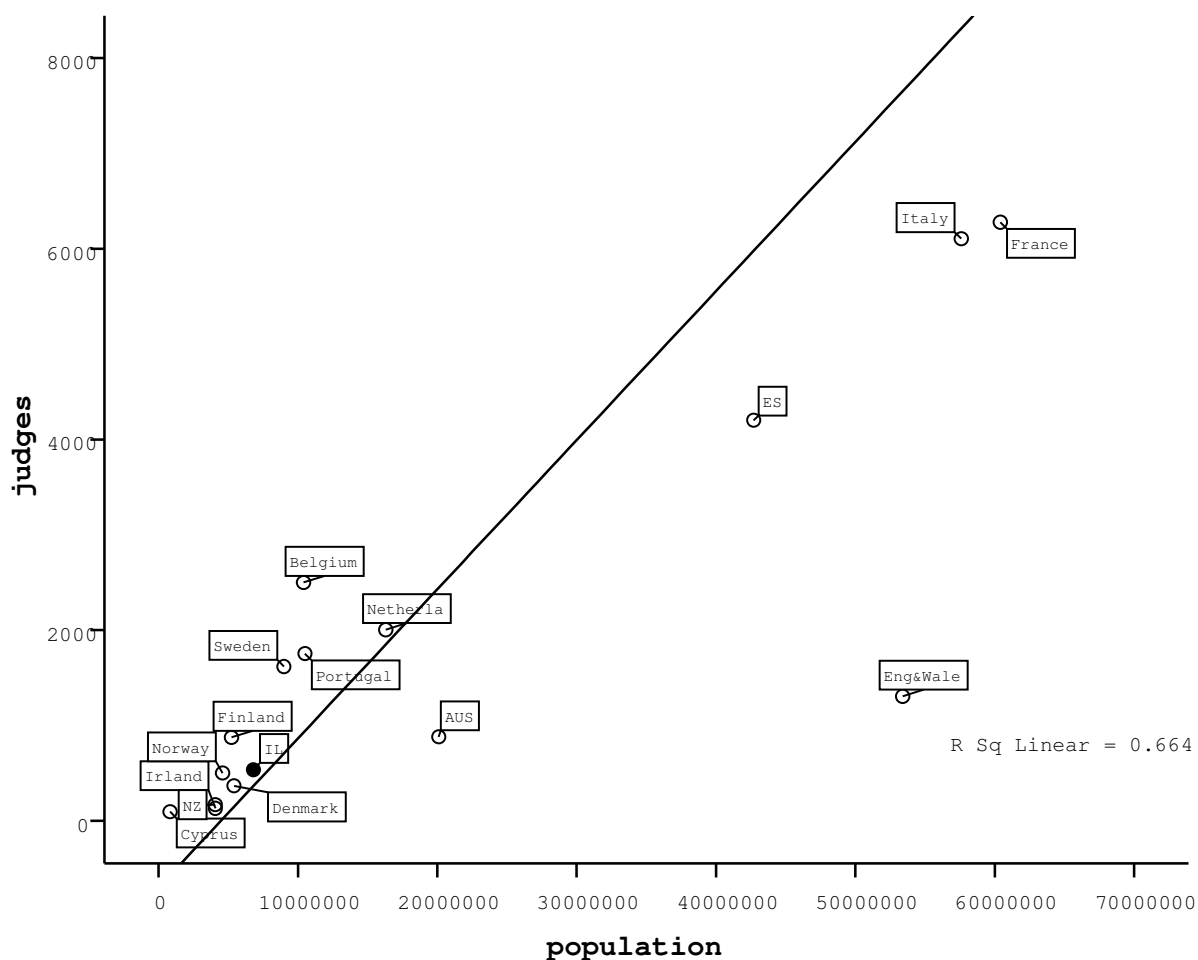
תרשים 5: דירוג המדינות על פי רמת הפעילות המשפטית (מספר תיקים ל 1000 נפש)
 Figure 5: Country ranking by legal activity (number of cases per 1000 people)

8. מספר התושבים הממוצע לשופט

בהינתן כמות מסוימת של תיקים משפטיים, הגורם הישיר המשפיע (בהגדרה) על העומס השיפוטי הוא מספר השופטים היכולים לטפל בתיקים אלה. תרשים 6 מציג היחס שבין גודל האוכלוסייה

⁹ סטייה זו מהממוצע הרב-לאומי הינה מובהקת ($p < .001$).

למספר השופטים במדינות השונות. שיפוע הקו האלכסוני מייצג את היחס הממוצע הרב-לאומי בין גודל האוכלוסייה למספר השופטים. מדינות הממוקמות מימין ומטה מהקו הן בעלות יחס שופטים לאוכלוסייה הנמוך מהממוצע, ואילו מדינות שמשמאל ומעלה מהקו הן בעלות יחס שופטים לאוכלוסייה הגבוה מהממוצע. ניתן לראות כי ישראל נמצאת מעט מעל הממוצע.

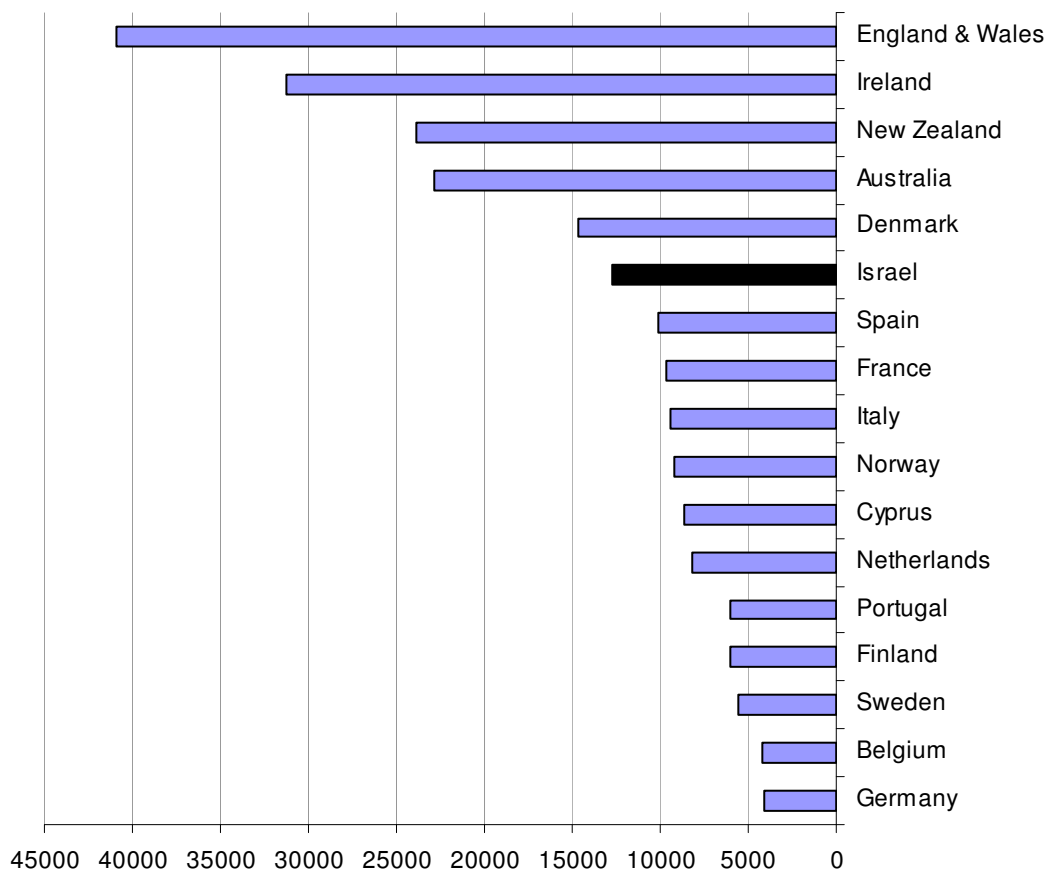


תרשים 6: היחס בין גודל האוכלוסייה ומספר השופטים
Figure 6: The ratio between population size and the number of judges

דרך נוספת להציג תוצאות אלה הוא על ידי דירוג המדינות על פי מספר התושבים לשופט. תרשים 7 מציג דירוג זה. ניתן לראות כי ישראל ממוקמת במקום השישי (מתוך 17) במספר התושבים לשופט.¹⁰ עם זאת, יוזכר כי בישראל רמת פעילות משפטית גבוהה יחסית (ראה תרשים 4 לעיל), ולפיכך מיקומה במחצית העליונה של מספר תושבים לשופט עשויה להסביר את דירוגה הגבוה בעומס השיפוטי (ראה תרשים 2 לעיל). בהקשר זה יצוין כי במדינות המשפט המקובל מספר השופטים באופן מסורתי נמוך יותר, וזאת הן בשל השימוש במושבעים והן בשל תפקידו הפאסיבי

¹⁰ בהכללת שופטים לא-מקצועיים באנגליה וויילס יורד אנגליה למקום החמישי, אך מיקומה של ישראל בדירוג זה אינו משתנה.

יחסית של השופט בשיטה אדברסארית אל מול השיטה האינקוויזיטורית. מבית מדינות המשפט המקובל, יחס השופטים לאוכלוסיה הוא הנמוך ביותר, אולם ישראל היא המדינה היחידה ללא חבר מושבעים כלל, אשר עברה תהליך קודיפיקטיבי נרחב.

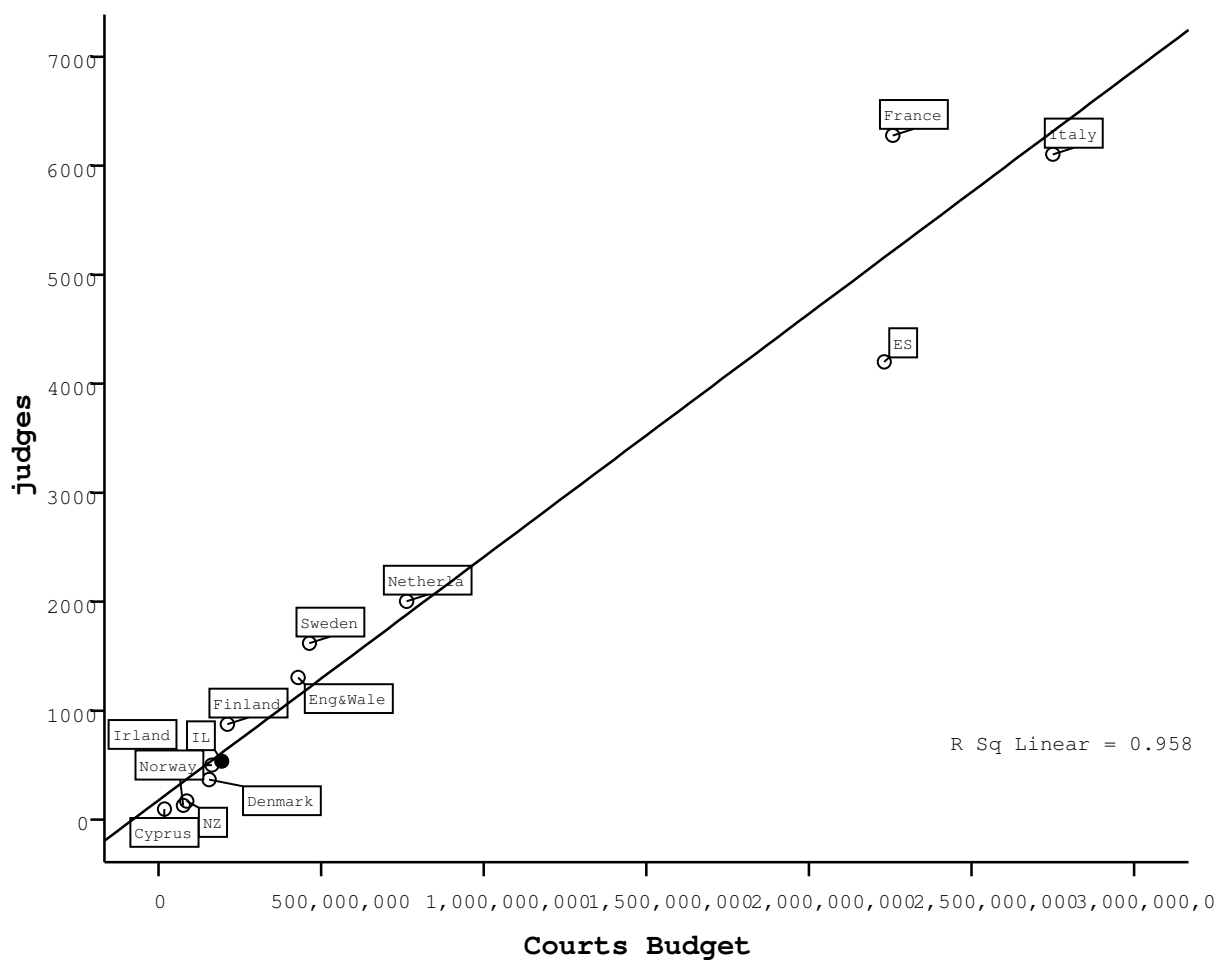


תרשים 7: דירוג המדינות על פי מספר התושבים לשופט
Figure 7: Country ranking by the number of people per judge

מדד זה עשוי להצביע על תוצאות אחרות במידה שנכלול בו שופטים לא-מקצועיים. במקרה האנגלי, תוספת של 29,000 שופטים לא-מקצועיים חלקי 10 (חצי יום בשבוע) – מעבירה את אנגליה מן המקום הראשון במספר התושבים לשופט אל המקום החמישי (וכמעט משתווה לישראל).

9. תקציב בתי המשפט

נתונים על תקציב בתי המשפט נמצאו רק לגבי 13 מתוך 17 המדינות. מתוך ניתוח קורלציה נמצא קשר חיובי חזק מאד ומובהק בין גודל התקציב ומספר השופטים במדינה.¹¹ קשר זה מודגם באופן גרפי בשרטוט 8. על פי ממצא זה ניתן להקיש כי במדינות שנכללו במדגם עלות כוח-האדם השיפוטי מהווה את הרכיב הדומיננטי מתוך תקציב בתי-המשפט.



תרשים 8: היחס בין תקציב בתי-המשפט למספר השופטים

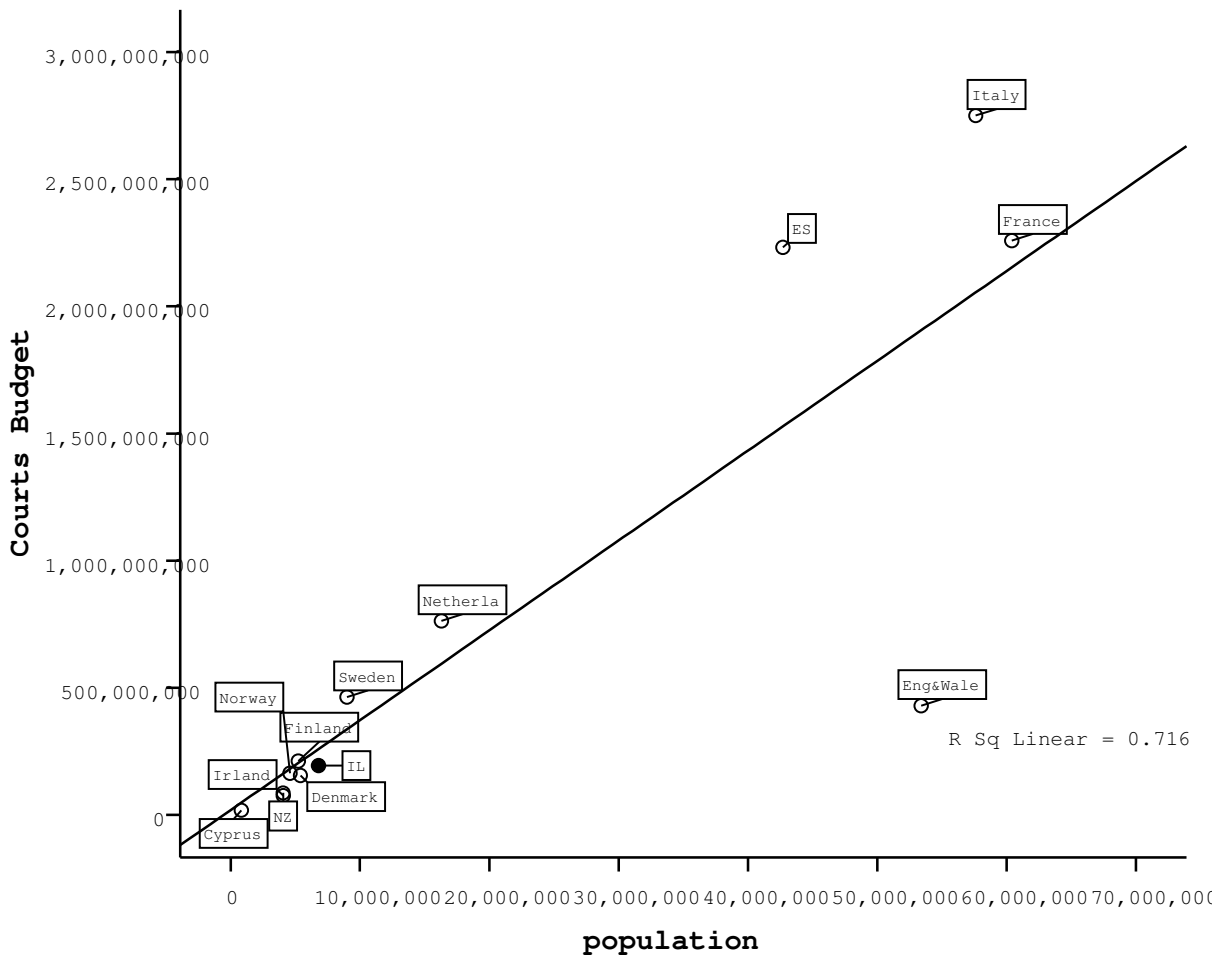
Figure 8: the ration between court system budget and the number of judges

הנתון של תקציב בתי-המשפט אינו מספק מידע בעל משמעות השוואתית שכן השונות הרבה בו נובעת מהבדלי הגודל המשמעותיים בין המדינות. על מנת להמיר את ההשקעה במערכת המשפט לערכים המאפשרים השוואה בינלאומית בעלת משמעות נבחרו שני מדדים. אחד המשקף את ההשקעה בבתי-המשפט ביחס לגודל האוכלוסייה, ואחד המשקף את ההשקעה בבתי-המשפט ביחס למספר התיקים.

¹¹ $r = .979, p < .001$, Pearson correlation (two-tailed)

ההקצאה לבתי-המשפט פר נפש

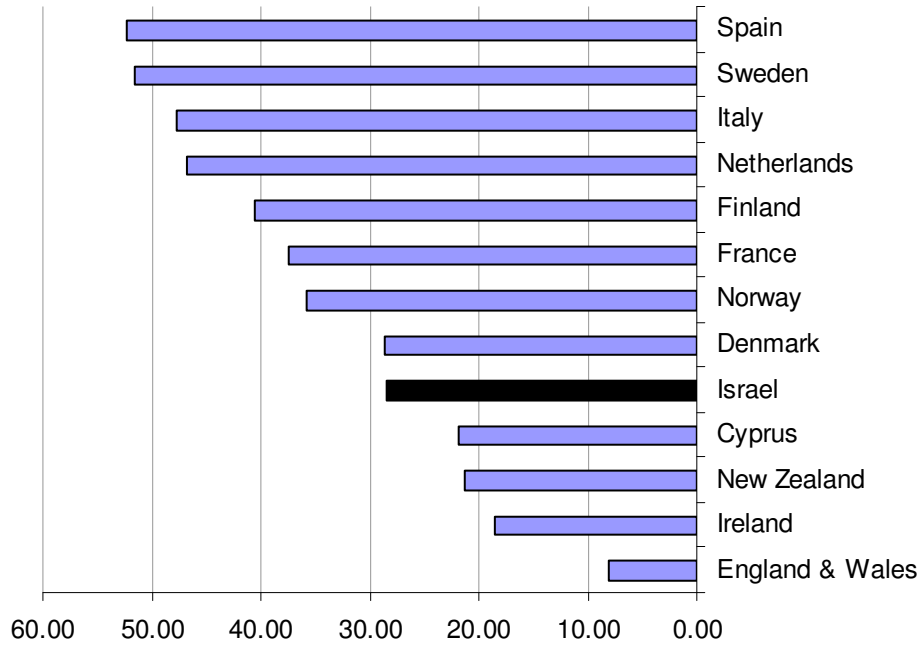
המדד הראשון מציג את היחס שבין גודל האוכלוסייה לתקציב בתי המשפט. תרשים 9 מציג יחס זה עבור 13 מדינות. שיפוע הקו האלכסוני מייצג את היחס הממוצע בין גודל האוכלוסייה לתקציב בתי המשפט. מדינות הממוקמות מימין ומטה מהקו הן בעלות יחס תקציב לאוכלוסייה הנמוך מהממוצע, ואילו מדינות שמשמאל ומעלה מהקו הן בעלות יחס תקציב לאוכלוסייה הגבוה מהממוצע. ניתן לראות כי ישראל נמצאת מתחת לממוצע.



תרשים 9: היחס בין אוכלוסייה לתקציב בתי המשפט

Figure 9: the ration between population and court system budget

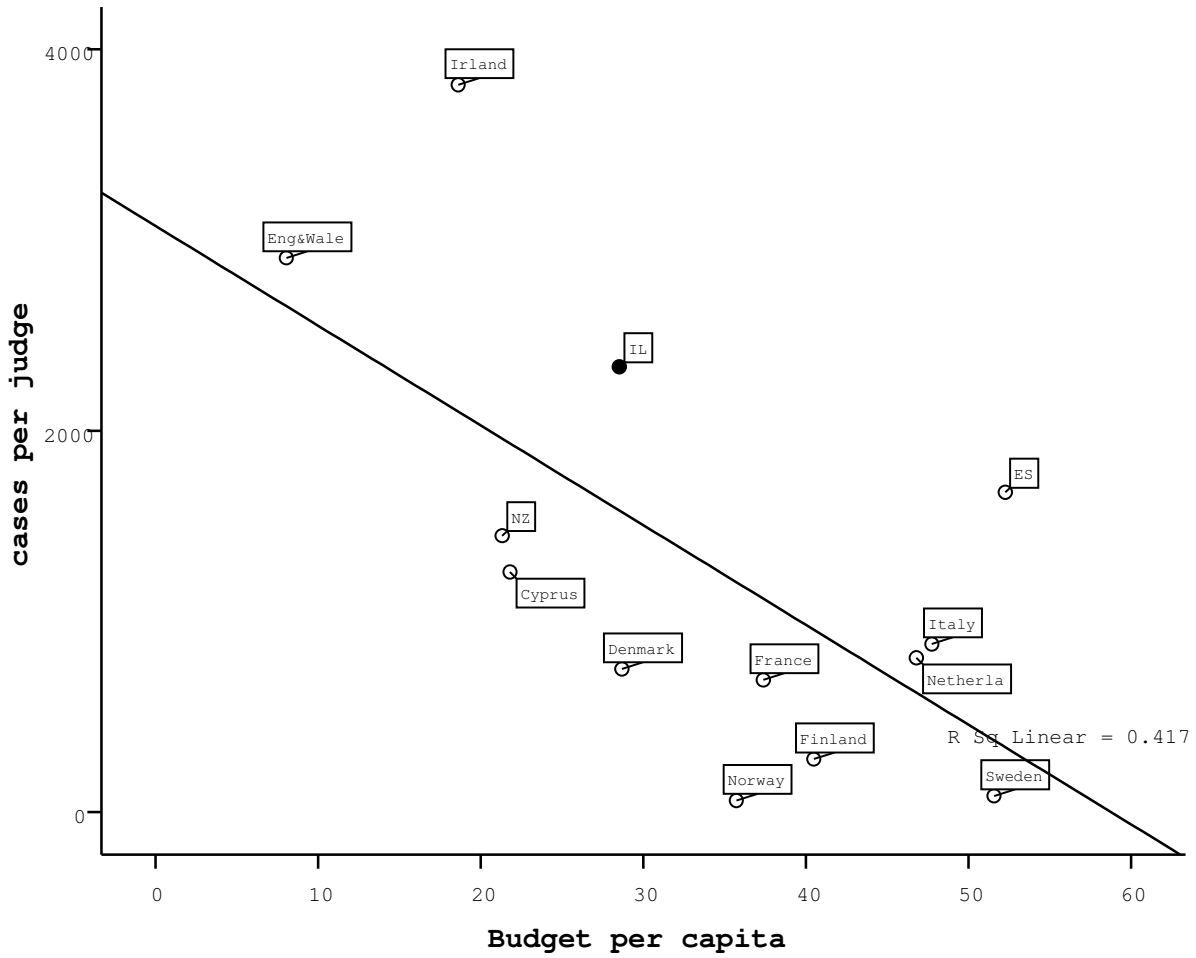
דרך נוספת להציג תוצאות אלה הוא על ידי דירוג המדינות על פי תקצוב בתי המשפט ביחס לגודל האוכלוסייה. תרשים 10 מציג דירוג זה. ניתן לראות כי ישראל ממוקמת במקום נמוך יחסית (תשיעי מתוך שלושה-עשר) בהשקעה התקציבית לנפש.



תרשים 10 : דירוג 13 מדינות על פי ההקצאה התקציבית לבתי-המשפט לנפש
 Figure 10: Country ranking by court system budget per capita

¹² שיעור ההקצאה התקציבית לבתי המשפט לנפש נמצא כבעל קשר שלילי ומובהק למדד העומס.
 כלומר, מדינות בהן ההקצאה נמוכה לנפש הן בממוצע בעלות עומס שיפוטי גבוה יותר, ממדינות
 בהן ההקצאה לנפש לבתי המשפט גבוהה, כפי שניתן לראות בתרשים 11.

¹² (Pearson correlation (two-tailed) $r = -.645, p = .017$. יצויין כי קשרים סטטיסטיים שליליים ומובהקים נמצאו הן לגבי עומס פלילי והן לגבי עומס אזרחי.

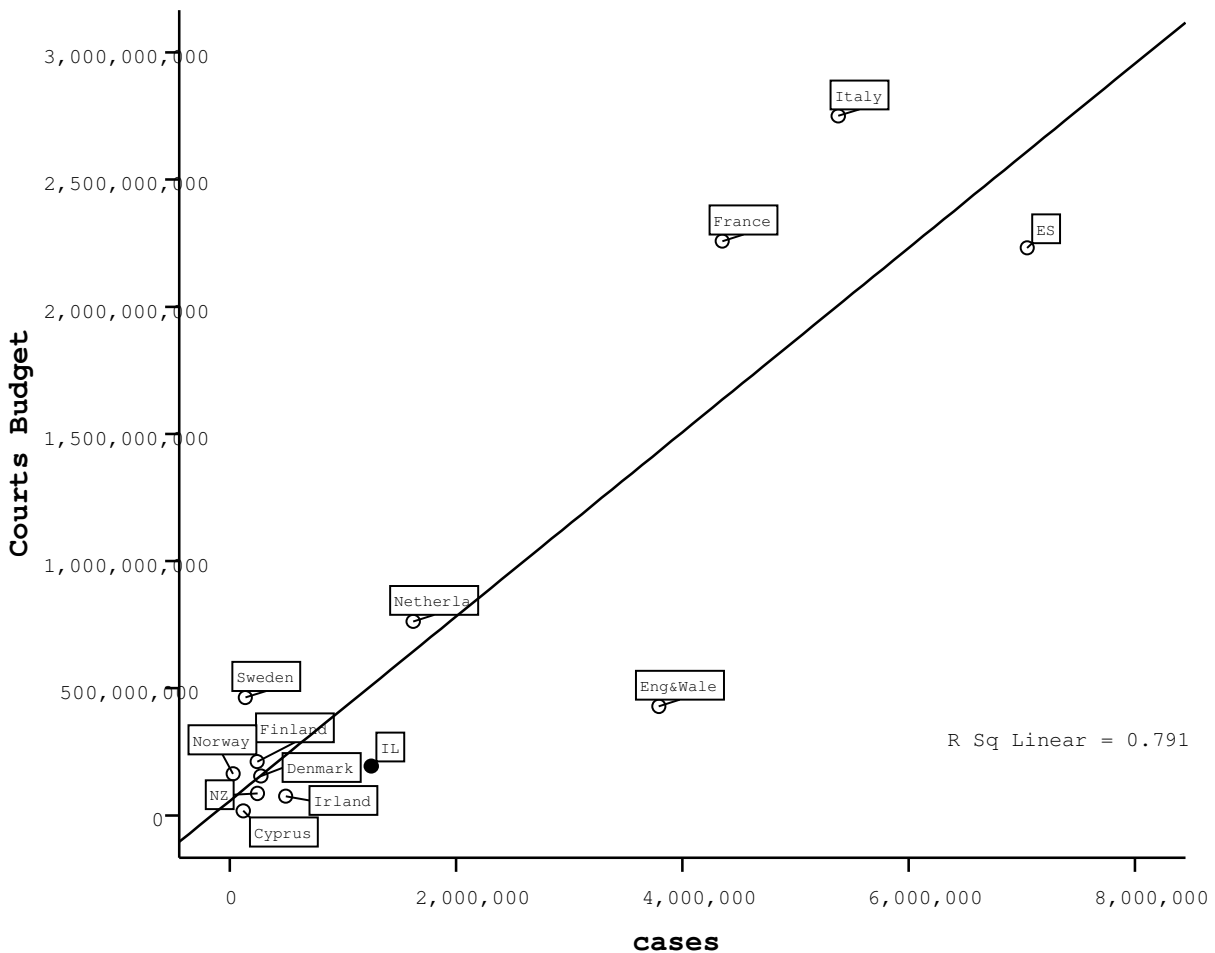


תרשים 11: הקשר בין תקציב בתי המשפט לנפש והעומס השיפוטי

Figure 11: the relationship between court system budget per capita and judicial burden

ההקצאה לבתי-המשפט לפי תיק

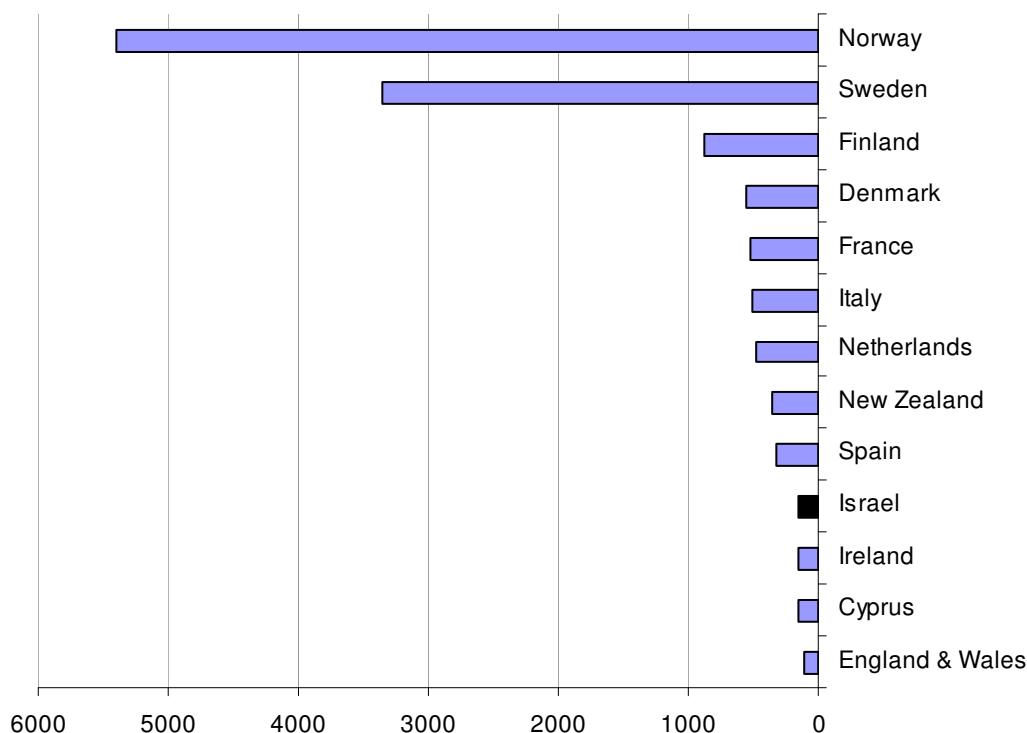
לנוכח ההבדלים בין המדינות ברמת הפעילות המשפטית, המדד השני שנבחר הוא ההקצאה הכספית לבתי המשפט ביחס למספר התיקים. תרשים 12 מציג יחס זה עבור 13 מדינות. שיפוע הקו האלכסוני מייצג את היחס הממוצע בין תקציב בתי המשפט למספר התיקים. מדינות הממוקמות מימין ומטה מהקו הן בעלות יחס תקציב לתיק הנמוך מהממוצע, ואילו מדינות שמשמאל ומעלה מהקו הן בעלות יחס תקציב לתיק הגבוה מהממוצע. ניתן לראות כי ישראל נמצאת מתחת לממוצע.



תרשים 12 : היחס שבין מספר התיקים לתקציב בתי המשפט

Figure 12: the ratio between the number of court cases and court system budget

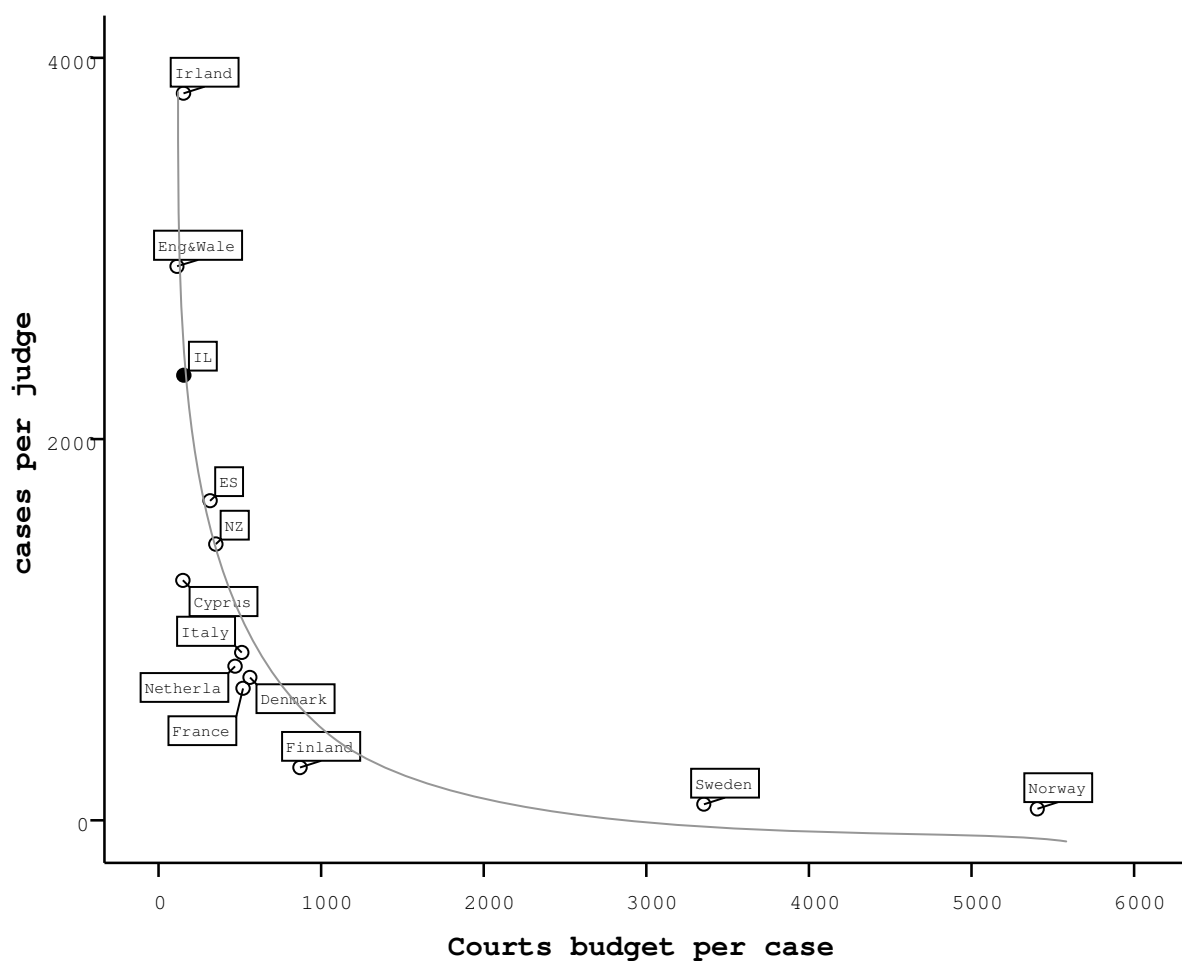
דרך נוספת להציג תוצאות אלה הוא על ידי דירוג המדינות על פי תקצוב בתי המשפט ביחס למספר התיקים. תרשים 13 מציג דירוג זה. ניתן לראות כי ישראל ממוקמת במקום נמוך יחסית (עשירי מתוך שלושה-עשר) בהשקעה התקציבית לתיק.



תרשים 13 : דירוג 13 מדינות על פי ההקצאה התקציבית לתיק
Figure 13: Country ranking by court system budget per court case

גם על פי מדד הקצאה זה שיעור ההקצאה התקציבית לבתי המשפט לתיק נמצא כבעל קשר שלילי חזק ומובהק למדד העומס.¹³ כלומר, מדינות בהן ההקצאה התקציבית לתיק בית משפט נמוכה הן בממוצע בעלות עומס שיפוטי גבוה יותר, ממדינות בהן ההקצאה לתיק בית משפט לבתי המשפט גבוהה, כפי שניתן לראות בתרשים 14. יצויין כי הקשר המוצג בתרשים זה אינו לינארי. ניתן לראות כי עד הקצאה ממוצעת של כ 900 € לתיק יורד העומס השיפוטי באופן משמעותי מאד, ואילו מעבר לרמה זו תוספת תקציב לתיק אינה משיגה ירידה משמעותית בעומס השיפוטי.

¹³ $r = -.918, p < .001$, Spearman correlation (two-tailed)



תרשים 14 : הקשר בין תקציב בתי המשפט לתיק והעומס השיפוטי
 Figure 14: The relationship between court system budget per court file and judicial burden

ניתן להעלות את הטענה כי שיעור ההקצאה הציבורית לבתי המשפט עשוי להיות מושפע מעושרה של מדינה. עם זאת לא נמצא קשר סטטיסטי בין שיעור התמ"ג לנפש ושיעור תקציב בתי המשפט לנפש, או בין שיעור התמ"ג לנפש ושיעור תקציב בתי המשפט לתיק. כלומר, אין תמיכה במסגרת נתוני המחקר לטענה לפי עושרה של מדינה קשור לרמת ההקצאה הציבורית לבתי המשפט.¹⁴

¹⁴ לא נמצא גם קשר בין שיעור ההקצאה הציבורית לבתי המשפט לתיק וגודל האוכלוסיה.

10. השפעת שיטת המשפט

כאמור, השונות שבין המדינות קשורה בין היתר לעקרונות משפטיים שונים המנחים את המערכת. סיווג מקובל של מערכות משפט הינו בין 'משפט מקובל' (common law) שמקורו במשפט האנגלי, ובין 'משפט קונטיננטלי', שמקורו במדינות יבשת אירופה.

17 המדינות חולקו לפי שיטת המשפט הנהוגה בהן – קונטיננטלית או 'משפט-מקובל'. ההשוואה בין שתי קבוצות המדינות מוצגת בטבלה 2. מהשוואה זו שתי הקבוצות נבדלות באופן מובהק בכל ארבעת המדדים ששימשו להשוואה. עומס התיקים לשופט גבוהה יותר במדינות 'משפט מקובל' ממדינות קונטיננטליות (יצוין כי כל ששת המדינות בעלות 'משפט-מקובל' נכללו במחצית העליונה של דירוג העומס); מספר השופטים ביחס לאוכלוסיה גדול יותר במדינות בעלות שיטה קונטיננטלית לעומת 'משפט-מקובל'; תקציב בתי המשפט לנפש גבוה יותר במדינות השיטה הקונטיננטלית לעומת 'משפט-מקובל'; ותקציב בתי המשפט לתיק גבוה יותר במדינות קונטיננטליות לעומת 'משפט מקובל'.

טבלה 2 : השוואה בין מדינות לפי שיטת משפט

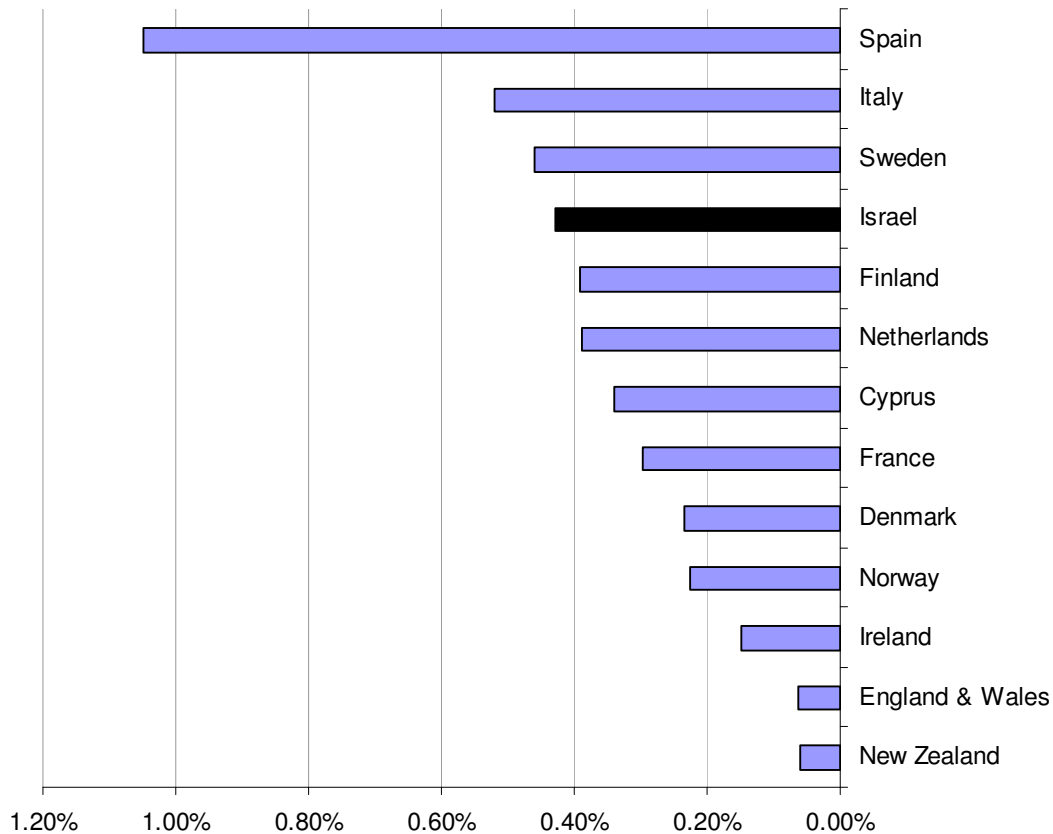
Table 2: A comparison table between continental and common law countries

משפט מקובל'	קונטיננטלית	
אוסטרליה, אירלנד, אנגליה וויילס, ישראל, ניו-זילנד, קפריסין	אוסטריה, איטליה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, שבדיה	<u>ממוצעים :</u>
2225.50	606.36	עומס התיקים לשופט***
23361.83	7902.45	מספר התושבים לשופט**
€ 19.66	€ 42.58	תקציב בתי-המשפט לנפש***
€ 184.22	€ 1500.64	תקציב בתי-המשפט לתיק*

* מובהקות ברמה 0.1; ** מובהקות ברמה 0.05; *** מובהקות ברמה 0.01

11. שיעור ההקצאה לבתי-המשפט ביחס לתקציב המדינה

לנוכח חשיבותו של תקציב בתי-המשפט לקביעת מספר השופטים והתמודדות עם העומס השיפוטי, נערכה השוואה בין שיעור ההקצאה לבתי המשפט מתוך תקציב המדינה.¹⁵ כפי שניתן לראות בתרשים 15, על פי מדד זה ממוקמת ישראל במקום גבוה יחסית (רביעי מתוך שניים-עשר) בחלקה היחסי של ההקצאה לבתי-המשפט מתוך התקציב. עם זאת, מדד זה לא נמצא כבעל קשר מובהק למדד העומס.¹⁶



תרשים 15 : דירוג 15 מדינות על פי שיעור תקציב בתי המשפט מתוך תקציב המדינה
 Figure 15: Country ranking by relative size of court system budget (% from the national budget)

¹⁵ תקציב המדינות השונות חושב בהתבסס על ה-GDP, ושיעור ההקצאה הציבורית מתוך ה-GDP, על פי נתוני הבנק העולמי לשנת 2004.
¹⁶ $r = -.190, p = .534$, Pearson correlation (two-tailed)

12. ניתוח סטטיסטי ראשוני של גורמי עומס שיפוטי

כתוצאה ממהימנות חלקית של הנתונים ההשוואתיים, כפי שגם מוצהר בדו"ח (2006) CEPEJ, יש להיזהר מהסקת מסקנות חד-משמעיות מניתוחים סטטיסטיים המבוססים עליהם. עם זאת, נערכה בדיקה טנטטיבית של השפעתם של שני גורמים על העומס השיפוטי: (1) רמת הפעילות המשפטית במדינה (מס' התיקים ל 1000 נפש); (2) תקציב מערכת המשפט לנפש. הגורם הראשון מהווה אינדיקציה להיקף הביקוש ממערכת בתי-המשפט, והוא צפוי לקיים קשר חיובי עם העומס השיפוטי; ואילו הגורם השני מייצג את היקף המשאבים החומריים המוקצים לבתי המשפט על מנת להתמודד עם ביקוש זה, והוא צפוי לקיים קשר שלילי עם העומס השיפוטי. רמת הפעילות המשפטית במדינה, אם ביוזמת רשויות אכיפת החוק ואם ביוזמת אזרחים פרטיים, מגלמת את גודל האתגר מולו מתמודדת מערכת המשפט, ובמיוחד בתי המשפט. ככל שפעילות זו גבוהה יותר, כך גם העומס על בתי המשפט, בהינתן ששאר הגורמים קבועים. אולם שאר הגורמים אינם קבועים, וגורם מרכזי נוסף הינו שיעור ההקצאה התקציבית לבתי המשפט לנפש. כפי שהראנו לעיל שיעור ההקצאה התקציבית לבתי המשפט נמצא בקשר סטטיסטי חזק ומובהק עם מספר השופטים, קרי במדינות שנכללו במחקר זה חלק ניכר מתקציב בתי-המשפט יוצא על כח אדם שיפוטי. ככל שהקצאה זו גבוהה יותר עומדים לרשות בתי המשפט אמצעים רבים יותר לצמצום העומס, בהינתן ששאר הגורמים קבועים.

טבלה 3 מציגה תוצאות רגרסיה לינארית על העומס השיפוטי. ניתוח סטטיסטי זה מאפשר לזהות את התרומה המשולבת של שני גורמים אלה על העומס השיפוטי. רמת הפעילות המשפטית נמצאה קשורה באופן חיובי ומובהק לעומס השיפוטי, קרי כל תיק נוסף ל 1000 נפש מביא לעליה ממוצעת של 11.3 תיקים לשופט (בשנה). תקציב מערכת המשפט לנפש נמצאה קשורה באופן שלילי ומובהק לעומס השיפוטי. תוספת של € 1 לנפש צפויה להביא לירידה ממוצעת של 47.8 תיקים לשופט. עם זאת יודגש כי אומדנים אלה מייצגים סדרי גודל בלבד, ואין לייחס להם דיוק רב מכך, שכן מדובר במדגם קטן בעל שונות רבה בין המדינות הכלולות בו.

טבלה 3 : תוצאות רגרסיה לינארית על העומס השיפוטי (תיקים/שופטים)
 Table 3: Linear regression results with judicial burden as dependent variable

<i>Beta</i>	B	
.526	10.807* (3.633)	מספר תיקים ל 1000 נפש
-.595	-48.163** (14.314)	תקציב מערכת המשפט לנפש
	1991.033	קבוע
	.691	R ²
	.629	Adjusted R ²
	12	N

* מובהקות ברמה $p < .05$; ** מובהקות ברמה $p < .01$

13. דיון ומסקנות

על פי ממצאי מחקר זה, מדורגת ישראל במקום השלישי מתוך שבע-עשרה המדינות שנכללו במדגם בדירוג העומס השיפוטי. מניתוח המקרה האנגלי עולה שיתכן שאי הכללת תרומתם של שופטים שאינם מקצועיים להפחתת העומס השיפוטי מעוות את התמונה. לפחות במקרה האנגלי מביאה הכללתם של שופטים לא-מקצועיים בניתוח העומס לשינוי משמעותי בדירוגה של אנגליה במקום נמוך יותר (גם מזה של ישראל). לפיכך, קיימת אפשרות שדירוגה האמיתי של ישראל גבוה יותר מהמקום השלישי. יתרה מכך, שתי המדינות בהן נמצא עומס שיפוטי ממוצע גבוה מזה שבשראל הן מדינות 'משפט מקובל' (אירלנד, אנגליה ווילס). יש לזכור כי במדינות אלה קיימת שיטת המושבעים, מה שמסיר חלק מסוים מהעומס השיפוטי האפקטיבי.

לשם ברור שאלות אלה מתחייב מחקר מעמיק יותר בכל מדינה. תוצאות מחקר זה עשויות לשמש בסיס לריכוז מאמץ מחקרי נוסף במדינות שנמצאו בעלות עומס גבוה מישראל, הן על מנת לוודא תוצאות אלה, והן כדי להסביר כיצד מתמודדות מדינות אלה עם עומס זה.

ברמת הפעילות המשפטית (היחס בין מספר התיקים לגודל האוכלוסיה) נמצאת ישראל במקום הראשון, ואילו ביחס שבין מספר התושבים למספר השופטים נמצאת ישראל במקום הששי (מספר נמוך יחסית של שופטים לגודל האוכלוסיה).

מבחינה השוואתית שיעור ההקצאה התקציבית לבתי המשפט בשלוש עשרה המדינות לגביהן נמצאו נתונים הינו נמוך יחסית בישראל (מקום תשיעי בהקצאה לבתי המשפט לנפש; ומקום עשירי בהקצאה לתיק). לאור הקשר החזק שבין ההקצאה לבתי המשפט ומספר השופטים, אין להתפלא כי יש להיבט התקציבי השפעה שלילית ברורה על העומס השיפוטי. יחד עם זאת, שיעור ההקצאה לבתי המשפט ביחס לתקציב המדינה הינו גבוה יחסית בישראל – מקום רביעי מתוך שלוש-עשרה המדינות שהשוו.

במגבלות הנתונים שבידינו, ובשים לב לגודל המדגם של המדינות שנכללו במחקר, להלן עיקרי הממצאים הנוגעים לקשרים הסטטיסטיים שבין הנתונים. קיימים הבדלים מובהקים בעומס השיפוטי, מספר התושבים לשופט, שיעור תקציב בתי-המשפט לנפש ולתיק-בימ"ש בין מדינות

בעלות שיטת משפט קונטיננטלית לשיטת 'המשפט המקובל'. נמצא קשר חיובי חזק בין גודל התקציב ומספר השופטים במדינות השונות. כלומר, במדינות שנכללו במדגם עלות כוח האדם השיפוטי מהווה רכיב דומיננטי מתוך תקציב בתי-המשפט. שעורי ההקצאה התקציבית לבתי המשפט (הן בהתייחס לגודל האוכלוסיה והן למספר התיקים) נמצאו כבעלי קשר שלילי ומובהק למדד העומס, כלומר ככל שההקצאה התקציבית גבוהה יותר, העומס השיפוטי נמוך יותר.

Catherine Andersson, Assistant Research Manager, Secretariat for the Review of Government Services, Australia, letter of 15.3.2006

Central European Bank: <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>

CIA Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2005. *European Judicial Systems 2002*, Belgium
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=1009442&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&InstranetImage=115005>

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2006. *European Judicial Systems*, Edition 2006 (2004 data), Belgium
http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ_2006_eng.pdf

Fitzpatrick, P.J., Chief Executive Officer, Ireland Court System, letter of 13.10.2006

Raspopoulos, S., Chief Registrar Supreme Court of Cyprus, letter of 20.10.2006

Sinclair, L. Deputy Secretary Operations, New Zealand Ministry of Justice, letter of 28.11.2006

World Bank: <http://www.worldbank.org/>

UK National Statistics: <http://www.statistics.gov.uk/>

נספח א': נתונים גולמיים

משפט מקובל	אובלוסיה לשופט	עומס פלילי	עומס אזרחי	תיקים לשופט	אובלוסיה	תיקים פליליים	תיקים אזרחיים	תיקים	שופטים	מדינה
0	9164	33.72	26.85	61	4591081	16896	13450	30346	501	נורבגיה
0	5557	42.37	43.09	85	8991994	68555	69721	138276	1618	שבדיה
0	5975	76.91	201.34	278	5228143	67298	176171	243469	875	פינלנד
0	4160	12.97	280.28	293	10400000	32437	700709	733146	2500	בלגיה
0	5986	66.33	358.14	424	10500000	116344	628170	744514	1754	פורטוגל
0	8134	244.51	564.78	809	16300000	489990	1131810	1621800	2004	הולנד
0	9621	153.38	540.05	693	60400000	962917	3390413	4353330	6278	צרפת
0	4045	44.65	674.43	719	82500000	910548	13755061	14665609	20395	גרמניה
0	14686	365.89	384.47	750	5404496	134647	141486	276133	368	דנמרק
0	9435	234.77	646.19	881	57600000	1433260	3944961	5378221	6105	איטליה
1	23888	1036.55	412.19	1449	4061000	176213	70073	246286	170	ניו-זילנד
1	22815	882.3	829.97	1590	20100000	777304	731202	1508506	881	אוסטרליה
0	10164	1234.02	443.46	1677	42700000	5184126	1862966	7047092	4201	ספרד
1	12659	696	1016	2335	6797670	247302	544699	1251764	536	ישראל
1	12697	481	421	902	53390300	2022604	1770056	3792660	174205	אנגליה וויילס
1	31294	2771.8	1042.38	3814	4068246	360334	135510	495844	130	אירלנד
1	8603			1259	825914			120878	96	קפריסין

¹⁷ כולל שופטים לא-מקצועיים (ביחס של 0.1 משרה).

<u>תמ"ג לנפש</u>	<u>תיקים ל1000 נפש</u>	<u>תמ"ג</u>	<u>שעור הקצאה מהתקציב</u>	<u>תקציב בימ"ש לתיק</u>	<u>תקציב בימ"ש לנפש</u>	<u>תקציב בימ"ש</u>	<u>מדינה</u>
42885.65	6.61	196891.5	0.23	5404.34	35.72	164,000,000	נורבגיה
30334.28	15.38	272765.7	0.46	3353.35	51.57	463,687,163	שבדיה
28001.47	46.57	146395.7	0.39	869.25	40.48	211,636,000	פינלנד
26674.13	70.49	277410.9	.	.	.	.	בלגיה
12577.15	70.91	132060.1	.	.	.	.	פורטוגל
27968.67	99.5	455889.3	0.39	470.22	46.79	762,607,000	הולנד
26681	72.08	1611532	0.3	518.68	37.38	2,257,981,000	צרפת
26156.54	177.76	2157914	.	.	.	.	גרמניה
35175.82	51.09	190107.6	0.23	561.32	28.68	155,000,000	דנמרק
22936.27	93.37	1321129	0.52	511.31	47.74	2,749,944,000	איטליה
112260.35	60.65	455889.3	0.06	351.58	21.32	86,588,374	ניו-זילנד
24966.77	69.69	501832	.	.	.	.	אוסטרליה
19176.59	165.04	818840.2	1.05	316.66	52.26	2,231,531,310	ספרד
13538.55	184.15	92030.6	0.43	154.87	28.52	193,864,151	ישראל
31330.49	71.04	1672744	0.06	113.11	8.04	429,000,000	אנגליה וויילס
35152.77	121.88	143010.1	0.19	197.62	24.09	97,991,000	אירלנד
14699.35	146.36	12140.4	0.34	148.89	21.79	17,997,698	קפריסין

Appendix B: Summary of the Study and Findings

This study compares judicial caseload burden (judicial burden) in Israel to this burden in sixteen other developed countries. The concept of judicial burden used for the purpose of this study was defined as the ratio of the total number of court cases submitted in a given year (2004) and the number of judges serving in those courts during that year. It should be noted that due to the great variance among the court systems included, caution is called for in evaluating the findings, as the concepts of 'court case' and 'judge' are not uniform across legal systems, and this inconsistency is likely to have affected the reliability of the quantitative data.

Based on our findings Israel is ranked third in judicial burden among the seventeen countries included in the study, based on the criteria for counting court cases. In the level of legal activity (defined by the ration of case number and population size) Israel is ranked first, while in the ratio of population and judges it is ranked sixth (a relatively low number of judges to 1000 people). Comparatively the rate of budgetary allocation to courts is low in Israel (ninth in court budget per-capita, and tenth in court budget per court-case). However, the proportion of court system budget from the total national budget is relatively high in Israel – forth place out of the thirteen countries compared.

Under the limitation of the data available, and the sample size utilized, the statistical relationships found are as follows: Significant differences were found in judicial burden, the number of people per-judge, court budget per-capita and per court-case, between countries with a continental legal system and those 'common-law' countries. A strong and positive relationship was found between the size of the court system budget and the number of judges. This suggests that in the countries included in the sample, the cost of judicial personnel is a dominant component in court system budgets. Budgetary allocation to court systems (whether per-capita or per court-case) was found to have a negative and significant relationship with judicial burden, i.e. the higher the court system budget is, the lower is the judicial burden.