

יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל¹

מאת

קרן וינשל-מרגל, * ענבל גלון** ויפעת טרבולוס***

מערכות משפט רבות, ובכללן ישראל, מתמודדות עם מגמת עלייה מתמדת בעומסים בשל נסיקה במספר התביעות המוגשות, במגוון התביעות ובמורכבותן, ולכן נדרש לפתח כלים אפקטיביים להקצאת משאבים, לוויסות עומסים ולשכלול הניהול האקטיבי של בתי המשפט. כלי אמפירי בסיסי לשם כך הוא מדד משקלות תיקים, האומד את תשומות הזמן השיפוטיות הנדרשות לטיפול בסוגי הליכים ותיקים שונים. מאמר זה מציג את יצירתו של מדד משקלות תיקים במערכת המשפט בישראל, אשר לראשונה יוצק תוכן ממשי ומוחשי לשיח על אודות העומס בבתי המשפט, ובכך מעמיד עוגן כמותי לדיון על אודותיו. מדד משקלות התיקים אומד ומשווה את הזמן השיפוטי הממוצע המוקדש לטיפול ב-101 סוגי תיקים הנידונים בערכאות השלום, המחוזי ובתי הדין האזוריים לעבודה. יחידות הזמן תורגמו ליחידות משקל יחסיות, בטווח הנע ממשקל 1, שניתן לתיקי צווי חיפוש וכניסה בהליכי מעצרים בבתי משפט השלום, ועד משקל 1826, שניתן לתיקי פשעים חמורים הנידונים בהרכב של שלושה שופטים בבתי המשפט המחוזיים.

נוסחת החישוב שעל פיה נבנו משקלות התיקים היא פונקציית של מספר האירועים המרכיבים את העבודה השיפוטית בסוג תיק מסוים, בחלוקה לאירועי הכנה ולימוד, דיונים וכתביה ושל מורכבות האירועים מבחינת הזמן השיפוטי הממוצע המושקע בהם. נתונים על מספר האירועים ומורכבותם התקבלו באמצעות ארבעה מערכי מחקר עצמאיים המפורטים בהרחבה במאמר, ובכלל אלה מתודולוגיה איכותנית להערכת זמני עבודה על ידי קבוצות

1 המחקר נעשה במסגרת עבודת מחלקת המחקר של הרשות השופטת. המחקר לא היה יוצא אל הפועל ללא עבודתן המסורה של נעה לוונר, הודיה רוזנבלום ושרון הרשנון. צוות המחקר של הנהלת בתי המשפט סייע רבות בהפקת הנתונים ששימשו אבני הבנייה של מחקר זה. בנוסף, נודה ליאיר אידר, ענת ברודסקי, אודליה חבקין, יואב דותן, שי לוי, דפנה מרוז, רענן סוליצאנו-קינן, דורון סמיש, מיכל שור עפרי, שלומי פריזט, אור רכלבסקי, אלון קלמנט ובוני רונן על הערותיהם המועילות. תודה מיוחדת לשופטים שהיה להם חלק פעיל במחקר: 51 השופטים שהשתתפו במערך הדלפי; 18 השופטים הנוספים שרואינו במהלך המחקר ועשרת השופטים שהשתתפו בקבוצה המתקפת למסקנות המחקר; נשיאי בתי המשפט המחוזיים והשלום ובתי הדין הארצי והאזורי לעבודה, ומעל לכול, ועדת ההיגוי של מחלקת המחקר, בראשות נשיא בית המשפט העליון השופט ד"ר אשר גרוניס, וכן בהנהגתה הקודמת של הנשיאה (בדימוס) דורית ביניש, ובהשתתפות השופט (בדימוס) ד"ר שלמה לוי והשופט ד"ר יגאל מרזל, שקראו עם מנהלי בתי המשפט, הנשיא מיכאל שפיצר והנשיא (בדימוס) משה גל, את טיוטות המחקר בכל שלביו, ליוו והנחו אותנו בנפתוליו.

* מנהלת מחלקת מחקר של הרשות השופטת; דוקטור למדע המדינה, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

** חוקרת במחלקת מחקר של הרשות השופטת; בעלת תואר מוסמך מהפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

*** חוקרת במחלקת מחקר של הרשות השופטת; תלמידת מחקר לתואר מוסמך בבית הספר למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שופטים וניתוח כמותני של נתוני מחשוב ושל מדגמים מייצגים של תיקים. מחקר המשקלות בישראל פיתח מתודולוגיות חדשות ושכלל מתודולוגיות קיימות לבניית המדר, מה שהוביל ליצירת משקלות ברזולוציה גבוהה מזו המצויה במדרים המקבילים במערכות משפט אחרות. במהלך בניית המדר נחשף ונוצר מידע רב על אופיים של ההליכים המשפטיים ועל הזמן השיפוטי המושקע בסוגי התיקים השונים. במאמר מובאים נתונים נבחרים העוסקים באופני הסיום של הליכים משפטיים בפסקי דין לעומת פשרות ואופני סגירה אחרים ובתוצאות זמני הטיפול בהליכים המשפטיים השונים. במאמר מוצגות דוגמאות ליישום מדד משקלות התיקים ככלי עזר ניהולי לצורך קבלת תמונת עומסים משקפת במערכת המשפט, לבחינת הצורך בתקני שופטים נוספים ולאיתור אתגרים ניהוליים, כבסיס לדיונים נורמטיביים וככלי ניתוח לתכנון רפורמות. מדד המשקלות מהווה בסיס ליצירת מדד "משקלות רצויים" אשר ישקף את חלוקת הזמן והמשאבים הרצויה במערכת המשפט.

מבוא. א. רקע – מדידת עומס בבתי משפט בעולם. ב. עקרונות לחישוב משקלות תיקים – ניתוח השוואתי ודורי. ג. חישוב מדד משקלות תיקים בישראל – אתגרים ייחודיים, מתודולוגיות חדשניות והחלטות מסגרת. 1. הגדרת "אירועים" בתיקי בתי המשפט; 2. הגדרת "סוג תיק" כיחידת הבסיס לקבלת משקל; 3. משקל התיקים הנידונים בהרכב שופטים; ד. שיטות המחקר לחישוב משקלות תיקים בישראל. 1. מפת המערך של מחקר משקלות תיקים; 2. מערך מחקר דלפי להערכת זמני הכנה לתיק וכתיבת החלטות שיפוטיות; 3. מערך המחקר לחישוב הסתברויות לאופן סגירת תיקים באמצעות מדגמים מייצגים; 4. מערך המחקר להפקת אורכי דיונים באמצעות משוואת רגרסיה; 5. מערך המחקר להפקת ממוצעי מספר דיונים ובקשות בכתב באמצעות נתוני מחשוב; 6. תיקוף תוצאות המחקר. ה. ממצאי המחקר. 1. ממצאי הביניים של המחקר – נתונים נבחרים; 2. תוצאות הטבלה של משקלות תיקים; 3. מנגנון תיקים; ו. יישום מדד משקלות התיקים. 1. ניתוח תמונת העומסים הקיימת לצורכי ויסות עומסים; 2. ניתוח תמונת העומסים המתפתחת וצפיית מגמות עומסים עתידיות; 3. שימוש במשקלות להערכת צורכי התקינה השיפוטיים של מערכת המשפט; 4. שימוש במשקלות כבסיס לדיונים נורמטיביים; 5. שימוש במשקלות כבסיס ליצירת מדד "משקלות רצויים" ככלי לתכנון רפורמות ושינויים בדין המהותי; ז. מגבלות מדד משקלות התיקים והשימוש הנכון בו. ח. סיכום.

מבוא

העומס בבתי המשפט מצוי בעשורים האחרונים במוקד הדיון הציבורי בישראל.² מושג

2 כך למשל עורכת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ישיבות בנושא העומס בבתי המשפט לעתים קרובות, ראו פרוטוקול ישיבה מס' 1 של ועדת משנה לוועדת החוקה לבחינת משך ההליך המשפטי, הכנסת ה-16 (8.12.2003) (העומס בבית המשפט העליון); פרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת משנה לוועדת החוקה לבחינת משך ההליך המשפטי, הכנסת ה-16 (23.2.2004) (העומס בבתי המשפט המחוזיים); פרוטוקול ישיבה מס' 3 של ועדת משנה לוועדת החוקה לבחינת משך ההליך המשפטי, הכנסת ה-16 (28.4.2004) (העומס בבתי-משפט השלום – דיון); פרוטוקול ישיבה מס' 4 של ועדת משנה לוועדת החוקה לבחינת משך ההליך המשפטי, הכנסת ה-16 (12.10.2004) (העומס בבתי הדין לעבודה – דיון בהשתתפות נשיא בית הדין לעבודה, השופט סטפן אדלר); פרוטוקול ישיבה מס' 633 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (29.7.2008) (דיון דחוף – העומס בבתי המשפט – דיון); פרוטוקול ישיבה מס' 117 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-18 (8.12.2009) (הימשכות

העומס שגור בשיח על אודות המערכת המשפטית, ועל אף עמימותו נדמה שכמעט שאין עוררין על קיומו,³ על השפעותיו ועל הצורך להתמודד עמו.⁴ בין השלכותיו המרכזיות של העומס בבתי המשפט נדונות בדרך כלל הפגיעה בנגישותו של הצדק, הימשכות ההליכים, עינויי הדין והגידול בעלויות המשפט, הפיחות באמון הציבור בבית המשפט, שחיקת השופטים⁵ וההשפעה האפשרית על התנהלותם.⁶ לאחרונה גוברת ההבנה שהעומס הוא גורם משפיע משמעותי גם בסוגיות הקשורות להתפתחויות הדין המהותי בנקודות המנושק שלו עם הדין הפרוצדורלי, כמו למשל שאלות פרשניות של כללים דיוניים,⁷ הוצאות משפט, היענות לבקשות רשות ערעור על החלטות ביניים⁸ והדוקטרינות המשפטיות המלוות את התרחבותם של מנגנוני הסדרי הטיעון והפשרות.⁹ כמו כן בשנים האחרונות התקבלו כמה רפורמות במערכת בתי המשפט שהנימוק המרכזי לאימוצן היה הצורך בהקלת העומס בבתי המשפט, דוגמת האצלת סמכויות שפיטה מצומצמות משופטים לרשמים¹⁰ או העברת דיון בהליכים מסוימים ממותבים של שלושה לדין יחיד.¹¹

ההליכים בבתי המשפט – דיון לרגל יום זכויות האדם הבינלאומי; פרוטוקול ישיבה מס' 340 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-18 (14.02.2011) (התאבדותו של שופט בשל עומס העבודה – דיון). כתבות עיתונאיות בנושא העומס מתפרסמות תדירות. ראו למשל ליטל דוברוביץקי "העומס בבתי המשפט: 604 אלף תיקים מחכים לטיפול" ידיעות אחרונות 7.8.2003, זמין ב-www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2719255,00.html; "שופט בישראל נדרש לדון ב-1,500 תיקים בממוצע בכל רגע נתון" גלובס 1.7.2010, זמין ב-www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000571034; רוני סופר "ביניש בכנסת: שופטים לא עובדים בבית חרושת" YNET 14.2.2011, זמין ב-www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4028339,00.html.

3 אורי גורן סוגיות בסדר הדין האזרחי 12 (מהדורה עשירית, 2009); משה ברונובסקי ורן לחמן "הבחנה בין בעיות ארגוניות לאיכותיות במערכת בתי המשפט בישראל" עיוני משפט טו 273, 279 (1990). לעומת זאת יש הטוענים שמושג העומס בבתי המשפט נוצר דווקא בשל טיפול לא יעיל בתיקים. ראו למשל משה גורלי "המחלה: סחבת נפוצה" כלכליסט 28.4.2010, זמין ב-www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3402788,00.html.

4 ראו למשל שחר גולדמן הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט יתרונות מול סכנות (1999); משה טלגם "מורה נבוכים" בסוגיית הרפורמה בבתי המשפט" מחקרי משפט ח 9, 19–28 (1990); בית המשפט העליון ומשרד המשפטים דין וחשבון הועדה לבחינת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל (1997) (להלן: דו"ח מבנה בתי המשפט).

5 אליהו מצא "העומס בבתי המשפט פוגע בציבור" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.2.2011), זמין ב-www.idi.org.il.

6 ראו למשל נציבות תלונות הציבור על שופטים דין וחשבון שנתי לשנת 2011 47, 49, 60, 70 (2012).

7 אלון קלמנט ורועי שפירא "יעילות וצדק בסדר הדין האזרחי – גישה פרשנית חדשה" משפט ועסקים ז 75, 114–120 (2007); קנת מן "הלחצים לקיצור משך הדיון המשפטי והשפעתם על מהותו של ההליך הפלילי" הסניגור 200, 9, 10 (2013).

8 גיא שני "רשות לערער על בקשת הרשות לערער (ב'גלגול שני') – דין מצוי, דין מוצע ודין רצוי בסוגיית הערעור על 'החלטת אחרת'" עיוני משפט ל 71, 94 (2006); חמי בן-נח וטל חבקין הערעור האזרחי 202, 226–227 (מהדורה שלישית, 2012).

9 Oren Gazal-Ayal & Limor Riza, *Economic Analysis of Plea-bargaining and Prosecution*, in CRIMINAL LAW AND ECONOMICS (forthcoming N. Garoupa).

10 חוק בתי המשפט (תיקון מס' 62), התשע"א–2011, ס"ח 928.

11 חוק בתי המשפט (תיקון מס' 61), התש"ע–2010, ס"ח 652.

העומס במערכת המשפט הוא אפוא גורם משפיע מרכזי על מגמות והתפתחויות חברתיות-משפטיות, אולם משמעותו נותרה עד היום מעורפלת. מחקר זה יוצק לראשונה תוכן ממשי ומוחשי לשיח על אודות העומס, באמצעות יצירת כלי אובייקטיבי שמאפשר לכמת את העומס במערכת המשפט ובכך מעמיד עוגן אמפירי ומדיד לדיון על אודותיו. מדד משקלות התיקים אומד את אחד ההיבטים העיקריים של העומס בבתי המשפט – תשומות הזמן השיפוטיות הנדרשות לטיפול בסוגי ההליכים והתיקים השונים.

מדד משקלות התיקים מעריך את הזמן הממוצע ששופטים מקדישים לטיפול בתיקים, בחלוקה לפי 102 סוגי תיקים שונים. יחידות הזמן (בדקות) מתורגמות ליחידות משקל ומחושבות לכלל התיקים הנדונים בערכאות השלום, המחוזי ובתי הדין האזוריים לעבודה, בכל ההליכים המשפטיים, לרבות אזרחי, פלילי, תעבורה, משפחה, ערעורים ועוד. ציוני המשקל יחסיים זה לזה, ומתחילים ממשקל 1, שניתן לתיקי צווי חיפוש, כניסה וצווים אחרים בהליכי מעצרים בבתי המשפט השלום, ועד למשקל 1826, שניתן לתיקי פשעים חמורים הנדונים בהרכב של שלושה שופטים בבתי המשפט המחוזיים. תוצאות המדד מאפשרות להעריך במדויק את היחסים בין עומסי העבודה הממוצעים שמטילים סוגי התיקים, ולכן ניתן לומר שתיק פשעים חמורים אחד מטיל על מערכת המשפט עומס שיפוטי השווה בממוצע לעומס שמטילים 1826 תיקי צווים בבתי משפט השלום.

משקלות התיקים מבוססים על פרמטר אובייקטיבי אחד – זמן שיפוטי. לפיכך מדד המשקלות נוצר מהשוואת זמני הטיפול הממוצעים של שופטים בסוגי תיקים שונים. הטיפול בתיק חולק לרצף האירועים המרכיבים את העבודה השיפוטית בו, מפתיחתו ועד לאחר סגירתו, וסווג לשלושה ממדי עבודה עיקריים: לימוד תיקים והכנתם; דיונים באולם; כתיבת החלטות. ככל שהאירועים המתרחשים בתיקים מסוג מסוים רבים יותר בממוצע ומורכבים יותר, כך זמן הטיפול השיפוטי המושקע בהם יהיה רב יותר, ושיעור משקלם גבוה יותר. לפיכך משקלות התיקים הם פונקציה של שני משתנים: מספר האירועים המתרחשים בממוצע בסוג תיק ומורכבות האירועים מבחינת הזמן השיפוטי הממוצע הנדרש לטיפול באירוע. השילוב בין נתונים על מספר האירועים הממוצע בסוג תיק ונתונים על הזמן השיפוטי הממוצע הנדרש לטיפול בכל אחד מאירועי התיק מניב את נוסחת החישוב שעל פיה נבנו משקלות התיקים.

מחקר המשקלות בישראל פיתח מתודולוגיות חדשות לבניית המדד ושכלל מתודולוגיות קיימות. תהליך יצירת המדד ארך למעלה משנה וכלל תכנון וביצוע של ארבעה מערכי מחקר שונים להפקת הנתונים על מספר וזמן ממוצע של אירועים בכל סוג תיק. שיטת המחקר שילבה מתודולוגיה איכותנית להערכות זמני עבודה על ידי קבוצות שופטים עם ניתוח כמותני של נתוני מחשוב ועיבודים סטטיסטיים. 88 שופטים מכהנים השתתפו בקביעת משקלות התיקים. תהליך זה הוביל ליצירת משקלות ברזולוציה גבוהה מזו המצויה במדדים המקבילים במערכות משפט אחרות.

במהלך בניית מדד המשקלות נחשף ונוצר מידע רב ומקיף על אופיים של ההליכים המשפטיים וכן על הזמן השיפוטי המושקע בסוגי התיקים השונים על פני שלושת ממדי העבודה העיקריים שהגדרנו. למשל, מצאנו כי בתיקים פליליים (בכל הערכאות), יותר ממחצית זמן הטיפול בתיק הוא באולם, ואילו בתיקים אזרחיים, יותר ממחצית הזמן מושקע

בכתיבת החלטות, וכן מושקע זמן רב יותר בלימוד התיקים. כתיבת פסק דין לאחר מחלוקת (הכוונה לפסק דין מנומק, ללא הסדרי טיעון או פשרות, לרוב לאחר שמיעת הוכחות) צורכת את מרב הזמן השיפוטי כמעט בכל סוגי התיקים, אך אין מדובר בצורת סגירת תיקים נפוצה: כ-15% מתיקי בתי המשפט בכל הערכאות (לא כולל הליכי מעצרים) מסתיימים בפסק דין שניתן לאחר מחלוקת, והיתר נסגרים בפשרות, בהסדר טיעון, במחיקות ובדרכים אחרות. תיקים בערכאות המחוזי מסתיימים בכתיבת פסק דין לאחר מחלוקת בשיעור גבוה בהרבה (40%) מתיקים בערכאת השלום ובתי הדין האזוריים לעבודה (12% ו-21% בהתאמה). הזמן המושקע בכתיבת החלטות סוגרות שאינן פסק דין דומה יחסית בין רוב סוגי התיקים וההליכים, ולרוב קצר. עם זאת ראינו הבדל בהשקעת הזמן השיפוטי בקידום פשרות בין ערכאות והליכים, כאשר בהליכי משפחה ובבתי הדין האזוריים לעבודה הזמן השיפוטי המושקע בקידום פשרות רב מזה המושקע בהליכים פליליים ואזרחיים בבתי משפט השלום והמחוזיים.

מדד המשקלות שנוצר הוא כלי עזר ניהולי המאפשר קבלת תמונת משקפת של פיזור העומסים והשתנותם לאורך זמן בערכאות השונות, במחוזות השיפוט, בבתי המשפט ובתחומי המשפט השונים. למשל, יישום המדד בתיקי מערכת המשפט בשנים האחרונות העלה כי מרבית התיקים בבתי המשפט אינם כבדים, ומשקלם של יותר מ-86% מהם נמוך מ-100. עם זאת התיקים הנפתחים הולכים ונעשים כבדים יותר, והמשמעות היא שבשנים האחרונות ניכרת הכבדה בעומס התיקים על מערכת המשפט גם אם הכבדה זו אינה משתקפת במגמת עלייה משמעותית במספר התיקים הנפתחים. עוד מצאנו כי קיים פער גדול בין נתוני מספרי התיקים לבין נתוני העומסים, אשר בולט במיוחד בבתי המשפט המחוזיים. השוואה זו מראה למשל כי תיקים בהליכים אזרחיים בבתי המשפט המחוזיים (כערכאה דיונית) הם אמנם רק אחוז אחד ממספר התיקים שנסגרו במערכת המשפט, אך עומס העבודה השיפוטי שהם מטילים הוא 8% מסך עומס העבודה. לעומת זאת תיקים בהליכי מעצרים בבתי משפט השלום, שהם 21% ממספר התיקים, מהווים רק 3% מעומס העבודה. יישומים כדוגמת אלו ישמשו את מנהלי מערכת המשפט בקבלת החלטות בדבר מינוי ושיבוץ שופטים, רשמים או עוזרים משפטיים על פי הצרכים המשתקפים מעומסי התיקים, וכן בפעולות לוויסות עומסים באמצעות העברת תיקים בין בתי משפט. כמו כן משקלות התיקים יוכלו לסייע בבחינת הצורך בתקני שיפוט נוספים, בניסוח כללי הקצאת תיקים ובאיתור אתגרים ניהוליים עתידיים למערכת המשפט באמצעות תחזיות עומסים. בנוסף, המדד יאפשר התייחסות חדשה, המתבססת על תשתית עובדתית, לשאלות נורמטיביות בדבר אופן הטיפול ובדבר הזמן השיפוטי המושקע כיום בתיקים, ובכך יוכל לסייע בהליכי קביעת מדיניות לקידום שאיפות ליעילות וצדק.

המחקר מחולק לשמונה חלקים: בראשון נתאר את הרקע למדידת תופעות מורכבות כעומס עבודה ואת הצורך הייחודי במדד משקלות תיקים במערכות משפט של מדינות מפותחות; בפרק השני נפרוט את העקרונות המנחים לחישוב המדד ונביא ניתוח השוואתי של השיטות לחישוב מדד משקלות תיקים תוך סיווגם לשלושה דורות של שיטות חישוב לפי רמת הדיוק והפירוט של חישוב המשקלות. לאור ניתוח השיטות הקיימות ליצירת מדד משקלות תיקים נסביר בפרק השלישי את הנוסחה לחישוב המשקלות שבה בחרנו,

המתאימה לדעתנו לצורכי מערכת המשפט הישראלית; בפרק הרביעי נתאר בפירוט את שיטת המחקר הכוללת ארבעה מערכי מחקר עצמאיים, ובמיוחד נתמקד במערך מחקר "דלפי" להערכת זמני לימוד תיקים וכתובת החלטות שיפוטיות באמצעות הערכותיהם המשותפות של 51 שופטים מכהנים; בפרק החמישי נביא את תוצאות המחקר, לרבות נתונים רבים על אופן הטיפול בתיקי בתי המשפט, ונציג את טבלת משקלות התיקים המלאה; בפרק השישי נדגים את חשיבותו של מדד משקלות התיקים כשננתח באמצעותו את תמונת העומסים הקיימת והמתפתחת במערכת המשפט. למרות חשיבותו הרבה של המדד נקדיש את הפרק השביעי לדיון במגבלות השימוש בו, ובמיוחד בזיהור שיש לנקוט במשקלות תיקים ברמת השופט היחיד; בפרק השמיני והמסכם נציג כיווני מחקר אפשריים לעתיד, על סמך המחקר ותוצאות מדד משקלות התיקים.

א. רקע – מדידת עומס בתי משפט בעולם

בעשורים האחרונים ניכרת במדינות המפותחות מגמת עלייה מתמדת במספר התביעות המוגשות לבתי המשפט ביחס לאוכלוסייה ולמספר השופטים לנפש.¹² המשברים הכלכליים של השנים האחרונות החישו את קצב העלייה במספר התביעות המוגשות, ובהן תביעות הקשורות לפשיטות רגל, פירוקי חברות, תביעות כספיות, תביעות ביטוח לאומי וכן בתיקים פליליים ובתיקי מעצרים.¹³ בד בבד עם העלייה במספר התיקים ניכרת התגברות במורכבות ההליכים והסתעפות סדרי הדין.¹⁴ בשל התפתחויות ייחודיות בתחומי משפט אזרחיים, כגון תחום התובענות הייצוגיות¹⁵ ודיני החברות,¹⁶ ועם היווצרותם של תחומי משפט חדשים, למשל בעקבות התפתחויות טכנולוגיות¹⁷ והסכמים בין-לאומיים.¹⁸

12 Judith Resnik, *Managerial Judges*, 96 HARV. L. REV. 376, 396 (1982); Michael Beenstock & Yoel Haitovsky, *Does the Appointment of Judges Increase the Output of the Judiciary?*, 24 INT'L REV. L. & ECON. 351, 353 (2004); David L. Cook, Steven R. Schlesinger, Thomas J. Bak & William T. Rule II, *Criminal Caseload in U.S. District Courts: More than Meets the Eye*, 44 AM. U. L. REV. 1579, 1581–1582 (1995).

13 Frans Van Dijk & Horatius Dumbrava, *Judiciary in Times of Scarcity: Retrenchment and Reform*, 5(1) INT'L J. CT. ADMIN. 15 (2013); Donovan A. McFarlane, *The Impact of the Global Economic Recession on the American Criminal Justice System*, 7 INT'L J. CRIM. JUST. SCI. 541–543 (2012). גם בישראל ניכרת עלייה משמעותית במספר תביעות פשיטות רגל והפירוקים המוגשות לבתי המשפט, על אף ההשפעה הקטנה בהרבה של המשבר הכלכלי. ראו ליטל דוברוביצקי "נתוני משרד המשפטים ל-2012" ידיעות אחרונות – ממון 1.1.2013, 2.

14 כתגובת נגד נעשו בכמה מדינות רפורמות שמטרתן היא בין היתר להפחית מהמורכבות של ההליכים. ראו על אודות הרפורמות באנגליה, בוויילס ובאוסטרליה, Australian Law Reform Commission, *Managing Justice: A Review of the Federal Civil Reform Law* (ALRC Report 89) (2000), available at <http://www.alrc.gov.au/report-89>; HARRY WOOLF, *ACCESS TO JUSTICE: FINAL REPORT TO THE LORD CHANCELLOR ON THE CIVIL JUSTICE IN ENGLAND AND WALES* (1996).

15 עם חקיקת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 ניכרת עלייה מתמדת בשימוש במכשיר התובענה הייצוגית, ובפרט בכל הנוגע לתובענות הייצוגיות הצרכניות. ראו אלון קלמנט "הבעייתיות באישורן הגורף של פשרות בתובענה הייצוגית" עורך הדין 6, 69 (2010).

בשל הנסיקה במספר ההליכים המשפטיים, בסוגיהם ובמורכבותם עלה הצורך לשכלל את כלי הניהול השיפוטי במערכות משפט.¹⁹ שכלול כזה עולה בקנה אחד עם השימוש הגובר ב"מדיניות מבוססת-עובדות" בניהול ציבורי בכלל.²⁰ ככל שהעולם נהיה תחרותי ומבוזר יותר, כך גוברת הדרישה לבקרה כמותית ולמדידה מתוחכמת של תופעות כגון מידת התחלואה במדינה ואופייה,²¹ הערכת מדיניות החינוך,²² ואפילו רמות אושר.²³ מדידות כאלה אמנם מרדדות תופעות מורכבות ועלולות להשטיח את המציאות ואת השיח הציבורי (ראו הרחבה בפרק ז), אולם היעדרן מקשה על ניהול תקין ויעיל של מערכות מודרניות. בהתאמה, התרחבותן וביזורן התוכני והמרחבי של מערכות משפט דרבנו פיתוח של מדדים לבחינת העומס האובייקטיבי בבתי משפט ובהליכים משפטיים. מדדים מעין אלה מתאפשרים בזכות הרגולציה המתפשטת של הניהול השיפוטי בעולם כולו, ומאפשרים את התפתחותה.²⁴

- 16 כך למשל ההתפתחות הפסיקתית והחקיקתית של מנגנון התביעה הנגזרת. ראו למשל, Arad Reisberg, *Access to Justice or Justice Not Accessed: Is There a Case for Public Funding of Derivative Claims?*, 37 BROOK. J. INT'L L. 1021 (2012).
- 17 למשל, התפתחותם של ענפי משפט להתמודדות עם סוגיות בדיני האינטרנט והסחר האלקטרוני, כמו למשל סמכות השיפוט, עבירות אינטרנט, הגנת פרטיות, מאגרי מידע, אבטחת מידע, הסכמה מדעת בחוזים אחידים באינטרנט, חופש הביטוי באינטרנט, עסקאות מסחריות באינטרנט, דיני זכויות היוצרים בעידן הדיגיטלי ובכלל זה התפתחותם של רישיונות ה-Creative Commons, ועוד. ראו למשל אתר הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים, www.justice.gov.il/mojheb/ilita; ניבה אלקין-קורן "הסדרה עצמית של זכויות יוצרים בעידן המידע" עלי משפט ב 319 (2012); Yochai Benkler, *Freedom in the Commons: Towards a Political Economy of Information*, 52 DUKE L.J. 1245 (2003).
- 18 למשל, תחום הסחר הסביבתי, שהתהווה בשל הקשר ההולך ומתחזק בין הסחר הבין-לאומי לבין דיני איכות הסביבה הבין-לאומיים (הגבלות על ייצור, ייצוא וייבוא, תקני זיהום, וכדומה). ראו Daniel C. Esty, *Bridging the Trade-Environment Divide*, 15 J. ECON. PERSP. 113 (2001).
- 19 Moshe Bar-Niv (Burnovski), Zvi Leiber & Boaz Ronen, *Focused Management in a Court System: Doing More with the Existing Resources*, 29 HUM. SYS. MGMT. 265, 267–273 (2010).
- 20 Edward T. Jennings & Jeremy L. Hall, *Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making*, 22 J. PUB. ADMIN. RES. & THEORY 245 (2012); Ian Sanderson, *Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making*, 80 PUB. ADMIN. 1, 4–7 (2002).
- 21 Ross C. Brownson, James G. Gurney & Garland H. Land, *Evidence-based Decision Making in Public Health*, 5(5) J. PUB. HEALTH MGMT. & PRAC. 86 (1999).
- 22 Robert E. Slavin, *Evidence-based Education Policies: Transforming Educational Practice and Research*, 31(7) EDUC. RESEARCHER 15 (2002).
- 23 Peter Hills & Michael Argyle, *The Oxford Happiness Questionnaire: A Compact Scale for the Measurement of Psychological Well-Being*, 33 PERSONALITY & INDIVIDUAL DIFFERENCES 1073, 1073–1074 (2002).
- 24 כך למשל המדידה הריכוזית בהנהלת בתי המשפט של מספר התיקים הנפתחים והנסגרים אצל כל שופט היא תנאי להפעלת משקלות תיקים וגם מחייבת את הפעלת המשקלות, שכן כפי שהודגש, המידע המתקבל ממספר התיקים לוקה בחסר ללא השלמה לעומס השיפוטי הממוצע שהם מטילים. לפירוט על הרגולציה של המינהל השיפוטי בישראל ובעולם ראו גיא לוריא ממונים על הצדק – רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה (2011).

המדד הניהולי הראשוני הנדרש לכל מערכת משפט הוא מדד "משקלות תיקים", האומד את עומס העבודה ומשווה בין התשומות השיפוטיות הממוצעות הנדרשות לטיפול בסוגי ההליכים והתיקים השונים. מדד המשקלות מעמיד בסיס אמפירי מהימן שעל פיו ניתן לקבל החלטות ניהוליות²⁵ בנושא ויסות עומסים, והכוונה היא לעדכון תקינת השופטים במדינה, נידוד תקני שיפוט בין תחומי משפט או לחלופין הקצאת מאסות של תיקים והעברתם מבית משפט אחד למשנהו.²⁶ בנוסף, המשקלות הן אבן יסוד ביצירת מדדי חקר ביצועיים מתוחכמים יותר במערכות משפט, דוגמת מדד קצב הסילוק של עומס תיקים (ראו הגדרה ופירוט בפרק 1), בקביעת יעדי עבודה, מעקב אחר ביצועם וכימות הצלחתם. נדגיש כי ללא שימוש במשקלות תיקים מוערך עומס העבודה השיפוטי לפי מספר התיקים בבתי המשפט, וכך בפועל כל סוגי התיקים, מהקלים ועד למורכבים ביותר, מקבלים "משקל" שווה.²⁷ אומדן עומסי עבודה שיפוטיים על סמך מספר התיקים בלבד, מבלי להתייחס למורכבותם ולזמן השונה שכל אחד מהם דורש, אינו מהימן ורחוק מלהיות מדויק.²⁸

השימוש במדד משקלות התיקים החל בשנות השבעים של המאה הקודמת במערכת המשפט הפדרלית ובכמה מדינות בארצות הברית.²⁹ כך למשל במערכת המשפט הפדרלית בארצות הברית (למעט בית המשפט העליון) ובחלק מבתי המשפט המדינתיים השימוש במשקלות תיקים מסייע זה כמה עשורים להערכת צורכי התקינה השיפוטיים באמצעות הכפלת הזמן השיפוטי המגולם במשקלות התיקים היחסיים במספר התיקים מכל סוג. סכום זה, המבטא את סך הזמן השיפוטי הנדרש לטיפול בעומסי העבודה, מושווה למספר השופטים הקיימים ולזמן העבודה הרצוי לשופטים.³⁰ בנוסף, במערכת המשפט הפדרלית היה ניתן לזהות, באמצעות משקלות התיקים ועדכונם לאורך השנים, עלייה בזמן השיפוטי

25 לפירוט והדגמות בדבר חשיבות ניהול מערכות המשפט על בסיס מידע אמפירי ראו, Linn Hamnergren, *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries* (World Bank 2003); Barbara Rothstein & Ivor Archie, *Judiciary-based Applied Research Centers: Enhancing the Administration of Justice While Strengthening Judicial Independence, and Improving Judicial Training*, 2 JUDICIAL EDUCATION AND TRAINING (forthcoming 2014); Yigal Mersel & Keren Weinshall-Margel, *Establishing a Judiciary Based Research Center – The Israeli Experience*, 2 JUDICIAL EDUCATION AND TRAINING (forthcoming 2014).

26 למשל, לפי תיקון מס' 68 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס"ח 98, שהתקבל בינואר 2012, למנהל בתי המשפט ולנשיאי בתי משפט סמכות להעביר הליכים אזרחיים והליכי תעבורה מבית משפט אחד לבית משפט אחר, במגבלות שונות (ראו ס' 78א(א) לחוק בתי המשפט). מטרת התיקון הייתה לאפשר נידוד תיקים משיקולי ויסות עומסים.

27 להרחבה על הצורך בחישוב משקלות לתיקים ראו רענן סוליציאנו-קנין, אמנון רייכמן וערן ויגודה-גדות העומס על מערכות משפט: ניתוח השוואתי של 17 מדינות – דו"ח מסכם 5-6 (המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, 2007).

28 Andreas Lienhard & Daniel Kettiger, *Research on the Caseload Management of Courts: Methodological Questions*, 7(1) UTRECHT L. REV. 66 (2011).

29 ראו פירוט בפרק ב, בטקסט הסמוך לה"ש 40-44.

30 H. Graham McDonald & Clifford P. Kirsch, *Use of the Delphi Method as a Means of Assessing Judicial Manpower Needs*, 3 JUST. SYS. J. 314, 314-316 (1978); Chad C. Schmucker, *Determining the Number of Judges We Need: How We Determine the Number of Judges We Need*, 90 MICH. BAR J. 18 (2011).

המושקע בתיקים אזרחיים מורכבים, בנושאים כגון פטנטים, זכויות אזרחיות, הגבלים עסקיים ואיכות סביבה. מנגד, זוהתה מגמת ירידה בזמן השיפוטי המושקע בסוגי תיקים פליליים רבים, ככל הנראה בעקבות הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה.³¹ השימוש במדד משקלות תיקים התפשט במאה העשרים ואחת למדינות באירופה, כגון הולנד, גרמניה ולאחרונה גם שווייץ ובלגיה.³² במערכת המשפט בישראל נעשה באמצע שנות האלפיים ניסיון ליצור מדד מקביל למדד המשקלות³³ (ראו פירוט בפרק ג), ובבתי המשפט הצבאיים חושב והופעל לאחרונה מדד משקלות מתקדם לצורכי הערכת תקינת שופטים.³⁴ השימוש במדד משקלות תיקים מומלץ כיום על ידי שלושת הארגונים המובילים למחקר ומדיניות במערכות בתי משפט: ה־Federal Judicial Center,³⁵ ה־National Center for State Courts³⁶ וה־European Commission for the Efficiency of Justice.³⁷

ב. עקרונות לחישוב משקלות תיקים – ניתוח השוואתי דורי

משקלות תיקים במדינות שונות מבוססים על פרמטר אובייקטיבי אחד: זמן שיפוטי. הנחת היסוד היא שככל שתיקים מסוג מסוים מורכבים יותר (מבחינה עובדתית, משפטית או כל בחינה אחרת המשליכה על עבודת השופט) כך מושקע בהם זמן שיפוטי רב יותר, ולפיכך גם משקלם צריך להיות רב יותר. פרמטרים אחרים, דוגמת מעמסה נפשית שמטילים תיקים מסוימים יותר מאחרים – למשל תיקי פשעים חמורים ותיקי משפחה לעומת תיקי תובענות

31 Case Weights Get Updates, UNITED STATES COURTS (Aug. 2004) http://www.uscourts.gov/News/TheThirdBranch/10-10-28/Case_Weights_Get_Update.aspx

32 Andreas Lienhard, *Caseload Management in the Law Courts: Methodology, Experiences and Results of the First Swiss Study of Administrative and Social Insurance Courts*, 3 INT'L J. CT. ADMIN. 1 (2010).

33 דניאל וסרטרל ושלומי פריזט אפלייד: דו"ח סיכום – אומדנים לעומס יחסי של עבודת השופטים לפי סוג תיק, שנת 2005 (2006).

34 צבי לקח ואמיר דהאן "הצעה למודל מתמטי לקביעת מספר השופטים הרצוי עבור כמות התיקים המצויה" הפרקליט נא 269 (2011).

35 PATRICIA LOMBARD & CAROL KRAFKA, 2003–2004 DISTRICT COURT CASE WEIGHTING STUDY: FINAL REPORT TO THE SUBCOMMITTEE ON JUDICIAL STATISTICS OF THE COMMITTEE ON JUDICIAL RESOURCES OF THE JUDICIAL CONFERENCE OF THE UNITED STATES (Federal Judicial Center 2005).

36 מלכ"ר שמטרתו לשפר את המערכת השיפוטית בארה"ב ברמה המדינתית. הארגון מפעיל צוותי חשיבה בנושאים שונים, ספריה, ייעוץ חינוכי לבתי המשפט, ייצוג משפטי בתחום של רפורמות חקיקה ושפיטה, ומרכז חינוכי בנושא מערכת המשפט. ראו <http://www.ncsc.org/Topics/Court-Management/Case-flow-Management/Resource-Guide.aspx>.

37 *Compendium of "Best Practices" on Time Management of Judicial Proceedings*, CEPEJ (2006) 13, available at http://euromed-justice.eu/system/files/20090706165605_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf.

ייצוגיות – אינם מובאים בחשבון בחישוב משקלות. אפשר להביא פרמטרים אלו בחשבון במסגרת הליך ניהולי של ויסות עומסים, אך כשיקול שונה ממשקל התיקים.³⁸ לשופטים דפוסי עבודה מובדלים זה מזה ושופטים שונים יכולים להשקיע פרקי זמן שונים במשימות דומות. כדי לשמש כלי תקף לוויסות עומסים, משקלות התיקים מחושבים בכל המדינות על פי ממוצעי זמני העבודה השיפוטניים. הממוצע משתנה גם לפי הפרמטרים המאפיינים את מרבית התיקים מאותו סוג, כגון זהות הצדדים ואופי הסכסוך. כך למשל הצדדים ברוב תביעות נזקי תאונות הדרכים (תיקי פלג"ד הנדונים בבתי משפט השלום) כוללים חברות ביטוח הנוטות להתפשר, ולכן תיקי הפלג"ד מאופיינים בשיעור נמוך של פסקי דין סופיים המכריעים במחלוקת (כ-3% מתיקי הפלג"ד מסתיימים בפסקי דין ללא פשרה). מאפיין זה, המשותף למרבית תיקי הפלג"ד, מצמצם מאוד את זמן העבודה הממוצע של השופט. לפיכך שיעור משקלם של תיקים אלו נמצא נמוך יותר ממשקלם של תיקים אזרחיים אחרים הנדונים בבתי משפט השלום בסדר דין רגיל, המאופיינים בצדדים רבים יותר, בהתדיינות יותר ארוכה ובשיעור פסקי דין גבוה יחסית לתיקי הפלג"ד (כ-14%). מכאן שממשקלות תיקים נוצרים מהשוואת זמני הטיפול הממוצעים של שופטים בסוגי תיקים מוגדרים. ככל שתתיקים מ"סוג תיק" מסוים דורשים בממוצע זמן טיפול רב יותר של "שופט ממוצע", כך משקלו של סוג התיק יהיה רב יותר.

יש לשים לב שביסוס מדד המשקלות על סטטיסטיקות של ממוצעים מביא לאבדן המידע על התפלגויות שונות של עומס העבודה בכל התיקים מאותו סוג תיק. אם ההתפלגות היא חריגה, למשל אם ההבדלים בין מאפייני התיקים שבכל סוג תיק גדולים מאוד,³⁹ תקפותם של משקלות התיקים נפגעת, שכן ממוצע זמן הטיפול אינו משקף מספיק את המציאות במרבית התיקים. לפיכך לרמת הרזולוציה של הגדרת "סוג התיק" לאופן הגדרתם של "סוגי התיקים" וכן לדרך חישוב ממוצעי זמני הטיפול, יש השלכה ישירה על איכות המשקלות וטיבם.

העקרונות המשותפים לכל משקלות התיקים במערכות משפט שונות הם כאמור התבססות על זמני עבודה ממוצעים של שופטים בתיקים המסווגים לפי קבוצות של סוג תיקים. דרך חישוב המשקלות משתנה במדינות השונות בארבעה ממדים עיקריים: (1) מקורות הנתונים לחישוב המשקלות – מקורות אלו נעים ממקורות איכותניים-סובייקטיביים, כהסתמכות על הערכות שופטים במסגרת קבוצות מיקוד (זהו "מערך דלפי" שיורחב עליו בהמשך) או מילוי יומני עבודה שבהם שופטים מעדכנים ידנית את זמן עבודתם, ועד שימוש בנתונים סטטיסטיים-מחשוביים; (2) יחידות חישוב המשקלות – המשקלות יכולים לייצג יחסיות בין זמני העבודה בסוגי תיקים שונים (למשל זמן העבודה הכולל בתיק אזרחי כפול מזמן העבודה בתיק פלילי) או להתייחס לזמני העבודה במונחים אבסולוטיים של דקות ושעות; (3) מידת הפירוט בחלוקת חייו של תיק לשלבים – התייחסות כוללת לזמן עבודה בתיק, חלוקה פונקציונלית (למשל לזמני לימוד תיקים, שמיעת דיונים וכתובת החלטות) או

38 כך למשל שאלה במהלך המחקר שופטת המתמחה בתיקי רצח ואונס: "למה המשקלות סופרים רק את הזמן ביום שבו אני יושבת באולם או כותבת החלטה, אבל לא את שעות הלילה בהן אני סובלת מביעות ונדודי שינה?". ראו הרחבה ודיון נוסף בפרק ז.

39 אזי סטיית התקן של ממוצע זמן הטיפול בתיקים מאותו סוג גבוהה ביחס לממוצע הזמן.

חלוקה כרונולוגית של זמני העבודה; (4) אופן סיווג התיקים ל"סוגי תיקים" – שיטת הסיווג משפיעה על מספרם של סוגי התיקים וקבוצות משקל.

סקירת השיטות השונות לחישוב זמני העבודה השיפוטיות הממוצעים מורה על התפתחות בכל אחד מארבעת הממדים, משיטת חישוב גסה לשיטת חישוב מדויקת יותר. ניתן לסווג התפתחות זו לשלושה דורות של משקלות תיקים. נדגיש שהסיווג שיצרנו מייצג התפתחות מחשבתית ולא בהכרח כרונולוגית וכי ניתן להצביע על מערכות משפט שחישוב משקלות בשיטה המשלבת טכניקות מדורות שונים:

הדור הראשון של משקלות תיקים פותח בארצות הברית בשנות השבעים והשמונים⁴⁰ וכיום נמצא בשימוש בעיקר במערכות משפט אירופיות.⁴¹ מחקרי הדור הראשון נערכו על בסיס נתונים סובייקטיביים בלבד תוך ניתוח "יומני עבודה" שחולקו לשופטים, או על בסיס הערכותיהם בקבוצות מיקוד, שבהן מספר מייצג של שופטים העריכו את זמן העבודה הכולל שלהם בכל סוג תיק. הערכות הזמנים של שופטים ניתנו לרוב⁴² רק בנוגע ליחסיות זמני העבודה בסוגי תיקים שונים ולא בנוגע לזמני העבודה האבסולוטיים. שיטת החישוב סיפקה הערכה של זמן העבודה הכולל בכל תיק, ללא חלוקה לשלבי הטיפול בתיק או להפרדה בין זמן לימוד התיק, לזמן דיון באולם ולזמן כתיבת החלטות. לבסוף, הסיווג לקטגוריות של סוגי תיקים לפי הדור הראשון היה כללי ונגע לקיבוץ סוגי תיקים לפי ערכאות דיון (ברוב המקרים, סוגי תיקים שנדונים בערכאה הגבוהה הם מורכבים יותר וצורכים זמן רב יותר, ומכאן גם בעלי משקל רב) ולהליכים משפטיים המחולקים חלוקה גסה מאוד (למשל, הליכים אזרחיים, פליליים ומשפחה). מספר הקטגוריות של סוגי התיקים, קרי של קטגוריות משקל, עמד לרוב על פחות מעשרים.

היתרון הברור של שיטת החישוב הכוללת הוא פשטותה והקלות היחסית שבה ניתן לחשב באמצעותה משקלות, וכן לעדכןם מעת לעת. השיטה מספקת משקלות גסים המאפשרים השוואה כללית בין העומס שמטילים תיקים שונים לצורכי ויסות עומסים בין שופטים. עם זאת היא אינה מספקת הערכה טובה דייה של זמני העבודה האבסולוטיים, בעיקר במקרים שבהם הערכת השופטים ניתנת ביחידות של יחס בין סוגי תיקים. לפיכך השיטה שימושית פחות לצורכי קביעת תקינת שופטים. כמו כן השיטה מספקת מידע רק על מכלול זמן הטיפול בתיק ולא על זמני העבודה המוקדשים לשלבים ולמשימות השונות בכל בתיק, ולפיכך גם מסייעת פחות בצפיית השפעת רפורמות מוצעות על עומס העבודה בתיקים. לדוגמה, היא אינה מאפשרת לצפות כמה עומס יוסיף חוק המבטל הסדרי טיעון

40 Steven Stenz, *Improving Weighted Caseload Studies in* ; לעיל ה"ש 30; McDonald & Kirsch, *Limited Jurisdiction Courts*, 13 JUST. SYS. J. 379 (1988); KELLYE M. MASHBURN, *CASELOAD AND WARRANT WORKLOAD ANALYSIS OF COURTS OF LIMITED JURISDICTION IN ARKANSAS* (Institute for Court Management 2004).

41 ראו על יצירת משקלות בשווייץ, Lienhard, לעיל ה"ש 32. בשיחות עם נציג רשמי של מערכת המשפט באוסטריה הובהר לנו שזוהי השיטה הרווחת כיום ליצירת משקלות התיקים שם, והערכת המשקל היא יחסית בלבד ללא חישוב זמן אובייקטיבי לטיפול בתיק.

42 כך למשל בפנסילבניה, במחקר שנערך בסוף שנות השבעים. ראו לעניין זה McDonald & Kirsch, לעיל ה"ש 30.

בתיקים פליליים.⁴³ לבסוף, שיטת חישוב משקלות כאמור מביאה בחשבון אך ורק את נקודת המבט הסובייקטיבית של שופטים כאשר תמונת הזמן הממוצע המושקע בתיק אינה מצויה תמיד בידי שופטים. שופטים רבים אינם מודעים לתיקים הנסגרים במערכת המשפט עוד לפני שהגיעו לקביעת דיון ראשוני, בעיקר בעקבות פשרות בין הצדדים המובילות ל"משיכת" התביעה. לפיכך הערכת הזמן הממוצע לתיקים שניתנה על ידי שופטים גבוהה מהזמן הממוצע האמתי, הכולל גם תיקים שבהם שופטים לא השקיעו כלל זמן טיפול, ולמעשה לא ראו אותם. כיוון ששיעור התיקים המסתיים ללא "מגע ידי שופט" משתנה דרמטית בסוגי תיקים שונים (למשל, בתיקים אזרחיים הוא גבוה בהרבה מאשר בפליליים), נפגעת תקפות ההערכה היחסית של משקלות התיקים.⁴⁴

הדור השני של משקלות תיקים פותח אף הוא בארצות הברית בסוף שנות התשעים ונמצא בשימוש בין היתר במערכות המשפט של פלורידה⁴⁵ ובבתי המשפט הצבאיים בישראל.⁴⁶ שיטת הדור השני מחשבת את הזמן הממוצע המוקדש לטיפול בכל סוג תיק באופן מפורט יותר, תוך פירוק זמן הטיפול הכולל בתיק לשלבים שונים וחישוב נפרד של הזמן הממוצע שצורך כל שלב, בכל סוג תיק. רמת הפירוט של אותם שלבים היא בדרך כלל נמוכה ואינה מאורגנת לפי הליכי הטיפול הכרונולוגיים בתיק אלא לפי קטגוריות נושאות של טיפול (למשל, שלב לימוד התיקים, שלב דיון באולם ושלב כתיבת החלטות סוגרות). נדגיש כי ככל שרמת הפירוט של שלבי הטיפול בתיק עולה, כך עולה גם מידת הדיוק של ממוצעי הזמנים הנוצרים, ומתרבות אפשרויות השימוש במידע שנוצר מהליך בניית המשקלות.

הזמן הממוצע של שלבי הטיפול בסוגי תיקים מוערך בדור השני של המשקלות לרוב בשיטות זהות לאלו של הדור הראשון של משקלות התיקים: באמצעות יומני עבודה של שופטים או הערכות של שופטים מנוסים. בדור השני לא נעשה עוד שימוש בהערכות

43 ביטול הסדרי טיעון צפוי להאריך שלבים מסוימים בתיק הפלילי, כגון כתיבת הכרעת הדין ומשך זמן דיוני ראיות, אך אינו צפוי להשפיע מהותית על שלבים אחרים, דוגמת הזמן המוקדש ללימוד התיק. לפיכך בשיטת חישוב המבחינה בין חלקיו השונים של ההליך יהיה ניתן להעריך ברמת דיוק גבוהה את השפעתה של הרפורמה המוצעת. ראו דיון רחב יותר בסוגיה זו להלן בפרק 5.1.

44 נדגיש כי הבעייתיות בהיבט זה רלוונטית רק לחלק מהשימושים במשקלות התיקים. לדוגמה, היא אינה משמעותית בשימוש במשקלות לצורכי יצירת כללים המשווים בין מספר התיקים לטיפול שופט פלילי לעומת אזרחי (שכן ממילא מדובר רק בתיקים המגיעים לידי טיפול שופטים). אולם הסתמכות על משקלות כאלה יוצרת אי-דיוקים כאשר רוצים למשל להשוות את העומס הכולל בין שני בתי משפט לפי התיקים הנדונים בהם, ותמהיל התיקים הפליליים לעומת האזרחיים שבהם אינו שווה.

45 ראו BRIAN G. OSTROM, CHARLES W. OSTROM, DANIEL HALL, WILLIAM E. HEWITT & TIMOTHY FAUTSKO, FLORIDA DELPHI-BASED WEIGHTED CASELOAD PROJECT (National Center for State Courts 2000).

46 ראו לקח ודהאן, לעיל ה"ש 34. נדגיש כי שיטת חישוב המשקלות בבתי המשפט הצבאיים כוללת גם מאפיינים של הדור השלישי לחישוב משקלות התיקים. כך, בכל הנוגע לשלב כתיבת ההחלטה הסוגרת, מסווגות ההחלטות הסוגרות לסוגי סגירה שונים, מכתיבת פסק דין מורכב לסגירה טכנית של תיק, ומשוקלל הזמן הממוצע לכתיבת החלטה מכל סוג בהסתברות השונה לכתיבתו בכל סוג תיק. כמו כן לקח ודהאן מציעים להנפיק נתוני זמן דיון בשיטה מחשובית (במקום "יומן שופטים" או הערכות כלליות של שופטים) באמצעות שימוש בתכנת מעבד תמלילים המודדת את הזמן שבו מסמכי פרוטוקול פעילים.

יחסיות של כמות עבודה אלא רק בזמני שעות עבודה מדויקות. נציין כי לא מצאנו שהדור השני של המשקלות הרחיב את מספר קטגוריות המשקל מעבר לדור הראשון. הדור השלישי של משקלות התיקים מכונה "משקלות מבוססי-אירועים" ומסתמך על רמת הפירוט והדיוק הגבוהה ביותר ביצירת המשקלות ועל יצירת מספר גדול של קטגוריות סוגי תיקים שלהם ניתן משקל (למשל, 63 סוגי תיקים בבתי המשפט הפדרליים של ארצות הברית,⁴⁷ מספר סוגי התיקים הגדול ביותר עד לביצוע מחקר המשקלות בישראל). משקלות מבוססי-אירועים הם המומלצים כיום על ידי מרכז המחקר לבתי משפט מדינתיים בארצות הברית⁴⁸ ומאמצים על ידי כל המדינות בארצות הברית שחישבו משקלות בשנים האחרונות וכן על ידי בתי המשפט הפדרליים בארצות הברית.⁴⁹ רמת הדיוק של השיטה מחייבת שימוש בנתונים מכמה מקורות – לא רק דיווחי שופטים (ביומני עבודה או מערכי דלפי) אלא גם נתוני מחשוב, לדוגמה בנוגע למספר דיונים ממוצעים בכל סוג תיק או אופני סגירת תיקים.

שיטת החישוב של הדור השלישי מחלקת את הטיפול בתיק לרצף האירועים הכרונולוגיים המרכיבים את העבודה השיפוטית בו, מפתחתו ועד לאחר סגירתו. "אירוע" מוגדר ככל שלב בתיק הדורש זמן עבודה שיפוטי, למשל דיון קדם, הכנה לדיון הוכחות, החלטה בבקשה, כתיבת פסק דין וכדומה. שני נתונים רלוונטיים משוקללים לכל אירוע בתיק: (1) מספר הפעמים שבו הוא מתרחש בממוצע בסוג התיק או ההסתברות להתרחשותו של אירוע במקרה של אירועי כתיבת החלטה סוגרת (למשל ההסתברות לאירוע כתיבת פסק דין לעומת אירוע אישור פשרה);⁵⁰ (2) הזמן הממוצע שהוא צורך. הרעיון המנחה את שיטת החישוב הוא שבסוגי תיקים שונים מתרחשים אירועים משפטיים שונים בתדירות משתנה ובמידת מורכבות שונה. ככל שהאירועים המתרחשים בתיקים מסוג מסוים רבים יותר בממוצע ומורכבים יותר, כך יהיה זמן הטיפול השיפוטי המושקע בהם רב יותר, ומשקלם רב יותר. דוגמה להמחשה היא משקלו הקל של סוג תיק "מעצר ימים" לעומת סוג תיק "תובענה ייצוגית". בתיק התובענה הייצוגית מוגשות בקשות רבות יותר לטיפול השופט ומתקיימים דיונים רבים יותר (שני סוגי "אירועים"). כמו כן הבקשות מורכבות יותר (ולכן דורשות זמן שיפוטי רב) והדיונים הם בממוצע ארוכים מאלו שבתיק מעצר ימים. בחינה נפרדת של ממוצע התרחשות האירועים והזמן המוקדש להם בכל סוג תיק היא נכונה כיוון שאין יחס ישיר בין שני הפרמטרים. אם ניקח לדוגמה תיקי תביעות קטנות

47 ראו Lombard & Krafka, לעיל ה"ש 35.

48 VICTOR E. FLANGO & BRIAN J. OSTROM, ASSESSING THE NEED FOR JUDGES AND COURT SUPPORT STAFF (National Center for State Courts 1996).

49 ראו למשל LOMBARD & KRAFKA, לעיל ה"ש 35; SCHMUCKER, לעיל ה"ש 30; SUZANNE TALLARICO, JOHN DOUGLAS, ALISA KIM & DANIEL J. HALL, KANSAS DISTRICT COURT JUDICIAL AND CLERK STAFF WEIGHTED CASELOAD STUDY: REPORT TO THE SUPREME COURT OF KANSAS (National Center for State Courts 2011); SUZANNE TALLARICO & JOHN DOUGLAS, VERMONT WEIGHTED CASELOAD STUDY OF JUDICIAL OFFICERS AND COURT STAFF: FINAL REPORT (National Center for State Courts 2009).

50 ראו חלופות שונות לאירועי כתיבת החלטה סוגרת להלן בתרשים 1. אירועי כתיבת החלטה הסוגרת הם בלעדיים, וההסתברות להתרחשותם היא משלימה (אירועי סגירת התיק השונים אינם יכולים להתרחש במקביל, ולכל תיק בהכרח אירוע סגירה אחד).

לעומת אותם תיקים של נזקי תאונות דרכים, נראה שהמקרים שבהם מתרחש אירוע סגירת תיק מסוג פסק דין הם בממוצע רבים בהרבה בתיקי תביעות קטנות (במחקר נמצא כי כ-24% מתיקי התביעות הקטנות מסתיימים בפסק דין, לעומת כ-3% מתיקי תביעות הפל"ד בבתי משפט השלום). אולם הזמן השיפוטי הממוצע המושקע באירוע כתיבת פסק דין בתיק תביעות קטנות קצר בהרבה מהזמן השיפוטי הממוצע המושקע באירוע כתיבת פסק דין לאחר מחלוקת בתיק פל"ד.⁵¹

משקלות התיקים מבוססי האירועים הם אפוא פונקציה של שני נתונים: מספר האירועים המתרחשים בממוצע בסוג תיק (או ההסתברות להתרחשותם במקרה אירועי כתיבת החלטות סוגרות) – $\overline{number(e)}$; ומורכבותם מבחינת הזמן השיפוטי הנדרש בממוצע לעבודה באירוע – $\overline{time(e)}$. השילוב בין נתונים על מספר האירועים הממוצע בסוג תיק עם נתונים על הזמן השיפוטי הממוצע הנדרש לטיפול בכל אחד מאירועי התיק מניב את נוסחת החישוב למשקלות התיקים:

$$s_x = \sum_{e=1n} \overline{number(e)} * \overline{time(e)}$$

חישוב משקל תיק מסוג s_x נעשה על ידי מכפלת זמן העבודה הממוצע בכל אירוע $\overline{time(e)}$ במספר הממוצע של התרחשותו $\overline{number(e)}$, לכל אחד מהאירועים באותו סוג תיק (e) . סכימת כלל המכפלות הללו מביאה לסך הזמן הדרוש לטיפול בתיקים.⁵² אחרי חישוב הזמן הממוצע הכולל לטיפול בתיק באמצעות נוסחת החישוב לעיל משקלות התיקים מהדור השלישי "מתרגמים" את יחידות הזמן ליחידות של יחס בין תיקים. סוג התיק בעל התוצאה s_x הנמוכה ביותר, כלומר התיק שבו שופט נדרש להשקיע את פרק הזמן הנמוך ביותר בממוצע, מקבל את המשקל 1, והמשקל הניתן הוא ביחידות יחס ולא ביחידות זמן. משקלם של כל יתר סוגי התיקים מחושב ביחס לאותו סוג תיק במשקל 1, לפי הזמן הממוצע הנדרש לשופט לטפל בהם לעומת הזמן הנדרש לטפל בתיק ה"קל" ביותר.

51 במחקר מצאנו כי פסקי הדין בתביעות קטנות נכתבים בדרך כלל בנוכחות הצדדים, מיד בסוף הדיון בתיק, וכך שופטים בישראל מקדישים בממוצע פחות מחצי שעה של זמן כתיבה מחוץ לאולם בתיקי תביעות קטנות. לעומת זאת כתיבת פסק דין בתיק פל"ד בבתי משפט השלום אורכת בממוצע כחמש שעות של זמן כתיבה בלשכה.

52 להלן נביא דוגמה כללית להמחשת נוסחת החישוב למשקלות התיקים (ללא חלוקה לשלבי ההליך השונים, לסוגי דיונים ולסוגי הבקשות; המספרים הם לצורך ההמחשה בלבד): בסוג תיק X ההכנה של השופט לדיון אורכת 40 דקות בממוצע, ומתקיימים בממוצע שלושה דיונים, האורכים כל אחד 90 דקות בממוצע. בסוג תיק זה מוגשות שתי בקשות בממוצע, וזמן הטיפול השיפוטי הממוצע בכל אחת מהן הוא 60 דקות. ההסתברות שהתיק יסתיים בפסק דין לאחר מחלוקת (שבע שעות עבודה בממוצע) היא רבע, מחצית מהתיקים מסתיימים בפשרה (30 דקות עבודה בממוצע), שמינית מהתיקים מסתיימים בהיעדר הגנה (15 דקות עבודה בממוצע), ושמינית מהתיקים מסתיימים מסיבות טכניות (0 דקות עבודה). זמן העבודה הדרוש לטיפול בסוג תיק זה (40 דקות*הכנות לשלושה דיונים) + (90 דקות*שלושה דיונים) + (60 דקות*שתי בקשות) + (420 דקות*0.25 פס"ד) + (30 דקות*0.5 פשרה) + (15 דקות*0.125 בהיעדר הגנה) + (0.125*0 טכנית) = 632 דקות = כעשר וחצי שעות.

השימוש ביחידות יחס במקום ביחידות הזמן המקוריות נעשה לשם פשטות השימוש במשקלות בבתי משפט. כך למעשה תוצרי משקלות הדור הראשון, השני והשלישי יכולים להיראות דומים למדי אלה לאלה למתבונן מבחוץ (למרות מידת ההשקעה הרבה שבחישוב המשקלות בשיטת הדור השלישי). אולם יתרונות שיטת החישוב של הדור השלישי נוגעות הן לרמת הדיוק של המשקלות, הן לתקפותם הסטטיסטית והן לאופני השימוש הרבים במידע המופק בהליך יצירתם:

מבחינת רמת הדיוק, הדור השלישי מנתח את הליך הטיפול בתיקים טיפול הוליסטי ולא רק מנקודת מבטם של שופטים. הבאה בחשבון של ממוצעי ההתרחשויות של אירועים בתיק מבליטה את התיקים הנסגרים ללא "מגע ידי שופט". ממוצעי התרחשויות האירועים מופקים לרוב באמצעות נתונים מחשוביים, כאשר שילוב מידע ממקורות נתונים שונים (דיווחי שופטים ונתונים מחשוביים במקרה המשקלות) הוא גורם מטייב למהימנות תוצאות מחקרים באופן כללי.

בנוסף, שיטת חישוב המביאה בחשבון את זמני הטיפול הממוצעים לכל האירועים בתיק, תוך שקלול מספר/ההסתברות להתרחשותם של האירועים והזמן הממוצע המושקע בהם, מצמצמת עד מאוד את הבעייתיות הסטטיסטית שבשימוש בממוצעי זמן הטיפול הכולל בתיק, כאשר התפלגות זמני הטיפול אינה בהכרח נורמלית ויכולה לייצג שונות רבה בין תיקים. בעייתיות זו מצטמצמת גם בשל יצירתם של קטגוריות רבות, נכונות, ומובחנות יותר של סוגי תיקים ומשקלות בדור השלישי (כאמור, מדובר במעבר מסדרי גודל של כ-20 סוגי תיקים בדור הראשון והשני, ליותר מ-50 סוגי תיקים בדור השלישי).

לבסוף, האפשרות לתרגם בקלות את המשקלות היחסיים לזמן אבסולוטי של טיפול בתיקים באופן כולל, לפי האירועים השונים שבתיק, ממוצע התרחשותם וממוצע הזמן המושקע בהם, מעניקה מידע רב ומועיל למערכת המשפט ומאפשרת ניהול אקטיבי שלה.⁵³

ג. חישוב מדד משקלות תיקים בישראל – אתגרים ייחודיים, מתודולוגיות חדשניות והחלטות מסגרת⁵⁴

שאיפתנו הראשונית הייתה ליצור מדד משקלות בסטנדרט המתקדם ביותר, קרי בשיטת החישוב של משקלות מבוססי-אירועים, וזאת לא רק בשל היתרונות המובנים של הדור השלישי לחישוב משקלות (כמפורט לעיל) אלא גם מתוך מטרה להנפיק נתונים משמעותיים

53 פירוט הובא בפרק הרקע ודוגמאות לשימוש במידע שנוצר יינתנו בפרק ו.

54 באמצע שנות האלפיים שכרה מערכת המשפט את חברת אפלייד כדי לחשב משקלות תיקים. החברה יצרה מדד במתודולוגיה ייחודית, המחשב אך ורק את זמני הדיון באולם לכל סוג תיק, מתוך כוונה שזמני הדיון יהוו אינדיקטורים לזמני הטיפול הכלליים בתיק ולפיכך ליחס בין זמני הטיפול השונים בסוגי תיקים. ראו וסרטרל ופריזט, לעיל ה"ש 33. סמוך לאחר השלמת המחקר עברה מערכת המשפט בהדרגה לשימוש בתכנת המחשוב "נט-המשפט", שבעקבות הטמעתה השתנו מהותית דרכי סיווג התיקים וכן דפוסי הדיונים בבתי המשפט. בנוסף, נמצא שמדד המתבסס אך ורק על זמני דיון באולם אינו משקף את יחסיות עומסי העבודה שיקוף מהימן, שכן זמן הדיון באולם אינו ביחס ישיר לזמן המוקדש ללימוד התיקים ולכתיבת החלטות בסוגי תיקים שונים (למשל, בתיקים פליליים עיקר הזמן בתיק הוא באולם, ובתיקים אזרחיים זמן הכנת התיק וכתיבת החלטות ארוך מזמן הדיונים באולם וראו בתרשים 3). לפיכך נדרש מחקר אחר לקביעת עומס העבודה השיפוטי שמטילים תיקים מסוגים שונים במערכת המשפט בישראל.

על הטיפול בתיקים במערכת המשפט הישראלית, שהיו חסרים עד לביצוע מחקר זה. דוגמה בולטת היא נתוני שיעור סגירות התיקים בפסקי דין לעומת פשרות, מחיקות תיקים וכדומה. מידע מעין זה יוכל לסייע להבנת מערכת המשפט ולשיפורה גם מעבר ליצירת משקלות התיקים.

בעיות זמינות ומהימנות של נתונים⁵⁵ היוו אפוא מוטיבציה מרכזית לעריכת מחקר בסטנדרט מתקדם והאתגר המרכזי שעמו נדרשנו להתמודד במהלך המחקר.⁵⁶ עם זאת במבט כללי ניתן לומר שהמגבלות השונות של זמינות ומהימנות נתונים לא פגעו במהימנותם ובתקפותם של המשקלות בישראל, ולהפך. מחקרנו מקדם את מתודולוגיית הדור השלישי לחישוב משקלות תיקים ברמת פירוט "אירועי" סגירת התיקים שבחנו, וברזולוציה גבוהה של סוגי התיקים שלהם חישבנו משקל – 102 סוגי תיקים – יותר מפי אחד וחצי ממספר הקטגוריות של שיטת המשקלות המפורטת ביותר עד היום.⁵⁷

דווקא בשל מגבלות הנתונים נדרשנו ליצור ולפתח מתודולוגיות חדשניות להנפקת חלק מהנתונים, שיוכלו לסייע גם למדינות אחרות בחישוב משקלות.⁵⁸ כך, את הנתונים בדבר זמני הדיון באולם חישבנו באמצעות מודל סטטיסטי חדשני, על בסיס משוואת רגרסיה הבוחנת את כל ימי הדיונים של שופטים במשך שנה אחת;⁵⁹ בנוסף, כיוון שלא מצאנו נתונים מהימנים על אופני סגירת תיקים, יצרנו מערך מחקר ייחודי המחשב את ההסתברות לאירועי סגירת תיקים באמצעות קידוד מדגמים מייצגים של אופן סגירה לכל אחד מסוגי התיקים. מערך מחקר מדגמי זה הוא שהביא את המשקלות לרמת דיוק גבוהה מבכל המדינות שבדקנו באשר לזמן כתיבת החלטות סוגרות, האירוע המרכזי וצורך הזמן העיקרי של שופטים ברוב סוגי התיקים.

להלן נציג את תכנון מערך המחקר של משקלות התיקים בישראל ואת הבחירות המתודולוגיות השונות שליוו את הליך המחקר, על יתרונותיהן וחסרונותיהן. נתחיל בהגדרת ה"אירועים" שבחנו בתיקים ונמשיך בסיווג סוג התיקים שלהם חושב המשקל:

55 לפירוט ראו קרן וינשל-מרגל, טליה יהודה ואביב שירץ מהימנות נתוני פתיחת וסגירת תיקים במערכת נט-המשפט (מחלקת מחקר של הרשות השופטת, 2011) (להלן: מהימנות תיקים), זמין ב- www.elyon1.court.gov.il/heb/Research%20Division/doc%5CResearch3.pdf.

56 בשני מקרים בלבד לא הצלחנו להתגבר על מגבלות הנתונים ונאלצנו להתפשר ברמות הדיוק של מדד המשקלות בישראל. הראשון הביא לכך שברוב סוגי התיקים נאלצנו לחשב כמכלול את כל אירועי הדיונים, ללא חישוב נפרד לזמן ולמוצא אירועי דיונים מקדמיים (למשל הקראות בהליכים פליליים או קדמי משפט באזרחיים), דיוני תזכורות ודיוני הוכחות; השני מנע הפרדה של אירועי החלטות שופטים בבקשות בכתב וסיווגם לאירועי החלטות טכניות (בעיקר בקשות לדחיית דיונים) ואירועי החלטות מהותיות. בפרק ד להלן (שיטות המחקר לחישוב משקלות תיקים בישראל) נפרט ונסביר על אודות סוגיות אלו ומשמעותן.

57 LOMBARD & KRAFKA, לעיל ה"ש 35.

58 המתודולוגיות שפיתחנו יכולות לסייע לכמה מערכות משפט שבהן סוגיות של זמינות ומהימנות נתונים מנעו את יצירת מדד המשקלות. כך למשל מסייעת מחלקת המחקר של הרשות השופטת בישראל למערכת המשפט האירית לבחון את יכולתה לחשב משקלות תיקים בהתייחס למגבלות נתונים שאיתם מתמודדים במערכת המשפט שם.

59 חברת אפלייד היא שפיתחה לראשונה את שיטת החישוב של זמני דיונים ממוצעים באמצעות חישוב משוואת רגרסיה (ראו וסרטל ופריזט, לעיל ה"ש 33), ואנו שיפרנו מאוד את מתודולוגיית חישוב המשוואה והשתמשנו בה לראשונה בחישוב המשקלות הכולל.

1. הגדרת "אירועים" בתיקי בתי המשפט

תרשים 1 מתאר את רצף האירועים הכרונולוגיים שהגדרנו כמרכיבים את העבודה השיפוטית בתיקים. כל משבצת בתרשים היא אירוע, והאירועים מסווגים לשלושת ממדי העבודה בתיק: לימוד תיקים והכנתם; דיונים באולם בית המשפט וכתיבת החלטות שיפוטיות.

תרשים 1: אירועים בתיקי בית משפט

מקרא:

כתיבת החלטות שיפוטיות

דיונים באולם בית המשפט

לימוד תיקים והכנתם

כל משבצת בתרשים היא אירוע שבשבילו הנפקנו נתונים משני סוגים: ממוצע התרחשותו בסוגי תיקים והזמן השיפוטי הממוצע שהוא צורך בהם (כאשר הוא מתרחש). חריג הוא נתוני אירועי הדיון שלהם בחלק ניכר מסוגי התיקים חושב ממוצע כללי של מספר דיונים וזמן לדיון (בשל מגבלות נתונים שהוזכרו קודם ויפורטו בהמשך).

הקריטריון לסיווגו של אירוע לצורך חישוב המשקלות היה ייחודו מבחינת זמן עבודה שיפוטי המוקדש לו. ניתן לראות שסיווגו את אירוע ההכנה לקראת הדיון המקדמי/הוכחות הראשון בנפרד מאירוע ההכנה לקראת הדיונים המקדמיים/הוכחות שלאחריו – אותם קיבצנו יחד כאירוע אחד. הסיבה לכך היא שזמן הכנת שופט לדיון הראשון מסוגו שונה מזמן ההכנה לדיונים הבאים אחריו (בהליכים אזרחיים ההכנה לדיון הראשון ארוכה יותר ובהליכים פליליים, בשל סדרי הדין בהם, המצב לרוב הפוך). בנוסף, אין הבדל ניכר בין זמן הכנת השופט למקבץ הדיונים המקדמיים/הוכחות שאחרי הראשון.

לפי הקריטריון "זמן עבודה מובחן" הגדרנו חמש קבוצות מרכזיות של אירועי סגירת תיקים. כאמור, רמת הפירוט של חמישה אופני סגירה מעין אלה היא ייחודית למשקלות התיקים בישראל והתאפשרה בשל אופן הפקת הנתונים על שיעור סגירת תיקים. נדגיש כי לעתים סיווגי אופן הסגירה לא היו חד-משמעיים, ובמקרים אלו נעזרנו רבות בהערות של שופטים שהשתתפו במחקר. להלן פירוט חמשת הסיווגים לאירועי סגירת תיקים, המובאים בתרשים 1, בשורה העשירית:

- א. אירוע כתיבת פסק דין שניתן לאחר מחלוקת/כתיבת הכרעת דין ללא הודאה באשמה – כתיבת פסק דין מנומק בהליכים אזרחיים, לאחר מחלוקת פעילה בין הצדדים, היא האירוע צורך-הזמן המרכזי במרבית סוגי התיקים. כך גם בהליכים פליליים, שבהם כתיבת הכרעת דין ללא הודאה באשמה נעשית בכל המקרים שבהם הנאשם כופר באישומים נגדו עד תום ההליכים ובית המשפט נדרש להכריע בשאלת האשמה לאחר שמיעת ראיות. לעומת זאת בהליכי תעבורה ומעצרים קיימים סוגי תיקים שבהם ההחלטה הסוגרת, גם כאשר סווגה כ"הכרעת דין ללא הודאה באשמה", ניתנת על גבי טופס קצר. הזמן הממוצע שהעריכו השופטים לעבודה באירוע כתיבת פסק דין במחלוקת בסוגי תיקים אלו היה נמוך בהתאמה (מספר דקות מועט).
- ב. אירוע כתיבת החלטה לפי ס' 79א לחוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984 – ס' 79א לחוק בתי המשפט מאפשר לשופט בהליכים אזרחיים שונים, בהסכמת הצדדים, לפסוק במחלוקת ללא פירוט הנימוקים. כלומר, השופט צריך להקדיש זמן למחשבה ולהכרעה בתיק, אולם הוא אינו נדרש לכתוב פסק דין המפרט את נימוקי ההכרעה.
- ג. אירוע כתיבת פסק דין בהיעדר הגנה – פסקי דין בהיעדר הגנה ניתנים בתיקים אזרחיים כאשר הנתבע אינו מגיש כתב הגנה, ובית המשפט נותן פסק דין על יסוד כתב התביעה בלבד. תיקים אלה דורשים באופן מובחן פחות זמן שיפוטי מכתבת פסק דין, אולם זמן רב מזה שנדרש לאישור פשרות או לביטולי כתב אישום. בנוסף, סיווגו "בהיעדר הגנה" גם מקרים שבהם הנתבע נדרש להתייצב לדיון (לאחר שנמסרה לו הודעה כראוי), ומשלא התייצב ניתנה החלטה על בסיס כתב התביעה ועדויות התובע.⁶⁰

60 דוגמה למקרה מיוחד שסווג כ"בהיעדר הגנה" הוא למשל בתיקי פירוקים (פר"ק), שבהם סיווגו כ"היעדר הגנה" מקרים שבהם לא הוגשו התנגדויות לפירוק (לאחר פרסום ברשומות) וניתן צו פירוק.

ד. בהסכמת הצדדים – בהליכים פליליים הכוונה למקרים שבהם הנאשם מודה בעובדות האישומים נגדו, אם במסגרת הסדר טיעון ואם לאו. נציין כי בעת המעבר על התיקים הקפדנו על ההבחנה בין סוגי הסדרי הטיעון (עם עונש וללא עונש), וזאת כדי לגזור מהם את ההסתברויות לאירועי כתיבת גזר דין ללא הסדר בנוגע לעונש וכתיבת גזר דין כשההסדר כולל הסכמה לעונש.⁶¹ נציין כי גם תיקים שבהם הנאשם הודה בשלב מאוחר של ההליך, לאחר כמה דיוני הוכחות, נכנסו בגדר סיווג זה (הזמן שהושקע עד לשלב זה מתבטא במספר הדיונים ובאורכם); בהליכי מעצרים סיווגנו בסיבת סגירה זו החלטות סוגרות שהתקבלו לפי הסכמת הצדדים, כדוגמת הסכמה למעצר או לחלופת מעצר בתיקי מעצר עד תום הליכים בשלום (מ"ת);⁶² בהליכים אזרחיים הסיווג לפשרות התחלק לשני סוגים עיקריים: (1) הסכמים כתובים שהובאו לאישורו של השופט לצורך קבלת תוקף של פסק דין ו-(2) הסכמות שהבשילו תוך כדי הדיון, לרוב על פי מתווה שהציע השופט. במקרים מהסוג השני השופט משקיע זמן הן באולם והן בלימוד התיק ובהכנתו לקראת הדיון, זמנים אשר קיבלו ביטוי בממד אורכי הדיון ובממד זמני ההכנה.

ה. אירוע ביטול כתב אישום/סגירה טכנית/סיום תיק עיקרי (בהליכי מעצרים)/חוסר מעש/מחיקה לבקשת תובע – אירועי סגירה אלו שונים ומובחנים מבחינה משפטית, אך קובצו יחדיו מאחר שבכולם זמן הכתיבה מועט מאוד. למשל, סגירות טכניות בכלל ההליכים הן לרוב בעקבות פתיחה בטעות של תיק, ואם תיק זה מגיע לשופט, הזמן שהוא משקיע בו מסתכם בדרך כלל בזמן התפעול של מערכת "נט-המשפט". בהליכים אזרחיים סיווגנו "דחייה/מחיקה לבקשת תובע" כמקרים האלה: (1) תובע שחוזר בו בשל הסדר שאליו הגיעו הצדדים מחוץ לכותלי בית המשפט (שופט במקרים אלו אינו משקיע זמן בלימוד ההסדר כדי ליתן לו תוקף של פסק דין), ו-(2) תובע שחוזר בו שלא מפאת הסדר בין הצדדים (או שלא ידוע על הסדר כזה), לעתים לאחר המלצת השופט. בדומה לפשרות, קיימים סוגי הליכים שבהם הזמן המושקע עד לסיום התיק בצורה זו הוא משמעותי, ומובא בחשבון באורכי הדיונים ובזמני ההכנה לקראת דיונים.⁶³ סיווגנו "חוסר מעש" במקרים שבהם התיק נמחק או נדחה מאחר והתובע לא התייצב לדיון או לא ביצע פעולה לה נדרש לצורך קידום ההליך (אי הגשת מסמך, אי-הודעה על מסירה וכיו"ב). בהליכים פליליים רוב ביטולי כתב האישום נובעים מחזרתה של התביעה מכתב האישום, וזאת בשל מגוון רחב של סיבות כגון אי-איתור הנאשם, פגם בהליך החקירה, תסקיר מבחן חיובי, תיק שהתייתר (למשל בעבירת קנס, אם הקנס כבר שולם)

בסוג תיקים זה זיהינו שאין הבחנה ברורה בין סיבות הסגירה "בהיעדר הגנה" ו"פשרה" (ואכן, בתיקי פירוקים, ממוצע הזמנים שנחנו השופטים במערך הדלפי לשתי דרכי סגירה אלו היה כמעט זהה).
61 בנוסף, נכללו בסיבת סגירה זו גם מקרים הנפוצים בתיקי עניינים מקומיים ובתיקי תעבורה, שבהם היעדרותו של הנאשם כמוה כהודאה בעובדות כתב האישום לפי ס' 240א לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

62 סיבות אפשריות להסכמה למעצר יכולות להיות למשל הימנעות מהפקדת עירבון, כחלק מהסדר טיעון, כדי לזכות בהקלות בעונש או כדי שזמן המעצר ייחשב חלק מעונש מאסר עתידי ועוד.

63 לדוגמה, בתיקי ועדות ערר בשלום ובמחוזי ובתיקי ביטוח לאומי בבית הדין האזורי לעבודה ניכרת השקעת זמן של השופט במתן הסבר לעורר/תובע על אי-התאמתו של ההליך שנקט ועל דרכי הפעולה האפשריות העומדות בפניו.

ועוד. מיעוט מביטולי כתבי האישום נעשה ביזמת בית המשפט, מסיבות כגון הגנה מן הצדק או מציאת פגם טכני בכתב האישום.⁶⁴

2. הגדרת "סוג תיק" כיחידת הבסיס לקבלת משקל

כמה שיקולים הנחו את אופן הגדרת סוגי התיקים שלהם חישבנו משקל. ראשית, כאמור בתחילת הפרק, שאפנו להגיע לרמת רזולוציה גבוהה של סוגי תיקים כדי להגביר את רמת הדיוק של המשקלות, כמות הידע שהם מספקים, מהימנותם ותקפותם. ברור מאליו שהגברת הרזולוציה צריכה להיעשות באופן מושכל, בחלוקה לקבוצות גדולות דיין של תיקים, הקשורים מהותית זה לזה (ללא שונות גבוהה מדי ביניהם) כדי שתספק ניבוי מיטבי להתפלגות העומס שמטילים תיקים. כמו כן יש להיזהר שלא להגיע לפירוט יתר של רמות משקל, באופן שיקשה על הבנתם, יישומם ותפעולם. לבסוף, שיקול משמעותי ביותר הוא התאמתם של המשקלות למערכות המידע הקיימות בבתי המשפט, ובראש ובראשונה למערכת "נט-המשפט". חשיבות ההתאמה למערכת היא משולשת: ראשית, ככל שסוגי התיקים מותאמים יותר למערכות הקיימות, כך יהיה ניתן לחשב משקלות בקלות רבה יותר, תוך התבססות על נתוני מערכת מחשביים (כשהם מהימנים); שנית, התאמה למערכת תאפשר את הטמעתם של המשקלות למערכות המחשוב ולכן תגביר את השימוש הניהולי בהם; שלישית, סיווגי "נט-המשפט" כשלעצמם נוצרו לאחר הליך מחשבתי מעמיק, מסיבות משפטיות, ניהוליות או מעשיות, שהן רלוונטיות גם לסיווגי סוגי תיקים למטרות מדד המשקלות.

משקל תיק ניתן אפוא לתיקים לפי סיווגם במערכת "נט-המשפט" לפי (1) ערכאה; (2) הליך; (3) סדר דין (המכונה במערכת "נט-המשפט" "סוג תיק"). לכל התיקים ניתן סיווג בשלושה ממדים אלה ברגע פתיחתם ב"נט-המשפט", ובמחקר מקדים נמצא שסיווגים אלו מהימנים ברמה של מעל 96.5%⁶⁵.

הסיווג לערכאה כולל שלוש קטגוריות: ערכאת השלום, המחוזי ובתי הדין האזוריים לעבודה. כך, תיק אזרחי המוגש לבית המשפט המחוזי בסדר דין רגיל בגין תביעה חוזית הוא מורכב יותר בממוצע ומצריך זמן טיפול שיפוטי רב מזה שמצריך תיק באותו הליך, סדר דין ועניין המוגש לבית משפט השלום (בסכום תביעה נמוך יותר, כמובן). נדגיש כי משקלות התיקים לא חושבו לתיקי בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה. בערכאות עליונות אלו קיימים כיום מדדים דומים למשקלות לצורכי חלוקת עומסים פנימית בין שופטים. מטבע הדברים בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה דנים בתיקים שבתחום סמכותם בלבד, ואי אפשר לווסת עומסים אלו בין בתי משפט שונים.⁶⁶

64 לפירוט ראו אורן גול-אייל, ענבל גלון וקרן וינשל-מרגל שיעורי הרשעה וזיכוי בהליכים פליליים 12–13 (המרכז לחקר פשיעה, משפט וחברה ומחלקת מחקר של הרשות השופטת, 2012), זמין ב-weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/GazalAyal/Publications/Oren_Gazal-Ayal-Acq.pdf.

65 ראו מהימנות תיקים, לעיל ה"ש 55.

66 המשקל לכל סוג ערכאה-הליך-תיק חושב באופן אחיד למחוזות השיפוט השונים, לפי הממוצע הקיים בתיקים בכל המחוזות. בבדיקה ייעודית מצאנו הבדלים לא משמעותיים בין משקלם של תיקים במחוזות השונים. כך למשל תיקים בהליכים אזרחיים נטו להיות מעט "כבדים" יותר במחוז תל-אביב והמרכז

הסיווג להליך משפטי כולל שש-עשרה קטגוריות, לפי הגדרתן ב"נט-המשפט": שני סוגי הליכים רלוונטיים לשלוש הערכאות (פלילי ואזרחי הנדונים בשלום, במחוזי ובבתי הדין לעבודה); שני הליכים רלוונטיים לערכאות השלום והמחוזי (נוער ומעצרים); ארבעה הליכים נדונים רק בבתי משפט השלום (עניינים מקומיים, תעבורה, תביעות קטנות, משפחה); שמונה הליכים ייחודיים לבתי המשפט המחוזיים (פירוקים ופשיטות רגל, עניינים מנהליים, ערעור אזרחי, ערעור פלילי, ענייני מים, הגבלים עסקיים, חוזים אחידים וימאות).⁶⁷

הסיווג לסדר דין כולל קטגוריה מובנית ב"נט-המשפט" שמכונה למעשה "סוג תיק"⁶⁸ ומסווגת תיקים לפי סדרי דין ייחודיים ובהתאמה לחלוקה נושאת משפטית. לרוב התיקים במערכת המשפט מציעה החלוקה לסדרי הדין רמת רזולוציה גבוהה וטובה, דוגמת תביעות אזרחיות בחלוקה לפי סדר דין מהיר, סדר דין מקוצר או סדר דין מיוחד. אולם קיימים סוגי תיק מרכזיים שבהם בכל זאת נכללים תיקים בעלי שונות משפטית רבה, המשליכה גם על השונות בעומס שהם מטילים. דוגמה עיקרית היא תיקים בסדר דין "תביעה אזרחית בסדר דין רגיל" הקיימים בהליך אזרחי בערכאות השלום והמחוזי. בסוג תיק זה נדונים תיקים מובחנים המטילים במוצא עומס שונה, כתיקי בנקאות, רשלנות רפואית, מקרקעין ונזיקין. לצערנו, לא יכולנו לחלק את כל התיקים הללו לפי סיווג "סוגי העניין" המשפטי שלהם, הנמצא גם הוא ב"נט-המשפט", כיוון שמצאנו שסיווגים אלה אינם מהימנים.⁶⁹ יוצא מהכלל יחיד שבו מצאנו שהסיווג לסוג עניין מהימן הוא סוג העניין של תביעות בגין נזקי תאונות דרכים (תביעות פלג"ד). כיוון ששיעור תביעות הפלג"ד הוא יותר מ-35% מתיקי התביעות האזרחיות בסדר דין רגיל בבתי משפט השלום, וכיוון שתביעות אלה מטילות עומס שיפוטי מובחן וקל יותר מיתר קבוצת התביעות האזרחיות בסדר דין רגיל, החלטנו באופן חריג לחלק את תיקי שלום-אזרחי-סדר דין רגיל לשתי קבוצות משקל מובחנות לפי הסיווג סוג העניין: תביעות פלג"ד ותביעות שאינן פלג"ד.

חלוקת כל התיקים במערכת "נט-המשפט" לפי ערכאה-הליך-סדר דין מפיקה למעלה מ-300 קטגוריות של סוגי תיקים. מתוכן חישבנו משקל ל-101 קטגוריות, שבהן מסווגים

לעומת יתר המחוזות; תיקים פליליים מטילים מעט יותר עומס במחוז דרום וצפון; תיקים מנהליים הנפתחים בבית המשפט המחוזי בירושלים מטילים במוצא עומס רב משמטילים תיקים מנהליים הנפתחים ביתר בתי המשפט. כיוון שההבדלים במשקלם של התיקים בין המחוזות לא היו משמעותיים, וכיוון שבהשוואה בין המחוזות השונים ההבדלים בעומסים "מתקזזים", וכן לאור החישוב הייחודי של משקל ל"מגה-תיקים" ומתוך מטרה לפשט עד כמה שניתן את משקלות התיקים, החלטנו לחשב משקל אחיד לסוג תיק, אשר אינו מביא בחשבון את המחוז שבו התיק נפתח. החלטה זו תואמת גם את הסטנדרט העולמי בחישוב משקלות תיקים.

כיוון שבית המשפט לעניינים כלכליים הוקם בסוף שנת 2010, כשנה בלבד לפני תחילת עריכת המחקר, לא היה בידינו די מידע כדי לחשב משקלות לתיקים הנדונים בו. כשיחלוף הזמן וייסגרו תיקים רבים יותר בהליכי עניינים כלכליים, נוכל לחשב בשבילים משקל.

למניעת בלבול אנו מתייחסים אליה במחקר כ"סדר דין".⁶⁸

שיעור מהימנותם נמצא נמוך מ-65% במדגם הכולל 6,544 תיקים מ-9 בתי משפט שונים. ראו מהימנות תיקים, לעיל ה"ש 55. חוסר המהימנות יוצר בעיה כפולה: מחד קשה לחשב עומס שישקף מציאות לתיק מסוג עניין X, ומנגד הוא עלול להוביל לטעויות בחישוב העומס של תיק Y שקיים סיכוי משמעותי שיעורכן במערכת המחשוב בסוג עניין לא מתאים.

יותר מ-96% מהתיקים במערכת המשפט כיום. רשימת סוגי התיקים מובאת להלן בטבלת המשקלות (טבלה 2) בפרק ה-2. יתר התיקים מסווגים בכ-205 סוגי תיקים נוספים. לתיקים אלו לא יכולנו לחשב משקל תיק נפרד ולא היה טעם בחישוב כזה, שכן מספר התיקים בכל קטגוריה היה מזערי ואין בהם עומס עבודה ייחודי. חישוב משקל לתיקים אלו ייעשה לפי המשקל המשוקלל לערכאה-הליך שבהם נפתחים.⁷⁰

לבסוף יצרנו קטגוריית "סוג תיק" נוספת וייחודית: "מגה-תיקים". מדובר במספר קטן מאוד של תיקים יוצאי דופן מבחינת הזמן השיפוטי המוקדש לטיפול בהם. תיקים אלו מאופיינים בשונות כה גדולה ומשמעותית ממוצע זמן הטיפול השיפוטי בתיקים מסוגיהם, עד כי הם מעוותים ממוצעים אלו. מדובר בעיקר בתיקים פליליים, תיקי פשעים חמורים או תיקים אזרחיים, דוגמת "תיק אולמרט" או "תיק הקישון". המגה-תיקים ניתנים לזיהוי רק בשלבים מתקדמים ולא ברגע פתיחת ההליך הספציפי, ולפיכך בניגוד לכל שאר סוגי התיקים, ניתן להם משקל ייחודי רק עם סגירתם.⁷¹

סך הכול, סיווג התיקים הוביל ליצירת 102 קטגוריות של סוגי תיקים להם חושב משקל. זוהי כאמור רזולוציה גבוהה במיוחד של רמות משקל לעומת מדדי משקלות תיקים אחרים בעולם.

3. משקל התיקים הנידונים בהרכב שופטים

מדד המשקלות חושב לפי עומס שתיק מעמיס על שופט יחיד – אב בית הדין. עם זאת בתיקים הנידונים בהרכב,⁷² העומס מוטל על שני שופטים נוספים, אך גם מתחלק ביניהם. למשל, העומס שנוצר בשל זמן דיון באולם מוטל על שלושת חברי ההרכב, לעומת בקשות מסוימות בתיק המטילות עומס בעיקר על שופט אחד מההרכב העוסק בהן.

במסגרת המחקר ראינו 19 שופטים מחוזיים שהסכימו כי אין להכפיל בשלוש את עומס העבודה בתיק הנדון בהרכב של שלושה שופטים אלא במספר קטן מזה, שאומדנו משתנה לפי סוג התיק וההרכב. כשפירקנו את העבודה בתיק לזמן המוקדש ללימוד התיקים, זמן דיונים באולם וזמן כתיבת החלטות, נתברר אופן ההכפלה ההולם של עומס העבודה להרכב שופטים: עומס זמן הדיונים בתיק צריך להיות מוכפל בשלוש, שכן שלושת שופטי ההרכב נמצאים באולם; זמן הכתיבה צריך להיות מוכפל בפחות משתיים, שכן מרבית הכתיבה בתיק הרכב נעשית על ידי שופט אחד, ושני השופטים האחרים מתייעצים, קוראים טיוטות

70 בנוסף, המשקל המשוקלל לתיקים לפי ערכאה/הליך ישמש למתן משקל לסוגי תיקים חדשים שיכולים להיווצר עם שינויים עתידיים בחוק או שינויים בנוהלי עבודה, עד לחישוב משקל ייעודי להם במועד עדכון משקלות התיקים.

71 מאפיין הפוגע בערך התכנוני-ניהולי של שימוש במשקלות המגה-תיקים. ראו דיון נרחב בפרק ה-3.

72 ככלל, הרכב שופטים דן בבית המשפט המחוזי בעבירות פשעים חמורים (תפ"ח) ובערעורים על פסקי דין של בית משפט השלום, כאשר לנשיא בית המשפט או לסגנו סמכות להורות שתיקים אחרים יידונו בהרכב (ס' 37 לחוק בתי המשפט). חריגים נוספים הם תיקי ערעור משפחה (עמ"ש) בעניין תיקי גיל (לפי ס' 3 לחוק קביעת גיל, התשכ"ד-1963) וערעורים לפי חוק למניעת אלימות וחוק מניעת הטרדה מאיימת (לפי ס' 37(ב)(7) לחוק בתי המשפט) ותיקי ערעור פלילי תעבורה (עפ"ת), שבהם דן הרכב רק במקרה של עברות מסוג פשע או גרימת מוות ברשלנות (לפי ס' 37(ב)(4) לחוק בתי המשפט). בנוסף, לנשיא בית משפט השלום סמכות לקבוע כי תיק שלום יידון בהרכב (לפי ס' 47 לחוק בתי המשפט).

ומעירים הערות (זאת בעיקר בשל השיעור הקטן מאוד של פסקי דין שאינם פה אחד⁷³); זמן ההכנה לתיק צריך להיות מוכפל בקצת פחות משלוש – כל שופטי ההרכב מתכוננים לפני הדיונים, אולם בתיקי ההרכב מתווספת עבודת הכנה ריכוזית ומנהלית, הנעשית לרוב על ידי אב בית הדין (למשל חלוקת העבודה בין השופטים, תיאום ביניהם, קליטה, סינון ומיון של בקשות בתיק ועוד).

לפיכך חישוב המשקל לתיק הנדון בהרכב שופטים נעשה באופן שזמן הדיונים באולם לסוג התיק הוכפל ב-3, זמן הכנת התיקים הוכפל ב-2.5, וזמן הכתיבה הוכפל ב-1.5. בחלוקת העומס בין שופטי ההרכב יחידת העומס הבסיסית ניתנת כאמור לאב בית הדין, למען קביעת כלל אחיד ואף שחלק קטן מהשופטים המחזויים דיווחו שכתובת ההחלטות השיפוטיות בהרכבים שבהם הם חברים אינה מתבצעת בהכרח על ידי אב בית הדין. ההפרש בין חישוב העומס המוטל על כלל ההרכב לבין חישוב העומס המוטל על אב בית הדין חולק לשניים, והוא המשקל שניתן לשופט בהרכב שאינו אב בית הדין.

ד. שיטות המחקר לחישוב משקלות תיקים בישראל

1. מפת המערך של מחקר משקלות תיקים

לצורך בניית המשקלות לכל סוג תיק נדרשים כאמור הנתונים האלה על האירועים בתיק: (1) ממוצע ההתרחשות של האירוע (לאירועי כתיבת החלטה סוגרת מדובר בהסתברות לאופני הסגירה השונים) ו-(2) משך הזמן השיפוטי הדרוש בממוצע לטיפול בכל אחד מסוגי האירועים. לצורך כך נאספו ונותחו נתונים באמצעות ארבעה מערכי מחקר שונים, אשר יפורטו בהרחבה בהמשך פרק זה:

א. מערך דלפי בהשתתפות 51 שופטים מכהנים, שבאמצעותו חישבנו את ממוצעי זמני ההכנה וזמני הכתיבה של החלטות שיפוטיות בתיקים מסוגים שונים. השופטים שהשתתפו במערך הדלפי נתבקשו למלא יומן עבודה במשך השבועיים שקדמו ליום הדיונים בקבוצת הדלפי.

ב. מדגמים מייצגים שנדגמו וקודדו על ידי עובדי מחלקת המחקר כדי לחשב את ההסתברות להחלטות סוגרות שונות בתיקים וכדי לסווג את מספר הדיונים הממוצע בתיקים (שהופק מנתוני המחשוב) לדיוני קדם לעומת דיוני הוכחות (לחישוב הזמנים באירועי הכנת שופטים לקראת דיון).⁷⁴

ג. דוחות מחשוביים שמהם הפקנו נתונים מהימנים על מספר הדיונים הממוצע בכל סוג תיק (ממוצע התרחשות אירועים של הכנה לדיון ושל אירועי דיון), וכן נתונים על מספר

73 ממדגמים מייצגים שנאספו במחלקת המחקר (N=420, טעות דגימה נמוכה מ-4%) עולה למשל כי שיעור פסקי הדין שניתנים ברוב דעות (ולא פה אחד) עומד על 1.5% בתיקי פשיעה חמורה ו-1.8% בתיקי ערעור פלילי.

74 הסיווג שימש אך ורק לחישוב זמני הכנת דיונים בתיקים ולא לחישוב זמני הטיפול באירועי הדיון השונים. הסיבה לכך, שתפורט בהמשך, היא שלא היה בידינו מידע מהימן על משך זמן הדיון הממוצע לסוג דיון ותיק.

ממוצע של בקשות בכתב בסוגי תיק שונים, בחלוקה לפי בקשות במהלך הדיון בתיק ובקשות לאחר סגירת תיק.

ד. באמצעות משוואת רגרסיה הפקנו נתונים על זמני הדיון הממוצעים בסוגי התיקים. כאמור בפרק הקודם, נדרשנו לשיטה עקיפה להפקת נתוני זמני דיון (תוך שימוש בשיטות סטטיסטיות היסקיות במקום שימוש ישיר בנתוני המחשוב) כיוון שמצאנו כי נתוני זמני הדיונים במערכת "נט-המשפט" אינם מגיעים לרמת מהימנות מספקת. למעשה, מחקר משקלות תיקים נערך כארבעה מערכי מחקר נפרדים ועצמאיים. לכל מערך מחקר תוצר עצמאי העומד בפני עצמו: ממוצע דיונים באולם לסוג תיק; משך זמן הדיונים באולם; שיעור סגירת תיקים בפסקי דין לעומת פשרות, מחיקות, ביטולים וכדומה; זמן ממוצע להכנת תיקים וכתובת החלטות שיפוטיות ועוד (ראו פירוט בפרק ה). טבלה 1 מתארת את סוג המידע שהתקבל מכל אחד ממערכי המחקר: לכל אחד מאירועי התיק (בטבלה מובאים לדוגמה האירועים בתיקים אזוריים) ניתן לראות את מערכי המחקר ששימשו לצורך נתונים על הזמן השיפוטי הממוצע המושקע באירוע ונתונים על ממוצע ההתרחשויות/ההסתברות לכל אירוע.

טבלה 1: מערכי המחקר לחישוב משקלות התיקים בישראל

השלב בתיק	האירוע בתיק (לתיקים אזוריים)	מערך המחקר לחישוב הזמן הממוצע לאירוע מערך דלפי או רגרסיה	מערך המחקר לחישוב ממוצע/הסתברות התרחשויות האירוע מדגמים ר/או נתוני מחשוב
קדמי משפט	הכנה לקראת דיון קדם	דלפי	נתוני מחשוב + מדגמים
	דיון קדם	רגרסיה	נתוני מחשוב
	הכנה לקראת דיוני קדם נוספים	דלפי	נתוני מחשוב + מדגמים
	דיוני קדם נוספים	רגרסיה	נתוני מחשוב
הוכחות	הכנה לקראת דיון הוכחות ראשון	דלפי	נתוני מחשוב + מדגמים
	דיון הוכחות ראשון	רגרסיה	נתוני מחשוב
	הכנה לקראת דיוני הוכחות נוספים	דלפי	נתוני מחשוב + מדגמים
	דיוני הוכחות נוספים	רגרסיה	נתוני מחשוב
כתיבת החלטות	כתיבת החלטות בבקשות בכתב (בכל שלב שלפני סגירת התיק)	דלפי	נתוני מחשוב
כתיבת החלטה סוגרת	כתיבת פסק דין לאחר מחלוקת	דלפי	מדגמים
	החלטה לפי סעיף 79א	דלפי	מדגמים
	כתיבת פסק דין בהיעדר הגנה	דלפי	מדגמים
	אישור פשרות וגישורים	דלפי	מדגמים
	טכנית/מחיקה לבקשת תובע/חוסר מעש	דלפי	מדגמים
לאחר סגירה	כתיבת החלטות בבקשות לאחר סגירה	דלפי	נתוני מחשוב

בכל הזדמנות שהתאפשרה לנו הצלבנו מידע שהפקנו ממערך מחקר אחד עם מידע ממערך מחקר אחר. למשל, בדקנו בקידוד המדגמים גם את נתוני המחשוב שהפקנו על מספר הבקשות בכתב בסוג תיק, והנתונים תאמו ברמה של יותר מ-90%. כמו כן כשני שלישים משופטי מערך הדלפי נשאלו על אודות זמני הדיון באולם בסוגי תיקים שונים, והערכותיהם תאמו בדיוק מרשים (שוב, יותר מ-90%) את הזמנים שהוערכו באמצעות מערך הרגרסיה.⁷⁵

תוצרי ארבעת מערכי המחקר, היינו ממוצע ההתרחשות והזמן לאירועים בתיקים שונים, צורפו יחדיו בשלב הסופי כדי לחשב את זמן הטיפול השיפוטי לכל סוג תיק. זמן הטיפול חושב על ידי מכפלת ממוצע התרחשותו של אירוע בתיק בזמן הממוצע הנדרש לביצועו, ולבסוף סכימה של המכפלות לכל האירועים בתיק.⁷⁶ בסוף, חילקנו את זמן הטיפול הכולל בכל סוג תיק בזמן הטיפול הקצר ביותר שנמצא (כשלוש דקות עבודה בממוצע לטיפול בתיקי צו חיפוש או צו כניסה, בהליכי מעצרים בבתי משפט השלום), וכך הגענו לטבלת משקלות התיקים היחסיים המובאת בפרק הבא.

להלן נפרט על אודות שיטת המחקר ועל מקורות הנתונים בכל אחד מארבעת מערכי המחקר, על אודות הליך תיקוף תוצאות ארבעת המערכים ועל טווחי הטעות האפשריים לתוצאות המשקלות.

2. מערך מחקר דלפי להערכת זמני הכנה לתיק וכתובת החלטות שיפוטיות

(א) הרקע והתכנון של מערך הדלפי

מתודולוגיית דלפי היא שיטה להערכת נתונים הקשים למדידה באמצעות עריכת קבוצות חשיבה של מומחים בתחום הנמדד, לרוב בכמה סבבי הערכה.⁷⁷ ההנחה העומדת בבסיס השיטה היא שהידע הקולקטיבי של מומחים יניב הערכות בעלות משמעות, תוקף ודיוק יחסי. שיטת הדלפי פותחה בתחילת שנות החמישים בפרויקט שכונה "פרויקט דלפי", שבוצע במכון ראנד בשביל חיל האוויר האמריקאי. מטרת הפרויקט הייתה לחזות, בעזרת חבר דיון של מומחים, את ההשפעה של טכנולוגיות עתידיות על תרחישים בהתפתחות המלחמה הקרה.⁷⁸ מאז עברה השיטה גלגולים רבים והותאמה לצרכים ולתחומים מגוונים כגון מדיניות בריאות, חקר החלל, יצירת מדד דמוקרטיה למדינות ועוד. השימוש במערך הדלפי לצורך קביעת משקלות תיקים נעשה במערכות משפט במדינות רבות.⁷⁹

75 ראו פירוט נרחב להלן בפרק ד.6.

76 ראו נוסחה לעיל בפרק ב.

77 HAROLD A. LINSTONE & MURRAY TUROFF, THE DELPHI METHOD: TECHNIQUES AND APPLICATIONS (2002), available at is.njit.edu/pubs/delphibook

78 Norman Dalkey & Olaf Helmer, *An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts*, 9 MGMT. SCI. 458 (1962). לדוגמה, מבצעי הפרויקט ביקשו מחבר הדיון של המומחים לבחור (מנקודת ראותו של אסטרטג סובייטי) מטרות תעשייתיות איכותיות לתקיפה בארצות הברית ולהעריך את כמות הפצצות הנדרשות לביצוע המשימה שהוגדרה להם.

79 ראו לעיל בפרק ב.

בתכנון קבוצות הדלפי בישראל למדנו מניסיון של מערכות משפט אחרות וכן מהידע שנצבר ביישום שיטת הדלפי במדעי החברה. ניסינו לייצג את כלל קשת העשייה השיפוטית, לפי הערכאות השונות ותחומי המשפט המגוונים ולפי פיזור השופטים בפועל. בקבוצות הדלפי השתתפו 51 שופטים, שהם כ-8% מהשופטים במערכת המשפט. מדגם כזה נחשב למייצג מהימן של מערכת המשפט לצורך מערך הדלפי, במיוחד בהתחשב בדגימת השכבות שבה בחרנו ובשונות הנמוכה יחסית בין ערכאות, מחוזות והתמחויות במערכת המשפט. בנוסף, גודל המדגם תואם את סטנדרט ייצוג השופטים במערכי דלפי מקבילים בעולם.⁸⁰ 51 השופטים חולקו לחמש קבוצות, וכל אחת מקבוצות הדלפי היוותה מעין "מערכת משפט זוטא" וכללה ייצוג של שופטים מערכאות ומתחומי משפט על פי פיזורם במערכת המשפט כולה (למשל, שניים או שלושה שופטים מחוזיים, שופט עבודה אזורי אחד, שופט משפחה אחד, שני שופטי שלום לפחות בתחומים האזרחיים, שני שופטי שלום בתחומים הפליליים וכולי). כמו כן שאפנו שכלל הקבוצות ייצגו את ששת מחוזות השיפוט על פי גודלם.⁸¹ רשימת השופטים המשתתפים נקבעה באופן שכשליש מהשופטים מונו על ידי נשיאי בתי המשפט, כשליש נדגמו באקראי וכשליש התנדבו להשתתף. מנשיאי בתי המשפט ביקשנו למנות שופטים "רב-תחומיים", מנוסים בתחומי משפט שונים, או שכיחנו בערכאות שונות (לרבות רשמים שנתמנו לשופטים). בנוסף, הדגימה האקראית נלקחה רק מקרב שופטים בעלי ניסיון של יותר מחמש שנות שיפוט. ככלל, בשל צורת מינוי זו השופטים שהשתתפו במערך הדלפי הם מוערכים ומנוסים מחתך השופטים הכללי. השלכותיה של בחירה מחקרית זו יידונו בהמשך.

כשלושה שבועות לפני כל מפגש שלחנו לשופטים המשתתפים ערכת הכנה, שנועדה לסייע לשופט בגיבוש הערכה מיוחדת של זמני הכנה וכתובה בסוגי תיקים שונים. הערכה כללה דפי "יומן עבודה לשופט", אותם התבקשו למלא במשך שבוע-שבועיים לפני מפגש הדלפי. דף היומן כלל זמני תחילה וסיום לפירוט כל פעולה בתיק שנעשתה במהלך היום (דיון באולם, הכנה לדיון, כתיבת החלטת ביניים, כתיבת פסק דין, אדמיניסטרציה הקשורה לתיק, לימודים והתעדכנות ועוד) וכן פירוט סוג ההליך/תיק שבו התבצעה הפעולה. הסיבה המרכזית לבקשתנו למלא את יומן העבודה הייתה הצורך לפתח בקרב השופטים המשתתפים מודעות לזמני העבודה השונים לפי האירועים בתיק. שופטים שהיו מעוניינים בכך יכלו להעביר אלינו את דפי היומן בעילום שם (כשליש מהשופטים בחרו לעשות כן). נציין כי ראינו התאמה רבה בין הזמנים המדווחים ביומן השופטים לבין זמני ההכנה והכתיבה שהעריכו השופטים בדלפי.

בנוסף, שלחנו לשופטים תרשימים המפרטים נתונים סטטיסטיים על סיווגם של תיקים ואופן סגירתם, שהופקו באמצעות מערכי המחקר המחשובי והמדגמי, שעל אודותם יפורט בהמשך. תרשימים אלו סייעו בידי השופטים לאפיין אפיון כוללני את סוגי התיקים שבהם

80 כך למשל מערך הדלפי של בתי המשפט במדינת פנסילבניה כלל כ-8% מהשופטים המכהנים (McDonald & Kirsch, לעיל ה"ש 30); וב-FJC כ-10% מהשופטים (LOMBARD & KRAFKA, לעיל ה"ש 35).

81 לצערנו, אילוצי יומן שונים מנעו יחסית מלאה של המחוזות וכן את פיזורם המיטבי בין חמש הקבוצות.

הם עוסקים (למשל, סוג תיק X נסגר בדרך כלל בפשרות/גישורים, ובמיעוט מהמקרים נסגר בפסק דין). יתרת ערכת ההכנה כללה מכתב הסבר על מטרות המפגש ואופן עריכתו, העתק של דוח ביניים שהפקנו למחקר משקלות תיקים, לו"ז של יום מערך הדלפי ורשימת השופטים המשתתפים.

קבוצת הדלפי הראשונה מתוך חמש הקבוצות הוגדרה קבוצת פיילוט. הפיילוט נערך כשלושה שבועות לפני מפגש הדלפי השני כדי לאפשר לנו להפיק לקחים וליישם. בעקבות הפיילוט ובעקבות הערותיהם החשובות של משתתפיו ערכנו שינויים בלו"ז, במבנה השאלונים ובכמות המידע שביקשנו מהשופטים. לדוגמה, בקבוצת הפיילוט ביקשנו מהשופטים למלא תוצאות בנוגע לזמן עבודה רצוי נוסף על הזמן המצוי, שהוא הבסיס למחקר הנוכחי. נוכחנו לדעת שבשל מגבלות זמן עדיף להתרכז בשלב זה בהפקה איכותית של תוצאות הזמן המצוי.

(ב) מהלך יום הדלפי: אופן הערכת שופטים את זמן הכנת תיקים וכתובת החלטות מפגשי הדלפי נפתחו בהצגת מטרות מחקר משקלות תיקים ומעריך הדלפי וביישור קו סטטיסטי למונחים שהשתמשו בהם במהלך היום (ובעיקר, ממוצע משוקלל וסטיית תקן). מרבית היום הוקדש למילוי שאלוני הערכה אישיים, שבהם כל שופט כתב את הזמן בדקות שאותו הוא מקדיש בממוצע לעבודה באירועים שונים לסוגי תיקים שונים. נוסף על מילוי הערכות הזמן סימנו השופטים את תדירות עיסוקם בסוג התיק הנשאל.⁸² שופט שלא עסק בסוג תיק מסוים לא מילא הערכות בעניינו. שאלוני ההערכה כללו את השאלונים האלה, הנוגעים ל-101 סוגי תיקים שונים:⁸³

(1) זמני עבודה באירועים לתיק שלום-אזרחי-תביעה בסדר דין רגיל (ת"א) – לא כולל פל"ד – זוהי קבוצת יחס ראשונה, ראו פירוט בפסקאות הבאות ובתרשים 2; (2) זמני עבודה באירועים לתיק שלום-פלילי-תיק פלילי (ת"פ) – קבוצת יחס שנייה; (3) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכים אזרחיים (לרבות תביעות קטנות) בבית משפט השלום; (4) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכים פליליים (לרבות תעבורה ונוער) בבית משפט השלום; (5) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכי מעצרים בכלל הערכאות; (6) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכי משפחה – לשופטי משפחה בלבד; (7) זמני עבודה בתיקים שונים בבית הדין האזורי לעבודה – לשופטי עבודה בלבד; (8) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכים אזרחיים בבית המשפט המחוזי – לשופטי מחוזי; (9) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכים פליליים בבית המשפט המחוזי – לשופטי מחוזי; (10) זמני עבודה בתיקים שונים בהליכים מנהליים בבית המשפט המחוזי – לשופטי מחוזי.

בכל אחד מהשאלונים, הערכות זמן העבודה השיפוטי נעשו בשלושה שלבים:

1. סבב א של מילוי שאלון אישי – ביקשנו מהשופטים לענות על כל אחד משאלוני ההערכה על בסיס "תחושות הבטן" המבוססות על הידע המקצועי שצברו, ובתוך כך

82 זאת כדי לאפשר לנו לזהות גורמים אפשריים לסטיות תקן חריגות הנובעות בין היתר מהבדלים בתדירות העיסוק ובהכרת השופטים את סוגי התיקים.

83 אופן חישוב המשקלות לסוג התיק ה-102 – "המגה-תיקים" מפורט בהמשך.

להיעזר בניסיון העבר וביומן העבודה שמילאו כהכנה ליום הדלפי. הסבנו את תשומת לבם של השופטים לכך שבעת המענה על השאלונים עליהם להיות מודעים להטיית האופטימיות (Optimism Bias), ועם זאת לשים לב לנטייה האנושית לזכור את מקרי הקיצון. במקרה שלנו הטיית האופטימיות יכולה להוביל את השופטים למתן הערכות חסר לזמן העבודה האמתי הנדרש, שכן היא גורמת לאדם להעריך את יכולותיו מעבר למה שהוא מסוגל בפועל.⁸⁴ מנגד, אפשר שבשל הנטייה האנושית לזכור מקרי קיצון ייתן השופט בהערכת זמן עבודה באירוע בסוג תיק מסוים את הערכתו על פי תיק שנחרט בזיכרונו (משום שהיה מסובך וארוך מאוד או משום התנהלותם של צדדים ועורכי דין בתיק).

2. דיון בתוצאות סבב א – מיד עם סיום מילוי סבב א ניתחנו את התוצאות והקרנו את הממוצעים, סטיות התקן וערכי הקיצון שהתקבלו בקבוצה. תרשים 2 ממחיש כדוגמה שאלון שהוקרן לקבוצת הדלפי בשלב זה. בקבוצה התנהל דיון בתוצאות המוקרנות, והדיון נעשה על סמך הממוצעים של הערכות השופטים בקבוצה. כאשר סטיות התקן היו חריגות (התקרבו לממוצע ואף עברו אותו) הצבענו על כך כנושא לדיון.
3. סבב ב של מילוי שאלון אישי – מטרת הדיון הקבוצתי על תוצאות הביניים (סבב א) הייתה העלאת נקודות חדשות למחשבה והצפה, תוך כדי דיון, של מקרים שהשופט מכיר מניסיונו האישי אך לא הביאם בחשבון בעת מתן הערכתו, וכך תתחדד הערכת הממוצע המשוקלל ותשתפר בסבב השני. לדוגמה, שופט שהערכתו הראשונית לזמן כתיבת החלטות ביניים בסוג תיק X התייחסה אך ורק להחלטות הדורשות זמן רב (למשל, כתיבת החלטה בבקשה לסעד זמני), היה יכול להיזכר במהלך הדיון כי למעשה בקשות אלו הן מיעוט בסוג תיק X, ושרוב הבקשות הן פשוטות וכתיבת ההחלטה בהן דורשת זמן מועט (למשל בקשה לדחיית דיון). הדיון במקרים כאלה העלה את הצורך לחשוב על היחס שבין סוגים שונים של בקשות בתיק הממוצע מסוג X, ובהערכת הזמן לתת משקל רב יותר לסוג הבקשה הנפוץ. חלק מהדיונים שקיימו לאחר מילוי שאלוני סבב א העלו הבדלים בנוהלי העבודה בין המחוזות השונים ובנוהלי עבודה שונים בין שופט לשופט, גורמים אשר משפיעים אף הם על השונות בהערכות. הדיון לא נועד לשכנע ולהוביל להתקבצות סביב הממוצע בסבבי ב. לכן הדגשנו לפני השופטים כי במקרים של שוני בנוהלי עבודה ובמקרים שבהם לא השתכנעו מדברי חבריהם או שניסיונם מראה אחרת, חשוב להישאר בעמדתם המקורית בעת מילוי שאלוני סבב ב.

84 ראו למשל Daniel Kahneman & Amos Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decisions Under Risk*, 47 *ECONOMETRICA* 263 (1979); Neil D. Weinstein, *Unrealistic Optimism About Future Life Events*, 39 *J. PERSONALITY & SOC. PSYCHOL.* 806 (1980).

תרשים 2: המחשה לשאלון שהוקרן לשופטי הדלפי בסיום מילוי סבב א לתיקי שלום-אזרחי-תיק בסדר דין רגיל (ת"א) – לא כולל פלח"ד (קבוצת היחס של התיקים האזרחיים)

זמן עבודה בסוג תיק: תיקי שלום-אזרחי-סדר דין רגיל - לא כולל פלח"ד

האירוע מתיק (לא כולל דיונים)	קדמי משפט			הוכחות			מניבת חלטה סוגרת					לאחר סגירה
	הכנה לפני קדם משפט ראשון	הכנה בין שיעורי קדם משפט (נסמך)	בקשות מקדמות להוכחות ראשונה	הכנה לשיעור הוכחות נוספות	הכנה בין שיעורי הוכחות נוספות (המשפט)	מניבת פסי"ד (לאחר מחרוק)	החלטה לפי 79א	כתיבת פסק דין בריעור הגנה	אישור פשרות (ולשירות)	סגירה/מחרוק לבקשת הגנה/חוסר מעש	בקשות לאחר סגירה	
זמן עבודה ממוצע (ברקוח)	22.64	13.67	19.97	35.08	15.39	16.94	591.43	34.21	11.22	8.39	6.91	12.59
מספר אירועים ממוצע	כל שופט מלא את הזמן כמותי ברוב זמן המשפט, בהמשך הנדשו בכל אחד מאירועים אלו. בשורה זו הוצגו הממוצעים של כלל השופטים לכל אירוע בנתיק. **											
	0.7	0.55	4.3	0.25	0.25	1	0.144	0.046	0.08	0.41	0.32	0.5
מספר אירועים ממוצע	תזנים שהובאו על ידי מחלקת המחקר מעורבי המחקר לראשון משפט אירועים ממוצע (לראשון הסתברות לאופי סגירת תיקים (נתוני מחשב ומדומים).											
סטיית תקן	מכלול השורות והסתברות הגנה סתומים על סטיות התיק של הערכות השופטים של עורכי הדין של ההערכות והערכות הבהירות שניתנו לכל אירוע תיקי. **											
	5.06	2.5	6.61	11.39	4.7	4.16	517.37	17.46	4.63	3.55	3.5	11.51
mm	30	15	30	60	20	20	1500	60	20	15	10	30
mm	15	10	15	20	5	5	65	15	5	5	1	5

* התונים לכל אירוע הוכחות סוגרת הם ההסתברות לאופי סגירת התיק הם אירועים שאינם יכולים להשתמש באותו

זמן (אירועים בלתי-זמן) וזמן ממוצע את כלל אשטיות סגירה של התיק, כלומר סך ההסתברות לאופי סגירה שורה 1 (אירועים ממוצע), כלל אירוע תכנון לפני קדם משפט ראשון ואירוע הכנה לשיעור הוכחות ראשונה, המספר הממוצע הוא למעשה ההסתברות להחזרת אותה אירוע מאחר שיכול להיות לכל אירוע קדם משפט ראשון אחד ושיעור הוכחות ראשונה אחד. **זוגות א**: הזמן הממוצע שעתו שופט חלטה להכין לקראת דיון הוכחות ראשון בסוג תיק שלום-אזרחי-סדר דין רגיל - לא כולל פלח"ד הוא 35.08 דקות. ההסתברות שתיק מסוג זה יגיע לשיעור הוכחות הוא 25% (מתוך 25% כלל התיקים, כולל התיקים שלא הוקצו להקצו להשפטי הממוצע הממוצע באירועים ההסתברות להחזרת אותה מתיק מסוג זה יגיע לשיעור הוכחות - 25% = 0.25 * 35.08 = 8.77. **זוגות ב**: שופט חלטה תגריכו כי בממוצע דרוש 19.97 דקות לכתוב החלטה בבקשת מקדמות בסוג תיק שלום-אזרחי-סדר דין רגיל - לא כולל פלח"ד. בממוצע מונעות 4.3 בקשות מקדמות בתיק מסוג זה. השקלה של זמן האירוע עם מספר האירועים הממוצע מתקבל על ידי מכפלת שני המשתנים - 85.871 = 4.3 * 19.97.

חלקו הראשון של היום נערך בנוכחות כלל השופטים המשתתפים והוקדש לחישוב זמן הטיפול הכולל בתיקי שלום-אזרחי-סדר דין רגיל – לא כולל פל"ד (ת"א),⁸⁵ ובתיקי שלום-פלילי-תיק פלילי. קבענו את שני סוגי התיקים האלו, שהם הנפוצים והקשים ביותר לכימות מפאת השונות הגדולה בהם, כקבוצות היחס, אשר בהשוואה להן יוערכו שאר סוגי התיקים. נוכחות כלל השופטים בשלב זה, לרבות שופטים שמעולם לא עסקו בסוגי תיקים אלו, הייתה חשובה משתי סיבות: ראשית, כדי שכלל השופטים יוכלו להשוות את סוגי התיקים שאותם הם מכירים לקבוצות היחס המדוברות, ושנית כיוון שבתיקים אלה השתמשנו בדוגמה מפורטת למילוי שאלוני ההערכה השונים.

בשביל שני סוגי תיקים אלו בלבד הצלבנו את הערכותיהם הממוצעות של השופטים עם ממוצעי התרחשות האירועים בתיק (ראו בתרשים 2). לאחר ההצלבה קיבלנו תוצאה של זמן עבודה ממוצע בתיקי היחס. אימתנו את הזמן שהתקבל עם נתונים סטטיסטיים שאספנו על מספר תיקים ממוצע שסוגר שופט בחודש. כך יכולנו לוודא שהתוצאות של קבוצות היחס הן הגיוניות גם ברמה האבסולוטית.⁸⁶

בחלק השני של היום התחלקנו לקבוצות קטנות יותר (שופטי משפחה ושופטי עבודה בנפרד). כל קבוצה הגדירה את זמני ההכנה והכתיבה בסוגי התיקים הרלוונטיים לה, על פי החלוקה לאירועים בתיק כפי שהתבצעה בקבוצות היחס. מילוי שאלוני ההערכה נעשה תוך כדי הקרנת התוצאות של קבוצות היחס. השופטים יכלו להעריך את זמני ההכנה והכתיבה ביחידות של זמן (דקות) או ביחידות יחס לזמן המוערך בקבוצות היחס (למשל פי 2 זמן מ...). רוב רובם בחרו למלא את השאלונים ביחידות זמן, שאנו תרגמנו מידית גם ליחידות יחס. כך, שופט אחד היה יכול לתת את כל הערכותיו במספר דקות קטן יחסית ושופט אחר במספר דקות גדול יותר, ואילו אצל שניהם היחס בין הזמן הדרוש לכתיבת פסק דין בתיק סדר דין מהיר ממוצע לעומת הזמן הדרוש לכתיבת פסק דין בתיק תביעות קטנות ממוצע היה 1:2 (כדוגמה בלבד). באופן זה נוטרלו חלק מההבדלים האישיים בין דפוסי עבודה של שופטים שונים.

בחלקו האחרון של היום קיימנו דיון עם השופטים המחוזיים על זמני ההכנה והכתיבה בסוגי תיקים המתנהלים בבתי המשפט המחוזיים, על עומס העבודה בהרכבים ועל הגדרת "מגה-תיקים".⁸⁷

בסך הכול מילאו השופטים טפסים בנוגע לזמני הכנה וכתיבה ל-101 סוגי תיקים, כשבממוצע כל שופט מילא הערכות לכ-17 סוגי תיקים. קבוצות הדלפי השונות שמרו על סדרי גודל יחסיים דומים מאוד בהערכות הזמן הממוצעות שנתנו לכל סוג תיק.⁸⁸ תוצאות

85 תיקי הת"א הם בעלי שונות פנימית גבוהה במיוחד, ולכן כדי להקל על השופטים בהערכותיהם הצגנו להם חלוקה מהימנה (על בסיס מדגמים של מחלקת המחקר) של התפלגות סוגי העניין בסוג תיקים זה.

86 למשל, וידאנו שהתוצאות עולות בקנה אחד עם מספר שעות העבודה האפשריות ביממה.

87 ראו להלן פירוט בסוגיות אלה בפרק ה.

88 בחנו כמה דרכים לשלב את תוצאות הדלפי, לפי יחסים בין תוצאות חמש קבוצות הדלפי או לפי היחס שנתן כל שופט לתיקים שונים. מצאנו שההבדל בין שיטות שילוב התוצאות של חמשת הימים הוא זניח, ולפיכך נקטנו את השיטה הפשוטה ביותר לשילוב: ממוצעים משוקללים של ההערכות שנתנו כלל 51 השופטים.

דומות אלו תיקפו את מהימנות התוצאות בכל הנוגע להערכת זמני ההכנה והכתיבה בתיקים מסוגים שונים.

(ג) מגבלות מערך הדלפי

מדד הדלפי כפי שביצענו אותו טמן בחובו שלוש מגבלות בולטות, שאותן ניסינו למזער בעת תכנון המערך. ראשית, היות שקבוצות הדלפי שיקפו באופן מייצג את פיזור השופטים במערכת המשפט (על פני ערכאות, מחוזות וסוגי תיקים), היו סוגי תיקים שהוערכו על ידי מספר מועט יחסית של שופטים.⁸⁹

שנית, השופטים שהשתתפו במערך הדלפי הם ככלל מנוסים יותר מחתך השופטים הממוצע, מאחר שביקשנו להיעזר בשופטים שצברו ניסיון במגוון תחומי משפט ובסוגי תיקים רבים. למשל, הדגימה האקראית שערכנו לשליש משופטי הדלפי נעשתה מקרב שופטים בעלי ניסיון של יותר מחמש שנות שיפוט. משום כך סביר להניח שזמן הכנתם וכתיבתם של התיקים המוערך על ידי שופטי הדלפי הוא קצר במידה מסוימת מהזמן הממוצע לכל השופטים. עם זאת כיוון ששופטים מאותו חתך ייצגו את הערכאות ואת תחומי המשפט השונים, ניתן לומר כי ככלל נשמרה היחסיות בין הערכאות בזמנים לסוגי התיקים השונים. כיוון שהתוצר הסופי של המחקר הוא ביחידת משקלות יחסית לתיקים שונים ולא ביחידת זמן לתיק, מגבלה זו אינה פוגמת בתוצאות המשקלות. יש לסייג אמירה זו בכך שייתכן שאשר לשופטים חדשים במערכת, ככל שעולה רמת מורכבותו של התיק, כך יארך זמן העבודה הנדרש לטיפול בו באופן חד ביחס ליתר שופטי המערכת. עם זאת לטעמנו מדובר במגבלה בעלת השפעה מעטה על התוצאות, משתי סיבות: האחת, שופטים חדשים במערכת המשפט לרוב אינם מקבלים לטיפולם תיקים מורכבים; השנייה, מרבית השופטים במערכת הם מנוסים, כפי שניתן ללמוד מממוצע שנות הכהונה של שופט, הגבוה מעשרים שנים.⁹⁰

שלישית, ייתכן שהייררכיות ודינמיקות קבוצתיות השפיעו על מילוי הערכות סבבי ב. הרכב קבוצות הדלפי נתן ביטוי להייררכייה הטבועה במערכת השיפוטית נוסף על הדינמיקות המתקיימות בכל קבוצה, הקשורות לדומיננטיות של המשתתפים, לאווירת הדיון ועוד. ניסינו למזער את השפעתם של גורמים אלו בכך ששני סבבי השאלונים מולאו באופן אישי ובכך שלא הוצגו תוצאות סבב ב, ולכן לא הייתה לקבוצה יכולת לדעת כיצד, אם בכלל, השתנו התוצאות.⁹¹ בנוסף, סביר שבקבוצת שופטים השפעות אלו פוחתות (לעומת קבוצות מומחים אחרות) מפאת העצמאות המחשבתית שאליה רגילים השופטים בעיסוקם

89 לא חישבנו משקל לסוגי תיקים שהוערכו על ידי פחות מארבעה שופטים בערכאות השלום, או פחות משלושה שופטים בערכאות המחוזי והעבודה-אזורי. חריגים לכך הם תיקי ימאות, מים והגבלים עסקיים הנדונים רק בבתי המשפט המחוזיים בחיפה ובירושלים, וכן תיקי אימוץ בהליכי משפחה שבבתי משפט השלום. מדובר בתיקים נדירים שבהם באופן עקרוני דן אך ורק מספר ייעודי ומצומצם של שופטים (פחות משלושה שופטים מחוזיים, או כשמונה שופטי משפחה), ולפיכך הסתפקנו גם בהערכות של מספר קטן יותר של שופטים בנוגע לזמני לימוד וכתיבת ההחלטות בתיקים אלו.

90 נתון שהתקבל מחטיבת שופטים ורשמים בהנהלת בתי המשפט.

91 זאת למעט תוצאות סבבי ב של קבוצות הייחוס (השלום-ת"א – לא כולל פל"ד והשלום ת"פ), שהוקרנו לשופטים בזמן שענו על השאלונים המתייחסים לסוגי תיקים נוספים בבתי משפט השלום.

היום-יומי ומאחר שבאופן המיוחד מערך דלפי מסוג זה, המומחים נשאלו שאלות מעשיות ואישיות על עבודתם.

3. מערך המחקר לחישוב הסתברויות לאופן סגירת תיקים באמצעות מדגמים מייצגים

ממערך הדלפי התברר כי האירוע צורך-הזמן העיקרי ברוב סוגי התיקים הוא כתיבת פסק דין כשהצדדים השונים לתיק נמצאים במחלוקת עד סיום ההתדיינות בו ("פסק דין במחלוקת"). אולם שיעור הסגירה של תיקים בכתיבת פסק דין במחלוקת משתנה שינוי קיצוני בין סוגי התיקים השונים. בעקבות בעיות מהימנות בעדכון נתוני סיבת הסגירה במערכת "נט-המשפט" נאלצנו להפיק את הנתונים על אופן סגירת תיקים בכלל ועל שיעור כתיבת פסקי דין במחלוקת בפרט, באמצעות מערך של דגימת תיקים.

לכל סוג תיק דגמנו מדגם מייצג של תיקים שנסגרו מיולי 2011 עד יוני 2012.⁹² הדגימה נעשתה בשיטת "מדגם שכבות", שנועדה לוודא את ייצוגיות המדגם מבחינת פיזור התיקים בכלל בתי המשפט שבמערכת.⁹³ הליך הדגימה בוצע בשלושה שלבים: בשלב הראשון חישבנו את מספר התיקים שיש לדגום בכל סוג תיק, כדי ליצור לכל סוג תיק מדגם מהימן ברמה של יותר מ-95%, בעל טעות דגימה של עד 6.6%⁹⁴ כך, לסוגי תיקים שבהם נסגרו יותר מ-1,000 תיקים בשנה נדרשו מדגמים של 200 תיקים לפחות (כתלות בשונות בין סיבות הסגירה של התיקים). בשלב השני חישבנו את מספר התיקים שיש לדגום בכל בית משפט כדי לייצג את הנעשה בכל מערכת המשפט ייצוג הולם. בשלב השלישי נעשתה דגימה אקראית לתיקים בכל בית משפט. כל התיקים והנתונים קודדו על ידי חמישה משפטנים, עובדי מחלקת המחקר, שסיווגו את דרכי סגירת התיקים לפי חמש הקבוצות המרכזיות של אירועי סגירת תיקים שפורטו בהרחבה לעיל בפרק ג.⁹⁵

92 קיימים לכך שלושה חריגים: (1) קודדנו את כל אוכלוסיית התיקים שנסגרו מיולי 2011 עד יוני 2012 בעשרה סוגי תיקים שבהם נסגרו פחות מ-30 תיקים בשנה; (2) קודדנו כמחצית מהתיקים שנסגרו מיולי 2011 עד יוני 2012 בתיקי האימוץ בהליך משפחה, כיוון שמדובר בתיקים חסויים המתנהלים רק כתיקי נייר (ולא ב"נט-המשפט"). בתיקים אלו קודדו ידנית גם נתוני המחשוב הנדרשים לשם קביעת המשקל; (3) בסוגי התיקים הבאים בהליכים אזרחיים בבית משפט השלום השתמשנו בנתונים ממדגם של 3,307 תיקים שנסגרו בין אוקטובר 2007 למאי 2011, שקודדנו במסגרת מחקר מהימנות תיקים, לעיל ה"ש 55, עמ' 8-10: תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א) – לא כולל פל"ת; תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א) – פל"ת; תיק אזרחי בסדר דין מהיר (ת"מ); תביעה קטנה; תיק אזרחי בסדר דין מקוצר (ת"ק); (4) בסוג תיק השלום-פלילי-תיק פלילי (ת"פ) והמחוזי-פלילי-תיק פלילי (ת"פ) השתמשנו בנתונים ממדגם של 1417 תיקי בתי משפט השלום ו-244 תיקי בתי המשפט המחוזיים, שכבר קודדו בעבר בשביל מחקר בנושא שיעור זיכוי והרשעה. המדגם בתיקים אלו הוא מקרב כלל התיקים הפליליים שנסגרו בין מאי 2010 למאי 2011. ראו פירוט בגזל-אייל, גלון ווינשל-מרגל, לעיל ה"ש 64.

93 ליתרונות דגימת השכבות, במיוחד במקרים בהם מדובר במדגם מצומצם, ראו Jerzy Neyman, *On the Two Different Aspects of the Representative Method: The Method of Stratified Sampling and the Method of Purposive Selection*, 97 J. ROYAL STAT. SOC'Y 558 (1934).

94 זהו סטנדרט דגימה אמין ומקובל במדעי החברה.

95 בתיקים שבהם הייתה יותר מסיבת סגירה אחת (למשל, פשרה עם נתבע אחד ופסק דין מלא נגד נתבע שני), סיווגנו את אופציית הסגירה הצורכת זמן רב יותר.

4. מערך המחקר להפקת אורכי דיונים באמצעות משוואת רגרסיה

במערכת "נט-המשפט" קיים רישום מדויק של השעה שבה נפתח פרוטוקול דיון והשעה שבה הוא נסגר. כוונתנו הראשונית הייתה להשתמש בנתונים אלה כדי למדוד את משך זמן הדיון הממוצע בסוגי תיקים שונים. אולם מצאנו כי כדי לייעל את הדיונים באולם בית המשפט, במקרים רבים פותחות הקלדניות את כל פרוטוקולי הדיון בתחילת היום וסוגרות את כולם בסיומו. לפיכך לא יכולנו למדוד ישירות את משך זמני הדיונים לפי נתוני המחשב והחלטנו להעריךם תוך שכלול שיטת המדידה שפותחה על ידי חברת אפלייד במחקר לבחינת עומסי דיונים שעשתה בשנת 2006.⁹⁶

חברת אפלייד שאפה להשוות בין זמני הדיון באולם בסוגי תיקים שונים על סמך ניתוח יומני הדיונים של כלל השופטים. כל יום דיון נחשב יחידה אחת ("שורת יומן"), וההשוואה נערכה לפי סוגם ומספרם של הדיונים שנקבעו בכלל ימי הדיונים המתוכננים. כלומר, אם שופט תעבורה קבע ביומנו 20 דיונים בתיקי תחבורה, ושופט מחוזי קבע לדיון תיק אחד של תובענה ייצוגית בהליך אזרחי למשך יום שלם, יהיה היחס בין תיק התחבורה לתיק התובענה הייצוגית 1:0.05. כך, יחסי התיקים נקבעים לפי משך זמן הדיונים שצופה שופט בתיקים שונים. נדגיש כי מדובר בדיונים ששופט צופה ומתכנן מראש⁹⁷ ולא בדיונים שהתקיימו בפועל.

שיטת המחקר שבחרנו לבחינת זמני הדיון משכללת את "שיטת אפלייד" בשני היבטים: ראשית, מדדנו רק דיונים שקוימו ושהתקיימו בפועל ולא את כל הדיונים המתוכננים; שנית, לא הנחנו שכל ימי הדיונים מכילים את אותו מספר שעות דיון (כשם שהניחה אפלייד בקבעה יום דיון כיחידה אחת), אלא חישבנו את מספר שעות הדיון שהיו בפועל בכל יום. החישוב נעשה תוך שליפת שעת תחילה וסיום של כל ימי הדיונים של כל השופטים, וזאת לאחר שמצאנו בבדיקה מדגמית כי נתון שעת התחילה והסיום יום הדיונים מהימן בשיעור של מעל 90%.

כדי לעבד את הנתונים השונים יצרנו משוואת רגרסיה ליניארית שבה המשתנה התלוי הוא שעות הדיון באולם של שופט ביום⁹⁸ והמשתנים הבלתי תלויים הם סוגי התיקים השונים ששמע שופט ביום. הרגרסיה הליניארית היא למעשה משוואה מתמטית המבטאת את היחסים הממוצעים שבין המשתנים: סוגי התיקים ושעות הדיון.⁹⁹ נתוני משוואת הרגרסיה הם סך כל ימי הדיונים של כלל השופטים בשנת 2010 (n=117,817 ימי דיון).¹⁰⁰

96 ראו לעיל פירוט בפרק ג וכן בוסרטל ופריזט, לעיל ה"ש 33.

97 אולם דיונים שבוטלו יותר משבועיים לפני מועד הדיון לא הובאו במניין אלה.

98 הטווח שנוצר הוא בין רבע שעה ל-11 שעות, ווידאנו כי אורכי ימי הדיונים מתפלגים בהתפלגות גאוסיאנית נורמלית.

99 בהנחה ששעות הדיון ביום תלויות בשופט ובאופן עבודתו (כלומר, אין מדובר בתצפיות שהן בלתי תלויות לחלוטין זו בזו), קיבצנו את הטעויות הסטנדרטיות (Clustering) לפי השופט המנהל את הדיונים. בנוסף וידאנו שהתוצאות תואמות את משוואת הרגרסיה הדו-שלבית (Multi-level), שבה המשתנה "שופט" מוחזק כקבוע באפקט רנדומלי (Random Effect).

100 על אף החפיפה החלקית בין התאריכים השונים של נתוני מספר הדיונים המחשוביים (מיוני 2010 עד יולי 2011) לנתונים שמהם חושבו אינדיקטורים לאורכי הדיונים, והשלבים השונים של הדיונים בתיקים, אין פגם מחקרי בשילוב הנתונים מהתאריכים השונים. ראשית, בדקנו ואיששנו כי סדרי הגודל של אורכי

בנספח א מובאת טבלה המפרטת את תוצאות משוואת הרגרסיה לחישוב מרכיב אורך הדיונים. ניתן לראות שמתאם הרגרסיה (b) לכל אחד מסוגי התיקים מהימן ברמה של יותר מ-95% ($p < 0.05$).

נדגיש כי תוצאות הרגרסיה מייצגות את ממוצע זמן הדיון לסוג תיק ללא חלוקה לדיונים מקדמיים/תזכורות או ישיבות הוכחות, כיוון שנתוני סוג הדיון אינם נשמרים באופן מהימן ועקבי במערכת "נט-המשפט". כך, בבדיקות מהימנות שערכנו נמצא כי יותר מ-35% מהדיונים סווגו לא נכון במערכת המחשוב. בשלושה סוגי תיקים בלבד¹⁰¹ יכולנו להפריד את הזמן הממוצע לכל סוג דיון בעזרת נתונים שנאספו במהלך תצפיות בבתי משפט שנערכו במסגרת מחקרים אחרים של מחלקת המחקר של הרשות השופטת. כמו כן בשלושה ממערכי הדלפי ביקשנו משופטים להעריך את זמן הדיון בחלק מסוגי התיקים בחלוקה לפי השלב בהליך שבו נערך הדיון.

5. מערך המחקר להפקת ממוצעי מספר דיונים ובקשות בכתב באמצעות נתוני מחשוב

הנתונים בדבר מספר דיונים ממוצע לתיק ומספר הבקשות בתיק התקבלו באמצעות בחינת כלל התיקים שנסגרו בבתי המשפט השונים בין ה-1 ביולי 2010 ל-30 ביוני 2011 (n=731,545 תיקים).¹⁰² צוות מחשוב מיוחד בהנהלת בתי המשפט¹⁰³ פיתח מערכת חדישה לשליפת נתוני המחשוב. פיתוח זה יקל את עדכון הנתונים של משקלות התיקים לאורך זמן. בשל מגבלות מהימנות נתונים שהוזכרו לעיל המערכת מפיקה נתונים למספר הדיונים הממוצע בכל סוג תיק, ללא סיווג סוגי הדיונים. מסיבה דומה לא יכולנו להפריד באופן מהימן בין סוגי הבקשות השונות, כבקשות דחיית דיון, בקשות מנהליות שונות ובקשות מהותיות.¹⁰⁴ ההפרדה המהימנה היחידה במערכת הרלוונטית מבחינת זמן העבודה בבקשה היא בין בקשות בכתב המוגשות לפני סגירת תיק לבקשות בכתב המוגשות לאחר סגירת התיק (למשל, בקשה לתיקון טעות בפסק דין, בקשה לחופשה ממעצר עד תום הליכים לקראת אירוע משפחתי, בקשה למתן הוראות בהליכי פשיטת רגל וכדומה).

הדיונים לא השתנו מהמחצית הראשונה של 2010 למחצית השנייה, תוך השוואת תוצאות משוואת רגרסיה של אורכי דיונים עד יוני 2010 למשוואת אורכי הדיונים בין יוני 2010 לסוף דצמבר 2010. שנית, מדובר בחישוב שהוא אינדיקציה לאורך הדיונים, כאשר לאור מספר ימי הדיונים הגדול שבמדגם ומספר הדיונים בכל תיק, מצאנו כי הנתונים מתפזרים באופן שווה על פני כל השלבים הקיימים בהליך המשפטי (חלק מהדיונים הם בתיקים שנפתחו אך לא נסגרו, וחלק בתיקים שנסגרו אך נפתחו לפני 2010).

101 תיקי השלום-אזרחי-תביעה אזרחית בסדר דין רגיל (לא פלג"ד); תיקי השלום-אזרחי-סדר דין מהיר; תיקי השלום-פלילי-תיק פלילי.

102 תאריך ההתחלה נבחר כיוון שבו הסתיימה הטמעת מערכת "נט-המשפט" בכל בתי המשפט, וכך התאפשרה דגימת מידע מלאה ממערכת המחשוב מבלי להטות את תוצאות המחקר לפי העומס בחלק מבתי המשפט בלבד. תאריך הסיום קרוב לזמן שלפית הנתונים.

103 בראש הצוות עמדו גב' חנה אביסרור-גולדרייך ומר אורי ברמן, ומר קובי משמוש סייע בכל הקשור למאגר המידע של מערכת מחשוב בתי המשפט. תודתנו נתונה לצוות המסור.

104 מהימנות הנתונים בבדיקה מדגמית הייתה פחות מ-60%.

6. תיקוף תוצאות המחקר

(א) הצלבות מידע בין מערכי המחקר השונים

מחקר משקלות תיקים נבנה באופן שכל אחד מארבעת מערכי המחקר שפורטו בהרחבה הוא מערך מחקר עצמאי ובלתי תלוי. בשלב הסופי של המחקר צירפנו יחד את הנתונים שהתקבלו מארבעת מערכי המחקר וכך קיבלנו את זמן הטיפול השיפוטי הממוצע לכל סוג תיק, שממנו נגזרו משקלות התיקים. בכל הזדמנות שהתאפשרה הצלבנו מידע שהפקנו ממערך מחקר אחד עם מידע שהתקבל ממערך מחקר אחר, וזאת כדי לוודא את מהימנותם של הנתונים:

ראשית, הערכותיהם של השופטים שהשתתפו במערך הדלפי את זמני ההכנה וזמני כתיבת ההחלטות השיפוטיות ב"תיקי היחס" – תיקי שלום-אזורי-סדר דין רגיל – לא כולל פל"ד; תיקי שלום-פלילי-תיק פלילי – אומתו בעזרת נתונים על מספר התיקים שבהם מטפלים בפועל שופטים במערכת המשפט. בכל מפגש דלפי לאחר שהשופטים נתנו הערכות ראשוניות על אודות זמני העבודה בתיקי היחס, הצלבנו את הזמנים שניתנו עם ממוצעי ההתרחשויות של כל אחד מהאירועים, וכך קיבלנו תוצאה של זמן עבודה ממוצע בתיקי היחס. אימתנו את הזמן שהתקבל עם נתונים סטטיסטיים שאספנו על מספר תיקים ממוצע שבהם מטפל שופט בחודש. באופן זה יכולנו לוודא שסדר הגודל של ממוצע כל ההערכות הראשוניות שניתנו לקבוצות היחס הוא הגיוני גם ברמה האבסולוטית. כך למשל הכפלנו את מספר השעות הממוצע שהתקבל בשביל תיקי היחס במספר התיקים המוערך מסוג זה שאותם סוגר שופט בחודש עבודה, וראינו אם התקבל זמן העולה בקנה אחד עם מספר שעות העבודה האפשריות ביממה. בכל קבוצות הדלפי התוצאות האבסולוטיות שהתקבלו בשלב זה לתיקי היחס היו קרובות מאוד להערכות הזמן שהסקנו בעזרת הנתונים הסטטיסטיים (בטווח של עד שעה וחצי). השימוש בשיטת הצלבה זו אפשר לנו ולשופטי הדלפי לבנות בסיס חזק ומהימן של קבוצות היחס, ועליו נבנו ההערכות של כל יתר סוגי התיקים.

שנית, תיקפנו את תוצאות מערך הדלפי גם באמצעות השוואה בין התוצרים של קבוצות הדלפי השונות. מצאנו כי הקבוצות שמרו על סדרי גודל יחסיים דומים מאוד בהערכותיהם. שלישית, הצלבנו ואימתנו את הנתונים ממערך המחקר המחשובי על מספר הבקשות הממוצע בכל סוג תיק בנתונים ממערך המחקר המדגמי. כך, כאשר עברנו על מדגמים מייצגים של תיקים, בחלק מסוגי התיקים ספרנו גם את מספר הבקשות בכתב. מצאנו התאמה ברמה של יותר מ-90% בין הנתונים המדגמיים שקיבלנו על אודות שיעורי מספר הבקשות בכתב לבין נתוני מערך המחקר המחשובי.

רביעית, זמני הדיונים שהופקו באמצעות משוואת הרגרסיה הוצלבו עם הערכותיהם של שופטי הדלפי – שלוש מקבוצות הדלפי שנאלו על אודות זמני הדיון באולם בסוגי תיקים שונים. בקבוצת הדלפי הראשונה עלתה בעיה במהימנות הנתון על אודות זמן דיוני הוכחות בתיקי ת"א – לא כולל פל"ד. לאחר תיקון הטעות נמצא כי נתוני זמני הדיונים שחישבנו תואמים ברמה של יותר מ-90% את ממוצעי זמני הדיונים שעליהם דיווחו השופטים בשלוש מקבוצות הדלפי שנשאלו על אודות זמני הדיון.

חמישית, ההסתברויות להחלטות סוגרות בסוגי התיקים השונים, אשר התקבלו באמצעות מדגמים מייצגים, הוצגו לשופטי הדלפי והוצלבו עם הערכותיהם בכמה הזדמנויות, הן כחלק מערכת ההכנה שנשלחה לשופטי הדלפי והן במהלך ימי הדלפי עצמם. בנוסף, וידאנו כי קיימת חפיפה מלאה בין אופני הסגירה אשר על פיהם ביצענו את מערך המחקר המדגמי לבין אופני הסגירה שאליהם התכוונו שופטי הדלפי כאשר נתנו הערכות זמן לאירועי סגירת התיק. לשם כך, במהלך ימי הדלפי דיברנו על המקרים בפועל הנכללים בסיווגי הסגירה השונים, לפי סוגי התיקים השונים. בנוסף, לאחר כל מפגש דלפי עברנו על פרוטוקול המפגש כדי לזהות אי-התאמות, אם היו. הצלבה זו הייתה חשובה במיוחד בסוגי תיקים שבהם חלק מסיווגי אופן הסגירה אינם חד-משמעיים.¹⁰⁵

לבסוף, לאחר שילוב הנתונים מארבעת מערכי המחקר והפקת משקלות סופיים בדקנו שוב לפי סוגי התיקים השכיחים כדי לוודא שהמשקלות שחושבו להם תואמים את הנתונים המספריים על סגירת תיקים אלו. מצאנו שהמשקלות המחושבים תואמים באופן מרבי מגמות מספריות בסגירות התיקים. נדגיש כי לאורך המחקר ועד לשלב זה הקפדנו שלא לבחון את השתלבות תוצרי המשקלות עם נתונים מספריים השוואתיים על זרימת התיקים, וזאת כדי לשמור על "מסך של בערות",¹⁰⁶ שהוא הכרחי במחקר הנוגע לחלוקת משאבים (במקרה, משאבי זמן שיפוטיים).

(ב) קבוצת שופטים מתקפת למחקר

בשלב הסופי של מחקר משקלות תיקים קיימנו ישיבה "מתקפת" למחקר, בהשתתפות עשרה שופטים המייצגים את הערכאות השונות ואת תחומי המשפט השונים. המטרה המרכזית של הקבוצה המתקפת הייתה לשמוע מהשופטים המשתתפים ביקורת כללית ופרטנית בעקבות קריאת המחקר, בדגש מיוחד על הערות הנוגעות למסקנות ולתוצאות אשר אינן תואמות את תחושותיהם וניסיונם. החלק הראשון של הישיבה הוקדש לדיון במבנה המחקר, מטרותיו, עקרונות החישוב ומגבלות המחקר. החלק השני הוקדש לדיון בתוצאות מדר משקלות התיקים.

ההערות הכלליות של השופטים התמקדו במגבלות המובנות של משקלות התיקים ובחששם משימוש לא נכון במשקלות. בעקבות ההערות הכלליות שהשופטים העלו הרחבנו את פרק מגבלות המחקר.¹⁰⁷ הדיון בחלק השני של הישיבה העלה כי ככלל המשקלות תואמים את תחושותיהם וניסיונם של השופטים ומשקפים את עומס העבודה היחסי הקיים במערכת המשפט. במהלך הדיון עלה הצורך לבדוק בשנית את המשקלים שניתנו לתשעה סוגי תיקים בלבד. בסוגי תיקים אלו חזרנו ובדקנו בקפידה את הנתונים הרלוונטיים ואת אופן עיבודם, וכן הגדלנו מדגמים במידת הצורך. בעקבות הבדיקה החוזרת של הנתונים ביצענו שינויים בשלושה סוגי תיקים מתוך התשעה.¹⁰⁸

105 כמו למשל בתיקי פשיטות הרגל או תיקים בהליכי מעצר. ראו לעיל פירוט בפרק הקודם.

106 JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE 118 (1999).

107 ראו להלן פרק ז.

108 דוגמה לבדיקה חוזרת שביצענו בעקבות הערות השופטים היא בתיקי המרצות פתיחה בהליכים אזרחיים בבתי משפט השלום. חלק משופטי הקבוצה המתקפת העירו כי המשקל שניתן לסוג תיק זה רב מדי

(ג) טווחי טעויות ושונות

בשלושה מבין ארבעת מערכי המחקר לעיל לתוצאות המופקות טווח טעות מסוים: במערך המחקר המדגמי לחישוב הסתברויות לאופן סגירת התיק קיימת טעות דגימה של עד 6% לכל סוג תיק (ברמת מהימנות של יותר מ-95%). במערך מחקר הרגרסיה להפקת זמני הדיונים, מתאם הרגרסיה (b) לכל אחד מסוגי התיקים מהימן ברמה של יותר מ-95% ($p < 0.05$). במסגרת מערך מחקר הדלפי טווח הטעות קשה להערכה מספרית, ונובע מכך שבמחקר השתתפו כ-8% מהשופטים המכהנים, בפזיזות המייצג את הערכאות, המחוזות ותחומי המשפט, אך לא בהכרח את דפוסי העבודה והיעילות של כלל השופטים המכהנים. עם זאת אין מדובר בטווח טעות משמעותי בנוגע ליחסיות זמני ההכנה וכתיבת החלטות בתיקים מסוגים שונים, שכן דגימת השופטים המשתתפים במערך הדלפי הייתה דומה בכל הערכאות/ המחוזות/ תחומי השיפוט.¹⁰⁹

אופן ההערכה השונה של טווח הטעות בכל אחד ממערכי המחקר מקשה להעריך מספרית את טווח הטעות המצטברת שלהם בחישוב המשקל הסופי של כל סוג תיק. ככלל, ניתן לומר שטווח הטעות בחישוב המשקלות הוא כ-10%, כאשר הוא נמוך מאוד בסוגי תיקים נפוצים יותר ובעלי שונות מעטה אלה מאלה, וגבוה יותר ככל שמדובר בתיקים נדירים יותר, או בעלי שונות רבה מאוד אלה מאלה.

אופן החישוב השונה של ממוצעי הזמנים, תדירויות והסתברויות האירועים השונים בכל אחד ממערכי המחקר אינו מאפשר הפקה של מדד כמותי אחיד שיתאר את השונות בזמן העבודה הממוצע המחושב לכל אחד מסוגי התיקים. למשל, אי אפשר ליצור מדד שונות אחיד לזמן העבודה הנדרש לטיפול באירועי דיונים בסוג תיק מסוים, אשר ישקלל את השונות שחושבה לממוצעי תדירויות הדיונים באמצעות נתוני המחשוב ושונות זמני הדיון שחושבו באמצעות משוואת רגרסיה. יותר מכך, לשונות בהערכת זמני ההכנה והכתיבה שנתנו שופטים במערך הדלפי משמעות שונה בתכלית מזו שביתר מערכי המחקר. שונות בממוצעי זמני לימוד תיקים וכתיבת החלטות מבטאת בעיקר הבדלים בדפוסי עבודה בין שופטים ולא את השונות הפנימית בכל סוג תיק, שכן כל שופט במערך הדלפי נתבקש מראש להעריך את זמן "התיק הממוצע".¹¹⁰

מאחר שמרבית התיקים האלו עוסקים בהמרצות פתיחה מסוג מיטלטלין, שהם תיקים שמושקע בהם זמן שיפוטי מועט. יצוין כי גם שופטי הדלפי העירו על כך, ולכן חלקם הבחינו בהערכותיהם בין תיקי המרצות פתיחה מסוג מיטלטלין לבין יתר תיקי המרצות הפתיחה (אשר עוסקים ברובם בסעדים הצהרתיים כלליים). כדי לשקלל את הערכות הזמן שנתנו שופטי הדלפי לסוג תיק זה, בדקנו מדרגיות את סוגי העניין של התיקים ומצאנו כי כמחצית מתיקי המרצות הפתיחה בבתי משפט השלום עוסקים במיטלטלין. בעקבות ההערה בקבוצה המתקפת הגדלנו את המדגם של המרצות הפתיחה בבתי משפט השלום לשם בדיקה חוזרת של שיעור המרצות הפתיחה העוסקות במיטלטלין. מדגם נוסף זה אישש את ממצאנו הראשוני בדבר אופן החלוקה הפנימי, ולכן השארנו על כנו את המשקל שקיבל סוג תיק זה.

¹⁰⁹ ראו לעיל פירוט בפרק ד.2.

¹¹⁰ מצאנו כי לנתונים שהופקו במסגרת מערך הדלפי שונות מעטה יחסית, בכל סוגי התיקים. סיבה מרכזית לשונות המעטה היא כאמור ההנחיה שניתנה לשופטים להעריך זמנים ל"תיקים ממוצעים", תוך התחשבות במגוון התיקים השונים היכולים להיכלל באותה קבוצה של "סוג תיק" שלה חושב זמן העבודה הממוצע. בנוסף, נדגיש כי הערכות השופטים הסופיות בסבב ב של מערך הדלפי ניתנו לאחר

לפיכך חישובנו בנפרד את השונות לכל אחד מנתוני ממוצעי הזמנים או התדירויות באירועים השונים שבכל סוג תיק. נציין כי בחמישה סוגי תיקים מצאנו כי ערכי השונות היו גבוהים יחסית אשר לתדירויות וזמן שמיעת דיונים, וכן אשר לתדירויות אירועי הכנת הדיונים, וכך סטיות התקן לממוצעי הנתונים היו גבוהות מהממוצעים עצמם. סוגי תיקים אלו, לפי סדר גודל השונות בעומס העבודה בהם (מהשונות הגבוהה ביותר) הם אלה: שלום-משפחה-תיק משפחה (תמ"ש); שלום-אזרחי-תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א) – לא פל"ד; עבודה אזרחי-סכסוך עבודה (ס"ע); שלום-פלילי-תיק פלילי (ת"פ); ומחוזי-עניינים מנהליים-עתירה מנהלית (עת"מ).

שימוש נכון במשקלות התיקים, המביא בחשבון את מגבלות המשקלות המפורטות בהרחבה בהמשך, ימזער השפעה שלילית אפשרית של טווח הטעות בחישוב המשקלות וכן של שונות פנימית בין סוגי התיקים בחמשת סוגי התיקים שציינו.

ה. ממצאי המחקר

1. ממצאי הביניים של המחקר – נתונים נבחרים

המטרה המרכזית של מחקר זה הייתה ליצור את מדד משקלות התיקים המוצג להלן בתת-הפרק השני של ממצאי המחקר. במהלך המחקר נחשף ונוצר מידע רב ומעניין על אודות אופן הטיפול בתיקי בתי המשפט. במגבלות היריעה לא יכולנו לפרוס את כל המידע הרחב שניתחנו. לפיכך בחרנו להציג הצגה גרפית של נתונים מפורטים על הטיפול ב-22 סוגי תיקים (מתוך 102). סוגי תיקים אלו הם מרכזיים מבחינת שכיחותם המספרית¹¹¹ ומייצגים את הגיוון המשפטי בכלל סוגי התיקים שבחנו. בנוסף, ננתח את ממצאי הביניים מנקודת מבט רחבה יותר, תוך השוואת אופני הטיפול בהליכים משפטיים שונים ובשלושת ערכאות השיפוט שנבדקו.

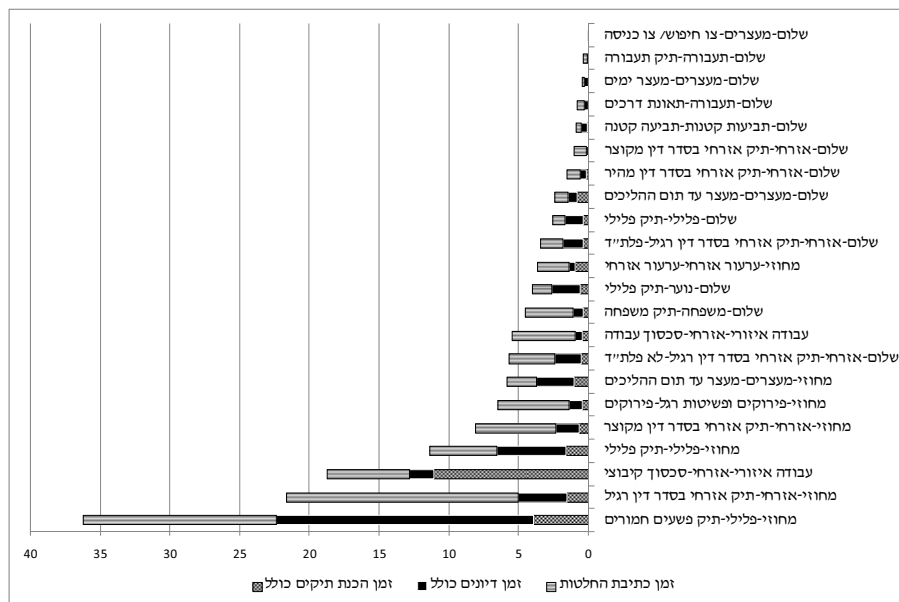
(א) תוצאות זמן הטיפול ב-22 סוגי התיקים הנבחרים

תרשים 3 מדגים את סיכום תוצאות זמן הטיפול ב-22 סוגי התיקים הנבחרים. התרשים מורה על סך הזמן הממוצע המושקע בכל אחד מתיקים אלו ועל אופן ההתפלגות שלו לזמן המושקע באירועי הכנת התיקים, בדיונים באולם ובאירועי כתיבת החלטות. בקצה אחד נמצא סוג תיק צו חיפוש/כניסה, שזמן הטיפול השיפוטי בו מסתכם בפחות משלוש דקות בממוצע בלבד. בקצה השני נמצאים תיקי המחוזי-פלילי-פשעים חמורים, שבהם אב בית הדין משקיע כ-36 שעות בממוצע. נדגיש כי ממוצע שעות הטיפול הכולל בתיק מגלם את האפשרות שתק לא יגיע כלל לדיון ראשוני בפני שופט.

דיון קבוצתי וחשיפת תוצאות סבב א, הליך המרכז מטבעו את הערכות השופטים ומצמצם את השונות בין הערכותיהם.

111 מסווגים בהם יותר מ-70% ממספר התיקים הנפתחים במערכת המשפט.

תרשים 3: ממוצע זמן טיפול כולל ב-22 סוגי תיקים (בשעות)



ניתן לראות בתרשים 3 (בהדפס המנוקד) שזמן ההכנה הכולל לתיקים נע בין אפס דקות הכנה, בתיקי צו חיפוש/כניסה בהליכי מעצרים בבית משפט השלום, לכ-11 שעות הכנה בתיקי סכסוך קיבוצי בבתי הדין האזוריים לעבודה. נציין כי זמן ההכנה בתיקי הסכסוך הקיבוצי כולל גם מפגשי משא ומתן בין ארגוני העובדים למעבידים הנערכים בלשכת השופט ואינם נספרים בזמן הדיון באולם בית המשפט.

בצבע השחור צבועים נתונים על זמנים ממוצעים לאירועי הדיונים. בתיקים הנוגעים לצווי חיפוש או כניסה בבית משפט השלום, ממוצע הדיונים הוא אפסי – בתיקים אלה כמעט שאין נערכים דיונים, וההחלטה מתבססת אך ורק על קריאת הבקשה להנפקת הצו. מספר הדיונים הממוצע הגבוה ביותר הוא בתיקי פשעים חמורים בבית המשפט המחוזי. בתיקים אלו מתקיימים בממוצע יותר מ-15 דיונים, כשהזמן הממוצע לדיון הוא יותר מ-70 דקות. זמן דיון ממוצע דומה קיים גם בתיקי סדר דין אזרחי רגיל – לא כולל פלח"ד בבית משפט השלום ובתיקי סדר דין אזרחי בבית המשפט המחוזי (65 דקות בממוצע). בתיקים פליליים בבתי משפט השלום זמן הדיון הממוצע הוא קצר יחסית, פחות מ-20 דקות, ונערכים בממוצע קצת יותר מארבעה דיונים בתיק. מדובר בזמן דיון הקצר פי שלוש מהזמן הממוצע לתיק אזרחי-לא פלח"ד בבתי משפט השלום, ובמספר דיונים גבוה פי שניים מזה שבתיק אזרחי-לא פלח"ד ממוצע בבתי משפט אלו. דפוס הדיונים בתיקים פליליים מושפע

מתדירותם של דיוני הקראת האישומים הקצרים, כאשר פעמים רבות הנאשם אינו מופיע להקראה, והדיון מסתיים במהירות ונקבע למועד חדש.¹¹²

זמן כתיבת החלטות, המסומן בקווים מקבילים, מורכב מכתובת החלטות בבקשות, לפני סגירת תיקים ואחריה, ומזמן כתיבת החלטה סוגרת בתיק. בתיקי צו חיפוש/כניסה בהליך מעצרים בבית משפט השלום אין מוגשות בקשות בכתב כלל, לעומת תיקי סדר דין רגיל וסדר דין מקוצר בבית המשפט המחוזי, שבהם מוגשות יותר מ-11 בקשות בכתב. זמן הטיפול הממוצע לבקשות המוגשות בתיק אזרחי בסדר דין רגיל בבית המשפט המחוזי הוא כשעה בבקשות המוגשות תוך כדי ההליך (כ-10 בקשות בממוצע מתוך 11), וכ-20 דקות בבקשות המוגשות אחרי סגירת התיק (כאחת בממוצע, לרוב בקשות לתיקון טעות בפסק דין). בשני סוגי תיקים מרכזיים מרבית הבקשות בכתב מוגשות דווקא לאחר סגירת התיק: תיקי הפירוקים בבית המשפט המחוזי, שבהם בקשות רבות מוגשות לאחר מתן צו הפירוק ש"סוגר" את התיק (כדוגמת בקשה של המפרק למתן הוראות); ותיקי מעצר עד תום ההליכים בכל הערכאות, שבהם לאחר קביעת המעצר/חלופת המעצר (ההחלטה הסוגרת את התיק) יש בקשות שונות הנוגעות לתנאי המעצר, דוגמת בקשה ליציאה מהמעצר לשם השתתפות באירוע משפחתי של העצור. זמן הטיפול הממוצע בבקשה המוגשת אחרי סגירת התיק הוא כ-55 דקות בתיקי הפירוקים וכרבע שעה בתיקי מעצר עד תום ההליכים.

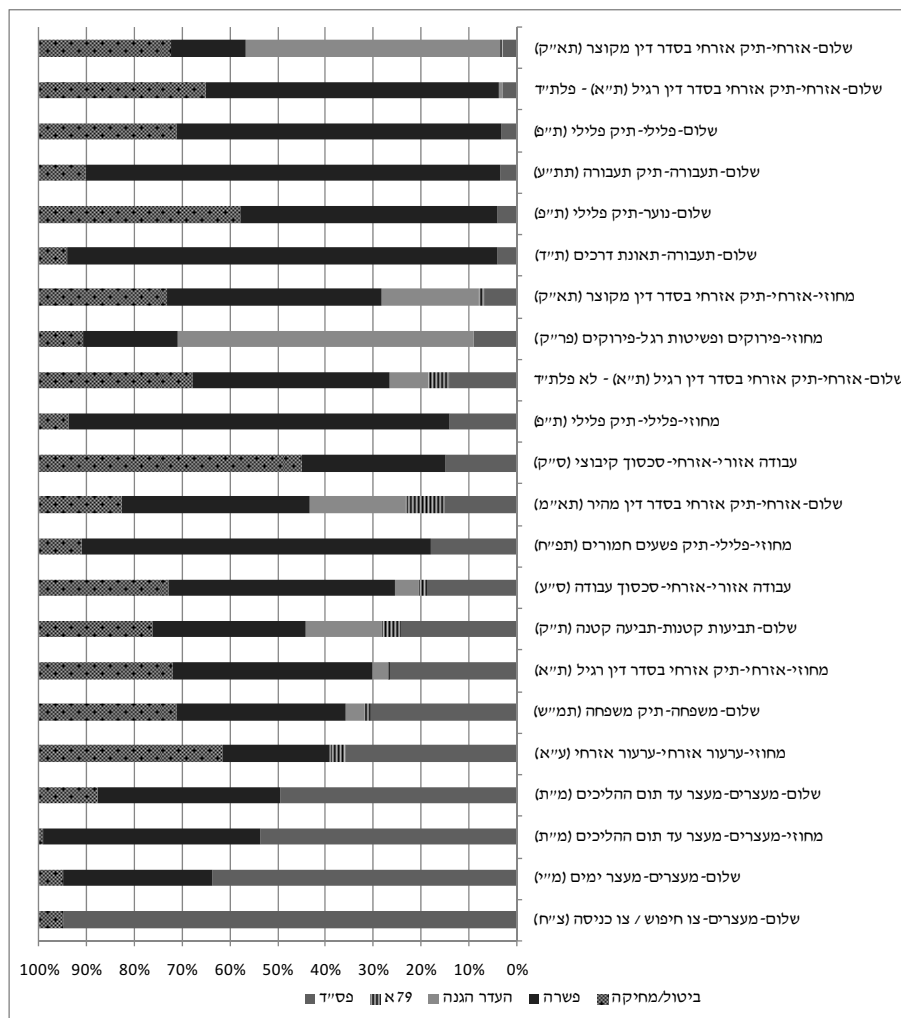
(ב) אופני הסגירה של 22 סוגי התיקים הנבחרים

הנתונים המעניינים ביותר לדעתנו נוגעים לאירועי כתיבת החלטה סוגרת, ובהם נרחיב. תרשים 4 מורה על השונות הרבה בשיעורי כתיבת פסקי דין במחלוקת, הנעה בין סוגי תיקים בהליכי מעצרים, שבהם כמעט תמיד יש מחלוקת בנוגע למעצר, לבין תיקים בסדר דין מקוצר בבית משפט השלום, שבהם שיעור כתיבת פסק דין עומד על פחות מ-3%. נדגיש כי כתיבת פסק דין במחלוקת צוינה על ידי שופטי מערך הדלפי כצורכת-הזמן המרכזית במרבית סוגי התיקים.¹¹³ סוג התיק בעל ממוצע הזמן הגבוה ביותר לכתיבת פסק דין במחלוקת הוא תיק פשעים חמורים בבית המשפט המחוזי – יותר מ-35 שעות בממוצע. סוג התיק הצורך בממוצע את זמן כתיבת פסק הדין הנמוך ביותר הוא צו חיפוש/כניסה בהליכי מעצרים בבית משפט השלום, שבו גם שיעור פסק הדין במחלוקת הוא הגבוה ביותר.

112 גזל-אייל, גלון ווינשל-מרגל, לעיל ה"ש 64.

113 זמן הכתיבה אינו כולל זמן כתיבה באולם, שכן זהו זמן שנמדד במסגרת אורך הדיונים. בכל מערכי המחקר הקפדנו להימנע מ"כפילויות" בספירת זמנים של אירועים המתרחשים באולם. למשל, כתיבת החלטות על פי סעיף 79א באולם נכלל בזמן הדיונים ולא בזמן כתיבת החלטה סוגרת; זמן כתיבת החלטות בבקשה בכתב מתייחס אך ורק להחלטות כתובות ולא להחלטות הניתנות בעל פה באולם.

תרשים 4: התפלגות אופני סגירה ב־22 סוגי תיקים



בכמה סוגי תיקים אזרחיים מרכזיים שיעור הפשרות המקבלות תוקף של פסק דין דומה והוא כ-35%, וזאת למרות הבדלים ניכרים בין המאפיינים המהותיים (למשל סוגי העניין הנדונים, שיעור הסעד המבוקש ועוד) והפרוצדורליים של סוגי תיקים אלו. למשל, שיעור הפשרות בתיקי סדר דין רגיל בשלום (לא פלתי"ד) הוא 41%; בתיקי סדר דין מהיר בשלום – 39%; בתביעות קטנות – 32%; בתיקי משפחה – 35% ובתיקי סדר דין רגיל במחוזי – 42%. דמיון ניכר קיים גם בהיבט הזמנים שהוערכו על ידי השופטים לאישור פשרות בתיקים אלו, שהיו לרוב קצרים יחסית. למרות הדמיון בין סוגי תיקים אלו מבחינת שיעור הפשרות בהם, הם נבדלים זה מזה באופני הסגירה האחרים. לדוגמה, בתיקי סדר דין רגיל

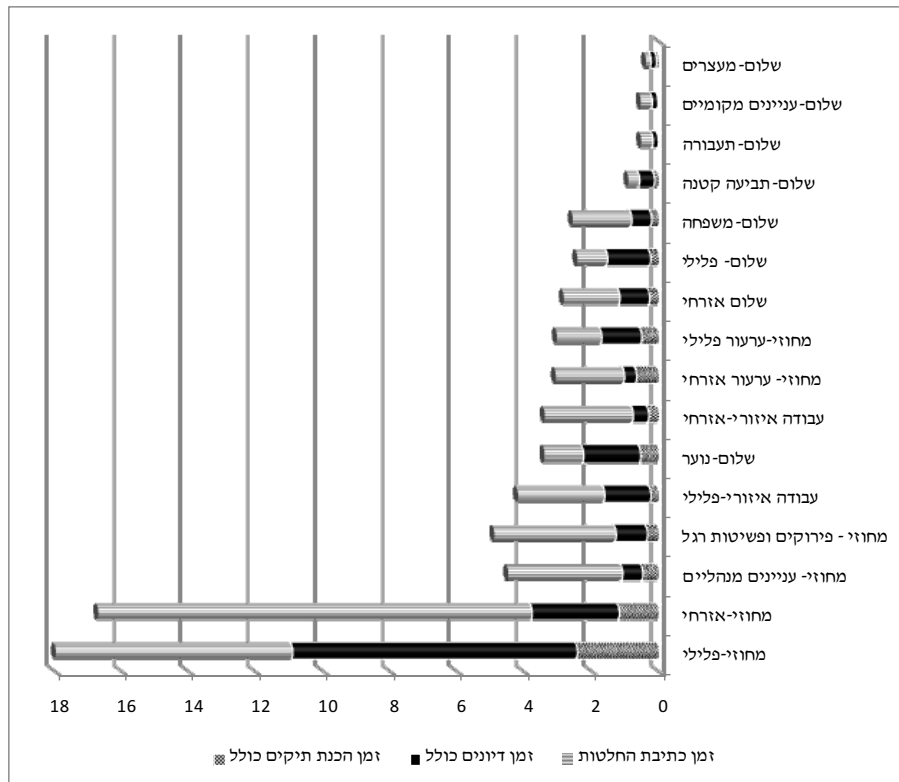
בשלום (לא פלג"ד) שיעור פסקי הדין הוא 14%, והזמן הממוצע לכתיבתם הוא מעט פחות מעשר שעות, ואילו בתיקי סדר דין רגיל במחוזי שיעור פסקי הדין הוא 27%, וזמן כתיבתם הממוצע קרוב ל-22 שעות.

בתיקי תביעות קטנות ובתיקי סדר דין מהיר בשלום ניתן לראות שיעור גבוה יחסית של פסקי דין בהיעדר הגנה (16% ו-20% בהתאמה), שזמן העבודה בהם הוא כחמש דקות במוצע. יצוין כי סוג תיק שלום-אזורי-סדר דין רגיל (פלג"ד) נבדל מיתר סוגי התיקים שפורטו לעיל בכך שמתאפיין בשיעור גבוה משמעותית של פשרות המקבלות תוקף של פסק דין – יותר מ-60%. נוסף על כך, כמעט כלל התיקים הנמחקים/נדחים לבקשת תובע מקרב תיקי הפלג"ד (כ-35%) הם תיקים שהושג בהם הסדר פשרה מחוץ לכותלי בית המשפט (וכך למעשה כמעט כל תיקי הפלג"ד מסתיימים בהסכם).

בסוג תיק פלילי בבתי משפט השלום שיעור הכרעות הדין ללא הודאה באשמה הוא כ-4%, וכתיבת פסקי הדין צורכת במוצע כחמש שעות עבודה, ושיעור הכרעות הדין לאחר שהייתה הודאה באשמה הוא כ-68% (לרוב במסגרת הסדר טיעון), החלטת סגירה המצריכה כעשרים דקות עבודה מחוץ לאולם הדיונים. בסוג תיק פלילי בבתי המשפט המחוזיים, שיעור הכרעות הדין ללא הודאה באשמה ושיעור הכרעות הדין לאחר שהייתה הודאה באשמה גבוהים משמעותית – כ-14% ו-80%, בהתאמה. בכתיבת הכרעת דין ללא הודאה שופט מחוזי משקיע כעשר שעות במוצע, לעומת כארבעים דקות כאשר הנאשם מודה. בתיק פלילי בשלום ההסתברות לביטול כתב האישום או לסגירה טכנית גבוהה מפי חמישה מאשר בתיק פלילי במחוזי, כשהזמן השיפוטי המוקדש לביטול כתבי האישום דומה בשתי הערכאות והוא כחמש דקות עבודה מחוץ לאולם הדיונים.¹¹⁴

(ג) שילוב בין תוצאות זמן הטיפול ואופני הסגירה בחתך של ערכאות והליכים תרשים 5 מתאר את זמן הטיפול הממוצע בכל 101 סוגי התיקים בבתי משפט השלום, המחוזי ובבתי הדין האזוריים לעבודה, בחלוקה לפי ערכאה והליך משפטי (לא כולל מגה-תיקים¹¹⁵). מהתרשים בולטים כמה נתונים אשר כולם עולים בקנה אחד עם "תחושות בטן" שונות בנוגע להליכים משפטיים. ראשית, זמן הטיפול הכולל בהליכים בבתי המשפט המחוזיים גבוה מזמן הטיפול הכולל בהליכים בבתי הדין האזוריים לעבודה, וזמן הטיפול בהליכים בבתי הדין האזוריים לעבודה גבוה מזמן הטיפול בהליכים בבתי משפט השלום. הפער בין זמני הטיפול בהליכים מערכאות שונות בא לידי ביטוי בשלושת סוגי האירועים: ההכנה, הדיון והכתיבה. שנית, מהתרשים עולה כי ככלל, בתיקים פליליים מרבית זמן הטיפול בתיק הוא באולם, וזמן ההכנה הוא נמוך מאוד יחסית. בתיקים אזרחיים מרב הזמן בתיק מושקע בכתיבת החלטות.

114 בעיקר זמני עדכון במערכת "נט-המשפט". להרחבה ראו גול-אייל, גלון וינשל-מרגל, לעיל ה"ש 64.
115 כן לא כללנו בתרשים ארבעה הליכים נדירים בבתי המשפט המחוזיים שבהם נסגרים בכל שנה פחות מחמישים תיקים: ענייני מים, הגבלים עסקיים, חוזים אחידים וימאות.

תרשים 5: ממוצע זמן טיפול כולל בתיקים, לפי ערכאה והליך (בשעות)

קיימת שונות גבוהה בין זמני ההכנה בערכאות השונות. ממוצע ההכנה לתיקים הנפתחים בבית משפט השלום הוא 35 דקות; בבית הדין האזורי לעבודה – קצת יותר משעה; בבית המשפט המחוזי – קצת יותר משעה ורבע. שונות בולטת עוד יותר היא בחלוקה לזמני הכנת תיקים בהליכים משפטיים שונים: 11 דקות בממוצע להכנת תיקים בהליכי מעצרים (בכל הערכאות) לעומת 35 דקות הכנה לתיקים בהליכים פליליים ו-72 דקות הכנה לתיקים בהליכים אזרחיים. השופטים שהשתתפו במערך הדלפי הסבירו כי זמני ההכנה בתיקים פליליים נמוכים יחסית מכיוון שעיון בחומר החקירה נעשה רק בשלב שמיעת הראיות.

מנתוני ממוצעי הדיונים עולה כי ממוצע הדיונים בכל סוגי התיקים בבתי המשפט הוא 1.56, כאשר במחצית מסוגי התיקים מתקיים עד דיון אחד, ובמחציתם האחרת יותר מדיון אחד (חציון מספר הדיונים בתיק = 1). בסוגי תיקים רבים בהליכי מעצרים אין מתקיימים דיונים כלל, ובסוגי תיקים נפוצים, כתיקי בקשה לאפטרופסות בהליכי משפחה או תיקי סדר דין מקוצר בהליך אזרחי בבתי משפט השלום, מתקיימים בממוצע פחות מדיון אחד לתיק. ככלל, מספר הדיונים בהליכים פליליים גבוה ממספר הדיונים בהליכים אחרים. בנוסף, ניתן לראות שבערכאות המחוזי הדיונים המתקיימים בסוגי התיקים השונים (2.23 בממוצע) רבים

מאשר בערכאות השלום והעבודה אזורי (1.23 דיונים בממוצע). זמן הדיון הממוצע בכלל סוגי התיקים והערכאות הוא כ-40 דקות, כשכתיקי שלום ועבודה אזורי זמן הדיון הממוצע הוא כ-35 דקות, ובבית המשפט המחוזי זמן הדיון הממוצע הוא יותר מ-52 דקות. מספר הבקשות הממוצע בכתב בתיקי בתי המשפט הוא כ-3.5 בקשות בתיק, כאשר כשלוש בקשות מוגשות בממוצע במהלך הדיונים בתיק, וחצי בקשה מוגשת בממוצע לאחר סגירת התיק. ככלל, מספר הבקשות וזמן הטיפול בהן בהליכים אזרחיים גבוה מאשר בהליכים פליליים ומספר הבקשות וזמן הטיפול בהן בערכאות המחוזי גבוה מאלה שבערכאות השלום.

בחינת אירועי כתיבת החלטה סוגרת מורה כי מבלי להתחשב בהליכי מעצרים (בשל אופיים הנבדל), כ-15% מכלל תיקי בתי המשפט מסתיימים בפסק דין שניתן לאחר מחלוקת. תיקים בערכאות המחוזי מסתיימים בכתיבת פסק דין במחלוקת בשיעור גבוה בהרבה מתיקים בערכאות השלום ובתי הדין האזוריים לעבודה. אם מוציאים מהחישוב את הליכי המעצרים (בכל הערכאות), נמצא ששיעור משוקלל של כתיבת פסקי הדין בתיקים מחוזיים הוא כ-40% מהתיקים, לעומת כ-12% מתיקי השלום וכ-21% מתיקי בתי הדין לעבודה. זמן כתיבת פסק דין במחלוקת (ללא תיקי המעצרים) עומד בהתאמה לשיעור התרחשות האירוע: יותר מ-11 שעות עבודה בערכאות המחוזי, יותר משש שעות עבודה בבתי הדין לעבודה ויותר משלוש שעות עבודה בבתי המשפט השלום.¹¹⁶ זמן כתיבת פסקי הדין הממוצע בהליכי מעצרים בכל בתי המשפט הוא הנמוך ביותר, שכן רוב פסקי הדין בתיקי מעצרים ניתנים במהלך הדיון באולם.

מעניין שזמן הכתיבה לאירוע של אישור פשרה היה דומה ברוב סוגי התיקים והערכאות (כרבע שעה). עם זאת ניכר הבדל משמעותי בהשקעת הזמן השיפוטי לקידום פשרות בין ערכאות והליכים, כאשר השקעת הזמן באה לידי ביטוי בעיקר בזמן ההכנה לדיון ובזמני הדיונים באולם. בהליכי משפחה ובבתי הדין לעבודה הושקע זמן שיפוטי רב יותר בקידום פשרות. גם בתיקים פליליים בהליכי נוער הושקע זמן דיון ניכר במקרים שבהם הודה הנער באשמתו, וזאת לאור ההיבט הטיפולי והחינוכי בהליכים אלו.¹¹⁷

2. תוצאות הטבלה של משקלות תיקים

בטבלה 2 מובאות תוצאות מחקר משקלות תיקים. יחידת המשקל הבסיסית 1 ניתנה לתיק בערכאות השלום, הליך מעצרים, מסוג צו חיפוש/כניסה. כאמור בתחילת הפרק, הזמן הכולל המושקע בממוצע בתיק זה הוא פחות משלוש דקות. הזמן הממוצע המושקע בכל יתר התיקים חולק ביחידת הבסיס (2.8 דקות), וכך הגענו למשקל התיק המצוין בטור השני משמאל בטבלה 2. המשקל הרב ביותר (770) ניתן לתיקי פשעים חמורים, שכן תיק אחד מסוג פשעים חמורים מטיל בממוצע עומס שיפוטי על אב בית הדין השווה לעומס השיפוטי הממוצע שמטילים 770 תיקי צו חיפוש/כניסה.

¹¹⁶ הממוצע המשוקלל בבתי המשפט השלום הושפע מכמויות תיקי תעבורה, תביעות קטנות וכדומה, שבהם ניתן לרוב פסק דין באולם.

¹¹⁷ ראו דוד רייפן יעוד ומטרה בבית המשפט לנוער 293–305 (1968); אלי שרון נוער בפלילים – שפיטה, דרכי טיפול וענישה 45–46, 270–271 (1998).

בטורים הרביעי, החמישי והשישי הבאנו נתונים על מספר התיקים שנפתחו ונסגרו במערכת המשפט בכל סוג תיק בשנת המשפט 2011–2012, וכן נתונים על מלאי התיקים במערכת המשפט נכון ל-1 בספטמבר 2012. נתונים מספריים אלו מובאים כדי שניתן יהיה לקבל פרספקטיבה ראשונית על חלוקת העומסים במערכת המשפט. בפרק הבא נציג ניתוחים שונים של פיזור העומסים, המסתמכים על השילוב בין משקלות התיקים שחישבנו לבין הנתונים המספריים על מספרי התיקים במערכת.

טבלה 2: תוצאות משקלות תיקים

מספר תיקים במלאי	מספר תיקים שנסגרו	מספר תיקים שנפתחו	משקל תיקי הרכב	משקל תיק	סוג תיק (לפי ערכאה-הליך-תיק)
2893	37738	39464		1	שלום-מעצרים-צו חיפוש/כניסה (צ"ח)
1307	45309	45439		1	שלום-מעצרים-צו אחר (צ"א)
217	9713	9566		3	שלום-מעצרים-מעצר ימים בהעדר (מ"ב)
503	6115	6067		5	שלום-מעצרים-החזרת תפוס (ה"ת)
5008	13092	13094		6	שלום-עניינים מקומיים-חוקי עזר עירוניים-בבירת קנס (חע"ק)
356	579	578		7	שלום-משפחה-יישוב סכסוך (י"ס)
33715	85936	71820		10	שלום-תעבורה-תיק תעבורה (תת"ע)
1034	2168	2017		10	שלום-משפחה-התרת נישואין (תה"ן)
201	6145	6150		10	שלום-תעבורה-בקשה לביטול-פסילה מנהלית/ איסור שימוש ברכב (בפ"מ)
7315	14191	14211		10	שלום-משפחה-אפטרופסות (א"פ)
2933	5114	4314		10	שלום-עניינים מקומיים-חנייה (ח"נ)
459	40014	39835		11	שלום-מעצרים-מעצר ימים (מ"י)
156	1569	1480		12	שלום-תעבורה-הארכת מועד להישפט (המ"ש)
8	148	105		12	שלום-תעבורה-מעצר ימים (מ"י)
132	692	582		13	עבודה אזרחי-אזרחי-צו עשה/צו מניעה (קבועים) (צ"ו)
939	6645	6638		14	שלום-משפחה-תיק הסכם (תה"ס)
176	228	157		15	עבודה אזרחי-שכר עבודה בסמכות רשם (ש"ע)
1349	3854	3309		16	עבודה אזרחי-דין מהיר בסמכות רשם (דמ"ר)
558	1571	1189		17	עבודה אזרחי-דמי טיפול ארגוני (ד"ט)

118 יותר מ-90% מתיקי העת"א הם מסוג עניין עתירות אסירים הנדונים בדין יחיד וקיבלו משקל בהתאם. פחות מ-10% מתיקי העת"א הם מסוג עניין ערעורים על החלטות ועדת שחרורים, כאשר הם, ורק הם, נדונים בהרכב שופטים. תיקים אלו מובחנים ושונים מיתר תיקי העת"א, ולכן בסוג הליך זה ניתן משקל הן בדין יחיד והן בהרכב.

מספר תיקים במלאי	מספר תיקים שנסגרו	מספר תיקים שנפתחו	משקל תיקי הרכב	משקל תיק	סוג תיק (לפי ערכאה-הליך-תיק)
841	2562	2562		42	שלום-אזרחי-תיק אזרחי בסדר דין מיוחד (תא"ח)
546	1957	2094	משקל לשופט אב"ד 44 משקל לשופט שאינו אב"ד 25 משקל להרכב 94		מחוזי-ערעור פלילי-ערעור פלילי תעבורה (עפ"ת)
3196	3229	3047		48	שלום-תעבורה-עבירות שאינן תאונות דרכים ואינן דרו"חות (פ"ל)
36	136	98		50	עבודה אזרחי-אזרחי-תביעות לפי חוק הגזות (גז"ז)
5700	5757	6111		51	שלום-משפחה-תיק עזובנות (ת"ע)
1244	12355	12593		52	שלום-מעצרים-מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)
1930	2315	1429		52	שלום-אזרחי-ועדת ערר (ו"ע)
511	1190	1178		53	שלום-אזרחי-ערעור שונה-אזרחי (עש"א)
2184	4126	3730		54	שלום-אזרחי-המרצת פתיחה (ה"פ)
44765	43223	37102		56	שלום-פלילי-תיק פלילי (ת"פ)
1488	2510	2709		56	עבודה אזרחי-אזרחי-קופת גמל (ק"ג)
106	972	1013		57	שלום-תעבורה-מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)
456	519	738		61	שלום-משפחה-אימוץ (אמ"ץ)
13	20	22		67	מחוזי-ענייני מים-ענייני מים-ערר על פי חוק המים (עח"ק)
23	16	11		70	עבודה אזרחי-פלילי-תפישות עבודה ומנוחה (שע"מ)
24	6	7		71	עבודה אזרחי-פלילי-תפישות שכר מינימום (ש"מ)
300	1095	1017	משקל לשופט אב"ד 72 משקל לשופט שאינו אב"ד 28 משקל להרכב 128		מחוזי-עניינים מנהליים-ערעור על ועדה (ע"ו)
1749	976	1066		73	שלום-אזרחי-ערעור לפי חוק הנכים (ע"נ)
10992	13648	13084		73	עבודה אזרחי-אזרחי-ביטוח לאומי (ב"ל)
29333	22179	20868		74	שלום-אזרחי-תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א)-פלת"ד
817	687	607		77	מחוזי-אזרחי-ועדת ערר (ו"ע)
802	685	256		77	עבודה אזרחי-פלילי-תפישות-עובדים וזרים (הע"ז)
1839	3321	3005	משקל לשופט אב"ד 80 משקל לשופט שאינו אב"ד 37 משקל להרכב 154		מחוזי-ערעור אזרחי-ערעור אזרחי (ע"א)
121	155	143		83	עבודה אזרחי-אזרחי-חוק ביטוח בריאות ממלכתי (חב"ר)

מספר תיקים במלאי	מספר תיקים שנסגרו	מספר תיקים שנפתחו	משקל תיקי הרכב	משקל תיק	סוג תיק (לפי ערכאה-הליך-תיק)
6151	5475	4444		86	שלום-נוער-תיק פלילי (ת"פ)
1664	1280	916		90	מחוזי-ערעור אזרחי-ערעור מסים (ע"מ)
420	1231	1213	משקל לשופט אב"ד 93 משקל לשופט שאינו אב"ד 52 משקל להרכב 197		מחוזי-ערעור פלילי-ערעור פלילי (ע"פ)
753	1574	1641		93	שלום-נוער-תביעת נזקקות (תנ"ו)
31808	29013	28441		97	שלום-משפחה-תיק משפחה (תמ"ש)
15296	7940	10865		98	מחוזי-פירוקים ופשיטות רגל-פשיטת רגל (פש"ר)
331	806	856		102	מחוזי-אזרחי-המרצת פתיחה בורות (הפ"ב)
22	22	28		105	שלום-אזרחי-תובענה ייצוגית (ת"צ)
314	944	1007		106	שלום-נוער-מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)
633	913	937	משקל לשופט אב"ד 116 משקל לשופט שאינו אב"ד 50 משקל להרכב 216		מחוזי-ערעור אזרחי-ערעור משפחה (עמ"ש)
402	280	169		118	עבודה אזרחי-פלילי-תיק פלילי (ת"פ)
17970	17626	14577		118	עבודה אזרחי-אזרחי-סכסוך עבודה (ס"ע)
58859	36844	32934		122	שלום-אזרחי-תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א)-לא פל"ד
255	1651	1642		126	מחוזי-מעצרים-מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)
234	449	440		137	מחוזי-עניינים מנהליים-ערעור מנהלי (עמ"נ)
589	984	1069		139	מחוזי-פירוקים ופשיטות רגל-פירוקים (פר"ק)
21	10	14		143	מחוזי-אזרחי-תביעה נגזרת (תנ"ג)
25	37	28		145	מחוזי-אזרחי-תביעת חפצא (ת"ח)
1987	4525	4266		159	מחוזי-עניינים מנהליים-עתירה מנהלית (עת"מ)
1474	1909	1892		180	מחוזי-אזרחי-המרצת פתיחה (ה"פ)
107	58	61		233	שלום-תעבורה-גרימת מוות בנהיגה רשלנית (גמ"ר)
1333	1426	1494		242	מחוזי-פלילי-תיק פלילי (ת"פ)
2	8	6		280	מחוזי-פלילי-תיק הסגרה (תה"ג)
99	51	60		296	מחוזי-עניינים מנהליים-תובענה מנהלית (ת"מ)
83	183	199		398	עבודה אזרחי-אזרחי-סכסוך קיבוצי (ס"ק)
8480	4009	3931		460	מחוזי-אזרחי-תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א)

מספר תיקים במלאי	מספר תיקים שנסגרו	מספר תיקים שנפתחו	משקל תיקי הרכב	משקל תיק	סוג תיק (לפי ערכאה-הליך-תיק)
163	104	140		502	מחוזי-עניינים מנהליים-תובענה ייצוגית (ת"צ)
921	416	663		527	מחוזי-אזרחי-תובענה ייצוגית (ת"צ)
2	9	0		591	מחוזי-חוזים אחידים-חוזת אחיד (ח"א)
10	17	11		737	מחוזי-הגבלים עסקיים-הגבלים עסקיים (ה"ב)
484	413	355	משקל לשופט אב"ד 770 משקל לשופט שאינו אב"ד 528 משקל להרכב 1826		מחוזי-פילי-תיק פשעים חמורים (תפ"ח)

3. מגה-תיקים

(א) הגדרת מזה-תיק ומשקלו

סוג התיק "מגה-תיק" הוא חריג לכל יתר 101 סוגי התיקים המוצגים בטבלה 2 לעיל. תיקים המוגדרים "מגה-תיקים" מטיילים עומס שיפוטי הכבד בהרבה מטווחי המשקל של סוגי התיקים שאליהם הם משתייכים, ולכן לא הובאו בחשבון בעת בניית המשקלות הממוצעים. בעקבות שיחות שערכנו עם שופטים לקראת מחקר המשקלות ובמהלכו החלטנו לתת משקל נפרד לתיקים אלו. לצורך קביעת כלל לאיתור מגה-תיקים נדרשנו לשני שלבי עבודה: ראשית, קביעת שלב הטיפול בתיק שבו ניתן להגדירו "מגה-תיק", ושנית, בחירת הפרמטר המתאים ביותר לזיהויו כמגה-תיק.

ככלל, משקלות התיקים ניתנים לתיקים בעת פתיחתם, ובכך מתאפשרת צפיית פני עתיד. בדקנו את האפשרות להחיל כלל זה גם על מוגה-תיקים, באמצעות הגדרת מאפיינים לזיהוי תיקים אלו כבר בעת פתיחתם, כגון מספר צדדים בתיק, חומרת העבירה, מספר סעיפי אישום, סכום תביעה ועוד. אולם בדיקה אמפירית הראתה שכמחצית מהתיקים שהיה ניתן לצפות שיהיו מוגה-תיקים נסגרו באופן שלא הטיל על השופט עומס עבודה יוצא דופן (למשל, תיק שהסתיים בפשרה או בהסדר טיעון לאחר מעט דיונים). מדרד לקביעת מוגה-תיקים על פי מאפיינים ידועים מראש נמצא בעייתי לא רק משום שהוא מכליל תיקים בעלי נתוני פתיחה מתאימים שלא התפתחו לכדי מוגה-תיקים, אלא גם כי הוא אינו מביא בחשבון תיקים שהבשילו לכדי מוגה-תיקים רק בשלב מאוחר יותר של ההליך. לפיכך מצאנו שהגדרה מהימנה של מוגה-תיק תיתכן רק לאחר סגירתו.¹¹⁹ למסקנה זו השלכות המצמצמות עד מאוד את הערך המנהלי והתכנוני של סיווג תיקים למגה-תיקים, כיוון שאי אפשר להיערך מראש לדיון בתיקים כאלה, המצריכים משאבים שיפוטיים רבים. עם זאת אפיון המגה-תיקים מאפשר הסקת מסקנות בנוגע לבתי משפט ייחודיים שאליהם הם מתנקזים, והתחשבות בנתונים אלה בחלוקת משאבים שיפוטיים.¹²⁰ התועלת העיקרית

119 משמעות קביעה זו היא שלתיק סגור שיוגדר מזה-תיק, המשקל הראשוני שניתן לו בעת פתיחתו יעודכן ויעלה למשקל הניתן למזה-תיק. העדכון ייעשה בשלב ראשוני באופן דינמי. מערכת המחשוב מפתחת כלי שיוכל לעדכן את משקלם של תיקים אלו באופן אוטומטי, לאחר סגירתם (ראו להלן פירוט על מערכת ה-BI בפרק ח).

120 ראו בהמשך דיון על הפיזור הגבוה של מנהג-תיקים בבית המשפט המחוזי בירושלים.

ביצירת ההגדרה הנפרדת של מגה-תיקים היא אפוא במניעת הטיות בממוצעי הזמן המתקבלים במדד המשקלות באשר לכל אחד מסוגי התיקים האחרים. קבענו את מספר עמודי הפרוטוקול בתיק כקריטריון לאפיון מגה-תיק. נתון זה נועד לשקף את זמן הדיון הכולל בתיק כפונקצייה של מספר הדיונים ואורכם. כדי לוודא שמספר עמודי הפרוטוקול הם אינדיקטור מתאים לזמן הדיון בתיק, ביקשנו מקלדניות בתי משפט לבדוק ולהעריך את זמן הדיון הממוצע לעמוד פרוטוקול. מצאנו שאם אכן מתקיים דיון מהותי וארוך בתיק,¹²¹ עמוד פרוטוקול מוקלד משקף כחמש דקות באולם, ועמוד פרוטוקול מוקלט ומתומלל משקף כשלוש דקות באולם. מכאן מצאנו שלצורכי הערכת מגה-תיקים מספר עמודי הפרוטוקול הוא אינדיקטור אובייקטיבי ונוח לכימות הזמן השיפוטי בדיון והזמן הכולל שהושקע בתיק.

באמצעות בדיקות מחשוביות, שהוצלבו עם בדיקות מדגמים מייצגים של תיקים, מצאנו כי בתיק ממוצע בבתי המשפט המחוזיים (לרבות תיקים בהליכי מעצרים, בקשות שונות והליכים קצרים אחרים) מספר עמודי הפרוטוקול הוא עשרה עמודים, ובתיק פלילי ממוצע בבתי המשפט המחוזיים מספר עמודי הפרוטוקול מגיע ליותר מחמישים עמודים (זהו סוג התיק השכיח ביותר מבין המגה-תיקים שנמצאו, כפי שיפורט בהמשך). כדי לקבוע את מספר עמודי הפרוטוקול שיהיו את הרף התחתון לקביעת מגה-תיק עברנו על כל התיקים שנסגרו בשנה האחרונה אשר לפי נתוני המחשוב מספר עמודי הפרוטוקול בהם עלה על 800 עמודים, וכן על כל התיקים שבהם נערכו יותר מ-25 דיונים בבתי משפט השלום ובבתי הדין האזוריים לעבודה, או תיקים שהצריכו יותר מ-35 דיונים בבתי המשפט המחוזיים.¹²² ניתוח מעמיק של אופי התיקים שעמדו לפנינו, כפי שיפורט להלן, העלה כי כדאי להציב את הגבול התחתון להגדרתו של תיק כמגה-תיק ב-1,000 עמודי פרוטוקול. מדובר בתיקים שבהם הדיון באולם נמשך לכל הפחות 50 שעות, כאשר לשם השוואה, זמן הדיון בתיק פלילי ממוצע בבית המשפט המחוזי (ת"פ) הוא כחמש שעות.

לאחר שהגדרנו מגה-תיק, שקלנו כמה אפשרויות לחישוב משקלו. האפשרות הפשוטה ביותר הייתה לתת משקל אחיד לכל תיק כזה. האפשרות המדויקת אך המורכבת ביותר הייתה ליצור נוסחה שלפיה יינתן משקל שונה לכל מגה-תיק, על פי פונקציית ההפרש בין מספר עמודי הפרוטוקול שבו לבין מספר עמודי הפרוטוקול הממוצע בסוג התיק הרלוונטי. בחרנו באפשרות ביניים, המאזנת לדעתנו בין הצורך ליצור כלי שהוא מצד אחד שמיש ופונקציונלי, אך מצד שני רגיש דיו להבדלים בין רמות שונות של מגה-תיקים: חישוב משקל שונה למגה-תיקים ב"קפיצות" של כל 1,000 עמודי פרוטוקול, על פי סטנדרט הגדרת מגה-תיקים ופיזורם בפועל. מראיונות עם שופטים מחוזיים שהשתתפו במערך מחקר הדלפי ומהשוואה יחסית של מספר עמודי הפרוטוקול במגה-תיקים לתיקים פליליים, לתיקי פשעים חמורים ולתיקים אזרחיים בסדר דין רגיל בבית המשפט המחוזי, עלה כי לכל 1,000 עמודי פרוטוקול יש ליתן משקל 5,000 לתיק. מכאן שהמשקל למגה-תיק שבו יותר

121 נדגיש כי מספר עמודי הפרוטוקול הם אינדיקטורים מתאימים רק כשמדובר בדיונים הנמשכים יותר מרבע שעה ואינם משקפים את זמן הדיון במקרה של דיונים פרודורליים או קצרים.

122 אינדיקטורים ראשוניים אלו לאיתור מגה-תיקים נקבעו לאחר התייעצות עם שופטים בכירים במערכת.

מ-1,000 עמודי פרוטוקול ופחות מ-2,000 (רוב רובם של המגה-תיקים), הוא 5,000. המשקל למגה-תיק שבו בין 2,000 ל-3,000 עמודי פרוטוקול הוא 10,000, וכך הלאה. מגה-תיקים הנדונים בהרכב של שלושה שופטים (בעיקר תיקי פשעים חמורים) יקבלו משקל של 12,000 לכל 1,000 עמודים: 5,000 לאב בית הדין ו-3,500 לכל אחד מהשופטים שאינם יושבים בראש ההרכב.

(ב) פיזור מגה-תיקים במערכת המשפט

נתוני פיזור המגה-תיקים שבידינו הופקו מנתוני המחשוב לכל התיקים בבתי משפט השלום והמחוזיים שהתנהלו בין יולי 2010 ליולי 2012, ושבהם יותר מ-1,000 עמודי פרוטוקול. מצאנו 42 מגה-תיקים,¹²³ ובהם טווח עמודי הפרוטוקול נע בין 1,000 ל-20,000 עמודים. ברוב התיקים (30 מתוך 42 התיקים) מספר עמודי הפרוטוקול נע בין 1,000 ל-2,000 עמודים. רק בשני תיקים יש יותר מ-10,000 עמודי פרוטוקול, שניהם תיקים פליליים שנדונו בבית המשפט המחוזי בירושלים, האחד בנושא של עבירת מרמה וזיוף בעתיקות "כתובת יהואש"¹²⁴ והשני התנהל נגד ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט וראשת לשכתו בפרשיות "ראשונטורס", "מעטפות הכסף" ו"מרכז ההשקעות".¹²⁵

רוב רובם של המגה-תיקים נדונו בבתי המשפט המחוזיים (37 מתוך 42). 19 מהתיקים הם מסוג תיק פלילי, 13 הם תיקי פשעים חמורים ועשרה הם תיקים אזרחיים העוסקים, בין היתר, בעוולות נזיקיות בגין רשלנות רפואית והולדה בעוולה, בהפרת זכויות יוצרים ובתביעות חוזיות וכספיות שבהם סכום התביעה גבוה (דוגמת התיק שעסק במכרז המרינה בהרצליה). 14 תיקים מבין 42 המגה-תיקים נדונו בהרכב של שלושה שופטים. באופן יחסי לכלל התיקים בבית המשפט, נדונו הרבה תיקים כאלה בבית המשפט המחוזי בירושלים (11 תיקים).¹²⁶ בית המשפט המחוזיים מצאנו שחלוקת תיקים אלה תואמת ככלל את חלוקת התיקים השוטפת בין בתי המשפט. לבסוף, נציין כי תיקים רבים מבין המגה-תיקים הם תיקים שעוררו הד תקשורתי נרחב, דוגמת פרשת אליאור חן,¹²⁷ רצח תאיר ראדה¹²⁸ ועוד.

123 ייתכן שקיימים מגה-תיקים נוספים שנפתחו לפני הטמעת מערכת "נט-המשפט", וההסבה אליה פגעה בספירת עמודי הפרוטוקולים הישנים שבהם. מגבלה זו תלך ותפתח ככל שיעבור הזמן ממועד הטמעתה

ההדרגתית של מערכת "נט-המשפט" (בין השנים 2007 ו-2010).

124 ת"פ (מחוזי י-ם) 482-04 מדינת ישראל נ' גולן (פורסם בנבו, 14.8.2012).

125 ת"פ (מחוזי י-ם) 426-09 מדינת ישראל נ' אולמרט (פורסם בנבו, 10.7.2012).

126 כלומר, יותר מרבע מהמגה-תיקים התנהלו בבית המשפט המחוזי בירושלים (11 מתוך 42) בעוד שההיקף המספרי של התיקים בבית המשפט המחוזי בירושלים הוא פחות מ-2% מהתיקים בכלל ערכאות המחוזי, השלום ובתי הדין האזוריים, וכ-14% ממספר התיקים המתנהלים בבתי המשפט המחוזיים.

127 ת"פ (מחוזי י-ם) 460/09 מדינת ישראל נ' חן (פורסם בנבו, 30.11.2010).

128 תפ"ח (מחוזי נצ') 502/07 מדינת ישראל נ' זדורוב (פורסם בנבו, 14.9.2010).

1. יישום מדד משקלות התיקים

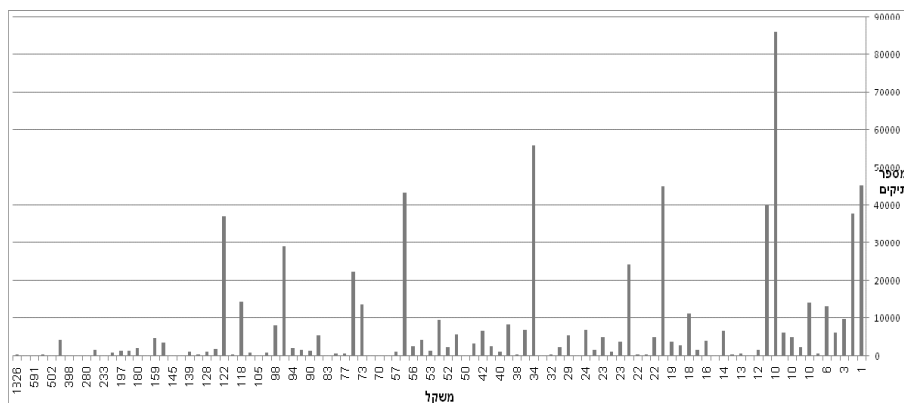
הפרקים הקודמים עסקו בהרחבה בתיאור מדד משקלות התיקים, העקרונות לחישובו, שיטות המחקר שבאמצעותן יצרנו את המדד ומידע שנחשף במהלך בנייתו על מערכת המשפט. כעת נפנה להצגת דוגמאות נבחרות ליישום המדד לפי השימושים שפירטנו בפרק המבוא. ניתוחי העומסים המובאים להלן מלמדים במקצת על ההשלכות והתועלות היישומיות הרבות שטמונות במדד המשקלות לצורכי ניהול, חלוקת משאבים והחלטות מדיניות במערכת המשפט בישראל.

1. ניתוח תמונת העומסים הקיימת לצורכי ויסות עומסים

היישום הראשוני של מדד משקלות התיקים מאפשר לסרטט תמונה משקפת של פיזור העומסים במערכת המשפט, אשר מחליף את תמונת המצב הלא מדויקת המתקבלת באמצעות מספרי התיקים בלבד.

תרשים 6 מתאר את פיזור משקלם של כל התיקים שנסגרו בבתי משפט השלום, המחוזי ובתי הדין לעבודה בשנת המשפט 2011–2012. מהנתונים עולה כי מרבית התיקים בבתי המשפט אינם כבדים. כך, חציון המשקל המשוקלל הוא 23, השווה לעומס השיפוטי הממוצע שמטיל תיק בערכאת השלום בהליך עניינים מקומיים מסוג תכנון ובנייה – ועדות מקומיות. כלומר, מחצית מהתיקים במערכת המשפט מטילים עומס פחות מזה שמטיל בממוצע תיק תכנון ובנייה – ועדות מקומיות, ומחציתם האחרת יותר מכך. הממוצע המשוקלל של משקלי התיקים (העומס שמטילים סוגי התיקים ביחס לכמות התיקים בעלי אותו משקל) הוא 43. התרשים מורה שהרוב המכריע של התיקים במערכת המשפט (86%) הם בעלי משקל הקטן מ-100.

תרשים 6: פיזור התיקים במערכת בתי המשפט לפי העומס שהם מטילים

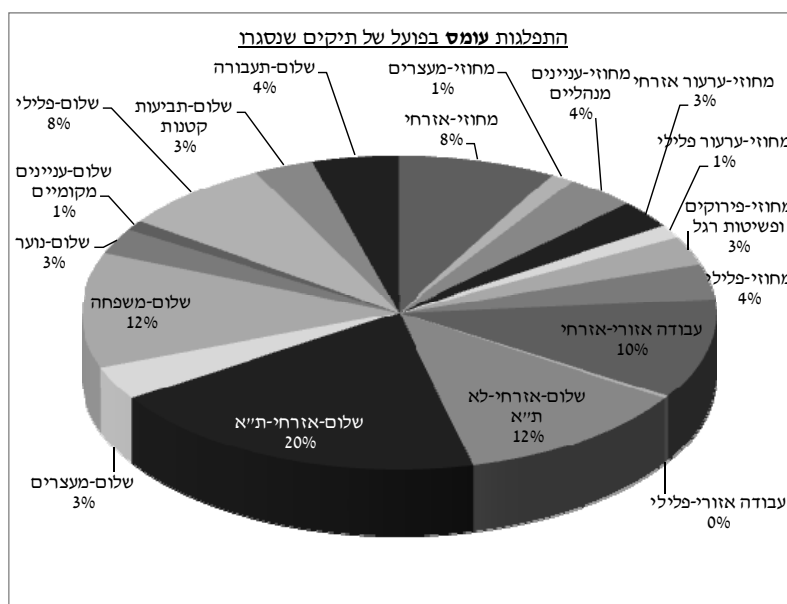
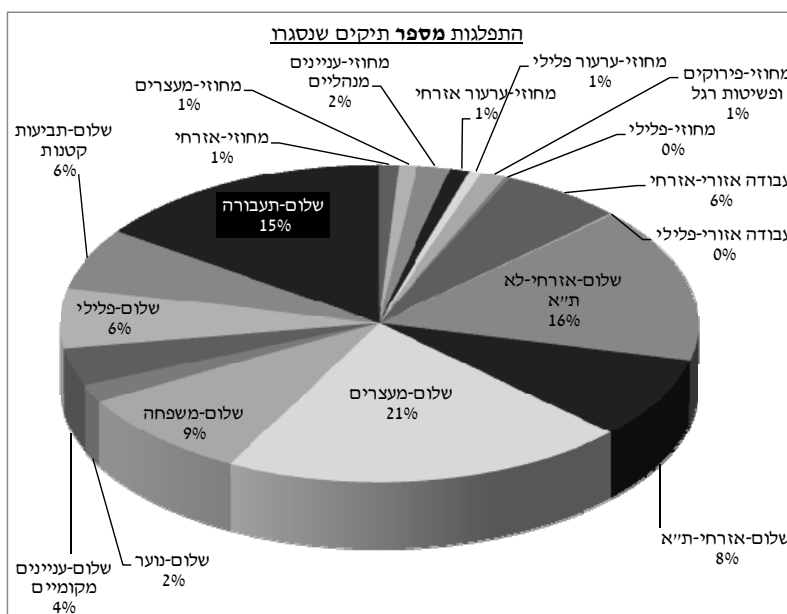


תמונות מצב של עומסים בכתכים שונים מסייעות בקבלת החלטות בנוגע לוויסות עומסים, הן באמצעות העברת תיקים בין בתי המשפט והן לצורך שיבוץ ומינוי כוח העבודה השיפוטי. בתרשים 7 ניתן לראות השוואה בין כמויות התיקים שנסגרו בשנת המשפט 2011–2012 (בצר שמאל) לבין העומס שהטילו התיקים בתקופה זו (בצר ימין), ברזולוציה של סוג הליך.¹²⁹ השוואה זו מאפשרת לזהות את הוויסות השיפוטי היעיל ביותר בין ההליכים ותחומי המשפט, לפי מצב העומסים כיום, ולמשל להחליט אם יש צורך במינוי שופטי משפחה או שופטי תעבורה נוספים. באותו אופן ניתן להשוות בין תמונות העומסים של מחוזות השיפוט ולהחליט בהתאם על העברת תיקים או כוח עבודה שיפוטי בין המחוזות.

מהנתונים שבתרשים 7 בולטים הפערים בין פיזור העומסים לבין פיזור מספרי התיקים. למשל, ניתן לראות כי תיקים בהליך מעצרים בבתי משפט השלום מהווים 21% ממספר התיקים שנסגרו, אך עומס העבודה שהם מטילים נמוך בהרבה – רק 3% מסך עומס העבודה. הפער הגבוה ביותר בין מספר תיקים לעומס שהם מטילים הוא בבתי המשפט המחוזיים. כך, בהליכים אזרחיים מספר התיקים במחוזי (כערכאה דיונית) הוא אחוז אחד ממספר כלל התיקים במערכת המשפט, אך הם מטילים 8% מעומס העבודה הכולל; בהליכים פליליים מספר התיקים במחוזי (כערכאה דיונית) מהווה רק חצי אחוז ממספר התיקים במערכת המשפט, אך עומס העבודה שתיקים אלו מטילים שווה ל-4% מעומס העבודה הכולל. בסך הכול התיקים בערכאת בתי המשפט המחוזיים מרכיבים 24% מהעומס הכולל. מכאן שבמצב הקיים של הטיפול בתיקים, וכדי שהעומס יתחלק בין ערכאות חלוקה דומה, על מצבת השופטים בבתי המשפט המחוזיים להיות כ-24% מכלל השופטים. נתון מעניין נוסף העולה מהתרשים הוא כי עיקר הפעילות במערכת המשפט היא בתיקים בהליכים אזרחיים בבתי משפט השלום. כך, 20% מסך עומס העבודה מושקע בתיקים אזרחיים המוגשים בסדר דין מהיר לבתי משפט השלום (והם רק 8% ממספר התיקים שנסגרו).

129 את הנתונים על ערכאת השלום, הליך אזרחי, החלטנו להציג לא רק לפי סוג ההליך (אזרחי) אלא גם לפי סוג התיק, וזאת בחלוקה לסוג תיק ת"א (תיק אזרחי בסדר דין רגיל) ושאר סוגי התיקים (דוגמת תיקים מסוג תא"ק, תא"מ, ה"פ וכולי). הסיבה לחלוקה היא קיומה של שונות רבה בין מספר התיקים וחלוקת העומסים בהבחנה בין סוגי התיקים מסוג ת"א לבין שאר סוגי התיקים.

תרשים 7: התפלגות מספרי תיקים ועומסים לפי סוג הליך



2. ניתוח תמונת העומסים המתפתחת וצפיית מגמות עומסים עתידיות

דוגמה שנייה ליישום משקלות התיקים מבוססת אף היא על סרטוט תמונת מצב עומסים. אלא שאם הדוגמה הקודמת עסקה ביישום משקלות התיקים במספרי התיקים הנסגרים כדי לנתח את תמונת העומסים הקיימת במערכת המשפט, בדוגמה זו נראה כי הוספת תמונת העומסים של התיקים הנפתחים מאפשרת צפיית פני עתיד. ידע משולב זה, על מגמות קיימות עם מגמות עתידיות, מאפשר ניהול אקטיבי של מערכת המשפט.

דוגמה בולטת לכך היא השימוש במדד ה-Clearance Rate – "קצב סילוק מספר תיקים" – המהווה מדד מקובל בעולם¹³⁰ לבחינת אופן התמודדותו של בית משפט עם נטל העבודה הקיים בשנה אחת (מבלי להביא בחשבון מלאי היסטורי). קצב סילוק מספר התיקים הוא פונקציית של חלוקת מספר התיקים הנסגרים במערכת המשפט בתקופת זמן במספר התיקים הנפתחים בה, כאשר בבתי משפט במצב תקין קצב סילוק מספר התיקים הוא כ-100%. לפי נתוני קצב סילוק מספר התיקים מהשנתיים האחרונות, התיקים הנסגרים רבים מאלה הנפתחים (בכך למעשה יורד מלאי התיקים). קצב סילוק מספר התיקים היה בשנת המשפט 2010–2011 103%, ובשנה שאחריה – 105%. תמונת המצב משתנה מעט כאשר בוחנים את קצב סילוק עומס התיקים, כלומר מחלקים את עומס התיקים הנסגרים בעומס התיקים הנפתחים. בשנת 2010–2011 היה קצב סילוק העומס 101%, ועלה ל-103% בשנת המשפט 2011–2012. משמעות הפער בין נתוני סילוק מספר תיקים לנתוני סילוק עומס התיקים היא שהתיקים הנפתחים בבתי משפט בשנתיים האחרונות הם בממוצע כבדים ומעמיסים יותר מהתיקים שנסגרים.

להמחשת הפער בין משקל התיקים שנפתחים במערכת המשפט למשקל התיקים שנסגרים ראו טבלה 3, המפרטת את שלושת סוגי התיקים שבהם קצב סילוק מספר התיקים היה הנמוך ביותר בשנת המשפט 2011–2012, ושלושת סוגי התיקים שבהם קצב סילוק מספר התיקים היה הגבוה ביותר. ניתן לראות למשל שבשנת המשפט האחרונה התובענות הייצוגיות בהליכים אזרחיים שנפתחו בבתי המשפט המחוזיים – במשקל 527 – היו רבות מאלה שנסגרו, ולעומת זאת תיקי חוקי עזר עירוניים שנסגרו – במשקל 19 – היו רבים מאלה שנפתחו.

130 ראו למשל השימוש במדד על ידי המרכז הלאומי לבתי משפט מדינתיים בארצות הברית, *Court Tools – Appellant Courts Performance Measures* (National Center for State Courts, 2011), available at http://www.courttools.org/~media/Microsites/Files/CourTools/courttools_appellate_measure_PACIFIC_JUDICIAL_3_Clearance_Rates.ashx; בבתי המשפט הפדרליים של אוסטרליה וניו זילנד, *PACIFIC JUDICIAL DEVELOPMENT PROGRAMME, PJDP PHASE 2: TIME GOALS FOR CASE PROCESSING & DISPOSITION TOOLKIT* (2013), available at <http://www.fedcourt.gov.au/pjdp/pjdp-toolkits/PJDP-Time-Standards-Additional-Toolkit-Resources.pdf>; ובועידה האירופאית ליעילות הצדק, Adis Hodzic & Georg Stawa, *What Can Be Said on Clearance Rate and Disposition Time?* (The European Commission for the Efficiency of Justice, 2010), available at http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Au_dela_rapport/Stawa_Adiz_general_en.pdf.

טבלה 3: סוגי התיקים בעלי קצב הסילוק הנמוך והגבוה ביותר

ערכאה	הליך	תיק	משקל	מספר תיקים שנפתחו 2012–2011	מספר תיקים שנסגרו 2012–2011	קצב סילוק מספר תיקים
מחוזי	אזרחי	תובענה ייצוגית	527	663	416	63%
מחוזי	פירוקים ופשיטות רגל	פשיטת רגל	98	10865	7940	73%
מחוזי	עניינים מנהליים	תובענה ייצוגית	502	140	104	74%
שלום	תעבורה	מעצר ימים	12	105	148	141%
שלום	אזרחי	ועדת ערר	52	1429	2315	162%
שלום	עניינים מקומיים	חוקי עזר עירוניים – בררת משפט	19	2278	3716	163%

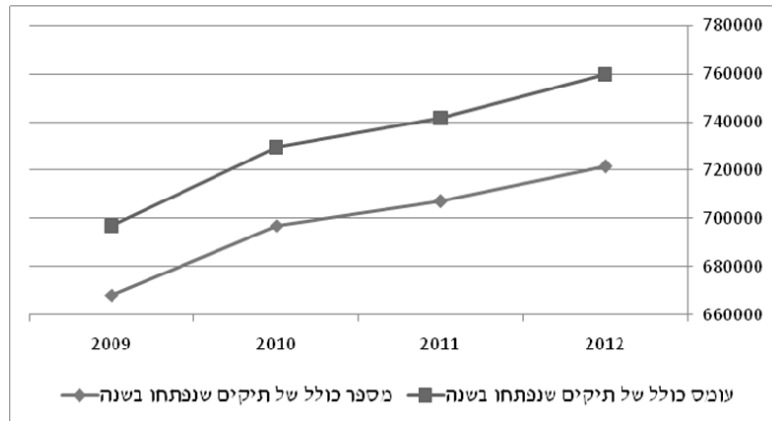
טבלה 4 מחלקת את הנתונים על קצב סילוק מספר התיקים והעומס שהם מטילים לפי הערכאות השונות. הטבלה מורה שבבתי המשפט המחוזיים, שבהם נדונים התיקים הכבדים ביותר (בממוצע משוקלל של 156 לתיק), קצב סילוק התיקים (במספר ובעומס) נמוך מ-100%, ואילו קצב סילוק התיקים הכבדים פחות, הנדונים בבתי משפט השלום, עולה על 100%. נדגיש כי למרות כל האמור לעיל הצליחה מערכת המשפט כמכלול להתמודד בשנתיים האחרונות עם עומס התיקים ברמה של 103% בשנת 2012, ו-101% – ב-2011.

טבלה 4: קצב סילוק תיקים לפי ערכאות

ערכאה	משקל משוקלל לתיק	קצב סילוק מספר תיקים	קצב סילוק עומס תיקים
מחוזי	156	95%	98%
עבודה	72	106%	105%
שלום	33	104%	102%

אינדיקציה נוספת לכך שהתיקים הנפתחים במערכת המשפט הולכים ונהיים כבדים יותר מתקבלת מהשוואת העלייה במספרי התיקים הנפתחים לעלייה בעומס שתיקים אלו מטילים, בשנים 2009–2012. תרשים 8 מראה שבשנים 2009–2012 חלה עלייה הן במספר התיקים הנפתחים (הגרף התחתון) והן בעומס של תיקים אלו (הגרף העליון). מהגרף עולה בבירור כי היחס בין מספר התיקים הנפתחים לעומס שהם מטילים השתנה בפרק זמן של ארבע שנים, וזאת כיוון שהעלייה שחלה בעומסי התיקים הנפתחים הייתה חדה מהעלייה שחלה במספרי התיקים הנפתחים. המשמעות היא שעומס העבודה הכולל במערכת המשפט צפוי לגדול בתקופה הקרובה מאחר שהתיקים ששופטים מטפלים בהם הולכים ונהיים כבדים ומורכבים יותר.

תרשים 8: עלייה במספר התיקים הנפתחים ובעומס הכולל שהם מטילים 2012–2009



3. שימוש במשקלות להערכת צורכי התקינה השיפוטית של מערכת המשפט

כיוון שמשקלות התיקים נבנו על בסיס זמן העבודה השיפוטי הממוצע המושקע בסוגי התיקים, ניתן להשתמש בזמן האובייקטיבי המבוטא במשקלות התיקים מלבד השימוש ביחסיות המשקלות (המספיק לצורך אומדן עומסים ולתיאור פיזורם במערכת המשפט, כפי שתואר בדוגמאות הקודמות). למשל, ניתן להכפיל את הזמן השיפוטי המגולם במשקלות במספר התיקים מכל סוג, ולקבל את סך הזמן השיפוטי הנדרש לטיפול בעומסי עבודה במצב כיום. ביצוע חישוב זה העלה כי מספר שעות העבודה הנדרשות לטיפול בתיקים הנפתחים בבתי משפט השלום, המחוזי ובתי הדין האזוריים לעבודה רב מ-1,400,000 שעות בשנה.¹³¹ חילוק מספר זה במספר השופטים והרשמים שיש במערכת המשפט מניב את מספר השעות הממוצע ששופט עובד בשנה על תיקים נטו – לא כולל עבודה שאינה קשורה ספציפית בתיקים, דוגמת התעדכנות בפסיקה ובספרות, ניהול הצוות, השתתפות בשיבות שופטים ובפורומים שונים, השתלמויות שופטים והתערענות. מצבת השופטים והרשמים בבתי משפט השלום, המחוזי ובתי הדין האזוריים לעבודה מנתה בספטמבר 2012 697.¹³² המשמעות היא שבמצב המצוי שופטים מקדישים לעבודה בתיקים יותר מ-2,008 שעות בממוצע בשנה ($1,400,000/697 = 2008.6$). בהנחה מקובלת בשוק, שלפיה שנת עבודה המבוססת על חמישה ימי עבודה בשבוע כוללת 200 ימי עבודה,¹³³ נמצא שבתקינת

¹³¹ הנתונים חושבו על סמך מספרי וסוגי התיקים שנפתחו בבתי המשפט בשנים 2010–2012.

¹³² על פי נתונים שנמסרו ממחלקת תנאי שירות שופטים והוועדה לבחירת שופטים בהנהלת בתי המשפט. יש לשים לב שמתוכם מכהנים 17 שופטים כנשיאי בתי משפט, ולפיכך יכולים להקדיש מספר שעות קטן בהרבה לעבודה בתיקי בתי המשפט.

¹³³ ניתוח מספר ימי העבודה במשך בחמש השנים האחרונות, בהתבסס על שבוע עבודה הכולל חמישה ימים, מורה כי בשנה ממוצעת כ-237 ימי עבודה אפשריים (260 ימי עבודה, בהפחתת 23 ימי חג וערבי

השופטים כיום שופט עובד בממוצע יותר מעשר שעות ביום בטיפול בתיקים בלבד (2008/200=10.04). נדגיש שוב כי זמן זה אינו כולל עבודה שיפוטית שאינה בתיקים או אפילו זמני הפסקה במשך היום.

כדי להשתמש במדד המשקלות לחישוב תקינת השופטים הרצויה במערכת המשפט יש לקבל שתי החלטות נורמטיביות: האחת, מספר השעות הממוצע שראוי ששופט יעבוד בהן כדי להבטיח טיפול ראוי בתיקים ולהימנע משחיקה; השנייה, שיעור שעות העבודה שאותן ראוי שהשופט יקדיש לעבודה שאינה קשורה ספציפית בתיקים, אשר ינוכה מסך השעות שייקבעו. חילוק סך זמן העבודה השיפוטי הנדרש לפי משקל התיקים בשנה במספר שעות העבודה של שופט שרצוי שתהיינה מוקדשות לטיפול בתיקי בית המשפט יניב את מספר תקני השופטים והרשמים הרצוי במערכת המשפט (לפי מצב אופן הטיפול בתיקים כיום).

4. שימוש במשקלות כבסיס לדיונים נורמטיביים

משקלות התיקים משקפים את אופן הטיפול כיום בתיקי בתי המשפט, ובכך מאפשרים לבחון אמפירית את הפער בין המצב המצוי לרצוי. זמן הטיפול הקיים בתיקים מורה בין השאר על האיזון המתקיים כיום בין שיקולי יעילות לשיקולי צדק, וההנחה היא שטיפול אטי ולא יעיל בתיקים פוגע בצדק (בגדר *Justice delayed is justice denied*),¹³⁴ ומנגד טיפול מהיר ו"יעיל" מדי נוגד גם הוא אינטרסים של צדק פרודורלי ומהותי.¹³⁵

חישוב המשקלות על בסיס זמן עבודה ממוצע מאפשר לחדד עוד יותר את הדיון הנורמטיבי בנקודות האיזון שבין יעילות לצדק. למשל, ניתן לבחון אם מצב שלפיו נדרשות בממוצע שלוש דקות כדי לקבל החלטה שמשמעותה הפרת פרטיותו של אדם ועריכת חיפוש ברכושו (צווי חיפוש וכניסה), משקף איזון נכון בין שני האינטרסים, או שמא מדובר בתופעה לא רצויה שמקורה במגבלות משאבים חמורות.

חישוב הזמן הממוצע לאירוע בתיק והממוצע או ההסתברות להתרחשותו מאפשר לבחון את הקשר הסטטיסטי בין קידום יעילות לבין אופן עשיית הצדק. למשל, מצאנו בתיקים הנדונים בבית משפט השלום, למעט תיקים בהליכי משפחה, יחס הפוך בין ההסתברות לכתיבת פסק דין לבין הזמן הנדרש בממוצע לכתיבת פסק הדין. למשל, תיקי תביעות קטנות מסתיימים בהרבה פסקי דין יחסית, וזמן קצר מוקדש לכתיבתם; תיקים פליליים, שבהם נדרש זמן רב לכתיבת הכרעת דין ללא הודאה, מסתיימים בשיעור קטן בלבד בכתיבת פסק דין (בפחות מ-4% מהתיקים). יחס הפוך זה מוצג בתרשים 9, שבו ציר ה-X מורה על זמן הכתיבה הממוצע לפסק דין במחלוקת (בדקות), וציר ה-Y על ההסתברות לכתיבת פסק דין במחלוקת. הנקודות בגרף מסמנות את פיזור התיקים על פני שני הצירים, וקו המגמה מורה כי ככל שזמן כתיבת פסק דין במחלוקת עולה, כך יורדת ההסתברות לכתיבתו באותו סוג תיק. הקשר שבין זמן כתיבת פסק דין להסתברות לכתיבתו הוא מובהק ($P < 0.01$), וידיעת זמן כתיבת פסק הדין משפרת את ניבוי ההסתברות לכתיבתו ביותר

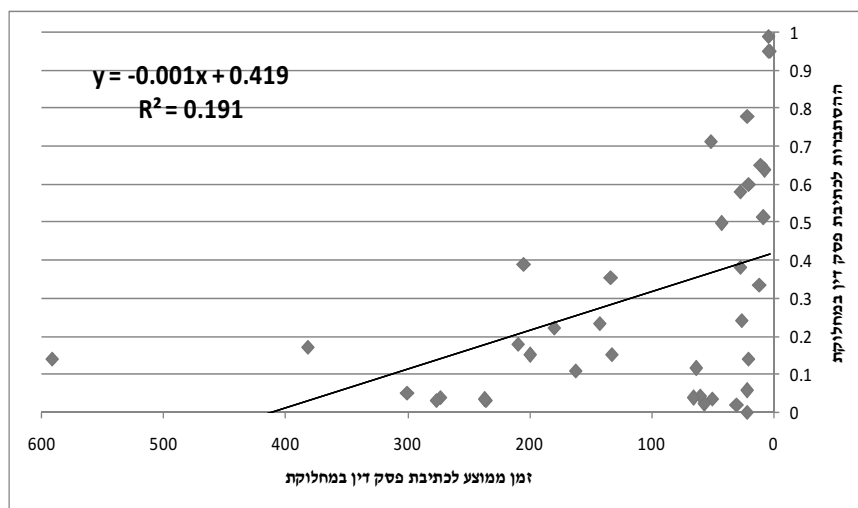
חג בממוצע). מימים אלו מפחיתים 37 ימים בשנה לחופשה/בחירה/הצהרה, ומגיעים לכ-200 ימים בשנה.

134 ראו למשל דו"ח מבנה בתי המשפט, לעיל ה"ש 4.

135 ראו מן, לעיל ה"ש 7.

מ-19% ($R^2=19.1\%$). נדגיש כי קשר זה קיים אך ורק בבית משפט השלום (למעט בהליכי משפחה) ולא בבתי המשפט המחוזיים ובתי הדין האזוריים לעבודה. הקשר הסטטיסטי אינו מוכיח סיבתיות בין זמן הכתיבה לבין סיכויי הכתיבה. ייתכן שהעומס המוטל על שופטי השלום מניע אותם לקדם פשרות בתיקים שבהם כתיבת פסק דין צורכת זמן רב, או ששוק עורכי הדין מגיב לעומס ובאופן טבעי נוטה להתפשר בתיקים "כבדים". אולם ניתן להעלות על הדעת הסברים חלופיים רבים לקורלציה המובאת ולהתרחשותה רק בבית משפט השלום. לכל אחד מהסברים אלו משמעויות נורמטיביות שונות, היכולות להעשיר את השיח הציבורי-משפטי.

תרשים 9: הקשר בין ההסתברות לכתיבת פסק דין לבין הזמן הממוצע לכתיבתו, לפי סוגי תיקים בבית משפט השלום



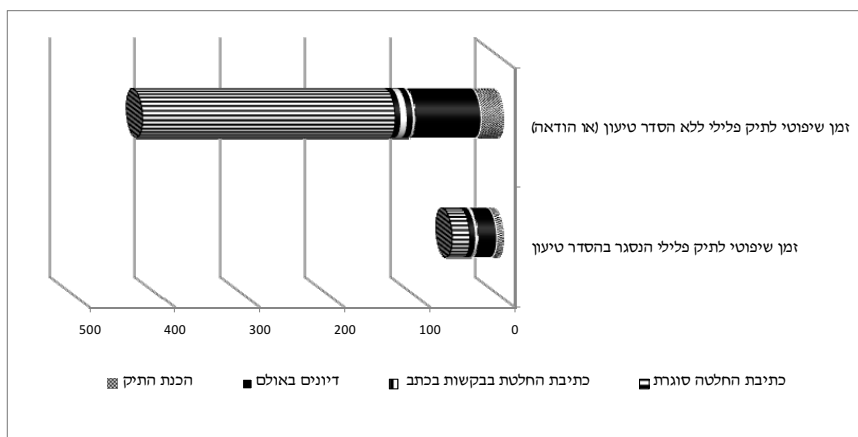
5. שימוש במשקלות כבסיס ליצירת מדד "משקלות רצויים" ככלי לתכנון רפורמות ושינויים בדין המהותי

מדד המשקלות, כאמור לעיל, מספק עוגן אמפירי לדיונים נורמטיביים בשאלות של איזון בין צדק ליעילות ומאפשר זיהוי של פערים בין המצב המצוי לרצוי. זיהוי הפערים, העמקת הדיון המשפטי המשלב בין הרמה האמפירית לנורמטיבית והגדרת האיזונים הרצויים – אלה יכולים להוות בסיס ליצירתו של מדד "משקלות רצויים" אשר ישקף את חלוקת הזמנים והמשאבים הרצויה במערכת המשפט. כדי ליצור מדד כזה לסוגי התיקים השונים ולעצב את המציאות על פיו, יש לתת את הדעת למגוון רחב של סוגיות מהותיות המשפיעות על ההסתברות לקרות האירועים בתיק ועל הזמן השיפוטי המושקע באירועי התיק. למשל, קביעה נורמטיבית בדבר היקפם הרצוי של מנגנוני הסדרי הטיעון והפשרות בסוגי התיקים השונים תשפיע על ההסתברות לדיוני הוכחות ולכתיבת פסקי דין לאחר מחלוקת ועל הזמן השיפוטי המושקע בתיקים אלו.

מדד המשקלות הקיים הוא כלי ניתוח לתכנון רפורמות שמטרתן טיפול בקביעות נורמטיביות מעין אלו. כדוגמה להמחשה ננתח את המשמעויות של הצעות שונות לשינוי מהותי בדין תוך ביטול הסדרי הטיעון בהליכים פליליים.¹³⁶ המידע הספציפי על הזמן המושקע באירועי התיק הפלילי מאפשר להשוות את הפער בין זמן הטיפול הממוצע בתיק פלילי בבית משפט השלום שמסתיים בהודאת הנאשם במסגרת הסדר טיעון הכולל הסכמה בנוגע לעונש, לבין זמן הטיפול הממוצע בתיק פלילי בבית משפט השלום שבו הנאשם אינו מודה באשמה. תרשים 10 מתאר את הפרשי הזמנים בין התיקים בכל היבטי הטיפול בהם. ניתן לראות כי סגירת תיק ללא הסדר טיעון צורכת פי שבעה יותר זמן שיפוטי מאשר סגירת תיק בהסדר. מדובר בתוספת של כשש שעות בממוצע לטיפול בתיק פלילי בערכאת השלום. תכנון רפורמה מעין זו מחייבת מינוי של פי שבעה ממספר תקני השופטים האחראים היום לטיפול בתיקים פליליים בבתי משפט השלום, על כל תקני המזכירות ועובדי הלשכה של השופטים, וכן תכנון בינוי מתאים ללשכותיהם. אם לא ימונו שופטים נוספים כאמור, משך ימי ההליכים הפליליים צפוי להתארך בהרבה, ומלאי התיקים הפליליים יגדל בבתי משפט השלום (או בתיקים אחרים, אם יווסתו משאבי שיפוט באופן פנימי). בנוסף, סביר להניח שהזמן המוקדש לשמיעת ראיות בתיקים יצטמצם.

תחזיות מעין אלו, המבוססות על הידע שצברנו, יכולות לסייע לתכנון נכון של רפורמות בעולם המשפט, ובמקרים מסוימים למנוע מראש רפורמות שתועלתן מוטלת בספק, בשל העלויות הכרוכות בהם.

תרשים 10: זמני הטיפול הממוצעים בתיקים פליליים בערכאת השלום, עם הסדרי טיעון (בדקות) ובלעדיהם



136 למשל, הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מאסר מינימום בשל הפקרת אדם שנפגע בתאונה ואיסור עריכת הסדר טיעון עם הנאשם בעבירה), התשע"א-2010, ה"ח פ/2626.

ז. מגבלות מדד משקלות התיקים והשימוש הנכון בו

למרות חשיבותו של מדד משקלות התיקים ואפשרויות השימוש הרבות בו, חשוב מאוד להיות מודעים למגבלותיו. מדד משקלות התיקים מבוסס על ממוצעי זמן הטיפול של שופטים בתיקים מסוגים שונים, במצב כיום. משום כך, למדד כמה תכונות ומגבלות המכוונות את אופן השימוש הנכון בו:

ראשית, כיוון שמדד המשקלות חושב על בסיס ממוצעים, הוא כפוף לחוק המספרים הגדולים, ולכן המשקלות מדויקים יותר ככל שהם מתייחסים לקבוצות גדולות יותר של תיקים או שופטים. כך, משקל כלל התיקים בבית משפט מסוים בשנה אחת ישקף טוב מאוד את המציאות באותו בית משפט, ואילו בחינת משקל התיקים בתקופת זמן של שבוע תהיה הרבה פחות מדויקת. לפיכך יש להשתמש במדד משקלות התיקים להשוואת עומסים בתיקים רבים ולא בתיקים מעטים.

שנית, משקלות התיקים נבנו על בסיס פרמטר אחד בלבד – פרמטר הזמן השיפוטי המושקע בהליך. ממד זה יכול להוות רק שיקול אחד, גם אם עיקרי, מבין מכלול השיקולים שיש להביאם בחשבון בעת קביעת מדיניות ניהולית של חלוקת תיקים. דוגמאות לשיקולים נוספים הם למשל העומס הנפשי שמטילים תיקים מסוימים, פרמטרים של התמחות לעומת שחיקה ועוד.

שלישית, יש לזכור כי משקלות התיקים הם תמונת ראי של המצב הקיים ואינם משקפים את המצב הרצוי או הנורמטיבי. אם למשל בשל עומס רב לא מושקע הזמן הנדרש בתיקי תעבורה, הנתונים ישקפו וישעתקו את המצב הקיים ויעניקו לתיקים אלו משקל "קל" יחסית; מנגד, אם בתביעות אזרחיות בסדר דין רגיל מושקע זמן "רב מדי", תביעות אזרחיות אלו יקבלו משקל "כבד" יחסית. נדגיש כי מדד המשקלות המצוי, המוצג במחקר זה, יכול להיות בסיס טוב ומקדם למחקר חישוב משקלות נורמטיביים-רצויים.

רביעית, חישוב המשקלות נעשה על בסיס נתונים מהשנים 2010–2012. משקלות התיקים הם צילום סטטי של תמונת המצב בשנים אלו ולא ישקפו שינויים עתידיים בחוק, במגמות הגשת תיקים או בנהלים לטיפול בתיקים. לפיכך יש לדאוג לעדכון משקלות התיקים בפרקי זמן קבועים של כחמש שנים, או אחרי שינויים דרמטיים בחקיקה.

לבסוף, יש לנקוט משנה זהירות בשימוש במשקלות התיקים ברמת השופט היחיד וברזולוציה של בית משפט ספציפי. סיבה מרכזית לכך היא שבבתי משפט שונים קיימים נוהלי עבודה מגוונים המשליכים על ויסות התיקים הפנימי בין השופטים. כך למשל בחלק מבתי המשפט חלוקת התיקים אינה רנדומלית בכל סוג תיק. לדוגמה, בבית משפט שבו התיקים ה"מורכבים" ביותר בכל סוג תיק מוקצים לשופטים בכירים, בחינת עומס התיקים שבהם מטפלים השופטים הבכירים תעלה בטעות שהם אינם עמוסים. בנוסף, בבתי משפט רבים הטיפול בתיק מתחלק בין כמה שופטים, על פי שלבי הטיפול השונים. דוגמה נפוצה היא שיטת "שופט המוקד" המנהל ביום אחד עשרות דיוני הקראות של כתבי אישום, "סוגר" מספר רב מאוד של תיקים פליליים (בעיקר בהודאות והסדרי טיעון) ומעביר לטיפולם של שופטים אחרים את התיקים הפליליים המורכבים יותר. לפיכך בחינה מספרית ומוטעית של עומס שופט המוקד היחיד תורה כי מדובר בשופט עמוס במיוחד, לעומת

שופטים המנהלים את דיוני ההוכחות במעט תיקים פלייליים. לבסוף, בחלק מבתי משפט השלום והמחוזיים, תיקים אזרחיים מסוגים מסוימים "מוקצים" לשופטים רק לאחר שהתמלאו תנאים מסוימים בתיק, כגון הגשת כתבי הגנה, תשלומי אגרות ועירבונות. מדד המשקלות משקלל בתוכו את האפשרות שלא יוקצה כלל תיק לשופט, מה שיוצר תמונה משקפת של המציאות במבט-על השוואתי, עבור השימושים הייעודיים של המשקלות. עם זאת שימוש במשקלות ככלי עזר לוויסות ברמת השופט היחיד חייב להביא בחשבון את הפער האפשרי בין משקלו של תיק נפתח (המתחשב בתיקים לא מוקצים) לבין המשקל של תיק שהוקצה לשופט ומטיל עומס בפועל.¹³⁷

מדד המשקלות אומד את העומס שמטיל תיק ממוצע על השופט הממוצע, מתחילתו ועד סופו. לפיכך ברמת השופט היחיד, מדד המשקלות הוא כלי עזר ניהולי חלקי בלבד, אשר אינו יכול – וגם לא נועד – להיות תחליף לשיקול הדעת של נשיאי בתי המשפט בחלוקת תיקים בין שופטים. שימוש פנימי במשקלות התיקים מחייב היכרות עם השופטים, עם דפוסי עבודתם וסגנון עבודתם, עם אופי העבודה והנהלים בבית המשפט ועם האופן שבו נבנו משקלות התיקים ומגבלותיהם.

ח. סיכום

במחקר זה הצגנו את מדד משקלות התיקים להערכת עומס עבודה שיפוטי, שבאמצעותו ניתן לראשונה לכמת את העומס במערכת המשפט בישראל. תהליך יצירת המדד ארך יותר משנה וכלל תכנון וביצוע של ארבעה מערכי מחקר שונים להפקת הנתונים על מספר וזמן ממוצע של אירועים בכל סוג תיק. שיטת המחקר שילבה מתודולוגיה איכותנית להערכות זמני עבודה על ידי קבוצות שופטים עם ניתוח כמותני של נתוני מחשוב ועיבודים סטטיסטיים. יותר מ-13% מהשופטים המכהנים השתתפו בהליך בניית המשקלות, והשתתפותם הביאה ליצירת משקלות ברזולוציה גבוהה מזו המצויה במדדים המקבילים במערכות משפט אחרות.

מדד משקלות התיקים שפותח בישראל הוא כלי בעל פוטנציאל ביצועי ומחקרי רב. יישומיו הרבים של המדד, שאת חלקם הדגמנו בפרק יישום מדד משקלות התיקים, יוכלו לסייע בידי מנהלי מערכת המשפט בחלוקת משאבים ובקבלת החלטות מדיניות רבות. הטמעת השימוש במדד המשקלות במערכת המשפט מלווה בצורך בהתאמות ובפיתוחים מחשוביים שיוכלו למקסם את התועלת שניתן להפיק מהמדד. מערכת המשפט נוקטת צעדים בכיוון זה, למשל באמצעות פיתוח מערכת BI (Business Intelligence) שתאפשר הפקת דוחות עומסים בזמן אמת לפי חתכים שונים על בסיס משקל התיקים.

המידע המקיף שנאסף במהלך בניית המחקר על אופיים של ההליכים המשפטיים, על הזמן המושקע בסוגי התיקים השונים ועל אופני הסגירה המאפיינים אותם, יוכל לתרום לשיח המשפטי ברמה האמפירית והנורמטיבית, וכן יוכל להעמיק את השילוב המחקרי בין

137 לפיכך לשבעה סוגי תיקים אזרחיים שבהם קיים פער הגדול מ-5% בין משקל של סוג תיק הנפתח בבית משפט לבין משקל של אותו סוג תיק כאשר הוא מוקצה בפועל לשופט, חישובו גם משקל לתיק "מוקצה", שיוזן למערכת המחשובית של בתי משפט אלו.

הרמות, למשל לצורך בחינה והערכה מראש של רפורמות. המדד מאפשר דיונים מבוססים על המידע שצברנו, על הזמן הראוי שיש להקדיש לתיקי בתי המשפט ועל השילוב הראוי בין שיקולי יעילות לצדק, אשר יוכלו להוות בסיס ליצירתו של מדד "משקלות רצויים", שישקף את חלוקת הזמנים והמשאבים הרצויה במערכת בתי המשפט בישראל.

נספח: התוצאות של משוואת הרגרסיה לחישוב אורכי דיונים

std error ¹³⁸	sig	B	סוג תיק	הליך	ערכאה
.011	.000	0.193	המרצת פתיחה (ה"פ)	אזרחי	מחוזי
.034	.000	0.255	המרצת פתיחה בוררות (הפ"ב)	אזרחי	מחוזי
0.07	0.06	0.207	תביעה נגזרת (תנ"ג)	אזרחי	מחוזי
.027	.000	0.335	תובענה ייצוגית (ת"צ)	אזרחי	מחוזי
.048	.000	0.235	תיק אזרחי בסדר דין מקוצר (תא"ק)	אזרחי	מחוזי
.004	.000	0.183	תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א)	אזרחי	מחוזי
.145	.000	0.538	הגבלים עסקיים (ה"כ)	הגבלים עסקיים	מחוזי
.135	05.0	0.525	חוזה אחיד (ח"א)	חוזים אחידים	מחוזי
.111	.000	0.242	תביעת חפצא (ת"ח)	ימאות	מחוזי
.013	.000	0.104	ערר מ"י (עמ"י)	מעצרים/ע"פ/פלילי	מחוזי
.005	.000	0.168	ערר מ"ת (עמ"ת)	מעצרים/פלילי	מחוזי
.013	.000	0.104	מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)	מעצרים/פלילי	מחוזי
.111	.000	0.302	ערר על פי חוק המים (עח"ק)	ענייני מים	מחוזי
.003	.004	0.184	ועדת ערר (ו"ע)	עניינים מנהליים/א'	מחוזי
.031	.000	0.159	ערעור מנהלי (עמ"נ)	עניינים מנהליים	מחוזי
.008	.000	0.104	ערעור מסים (ע"מ)	עניינים מנהליים/ע"א	מחוזי
.008	.000	0.139	עתירה מנהלית (עת"מ)	עניינים מנהליים	מחוזי
.008	.000	0.103	עתירות אסירים (עת"א)	עניינים מנהליים	מחוזי

138 בהנחה ששעות הדיון ביום תלויות בשופט ובאופן עבודתו (כלומר, אין מדובר בתצפיות שהן בלתי תלויות לחלוטין זו בזו), קיבצנו את הטעויות הסטנדרטיות (Clustering) לפי השופט המנהל את הדיונים. בנוסף נציין כי וידאנו שהתוצאות תואמות את משוואת הרגרסיה הדו-שלבית (Multi-level), שבה המשתנה "שופט" מוחזק כקבוע באפקט רנדומלי (Random effect).

std error	sig	B	סוג תיק	הליך	ערכאה
.138	.012	0.444	תובענה ייצוגית (ת"צ)	עניינים מנהליים	מחוזי
.088	.007	0.155	תובענה מנהלית (ת"מ)	עניינים מנהליים	מחוזי
.027	.058	0.046	ערעור על ועדה (ע"ו)	עניינים מקומיים	מחוזי
.010	.000	0.098	ערעור אזרחי (ע"א)	ערעור אזרחי	מחוזי
.028	.056	0.051	ערעור מסים (ע"מ)	ערעור אזרחי	מחוזי
.024	.000	0.110	ערעור משפחה (עמ"ש)	ערעור אזרחי	מחוזי
.032	.031	0.070	ערעור על החלטת רשם (ע"ר)	ערעור אזרחי/א'	מחוזי
.016	.004	0.048	ערעור על ועדה (ע"ו)	ערעור אזרחי/ע"מ	מחוזי
.013	.000	0.120	רשות ערעור אזרחי (רע"א)	ערעור אזרחי	מחוזי
.012	.000	0.173	ערעור פלילי (ע"פ)	ערעור פלילי	מחוזי
.013	.000	0.281	ערעור פלילי גזר דין (עפ"ג)	ערעור פלילי	מחוזי
.005	.000	0.084	ערעור פלילי תעבורה (עפ"ת)	ערעור פלילי	מחוזי
.012	.000	0.104	פירוקים (פר"ק)	פירוקים ופשיטות רגל	מחוזי
.003	.000	0.158	פשיטת רגל (פש"ר)	פירוקים ופשיטות רגל	מחוזי
.004	.000	0.109	תיק פלילי (ת"פ)	פלילי	מחוזי
.090	0.09	0.210	תיק הסגרה (תה"ג)	פלילי	מחוזי
.010	.008	0.260	תיק פשעים חמורים (תפ"ח)	פלילי	מחוזי
.003	.000	0.097	ביטוח לאומי (ב"ל)	אזרחי	עבודה אזרחי
.008	.000	0.078	דיון מהיר בסמכות רשם (דמ"ר)	אזרחי	עבודה אזרחי
.007	.000	0.140	דיון מהיר בסמכות שופט (דמ"ש)	אזרחי	עבודה אזרחי
.029	.005	0.081	דמי טיפול ארגוני (ד"ט)	אזרחי	עבודה אזרחי
.072	.005	0.204	חוק ביטוח בריאות ממלכתי (חב"ר)	אזרחי	עבודה אזרחי
.007	.000	0.123	סכסוך עבודה (ס"ע)	אזרחי	עבודה אזרחי
.039	.007	0.166	סכסוך קיבוצי (ס"ק)	אזרחי	עבודה אזרחי
.028	.002	0.085	ערעור על פי חוק (על"ח)	אזרחי	עבודה אזרחי
.020	.000	0.074	צו עשה/צו מניעה (קבועים) (צ"ו)	אזרחי	עבודה אזרחי
.011	.000	0.105	קופת גמל (ק"ג)	אזרחי	עבודה אזרחי
.028	.002	0.085	שכר עבודה בסמכות רשם (ש"ע)	אזרחי	עבודה אזרחי
.008	.001	0.079	ערעור על החלטת רשם (ע"ר)	אזרחי	עבודה אזרחי

std error	sig	B	סוג תיק	הליך	ערכאה
.081	.040	0.105	תביעות לפי חוק הגזות (גז"ז)	אזרחי	עבודה אזרחי
.016	.000	0.168	תיק פלילי (ת"פ)	פלילי	עבודה אזרחי
.006	.000	0.045	תפ – עובדים זרים (הע"ז)	פלילי	עבודה אזרחי
.145	.036	0.030	תפ – שעות עבודה ומנוחה (שע"מ)	פלילי	עבודה אזרחי
.032	.008	0.070	תפ – שכר מינמום (ש"מ)	פלילי	עבודה אזרחי
.005	.000	0.063	חוקי עזר עירוניים – בררת משפט (חע"מ)	עניינים מקומיים	עניינים מקומיים
.007	.000	0.025	חוקי עזר עירוניים – בררת קנס (חע"ק)	עניינים מקומיים	עניינים מקומיים
.009	.001	0.030	חנייה (ח"נ)	עניינים מקומיים	עניינים מקומיים
.019	.000	0.092	תכנון ובנייה – ועדות מקומיות (תו"ב)	עניינים מקומיים	עניינים מקומיים
.011	.000	0.075	ביצוע תביעה בהוצאה לפועל (ת"ת)	אזרחי	שלום
.006	.000	0.195	הטרדה מאיימת וצו הגנה (ה"ט)	אזרחי	שלום
.008	.000	0.181	המרצת פתיחה (ה"פ)	אזרחי	שלום
.007	.000	0.054	התנגדות לביצוע שטר (ת"ט)	אזרחי	שלום
.025	.000	0.130	ועדת ערר (ו"ע)	אזרחי	שלום
.032	.000	0.350	ערעור שונה – אזרחי (עש"א)	אזרחי	שלום
.019	.000	0.167	ערעור לפי חוק הנכים (ע"נ)	ועדות ערר	שלום
.002	.000	0.135	תיק אזרחי בסדר דין מהיר (תא"מ)	אזרחי	שלום
.018	.000	0.359	תיק אזרחי בסדר דין מיוחד (תא"ח)	אזרחי	שלום
.008	.000	0.129	תיק אזרחי בסדר דין מקוצר (תא"ק)	אזרחי	שלום
.001	.000	0.230	תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א) – לא כולל פלח"ד	אזרחי	שלום
.001	.000	0.210	תיק אזרחי בסדר דין רגיל (ת"א) – פלח"ד	אזרחי	שלום
.001	.000	0.106	רשות ערעור על החלטת ראש הוצל"פ (רע"צ)	אזרחי	שלום
.052	.000	0.126	החזרת תפוס (ה"ת)	מעצרים/פלילי	שלום
.001	.000	0.063	מעצר ימים (מ"י)	מעצרים/פלילי	שלום
.017	.000	0.092	מעצר ימים בהיעדר (מ"י"ב)	מעצרים/פלילי	שלום
.017	.000	0.019	מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)	מעצרים/פלילי	שלום
.050	.000	0.092	צו אחר (צ"א)	מעצרים/פלילי	שלום
.114	.003	0.134	תביעת נזקקות (תנ"ז)	משפחה	שלום
.010	.000	0.127	אפוטרופסות (א"פ)	משפחה	שלום

std error	sig	B	סוג תיק	הליך	ערכאה
.006	.000	0.163	הטרדה מאיימת וצו הגנה (ה"ט)	משפחה	שלום
.023	.000	0.083	התרת נישואין (תה"ן)	משפחה	שלום
.066	.005	0.109	יישוב סכסוך (י"ס)	משפחה	שלום
.056	.053	0.108	ערעור על החלטת רשם (ע"ר)	משפחה	שלום
.071	50.0	0.102	שינוי שם (ש"ש)	משפחה	שלום
.009	.000	0.184	תיק הסכם (תה"ס)	משפחה	שלום
.002	.000	0.136	תיק משפחה (תמ"ש)	משפחה	שלום
.007	.000	0.135	תיק עיזבונות (ת"ע)	משפחה	שלום
.039	.000	0.193	תיק קביעת גיל (ת"ג)	משפחה	שלום
.014	.000	0.179	מעצר ימים (מ"י)	נוער	שלום
.010	.000	0.147	מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)	נוער	שלום
.007	.000	0.179	תביעת נזקקות (תנ"ז)	נוער	שלום
.070	.003	0.090	צו ביניים לנזקקות (צב"נ)	נוער	שלום
.002	.000	0.093	תיק פלילי (ת"פ)	נוער	שלום
.004	.000	0.061	חוקי עזר עירוניים – בררת משפט (חע"מ)	עניינים מקומיים	שלום
.006	.000	0.026	חוקי עזר עירוניים – בררת קנס (חע"ק)	עניינים מקומיים	שלום
.019	.000	0.065	רישוי עסקים (רע"ס)	עניינים מקומיים	שלום
.006	.000	0.046	תכנון ובנייה – ועדות מקומיות (תו"ב)	עניינים מקומיים	שלום
.001	.000	0.067	תיק פלילי (ת"פ)	פלילי	שלום
.002	.000	0.105	תביעה קטנה (ת"ק)	תביעות קטנות	שלום
.007	.000	0.048	בקשה לביטול-פסילה מנהלית/איסור שימוש ברכב (בפ"מ)	תעבורה	שלום
.033	.000	0.186	גרימת מוות בנהיגה רשלנית (גמ"ר)	תעבורה	שלום
.102	.009	0.135	הארכת מועד להישפט (המ"ש)	תעבורה	שלום
.070	.001	0.123	מעצר ימים (מ"י)	תעבורה	שלום
.019	.000	0.171	מעצר עד תום ההליכים (מ"ת)	תעבורה	שלום
.004	.000	0.058	תאונת דרכים (ת"ד)	תעבורה	שלום
.019	.012	0.047	עבירות שאינן תאונות דרכים ואינן דוחות (פ"ל)	תעבורה	שלום
.002	.000	0.051	תיק תעבורה (תת"ע)	תעבורה	שלום
0.009	.000	2.288			קבוע