



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

1.11.2016

פרסום עיקרי הדוח ההשוואתי של הוועדה האירופית ליעילות הצדק (2016)

א. כללי

בחדש אוקטובר 2016 פרסם הדוח הרשמי השישי מטעם הוועדה האירופית ליעילות הצדק - CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice), אשר מעריך את מערכות המשפט האירופאיות ומשווה ביניהן. הוועדה האירופית ליעילות הצדק הוקמה על ידי ועדת השרים של מועצת אירופה בשנת 2002, והיא מורכבת ממומחים מוסמכים מטעם 47 המדינות האירופיות החברות בה. תכלית קיומה של הוועדה להציע פתרונות מעשיים והולמים לשיפור ויעול מערכות המשפט עבור המדינות החברות בה. לשם כך, יוזמת ועדת CEPEJ שורת פרויקטים אשר אחד המשמעותיים והבולטים שבהם הינו דוח השוואתי מקיף אשר בוחן את יעילות התפקוד של מערכות המשפט השונות, ועורך השוואה ביניהן על פי אוסף סטנדרטים בינלאומיים רשמיים שעוגנו בדוח. הדוח ההשוואתי נערך מידי שנתיים, מאז שנת 2004, ובכך מאפשר לאבחן ולנתח את המגמות והשינויים בנתונים ובמדיניות המערכתית לאורך השנים. בהתאמה, ממצאיו של הדוח זוכים להד ציבורי, תקשורתי ואקדמי נרחבים.

בחדש מאי 2012 מדינת ישראל התקבלה לוועדה במעמד של מדינה משקיפה, ועם האישור שניתן לה לשם כך בחדש ספטמבר 2013, היא הפכה למדינה הלא-אירופית הראשונה ליטול חלק בדוח ההשוואתי.

זוהי השנה השנייה שבה הדוח מציג נתונים גם על מערכת המשפט בישראל.

ב. הדוח הנוכחי

הדוח הנוכחי מנתח את נתוני 2014 על אודות מערכות המשפט של 45 מתוך 47 המדינות החברות ב-CEPEJ¹, ועל אודות ישראל. הנתונים על ישראל נאספו על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים בהנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים,

¹ מדינות ליכטנשטיין וסאן מרינו לא הצליחו להעמיד את הנתונים הדרושים בסד הזמן שנקבע לכך.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

התביעה המשטרית, לשכת עורכי הדין, רשות הגביה והאכיפה, משרד האוצר והלמ"ס. למען הסדר נציין כי חישובי הממוצעים והחציון של מדינות אירופה אינם משקללים את הנתונים על אודות מדינת ישראל בשל מעמדה כמדינה משקיפה להבדיל מן המדינות החברות בוועדה.

הדוח הסופי מקיף מגוון רחב מאוד של תחומים הקשורים למערכת המשפט, והנתונים המופיעים בו עברו תהליך ארוך שכלל תיקוף, הערכה וניתוח סטטיסטי ואיכותני המתייחס להבדלים המבניים והמהותיים בין המדינות. הדוח הסופי הותר לפרסום לאחר שעבר אשרור בידי ועידת שרי החוץ של מועצת אירופה, והוא כולל 5 פרקים: פרק מתודולוגי; פרק הבוחן את התקצוב של מערכות המשפט (תקציב בתי המשפט, תקציב הסיוע המשפטי ותקציב שירותי התביעה); פרק הדן בגורמי השיפוט, בצוותים המקצועיים שלצדם ובעלי התפקיד הנוספים במערכת המשפט (תובעים, נוטריונים, עו"ד וכיו"ב); פרק המוקדש למבנה ארגוני של מערכת בתי המשפט והממשק עם לקוחותיה (מידע למשתמשי המערכת, שימוש בטכנולוגיות מידע, מנגנוני פיצויים); ופרק שבוחן את היעילות והאיכות של תפקוד בתי המשפט והתביעה הציבורית (סקירת העומס המוטל על בתי המשפט, בחינת יעילות התפקוד של מערכות הצדק הפלילי והאזרחי ושל סדרי הדין המנהליים, אבחון מגמות וגזירת מסקנות לאורן).

ניתן לצפות בדוח המלא באמצעות הקישור: [Evaluation Report of European Judicial Systems](#).

השנה, בנוסף לדוח, השיקה CEPEJ ממשק אינטרנטי שמאפשר יצירת טבלאות, תרשימים ומפות על כלל הנתונים שנאספו עבור הדוח ההשוואתי, גם עבור נתונים שלא הוצגו בדוח עצמו. חלק מהנתונים שמוצגים במסמך זה לקוחים מהממשק שנמצא בקישור הבא:

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/default.asp>

עוד נדגיש כי זוהי הפעם הראשונה שהוועדה ערכה דוח משנה הבוחן את השימוש שמערכות המשפט עורכות בטכנולוגיות מידע (Information Technology - IT). ניתן לצפות בדוח המשנה

בקישור הבא: [Thematic Report: Use of Information Technologies in European Courts](#)



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

ג. נתונים נבחרים מתוך הדוח ההשוואתי

ג.1 תקציב מערכות המשפט

פרק 2 בדוח עוסק בהרחבה בתקציב מערכות המשפט במדינות השונות ומשווה ביניהן תוך התייחסות למספר היבטים. הדוח מתייחס לתקציב מערכת המשפט כתקציב הכולל 3 תקציבי משנה: תקציב בתי המשפט, תקציב מערכת הסיוע המשפטי ותקציב שירותי התביעה. לצורכי מסמך זה, עיקר הדיון יתמקד בממצאי הדוח לעניין תקציב המשנה של בתי המשפט על רכיביו השונים.

התקציב השנתי בישראל שאושר לבתי המשפט בתחילת שנת 2014 עמד על 1,772,261,000 ₪, שהם €375,113,449.² תקציב זה גדל ב-24.38% בהשוואה לתקציב שאושר בשנת 2012.³ פרספקטיבה השוואתית ראשונה מתקבלת באמצעות בחינת תקציב בתי המשפט ביחס לגודל האוכלוסייה (תרשים 1 להלן).⁴ בתרשים 1 ניתן לראות כי תקציב בתי המשפט ביחס לנפש במדינת ישראל עמד על €45 בשנת 2014, שהם 212 ₪ בקירוב, בהשוואה ל-€36.3, שהם כ-173 ₪, בשנת 2012. נתון זה גבוה במעט מתקציב בתי המשפט הממוצע באירופה, שעמד על €36 לנפש, שהם 170 ₪ בקירוב, ואשר לא גדל באופן משמעותי מאז שנת 2012 (€35).

² על פי שער החליפין לאירו נכון ליום 31.12.14 שעמד על 7246.4.

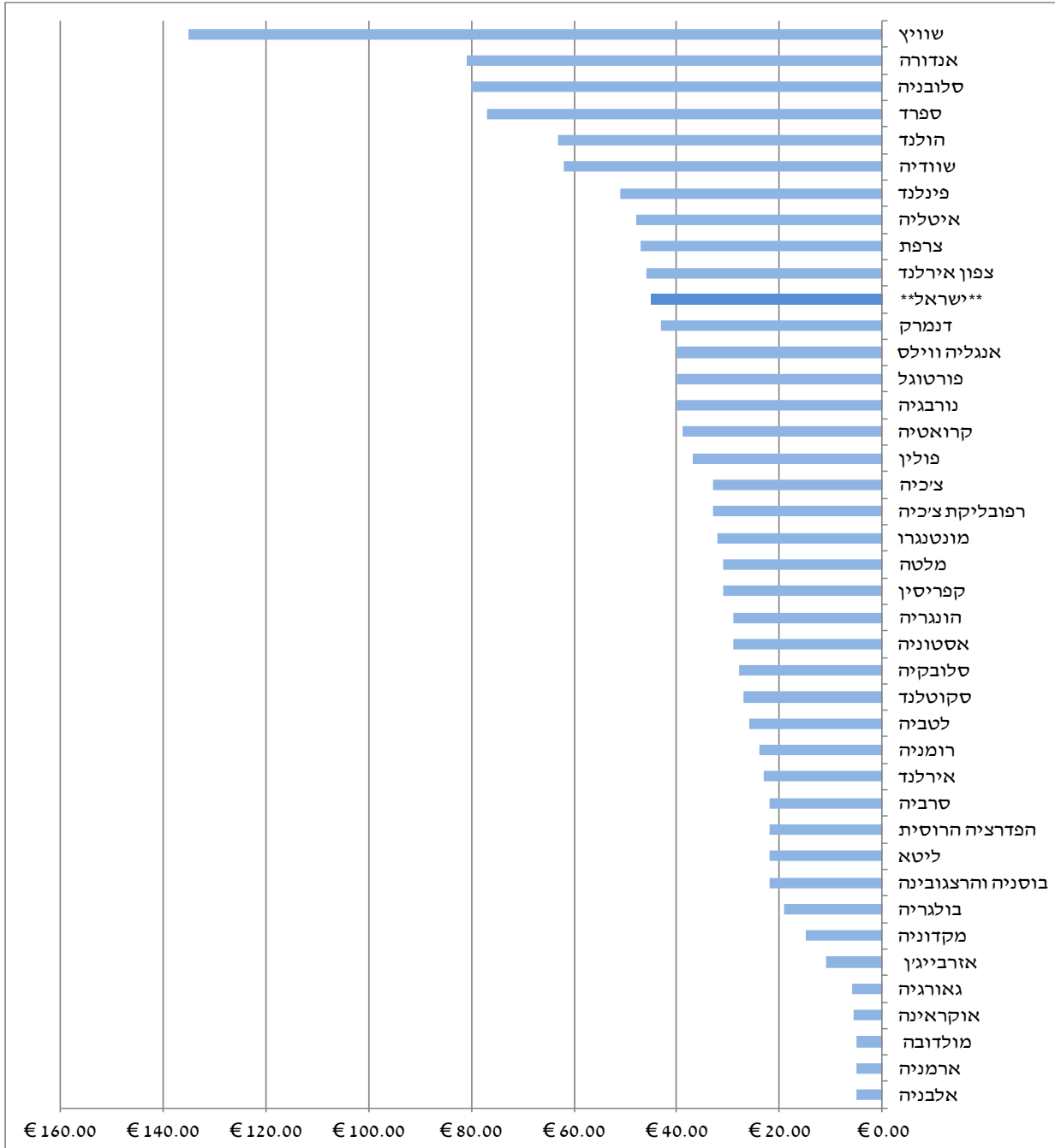
³ בשנת 2012, התקציב שאושר עמד על 1,424,838,000 ₪ שהם כ-€289,565,907 (על פי שער החליפין לאירו נכון ליום 13.12.12 שעמד על 9206.4).

⁴ גרף 2.12 בעמ' 32 לדוח.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 1: תקציב בתי המשפט לנפש, בשנת 2014 (ב-€)



פרספקטיבה השוואתית נוספת מתקבלת באמצעות בחינת תקציב בתי המשפט ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תרשים 2 להלן).⁵ הסתכלות השוואתית זו מציגה תמונה השונה מזו המוצגת בתרשים 1. תרשים 2 מורה על כך שבישראל, תקציב בתי המשפט היווה 0.16% מהתמ"ג, נתון

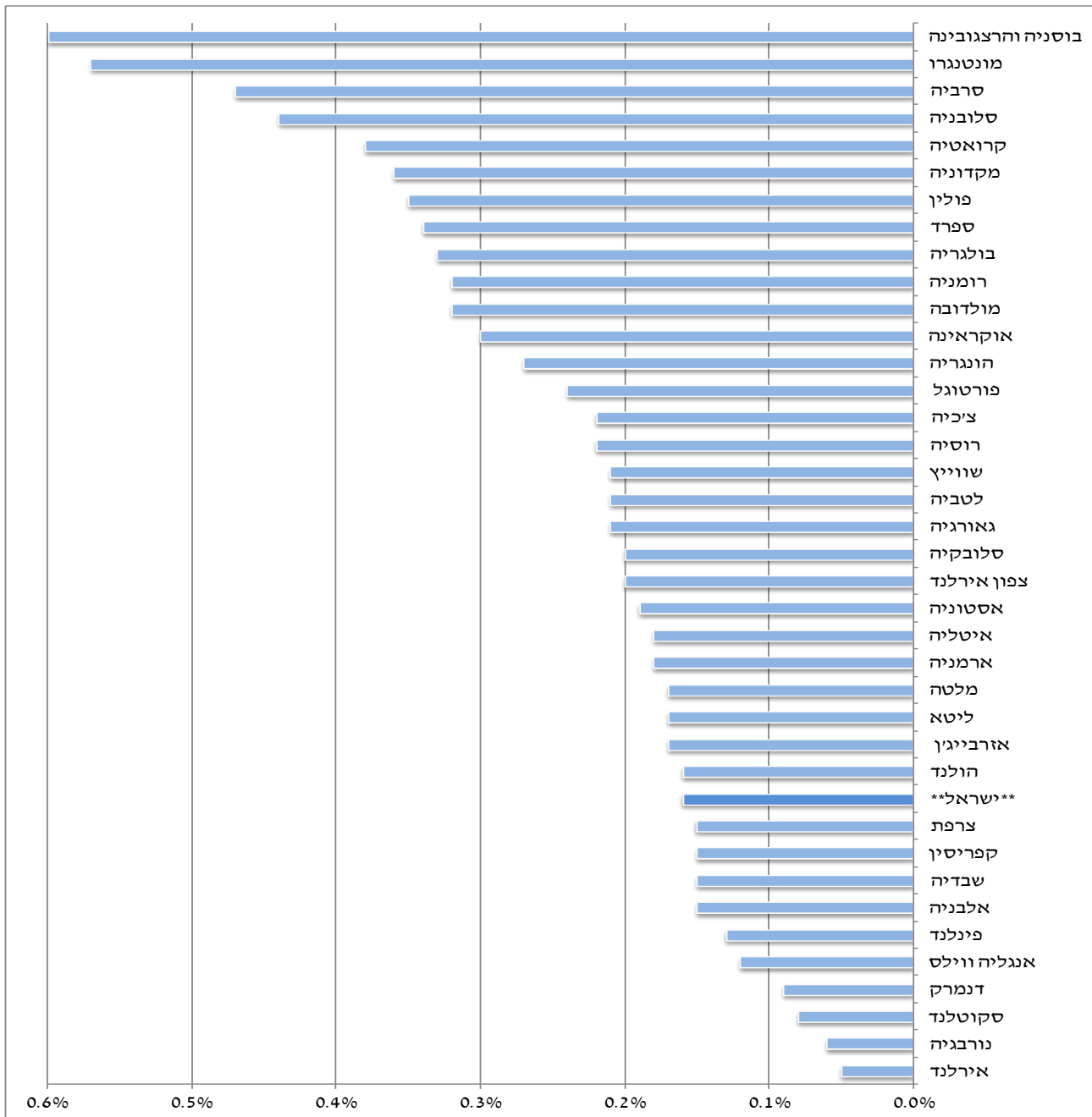
⁵ לקוח ממחולל הלוחות ב: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/03.asp>



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

הדומה לאחוז היחסי מהתמ"ג של שנת 2012 (0.14%). אחוז זה עומד בממוצע על 0.24% במדינות אירופה, כאשר באופן כללי ניתן להצביע על כך שהמדינות בהן האחוז היחסי מהתמ"ג נמוך מ-0.20% מתאפיינות בתמ"ג גבוה (כדוגמת נורבגיה ושבדיה) או גבוה מהממוצע (כדוגמת ישראל, סקוטלנד, ואנגליה ווילס).

תרשים 2: תקציב בתי המשפט ביחס לתמ"ג, בשנת 2014 (ב-€)





מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

בנוסף, הדוח מציג את חלוקת תקציב המשנה של בתי המשפט בין 7 רכיבים: תשלום משכורות/ תקצוב מערכות המחשוב/ הוצאות משפט/ תקצוב בתי משפט קיימים/ תקצוב בתי משפט חדשים/ מימון הכשרה והשכלה/ ואחר. למקרא הדוח עולה כי חלקם היחסי של כל אחד מרכיבי התקציב מתוך סך תקציב בתי המשפט בשנת 2014 נותר, ברובו, דומה לקודמו משנת 2012. כך, עיקר תקציב בתי המשפט עודנו מוקצה לתשלום משכורות לעובדי מערכת המשפט. בישראל, אחוז רכיב זה מתוך סך תקציב בתי המשפט הוא 66%, קצת פחות מהממוצע האירופי בשנת 2014 שעמד על 69% ומאחוז רכיב זה בשנת 2012 בישראל (67.7%). הרכיב התקציבי הגבוה העוקב הינו תקצוב בתי המשפט הקיימים, ושיעורו עמד על 13.7% מתקציב בתי המשפט בישראל בשנת 2014, בהשוואה ל-9% לפי הממוצע האירופי. תקצוב מערכות המחשוב, ששיעורו על פי הממוצע האירופי עמד על 3% מסך תקציב בתי המשפט, עמד על 6.5% במדינת ישראל (עלייה קלה אל מול השיעור הישראלי בשנת 2012 שעמד על 6.3%). עלייה נוספת ניכרה בשיעור התקציב שהוקצה למימון הכשרות מקצועיות והשכלה – בישראל מוקצה לשם כך 0.8% מתקציב בתי המשפט לשנת 2014 (בדומה לממוצע האירופי שעמד על 1%), לעומת 0.5% שהוקצבו לשם כך בתקציב בתי המשפט בישראל בשנת 2012.⁶

סקירה השוואתית נוספת בחנה את היקף ההכנסה השנתית מאגרות בתי המשפט והמגמות שחלו בו לאורך השנים. לפי נתוני הדו"ח, ההכנסה השנתית מאגרות משפט במדינת ישראל גדלה בין השנים 2012-2014 בשיעור של 8.3% (ראו **טבלה 1**), בדומה למגמת העלייה שנצפתה עבור ההכנסה השנתית הממוצעת במדינות מועצת אירופה (9%).⁷

טבלה 1: היקף ההכנסה השנתית מאגרות בית משפט

שנה	הכנסה מאגרות משפט במדינת ישראל	תקציב בתי המשפט השנתי במדינת ישראל	חלקה של ההכנסה מאגרות מתוך תקציב בתי המשפט
2012	₪ 394,000,000	₪ 1,424,838,000	27.7%
2014	₪ 427,000,000	₪ 1,772,261,000	24%

⁶ ראו בטבלה 2.14 בעמ' 34 לדוח.
⁷ מ-€213,023,797 בשנת 2012 לסך של €232,586,773 בשנת 2014; ראו עמ' 61 בדוח.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

עוד עולה מן הטבלה כי שיעור חלקה של ההכנסה מאגרות משפט מתוך תקציב בתי המשפט במדינת ישראל פחת בשנת 2014, מ-27.7% מתקציב בתי המשפט לשנת 2012, ל-24% בשנת 2014.⁸ זאת, בשים לב לכך שתקציב בתי המשפט במדינת ישראל גדל וכי הנתונים המספריים על אודות אגרות המשפט אינם מתחשבים בהחזרי אגרות בשל העובדה שאגרות שהושבו במהלך שנת עבודה מסוימת אינן בהכרח עבור תיקים שנפתחו באותה שנה, ועל כן לא ניתן להפחית את ההחזרים מן התקבולים.

לצורכי השוואה ניתן ללמוד מהדו"ח כי מנעד ההכנסות מאגרות בתי המשפט נע בין מדינות צרפת ולוקסמבורג שאינן גובות אגרות כלל (ועל כן אינן מניבות כל הכנסה מהן), לבין מדינות שהכנסתן השנתית מאגרות בתי המשפט מהווה מעל למחצית מן התקציב השנתי של מערכת המשפט כדוגמת טורקיה עם 51% ואוסטריה עם 111% שלמעשה מניבים לה רווח מעבר לעלויות של כלל מערכת המשפט. נציין כי עורכי הדוח העמידו הסבר אפשרי לרף ההכנסות הגבוה מגביית אגרות בית משפט בכך שבתי המשפט במדינות מסוימות מרכזים בידיהם את מרשמי המקרקעין והעסקים ועל כן גובים יותר אגרות בגין אחזור מידע, עדכון המרשם ועריכת שינויים בו.

ג.2. אנשי המקצוע ונושאי המשרה השונים במערכת המשפט

פרק 3 לדוח מייחד את הדיון לשורת בעלי התפקיד והצוותים המקצועיים ו"הלא מקצועיים" במערכת המשפט ובכלל זה: השופט וצוות השירות בבית המשפט (יועצים מומחים, עוזרים משפטיים, אנשי מזכירות, קלדנים, מתורגמנים וכן הלאה), מערך התביעה, ועורכי הדין.

ג.2.א. מספר שופטים ביחס לאוכלוסייה

על פי הדוח, שופט/ת מקצועיים הינם שופטים שמלאכת השיפוט היא עיסוקם העיקרי על בסיס קבוע. הדוח מתייחס גם לשופטים מקצועיים על בסיס מזדמן, ומציין כי בישראל קטגוריה זו כוללת גם שופטים בדימוס המוסמכים לשפוט על פי מינוי מותנה ושופטים עמיתים. המונח שופט/ת לא מקצועיים (non-professional judges/ lay judges/ magistrates) מוגדר על פי הדוח כמתנדב, בעל תפקיד שיפוטי, שמקבל החזרי הוצאות.

⁸ גרף 2.31 בעמ' 63 לדוח



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

אם כן, הדוח מרכז מידע רב על אודות השופטים ונשיאי בתי המשפט, מספרם, פיזורם בין הערכאות, היחס המגדרי ביניהם, מינויים והכשרתם, שכרם ועוד. כך, עולה מן הדוח כי מספר השופטים הממוצע במדינות אירופה עומד על 21 שופטים מקצועיים במשרה קבועה ו- 109 שופטים "לא מקצועיים" על כל 100,000 תושבים.⁹ בישראל לעומת זאת, מספר השופטים והשופטות לנפש נמוך בהרבה מכך, ועומד על 8 שופטים מקצועיים במשרה קבועה ו- 5 שופטים "לא מקצועיים" בלבד על כל 100,000 תושבים. ניכרת שונות גבוהה בין המדינות במספר השופטים המקצועיים ו"הלא מקצועיים" לנפש. ב-21 מדינות פועלים שופטים "לא מקצועיים". במרביתן, שופטים אלו יושבים כעזר לשופטים המקצועיים, כדוגמת נציגי ציבור ויועצים מומחים, כפי שנעשה בישראל; אך בחלקן, שופטים אלו מקבלים החלטות שיפוטיות ללא שופט מקצועי לצדם ואף מטפלים בחלק ניכר של התיקים הנפתחים במדינות אלו. כך שבשונה מן המצב בישראל, במדינות רבות, כאשר מספר השופטים המקצועיים הוא קטן יחסית, ישנו מספר גבוה במיוחד של שופטים "לא מקצועיים" (ראו טבלה 2).¹⁰

טבלה 2: מספר השופטים המקצועיים ו"הלא-מקצועיים" ביחס ל-100,000 תושבים

מדינה	מספר שופטים מקצועיים ביחס ל-100,000 תושבים	מספר שופטים לא מקצועיים ביחס ל-100,000 תושבים
נורבגיה	11 על בסיס קבוע 1 על בסיס מזדמן	832
גרמניה	24 על בסיס קבוע	120
דנמרק	6 על בסיס קבוע	212
שבדיה	12 על בסיס קבוע 3 על בסיס מזדמן	85
ישראל	8 על בסיס קבוע 1 על בסיס מזדמן	5
הממוצע האירופי	21 על בסיס קבוע 9 על בסיס מזדמן	109

בחינה השוואתית נוספת התמקדה בחלוקת השופטים המקצועיים ונשיאי בתי המשפט בין הערכאות השונות לפי מגדר. כך עולה מהדו"ח כי שיעור ייצוגן של נשים בתפקידי שופטות מקצועיות עומד על 51% מכלל אוכלוסיית השופטים המקצועיים במדינת ישראל, בדומה לממוצע

⁹ ראו בטבלה 3.7 בעמוד 87 לדוח, כמו גם בטבלה 3.10 בעמוד 90 לדוח.
¹⁰ ראו בהרחבה בטבלה 3.7 בעמוד 87 לדוח המלא.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

האירופי.¹¹ עוד עולה כי 33% ממשורות נשיאי בתי המשפט האירופאיים בשלוש הערכאות, מאוישות על ידי נשים. בהקשר זה מעודד לראות כי שיעור החלוקה במדינת ישראל עולה על הממוצע האירופי, ולפיו שיעור הנשים המכהנות כנשיאות בתי משפט בכלל הערכאות עומד בממוצע על 45%.¹²

ג.2.ב. מספר עורכי דין ביחס לאוכלוסייה

מנתוני הדוח עולה כי בין השנים 2012 ל-2014 חלה עליה במספר עורכי הדין בשיעור ממוצע של 6% ב-46 המדינות האירופיות שנבדקו. בהשוואה לכך, אובחנה מגמת עליה בשיעור של 12% במספר עורכי הדין במדינת ישראל, שיעור הכפול מן הממוצע האירופאי לעניין זה. בנוסף ניתן לראות כי שיעור עורכי הדין במדינת ישראל ביחס ל-100,000 תושבים עומד על 684 ומהווה את השיעור הגבוה ביותר בין מדינות אירופה (ראו **תרשים 3**). לצורך המחשה נציין כי המדינה העוקבת בשיעור עורכי הדין ביחס לאוכלוסייה היא יוון עם 388 עורכי דין על כל 100,000 תושבים.¹³

¹¹ ראו בגרף 3.18 בעמוד 101 לדוח המלא.

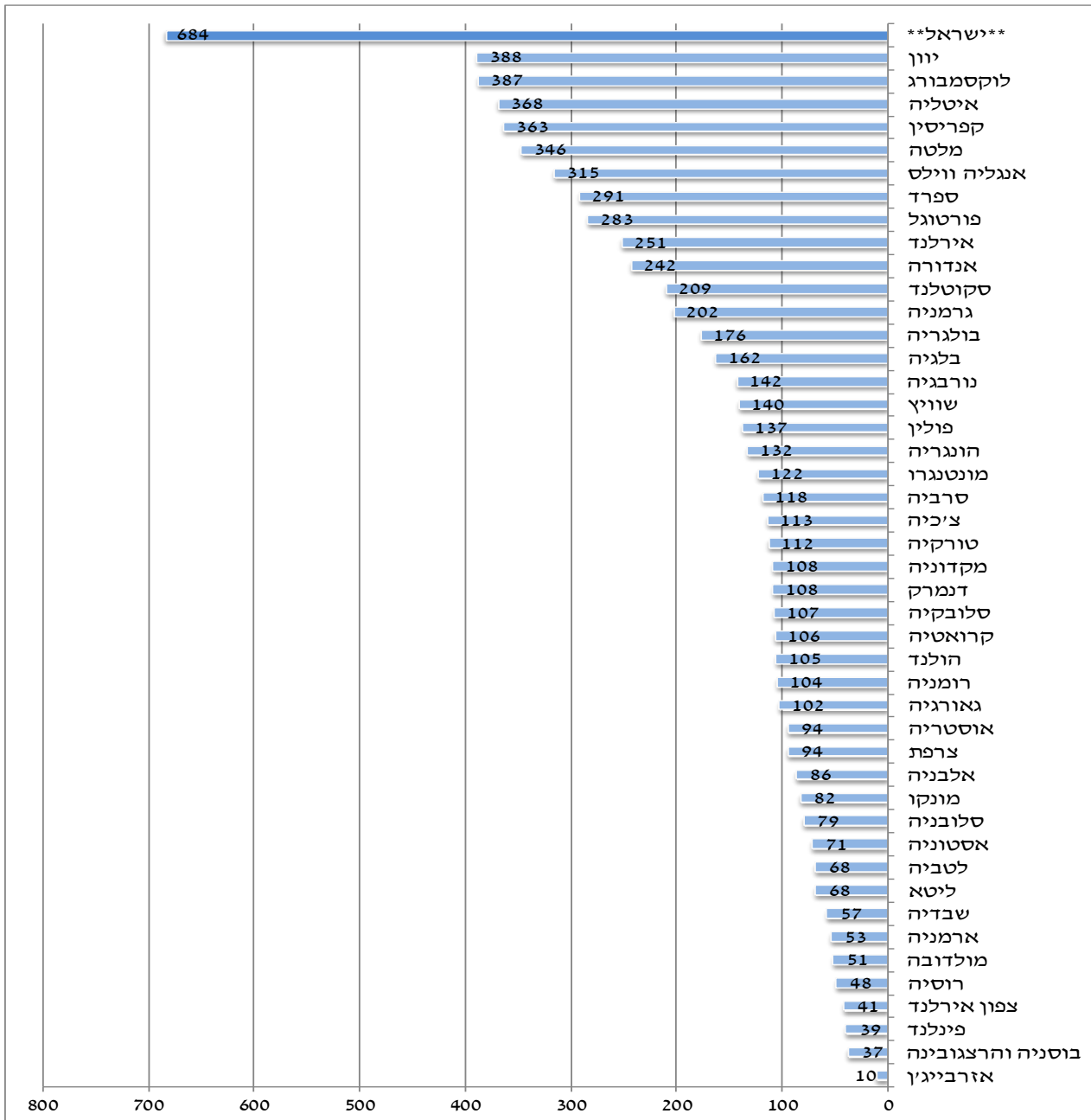
¹² ראו בהרחבה בטבלה 3.17 בעמוד 100 לדוח המלא.

¹³ ראו בטבלה 3.41 בעמוד 156, ובטבלה 3.48 בעמוד 157 לדוח הועדה המלא.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 3: מספר עורכי דין ל-100,000 תושבים, בשנת 2014



ג.3. מספר תיקים אזרחיים בבתי המשפט וקצב סילוק התיקים (clearance rate)

פרק 5 לדוח ההשוואתי בוחן את יעילות ואיכות התפקוד של בתי המשפט וגופי התביעה הציבורית על פי מספר מדדים שביניהם מדד קצב סילוק התיקים ומדד משך זמן הטיפול בתיקים.

מדד קצב סילוק התיקים בוחן את מידת היעילות שבה בתי משפט מתמודדים עם עומס התיקים הנפתחים, באמצעות חלוקת מספר התיקים שנסגרו בשנה נתונה במספר התיקים שנפתחו באותה



מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

שנה. נקדים ונאמר בעניין זה כי דוח הוועדה מצביע על עליה בשיעור של 3.2% במספר התיקים האזרחיים והמסחריים שנפתחו במדינת ישראל בין השנים 2012-2014, וזאת בשים לב לכך שבמחצית ממדינות אירופה שנבדקו נמצאה מגמה הפוכה של ירידה בכמות התיקים שנפתחו¹⁴. כך, מספר התיקים האזרחיים והמסחריים שנפתחו במדינת ישראל עמד על 358,501 תיקים בשנת 2012, אל מול 370,175 תיקים בשנת 2014. בחינה השוואתית של מדינת ישראל אל מול המדינות האירופיות מעלה כי ממוצע התיקים האזרחיים שנפתחו בערכאה ראשונה במדינות אירופה ביחס ל- 100,000 תושבים הוא 2,724 תיקים בשנת 2014, והמספר הממוצע של התיקים שנסגרו באותה שנה עמד על 2,734. מנגד, מספר התיקים האזרחיים לנפש במדינת ישראל גבוה בהרבה מן הממוצע האירופי ועומד על 4,460 תיקים אזרחיים שנפתחו ו-4,540 תיקים שנסגרו ביחס ל-100,000. מכאן שמספר התיקים הנפתחים במדינת ישראל כמעט מכפיל את מספר התיקים הממוצע הנפתחים במדינות אירופה שנה אחר שנה. בכך יש להעיד על מידת העומס המוטלת על בתי המשפט בישראל, וזאת בשים לב לכך שתקינת השופטים המקצועיים במדינה עומדת על כשליש בלבד ממספר השופטים המקצועיים הממוצע באירופה ביחס ל- 100,000 תושבים כפי שצוין לעיל.

אם כן, התוצאה המתקבלת היא שקצב סילוק התיקים האזרחיים הממוצע במדינות מועצת אירופה הוא 100%, ובהתאמה זהו גם קצב הסילוק החציוני¹⁵. בצד לכך מעניין לראות כי חרף עומס התיקים החריג המוטל לפתחם של בתי המשפט בישראל, הרי שקצב סילוק התיקים האזרחיים בערכאה הראשונה עומד בשנת 2014 על 102% במדינת ישראל - נתון מרשים בפני עצמו, אשר מקבל משנה תוקף בהתחשב בשיפור בקצב סילוק התיקים אל מול נתוני מדינת ישראל בשנת 2012 שעמדו על 100.8%.

בתרשים 4 שלהלן מובאים הנתונים על מספר התיקים האזרחיים הנדונים בערכאה הדיונית הראשונה ביחס ל-100,000 תושבים בכל אחת מהמדינות¹⁶. קצב סילוק התיקים האזרחיים מצוין בסוגרים לצד שמה של כל במדינה, ומפתח הצבעים מבחין בין התיקים שנפתחו (תכלת) לתיקים שנסגרו (כתום).¹⁷

¹⁴ לקוח ממחולל הלוחות ב: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/03.asp>

¹⁵ משמעות הדבר היא שבמחצית מהמדינות קצב סילוק התיקים האזרחיים נמוך ממספר זה, ובמחציתן גבוה ממספר זה.

¹⁶ ראו <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/03.asp>

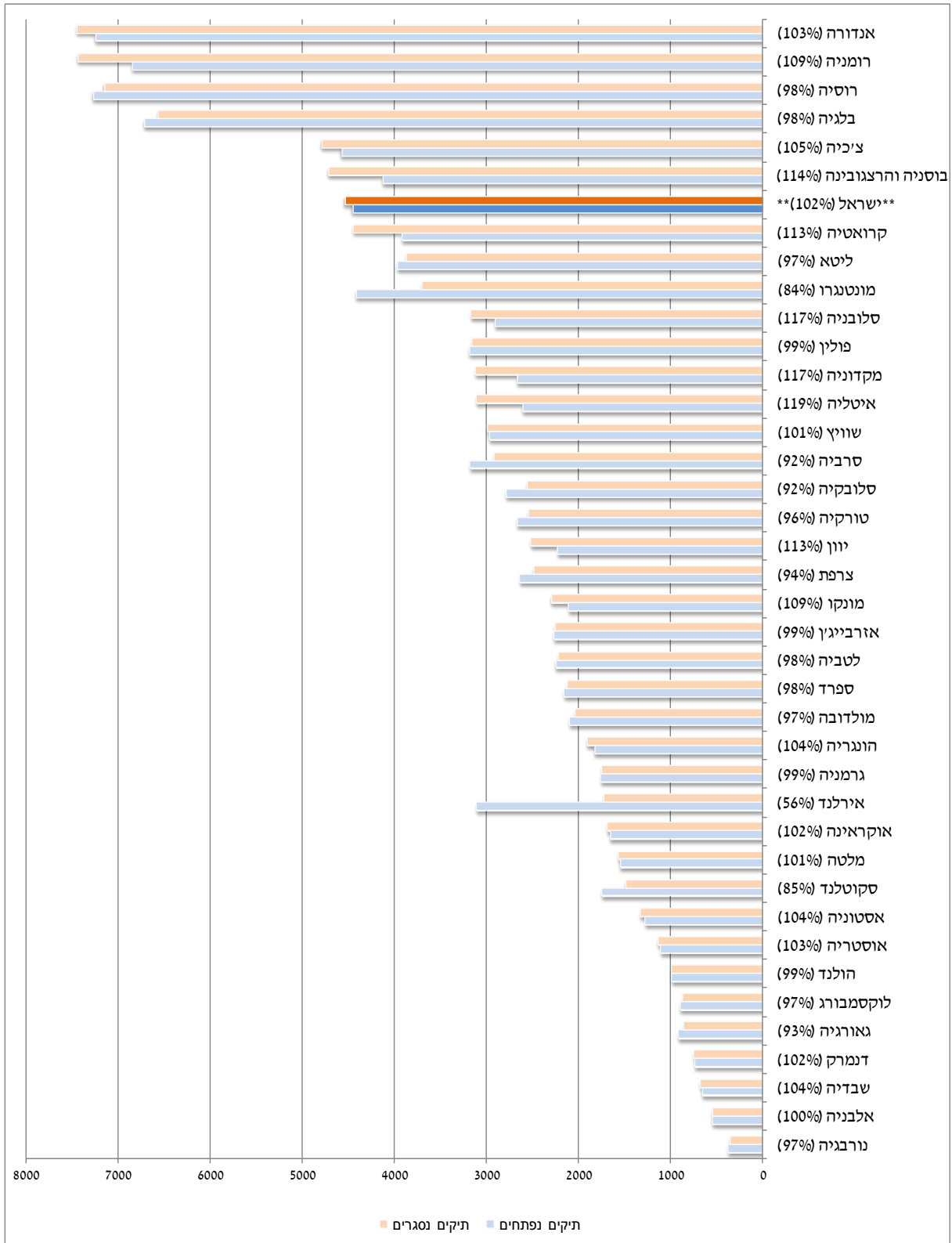
¹⁷ ראו טבלה 5.6 בעמוד 186.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 4: מספר סכסוכים אזרחיים שנידונו בערכאה ראשונה ל-100,000 תושבים

וקצב סילוק התיקים בשנת 2014





מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

המדד הנוסף שנבחן בדוח הוא משך זמן הטיפול (בימים) הנחוץ לסיום הטיפול בתיקים. עם זאת, יודגש כי מדד זה למעשה לא מעריך את פרק הזמן המצוי או הרצוי לניהול תיק, אלא את פרק הזמן המרבי שבו נוהלו הליכים אזרחיים ומסחריים בערכאה ראשונה במדינה נתונה. כך לדוגמה, אם המדד מראה כי משך הזמן לניהול של שני תיקים במערכת הוא 90 ימים, יתכן שמשך הטיפול באחד משני התיקים יעמוד על 10 ימים ואילו של השני יעמוד על 90 ימים. נוסף גם כי המדד אינו מתייחס להרכב התיקים, לריכוזם, למורכבותם או לסיכויי ההצלחה שלהם.

אם כן, משך זמן הטיפול בתיקים נמדד בדוח באמצעות חלוקת מספר התיקים התלויים ועומדים בתום תקופת המעקב (מלאי תיקים), במספר התיקים שנסגרו במשך אותה תקופה, במכפלה של 365 (ימים בשנה)¹⁸. כך עולה מן הדוח כי הזמן המרבי לסיום הטיפול בסכסוך אזרחי או מסחרי במדינת ישראל עמד בשנת 2014 על 334 ימים אל מול הממוצע האירופי שעמד באותה שנה על 237 ימים. בצד לכך ראוי וחשוב לציין שבחינה השוואתית של הנתונים במדינת ישראל מלמדת כי זמן הטיפול המרבי בשנת 2014 פחת בשיעור של 1.8% אל מול זמן הטיפול בשנת 2012, שעמד על 340 יום.

למען הסדר נציין כי פרק 5 לדוח מביא ניתוחים נוספים שלא יובאו מפאת קוצר היריעה, וכוללים בין היתר נתונים על הערכאות וההליכים השונים כדוגמת: פשיטות רגל (ראו עמ' 201-200), הליכים מנהליים (עמ' 203) והליכים פליליים (עמ' 213 בדו"ח). הדוח גם מציג את הקושי המתודולוגי להשוואה בין מספר התיקים במדינות השונות כתוצאה מהבדלים בהגדרת יחידת הבסיס "תיק" בכל מדינה ובספירת התיקים¹⁹.

4.1 טכנולוגיות מידע

דוח ה-IT (Information Technologies) מקיף 46 מדינות חברות כמו גם את מדינת ישראל במעמדה כמדינה משקיפה. במסגרת הדוח נמדדה רמת הפיתוח הכוללת של טכנולוגיות המידע בכל מדינה בשלושה תחומים: ציוד טכנולוגי; אסטרטגיה ומשילות (תכנית פעולה, קבלת החלטות ויישומן); והמסגרת החוקית המסדירה את השימוש בטכנולוגיות מידע. שלושת התחומים הללו

¹⁸ ההמרה לימים מפשטת את הבנת היחס שבין תיקים תלויים לסגורים במשך תקופת המעקב. כך, משך הטיפול בתיקים יראה למשל שהזמן הנחוץ לסיום הטיפול בתיק תלוי ועומד עלה מ-120 ימים ל-150, ויאפשר לערוך השוואות בתוך מחוז שיפוט מסוים לאורך תקופה, או בין מערכות משפטיות במדינות שונות (בזהירות המתחייבת מכך).

¹⁹ בהקשר זה צוין כי יכולת ההשוואה נפגעת במיוחד בהקשר של תיקים פליליים, מכיוון שבחלק מהמדינות, תיקי המעצרים, התעבורה והעניינים המקומיים מהווים חלק בלתי מובחן מהתיקים הפליליים.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

דורגו במסגרת מדד רמת הפיתוח הכוללת החל מדרגה 1- פיתוח ראשוני, דרך דרגה 2- פיתוח מתמשך ועד לדרגה 3- פיתוח כמעט מושלם.

אם כן ממצאי הדוח מעידים כי רמת הפיתוח הכוללת במדינת ישראל עומדת בממוצע על 2.6 מתוך 3. כך, תחומי הציוד הטכנולוגי והאסטרטגיה במדינת ישראל דורגו ברמת פיתוח כמעט מושלם (דרגה 3), ותחום הרגולציה המסדירה את השימוש במערכות המידע דורג בדרגה 2- פיתוח מתמשך. כקנה מידה להשוואה נציין כי 2 מדינות בלבד, אוסטרליה וצ'כיה, דורגו ברמת הפיתוח העליונה בשלושת התחומים שנבדקו, ויתר המדינות נעו בין דירוג ממוצע 1 (אלבניה ואיסלנד) לבין 2.6 (ישראל, אסטוניה, פינלנד, הונגריה, לטביה, סלובניה, ספרד, מקדוניה וטורקיה).

בהמשך לכך דוח הוועדה העמיק ובחן את רמת הפיתוח של כל מדינה בכל אחד משלושת התחומים בחלוקה פנימית לרכיבים אשר דורגו בסולם עולה מ-0 עד 10 (10 היא רמת הפיתוח הגבוהה ביותר). בטבלה הבאה ניתן לראות כי מדינת ישראל מדורגת מעל לממוצע האירופי בכל הרכיבים שנבדקו (להלן **טבלה 3**).²⁰

טבלה 3: דירוג רמת הפיתוח הכוללת בחלוקה לרכיבים

אסטרטגיה		מסגרת חוקית	ציוד טכנולוגי				
מסילות	ניהול פרויקטים		תקשורת בין בתי משפט, אנשי מקצוע ומשתמשי המערכת	אדמיניסטרציה	עזרה ישירה לשופטים, עוזמיש ותובעים	מדד כללי	
5.6	5.3	4.2	4.2	5.8	6.4	5.5	הממוצע האירופי
8.3	7.3	5.7	5.9	7.7	8.1	7.2	מדינת ישראל

את הדירוג הגבוה יחסית של מדינת ישראל יש לקרוא בצד למסקנות הדוח שלפיהן בהיבטים מסוימים, טכנולוגיות מידע אפשרו את שיפור היעילות והאיכות של מערכות המשפט; עם זאת, בעוד שנמצא כי מרבית המדינות השקיעו באופן ניכר בטכנולוגיות מידע, נראה שאין בנמצא

²⁰ ראו בהרחבה בנספח 1 לדוח ה IT בעמוד 70-71.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

ממצא הקושר קשר ישיר בין רמתו של ציוד טכנולוגיות המידע לבין תוצאות טובות המשתקפות במדדי יעילות של קצב סגירת התיקים בבתי משפט ומשך הזמן שבו מתנהל הליך משפטי.

על פי הדוח, שימוש בטכנולוגיות המידע אינו גורם בלעדי לביצועים משופרים יותר או פחות של המערכות, אלא בשילוב עם מספר גורמים הכוללים הקצאת משאבים, הבניית שיטות להערכת התפקוד של בתי המשפט, ומדיניות שינוי מערכתי המערבת את כל בעלי העניין. באותו הקשר נמצא כי עבודת מטה שנערכת על ידי המדינות עצמן על מנת למדוד ולנתח את היתרונות הממשיים כתוצאה מטכנולוגיות המידע תורמת ככל הנראה לגיבוש החלטות להשקיע בציוד טכנולוגיות מידע ברמה טובה יותר.

הדוח מסכם וקובע כי הממצאים, השאלות וההנחות שהונחו בו יצריכו עדכון בשנים הבאות על מנת לאשר או להפריך את המגמות שאובחנו, וכי ראוי לעודד מדינות להמשיך להשקיע בתחום זה, בין היתר בהסתמך על השיטות הטובות שמיושמות בחלק מן המדינות כדוגמת אוסטריה, צ'כיה וגרמניה. עוד צוין כי עד לתום שנת 2016 צפוי להתפרסם אגד קווים מנחים שפותחו בידי קבוצת העבודה Quality (quality of justice) של CEPEJ, וגם אלו יתמכו במדיניות של ארגון ציבורי מחדש של שירותים משפטיים הניתנים באמצעות טכנולוגיות המידע.

ד. סיכום

למקרא הדוח הנוכחי ניתן לסכם ולומר כי עיקר הממצאים מאששים את מסקנות הדוח הקודם על נתוני שנת 2012, מבחינת המיצוב של מדינת ישראל אל מול מדינות אירופה. בעיקרם של דברים, קיימת בישראל תרבות התדיינות משפטית רחבת ממדים, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, במספר התיקים הנפתחים במדינת ישראל - מספר אשר כמעט ומכפיל את מספר התיקים הממוצע הנפתחים במדינות אירופה; כמו גם בעובדה שמספר עורכי הדין במדינת ישראל ביחס לנפש הינו הגבוה ביותר בהשוואה למדינות אירופה, וכי מספר זה אף נמצא במגמת עליה עקבית לאורך השנים.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

בצד לכך ניתן לראות פער משמעותי שנשמר מאז הדוח הקודם במספר השופטים המקצועיים ביחס לנפש בהשוואה בין מדינת ישראל למדינות אירופה. כך, מספר השופטים המקצועיים במדינת ישראל מהווה כשליש בלבד מתקינת השופטים המקצועיים הממוצעת במדינות אירופה. ודוק, חשוב וראוי לציין כי חרף תקינת השופטים הנמוכה כמו גם ריבוי התיקים הנפתחים בבתי המשפט במדינת ישראל, מדדי האיכות העיקריים שנבחנו בדוח העלו ממצאים חיוביים על אודות ביצועי מערכת המשפט במדינת ישראל. כך, נמצא כי קצב סילוק התיקים במדינת ישראל עודנו עולה על 100%, ונמצא במגמת שיפור ועליה משנת 2012. כמו כן, נמצאה מגמה חיובית של הפחתה במשך זמן הטיפול המרבי בתיקים אזרחיים ומסחריים במדינת ישראל. בצד לכך, הדוח אף העניק למדינת ישראל דירוג גבוה יחסית ברמת הפיתוח הכוללת של טכנולוגיות המידע (2.6 מתוך 3), ומיצב את מדינת ישראל מעל לממוצע האירופי בהיבטים טכנולוגיים פרטניים שנבחנו.