

# שביעות רצון עורכי הדין מתפקוד בתי המשפט בהיבט של שלושה עשורים

משה בר ניב\* רן לחמן\*\*

- א. מבוא
  - ב. בקרה ושביעות רצון משתמשים כמשוב
  - ג. סקרי שביעות רצון הציבור מבתי המשפט בישראל
  - ד. שביעות רצון עורכי הדין מבתי המשפט בישראל
    1. שביעות רצון עורכי הדין ממערכת המשפט: ממצאי סקר 2010
    2. שביעות הרצון מתפקוד ערכאת השלום
    3. שביעות הרצון מתפקוד ערכאת המחוזי
  - ה. שביעות הרצון מבתי המשפט על פני שלושה עשורים
    1. שביעות הרצון מערכאת השלום על פני זמן
    2. שביעות הרצון מערכאת המחוזי על פני זמן
  - ו. דיון ומסקנות
    1. תת-יעילות מובנית במבנה ובתמריצים במערכת בתי המשפט
    2. כשל שוק ומנגנון בקרה
    3. מנגנוני ביקורת שלא על פי דין
    4. שמרנות
    5. מידע
    6. חיוניות השיפור בתפקוד המערכת
- נספח א'

## א. מבוא

מאמר זה בוחן את רמת שביעות הרצון של ציבור עורכי הדין מבתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום בישראל, על פני זמן. בחינה זו תתמקד הן ברמת שביעות הרצון

---

\* המרכז הבינתחומי הרצליה.

\*\* פרופ' אמריטוס המסלול האקדמי המכללה למנהל. תודתנו למסלול האקדמי של המכללה למנהל ולמרכז הבינתחומי, על מימון חלקי של הוצאות המחקר.

כפי שנבחנה לאחרונה, והן בבחינת שביעות הרצון של עורכי הדין מבתי המשפט על פני פרק זמן של שלושה עשורים. ראשית, המאמר בוחן את רמת שביעות הרצון על פי סקר שערכנו לאחרונה בקרב עורכי דין (בשנת 2010–2011) ולאחר מכן בוחן אותה גם בפרספקטיבה השוואתית של שני סקרים קודמים שערכנו בהפרש של עשור זה מזה, בקרב מדגמים מייצגים של עורכי דין: בשנת 1989 ובשנת 1999. יש לציין כי למיטב ידיעתנו אין בנמצא מחקרים, בארץ או בעולם, הבוחנים התפתחותה של עמדת עורכי הדין כלפי בתי המשפט על פני תקופת זמן כה נרחבת. נדירים מאוד המחקרים האמפיריים העושים מחקרי אורך כאלה גם בתחומים אחרים. וגם בכך ייחודו של מאמר זה.

לבחינת שביעות הרצון של עורכי הדין מהמערכת השיפוטית, בה הם המהווים בעלי עניין מרכזיים, יש חשיבות רבה. עורכי הדין נחשפים יותר מכל סקטור אחר למערכת בתי המשפט למלוא היקפה. הם מופיעים בפני ערכאות שונות ומכירים באופן שוטף ורוחבי את המערכת. לפיכך יש משקל מיוחד לתפישותיהם של עורכי הדין בתחום זה.

בחינה כזו היא משמעותית ביותר במספר הקשרים מרכזיים: א. ככלי לבקרה על אופן תפקוד בתי המשפט: שביעות הרצון משקפת, במידה רבה, את אופן תפקוד בתי המשפט ואיכותם, כפי שנתפשים על ידי ציבור עורכי הדין. לפיכך, רמת שביעות הרצון היא אינדיקציה טובה באשר לאופן הניהול, הפעולה והאיכות של המערכת השיפוטית. ב. ככלי לחיזוק אמון הציבור הרחב במערכת בתי המשפט: שביעות הרצון מבתי המשפט קשורה באופן אמיץ ברמת האמון שהציבור רוכש להם. ככל שרמת שביעות הרצון מתפקוד בתי המשפט עולה ומתחזקת, כך גם רמת האמון הכללית של הציבור במערכת השיפוטית. ג. בתי משפט שהציבור אינו שבע רצון מהם גורמים להתרחקות הציבור מהבאת עניינים להכרעת המערכת השיפוטית על ההשלכות השליליות הנוודעות לכך. יחסו של הציבור למערכת השפיטה הוא ביסוד כוחה של מערכת זו בחברה דמוקרטית.

## ב. בקרה ושביעות רצון משתמשים כמשוב

בחינת שביעות הרצון של מחזיקי עניין ממערכת ארגונית היא גישה מקובלת בארגונים רבים הן בסקטור הציבורי<sup>1</sup> והן בסקטור הפרטי. בדיקות שביעות הרצון

<sup>1</sup> כך, לדוגמה, זרוע אכיפת חוק אחרת היא משטרת ישראל אשר מקיימת על בסיס שנתי בחינה של שביעות רצון המשתמשים. לדוגמה: דברי סגן השר לביטחון פנים במענה לשאלתה בכנסת: "מינהלת שיפור איכות בשירות – משא"ב – מבצעת בכל שנה סקר שביעות רצון בקרב אזרחים שקיבלו שירות מן המשטרה במגזרים השונים" זמין ב- [http://knesset.gov.il/tql/Knesset\\_new/knesset16/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_12563PM/20041110@03622104@039.html](http://knesset.gov.il/tql/Knesset_new/knesset16/HTML_28_03_2012_12563PM/20041110@03622104@039.html) (נבדק לאחרונה 1.4.2016). המשטרה עושה פומבי לסקרים אלה ומפרסמת את המידע בדוחות

האלה משמשות כלי בקרה ומשוב חשובים בידי הנהלות הארגונים על מנת לשפר תפקודם. דומה למסגרות עסקיות ואירגוניות אחרות אשר בשאיפתן לשיפור יכולתן לשרוד ולחזק מעמדן התחרותי, בוחנות באופן שוטף את עמדות מחזיקי העניין בהן (כולל העובדים, המשתמשים או הצרכנים וגורמי סביבה נוספים).

נושאי הבקרה החיצונית והפנימית לגבי מערכות השפיטה מקבלים בתקופה האחרונה חשיבות מעשית ואף הפכו לנושא למחקר אקדמי. מערכות השפיטה, בהיותן מערכות בקרה על התנהגותם של גורמים אחרים, ובשל האמון הגבוה בהן, היו לאורך תקופה ארוכה כמעט מחוץ למעגלי הבקרה החוץ שיפוטיים. אמנם, איכות הפסיקה עצמה עמדה למבחן על ידי ערכאות ערעור, אך אופן התפקוד של בתי המשפט נתפש כעניין פנימי שאין מקום לחושפו לציבור או אף לבדוק. גישה זו השתנתה.<sup>2</sup> בתי המשפט הפכו ממערכת שאינה מבוקרת כמעט למערכת שהיקף הבקרה לגביה מתרחב.<sup>3</sup>

הבקרה על בתי המשפט סובבת כיום בשלושה מעגלי בקרה:<sup>4</sup> הראשון, מנגנונים הקבועים בחוק; השני, המישור האתי הפנימי שבמסגרתו בוחנת מערכת בתי המשפט את תפקוד השופטים; השלישי, מנגנוני בקרה ציבוריים. מעבר למנגנונים אלה קיים במקביל גם המחקר האקדמי שתפקידו לבחון את המצב במערכת השפיטה, בכלי המחקר של כל אחת מהדיסציפלינות הרלבנטיות. מערכות שפיטה רבות בעולם, ובכללן מרבית מדינות אירופה, מקיימות באופן שוטף סקרי שביעות רצון על מנת להבין את רמת פעולתן ואת יחס הציבור באשר לתפקודן.<sup>5</sup> בחינות אלה מקיפות נושאים שונים הנוגעים לתפקוד מערכות המשנה של בתי המשפט והשלכותיהן על רמת שביעות הרצון של קבוצות המשתמשים השונות בציבור, של קבוצות בעלי אינטרסים ספציפיים, והציבור בכלל. אולם, למרות החשיבות הרבה של נושאים אלה גם למערכת המשפט הישראלית, הם לא זכו לתשומת לב מחקרית משמעותית. בגוף

שנתיים, לדוגמה: השנתון הסטטיסטי למשטרת ישראל, זמין ב- [www.police.gov.il/content](http://www.police.gov.il/content/Page.aspx?pid=193&mid=1) (נבדק לאחרונה ב-13.3.2016).

2 לסקירה חלקית של המגמות בעולם: Maria Dakolias, *Court Performance Around the World: A Comparative Perspective*, 2 YALE HUM. RTS. & DEV. L.J. 87 (2014)

3 David Kosar, *The Least Accountable Branch*, 11 INT'L. J. CONST. L. 234 (2013)

4 לימור זר-גוטמן "מישורי הביקורת על התנהלות שופטים בישראל" **משפט וממשל** ט(2) 329 (2006).

5 לדוגמה, מזכר ה-OECD: *STUDY ON THE FUNCTIONING OF JUDICIAL SYSTEMS IN THE EU MEMBER STATES FACTS AND FIGURES*, (2014) available at: [www.ec.europa.eu/justice/Pim Albers, ראו עוד: effectivejustice/files/cej\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/justice/Pim%20Albers_effectivejustice/files/cej_study_scoreboard_2014_en.pdf) *Connecting Court: Quality Hotspots in Europe from Quality Initiatives to Excellent Courts*, LAW IN TRANSITION 80, 82 (2011); available at: [www.albersconsulting.eu/pdf/www.txcourts.gov/media/676149/](http://www.albersconsulting.eu/pdf/www.txcourts.gov/media/676149/) זמין ב- [www.txcourts.gov/media/676149/](http://www.txcourts.gov/media/676149/) EBDR\_aticle מתפרסם על בסיס שנתי סקר. זמין ב- [www.txcourts.gov/media/676149/](http://www.txcourts.gov/media/676149/) fy14reportoncustome (נבדק לאחרונה ב-1.4.2016).

הידע המחקרי-אמפירי שפורסם עד כה, בספרות המחקרית לגבי מערכת המשפט, אין כמעט בנמצא מחקר לגבי אופן תפקודה של מערכת השפיטה,<sup>6</sup> ואף אין מידע מבוסס לגבי רמת שביעות הרצון של הציבור הרחב מתפקודם של בתי המשפט.

גם הרשויות המפקדות על בתי המשפט ואחראיות לניהולם, כמעט ולא קיימו, לאורך מרבית התקופה הנדונה במאמר זה (שלושת העשורים האחרונים), בחינה שיטתית ושקופה לציבור של תפקוד המערכת, או רמת שביעות הרצון מתפקודה.

מתחורר כי בשנים האחרונות, מערכת בתי המשפט בישראל עורכת מידי פעם בעצמה סקרים פנימיים בנושא שביעות הרצון מתפקודה ולגבי פרמטרים שונים במערכת השיפוטית, אך תוצאותיהם של סקרים אלה חסויות. קיומם של סקרים כאלה מדווח בדין וחשבון השנתי<sup>7</sup> שעל הרשות השיפוטית לפרסם כל שנה לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998.<sup>8</sup> אולם, שלא ברוח חוק חופש המידע, מערכת בתי המשפט אינה מפרסמת מידע של ממש לגבי התוצאות של בדיקותיה ואף לא לגבי מהות הבדיקות הללו.<sup>9</sup> לכן, אין לדעת כיצד ולגבי מי נערכים הסקרים, ואם יש בסקרים אלה להביא לתיקון ושיפור משמעותיים של המערכת.

מערכת בתי המשפט מנמקת את אי-פרסום המידע בכך שחיסיון של מידע זה נעוץ בחשיבות הרבה של קיום "תחקיר פנימי" באופן פתוח וגלוי ובלא חשש מחשיפת החומר לגורמי חוץ תוך זרימה חופשית של רעיונות ושל דעות בדיונים פנימיים לקראת קביעת מדיניות. קשה להבין הנמקה זו שהובאה על ידי הנהלת בתי המשפט לצורך חסיון דוחות כלליים שאין בהם ולו אזכור של נותן המידע או כל דרך לזהותו, אלא נוכח מדיניות נחרצת שתכליתה חיסוי מידע "על מנת לשמר זרימה חופשית של רעיונות". כבר פסק בית המשפט העליון לא אחת כי: "גם במקום שבו דיבר המחוקק על 'תחקיר פנימי' [...] איפשר הוא מניעת גילוי של 'דברים שנאמרו

<sup>6</sup> זר-גוטמן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 331-332: "חשוב לציין שבשלב זה קשה לערוך מחקר כמותי בנושא דרכי הביקורת על התנהלות השופטים, שכן אין בנמצא שום מאגר פתוח לציבור המכיל את כל המקרים. [...] אחת הבעיות בתחום היא העדר חשיפה ושקיפות של הליכי הביקורת".

<sup>7</sup> כך, לדוגמה, מדווח בדוח הרשות השופטת במדינת ישראל **דין וחשבון לשנת 2011 – לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998** 39 (2012), בישראל כי נערכו שלשה סקרי שביעות רצון (בקרב לקוחות חיצוניים, שופטים וספקים של שרותי הנהלה). על פי האמור בדוח, הסקרים שמשו בסיס לשיפור השירות במערכת בתי המשפט.

<sup>8</sup> אזכור לקיום סקרים אלה, להבדיל ממידע של ממש, ניתן למצוא בדוחות שפורסמו לשנים 2011 ו-2012, בלבד.

<sup>9</sup> בקשותינו להנהלת בתי המשפט לקבלת מידע בנושא הושבו בשלילה, אף שהודגש כי המידע נדרש לצרכי מחקר ולמרות שהובטח כי לא יפורסם כל מידע המזהה גורמים במערכת. נעשו מספר פניות לפי חוק חופש המידע. תחילה השיבה הנהלת בתי המשפט כי איסוף החומר הינו משימה מורכבת המצריכה זמן ולכן דחתה וחזרה ודחתה את מועד מסירת המידע, אף שכל שנתבקש הוא מסירת דוחות מודפסים שבידיה. בסופו של דבר ב-23.6.2014 הודיעה הנהלת בתי המשפט כי לא תמסור את החומר וטענה לחסיון על פי חוק חופש המידע.

במסגרת תחקיר פנימי – קרי דיונים, התייעצויות, המלצות וכדומה – ולא של ממצאי התחקיר, העומדים בפני עצמם והם למעשה התוצר הסופי של הליך הביקורת.<sup>10</sup>

יש לקוות שבקביעת מדיניות החיסיון שקלה הנהלת בתי המשפט היטב את פסיקת בית המשפט העליון הקובעת כי: "אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום שבו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע כמרכיב של חופש הביטוי. [...] ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוייו מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע פחותה" (ההדגשה הוספה).<sup>11</sup> שהרי לא יעלה על הדעת כי מערכת המופקדת על שמירת חוק חופש המידע, הסתמכה על נימוק חיסיון שכזה, אלא אם אכן חיוני היה להטיל עליו 'חיסיון סודי מוחלט בהחלט!' חיסיון המידע על ידי מערכת בתי המשפט מחזק עוד יותר את הצורך בבחינת הנושא ובהעמדת המידע באשר לשביעות הרצון מתפקוד בית המשפט לרשות הציבור, בין שמידע זה יהיה פרי מחקר אקדמי או אף סקרים הנערכים על ידי גורמים אובייקטיביים אחרים.

מערכת בתי המשפט מגלה לא אחת התנגדות משמעותית לביקורת חיצונית. התנגדות זו נסמכת על הטענה כי ביקורת עלולה לפגוע באמון הציבור בבתי המשפט. טיעון זה בעייתי מעצם טבעו. אמנם ביקורת שגויה עלולה להיתפס בעיני הציבור כנכונה, אולם למערכת בתי המשפט כלים להפריכה. דווקא מערכת הפתוחה לביקורת בונה מעוררת אמון בציבור שכן רחשיו יכולים להישמע. זו שאינה מוכנה להיות חשופה לביקורת חיצונית עלולה לאבד את האמון הבסיסי של הציבור ואף להביא לפגיעה מהותית בבסיס האמון. החיסיון שמטילה מערכת בתי המשפט על מידע שנאסף לגבי תפקודה מצד אחד, ומנגד הצורך לבחון את תפקוד המערכת, יכול לעורר מנגנוני ביקורת חיצוניים שמופעלים על ידי מחזיקי עניין חיצוניים לבתי המשפט. כך לדוגמה מנגנון כזה הוא מערכת שאלוני המשוב שהפעילה לשכת עורכי הדין, שהם שותפים פעילים בניהול ההליך המשפטי. מנגנון בקרה זה בא על מנת למלא את החסר ולאמוד את תפקוד השופטים ובתי המשפט אליהם עורכי הדין נחשפים באמצעות מדידת שביעות רצונם מתפקוד זה. בשעתו, עת לשכת עורכי הדין קיימה את משוב השופטים, מערכת בתי המשפט יצאה כנגדו במלוא עוצמתה, עד כדי החרמה של פעולות הלשכה וניתוק שיתוף הפעולה עמה.<sup>12</sup> ניתן, כמובן, להתנגד

<sup>10</sup> ע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 94, 60 (2006).

<sup>11</sup> שם, בעמ' 87.

<sup>12</sup> לתיאור מפורט: זר-גוטמן, לעיל ה"ש 4; ההתנגדות של מערכות שפיטה לבקרה חיצונית אינה ייחודית לישראל, לדוגמה: Jose Juan Toharia, *Evaluating Systems of Justice through Public Opinion: Why, What, Who, How, and What For?*, in BEYOND COMMON

למשוב זה ולחלוק על תרומת המידע המתקבל ממנו, או להסתייג מהטענות לגבי טיב השפעתו על התנהגות השופטים – אם בכלל יש כזו. ניתן גם לדרוש להציע לשנות את משוב השופטים על מנת לשפר את האפקטיביות שלו. אולם, עקב ההתנגדות החריפה והגורפת מצד מערכת בתי המשפט לעצם קיומו וניתוק הקשר עם לשכת עורכי הדין המפעילה אותו, נמנעה במשך שנים ביקורת חיצונית כמעט יחידה זו על בתי המשפט. שכן הלשכה חדלה מקיום סקר משוב השופטים.

בימים אלה הכריזה לשכת עורכי הדין על חידוש משוב השופטים. מיד עם ההכרזה על הכוונה לחדשו ועוד בטרם הופעל הלכה למעשה או טרם נבחנה מתכונת המשוב החדש, יצאה מערכת בתי המשפט בהתנגדות חריפה למשוב האמור. ההתנגדות מתבטאת ב"סנקציות" כגון ניתוק מגע עם מוסדות הלשכה ואישים שבראשה התומכים במשוב.<sup>13</sup> מערכת בתי המשפט אכן נרתעת מביקורת חיצונית, ויש הרואים בהתנגדות לכך שגיאה של מערכת בתי המשפט.<sup>14</sup>

למרות הרתיעה האמורה, הרי לביקורת חיצונית ראויה ועניינית על מערכת בתי המשפט ועל זיהוי שביעות רצון מתפקודה יש ערך החורג מתחום בדיקת נושאים ספציפיים כשלעצמם. יש בביקורת כזו גם כדי לשמש מצפן למנהלי המערכת על מנת שידעו לכוון את משאבי המערכת כך שישתפר תפקודה ותעלה שביעות הרצון מפעולתה. במקביל יש בה כדי לתמרץ נושאי תפקידים במערכת השפיטה לתפקוד טוב יותר. מעבר לכך, בחברה דמוקרטית על הרשויות הפועלות על פי דין להיות נתונות לבקרה של הציבור וגופים אחרים מבלי שבקרה כזו תפגע במהות מילוי התפקיד על פי דין. כל עוד נשמרת העצמאות השיפוטית אין מניעה לבקרה על המערכת השיפוטית.

---

KNOWLEDGE: EMPIRICAL APPROACHES TO THE RULE OF LAW 39 (Erik Jensen & Thomas C. Heller ed., 2003)

<sup>13</sup> מכתב מעורך דין דורון ברזילי, ראש לשכת עורכי הדין לעורך דין אשר אקסלרוד, יו"ר ועד מחוז ירושלים (2.7.2014), בתגובה להודעת נשיא בית המשפט העליון כי לא יגיע לכנס סוף שנת המשפט אם ישתתף בו ראש הלשכה: "הסגנון הבוטה של התקפות אישיות ושל חרמות איננו מקובל, מנוגד לרוח המקובלת בשלטון דמוקרטי ואף מנוגד לחלוטין לרוח שמבקש כבוד נשיא בית המשפט העליון להקנות כאשר מדובר בגופים אחרים ולא בו. הכניעה שלך לחרם שהכריז כבוד נשיא בית המשפט העליון כלפיי וכלפי הוועד המרכזי, לא עולה בקנה אחד עם ערכי שלטון החוק והדמוקרטיה, וכראש לשכה, אשר נבחר בבחירה ישירה ע"י ציבור עורכי הדין, לא אכנע לסגנון זה. לאור האמור ומתוקף תפקידי כראש הלשכה וכמובן כעורך דין, אמשיך ואופיע בכל מקום ובכל אירוע שאמצא לנכון, אשר לשכת עורכי הדין מקיימת למען חבריה. בהקשר זה אציין כי בית הלשכה בירושלים נועד בראש ובראשונה לשרת את ציבור עורכי הדין, ולא גורמים אחרים, יהיה מעמדם רם ככל שיהיה", זמין ב- [www.israelbar.org.il/UploadFiles/president\\_letter\\_jerusalem\\_event\\_july\\_2014.pdf](http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/president_letter_jerusalem_event_july_2014.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.4.2016).

<sup>14</sup> זר-גוטמן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 334: "השימוש הרב מדי בטיעון זה והפיכתו למטרה בפני עצמה הינם שגויים בעיניי. טיעון זה גם עלול להביא לידי השתקתה של ביקורת חשובה."

כל זאת ועוד, בחינה כוללת של שביעות רצון מחזיקי-העניין במערכת היא בעלת ערך רב לא רק כסמן ברור לאיכות בתי המשפט ותפקודם, אלא גם משום שיש בה כדי להשפיע באופן ניכר על האמון שהציבור רוכש לבית המשפט. ככל שרמת שביעות הרצון גבוהה יותר כך גם ניתן לצפות לרמת אמון גבוהה יותר כלפיו. בפועל, המצב כיום הוא שהמבקש לבחון את תפקודם של בתי המשפט בישראל ואת שביעות הרצון של הנוטלים חלק בתפקודו (מחזיקי עניין פנימיים וחיצוניים כאחד) עומד בפני שוקת ריקה.<sup>15</sup> מאמר זה נועד להוות צעד חשוב במילוי החסר בתחום זה.

### ג. סקרי שביעות רצון הציבור מבתי המשפט בישראל

בדרך כלל, המידע לגבי שביעות הרצון מבתי המשפט מבוסס על עמדות הציבור, או קבוצות מתוך הציבור. עריכת סקרי עמדות של ציבורים שונים היא גישה מקובלת כדי לאמוד את שביעות הרצון ממערכת המשפט.<sup>16</sup> אמנם בסקר תשובתו של כל נשאל משקפת את סולם הערכים הפרטי שלו והתנסויותיו שלו או של מקורביו עם מערכת השיפוט, אך המצרף של עמדות משיבים רבים נותן ראייה כללית "אובייקטיבית" יותר.<sup>17</sup> נקודה זו עולה כמעט בכל סקר הבוחן את דעת הקהל בתחומים שונים. אולם, ההסתמכות על סקרי קהל כאלה מקובלת כמשקפת במידה ראויה את שביעות הרצון. ההנחה היא שההתרוגניות שבקרב הציבור הרחב מאזנת במידה רבה את ההטיות הנובעות מסולמות ערכים אישיים של פרטים אלה או אחרים.

בישראל, שביעות הרצון הכללית ממערכת בתי המשפט, נבחנה בעיקר באמצעות שני סקרים. האחד, הוא סקר המתבצע באופן שוטף, מדי שנה, בשלוש עשרה השנים האחרונות: "סקר ביצועי המגזר הציבורי בישראל";<sup>18</sup> סקר נוסף, הוא סקר שרותי הממשל, שנערך ב-2007 במסגרת הסקר החברתי השנתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: סקר שרותי הממשל);<sup>19</sup> בנוסף, נבחנה שביעות הרצון בסקר

<sup>15</sup> שם, בעמ' 332: "אחת הבעיות בתחום היא העדר חשיפה ושקיפות של הליכי הביקורת".  
<sup>16</sup> קיימות כמה שיטות לבדיקת עמדות לגבי הנושא ובהן סקרי-עמדות, משאלי דעת קהל במדיה, קבוצות מיקוד, Karen Gelb, *Myths and Misconceptions: Public ;Deliberative Polls Opinion versus Public Judgment about Sentencing in*, PENAL POPULISM, SENTENCING COUNCILS AND SENTENCING POLICY, 68, 69–73 (Arie Freiberg & Karen Gelb ed., 2013).

<sup>17</sup> בספרות נהוג להתייחס לכך כאל "רב-סובייקטיביות" (multi-subjectivity).  
<sup>18</sup> ערך ויגודה-גדות ושלמה מזרחי **ביצועי המגזר הציבורי בישראל. ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית** (נייר עבודה מס' 13, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה והמחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון, 2013).

<sup>19</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שירותי ממשל בישראל – ממצאים ראשונים מתוך הסקר החברתי 2007** (2008), זמין ב-[www.cbs.gov.il/www/hodaot2008n/19\\_08\\_153b.pdf](http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2008n/19_08_153b.pdf) (נבדק לאחרונה ב-17.6.2015) (להלן: הלמ"ס).

שנתי המתבצע בארבע השנים האחרונות, בהקשר ספציפי של "רמת הבירוקרטיה" במוסדות בישראל והנערך מטעם איגוד לשכות המסחר.<sup>20</sup> לאחר הצטרפות ישראל ל-OECD, נכללה מערכת בתי המשפט בסקר השנתי הנערך במדינות החברות בארגון והבוחר שרותי הממשל במדינות אלה.

סקר "שרותי הממשל" שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בחן את שביעות רצונם ממערכת בתי המשפט של אנשים מהציבור שהשתמשו בה. הבחינה נעשתה בשתי רמות: האחת כעמדה כוללנית המשקפת את רמת שביעות הרצון הכללית מבתי המשפט;<sup>21</sup> האחרת, כבחינה של שביעות הרצון ממספר היבטים בפעילות בתי המשפט. ראשית ראוי לבחון את התפלגות שביעות הרצון הכללית משרותי בתי המשפט של המשתמשים בה מהציבור, בשנת 2007.<sup>22</sup>

טבלה 1: שביעות רצון כללית של משתמשים משרותי בתי המשפט (2007)<sup>23</sup>

מדידת שביעות רצון	% משיבים
מרוצה מאוד	8.7
מרוצה	35.6
לא כל כך מרוצה	23.1
בכלל לא מרוצה	32.6

מהתפלגות התשובות לסקר הלמ"ס ניתן לראות כי קרוב לחצי (44%) מכלל אלה שנזקקו לשירותי מערכת בתי המשפט היו שבעי רצון מתפקודה (טבלה 1). אולם, יותר מחצי מהמשתמשים בשרותיה (56%) הביעו מידה של אי-שביעות רצון ממערכת בתי המשפט. עיון בהתפלגות שביעות הרצון מראה כי רק מיעוט קטן (כ-9%) מכלל המשיבים לסקר היו מרוצים מאוד משרותי בתי המשפט. לעומתם, בקצה האחר של הסקלה, שליש (33%) מהמשיבים, ציינו כי הם בכלל לא מרוצים מבתי המשפט. כלומר, שיעור אלה שהם בכלל לא מרוצים מבתי המשפט גבוה כמעט פי

<sup>20</sup> "מדד הבירוקרטיה" של איגוד לשכות המסחר וחברת SQ: מערכת בתי המשפט – מקום האחרון; משרד התחבורה – מקום הראשון" לשכת המסחר תל אביב והמרכז (2014), זמין ב- [www.chamber.org.il/newslobby/press/14053](http://www.chamber.org.il/newslobby/press/14053) (נבדק לאחרונה ב-1.4.2016).

<sup>21</sup> מבנה שאלת הסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חופף במידה רבה מאוד את השאלות שהוצגו על ידינו בסקרים שערכנו על פני שלושת העשורים ולכן תוצאותיו רלוונטיות כאן במיוחד.

<sup>22</sup> לא מצאנו שם נתונים עדכניים יותר.

<sup>23</sup> N=60,527. טבלה זו הופקה באמצעות מחולל הלוחות שבאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, זמין ב- [www.surveys.cbs.gov.il/Survey/survey.htm](http://www.surveys.cbs.gov.il/Survey/survey.htm) (נבדק לאחרונה ב-17.6.2015). לא נלקחו בחישוב המסרבים להשיב או אלה שאין להם עמדה. יצוין כי עמדה כוללת זו מתייחסת לכלל בתי המשפט, ובתוכם בתי הדין לעבודה, תעבורה, משפחה.



ארבע (3.75) משיעור אלה המגלים רמת שביעות רצון גבוהה. התמונה הכללית המצטיירת מסקר שרותי הממשל היא של רמת שביעות רצון נמוכה למדי משרותי מערכת בתי המשפט.

מכיוון שסקר הלמ"ס כהן גם 11 שירותים ציבוריים אחרים מתאפשרת התייחסות השוואתית אליהם כלומר: בחינת דרוגה של מערכת בתי המשפט ביחס לשירותים הציבוריים האחרים שנבחנו בסקר. מערכת בתי המשפט מדורגת קרוב לתחתית הרשימה (במקום השמיני) מתוך 11 שרותי ממשל שנבחנו,<sup>24</sup> כאשר כאמור 44% מבין המשיבים מגלים שביעות רצון מתפקודה. רק שלושה שירותים מדורגים נמוך יותר ממערכת בתי המשפט מבחינת שביעות הרצון מהם: הנמוכה ביותר הייתה מערכת החינוך (רק 32% מרוצים ממנה), מעליה דורגו שרותי המשטרה (35% מרוצים) ולשכות הרווחה (43% מרוצים). יחד עם זאת, שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט נמוכה בהרבה מרמת שביעות הרצון ממשרד הפנים (81%) שדורג ראשון, או אפילו משרותי התחבורה הציבורית (76%) שדורגו במקום שני ושירותי הביטוח הלאומי שדורגו בשביעות הרצון מתפקודם (57%) מעל בתי המשפט.

הדרוג הנמוך של שביעות הרצון מבתי המשפט, כמשתקף מסקר שרותי הממשל של הלמ"ס, הוא משמעותי ביותר. הציבור אינו מרוצה ממערכת בתי המשפט הן מבחינת שיעור שביעות הרצון הנמוך, כשלעצמו, והן בדירוג היחסי של רמת שביעות הרצון ממנו מול ציוני שביעות רצון שניתנו לשירותים צבורים אחרים. המסקנה, הברורה, על פי נתונים אלה היא כי מערכת בתי המשפט מדורגת ברמה הנמוכה של שביעות הרצון הציבור. אין ספק כי אלה נתונים המעוררים דאגה לגבי תפקודה של מערכת המשפט ושביעות הרצון ממנה.

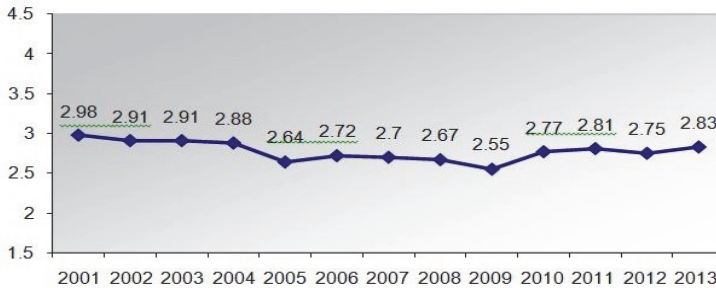
הסקר השני, "סקר ביצועי המגזר הציבורי" בוחן אף הוא את רמת שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט.<sup>25</sup> סקר זה נערך, כאמור, ברציפות מזה 13 שנה ומאפשר בחינה על פני זמן, של רמת שביעות הרצון מבתי המשפט. הסקר האחרון, שפורסם בשנת 2013, מלמד כי רמת שביעות הרצון המשוקללת ממערכת בתי המשפט עמדה על רמה של 2.83 (בסקלה של 1 עד 5). יש לציין כי התוצאה בשנת 2013 הנמוכה כשלעצמה מהווה עליה קלה ברמת שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט ביחס לשנה שלפניה; עליה זו תואמת את מגמת העלייה, הקלה, הכללית שנמדדה גם לגבי כלל השירותים השלטוניים-ציבוריים האחרים שנסקרו בשנה האמורה. רמת שביעות הרצון על פני זמן מוצגת בתרשים 1 המתאר את השינויים ברמת שביעות הרצון מבתי המשפט בין השנים 2001–2013, שנת הסקר האחרון. מתרשים זה ניתן לראות כי רמת שביעות רצון הציבור מבתי המשפט היא נמוכה באופן עקבי: במשך 13 שנה בתי המשפט מקבלים דירוג שביעות רצון של מתחת לציון 3 על רצף של 1–5. דהיינו, באופן יציב

<sup>24</sup> הלמ"ס, לעיל ה"ש 19.

<sup>25</sup> ויגודה-גדות ומזרחי, לעיל ה"ש 18, בעמ' 19.

ומתמשך, רמת שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט נמוכה יחסית ומשקפת את תפישת הציבור על תפקודה של מערכת זו ככלתי מספק. אף כי שבשנת 2013 חלה עליה קלה בציון המשוקלל של בתי המשפט (מציון של 2.75 לציון 2.83) עדיין ציון זה נמוך מאשר הדירוג שניתן למערכת בתחילת שנות האלפיים (2.98).

תרשים 1: דירוג שביעות הרצון מבתי המשפט בשנים 2001–2013 (ציון ממוצע):<sup>26</sup>



בחינת תוצאות סקר ביצועי המגזר הציבורי על פני זמן מראה כי יש אפילו שחיקה בציון המשוקלל של שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט. מעבר לכך, הציון המשוקלל לאורך 13 שנות הסקר שנע בין הציון הגבוה ביותר שקיבלה (2.98) בשנת 2001 לבין הנמוך ביותר (2.55) בשנת 2005) אינו גבוה במדרג הציון הכולל האפשרי שנע בין 1 לבין 5. גם בהשוואה לרמת שביעות הרצון משירותים ציבוריים אחרים עולה כי מערכת בתי המשפט אינה מתפקדת ברמה טובה, ומדורגת באופן שיטתי ומתמשך מתחת לרמת שביעות הרצון הממוצעת של כלל השירותים הציבוריים.<sup>27</sup>

ציון שביעות הרצון, הנמוך יחסית, מבתי המשפט ב"סקר ביצועי המגזר הציבורי בישראל", מעורר תהיות באשר לאופן שבו מתפקדת מערכת בתי המשפט. לאורך זמן, סקר ביצועי המגזר הציבורי בישראל מגלה שרמת שביעות הרצון נשחקת וזו שנמדדה בשנים האחרונות אפילו נמוכה מזו שהייתה בשנים הראשונות לביצוע הסקר. דהיינו, גם אם נעשתה בעשור האחרון פעולה ניהולית לשיפור שביעות הרצון של הציבור משרותי המערכת, הרי שפעולה כזו לא הניבה תוצאות הניכרות לעין במדידת שביעות הרצון, ובסה"כ על פני זמן ירדה רמת שביעות הרצון מבתי המשפט.

<sup>26</sup> שם.

<sup>27</sup> שם, בעמ' 10 מצביעים על התפלגות ממוצע שביעות הרצון הכללית משירותים ציבוריים על פני זמן.

בדומה לסקר "שירותי הממשל" שעורכת הלמ"ס, סקר "ביצועי המגזר הציבורי" בוחן גם הוא שירותים ציבוריים נוספים. לפיכך ניתן לבחון גם כאן לא רק את ציון שביעות הרצון, אלא גם את שביעות הרצון מבתי המשפט ביחס לשביעות הרצון של הציבור מגופים אחרים במגזר הציבורי. למרבה הצער, ובדומה לתוצאות שהתקבלו בסקר "שירותי הממשל" של הלמ"ס, שביעות הרצון מבתי המשפט ביחס לשירותים ציבוריים אחרים מדורגת נמוך ביותר. מערכת בתי המשפט מדורגת במקום ה-14 בדירוג מתוך 19 שירותים ציבוריים שדורגו ב"סקר ביצועי המגזר הציבורי בישראל"<sup>28</sup>. כלומר, גם ביחס לרבים מהשירותים הציבוריים בישראל, שכידוע אינם מצטיינים במיוחד ברמת השירות הניתנת על ידם, מערכת המשפט מתבלטת ברמת שביעות הרצון הנמוכה ממנה.

היבט נוסף על תפקוד מערכת המשפט אפשר לקבל ב"מדד הבירוקרטיה" שנערך מטעם איגוד לשכות המסחר בישראל,<sup>29</sup> ושבשנים האחרונות, נכללה בו גם מערכת בתי המשפט. על פני שלוש השנים האחרונות בהן בחן מדד זה גם את מערכת בתי המשפט, היא דורגה, באופן עקבי, במקום האחרון: כלומר, הגבוהה ביותר מבחינת רמת הבירוקרטיה הכרוכה במערכת. מיצוב מתמשך בתחתית הדירוג מרמז על אי-שביעות רצון גבוהה, לפחות בכל הקשור להיבטים המשתקפים במדד זה.<sup>30</sup> עמדות הסקטור העסקי, המשתקפות בעיקר במדד הבירוקרטיה, מלמדות, באופן חד משמעי, על אי שביעות רצון ניכרת מתפקוד מערכת בתי המשפט לגבי היבטים הנבחנים בסקר.

בעקבות הצטרפותה של ישראל לארגון המדינות המפותחות OECD, נכללה ישראל בסדרת סקרים הנערכים במדינות החברות בארגון. בין סקרים אלה יש בחינה משווה באשר לשביעות הרצון משירותים ציבוריים שונים, כולל שביעות הרצון ממערכת השפטיה.<sup>31</sup> בסקר זה מוצגים חמישה שירותים ממשלתיים חשובים, ונבחנת רמת שביעות הרצון והאמון (satisfaction and confidence) של הציבור ביחס אליהם. תוצאות הסקר, ביחס לישראל בהשוואה לממוצע מדינות השוק האירופי מראות כי בהערכת בתי המשפט עומדת מדינת ישראל מתחת לממוצע מדינות ה-OECD (טבלה 2).<sup>32</sup>

28 שם, בעמ' 20: התפלגות דרוג שביעות הרצון של כל אחד מהשירותים הציבוריים.

29 "מדד הבירוקרטיה", לעיל ה"ש 20.

30 הפרמטרים המרכזיים הנבחנים במדד זה הם: זמינות הנציגים, זמן הטיפול בפניה, יחס אישי ואיכות הפתרונות.

31 OECD, Government at a Glance 2013 Country Fact Sheet (2013), זמין ב- [www.cbs.gov.il/publications09/about/ksharimb/gaag2013\\_cfs\\_isr.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications09/about/ksharimb/gaag2013_cfs_isr.pdf) (נבדק לאחרונה ב- 1.4.2016).

32 יש לשים לב שסקר ה-OECD מתייחס בשאלה המקשרת את שביעות הרצון ורמת האמון יחדיו. יש להדגיש כי מושגים אלה שונים ולכן התוצאה אינה מאבחנת את המושגים.

טבלה 2: רמת שביעות הרצון והאמון משרותי הסקטור הציבורי במדינות ה-OECD:

מיקום	השרות	רמת אמון/שביעות רצון	
		ישראל	ממוצע OECD
1	מערכת הבריאות	69%	71%
2	מערכת החינוך	62%	66%
3	משטרה	57%	72%
4	מערכת בתי המשפט	48%	51%
5	הממשלה	34%	40%

כפי שניתן לראות ההערכה הנמוכה יחסית של מערכת המשפט הישראלית עקבית עם ממוצע ההערכה הנמוך של מערכות בתי המשפט בשאר מדינות ה-OECD. אין זאת אלא שלא רק בישראל, מערכות בתי המשפט אינן זוכות לרמת אמון/שביעות רצון גבוהה. ממצא זה, מציע כי יתכן וקיימת בעיה עקבית באשר למערכת השיפוטית. במידה רבה תואמות תוצאות סקר ה-OECD את התוצאות המוצגות בפרק זה, לגבי רמת שביעות הרצון הנמוכה יחסית ממערכת בתי המשפט.

ניתן לסכם כי הסקרים שהוצגו כאן ומדר הבירוקרטיה, הם עקביים זה עם זה בהצביעם באופן חד משמעי על כך שרמת שביעות הרצון של הציבור בכללותו, ושל מגזרים מתוכו, מתפקוד בתי המשפט היא נמוכה.

#### ד. שביעות רצון עורכי הדין מבתי המשפט בישראל

חסרונו העיקרי של אומדן שביעות הרצון מבתי המשפט באמצעות סקרי עמדות הציבור, הוא חוסר ידע מספיק אצל המשיבים מקרב הציבור לגבי המערכת המשפטית ותפקודה. מחקרים על עמדות הציבור בנושאים אלה מלמדים כי לציבור אין ידע והבנה מספיקים לגבי מערכת בתי המשפט, ולכן הערכותיהם את תפקוד המערכת אינן בהכרח משקפות את המצב לאשורו, או לפחות אינן משקפות אותו באופן ראוי.<sup>33</sup> רוב המידע שבידי הציבור לגבי מערכת המשפט הוא אנקדוטי, ומקורו באמצעי התקשורת או בחשיפה אקראית של הפרטים בצבור אל מקרים ספציפיים. אמצעי התקשורת מדווחים, בדרך כלל, על אירועים במערכת המשפט הבולטים מבחינת העניין התקשורתי והם החריגים יותר. לכן תמונת מערכת בתי המשפט המצטיירת מכלי התקשורת אינה בהכרח משקפת את המצב נכונה. זו ואף זו: רמת הידע המשפטי של הציבור והבנתו באשר לכללי פעולת בתי המשפט, מועטה ביותר וכך

<sup>33</sup> סקר ה-OECD, לעיל ה"ש 31.

יכולה להיווצר הטיה בראיית הציבור את בתי המשפט. מתוך כך הטיה זו משתקפת בתוצאות של סקרי דעת הקהל בנושא. כלומר, התקשורת, עם כל חשיבותה כמקור מידע, אינה מקור טוב להבנת מתכונת התפקוד הכולל והניהול בתי המשפט. להבדיל מהסקרים המשקפים את עמדות הציבור הרחב כלפי מערכת המשפט, מחקרנו כאן מבוסס על סקר עמדות של עורכי הדין בישראל. שלא כמו הציבור הרחב, אין כמשפטנים הלומדים ומקבלים הכשרה להבין את כללי הדין ואת פעולת בתי המשפט. עורכי הדין נחשפים באופן שיטתי ורחב למערכת בתי המשפט, אם ישירות ואם בשל הצורך שלהם בהתעדכנות מקצועית שוטפת. לכן הבעיות, המעמידות בספק את אמינות אומדני סקרי דעת קהל, אינן רלבנטיות כאן, או לפחות עוצמתן מתקחה משמעותית. ההכשרה המשפטית מאפשרת לעורכי הדין להבין ולהעריך באופן מושכל ונכון יותר את המידע המגיע אליהם לגבי תפקוד בתי המשפט. אמנם רמת החשיפה של עורכי הדין לבתי המשפט עשויה להשתנות בהתאם למאפייני פעילותו של עורך הדין, כגון ניסיון מקצועי והתמחות, תכיפות הופעה בבית המשפט וכו'. לכן, סביר להניח כי עורכי דין נחשפים למערכת המשפט ולהבנתה יותר מאשר האדם הרגיל שבקרב הציבור. הסתמכות על עמדותיהם של עורכי הדין באשר לתפקוד בתי המשפט היא, אם כן, בעלת ערך רב הרבה יותר מאשר הסתמכות על עמדות הציבור ככלל. על כן עמדות עורכי הדין יכולות לשקף ביתר דיוק את רמת שביעות הרצון מבתי המשפט בישראל.

לפיכך, מאמר זה מתמקד בבחינת שביעות הרצון של עורכי הדין בישראל לגבי בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט שלום. החשיפה המשמעותית למערכת בתי המשפט, הידע המקצועי, וההכרות עם מרכיבי מערכת בתי המשפט, מקנים חשיבות גבוהה במיוחד לבחינת עמדותיהם של עורכי הדין. אלה דעות המבוססות הן על ידע והבנה של מערכת בתי משפט והן על התנסות בעבודה מול המערכת האמורה, יותר מאשר כל קבוצה אחרת באוכלוסייה, למעט, אולי, השופטים.

את רמת השביעות של עורכי הדין לגבי בתי המשפט נבחן הן באשר למצב הדברים כפי שהיה בעת הסקר שקיימנו לאחרונה (2010–2011) והן בהיבט של פרק זמן המתמשך על פני שלושה עשורים שקדמו לכך. בכך מתאפשר לנו לברוק באופן מעמיק יותר את המצב הנוכחי לגבי שביעות הרצון מהמערכת, וכן לבחון את השינויים שחלו, אם בכלל, ברמת שביעות הרצון מהערכאות הדיוניות במהלך פרק זמן זה. ההשוואה על פני זמן נעשתה בסדרת סקרים בנושא שנערכה על ידינו בשנים

1989, 1990, 2010.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> לתיאור מתודולוגיית הסקרים שנערכו, ראו **נספח א'**.

מחקרנו שונה מהסקרים השונים שהוצגו בהיבט נוסף חשוב ביותר: במחקרנו אנו בודקים בנפרד את שני בתי המשפט הדיוניים המרכזיים: בית משפט השלום ובית המשפט המחוזי. זאת, בשונה מסקרים אחרים (לעיל) שבחנו את מערכת בתי המשפט בכללותה. ההפרדה והתייחסות המשיבים לכל אחת מהערכאות בנפרד מאפשרת בחינה מדויקת יותר של רמת שביעות הרצון והבחנה טובה הרגישה הרבה יותר להבדלים ברמות שביעות הרצון של עורכי הדין. התייחסות ותשובה כוללת לגבי מערכת המשפט מטשטשת הבדלים במקרה שקיימים כאלו בשביעות הרצון משתי הערכאות ואינה מאפשרת למשיבים לחדד תשובתם. הפרדה בין הערכאות מאפשרת גם הסקת מסקנות חדה יותר באשר לכל ערכאה וערכאה.

## 1. שביעות רצון עורכי הדין ממערכת המשפט: ממצאי סקר 2010

בבחינת שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט על פני זמן, נתחיל בניתוח ההערכות העדכניות יותר של עורכי דין את בתי המשפט ולאחר מכן נשווה אותן לתוצאות ההערכות שנעשו בעשורים הקודמים. שכן, הערכות אחרונות אלה הן מרכז העניין מבחינת הפקת לקחים. ההשוואה על פני זמן נותנת ראייה לגבי שינויים או יציבות לאורך השנים בהתייחסות עורכי הדין למערכת.

בשלושת הסקרים שערכנו הצבנו לנשאלים מתכונת הערכה הזוהי למתכונת ההערכה שהוצבה בסקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשלושת הסקרים נתבקשו המשיבים להתייחס לשאלה זוהי: "באופן כללי, עד כמה את/ה שבע/ת רצון מתפקוד מערכת בתי המשפט כפי שהיא כיום?" המשיבים נתבקשו להתייחס בנפרד, בשאלות-משנה, למידת שביעות רצונם מתפקוד בית משפט השלום ומידת שביעות רצונם מתפקוד בית המשפט המחוזי.<sup>35</sup> כאמור, במתכונת זוהי לסקר הל"מ"ס, גם בסקרים שלנו התבקשו המשיבים לדרג את הערכתם על רצף בן ארבע דרגות שביעות רצון מהתפקוד: החל מ-"לא שבע רצון" ועד "מאוד שבע רצון". תשובות אלה תבחנה כאן בייחס לכל ערכאה בנפרד ותוך השוואה על פני זמן. הדיון בממצאים יעשה כאמור עבור כל תקופה ולכל ערכאה בנפרד ולאחר מכן תערך השוואה ביניהם.

## 2. שביעות הרצון מתפקוד ערכאת השלום

בית משפט השלום הוא הערכאה הדיונית המרכזית את מירב ההתדיינות המשפטיות במערכת בתי המשפט בישראל. רוב הציבור הנזקק לשירותי מערכת בתי המשפט, נדרש לבית משפט השלום. רוב מכריע (88%) מכלל ההליכים המשפטיים שנפתחו

<sup>35</sup> הממצאים המרכזיים של מחקרנו, כפי שמפורט בהמשך, מראים כי יש שוני ברמת שביעות רצון של עורכי הדין מכל אחת מהערכאות ובכך תומכים בהפרדה שנעשתה בשאלה בין הערכאות.

בשנת 2010 בשתי הערכאות: שלום ומחוזי, הוגשו לבתי משפט השלום. בסה"כ נפתחו בשנה זו 454,248 תיקים, מתוכם, נפתחו 52,637 הליכים (12%) בבתי המשפט המחוזיים, בעוד שבערכאות השלום נפתחו 401,611 תיקים.<sup>36</sup> הרוב המכריע של ההליכים המשפטיים מתנהל בבתי משפט השלום המהווה על כן את הערכאה הדיונית המרכזית והעיקרית לגבי מרבית ההליכים המשפטיים. לכן, זיהוי רמת שביעות הרצון לגבי תפקודה והבנתה של ערכאה זו הינם בעלי חשיבות רבה, לפחות מההיבט של היקף מספר ההליכים ומספר הצדדים המעורבים והנזקקים לשירותיה וכן מבחינת הרושם הכללי שיוצרת מערכת המשפט בקרב הציבור.

ממצאי הסקר שערכנו בשאלה זו בשנת 2010 מראים כי רמת שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקודה של ערכאת השלום הייתה נמוכה: רוב מכריע (79%) מכלל עורכי הדין גילו מידה של אי-שביעות רצון מתפקוד בתי משפט השלום ורק 21% הביעו שביעות רצון ממנה (טבלה 3). ה"לא-מרוצים" כוללים את מחצית מכלל עורכי הדין (50%) שציינו כי הם לא כל כך שבעי רצון מתפקוד בית משפט השלום, ו-28% מכלל עורכי הדין שציינו כי הם מאוד לא שבעי רצון מתפקוד ערכאה זו. לעומתם רק כ-20% ציינו כי הם שבעי רצון מתפקודה. רמת שביעות הרצון הנמוכה מתפקוד בתי משפט השלום מודגשת גם בהשוואה של שיעור עורכי הדין שהביעו עמדות קצה. מכלל 2,777 עורכי הדין שהשיבו לשאלה, רק אחוז בודד (1.4%) – היו מאוד שבעי רצון מתפקוד ערכאת השלום. כלומר כמעט ואין עורכי דין המבטאים שביעות רצון גבוהה מתפקוד השלום. שיעור זעיר זה בולט במיוחד בהשוואה לשיעור הגבוה, יחסית, של עורכי דין שאמרו כי אינם שבעי רצון מערכאת השלום (28%) כלומר, ביטאו עמדה הפוכה בקצהו הנגדי של רצף התשובה. כלומר עוצמת אי שביעות הרצון הנמוכה גבוהה עשרות מונים מזו של שביעות הרצון הגבוהה.

### טבלה 3: שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד ערכאת השלום (סקר 2010)

שכיחות	אחוז משיבים	עד כמה את/ה שבע רצון מתפקוד בית משפט השלום
784	28.2	לא שבע רצון
1399	50.4	לא כל כך שבע רצון
556	20.0	שבע רצון
38	1.4	מאוד שבע רצון

<sup>36</sup> הנהלת בתי המשפט מערכת בתי המשפט בישראל – דוח חצי שנתי: 2010.1.7-2010.12.31 6 (2011), זמין ב-[elyon1.court.gov.il/heb/haba/dochot/doc/7-12\\_2010.pdf](http://elyon1.court.gov.il/heb/haba/dochot/doc/7-12_2010.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.4.2016). לפי הדוח הוגשו בשנה האמורה 63,747 תיקים לבית המשפט לענייני משפחה, 129,010 תיקים לבית המשפט לתעבורה, ו-50,227 תיקים לבית הדין לעבודה.

שכיחות	אחוז משיבים	עד כמה את/ה שבע רצון מתפקוד בית משפט השלום
N=2777	100.0	סך הכול

תמונת המצב הכללית המשתקפת מהתשובות כאן היא של שביעות הרצון נמוכה מאוד מבית משפט השלום. כלומר, לא רק שהרוב המכריע של עורכי הדין מגלים חוסר שביעות רצון מבתי משפט השלום, אלא גם אופי ההתפלגות ושיעורי (אי-) שביעות הרצון מלמדים על עוצמה גבוהה של אי-שביעות רצון מתפקוד ערכאת השלום.

יתרה מכך, ראוי לציין כי שיעור זעיר כזה של עורכי דין המרוצים מאוד מבית משפט השלום הוא מפתיע ומדהים. לדעתנו זהו סימן אזהרה עבור מערכת בתי המשפט. לבתי המשפט תפקיד מרכזי וחשוב ביותר במערכת חברתית דמוקרטית ומתפקדת, והם אמורים להיות אבן-הראשה של הדמוקרטיה ו"מגדלור של צדק" – כפי שהם לעתים מכונים – בחברה מודרנית אליו נושאים כולם עיניים. העובדה שרק עורכי דין בודדים ביותר הם מאוד שבעי רצון מערכאת הדין העיקרית במערכת, אינה דבר של מה בכך כלל ועיקר וזועקת דרשני.

### 3. שביעות הרצון מתפקוד ערכאת המחוזי

בית המשפט המחוזי מתפקד כערכאה דיונית וגם כערכאת ערעור. כאמור, מספר ההליכים הנפתחים בבית המשפט המחוזי נמוך משמעותית ממספר ההליכים בבתי משפט השלום. כמצוין לעיל, בשנת הסקר (2010) נפתחו 52,637 הליכים בבתי המשפט המחוזיים, כשרובם המכריע הליכים אזרחיים.<sup>37</sup> אולם, למרות השיעור הנמוך יותר של הליכים הנפתחים בו, מהיות המחוזי ערכאה דיונית "גבוהה" יותר וערכאת ערעור על החלטות השלום, משקלה במערכת המשפט ובשביעות הרצון ממנה משמעותי ביותר. חשוב, לכן לבחון את שביעות רצון עורכי הדין הערכאה זו.

ממצאי הסקר שנערך בשנת 2010 מראים כי מרבית עורכי הדין מבטאים אי-שביעות רצון, גם מתפקודה של הערכאה מחוזית. אולם, חשוב להדגיש כי קיים הבדל משמעותי בצורת התפלגות העמדות בין הערכאות. אף כי שלעצמה רמת שביעות הרצון מבתי המשפט המחוזיים אינה גבוהה היא עולה על זו המובעת לגבי בתי משפט השלום (טבלה 4).

<sup>37</sup> 78.3% מההליכים בתחום האזרחי והיתר פליליים.



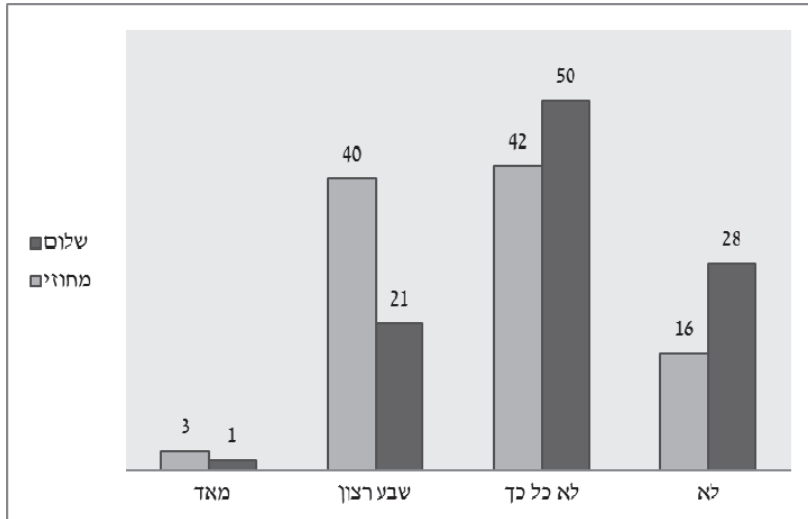
## טבלה 4: שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד ערכאת המחוזי (סקר 2010)

שכיחות	אחוז	עד כמה את/ה שבע רצון מתפקוד בית המשפט המחוזי:
440	16.0	לא שבע רצון
1138	41.5	לא כל כך שבע רצון
1092	39.8	שבע רצון
75	2.7	מאוד שבע רצון
N= 2745	100.0	סך הכל

תשובות עורכי הדין מצביעות על כי יותר ממחצית עורכי הדין (58%) מגלים מידה של אי-שביעות רצון (מלאה או חלקית) מתפקודם של בתי המשפט המחוזיים. לעומת זאת, קצת פחות ממחציתם (43%) הביעו שביעות רצון מתפקוד המחוזי. באופן מפורט יותר, שיעור ניכר מעורכי הדין (42%) אמרו כי הם לא כל כך שבעי רצון מתפקוד ערכאת המחוזי ושיעור גבוה יחסית (16%) אמרו כי אינם שבעי רצון מתפקודה. לעומתם 40% ציינו כי הם שבעי רצון מהתפקוד ערכאת המחוזי (טבלה 4). שוב בולט שיעורם הנמוך של עורכי הדין (3%) שהיו מאוד שבעי רצון מהמחוזי. כלומר, אם יש שביעות רצון מערכאת המחוזי הרי שהיא בפירוט איננה שביעות רצון רבה. מנגד, נראה כי אי-שביעות הרצון גבוהה בהרבה. שיעורם של עורכי הדין שאינם כל כך מרוצים מערכאת המחוזי (כאמור 58%) משקף מידה לא מבוטלת של אי-שביעות רצון, שכן כאן 16% מעורכי הדין ציינו כי אינם שבעי רצון מערכאת המחוזי. בהשוואת שביעות הרצון מערכאת השלום והמחוזי אפשר לראות כי יש הבדל בהתפלגות שעורי שביעות/אי-שביעות הרצון של עורכי הדין בישראל משתי ערכאות דיוניות אלה וכי רמת שביעות הרצון הכללית מתפקוד הערכאה המחוזית גבוהה משביעות הרצון שלהם מהערכאה הראשונה (תרשים 2). למשל, שיעור עורכי הדין המגלה שביעות רצון מתפקוד ערכאת המחוזי (כזכור 43%) הוא כפול משיעור עורכי הדין (21%) המגלה שביעות רצון מבתי משפט השלום. בה בעת, שיעורם של אלו שמאוד שבעי רצון עדיין שולי וזניח בדומה לזה שבערכאת השלום אם כי קצת גבוה ממנו (למרות שהוא שיעור כפול: 1.4% לעומת 2.7%). מעניין יותר הוא שיעור עורכי הדין שכלל אינו שבע רצון מתפקוד בתי המשפט: שיעורם של אלה שאינם שבעי רצון מבתי המשפט המחוזיים נמוך משמעותית (16%) משיעור אלה שאינם שבעי רצון (28%) מתפקוד בתי משפט השלום (מהוה כמעט מחצית מזה שלגבי השלום). הממצאים כאן מראים בבירור כי רמת שביעות הרצון מערכאת השלום נמוכה הרבה יותר מזו שמתפקוד ערכאת המחוזי: בעוד שכמעט כל עורכי הדין (כ-80% מהם) אינם מרוצים או לא כל כך מרוצים מתפקוד ערכאת השלום, אי-שביעות רצונם מערכאת המחוזי פחותה בהרבה, אך עדיין רוב עורכי הדין (כ-60%) אינם מרוצים או לא כל כך

מרוצים מתפקודה של ערכאת המחוזי.

תרשים 2: השוואת שביעות הרצון מהתפקוד ערכאות המחוזי והשלום (סקר 2010)



מהממצאים ניתן לומר כי עורכי הדין אינם מגלים שביעות רצון גבוהה מאף לא אחת מהערכאות. אם מסתכלים על צדו החיובי של המטבע, אפשר לומר כי יש שיעור ניכר ביותר מבין עורכי הדין (43%) המרוצים מתפקוד ערכאת המחוזי מה שאין לומר לגבי ערכאת השלום. שם רק כחמישית מעורכי הדין (21%) הביעו שביעות רצון מתפקוד השלום, ושיעור זה הוא כמחצית משיעור המביעים שביעות רצון מתפקוד ערכאת המחוזי.

סיכום הממצאים לעיל מראה כי ככלל, בעשור האחרון (שהסתיים בשנת 2010) רוב עורכי הדין בישראל לא היו מרוצים (לא כל כך או לא מרוצים) מתפקוד ערכאות השלום והמחוזי. הממצאים כאן גם מראים בבירור כי רמת שביעות הרצון מערכאת השלום נמוכה הרבה יותר מזו שמתפקוד ערכאת המחוזי. אולם, לא בהכרח אפשר לדאות בכך "מצב טוב יותר" של תפקוד ערכאת המחוזי. בהתחשב במשקלה הסגולי הגבוה של ערכאת המחוזי במערכת, הרי ששיעור זה של עורכי דין שהביעו מידה של אי-שביעות רצון, אינו דבר של מה בכך שאפשר להתעלם ממנו, ויש להתייחס אליו בכובד ראש.

רמות גבוהות כאלה של אי-שביעות רצון והרמות הנמוכות יחסית של שביעות רצון עורכי הדין, שהם המשתמשים העיקריים במערכת בתי המשפט, מהערכאות

הדיוניות, אומרות "דרשני!" ומעלות שאלות קשות לגבי תפקוד המערכת. זאת ועוד, כאמור אם מניחים ששביעות רצון מתפקוד בתי המשפט אינה עמדה חולפת המשתנה מידי יום, אלא מתגבשת על פני זמן מתמשך, הרי שתוצאות סקר 2010 אינן משקפות רק את התפקוד של בתי המשפט באותה שנה אלא את תפקודם במשך מספר שנים קודם לכן. כלומר, במידה רבה, התוצאות משקפות את העשור הראשון של המאה ה-21. דבר זה מגביר את חומרת הממצאים אף יותר.

## ה. שביעות הרצון מבתי המשפט על פני שלושה עשורים

התוצאות שהתקבלו לעיל משקפות את המצב ששרר בעת הסקר האחרון בשנת 2010 וסביר להניח כי אף משקפות את חלק מהעשור שקדם לזה. מה אם כן היה המצב בשנים הקודמות לכך? האם אי-שביעות הרצון היא תופעה של השנים האחרונות או של העשור האחרון, או שמא היא נמשכת על פני זמן רב יותר?

יתכן שרמת שביעות הרצון שהתגלתה בסקר 2010 מושפעת מנסיבות מיוחדות ששררו בתקופת הסקר וסמוך לו. מנגד, אפשר כי רמת שביעות הרצון שהוצגה לעיל, משקפת מצב מתמשך של שביעות רצון נמוכה ממערכת בתי המשפט. עם זאת סביר גם להניח כי על פני תקופה כה ארוכה חלו שינויים בשביעות רצון עורכי הדין מתפקוד הערכאות, בין אם מסיבות פנימיות למערכת (שיפור או הרעה בהליכי התפקוד של בתי המשפט) או מסיבות חיצוניות למערכת, כגון: עליה או ירידה ברף הצפיות ממערכות שלטוניות, שינויים בהרכב האוכלוסייה ובערכים השוררים בה, שינויים ברמת העבריינות במדינה, שינויים בהרכב אוכלוסיית עורכי הדין (המעריכה את המערכת) שגדלה מאוד בשנים אלה והרכבה הפנימי השתנה, ועוד. לכן, אפשר לצפות כי הערכות שביעות הרצון מבתי המשפט שתנינה על פני זמן.

זאת ועוד: כל מערכת ארגונית, ומערכת בתי המשפט בכלל זה, מהווה "מערכת פתוחה" המתפקדת מול סביבה ממנה היא קולטת תשומות ואליה מוציאה תפוקות. כלומר מערכת שעליה להגיב ולתקן 'סטיות' בפעולתה ולהתאים עצמה לסביבתה על מנת לשרוד. אחד המאפיינים של מערכת פתוחה הוא קיומו של מנגנון "תיקון עצמי" – הומיאוסטזיה.<sup>38</sup> מנגנון זה מתקן סטיות של המערכת ושומר עליה במצב של שיווי משקל דינאמי ומפני חריגה בתפקודה מגבולות ראויים. הדבר תורם לקיימות ולהישרדות של המערכת. מערכת בתי המשפט היא מערכת ארגונית מתפקדת לכל דבר ועניין, אפשר לצפות שיפעל בה מנגנון הומיאוסטזיה והמערכת תתקן את עצמה ותערוך התאמות לדרישות סביבה על מנת לשרוד. במילים אחרות, אפשר לצפות כי אי-שביעות רצון מתמשכת מתפקוד הערכאות הדיוניות יביא את מערכת בתי

<sup>38</sup> Daniel Katz & Robert Kahn, *Organizations and the System Concept*, in THE SOCIAL PSYCHOLOGY OF ORGANIZATIONS N.Y. 14 (John Wiley ed., 1966)

המשפט לשינוי ולתיקון המצב.

הממצאים מסקר 2010 לגבי אי-שביעות רצון עורכי הדין, שהם כידוע המשתמשים העיקריים בה, מתפקודה של המערכת, אמור להביא לפעולה מצד המערכת לתיקונים והתאמות שיקטינו את אי-שביעות הרצון ויגדילו את שביעות הרצון מתפקודה. אם אמנם הדבר כך, ניתן לצפות לתגובה מתאימה של המערכת לאי-שביעות רצון שהביעו עורכי הדין ב-2010. אולם, מתוך גישת "המערכות הפתוחות" ניתן לצפות כי גם בעבר, במשך השנים, תיקנה המערכת את עצמה כך שלא תהיה אי-שביעות רצון מתפקודה על פני תקופות ארוכות. שכן, במידה והייתה אי-שביעות רצון גם קודם לכן, הרי שהמערכת הייתה מתקנת עצמה בהתאם, כדי להפחית אי-שביעות רצון זו. כלומר, גם מראה זו של מערכת המשפט כמערכת ארגונית פתוחה, אפשר לצפות לתנודות בשביעות הרצון של עורכי הדין מהמערכת על פני פרק הזמן הממושך של שלושה עשורים.

על מנת לבחון את הדבר נשווה את רמת שביעות הרצון של עורכי הדין מהערכאות הדיוניות (מחוזי ושלום) בישראל על פני שלושת העשורים האחרונים: נשווה את הממצאים מסקר 2010 שתואר לעיל אל תוצאות שני הסקרים הקודמים שערכנו בעבר (סקר 1989 וסקר 1999). ראשית, נשווה את התפלגויות התשובות של עורכי הדין בשלושת הסקרים לגבי שביעות רצונם (בעת הסקר) מתפקוד ערכת השלום ולאחר מכן נבחן את העמדות על פני זמן כלפי ערכת המחוזי בשלושת הסקרים.

כפי שצוין כבר קודם לכן, שלושת הסקרים הללו הינם סקרים שנערכו על מדגמים שנדגמו מתוך אוכלוסיית עורכי הדין בישראל, תוך שימוש בשאלונים בהם בשלושתם נוסח זהה של השאלה בעניין. לכן ניתן להשוות את תוצאותיהם ואת רמת שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד הערכאות על פני תקופת הזמן של שלושה עשורים.<sup>39</sup>

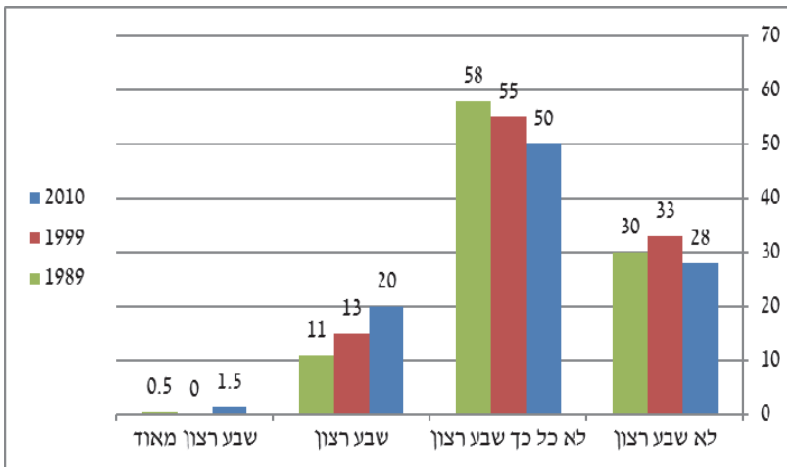
## 1. שביעות הרצון מערכת השלום על פני זמן

השוואה של התפלגויות שביעות הרצון מערכת השלום מראה כי באופן כללי על פני שלושה עשורים שביעות הרצון של עורכי הדין ממערכת בתי המשפט השלום הייתה נמוכה (תרשים 4). באופן מפתיע למדי, על אף התקופה הארוכה של כ-30 שנה בה מדובר, אין הבדלים בולטים בשביעות רצון עורכי הדין מתפקוד בתי משפט השלום על פני פרק זמן ארוך זה. בשלושת הסקרים אי-שביעות הרצון מתפקוד ערכת השלום גבוהה בהרבה משביעות הרצון ממנה. בשלושתם, רק שיעור אפסי מבין עורכי הדין היו מאוד שבעי רצון מערכת השלום, ושיעור נמוך יחסית (בין 11% ל-20%) היו שבעי רצון. לעומת זאת, בכל שלוש התקופות למעלה ממחצית מעורכי הדין לא

<sup>39</sup> לתיאור השיטה והסקרים ראו נספח א'.

היו כל כך מרוצים מתפקוד ערכאת השלום (50%–58%) וכמעט שליש נוסף (בין 28% ל-33%) לא היו מרוצים כלל מתפקודה. כלומר, אם נחבר את שיעוריהם של עורכי הדין שהביעו מידה של אי-שביעות רצון, נראה כי על פני כל התקופה רוב מכריע של עורכי הדין (89% בשנת 1989, 87% בשנת 1999 ו-79% בשנת 2010) הביעו מידה של אי-שביעות רצון מערכאה זו.

#### תרשים 4: שביעות הרצון מתפקוד ערכאת השלום על פני שלושה עשורים (באחוזים)



ממצאים כללים ועקביים אלה מפתיעים למדי: על אף שינויים חברתיים, תרבותיים, דמוגרפיים ואחרים שחלו במדינה בתקופה משנות ה-80 ועד סוף העשור הראשון של שנות ה-2000, לא חל שינוי ממשי בשביעות הרצון – או מוטב לומר אי-שביעות הרצון – מבתי משפט השלום. כלומר, למרות התמורות והשינויים שהתחוללו במערכת המשפט, באוכלוסיית עורכי הדין ובמדינה בכלל בתקופה זו, הדבר לא בא לידי ביטוי ברמת שביעות רצון עורכי הדין מתפקוד ערכאת השלום.

אף כי הממצא הכללי הוא של עקביות ודמיון על פני זמן ברמת אי-שביעות רצון מערכאת השלום, אפשר לראות שינויים מסוימים בהתפלגות שביעות הרצון בין שלושת הסקרים. בהשוואת ההתפלגות בסקר 2010 בייחס לשני הסקרים הקודמים לו (1989, 1999) אפשר לראות שיפור קל ברמת שביעות הרצון. בסקר האחרון מסתמנת עלייה מה ברמת שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד ערכאת השלום: בעוד ששיעור המרוצים מערכאת השלום בשנים 1989 ו-1999 היה 11% ו-13% בהתאמה, שיעורם של המרוצים בסקר של 2010 עלה לחמישית (20%) מעורכי הדין. בה בעת, שיעור הלא כל כך מרוצים מתפקוד ערכאה זו ירד במעט בשנת 2010 לעומת שנת

1989 (50% לעומת 58% בהתאמה). לעומת זאת שיעור עורכי הדין שאינם מרוצים מתפקוד השלום כמעט ולא השתנה: עלה משיעור של 31% לא מרוצים בשנת 1989 לשיעור של 33% בשנת 1999 אך ירד לאחר מכן לשיעור של 28% ב-2010. אולם יש לציין כי אין מדובר בשיפור משמעותי בהתפלגויות עצמן, שכן אין ירידה משמעותית בשיעור המביעים אי-שביעות הרצון. נהפוך הוא, שיעור המביעים שביעות רצון על פני זמן יורד, וממילא כתמונת מראה עולה שיעור אלה המביעים אי-שביעות רצון. כללית אם כן, מדובר ברמה נמוכה של שביעות רצון, או ליתר דיוק אי-שביעות רצון, של עורכי הדין מתפקוד בית משפט השלום. המגמה היא יציבה ועם נטייה קלה לעליה באי שביעות הרצון, על פני פרק זמן ארוך של כשלושה עשורים.<sup>40</sup> אפשר אם כן להסיק כי רמת שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד בתי משפט השלום היא נמוכה באופן עקבי ומתמשך כבר על פני תקופה משמעותית באורכה. על אף אי-שביעות הרצון המתמשכת של עורכי הדין מתפקודו נראה כי בית משפט השלום מפגין 'יציבות' מרשימה בתפקודו שנראה כי לא השתנה ולא השתפר לאורך כל התקופה הזו – לפחות לא בצורה שתשפיע על הגברת שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקודו. ממצא זה של עקביות באי-שביעות הרצון על פני תקופה ארוכה, גם מעלה שאלה לגבי קיומו ופעולתו של מנגנון הומיאוסטזיה במערכת השיפוטית, נכונותה להגיב ולהתאים עצמה לצפיות הסביבה ולהשתנות בהתאם.

## 2. שביעות רצון מערכאת המחוזי על פני זמן

האם לגבי שביעות הרצון עורכי הדין מתפקוד בית המשפט המחוזי חלו שינויים על פני תקופה ארוכה זו? כאמור לעיל, במהלך תקופת כשלושה העשורים הנסקרת במחקרנו מערכת בתי המשפט, ובייחוד ערכאת המחוזי, עברה שינויים ניכרים: מספר השופטים המכהנים בערכאת המחוזי גדל באופן ניכר; הוסף בית משפט מחוזי חדש (מרזו); הורחבו סמכויות בית המשפט המחוזי בשרותו כבית משפט לעניינים מנהליים, והוסר מעל בית המשפט המחוזי הצורך לדון בתביעות רבות כתוצאה מהעלאת תקרת הסמכות של ערכאות השלום. האם לדברים אלה הייתה השפעה על שביעות רצון עורכי הדין מתפקוד ערכאת המחוזי על פני תקופה זו? על מנת לענות לשאלה נשווה את התפלגויות התשובות של עורכי הדין בשלושת הסקרים לגבי שביעות רצונם (בעת הסקר) מתפקוד ערכאת המחוזי.

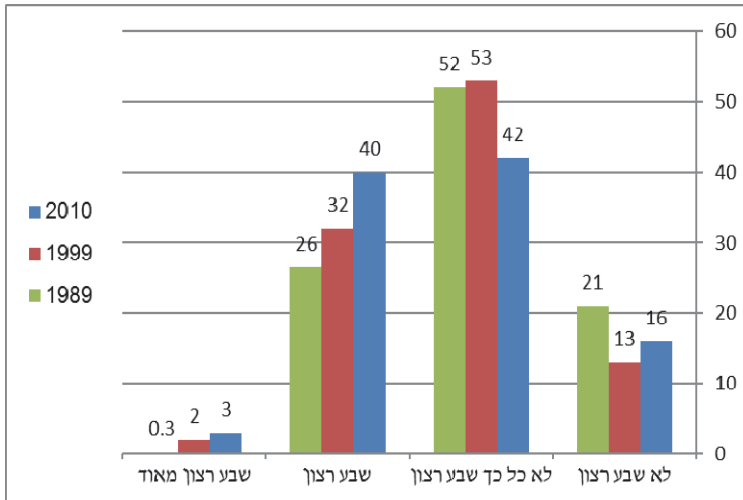
השוואת התפלגויות שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד ערכאת המחוזי מראה כי באופן כללי התפלגויות שביעות הרצון בתקופות השונות דומות זו לזו (תרשים 5). כל שלוש ההתפלגויות משקפות שביעות רצון נמוכה מערכאה זו: רוב עורכי הדין בכל אחת מנקודות הזמן ציינו כי אינם שבעי רצון או לא כל כך שבעי רצון

<sup>40</sup> ההבדל בין ההתפלגויות מובהק מבחינה סטטיסטית. מבחן חי בריבוע:  $\chi^2 = 248$  df=9;  $p < 0.01$ .

מתפקודה כאשר "לא כל כך שבע רצון" הייתה התשובה השכיחה ביותר שניתנה (בין 42% ל-53% מהמשיבים). בכל אחת מהשנים מיעוט מעורכי הדין הביעו שביעות רצון מתפקוד המחוזי כשאחוז אפסי מהם ציינו כי הם מאוד שבעי רצון. כלומר על פני שלושת העשורים יש עקביות ויציבות כללית של שביעות הרצון הנמוכה מבית המשפט המחוזי.

על אף הדמיון שבהתפלגויות המתוארות כאן, ישנם הבדלים מסוימים בין התקופות בשביעות הרצון של עורכי הדין. בייחוד ניכר שינוי בעשור האחרון בייחס לקודמיו. אפשר לראות בסקר האחרון שערכנו (2010) מגמה של שיפור בשביעות רצון עורכי הדין מתפקוד ערכאת המחוזי ביחס לממצאי שני העשורים הקודמים לו: בעשור זה (2010) עלה שיעורם של עורכי הדין שהיו שבעי רצון מתפקוד ערכאת המחוזי וירד שיעורם של הלא-מרוצים. כך, אפשר לראות כי שיעור עורכי הדין שבעי הרצון עלה בהדרגה מ-26% שבעי רצון בשנת 1989 ל-32% בשנת 1999 ועד 40% מרוצים בשנת 2010. מנגד, ירד שיעור אלה שהיו לא כל כך מרוצים משיעור של למעלה ממחצית עורכי הדין (52%) בשנת 1989 לשיעור של 42% בשנת 2010, ושיעור אלה שהיו לא מרוצים ירד מ-21% בשנת 1989 לשיעור של 16% מעורכי הדין בשנת 2010. ראוי לציין שאף כי על פני זמן ניכר שיפור מסוים בשביעות הרצון מתפקוד המחוזי, השיפור אינו בהכרח עקבי ויציב: למשל, שיעור הלא מרוצים ירד מ-21% בשנת 1989 לשיעור של 13% בשנת 1999 ועלה שוב ל-16% בשנת 2010 (תרשים 5).

**תרשים 5: שביעות רצון עורכי הדין מתפקוד ערכאת המחוזי על פני שלושה עשורים (באחוזים)**



ההתפלגויות בהיבט הזמן, אם כן, דומות אך אינן זהות לחלוטין ויש הבדלים מסוימים בין שלושת הסקרים. אולם ההבדלים שנמצאו אינם הופכים על פיה את המגמה הכללית של הממצאים: התמונה הכללית היא של שביעות רצון נמוכה יחסית מתפקוד ערכאת המחוזי, שנשארת בעינה גם אם לוקחים בחשבון את השיפור המסוים שחל בשנת 2010.<sup>41</sup>

לסיכום, על אף הבדלים קלים בהתפלגויות התשובות לכאן ולכאן, באופן כללי לא השתנתה התפלגות שביעות רצון עורכי הדין מתפקוד בתי המשפט באופן מהותי על פני שלושה העשורים. תוצאה כללית זו של שביעות רצון נמוכה יחסית מבית המשפט המחוזי עקבית עם הממצא הקודם לגבי התפלגות שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד ערכאת השלום. אולם שלא כמו לגבי ערכאת השלום, ניתן להבחין כאן במגמה של עליה מסוימת ברמת שביעות הרצון של עורכי הדין מתפקוד ערכאת המחוזי על פני תקופת זמן זו. התוצאה של שביעות רצון נמוכה מתפקוד המחוזי נשמרת ועקבית על פני זמן למרות שחלו שינויים פנימיים במערכת המשפט ושינויים חיצוניים בסביבתה במשך תקופת זמן זו.

<sup>41</sup> ההבדל בין ההתפלגויות על פני השנים מובהק סטטיסטית (קטן מ-0.1), אף כי דפוס ההתפלגויות דומה. ההבדל המובהק אינו בעל עוצמה המלמדת כי קיים חל שינוי מהותי ברמת שביעות הרצון על פני השנים.



תוצאות אלה מפתיעות ביותר לאור השינויים המהותיים שעברו על החברה בישראל, על בתי המשפט ועל מקצוע עריכת הדין בשלושת העשורים האחרונים. למשל, חלו שינויים בהרכב האוכלוסייה בישראל בעקבות גלי עליה שונים לארץ, שגררו בעקבותיהם שינויים חברתיים ותרבותיים. מבחינת מקצוע עורכי הדין, ששביעות רצונם נבחנה כאן, מספרם גדל פי חמישה (!) בשני עשורים: מכ-9300 עורכי הדין שהיו בישראל בשנת 1989 לסביבות 46,000 בשנת 2010.<sup>42</sup> גידול זה הוא משמעותי ביותר מבחינת מקצוע עריכת הדין וההרכב המקצועי והפנימי של האוכלוסייה העוסקת בו: הוותק והניסיון המקצועי של עורכי הדין, תחומי התמחות שנוספו ועוד. מבחינת בתי המשפט, שינוי רלוונטי שחל הוא שבתקופה זו מספר השופטים יותר מהכפיל את עצמו: בשנת 1990 למשל היו 276 שופטים, בשנת 2000 היו 457 שופטים ובשנת 2010 היו 625 שופטים.<sup>43</sup> במהלך שלושה העשורים הללו הוכנסה טכנולוגיה מתקדמת למערכת בתי המשפט, ניבנו מבנים חדשים לבתי משפט, נוספו עוזרים משפטיים להקלת תפקוד השופטים, ועוד. למרות כל אלה נותרה בעינה רמת שביעות הרצון הנמוכה.

השאלה העולה כאן היא מחד גיסא באשר לאינטרפרטציה של תוצאות מפתיעות אלו. מאידך גיסא, אפשר להסביר זאת ב"שמרנות" של מערכת בתי המשפט ואי-הסתגלותה לתנאים המשתנים ובייחוד לצפיות עורכי הדין ממנה.

## 1. דיון ומסקנות

התוצאות המרכזיות של המחקר מלמדות כי רמת שביעות הרצון של עורכי הדין מבתי משפט השלום והמחוזי נמוכה ביחס למה שניתן היה לצפות ממוסד חברתי מרכזי ורב משקל זה. בייחוד מפתיע לראות כי אי-שביעות הרצון הינה תופעה "קבועה" הנמשכת באופן עקבי ויציב למדי על פני תקופה של כשלושה עשורים. כפי שציינו, עקביות זו נמשכת על פני תקופה ארוכה בה חלו שינויים רבים הן במערכת המשפט, הן באוכלוסיית עורכי הדין, שעמדתם נבדקה כאן, והן בסביבה החברתית והתרבותית של המדינה בתוכה וכלפיה מתפקדים בתי המשפט.

מפתיע לא פחות לראות כי עמדתם של ציבור עורכי הדין בישראל כלפי בתי המשפט ושביעות רצונם הנמוכה מתפקודם עקבית ותואמת את ממצאי הסקרים שנערכו בנושא בקרב הציבור הרחב בישראל. הטענה העיקרית שמועלית נגד

<sup>42</sup> על פי נתוני לשכת עורכי הדין בישראל. ראוי לציין כי יש הבדלים במספרי עורכי הדין המתפרסמים בגלל הבדלים בהגדרות וצורת הספירה בין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין לשכת עורכי הדין בישראל.

<sup>43</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שנתון סטטיסטי לישראל** 64, פרק 11, לוח 2 (2013), זמין ב- [www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st11\\_02&CYear=2013](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st11_02&CYear=2013) (נבדק לאחרונה ב-17.6.2015).

השענות על סקרי דעת קהל בהערכת מערכת המשפט היא כי לציבור הרחב אין את הידע וההכשרה המקצועיים כדי לחוות דעה על המערכת, וכי עמדותיהם מתגבשות לא על בסיס ידע והיכרות קרובה, אלא מתגבשות מתוך "הלכי-רוח" הנוצרים בציבור והמושפעים מאוד מאמצעי התקשורת "המתווכים" עבורם את הנעשה במערכת המשפטית הזרה להם והבלתי מוכרת בשפתה המקצועית הייחודית בחוקים ופרוצדורות המייחדים אותה וכיוצא בזאת. מחקרים שצוטטו למעלה אף הציעו כי ככל שההיכרות עם המערכת והידע של הציבור המעריך את תפקודה רבים יותר, הערכותיהם את המערכת משקפות טוב יותר את המציאות וקרובות יותר אליה. והנה כאן, אנו מוצאים כי גם עורכי דין, שאין שני להם בהיכרות עם מערכת המשפט ותפקודה (להוציא את השופטים), מביעים שביעות רצון נמוכה יחסית מבתי המשפט, באופן דומה לזו של ציבור ההדיוטות הרחב.

בחברה דמוקרטית כישראל בתי המשפט הם עוגן-יסוד, שעניי כולם נשואות אליהם ומצפות מהם להוות דוגמה ומופת לחברה, שכן החברה מוסרת בידי מוסד זה את הסמכות לקיים את הסדר החברתי, לשמור על מדינת חוק, ואת הזכות לשלול מאזרחים את חרותם, חרות שהיא זכות יסוד של אזרחי המדינה. חוסר שביעות רצון ממערכת המשפט מוליך לאובדן אמון הציבור במערכת, ולגבי מוסד חברתי יסודי ומהותי כמו בתי המשפט, ירידה באמון הציבור היא עניין מהותי ביותר.

רמת אמון הציבור בבתי המשפט נמוכה, כאשר רמת האמון בבתי המשפט (שלום ומחוזי) נמוכה משמעותית מרמת האמון בבית המשפט העליון.<sup>44</sup> סביר להניח שקיים קשר ישיר בין שביעות הרצון ממערכת בתי המשפט לרמת האמון בה. אם כך, הירידה במידת האמון שהציבור רוחש כלפי בית המשפט קשורה גם לרמת שביעות הרצון ממנו. סביר על כן, כי ירידה חדה זו באמון הציבור מחזקת את הצורך הדחוף בשיפור תפקוד בתי המשפט על מנת להחזיר את אמון הציבור לרמתו הגבוהה.

כאשר יש תחושה של אי-שביעות רצון ממערכת השפיטה בקרב עורכי הדין גוברת הנטייה שלא לפנות לערכאות אלא לפנות לחלופות בין שיטות הכרעה חלופיות – כגון בוררות. מכיוון שחלופות כאלה יקרות יותר, עלולה להיווצר אפליה ביכולת ליישב סכסוכים בין בעלי אמצעים לבין מי שאינם כאלה. האחרונים שאינם יכולים לשאת בעלויות הגבוהות של שיטות הכרעה חלופיות יאלצו להתדיין במערכת בתי המשפט אף ששביעות הרצון מתפקוד מערכת זו נמוכה.

כאשר "השחקנים המשפטיים" המאפשרים את פעולת המערכת אינם שבעי רצון

<sup>44</sup> אריה רטנר **תרבות החוק: מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית: מחקר אורך 2000-2009** 71 (2009): "רק 36% מכלל הציבור במגזר היהודי הכללי מביעים אמון בבתי המשפט, ו-53% מביעים אמון בביה"ש העליון", זמין ב- [soc.haifa.ac.il/~arattner/images/shshaBookFinal.pdf](http://soc.haifa.ac.il/~arattner/images/shshaBookFinal.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.4.2016).

ממערכת בתי המשפט הרי שהדבר ישפיע על התנהגותם המשפטית אקס-אנטה, כגון זילות בסמכותו של בית המשפט שיכולה מלכתחילה ליצור עמדה שלילית כלפיו או נטייה להימנע מפניה לבתי המשפט לשם יישוב סכסוכים. כך לדוגמה, חוזים שיכרתו יפנימו את חוסר שביעות הרצון באמצעות קביעת מתכונות שיפחיתו את ההזקקות למערכת בתי המשפט. לדוגמה, בכדי להימנע מלפנות אל בתי המשפט ששביעות הרצון מהם נמוכה יכללו חוזים מנגנוני בוררות יקרים. במקרה כזה, במונחים כלכליים, יתמחרו הצדדים מראש את העלות הגבוהה יותר של הבוררות והדבר ישתקף בייקור עלויות העסקאות. בדומה, על מנת להימנע, או למצער להפחית את הסיכוי להתדיינות בפני מערכת שאין שבעי רצון מתפקודה, ישלבו הצדדים מנגנונים חליפיים, יקרים יותר, להבטחת קיומם של חוזים. כך לדוגמה, תגבר הדרישה לשלם ערבויות אוטונומיות להבטחת קיום התחייבויות. לאמצעים כאלה עלות ישירה ועקיפה גבוהה ובעצם הם מפחיתים את ערך הפעילות הכלכלית. ההשלכות של מערכת שיפוטית שאין שבעי רצון מתפקודה חורגת לכיוונים נוספים, כך עשיית הצדק עשויה להשתבש וזכויות יסוד יוגנו פחות. מובן מכל אלה שתפקוד טוב של מערכת שפיטה ושביעות רצון חיובית מתפקודה הם בעלי ערך חברתי חיובי.

לדעתנו, במחקר זה בולט במיוחד חוסר שביעות הרצון מבתי משפט השלום. מכלל כ-2,800 עורכי הדין שהשתתפו בסקר 2010, אך מיעוט של כחמישית בלבד (21.4%) הביעו שביעות רצון (שבע רצון+ מאוד שבע רצון) מתפקוד ערכאה דיונית מרכזית זו. מבין אלה, רק שיעור זניח של 1.4% אמרו כי הם מאוד שבעי רצון מערכאת השלום. כלומר, באופן מעשי, אפשר לומר כי אין כמעט בנמצא עורכי דין שהינם מאוד שבעי רצון ממערכת בתי משפט השלום. מערכת שמיעוט כה זעיר של כאחוז מציין כי הוא מאוד שבע רצון מתפקודה היא מערכת החייבת בבחינה ותיקון מידיים. גם השיעור הכולל הנמוך יחסית של כחמישית בלבד מקרב עורכי הדין שהביעו שביעות רצון מערכאה זו, הוא כשלעצמו מהווה סימן חד-משמעי לגבי הצורך הדחוף לתיקון תפקודם של בתי משפט השלום. בתי משפט השלום הם אלה המטפלים ברוב המכריע של ההתדיינויות המגיעות למערכת בתי המשפט. לפיכך, קשה להבין כיצד רמת שביעות רצון נמוכה שכזו – ובמיוחד הנמשכת על פני זמן ניכר, אינה מעוררת את מערכת השפיטה, ואת גורמי הבקרה האחרים, לעשות את הפעולות הדרושות כדי לשפר מהותית את תפקודה.

רמת שביעות הרצון מבתי המשפט המחוזיים גבוהה יותר מזו שנמצאה לגבי ערכאת השלום. שוני זה יכול להיות מוסבר בכך ששופטי המחוזיים הם מנוסים ומוכשרים יותר ולכן איכות הערכאה המחוזית טובה יותר. ככל שמערכת המינויים לבתי המשפט עושה מלאכתה כראוי הרי שרק הטובים והמתאימים מבין שופטי השלום מקודמים לבית המשפט המחוזי. גם המינויים הישירים לערכאה זו מחייבים מעמד וותק מקצועי גבוהים. סביר להניח שאיכות השופטים והשפיטה מהווים גורם חשוב ביותר בגיבוש שביעות הרצון ומשכך גבוהה רמת שביעות הרצון מערכאת

המחוזי יותר מאשר זו של השלום. אפשר גם כי מספר התיקים הרב יותר המוקצה לשופט שלום אף הוא גורם לטיפול פחות טוב וממילא לשביעות רצון נמוכה יותר. אמנם שיעור עורכי הדין המרוצים מתפקוד ערכאה זו גבוה יותר מאשר זה שנמצא לגבי ערכאת השלום, אך יש בכך משום נחמה פורתא. כזכור, בשנת 2010 שיעור עורכי הדין שהיו שבעי רצון ומאוד שבעי רצון, מתפקוד ערכאת המחוזי היה כפול לערך משיעורם המקביל לגבי בתי משפט השלום (42.5% מול 21.4%). רמת שביעות הרצון הגבוהה יותר של עורכי הדין מבתי המשפט המחוזיים כפי שנמצא כאן אכן אינה מפתיעה. מדובר בבתי משפט שמספר התיקים הנפתחים בהם נמוך יחסית לזה בבתי משפט השלום. לכן בעיות תפקוד כגון עומס התיקים לשופט בבתי המשפט המחוזיים צפויות להיות נמוכות יותר, וכן לערכאה המחוזית יתרון הן מבחינת הכישורים הנדרשים מהשופטים המכהנים בה והן מבחינת הניסיון המצטבר של השופטים בערכאה זו (שבר"כ מקודמים מתוך בתי משפט השלום). ככל שמנגנון הקידום פועל כהלכה הרי הוא מבטיח שהאיכות של בית המשפט המחוזי תעלה על זו של השלום, וכתוצאה מכך – תפקודה יהיה טוב יותר ומשביע רצון יותר.

כאמור, יש בכך משום נחמה פורתא כי עדיין רובם של עורכי הדין (58% כזכור) לא הביעו שביעות רצון מערכאת המחוזי (היו לא כל כך מרוצים או לא-מרוצים). רק שיעור זעיר ביותר (2.7%) דווחו על כך שהם מאוד שבעי רצון. שיעור כה גבוה של עורכי הדין שעדיין אינם מרוצים מתפקוד ערכאת המחוזי הוא לדעתנו ממצא מעורר דאגה. שכן, משקלו הסגולי של בית המשפט המחוזי המהווה ערכאה דיונית גבוהה יותר וערכאת ערעור על פסיקות בית משפט השלום, רב בהרבה ומשמעותי בהרבה מבחינת תפקוד המערכת המשפטית בישראל. כך, מכוח סמכות הערעור יכול בית המשפט המחוזי לתקן חלק מהתקלות בתפקוד שאינו מניח את הדעת בערכאת השלום. אולם, כאשר שיעור כה גבוה של עורכי דין אינם מביעים שביעות רצון מתפקודו ושיעור כה זעיר מהם מביע שביעות רצון גבוהה, הדבר מלמד על כשל בתפקוד המערכת ומראה כי יש צורך דחוף בשיפור תפקוד מערכת בתי המשפט המחוזיים על מנת לשמור על האמון במערכת ואמינותה. למרות שסקר 2010 הראה על עליית מה ברמת שביעות הרצון יחסית לשני העשורים שקדמו לו, אין בכך משום "נחמה" מבחינת אמון עורכי הדין במערכת המשפט.

כפי שציינו קודם, תוצאות מחקרנו מתיישבות עם סקרים אחרים שנערכו לגבי בתי המשפט בישראל. סקר "שירותי הממשל", שהתייחס אמנם לכלל מערכת בתי המשפט, ובכלל זה גם בתי הדין לעבודה וכו' ושיקף את עמדת הציבור בכללותו, הראה על שביעות רצון לא גבוהה ממערכת בתי המשפט בכללותה. השאלות שבסקר האמור זהות לשאלות שהוצגו לעורכי הדין בסקרים שערכנו אנו, דבר המאפשר מידה של השוואה. כך, בסקר "שירותי הממשל" נמצא כי מרבית המשיבים (56%) אינם שבעי רצון ממערכת בתי המשפט בכללותה, ורק מיעוט קטן של פחות מעשירית מקרב הציבור (9%) היו מאוד שבעי רצון מבתי המשפט. מכיוון שסקר "שירותי

הממשל" התייחס לכלל בתי המשפט שבמערכת בתי המשפט, ההשוואה המלאה למחקרנו אינה אפשרית. אולם הכיוון ברור: רוב הצבור אינו שבע רצון. כך הדבר, וביתר עוצמה גם על פי סקרי עורכי הדין, המשמשים בסיס למחקרנו. גם הסקרים האחרים שהוצגו בפרק ב', למאמר, מלמדים על דירוג שביעות נמוך ביותר של בתי המשפט בישראל. למשל, כאשר בוחנים את תוצאות סקרי ביצועי המגזר הציבורי בישראל,<sup>45</sup> החופף כמעט לתקופות שני הסקרים שערכנו בשנת 1999 ו-2010 מתקבלת תמונה דומה של רמת שביעות רצון נמוכה ודומה למדי לזו שעולה ממצאינו כאן. אמנם גם הסקר האמור מתייחס למערכת בתי המשפט בכלל אך גם הוא מצביע על רמה נמוכה יחסית של שביעות רצון מבתי המשפט. גם הסקרים האחרים שבחנו לאחרונה את מערכת בתי המשפט (סקר ה-OECD וסקר לשכות המסחר) מצביעים על תופעה דומה של שביעות רצון נמוכה מבתי המשפט. אמנם ניתן לראות הבדל בין רמות שביעות הרצון בסקרים השונים, אבל התמונה הכוללת והמתחזקת על ידי תוצאות מחקרנו, חוזרת ונשנית, דהיינו, ששביעות הרצון מתפקוד מערכת בתי המשפט נמוכה.

אם לגבי הסקרים הכללים שהצביעו על שביעות רצון נמוכה ממערכת בתי המשפט בכללותה, ניתן היה לטעון כי רמת שביעות כללית מושפעת מחוסר ידע מלא והבנה טובה של מערכת בתי המשפט,<sup>46</sup> לא כך לגבי הסקרים המשמשים בסיס למאמרנו. עורכי הדין הם, כאמור, בעל ידע מעשי ותאורטי ברמה הגבוהה ביותר. הם הבאים במגע שוטף עם מערכת בתי המשפט ומכירים טוב מאחרים את הצדדים השונים של תפקודה. לפיכך, התוצאות של מחקרנו, אף אם היו שונות מהותית מהסקרים האחרים, היו בעלות משקל רב. מקל וחומר, כאשר התוצאות של כלל הסקרים מלמדות על רמה נמוכה יחסית של שביעות רצון ממערכת בתי המשפט.

התמונה הכללית שעולה ממחקרנו ונתמכת בסקרים אחרים העוסקים במערכת בתי המשפט בכללותה מלמדת על שביעות רצון נמוכה מבתי משפט השלום במיוחד אך גם מבתי המשפט המחוזיים. תופעה זו קבועה ויציבה ומתמשכת בעקביות על פני מספר כשלושה עשורים.

כאמור, הן האינטרס החברתי הכולל והן אינטרס שימור מעמדה של מערכת בתי המשפט, מחייבים כי תפקודה יהיה מיטבי ורמת שביעות ורמת שביעות הרצון לגביה תהיה גבוהה. אולם, בפועל, אנו מגלים כי הן לפי הערכות עורכי הדין והן על פי סקרים שנערכו בקרב מגזרים אחרים המצב רחוק מלהיות כזה, ורמת שביעות הרצון מבתי המשפט נמוכה מהרצוי. מה יכולות להיות הסיבות לכך?

<sup>45</sup> תרשים 1 לעיל.

<sup>46</sup> אף שבסקר "שירותי הממשל" נבחנו גם כאלה שבאו במגע עם המערכת, הרי מתדיין לוקה בחוסר ידע על מהות המערכת ודרכי תפקודה ומושפע מעניינו האישי בתוצאה.

## 1. תת-יעילות מובנת במבנה ובתמריצים במערכת בתי המשפט

המבנה של מערכת בתי המשפט ובמיוחד הדינים והכללים המסדירים את פעולות השחקנים המרכזיים בה: השופטים נראים כמצריכים בחינה עיתית של שביעות הרצון והבאת תוצאותיה לידיעת הציבור. בארגונים עסקיים, ואפילו בארגונים ציבוריים, יכולים מנהלים לכוון את התנהגות העובדים כך שיביאו, במידה רבה, לקידום מטרות הארגון. מנגנוני שכר, בונוסים, קידום, פיטורין וכו' משמשים בידי המנהלים כלים לכוון פעולות העובדים. לעומת זאת, מערך התמריצים שמוצב בפני השופטים אינו קשור כמעט כלל לתמרוץ פעולות המכלילות את שביעות הרצון (הראויה חברתית) של בעלי העניין העיקריים: הציבור הרחב, ועורכי הדין, מאופן תפקוד המערכת.

על מנת לקיים מערכת משפט בלתי תלויה מתווה הדין מערך של הגנות על נושאי תפקידי שפיטה שתכליתן למנוע התערבות באופן ביצוע תפקוד השיפוטי. תנאי יסוד למערכת שפיטה ראויה הוא עצמאות שיפוטית.<sup>47</sup> החוק קובע מפורשות כי "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת החוק".<sup>48</sup> יש הגורסים כי מילוי התפקיד השיפוטי אינו אפשרי "כאשר השופטים אינם נהנים מעצמאות מנהלית ואישית".<sup>49</sup> להלכה ובפועל אין כמעט סמכויות התערבות לגבי האופן שבו מנהל שופט את תפקידו השיפוטי. הסמכות המשפטית של נשיא בית משפט לפקח על פעולתו של שופט מוגבלת למדי. עיקרה מתבטא בהקצאת התיקים ובקביעת ההרכבים. אמנם יש בכך כדי להשפיע על פעולתו של שופט אך ברמה נמוכה מהותית מאשר ליכולת של מנהל לכוון את התנהגות עובדיו.

ככלל השופטים אף מחוסנים מתמריצים רגילים כגון שכר, פיטורים, העברה מתפקיד וכו'. רק במקרים נדירים ביותר של התנהגות פסולה באופן קיצוני ניתן, על פי חוק, להעביר שופט מתפקידו. אפילו תמריץ הקידום בדרגה אינו מעשי לגבי מרבית השופטים, ובייחוד לא לגבי השופטים המחוזיים. עם זאת, במקרים חריגים של אי-מילוי התפקיד השיפוטי באופן ראוי, עשויים להינקט הליכים משפטיים או משמעתיים כנגד שופטים.<sup>50</sup> אולם מדובר במקרים יוצאי דופן של התנהגות פסולה ולא בתמריץ לפעולה למען תפקוד משופר, המעלה את רמת שביעות הרצון, ואף לא לתמריץ לפעולה סבירה.

מרבית אנשי המנהלה במערכת בתי המשפט כעובדי מדינה, נהנים מביטחון תעסוקתי ניכר. אף שיתכן כי במקרים של התנהגות פסולה מאוד מצד אנשי מנהלה ינקטו נגדם צעדים משמעתיים, הרי שאין בכך די להוות תמריץ של ממש לפעולה

47 מאיר שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר הדמוקרטי" הפרקליט מב(ב) 245 (1994).

48 ס' 2 לחוק-יסוד: השפיטה.

49 דפנה אבניאלי "מי יבקר את השופטים וכיצד?" משפט וממשל ט 387, 389 (2005).

50 שם, בעמ' 397; זר-גוטמן, לעיל ה"ש 4, המציג את מודל של שלוש רמות בקרה על השופטים ומנתח בהרחבה את המתכונת השונות לבקרה כזו.

המשפחת את תפקוד המערכת ומעלה את שביעות הרצון החיצונית ממנה. כלומר מבנה הניהול והתמריצים התת אופטימלי במערכת בתי המשפט, אינם מבטיחים תפקוד מיטבי, התואם את האינטרס החברתי המגולם בשביעות רצון בעלי העניין. מנגנון ייחודי המבקר את ההתנהגות הפרטנית של שופטים הוא נציבות קבילות השופטים הקיים על פי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002. נציב קבילות השופטים הוא "גוף סטטוטורי, חיצוני, עצמאי, ניטרלי, ריכוזי, הנגיש לציבור הרחב והמוסמך לטפל באופן יומיומי בתלונות הציבור על שופטים".<sup>51</sup> מדובר במנגנון המטפל בתלונות ספורדיות על התנהגות חריגה. השלכתו על שיפור מערכת יכולה להיות ככיוון בהפחתת היקף ההתנהגות השלילית של שופטים. המסקנה העולה עד הנה, היא שהמבנה הניהולי והתפקודי של מערכת שפיטה אינו כולל מנגנונים מספקים שישאו את רמת התפקוד ואת שביעות הרצון.

## 2. כשל שוק ומנגנון בקרה

הצורך במנגנוני בקרה יורד ככל שהארגון מתפקד בסביבה תחרותית יותר. בתנאי שוק תחרותי, שביעות רצון נמוכה של המשתמשים פוגעת ברווחי הפירמות, ופוגעת ביכולתן לתפקד, ולכן מנגנון השוק מסלק את הפירמות הללו. התחרות בענף מהווה בקר חיצוני המחייב גופים לספק שירותים ומוצרים במחיר נמוך ובאיכות טובה. לא כן הדברים כאשר המדובר במבנה ענפי-מונופוליסטי.

בתי המשפט מהווים מונופול שלטוני, הפועל על פי דין. ה"תחרות" ככל שהיא קיימת עקב מגווני ישוב סכסוכים אינה אפקטיבית דיה כדי להשפיע על בתי המשפט להשתפר. בפועל בתי המשפט מעודדים את הסטת ההליכים מהתדיינות בפניהם – כך שאין הם רואים באלטרנטיבות "איום" תחרותי. במצב של ביקוש יתר לשירותי השפיטה, אין החלופות מהוות, בפועל, מנגנון שוק חיצוני, אפקטיבי, המתמרץ את בתי המשפט לפעול באופן מיטבי.

להלכה, ולמעשה, במרבית המקרים, אין לבתי המשפט גורם המתחרה עמם במתן שירותי שפיטה. כאשר אדם יוזם הליכים משפטיים נגד חברו, הרי צד אינו יכול להעביר את המחלוקת להכרעת גוף אחר. התחרות הנובעת משיטות יישוב הסכסוכים המותנות בהסכמת כלל המתדיינים. בהינתן הכמות הניכרת של ההליכים והעומס על בתי המשפט, בתי המשפט מעוניינים, במרבית המקרים, כי הליכים יועברו למנגנונים אחרים.<sup>52</sup> העולה מכאן שלבתי המשפט מובטח מכוח החוק מונופול על כל

<sup>51</sup> טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "מנגנוני ביקורת על הרשות השופטת המקרה של נציבות תלונות הציבור על שופטים – סקירה השוואתית" המשפט יג 427, 447 (2008).

<sup>52</sup> מנגנונים כאלה הם בעיקר הבוררות והגישור והרפורמה ניהולית שנערכה בשנת 2002 נועדה בין היתר לעודד מתדיינים להפנות עניינם לגישור או להגיע לפשרה מהירה. ראו: תקנות בתי המשפט (מחלקה לניתוב תיקים), התשס"ב-2002.

המחלוקות, אלא אם הוסכם אחרת על ידי כל הצדדים. מונופולין מתאפיין לעתים קרובות בשלוש "רעות" עיקריות: מחירים גבוהים, איכות או שירות גרועים, ופיגור בקדמה הטכנולוגית.<sup>53</sup> רעות המונופולין, צפויות במיוחד, במונופולין ציבורי. מונופול פרטי נתון לפיקוח על ניצול לרעה של עוצמתו על פי חוקי ההגבלים העסקיים. כמו כן קיים איום מתמשך על קיומו הנובע מכניסה אפשרית של מתחרים אם יגזים בניצול הכוח המונופוליסטי. לעומת זאת מונופולין, על פי דין, כמעט ואינו נתון לפיקוח חיצוני אפקטיבי על איכות שירותיו".

### 3. מנגנוני ביקורת שלא על פי דין

בהינתן תת האפקטיביות של מנגנוני הבקרה על פי דין, ובהעדר מנגנון בקרת שוק אפקטיבי, הרי בפועל, מנגנוני הבקרה הקיימים לגבי מערכת בתי המשפט, אינם יכולים לייצר תמריצים מספיקים לתפקוד מיטבי של מערכת בתי המשפט. בשל הכשל המבני של מנגנוני הבקרה עולה החשיבות של הביקורת הפנימית והחיצונית כמנגנון המכוון את התנהגות מערכת בתי המשפט. אולם, בדומה לכל מערכת אירגונית גם בתי המשפט אינם נלהבים מביקורת חיצונית, ובמידה לא קטנה אף מתנגדים לה. ביקורת כזו יכולה לבוא ממערכות משתמשים, ממערכות פוליטיות ומהתקשורת ומחקר אקדמי.<sup>54</sup>

### 4. שמרנות

מערכת השפיטה היא שמרנית מטבעה. היא מתנהלת לאורך תקופה מאוד ארוכה במבנה ומתכונת פעולה שכמעט ולא חל בה שינוי מהותי. במידה רבה מאוד כללי סדרי הדין והראיות לא השתנו באופן ניכר. אמנם בשנים האחרונות פותחה מערכת המאפשרת הגשת כתבי טענות באופן מקוון ולשופטים הוצמדו קלדניות, אך בעיקרו של דבר, אופן ניהול המשפט האדברסרי, דומה כיום למתכונת שבה נוהלו משפטים לפני יובל שנים ויותר. בעוד, מערכות אחרות כגון מערכת הבריאות, השתכללו ויישמו טכנולוגיות חדשות, כמעט ולא מורגשים שינויים כאלה במערכת השפיטה. יתכן על

<sup>53</sup> לדוגמה: WILLIAM L. MEGGINSON, THE FINANCIAL ECONOMICS OF PRIVATIZATION, 272 (2005).

<sup>54</sup> זר-גוטמן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 334.



כן שנוכח השיפור שחל במערכות אחרות נתפשת מערכת בתי המשפט ככזו שאינה מתחדשת מספיק ולכן יכולה להיות השפעה שלילית על שביעות הרצון.

## 5. מידע

עולה השאלה מדוע לא נעשה מספיק כדי לשפר את תפקוד בתי המשפט כך שתעלה רמת שביעות הרצון של הציבור ושל עורכי הדין. מדוע הגופים המופקדים על ניהול בתי המשפט לא הצליחו להביא לשינוי במצב?

תנאי ראשון לניהול טוב ולשיפור מערכת כלשהי, הוא קיום מידע אמין וזמין בידי מנהלי המערכת לגבי תפקודה והיזון חוזר באמצעות הבנת רמת שביעות הרצון ממנה. תנאי נוסף הוא יכולת וכישורים נאותים של המנהלים לבצע שינויים במערכת על פי המידע שבידם. תנאי נוסף הוא כי בידי המנהלים יהיו כלי ניהול אפקטיביים כדי לנהל את המערכת. בשל האינטרס בשמירת העצמאות השיפוטית, נוצר כשל במנגנוני התמריצים, המשמשים בארגונים אחרים ככלי ניהולי לכוון את פעולת העובדים בארגון. לכן אין פלא שלאורך שנים ועל פני סקרים שונים ונפרדים, מתקבלת תוצאה לא רצויה של רמת שביעות הרצון מבתי המשפט.

העדר המידע המספיק לגבי רמת שביעות הרצון מתפקוד בתי המשפט מנעה גם ביקורת חיצונית אפקטיבית ורלבנטית על ידי גופים מעוניינים או על ידי התקשורת. תופעה זו של מחסור במידע נאות לגבי מערכת בתי המשפט אינה ייחודית לתחום דיונונו בלבד. אפילו בעניינים הנוגעים לנתונים אין מידע מוסכם וברור במערכת. כך לדוגמה טוענת מערכת בתי המשפט למספר שונה של תיקים לשופט מאשר המספר המתבסס על נתוני המערכת וכפי שהוא מובן על ידי משרד האוצר.<sup>55</sup> חייב להיות פתרון מקיף לבעיה זו של נתונים לגבי מערכת בתי המשפט, על יד כינון מערכות איסוף מידע, אובייקטיבי, שיהיה פתוח לבחינה על ידי כל הגופים הרלבנטיים, ונגיש לתקשורת ולכל אדם. אם יש מערכת שלטונית שחייבת להיות שקופה הרי זו, בראש ובראשונה, מערכת בתי המשפט, שבפסיקותיה דורשת שקיפות מכל רשות אחרת. באין מידע מספיק, ממילא לא היו גורמי בקרה ובכלל זה המחוקק או משרד המשפטים<sup>56</sup> יכולים לנקוט בצעדים מתאימים כדי להביא לשיפור תפקודה של המערכת.

מערכת בתי המשפט התנגדה לקיום בקורת חיצונית ואפילו משובי השופטים

<sup>55</sup> נורית רוט ועידו באום "לא יכולה יותר" **דה מרקר אונליין** 16.3.2011; ובמיוחד דברי סגן הממונה על התקציבים, רותם פלג: "כל הנתונים שאנו ניזונים מהם מגיעים ממערכת בתי המשפט. יש בעיה קשה מאוד של נתונים, אין ממש נתונים שעמם אתה יכול לעשות ניתוח אובייקטיבי של מצב המערכת ושל הצרכים שלה", זמין ב- [www.haaretz.co.il/misc/1.1167080](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1167080) (נבדק לאחרונה ב- 1.4.2016).

<sup>56</sup> איננו נכנסים כאן לדיון על מגבלות ההתערבות בניהול המערכת השיפוטית המתחייבות מול עקרון העצמאות השיפוטית.

שנערכו על ידי לשכת עורכי הדין בוטלו בלחצה התקיף, עד כדי החרמה של לשכת עוה"ד על ידי מערכת בתי המשפט. אף אם יש למערכת בתי המשפט טענות טובות נגד משוב השופטים, עדיין זכותה של הלשכה לבצעו ולהציב בפני המערכת מראה, גם אם מעוותת לדעת בתי המשפט. גם מינוי נציב קבילות השופטים – שהוא עצמו שופט בדימוס, לא היה לרווחה של המערכת. כלומר, מערכת בתי המשפט אינה פתוחה לקבלת ביקורת חיצונית.

ניסיונות השיפור של המערכת שכללו הגדלה של מספר השופטים בשיעור הגדול מהגידול באוכלוסיה, השקעה של מיליארדים בבניית בתי משפט, הוספת בתי משפט, הגדלת מספר העוזרים המשפטיים וכו', לא הביאו לשינוי של ממש ברמת שביעות הרצון מבתי המשפט. זהו מצב שאינו סביר.

כל ארגון רציני חייב במנגנון שיפור עצמי-הומיאוסטזיה, אם הוא מבקש לשרוד ולמלא את ייעודו לאורך זמן. קשה להניח שארגון, המספק שירותים לציבור, יכול היה להתקיים, לאורך זמן, בשוק תחרותי, ללא מנגנוני שיפור עצמי כאלה. אולם, רמת שביעות הרצון על פני זמן מלמדת כי מנגנון שכזה או שאינו יעיל במערכת בתי המשפט או שאפשר גם שאינו קיים.

## 6. חיוניות השיפור בתפקוד המערכת

ברמות שביעות רצון כפי שעולה ממחקרנו ומהסקרים האחרים שהוצגו בו, אי אפשר לצפות שארגון ימשיך ויתקיים בסביבה תחרותית. אולם, כאמור, מערכת בתי המשפט נהנית ממונופולין על פי חוק. למערכת מונופוליסטית כזו אין תמריץ ממשי – אפקטיבי להשתפר, או לפעול באופן שיעלה את רמת שביעות הרצון הלגיטימית של המשתמשים. זהו כשל שוק מובנה לגבי מונופולין. אולם בעוד מונופולין רגיל אינו יכול לנצל את מעמדו מבלי שתחול עליו בקרה משפטית (או איום כניסה של מתחרה במקרה של ניצול יתר), אין על בתי המשפט כל בקרה במובנים אלה.

לכן, התוצאה הצפויה של רמת שביעות רצון נמוכה יחסית ממערכת בתי המשפט תתבטא, בהכרח בשחיקת הערכת הציבור למערכת בתי המשפט ולירידה ברמת האמון של הציבור בה. זו תוצאה בלתי רצויה בעליל, שכן אמון הציבור בבתי המשפט הוא חיוני לשם שימור הלגיטימיות שלהם ומניעה של כרסום אפשרי בכוחם על ידי המערכת הפוליטית. האינטרס החברתי הוא למנוע שחיקה שכזו ולכן על בתי המשפט לפעול לשם שינוי המצב. בהינתן הבעיה החמורה יותר של אמון הציבור בבית משפט השלום, מן ההכרח כי בשלב ראשון תופנה תשומת הלב לשיפור התפקוד של בית משפט, ובמיוחד של בתי משפט השלום.

לדעתנו, לממצאים אלה השלכות חברתיות משמעותיות מאוד מבחינת הערכת הציבור (אותו מייצגים עורכי הדין בבתי המשפט) את טיב השירות המשפטי שהוא מקבל מהמערכת ומבחינת האמון שהוא רוחש לה. ראוי כי המופקדים על מערכת בתי

המשפט יבחנו זאת ויגבשו התייחסות רצינית לנושא.

האם מערכת בתי המשפט היא זו שתוכל לעשות מכוח עצמה את השינוי הנדרש? נוכח אי הצלחתה של המערכת להשיג את השיפור הנדרש במהלך תקופה ארוכה ונוכח הבעיות המבניות של מערכת זו יש להטיל ספק בכוחה של המערכת לבצע את השינוי הנדרש. שמירת עצמאותה של מערכת בתי המשפט מחייבת זהירות רבה ביותר בהליכים הנדרשים לשיפור ולהעלאת רמת שביעות הרצון. נראה כי על מערכת בתי המשפט, בראש ובראשונה להפנים את המצב, לאפשר בדיקה מקיפה של המצב במערכת ויחד עם הגופים הקשורים בפעולתה, כגון לשכת עורכי הדין ומשרד המשפטים, לפעול יחדיו לזיהוי הבעיות ולתיקונן.

## נספח א'

### שיטת המחקר

הגישה המחקרית שביסוד מחקרינו היא "מחקר על פני זמן". במסגרת זו נערכה סדרה של שלושה סקרים מקיפים שהורצו על ידינו באותה מתכונת מידי עשור שנים: בשנים 1989, 1999 ו-2010. בשלושת הסקרים נעשה שימוש באותם כלי מחקר ובאותן שאלות עצמן על מנת לאפשר השוואה בין הסקרים, ובדיקת מגמות והתפתחויות שחלו על פני שלושה עשורים בתופעות שנבדקו (כגון שביעות רצון מהערכאות הדיוניות שלום ומחוזי שנותחה כאן). הסקרים נערכו על מדגמים מאותן אוכלוסיות (אם כי לא בהכרח אותם אנשים עלו בשלושת המדגמים).

### אוכלוסיית המחקר

אוכלוסיית המחקר הייתה כלל המשפטנים שהיו רשומים בלשכת עורכי הדין בעת עריכת הסקרים (דהיינו: בשנים 1989, 1999, 2010). על מנת לסקור בצורה שיטתית את עמדותיהם של עורכי הדין בישראל, בשני הסקרים הראשונים הוצא מדגם סטטיסטי של עורכי דין המייצג את אוכלוסיית עורכי הדין בישראל. בשנת 2010 נעשה שימוש בשאלון אינטרנטי שנשלח לכל החברים בלשכת עורכי הדין ולא רק למדגם מהם (פירוט בהמשך). כבסיס לדגימה בשני הסקרים הראשונים שימש פנקס עורכי הדין בשנים המתאימות. מתוך רשימות עורכי הדין בפנקס בשנים 1989 ו-1999 נדגמו 1500 שמות באופן סטטיסטי. על מנת להבטיח ייצוג הולם של עורכי דין מהמחוזות השיפוטיים השונים בישראל, נערכה דגימת שכבות פרופורציונית לגודל: מתוך רשימת עורכי הדין בכל מחוז (כפי שהופיע בפנקס עורכי הדין בכל אחת מהשנים לעיל) נדגמו עורכי דין במספר יחסי למספרם במחוז. כתוצאה מכך, המדגם הכללי מייצג עורכי דין מכל מחוז באופן דומה לשיעורם באוכלוסיית עורכי הדין כולה. הדבר מבטיח שלכל עורך דין המופיע בפנקס תהייה הסתברות שווה להופיע במדגם.

אל עורכי הדין שעלו במדגמים של 1989 ו-1999 נשלחו שאלוני-דואר למילוי עצמי, בצרוף מעטפות מבוללות וממוענות לדואר חוזר. המשיבים התבקשו לענות על השאלון בעילום שם על מנת להבטיח את תשובותיהם הכנות. על מנת לעודד את עורכי הדין בסקרים של 1989 וב-1999 למלא את השאלונים ולהחזירם, נשלחה בשני המקרים תזכורת לכל עורכי הדין במדגם כשבועיים לאחר משלוח השאלונים, ובה התבקשו אלו שעדיין לא ענו או לא שלחו את השאלון חזרה לעשות כן; בנוסף, התקשרו טלפונית למספר גדול של עורכי הדין מהמדגם להם היה טלפון רשום. אלו שאמרו כי עדיין לא ענו לשאלון, התבקשו לענות. רק במקרים ספורים ביותר היה

סירוב לענות על השאלון. ברוב המקרים שלא ענו היה זה מטעמי חוסר זמן. שיעורי התשובה שהתקבלו בשני הסקרים היו 21% ו-23% בהתאמה. שיעורי תשובה אלה אף כי אינם גבוהים, מקובלים בשאלונים הנשלחים באמצעות הדואר בייחוד לקבוצות פרופסיונאליות, שחבריהן ידועים כלחוצים וקצובים בזמנם.

לשם בחינה בפועל של הנחה זו, נעשתה בשני הסקרים פניה למספר משרדי עורכי דין בבקשה לאפשר לקיים ראיונות ישירים, פנים-אל-פנים, עם עורכי דין בזמן עבודתם במשרד. בצורה זו נאספו כ-30 שאלונים מעורכי דין בכל סקר, כקבוצת ביקורת. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין ממוצעי תשובותיהם של עורכי דין, שהשיבו בראיון אישי לבין עורכי הדין מהמדגם, שענו והחזירו את השאלון בדואר. מכאן, אין מקום לחשוש כי עמדותיהם של המשיבים במדגמים מוטות או שונות, בממוצע, מאלו של עורכי הדין אליהם נשלחו השאלונים בדואר.

בנוסף להשוואה זו נעשתה השוואה בין מספר המשיבים לפי המחוזות לבין שיעורם היחסי של עורכי הדין במחוזות. לא נמצאו הבדלים מובהקים סטטיסטית בין שיעורי המשיבים לשאלון מכל מחוז, לבין שיעור עורכי הדין במחוז מתוך כלל עורכי הדין. מבחינה זו אפשר לראות מדגמי המשיבים בשני הסקרים, מדגמים מייצגים של אוכלוסיית עורכי הדין בישראל.

כאמור בסקר משנת 2010 נעשה שימוש בשאלון אינטרנטי. נעשתה פנייה ללשכת עורכי הדין לקבל אישור להפצת השאלון באמצעות כתובות הדוא"ל של חברי הלשכה, שנענתה בחיוב והפצת הסקר אושרה. קישורית לשאלון אינטרנטי למילוי עצמי שהיה מוקם על אתר מיוחד לכך, הופץ בדוא"ל הלשכה לכלל חברי הלשכה הרשומים בתפוצת הדואר האלקטרוני של לשכת עורכי הדין. סך הכול התפוצה הייתה ל-44,756 עורכי הדין (כל האוכלוסייה). הדואר האלקטרוני שהופץ כלל כאמור פניה והסבר קצר על המחקר וקישורית לאתר אינטרנט בו היה השאלון. התשובות על השאלון באתר האינטרנט נרשמו ישירות בקובץ נתונים ייעודי בלי לזהות את המשיב או את כתובת האינטרנט שלו. כך נשמרה האנונימיות של התשובות. עורכי הדין שלא היו מעוניינים למלא את השאלון בדוא"ל, יכלו להדפיס לעצמם את השאלון ושלחו חזרה בדואר. בדרך זו התקבלו מספר קטן של השאלונים, שהוקלדו למערכת הממוחשבת. גם כאן, מאחר שלא ניתן היה לדעת מי השיב ומי לא, לאחר שבועיים מהמשלוח הראשון נשלחו השאלונים בדוא"ל פעם נוספת תוך בקשה שמי שכבר השיב שלא יענה שוב.

בסך הכול התקבלו חזרה 2,897 שאלונים מלאים ותקפים לשימוש במחקר. מתוך 2,897 המשיבים 1793 הם גברים ו-1037 נשים (שאר הנבדקים לא ציינו את מגדרם). הוותק שלהם כעורכי דין נע בין פחות משנה לבין 56 שנים. אפיונים אלה של המשיבים לא שונים באופן מובהק סטטיסטית מהתפלגות משתנים אלה ברשימה המלאה של עורכי הדין הנמצאת בלשכה. לפיכך, ניתן לראות ב-2,897 המשיבים מדגם המייצג את אוכלוסיית עורכי הדין בישראל בשנת 2010.

הואיל והמחקר עורך השוואה של העמדות בשלוש תקופות הזמן, נעשתה השוואה בין שלושה המדגמים על מנת לבחון האם יש הבדלים בין קבוצות עורכי הדין שהשיבו לשאלונים. נערכו מבחני טיב התאמה בין שלושה המדגמים על אפיוני עורכי הדין וגורמי הרקע שלהם (כגון ותק במקצוע, חלוקה למחוזות). לא נמצאו הבדלים מובהקים בין שלושה המדגמים בגורמי הרקע שנבחנו, לבד מהבדל מובהק שנמצא בוותק במקצוע בין מדגם 1989 (ותק ממוצע 14.1) לבין שני הנדגמים האחרים של 1999 ו-2010 (10.8, ו-11.8 שנים, בהתאמה). הבדל בין ממוצע הוותק של מדגם 1999 לבין זה של 2010 לא מובהק סטטיסטית. ההבדל המובהק היחיד שנמצא – בוותק במקצוע, למעשה היה צפוי: הזינוק הגדול במספרי עורכי הדין החדשים שהצטרפו למקצוע התרחש אחרי 1990 כך שאפשר היה לצפות שכניסת עורכי דין צעירים כה רבים למקצוע, תוריד את הוותק הממוצע בתחום. למעשה, אילו לא היה נמצא הבדל זה וממוצע הוותק היה אותו ממוצע, היה הדבר מעיד על אי-התאמת המדגמים.

כלומר, אפשר לומר כי אין הבדל ממשי בין קבוצות המשיבים בשלוש התקופות. את הבדלים בעמדות בין השנים, במידה ויימצאו, לא ניתן לייחס להבדלים בין המדגמים.

## הליך המחקר

בשלב הראשון של בניית מערך המחקר, נערך מחקר גישוש (Exploratory study). במסגרתו נערכו ראיונות גישוש עם עורכי דין כדי לקבל מידע מגוון ורחב על נושאי המחקר. בשלב השני, בוצעו ראיונות עומק מקיפים לאסוף נתונים. כאינפורמנטים (Informants) נבחרו עורכי דין בכירים, שהיו נושאי תפקידים בלשכה או בפוליטיקה. הראיונות בוצעו בפורמט של ראיון פתוח, והם התמקדו בשאלות שמטרתן לברר מה נקודת הראות שלהם על התופעות שנחקרו. התקיימו אחד עשר ראיונות כאלה שארכו בממוצע כשעה כל אחד. בכל הראיונות נכחו שני מראיינים כדי לנסות ולמזער ככל הניתן את הטיית המראיין.

על בסיס החומר שנאסף בראיונות וחומר נוסף שנאסף בסקר הספרות שנערך, נבנה השאלון הראשוני. שאלון זה הועבר לקבוצה של עורכי דין כמחקר-טרומי (Pre-test) שנועד לבדוק את השאלון, בהירות השאלות וכן הרלוונטיות שלהן ומהימנותן. השאלון תוקן והותאם לנוסח הסופי שלו לאחר שני סבבים של המחקר הטרומי. גם לקראת השלמת השאלונים לסקרים הבאים (1999 ו-2010) נעשתה בדיקה טרומית של השאלונים, אף כי החלק הארי של השאלון נשאר ללא שינוי, על מנת לאפשר השוואה על פני זמן. חלק מהשאלות שהתייחסו לנושאים אקטואליים בעת עריכת הסקר, שונו בהתאם.

בשלב השני הועברו הסקרים. שאלוני הסקר היו כאמור שאלונים אנונימיים

לדיווח עצמי, כשהשאלות היו שאלות סגורות, שכללו את המדדים למשתני המחקר שעסקו כאמור, בתפישות, עמדות והערכות של עורכי הדין ביחס למערכת המשפט בישראל והפרופסיה המשפטית. לשאלון התווספו משתני רקע אישיים, מקצועיים וארגוניים, על המשפטנים, כגון: ותק במקצוע, התמחות, מחוז, תדירות הופעה בבתי משפט ומגדר.