

שופטי מערכת: עלייתה של הבירוקרטיה השיפוטית ומשמעויותיה

אלון חספר*

הדגם השכיח לקריירה שיפוטית בישראל אינו שגרתי במבט השוואתי. הוא משלב מיסודו הן מאפיינים השכיחים במדינות המשפט המקובל והן מאפיינים השכיחים במדינות המשפט הקונטיננטלי. עם זאת, בשלושים השנים האחרונות נצפתה תופעה חדשה: עלייתם של שופטי המערכת. לרוב אלו הן עורכות דין שבשלב מוקדם בקריירה המשפטית החלו לעבוד במסגרת מערכת השפיטה, כסגל עזר שיפוטי או כרשמות, טרם בחירתן לשופטות מן המניין.

המאמר הנוכחי מבקש לעמוד על שלושה היבטים של תופעת שופטי המערכת: היקפה ומאפייניה, הגורמים המרכזיים בעיצובה, ומשמעויותיה. ההיבט הראשון נוגע למגמות בדפוסי המינוי. בהתבסס על מחקר אמפירי מקיף ראשון מסוגו, המכסה את כלל השופטים שניהנו בישראל מהקמת המדינה ועד לסוף שנת 2016, המאמר מבקש להראות את הדפוסים השונים במינויים שהם חלק מהתופעה. זאת, לרבות הירידה במספר ובשיעור השופטים המתמנים לערכאות הבכירות, הגידול בהיקף מערך הרשמים ושיעור השופטים שמשרתם האחרונה טרם המינוי הייתה סגל עזר שיפוטי.

ההיבט השני נוגע לגורמים המרכזיים המעצבים את התהוותו של דגם שופטי המערכת. התגבשותו של דגם זה לא הייתה תוצאה של החלטה סדורה אלא של סדרת החלטות טכניות לכאורה, המצטברות לכדי דגם של ממש. החלטות אלו התקבלו באתרים שונים: בכנסת, בממשלה, בוועדה לבחירת שופטים, ובמינהלת מערכת השפיטה. על אף ריבוי השחקנים והאתרים שבהם התרחש השינוי, המאמר מצביע על שני גורמים מרכזיים שהביאו לשינוי זה:

* תלמיד מחקר, מרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים, אוניברסיטת תל אביב. מאמר זה נכתב על יסוד מחקר שנערך במסגרת עבודת גמר לתואר מוסמך במשפטים בהנחיית פרופ' ישי בלנק (וללא הנחייתו המסורה לא היה בא לעולם), ובליווי ד"ר תמי קריכלי-כץ, שסייעה בתכנון המחקר האמפירי ובניתוחו. המאמר זכה לפריס החוקר/ת הצעיר/ה לשנת 2020 בכנס ICON-S-IL. טיוטות קודמות של המאמר הוצגו בקולוקוויים הדוקטורנטים של מרכז צבי מיתר (2019), כנס משפט וחברה (2019) ובכנס ICON-S-IL (2019) וזכו להערות ולהצעות מועילות ביותר. תודה לקרן בן-צבי, נועה זעירא, בל יוסף, דנה צוק, אודי נוימן ונעם וייס שקראו גרסאות קודמות ושיפרו את הטקסט בצורה ניכרת. תודה נוספת למערכת מעשי משפט ולשופטת החיצונית על ההערות והעריכה שהידקו וחזקו את הטיעון. כל הטעויות וההשמטות הן שלי ובאחריותי.

מעבר מערכת השפיטה לתפיסה של ניהול סכסוכים והפרויקט של שיפוט כמקצוע. שני גורמים אלו הם מרכזיים בעיצובו של הדגם, ובהתאם מינהלת מערכת השפיטה והוועדה לבחירת שופטים הן אתרים משמעותיים שבהם הדגם התהווה.

לבסוף, המאמר מבקש לעמוד על השלכות והמשמעויות של אימוץ הדגם. העמידה על השלכות אלו חשובה כבסיס לדיון עתידי בתופעה ובהסדרתה על ידי המערכת הפוליטית, שצפויה להתממש כחלק מהמאבקים הבין-מוסדיים המתרחשים בישראל בין שלוש הרשויות. המאמר מתמקד בשתי השלכות: בכך שדגם שופטי המערכת מקבע באופן מוסדי את "התסריט המוסדי" של הרשות השופטת; והפיכת הדגם לדרך כניסה משמעותית למערכת השפיטה עבור נשים שנעדרו ממנה בעבר: נשים ערביות, נשים יהודיות בעלות רקע דתי, ונשים יהודיות שגדלו בפריפריה החברתית-כלכלית של ישראל. שתי ההשלכות גם יחד – לרבות המתח שביניהן – מדגישות את מורכבות התופעה והשפעותיה, ועל כן את הצורך בהמשך מחקר ודיון ציבורי-מקצועי בעיצובה העתידי.

מבוא

הדגם השכיח לקריירה שיפוטית בישראל אינו שגרתי במבט השוואתי. הוא משלב מיסודו מאפיינים השכיחים במדינות המשפט המקובל כמו גם במדינות המשפט הקונטיננטלי. עם זאת, בשלושים השנים האחרונות נצפתה תופעה חדשה: עלייתם של שופטי המערכת. לרוב אלו הן עורכות דין שבשלב מוקדם בקריירה המשפטית החלו לעבוד במסגרת מערכת השפיטה, כסגל עזר שיפוטי או כרשמות, טרם בחירתן לשופטות מן המניין. המאמר הנוכחי מבקש לעמוד על שלושה היבטים של תופעת שופטי המערכת: היקפה ומאפייניה, הגורמים המרכזיים בעיצובה, ומשמעויותיה. ההיבט הראשון נוגע למגמות ברפואי המינוי. בהתבסס על מחקר אמפירי מקיף ראשון מסוגו, המכסה את כלל השופטים שכינהו בישראל מהקמת המדינה ועד לסוף שנת 2016, המאמר מבקש להראות את הדפוסים השונים במינויים שהם חלק מהתופעה.¹ זאת, לרבות הירידה במספר ובשיעור השופטים המתמנים לערכאות הבכירות, הגידול בהיקף מערך הרשמים ושיעור השופטים שמשרתם האחרונה טרם מינוי הייתה כסגל עזר שיפוטי.

ההיבט השני נוגע לגורמים המרכזיים המעצבים את התהוותו של דגם שופטי המערכת. התגבשותו של דגם זה לא הייתה תוצאה של החלטה סדורה אלא של סדרת החלטות טכניות לכאורה, המצטברות לכדי דגם של ממש. החלטות אלו התקבלו באתרים שונים: ככנסת, בממשלה, בוועדה לבחירת שופטים, ובמינהלת מערכת השפיטה. על אף ריבוי השחקנים והאתרים שבהם התרחש השינוי, המאמר מצביע על שני גורמים מרכזיים שהביאו לשינוי זה: מעבר מערכת השפיטה לתפיסה של ניהול סכסוכים והפרויקט של

שיפוט כמקצוע. שני גורמים אלו הם מרכזיים בעיצובו של הדגם, ובהתאם מינהלת מערכת השפיטה והוועדה לבחירת שופטים הן אתרים משמעותיים שבהם הדגם התהווה. לבסוף, המאמר מבקש לעמוד על ההשלכות והמשמעויות של אימוץ הדגם. העמידה על השלכות אלו חשובה כבסיס לדיון עתידי בתופעה ובהסדרתה על ידי המערכת הפוליטית, שצפויה להתממש כחלק מהמאבקים הבין-מוסדיים המתרחשים בישראל בין שלוש הרשויות. עמידה על מורכבותו של הדגם, על תרומותיו ואתגריו, נדרשת אם כן על מנת לבסס דיון ציבורי מעמיק.

השלכה אחת שיש לתת עליה את הדעת היא שדגם שופטי המערכת מקבע באופן מוסדי את התפיסה שלפיה תכליתה העיקרית של מערכת השפיטה היא לנהל סכסוכים (בין פרטים, בין הפרט למדינה ובין המדינה לפרט), חלף תכליות אחרות אפשריות של ההליכים השיפוטיים השונים. קיבוע זה התרחש ללא דיון ציבורי רחב בנוגע למידת רצינותו. שרטוט התופעה מאפשר אפוא לפתוח פתח לדיון שכזה, הנדרש על מנת שמערכת השפיטה תגשים את הערכים שהקהילה הפוליטית מבקשת לקדם. יתרה מכך, בשל מאפייניו המוסדיים של מסלול הקריירה של שופטי מערכת, קיים חשש שהוא יקבע את אופייה של מערכת השפיטה על כלל היבטיה המוסדיים.

משמעות שנייה נוגעת להרכב החברתי של מערכת השפיטה. בהסתמך על אותו מחקר אמפירי שנזכר לעיל, מראה המאמר כי הדגם של שופטי מערכת הוא דרך כניסה משמעותית למערכת השפיטה עבור נשים שנעדרו ממנה בעבר: נשים ערביות, נשים יהודיות בעלות רקע דתי, ונשים יהודיות שגדלו בפריפריה החברתית-כלכלית של ישראל. השפעה זו אינה מתוכננת אך אפשר להסבירה, בין היתר, כתוצאה של השפעות שונות של הטיות בנוגע למשרות שונות, תרומת תהליכי סוציאליזציה מקצועית במסגרת ארגונית, ובשל הכללים המשפטיים השונים החלים על קבלתן לעבודה של עורכות דין המשמשות כסגל עזר שיפוטי. השלכה זו חשובה מנקודת מבט המבקשת לקדם ערכים של שוויון וייצוגיות, ולעצב מערכת שפיטה עשירה ומגוונת שתוכל להתמודד עם ריבוי הסוגיות והתרחישים הבאים לפתחה. שתי ההשלכות גם יחד – לרבות המתח שביניהן – מדגישות את מורכבות התופעה והשפעותיה, ועל כן את הצורך בהמשך מחקר ודיון ציבורי-מקצועי בעיצובה העתידי.

א. דגם שפיטה תוצרת ישראל ועלייתם של שופטי המערכת

1. דגמים של קריירה שיפוטית: רקע כללי

ככלל, קיימים שני דגמים עיקריים של קריירה שיפוטית. בדגם אחד, השכיח במדינות המשפט המקובל, התפקיד השיפוטי הוא תחנת ביניים או שיאה של קריירה משפטית כללית שבמסגרתה זכה המשפטן להכרה מקצועית וחברתית (שופטי הכרה) (recognition judges). מסלול הקריירה הטיפוסי של שופטת הכרה כולל אפוא הכשרה משפטית כללית, שלאחריה קריירה ענפה במגזר הפרטי, במגזר הציבורי או באקדמיה. רק לאחר שחלפו שנים רבות, ונצבר ניסיון רב בפרקטיקה המשפטית, פונה המשפטנית למשרה שיפוטית.

פנייה זו מבוססת על מוניטין מקצועיים, ולעיתים אף פוליטיים-ציבוריים, שכן שיטות הבחירה המאפיינות דגם זה מערבות פעמים רבות פוליטיקאים ואף את הציבור הרחב.² לעומת זאת, הדגם השני, השכיח במדינות של שיטת המשפט הקונטיננטלית, הוא של קריירה שיפוטית (שופטי קריירה) (career Judges) הנבדלת מקריירה משפטית רגילה. שופטת הקריירה הטיפוסית נכנסת למערכת השפיטה בשלב מוקדם של חייה המקצועיים, טרם צברה ניסיון מקצועי רב, ולעיתים אף לאחר שרכשה השכלה משפטית בנפרד ממשפטים אחרים. שופטת הקריירה צפויה להתקדם בין ערכאות ולמלא תפקידים שונים, חלקם ניהוליים ומינהליים, במהלך תקופתה במערכת השפיטה, כאשר גורמים מקצועיים משחקים תפקיד מרכזי במינויה ובקידומה.³

אומנם, דגמים אלו אינם מוציאים זה את זה בצורה מוחלטת, ובמקומות רבים אומצה שיטה הכוללת רכיבים משניהם גם יחד,⁴ אך הם משמשים טיפוסים-אידיאליים (ideal types) שלאורם אפשר לבחון את הדגם שנבחר בשיטה ספציפית.

אך מה החשיבות של בחירה בדגם זה או אחר? תחילה, ברור כי לדגם יש חשיבות מנקודת המבט של משפטנית שמבקשת לתכנן את דרכה המקצועית. יתרה מזאת, הספרות האקדמית הצביעה על כך שהבחירה בדגם משמעותית גם מבחינת המאפיינים של עבודת השיפוט ותוצריה – הפסיקה. כך, מחקרים שונים מראים כי לעיתים קיים תואם בין הרקע המקצועי של שופטים לבין החלטותיהם.⁵ יתרה מכך, הדגם של שופטי הכרה מתמרץ שופטים, כך נטען, להפעיל שיקול דעת רחב, לפסוק באופן תקדימי או מקורי (גם) בערכאות נמוכות, לצמצם תחולה של כללים קוגנטיים ושל הלכות (למשל על ידי הענקת משקל רב להבחנות עובדתיות בין מקרים), ולהעניק מקום משמעותי לשלב הפרשנות בהכרעה השיפוטית.⁶

תמונה זו אינה מפתיעה נוכח זיהויו של דגם שופטי ההכרה עם שיטת המשפט המקובל.⁷ ואכן, בספרות האקדמית יש שפע ניתוחים של פסיקותיהם של שופטי המשפט המקובל, בעיקר שופטי ערכאות עליונות, הנתפסים כמי שנהנים משיקול דעת רחב. כך, לפי וינשל-מרגל אפשר לזהות בספרות ארבע גישות עיקריות: שופטים מקבלים החלטות לפי החוק בלבד ("המודל הלגאלי"); שופטים נוטים לפסוק בהתאם לתפיסותיהם הערכיות ("המודל האטיטודונלי"); שופטים פוסקים בהתאם לאסטרטגיה למקסום תועלות שמביאה בחשבון מגבלות שונות כגון השפעות הפסיקה על היכולת לפסוק באופן דומה בעתיד ("מודל הבחירה הרציונלית"); לעיצוב המוסדי יש השפעה מכרעת על הפסיקה ("המודל הניאור-מוסדי").⁸ גישה אחרונה זו מצביעה על כך שבחירה על סמך בסיס זיהוי פוליטי-מפלגתי, מיעוט אפשרויות להדחה ממשרה שיפוטית, והסגנון הצורני של פסקי הדין המאפיין את שיטות המשפט המקובל, מעודדים – מטים – את השופטים לטובת פסיקה אטיטודונלית.⁹

לעומת זאת, נטען כי הדגם של שופטי קריירה מעודד פסיקה שמרנית במאפייניה הצורניים, המכחישה את שלב הפרשנות בהכרעה השיפוטית, ממעיטה ביצירתיות או בחדשנות בערכאות נמוכות, ומחילה באופן רחב הלכות וכללים.¹⁰ גם תמונה זו אינה

מפתיעה נוכח התפיסה הרווחת שלפיה שופטים בשיטת המשפט האזרחי (שעימה מזוהים גם שופטי קריירה, מלבד שופטים בבתי משפט חוקתיים) הם בירוקרטים, משרתי ציבור, המשמשים בתפקיד טכני וא-פוליטי בעיקרו.¹¹ עם זאת, הספרות העדכנית מצביעה על כך ששופטי קריירה לא פוסקים באופן א-פוליטי אלא נוטים לקונפורמיות מול כוח ממשלתי.¹² כך, בהתאם למודל הניאו-מוסדי, ההטיה של שופטי קריירה לטובת בעלי הכוח מוסברת בחלקה על ידי מערך התמריצים הכרוך בקידום בין ערכאות,¹³ על ידי מערכי פיקוח פנימיים של מערכת השפיטה,¹⁴ ועל ידי קיומה של תת-תרבות ארגונית שנוטה לפורמליזם ולתפיסה בירוקרטית של מערכת השפיטה.¹⁵

לסיכומה של נקודה זו, הספרות מצביעה על כך שלא רק שקיימים דגמים נבדלים למסלולי קריירה שיפוטית, אלא שלדגמים אלו יש חשיבות בעיצובה של מערכת השפיטה ותוצריה.

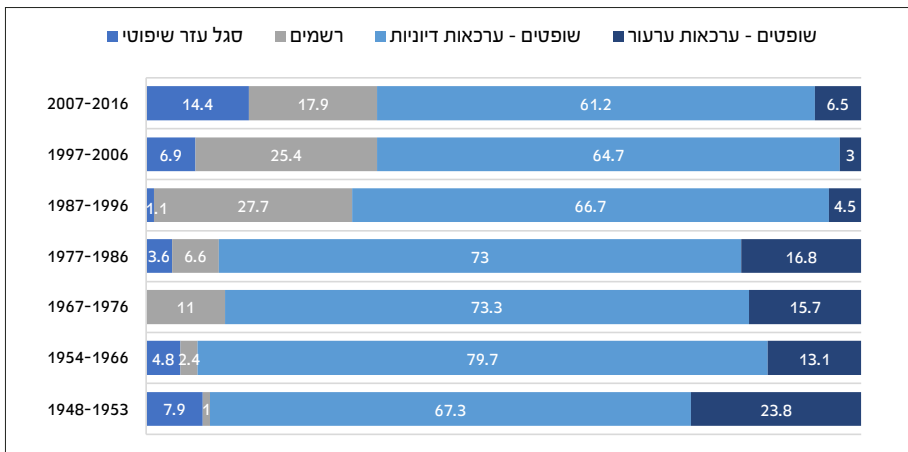
2. הדגם הישראלי ועלייתם של שופטי מערכת

לידתה של הרשות השופטת בישראל היא בפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, שקבעה את המשכיות עבודתם של בתי המשפט שפעלו בתקופת המנדט הבריטי. עם קום המדינה הועברו סמכויות הנציב העליון לממשלה הזמנית – מכוח סעיף 14 לפקודת סדרי השלטון והמשפט – והסמכות למינוי שופטים הואצלה לשר המשפטים.¹⁶ בצד זאת נקבע כי שופטי בית המשפט העליון ימונו "לפי הצעת שר המשפטים, על ידי הממשלה הזמנית באישור מועצת המדינה הזמנית".¹⁷ הסדר זה עמד על כנו במשך חמש שנים בלבד עד שבשנת 1953 נחקק חוק השופטים, התשי"ג-1953 שקבע לראשונה שמינוי שופטים ייעשה על ידי נשיא המדינה לפי הצעת "ועדת מינויים" שהרכבה: נשיא בית המשפט העליון, שני שופטי בית המשפט העליון, חבר ממשלה, שני חברי כנסת, שני עורכי דין מטעם המגזר הפרטי, ושר המשפטים שעמד בראש הוועדה.¹⁸ החוק אף קבע שמינויים של נשיא בית המשפט העליון וממלא מקומו הקבוע ייעשה באותה הדרך. נוסף על כך קבע החוק שנשיאי בתי המשפט המחוזיים והשלום ימונו על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון.¹⁹ החוק קבע גם תנאי סף למינוי למשרות שופטים, ודרישת הוותק השתנתה בין הערכאות השונות.²⁰

מערכת השפיטה הישראלית נולדה אפוא מתוך מערכת השפיטה המנדטורית שקדמה לה, אך לאחר תקופת מעבר קצרה חידשה ושינתה את הסדרתה.²¹ התמורה הזאת במערכת השפיטה והיותה של החברה היהודית בישראל באותן שנים חברת מהגרים, התלכדו יחד להיברידיות מערכתית: הרכב המערכת הראשוני כלל שופטים שכיהנו בתקופת המנדט והמשיכו את דרכם במערכת המתחדשת, עורכי דין שמונו מתוך הפרקטיקה הפרטית, ומשפטנים ששירתו במערך המשפטי של היישוב היהודי ושל השלטון הישראלי, והגיעו מתוך מסורות משפטיות שונות.²² כך, מהקמתה ובמשך כארבעים שנים, הורכבה מערכת השפיטה מתמהיל שכלל הן שופטים שתחנתם הראשונה במערכת הייתה בבית משפט השלום והתקדמו במינויים באופן הדרגתי, והן עורכי דין ותיקים שמונו ישירות לערכאות הערעור.

אם כן, הדגם הישראלי של קריירה שיפוטית הוא ביסודו דגם מעורב, המשלב יסודות עיקריים של שני הדגמים גם יחד. מצד אחד, השופטים נבחרים על ידי ועדה המערבת מוסדות שונים,²³ קיימות דרישות סף שונות, לרבות ניסיון וותק מקצועי, לבתי המשפט השונים,²⁴ ואין דרישה להכשרה שיפוטית ייעודית, וזאת בדומה לדגם האנגלו-אמריקאי של שופטי הכרה. מצד שני, התקדמות הדרגתית בתפקידי שיפוט תמיד הייתה חלק משמעותי בקריירה של שופטים, והמתח שבין קידומם של שופטים מערכאות נמוכות לערכאות בכירות לבין מינוי ישיר – מהפרקטיקה הפרטית ומהשירות הציבורי לערכאות בכירות – מלווה את הרשות השופטת מיום הקמתה.²⁵

ככלל, מצב זה נותר על כנו עד שנות השמונים. לעומת זאת, מעשור זה והלאה בולטת התנועה של הרשות השופטת לכיוון הדגם של שופטי קריירה:²⁶ צמצום שיעור המינוי לערכאות הערעור, הוספת והרחבת תחנות כניסה מוקדמות למערכת (רשמים, סגל עזר שיפוטי), ותחזוקה מוסדית של ציפייה – סבירה ומציאותית – לקידום הדרגתי בתוככי המערכת. תנועה זו לא הושלמה לכדי אימוץ מלא של דגם שופטי הקריירה, אלא תוצאתה בהתגבשות דגם של "שופטי מערכת" שבמסגרתו הקבוצה העיקרית של השופטים היא של המודל ההיברידי "הישן" (שופטי שלום שמתקדמים בהדרגתיות), אך הקבוצה השנייה בגודלה היא של שופטי מערכת: שופטים שנקודת הכניסה שלהם למערכת השפיטה הייתה כסגל עזר שיפוטי וכרשמים. אלו הם אינם שופטי קריירה במלוא מובן המילה בשל שורה של מאפיינים שייסקרו בהמשך, אך הם בה בעת תוצר של מערכת השפיטה עצמה, ומכאן – שופטי מערכת.



תרשים מס' 1: נקודת כניסה למערכת של שופטים בתקופות השונות.²⁷

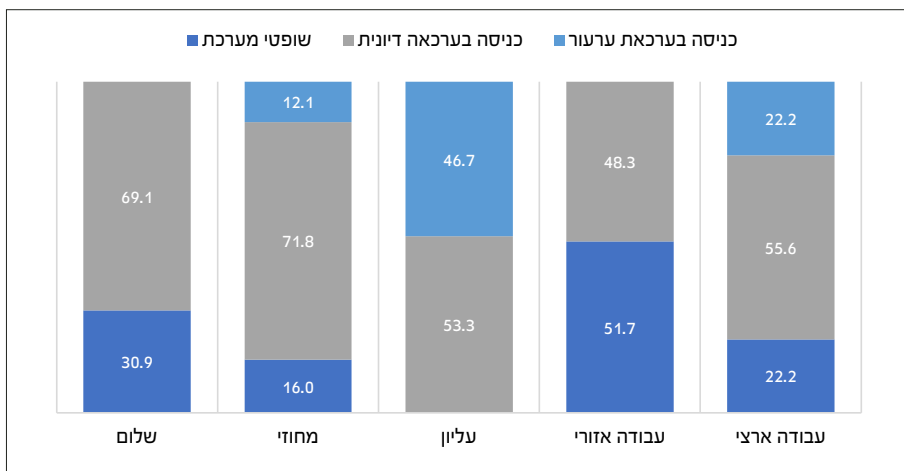
תרשים מס' 1 ממחיש את היקף השינוי. הממצאים המוצגים בו – ומכאן והלאה במאמר כולו – מבוססים על מחקר אמפירי שבמסגרתו נאספו וקודדו המאפיינים הביוגרפיים

(רקע חברתי, מסלול קריירה) של כלל השופטים והרשמים שכיחנו במערכת השפיטה האזרחית (להבדיל מהעדתית) בשנים 1948-2016 (סך של 1491 בעלי תפקיד שיפוטי).²⁸ כפי שאפשר להתרשם, ממועד הקמתה של הוועדה למינוי (כיום – בחירת) שופטים בשנת 1953 ועד למחצית הראשונה של שנות השמונים, שיעור נכבד מהשופטים (כ-13% -17%) מונו ישירות לערכאות הערעור, ורק 7%-11% מהשופטים נכנסו למערכת כסגל עזר שיפוטי או כרשמים. לעומת זאת, בשלושים השנים האחרונות הצטמצם שיעור המינויים הישירים לערכאות הערעור בחדות (3%-6.5% בלבד), ושיעור השופטים שהגיעו מתוך מערכת השפיטה (רשמים, סגל עזר שיפוטי) שילש עצמו (28.8%-32.3%); בעשור האחרון שיעור השופטים שתחנתם הראשונה במערכת השפיטה הייתה בתפקידי סגל עזר שיפוטי הגיע ל-14.4% מכלל השופטים שנבחרו באותה תקופה.

מהנתונים עולה כי תפקיד הרשם הפך לשלב משמעותי בקריירה של רבים מהשופטים. 24.6% מהשופטים שכיחנו בשנת 2017 שימשו קודם לכן כרשמים או כרשמים בכירים (בהשוואה ל-8.3% בלבד בשנת 1992). ומצידו השני של המטבע, 90% מהרשמים שמונו בתקופה שבין 1981-2000, המשיכו ומונו לשופטים.²⁹ במילים אחרות: שופטים רבים החלו את הקריירה השיפוטית שלהם בתפקיד רשם, ורוב הרשמים ממשיכים ומתמנים לשופטים. לבסוף, השימוש רחב בהיקף בסגל עזר משפטי בא לידי ביטוי אף הוא במינוי השופטים: 10% מהשופטים והרשמים שכיחנו בשנת 2017 הגיעו לכך מתוך סגל העזר (21 מהם מונו ישירות לתפקיד שופט). צירופם של האחרונים לרשמים שהמשיכו ומונו לשופטים, מעלה כי 27.5% מהשופטים שכיחנו בשנת 2017 הגיעו למשרת שופט מתוך תפקידים קודמים במערכת השפיטה.

מבחינת מידת הבכירות והאפשרות לקידום בתוך המערכת, שיעור שופטי המערכת המכהנים בערכאות הערעור (בתי המשפט המחוזיים, בית הדין הארצי לעבודה, בית המשפט העליון) עמד בשנת 2017 על 15.2% מכלל השופטים המכהנים בערכאות אלו. נוסף על כך, שלושה נשיאי בתי משפט, 11 סגני נשיא ו-12 שופטים בכירים – הם שופטי מערכת. בשנת 2018 אף מונה שופט מערכת לתפקיד מנהל בתי המשפט. במקביל, בעוד שבעבר שופטים שמונו ישירות לערכאות הערעור היו חלק משמעותי מבין השופטים בערכאות אלו (למשל, 29% מהשופטים בערכאות אלו בשנת 1992), שיעורם כמעט ונחתך בחצי עד כדי 14.8% מבין השופטים שכיחנו בשנת 2017 בערכאות הערעור.

עם זאת, כפי שעולה מתרשים מס' 2, השוואת פיזורם של שופטי המערכת לשאר השופטים מעלה פער משמעותי בינם לבין אלו שנקודת הכניסה שלהם הייתה כשופטים בערכאה הדייונית. משמעות פער זה אינה ברורה בשלב זה. כאמור, שילובו של סגל העזר השיפוטי בהיקף רחב הוא תופעה שעיקרה בעשור האחרון, וכפי שייסקר בהמשך, גם התמורות שחווה מוסד הרשמות מקשות על השוואת רשמים שמונו לפני דור לאלו שממונים כיום. על כן, טרם ניתן לדעת אם הפער במידת קידומם של שופטי המערכת משמעותו היווצרותם של שני "מעמדות" במערכת השפיטה, או שמדובר בתהליך ממושך שהמועד הנכון להערכתו טרם הגיע.



תרשים מס' 2: שיעור השופטים בערכאות לפי נקודת כניסה למערכת.

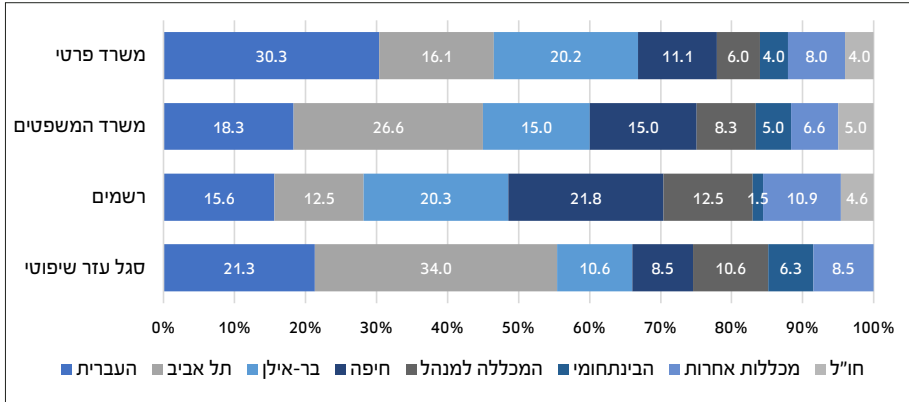
כמו כן, עלייתם של שופטי המערכת אין משמעה שהיא מצויה בקונצנזוס או שלא נצפות מגמות מעורבות. כך, נשמעות טענות מצד לשכת עורכי הדין שלפיהן הליכי המינוי מוטים לטובת עוזרים משפטיים,³⁰ ובשנים 2015-2016 שיעורם של השופטים הממונים ישירות לערכאות הערעור עלה כדי 13% מתוך המינויים הראשוניים. אך גם תחת תנועת מטוטלת שכזו, 22.6% מהמינויים לתפקידי שופט היו של שופטי מערכת.³¹

3. שופטי מערכת: קווי מתאר מקצועיים וחברתיים

(א) ההרכב המקצועי של שופטי המערכת

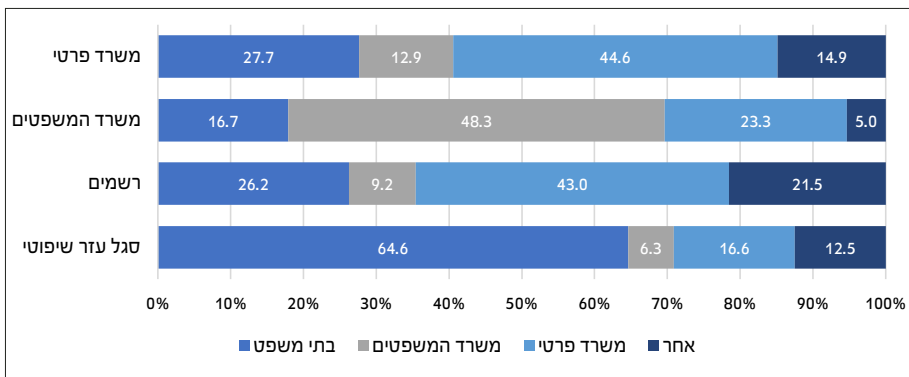
שופטי המערכת אינם קבוצה הומוגנית מבחינה מקצועית. חלקם שימשו עוזרים משפטיים ומונו ישירות לשיפוט, חלקם עוזרים משפטיים שמונו לרשמים ונבחרו בהמשך לשופטים, ומרביתם עורכי דין ופרקליטים שמונו לרשמים ובהמשך הפכו לשופטים.³² שלוש קבוצות אלו נבדלות זו מזו בפרק הזמן שעובר עד לבחירה לשיפוט. בעוד שהוותק המקצועי של עוזרים משפטיים הנבחרים ישירות לשיפוט עומד על 11.6 שנות ותק מקצועי,³³ עוזרים משפטיים שממונים לרשמים ולאחר מכן מתמנים לשיפוט עושים זאת לאחר ותק מצטבר של 13.5 שנים (9 שנים למינוי לרשמים;³⁴ ועוד 4.5 שנים לבחירה לשיפוט).³⁵ לעומתם, מי שמתמנה לרשם מחוץ למערכת השפיטה מגיע לכס השיפוט רק לאחר 15.7 שנים (10.3 שנים למינוי לרשמים; ועוד 5.3 שנים לבחירה לשיפוט).³⁶

השוואה לפרקליטים ולעורכי דין הנבחרים ישירות לשיפוט מעלה כי עוזרים משפטיים (אם ישירות או אם דרך תחנת ביניים כרשמים) נמצאים במסלול המקצועי המהיר ביותר לשיפוט,³⁷ והדבר נכון גם ביחס למינוי בהמשך לבית המשפט המחוזי ולבית הדין הארצי לעבודה.³⁸



תרשים מס' 3: חינוך משפטי עיקרי של שופטים שקיבלו רישיון עריכת דין משנת 1995 (לפי מסלול קריירה).

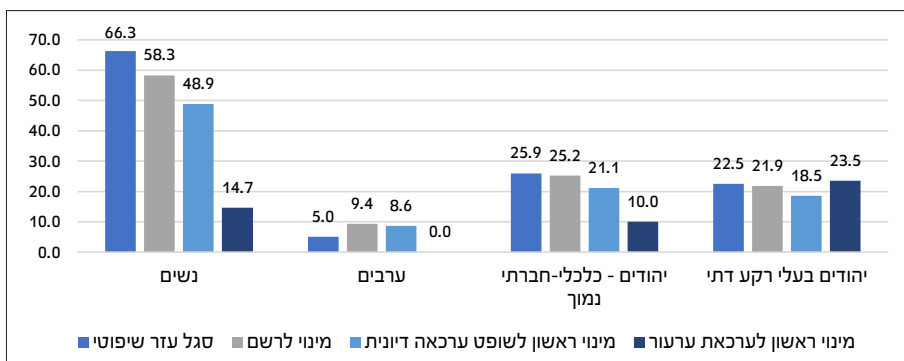
הטרוגניות נצפית גם מבחינת הרקע המקצועי והאקדמי של שופטי מערכת, וכן נצפו הבדלים בין קבוצות אלו לשני מסלולי הקריירה המרכזיים האחרים: עורכי דין שהגיעו לשיפוט ממשרד פרטי, ועורכי דין שהגיעו לשיפוט ממשרד המשפטים (רובם מהפרקליטות). ההשוואה נעשתה ביחס לקבוצת המשפטנים שקיבלו רישיון עריכת דין החל משנת 1995 (המחזור הראשון שממנו בוגר מכללה מונה לשיפוט).³⁹ בוגרי המכללות הם כרבע משופטי המערכת לעומת פחות מ-20% מהשופטים שנבחרו לשיפוט מעריכת דין במגזר הפרטי או במשרד המשפטים. עם זאת, קיים פער בין רשמים לבין סגל העזר השיפוטי: שיעור בוגרי שלושת המוסדות הוותיקים (האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת בר-אילן) גבוה בקרב סגל העזר באופן משמעותי ביחס לרשמים.



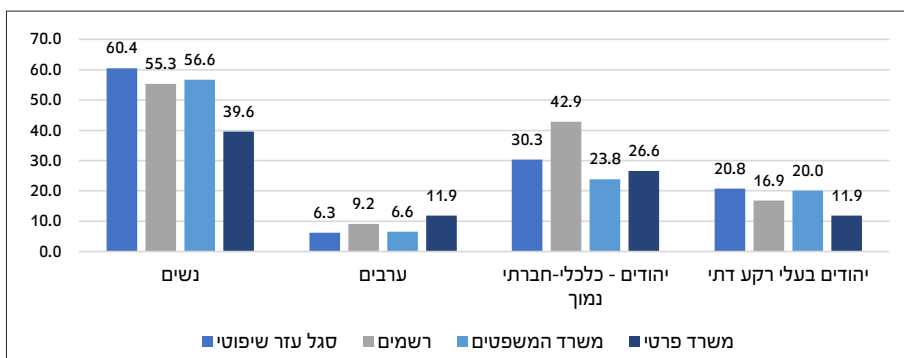
תרשים מס' 4: מקום התמחות של שופטים (בעלי רישיון עריכת דין משנת 1995 ואילך).⁴⁰

מבחינת מקום ההתמחות, כפי שאפשר לראות בתרשים מס' 4, כ־64.6% מהעוזרים המשפטיים שנבחרו לשופטים התמחו במערכת בתי המשפט. עם זאת, בניגוד לדימוי המקובל, רובם התמחו בבתי משפט השלום והמחוזיים.⁴¹ שיעור זה של מתמחים במערכת בתי המשפט גדול משמעותית משיעור ההתמחות המקביל אצל מי שתחנתם הראשונה הייתה כרשמים, או שהגיעו לשיפוט מעריכת דין במשרד פרטי או במשרד המשפטים. נוסף על כך, נצפה פער משמעותי בין שיעור המתמחים בפרקליטות ובמשרד המשפטים בקרב סגל העזר השיפוטי והרשמים (6.3%-9.2%) לבין מי שמשרתו האחרונה הייתה במשרד המשפטים (48.3%) ואף במשרד פרטי (9.2%). לעומת זאת, קבוצת השופטים שהחלו כרשמים דומה במקום ההתמחות לקבוצת עורכי הדין הפרטיים שהגיעו לשיפוט.

(ב) שופטי מערכת ומגוון חברתי



תרשים מס' 5: שיעור קבוצות חברתיות מתוך שופטים שנכנסו למערכת בדרגים שונים (שופטים מכהנים בשנת 2017).



תרשים מס' 6: שיעור קבוצות חברתיות מתוך שופטים שנכנסו למערכת לפי מסלול קריירה (בעלי רישיון עריכת דין משנת 1995 ואילך).

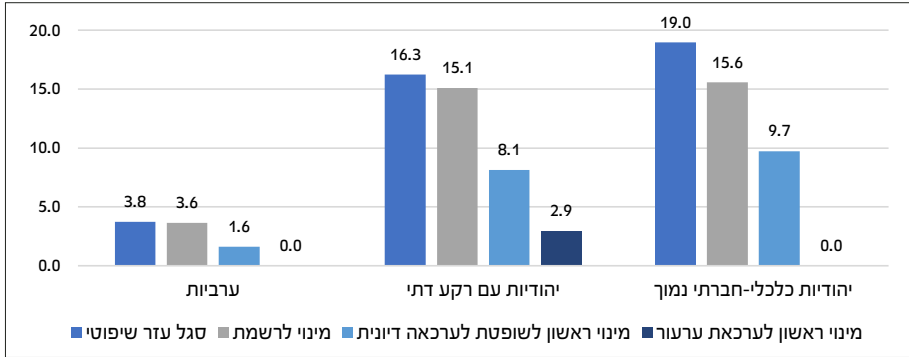
שופטי מערכת מגוונים לא רק במסלולי הקריירה שלהם, אלא גם בהרכבם החברתי. כעולה מתרשים מס' 5, נקודת הכניסה למערכת השיפוטית – כעוזר משפטי; כרשם; כשופט בערכאות הדיוניות; או כשופט בערכאות הערעור (לרבות המחוזי) – קשורה ברכיבי זהות שונים. כך גם תרשים מס' 6 מראה כי בהשוואת מסלול הקריירה של שופטי מערכת לזה של שופטי ההכרה שהגיעו משני מסלולי הקריירה הדומיננטיים של יוצאי משרד המשפטים ועורכי דין מהמגזר הפרטי – שופטי המערכת מגיעים מקבוצות חברתיות מעט שונות משל שופטי ההכרה.

המגמה הברורה ביותר נוגעת לנשים. בעוד ש-66.3% מהשופטים המכהנים בשנת 2017 שנכנסו למערכת כסגל עזר שיפוטי הן נשים, ו-58.3% מהשופטים שהחלו כרשמים הן נשים – רק כ-48.9% מהשופטים שמונו לראשונה לערכאות הדיוניות (בית משפט שלום או בית דין אזורי) הן נשים. שיעור זה צונח עד כדי כ-14.7% מהשופטים שמונו ישירות לערכאות הערעור. בהשוואה של מסלולי קריירה של הדור האחרון של השופטים, הפער בשיעור הנשים בין שופטי מערכת לשופטי הכרה כמעט נעלם ביחס ליוצאי משרד המשפטים, אך הפער ביחס ליוצאי המשרדים הפרטיים נותר עצום.

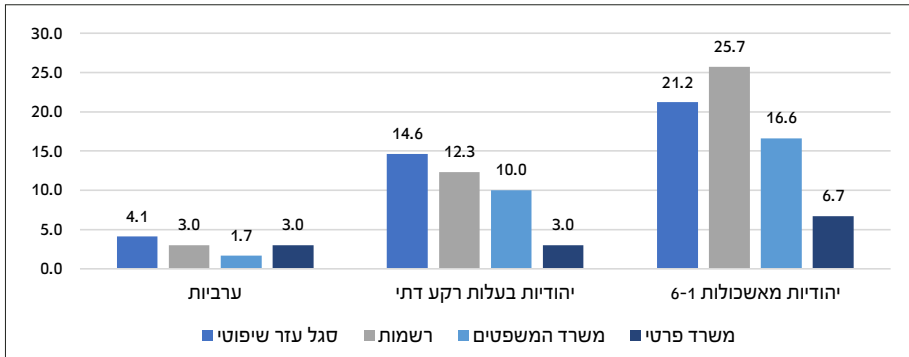
תופעה דומה נצפית גם בנוגע ליהודים שגדלו בפריפריה הכלכלית-חברתית של ישראל (כלומר, גדלו ביישובים המשויכים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לאשכולות 1-6),⁴² כך שאל מול שיעור של כ-25% מהשופטים שהחלו את הקריירה שלהם ברשות השופטת כסגל עזר שיפוטי או כרשמים, שיעורם יורד ל-21.1% מקרב מי שמונו לראשונה לשופטי השלום ולבתי הדין האזוריים, ו-10% בלבד מהשופטים שמונו ישירות לערכאות הערעור. יתרה מכך, הפער בעניין זה בין שופטי המערכת לשופטי ההכרה רק מתחדד בהשוואה של הדור האחרון, בעיקר ביחס לשופטי מערכת שנכנסו לרשות השופטת לראשונה כרשמים. הקשר המעמדי-עדתי אף נתמך באופן עקיף בכך ששיעורם של בוגרי המכללות בקרב שופטי המערכת, גבוה משיעור זה בקרב שופטי ההכרה שהגיעו לשיפוט ממשרד פרטי או ממשרד המשפטים.⁴³

תופעה אחרת נצפית בכל הנוגע ליהודים בעלי רקע דתי.⁴⁴ אומנם קיים פער בין שיעור השופטים בעלי רקע דתי בסגל העזר השיפוטי (22.5%) ובקרב מי שמונו לראשונה לתפקיד רשם (21.9%) אל מול אלו שמונו לראשונה כשופטים בבתי משפט השלום ובבתי הדין האזוריים (18.5%), אך שיעורם הגבוה ביותר מצוי בקרב השופטים שמונו ישירות לערכאות הערעור (23.5%). לבסוף, שיעורם של ערבים בקרב מי שמונו לראשונה לתפקיד רשם (9.4%) גבוה כמעט ביחס למי שמונו לתפקיד שופט (8.6%), אך שיעורם בקרב סגל העזר השיפוטי נמוך בהרבה (5%).

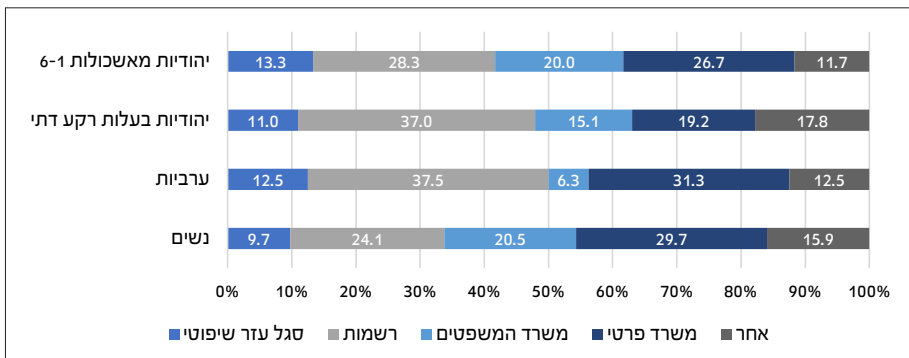
שופטי מערכת: עלייתה של הבירוקרטיה השיפוטית ומשמעותיה | אלון חספר



תרשים מס' 7: שיעור קבוצות חברתיות מתוך שופטים שנכנסו למערכת בדרגים שונים (שופטים מכהנים בשנת 2017).



תרשים מס' 8: שיעור קבוצות חברתיות מתוך שופטים לפי מסלול קריירה (בעלי רישיון עריכת דין משנת 1995 ואילך).



תרשים מס' 9: שיעור שופטות מערכת מתוך קבוצות חברתיות (שופטות מכהנות 2017).

משמעות הנתונים מתבהרת עוד יותר כאשר מתמקדים בחתך של נשים ושל הקבוצות החברתיות השונות (תרשימים מס' 7 ומס' 8). כך, בולט הפער בשיעורן של נשים ערביות, יהודיות בעלות רקע דתי ויהודיות שגדלו בפריפריה הכלכלית-חברתית בין אלו שנכנסו לרשות השופטת כעוזרות משפטיות או כרשמות לבין אלו שמונו לראשונה כשופטות. יתרה מכך, תרשים מס' 9 מראה את היקף ההשפעה. אף על פי ששופטות מערכת היו רק 33.8% מהשופטות המכהנות בשנת 2017, הן היו 50% מהשופטות הערביות; 48% מהשופטות היהודיות בעלות רקע דתי; ו-41.6% מהשופטות היהודיות מאשכולות 1-6.⁴⁵ נתונים אלו מצביעים על כך שמסלול שופטי המערכת מאפשר את כניסתן של קבוצות חברתיות שונות לרשות השופטת בשיעורים משמעותיים (ועל כך בהמשך).

ב. עיצוב מוסדי ומקורותיו: שיפוט כמקצוע, ניהול תיקים ומאבק מוסדי
 התבססותו של דגם שופטי המערכת בישראל אינה תוצר של רפורמה מבנית שיושמה לפי תוכנית ארוכת טווח עם מטרות מוגדרות והישגים ברורים. להפך. הדגם התקבל על ידי גורמים שונים בסדרה ארוכה של החלטות "קטנות" אגב מטרות אחרות, שתוצאתן הגלויה היא התמורה בדפוסי הקריירה של השופטים הנבחרים. בפרק להלן אני מבקש לתאר ולבאר את סדרת ההחלטות על בסיס חתך פונקציונלי לכאורה, המבחין בין היווצרותה של עתודה שיפוטית (מאגר מועמדים לשיפוט מתוך מערכת השפיטה), לבין התווייתה של ציפייה סבירה לקידום בתוככי המערכת. חתך זה מבקש למקם במרכז הדיון את סוגיית העיצוב המוסדי, שגורם לתמורות בדפוסי הקריירה והמינוי של השופטים. אבקש לטעון שהעיצוב המוסדי אינו פונקציונלי במובן השגור – קרי במובן שהוא נעשה בתגובה לצורך חברתי. מצד אחד, אדגיש את הבחירה הערכית של השחקנים המרכזיים, את האופן שבו הם תפסו את קיומה של "הבעיה" שאותה הם ביקשו לפתור ואת המרחב הרעיוני שבו הם פעלו על מנת להשיג את מטרותיהם. מצד שני, אבקש להתעקש על מקומן של אגביות ושרירותיות נסיבתית בעיצובו של המוסד.

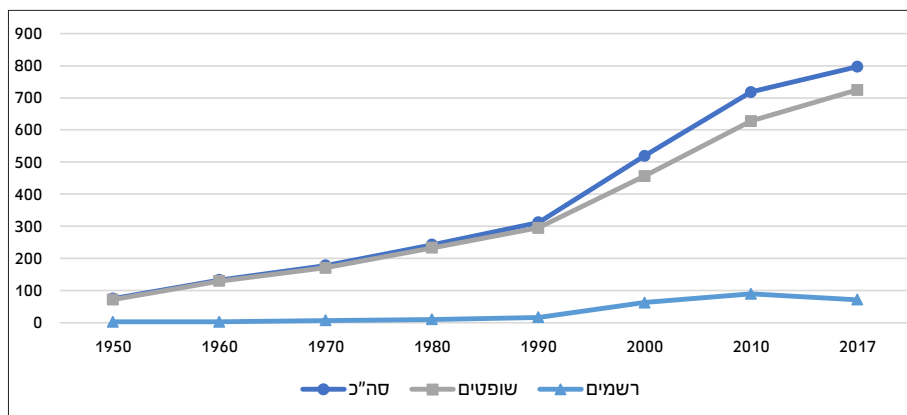
1. עתודה שיפוטית

תנאי לקיומם של שופטי מערכת הוא קיומם של "אנשי מערכת" שנתפסים כמתאימים למשרה שיפוטית ושמכוונים את עצמם למשרה זאת. כמילים אחרות, נדרשת עתודה שיפוטית. כפי שארחיב להלן, לביסוסה של עתודה שיפוטית שני רכיבים: האחד, יצירת מאגר מועמדים רחב הכולל אנשי מערכת המעוניינים במשרה שיפוטית במספר מספק. הרכיב השני הוא ביסוסה של תפיסה שלפיה אנשי מערכת מתאימים למשרה שיפוטית, ואף שהם מתאימים לה יותר מאשר מועמדים אחרים (עורכי דין ופרקליטים). טרם ארחיב בעניין זה, חשוב להבהיר כי המחקר הנוכחי לא כולל מידע על אודות מאגר המועמדים – מי הגיש מועמדות לשיפוט ונדחה. זוהי מגבלה משמעותית אך בכל מקרה מהנתונים עולה בבירור כי שיעורם של שופטי המערכת בקרב השופטים הוא ייצוג יתר של מאגר

המועמדים הפוטנציאלי של רשמים ועוזרים משפטיים גם יחד.⁴⁶ לאור זאת, ההנחה כי יש להסביר את הצלחת חדרתו של המודל היא לכל הפחות סבירה.

(א) ניהול תיקים והרחבת מאגר המועמדים

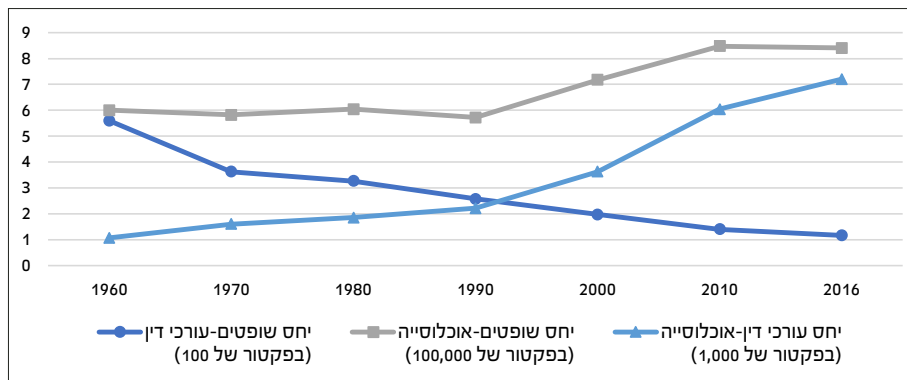
מקורם של שופטי המערכת הוא בסגל העוזר השיפוטי וברשמים, אך בעבר לא היו די מהם כדי להוות עתודה משפטית רחבת היקף. אומנם, מינהלת מערכת השפיטה לקחה חלק בהליך השיפוטי מאז ומעולם,⁴⁷ אך בעבר תפקידם של הרשמים וסגל העוזר השיפוטי היה מוגבל יותר, ותחום בהיקפו. תפקיד רשם בית המשפט (Registrar) הוא מורשת בריטית-מנדטורית שאומצה על ידי מדינת ישראל.⁴⁸ במשך השנים הורחבו סמכויותיהם המינהליות והשיפוטיות של הרשמים,⁴⁹ הם תפסו תפקיד מרכזי במערך ההוצאה לפועל,⁵⁰ ואף רובם המשיכו ונבחרו לתפקידי שיפוט,⁵¹ אך עד לשנות התשעים של המאה הקודמת מספרם המוחלט והיחסי היה זניח ביחס לכלל מערכת השפיטה. במקביל, עד לשנות האלפיים, עיקר הסגל המשפטי המסייע לשופטים היו מתמחים – בוגרים טריים של הפקולטות למשפטים שעבדו כשוליות לשופטים במשך שנה-שנתיים, שפעלו בצד סגל משפטי מצומצם של עורכי דין שעבדו כמזכירי בתי המשפט ועוזרים משפטיים ושימשו בעיקר בבית המשפט העליון.⁵²



תרשים מס' 10: מספר בעלי תפקיד שיפוטי (שופטים ורשמים).

כפי שעולה מתרשים מס' 10, תמורה במספרם המוחלט של הרשמים – בשלב הראשון – התרחשה בשנות התשעים ואילך. לאחר מכן, בתחילת האלף הנוכחי, השתנה סגל העוזר השיפוטי והפך מבוסס עוזרים משפטיים המשמשים בצמוד לשופטים השונים, ומספרם אף מתקרב למספר השופטים במערכת.⁵³ צמיחה זו לא קרתה בריק. היא התרחשה במקביל לגידול משמעותי של הרשות השופטת ככלל. כך, משנת 1992 לשנת 2017 מספר השופטים יותר מהכפיל עצמו (מ-286 ל-725 שופטים), ומספר עובדי מערכת השפיטה (מלבד שופטים) חימש עצמו מ-826 משרות בשנת 1993 ל-4,205 משרות בשנת

2017.⁵⁴ גידול זה – בכל הממדים של מערכת השפיטה – התרחש על רקע התפיסה שמערכת השפיטה מצויה במשבר חמור: משבר העומס.



תרשים מס' 11: יחס שופטים לאוכלוסייה ולבעלי רישיון עריכת דין.

משחרר ההיסטוריה מלווה שאלת העומס את המוסדות העוסקים בשפיטה. עם זאת, תפיסת הסוגיה כ"משבר" שלפותרונו מוקדשים משאבים משמעותיים התגבשה בישראל על רקע עלייה משמעותית בהיקף ההתדיינות המשפטית שהחלה בשנות השבעים, וכחלק מגל עולמי.⁵⁵ כך, מתרשים מס' 11 עולה כי שיעור השופטים ביחס לאוכלוסייה הכללית נשמר לאורך השנים. עם זאת, נוכח עלייה דרמטית במספרם של עורכי הדין ושיעורם ביחס לאוכלוסייה הכללית, היחס בין השופטים לעורכי הדין הוחמר משך השנים. אל מול יחס של חמישה שופטים לכל מאה עורכי דין בשנת 1960, ויחס של שניים וחצי שופטים למאה עורכי דין בשנת 1990, בשנת 2017 עמד היחס על מעט יותר משופט לכל מאה עורכי דין.⁵⁶

אתגרי הרשות השופטת הושמו תחת המסגרת המחשבתית של קיומו של משבר עומס, מה שהוביל אפוא לסדרת רפורמות שהוקדשו לצמצום העומס. לרפורמות אלו משותפת תפיסה מערכתית של ההליך השיפוטי והעמדת ערך היעילות כערך מרכזי להליך השיפוטי. הן נוגעות לסדרי הדין והראיות;⁵⁷ להכשרת הליכים חלופיים לתהליך השיפוטי כגון בוררות וגישור;⁵⁸ לחלוקת הסמכויות בין הערכאות והקמת בתי משפט חדשים;⁵⁹ למערכים המינהלי והטכנולוגי הפנימיים של הרשות השופטת;⁶⁰ ועוד.⁶¹ הדבר בולט בכל הנוגע לתמורות במוסד הרשם. כך למשל, כאמור, בשנות התשעים צמח מערך הרשמים, וזאת כחלק מהתפיסה של משבר עומס, ובניסיון להתגבר עליו על ידי הגדלת ההיצע השיפוטי.⁶² יתרה מכך, הדיונים החוזרים ונשנים ב"חלוקת העבודה" השיפוטית – בניהול התיקים – הובילה לרפורמות בהגדרת תפקיד הרשם.⁶³ המחשה למרכזיותה של תפיסת העומס והניסיונות לייצל את עבודת המערכת השיפוטית בפיתוח תפקידי הרשם היא הרפורמה של שנת 2008 שבמסגרתה הופרדה

מערכת ההוצאה לפועל מהרשות השופטת,⁶⁴ והרפורמה של שנת 2011 שבמסגרתה בוטל מעמד סגן רשם ונוסף תפקיד הרשמים הבכירים. לרשמים הבכירים נתונות סמכויות שיפוטיות נוספות על אלו של הרשמים, והם ממונים על ידי שר המשפטים לפי בחירת הוועדה לבחירת שופטים – בניגוד לרשמים הממונים בידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון בלבד.⁶⁵ הצעת החוק משנת 2011 ביקשה להסמיך רשמים לדרון בתובענות אזרחיות מסוימות מתוך הנחה שהסמכה שכזו "צפויה להביא להפחתת העומס המוטל על שופטים ולהתייעלות עבודת בתי המשפט".⁶⁶ מרכזיות מוטיבציה זו ביסוד החוק בלטה במיוחד בדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט שבה טען משה גל, מנהל בתי המשפט: "אני רואה בזה מהלך היסטורי מבחינת מערכת בתי המשפט, כי זה ייתן לנו אפשרות לטפל במצוקות הקשות של בתי משפט השלום, שהעומס עליהם הוא, אני חוזר ואומר, מהגבוהים בעולם המערבי הדמוקרטי",⁶⁷ וכי מערכת השפיטה מבקשת "לעשות שימוש מושכל יותר בכוחות השפיטה שממילא מצויים במערכת בתי המשפט" אך זאת באמצעות כוח אדם שמשכורתו אינה גבוהה כשל השופטים.⁶⁸

בהמשך להתרחבות מערך הרשמים, גם סגל העזר השיפוטי עבר תהפוכות במטרה להתמודד עם העומס על המערכת. בשנת 2001, במסגרת תיקון 30 לחוק בתי המשפט שעסק בעיקרו בסמכויות בתי המשפט הנוגעות לגישור,⁶⁹ נעשה ניסיון להקים בבתי משפט שונים מחלקות לניתוב תיקים (מנ"ת), שבהן יפעלו עורכי דין שתפקידם – מכוון תקנות ייעודיות – "ל[ס]ייע לבית המשפט בטיפול בתובענות, בניהולן ובניתובן",⁷⁰ אך פרויקט זה לא זכה להצלחה ומרבית המחלקות נסגרו.⁷¹

בהמשך, בשנים 2004-2005 חלה מהפכה בעניין הסגל המסייע לעבודת השיפוט עצמה: השימוש במתמחים צומצם מאוד ונוסף סגל – רחב היקף – של עוזרים משפטיים המשמשים בלשכות השופטים כמה שנים.⁷² בשנת 2005, לאחר החלטת הממשלה בעניין, חלה עלייה חדה במספרם של העוזרים המשפטיים בכלל הערכאות,⁷³ עד כדי כך שבשנת 2016 עמד מספר התקנים של עוזרים משפטיים על 636.⁷⁴ העוזרים המשפטיים מתמנים לתקופה קצובה הניתנת להארכה בתנאים מסוימים, עניין הנתון לליטיגציה-קיבוצית ממושכת בין הנציגות הקיבוצית של העוזרים המשפטיים לבין הנהלת בתי המשפט.⁷⁵ אף שמתכונת העסקתם ודרך אסדרת תפקידם נתונות למחלוקות, הם נתפסים על ידי גורמי הנהלת בתי המשפט ועל ידי השופטים עצמם כחלק משמעותי מהתמודדות עם העומס השיפוטי.⁷⁶

מכנה משותף נוסף לרפורמות השונות הוא חדירתה של התפיסה הניהולית, קרי חדירת פרקטיקות של "מדעי הניהול" לתוככי מערכת השפיטה ועיצובה מחדש בהתאם לסטנדרטים עסקיים, באופן המשנה גם את מטרותיה. כך לפי איסי רוזן-צבי "התמורה האידאולוגית המרכזית שעברה על מערכת השפיטה הישראלית [...] היא המעבר מ'שיפוט' (judging) ל'ניהול תיקים' (case management)". בכל הנוגע להליך האזרחי, רוזן-צבי מזהה נסיגה מהתפיסה שלפיה "גילוי האמת" היא התכלית העיקרית של ההליך האזרחי, תוך החלפתה "ביעילות, הסכמה וכיבוד רצון הצדדים" כערכים המצויים במוקד ההליך.⁷⁷

כלומר, שינוי בתפיסת תפקיד השופטת מכזו שנדרשת להכריע בסכסוך תוך לקיחת חלק פסיבי-מסורתי בהליך גילוי אמת אדברסרי, אל עבר תפקיד שלפיו על השופטת לנהל את הסכסוך באופן אקטיבי ולקדם הגעה להסכמות (גם אם הן מרחיקות את ההליך מהאמת העובדתית).

יתרה מכך, תמורה זו מהווה שינוי פרדיגמה שהביא עימו גם שינוי מבני – פירוק ההליך האזרחי לשלבים שונים והפקדתם בידי גורמים שונים, כך שתפקיד השופט דומה יותר ויותר לתפקיד של "מנהל תיקים".⁷⁸ טענתו של רוזן-צבי (ואחרים) ממוקדת אומנם בהליך האזרחי,⁷⁹ אך דומה כי היא זלגה אל מעבר לו כך שהשפיעה באופן רחב יותר על העיצוב המוסדי.

שינוי הפרדיגמה איפשר לרשות השופטת לכור מוץ מן הבר ולפנות את המשאבים השיפוטיים לטובת תיקים שהשופטים תופסים כבעלי חשיבות משפטית החורגת מן העניין שיש לצדדים הישירים בהכרעה במחלוקת.⁸⁰ כך, בעת שבית המשפט העליון הפך לגורם מרכזי וכמעט יומיומי בשלטון הישראלי ולאור נזילות ועמימות הרעיון של "חשיבות משפטית החורגת מעניין הצדדים הישירים", אין זה מפתיע שהכלים הניהוליים הפכו למשאב מרכזי עבור מערכת השפיטה והתפיסה הניהולית התפשטה אל מעבר לתחום הדין האזרחי. ההליך הפלילי נע בדרך דומה, והיעילות הפכה לערך מרכזי של ההליך הפלילי על חשבון ערכים מתחרים כגון גילוי האמת, קיומו של הליך הוגן עבור הנאשם והשלטת חוק וסדר.⁸¹ כך, הסדרי טיעון הפכו לדרך המרכזית שבה נסגרים תיקים פליליים, ומערך האכיפה והענישה הפך למוקד של רפורמות שהוצדקו בשל צורך ביעילות.⁸² בדומה, גם ההליך המינהלי עבר שינויים שכללו תמורות בהליך הבג"צ,⁸³ והקמת מחלקות לעניינים מינהליים בבתי המשפט המחוזיים.⁸⁴ יתרה מכך – אותו היגיון ניהולי עיצב מחדש את דפוסי הפעולה הפנימיים של המערכת באופן שחורג מכל תחום משפטי קונקרטי. דוגמה מרכזית לכך היא השימוש ב"נט המשפט", מערכת המחשוב שבה מנוהלים עיקר ההליכים המשפטיים ברשות השופטת, ושמשתמשת הן לניהול התיקים והן לניהול השופטים. כפי שמראים רייכמן, שגיא ובלבן, מערכת "נט המשפט" נבנתה בתצורה של תוכנות לניהול תהליכים עסקיים (Business Process Management),⁸⁵ והיא מאפשרת פיקוח פנימי המכסה את כלל שלבי ההליך, ומטמיעה לתוך היומיום של מערכת השפיטה תפיסת פסי-יצור המכוונת עצמה לאופטימיזציה מערכתית של "ניהול תיקים".⁸⁶

(ב) מינוי שופטי מערכת ושיפוט כמקצוע

עוד בטרם התרחב מערך הרשמות, תפקיד הרשם היה אבן דרך שכמעט הבטיחה מינוי למשרת שופט.⁸⁷ אך בעוד שהתקיימה המשכיות מסוימת בין תפקידי הרשם לתפקידי שיפוט, תפקידים אחרים במערך העזר של השופטים לא היוו נתיב משמעותי לקריירה שיפוטית. את הגידול של סגל העזר אפשר כאמור להסביר כחלק ממאמץ לייעל את השקעתם של משאבים שיפוטיים במסגרת התפיסה של ניהול תיקים. עם זאת, את הבחירה

בתצורה של עוזרים משפטיים כדרך להקלה בעומס, ואת תפיסתם כעתודה שיפוטית אפשר להבין לדעתי באמצעות פרויקט אידיאולוגי אחר – פרויקט "השופט המקצועי". לפני כעשרים שנים איסי רוזן-צבי זיהה ואפיין כמה מהההליכים המתוארים במאמר הנוכחי כחלק מפרויקט אידיאולוגי של "השופט המקצועי".⁸⁸ לפי רוזן-צבי, במשך שנים הייתה ההפרדה החברתית-מקצועית בין השופטים לבין עילית עורכי הדין מועטה והיחסים המוסדיים בין הרשות השופטת לבין המוסדות המקצועיים של עורכי הדין (לשכת עורכי הדין) היו הדוקים.⁸⁹ המוסדות חלקו שותפות משמעותית באינטרסים, בערכים וברכיבי זהות מרכזיים של חבריה, והזהות של המקצוע המשפטי, האוטונומי-אחד אף שימשה כגשר החוצה מחלוקות אידיאולוגיות.⁹⁰ אל מול אלו, משנות השמונים ואילך קידמה מערכת השפיטה תפיסה מקצועית הרואה בשיפוט כמקצוע נפרד ממקצוע עריכת דין. לתפיסה זו היה חלק משמעותי בביסוס ובהצדקת דרכי פעולתו של השיפוט כבעל סמכות מוסרית להכרעה בסכסוכים.⁹¹

כפי שרוזן-צבי מראה, לקידום התפיסה היו כמה היבטים. היבט ראשון הוא יצירתן של מסגרות הכשרתיות ייעודיות לשופטים, שהעיקרית שבהן היא המכון להשתלמות שופטים שהוקם בשנת 1984, והפך – במהלך כהונתו של אהרון ברק בתפקיד נשיא בית המשפט העליון – לגורם משמעותי בהליך המיון לשופטים, וזאת באמצעות הקורס למועמדים לשפיטה שמועבר במסגרתו.⁹² היבט שני הוא פיתוח דוקטרינות מעין מדעיות המעניקות לשופטים שיקול דעת רחב אך מובנה (סבירות ומידתיות למשל);⁹³ והתוויית כללי התנהגות (כללי פסלות; כללי אתיקה) המבנים את דמותו של השופט המקצועי.⁹⁴ דוקטרינות אלו מבנות את השופטים כבעלי מונופול על ידע ייחודי הנבדל משל עורכי הדין, וכבעלי סמכות מוסרית, הנובעת מתוך המומחיות המעין מדעית שבה הם אוחזים. היבט שלישי הוא השינוי בדפוסי המינוי: בין היתר בפחות במינוי עורכי דין בכירים. אומנם, רוזן-צבי לא עסק בכתיבתו בעוזרים המשפטיים, אך דומה כי אפשר להסביר את הבחירה בתצורת העסקה של עוזרים משפטיים באמצעות הפרויקט שעליו הצביע. תחילה, הבחירה במתכונת של עוזרים משפטיים המשמשים בתפקיד כמה שנים, חלף שימוש רחב במתמחים, מצביעה על תפיסה של עקומת למידה מקצועית בתפקיד העוזר. כמו כן, אף שעבודתם של העוזרים המשפטיים היא בעיקרה עבודת "סיוע" משפטי ומינהלי, ולעיתים כתיבת "חוות דעת",⁹⁵ במשך השנים נפוצה פרקטיקה שלפיה העוזרים המשפטיים משמשים גם (אם הם עומדים בתנאי הכשירות הרלוונטיים) כמגשרים שאליהם מופנים תיקים.⁹⁶ במילים אחרות, העוזרים המשפטיים זכו במשך הזמן לא רק לחשיפה לעבודת השופטת – בדרך של סיכום חומרים, מחקר משפטי, התייעצות ואף כתיבת טיוטות לחוות דעת – אלא גם לניסיון שיפוטי של ממש. ראיה לדומיננטיות של תפיסה זו מצויה בתקנות סדר הדין האזרחי החדשות (שטרם נכנסו לתוקף), המבקשות לעגן סמכויות מינהליות ומעין שיפוטיות של עוזרים משפטיים.⁹⁷ כך, עוגנה סמכותם של העוזרים להביא לפני בעלי הדין הצעות "להסדר דיוני"; "להפניית התובענה למנגנון חלופי ליישוב הסכסוך"; "להסכים למינוי מומחה"; ולקבוע מועדים שונים בהליך.⁹⁸

נוסף על הפן המקצועי, ואולי במתח ביחס אליו, זוכים העוזרים גם להפוך לשוליות המשמשים במעין משרות אמן.⁹⁹ סביר כי הדבר מוביל לא רק להערכה מקצועית אלא גם ליחסי פטרונות, כאשר מינויו העתידי של עוזר משפטי לשופט מקרין גם על היוקרה של השופט שהעוזר שימש לו שוליה.

בדומה לכך, הרפורמות במעמד הרשמים בשלושים השנים האחרונות נגעו לא רק לשימוש יעיל במשאב אנושי זה, אלא גם לביסוס מעמדם וסמכותם של הרשמים במסגרת המקצוע השיפוטי. כך, בשנת 1992 הושווה מעמד הרשמים בכל הנוגע לשיפוט משמעתי למעמד שופטים, נשללה סמכות בית הדין למשמעת של עובדי המדינה על רשמים ונשללה סמכות לשיפוט משמעתי של מוסדות לשכת עורכי הדין על רשמים. בהמשך לכך, הוועדה לבדיקת מעמד הרשמים וסמכויותיהם המליצה בשנת 1998 על הפרדת מערך ההוצאה לפועל ממוסד הרשמים (המלצה שיושמה, כאמור, כעשור לאחר מכן).¹⁰⁰ נוסף על כך, המליצה הוועדה על ביטול מעמד הרשמים והחלפתם בשופטים תוך הקמת כמה מחלקות בבתי משפט השלום שישמרו על חלוקת העבודה בין גורמים שונים.¹⁰¹ המלצה זו לא התקבלה אך חלופה נוספת שהוצעה, של הוספת תפקיד של "שופט רשם", יושמה בסופו של דבר בשנת 2011 עם הוספת התפקיד של רשם בכיר, שנבחר על ידי הוועדה לבחירת שופטים וכפוף לכלל ההסדרים הנוגעים לשופטים. כך, תוצאות שינויים אלו קירבו את תפקיד הרשם לתפקיד השופט. מי שמונתה לרשמת (לבטח לרשמת בכירה) הייתה יכולה לצפות באופן סביר כי אם תבצע את עבודתה כראוי, היא "תקודם" לעמדת שופטת.

שינוי התפיסה המערכתית לתפיסה של ניהול סכסוכים, והרפורמות שקודמו עקב כך יצרו אפוא מאגר לא מבוטל של מועמדים למשרות שיפוט, שעיצובו נעשה לאור האידיאל של שיפוט כמקצוע. רפורמות אלו מהוות מכפיל כוח לתפיסה מקצועית המקבלת פן ארגוני של ממש: היכרות עם הליכים פנימיים, תפעול מערכות מידע ודרכי עבודה (know how) הפכו לחלק מארגז הכלים של השופטים ושל אנשי המערכת. כך, רשמים וסגל עוזר שיפוטי זוכים ליתרון מובנה על פני מועמדים אחרים לשיפוט, יתרון שגם נתמך בהיכרות אישית המפחיתה את רמת הסיכון הכרוכה לכאורה בבחירה במועמד "מבחוץ" שהמידע לגביו פחות. יתרה מזאת, אותם גורמים מינהליים שמעורבים בהליך הבחירה (המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים, מנהל בתי המשפט) הם אותם גורמים שמכשירים את סגל העוזר והרשמים, ועבודתם עצמה היא מעין הכשרה לעמידה באותם תנאים. ואכן, כאמור, נשמעות טענות על הטיית הליכי המינוי לטובת עוזרים משפטיים.¹⁰² קיומן של טענות בנוגע להטייה הוא ראיה לתפיסה, הרווחת בקרב הפרקטיקה המשפטית, שלפיה הנתיב של סגל העוזר השיפוטי הפך לדרך מועדפת למינוי לשיפוט. לתפיסה זו אחיזה בנתונים האמפיריים. כאמור, מאז תחילת המאה הנוכחית, הוותק הממוצע של סגל עוזר שיפוטי שמונה ישירות למשרת שופט שלום (כלומר, ללא מעבר כרשם) קצר בכארבע שנים מהוותק הממוצע של עורכי דין, מהמגזר הפרטי והציבורי כאחד, שמונו לאותן משרות.¹⁰³ אפשר לשער כי זוהי במידה רבה גם נבואה המגשימה עצמה: משפטנים

צעירים שמכוונים עצמם למשרה שיפוטית ינתבו את עצמם לסגל העזר השיפוטי ויגישו מועמדות למשרה בשיעור גבוה ובשלב מוקדם.

בצד זאת, קיומן של הטענות הללו מאיר פן אחר של התנועה לעבר דגם של שופטי מערכת, והוא ריבוי השחקנים המעורבים בבחירת השופטים ומורכבות הליך הבחירה. עד כה ביסס הפרק את הטעמים לכך שהשופטים החברים בוועדת הבחירה מבקשים לבחור בעוזרים משפטיים וברשמים לשופטים. אולם בוועדה יושבים גם נציגי הממשלה, חברי כנסת ונציגי לשכת עורכי הדין ולהם שיקולים משלהם. אומנם, תפוצת התפיסה של שיפוט כמקצוע אינה מוגבלת לגדרי מערכת השפיטה, וסביר להניח כי נימוקים בדבר יתרונם הכללי של עוזרים משפטיים ורשמים, והכישורים הספציפיים שנרכשים ורלוונטיים להערכה המקצועית של המועמדים לבחירה, משחקים תפקיד מסוים בשכנוע כלל הגורמים בוועדה כי יש לבחור בשופטי מערכת למשרה, אולם תפיסה זו אינה חזות הכול. החלטות הוועדה – בדומה להחלטות כל גוף קולגיאלי – מתקבלות מתוך סבך שיקולים אישיים, אידיאולוגיים ומוסדיים המבססים הסכמות בין חברי הוועדה בנוגע למועמדים.¹⁰⁴ הסכמות אלו יכולות להתקבל בנוגע למועמד ספציפי, או בנוגע לצבר מועמדים ("עסקאות").¹⁰⁵ לצורך מאמר זה אין זה משמעותי איזו חלופה שכיחה (או רצויה) יותר, שכן אני סבור כי הצלחתו של דגם שופטי מערכת מתיישבת עם שתיהן. בהנחה שההסכמות נוגעות לגופו של מועמד, אפשר להבין את הצלחתו של הדגם לא רק על ידי הצלחתו השיחית של פרויקט השיפוט כמקצוע, אלא גם על בסיס היכולת להגיע להסכמה על יסוד מטרות אחרות של חברי הוועדה, לרבות שאלות של ייצוג ומגוון. כפי שהראיתי, שופטי מערכת הם קבוצה מגוונת חברתית באופן יחסי, כך שבחירה של שופטי מערכת-מייצגים יכולה להתאים הן לשופטים והן לחברי ועדה שחרטו על דגלם את הרצון לקדם קבוצות חברתיות שונות.¹⁰⁶

לחלופין, בהנחה שחלק נכבד מההחלטות בוועדה נוגעות לצבר מועמדים, הרי שאפשר לראות בעלייתם של שופטי המערכת ביטוי לעוצמה של השופטים בהליך הבחירה ואת הבחירה בהם כחלק מהגעה להסכמות בהתאם לאינטרסים השונים של חברי הוועדה. ככל שהשערה זו נכונה, הרי ששיעורם של שופטי המערכת יכול להיות מדד עקיף לעוצמתם המשתנה של השופטים. אישור ראשוני לכך אפשר למצוא בנתונים שנזכרו לעיל שלפיהם בשנותיים הראשונות לכהונת איילת שקד בתפקיד שרת המשפטים, שיעור הבחירה בשופטי מערכת ירד במעט ביחס לשנים עוברות לתקופה זו. הדבר מתיישב עם הצהרתה של שקד כי היא נאבקה בדומיננטיות של השופטים בוועדה ועל קיומה של שותפות אינטרסים שלה עם לשכת עורכי הדין.¹⁰⁷

2. ביסוס ציפייה סבירה לקידום

קידומן של רפורמות ליעול המערכת וניהולה, והנחתו של אתוס בדבר שיפוט כמקצוע יצרו אפוא עתודה מקצועית פנימית רחבה. אך להיווצרות תרבות של קריירה פנים-מערכתית, כלומר לקיומה של ציפייה סבירה לקידום במערכת, יש גורמים נוספים חשובים לא פחות.

כאמור, בעשורים הראשונים לפעולת מערכת השפיטה, שיעור מינוים של עורכי דין ישירות למשרות בכירות היה משמעותי, ונע סביב כ-15% מכלל השופטים הנבחרים. בצד זה, המינויים לתפקידי נשיאי בתי משפט נעשו ללא מגבלת משך הכהונה כך שנשיאים רבים מונו לתפקיד וכיהנו בו עד להגיעם לגיל הפרישה. שילובן של נסיבות אלו הגביל את פוטנציאל הקידום הן לתפקידי ניהול והן לערכאות בכירות. ואכן, עוד בשנות החמישים והשישים נושא קידומם של שופטי השלום היה שנוי במחלוקת מקצועית, ואף ציבורית. הנושא אף עלה לדיון בכנסת בשנת 1958 כאשר – במסגרת הדיון בתקציב השנתי, לרבות תקציב משרד המשפטים – טען ח"כ יוסף שופמן (חרות) נגד מינוי שופטים ישירות לבית המשפט המחוזי בטענה כי "אין ספק שעוול הוא לגבי שופטי השלום אם פוסחים עליהם לחלוטין".¹⁰⁸ מנגד ענה ח"כ דוד בר-רב-האי (מפא"י) כי מינוים הישיר של עורכי דין ופרקליטים לבית המשפט המחוזי נדרש לשם ריענון המערכת והוא נעשה במקביל ובנוסף לקידום שופטי בית משפט השלום.¹⁰⁹

לעומת זאת, בעשורים האחרונים התרחשו תמורות משמעותיות בכל הנוגע למנגנוני המינוי לתפקידים ניהוליים ולמינוי לערכאות בכירות באופן שהפך את הקריירה השיפוטית לדינמית ורציפה יותר. כך, אל מול כהונה בתפקידים ניהוליים ללא מגבלת כהונה, כיום הכהונה בתפקידים ניהוליים קצובה לקדנציה אחת של שבע שנים. תחילה, לאחר שני תיקוני חקיקה בנושא בשנים 1988 ו-1992, נקבע הסדר שלפיו מינוי בעלי תפקיד ניהולי בבתי המשפט השונים (מלבד העליון) נעשה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, והמינוי הוא לתקופה של ארבע שנים – הניתנת להארכה של שתי קדנציות בלבד. שינוי זה נועד "להכניס אלמנט של דינמיקה בכל שקשור לאחריות העליונה לצד הניהולי של בית המשפט".¹¹⁰ על אף מפורשות הסדר זה, נוכח פרשנות היועץ המשפטי לממשלה ששללה את מגבלת הקדנציות, נראה כי כמעט לא נשללה הארכה של קדנציה, ומונו בפועל כמה נשיאי בתי משפט לכמה קדנציות רצופות.

פרקטיקה זו הופסקה עם קבלת תיקון מספר 45 לחוק משנת 2007 שקבע מגבלת קדנציה אחת של שבע שנים לנשיאי בתי המשפט וסגניהם (מלבד בית המשפט העליון), בצד דרישת שארית כהונה של שלוש שנים.¹¹¹ לפי דברי ההסבר מטרת התיקון הייתה "[ל] הגביר את אי התלות בגורם הממנה, וכן כדי לאפשר רענון השורות".¹¹² כעולה מהדיונים במליאת הכנסת ובוועדת החוקה, חוק ומשפט, שאלת אי-התלות נגעה בעיקרה להיררכיה הפנימית ברשות השופטת, קרי למעמדה של נשיאת בית המשפט העליון אל מול נושאי המשרות הניהוליות ברשות השופטת.¹¹³ מניעת האפשרות לקדנציות מרובות נתפסה על ידי יוזמי החקיקה כצעד שיחליש את שליטתה של הנשיאה בשופטים השונים.

במקביל לשינויים אלו הוקמו ועדות איתור לסגני נשיאים,¹¹⁴ למינוי נשיאי בתי משפט,¹¹⁵ וכן "ועדת השתיים" לענייני קידום שופטי שלום שמטרתה המוצהרת היא שיפור סיכויי הקידום של שופטי שלום שאינם מוכרים לראשי המערכת (שגדלה בצורה ניכרת).¹¹⁶ עניין אחרון זה קשור לדרך העלאת המועמדות של מועמדים לשיפוט לדיון בוועדה. הסמכות לכך נתונה בידי נשיאת בית המשפט העליון, שרת המשפטים או

שלושה חברי ועדה כאחד בלבד. דרך זו מציבה את נשיאת בית המשפט העליון ואת שרת המשפטים כצוואר בקבוק לדיון במועמדים, ובמיוחד נוכח הגידול במספר שופטי בית משפט השלום ששילש עצמו ב-25 השנים האחרונות עד כדי יותר מ-450 שופטים מכהנים. הקמתן של ועדות האיטור קשורה אפוא בקושי של ראשי המערכת להכיר את השופטים השונים, כלומר בפער הקוגניטיבי, הנוצר לאור גידול מספרי שכזה, אך תוצאתה היא התוויית מסלולי קידום אפשריים: לניהול ולקידום מקצועי-שיפוטי.

הצבת "ועדת השתיים" בצד קביעת מגבלות הקדנציה על תפקידים ניהוליים מבליטה כי נוסף על הכוחות האידיאולוגיים שדחפו את דגם שופטי המערכת, הדגם גם מהווה מוקד מקרי למחצה של מאבקים מוסדיים. מצד אחד יש להבין, כאמור, את קביעת המגבלות על משך כהונה כניסיון להפחית במידת ההיררכיה הפנימית, ומצד שני "ועדת השתיים" מובנת על ידי רבים כניסיון להגביר את ההיררכיה הפנימית ולחזק את מעמד נשיאת בית המשפט העליון בהליכי הקידום של השופטים. והנה, על אף המטרות המנוגדות לכאורה של המהלכים – שניהם גם יחד תורמים למיסודה של ציפייה סבירה לאפיק קריירה משמעותי במערכת השפיטה. אני סבור כי תוצאה זו מקרית אך למחצה שכן היא מדגימה את הבירוקרטיזציה הענפה שעברה הרשות השופטת ושכמסגרתה הפכה לרשות הפועלת בדפוסים ארגוניים של היררכיה, פורמליזציה, וחלוקת עבודה.

ג. השלכות ומשמעויות

מאמר זה מבקש, כאמור, להאיר את תופעת שופטי המערכת על היבטיה השונים ועל הגורמים העיקריים להתרחשותה. התופעה אינה רלוונטית אך עבור מי שמבקשת להכווין עצמה למשרה שיפוטית אלא, לא פחות, עבור כל מי שעיצובה של מערכת השפיטה חשוב עבורה. חלקו הראשון של המאמר הסתיים בהשערה כי לבחירה כדגם קריירה זה או אחר תהייה השלכות רחבות. חלקו האחרון של המאמר מבקש, על רקע נתיבי התפתחותו של דגם שופטי מערכת, להצביע על שתי השלכות אפשריות שלו. האחת נוגעת לעצמאות ולאחריות של השופטים ושל מערכת השפיטה לאור עלייתו של דגם שופטי מערכת; השנייה נוגעת לשאלת הייצוג והמגוון, ולדרכים שבהן הדגם מאפשר קידום של ערכים אלו במסגרת מערכת השפיטה. שתי נקודות המבט גם יחד מדגישות את מורכבות התופעה והשפעותיה, ועל כן את הצורך בהמשך מחקר ודיון ציבורי-מקצועי בעיצובה העתידי.

1. קיבוע של מערכת השפיטה כמערכת לניהול סכסוכים

הצלחת דגם שופטי המערכת והנחלתו עלולות להוות פתח לקיבוע מערכת השפיטה על כלל "התסריט המוסדי" ו"ההיגיון המערכתי" שלה. זאת, בשל אימוץ ושעתוק התרבות הארגונית וההטיות המוסדיות על ידי שופטי המערכת בשלב מוקדם של הקריירה, וצמצום הדינמיות הכרוכה בחשיפה לתרבויות ארגוניות מתחרות, המיובאות למערכת השפיטה על ידי עורכות דין ופרקליטות המגיעות אליה בשלב מאוחר יותר בקריירה. אדגים טענה זאת באמצעות תפיסת השופטת כמנהלת סכסוכים, שדנתי בה באריכות לאורך המאמר.

לפני כשני עשורים העריך רוזן-צבי כי בישראל מתפתח דגם שפיטה ייחודי, המשלב את המבנה הארגוני של מערכת השפיטה השכיחות במדינות המשפט הקונטיננטלי, עם העצמאות והמעמד החברתי שלהם זוכים שופטים במדינות המשפט המקובל.¹¹⁷ לעומתו הביעה מיכל אגמון-גונן את חששה כי רפורמות בסדרי הדין המונעות על ידי חשש מעומס, והתלות הקיימת בשרת המשפטים ובנשיאת בית המשפט העליון לצורכי קידום במערכת, יפגעו בעצמאות השופטים.¹¹⁸ את הבסיס ליישוב המתח בין התפיסות אפשר למצוא במאמר עדכני של רוזן-צבי המצביע על מגמה של ביזוריות מהותית וריכוזיות אדמיניסטרטיבית במערכת השפיטה. לפי רוזן-צבי, שורה של תמורות בתחום סדר הדין האזרחי (ואני מוסיף: גם הפלילי והמינהלי),¹¹⁹ ואימוצן בידי בתי המשפט, הובילו לעצמאות גוברת של הערכאות הדיוניות בהכרעות המהותיות בסכסוכים הבאים לפניהן (כלומר, לביזוריות מהותית). בו בזמן התהדק הפיקוח האדמיניסטרטיבי על השופטים בערכאות הדיוניות, המוכפפים למדדים – הולכים ומשתכללים – של קצב עבודה ותוצרי שפיטה מדידים.¹²⁰ רוזן-צבי רואה במהלך כפול זה תוצר של דומיננטיות התפיסה של תפקיד מערכת המשפט כמערכת לניהול סכסוכים, תוך מתן משקל פחות – ואף זניח – לתוצאה הקונקרטית של ההליך השיפוטי, או להשלכות ההכרעות הפרטניות על הרווחה החברתית הכוללת.

האימוץ ההדרגתי של דגם שופטי המערכת משלים תמונה זו. אפשר לשער כי עוזרים משפטיים ורשמים מאמצים בשלב מוקדם של הקריירה את התרבות הארגונית הרווחת במערכת השפיטה, ולפיה מערכת השפיטה נתפסת כמערכת לניהול סכסוכים. יתרה מכך, לראשי המערכת יש את כמות המידע הגדול ביותר על מאגר המועמדים מתוך המערכת, לבטח זה הנוגע לניהול סכסוכים, כך שתיתכן סלקציה בבחירתם של המועמדים לשיפוט על בסיס קריטריון זה בקלות יחסית. הבחירה בהם לשיפוט עלולה להוות השרשה של התפיסה בערכאות הדיוניות. יתרה מכך, דומיננטיות התפיסה של שיפוט כמקצוע, ושל שופטי מערכת כמקצוענים בתחום, מטשטשת את הסכנות שבביזוריות המהותית כגון הסכנה לשוויון בין מתדיינים שונים הזוכים, בשל הביזוריות, לתוצאות שונות במקרים דומים.¹²¹ התפיסה של שיפוט כמקצוע מטשטשת סיכון זה שכן שופטי מערכת נתפסים כמי שנתונה להם המומחיות הטכנית להגיע לתוצאות דומות. כך, משמשת התפיסה של השיפוט כמקצוע, ושל שופטי מערכת כמקצוענים, להצדקת הביזוריות המהותית. מנקודת המבט הזו, שופטי המערכת הם רכיב חשוב בקיבועה של פרדיגמת "השופט המנהל" (managing judge).¹²²

ככל שהמסר המערכתי לעתודה השיפוטית הוא שעל מנת להתמנות לשיפוט ועל מנת להתקדם במסגרת המערכת, עליהם להעדיף את היעילות המערכתית על פני קידום ערכים מתחרים כגון שוויון, גילוי אמת והגינות כלפי מתדיינים (לרבות עותרים ונאשמים), הרי שהמסר הזה צפוי לחלחל בשלב מוקדם ולקבע שדרה רחבה של שופטי מערכת המנוסים בעבודה במסגרת של ארגון גדול, מכירים את המערכות הטכניות והתפעוליות, ובעלי תפיסה מינהלית-פקידותית של חלק ניכר מתפקידם. אף שייתכן ששופטי הדור הקודם

ביקשו ומבקשים לקדם שופטים עצמאיים בתפיסותיהם על בסיס היכרות רבת שנים,¹²³ הרי ייתכן שעיקר המידע שנתון לראשי המערכת – לפחות לגבי רשמים; ובמידה רבה גם לגבי עוזרים בערכאות הנמוכות – נוגע בעיקרו למידת היעילות של עבודתם: כיצד התמודדו עם עומס העבודה; מה שיעור הערעורים המוצלחים על החלטותיהם; כיצד קידמו מטרות ומדיניות מערכתית וכדומה.

2. מגוון חברתי ומקצועי

כפי שהוצג בפרק א, התנועה לעבר דגם שופטי מערכת מהווה פתח לגיוון חברתי ומקצועי של מערכת השפיטה, ולכניסתן של קבוצות חברתיות המצויות בה בת-ייצוג בולט. זוהי תופעה מבורכת שדורשת הסבר. בשיח הציבורי בחירתם של עוזרים משפטיים לתפקידי שיפוט ורשמות נתפס כנפטיזם, מינוי מקורבים שנועד לסגירה חברתית ואידיאולוגית של מערכת השפיטה. לביקורת זו בסיס מסוים. בשנים האחרונות רשמי בית המשפט העליון היו ברובם מתמחים ועוזרים משפטיים בבית המשפט העליון טרם מינויים לרשמים, ותפקיד הרשם הוא סמן מבטיח לבחירה מהירה לשיפוט ובהמשך אף לקידום לבית משפט מחוזי.¹²⁴ ייתכן אומנם כי סממנים אלו הם סממני מצוינות מקצועית ותו-לא, והסינון הוא עצמי בכך שמשפטניות צעירות, מצוינות ושאפתניות המעוניינות בשיפוט מנתבות עצמן להתמחות ולעזרה משפטית בבית המשפט העליון, ואז להתמודדות על תפקידי רשמות ושפיטה. זהו לכל הפחות הסבר חלקי – וראיה לכך היא השיעור הגבוה של רשמי בית המשפט העליון המחזיקים בתואר דוקטור היכול לשמש סמן חיצוני (במידה) לאיכות ולשאפתנות¹²⁵ – אבל מידת הסגירות המקצועית-חברתית שנקודת הכניסה אליה היא הלכה-למעשה בשלב ההתמחות המתוחזקת על ידי דפוס זה אינה מבוטלת. עם זאת, זהו רק צד אחד של המשוואה. כאמור, מרבית שופטי המערכת לא התמחו בבית המשפט העליון אלא בבתי המשפט האחרים. דפוסי הקריירה של רשמים ושל עוזרים משפטיים אף מצביעים על גיוון מקצועי משמעותי שמתחזק על ידי כפל מסלולים זה. אומנם, כפל המסלולים עלול לתרום לריבוד וליצירת מעמדות נפרדים של שופטים המשעתקים את הריבוד הכללי של המקצוע המשפטי בישראל:¹²⁶ אלו שקידומם מובטח (עוזרי רשמי בית המשפט העליון), ואלו שנתפסים כשואבי המים וחוטבי העצים של מערכת השפיטה. אך עד כה אין תמיכה לחשש זה. נכון לשנת 2017 כיהנו בבתי המשפט המחוזיים 24 שופטי מערכת שלא התמחו, עבדו כעוזרים משפטיים או כיהנו כרשמים בבית המשפט העליון. כך, דגם שופטי המערכת הפך מנוע לגיוון חברתי במערכת השפיטה. השורות הבאות מוקדשות להשערות (הנתמכות בראיות ראשוניות) בנוגע לגורמים המאפשרים גיוון זה.¹²⁷

השערה אחת נוגעת להיצע המועמדים מקרב סגל העוזר השיפוטי. הפיכתו של סגל העוזר למאגר משמעותי למשרות שיפוטיות קשור בראש ובראשונה בתמורות בטיבו ובהיקפו של סגל העוזר. כפי שפורט לעיל, בפתח המאה העשרים ואחת נוסף סגל – רחב היקף – של עוזרים משפטיים, ובעיקר עוזרות משפטיות, המשמשים בלשכות השופטים

כמה שנים.¹²⁸ שכיחותן של נשים צעירות במסלול קריירה זה לא צריך להפתיע. מאפייני המשרה מתאימים להורות לילדים בגילים צעירים, לדוגמה שעות עבודה נוחות, ואפשרות לצאת לחופשת לידה בקלות יחסית במהלך הקריירה. במצב החברה הישראלית – שבה עיקר הטיפול בילדים ובפעוטות נעשה על ידי אימהות – תפקיד של עוזרת משפטית מהווה נתיב תעסוקתי שמאפשר איזון חיים/קריירה המתאים לשלבים אלו. נוסף על כך, מדובר במשרה שהתגמול הכספי עליה מוגבל ביותר. עובדה זו מחזקת את ההשערה כי מי שיפנה אליה הוא זה המביא "משכורת שנייה" – תפקיד משפחתי ששכיח היום יותר בקרב נשים.¹²⁹

השערה שנייה הקשורה בהיצע היא ייצוג הולם. החובה הסטטוטורית של חוק שירות המדינה (מינויים) אינה חלה על משרות של שופטים ורשמים,¹³⁰ אך היא כן חלה על מינוי סגל עזר שיפוטי. כמו כן הנהלת בתי המשפט – שהיא יחידת סמך של משרד המשפטים – מצויה תחת מטריית הפיקוח על הייצוג ההולם של נציבות שירות המדינה ושל גופי החברה האזרחית.¹³¹ ואכן, מוקצים תקנים (משרות) של ייצוג הולם לעוזרים משפטיים ברשות השופטת.¹³² יתרה מזאת, ישנן ראיות לכך ששאלת הייצוג ההולם החברתי נבחנת ומוכאת בחשבון על ידי הגורמים האמונים על גיוס סגל העזר השיפוטי באופן רחב אף יותר מהחובות הסטטוטוריות.¹³³ אומנם, חדירת היגיון הייצוג ההולם לדרכי המינוי של סגל העזר השיפוטי, ותפוצתן של נשים בקרב סגל העזר לא משליכים באופן ישיר על נושאי משרות שיפוטיות, אך אפשר לשער כי ייצוג משמעותי של קבוצות חברתיות שונות בקרב סגל העזר משמעו סיכוי רב כי בחירה רחבת היקף של סגל עזר שיפוטי לתפקידי שיפוט – בחירה שתועדה כאמור – תכלול גם קבוצות אלו. כך, אפשר לשער כי המאמצים הנוכחיים לגיוס חרדים לתפקידי עוזרים משפטיים תשפיע – בהמשך הדרך – גם על הרכב השופטים.¹³⁴

עם זאת, גם אם השערה זו נכונה, אין בכוחה להסביר את הפער הנצפה בין ההרכב החברתי של מי שמונתה לראשונה לתפקיד רשמת (ללא רקע קודם כסגל עזר שיפוטי) לבין מי שהחלה את הקריירה השיפוטית בתפקיד שופטת, אך אני סבור כי לוגיקה דומה חלה גם על תפקידי הרשם.

כאמור, תפקיד הרשם הוא מורשת בריטית-מנדטורית, והוא בעל אופי מעורב בירוקרטי-שיפוטי. התפקיד היה קשור בעבר בהוצאה לפועל, והוא מתמקד בהסדרים הליכיים שונים. על כן, לתפקיד אופי – וחשוב מכך מוניטין – אדמיניסטרטיבי, ויוקרתו נמוכה באופן יחסי בהשוואה לתפקיד שופט (עניין זה נכון במידה רבה גם ביחס לעוזרים משפטיים בערכאות הנמוכות). מאפיינים אלו הופכים אותו לאטרקטיבי פחות עבור מי שמצפים – בשלב מוקדם של הקריירה – להשתלב באליטה המשפטית.¹³⁵ על כן, ייתכן כי מאגר המועמדים לתפקיד הרשמות אף הוא מגוון ביחס להיצע של אלו הפונים לשיפוט ממסלולי קריירה אחרים.¹³⁶

ההשערות לעיל נוגעות להיצע המועמדים לשיפוט. אני סבור כי השערה שלישית שיש לה תימוכין היא כי דגם של שופטות קריירה מאפשר לחברות קבוצות מודרות או המצויות

בעמדות נחיתות חברתית לבנות את עצמן באופן הדרגתי ואיטי כמועמדות לגיטימיות למשרה שיפוטית, שאינו אפשרי באותה מידה בניסיונות ישירים למינוי לשיפוט מחוץ למערכת השפיטה. תחילה, סביר להניח שעוצמת ההשפעה של הטיות ותפיסות מפלות בעת המינוי למשרות זוטרות יחסית היא נמוכה יותר בהשוואה לעוצמת ההטיות בעת מינוי למשרה בכירה כשל שופט. זאת, בשל התפיסה האדמיניסטרטיבית והברוקרטית הרווחת בקרב משפטנים ופוליטיקאים ביחס למשרות של סגל עזר שיפוט ורשמים שהיא בעלת פוטנציאל לנטרול ושיכוך סטיגמות והעדפות מפלות.¹³⁷ בהמשך, לאחר שנכנסו למערכת, יכולות חברות הקבוצות המודרות לגבש מוניטין מקצועי וחברתי המתבססים על היכרות בלתי אמצעית עם שופטים ועל בסיס תוצרים שיפוטיים. כלומר, זהו מהלך כפול. מצד אחד, ההיכרות האישית עם השופטים יכולה לרתום פטרונים ומנטורים לקריירה השיפוטית; מצד שני, מנגנוני המינוי של השופטים עוברים בשנים האחרונות הליך של רציונליזציה ודה־פרסונליזציה שאף שנועדו להקטין את הממד האישי של הליך המינוי, אך מכשירים ממד זה כאשר ניתן לסווגו כ"מקצועי", בניגוד ל"חברי" או "משפחתי".¹³⁸ כך למשל, מטרתה המוצהרת של "ועדת השתיים" לענייני קידום שופטי שלום היא שיפור סיכויי הקידום של שופטי שלום שאינם מוכרים לראשי המערכת.¹³⁹ כלומר, האתוס המקצועי והסוציאליזציה הארגונית שמתרחשת בהשתלבות בתפקידים הזוטרים מאפשרים לחברי אותן קבוצות להתגבר על החסמים בהמשך הדרך.

השערה נוספת היא שבחירה בעוזרים משפטיים מקבוצות המצויות לכאורה בייצוג חסר מאפשרת ליישב את המתח בין "מקצועיות" לבין "ייצוגיות",¹⁴⁰ ומאפשרת הגעה להסכמות במסגרת הדינמיקה של הוועדה לבחירת שופטים. בעבר, מרבית בכירי מערכת השפיטה הישראלית הביעו התנגדות עקבית למתן משקל לשאלה של ייצוג קבוצות חברתיות ברשות השופטת.¹⁴¹ תפיסה זו אינה דומיננטית כשהייתה בעבר,¹⁴² אך גם זו שאומצה באופן רשמי – תפיסה של "שיקוף" – מכפיפה את שיקול הייצוג, בכסות של שיקוף, לתפיסה מקצועית, ניטרלית לכאורה. כאמור, אני סבור שלפרויקט השיפוט כמקצוע חלק משמעותי בעיצובו של דגם שופטי מערכת ולתנועה בישראל לעברו. מכאן, כי עוזרים משפטיים ורשמים המבקשים להיבחר לשיפוט נתפסים כעונים על דרישות מקצועיות ותפיסות ארגוניות של שופטים, כאשר בו בזמן, הייצוג ההולם יותר של קבוצות שונות בקרב העוזרים המשפטיים והרשמים מייצר מאגר משמעותי של מועמדים שאותם יכולים לקדם חברים בוועדה שחרטו על דגלם את הרצון לקדם קבוצות חברתיות שונות.¹⁴³

מכאן והלאה

במאמר זה ביקשתי לסקור את התופעה של שופטי המערכת בישראל על היבטיה השונים. עמדתי על התרחבות התופעה בשלושים השנים האחרונות, על הרפורמות, ההחלטות והפרקטיקות שמאפשרות אותה, על הגורמים שמקדמים אותה ועל מאפייניהם המקצועיים והחברתיים של השופטים שבחירתם לתפקיד היא התופעה. בסופו של המאמר עמדתי על שתי השלכות מרכזיות שלה: על תפקידה ביחס לפעולת מערכת השפיטה כמערכת

שתואמת תפיסה של ניהול סכסוכים, והאופן שבו התופעה מקבעת תפיסה זו באופן ארגוני; ועל השפעתה על הגיוון החברתי והמקצועי של מערכת השפיטה – תהליך שעומד במוקד של ביקורות רבות על מערכת השפיטה אך כזה שמקומה של הבירוקרטיה בו נפקד מהדיון האקדמי והציבורי בנושא.

המאמר נפתח בהצבעה על שקיפותה היחסית של התופעה, ועל כך שעיצובו של דגם שופטי מערכת נתפס כטכני, ותוך עמידה גם על השלכותיו ומשמעותיותו. ראוי אם כן לסיימו בקריאה להעמקת החקר והדיון הציבורי של התופעה. ראשוניותו של מאמר זה היא בדיון בנושא שלא נחקר דיו ושהידע עליו מוגבל.¹⁴⁴ כיווני מחקר עתידיים צריכים אם כן לכלול בחינה מעמיקה יותר של דפוסי הקריירה של שופטי המערכת, ושל הקבוצות – המקצועיות והחברתיות – שמהן מגיעים השופטים. כמו כן, ראוי לבחון האם, וכיצד, נבדלים שופטי מערכת בפסיקותיהם משופטים אחרים. במובן הזה, המקרה הישראלי מציע מעין ניסוי טבעי לבחינה של השפעת דגמים של קריירות שיפוטיות על התנהגות השופטים, השפעות שחשובות לעיצובן של מערכות שפיטה כארגונים, וחשוב מכך – כאתרים מרכזיים לחיים האזרחיים.

נספח א: מאפיינים חברתיים ומקצועיים עיקריים

המחקר שבבסיס מאמר זה נערך באמצעות קידוד ביוגרפיות קצרות של בעלי תפקיד שיפוטית המפורסמות באתר הרשות השופטת (להלן: "מאגר הרשות"; "שופטים").¹⁴⁵ אף על פי שקיים שוני בין הביוגרפיות השונות, פרמטרים אחדים חוזרים במרביתן. מאגר הרשות מקיף את מרביתם של בעלי תפקיד שיפוטית שכיהנו ברשות השופטת מקום מדינת ישראל אך הוא אינו שלם. בכמה מקרים נמצאו חסרים בהסתמך על מידע חיצוני למאגר.¹⁴⁶ במקרים מסוג זה הושלם המידע באמצעות ילקוט הפרסומים שברשומות (בדבר מועד מינוי או פרישה), ובאמצעות ספרות משנית ומאמרי עיתונות לצורך פרטים נוספים.¹⁴⁷ על אף מאמצי השלמת הנתונים קיים חשש שישנם בעלי תפקיד שיפוטית שלא נמנים במאגר, אך סביר כי אלו בעלי תפקיד בודדים (שכן מספרם הכולל במאגר, בנקודות זמן שונות, תואם את פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). נוסף על כך, קידוד המידע על אודות השופטים המכהנים נעשה על ידי שני עוזרי מחקר – סטודנטים לתואר ראשון בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב – וודאו על ידי קידוד המידע על אודות השופטים בדימוס נעשה על ידי ללא וידוא כפול.¹⁴⁸

המידע שקודד כולל מידע על הרקע האישי והחברתי של השופטים והרשמים שמונו מקום המדינה ועד לסוף שנת 2016,¹⁴⁹ על עברם המקצועי טרם מינוי לתפקיד שפיטה,¹⁵⁰ ועל הקריירה השיפוטית.¹⁵¹ נוסף על כך, על סמך המידע שנאסף קודדו מאפיינים חברתיים ספציפיים: מגדר, לאום, דתיות, עדתיות ומצב חברתי כלכלי שעליהם אפרט להלן. סה"כ נאספו פרטים על אודות 1490 שופטים. מתוכם עשרה שופטים נעדרים כל מידע מלבד שמם. המידע שקודד כולל מידע על רקע השופטים,¹⁵² על עברם המקצועי

טרם מינוי לשופטים,¹⁵³ ועל הקריירה השיפוטית.¹⁵⁴ כמו כן קודד המידע ההיסקי על המאפיינים החברתיים והמקצועיים הבאים:

מגדר: משתנה מספרי בינארי לפי גבר/אישה. בהיעדר מידע על כהונת שופט/ת בעל/ת זהות מגדרית שחורגת מהתפיסה הבינארית, ההנחה היא שכלל בעלות התפקיד שייכות לאחד משני מגדרים אלו. דרך הקידוד נעשתה על סמך לשון תיאור הביוגרפיה במאגר הרשות תוך וידוא של תמונה ושם. שיעור הדיווח של הנתון: 100%.

לאום: משתנה מספרי בינארי לפי יהודי/פלסטיני. קידוד זה משקף את התפיסה היהודית-הגמונית של "האחר" הפלסטיני-ערבי. הקידוד כיהודי/פלסטיני נעשה על סמך שם; עיר מרכזית בילדות; ובית ספר תיכון. הכרה מסוימת במורכבות של הזהות הפלסטינית/ערבית נעשתה באמצעות אפיון דתיות. שיעור הדיווח של הנתון: 100%.

קבוצה דתית: משתנה דמה מספרי של יהודי שאינו דתי ויהודי דתי (רלוונטי לקבוצת הלאום היהודית) ומוסלמי, נוצרי, דרוזי וצ'רקסי (רלוונטי לקבוצת הלאום הפלסטינית), ודתיות לא ידועה (רלוונטי לכולם). שיעור הדיווח של הנתון: 66.1%.

הקידוד נעשה בשני שלבים. בשלב הראשון קודד מי שזוהה כמשתייך ללאום היהודי כיהודי ללא רקע דתי או כיהודי בעל רקע דתי, וזאת על סמך זרם החינוך (ממלכתי / ממלכתי-דתי) שבמסגרתו התחנכו השופטים, בצד מאפיינים נוספים במקרים המתאימים (מאפיינים חיצוניים בתמונות, חינוך רבני גבוה וכו').¹⁵⁵ הבחירה בקידוד בינארי בקרב היהודים – המרדד את מגוון התפיסות הדתיות של יהודים בישראל – נעשתה בשל מגבלות האינדיקטור הזמין למידת דתיות, שהוא הדיווח העצמי של השופטים על בית הספר (לרוב התיכון) שבו למדו.¹⁵⁶ בישראל קיימת התאמה רבה בין מידת הדתיות של משפחה לבין הסיכוי שתשלח את ילדיה לבית ספר דתי (ממלכתי או שאינו ממלכתי), ועל כן זיקה למוסדות חינוך משמשת לאפיון מידת דתיות של יהודים בישראל.¹⁵⁷ מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצא שלמידה במוסדות המשויכים לפיקוח שאינו דתי מהווה אינדיקטור טוב לאי-דתיות וכי למידה במוסדות המשויכים למגזר החרדי מהווה אינדיקטור טוב לחרדות.¹⁵⁸ לעומת זאת, למידה במוסדות המשויכים לפיקוח ממלכתי דתי (דתי-לאומי) נמצאה כאינדיקטור בינוני בלבד למידת דתיות,¹⁵⁹ וזאת, בעיקר, בשל אי-ההתאמה בין הפיקוח הבינארי דתי/לא-דתי לבין ההגדרה העצמית של מי שמגדיר עצמו מסורתי "לא כל כך דתי" המהווים 16% מהלומדים במסגרות הדתיות.¹⁶⁰ עם זאת רק 6.9% מהלומדים במסגרות אלו מגדירים עצמם חילונים.¹⁶¹ במחקר אחר, שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, נמצא כי מבין מי ששייך עצמו למחנה הדתי-לאומי 9% הגדירו עצמם מסורתיים-לא-דתיים ו-3% הגדירו עצמם חילונים.¹⁶² להבדיל ממחקרים שבהם הזיקה למוסד חינוך מבוססת גם על מוסדות החינוך שאליהם שולחים נושאי המחקר את ילדיהם, המחקר שלי מבסס את הזיקה על בסיס המוסדות שבהם למדו נושאי המחקר בלבד.

נתונים אלו רלוונטיים למידת הדתיות של המשפחה שבה גדלו השופטים ולא בהכרח להגדרתם העצמית והחברתית במועד מינוים לתפקיד שיפוטי, שכן זו עשויה

להשתנות במהלך השנים. אף שתופעות של חזרה בתשובה/שאלה אינן בלתי שכיחות בישראל ולא נערך מחקר מקיף לגבי היקפן, יש הטוענים כי התנועה לאורך החיים במידת הדתיות מתרחשת בעיקר באופן פנים-מגזרי כך שדתיים נעשים דתיים יותר וחילונים (או מסורתיים) נעשים דתיים פחות.¹⁶³ לעומת זאת, לפי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009, מבין מי שהגדיר עצמו כבגרות כלא דתי, חילוני 3% בלבד גדלו בבית דתי ו-6% בבית מסורתי-דתי.¹⁶⁴ ואילו, מבין מי שהגדיר עצמו כבגרות כדתי, 6% גדלו בבית חילוני, לא דתי ו-6% בבית מסורתי-לא כל כך דתי.¹⁶⁵ נתונים אלו מצביעים על כך שקיימת תנועה מסוימת בין דתיים לבין חילונים, אך היקפיה מאפשרים להתייחס לאפיון מידת הדתיות על סמך הזיקה למוסדות החינוך שבהם למדו השופטים כבעל תוקף. עם זאת, קיימת האפשרות שאוכלוסיית המחקר אינה עונה על המאפיינים של האוכלוסייה הכללית וקיימת הטיה בנוגע ליציבות מידת הדתיות לאורך החיים (כך שלמשל יהיו יותר יוצאים בשאלה מחוזרים בתשובה), אך לא קיימים נתונים התומכים בחשש זה. יוער כי שיעור התלמידים הלומדים במסגרת ממלכתית-דתית חווה ירידה לאורך השנים הרלוונטיות למחקר, אך זאת בצד גידול משמעותי בשיעור התלמידים הלומדים במסגרת חרדית.¹⁶⁶

על מנת להפחית מקשיים אלו, נעשתה בשלב השני של הקידוד הצלבה אל מול אינדיקטורים חיצוניים: תמונת השופט כפי שפורסמה במאגר הרשות (כיפה אצל גברים או כיסוי ראש אצל נשים מרמזים על מידה של דתיות) או פרטים ביוגרפיים אחרים (לימודים תורניים מתקדמים, הסמכה לרבנות, שירות לאומי, מקום מגורים). ככל שהתקבלו אינדיקטורים סותרות, ובהתאם לטיבן ולאיכותן, שונה הקידוד בהתאם.¹⁶⁷ כמו כן, בהינתן ראיות חיצוניות לכך שברשות השופטת לא מכהנים שופטים חרדים במועד עריכת המחקר (ושבעבר כיהנו בודדים) לא קודדה הבחנה בין שופטים דתיים-לאומיים לבין דתיים-חרדים.

בכל הנוגע לערכים-פלסטינים לא נאסף מידע הנוגע למידת הדתיות. זאת, הן בשל היעדר אינדיקטורים חיצוניים משמעותיות להבחנה שכזו (מלבד כיסוי ראש אצל נשים מוסלמיות), הן בשל אי-מרכזיות משתנה זה בקרב הביקורות השונות הבאות לידי ביטוי בשיח המרכזי הישראלי.¹⁶⁸ בכל הנוגע לשיוך הדתי (מוסלמי/נוצרי/דרוזי), היעדרה של התאמה בין שיוך-דתי למוסד לימוד (הנובעת ממאפיינים שונים של מוסדות לימוד בקרב החברה הפלסטינית בישראל), מונעת עמידה על משתנה זה מתוך המאגר עצמו. לצורך התמודדות עם בעיה זו נבחרה דרך חלופית: רשימת השמות של השופטים הפלסטינים, כשלצד כל שם מצוין יישוב הילדות של השופט, הועברה לשתי סטודנטיות ערביות למשפטים (אחת תושבת הצפון; השנייה תושבת המשולש) שבדקו בדרך של כדור שלג (באמצעות קרובי משפחה) האם יש מידע על אודות השיוך הדתי של השופטים השונים. בדרך זו הסתמכתי על ההפרדה הקיימת ביישובי המגורים של בני דתות שונות בקרב הפלסטינים-הישראלים ועל ההתאמה הקיימת בקרב אזרחי ישראל הערבים בין שם

משפחה לבין שיוך דתי. על יסוד שיטה זו שיעור הדיווח על שיוך דתי בקרב שופטים ערבים עומד על 97.8%.

מעמד חברתי-כלכלי: זוהי קטגוריה בעייתית לאפיון שכן היא נוגעת מטבע הדברים למעמדו של השופט בילדות ולא למעמדו בתקופת כהונתו כשופט עת הכנסתו גבוהה בהרבה מהממוצע במשק. על כן, בהיעדר מידע קונקרטי על המעמד החברתי-כלכלי של השופטים בילדותם, במחקר זה אני משתמש באשכול החברתי-כלכלי של היישוב המרכזי בילדות של השופטים – היישוב שבו נולד השופט או למד את לימודיו היסודיים או התיכונים.

לצורך קידוד מעמד חברתי-כלכלי המחקר נעזר במשתנה מספרי 1-10 הניתן על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לכל רשות מקומית ומייצג את החזקה החברתית-כלכלית של כל רשות.¹⁶⁹ המדד שמבוסס על 14 משתנים פורסם לראשונה בשנת 2008 ועודכן (בהתאם לנתונים של שנת 2013) בשנת 2016, תוך החלפת כמה מדדים. האשכול החברתי-כלכלי לא מביא בחשבון את שנת הלידה (ועל כן מתעלם משינויים שייתכנו במשך השנים ברמה החברתית-כלכלית של הרשות), אך אני סבור כי הוא בעל תוקף נוכח הקביעות היחסית – ברמת הרשות המקומית – של הריבוד החברתי בישראל. המצב החברתי-כלכלי של כל שופט נקבע לפי יישוב הילדות שלו:¹⁷⁰ משתנה דמה מספרי המתבסס על יישוב לידה או על יישוב של בית ספר תיכון.¹⁷¹

יישוב הילדות אינו אינדיקטור ישיר למעמד החברתי-כלכלי של השופט אך יש בו, לכל הפחות, כדי להעיד על הסביבה החברתית-מעמדית שבה גדל. אומנם, תיתכן הפרדה חברתית על בסיס קווים מעמדיים גם בתוך יישוב, אך הפרדה שכזו היא רכה יותר, וצפויה להיות פחות קיצונית מהפרדה בין-יישובית.¹⁷² הנחה אחרונה זו היא הנחה סבירה ביחס למרבית היישובים אך לא ביחס ליישובים הגדולים ביותר: ירושלים; תל אביב-יפו; וחיפה. שלוש ערים אלו כוללות אוכלוסייה הטרוגנית עד מאוד המופרדת באופן ממוסד-למחצה, על בסיס קווים דתיים; לאומיים; ומעמדיים, מבחינה גיאוגרפית, תרבותית וחברתית. נוכח הדירוג הגבוה של תל אביב-יפו וחיפה, משמעות ההטרוגניות היא כי תוצאות המחקר תהיינה שמרניות בכל הקשור לשופטים מערים אלו (במובן שישוּכו שופטים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך למעמד חברתי-כלכלי גבוה). ככל הנוגע לירושלים – העיר הגדולה בארץ, המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 3, ושמורכת מקבוצות אוכלוסייה נפרדות והטרוגניות כלכלית, תוצאות המחקר תהיינה כאלו המפריזות במספרם של השופטים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. הפתרון לבעיה זו היא הכללת ירושלים באשכולות 7-9 והוצאתה מאשכולות 1-6. יתרה מכך, מספרם של השופטים החרדים שכינהו ומכהנים ברשות השופטת הוא זעום ומבין 183 השופטים שדיווחו על ירושלים כעיר ילדות רק אחד הוא ערבי. על כן, הצבתה של ירושלים כעיר חזקה מבחינה כלכלית-חברתית, נרמית מוצדקת לא רק כפתרון שמרני-מחקרית לבעיית ההטרוגניות אלא כצעד הנכון מהותית. כאמור, האשכול החברתי-כלכלי אינו מדד מושלם, שכן בכל יישוב ישנה שונות רבה בכושר ההכנסה של התושבים; ואין תואם מלא בין מגורים ביישוב מסוים לבין

מעמד חברתי-כלכלי. עם זאת, יישוב המקור הוא מדד עקיף בעל תוקף לבחינת שינויים ברשות השופטת מנקודת המבט הביקורתית, שכן מנקודת מבט זו ישנו קשר בין פריפריה גיאוגרפית-חברתית לבין הקטגוריה האתנית-פוליטית של מזרחיות, לבין הקטגוריה החברתית-כלכלית של מעמד.

אפשר להמחיש זאת באמצעות היישובים עצמם. מתוך 252 יישובים (לרבות מועצות אזוריות) בישראל, 79 יישובים, כגון כוכב יאיר (אשכול 9), כפר סבא (8) וחיפה (7) נכללים באשכולות 7-9 (שני יישובים נוספים הם באשכול 10); 87 יישובים, כגון כרמיאל (6), נצרת עילית (5) ולוד (4) נכללים באשכולות 4-6; ו-87 יישובים, כגון נתיבות (3), צפת (2) ביתר עילית (1) ורהט (1) באשכולות 1-3.

שיעור הדיווח על מעמד חברתי-כלכלי בקרב שופטים יהודים עומד על 64.5% בלבד אך שיעור הדיווח בקרב שופטים יהודים שמונו ב-25 השנים האחרונות עומד על 70%. לא נתונות סיבות התומכות בקיום הטיה בדיווח באופן שצריך להשפיע על ניתוח הנתונים.¹⁷³ נוסף על כך יוער כי קיימות סיבות טובות, בכל הנוגע למתחים הפנימי-יהודיים בישראל, לבחון את השאלה הגיאוגרפית-מעמדית כקשורה בשאלה העדתית (אשכנזים-מזרחים): בראש ובראשונה בשל הישנותם של פערים כלכליים משמעותיים בין אשכנזים לבין מזרחים. פערים אלו מצטמצמים בעשורים האחרונים אך עדיין נותרים משמעותיים – למצער בכל הנוגע לבני הדור הראשון והדור השני להגירה לישראל: הדורות הרלוונטיים לעיקר השופטים המכהנים.¹⁷⁴ טעם נוסף נוגע למקור המידע שעל בסיסו קודד המעמד החברתי-כלכלי. יתרה מכך, השימוש במדד מבוסס יישוב מהווה טעם נוסף לקישור הדיווח המעמדי בדיווח העדתי. זאת, שכן ההפרדה הגיאוגרפית-מעמדית בישראל חופפת במידה רבה להפרדה הגיאוגרפית-עדתית.

מוסד חינוך משפטי עיקרי/ מתקדם: משתנה דמה מספרי לפי מוסדות החינוך המשפטיים בישראל ומהמדד הבריטי,¹⁷⁵ וחלוקה גיאוגרפית של מוסדות חינוך משפטיים מחוץ לישראל.¹⁷⁶ במקרים שבהם דיווח השופט גם על חינוך משפטי מתקדם (תואר שני או דוקטורט) – תועד המידע בעמודה נפרדת. שיעור דיווח של מוסד חינוך משפטי עיקרי: 95.8%. שיעור דיווח של מוסד חינוך משפטי מתקדם: 32.5%.

מקום התמחות: משתנה דמה מספרי המתבסס על חלוקה בין עבודה במגזר הפרטי-עסקי (הפרדה בין משרד עורכי דין לעבודה בייעוץ משפטי לחברה); המגזר הציבורי על חלקיו השונים;¹⁷⁷ והמגזר השלישי.¹⁷⁸ במקרים שבהם ההתמחות פוצלה בין שני מאמנים, תועד מקום ההתמחות הראשון. שיעור דיווח של מקום התמחות: 68.9%.

מסלול קריירה (משרה אחרונה טרום-מינוי למשרה שיפוטית): כמו מקום התמחות, זהו משתנה דמה מספרי המתבסס על דפוסי עבודה אצל עורכי דין.¹⁷⁹ בשל המורכבות והדינמיות של קריירה של עורכי דין בישראל, בחרתי לתעד אך ורק את המשרה האחרונה טרום-מינוי למשרה שיפוטית. קידוד זה נעשה אלא אם כן מקום עבודה זה היה למשך שנה-שנתיים בלבד וקדמה לו יציבות ארוכת שנים במקום עבודה אחר. שיטה זו נבחרה מצד אחד בהנחה שמקום העבודה שממנו ממונה שופט הוא תחנה מקצועית משמעותית

המשקפת ככלל את הקריירה טרום-שיפוט, ומצד שני כי קיימים לכך חריגים כדוגמת שופט צבאי שבין שחרורו משירות קבע ועד למועד המינוי בפועל עובד תקופה קצרה בשוק הפרטי. שיעור דיווח של משרה אחרונה: 94.7%. שיעור הדיווח על משרה אחרונה בקרב שופטים שמונו משנת 1960 ואילך: 97%.

הערות

- 1 ראו נספח א לפירוט מתודולוגי. מאגר המידע עצמו, המכסה את כלל השופטים והרשמים שניהנו בשנים 1948-2016, זמין לשימוש כלל הציבור. ראו Alon Jasper, *Israeli Judges, 1948-2016*, HARVARD DATAVERSE, V1 (2020) www.doi.org/10.7910/DVN/QHO7X7. להצגה רחבה של ממצאים הנוגעים להרכב הרשות השופטת ראו אלון חספר "מקום ליד השולחן: על ההרכב החברתי והמקצועי של מערכת השפיטה בישראל" *מחקרי משפט* לג (צפוי להתפרסם ב-2020). כלל ההפניות לנתונים האמפיריים לאורך המאמר הן בהתבסס על מאגר נתונים זה, אלא אם נאמר אחרת.
- 2 Nuno Garoupa & Tom Ginsburg, *Hybrid Judicial Career Structures: Reputation versus Legal Tradition*, 3 J. LEGAL ANALYSIS 411, 412 (2011). מאפיינים נוספים שסומנו בספרות כקשורים בדגם שופטי הכרה: (א) שופטים לרוב אינם מקודמים לערכאות גבוהות יותר ואינם זוכים לקידום מסוג אחר במערכת; (ב) הקביעות צמודה למינוי לערכאה ספציפית; (ג) העברת שופטים בין בתי משפט אינה שכיחה. ראו שם.
- 3 הספרות סימנה מאפיינים נוספים של דגם זה, כגון (א) התקדמות הדרגתית ותכופה בין תפקידים; (ב) העברת שופטים בין ערכאות באותו הדרג היא אפשרית ובשימוש; (ג) המינוי הוא לקריירה השיפוטית ככלל ולא לתפקיד ספציפי; (ד) בחירת השופטים נעשית על ידי גורמים מקצועיים. ראו שם.
- 4 כך למשל, גם בצרפת – דוגמה מרכזית בספרות לשיטה של שופטי קריירה – קיים "כיס" של שופטי הכרה המכהנים בבית המשפט החוקתי. ראו שם.
- 5 Lee Epstein et al., *The Norm of Prior Judicial Experience and Its Consequences for Career Diversity on the U.S. Supreme Court*, 91 CALIF. L. REV. 903, 954-956 (2003); C. Neal Tate, *Personal Attribute Models of the Voting Behavior of U.S. Supreme Court Justices: Liberalism in Civil Liberties and Economics Decisions, 1946-1978*, 75 AM. POL. SCI. REV. 355 (1981); Deborah Jones Merritt & James J. Brudney, *Stalking Secret Law: What Predicts Publication in the United States Courts of Appeals*, 54 VAND. L. REV. 71, 84-85 (2001); Jaya Ramji-Nogales, Andrew I. Schoenholtz & Philip G. Schrag, *Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication*, 60 STAN. L. REV. 295, 346 (2007).
- 6 Nicholas L. Georgakopoulos, *Discretion in the Career and Recognition Judiciary*, 7 U. CHIC. L. SCH. ROUNDTABLE 205, 212 (2000).
- 7 ראו למשל אהרן ברק "שיטת המשפט בישראל – מסורתה ותרבותה" *הפרקליט* מ 197, 203-204 (1992).
- 8 קרן וינשל-מרגל אידאולוגיה וחוק בפסיקת בית המשפט העליון: ניתוח כמותי והשוואתי 25-48 (2016).
- 9 לגישה קרובה בנושא זה – גם אם בעלת מקורות שונים – ראו את טענות הגישה הביקורתית למשפט (CLS) כי המשפט והמוסדות המשפטיים מבנים את אפשרויות הפעולה של שחקנים באופן המטה את התוצאות לטובתן של תפיסות וקבוצות מסוימות. ראו למשל Robert W. Gordon, *Critical Legal Histories*, 36 STAN. L. REV. 57, 109-113 (1984).
- 10 ראו Georgakopoulos, לעיל ה"ש" 6.
- 11 JOHN H. MERRYMAN & ROGELIO PEREZ-PERDOMO, *THE CIVIL LAW TRADITION* 34-38 (3d ed 2007).

- 12 Nuno Garoupa, Marian Gili & Fernando Gomez-Pomar, *Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court*, 9 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 795 (2012) (בית המשפט העליון הספרדי נוטה לבטל מעשים מינהליים של ממשלה יוצאת יותר משל ממשלה שממשיכה להחזיק בשלטון); Gretchen Helmke, *The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy*, 96 AME. POL'Y SCI. REV. 291 (2002) (בית המשפט העליון הארגנטיני פועל בצורה דומה); J. Mark Ramseyer & Eric B. Rasmusen, *Why Are Japanese Judges So Conservative in Politically Charged Cases?*, 95 AM. POL'Y SCI. REV. 331 (2001) (ממצאים שלפיהם שופטים ביפן הפוסקים לטובת המפלגה השולטת מתקדמים מהר ורחוק יותר); David S. Law, *Why Has Judicial Review Failed in Japan*, 88 WASH. U. L. REV. 1425, 1439, 1457-1462 (2011) (הסבר לפסיביות השיפוטית של מערכת השפיטה ביפן על סמך המבנה הבירוקרטי וההיררכי של המערכת, לרבות דפוסי הקריירה של השופטים).
- 13 ראו למשל Anibal Pérez-Liñán et al., *Strategy, Careers, and Judicial Decisions: Lessons from the Bolivian Courts*, 68 J. POL'Y 284, 294 (2006).
- 14 שם.
- 15 Vadim Volkov & Aryna Dzmitryieva, *Recruitment Patterns, Gender, and Professional Subcultures of the Judiciary in Russia*, 22 INT'L J. LEGAL PROF. 166, 183 (2015).
- 16 וראו אליקים רובינשטיין שופטי-ארץ: לראשיתו ולדמותו של בית-המשפט העליון בישראל 136-103 (להלן: רובינשטיין); ניר קדרר "בן-גוריון והמאבק למינוי שופט ממוצא ספרדי לבית-המשפט העליון" מחקרי משפט יט 515, 517 (2003). בהמשך ועד לשנת 1953 נעשה הדבר מכוח ס' 1 וס' 10 לפקודת בתי המשפט (הוראות מעבר), התש"ח-1948.
- 17 ס' 1(ג) לפקודת בתי המשפט (הוראות מעבר), התש"ח-1948. לתיאור ההליכים שהובילו לעיצוב הרשות השופטת בתקופה זו ראו יאיר שגיא "הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל" משפטים מד 7 (2014). ראו עוד: נתן ברון "פרשת 'מסמך השופטים החסוי': מבט נוסף על הקמת מערכת השיפוט הישראלית בשנת תש"ח (1948)" קתדרה 115, 195 (2005); ניר קדרר "מבט חדש על הקמת מערכת המשפט הישראלית" ישראל 1, 11 (2007).
- 18 נוסח החוק המקורי קבע שהמינוי יהיה של "שני עורכי דין העובדים במקצועם שייבחרו על ידי מועצת הסתדרות עורכי הדין בישראל לתקופה של שלוש שנים; בחירתם טעונה אישור שר המשפטים. אם יתקבל חוק להקמת לשכת פרקליטים שתארגן את מקצוע עריכת הדין, ייבחרו שני עורכי הדין על ידי לשכת הפרקליטים ללא צורך אישור שר המשפטים".
- 19 ס' 5-9 לחוק השופטים, התשי"ג-1953 (להלן: חוק השופטים).
- 20 ס' 2-4 לחוק השופטים.
- 21 תמורה זו כללה גם שינוי במקורות ההשאה. כך, הוועדה למינוי שופטים עוצבה בהשראת המודל הצרפתי. ראו גיא לוריא שיטת מינוי השופטים בישראל: תיאוריה, היסטוריה והשוואה בינלאומית 29-30 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, טרם פורסם).
- 22 וראו נתן ברון משפט, יצרים ופוליטיקה 542-546 (2014) (רשימת השופטים שמונו בשנים 1948-1953).
- 23 חברי ממשלה, חברי כנסת, נציגי לשכת עורכי הדין ושופטי בית המשפט העליון.
- 24 וראו ס' 2-5 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.
- 25 וראו בהמשך ה"ש 108-109 והטקסט שלידן.
- 26 על חלקים מתופעה זו עמד לראשונה Rosen-Zvi במאמרו משנת 2001, ראו להלן ה"ש 88.
- 27 השנים 1948-1953 הופרדו בשל שיטת המינוי השונה באותה תקופה הייחודיות של תקופת ההקמה של מערכת השפיטה. השנים 1954-1966 הואחדו כדי לאפשר השוואה של תקופות בנות עשור, בשנים אלו מונו 84 שופטים ורשמים בלבד.
- 28 לפירוט מתודולוגי ראו נספח א בשולי מאמר זה.

- 29 כמו כן 81.9% מתוך הרשמים שמונו בשנים 2001-2010, נבחרו לתפקידי שופט עד לשנת 2019. 13 רשמים שלא מונו לתפקידי שופט ממשיכים לכהן (נכון למועד פרסום המאמר) ועל כן ייתכן ששיעור הבחירה עוד יעלה.
- 30 ענת רואה "בוגרי הקורס למיון שופטים: 'בקורס נוצרת דינמיקה נגד כל דעה עצמאית'" כלכליסט 16.8.2015; ענת רואה "לראשונה: לשכת עורכי הדין תשתתף בקורס השיפוט" כלכליסט 11.10.2015. לתיאור ההתנגדות לשלב מוקדם יותר בתהליך שנגע למינוי שופטי שלום והפחתה במספר עורכי הדין המתמנים ישירות למשרות שיפוט בכירות ראו רוזן-צבי, להלן ה"ש 94.
- 31 שיעור הרשמים מכלל המינויים הראשונים לתפקידי שיפוט עמד על 15.9%. נוסף על כך, 6% מהשופטים שמונו הגיעו ישירות מתוך סגל העזר השיפוטי.
- 32 בשנים 1992-2016, 22 שופטים נבחרו ישירות מסגל העזר השיפוטי, 35 רשמים שהגיעו לתפקיד מסגל עזר שיפוטי מונו לשופטים, ו-131 רשמים שנבחרו לשיפוט הגיעו לתפקיד מחוץ למערכת השפטיה. סך זה עומד על 28.6% מהמינויים לשופטי שלום ולבתי הדין האזוריים בתקופה זו.
- 33 N=22, חציוני: 11.5, סטיית תקן 2.59.
- 34 רשמים מסגל עזר שיפוטי (N=63), ממוצע ותק: 9.1, חציוני: 8, סטיית תקן: 2.97.
- 35 N=35.
- 36 N=268, ממוצע ותק: 10.3, חציוני: 9.5, סטיית תקן: 4.29.
- 37 שופטים שמונו לשלום ולעבודה אזורי 1992-2016 (N=602), ממוצע ותק: 15.78, חציוני: 15, סטיית תקן: 5.23. הקבוצה הקרובה ביותר היא של פרקליטים (גברים) (N=45) שהוותק הממוצע שלהם במינוי הוא 13.26 שנים, חציוני 12, סטיית תקן 3.69. הפער בין גברים לנשים בוותק בפרקליטות עומד על כארבע שנים לרעתן של נשים (N=72), ממוצע 17.23, חציוני 16, סטיית תקן: 4.93. זהו הפער המגדרי הגדול ביותר שנצפה ביחס למסלולי קריירה.
- 38 שופטי מערכת שמונו לערכאות הערער בשנים 1992-2016 (N=19), ותק ממוצע 21.26, חציוני: 22, סטיית תקן: 4.57. שופטים שנבחרו באותה תקופה ישירות למחוזי ולבית הדין הארצי לעבודה: ותק ממוצע 25.58, חציוני 26, סטיית תקן 5.57.
- 39 N=318. יוצאי משרד המשפטים מהווים 23.6% מהשופטים שקיבלו את רישיון עריכת הדין משנת 1995 ואילך. עורכי דין ממשרדים פרטיים מהווים 31.7% משופטים אלו. יחד עם שופטי המערכת שלוש הקבוצות מכסות 90.8% מכלל השופטים.
- 40 בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, נקבעה תקופת התמחות של שנתיים, מתוכן חצי שנה במשרד פרטי. בהמשך, בשנת 1985, תוקן החוק ותקופת ההתמחות הועמדה על 18 חודשים, מתוכם חצי שנה במשרד פרטי, בפרקליטות או במקום התמחות אחר המייצג בבתי משפט. בשנת 1994 קוצרה תקופת ההתמחות לשנה בלבד ובוטלה הדרישה להתמחות במקום העוסק בליטיגציה. משמע הדברים שעד שנת 1994 חלק ניכר מהמתמחים התמחו בשני אתרים שונים. רבים מהם שילבו התמחות במשרד פרטי ובממשלה או במשרד פרטי ובבית משפט.
- 41 45.8% מכלל העוזרים המשפטיים שנבחרו לשיפוט התמחו בבתי משפט שאינם בית המשפט העליון.
- 42 לדיון במדר זה ראו נספח א בשולי מאמר זה וכן חספר, לעיל ה"ש 1.
- 43 מחקרים מראים כי מזרחים מהמעמדות הנמוכים מעדיפים מכללות פרטיות על פני אוניברסיטאות (ממגוון סיבות); ותושבי הפריפריה הגיאוגרפית מעדיפים מכללות אזוריות על פני אוניברסיטאות. ראו חנה איילון "מי לומד מה, היכן, מדוע? השלכות חברתיות של ההתרחבות והגיוון במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל" סוציולוגיה ישראלית י 33 (2008).
- 44 רקע דתי הוסק ממסודות חינוך בילדות ובנעורות, מתמונות השופטים באתר הרשות השופטת (כיפה אצל גברים או כיסוי ראש אצל נשים), ומפרטים ביוגרפיים נוספים (למשל, הכשרה לרכנות). מיעוט החרדים המכהנים כשופטים – כפי שבא לידי ביטוי בדבריהם של ראשי המערכת – מאפשר להניח כי רובם המוחלט של בעלי הרקע הדתי משתייכים לקבוצה הדתית-לאומית. ראו ישי כהן "שרת המשפטים: 'חרפה שאין שופט חרדי', דבר חמור מאוד" כיכר השבת 15.7.2015. למורכבות ההגדרה של הקבוצה הדתית-לאומית ראו תמר הרמן דתיים? לאומיים! המחנה הדתי-לאומי בישראל 2014 34-28 (להלן: הרמן). לדיון בהשפעת תופעות כגון חזרה בתשובה וחזרה בשאלה על מירת

- 45 המהימנות של המדרד ראו נספח א בשולי מאמר זה וחספר, לעיל ה"ש 1. לדיון ברקע ההיסטורי של יחסי חרדים ומערכת המשפט, ולמגמות עדכניות ראו: אביעד הכהן "דברי הרב, דברי הרעבע ודברי הריבון – דברי מי שומעים?": על 'נאמנות כפולה' וניגוד עניינים של משרתי ציבור חרדים ושומרי מצוות" **משפט, חברה ותרבות** א 169, 208 (2018); חיים זיכרמן "משפט אחד יהיה לכם: העימות המשולש של החברה החרדית עם מערכת המשפט הישראלית" **משפט, חברה ותרבות** א 37 (2018). תופעה דומה נצפית גם כשממתקדים בשופטות שקיבלו את רישיון עריכת הדין משנת 1995 ואילך. שופטות המערכת היו 40.1% מהשופטות הללו אך 44.4% מהשופטות הערביות; 48.4% מהשופטות היהודיות בעלות רקע דתי; ו-57.1% מהשופטות היהודיות מאשכולות 1-6.
- 46 כפי שנסקר בהמשך הפרק, מספר העוזרים המשפטיים המכהנים בשנים האחרונות נע סביב ה-600, ומספר הרשמים סביב ה-70.
- 47 לדיון מקיף בהיבטים אלו של מערכת השפיטה הישראלית והתמוררות בה ראו Guy Lurie, Amnon Reichman & Yair Sagy, *The Regulation of Judges: Institutional Realism and the Hidden Importance of Agencification* (unpublished manuscript, 2016); יאיר שגיא "למנצח שיר מזמור? לקראת ניתוח ארגוני של מערכת בתי המשפט בישראל" **משפט וממשל** טז 65 (2015).
- 48 פקודת הרושמים, 1936; ס' 30 לחוק בתי המשפט, התשי"ז-1957.
- 49 ראו ועדה לבדיקת מעמד הרשמים וסמכויותיהם **דין וחשבון** 12-20 (1998) (להלן: **דוח הוועדה למעמד הרשמים**).
- 50 חוק לתיקון פקודת הרשמים (מס' 3), התשכ"ג-1963, ס"ח 400, 122; וראו חוק בתי המשפט (תיקון מס' 3), התשכ"ז-1967, ס"ח 132 שבמסגרתו ניתנה לנשיא בית המשפט העליון הסמכות למנות אדם הכשיר להיות שופט בית משפט שלום או שופט בית משפט שלום לשמש רשם או סגן רשם של בית המשפט העליון; ס' 3 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967. לתיאור חלוקת הסמכויות במסגרת מערך אכיפת החיובים העות'מני-מנדטורי שקדם לחוק ראו שלמה רוזנפלד **דיני הוצאה לפועל** 8-12 (1959). פקודת הרשמים אורגנה כנוסח חדש על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט בשנת 1971. ראו פקודת הרשמים (נוסח חדש), התשל"א-1971.
- 51 מתוך 30 הרשמים שמונו בשנים 1948-1980, 28 מונו בהמשך לתפקידי שיפוט.
- 52 הוועדה להגדרת התפקיד של העוזר המשפטי במערכת בתי המשפט סמכויותיו ותנאי העסקתו **דין וחשבון** 5 (2008) (להלן: **דוח ועדת עוזרים משפטיים**).
- 53 נכון לשנת 2017, כ-660 עוזרים. בג"ץ 3758/17 הסדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט, פס" 5 לפסק דינו של הש' דנציגר (20.7.2017) (להלן: עניין הסדרות העובדים הכללית החדשה).
- 54 ראו Lurie, Reichman & Sagy, לעיל ה"ש 47; **הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018 – משרד המשפטים** 14 (2016).
- 55 יששכר רוזן-צבי "ביזור מערכת השפיטה בישראל: התפקיד הנסתר של סדרי הדין" **משפטים** מו 717, 732 (2018) (להלן: רוזן-צבי "ביזור מערכת השפיטה").
- 56 ליתר דיוק, 100:116. הנתונים השוואתיים מבוססים על נתוני הלמ"ס לשנת 2016. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **לוחות ומבואות – נתונים שנתיים 2017**, לוחות 2.1, 11.2 (2017). למדרי עומס השוואתיים אחרים – שמהם עולה שכהשוואה בין 17 מדינות, ישראל נמצאה כבעלת העומס השיפוטי השני או השלישי (במדדים שונים) – ראו רענן סוליציאנו-קינן ואח' **העומס על מערכות משפט: ניתוח השוואתי של 17 מדינות** (המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, 2007).
- 57 ראו למשל יששכר רוזן-צבי **ההליך האזרחי** 115-116 (2015).
- 58 בכל הנוגע לחיוב בגישור טרם דיון שיפוטי, ראו למשל, משה גורלי "כך מסיימים סכסוך בשתי פגישות: שלוש שנים לפרויקט הגישור של בתי המשפט" **כלכליסט** 10.4.2012. על תנועת ה-ADR בישראל ראו אורנה דויטש **פישור – הענק המתעורר** 27-31 (1998); מיכל אלברשטיין **תורת הגישור** 95-106 (2009); קרני פרלמן **יישוב סכסוכים: משפט שיתופי וטיפולי** 61-79 (2015); מרדכי מירוני "גישור ו-ADR: שמונים שנות היסטוריה כבסיס לשינוי בהגדרת תפקידם של בית המשפט והשופט" **הרשות השופטת** 29, 32 (1999); רונן סטי **דרך גישור להסכם** 46-47 (2001)

- לביקורת על כך בהקשרי הליכי פישור ראו מרדכי מירוני "על מגבלות הפישור ועל בשורת הגישור" *דין ודברים* 1 ו 487, 525 (2012); ראו גם Owen M. Fiss, *Against Settlement*, 93 YALE L. J. 1073 (1984). לטענה כי תנועת ה-ADR משיגה את הישגיה בזכות טענות דברר יעילות, אך למעשה כוללת פיתוח של תפיסות של צדק שאינן מקדמות יעילות, ואף פוגמות בה, ראו מיכל אלברשטיין "צדק מהיר מול צדק נשגב: אנטומיה של יחסי פרקטיקה ותאוריה ביישוב סכסוכים" *עלי משפט* 85 (2011).
- 59 ראו למשל רע"א 103/82 *חניון חיפה בע"מ נ' מצת אור (הדר חיפה) בע"מ*, פ"ד לו (3) 123 (1982) (להלן: הלכת חניון חיפה); ועדה לברדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל "דו"ח הוועדה" *ספר אור: קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור* 933 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013) (להלן: "דוח ועדת אור"); חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. ראו גם ההצדקות להקמת בתי המשפט, להלן ה"ש 84.
- 60 Amnon Reichman, Yair Sagy, & Shlomi Balaban, *From a Panacea to a Panopticon: The Use and Misuse of Technology in the Regulation of Judges*, 71 HASTINGS L.J. 589 (2020)
- 61 לסקירת המופעים של תפיסה זו בעשרים השנים האחרונות ראו את ההפניות הרבות אצל קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבלוס "יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל" *משפטים* מד 769, 770-771 (2015); ואצל אלון קלמנט ורועי שפירא "יעילות וצדק בסדר הדין האזרחי – גישה פרשנית חדשה" *משפט ועסקים* ז 75, 115-120 (2007). ראו גם תיאורו של שר המשפטים לשעבר דניאל פרידמן בנוגע לגידול במספר השופטים בתקופתו, דניאל פרידמן *הארנק והחרב* 420-425 (2013).
- 62 ראו למשל ועדה לברדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל "דוח ועדת אור", לעיל ה"ש 59 ("כוח האדם השיפוטי העומד לרשותה של מערכת בתי המשפט אין בו, מבחינת כמותו, כדי לענות על צרכיה. אכן, שינוי בחלוקת הסמכויות בתוך המערכת לבדו, לא יביא מרפא לפיגורים הקיימים [...] לפיכך, יהיה מבנה מערכת בתי המשפט אשר יהיה, מתבקש גם גידול של ממש במספר התקנים של שופטים, על כל ההוצאות הנלוות הדרושות לשם כך"). לביקורת על התמקדות הרפורמות בהיצע השיפוטי מנקודת מבט המבקשת להדגיש את חשיבות עיצוב המוסד השיפוטי לרמת הביקוש לשיירותיים שיפוטיים (ולא רק להיצע), ראו קלמנט ושפירא, לעיל ה"ש 61, בעמ' 120.
- 63 ראו למשל *דוח הוועדה למעמד הרשמים*, לעיל ה"ש 49. חלק מהרפורמות שהוצעו בדוח הוועדה, כגון הפרדת מערך ההוצאה לפועל מהרשות השופטת, הקמת מחלקה לניהול תיקים וגיוס עוזרים משפטיים, יושמו במרוצת השנים במלואן. חלקן, כגון ביטול מעמד הרשמים בערכאות השלום והחלפתם בתוספת שופטים, יושמו חלקית בלבד עם הוספת התפקיד של "רשם בכיר". ראו דיון לעיל.
- 64 החלטה 3487 של הממשלה ה-31 "פטור ממכרז למשרת מנהל מערכות ההוצאה לפועל – מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים" (11.5.2008).
- 65 חוק בתי המשפט (תיקון מס' 62), התשע"א-2011, ס"ח 2299, 928.
- 66 הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 61) (סמכויות רשם), התשע"א-2010, ה"ח 540, 8.
- 67 פרוטוקול ישיבה מס' 388 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-18, 3 (18.5.2011).
- 68 דברי מנהל בתי המשפט משה גל, שם.
- 69 חוק בתי המשפט (תיקון מס' 30), התשס"א-2001, ס"ח 1804, 498.
- 70 תקנה 2 לתקנות בתי המשפט (מחלקה לניתוב תיקים), התשס"ב-2002; מנהל בתי המשפט *תכנית מנ"ת ארצית* (13.4.2003).
- 71 קרני פרלמן "שופט מגשר? על שפיטה הסדרית ובין מצוי לרצוי במשפט הישראלי" *משפט ועסקים* יט 365, 397 (2015); דפנה לביא "אל תסתכל בקנקן" *משפט ועסקים* יט 415, 433 (2015).
- 72 החלטה 3194 של הממשלה ה-30 "קביעת מכרז עתודה קיבוצי למשרות של עוזרים משפטיים לשופטים ופטור ממכרז למשרות אלה" (6.2.2005); החלטה 3240 של הממשלה ה-30 "קביעת מכרז עתודה קיבוצי למשרות של עוזרים המשפטיים לשופטים וביטול פטור ממכרז למשרות אלה – תיקון נוסח החלטה קודמת" (13.2.2005); נוהל של מנהל בתי המשפט 09-8 "גיוס ומיון עוזרים

- משפטיים" (6.12.2009) (להלן: "נוהל גיוס ומיון עוזרים משפטיים"). והשוו לנוהל של מנהל בתי המשפט 4-06 "נוהל איתור וקליטת מתמחים" (6.2.2013).
- 73 בשנת 2008 היו מועסקים כ-570 עוזרים משפטיים (דוח ועדת עוזרים משפטיים, לעיל ה"ש 52); בשנת 2011 היו 580 עוזרים משפטיים ו-170 מתמחים; בשנת 2014 סך העוזרים המשפטיים והמתמחים היה 775 (The European Commission for the Efficiency of Justice, Statistical Database CEPEJ-STAT (last visited Mar. 27, 2018), www.bit.ly/3f36Qjn).
- 74 דורי ספיבק "על הצמצמות ההיבט החינוכי בתפקיד השיפוטי" מעשי משפט ט 203, 204 (2018).
- 75 וראו את פסק הדין עס"ק (ארצי) 15-01-23382 הנהלת בתי המשפט נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (1.3.2017); בג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט (25.5.2017); נוהל גיוס ומיון עוזרים משפטיים, לעיל ה"ש 72.
- 76 Moshe Bar-Niv (Burnovski) et al., *Focused Management in a Court System: Doing More With the Existing Resources*, 29 HUM. SYS. MGMT. 265, 274 (2010) (הצגת ממצאי סקר שנערך בקרב שופטים לבדיקת שיעור התועלת שצפוי שייצמח מצעדים ניהוליים-ארגוניים שונים לצורך התמודדות עם העומס. לפי הסקר 54% מהשופטים סבורים כי הוספת עוזרים משפטיים תועיל להקלה על העומס ביותר מ-20%, ו-23% סבורים כי התועלת תהא בשיעור של 15-20% – שיעור ההסכמה על יעילות הגבוה ביותר מבין כעשרים אמצעים שונים שנבחנו באותו סקר).
- 77 רוזן-צבי "ביזור מערכת השפיטה", לעיל ה"ש 55, בעמ' 733.
- 78 שם, בעמ' 735.
- 79 שם; קלמנט ושפירא, לעיל ה"ש 61, בעמ' 115-120. כן ראו, Judith Resnik, *Managerial Judges*, 96 HARV. L. REV. 374 (1982); דורי שוורץ סדר דין אזרחי 40-46 (2007); מנחם קליין ואביעד איגרא סדר דין מהיר 16-17 (מהדורה 3, 2016).
- 80 להבחנה זו בין סוגי המקרים ראו הלכת חנין חיפה, לעיל ה"ש 59. כידוע, השפעת הלכת חנין חיפה אינה מגודרת להליך האזרחי בלבד, אלא היא חלה – בסייגים ושינויים מסוימים – בכלל סוגי ההליכים. לעניין ההליך הפלילי ראו למשל רע"פ 8963/04 חמדאן נ' מדינת ישראל (3.3.2005).
- 81 לדיון במטרות ההליך הפלילי ראו משה שלגי וצבי כהן סדר הדין הפלילי 11 (מהדורה שנייה, 2000); מרדכי קרמניצר וקרן שפירא-אטינגר "פוליטיקה ומשפט: מעורב ירושלמי" פלילים ח 195, 198 (1999); חיה זנברג זכויות נאשמים: הזכות למשפט נפרד 23-43 (2001).
- 82 פסק הדין המרכזי בעניין זה הוא ע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(1) 577 (2002). לדיון נורמטיבי בחדירת פרקטיקות חזויות להליך הפלילי ראו תליה פישר "גבולות השליטה של הצדדים בהליך הפלילי" עיוני משפט כט 377, 406-413 (2006). אפשר להוסיף גם למשל את בתי המשפט הקהילתיים – מסגרת שנועדה לקדם תפיסה של שיקום בדיני העונשין, שבה תפקיד השופט משתנה, והמערכת בתהליך גורמים נוספים; ראו החלטה 1840 של הממשלה ה-34 "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (11.8.2016) ("לפעול בדרכים המפורטות בהחלטה זו במטרה לייצל את תחום הענישה ושיקום האסירים בישראל, מתוך ראייה כוללת וכדי להביא לניצול מיטבי של ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות, הפחתת היקפי תופעת הפשיעה והפחתת העלויות הנובעות כתוצאה מפשיעה"). על בתי המשפט הקהילתיים ראו: דניאלה כיניש ועדי בלוטנר "בתי משפט קהילתיים בישראל" משפט מפתח 2019, 179.
- 83 חלקים שונים של תופעה זו זכו לכינויים: "דיאלוג", "שמרטפות" ושמות נוספים. המכנה המשותף הוא ויתור מסוים על עמידה על זכויות. ראו למשל Ariel L. Bendor & Joshua Segev, *The Supreme Court as a Babysitter: Modeling Zubik V. Burwell And Trump V. International Refugee Assistance Project Rights*, 2018 MICH. ST. L. REV. 373, 396 (2018) ("While Israeli justices do not mention it explicitly in their decisions, the babysitter policy may stem from the difficulty of issuing carefully explained, written decisions in such a large number of cases").
- 84 "מצב דברים זה גם יוצר עומס רב ביותר על בית המשפט העליון, המשמש גם כבית משפט לערעורים פליליים ואזרחיים. עומס זה מכביד מאוד על עבודת בית המשפט העליון וגורם לכך שמשך הטיפול בהליכים שלפניו מתארך. במהלך השנים ננקטו פעולות שונות להקלת העומס המוטל על בית המשפט

- העליון, ובכלל זה – שינויים בסדרי הדין, הגדלת מספר השופטים, וכן העברה של מקצת מסמכויותיו ככג"צ לבתי משפט אחרים" הצעת חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-1999, ה"ח 2821, 2.
- 85 ראו Reichman, Sagy & Balaban, לעיל ה"ש 60.
- 86 שם, בעמ' 33.
- 87 ראו לעיל ה"ש 51.
- 88 Issacar Rosen-Zvi, *Constructing Professionalism: The Professional Project of the Israeli Judiciary*, 31 SETON HALL L. REV 760 (2001).
- 89 לשכת עורכי הדין הוקמה בשנת 1961 (מכוח חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961), והחליפה הן את הסתדרות עורכי הדין (מסגרת פרופסיונלית-וולונטרית שמקורה במוסדות היישוב העברי), הן את המועצה המשפטית (מעין רגולטור של המקצוע המשפטי ירושת המנדט הבריטי). לסקירה היסטורית מקיפה ראו גבריאל שטרסמן עוטי הגלימה – תולדות עריכת הדין בארץ ישראל 161 (1984). לטענה בדבר הקרבה החברתית-מקצועית-מוסדית, ראו עלי זלצברגר "קשר המשפטים הישראלי: על לשכת עורכי הדין בישראל ובעלי בריתה" משפטים לב 43 (2003); Neta Ziv, *Combining Professionalism, Nation Building and Public Service: The Professional Project of the Israeli Bar 1928-2002*, 71 FORDHAM L. REV. 1621, 1659-66 (2003) לעיל ה"ש 88, בעמ' 772.
- 90 Rosen-Zvi, שם.
- 91 שם.
- 92 בתחילת שנת 2017 הוקם המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים על שם זוסמן שהוא ממשיכו של המכון. "המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים" הרשות השופטת www.bit.ly/2MzXhMn; כיום תפקיד זה ממוסד במסגרת ס' 6-7 לנוהל מנהל בתי המשפט 09-5 "נוהל הטיפול בבקשה למינוי שופט" (6.7.2009) שאושר על ידי הוועדה לבחירת שופטים בתאריכים 19.6.2009 ו-3.7.2009. ראו גם מרדכי בן דרור התנהגות שופטים 108-112 (2005); מרדכי בן-דרור "הכשרת שופטים לכהונת השפיטה" המשפט ב 239, 256 (1994); "דוח ועדת אור", לעיל ה"ש 59, בעמ' 1027.
- 93 רונן שמיר "הפוליטיקה של הסבירות: שיקול-דעת ככוח שיפוטי" תיאוריה וביקורת 5, 7 (1994); ראו גם אביגדור פלדמן "שירת הסירנות: שיח וחלל בבית המשפט" תיאוריה וביקורת 1, 147 (1991). רונן שמיר "חברה, יהדות ופונדמנטליזם דמוקרטי: על מקורותיה החברתיים של הפרשנות השיפוטית" עיוני משפט יט 699, 711 (1995) (להלן שמיר "פונדמנטליזם דמוקרטי").
- 94 שמיר "פונדמנטליזם דמוקרטי", שם; יששכר (איסי) רוזן-צבי "האם שופטים הם כבני אדם? כינון דמות השופט בראי כללי הפסלות" משפט וממשל ח 49 (2005).
- 95 ראו רע"פ 10170/08 עיסא נ' מדינת ישראל (2.3.2009) (שבו נדחתה בקשת רשות לערער על פסק דין בערכאת הערעור מהטעם ש"טענתו של המבקש, לפיה בית המשפט המחוזי גיבש דעתו עוד בטרם הדיון בעניינו, על פי חוות דעתו של העוזר המשפטי, אין לה מקום להישמע; במסגרת שגרת עבודתו של העוזר המשפטי, כותב הוא חוות דעת בתיקים הבאים לפתחו של השופט. למותר לציין, כי את ההחלטה הסופית בתיק מקבל השופט היושב בדיון, וחזקה עליו כי בוחן הוא את הרברים באופן מקצועי ועצמאי, תוך פתיחות מחשבתית, לפני קיום הדיון, במהלכו ולאחריו"). עוד ראו ע"א 4126/05 חג'אזי נ' עמותת ועד עדת הספרדים (20.6.2006); אילנית הלל "העוזר המשפטי לשופט – בין הפן החוקי לפן התעסוקתי" הפרקליט נג 3, 5 (2015).
- 96 אך ראו ע"א 7330/14 חברת הסוחר בע"מ נ' מוטארה, פס" 8 (25.11.2014) (שם העיר הנשיא גרוניס כי לא ראוי ששופט ידון בהליך שבו שימש עוזרו המשפטי כמגשר); ת"א (שלום הרצ'ו) 60602-06-13 אנגל נ' בהרזוי (2.4.2015) (שם שופטת פסלה בשל הנחיית נשיא בית משפט כי "עוזר משפטי לא יגשר בתיקים של השופט/ת עמו עובד").
- 97 תק' 73 ו-177 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: תקסד"א 2018).
- 98 תק' 177(1)-(6) לתקסד"א 2018.

- 99 עניין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, לעיל ה"ש 53, פס' 7 לפסק דינו של השופט הנציג ("האופי המיוחד של תפקיד העוזר המשפטי, כמעין משרת אומן שכוללת 'הצמדה' לשופט מסוים, אינו הולם דגם העסקה רגיל").
- 100 דוח הוועדה למעמד הרשמים, לעיל ה"ש 49, בעמ' 41-46.
- 101 שם, בעמ' 30-36.
- 102 ראו פרסומיה של ענת רואה לעיל ה"ש 30; וראו רוזן-צבי, לעיל ה"ש 94, לתיאור ההתנגדות לשלב מוקדם יותר בתהליך שנגע למינוי שופטי שלום והפחתה במספר עורכי הדין המתמנים ישירות למשרות שיפוט בכירות.
- 103 ממוצע ותק סגל עוזר שיפוט בשנים 2000-2016 (N=21): 11.6 שנים. חציוני: 12. סטיית תקן: 2.7. ממוצע ותק כללי בשנים 2000-2016 (N=415): 15.7 שנים. חציוני: 15. סטיית תקן: 5. להשוואה, יוצאי הפרקליטות קרובים יותר לממוצע מאשר לסגל העוזר השיפוט: באותן השנים ממוצע הוותק של יוצאי פרקליטות (N=90) עמד על 15.2 שנים. חציוני 14. סטיית תקן: 4.59.
- 104 ראו למשל רובינשטיין, לעיל ה"ש 16; נעמי לויצקי העליונים: בתוככי בית-המשפט העליון (2003); דניאל פרידמן הארנק והחרב, לעיל ה"ש 61. וראו גם אלון חספר מקום ליד השולחן: על ההרכב חברתי של הרשות השופטת 84-90 (עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב – הפקולטה למשפטים, 2018).
- 105 חלופה נוספת היא תמיכה במועמד בתמורה לטובות חוץ-ועדה כגון תמיכה בשינויי חקיקה, או מטעמים פסולים כגון שוחד.
- 106 ראו למשל גרעון אלון "המפד"ל נטשה אותו, והציבור נטש את המפד"ל" הארץ 7.2.2006 (ראיון עם שאול יהלום). כן ראו דברי ראש לשכת עורכי הדין אפי נווה ("תראה, איילת רוצה שופטים שמרנים, אם אפשר שיהיו גם דתיים") שתועדו בתוכנית עובדה (קשת 12), בפרק מיום 22.11.2017 ("משחקי הכס"), דקה 09:21; פרוטוקול ישיבת הוועדה לבחירת שופטים מיום 24.10.2017, בעמ' 4, www.bit.ly/3cGfMJR (דברי חברי הוועדה לעו"ד ח'אלד חוסני זועבי ססיים בה את תפקידו: השרה איילת שקד: "כנציג המגזר אתה מקדם שופטים מצוינים", השר משה כחלון: "עשית שיא בבחירת שופטים ראויים מהמגזר" והנשיאה (הנכנסת) חיות: "להוא) מקדם (את) ענייני המגזר שלו לא על חשבון איכות"). וזאת להבדיל ממי שמקדם את בחירתם של חברי קבוצות חברתיות בלי להצהיר על כך, ולעיתים אף בלי מודעות של ממש לכך.
- 107 ראו למשל תחקיר תוכנית עובדה על מנגנוני מינוי שופטים בתקופת שרת המשפטים איילת שקד ונשיאת בית המשפט העליון מרים נאור, שם.
- 108 ד"כ 24, 1543 (התשי"ח).
- 109 שם, בעמ' 1546. כמו כן הנושא היה מקור למאבק פנימי בשנת 1962 בין נציגות שופטי השלום – בראשות שופט שלום דאז חריש – לבין נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, בשאלה האם שופטים המתמנים לבית משפט שלום צריכים לצפות באופן סביר לקידום או שמא זהו תפקידם לצמיחות, ואזי יש מקום למצוא דרכי הטבה וקידום לשופטים שיישאר שופטי שלום. תודה לגיא לוריא שהפנה את תשומת ליבי לעניין זה. בהמשך לכך, במדור "מעניני השעה" של ביטאון לשכת עורכי הדין לשנת 1964 הובעה עמדה שלפיה יש למנות לבתי המשפט המחוזיים שופטים משורות הסגל השיפוט; מקרב עורכי הדין; ומהפרקליטות, וכי "יש להבהיר אחת ולתמיד כי אין מנוי שופט גורר אחריו מכללא הבטחה או סיכוי להעלאה לבית משפט גבוה יותר ויהיה הותק שלו אשר יהיה". ד"ה "מעניני השעה – מינוי שופטים" הפרקליט כא 3, 4 (1964).
- 110 דברי ח"כ אוריאל לוין, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בעת הצגת הצעת החוק במליאת הכנסת. ראו פרוטוקול הישיבה ה-58 של הכנסת ה-12, 104 (12.4.1989).
- 111 חוק בתי המשפט (תיקון מס' 45), התשס"ז-2007, ס"ח 2103, 382.
- 112 הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 45) (מינוי ותקופת כהונה של נשיא וסגן נשיא), התשס"ז-2007, ה"ח 298, 612.
- 113 ראו למשל דברי ח"כ מנחם בן-ששון: "מערכת בתי-המשפט היא מערכת קבועה ויציבה, ואנחנו יוצרים שוב תלות יום-יומית בערכאה שלמעלה. לכן עדיף שאדם יידע שיש לו 7 שנים אך שום דבר

- אחרי כן, ואין לו שום תחנה באמצע, אלא אם כן הוא מתנהל לא בסדר ואז מנהל בתי המשפט יכול לנקוט בכל מיני טכניקות (פרוטוקול ישיבה מס' 230 של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-17, 9 (19.6.2007)).
- 114 נוהל של מנהל בתי המשפט 7-09 "נוהל מינוי סגן נשיא" (1.9.2009).
- 115 נוהל של מנהל בתי המשפט 1-2016 "נוהל מינוי נשיא" (11.12.2016); למקרה היוצא מהכלל ראו רויטל חובל "בניגוד לנהלים, לבני וגרוניס מינו נשיא בית משפט בתל אביב ללא מכרז" *הארץ* 1.9.2014.
- 116 מרים נאור "דברים בכנס השופטים והרשמים הארצי 2015 במלון רמדה בירושלים" 6-2 (31.8.2015); רויטל חובל "ועדה חשאית פוסלת קידום שופטים ללא סמכות בחוק" *הארץ* 18.8.2015. עתירה מינהלית למסירת מידע על אודות הוועדה מכוח חוק חופש המידע נדחתה מהטעם שהחוק אינו חל על נשיאת בית המשפט העליון בשבתה כחברת ועדת הבחירה של השופטים ולא על "ועדת השתיים"; עת"מ (מחוזי י-ם) 29791-03-17 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט (6.12.2017). בית המשפט העליון דחה ערעור על פסק דין זה. עע"מ 414/18 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט (13.12.2018).
- 117 Rosen-Zvi, לעיל ה"ש 88, בעמ' 825.
- 118 מיכל אגמון-גונן "אי-תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" *המשפט* י 213, 217-221 (2005). ראו גם שלמה לויץ "אי תלות שיפוטית – מבט כלפי פנים" *עיוני משפט* כט 5 (2005).
- 119 בתחום המינהלי אפשר למנות את הסמכת בתי המשפט המחוזיים כבתי משפט לעניינים מינהליים וההרחבה ההדרגתית של סמכויותיהם, התרבות בתי הדין המעין שיפוטיים בגרדי הרשות המבצעת, אימוץ עיקרי סדרי הדין האזרחי (שהובילו לזליגה של התפתחויות ביוזריות בהליך האזרחי אל עבר ההליך המינהלי), וקידום חלופות לשיפוט – לרבות גישור ובוררות – בסכסוכים בין פרטים לבין המדינה. בתחום הפלילי אפשר למנות את הסדרי הטיעון, ההסדרים המותנים, בתי המשפט הקהילתיים ואימוץ כללים רבים המקבילים לסדרי הדין האזרחי בנושאי ערעור.
- 120 רוזן-צבי "ביזור מערכת השפיטה", לעיל ה"ש 55.
- 121 שם, בעמ' 759-760.
- 122 Resnik, לעיל ה"ש 79, בעמ' 377-379; Tracey E. George & Albert H. Yoon, *Chief Judges: The Limits of Attitudinal Theory and Possible Paradox of Managerial Judging*, 61 *Vand. L. Rev.* 1 (2008).
- 123 למשל, שופטת בית המשפט המחוזי במחוז תל אביב-יפו מיכל אגמון-גונן שהייתה העוזרת המשפטית של נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק ורשמת בית המשפט העליון.
- 124 מתוך 14 רשמי בית המשפט שכיחנו בשנים 1985-2017, תשעה הגיעו מתוך סגל העוזר השיפוטית בבית המשפט העליון, שבעה התמחו בבית המשפט העליון ושמונה מונו במרוצת הזמן לבית המשפט המחוזי או לבית הדין הארצי לעבודה.
- 125 ארבעה מרשמי בית המשפט העליון שכיחנו בשנים 1985-2017 מחזיקים בתואר דוקטור.
- 126 נטע זיו, תמר קריכלי-כץ ואסי רוזן-צבי "החלום ושברו – דפוסי אי-שוויון וריבוד בקרב בוגרי משפטים בישראל בפתח המאה העשרים ואחת" *מעשי משפט* ט 99, 121 (2017).
- 127 לדיון מקיף יותר בסוגיה זו ראו Alon Jasper, *Diversity through Bureaucracy: System Judges and Intersectional Diversification of the Israeli Judiciary* (May 14, 2020) (unpublished manuscript).
- 128 דוח ועדת עוזרים משפטיים, לעיל ה"ש 52.
- 129 לדיון בהסברים שונים לפערי שכר בין גברים לבין נשים ראו שרון רבין-מרגליות "ההסבר (תירוץ) השוקי לפערי שכר מגדריים: בעקבות פסק דין הומסטרס (עשה זאת בעצמך) בע"מ נ' אורית גורן" *הפרקליט* נ 501 (2010).
- 130 ס' 1(2) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

- 131 ראו למשל נציבות שירות המדינה דוח בקרה – מסכם: קליטה והשתלבות עובדים השייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם 67 (2017) www.bit.ly/3f3bqhz (נתונים שלפיהם 0.4% מהעובדים בהנהלת בית המשפט הם אתיופים, 3.6% הם ערבים); המרכז להעצמת האזרח דו"ח מעקב: יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה 16 (2017) bit.ly/2YbfZPZ (נתונים שלפיהם שיעור הערבים בקרב עובדי הנהלת בתי המשפט עומד על 3.53% בלבד – 145 מתוך 4111 עובדים).
- 132 דברי מנהל בתי המשפט משה גל בישיבת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטת עובדים בשירות הציבורי מיום 1.12.2008; דוברת הלשכה "מנהל בתי המשפט נפגש עם נציגי שלוחת לשכת עורכי הדין בחדרה" לשכת עורכי הדין (8.2.2007) ("השופט גל ציין כי ישנם תקנים ייעודיים לעוזרים משפטיים מהמגזר הערבי") bit.ly/3gTVUjc.
- 133 הוועדה להגדרת התפקיד של העוזר המשפטי במערכת בתי המשפט: סמכויותיו ותנאי העסקתו דין וחשבון 23 (2008) ("מספר עורכי הדין המציעים מועמדותם לתפקיד קטן (1:2), כשבפריפריה ההיצע קטן באופן משמעותי אף יותר. כן, פרופיל המועמדים אינו מגוון, כ-80% מהם נשים בשנות ה-30 לחייהן וללא ניסיון מקצועי. בנוסף, אין, לכאורה, ייצוג מספיק לבני מיעוטים"); ס' 4 לנוהל מנהל בתי המשפט "מינויים לתפקיד עוזר משפטי – התאמות דרכי היבחנות" (21.8.2013) ("חברי הוועדה המראיינת יונחו לנקוט מדיניות של העדפה מתקנת כלפי מועמדים אלו"); "מערכת המשפט פותחת את שעריה לעוזרים משפטיים חרדים" לדעת (ד שבט התשע"ט) ("מתוך מאה משרות חדשות של עוזרים משפטיים בכל 48 בתי המשפט ברחבי הארץ, יוקצו משרות ייעודיות עבור עורכי ועורכות דין מהציבור החרדי").
- 134 שם.
- 135 לניתוח דומה, בכל הנוגע לציפיות השונות של עורכי דין בוגרי אוניברסיטאות בהשוואה לעורכי דין בוגרי מכללות בהתבסס על המסגרת התיאורטית של פייר בורדייה, ראו זיו, קריכלי-כץ ורוזן-צבי, לעיל ה"ש 126, בעמ' 121.
- 136 אישור השערה זו יכול להיעשות רק באמצעות בחינה של מאגר עורכי הדין שהגישו מועמדותם למשרת רשם – בדיקה שלא נעשתה במסגרת מחקר זה.
- 137 למשל, התנגדות של פלוני למינוי שופטים ערבים לבית המשפט העליון לא בהכרח תגרוור התנגדות שלו למינוי רשמים ערבים. והשוו קובי נחשוני "לראשונה בבתי הדין: אישה בתפקיד משפטי" Ynet 5.8.2018 ("נציבות שירות המדינה הודיעה כי לראשונה מונתה אישה לתפקיד עוזרת משפטית בבתי הדין הרבניים").
- 138 בעקבות ביקורת ציבורית על אודות קיומם של קשרים משפחתיים מרובים בין שופטים שונים ובינם לבין עובדים ברשות השופט, כמו גם דוח של מבקר המדינה משנת 2004 שמצא כי קיים שיעור גבוה של קרובי משפחה של בכירי מערכת בתי המשפט המועסקים במערכת, אומץ נוהל העסקת מקרובים מחמיר; והחל פרסום שוטף של יחסי קרבה משפחתית בין שופטים. ראו שבתאי עזריאל "העתירה נדחת ותמסור ד"ש חמה לאמא" הארץ 10.10.2005; טל רוזנר "מי מצפצף על החוק? משרד המשפטים ובתי המשפט" Ynet 8.5.2005; אפרת פורשר "מינויים ללא מכרז בבתי המשפט" NRG 8.5.2005; מבקר המדינה דו"ח שנתי 2005 – לשנת 2004 ולחשבונית שנת הכספים 2003 695 (2005); 1-09 נוהל העסקת קרובי משפחה במערכת בתי המשפט (1.3.2009). הנוהל קיים בהתאם לכללי שירות המדינה (מינויים) (סיגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007, שאף תוקנו ב-2010 על מנת להתאים לנוהל המחמיר יותר של מערכת בתי המשפט. לליטיגציה בעניין זה ראו ס"ע (אזורי חי') 11-14784-07 מאיסאנה נ' מנהל בתי המשפט (13.12.2011); ע"ע (ארצי) 12-31756-01 מאיסאנה נ' מנהל בתי המשפט (17.7.2013) (פסילת קבלתה של מתמחה ללשכת שופט בית המשפט העליון ג'בוראן בשל היותה בתו של רשם בבית משפט השלום בקרית). והשוו בג"ץ 1879/13 עזריאל נ' היועץ המשפטי לממשלה (14.5.2014) (אישור מינוי של היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט אף שבת זוגו שימשה כדוברת בתי המשפט בשל האפשרות לקיים פיקוח חיצוני בלתי-תלוי ובאמצעות מענה לחשש מפני ניגוד עניינים). נוהל העסקת קרובי משפחה במערכת בתי המשפט לא מוזכר בפסק דין זה אלא נוהל עבודה להעסקת קרובי משפחה בשירות המדינה בלבד. באתר

- הרשות השופטת מפורסמים קשרי משפחה בין שופטים מכהנים. ראו "קשרי משפחה בין שופטים" הרשות השופטת https://www.gov.il/he/departments/general/courts_family_connection. ראו גם הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – סייג למינוי), התשס"ג-2003, ה"ח פ/פ 212/16. כמו כן, בהמשך, נקבעו מגבלות משמעותיות על מינוי של שופטים שהם קרובי משפחה של שופטים מכהנים. ראו פרוטוקול ישיבת הוועדה לבחירת שופטים מיום 16.9.2015 www.bit.ly/375UB2F. בחירה בהסדר מחמיר מהסטנדרט הקיים בשירות הציבורי נעשתה גם בנוגע לתקופת הצינון של יועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה טרם הצגת מועמדות לתפקיד שיפוט בבית המשפט העליון. ההצעה הראשונית הייתה צינון של שנתיים והתיקון הסופי קבע תקופת צינון של שנה וחצי. זאת בניגוד להסדר הסטנדרטי של שנה במרבית ההסדרים הסטטוטוריים. בדומה, תיקון 40 משנת 2004 קבע תקופת צינון של 18 חודשים ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה טרם מינוי לבית המשפט העליון, וזאת במטרה להרחיק בין מוסד היועץ המשפטי לממשלה לבין בית המשפט. ראו חוק בתי המשפט (תיקון מס' 40), התשס"ד-2004, ס"ח 1955, 506.
- 139 ראו לעיל ה"ש 116. בדומה, הוקמו ועדות איתור למינוי נשיאים וסגני נשיא לבתי המשפט, ראו לעיל ה"ש 114-115. עניין זה קשור לדרך העלאת המועמדות של מועמדים לשיפוט שיכולה להיעשות על ידי נשיאת בית המשפט העליון, שרת המשפטים או שלושה חברי ועדה כאחד (ראו לעיל בפרק ב.2) ועדות האיתור מתוות מסלולי קידום אפשריים, לניהול או לקידום מקצועי-שיפוטי, ועל כן תורמות תרומה מכרעת לציביות דגם שופטי מערכת.
- 140 ראו למשל שמעון שטרית "תהליך מינוי שופטים: הליכים ואמות מידה" המשפט ח 357 (2003); מנחם מאוטנר "מינוי שופטים לבית המשפט העליון בחברה רב-תרבותית" מחקרי משפט יט 423, 427-432 (2003); ידידיה צ' שטרן "בין שופט לשיפוט" משפט וממשל ט 189, 217-219 (2006).
- 141 חספר, לעיל ה"ש 1.
- 142 שם.
- 143 ראו לעיל ה"ש 106.
- 144 לטקסט מכונן בנוגע לביורוקרטיזציה של מערכות שפיטה ראו Owen M. Fiss, *The Bureaucratization of the Judiciary*, 92 YALE L.J. 1442 (1983).
- 145 המחקר מבוסס על נתונים שהיו זמינים בעבר בקישורים המלאים להלן: "רשימת השופטים" אתר הרשות השופטת www.elyon1.court.gov.il/heb/cv/fe_html_out/menus/mnu_judges/mnu_all.htm; "רשימת השופטים שכהינו בבתי המשפט" אתר הרשות השופטת www.elyon1.court.gov.il/heb/cv/fe_html_out/menus/mnu_judgesdimus/mnu_all.htm. שינויים טכניים באתר הרשות השופטת הפכו את המאגר ללא זמין בתצורה זו אך הוא זמין בתצורה חדשה: "שופטים – קורות חיים" אתר הרשות השופטת www.gov.il/he/Departments/General/judges_cv
- 146 כך למשל, הקישור לעמוד המוקדש לשופטת בית המשפט העליון שושנה נתניהו נשמט מרשימת השופטים בדימוס (ונמצא באמצעות חיפוש במנוע החיפוש של גוגל); והעמוד של השופטת הילה כהן (שהודחה על ידי הוועדה לבחירת שופטים מתפקידה על רקע של דין משמעתי) לא נמצא כלל.
- 147 מקור עיקרי: ברון, לעיל ה"ש 22, בעמ' 542-546 (רשימת השופטים שמונו בשנים 1948-1953).
- 148 במהלך עיבוד הנתונים נמצאו טעויות אחדות בקידוד, הן תוקנו אך מטבע הדברים ייתכן שנפלו טעויות נוספות שלא זוהו.
- 149 מספר סידורי פנימי; שם משפחה; שם פרטי; ארץ לידה; שנת לידה; יישוב ילדות; שם תיכון ומערכת חינוך שאליה משויך התיכון; שירות צבאי/לאומי.
- 150 מקום חינוך משפטי עיקרי; שנת סיום תואר משפטי עיקרי; סוג חינוך משפטי מתקדם; מקום חינוך משפטי מתקדם; שנת סיום חינוך משפטי מתקדם; השכלה נוספת שאינה משפטית; מקום התמחות; שנת רישיון עריכת דין בישראל; מקום עבודה אחרון לפני מינוי למשרה שיפוטית.
- 151 כל מינוי למשרה שיפוטית קודר לפי שלושה משתנים: סוג משרה; בית משפט שאליו מונה; ושנת מינוי. נוסף על כך, בכל הנוגע לשופטים שאינם מכהנים קודדה שנת סיום כהונה וסיבת סיום כהונה.
- 152 מספר סידורי פנימי; שם משפחה; שם פרטי; ארץ לידה; שנת לידה; יישוב ילדות; שם תיכון ומערכת חינוך שאליה משויך התיכון; שירות צבאי/לאומי.

- 153 מקום חינוך משפטי עיקרי; שנת סיום תואר משפטי עיקרי; סוג חינוך משפטי מתקדם; מקום חינוך משפטי מתקדם; שנת סיום חינוך משפטי מתקדם; השכלה נוספת שאינה משפטית; מקום התמחות; שנת רישיון עריכת דין בישראל; מקום עבודה אחרון לפני מינוי למשרה שיפוטית. בנוגע לנתון אחרון זה, קודד מקום העבודה האחרון אלא אם כן מקום עבודה זה היה למשך שנה-שנתיים בלבד וקדמה לו יציבות ארוכת שנים במקום עבודה אחר.
- 154 כל מינוי למשרה שיפוטית קודד לפי שלושה משתנים: סוג משרה; בית משפט שאליו מונה; ושנת מינוי. נוסף על כך, בכל הנוגע לשופטים שאינם מכהנים קודדה שנת סיום כהונה וסיבת סיום כהונה. כיסוי ראש אצל נשים וכיפות אצל גברים. זהו לא מדד מושלם. ישנם שופטים ושופטות דתיים שתמונתם אינה משקפת את שיוכם החברתי (ואת הגדרתם העצמית, פרקטיקות קהילתיות וכו'). כמו כן, ישנם ניואנסים משמעותיים בסממנים אלו כגון סוג הכיפה שיכולה להעיד על השתייכות לקהילות שונות (כיפה סרוגה, כיפה שחורה וכו').
- 156 לדיון במגמות במוסדות הלימוד המשויכים לדתיים-לאומים בישראל ראו הרמן, לעיל ה"ש 44, בעמ' 28-32.
- 157 מידת התוקף של אפיון זה נבחנה במסגרת מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חיים פורטנוי "אפיון רמת הדתיות באוכלוסייה היהודית על פי זיקה למוסדות חינוך" (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נייר טכני מס' 19, 2007). לדוגמה לשימוש במדד ראו מדד הגיוון: ייצוג ושכר בשוק העבודה הפרטי בישראל (נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, 2016).
- 158 מלבד מוסדות המשויכים לתנועת ש"ס שבה לומדים גם דתיים ומסורתיים רבים. ראו פורטנוי, שם, בעמ' 32.
- 159 77% מהלומדים במוסדות אלו הזדהו כסקרי הלמ"ס כחרדי (3.3%), דתי (46.7%) או מסורתי-דתי (26.9%). ראו שם, בעמ' 24. לפי מחקר אחר 25% מהלומדים במוסדות תחת פיקוח ממלכתי-דתי הם מסורתיים או חילונים. ראו אריאל פינקלשטיין החינוך הממלכתי-דתי: תמונת מצב, מגמות והישגים 17 (נאמני תורה ועבודה, 2012).
- 160 פורטנוי, לעיל ה"ש 157, בעמ' 24. קבוצה זו גם מהווה 31% מהלומדים במסגרות יהודיות שאינן דתיות. שם.
- 161 הרמן, לעיל ה"ש 44, בעמ' 43.
- 162 שם, בעמ' 53; לניתוח של הנתונים נכון לשנת 2011 ראו תומר פריסקו "מי התחזק ומי התחלש – ממצאים מהשנתון הסטטיסטי לולאת האל (27.9.2011) bit.ly/375VTux.
- 164 סה"כ כ-140,000 אנשים. מבין מי שמגדיר עצמו כמסורתי-לא כל כך דתי, 14% גדלו בבית דתי ו-24% מסורתי-דתי (סה"כ כ-358,000 אנשים). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הסקר החברתי לשנת 2009 24 (2009).
- 165 סה"כ 52,000 אנשים. מבין מי שמגדיר עצמו כמסורתי-דתי, 7% גדלו בבית חילוני, לא דתי ו-11% בבית מסורתי-לא כל כך דתי (סה"כ כ-89,000 אנשים). כמו כן, 8% ממי שהגדיר עצמו כמסורתי-לא כל כך דתי (סה"כ כ-24,000 אנשים).
- 166 ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 404 (2013). נרמה כי מגמה זו נעצרה או למצער הואטה. ראו מערכת החינוך בישראל – מגמות נבחרות בתחום 9-14 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2015). כמו כן ראו דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014 306-308 (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2014); נתונים על החינוך הממלכתי-דתי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012); עוזי רבהון וגלעד מלאך מגמות דמוגרפיות בישראל 17-19 (מרכז מציל"ה, 2008).
- 167 מקרב היהודים, מבין כל מי שלמד במוסד שקודד כמוסד לימוד דתי, 210 קודרו כדתיים; 4 סומנו כחילונים בשל אינדיקציות חיצוניות לכך ואחד בלבד קודד כלא ידוע בשל אינדיקציות סותרות. כל מי שלמד במוסד שקודד כמוסד לימוד שאינו-דתי קודד כלא-דתי. מבין היהודים שלמדו במוסד שאינו ידוע או שלא ניתן לסיווג (למשל: מחוץ לישראל) 484 קודרו כרמת דתיות לא ידועה; 1 קודד כלא דתי; ו-36 קודרו כדתיים. שני היהודים שלמדו במוסדות חינוך המשויכים למגזר הערבי (המיסיון הסקוטי בצפת וטרה-סנטה קולג' בירושלים) קודרו ברמת דתיות לא ידועה.

- 168 ככלל לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 52% מכלל הלא יהודים בישראל מגדירים עצמם דתיים; 23% מגדירים עצמם לא כל כך דתיים; 21% לא דתיים; ו-4% דתיים מאוד. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לתקשורת: ערב יום העצמאות ה-69 למדינת ישראל – כ-8.7 מיליון תושבים במדינה (27.4.2017).
- 169 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפיון רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013 (2.11.2016).
- 170 והשוו Lee Epstein et al., *The U.S. Supreme Court Justices Database*, WASHINGTON UNIVERSITY IN ST. LOUIS (2017) www.bit.ly/2Mx8NYW.
- 171 קידוד לפי נתוני הלמ"ס של 255 רשויות מקומיות בישראל (לרבות מועצות אזוריות). נוסף על כך ניתן הקידוד 300 ליישוב שאינו בישראל ו-99 למידע שלא נתון.
- 172 ראו ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" עיוני משפט כח 347, 381-384 (2004) (דיון בתוכנית האינטגרציה בחינוך). "הרכות" היחסית אינה נובעת מהיעדר הומוגניות של שכונות גם בערים הבינוניות אלא מכך שעם קיומו של מרכז עירוני משותף ומערכת חינוך שבה יש מפגש אינטגרטיבי, חוויות החיים של התלמידים הן משותפות יותר מאשר בהשוואה בין-יישובית. כפי שמראה בלנק, חלק מהשלכות האינטגרציה הוא הגברת ההומוגניות היישובית – מה שמחזק את טענתו. שם, בעמ' 385.
- 173 רכיב מרכזי המשפיע על הדיווח הוא הגירה בגיל מאוחר מגיל תיכון. 18% מכלל השופטים היהודים הם כאלו שהיגרו לישראל ולא דווח לגביהם מעמד חברתי-כלכלי, אך רק 5.6% מהשופטים היהודים שמונו כ-25 השנים האחרונות עונים על קריטריון זה. לכן, גם אם קבוצת המהגרים מוטה לכיוון חברתי-כלכלי נמוך, לא סביר כי מדובר בנתונים המשפיעים בצורה משמעותית על הנתונים.
- 174 ראו שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ורתם זלינגר *תמונת מצב חברתית 2015* 14 (מרכז אדוה, Momi Dahan, *How Successful Was the Melting Pot in the Economic Field?*, 14 *Isr. Econ. Rev.* 1 (2016)). כ-27% מהשופטים היהודים שבמאגר ו-10.5% מהשופטים היהודים שכינה בתחילת 2017 סומנו כדור ראשון להגירה. שנת הלידה החצינית של השופטים היהודים שכינה בסוף שנת 2017 היא 1966 כש-90% מהשופטים היהודים נולדו לפני שנת 1975. נתונים אלו תומכים בהשערה שעיקרם של השופטים הם מהדור הראשון-שני להגירה. לדיון בגישות התיאורטיות השונות לעדתיות יהודית בישראל (לרבות גישות מעמדיות) ראו סמי סמוחה "העדתיים היהודית בישראל כתופעה ממשית ונמשכת" עיונים 13, 413 (2003).
- 175 לימודי המנדט (שיעורי משפט); אוניברסיטת תל אביב; האוניברסיטה העברית; אוניברסיטת בראיילן; אוניברסיטת חיפה; המרכז הבינתחומי; המכללה למנהל; שערי משפט; מכללת נתניה; המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (מכללת רמת גן למשפטים); הקריה האקדמית אונו; המרכז האקדמי כרמל; המכללה האקדמית צפת; המכללה האקדמית ספיר; המרכז האקדמי פרס; רמות משפט. ראוי לציין כי על אף ההיסטוריה המורכבת של חלק ממוסדות החינוך המשפטיים בישראל, התייחסתי לכל אחד מהם כמוסד אחיד – אך זאת תוך תיעוד מועד סיום הלימודים שמאפשר הבחנה בדיעבד בין המוסדות. למשל הפקולטה למשפטים ברמת אביב שגלגולה הראשון כבית הספר למשפטים ולכלכלה, המשכה כשלושה של האוניברסיטה העברית ולבסוף כפקולטה עצמאית במסגרת אוניברסיטת תל אביב.
- 176 ארצות הברית; קנדה; בריטניה; מדיניות האימפריה הבריטית לשעבר; גרמניה; מזרח אירופה; אירופה – אחר; האימפריה העות'מנית; אסיה ואפריקה – המזרח התיכון; אחר.
- 177 בית המשפט העליון; בית משפט מחוזי; בית משפט שלום; בית דין לעבודה; בית משפט אחר; פרקליטות; צה"ל; משטרה; משרד המשפטים – ייעוץ משפטי; משרד המשפטים – אחר; משרד/רשות ממשלתיים; רשות מקומית; ציבורי – אחר.
- 178 ארגון חברה אזרחית; סגוריה ציבורית.
- 179 סגל עוז שיפוטי; פרקליטות; משרד המשפטים – אחר; משרד/מוסד/רשות ממשלתיים; כוחות הביטחון (צבא, משטרה, שב"כ, מוסד, שב"ס); רשות מקומית; ביטוח לאומי; סגוריה ציבורית; ציבורי – אחר; אקדמיה; חברה אזרחית; עריכת דין פרטית; מגזר פרטי אחר.