



התנועה למשילות
ודמוקרטיה

משמר המשפט

מחקר מיוחד אודות ניהול הזמן השיפוטי
בבית המשפט העליון

עו"ד זאב לב

תוכן

על המחקר.....	3
מבוא.....	5
עיקרי הנתונים.....	9
זכות העמידה.....	12
הקצאת הזמן השיפוטי.....	14
התפתחויות והמלצות.....	16
א. העברת סמכויות לבתי המשפט לעניינים מנהליים	
ב. עיגון זכות העמידה בחקיקה	
ג. פסיקת הוצאות ריאליות	
סיכום.....	18

משמר המשפט - תיאור המחקר וסיכום נתונים

התנועה למשילות ודמוקרטיה (להלן: "התנועה") פועלת למען חיזוק המשילות ומתן כלים ואפשרויות לנבחרי הציבור לקדם את המדיניות בשמה נבחרו, באופן המשקף את רצון בוחריהם, העם במדינת ישראל, וכן לקידום עקרונות של שקיפות ויעילות במערכות אכיפת החוק ובשירות הציבורי בישראל. במסגרת זו פעלה התנועה לחקור את חלוקת העתירות והנושאים המובאים בפני שופטי בית המשפט העליון, וכן את משך הזמן השיפוטי המוקדש לעותרים ולנושאים השונים.

על המחקר

התנועה למשילות ודמוקרטיה (להלן: "התנועה") פועלת למען חיזוק המשילות ומתן כלים ואפשרויות לנבחרי הציבור לקדם את המדיניות בשמה נבחרו באופן המשקף את רצון בוחריהם, העם במדינת ישראל, וכן לקידום עקרונות של שקיפות ויעילות במערכות אכיפת החוק ובשירות הציבורי בישראל.

במסגרת זו פעלה התנועה לחקור את חלוקת העתירות והנושאים המובאים בפני שופטי בית המשפט העליון, וכן את משך הזמן השיפוטי המוקדש לעותרים ולנושאים השונים. לשם הפקת המחקר ואיסוף הנתונים גייסה התנועה סטודנטים שהוכשרו על ידי להיכרות עם מערכת המשפט, סוגי הדיונים וההתנהלות באולמות. הסטודנטים ערכו רישום ידני מפורט ומדויק על פי רשימה מוגדרת אודות ניהול ההליך באולם בית המשפט בדגש על זמני הדיונים.

התצפיות שכיסו 98% מהדיונים נערכו בתקופה שבין חודש יולי לחודש נובמבר 2017. הנתונים הוזנו ועובדו על ידי הצוות המשפטי של התנועה למשילות ודמוקרטיה שגאה להגיש מחקר מפורט ראשון מסוגו בישראל השופך אור על הקצאת המשאב הציבורי היקר - זמן שיפוט בבית המשפט העליון ומתאר בקווים אמפיריים את מפת השקעת הזמן והמשאבים של מוסד זה.

אחד המניעים לעריכת המחקר היה העובדה כי בית המשפט העליון הישראלי הופך להיות מוקד בו מתקבלות או נבלמות הכרעות הרות גורל הנוגעות לענייני מדיניות, ערכים, כלכלה ובטחון, נושאים שבאופן שגרתי מסורים לתחומם של הכנסת והממשלה. דומיננטיות היתר של בית המשפט במישורים אלו מחד, ואמות מידה ירודות של שקיפות ומידע על המתרחש בבית המשפט העליון מאידך העלו את הצורך בהתחקות אחר נתונים ועובדות שילמדו מעט יותר על המוסד שהשפעתו רבה על אזרחי ישראל אך הידיעה על המתנהל בו נתונה בידי מעטים.

בנוסף, התנהלות בית המשפט העליון, הקצאת המשאבים והזמן הדיוני בו מתגלגלים ישירות אל האזרח המבקש סעד מבית המשפט, אם בפנייה ליישוב סכסוכים, בערעור פלילי או בסעד לאזרח הנרמס תחת גלגלי רשויות המדינה. צדק בא לידי ביטוי גם בלוח הזמנים בו הוא יוצא לאור ומשום כך הנתונים שנאספו מלמדים גם על אופן קיום תפקידיו המקוריים של בית המשפט.

במסגרת פעילות התנועה נעשו מספר פניות בשנים האחרונות להנהלת בתי המשפט בהתאם לחוק חופש המידע ובהן התבקשו נתונים ועובדות על עבודת בית המשפט העליון ושופטיו. בתשובות רבות נרשמו קשיים בהעברת והנפקת המידע ולא פעם הודו בהנהלת בתי המשפט כי מידע מבוקש כלל אינו קיים ואינו נאסף, בניגוד למה שניתן לצפות ממוסד חשוב כבית המשפט העליון.

התקווה היא כי מחקר זה ישפוך אור על התנהלות בית המשפט ויעודד הן את השופטים ומערכת בתי המשפט והן את הכנסת והממשלה ליישם שינויים מחייבים בעבודת מוסד חשוב זה.

תודה לעו"ד יכין זיק שריכז את פעולת המחקר יחד עם הסטודנטים שהשתתפו בו: יוסי הרצליך, אבינעם גרפינקל, איתי שמלה, איתן ישראלי, אלכס צ'רביאק, אלעד אזולאי, אריאל סטולפר, ביתיה פנירי, בני ראובן, דוד פלסר, חיים איפרגן, יעל שמואלי, יערה מרדכי, מיכאל כוכב, מיכאל סטופל, מלכה בלוך, מעיין נחום, נופר יוסף, נופר כחלון, נעה כהן, עדן אמיר, ראובן קרומביין, רואן חלבי, רות גבריאלי, שונית גולדברג, שחר חרלפ, שירה הופרט, שרה ברוכים ומוריה גלבוע. תודה לעו"ד זאב לב ולצוות המשפטי של התנועה למשילות ודמוקרטיה שעיבדו את הנתונים והעלו אותם לכדי חיבור זה.

מבוא

בית המשפט העליון של מדינת ישראל הינו הערכאה הגבוהה ביותר במערכת המשפט הישראלית, והוא נושא עליו שני "כובעים" במקביל: האחד, ערכאת הערעור העליונה במדינת ישראל, במסגרת זו הוא דן בערעורים פליליים, אזרחיים ומנהליים; השני, בית-משפט גבוה לצדק (בג"ץ) השומע עתירות נגד רשויות ציבוריות שונות כערכאה ראשונה וכן כנגד פסקי-דין של בתי-דין דתיים וערכאות שיפוטיות אחרות כדוגמת בית הדין לעבודה. ככזה, נתונה לבית המשפט העליון השפעה רבה על חייהם של אזרחי ישראל, הן בהיותו קובע הלכות לערכאות שתחתיו, והן בהיותו המחליט הבלעדי, הראשון והאחרון, בעניינים מנהליים רבים במסגרת בג"ץ.

לצורך הבנת הקטגוריות השונות במחקר זה, ולשם הבנת ההשלכה של הנתונים שיוצגו, יש לפתוח בהסבר קצר בנוגע לקטגוריית הדיונים בפני בית המשפט העליון כפי שהוגדרו במחקר. חילקנו את כלל התיקים שנשמעו בפני שופטי בית המשפט העליון במהלך התקופה שנבחרה ל-4 קטגוריות:

- **פלילי** - כלל הערעורים, בקשות הביניים ובקשות הערעור שנשמעו בפני בית המשפט העליון ושעניינם הליך פלילי, בין אם מי שהביא את הבקשה או העתירה בפני בית המשפט היא המדינה ובין אם מדובר באזרח הנאשם. בין השאר כלולים בקטגוריה זו תיקי בש"פ, ע"פ, רע"פ וכדומה. מטבע הדברים מדובר בד"כ בעניינים שחשיבותם גבוהה במיוחד לפרט (כאשר מדובר בנאשם המביא את עניינו בפני הערכאה הגבוהה ביותר האפשרית) או לחברה, כאשר המדינה מבקשת לטפל במי שבעיניה הינו עבריין.
- **אזרחי** - כלל הערעורים, בקשות הביניים ובקשות רשות ערעור שעניינם הליכים אזרחיים אשר התנהלו בפני בתי המשפט השונים והובאו בפני בית המשפט העליון. בין השאר כלולים בקטגוריה זו תיקי ע"א, רע"א, בע"מ, בש"א וכדומה. בעניינים אלו מדובר בדרך כלל על סכסוכים אזרחיים המתגלגלים זמן רב במערכת המשפט.
- **מנהלי** - ערעורים ובקשות שונות המגיעים במסגרת הליכים מנהליים ו/או מבתי המשפט המנהליים, שבין האזרח לרשויות. בקטגוריה זו נכללים תיקי בר"ע, בר"מ, עע"מ, וכדומה. מדובר בד"כ בסכסוכים שבין האזרח לרשויות, שאינם נוגעים לדין הפלילי, ושמשמעויותיהם בדרך כלל כספיות. גם תיקים אלו נוטים להמשך זמן ארוך יחסית ו"להתקע" בגלגלי מערכת המשפט.
- **בג"ץ** - הליכים בפני בית המשפט הגבוה לצדק. מנתוני בית המשפט אלו התיקים בעלי תוחלת החיים הקצרה ביותר בממוצע, בפני בית המשפט העליון.

כאמור, אותם חמישה עשר שופטים היושבים בבית המשפט העליון יושבים הן כערכאת הערעור בתיקים האזרחיים, הפליליים והמנהליים, והן כשופטי בג"ץ בתיקי הבג"צים. כך, ככל שהזמן השיפוטי המוקדש ע"י בית המשפט לעתירות לבג"ץ גובר, הרי שמטבע הדברים קטן הזמן השיפוטי המוקדש לערעורים השונים, ובכך מתארך משך הזמן עד לקבלת פסק דין בערעורים אזרחיים ופליליים.

התארכות ההליכים המשפטיים גורמת לחוסר צדק, לבזבז משאבים עצום במשק ולחוסר וודאות הנובע מהקושי לאכוף הסכמים, כדוגמא, כתוצאה מהזמן הרב הלוקח למיצוי הליך משפטי. כך למשל פורסם כי במדד שפרסם הבנק העולמי² נמצא כי ישראל מפגרת אחר העולם המערבי ביכולת אכיפת החוזים³:



למדד זה השפעה ישירה על הרצון של חברות בינלאומיות לפתוח עסקים בישראל, וכן על התקדמותו של המשק הישראלי כולו. בדומה, התארכות הזמנים עד לקבלת פסק דין סופי בערעורים הפליליים מובילה לעינוי הדין, ולהארכת ישיבתם של אזרחים חפים מפשע במעצר, במקרים בהם הם מזוכים בסופו של ההליך⁴.

2. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/israel>

3. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1272518>

4. כך למשל, אך לאחרונה ניתן בבית המשפט העליון פסק הדין שזיכה את אלישע חייבטוב

ע"פ נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנת 2016 נפתחו בבית המשפט העליון יותר תיקי בג"ץ מאשר כלל התיקים האחרים (ערעורים אזרחיים, פליליים ומנהליים) גם יחד⁵:

סוג תיק	נפתחו
	כמות תיקים
בג"ץ	2,270
עע"מ	276
ע"א	957
ע"פ	734

כמו כן, אורך חיי התיק הממוצעים בבג"ץ הינו קצר משמעותית מאורך חייו הממוצע של תיק ערעור:

אורך חיי התיק בית המשפט העליון

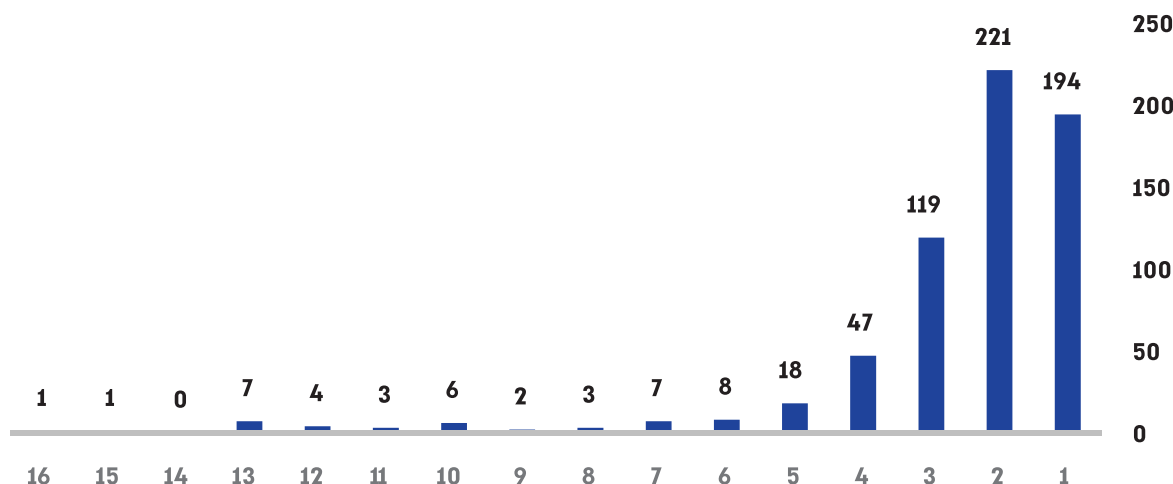
סוג תיק	אורך חיי התיק (בחודשים)
בג"ץ	8.0
עע"מ	11.3
ע"א	14.2
ע"פ	10.2

השוואה של נתונים אלו, שפורסמו כאמור ע"י הנהלת בתי המשפט, יחד עם מידע שהתקבל בעקבות בקשות חופש מידע שהגישה התנועה למשילות מאפשר לתת ממשות רבה יותר למספרים הממוצעים שהובאו לעיל. כך למשל, מתוך 642 תיקים שנידונו כבר בפני הרכב כלשהו בבית המשפט העליון, אולם טרם נסגרו, למעלה מ-10% הינם תיקים בני יותר מ-5 שנים, וזאת מבלי להביא בחשבון את משך הזמן בו התגלגלו עניינים אלו בערכאות קודמות. חלוקה סכמטית של גיל התיקים שכבר נידונו בבית המשפט העליון, אולם טרם התקבל בהם פסק דין, ניתן לראות בגרף הבא:

מאשמת רצח, למעלה מ-11 שנים לאחר שהוגש כתב האישום בעניינו. מיותר לציין כי חייבטוב בילה את אותם 11 שנה מאחורי סורג ובריח (ראו: עפ 2868/13 אלישע חייבטוב נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 02.08.2018)).

5. הדו"ח השנתי של הנהלת בתי המשפט לשנת 2016, עמ' 13

גיל התיקים שנשמעו בפני בימ"ש העליון (בשנים)



למעלה ממחצית התיקים הינם בני למעלה משנתיים. ונזכיר - מדובר בתיקים שכבר התקיים בהם דיון, ולגבי חלקם ייתכן ומדובר בערכאה שלישית בה הם מתגלגלים. בנוסף לנתונים אלו, ישנם כ-1750 תיקים שנפתחו בשנים האחרונות, וטרם התקיים כלל דיון בעניינם.

הנתונים שהוצגו לעיל מבהירים היטב את התמשכות ההליכים בפני בית המשפט העליון, ואת עינוי הדין שנגרם לציבור האזרחים המבקשים לקבל את יומם בבית המשפט ולסיים את הסכסוך או את ההליך בפסק דין. אולם הנתונים אינם מאפשרים להציע פתרונות שכן הם אינם משקפים באופן מלא את השלב בו בא לידי ביטוי העומס על בית המשפט, מכיוון שהתמשכות הטיפול בתיק אינה מעידה בהכרח על המשאבים השיפוטיים המושקעים בו. כך למשל ייתכן תיק אשר מסתיים לאחר דיון קצר יחסית, שנדחה משך חודשים רבים, זאת לעומת תיק אשר הושקע בו זמן שיפוטי רב אשר נדחס לסדרת דיונים שהתקיימו ברצף ובפרק זמן קצר.

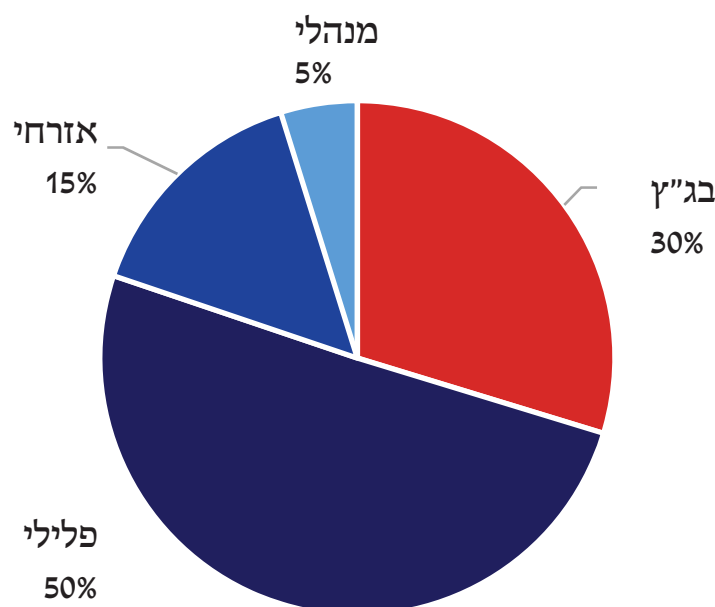
לצורך השלמת הנתונים וקבלת תמונה מלאה יותר על הקצאת הזמן השיפוטי בבית המשפט העליון, יזמה התנועה למשילות ודמוקרטיה מחקר זה, באמצעות הפעלת צוות של מתנדבים במשך תקופה של כ-4 חודשים, מיום 2 ביולי 2017 ועד ליום 2 בנובמבר 2017, אשר שהו באולמות בית המשפט משך כל יום הדיונים ומדדו את זמן הדיון בכל אחד מן התיקים. בנוסף, אספו מתנדבי התנועה מידע נוסף על כל תיק לצורך ניתוח שאלת זכות העמידה וזוהות העותרים, כפי שיפורט להלן.

עיקרי הנתונים⁶

במהלך תקופת הבדיקה מדדו המשתתפים במחקר דיונים שנערכו באולמות בית המשפט העליון בכ-750 תיקים שונים, תוך בחינת משך הזמן השיפוטי שהושקע בכל דיון, בהתאם לסוג ההליך ולזהות העותר. כמובן, בבחינת הזמן השיפוטי שהושקע נדרשנו הן למספר השופטים היושבים בדיון, הן לזמן הדיוני הכולל.

מהנתונים עולה בבירור כי מספר הדיונים בפני בג"צ בתקופה האמורה מהווים נתח משמעותי מסך התיקים שנידונו בפני בית המשפט, ומגיעים לכ-30% מכלל הדיונים בתקופה שנבדקה (ראו תרשים להלן).

חלוקת התיקים בפני בית המשפט העליון

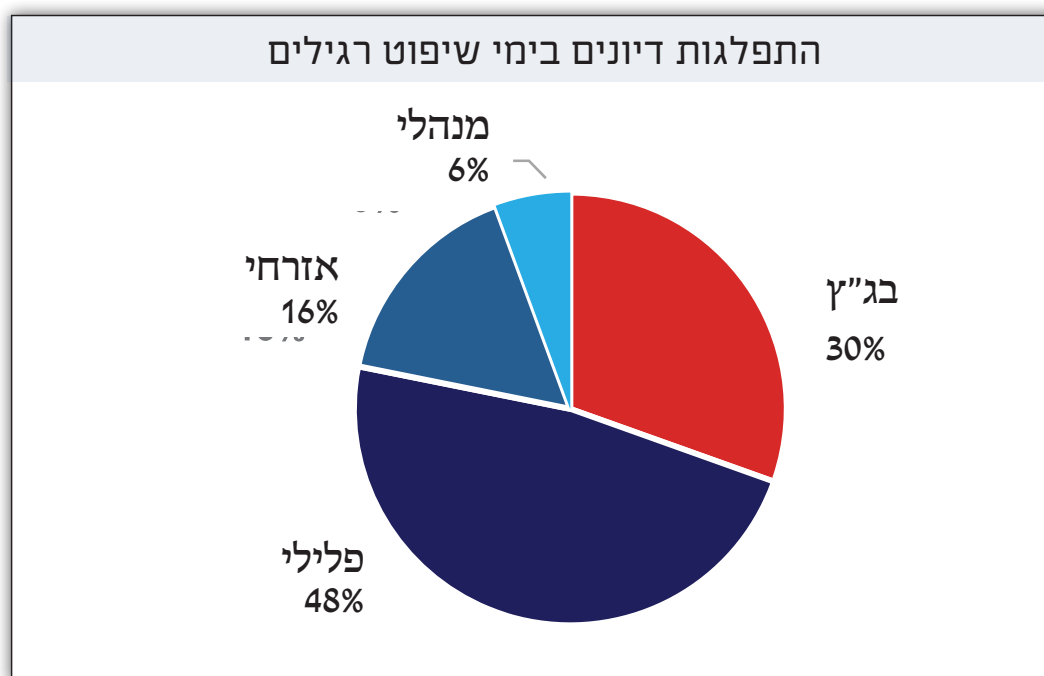


התרשים לעיל הינו תוצאה של ניתוח כלל התיקים בעניינם התנהל דיון בפני בית המשפט במהלך התקופה שנבחנה, אולם מאחר ובמהלך חלק ניכר מהתקופה בה התנהל המחקר היה בית המשפט בפגרה, במהלכה אמורים להישמע תיקים דחופים בלבד,⁷ ניתן היה להניח שניתוח התיקים שנשמעו בימים שאינם ימי פגרה יניב תוצאות שונות, מתוך

6. לעניין תקופת הבדיקה, יש לציין כי בין יום 21 ליולי ו-5 בספטמבר, וכן בין יום 4 לאוקטובר ועד 11 לאוקטובר, סה"כ 56 יום, התקיימה פגרת בתי המשפט במהלכה התקיימו דיונים בנושאים דחופים בלבד. במחקר התייחסנו להתפלגות הנושאים הנידונים בין תקופת הפגרה לתקופת העבודה ה"רגילה".

7. ס' 2 לתקנות בתי המשפט (פגרות), תשמ"ג-1983.

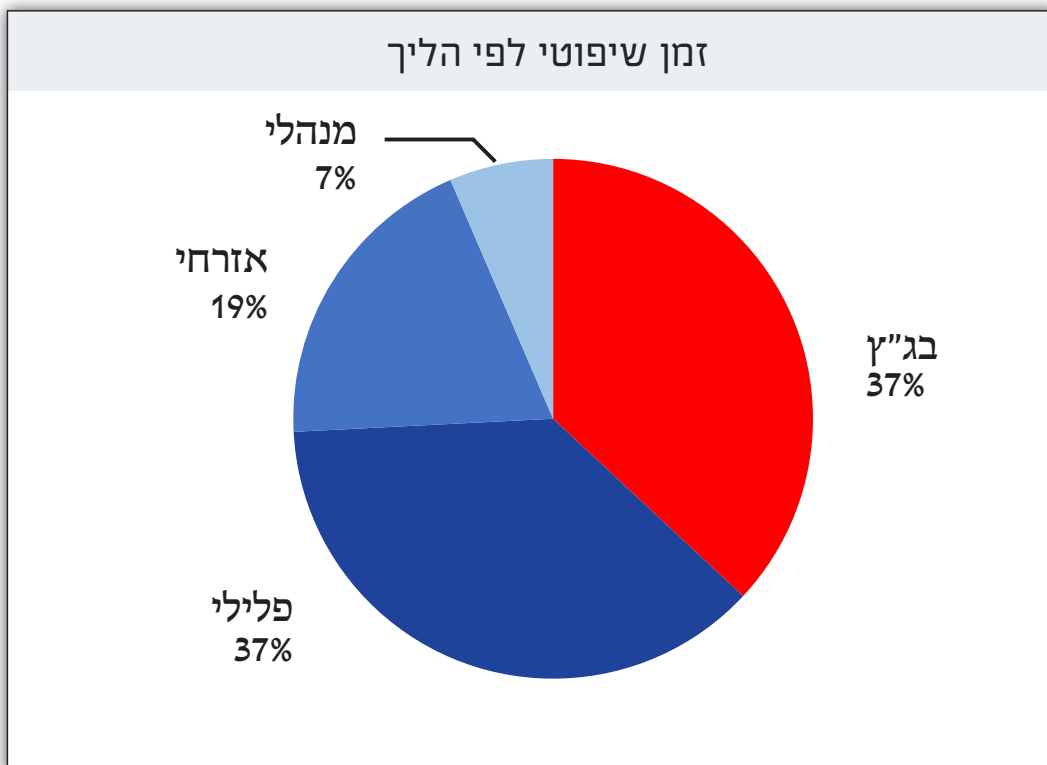
הנחה שתהיה הטיה מסוימת לטובת תיקים פליליים בתקופת הפגרה, ותיקון של ההטיה האמורה בימי השיפוט הרגילים. בניגוד למצופה, מצאנו כי התפלגות התיקים שנשמעו בפני בית המשפט נותרה דומה למדי הן בימי הפגרה והן בימי השיפוט הרגילים, למעט שני אחוזים שירדו משיעור התיקים הפליליים לטובת התיקים האזרחיים והמנהליים:



כאמור, נתונים אלו מפתיעים למדי שכן ניתן היה לצפות לירידה משמעותית בשיעור הדיונים בתיקי בג"ץ במהלך ימי הפגרה, שכן אין מדובר, בדרך כלל, בדיונים דחופים מטבעם ושאינם סובלים דיחוי, וודאי כך לעומת דיונים בנושאים פליליים, בהם לעיתים ניצבת חירותו של נאשם על הכף.

אולם כאשר מבקשים לבחון את התפלגות הזמן השיפוטי שהושקע בפועל בדיונים השונים, בניגוד לבדיקה שטחית של מספר הדיונים בלבד, הרי שהתמונה נעשית אף בעייתית יותר. לצורך בדיקת הזמן הדיוני נמדד משך הזמן (בדקות) של כל דיון, והוכפל במספר השופטים אשר ישבו בדיון בכל תיק. התוצאה מראה את כמות הזמן השיפוטי הישיר שהושקע בכל תיק, כמובן מבלי להתייחס למשך הזמן שהשקיעו השופטים בכתיבת התיק שלא במסגרת דיון באולם בית המשפט.

בבחינת משך הזמן השיפוטי שהושקע בתיקים השונים גדל באופן משמעותי חלקם של תיקי הבג"ץ מכלל התיקים, והוא עומד על 37% מכלל הזמן השיפוטי שהושקע במהלך התקופה שנבחנה, למעלה מ-20% יותר מחלקם היחסי בכלל הדיונים:



המשמעות הינה שכמות המשאבים שמשקיע בית המשפט בתיקי בג"ץ, לפחות כפי שנמדדו בדיונים הפרונטאליים בפני בית המשפט, גבוהה בהרבה מזו המושקעת בתיקי הערעור בפני בית המשפט העליון, וניתן לשער כי יש לכך השפעה משמעותית על משך הזמן לסגירתו של תיק ערעור - בין אם המדובר בערעור פלילי, ובין אם בערעור אזרחי או מנהלי. יצויין גם כי בחינת המקרים בהם נפסקו הוצאות כנגד העותר בבג"ץ, גם במקרים בהם נדחתה עתירתו, מעלה כי מדובר במקרים נדירים ביותר, וכי באופן כללי אין כל מחיר ממשי להגשת עתירה לבג"ץ תוך השחתת הזמן השיפוטי היקר ביותר במערכת המשפט בישראל.

המשמעות הינה שכמות המשאבים שמשקיע בית המשפט בתיקי בג"ץ, לפחות כפי שנמדדו בדיונים הפרונטאליים בפני בית המשפט, גבוהה בהרבה מזו המושקעת בתיקי הערעור בפני בית המשפט העליון, וניתן לשער כי יש לכך השפעה משמעותית על משך הזמן לסגירתו של תיק ערעור - בין אם המדובר בערעור פלילי, ובין אם בערעור אזרחי או מנהלי. יצויין גם כי בחינת המקרים בהם נפסקו הוצאות כנגד העותר בבג"ץ, גם במקרים בהם נדחתה עתירתו, מעלה כי מדובר במקרים נדירים ביותר, וכי באופן כללי אין כל מחיר ממשי להגשת עתירה לבג"ץ תוך השחתת הזמן השיפוטי היקר ביותר במערכת המשפט בישראל.

עד כה הוצגו הנתונים באופן גולמי, ללא התייחסות למהות התיקים שנידונו בפני בית המשפט. אולם בחינה של מהות הנושאים המסתתרים מאחורי ראשי התיבות "בג"ץ" מעלה תמונה עגומה עוד יותר בנוגע לאופן בו מוקצה הזמן השיפוטי של שופטי הערכאה העליונה במדינת ישראל.

זכות העמידה

העקרון של "זכות עמידה" (Locus Standi) קובע למעשה תנאי סף הנדרש מאדם על מנת להביא את עניינו בפני בית המשפט, על פיו נדרש העותר להראות קשר ייחודי לאירוע בעניינו הוא מבקש להופיע בפני בית המשפט. הרציונל הבסיסי הניצב מאחורי הגדרת זכות העמידה הינו שבית המשפט נותן סעד ספציפי לנפגע ספציפי, ואין לפתוח את שערי כל אחד לעתור בנוגע למקרים שאין לו כל שיוך אליהם. בדומה, נמנע בית המשפט מלדון בעתירה הנוגעת לשאלות תיאורטיות. בשני המקרים מדובר בהשחתת זמנו של בית המשפט, בזבוז כספי ציבור, והטרדת הצד הנתבע בצורך להתגונן מפני גורמים שאין לו כל קשר אליהם.

כך למשל דבריו של הנשיא בדימוס אהרון ברק בנוגע לזכות העמידה במשפט הישראלי:

מספר נימוקים הובאו לתמיכה בגישה זו: ראשית, החשש מפני הצפת בית המשפט, ושיבוש עבודת השפיטה התקינה, אם תותר הרצועה ואם אף עותר שאין לו אינטרס יוכל להביא את קובלנתו; שנית, פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות העשויה להתרחש במקום שבית המשפט יעסוק בקובלנות בעלות אופי ציבורי שעניין בעיות המנסרות מזירה בזירה הפוליטית והמשמשות נושא לדיונים בממשלה ובכנסת; שלישית, תפקידו השיפוטי של בית המשפט הוא להכריע בסכסוך (lis). ורק אם ישנו עותר שקופח ניתן לומר שיש לו ריב עם הרשות. ללא "ריב" בין צדדים אין בית המשפט פועל, מה גם שקיים חשש כי לא תוצג במקרה זה תמונה שלמה, שתאפשר קביעת תשתית עובדתית ראויה להכרעה שיפוטית.

גישה זו, שצמצמה את זכות העמידה אך ורק למצבים בהם הראה העותר "אינטרס אישי ומיוחד", נקלטה במשפט הישראלי משיטת המשפט האנגלי, והיא שלטה במשפט הישראלי במשך למעלה מ-30 שנה, עד לתחילת שנות ה-80. כך למשל קבע בית המשפט לגבי עותר שטוען ל"פגיעה בציבור"⁸:

במקום שהעותר מסתמך לעניין מעמדו, אך [רק] על הטענה כי החלטת הרשות הציבורית פגעה באינטרס ציבורי-קולקטיבי, שיש לו עניין בו, ובלי שהוא טוען לפגיעה

8. בג"ץ 287/69 שמחה מירון נ' שר העבודה כד (1) 337.

ממשית בתוך רשות היחיד שלו, לא יכיר בית המשפט, על פי הרגיל, בזכות עמידתו ולא יזקק לעתירתו

כאמור, העיקרון של זכות העמידה, מעבר לעקרונות התורתיים שבו, נועד לשרת גם מטרה פרגמטית של מניעת עומס מיותר על מערכת המשפט, תוך מניעת בזבוז זמן שיפוטי על הליכי סרק שבית המשפט אינו אמור לעסוק בהם, למען פינויו של זמן שיפוטי לטובת אזרחים המבקשים סעד ממשי. אולם, החל משנות ה-80, ובאופן אינטנסיבי יותר בשנות ה-90 והאלפיים, החל בית המשפט להרחיב יותר ויותר את גבולות זכות העמידה, באופן שלמעשה כמעט ורוקן אותה מתוכן.

כך למשל יצר בית המשפט בשנות ה-90 את מושג ה"עותר הציבורי" - עותר שאין לו כל עניין אישי בעתירה, וכל עניינו הוא רק בקידום "שלטון החוק" או קידום "עקרונות חוקתיים"⁹ - באופן שפתח את הפתח להתערבות בית המשפט בכל החלטה, כלכלית, מדינית, פוליטית או צבאית המתקבלת במדינת ישראל. תופעה זו של עתירות בעניינים אשר בעבר מקובל היה שאין לגביהם כל זכות עמידה הפכה לנפוצה עד כדי כך, שלמעשה לא מתקיים כבר כל דיון בשאלת זכות העמידה של העותר בנושאים שהינם מחוסרי זכות עמידה באופן מובהק, כפי שארע למשל בעניין "בגץ הגז"¹⁰.

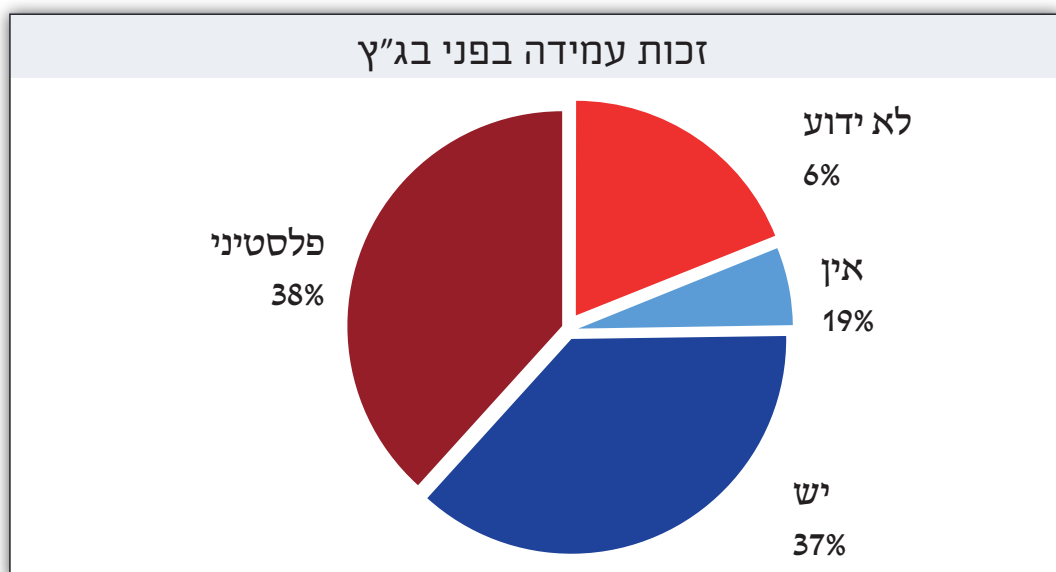
9. בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת נז (2) 62

10. בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (27.3.16).

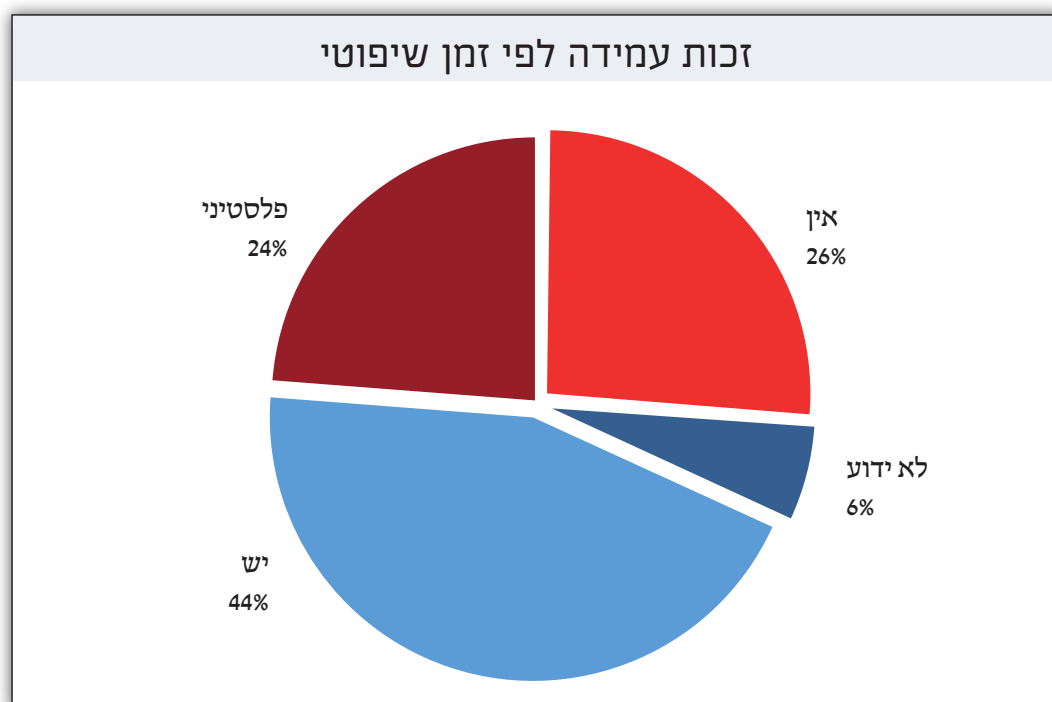
הקצאת הזמן השיפוטי

בענייננו, ניתחנו את כלל הדיונים בתיקי הבג"ץ שנשמעו בפני בית המשפט במהלך התקופה האמורה, השואבים כאמור כ-37% מהזמן השיפוטי בבית המשפט, תוך התייחסות לזהות העותרים, לסעדים שהתבקשו ולנושאי העתירה, מתוך ניסיון לבחון את ההשלכות של הרחבת זכות העמידה על האזרח הישראלי. הניסיון לקבוע לגבי כל עתירה האם קיימת לעותר זכות עמידה אינו ניסיון פשוט ממספר גורמים החוברים יחד: ראשית, וכפי שהוסבר לעיל, שאלת גבולותיה של זכות העמידה הינה שאלה פתוחה, אשר התשובה לה אינה אחידה גם במדינות שונות בעולם, ובהתאם בחרנו בקו מקל באופן יחסי, תוך התייחסות לזכות העמידה כפי שהייתה מקובלת טרם שחיקתה במשפט הישראלי בשנות ה-80. שנית, רבים מהמסמכים הנדרשים לצורך הכרעה בשאלת זכות העמידה בכל תיק ספציפי, כגון כתבי הטענות הראשיים, לא היו חשופים בפנינו, וגם גורם זה הוביל אותנו לבחירה בהגדרה מקלה כאשר במקרים של ספק הוכרע ל"קולא" - בין אם לסימון התיק ככזה בו ישנה זכות עמידה לעותר, ובין עם לסימונו כ"לא ידוע" במקרי ספק.

גם לאחר הטיית הנתונים האמורה, התמונה העולה בנוגע להשלכות של הרחבת זכות העמידה מטרידות. כך למשל עולה כי לגבי 19% מן התיקים שנשמעו בפני שופטי בג"ץ לא הייתה לעותר כל זכות עמידה, וכי 38% נוספים היו למעשה עתירות מנהליות של פלסטינאים, שאינם אזרחי ישראל. למעשה, שיעור התיקים בהם היתה לעותר זכות עמידה עמד על 37% בלבד מכלל התיקים, ויחד עם התיקים לגביהם לא ניתן היה להכריע עמד שיעור התיקים הרגילים על כ-43% בלבד, אל מול 57% מהדיונים, שבוצעו בעתירות שכלל לא צריכות היו להישמע, או שלאזרחי ישראל אין כל עניין בהן.



אמנם, בחינת הזמן השיפוטי שהושקע בעתירות השונות מרכז מעט את התמונה, שכן הזמן השיפוטי שהושקע בעתירות בהן היה העותר בעל זכות עמידה גדל ביחס לחלקן של עתירות אלו מכלל התיקים עד לשיעור של כ- 44% מכלל הזמן השיפוטי שהושקע בעתירות לבג"ץ, אולם במקביל גדל גם חלקן של העתירות בהן לא הייתה לעותר כל זכות לעמידה:



כאשר לוקחים בחשבון את העובדה ששיעור תיקי הבג"ץ תופס למעלה משליש מכלל הזמן השיפוטי של שופטי העליון, וכי למעלה ממחצית מהזמן השיפוטי המושקע בתיקי הבג"ץ הושקע בעתירות שצריכות היו להידחות על הסף מן הטעם של היעדר זכות עמידה, ובטח שלא להשמע בפני מותב שלושה, או לחלופין בעתירות שאינן נוגעות כלל לאזרחי מדינת ישראל, הרי שמתחילה להתברר התמונה העגומה הנוגעת לסיבות למשך הזמן שלוקח לאזרחי ישראל מן השורה לזכות לקבל פסק דין סופי בענייניו האזרחי או הפלילי.

התפתחויות והמלצות

לאור הנתונים שהוצגו, ואשר הועברו עוד "בזמן אמת" לגורמים הרלבנטיים השונים, המליצה התנועה מספר המלצות לתיקון המצב, אשר את חלקן הוחל כבר ליישם בפועל:

א. העברת סמכויות לבתי המשפט לעניינים מנהליים:

לאחר ביצוע המחקר הועבר בכנסת תיקון לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000, אשר העביר את הסמכות לדון בהחלטות מנהליות של רשויות באזור (אזור יו"ש) לבתי המשפט המנהליים, באופן שעתיד להוריד באופן משמעותי את העומס המוטל על שופטי בג"ץ. כך נאמר בתזכיר התיקון לחוק¹¹:

"הסמכת בתי המשפט לעניינים מנהליים לדון בהחלטות מנהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור תביא לכך שהחלטות אלה לא תידונה לפני בג"ץ כערכאה ראשונה ואחרונה. בעניין זה יצוין כי ניתוח הנתונים בדבר כמות העתירות המוגשות לבג"ץ מדי שנה מלמד כי ישנה כמות לא מבוטלת של עתירות בענייני האזור; כך, מעבר לתכלית אשר טמונה במהלך הכולל הנוגע למערכת השיפוט בעניינים מנהליים, הסמכת בתי המשפט לעניינים מנהליים כאמור אף תסייע בהפחתת העומס המוטל על בית המשפט העליון."

אכן, כפי שעולה מהנתונים שהוצגו לעיל, וששותפו בזמן אמת גם עם גורמים במשרד המשפטים העומד מאחורי תזכיר הצעת החוק, העברת הסמכות הראשונה לדיון בהחלטות מנהליות של רשויות באזור לבתי המשפט המנהליים עתידה להקל באופן משמעותי את עומס התיקים בפני בג"ץ. בדומה, הועברו גם החלטות בנושאים שמכוח חוק הכניסה לישראל לבתי המשפט המנהליים.

ב. עיגון זכות העמידה בחקיקה

המלצה נוספת, אשר עשויה להקל באופן משמעותי את העומס האמור, ולפנות זמן שיפוטי רב לתיקי הערעור, הינה להשיב במפורש, בחקיקה ראשית ובאופן ברור את

11. תזכיר הצעת חוק בתי משפט לעניינים מנהליים (תיקון מס'...) (הסמכת בתי משפט לעניינים מנהליים לדון בהחלטות מנהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור יהודה והשומרון), התשע"ח-7003

”זכות העמידה” בפני בג”ץ, כך שזכותו של עותר להביא את עתירתו בפני בית המשפט תוגדר בחוק באופן דומה למקובל במדינות העולם (ראו סקירה בנספח). לתיקון זכות העמידה יתרון נוסף בכך שהדבר ישיב את בית המשפט לתפקידו הטבעי - יישוב סכסוכים בין צדדים רלבנטיים - וימנע דיון בסוגיות תיאורטיות או פוליטיות גרידא בהן הסמכות להכריע מצויה בד”כ בידי בעלי תפקידים אחרים, החל מנבחרי ציבור ועד משרדי הממשלה השונים.

ג. פסיקת הוצאות ריאליות

כאמור לעיל, מצאנו כי רק במקרים נדירים ביותר פסק בג”ץ הוצאות לטובת המדינה, לרבות בעתירות אשר נדחו על הסף או שנדחו מבלי שניתן כל סעד לעותר. מציאות זו מעודדת עותרים סדרתיים, עתירות לצרכים תקשורתיים ולעיתים אף עתירות שכל עניינן הוא צבירת הון פוליטי. קביעה בחוק של ההוצאות במקרה של דחייה על הסף ובמקרים בהם העתירה נדחתה או נמחקה מבלי שניתן סעד ומבלי שהעתירה הובילה לשינוי בפעולת הרשות יקטין את התמריץ של עותרים להגשת עתירות קנטרניות ו/או חסרות סיכוי, וייעל את עבודת בית המשפט.

סיכום

ראינו כי ההליכים בפני בית המשפט העליון, המשמש הן ערכאת הערעור העליונה, המסיימת את הדיון בנוגע לתיקים האזרחיים, הפליליים והמנהליים, והן כבית המשפט הגבוה לצדק המשמש ערכאה ראשונה ואחרונה בתיקי הבג"ץ, יכולים להמשך שנים רבות. תיקים רבים, המבטאים אינטרסים מסחריים של אזרחי המדינה, יכולים להמשך שנים רבות, כאשר מאות תיקים נמשכים למעלה מ-5 שנים בבית המשפט העליון בלבד.

לנתונים אלו ישנה משמעות רבה לגבי היכולת לאכיפת חוזים, לקיום חיי מסחר תקינים, ליכולתו של האזרח למצות את זכויותיו כאשר הוא מואשם בפלילים וליכולתו לקבל סעד מנהלי.

העולה מהמחקר הינו שהתמשכות הליכים זו, לפחות בחלקה, אינה גזרת גורל, והיא תוצאה של הקצאת זמן שיפוטי יקר במיוחד, של הערכאה העליונה לערעורים במדינת ישראל, במגוון תיקים בהם היא כלל לא חייבת לעסוק. כך למשל עשרות תיקי בג"ץ שיכולים היו להידחות על הסף, מבלי להשחית זמן שיפוטי, מן הטעם הפשוט שאין בהם כל נפגע ספציפי ולעותר אין כל זכות עמידה בהם. בנוסף, מספר רב מאוד של תיקים של מי שאינם כלל אזרחי מדינת ישראל, שעבורם משמש בג"ץ הערכאה הראשונה, ואשר גוזלים גם הם זמן שיפוטי יקר.

יתר על כן, נמצא כי גם כאשר נדחות עתירות לבג"ץ בסופו של דבר, לאחר הקצאת זמן שיפוטי יקר, הרי שלעיתים נדירות בלבד מחויב העותר בתשלום הוצאות משפט, באופן שאינו יוצר כל מחיר ממשי להשחתת זמנה של הערכאה השיפוטית הגבוהה ביותר במדינת ישראל.

זשפט
שינוי

התנועה

למשילות ודמוקרטיה הינה עמותה רשומה העוסקת
בשמירת האיזונים בין מרכיבי הדמוקרטיה השונים
במדינת ישראל: הכרעת הרוב, זכויות הפרט, הגינות שלטונית ושקיפות.
התנועה עוקבת, חוקרת, מפרסמת ומקדמת חקיקה ורפורמות בממשק שבין
הרשות הנבחרת, המבטאת את הכרעות הרוב ואת היותה של ישראל מדינה
יהודית לבין הרשות השופטת המופקדת על זכויות הפרט, מניעת שחיתות
ושלטון החוק ושמה לה למטרה לקדם מגמות אלה בקרב הציבור בישראל.

דמוקרטיה

צדק
קהילה
אחריות

ושוראל

חדשנות

כנסת

סמכות

ריבונות

עתירה

חוקה

בג"ץ

התנועה למשילות ודמוקרטיה (ע"ר מס' 580568772)

רח' הברון הירש 4, ירושלים

office@meshilut.org.il | www.meshilut.org.il

טל' 02-5714118 | פקס: 077-4703432

לעמותה אישור הכרה בתרומות לצרכי מס לפי סעיף 46



התנועה למשילות

ו ד מ ו ק ר ט י ה