

## נכונותם של עורכי-דין בישראל להתמנות לשופטים\*

משה בר-ניב,\*\* רן לחמן,\*\*\* נועה גלעדי\*\*\*\*

מטרת מאמר זה היא לבחון את הגורמים המשפיעים על נכונותם של עורכי-דין להתמנות לכהונת שופטים. מינוי השופטים נהפך בשנים האחרונות לנושא מדובר ומרכזי במערכת המשפט בפרט ובציבור הישראלי בכלל. לא אחת עולה השאלה לגבי המחסור במועמדים ראויים למינוי לשופטים, ובמיוחד לגבי נכונותם של עורכי-דין מצטיינים לפנות לכהונת שופטים. שאלת נכונותם של עורכי-הדין להתמנות לשופטים לא נחקרה כמעט עד כה באופן אמפירי. במחקר זה נבחנים אמפירית הגורמים או המניעים המשפיעים על נכונותם של עורכי-דין לעבור לכהן כשופטים. המחקר מתבסס על נתונים מסקרים שנערכו בקרב אוכלוסיית עורכי-הדין בשתי נקודות-זמן בהפרש של עשור – בסוף שנות השמונים ובסוף שנות התשעים – וכוונתו לבחון את השינויים שחלו בתקופה זו (אם בכלל) בנכונותם להתמנות לשופטים.

מזן הממצאים עולה כי בניגוד לדעה הרווחת קיימת נכונות גבוהה בקרב עורכי-הדין להתמנות לשופטים, ובמספרים משמעותיים מאוד. מאגר נרחב זה של מועמדים-בכוח, אם ימומש, מאפשר בחירה ומיון של מועמדים ראויים וטובים למשרות שפיתה. המניעים המרכזיים בנכונות להתמנות לכהונה שיפוטית הם העניין בתפקיד והאתגר שבו. עם זאת, על-פי הסקר המאוחר יותר מסתמנת עלייה משמעותית במשקלם של גורמים "חיצוניים" לתפקיד עצמו, כגון שכר, קביעות וכולי. נבדקה גם ההשפעה האפשרית של גורמים הקשורים לתפקודה של מערכת המשפט (כגון עומס התיקים המוטל על השופטים, שביעות-רצון מתפקוד המערכת

\* הכנת מחקר זה וכתבתו הסתייעה במימון יחידת המחקר של בית-הספר למנהל עסקים, המסלול האקדמי, המכללה למנהל. על כך תודתנו. תודתנו גם למערכת משפט ועסקים ולקוראים האנונימיים על הערותיהם לכתב-היד.

\*\* דקן בית-הספר רדוינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה.

\*\*\* פרופסור, בית הספר למנהל עסקים, המסלול האקדמי, המכללה למנהל.

\*\*\*\* M.Sc. במדעי הניהול – התנהגות ארגונית, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב. חלק מבסיס הנתונים שבידינו וחלק מסוים משאלות המחקר המופיעות כאן שימשו בעיבודים שונים גם לשם הכנת עבודת התזה לתואר M.Sc. של נועה גלעדי באוניברסיטת תל-אביב, בהנחיית פרופ' לחמן ופרופ' פזי. תודתנו לעזרם תורג'מן על תרומתו לניתוח הנתונים.

ועוד) על נכונותם של עורכי-הדין להתמנות לכהונת שופט, אך השפעה זו לא נמצאה משמעותית. לממצאי המחקר ולמסקנותיו יש השלכות לעניין חשוב זה של עידוד עורכי-דין רבים ככל האפשר לפנות ולהציג את מועמדותם לתפקידי שפיטה, שכן כאשר מאגר המועמדים יהיה גדול, יהיה אפשר לבחור את הראויים ביותר לכהונת שופטים, ובכך להבטיח איכות גבוהה של השופטים.

#### מבוא

פרק א: בחינה אמפירית של המאפיינים המשפיעים על הנכונות להתמנות לשופט

1. נכונות להתמנות לשופט לפי ערכאות
2. ותק ובכירות כעורך-דין והנכונות להתמנות לשופט
3. שכר השופטים והנכונות להתמנות לשופט  
(א) השינויים שחלו בשכר השופטים על-פני העשור  
(ב) שכר השופטים ביחס לשכרם של עורכי-הדין  
(ג) האם שכר השופטים אטרקטיבי לעורכי-הדין?
4. עומס העבודה המוטל על השופטים  
(א) שינויים שחלו במספר השופטים  
(ב) השינויים שחלו במספר התיקים במערכת  
(ג) השפעת העומס המוטל על השופטים
5. גורמי הַיַעַה פנימיים במעבר לשיפוט

פרק ב: ניתוח רב-משתני של הנטייה לעבור לשפיטה

1. ניתוח הרגרסיה משנת 1988
2. ניתוח הרגרסיה משנת 1999

פרק ג: דיון ומסקנות

נספחים

1. נספח א – נתונים
2. נספח ב – שיטת המחקר  
(א) המדגמים  
(ב) כלי המחקר

## מבוא

מינוי שופטים נהפך בשנים האחרונות לנושא מדובר ומרכזי במערכת המשפט ובציבור הישראלי. המחסור במועמדים ראויים לכהונה מובא כהסבר משמעותי לסחבת ולעינויי-הדין הנגרמים למתדיינים בשל מחסור בשופטים. לאחרונה נערכים דיונים רבים (ואף "לוהטים") בדבר הליכי המינוי הראויים של שופטים. בדיונים אלה עלתה לא אחת גם השאלה לגבי איכותם של המתמנים לשופטים. הדבר נקשר לרוב לנכונותם – או לאי-נכונותם – של עורכי-דין מצטיינים לפנות לכהונה כשופטים. דברים אלה משתקפים היטב בדבריו של שופט בכיר שצוטטו לא מכבר בעיתונות:

"מאמצים כבירים נעשים למשוך עורכי דין פרטיים מצליחים לתפקידי שיפוט בכירים... לבתי המשפט הגבוהים קשה למשוך אנשים טובים..."<sup>1</sup>

השאלה העולה מדברים אלה היא זו: עד כמה יש (או אין) נכונות בקרב עורכי-דין לעזוב את עיסוקם כעורכי-דין ולפנות לכהן כשופטים? אילו גורמים עשויים להיות קשורים לנכונות (או לאי-נכונות) זו? בשאלה זו עסק המחקר שלפנינו. אי-אפשר להגזים בחשיבותן של התשובות האמפיריות לשאלות אלה: יש להן משמעות רבה ביותר הן להבנת התופעה והן ליישום פתרונות אפשריים, שיכולים לשפר מאוד את תפקודה של המערכת השיפוטית בישראל.

מטרת המחקר הייתה לבחון באופן אמפירי את הנטייה ואת גורמיה בקרב עורכי-דין בישראל, ואת השינויים שחלו בנטייה זו (אם בכלל) על-פני עשור. לפיכך המאמר מתמקד בשתי שאלות מרכזיות: האחת עוסקת, כאמור, בבחינת קיומה של נכונות בקרב קהילת עורכי-הדין לעבור לכהונת שפיטה; והאחרת בוחנת את הגורמים המניעים את עורכי-הדין לרצות לעבור לקריירה שיפוטית. שאלה זו עומדת בפני עצמה, ויש לה חשיבות בכמה מישורים.

מאמר זה מבוסס על ניתוח של נתונים שנאספו בשני סקרים שנערכו על-ידי בר-ניב ולחמן<sup>2</sup> בהפרש של עשור (בשנת 1988 ובשנת 1999). הסקרים נערכו על מדגמים מייצגים של אוכלוסיית עורכי-הדין בישראל. בסקרים אלה הוצגו לעורכי-הדין שאלות שונות באשר לנכונותם להתמנות לכהונת שפיטה באחת משלוש הערכאות העיקריות במערכת: בתי-משפט השלום, בתי-המשפט המחוזיים ובית-המשפט העליון.<sup>3</sup> מאחר שמינוים של עורכי-דין מפרקטיקה פרטית לבית-המשפט העליון היה נדיר ביותר, המחקר מתמקד

- 1 נורית רוט וארנון בן יאיר "שופט בכיר: פנינו לעוה"ד בכר, בנקל וקלגסבלד – והם לא רצו להיות שופטים" *TheMarker* 26.2.2007, 6.
- 2 לפרטים על עריכת הסקרים ראו משה בר-ניב (בורנובסקי) ורן לחמן "שכר או אתגר: נכונות להתמנות לכהונת שפיטה במערכת בתי-המשפט" הפרקליט מב 321 (1995).
- 3 למבנה של מערכת בתי-המשפט בישראל ראו חוק-יסוד: השפיטה, ס"ח התשמ"ד 78 (להלן: חוק-יסוד: השפיטה).

בעיקר בנכונות להתמנות לכהונת שפיטה בבתי-משפט השלום ובבתי-המשפט המחוזיים. למיטב ידיעתנו, המחקר האמפירי היחיד בנושא זה שפורסם עד כה בארץ הוא מאמרם של בר-ניב ולחמן משנת 1995, המתבסס על ניתוח הנתונים שנאספו בשנת 1988.<sup>4</sup> שאלה חשובה ביותר בעניין הנכונות להתמנות לשופט היא שאלת קיומו של מאגר נרחב של מועמדים לשפיטה. לקיומו של מאגר נרחב כזה יש חשיבות עצומה מכמה היבטים – חברתיים ומשפטיים. ערך מרכזי שתהליך בחירת השופטים נועד להבטיח הוא מינוים של המועמדים האיכותיים ביותר. ככל שמאגר המועמדים רחב יותר כן קל לאתר מתוכו מועמדים איכותיים יותר, וכתוצאה מכך תעלה איכות השפיטה, ובעקבותיה הרווחה החברתית. ככל שאיכות השופטים גבוהה יותר, ממילא איכותה של מערכת בתי-המשפט עולה, ועימה התועלת החברתית הנובעת מפעולתה של מערכת השיפוט. איכות שופטים גבוהה מובילה לעליית המוניטין של מערכת בתי-המשפט, שהינה חיונית לשמירה על מעמדם של השופטים ועל אמון הציבור בהם. אולם מעבר לכך, וחשוב לא פחות מכך, איכות גבוהה של שופטים משמעה גם דיוק בשפיטה. ככל שההחלטות השיפוטיות נקיות משגיאות כן עולה התועלת של מחזיקי עניין, משפטיים ואחרים, בקיום החוק. לעומת זאת, איכות שופטים נמוכה יותר מגדילה את ההסתברות לשגיאות בהחלטות השיפוטיות ואת שכיחותן. מערכת שיפוטית שהחלטותיה שגויות מעודדת למעשה גורמים שאינם מעוניינים בשמירת החוק לעבור עליו, שכן ההסתברות שהם יורשעו תקטן בשל שגיאות המערכת. להבדיל, מי שחפץ לקיים את החוק עלול להימצא באופן שגוי כמי שהפר את הוראות הדין, ולכן הכדאיות של שמירת החוק פוחתת גם לגביו.

פן נוסף הוא שמאגר רחב מאוד של מועמדים מאפשר למתכנן החברתי להגשים מטרות נוספות בעלות חשיבות חברתית לגבי מערכת בתי-המשפט, וזאת מבלי לפגוע באיכות השפיטה. לדוגמה, מאגר נרחב מאפשר למנות למשרת שפיטה גם מועמדים ממגדרים וממגזרים חברתיים אשר שכיחותם בקרב השופטים נמוכה. קיום מאגר מועמדים גדול שומט את הקרקע מתחת לטיעון של מחסור במועמדים ראויים כהסבר לייצוג הנמוך של מגזרים אלה. לפיכך, כאשר יש מועמדים רבים, קידום העיקרון הדמוקרטי-הליברלי של שוויון בייצוג מגזרים כאלה גם במערכת השפיטה אינו מתנגש בהכרח עם העיקרון של מינוי המוכשרים ביותר. זאת ועוד, קיום מאגר נרחב והטרונגני של מועמדים לשפיטה מעמיד בסימן שאלה את הטיעון כי מינוי שופטים נעשה על-פירוב מקרב שכבות חברתיות מבוססות – מעמד-הביניים ומעלה. מינוי שופטים בעיקר מקרב שכבות האוכלוסייה המבוססות הינו כנראה בגדר תופעה שכיחה למדי במערכות משפט שונות.<sup>5</sup> סוגיה נוספת

4 ראו בר-ניב ולחמן, לעיל ה"ש 2. במגזין של הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין פורסם אומנם סקר המדווח כי כ-30% מבין המשיבים שנקטו עמדה מעוניינים להתמנות לכהונת שפיטה. ראו מוטי דנוס "לא רוצים להיות שופטים" הפרקליטים 15, 12 (2007). אולם סקר זה אינו מחקרי או אקדמי.

5 ראו, למשל, את המצב בקנדה: Ian Greene, *The Charter of Rights 68* (1989). ראו עוד בסקוטלנד: Kate Malleson & Peter H. Russell, *Appointing Judges in an Age of Judicial Power* 27 (2006).

בהקשר זה היא הטענה בדבר היקף המינויים הנרחב יחסית של מועמדים מהמגזר הציבורי (במיוחד מהפרקליטות), דהיינו, ייצוג-היתר של יוצאי הפרקליטות הממשלתית במערכת השפיטה.<sup>6</sup> אין סיבה מיוחדת להעדפת יוצאי המגזר הציבורי, למעט הטיעון שהם נכונים יותר להתמנות מעמיתיהם בקהילת עורכי-הדין, אשר בה, במיוחד בקרב עורכי-הדין הפרטיים, אין די מועמדים. מאגר רחב של מועמדים-בכוח שומט את הקרקע מתחת לטיעון זה. כהונת השפיטה היא ייחודית במובנים רבים. בראש ובראשונה זוהי משרה "צמיתה" – השופט מכהן בתפקידו עד הגיעו לגיל שבעים, כך שהמינוי הוא לתקופה שעשויה להימשך עשרות שנים.<sup>7</sup> הרגולציה המשפטית של מעמד השופט מגבילה ביותר את הבקרה על דרכי התנהגותו של השופט (להבדיל, באופן מובהק, מהבקרה הרחבה על החלטותיו השיפוטיות בדרך של ערעור). גם היכולת לכוון את דרך מילוי תפקידו של השופט במהלך שנות כהונתו הרבות הינה שולית ביותר. האינטרס החברתי בשמירה על עצמאותם השיפוטית של השופטים הוביל ליצירת מבנה חקיקתי ומנהלי המאפשר לשופט מרחב תמרון ניכר ביותר באשר לאופן מילוי תפקידו.<sup>8</sup> אומנם, המטרה החקיקתית היא לשמר את העצמאות השיפוטית בכל הקשור למהותן של ההחלטות המתקבלות על-ידי, אולם כדי לשמר זאת הורחבה מסגרת שיקול-הדעת של השופט גם מעבר למהות ההחלטות, והיא חלה במידה רבה גם על האופן שבו הוא ממלא את תפקידו. ההנחה היא כי אם תתאפשר התערבות גם באשר לאופן מילוי התפקיד, יהיה בכך כדי להשפיע על התנהגותו של השופט גם בתחום ההחלטות המהותיות.

השופטים ואופן מילוי תפקידם כפופים אם כן לכמה מערכות בקרה – חלקן פורמליות וחלקן ציבוריות. הפיקוח על תוכן ההחלטות של השופטים מפותח ורחב (אולי אף מעבר לראוי) באמצעות בקרתן של ערכאות הערעור. לעומת זאת, בכל הקשור לדרך מילוי התפקיד השיפוטי, מערך הבקרה מאוד לא-משמעותי, כאמור. מקצת מסדרי עבודתו של השופט כפופים לבקרתם של נשיאי בתי-המשפט, וחריגות משמעותיות מהמתכונת הראויה של מילוי התפקיד יכולות להתברר לפני נציב התלונות של מערכת בתי-המשפט.<sup>9</sup> כך, בפועל ההתערבות בדרך עבודתו של השופט, למעט במקרים חריגים, מועטה ביותר. אולי בשל כך מערך הבקרה המהותי על ההחלטות הוא מן ההדוקים ביותר בקרב כל המערכות הארגוניות, שכן כל החלטה מהותית ניתנת לבקרה (למעט של בית-המשפט העליון). כדי לחסן את השופט מפני לחצים או תמריצים נבנתה מערכת משפטית וניהולית המבודדת השופטים מהשפעות חיצוניות. בצד היתרון הגלום במבנה כזה, המאפשר לשופטים לקיים את תפקידם ללא מורא, יש לכך השלכות שליליות אפשריות על התנהגותם של

6 ראו הדס מגן "ומה חושבים בברנז'ה על הוועדה למינוי שופטים?" גלובס 5.5.2004.

7 ס' 7 לחוק-יסוד: השפיטה וס' 13 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי-המשפט). כן ראו אליקים רובינשטיין שופטי-ארץ 127 (1980).

8 ס' 2 לחוק-יסוד: השפיטה; מרדכי בן-דרור התנהגות שופטים (2005); רובינשטיין, לעיל ה"ש 7, בעמ' 91; מיכל אגמון-גונן "אי תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" המשפט י 213 (2005).

9 ס' 13 לחוק-יסוד: השפיטה וס' 16א-21 לחוק בתי-המשפט.

השופטים. נושאי־משרה ועובדים אחרים כפופים לבקרתם של הממונים עליהם באמצעות מערך של תמריצים חיוביים ושלייליים. בהעדר מערך תמריצים ראוי, מתערער מערך הבקרה על התנהגותו של השלוח, שכן מה התועלת בבקרה אם אי־אפשר להפעיל סנקציות ואמצעי תיקון אחרים בעקבותיה? במילים אחרות, בהעדר מערך תמריצים נאותים לעידוד פעולה רצויה של שופטים, ובמקביל אף ללא יכולת הרתעה מפני פעולות בלתי־רצויות, קיים סיכון ניכר שחלק מהשופטים ינצלו מצב זה לרעה ולא ימלאו את תפקידם כראוי.<sup>10</sup> השופט, ככל עובד או שלוח אחר, מונע הן על־ידי רצון פנימי למלא את התפקיד (תמריץ פנימי או הניעה פנימית) והן על־ידי תמריצים חיצוניים המושתים על־ידי מערכות בקרה, אשר אמורות לפקח על פעולות השלוח (השופט) ולנתבן. במסגרת התמריצים החיצוניים, הכלי החזק ביותר שבידי המבקר (המעסיק) הוא התמריץ השלילי – יכולתו של המעסיק לפטר מועסק שאינו ממלא את תפקידו כראוי. כאמור, השופט מחוסן מפני פיטורים (למעט חריגים הקשורים להתנהגות פסולה באופן קיצוני). במקביל, התמריץ החיובי המרכזי המצוי בדרך־כלל בידי מעסיקים – הטבות שכר ותמריצים כספיים – אף לו אין כל השפעה על שופטים, שכן תנאי השכר של השופטים מנותקים כידוע לחלוטין מדרך תפקודם ומתפוקתם. שופט הפועל במסירות ובחרצות יקבל אותו שכר שיקבל שופט המשקיע הרבה פחות במילוי תפקידו.

לכן תהליך מיון קפדני וראוי של שופטים מלכתחילה מהווה מעין מנגנון בקרה על התנהלות השופטים והתנהגותם במשך שנות כהונתם הרבות. מאגר מועמדים נרחב מאפשר מיון טוב יותר, מראש, של שופטים בעלי הניעה פנימית גבוהה, ולכן יש לו חשיבות רבה ביותר. מאגר צר ומצומצם עלול להביא לידי בחירה מתוך אילוץ של מי שמצוי, ולא בהכרח של מי שראוי.

ניסיון להסביר את התופעות האלה בהתבסס על הנחה של "מאגר מצומצם יחסית" של מועמדים לשפיטה מעלה את השאלה: האומנם בישראל המאגר דל ומצומצם? התשובה היא אמפירית ביסודה ונבדקת במחקר שלהלן. מכאן חשיבותו של המחקר.

זאת ועוד, מחקר אמפירי הבוחן את קיומה של נטייה בקרב עורכי־דין להתמנות לתפקיד שופט מאפשר לבחון אם קיימים מאפיינים מסוימים הקשורים לנטייה או לחסרונה. בחינה זו תאפשר הבנה טובה יותר של הגורמים להתפתחותו של מאגר כזה, ומתוך כך אולי אף תסייע למקבלי ההחלטות בגיבוש מדיניות שתתרום להגדלתו של המאגר.

למרות החשיבות הרבה של תפקיד השופט במערכת המשפטית, אין כמעט ספרות מחקרית, משפטית או אחרת, העוסקת בנטייתם של עורכי־דין להתמנות לכהונת שפיטה. בספרות המשפטית לא מצאנו בחינה אמפירית של נושא המעבר של עורכי־דין לשפיטה מבחינת הגורמים המניעים את הפרט או מבחינת הגורמים שעשויים להיות קשורים להחלטתם של עורכי־דין לעשות מעבר זה. במאמר היחיד שנכתב בנושא בחנו בר־ניב ולחמן<sup>11</sup> את הקשר בין מניעים (כגון שכר ותנאים נלווים), אתגר ועניין מקצועי לבין

Richard A. Posner, *What Do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing 10*  
*Everyone Else Does)*, 3 SUP. CT. ECON. REV. 1, 13–15, 31 (1993)

בר־ניב ולחמן, לעיל ה"ש 2. 11

נכונותם של עורכי-דין לעבור לשפיטה. לפיכך בחנו גם במחקרנו זה מהם הגורמים ברמת הפרט שעשויים להניע עורכי-דין לרצות לעבור לכהונת שופט (או להרתיעם מכך). מובן שהנטייה לעבור מעריכת-דין לשפיטה אינה עומדת בפני עצמה, אלא מושפעת גם מגורמים מערכתיים בתחום ומקיומן של חלופות תעסוקתיות. החלטה לעזוב מקום עבודה נוכחי, שמתקבלת באופן וולונטרי על-ידי פרט, כרוכה בשקילה ובהערכה של אפשרויות תעסוקה חלופיות לעומת המצב במעמד הנוכחי.<sup>12</sup> סביר שהנכונות לעשות שינוי כזה בקריירה ולעבור מעריכת-דין למערכת השיפוטית תלויה במידה רבה באופן שבו עורכי-הדין מעריכים את החלופה השיפוטית, ובכלל זה את אופייה של מערכת המשפט וחשיבותה. ניתן לשער כי עורכי-דין יהיו מעוניינים לפנות לשפיטה ככל שהם יעריכו את מערכת המשפט בישראל כמערכת טובה ויוקרתית המספקת שירות טוב לציבור. לא יהיה זה ראוי להתעלם מהאפשרות שיש קשר בין גורמים אלה לבין נכונותו של עורך-הדין להתמנות לשופט. זאת, במיוחד לנוכח העובדה שהמעבר של עורכי-דין לשיפוט מהווה לעיתים "ניעות אחורנית" (נסיגה בקריירה), כפי שנראה מיד.

### פרק א: בחינה אמפירית של המאפיינים המשפיעים על הנכונות להתמנות לשופט

כפי שצוין לעיל, סוגיית נכונותם של עורכי-הדין להתמנות לשופטים נבחנת כאן בהקשר של הטענה בדבר מחסור בשופטים הנגרם עקב הימנעותם של עורכי-דין מלפנות לשפיטה. לכן השאלה הראשונה הנשאלת כאן היא: האומנם יש בעיה של מחסור במועמדים לתפקידי שיפוט? האומנם קשה למצוא עורכי-דין שיהיו מוכנים לכהן כשופטים במערכת בתי-המשפט?

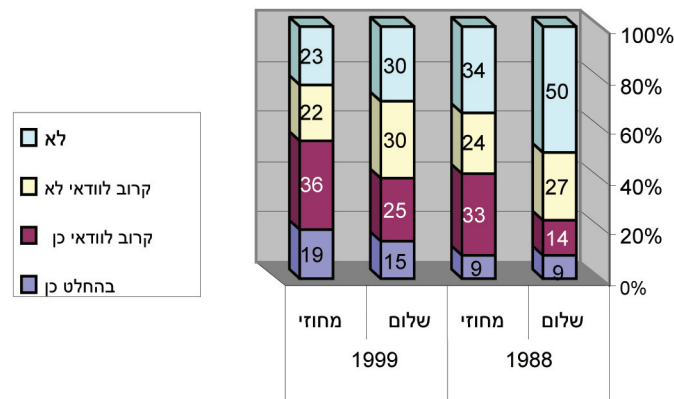
המעבר של עורכי-דין לשיפוט עלול להוות לעיתים נסיגה בקריירה שלהם. מאחר שבמערכת המשפט הנוהגת בישראל המעבר לשפיטה הוא ברוב המקרים לתפקידי השפיטה הנמוכים ביותר במדרג השיפוטי, מינוי כזה לשופט יכול להיחשב לעיתים נסיגה בקריירה של עורך-דין בכיר. ראוי לבחון, אם כן, אם נכונותו של עורך-דין לפנות למשרת שופט משתנה לפי הערכאה.

ממצאי המחקר הנוכחי מראים (ראו תרשים 1) כי הייתה נכונות משמעותית בקרב עורכי-דין להתמנות לשופטים בשתי נקודות-הזמן שנבחנו (1988 ו-1999), אך נמצאו הבדלים בין ערכאת השלום לבין ערכאת המחוזי מבחינת שיעור עורכי-הדין הנכונים להתמנות לשופטים בהן. באופן כללי, שיעור ניכר מקרב עורכי-הדין היו מוכנים להתמנות לכהונת שפיטה. יתרה מזו, נראה כי בעשור שבין השנים 1988 ו-1999 חלה עלייה בנכונות

12 ראו, למשל: Dail Fields, Myra E. Dingman, Paul M. Roman & Terry C. Blum, *Exploring Predictors of Alternative Job Change*, 29 J. OCCUP. PSYCHOL. 63 (2005).

הכללית לעבור מערכת־דין לשפיטה.<sup>13</sup> אם בוחנים זאת כשיעור מקרב כלל עורכי־הדין, אזי בשנת 1988 יותר ממחצית עורכי־הדין (53%) היו מוכנים להתמנות לשופטים באחת הערכאות, ואילו בשנת 1999 היו מוכנים לכך שני שלישים מהם (66%). ברור כי יש לבחון גם את השיעורים על־פי הערכאה (ראו בסעיף הבא), אך גם כך נראה שכאשר יותר ממחצית עורכי־הדין מביעים נכונות להתמנות לכהונת שפיטה, קשה לטעון שהיה מחסור במועמדים להתמנות לשופטים.

תרשים 1: נכונות להתמנות לשופט בבית־משפט השלום ובבית־משפט מחוזי בהבדל של עשור (N=334 - 1988 ; N=311 - 1999)



האם נכונות גבוהה זו שנרשמה בשנת 1999 עודה שרירה גם כיום? אומנם אין בידינו ממצאים לגבי המצב עתה, אך לשם השוואה, ברמה הכללית יותר, ניתן להשתמש בממצאים ובנתונים ממקורות אחרים. למשל, בשנת 2007 נערך סקר מטעם המגזין הפרקליטים בקרב עורכי־דין ממחוז תל־אביב והמרכז,<sup>14</sup> שבו נשאלו המשיבים לגבי נכונותם הכללית להתמנות לשופטים (ללא הבחנה בין ערכאות). תוצאות סקר זה מראות כי 34% מהם אמרו כי הם מוכנים להתמנות לשופטים. יש להשוות ממצאים אלה, של עורכי־דין ממחוז תל־אביב והמרכז, אל הממצאים שבידינו משנת 1999 לגבי עורכי־דין ממחוז זה בלבד, שלפיהם כ־40% מהם הביעו נכונות להתמנות לשופטים בבית־משפט השלום.<sup>15</sup> כלומר, ייתכן שהנטייה לעבור לשפיטה בקרב עורכי־דין ממחוז תל־אביב והמרכז ירדה במעט ביחס

13 הממוצע בשנת 1999 (2.43 על רצף של 1-4) היה גבוה מזה שנמצא בשנת 1988 (ממוצע = 2.07). הפרש זה מובהק סטטיסטית.

14 דנוס, לעיל ה"ש 4.

15 אנו מניחים כאן כי מאחר שבית־משפט השלום הוא נקודת הכניסה למערכת המשפט, סביר שעורכי־הדין בסקר של הפרקליטים (דנוס, לעיל ה"ש 4), אשר לא נשאלו לגבי הערכאה, התייחסו לערכאה של השלום, ולכן יש מקום להשוואה זו.



לממצאים שלנו משנת 1999. אין באפשרותנו לומר עד כמה ממצא זה מייצג, אם בכלל, את הנטייה בקרב כלל עורכי-הדין.<sup>16</sup> מכל מקום, גם שליש מעורכי-הדין הם מספר לא-מבוטל של מועמדים-בכוח לשיפוט.

## 1. נכונות להתמנות לשופט לפי ערכאות

עורכי-הדין נשאלו אם יהיו מוכנים להתמנות לשופטים לפי שלוש הערכאות העיקריות: בתי-משפט השלום, בתי-המשפט המחוזיים או בית-המשפט העליון. מן הנתונים בסקר עולה כי קיימת עלייה בנכונות לעבור לשפיטה בין 1988 לבין 1999 בכל שלוש הערכאות. תרשים 1 לעיל מציג את הממצאים לגבי שתי הערכאות העיקריות לענייננו.

מן הממצאים אפשר לראות כי הנכונות החיובית<sup>17</sup> להתמנות לשופט שלום כמעט הוכפלה משנת 1988 (23%) לשנת 1999 (40%). הנכונות להתמנות לשופט מחוזי בשנת 1988 הייתה גבוהה מן הנכונות באותה שנה להתמנות לשופט שלום (42% הביעו נכונות), ואחרי עשור עלתה אף ליותר ממחצית עורכי-הדין (55%)! אפשר לראות כי העלייה על-פני העשור של שנות התשעים בנכונות להתמנות לבית-משפט השלום הייתה דרמטית וגבוהה בהרבה מן העלייה המתונה יחסית בנכונות להתמנות למחוזי. אם בוחנים רק את שיעורי עורכי-הדין אשר "מוכנים בהחלט" להתמנות, שיעורים אלה עלו באופן ניכר משנת 1988 לשנת 1999 בשתי הערכאות. במיוחד בולטת העלייה לגבי המחוזי, שם הוכפל השיעור (מ-9% בשנת 1988 ל-19% בשנת 1999).

באופן כללי, אם כן, הממצאים מראים כי גם בשנת 1988 וגם בשנת 1999 הייתה נכונות בקרב שיעור משמעותי של עורכי-דין לעזוב את עבודתם כעורכי-דין ולעבור לתפקיד שיפוטי. נטייה זו חזקה במיוחד בהקשר של כהונת שופט מחוזי, שלגביה יותר ממחצית עורכי-הדין הביעו נכונות להתמנות לה!

## 2. ותק ובכירות כעורך-דין והנכונות להתמנות לשופט

אחת השאלות העולות לעיתים קרובות בהקשר של מינוי לשופט היא נכונותם של "עורכי-דין בכירים" להתמנות לשופטים. אף שלכל אדם יש "הבנה אינטואיטיבית" באשר למשמעותו של המושג "בכיר", ואף שקל לציין דוגמות אחדות לבכירים כאלה, אין למושג זה הגדרה ברורה וחד-משמעית. לכן קשה לבחון נושא זה באופן אמפירי. אף-על-פי-כן אפשר לבנות לבחון זאת בשתי צורות: (א) לבחון את הנכונות בקרב עורכי-דין בעלי ותק ניכר במקצוע; (ב) לבחון את הנכונות בקרב בעלים של משרדים "גדולים" או שותפים במשרדים כאלה.

16 ייתכן שההפרש שנמצא נובע מהבדלים בעלי אופי סטטיסטי ומתודולוגי (כגון אופי המדגמים השונה, גודל שונה וכולי), וייתכן שהוא נובע מכך שהתופעה מתוחמת לעורכי-דין ממחוז זה בלבד.

17 צירופן של הקטגוריות "בהחלט כן" עם "קרוב לוודאי שכן".

לצורך הניתוח האמפירי הוגדר כאן "ותק ניכר" כוותק של חמש-עשרה שנה ויותר כעורך-דין. האם עורכי-הדין הוותיקים מוכנים להתמנות לשופטים פחות מעורכי-דין בעלי ותק פחות? הממצאים מראים כי אין הבדל בין עורכי-הדין הוותיקים יותר לבין הוותיקים פחות מבחינת נכונותם להתמנות לשופטים. לגבי ערכאת השלום, 37% מעורכי-הדין בעלי ותק של חמש-עשרה שנה ויותר הביעו נכונות להתמנות לשופטים, לעומת 42% מעורכי-הדין בעלי ותק של עד ארבע-עשרה שנה. גם לגבי המחוזי לא נמצאו ביניהם הבדלים בנטייה: 52% (!) מהוותיקים הביעו נכונות להתמנות לשופטים במחוזי, בדומה לשיעור שנמצא בקרב בעלי הוותק המועט (56%).<sup>18</sup> אולם ממצא זה מראה כי הנטייה להתמנות לשופטים במחוזי בקרב בעלי הוותק הניכר גבוהה בהרבה (52%) מנטייתם להתמנות לשופטים בשלום (37%). כפי שאפשר לראות לעיל, הממצא לגבי בעלי הוותק המועט דומה. אולם הנקודה העיקרית כאן הייתה ההתייחסות ל"בכירים". אם ותק ניכר במקצוע משקף "בכירות", אזי משיכת בכירים אל המערכת תהיה קלה יותר במינויים לערכאה המחוזית, אם כי שיעור משמעותי בהחלט מהם (יותר משליש!) הביעו נכונות להתמנות גם לשלום.

הבחינה השנייה של המושג "בכירות" נעשתה, כאמור, לפי המעמד במשרד עורכי-דין. לעניין זה הוגדר "בכיר" כבעלים של משרד שעובדים בו יותר מחמישה עורכי-דין או כשותף בכיר במשרד כזה. הממצאים מראים כי 29% מעורכי-הדין ה"בכירים" לפי קריטריון זה מוכנים להתמנות לשופטי שלום, ומחציתם (49%) הביעו נכונות להתמנות לשופטים במחוזי!<sup>19</sup> אין זה מפתיע לראות כי הנכונות להתמנות לשופט בקרב ה"בכירים" לפי קריטריון זה דומה מאוד לנכונות שנמצאה לעיל בקרב ה"בכירים" לפי ותק, שכן יש חפיפה רבה מאוד בין שני קריטריונים אלה.

לסיכום, הסקרים מלמדים על נכונות משמעותית ביותר להתמנות לכהונת שפיטה, והטענה כי חסרים מועמדים טובים לתפקידי שפיטה נובעת, ככל הנראה, ממערך איתור השופטים, שאינו תכליתי דיו לנצל את המאגר הזה לבחירת מיטב המועמדים.

### 3. שכר השופטים והנכונות להתמנות לשופט

שאלה נוספת שראוי לבחון בהקשר של נכונותם של עורכי-דין בכלל, ושל עורכי-דין איכותיים בפרט, לפנות לשפיטה היא שאלת שכרם של השופטים. לעיתים מזומנות עולה במערכת המשפט הטענה כי יש להעלות את שכר השופטים על-מנת למשוך עורכי-דין

18 הבדלים אלה אינם מובהקים מבחינה סטטיסטית.

19 בחנו כאן גם קריטריון של משרדים שעובדים בהם יותר מעשרה עורכי-דין, אך בגלל מספרם הנמוך יחסית באוכלוסייה, מספרם במדגם (18 עורכי-דין) היה נמוך מכדי לאפשר ניתוח סטטיסטי משמעותי. עם זאת, מן הראוי לציין כי בקרב קבוצה זו העדפת המינוי למחוזי בולטת הרבה יותר: כמעט כולם (88%) הביעו חוסר נכונות להתמנות לשופטי שלום, אך שליש (6 עורכי-דין) היו מוכנים להתמנות למחוזי. שוב, מספרים אלה קטנים מכדי לאפשר הסקת מסקנות משמעותיות, אך ייתכן שיש בהם כדי לתמוך בטענה כי השער לכניסת "בכירים" למערכת המשפט הוא בית-המשפט המחוזי.

מוכשרים ובכירים לתפקידי שיפוט. האומנם יש יסוד לטיעון זה? במחקרנו ניסינו לבחון שאלה זו על-ידי בחינת השינויים שחלו בשכר השופטים בין תחילת העשור לבין סופו, תוך השוואה – במידת האפשר – לשכרם של עורכי-הדין באותה עת. השוואה כזו יכולה לרמוז אם שכר השופטים יכול להיות אטרקטיבי לעורכי-דין.

#### (א) השינויים שחלו בשכר השופטים על-פני העשור

לצערנו לא הצלחנו למצוא מקור המציין את שכרם המלא (הכולל את כל התוספות) של השופטים. את נתוני השכר בעבור שנת 1988 היה אפשר למצוא רק במונחים של שכר-יסוד לחודש (טבלה 1א). ברור כי השכר האמיתי היה גבוה מזה הנקוב כאן כשכר-יסוד, שכן יש להוסיף עליו תוספות והצמדות שונות – חלקן ייחודיות וחלקן כמקובל במשק – וכן תוספות ותק, שגובהן לא צויין. כפי שאפשר לראות בטבלה 1א, בין השנים 1988 ו-1999 לא חלה למעשה כל עלייה בשכר-היסוד של השופטים במונחים ריאליים (המתחשבים בעלייה שחלה במדד יוקר המחיה), אף שנראה כאילו הוא שולש בשנים אלה (במונחים נומינליים). גם שכר-היסוד הריאלי בשנת 2007 עלה רק במעט במונחים ריאליים ביחס לשכר בשנת 1988. עם זאת, יש לשוב ולהדגיש כי מדובר בשכר-יסוד ללא תוספות למינן, אשר מעלות בדרך-כלל את השכר באופן משמעותי. יתרה מזו, לעיתים קרובות, אף שלא היו עליות בשכר-היסוד במשק, היו "עדכוני תוספות", ועליות במרכיבים אלה מעלות את השכר באופן משמעותי.

על פני הדברים נראה כי אף ששכר-היסוד של השופטים לא השתנה כמעט על-פני העשור של שנות התשעים, הנטייה להתמנות לשופט עלתה, כפי שצויין לעיל. אומנם אין בנתונים אלה כדי להצביע על קשר ישיר בין שני הדברים, אך הממצאים מעלים בלי ספק את השאלה אם תוספת שכר היא אכן הגורם שיעלה את נטייתם של עורכי-דין להתמנות לכהונת שופט.

טבלה 1א: שכר-היסוד הנומינלי (והריאלי) של השופטים בשנים 1988, 1999 ו-2007 (בש"ח)<sup>20</sup>

שנה	בית-משפט השלום	בית-המשפט המחוזי	בית-המשפט העליון
1988	4,209	5,084	7,009
*1999	(4,423) 15,322	(5,272) 18,261	(7,134) 24,713
*2007	(5,143) 20,059	(6,095) 23,773	(8,187) 31,929

\* בסוגריים: השכר המתוקן ביחס לשנת 1988 לפי השינויים שחלו במדד יוקר המחיה.

20 מתוך הודעת משכורת נושאי משרה שיפוטית (מס' 2), התשנ"ט-1999, ק"ת 451.

**(ב) שכר השופטים ביחס לשכרם של עורכי־הדין**

כאשר דנים במעבר של עורכי־דין למשרת שופט, ברור כי יש לבחון את שכר השופטים באופן השוואתי לעומת שכרם של עורכי־הדין. נתונים על השכר החודשי הממוצע ברוטו של עורכי־הדין מצאנו רק לגבי השנים 1999 ו־2004 (טבלה ב1).<sup>21</sup> לצערנו, לא הצלחנו לאתר נתונים לתקופה של סוף שנות השמונים.

**טבלה ב1: שכר נומינלי חודשי ממוצע לעורכי־דין בשנים 1999 ו־2004 (בש"ח)**

שנה	שכר
1988	לא נמצאו נתונים
<sup>22</sup> 1999	5,118
<sup>23</sup> 2004	11,093 (10,085)*

\* בסוגריים: השכר המתוקן ביחס לשנת 1999 לפי השינויים שחלו במדד יוקר המחיה.

הנתונים המוצגים כאן שונים באופיים. על־מנת לאמוד אם הם אינם מוטים, השווינו את הנתונים של שנת 2004 עם השכר החודשי הממוצע ברוטו של בעלי משלח־יד אקדמאי. השכר החודשי הממוצע ברוטו לעובד במשלח־יד אקדמאי בשנת 2004 היה 10,774 ש"ח,<sup>24</sup> כלומר, מעט פחות מזה של עורכי־דין. נתון זה תומך בנתוני השכר לעורכי־הדין שלעיל. באופן דומה, את שכר השופטים ברוטו (להבדיל משכר־היסוד) אפשר להשוות לנתוני השכר בשירות המדינה בדירוג "מוקבל לשופטים". השכר החודשי ברוטו של "המוקבלים לשופטים" בשנת 2004 עמד על כ־39,000 ש"ח.<sup>25</sup> השוואת שכר זה לשכר־היסוד של השופטים בשנת 2007 (טבלה א1) מראה כי גם נתונים אלה אינם מופרכים.

21 חשוב לציין כי הנתונים המוצגים להלן אינם מאותו מקור: הנתונים לגבי שכרם של עורכי־הדין השכירים לשנת 1999 לקוחים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "סקר כוח אדם 1996-2006" [www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_SHTML&ID=328](http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=328); ואילו הנתונים לגבי שנת 2003/4 לקוחים מתוך סקר כוח־אדם של מנהל תכנון מחקר וכלכלה עורכי דין בישראל - מאפיינים ותעסוקה בעשור האחרון (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2005), שם דווח כי השכר החודשי הממוצע ברוטו של עורכי־דין שכיר בשנים 2003/4 היה כ־11,000 ש"ח (טבלה ב1). השוני במקורות עלול לפגום בהשוואה, שכן ייתכן שדרך החישוב שונה. בכל אופן, בהעדר נתונים אחרים, נערוך את ההשוואה על בסיס אלה.

22 מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם.

23 מתוך עורכי דין בישראל - מאפיינים ותעסוקה בעשור האחרון, לעיל ה"ש 21.

24 מתוך משרד האוצר "דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנת 2005" (2007)

[www.finance.gov.il/sachar/05/docs/state\\_m0-13.pdf](http://www.finance.gov.il/sachar/05/docs/state_m0-13.pdf)

25 שם.

מקור אפשרי שני להשוואת שכר השופטים הוא דוח ועדת-המשנה לתנאי השופטים משנת 2007.<sup>26</sup> הדוח מציין כי השכר הממוצע החודשי של שופט שלום הוא 39,179 ש"ח; של שופט מחוזי – 49,333 ש"ח; ושל שופט בעליון – 61,503 ש"ח. בדוח זה נקוב גם השכר הראשוני של שופטים (בעלי שנת ותק אחת), שיכול להיות נקודת-התייחסות בעבור עורך-דין השוקל את המעבר: לשופט בשלום השכר הראשוני הוא 31,628 ש"ח; ובמחוזי – 36,070 ש"ח. אחרי עשרים שנות ותק השכר עולה ל-43,816 ש"ח בשלום ול-52,403 ש"ח במחוזי. מאחר שיש התאמה בין השכר בדירוג "מוקבל לשופטים" שמפרסם הממונה על השכר (39,000 ש"ח) לבין השכר המדווח כשכר החודשי הממוצע בדוח ועדת-המשנה לתנאי השופטים (39,179 ש"ח), אנו מתייחסים לנתונים אלה כנכונים.

### (ג) האם שכר השופטים אטרקטיבי לעורכי-הדין?

עתה אפשר לחזור ולהתייחס לשאלה אם שכרם של השופטים יכול להיות גורם משיכה או גורם דחייה בעבור עורכי-הדין בשוקלם לפנות לשיפוט. כאמור, לגבי שנת 1988 לא נמצאו נתונים, ולכן אי-אפשר לערוך השוואה בין שכרם של עורכי-הדין לבין שכר השופטים בתקופה זו. לגבי שכר-היסוד של שופטי השלום בשנת 1999 אפשר לראות כי הוא היה נמוך במעט מהשכר החודשי הממוצע ברוטו של עורכי-הדין. אך מאחר ששכר השופטים המדווח כאן הוא שכר-יסוד בלבד, ברור שהשכר ברוטו שלהם, הכולל את התוספות והעדכונים, גבוה בהרבה מהשכר הממוצע ברוטו של עורכי-דין שכירים באותה שנה. אפשר אם כן לומר כי סביר ששכרם של שופטי השלום (בדרך-כלל נקודת הכניסה למערכת) ישמש גורם משיכה לעורכי-דין צעירים יחסית, שכן השתכרותם של אלה קרובה לממוצע, ותוחלת ההשתכרות שלהם אינה צפויה להאמיר גבוה בעתיד הנראה לעין.

כאשר עורכים את ההשוואה אל מול נתוני השכר (המלאים יותר) של ה"מוקבלים לשופטים", מסתבר שבשנת 2004 היה פער שכר משמעותי מאוד (11,000 ש"ח שכר חודשי ממוצע ברוטו של עורך-דין, לעומת 39,000 ש"ח של מוקבל לשופט; ראו לעיל).<sup>27</sup> אם משווים זאת לשכר השופטים בשנת 2006/7 (המדווח על-ידי ועדת-המשנה לתנאי השופטים), רואים כי שופט שלום (ללא ותק) משתכר 31,628 ש"ח לחודש, כלומר, פי כמה מהשכר הממוצע של עורכי-דין שכירים. שכרו של שופט שלום עם עשר שנות ותק (40,206 ברוטו לחודש) גבוה עוד יותר מהשכר הממוצע של עורך-דין (פי ארבעה משכרם המדווח של עורכי-הדין בשנת 2004). לכן נראה כי כאשר מדובר בעורך-דין שכיר במשרד

26 הדוח מתייחס לנתוני השכר העכשוויים (2006/7) בלבד, ולא לנתונים מהשנים 1988 או 1999.

27 ראוי להסתייג ולומר כי קרוב לוודאי שהשכר הממוצע ברוטו לחודש של עורך-דין מבוסס על שכר מדווח של עורכי-דין שכירים, אשר רבים מהם צעירים ושכרם בשנות העבודה הראשונות שלהם נמוך יחסית. אין בידינו נתונים על השתכרותם של עורכי-הדין העצמאיים, אך סביר להניח כי היא גבוהה כמה מונים מזו של השכירים, ואולי אף גבוהה בהרבה משכרם של שופטי העליון. אף-על-פי-כן, גם עם הסתייגות זו, השכר ההתחלתי של מוקבל לשופט גבוה פי שלושה מהשכר הממוצע המדווח של עורכי-הדין.

עורכי־דין או במגזר הציבורי (למשל, בפרקליטות), בעל ותק לא־רב, המעבר לשפיטה מהווה הטבה משמעותית בשכר ובכושר ההשתכרות העתידי.

יש לחזור ולהדגיש כי קיים קושי בהשוואת שכר מדויקת וחד־משמעית בין עורך־דין לבין שופט, מאחר שחסרים נתונים רבים בני־השוואה. אולם הנתונים לעיל מספקים לדעתנו תמונת מצב ראויה, אם כי גולמית וגסה למדי. מתמונה זו לא ברור כלל כי העלאה נוספת של שכר השופטים היא שתניע עורכי־דין לבקש להתמנות לשופטים. מחד גיסא, מצאנו כי אף ששכר השופטים (כאשר מדובר בשכר־יסוד) לא השתנה כמעט בעשור של שנות התשעים, הנטייה להתמנות למשרת שופט עלתה באותה תקופה; ומאידך גיסא, לכל אורך התקופה הנידונה מסתמן כי שכר השופטים בפועל גבוה בהרבה מהשכר הממוצע של עורך־דין שכיר, ויכול להיות גורם משיכה גם מבלי להעלותו עוד.

יש לציין, למען ההוגנות, כי כאשר בוחנים את שכר השופטים, ייתכן שיש להביא בחשבון גם את מרכיב העומס המוטל עליהם. עומס רב על שופטים עשוי לשנות את התמונה מבחינת השכר לשעת עבודה: אם השופטים אכן נאלצים לעבוד שעות מרובות, ואם שעות אלה אכן רבות משעות העבודה של עורך־דין שכיר, אזי שכרם לשעת עבודה בפועל עשוי להיות לא־גבוה. כלומר, אפשר שהשוואת שכר על בסיס השכר לשעה (אם השוואה כזו אפשרית בכלל) הייתה מצמצמת את פער השכר בין עורכי־הדין לשופטים. מאידך גיסא, גם עורכי־דין שכירים, במיוחד במשרדים פרטיים, עובדים בדרך־כלל שעות רבות, כך שאפשר שפער השכר לא יצטמצם גם בחישוב השכר לשעה, ואולי הוא אף יגדל. מכל מקום, ראוי להתייחס גם לשאלת העומס, ולכך נפנה כעת.

#### 4. עומס העבודה המוטל על השופטים

גורם נוסף העשוי להשפיע על שיקוליו של עורך־דין אם לעבור לכהונת שופט אם לאו הוא עומס העבודה הצפוי לו במשרה כזו. לא אחת נשמעות טענות בדבר העומס הרב המוטל על שופטים. ברור שטענות בדבר עומס רב עלולות להרתיע עורך־דין מלפנות לכהונת שופט. האומנם יש עומס כזה?

ברור כי את שאלת העומס המוטל על שופטים ניתן לבחון רק במונחים של כמות תיקים ו/או מספרי שופטים, ולא במונחים של איכות השופטים ו/או מורכבות התיקים שלפניהם. איכות השופטים ומורכבות התיקים הם נושא נפרד ומורכב להגדרה ולמדידה, אשר לא יידון כאן. עם זאת, עניין מרכזי הוא אם העומס המוטל על שופטים אכן גבוה כפי שטוענים, ואם עומס זה קשור לנכונותם של עורכי־דין טובים ומצליחים לעבור לשפיטה.

העומס<sup>28</sup> המוטל על מערכת המשפט והשינויים שחלו בעומס זה על־פני זמן נבחנים כאן במונחים של מספר תיקים ממוצע לשופט. גישה זו אומנם פשטנית, ואינה מתחשבת כאמור בסוגי התיקים, בהבדלים במורכבותם וכולי, אך יש בה כדי לתת אינדיקציה השוואתית. ראשית, ראוי לבחון את מידת ה"עומס" במערכת המשפט הישראלית בהשוואה

28 "עומס" הוגדר כדלקמן: מספר התיקים במערכת המשפט בתקופת זמן נתונה מחולק במספר השופטים באותה תקופה.

לעומס המקובל במערכות משפט בארצות אחרות. מחקר שנערך לאחרונה, בהזמנת משרד המשפטים,<sup>29</sup> מראה כי העומס בישראל (מבחינת מספר התיקים לשופט) הוא השלישי בגובהו מבין 17 ארצות שבהן נוהגת שיטת המשפט המקובל. כלומר, העומס רב. אולם כאשר עורכי-דין מתייחסים לנושא העומס המוטל על שופטים במסגרת השיקולים שהם שוקלים בבואם להחליט אם ברצונם להתמנות לשופטים, סביר להניח שנקודת ההשוואה שלהם אינה מדינות בחוץ-לארץ, אלא המצב בישראל. לכן השאלה היא אם העומס המוטל על השופטים בארץ הולך וגובר. לשם כך בחנו את הנתונים הבאים: (א) מספר השופטים בישראל בנקודות-הזמן שבהן נערכו הסקרים (סוף שנות השמונים וסוף שנות התשעים), וכן מספרם בשנת 2005 (לשם השוואה עדכנית יותר); (ב) מספר התיקים במערכת בכל אחת מנקודות-הזמן.<sup>30</sup> העומס חושב כיחס בין מספר השופטים לבין מספר התיקים בכל נקודת-זמן.

#### (א) השינויים שחלו במספר השופטים

הנתונים מראים (טבלה 2) כי בין כל שתי נקודות-זמן שנבחנו עלה מספר השופטים שכיחנו הן בשלום והן במחוזי: משנת 1990 לשנת 1999 הייתה עלייה של 58% במספר השופטים, ובשנת 2005 עלה שוב מספרם הכולל ב-19% (ביחס לשנת 1999). כלומר, בשנת 2005 היה מספר השופטים כמעט כפול (גדול ב-88%) ממספרם בשנת 1990.

טבלה 2: מספר השופטים בישראל בשנים 1990, 1999 ו-2005

שנה	בית-משפט השלום	בית-משפט מחוזי	בית-משפט עליון	סה"כ
1990	158	84	11	253
1999	287	101	13	401
2005	337	127	12	476

כאשר בוחנים את מספר השופטים לפי ערכאה, התמונה המתקבלת מראה כי עיקר השינוי חל במספרם של שופטי השלום: מספרם בשנת 2005 היה גדול ב-113% ממספרם חמש-עשרה שנה קודם לכן. במחוזי נרשם בתקופה זו גידול של 50%, כלומר עלייה מתונה בהרבה, ואילו מספרם של שופטי העליון לא השתנה למעשה במשך חמש-עשרה שנה!

29 רענן סוליציאנו-קינן, אמנון רייכמן וערן ויגודה-גדות העומס על מערכת המשפט: ניתוח השוואתי של 17 מדינות – דוח מסכם (2007).

30 לא בכל המקרים היו נתונים לנקודות-הזמן המדויקות של שנת 1988 ושנת 1999, ועל-כן חלק מן הנתונים המובאים כאן מתייחסים לשנים 1990 ו-2000. באופן דומה, הנתונים העדכניים ביותר לא היו לשנת 2006, אלא לשנת 2005. ההנחה כאן היא שלא חל שינוי משמעותי במספרים בשנה הנוספת.

כאשר בוחנים כל אחת משתי התקופות בנפרד, מתברר כי בעשור של שנות התשעים הייתה קפיצה גדולה של 82% במספר השופטים בערכאת השלום, ואילו במחצית העשור שלאחר-מכן (משנת 1999 לשנת 2005) עלה מספרם בשיעור נמוך בלבד (17%). בערכאת המחוזי היו העליות מתונות יחסית ודומות זו לזו: עלייה בחמישית (20%) עד שנת 1999, וברבע (26%) עד שנת 2005.

**(ב) השינויים שחלו במספר התיקים במערכת**

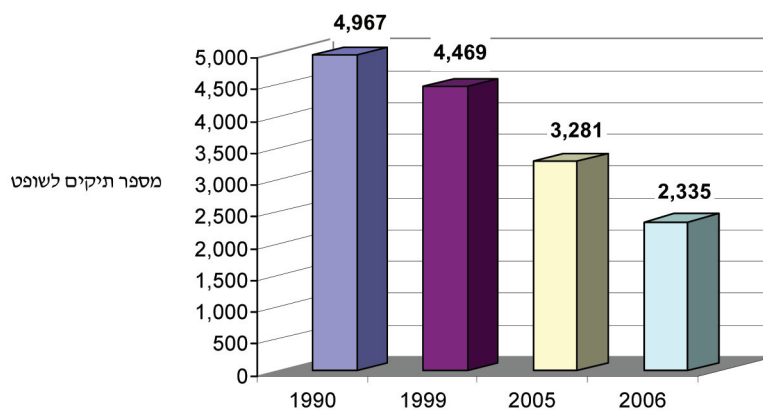
מה קרה למספרי התיקים שהוגשו לבתי-המשפט באותן תקופות זמן? הממצאים מראים (תרשים 2) כי העלייה במספר התיקים המוגשים ובמספר התיקים הנמצאים במערכת הייתה מתונה מן העלייה במספר השופטים. בעשור של שנות התשעים נרשמה עלייה של 42% במספר התיקים במערכת (מ-1,257,117 תיקים בשנת 1990 ל-1,792,206 תיקים בשנת 1999). לעומת זאת, בחצי העשור שלאחר-מכן חלה ירידה של 13% במספר התיקים במערכת ביחס לשנת 1999 (ל-1,561,876 תיקים בשנת 2005).

מבחינת תיקים חדשים שהוגשו למערכת בשנים אלה התופעה דומה: במשך העשור של שנות התשעים חלה עלייה של 37% במספר התיקים החדשים, ובשנת 2005 ירד מספרם במעט (ב-8%).<sup>31</sup>

**(ג) השפעת העומס המוטל על השופטים**

מן הנתונים לעיל ברור כי העומס המוטל על השופטים ירד בשנים האחרונות. חישוב העומס – כלומר, מספר התיקים מחולק במספר השופטים בכל נקודת-זמן – מעיד על ירידה עקבית בעומס המוטל על השופטים (תרשים 2).

תרשים 2: מספר התיקים לשופט בשנים 1990, 1999, 2005 ו-2006<sup>32</sup>



31 לא נמצא פירוט של התיקים לפי ערכאות.

32 הנתונים לקוחים מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואתר הנהלת בתי-המשפט.



על-פי חישוב זה נראה כי אף שחל גידול במספר התיקים הממתינים לסיום הדיון במערכת המשפט, הגידול במספר השופטים בין סוף שנות השמונים לבין סוף שנות התשעים (58%) עלה על הגידול במספר התיקים באותה תקופה (43%), כך שהעומס המוטל על השופטים ירד בכ-10%. יתרה מזו, בשנת 2005 חלה כזכור ירידה בכמות התיקים במערכת בד בבד עם עלייה בכמות השופטים, כך שהעומס המוטל על השופטים ירד בתקופה זו ביותר מרבע (27%)! לפיכך בשתי התקופות יחדיו, על-פני חמש-עשרה השנה האחרונות, ירד העומס המוטל על השופטים בשליש (34%). מדוח המחקר ההשוואתי של משרד המשפטים<sup>33</sup> עולה כי העומס הממוצע לשופט לשנת 2006 היה 2,335 תיקים, כלומר, ירידה נוספת בעומס של כ-30% ביחס לשנת 2005 וירידה של יותר מחצי העומס ביחס לשנת 1990!

מעניין כי למרות הירידה בעומס הממוצע לשופט המסתמנת בנתונים לשנים האחרונות, לא נראה שנחלשו הקולות המתלוננים על "עומס לא-סביר" המוטל על השופטים ועל מערכת המשפט, וייתכן שהם אף התחזקו. לדוגמה, במאמר על מעבר של עורכי-דין לתפקיד שופט, שהתפרסם לפני כשנה,<sup>34</sup> מצוטטים דבריהם של שופטים ועורכי-דין בכירים הטוענים כי על השופטים מוטל עומס עבודה רב מאוד, וכי אין להם פיצוי על השעות הנוספות המושקעות בעבודתם. לדבריהם, עורכי-הדין הפרטיים נרתעים מעומס העבודה הכבד המוטל על השופטים. על בסיס טענה זו, רבים ממליצים להגדיל את מספר השופטים על-מנת להקטין עומס זה, ובכך למשוך עורכי-דין לעבור לשפיטה.

בנקודה זו חשוב לחזור ולהדגיש שני דברים: ראשית, עצם העלייה במספר השופטים והירידה בעומס הממוצע לשופט אין פירושה בהכרח שיש די שופטים ושאינו עוד מחסור. בהיבט ההשוואתי הבין-לאומי יש בוודאי מקום להמשיך להשתפר מבחינה זו.<sup>35</sup> בוודאי ובוודאי אין להסיק מנתוני הירידה בעומס כי אין מחסור בשופטים באיכות גבוהה.

שנית, לענייננו, אי-אפשר להסיק מהנתונים לעיל אם הירידה בעומס משפיעה על הנטייה להתמנות לשופט. הנטייה להתמנות אומנם עלתה בסוף שנות התשעים (תרשים 1 למעלה), אך אין דרך להראות שעלייה זו קשורה ישירות לירידה שחלה באותה תקופה בעומס המוטל על השופטים (כפי שמסתמן בתרשים 2). יתרה מזו, בעוד שבשנת 2006 ירד העומס המוטל על השופטים ב-58% ביחס לעומס בשנת 1999, באותה תקופה, כמתואר למעלה,<sup>36</sup> חלה דווקא ירידה קלה בנכונותם של עורכי-דין במחוז תל-אביב והמרכז להתמנות לשופטים (מ-40% ל-34%). כלומר, הירידה בנכונותם של עורכי-הדין להתמנות לשופטים התרחשה למרות הירידה שחלה באותו זמן בעומס המוטל על השופטים. לכן כל שאפשר להראות כאן הוא קיומה או אי-קיומה של התאמה בכיוון ההשתנות, אך אין אפשרות לטעון כי העומס משפיע ישירות על הנטייה להתמנות.

אגב, מן הממצאים עולה שאלה מעניינת בפני עצמה: אם משנות התשעים עד 2006 ירד

33 סוליציאנו-קינן, רייכמן וויגודה-גדות, לעיל ה"ש 29.

34 ענת רואה וארנון בן-יאיר "צפוף מאד במקצוע, אבל יש הרבה מקום בצמרת" הארץ 21.5.2007.

35 סוליציאנו-קינן, רייכמן וויגודה-גדות, לעיל ה"ש 29, בעמ' 14.

36 דנוס, לעיל ה"ש 4.

מספר התיקים לשופט ב-50% ויותר, אזי מה מקורה של תחושת העומס הגבוהה? הייתכן כי מורכבות התיקים גברה? כמו-כן, מעניין מה הייתה תחושת העומס עד שנת 1990, אם בשנת 2006, כאשר מספר התיקים לשופט היה נמוך יותר באופן משמעותי, יש עדיין תחושה של עומס לא-סביר? לצערנו, אין מחקר זה יכול להשיב על שאלות אלה.

## 5. גורמי הניעה פנימיים במעבר לשיפוט

כאמור לעיל, השופטים מונעים לא רק על-ידי תמריצים חיצוניים המושתים על-ידי המערכת (הניעה חיצונית), אלא גם על-ידי רצון פנימי למלא את התפקיד (הניעה פנימית). עד כה עסק הדיון בנטייתם של עורכי-דין לפנות לשיפוט מתוך בחינת גורמים הקשורים לעומס העבודה ולשכר, כלומר, גורמים המשקפים תנאי עבודה ותגמול. אולם ברור כי בשוקלם את המעבר לשפיטה עורכי-הדין מונעים לא רק על-ידי גורמים אלה, אלא גם – ואולי אף יותר – על-ידי שיקולים של עניין בעבודת השופט ושל אתגר מקצועי. במילים אחרות, בבואנו לבחון את הניעה של עורכי-דין לפנות מעריכת-דין לתפקיד שופט, עלינו להביא בחשבון גם את הניעה הפנימית ואת העניין של עורך-הדין בתפקיד, ולא רק את התמריצים החיצוניים הקשורים אליו.<sup>37</sup> אכן, במחקרנו הקודם בנושא<sup>38</sup> מצאנו כי הניעה הפנימית הזו – המשקפת עניין בתפקיד, אתגר מקצועי ושאיפה לעשות צדק – קשורה באופן הדוק יחסית לנטייתם של עורכי-הדין לעבור לשפיטה.

שאלון הסקר שהועבר כלל שאלות לגבי הגורמים המניעים עורכי-דין לרצות להתמנות לשופטים. השאלות כללו גורמים שאפשר לראותם כגורמי הניעה פנימיים (דהיינו: אתגר מקצועי, העניין שבתפקיד, עשיית צדק) וגורמים שאפשר לראותם כגורמי הניעה חיצוניים (שכר, קביעות, נוחות בתפקיד וכולי). בדומה לניתוח שנעשה במחקרנו הקודם,<sup>39</sup> הקשר של כל אחד מגורמים אלה לנטייה להתמנות לשופט נבדק בנפרד, ולאחר-מכן קובצו הגורמים יחד לשני מדדים: אחד המודד הניעה פנימית ואחד המודד הניעה חיצונית. הממצאים מראים (טבלה 3) כי הקשר בין נטייתם של עורכי-דין להתמנות לשופטים לבין גורמי הניעה פנימיים שונה מהקשר בין נטייתם זו לבין גורמי הניעה חיצוניים.

בר-ניב ולחמן<sup>40</sup> בחנו גורמים כאלה כמניעים עורכי-דין בישראל בסוף שנות השמונים לפנות לכהונת שפיטה. במחקרם סווגו גורמים אלה על-פי החלוקה הבאה: (א) גורמים המשקפים את התוכן והמהות של תפקיד השופט, שאותם ניתן להגדיר כגורמים פנימיים לתפקיד – העניין בתפקיד, עשיית צדק, אתגר מקצועי; (ב) המיצב (הסטטוס) של תפקיד השופט; (ג) גורמים המשקפים את "סביבת" התפקיד (להבדיל מתוכנו) – כגון השכר, התנאים הנלווים, היציבות התעסוקתית, הנוחות במילוי התפקיד וכולי – אשר ניתנים

37 ראו, למשל: Lynn A. Stout, *Judges as Altruistic Hierarchs* (UCLA, School of Law, Research Paper No. 01-16, 2001), available at [ssrn.com/abstract=287458](http://ssrn.com/abstract=287458).

38 בר-ניב ולחמן, לעיל ה"ש 2.

39 לפירוט ולאופן בניית המדדים ראו שם.

40 שם.

להגדרה כגורמים חיצוניים. באותו מחקר אכן נמצא כי גורמים הקשורים לתוכן תפקידו של השופט משמעותיים יותר בהסברת נכונותם של עורכי-דין לעבור לתחום השפיטה מאשר גורמי שכר ותנאים גלויים. ניתן אם כן להניח כי לגורמים ברמת הפרט וערכיו – כגון עשיית צדק, שאיפות לאתגר מקצועי ועניין בתפקיד (מניעים פנימיים) – תהיה השפעה על הנכונות לעבור לשיפוט, אך גם שלמניעים חיצוניים, דוגמת שכר או תנאי עבודה, תהיה השפעה על נכונות זו (אם כי ייתכן שהיא תהיה פחותה מזו של הגורמים הפנימיים).

טבלה 3 מציגה הן את הממצאים שנמצאו במחקרנו הקודם (משנת 1988) והן את אלה שהתקבלו במחקרנו האחרון (משנת 1999). נתוני הסקר הראשון מצביעים על כך שהגורמים המשקפים עניין ואתגר בתפקיד מצויים במתאמים חזקים למדי, ומובהקים מבחינה סטטיסטית, עם הנטייה להתמנות לשופט. לעומת זאת, גורמים חיצוניים הנחשבים מהותיים ביותר בהקשר של משרות אחרות – כגון שכר, קביעות ואף נוחות – לא נמצאו כגורמים המסבירים סטטיסטית את הנטייה להתמנות לשופט.

טבלה 3: מתאמים בין גורמי הניעה לבין נטייה לשפיטה<sup>41</sup>

גורמי הניעה	נטייה למעבר לשפיטה 1988	נטייה למעבר לשפיטה 1999
העניין שבתפקיד	0.37***	0.31***
עשיית צדק	0.22***	0.30***
אתגר מקצועי	0.28***	0.29***
המיצב של התפקיד	0.28***	0.38***
שכר	0.09	0.17**
נוחות	0.06	0.16**
קביעות	0.12*	0.19**

\* p<.05

\*\* p<.01

\*\*\* p<.001

על-פי הסקר שנערך בשנת 1999 חל שינוי מהותי במשקלם של הגורמים החיצוניים בהסברת הנטייה לשפיטה. משקלם של העניין, האתגר ועשיית הצדק בהגברת הנטייה

41 מקובל לראות ערכי מתאם בסדר-גודל של 0.20-0.30 כמתאם נמוך; 0.40-0.50 – כמתאם בינוני; ומעל 0.50 – כמתאם גבוה. במדעי החברה המתאמים השכיחים הם בסדר-גודל של 0.20-0.40, ונדיר מאוד לקבל מתאם גבוה מזה. בדרך-כלל מתאם מעל 0.70 מצביע על שגיאה, ומעמיד את קיום הקשר בספק.

להתמנות לא השתנה באופן משמעותי, והם ממשיכים להסביר באופן דומה ובמידה משמעותית ומובהקת סטטיסטית את הנטייה להתמנות לכהונת שפיטה. אולם משקלם של הגורמים הקשורים לא למהותו של התפקיד השיפוטי, אלא לתנאיו הכלכליים, עלה בעשור שחלף. עתה מתברר כי עורכי־הדין מייחסים לתנאים הנלווים לתפקיד השיפוטי משקל קצת גבוה יותר בנטייתם לפנות לשפיטה. המתאמים של גורמים אלה עם הנטייה להתמנות לשופט עדיין נמוכים במדגם 1999 מאלה של הגורמים הפנימיים ושל המיצב, והם קשרים חלשים מאוד, אך בכל־זאת מובהקים מבחינה סטטיסטית (ראו טבלה 3).

נראה כי בעוד שבתחילת העשור עצם העניין בתפקיד השיפוטי היה בעל המשקל הגבוה ביותר בהחלטה להתמנות לשופט, בסוף העשור נהפך המיצב של התפקיד (ההערכה החיצונית כלפי מעמד השופט) לבעל המשקל הגבוה ביותר בהחלטה זו. משקליהם של העניין בתפקיד והאתגר המקצועי בו נשארו דומים על־פני העשור, והמניע של עשיית צדק התחזק במעט.

בחינה של תנאי השכר וההעסקה של השופט – כגון שכר, קביעות ונוחות – כגורמים המשפיעים על הנכונות לעבור לשפיטה מצביעה על שינוי מהותי שחל במרווח הזמן שבין הסקרים בגישתם של עורכי־הדין לתפקיד השופט. בסקר הראשון לא נמצא כל קשר בין תנאי ההעסקה של השופטים לבין נטייתם של עורכי־הדין להתמנות לשופטים, ואילו בסקר השני, בסוף העשור, נמצא ביניהם קשר (חלש, אך מובהק סטטיסטית). המסקנה היא, על־כן, כי בעוד שבסוף שנות השמונים הייתה ההנְיֵעָה העיקרית קשורה לעצם מילוי תפקיד השפיטה, ובכך ראו עורכי־הדין את השאת התועלת הפרטית שלהם, בסוף שנות התשעים החלו שיקולים כספיים לקבל משקל מובהק סטטיסטית וממשי יותר ברצונם של עורכי־הדין להתמנות לתפקידי שפיטה. במילים אחרות, בסוף העשור נהפכה השפיטה בעיני עורכי־הדין לחלופה תעסוקתית גם מבחינת ה"פרנסה" ותנאי העבודה, ולא רק מבחינה מקצועית, כפי שהיה בראשית העשור.

התפקיד השיפוטי שונה מתפקידים ומעיסוקים אחרים. כפי שהובהר בתחילת המאמר, המסגרת המשפטית אינה מאפשרת בקרה ממשית על האופן שבו השופטים ממלאים את תפקידם. בהקשר זה בעייתם הקשה ביותר של מנהלי המערכת היא כיצד להבטיח שהשופט לא ימלא את תפקידו באופן המשיא את תועלתו הפרטית על־חשבון התועלת של מעסיקו (המדינה ומערכת בתי־המשפט). שופט, ככל אדם רציונלי, עשוי להעדיף את תועלתו הפרטית על תועלתו של המעסיק. לדוגמה, הוא עשוי להעדיף פנאי על השקעת זמן נוספת במילוי תפקידו השיפוטי. מעסיק רגיל מתגבר על בעיית שלוח כזו על־ידי הפעלת מנגנוני בקרה על המועסק, שבצידם תמרוץ חיובי או שלילי. בהעדר מנגנוני בקרה סבירים על תפקודם של השופטים, המערכת מהמרת במידה רבה, בעת מינויו של מועמד לשופט, על אופיו ועל פונקציית התועלת שלו. ככל ששיקולים של מהות התפקיד מהווים מרכיב משמעותי יותר בפונקציית התועלת של השופט, כן תהיה חפיפה רבה יותר בין התועלת הפרטית של השופט לבין זו של מערכת בתי־המשפט (המעסיק). המסקנה המתבקשת היא כי בעת בחירת השופט יש לבחון באופן מעמיק את ההנְיֵעָה שלו להתמנות, שכן טעות בבחירת שופט נגררת על־פני שנים רבות, ובשל המבנה המשפטי של הפיקוח – קשה ביותר לתקנה.

## פרק ב: ניתוח רב-משתני של הנטייה לעבור לשפיטה

עד כה בחנו בנפרד את הקשר שבין כל אחד מהמשתנים לבין הנטייה להתמנות לשופט. אולם ייתכן בהחלט שלכל המשתנים הללו יחדיו, כפי שהם פועלים במציאות, יש קשר מצטבר או שונה אל הנטייה להתמנות בהשוואה לקשר של כל אחד מהם בנפרד. מאחר שבמציאות אין המשתנים מבודדים כל אחד לעצמו, מן הראוי לבחון את הקשר היחסי שלהם כאשר הם מופעלים יחדיו. לפיכך נעשה כאן שימוש בניתוח רגרסיה רבת-משתנים של הנטייה להתמנות לשופט על גורמי הרקע, ההערכה של המערכת וגורמי ההנצעה גם-יחד. רגרסיה זו יכולה להראות את "ההשפעה הנקייה" של כל אחד מהמשתנים ושל כל קבוצת משתנים כאשר מנטרלים את השפעת האחרים. הרגרסיה נעשתה בנפרד לנתונים ממדגם 1988 ולנתונים ממדגם 1998.

### 1. ניתוח הרגרסיה משנת 1988

מתוצאות ניתוח הרגרסיה (טבלה א בנספח א) עולה כי בשנת 1988 הייתה לשניים מבין המשתנים שברגרסיה – ותק כעורך-דין וגורמי הנצעה פנימיים – ההשפעה הרבה ביותר על השונות בנטייה להתמנות לשופט.<sup>42</sup> יחדיו, שני משתנים אלה מסבירים 17% מההבדלים בנטייה להתמנות – שהם כמעט כל השונות המוסברת על-ידי הרגרסיה.<sup>43</sup> גם להתמחות אזורית (לעומת פלילית) הייתה השפעה מעטה מאוד (אם כי מובהקת סטטיסטית) על הנטייה.

במילים אחרות, נמצא כי הנטייה להתמנות לשופט גוברת ככל שהותק נמוך יותר, ככל שעורכי-דין תופסים את העניין והאתגר שבתפקיד (מדד ההנצעה הפנימית) כרבים יותר, וכאשר התמחותם היא בתחום האזורי. כאשר מבודדים את השפעתם של משתנים אלה, מסתבר כי לכל שאר משתני הרקע ואפיוניה של מערכת המשפט אין למעשה כל קשר לנטייה. בולט הממצא כי לגורמי ההנצעה החיצוניים (שכר, קביעות ונוחות בעבודת השופט) לא הייתה כל השפעה על הנטייה להתמנות לשופט.

### 2. ניתוח הרגרסיה משנת 1999

הממצאים משנת 1999 (טבלה ב בנספח א) מראים כי הגורמים הקשורים לנטייתם של עורכי-דין להתמנות לשופטים שונים מאלה שנמצאו בשנת 1988. גורמי הרקע כשלעצמם

42 מקדמי רגרסיה מתוקנים ( $\beta = -0.26$  ו- $\beta = 0.28$ , בהתאמה) משמעם ההשפעה הנקייה (קרי, לאחר ניקוי השפעתם של המשתנים האחרים).

43 ראוי לציין כי אחוז השונות המוסברת על-ידי המשתנים שברגרסיה (18%) הוא עדיין קטן יחסית, ורוב השונות בנטייה, בשנת 1988, אינה מוסברת על-ידי משתנים אלה.

לא נמצאו כבעלי השפעה נקייה על הנטייה להתמנות לשופט. לא נמצאו כאן ההשפעות של הוותק כעורך־דין ושל תחום ההתמחות שנמצאו בשנת 1988. בעוד שבתחילת העשור היה הוותק כעורך־דין מנבא עיקרי של הנטייה, בסוף העשור נמצא כי הוא אינו משפיע כמעט על הנטייה להתמנות לשופט. באופן דומה לא נמצאו קשרים גם בין גורמי הרקע האחרים שנבדקו פה לבין הנטייה.

לעומת זאת, השפעתם של גורמי ההנצחה החיצוניים התחזקה בקרב עורכי־הדין בשנת 1999: במדגם 1999 ההנצחה הפנימית וההנצחה החיצונית הן המנבאים העיקריים של הנטייה לעבור לשפיטה מבין כל הגורמים שנבחנו כאן. ההנצחה הפנימית נמצאה בעלת השפעה נקייה<sup>44</sup> דומה בעיקרה לזו שנמצאה בשנת 1988; אך בהשפעתה של ההנצחה החיצונית חל בשנת 1999 שינוי משמעותי מבחינת יכולתה לנבא את הנטייה לעבור לשפיטה.<sup>45</sup> השפעתה כאן נמצאה דומה לזו של ההנצחה הפנימית, בעוד שבשנת 1988 לא הייתה להנצחה החיצונית השפעה נקייה כלל. כלומר, בקרב עורכי־הדין בשנת 1999 יש לשיקולים של שכר, קביעות ונוחות בעבודת השופט משקל דומה בהחלטה לעבור לכהונת שופט כמו לשיקולים הפנימיים של אתגר, עשיית צדק וכולי.

העמדות כלפי מערכת המשפט ותפקודה תרמו אף הן להסברת השונות בנטייה, ובמידה רבה יותר מאשר בשנת 1988. מבין אלה, לאי־התמחות מספקת של שופטים ולשביעות־הרצון מתפקודו של בית־המשפט נמצאה השפעה מובהקת סטטיסטית. לסיכום, במדגם 1999 נמצא כי משתני המחקר תרמו מעט יותר להסברת השונות בנטייתם של עורכי־דין להתמנות לשופטים מאשר אותם משתנים בשנת 1988 (כ־25% מהשונות לעומת כ־20%, בהתאמה).<sup>46</sup>

## פרק ג: דיון ומסקנות

מחקר זה בוחן את הנטייה של עורכי־דין להתמנות לשופטים, את המניעים לנטייה זו (או לחסרונה) ואת השתנותם האפשרית על־פני זמן. לנושא זה יש משמעות רבה מבחינת מערכת בתי־המשפט, על רקע הטענות הנשמעות בדבר מחסור בשופטים ובדבר אי־נכונות של עורכי־דין טובים לעבור לתפקידי שפיטה. אולם לשאלת הנטייה לעבור לכס המשפט יש גם חשיבות מבחינה תיאורטית לחקר קריירות ולחקר עובדים פרופסיונליים. ראשית, לעניין נטייתם של עורכי־דין להתמנות לשופטים, יש לדחות את הטענה כי עורכי־דין אינם מוכנים לעבור להיות שופטים. הממצאים האמפיריים של מחקרנו

44 השפעה נקייה של  $\beta=0.26$ .

45 השפעה נקייה של  $\beta=0.18$ .

46 אף שעל פניו אחוז השונות המוסברת על־ידי ממצאי מחקר זה נראית נמוכה, מדובר ביכולת הסברה לא־מבוטלת כלל וכלל לנוכח הממצאים המקובלים במדעי ההתנהגות.

הקודמים (סקר 1988 ו-1999) הראו כי שיעור לא-מבוטל מקרב עורכי-הדין מוכנים להתמנות לכהונת שפיטה. הדיון הנוכחי מחזק את הממצאים שנמצאו בזמנו, ומראה כי לטענה שעורכי-דין אינם מוכנים לפנות לשפיטה אין יסוד במציאות. למעשה, נמצא כי לא היה בסיס אמפירי לטענה זו במהלך עשרים השנה האחרונות! הממצאים המוצגים לעיל מראים בבירור כי שיעור המוכנים להתמנות היה גבוה ונותר כך גם כיום. המסקנה הברורה היא שיש מועמדים לשפיטה די והותר. למשל, אם בשנת 1999/2000 היו רשומים בפנקס עורכי-הדין כ-20,000 עורכי-דין, והממצאים כאן מראים כי כ-40% מהם הביעו נכונות להתמנות לשופטי שלום, פירוש הדבר הוא שהיו כ-8,000 מועמדים-בכוח למשרות שפיטה בבית-משפט השלום. מאחר שמספר משרות השופטים בערכאת השלום גדל משנת 2000 לשנת 2005 בכ-50 משרות בלבד, פירוש הדבר הוא כי לכ-50 המשרות שנוספו, בצירוף מספר לא-רוב של משרות שהתפנו באופן טבעי (פרישה לגמלאות וכולי), היו כ-8,000 מועמדים-בכוח! בשנת 2005 היו רשומים כ-27,000 עורכי-דין בישראל. אם אכן רבע (25%) מהם הביעו נכונות (וחלקם אף נכונות רבה) לפנות לכהונת שיפוט, כפי שעולה מהממצאים,<sup>47</sup> משמע 6,750 מועמדים-בכוח למשרות השיפוט הספורות שמתפנות מדי שנה באופן טבעי.

למן הסקר הראשון התחזקה עם הזמן נטייתם של עורכי-הדין לפנות לשפיטה. הממצאים מראים כי שיעור עורכי-הדין שאמרו כי הם מוכנים להתמנות לשופטים לא רק שלא ירד בעשור של שנות התשעים, אלא אף עלה: אם בסקר שנערך בשנת 1988<sup>48</sup> גילו מחצית עורכי-הדין נכונות להתמנות לשופטים (באחת הערכאות), בסקר שנערך בשנת 1999 נמצא כי שני שלישים מעורכי-הדין גילו נטייה כזו. ממצא בולט עוד יותר הוא העלייה שחלה בעשור של שנות התשעים בנכונות להתמנות לשופט שלום, שהיא משה אשר נחשבת יוקרתית פחות משופט מחוזי אך מהווה את "נקודת הכניסה" למערכת המשפט בחלק-הארי של המקרים. בשנת 1988 נמצא כי קרוב לרבע מעורכי-הדין (23%) היו מוכנים להתמנות לשופטי שלום, ואילו כעבור עשור, בשנת 1999, כמעט הוכפל שיעור זה, ו-40% גילו נכונות להתמנות לשופטי שלום. אומנם נראה כי עלייה זו נעצרה למן שנת 1999, ושיעור הנכונות אולי אף ירד (מ-40% בשנת 1999 ל-34% בשנת 2007), אך עדיין, גם לפי הממצא האחרון, שיעור משמעותי של כשליש מעורכי-הדין<sup>49</sup> מוכנים להתמנות למשרת שופט. אם מתרגמים שיעור זה למספרים מוחלטים, אוי מספר המועמדים-בכוח למשרות שיפוט לא רק שלא ירד, אלא כנראה אף עלה ליותר מ-11,000 מועמדים-בכוח למשרות שפיטה! ברור כי קשה לראות בכך "מחסור" במועמדים, ואין ספק שזה מאגר מועמדים רחב וראוי. קשה גם לקבל את הטענה כי אי-אפשר למצוא, על-ידי תהליכי מיון ובחירה מתאימים, מועמדים ראויים למילוי משרות השופטים הפנויות מתוך מאגר גדול כל-כך של מועמדים-בכוח. השאלה של איכות הפונים – או כפי שהתלונה מנוסחת תדירות:

47 שיעור זה אינו כולל עורכי-דין שהביעו נכונות נמוכה להתמנות.

48 בר-ניב ולחמן, לעיל ה"ש 2.

49 כמדוות בסקר של הפרקליטים לגבי עורכי-דין ממחוז תל-אביב והמרכז. ראו דנוס, לעיל ה"ש 4.

"עורכי־דין טובים אינם מוכנים להתמנות לשופטים" – נראית אף היא באור שונה לנוכח ממצאים אלה. קשה לחשוב כי מבין מאות מועמדים לכל משרה פנויה אי־אפשר למצוא ולו מועמד איכותי אחד!

משמע – גם כיום יש מאגר גדול של מועמדים, שמתוכם אפשר לבחור את הטובים והמתאימים ביותר. הבעיה, אם קיימת, רובצת כנראה לפתחה של המערכת, קרי, בתהליך הנגשתה של המועמדות, בבחירת המועמדים ובמיונם. לנוכח הממצאים לעיל, העניין המהותי והעיקרי הוא לא כיצד לעודד עורכי־דין לרצות להיות שופטים, אלא כיצד המערכת יכולה להניע מועמדים בכוח אלה להציג בפועל את מועמדותם, וכיצד היא יכולה להשכיל לבחור ולמייין מקרב המועמדים את הטובים והראויים ביותר. לנוכח הממצאים האמפיריים שהוצגו כאן נראה כי על המערכת לבחון את עצמה בהקשר זה.<sup>50</sup>

מה עשויות להיות הסיבות לכך שעורכי־דין המעוניינים להיות שופטים אינם מגישים את מועמדותם למשרות שופט? שאלה זו לא נכללה במסגרת מחקר זה, ומתווה נושא למחקר נפרד. אבל ממספר מוגבל של ראיונות אישיים שנערכו במחקר הנוכחי עם עורכי־דין עולה כי מועמדים אפשריים נרתעים מלהגיש את מועמדותם כי בעיניהם תהליך הבחירה אינו שקוף דיו<sup>51</sup> ואינו מבוסס דיו על קריטריונים ברורים ומוגדרים מראש ו/או על אמות־מידה ושיקולים אובייקטיביים וענייניים.

אם אכן כך הדברים נתפסים, אפשר שעל־ידי הגברת שקיפותם של התהליכים והקפדה רבה יותר על ענייניות השיקולים ועל האובייקטיביות שבבחירה, ניתן לעודד מועמדים להגיש את מועמדותם לתפקידי שפיטה. במקביל, שיפור תהליכי המיון וקביעת קריטריונים ברורים, מבחנים אובייקטיביים וכולי, כמקובל בארגונים עסקיים ולא־עסקיים רבים, ייצרו תחרות הוגנת על משרות שיפוט פנויות ויביאו לידי בחירת המועמדים הטובים ביותר כשופטים. על מערכת בתי־המשפט לבחון את תהליכי המיון הנהוגים, לשקלם בקפידה, ובמידת הצורך לשנותם, על־מנת להביא לידי שיפור המצב.

תוצאות המחקר מציבות גם סימן שאלה לגבי מדיניות המינויים לבתי־המשפט בישראל. ככלל, רוב המינויים של עורכי־דין הם לערכאות השיפוט הראשונה. הסיכוי של עורכי־דין להתמנות לבית־המשפט המחוזי נמוך מאוד. עד שנות השמונים התמנו לבתי־המשפט

50 אף שסוגיית המתכונת של מינוי שופטים עמדה לאחורונה על סדר־היום הציבורי, הדיון הציבורי לא התמקד בשאלה המרכזית הנידונה כאן, אלא במחלוקת לגבי הרכב הוועדה למינוי שופטים. זאת, בעקבות הצעותיו של משרד המשפטים, בתקופת כהונתו של השר פרידמן, לשנות את מאזן הכוחות בוועדה למינוי שופטים. תכלית ההצעה, על־פי האמור בדברי ההסבר שבה, הייתה להרחיב את מגוון הדעות המיוצגות בוועדה. אולם הבחינה שאנו מכוונים אליה אינה נוגעת במאזן הכוחות ה"פוליטי" בוועדה, אלא בדרכים לאיתורם ולהמצאתם של מועמדים טובים.

51 עקרון השקיפות – שהוא עקרון־יסוד במשטר דמוקרטי אשר בית־המשפט העליון חזר והדגישו בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, ואשר עוגן גם בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ס"ח 226 – דומה שאינו בא לידי ביטוי ראוי בהליכי מינוי שופטים. אכן, כלל 15 לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), התשמ"ד-1984, קובע כללי סודיות לגבי דיוני הוועדה.



המחוזיים גם עורכי-דין בכירים מקרב קהילת עורכי-הדין הפרטיים. אולם בשנות השמונים חל שינוי במדיניות המינויים, כך שעיקר המינויים לבתי-המשפט המחוזיים נעשים מקרב שופטי השלום ומקרב פרקליטות המדינה, ואך מיצוטם נעשים מקרב עורכי-הדין הפרטיים. גם במסגרת המינויים לבית-משפט השלום, שיעור המתמנים לכהונת שופט מקרב השירות המשפטי הציבורי גבוה באופן משמעותי מחלקה של אוכלוסייה זו בקרב כלל אוכלוסיית עורכי-הדין.<sup>52</sup> מדיניות זו לא נקבעה על-פי כללים שבחקיקה, ואפשר אף שהיא אינה עולה בקנה אחד עם שוויון ההזדמנויות בגישה לתפקיד השופט. מכל מקום, ההנמקה למדיניות המינויים השוררת יכולה להיות בכמה מישורים, שחלקם חורגים ממסגרת דיון זו – למשל, הטיעון כי מי שכהן כשופט שלום רכש עם השנים ניסיון ועמד בבקרה, כך שקיים סיכוי גדול יותר שהוא ימלא בהצלחה את התפקיד השיפוטי הבכיר יותר. אולם ככל שהטיעון הוא כי אין מנוס אלא למנות שופטים מקרב הקבוצות שלעיל, מחקרים מראים כי אין יסוד לכך.

מכיוון שמדיניות המינויים מעדיפה את מי שבא מקרב המערכת המשפטית (שופטים ופרקליטויות), עורכי-דין רבים נמנעים מהגשת המועמדות, שהרי הסיכוי שהם ייבחרו לתפקיד נמוך ביותר. עורכי-דין, ובמיוחד עורכי-דין בכירים, יירתעו מהגשת מועמדות שסופה דחייה. תהליך המינוי חושף את המועמד, ודחיית המועמדות משמעה לא רק פגיעה אישית, אלא פגיעה במוניטין של עורך-הדין שמועמדותו נדחתה. ככל שעורך-הדין בכיר יותר כן הפגיעה במוניטין שלו גדולה יותר.

למעשה, נוצר כאן מעגל שוטה: מחד גיסא, נוצר הרושם שאין די עורכי-דין בכירים המעוניינים להתמנות לשפיטה, ויש ציפייה כללית שהם יגישו את מועמדותם; ומאידך גיסא, סביר מאוד שעורכי-דין מנוסים ובעלי מוניטין יימנעו כאמור מהגשת מועמדות להתמנות לבית-המשפט המחוזי אם לדעתם קיימת הטיה לרעתם במתכונת המינויים הקיימת, אשר נותנת עדיפות לשופטים מכהנים ולאנשים בכירים בפרקליטות. על רקע זה נוצר הרושם שקיים מחסור במועמדים מצוינים כאלה. אולם מסתבר כי בפועל, כפי שמראים הממצאים המוצגים במאמר זה, לא יהיה כל קושי בגיוס עורכי-דין, ובכלל זה אף בכירים, אם תשתנה המדיניות, והם יתפסו את המצב כמאפשר סיכוי הוגן לעורכי-דין להתמודד על כהונת שיפוט. מדברים אלה עולה כי למדיניות המינוי השוררת עלולות להיות השלכות שליליות חמורות על איכותה של מערכת בתי-המשפט.

עורכי-דין מנוסים ובכירים חייבים להימנות עם שורות השופטים הבכירים מכמה טעמים. טעם אחד הוא שמדובר במועמדים לשפיטה בעלי ניסיון נרחב ומעמיק בתחומים מעשיים, המבינים היטב את חיי המעשה והסביבה החברתית והעסקית. לכן שילובם במערכת יחד עם שופטים שהתקדמו מבית-משפט השלום מבטיח גיוון של המערכת השיפוטית והוספת איכות חשובה למערכת. טעם שני הוא שבדרך-כלל עורכי-הדין הבכירים הוכיחו בפועל רמת מצוינות שקידמה אותם בשוק התחרותי שבו פעלו. לכן מדובר במשפטנים איכותיים אשר כיום מערכת בתי-המשפט אינה מצליחה להפיק את מלוא התועלת הטמונה

52 ראו, למשל: Issachar Rosen-Zvi, *Constructing Professionalism: The Professional Project of the Israeli Judiciary*, 31 SETON HALL L. REV. 760, 797-798 (2001).

בכישוריהם. טעם נוסף הוא שברוב המקרים הכנסתם של עורכי-הדין הבכירים גבוהה מהשתכרותם הצפויה כשופטים. לפיכך נכונותם לפנות לשפיטה (ולוותר על הכנסה) תהיה יותר ממניעים ענייניים הקשורים לתפקיד, ופחות מחמת השכר והתנאים המוצעים להם. כפי שהוצג לעיל, יש בכך כדי לסייע בבחירת מועמדים שתועלתם האישית חופפת יותר את התועלת של המערכת השיפוטית.

אף שהנושא לא נבדק במחקר זה, ניתן להניח כי יש אוכלוסייה נוספת וחשובה של משפטנים שיש בה מועמדים מצוינים לשפיטה: האקדמיה. במדינות אחרות, כגון ארצות-הברית, ניתן למצוא שופטים בדרג בכיר (ולאו דווקא בבית-המשפט העליון) שהגיעו ממשרות אקדמיות במיטב האוניברסיטות בארצות-הברית. די לציין מלומדים מובילים, כגון הפרופסורים פוזנר (Posner), איסטרברוק (Easterbrook) ובורק (Bork), אשר מונו לבתי-המשפט לערעורים במחוזות (Circuits) שונים. אין ספק בדבר תרומתם של שופטים כאלה להעשרת הפסיקה בארצות-הברית. בישראל אין כמעט מינויים לשופטים מקרב מלומדים שעיסוקם באקדמיה המשפטית. ייתכן גם שמתכונת המינויים הנוהגת היא שמרנית מועמדים מצוינים מקרב ציבור זה מלפנות לשפיטה.

סוגיה מרכזית נוספת שנוהגים להעלות בהקשר של "המחסור בשופטים" היא מהם הגורמים המרתיעים עורכי-דין מלפנות לשפיטה. שני גורמים משמעותיים שמרבים להעלותם נידונו ונבחנו כאן אמפירית. הגורמים הם העומס שבעבודת השופטים והשכר המשולם לשופטים. שני גורמים אלה מהווים תדיר מקור לטענות נגד המערכת, ומוצגים כגורמים המרתיעים עורכי-דין מלהתמנות לשופטים. כך, רבים טוענים כי העומס הרב הרובץ על השופטים מרתיע עורכי-דין, ויש להקטינו. כמו-כן, רבים טוענים כי יש להעלות את שכר השופטים ו/או לשפר את תנאיהם הכספיים על-מנת למשוך עורכי-דין טובים למערכת המשפט. גם לגבי עניינים אלה, הממצאים האמפיריים של מחקרנו אינם תומכים בהכרח בטענות אלה (שלא לומר מפריכים אותן).

ניתוח נתוני המערכת הרשמיים שנעשה כאן מראה כי בחמש-עשרה השנים האחרונות (1990-2005) חלה ירידה עקבית ומשמעותית במספר התיקים הממוצע לשופט: מ-4,967 תיקים בשנת 1988/9 ל-3,280 תיקים בשנת 2005 ול-2,335 תיקים בשנת 2006 (שמהווים הפחתת עומס בשיעור של יותר מ-50%). לכן, לפחות מבחינת המספרים הרשמיים כפשוטם, מבלי להיכנס לשאלות של מורכבות התיקים או קושיים, בחמש-עשרה השנים האחרונות ירד העומס, ולא עלה כפי שמרבים לטעון.

ממצא זה מעיד כאמור על ההקשר של הנטייה להתמנות לשופט, ואינו מהווה בהכרח סיבה ישירה לנטייה זו (או לחסרונה). מן הנתונים במחקרנו אי-אפשר להסיק אם העומס משפיע באופן ישיר על נטייתם של עורכי-דין לפנות לשפיטה. כל שאפשר להראות כאן הוא ששתי התופעות – העלייה בנכונות להתמנות והירידה בכמות התיקים לשופט – התרחשו בה-בעת. כלומר, מחקרנו מראה כי העלייה בנטייתם של עורכי-הדין להתמנות לשופטים התרחשה במקביל לירידה בעומס התיקים הממוצע לשופט, אולם אין בכך כדי להצביע על כך שהעומס אכן מהווה גורם מרתיע ישיר. אכן, בסקר שערך המגזין הפרקליטים,<sup>53</sup> שתי

53 דנוס, לעיל ה"ש 4.

הסיבות העיקריות שציינו עורכי-הדין לאי-רצונם לפנות לשפיטה היו "רצונם בעצמאות כלכלית" ו"אי-התאמתם האישית" לתפקיד השופט. העומס, ככזה, לא עלה אצלם כגורם מרתיע מרכזי.

היבט נוסף של עניין השכר והעומס הוא "הנוחות בתפקיד". לא נמצא קשר ישיר משמעותי בין דירוג "הנוחות בתפקיד השופט" על-ידי עורכי-הדין לבין נכונותם להתמנות לשופטים. הקשר שנמצא היה חלש מאוד (אף אם מובהק סטטיסטית), ונמצא רק במדגם 1999. כלומר, מתוך כלל הממצאים אי-אפשר לקבוע כי הנוחות מהווה גורם מרכזי המשפיע באופן ישיר על הנטייה להתמנות לשפיטה.

סוגיית שכר השופטים היא סוגיה נוספת המועלית בהקשר של הנכונות לפנות לכהונת שפיטה. כמצוין למעלה, הנתונים הרשמיים והמדויקים לגבי השתכרותם של עורכי-הדין העצמאיים הם "בעייתיים" מאוד, ולמעשה אינם קיימים. גם הנתונים לגבי שכר השופטים אינם נגישים לגמרי, ולא קל למצוא נתונים חד-משמעיים, בגלל תוספות והצמדות שמתעדכנות מדי פעם. לכן הממצאים אינם תואמים בהכרח את המציאות, וקשה לבסס עליהם את הטענות המושמעות תדיר בנושא. לכן יש לקרוא את הנתונים בהסתייגות ובוזהירות הראויות.

ברור שלשכר השופטים כשלעצמו אין משמעות רבה לגבי עורכי-הדין, אלא רק בהשוואה לשכרם כעורכי-דין. ברור שכאשר אדם שוקל מעבר מתפקיד אחד לאחר, ההבדל בשכר הנגזר מהמעבר הוא המשפיע על נכונותו לעבור. לכן השתמשנו כאן בעיקר בהשוואה בין שכרם של עורכי-דין שכירים, מחד גיסא, לבין שכר השופטים, מאידך גיסא. מהשוואה זו הסתמן כי בממוצע תנאי השכר של השופטים טובים באופן משמעותי מהשכר הממוצע של עורכי-דין שכירים. עם זאת, סביר להניח כי שכרם הממוצע של עורכי-הדין השכירים המדווח על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינו משקף את הכנסתם החדושת של עורכי-הדין העצמאיים (או של שותפים בכירים) במשרדים הגדולים והידועים. כידוע, אחדים מביניהם אף מופיעים ברשימות "עשירי המדינה" והמיליונרים המתפרסמות לפרקים. ברור שלגבי עורכי-דין המשתכרים עשרות רבות של אלפי שקלים בחודש, ואף יותר מזה, שכר שופט לעולם לא יוכל לשמש פיצוי אטרקטיבי, ובוודאי לא מניע לעבור לשפיטה. בעבור אלה, המעבר לשפיטה פירושו ירידה חדה ברמת ההשתכרות שלהם. קרוב לוודאי שלגבי עורכי-דין אלה, כל דרישה להעלות את שכר השופטים אינה רלוונטית, שכן לא סביר שעלייה לרמת שכר כזו תתרחש אי-פעם בשירות הציבורי.

לעומתם, יש כנראה עורכי-דין רבים ששכרם אינו כה גבוה, ואשר גם סיכוייהם להגיע לרמות שכר גבוהות כגון אלה אינם גבוהים. לגבי עורכי-דין אלה, שאינם מעטים כנראה כלל וכלל, שכרו של שופט שלום והתנאים הנלווים יכולים להוות שדרוג שכר משמעותי. כפי שנאמר לעיל, הסיבה העיקרית לאי-רצונם של עורכי-דין לפנות לשפיטה, כפי שמצא הסקר של המגזין הפרקליטים,<sup>54</sup> הוא הרצון בעצמאות כלכלית. אולם מסתבר כי לא כל עורכי-הדין מצליחים להגיע לאותה "עצמאות כלכלית" נכספת. העלייה הדרמטית במספרם של עורכי-הדין בישראל בשנים האחרונות והצפי להמשך מגמה זו, בלא גידול מקביל

בביקוש להם, מקטינים באופן משמעותי את סיכוייהם של עורכי־הדין למצוא עבודה שבה שכרם יהיה גבוה ביותר. לכן, לגבי עורכי־דין רבים (וכנראה גם לבעלי ותק רב), שכר שופט יכול להיות אטרקטיבי גם ברמתו הנוכחית. ממצא שיכול לתמוך בדברים אלה הוא המשקל החלש של השפעת הוותק על הנטייה להתמנות לשופט: במדגם 1988 נמצא אומנם קשר הפוך (חלש) בין הוותק לבין הנטייה להתמנות, משמע, ככל שהוותק של עורך־הדין היה גבוה יותר, נטייתו להתמנות לשופט הייתה נמוכה יותר; אולם במדגם 1999 נהפך קשר זה לזניח בעוצמתו (אף אם מובהק). במילים אחרות, הדבר מעיד כי לוותק אין השפעה ממשית על הנטייה להתמנות לכהונת שפיטה.

ייתכן אף שמדובר בתוצאה שאינה מנבאת טובות בכל הקשור למיננים של עורכי־דין אשר מונעים על־ידי מניעים חיצוניים לתפקיד, כגון שכר. כפי שהבהרנו קודם לכן, בהעדר מערך בקרה ותמרוץ ממשי, אין דרך למשטר ולהסדיר את התנהגותו של השופט כך שתתאים באורח מרבי למטרות המערכת. ככל שלגורם השכר יש משקל רב יותר (ובהינתן שהשכר אינו קשור בדרך כלשהי לתפקודו השוטף ולביצועיו של השופט), מי שמונע בעיקר על־ידי שכר יהיה חסר תמריץ להשקיע במילוי התפקיד יותר מן המינימום הנדרש. יתרה מזו, מכיוון שהעלייה בשכר השופט היא פונקציה של ותק, שופטים שהשכר הוא עיקר בעבורם ייטו להישאר במערכת שנים רבות ככל האפשר, עד גיל פרישה. לפיכך אפשר לצפות שאם המערכת לא תשכיל לנפות את המועמדים שבעבורם השכר הוא עיקר, יגדל חלקם היחסי של שופטים כאלה. לא זאת אף זאת, שופטים כאלה לא יקודמו, ולכן חלקם היחסי במערכת אשר לה התמנו יגדל אף יותר מאשר חלקם באוכלוסיית השופטים הכללית.

שימוש בשכר כמניע וכתמריץ להתמנות לשופט עלול ליצור בעיה נוספת. המרצה ומשיכה של מועמדים באמצעות שכר עלולה ליצור תופעה של "בְּרִירָה שְׁלִילִית" (adverse selection). עורכי־הדין המונעים על־ידי שכר יעדיפו כהונת שפיטה רק אם התוחלת של השכר הצפוי להם כשופטים גבוהה מתוחלת השתכרותם העתידית מעיסוק בעריכת־דין. בהנחה, הסבירה מאוד, שיש קשר בין רמת ההשתכרות לבין הכישרון של עורך־הדין, התוצאה תהיה ש"מונעי השכר" יהיו דווקא עורכי־הדין המוכשרים פחות. אנו צריכים כמובן לכך שלא בכל מקרה קיימת חפיפה מלאה בין ההשתכרות לבין הכישרון, אבל כמנבא כללי סביר להניח שיש קשר בין הדברים.

המסקנה העולה מכך היא שככל שמשקל השכר גבוה יותר – אם בנימוקיו של המועמד ואם בהתייחסותה של המערכת – כן עולה גם הסיכון בבחירת המועמד לכהונת שופט. כאמור, הסיכון מתבטא בכך שלא יהיה לשופט תמריץ להשיא את מאמציו במילוי התפקיד. סיכון זה מתעצם, כאמור, עקב אי־יכולתו של המעביד לתמרץ את העובד באופן משמעותי, אם באמצעות תמריץ חיובי ואם באמצעות תמריץ שלילי.<sup>55</sup>

55 אין אנו טוענים, כמובן, שאין כלל תמריצים לתפקוד טוב של השופט. למשל, לגבי שופט שלום קיים תמריץ הקידום למחוז, ויש גם אפשרות לתמריץ על־ידי הקצאת תיקים רצויים יותר או רצויים פחות. טענתנו היא שהתמריצים הללו אינם מספיקים בהשוואה לנהוג לגבי מועסק רגיל, ומכאן החשיבות בהבנת המניעים וביישומה של הבנה זו בהליכי המינוי.

לגבי המניעים שצינו עורכי-הדין כמשפיעים על נכונותם להתמנות, במשך עשור השנים חל לא רק שינוי במקומו של השכר כמניע, אלא גם שינוי מהותי במערך המניעים כולו. בעקבות מאמרו של בר-ניב ולחמן<sup>56</sup> ועל בסיס ניתוח הנתונים כאן, קובצו המניעים ל"מניעים פנימיים", הקשורים לתוכן התפקיד עצמו ולדרך ביצועו (כגון האתגר, הרצון לעשות צדק והעניין הגלום בתפקיד השופט), ול"מניעים חיצוניים", הכוללים גורמים הקשורים ל"סביבת" התפקיד השיפוטי ולתנאי העבודה (למשל: השכר, הקביעות והנחות שבתפקיד). כאמור, הממצאים הראו כי על-פני העשור חל שינוי במשקלן היחסי של שתי קבוצות מניעים אלה בהקשר של הרצון להתמנות לשופט. המניעים הפנימיים, שהיו משמעותיים בתחילת העשור, נשארו כאלה גם בסופו. אולם המניעים החיצוניים (דהיינו, שכר, קביעות, נוחות), אשר לא היה להם כל משקל בתחילת העשור, נמצאו בתום העשור חשובים ובעלי משקל דומה לזה של המניעים הפנימיים. במילים אחרות, בקרב עורכי-הדין בשנת 1988 ההניעה הפנימית הייתה הגורם העיקרי בנכונותם להתמנות לשופטים (יחד עם הוותק כעורכי-דין, שנידון קודם), ואילו כעבור עשור (בשנת 1999) גברה ההניעה החיצונית של עורכי-הדין, ומשקלה נעשה דומה לזה של ההניעה הפנימית. כלומר, בשנת 1999, השכר, הקביעות והנחות שבתפקיד היו בעיני עורכי-הדין בעלי משקל משמעותי בנכונותם להתמנות, לא פחות מן האתגר, העניין ועשיית הצדק.

ניתן להסביר שינוי זה מתוך אותה מסגרת-התייחסות, קרי, הגידול העצום שחל במספרם של עורכי-הדין במשך העשור, אשר לא נלווה אליו גידול מתאים במספר אפשרויות התעסוקה הפתוחות לפנייהם. נראה כי עקב כך נהפכה השפיטה ל"אפשרות תעסוקה" נוספת בין עורכי-הדין, ולא דווקא אתגר מקצועי או שליחות. כפי שצוין כבר קודם, העובדה שבסוף העשור לא נמצא קשר בין הנכונות להתמנות לבין הוותק כעורך-דין, בעוד שבתחילת שנות התשעים היה הוותק אחד משני המנבאים העיקריים (אם כי לא חזק ביותר כשלעצמו) של הנכונות להתמנות, מראה כי גם בעבור הוותיקים קצת יותר נהפך המעבר לשפיטה לחלופה תעסוקתית, ולא רק לחלופה מקצועית מאתגרת. מתוך פירוש זה של הנתונים אפשר לשער כי כל עוד יגדל מספרם של עורכי-הדין בקצב גדול יותר מן הגידול במספרן של אפשרויות התעסוקה, כן תלך המשרה השיפוטית ותיהפך מחלופה מקצועית המושכת עורכי-דין בשל האתגר והעניין הגלומים בה לחלופה תעסוקתית רגילה ככל "מקום עבודה" שכיר אחר, אם בפרקליטות ואם בארגונים לא-משפטיים. האם מגמה זו תשפיע לטובה על איכות השופטים בעתיד או שמא תפגע בה? את התשובה אנו משאירים לכל קורא להסיק.

מאחר שהנתונים שנאספו בשני הסקרים המוצגים כאן – זה שנערך בתחילת העשור וזה שנערך בסיומו – לא כללו הבחנה מגדרית בין עורכי-הדין, אין באפשרותנו להתייחס להנחה, ששמענו במסגרת הראיונות, כי שפיטה נהפכת ל"מקצוע נוח לנשים". רמז לכך אפשר אולי למצוא בנתוני הסקר של המגזין הפרקליטים, שבו נמצא כי בקרב עורכות-הדין הנכונות לעבור לשפיטה גבוהה במעט מהנכונות בקרב עורכי-הדין הגברים. במחקר עתידי ראוי לכן לתת את הדעת לנושא המגדר.

56 בר-ניב ולחמן, לעיל ה"ש 2.

לסיכום, המעבר של עורכי־דין לתפקיד שופט מחייב התייחסות ועיון מוקפד נוסף, כדי לעמוד על המניעים השונים ועל השתנותם על־פני זמן. דבר זה ראוי לעשות במחקר עתידי בנושא. מכל מקום, ברור שחלק מההתייחסויות הנפוצות כיום לעניין זה אינן מבוססות. הממצאים המוצגים במאמר זה מעידים על קיומו של מאגר מועמדים נרחב למדי, שמתוכו אפשר לבחור מועמדים ראויים מהיבטים שונים. כאמור, תפיסת־היסוד של חברה דמוקרטית ליברלית היא כי רצוי שהגישה למעורבות ולתפקידים חברתיים ושלטוניים תהיה פתוחה לכל מי שכשיר לכך, בפרישה מלאה לכל השכבות החברתיות. תפיסה זו ראויה ונכונה לגבי תפקידים במערכת השלטונית בכלל, ודומה שבמיוחד למערכת בתי־המשפט. לשופטים יש תפקיד מכריע בעיצוב הנורמות החברתיות, ובידם מופקדת העוצמה השלטונית־השיפוטית להכריע בגורלם וברכושם של הפרטים בחברה, וכן ביחסים שבין הפרטים לבין רשויות השלטון. ככל שמערכת בתי־המשפט תיתפס כמייצגת חתך חברתי ראוי, כן תגבר הלגיטימציה שלה בקרב שכבות רחבות יותר בציבור, ויתחזק מעמדה של המערכת השיפוטית.<sup>57</sup>

היצע עורכי־הדין המגלים נכונות להתמנות לתפקידי שפיטה – היצע שמסתבר כרחב – יכול להעמיד בסימן שאלה גם את היקף המינויים הנרחב יחסית של מועמדים מהמגזר הציבורי, וביתר שאת את ייצוג־היתר של יוצאי הפרקליטות הממשלתית במערכת השפיטה. אין סיבה מיוחדת להעדפת יוצאי המגזר הציבורי, למעט הטענה כי הם נכונים יותר להתמנות וכי מקרב קהילת עורכי־הדין, לעומת זאת, אין מספיק מועמדים. מאמר זה מוכיח כי לטענה זו אין יסוד. לכאורה סביר להניח כי נכונותם של עורכי־דין מהמגזר הציבורי להתמנות לשופטים תהיה גדולה יותר משתי סיבות: ראשית, מסלול הקידום המדרגי מקשה את הקידום בתוך המערכות הציבוריות; ושנית, עורכי־דין מהמגזר הציבורי אינם נדרשים לויתורים כלכליים גדולים עם מינויים לשופטים, שכן שכרם בדרך־כלל יעלה (שהרי שכר השופטים הוא הגבוה ביותר במגזר הציבורי). אולם מתחוויר כי למרות הנחה מוקדמת זו, עורכי־דין מהמגזר הפרטי מוכנים לוותר על יתרונות כלכליים, ובהיקף ניכר, כדי להתמנות לתפקידי שפיטה. אם כך הדבר, אזי קשה למצוא הצדקה למינוי לא־פרופורציונלי של שופטים מקרב עורכי־דין מהמגזר הציבורי, לעומת עורכי־דין מהמגזר הפרטי. על מערכת המשפט להביא דברים אלה בחשבון בניהול תהליכי המינוי של שופטים.

57 ראו, למשל: Kevin R. Johnson & Luis Fuentes-Rohwer, *A Principled Approach to the Quest for Racial Diversity on the Judiciary*, 10 MICH. J. RACE & L. 5 (2004); Theresa M. Beiner, *The Elusive (But Worthwhile) Quest for a Diverse Bench in the New Millennium*, 36 U.C. DAVIS L. REV. 597, 606–610 (2003).

## נספחים

## 1. נספח א – נתונים

טבלה א: רגרסיה של הנטייה לשפיטה על גורמי רקע ומניעים אצל עורכי-דין – 1988

משתנים	B	s.d.	$\beta$	R <sup>2</sup> (Adj. R <sup>2</sup> )	R <sup>2</sup> change	F change
גורמי רקע				0.13 (0.11)	0.13	5.62***
ותק כעורך-דין	-0.02	0.06	-0.26***			
תדירות הופעה	-0.03	0.34	-0.06			
התמחות	-0.31	0.14	-0.14*			
מקום עבודה (עצמאי)	0.11	0.16	0.06			
מקום עבודה (ציבורי)	0.19	0.21	0.07			
מחוז (תל-אביב)	0.10	0.11	-0.06			
הנִיעה				0.20 (0.17)	0.07	9.70***
פנימית	0.26	0.06	0.28***			
חיצונית	-0.02	0.07	-0.02			
אפיוניה של מערכת המשפט				0.22 (0.18)	0.02	1.45
מחסור בשופטים	-0.01	0.04	-0.02			
הנמקות פסקי-דין ארוכות מן הנדרש	-0.10	0.05	-0.12*			
אי-התמחות מספקת	-0.05	0.05	-0.03			
מדד שביעות-רצון	0.05	0.10	0.09			

\* p&lt;.05

\*\* p&lt;.01

\*\*\* p&lt;.001

טבלה ב: רגרסיה של הנטייה לשפיטה על גורמי רקע ומניעים אצל עורכי-דין – 1999

F change	R <sup>2</sup> change	R <sup>2</sup> (Adj. R <sup>2</sup> )	β	s.d.	B	משתנים
2.94***	0.05	(0.03) 0.05				גורמי רקע
			-0.15*	0.01	-0.02	ותק כעורך-דין
			-0.12	0.03	-0.06	תדירות הופעה
			0.06	0.13	0.14	התמחות
			-0.07	0.13	-0.14	מקום עבודה (עצמאי)
			0.00	0.01	0.00	מקום עבודה (ציבורי)
			0.03	0.12	0.03	מחוז (תל-אביב)
25.13***	0.15	(0.18) 0.20				הנטייה
			0.26***	0.06	0.27	פנימית
			0.18**	0.07	0.20	חיצונית
6.12***	0.07	(0.24) 0.27				אפיוניה של מערכת המשפט
			0.07	0.04	0.05	מחסור בשופטים
			-0.09	0.05	-0.09	הנמקות פסקי-דין ארוכות מן הנדרש
			-0.16**	0.05	-0.13	אי-התמחות מספקת
			0.15**	0.10	0.27	מדד שביעות-רצון

.p<.05 \*

.p<.01 \*\*

.p<.001 \*\*\*



## 2. נספח ב – שיטת המחקר

המחקר מתבסס על ניתוח משני של נתונים משני סקרים שנערכו על-ידי לחמן וברניב (בורנובסקי) – הראשון בשנת 1988 והשני בשנת 1999. בשני הסקרים נאספו הנתונים באמצעות שאלוני-דואר והים שנשלחו לעורכי-דין.

### (א) המדגמים

בשני הסקרים נדגמו עורכי-דין מתוך אוכלוסיית עורכי-הדין שהיו רשומים בפנקס עורכי-הדין בשנה שקדמה לביצוע הסקר. שיטת הדגימה בשני הסקרים הייתה "דגימת שכבות יחסית לגודל", כאשר רשימת הדגימה היא פנקס עורכי-הדין והשכבה היא המחוז שבו עורך-הדין פועל. בדגימה זו הייתה לכל עורך-דין הסתברות שווה להופיע במדגם. אל עורכי-הדין שעלו במדגם נשלחו כאמור שאלונים באמצעות הדואר, בצירוף מעטפה מבוילת לדואר חוזר. צוין במפורש כי השאלון אנונימי לחלוטין ולא יהיה אפשר לזהות את המשיב, וכן הובטחה חשאיות הנתונים של כל פרט. מתוך השאלונים שנשלחו בשנת 1988 הגיעו בחזרה 350 שאלונים, מהם 336 שאלונים (20%) מלאים ובני-שימוש; ומאלה שנשלחו בשנת 1999 הגיעו בחזרה 341 שאלונים, מהם 308 שאלונים (21%) מלאים, לא-שגויים ובני-שימוש. כלומר, בשני הסקרים התקבלו שיעורי תגובה זהים כמעט: 20% ו-21%, בהתאמה.<sup>58</sup>

בדיקת הטיות במדגם – כאשר שיעורי התגובה הם כפי שהתקבלו כאן, השאלה החשובה היא אם אי-ההגבה על השאלון נובעת ממניעים ענייניים הקשורים לנושא המחקר (דבר היוצר הטיה במחקר ובמצאיו) או שמא היא אינה קשורה למחקר עצמו ולעמדת הנחקר כלפי הנושא הנבדק (כלומר, אין הטיה משמעותית). כדי לבדוק נקודה זו, התקשרנו טלפונית לתת-מדגם אקראי של עורכי-דין מתוך כל אחד מהמדגמים המקוריים שאליהם נשלחו השאלונים. לדוגמה, בסקר של שנת 1999 כלל התת-מדגם 104 עורכי-דין. הבדיקה הטלפונית העלתה כי 21% מעורכי-הדין שלחו בחזרה את השאלון, 15% לא היו מוכנים לשלוח את השאלון, והרוב (56%) הסבירו את אי-החזרת השאלון בחוסר זמן, והבטיחו שישלחו את השאלון. ל-8% הנותרים נמסרה הודעה באמצעות מזכירתם, ולא ברור מהי עמדתם. כשני שלישים מעורכי-הדין אשר הבטיחו לשלוח את השאלון אכן שלחו אותו, והשאלונים הגיעו כ"גל שני". שיעור התגובה במדגם הטלפוני (ללא אלה ששלחו את השאלון לפני שיחת הטלפון) היה 47%. המעטים שסירבו לשלוח את השאלון אמרו כי לא ימלאו אותו מהסיבות הבאות: חוסר זמן, לא מתעניין בנושא, או לא עובד עם בתי-משפט ולא מכיר אותם די הצורך. לא נמצאו הבדלים מובהקים סטטיסטית בין שיעורי עורכי-הדין

58 שיעור תשובה זה נמוך יחסית, אך אינו חורג בהרבה מן המקובל בשאלונים הנשלחים באמצעות הדואר. ראו יעקב הורניק ונאוה מאיר "ניתוח-על של אי-תגובה בסקרי דואר" מגמות לב 386 (1989). ראו התייחסות לנושא זה גם אצל: Erica Ryu, Mick P. Couper & Robert W. Marans, *Survey Incentives: Cash vs. In-Kind; Face-to-Face vs. Mail; Response Rate vs. Nonresponse Error*, 18(1) INT'L J. PUB. OPINION RES. 89 (2006)

ששלחו את השאלונים לפני התזכורת לבין אלה ששלחו אותו בעקבות התזכורת. בדיקה טלפונית זהה ובעלת תוצאות דומות להפליא נעשתה גם בסקר של 1988. מתוצאות הבדיקות הטלפוניות כאן אפשר להסיק כי אי-ההגבה על השאלונים נבעה בעיקרה ממניעים שאינם קשורים לנושא המחקר (למשל, חוסר זמן או כתובות לא-נכונות או לא-רלוונטיות). לכן לא נראה שיש הטיה בעלת משמעות עניינית בשיעורי התגובה הנמוכים יחסית, והמדגמים יכולים להיחשב מייצגים.

### (ב) כלי המחקר

כאמור, במחקר הנוכחי נעשה שימוש בשאלונים שחוברו על-ידי לחמן ובר-ניב (בורנובסקי). בשני הסקרים השאלות הנוגעות במחקר הנוכחי היו זהות. חלק מהשאלות דנו במניעי הנבדקים לעבור לשפיטה, חלקן עסקו במשתני רקע מקצועי, וחלקן בפרטים דמוגרפיים. משתני המחקר העיקריים היו:

1. נכונות להתמנות למשרת שופט – משתנה זה נמדד על-ידי השאלה: "בתנאים הנוכחיים, האם היית מוכן להתמנות לשופט בבית משפט השלום/מחוזי/עליון?"
2. מניעי הנבדקים – המשיבים התבקשו לענות מהם הגורמים (מתוך רשימה נתונה) שיניעו אותם לעבור לכהן כשופטים. הרשימה כללה, בין היתר, את הגורמים הבאים: האתגר בתפקיד, העניין בתפקיד, השכר, הקביעות, התנאים והמיצב.
3. גורמי רקע מקצועי – המשיבים התבקשו לדווח נתונים לגבי הרקע המקצועי שלהם, כגון ותק כעורך-דין, תדירות ההופעה בבית משפט, תחום ההתמחות, המיצב התעסוקתי (שכיר במשרד, שותף או עצמאי, שכיר בפרקליטות וכולי) וכיוצא בהם.

בניית כלי המדידה – לצורך בחינת המשתנים הקשורים לנכונותם של עורכי-דין לעבור לשפיטה נבנו כמה מדדים מורכבים למדידת מושגים שונים. המדד "נכונות כללית לעבור לשפיטה" נבנה כמדד ששילב את תשובותיהם של עורכי-הדין לגבי נכונותם להתמנות לשופטים בשלום, במחוזי או בעליון (נכונות להתמנות ליותר מערכאה אחת נכללה רק פעם אחת). המדד נמצא בעל מהימנות גבוהה בשני מסדי הנתונים (1988 ו-1999):  $\alpha=0.81$  ו- $\alpha=0.84$ , בהתאמה. כמו-כן נבנו מדדים למדידת המושגים "הניעה פנימית" (שכלל מרכיבים כגון אתגר ועניין בעבודה) ו"הניעה חיצונית" (שכלל מרכיבים כגון קביעות ונוחות בתפקיד).