

הצעה למודל מתמטי לקביעת מספר השופטים הרצוי עבור כמות התיקים המצויה

צבי לקח* ואמיר דהאן**

- א. מבוא
- ב. שיטות לחקר ביצועים במערכת שיפוטית
1. מטרתו של חקר הביצועים בארגון בכלל ובארגון העוסק בשפיטה בפרט
 2. נקודות חיכוך אפשריות בחקר ביצועי מערכת שיפוט
 3. השיטה המוצעת לאיזון ראוי – כיצד יש להשוות בין תיקי נייר לשופטי בשר
- ג. המודל
1. כימות הזמן השיפוטי – זמנו של השופט
 - 1.1 כללי – ראשי הזמן הרלוונטיים
 - 1.2 ראשי הזמן לעבודת השופט – דיון
 - 1.2.1 כללי
 - 1.2.2 ימי מנוחה על פי דין
 - 1.2.3 ימי השתלמות
 - 1.2.4 ימי חופשה על פי דין
 - 1.2.5 זמן רשום של ימי מחלה
 - 1.2.6 זמן מוקצה לחובות מנהליות וניהוליות
 - 1.2.7 זמן מוקצה לעיון ועדכון
 - 1.2.8 ימי היעדרות שנקבעו על ידי הארגון
 - 1.3 סיכום זמנו של השופט
 2. כימות הזמן השיפוטי – הזמן הנדרש להתעסקות בתיק
 - 2.1 זמן שמיעה
 - 2.1.1 הגדרה פורמלית
 - 2.1.2 כיצד מודדים זמן שמיעה
 - 2.1.3 איזון שגיאות

* צבי לקח, נשיא בית המשפט הצבאי יהודה.

** אמיר דהאן, שופט בית המשפט הצבאי יהודה.

2.2 חלוקה לקבוצות משנה

2.2.1 כללי

2.2.2 מדוע לחלק לקבוצות משנה

2.2.3 כיצד יוצרים קבוצות משנה

2.3 זמן כתיבה

2.3.1 זמן כתיבה – כללי

2.3.2 הדרך לקביעת טיפוס המסמכים הנכתבים

2.3.3 זמן הכתיבה לתיק

2.4 זמן עיון והכנה לפני דיונים

2.5 הזמן הכולל הנדרש לטפל בתיקים

ד. נפקות המודל ושימושו

ה. אופן השימוש במודל – המלצות

ו. סיכום

"וַיְהִי מִמִּחְרַת וַיֵּשֶׁב מֹשֶׁה לְשַׁפֵּט אֶת-הָעָם וַיַּעֲמֵד הָעָם עַל-מֹשֶׁה מִן-הַבֹּקֶר עַד-הָעֶרֶב. וַיֵּרָא חֲתָן מֹשֶׁה אֶת כָּל-אֲשֶׁר-הוּא עֹשֶׂה לָעָם וַיֹּאמֶר מָה-הַדָּבָר הַזֶּה אֲשֶׁר אַתָּה עֹשֶׂה לָעָם מֵדוֹעַ אֶתָּה יוֹשֵׁב לְבִדְדָךְ וְכָל-הָעָם נֹצֵב עֲלֶיךָ מִן-בֹּקֶר עַד-עֶרֶב. וַיֹּאמֶר מֹשֶׁה לְחַתְּנוֹ כִּי-יְבֹא אֵלַי הָעָם לְדַרְשׁ אֱלֹהִים. כִּי-יְהִי לָהֶם דְּבַר בֹּא אֵלַי וְשִׁפְטֹתַי בֵּין אִישׁ וּבֵין רֵעֵהוּ וְהוֹדַעְתִּי אֶת-חֻקֵי הָאֱלֹהִים וְאֶת-תּוֹרֹתַי. וַיֹּאמֶר חֲתָן מֹשֶׁה אֵלָיו לֹא-טוֹב הַדָּבָר אֲשֶׁר אַתָּה עֹשֶׂה. נָבֵל תִּבְלַגְּם אֶתָּה גַם-הָעָם הַזֶּה אֲשֶׁר עִמָּךְ כִּי-כָבֵד מִמֶּךָ הַדָּבָר לֹא-תוֹכֵל עֲשֹׂהוּ לְבִדְדָךְ. עֲתָה שָׁמַע בְּקֹלִי אִיעֲצֶךָ וַיְהִי אֱלֹהִים עִמָּךְ הֲיִהְיֶה אַתָּה לָעָם מוֹל הָאֱלֹהִים וְהִבֵּאתָ אֶתָּה אֶת-הַדְּבָרִים אֶל-הָאֱלֹהִים. וְהִזְהַרְתָּ אֹתָהֶם אֶת-הַחֻקִּים וְאֶת-הַתּוֹרֹת וְהוֹדַעְתָּ לָהֶם אֶת-הַדְּרֹךְ יִלְכוּ בָּהּ וְאֶת-הַמַּעֲשֵׂה אֲשֶׁר יַעֲשׂוּן. וְאֵתָּה תִּחְזָה מִכָּל-הָעָם אֲנָשֵׁי-חֵיל יִרְאִי אֱלֹהִים אֲנָשֵׁי אִמַּת שְׂנְאֵי בְצַע וְשִׁמְתָה עֲלֵהֶם שְׂרֵי אֲלָפִים שְׂרֵי מֵאוֹת שְׂרֵי חֲמִשִּׁים וְשְׂרֵי עֶשְׂרֹת. וְשִׁפְטוּ אֶת-הָעָם בְּכָל-עֵת וְהָיָה כָל-הַדָּבָר הַגָּדֹל יָבִיאוּ אֵלֶיךָ וְכָל-הַדָּבָר הַקָּטָן יִשְׁפְּטוּ-הֶם וְהִקְלָה מֵעֲלֶיךָ וְנִשְׂאוּ אֹתָךְ. אִם אֶת-הַדָּבָר הַזֶּה תַּעֲשֶׂה וְצִוְּךָ אֱלֹהִים וְיִכְלַת עִמָּךְ וְגַם כָּל-הָעָם הַזֶּה עַל-מִקְמָו יָבֹא בְשָׁלוֹם. וַיִּשְׁמַע מֹשֶׁה לְקוֹל חֲתָנוּ וַיַּעַשׂ כֹּל אֲשֶׁר אָמַר. וַיִּבְחַר מֹשֶׁה אֲנָשֵׁי-חֵיל מִכָּל-יִשְׂרָאֵל וַיִּתֵּן אֹתָם רֵאשִׁים עַל-הָעָם שְׂרֵי אֲלָפִים שְׂרֵי מֵאוֹת שְׂרֵי חֲמִשִּׁים וְשְׂרֵי עֶשְׂרֹת. וְשִׁפְטוּ אֶת-הָעָם בְּכָל-עֵת אֶת-הַדָּבָר הַקָּטָן יָבִיאוּ אֶל-מֹשֶׁה וְכָל-הַדָּבָר הַקָּטָן יִשְׁפְּטוּ הֵם".¹

¹ שמות יח 13–26.

א. מבוא

יותר משלושת אלפים שנה נותרה חקוקה בזיכרונו של עם ישראל ובזיכרונו של כל יודע תנ"ך התמונה הקשה של אבי הנביאים כורע תחת משא כהונת השיפוט. משה רבנו, נסיך מצרים, האיש ההופך במצוות אלוהיו מים לדם ומוציא עם שלם מעבדות לחירות – סובל **וכורע** תחת המלאכה הקשה של שמיעת המשפטים.

עצת יתרו חותן משה מבוססת על התבוננות ועל מפתח אריתמטי מסוים של הערכת שיעור העבודה בערכאה ראשונה ובערכאת ערעור יחסית לגודל האוכלוסייה שבסמכותם. יש להניח שיתרו, חותן משה וכהן גדול של עם מדיין, היה מנוסה בשפיטה בעצמו, ומכל מקום מצא לנכון להתבונן בתהליך, להסיק מסקנות ובהסתמך עליהן לקבוע מפתח מתמטי המייחס את מספר השופטים ודירוג הערכאות למספר האוכלוסין שבסמכותם.

קשייו של משה רבנו לא עברו מן העולם, אך בניגוד למשה שקיבל פתרון מאת המחוקק ממדיין, לנו לא מסר המחוקק מירושלים כל מפתח מתמטי או שיטה אנליטית לשם ייחוס נפח עבודת השפיטה למספר השופטים המכהנים.

העומס שמערכות המשפט נתונות בו כיום ידוע לשמצה. הדבר נכון באשר למערכת השיפוטית האזרחית, כשם שהוא נכון באשר למערכת בתי המשפט הצבאיים בשטחים המוחזקים.

מאמר זה מטרתו להציע מודל מתמטי מהימן לחקר ביצועים ולקביעת מספר השופטים הדרושים בבית משפט נתון.

ב. שיטות לחקר ביצועים במערכת שיפוטית**1. מטרותיו של חקר הביצועים בארגון בכלל ובארגון העוסק בשפיטה בפרט**

חקר הביצועים, מטרתו שיקוף כמותי של היחס בין משאבים ותפוקות בארגון, לתקופת זמן. שיקוף זה נדרש לשם הערכת המשאבים שיש להשקיע כדי לקבל תפוקה שיש בה תועלת.

ארגון העוסק בשפיטה עושה מלאכה חיונית של התרת סכסוכים בין אדם לחברו והכרעה במחלוקות בין אדם לחברו ובין אדם לרשויות בדרך של הליך הוגן. במסגרת זו נראה כי יש להעריך כמותית את נפח הסכסוכים שבהם דן הארגון, וכן את המשאבים הנדרשים להתרתם בהתאם להוראות המסדירות את ההליך השיפוטי. זאת, על מנת לחלק נכון את משאבי כוח האדם השיפוטי והמנהלי האמורים להתמודד עם הסכסוכים הללו בפרק זמן מסוים.

אנו רואים את מטרתו של חקר הביצועים במערכת השיפוט בחלוקה נכונה של משימות ומשאבים. בהיעדר שיטה נכונה של חקר ביצועים, עלולים להקצות משאבים שלא בהתאם למפתח נכון, וכך ייפגע ההליך השיפוטי, שכן "כמות הדין" תכריע את כמות הדיינים ולא תאפשר את קיום ההליך הנדרש תוך פרק זמן סביר. לפיכך מטרת חקר הביצועים בארגון העוסק בשפיטה צריכה להיות **כימות מקורב ככל האפשר של משאבי השיפוט ושל תפוקותיו.**

2. נקודות חיכוך אפשריות בחקר ביצועי מערכת שיפוט

אי-התלות השיפוטית נכללת בכל הגדרה של הליך הוגן,² ואנו מקבלים את חשיבותה העליונה כעניין מוכח החורג מגדרו של מאמר זה.³ כל העוסק במידול מתמטי ובכימות של כהונת השפיטה נתקל בחשש אשר עליו כבר נכתב רבות בעבר, והוא כי כימות מדויק ושימוש באמצעים סטטיסטיים עלולים להיות כלי מסוכן לסיכול העיקרון של אי-התלות השיפוטית, הן מצד הרשות המבצעת והמחוקקת, והן מצד מערכת המנהל השיפוטי עצמה, בין שהיא מצויה בידיהם של שופטים ובין בידיהם של אנשי ביצוע או מחוקקים.⁴ מאמרים שנכתבו בנושאים אלה מנו התערבות פוטנציאלית של מערכת המנהל השיפוטי בדרך ניהול התיקים, בסוגי התיקים שיימסרו לשופט, ובמעבר השופטים מתפקיד לתפקיד כעלולים לפגוע באי-התלות השיפוטית.⁵

רבות אף נכתב על המתח שבין צדק אטי שאינו צדק, לאי-צדק מהיר שאף הוא אינו צדק.⁶ גם מראית פני הצדק חשובה, והבא בשערי בית המשפט זכאי להליך הוגן

² ראו למשל ס' 10 להכרזת האו"ם לכלל באי העולם על זכויות האדם (Universal Declaration of Human Rights, 1948). ניתן לצפייה בכתובת: www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml (נבדק לאחרונה ב-10.5.2011).

³ אי-תלות שיפוטית היא תנאי לקיומה של רשות שופטת ראויה לשמה. ראו: Shimon Shetreet, *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, in *JUDICIAL INDEPENDENCE: THE CONTEMPORARY DEBATE* 590 (S. Shetreet & J. Deschenes eds., 1985). ראו גם: מאיר שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד ההסדר הדמוקרטי" **הפרקליט** מב 245 (1995).

⁴ ראו על כך בהרחבה מיכל אגמון-גונן "אי-תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" **המשפט** י 213 (2005); שמעון שיטרית "קווי יסוד לרפורמה: מחשבות על דמות מערכת השפיטה בעתיד מתוך עיון בבעיות ההווה" **מחקרי משפט** ח 59 (1990).

⁵ ראו אגמון-גונן, שם.

⁶ Marco Fabri & Philip M. Langbroek, *Developing a Public Administration Perspective on Judicial System in Europe*, in *THE CHALLENGE OF CHANGE FOR JUDICIAL SYSTEMS* (Marco Fabri & Philip M. Langbroek eds., 2000).

ולתחושה כי היה לו יומו בבית המשפט וכי היה נוכח בהליך של עשיית צדק, ללא תלות בתוצאה הסופית.

אשר על כן רתיעה מניהול בתי משפט כמפעלים תעשייתיים תלויי תוצאה ומתיחת ביקורת על תופעה זו – בדין יסודן. עם זאת, הכול מסכימים כי יש לתת בידי המנהל השיפוטי כלי ניהול וביקורת כדי לחלק את המשאבים הקיימים באופן מיטבי.⁷

3. השיטה המוצעת לאיזון ראוי – כיצד יש להשוות בין תיקי נייר לשופטי בשר

מאמר זה בא לעולם גם על מנת להציע שיטה שתשקף בבהירות מרבית ומציאותית את עומס העבודה בבתי המשפט. ה"תרופה" המוצעת בו היא שפה מדויקת ככל האפשר, ומקורבת למציאות ככל האפשר, אשר בה משמש הזמן – זמן הטיפול בתיק וזמנו של השופט – כמשתנה אחד, המחליף את השיטה הבעייתית המשתמשת במספר תיקים ובמספר השופטים.

לדעתנו, לא ניתן לנסח פונקציה המייחסת מספר תיקים למספר שופטים שכן מדובר בהשוואה בין חיטים ובין שעורים. תיק הוא יחידה מנהלית, ואי-אפשר לכלול אותו בקבוצת מדגם סטטיסטית רק בשל היותו נושא "מספר תיק".⁸ לשון אחר, לא ניתן לאמוד במידה אחת תיק פשעים חמורים המצריך מאות שעות שיפוט ותיק הכולל אישום אחד בעברת תעבורה אשר הנאשם מודה בה והמצריך כמה דקות שיפוט בלבד. בשל השונות הרבה בין התיקים, קביעת עומס על שופט בהסתמך רק על מספר התיקים הנתונים לטיפולו, אינה שיטה המצביעה על עומס אמיתי ואינה מהימנה

⁷ שלמה לוין "מנהל שיפוטי ויעדיו: הווה ועתיד" ספר זוסמן 279 (1983); Judith Resnik, (1982–1983) *Managerial Judges*, 96 HARV. L. REV. 376; פרוטוקול ישיבה מס' 1 של ועדת משנה לוועדת החוקה לבחינת משך ההליך המשפטי, הכנסת ה-16 (15.12.2003). ניתן לצפייה בכתובת: www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/huka/2003-12-08-02.rtf (נבדק לאחרונה ב-10.5.2011). מעניין לציין כי ניכרת עמדתם העקבית של חברי הכנסת לקבלת נתונים מדויקים באשר לשעות השיפוט של השופטים – נתונים שלא הועמדו לרשותם על ידי מנהל בתי המשפט דאז.

⁸ ראו גם: רענן סוליציאנו-קינן, אמנון רייכמן וערן ויגודה-גדות דו"ח מסכם: העומס על מערכות משפט – ניתוח השוואתי של 17 מדינות (המרכז לניהול ומדיניות ציבורית) 2007. ניתן לצפייה בכתובת: http://elyon1.court.gov.il/heb/haba/Courts_burden_Final_report_5_07.pdf (נבדק לאחרונה ב-10.5.2011). בעמ' 5 מורים הכותבים בחולשה הלוגית של שיטת המחקר המתייחסת ל"תיקים" במילים אלה: "מדידת תיקים באשר הם אינה בהכרח משקפת את העומס שתיקים עלו [צריך להיות – אלו] מטילים על המערכת שכן יתכן מספר תיקים רב שמטיל עומס מועט, או מספר תיקים מועט שמטיל עומס רב, תלוי במאפייני התיק". הכותבים דנים בהמשך (בעמ' 8–9) בבעיית מדידת העומס השיפוטי, ולבסוף בוחרים בתיקים לשופט כיחידת עומס בלית ברירה ומטעמים מתודולוגיים.

ומדויקת. עקב כך עלולה להיגרם פגיעה קשה בחלוקת המשאבים השיפוטיים במערכת, ובתקינה הנכונה של בית המשפט, ובכך אף עלול להיפגע האינטרס הציבורי ביעילות שיפוטית. כמו כן יכולה להיווצר תפיסה לא נכונה של הממונים על המנהל השיפוטי באשר לעומס הפרטני המוטל על כל שופט ושופט, שכן אם משווים מספרי תיקים מבלי להתייחס לזמן הנדרש לטיפול בהם, עלולים להטיל דופי בשופטים עמוסים יתר על המידה מחד גיסא, ולהניח לשופטים העמוסים פחות מחבריהם, מאידך גיסא. הפעלת לחץ מוגזם מצד המנהל השיפוטי כלפי שופטים אשר אובייקטיבית, במבחן משתנה הזמן, אין לצפות מהם לסיים יותר תיקים משהם מסיימים בזמן נתון, עלולה אף לפגוע באינטרס העצמאות השיפוטית שלא לצורך.

אנו מציעים מודל אחר – שלפיו יומרו כל היחידות המקובלות, היינו שופטים מצד אחד ותיקים מהצד השני, לאותה יחידת מדידה אוניברסלית, והיא: זמן שיפוט. בסופו של דבר, זמנו של השופט מוגבל. על המערכת לדעת מהי כמות העבודה שמסוגל השופט לבצע בכמות הזמן שנתונה לו. מספר התיקים, כאמור, אינו יכול להוות מדד תקף לעומס העבודה, שכן ישנה שונות משמעותית בין תיק לתיק במשתנה הזמן. על מנת שנוכל לדעת מהו העומס האמיתי, עלינו לבטא תשומות ומשימות באותו משתנה, והמשתנה הנוח ביותר והרלוונטי ביותר הוא זמן.

לצורך כך פיתחנו מודל, שיישמו ובדקנו על התיקים המובאים לבתי המשפט הצבאיים – אולם המודל תקף תאורטית לכל מערכת שיפוטית.

ישנם משתנים המוציאים את המודל מן התחום ההנדסי-כלכלי של חישובי רווח ותפוקות כנגד משאבים. משתנים אלה הם איכות התוצאה של העבודה השיפוטית (האם נעשה צדק והאם הגיעו לתוצאות נכונות), איכות הטקסט הכתוב של ההחלטות ופסקי הדין, התנהגות השופט באולם ואמונו של ציבור המתדיינים בהליך ההוגן. משתני איכות אלה קשים למדידה, הגם שניתן לחשוב על שיטות להערכתם. בעיה נוספת היא היעדרו של יעד יעילות הניתן לחישוב – למעט סיום תיקים.

המודל שנציע להלן הוא גמיש, שכן הנורמות שנקבעות אינן מוחלטות, אלא יחסיות. כלומר השיטה אינה מתיימרת לקבוע את ה"הספק" הרצוי לשופט, ואין בה כלל יחידות הספק. עם זאת, ניתן בהחלט להשוות את עבודת השופט הכרוכה בשמיעת תיקים וכתיבתם יחסית לנתונים אשר עולים ישירות מעבודתם של אחרים כמותו בתיקים דומים במשתנה אחיד של זמן, וייתכן כי במקרים של חריגה משמעותית מ"הנורמה היחסית" ניתן יהיה להסיק מכך על התנהלות לקויה של שופט מסוים במובן הארגוני-ניהולי.

מכאן שהמודל דווקא מצמצם את הפגיעה הפוטנציאלית של המנהל השיפוטי באי-התלות של השופט שכן הוא אינו מעמיד את השופט בתחרות עם חבריו או עם נורמה אידיאלית תלושה מן המציאות, אלא מעריך כיאות את זמנו, מחלק זמן זה בעדינות הראויה, והוא גמיש דיו כדי להכיל משתנים של היעדרות או תקלות טכניות

המשפיעות על זמנו, או כל משתנה אחר הנובע מעצם היותה של המערכת השיפוטית מורכבת מבני אדם ותלויה בהתנהלותם של בני אדם, שאינה תמיד אופטימלית. המודל המתמטי יוכל לשמש למנהל השיפוטי גם כפעמון אזהרה בכך שהוא יראה במדויק מתי חורג בית משפט מסוים מן היחס הראוי בין זמן התיקים לזמן השופטים. כך ניתן למנוע ביקורת שאינה במקומה על "הספק נמוך" מקום שהיחס הזה עולה על הערך 1, היינו, כאשר הזמן הדרוש לעבודה השפיטה גדול מזמנם של השופטים. באמצעות המודל, יכולה המערכת לאזן כראוי את משאביה ולחלק את העבודה במדויק, שכן המודל מציין חוסרים או עודפים ביחידות של שעות, דבר המביא ליצירת מפתח גמיש ועודכני לחלוקת תיקים לשופטים באופן שמאזן את העומסים. לטעמנו, השיטה הנוכחית של שופטים מצד אחד ותיקים מצד שני מובילה להסקה סטטיסטית שטחית הנשענת על נתונים כמותיים שאינם מתארים נכונה את המציאות. סטטיסטיקה נכונה כפי שהצענו וכפי שנראה להלן, תקרב ותעבד את המציאות של העבודה השיפוטית לנתונים כמותיים. ככל שיטה, היא איננה חוזה את כל הגורמים המשפיעים על עבודה זו אך נותנת ארגז כלים למדל אותם בעתיד. בכך תימנע התייחסות לא צודקת, תיווצר שפה מדויקת וגמישה המשקפת באופן מציאותי ואמיתי ככל הניתן את עומס העבודה המונח לפתחו של בית המשפט, ואולי אף תתרום לשמירה על אי-התלות השיפוטית.

ג. המודל

1. כימות הזמן השיפוטי – זמנו של השופט

1.1 כללי – ראשי הזמן הרלוונטיים

בפרק זה ינוסחו הרכיבים המהווים את זמן עבודת השופט, ותוצענה טכניקות לכמתו במדויק או בקירוב.

מטרת המודל שלנו הנה לשקף את המציאות. פונקציה פשוטה של מספר ימי השנה במספר שעות העבודה ביום אינה פונקציה ריאלית כאשר עוסקים בבני אדם. אנשים, ובכלל זה שופטים,⁹ אינם יכולים לעבוד כל יום כל היום. גם שופטים זקוקים לחופשות, גם שופטים חולים מדי פעם במחלות המונעות מהם להגיע לעבודה, וגם שופטים עוברים השתלמויות. יתרה מזו, חלק מזמן העבודה של השופטים אינו מוקדש בהכרח לתיקים, אלא לחובות מנהליות וניהוליות, או ללימוד והתעדכנות בחירושי הפסיקה, וגם זאת יש להביא בחשבון. לכן, על מנת להגיע למספר מדויק של

⁹ ראו לדוגמה זאב צלטנר "יעילות בבתי המשפט" הפרקליט כג 189 (1967), שם מחושבות השעות המוקצות לשמיעת התיקים בין 08:30–11:30 בלבד!

השעות הפנויות לעבודה במערכת לכל שופט, עלינו להגיע למספר המביא בחשבון את הצרכים והמגבלות האנושיים והמשקף את הקיים במערכת. במודל שערכנו לכתבי המשפט הצבאיים כימתנו את הזמן הפנוי לעבודה בדרך הבאה:

לצורך חישוב מספר ימי העבודה בשנה כפלנו את מספר ימי העבודה בשנה בשעות העבודה בכל יום. מהם ניכינו:

- א. ימי מנוחה על פי דין, לרבות ימי חג.
- ב. ימי השתלמות.
- ג. ימי חופשה על פי דין.
- ד. זמן רשום של ימי מחלה.
- ה. זמן המוקצה לחובות מנהליות לרבות חובות ניהוליות של נשיאים וסגניהם.
- ו. זמן עיון ועדכון שאיננו מתייחס לתיקים מסוימים.
- ז. ימי היעדרות שנקבעו על ידי הארגון.¹⁰

1.2 ראשי הזמן לעבודת השופט – דיון

ראוי לדון בקצרה בכל אחד מראשי הזמן הללו:

1.2.1 כללי

מדובר בראשי זמן כלליים וידועים, שבהם לא נדרש נורמטיבית מהשופט לעבוד.¹¹ מדובר בראשי זמן שמרביתם (למעט אלה המופיעים להלן בסעיפים קטנים 1.2.6–1.2.7) אובייקטיביים ואינם תלויים ביעילות היחסית של שופט זה או אחר. כפי שנראה להלן, גם לגבי ראשי הזמן בעלי המאפיינים הסובייקטיביים, ניתן להגיע לנתון ממוצע המשקף היטב את זמנו של שופט.

1.2.2 ימי מנוחה על פי דין

ימי מנוחה על פי דין הוא נתון פשוט וברור שניתן לקחת מלוח השנה בלי מאמץ מיוחד. המטרה של המודל הנה להגיע לדיוק מרבי של כמות שעות העבודה השנתיות. מאחר שהחגים השונים אינם נופלים תמיד באותם ימים, ולעתים יש חפיפה בין ימי חג לבין ימי שבת, יש להביא זאת בחשבון. ניתן ליישם את המודל הן לגבי שנה

¹⁰ למשל טיולים מטעם הארגון או פגרות יזומות, קורסי חובה לתפקידים בתוך המערכת וכיוצא באלה.

¹¹ אמנם במציאות הקיימת כיום ברור וידוע כי שופטים רבים מקדישים גם את זמנם הפנוי ואת ימי המנוחה לצורך עבודה, אך ודאי שאין זה המצב הרצוי, אלא המצב המצוי.

ספציפית, ואז פשוט מנכים את כל ימי השבת והחג באותה השנה, או באופן כללי, ואז ניתן לערוך בחינה של ימי העבודה הקיימים בכל שנה לאורך כמה שנים ולהגיע לממוצע. ניתן לשקול עריכת חישוב דומה גם בנוגע לחגים שאינם יהודיים. בתי המשפט הצבאיים, למשל, לא מקיימים דיונים בחגים מוסלמיים כגון "עיד אל-פיטר" וחג הקרבן. עם זאת, אין לנכות מועדים אלה מזמן העבודה הכללי של השופטים אם השופטים יכולים לעבוד בהם שלא על דרך שמיעת תיקים באולם – כגון כתיבה, עיון וכדומה.

1.2.3 ימי השתלמות

מספר ימי ההשתלמות הוא נתון שמצוי אף הוא בידה ובשליטתה של מערכת השיפוט. כך, למשל, מקובל לאפשר לשופט ליטול חלק בשבעה ימי השתלמות בשנה על חשבון ימי העבודה. לפיכך נקודת המוצא הנה כי יש לנכות ימים אלה מימי העבודה השנתיים. במקרה זה אין הצדקה לבחינה ספציפית של מספר ימי ההשתלמות בפועל. ההכרעה באשר למספר ימי ההשתלמות הנה הכרעה נורמטיבית של המערכת. ברגע שהמערכת מחליטה כמה ימי השתלמות היא מאשרת לשופט, יש לצאת מתוך נקודת מוצא כי כל ימי ההשתלמות מנוצלים.

1.2.4 ימי חופשה על פי דין

גם מספר ימי החופשה על פי דין הוא נתון נורמטיבי-ערכי. אם המחוקק מתיר לשופט כמה ימי חופשה בשנה, המערכת אינה צריכה לצאת מתוך הנחה כי השופט לא ינצל ימי חופשה אלה. פרט לחשיבותה של החופשה לבני האנוש, מדובר לדעתנו בנתון המשקף הכרעה ערכית של החברה כי בימי החופשה לא נדרש אדם לעבוד. על כן יש להביא בחשבון את כל ימי החופשה המגיעים לשופט על פי חוק.

1.2.5 זמן רשום של ימי מחלה

איננו סבורים כי ימי מחלה זהים לימי חופשה. ימי מחלה המותרים על פי חוק אינם הכרעה ערכית של החברה שלפיה על אדם לנצל את כל הימים הללו ולא לעבוד בהם. המטרה הנה להעניק למי שחלילה אינו מסוגל לעבוד בשל מחלה כלשהי, זכות סוציאלית להחלים כנדרש, כך שהיעדרות זו מהעבודה תיחשב היעדרות כדין. מאחר שאין לצפות שלאדם כלשהו תהיה בריאות מושלמת תמיד, לדעתנו, על המערכת לבחון את מספר ימי המחלה הממוצע בפועל שמנצלים השופטים. הנתון שיתקבל יהיה אמת מידה למספר ימי העבודה שאובדים במהלך שנת העבודה. נזכיר שמאחר שמטרתו של המודל לשקף את המציאות, מספר ימי המחלה הממוצע לשופט הנו

נתון שיש להביאו בחשבון ואין להתעלם ממנו שכן מדובר בשעות שאינן נתונות לעבודה במערכת.

1.2.6 זמן המוקצה לחובות מנהליות וניהוליות

לשופט ישנן מטלות פרט לעבודת השיפוט. על המודל להביא בחשבון מטלות אלה שכן מדובר במטלות גוזלות זמן, הבאות בסופו של דבר על חשבון הזמן המוקדש לתיקים. כך, למשל, יש להביא בחשבון את הזמן המוקדש לניהול על ידי הנשיאים וסגני הנשיאים. הדרך לכמת נתון זה היא לחלק לבעלי התפקידים שאלון, ועל סמך תשובותיהם לקבל נתון ממוצע, או לערוך סקר שלשם ביצועו ישהה הסוקר במחיצת השופטים זמן מסוים, כפי שמקובל בסקר הוצאות המשפחה שמפרסמת מדי שנה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אנו סבורים כי כדי להשיג דיוק רב יותר, ולהימנע מהסתמכות רק על שאלון "סובייקטיבי", מן הראוי לערוך גם סקר באמצעות סוקרים שיוכלו לבחון את העניין באופן "אובייקטיבי".

1.2.7 זמן המוקצה לעיון ועדכון

ישנם שופטים המקדישים זמן רב יותר לעיון ולעדכון, וישנם כאלה שפחות. המטרה הנה להגיע לערך המשקף נתון ממוצע. אנו סבורים כי נתון ממוצע זה יכול לשקף גם מבחינה נורמטיבית את פרק הזמן שהמערכת מצפה משופט להקדיש לעיון ולעדכון. גם במקרה זה ניתן להגיע לערך ממוצע על פי שאלון שיינתן לשופטים או על פי סקר. בבתי המשפט הצבאיים, בעיקר בשל היעדר משאבים, התקבל הנתון על ידי שאלון.

1.2.8 ימי היעדרות שנקבעו על ידי הארגון

הכוונה במקרה זה היא לימי השתלמות מרוכזים לבעלי תפקידים, למשל בנושאי ניהול או בתחום משפטי כלשהו, שאינם במסגרת ימי ההשתלמות השנתיים, או ימי טיול מאורגנים שהמערכת מעוניינת לקיים וכדומה. במערכת בתי המשפט הצבאיים, בשל אופייה הצבאי, ישנם ימי פעילות המוגדרים כימי פעילות "יחידתיים" שבהם למעשה בית המשפט מושבת מפעילות. גם במקרה זה מדובר בימים שאינם נחשבים ימי עבודה, ויש לנכותם. ההכרעה לגבי כמותם הנה כמובן הכרעה מערכתית. משזו התקבלה, יש לקזז את מספר הימים האמור מסך ימי העבודה.

1.3 סיכום זמנו של השופט

הנתון המשוקלל של ימי העבודה השנתיים בניכוי ראשי זמן שאינם מוקדשים לתיקים, במכפלת שעות העבודה היומיות, הוא כאמור שעות העבודה הפנויות בשנה בממוצע לשופט. נתון מספרי זה יהיה הנתון שאליו ישווה מספר שעות העבודה לפי התיקים כפי שנראה להלן.

כמובן, ניתן לפלח ביתר דיוק לפי תפקידים שונים וליצור חלוקות משנה לבעלי תפקידים שיפוטיים שונים – כגון אלה הדורשים זמן ניהולי רב יותר.¹² לדוגמה, בבית המשפט הצבאי ביהודה נמצא כי הזמן השיפוטי הפנוי לטיפול בתיקים הנו בממוצע 1,331 שעות שנתיות לשופט שאינו נשיא.¹³

2. כימות הזמן השיפוטי – הזמן הנדרש להתעסקות בתיק

ניתן לחלק את הזמן הנדרש להתעסקות בתיק משפטי לשלושה ראשים עיקריים: זמן שמיעה, זמן עיון והכנה וזמן כתיבה. נדון להלן בכימות הראוי של כל אחד מהראשים:

2.1 זמן שמיעה

2.1.1 הגדרה פורמלית

הזמן הנדרש לשמיעת טענות הצדדים, ראיותיהם וניהול הדיון באולם בית המשפט. כאשר אנו מודדים את זמן השמיעה הממוצע לתיק במערכת, מטרתנו לבדוק לכמה זמן אנו זקוקים בממוצע, על מנת שתיק זה יבוא לכדי סיום. באופן זה נוכל לקשור בין מספר התיקים שנכנסו למערכת בשנה נתונה ולדעת במידה רבה כמה זמן יידרש על מנת לסייםם.

2.1.2 כיצד מודדים זמן שמיעה

השאלה הראשונה שיש לשאול הנה כיצד ניתן לכמת את הזמן במדויק, באופן שישקף את זמן הדיונים האמיתיים. הדרך שאנו מציעים, בוודאי כל עוד אין מערכת ניהול הכוללת אפשרויות מדידת זמן, הנה עריכת מדגם שבו יתבקשו השופטים או הקלדניות לרשום את זמן התחילה

¹² למשל נשיאים לעומת שופטים.

¹³ מובן כי בחישוב עומסים לבית משפט יש לכלול גם את השופטים בעלי התפקידים הניהוליים המוגדרים.

של דיון באולם בית המשפט ואת זמן סיומו. הדרך המומלצת היא זו המשתמשת בתכונות מעבד התמלילים. במעבדי התמלילים המתקדמים דוגמת Word נשמרים נתונים סטטיסטיים שונים ובכלל זה זמן עריכת המסמך. תכונה זו מודדת את הזמן שבו המסמך היה פתוח על מסך המחשב. כך, בהנחה שהקובץ הרלוונטי נפתח בפתח הדיון ונסגר בסיומו, הדבר יעניק לנו את זמן הדיון המדויק. תכונה זו של מעבד התמלילים יכולה לאפשר כלי מדידה מדויק ומהימן, וניתן אף לשלבה בתכנות הניהול הממוחשבת כך שכל הדיונים יימדדו וייספרו אוטומטית. עוד יש לומר כי ההנחה הנה ששופטים לא ינסו "לסדר" את המערכת ולא יותירו מסמך פתוח אך ורק על מנת להגדיל את הזמן הנמדד.

במערכת הניהול הממוחשבת של בתי המשפט הצבאיים, כמערכת הניהול של בתי המשפט האזרחיים, ישנו קישור מהמערכת למסמך Word. מאחר שבכל דיון נפתח המסמך לעריכה בפתח הדיון ונסגר בסיומו, ההנחה המתבקשת הנה כי זמן העריכה הנו הזמן שנדרש לדיון.¹⁴ זמן השמיעה לתיק יהיה לפיכך סכום הזמנים של כל הישיבות שנערכו בתיק.

2.1.3 איזון שגיאות

טעויות משמעותיות בזמן הנמדד עלולות להתרחש בשני מקרים אפשריים: במקרה הראשון מסמך נותר פתוח עקב טעות בלא שנסגר לאורך זמן רב גם כאשר לא מתרחש דיון (למשל בסוף יום הדיונים) – אז נמדד זמן ארוך יותר ממה שנדרש בפועל לדיון. במקרה השני עקב תקלת רשת או מחשוב אחרת, התקיים דיון במחשב אחר והועבר למערכת הניהול הממוחשבת שבה נערכה הדגימה בשיטת "העתק והדבק", כך שהזמן הנמדד קצר משמעותית מהזמן בפועל. המקרה האחרון יכול לקרות גם כיוון שהחלטה הוקלדה במחשב אחר (למשל, בביתו של השופט) ורק לאחר מכן הועברה למערכת הממוחשבת.

בהסתמך על ניסיוננו, המקרה הראשון הוא תקלה ששכיחותה אינה גבוהה. המקרה השני שכיח יותר לצערנו, ובמקרה של בתי המשפט הצבאיים, עקב בעיות תשתית משמעותיות, הנו נפוץ למדי. על פי ניסיוננו, המערכת הממוחשבת אינה כה אמינה, ומצאנו כי ניתן ליצור שיטת חישוב חלופית, כמעין גיבוי.

שיטת גיבוי זו מסתמכת על הקשר בין מספר המילים בטקסט המתעד דיון לבין הזמן שארכה כתיבתו של אותו טקסט. ערכנו מדגם שבו בדקנו את הזמן שארך דיון, והשווינו אותו למספר המילים שנרשמו במהלך אותו זמן. לדוגמה, בדיקת מדגם של

¹⁴ גם אם נעשות "הפסקות" במהלך הדיון, והקובץ נפתח ונסגר כמה פעמים, הזמן הנמדד יהיה הזמן הכולל שהוקדש לעריכת אותו הקובץ, כך שגם דיון שנערך לסירוגין ובהפסקות על גבי אותו מסמך ישקף את הזמן הכולל שהוקדש לדיון באולם באותו תיק.

פרוטוקולים הראתה שממוצע המילים המוקלדות תוך כדי דיון הנו עשרים ושתיים מילים לדקה, וסטיית התקן הנה 3.5 מילים לדקה.¹⁵ את הנתון הזה יש להשוות לזמן השמיעה הנדגם של התיקים ולתקן זמנים שקבע המחשב ונמצאו חורגים כמה סטיות תקן מן הממוצע. אם למשל נמצא כי שני פרוטוקולים מתוך שלושים הכילו 1,000 מילים, ולאחד מהם נדגם זמן של 3 דקות ולשני זמן של 7 שעות, נתעלם מערכי הזמן החורגים, ונחשב את זמן הדיון על פי מספר המילים בפרוטוקול – כלומר נחלק 1,000 ב-22. התוצאה במקרה זה, 45 דקות, תהיה הזמן שיובא בחשבון עבור שני מסמכים אלה לצורך המדגם. בדרך זו יתוקן המדגם וינוכו ממנו הערכים הקיצוניים. אם קיימים ערכים קיצוניים מרובים, יש לפסול את ההסתמכות על זמן הכתיבה ולהניח כי אירעה תקלה טכנית. במקרה זה ייספרו המילים, והערך הנמדד יחושב על פי מספר המילים ולא על סמך תכונת מדידת הזמן של מעבד התמלילים. רצוי לתדרך את הקלדניות והשופטים לנהל את עבודתם בדרך אשר תבטיח דיוק מרבי במציאת זמן הפרוטוקול.¹⁶

2.2 חלוקה לקבוצות משנה

2.2.1 כללי

ניסיון החיים מלמד כי אין תיק אחד דומה למשנהו, אולם תיקים בעלי מאפיינים דומים, דומים אף במשך הזמן הנדרש לשמיעתם. לדוגמה, מרבית תיקי התעבורה דומים מבחינת שעות השמיעה, ואין הם דומים לתיקי הרכב פשעים חמורים מבחינה זו. לפיכך, נכון יהיה לחלק את התיקים המגיעים לבית המשפט לסוגי משנה על פי זמן השמיעה האופייני להם. חלוקה זו יכולה להיות בהתאם לנושא התיק, עברות אופייניות, או לכל משתנה בתוכן התיק.

2.2.2 מדוע לחלק לקבוצות משנה

מאחר שמספר התיקים בנושאים שונים אינו זהה, ומאחר שהזמן הממוצע לתיקים מסוגים שונים אינו זהה, עלינו למצוא דרך שתקשור באופן מדויק יותר בין תיקים מסוג מסוים לבין הזמן שידרש לסיימם. במילים אחרות: אם בשנה מסוימת עקב הגברת האכיפה בתחום מסוים הוגשו יותר כתבי אישום בעברה בעלת מאפיינים גוזלי

¹⁵ נתון זה מביא בחשבון שלא כל מילה שנאמרה בדיון מוצאת את ביטוייה המדויק בפרוטוקול.
¹⁶ יש להנחות את הקלדניות והשופטים להקפיד כי מסמך במעבד תמלילים ייפתח עם פתיחת הדיון וייסגר עם סיום הדיון. יש להנחות את הקלדניות לתעד בפרוטוקול את עובדת מחיקתם של קטעים מסוימים משמעותיים.

זמן רבים, באופן שסוג זה של תיקים גוזל יותר זמן שמיעה מתיק ממוצע, הכפלת מספר התיקים החדשים מסוג זה בזמן הממוצע לתיק במערכת תביא להערכת חסר בזמן השיפוטי הנדרש. באותה מידה, בתיקים מסוג אחר, אנו יכולים להגיע להערכת יתר.

מאחר שמטרנו היא להגיע להערכה מדויקת של הזמן הנדרש לטיפול בתיקים במערכת, הסתמכות על זמן ממוצע אחד עלולה להוביל להערכת חסר או להערכת יתר של הזמן הנדרש בבית משפט מסוים והקצאת משאבים שאינם מתאימים לצורך הטיפול באותם תיקים.

2.2.3 כיצד יוצרים קבוצות משנה

הדרך לכמת את זמן השמיעה האופייני לתיק מסוים יכולה להיעשות על דרך הערכה מראש על ידי שופטים בעלי ניסיון בתחום המסוגלים להעריך סוגי משנה שונים אפשריים – בדרך כלל תיקים הנושאים סיווג או תג מנהלי כלשהו כגון: תעבורה, תביעות קטנות, הרכב פשע חמור וכדומה. עם זאת, ייתכן שבדרך זו נחמיץ תיקים בעלי מאפיינים ייחודיים שלא חשבנו עליהם מראש. לפיכך אנו מציעים כי קביעת סוגי המשנה, תבצע בדרך משולבת, היינו הן על ידי הערכה מראש של סיווגים שונים והן על ידי הסתמכות על המדגם הסטטיסטי בטכניקה הבאה: ממדגם הכולל את כלל התיקים, נבחן תיקים הסוטים במידה ניכרת מזמן השמיעה הממוצע על פי מדדים סטטיסטיים מקובלים¹⁷ אשר מהם נגזור את סיווגי המשנה.

לצורך כך ייערך ניתוח המדגם ואפיונו לפי מדדים סטטיסטיים לפיזור סביב הממוצע (סטיית תקן). אם נראה כי סטיית התקן גדולה מן הממוצע, המשמעות היא כי ישנה שונות גדולה ומשמעותית בין התיקים. כלומר: הזמן הממוצע לשמיעה של התיקים מאותה קבוצה אינו מאפיין את מרבית התיקים בקבוצה, ובתיקים שונים ישנם זמני שמיעה שונים משמעותית זה מזה. אם סטיית התקן קטנה מהממוצע, המשמעות היא כי התיקים מאותה קבוצה דומים זה לזה מבחינת זמן השמיעה האופייני, ועל כן ראוי להגדירם כקבוצה נפרדת. לפיכך ניתוח זה יראה מהן הקבוצות הנכונות להתייחסות נפרדת לשם קביעת זמן אופייני לתיק הנושא חותם מהות מסוים. חותם מהות יוגדר כקבוצה של תיקים המקיימת מכנה משותף של פיזור קטן סביב הממוצע בהתאם לרמת הדיוק שמפעילי המודל חפצים להגיע אליה.

¹⁷ ממוצע וסטיית תקן. סטיית תקן היא מדד המשקף את ממוצע הסטיות מן הממוצע. בקבוצות גדולות של תיקים (מומלץ מעל מאה) יש הסתברות גבוהה להראות כי מתקיים משפט הגבול המרכזי – כלומר מתקיימת שאיפה להתפלגות נורמלית – דבר המקל מאוד את הניתוח הסטטיסטי ומאפשר שימוש במגוון רחב יותר של כלים.

דוגמה: אם נאספו הנתונים והסתבר כי סטיית התקן של זמן שמיעת התיקים בקבוצת "עברות הפרת סדר" קטנה מהממוצע שלה, ישנה הצדקה לראות בחותם המהות "עברות הפרת סדר" קבוצה בפני עצמה, שלה ניתן לקבוע זמן שמיעה ממוצע המיוחד לה. בדרך זו ניתן לגבש קבוצות בעלות סטיית תקן דומה, כלומר: ניתן יהיה לומר בביטחון כי ממוצע זמן השמיעה בתיק מאפיין אחוז גבוה של התיקים מאותה קבוצה (כאמור מומלץ לקבוע כי אם סטיית התקן קטנה מממוצע התיקים בקבוצה ניתן יהיה לראות בחותם המהות "קבוצה". מכל מקום הקטנה של סטיית התקן בשיעור משמעותי מצדיקה פילוג של חותם מהות נוסף).

ייתכן כי הסיווגים שהערכנו מראש יהיו תואמים למדגם הסטטיסטי, כלומר זמן השמיעה הממוצע לתיקים מאותו סוג יהיה אופייני למרבית התיקים מאותה קבוצה, ויהיה להם מאפיין סטטיסטי מובהק של סטיית תקן קטנה מהממוצע, וייתכן שלא. אם הם תואמים – קיבלנו אישור לכך שתיקים שחשבנו שהם בעלי אופי דומה מבחינת זמן השמיעה, הם אכן בעלי חותם מהות אופייני. לעומת זאת, ייתכן כי נגלה שתיקים מסוג מסוים שעליו חשבנו מראש אינם בעלי חותם מהות אופייני. במקרה כזה ישנן שתי אפשרויות. האחת, יצירת סיווגים אחרים, היינו, מתן שם או סיווג מנהלי בהתאם לחותם מהות סטטיסטי, תוך התעלמות מהסיווג המנהלי המקורי. האפשרות השנייה מתייחסת למקרים שבהם ישנה חשיבות בעיני המערכת לסיווג מנהלי קיים כלשהו או לתיקים חסרי סיווג מנהלי אופייני. במקרה כזה, כאשר הפיזור סביב הממוצע של תיקים אלה עולה על הממוצע הקבוצתי, ניתן לחשב את מידת הפיזור וליצור מנגנון המפצה על הסטייה תוך שימוש באמצעים סטטיסטיים מקובלים.¹⁸

לאחר שהורכבו הקבוצות לפי חותם מהות נקבע זמן השמיעה האופייני לתיק בקבוצה. זמן שמיעה זה משמש להערכת זמן השמיעה בכל קבוצת התיקים הנושאת את אותו חותם.

לשם הדגמה סיכמנו בטבלה את הנתונים שהתקבלו מסקר שנערך בבתי המשפט הצבאיים:

¹⁸ כגון קביעת תחום ערכים במקום ערך יחיד וכדומה.

חותרם מהות	גודל המדגם (מספר תיקים)	ממוצע זמן שמיעה בדקות	סטיית תקן
כללי	468	43.72	68.34
תיקי הרכב		189.20 (זמן נטו – יש להכפיל תוצאה זו במס' השופטים היושבים בהרכב)	175.32
תיקי דן יחיד פח"ע ¹⁹		60.12	47.94
תיקי דן יחיד פלילי ²⁰		46.096	43.7
תיקי הפרות סדר ²¹		29.34	24.55
תיקי תעבורה		18.8	6.7
תיקי שב"ח ²²		45.31	13.37
תיקי מעצרים ²³		18.17	13.19

בטבלה נראות כמה תופעות:

בקבוצת "כל התיקים" סטיית התקן גדולה מן הממוצע בשיעור ניכר, ולכן יש הכרח לחלקה לקבוצות משנה. בשאר הקבוצות סטיית התקן קטנה מן הממוצע. ככל שהיא קטנה יותר כך ערך הממוצע נותן ניבוי אמין יותר. כפי שניתן לראות, קבוצות בסיווגי משנה שונים מתאפיינות בזמן שמיעה שונה משמעותית מהזמן הממוצע הכולל לתיקים. דבר זה מדגים יפה את טענתנו כי ההתייחסות לכל התיקים כשווי ערך אינה נכונה ואינה משקפת את העומס האמיתי. אם נרצה לבחון הבדלים בעומסי עבודה בין השנים באותו בית משפט, מכפלה פשוטה של הזמן הממוצע לכלל התיקים במספר התיקים שהתקבלו לא תהיה מדויקת.

¹⁹ פח"ע – פעילות חבלנית עוינת. הכוונה לתיקים בעלי מאפיינים בטחוניים מובהקים, כתיקי פיגועים, חברות בארגוני טרור וכדומה.

²⁰ הכוונה לתיקים שהמאפיין שלהם אינו ביטחוני, אלא פלילי במובנו המקובל, כעברות רכוש, זיוף וכדומה. חשוב לומר כי כל התיקים, גם תיקי הפח"ע, נדונים בהתאם לאותם כללים של משפט פלילי, ובמקרה זה המונח "תיקים פליליים" נועד להבדילם מתיקים שהרקע להם ביטחוני.

²¹ תיקים שעניינם פשוטו כמשמעו הפרות סדר כיידוי אבנים, אולם אינם נחשבים חמורים כתיקי פח"ע.

²² תיקי שוהים בלתי חוקיים.

²³ הכוונה לבקשות המעצר המוגשות על ידי רשויות החקירה והתביעה ולזמן הדרוש לדיון בהם.

לעומת זאת, אם נכפיל את הזמן הממוצע בכל קבוצה בנפרד, נוכל להגיע לתוצאות מדויקות הרבה יותר.

לדוגמה: נניח כי בשנה הנבדקת נפתחו 1,000 תיקים מחותם מהות "תיקי הפרות סדר". בטבלה אנו רואים כי זמן השמיעה הממוצע לתיקים מסוג "תיקי הפרות סדר" הוא 29.34 דקות, ולצורכי פשטות החישוב נאמר כי מדובר ב-0.5 שעות לתיק. במקרה זה יש לנו הצדקה לראות את זמן השמיעה הכללי בשעות לקבוצת "תיקי הפרות סדר" באותה שנה, מכפלת התיקים במספר השעות הממוצע לתיק כלומר: $1,000 \times 0.5 = 500$ שעות. אם בשנה שלאחר מכן התקבלו 1,500 תיקים, המשמעות תהיה, בהתאם למודל, גידול של 250 שעות עבודה נדרשות לצורך השמיעה של התיקים מאותה קבוצה (גידול של 500 תיקים כפול 0.5 שעות לתיק). אם היינו מכפילים את מספר התיקים שנוסף בממוצע הכללי (המתקרב ל-0.75 שעות), היינו מגיעים להערכת יתר של זמן העבודה שנוסף באותו בית משפט. באותה מידה, אם ישנו גידול במספר תיקי ההרכב בשנה מסוימת, מכפלה של התיקים בממוצע הכללי תיתן לנו הערכת חסר משמעותית של זמן השמיעה כיוון שהזמן הממוצע נטו לתיק הרכב גדול פי ארבעה ולמעשה פי 12 (תיק הרכב נשמע בפני שלושה שופטים) מהזמן הממוצע לכלל התיקים.

2.3 זמן כתיבה

2.3.1 זמן כתיבה – כללי

הטיפול בתיק אינו מורכב רק מזמן השמיעה באולם הדיונים. חלק מהזמן כולל כתיבה שהנה לעתים משמעותית הרבה יותר מזמן השמיעה של התיק. אין דומה כתיבת החלטה שבה נרשם "כמבוקש" לכתיבת החלטה הכוללת ניתוח משפטי ועובדתי מעמיק והמשתרעת על פני 20 עמודים. עם זאת, לא בכל תיק נדרש שופט לכתוב החלטה מלומדת רחבת היקף.

לפיכך, על מנת לדעת את זמן הכתיבה הנדרש במערכת, עלינו לדגום ולבחון את התיקים, בדומה לזמן השמיעה, ולראות כמה החלטות ניתנו בכל תיק, ובאיזה שיעור מן התיקים על פי סוגיהם השונים ניתנו החלטות רחבות היקף. כאמור, לא בכל תיק ישנו צורך לכתוב החלטת רחבת היקף, ועל כן חשוב לדעת באיזה אחוז מכלל התיקים נכתבת החלטה משמעותית. כמו כן, עלינו לבחון מהו הזמן שנדרש לכתיבת החלטות. גם במקרה זה, בדומה לזמן השמיעה, ראוי ונכון לחלק את ההחלטות לסוגים שונים בעלי מאפיינים דומים.

2.3.2 הדרך לקביעת טיפוסי המסמכים הנכתבים

יש לאתר את כל המסמכים בעלי התוכן המהותי הנכתבים על ידי שופט ולמצוא את הזמן שארכה כתיבתם על פי פרמטרים טכניים הקשורים במעבד התמלילים – בדומה לקביעת זמן השמיעה. הזמן הנדרש לכתוב מסמך צריך לכלול למעשה את הזמן הנדרש לכתובה, לעריכה ולהגהה, לרבות זמן עיון בראיות ובחומר משפטי תוך כדי הכתיבה.

לאחר קביעת הזמן הממוצע יש לקבוע את הזמן הנדרש להחלטות על פי סוגיהן השונים. לצורך כך יש לחלק את המסמכים לסוגים אופייניים על פי פיזורם סביב הממוצע (סטיית תקן). לאחר שהמסמכים חולקו לקבוצות, יש למצוא את הזמן האופייני לכתובת כל מסמך בקבוצות השונות לפי הממוצע של התיקים בקבוצה. כך, למשל, בבתי המשפט הצבאיים מצאנו כי קיים הבדל משמעותי סטטיסטית מבחינת זמן הכתיבה בין הכרעת דין לבין גזר דין בתיקים שבהם לא היו הסדרי טיעון או הסכמות בין הצדדים. לכן יש הצדקה לראות את קבוצת המסמכים "הכרעת דין מנומקת" כשונה מקבוצת המסמכים "גזר דין מנומק" ולחשב לכל אחת מהן בנפרד זמן כתיבה אופייני.

2.3.3 זמן הכתיבה לתיק

לאחר שמצאנו מהו זמן ההחלטה הממוצע לסוגי החלטות שונים, ואת שיעור ההחלטות מכל סוג בסוגי התיקים השונים, נוכל להעריך את זמן הכתיבה הממוצע לסוג תיק במערכת.

לצורכי ניבוי, עלינו להכפיל את כל אחת מהתוצאות במספר התיקים הרלוונטי באותה שנה, וכך נדע מהו הזמן הכולל הנדרש לשם כתיבה במערכת.

לדוגמה: נניח שמצאנו כי הזמן הממוצע לכתובת הכרעת דין בתיק פשע חמור הוא 30 שעות. אם בתיק מסוג פשע חמור ניתנות הכרעות דין מלאות (היינו לא על פי הודאת הנאשם) ב-30% מהתיקים, המשמעות היא שאם בשנה מסוימת נכנסו למערכת 200 תיקי פשע חמור, הרי שהזמן הכולל שיידרש לכתובת הכרעות דין יהיה 1,800 שעות (30X0.3X200=1,800). כלומר: הממוצע יהיה 9 שעות לתיק פשע חמור (1,800 שעות חלקי 200).

כך יש לבדוק כל אחד ואחד מסוגי התיקים וסוגי ההחלטות, ולחבר את הסכומים השונים. הסך הכולל ייתן לנו את זמן הכתיבה הנדרש במערכת לצורך טיפול בתיקים באותה שנה.

2.4 זמן עיון והכנה לפני דיונים

בדומה לזמן השמיעה, יש לבחון את סוגי התיקים בכל הנוגע לזמן הנדרש להכנה לפני הדיון. במקרה זה אין לנו אפשרות טובה להסתמך על תכונות טכניות של מעבד התמלילים על מנת להגיע לזמן הנדרש לעיון והכנה. כאשר שופט קורא תיק, הדבר יכול להיות כמעט בכל מקום ובלא כל קשר למערכת ממוחשבת כלשהי (אלא אם כן נגיע לאחרית הימים והתיק כולו יהיה ממוחשב והקריאה בו תיעשה דרך מחשב בלבד). שיטת הדגימה במקרה זה, כל עוד יש במערכת "תיקי נייר", תהיה על פי סקר או שאלון.

גם במקרה זה מן הראוי לבדוק זמנים בהתאם לסוגי התיקים השונים. סביר להניח שזמן ההכנה הנדרש לתיק תעבורה אינו דומה לזמן ההכנה הנדרש לתיק רשלנות רפואית או לקראת דיון בעתירה מנהלית. גם במקרה זה, הדרך לבחון חלוקה לקבוצות משנה תהיה על פי התוצאות שיתקבלו במדגם הסטטיסטי, ובהתאם לכך ייעשו חלוקות המשנה הרלוונטיות.

2.5 הזמן הכולל הנדרש לטיפול בתיקים

לאחר שמצאנו מהן קבוצות המשנה של התיקים, ומהו הזמן הממוצע הנדרש לשמיעה, כתיבה והכנה של כל אחד מהתיקים בקבוצה, ניתן להגיע לערך המשקף זמן ממוצע לתיק מקבוצה מסוימת. סכום המכפלות של הזמנים הממוצעים של כל תיק על פי סוגו ייתן ניבוי של הזמן הכולל הנדרש לטיפול בתיקים שנכנסו בשנה מסוימת.

ד. נפקות המודל ושימושי

את הזמן הכולל לצורך טיפול בתיקים יש להשוות לזמן הקיים לשופטים לטיפול בתיקים.

אם הזמן השנתי הפנוי לטיפול בתיקים לשופט בכית משפט מסוים הוא 1,000 שעות, ויש באותו בית משפט 20 שופטים, המשמעות הנה שיש בבית המשפט הזה 20,000 שעות כוללות לצורך טיפול בתיקים. את המספר הזה יש להשוות לסך השעות הכולל הנדרש לצורך טיפול בתיקים שנכנסו באותה שנה. אם הסך הכולל עולה על 20,000 שעות, אזי המשמעות הנה שיצטברו תיקים כמלאי. אם הסך הכולל קטן מ-20,000 שעות, המשמעות היא שבית המשפט יוכל להתמודד עם התיקים הנכנסים ואף לקזז מהמלאי הקיים.

ניתן כמובן להביא בחשבון נתונים נוספים שלא נצפו מראש ואשר משפיעים על הזמן השיפוטי. גם תופעות גוזלות זמן שלא נצפו מראש יש לדגום כמובן במדידת זמן ולקצוץ מזמן השפיטה המתאים. לדוגמה, בשנת 2007 התעוררה בבתי המשפט

באזור יהודה והשומרון בעיה קשה של עיכובים בליווי עצורים. במדגם שנערך בבית משפט יהודה על פני עשרה ימים, הסתבר כי בעיה זו גוזלת בממוצע רבע מזמן השמיעה של בית המשפט. משעה שאושש ונתמך גורם כזה, יש להביאו בחשבון כמקזז את הזמן המוקצה לשמיעת תיקים מתוך הזמן הפנוי לשיפוט.

מובן ששיקוף העומס האמיתי על בית המשפט כפי שיתבטא במודל, יוכל לאפשר הצבת יעדים ניהוליים תוצאתיים ריאליים. להערכתנו, הצבת יעדים תוצאתיים כיום היא בעייתית בהיעדר יכולת אמיתית של גורמי ההנהלה לקבל נתוני אמת באשר לעומס המוטל לפתחה של מערכת המשפט או לפתחו של בית משפט ספציפי. השימוש במודל יאפשר לקבל מידע על העומס הכולל, יוכל לאפשר חלוקת משאבים נכונה וטובה יותר, ובנוסף יוכל לאפשר אף הצבת יעדים ניהוליים אחרים.

נוסף על כך, ניתן ליישם במידה מוגבלת את המודל בבחינה פרטנית של יעילות שופט זה או אחר, תוך השוואה בין הזמן הממוצע שאורך לאותו שופט לסיים תיק מסוג מסוים אל מול הזמן הממוצע הכללי במערכת לאותו סוג תיק. יש להדגיש כי לדעתנו השימוש במודל ככלי לבחינת יעילותו של שופט ספציפי צריכה להיעשות בזהירות מהטעמים הבאים:

כמערכת, איננו רוצים כי שופטים ייעשו חסרי סבלנות ולא יאפשרו לצדדים לטעון בפניהם על מנת לשפר את הסטטיסטיקה האישית שלהם לגבי זמן הדיונים. בל נשכח, שכיום אין בדינו כלים המאפשרים בחינה ומעקב שוטף אחר הזמן הכולל המקדיש שופט ספציפי לצורך התיקים, אלא אך ורק לפרמטרים מסוימים – זמן שמיעה ובמידה מסוימת וחלקית זמן כתיבה, אך לא זמן הכנה וגם לא חלק מזמן הכתיבה. ייתכן שראוי כי זמן השמיעה הממוצע בפני שופט מסוים יישמר במערכת, אך מנהלי המערכת יוכלו לראותו ולקבל עליו מידע רק אם יהיה חורג באופן מיוחד מהזמן הממוצע לתיק אופייני. כך, למשל, הדבר יאפשר לבסס ככלי סטטיסטי וכמקור תומך החלטה של מנהלי המערכת דעה כי שופט מסוים אינו מנהל דיונים באולם ביעילות.

נוסף על כך, ייתכן כי לשופט מסוים מועברים דווקא התיקים המורכבים והקשים ביותר מסוג מסוים, הגוזלים זמן שיפוטי יקר. בחינה מנותקת של הסטטיסטיקה של שופט זה תראה שהוא צורך זמן רב יותר מהממוצע, אולם ייתכן שדווקא בזכות כישוריו ויעילותו מועברים אליו תיקים שאחרת היו לוקחים זמן רב הרבה יותר במערכת.

לפיכך, וכפי שציינו, אין במודל המוצע כדי להשליך על יעילותו הכוללת של השופט, שכן ישנם שופטים שעיקר עבודתם נעשית מחוץ לאולם הדיונים באמצעות מתן החלטות כתובות או שמראש מנותבים אליהם התיקים גוזלי הזמן הגדולים יותר של קבוצת תיקים בעלי חותם מהות אופייני.

נזכיר כי המודל אינו יכול ואף אינו מתיימר למדוד פרמטרים איכותיים של עבודה – אין בו כלים כדי לדעת אם כתיבתו של שופט איכותית, אם רמתו המשפטית טובה ואם הוא מתעמר בצדדים. המודל נותן כלים סטטיסטיים כלליים המאפשרים בחינה של עומס במערכת. המודל מאפשר למנהלי המערכת לנתב את כוח האדם השיפוטי בהתאם לעומס המשתקף במודל באופן אובייקטיבי תוך השוואת העומסים בין בתי המשפט השונים, שלא בהסתמך על הערכות סובייקטיביות, על תחושות, או על כוח היחסי של נשיא זה או אחר בהשגת משאבים.

אשר על כן, עיקר השימוש במודל צריך להיות ככלי לבחינה מערכתית של בית משפט מסוים ולא לבחינה של שופט זה או אחר.

חשוב לומר כי איננו מתיימרים לטעון כי המודל אמור להוות זווית ראייה יחידה לניהול ולתכנון בית משפט. מטרתו של המודל לשקף עומסי עבודה לבית משפט בפרמטרים של זמן, ולאפשר הערכה מציאותית של עבודת השפיטה. עם זאת, אנו טוענים כי ספירת "תיקי נייר" אינה יכולה לשרת כל מטרה סטטיסטית שהיא ועל כן יש לזנוח שיטה זו. על מנת לנסות ולהעריך את בית המשפט לא רק מבחינת כמות עבודה במשתנה הזמן, אלא גם בפרמטרים אחרים, יש למצוא מפתח אחר, אשר ישמש כמבחן משלים למודל שהצגנו.²⁴

ה. אופן השימוש במודל – המלצות

1. מאחר שמדובר במודל דינמי, האמור לשקף את המציאות המשתנה בבתי המשפט, יש לעורכו על ידי שופטים ובשיתוף של ייעוץ סטטיסטי מקצועי. אנו ממליצים להימנע מהפקדת הנושא כולו בידי גורמי ייעוץ חיצוניים לשם שמירה על דיוקו ועדכנו של המודל.
2. המודל צריך להיערך בתכנת גיליון אלקטרוני ולהתעדכן באופן שוטף.
3. שנה תהיה כשרה לדגימה רק כאשר הסתיימו כל התיקים אשר החלו בשנה זו. אם אין אפשרות למצוא שנה כזו בטווח של חמש שנים, יש למצוא את השנה שבה הסתיימו לפחות 95% מהתיקים, ולנסות לנבא את משך התיקים שעוד לא הסתיימו על פי נתונים של השנה שלפניה.
4. חלק הניבוי וחלק המלאי יתעדכנו באופן רציף וישמשו ככלי ניהולי.

²⁴ כיום, למשל, אנו עושים שימוש במפתחות נוספים לבחינת עבודת בתי המשפט הצבאיים בתחום הפלילי על ידי בחינת תוצאות ההליכים בפילוח של פרטי אישום – שיטה הנותנת תמונה מציאותית יותר לגבי נתונים בעלי חשיבות ציבורית כגון אחוז הרשעות. ראו בעניין זה מאמרנו: צבי לקח ואמיר דהאן "שיעור הרשעות של 99.9% בישראל: האם המשפט מעוות או רק הסטטיסטיקה מעוותת?" **דין ודברים** ה' 185 (2010).

5. יש ליצור אווירה של שיתוף והבנה של המודל ככלי ניהולי לניתוח ולתקינה עתידית של בית המשפט וככלי שאמור להוות קירוב טוב למציאות. לכן יש לשתף את שופטי בית המשפט בתוכן המודל המפורט, במסקנותיו השנתיות והחודשיות, ולאפשר לכל שופט להבין את הנחות היסוד של המודל. יש לאפשר לכל שופט להביע את דעתו לגבי תופעות שלא נצפו מראש שיש לכלול במודל (למשל בעיית ליווי האסירים) ובדרך זו ליצור את אווירת השיתוף הרצויה. אסור שהמודל יתפס ככלי המשמש את הדרג המנהל בלבד, דבר העלול להביא לסיכולו.
6. יש לפתח תרבות ניסוח ודיון התואמת את שפת המודל בדו"חות שנתיים, בדיונים מול הרשות המחוקקת ומול הרשות המבצעת, בדיווח לציבור ובכל פורום אחר העוסק בחקר ביצועי בית המשפט.²⁵ הדבר יביא לאווירה של אמון, שקיפות ודיוק בכל הקשור לנושא של יעילות בית המשפט – נושא עדין ובעל חשיבות ציבורית.
7. ישנן התפתחויות בחקיקה כמו למשל הרחבת סמכותו של בית המשפט או צמצומה, או הוספת עליות לפתיחת הליכים, הדורשות הערכת תשומות של בית המשפט. על פי סעיף 39א לחוק יסודות התקציב,²⁶ יש לצרף הערכת עלות מתאימה לכל הצעת חוק שבביצועה כרוכה הוצאה מתקציב המדינה. כיום, הערכת התשומות נעשית בדרך של ספירת תיקים ושופטים, אם בכלל. לדעתנו, יש צורך להביע את העלות הנגררת עם הרחבת סמכותו של בית המשפט בתחזית זמן הגוררת תוספות תקינה מתאימות, על המשמעות התקציבית הנובעת מכך.

1. סיכום

מטרתו של מאמר זה להציע שיטה שתשקף בבהירות מרבית ומציאותית את עומס העבודה בבתי המשפט. אנו סבורים כי המודל שאנו מציעים מהווה כלי אמין ותקף מבחינה סטטיסטית אשר יאפשר להעריך במדויק ככל הניתן את העומס הקיים על בית משפט כלשהו תוך השוואה בין כמות העבודה הנכנסת בשעות לבין מספר שעות העבודה הקיימות במערכת לצורך טיפול באותה כמות. השיטה הנוכחית של בחינת מספר התיקים בבית משפט אינה משקפת נכונה ובמדויק את העומסים בבית המשפט. העיקרון המנחה הוא המרת יחידות ההתייחסות הקיימות כיום, קרי: תיקים, ליחידות התייחסות ברות השוואה, היינו זמן בשעות עבודה.

²⁵ בשנת 2007 נדרשה מערכת בתי המשפט הצבאיים להגיב לדו"ח של ארגון "יש דין", אשר טען למסקנות מנתונים סטטיסטיים שהיו בידיו. הפעלת המודל אפשרה מתן מענה בזמן אמת לטענות המבוססות על ספירת תיקים אשר הובילה את עורכי הדו"ח למסקנות שגויות.

²⁶ חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

עבודה באמצעות מודל זה תאפשר לדעת באופן מדויק ומוסמך, ללא צורך להסתמך על "תחושות בטן" והערכות כלליות, מהי כמות העבודה בכל בית משפט, והאם מספר השופטים הקיים מאפשר להתמודד עם אותה עבודה באופן שלא ייווצר מלאי תיקים. גמישותו של המודל ועדכונו השוטף יאפשרו הערכה מדויקת של עומס העבודה גם על ידי הכללת תופעות שלא נצפו מלכתחילה.

המודל ככלי ניהולי בידי מקבלי ההחלטות מאפשר לענות על שאלות כגון מהו מספר השופטים הנכון במחוז שיפוטי זה או אחר, מהי התקינה הנכונה לצורך התמודדות עם מלאי, ומאחר שהמודל משקף טוב יותר ונכון יותר את העומס במערכת, יוכלו להינתן פתרונות נכונים יותר מבחינה ניהולית.