



30.10.14

מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

פרסום הדו"ח ההשוואתי של הוועידה האירופית ליעילות הצדק (2014)

א. כללי

בחודש אוקטובר 2014 פורסם הדו"ח הרשמי להשוואת והערכת מערכות משפט אירופאיות מטעם הוועידה האירופית ליעילות הצדק - CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice), אשר לראשונה כולל גם נתונים על מערכת המשפט בישראל. וועידת CEPEJ היא אורגן של מועצת אירופה שמטרתו ייעול ושיפור הליכי משפט ב-47 המדינות החברות. ישראל התקבלה כחברה בוועידה זו במעמד של מדינה משקיפה במאי 2012. בספטמבר 2013, וועדת השרים של מועצת אירופה אישרה את שיתופה של ישראל בדו"ח ההשוואתי, כאשר ישראל היא המדינה הלא-אירופית הראשונה הלוקחת חלק בפרויקט זה. הדו"ח ההשוואתי מתעדכן אחת לשנתיים, והדו"ח הנוכחי הוא החמישי בסדרה, דבר המאפשר ניתוח מגמות ושינויים לאורך השנים. הדו"ח הינו אחד הפרויקטים המשמעותיים והמשפיעים של וועידת CEPEJ, וקובע ומקבע את הסטנדרטים הבינלאומיים הרשמיים להשוואה בין מערכות משפט. ממצאי הדו"ח זוכים להד ציבורי, תקשורתי ואקדמי נרחב.

הדו"ח הנוכחי של שנת 2014 מציג נתונים אודות שנת 2012. הנתונים על ישראל נאספו על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, תוך שיתוף פעולה עם מספר רב של גורמים בהנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים, התביעה המשטרית, לשכת עורכי הדין, משרד האוצר והלמ"ס. סך הנתונים שנאספו מ-47 המדינות החברות ומישראל עברו הליך ארוך של תיקוף, הערכה וניתוח סטטיסטי על ידי מומחים מטעם מועצת אירופה, תוך התייחסותם להבדלים המבניים והמהותיים בין המדינות במגוון התחומים. בשלב הסופי טרם פרסומו, הדו"ח אושרר על ידי ועידת שרי החוץ של מועצת אירופה.

הדו"ח עוסק במגוון רחב מאוד של תחומים הקשורים במישרין או בעקיפין למערכת המשפט. נושאי כוללים פרק מתודולוגי מקיף; סוגיות הקשורות לתקצוב משרד המשפטים ומערכת המשפט; גישה לערכאות וסיוע משפטי; משתמשי בתי המשפט בנושאים כגון זכויות נפגעי עבירה וסקרי שביעות רצון; בתי המשפט, בנושאים כגון פיזורם הגיאוגרפי והמהותי, שימוש בטכנולוגיות, ומדידת איכות; מנגנונים חלופיים ליישוב סכסוכים; שופטים; עובדי מערכת המשפט; מדדי יעילות ואיכות במערכות המשפט; פרקליטים; עורכי דין; גבייה ואכיפה; נוטריונים; מומחים; מתורגמנים; ורפורמות בבתי המשפט.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

בפרק הבא מובאים מספר ממצאים השוואתיים מתוך פרקי הדו"ח, הנוגעים לפעילות מערכת המשפט בנושאי תקצוב, תיקים ומדדי יעילות, שופטים ועורכי דין.

ניתן לצפות בדו"ח המלא באמצעות הקישור: [Evaluation report on European judicial system](#)

([final version](#)), ובנתונים המפורטים של ישראל בקישור:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Israel_2014.pdf

ב. נתונים נבחרים מתוך הדו"ח ההשוואתי

ב.1. תקציב מערכת המשפט

פרק 2 לדו"ח עוסק בהרחבה בתקציב מערכות המשפט ומשרדי המשפטים במדינות השונות. התקציב השנתי בישראל שאושר למערכת המשפט בתחילת שנת 2012 עמד על 1,424,838,000 ש"ח, שהם כ-289,565,907 אירו.¹ השוואת התקציבים המוקצים למערכות משפט במדינות השונות נעשית בדו"ח תוך התייחסות למספר היבטים.

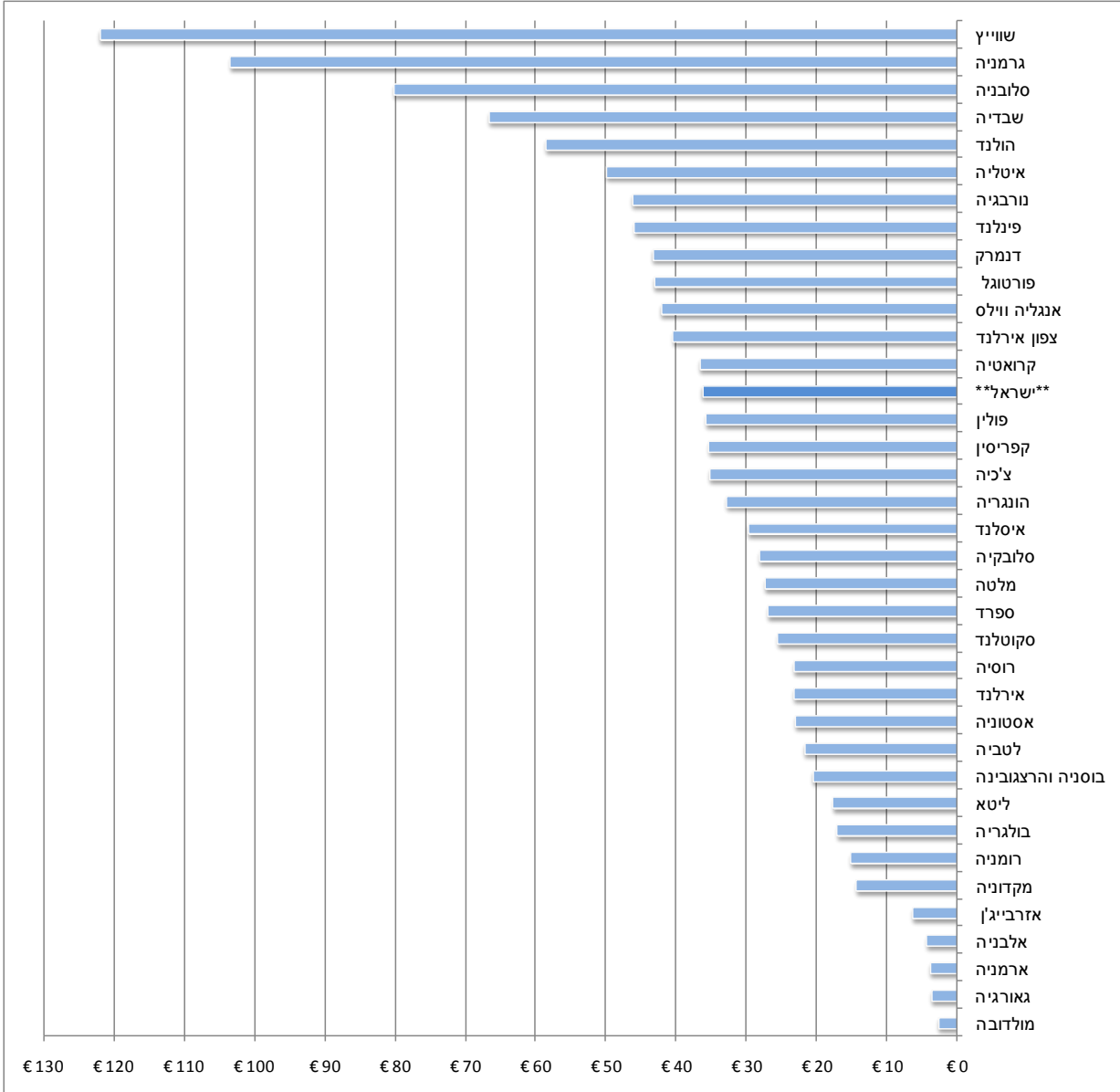
פרספקטיבה השוואתית ראשונה מתקבלת באמצעות בחינת תקציב מערכות המשפט ביחס לגודל האוכלוסייה (תרשים 1 להלן). בתרשים 1 ניתן לראות כי בישראל, תקציב מערכת המשפט בשנת 2012 עמד על 36.3 אירו לנפש, שהם כ-173 ש"ח. מספר זה דומה למדי לממוצע התקציב לנפש במדינות מועצת אירופה, העומד על 35 אירו בשנה. הטווחים נעים בין פחות מ-10 אירו בחלק ממדינות מזרח אירופה (כדוגמת ארמניה, אלבניה וגאורגיה) ועד ליותר מ-100 אירו לנפש בשוויץ וגרמניה.

¹ הנתונים הכספיים של הדוח ההשוואתי מבוססים על שערי החליפין לאירו נכון ל-13.12.12. שער החליפין מש"ח לאירו עמד בתאריך זה על 4.9206.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 1: התקציב השנתי של מערכת המשפט ביחס למספר התושבים, בשנת 2012 (ב-€)



** מקור הנתונים :

European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, p. 30.

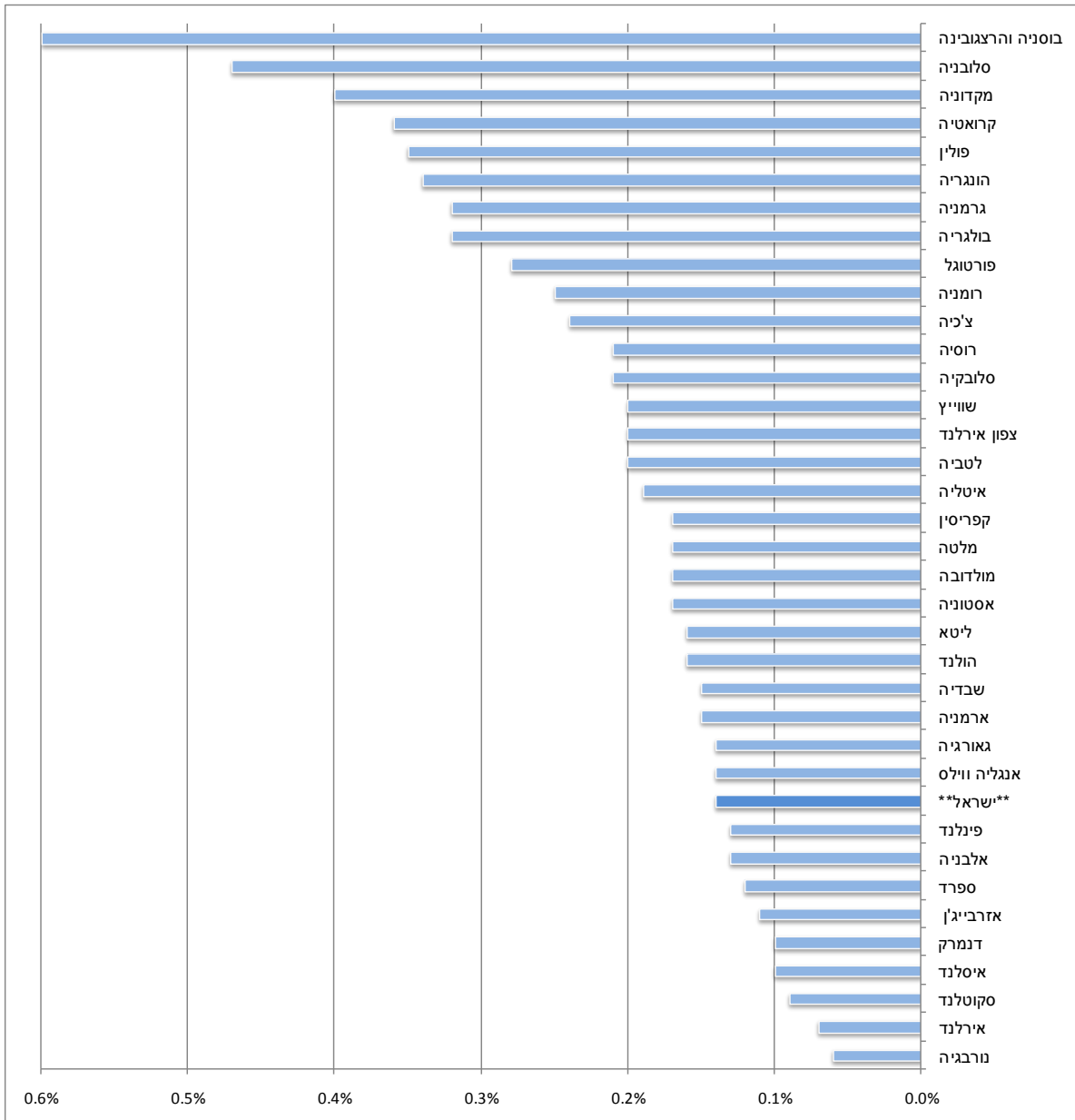
פרספקטיבה השוואתית נוספת מתקבלת באמצעות בחינת תקציב מערכות המשפט ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תרשים 2 להלן). כאשר בוחנים את התקציב השנתי של מערכת המשפט ביחס לתמ"ג בכל אחת מהמדינות, התמונה ההשוואתית משתנה. תרשים 2 מורה על כך שבישראל, התקציב השנתי למערכת המשפט היווה 0.14% מהתמ"ג. אחוז זה עומד במוצע על 0.21% במדינות



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

מועצת אירופה, כאשר באופן כללי ניתן להצביע על כך שהמדינות בהן האחוז היחסי מהתמ"ג נמוך מ-0.20% מתאפיינות בתמ"ג גבוה (כדוגמת נורבגיה, שוויץ, דנמרק ושבדיה) או גבוה מהממוצע (כדוגמת ישראל, סקוטלנד, ואנגליה ווילס).

תרשים 2: התקציב השנתי של למערכת המשפט ביחס לתמ"ג, בשנת 2012 (באחוזים)



** מקור הנתונים:

European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, p. 31.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת Israeli Courts Research Division

בנוסף, הדו"ח מנתח ומשווה את חלקם היחסי של כל אחד מרכיבי התקציב מתוך סך תקציב מערכת המשפט (עמ' 36 בדו"ח). החלק הארי של התקציב בכמעט כל מערכות המשפט האירופיות מיועד לתשלומי שכר הברוטו לעובדי המערכת. בישראל, אחוז רכיב זה מתוך סך התקציב הוא 67.7%, וזאת בדומה לממוצע זה בכלל מדינות אירופה (70%). 6.3% מתקציב מערכת המשפט בישראל מושקע במערכות המחשוב (כולל התקנה, ציוד ותחזוקה של מערכות אלו), אחוז הגבוה מהממוצע ומהחציון במדינות מועצת אירופה (3.1% ו-2.2% בהתאמה). 0.5% מתקציב מערכת המשפט בישראל מיועד להכשרות וללימודים, נתון השווה לחציון רכיב זה במדינות אירופה אך הנמוך מהממוצע (0.9%).

לבסוף, מעניין להציג את ההבדל בין המדינות בהכנסה השנתית לאוצר המדינה מאגרות בית המשפט. בישראל, ההכנסה השנתית מאגרות בית משפט עמדה על 394,000,000 ש"ח, שהם כ-27.7% מתקציב מערכת המשפט לאותה השנה. נתון זה דומה לממוצע במדינות מועצת אירופה, בהן ההכנסות מאגרות מהוות 26.4% מהתקציב השנתי של מערכות המשפט. מעניין לציין את השונות בין המדינות האירופיות בהקשר זה: בטווח התחתון נמצאות צרפת ולוקסמבורג, בהן אין אגרות בית משפט, ושבדיה, בה ההכנסות מאגרות מהוות פחות מ-1% מתקציב מערכת המשפט. בטווח העליון ניתן למצוא מדינות בהן ההכנסה השנתית מאגרות מהוות כמעט מחצית או יותר מתקציב מערכת המשפט, כגון גרמניה (43%), פורטוגל (45.9%), בולגריה (49.3%) ומלטה (55.5%).

2.2. מספר תיקים אזרחיים בבתי המשפט וקצב סילוק התיקים (clearance rate)

פרק 9 לדו"ח ההשוואתי עוסק במדדי יעילות שונים לבחינת עבודת מערכות המשפט. מדדים מרכזיים הנבדקים הם מספר התיקים הנפתחים והנסגרים בהליכים ובערכאות השונות, מספר תיקי המלאי, קצב סילוק התיקים (המתקבל באמצעות חלוקת מספר התיקים הנסגרים בשנה במספר התיקים הנפתחים באותה שנה) ומשך ההליכים.

בתרשים 3 להלן מובאים נתונים על מספר התיקים האזרחיים הנידונים בערכאה דיונית הנפתחים (בכחול) והנסגרים (בכתום) ל-100,000 תושבים בכל אחת מהמדינות. אחרי השם של כל מדינה מופיע בסוגריים קצב סילוק התיקים האזרחיים במדינה. במדינות מועצת אירופה, נפתחו בממוצע 2,440 כסוכים אזרחיים בערכאה ראשונה ל-100,000 תושבים, ונסגרו בממוצע 2,414. בישראל מספר התיקים האזרחיים לנפש גבוה בהרבה ועומד על 4,490 תיקים אזרחיים נפתחים ו-4,527 נסגרים ל-100,000 תושבים. קצב סילוק התיקים האזרחיים הממוצע במדינות מועצת אירופה הוא 104.2%.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

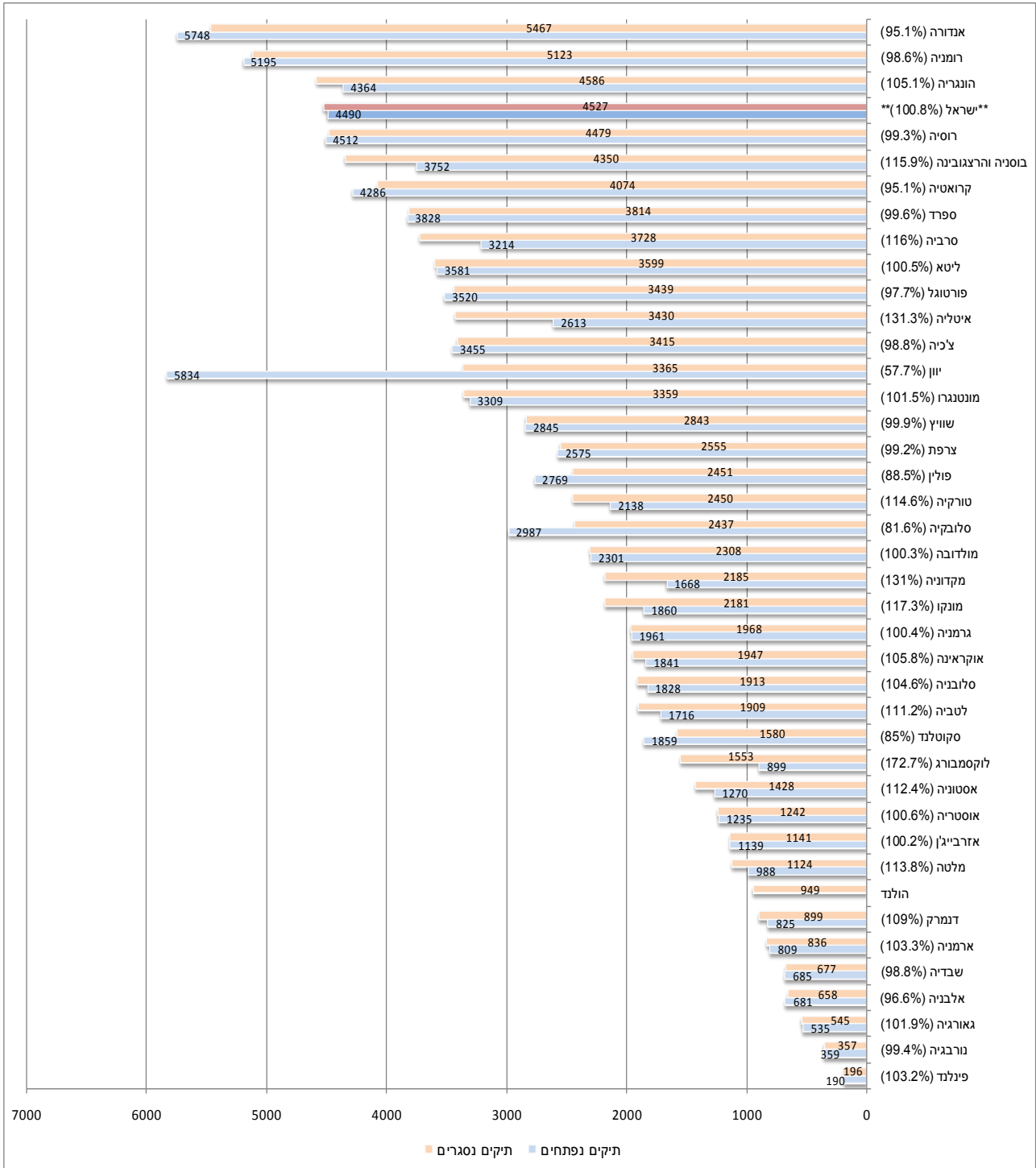
קצב הסילוק החציוני עומד על 100.5%, כלומר במחצית מהמדינות, קצב סילוק התיקים האזרחיים נמוך ממספר זה, ובמחציתן גבוה ממספר זה. בישראל, קצב סילוק התיקים האזרחיים בערכאה הראשונה עמד בשנת 2012 על 100.8%. בפרק 9 לדו"ח מפורטים נתונים נוספים על ערכאות ועל הליכים שונים, למשל על כלל התיקים שאינם פליליים במערכות המשפט (ראו עמ' 195-196, 198) ועל תיקים פליליים במערכות המשפט (עמ' 221 בדו"ח). יוער כי בדו"ח מוצגות המגבלות המתודולוגיות שבהשוואת מספרי התיקים בין המדינות, הנובעות מהבדלים בהגדרת ובספירת יחידת הבסיס "תיק" בכל מדינה. בעיה השוואתית זו עולה במיוחד בהקשר של תיקים פליליים, מכיוון שבחלק מהמדינות, תיקי המעצרים, התעבורה והעניינים המקומיים מהווים חלק בלתי מובחן מהתיקים הפליליים.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 3: מספר סכסוכים אזרחיים שנידונו בערכאה ראשונה ל-100,000 תושבים

וקצב סילוק התיקים בשנת 2012



** מקור הנתונים :

European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, p. 198, 202.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

3.3. מספר שופטים ביחס לאוכלוסייה

פרקים 7 ו-11 מפרטים מידע רב אודות השופטים המקצועיים וה"לא מקצועיים" במערכות המשפט, ובכלל זאת מידע לגבי מספר השופטים והנשיאים, היחס המגדרי, מינוי והכשרה, שכר, תלונות על שופטים ועוד. **תרשים 4** מורה על מספר השופטים המקצועיים ל-100,000 תושבים במדינות מועצת אירופה ובישראל (גוון הירוק הבהיר מסמן מדינות בהן פחות מ-10 שופטים ל-100,000 תושבים, והגוון הכהה ביותר - מדינות בהן המספר גבוה מ-30). **תרשים 5** מציג את היחס המגדרי בקרב השופטים בכל אחת מהמדינות (בכחול כהה - אחוז השופטים הגברים מתוך סך השופטים, ובכחול בהיר - אחוז השופטות). כמו כן, בתרשים 5 ניתן לראות גם כן פירוט על מספר השופטים ל-100,000 תושבים, המופיע בסוגריים לאחר השם של כל מדינה.

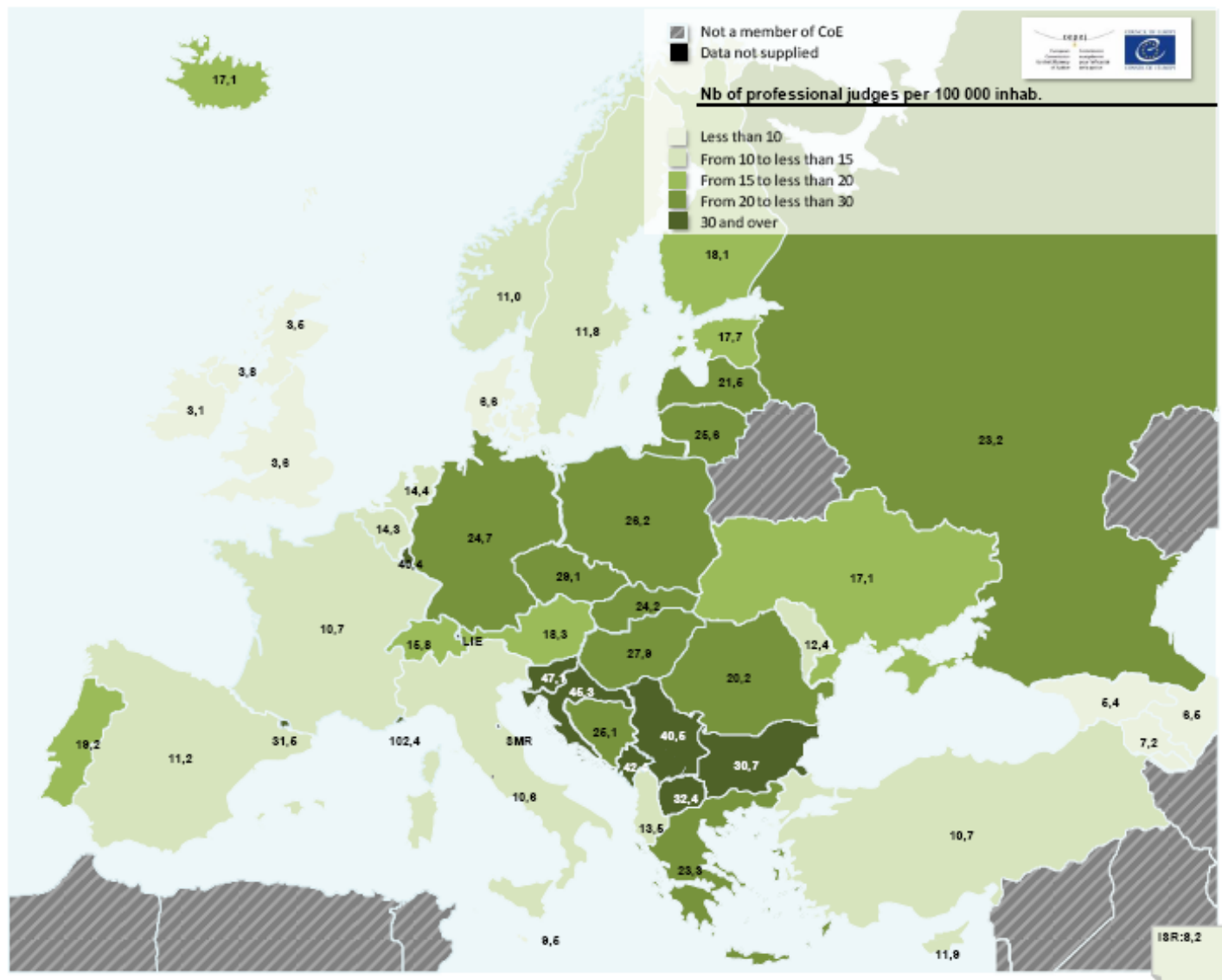
במדינות מועצת אירופה ישנם בממוצע 20.92 שופטים מקצועיים ל-100,000 תושבים, והחציון עומד על 17.7. בישראל, מספר השופטים לנפש נמוך בהרבה ועומד על 8.2 שופטים ל-100,000 תושבים. ניכרת שונות גבוהה בין המדינות במספר השופטים המקצועיים לנפש. אחד ההסברים לשונות הוא שבמדינות מסוימות, כגון נורבגיה, דנמרק ושבדיה, מספר השופטים המקצועיים אמנם קטן יחסית, אך ישנו מספר משמעותי של שופטים "לא מקצועיים" (non-professional judges/ lay judges/ magistrates). במערכת המשפט באנגליה ווילס מצב זה בולט במיוחד - בממוצע ישנם פחות מארבעה שופטים מקצועיים ל-100,000 תושבים, וכ-90% מהתיקים מטופלים על ידי שופטים "לא מקצועיים". במונקו ובלוקסמבורג יש מספר גבוה מאוד של שופטים ל-100,000 תושבים (102.4 ו-40.4) אשר מוסבר בדו"ח בעיקר בשל מספר התושבים הקטן במדינות אלו וכן לאור הפעילות הכלכלית המרובה בהן. גם בחלק ממדינות יוגוסלביה לשעבר ניכר מספר שופטים מקצועיים גבוה, כדוגמת סלובניה (47.3 ל-100,000 תושבים), קרואטיה (45.3 ל-100,000 תושבים) ומונטנגרו (42.4 ל-100,000 תושבים).

השיעור הממוצע של הנשים השופטות מבין כלל השופטים במדינות מועצת אירופה הוא 49%, והטווחים נעים בין 10.5% (אזרבייג'ן) ל-77.6% (סלובניה). בישראל, בדומה לממוצע הכללי, מחצית מכלל השופטים הן שופטות. ניכרת מגמה כללית לפיה ככל שעולים בערכאות השיפוט, חלקן היחסי של השופטות מתוך כלל השופטים קטן.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 4: מספר שופטים ל-100,000 תושבים, בשנת 2012

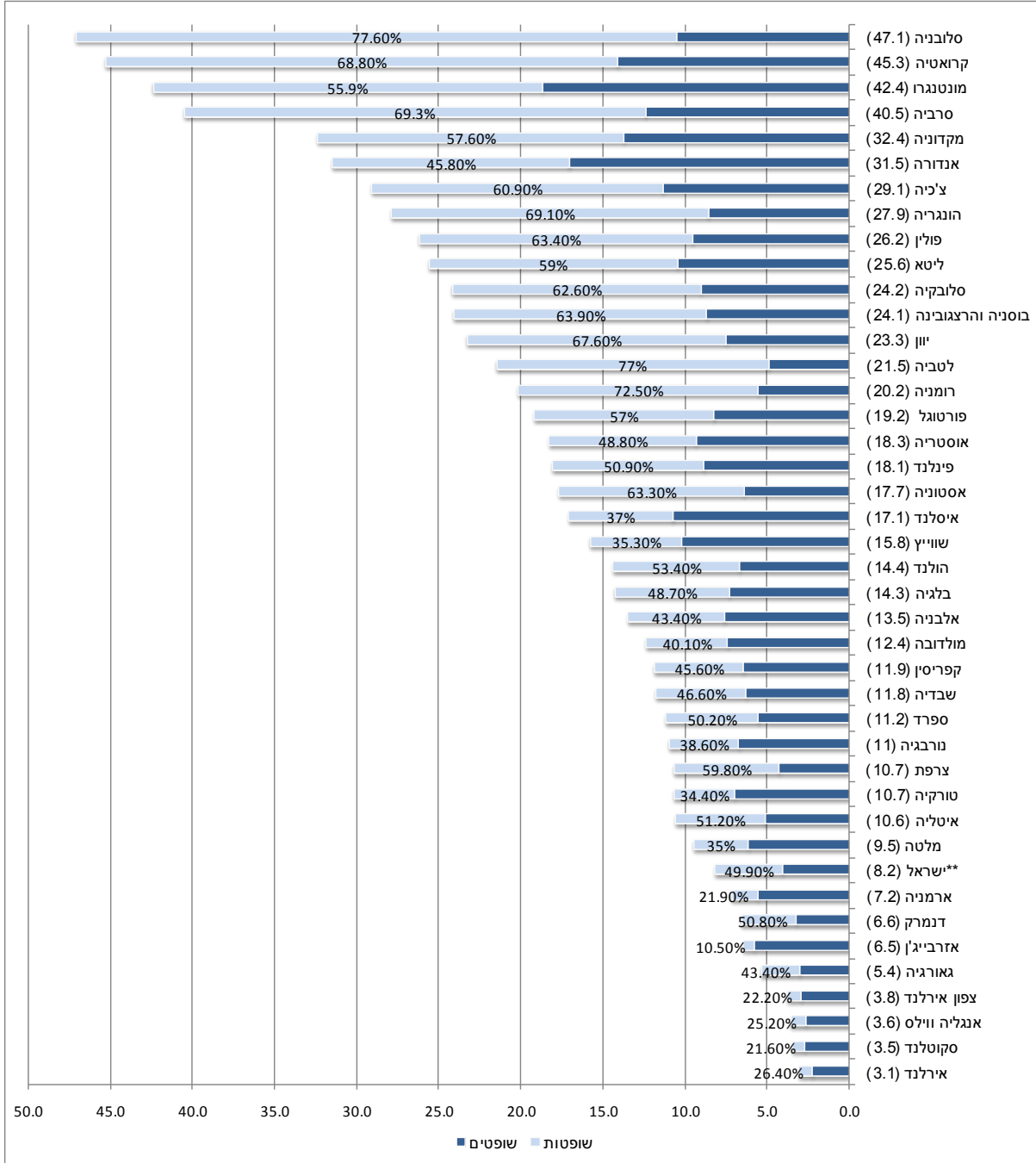


** מקור הנתונים: European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, pp. 157.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 5: מספר שופטים ושופטות ל-100,000 תושבים, בשנת 2012



** מקור הנתונים:

European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, pp. 84, 327.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

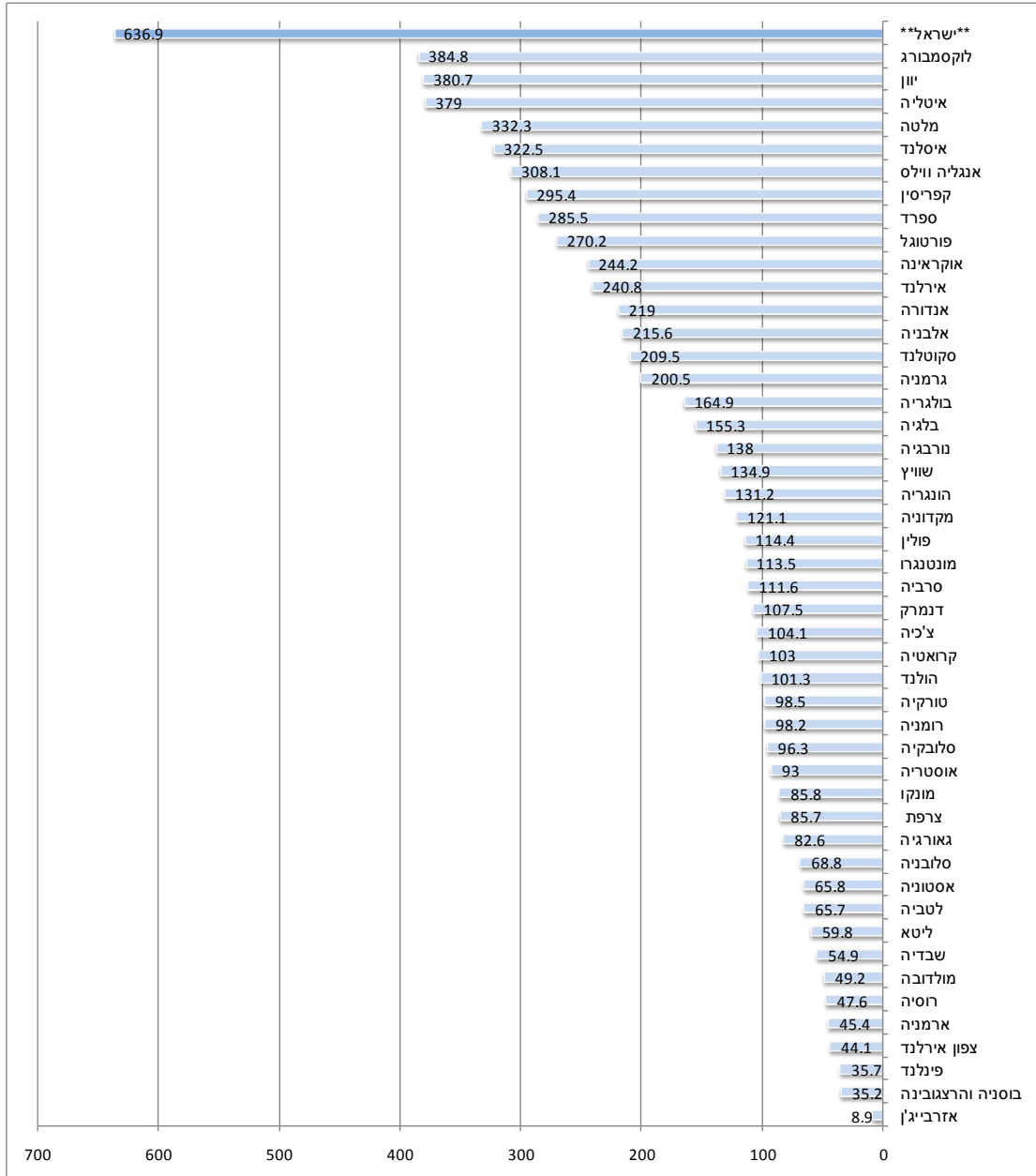
ב.4. מספר עורכי דין ביחס לאוכלוסייה וביחס למספר השופטים

פרק 12 לדו"ח מוקדש לנושא עורכי הדין, מבחינת מספרם, פעילותם והכשרתם. **תרשימים 6 ו-7** להלן מקנים שתי נקודות מבט השוואתיות לבחינת מספר עורכי הדין במדינה - ביחס ל-100,000 תושבים (תרשים 6) וביחס למספר השופטים המקצועיים במדינה (תרשים 7). מספר עורכי הדין הממוצע במדינות מועצת אירופה ביחס ל-100,000 תושבים הוא 151.3, והמספר החציוני הוא 111.6. בישראל מספר עורכי הדין הרשומים בלשכת עורכי הדין (ובכלל זאת עורכי דין שאינם עוסקים במקצוע) הוא גבוה בהרבה, ועומד על 636.9 עורכי דין ל-100,000 תושבים. מספר עורכי הדין ביחס למספר השופטים המקצועיים הוא בממוצע 14.7 במדינות מועצת אירופה, וזאת לעומת 78.1 עורכי דין לכל שופט בישראל. חלק מהשוונות בין המדינות נובעת מהבדלים במספר השופטים המקצועיים (תרשים 4 לעיל) וכן בפעילותם של השופטים ה"לא מקצועיים" בחלק מהמדינות.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
 Israeli Courts Research Division

תרשים 6: מספר עורכי דין ל-100,000 תושבים, בשנת 2012



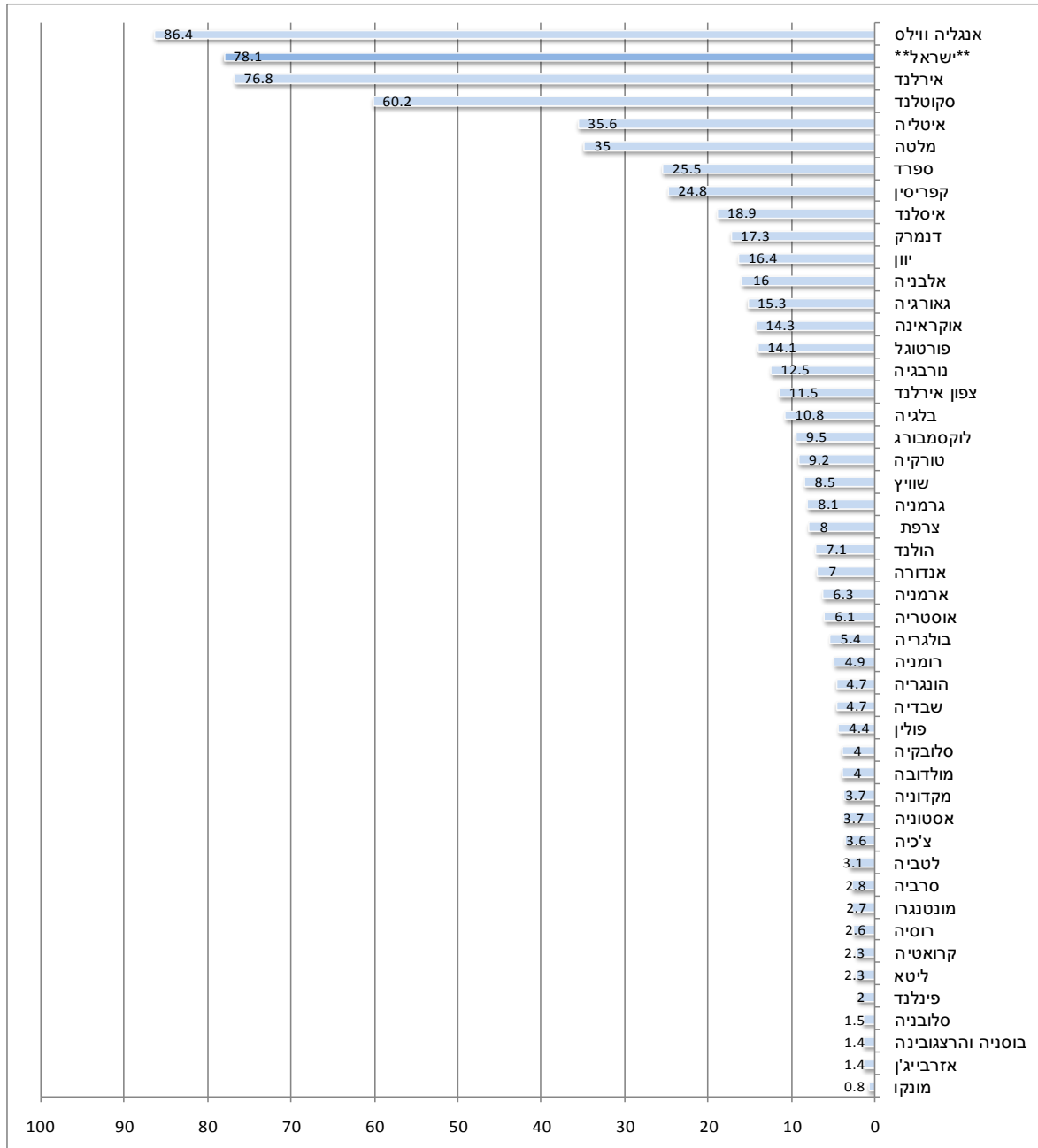
** מקור הנתונים:

European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, pp. 379.



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

תרשים 7: מספר עורכי דין ביחס למספר שופטים מקצועיים, בשנת 2012



** מקור הנתונים:

European Judicial Systems Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice, pp. 381.

כאמור לעיל, מספר עורכי הדין הרשומים בישראל גבוה משמעותית ממספר עורכי הדין הממוצע במדינות מועצת אירופה. לצד נתון זה, נזכיר את מספר התיקים האזרחיים הגבוה בישראל, העומד על 4,490 תיקים אזרחיים בערכאה ראשונה הנפתחים בשנה ל-100,000 תושבים. מספר זה כמעט כפול



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

ממספר התיקים האזרחיים הממוצע ל-100,000 תושבים במדינות אירופה. שני מאפיינים אלו יחדיו מעידים על מימדי תרבות ההתדיינות המשפטית בישראל.

לצד מאפיינים אלו, עולה מהדו"ח ההשוואתי כי בישראל, מספר השופטים לנפש הוא נמוך משמעותית ממרבית מדינות אירופה (8.2 שופטים ל-100,000 תושבים בישראל אל מול ממוצע של 20.92 שופטים באירופה). למעשה, רק בשמונה מדינות, מספר השופטים לנפש קטן מהמצב בישראל, כאשר בחלק ממדינות אלו ישנו מספר משמעותי של שופטים "לא מקצועיים" הדנים בתיקים המגיעים לפתחו של בית המשפט.

בהינתן הכמות הגדולה של תיקים המוגשים לבתי המשפט והמספר הקטן של שופטים שדנים בתיקים אלו, ראוי לציין כי מספר התיקים האזרחיים שהטיפול בהם מסתיים בשנה גבוה ממספר התיקים המוגשים (4,527 ו-4,490 בהתאמה), כך שקצב סילוק התיקים האזרחיים בערכאה הדיונית בישראל עומד על 100.8%. קצב סילוק דומה ואף גבוה יותר ניכר ביתר תיקי מערכת המשפט בישראל, כפי שניתן לראות בדו"חות חוק חופש המידע ובדו"חות החצי שנתיים שמפרסמת הנהלת בתי המשפט.

לסיכום, במסמך זה הבאנו מספר נתונים מתוך הדו"ח ההשוואתי של מועצת אירופה, המתארים את מערכת המשפט בישראל ביחס למדינות האירופיות. בשנים הבאות, עם המשך השתתפותה של ישראל בפרויקט השוואתי זה כמדינה משקיפה בוועידה האירופית לעילולת הצדק, ניתן יהיה אף להצביע על שינויים ומגמות לאורך זמן בסוגיות חשובות אלו.