

האם תוספת שופטים היא ברכה לבטלה?

נהוג לחשוב שתוספת שופטים תפתור את בעיית העומס בבתי המשפט. ואולם, הביקוש לשירותים משפטיים בישראל כה גדול, עד שתוספת שופטים לא תביא לפתרון העומס, אלא רק תאפשר לסכסוכים נוספים, שהיום נפתרים בדרכים אלטרנטיביות או בהתאם לשיקולי כדאיות, להכנס לתוך המערכת המשפטית

מאת: **ד"ר אברהם טננבוים**[1]

בעיית העומס בבתי המשפט איננה חדשה. במשך שנים מתארים שופטים, עורכי דין, מתדיינים וקובעי מדיניות מערכת שבה יותר מדי תיקים והליכים מתנקזים למספר מוגבל של שופטים ורשמים. התוצאה מוכרת: מועדי דיון רחוקים, הליכים המתארכים שנים, לחץ לסיים תיקים במהירות ולעיתים גם תחושה של בעלי דין כי הם נאלצים להתפשר. לא משום שזו בהכרח התוצאה הצודקת, אלא משום שהמחיר בזמן, בכסף ובמתח של המשך ההליך נעשה כבד מדי

טענתי ברשימה זו מצומצמת: אין אני מבקש להציע כאן תכנית כוללת לפתרון העומס (זאת מתוכנן במקום אחר). טענתי היא שתוספת שופטים, איננה יכולה להיות הפתרון לבעיית העומס במערכת המשפט. יתירה מזו, היא אף יכולה לפגוע בכך שתדגיש את הנקודה הלא נכונה.

אסביר. לכאורה, אם יש יותר מדי תיקים ופחות מדי שופטים, נוסיף שופטים. זו אפילו מסקנה הגיונית, אלא שמסקנה זו נשענת על תמונה חלקית מאוד של התופעה.

הבעיה העיקרית היא שהעומס הנראה לעין משקף רק חלק קטן מן הביקוש האמיתי לשירותי משפט. מחקר נגישות למשפט שנערך בישראל מצא כי מדי שנה נוצרות כ-8.5 מיליון בעיות משפטיות שאינן זניחות[2]. לעומת זאת, מספר התיקים האזרחיים והמנהליים המוגשים מדי שנה בכל הערכאות עומד על סדר גודל של כ-430 אלף תיקים[3]. חשבון פשוט מראה שרק חמישה אחוזים! מהתיקים שנוצרה בהם בעיה משפטית מגיעים לערכאות. במילים אחרות, רק שיעור קטן מאוד מן הבעיות המשפטיות הקיימות בחברה מתגבש לבסוף להליך בבית משפט. הייתי מעז לומר אפילו, שיעור שולי.

לפי הנתונים שהובאו במחקר, כעשרים אחוז מן האנשים אינם מנסים כלל לפתור את הבעיה. אחרים פונים למשפחה, לחברים או לדרכים בלתי פורמליות. הרבה מתייאשים בשלב כלשהו. הסיבה המרכזית לכך היא שהמסלולים המשפטיים נתפסים כמורכבים, ממושכים, יקרים, בלתי צפויים, מלחיצים ומתסכלים.

אין פירוש הדבר שכל אחת מ-8.5 מיליון הבעיות צריכה להפוך לתביעה. בוודאי שלא. רבות מהן ראוי שייפתרו בדרכים אחרות, וחלקן ייעלמו גם ללא התערבות משפטית. אבל הנתון מלמד דבר חשוב יותר: מאחורי העומס שאנו רואים כיום מצוי מאגר עצום של ביקוש לישוב סכסוכים שאיננו מתממש.

וזוהי בדיוק הסיבה שתוספת שופטים איננה פתרון של ממש. כאשר מערכת סובלת מעודף ביקוש קטן וזמני, תוספת כוח אדם יכולה לסגור את הפער. אולם כאשר הביקוש הפוטנציאלי גדול בצורה משמעותית מן הקיבולת הקיימת (אצלנו פי עשרים!), הגדלת הקיבולת לא תבטל את הבעיה, אלא אך ורק תאפשר לעוד קטע קטן מהקרחון להיכנס למערכת.

בקצרה, הגדלת היצע התשתיות יוצרת בעצמה ביקוש נוסף. אפשר להמחיש זאת באמצעות המושג "ביקוש מושרה" המוכר בעיקר מתחום התחבורה. הרחבות כבישים או הוספות נתיבים עשויות להפחית זמנית עומס וזמן נסיעה, אך בכך הן הופכות את הנסיעה ברכב לפרטי לאטרקטיבית יותר. כתוצאה מכך אנשים נוסעים יותר, משנים מסלולים, עוברים מתחבורה ציבורית לרכב, ולעיתים אף בוחרים לגור רחוק יותר. לכן, לאורך זמן, הקיבולת החדשה מתמלאת והעומס צפוי לחזור לרמתו הקודמת.[4] אין פירוש הדבר שבתי משפט הם כבישים או שמתדיינים מתנהגים בדיוק כנהגים. ההשוואה נועדה להצביע על מנגנון פשוט: כאשר שירות שהיה קשה, איטי ובלתי נגיש נעשה זמין יותר, אנשים משתמשים בו יותר.

הדבר נכון במיוחד כאשר הביקוש כבר קיים. אדם שנמנע כיום מתביעה משום שנאמר לו שההליך יימשך שלוש או ארבע שנים עשוי לנהוג אחרת אם ידע שבתוך חודשים יקבל דיון. עורך דין הממליץ כיום ללקוח לוותר על תביעה בגלל עלויות וזמן עשוי להמליץ אחרת כאשר המערכת מהירה יותר. גופים מסחריים, חברות ביטוח, בנקים, חברות תקשורת והמדינה עצמה עשויים לשנות את מדיניות ההתדיינות שלהם כאשר ההליך נעשה זמין וזול יותר. כלומר, השיפור בקיבולת איננו פועל בחלל ריק; הוא משנה גם את ההתנהגות של המשתמשים

1 ד"ר אברהם טננבוים הוא שופט בדימוס ומרצה במכללת ספיר.

2 ניר גורדון, יאיר גרדין ויובל שפיצר נגישות למשפט בישראל 2023 חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים, דצמבר 2024. המחקר נערך על ידי צוות ההיגוי לבדיקת **נגישות למשפט בישראל**, שנערך בשיתוף משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ומשרד האוצר.

3 הרשות השופטת דו"ח שנתי 2023 נתוני התיקים שנפתחו בערכאות (2024).

4 Gilles Duranton & Matthew A. Turner, The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities, 101 Am. Econ. Rev. 2616, 2616-2652 2011.

במערכת. ראו למשל ריבוי התביעות הקטנות מהרגע שניתן היה להגיש אותן באופן מקוון בלא להגיע לבית המשפט.

מכאן גם הקושי האריתמטי. נניח שמספר השופטים יוגדל באופן משמעותי. אפילו הכפלה של מספרם לא תביא את המערכת למצב שבו היא יכולה לטפל ביותר משבריר מן הביקוש המשפטי הפוטנציאלי. אם תוספת השופטים תקצר את זמני ההמתנה ותגדיל את אמון הציבור באפשרות לקבל סעד, די בכך שחלק קטן מן המקרים שכיום אינם מגיעים לערכאות ייכנס למערכת כדי "לבלוע" את כל הקיבולת החדשה. במצב כזה תוספת שופטים עשויה להועיל מאוד לבעלי דין מסוימים בטווח הקצר, אך לא לחסל את העומס כמופע מערכתי.

פתרון המבוסס רק על כוח אדם מניח למעשה שמספר ההליכים שיש לטפל בהם הוא חיצוני למערכת ואינו מושפע ממנה. אלא שכאמור, זמינות ההליך, מחירו, משכו והסיכוי לקבל בו הכרעה משפיעים בעצמם על ההחלטה אם לפנות לערכאות.

אין לנו סיבה להניח שקיימת נקודת שיווי משקל פשוטה שבה נוסיף מספר מסוים של שופטים ומאותו רגע "ייגמר העומס". כל שיפור בנגישות עשוי לחשוף שכבה נוספת של ביקוש. אם כך, מדיניות של הוספת תקנים עלולה להפוך למרדף מתמיד: העומס מביא לתוספת שופטים, התוספת משפרת את הנגישות, השיפור מגדיל את השימוש, והמערכת שבה ומתמלאת. **אין הכרח שכל התהליך יתרחש במלואו, אך די בכך שחלק קטן מן הביקוש הסמוי יתממש כדי לערער את ההנחה שתוספת כוח אדם לבדה תביא לפתרון יציב.**

יתר על כן, שופט איננו יחידת ייצור עצמאית. כל תקן שיפוטי נוסף דורש מערך נלווה: לשכה, מזכירות, עוזרים משפטיים, קלדנות, מחשוב, אבטחה, מבנים ושירותי מנהלה. לכן גם הגדלה ניכרת במספר השופטים משמעה הגדלה ניכרת וקבועה בתקציב המערכת. מדובר בהתחייבות ארוכת טווח, ולא בפתרון שניתן להרחיב ולצמצם במהירות לפי תנודות בעומס. נכון לספטמבר 2026 מכהנים בישראל 873 שופטים ורשמים (לא כולל הצוות המינהלי שלצידם).[5] כרגע הם מטפלים בחמישה אחוזים מהבעיות המשפטיות. אפילו אם נכפיל את מספרם, יטופלו עשרה אחוז בלבד, והעומס ישוב למצבו.

כאן חשוב לדייק. מן הטענה שאין לפתור את העומס באמצעות תוספת שופטים לא נובע שאסור להוסיף אף שופט. ייתכן בהחלט שבית משפט מסוים, מחוז מסוים או תחום מסוים מצויים בתת־תקינה אמיתית, ושם תוספת תקנים היא מוצדקת. ייתכנו גם שינויים דמוגרפיים או חקיקתיים המחייבים הגדלה מסוימת של המערכת. הטענה היא אחרת: אסור לבלבל בין תיקון נקודתי של מחסור לבין פתרון מבני לעומס. מספר שופטים גדול יותר יכול להקל; הוא אינו משנה את היחס הבסיסי שבין היקף הסכסוכים בחברה לבין יכולתה של מערכת שיפוט פורמלית לברר כל אחד מהם.

גם הניסיון להישען על "ייעול" השופטים אינו משנה את התמונה. רפורמות בסדרי דין, ניהול תיקים הדוק יותר, דיגיטציה וכלי בינה מלאכותית עשויים לחסוך זמן ולהועיל מאוד, אך יש גבול לכמות התיקים ששופט יכול לשמוע ולהכריע בהם מבלי לפגוע באיכות ההליך. שיפוט איננו פס ייצור. יש לקרוא כתבי טענות, לשמוע ראיות, לבחון מהימנות, להקשיב לטיעונים, לחשוב ולנמק. כאשר מנסים להגדיל תפוקה ללא גבול, בשלב מסוים המחיר הוא פגיעה באיכות, בלגיטימיות ובצדק עצמו.

> אם תוספת השופטים תקצר את זמני ההמתנה ותגדיל את אמון הציבור באפשרות לקבל סעד, די בכך שחלק קטן מן המקרים שכיום אינם מגיעים לערכאות ייכנס למערכת כדי "לבלוע" את כל הקיבולת החדשה

וזהו אולי הפרדוקס המרכזי. ככל שנצליח להפוך את בתי המשפט לטובים יותר, מהירים יותר ונגישים יותר, כך עשוי לגדול מספר האנשים שיבקשו להשתמש בהם. הצלחה ביצירת נגישות עלולה אפוא ליצור מחדש עומס. אין זו סיבה להשאיר את בתי המשפט איטיים או בלתי נגישים. להפך. זו סיבה להבין שהמדד לפתרון אינו יכול להיות רק מספר השופטים או מספר התיקים שכל שופט מסיים

אם כך, מה כן? מבחינה לוגית יש רק כמה כיוונים: לצמצם את מספר ההליכים שצריכים להגיע מלכתחילה לשופט; להעביר סוגים מתאימים של סכסוכים למסלולים אחרים; ולנצל משאבים משפטיים מחוץ למערך השיפוט הקבוע. אפשר לחשוב על רשם, טריבונל, הליך מינהלי, גישור, בוררות או "בוררות שיפוטית" הנשענת על שופטים בדימוס, אנשי אקדמיה ועורכי דין מנוסים. לכל אחת מן האפשרויות יתרונות, חסרונות וסיכונים, והדיון בהן ראוי לרשימה נפרדת. אין מטרתנו כאן להכריע ביניהן.

מטרת הרשימה צנועה יותר, אך חשובה: לשלול את האמונה כי ניתן לפתור את העומס (אך ורק) באמצעות הוספת שופטים. כל עוד אנו בוחנים רק את התיקים שכבר נמצאים בבתי המשפט, תוספת תקנים נראית כמו תשובה טבעית. ברגע שמביטים גם על מיליוני הבעיות המשפטיות שאינן מגיעות כלל למערכת, מתברר שהבעיה עמוקה הרבה יותר. תוספת שופטים יכולה להיות הקלה זמנית, תיקון מקומי ולעיתים אף צורך חיוני. אבל כפתרון לעומס היא דומה במידה רבה להרחבת חגורה בעקבות השמנה: היא נותנת עוד מקום, אך אינה מטפלת במנגנון שיוצר את הלחץ.

לכן השאלה איננה כמה שופטים חסרים לנו, אלא אילו עניינים באמת צריכים להגיע לשופט, ואילו יכולים לקבל הכרעה הוגנת, מקצועית ונגישה גם בדרך אחרת. כל עוד לא נשאל את השאלה הזו, עוד שופטים עשויים להיות ברכה נקודתית - אך כפתרון כולל לעומס, זו עלולה להיות ברכה לבטלה, ולעתים גם לגרום ליותר קשיים.

5 אתר הרשות השופטת, מאגר קורות החיים של שופטים, נכון ליום 8.9.2026.