

כך הפך בג"ץ למנהל המדינה

גל פורר 26/01/2023

נתוני ביהמ"ש מראים כי מרבית זמנם של שופטי העליון מוקדש לעיסוק באלפי הליכים מנהליים ועתירות נגד רשויות המדינה



צילום מסך

ביקורת רבה נכתבה על התערבות בג"ץ בתחומי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, לעתים במקרים שעוררו זעם וחוסר הסכמה מצד הממשלה והציבור. בין היתר זכורה אמירתו של ראש הממשלה המנוח רבין שביקש לפעול "בלי בג"ץ ובלי בצלם". חלק מאותה ביקורת מופנית ל"מקור הסמכות" אותו בית המשפט העליון יצר לעצמו על מנת לבטל חוקים בלא הסמכה מפורשת, וכעת אף מצהיר כי יש לו סמכות לבטל חוקי יסוד הודות למושגים ערטילאיים כמו "עקרונות השיטה", "תיקון חוקתי שאינו חוקתי" או מסמכים היסטוריים חשובים אך עמומים כמגילת העצמאות.

אך במאמר קצר זה אתמקד דווקא בצד האמפירי והכמותי של התערבות בית המשפט העליון בעניינים מנהליים ועבודת הרשויות האחרות. המאמר מבוסס על דו"חות שנתיים של הנהלת בתי המשפט אך היות ודו"חות אלו מצומצמים יחסית, ובשנים האחרונות מפורטים אף פחות, יש בהחלט מקום למחקר מעמיק יותר ופילוח עדין יותר של חלוקת העבודה בבית המשפט העליון.

השורה התחתונה היא שבשנים שבין 2012 ל-2021 הליכי בג"ץ היוו 49% מהתיקים "העיקריים" שנפתחו כל שנה בבית המשפט העליון. אם נוסיף את שיעור הערעורים המנהליים (9%~), הנסוב על עתירות נגד רשויות המדינה (המוגשות בשלב ראשון לבית המשפט המחוזי), הרי 58% מהתיקים "העיקריים" שנפתחים כל שנה בבית המשפט העליון הם הליכים מנהליים נגד רשויות המדינה (תיקים "עיקריים" מוגדרים כתיקים בהם דן הרכב של לפחות שלושה שופטים, להבדיל מעניינים שבסמכות שופט יחיד).

בטבלה ניתן לראות את התפלגות ההליכים לאורך השנים:

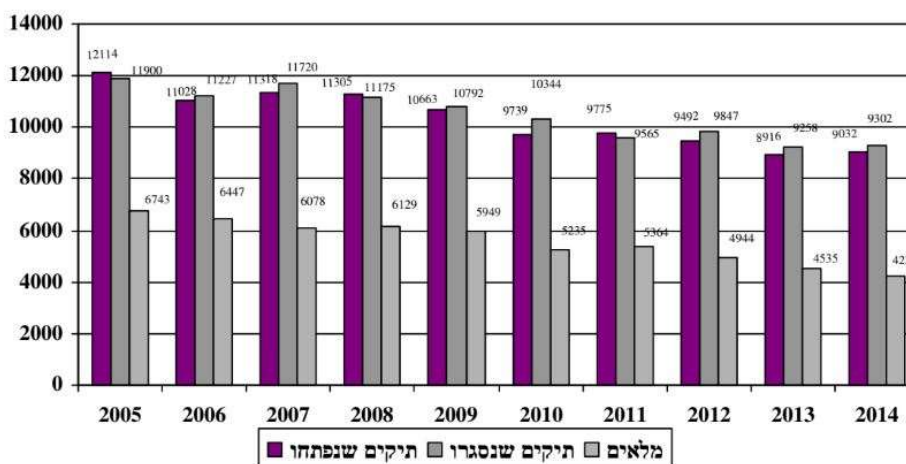
אממליה - כנראה בלי דן יחיד											ממוצע	
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2012-2021		
9,492	8,916	9,032	3,755	10,227	10,213	9,194	8,768	9,231	8,887	9,329	תיקים (כולל דן יחיד) שנפתחו	
9,847	9,258	9,302	4,030	9,970	9,945	10,049	9,167	8,942	9,280	9,529	תיקים (כולל דן יחיד) שנסגרו	
4,944	4,535	4,239	3,288	4,260	4,484	3,577	3,071	3,359	2,960	3,937	תיקים במלאי	
5,711	5,374	5,390	0	5,990	5,946	5,845	5,673	5,909	5,651	5,721	תיקים בדן יחיד	
3,781	3,542	3,642	3,755	4,237	4,267	3,349	3,095	3,322	3,236	3,623	מספר תיקים עיקריים (הרכב)	
1,008	993	864	897	957	842	814	920	913	798	901	מספר תיקים אזרחיים	
721	748	801	696	734	609	520	481	539	521	637	מספר תיקים פליליים	
1,647	1,461	1,678	1,863	2,270	2,544	1,727	1,364	1,514	1,625	1,769	מספר תיקי בג"צ	
412	340	299	299	276	272	288	330	356	292	316	מספר תיקים מנהליים	
44%	41%	46%	50%	54%	60%	52%	44%	46%	50%	49%	אחוז בג"צ מתיקים עיקריים	
54%	51%	54%	58%	60%	66%	60%	55%	56%	59%	58%	אחוז בג"צ ומנהלי מתיקים עיקריים	

ניתן גם לראות כי במוצע הרב-שנתי נפתחו מדי שנה כ-1800 תיקי בג"ץ ועוד כ-300 תיקי ערעור מנהלי (ע"מ). כלומר, בשנה ממוצעת דן בית המשפט העליון בכ-2,100 עתירות נגד המדינה ורשויותיה. בחישוב יומי (לפי 247 ימי עבודה בשנה) מדובר במוצע של בין שמונה לתשעה תיקים ביום.

עד לשנת 2014 הדו"חות ציינו במפורש את אחוז התיקים בכל תחום, ובאותה שנה תיקי בג"ץ היו 46.1% מכלל התיקים בעוד שיעור תיקי ע"מ עמד על 8.2%. אך מאז שונה מבנה הדו"חות, והם מציגים את מספר התיקים העיקריים בכל אחד מארבעת סוגי ההליכים – בג"ץ, ערעורים מנהליים (ע"מ), ערעורים פליליים (ע"פ) וערעורים אזרחיים (ע"א) – אך ללא חישוב האחוזים.

כך למשל, **בשנת 2014** הוגשו לבית המשפט העליון 3,642 תיקים עיקריים, מתוכם 1,678 היו עתירות לבג"ץ (46.1%) – 864 ערעורים אזרחיים (23.7%), 299 ערעורים מנהליים (8.2%) ו-801 ערעורים פליליים (22%)

לוח 6: פעילות בית המשפט העליון בשנים 2005-2014



יש לציין כי הדו"חות השנתיים אינם מפרטים או מפלחים את ההליכים בהם דן שופט יחיד (כ-5,700 לשנה במוצע), וגם אלו כוללים לא מעט הליכים מנהליים כגון בקשות שונות נגד המדינה או ערעורים מנהליים על בית הדין לביקורת משמורת. גם כאן נדרש יותר מידע כדי להבין את פילוח ההליכים בדן יחיד, ומהי כמות הזמן הנדרשת בטיפול בהליכים אלו לעומת הזמן המוקדש לתיקים העיקריים.

בכל אופן, בהעדר נתונים מוסמכים על כמות שעות העבודה וימי הדיונים שהוקדשו לכל תיק ותיק, ולאור העובדה שהנהלת בתי המשפט עצמה מדווחת את הנתונים בצורה זו, עלינו להניח כי נתוני התיקים העיקריים משקפים את כמות העבודה בפועל. לפיכך, רוב זמנו של בית המשפט העליון (59%) מוקדש לדיון בתיקים מנהליים נגד רשויות המדינה (בג"ץ + ע"מ), בהיקף של כ-2,100 תיקים בשנה או 8-9 תיקים ביום. גם אם נניח שבערך 60% מתיקי הבג"ץ נדחים על הסף [1] הרי שמדובר בכ-1,020 תיקים בשנה או בין ארבעה לחמישה תיקים ביום. דמיינו לעצמכם כמה זמן נדרש מהשופטים, מהרשויות ומנציגי הפרקליטות והיועץ המשפטי לממשלה, שצריכים להשיב לאלף עתירות וערעורים מנהליים בשנה? ומה העלות התקציבית של כל זה? לשם השוואה, בית המשפט העליון בארה"ב דן מדי שנה במספר תיקים הנע בין 100 ל-150, וגם בתי המשפט העליונים בבריטניה ואוסטרליה צרפת וקנדה דנים בפחות ממאה תיקים בשנה [2].

העומס הרב המוטל על שופטי בית המשפט העליון מצא ביטוי בתקשורת וגם השופטים עצמם מתלוננים עליו. יש לכך כמובן השפעה על איכות ההחלטות והדיון (למשל ביקורת על הבסיס העובדתי הלא-מספק בהליכי בג"ץ), אך בנוסף, היקף הזמן והחשיבות שמוקדשים לתיקים המנהליים גורם לדחיות בתיקי הערעורים הפליליים (ע"פ) והאזרחיים (ע"א).

הדו"חות השנתיים מפרטים את אורך החיים הממוצע של סוגי ההליכים השונים, ומראים כי הליכי בג"ץ הם ההליכים הקצרים ביותר. בממוצע הרב-שנתי בין 2017 ל-2021, תיק בג"ץ ממוצע דרש כ-7.3 חודשי טיפול, בעוד שתק ערעור פלילי דרש 11.3 חודשי טיפול.

במילים אחרות, נראה כי הליכי הבג"ץ דחופים יותר לבית המשפט מאשר זכויות אדם קונקרטיות. אורך החיים של ערעורים אזרחיים נמצא כמובן בתחתית הרשימה, עם זמן טיפול ממוצע של 15.4 חודשים, יותר מפי שניים מאורך החיים של תיק בג"ץ.

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	ממוצע 2017-2021	בית המשפט העליון
15.5	לא פורט	12.8	לא פורט	לא פורט	10.2	לא פורט	10.6	9.1	10.2	15.4	ממוצע חיים תיק עיקרי (חודשים)
23.6	19.2	19.9	18.3	14.2	11.1	16.6	16.4	15.5	17.3	11.3	ממוצע חיים תיק אזרחי
13.5	12.3	10.7	11.5	10.2	16.7	11.3	10.4	8.6	9.4	7.3	ממוצע חיים תיק פלילי
10.7	10.5	9.9	8.9	8.0	7.5	9.0	7.5	5.5	6.8	11.9	ממוצע חיים תיק בג"צ
13.1	12.1	12.0	14.4	11.3	12.6	12.5	11.4	11.0	12.2		ממוצע חיים תיק מנהלי

ממוצע אורך חיים של תיקי ערעור אזרחיים מצביע על חשיבותם המועטה בעיני בית המשפט ביחס להליכים האחרים. גם כאשר בודקים את פילוח מלאי התיקים שמופיע בדו"ח (כלומר תיקים שנותרו פתוחים בסוף השנה) רואים כי ערעורים אזרחיים נמצאים בעדיפות הנמוכה ביותר, ותיקי בג"ץ בעדיפות הגבוהה ביותר. כך למשל, בשנת 2020 (השנה האחרונה בה פורסם פילוח המלאי לפי הליכים), תיקי בג"ץ היוו 20% מהמלאי בסוף השנה למרות שבאותה שנה הם היוו 50% מהתיקים שנפתחו, בעוד שערעורים אזרחיים היוו כ-40% מהתיקים במלאי למרות שהם היו רק 27% מהתיקים שנפתחו.

לסיכום, עיקר הזמן והעיסוק של בית המשפט העליון מוקדש להליכים מנהליים נגד רשויות המדינה. תחום זה תפח במהירות מאז [המהפכה החוקתית](#) של אהרן ברק ואימוץ דוקטרינת "הכל שפיט", וכן בשל [הרחבת זכות העמידה](#) בין היתר גם לעמותות שפעילותן העיקרית היא [הגשה סדרתית של עתירות](#) בנושאים "ציבוריים". בנסיבות אלו, הטענה לפיה "בג"ץ מנהל את המדינה" אינה רק טענה נגד סמכות-העל שבג"ץ המציא לעצמו ובגינה רואה עצמו כשיר לפסול חוקים וחוקי יסוד. זו גם טענה אמפירית, המבוססת על כך שבג"ץ עסוק מדי יום בעתירות וערעורים מנהליים שתוקפים כמעט כל אספקט של פעולות הרשות המבצעת או המחוקקת.

היקף המעורבות של בית המשפט העליון בהליכים מנהליים מגלה כי דה-פקטו מדובר בבית משפט לחוקה. לכן אולי ראוי לשקול, במסגרת הרפורמות המוצעות, לפצל את בית המשפט לבית משפט לחוקה ובית משפט לערעורים. כך לא יפגעו המתדיינים בערכאות האזרחיות והפליליות, ובה בעת ניתן יהיה לקבוע הליכי מינוי שופטים ופרוצדורות אחרות שמתאימות לאופי השונה של כל בית משפט.

פורסם באתר מידה: [קישור להלן](#)

עו"ד גל פורר הוא יו"ר אגודת הידידות ישראל-סין. בין היתר יזם וייסד את לשכת המסחר הישראלית בסין, ניהל חברות בתחום ה-IT והיה שותף בפירמת עוה"ד הסינית המובילה *Broad & Bright* מרצה ומייץ בנושאי משפט, כלכלה ועסקים בסין במסגרות שונות, לרבות כראש תוכנית ההכשרה לסין במכון היצוא (2019-2016). לאחרונה ראה מאמרו על תאגידים ושליטה בסין, במסגרת 'הספר האדום' בהוצאת ידיעות ספרים.

[1] הדו"חות אינם מפרטים מהו אחוז העתירות לבג"ץ שנדחו על הסף, והנתון הוא הערכה שפורסמה [בכתבה בערוץ 14](#). אשמח אם יש למישהו נתונים אחרים ממקור מוסמך.

[2] חלק מבתי המשפט המוזכרים הם בתי משפט לחוקה שדנים רק בעניינים מנהליים. רוב הנתונים מבתי המשפט בעולם מבוססים על [פרסום של ניסים סופר](#). יש לציין שבית המשפט לחוקה בגרמניה דן בכ-5,000 תיקים בשנה והוא יוצא דופן מבחינה זו.