



**האוניברסיטה העברית בירושלים  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר למדיניות ציבורית**

**תכנית המצטיינים למוסמך במדיניות ציבורית**

**תזה: מידת התערבותם של בתי המשפט לעניינים מנהליים בהחלטות רשויות המדינה**

**מוגש לידי: פרופ' רענן סוליציאנו קינן**

**מוגש ע"י: בת חן שלזינגר 300736576**

**טבת תשפ"א, דצמבר 2020, ירושלים**

4	מבוא.....
7	ספרות תיאורטית.....
7	ביקורת שיפוטית: הגדרה.....
8	ביקורת שיפוטית לאור עקרונות השיטה הדמוקרטית.....
9	ההסטוריה של הביקורת השיפוטית בעולם.....
10	ההסטוריה של הביקורת השיפוטית בישראל.....
13	בתי המשפט המנהליים בישראל.....
14	דרישות הסף ועילות התערבות ואי התערבות.....
15	ספרות אמפירית.....
15	שאלת מחקר ראשונה - שיעור התערבותו של בית המשפט בהחלטות רשויות מנהליות.....
20	שאלת מחקר שניה - ניבוי החלטות שיפוטיות באמצעות משתנים שונים.....
21	סיכום ביקורתי של הספרות.....
23	שאלות המחקר.....
23	השערות.....
24	מתודולוגיה.....
24	תיאור שלבי המחקר.....
25	תיאור המשתנים והמדידה.....
25	שאלת מחקר ראשונה - קידוד מידת ההתערבות של בית המשפט.....
27	שאלת מחקר ראשונה - קידוד קטגוריית "השפעה".....
27	שאלת מחקר שניה - תיאור המשתנים שנבדקו לאור תוצאות ההליך.....
29	ממצאים.....
29	שאלת מחקר ראשונה- שיעור התערבותו של בית המשפט בהחלטות מנהליות של הרשויות.....
29	שיעור ההתערבות על פי הסיווג הרשמי.....
30	לוח מס' 1 - אומדן שיעור התערבות על פי הסיווג הרשמי.....
30	לוח מס' 2 - אומדן שיעור התערבות על פי הסיווג הרשמי בחיתוך נושאי.....
30	שיעור ההתערבות המהותי על פי תוצאות המחקר (Actual outcome).....
31	לוח מס' 3 - אומדן שיעור התערבות על פי סיווג מהותי.....
32	לוח מס' 3.1 - התאמת "התערבות" לרשימה א.....
32	לוח מס' 3.2 - התאמת "אי התערבות" לרשימה א.....
32	לוח מס' 3.3 - התאמת שיעור ה"השפעה" לרשימה א.....
32	שאלת מחקר שניה- מאפייני תיקים לפי תוצאת ההליך.....
33	לוח מס' 4 - אומדן שיעור התערבות על פי סיווג מהותי בחיתוך נושאי.....
33	לוח מס' 5 - סיווג מהותי בקשר עם סוג ייצוג.....
34	לוח מס' 6 - סיווג מהותי בקשר עם סוג משיבה.....
34	לוח מס' 7 - סיווג מהותי בקשר עם קיומן של הסכמות/פשרות.....
35	לוח מס' 8 - סיווג מהותי בקשר עם קיומה של בקשת מחיקה.....

35	.....לוח מס' 9 – סיווג מהותי בקשר עם פסיקת הוצאות
37	.....דיון
37	.....שאלת מחקר והשערת מחקר ראשונה - שיעור ההתערבות בהשוואה לעולם
41	.....שאלת מחקר והשערת מחקר שניה - מאפייני התיקים ביחס לתוצאותיהם
42	.....ייצוג
42	.....רשויות מקומיות
42	.....הסכמות
43	.....פסיקת הוצאות
45	.....מגבלות המחקר
48	.....סיכום
50	.....נספח מס' 1 - תיאור המשתנים

---

## מבוא

האתוס הציבורי בישראל מצייר את הרשות השופטת כמי שמתערבת בריבונות הכנסת ובמדיניות ממשלתית, נוטלת לעצמה כביכול את ניהול ענייני המדינה ובכך פוגעת בעקרונות בסיסיים בשיטה הדמוקרטית<sup>1</sup>. המוסד השיפוטי המכריע בעניינים מנהליים (בג"ץ, בפי העם) נתפס כמוסד שיפוטי אקטיבי באופן בולט אשר הפר את האיזון בינו לבין הרשויות האחרות. מאידך, עולה הטענה כי מדובר בחלקו הגדול, במיתוס, שאליו מתלוות התקפות פוליטיות של חוגים פוליטיים אינטרסנטיים המאיימים לפגוע בעצמאות השיפוטית של הרשות השופטת, שהכרחית לקיומה של דמוקרטיה בישראל<sup>2</sup>.

פער זה הביא לעניין המחקרי בבדיקת המצב העובדתי בבתי המשפט הרלוונטיים, על בסיסם של נתונים אמפיריים, אשר במהלך ביצוע המחקר וכתובת התזה התגלה כי הם כמעט נעדרים מהשיח אודות הביקורת השיפוטית<sup>3</sup>.

המחקר שלפניכם מוסיף קומה נוספת לשדה העוסק בביקורת שיפוטית בישראל ומחדשו בכמה היבטים מרכזיים. ראשית, חידושו בכך שהוא עוסק בהתערבותה של הרשות השופטת בפעולות הרשות המבצעת בעוד שרוב המחקרים בארץ עוסקים בהתערבותה של הרשות השופטת בפעולתה של הרשות המחוקקת. שנית, ככל הידוע לי, מדובר במחקר אמפירי ראשון העוסק בבתי המשפט לעניינים מנהליים אשר שומעים כ-10,000 תיקים בשנה (9,861 בשנת המחקר-2018) ולא בבית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק (המכונה "בג"ץ").

המחקר שלפניכם יבקש לתת מענה לשאלות מרכזיות כדלקמן:

1. מהו שיעור ההתערבות של בתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל בהחלטות הרשויות המנהליות?

2. מה הם המאפיינים של הליכים משפטיים בהם בית המשפט נוטה להתערב, להשפיע או לא להתערב?

השערת המחקר הראשונה היא שיש לצפות לשיעור התערבות גבוה יותר משיעור ההתערבות המצוי והמקובל בעולם, וזאת לאור השיח הציבורי בישראל, ממנו עולה ששיעור ההתערבות של הרשות

---

<sup>1</sup> המונח "התערבות בית המשפט" יוגדר בהמשך על פי קריטריונים ברורים אך יאמר כבר כעת כי התוצאה הסופית של "התערבות" היא שהרשות שינתה את עמדתה או החלטתה המקורית באופן חלקי או מלא והעניקה לעותר/מעורר את הסעד המבוקש באופן חלקי או מלא.

<sup>2</sup> אמירה דומה, המכוונת כלפי בית המשפט העליון באופן ספציפי, מופיעה אצל גד ברזילי "אתוס, עובדות ומי צריך את פסקת ההתגברות?" (10.10.2018) [https://israeliconstitutionalism.wordpress.com/2018/10/10/%D7%A1%D7%99%D7%9E%D7%A4%D7%95%D7%96%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%95%D7%A4%D7%A1%D7%A7%D7%AA-%D7%94-3/#\\_ftn1](https://israeliconstitutionalism.wordpress.com/2018/10/10/%D7%A1%D7%99%D7%9E%D7%A4%D7%95%D7%96%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%95%D7%A4%D7%A1%D7%A7%D7%AA-%D7%94-3/#_ftn1)

<sup>3</sup> ראה למשל גד ברזילי (שם, שם): "באופן יחסי נערכו עד כה מעט מחקרים אמפיריים, כאלה המתבססים על איסוף שיטתי של פסיקות ובחינתן לאורך זמן, המבססים כביכול את העובדה כי בית המשפט העליון בישראל, בשבתו כבג"ץ, אכן הוא אקטיביסט מבחינה שיפוטית..."

השופטת בניהול ענייני המדינה, בישראל, גבוה. השערת המחקר השניה היא ששיעור ההתערבות יהיה דומה בתיקים מסוגים שונים.

המחקר מתבסס על כל 1,342 התיקים שנפתחו בשנת 2018 ב-4 תחומים, מפולחים על פי "סיבות הסגירה": "התקבל", קרי התיק סווג ככזה בו הסעד שהתבקש ניתן לעותרים/מעוררים, "נדחה" קרי הסעד שהתבקש לא ניתן לעותרים/מעוררים ו"נמחק" קרי, התיק נסגר ללא הכרעה מפורשת. מהם נדגמו באופן אקראי 81 תיקים שהתנהלו בפני 35 שופטים, כפי שיפורט להלן. המשמעות היא שניתן להניח כי הדפוסים המתגלים ב-81 תיקים אלו נכונים לכלל התיקים המנהליים.

ממצאי המחקר עמדו בניגוד להשערת המחקר הראשונה ותמכו בהשערת המחקר השניה. במענה לשאלת המחקר הראשונה, נמצאו שני אומדנים שונים למידת ההתערבות. האומדן הראשון, 15% לכל התיקים ו-26% לארבעת תחומי המחקר, נעשה בהתאם לרוב המחקרים הקודמים, על פי אחוז התיקים שהתקבלו, על בסיס הסיווג הרשמי הקיים במערכת בתי המשפט. האומדן השני, 28.9%, הוא תוצאה של קידוד מהותי יותר שבדק על פי קריטריונים שהוגדרו מראש את מידת ההתערבות דה פקטו והינו חיבור של ההתערבות המהותית שנמצאה בתיקי "התקבל" וההתערבות המהותית שנמצאה בתיקי "נמחק". שיעור התערבות זה גבוה משיעור ההתערבות הרשמי אך שני האומדנים מעט יותר נמוכים מהשיעור המקובל בעולם שתועד על ידי מספר חוקרים כ-30%.

אף בחיתוך תחומי (חופש מידע), נמצא שיעור התערבות נמוך יותר מיתר התחומים, כפי שמקובל בעולם, וזאת בניגוד מוחלט לסיווג הרשמי של תחום זה בו דווחה על ידי הנהלת בתי המשפט, המידה הגבוהה ביותר של התערבות. כמו כן, המחקר חשף לראשונה כי בית המשפט משפיע על עבודת הרשות אף מבלי להתערב בתיק. בהתאם לכך, נמצא כי בית המשפט מתערב או משפיע על הרשות לשנות את עמדתה גם כאשר התיק מסווג כסיבת סגירה "נמחק" או "נדחה" אף שבסיבות סגירה אלו מצופה כי בית המשפט לא התערב ולא השפיע כלל. המחקר אישש מחקר קודם, בענין אי ההלימה בין שיעורי ההתערבות המדויקים ובין הנתונים הרשמיים וכן בצורך בטיוב הנתונים.

בנוגע לשאלת המחקר השניה, וההשערה כי משתנים חיצוניים אינם מאפיינים תיקים על פי תוצאותיהם, הרי שממצאי המחקר תמכו בהשערה זו והעלו כי מחוז בית המשפט, מגדר המותב ונושא ההליך אינם מאפיינים מובהקים של תיקים על פי תוצאות ההליך. אלא שבהתאם לשאלה התיאורית שנשאלה במחקר, נעשה נסיון לבדוק משתנים נוספים. ממצאי המחקר העלו כי ייצוג עצמי של העותרים/מעוררים והיותה של המשיבה רשות מקומית מתואמים באופן מובהק עם תוצאות ההליך. כמו כן נמצא כי הסכמות הצדדים קשורות באופן מובהק להתערבות וכך גם הוצאות אשר נמצאו קשורות באופן מובהק להתערבות.

המשמעות היא שלא ניתן לנבא את תוצאות ההליך על ידי משתנים "חיצוניים" הנקבעים טרם ההליך אך משתנים "פנימיים" המתרחשים במהלך ההליך, התלויים בשיקול הדעת של המייצגים, כגון הסכמה, מובילים ליותר התערבות והשפעה.

המחקר חדשני במבט המעמיק שהעניק לתיקים שנמחקו, כלומר, הליכים שלא השתכללו לכדי פסק-דין ונפסקו בשלב מוקדם יותר שלהם. בהקשר זה המחקר מציע להתייחס גם לרמת ביניים של ביקורת שיפוטית, המכונה "השפעה" כפי שיפורט בהמשך.

ההצדקה למבט מעמיק זה בתיקים שנמחקו, נעוצה בין היתר בחיי המדף הארוכים של תיקים אלו, 97 ימים בממוצע ממועד פתיחתם במערכת, ועד מועד סגירתם, המעיד על זמן שיפוטי יקר המוקדש להם והדורש בחינה אמפירית ראשונה מסוגה.

## ספרות תיאורטית

מחקר זה עוסק בשאלה באיזו מידה בתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל מתערבים בהחלטות של רשויות מנהליות שונות, במסגרת עתירות וערעורים מנהליים בארבעה נושאים: חינוך, מכרזים, חופש מידע ומנהל אוכלוסין. התחום התיאורטי בו עוסק מחקר זה הוא התחום המכונה "ביקורת שיפוטית" או "אקטיביזם שיפוטית" בתוך מסגרת שלטון דמוקרטי. נפתח בסקירה של מושגים אלה.

### ביקורת שיפוטית: הגדרה

ביקורת שיפוטית היא הסמכות של בית המשפט במערכת שלטונית דמוקרטית, סמכות שלעיתים עוגנה בחוק, ולעיתים בפסיקה, לבקר את החלטותיה של הרשות המנהלית, לעיתים לבטל אותן או אף להיכנס בנעליה של הרשות ולהחליט במקומה.

על פי מאמרם של כהן וקרמניצר, 'ביקורת שיפוטית' היא מושג שברובו אינו ברור, אשר משך תשומת לב רבה במערכות שיפוט רבות, ובדרך כלל לדעתם, נושא קונוטציה שלילית. מידת הביקורת השיפוטית יכולה להוות כלי יעיל בהערכת התפקיד של הרשות השופטת במסגרות חוקתיות<sup>4</sup>. לדעת החוקרים, המונח בדרך כלל משמש לתמוך בהערכות סותרות של התוצאה השיפוטית ולפעמים עושים בו שימוש כדי לקדם אג'נדות פוליטיות<sup>5</sup>.

על פי נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר, משמעותה של הביקורת השיפוטית היא "הסמכות לבחון את חוקיות פעולותיהן של רשויות השלטון ולפקח על מידת ההתאמה של מעשה שלטוני פלוני – בין אם מעשה של רשות מבצעת ובין מעשה של רשות מחוקקת, ובתנאים מסוימים גם גופים שהוקמו על ידי הרשויות האלה – אל הוראות החוק המסמך ואל ערכיה של שיטת המשפט והמשטר". שמגר מחלק את סוגי הביקורת השיפוטית לארבע: א. בדיקה של פעולה של גורם ברשות המבצעת או המחוקקת על מנת לבדוק האם היא במסגרת סמכות שהוקנתה לו בחוק ב. בדיקת התאמתה של חקיקה ראשית רגילה לחוקי יסוד ג. בדיקת חוקיות פעולות שלטוניות לאור תפיסות יסוד ערכיות שביסוד שיטת המשטר ד. פרשנות החוק לרבות פרשנות חוקי היסוד.

על פי מאוטרנר, בית המשפט נחשב אקטיביסטי "ככל שהוא מתערב יותר בקביעת תוכן המדיניות של גופי הממשל השונים (המחוקק הפדרלי, מחוקקי המדינות, גופים מנהליים שונים וכו') על חשבון נסיונותיהם של גופים אלו לעצב בעצמם את המדיניות שיפעילו... בית המשפט נחשב איפוא אקטיביסטי ככל שהוא נוטל לעצמו תפקיד גדול יותר... בקביעת הערכים שישררו במדינה ובקביעת הדרך שבה יחולקו המשאבים העומדים לחלוקה במדינה"<sup>6</sup>.

יצוין כי אף שנייר זה לא יעסוק בתופעה במסגרתה בית המשפט מבטל חקיקה, המקובל לכנותה "אקטיביזם שיפוטית", תופעה הנכנסת גם היא תחת המטריה של "ביקורת שיפוטית", הסקירה התיאורטית תעסוק גם בה שכן מקורן של שתי הביקורות (על הרשות המחוקקת ועל הרשות המבצעת-זהה). המינוח בו יעשה שימוש בעבודה זו הוא "ביקורת שיפוטית".

<sup>4</sup> Cohn, M., & Kremnitzer, M. Judicial activism: multidimensional model. Canadian Journal of Law and Jurisprudence, 18(2), 333-356 (2005).

<sup>5</sup> שם, שם, עמ' 334.

<sup>6</sup> מנחם מאוטרנר *ירידת הפורמליזם ועליית הערכים* מעגלי דעת הוצאה לאור (1993).

### **ביקורת שיפוטית לאור עקרונות השיטה הדמוקרטית**

ראשית יש למקם את הביקורת השיפוטית בתוך המסגרת הדמוקרטית הכללית. כידוע, השלטון הדמוקרטי מבוסס על עקרון ריבונות העם (דמוס-קרטוס). השיטה הדמוקרטית מבוססת הן על הסכמה באשר לכללי המשחק והן על הסכמה באשר לתכנים, אותם תכנים אשר "הכרחיים על מנת לאפשר תיפקוד נכון של דמוקרטיה ככללי משחק"<sup>7</sup>. לפיכך, אחד העקרונות הבסיסיים בשיטה הדמוקרטית הוא עקרון הבחירות וייצוג עמדות האזרחים, באמצעות נציגיהם הנבחרים. עקרון תשתיתי נוסף הוא כמובן שלטון החוק. עקרון יסודי נוסף, חשוב לא פחות, הוא הפרדת הרשויות, לפיו מתקיימים איזונים ובלמים בין שלושת זרועות השלטון: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. עוד בשנת 1788, במסמך המכונה, "הפדרליסט"<sup>8</sup>, מס' 51, הכיר גיימס מדיסון בעקרון הפרדת הרשויות<sup>9</sup>.

ביקורת שיפוטית היא למעשה בלם שמפעילה הרשות השופטת על הרשות המחוקקת ועל הרשות המבצעת, בכך שהיא סוקרת בשנית את ההחלטה המנהלית או את החוק, ומחליטה האם הם עומדים בדרישות הדין או החוקה<sup>10</sup> (תלוי במדינה ובמוסדות הקיימים בה)<sup>11</sup>. על פי גביון, גם ללא חוקה, ביקורת שיפוטית על פעולות המנהל מוכרת כמוסד שפועל מכח עקרון שלטון החוק.

עקרון דמוקרטי נוסף (כחלק מעקרון הפרדת הרשויות) הוא עקרון הממשל המוגבל, הבא להגן על המיעוט מפני עריצות הרוב. הקפדה על עקרון זה ותכנון מדוקדק של היחס בין מוסדות השלטון יכול להפחית את הסיכון לעריצות הרוב. על פי גישת ה Public choice, ביזור מוקדי כח פוליטי, המגביר את החיכוך ביניהם, הוא חיוני לתחרות בין קבוצות הכח השונות, מגביר את השקיפות לציבור ומאפשר לו לטייב את איכות החלטותיו. במילים אחרות, מטרתם של "איזונים ובלמים" הוא להועיל לאינטרס הציבורי ולתרום לשמירה על זכויות הפרט<sup>12</sup>.

העקרונות הדמוקרטיים האמורים נמצאים בבסיס השיח התיאורטי אודות מידת שיעור ההתערבות הרצוי. עקרון "הפרדת הרשויות" משמש הן כהצדקה להגברת הביקורת שיפוטית והן כטיעון לצמצומה. מאוטנר טוען כי בית המשפט העליון עצמו השתמש עד שנות השמונים בעקרון הפרדת הרשויות כעילה להצדקת אי התערבותו במעשיהן של הרשויות האחרות ואילו משנות השמונים ואילך השתמש באותו עקרון כבסיס להפעלת פיקוח מטעמו על מידת שמירת החוק על ידי הרשויות האחרות. הוגים אלו סבורים כי ללא ביקורת אפקטיבית של הרשות השופטת על הרשויות האחרות, כוחן של הרשויות האחרות יהיה רב מידי ועלול להעמיד את השלטון והאזרחים בסכנה<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> רות גביון **המהפכה החוקתית: תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה** הספריה לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה (1998).

<sup>8</sup> "הפדרליסט" הוא אחד מכמה מסמכים אשר נתפסים כמי שהניחו את היסוד לדמוקרטיה האמריקאית. מטרתו היתה להסביר לאזרחי ארצות-הברית את הנימוקים בעד אשרור עממי של החוקה החדשה המוצעת. על אף שהאמרים נוצרו בתקופה של משבר ונכתבו בחיפזון, הם נחשבים לספרות-יסוד של המשפט החוקתי, פרשנות ברורה לעיקרי הממשל האמריקני וקלסיקה בתחום התאוריה המדינית. (מתוך אתר מט"ח, כניסה 25.10.20).

<sup>9</sup> איל בנבנישתי "בלמים ואיזונים בחסות בית המשפט" **משפטים** 31 819-797 (2001).

<sup>10</sup> בספרות קיים דיון רחב בשאלה כיצד משפיעה קיומה של חוקה או היעדרה על ביקורת שיפוטית. עם זאת, מכיוון שעבודה זו עוסקת בהתערבות בהחלטות מנהליות ולא בפסילת חוקים, דיון אודות החוקה אינו רלוונטי בהכרח ולא ידון במסגרת עבודה זו.

<sup>11</sup> יצויין כי אף הגדרה זו, רחבה ככל שתהא, ועל אף הנסיון שלא לנקוט עמדה בשלב זה, אינה נקייה לחלוטין מנקיטת עמדה מעצם הבחירה באופן הצגת הדברים.

<sup>12</sup> איל בנבנישתי (2001), ראה לעיל, ה"ש 9

<sup>13</sup> מאוטנר (1993), ראה לעיל, ה"ש 6, עמ' 101



החשיבות בעצם קיומה של ביקורת שיפוטית הן על הרשות המבצעת והן על הרשות המחוקקת היא בין היתר לאור הסברה כי רק אורגן חיצוני עצמאי ובלתי תלוי יוכל להגן על זכויות של פרטים גם כאשר הדבר מנוגד להעדפות הרוב שכן מטבע הדברים הרוב לא יטה להגן על זכויות מיעוטים בוודאי לא במקרה של משבר<sup>14</sup>.

גישות המצדדות בצמצום שיעור הביקורת השיפוטית או בחדילה גמורה טוענות כי הגשמת עקרון הפרדת הרשויות אשר נהנה מהסכמה מלאה בשיטת השלטון הדמוקרטית, מחייב חיזוק ההפרדה בין הרשות המחוקקת והמבצעת לרשות השופטת וצמצום הטשטוש ביניהן. לעמדה זו, הביקורת השיפוטית שוללת למעשה סמכויות ממוסדות דמוקרטיות מוסמכים ומעבירה אותן למוסד שאינו מתמנה באופן דמוקרטי<sup>15</sup>. מיכל שקד במאמרה טוענת כי אחד הטעמים להגבלתה של הביקורת השיפוטית הוא שקרבה יתרה של בית המשפט אל המערכת הפוליטית עלולה לפגוע במעמדו הא-פוליטי וכן להביא לפיצול בין קבלת הכרעות ובין האחריות להן ולביצוען<sup>16</sup>.

כאן המקום לציין כי הספרות התיאורטית העוסקת בביקורת שיפוטית על הרשות המחוקקת היא רבה יותר מאשר הספרות התיאורטית העוסקת בביקורת שיפוטית על הרשות המבצעת וככל הנראה נמצאת במחלוקת גדולה יותר אך אינה מענייננו במחקר זה<sup>17</sup>.

### **ההסטוריה של הביקורת השיפוטית בעולם**

ישנן מחלוקות לגבי מועד הולדתה של הביקורת השיפוטית על שני רבדיה: ביקורת על חוקים וביקורת על החלטות מנהליות. יש הגורסים כי ראשיתה של הביקורת השיפוטית עם דברי השופט קוק באנגליה בשנת 1610 בענין Dr. Bonham<sup>18</sup>, שכתב בפסק דינו כי "in many cases, the common law will control Acts of Parliament" אלא שדבריו היו במסגרת דעת מיעוט ולא התקבלו להלכה. רוב ההוגים מסכימים כי הולדתה של הביקורת השיפוטית הלכה למעשה היה בארה"ב בפרשת Marbury Vs. Madison, בהחלטתו של השופט מרשל בשנת 1803 לבטל חוק שהתקבל על ידי

<sup>14</sup> גביזון (1998), ראה לעיל הי"ש 7

<sup>15</sup> מיכל שקד "הערות על ביקורת הסבירות במשפט המנהלי" משפטים י"ב תשמ"ב (1992).

<sup>16</sup> שם, שם

<sup>17</sup> חלקים נרחבים מהדיון עוסקים בשאלה האם הביקורת השיפוטית מחזקת או הדמוקרטיה או פוגעת בה. ראה למשל נייר עבודה לקראת כינוס חמישי של המועצה הציבורית של גבריאלה פיסמן וארנון סופר המכון הישראלי לדמוקרטיה (2000), אשר קובעים כי המצדדים בביקורת השיפוטית החקיקתית טוענים כי מתן הסמכות לביטול חוק בהיותו נוגד את החוקה, שומר על רצונו "האמיתי" של העם כפי שהחליט כאשר כונן או הסמיך את נבחריו לכוון את החוקה המהווה את "האמנה החברתית". ראה לענין זה גם אהרון ברק "בית המשפט העליון כדגם של ביקורת שיפוטית", דגמים של ביקורת שיפוטית, המועצה הציבורית: הכינוס החמישי, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2001), הקובע כי "קיומה של ביקורת שיפוטית מפיח רוח חיים בחוקה. בלי ביקורת שיפוטית החוקה היא מסמך פוליטי, שהרשות המחוקקת מתחשבת או לא מתחשבת בו לרצונה. הביקורת השיפוטית היא שמחייבת להתייחס ברצינות לחוקה. על פי גביזון, **המהפכה החוקתית: תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה**, הספרייה לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה (1998), ביקורת שיפוטית על ידי מי שלא נבחר על ידי העם ואף אינו אחראי כלפיו במישור הפוליטי פוגעת ברעיון הדמוקרטי (עמ' 48) וכתוצאה מכך, פוליטיקאים מחוקקים לוקחים בחשבון בתהליך החקיקה את "מבחן בג"ץ". לענין זה ראה גם מאמר של יניב רוזנאי (Yaniv Roznai Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset, prepared for the conference "Challenges for (public law in modern regulatory states" conference, University of Münster, March 2-3 (2018)). בו נטען כי שתי החלטות של בית המשפט העליון מהעת האחרונה (2017) שנחשבו באופן טבעי להתערבות בחקיקת הכנסת דווקא מגנות הן על עקרון הפרדת הרשויות והן על הכנסת עצמה כנגד השגת גבול מטעם הרשות המבצעת.

<sup>18</sup> לפירוט אודות מקרה בונהאם ראו בויקיפדיה באנגלית [https://en.wikipedia.org/wiki/Dr.\\_Bonham%27s\\_Case](https://en.wikipedia.org/wiki/Dr._Bonham%27s_Case)



מעיונה של ביקורת שיפוטית במסגרת חוקה וזאת מסיבות שונות; דוד בן גוריון טען כי הוא חושש מחוקה נוקשה שתעניק לשופטים כח פוליטי, מה שיביא לאבדן האמון בהם וכן חשש כי בתי המשפט עלולים לסכל מהלכים נחוצים. במרוצת השנים, חלה התקדמות מסוימת בשאלת "החוקה" אך ההתקדמות לוותה במחלוקות רבות מסביב לענין זה כגון מידת הרציות של חוקה, מידת ההיתכנות שלה, מידת הסמכות לכונן חוקה, ביקורת שיפוטית במסגרת חוקה עתידית, ומחלוקת על מעמד של חוקי היסוד<sup>24</sup>. מאז ועד היום, ובהתאם לפשרת הררי נחקקו 13 חוקי יסוד.

כבר בפס"ד ברגמן<sup>25</sup> בשנת 1969, קבע בית המשפט כי חוק מימון מפלגות אינו מתיישב עם דרישת השוויון המעוגנת בס' 4 לחוק יסוד הכנסת והורה לכנסת לחוקק מחדש את הסעיף ברוב הדרוש על מנת להתגבר על חוק יסוד הכנסת, או לתקן את הסעיף כך שיתאים לדרישת השוויון. בהתאם לכך, השופט זמיר רואה בהלכת ברגמן את תחילת המהפכה החוקתית<sup>26</sup>. מאידך, ניתן לטעון כי בשלב זה, הביקורת השיפוטית שבה נקטו בתי המשפט, נעשתה על יסוד פגם פרוצדוראלי, למשל כי החוק לא נחקק ברוב המתאים על מנת להתגבר על חוק יסוד הכנסת. בשנים אלו בית המשפט נמנע מבדיקה מהותית אם לא הובא בפניו פגם פרוצדוראלי<sup>27</sup>.

ניתן לסמן את אמצע שנות ה-80 עד שנת 1992 כקו פרשת המים בנוגע להתפתחות השיח בנושא היעדרה של חוקה, בספירה הפוליטית והציבורית בישראל. בשנים אלו נוהל מאבק ציבורי שיטתי בהובלת תנועת "חוקה לישראל" בתביעה כי תאומץ חוקה למדינה, אשר הסתיים עם חקיקת חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, בשנת 1992. עד שנת 1992, חוקי היסוד שנחקקו היו בעקרים "משטריים", כלומר התייחסו למבנה מוסדות המדינה, ונהנו מהסכמה רחבה<sup>28</sup>. חוקי היסוד משנת 1992 עוסקים בזכויות אדם ואינם "משטריים" וכן כוללים מחד, הצעה לשריון (חוק יסוד כבוד האדם וחירותו לא נהנה בפועל משריון שכן ההצעה נפלה על חודו של קול) ומאידך, פסקת הגבלה<sup>29</sup>. כמו כן, שני חוקי היסוד שעברו בשנת 1992, עברו ללא דיון ציבורי רחב ובנוכחות מצומצמת של חברי כנסת. למרות זאת הם חוללו מהפכה, אך לשיטתה של גביזון, מי שהקנה לאותם חוקים מעמד "על חוקי", ראה בהם הוכחה כי המחוקק אינו עוד "כל יכול" ונתן לתופעה את הכינוי "מהפכה חוקתית", הוא השופט אהרון ברק אשר עשה זאת מעל כל במה ציבורית אפשרית וכן בספריו<sup>30</sup>.

אמנם חוקי היסוד איפשרו לבחון כל חוק וכל החלטה מנהלית במשקפים מוסדרות חוקית, ולפסול כל החלטה או חוק ביתר קלות, אך למעשה התערבות שיפוטית **בהחלטות** הרשות (ופסילת חקיקה ברמה נורמטיבית נמוכה יותר) נעשתה הרבה קודם לכן וללא קשר דווקא לבחינת ההחלטה לאור חוקי יסוד שהיו קיימים טרם 1992. הפעם הראשונה בה בית המשפט היה נכון להתערב בהחלטת הרשות באמצעות עילת ביקורת עצמאית, "חוסר סבירות" ולאחר שבמשך שנים נמנע מלהתערב

<sup>24</sup> רות גביזון (1998), ראה לעיל ה"ש 7

<sup>25</sup> בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר

<sup>26</sup> רות גביזון (1998), ראה לעיל ה"ש 7

<sup>27</sup> רות גביזון (1998), ראה לעיל ה"ש 7

<sup>28</sup> רות גביזון (1998), ראה לעיל ה"ש 7

<sup>29</sup> פסקת הגבלה קובעת כי בתנאים מסוימים ניתן יהיה לפגוע בערכים המוגנים בחוק היסוד. בד בבד, היא המקור ממנו שואב בית-המשפט העליון את סמכותו לפסול חוקים של הכנסת ולאורה ניתן גם על דרך ההיקש להתערב בהחלטות הרשויות המנהליות. מאז נעשה שימוש בפסקת הגבלה לראשונה בפסק הדין בעניין ע"א 93/6821 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, שיכלל בית המשפט העליון מבחנים שונים על מנת ליישמה.

<sup>30</sup> רות גביזון (1998), ראה לעיל ה"ש 7

היתה בשנות ה-80 בפס"ד דפי זהב<sup>31</sup>. עילות משפטיות קלאסיות נוספות שאיפשרו לבית המשפט להתערב בהחלטות הרשות והיו קיימות עוד קודם, הן, הפליה, שיקולים זרים, סטיה מנהלים פנימיים, חריגה מסמכות וכיו"ב<sup>32</sup>.

יש הסוברים כי החידוש בפס"ד דפי זהב הוא הרחבה ניכרת של מוסד הסבירות הנובעת מכך שמושג הסבירות הוא "מונח סל" המאפשר נטיעת תוכן חדש בו למרות הכסות של מושג מוכר. הללו סבורים כי עילת הסבירות המתבססת על "הרשות הסבירה" או "עובד המדינה הסביר" היא למעשה יבוא מתורת הרשלנות הנזיקית המבוססת על "האדם הסביר"<sup>33</sup>. לעמדתם, החידוש הגדול בפס"ד בענין דפי זהב הוא בעובדה שהעותרים לא החזיקו באף עילת התערבות קלאסית (פרוצדוראלית, כפי שהיה נהוג עד אז) וטיעוניהם היו לגוף תוכן החלטת הרשות בלבד (שיקול דעתה של הרשות), ובכל זאת בית המשפט קבע כי יש לדון בעתירה ולא לדחותה על הסף. חידוש נוסף שהביא עמו פס"ד בענין דפי זהב הוא הטלת החובה הכוללת על הרשות להתחשב במסגרת שיקוליה לא רק בזכויות מוגנות אלא ב"אינטרסים" שעד אותו מועד היו חסרי מעמד משפטי<sup>34</sup>.

השופט סולברג טוען כי עילת הסבירות פותחה באופן רחב מדי בפס"ד דפי זהב. הוא הולך בעקבותיהם של שופטי העליון לנדוי וגרוניס אשר גרסו גם הם כי יש לצמצמה או לבטלה לחלוטין. לטעמו אחת הבעיות היא השימוש של בית המשפט בעילת הסבירות נעשה גם כשהבחינה היא למעשה של שיקולים לבר משפטיים של הרשות אשר לבית המשפט אין את המומחיות (ואת "ההכשר הדמוקרטית") לבחון. לטעמו של סולברג, "סביר" הוא לעיתים כיסוי ל"ראוי" או ל"אי הסכמה" ולמעשה הכרעה נורמטיבית ערכית וכניסה לנעלי הרשות כאשר ברור שלא זהו המנדט של המשפט המנהלי. לטעמו עילת הסבירות מתאימה למקרים שבהם "זועק" לבית המשפט כי הרשות שקלה שיקול זר אך במסגרת הליך בג"צ (אשר מתנהל ללא תצהירים וחקירות) לא ניתן להוכיח זאת. יש לדעתו לצמצם את השימוש בעילת הסבירות דווקא לשם הגשמת עקרון הפרדת הרשויות וזאת כל עוד שניתן לעשות שימוש בעילות התערבות אחרות אשר הן ממומחיותו של בית המשפט, כגון (היעדר) סמכות ותקינות פרוצדוראלית (טיעון, הנמקה, שקילת כל השיקולים, ב.ש).

יש הסוברים כי לאחר פסק הדין בענין דפי זהב, "גם המבצרים החזקים ביותר של סמכויותיהן של רשויות הממשל והמנהל קורסים תחת התערבות בג"צ בסבירות שיקול הדעת, ושוב אין הגבלה על מידת התערבותו של בג"צ בו"<sup>35</sup>. לטעמם, עילת הסבירות בשימוש זה, מסוכנת כיוון שהיא הופכת את בית המשפט ל"מנהל-על" ומטילה אותו אל זירת הפוליטיקה והממשל<sup>36</sup>.

עמדות ביקורתיות אלו כלפי מידת התערבותו של בית המשפט הישראלי בהחלטות הרשות המנהלית, הובנות על השלילות הפילוסופיות לביקורת שיפוטית שהובאו לעיל, ואף שנכתבו בשנת 1992, שרירות ואף נפוצות גם היום וכאמור במבוא, היוו תמריץ לביצוע המחקר.

בעקבות חקיקת חוקי היסוד בשנת 1992, בשנת 1995 קיבל מוסד "הסבירות" תנופה עצומה. במקביל, בית המשפט הביע נכונות לפסול חוק במסגרת אוביטר בפס"ד בנק המזרחי על בסיס חוקי

<sup>31</sup> בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור (ניתן ביום 10.11.80).

<sup>32</sup> שקד (1992), ראה לעיל, הי"ש 15, עמ' 115

<sup>33</sup> שם, עמ' 111

<sup>34</sup> שם, עמ' 120

<sup>35</sup> שם, עמ' 106

<sup>36</sup> שם, עמ' 117

היסוד<sup>37</sup>. הפעם הראשונה שבה נפסל חוק ממש, על פי מבחני פסקת ההגבלה שבחוק יסוד חופש העיסוק היתה בשנת 1997 בפס"ד מנהלי ההשקעות<sup>38</sup>.

יש הקושרים בין התפתחות הביקורת השיפוטית על שני רבדיה, לבין חקיקת שני חוקי היסוד בשנת 1992: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק, וטוענים כי אלו הגבירו את מערכת האיזונים והבלמים בין הרשויות<sup>39</sup>.

על פי השופט סולברג שנת 1992 אכן היוותה מהפכה הן באשר לביקורת על חוקים והן באשר לביקורת על פעולות המנהל. מאז, "...כל חוק עלינו לפרש לאור חוקי היסוד. כל חוק חדש שנחקק לעת הזאת, בכל תחום מתחומי המשפט, צריך לעמוד במבחן החוקתיות. בכל החלטה של רשות צריך לוודא שהיא אינה פוגעת בזכויות החוקתיות פגיעה לא מידתית. מכאן שאכן מדובר במהפכה חוקתית – שמה נאה לה, לטב ולמוטב"<sup>40</sup>.

עיסוק בסוגיה זו לא נפסק לאחר שנת 1992. על פי מחקר שנעשה בשנת 2004 לצורך כתיבת תזה<sup>41</sup>, נמצא כי מתחילת כהונת הכנסת ה-13 (יוני 1992) ועד סוף כהונת הכנסת ה-16 (יולי 2004) הוגשו לא פחות מ-84 הצעות חוק פרטיות שמטרתן להשפיע על תהליך הביקורת השיפוטית בארץ. הצעות החוק נעו בין תהליך בחירת השופטים, הגבלת עקרון השפיטות, הגבלת הביקורת השיפוטית, מיסוד בית משפט לחוקה וכו'. הדיון הציבורי התגבר עד כדי כך שמונתה "ועדת נאמן לחוקה" אשר מטרתה היתה להכריע בנושא חוקה בישראל, ואשר המליצה על הצעת חוק יסוד: החקיקה. בכל הצעות חוק יסוד: החקיקה הוצע מנגנון של ביקורת שיפוטית בצורה זו או אחרת<sup>42</sup>. עד היום, הצעת חוק זו (על גלגוליה הרבים) מעולם לא עברה בכנסת. כהמשך לאותו דיאלוג ציבורי ענף, הציעו חוקרים בשנת 2001 מודל בשם "דגם קרמניצר כרמון לביקורת שיפוטית" באמצעות המכון הישראלי לדמוקרטיה שמשמעו למעשה לייסד בארץ מועצה לביקורת שיפוטית מקדימה. אף הצעה זו לא השתכללה.

### **בתי המשפט המנהליים בישראל**

בישראל קיימת מערכת משפט מרכזית המחולקת הן למחוזות גיאוגרפיים (6), הן לערכאות (3), והן לנושאים (בתי הדין לעבודה, בתי המשפט לעניינים מנהליים וכו'). בית המשפט העליון יושב הן כערכאת ערעור על בית המשפט המחוזי והן כבית משפט גבוה לצדק (להלן: "בג"ץ"), שסמכותו היא לשפוט בעניינים שבין האזרח לרשות. בשנות ה-80, כאשר החל להיווצר עומס על בג"ץ מכח הרחבת זכות העמידה, הוקמה וועדה לעיסוק בנושא (ועדת לנדוי) אשר הצעותיה לא יושמו<sup>43</sup>. כתגובה לכך החל בג"ץ לפסוק כי נושאים מסוימים יידונו בערכאות אחרות. בסופו של דבר, בשנת 2000, הועבר בכנסת "חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים" (להלן: "החוק") שהעביר עניינים מנהליים רבים שנידונו קודם בבג"ץ, לבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבית משפט לעניינים מנהליים.

<sup>37</sup> ע"א 93/6821 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי

<sup>38</sup> בג"ץ 1715/97 מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר

<sup>39</sup> איל בנבנישתי (2001), ראה לעיל, הי"ש 9

<sup>40</sup> נעם סולברג "שמרו משפט ועשו צדקה" דין ודברים ח תשע"ד (2014).

<sup>41</sup> Cavari, A., Judicial review pattern as bonded by the constitutional logic, work for M.A thesis, Political Science faculty, The Hebrew University of Jerusalem (2004).

<sup>42</sup> רות גביזון (1998), ראה לעיל הי"ש 7

<sup>43</sup> ערך "בית המשפט לעניינים מנהליים", ויקיפדיה, כניסה ביום 22.10.20

על פי המטרה שהוגדרה בחוק, השאיפה היתה להסמיך את בתי המשפט המחוזיים לטפל בהדרגה בנושאים שבעבר נידונו בפני בג"ץ, על ידי שופטים מיוחדים (ביניהם נשיא בית המשפט המחוזי ושופטים אחרים שימנה) ועל ידי סדרי דין מיוחדים שיקבעו (ואכן נקבעו) בתקנות. החוק מגדיר "עניינים מינהליים" - עניינים הנוגעים לסכסוכים שבין אדם לרשות; "רשות" - רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכן גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין; ו"החלטה של רשות" - החלטה של רשות במילוי תפקיד ציבורי על פי דין, לרבות העדר החלטה וכן מעשה או מחדל.

בתוספת הראשונה לחוק פורטו כל העניינים שידונו בפני בית המשפט לעניינים מנהליים. בבג"ץ נותרה סמכות שיוריות לכל העניינים שלא הוזכרו בתוספת. בכל הנוגע לתחומי המחקר, קרי, חופש מידע, חינוך, מנהל אוכלוסין ומכרזים, החוק קובע כי אלו ידונו בפני בית המשפט לעניינים מנהליים (עם חריגים מסוימים שאינם רלוונטיים לענייננו). בשנים האחרונות עוד ועוד תחומים מועברים מבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, לבית המשפט לעניינים מנהליים.

יצוין כי פניה לבית המשפט לעניינים מנהליים יכולה להיעשות על דרך של עתירה, קרי תקיפת החלטת הרשות המנהלית עצמה, או בעניינים של מנהל אוכלוסין, מאז הקמתו של בית הדין לעררים שנותן החלטה ראשונה בנושאים אלו, על דרך של ערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים. במחקר זה השימוש במונח ערעור משמעו ערעור מנהלי.

#### **דרישות הסף ועילות התערבות ואי התערבות**

במקביל לכך שבית המשפט ראה עצמו בעל חירות להתערב בהחלטות מנהליות כאמור לעיל, פותחו שורה של דרישות סף ועילות התערבות ואי התערבות אשר עד היום נעשה בהן שימוש, כאשר חלקן מעוגנות בחוק וחלקן פותחו בפסיקה.

בישראל קיימות מספר עילות (חלקן עילות סף) אשר מאפשרות למותב לדחות או לקבל את העתירה. עילות דחיה ודחיה על הסף הן עילות המאפשרות למותב לדחות את העתירה ולא להתערב בהחלטת הרשות הנתקפת. ביניהן מצויות: שפיטות, זכות העמידה, שיהוי, עתירה מוקדמת, אי מיצוי הליכים, מעשה בית דין, אי תשלום אגרה, מחסומים טכניים נוספים מלדון בעתירה (כגון חוסר סמכות עניינית/מקומית) וסבירות החלטת הרשות.

עילות ההתערבות הנפוצות הן בין היתר היעדר (או חריגה מ) סמכות של הרשות לקבלת ההחלטה הנתקפת, אי מתן זכות טיעון לעותר, היעדר הנמקה, טעות בדין, אי שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, שקילת שיקול זר וכמובן חוסר סבירות קיצוני.

העילה המסמנת את המעבר להרחבת הביקורת השיפוטית כאמור לעיל, היא "עילת הסבירות" אשר למעשה טומנת בחובה שיקולים של צדק, שרירות וכו'.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> מיכל שקד (1992), ראה לעיל ה"ש 15, עמ' 105

## ספרות אמפירית

### שאלת מחקר ראשונה - שיעור התערבותו של בית המשפט בהחלטות רשויות מנהליות

במאמר של Dyevre בנושא ביקורת שיפוטית<sup>45</sup> נכתב כי בכל הנוגע לשיח אודות התופעה של ביקורת שיפוטית, יש במועד הנוכחי יש חוסר ברור במימד האמפירי על אף העושר האדיר במחקרים תיאורטיים נורמטיביים. על אף הערה זו ניתן למצוא ספרות אמפירית מהעולם שעוסקת במדידת שיעור ההתערבות של בית המשפט בהחלטות מנהליות. אלא שהחסר האמור בולט בספרות בארץ<sup>46</sup>, להוציא כמה מחקרים בודדים<sup>47</sup>. היעדר נתונים אמפיריים גורם לדיון הנורמטיבי להיות חסר משמעות עבור הציבור בכללותו ובוודאי עבור מעצבי מדיניות.

לצורך קבלת נקודת ייחוס אודות שיעור ההתערבות המקובל והרצוי של בית המשפט בהחלטות רשויות המנהל, להלן יסקרו המאמרים האמפיריים הרלוונטיים, הן בישראל והן במדינות אחרות, על פי המדינה בה נערך המחקר. ככל שתחום ההחלטות המנהליות שנבחנו מצוין במחקר, התחום יצוין גם בסקירה. יצוין כי חלק מהמאמרים עסקו בשיעור ההתערבות וחלק בשיעור האישור ולכן יצוין הנתון המופיע במאמר.

### ארצות הברית

מחקר אמפירי בארצות הברית דגם באופן אקראי 106 תיקים מנהליים שעסקו בחוק חופש המידע ומצא כי בתי המשפט ממעטים להתערב בהחלטות הרשות ככל שהרשות טוענת כי מדובר בחומר סודי וטוענת לחריג המאפשר חסיון של חומר מסוג זה<sup>48</sup>. בתי המשפט אישרו את החלטות הרשות ב-85.4%-76.2% מהמקרים (קשור ברמת ההצהרה<sup>49</sup> מטעם הרשות אך לא באופן מובהק). בארה"ב שכיחה הטענה כי לכל הפחות בענין חופש המידע, בתי המשפט אינם מפעילים די ביקורת שיפוטית אלא נוטים לאמץ את הצהרת הממשלה ל"חריג החומר הסודי"<sup>50</sup> כחותמת גומי, כלומר מבלי להפעיל למעשה כל ביקורת שיפוטית על פעולת הממשלה. מאחר שהמחקר הסתמך גם על ניתוח סובייקטיבי, ננקטו צעדים להבטחת מהימנות הקידוד כגון בדיקת מהימנות על ידי 10 מקודדים שלא נחשפו להכרעת ביהמ"ש.

<sup>45</sup> Arthur Dyevre, "The Empirical Case for Judicial Review: Judges as Agents and Judges as Trustees", 2010, page 4 (2010).

<sup>46</sup> ברזילי (2018), ראה לעיל, ה"ש 1

<sup>47</sup> ראה למשל את ספרו של פרופ' דותן משנת 2013 שמשווה בין פסיקות בג"ץ בשנות ה-70 לפסיקות בג"ץ בשנות ה-90 וממילא להבנתי לא זה הוא הנושא העקרי בו הוא עוסק אלא השפעתה ההדדית של מחלקת בג"צים על בית המשפט העליון:

Dotan, Y., *Lawyering for the Rule of Law: Government Lawyers and the Rise of Judicial Power in Israel* (Cambridge Studies in Constitutional Law). Cambridge: Cambridge University Press, (2013). doi: 10.1017/CBO9781139856027

<sup>48</sup> Paulina Perlin, *Defense and Deference: Empirically Assessing Judicial Review of Freedom of Information Act's National Security Exemption*, Defense and Deference, page 257-307 (2020).

<sup>49</sup> הצהרות הרשות קודדו לארבע רמות. שאלות המחקר עסקו ראשית ב"שיעור האישור", קרי מה התדירות בה בית המשפט מאשר את החלטת הרשות ושנית האם הצהרת הרשות אודות שיעור סיווגו של החומר יכולה לנבא את סיום התיק באיזה שהיא צורה (עמ' 286).

<sup>50</sup> קיים גם בחוק חופש המידע הישראלי. סעיף 9 לחוק על חלק מתתי סעיפיו

מחקר מארה"ב שבדק 25 רשויות מנהליות מצא שיעור אישור בגובה 67% של החלטות הרשויות המנהליות על ידי בית המשפט. החוקר מציין מחקר נוסף שבו שיעור ההתערבות עמד על 26% מהתיקים ומחקר נוסף מצא שיעור התערבות של 15%.<sup>51</sup>

מחקר מארה"ב שכלל 270 תיקים בנושא חופש מידע מצא שיעורי התערבות נמוכים במיוחד. רק 5-6% של חשיפה מלאה של החומרים בעקבות העתירה. המאמר מזכיר מחקר קודם שמצא בתחום חופש מידע 10-11% שיעורי התערבות בלבד.<sup>52</sup>

במאמר של Pierce<sup>53</sup> נסקרו עשרה מאמרים אמפיריים שחקרו החלטות שיפוטיות בבתי המשפט השונים בארה"ב. שניים מהמאמרים חקרו החלטות שיפוטיות של בית המשפט העליון הפדרלי בארה"ב ואחד בחן החלטות שיפוטיות של בתי משפט מחוזיים, בדגש על אבחנה בין שש דוקטרינות ששימשו לדחית העתירות (הדומיננטי ביניהם - מבחן "שברון" שבית המשפט העליון יצר בשנת 1984 במסגרת התיק *Chevron Vs. Natural Resources Defense Council*<sup>54</sup>). אחד המאמרים המאוזכרים שבחן את בית המשפט העליון הפדרלי סקר 1,014 החלטות שפורסמו בין 1984 ל-2005. החוקרים מצאו כי בית המשפט אישר (affirmance rate) את החלטת הרשות המנהלית ב-68.3% מהמקרים שנבחנו, ללא קשר סטטיסטי בין הדוקטרינות השונות לבין אחוזי הדחיה לפיהן.

המחקר היחיד הנוסף עד שנת 2010 שנערך על החלטות בית המשפט העליון (ש-Pierce הכיר) נערך בשנת 2006 וסקר 69 החלטות שיפוטיות שלו שפורסמו בין השנים 1989 ו-2005. חוקרים אלו מצאו שיעור אישור של 67%.

מחקר נוסף שנסקר על ידי Pierce הוא מחקר שנערך על ידי פאול Verkuil בשנת 2002<sup>55</sup> ובחן החלטות שיפוטיות של בתי משפט מחוזיים בנושא חוק חופש המידע האמריקאי (FOIA). המחקר איתר שיעור אישור של 90% של החלטות הרשות שדחו את בקשת האזרח לקבל מידע. לדעת Verkuil, כפי ש-Pierce מפרש ומסכים איתו, הנורמה של שיעור האישור צריכה לנוע סביב 70%.

מחקר אחר שנסקר על ידי Pierce מצא שבתחום של עסקים ופשיטות רגל בית המשפט מאשר החלטות מנהליות בשיעור של 75-77% ואילו בכל הנוגע לדיני עבודה ועניינים פליליים הוא מאשר באחוז נמוך יותר של 62-65%.<sup>56</sup> לדעת Pierce מחקר זה מוכיח כי ברגע שבית המשפט משיג מומחיות בנושא מסוים הוא מתערב באופן אינטנסיבי יותר בהחלטות הרשות בתחום זה.

<sup>51</sup> Connor Raso, Agency avoidance of rulemaking procedures Source, *Administrative Law Review*, Vol. 67, No. 1 (Winter 2015), pp. 65-132 Published by: American Bar Association, page 90-91 (2015).

<sup>52</sup> Susan Nevelow & Mart Tom Ginsburg, [Dis-]Informing the People's Discretion: Judicial Deference Under The National Security Exemption of the Freedom of Information Act, *Public Law and legal theory working papers*, University of Chicago Law School Chicago Unbound (2014). ראה גם הערת שולים 208 במאמר עצמו.

<sup>53</sup> Richard J. Pierce Jr, "what do the studies of judicial review of agency actions mean", *GW Law Scholarly commons*, GW Law faculty Publication & Other works (2010).

<sup>54</sup> 467 U.S. 837, 842-843 (1984)

<sup>55</sup> Paul Verkuil An Outcome s Analysis of scope of review standards, 44 *Wm & M, L. Rev.* (2002), 679 בתוך Pierce (2010).

<sup>56</sup> Pierce (2010), ראה לעיל, ה"ש 53, עמ' 9



מחקר שנערך בארה"ב בשנת 2010 סקר מחקרים רבים קודמים ומצא שיעור אישור של 2/3 לאורך כל העשורים הנחקרים וכל משרדי הממשלה. מחקרו הנוכחי על החלטות הרשות בין 2000 ל-2004 מצא שיעור אישור של 71.2%<sup>57</sup>.

מחקר מארה"ב בחן את שיעור האישור לפני ואחרי פסק דין Chevron (1984) שהוזכר לעיל ומצא כי שיעור אישור עמד על 76% בשנתיים שקדמו לפסק דין שברון, ואילו לאחריו עמד על 81%<sup>58</sup>. במחקרים אלו לא הוגדרו באופן מדויק המונחים "התערבות", "סירוב" או "הענקת הסעד".

### בריטניה

מחקר אמפירי בנושא עתירות הגירה<sup>59</sup> בבריטניה, אסף מידע אודות 342 תיקי הגירה שהוגשו לבית המשפט במהלך שנה אחת (2016-2017). העתירות סווגו ל-43 נושאי עתירות כאשר בתחום הנפוץ ביותר היו 110 עתירות וביתר מספרים נמוכים כל אחד. המחקר מצא כי מתוך 110 התיקים שעסקו בנושא הנפוץ ביותר, למעלה מ-70% נדחו, קרי, שיעור האישור עמד על למעלה מ-70%<sup>60</sup>.

מחקר נוסף מבריטניה בנושא ביקורת שיפוטית על החלטות מבקר המדינה מצא כי שיעור ההצלחה מצד העותרים הוא כ-41% בין שנת 2000 לשנת 2005<sup>61</sup>.

גם במחקרים אלו לא הוגדרו באופן מדויק המונחים "התערבות", "סירוב" או "הענקת הסעד".

### קנדה

מחקר מקנדה (בריטיש קולומביה) בחן 41 תיקים בהן הופעלה ביקורת שיפוטית על החלטות של רשויות מנהליות (ללא אבחנה בין הנושאים) בין השנים 2008 ל-2015 ומצא שיעור אישור של 74-78% בבתי המשפט של הפרובינציה. שיעור זה הושווה לאומדן קודם שנמצא על ידי חוקרים במחקר על בתי המשפט הפדרליים בקנדה, שם נמצא שיעור אישור נמוך יותר של 66%<sup>62</sup>.

גם במחקרים אלו לא הוגדרו באופן מדויק המונחים "התערבות", "סירוב" או "הענקת הסעד".

---

<sup>57</sup> Zaring, D., Reasonable agencies. Virginia Law Review, 96(1), 135-197 (2010). Retrieved October 29, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/25656258>

<sup>58</sup> Peter H. Schuck & E. Donald Elliot, To the Chevron Station. An Empirical Study of Federal Administrative Law, 1990 Duke L. J. 984, 1000-01 (1990).

<sup>59</sup> נטען כי עתירות אלו מהוות את הרוב המוחלט של העתירות התוקפות החלטות מנהליות בבריטניה: 5,000 בשנים 2015-2016 לעומת 2000 עתירות בשנים אלו בנושאים אחרים

<sup>60</sup> Robert Thomas and Joe Tomlinson, Immigration Judicial reviews, An empirical Study. Nuffield Foundation, University of York (2019)..

<sup>61</sup> Richard Kirkham, Judicial Review, litigation effects and the ombudsman, Journal of Social Welfare and Family Law, 40: 1, 110-125 (2018). DOI: 10.1080/09649069.2017.1415244

<sup>62</sup> Ginn, D., Lahey, W., & Veinotte, M., A legal-empirical analysis of substantive review: Findings from the british columbia courts. Canadian Journal of Administrative Law & Practice, 30(2), 175-209, Page 207 (2017). Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1912541603?accountid=14546>

## מקסיקו

מחקר שנערך בשנת 2015 על 23 בתי משפט במקסיקו<sup>63</sup> ובחן 5,020 החלטות שיפוטיות בנושאים מנהליים שונים (רשיונות, קנסות, פיטורי עובדי מדינה ענייני מסים ועוד) הציג ממצאים כדלקמן:

Dismissals rate overall Mexico – 31%

Pro-government decisions rate overall Mexico – 10%

Against/Anti-government decisions rate overall Mexico – 59%

מחקר זה הוא היחיד אשר הגדיר למה כוונתו בכל אחד מהמונחים. Dismissals פירושו שהשופט לא ניתח את פעולת הרשות. החוקרים מציינים כי מצב זה מתרחש בדרך כלל כאשר העותרים לא מילאו אחר ההוראות הפרוצדוראליות כמו בשלות (בישראל נקרא: עתירה מוקדמת או אי מיצוי הליכים) וזכות העמידה. Pro-government משמעו שהשופט מאשר את החלטת הרשות ומכריז על חוקיותה לאחר שבחן את העילות שנטענו על ידי העותר ולא מצא כי הן מצדיקות התערבות בהחלטת הרשות. Anti-government משמעו שהשופט מכריז על אי חוקיות החלטת הרשות באופן חלקי או מלא. במצב זה השופט יכול להחזיר את הענין להחלטת הרשות או לקבל החלטה חדשה במקומה. מחקר זה חריג בנוף המחקרים האמפיריים שכן הוא מציג שיעור התערבות גבוה מאד של 59%. יתכן שההגדרה הרחבה ל"התערבות" (Anti-government) מסבירה את הפערים בין מחקר זה לבין יתר המחקרים בתחום.

## סלובניה

מחקר שנערך בסלובניה, מצא שיעור אישור הנע בין 60%-80%.<sup>64</sup> יצויין כי בכל המחקרים שנסקרו עד כה, למעט המחקר המקסיקני, חסרה הגדרה לאישור אל מול התערבות. במחקר הסלובני לא ברור מה ההבדל בין action denied ל-action rejected, יתכן שהכוונה למחיקה לעומת דחיה.

## ישראל

מחקר ישראלי בתחום זה נערך ע"י רוזנטל, ברזילי ומידיני<sup>65</sup>, עסק בבית המשפט העליון בישראל, ללא הבחנה בין נושאי ההחלטות המנהליות שנתקפו. המחקר סקר 9,072 החלטות של בית המשפט העליון בישראל העוסקות בעתירות כנגד פעולות, החלטות או מדיניות של שרים ורשויות ממשלתיות בין השנים 1995 עד 2005 ומצא כי מתוכם רק 970 התקבלו (10.7%).<sup>66</sup> במאמר מוסגר יצויין כי במחקר זה נעשתה השוואה בין הנושאים השונים הנתקפים בעתירות ונמצא שבנושאי

<sup>63</sup> López-Ayllón, S., García, A., & Fierro, A. E., A Comparative-Empirical analysis of administrative courts in Mexico. Mexican law review, 7(2), 3-35 (2015).

<sup>64</sup> Polona Kovač, Effective Adjudication through Administrative Appeals in Slovenia, <http://www.utrechtlawreview.org> | Volume 9, Issue 3 (July 2013). | URN:NBN:NL:UI:10-1-112931 |

<sup>65</sup> Rosenthal Maoz, Barzilai gad and Meydani Assaf, Constitutional Judicial Review, Chief Justices and Judges' Preferences, Institutional Lessons and Israel's High Court of Justice, Paper prepared for the 2016 Annual meeting of the Empirical Legal Studies Society (2016).

<sup>66</sup> רוזנטל ואח' (2016), ראה לעיל, ה"ש 65, עמ' 12

בטחון ההתערבות הכי נמוכה (7.63%) בעוד שבנושאים דתיים ההתערבות היא הגבוהה ביותר (25%)<sup>67</sup>.

פרופ' דותן בספרו משה בין שנות ה-70 לשנות ה-90 בכל הנוגע להתערבותו של בג"ץ בישראל בהחלטות מנהליות, מתוך הנחה שהאקטיביזם השיפוטי בישראל התגבר בשנות ה-80. המחקר מצא כי סיכויי הצלחה בבג"ץ עלו (סיכוי הצלחה בשנות ה-70 - 25.5% ובשנות ה-90 41.8%<sup>68</sup>), כלומר שיעור התערבותו של בג"ץ עלה בין העשורים של המחקר. במחקר זה הצלחה הוגדרה באופן מעורפל: "...thus success was when the case ended in favor of the petitioner, and failure "was when it ended in favor of the respondent"<sup>69</sup>.

שיעור הוצאת צווים על תנאי על ידי בג"ץ בהשוואה בין העשורים האלו, עמד בשנות ה-70 על-37.1% מהתיקים ואילו בשנות ה-90 רק ב-21.2% מהתיקים הוצאו צווי ביניים. לפיכך קובע דותן כי העליה בשיעור התערבותו של בג"ץ הינה פועל יוצא בין היתר של כמות העתירות שהסתיימו בפשרה מחוץ לבית המשפט ולא כפועל יוצא מפסקי דין סופיים לטובת העותרים<sup>70</sup>. דותן טוען כי אמינותה הגבוהה של מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה, בעיני שופטי העליון, והמוכנות של פרקליטי המחלקה לעשות מחקר עובדתי מקיף למען בית המשפט, הוא שאיפשר את העליה האמורה בשיעורי התערבותו של בג"ץ ואת הפיקוח הגובר שלו על הרשויות אף לאחר סגירת התיק המשפטי.

פרופ' דותן במאמרו<sup>71</sup> מציג נתונים מפורטים אודות אופן סיומם של 9,228 תיקים, שנתונים אודותיהם התקבלו מפרקליטות המדינה. החתכים על פיהם הוצג המידע דומים לנתונים שנאספו במחקר שלפניכם מלבד העובדה שלא נכללו במחקרו משיבים אחרים מלבד המדינה כאשר במחקר שלפניכם נכללו כל המשיבים נגדם הוגשו עתירות בשנת 2018. בשל הדמיון למחקר שלפניכם יוצגו החתכים להלן: "עתירות שבהן העותר השיג את מלוא מבוקשו בפסק דין (צו מוחלט)", "עתירות שבהן העותר השיג בצו מוחלט חלק ממה שהתבקש בעתירה", "העתירה נדחתה בפסק דין", "העותר נסוג מהעתירה במהלך הדיון", "העותר השיג את מלוא מבוקשו באמצעות הסדר (המשיבים נסוגו מעמדתם המקורית במהלך הדיון)", "פשרה שבה השיג העותר חלק ממה שהתבקש בעתירה המקורית" ו"אחר".

על פי המחקר, בשנות ה-90 רק 2% מהעתירות הצליחו להשיג את מלוא מבוקשם בפסק דין. סכימה של החתכים שהיו נחשבים להתערבות במחקר שלפניכם מביאה לתוצאה של 27.5% התערבות.

המגבלה של מחקרו של דותן משנת 2004 לענייננו, היא שהוא התעלם מכניסתו לתוקף (כארבע שנים קודם לכן) של חוק בית המשפט לעניינים מנהליים. כניסתו לתוקף של חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים "לאחרונה" מוזכרת בשולי הערת שוליים מס' 3 ומבלי כל דיון בו<sup>72</sup>. מחקר זה בא לענות על החסר האמור.

<sup>67</sup> שם, שם, עמ' 30

<sup>68</sup> דותן (2013), ראה לעיל, ה"ש 47, עמ' 93-94 וכן עמ' 103.

<sup>69</sup> שם, שם, עמ' 115

<sup>70</sup> שם, שם, עמ' 114

<sup>71</sup> יואב דותן "קדם-בג"ץ" ודילמות חוקתיות לגבי תפקידה של פרקליטות המדינה במסגרת ההתדיינות

בבג"ץ "משפט וממשל ז' 159 (2004).

<sup>72</sup> שם, שם.

מחקר שנערך על בית המשפט העליון בישראל על ידי קרן וינשל מרגל בשנת 2011<sup>73</sup>, הן בשבתו כבית משפט לערעורים והן בשבתו כבג"ץ סקר 260 חוות דעת של שופטי עליון שניתנו בין השנים 1985 לשנת 2008 ב-78 תיקים שעסקו בצורה זו או אחרת בחופש דת שנטען שמתנגש עם זכות חוקתית אחרת. נמצא כי שיעור האישור (מונח זה לא הוגדר במאמר) עמד על 66.2% ואילו שיעור ההתערבות עמד על 33.8%. המחקר עשה שימוש ב"מודל הגישתי" (Attitudinal model) והתמקד בשאלה האם מידת דתיותו של השופט רלוונטית להכרעתו הסופית, וזאת בעקבות מחקרים רבים בנושא זה בארה"ב כאשר המשתנה התלוי היה מידת התמיכה בחופש דת.

מחקרים ישראלים אחרים עסקו בביקורת שיפוטית **חוקתית**, ועל אף ההשקה לענייננו, לא יסקרו כאן<sup>74</sup>.

### **שאלת מחקר שניה - ניבוי החלטות שיפוטיות באמצעות משתנים שונים**

סקירת מאמרה של וינשל רלוונטי גם לשאלת המחקר השניה בנושא ניבוי הכרעות שיפוטיות באמצעות משתנים שונים. התוצאות האמפיריות במחקרה של וינשל העלו כי הגישה הדתית של שופט העליון היא מנבא מסוים להכרעה שלהם בנוגע לדת (רק אם השופט דתי ולא אם השופט חילוני) אך לא המנבא היחיד<sup>75</sup>. על פי דותן, הנסיון לבדוק האם שופטים פוסקים בהתאם לגישתם האישית (Attitudinal model) אינו מתקיים בישראל, מכמה סיבות, לרבות אופן מינוי השופטים בישראל, ועל כן אין ערך מוסף בנסיון להשתמש בו על מנת לאתר קשר בין השקפות השופט להכרעותיו, מלבד בתחום הצר המוזכר לעיל של דת ומדינה, ועל המגבלות האמורות<sup>76</sup>.

גם במדינות אחרות, נעשו נסיונות אמפיריים לנבא החלטות שופט באמצעות משתנים שונים אך הספרות האמפירית הוכיחה כי משתנים חיצוניים מסבירים מעט מאד מהכרעות שיפוטיות. המשתנים כללו: תקופה על כס השיפוט, צורת מינוי, השקפה פוליטית, קביעות, הפרוצדורה שעמדה בבסיס קבלת החלטת הרשות, עקביות הרשות בהחלטותיה לאורך זמן, מידת הנוחות של המותב השיפוטי עם הנושא (משער כי יש למותב סטנדרטי פחות הכרות עם פשיטת רגל מאשר עם דיני עבודה כדוג') והיתרון שלה לעומת מומחיות הרשות, השקפות עולם אידאולוגיות של השופטים במותב, "אפקט הפאנל" (המחנה הפוליטי אליו שייכים רוב חברי המותב) ומידת היותה של הרשות "שחקן חוזר" מול אותו בית משפט<sup>77</sup>. במאמר של Zaring צויין כי נמצא בעבר שיעור אישור של 70% בקרב שופטים רפובליקנים בעוד בקרב שופטים דמוקרטים שיעור האישור עמד על 72%<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> Keren Weinsahl-Margel, Attitudinal and Neo-Institutional Models of Supreme Court Decision Making: An Empirical and Comparative Perspective from Israel, *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 8, Issue 3, 556-586 (2011).

<sup>74</sup> ראה מחקרם של גיא לוריא ויובל שני (Guy Lurie and Yuval Shany, Invalidations in Israel in a comparative perspective, *Israel Yearbook on Human Rights*, Volume 49 (2019) אשר עסק בהשוואה בין כמות החוקים שבית המשפט העליון הישראלי פסל לעומת התופעה המקבילה בחו"ל והדגים כי מדובר בכמות מצומצמת יותר לעומת הכמות המקובלת בחו"ל. כמו כן המאמר מציג ירידה בכמות הפעמים שביית המשפט העליון בישראל עושה שימוש בסמכותו החוקתית לבטל חקיקה של הכנסת בשנים האחרונות. החוקרים טוענים כי מאז פסק הדין בפרשת בנק המזרחי (1995), בית המשפט העליון בישראל ביטל חקיקה 18 פעמים בלבד לאור חוקי היסוד. על פי המאמר, נכון לשנת 2014, בתי משפט נמוכים יותר ביטלו לא יותר מ-10 פעמים חקיקה של הכנסת (עמ' 271). השוואה למערכות משפט דומות בחו"ל, המבוססות על Common Law, מעלה כי בישראל שיעור ביטול החוקים הוא הנמוך ביותר (עמ' 275).

<sup>75</sup> וינשל (2011), ראה לעיל, ה"ש 73, עמ' 581

<sup>76</sup> דותן (2013) ראה לעיל, ה"ש 47, עמ' 90

<sup>77</sup> Richard J. Pierce Jr., "What do the studies of judicial review of agency actions mean, *GW Law Scholarly commons*, GW Law faculty Publication & Other works, page 8 (2010).

<sup>78</sup> Zaring (2010), ראה לעיל, ה"ש 57, עמ' 174

במחקר המקסיקני שהובא לעיל שבדק 5,020 תיקים ב-23 בתי משפט ברחבי המדינה, נבדקו השפעות מסוג עצמאות סניף השיפוט, כמה זמן השופט בתפקיד ומידת ההתערבות של המושל במינוי השופט<sup>79</sup>. המחקר מצא קשר מסוים בין שני הרכיבים האחרונים ובין נטית השופט להכריע לטובת המדינה, אך באשר לרכיב השני, רק בתיקי מס.

במאמר של Edwards & Livermore נאמר כי בכל המחקרים שבדקו קשר, נמצא שמאפייני השופט יכולים להסביר חלק קטן מאד מהתוצאה<sup>80</sup>. מהמחקרים הבודדים שמצאו קשר כזה נציין את המחקר של Skiple (פורסם לאחורנה, בשנת 2020) שמצא שמה שמשפיע על הפסיקה של השופט הוא מידת האקטיביסטיות שלו והמוצא שלו (במובן של אקדמיה או עריכת דין בשטח), אך בהחלט לא המחנה הפוליטי שאליו הוא משוייך. להוציא הבדל זה, שופטים מסכימים ביניהם על מידת ההתערבות הראויה בהחלטות רשויות השלטון<sup>81</sup>.

### **סיכום ביקורתי של הספרות**

לסיכום סקירת הספרות האמפירית בנושא שיעור ההתערבות המקובל והרצוי במדינות אחרות, נראה כי הוא עומד על טווח של בין 20%-40% כאשר חוקרים מקבעים את השיעור המצוי והראוי על 30% מלבד בתחום חופש מידע בו לכל הפחות בארה"ב, נמצא שיעור התערבות נמוך יותר. גם בישראל במחקרים שנעשו ללא חלוקה לתחומים, נמצא שיעור התערבות דומה.

כאן המקום לציין כי בכל מחקר נעשה שימוש בכינוי אחר להתערבות מחד ולאישור מאידך אך המונחים אינם זוכים להגדרה מאחר ונתפסים ככל הנראה כבעלי משמעות יחידה. דוגמאות לכינויים השונים הם: Affirmance rate, Validation rate, Success rate, Win rate, pro-government decisions, Reverse rate, case dismissals. כאמור לא נמצאה הגדרה מפורטת למונחים אלו ועל כן כפי שיוצג להלן, המחקר שלפניכם יצר קריטריונים ברורים ושקופים למצב בו תיק יחשב להתערבות ולמצב בו תיק יחשב לאי התערבות.

עוד יצויין כי ברבים מהמחקרים שנסקרו, תיקים שהסתיימו בפשרה, הוצאו מבסיס הנתונים שכן (כמו למשל במחקר של וינשל משנת 2011) החוקרת היתה מעוניינת לדבריה בהחלטות הסופיות של השופטים<sup>82</sup>. פרקטיקה זו נפוצה ביותר בספרות האמפירית כפי שנכתב במחקרם של אדוורדס וליברמור משנת 2009<sup>83</sup>. זאת מכיוון שחלק הארי של הספרות האמפירית עוסק בשאלה הסיבתית ועושה נסיון לקשור קשרים בין מה שמכונה published outcome לבין מאפייני השופטים וכאשר התיק נמחק, אין יכולת לחקור את תוצאתו בהלימה לנתוני השופט.

אלא, שבמאמרו של קסטלק נאמר כי הוצאת תיקים אלו מבסיס הנתונים מעוותת את תוצאות המחקר<sup>84</sup>. גם דותן בספרו קובע כי מחקר של תוצאות "מחוץ לכתלי בית המשפט" הוא חיוני לחקר

<sup>79</sup> López-Ayllón, S., García, A., & Fierro, A. E. (2015), ראה לעיל, ה"ש 63, עמ' 25-26.

<sup>80</sup> Edwards, H., & Livermore, M., Thirty-ninth annual administrative law symposium: Pitfalls of empirical studies that attempt to understand the factors affecting appellate decisionmaking, *Duke Law Journal*, 58(8), 1895-1989 (2009). Retrieved October 28, 2020, from page 1942

<sup>81</sup> Skiple, Jon Kåre, Henrik Littleré Bentsen, and Chris Hanretty, *The Government Deference Dimension of Judicial Decision Making: Evidence from the Supreme Court of Norway*, *Scandinavian Political Studies* (2020).

<sup>82</sup> וינשל (2011), ראה לעיל, ה"ש 73, עמ' 568 למטה

<sup>83</sup> Edwards, H., & Livermore, M. (2009), ראה לעיל, ה"ש 80, עמ' 1930

<sup>84</sup> Kastellec, J. P., & Lax, J. R., Case selection and the study of judicial politics. *Journal of Empirical Legal Studies*, 5(3), 407-446, page 409 (2008).

תוצאות הליטיגציה בבית המשפט העליון, ואכן בספרו הוא השיג נתונים על הקורות את התיק מחוץ לכתלי בית המשפט על ידי פתיחת התיק הפיזי בארכיב בית המשפט העליון ולא הסתפק בייבוא נתונים ממאגרים משפטיים אלקטרוניים. בספרו הוא מסביר כי במקרים רבים הצדדים מסכימים כי התיק ימחק ובמקביל העותרים יקבלו חלק או מלוא מבוקשם, כאשר רק לעיתים בית המשפט נותן ביטוי רשמי להסכמה זו ("תוקף של פסק דין")<sup>85</sup>.

מאמר של שוק ואליוט מציין כי רוב התיקים במשפט מנהלי נמחקים והסברה היא שמדובר באישורים של החלטות הרשות ולא להפך. החוקרים מציינים כי בנושא זה רב הנסתר על הגלוי ודרושים מחקרים נוספים בכיוון. החוקרים הסבירו שהתיקים שנמחקים ללא "opinion" הופכים את התחום להיות יותר "סתום" ממה שהוא כבר<sup>86</sup>.

לפיכך, מחקר זה לא רק שלא הוציא תיקים אלו מבסיס הנתונים אלא ערך ניתוח מעמיק להתרחשות בכל תיק ותיק, כולל תיקים אלו.

גביזון, קרמניצר ודוּתן כתבו כדלקמן: "בחינת השאלה האם ועד כמה נוקט בית המשפט בתחום מסוים אקטיביזם שיפוטי **בפועל** היא ענין מורכב... שקשה לקבוע לגביו מסקנות כוללות מבלי לערוך מחקר מקיף ושיטתי שיכלול לא רק עיון בפסקי דין אלא גם מעקב אחרי הפרקטיקה היומיומית של בתי המשפט, כפי שהיא נראית מאולם הדיונים ומעיון בתיקים של בית המשפט ושל הצדדים לדיון<sup>87</sup>" (ההדגשה במקור). נדמה כי בשני העשורים מאז ירד הספר לדפוס ועד היום, לא נערכו בישראל מחקרים אמפיריים כפי שצפוי היה שיערכו בעשורים הבאים לצורך בחינת השאלה האם ועד כמה מתערבים בתי המשפט בהחלטות מנהליות של הרשויות השונות בישראל. בכך יתרכז המחקר שלפניכם.

---

<sup>85</sup> דוּתן (2013), ראה לעיל, ה"ש 47, עמ' 89

<sup>86</sup> Peter H. Schuck & E. Donald Elliot, (1990), ראה לעיל, ה"ש 58, עמ' 531-532.

<sup>87</sup> רות גביזון, מרדכי קרמניצר ויואב דוּתן **אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד** הוצאת ידיעות אחרונות, עמ' 37 (2000).

### שאלות המחקר

בעבודה זו אנסה לתת מענה לשאלות הבאות :

1. מהו שיעור ההתערבות של בתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל בהחלטות הרשויות המנהליות?
2. מה הם המאפיינים של הליכים משפטיים בהם בית המשפט נוטה להתערב, להשפיע או לא להתערב?

### השערות

השערת המחקר הראשונה היא שיש לצפות לשיעור התערבות גבוה יותר משיעור ההתערבות המצוי והמקובל בעולם, וזאת לאור השיח הציבורי בישראל, ממנו עולה ששיעור ההתערבות של הרשות השופטת בניהול ענייני המדינה, בישראל, גבוה. השערת המחקר השניה היא ששיעור ההתערבות יהיה דומה בתיקים מסוגים שונים.

למרות גודלו המצומצם של המדגם, לשאלות והשערות אלו צפויה תרומה משמעותית להבנת התופעה הנחקרת. ראשית, מכיוון שלמרות השיח הציבורי האינטנסיבי בנושא ביקורת שיפוטית הוא נעדר נתונים אמפיריים, אשר יסופקו בעבודה זו ויאפשרו השוואה לתקופות אחרות ולמדינות אחרות. בנוסף, המחקר צפוי ליצור שיטה מתודולוגית חדשה לקידוד מהותי של נתוני התערבות אשר תעניק תמונה מלאה ומדויקת של שופטים מנהליים כמעצבי מדיניות ושל השפעת מדיניות זו על הרשות המבצעת בישראל. עבודת מחקר זו תציג לראשונה את הן שיעורי ההתערבות בכלל והן את שיעורי ההתערבות המהותית של בתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל בעבודת הרשויות המנהליות כאשר בתי משפט אלו מטפלים במסה העקרית של הפניות בנוגע לרשויות המנהל, ושומעים כ-10,000 עתירות וערעורים מנהליים בשנה.

1. הוגשה בקשה לפי חוק חופש המידע להנהלת בתי המשפט על מנת לקבל רשימה של כל ההליכים המנהליים שנפתחו בשנת 2018 ונסגרו עד מועד העברת הנתונים (4.2.20), בבתי המשפט לעניינים מנהליים בכל הארץ בתחומים הבאים: חינוך, מכרזים, מנהל אוכלוסין וחופש מידע על פי סיווג סיבת סגירה (התקבל/נדחה/נמחק, להלן: "הסיווג הרשמי"). המשמעות הטבעית של תיק שהתקבל היא שבית המשפט קיבל את עמדת העותרים/המעוררים ודחה את עמדת המשיבים, קרי "התערב" בהחלטת הרשות. המשמעות הטבעית של תיק שנדחה הוא שבית המשפט קיבל את עמדת המשיבים ודחה את עמדת העותרים/המעוררים. המשמעות הטבעית של תיק שנמחק הוא שבית המשפט לא קיבל בו הכרעה<sup>88</sup>. יצויין כי מבחינה משפטית מחיקת תיק שונה מדחית תיק, בכך שהעותרים/המעוררים יכולים לפנות בשנית לבית המשפט ללא שההליך הקודם שנמחק, יצר "מעשה בית דין"<sup>89</sup>. התקבלה רשימה בת 1,342 תיקים המסווגים כמבוקש (רשימה א'). ההצדקה לבחירת התחומים היא שתחומים אלו נמצאים די גבוה ברשימת הנושאים על פי כמותם, (לא כולל "אחר"), ומאפשרים השוואה לתחומים דומים במדיניות אחרות<sup>90</sup>.
2. מהשוואה בין הרשימות עלה כי התיקים שנפתחו ונסגרו בשנת 2018, בארבעת התחומים, מהווים 9.7% מהתיקים שנפתחו ונסגרו בשנת 2018 בכל התחומים.
3. בוצעו ניתוחים סטטיסטיים באשר לשיעור ההליכים שנדחו, שהתקבלו ושנמחקו מתוך כל רשימה בנפרד, ובהשוואה ביניהן.
4. נדגמו באופן אקראי 84 תיקים מתוך כלל 1,342 התיקים, כאשר מכל תחום נדגמו 21 תיקים, מתוכם 7 בסיווג "התקבל", 7 בסיווג "נדחה" ו-7 בסיווג "נמחק", על פי הסיווג הרשמי.
5. על ידי עיון בפרטים המפורסמים לציבור באתר "נט המשפט", נאספו נתונים אודות 84 ההליכים שנדגמו מתוך רשימה א'. הנתונים שנאספו, לעומת הנתונים שנדגמו בסופו של דבר, מפורטים בנספח מס' 1.
6. ככל שלא ניתן היה להשיג פרוטוקול דיון או פסק דין ב"נט המשפט", ממנו ניתן היה ללמוד באופן אמיתי על ההתרחשות סביב העתירה, בוצעה פניה אישית למייצגי

<sup>88</sup> יצויין כי "המשמעות הטבעית" אינה מוגדרת בנוהל כלשהוא של הנהלת בתי המשפט ומתבססת על ידיעתי המקצועית וניסיוני אודות המשמעות המקובלת של מונחים אלו. מזכירות בתי המשפט מסווגות את התיקים לשלוש עילות אלו לעיתים על בסיס הנחיה מפורשת של השופט שסגר את התיק ולעיתים על סמך שיקול דעתן וללא שמנחה אותן נוהל אחד כלשהוא.

<sup>89</sup> בהליך מנהלי ישנה הסתייגות לקביעה זו שכן ישנו מחסום שיפוטי מסוג "שיהוי".

<sup>90</sup> כלל הסיווגים הקיימים במערכת, על פי כמותם בשנת 2018, מהרבים למעטים, הם: כניסה לישראל מהשטחים, מנהל אוכלוסין, חופש מידע, מכרזים, "אחר", תכנון ובניה, הסדר עיסוק, חינוך, ארנונה, איחוד משפחות, דיוור ציבורי, הגנת הסביבה, תמיכה במוסדות חינוך. יצויין כי קשה לדעת על פי מה בדיוק נקבע תחום העתירה או הערעור כאשר העתירה עוסקת במספר תחומים או בתחום שלא בא לידי ביטוי ברשימה. כמו כן, קשה לדעת מה כולל כל תחום ברשימה. אך מכלל הן אתה שומע לאו; מהרשימה שלעיל ניתן ללמוד כי הסיווג "מנהל אוכלוסין" אינו כולל עתירות כניסה לישראל מהשטחים ואינו כולל עתירות איחוד משפחות.



- העותרים/המערערים (ששמותיהם הופיעו בנט המשפט ופרטיהם הופיעו באתר לשכת עורכי הדין) בבקשה לקבלת המידע (פרוטוקול או פסק דין או החלטה שסיימה את ההליך). נעשתה פניה לכ-70 עורכי דין באמצעות המייל והטלפון הנייד המפורסם באתר הלשכה, ומתוכם היתה היענות של כ-60 עורכי דין ששלחו את המידע המבוקש ו/או נתנו מידע נוסף בכתב ובטלפון.
7. בסופו של דבר, כמוצא אחרון, בתיקים שבהם לא הושג המידע המבוקש הן באמצעות האינטרנט והן באמצעות המייצגים, הוגשו בקשות לעיון לשופט שדן בתיק, בכל אחד מהתיקים שנותרו, בנפרד.
8. בסיום שלב זה אותר מידע מבוקש עבור 81 מתוך 84 התיקים שנדגמו. מתוך שלושת התיקים החסרים, בתיק אחד (בתחום החינוך) הגיבו המייצגים כי הם מתנגדים לבקשת העיון לצורך המחקר, ובשני התיקים האחרים (תיק אחד בנושא חינוך והאחר בנושא מנהל אוכלוסין), השופטים הרלוונטיים לא נתנו החלטה בבקשת העיון עד מועד ניתוח הנתונים. הסיווג הרשמי של התיקים שלא נאספו לגביהם נתונים הוא: 2 נדחה ו-1 התקבל.
9. התיקים קודדו ל"התערבות", "אי התערבות", "השפעה" והעילות השונות כפי שיפורט בפרק הבא.
10. בשלב זה בוצעה בדיקת מהימנות על ידי פניה לשני מקודדים נוספים על המקודדת הראשונה לצורך ביצוע ניתוח בשנית ובשלישית על נתוני 28 תיקי ה"נמחק". לאחר חידוד ההגדרות המדויקות לכל מצב וחידוד ההנחיות, ומבלי שסיווג הנהלת בתי המשפט, קרי סיבת הסגירה, היתה ידועה למקודדת הנוספת (כמו שנעשה במחקר של פרלין (לעיל, ה"ש 48), נמצאה הסכמה בין המקודדת הראשונה והשלישית של  $krippendorff\ alpha = 0.884$ . מכאן הוסק כי הקידוד בכל התיקים - מהימן.
11. לאחר מכן, ובהתאם לשאלות המחקר, בוצעו ניתוחים סטטיסטיים על שלל הנתונים כדלקמן:
- א. סיווג הנהלת בתי המשפט בקשר עם תוצאת ההליך במחקר (התערבות-השפעה-אי התערבות)
- ב. תחום התיק (מכרזים/חופש מידע/חינוך/מנהל אוכלוסין) בקשר עם תוצאת ההליך
- ג. מחוז בית המשפט בקשר עם תוצאת ההליך
- ד. מגדר המותב מידת בקשר עם תוצאת ההליך
- ה. סוג המשיבה בקשר עם תוצאת ההליך
- ו. ייצוג על ידי עו"ד לעומת ייצוג פרטי בקשר עם תוצאת ההליך
- ז. מידת הגעת הצדדים להסכמות בקשר עם תוצאת ההליך
- ח. בקשה למחיקת ההליך בקשר עם תוצאת ההליך
- ט. פסיקת הוצאות בקשר עם תוצאת ההליך

### תיאור המשתנים והמדידה

#### שאלת מחקר ראשונה - קידוד מידת ההתערבות של בית המשפט

כזכור, על בסיס השיח הציבורי השערת המחקר היתה כי שיעור ההתערבות יהיה גבוה מהמקובל בעולם (30%). כבר בניתוח של 1,342 התיקים קיבלנו שיעור התערבות נמוך מהמקובל בעולם (26%).

לצורך מענה על שאלת המחקר הראשונה העוסקת במדידת שיעור ההתערבות של בתי המשפט בהחלטות הרשויות המנהליות, בוצע קידוד של ההתערבות בפועל על פי הקריטריונים שהוגדרו. בתיקים שהתקבלו ונדחו, וניתן היה ללמוד מפסק הדין או דרך אינדיקציה אחרת האם היתה התערבות, אי התערבות או השפעה, הקידוד הסתמך על הטקסטים שהיו בדינו. בתיקים שנמחקו ובהם לא ניתן פסק דין, היה צורך באיסוף נוסף; מתוך הפרוטוקול שהופיע במערכת "נט המשפט" או התקבל מהמייצגים נאסף גם מידע אודות קבלת הסעד, והאם זה ניתן במהלך ההליך או עצם הגשת ההליך הביאה לקבלתו. בנוסף, ככל שלא היה פרוטוקול שהופיע במערכת "נט המשפט", או שבפרוטוקול לא הופיע מידע באשר לנתונים הקשורים להתנהלות בהליך עצמו, קרי, להוצאות, להסכמות, ולבקשות מחיקה, נעשתה פניה למייצגים ונאסף גם מידע זה באמצעות הפרוטוקול או עדות של המייצג. כמו כן, באמצעות הפרוטוקול ניתן היה לסווג האם המלצת בית המשפט הובעה בו בכתב במפורש אם לאו.

בהתאם לנתונים האמורים שנאספו, הוגדרו הקריטריונים הברורים הבאים לקידוד "התערבות":

**התערבות** הוגדרה כאשר הסעד או חלקו הוענק לעותרים וכן אותרו המצבים הבאים:

- א. מצב בו בית המשפט הכריע בניגוד לעמדת הרשות והעניק לעותרים את הסעד שביקשו או חלק ממנו
- ב. מצב בו בית המשפט החליט להשיב את הענין לבחינה מחודשת של הרשות, בניגוד לעמדתה
- ג. מצב בו התיק נמחק לאחר שהתקיים לפחות דיון אחד והמלצתו של בית המשפט לרשות לשנות את עמדתה ולהעניק לעותרים את הסעד הובעה בפרוטוקול הדיון
- ד. מצב בו העותר (או הצדדים) ביקשו למחוק את העתירה לאחר שהתקיים דיון אחד לפחות אף אם המלצתו של בית המשפט לא נרשמה בפרוטוקול הדיון
- ה. מצב בו הצדדים הגיעו להסכמה או לפשרה לאחר שהתקיים דיון והתיק נמחק

בכל התיקים, התקבל, נדחה ונמחק, **אי התערבות** הוגדרה כמצב שבו בית המשפט לא התערב ולא השפיע על ההחלטה הנתקפת או על הרשות.

בנוסף להחלטה האם היתה התערבות או לא, הוגדרו עילות ההתערבות ועילות דחיה/דחיה על הסף מתאימות לכל תיק כאשר נעשה נסיון לכנס עילות דומות תחת כותרות מתאימות. עילות ההתערבות שאותרו הן: "חוסר סבירות", "הרשות פירשה באופן שגוי את החוק", "אי שקילת כל השיקולים", "פגם פרוצדוראלי בהליך המנהלי", "היעדר נימוק", ו"שוויון/הפליה".

עילות הדחיה או הדחיה על הסף שאיפשרו אי התערבות ושאוותרו במסגרת הניתוח הן: "אי מיצוי הליכים", "שיהוי", "מעשה בית דין", "החלטת הרשות סבירה", "התערבות מצומצמת בהחלטות הרשות", "מחסום טכני מלדון בעתירה", "הסעד המבוקש חורג מגדרי החוק" ו"עתירה מוקדמת".

מגבלות הקידוד נבעו בראש ובראשונה מהאתגר באיסוף המסמכים עצמם. ניתן להניח כי בחלק קטן מהתיקים לא הושג באמצעות המייצג כלל המידע אודות ההתרחשות האמיתית בתיק. כמו כן, ההחלטה לכלול את כל המקרים בהם התקיים דיון כמקרים של התערבות היא החלטה משמעותית שיש לשקלל אותה במסקנות הסופיות של המחקר שכן ניתן לחלוק על כך שבקשת הצדדים למחוק את התיק או להגיע להסכמה קשורה לקיומו של הדיון ושמהלך הדיון הצדדים

הבינו או שמעו במפורש את עמדתו של בית המשפט ובשל כך ביקשו למחוק את התיק או להגיע להסכמה.

#### **שאלת מחקר ראשונה - קידוד קטגוריית "השפעה"**

אחת ממגבלות קידוד "התערבות" ו"אי התערבות" היתה כי הקטגוריות "התערבות" ו"אי התערבות" אינן מכסות את כל קשת המקרים. מניתוח הנתונים עלה כי גם לעצם הגשת עתירה (ללא התערבות שופט) ישנה יכולת "להשפיע". לפיכך **המצב השלישי** שהוגדר הוא מצב בו עצם הגשת העתירה הביאה לקבלת הסעד. בתיקים בהם יש מידע מפורט ממוסמך (בדרך כלל תיקי התקבל ונדחה), ההסתמכות היתה על שעלה מהטקסט, ואילו בתיקי נמחק, נקבעו הבאים הקריטריונים הבאים לסיווג "השפעה":

"השפעה" הוגדרה כאשר הסעד או חלקו הוענק לעותרים וכן אותר אחד המצבים הבאים:

- א. בקשת מחיקה מטעם העותר או הסכמת הצדדים כאשר לא התקיים דיון
- ב. הסעד התקבל במהלך ההליך ללא דיון
- ג. עצם הגשת העתירה הביאה לסעד ללא דיון

ניתן בהחלט לחלוק על ההחלטה לקדד מצבים אלו כ"השפעה" וברור כי עצם הטרמינולוגיה מעניקה פשרנות סובייקטיבית למצבים אלו. מדובר בתחום אפור, אשר קשה למדידה, לא רק על ידי חוקר מבחוץ אלא אף על ידי הרשות עצמה. לעיתים הרשות עצמה לא יכולה לומר ב-100% ביטחון כי לולא העתירה/הערעור לא היתה שוקלת הענקת הסעד לאזרח או בחינת עניינו של האזרח מחדש וההליך המשפטי הוא אשר גרם לכך.

#### **שאלת מחקר שניה - תיאור המשתנים שנבדקו לאור תוצאות ההליך**

בשלב האיסוף, נאספו כמה שיותר נתונים אודות כל תיק, הן על ידי מערכת "נט המשפט" והן על ידי פניה למייצגים כאמור. המשתנים ששימשו לבחינת השערת המחקר השניה הינם נתונים "יבשים" אשר הופיעו במערכת "נט המשפט" או שניתן היה לחשב אותם מנתונים אלו, הן בתיקים שהתקבלו ונדחו והן בתיקים שנמחקו. הנתונים שנאספו הם כדלקמן: תחום (4), סיווג הנהלת בתי המשפט - סיבת הסגירה הרשמית (3), מועד פתיחה, מועד סגירה, משך ימי חיי התיק, קיום/אי קיום דיון ומספר הדיונים, זמן שחלף בין מועד הדיון האחרון לסגירת התיק, שם השופט (35 שופטים שונים), מגדר השופט, מחוז בית משפט (6), משיבים (53), רשות מקומית/משרד ממשלתי, זהות העותר (מיוצג/לא מיוצג) וזהות בא כח.

נתונים אלו וכן הסכמות ובקשות מחיקה נבדקו בקשר עם המשתנים שהוגדרו לעיל (התערבות/אי התערבות/השפעה).

נספח מס' 1 מפרט את כל המשתנים שנאספו, לרבות המשתנים אשר בסופו של דבר לא נבדקו בקשר עם תוצאות ההליך או שלא נמצא קשר בר דיווח.

---

**ממצאים לאור שאלת מחקר והשערת מחקר ראשונה- שיעור התערבותו של בית המשפט בהחלטות מנהליות של הרשויות**

**שיעור ההתערבות על פי הסיווג הרשמי**

הממצאים הראשוניים, שהסתמכו על הסיווג הרשמי של הנהלת בתי המשפט, ולפי ההנחה כי תיק שהתקבל פירושו "התערבות" ותיק שנדחה פירושו "אי התערבות", לא תמכו בשאלת המחקר הראשונה לפיה צפינו לראות שיעור התערבות גבוה יותר מהמקובל בעולם. כפי שניתן לראות בלוח מס' 1, שיעור ההתערבות, הן בכל התחומים והן רק בארבעת תחומי המחקר, הצביעו על שיעור התערבות נמוך מהמקובל בעולם, כ- 15% בכל תחומי המחקר וכ-26% אחוז בארבעת תחומי המחקר בלבד. כמו כן, בשתי הרשימות, שיעור התיקים הנמחקים הוא הגבוה ביותר מבין כל הסיווגים, זאת מלבד בתחום "חופש מידע"<sup>91</sup>.

טרם ביצוע הניתוחים המהותיים על 81 תיקי המדגם, בוצע ניתוח נוסף לרשימה א, על פי הסיווג הרשמי (התקבל, נמחק, ונדחה), הפעם לפי תחום הדיון. בדיקה על פי תחומים הסבירה את שיעור ההתערבות הגבוה יותר (26% בקירוב לעומת 15% בקירוב) ברשימה שכללה רק את ארבעת התחומים. כפי שניתן לראות בלוח מס' 2, בתחום של חופש מידע, נצפה שיעור התערבות גבוה באופן חריג יחסית ליתר התיקים וכן שיעור אי התערבות נמוך יחסית ליתר התיקים, ותחום זה הוא אשר גרם לניתוח להיות מובהק. בתחום "חופש מידע" עולה כי מתוך התיקים בתחום זה שנפתחו בשנת 2018, 40.27% נמחקו, 53.91% התקבלו ורק- 5.82% נדחו. שיעור גבוה של תיקי "התקבל" דווקא בתחום חופש מידע, נוגד את ממצאי הספרות ויידון להלן. ביתר התחומים, רוב התיקים נמחקו כפי שהיה מצופה על פי הפילוחים ברשימה הכללית.

---

<sup>91</sup> יצויין כי במדגם שנאסף באופן אקראי על פי תוכנת בחירה אקראית, נצפתה כמות מחשידה של תיקי חופש אשר בהם ייצגה אותה עמותה – עורכי דין למנהל תקין. על פי המלצת המנחה, פרופ' סוליציאנו קיין, ערכתי דגימה אקראית נוספת של 20 תיקים מתוך כל תיקי חופש מידע (463 תיקים). 12 מהם היו של אותה עמותה, מכאן הסקנו שדגימת תיקי חופש מידע - מייצגת. בהקשר זה, צויין במחקר של פרלין (לעיל, ה"ש 48) בעמ' 287 שלדעת החוקרת יש לנכות ממחקרים עתידיים שחקנים חוזרים שכן יש בינם לבין בית המשפט מערכת יחסים מיוחדת שעלולה לעוות את תוצאות המחקר. לכך נשיב כי לצורך שאלות מחקר מסוימות אכן צודקת פרלין אך לצורך שאלת המחקר שלנו שהתעניינה בשיעור ההתערבות בפועל, אין כל מקום להשמיט נתונים אלו מהמחקר.

לוח מס' 1 - אומדן שיעור התערבות על פי הסיווג הרשמי:

סיווג רשמי/מאגרי מידע	התקבלו	נדחו	נמחקו
מאגר נתוני המחקר: רשימה א - נפתחו ב-2018 בארבעת תחומי המחקר בבתי המשפט המנהלים בכל הארץ N=1,342	26.81%	16.47%	56.71%
רשימה ב <sup>92</sup> - נפתחו ונסגרו ב-2018 בכל התחומים- בבתי המשפט המנהלים בכל הארץ N=9,861	15%	22%	60%

לוח מס' 2 - אומדן שיעור התערבות על פי הסיווג הרשמי בחיתוך נושאי:

החלטה/נושא	נמחק	התקבל	נדחה	סה"כ
חופש מידע	40.27%	53.91%	5.82%	100%
חינוך	59.26%	20.99%	19.75%	100%
מנהל אוכלוסין	85.50%	4.83%	9.67%	100%
מכרזים	51.76%	17.81%	30.43%	100%

N=1,342 P=0.000

השורות מסמנות את נושא התיק והעמודות מסמנות את הסיווג הרשמי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג רשמי מתוך כלל התיקים בכל נושא.

**שיעור ההתערבות המהותי על פי תוצאות המחקר (Actual outcome)**

כזכור, ההשערה הראשונה של המחקר היתה שיש לצפות לשיעור התערבות גבוה יותר משיעור ההתערבות המצוי והמקובל בעולם, וזאת לאור השיח הציבורי בישראל. ההשערה השנייה היתה כי לא ימצאו משתנים אשר מנבאים את סוג ההתערבות בכל תיק.

לצורך המחקר נדגמו 84 תיקים מתוך רשימה של 1,342 תיקים שהתקבלה מהנהלת בתי המשפט. מתוך 84 התיקים, נאסף מידע מפורט הן דרך אתר "נט המשפט" והן מהמייצגים עצמם, אודות 81 מהם. כל תיק קודד על פי המחוז בו נפתח, מגדר המותב, משך חייו וכו' כמפורט לעיל. כמו כן, המידע קודד על פי הקריטריונים שהוגדרו לעיל על מנת להגדיר כל תיק כ"התערבות", "אי התערבות", או "השפעה". כזכור, הקידוד בוצע על ידי שתי מקודדות ונמצאה מידת מהימנות מספקת להמשך המחקר והצגת הממצאים.

המחקר מצא שיעור התערבות מהותי של 28.9%. נמצא כי רק ב- 77.78% מתיקי "התקבל", התרחשה התערבות בפועל, קרי 20.8% מתוך תיקי "התקבל" המהווים כ- 26% מכלל התיקים, וכי בתיקי "נמחק" מסתתרת התערבות נוספת של 8.1% (מתוך תיקי ה"נמחק" המהווים 56.71% מכלל התיקים). חיבור ההתערבויות בתיקי "התקבל" ו"נמחק" מביא לשיעור התערבות

<sup>92</sup> רשימה ב התקבלה כתוצאה מניכוי של רשימה אחרת אשר הועברה מהנהלת בתי המשפט הכוללת את כל התיקים המנהליים שנסגרו בשנת 2018 בכל הארץ בכל התחומים, בת 10,576 תיקים. מתוכם, 9,861 תיקים גם נפתחו וגם נסגרו ב-2018. כ-41% מתיקי המחקר, שנדגמו מתוך רשימה א, נסגרו לאחר תום שנת 2018.

של 28.9% כאמור - גבוה יותר משיעור תיקי "התקבל" ברשימה א' (26%), אך מעט נמוך יותר מהמקובל בעולם. שיעור אי ההתערבות שאותר, 38.99% (תוצאה של חיבור שיעורי אי ההתערבות בסיווג הרשמי "נדחה" ו"נמחק") גבוה הרבה יותר משיעור תיקי "נדחה" ברשימה א' (16%).

בנוסף, הניתוח המהותי איתר יכולת "השפעה" של מוסד בית המשפט (בשונה מהמותב) על הענקת הסעד לעותר, וזאת ללא כל התערבות של המותב, ואף ללא קיום דיון כפי שניתן לראות בלוח מס' 3 בצירוף לוח מס' 3.3.

בלוח מס' 3 ניתן לראות את שיעורי ההתערבות/אי התערבות/השפעה בכל אחד מהסיווגים הרשמיים, כאשר זכור במדגם היתה כמות שווה של כל אחד מהסיווגים הרשמיים.

בלוח מס' 3, השורות מסמנות את הסיווג המהותי והעמודות מסמנות את הסיווג הרשמי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג מהותי מתוך כלל התיקים בכל סיווג רשמי (נדגמה כמות שווה של שלושת הסיווגים). הממצא הבולט בלוח מס' 3 הוא תיקי "נמחק" אשר מהותם נחשפת כאן לראשונה. ניתוח תיקי "נמחק" בפני עצמם מעלה כי ב-14.29% בית המשפט התערב ממש, ב-46.43% בית המשפט לא התערב כלל, וב-39.29% עצם הגשת העתירה השפיעה על הרשות להעניק לעותר את הסעד. ניתוח תיקי "התקבל" ו"נדחה" מעלה כי בקרב רובם (כ-3/4), סיווגם אכן מעיד על מהותם, כלומר, כ-3/4 מסיווגי "נדחה" אכן מסמנים אי התערבות, וכ-3/4 מתיקי "התקבל" אכן מסמנים "התערבות". הרבע הנותר, בשני הסיווגים, נמצא כ"השפעה".

#### לוח מס' 3 – אומדן שיעור התערבות על פי סיווג מהותי:

סיווג מהותי	רשמי/סיווג	נמחק	נדחה	התקבל
אי התערבות	46.43%	76.92%	0%	
השפעה	39.29%	23.08%	22.22%	
התערבות	14.29%	0%	77.78%	
סה"כ	100%	100%	100%	

N=81 P=0.000

מאחר שלצורך המחקר נדגמה כמות שווה של כל אחת משלושת הסיווגים הרשמיים, היה צורך בהתאמת התוצאה של הסיווג המהותי שנמצאה בכל סיווג רשמי, לשיעור המקורי של אותו סיווג רשמי ברשימה א'.

בלוחות מס' 3.1, 3.2 ו-3.3, ניתן לראות את ההתאמה של לוח מס' 3 לשיעור התיקים בכל סיווג רשמי ברשימה המקורית, על מנת לחלץ את שיעור סוג ההתערבות מתוך כלל התיקים. ההתאמה נעשתה על ידי הכפלת תוצאת הסיווג המהותי במדגם בכל סיווג רשמי, באחוז אותו סיווג רשמי ברשימה א'. לדוגמא: נמצא כי מתוך 26.81% תיקי "התקבל", ישנה "התערבות" רק ב-77.78% מהם.  $26.81 \times 0.7778 = 20.8\%$ . בנוסף, נמצא כי מתוך 56.71% תיקי "נמחק", ישנה "התערבות" ב-14.29% מהם.  $56.71 \times 0.1429 = 8.1$ . המשמעות היא שב- $20.8 + 8.1 = 28.9\%$  קרי 28.9% מהתיקים בכללותם ישנה התערבות.

המשמעות של התאמה זה, כפי שניתן לראות בדיווח סך הכל של כל אחד מלוחות 3.1-3.3, כי מתוך כלל התיקים המנהליים בישראל, ב-28.9% - בית המשפט מתערב בהחלטות הרשות, ב-38.99% - בית המשפט לא מתערב בהחלטות הרשות, וב-32.03% בית המשפט משפיע על הרשות.

**לוח מס' 3.1 – התאמת "התערבות" בכל סיווג רשמי, לשיעור אותו סיווג רשמי ברשימה א:**

שיעור הסיווג הרשמי ברשימה א	נמחק – 56.71%	נדחה – 16.47%	התקבל – 26.81%	סה"כ
N=1,342				
שיעור "התערבות" מתוך אותו סיווג רשמי במדגם	14.29%	0%	77.78%	
N=81				
שיעור "התערבות" ברשימה א	8.1%	0%	20.8%	28.9%
N=1,342				

**לוח מס' 3.2 – התאמת "אי התערבות" בכל סיווג רשמי, לשיעור אותו סיווג רשמי ברשימה א:**

שיעור הסיווג הרשמי ברשימה א	נמחק – 56.71%	נדחה – 16.47%	התקבל – 26.81%	סה"כ
N=1,342				
שיעור "אי התערבות" במדגם	46.43%	76.92%	0%	
N=81				
שיעור "אי התערבות" ברשימה א	26.33%	12.66%	0%	38.99%
N=1,342				

**לוח מס' 3.3 – התאמת שיעור ה"השפעה" בכל סיווג רשמי, לשיעור אותו סיווג רשמי ברשימה א:**

שיעור הסיווג הרשמי ברשימה א	נמחק – 56.71%	נדחה – 16.47%	התקבל – 26.81%	סה"כ
N=1,342				
שיעור "השפעה" במדגם	39.29%	23.08%	22.22%	
N=81				
שיעור "השפעה" ברשימה א	22.28%	3.8%	5.95%	32.03%
N=1,342				

**ממצאים לאור השערת המחקר השניה-מאפייני תיקים לפי תוצאת ההליך**  
 ממצאי המחקר תמכו כאמור בהשערת המחקר השניה לפה לא ימצאו משתנים חיצוניים (מחוז ומגדר המותב) אשר מאפיינים תיקים בהתאם לתוצאת ההליך באופן מובהק. לעומת זאת, נמצא כי נושא התיק קשור באופן מובהק לסיווג המהותי, אך זאת רק בשל השפעתו של תחום "חופש



מידע" כאשר ב-94% מהמקרים יש אי התערבות או השפעה בלבד. כזכור, גם הסיווג הרשמי נמצא בקשר מובהק עם נושא התיק, וגם זאת רק בשל "חופש מידע" אך בקשר הפוך. כלומר, לפי הסיווג הרשמי, בתחום חופש מידע נמצאה מידת ההתערבות הגבוהה ביותר ואילו לפי הסיווג המהותי, בתחום חופש מידע נמצאה מידת ההתערבות הנמוכה ביותר, ביחס ליתר התחומים. יצויין כי תוצאות אלו באשר לחופש מידע עולות בקנה אחד עם הספרות האמפירית שנסקרה לעיל וכפי שידון בפרק "דיון". בלוח מס' 4 ניתן לראות את ההבדלים בין התחומים בשלושת סוגי התוצאות וכן ניתן לראות כי החלוקה בין התוצאות דומות בשלושת התחומים האחרים ואילו בתחום "חופש מידע", הן שונות.

השורות מסמנות את נושא התיק והעמודות מסמנות את הסיווג המהותי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג מהותי מתוך כלל התיקים בכל תחום.

**לוח מס' 4 – אומדן שיעור התערבות על פי סיווג מהותי בחיתוך נושאי:**

סיווג מהותי/נושא	אי התערבות	השפעה	התערבות	סה"כ
חופש מידע	42.86%	52.38%	4.76%	100%
חינוך	47.37%	15.79%	36.84%	100%
מנהל אוכלוסין	40%	20%	40%	100%
מכרזים	33.33%	23.81%	42.86%	100%

N=81 P=0.045

**בדיקת משתנים נוספים בהמשך לשאלת המחקר השנייה**

בהמשך לשאלת המחקר השנייה, ולאחר שלא נמצאו קשרים מובהקים בין מחוז בית המשפט, מגדר המותב ונושא ההליך, שהינם משתנים המוקדמים להליך וחיצונים לו, ממצא שתמך בהשערה, נבדקו משתנים נוספים: צורת הייצוג (ייצוג על ידי עורך דין לעומת ייצוג עצמי), היות המשיבה משרד ממשלתי או רשות מקומית וכן התנהלות הצדדים במהלך ההליך (בקשת מחיקה והסכמות).

נמצא כי המשתנה "ייצוג עצמי" מאפיין אי התערבות באופן מובהק כפי שמראה לוח מס' 5.

השורות מסמנות את שאלת הייצוג בתיק (מיוצג על ידי עורך דין/ייצוג עצמי) והעמודות מסמנות את הסיווג המהותי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג מהותי מתוך כלל התיקים בכל קטגורית ייצוג.

**לוח מס' 5 – סיווג מהותי בקשר עם סוג ייצוג:**

סיווג מהותי/ייצוג	אי התערבות	השפעה	התערבות	סה"כ
ייצוג על ידי עורך דין	35.62%	30.14%	34.25%	100%
ייצוג עצמי	87.5%	12.5%	0%	100%

N=81 P=0.016

בהמשך לשאלת המחקר השנייה, נבדק המאפיין "סוג המשיבה", היותה של המשיבה משרד ממשלתי לעומת. נמצא כי היותה של המשיבה רשות מקומית מאפיין התערבות באופן מובהק גבולית, קרי רמת הביטחון בממצא לפיו ישנה יותר התערבות כאשר המשיבה היא רשות מקומית,

היא יותר נמוכה אך בכל זאת מובהקת, כפי שמראה לוח מס' 6. ניתן לראות כי כאשר מדובר ברשות מקומית, 75% מהתיקים זוכים להתערבות או השפעה ואילו כאשר מדובר ב"לא רשות מקומית" (קרי משרד ממשלתי) כ-73% מהתיקים זוכים לאי התערבות או השפעה.

השורות מסמנות את סוג המשיבה (רשות מקומית/לא רשות מקומית) והעמודות מסמנות את הסיווג המהותי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג מהותי מתוך אותה קטגוריה של סוג המשיבה.

**לוח מס' 6 – סיווג מהותי בקשר עם סוג משיבה:**

סיווג מהותי/סוג רשות	אי התערבות	השפעה	התערבות	סה"כ
לא רשות מקומית	49.06%	22.64%	28.30%	100%
רשות מקומית	25%	39.29%	35.71%	100%

N=81 P=0.095

בהמשך לשאלת המחקר השניה נבדקו משתנים נוספים הקשורים להתנהלות הצדדים במהלך ההליך. שיעור התיקים אשר נסגרו בהסכמת הצדדים, לעיתים במהלך הדיון ולעיתים על ידי בקשת מחיקה מאוחרת יותר שביטאה הסכמת הצדדים הוא 35%. בניתוח נמצא כי אין קשר מובהק בין הסכמת הצדדים לבין נושא או מחוז. הממצא המשמעותי של משתנה זה הוא כי נמצא כי הסכמת הצדדים קשורה באופן מובהק לסיווג המהותי, כשיש הסכמה יש יותר השפעה-התערבות, כפי שניתן לראות בלוח מס' 7. בתיקים בהם נמצאה אינדיקציה להסכמה או פשרה, תוצאת התיק היתה התערבות ב-41.38% מהתיקים ואילו בתיקים בהם לא נמצאה אינדיקציה כזו, ב-55% מהתיקים תוצאת התיק היתה אי התערבות.

השורות מסמנות האם דווחה הסכמה או פשרה והעמודות מסמנות את הסיווג המהותי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג מהותי מתוך אותה קטגוריה של הסכמה או פשרה/לא הסכמה או פשרה.

**לוח מס' 7 – סיווג מהותי בקשר עם קיומן של הסכמות/פשרות:**

סיווג מהותי/הסכמת הצדדים או פשרה	אי התערבות	השפעה	התערבות	סה"כ
לא דווחה הסכמה או פשרה	55.77%	19.23%	25%	100%
הסכמה או פשרה	13.79%	44.83%	41.38%	100%

N=81 P=0.001

בהמשך לנסיון להשיב על שאלת המחקר השניה ולהתחקות אחר מאפייני התיקים בהתאם לתוצאותיהם, נבדקו תוצאות ההליך כאשר העותרים/המערערים ביקשו למחוק את התיק. שיעור התיקים בהם הופיעה בקשת מחיקה מטעם העותרים/מערערים או מטעם הצדדים הוא 27%. בניתוח נמצא כי אין קשר מובהק לנושא מסוים או למחוז מסוים בתופעה זו.

נמצא כי בקשת מחיקה מטעם העותרים/מערערים מובילה בכל תיק לתוצאה אחרת, לעיתים למחיקה, לעיתים לדחיה, ולעיתים אף לקבלה מה שמצביע על חוסר באחידות וניתן לראות מלוח מס' 8. אמנם נראה כי בהיעדר בקשה למחיקה ישנו פיזור שווה יותר בין שלושת התוצאות (כ-25% 38% בכל אחת) אך גם כאשר ישנה בקשת מחיקה ישנו פיזור בין שלושת התוצאות, אף שיש מעט פחות (כ-18%) תוצאת "התערבות".

השורות מסמנות האם היתה בקשה מטעם העותרים/מערערים/צדדים למחיקת התיק והעמודות מסמנות את הסיווג המהותי. הדיווחים הם האחוז של אותו סיווג מהותי מתוך אותה קטגוריה של קיומה או היעדרה של בקשה למחיקת התיק.

**לוח מס' 8 – סיווג מהותי בקשר עם קיומה של בקשת מחיקה:**

סיווג מהותי/בקשת מחיקה	אי התערבות	השפעה	התערבות	סה"כ
היעדר בקשה למחיקת התיק	38.98%	25.42%	35.59%	100%
בקשה למחיקת התיק	45.45%	36.36%	18.18%	100%

N=81 P=0.299

בהמשך לנסיון להשיב לשאלת המחקר השניה ולהתחקות אחר מאפייני התיקים בהתאם לתוצאותיהם נבדקו תוצאות ההליך בהלימה להשתת הוצאות על הצדדים. במבט על, ב-61% מהתיקים כלל לא נפסקו הוצאות, ב-23% נפסקו לטובת המשיבים, ב-10% נפסקו לטובת העותרים וב-6% לא היה לנו מידע בענין הוצאות.

במבט קרוב לאור שיעור ההתערבות: כאשר אין התערבות היינו מצפים שיושתו הוצאות על העותרים, אך ב-75% מתיקים בהם לא היתה התערבות לא היתה השתת הוצאות. כך גם הפוך; היה מצופה כי בתיקים בהם היתה התערבות תהיה השתת הוצאות על המשיבים אך זאת נעשה רק בכ-43% מתיקי ההתערבות וברובם, כ-56%, לא היתה השתת הוצאות. בסופו של דבר, עולה מהממצא כי בית המשפט נוטה יותר ליתן הוצאות לטובת העותרים כשהדבר עולה בקנה אחד עם תוצאת ההליך (גורמים פרטיים) לעומת לטובת המשיבים (רשות מקומית או משרד ממשלתי) אף כשהדבר עולה בקנה אחד עם תוצאת ההליך. פסיקת הוצאות גם נמצאת בקורלציה מובהקת עם הסיווג המהותי כפי שניתן לראות בלוח מס' 9.

השורות מסמנות האם הושתו הוצאות ולטובת מי מהצדדים והעמודות מסמנות את הסיווג המהותי. הדיווחים הם האחוז של אותה קטגוריה בענין הוצאות מתוך אותו הסיווג המהותי.

**לוח מס' 9 – סיווג מהותי בקשר עם פסיקת הוצאות:**

סיווג מהותי/פסיקת הוצאות	אי התערבות	השפעה	התערבות
אין השתת הוצאות	75%	57.14%	56.52%
הושתו הוצאות לטובת העותרים	0%	42.86%	43.48%

0%	0%	25%	הושתו הוצאות לטובת המשיבים
100%	100%	100%	סה"כ

N=76 P=0.000

---

## **דין**

מחקר זה עסק בשיעור התערבותם של בתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל בהחלטות של רשויות המדינה בארבעה תחומים שונים, המייצגים את התנהלות בתי המשפט לעניינים מנהליים בכללותה. שאלת המחקר הראשונה עסקה בשיעור ההתערבות של בתי המשפט המנהליים בהחלטות של רשויות מנהליות ושאלת המחקר השניה עסקה במאפייני המקרים בהם נוטים בתי המשפט להתערב.

השערת המחקר הראשונה היא שיש לצפות לשיעור התערבות גבוה יותר משיעור ההתערבות המצוי והמקובל בעולם, וזאת לאור השיח הציבורי בישראל, ממנו עולה ששיעור ההתערבות של הרשות השופטת בניהול ענייני המדינה, בישראל, גבוה. השערת המחקר השניה היא ששיעור ההתערבות יהיה דומה בתיקים מסוגים שונים.

לצורך המחקר התקבלו נתונים מהנהלת בתי המשפט אודות 1,342 תיקים, אשר שימשו לניתוח שיעור ההתערבות כמקובל ברוב המחקרים המתועדים, ולאחר מכן נדגמו מתוכם 81 תיקים במטרה להעריך באופן מהותי יותר את שיעור ההתערבות על ידי התעמקות בהחלטות השיפוטיות. ממצאי המחקר עמדו בניגוד להשערת המחקר הראשונה ותמכו בהשערת המחקר השניה. כאמור בפרק הממצאים, במענה לשאלת המחקר הראשונה, נמצאו שני אומדנים שונים למידת ההתערבות. האומדן הראשון, 15%-26% נעשה בהתאם לרוב המחקרים הקודמים, על פי אחוז התיקים שהתקבלו, על בסיס הסיווג הרשמי הקיים במערכת בתי המשפט. האומדן השני, 28.9%, הוא תוצאה של קידוד מהותי יותר שבדק על פי קריטריונים שהוגדרו מראש את מידת ההתערבות דה פקטו והינו חיבור של ההתערבות המהותית שנמצאה בתיקי "התקבל" וההתערבות המהותית שנמצאה בתיקי "נמחק". שיעור התערבות זה מעט יותר גבוה משיעור ההתערבות הרשמי ושניהם מעט יותר נמוכים מהשיעור המקובל בעולם שתועד על ידי מספר חוקרים כ-30%.

בנוגע לשאלת המחקר השניה, וההשערה כי משתנים חיצוניים אינם מאפיינים תיקים על פי תוצאותיהם, הרי שממצאי המחקר תמכו בהשערה זו והעלו כי מחוז בית המשפט, מגדר המותב ונושא ההליך אינם מאפיינים מובהקים של תיקים על פי תוצאות ההליך. אלא שבהתאם לשאלה התיאורית שנשאלה במחקר, נעשה נסיון לבדוק משתנים נוספים. ממצאי המחקר העלו כי ייצוג עצמי של העותרים/מערערים והיותה של המשיבה רשות מקומית מתואמים באופן מובהק עם תוצאות ההליך. כמו כן נמצא כי הסכמות הצדדים קשורות באופן מובהק להתערבות וכך גם הוצאות אשר נמצאו קשורות באופן מובהק להתערבות. בנוסף נמצא כי בקשות מחיקה של התיק מובילות לכל סוגי התוצאות ואינן מאפיין של תיק לפי תוצאתו. המשמעות היא, שמקום שדווקא היינו מצפים לאחידות בין השופטים, אין כזו.

נדון בממצאים על פי סדרם.

### **שאלת מחקר והשערת מחקר ראשונה - שיעור ההתערבות בהשוואה לעולם**

כאמור, על בסיס הספרות ומהשיח הציבורי בארץ, השערת המחקר היתה ששיעור ההתערבות בישראל גבוה יחסית. כאמור בסקירת הספרות, במחקרים בעולם נמצא כי רף ההתערבות עומד על כ-30%. כאמור, לדעת Verkuil כפי ש-Pierce מפרש ומסכים איתו, הנורמה של "שיעור האישור"

צריכה לנוע סביב 70% (62%-77%)<sup>93</sup>. המחקר שלפנינו מצא כי שיעור התיקים שהתקבלו באופן רשמי, עומד על 15% לכל התחומים יחד ועל 26% בארבעת תחומי המחקר שנבחרו, זאת על פי נתוני המערכת. המשמעות היא כי שיעור ההתערבות, על פי הנתונים הרשמיים, הניתן להשוואה לעבודות קודמות מעט נמוך יותר מהרף הסביר המקובל בעולם. תוצאות אלה אינן תומכות בהשערה לפיה שיעור ההתערבות השיפוטית בישראל גבוה באופן יחסי.

אלא שמחקר זה לא הסתפק בהסתמכות על הנתונים הרשמיים, ובוצע קידוד מהותי יותר, לפיו נמצא שיעור התערבות של 28.9%. שיעור זה הוא תוצאה של חיבור שיעור ההתערבות בתיקי "התקבל" ושיעור ההתערבות המהותי בתיקים המסווגים כ"נמחק". למרות הדיוק הרב יותר של שיעור ההתערבות בפועל, "הסיווג המהותי", בישראל, קשה יותר להשוותו למחקרים קודמים, אשר התבססו על הסיווגים הרשמיים של מערכות בתי-המשפט, ולא ניתחו את התוצאה המהותית של כל תיק על פי תוכנו. בכל זאת, ניתן להשוות תוצאה זו למחקר של דותן בספרו, אשר מצא שיעור "הצלחה" (ללא הגדרה מפורטת של המונח) של 41.8% בשנות ה-90 בבג"ץ וכן שיעור הוצאת צווים על תנאי על ידי בג"ץ (הצלחת ביניים) בשנות ה-90 של 21.2%. תוצאת המחקר שלפניכם, 28.9%, נמצאת במקום כלשהוא באמצע בין שתי התוצאות שהציג דותן. החיסרון של השוואה זו היא שמאמרו עסק בבית המשפט העליון. למיטב ידיעתי אין כל מחקר קודם אודות שיעור ההתערבות בבתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל.

שיעור אי ההתערבות המהותית שנובע מחיבור אי התערבות בתיקי "נדחה" ו"נמחק" עומד על 38.99%. שיעור זה גבוה יותר משיעור תיקי "נדחה" בפני עצמם על פי הסיווג הרשמי (16%). מאידך, שיעור זה נמוך משיעור אי ההתערבות שנמצא במחקרים קודמים שכן "אי התערבות" במחקרים קודמים היה למעשה תמונת ראי של "התערבות" (כ-70%) ואילו בסיווג המהותי שנערך במחקר זה נמצאה רמת ביניים של ביקורת שיפוטית מסוג "השפעה" שנכנסה לתוך המשוואה, והסבירה כאמור 32.03% מהמקרים.

רמת הביניים "השפעה" משמעותה שבנוסף להתערבות פורמלית, בחלק מהמקרים, בית המשפט גם **משפיע** על הרשות לשנות את עמדתה המקורית, וזאת על ידי עצם זכות הגישה לערכאות. קרי, הרשות לעיתים משנה את עמדתה מיד לאחר שמוגשת נגדה עתירה ואף מבלי שהתקיים בה דיון. פרופ' דותן תיאר תופעה דומה לפיה "מוראו של בג"ץ הוא לעתים חזק עד כדי כך שעצם האיום בעתירה עשוי לגרום לרשויות המנהל לסגת מעמדתן המקורית ולהסכים לבקשת העותר, שקודם לכן סירבו לה"<sup>94</sup>.

כאמור, לקידוד מהותי זה חיסרון בכך שקשה להשוותו לעבודות קודמות. במיוחד נכון הדבר כיוון שבמחקרים אמפיריים קודמים לא נמצאה הגדרה מפורטת ל"אישור" או "התערבות", הושמטו

<sup>93</sup> בדומה לשיעור הפיכת ערכאה נמוכה יותר בערעורים – 30%. ראה עמ' 408 למטה במאמר של Kastellec, J. P., & Lax, J. R. (2008). ראה לעיל, ה"ש 84.  
<sup>94</sup> דותן (2004), ראה לעיל, ה"ש 71, עמ' 165

תיקים שנמחקו ולא הסתיימו בפסק דין<sup>95</sup> ולא קודדו כלל מקרים של "התערבות ביניים"<sup>96</sup>. לפיכך, במחקר זה התערבות הוגדרה באופן מפורש. כל אימת שהרשות שינתה את עמדתה המקורית, הסעד התקבל, והיתה אינדיקציה מהמידע שנאסף על קיומו של דיון (זמן שיפוטי הוקדש לתיק), ההנחה היתה שהשופט הוא אשר גרם לכך ולכן התיק סווג כהתערבות. החיסרון של הגדרה זו הוא שהיא רחבה מאד, ועלולה לכלול מקרים שבהם למעשה לא היתה כל התערבות. אלא, שכמחקר ראשון המבצע קידוד מהותי שכזה, המטרה היתה לאסוף את כל המקרים בהם ניתן היה לטעון כי היה אפילו "שריד" של התערבות של בית המשפט בהחלטות הרשות המנהלית.

הקידוד המהותי האמור הביא למסקנה נוספת שיש לדון בה, והיא כי נתוני הנהלת בתי המשפט אינם משקפים באופן מדויק את ההתערבות בפועל. קרי, תיקי "התקבל" אינם משקפים התערבות באופן מלא ותיקי "נמחק" ו"נדחה" אינם משקפים אי התערבות או "אי השפעה" באופן מלא. בתיקי "נמחק" נמצאה "התערבות" ובתיקי "נדחה" נמצאה השפעה של בית המשפט על הרשות לשנות את עמדתה.

כאשר תיק מסווג כ"התקבל" הרושם הוא כי בית המשפט התערב בהחלטת הרשות. אלא שמהמחקר עולה כי רק 77% מהתיקים שמסווגים כך, בית המשפט התערב בפועל. תופעה דומה מתרחשת גם הפוך, קרי, כאשר תיק מסווג כ"נדחה", הרושם הוא שבית המשפט כלל לא התערב בהחלטת הרשות. אלא שמהמחקר עולה כי בית המשפט אמנם לא התערב אך בהחלט השפיע על הרשות לשנות את עמדתה באופן כלשהוא בשיעורים לא מבוטלים. כמו כן, כאשר תיק מסווג כ"נמחק" הרושם המידי הוא שבית המשפט לא התערב או השפיע על החלטת הרשות אלא שגם כאן המחקר מראה כי בית המשפט מתערב ומשפיע בחלק מתיקים אלו (הנתונים המדויקים בלוח מס' 3 ובלוחות 3.1-3.3 לעיל). כלומר, על מנת לקבל תמונה המשקפת נכונה את המציאות יש לשים לב לכך שלעיתים בית המשפט **אינו מתערב בפועל** בהחלטת הרשות ובכל זאת מקבל את העתירה, כי בית המשפט **מתערב** בפעולת הרשות אף מבלי לקבל את העתירה, כי בית המשפט **משפיע** על הרשות אף מבלי לקבל את העתירה, ואף כי בית המשפט **משפיע** על הרשות גם במקרה בו הוא דוחה את העתירה.

הדוגמאות הבאות ידגימו את אי ההלימה בין הסיווג הרשמי לבין הסיווג המהותי.

כדוגמא לתיק שהוגדר רשמית כ"התקבל" אך לא אותרה בו התערבות אלא השפעה בלבד, ניתן להביא את תיק חופש מידע, עת"מ 47920-06-18 **עורכי דין למנהל תקין נ' הממונה על חופש המידע במועצה המקומית שיבלי אום אל ג'נם**, שנפתח ביום 20.6.18 בבית המשפט לעניינים מנהליים בנצרת. במסגרת הודעת הצדדים על פשרה נכתב כי המידע שהתבקש הועבר על ידי הרשות לעותרת וזאת טרם קיום דיון. בית המשפט בנצרת נותן תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים ומסמן את

<sup>95</sup> ראה למשל בעמ' 286 למאמרה של פרלין (לעיל, ה"ש 48) בנושא חופש מידע נכתב בשולי הדברים כי הוצאו מהמחקר תיקים בהם הרשות "התנדבה" לתת מידע נוסף לאחר שהוגש הליך בבית המשפט. בהערת שוליים מס' 162 נכתב בהקשר זה כי יש שישברו שמקרים אלו נחשבים ככאלו שבית המשפט השפיע בהם אך רוב הסיכויים הם שהתמריץ של הרשות להתפשר ולהעניק עוד מידע לעותר נבע מחישוב של "ערכי מטרד" קרי שניהול ההליך יעלה לרשות יותר כסף. עם זאת, בעמ' 307 מודה החוקרת כי הלגיטימציה של הרשות השופטת נובעת מאיכות ההליך עצמו ולא מתוצאותיו.

<sup>96</sup> במחקר של קסטלק נכתב כי הוצאת תיקים אלו מהמאגר מעוותת את הנתונים (ראה לעיל, ה"ש 84, עמ' 409).

העתירה ככזו שהתקבלה. באופן מהותי לא מדובר בהתערבות אלא ב"השפעה" של בית-המשפט, שכן עצם הגשת התביעה בלבד גרמה לרשות לתת את החומרים לעותרת עוד לפני קיום דיון.

תיק חינוך, עת"מ 52134-08-18 **עמותת "אורחות תורה" נ' עיריית כרמיאל ואח'** מדגים תיק "נמחק" שאותרה בו התערבות. התיק נפתח בבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה ביום 26.8.18, כעבור שלושה ימים התקיים דיון, והוא נסגר בו ביום. על פי פרוטוקול התיק ופסק הדין נראה כי העתירה הוגשה נגד סירוב עיריית כרמיאל לחתום על טופס הקשור להקצאת מבנים כלשהם. בית המשפט המליץ למשיבה להסכים למילוי הטופס תחת הסתייגויות מסוימות, ולעותרת המליץ למחוק את עתירתה. הצדדים קיבלו את המלצתו ובית המשפט נתן תוקף של פסק דין להסכמותיהם. ברור שללא התערבותו הישירה של בית המשפט, הסעד לא היה ניתן, ולפיכך תיק זה סווג מהותית כ"התערבות".

תיק מנהל אוכלוסין, עת"מ 67546-05-18 **סולימאן אהרון אחמד אדם נ' רשות האוכלוסין וההגירה** שנפתח בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים מדגים תיק "נמחק" שאותרה בו השפעה. התיק נפתח ביום 31.5.18 כאשר הסעד הוא ביטול החלטת המשיבה שלא להנפיק לעותרת תעודת מעבר ישראלית לזרים ליציאה מהארץ. המשיבה הגישה בקשת סילוק על הסף בטענה כי העותרת לא מיצתה הליכים ועל כן דין העתירה להידחות. עם זאת, הודיעה כי עניינה של העותרת הועבר על ידה (על ידי הפרקליטות עצמה, בעקבות הגשת העתירה) למשיבה, שקיבלה את בקשתה. בנסיבות אלו, הצדדים הסכימו למחיקת העתירה, אך בקשת העותרת לפסיקת הוצאות לטובתה התקבלה, והמותב השית 5,000 ₪ הוצאות על המשיבה לטובת העותרת. מאחר שמחד לא התקיים דיון בתיק, ומאידך הסעד ניתן רק בעקבות הגשת העתירה, התיק סווג במחקר זה כהשפעה.

תיק מכרזים, עת"מ 11577-04-18 **ערן י. ז. בע"מ נ' החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ ואח'** מדגים תיק "נדחה" שאותרה בו השפעה. התיק נפתח בבית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב יפו ביום 9.4.18 והתקיימו בו שני דיונים לאחר שהתיק נדחה ללא צו להוצאות. ההחלטה מיד לאחר הדיון קבעה כי ניתן יהיה לחלט סכום מסוים מתוך הערבות הבנקאית וכי ניתנת אפשרות לעותרת לשלם הסכום האמור ישירות לידי המשיבה בתוך 10 ימים במקום חילוט הערבות. ברור שעל אף דחית התיק באופן פורמלי, ההחלטה אינה משקפת "אי התערבות". עולה מהמסמכים כי בוצעה התערבות/השפעה של בית המשפט על המצב העובדתי שקדם להגשת העתירה. בהתאם ללשון ההחלטה, תיק זה סווג במחקר כ"השפעה" ולא כ"התערבות" על אף קיומו של דיון בשל קיומם של מסמכים מהם ניתן היה ללמד אודות התרחשות האירועים במדויק.

מסקנת המחקר בנוגע לאי הלימה בין הסיווג הרשמי לסיווג המהותי מאשש את מסקנת מאמרם של וינשל, יהודה ושירץ<sup>97</sup> לפיו מהימנות הסיווג של סיבת הסגירה של תיקים היא 55% בלבד, וכי על הנהלת בתי המשפט ליצור קידוד מדויק יותר. עד היום לא נכתב נוהל בנושא זה<sup>98</sup>, מה שמונע

<sup>97</sup> קרן וינשל מרגל, טליה יהודה ואביב שירץ "מהימנות נתוני פתיחת וסגירת תיקים במערכת 'נט-המשפט'" מחלקת המחקר של הרשות השופטת (2011).

<sup>98</sup> על בסיס התכתבות מיום 22.6.20 עם ד"ר גלי אביב, מנהלת מחלקת מחקר של הרשות השופטת בבית המשפט העליון.



מהנהלת בתי המשפט להתמודד באופן "מבוסס נתונים" עם הטענות המופיעות לעיתים קרובות בשיח הציבורי<sup>99</sup>.

מסקנה נוספת שעלתה במהלך ניתוח הנתונים היא כי לעיתים ישנה שונות בין סיווגי התיק כאשר ההחלטה בפועל היא זהה, כלומר למרות שההחלטה כתובה בשפה זהה, עתירה אחת מסווגת כ"התקבל" והאחרת מסווגת כ"נמחק" ואף כ"נדחה". דוגמא לכך היא היעדרות לבקשת מחיקה של העותר או הצדדים אשר נצפתה בשיעורים גבוהים במדגם, והביאה מותבים שונים לסיווג שונה של התיק. גם ענין זה מאשש את החשיבות שביצירת נוהל שיביא לאחידות בין שופטים שונים בסיווג התיקים כאשר מתרחש תרחיש זהה.

המשמעות של כל האמור לעיל היא כי השמטת תיקי נמחק, והסתמכות על שיעור התיקים שהתקבלו ללא ניתוח מהותי של כלל התיקים, מחמיצה תופעה חשובה ששיקלולה מעניק את התמונה המדויקת יותר על פעולתו של בית המשפט<sup>100</sup>. זאת במיוחד שעה שתיקי ה"נמחק" שרבים מהם אינם כוללים הכרעה של שופט, מהווים את רוב התיקים במאגרי המערכת וצורכים זמן שיפוטי יקר (בממוצע 97 ימים מפתחת התיק עד סגירתו).

#### **שאלת מחקר והשערת מחקר שניה - מאפייני התיקים ביחס לתוצאותיהם**

כאמור, לא נמצאו קשרים מובהקים בין קריטריונים כמו תחום העתירה, מחוז בית המשפט ומגדר השופט לבין רמת הסיווג המהותי. ממצא זה תואם את הספרות שכאמור קבעה כי מאפיינים אלו יכולים להסביר אחוז נמוך מאד של תוצאות ההליך המשפטי. זאת בהסתנייגות אחת, תחום חופש מידע. במחקר הנוכחי הממצאים שנמצאו בבדיקת הסיווג הרשמי, לגבי חופש מידע, היו כפי שראינו בלוח מס' 2 לעיל שההתערבות בו היא הגבוהה ביותר מבין ארבעת התחומים (כ-51%), כאשר הממצאים של המדגם אשר בחנו את ההתערבות בפועל (לוח 3), מראים הפוך, שההתערבות בעתירות חופש מידע היא הנמוכה ביותר (כ-4%), זאת בהתאם לספרות. יתכן כי הסיבה לכך נעוצה במספר גדול של עתירות חופש מידע עם עותרים קבועים, התנהלות זהה של העותרים והמשיבים, סיווג קבוע (התקבל) כאשר בפועל על פי קריטריונים שנקבעו במחקר מדובר על השפעה בלבד. כאמור לעיל, במדגם זה נצפתה כמות גבוהה של תיקי חופש אשר בהם ייצגה אותה עמותה – עורכי דין למנהל תקין, הן בדגימה האקראית הראשונה והן בדגימת בקרה נוספת. שחקנים חוזרים שמביאים את בית המשפט לסווג את ההתנהלות הזוהה בסיווג זהה, אף אם הוא שגוי, מביאים לעיוות של הסיווג הרשמי (כאמור במחקרה של Perlin, לעיל ה"ש 84). מחקר זה "קילף" מהסיווג הרשמי את הסיווג המהותי ובכל חשף את נתוני ההתערבות בפועל, הדומים כאמור למצופה לאור הספרות.

<sup>99</sup> כאן המקום לציין כי לא די בכך שנתוני הנהלת בתי המשפט אינם מדויקים, אלא שלצורך השגת המידע העדכני והמדויק יש צורך בפניה אישית לכל מייצג ומייצג. אמנם בחלק מהתיקים שנדחו, מופיע פסק הדין באתר "נט המשפט" כחומר הפתוח לציבור, אך בתיקים רבים, ובעקר בתיקים שנמחקו, לא ניתן למצוא כל מידע מהותי באתר "נט המשפט", אפילו לא את פרוטוקול הדיון. מצב זה שונה בארצות הברית, שם מפורסמות כל החלטות כולל החלטות מחיקת הליך ואף מצורף אינדקס המאפשר התמצאות קלה בין החלטות השונות.

<sup>100</sup> פרופ' דותן למשל קבע כי עיון בתיקים אלו חיוני למחקר על תוצאות הליטיגציה. פרופ' דותן היה מודע היטב לפרקטיקה בשטח לפיה לעיתים קרובות הצדדים מסכימים כי התיק ימחק בתמורה לקבלת הסעד או חלקו מחוץ לכתלי בית המשפט, לעיתים ללא כל ביטוי לכך במסמכים הרשמיים, ולעיתים קרובות אחרות לאחר שבית המשפט מאותת לעותרים כי בכוונתו לפסוק נגדם הוא מציע מיוזמתו למחוק את התיק.

בניגוד לאי קיומם של מאפיינים מוקדמים על פי תוצאות התיק, מחקר זה מצא קשר מובהק בין ייצוג העותר, סוג המשיבה (מדינה אל מול רשות מקומית), קיומם של הסכמות, והוצאות – לבין הסיווג המהותי. יודגש שמאפיינים אלו מאוחרים לתחילת ההליך וקשורים לניהול עצמו של התיק. נדון במאפיינים אשר נמצאו מובהקים, על פי סדרם.

### ייצוג

כאמור, מחקר זה מצא קשר חיובי מובהק בין ייצוג העותר לבין הסיווג המהותי. ככל שהעותר מיוצג סיכויי להצליח בעתירתו עולים באופן מובהק. ממצאים אלו מאששים את ממצאיו של דותן שמצא במחקרו אודות בג"ץ, כי ייצוג מעלה את הסיכוי להצלחה כמעט בפי שתיים<sup>101</sup>. מחקרים נוספים מצאו ממצאים דומים, גם בתחומים האזרחיים והפליליים לרבות ממצאים אמפיריים שהראו סיכויי הצלחה גבוהים כאשר נעשה שימוש בעורכי דין מסוימים.

### רשויות מקומיות

כאמור, נמצא קשר חיובי מובהק באופן גבולי בין היותה של המשיבה רשות מקומית לבין התערבות. ממצא זה מאשש את הממצאים במחקרו של דותן שהצביע על שיעור התערבות גבוה פי 1.5 בבג"ץ כאשר מדובר ברשות מקומית. כמו כן הוא מצא כי הסכמות נעשות יותר על ידי רשויות מקומיות מכיוון ששיעור ההצלחה של עותרים נגדיהן, גדולה הרבה יותר מאשר בעתירות נגד המדינה<sup>102</sup>. דותן, שבמאמר ב-2004 לא התייחס לרשויות מקומיות בשל קבלת נתוניו ממחלקת הבג"צים, מצא במחקרו בשנת 2013, שיעור הצלחה בעתירות כנגד המדינה של 41.5% ואילו נגד רשות מקומית של 54.2% מהעתירות<sup>103</sup>.

### הסכמות

באשר לתיקים שנסגרו בהסכמה או פשרה, נמצא קשר חיובי מובהק בין ההסכמה לבין הסיווג המהותי (כשיש הסכמה יש יותר השפעה-התערבות) כפי שראינו בלוח מס' 7. ממצא זה מאשש את נתוני מחקרו של דותן שקבע כי הסיכוי עבור עותר להצליח בקבלת סעדיו גבוה הרבה יותר באמצעות הסכמה מאשר באמצעות קבלת פסק דין<sup>104</sup>, וקביעתו נותנת משנה תוקף לניתוח המהותי של המחקר על פני הסיווג הרשמי, בו פחות היה ניתן לראות עדות לקשר זה.

כזכור, דותן גם קבע בספרו כי העליה בשיעור התערבותו של בג"ץ נבעה יותר מכמות העתירות שהסתיימו בפשרה מחוץ לבית המשפט בשל התפקיד שלקחה על עצמה מחלקת בג"צים ומעמדה מול בג"ץ ולא מפסקי דין סופיים לטובת העותרים<sup>105</sup>. ממצאי המחקר הנוכחי אינם תומכים בהסבר זה, שכן גם הוא מצביע על קשר חיובי בין הסכמות והתערבות/השפעה, אך ללא כל קשר למחלקת הבג"צים, שכן המייצגים מטעם המדינה המופיעים בבתי המשפט לעניינים מנהליים הם פרקליטי המחוז הרלבנטיים. על פי דותן לא די בבחינת החלטות של בית משפט מול התיק הספציפי אלא יש להכניס למשוואה את השחקנים<sup>106</sup>. למעשה, לאחר כניסתו של חוק בית המשפט לעניינים מנהליים לתוקף בשנת 2000, ובעקב לאחר הצו שהוריד נושאים נוספים מבג"ץ לבתי המשפט לעניינים

<sup>101</sup> דותן (2013), ראה לעיל, ה"ש 47, עמ' 108

<sup>102</sup> שם, עמ' 111. יצויין כי גם במחקרו בשנת 2013, מאחר שמטרת מחקרו היתה בחינת התנהלות מייצגי המדינה, הוצאו מבסיס הנתונים תיקים שבהם עתרו הן נגד המדינה והן נגד רשות מקומית עמ' 105

<sup>103</sup> שם, עמ' 103, עמ' 106, עמ' 108

<sup>104</sup> דותן (2004), ראה לעיל, ה"ש 71, עמ' 167

<sup>105</sup> שם, עמ' 114

<sup>106</sup> שם, עמ' 189

מנהליים בשנת 2019, אותם שחקנים הם בעקר פרקליטי המחוז ומעט מאד נושאים נותרו בבג"ץ. על פי דפנה ברק ארז, ההשפעה של העובדה שכעת פרקליטויות המחוז גם מטפלות בעניינים מנהלים ולא רק מחלקת בג"צים – טרם נבחנה<sup>107</sup>. המחקר הנוכחי מציע בחינה ראשונה של המצב לאחר הרפורמה.

בשולי הדברים אציין מה יכולה להיות הסיבה לשיעור תיקי "נמחק" גבוה. דיון בתופעות אלו נערך במאמר של תומס ותומלינסון<sup>108</sup>. לטעמם הסיבה שהרשות מעדיפה לשקול מחדש היא כלכלית כלומר זול יותר להביא את המקרה לדיון מחדש בוועדה מאשר להגן עליו בבית המשפט. אך מעל הכל הסיבה היא פרקטית שכן המשך הדיון עלול להוביל לפסק דין שיקבע הלכה שתנחה את הרשות מכאן ולהבא באופן הפוגע בה, ואילו מחיקת ההליך תוביל לכל היותר להחזרה לדיון לרשות. רוב הסיכויים שהוצאות ההליך לא ישולמו על ידי העותר אף אם הרשות תזכה (כפי שראינו בממצאים לעיל), ולכן הסיכוי לקבלת הוצאות אינו בעל משמעות בעניין זה. התיאור במחקר של תומס ותומלינסון משקף במדויק את נסיוני כפרקליטה בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים אלא שהוא לא לוקח בחשבון את העלות הגבוהה של פסיקה כנגד הרשות, עבור הרשות. במקרים רבים, הרשות, בעידוד הפרקליטות תעדיף להמנע ממתן פסק דין נגדה המהווה "תקדים", ובמקומו תעדיף לפתור את המקרה הקונקרטי ולעיתים אף לשנות את נהליה הכלליים אך זאת בהתאם ללוח הזמנים שלה, ללא לחצים של זמן או סנקציות מכיוונו של בית המשפט<sup>109</sup>.

### פסיקת הוצאות

באשר לפסיקת הוצאות, ב-61% מהתיקים כלל לא נפסקו הוצאות, ב-23% נפסקו לטובת המשיבים, ב-10% נפסקו לטובת המשיבים וב-6% לא היה מידע בעניין זה. בניגוד למאמרו של דותן<sup>110</sup> במסגרתו סבר כי בג"ץ בדרך כלל לא פוסק הוצאות לעותרים שזכו, הרי שבית המשפט לעניינים מנהליים פוסק הוצאות לטובת העותרים כאשר הוא מחליט להתערב בכ-43% מתיקי ההתערבות, וב-42% כאשר ישנה "השפעה", ואילו פוסק הוצאות לטובת המשיבים בכ-25% בלבד מתיקי אי ההתערבות.

<sup>107</sup> דפנה ברק ארז **המשפט המנהלי** כרך ד עמ' 271 (2017).

<sup>108</sup> Thomas and Tomlinson (2019), ראה לעיל, ה"ש 60, עמ' 81-82

<sup>109</sup> במסגרת הערות שקיבלתי ממלומדים שהואילו לעבור על הנייר ולהעיר, נטען כי מעורבותה של הפרקליטות של בית המשפט שכן התנהגות זו מעוותת את נתוני ההתערבות האמיתיים של בית המשפט שכן אילו לא מעורבותה של הפרקליטות (או מחלקת בג"צים בשינויים המחוייבים), בית המשפט היה נאלץ להתערב יותר בהחלטות הרשות. נטען כי למעשה הפרקליטות ממתנת את מידת התערבותו על ידי מנגנונים פנימיים כפי שתואר כאן לעיל. הערה זו נסמכה בין היתר על מאמרה של דינה זילבר, "המון דברים יפים ראו עיני": מחלקת הבג"צים כאתר של חינוך משפטי" **מעשי משפט** כרך ט(1) 159, 161 (2017), שכתבה שבמקרים מעטים, מחלקת בג"צים "מקפלת" את המשרד הממשלתי לאחר הגשת העתירה ולכן שיעור ההתערבות של בית המשפט העליון – נמוך מאד. אלא שהמעיר מתעלם מהעובדה כי מחקר זה עוסק הן בתיקי רשויות ממשלתיות והן בתיקי רשויות מקומיות שבהן הפרקליטות כלל אינה מייצגת וכן מהעובדה כי כפי שכתבה זילבר בעצמה -תיקים אלו מהווים מיעוט המקרים. הנתון החשוב ביותר שהערה זו מתעלמת ממנו היא כי המחקר שלפניכם מתמודד בדיוק עם חלל זה ומציג את הממצאים לפיהם ישנן הן ההתערבות והן השפעה של בית המשפט (לעיתים גם דרך המייצגים והחלטותיהם במהלך ההליך) גם בתיקי נמחק. כמו כן המעיר מתעלם מכך שאלו תיקים שנפתחו (!) בבית המשפט כך שהמעורבות הפרקליטות לא מנעה את הגעתם לשערי בית המשפט כפי שהיה נפוץ בתקופתם של ה"קדם-בג"צים" עליהם כתב דותן במאמרו (ראה לעיל, ה"ש 71) וגם הוזכרו על ידי המעיר. כמו כן, התנהגות מסוג של "קניית סיכון" מצד עורך הדין שסבור כי מרשו עומד להפסיד, היא נחלתם של כל עורכי הדין ואינה אופיינית דווקא למייצגי המדינה. מסיבה זו, נראה כי ההערה בדבר ה"סינון המוקדם" שכביכול מעוות את שיעור ההתערבות במחקר שלפניכם, אינה מדויקת, ולא היה מקום בהכרח להתייחס בנייר זה ליחסים הפנימיים שבין הרשויות למייצגהן (וכן לא למעמדו הכפול של היועץ המשפטי לממשלה בישראל שכונן יחסים אלו) על אף שמדובר בנושא מרתק בעל השלכות רבות.

<sup>110</sup> דותן (2004), ראה לעיל, ה"ש 71

פסיקת ההוצאות לטובת העותרים בתיקים שנמחקו מאותת כי אותן מחיקות דומות יותר לקבלת העתירה מאשר לדחייתה, ואכן במחקר שלנו, תיקים אלו סווגו כ"השפעה". ענין זה מרמז לנו גם הוא על החשיבות של אי התעלמות מתיקים שנמחקים, ויותר מזה, על עיון מדוקדק בתוכנם לצורך קבלת התמונה המלאה על התערבותו של בית המשפט או השפעתו, בהתאמה לשאלות המחקר העתידיות.

---

## מגבלות המחקר

כאמור לעיל, קידוד "התערבות" ו"אי התערבות" נעשה על פי כללים ברורים ושקופים שקבעו כי כל אימת שהתיקים דיון שלאחריו התקבל הסעד הרי שמדובר בהתערבות. מכאן נובעת מגבלתו המרכזית של מחקר זה שכן ההחלטה לסווג כל מקרה כזה כ"התערבות" היא החלטה שמשמעותה הכנסת תיקים רבים לתוך "התערבות" אשר אין הכרח שחוקר אחר יכניסם תחת מטריה זו. מגבלה מרכזית נוספת היא באיסוף הנתונים שכן כאמור תיקי "נמחק" נעדרו נתונים מהותיים באתר "נט המשפט" ולפיכך היה צורך בליקוט אנושי של המסמכים מעורכי הדין המייצגים. ניתן להניח כי בחלק קטן מהתיקים לא הושג כלל המידע אודות ההתרחשות האמיתית בתיק, מה שעלול להביא לטעות בקידודו.

בנוסף, מאמרים רבים מנו את מגבלותיהם של מחקרים אמפיריים מסוג זה. באחד מהמחקרים צויין כי מחקר אמפירי המנסה למצוא קשרים סטטיסטיים בין משתנים חיצוניים לתוצאת פסק הדין בבית המשפט העליון בארה"ב, הוא מלכתחילה מעוות שכן בית המשפט העליון הפדרלי בוחר במה לדון ובמה לא. במחקר שלפניכם, מטבע הדברים לא קיימת הטיה זו שכן מזכירויות בתי המשפט המנהליים מקבלות כל עתירה שעומדת בכללים פרוצדוראליים כגון רישום תעודת זהות של העותר ושם המשיב<sup>111</sup>, וכל עתירה מקבלת מספר ובעלת סיכוי שווה להיכלל במדגם המחקר. כמו כן, המאגר למחקר התקבל באמצעות בקשת חופש מידע מהנהלת בתי המשפט עצמה, ללא שום סינון.

חוקרים אחרים מציינים כי בחירת תיקים למחקר שהסתיימו בpublished outcome משבשת גם היא את תוצאות המחקר. כפי שנאמר לעיל, מחקר זה לא הוציא תיקים שהסתיימו ללא פסק דין מהמדגם אלא חקר אותם כמו יתר התיקים, על בסיס נתונים שהתקבלו מאתר נט המשפט או מעורכי הדין שייצגו בהם. שלושה תיקים שהוצאו מהמחקר הם תיקים שלא התקבלו לגביהם כל נתונים, קרי לא היה ב"נט המשפט" כל בדל מידע, לא הושגו עורכי הדין שייצגו בהם, או שבית המשפט לא קיבל החלטה בבקשת העיון שהוגשו על ידי עורכת המחקר. באופן מקרי, שלושת תיקים אלו אינם תיקים שהסתיימו במחיקה אלא שניים מהם בדחיה, ואחד מהם בקבלה.

מאמרו של פלר מציין שהמגבלה של מחקרים כמו המחקר שלפניכם היא שהם מתיימרים לשקף שינוי ברשויות עצמן כאילו שיעור התערבות נמוך משקף החלטות איכותיות של הרשויות<sup>112</sup>. אלא שמחקרים אלו אינם בוחנים את כלל החלטות הרשות כי רוב החלטות כלל אינן מובאות לפתוח

---

<sup>111</sup> על פי תקנות בתי משפט לעניינים מנהליים, סדרי דין תשפ"א - 2001, יש לכלול את כל הפרטים כדלקמן: שם העותר, מספר זהותו ומענו להמצאת כתבי בי-דין, ואם הוא מיוצג – שם עורך דינו ומענו; המשיבים ומענם להמצאת כתבי בי-דין, וענינו של כל אחד מהמשיבים בנושא העתירה; תיאור ההחלטה נושא העתירה והמועד שבו פורסמה כדין, או שבו קיבל העותר הודעה על ההחלטה או שבו נודע לעותר עליה, לפי המוקדם; פירוט מקור הסמכות העניינית והמקומית של בית משפט לעניינים מנהליים לדון בעתירה, לרבות הוראות החיקוק המסמיך שלפיו התקבלה החלטת הרשות שנגדה הוגשה העתירה, והפרט שבתוספת הראשונה לחוק שלפיו מוסמך בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בעניין זה; הענין של העותר בנושא העתירה; פירוט הנימוקים שבעובדה ושבחוק שעליהם מתבססת העתירה; נעשתה פניה מוקדמת בכתב לרשות – יצורפו העתקים של ההתכתבות לענין זה; לא נעשתה פניה מוקדמת – הנימוקים להגשת העתירה בלא פניה מוקדמת; פירוט הסעד שמבקש העותר; תצהיר ערוך לפי טופס 2 שבתוספת לאימות העובדות; העתק צילומי של ההחלטה נושא העתירה והעתקים צילומיים של כל המסמכים הנוגעים לענין.

<sup>112</sup> Joseph M. Feller, Have judges gone wild? Plaintiffs' choices and success rates in litigation against federal administrative agencies, *Environmental Law*, 44(2), 287-322 (2014). Retrieved November 30, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/43267702>.

של בית המשפט והבאת ענין בפני בית משפט תלויה במשאבים ובהשקפה של הקבוצות שעותרות מה שמעוות את המשמעות של שיעורי הצלחה/התערבות. המענה להערה זו היא כי המחקר שלפניכם לא עוסק בטיוב החלטות הרשות. מטרת המחקר היא איתור מידת התערבותו של בית המשפט במה שמובא לפתחו.

מאפיין נוסף של מחקר זה, שעלול להיתפס כמגבלה, הוא שהמחקר אינו משקף את השינוי שפסקי הדין וההחלטות השיפוטיות גורמות במציאות. יתכן שהחלטת התערבות תקדימית אחת, גוררת אחריה שלל החלטות דומות שהמשמעות שלהן בשטח גדולה הרבה יותר מהחלטות התערבות רבות אחרות. אכן, מחקר זה לא עסק בשינוי אשר המשפט מחולל במציאות אך יש לציין כי בניגוד אולי לתקיפה חקיקתית ישירה המתרחשת בדרך כלל בבג"ץ, ויש לה השפעה כללית אדירה, הרי שתקיפה מנהלית עוסקת בדרך כלל בהחלטה ספציפית כלפי אדם ספציפי שאמנם יכול שתהיה לה השפעה אבל "פיזור הנזק" גדול יותר. זאת בהתאם לדבריה של דפנה ברק ארז לפיהם המאפיין בבית המשפט לעניינים מנהליים הוא היותם של העניינים שבמחלוקת, פרסונליים ולא של מדיניות<sup>113</sup>.

תחום נוסף שמחקר זה לא היה האכסניה המתאימה לדון בו הוא בחינת השימוש ומידת השימוש בעילות ההתערבות השונות, קרי, עילות פרוצדוראליות אל מול עילות ממשיות וכן מידת השימוש בעילת הסל – "סבירות". העילות עליהן מבססים עותרים את עתירותיהם על פי ה"טקסטבוק" הן בודדות ומוגדרות, אלא שבמציאות עתירות מושתתות על עילות התערבות רבות, מגוונות ופולואידיות<sup>114</sup>. לפחות בכל הנוגע למנהל אוכלוסין, עילות העתירה נעות בקצה אחד סביב העותר וסיבותיו, ובקצה האחר סביב חוקיות החוק, התקנה או ההחלטה. במחקר שלפניכם, לא היתה נבדקו עילות העתירה/הערעור אך ניתן לדעת באמצעות איזו עילה בחר המותב להתערב בהחלטת הרשות. בשל קוטנו של המדגם, לא נבדקה באופן סטטיסטי עילת ההתערבות או הדחיה על הסף הנפוצה אך התוצאות הגולמיות הראו כי עילת "היעדר סבירות" אינה דומיננטית כעילת התערבות כלל ועקר. ראשית, רק 22% מהתיקים, נידונה עילת הסבירות. מתוך התיקים בהם נידונה עילת הסבירות, 72% מהם היא שימשה דווקא כדי לדחות את העתירה/ערעור (נקבע שהחלטת הרשות סבירה) ולא כדי לקבלם.

האמור מנוגד לספרות שהלינה על שימוש גובר בעילת היעדר הסבירות כעילת התערבות (ראה מאמרה של מיכל שקד<sup>115</sup> ומאמרו של השופט סולברג<sup>116</sup>, שהוזכרו לעיל). הספרות גם קבעה כי כשליש מההחלטות נהפכות על בסיס פרוצדוראלי ושליש על בסיס טענות ממשיות<sup>117</sup>. בחומר הגולמי נמצא כי בכ-32% מהתיקים שסווגו כ"התערבות" במחקר, ההתערבות נעשתה על בסיס עילות ממשיות, בכ-18% על בסיס עילות פרוצדוראליות והיתר, כ-50% על בסיס הסכמת הצדדים או בקשת מחיקה לאחר קיום דיון.

<sup>113</sup> דפנה ברק ארז (2017), ראה לעיל, ה"ש 107, פסקה 35.17

<sup>114</sup> Thomas and Tomlinson (2019), ראה לעיל, ה"ש 60

<sup>115</sup> שקד (1992), ראה לעיל, ה"ש 15

<sup>116</sup> נעם סולברג (2019), ראה לעיל, ה"ש 20

<sup>117</sup> Kovac (2013), ראה לעיל, ה"ש 64

מחקרם של וינשל, סומר וריטוב<sup>118</sup>, משרטט קווים לדמותן של עילות ההתערבות בהבחינו בין כללים לסטנדרטים. המאמר קובע כי לעיתים בתי המשפט מפרשים תהליכי חקיקה כסטנדרטים במקום ככללים. זאת מכיוון שקשה ליצור גוף ידע ביחס להחלטות מנהליות ממנו ניתן לגזור כלל וזאת בשל האפשרויות העובדתיות הרבות המשחקות תפקיד בעתירות מנהליות.

לסיכום, אין ספק כי מחקר זה לא התעמק בשאלת סיווג עילות ההתערבות וענין זה יאלץ להמתין למחקרים הבאים בתחום.

מגבלה מרכזית נוספת היא גודל המדגם ( $N=81$ ) והתמקדותו בארבעה תחומים בלבד. במחקרים עתידיים, רצוי היה לעשות שימוש במאגר הכללי של כ-10,000 תיקים מנהליים שנפתחים בשנה, על כל הנושאים שבהם. כמו כן, ניתן היה להרחיב את הפרספקטיבה ולבחון את הערעורים לבית המשפט העליון על אותם תיקים שהופיעו במדגם, ככל שהוגש ערעור. בנוסף, המחקר אינו בודק ומשווה לשיעור ההתערבות בתקופות אחרות בהסטוריה הישראלית ולנוכח שינויים חקיקתיים בתחום.

---

<sup>118</sup> Keren Weinshall Margel, Udi Sommer, and Ya'acov Ritov (2016), "Ideological Influences on Governance and Regulation: The Comparative Case of Supreme Courts." Regulation & Governance.

## סיכום

בעבודתי היומיומית אני מייצגת את הממשלה, כבר למעלה משלוש שנים בכ-100 עתירות וערעורים מנהליים בתחומים שונים בבית המשפט לעניינים מנהליים, אשר שומע כיום את רוב העתירות והערעורים המנהליים בישראל. אני נוכחת לדעת כי בניגוד לשיח הציבורי, עתירות מנהליות רבות נדחות או נמחקות, לעיתים אף ללא דיון ממשי. כמו כן, כמי שמעורבת ב"מאחורי הקלעים" של ההליך, אני יודעת כי לעיתים על אף שהעתירה נמחקת, במהלך הדיון, בית המשפט קורא לרשות לחזור בה מהחלטה או לשנות את החלטתה מבלי שהדבר בא לידי ביטוי בסיווג סיבת הסגירה או אף בפרוטוקול הדיון.

עבודה זו נתנה ביטוי אמפירי לרושם שקיבלתי במהלך עבודתי.

שאלת המחקר הראשונה עסקה בשיעור ההתערבות של בתי המשפט המנהליים בהחלטות של רשויות מנהליות, ושאלת המחקר השניה עסקה במאפייני המקרים בהם נוטים בתי המשפט להתערב.

השערת המחקר הראשונה היא שיש לצפות לשיעור התערבות גבוה יותר משיעור ההתערבות המצוי והמקובל בעולם, וזאת לאור השיח הציבורי בישראל, ממנו עולה ששיעור ההתערבות של הרשות השופטת בניהול ענייני המדינה, בישראל, גבוה. השערת המחקר השניה היא ששיעור ההתערבות יהיה דומה בתיקים מסוגים שונים. ממצאי המחקר עמדו בניגוד להשערת המחקר הראשונה ותמכו בהשערת המחקר השניה. במענה לשאלת המחקר הראשונה, נמצאו שני אומדנים שונים למידת ההתערבות. האומדן הראשון, 15% לכל התיקים ו-26% לארבעת תחומי המחקר, נעשה בהתאם לרוב המחקרים הקודמים, על פי אחוז התיקים שהתקבלו, על בסיס הסיווג הרשמי הקיים במערכת בתי המשפט. האומדן השני, 28.9%, הוא תוצאה של קידוד מהותי יותר שבדק על פי קריטריונים שהוגדרו מראש את מידת ההתערבות דה פקטו והינו חיבור של ההתערבות המהותית שנמצאה בתיקי "התקבל" וההתערבות המהותית שנמצאה בתיקי "נמחק". שיעור התערבות זה מעט יותר גבוה משיעור ההתערבות הרשמי ושניהם מעט יותר נמוכים מהשיעור המקובל בעולם שתועד על ידי מספר חוקרים כ-30%.

אף בחיתוך תחומי (חופש מידע), נמצא שיעור התערבות נמוך יותר מיתר התחומים, כפי שמקובל בעולם, וזאת בניגוד מוחלט לסיווג הרשמי של תחום זה בו דווחה על ידי הנהלת בתי המשפט, המידה הגבוהה ביותר של התערבות. כמו כן, המחקר חשף לראשונה כי בית המשפט משפיע על עבודת הרשות אף מבלי להתערב בתיק והוצגו סוגי ההתערבות השונים המתרחשים בתיקים המסווגים ככאלו שנמחקו. המחקר אישש מחקר קודם, בענין אי ההלימה בין שיעורי ההתערבות המדויקים ובין הנתונים הרשמיים וכן בצורך בטיוב הנתונים.

בנוגע לשאלת המחקר השניה, וההשערה כי משתנים חיצוניים אינם מאפיינים תיקים על פי תוצאותיהם, הרי שממצאי המחקר תמכו בהשערה זו והעלו כי מחוז בית המשפט, מגדר המותב ונושא ההליך אינם מאפיינים מובהקים של תיקים על פי תוצאות ההליך. אלא שבהתאם לשאלה התיאורית שנשאלה במחקר, נעשה נסיון לבדוק משתנים נוספים. ממצאי המחקר העלו כי ייצוג עצמי של העותרים/מערערים והיותה של המשיבה רשות מקומית מתואמים באופן מובהק עם תוצאות ההליך. כמו כן נמצא כי הסכמות הצדדים קשורות באופן מובהק להתערבות וכך גם



הוצאות אשר נמצאו קשורות באופן מובהק להתערבות. בנוסף נמצא כי בקשות מחיקה של התיק מובילות לכל סוגי התוצאות ואינן מאפיין של תיק לפי תוצאות.

למרות גודלו המצומצם של המדגם, עבודת מחקר זו חושפת לראשונה את שיעורי ההתערבות המדוייקים של בתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל בעבודת הרשויות המנהליות כאשר בתי משפט אלו מטפלים במסה העקרית של הפניות בנוגע לרשויות המנהל, ושומעים כ-10,000 עתירות וערעורים מנהליים בשנה. מחקר זה מילא מעט מהחלל שהיה קיים בתחום הביקורת השיפוטית מנקודת מבט אמפירית אך חשיבותו משתרעת מעבר לסיפוק הנתונים עצמם. חשיבותו בהצגת תמונה מלאה ומדוייקת של שופטים מנהליים כמעצבי מדיניות<sup>119</sup> ושל השפעת מדיניות זו על הרשות המבצעת בישראל.

נוכח החסר בספרות אמפירית בנושא זה בעולם ובמיוחד בישראל, כאמור לעיל, יש לקוות כי חוקרים נוספים ימשיכו את הקו המחקרי של מחקר זה כך שמחקרים אמפיריים יכללו ככל האפשר את כל קשת אפשרויות הסגירה ואת מה שהתרחש בפועל בחסותן, ככל האפשר על בסיס קידוד זהה לקידוד שמחקר זה יצר.

לבסוף, יש לקוות כי השיח הציבורי בישראל יהיה מבוסס נתונים קרי, יתבסס פחות על אמירות פופוליסטיות מתוקשרות של אישי ציבור אשר אינן משקפות במדוייק את המצב ויותר על נתונים אמפיריים מסוגו של מחקר זה והמחקרים הבאים אחריו. התוצאה תהא ביקורת מדוייקת הן בעניין סוג הביקורת השיפוטית בו כביכול נדרש שינוי והן בענין בית המשפט המהווה מטרה לביקורת זו.

אני רוצה להודות לפרופ' סוליציאנו קינן על הסיוע הרב בעיצוב המחקר ובניתוח הנתונים, לעוזרות המחקר המסורות: רחל עידו ונעמי דימרי ולבן הזוג שלי, דיויד ברטשפיס, שהעידוד והתמיכה שלו, סייעו לי להשלים את המחקר ואת התואר השני כולו. כמו כן, תודות שלוחות לעורכי הדין הרבים אשר שיתפו פעולה עם המחקר והעבירו את הנתונים הרלוונטיים לצורך קבלת התמונה המלאה ולקולגות שלי שעברו על הטיוטא והעירו את הערותיהם המלומדות.

---

<sup>119</sup> ראה מחקרה של וינשל ואחרים (2016), שם, שם, הקובעים כי "שופטים הם מעצבי מדיניות בכל מובן של המילה".

**נספח מס' 1 - תיאור המשתתפים**

משתנה	תיאור ו/או קידוד	גודל מדגם או סטטיסטיקה תיאורית <sup>120</sup>
תחום	1-חופש מידע 2-חינוך 3-מנהל אוכלוסין 4-מכרזים	חופש מידע-N=21 חינוך-N=20 מנהל אוכלוסין-N=19 מכרזים-N=21
סיווג הנהלת בתי המשפט	1-נמחק 2-נדחה 3-התקבל	נמחק-N=28 נדחה-N=26 התקבל-N=27
מועד פתיחה/מועד סגירה	נפתחו בין התאריכים 4.1.18- 25.12.18 ונסגרו בין התאריכים 28.1.18-30.12.18	
משך חיי התיק	מועד פתיחה עד מועד סגירה – בימים	טווח של 2-591 ממוצע – 124 יום
דיון	0-לא התקיים 1-התקיים דיון אחד 2-התקיימו שני דיונים 3-התקיימו 3 דיונים 4-התקיימו 4 דיונים	לא התקיים-44.3% התקיים דיון אחד-41% התקיימו שני דיונים-12.3% התקיימו 3 דיונים-1.2% התקיימו 4 דיונים-1.2%
מועד דיון וזמן שחלף בין מועד הדיון האחרון לסגירת התיק	הטווח 25.1.18-31.1.19	ממוצע זמן מדיון אחרון לסגירת התיק – 42 יום
שם השופט	35 שופטים	
מגדר השופט	0-נקבה 1-זכר	נקבה-32% זכר-68%
מחוז בית המשפט	1-נצרת 2-חיפה 3-תל אביב 4-מרכז לוד 5-ירושלים 6-באר שבע	נצרת-10% חיפה-15% תל אביב-9% מרכז לוד-6% ירושלים-45% באר שבע-15%
שם המשיבים <sup>121</sup>	53 משיבים	
שלטון מרכזי/מקומי <sup>122</sup>	0-לא רשות מקומית	לא רשות מקומית- 65%

<sup>120</sup> אחוזים - בקירוב

<sup>121</sup> גורמים שונים באותו משרד כגון מנכ"ל/שר/משרד החינוך נחשבים משיבים שונים

<sup>122</sup> 11 מתוך 29 תיקי מועצות מקומיות, הן מועצות מקומיות ערביות

רשויות מקומיות שונות-35%	1-רשות מקומית	
מיוצג-90% ייצוג עצמי-10%	0-מיוצג 1-ייצוג עצמי	ייצוג העותרים
	75 עותרים	זהות העותרים
	65 באי כח	זהות בא כח עותרים
אין הוצאות-61% הוצאות לטובת משיבים-23% הוצאות לטובת עותרים-10% אין מידע-6%	0-אין הוצאות 1-הוצאות על העותרים 2-הוצאות על המשיבים 3-אין מידע	הוצאות
אין בקשת מחיקה-73% בקשת מחיקה – 27%	0-אין בקשת מחיקה מטעם העותר/צדדים 1- יש בקשת מחיקה מטעם העותר/צדדים	בקשת מחיקה מטעם עותר/צדדים <sup>123</sup>
הסכמה/פשרה- 36% אין הסכמה – 64%	0-אין הסכמה/פשרה 1- יש הסכמה/פשרה	הסכמה/פשרה
עצם הגשת העתירה הביאה לסעד / הסעד התקבל במהלך ההליך- 29%	0-אין אינדיקציה כי עצם הגשת העתירה הביאה לסעד / הסעד התקבל במהלך ההליך, 1- יש אינדיקציה כנ"ל	עצם הגשת העתירה הביאה לסעד / הסעד התקבל במהלך ההליך <sup>124</sup>
המלצת בית המשפט הובעה בפרוטוקול- 11%	0-שיורי 1- המלצת בית המשפט הובעה בפרוטוקול	המלצת בית המשפט הובעה בפרוטוקול
התייחסות לעילות ממשיות – 18%	ממשיות: אי שקילת כל השיקולים אפליה או שוויון הרשות פירשה באופן שגוי את החוק סבירות	עילות
התייחסות לעילות פרוצדוראליות – 39%	פרוצדוראליות: התערבות מצומצמת בהחלטות הרשות, פגם פרוצדוראלי בהליך המנהלי, היעדר נימוק, אי מיצוי הליכים, שיהוי, מעשה בית דין, הסעד המבוקש חורג מגדרי החוק, עתירה	עילות

<sup>123</sup> נכללה בקשת מחיקה חלקית

<sup>124</sup> נכלל קבלת הסעד באופן חלקי

	מוקדמת, מחסום טכני מלדון בעתירה <sup>125</sup>	
--	---	--

---

<sup>125</sup> חוסר סמכות עניינית/ מקומית, תשתית ראייתית מטעם העותר חסרה, עתירה התייתרה בשל עתירה זהה, אין לבי"מ כלים להכריע בסוגיה, העברת דיון ואי תשלום אגרה