צוות רב-מגזרי:
גישור בסכסוכים מנהליים

מסמך מסכם
והמלצה על הפעלת תוכנית גישור
ניסיונית בבית משפט מנהלי

אלול תשפ"ד – ספטמבר 2024



- גרסה לפני עריכה לשונית ועיצוב -

מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי
مركز منوماדين للقضاء اليهودي والديمقراطي
Menomadin Center for Jewish & Democratic Law
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

MENOMADIN foundation

תוכן עניינים

1. תקציר 2
2. רשימת משתתפות ומשתתפים 3
3. תודות מקרב לב 4
4. מבוא 5
5. פעילות הצוות 7
6. התוכנית הניסיונית המוצעת 14
6.1. **נקודות מוצא להפעלת התוכנית** 14
6.2. **מבט כללי** 14
6.3. פירוט התוכנית המוצעת 23
6.3.1. **מסגרת התוכנית** 23
6.3.1.1. בחירת ערכאה מנהלית וצעדים מקדימים במסגרתה 23
6.3.1.2. מסגרת ארגונית לניהול הגישור 23
6.3.1.3. פרופיל המגשרים 24
6.3.1.4. הובלה – מינוי מובילים, נאמן גישור וצוות היגוי 25
6.3.1.5. עידוד רשויות לקחת חלק בתוכנית 26
6.3.2. **הפעלת התוכנית: הפניה לגישור ומהלכו** 26
6.3.2.1. מיון התיקים – אמות מידה מוצעות 26
6.3.2.2. מיון התיקים – הגורם הממיין ושלב המיון 28
6.3.2.3. התאמת מגשרים להליך, פניה לצדדים וקבלת הסכמתם 28
6.3.2.4. מהלך הגישור 29
6.3.2.5. סיום הגישור 31
6.3.3. **ליווי, מדידה והערכה** 34
7. סיכום ומבט לעתיד 35
נספח א': גישור בסכסוכים מנהליים – דגשים והתאמות 36

1. תקציר

- הצוות הרב-מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מנהליים, שפעל במהלך שנת 2024 במרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי באוניברסיטת בר-אילן, משקף שיתוף פעולה ייחודי בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי, ארגונים חברתיים והאקדמיה בישראל. חברות וחברי הצוות כוללים מומחים מרכזיים בתחומי יישוב הסכסוכים והמשפט המנהלי, בפרקטיקה ובתיאוריה, ובהם נציגי הנהלת בתי המשפט, הפרקליטות, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, לשכת עורכי הדין, ארגון מגשרי ישראל, עמותת מוזאיקה, המגזר הפרטי וכן מומחיות ומומחים מהאקדמיה. הצוות התכנס על מנת לבחון את אפשרות שילוב הגישור בהתדיינות בסכסוכים מנהליים, הנוגעים להפעלת סמכותן של רשויות ציבוריות, באופן שיטתי ומערכתי. פעילות הצוות כללה דיונים עקרוניים לצד בחינת מקרי בוחן רלוונטיים, בישראל ובארצות הברית, בהשתתפות מומחי הצוות לצד מומחים חיצוניים.
- הדיונים שנערכו במסגרת פעילות הצוות ומקרי הבוחן שנבחנו במהלכה העלו כי יישום שיטתי של גישור על סכסוכים מנהליים הוא אפשרי, ואף נושא עימו פוטנציאל ליתרונות ניכרים, ובהם העמקת אמון הציבור ברשויות ובמערכת השיפוט, שינוי תרבות השיח וביסוס דפוסי הידברות ודיאלוג, ייעול וחסכון זמן שיפוטי, וכן התמודדות משופרת עם סכסוכים מורכבים וגיבוש פתרונות אפקטיביים.
- במקביל, העלו דיוני הצוות כי לאור אופיים הייחודי של הסכסוכים המנהליים, יש ליישם את הליך הגישור ביחס אליהם באופן מותאם, מתוך מודעות לייחודם והבטחת הגנה על עקרונות המשפט הציבורי.
- לאור כל האמור, גיבש הצוות המלצה להפעיל תוכנית גישור ניסיונית (תכנית פיילוט) באחד מבתי המשפט לעניינים מנהליים בישראל. בתמצית, על פי המוצע תפעל התוכנית בליווי צוות היגוי, תכלול קבוצת מגשרות ומגשרים מתאימים שעברו הכשרה ייעודית, בראשות מוביל.ה שיפוטי.ת בבית המשפט בו תפעל התכנית, ומוביל.ת התכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט. במסגרת התוכנית, יופנו לגישור הליכים מנהליים מתאימים, שיאותרו ככלל בידי גורם שיפוטי, והגישור יתנהל באופן מותאם להקשר המנהלי, תוך חתירה להעצמת האמון בין הצדדים ובליווי הליכי בקרה שיאפשרו למידה מניסיון ושיפורים עתידיים. לאחר השלמת תקופת ניסיון ראשונית, תבחן אפשרות להמליץ על הארכת התוכנית, הרחבתה או סיומה, בהתאם לנתוני התוכנית ותוצריה.
- הצוות מבקש להביא את המלצותיו בפני משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט לטובת בחינת ההמלצות ויישומן.

2. רשימת משתתפות ומשתתפים

- חברות וחברי הצוות הרב-מגזרי:

עו"ד נורית בכרך, מנכ"לית עמותת מוזאיקה – דת חברה ומדינה; **עו"ד נחי בן אור**, מנהל המחלקה המנהלית, פרקליטות מחוז תל-אביב; **פרופ' אריאל בנדור**, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן; **עו"ד ומגשרת אילנית גילעד**, חברת הוועד המנהל בארגון מגשרי ישראל; **עו"ד יאיר גרדין**, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים; **עו"ד ד"ר עמיחי וסרטיל**, שותף במשרד ארדינסט, בן נתן טולידאנו ושות'; **ד"ר רויטל חמי זינימן**, התכנית לניהול ויישוב סכסוכים ומו"מ, מנהלת מרכז הגישור בקמפוס, אוניברסיטת בר אילן; **ד"ר בל יוסף**, הפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו, חוקרת בכירה במכון תכלית; **עו"ד ומגשרת שרי לוז קנר**, מנהלת הקליניקה לגישור ויישוב סכסוכים, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן; **עו"ד נטלי לוי**, מנהלת יחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט; **פרופ' שחר ליפשיץ**, ראש מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן; **ד"ר צילי אליצור נאה**, מנהלת תחום בניית הסכמות, מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן; **גב' רות נחנסון**, סמנכ"לית עמותת מוזאיקה – דת חברה ומדינה; **עו"ד אבינעם סגל אלעד**, ראש אשכול משטרי, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; **עו"ד ומגשר אורי קויתי**, **עו"ד ומגשר מיכה קורמן**, **עו"ד ומגשרת ענת קריב** – נציגי צוות המדינה כצד לגישור, פורום יישוב סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות בלשכת עורכי הדין; **פרופ' יאיר שגיא**, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה; **פרופ' עומר שפירא**, הפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו.[1]

- מרצות ומרצים אורחים:

עו"ד מיכל אדר, **עו"ד רויטל רוטנשטין ענני**, משרד מבקר המדינה; **ד"ר דניאלה ביניש**, מנהלת תכניות משפט וקהילה, עמותת אשלים, ג'וינט ישראל; **עו"ד ומגשר ד"ר עמוס גבריאלי**, שותף מייסד במשרד ע. גבריאלי ושות'; **כב' השופטת חיה זנדברג**, בית המשפט המחוזי בירושלים; **Mr. Robert Fisher**, Chief Circuit Mediator, **Ms. Dina Gold**, Circuit Mediator, United states Courts for the District of Columbia.

- צוות גיבוש התכנית, הנחיה וליווי:

ד"ר נועה יוסף, חוקרת ומובילת קבוצות מחקר, **מר אמיר דדון**, רכז תוכניות, בהובלת **ד"ר צילי אליצור נאה**, מנהלת תחום בניית הסכמות; מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן.

[1] בצוות נטלו חלק עו"ד נחי בן-אור מפרקליטות מחוז תל אביב, עו"ד יאיר גרדין מחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, עו"ד אבינעם סגל-אלעד מייעוץ וחקיקה, ועו"ד נטלי לוי מהנהלת בתי המשפט, וחלקו מידיעותיהם וניסיונם, אך אין בהמלצות הצוות כדי ללמד על עמדתם הרשמית של הפרקליטות, שר המשפטים, הייעוץ המשפטי לממשלה או הנהלת בתי המשפט. כאמור בהמלצות הצוות – הצוות מבקש להביא בפני הגורמים הרלוונטיים את המלצות הצוות לבחינתם.

3. תודות מקרב לב

אנו מודים מקרב לב לכלל חברות וחברי הצוות על ההתגייסות לעבודתו בימים קשים אלה, לאורך תקופה ארוכה בת למעלה מחצי שנה. תודתנו הגדולה נתונה גם לכל המרצות והמרצים החיצוניים שהסכימו לתרום לצוות מזמנם וניסיונם רבי הערך. תודה רבה גם לראש המרכז פרופ׳ שחר ליפשיץ, למנהל המרכז עו״ד אלעד קפלן ולצוות המארגן והמוביל מטעם המרכז.

ההתגייסות והתרומה העקבית מצד כלל השותפים מוערכת עשרת מונים על רקע הנסיבות הקשות שבהן פעל הצוות, במהלך ימי המלחמה שלאחר מתקפת חמאס מיום 7.10.23, שמיני עצרת תשפ״ד.

כולכם תעמדו על הברכה, מתוך תקווה לבשורות טובות ולעתיד טוב יותר.

4. מבוא

הצוות הרב-מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מנהליים פעל במרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי באוניברסיטת בר אילן לאורך שנת 2024, תוך הפגנת שיתוף פעולה נדיר בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי, ארגונים חברתיים ואקדמיה בישראל. בצוות לקחו חלק מומחים מרכזיים בתחומי יישוב הסכסוכים והמשפט המנהלי ממגוון המגזרים, ובהם נציגי הנהלת בתי המשפט, הפרקליטות, מחלקת ייעוץ וחקיקה וחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, לשכת עורכי הדין, ארגון המגשרים, מוזאיקה, המגזר הפרטי ומומחים מן האקדמיה.

כנקודת מוצא לפעילותו הניח הצוות כי מבט רחב על מערכת השיפוט בישראל בעשורים האחרונים מעלה תהליך מתמשך להטמעת הליכי יישוב סכסוכים והליכים לקידום הסדר מוסכם בין הצדדים, וזאת ביחס לסכסוכים אזרחיים ואף ביחס לסכסוכים פליליים הנדונים במסגרתה. בשונה מכך, בכל הנוגע להתדיינות בסכסוכים מנהליים, הנוגעים להפעלת סמכותן של רשויות ציבוריות,[2] לא ניתן להצביע על תהליך דומה להטמעה ומיסוד של הליכי יישוב סכסוכים. זאת, למרות שכיחותה בפועל של פעילות "בלתי רשמית" לקידום הסדר מוסכם בין הצדדים לאותם הליכים. על רקע זה, בחן הצוות את האפשרות לצמצם את הפער בין ההתדיינות בתחומי המשפט המנהלי להתדיינות בתחומי המשפט האחרים, בכל הנוגע למיסוד והטמעת מנגנוני יישוב סכסוכים.

סכסוכים מנהליים נדונים בישראל במגוון ערכאות והליכים. מתוכם, התמקדה עבודת הצוות בסכסוכים מרכזיים הנדונים במערכת השיפוט במסגרת עתירות מנהליות לבתי המשפט לעניינים מנהליים, הפועלים בבתי המשפט המחוזיים (עת"מ), ערעורים על ההכרעות באותן עתירות (עע"ם) או במסגרת עתירות לבג"ץ. אשר להליכי יישוב הסכסוכים שנבחנו, התמקדה עבודת הצוות בהליך הגישור, הליך משא ומתן קונסטרוקטיבי בסיוע גורם ניטרלי שאינו בעל סמכות הכרעה.[3]

הדיונים אותם ערך הצוות ומקרי הבוחן שנבחנו על ידו הובילו למסקנה כי ככלל, הפניה מערכתית של סכסוכים מנהליים לגישור היא רצויה ובת-יישום. פעילות הצוות העלתה כי הדבר נעשה בפועל בעולם וגם בישראל, גם אם כיום באופן שאינו שיטתי וממוסד בבתי המשפט. עוד עלה כי הפניית הסכסוכים המנהליים המתאימים לגישור טומנת בחובה יתרונות פוטנציאליים ניכרים, שאלה העיקריים שבהם:

- העמקת אמון הציבור ברשות.
- שינוי בתרבות השיח וביסוס דפוסי הידברות ודיאלוג, בין הפרט לרשות ובין נציגי גופים וקבוצות שונות.
- יעילות מערכתית, חסכון זמן שיפוטי וקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי.

---

[2] יצחק זמיר "גישור בעניינים ציבוריים" **משפט וממשל** ז 119 (התשס"ד). ביחס לסכסוכים שבין אדם לרשות, הבחין השופט זמיר במאמרו בין סכסוכים שמהותם אזרחית, לבין סכסוכים שמהותם מנהלית, הנוגעים להפעלת סמכות הרשות, ר' שם בעמ' 145. פעילות הצוות התמקדה בעניינים שמהותם מנהלית כהגדרתו של השופט זמיר.

[3] להרחבה ר' למשל מיכל אלברשטין **תורת הגישור** 187-181 (2007).

- התמודדות משופרת עם סוגיות מורכבות ורגישות, מתוך מודעות למכלול הצרכים והאינטרסים הנוגעים בדבר, וגיבוש פתרונות יצירתיים ואפקטיביים.

לצד האמור, בבסיס דיוני הצוות ניצבה הנחת יסוד כפולה ביחס לגישור בסכסוכים מנהליים. על פי הנחה זו, ההשתתפות בגישור, המבוסס על הסכמה ורצון חופשי, אינה פוגעת בסמכותה ובשיקול דעתה של הרשות הלוקחת בו חלק, ואלה נותרים שמורים לה במלואם. בד בבד, ההשתתפות בגישור אינה פוטרת את הרשות מכללי המשפט המנהלי, אשר ממשיכים לחול על הרשות במלואם גם במהלך הגישור. לאור זאת, ונוכח מאפייניהם הייחודיים של סכסוכים מנהליים, על הגישור בסכסוכים אלה להתנהל מתוך התאמה לאותם מאפיינים ומודעות לכללי המשפט המנהלי. באופן זה, במקרים בהם תתגבש בגישור הסכמה בין הצדדים, זו תשקף פתרון אפקטיבי וראוי לסכסוך הנדון, העולה בקנה אחד עם הוראות הדין.[4]

מפגשי הצוות נערכו בימים קשים, בתקופת המלחמה שבעקבות מתקפת החמאס מיום 7.10.23 שמחת תורה תשפ"ד, החל מחודש דצמבר 2023 ועד חודש יולי 2024. כל זאת, לאחר תקופה ארוכה של קיטוב הולך ומעצים בחברה הישראלית. לצד הקושי הרב במישור האישי, הציבורי והלאומי, רבים מאיתנו חשו כי במציאות זו מתעצמת ביתר שאת חשיבות העמקת אמון הציבור ברשויות, פיתוח מנגנוני שיח והסכמה ושינוי תרבות השיח הציבורי בישראל, אליהם חותרת פעילות הצוות, וראו בעבודתו מקור תקווה לעתיד טוב יותר. לו יהי.

[4] להרחבה ר' זמיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 140-147, הכוללים דיון בתנאים המתאימים שבהם על הסכסוך וההליך לעמוד על מנת להבטיח כי הגישור ותוצאותיו יעמדו בעקרונות המשפט המנהלי.

5. פעילות הצוות

מפגשי הצוות הסדירים התקיימו החל מסוף דצמבר 2023 ועד מאי 2024, ולאחר מכן התקיימו מפגשים ייעודיים לגיבוש תכנית הפיילוט והמסמך המסכם. כל מפגש סדיר כלל לימוד תוכן שהועבר בידי חברות וחברי הצוות או מרצים חיצוניים, לצד דיונים בין חברי הצוות. להלן יתוארו בקצרה התכנים שנלמדו ונבחנו באותם מפגשים, עליהם התבססו בסופו של יום מסקנות הצוות.

- **פתיחה ויישור קו**

את מפגשי הצוות פתחו דיקנית הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן, **פרופ׳ מיכל אלברשטין**, וראש מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי הפועל בפקולטה, ודיקן הפקולטה לשעבר, **פרופ׳ שחר ליפשיץ**. בדבריהם, הצביעו פרופ׳ אלברשטין ופרופ׳ ליפשיץ על האתגר והחשיבות הרבה שבעיסוק בשילוב בין גישות יישוב הסכסוכים והמשפט הציבורי דווקא בימים אלה. בהמשך לכך נערך דיון ראשוני בין חברי וחברות הצוות לגבי הממשק בין שני התחומים, יתרונותיו, סיכוניו וחסמים העומדים בפני השילוב ביניהם. לבסוף, סקרה **ד״ר צילי אליצור נאה** מושגי יסוד בסיסיים בתחומי יישוב הסכסוכים והמשפט המנהלי, על מנת לגבש בסיס משותף להמשך השיח בין חברות וחברי הצוות.

- **גישור והתדיינות מנהלית: סקירת המציאות הישראלית הקיימת**

כבסיס להמשך הדיון, נסקרה המציאות הישראלית בכל הנוגע לשילוב גישור במערכת השיפוט האזרחית מחד, וביחס לאופי ההתדיינות המנהלית בפועל מאידך.

ראשית, תיארה **עו״ד נטלי לוי** את אבני הדרך בתהליך הטמעת הגישור במערכת השיפוט האזרחית בישראל, ובהן עיגון הגישור בחוק בתי המשפט, גיבוש מודל המהו״ת, הסדרתו בתקנות סדר הדין האזרחי ויישומו. בהמשך לכך, סקר **עו״ד נחי בן אור** את זירת ההתדיינות המנהלית, וציין כי הפניית הליכים מנהליים לגישור היא תופעה נדירה ביותר, אולם פעילות לקידום הסדר מוסכם בין הצדדים להליכים אלה דווקא רווחת במסגרת הטיפול השוטף בהליכים מינהליים, אף ללא כל צורך בהתדיינות שיפוטית. לדבריו, יש לקחת מציאות זו בחשבון בעת בחינת אפשרות שילוב הגישור בהתדיינות בסכסוכים מנהליים, לצד המתח העקרוני העולה בין הגישור לבין עקרונות המשפט המנהלי, אשר בוחנים את חוקיות המעשה המינהלי ואת אופן הפעלתה של סמכות מינהלית על-ידי רשות מוסמכת, בהתאם לכללי המשפט המינהלי כפי שעוצבו בהלכה הפסוקה.

לבסוף, הציגה **ד״ר צילי אליצור נאה** ממצאים אמפיריים מתוך עבודת דוקטורט,[5] תוך התמקדות בהליכים שהסתיימו בהסדר מוסכם בתיקים מנהליים בבית המשפט העליון (בג״ץ ועע״ם), ובפעילות לקידומו. במסגרת המחקר, סיום מוסכם נמצא כאופן הסיום הדומיננטי ביותר בקרב

[5] צילי אליצור נאה **יישוב סכסוכים בבג״ץ בהסכמה** (חיבור לשם קבלת תואר ״דוקטור למשפטים״, האוניברסיטה העברית 2023).

תיקי המדגם שהסתיימו בין השנים 2011-2017 (כ-40% מהתיקים).[6] אשר לפעילות לקידום הסכמה, זו עלתה כרווחת ביותר בשלב הראשוני שלאחר פתיחת ההליכים, שכן מרבית ההליכים שהסתיימו בהסכמה הסתיימו בשלב זה. במקביל, פעילות שיפוטית לקידום הסכמה אותרה בכ-30% מההליכים שהגיעו לשלב המעורבות השיפוטית. בנוסף על הפעילות ההסדרית הרווחת בתיקים 'רגילים', מבין הליכי הבג"ץ והעע"ם שהוגשו בין השנים 2010-2022 אותרו במסגרת המחקר 13 הליכים שהופנו לגישור, והתאפיינו כולם במורכבות ורגישות מיוחדת.

להשלמת התמונה, יצוין כי בשלבים מתקדמים יותר של עבודת הצוות נסקרו אף מחקרים אמפיריים אחרים המעידים על **שיעור גבוה של הסדרים מוסכמים אף במסגרת ההליכים בבתי המשפט לעניינים מנהליים**. כך, במסגרת מחקר לבחינת העומס השיפוטי שבוצע על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, נבחנו באופן מדגמי סיבות הסגירה של הליכים שונים, בהם הליכי עת"מ במחוזות השונים.[7] בחינת ממצאי מחקר זה העלתה את הנתונים הבאים:

- בבית המשפט המחוזי בירושלים, 22 מתוך 28 תיקי עת"מ שנבחנו נסגרו בהסכמה.
- בבית המשפט המחוזי בבאר שבע, 4 מתוך 6 תיקי עת"מ שנבחנו נסגרו בהסכמה.
- בבית המשפט המחוזי בחיפה, 5 מתוך 11 תיקי עת"מ שנבחנו נסגרו בהסכמה.
- בבית המשפט המחוזי במחוז מרכז, 10 מתוך 13 תיקי עת"מ שנבחנו נסגרו בהסכמה.
- בבית המשפט המחוזי נוף גליל-נצרת, 5 מתוך 6 תיקי עת"מ שנבחנו נסגרו בהסכמה.
- בבית המשפט המחוזי בתל אביב, 8 מתוך 16 תיקי עת"מ שנבחנו נסגרו בהסכמה.

הנתונים המפורטים ממחישים כי בפועל תיקי עת"מ רבים מסתיימים בהסכמה, ולא בפסק דין מנומק לאחר הליך שיפוטי מלא, כפי שתיאר עו"ד בן אור בסקירתו. היקפים ניכרים אלה מאירים את הצורך באסדרת הליכי גיבוש ההסכמות בתיקים אלו, דווקא על מנת לוודא עמידה איתנה בכללי המשפט המנהלי וחיזוק אמון הציבור ברשויות ובמערכת השיפוט.[8] בד בבד, שיעור הפעילות ההסדרית אף עשוי להמחיש את הצורך בהליכים הסכמיים מסוג זה, ואת ההיתכנות הגבוהה להטמעת הליך הגישור במערכת המשפט המנהלי. זאת, בלי לגרוע מן העובדה שהליכים מינהליים, המוגשים לבתי המשפט, מתייתרים לא אחת במסגרת הטיפול השוטף המתבצע בפרקליטות, ללא כל צורך בהתדיינות שיפוטית בהמשך לכך. בהקשר זה יצוין כי ההמלצות המובאות במסמך אינן באות, אפוא, לשנות בדרך כלשהי מהפרקטיקה הנוהגת בהקשר זה והן מתמקדות באפשרות לשקילת הפנייה לגישור מינהלי של ההליכים המתאימים לכך, אשר לא התייתרו בשלבים מוקדמים

---

[6] תיקי המדגם התייחסו להליכי בג"ץ ועע"ם שהסתיימו בין השנים 2011-2017, בדילוגים דו-שנתיים. לפירוט נוסף ר' שם, בעמ' 107-106, וכן צילי אליצור נאה "וגשר הסדק שנפער: תרבות הסדרית בבג"ץ וקריאה לגיבוש מנגנון גישור בג"צי ייעודי" (הוגש לשיפוט).

[7] גלי אביב ודליה ארנטל, "מאגר נתוני סיבות הסגירה של תיקי בתי המשפט המחוזיים, השלום ובתי הדין לעבודה", **מחלקת המחקר של הרשות השופטת** (05.2024). במסגרת המחקר נדגמו מכל 15,000 תיקים במחוזות השיפוט השונים ובערכאות השונות. לצורך סיווג סיבת הסגירה של התיקים השונים הועמד המדגם על בין 80-50 תיקים מכל סוג.

[8] לטענות דומות ביחס לצורך באסדרתה מזווית יישוב הסכסוכים של הפעילות ההסדרית הרווחת במערכת השיפוט בישראל, בכל הנוגע לסכסוכים מסוגים אחרים, ר' למשל Ayelet Sela, Nourit Zimerman & Michal Alberstein, *Judges as Gatekeepers and the Dismaying Shadow of the Law: Courtroom Observations of Judicial Settlement Practices*, 24 HARV. NEGOT. L. REV. 83, 123-125 (2018); קרני פרלמן **יישוב סכסוכים: משפט שיתופי וטיפולי** 236-227, 321-315 (2015).

של הטיפול אלא הועברו להכרעה של בית המשפט, לאחר שהוגשה תגובת הרשות המוסמכת שהחלטתה נתקפת בהליך השיפוטי.[9]

לבסוף יצוין, כי במישור הנורמטיבי והפרשני נזכרו במסגרת הסקירות שני מקורות יסודיים, שאף עליהם התבססו דיוני הצוות הבאים – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם בדרך של גישור (6.1203),[10] וכן מאמרו של השופט בדימוס יצחק זמיר בעניין גישור בסכסוכים ציבוריים.[11] להלן יתוארו מקורות אלה בקצרה.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם בדרך של גישור (6.1203)

ההנחיה מעודדת שימוש בגישור בסכסוכים שהמדינה צד להם, מבלי להבחין בין סכסוכים אזרחיים למנהליים, וכוללת אינדיקציות למקרים המתאימים לגישור כנגד אלה שאין זה רצוי לקיים בהם גישור. ההנחיה כוללת מספר הוראות הנוגעות להתאמת הגישור לסכסוכים מנהליים. זאת, דוגמת שילובם בגישור של צדדים שלישיים העלולים להיפגע (למשל, בסכסוכים העוסקים באיכות הסביבה), דרישה לעמידת הסכם הגישור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "פשרה בתביעה שהמדינה צד לה",[12] דרישה כי כל ההסכמות שיושגו בהליך הגישור יבואו לידי ביטוי בכתב בהסדר הגישור, וחובת מתן תוקף של פסק דין לכל הסדר גישור בעניין תלוי ועומד בבית המשפט.

אשר לסוגיית ייצוג המדינה, קובעת ההנחיה כי בגישור המתנהל לאחר פתיחת הליכים משפטיים זו תיוצג בידי פרקליט, שיש לשאוף כי עבר השתלמות להכרת הגישור, ואשר יפעל מתוך התייעצות עם נציג המשרד הנוגע בדבר, שיוכל אף הוא להצטרף להליך. אשר למגשר בהליך, מציינת ההנחיה כי עליו להכלל ברשימת המגשרים לפי תקנות בתי המשפט (מינוי מפשר), התשנ"ו-1996.[13]

יצחק זמיר "גישור בסכסוכים ציבוריים"

במאמר זה כלל השופט זמיר ניתוח חלוצי ויסודי של אפשרות הגישור בסכסוכים מנהליים, מזווית המשפט הציבורי. בהתבסס על ניתוח המצב המשפטי הקיים, הגיע השופט זמיר למסקנה כי במקרים המתאימים הגישור בסכסוכים מנהליים אפשרי ואף רצוי, וזאת במצבים בהם מוקנה לרשות הציבורית מרחב שיקול דעת לקבלת ההחלטה שבה עוסק ההליך.[14]

סקירת המציאות הישראלית בפועל, לצד המקורות שנזכרו, היוו נדבכים משמעותיים עליהם התבססו דיוני הצוות בהמשך.

---

[9] פירוט נוסף לגבי השלב ההליכי בו מוצע לשלב את ההפניה לגישור במסגרת התוכנית הניסיונית המוצעת ר' להלן בעמ' 24.

[10] הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1203 "יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם בדרך של גישור" (11.8.1999).

[11] ר' ה"ש 2 לעיל.

[12] הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1002 "פשרה בתביעה שהמדינה צד לה – נוהל" (1.10.1984).

[13] תקנות אלה הוחלפו כיום בתקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים), התשע"ח-2017.

[14] ר' זמיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 147, וכן יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך ד 2453-2441 (2017). להתייחסות מאוחרת לניתוח שערך השופט זמיר ר' מיכל אדר ורויטל רוטנשטין ענני "מגשר המדינה: הליכי הגישור בנציבות תלונות הציבור והתמורות שחלו בהם בעשור האחרון", גיליון חגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור 23-16 (2021). המחברות מוסיפות כי לעיתים מתאים לערוך גישור גם במצבים בהם נראה על פניו כי דרישת האזרח אינה תואמת את הוראות הדין, וזאת שכן בתחילת הגישור לא תמיד ניתן לדעת אילו צרכים ואינטרסים ייחשפו ומה יהיה טווח הפתרונות האפשריים. בנוסף, גם במצבים בהם לא ניתן להיענות לדרישת העותר, לעיתים טמון ערך רב בשיפור התקשורת והבהרת שיקוליה של הרשות, באופן שיצמצם את חשש העותר כי ההחלטה בעניינו שרירותית או מפלה, ויגביר את אמונו ברשות. ר' שם.

- **<u>ישראל: מקרי בוחן מקבילים</u>**

בשלב הבא, נבחנו שני מקרי בוחן שיושמו בישראל ונושאים קווי דמיון לפרויקט הנבחן לשילוב הגישור בהתדיינות המנהלית.

ראשית, הוצגה בפני חברות וחברי הצוות **תכנית הגישור הפועלת החל משנת 2008 בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה**, וזאת בידי חברת הצוות **עו"ד ומגשרת ענת קריב**, יחד עם **עו"ד מיכל אדר ועו"ד רויטל רוטנשטין עננ**י ממשרד מבקר המדינה. במבט כולל, צוין כי הקמת התכנית לא היתה פשוטה ודרשה מסירות ומחויבות, אולם ברבות השנים הוטמעה התכנית באופן מרשים עד כי כיום מועברים אליה כ-300 תיקים בשנה, והמשרד פועל להכשרת כלל עורכי הדין הפועלים בה כמגשרים במסגרת עבודתם. אשר לאופן פעילות התכנית הודגשו מספר מאפיינים מרכזיים הנוגעים לאופיו המיוחד של גישור ציבורי, ובהם חשיבות יידוע הצדדים לגבי אופי התהליך, ובירור הצרכים והחששות שלהם; הבטחת הסכמת הצדדים להשתתף בגישור; הבטחת סודיות לצדדים ביחס לתוכן ההליך; הבטחת הפרדה בין צוות הגישור לבין צוות הבירור הרשמי; נכונות להתייחס ולהכיר בפגיעה רגשית; מודעות והתייחסות לפערי כוחות בין הצדדים; נכונות לערב גורמים נוספים העשויים לסייע בגיבוש פתרון; נכונות לגבש פתרון יצירתי שלא היה מתאפשר במסגרת הסעדים בהליך רשמי; חשיבות מינוי 'נאמן גישור' ברשויות המתדיינות, וחשיבות הגדרתו של גורם מרכזי במשרד המבקר המסייע בניהול, הדרכה וייעוץ בכל הנוגע להיבטים שונים של הליכי הגישור.

שנית, הציגה **ד"ר דניאלה ביניש** את **תהליך פיתוח בתי המשפט הקהילתיים, כמודל להטמעת מערכת בעלת מאפיינים שיתופיים ומוכווני-אדם במסגרת מערכת השיפוט האדוורסרית בישראל**. כפי שתואר, אבני דרך מרכזיות בתהליך קידום הפרויקט כללו הקמת ועדת היגוי בהשתתפות כלל הגופים הרלוונטיים ומינוי גורם אחראי בכל אחד מהם, מחקר וגיבוש מדיניות, עריכת פיילוט מצומצם בשני בתי משפט בליווי הוועדה ותוך למידה מניסיון, הרחבת הפרויקט ולבסוף עיגונו בחקיקה.

- **<u>ארה"ב: מבט משווה</u>**

מפגש זה התמקד בסקירת תכנית הגישור הפועלת בבית המשפט הפדרלי העיקרי בארה"ב המתמחה במשפט מנהלי – בית המשפט הפדרלי לערעורים של מחוז DC, הידוע בכינויו ה-DC Circuit.

ברקע הדברים, סקרה **ד"ר צילי אליצור נאה** את **תהליך שילובם של הליכי יישוב הסכסוכים, והליכים הסדריים אחרים, במערכת השיפוט הפדרלית**. לאורך שנות ה- 90 נחקקו בארה"ב חוקים המטמיעים את רעיונות יישוב הסכסוכים במערכת השיפוט הפדרלית האזרחית, וגם בתהליכי התקנת תקנות וקבלת החלטות מנהליים. במקביל, הוקמו במערכת השיפוט תוכניות גישור ומוסדה בה הליכים נוספים שנועדו לקדם הסדר בין הצדדים, בדגש על ועידת הסדר שיפוטית (Settlement Conference), במסגרתה הוסמך השופט לקיים ישיבות נפרדות עם הצדדים בהסכמתם לשם קידום הסדר מוסכם. להליכים אלה מופנים באופן שגרתי תיקים שהרשויות הפדרליות צד להם. בד בבד, הואיל ובשיטה האמריקאית נתפסת ההתדיינות המנהלית כענף של ההתדיינות האזרחית, לא פסח

התהליך גם על בית המשפט הפדרלי המתמחה בסכסוכים מנהליים, ואף במסגרתו הוקמה תכנית גישור הפועלת במשך שנים ומטפלת דרך קבע בתיקים מנהליים.[15]

על רקע זה, התקיימה **פגישה מקוונת עם מנהל תכנית הגישור של ה-DC Circuit, מר רוברט פישר, ועם גב' דינה גולד, מגשרת בתכנית**. כפי שעלה מן הסקירה שהעבירו, תכנית הגישור פועלת ברצף משנת 1987 ואליה מופנים הליכים מגוונים, בהם כאלה המקבילים להליכים מנהליים בישראל, במסגרתם נתקפות החלטות מדיניות, רגולציה או צווים. פעילות התכנית מבוססת על צוות מצומצם של מגשרים המועסקים ישירות על ידי בית המשפט, ולצדם פאנל של מגשרים מתנדבים שהוכשרו לכך. להלן היבטים מרכזיים שעלו במסגרת הסקירה:

- נראה כי התוכנית מבוססת על הנחת מוצא לפיה הגישור מתאים לטיפול בסכסוכים מנהליים כמעט ללא התאמות מיוחדות, למעט הכשרת וכשירות המגשרים.
- התהליך נפתח בהערכה ראשונית של כל תיק על בסיס כתבי הטענות בידי צוות תכנית הגישור - האם יש פוטנציאל לסיוע לצדדים לקדם הסכמות? האם יש מניעה עקרונית להפנות לגישור?
  - מעטים המקרים שבהם מקרה נתפס כלא מתאים לגישור, למשל, במקרה בו לב ההליך עוסק בטענת היעדר סמכות, או כאשר מתעורר צורך מובהק בתקדים מחייב (לא מתאים), לעומת מקרים אחרים העוסקים בטענות בעניין אופן הפעלת הסמכות או היעדר הפעלתה (מתאים).
  - רוב המקרים יתאימו לגישור. דוגמאות שעלו: כאשר מדובר בשחקנים חוזרים, בריבוי הליכים ובסכסוך מורכב; סוגיה חוזרת (מניעת סכסוכים עתידיים); כאשר הסכסוך נוגע בפסיקה סותרת, או בפסק דין שניתנה בו דעת מיעוט; מקרים בהם יש רצון להימנע מתקדים, ועוד.
- פניה לצדדים בידי צוות התכנית (בנפרד) - (1) הסבר על התהליך; (2) בירור - האם מבחינתם יש מניעה לגישור ומדוע? (3) קבלת הסכמתם (וולונטאריות).
- דגש על הסכמת הצדדים להשתתף בגישור, גם במקום שיש סמכות לחייב אותם לכך.
- נראה שנוהגים להיפגש תחילה ביחידות עם כל צד ורק לאחר מכן עוברים לפגישה משותפת.
- יצירת בהירות לגבי זהות הנציגים בחדר הגישור וזהות הגורמים בעלי הסמכות לקבל החלטות, שאינם בהכרח מצויים בחדר הגישור. וודאות בדבר קיומו של קשר ישיר בין נציג המדינה בחדר ובעל הסמכות הרלוונטי.
- יצירת מודעות אצל המגשרים לפערי הכוחות בין הצדדים. אלו אינם פוסלים שימוש עקרוני בגישור ומצופה מהמגשרים להתייחס אליהם במידת הצורך במסגרת התהליך (לשקף, ליצור פסק זמן לצורך קבלת החלטות).

[15] ר' צילי אליצור נאה "יישוב סכסוכים בבג"ץ? דברים שרואים מבתי המשפט הפדרליים לא רואים מכאן" **מחקרי משפט** לה(2) 2024.

- הבטחת סודיות וחיסיון - התהליך חסוי. ההסכם כעיקרון מתויק בתיק בית המשפט ועשוי להיות פתוח לעיון הציבור. סודיות תחול רק באישור מיוחד של גורמים בכירים במערך הייצוג המשפטי של המדינה.
- קיימת נכונות לשלב גורמים רלוונטיים שיכולים לסייע אף אם הם אינם חלק מההליך המשפטי .
- מתן אפשרות לבחינת מכלול האינטרסים של הצדדים.
- מתן אפשרות לבחון מגוון פתרונות, לרבות כאלו שאינם מתאפשרים בהליך המתנהל בבית המשפט.
- הפעלת התכנית ללא הטלת כל עלות נוספת על הצדדים.

- **<u>דיון עקרוני: נקודות מבט משלימות</u>**

את התוכן שנלמד לאורך מפגשי הצוות השלים פאנל תיאורטי ומעשי בהשתתפות פרופ׳ אריאל בנדור, עו״ד ומגשר ד״ר עמוס גבריאלי, וכב׳ שופטת בית המשפט המחוזי בירושלים חיה זנדברג.

במסגרת הפאנל הדגישה **השופטת זנדברג** יתרון מרכזי של הגישור בהליכים מנהליים בראייתה, והוא האפשרות לראות את התמונה במלואה כתוצאה מן הפתיחות המתאפשרת בגישור, ובכלל זה שקילת השלכות רוחב. לצד זה, פירטה השופטת זנדברג מאפיינים של הליכים המתאימים יותר לגישור, ובהם מקרים לגביהם עולה חשיבות עקרונית בגיבוש הסכמות, לצד מקרים קונקרטיים שהשלכות הרוחב שלהם מוגבלות בהיקפן. השופטת זנדברג סיכמה כי בראייתה קידום גישור בהליכים מנהליים הוא רעיון חשוב ויצירתי, הרלוונטי ביחס לפלח משמעותי של הליכים מסוג זה. בהמשך לכך, תיאר **עו״ד גבריאלי** את תהליך האבולוציה של הגישור בישראל, במסגרתו הלך הגישור והוטמע גם בתחומים שנתפסו בעבר ככאלה שאינם ברי-גישור, עליהם נמנה בראייתו גם תחום המשפט המנהלי. אשר לאתגרים העולים ביחס לגישור מול רשויות בתחום זה, כגון סוגיית הנציגות והחשש מגיבוש הסכמים לא-הולמים בחסות חדר הגישור, הציג עו״ד גבריאלי מענה ופתרונות שגובשו על ידו לאורך השנים, תוך התייחסות למקרי בוחן הממחישים את יתרונו של הגישור בסכסוכים מנהליים. להשלמת הפאנל, דן **פרופ׳ בנדור** בנקודות המתח בין הגישור לבין עקרונות המשפט המנהלי, לאור הנחיית היועץ בעניין יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם בדרך של גישור. לאחר הצפת הקשיים העולים ביחס לגישור בתחום זה, דוגמת חששות לפגיעה בשוויון, היעדר שקיפות וסמכויות בינאריות, הציע פרופ׳ בנדור דרכי התמודדות אפשריות, דוגמת אישור בית המשפט להסכם שהתגבש, הוספת אלמנטים של שקיפות והסכמים שיתפקדו כמעין תקדים מחייב.

להשלמת התמונה יוער כי לצד התכנים שהוצגו ונדונו, את מפגשי התכנית ליוו חומרי קריאה נוספים, ובהם הצעות מטעם פרופ׳ שחר ליפשיץ ומטעם ד״ר צילי אליצור נאה להטמעת מנגנוני יישוב סכסוכים בבג״ץ.[16]

- **<u>תהליך גיבוש התכנית הניסיונית</u>**

על בסיס הדיונים והתוכן שנבחן לאורך המפגשים, החל הצוות בתהליך לגיבוש התוכנית הניסיונית המוצעת. חברות וחברי הצוות התחלקו לארבעה צוותי-משנה שעסק כל אחד מהם בהיבט אחר של התוכנית המתגבשת.[17] מסקנות צוותי המשנה הוצגו למליאת חברי הצוות כולם, ונדונו על ידם. בהמשך לכך גובשה טיוטה כתובה שהופצה לחברי הצוות, ועל בסיסה הועברו הערות בכתב והתנהלו דיונים נוספים במפגשים מקוונים בין חברי הצוות, עד גיבוש הסכמה.

במקביל נאספו נתונים ממערכת ״נט המשפט״ וממחקרים קודמים שבוצעו לבחינת העומס השיפוטי בבתי המשפט בישראל, על מנת לגבש תמונה על היקפם של הליכי העת״מ ואופי ההליך בעניינם, כפי שפורט לעיל ויפורט בהמשך.[18]

על רקע זה, להלן יוצגו מאפייני התוכנית הניסיונית עליהם הסכימו חברות וחברי הצוות.

---

[16] שחר ליפשיץ ״מעתירה ציבורית לבניית הסכמות חברתיות: כיצד תוכל מערכת המשפט לקדם הסכמה חברתית בסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית״ **מחקרי משפט** לה2 (2024), וכן אליצור נאה, לעיל ה״ש 15.

[17] בצוותי המשנה נכללו צוות הפניה לגישור, צוות פרופיל המגשרים, צוות מימון ומסגרת ארגונית, וצוות שקיפות והתאמת הגישור לסכסוכים מנהליים.

[18] לפירוט הנתונים שנבחנו ביחס לתיקי עת״מ על בסיס מערכת נט-המשפט ומחקרי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, ר׳ לעיל בעמ׳ 7-6 ולהלן בעמ׳ 17-16.

6. התוכנית הניסיונית המוצעת

6.1. נקודות מוצא להפעלת התוכנית

התוכנית הניסיונית המוצעת מבוססת על נקודות המוצא הבאות, שבלטו לאורך דיוני הצוות:

- במציאות הקיימת, רווחת בהתדיינות בהליכים מנהליים פעילות בלתי-רשמית לקידום הסכמה בין הצדדים, ושיעור ניכר ביותר בקרב הליכים מסוג זה מסתיים בהסכמה ולא בהכרעה.
- בכל הנוגע לסכסוכים מנהליים מסוגים מסוימים, ניהול הליך גישור באופן מקצועי יוביל להטבה ולתוצאות משופרות בהשוואה למציאות הקיימת, בכל הנוגע לאיכות פתרון הסכסוך ולמישור היחסים והאמון בין הצדדים.
- הפנייתם לגישור של סכסוכים מסוג זה תתרום אף לחסכון זמן שיפוטי יקר, לקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי ולייעול מערכת השיפוט המנהלית.
- מטעמי יעילות, מוצע להתחיל בהפעלת התכנית הניסיונית במצב המשפטי הקיים, ללא שינוי בחקיקה או בתקנות סדרי הדין.[19] במצב זה, הפניית הליך לגישור יכולה להתבסס על הסכמת הצדדים בלבד, ללא מנגנון לחיוב הצדדים, אף לא בפגישה ראשונית עם מגשר.ת. תנאים אלה מחייבים תשומת לב מיוחדת להיבטים הנוגעים לתמרוץ הצדדים להסכים לקחת חלק בתכנית על מנת להבטיח את סיכויי הצלחתה.
- בטווח רחוק, בהתאם לתוצאות התכנית וככל שיוחלט למסדה, מוצע לבחון את עיגון ההפניה לגישור בתקנות המסדירות את ההתדיינות המנהלית, ולשקול את הצורך בעיגונה אף בחקיקה.

6.2. מבט כללי

- **מטרות התוכנית הניסיונית ומדדי הצלחה עיקריים**

התוכנית הניסיונית נועדה להביא למימוש מיטבי של יתרונות הגישור ביחס לסכסוכים מנהליים מתאימים, וזאת באופן מקצועי ובהתאם לעקרונות המשפט הציבורי, תוך ניהול תהליכי בקרה והערכה של מידת מימוש אותם יתרונות.

יתרונות הגישור שאל מימושם חותרת התוכנית נוגעים לשיפור מערכות היחסים בין הצדדים, לאיכות פתרון הסכסוך הקונקרטי, וליעילות המערכתית. בהתאם לכך, תבחן התוכנית במדדי הצלחה מוגדרים לבחינת עמידתה ביעדיה:

[19] בהתייחס להנחה כי ניתן להפעיל את התכנית במצב המשפטי הקיים, ר' זמיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 126-130, המנתח את לשון החוק וקובע כי ניתן להפנות סכסוכיםמנהליים מתאימים לגישור בהתבסס על החקיקה הקיימת. כן ר' הדיון שם בעמ' 139-158, בו מביע השופט זמיר עמדתו כי הפניית סכסוכים מנהליים לגישור במקרים המתאימים מהווה אף מהלך ראוי.

- הגברת אמון העותרים ברשויות המתדיינות ובמערכת השיפוט.
- איכות פתרון הסכסוך: הגברת שביעות רצון הצדדים מתוצאות ההליך.
- חיזוק דפוסי הידברות עתידיים בין העותרים לרשויות ולשאר הצדדים המעורבים.
- חסכון זמן שיפוטי וקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי.

יצוין, כי מטרות אלה הולמות את יעדיו האסטרטגיים של משרד המשפטים כפי שנקבעו בשנת 2023, וביניהן ייעול מנגנונים ליישוב סכסוכים משפטיים, במסגרת צמצום פערי נגישות למשפט והרחבת הגישה לצדק (Access to Justice), וכן העמקת הקשר בין הרשויות לציבור וחיזוק אמון הציבור בהן.[20]

בנוסף, מטרות התוכנית אף עולות בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הבאה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה 208 מחודש פברואר 2023, המורה על הקמת צוות בין-משרדי אשר תכליתו לבחון דרכים לייעול השירותים המשפטיים והפחתת העומס על בתי המשפט, ובכללן העברת הליכים מתאימים למנגנוני יישוב סכסוכים בהסכמה.[21]

- **התוכנית הניסיונית: תיאור כללי**

<u>צעדים מקדמיים</u>

מוצע להפעיל את התוכנית הניסיונית באחד מבתי המשפט לעניינים המנהליים, לאחר השלמת סדרת צעדים מקדימים הנדרשים לשם כך. ראשית, יש למנות **מוביל.ה לתוכנית ביחידת הגישור** בהנהלת בתי המשפט, וכן למנות **מוביל.ה שיפוטי.ת** האמון.ה על התכנית בקרב השופטים המנהליים באותו בית משפט – בשאיפה סגן.ית נשיא.ת בית המשפט, האמון.ה על ההליכים המנהליים.

במקביל, יש לאתר ולהרכיב **קבוצת מגשרות ומגשרים מתאימים**, שיעברו **הכשרה ייעודית**, וכן מוצע לערוך **הכשרה מותאמת אף לשופטים המנהליים** בבית המשפט הנבחר. הכשרה זו תתייחס בין היתר לעקרונות הגישור, להתאמות הנדרשות לסכסוכים מנהליים ולאמות מידה מוצעות להתאמת סכסוכים לגישור, תוך סקירת מקרי בוחן.

עוד מוצע בשלב זה למנות **צוות היגוי לתכנית**, שיכלול את מובילי התכנית בהנהלת בתי המשפט ובקרב שופטי בית המשפט, גורם בכיר נוסף במחלקה המנהלית בפרקליטות המחוז הרלוונטית שיוגדר כ'נאמן.ת גישור', לצד נציגי לשכת עורכי הדין, ארגון מגשרי ישראל, גורם מחקרי וגורם

---

[20] ר' "הערכת מצב 2023 - יעדים אסטרטגיים וכיווני פעולה" **משרד המשפטים** (2023), https://www.gov.il/BlobFolder/reports/moj-stratigic-plans/he/2023-workplan.pdf (08.2024)

[21] החלטת ממשלה 208 "ייעול הליכי תביעות השיבוב והפחתת בירוקרטיה" (24.02.2023). סעיף 3 להחלטה קובע: "להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו ובהשתתפות, בין היתר, של נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים ונציג המועצה הלאומית לכלכלה. הצוות יבחן את ייעול השירותים המשפטיים והפחתת העומס על בתי המשפט. הצוות יבחן הליכים המתאימים להעברה למנגנוני יישוב סכסוכים בהסכמה חלף בית משפט (גישור, תיווך, בוררות וכו') ושילובם של שירותים מנהליים דיגיטליים ואוטומטיים (מערכות להגשה מקוונת, מערכות לקביעת זכאות ומתן מענה באופן אוטומטי). הנהלת בתי המשפט תשתף פעולה עם הצוות במקום שבו היא תתבקש לעשות כן."

אקדמי מלווה בעל מומחיות בתחומי התוכן הנדרשים. הצוות ישמע ארגונים חברתיים וגורמים רלוונטיים נוספים, וכאשר יעסוק בסכסוכים בעלי מאפיינים קהילתיים-חברתיים מודגשים, יזמין וישמע ארגונים בעלי ידע וניסיון בתחום הגישור הקהילתי-חברתי. צוות ההיגוי יגבש בין היתר נהלים מפורטים להפעלת התוכנית, דפי הסבר לצדדים, וכן מתווה ליווי והערכה, הכולל **מדדי הצלחה פרטניים** ואופן מדידתם. בנוסף יקבע הצוות את **אורך תקופת הניסיון הראשונית** של התוכנית.

<u>הפעלת התוכנית וניהול הליכי הגישור במסגרתה</u>

עם השלמת הצעדים המקדמיים, מוצע להתחיל בהפעלת התוכנית, תוך בקרה ומעקב. מבין ההליכים המנהליים המתנהלים בבית המשפט לעניינים מנהליים, מוצע למקד את התוכנית בשלב ראשון בתיקי עת"מ, כסוג ההליך העיקרי והטיפוסי, כשבהמשך תישקל הרחבה לסוגי הליכים נוספים. ככלל, מוצע כי ההצבעה על תיק עת"מ מסוים כמתאים לגישור תיערך בידי השופט.ת שקיבל את התיק לטיפולו בשלב שלאחר הגשת כתבי הטענות. זאת, בדרך של החלטה שיפוטית בה ייכתב כי ההליך נמצא מתאים לגישור. עם זאת, תתכן גם פניה לגישור בשלבים מוקדמים או מאוחרים יותר, בין היתר בעקבות בקשת אחד הצדדים ובהסכמת כל הצדדים להליך.

באותם הליכים לגביהם ניתנה המלצה שיפוטית לפנות לגישור, או בהליכים אחרים בהם הסכימו הצדדים לפנות לגישור, יפנה לצדדים מוביל.ת התוכנית בהנהלת בתי המשפט, ישלח להם הודעה משלימה ובה הסבר נרחב יותר על הליך הגישור, לצד פרטי המגשר או המגשרים ששובצו להליך, ויפעל לקבוע עימם שיחה טלפונית בה ירחיב אודות ההליך וישיב לשאלות. במקרים חריגים המצדיקים זאת ניתן יהיה להציע לצדדים לקחת חלק פעיל יותר בבחירת המגשרים.

לאחר קבלת הסכמת הצדדים יתנהל הליך הגישור בהתאם לכללים החלים על ההליך, תוך התאמה לדגשים הנדרשים ביחס לסכסוכים מנהליים, הכוללים התייחסות לפערי כוחות, לשקיפות ולצורך אפשרי בצירוף צדדים נוספים, והפרדה בין הגישור להליך השיפוטי. לפני תחילת ההליך ובסיומו יתבקשו הצדדים למלא שאלונים לצורך בקרה ומעקב אחר ההליך ותוצאותיו, ובמקביל מוצע כי יעשו זאת אף צדדים לקבוצת ביקורת של הליכים שלא יופנו לגישור.

בסיום הגישור, ככל שגובשה הסכמה ידווח עליה המגשר לבית המשפט, בצירוף הסדר הגישור שגובש לבחינתו בידי השופט לשם מתן תוקף של פסק דין. להסדר תצורף אף הודעה קצרה מטעם הפרקליט.ה המייצג.ת את הרשות הציבורית, לפיה ההסדר נמצא עומד בהוראות הדין, תוך התייחסות לסוגיות מיוחדות ככל שעלו במסגרת גיבושו. אם גובשו במסגרת הגישור הסכמות חלקיות בלבד והסכימו לכך הצדדים, ידווח המגשר לבית המשפט על אותן הסכמות, כשהן חתומות על ידו ובידי הצדדים. בשני המקרים – אם עולה מניעה להזכיר בפסק הדין את עיקרי ההסכמות בין הצדדים או חלקן, הדבר יצוין בהודעה לבית המשפט. ככל שהצדדים לא הגיעו לכל הסכמה, ידווח על כך המגשר לבית המשפט ללא פירוט נוסף וההליך האדוורסרי ימשיך כסדרו.

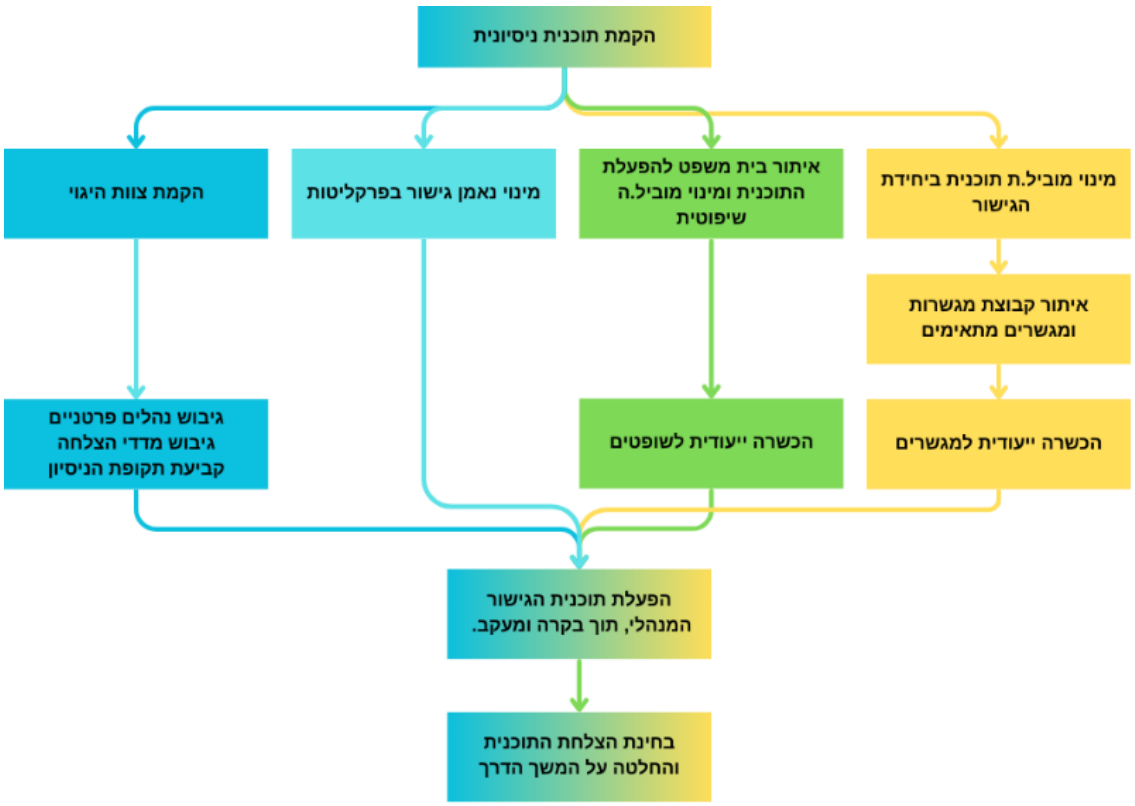
בכל הנוגע להליכים בהם גובש הסכם בין הצדדים במסגרת הגישור, והשופט בהליך מצא לנכון לתת לו תוקף של פסק דין, מוצע כי **פסק הדין יזכיר ככלל את ההיבטים המרכזיים בהסכם ואת עיקרי הרקע העובדתי הרלוונטי.** זאת למען השקיפות ולשם השפעה על האופק הנורמטיבי, למעט מקרים

חריגים בהם ראה השופט בעקבות התייחסות הצדדים כי אין מקום לפירוט במסגרת פסק הדין, וזאת מסיבות ראויות, בהשראת הסייגים הכלולים בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

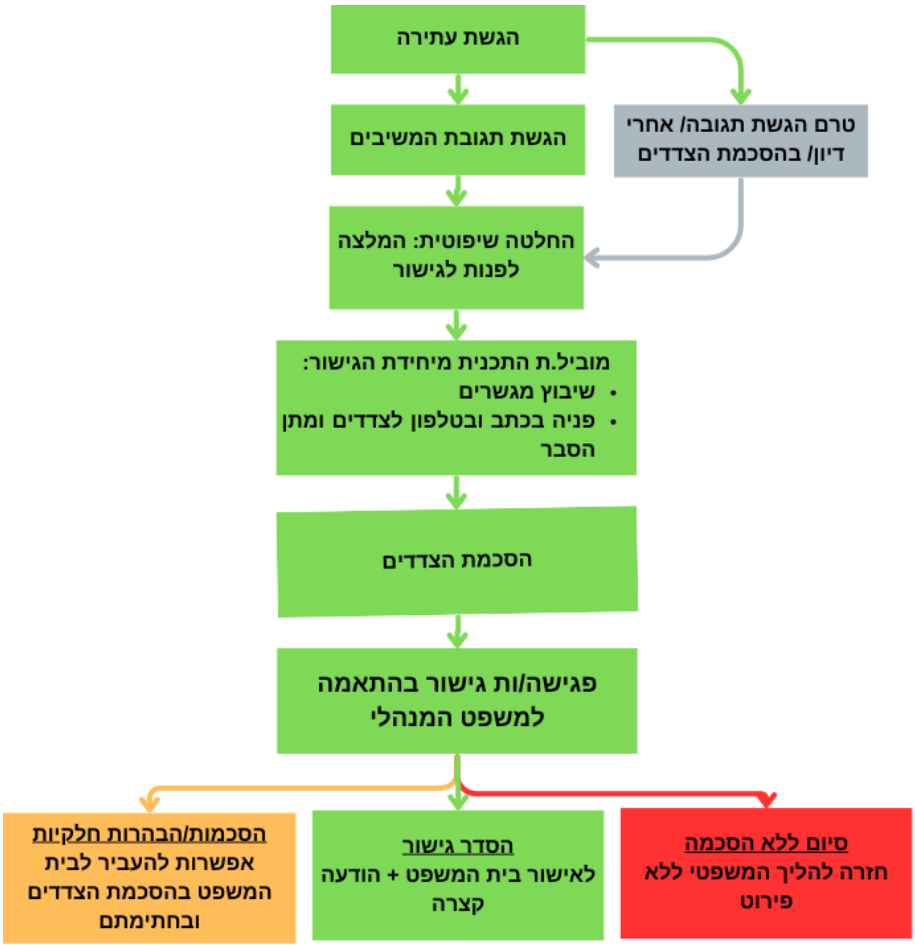
<u>השלמת תקופת ניסיון ראשונה ובחינת המשך דרכה של התוכנית</u>

לאחר תקופת ניסיון ראשונה, שאורכה ייקבע בידי צוות ההיגוי, ירוכזו נתוני השאלונים ותיערך בחינה ראשונית של פעילות התכנית, לשם קבלת החלטות לגבי אפשרות הארכתה, הרחבתה או סיומה בהתאם לנתונים שיתקבלו.

הקמת התוכנית הניסיונית: שלבים עיקריים



הפעלת התוכנית: מבט כללי



- **הערכת עלויות התוכנית ואופן מימונה**

הערכת עלויות התוכנית אל מול החסכון הגלום בה

מוצע לבסס את פעילות התוכנית על גישור שייערך בשכר, בידי מגשרים.ות ראויים ומתאימים, וכן על פעילות מקצועית של מוביל.ה ייעודי.ת לתכנית בהנהלת בתי המשפט. מנקודת מוצא זו נגזרות עלויות להפעלת התוכנית. בד בבד, מוערך כי הפעלת התוכנית תוביל אף לחסכון זמן שיפוטי ולקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי. זאת, עקב ביטול או צמצום הצורך בדיון שיפוטי פרונטלי

ובכתיבת פסק דין באותם הליכים שבהם גישור יוביל לסיום ההליך בהסכמה או להסכמות חלקיות בין הצדדים.

- **עלות הגישור בהליכים שיופנו: בסיס ראשוני להערכה**

לאור ייחודיותה של תכנית הפיילוט המוצעת, קשה מאד לגבש הערכה מדויקת ומבוססת לגבי משך הליכי הגישור שיתנהלו במסגרתה ועלותם המשוערת.

עם זאת, על מנת לספק בסיס להערכה ראשונית, נערכו פניות לגורמים שונים כדי להעריך את משך הגישור במקרי בוחן קרובים ככל הניתן, שאינם זהים – גישור בהליכים אזרחיים שרשות ציבורית צד להם, ובמקביל הליכי גישור בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

אשר לגישור בתיקים אזרחיים שרשות ציבורית צד להם, מגשרים בעלי ניסיון בהליכים מסוג זה העלו הערכות שונות ביחס למשך טיפולם בתיקים מסוג זה, הנעות בין 8-10 שעות להליך, ולמעלה מכך. במקביל, בדיקה שנערכה בהנהלת בתי המשפט ביחס להליכים שהמדינה צד להם והופנו לגישור בשנת 2023 העלתה כי במרבית התיקים שנבחנו (חמישה מתוך שמונה) לא עלה משך הגישור על ארבע שעות, באחד ההליכים נמשך הגישור שמונה שעות, ובשני הליכים התמשך הגישור למעלה משש-עשרה שעות.

בנוגע למשך הגישור בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, ממובילות תכנית הגישור עו״ד אדר ועו״ד רוטנשטין עננ נמסר כי מרבית ההליכים מסתיימים בפגישת גישור אחת, הנמשכת בדרך כלל בין שעתיים (פגישה מקוונת, המתנהלת בתיקים פשוטים יותר), לבין 3-4 שעות (פגישה פרונטלית, המתנהלת בתיקים מורכבים יותר). לצד זאת, מיעוט ההליכים המורכבים ביותר מתמשכים על פני שתי פגישות ולעיתים אף שלוש. זאת, בדרך כלל במצבים בהם הותווה בפגישה הראשונה כיוון פתרון, ונדרשת בדיקת היתכנות או בדיקות נוספות שלו.[22]

כאמור לעיל, מקרי הבוחן שנזכרו לעיל אינם זהים כלל ועיקר להליכים שיתנהלו במסגרת תכנית הפיילוט המוצעת, בין היתר בכל הנוגע לאופי הסכסוכים ולהקשר המערכתי, והם מובאים כבסיס להערכה ראשונית בלבד של משך הגישור שידרש.

אשר לגובה שכר המגשרים, לאור מכלול השיקולים כפי שיפורטו בהמשך המסמך, מוצע לבסס אותו על תעריף צנוע יחסית, שייקבע בהתאם למסגרת התקציבית שתעמוד לרשות התוכנית.

לאור האמור, תובנות מדויקות יותר לגבי משך הגישור ועלותו במסגרת התכנית ניתן יהיה לבסס על הפעלתה למשך תקופת הניסיון הראשונה.

[22] עוד נמסר מעו״ד אדר ועו״ד רוטנשטין עננ, כי מניסיונן השלב המתמשך ביותר הוא דווקא השלב הקודם לגישור – שלב ה״אינטייק״ – השלב שבו צוות הגישור פונה לצדדים לצורך קבלת הסכמתם לגישור. משך הזמן הארוך בשלב זה נדרש בדרך כלל לצורך תהליכי בירור ואישור פנימיים ברשות או ברשויות המעורבות, טרם קבלת ההחלטה בעניין השתתפות הרשות בגישור (שיחה מיום 8.7.2024).

- **עלות העסקת מוביל.ת התכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט**

אחד מגורמי המפתח שעליהם תתבסס הפעלת התכנית הוא מוביל.ת התכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט. כפי שיפורט אף בהמשך, על כתפי מוביל.ת התכנית יונח תפקיד יצירת הקשר עם הצדדים, תוך הסבר על הליך הגישור וקבלת הסכמתם להשתתף בו. בנוסף יהיה אמון מוביל.ת התכנית אף על שיבוץ מגשרים לתיקים, תפקיד שיחייב היכרות עם המגשרים ותחומי התמחותם והתאמה בינם לבין תכני ההליכים. לבסוף, מוביל.ת התכנית יהיה אף חבר בצוות ההיגוי האמון על הכוונת התכנית בכללותה.

על מנת לאפשר את הצלחת התכנית, על מכלול תפקידי מוביל.ת התכנית להתבצע על הצד הטוב ביותר. בד בבד, נוכח מגבלות כוח אדם ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט, האמונה על משימות מורכבות אחרות, לא ניתן יהיה להתבסס על כוח האדם הקיים ביחידה ויידרש כיסוי תקציבי של עלויות העסקת מוביל.ה ייעודי.ת לתכנית במסגרתה. היקף ההעסקה הנדרש מוערך באופן ראשוני בחצי משרה למשך תקופת פעילות התוכנית הניסיונית וההכנות הנדרשות לקראתה.

- **הערכת היקף החסכון בזמן שיפוטי וקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי**

על פי נתוני מערכת 'נט המשפט', בתקופה שבין ינואר 2020 למאי 2024 הוקצו לשופטים בבתי המשפט המחוזיים 18,709 תיקי עת"מ, אשר מהווים 36% מסך התיקים המנהליים שהוקצו בתקופה זו (51,440 תיקים) ו-8.7% מסך התיקים הכללי שהוקצה בערכאות אלו (212,080 תיקים).[23]

במסגרת מחקר לבחינת העומס השיפוטי, שבוצע על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, מצאו אביב וארנטל כי ממוצע זמן טיפול בתיק עת"מ על ידי שופט אורך קרוב ל-6 שעות - כ- 5 שעות ו-51 דקות.[24] מבין מדדי זמנים של 23 תיקים אזרחיים ומנהליים שנבחנו, תיקי העת"מ דורגו במקום 12 במדרג הזמנים המושקעים.[25] נתונים אלו מלמדים על הזמן השיפוטי הניכר המושקע כיום בתיקי עת"מ, ועל היקפם הבלתי-זניח בעומס העבודה של שופטי בתי המשפט המחוזי.

אביב וארנטל מצאו גם כי יום עבודה ממוצע של שופט מחוזי מחולק כלהלן,[26]

- 39% כתיבה
- 20% הכנה לדיונים
- 25% שמיעת דיונים

---

[23] על פי דו"חות "הקצאה ומלאי סיכומי להליך בבית משפט" במערכת נט המשפט, ר' https://www.court.gov.il/NGCS.Web.Site/Reports/ReportAllocatingInventoryProceedingView.aspx (08.2024)הנתונים להלן מתמקדים בתיקי עת"מ, המהווים את סוג ההליכים המנהליים הטיפוסי והעיקרי בבתי המשפט לעניינים מנהליים. בעתיד ניתן להרחיב את הבחינה אף להליכים מנהליים מסוגים אחרים.

[24] גלי אביב ודליה ארנטל "עומס העבודה השיפוטית במערכת בתי המשפט בישראל" **מחלקת המחקר של הרשות השופטת**, 52, טבלה 5(2021). במסגרת המחקר בוצע תיעוד זמנים של עבודת השופטים בין החודשים 1.1.2020- 05.2.2020, לרבות באמצעות תיעוד עצמי של השופטים ותיעוד זמני דיונים על ידי קלדניות, ר' שם בעמ' 33-22. יצוין, כי מחקר זה נערך מספר שנים לאחר מחקר חלוצי בתחום, בהובלת וינשל-מרגל גלון וטרבולוס, שבמסגרתו הוערך הזמן השיפוטי המושקע בתיקי עת"מ בכ-7 שעות ו-25 דקות, ר' שם בעמ' 52.

[25] ר' שם, טבלה 6 בעמ' 54.

[26] ר' שם בעמ' 60-59 (05.2024).

- 2% אדמיניסטרציה שקשורה לתיקים
- 14% עבודה שיפוטית שאינה קשורה בתיקים

בהנחה כי יום העבודה מתחלק באופן דומה גם בהתייחס לעבודה השיפוטית הממוקדת בתיקי עת"מ, הרי שהחלק הדומיננטי ביותר מיומו של השופט.ת מוקדש לדיונים ולהכנה אליהם. משמעות הדבר היא שבהפניית תיקים מנהליים לגישור גלום חיסכון משמעותי בזמן השיפוטי, אף מעבר למשך הדיון עצמו. זאת, נוכח ביטול הצורך בדיון באותם הליכים שיסתיימו בהסכמה בגישור, קיצור משך הדיון באותם הליכים שבהם יגיעו הצדדים להסכמות חלקיות בגישור, וביטול הצורך בכתיבת פסק דיון באותם הליכים שבהעדר גישור היו מסתיימים בהכרעה.

לבסוף, לצד החסכון בזמן השיפוטי יש לקחת בחשבון אף את הערך המערכתי ואת הערך עבור הצדדים הגלומים בקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי בהשוואה להליכים מקבילים.

אופן מימון התוכנית – עקרונות ומודלים לחלוקת העלויות בין הגורמים השונים

מוצע לחלק את עלויות התוכנית בין הגורמים הרלוונטיים באופן מושכל על בסיס שיקולים מעשיים ועקרוניים, על מנת להעצים ככל הניתן את סיכויי יישומה והצלחתה.

כנקודת מוצא, ניתן לפרוש קשת של מודלים אפשריים למימון, בהתאם לחלקה היחסי של המדינה בעלות –

- **מודל תשלום מלא מטעם המדינה** – בדומה לגישורים מטעם הסיוע המשפטי בפרויקט של גישור ממצה זכויות בתיקי משפחה (בהתאם לאמות מידה של זכאות כלכלית).
- **מודל גילום עלויות הגישור במסגרת אגרת פתיחת ההליך** – ללא הטלת עלות הגישור על הצדדים, וזאת כנגד חסכון הזמן השיפוטי באמצעות הגישור.
- **מודל תמרוץ** – המדינה מממנת מספר פגישות ראשונות, או נושאת בחלק יחסי גדול יותר מעלות הגישור בהשוואה לצדדים פרטיים.
- **מודל תשלום עצמאי** – כל צד נושא בחלק יחסי מעלות הגישור באופן שווה. נראה כי יידרש תמריץ נוסף להשתתפות הצדדים, לכל הפחות בשלב התוכנית הניסיונית.

מנקודת מבט המבקשת לעודד פניה להליכי יישוב סכסוכים, ראוי להימנע ככל הניתן מהטלת עלות הגישור על צדדים פרטיים, מעבר לאגרה המשולמת על ידם במסגרת פתיחת ההליך בבית המשפט, וזאת בפרט במסגרת תוכנית ניסיונית שהצלחתה תלויה בהסכמת הצדדים לפנות לגישור. מאידך, אל מול שיקולים אלה עשויים לעמוד אף שיקולי מימון מעשיים כבדי משקל.

על רקע זה מוצע לבסס את מנגנון המימון לתוכנית הניסיונית על העקרונות הבאים:

- הפעלת התוכנית באמצעות מגשרות ומגשרים מתאימים וראויים שיקבלו שכר על עבודתם.
- **מאמץ מירבי למנוע את הטלת עלות הגישור על צדדים פרטיים**, וככל שהדבר לא יתאפשר, מאמץ מירבי לצמצום היקף העלות המוטל עליהם למינימום ההכרחי, על מנת לתמרץ הסכמה לגישור.

- ככל שיתברר כי אין מנוס מהטלת עלות מסוימת של הגישור על צדדים פרטיים:
  - יש לגבש מנגנון סיוע כלכלי ייעודי כדי לאפשר את הפנייתו לגישור של כל הליך מתאים, גם אם לאחד הצדדים קושי כלכלי.
  - בהליכים בעלי אופי ציבורי בולט, ריבוי משתתפים והשלכות רוחב, יש מקום להפעיל מנגנון מימון נרחב יותר שיצמצם עוד את היקף העלות שתוטל על צדדים פרטיים, או אף יבטלה לחלוטין.[27]

מכל מקום, בכל הנוגע לזהות הגורם המממן מטעם המדינה, חשוב לאתר גורם בעל נקודת מבט מערכתית-רוחבית במישור התקציבי. זאת, נוכח החשש כי ככלל הרשויות המתדיינות אינן נושאות בעלות ההליך האדוורסרי, ולפיכך אין להן תמריץ תקציבי להסכים להפניית הליך לגישור, שכן יתרונות יעילות כגון חסכון הזמן השיפוטי נוגעים אליהן רק באופן עקיף.

עוד מוצע לגבש במסגרת התוכנית הניסיונית מנגנון תשלום יעיל ככל הניתן, באופן שיעודד את הרשויות והפרקליטות לקחת חלק בתוכנית.

לבסוף יודגש כי **איתור מקור תקציבי מתאים מהווה שלב קריטי ותנאי יסודי להפעלת התכנית ולהצלחתה**.

[27] זאת, על בסיס הבחנה בין הליכים בעלי אופי פרטי יותר, שעניינם החלטה פרטנית שהתקבלה בעניינו של אדם או תאגיד מסוים, לבין הליכים בעלי השלכות ציבוריות נרחבות, הדורשים ניהול הליך גישור מורכב ורב-משתתפים: הליך בניית הסכמות. אף שמכלול ההליכים המנהליים נושאים אופי ציבורי מסוים, כאשר מדובר בהליך בעל השלכות נרחבות העניין הציבורי בפתרונו מועצם, ובהתאם ראוי להפעיל בעניינו מנגנון מימון ציבורי נרחב שיבטא את מידת העניין הציבורי ויאפשר את השתתפותם בהליך של מלוא הצדדים הנדרשים.

6.3. פירוט התוכנית המוצעת

6.3.1. מסגרת התוכנית

6.3.1.1. בחירת ערכאה מנהלית וצעדים מקדימים במסגרתה

מוצע לקיים את התוכנית הניסיונית באחד מבתי המשפט לעניינים מנהליים הפועלים בבתי המשפט המחוזיים. מוצע לבחור את בית המשפט שבו תפעל התוכנית תוך לקיחתם בחשבון של הקריטריונים הבאים:

- עניין מצד סגן.ית נשיא.ת בית המשפט האמון.ה על עניינים מנהליים בנושא שילוב הגישור בהתדיינות המנהלית, ונכונות להפעיל את התוכנית.
- זמינות וקרבה סבירה מצד קבוצת המגשרות והמגשרים שיקחו חלק בתוכנית.
- היצע תיקים מנהליים מגוון.

במסגרת בחירת בית המשפט המנהלי הרלוונטי, יש למנות מקרב שופטיו המנהליים **מוביל.ה שיפוטי.ת שיהיה אמון על הפעלת התכנית** – בשאיפה סגן.ית נשיא.ת בית המשפט האמון.ה על ההליכים המנהליים. המוביל.ה השיפוטי.ת יהיה חבר בצוות ההיגוי של התכנית,[28] יפעל בתיאום עם שאר חברי הצוות להצלחת התכנית, ויהווה כתובת עבור צוות השופטים המטפלים בתיקים מנהליים בכל הנוגע להפניית תיקים לגישור ולסוגיות אחרות הנוגעות להפעלת התוכנית.[29]

לבסוף, טרם הפעלת התוכנית, מוצע לערוך **הכשרה ייעודית לכלל השופטים המנהליים** בבית המשפט הנבחר. הכשרה זו תתייחס בין היתר לעקרונות הגישור, להתאמות הנדרשות לסכסוכים מנהליים,לאמות מידה מוצעות להתאמת סכסוכים לגישור ולאופן הפניית הליכים לגישור, תוך סקירת מקרי בוחן.

6.3.1.2. מסגרת ארגונית לניהול הגישור

להלן יובאו מספר מודלים אפשריים בנוגע למסגרת הארגונית שבה ינוהל הגישור, שאותם יש לשקול בהתאם להיקף המקור התקציבי שיאותר להפעלת התוכנית:

- **הליך גישור בתוך כותלי בית המשפט** – זאת, דוגמת פעילות יחידת הסיוע בבתי המשפט למשפחה, ומודל יישוב הסכסוכים ממצה הזכויות המופעל בשיתוף פעולה בין הסיוע המשפטי ויחידת הסיוע. **למודל זה יתרון משמעותי, שכן הוא משקף לצדדים באופן מיטבי כי הליך הגישור נערך בחסות בית המשפט ומטעמו.**[30] **במציאות שבה הגישור אינו רווח בהליכים מנהליים, מסר כזה הוא בעל חשיבות מיוחדת, בפרט ביחס לסכסוכים רגישים.**

---

[28] פירוט נוסף אודות צוות ההיגוי של התכנית יובא להלן בעמ' 25-26.

[29] בין יתר תפקידיו של המוביל.ה השיפוטי.ת, מוצע להיעזר בו.ה על מנת להבטיח שיופנו לגישור במסגרת התכנית תיקים בדרגות מורכבות שונות, שיאפשרו התנסות ולימוד בהיקף מיטבי.

[30] ר' Wayne D. Brazil, *Comparing Structures for the Delivery of ADR Services by Courts: Critical Values and Concerns*, 14 OHIO ST. J. ON DISP. RESOL. 715, 750-6, 761 (1999). כדוגמא להליך גישור מנהלי שהתנהל בישראל בין כתלי בית המשפט ניתן להביא את הגישור בבג"ץ 4456/17 **עמותת "הילדים של מיקי" נ' ראש הממשלה** (נבו 9.7.17), בעניין 'משבר הדסה', שהתנהל בין כתלי בית המשפט העליון בהובלת המשנה לנשיאה בדימוס השופט אליקים רובינשטיין, ר' אליצור נאה, לעיל ה"ש 15, בעמ' 5-6.

מאידך, מודל זה מדגיש את ההיבט של 'גישור בצל המשפט', אשר עשוי להפעיל לחץ על צדדים מסוימים ולפגום בעוצמת הוולונטריות מצדם. בנוסף, מודל זה עלול להציב מגבלות מעשיות על היקף הליכי הגישור אותם ניתן לנהל בו זמנית, ויתכן שיש מקום לייעד אותו עבור סכסוכים רגישים או מורכבים במיוחד.

- **הליך גישור במיקור חוץ ע"י מגשרים פרטיים במשרדיהם** – זאת, דוגמת מודל המהו"ת בהליכים אזרחיים. מודל זה מציע גמישות, אך מאידך הוא אינו משקף קשר בין בית המשפט להליך הגישור, וזאת בסכסוכים בעלי מאפיינים ציבוריים, שביחס אליהם הגישור טרם הוטמע. יתכן שניתן לשלב מודל זה יחד עם הראשון.
- **הליך גישור במוסד גישור עצמאי שיוקם לטובת העניין – עתידית,** נראה כי מדובר במודל מיטבי, אולם נושא עלויות גבוהות יחסית. דלכן מוצע לשקול מודל זה בעתיד כפתרון קבע, לצד הליכי גישור מסוימים שימשיכו להתנהל בין כתלי בית המשפט.

6.3.1.3. פרופיל המגשרים

זהות המגשרת המובילה את ההליך, הכשרתה וניסיונה מהווים גורמי מפתח להצלחת הליך הגישור. זאת, במכלול עולמות הגישור, ובפרט בתחום ציבורי, מורכב ורגיש שבו טרם הוטמע הגישור, דוגמת תחום הסכסוכים המנהליים.

בכל הנוגע לאופי המגשרות והמגשרים שאליהם יופנו הליכים מנהליים, במבט עתידי ממליץ הצוות לגבש במישור הנורמטיבי רשימת מגשרים ייעודית המתמחים בגישור מנהלי, בדומה להתמקצעות הייעודית הנדרשת כיום עבור גישור משפחה. מגשרים אלה יידרשו להכשרה מתאימה ולהיקף מספק של ניסיון בעיסוק בתחומי המשפט המנהלי, ומוצע לשקול סיווג נוסף שלהם בהתאם להתמחות בתחומים מסוימים של המשפט המנהלי (דוגמת תכנון ובניה, ארנונה וכד').

אשר לתוכנית הניסיונית, מוצע להפנות במסגרתה את ההליכים המנהליים לקבוצת ממגשרים בעלי ניסיון והכשרה מתאימים, שתגובש מראש. זאת, תוך איזון בין מכלול האילוצים המעשיים והנורמטיביים המאפיינים את המצב המשפטי הקיים, במטרה למקסם את סיכויי הצלחת התוכנית.

כנקודת מוצא, על מגשרי התוכנית הניסיונית לאחוז הן בניסיון גישורי ניכר, והן בהבנה מעמיקה ובניסיון מעשי בתחום המשפטי המנהלי. כן יש לשקול לכלול בקבוצת המגשרים ככל הניתן אף מגשרים המתמחים בתחומים מסוימים בעולם המשפט המנהלי (דוגמת תכנון ובניה, ארנונה וכד').

בנוגע למגשרים הכלולים ברשימת המגשרים הקיימת, להערכת הנהלת בתי המשפט, כיום זו כוללת כעשרה מגשרים בעלי היכרות מספקת עם עולם המשפט המנהלי.

בנסיבות אלה מוצע לבסס חלק ניכר מפעילות תכנית הפיילוט על גישור משותף (Co-mediation), במסגרתו יובלו הליכי גישור מרכזיים בידי שני מגשרים, שיוכלו לספק מענה משלים מתוך עולמות הידע השונים הנדרשים בהליכי גישור מנהליים – מחד, ניסיון ענף בעולמות הגישור מצד אותם מגשרים המנויים ברשימת המגשרים, ולצדם גורם נוסף המגלה הבנה מעמיקה בעולמות המשפט

המנהלי, ולחילופין מומחיות נדרשת אחרת, ואשר עבר הכשרה מתאימה. יצוין, כי בסכסוכים בעלי מאפיינים קהילתיים בולטים, ניתן יהיה לשבץ מגשר.ת מתוך רשימת המגשרים, שהוא גם בעל ניסיון כמגשר קהילתי, לצד מומחה משפט מנהלי כפי שתואר. זאת, באופן גמיש שיאפשר התאמה מיטבית לצרכי הסכסוך הנדון. כך יספק מודל הגישור המשותף מתן מענה איכותי למגוון הצרכים של הצדדים להליך.

בנוסף, מגשרים שיקחו חלק בתוכנית הניסיונית יחויבו כאמור לעבור הכשרה ייעודית קצרה, שתתייחס לסוגיות ייחודיות לגישור בהליך המנהלי, דוגמת פערי כוחות מובהקים, סוגיית השקיפות, ייצוג המדינה וגישה למקבלי ההחלטות, איתור גורמים רלוונטיים שאינם צד להליך וכדומה.

במקביל, יוער כי אף במסגרת התוכנית הניסיונית, ככל שבהליך מסוים יבחרו צדדים לפנות למגשר.ת אחר.ת, אותו יאתרו מיוזמתם ובמימונם, הדבר לא ימנע.

6.3.1.4. הובלה – מינוי מובילים, נאמן גישור וצוות היגוי

לצורך קידום והובלת התכנית, מוצע למנות בראש ובראשונה מוביל.ה לתכנית ביחידת הגישור של הנהלת בתי המשפט. מוביל.ת התכנית יהיה אמון על הובלת הפרויקט בתיאום עם המוביל.ה השיפוטי.ת, ואף יקח תפקיד פעיל בשלב הפניית התיקים לגישור. במסגרת זו, ביחס לתיקים לגביהם ניתנה המלצה שיפוטית לפנות לגישור, או שבהם התבקש גישור בהסכמת הצדדים, יפעל מוביל.ת התכנית לשיבוץ מגשר או מגשרים מתאימים בתיק, ויפנה לצדדים בכתב ובעל פה בבקשה לקבלת הסכמתם, תוך יידוע בדבר המגשרים ששובצו והסבר נרחב על הגישור. כל זאת, לצד חברות בצוות ההיגוי כפי שיתואר להלן, ופעילות בתיאום עם כל חבריו להצלחת התוכנית הניסיונית.

במקביל, כחלק בלתי נפרד מהתוכנית, הצוות ממליץ לאתר בפרקליטות המחוז המייצגת בפני בית המשפט שבו תופעל התכנית, פרקליט.ה בכיר.ה מתאים.ה, בעל ותק וסמכות קבלת החלטות, שיוגדר **כנאמן.ת גישור**.

לאחר הכשרה מתאימה, ימלא הפרקליט.ה נאמן.ת הגישור את התפקידים הבאים:

- יהווה מוקד ידע וגורם מייעץ ומדריך לפרקליטים המייצגים בתיקי גישור ולנציגי המשרדים המעורבים.
- ירכז מבט-על ביחס להליכים שבהם מתנהל גישור באותה נקודת זמן.
- יקח חלק בצוות ההיגוי של תכנית הפיילוט.
- במקרים מתאימים, ימליץ בפני הגורם הממיין על הפניית תיקים מסוימים לגישור.

לצד מינוי גורמי-מפתח אלה, מוצע לגבש **צוות היגוי** שיוביל את התכנית ויעקוב אחר התקדמותה. בצוות יקחו חלק המוביל.ה השיפוטי.ת האמון על התכנית (בשאיפה סגן נשיא.ת בית המשפט האחראי על הליכים מנהליים), מוביל.ת התכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט, נאמן.ת הגישור בפרקליטות, לצד נציגי לשכת עורכי הדין, ארגון מגשרי ישראל, גורם מחקרי וגורם אקדמי

מלווה בעל מומחיות בתחומי התוכן הנדרשים. הצוות ישמע ארגונים חברתיים וגורמים רלוונטיים נוספים, וכאשר יעסוק בסכסוכים בעלי מאפיינים קהילתיים-חברתיים מודגשים יזמין וישמע ארגונים בעלי ידע וניסיון בתחום הגישור הקהילתי-חברתי.

צוות ההיגוי יגבש בין היתר נהלים מפורטים להפעלת התכנית, דפי הסבר לצדדים, וכן מתווה ליווי והערכה, הכולל **מדדי הצלחה הפרטניים** ואופן מדידתם. בנוסף יקבע הצוות את **אורך תקופת הניסיון הראשונית** של התכנית.

6.3.1.5. עידוד רשויות לקחת חלק בתוכנית

סביר כי לא יהיה די במנגנונים שנזכרו לעיל על מנת לעודד רשויות להסכים לגישור בהליכים המתנהלים נגדן בהיקפים ניכרים, לכל הפחות בשלבים הראשונים להפעלת התוכנית. במצב כזה, מוצע לשקול מנגנוני עידוד לא כלכליים, דוגמת פרסום קול קורא בידי גורם ממשלתי סמכותי, הצעת פרס הצטיינות לרשויות המיישבות סכסוכים בהסכמה, עריכת הכשרות וכדומה. זאת, באופן המותאם לרשויות שונות, תוך שקילת המאפיינים הייחודיים להן.

בנוסף, בהמשך הפעלת התוכנית, מוצע לשקול למנות נאמני גישור אף בקרב רשויות מתדיינות, באופן שיאפשר לגבש בהמשך הדרך רשת של נאמני גישור בקרב רשויות המנהל. בכל הנוגע לרשויות מקומיות, תבחן האפשרות למנות כנאמני גישור גורמים מתאימים מקרב מרכזי הגישור בקהילה.

עוד מוצע בשלבים עתידיים לשקול מינוי גורם ייעודי שיעמוד בקשר עם רשויות שונות, יברר את צרכיהן המדויקים, ויפעל להטמעת הגישור ככלי עבודה במסגרת עבודתן השוטפת.

6.3.2. הפעלת התוכנית: הפניה לגישור ומהלכו

מוצע למקד את התוכנית הניסיונית בשלב ראשון בתיקי עת"מ, כסוג ההליך המנהלי הטיפוסי והמרכזי הנדון בבית המשפט לעניינים מנהליים, ומתוכם בתיקים המבטאים סכסוכים שלגישור ערך מוסף פוטנציאלי משמעותי לגביהם, כפי שיפורט להלן. על בסיס הניסיון שיצטבר לאורך הפעלת התוכנית ניתן יהיה לדייק את אמות המידה לבחירת התיקים, ולאפיין סוגי סכסוכים מסוימים נוספים כמתאימים יותר לגישור או להליך אדברסרי.

6.3.2.1. מיון התיקים – אמות מידה מוצעות

על מנת לאתר סכסוכים שלגישור ערך מוסף משמעותי לגביהם, להלן רשימת שיקולים מרכזיים מוצעים. זאת, בהתבסס על אמות מידה שפותחו במסגרת מקרי בוחן שנבחנו בצוות – תוכנית הגישור במשרד מבקר המדינה ותוכנית הגישור הפועלת ב-DC Circuit, לצד האינדיקציות המעוגנות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם בדרך של גישור (6.1203) וכן המלצות שעלו במסגרת מפגשי הצוות.

<u>אמות מידה המצביעות על עדיפות להפניה לגישור</u>

<u>אופי הסכסוך</u>:

- סכסוך מורכב במיוחד הדורש פתרון יצירתי.
- סכסוך המעלה חשיבות מיוחדת לחתור לגיבוש הסכמות לגביו, משיקולים חברתיים-ציבוריים או בשל רגישות העניין.
- סכסוכים לגביהם נדרשים ידע ומומחיות ייחודיים המצויים ברשות הצדדים.
- סכסוכים לגביהם ניכר כי מניעים את הצדדים צרכים, רגשות או אינטרסים כבדי-משקל שקיים קושי לתת להם מענה ראוי ברובד המשפטי.
- סכסוכים לגביהם ניכר כי קיים 'קצר בתקשורת' בין הצדדים.
- סכסוך בו ניתן לראות כמקרה ייחודי בנסיבותיו (דוגמת סכסוכים כספיים, הליכים מסוימים בתחומים כגון חופש המידע, תכנון ובניה או ארנונה).
- מקרים בהם עולה צורך להמנע בנסיבות העניין מיצירת תקדים משפטי.

<u>הצדדים והיחסים ביניהם</u>:

- מערכת יחסים נמשכת בין הצדדים, ולחילופין שיתופי פעולה, או רצון לשיתופי פעולה ביניהם, מעבר לסכסוך הקונקרטי.
- הבעת נכונות מצד הצדדים לגיבוש פתרון מוסכם לסכסוך.
- ריבוי צדדים.
- אינדיקציות לבעלי עניין נוספים שראוי שיקחו חלק בקבלת ההחלטות (במקביל ניתן לשקול לצרפם גם להליך אדברסרי במקרים המתאימים).
- נראה כי סעד שאינו משפטי, ובכלל זה הכרה בפגיעה רגשית, עשוי לתת מענה אפקטיבי לצרכי הצדדים.
- בין הצדדים לסכסוך הליכים משפטיים נוספים, או היסטוריה של הליכים חוזרים, כך שסביר שהכרעה שיפוטית תוביל להגשת הליכים נוספים.

<u>אמות מידה המצביעות על עדיפות להליך אדברסרי</u>

- עולה צורך לחתור ליצירת תקדים משפטי. זאת דוגמת מצבים בהם מוגשים הליכים משפטיים רבים באותו נושא והכרעה שיפוטית תסייע בגיבוש מדיניות שוויונית ואחידה.
- עולה חשש כי צדדים מסוימים להליך אינם מסוגלים לקבל החלטה חופשית ומרצון.
- הסכסוך מתמקד במישור הסמכות ובלב המחלוקת עומדת השאלה האם מוקנית לרשות סמכות לפעול כפי שפעלה.
- עולה עניין ציבורי בגינוי התנהגות של הפרט או הרשות ונדרשת הטלת סנקציה.

6.3.2.2. מיון התיקים – הגורם הממיין ושלב המיון

מוצע כי ההמלצה על הפניית התיק לגישור תתבצע על ידי גורם שיפוטי, על פי שיקול דעתו, וזאת ככלל לאחר הגשת כתבי הטענות מטעם הצדדים.[31] בשלב זה יוכל השופט להמליץ על הפניית ההליך לגישור על סמך העיון בכתבי הטענות, טרם קיומו של דיון פרונטלי, ובמצבים חריגים יוכל להמליץ על גישור אף טרם הגשת תגובת המשיבים לעתירה או בשלבים מאוחרים יותר לאחר דיון. במסגרת המלצתו יוכל השופט גם לחוות דעתו האם קיימים גורמים נוספים שאינם צד להליך, אך רצוי לפעול לצרפם לגישור. המלצת השופט בעניין התאמת ההליך לגישור תעוגן ככלל בהחלטה שיפוטית כתובה.

כעדיפות ראשונה, מציע הצוות כי הגורם הממיין יהיה השופט שמונה לדון בהליך, וכי המלצתו תעוגן כאמור בהחלטה שיפוטית כתובה. במקביל, בהליכים מסוימים שבהם יראה בכך צורך, יוכל השופט לקבוע דיון מקדמי לשם בחינת האפשרות להפנות את ההליך לגישור. בנוסף, לאחר סיום הגישור וככל שיסתיים בהסכמה, יבחן אותו שופט את ההסכם ויחליט האם לתת לו תוקף של פסק דין.

בד בבד, יש לוודא כי לא מופעל כל לחץ שיפוטי על הצדדים להסכים לפנות לגישור, ולהבהיר להם כי הבחירה אם לפנות לגישור נתונה להם במלואה.

עוד יצוין, כי אם יעלה קושי להטיל את תפקיד המיון על השופט הדן בהליך, ניתן לשקול אפשרויות נוספות, במסגרתן ייערך המיון בידי השופט התורן האחראי על מיון התיקים, ולחילופין סגן הנשיא האחראי על ההליכים המנהליים.

לבסוף, בהקשר זה יצוין כי הצדדים ימשיכו לפעול לייתור הליכים מתאימים ולסיומם בהסכמה בשלבים מוקדמים כמקובל. הצוות ממליץ כאמור כי הפניה לגישור תישקל רק ביחס להליכים שלא התייתרו באופן זה אלא התקדמו במסלול האדברסרי והוגשה לגביהם תגובת המשיבים, למעט מקרים חריגים בהם אחד הצדדים ביקש הפניה לגישור בשלב מוקדם והסכימו לכך כל שאר הצדדים, או בשלבים מאוחרים יותר במקרים המצדיקים זאת.

6.3.2.3. התאמת מגשרים להליך, פניה לצדדים וקבלת הסכמתם

לאחר שהתקבלה המלצה לגבי התאמת הליך לגישור בידי גורם שיפוטי, מוצע כי מוביל.ת התכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט ישבץ מגשר או מגשרים מתאימים להליך, ויפנה לצדדים לשם קבלת הסכמתם לגישור. הפניה תיערך בכתב, ותכלול הסבר על הליך הגישור, וציון המגשרים

[31] ככלל מוצע להמתין להגשת תגובה מטעם הרשויות לפני הפניית ההליך לגישור. זאת, על מנת לא להשקיע את משאבי התכנית המוגבלים באותם הליכים הנפתרים בהסכמה ישירה בין הצדדים, אשר מתגבשת לעיתים לאחר הגשת עתירה, ולגביהם ככלל לא תוגש תגובה מתנגדת מטעם המשיבים. להמלצה מקבילה שהועלתה במסגרת מחקר בריטי ביחס לשילוב גישור בהתדיינות מנהלית ר' Varda Bondy, Linda Mulcahy, Margaret Doyle & Val Reid, **Mediation and Judicial Review: An empirical research study** 23-24 (The Public Law Project 2009) https://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/files/MediationandJudicialReview.pdf

ששובצו להליך. במקביל, במקרים חריגים ורגישים מוצע כי שיבוץ המגשרים יתבצע תוך היוועצות עם הצדדים.

בד בבד, בעקבות הפניה הכתובה, יפעל מוביל.ת התכנית לקבוע שיחה טלפונית עם כל צד בנפרד, בה ירחיב אודות הליך הגישור וישיב לשאלות.

אף בהתייחס להליכים שהופנו שלא בעקבות המלצה שיפוטית, אלא בהסכמת הצדדים, יפעל מוביל.ת התכנית ביחידת הגישור לשיבוץ מגשרים מתאימים להליך, וייצור קשר עם הצדדים כאמור לעיל לצורך הסבר נרחב יותר על הליך הגישור טרם יחל.

6.3.2.4. מהלך הגישור

ככל שהתקבלה הסכמת הצדדים לגישור, יועברו כתבי הטענות למגשרים, שיעיינו בהם טרם תחילת הגישור. במקרים חריגים בהם הופנה לגישור הליך טרם הגשת כתבי הטענות מטעם כל הצדדים, יתבקשו הצדדים שטרם הגישו כתב טענות להגיש מסמך חלופי, המתייחס לעובדות המקרה ולעיקרי עמדתם, לאחר בירור פנימי ככל הנדרש. בהמשך לכך, יתנהלו פגישות הגישור בהתאם לכללים החלים על גישור בהליך האזרחי, תוך הפרדה מן ההליך השיפוטי.

בשים לב למאפייניהם הייחודיים של סכסוכים מנהליים, במהלך הגישור ישימו המגשרים דגש על התאמת הגישור למאפיינים אלה, כפי שיפורט להלן.

<u>התמודדות עם פערי כוחות</u>

פערי הכוחות בהליכים מנהליים הם ככלל מובהקים ומהותיים.[32] פערים אלה באים לידי ביטוי באופן טיפוסי בין העותר או העותרים לבין הרשויות המתדיינות, ועשויים להיות רלוונטיים במיוחד ביחס לעותרים הנמנים על קבוצות מוחלשות. לאור חשיבות הסוגיה, מוצע לוודא כי המגשרים מגלים ערנות לגביה ונותנים לה מענה לאורך ההליך, בין היתר בדרכים הבאות:

- וידוא כי כלל הצדדים מיוצגים (לכל הפחות בתוכנית הניסיונית). במקרים חריגים תיבחן אפשרות להסתייע במנגנונים קיימים כדי לספק ייצוג לצדדים שאינם מיוצגים ועומדים בקריטריונים הרלוונטיים.
- עיצוב מרחב שיח מוגן ומכבד, ווידוא כי כלל הצדדים נשמעים.
- במקרים מתאימים – שיקוף פערי הכוחות, שיקוף בוחן מציאות בפני הצדדים, יצירת פסק זמן ואף הפסקת הגישור במקרים קיצוניים.

[32] פערי הכוחות נוכחים כמובן גם במסגרת ההליך המנהלי האדוורסרי, שאף הוא נדרש להתמודד עמם. לצד האמצעים שנזכרו במסמך בהקשר זה, יצוין כי גם במסגרת הגישור חלים על הרשות כלליו המכבידים של המשפט המנהלי, שניתן לראות אף בהם משום אמצעי מהותי למיתון אותם פערי כוחות. ר' למשל Michael Moffitt, *Three Things To Be "Settlement" Not Included Against*), 78 FORDHAM L. REV. 1203, 1218-24 (2009).

<u>נציגות מטעם הרשות הציבורית וגישה למקבלי החלטות</u>

בהתאם לפרטי ההליך, יש לעשות מאמץ להבטיח מנגנון ייצוג אפקטיבי מטעם הרשות בהליך, בין היתר בדרכים הבאות:[33]

- ❖ בחינת גדר סמכות הנציג טרם תחילת הגישור, ווידוא מראש כי הפרקליט.ה המייצג.ת מוסמך לקחת חלק בגישור.
- ❖ הבטחת שיתוף נציגים מתאימים מטעם הרשות, המעורבים ישירות בסוגיות שעל הפרק, לצד הפרקליט.ה המייצג.ת, לכל הפחות בישיבות גישור מסוימות.
- ❖ וידוא כי קיים קשר אפקטיבי בין הפרקליט לבין מקבלי ההחלטות.
- ❖ תיאום ציפיות מראש ביחס לתהליך אישור ההסכמות שיושגו בגישור או הסדר הגישור במלואו, במגמה לייעלו ככל הניתן ולצמצם את החשש להתמשכות-יתר של התהליך.

לשם גיבוש מנגנונים אלה, ניתן לשקול במקרה הצורך להיעזר בנאמן.ת הגישור בפרקליטות ובגורמים בכירים אחרים.

<u>בחינת קיומם של בעלי עניין שנדרש לשתפם בהליך</u>

לאור האופי הציבורי של סכסוכים מנהליים, לצד החיסיון החל על הליך הגישור, יש מקום לבחון במקרים המתאימים –

- ❖ האם קיימים בעלי עניין העלולים להיפגע מההליך או מההסדר וראוי לשתפם בו. ככל שכן יש לפעול לצרפם להליך.[34]
- ❖ במקרים בהם לא ניתן לצרף להליך בעלי עניין מסוימים, ועולה חשש לפגיעה ממשית בהם – בחינה האם עולה חובה להפסקת הגישור, בהתאם להוראות תקנה 8 לתקנות בתי המשפט (גישור), התשנ"ג-1993.

<u>שקיפות</u>

על הליכי גישור חלים באופן מובנה חיסיון וסודיות. ואולם, בהקשר המנהלי עולה חשש כי היעדר השקיפות יפגע בעקרון השוויון (יחס שונה במקרים שווים ללא הצדקה), באינטרס הציבורי (גיבוש הסכמים שאינם עולים בקנה אחד עם אינטרס זה), ובפיתוח הדין.

---

[33] לסקירה אודות מנגנונים מקבילים במערכת השיפוט האמריקאית, המבטיחים גישה של מקבלי ההחלטות להליך הגישור ומעוגנים נורמטיבית בתקנות המסדירות את ההליך ר' אליצור נאה, לעיל ה"ש 15, בעמ' 10.

[34] צירוף צדדים נוספים לגישור הוא תהליך קל יותר בהשוואה לצירופם להליך השיפוטי הפורמלי. ר' למשל בג"ץ 1010/10 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' שר הפנים** (אר"ש 7.8.2016) – עתירה שבה התנהל גישור שאליו צורפו גורמים נוספים שלא היו צד להליך. לפירוט נוסף ר' אליצור נאה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 162-163.

המנגנונים העיקריים להתמודדות עם סוגיה זו ולהגברת השקיפות מתייחסים להסדר הגישור, ככל שיגובש, כפי שיפורט בחלק הבא. במקביל, בשלב הליך הגישור עצמו, מוצע להגביר את השקיפות ביחס לעצם הפנייתו של הליך לגישור, בדרך של סימון ההליך באופן רשמי כהליך שכיום מתנהל לגביו גישור או כהליך שהופנה בעבר לגישור. כל זאת, מבלי לחשוף את תוכן הדיונים בהליך עצמו.

בנוסף, בנוגע לחששות שעלו בהקשר זה יוער כי בכל מקרה חלה על המגשר חובה להפסיק את הגישור במקרה של גיבוש הסדר בלתי חוקי, בלתי הוגן בעליל או הנוגד את תקנת הציבור.[35]

6.3.2.5. סיום הגישור

<u>סיום הגישור בהסכמה</u>

- ❖ העברת הסדר הגישור לשופט המכהן בתיק. אם לטעמם של הצדדים עולה מניעה להזכיר בפסק הדין את עיקרי ההסכמות בין הצדדים או חלקן, הדבר יצוין בהודעה לבית המשפט.
- ❖ להסדר שיוגש לבית המשפט תצורף הודעה קצרה מטעם הפרקליט.ה המייצג את הרשות הציבורית, לפיה ההסדר נמצא תואם את הוראות הדין, תוך התייחסות לסוגיות מיוחדות ככל שעלו כאלה במסגרת גיבושו.
- ❖ השופט יבחן את ההסכמות ויחליט אם ראוי לתת להסכם תוקף של פסק דין.[36]

במקביל, אם הוחלט לתת להסדר הגישור תוקף של פסק דין, מוצע כי ככלל יכלול **פסק הדין את ההיבטים המרכזיים בהסדר ואת עיקרי הרקע העובדתי הרלוונטי.** זאת **למען השקיפות ולשם השפעה על האופק הנורמטיבי**, למעט מקרים חריגים בהם לא ניתן לפרט מסיבות ראויות, בהשראת הסייגים הכלולים בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

לבסוף, יצוין כי בנוסף למנגנונים שגובשו לעיל, גישה ציבורית להסדרי הגישור כשלעצמם עשויה להתאפשר אף בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ותקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), התשס"ג-2003.

<u>סיום הגישור בהסכמה חלקית</u>

- ❖ התיק ישוב להמשך ההליך האדברסרי בפני השופט הדן בו.
- ❖ ככל הניתן תנתן לתיק קדימות בקביעת מועד דיון, על מנת למנוע הימשכות הליכים בשל ניסיון הגישור.
- ❖ ככל שהצדדים גיבשו במהלך הגישור הסכמה חלקית, צמצמו את גדר המחלוקת או הבהירו סוגיות מסוימות, מוצע כי המגשר יוכל לדווח על כך לשופט, בהסכמת הצדדים ובחתימתם

---

[35] –ר' תקנה 8 לתקנות בתי המשפט (גישור), התשנ"ג-1993.

[36] במסגרת דיוני הצוות עלתה אפשרות לבחינה מוקדמת של ההסכם בידי הייעוץ המשפטי לממשלה, בדומה למנגנון בהליכי תובענות ייצוגיות. עם זאת, יוזכר כי בהליכים מנהליים שהמדינה צד להם הרשויות מיוצגות ככלל בידי הפרקליטות המהווה אף היא זרוע של היועץ המשפטי לממשלה, ולכן נראה שאין בכך צורך. ככל שמדובר ברשות שאינה מיוצגת בידי הפרקליטות, ניתן לשקול את המנגנון האמור.

הכתובה על דיווח המגשר. אם לטעמם של הצדדים עולה מניעה להזכיר בפסק הדין את ההסכמות החלקיות או חלקן, הדבר יצוין בהודעה לבית המשפט.

לצד האמור יובהר כי הכללים החלים על הליך הגישור האזרחי יחולו על הליכי הגישור שיופעלו במסגרת התוכנית, תוך הקפדה על הפרדה בין ההליך השיפוטי להליך הגישור, על חסיון הגישור ועל אי-זימון המגשר להעיד במסגרת ההליך השיפוטי.[37]

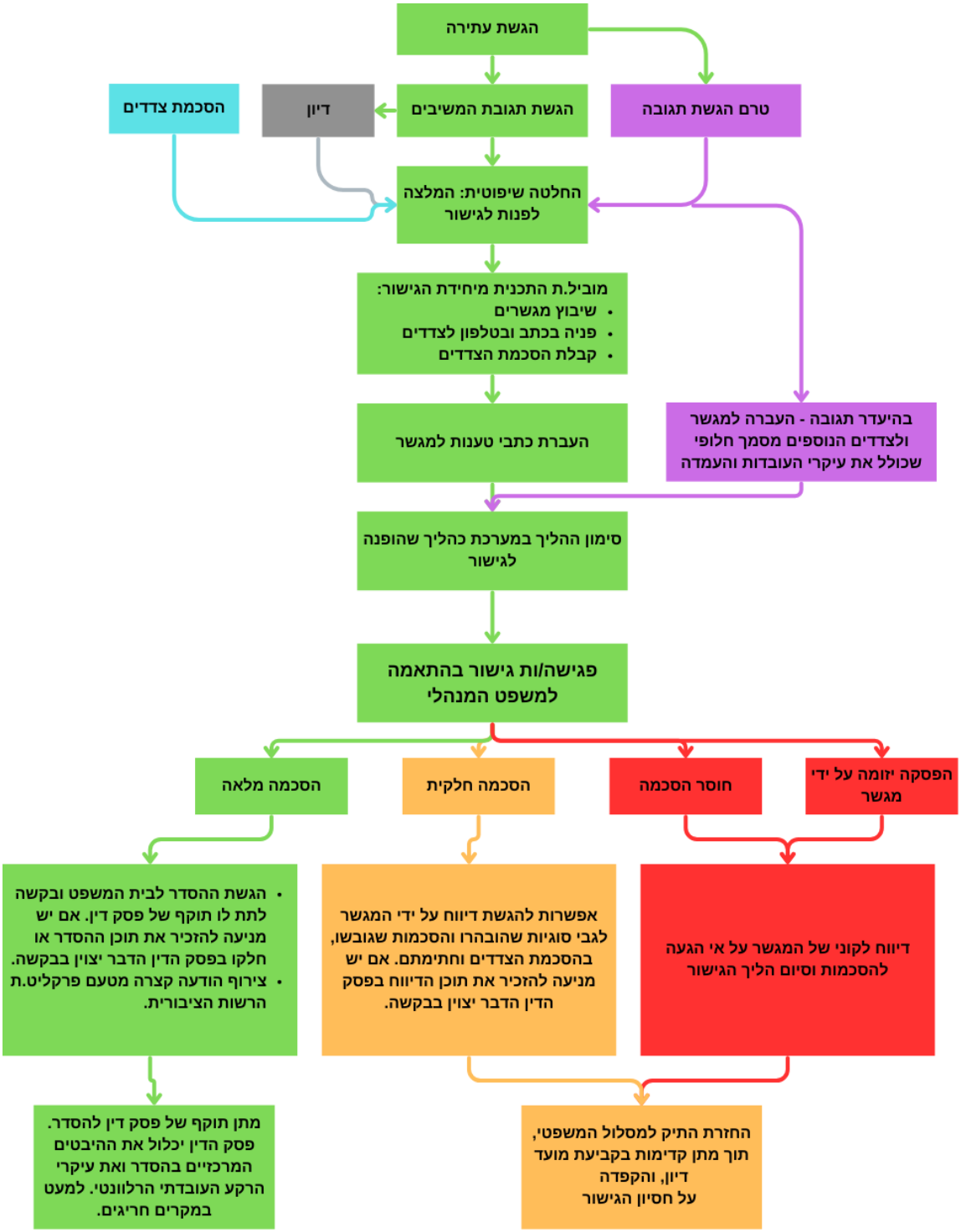
<u>סיום הגישור ללא כל הסכמה</u>

המגשר ידווח על כך לבית המשפט, ללא פירוט נוסף.

התיק ישוב להמשך ההליך האדוורסרי, ככל הניתן תוך מתן קדימות בקביעת מועד הדיון.

[37] ר' סעיף 2 לתוספת לתקנות בתי המשפט (גישור), התשנ"ג-1993.

הפעלת התוכנית: פירוט



6.3.3. ליווי, מדידה והערכה

מטרות התוכנית נוגעות למימוש יתרונות הגישור ביחס לסכסוכים הנדונים. יתרונות אלה נוגעים לשלושה מישורים –

- מישור היחסים, דפוסי השיח ומידת האמון בין הצדדים, בדגש על יחסי עותרים-רשויות, העותרים בינם לבין עצמם ומידת האמון בינם לבין מערכת השיפוט.
- יעילות מערכתית וחסכון זמן שיפוטי.
- איכות פתרון הסכסוך הקונקרטי.

בהתאם לכך, מוצע כי צוות ההיגוי יגבש מתווה ליווי והערכה מפורט, שיכלול מדדים אפקטיביים לבחינת כל אחד מן המישורים בשלבים המתאימים, לפני תחילת הליך הגישור ואחריו.

להלן יועלו מדדים מוצעים מרכזיים לשקילת צוות ההיגוי:

- בחינת מידת האמון בין הצדדים והרשויות לפני תחילת הגישור ואחריו (שאלון דיווח עצמי).
- בחינת מידת האמון בין הצדדים ומערכת השיפוט לפני תחילת הגישור ואחריו.
- בחינת מכלול הזמן השיפוטי שהושקע בהליך שהופנה לגישור, בהשוואה לממוצע בהליכים דומים שלא הופנו לגישור.
- בחינת משך ההליך שהופנה לגישור בהשוואה להליכים דומים שלא הופנו לגישור.
- בחינת דפוסי ההידברות בין הצדדים, על ציר שבין לעומתיות לדיאלוג, לפני הגישור ולאחריו.
- בחינת מידת שביעות הרצון של הצדדים מהליך הגישור, מידת הגינותו ומידת היכולת לבוא לידי ביטוי במהלכו, מידת שביעות הרצון מהמגשרים ומידת הבנת הצדדים וקבלתם את תוצאות ההליך. כל זאת, בהתאם לקריטריונים מקובלים של צדק הליכי, תוך השוואה ככל הניתן למדדים מקבילים ביחס להליכים אדברסריים שהוכרעו בפסק דין.

- לאחר סיום הגישור, ככל שיתאפשר –
  - בחינה מאוחרת של היקף ההליכים המשפטיים החוזרים בין צדדים להליכי גישור, בהשוואה לממוצע מקביל.
  - בחינה מאוחרת של מידת הציות להסדר הגישור, בהשוואה למידת הציות לפסקי דין בהליכים מקבילים.

כאמור לעיל, לאור הנתונים שייאספו במסגרת תקופת הניסיון הראשונה תתקבל החלטה על אפשרות הארכת התוכנית, הרחבתה או סיומה. לצד שקילת כלל הנתונים, ייבחנו במסגרת זו בין היתר סכסוכים בעלי מימד קהילתי-חברתי מודגש, תוך שקילת האפשרות להעמיק את ההיבטים הקהילתיים של גישור בסכסוכים מסוג זה, בהתייעצות עם ארגונים בעלי ידע וניסיון בתחומי הגישור הקהילתי-חברתי ומרכזי הגישור בקהילה.

7. סיכום ומבט לעתיד

הצוות הרב מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מנהליים בחן במסגרת פעילותו מקרי בוחן מעשיים לצד שיקולים עקרוניים, והגיע למסקנה כי הפניה שיטתית לגישור של סכסוכים מתאימים בתחום זה היא בת-יישום ואף רצויה. על בסיס זה גיבש הצוות הצעה להפעלת תכנית גישור ניסיונית בבית משפט לעניינים מנהליים. על פי המוצע, תפעל התוכנית בליווי צוות היגוי, תכלול קבוצת מגשרות ומגשרים מתאימים שעברו הכשרה ייעודית, בראשות מוביל.ה שיפוטי.ת ומוביל.ה ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט. במסגרת התוכנית, יופנו לגישור הליכים מנהליים מתאימים שיאותרו בידי גורם שיפוטי, והגישור יתנהל באופן מותאם להקשר המנהלי תוך חתירה להעצמת האמון בין הצדדים, ובליווי הליכי בקרה שיאפשרו למידה מניסיון ושיפורים עתידיים.

הצוות מבקש אפוא להביא את המלצותיו בפני משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט לטובת בחינת ההמלצות ויישומן.

הצוות מביע את תקוותו כי התוכנית הניסיונית שפרטיה הובאו לעיל אכן תיושם. ככל שכך יהיה, ובעקבות הפעלת התכנית יוחלט על הרחבת שילוב הגישור בהתדיינות בסכסוכים מנהליים ומיסודו, הצוות מציע לפעול לשינוי המצב המשפטי באופן שיגדיר את הגישור בסכסוכים מנהליים וציבוריים כתחום התמחות בפני עצמו, במסגרת מנגנון רשימת המגשרים שאליהם מופנים סכסוכים מטעם מערכת השיפוט. בנוסף ממליץ הצוות להתאים את המנגנון לפעילותן של דמויות בכירות בעלות ניסיון שיפוטי או ניסיון מקיף אחר בתחומי המשפט המנהלי, כל עוד יעברו הכשרה מתאימה בתחום הגישור. לבסוף מוצע לשקול עיגון סטטוטורי של הליך הגישור בהתייחס להתדיינות מנהלית, ובכלל זה הוראות שיבטיחו מנגנון ייצוג אפקטיבי מטעם הרשויות המתדיינות בהליכי גישור מנהליים, לרבות חובת השתתפות או נגישות טלפונית של מקבלי החלטות בישיבות גישור רלוונטיות.

אנו תקווה כי המלצות הצוות יקדמו את תהליך הטמעת הגישור בסכסוכים מנהליים בישראל, תוך קידום העמקת אמון הציבור ברשויות בישראל וגיבוש דפוסי שיח ודיאלוג ראויים במובן הרחב. זאת, ברוח חזונו של השופט זמיר, אשר לשיטתו ביסוד המדינה עומדת אמנה חברתית, ו"**לפי אמנה זאת, כמשמעותה במדינה דמוקרטית, הרשות והאזרח אינם עומדים זה מול זה, משני הצדדים של מתרס, אלא הם, זה לצד זה, שותפים במדינה**."[38]

גיבוש נוסח המסמך המסכם לאור מפגשי הצוות, כבסיס להערות ולתרומת כל חברות וחברי הצוות: ד"ר צילי אליצור נאה וד"ר נועה יוסף

[38] בג"ץ 164/97 **קונטרם בע"מ נ' שר האוצר** פ"ד נב(1) 289, 320-319 (1998).

נספח א': גישור בסכסוכים מנהליים – דגשים והתאמות

כפי שפורט לעיל, הצוות סבור כי יישום הגישור ביחס לסכסוכים מנהליים דורש מודעות והתאמות למאפייניהם הייחודיים ולכללי המשפט המנהלי.

התאמות אלה פורטו לעיל במסגרת ההתייחסות לשלבי התהליך השונים. למען הסדר הטוב, עיקריהן יפורטו במרוכז להלן –

פערי כוחות מובהקים בין הצדדים	• הכשרת המגשרים להתמודדות עם פערי כוחות • מגשרים בעלי מומחיות במשפט מינהלי (תאפשר למגשר להתייחס למצב המשפטי ולסיכוני הצדדים, ככל שיידרש) • עיצוב מרחב שיח מוגן ומכבד • במקרים המתאימים: שיקוף פערי הכוחות, שיקוף בוחן מציאות, יצירת פסק זמן, הפסקת הגישור במקרי קצה. • וידוא כי כלל הצדדים מיוצגים (לפחות בתכנית הפיילוט). במקרים חריגים תיבחן אפשרות להסתייע במנגנונים קיימים כדי לספק ייצוג לצדדים שאינם מיוצגים ועומדים בקריטריונים הרלוונטיים .
אי שקיפות: עלולה לפגוע בעקרון השוויון (יחס שונה במקרים דומים),באינטרס הציבורי (חשש להסכמים הנוגדים את תקנת הציבור) ובפיתוח הדין.	• סודיות וחיסיון חלים על התהליך, אך לא על הסדר הגישור (למעט במקרים חריגים שהדין מאפשר) • שקיפות התהליך – סימון פומבי ביחס לעצם הפניית הליך לגישור, ללא חשיפת תוכן התהליך. • הסדר הגישור ייבחן לצורך קבלת תוקף של פסק דין. • על המגשר חלה חובה להפסיק את הגישור במקרה של הסדר בלתי חוקי, בלתי הוגן בעליל או הנוגד את תקנת הציבור (תקנות הגישור) • גישה להסדרי הגישור על פי חוק חופש המידע ותקנות בתי המשפט (עיון בתיקים) • עידוד שופטים לכלול בפסק הדין הנותן תוקף להסדר את עיקריו, ככל שלא העלו הצדדים מניעה מוצדקת לעשות זאת. • כהמלצה עתידית בלבד, לאחר הפעלת התוכנית הניסיונית וככל שיוחלט למסד את הגישור בהתדיינות המנהלית באופן מלא יותר – שקילת הקמת מאגר ייעודי של הסדרי גישור שיכללו את פרטי ההסדר המהותיים, בכפוף להעלמת זהות הצדדים הפרטיים להליך והיבטים רגישים אחרים הראויים להגנה.
מנגנון ייצוג המדינה בגישור	• שיקוף היקף סמכות הנציג טרם תחילת הגישור.

	• הבטחת שיתוף נציגים מתאימים מטעם הרשות, לכל הפחות בישיבות גישור מסוימות. • וידוא כי קיים קשר אפקטיבי בין הפרקליט לבין מקבלי ההחלטות. • תיאום ציפיות מראש ביחס לתהליך אישור ההסכמות שיושגו בגישור או הסדר הגישור במלואו, ומאמץ לייעלו ככל הניתן.
פגיעה בצדדים לא מעורבים ולא מיודעים (בשל סודיות הליך הגישור)	• איתור ושיתוף צדדים שלישיים העלולים להיפגע מהתהליך או מההסדר • בחינת ההסדר בבית המשפט לצורך מתן תוקף של פסק דין (פיקוח שיפוטי) • חובת הפסקת הגישור במקרים של חשש לפגיעה ממשית בצדדים שלישיים שלא ניתן לשתפם (או אם שותפו אך עולה חשש לגבי אופן ייצוגם או תהליך קבלת ההחלטות בעניינם)