



צוות רב-מגזרי: גישור בסכסוכים מינהליים

מסמך מסכם והמלצה על הפעלת תוכנית גישור ניסיונית בבית המשפט לעניינים מינהליים

אלול תשפ"ד – ספטמבר 2024

כתיבה:

המסמך משקף את הסכמת חברות וחברי הצוות הרב-מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים; נוסח המסמך גובש לאור תהליך עבודת הצוות בידי ד"ר צילי אליצור נאה וד"ר נועה יוסף, כבסיס להערותיהם ותרומתם של כל חברות וחברי הצוות.

עריכה לשונית:

עו"ד שחר פרידמן

עיצוב:

סטודיו ליניקה

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר - כל חלק שהוא מהחומר בחוברת זו. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בחוברת זו אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

© כל הזכויות שמורות למרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, 2026.



תוכן עניינים

5

תקציר

6

רשימת משתתפות ומשתתפים

6

מרצות ומרצים אורחים

6

צוות גיבוש התוכנית, הנחיה וליווי

7

תודות מקרב לב

8

מבוא

10

א. פעילות הצוות

10

פתיחה ויישור קו

10

גישור והתדיינות מינהלית: סקירת המציאות הישראלית הקיימת

(א) הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישוב סכסוכים

12

שהמדינה צד להם בדרך של גישור (6.1203)

13

(ב) מאמרו של יצחק זמיר "גישור בעניינים ציבוריים"

13

ישראל: מקרי בוחן מקבילים

14

ארצות הברית: מבט משווה

16

דיון עקרוני: נקודות מבט משלימות

16

תהליך גיבוש התוכנית הניסיונית

18

ב. התוכנית הניסיונית המוצעת: תיאור כללי

18

נקודות מוצא להפעלת התוכנית

18

מבט כללי

18

(א) מטרות התוכנית הניסיונית ומדדי הצלחה עיקריים

19

(ב) התוכנית הניסיונית: תיאור כללי

22

הקמת התוכנית הניסיונית: שלבים עיקריים

23

הפעלת התוכנית הניסיונית: מבט כללי

23

(א) הערכת עלויות התוכנית ואופן מימונה

(ב) אופן מימון התוכנית: עקרונות ומודלים לחלוקת

26

העלויות בין הגורמים השונים

ג. פירוט התוכנית המוצעת

מסגרת התוכנית

28

28

(א) בחירת ערכאה מינהלית וצעדים מקדימים במסגרתה

28

(ב) מסגרת ארגונית לניהול הגישור

29

(ג) פרופיל המגשרים

30

(ד) הובלה: מינוי מובילים, נאמן גישור וצוות היגוי

31

(ה) עידוד רשויות להשתתף בתוכנית

31

הפעלת התוכנית: הפניה לגישור ומהלכו

31

(א) מיון התיקים: אמות מידה מוצעות

33

(ב) מיון התיקים: הגורם הממיון ושלב המיון

33

(ג) התאמת מגשרים להליך, פנייה לצדדים וקבלת הסכמתם

34

(ד) מהלך הגישור

36

(ה) סיום הגישור

38

(ו) הפעלת התוכנית: פירוט

39

ליווי, מדידה והערכה

40

סיכום ומבט לעתיד

41

נספח: גישור בסכסוכים מינהליים – דגשים והתאמות



הצוות הרב־מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים – אשר פעל במהלך שנת 2024 במרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי באוניברסיטת בר־אילן – משקף שיתוף פעולה ייחודי בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי, הארגונים החברתיים והאקדמיה בישראל. חברות וחברי הצוות כוללים מומחים מרכזיים בתחומי יישוב הסכסוכים והמשפט המינהלי, בפרקטיקה ובתיאוריה, ובהם נציגי הנהלת בתי המשפט, הפרקליטות, מחלקת ייעוץ וחקיקה וחטיבת 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 האפשרות לשלב גישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים, הנוגעים בהפעלת 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 ישום שיטתי של גישור על סכסוכים מינהליים 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 המינהליים, 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 (תוכנית פיילוט) באחד מבתי המשפט לעניינים מינהליים בישראל. בתמצית, על פי המוצע תפעל התוכנית בליווי צוות היגוי, תכלול קבוצת מגשרות ומגשרים מתאימים שעברו הכשרה ייעודית, בראשות מוביל שיפוטי בבית המשפט שבו תפעל התוכנית, ומוביל התוכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט. במסגרת התוכנית, הליכים מינהליים מתאימים, שיאותרו ככלל בידי גורם שיפוטי, יופנו לגישור אשר יתנהל באופן מותאם להקשר המינהלי, תוך חתירה להעצמת האמון בין הצדדים, ובליווי הליכי בקרה שיאפשרו למידה מניסיון ושיפורים עתידיים. לאחר השלמתה של תקופת ניסיון ראשונית, תיבחן האפשרות 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.

© 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 המינהלית, פרקליטות מחוז תל-אביב; **פרופ' אריאל בנדור**, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת 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**, התוכנית לניהול ויישוב סכסוכים ומו"מ, מנהלת מרכז הגישור בקמפוס, אוניברסיטת בר-אילן; **ד"ר בל יוסף**, הפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונן, חוקרת בכירה במכון תכלית; **עו"ד ומגשרת שרי לוז קנר**, מנהלת הקליניקה לגישור ויישוב סכסוכים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן; **עו"ד נטלי לוי**, מנהלת יחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט; **פרופ' שחר ליפשיץ**, ראש מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן; **ד"ר צילי אליצור נאה**, מנהלת תחום בניית הסכמות, מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן; **גב' רות נחנסון**, סמנכ"לית עמותת מוזאיקה – דת חברה ומדינה; **עו"ד אבינעם סגל-אלעד**, ראש אשכול משטרי, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים; **עו"ד ומגשר אורי קוית**, **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, אוניברסיטת חיפה; **פרופ' עומר שפירא**, הפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונן.¹

© מרצות ומרצים אורחים

עו"ד מיכל אדר, **עו"ד רויטל רוטנשטיין ענני**, משרד מבקר המדינה; **ד"ר דניאלה ביניש**, מנהלת תוכניות 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; **Ms. Dina Gold**, **Mr. Robert Fisher**, Chief Circuit Mediator; **Circuit Mediator, United States Courts for the District of Columbia**.

© צוות גיבוש התוכנית, 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, אוניברסיטת בר-אילן.

¹ בצוות השתתפו גם עו"ד נחי בן אור, פרקליטות מחוז תל אביב; עו"ד יאיר גרדין, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים; עו"ד אבינעם סגל-אלעד, מחלקת ייעוץ וחקיקה; ועו"ד נטלי לוי, הנהלת בתי המשפט. כולן וכולם חלקו 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.

© 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 שבעה באוקטובר 2023, שמחת תורה תשפ"ד.

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

הצוות הרב-מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים פעל במרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי באוניברסיטת בר־אילן לאורכה של שנת 2024, תוך הפגנת שיתוף פעולה נדיר בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי, הארגונים החברתיים והאקדמיה בישראל. הצוות כלל מומחים מרכזיים בתחומי יישוב הסכסוכים והמשפט המינהלי ממגוון המגזרים, ובהם נציגי הנהלת בתי המשפט, הפרקליטות, מחלקת ייעוץ וחקיקה וחיטבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, לשכת עורכי הדין, ארגון המגשרים, מוזאיקה, המגזר הפרטי ומומחים מהאקדמיה.

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 הנידונים במסגרתה. בשונה מכך, בכל הנוגע להתדיינות בסכסוכים מינהליים, העוסקים בהפעלת 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 המינהלי להתדיינות בתחומי המשפט האחרים, בכל הנוגע למיסוד והטמעת מנגנונים ליישוב סכסוכים.

סכסוכים מינהליים נידונים בישראל במגוון ערכאות והליכים. מתוכם התמקדה עבודת הצוות בסכסוכים מרכזיים הנידונים במערכת השיפוט במסגרת עתירות מינהליות שמוגשות לבתי המשפט לעניינים מינהליים, הפועלים בבתי המשפט המחוזיים (הליכי עת"ם), ערעורים על ההכרעות באותן עתירות (הליכי עע"ם) או במסגרת עתירות לבג"ץ. אשר להליכי יישוב הסכסוכים שנבחנו, עבודת הצוות התמקדה בהליך הגישור, שהוא הליך משא ומתן קונסטרוקטיבי בסיוע גורם ניטרלי שאינו בעל סמכות להכריע בסכסוך.³

הדיונים שערך הצוות ומקרי הבוחן שנבחנו על ידו הובילו למסקנה כי ככלל, הפניה מערכתית של סכסוכים מינהליים לגישור היא רצויה ובתיישובם. פעילות הצוות העלתה כי הדבר נעשה בפועל בעולם וגם בישראל, גם אם כיום באופן שאינו שיטתי וממוסד בבתי המשפט. עוד עלה כי הפניית הסכסוכים המינהליים המתאימים לגישור טומנת בחובה יתרונות פוטנציאליים ניכרים. אלה העיקריים שבהם:

² יצחק זמיר "גישור בעניינים ציבוריים" **משפט וממשל** 2 119 (2004). ביחס לסכסוכים שבין אדם לרשות, הבחין זמיר, שם בעמ' 145, בין סכסוכים שמהותם אזרחית ובין סכסוכים שמהותם מינהלית הנוגעים להפעלת סמכות הרשות. פעילות הצוות התמקדה בעניינים שמהותם מינהלית, כהגדרתו של זמיר.

³ להרחבה ראו, למשל, מיכל אלברשטין **תורת הגישור** 181–187 (2007).

- העמקת ארון הציבור ברשות;
- שינוי בתרבות השיח וביסוס דפוסי הידברות ודיאלוג בין הפרט לרשות ובין נציגי גופים וקבוצות שונות;
- יעילות מערכתית, חיסכון בזמן שיפוטי וקיצור משך המתנה לדיון שיפוטי;
- 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 מינהליים. על פי ההנחה הזו, ההשתתפות בגישור, המבוסס על הסכמה ורצון חופשי, אינה פוגעת בסמכותה ובשיקול דעתה של הרשות אשר משתתפת בהליך, ואלה נותרים שמורים לה במלואם. בד בבד, ההשתתפות בגישור אינה פוטרת את הרשות מכללי המשפט המינהלי, אשר ממשיכים לחול על הרשות במלואם גם במהלך הגישור. לאור זאת, ונוכח מאפייניהם הייחודיים של הסכסוכים המינהליים, על הגישור בסכסוכים האלה להתנהל מתוך התאמה לאותם מאפיינים ומודעות לכללי המשפט המינהלי. באופן זה, במקרים שבהם תתגבש בגישור הסכמה בין הצדדים, זו תשקף פתרון אפקטיבי וראוי לסכסוך הנידון, העולה בקנה אחד עם הוראות הדין.⁴

מפגשי הצוות נערכו בימים קשים – בתקופת המלחמה שפרצה בעקבות מתקפת הפתע על מדינת ישראל ביום שבעה באוקטובר 2023, שמחת תורה תשפ"ד – החל בחודש דצמבר 2023 וכלה בחודש 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-רשאת חשיבות העמקת ארון הציבור ברשויות, פיתוח מנגנוני שיח והסכמה ושינוי תרבות השיח הציבורי בישראל, שאליהם חותרת פעילות הצוות, וראו בעבודתו מקור תקווה לעתיד טוב יותר. לו יהי.

⁴ להרחבה ראו זמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 140–147, אשר דן בתנאים המתאימים שבהם על הסכסוך וההליך לעמוד על מנת להבטיח כי הגישור ותוצאותיו יעמדו בעקרונות המשפט המינהלי.

א. פעילות הצוות

מפגשי הצוות הסדירים התקיימו החל מסוף דצמבר 2023 וכלה במאי 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, שעליהם התבססו בסופו של דבר מסקנות הצוות.

© פתיחה ויישור קו

את מפגשי הצוות פתחו דקניית הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר־אילן, **פרופ' מיכל אלברשטין**, וראש מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי הפועל בפקולטה, ודקן 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, סיכונים וחסמים העומדים בפני השילוב ביניהם. לבסוף, סקרה **ד"ר צילי אליצור** נאה מושגי יסוד בסיסיים בתחומי יישוב הסכסוכים והמשפט המינהלי, על מנת לגבש בסיס משותף להמשך השיח בין חברות וחברי הצוות.

© גישור והתדיינות מינהלית: סקירת המציאות הישראלית הקיימת

כבסיס להמשך הדיון, נסקרה המציאות הישראלית בכל הנוגע לשילוב גישור במערכת השיפוט האזרחית מחד גיסא, וביחס לאופי ההתדיינות המינהלית בפועל מאידך גיסא. 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, סקרה **עו"ד נחני בן אור** את זירת ההתדיינות המינהלית, וציון כי הפניית הליכים מינהליים לגישור היא תופעה נדירה ביותר, אולם פעילות לקידום הסדר מוסכם בין הצדדים להליכים האלה דווקא רווחת במסגרת הטיפול השוטף בהליכים מינהליים, אף ללא כל צורך בהתדיינות שיפוטית. לדבריו, יש להביא את המציאות הזו בחשבון בעת בחינת האפשרות לשלב את הליך הגישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים, לצד המתח העקרוני העולה בין הגישור ובין עקרונות המשפט המינהלי, 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 הדוקטור שלה,⁵ תוך התמקדות בהליכים שהסתיימו בהסדר מוסכם בתיקים מינהליים בבית המשפט העליון (הליכי בג"ץ ועע"ם), ובפעילות לקידומו. במסגרת המחקר, סיום מוסכם נמצא כאופן הסיום הדומיננטי ביותר בקרב תיקי המדגם שהסתיימו בשנים 2017–2021 (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. נוסף על הפעילות ההסדרית הרווחת בתיקים "רגילים", מבין הליכי הבג"ץ והעע"ם שהוגשו בשנים 2010–2022 אותרו במסגרת המחקר 13 הליכים שהופנו לגישור, והתאפיינו כולם במורכבות וברגישות 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 מינהליים**. כך, במסגרת מחקר לבחינת העומס השיפוטי שבוצע על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, נבחנו באופן מדגמי סיבות הסגירה של הליכים שונים, ובהם הליכי עת"ם במחוזות השונים.⁷

בחינת ממצאי מחקר זה העלתה את הנתונים הבאים:

- בבית המשפט המחוזי בירושלים – 22 מתוך 28 תיקי עת"ם שנבחנו נסגרו בהסכמה (78% מהתיקים שנבחנו);
- בבית המשפט המחוזי בבאר שבע – 4 מתוך 6 תיקי עת"ם שנבחנו נסגרו בהסכמה (66% מהתיקים שנבחנו);
- בבית המשפט המחוזי בחיפה – 5 מתוך 11 תיקי עת"ם שנבחנו נסגרו בהסכמה (45% מהתיקים שנבחנו);
- בבית המשפט המחוזי מרכז – 10 מתוך 13 תיקי עת"ם שנבחנו נסגרו בהסכמה (77% מהתיקים שנבחנו);
- בבית המשפט המחוזי בנוף הגליל – 5 מתוך 6 תיקי עת"ם שנבחנו נסגרו בהסכמה (83% מהתיקים שנבחנו);
- בבית המשפט המחוזי בתל אביב – 8 מתוך 16 תיקי עת"ם שנבחנו נסגרו בהסכמה (50% מהתיקים שנבחנו).

⁵ צילי אליצור נאה **יישוב סכסוכים בבג"ץ בהסכמה** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור למשפטים", האוניברסיטה העברית בירושלים 2023) (להלן: אליצור נאה **יישוב סכסוכים**).

⁶ תיקי המדגם התייחסו להליכי בג"ץ ועע"ם שהסתיימו בשנים 2010–2017, בדילוגים דו־שנתיים. לפירוט נוסף ראו שם, בעמ' 106–107. ראו גם צילי אליצור נאה "וגשר הסדק שנפער": תרבות הסדרית בבג"ץ וקריאה לגיבוש מנגנון גישור בג"צי ייעודי **משפטים** נה (צפוי להתפרסם).

⁷ גלי אביב ודליה ארנטל "מאגר נתוני סיבות הסגירה של תיקי בתי המשפט המחוזיים, השלום ובתי הדין לעבודה" **מחלקת המחקר של הרשות השופטת** (מאי 2024) https://www.gov.il/he/pages/dataset_fileclosing. במסגרת המחקר נדגמו כ-50–80 תיקים מכל סוג, מתוך כל 15,000 תיקים במחוזות השיפוט השונים ובערכאות השונות, לצורך סיווג סיבת הסגירה של התיקים השונים.

הנתונים המפורטים ממחישים כי תיקי עת"ם רבים מסתיימים בפועל 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 האלה, דווקא על מנת לוודא עמידה איתנה בכללי המשפט המינהלי 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 המינהלי. וזאת, בלי לגרוע מן העובדה שהליכים מינהליים אשר נפתחים בבתי 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, אלא מתמקדות באפשרות לשקילת הפניה לגישור מינהלי של ההליכים המתאימים לכך, אשר לא התייתרו בשלבים מוקדמים 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,¹⁰ ומאמרו של השופט בדימוס יצחק זמיר בעניין גישור בעניינים ציבוריים.¹¹ להלן יתוארו מקורות אלה בקצרה.

גישה (א) 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 למינהליים, וכוללת אינדיקציות למקרים המתאימים לגישור לעומת אלה שאין זה רצוי לקיים בהם גישור. ההנחיה כוללת מספר הוראות הנוגעות להתאמת הגישור לסכסוכים מינהליים. כך, לדוגמה, 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

⁸ לטענות דומות ביחס לצורך באסדרה מזווית יישוב הסכסוכים של הפעילות ההסדרית הרווחת במערכת השיפוט בישראל, בכל הנוגע לסכסוכים מסוגים אחרים, ראו, למשל, Ayelet Sela, Nourit Zimmerman & 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** 227–236, 315–321 (2015).

⁹ לפירוט נוסף לגבי השלב הליכי שבו מוצע לשלב את הפניה לגישור במסגרת התוכנית הניסיונית המוצעת, ראו להלן בתת-פרק 2ג(ב) (העוסק במיון התיקים: הגורם הממייין ושלב המיון).

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

¹¹ לעיל ה"ש 1.

¹² הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1002 "פשרה בתביעה שהמדינה צד לה – נוהל" (10.10.1984).

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 להיכלל ברשימת המגשרים לפי תקנות בתי המשפט (מינוי מפשר), התשנ"ו-1996.¹³

(ב) מאמרו של יצחק זמיר "גישור בעניינים ציבוריים"

במאמר זה כלל זמיר ניתוח חלוצי ויסודי של אפשרות הגישור בסכסוכים מינהליים, מזווית המשפט הציבורי. בהתבסס על ניתוח המצב המשפטי הקיים, הגיע זמיר למסקנה כי במקרים המתאימים, הגישור בסכסוכים מינהליים אפשרי ואף רצוי, וזאת כאשר מוקנה לרשות הציבורית מרחב שיקול דעת לקבלת ההחלטה שבה עוסק ההליך.¹⁴ סקירת המציאות הישראלית בפועל, לצד המקורות שנזכרו, היוו נדבכים משמעותיים שעליהם התבססו דיוני הצוות בהמשך.

© ישראל: מקרי בוחן מקבילים

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

ראשית, הוצגה בפני חברות וחברי הצוות **תוכנית הגישור הפועלת החל בשנת 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 רוטנשטיין ענני** ממשרד מבקר המדינה. במבט כולל צוין כי הקמת התוכנית לא הייתה פשוטה ודרשה מסירות ומחויבות, אולם ברבות השנים הוטמעה התוכנית 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 התוכנית, הודגשו מספר מאפיינים מרכזיים הנוגעים לאופיו המיוחד של גישור ציבורי, ובהם חשיבות יידוע הצדדים לגבי אופי התהליך, וביורור הצרכים והחששות שלהם; הבטחת הסכמת הצדדים להשתתף בגישור; הבטחת סודיות לצדדים ביחס לתוכן

¹³ בשנת 2017 הוחלפו התקנות האלה בתקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים), התשע"ח-2017.

¹⁴ ראו זמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 147. ראו גם יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ד: סדרי הביקורת המשפטית 2441-2453 (2017). להתייחסות מאוחרת לניתוח שערך זמיר, ראו מיכל אדר ורויטל רוטנשטיין ענני "מגשר המדינה": הליכי הגישור בנציבות תלונות הציבור ותמורות שחלו בהם בעשור האחרון" **גיליון חגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור**, 6-16 (2021). המחברות מוסיפות, שם, כי לעיתים מתאים לערוך גישור גם במצבים שבהם 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. נוסף על כך, גם במצבים שבהם לא ניתן להיענות לדרישת העותר, לעיתים טמון ערך רב בשיפור התקשורת והבהרת שיקוליה של הרשות, באופן שימצמם את חשש העותר כי ההחלטה בעניינו שרירותית או מפלה, וכך הוא יגביר את אמונו ברשות.

ההליך; הבטחת הפרדה בין צוות הגישור ובין צוות הברור 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 האדברסרית 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.

© ארצות הברית: מבט משווה

מפגש זה התמקד בסקירת תכנית הגישור הפועלת בבית המשפט הפדרלי העיקרי בארצות הברית המתמחה במשפט מינהלי – 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 של המאה הקודמת נחקקו בארצות הברית חוקים המטמיעים את רעיונות יישוב הסכסוכים במערכת השיפוט הפדרלית האזרחית, וכן בתהליכי התקנת תקנות וקבלת החלטות מינהליים. במקביל הוקמו במערכת השיפוט תוכניות גישור ומוסדו בה הליכים נוספים שנועדו לקדם הסדר בין הצדדים, בדגש על ועידת הסדר שיפוטית (Settlement Conference), שבמסגרתה הוסמך השופט לקיים ישיבות נפרדות עם הצדדים בהסכמתם לשם קידום הסדר מוסכם. להליכים אלה מופנים באופן שגרתי תיקים שהרשויות הפדרליות צד להם. בד בבד, והואיל ובשיטה האמריקנית נתפסת ההתדיינות המינהלית כענף של ההתדיינות האזרחית, לא פסח התהליך גם על בית המשפט הפדרלי המתמחה בסכסוכים מינהליים, ואף במסגרתו הוקמה תכנית גישור הפועלת במשך שנים ומטפלת דרך קבע בתיקים מינהליים.¹⁵

על רקע זה, התקיימה פגישה מקוונת עם מנהל תכנית הגישור של ה-DC Circuit, מר רוברט פישר, ועם מגשרת בתוכנית, גב' דינה גולד. כפי שעלה מהסקירה שהעבירו, תכנית הגישור פועלת ברצף משנת 1987 ואליה מופנים הליכים מגוונים, לרבות כאלה המקבילים להליכים מינהליים בישראל, ובמסגרתם נתקפות החלטות מדיניות, אסדרה או צווים.

¹⁵ ראו צילי אליצור נאה "יישוב סכסוכים בבג"ץ? דברים שרואים מבתי המשפט הפדרליים לא רואים מכאן" מחקרי משפט לה (צפוי להתפרסם) (להלן: אליצור נאה "יישוב סכסוכים בבג"ץ?").

פעילות התוכנית מבוססת על צוות מצומצם של מגשרים המועסקים ישירות על ידי בית המשפט, ולצידם פאנל של מגשרים מתנדבים שהוכשרו לכך.

להלן היבטים מרכזיים שעלו במסגרת הסקירה:

- נראה כי התוכנית מבוססת על הנחת מוצא שלפיה הגישור מתאים לטיפול בסכסוכים מינהליים כמעט ללא התאמות מיוחדות, למעט הכשרת וכשירות המגשרים;
- התהליך נפתח בהערכה ראשונית של כל תיק שנעשית על בסיס כתבי הטענות בידי צוות תוכנית הגישור: האם קיים פוטנציאל לסיוע לצדדים לקדם הסכמות? האם יש מניעה עקרונית להפנות לגישור?
- מעטים המקרים שבהם מקרה נתפס כלא מתאים לגישור. כך, למשל, כאשר 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, דוגמת תיקים עם שחקנים חוזרים, ריבוי הליכים וסכסוך מורכב; סוגיה חוזרת (מניעת סכסוכים עתידיים); כאשר הסכסוך נוגע בפסיקה סותרת או בפסק דין שניתנה בו דעת מיעוט; מקרים שבהם יש רצון להימנע מתקדים; ועוד.
- פנייה לצדדים בידי צוות התוכנית (בנפרד): (1) הסבר על התהליך; (2) בירור – האם מבחינתם יש מניעה לגישור ומדוע? (3) קבלת הסכמתם (הוולונטרית);
- דגש על הסכמת הצדדים להשתתף בגישור גם כאשר יש 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. ודאות בדבר קיומו של קשר ישיר בין נציג המדינה בחדר ובעל הסמכות הרלוונטי;
- יצירת מודעות אצל המגשרים לפערי הכוחות בין הצדדים. אלה אינם פוסלים שימוש עקרוני בגישור ומצופה מהמגשרים להתייחס אליהם במידת הצורך במסגרת התהליך (לשקף וליצור פסק זמן לצורך קבלת החלטות);
- לשם הבטחת סודיות וחסיון – התהליך חסוי אך ההסכם 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 כאלה שאינם מתאפשרים בהליך המתנהל בבית המשפט;
- הפעלת התוכנית ללא הטלת כל עלות נוספת על הצדדים.

⊙ **דיון עקרוני: נקודות מבט משלימות**

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 מינהליים 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 שלגביהם עולה חשיבות עקרונית בגיבוש הסכמות, לצד מקרים קונקרטיים שהשלכות הרחב שלהם מוגבלות בהיקפן. השופטת זנדברג סיכמה כי בראייתה קידום גישור בהליכים מינהליים הוא רעיון חשוב ויצירתי, הרלוונטי ביחס לפלח משמעותי של הליכים מסוג זה.

בהמשך לכך תיאר **ד"ר גבריאלי** את תהליך האבולוציה של הגישור בישראל, במסגרתו הלך הגישור והוטמע גם בתחומים שנתפסו בעבר ככאלה שאינם בני-גישור, שעליהם נמנה בראייתו גם תחום המשפט המינהלי. אשר לאתגרים העולים ביחס לגישור מול רשויות בתחום זה, כגון סוגיית הנציגות והחשש מגיבוש הסכמים לא הולמים בחסות חדר הגישור, הציג ד"ר גבריאלי מענה ופתרונות שגובשו על ידו לאורך השנים, תוך התייחסות למקרי בוחן הממחישים את יתרונו של הגישור בסכסוכים מינהליים.

להשלמת הפאנל דן **פרופ' בנדור** בנקודות המתח בין הגישור ובין עקרונות המשפט המינהלי, לאור הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 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, הציג 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 ונידונו, את מפגשי התוכנית ליוו חומרי קריאה נוספים, ובהם הצעות מטעם פרופ' שחר ליפשיץ ומטעם ד"ר צילי אליצור נאה, להטמעת מנגנוני יישוב סכסוכים בבג"ץ.¹⁶

⊙ **תהליך גיבוש התוכנית הניסיונית**

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

¹⁶ שחר ליפשיץ "מעתיקה ציבורית לבניית הסכמות חברתיות: עידוד הסכמות חברתיות בסוגיות שנויות במחלוקת ציבורית באמצעות מערכת המשפט" **מחקרי משפט** לה (צפוי להתפרסם); אליצור נאה "יישוב סכסוכים בבג"ץ?", שם.

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

הצוות כולם, ונידונו על ידם. בהמשך לכך גובשה טיוטה כתובה שהופצה לחברי הצוות, ועל בסיסה הועברו הערות בכתב והתנהלו דיונים נוספים במפגשים מקוונים בין חברי הצוות, עד לגיבוש 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"ם ואופי ההליך בעניינם, כפי שפורט לעיל ויפורט בהמשך.¹⁸

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

¹⁸ לפירוט הנתונים שנבחנו ביחס לתיקי עת"ם על בסיס מערכת **נט המשפט** ומחקרי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, ראו לעיל בתת-פרק 2א (העוסק בגישור והתדיינות מינהלית בישראל: סקירת המציאות הישראלית הקיימת) ולהלן בתת-פרק 4א(4) (העוסק בהערכת היקף החיסכון בזמן שיפוטי וקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי).

ב. התוכנית הניסיונית המוצעת: תיאור כללי

© נקודות מוצא להפעלת התוכנית

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

- במציאות הקיימת רווחת בהתדיינות בהליכים מינהליים פעילות בלתי-רשמית לקידום הסכמה בין הצדדים, ושיעור ניכר ביותר בקרב הליכים מסוג זה מסתיים בהסכמה ולא בהכרעה;
- בכל הנוגע לסכסוכים מינהליים 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 לחיסכון בזמן שיפוטי יקר, לקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי ולייעול מערכת השיפוט המינהלית;
- מטעמי יעילות מוצע להתחיל בהפעלת התוכנית הניסיונית במצב המשפטי הקיים, ללא שינוי בחקיקה או בתקנות סדרי הדיון.¹⁹ במצב זה הפניה הליך לגישור יכולה להתבסס על הסכמת הצדדים בלבד, ללא מנגנון לחיוב הצדדים, אף לא בפגישה ראשונית עם מגשרת.²⁰ התנאים האלה מחייבים תשומת לב מיוחדת להיבטים הנוגעים לתמרוץ הצדדים להסכים להשתתף בתוכנית על מנת להבטיח את סיכויי הצלחתה;
- בטווח הרחוק, בהתאם לתוצאות התוכנית וככל שיוחלט למסדה, מוצע לבחון את עיגון ההפניה לגישור בתקנות המסדירות את ההתדיינות המינהלית, ולשקול את הצורך בעיגונה אף בחקיקה.

© מבט כללי

(א) מטרות התוכנית הניסיונית ומדדי הצלחה עיקריים

התוכנית הניסיונית נועדה להביא למימוש מיטבי של יתרונות הגישור ביחס לסכסוכים מינהליים מתאימים, וזאת באופן מקצועי ובהתאם לעקרונות המשפט הציבורי, תוך ניהול תהליכי בקרה והערכה של מידת מימושם של היתרונות האלה. יתרונות הגישור, שאל מימושם חותרת התוכנית, נוגעים בשיפור מערכות היחסים בין הצדדים, באיכות פתרון הסכסוך הקונקרטי וביעילות המערכתית.

¹⁹ בהתייחס להנחה כי ניתן להפעיל את התוכנית במצב המשפטי הקיים, ראו זמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 126-130, אשר מנתח את לשון החוק וקובע כי ניתן להפנות סכסוכים מינהליים מתאימים לגישור בהתבסס על החקיקה הקיימת. בהמשך מאמרו, שם, בעמ' 139-158, מביע זמיר את עמדתו שלפיה הפניית סכסוכים מינהליים לגישור במקרים המתאימים מהווה אף מהלך ראוי.

²⁰ נבהיר כי ההתייחסות לבעלי התפקידים לאורך כל המסמך מכוונת לכל המגדרים. לצורכי נוחות וגיוון ניסוחי השתמשנו בכל פרק לסירוגין בלשון זכר או נקבה. בחירה זו עניינה בצורת ההצגה הניסוחית בלבד והיא אינה משקפת העדפה כלשהי.

בהתאם לכך תיבחן התוכנית במדדי הצלחה מוגדרים לבחינת עמידתה ביעדיה:

- הגברת אמן העותרים ברשויות המדיניות ובמערכת השיפוט;
- איכות פתרון הסכסוך: הגברת שביעות רצון הצדדים מתוצאות ההליך;
- חיזוק דפוסי הידרבות עתידיים בין העותרים לרשויות ולשאר הצדדים המעורבים;
- חיסכון בזמן שיפוטי וקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי.

יצוין כי מטרת אלה הולמות את יעדיו האסטרטגיים של משרד המשפטים, כפי שנקבעו בשנת 2023, וביניהם ייעול מנגנונים ליישוב סכסוכים משפטיים, במסגרת צמצום פערי נגישות למשפט והרחבת הגישה לצדק (Access to Justice), וכן העמקת הקשר בין הרשויות לציבור וחיזוק אמן הציבור בהן.²¹

כמו כן, מטרת התוכנית אף עולות בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הבאה לידי ביטוי בהחלטה מס' 208 של הממשלה, 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.²²

(ב) התוכנית הניסיונית: תיאור כללי

(1) צעדים מקדמיים

מוצע להפעיל את התוכנית הניסיונית באחד מבתי המשפט לעניינים מינהליים, לאחר השלמת סדרת צעדים מקדמיים הנדרשים לשם כך. ראשית, יש למנות **מוביל לתוכנית ביחידת הגישור** בהנהלת בתי המשפט, וכן למנות **מובילה שיפוטית** האמונה על התוכנית בקרב השופטים המינהליים באותו בית משפט – בשאיפה סגנית נשיא בית המשפט, האמונה על ההליכים המינהליים.

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

²¹ ראו משרד המשפטים **הערכת מצב 2023 – יעדים אסטרטגיים וכיווני פעולה** (אוגוסט 2023). <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/moj-strategic-plans/he/2023-workplan.pdf>

²² ראו ס' 3 להחלטה 208 של הממשלה ה־37 "ייעול הליכי תביעות השיבוב והפחתת בירוקרטיה" (24.2.2023): "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 לאומית 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, בורות וכו') ושילובם של שירותים מינהליים 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".

עוד מוצע בשלב זה למנות **צוות היגוי לתוכנית**, שיכלול את מובילי התוכנית בהנהלת בתי המשפט ובקרב שופטי בית המשפט, גורם בכיר נוסף במחלקה המינהלית בפרקליטות המחוז הרלוונטית 'שיוגדר כ"נאמן גישור"', 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 התוכנית, דפי הסבר לצדדים וכן מתווה ליווי והערכה, הכולל **מדדי הצלחה פרטניים** ואופן מדידתם. נוסף על כך יקבע הצוות את **אורך תקופת הניסיון הראשונית** של התוכנית.

(2) הפעלת התוכנית וניהול הליכי הגישור במסגרתה

עם השלמת הצעדים המקדמיים מוצע להתחיל בהפעלת התוכנית תוך בקרה ומעקב. מבין ההליכים המינהליים המתנהלים בבתי המשפט לעניינים מינהליים, מוצע למקד את התוכנית בשלב ראשון בתיקי עת"ם כסוג ההליך העיקרי והטיפוסי, כשבהמשך תישקל הרחבה לסוגי הליכים נוספים. ככלל, מוצע כי ההצבעה על תיק עת"ם מסוים כמתאים לגישור תיערך בידי השופט שקיבל את התיק לטיפולו בשלב שלאחר הגשת כתבי הטענות. זאת, בדרך של החלטה שיפוטית שבה ייכתב כי ההליך נמצא מתאים לגישור. עם זאת, תיתכן גם פנייה לגישור בשלבים מוקדמים או מאוחרים יותר, בין היתר בעקבות בקשת אחד הצדדים ובהסכמת כל הצדדים להליך. באותם הליכים שלגביהם ניתנה המלצה שיפוטית לפנות לגישור, או בהליכים אחרים שבהם הסכימו הצדדים לפנות לגישור, יפנה לצדדים מוביל 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 שבה ירחיב על אודות ההליך וישיב לשאלות. במקרים חריגים המצדיקים זאת ניתן יהיה להציע לצדדים להשתתף באופן פעיל יותר בבחירת המגשרים.

לאחר קבלת הסכמת הצדדים יתנהל הליך הגישור בהתאם לכללים החלים על ההליך, תוך התאמה לדגשים הנדרשים ביחס לסכסוכים מינהליים, הכוללים התייחסות לפערי נוחות, 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.

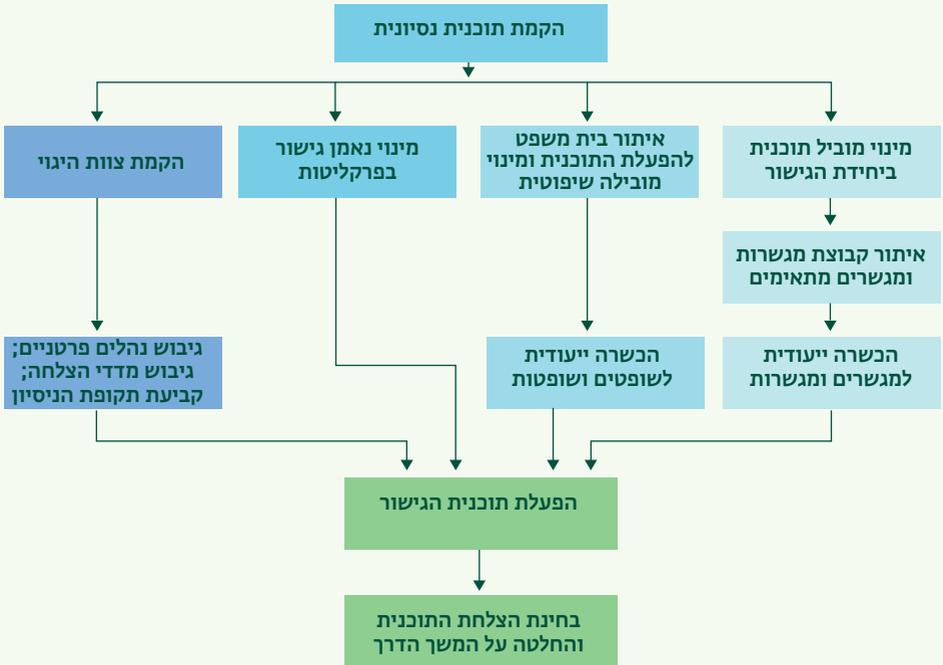
בסיום הגישור, ככל שגובשה הסכמה, תדווח עליה המגשרת לבית המשפט, בצירוף הסדר הגישור שגובש לבחינתו בידי השופט לשם מתן תוקף של פסק דין. להסדר תצורף אף הודעה קצרה מטעם הפרקליטה המייצגת את הרשות הציבורית, ולפיה ההסדר נמצא עומד בהוראות הדין, תוך התייחסות לסוגיות מיוחדות, אם עלו במסגרת גיבושו. אם גובשו במסגרת הגישור הסכמות חלקיות בלבד והסכימו לכך הצדדים, תדווח המגשרת לבית

המשפט על אותן הסכמות, כשהן חתומות על ידה ועל ידי 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, תדווח על כך המגשרת לבית המשפט ללא פירוט נוסף וההליך האדברסרי יימשך כסדרו.

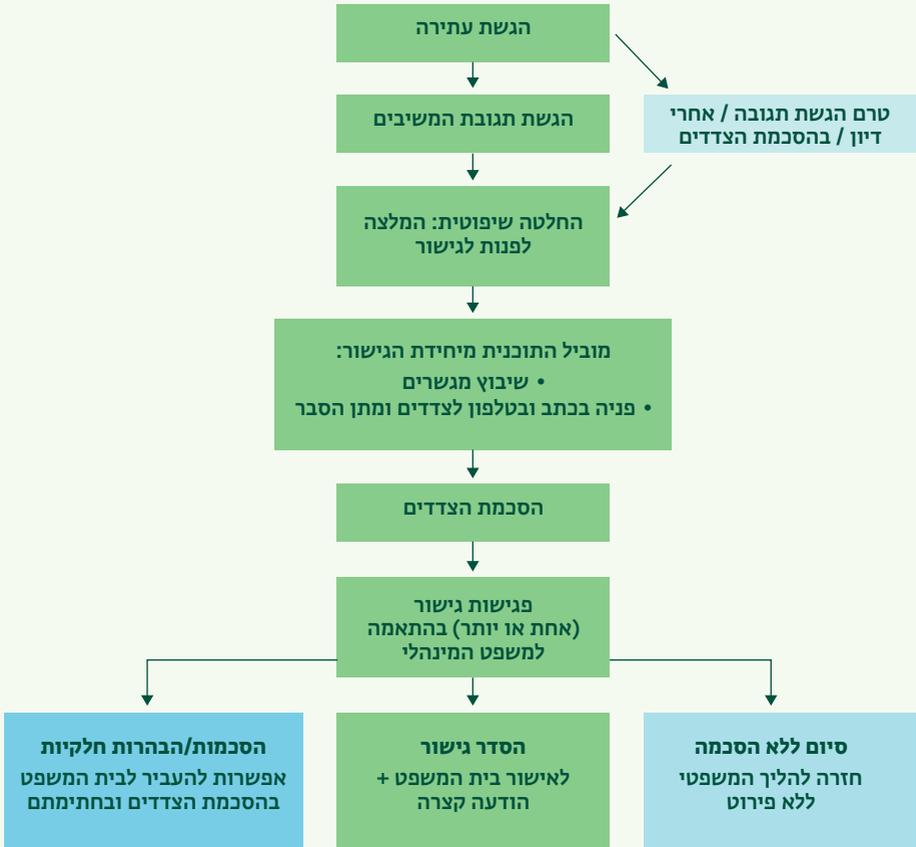
בכל הנוגע להליכים שבהם גובש הסכם בין הצדדים במסגרת הגישור, והשופט בהליך מצא לנכון לתת לו תוקף של פסק דין, מוצע כי **פסק הדין יזכיר ככלל את ההיבטים המרכזיים בהסכם ואת עיקרי הרקע העובדתי הרלוונטי**. זאת למען השקיפות ולשם השפעה על האופק הנורמטיבי, למעט מקרים חריגים שבהם ראה השופט, בעקבות התייחסות הצדדים, כי אין מקום לפירוט במסגרת פסק הדין, וזאת מסיבות ראויות, בהשראת הסייגים הכלולים בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

(3) השלמת תקופת ניסיון ראשונה ובחינת המשך דרכה של התוכנית
לאחר תקופת ניסיון ראשונה, שאורכה ייקבע בידי צוות ההיגוי, ירוכזו נתוני השאלונים ותיערך בחינה ראשונית של פעילות התוכנית לשם קבלת החלטות לגבי אפשרות הארכתה, הרחבתה או סיומה בהתאם לנתונים שיתקבלו.

הקמת התוכנית הניסיונית: שלבים עיקריים



© הפעלת התוכנית הניסיונית: מבט כללי



(א) הערכת עלויות התוכנית ואופן מימונה

(1) הערכת עלויות התוכנית מול החיסכון הגלום בה

מוצע לבסס את פעילות התוכנית על גישור שיערך בשכר בידי מגשרות ומגשרים ראויים ומתאימים, וכן על פעילות מקצועית של מוביל ייעודי לתוכנית בהנהלת בתי המשפט. מנקודת מוצא זו נגזרות עלויות להפעלת התוכנית. בד בבד מוערך כי הפעלת התוכנית

תוביל אף לחיסכון זמן שיפוטי ולקיצור משך ההמתנה לדיון שיפוטי, בשל ביטול או צמצום הצורך בדיון שיפוטי פרונטלי ובכתובת פסק דין באותם הליכים שבהם גישור יוביל לסיום ההליך בהסכמה או להסכמות חלקיות בין הצדדים.

(2) 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 (אך אינם 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 ל־10 שעות להליך, ואף למעלה מכך. במקביל, בדיקה שנערכה בהנהלת בתי המשפט ביחס להליכים שהמדינה צד להם והופנו לגישור בשנת 2023 העלתה כי במרבית התיקים שנבחנו (חמישה מתוך שמונה) משך הגישור לא עלה על ארבע שעות; באחד ההליכים נמשך הגישור שמונה שעות; ובשני הליכים נמשך הגישור למעלה משש־עשרה שעות.

בנוגע למשך הגישור בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, ממובילות תכנית הגישור עו"ד אדר ועו"ד רוטנשטיין ענני נמסר כי מרבית ההליכים מסתיימים בפגישת גישור אחת, הנמשכת בדרך כלל בין שעתיים (פגישה מקוונת, המתנהלת בתיקים פשוטים יותר) ל־3–4 שעות (פגישה פרונטלית, המתנהלת בתיקים מורכבים יותר). לצד זאת, מיעוט ההליכים המורכבים ביותר נמשכים על פני שתי פגישות ולעיתים אף שלוש. מדובר בדרך כלל במצבים שבהם הותווה בפגישה הראשונה כיוון פתרון, ונדרשת בדיקת היתכנות או בדיקות נוספות שלו.²³

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

אשר לגובה שכר המגשרים, לנוכח מכלול השיקולים כפי שיפורטו בהמשך המסמך, מוצע לבסס אותו על תעריף צנוע יחסית, שייקבע בהתאם למסגרת התקציבית שתעמוד לרשות התוכנית. לבסוף, בהינתן כל האמור, תובנות מדויקות יותר לגבי משך הגישור ועלותו במסגרת התוכנית ניתן יהיה לבסס על הפעלתה למשך תקופת הניסיון הראשונה.

²³ עו"ד אדר ועו"ד רוטנשטיין ענני מסרו בשיחה עימן (8.7.2024) כי מניסיונם, 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.

(3) עלות העסקת מוביל התוכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט

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

על מנת לאפשר את הצלחת התוכנית, על מכלול תפקידי מוביל התוכנית להתבצע על הצד הטוב ביותר. בד בבד, לנוכח 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 ייעודי לתוכנית במסגרתה. היקף ההעסקה הנדרש מוערך באופן ראשוני בחצי משרה למשך תקופת פעילות התוכנית הניסיונית וההכנות הנדרשות לקראתה.

(4) הערכת היקף החיסכון 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"ם, אשר מהווים 36% מסך התיקים המינהליים שהוקצו בתקופה זו (51,440 תיקים) ו-8.8% מסך התיקים הכללי שהוקצה בערכאות האלה (212,080 תיקים).²⁴

במסגרת מחקר לבחינת העומס השיפוטי, שבוצע על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת, מצאו אביב וארנטל כי ממוצע זמן הטיפול בתיק עת"ם על ידי שופט הוא כ-6 שעות.²⁵ מבין מדדי הזמנים של 23 תיקים אזרחיים ומינהליים שנבחנו, תיקי העת"ם דורגו במקום השנים-עשר במדרג הזמנים המושקעים.²⁶ הנתונים האלה מלמדים על הזמן השיפוטי הניכר המושקע כיום בתיקי עת"ם, ועל היקפם הבלתי-זניח בעומס העבודה של שופטי בתי המשפט המחוזיים.

²⁴ הנתונים מבוססים על "דו"ח הקצאה ומלאי סיכומי הליך בבית משפט" **נט המשפט** <https://www.court.gov.il/NGCS.Web.Site/Reports/ReportAllocatingInventoryProceedingView.aspx>. הנתונים שלהלן מתמקדים בתיקי עת"ם, שהם ההליכים הטיפוסיים והעיקריים שמתנהלים בבתי המשפט לעניינים מינהליים. בעתיד ניתן יהיה להרחיב את הבחינה אף להליכים מינהליים אחרים.

²⁵ במחקרם של גלי אביב ודליה ארנטל **עומס העבודה השיפוטי במערכת בתי המשפט בישראל** 52, טבלה 5 (מחלקת המחקר של הרשות השופטת, יולי 2021), תועדו זמני עבודתם של השופטים בפרק הזמן שבין 1.1.2020 ל-5.2.2020, לרבות באמצעות תיעוד עצמי של השופטים ותיעוד זמני דיונים על ידי קלדניות (שם בעמ' 22-33). יצוין כי המחקר הזה נערך מספר שנים לאחר מחקר חלוצי בתחום – קרן וינשל-מרגל ענבל גלון ויפעת טרבלוס **יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל** (מחלקת המחקר של הרשות השופטת, מרץ 2014) – שבמסגרתו הוערך הזמן השיפוטי המושקע בתיקי עת"ם בכ-7 שעות ו-25 דקות. ראו אביב וארנטל, שם, בעמ' 52, טבלה 5.

²⁶ שם, בעמ' 54, טבלה 6.

אביב וארנטל מצאו גם כי יום עבודה ממוצע של שופט מחוזי מחולק כך: 27% 39% כתיבה; 20% הכנה לדיונים; 25% שמיעת דיונים; 2% אדמיניסטרציה שקשורה לתיקים; 14% עבודה שיפוטית שאינה קשורה בתיקים.

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

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

(ב) 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 פנייה 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 גיסא, אל מול השיקולים האלה עשויים לעמוד אף שיקולי מימון מעשיים כבדי משקל.

²⁷ שם, בעמ' 59-60.

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:
 - o יש לגבש מנגנון סיוע כלכלי ייעודי כדי לאפשר את הפנייתו לגישור של כל הליך מתאים, גם אם אחד הצדדים סובל מקושי כלכלי;
 - o בהליכים בעלי אופי ציבורי בולט, ריבוי משתתפים והשלכות רחב, יש מקום להפעיל מנגנון מימון נרחב יותר שיצמצם עוד את היקף העלות שתוטל על צדדים פרטיים, או אף יבטלה לחלוטין.²⁸

מכל מקום, בכל הנוגע לזהות הגורם המממן מטעם המדינה, חשוב לאתר גורם בעל נקודת מבט מערכתית־רוחבית במישור התקציבי, בשל החשש כי ככלל הרשויות המתדיינות אינן נושאות בעלות ההליך האדברסרי, ולפיכך אין להן תמריץ תקציבי להסכים להפניית הליך לגישור, שכן יתרונות יעילות – כגון חיסכון בזמן השיפוטי – נוגעים אליהן רק באופן עקיף. עוד מוצע לגבש במסגרת התוכנית הניסיונית מנגנון תשלום יעיל ככל הניתן, באופן שיעודד את הרשויות והפרקליטות להשתתף בתוכנית.

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

²⁸ וזאת על בסיס ההבחנה שבין הליכים בעלי אופי פרטי יותר, שעניינם החלטה פרטנית שהתקבלה בעניינו של אדם או תאגיד מסוים, ובין הליכים בעלי השלכות ציבוריות נרחבות, הדורשים ניהול הליך גישור מורכב ורב־משתתפים: הליך בניית הסכמות. אף שמכלול ההליכים המינהליים נושא 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.

ג. פירוט התוכנית המוצעת

⊙ מסגרת התוכנית

(א) בחירת ערכאה מינהלית וצעדים מקדימים במסגרתה

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

- עניין מצד סגן נשיא בית המשפט האמון על עניינים מנהליים בנושא שילוב הגישור בהתדיינות המינהלית, ונכונות להפעיל את התוכנית;
- זמינות וקרבה סבירה מצד קבוצת המגשרות והמגשרים שישתתפו בתוכנית;
- היצע תיקים מינהליים מגוון.

במסגרת בחירת בית המשפט המינהלי הרלוונטי, יש למנות מקרב שופטיו המינהליים **מוביל שיפוטי שיהיה אמון על הפעלת התוכנית**; בשאיפה סגן נשיא בית המשפט האמון על ההליכים המינהליים. המוביל השיפוטי יהיה חבר בצוות ההיגוי של התוכנית,²⁹ יפעל בתיאום עם שאר חברי הצוות לשם הצלחת התוכנית, ויהווה כתובת עבור צוות השופטים המטפלים בתיקים המינהליים בכל הנוגע להפניית תיקים לגישור ולסוגיות אחרות הנוגעות להפעלת התוכנית.³⁰

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

(ב) 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** – 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**

²⁹ לפירוט נוסף על אודות צוות ההיגוי של התוכנית ראו להלן בתת־פרק ג(ד) (העוסק בהובלה: מינוי מובילים, נאמן גישור וצוות היגוי).

³⁰ בין יתר תפקידיו של המוביל השיפוטי, מוצע להיעזר בו על מנת להבטיח שיופנו לגישור במסגרת התוכנית תיקים בדרגות מורכבות שונות, שיאפשרו התנסות ולימוד בהיקף מיטבי.

מיטבי כי הליך הגישור נערך בחסות בית המשפט ומטעמו.³¹ **במציאות שבה הגישור אינו רווח בהליכים מינהליים, מסר כזה הוא בעל חשיבות מיוחדת, בפרט ביחס לסכסוכים רגישים.** מאידך גיסא, מודל זה מדגיש את ההיבט של "גישור בצל המשפט", אשר עשוי להפעיל לחץ על צדדים מסוימים ולפגום בעוצמת הוולונטריות מצידם. נוסף על כך, מודל זה עלול להציב מגבלות מעשיות על היקף הליכי הגישור שאותם ניתן לנהל בו זמנית, וייתכן שיש מקום לייעד אותו עבור סכסוכים רגישים או מורכבים במיוחד;

- **הליך גישור במיקור חוץ באמצעות מגשרים פרטיים במשרדיהם** – דוגמת מודל המהו"ת בהליכים אזרחיים. מודל זה מציע גמישות אך אינו משקף קשר בין בית המשפט להליך הגישור, וזאת בסכסוכים בעלי מאפיינים ציבוריים, שביחס אליהם הגישור טרם הוטמע. ייתכן שניתן לשלב מודל זה יחד עם המודל הראשון;
- **הליך גישור במוסד גישור עצמאי שיוקם לטובת העניין (הצעה עתידית)** – נראה כי מדובר במודל מיטבי אולם נושא בעלויות גבוהות יחסית. לכן, מוצע לשקול מודל זה בעתיד כפתרון קבע, לצד הליכי גישור מסוימים שימשיכו להתנהל בין כותלי בית המשפט.

(ג) פרופיל המגשרים

זהות המגשר המוביל את ההליך, הכשרתו וניסיונו מהווים גורמי מפתח להצלחת הליך הגישור. וזאת, במכלול עולם הגישור, ובפרט בתחום ציבורי שהוא מורכב ורגיש ובו טרם הוטמע הגישור, דוגמת תחום הסכסוכים המינהליים.

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

אשר לתוכנית הניסיונית, מוצע להפנות במסגרתה את ההליכים המינהליים לקבוצת מגשרים בעלי ניסיון והכשרה מתאימים שתגובש מראש. וזאת, 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 המשפט המינהלי. כן יש לשקול לכלול בקבוצת המגשרים

³¹ ראו 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, 750-756, 761 (1999). דוגמה להליך גישור מינהלי שהתנהל בישראל בין כותלי בית המשפט היא הליך הגישור שהתקיים בבג"ץ 4456/17 עמותת "הילדים של מיקי" נ' ראש הממשלה (נבו 9.7.2017), שעסק ב"משבר הדסה", בהובלת המשנה לנשיאה (בדימוס) אליקים רובינשטיין. ראו אליצור נאה "יישוב סכסוכים בבג"ץ?", לעיל ה"ש 14, בעמ' 5-6.

ככל הניתן אף מגשרים המתמחים בתחומים מסוימים בעולם המשפט המינהלי (דוגמת תכנון ובנייה וארנונה).

בנוגע למגשרים הכלולים ברשימת המגשרים הקיימת, להערכת הנהלת בתי המשפט, הרשימה הזו כוללת כיום כעשרה מגשרים בעלי היכרות מספקת עם עולם המשפט המינהלי. בנסיבות אלה מוצע לבסס חלק ניכר מפעילות תוכנית הפיילוט על גישור משותף (Co-mediation), שבמסגרתו יובלו הליכי גישור מרכזיים בידי שני מגשרים, שיוכלו לספק מענה משלים מתוך עולמות הידע השונים הנדרשים בהליכי גישור מינהליים: מחד גיסא, ניסיון ענף בעולמות הגישור מצד אותם מגשרים המנויים ברשימת המגשרים, ולצידם גורם נוסף המגלה הבנה מעמיקה בעולמות המשפט המינהלי, ולחלופין מומחיות נדרשת אחרת, ואשר עבר הכשרה מתאימה. יצוין כי בסכסוכים בעלי מאפיינים קהילתיים בולטים, ניתן יהיה לשבץ מגשר מתוך רשימת המגשרים, שהוא גם בעל ניסיון כמגשר קהילתי, לצד מומחה משפט מינהלי כפי שתואר, וזאת באופן גמיש שיאפשר התאמה מיטבית לצורכי הסכסוך הנדון. כך יספק מודל הגישור המשותף מתן מענה איכותי למגוון הצרכים של הצדדים להליך. נוסף על כך, מגשרים שישתתפו בתוכנית הניסיונית יחויבו כאמור לעבור הכשרה ייעודית קצרה, שתתייחס לסוגיות ייחודיות לגישור בהליך המינהלי, דוגמת פערי כוחות מובהקים, סוגיית השקיפות, ייצוג המדינה וגישה למקבלי החלטות, איתור גורמים רלוונטיים שאינם צד להליך וכדומה.

במקביל יוער כי אף במסגרת התוכנית הניסיונית, אין מניעה שהצדדים יבחרו לפנות למגשר אחר, שאותו יאתרו מיוזמתם ובמימנם.

(ד) הובלה: מינוי מובילים, נאמן גישור וצוות היגוי

לצורך קידום התוכנית והובלתה מוצע למנות בראש ובראשונה מובילה לתוכנית ביחידת הגישור של הנהלת בתי המשפט. מובילת התוכנית תהיה אמונה על הובלת הפרויקט בתיאום עם המוביל השיפוטי, ואף תשתתף באופן פעיל בשלב הפניית התיקים לגישור. במסגרת זו – ביחס לתיקים שלגביהם ניתנה המלצה שיפוטית לפנות לגישור, או שבהם התבקש גישור בהסכמת הצדדים – תפעל מובילת התוכנית לשיבוץ מגשר או מגשרים מתאימים בתיק, ותפנה 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 התוכנית, פרקליט בכיר מתאים, בעל ותק וסמכות קבלת החלטות, שיוגדר כנאמן גישור.

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

- יהווה מוקד ידע וגורם מיעץ ומדריך לפרקליטים המייצגים בתיקי גישור ולנציגי המשרדים המעורבים;

- ירכז מבט־על ביחס להליכים שבהם מתנהל גישור באותה נקודת זמן;
- ישתתף בצוות ההיגוי של תכנית הפיילוט;
- במקרים מתאימים ימליץ בפני הגורם הממייין על הפניית תיקים מסוימים לגישור.

לצד מינויים של גורמי המפתח אלה מוצע לגבש **צוות היגוי** שיוביל את התוכנית ויעקוב אחר התקדמותה. הצוות יורכב מהמוביל השיפוטי האמון על התוכנית (כאמור, ובשאיפה, סגן נשיא בית המשפט האחראי על הליכים מינהליים), מובילת התוכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט, נאמן 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 התוכנית, דפי הסבר לצדדים, וכן מתווה ליוזי והערכה, הכולל **מדדי הצלחה הפרטניים** ואופן מדידתם. וכן, יקבע את **אורך תקופת הניסיון הראשונית** של התוכנית.

(ה) עידוד רשויות להשתתף 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. וזאת, באופן המותאם לרשויות שונות, תוך שקילת המאפיינים הייחודיים להן.

נוסף על כך, 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, תיבחן האפשרות למנות כנאמני גישור גורמים מתאימים מקרב מרכזי הגישור בקהילה. עוד מוצע בשלבים עתידיים לשקול למנות גורם ייעודי שיעמוד בקשר עם רשויות שונות, יברר את צורכיהן המדויקים ויפעל להטמעת הגישור ככלי עבודה במסגרת עבודתן השוטפת.

© הפעלת התוכנית: הפניה לגישור ומהלכו

מוצע למקד את התוכנית הניסיונית בשלב ראשון בתיקי עת"ם, כסוג ההליך המינהלי הטיפוסי והמרכזי הנידון בבית המשפט לעניינים מינהליים, 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 דווקא להליך אדברסרי.

(א) מיון התיקים: אמות מידה מוצעות

נציע להלן רשימת שיקולים מרכזיים על מנת לאתר סכסוכים שעבורם יש לגישור ערך

מוסף משמעותי. וזאת, 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.

(1) אמות מידה המצביעות על עדיפות להפניה לגישור

• אופי הסכסוך:

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

• הצדדים והיחסים ביניהם:

- מערכת יחסים נמשכת בין הצדדים; לחלופין 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 שיהיו חלק מתהליך מקבלת ההחלטות (כשניתן לשקול במקביל לצרפם גם להליך אדברסרי במקרים המתאימים);
- נראה כי סעד שאינו משפטי, ובכלל זה הכרה בפגיעה רגשית, עשוי לתת מענה אפקטיבי לצורכי הצדדים;
- בין הצדדים לסכסוך הליכים משפטיים נוספים או היסטוריה של הליכים חוזרים, כך שסביר להניח שהכרעה שיפוטית תוביל להגשת הליכים נוספים.

(2) אמות מידה המצביעות על עדיפות להליך אדברסרי

- עולה צורך לחתור ליצירת תקדים משפטי, כגון במצבים שבהם 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 בגינו התנהגות של הפרט או הרשות ונדרש להטיל סנקציה.

(ב) מיון התיקים: הגורם הממייין 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.³² בשלב זה תוכל השופטת להמליץ על הפניית ההליך לגישור על סמך העיון בכתבי הטענות, טרם קיומו של דיון פרונטלי, ובמצבים חריגים תוכל להמליץ על גישור אף טרם הגשת תגובת המשיבים לעתירה או בשלבים מאוחרים יותר לאחר דיון. במסגרת המלצתה תוכל השופטת גם לחוות דעתה אם קיימים גורמים נוספים שאינם צד להליך, אך רצוי לפעול לצרפם לגישור. המלצת השופטת בעניין התאמת ההליך לגישור תעוגן ככלל בהחלטה שיפוטית כתובה.

כעדיפות ראשונה מציע הצוות כי הגורם הממייין תהיה השופטת שמונתה לדון בהליך, וכי המלצתה תעוגן כאמור בהחלטה שיפוטית כתובה. במקביל, בהליכים מסוימים שבהם תראה בכך צורך, תוכל השופטת לקבוע דיון מקדמי לשם בחינת האפשרות להפנות את ההליך לגישור. כמו כן, לאחר סיום הגישור וככל שיסתיים בהסכמה, תבחן השופטת את ההסכם ותחליט אם 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 השופטת הדנה בהליך, ניתן לשקול אפשרות נוספות – כי המיון ייערך בידי השופט התורן האחראי על מיון התיקים, ולחלופין סגן הנשיא האחראי על ההליכים המינהליים. לבסוף, נציין בהקשר זה 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 במקרים חריגים שבהם אחד הצדדים ביקש הפניה לגישור בשלב מוקדם והסכימו לכך כל שאר הצדדים, או בשלבים מאוחרים יותר במקרים המצדיקים זאת.

(ג) התאמת מגשרים להליך, פנייה לצדדים וקבלת הסכמתם

לאחר שהתקבלה המלצה לגבי התאמת הליך לגישור בידי גורם שיפוטי, מוצע כי מובילת התוכנית ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט תשבץ מגשר או מגשרים מתאימים להליך, ותפנה לצדדים לשם קבלת הסכמתם לגישור. הפנייה תיערך בכתב ותכלול הסבר על הליך הגישור ועל המגשרים ששובצו להליך. במקביל, במקרים חריגים ורגישים, מוצע כי שיבוץ המגשרים יתבצע תוך היוועצות עם הצדדים.

³² ככלל, מוצע להמתין להגשת תגובה מטעם הרשויות לפני הפניית ההליך לגישור, וזאת על מנת שלא להשקיע את משאבי התוכנית 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 מינהלית, ראו Varda Bondy, Linda Mulcahy, Margaret Doyle & Val Reid, Mediation And Judicial Review: An Empirical Research Study 23–24 (The Nuffield Foundation & The Public Law Project, 2009), <https://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/files/MediationandJudicialReview.pdf>

בד בבד, בעקבות הפנייה הכתובה, תפעל מובילת התוכנית לקבוע שיחה טלפונית עם כל צד בנפרד, שבה תרחיב על אודות הליך הגישור ותשיב לשאלות.

אף בהתייחס להליכים שהופנו שלא בעקבות המלצה שיפוטית אלא בהסכמת הצדדים, תפעל מובילת התוכנית ביחידת הגישור לשיבוץ מגשרים מתאימים להליך, ותיצור קשר עם הצדדים, כאמור, לצורך הסבר נרחב יותר על הליך הגישור טרם יחל.

(ד) מהלך הגישור

ככל שהתקבלה הסכמת הצדדים לגישור, יועברו כתבי הטענות למגשרים שיעיינו בהם טרם תחילת הגישור. במקרים חריגים שבהם 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 גישור בהתאם לכללים החלים על גישור בהליך האזרחי, תוך הפרדה מההליך השיפוטי.

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

(1) התמודדות עם פערי כוחות

ככלל, פערי הכוחות בהליכים מינהליים הם מובהקים ומהותיים.³³ פערים אלה באים לידי ביטוי באופן טיפוסי בין העותר או העותרים ובין 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, וזאת, בין היתר, בדרכים הבאות:

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

³³ פערי הכוחות נובחים כמובן גם במסגרת ההליך המינהלי האדברסרי, שאף הוא נדרש להתמודד עימם. לצד האמצעים שנזכרו במסמך בהקשר זה, יצוין כי גם במסגרת הגישור חלים על הרשות כלליו המכבידים של המשפט המינהלי, שניתן לראות אף בהם משום אמצעי מהותי למיתון של אותם פערי כוחות. ראו, למשל, Michael Moffitt, Three Things to Be Against ("Settlement" not Included), 78 FORDHAM L. REV. 1203, 1218-1224 (2009).

(2) נציגות מטעם הרשות הציבורית וגישה למקבלי החלטות

בהתאם לפרטי ההליך, יש לעשות מאמץ להבטיח מנגנון ייצוג אפקטיבי מטעם הרשות בהליך, וזאת, בין היתר, בדרכים הבאות:³⁴

- בחינת גדר סמכות הנציג טרם תחילת הגישור, ויודא מראש כי הפרקליט המייצג מוסמך להשתתף בגישור;
- הבטחת שיתוף נציגים מתאימים מטעם הרשות המעורבים ישירות בסוגיות שעל הפרק, לצד הפרקליט המייצג, לכל הפחות בישיבות גישור מסוימות;
- ויודא כי קיים קשר אפקטיבי בין הפרקליט ובין מקבלי החלטות;
- תיאום ציפיות מראש ביחס לתהליך אישור ההסכמות שיושגו בגישור או בהסדר הגישור במלואו, במגמה לייעלו ככל הניתן ולצמצם את החשש להתמשכות יתר של התהליך;
- לשם גיבושם של המנגנונים האלה, ניתן לשקול במקרה הצורך להיעזר בנאמן הגישור בפרקליטות ובגורמים בכירים אחרים.

(3) בחינת קיומם של בעלי עניין שנדרש לשתפם בהליך

לנוכח האופי הציבורי של סכסוכים מינהליים, לצד החיסיון החל על הליך הגישור, יש מקום לבחון במקרים המתאימים:

- האם קיימים בעלי עניין העלולים להיפגע מההליך או מההסדר וראוי לשתפם בו? אם כן, יש לפעול לצרפם להליך;³⁵
- במקרים שבהם לא ניתן לצרף להליך בעלי עניין מסוימים, ועולה חשש לפגיעה ממשית בהם, יש לבחון אם קיימת חובה להפסיק את הליך הגישור, בהתאם להוראות תקנה 8 לתקנות בתי המשפט (גישור), התשנ"ג-1993.

(4) שקיפות

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

המנגנונים העיקריים להתמודדות עם הסוגיה הזו ולהגברת השקיפות מתייחסים להסדר הגישור, ככל שיגובש, כפי שיפורט בחלק הבא. במקביל, בשלב הליך הגישור עצמו, מוצע להגביר את השקיפות ביחס לעצם הפנייתו של ההליך לגישור בדרך של סימון ההליך באופן

³⁴ לסקירה על אודות מנגנונים מקבילים במערכת השיפוט האמריקנית, אשר מבטיחים גישה של מקבלי החלטות להליך הגישור ומעוגנים נורמטיביים בתקנות המסדירות את ההליך, ראו אליצור נאה "יישוב סכסוכים בבג"ץ?", לעיל ה"ש 14, בעמ' 10.

³⁵ צירוף צדדים נוספים לגישור הוא תהליך קל יותר בהשוואה לצירופם להליך השיפוט הפורמלי. ראו, למשל, את פסק הדין שניתן בבג"ץ 10/1010 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' שר הפנים** (נבו 7.8.2016), בעניינה של עתירה שבה התנהל גישור שאליו צורפו גורמים נוספים שלא היו צד להליך. לפירוט נוסף ראו אליצור נאה **יישוב סכסוכים**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 162-163.

רשמי כהליך שכיום מתנהל לגביו גישור או כהליך שהופנה בעבר לגישור. וזאת, מבלי לחשוף את תוכן הדיונים בהליך עצמו.

נוסף על כך, 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 כזה אשר נוגד את תקנת הציבור.

(ה) סיום הגישור

(1) סיום הגישור בהסכמה

- העברת הסדר הגישור לשופטת המכהנת בתיק – אם לטעמם של הצדדים עולה מניעה להזכיר בפסק הדין את עיקרי ההסכמות בין הצדדים או את חלקן, הדבר יצוין בהודעה לבית המשפט;
- להסדר שיוגש לבית המשפט תצורף הודעה קצרה מטעם הפרקליט המייצג את הרשות הציבורית, שלפיה ההסדר נמצא תואם את הוראות הדין, תוך התייחסות לסוגיות מיוחדות, ככל שעלו כאלה במסגרת גיבושו;
- השופטת תבחן את ההסכמות ותחליט אם ראוי לתת להסכם תוקף של פסק דין.³⁶

במקביל, אם הוחלט לתת להסדר הגישור תוקף של פסק דין, מוצע כי ככלל **יכול פסק הדין את ההיבטים המרכזיים בהסדר ואת עיקרי הרקע העובדתי הרלוונטי**. וזאת, **למען השקיפות ולשם השפעה על האופק הנורמטיבי**, למעט במקרים חריגים שבהם לא ניתן לפרט מסיבות ראויות, בהשראת הסייגים הכלולים בחוק חופש המידע.

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

(2) סיום הגישור בהסכמה חלקית

- התיק ישוב להמשך ההליך האדברסרי בפני השופטת הדנה בו;
- ככל הניתן תינתן לתיק קדימות בקביעת מועד דיון על מנת למנוע הימשכות הליכים בשל הגישור;
- ככל שהצדדים גיבשו במהלך הגישור הסכמה חלקית, צמצמו את גדר המחלוקת או הבהירו סוגיות מסוימות, מוצע כי המגשר יוכל לדווח על כך לשופטת, בהסכמת הצדדים ובחתימתם הכתובה על דיווח המגשר. אם לטעמם של הצדדים עולה מניעה להזכיר בפסק הדין את ההסכמות החלקיות או חלקן, הדבר יצוין בהודעה לבית המשפט.

³⁶ במסגרת דינוי הצוות עלתה האפשרות לבחינה מוקדמת של ההסכם בידי הייעוץ המשפטי לממשלה, בדומה למנגנון בהליכי תובענות ייצוגיות. עם זאת, יוזכר כי בהליכים מינהליים שהמדינה צד להם, הרשויות מיוצגות ככלל בידי הפרקליטות אשר מהווה אף היא זרוע של היועץ המשפטי לממשלה, ולכן נראה שאין בכך צורך. אם מדובר ברשות שאינה מיוצגת בידי הפרקליטות, ניתן לשקול את המנגנון האמור.

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

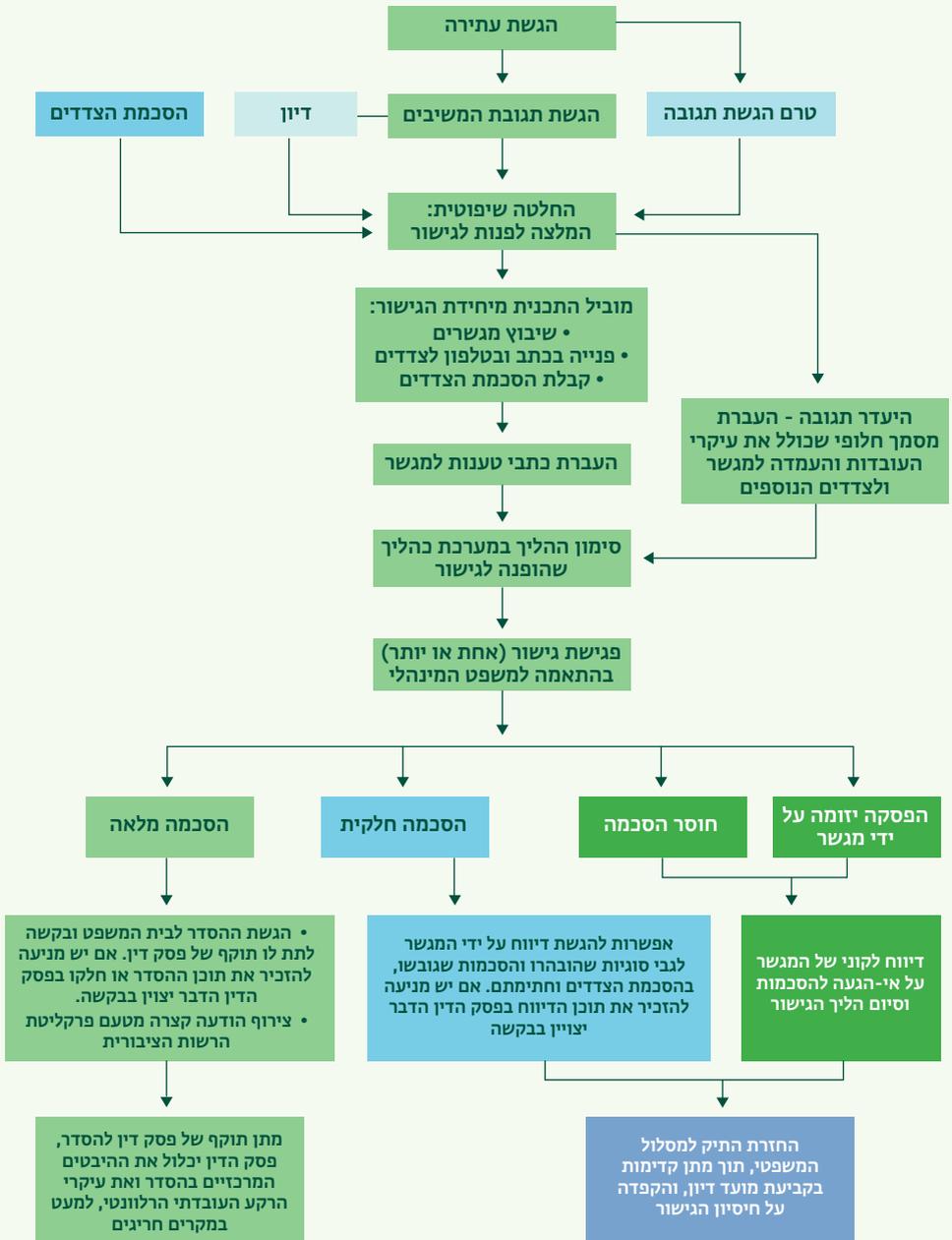
(3) סיום הגישור ללא כל הסכמה

המגשר ידווח על כך לבית המשפט, ללא פירוט נוסף. ולאחר מכן, התיק ישוב להמשך ההליך האדברסרי, תוך מתן קדימות בקביעת מועד הדיון, ככל הניתן.



³⁷ ראו ס' 2 לתוספת לתקנות בתי המשפט (גישור).

(ו) הפעלת התוכנית: פירוט



© ליווי, מדידה והערכה

מטרות התוכנית נוגעות במימוש יתרונות הגישור ביחס לסכסוכים הנידונים. יתרונות אלה מתייחסים לשלושה מישורים:

- מישור היחסים, דפוסי השיח ומידת האמון בין הצדדים, בדגש על יחסי עותרים-רשויות, העותרים בינם ובין עצמם ומידת האמון בינם ובין מערכת השיפוט;
- יעילות מערכתית וחיסכון בזמן שיפוטי;
- איכות פתרונו של הסכסוך הקונקרטי.

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

להלן 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 ואחריו;
- 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:
 - o בחינה מאוחרת של היקף ההליכים המשפטיים החוזרים בין צדדים להליכי גישור, בהשוואה לממוצע מקביל;
 - o בחינה מאוחרת של מידת הציות להסדר הגישור, בהשוואה למידת הציות לפסקי דין בהליכים מקבילים.

כאמור לעיל, לאור הנתונים שיאספו במסגרת תקופת הניסיון הראשונה תתקבל החלטה על אפשרות הארכת התוכנית, הרחבתה או סיומה. לצד שקילת כלל הנתונים, ייבחנו במסגרת זו בין היתר סכסוכים בעלי ממד 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.

סיכום ומבט לעתיד

הצוות הרב־מגזרי לבחינת שילוב גישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים חן 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 המשפט לעניינים מינהליים. על פי המוצע תפעל התוכנית בליווי צוות היגוי, תכלול קבוצת מגשרות ומגשרים מתאימים שעברו הכשרה ייעודית, בראשות מוביל שיפוטי ומובילה ביחידת הגישור בהנהלת בתי המשפט. במסגרת התוכנית יופנו לגישור הליכים מינהליים מתאימים שיאותרו בידי גורם שיפוטי, והגישור יתנהל באופן מותאם להקשר המינהלי 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 התוכנית יוחלט על הרחבת שילוב הגישור בהתדיינות בסכסוכים מינהליים ומיסודו, הצוות מציע לפעול לשינוי המצב המשפטי באופן שיגדיר את הגישור בסכסוכים מינהליים וציבוריים כתחום התמחות בפני עצמו, במסגרת מנגנון רשימת המגשרים שאליהם מופנים סכסוכים מטעם מערכת השיפוט. נוסף על כך, הצוות ממליץ להתאים את המנגנון לפעילותן של דמויות בכירות בעלות ניסיון שיפוטי או ניסיון מקיף אחר בתחומי המשפט המינהלי, כל עוד יעברו הכשרה מתאימה בתחום הגישור. לבסוף מוצע לשקול עיגון סטטוטורי של הליך הגישור בהתייחס להתדיינות מינהלית, ובכלל זה הוראות שיבטיחו מנגנון ייצוג אפקטיבי מטעם הרשויות המתדיינות בהליכי גישור מינהליים, לרבות חובת השתתפות או נגישות טלפונית של מקבלי החלטות בישיבות גישור רלוונטיות.

אנו תקווה כי המלצות הצוות יקדמו את תהליך הטמעת הגישור בסכסוכים מינהליים בישראל, תוך קידום העמקת אמון הציבור ברשויות בישראל וגיבוש דפוסי שיח ודיאלוג ראויים במובן הרחב. וזאת ברוח חזונו של פרופ' יצחק 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' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 319–320 (1998).

נספח: גישור בסכסוכים מינהליים – דגשים והתאמות

כפי שפורט לעיל, הצוות סבור כי יישום הגישור ביחס לסכסוכים מינהליים דורש מודעות והתאמות למאפייניהם הייחודיים ולכללי המשפט המינהלי. ההתאמות האלה 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 ולסיכונים הצדדים, ככל שיידרש);
- עיצוב מרחב שיח מוגן ומכבד;
- במקרים המתאימים: שיקוף פערי הכוחות, שיקוף בוחן מציאות, יצירת פסק זמן והפסקת הגישור במקרי קצה;
- וידוא כי כלל הצדדים מיוצגים (לפחות בתוכנית 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 וחסיון חלים על התהליך, אך לא על הסדר הגישור (למעט במקרים חריגים שהדיון מאפשר);
- שקיפות התהליך – סימון פומבי ביחס לעצם הפניית הליך גישור, 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 (בהתאם לתקנות בתי המשפט (גישור));
- גישה להסדרי הגישור על פי חוק חופש המידע ותקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים);
- עידוד שופטים ושופטות לכלול בפסק הדין אשר נותן 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 המינהלית 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 ובין מקבלי ההחלטות;
- תיאום ציפיות מראש ביחס לתהליך אישור ההסכמות שיושגו בגישור או הסדר הגישור במלואו, ומאמץ לייעלו ככל הניתן.

פגיעה בצדדים לא מעורבים ולא מיועדים (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);

ארגון מגשרי ישראל

עמותה הפועלת לקידומה המקצועי של קהילת המגשרים בישראל, לצד ביסוס הגישור כדרך מרכזית לפתרון מחלוקות. הארגון מורכב ממגשרות ומגשרים מיומנים מרקעים שונים, ובעלי התפקידים במסגרת פועלים בהתנדבות מלאה. במסגרת פעילותו, מהווה הארגון בית לפיתוח מקצועי עבור מגשרים, באמצעות עריכת כנסים מקצועיים, ימי עיון והכשרות. במקביל מוביל הארגון תהליכים להסדרת תחום הגישור בישראל ועידוד אימוצו כבחירה מועדפת לפתרון סכסוכים, מתוך חתירה לחברה ישראלית שבה החלטות מתקבלות בדרכי שלום, בהסכמה ובשיתוף פעולה.

מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי

המרכז פועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן, מתוך חזון לפיו זהותה היהודית והדמוקרטית של מדינת ישראל צריכה ויכולה להיות מקור לאחווה ושגשוג. לשם כך, מפתח המרכז תשתית לחיבור מרכיבי הזהות הישראלית, באמצעות פעילות מחקרית, ציבורית וחינוכית, תוך קידום הליכים שיתופיים והטמעתם בפעילות רשויות.

בראש המרכז עומד פרופ' שחר ליפשיץ.

לשכת עורכי הדין

גוף סטוטורי המאגד את עורכי הדין בישראל, ומטרתו לשמור על רמתו וטהרתו של מקצוע עריכת הדין ולפעול להגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל. זאת, מכוח חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961. במסגרת הלשכה פועלות ועדות מייעצות רבות, ובהן פורום יישוב סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות, האמון על הכשרה מקצועית של עורכי דין העוסקים ביישוב סכסוכים, על ייצוגם בתהליכי חקיקה והתקנת תקנות, ועל קידום הליכי יישוב סכסוכים ככלים מועדפים לפתרון מחלוקות.

עמותת מוזאיקה

עמותת מוזאיקה פועלת ליישוב סכסוכים בדרכי שלום, למניעת אלימות, לחיזוק קהילות ולפיתוח מנהיגות קהילתית, לצמצום שסעים ופערים ולקידום לכידות חברתית – עבור פרטים, משפחות וקהילות. הפעילות מתבצעת באמצעות פיתוח ומחקר של מודלים מקצועיים, ייזום, הטמעה והפעלת תוכניות מותאמות לגופים ציבוריים ופרטיים בתחומי חברה, חינוך, בריאות, רווחה ומשפט. הפעילות כוללת גישור והכשרות במגוון תחומים, כגון דיאלוג, בניית הסכמות וקבלת החלטות, גישור בין-דורי, פרידה וגירושין, קבוצת דיון משפחתית, צדק מאחה וכשירות תרבותית.