

## נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה: תפקידם ותרומתם הלכה למעשה

מאת

גיא דוידוב\* ורעות בגס שמר\*\*

מבוא. א. רקע השוואתי. ב. רקע היסטורי ישראלי. ג. תכליות לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין. ד. תרומתם של נציגי הציבור הלכה למעשה: מחקרים אמפיריים קודמים. ה. תרומתם של נציגי הציבור הלכה למעשה: המחקר הנוכחי. ו. סיכום.

### מבוא

המערכת השיפוטית בישראל בנויה על הכרעה בידי שופטים מקצועיים אשר כישוריהם, הליך מינויים, תקופת המינוי ותנאי העסקתם אמורים להבטיח שיפוט מקצועי, בלתי תלוי ואובייקטיבי ככל האפשר. שילוב נציגי ציבור כשופטי צד בעלי סמכויות שיפוט מלאות<sup>1</sup> הוא חריגה של ממש מהמבנה הרגיל של ערכאות שיפוטיות. עם זאת שילוב נציגי הציבור בבתי הדין לעבודה זוכה לתמיכה רחבה יחסית,<sup>2</sup> והרעיון בכללותו של שילוב אזרחים

\* הקתדרה לדיני עבודה ע"ש אליאס ליברמן, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודות לקרן המחקר ישראל-גרמניה (GIF) על התמיכה במחקר, להדר סמואל ולארכס קגנוב על עבודתן המעולה בריכוז המחקר האמפירי ולנשיאה נילי ארד ולשופט (בדימוס) יצחק אליאסוף על הערותיהם. מאמר זה מוקדש בהערכה ובחיבה לאליקה, אשר בעת התמחותי בבית הדין הארצי (לפני אי אילו שנים) נחשפתי ליחס החם שלה לנציגי הציבור ולאופן שבו ידעה לשתפם וליהנות מתרומתם.

\*\* תלמידת מחקר (לתואר שלישי), הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודות לקרן הופמן לדוקטורנטים מצטיינים.

1 ס' 2 ו-16 לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969.

2 הוועדה לבדיקת בתי הדין לעבודה (בראשות השופט יצחק זמיר) דין וחשבון 85-86 (2006), elyon1.court.gov.il/heb/avoda/Havaada.pdf (להלן: דוח ועדת זמיר).

בערכאות שיפוטיות זוכה בשנים האחרונות לעדנה ברחבי העולם.<sup>3</sup> מטרתו של חיבור זה לבחון מהן התכליות של שילוב נציגי ציבור ולנסות להעריך – על סמך מחקר אמפירי – באיזו מידה מוגשמות תכליות אלה הלכה למעשה בבתי הדין לעבודה. באופן כללי, מסקנת המחקר היא כי קיימים צידוקים רבי משקל לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין, אולם הפוטנציאל הטמון בשיטה זו אינו ממומש כראוי. יש הכרח בשיפורים שונים כדי להפוך את נציגי הציבור לפעילים יותר ולאפשר להם להשיא תרומה רבה יותר להליכים, וייתכן כי במסגרת זו ראוי גם לוותר על השתתפותם בחלק מההליכים.

הפרק הראשון מפרט בקצרה את השיטות המקובלות בעולם לשילוב נציגים מן הציבור בערכאות שיפוטיות באופן כללי ובבתי דין לעבודה בפרט. הפרק השני מתמקד בישראל וסוקר בקצרה את ההתפתחות ההיסטורית שהובילה לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה ואת המחלוקות בדבר מוסד זה. הפרק השלישי עומד על התכליות (ההצדקות) השונות לשילוב נציגי ציבור בבתי דין לעבודה. לאחר מכן פונה המאמר לחלק האמפירי. תחילה, הפרק הרביעי סוקר ממצאים של מחקרים קודמים בנושא תרומתם של נציגי ציבור. לאחר מכן, בפרק החמישי, מפורטים יפורטו עיקרי הממצאים של המחקר הנוכחי. הפרק השישי מסכם ומעלה כמה הצעות לעתיד.

## א. רקע השוואתי

קיימות כמה שיטות המקובלות בעולם לשילוב אזרחים במערכת המשפט. בשיטות משפט אנגלו-אמריקאיות ובמדינות נוספות מקובל במידה כזו או אחרת שימוש במושבעים.<sup>4</sup> המושבעים מכונסים יחדיו למשך כל תקופת הדיונים והם נדרשים להגיע

3 על הסדרים חדשים לשילוב נציגים מן הציבור בטריבונלים וערכאות שיפוטיות ברוסיה, ספרד, יפן, קרואטיה ודרום אמריקה – שמצטרפים להסדרים ותיקים יותר המקובלים בשיטות המושתתות על המשפט הרומי (כמו גרמניה וצרפת) – ראו: Sanja Kutnjak Ivkovic, *Exploring Lay Participation in Legal Decision-Making: Lessons from Mixed Tribunals*, 40 CORNELL INT'L. L. J. 429 (2007) (להלן: Ivkovic, *Exploring Lay Participation*). וראו Valerie P. Hans, *Introduction: Citizens as Legal Decision Makers: An International Perspective*, 40 CORNELL INT'L. L.J. 303 (2007).

4 בארצות הברית מעורבים מושבעים בהליכים פליליים, ובנוסף מכוח התיקון השביעי לחוקה יש זכות לתובע לבחור לנהל גם הליך אזרחי בפני מושבעים. לעומת זאת באנגליה צומצם בהדרגה השימוש במושבעים, וכיום הוא מוגבל לתביעות לשון הרע ולהליכים פליליים חמורים. ראו המלצות הוועדה בנושא: REVIEW OF THE CRIMINAL COURTS OF ENGLAND AND WALES ch. 5 (2002), [www.criminal-courts-review.org.uk/ccr-05.htm](http://www.criminal-courts-review.org.uk/ccr-05.htm). לסקירה היסטורית על אודות המושבעים באנגליה ולדיון ברפורמה שצמצמה השימוש בהם ראו: Sally Lloyd-

להחלטה משותפת לאחר שמיעת העדויות מבלי שיידרשו לנמק את החלטתם וכמעט ללא מעורבות ישירה של השופט.<sup>5</sup> לעומת זאת במרבית המדינות שבהן נוהגת שיטת משפט קונטיננטלית נפוץ המודל של נציגי ציבור, אשר במסגרתו מתמנים נציגים מן הציבור לכהונה קבועה בת שנים אחדות כחברים במותבים שיפוטיים ומכהנים לצד השופטים המקצועיים בערכאות מסוימות.<sup>6</sup> המודל המודרני של נציגי הציבור התפתח במאה התשע-עשרה בגרמניה, אם כי קיימות עדויות היסטוריות לכך שמוסד נציגי הציבור היה מוכר בגרמניה כבר בימי הביניים.<sup>7</sup> המודל הגרמני, שאומץ לאחר מכן במדינות נוספות בקונטיננט, מורכב בדרך כלל משופט מקצועי אחד ושני נציגי ציבור.<sup>8</sup> נציגי הציבור הם חלק אינטגרלי מהליך השיפוט, בעלי זכויות ומעמד זהים לזה של השופט המקצועי המנהל את המשפט. הם רשאים להתערב בהליך המשפטי ובסופו הם מצביעים עם השופט יחד.

Bostock & Cheryl Thomas, *Decline of the Little Parliament: Juries and Jury Reform in England and Wales*, 62 L. & CONTEMP. PROB. 7 (1999); Frederic N. Smalkin & Frederic N.C. Smalkin, *The Market for Justice, the Litigation Explosion, and the Verdict Bubble: A Closer Look at Vanishing Trials*, FED. CTS L. REV. 8 (2005) חבר מושבעים קיים בהליכים פליליים גם באוסטריה, בלגיה, דנמרק, מלטה, נורווגיה, רוסיה, ספרד, שוודיה ובשווייץ; ראו John D. Jackson & Nikolay P. Kovalev, *Lay Adjudication and Human Rights in Europe*, 13 COLUM. J. EUR. L. 83, 95 (2006–2007).

5 ההבחנה המקובלת היא כי חבר המושבעים מכריע בשאלות העובדתיות, ואילו לשופט מסורה הסמכות להכריע במחלוקת המשפטית. להרחבה ברקע ההיסטורי ראו: Jonathan R. Lahn, *The Demise of the Law-Finding Jury in America and the Birth of American Legal Science: History and its Challenge for Contemporary Society*, 57 CLEV. ST. L. REV. 553 (2009).

6 בשלושים ושש ממדינות אירופה מונהגת כיום מערכת של בית דין פלילי שבו משתתפים נציגים מן הציבור (Jackson & Kovalev), לעיל ה"ש 4, בעמ' 94). בחלק מהמדינות משתמשים בנציגי ציבור גם בהליכים אזרחיים.

7 האנובר שבסקסוניה הייתה הראשונה להציג את המודל המודרני של מותב מעורב במשפטים פליליים בשנת 1850, ובה גם נקבע לראשונה כי לצדו של השופט ישבו שני נציגי ציבור אשר לכל אחד מהם תינתן זכות הצבעה שווה. אמנם באמצע המאה התשע-עשרה אימצה גרמניה (בעקבות צרפת) את מודל המושבעים במשפט הפלילי, אך זה בוטל במסגרת רפורמות רפובליקת ויימאר בשנת 1924 ושב והוחלף במודל של נציגי הציבור. לסקירה היסטורית ראו: Gerhard Casper & Hans Zeisel, *Lay Judges in the German Criminal Courts*, 1 J. LS. 135 (1972); Valerie P. Hans, *Introduction: Lay Participation in Legal Decision Making*, 25 L. & POLICY 83 (2003).

8 ראו Jackson & Kovalev, לעיל ה"ש 4, בעמ' 97.

לכל קול של חבר במוחב ניתן משקל זהה.<sup>9</sup> בדומה למודל המושבעים ומודל נציגי הציבור, במדינות אחדות (ובראשן צרפת) קיים מודל מעורב, המשלב את שתי השיטות יחד.<sup>10</sup> כמו כן משתמשים לעתים במומחים (assessors) – נציגים מן הציבור המתמחים בתחום ספציפי שבו נדרש שיתופם בהליך, כגון רפואה, הנדסה או פדגוגיה.<sup>11</sup> במקומות אחרים מקובל השימוש בשופטי שלום (Justices of Peace) שאינם מקצועיים, היושבים בדין בהליכים מנהליים ובעברות של בררת קנס בסכומים נמוכים יחסית.<sup>12</sup> אף שמקובל לראות בשיתוף אזרחים במערכת המשפט ביטוי לדמוקרטיה (ראו להלן), שילוב נציגים מן הציבור בערכאות שיפוטיות אינו מוגבל למשטרים דמוקרטיים בלבד. נציגי ציבור פועלים גם במדינות ברית המועצות לשעבר<sup>13</sup> ובסין,<sup>14</sup> ופעלו אפילו בגרמניה הנאצית.<sup>15</sup> אולם במדינות אחרות אפשר לזהות את תחילת שילובם של אזרחים בערכאות

- 9 Stefan Machura, *Lay Assessors of German Administrative Courts: Fairness, Power-Distance Orientation and Deliberation Activity*, 4 JELS 331, 334 (2007) (להלן: Machura, *Lay Assessors of German Administrative Courts*).
- 10 ראו Jackson & Kovalev, לעיל ה"ש 4, המתייחסים לצרפת, יוון, איטליה ופורטוגל. לאחרונה אומץ מודל משולב גם ביפן, בתחום הפלילי; ראו Hiroshi Fukurai, *The Rebirth of Japan's Petit Quasi-Jury and Grand Jury Systems: A Cross National Analysis of Legal Consciousness and the Lay Participatory Experience in Japan and the US*, 40 CORNELL INT'L L. J. 315 (2007).
- 11 יש מדינות שבהן מומחים מתחומים שונים מצטרפים להליכים פליליים – כך בצרפת, גרמניה, קרואטיה, איסלנד ונורווגיה (Jackson & Kovalev, לעיל ה"ש 4, בעמ' 98). בישראל משתמשים במומחים רפואיים, וכן קיימת אפשרות לשלב מומחים נוספים, במסגרת הוועדות הפועלות בתחום הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות (ראו ס' 122 לחוק ביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). מודל דומה לזה של ה"מעריכים" התקיים בשלהי המאה השמונה-עשרה ולאורך המאה התשע-עשרה באנגליה ובארצות הברית, ובמקרים מסוימים נבחר חבר מושבעים "מיוחד" (Special Jury) בשל כישורים או ידע מיוחדים של המושבעים. ראו Douglas G. Smith, *The Historical and Constitutional Contexts of Jury Reform*, 25 HOFSTRA L. REV. 377 (1996).
- 12 Jackson & Kovalev, לעיל ה"ש 4, בעמ' 99. מודל שופטי השלום מקובל כיום באנגליה, סקוטלנד וצרפת, ובשונה מהמודלים האחרים, בתחומים מסוימים שופטי השלום מנהלים את ההליך המשפטי כולו, ללא סיוע או נוכחות של שופט מקצועי.
- 13 לדיון ביקורת על אודות מקומם של נציגי הציבור במשטר הקומוניסטי וברוסיה כיום ראו: Stefan Machura, *Fairness Justice and Legitimacy: Experience of People's Judges in South Russia*, 25 L. & POLICY 123 (2003) (להלן: Machura, *Fairness*).
- 14 מאז שנות החמישים משמשים בסין נציגי ציבור במערכת המשפט הפלילי אם כי השופט המקצועי הוא אשר מחליט בדרך כלל מי יהיו נציגי הציבור שישבו לצדו. ראו: Liling Yue, *Lay Assessor System in China*, 72 INT'L REV. PENAL L. 51 (2001).
- 15 Machura, *Lay Assessors of German Administrative Courts*, לעיל ה"ש 9, בעמ' 333. יצוין כי בשנת 1939 החליפו הנאצים את רוב נציגי הציבור בנציגים שבאו מקרב הדרגים הגבוהים

שיפוטיות עם מועד המעבר למשטר דמוקרטי.<sup>16</sup> שילוב נציגי ציבור בבתי דין לעבודה קיים כיום במרבית מדינות המשפט הקונטיננטלי, ובולט במיוחד במדינות דוברות הגרמנית (גרמניה,<sup>17</sup> אוסטריה, ליכטנשטיין ומחוזות מסוימים בשווייץ). גם באנגליה<sup>18</sup> ובמדינות סקנדינביה קיימות ערכאות ייחודיות לענייני עבודה המשלבות נציגי ציבור. עם זאת מודל זה אינו משותף לכל מדינות אירופה; בספרד ובאיטליה למשל בכל הערכאות יושב שופט מקצועי בלבד.<sup>19</sup>

## ב. רקע היסטורי ישראלי

כידוע, מודל המושבעים לא אומץ מעולם בישראל. עמדתו המוצהרת של הממשל הבריטי הייתה שלא להחיל את שיטת המושבעים בקולוניות מחשש שהאזרחים – שתמיד יהיו בני קבוצתו של הנאשם – ייטו להגן עליו בהליכים משפטיים פליליים שבהם המלך הוא המאשים. לזה התווסף החשש כי חבר מושבעים יהודי יתקשה לשפוט נאשם ממוצא ערבי באופן הוגן ונטול פניות.<sup>20</sup> לעומת זאת שילוב נציגי ציבור בבתי דין מנהליים (או "ועדות ערר") החל כבר בתקופת המנדט הבריטי אף על פי שבאותה תקופה טרם היה נפוץ בבריטניה עצמה.<sup>21</sup>

- במפלגה הנאצית. עוד קודם לכן "החקיקה לאסימילציה גרמנית בשירות הציבורי" משנת 1933 אסרה על יהודים לכהן כפקידי ציבור, ויהודים שכיהנו עד אז כנציגי ציבור נאלצו להתפטר מתפקידם.
- 16 כך למשל שולבו מושבעים בהליכים פליליים בקרואטיה לאחר המעבר ממשטר קומוניסטי לדמוקרטי, ובספרד לאחר סיום שלטונו של פרנקו. ראו Hans, לעיל ה"ש 3.
- 17 Manfred Weiss, *The Effectiveness of Labour Law: Reflections Based on the German Experience*, 48 MANAGERIAL L. 275 (2006).
- 18 John K. MacMillan, *Employment Tribunals: Philosophies and Practicalities*, 28 ILJ 33 (1999).
- 19 למידע השוואתי ראו דוחות שהוגשו לכינוס שופטים בבתי דין לעבודה באירופה בשנת 2002: [www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/events/judges/stockholm.htm](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/events/judges/stockholm.htm).
- 20 אורי שטרזמן "המלך עירום; או: חבר המושבעים השולט בבית-המשפט בישראל" עיוני משפט יג 175 (1988).
- 21 יצחק זמיר "בתי דין מנהליים: הקמה, הרכב ומינהל" ספר תמיר 93 (יוסף תמיר ואורה הירש עורכים, 1999). בתי הדין הראשונים שהוקמו היו הוועדה לפי פקודת האריסים (הגנה) משנת 1933, בית הדין לשכר דירה (דירות) 1940 ובית הדין למס עסקים לפי פקודת הרשויות המקומיות (מס עסקים) 1945. דוגמאות בולטות נוספות שמביא זמיר הן הוועדות שהוקמו לפי חוק שירותי הסעד, התשכ"ח-1958; ועדות הערר לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961; ועדות השירות לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (ראו גם יצחק

בהקשר הספציפי של בתי הדין לעבודה שילוב נציגי ציבור היה חלק מהותי ממערכת זו עוד מאז הוצעו לראשונה בתי הדין על ידי ועדה ציבורית בראשות השופט ברנזון.<sup>22</sup> הרעיון של שילוב שופטים בלתי מקצועיים אשר מייצגים "מגזר" מסוים עורר באופן טבעי את חששם של עורכי הדין.<sup>23</sup> אולם ההסתדרות הכללית, לעומתם, שיחסה למערכת המשפט באותה תקופה היה יחס של ניכור וחשדנות,<sup>24</sup> חששה משופטים מקצועיים דווקא, אשר יפעלו במנותק מהבעיות ומהצרכים של יחסי העבודה, ולכן התנתה את הסכמתה להקמת בתי הדין בכך שישולבו בהם נציגי ציבור מטעמה.<sup>25</sup> מאותה סיבה גם פעלה ההסתדרות, כמה שנים קודם לכן, לביטול פקודת בתי משפט תעשייתיים, אשר אכן לא נכנסה מעולם לתוקף.<sup>26</sup> בסופו של דבר הסכמה בין ההסתדרות לבין התאחדות התעשיינים היא אשר

22 זמיר "הרכב חסר בבתי דין מנהליים" משפטים ד 585 (1972)). דוגמה עדכנית יותר היא בית הדין לחוזים אחידים, שגם בו מכהנים נציגי ציבור (ראו: גליה מסיקה "בית הדין לחוזים אחידים במבחן המציאות – מהומה רבה על לא מאומה" משפטים לב 95, 100–109 (2001)). הוועדה, אשר מונתה על ידי שר העבודה, פרסמה המלצותיה בשנת 1958 (צבי ברנזון "בתי דין מיוחדים לענייני עבודה" עבודה וביטוח לאומי 12, 30 (1958)). על יסוד מסקנות אלה הגיש חבר הכנסת יהודה שערי את הצעת חוק בית הדין לענייני עבודה וביטוח לאומי, התשכ"ד–1964. הצעת חוק זו הוסרה מסדר יומה של הכנסת החמישית, אך שבה בגלגולה המעודכן כהצעת חוק בית הדין לעבודה ולביטוח לאומי, התשכ"ח–1967, ה"ח 748, הפעם בתמיכת הממשלה. יצוין כי נציגי ציבור שולבו עוד קודם לכן בבית הדין לענייני ביטחון סוציאלי, שהוקם מכוח חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד–1953, ובוטל עם העברת סמכויותיו לבית הדין לעבודה.

23 הסתייגויות להצעת החוק החדשה הוגשו בין היתר על ידי חברי הכנסת המשפטנים שלמה כהן-צידון, יצחק קלינגהופר, יהודה שערי וראובן ארזי. ראו ד"כ 54, 2033–2049 (התשכ"ט).

24 ראו יצחק זמיר "לזכרו של צבי בר-ניב ז"ל" משפטים טז 261 (1987).

25 ראו דוח ועדת זמיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 86. על החשיבות הקריטית שייחסה ההסתדרות לשילובם של נציגי ציבור בדיונים בבית הדין לעבודה אפשר ללמוד מדבריו של יו"ר הוועדה המשותפת בכנסת, בהתייחסו להסתייגות שהגיש ח"כ כהן צידון בנוגע לשילוב נציגי ציבור בבית הדין לעבודה: "טול נציגי ציבור מהם, ונטלת את רוחו וכוונתו הבסיסית של החוק". ד"כ 54, 2045 (התשכ"ט).

26 הפקודה, משנת 1947, הייתה אמורה להיכנס לתוקף במועד שיקבע הנציב העליון, ועם סיום המנדט היה שר הפנים אמור להודיע על מועד תחילתה. ההסתדרות הסתייגה, מהטעם שנציגי עובדים ומעבידים לא שולבו בהרכבם של בתי משפט אלה; ראו בכתב העת חקרי עבודה 1, 8 (1947). פקודת בתי משפט תעשייתיים בוטלה לבסוף מבלי שנכנסה אי פעם לתוקף, בס' 44 לחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז–1957.

סללה את הדרך להקמת בתי הדין לעבודה, ושילוב נציגי ציבור היה חלק בלתי נפרד וחשוב מהסכמה זו.<sup>27</sup>

מוסד נציגי הציבור בבתי הדין לעבודה נותר שנוי במחלוקת מאז הקמתו. שש שנים לאחר שהוקמו בתי הדין לעבודה המליצה ועדה בראשות השופט לנדוי לבטל את מוסד נציגי הציבור בבתי דין מנהליים, מהטעם שנציגי הציבור "אשר ישיבתם בבית הדין היא עיסוק צדדי להם, מתקשים להתפנות לשיבות בית הדין והם נוטים שלא להתמיד בהופעה לשיבות. אם הם מונו לתפקידם מטעם סקטור מסוים, הם נוטים לראות את עצמם כנציגי אותו סקטור גם בשבתם לדין, ונמצאת מידת הניטרליות של הדיין לוקה. אם הם נכנעים לדעת השופט היושב ראש, הרי שהשתתפותם מיותרת, ואם הם מגלים עצמאות מחשבתית – לעתים מחוסר הבנה מספקת של בעיה משפטית – והשופט נשאר במיעוט, עלול הדבר לגרום לעיוות הדין".<sup>28</sup> עם זאת הוועדה נמנעה מלהתייחס באופן ספציפי לבתי הדין לעבודה.<sup>29</sup> כמו כן ארבעה מתוך 15 החברים בוועדת לנדוי התנגדו נחרצות למסקנה זו והגישו הסתייגות מפורשת בנספח לדוח הסופי. מדעת המיעוט עולה ביקורת כלפי הגישה הפורמליסטית התומכת ביכולתו של השופט לבדו לשפוט את ההליך שלפניו ורואה בנציגי הציבור "מטרד" הנעדר הבנה משפטית מספקת, או אף סכנה למערכת המשפט במקרים שבהם הוא פועל באופן אקטיבי או מגלה "עצמאות מחשבתית".<sup>30</sup> כמה וכמה ועדות נוספות התייחסו לנושא במרוצת השנים שחלפו מאז, אולם כולן הגיעו למסקנה הפוכה דווקא מזו של ועדת לנדוי; כל הוועדות האחרות הגיעו למסקנה כי יתרונותיו של מוסד נציגי הציבור עולים על חסרונותיו.<sup>31</sup> זאת לצד העלאת הצעות לשיפור רמתם של נציגי הציבור, בחינת כישוריהם והסדרת כללי האתיקה הנוגעים להם, ולעתים גם צמצום סוגי

27 בהסכם קיבוצי הצהירו הצדדים כי יפעלו במשותף לזירוז חקיקתו של חוק בית הדין לעבודה (הסכם קיבוצי כללי להסדר יחסי עבודה מיום 10.1.1967). וראו דוח ועדת זמיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 86.

28 ראו דוח הוועדה לענייני רשויות מעין-שיפוטיות הפועלות על פי חיקוק (1975) ספר לנדוי כרך ראשון 167, 182 (אהרון ברק ואליונר מזוז עורכים, 1995) (להלן: ספר לנדוי). יצוין כי הוועדה הוקמה עוד קודם להקמת בית הדין לעבודה ומבחינה פורמלית לא דנה בבית הדין לעבודה. אולם הלכה למעשה היא בחרה לדון גם בשאלת נחיצות נציגי הציבור.

29 ראו ס' 11 לדוח בספר לנדוי, שם, בעמ' 174.

30 ארבעת המסתייגים היו ראובן ארזי, ד"ר יוסף לם, מרדכי ביבי והשופט צבי טרלו (ספר לנדוי, שם, בעמ' 203).

31 מרבית הוועדות היו ועדות פנימיות שמונו על ידי נשיאי בתי הדין הארצי לעבודה. אולם הוועדה האחרונה, ועדת זמיר, הייתה ועדה חיצונית שמונתה על ידי שר המשפטים. ראו דוח ועדת זמיר, לעיל ה"ש 2, פרק 3 (לפירוט בדבר ועדות קודמות) ופרק 9 (למסקנות הוועדה הנוכחית באשר לנציגי ציבור).

התיקים שבהם ישותפו.<sup>32</sup> עם זאת עצם העובדה כי הנושא שב ומתעורר מעידה כי קיימת ביקורת נמשכת על מוסד נציגי הציבור, או לפחות על אופן פעולתו הלכה למעשה.

### ג. תכליות לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין

אפשר להצביע על חמש תכליות מרכזיות לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה (אשר לפחות חלקן הן גם הצדקות לשילוב אזרחים במערכת המשפט באופן כללי): תכלית דמוקרטית; שיפור התוצאה בהליך באמצעות תרומה להבנת העובדות; שיפור התוצאה בהליך באמצעות תרומה לפיתוח הדין; קידום ושימור יחסי עבודה תקינים; הנגשת ההליך המשפטי לציבור הרחב. נתייחס אליהן בקצרה לפי סדרן.

התכלית הדמוקרטית. שיטות משפט רבות מייחסות חשיבות ערכית וסימבולית לשילוב אזרחים במערכת המשפט על יסוד תפיסה שלפיה יש לאפשר לאזרחים להשתתף בהליך מרכזי זה של קבלת החלטות. שיתוף זה תורם לתחושה של העם כי הוא שותף לשלטון, ובכך תורם לציביותו של הממשל הדמוקרטי.<sup>33</sup> המלומד הצרפתי דה טוקוויל, שהתרשם עמוקות משיטת המושבעים בארצות הברית, התייחס בעיקר לתרומתו של מוסד זה להפצת ערכי הדמוקרטיה ולחינוך העם לצדק, חירות ושוויון בפני החוק, כלומר הוא ראה בתרומתו של המוסד מבחינה דמוקרטית חשיבות רבה בהרבה מזו שבתרומתו במישור המשפטי לתוצאותיו של הליך קונקרטי.<sup>34</sup> פילוסופים פוליטיים בולטים אחרים כדוגמת מונטסקייה, וולטר, הגל ורוסו היו אף הם שותפים לדעה כי התכלית המרכזית לשיתוף אזרחים במערכת המשפט פוליטית במהותה, שכן היא ביטוי מוחשי ליישום העקרונות הדמוקרטיים של שלטון העם על ידי העם ולמען העם.<sup>35</sup> שילוב אזרחים במערכת השיפוט תורם אפוא ללגיטימציה של המערכת ולאמון בה. הוא גם מסייע בחינוך האזרחים למילוי תפקידים

32 ראו בעיקר דוח ועדת זמיר, לעיל ה"ש 2, בפרק 9. כללי האתיקה של נציגי הציבור בבתי הדין לעבודה מפורסמים באתר בתי המשפט. ראו: [elyon1.court.gov.il/heb/avoda/ethic/b.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/avoda/ethic/b.htm). כמו כן ראו את חוות הדעת של הוועדה המתמדת לאתיקה של נציגי ציבור: [elyon1.court.gov.il/heb/avoda/nezigey\\_tzibur/havat.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/avoda/nezigey_tzibur/havat.htm).

33 ראו Jackson & Kovalev, לעיל ה"ש 4, בעמ' 88. כן ראו: Stephan Landsman, *Commentary: Dispatches from the Front: Lay Participation in Legal Process and the Development of Democracy*, 25 L. & POLICY 173 (2003).

34 1 ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *DEMOCRACY IN AMERICA* ch. 16 (2008), [ebooks.adelaide.edu.au/t/tocqueville/alexis/democracy/](http://ebooks.adelaide.edu.au/t/tocqueville/alexis/democracy/).

35 לסקירת גישות אלה ראו Jackson & Kovalev, לעיל ה"ש 4, בעמ' 88; Stefan Voigt, *The (Economic) Effects of Lay Participation in Courts – A Cross-Country Analysis*, CESifo Working Paper Series No. 2365 12–13 (2008), [ssrn.com/abstract=1226682](http://ssrn.com/abstract=1226682).



ציבוריים ועידודם למעורבות ופעילות במערכות שלטוניות.<sup>36</sup> הצדקות דומות היוו בסיס לשילובם של נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה. נציגי הציבור תורמים לחיזוק הלגיטימציה של בית הדין, במיוחד מבחינת ארגוני העובדים והמעבידים. גם מנקודת מבטם של עובדים ומעבידים פרטניים, נוכחותם של נציגי ציבור אמורה לתרום לתחושתם של הצדדים כי יש להם בבית הדין לעבודה אוזן קשבת, וכי על כס השיפוט יושבים נציגים המכירים את ענייניהם ומבינים אותם.<sup>37</sup> העובדה שעל כס השיפוט יושבים (גם) אזרחים מן השורה יוצרת אצל המתדיינים תחושה של שיפוט על ידי שווי-מעמדם (peers) ובכך יוצרת תחושה של הוגנות וצדק פרוצדורלי.<sup>38</sup> הלגיטימיות של ההליך המשפטי מתחזקת גם כתוצאה מכך שנציגי הציבור משמשים כסוכני מידע המעבירים לסביבתם הקרובה את רשמיהם מההליך השיפוטי ממקור ראשון, דבר המפחית את החשש והניכור מפני המערכת המשפטית.<sup>39</sup>

שיפור התוצאה בהליך באמצעות תרומה להבנת העובדות. באופן ישיר יותר, בהתייחס להשתתפותם של נציגי ציבור בהליך קונקרטי, תכלית מרכזית היא שיפור התוצאה בהליך (או הקטנת הסיכון לקבלת הכרעות שיפוטיות שגויות) באמצעות תרומתם של נציגי הציבור להבנת העובדות.<sup>40</sup> במישור הכללי הסתמכות על נציגים מן הציבור לצורך קביעת העובדות מבטאת ספקנות כלפי הגישה המייחסת חשיבות מכרעת למקצועיותו של השופט, המאפשרת לו להכריע באופן הטוב ביותר בשאלה מהן העובדות. מנגד עומדת הגישה המדגישה כי גם שופטים הם בני אדם הסובלים מהטיות – הן הטיות קוגניטיביות והן נטייה כללית לפסוק לפי השקפותיהם ותפיסת עולמם<sup>41</sup> – וכי יש דווקא יתרון בשילוב אזרחים

36 היבט זה מקבל חשיבות מיוחדת בדמוקרטיה צעירות (כמו מדינות מזרח אירופה), אשר באזוריהן עדיין טבוע חוסר אמון במערכות השלטון. ראו: Sanja Kuntinjak Ivkovic, *An Inside View: Professional Judges' and lay Judges' Support of Mixed Tribunals*, 25 L. & POLICY 93 (2003) (להלן: Ivkovic, *An Inside View*).

37 רות בן ישראל "תפקידו ומקומו של בית הדין לעבודה" הפרקליט לט 477, 481 (1991).  
38 Martin Schneider, *Employment*; Machura, *Fairness*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 129 ואילך; Courts, 22 COMP. LAB. L. & POLICY J. 275 (2005). מחקרים אמפיריים שנעשו בשנים האחרונות מלמדים על קשר הדוק בין הלגיטימיות של מערכת המשפט לבין צדק פרוצדורלי. ראו למשל: Tom Tyler & Allan Lind, *A relational model of Authority in Groups*, 25 ADVANCES IN EXPERIMENTAL SOCIAL PSYCHOLOGY 115 (1997).

39 Voigt, לעיל ה"ש 35, בעמ' 12.  
40 ראו באופן כללי: John H. Langbein, *Mixed Court and Jury Court: Could the Continental Alternative Fill the American Need?*, 6 AMERICAN BAR FOUNDATION RESEARCH J. 195 (1981); Ivkovic, *Exploring Lay Participation*; לעיל ה"ש 3.

41 ראו דורון מנשה "שיקול דעת עובדתי, חופש הוכחה ותזות בדבר מקצועיות השפיטה" הפרקליט מג 83 (1996); מנחם מאוטנר ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי

בעלי ניסיון חיים מגוון. במיוחד באותם המקרים שבהם לא נפרסה בפני השופט התשתית העובדתית המלאה על ידי הצדדים, מתעצמת השפעתם של גורמים תרבותיים וסביבתיים על השופט בעת שהוא נדרש למלאכת השלמת התמונה העובדתית אשר על יסודה מתקבלת ההכרעה.<sup>42</sup> כמו כן מחקרים בפסיכולוגיה קוגניטיבית (שנעשו בארצות הברית) מלמדים כי האינטואיציה האנושית לזיהוי שקרים ולהערכת מהימנויות של עדויות אינה יעילה יותר אצל שופטים (כמו גם אצל שוטרים, בלשים, פסיכולוגים ומתחקרי פוליגרף), הסובלים מאותן מגבלות אנושיות כמו כל אדם.<sup>43</sup> מנגד שיטת המושבעים, המושתתת על הכרעה עובדתית בידי אזרחים, זוכה אף היא לביקורת רבה.<sup>44</sup> השיטה של שילוב נציגי ציבור כחברי מותב לצד שופט מקצועי היא פתרון ביניים, המבקש ליהנות מהיתרונות של שתי השיטות ולמזער את חסרונותיהן.<sup>45</sup> עצם העובדה שלשופט יש אפשרות להתייעץ עם חברי הרכב נוספים בשאלות של מהימנות העדים או הבנת הראיות והסיטואציה בכללותה, בוודאי יכולה לסייע בגיבוש ההכרעה העובדתית. היועצות עם אנשים שמגיעים "מהשטח" – בהקשר של בית הדין לעבודה, נציגי ציבור בעלי ניסיון בתחומם של יחסי עבודה – תורמת במובן זה במיוחד. גם הצורך לנמק ולהסביר את ההכרעה בפני נציגי הציבור – למעשה לשכנע אותם – מסייעת להבטחת הנכונות והבהירות של קביעת העובדות.

שיפור התוצאה בהליך באמצעות תרומה לפיתוח הדין. בניגוד למושבעים, שתפקידם מוגבל לקביעת העובדות, נציגי הציבור שותפים בכל שלבי ההכרעה, לרבות בסוגיות שמערבות פיתוח הדין ולא רק יישומו. בהקשר זה יכולים נציגי הציבור לסייע למערכת

(1993); רונן שמיר "שיקול הדעת ככוח שיפוטי: הפוליטיקה של הסבירות" תיאוריה וביקורת 5 (1994).

מנשה, לעיל ה"ש 41, בעמ' 105–107. 42

43 לסיכום הממצאים ראו שם, בעמ' 104–108. המחקר המרכזי שאליו מפנה מנשה מסכם 20 שנות מחקר בדבר האינטואיציה האנושית לאיתור "שקרנים". ממצאיו של המחקר אוששו במחקר דומה שנערך כעשור לאחר מכן: Paul Ekman, Maureen O'Sullivan & Mark G. Frank, *Few Can Catch a Liar*, 10 PSYCHOLOGICAL SCIENCE 263 (1999) נוספים במטה-מחקר ערכני שנערך בתקופה האחרונה: Michael G. Aamondt & Heather Custer, *Who Can Best Catch a Liar? A Meta-analysis of Individual Differences in Detecting Deception*, 15 THE FORENSIC EXAMINER 6 (2005), [psycnet.apa.org/?fa=main.doiLanding&uid=2006-02487-001](http://psycnet.apa.org/?fa=main.doiLanding&uid=2006-02487-001).

44 ראו למשל: Smith, לעיל ה"ש 11; Hein Kotz, *Civil Justice Systems in Europe and the United States*, 13 DUKE J. COMP. & INT'L L. 61, 73–74 (2003).

45 להתייחסות לנציגי ציבור (בהליכים פליליים) כחלופה לחבר המושבעים ראו: SANJA KUNTINJAK IVKOVIC, *LAY PARTICIPATION IN CRIMINAL TRIALS – THE CASE OF CROATIA* (1999). לטיעון בזכות שילוב מומחים בהרכבו של בית המשפט העליון בארצות הברית ראו: Adrian Vermeule, *Should We Have Lay Justices?*, 59 STAN. L. REV. 1569 (2007).

להימנע מקיפאון ולוודא שהדין תואם התפתחויות חברתיות וכלכליות ואינו מנותק ממגמות עדכניות ביחסי עבודה.<sup>46</sup> מאחר שמערכת המשפט נוטה מטבעה לשמרנות, שילוב אזרחים שעובדים ומעורים במשק, ואינם מסוגרים מרבית זמנם ב"מגדל השן" של בית המשפט, עשוי לאתגר את השופטים לחשוב מחדש על הדין ולעדכן אותו.

קידום ושימור יחסי עבודה תקינים. יחסי עבודה הם יחסים ארוכי טווח ומתמשכים. במיוחד כאשר מדובר ביחסים קיבוציים, אך לעתים גם כאשר מדובר ביחסי עבודה אישיים, ההליך המשפטי אינו סוף פסוק. הצדדים ממשיכים לחיות זה עם זה, ולכן בית הדין עושה מאמצים לעודד סיום סכסוכים בפשרה. נציגי הציבור, בשל קרבתם ל"שטח" ובשל נטייתם של הצדדים לתת בהם לעתים אמון ביתר קלות, יכולים לסייע רבות בהשגת פשרות.<sup>47</sup> ובכך לקדם יחסי עבודה תקינים במשק. במישור הרחב יותר שיתוף הפעולה בין נציגי עובדים לנציגי מעבידים בעת ישיבתם בצוותא בהרכב בית הדין עשוי לתרום להבנה הדדית טובה יותר ולהפגת מתחים בין הצדדים.

הנגשת ההליך המשפטי לציבור הרחב. בהשוואה לבתי המשפט האזרחיים, בית הדין לעבודה נחשב לטריבונול נגיש במיוחד, שבו יכולים להישמע ולהצליח גם עובדים מעוטי יכולת ודלי אמצעים שאינם מיוצגים. נגישות זו מושגת באמצעות הגמשה של כללים פרוצדורליים וכללי ראיות, אגרות נמוכות ועוד. שילוב נציגי הציבור תורם אף הוא להנגשה זו, ולו בשל התחושה של בעלי דין בלתי מיוצגים כי הם יכולים לשטוח את טענותיהם "בשפה שלהם" ויש מי שמבין אותם.

ראינו כי קיימות כמה הצדקות תאורטיות לשילוב נציגי הציבור בבתי הדין לעבודה. בחלקן נכונות הצדקות אלה – במידה שבה הן משכנעות – גם לבתי המשפט הכלליים. אולם קיימים כמובן גם חסרונות לשילוב נציגי ציבור: עלויות נוספות, סרבול ניכר, חשש לעיוות הדין אם נציגי ציבור מתערבים כשהם נעדרי ידע בסוגיות משפטיות, וחשש הנובע מהקושי של נציגי הציבור (שאינם נהנים מההגנות של השופטים המקצועיים) לתפקד ללא תלות וללא משוא פנים. אפשר להניח כי בהקשר של בתי המשפט הכלליים החסרונות עולים על היתרונות, ולעומת זאת כאמור הגישה הרווחת באשר לבתי הדין לעבודה היא כי בהקשר ספציפי זה היתרונות דווקא עולים על החסרונות. השאלה שביקשנו לבדוק היא אם יש בסיס אמפירי לגישה זו, כלומר באיזו מידה מתגשמות התכליות שפורטו לעיל הלכה למעשה.

46 סטיב אדלר "נציגי ציבור בבית-הדין לעבודה: מטרותם, תפקידם והשפעתם" שנתון משפט העבודה ב' 10, 12 (1999).

47 דוח ועדת זמיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 134–137.

#### ד. תרומתם של נציגי הציבור הלכה למעשה: מחקרים אמפיריים קודמים

מחקר נקודתי של הנשיא אדלר מספק תמיכה מסוימת לטענה שלפיה נציגי ציבור משפרים התוצאה בהליך באמצעות צמצום טעויות עובדתיות.<sup>48</sup> במחקר זה נדגמו כל פסקי הדין האזוריים שניתנו בשנים תשמ"ה, תשמ"ו ותשמ"ז העוסקים בתביעות אישיות בענייני עבודה שהוגש עליהם ערעור לבית הדין הארצי. פסקי הדין שנדגמו הופרדו לשתי קבוצות – פסקי דין שניתנו על ידי מותב ופסקי דין שניתנו בדין יחיד (בדרך כלל מהטעם שנציגי הציבור לא הופיעו) – ולאחר מכן נבדק שיעור פסקי הדין שבהם התקבלו הערעורים. התברר כי ב-39% מפסקי הדין שניתנו על ידי שופט מקצועי בלבד התערבה ערכאת הערעור, ואילו בפסקי דין שניתנו על ידי מותב שכלל נציגי ציבור היה שיעור ההתערבות 23% בלבד. נתונים אלה מלמדים לכאורה על פער בולט בהשגת תוצאה משפטית "נכונה" בפסקי הדין שניתנו בהרכב שכלל נציגי ציבור.

לעומת זאת מחקרים אקדמיים שנעשו בעולם מגלים תמונה עגומה למדי באשר למידת תרומתם של נציגי הציבור, אם כי יש להסתייג ולציין כי רבים מהמחקרים נעשו בבתי הדין הפליליים, במזרח אירופה, בשנות השבעים.<sup>49</sup> הממצא המרכזי הוא כי נציגי הציבור אינם נוטים לחלוק על דעת השופט המקצועי. גם כאשר דעתם שונה מזו של השופט המקצועי הם נוטים שלא להביע אותה ולא להסתייג מהכרעתו.<sup>50</sup> עם זאת, כפי שמציין בצדק Stefan Machura, בדרך כלל אין מתקיימת הצבעה אלא שיח בין חברי ההרכב, ומאחר שקיימת נורמה של הגעה לקונצנזוס, כאשר נציגי ציבור נשאלים על כך בדיעבד, לעתים הם יאמרו בכנות שלא הייתה כל מחלוקת גם אם למעשה אחד מחברי ההרכב שכנע את האחרים לשנות את דעתם.<sup>51</sup> זאת ועוד, במחקר מאוחר יותר, שנעשה בגרמניה, כמחצית מנציגי הציבור ציינו כי "לפעמים" עלה בידם להעביר את עמדתם במסגרת ההתדיינות של

48 אדלר, לעיל ה"ש 46, בעמ' 28.

49 Sanja Kuntjak Ivkovic, *Lawyers about Mixed Tribunals: Do Croatian Professional Judges, State Attorneys and Private Attorneys Share the Same View?*, 13 SOCIAL JUSTICE RESEARCH 55 (2000) (להלן: *Mixed Tribunals*).

50 שם, בעמ' 57.

51 Stefan Machura, *Interaction Between Lay Assessors and Professional Judges in German Mixed Courts*, 72 INT'L REV. PENAL L. 451, 463 (2001).

ההרכב.<sup>52</sup> מעניין כי ככל שנציגי הציבור חשו יותר כי השופט מאפשר להם להביע את דעתם ומשתף אותם בהכרעה, כך גם עלתה תחושתם כי ההליך המשפטי צודק והוגן.<sup>53</sup> עוד מחקרים תומכים במסקנה כי נציגי הציבור עצמם סבורים כי תרומתם רבה והשפעתם רבה יחסית: למשל, במחקר שנעשה בקרב נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה בגרמניה, כ-60% סברו כי יש להם השפעה של ממש על התנהלות הדיון, ובמענה לשאלה נפרדת, כ-19% סברו כי יש להם השפעה חזקה על ההכרעה (כ-64% נוספים סברו כי יש להם השפעה כלשהי על ההכרעה).<sup>54</sup> מחקר אחר שנעשה בגרמניה הגיע למסקנה כי תרומתם של נציגי הציבור מותנית בנכונות מצד השופט המקצועי לקבלם ובאמון מצדו במערכת נציגי הציבור ובחשיבותה; לשון אחר, שיתוף פעולה מצד השופט המקצועי הוא מרכיב הכרחי להצלחת שילוב נציגי הציבור.<sup>55</sup>

ממצא נוסף של המחקר האמפירי הוא כי הן השופטים המקצועיים והן נציגי הציבור סבורים כי השפעתו של השופט המקצועי רבה מהשפעתם של נציגי הציבור היושבים לצדו.<sup>56</sup> לעומת זאת מרבית נציגי הציבור ראו עצמם בעלי מעמד שווה לזה של השופט המקצועי, אך השופטים לא היו שותפים לתפיסה זו.<sup>57</sup>

ממצא מעניין נוסף הוא כי קיים הבדל רב בין נציגי הציבור בערכאות הנמוכות לאלה שמכהנים בערכאות הגבוהות. ממחקר שהתייחס לערכאות פליליות בקרואטיה עלה כי בערכאות גבוהות לנציגי הציבור חלק פעיל יותר בהליך והם זוכים להערכה חיובית יותר הן מצד עורכי הדין והן מצד השופטים.<sup>58</sup>

קיימות שתי תאוריות מרכזיות שבאמצעותן ביקשו חוקרים להסביר את הפסיביות של נציגי הציבור למול דומיננטיות השופטים המקצועיים (אשר בולטת כאמור בעיקר בערכאות נמוכות). Sanja Kutnjak Ivkovic נשענה על תאוריית מאפייני הסטטוס (Status Characteristics)

52 שם, בעמ' 463–464.

53 שם, בעמ' 467; ראו גם Ivkovic, *An Inside View*, לעיל ה"ש 36.

54 JOSEF FALKE, ARMIN HÖLAND, BARBARA RHODE & GABRIELE ZIMMERMANN, KÜNDIGUNGSPRAXIS UND KÜNDIGUNGSSCHUTZ IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND EINE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG IM AUFTRAG DES BUNDESMINISTERS FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG 888 (1980).

55 EKKEHARD KLAUSA, EHRENAMTLICHE RICHTER, IHRE AUSWAHL UND FUNKTION .EMPIRISCH UNTERSUCHT 66 (1972).

56 Hermann Brandstatter, Mascha Bleckwenn & Gerhard Kette, *Decision-Making of Industrial Tribunals as described by Professional and Lay Judges*, 33 INT'L REV. APPLIED PSYCHOLOGY 137 (1984).

57 שם, בעמ' 142–143.

58 Ivkovic, *Mixed Tribunals*, לעיל ה"ש 49.

(Theory), שעל פיה מיקומו היחסי של כל פרט בקבוצה מושפע רבות מהסטטוס המאפיין אותו. לפי תאוריה זו, ככל שפרט נתפס על ידי הפרטים האחרים בקבוצה כבעל מאפייני סטטוס התורמים יותר להשגת מטרותיה של הקבוצה, כך הוא ייחנה מהשפעה רבה יותר באותה קבוצה. בענייננו, מקצוע השיפוט והידע המשפטי הם מאפייני הסטטוס התורמים לכך שנציגי הציבור בקבוצת המותב יושפעו מעמדותיו של השופט, ולמעשה יעניקו משקל רב יותר לעמדתו, עד כדי ביטול עצמי. כדי להסביר את התופעה נשען Stefan Machura על תאוריית מרחק הסמכות (Power Distance), אשר מבחינה בין מדינות ותרבויות על יסוד עמדתן כלפי היררכיה, ובפרט באיזו מידה כל תרבות מעריכה ומכבדת סמכות.<sup>59</sup> בתרבויות שבהן מדד מרחק הסמכות הוא נמוך (למשל דנמרק ושוודיה), השימוש בכוח או בכפיית דעה אינו מקובל. לעומת זאת בתרבויות שבהן מדד מרחק הסמכות הוא גבוה (למשל לוב או דרום־קוריאה) העובדה שבעל המעמד ההיררכי הגבוה יכפה את דעתו על הכפופים לו או ה"נחותים" ממנו נתפסת כדבר טבעי ומובן. באמצעות מדד זה אפשר לשער כי נציגי ציבור במדינות או תרבויות שבהן קיים מרחק סמכות נמוך צפויים להיות דעתנים ומעורבים יותר בהליך המשפטי, לעומת נציגי ציבור במדינות או תרבויות שבהן קיים מרחק סמכות גבוה, הצפויים להיות מעורבים פחות בהליך המשפטי ולהימנע מלהביע הסתייגות לדעת השופט.<sup>60</sup> מעניין לציין כי במדד מרחק הסמכות שפותח על ידי Hofstede מדורגת ישראל במקום השני מתוך 66 מדינות (על סמך נתונים שנאספו בתחילת שנות השבעים),<sup>61</sup> כלומר שהיחס לסמכות והנטייה להימנע מביקורת כלפי בעל מעמד היררכי אמורים להיות אצלנו לכאורה נמוכים במיוחד.

### ה. תרומתם של נציגי הציבור הלכה למעשה: המחקר הנוכחי

כדי לבדוק באיזו מידה מגשימים נציגי הציבור בבתי הדין לעבודה את תכליותיו של מוסד זה ביקשנו לבדוק את תרומתם מכמה נקודות מבט: ראשית ביקשנו לבדוק, על סמך מדגם של פסקי דין, באיזו תכיפות כותבים נציגי הציבור עמדה עצמאית. שנית, על סמך תצפיות בדיונים שנערכו בבתי הדין ביקשנו לבדוק באיזו מידה השתתפותם של נציגי הציבור בדיון פעילה. שלישית, העברנו שאלון קצר למתדיינים עם צאתם מהליכים בבית הדין לעבודה שנועד לבדוק באיזו מידה הם חשו כי נציגי הציבור חשובים ותורמים להליך.

59 Machura, *Lay Assessors of German Administrative Courts*, לעיל ה"ש 9.

60 שם, בעמ' 324.

61 GEERT HOFSTEDE, *CULTURE'S CONSEQUENCES: COMPARING VALUES, BEHAVIORS, INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS ACROSS NATIONS* 87 (2nd ed., 2001).

לבסוף העברנו שאלון מפורט לעורכי דין המופיעים בקביעות בבתי הדין לעבודה כדי ללמוד באיזו מידה נציגי הציבור תורמים מנקודת מבטם. כל מרכיבי המחקר הנזכרים לעיל בוצעו בסיוע עוזרי מחקר, ברובם המכריע סטודנטים למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. אנו מבקשים לדווח כאן על התוצאות באופן כללי וראשוני בלבד; ניתוח מפורט יותר יפורסם (באנגלית) בנפרד.

מתוך הנחה כי תרומתם של נציגי הציבור באה לידי ביטוי בעיקר "מאחורי הקלעים", בעת הדיון הפנימי בין חברי המותב לפני הדיון באולם ואחריו, ביקשנו להעביר שאלונים הן לשופטים בבתי הדין והן לנציגי הציבור עצמם, כדי להתרשם מנקודת המבט שלהם בדבר תרומתם של נציגי הציבור הלכה למעשה. אולם העברת שאלונים לשופטים ולנציגי ציבור מחייבת הסכמה של המערכת, ולצערנו נתקלנו בהתנגדות לביצוע מרכיב זה.<sup>62</sup> אין ספק שבכך נפגע המחקר. עם זאת יש לתת את הדעת על כך שמבין חמש התכליות שפורטו לעיל, רק לשתיים (תרומה להבנת העובדות ותרומה לפיתוח הדין) יש רלוונטיות גבוהה לנעשה "מאחורי הקלעים". בכל הקשור לתכלית הדמוקרטית, החשיבות העיקרית היא בתפיסות הציבור – באיזו מידה הציבור הרלוונטי רואה בנציגי הציבור מגשימים תכלית דמוקרטית – ללא קשר לעמדתם של השופטים ונציגי הציבור עצמם. בדומה לכך, לשופטים ולנציגי הציבור עצמם אין יתרון מיוחד בהערכת התרומה של נציגי הציבור לקידום יחסי עבודה תקינים, או להנגשת ההליכים בבתי הדין למתדיינים שאינם מיוצגים. למעשה, גם בנוגע לתרומתם של נציגי הציבור להבנת העובדות ולפיתוח הדין, אף שהיה מועיל ביותר ללמוד מהי עמדתם של השופטים ונציגי הציבור בנושא, יש חשיבות לא פחותה גם להתרשמותם של בעלי הדין ועורכי הדין בעניין זה. שכן הם אשר יודעים עד כמה מדובר בעובדות מסובכות להבנה, עד כמה ניסיונו של נציג ציבור עשוי להיות רלוונטי ומועיל, ועד כמה פסק הדין מביא לידי ביטוי עמדות אשר היו עשויות להגיע מנציגי הציבור.

מדגם פסקי הדין. לצורך ביצוע המדגם סקרנו באמצעות המאגרים הממוחשבים פסקי דין של בתי הדין האזוריים לעבודה בתל-אביב ובירושלים וכן של בית הדין הארצי שניתנו בחמש השנים שבין 2003 ו-2007 (כולל). מכל שנה בחרנו באופן אקראי 50 פסקי דין שניתנו בכל אחד מבתי הדין (כלומר, מדגם של 750 פסקי דין בסך הכול, 250 מכל בית דין). כצפוי, מצאנו כי בבתי הדין האזוריים נדיר ביותר כי נציגי הציבור כותבים דעה משלהם. בכל פסקי הדין שנדגמו מבית הדין בירושלים ניתן פסק דין על ידי השופט בהסכמת נציגי הציבור, מבלי שהוסיפו דבר. בתל אביב מצאנו שני פסקי דין בלבד (מתוך מדגם של 250

62 לפי ס' 34 לכללי אתיקה לשופטים, התשס"ז–2007, שופט רשאי להשיב לשאלון לצרכי מחקר רק באישורו של נשיא בית המשפט העליון. בקשתנו לקבלת אישור נדחתה מהטעם שאין זה ראוי ששופט יחווה דעה על התנהלותם ותרומתם של חבריו להרכב. בקשה להעברת שאלונים לנציגי ציבור נדחתה מסיבות דומות על-ידי ועדת האתיקה של נציגי הציבור בבתי הדין.

כאמור) שבהם נכתבה דעה עצמאית. באחד מהם נכח נציג מעבידים בלבד, אשר מצוין כי הוא עורך דין, שכתב דעת מיעוט מפורטת הנוגדת את דעת השופטת.<sup>63</sup> במקרה השני הצטרף נציג מעבידים לדעת השופטת, אולם נציג העובדים כתב דעת מיעוט קצרה (שהייתה, אגב, לטובתו של המעביד דווקא).<sup>64</sup> לעומת זאת בבית הדין הארצי התגלתה תמונה שונה: נציגי ציבור כתבו עמדה עצמאית מנומקת ב־15 מתוך 250 פסקי הדין שנדגמו (6%). עם זאת יש לציין כי במרבית מקרים אלה היו חילוקי דעות בין השופטים המקצועיים – דבר אשר אינו אפשרי כמובן בבית הדין האזורי, וחייב את נציגי הציבור לנקוט עמדה ברורה לכאן או לכאן.<sup>65</sup> רק בשני פסקי דין מבין אלה שעלו במדגם כתבו נציגי ציבור דעת

63 עב' (אזורי ת"א) 7749/04 הוידה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 28.11.2007) (פסק הדין ניתן, לאור הוראות סעיף 22(ב) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, בהתאם לעמדתה של השופטת עציון ששימשה כאב בית הדין; ערעור לבית הדין הארצי נדחה – ע"ע (ארצי) 705/07 הוידה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 26.5.2008).

64 עב' (אזורי ת"א) 300692/99 בוחניק נ' בנק עצמאות למשכנתאות ופיתוח בע"מ (פורסם בנבו, 21.3.2005) (לא הוגש ערעור). למען שלמות התמונה יצוין, כי אף שנדיר יחסית למצוא מקרים שבהם נציגי הציבור מבטאים את עמדתם בפסק-הדין, מעת לעת ישנם אפילו מקרים שבהם פוסקים שני נציגי הציבור בצוותא, בניגוד לדעת השופט המקצועי: ראו עב' (אזורי נצ') 2451/05 אלול נ' פלאפון תקשורת בע"מ (פורסם בנבו, 6.5.2009) (המחלוקת בין השופטת לבין נציגי הציבור הייתה בשאלת סכום הפיצוי. ערעור לבית הדין הארצי התקבל באופן שנפסק שלא היתה כלל זכאות לפיצוי. ראו: ע"ע (ארצי) 311/09 פלאפון תקשורת בע"מ נ' אלול (פורסם בנבו, 16.9.2010); עב' (אזורי ב"ש) 1839/99 אלקשעלה נ' הגביע מוצרי וופלים בע"מ (פורסם בנבו, 10.11.2002) (לא הוגש ערעור); עב' (אזורי-ים) 1090/06 שירותי בריאות כללית נ' לדאני (פורסם בנבו, 10.4.2007) (ערעור על פסק הדין נדחה. ראו: ע"ע (ארצי) 312/07 שירותי בריאות כללית נ' לדאני (פורסם בנבו, 1.6.2009); עב' (אזורי ת"א) 5588/02 חגיבי נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 13.3.2003) (ערעור על פסק הדין התקבל. ראו: ע"ע (ארצי) 116/03 מדינת ישראל משרד החינוך נ' חגיבי (פורסם בנבו, 2.2.2006); עב' (אזורי ת"א) 6791/04 בנד נ' עיריית בת ים (פורסם בנבו, 12.2.2007) (לא הוגש ערעור); עב' (אזורי נצ') 2406/02 יפת נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 29.9.2002); עב' (אזורי נצ') 3900/08 רחאל נ' נציב שירות המדינה (פורסם בנבו, 12.10.2008) (ערעור על הבקשה התקבל. ראו: עב' (ארצי) 673/08 מדינת ישראל – משרד החינוך נ' רחאל (פורסם בנבו, 13.12.2008).

65 לעמדה שנוקט נציג ציבור בבית הדין הארצי עשויה להיות משמעות קריטית בהיותו לשון מאזניים בחילוקי דעות בין שופטי רוב ומיעוט במוחב. בשל תמיכת נציגי ציבור בשופט המצוי בדעת מיעוט במוחב עשויה להידחות דעת רוב שופטי המוחב ולהפוך בסופו של דבר לדעת מיעוט. ראו למשל: ע"ע (ארצי) 273/03 שוואב נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 2.11.2006); ע"ע (ארצי) 157/03 גלוטן נ' יעקב (פורסם בנבו, 11.1.2007) (עתירה לבג"ץ נדחתה. ראו בג"ץ 1678/07 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 29.11.2009). עתירה לקיום דיון נוסף הוגשה ביום 14.12.2009.



מיעוט המנוגדת לדעתם של כל השופטים המקצועיים.<sup>66</sup> בפסק דין אחד נוסף הצטרף נציג ציבור לדעת המיעוט במחלוקת שבין השופטים המקצועיים. בשאר פסקי הדין (12 במספר) מדובר בהנמקה, בדרך כלל קצרה, התומכת בדעת הרוב של השופטים המקצועיים. התצפיות בבתי הדין. עוזרי המחקר ביצעו תצפיות בדיונים בבתי הדין האזוריים לעבודה בירושלים ובתל-אביב וכן בבית הדין הארצי, ובאמצעות טפסים מפורטים ציינו כל הערה של נציגי הציבור ו/או השופט המקצועי. בסך הכול בוצעו תצפיות ב-162 דיונים (מתוכם 50 בארצי ו-112 באזוריים). כצפוי, מידת מעורבותם של נציגי הציבור בדין התגלתה כנמוכה ביותר. מספר הפניות (מכל סוג שהוא) של נציגי העובדים לצדדים היה 0.7 בממוצע לדין, וב-71% מהדיונים היה מספר הפניות אפס. נציגי המעבידים פנו לצדדים עוד פחות: 0.46 פעמים בממוצע ואפס פעמים ב-72% מהדיונים. כלומר, ברוב המקרים של המקרים שני נציגי הציבור לא פתחו את פיהם כלל במהלך הדיון כולו. לשם השוואה, השופט המקצועי פנה לצדדים בממוצע 9.6 פעמים בדין. עם זאת יש לציין כי קיים שיתוף מעט גבוה יותר של נציגי הציבור בדין אם בוחנים את האינטראקציה בינם לבין השופט המקצועי (1.8 פניות בין נציגי הציבור לשופט ולהפך בממוצע לדין; ב-38% מהדיונים אפס פניות). ממצא מעניין נוסף שעלה מהתצפיות הוא כי השתתפותם של נציגי הציבור עולה כאשר בעלי הדין אינם מיוצגים, ובמיוחד כך כאשר מדובר בנציג עובדים ושני הצדדים אינם מיוצגים. אמנם בקבוצה זו מספר הדיונים שבהם ביצענו תצפיות היה נמוך (שבעה דיונים שבהם שני הצדדים ללא ייצוג), ובכל זאת בלטה העובדה כי נציג העובדים השתתף השתתפות ניכרת בהרבה – 1.86 פעמים בממוצע (הבדל מובהק סטטיסטית בהשוואה למצבים האחרים).

התצפיות לא העלו שוני במידת השתתפותם של נציגי הציבור בבית הדין הארצי בהשוואה לבתי הדין האזוריים. למעשה, אולי במפתיע, בבית הדין הארצי נציגי הציבור פונים לצדדים אפילו פחות מאשר בבתי הדין האזוריים (אם כי ההבדל אינו מובהק סטטיסטית). גם האינטראקציה בין השופטים המקצועיים לבין נציגי הציבור גבוהה יותר דווקא בבתי הדין האזוריים (2.06 פניות בממוצע לדין לעומת 1.3 פניות בלבד בארצי – הבדל מובהק).

השאלונים למתדיינים. עוזרי המחקר הציגו כמה שאלות לצדדים לדין (עובדים ומעבידים) בעת היציאה מהדין. השאלון הועבר בעל פה, בדרך של ריאיון קצר. בסך הכול

66 ע"ע (ארצי) 310/06 טים רהיטים בע"מ נ' דביר (פורסם בנבו, 11.6.2007) (נציג המעבידים בנימין ליברמן כתב דעת מיעוט המנוגדת לדעתם של שלושת השופטים המקצועיים ונציג העובדים); עב"ל (ארצי) 103/06 המוסד לביטוח לאומי נ' חלבי (פורסם בנבו, 22.11.2006) (נציג העובדים אורי ינאי כתב דעת מיעוט המנוגדת לדעתם של שלושת השופטים המקצועיים; נציג מעבידים לא ישב בהרכב).

הועברו 104 שאלונים למתדיינים, מתוכם 26 בעקבות הליכים שבהם לא נכחו נציגי ציבור. כמה שאלות התייחסו למידת שביעות הרצון מההליך, מתוך כוונה להשוות את מידת שביעות הרצון במקרים שבהם השתתפו נציגי ציבור לבין מקרים שבהם הם נעדרו. בנוסף הוצגו כמה שאלות אשר נגעו במישרין לעמדות בהתייחס לנציגי הציבור ותרומתם.

במענה לחמש שאלות שונות שהתייחסו לשביעות רצון מההליך,<sup>67</sup> שבהן התבקשו המתדיינים לתת ציון שבין 1 (מידה נמוכה מאוד) ל-5 (מידה גבוהה מאוד), התקבל ציון ממוצע גבוה למדי של 3.6. ואולם, באופן מפתיע נוכחותם של נציגי הציבור לא תרמה לתחושות של שביעות רצון מההליך (לרבות תחושה של הוגנות; תחושה שבית הדין שמע והבין את הטענות; תחושה של אמון בבית הדין) אלא להפך, דווקא בהיעדרם של נציגי ציבור היה ציון גבוה יותר. כך, לאחר היציאה מדיון שבו נכחו נציגי ציבור הציון הממוצע של מתדיינים בהתייחס לחמש השאלות היה 3.5, ואילו לאחר דיונים שמהם נעדרו נציגי ציבור היה הציון הממוצע 4.0 (הבדל מובהק סטטיסטית). אפקט זה התגלה כנכון גם לגבי עובדים וגם לגבי מעבידים, וחזק במיוחד אצל גברים (אצל גברים בלבד – 66 מבין הנשאלים – הייתה ירידה דרמטית – מציון של 4.0 בהיעדר נציגי ציבור לציון של 3.2 בנוכחותם; אצל הנשים – 29 במספר – ירידה קלה בלבד, מ-3.96 ל-3.88).

במענה לשאלה אם לדעתם השתתפותם של נציגי הציבור בהליך חשובה, השיבו 62 מהמתדיינים בחיוב (65%), 32 בשלילה ו-1 "לא יודע". מעניין כי האמונה בחשיבותם של נציגי הציבור הולכת ופוחתת עם מידת ההשכלה (באופן מובהק סטטיסטית): מבין 38 נשאלים בעלי השכלה יסודית או תיכונית, 82% סברו כי נציגי הציבור חשובים, ולעומתם, מבין 44 נשאלים בעלי השכלה אקדמית, רק 54% השיבו בחיוב על שאלה זו. במענה לשאלה אם את/ה חושב/ת שנציגי הציבור מבין אותך או את צרכיך טוב יותר מן השופט השיבו רק 33 בחיוב (34%), 45 בשלילה ו-20 "לא יודע". במענה לשאלה פתוחה, "באיזה מובן, לדעתך, אם בכלל, השתתפותם של נציגי הציבור בהליך חשובה?", התשובות קודרו לחמישה סוגים שונים: 45.5% סברו כי אין כל תועלת בנציגי הציבור, ומשיב אחד נוסף (1.1%) אף סבר שנוכחותם מזיקה; 23.9% סברו כי עדיף שההכרעה לא תיפול בידי אדם אחד; 14.8% ציינו כי נציגי הציבור מסייעים לתחושת הצדק של העובד או "האיש הקטן"; 14.8% נוספים סברו כי חשיבותם של נציגי הציבור היא בהכירם את המציאות של שוק העבודה טוב מהשופט.

67 באיזו מידה את/ה מרוצה מן האופן בו התנהל הדיון ממנו יצאת? באיזו מידה הדיון התנהל בהגינות? באיזו מידה את/ה מרגישה ששמעו והבינו את טענותיך? באיזו מידה את/ה מרגישה שקיבלת בדיון יחס טוב מבית הדין? באיזו מידה את/ה נותן אמון בבית הדין שביכולתו להגיע לתוצאות נכונות?

השאלונים לעורכי הדין. המרכיב האחרון של המחקר היה שאלון מפורט שהופץ ל-306 עורכי דין המתמחים בדיני עבודה, על פי רשימת תפוצה של האגודה למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי. בפתח השאלון הובהר כי הוא מיועד אך ורק לעורכי דין אשר מופיעים בבתי הדין לעבודה בקביעות. ההיענות הייתה גבוהה יחסית – 93 שאלונים מולאו והוחזרו. באופן כללי עולה מהתשובות תמונה ברורה של חוסר שביעות רצון מנציגי הציבור וחוסר אמון בתורמתם הלכה למעשה. למשל, עורכי הדין המתמחים בתחום סבורים כי נציגי הציבור תורמים להבנת העובדות במידה נמוכה בלבד (ממוצע של 1.73 בסקלה שבין 1 ל-5) וכי הם מבטלים את דעתם בפני דעת השופט המקצועי במידה רבה (ממוצע 4.17). היעדרות נציגי ציבור פוגעת לדעתם בהליך השיפוטי רק במידה מעטה (ממוצע 1.53). רוב מוחץ לא הסכים לאמרה כי השתתפותם של נציגי הציבור בהליכים בבתי הדין לעבודה הכרחית (ממוצע 1.71) או אפילו תורמת (ממוצע 1.98). רק מעטים סבורים כי שיתוף נציגי הציבור בבתי הדין מועיל לעשיית צדק (ממוצע 2.04) או מסייע להגעה לתוצאות הוגנות (ממוצע 1.95). במענה לשאלה "האם לדעתך בחלק מהמקרים קיום המשפט ללא נציגי ציבור היה מוביל לתוצאה שונה", 24% השיבו בחיוב ו-76% בשלילה, אולם גם אלה שהשיבו בחיוב סברו כי השפעה כזו מתקיימת בשכיחות נמוכה בלבד (ממוצע 1.89 בסקלה שבין 1 ל-5).<sup>68</sup> סדרה נוספת של שאלות ביקשה לברר את מידת התמיכה של עורכי הדין בהצדקות המקובלות לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה. מובן שקשה להפריד בין התשובות במישור תאורטי זה לבין התנסותם של עורכי הדין הלכה למעשה. לשון אחר: העובדה שעורכי הדין סבורים ברובם כי נציגי הציבור אינם תורמים הלכה למעשה, בוודאי גם צובעת את הסתכלותם על המוסד בכללותו ועל הפוטנציאל שלו. ועם זאת יש בכך כדי להעיד על התפיסות של קבוצה רלוונטית ביותר בנוגע למוסד נציגי הציבור. עורכי הדין אינם מסכימים ברובם עם האמירה שלפיה נציגי הציבור נותנים למתדיינים תחושה של שותפות דמוקרטית במערכת המשפט (ממוצע של 1.82 בסקלה שבין 1 ל-5), או כי שילוב נציגי ציבור בבתי הדין תורם לחיזוק ערכי הדמוקרטיה (ממוצע 2.05) או מגביר את הלגיטימיות של הפסיקה בעיני הציבור (ממוצע 1.83). רוב מכריע אינו מסכים עם האמירה כי נציגי הציבור מבינים את המתדיינים/העדים טוב משופטים מקצועיים (ממוצע של 1.65 בלבד), או שהם מסייעים לשופט המקצועי בהערכת מהימנות העדים (ממוצע 1.92), ורק במידה מעטה מסכימים עורכי הדין לטענה שנציגי הציבור מוסיפים נקודת מבט "ממסדית" פחות מזו של השופט המקצועי (ממוצע 2.04). בדומה לכך, לא התגלתה הסכמה עם האמירה שלפיה שיתוף נציגי

68 מעניין כי קיים פער של ממש (מובהק סטטיסטית) בין תשובותיהן של נשים לתשובות הגברים בעניין זה. מבין הגברים שהשיבו לשאלון (37 במספר), רק 11% השיבו בחיוב, כלומר סברו כי לנציגי הציבור יש השפעה על התוצאה, בהשוואה ל-32% מבין הנשים (50 במספר).

ציבור מסייע להנגשת בית הדין לציבור (ממוצע 1.71), או שנציגי הציבור מסייעים למתדיינים לא מיוצגים להבין את ההליך (ממוצע 1.74), ואפילו לא שנציגי הציבור מסייעים לסיום סכסוכים בהסכמה (ממוצע 1.58 בלבד). גם הטענה שלפיה נציגי הציבור מסייעים ליצירת אמון מצד ציבור העובדים או ציבור המעבידים במערכת בתי הדין לא זכתה לתמיכה של ממש (ממוצע 1.92 ו-1.63 בהתאמה). וכך גם האמירה שלפיה נציגי ציבור תורמים בהפצת ידע בקרב הציבור ובמקום עבודתם באשר לאופן פעולתם של בתי הדין או באשר לתוכנם של דיני העבודה (ממוצע 2.11 ו-1.98 בהתאמה). לעומת זאת הטענה שלפיה תקשורת בין נציגי עובדים ומעבידים המשרתים כנציגי ציבור עשויה לתרום ליחסי העבודה בישראל, זכתה לתמיכה מעט גבוהה יותר (ממוצע 2.89).

עורכי הדין סבורים במידה גבוהה יחסית כי נציגי הציבור תורמים להבנת העובדות רק כאשר הם בעלי מומחיות בתחום הספציפי שמתעורר לדיון (ממוצע 3.05), וכן שהשכלה משפטית תורמת לביצוע תפקידם (ממוצע 3.49). כמעט אף אחד מהם אינו סבור כי יש לשקול הרחבת השילוב של נציגי ציבור גם לבתי משפט אחרים (ממוצע 1.48). במענה לשאלה באיזה סוג של תיקים חשובה השתתפותם של נציגי ציבור, רק סכסוכים קיבוציים זכו לתמיכה סבירה (ממוצע 2.78).

רוב מכריע של עורכי הדין אינו רואה כל הבדל בין תרומתם של נציגי העובדים לזו של נציגי המעבידים (88% מול 12%). עובדה זו אינה מפתיעה לאור הדיווח שלפיו רק במקרים נדירים מציג השופט את נציגי הציבור בפני עורכי הדין והמתדיינים (ממוצע 1.51 בסקלה שבין 1 ל-5), ורק לעתים רחוקות ידוע לעורכי הדין מי מנציגי הציבור הוא נציג עובדים ומיהו נציג מעבידים (ממוצע 2.14). לעומת זאת ראוי להדגיש כי מרבית עורכי הדין סבורים כי קיים הבדל בין תרומתם של נציגי הציבור בבתי הדין האזוריים לתרומתם בבית הדין הארצי (73.5% מול 26.5%). בהסבר בטקסט חופשי ציינו מרבית המשיבים כי בבית הדין הארצי נציגי הציבור בכירים יותר, מנוסים יותר ובעלי ביטחון עצמי רב יותר, ולכן תרומתם רבה יותר. נתון חשוב זה מאיר באור חדש את עמדתם של עורכי הדין באשר לפוטנציאל של מוסד נציגי הציבור.

מעניין כי קיים פער מסוים בין תפיסתם של עורכי הדין המבוגרים או הוותיקים יותר לבין עורכי הדין הצעירים. בקרב הוותיקים האמון במוסד נציגי הציבור ובתרומתם מעט גבוה יותר, לפחות בממדים מסוימים. למשל, האמירה שלפיה נציגי הציבור תורמים למניעת תחושה של ניכור מצד המתדיינים לא זכתה כמעט לתמיכה (ממוצע 1.59 בלבד), אבל מידת התמיכה הלכה ועלתה עם הגיל וכן עם שנות הוותק כעורך דין, במתאם בינוני-גבוה ובאופן מובהק סטטיסטית. בדומה לכך, עורכי דין ותיקים ומבוגרים תמכו יותר באמירה שלפיה נציגי הציבור נותנים למתדיינים תחושה של שותפות דמוקרטית במערכת המשפט (מתאם בינוני, מובהק), ובאמירה שלפיה נציגי הציבור נותנים למתדיינים תחושה שמישהו "דואג" להם (מתאם בינוני, מובהק). כך גם העמדה שלפיה נציגי הציבור מסייעים לשופט המקצועי

בניסיונות להשיג פשרה בין הצדדים זכתה לתמיכה גבוהה יותר עם הגיל והניסיון (מתאם בינוני, מובהק). וגם האמונה כי נציגי הציבור תורמים להבנת העובדות חזקה יותר אצל עורכי הדין הוותיקים (מתאם בינוני, מובהק).

הבדל חשוב נוסף בקרב עורכי הדין התגלה בהשוואה על פי אופי הלקוחות. עורכי דין המייצגים בעיקר עובדים הביעו תמיכה גבוהה בהרבה בהשתתפותם של נציגי הציבור. למשל, בהתייחס לאמירה שלפיה השתתפותם של נציגי הציבור חשובה בתביעות אישיות בנושאי שכר או תנאי עבודה, עורכי הדין המייצגים בעיקר עובדים הסכימו במידה גבוהה בהרבה מאלה שמייצגים בעיקר מעבידים (ממוצע 2.73 לעומת 1.53 בלבד בסקלה שבין 1 ל-5). כך גם באשר לתביעות אישיות בנושאי הפליה או הטרדה מינית (ממוצע 3.0 לעומת 1.6).

## 1. סיכום

ההצדקות לשילוב נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה אינן מבוטלות. לא בכדי מקובל שילובם של אזרחים במערכת המשפט, בצורה כזו או אחרת, במרבית העולם, והשיטה של נציגי ציבור יוצרת, לפחות בתאוריה, איזון ראוי המשלב את היתרונות יחידיו וממזער את החסרונות. עמדנו על חמש תכליות שנציגי הציבור עשויים לקדם: חיזוק הדמוקרטיה ותחושת השיתוף בשלטון; תרומה להבנת העובדות; תרומה לפיתוח הדין; קידום יחסי עבודה תקינים; הנגשת ההליך המשפטי לציבור הרחב.

ברם המציאות מלמדת כי נציגי הציבור בבתי הדין לעבודה אינם מגשימים תכליות אלה. אמנם לצערנו לא הותר לנו לבחון את הנעשה "מאחורי הקלעים" באמצעות העברת שאלונים לשופטים ולנציגי הציבור עצמם, ועם זאת כמה וכמה מרכיבים אחרים במחקר הצביעו בעקיבות על קושי רב במימוש הציפיות ממערכת נציגי הציבור. ראינו כי נציגי הציבור כמעט שאינם כותבים עמדה משל עצמם; הם כמעט שאינם משתתפים בדיון; הם אינם יוצרים תחושה חיובית יותר אצל המתדיינים כלפי ההליך (ואולי אף להפך); ועורכי הדין המופיעים באופן תדיר בבתי הדין לעבודה סבורים באופן כללי כי אין בהם כל תועלת. המחקר לא העלה תמיכה ממשית בהגשמה אף של אחת מחמש התכליות שפורטו לעיל. במיוחד בולטת העובדה כי הדור הצעיר של עורכי הדין, וכן המשכילים יותר מקרב המתדיינים (ששיעורם הולך וגדל בהתמדה), אינם מאמינים בנחיצותם של נציגי הציבור. עובדה זו אינה בהכרח שלילית, שכן ייתכן שיש בה כדי להעיד על אמון גובר בשופטים המקצועיים. כך או אחרת, היא מעלה ספק באשר לצורך בנציגי הציבור, כאשר הן עורכי הדין והן המתדיינים פחות ופחות מאמינים במוסד זה.

ועם זאת קיימים סימנים כי קיים בכל זאת פוטנציאל חיובי לשילוב נציגי הציבור. רוב ניכר של המתדיינים סבר כי השתתפותם של נציגי הציבור בהליך חשובה, ועורכי דין רבים ראו בחיוב את תרומתם של נציגי הציבור בבית הדין הארצי. קיימות שלוש דרכים אפשריות לפרש את הנתונים בעניין זה: אפשרות אחת היא לראות אותם בטלים בשישים בהשוואה לראיות הנחרצות שנאספו נגד נחיצותם של נציגי הציבור. לפי פרשנות כזו, תרומתם של נציגי הציבור אולי גבוהה יותר בבית הדין הארצי בהשוואה לבתי הדין האזוריים, אבל אין בכך כדי לשנות את התמונה הכללית שלפיה אין הצדקה למוסד זה.

פרשנות אחרת היא כי את ההערכה לתרומתם של נציגי הציבור בבית הדין הארצי יש להבין על רקע המעורבות הגבוהה יותר שלהם בהליכים, שאמנם לא באה לידי ביטוי בתצפיות, אך עלתה מסקירת פסקי הדין עצמם. דומה כי הציבור אינו רואה טעם בנציגי ציבור אשר מעורבותם אינה באה לידי ביטוי ממשי. מהמחקר עולה כי אין טעם רב במוסד נציגי הציבור כאשר אלה אינם פעילים ומעורבים בהליך; אין די במישור הסימבולי. ייתכן כי העלאת דרישות הסף למינוי נציגי הציבור בבתי הדין האזוריים,<sup>69</sup> בשילוב עם נכונות גבוהה יותר מצד השופטים לשתף אותם ולתת להם ביטוי בהליך, וכן נכונות מצד המערכת לקבל דעות עצמאיות שלהם, יוכלו לחזק את תרומתם ומעמדם בעיני המתדיינים ובעיני עורכי הדין המתמחים בתחום. לפי פרשנות זו, הפוטנציאל קיים, אולם יש צורך להזכיר לשופטים, ולמערכת בכללותה, את ההצדקות למוסד נציגי הציבור כדי שינקטו צעדים להבטיח את מימושו הלכה למעשה.

לפי פרשנות שלישית, העובדה שתרומתם של נציגי הציבור ניכרת דווקא בבית הדין הארצי מלמדת כי כיום התכלית המרכזית של נציגי הציבור היא בתרומתם לפיתוח הדין דווקא. התכלית הדמוקרטית, כמו גם התרומה להבנת העובדות ולהנגשת ההליך לציבור, אמורות לבוא לידי ביטוי בעיקר בבתי הדין האזוריים – אולם תכליות אלה אינן מתממשות, וספק אם הן עדיין נדרשות במציאות המודרנית. אם אכן התועלת המרכזית של נציגי הציבור

69 צעד מסוים בכיוון זה מופיע בחוק בית הדין לעבודה (תיקון מס' 43), התשע"ב–2012 (21.3.2012), שהתקבל סמוך לפני ירידת פרק זה לדפוס. להצעת החוק ודברי הסבר ראו: ה"ח הממשלה 610,580 (20.3.2011). התיקון כולל העלאה מסוימת של דרישות הסף (ראו סעיף 10 לחוק בנוסחו המתוקן); הסדרה של ועדה מייעצת למינוי נציגי הציבור (סעיף 16א לחוק בנוסחו המתוקן); והסמכה לשרים לקבוע בתקנות כללים נוספים בנושא מיון, הכשרה והשתלמויות לנציגי ציבור (סעיף 11א לחוק בנוסחו המתוקן). אולם ספק אם יש בכל אלה משום שינוי משמעותי בהשוואה למצב הנוכחי; במידה רבה התיקון רק מעגן באופן פורמלי התפתחויות שכבר התרחשו.

כיום היא בתרומתם לפיתוח הדין, ייתכן שדי בשילובם בבית הדין הארצי, אולי לצד סכסוכים קיבוציים בלבד בבתי הדין האזוריים.<sup>70</sup> איננו מבקשים להכריע כאן בין שלוש הפרשנויות. אי אפשר לעשות זאת על סמך הנתונים שבידינו. אולם דבר אחד ברור מהמחקר האמפירי: המציאות הנוכחית בכלל הקשור לתרומתם של נציגי הציבור איננה משביעת רצון, ומחייבת שינוי.

70 בתיקון 43 לחוק שהוזכר לעיל נפתח פתח לצעד בכיוון זה בעתיד: סעיף 18(ה) לחוק בנוסחו המתוקן מקנה סמכות לשרים, בהתייעצות עם נשיא בית הדין הארצי ועם ארגוני עובדים ומעבידים, ובאישור ועדת העבודה והרווחה, להרחיב בצו את רשימת ההליכים שבהם יתקיים דיון בבית הדין האזורי ללא נציגי ציבור.