



נגישות למשפט בישראל

2023

ירושלים | אייר התשפ"ד | דצמבר 2024



נגישות למשפט בישראל

2023

כתיבה ועריכה:

עו"ד ניר גורדון, עו"ד יאיר גרדין, עו"ד יובל שפיצר
חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים

4	א. מבוא: דבר הצוות הבין-משרדי לצמצום פער הנגישות
4	מהי נגישות למשפט
5	פערי נגישות למשפט בישראל - המצב הקיים
6	צמצום פערי נגישות למשפט בישראל - קריאת כיוון
8	כיווני פעולה מוצעים
9	צעדים להמשך
10	ב. מיפוי פער הנגישות למשפט בישראל
10	הדוח שלפניכם
11	סקרי נגישות למשפט ו"המסע המשפטי"
13	ג. צרכים משפטיים בישראל - עיקרי הממצאים
13	היקפים והשלכות של צרכים משפטיים בישראל
16	מאפיינים של פתרון בעיות משפטיות בישראל
19	מאפיינים של התמודדות עם בעיות משפטיות בישראל
24	ד. נגישות למשפט בישראל - עיקרי הפערים
24	פערי נגישות למשפט בשלבים מסוימים במסע המשפטי
26	פערי נגישות למשפט בתחומי תוכן מסוימים
27	פערי נגישות למשפט בקרב אוכלוסיות מסוימות
29	פערי נגישות למשפט בישראל - סיכום
30	ה. צעדים להמשך - כיווני פעולה מוצעים
31	הפחתת כמות הצרכים המשפטיים לאנשים ועסקים
32	פיתוח כלים לפתרון בעיות בשירות עצמי ובשלב מוקדם
33	ייעול המנגנונים ליישוב סכסוכים משפטיים

א. מבוא: דבר הצוות הבין-משרדי לצמצום פער הנגישות למשפט בישראל

בצוות חברים נציגי משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ומשרד האוצר כחברים קבועים; נציגים נוספים ישתתפו בדיונים בהתאם לצורך ולעניין. בדברי מבוא אלו נבקש להציג את תמצית תמונת המצב בנוגע לפערי נגישות למשפט בישראל כפי שעולה מסקר צרכים משפטיים, את קריאת הכיוון של צוות ההיגוי לדרכי צמצום הפערים ואת כיווני הפעולה המוצעים לטיפול בנושא.

הדוח שלפניכם מפרט את תמונת המצב העדכנית בתחום הנגישות למשפט בישראל נכון לשנת 2023, ומאפשר לראשונה לעמוד על הפערים בתחום ולבחון אותם, לצורך לגיבוש המלצות לצעדים לצמצום פער הנגישות למשפט.

צוות ההיגוי הבין-משרדי לצמצום פער הנגישות למשפט בישראל ולייעול השירותים המשפטיים, הוקם בהמשך לממצאי הדוח, ובהמשך להחלטת הממשלה שהתקבלה בנוגע לניהול ביקושים במערכת המשפט ביום 24.2.23.¹

מהי נגישות למשפט

(Gap). לפער זה ישנה השפעה מכרעת על מדינות בעולם, מרמת הפרט ועד לחברה כולה. פער הנגישות למשפט משפיע **על הפרט**: על איכות החיים ועל המצב הכלכלי, הרפואי והנפשי; **על המשק**: על הפריור, על היכולת לעשיית עסקים ועל הצמיחה המכלילה (Inclusive Growth); **ועל החברה**: על שוויון ועל אמון הציבור במערכת בכלל.

בהתאם לכך, תחום הנגישות למשפט הפך להיות נושא אסטרטגי מרכזי במדינות ובמשרדי משפטים בעולם. ארגון ה-OECD מקיים בשנים האחרונות שולחנות עגולים ומקדם מהלכים בתחום;² ארגוני חברה אזרחית משיקים מדדים בין-לאומיים לנגישות למשפט;³ וצמצום פערי נגישות למשפט הוגדר חלק מיעדי הפיתוח של האו"ם לשנים הקרובות.⁴

החוק והמשפט מעצבים ומסדירים היבטים רבים בחייהם של אנשים ועסקים: עבודה, משפחה, דיוור, רווחה, נזיקין, חוזים, חובות ועוד. נושאים אלו ורבים אחרים מוסדרים ומלווים בשירותים משפטיים שונים ובמסגרת מערכת המשפט.

בשנים האחרונות עולה, כי קיים פער בין הבעיות והצרכים המשפטיים שאנשים ועסקים נתקלים בהם לבין יכולתם לקבל מענה אפקטיבי והוגן עבורם בזמן קצר ובמחיר סביר.

מידת היכולת של אנשים ועסקים להשיג מענה לצרכים משפטיים באופן מהיר, זול והוגן נקראת **נגישות למשפט** (Access to Justice).

הפער בין הבעיות המשפטיות והצרכים המשפטיים של אנשים ועסקים לבין יכולתם לקבל עבורם מענה מספק נקרא **פער נגישות למשפט** (Access to Justice).



1. סעיף 3 להחלטה מס' 208 של הממשלה מיום 24.2.2023.

2. Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems.

3. OECD & Open Society Justice Initiative, Legal Needs Surveys and Access to Justice (2019).

4. World Justice Project, Global Insights on Access to Justice 2019 (2019). United Nations SDG 16 Targets and Indicators.

הבעיות המשפטיות והמענה החסר שעומד לרשות האזרחים לצרכים המשפטיים שלהם.

תהליכי פתרון הבעיות וקבלת המענה לצרכים סובלים מפערים רבים, עד שכמעט חצי מהציבור (45%) לא בטוח שיוכל להשיג תוצאה הוגנת אם יקלע למחלוקת עם המעסיק או למחלוקת קריטית מול רשות ציבורית. גם אלו שמצליחים לקבל מענה פעמים רבות אינם שבעי רצון מהתהליך, כאשר מנתוני הסקר עולה תחושת תסכול, חוסר וודאות ותחושת הוגנות נמוכה.

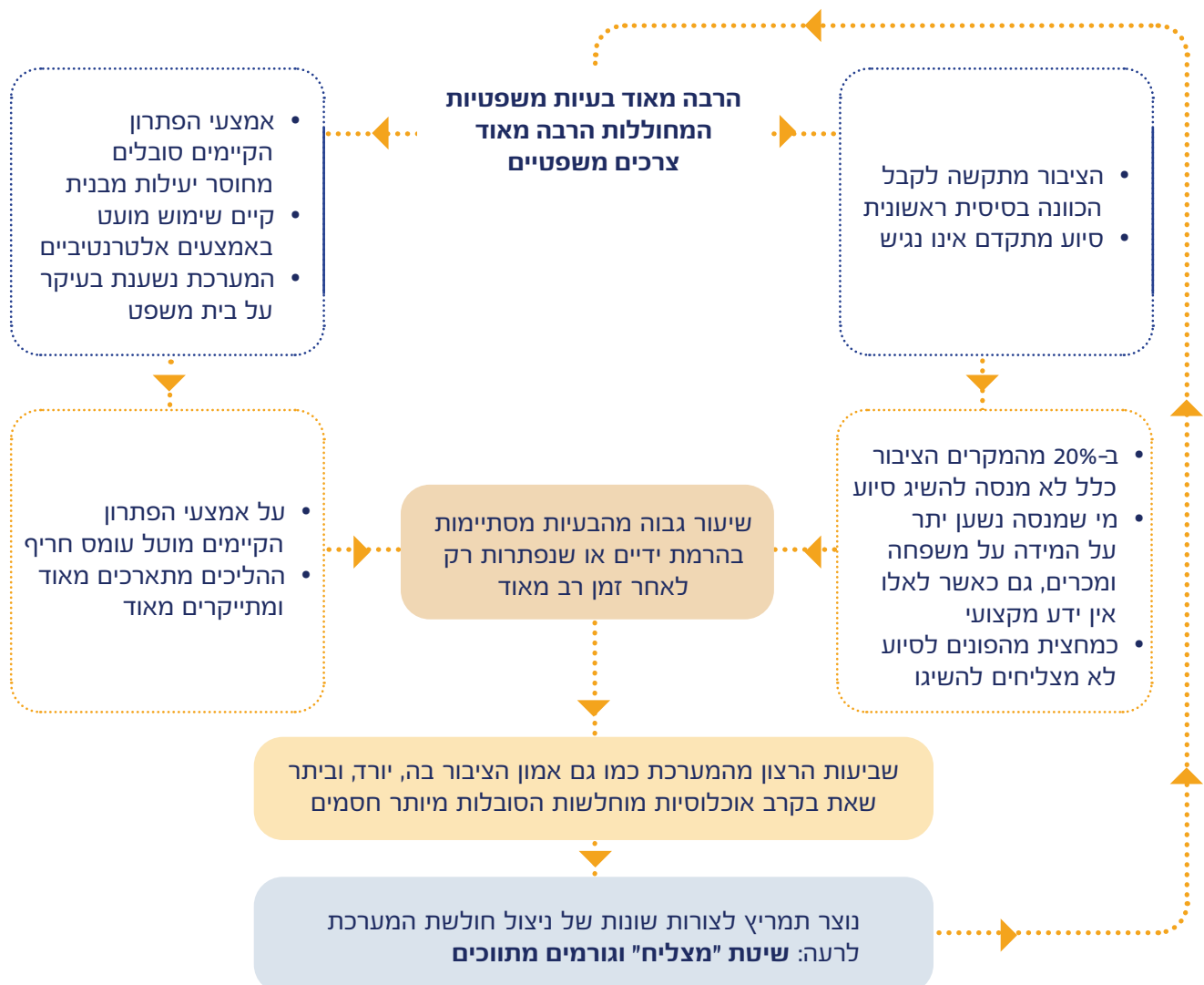
מצב זה מחולל נזק רב למשק ופוגע באמון הציבור ביכולתו לקבל מענים הולמים ממערכת המשפט ולמצות את זכויותיו.

הפערים הרבים מייצרים מעגל של היזון חוזר שלילי, במסגרתו הציבור מתקשה לקבל מענה לבעיותיו או שהדבר אורך זמן ממושך, האמון במערכת יורד, וכך נוצרות בעיות משפטיות חדשות (תרשים 1). צמצום פערים אלו דורש פעולות מגוונות בתחומי תוכן ובמנגנונים שונים, שיחד יוכלו להביא לשיפור במצב.

כפי שעולה מן הדוח, בישראל קיים ריבוי בעיות משפטיות וצרכים משפטיים. רוב מוחלט של אזרחי ישראל (כ-70%) נתקלים במהלך שנתיים בצורך משפטי אחד לפחות שלא יצליחו לפתור בכוחות עצמם ללא סיוע חיצוני, ובממוצע נתקל אזרח ישראלי ב-3.5 צרכים משפטיים כאלו במהלך שנתיים. נתונים אלו גבוהים כשלעצמם וכן בהשוואה למדדים בין-לאומיים בתחום הנגישות למשפט. לצרכים אלו השלכות על הפרט והחברה בתחומי חיים רבים: כלכלה, בריאות פיזית ונפשית, משפחה ועוד.

לצד זאת, קיים גם פער משמעותי ביכולתם של אנשים ועסקים לקבל מענה לצרכיהם המשפטיים באופן זול, מהיר והוגן. רק כ-50% מהצרכים המשפטיים נפתרים במהלך שנה אחת, כ-30% ממשיכים אל השנה שלאחר מכן, וכ-20% מהצרכים המשפטיים מסתיימים בהרמת ידיים מהניסיון לפתור אותם. נתונים אלה מלמדים על הימשכות של תהליכי פתרון

תרשים 1: מעגל ההיזון החוזר של צרכים משפטיים בישראל

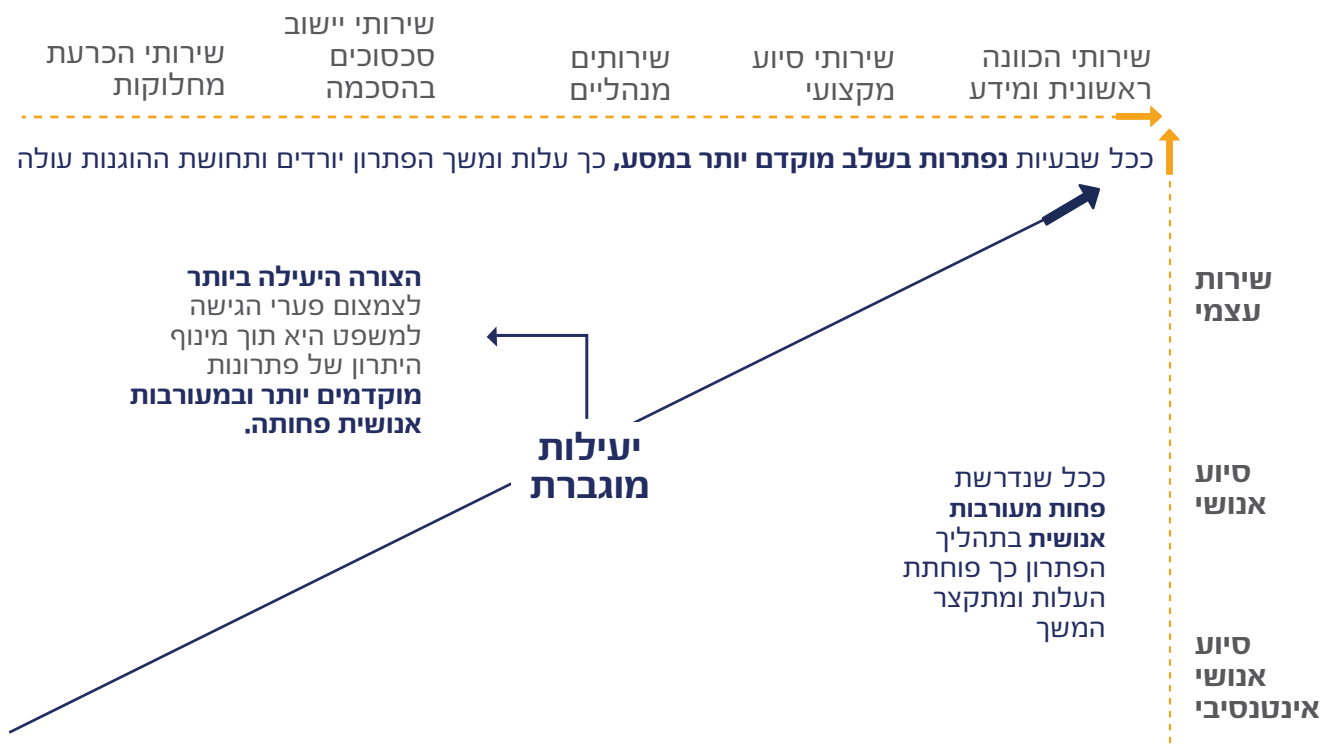


צמצום פערי נגישות למשפט בישראל - קריאת כיוון

מבחינה זו, סל הפתרונות שראוי שיימצא לאנשים הנתקלים בבעיות משפטיות צריך להיפרש לאורך כל המסע המשפטי – החל משלב היווצרות הבעיה וזיהויה; דרך שלבי הביניים המתאימים שיאפשרו אבחון, סיוע, טיפול וליווי נכון עבור הבעיה; ועד להנגשת פתרונות המאפשרים פעולה עצמאית ללא תלות במתווכים, מוסדות או עלויות גבוהות. אכן, תחומי תוכן שונים ואוכלוסיות שונות דורשים פתרונות מסוגים שונים ובשלבים שונים, אך ככלל, **המצפן צריך להצביע על יצירת כלים לפתרונות בשלב מוקדם ככל הניתן של המסע המשפטי ובשירות עצמי ככל הניתן (תרשים 2).**

טרם הצגת כיווני הפעולה המוצעים לצמצום הפער, נבקש לשרטט כאן בקווים כללים את הרעיון המארגן המרכזי שלאורו מוצע להשקיע את מירב המאמצים במעבר מן המצב המצוי למצב הרצוי. הגישות העדכניות בנוגע לצמצום פערי נגישות למשפט גורסות כי **יש לפעול לפתרון בעיות בשלבים מוקדמים ככל הניתן, ובאופן עצמאי ככל הניתן.** בדרך זו ניתן לפתור בעיות משפטיות בעודן קטנות ובאופן זול, לפני שהפכו לסכסוכים גדולים ומורכבים ולפני שהביאו לבעיות נוספות או יצרו השלכות שליליות על הפרט ועל המשק.

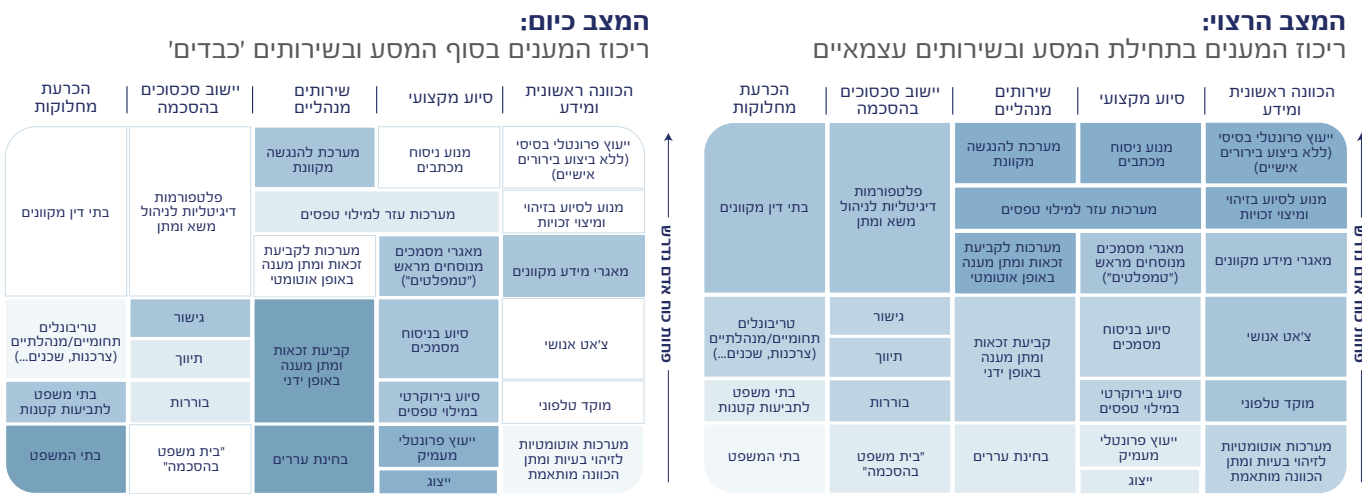
תרשים 2: כלים ופתרונות בשלב מוקדם ובשירות עצמי



בפועל, מהדוח עולה כי המצב הקיים במדינת ישראל נוטה במידה רבה לכיוון הנגדי. חסרים כלים לאבחון בעיות ולהכוונת אזרחים למסלול מתאים; אפשרויות הטיפול והפתרון בבעיות משפטיות מצויים בעיקרם

לקראת סוף המסע המשפטי, והמענים הקיימים מתאפיינים בצורך להסתמך על גורם חיצוני (עורך דין, רשות מינהלית, בית משפט וכיו"ב). כפועל יוצא מכך, הטיפול בבעיות מתארך, מתייקר או נהיה מסורבל יותר (תרשים 3).

תרשים 3: המסע המשפטי בישראל: המצב הרצוי והמצב המצוי



☐ שירות לא זמין
 ☐ שימוש מועט מאוד
 ☐ שימוש מועט
 ☒ שימוש בינוני
 ☒ שימוש רב
 ☒ שימוש רב מאוד

על מנת לשפר את המסע המשפטי בישראל ולצמצם פערי נגישות למשפט באופן משמעותי, יש צורך לפתח מענים איכותיים לכל ארכו: מענים שינגישו מידע בהיר וזמין ברשת ויציעו אבחון עצמי של המצב המשפטי בכלים דיגיטליים פשוטים; כלים למילוי צרכים משפטיים ולפתרון סכסוכים בתחומי תוכן שונים באופן דיגיטלי ובשירות עצמי; תמריצים ומנגנונים שיגבירו את השימוש בכלים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים מחוץ לבתי המשפט כמו גישור, בוררות, בתי דין אלטרנטיביים

וכיו"ב; ולבסוף, ייעול ושיפור המנגנונים להכרעה במחלוקות שעיקרם מצוי כיום בתחום מערכת בתי המשפט בישראל. נוסף על האמור, כאשר מדובר באוכלוסיות מוחלשות, יש בדרך כלל צורך ברמת הנגשה של השירותים מעבר לנדרש עבור האזרח הממוצע, בשל פערים נוספים שמקשים על הגישה לשירות או על פתרון הבעיה, כגון פערים כלכליים, פערי שפה ותרבות, אוריינות דיגיטליות וכיוצא באלה.

השירותים המשפטיים הממשלתיים לאזרח, הקמת טריבונלים מקצועיים, יישוב סכסוכים מקוון (ODR), ועוד). זאת, על מנת להביא לשיפור המסע המשפטי בישראל עבור מי שנתקל בבעיה או בצורך משפטי.

3. **ייעול המנגנונים ליישוב סכסוכים משפטיים -** לבסוף, כעולה מן המחקר, המנגנונים הקיימים ליישוב סכסוכים ולהכרעה במחלוקות משפטיות בישראל אינם זולים, מהירים ונגישים כפי צרכם. נדרש לייעל את המנגנונים הקיימים (על ידי שילוב טכנולוגיה, התאמת הליכים לפי מאפייני סכסוכים, שימוש מגוון יותר בכוח אדם במערכת השיפוטית, ועוד); כן יש לפתח מנגנונים אלטרנטיביים על מנת לספק פתרונות יעילים, מהירים והוגנים עבור מי שלא קיבל מענה לצרכיו באמצעות סל הכלים לאורך המסע המשפטי. כך, ניתן יהיה להקטין את העומס הקיים על בתי המשפט, לפנות משאבים לטובת טיפול בבעיות מורכבות ולהגדיל את היקף הבעיות שניתן לפתור בפרק זמן מסוים.

בהתאם למסקנות המחקר, התמודדות עם פער הנגישות למשפט בישראל צריכה להתמקד בשלושה כיווני פעולה מרכזיים (תרשים 4):

- 1. **הפחתת כמות הצרכים המשפטיים לאנשים ועסקים -** ממצאי המחקר העלו ששיעור הצרכים המשפטיים בישראל גבוה מאד גם באופן עקרוני וגם בהשוואה למדינות מקבילות בעולם. נדרש לפעול להפחתת כמות הבעיות המשפטיות לאנשים ועסקים בישראל, על מנת שייתקלו בפחות בעיות או צרכים משפטיים מלכתחילה.
- 2. **פיתוח כלים לפתרון בעיות בשירות עצמי ובשלב מוקדם -** כפי שעלה מן המחקר, קיימים פערים משמעותיים בסל הכלים והפתרונות העומדים היום לרשות הציבור בישראל להתמודדות עם בעיות וצרכים משפטיים. נדרש לפתח כלים לפתרון בעיות בשירות עצמי ובשלב מוקדם (לרבות שיפור המנגנונים ליישוב סכסוכים בהסכמה, שיפור

כל זאת תוך מתן תשומת הלב להבדלים בין תחומי משפט שונים, אוכלוסיות שונות ושילבים שונים במסע המשפטי.

תרשים 4: כיווני פעולה מרכזיים לצמצום הפערים



נוכח רוחב היריעה, ועל מנת לגבש המלצות קונקרטיות לפעולות בתחום, החליט צוות ההיגוי על הקמת צוותי-משנה שיעסקו באפיקי פעולה ממוקדים וימליצו על פעולות שיביאו לצמצום פער הנגישות למשפט בתחומים הבאים:

1. **הבניית המסע המשפטי** – קידום הפיתוח של כלים לפתרון בעיות משפטיות בשלב מוקדם ובשירות עצמי, בדגש על כלים דיגיטליים לאורך שלבי המסע המשפטי. פיתוח כלים מסוג זה והבניית השימוש בהם יגבירו את יעילות פתרון הבעיות לאזרח ויצמצמו את היקף המקרים שנדרש בהם הפתרון היקר והממושך ביותר – ניהול הליך מלא בבית משפט.

2. **הרחבת השימוש בכלים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט** – קידום צעדים שיביאו להגברת השימוש בכלים אלטרנטיביים הקיימים ליישוב סכסוכים (גישור, בוררות וכיו"ב) ופיתוח כלים נוספים, בדגש על השוק הפרטי.

3. **שימוש במסלולי הכרעה חלופיים** – איתור הליכים בעלי פוטנציאל להעברה למסלולי הכרעה חלופיים בתוך בית המשפט ומחוצה לו והמלצה על הקמת מנגנונים רלוונטיים לשם כך, למשל, הרחבת סמכויות של גורמים מינהליים, הקמת טריבונלים מקצועיים, פיתוח הליכים שיפוטיים דיגיטליים ועוד.

4. **צמצום צווארי בקבוק בהליך האזרחי** – שיפור איכות השירות הניתן לפונים לבית המשפט, בין היתר, באמצעות קיצור משך ההליך המשפטי האזרחי וצמצום עלויות לצדדים ולמערכת.

הצוותים שימונו יגישו את מסקנותיהם לצוות ההיגוי שיבחן אותן ויאשר פעולות לביצוע. אנו סבורים כי צעדים אלה יהוו צעדים ראשונים משמעותיים לצמצום פער הנגישות למשפט, על מנת לאפשר לאזרחי המדינה מענה מהיר, זול והוגן לצרכים משפטיים ולשפר את השירותים המשפטיים העומדים לאזרחי המדינה בכלל.

בברכה, חברי צוות ההיגוי

עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
עו"ד אלעד רוזנטל, סמנכ"ל תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד המשפטים
עו"ד ברק לייזר, היועץ המשפטי, הנהלת בתי המשפט
אור-לי ליימן-עיני, רכזת משפט ואכיפה, אגף תקציבים, משרד האוצר

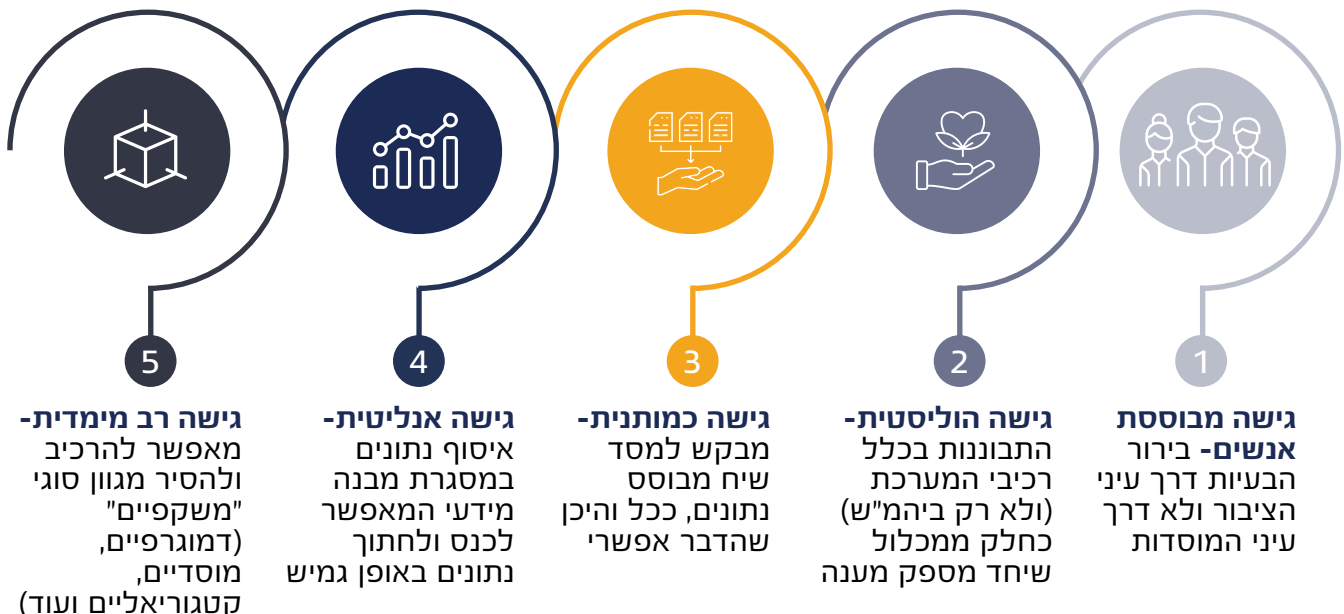
ועל המשק, ואת האופנים שבהם מתמודדים אנשים עם בעיות אלו. כל זאת על מנת למפות את האזורים והתחומים שבהם יש לפעול ואת החסמים והאתגרים המרכזיים הקיימים בשטח.

מדובר במחקר ייחודי וראשון מסוגו ביחס למערכת המשפט בישראל מכמה היבטים: בהיותו **מבוסס אנשים** ובוחן את המצב מנקודת מבטו של הציבור ולא מנקודת מבטם של מוסדות; בגישתו **ההוליסטית**, המתבוננת על כלל רכיבי המערכת; וכן בשיח **מבוסס נתונים** באופן שמאפשר לנתח אותם באופן רב מימדי. הדוח שלפניכם מכיל את עיקרי הממצאים בנוגע לפערי הנגישות למשפט בישראל נכון להיום, יחד עם המלצות ראשוניות לכיווני פעולה.

לצד דוח זה מתפרסמים גם תוצרים נוספים של של המחקר: (1) דוח המחקר המפורט המכיל את כלל ממצאי הסקר ופירוט של ההיבטים המתודולוגיים הקשורים במחקר; (2) כלל הנתונים הגולמיים שנאספו בסקר ושעליהם התבסס המחקר; (3) כלי דיגיטלי מקוון לתחקור עצמאי של הנתונים.

בשנים האחרונות הוגדר **צמצום פער הנגישות למשפט בישראל** כיעד אסטרטגי של משרד המשפטים.⁶ במסגרת זו המשרד שם לעצמו למטרה לצמצם פערים בנגישות למשפט עבור אזרחי ישראל על מנת להביא לשיפור משמעותי בתחומים שנמנו לעיל. אחד השלבים הראשונים בקידומו של יעד זה הוא יצירת תמונת מצב עדכנית של נגישות למשפט בישראל. לשם כך נדרש להגדיר, למדוד ולמפות את פערי הנגישות למשפט בישראל נכון לעת הזו, על מנת שניתן יהיה לעמוד על הפערים המרכזיים, להגדיר יעדים קונקרטיים, לגבש עבורם תכנית פעולה מקיפה ולמדוד את ההתקדמות בחלוף השנים.

במהלך השנתיים האחרונות, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, בסיוע חברת הייעוץ שלדור, ערכה לראשונה בישראל מחקר מקיף למיפוי פערי הנגישות למשפט בישראל באמצעות **סקר צרכים משפטיים** (Legal Needs Survey) רחב היקף, שבחן את היקף ואופי הבעיות המשפטיות שבהן נתקלים אזרחי ישראל, את ההשפעות שלהן על הפרט



6. משרד המשפטים - הערכת מצב וכיווני פעולה 2023

סקרי נגישות למשפט ו"המסע המשפטי"

עם השנים הלך והתברר כי בתי המשפט לבדם אינם מסוגלים לספק מענה לבעיות המשפטיות ההולכות וגוברות של אזרחים ועסקים, בהיותם המנגנון היקר ביותר, שההליך בו הוא הממושך ביותר, אשר כמעט תמיד מחייב היעזרות בגורמים שונים, כגון עורכי דין, מומחים ובעלי מקצוע.

במקום להתמקד בנגישות בית המשפט, מתקיימת בחינה רחבה של ה-"**מסע המשפטי**" (Legal Journey) שעובר האזרח בדרך מבעיה לפתרון: זיהוי הצורך, הכוונה ראשונית, חיפוש אחר עזרה או ייעוץ, ופנייה לתהליך מתאים בתוך מערכת בתי המשפט או מחוצה לה (תרשים 5).

תרשים 5: תפיסת "המסע המשפטי"

תפיסת המסע המשפטי היא גם הבסיס לשיטת המחקר והמדידה העדכנית של פערי נגישות למשפט בעולם.

מכיוון שחלקים גדולים מן הבעיות והצרכים המשפטיים שבהם נתקלים אנשים כלל אינם מגיעים אל המוסדות המדינתיים כמו מערכת בתי המשפט, משרד המשפטים ונותני שירותים אחרים במגזר הציבורי, הפרטי או השלישי, הדרך המיטבית למדידה של בעיות משפטיות, השלכותיהן והמסע אל פתרון הוא בדרך של פניה ישירה לאזרח שבקצה.

על פי גישה זו פותחה הפרקטיקה המקובלת בעולם כיום ליצירת תמונת מצב בתחום הנגישות למשפט במדינה מסוימת, וזאת באמצעות סקרים רחבי היקף שמטרתם כפולה: **(1)** מיפוי סוגי הבעיות, שכיחותן, חומרתן והשלכותיהן על הפרט, הכלכלה והחברה; **(2)** ומיפוי דרכי ההתמודדות הרווחות עם הבעיות ונקודות הכשל בפתרונות הקיימים.

לשם כך, במסגרת המחקר מתבצעת פנייה ישירה

לאזרחים המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה, כאשר כל אחד מהם נשאל על אודות הבעיות המשפטיות בהן הוא נתקל במהלך השנתיים האחרונות, ובנוגע לאחת מן הבעיות הוא משיב על שאלון מפורט שבוחן את מאפייני הבעיה מכל היבטיה: סוג הבעיה, השלכותיה, דרכי ההתמודדות, עלויות, זמנים, תוצאות ההתמודדות, שביעות רצון משירותים שונים וכיו"ב.

ממצאי המחקר שלפניכם מתבססים על סקר שבוצע בחודש אוגוסט 2022 בקרב 2,032 איש ואישה המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (+18).

שאלון הסקר מבוסס על השאלון המומלץ על ידי ארגון ה-OECD, אשר לצורך התאמתו לסביבה הישראלית נערכו כ-60 ראיונות עם מומחי משפט בישראל מהמשלה, מהאקדמיה, מהמגזר השלישי ומהמגזר העסקי.

הסקר תורגם במלואו לשפה הערבית ובניית המדגם נעשתה כך שניתן יהיה לקבל תמונת מצב תקפה סטטיסטית גם ביחס לחברה הערבית כשלעצמה.

את כל שלבי עריכת המחקר ליוו שניים מהמומחים המובילים בעולם לעריכת סקרי צרכים משפטיים: פרופ' פסקו פלזנס (Prof. Pascoe Pleasence), מומחה בין-לאומי למדידת נגישות למשפט ומחבר מדריך ה-OECD בתחום סקרי הנגישות למשפט, ופרופ' מרטין גרמטיקוב (Dr. Martin Gramatikov), מומחה בין-לאומי לסקרי נגישות למשפט שליוו מחקרי נגישות למשפט במעל ל-30 מדינות.

היקפים והשלכות של צרכים משפטיים בישראל

נתקלים במהלך פרק זמן של שנתיים בצורך משפטי אחד לפחות, זאת לעומת ממוצע של 49% בעולם. בממוצע נתקל אזרח ישראלי בפרק זמן של שנתיים בכ-3.5 צרכים משפטיים. נתונים אלו גבוהים כשלעצמם וכן בהשוואה למדדים בין-לאומיים בתחום הנגישות למשפט (תרשים 6).

התפלגות הבעיות בישראל לפי תחומים דומה לעולם, כאשר הבעיות הנפוצות הן בתחומי **הצרכנות, הדיור והקנסות** (תרשים 7). אך הבעיות החמורות יותר בישראל הן בתחומי **החובות והמשפחה** (תרשים 10). כאשר מנסים לאתר את הפערים המשמעותיים ביותר הן בכמות והן באיכות, שקלול שכיחות הבעיות ורמת החומרה יחד מצביע על כך שהפערים החריפים ביותר בישראל מצויים בתחומי **הנזיקין, העבודה, השכנים והדיור והקצבאות**.

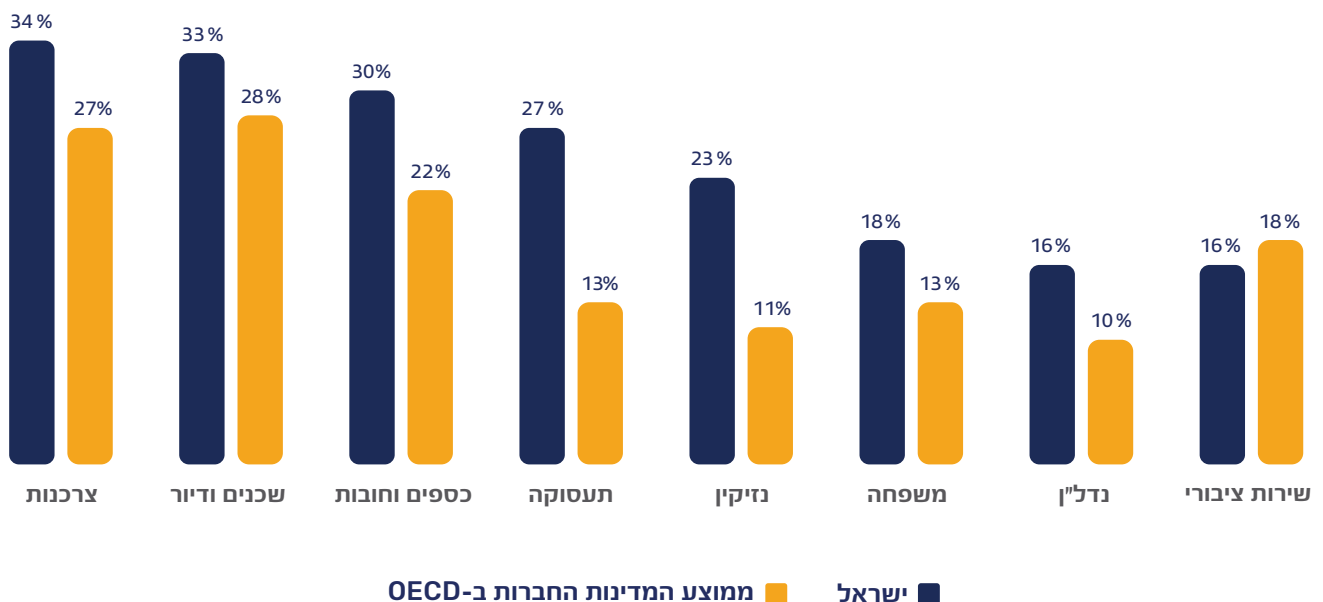
בעיה משפטית היא בעיה שבמסגרת ההתמודדות עמה יש רלוונטיות לשימוש בכלים משפטיים, כגון מידע משפטי; ייעוץ משפטי; הסתייעות בעורך דין; שירותים ממשלתיים בעולם המשפט; פנייה למנגנונים ליישוב סכסוכים או לערכאות משפטיות ועוד.

צורך משפטי הוא מצב שבו אדם מתמודד עם בעיה משפטית ברמת קושי בינונית ומעלה, ואינו יכול לפתור באופן עצמאי לחלוטין אלא נדרש לסיוע חיצוני כלשהו

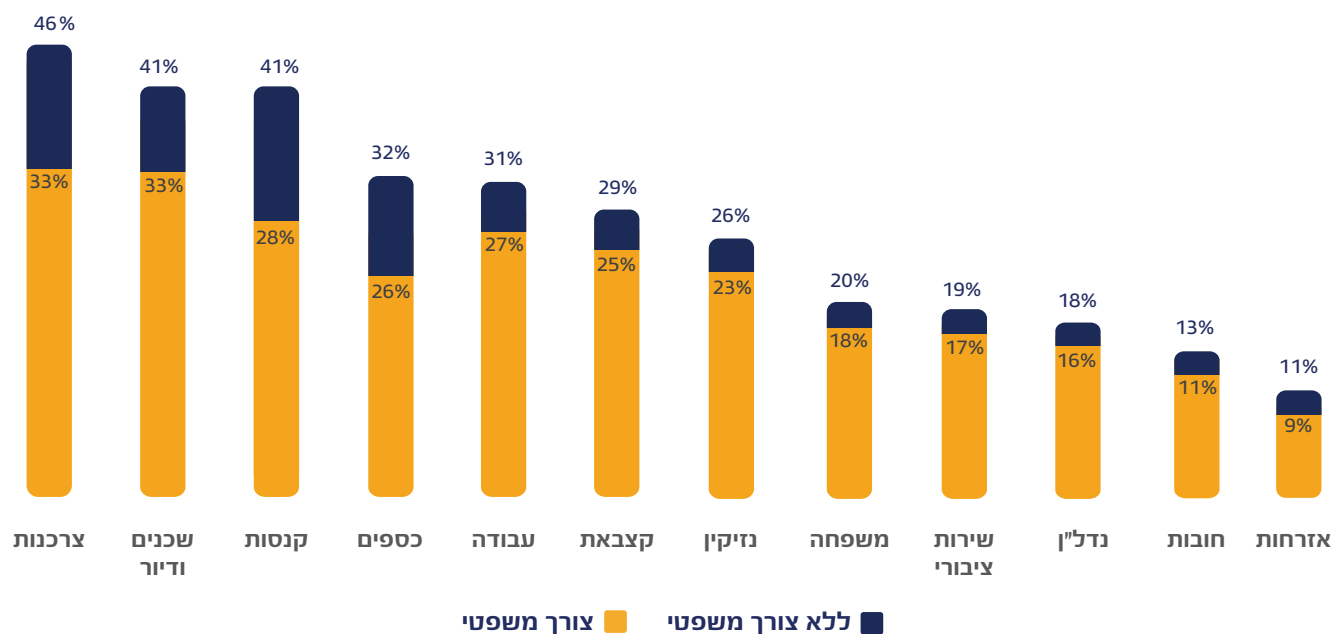
בחלק זה נסקור את המאפיינים המרכזיים של הבעיות המשפטיות והצרכים המשפטיים של אנשים בישראל-סוגיהם, השפעותיהם והפערים ביכולת קבלת מענה לגביהם במונחים של זמן, עלות והוגנות.

כמות הצרכים המשפטיים איתם מתמודדים אזרחים בישראל היא גבוהה מאד. 69% מאזרחי ישראל הבוגרים

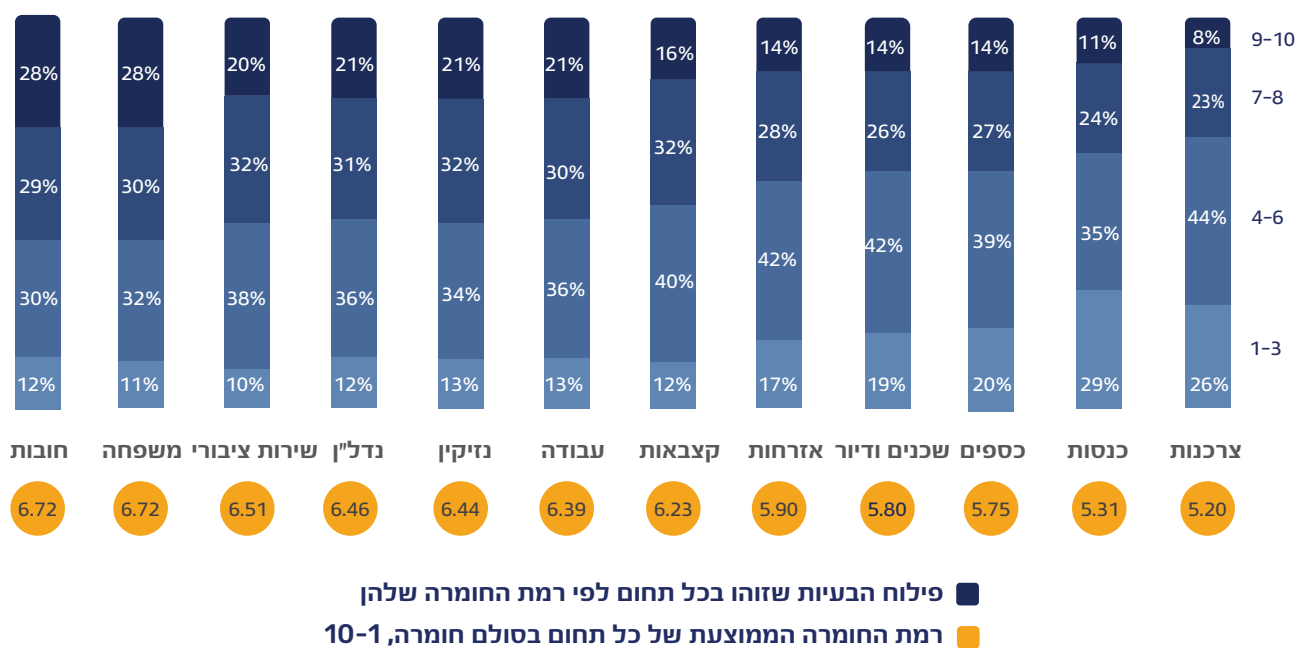
תרשים 6: שיעור האזרחים שמתמודדים עם צרכים משפטיים – בישראל ובמדינות ה-OECD
שיעור האזרחים המתמודדים עם לפחות צורך משפטי אחד בכל קטגוריה ובטווח של שנתיים



תרשים 7: התפלגות הצרכים המשפטיים בישראל, לפי תחומי תוכן
שיעור המשיבים שחוו בעיות משפטיות וצרכים משפטיים בקטגוריות השונות בשנתיים האחרונות



תרשים 8: התפלגות הצרכים המשפטיים בישראל לפי רמת חומרה ממוצעת



בסה"כ, 9-16 מיליארד ₪ בשנה אובדים למשק, רק עקב אובדן שעות עבודה מטיפול בבעיות משפטיות.

כמו כן, 1.4 מיליון ישראלים סבלו בשנתיים האחרונות ממידה רבה של לחץ (סטרס) עקב בעיות משפטיות, 400,000 איש סבלו מנזק רב למערכות יחסים משפחתיות, כ-370,000 סבלו מפגיעה בבריאות או מפציעה, וכ-240,000 סבלו מהטרדה, איומים או תקיפה, עקב בעיה משפטית. השפעות שליליות במיוחד ניכרות בתחומי המשפחה, הנזיקין והחובות.

לבעיות משפטיות השפעות שליליות על הפרט בכל תחומי החיים. כפי שניתן לראות במפת החום (תרשים 9), לבעיות בתחומי תוכן שונים ישנן השפעות מסוגים שונים, אך שני סוגי ההשפעות הניכרים ביותר הם נזק כלכלי ולחץ נפשי (סטרס).

כך למשל, 1.4 מיליון ישראלים סבלו בשנתיים האחרונות מנזק כלכלי ישיר ואיבדו בממוצע מעל 2,400 ₪ בשנה מהכנסתם הפנויה בגלל בעיות משפטיות, וכמחציתם איבדו מעל 20,000 ₪ בשנה מהכנסתם הפנויה.

תרשים 9: השלכות של צרכים משפטיים בישראל

סה"כ	שכנים ודיור	שירות ציבורי	קצבאות	קנסות	צרכנות	עבודה	נזיקין	נדל"ן	משפחה	כספים	חובות	אזרחות	
19%	16%	27%	17%	7%	6%	28%	39%	24%	30%	14%	32%	10%	פחד או אובדן ביטחון
10%	8%	23%	15%	4%	5%	9%	28%	2%	17%	5%	9%	5%	פגיעה בבריאות או פציעה
10%	26%	4%	2%	1%	10%	1%	31%	13%	2%	8%	7%		נזק לרכוש
12%	10%	12%	9%	4%	4%	7%	14%	13%	57%	8%	25%	3%	נזק למערכת יחסים משפחתית
38%	375	38%	31%	30%	24%	49%	55%	42%	57%	33%	35%	41%	לחץ
48%	29%	34%	51%	59%	58%	55%	33%	49%	46%	63%	56%	41%	הפסד כספי
7%	15%	7%		2%	2%	4%	18%	9%	11%	1%	11%	3%	הטרדה, איומים או תקיפה
1%	1%		1%	1%		2%	3%			1%	2%		בעיות הקשורות לסמים או לאלכוהול
3%	4%	15%	2%	2%	2%	4%	3%	1%	2%	2%	2%		בעיות הקשורות לחינוך או להכשרה שלך
4%	8%	1%	4%		1%	1%	7%	8%	13%	4%	2%		אילוץ לעבור דירה
9%	2%	5%	17%	2%	2%	33%	15%		6%	8%	16%	5%	אובדן תעסוקה או פרנסה

שיעור גבוה  שיעור אפסי

מאפיינים של פתרון בעיות משפטיות בישראל

הנתונים מצביעים על כך שגם אלו שמצליחים לקבל מענה אינם שבעי רצון מהתהליך, כאשר מהמשיבים עולה תחושת תסכול, חוסר וודאות ותחושת הוגנות נמוכה (תרשימים 14-15).

באופן כללי ממצאי הסקר מעלים, כי תהליך פתרון הבעיה נתפס לעיתים קרובות כמלחיץ, משפיל ומאוד מתסכל ובפועל לא כל כך הוגן.

כך, קיימת בציבור תחושה שכדי לפתור בעיה משפטית יש להתמודד עם מורכבות גבוהה, חוסר יעילות ותהליכים ממושכים, וכמעט מחצית מהציבור בישראל לא בטוח שיוכל להשיג תוצאה הוגנת אם ייקלע למחלוקת עם המעסיק או למחלוקת קריטית מול רשות ציבורית.

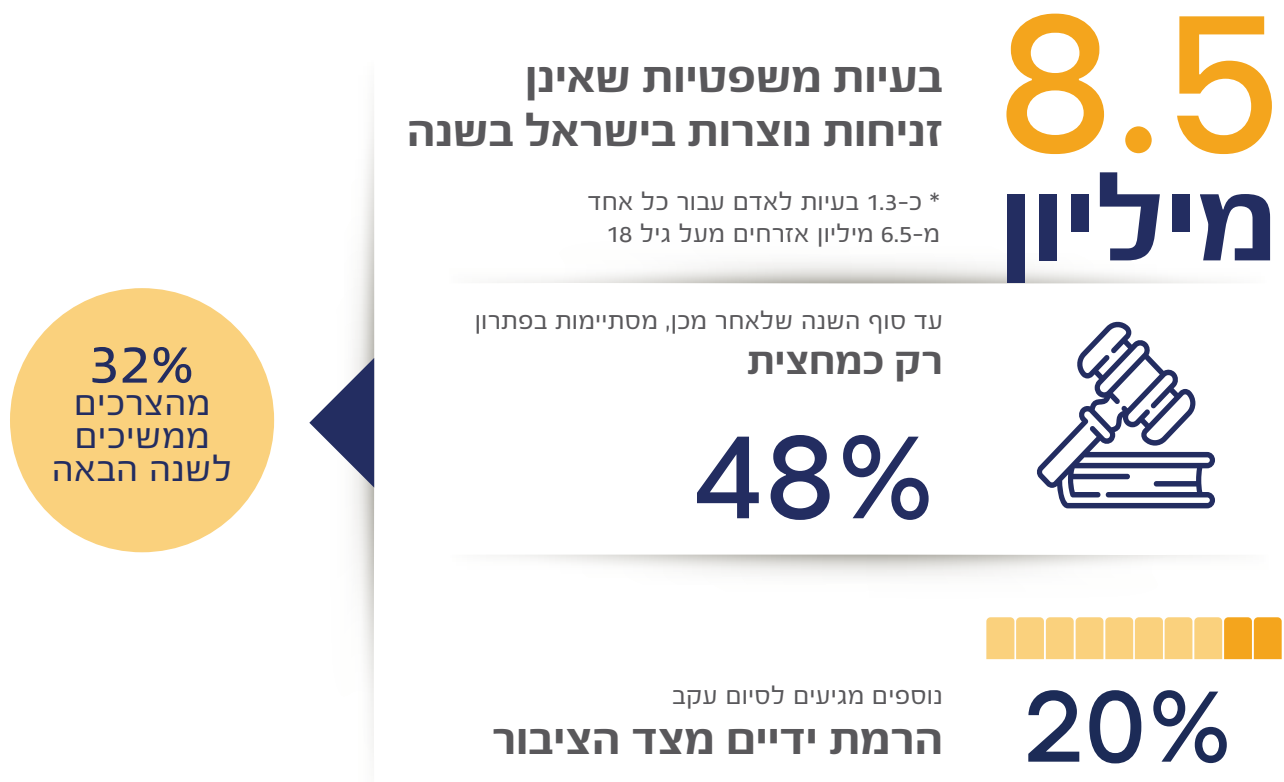
ככלל, הציבור בישראל מתקשה לקבל מענה אפקטיבי לבעיותיו המשפטיות.

בסך הכל, **בישראל נוצרות כ-8.5 מיליון בעיות משפטיות מדי שנה, כאשר עד סוף השנה שלאחר מכן מסתיימות בפתרון רק כמחצית מן הבעיות (כ-48%).**

כ-20% נוספות מגיעות לסיום עקב הרמת ידיים וכ-32% מהבעיות מוסיפות להתקיים גם לאחר מכן (תרשים 10).

לעיתים קרובות, ההתמודדות עם הבעיות כרוכה בהוצאת אלפי שקלים, כאשר במגזר הערבי ההתמודדות יקרה אף יותר, וזאת מסיבות מגוונות (תרשימים 11-12). הזמן הנדרש להשגת הפתרון המבוקש הוא לעיתים קרובות ארוך. בעיות בתחומי החובות, המשפחה והנדל"ן מתמשכות משמעותית יותר מאחרות (תרשים 13).

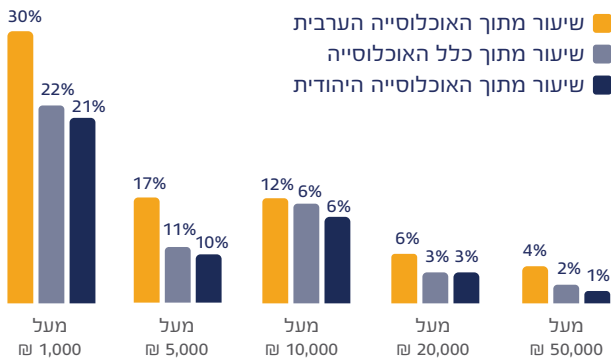
תרשים 10: אפקטיביות של מענה לצרכים משפטיים בישראל



מאות אלפי ישראלים נאלצים להוציא אלפי שקלים כדי לפתור בעיות משפטיות

במגזר הערבי, ההתמודדות יקרה אף יותר

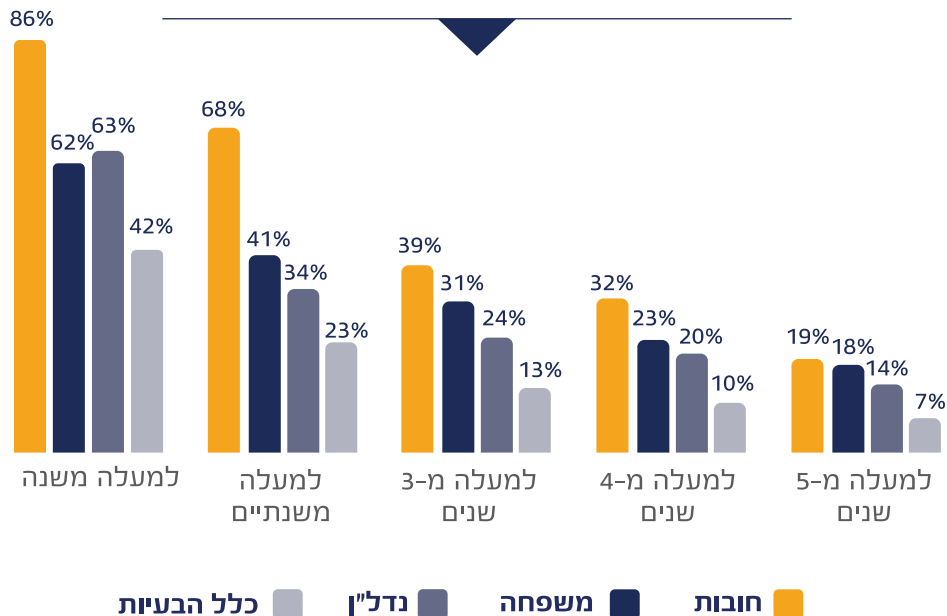
פילוח המשיבים לפי סכום ההוצאה שקלים על הוצאות הקשורות בהתמודדות עם הבעיה*



תרשים 13: זמני ההתמודדות עם צרכים משפטיים פילוח המשיבים לפי משך זמן ההתמודדות עם הבעיה

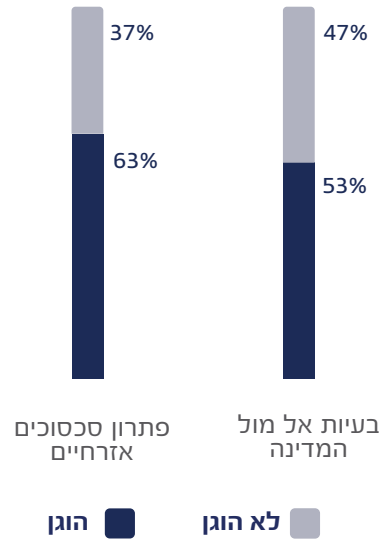
משך ארוך עוד יותר (באופן מובהק) בקרב:

- המגזר הערבי
- אזרחים ותיקים (+65)
- בעלי השכלה נמוכה (ללא בגרות)



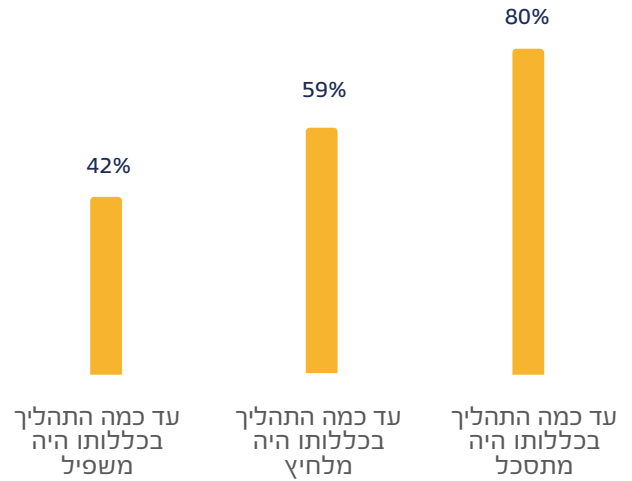
כשליש עד חצי מהמשיבים חשו שבכללותו תהליך הפתרון לא התנהל/מתנהל בצורה הוגנת

שיעור המשיבים שציינו במנותק מהתוצאה, התהליך בכללותו הוגן/היה הוגן כלפי כל המעורבים



כמעט כל המשיבים דיווחו שהתהליך היה מתסכל במידה רבה

שיעור המשיבים שציינו ביחס לשאלה "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד"



מאפיינים של התמודדות עם בעיות משפטיות בישראל

הדרכים שבהם ניגשים אנשים לפתרון הבעיה וכך גם על סיכויי הפתרון שלה.

מנתוני הסקר עולה שעל פי רוב, הציבור אינו מבין את ההקשר המשפטי של הצרכים שהוא חווה, וכתוצאה מכך, תהליך פתרון הבעיות נפגע. בפועל, רק כ-15% מהציבור תופס את הבעיות שלו כבעיות עם היבט משפטי.

עוד עולה מן הנתונים כי ניתן להצביע באופן מובהק על כך שאנשים שאינם תופסים את הבעיות שלהם כבעיות משפטיות פונים פחות לקבלת סיוע, מצליחים להשיג פחות סיוע גם אם פנו למקור סיוע, ויוזמים פחות תהליכים לפתרון בעיות (תרשים 16). יוצאי דופן בעניין זה הם תחומי החובות והנדל"ן שבעיות בהם נתפסות לעתים קרובות יותר כבעיות משפטיות או ככאלו שיש בהן היבטי משפטי משמעותי.

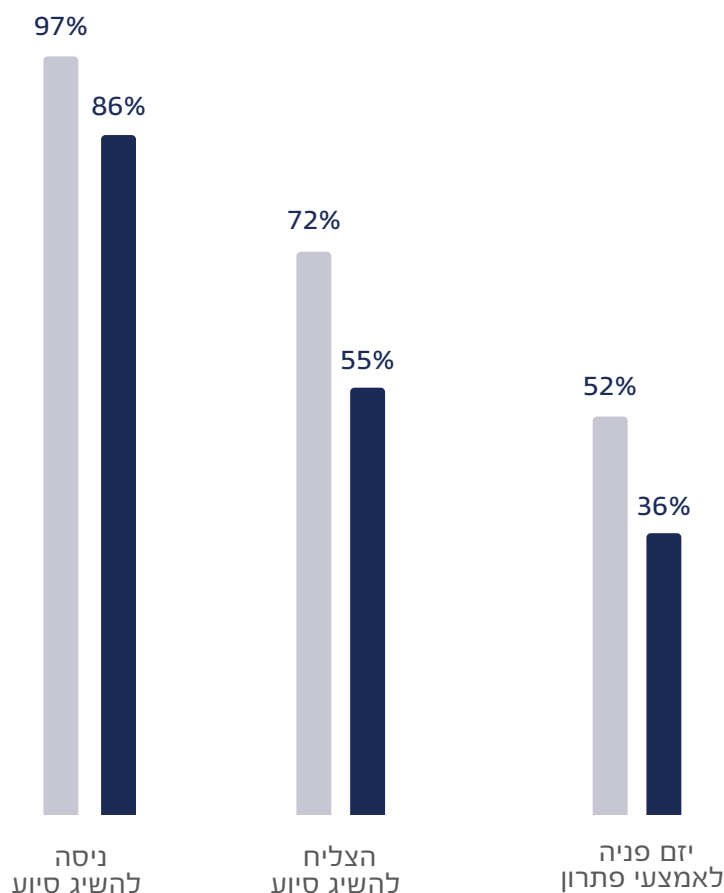
המחקר בחן מאפיינים שונים של התמודדות עם בעיות משפטיות בישראל, על פני שלבי המסע המשפטי, כגון: תפיסות של אנשים כלפי פתרון בעיות משפטיות, מידת השימוש בכלים או במנגנונים שונים לצורך פתרון בעיות מסוגים שונים, שביעות הרצון משימוש בכלים או במנגנונים אלו, שוני בין אוכלוסיות שונות בהיבטים מסוימים ועוד.

בחלק זה נסקור היבטים מרכזיים בדרכי ההתמודדות עם בעיות משפטיות בישראל כפי שעולים מן הנתונים.

תפיסת הבעיה כמשפטית – אחד מן השלבים בראשיתו של המסע הוא תפיסת והגדרת הבעיה איתה מתמודדים כבעיה משפטית או כבעיה שיש לפתרונה היבטים משפטיים.

תפיסת הבעיה כמשפטית משפיעה במידה רבה על

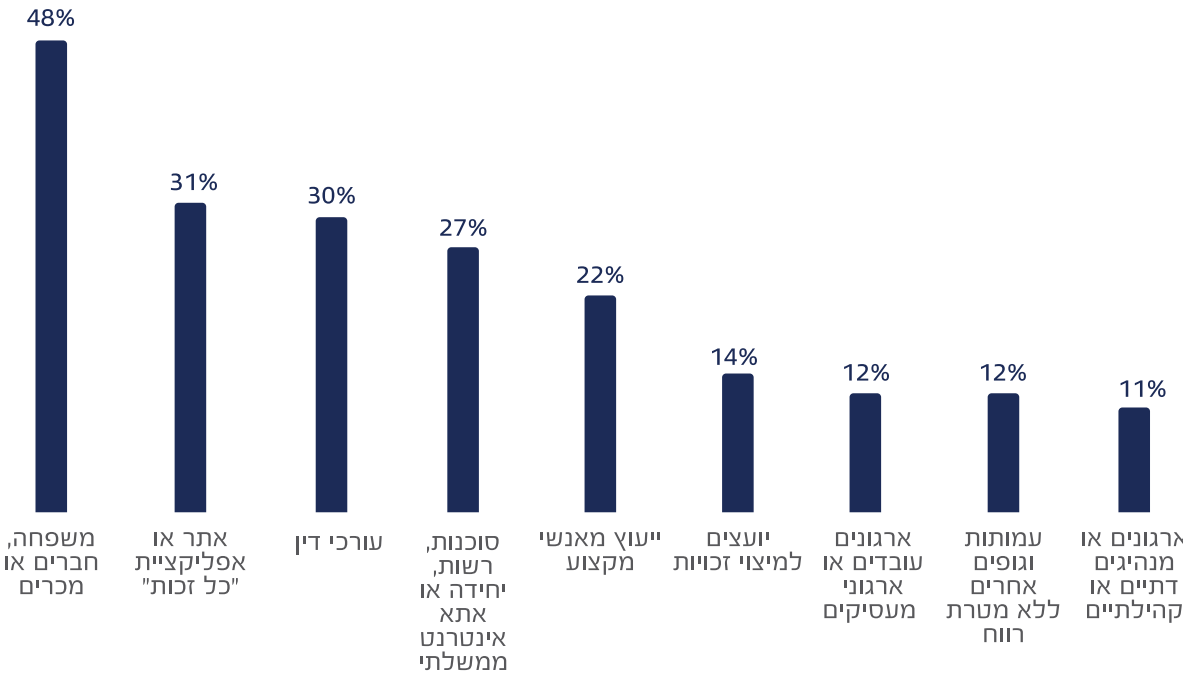
תרשים 16: הבדלים בין משיבים שתפסו או לא תפסו את הבעיה כמשפטית
פילוח המשיבים שניסו להשיג סיוע ושיזמו פניה לאמצעי פתרון למשיבים שתפסו את הבעיה כמשפטית וכאלו שלא



אך בפועל, מבין הפונים למקור סיוע כלשהו, רק כמחצית מעידים כי הצליחו להשיג את הסיוע שחיפשו, כאשר הסיבה המרכזית שבגינה אנשים אינם מצליחים לקבל סיוע לבעיה הינה היעדר התאמה בין הסיוע שניתן להם לצורך שאותו הם מנסים לפתור. תוצאות הסקר אף מעידות על כך שבסופו של דבר, אנשים אינם מרוצים מהיקף הסיוע שהשיגו ומשיבים שבדיעבד היו מעוניינים בסיוע נוסף ובשלבים מוקדמים יותר.

מקורות סיוע – רוב האנשים בישראל (80%) מנסים להשיג סיוע לבעיותיהם המשפטיות. מקור הסיוע הנפוץ ביותר הוא פנייה לקרובים ולמכרים (48%), אך מבין מקורות הסיוע המקצועיים, שיעור ניכר של אנשים פונה לאתר "כל זכות" (31%) ולעורכי דין (30%) (תרשים 17).
הנתונים מצביעים על כך **שלהשגת סיוע יש השפעה מובהקת על הסיכוי לפתור את הבעיה והיא מגדילה את הסיכוי לפתרון ביותר מ-10%.**

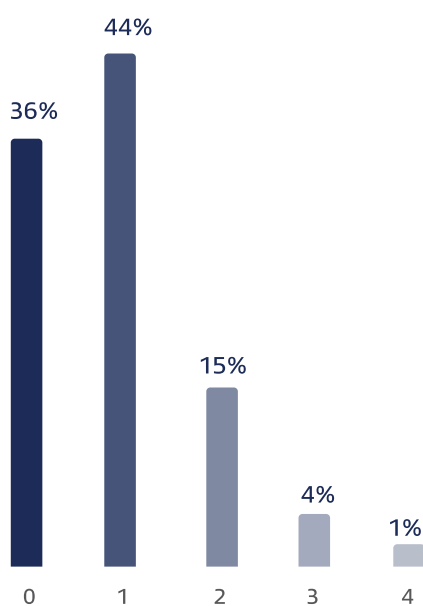
תרשים 17: פנייה למקורות סיוע
שיעור המשיבים שניסו לפנות לקבלת סיוע לכל אחד ממקורות הסיוע



שלא מבצעים פעולות אקטיביות על מנת להביא לפתרון הבעיה (תרשים 18). בתחומי הצרכנות, העבודה והקצבאות קיים השיעור הגבוה ביותר של אנשים שלא ביצעו כל ניסיון לפתור את הבעיה.

ניסיון לפתור את הבעיה – הנתונים מצביעים על כך שבסופו של יום, רק בשני שלישים מהמקרים נעשה ניסיון אקטיבי לפתור את הבעיה המשפטית, כאשר רוב האנשים עושים ניסיון אחד לפתרון (44%) וחלקם הקטן שני ניסיונות (15%), זאת לעומת **36% מהאנשים**

תרשים 18: מספר אמצעי הפתרון שננקטו כחלק מהניסיון לפתור את הבעיה
פילוח המשיבים לפי כמות אמצעי הפתרון שהופעלו כחלק מהמסע המשפטי לפתרון הבעיה שלהם



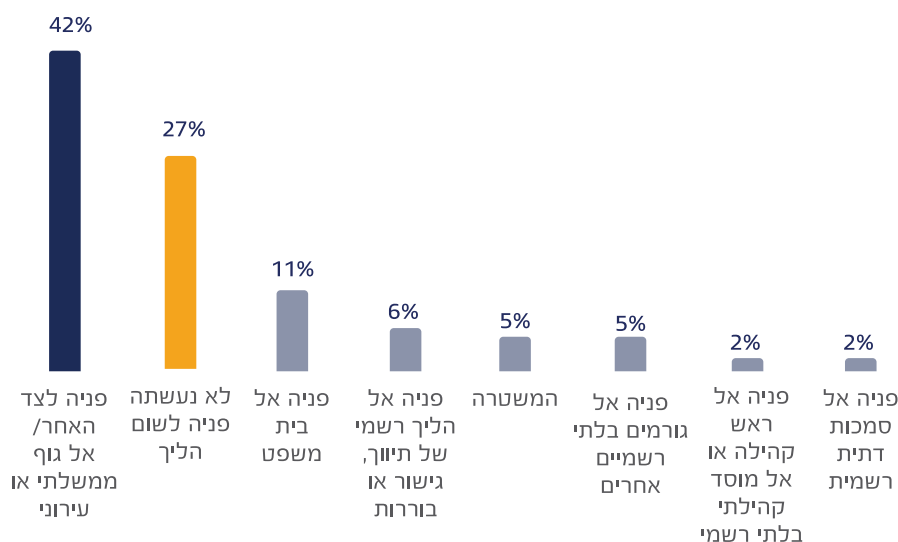
בשונה מכך הליכי גישור והליכים בלתי רשמיים (בקהילה או מחוצה לה), מתבלטים לטובה כבורים, פשוטים, מכבדים, הוגנים וקצרים יותר מן הממוצע, אולם השימוש בהם אינו מספק ועומד רק על כ-6% (תרשים 19-20).

בממוצע הציבור מדרג את אמצעי הפתרון העומדים לרשותו כבינוניים – לכ-40% מהאוכלוסייה יש תחושה שאמצעי הפתרון הקיימים בישראל כיום לאורך כל המסע המשפטי אינם ברורים, מורכבים מדי, בלתי צפויים וארוכים מדי (תרשים 21) וככלל, אמצעי הפתרון הקיימים כיום נתפסים כמתסכלים, מלחיצים ומשפילים (תרשים 24).

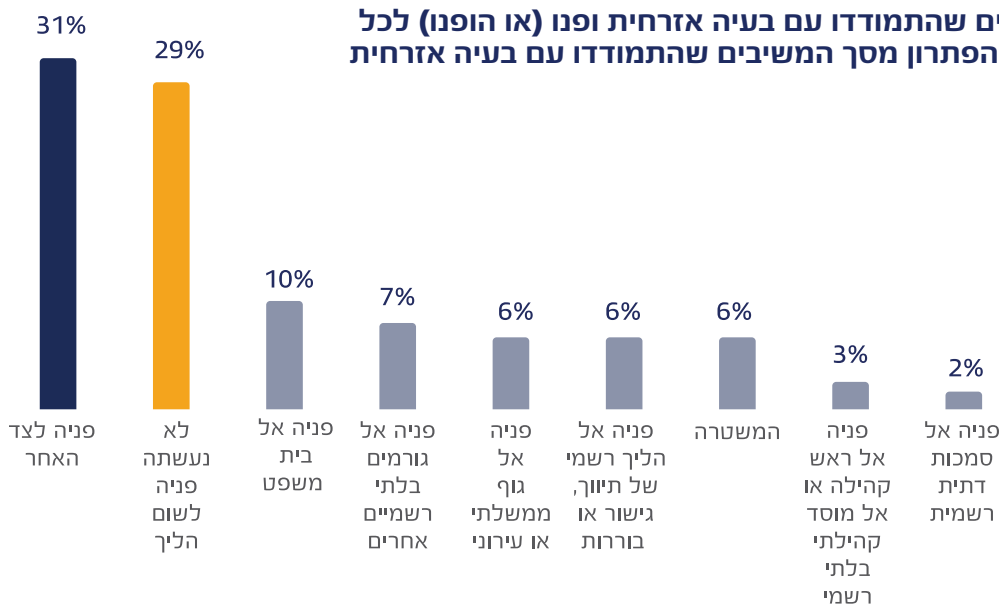
דרכי פתרון של בעיות משפטיות – במרבית המקרים הניסיון לפתור את הבעיה נעשה בפניה לצד השני, ואילו רק בכ-10% מהמקרים נעשית פניה לבית המשפט (תרשים 22-23).

שיעור הפניה לבית המשפט מתברר כקשור בין היתר גם במאפיינים דמוגרפיים כאשר הציבור הערבי פונה לבית המשפט בשיעור גבוה יחסית לחלקו באוכלוסייה (18%) ואילו הציבור החרדי (9%) פונה מעט פחות מן הציבור היהודי הלא-חרדי (12%). פניה לבתי משפט מתאפיינת כתהליך שהוא הוגן ומכבד אך איטי יותר, מורכב ובלתי צפוי מן הממוצע – רק 58% העידו כי ניתן היה לצפות בעניהם את תוצאת התהליך מתחילתו.

תרשימים 19-20: סוגי הפתרונות שננקטים להתמודדות עם בעיות מינהליות ואזרחיות שיעור המשיבים שהתמודדו עם בעיה מנהלית ופנו (או הופנו) לכל אחד מאמצעי הפתרון מסך המשיבים שהתמודדו עם בעיה מנהלית



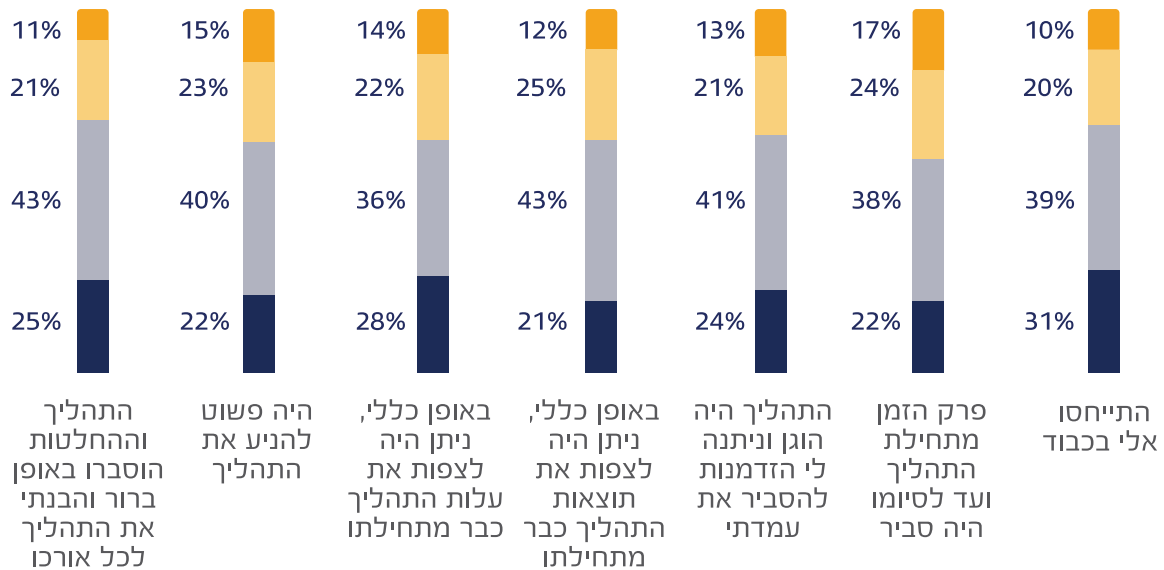
שיעור המשיבים שהתמודדו עם בעיה אזרחית ופנו (או הופנו) לכל אחד מאמצעי הפתרון מסך המשיבים שהתמודדו עם בעיה אזרחית



תרשים 21: שביעות רצון מאמצעי הפתרון הקיימים כיום בישראל
 שיעור המשיבים שציינו מסכים או לא מסכים ביחס לכל אחת מהאמירות, ממוצע משוקלל

לכ-40%

מהאוכלוסייה יש תחושה שאמצעי הפתרון לא ברורים,
 מורכבים מדי, בלתי צפויים וארוכים מדי.



■ לא מסכים בכלל
 ■ לא כל-כך מסכים
 ■ די מסכים
 ■ מסכים מאוד

ד. נגישות למשפט בישראל - עיקרי הפערים

בחלק זה נסקור את עיקרי הפערים בנגישות למשפט בישראל בשלושה חתכים מרכזיים:

1. החתך הכרונולוגי – פערי נגישות למשפט בשלבי המסע המשפטי.
2. החתך התחומי – פערי נגישות למשפט בתחומי תוכן מסוימים.
3. החתך הדמוגרפי – פערי נגישות למשפט בקרב אוכלוסיות מסוימות.

פערי נגישות למשפט בשלבים מסוימים במסע המשפטי

ניתוח הנתונים בראי השלבים השונים של המסע המשפטי בישראל מצביע על מספר אזורים בהם מצויים פערים משמעותיים:

חשיבותם של מנגנונים אלו ניכרת בעיקר עבור חלקים באוכלוסייה שאין להם נגישות טבעית לגורמים שניתן להיוועץ בהם או לכלים טכנולוגיים.

- **שירותי סיוע מקצועיים** – הנתונים מצביעים על כך ששוק עורכי הדין בישראל מאפשר לקבל שירות באיכות גבוהה אך הוא נגיש בעיקר למעמד הביניים ומעלה.

מרבית האוכלוסיה יכולה בדרך כלל לאתר שירותי עורכי דין במהירות ובשעות נוחות, אך בתחום זה קיימים פערים בהיבט המחיר, שפעמים רבות הוא אינו בר-השגה לכלל שכבות האוכלוסיה, בין היתר משום שהרגולציה על שוק זה אינה מאפשרת לפתוח אותו לתחרות.

בנוסף, קיים פער מסוים של פריסה גיאוגרפית, ובפריפריה ישנו קושי למצוא עורך דין המומחה לתחום מסוים, בהשוואה לאזור המרכז.

כמו כן, מרבית משרדי עורכי הדין נותנים שירותים ללא מרכיבים של אוטומציה, שירותים בדיגיטל, שירות עצמי וכיוצא באלה.

מצב זה, הקשור בין היתר באופי הרגולציה על שוק השירותים המשפטיים בישראל, מקשה באופן ניכר על התייעלות בשוק זה, על הנגשת ושיפור השירות בתחום, ובסופו של דבר גם על הוזלת מחירים.

- **שירותים משפטיים הניתנים על ידי המדינה** – מן המחקר עולה כי תחום השירותים המשפטיים המינהליים בישראל סובל מפערים משמעותיים בכמה רבדים: פעמים רבות קבלת השירותים אורכת זמן רב, דורשת סיוע וקשה להפעלה בשירות עצמי. ככלל, שירותים מינהליים אינם פועלים בגישה פרואקטיבית אלא מופעלים בפנייה של הלקוח בלבד, ואף אינם מקיימים תקשורת דו-כיוונית עם לקוחותיהם. בחלק מהמקרים קיימת זמינות טובה

- **שירותי מידע** – בישראל, הודות למיזם "כל-זכות", קיימת נגישות גבוהה יחסית למידע משפטי. המידע ב"כל-זכות" הוא מקיף, מעודכן ומדויק, מונגש באופן ידידותי ובהיר ומכיל גם תרגום איכותי לערבית ולשפות אחרות.

עם זאת, עדיין קיים פער משמעותי בשלב זה של המסע. זאת משום שנכון להיום המידע הקיים מונגש בעיקר בתצורת טקסט לקריאה, וכמעט ואין בנמצא מערכות אינטראקטיביות המאפשרת תשאול עצמי בדרך של שאלות ותשובות או אבחון פרסונלי המאפשר למשתמש להגיע לוודאות בנוגע למצב המשפטי ביחס למקרה שעמו הוא מתמודד.

- **הכוונה ראשונית** – מנתוני הסקר עולה באופן בולט שגם מי שהצליח להגיע למידע משפטי על הבעיה שעמו הוא מתמודד התקשה לתרגם את המידע לפעולות ולהבין באופן ברור מה עליו לעשות כדי להתקדם באופן מעשי לפתרון הבעיה. נכון להיום, כמעט ולא קיימים בישראל שירותי הכוונה ראשונית המאפשרים לאדם להבין בשלב מוקדם מה עליו לעשות ולכן עליו לפנות כאשר הוא נתקל בבעיה משפטית מסוג מסוים.

במצב הקיים, מרבית האוכלוסייה נשענת על משפחה ומכרים ועל אתר כל-זכות, כאשר מקור הסיוע הנפוץ לאחר מכן הוא עורכי דין, אך במקרים רבים גם מי שפונה לעורך-דין לא מצליח לקבל ממנו סיוע עקב אי-התאמה.

בחלק זה של המסע המשפטי נדרשים מענים המסוגלים לכוון את הפונה באופן יעיל להמשך תהליך הפתרון.

על מענים אלו להיות מותאמים לרמות שונות של אוריינות משפטית ודיגיטלית, ונגישים טכנולוגית וטכנית מבחינת ערוצי התקשורת, המיקומים ושעות הפעילות.

והגברת השימוש בדרך של יצירת תמריצים נכונים, איתור תחומי התוכן שבהם קיים פוטנציאל להליכים מסוג זה, העלאת המודעות הציבורית לאפשרויות השונות וכיוצא באלה.

של השירותים בערוצים דיגיטליים, אך לא תמיד. פערים אלו מתעצמים במיוחד במה שנוגע למענים עבור המגזר הערבי.

• מנגנונים לפתרון סכסוכים בהסכמה – מן הנתונים

עולה כי מנגנונים ליישוב סכסוכים בהסכמה בישראל כגון גישור ובוררות הם בדרך כלל ברורים, מכבדים, מהירים וזולים יותר מאשר הליכים בבית המשפט (תרשים 22).

הפער המרכזי בתחום זה הוא בתת-השימוש במנגנונים אלו בישראל, אשר לא נעשה בהם שימוש מספק, בוודאי נוכח איכותם הפוטנציאלית.

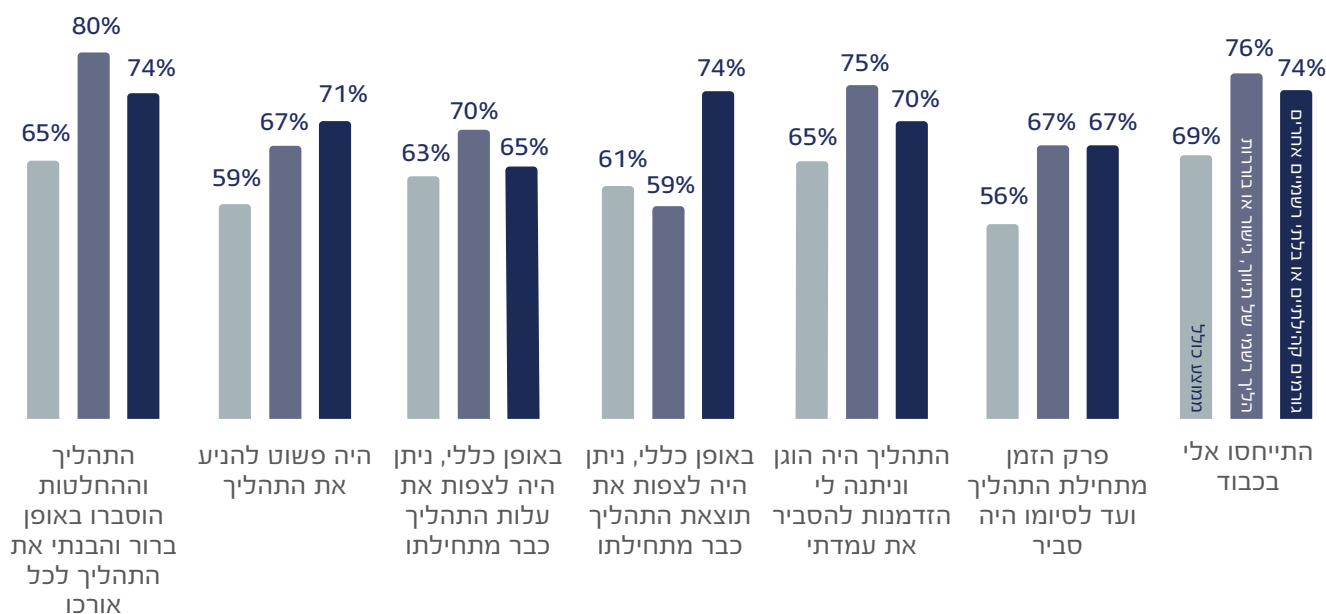
הפערים בתחום זה נוגעים, אם כן, להרחבת מגוון הכלים הקיימים בתחום ולהעלאת המודעות אליהם

• מנגנונים להכרעת מחלוקות – תוצאות הסקר

מורות כי בתי המשפט בישראל נתפסים על ידי הציבור כאמצעי פתרון בעיות דרך הליך הוגן, מכבד וברור, אך הם סובלים מבעיות של משך ועלויות, וכן מבעיית אי-וודאות. ההליך בהם הוא איטי יותר, יקר יותר, מורכב יותר להנעה ובלתי-צפוי.

באזור זה הפערים ממוקדים במישור יעילות ונגישות המערכת עבור הלקוחות: קיצור הליכים, פישוט תהליכים וייעול שלבים בהליך המשפטי שיש בהם מקום לקיצור זמנים והוזלת עלויות.

תרשים 22: שביעות רצון מהליכים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים מחוץ לבתי המשפט
שיעור המשיבים שציינו "די מסכים" או "מסכים מאוד" ביחס לכל אחת מהאמירות



■ ממוצע כולל ■ הליך רשמי של תיווך, גישור או בוררות ■ גורמים קהילתיים או בלתי רשמיים אחרים

כאשר בוחנים את הפערים מנקודת המבט של תחומי התוכן, ניתן להצביע על ארבעה תחומי תוכן מרכזיים שבהם הפערים חריפים במיוחד:

סוג הסיוע שאנשים מצליחים להשיג אינו הולם את הצורך שהם נתקלו בו, ותחושת חוסר הוגנות היא מאפיין מרכזי ומתעוררת במחצית (49%) מהמקרים. בעיות מסוג זה מובילות לנזק כלכלי ניכר בשיעורים גבוהים (27% מהמקרים כרוכים בנזק של מעל 10,000 ₪ לעומת 17% בממוצע בכל התחומים).

על אף האופי המשפטי המובהק במיוחד של בעיות בתחום זה, בעיות בתחום נתפשות כמשפטיות רק לעיתים רחוקות (ב-18% מהמקרים), ותחום זה הוא אחד מן התחומים הבולטים שבהם אנשים נוטים שלא לנקוט באמצעים לפתרון הבעיה (תרשים 23).

• שכנים ודיר - בעיות בתחום זה הן נפוצות מאוד,

(41% מהציבור נתקלו בהן), כאשר אחד מכל 20 אנשים בישראל סובל מבעיית שכנים או דיר שנחווית על ידו כאקוטית (6%).

בעיות בתחום זה הן בעלות השלכות משמעותיות: ברבע מהמקרים הן כרוכות בנזק לרכוש, ובלא מעט מקרים גם בהטרדה, איומים או אלימות פיזית (15% מהמקרים).

בעיות בתחום זה כמעט ואינן נתפסות כמשפטיות (82% מהמקרים), והסובלים מהן נוטים במובהק לחפש פחות סיוע. בכ-35% מהמקרים בתחום זה לא מתקיים אף תהליך לפתרון הבעיה, לרבות פניה לצד האחר.

• **חובות** - בעיות בתחום זה נוטות להיות חמורות מאוד (28% מהבעיות הן אקוטיות), ולעיתים קרובות הן מחוללות השלכות שליליות, כגון פחד או אובדן ביטחון (בשליש מהמקרים), נזק למערכת יחסים משפחתית (ברבע מהמקרים) ואובדן תעסוקה או פרנסה (ב-16% מהמקרים).

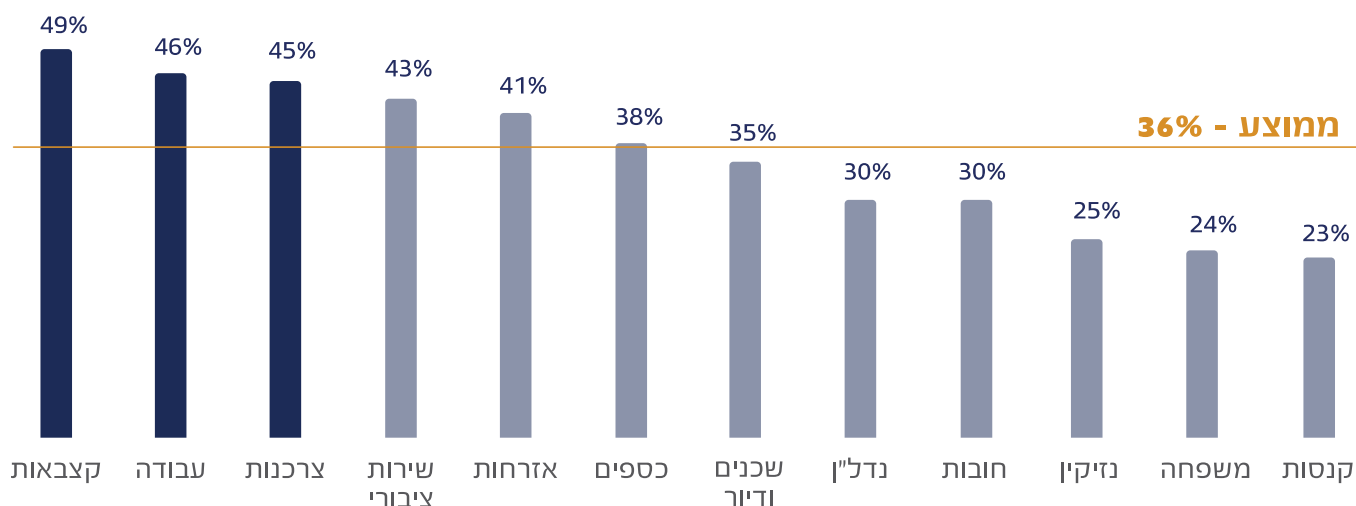
בעיות בתחום זה נמשכות זמן רב מאד, לרוב מעל שנתיים, ובחמישית מהמקרים, מעל 5 שנים, והליכי הפתרון בהן נתפשים לרוב כלא הוגנים דיים. בנוסף, מאפיין מרכזי של בעיות בתחום החובות הוא שלחייבים לא קיימת אפשרות להרים ידיים מפתרון הבעיה.

• **משפחה** - בעיות בתחום המשפחה אינן נדירות (20% מהציבור נתקלו בבעיות בתחום זה), ובמקביל הן נוטות להיות חמורות מאוד (28% מהבעיות הן אקוטיות).

בעיות בתחום זה כרוכות לרוב בלחץ גבוה (57% מהמקרים) ואף מובילות פעמים רבות לפגיעה בבריאות (17%). ב-15% כוללת אלימות או איומים באלימות פיזית. בעיות בתחום זה מאופיינות בכך שהן נמשכות זמן רב, לרוב, מעל שנה וברבע מהמקרים, מעל ארבע שנים.

• **עבודה** - בעיות בתחום זה הן נפוצות באופן יחסי ונחווות על ידי מעל רבע (27%) מהאוכלוסייה מדי שנתיים. במחצית מהמקרים בתחום זה היקף או

תרשים 23: התפלגות המשיבים שלא נקטו באף אמצעי פתרון, לפי תחומי התוכן של הבעיות שיעור המשיבים מבין אלו שחוו בעיה בכל קטגוריה, שאף אמצעי פתרון לא הופעלו במסגרת התמודדותם עם הבעיה



בחינה של הפערים מנקודת המבט של אוכלוסיות שונות, ממקדת את הפערים החריפים בשתי אוכלוסיות מרכזיות:

• אנשים מאוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית

(עשירונים 1 ו-2) - אנשים מאוכלוסיות אלו מדווחים

על יותר בעיות משפטיות ביחס לשאר האוכלוסיות, והבעיות עליהן הם מדווחים הן יותר חמורות, עם השלכות יותר קשות:

הם מדווחים על יותר בעיות משפטיות לא-זניחות (3.8 לאדם אל מול 3.5 בשאר האוכלוסיות), ובפרט על יותר בעיות אקוטיות (כ-30% יותר בעיות ברמת חומרה 9-10 לאדם).

הם מדווחים על יותר אפליה (36% לעומת 27%) ומשיעור כפול של אלימות פיזית (14% מול 7% בקרב שאר האוכלוסיות) כחלק מההתמודדות עם בעיות, וכן מדווחים על יותר נזקים לבריאות (14% מול 9%). הבעיות המשפטיות בקרב אוכלוסיה זו גם נמשכות יותר זמן (שיעור הבעיות שנמשכות מעל שנתיים עומד על 27% בקרב שני העשירונים התחתונים מול 22% בקרב שאר האוכלוסיות).

גם המענים הקיימים לרשותם של אנשים מאוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית הם פחות טובים ופחות מתאימים: הם מכירים פחות מקורות לייעוץ-משפטי ראשוני בחינם (36% מול 43%), ונכשלים יותר בהשגת סיוע (66% מול 55%), בפרט סיוע מקצועי (65% מול 51%).

גם משך הזמן להשגת סיוע הוא ארוך משמעותית באוכלוסיה זו: הזמן החציוני להשגת מקור הסיוע מתחילת המאמצים עומד על 5 ימים בעשירונים התחתונים, לעומת יום אחד בקרב השאר. ולבסוף, הדיווח על תחושת השפלה שנחווה במהלך תהליך הפתרון הוא גבוה יותר ביחס לאוכלוסיה הכללית (53% מול 45%) (תרשים 24).

• המגזר הערבי - אנשים מאוכלוסיה זו מדווחים על

יותר בעיות ביחס לאוכלוסיה הכללית - בעיקר במה שנוגע לבעיות מנהליות - ומדווחים הרבה יותר על מאפיינים של אפליה ואלימות. אנשים מאוכלוסיה זו מדווחים על כמעט 50% יותר בעיות מנהליות (1.9 לאדם מול 1.3 בחברה היהודית).

בכמחצית מן הבעיות (49% מול 25%), מנהליות ואזרחיות כאחת, הנשאלים מדווחים על תחושה לפיה הבעיה נוצרה או החמירה מאפליה קיימת. קיים שיעור גבוה פי 2.5 של אלימות פיזית במחלוקות אזרחיות (20% מול 8%).

גם תהליכי פתרון הקיימים אינם מספקים מענה הולם עבור אוכלוסיה זו, ומאופיינים בתחושת לחץ גבוהה יותר (85% מול 61%) ותחושת השפלה רווחת יותר, בייחוד בהליכים מנהליים (61% מול 46%) (תרשים 25).

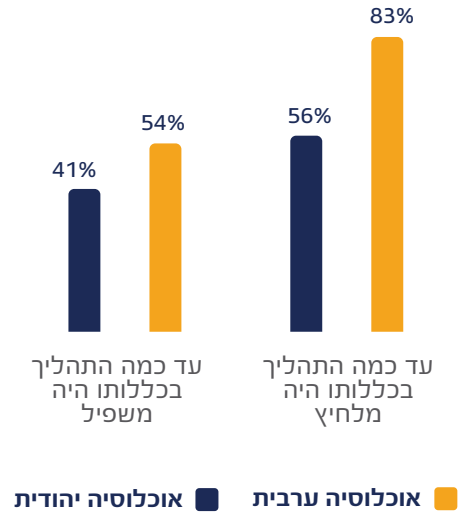
כמו כן, קיים פער משמעותי בתחושת ההוגנות של תהליכי פתרון של בעיות מנהליות (40% דיווחו על תהליך הוגן בהקשר מנהלי, מול 56% בקרב האוכלוסיה היהודית).

בעיות נמשכות באוכלוסיה זו יותר זמן (שיעור הבעיות שנמשכות מעל שנתיים עומד על 29% בקרב המגזר הערבי מול 22% באוכלוסיה היהודית). ולבסוף, ניתן להצביע בה על דפוסי התמודדות המובילים להעמקת הפערים, כגון שיעור נמוך יותר של פניה לאמצעי פתרון מיוזמה עצמאית (25% מול 41%) וכן פי 2.5 יותר פניה ל"מאכערים" וכיוצא באלה (19% מול 7%).

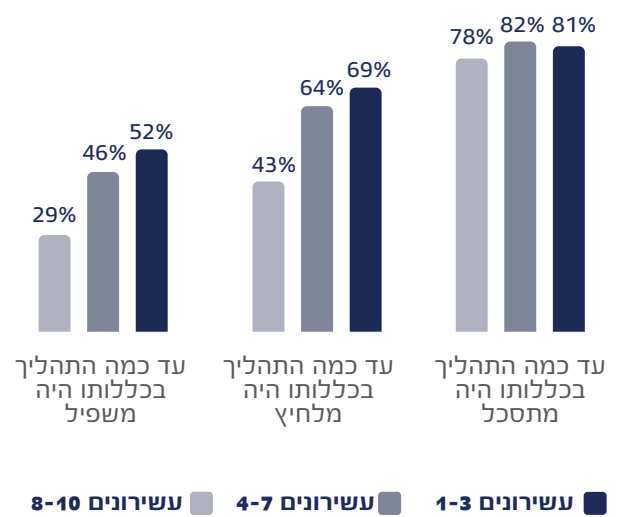
וגם בקרב המגזר הערבי

בקרב העשירונים התחתונים תהליך הפתרון נחוזה כמשפיל יותר וכמלחיץ יותר

שיעור המשיבים שציינו ביחס לשאלה "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד" בחלוקה למגורים



שיעור המשיבים שציינו ביחס לשאלה "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד" בחלוקה לעשירונים



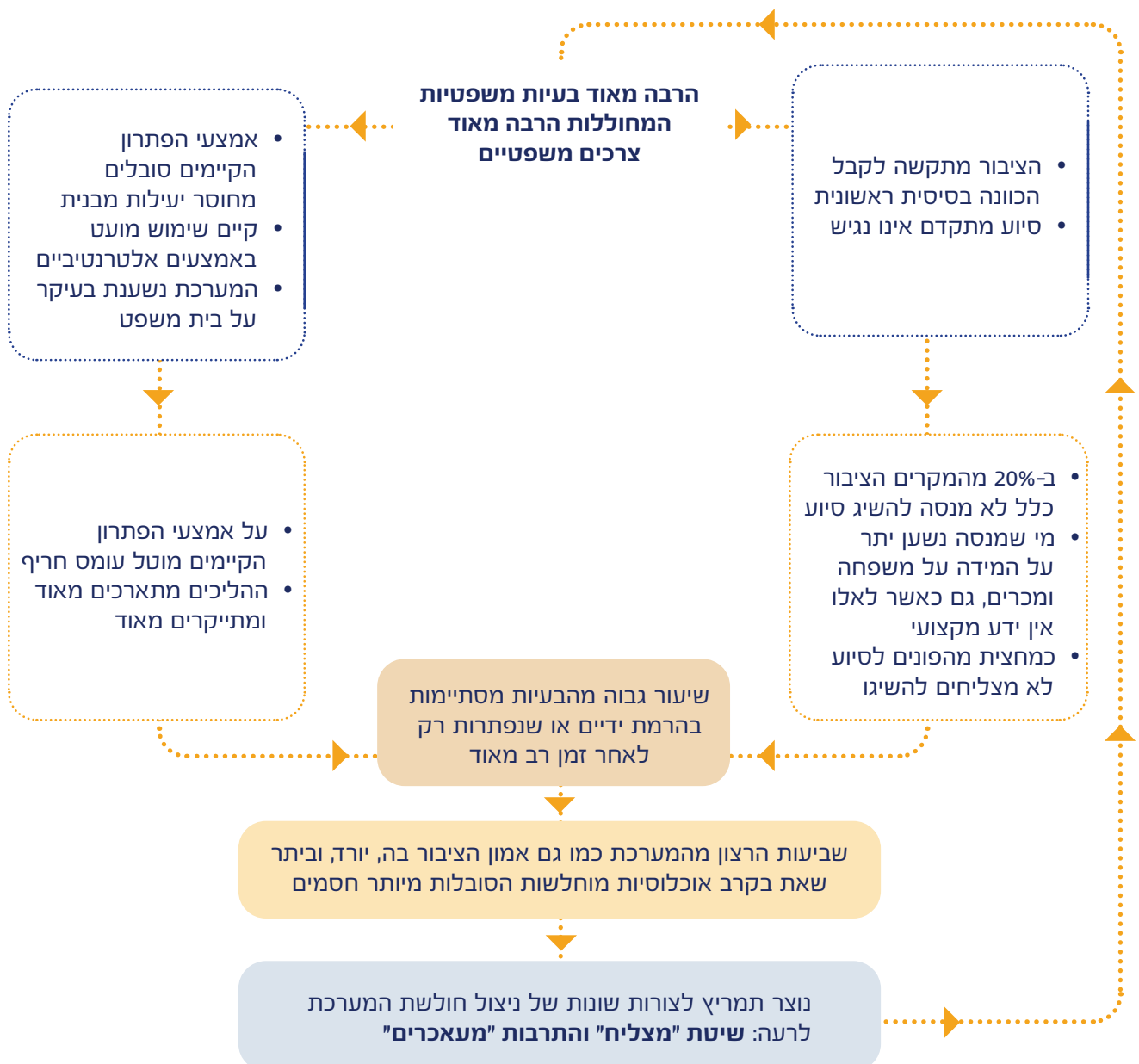
מצב זה מחולל נזק רב למשק ופוגע באמון הציבור ביכולתו לקבל מענים הולמים מהמערכת. הפערים הרבים כוללים את המערכת בתוך מעגל של היזון חוזר שלילי במסגרתו הציבור מתקשה לקבל מענה לבעיותיו או שהדבר אורך זמן ממושך, האמון במערכת יורד, וכך נוצרות בעיות משפטיות חדשות (תרשים 26).

צמצום פערים אלו דורש פעולות מגוונות בתחומי תוכן ובמנגנונים שונים, שיחד יוכלו להביא לשיפור במצב. בחלק הבא נפרט את כיווני הפעולה המוצעים על מנת לצמצם את הפער.

בישראל קיים ריבוי בעיות משפטיות וצרכים משפטיים, אבסולוטית ובהשוואה לעולם, כאשר עשרות אחוזים מהבעיות, נותרים ללא מענה ונפסקים עקב הרמת ידיים וללא פתרון לבעיה. לצרכים אלו השלכות על הפרט והחברה בתחומי חיים רבים: כלכלה, בריאות פיזית ונפשית, משפחה ועוד.

תהליכי פתרון הבעיות וקבלת המענה לצרכים סובלים מפערים רבים, עד שכמעט חצי מהציבור (45%) לא בטוח שיוכל להשיג תוצאה הוגנת אם יקלע למחלוקת עם המעסיק או למחלוקת קריטית מול רשות ציבורית.

תרשים 26: מעגל ההיזון החוזר של צרכים משפטיים בישראל



ה. צעדים להמשך - כיווני פעולה מוצעים

בהתאם למסקנות המחקר, התמודדות עם פער הנגישות למשפט בישראל צריכה להתמקד בשלושה כיווני פעולה מרכזיים (תרשים 27):

- 1. הפחתת כמות הצרכים המשפטיים לאנשים ועסקים** – ממצאי המחקר העלו ששיעור הצרכים המשפטיים בישראל גבוה מאד גם באופן עקרוני וגם בהשוואה למדינות מקבילות בעולם. נדרש לפעול להפחית את כמות הבעיות המשפטיות לאנשים ועסקים בישראל, על מנת שייתקלו בפחות בעיות או צרכים משפטיים מלכתחילה.
- 2. פיתוח כלים לפתרון בעיות בשירות עצמי ובשלב מוקדם** – כפי שעלה מן המחקר, קיימים פערים משמעותיים בסל הכלים והפתרונות העומדים היום לרשות הציבור בישראל להתמודדות עם בעיות וצרכים משפטיים. נדרש לפתח כלים לפתרון בעיות בשירות עצמי ובשלב מוקדם על מנת להביא לשיפור המסע המשפטי בישראל עבור מי שנתקל בבעיה או בצורך משפטי.
- 3. ייעול המנגנונים ליישוב סכסוכים משפטיים** – ולבסוף, כעולה מן המחקר, המנגנונים הקיימים ליישוב סכסוכים ולהכרעה במחלוקות משפטיות בישראל אינם זולים, מהירים ונגישים כפי צרכם. נדרש לייעל ולפתח את המנגנונים הקיימים על מנת לספק פתרונות יעילים עבור מי שלא קיבל מענה לצרכיו באמצעות סל הכלים לאורך המסע המשפטי.

כל זאת תוך מתן תשומת הלב להבדלים בין תחומי משפט שונים, אוכלוסיות שונות ושילובם שונים במסע המשפטי.

תרשים 27: כיווני פעולה מרכזיים לצמצום הפערים



פעולות להפחתת כמות הצרכים המשפטיים לאנשים ולעסקים בישראל יכולות להתבצע בכמה מישורים

- **שיפור הכלים הדיגיטליים להנגשת מידע** – הנגשה של מידע כתוב היא שלב בסיסי בתחום הנגשת המידע, אך חלק ניכר מהאנשים מתקשה להקיש מן המידע הכללי בנוגע למקרה ספציפי. ניתן לפתח כלים לאבחון עצמי שיאפשרו הבנה טובה יותר של המצב המשפטי במקרה נתון. במסגרת זו מוצע לפתח כלים להכוונה ואבחון עצמי (=אקספלורציה) בתחומי תוכן משפטיים נפוצים, שיאפשרו למשתמש לענות על מספר שאלות ולקבל פלט המפרט את המצב המשפטי בנוגע למצבו, ואף לשקף אותו לצדדים נוספים ובכך לקדם את יישוב הסכסוך.
- **הגברת הוודאות המשפטית** – אחד הגורמים המרכזיים להיווצרותן של בעיות משפטיות הוא עמימות בנוגע לנורמה המשפטית הנוהגת. ודאות בנוגע למצב המשפטי מונעת מחלוקות והליכים מיותרים. על מנת להגביר את הוודאות המשפטית בתחומים בהם הדבר נדרש, מוצע לקדם את המהלכים הבאים:
 - **פישוט הסדרים משפטיים** – אחד הגורמים לחוסר ודאות וליצירת בעיות משפטיות הוא הסדרים משפטיים סבוכים ומסורבלים שקשה להבינם וליישמם. לפיכך, אחד מכיווני הפעולה האפשריים להפחתת בעיות וצרכים משפטיים הוא פישוט של ההסדרה בתחומים שנמצאים כמסובכים מדי להבנה וליישום.
 - **"הסדרה מונעת"** – איתור תחומי תוכן או סוגיות משפטיות שקיימת לגביהן עמימות או היעדר הסדרה שמובילה לחוסר וודאות או לריבוי סכסוכים ויצירת הסדרה שנותנת מענה, מספקת ודאות ומונעת סכסוכים מלכתחילה.
- **הגברת השימוש בשפה פשוטה** – אחד החסמים להנגשת מידע ולוודאות משפטית בקרב הציבור הרחב הוא השפה המשפטית המתאפיינת במורכבות והיעדר נגישות. מוצע לבחון מהלך לפישוט השפה במסמכים שיש להם השפעה נורמטיבית ישירה על הציבור, החל מחקיקה ראשית וחקיקת משנה (לכל הפחות בתחומים אזרחיים יום-יומיים), עבור בנהלים ומסמכים ממשלתיים הפונים אל הציבור, ועד לאתרי אינטרנט ופלטפורמות המיועדות להנגשת מידע לציבור בתחום המשפט ובתחומים המשיקים לו.

סל הפתרונות לצרכים משפטיים צריך להתחיל מוקדם ככל הניתן וקרוב למועד היווצרותה של הבעיה המשפטית, ולאפשר כמה שיותר פתרונות ופעולות בשירות עצמי. אך נכון להיום, המענים לבעיות ולצרכים משפטיים בישראל מרוכזים בסופו של המסע המשפטי ומתאפיינים בצורך במתווכים ובהיעדר פתרונות בשירות עצמי.

על מנת להעשיר את סל הכלים מוצע לפעול בכיוונים הבאים:

שלהם כעולמות תוכן ייחודיים על המאפיינים והצרכים של כל תחום ותחום.

לכן, מוצע להקים צוותים לבחינת עומק של תחומי משפט שסובלים מפערים חריפים ושיש להם מאפיינים ייחודיים (כגון תחום דיני המשפחה ותחום החובות), על מנת לאתר את הפערים הקיימים בתחומים אלו ולגבש פתרונות מתאימים לצמצום פערי הנגישות למשפט הייחודיים להם.

• **מערך "קו ראשון" משפטי** – פיתוח מנגנון הכוונה ראשונית משפטית שיסייע לאנשים שנתקלים בבעיות ובצרכים משפטיים לקבל מידע, סיוע ראשוני פרטני והפניה לשלבים הבאים לטיפול בבעיה.

• **שיפור השירותים המשפטיים הממשלתיים לאזרח** – חלק ניכר מן השירותים המשפטיים שהממשלה מספקת לציבור הרחב ניתן ליעל ולפשט במספר דרכים:

○ **ייעול תהליכי בדיקות הזכאות לקבלת שירותים או זכויות** – ייעול וקיצור זמנים בבדיקות זכאות או הגשת מסמכים הנדרשים לשם קבלת שירותים או זכויות, על ידי התממשקות מקוונת למאגרי נתונים ממשלתיים או משרדיים שהמידע קיים בהם, אוטומציה וניהול סיכונים בתהליכי בדיקה ובקרה וכיוצא באלה.

○ **הפחתת תלות במייצגים כחלק מתהליכי שירות** – איתור התחומים שבהם נדרשת היום תלות בגורמים מייצגים המביאה לסרבול ההליך במונחים של זמן, עלות ונטל בירוקרטי, וצמצום התלות במקרים בהם ניתן לעשות זאת.

• **הגברת השימוש בכלים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים** – נכון להיום ישנו תת-שימוש בהליכים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים בהסכמה כמו גישור, בוררות וכלים דומים. מוצע לבחון מהם המהלכים שיוכלו להגביר את השימוש בכלים מסוג זה ליישוב סכסוכים בישראל, ובכלל זאת גם מהם התמריצים שעשויים להביא לשימוש בהליכים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים ולהגעה להסכמות מחוץ לכותלי בית המשפט.

• **הקמת טריבונלים מקצועיים** – בחינה של הקמת טריבונלים ייעודיים לתחומי תוכן מסוימים שיאפשרו קיום הליכים בסדר דין רזה ויעילות מוגברת. נכון להיום מונחת על שולחן הכנסת הצעה ברוח זו בתחום דיני התעבורה המבקשת להפוך חלק מעבירות התעבורה מעבירות פליליות להפרות מינהליות, ובהתאם לפתח מערכת דיגטלית לניהול ההליך עבור מי שמבקש להישפט על עבירות מסוג זה.

מוצע להרחיב מודל זה גם לתחומי משפט נוספים שמתאימים להעברה להליך רזה, דיגטלי ויעיל, כמו למשל תביעות פח אל פח ועוד.

• **הוצאת הליכים מתאימים מבתי המשפט** – בחינה של הוצאת הליכים מתאימים ממערכת בתי המשפט אל ערכאות מינהליות או הליכים מינהליים שונים.

• **בחינת עומק של תחומי תוכן ייחודיים** – תחומי תוכן משפטיים נבדלים זה מזה באופיים, בקהלי היעד שלהם, בפערים הקיימים בהם וביחסים והתלויות בין השלבים השונים במסע המשפטי בכל אחד מהם. עם זאת, במצב הקיים סדרי הדין מציעים פתרונות דומים להליכים מסוגים שונים וייחודיים. על מנת לתת מענה מספק לתחומים שונים, נדרשת בחינה

יש לתת את הדעת גם על טיפול במנגנונים המהווים צווארי בקבוק בהליך האזרחי ה"רגיל" אשר מאריכים ומייקרים אותו עבור בעלי הדין:

- **יישוב סכסוכים מקוון** – פיתוח מנגנונים דיגיטליים ליישוב סכסוכים (ODR) שמטרתם לאפשר פתרון ויישוב מוקדם של סכסוכים בשירות עצמי ובשלב מוקדם של היווצרות הבעיה. מנגנונים מסוג זה מפותחים כפלטפורמה דיגיטלית נגישה הכוללת ליווי מקצה לקצה של תהליך פתרון בעיה משפטית החל משלב זיהוי הבעיה, אבחון והכוונה ראשונית ועד לשלבי משא ומתן בין הצדדים, הגשת כתבי בית דין מקוונת וקיום הליך משפטי רזה במקרים הנדרשים, בדומה לנעשה בכמה מדינות בעולם. נכון להיום מקודמים על ידי משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט תהליכים מסוג זה במספר תחומי תוכן, ומוצע להעמיקם ולהרחיבם לתחומים נוספים.
- **קיצור זמני ההליכים האזרחיים בבתי המשפט** – על מנת לקדם מהלכים לקיצור זמני ההליכים האזרחיים בבתי המשפט, מוצע לקדם מהלך דומה למהלך הקיים בתחום ההליכים הפליליים (פרויקט צווארי בקבוק בהליך הפלילי) ולמנות צוות שיבחן את צווארי הבקבוק המרכזיים בהליך האזרחי ויפעל לצמצומם בכלים שונים. בין היתר מוצע לקבוע סטנדרטים למדידה של אורך ההליכים האזרחיים בבתי המשפט על מנת לספק תמונת מצב עדכנית של התחום.
- **שימוש בהיוועדות חזותית בהליכים אזרחיים ומינהליים** – קידום השימוש בכלי היוועדות חזותית בהליכים אזרחיים במצבים שבהם הדבר אפשרי, על מנת לקצר ולהוזיל הליכים.