

דוח מבקר המדינה | אדר ב' התשפ"ב | מרץ 2022

הנהלת בתי המשפט

ניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט





ניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט

רקע

בשנת 2003 החלה הנהלת בתי המשפט (הב"ה) לפתח מערכת ממוחשבת המבוססת על הרעיון "התיק האלקטרוני - בית משפט ללא נייר". מערכת ליבה זו נקראה בשם "מערכת נט המשפט". המערכת עלתה לאוויר בשנת 2010, והיא נועדה בין היתר לשמש גורמים המנהלים הליכים בתיק בית המשפט, לרבות שופטים, מזכירות בית המשפט, בעלי הדין (הציבור הרחב או גופי ממשל, כגון משטרת ישראל, פרקליטות המדינה ושירות בתי הסוהר) ועורכי דין. המערכת מסייעת לגורמים אלו לבצע כמה פעולות עיקריות באמצעים ממוחשבים, ללא הגשה פיזית או שימוש באמצעים טכנולוגיים מיושנים, בהן: פתיחת תיקים; קביעת דיונים והעברת זימונים בעבורם; הגשת בקשות ומסמכים לתיק בית המשפט; דיוור מסמכים. הצדדים אף רשאים לעיין בתיקים ולבצע פעולות באמצעות אתר האינטרנט של מערכת נט המשפט (האתר).



נתוני מפתח

<p>1 מיליון</p> <p>שעות עבודה היו נחסכות בכל שנה בממוצע לזכר תיקי בית המשפט היו נפתחים באתר או בממשק ממוחשב.</p>	<p>60% ו-65%</p> <p>שיעור שביעות הרצון מהמערכת של משתמשים פנימיים (עובדי הב"ה) וחיצוניים (עורכי דין והציבור הרחב), בהתאמה.</p>	<p>95%</p> <p>שיעור הבקשות והמסמכים של גופי הממשל שהוגשו למזכירות באופן פיזי (כ-900 אלף מתוך כ-950 אלף. בסך הכול נבדקו כ-6 מיליון מסמכים).</p>	<p>1.8 מיליון</p> <p>תיקי בית משפט נפתחו באמצעות הגשה פיזית במזכירות בשנים 2017 - 2019, מתוך 2.6 מיליון תיקים (70%).</p>
<p>3.5 מיליון</p> <p>בני אדם היו מעורבים בתיקי בית המשפט שנפתחו בשנים 2017 עד 2019 (בעלי דין, עדים ועוד).</p>	<p>40 מיליון ש"ח</p> <p>הערכת העלות הממוצעת השנתית לתחזוקה וביצוע שינויים טכנולוגיים במערכת.</p>	<p>28 מיליון ש"ח</p> <p>העלות הממוצעת עבור שירותי דואר ומשלוחים ששילמה הב"ה בשנים 2017 - 2019.</p>	<p>53 מיליון</p> <p>מסמכים דוורו בידי המזכירות בשנים 2017 - 2019 בכ- 24 מיליון משימות דיוור. 56% מהמשימות דוורו דרך האתר, 31% נשלחו בדואר רשום ו-3% באופן פיזי.</p>

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט. הביקורת נעשתה בהב"ה וכללה ניתוח מאגרי נתונים על תיקים שהתנהלו במערכת בשנים 2017 - 2019. כמו כן, הביקורת נערכה בגופי ממשל המעורבים בתהליכים משפטיים ובניהול מערכות מידע. הביקורת אספה מידע באמצעות שלושה שאלונים: שאלון ל-19 יחידות בגופי הממשל על ממשקי העבודה מול מזכירות בתי המשפט; שאלון לציבור הרחב המשתמש באתר האינטרנט של נט המשפט; שאלון לעובדי הב"ה הרלוונטיים בדבר שביעות רצונם מהשימוש במערכת. ביקורות קודמות בנושא זה נערכו בשנים 2010 ו-2012.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פריסת המערכת - כעשור לאחר הפעלת מערכת נט המשפט, בית המשפט העליון מנהל את התיקים במערכת נפרדת המבוססת על תיקי נייר. כמו כן, טרם חוברו למערכת 4 מתוך 20 בתי משפט לעניינים מקומיים.



ניהול מקוון של ההליך המשפטי - בשנים 2017 - 2019, בחלוף 17 שנים מאפיון מערכת נט המשפט וקביעת מטרותיה, מרבית הפעולות שנדרשים לבצע הציבור הרחב וגופי הממשל לניהול ההליך המשפטי עדיין נעשות באמצעים ידניים - פתיחת תיקים: 70%, הגשת בקשות: 64%, זימונים ודיונים: 83% ואילו דיוור מסמכים: 34%. כך למשל - 1.8 מיליון תיקים מוגשים ידנית מתוך 2.6 מיליון תיקים שנפתחו בין השנים 2017 - 2019. לו היו נפתחים כל תיקי בית המשפט באמצעות ממשק ממוחשב או אתר נט המשפט, אזי היו נחסכות להב"ה בממוצע כמיליון שעות עבודה בשנה. עוד נמצא כי גופי ממשל חייבים להזיז ידנית למערכות הממוחשבות שלהם נתונים מתוך גזרי דין ופסקי דין. הזנה שגויה של רכיבי ענישה משמעותה פגיעה ביישום של החלטות שיפוטיות ובאכיפתן.



ניהול ממשקים מול גופי ממשל - מתוך 19 יחידות בגופי ממשל 14 יחידות לא מנהלות את עבודתן מול הב"ה בממשקים ממוחשבים (כמו למשל פרקליטות המדינה, חטיבת החקירות ומינהל התביעות במשטרת ישראל, יחידות ברקאי וצור בשירות בתי הסוהר, שירות המבחן במשרד הרווחה ועוד). יוצא אפוא, כי מתוך 8 גופי ממשל רק שני גופים מנהלים את עבודתם במלואה באמצעות ממשקים ממוחשבים (מינהל ביקורת גבולות ורשות האכיפה והגבייה). עוד עלה כי מתוך 57 ממשקים שמנהלים גופי הממשל עם הב"ה, רק ב-7 ממשקים שיטת הממשק ממוחשבת במלואה. לעומת זאת, הב"ה מסרה כי ישנם 14 ממשקים כאלה. דהיינו, פעולות שלעמדת הב"ה יכולות להתבצע באמצעות ממשק ממוחשב, מבוצעות בפועל על ידי גופי הממשל באופן ידני.



הסדרת הליך קבלת ההחלטות לפיתוח ממשקים - בטרם הוקמה ועדת-העל, בחודש פברואר 2020 לא היה הליך סדור להבאת בקשה לממשק מול גופי ממשל לפני הגורמים הרלוונטיים בהב"ה, למשל באמצעות הקמת צוותי היגוי בין משרדיים (למעט למול משרד המשפטים). בנוסף על כך, הב"ה לא הביאה בחשבון שיקולים רלוונטיים להקמת ממשקים למול גופי ממשל. כך למשל, עלויות המוטלות על הצדדים; התאמת הממשק לתהליכי העבודה שלהם; אי הצגת חוות דעת משפטית המצדיקה שלילת בקשה לממשק ממוחשב ספציפי או שינויי בממשק. יש לציין שקידום הממשקים תלוי בקשר הדדי בינה ובין גופי הממשל ושיישום ממשקים דורש לחבר מארג מערכות מידע השייכות לגופים שונים. יוצא אפוא, כי פיתוח הממשקים והשימוש בהם נפגע.



משך הטיפול בהקמת ממשק ממוחשב - הביקורת בחנה את משך הטיפול ב-11 בקשות לממשק ממוחשב, החל ממועד העלאת הבקשה מצד גופי הממשל (הסניגוריה הציבורית, האפוסטרופוס הכללי, משטרת ישראל ועוד). נמצא כי בקשות לפיתוח ממשק טופלו במשך יותר משנתיים, ובהן שתי בקשות אשר טיפולן נמשך כ-8 שנים. ממצא זה מחייב את הב"ה לייעל ולקצר את התהליך.



אתר נט המשפט כחלופה לממשק ממוחשב מול גופי ממשל - נמצא כי השימוש באתר הוא חלופה שאינה נותנת לגופי הממשל מענה להיעדר ממשקים ממוחשבים בין המערכות של הב"ה למערכות שלהם. זאת, בשל קשיים בהליך הגדרת ההרשאות לקבוצות משתמשים, הגבלות על השימוש באתר ובביצוע פעולות בתיקים. לפיכך, השימוש באתר אינו תואם את הליכי העבודה של הגופים.

סקרי שביעות רצון - נמצא כי הב"ה לא ביצעה סקרי שביעות רצון בקרב משתמשי המערכת החיצוניים. בנוסף, בקרב המשתמשים הפנימיים לא בוצעו סקרי שביעות רצון לאחר שנת 2017, כאשר שלושת הסקרים שבוצעו עד שנת 2017 היו "מוכווני גרסה" ובחנו רק את שביעות הרצון מהשינויים שנוספו בין גרסה לגרסה. יוצא מכך שבידי הב"ה אין נתונים על שביעות הרצון הכללית מהמערכת מצד משתמשיה, מאז הקמתה ב-2010 ועד מועד סיום הביקורת - באוקטובר 2020. בהיעדר נתונים בדבר שביעות הרצון מצד המשתמשים אין באפשרות הב"ה לדעת מה הם החסמים והקשיים העומדים לפניהם, וממילא אינה יכולה לטפל בהם.

מהימנות נתונים ובקרה עליהם - הב"ה מצאה כבר בשנת 2011 שנתונים שעובדי המזכירות מציגים למערכת נט המשפט אינם מהימנים דיים (כגון: סוג בקשה שהוגשה, משך זמן דיון בתיק וסיבת סגירתו). בעקבות זאת, עבודתה של הב"ה מושפעת בכמה היבטים, כגון פגיעה ביכולת לקבל החלטות מבוססות עובדות ופגיעה ביעילות הניתוח ובטיוב תהליכי עבודה של מזכירות בתי המשפט ושל השופטים. רק באוגוסט 2020 החלה חטיבת המזכירות לגבש נהלים והנחיות לבקרה על טיב הנתונים שעובדיה מציגים.

פרסום תיקים באתר - מתוך 2.6 מיליון תיקים שנפתחו בין השנים 2017 - 2019 הב"ה לא פרסמה כ-900,000 מהתיקים (כשליש) באתר בשל החלה גורפת של מניעת הפרסום, לרבות על עצם קיומם. נוסף על כך, יש כ-321,000 תיקים (12%) שהוטל עליהם חיסיון גורף בשל סיווג התיק, ולא בשל מניעה קונקרטיה. למשל, תיקי עבירות מין, תיקי קטינים, תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות או תיקי בית המשפט לענייני משפחה.

מדיניות פרסום פסקי דין - בחלוף עשור ממועד מינויה, לא מסרה ועדת אנגלרד המלצותיה על פרסום פרטים מזהים בפסקי דין ובהחלטות של בתי המשפט. נוסף על כך, הרשות השופטת לא קבעה נהלים מפורטים ברמה הארצית להנחיית השופט וצוותו כיצד לחסות פרטים רגישים במסמכים המיועדים לפרסום. כמו כן, רק כשליש מהשופטים (280 מתוך כ-750) השתתפו בשנים האחרונות בהשתלמויות שעסקו במישרין בהגנת הפרטיות בעת כתיבת פסקי דין.

הזדהות וחתימה אלקטרונית - כיוון שרשות התקשוב הממשלתי ורשות האוכלוסין טרם סיימו את ההכנות להפעלת החתימה האלקטרונית המאושרת על בסיס תעודת הזהות החכמה, השימוש המלא במערכת נט המשפט, אשר עשוי להינתן בחינם, כרוך בפועל בתשלום. עובדה זו מאלצת בעלי דין לא מיוצגים להגיש מסמכים ידנית או לשלם לגורמים מסחריים עבור הנפקת כרטיס חכם לצורך הגשה אלקטרונית.

אפשרות חיפוש המידע במערכת - באמצעות האתר אפשר למצוא מידע על תיקים הפתוחים לציבור בהזנת מספר התיק - נתון שאינו מפורסם לציבור כשלעצמו, או באמצעות חיפוש לפי פרמטרים אחרים. לעמדת הב"ה, מטעמי שמירה על פרטיות הגורמים



המעורבים, המערכת אינה מאפשרת לאתר מידע באמצעות חיפוש לפי שמות הצדדים, אף שבפועל מידע זה מתפרסם באתרים מסחריים. במצב זה נאלצים המשתמשים לשלם עבור גישה לאתרים המופעלים על ידי גורמים מסחריים, כאלה המציעים את המידע בצורה מקוטלגת ומונגשת יותר.

אבטחת מידע - אירועי אבטחת מידע אינם מנוטרים על ידי המרכז הממשלתי לניטור אירועי אבטחת מידע (SOC) שכן החיבור אליו לא הושלם. עם זאת, מבוצע ניטור על ידי ספק פרטי. כמו כן נמצא כי הב"ה לא פרסמה הנחיות הנוגעות לעדכון הגורמים המורשים להשתמש במערכת. בהיעדר הנחיות, לא ניתן להבטיח כי ההרשאה שניתנת לגורמים מייצגים בעת מתן ההרשאה מוסרת בעת הצורך (לדוגמה בעת מעבר עורך דין למשרד אחר) תוך פגיעה אפשרית בפרטיות בעלי הדין.

ניהול השינויים והשיפורים במערכת - הב"ה אינה מנהלת תקציב פרטני לכל שינוי ושיפור (להלן - שו"ש), אלא מסתפקת בניהול מעקב על מסגרת ההתקשרות השנתית עם ספקי היישומים והתשתיות וברמת הגרסאות (אוסף שו"שים) בלבד. נוהל הב"ה קובע כי הרחבה משמעותית של המערכת תנוהל כפרויקט חדש, אך בהיעדר קביעת תבחינים לכך, ייתכן כי הרחבות אלו לא יזוהו וממילא לא ינוהלו כפרויקט.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הנגשת המידע לציבור באתר נט המשפט על עומס עבודת בתי המשפט לפי מספר תיקים בפילוח לפי בית המשפט, סוג התיק וסוג העניין.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הבדיקה המקיפה שעשתה היחידה להגנת הסייבר על הב"ה בשנת 2018.

סקרי שביעות הרצון שביצע משרד מבקר המדינה מעלים כי כשני שלישים מהמשתמשים, הן הפנימיים הן החיצוניים, שבעי רצון ממערכת נט המשפט, בהיבטים שנבדקו.

עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי הב"ה תשלם את חיבור בית המשפט העליון למערכת. כן מומלץ כי הב"ה תשלם, בתאום עם הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי, את הנדרש כדי לחבר למערכת נט המשפט את ארבעת בתי המשפט לעניינים מקומיים שטרם חוברו אליה.


על הב"ה לפעול לפרסום תיקי בית המשפט באתר תוך הסרת פרטים מזהים ולמנוע אי-פרסום תיקים באופן גורף בסוגי תיקים שלא חל בהם איסור פרסום מכללא ואין החלטה שיפוטית קונקרטית. עוד מומלץ כי שר המשפטים יקבע את המדיניות בנושא פרסום פסקי דין ויפעל לעגנה.


מומלץ כי המידע באתר יונגש במלואו, תוך מתן אפשרויות חיפוש מתקדמות, אשר יבטיחו לציבור הרחב גישה מלאה למידע המשפטי שאינו מסווג, ללא תלות ברכישת מנוי בתשלום מגורמים מסחריים. כמו כן, על רשות התקשוב ועל רשות האוכלוסין והרשות להגנת





הפרטיות, להשלים את הפעולות הנדרשות להפעלת החתימה האלקטרונית המאושרת על בסיס תעודת הזהות החכמה. כמו כן, מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות, רשות האוכלוסין ורשות התקשוב יבחנו בשיתוף עם הב"ה חלופות להזדהות מייצגים ולביצוע חתימה אלקטרונית מאושרת שלא באמצעות כרטיס חכם (לדוגמה בהזדהות ביומטרית) על בסיס תעודת הזהות החכמה.


מומלץ כי הב"ה תבצע מעת לעת בחינה עצמאית ומקיפה של שביעות הרצון בקרב משתמשי המערכת הפנימיים והחיצוניים, על מנת לשפר את המערכת ולהתאימה לצורכיהם, תוך מיקוד בנושאים שנמצאו כמשפיעים ביותר על שביעות הרצון של המשתמשים. 

מומלץ כי ככל והב"ה מבקשת לקדם שינוי המודל ומעבר לעיקרון "בית משפט עם פחות נייר", הב"ה תפעל לגבש מדיניות סדורה המבוססת על עקרון של ניהול הליך מקוון. בין היתר, מומלץ לפרט אילו תהליכי העבודה יתבצעו באופן ידני, אילו באופן ממוחשב ואילו באופן משולב ולנמק את המקרים החריגים שיידרש תהליך העבודה להתבצע באופן ידני. עוד מומלץ לבחון את הצורך לשנות תהליכים קיימים במערכת ולפתחם מחדש וכן לתעד באופן מסודר את השינוי ממסמך היסוד של המערכת, מסמך משנת 2004. מעבר לעקרון "בית משפט עם פחות נייר" אינו מפחית מן הצורך כי הב"ה תפעל לפיתוח והגברת השימוש בממשקים ממוחשבים ובאתר לצורך ייעול הטיפול בהליכים משפטיים. 

על הב"ה לקבוע מדדים לניהול המקוון של ההליך המשפטי. בעקבות זאת, הציבור הרחב וגופי ממשל יוכלו להחזיק בתיק אלקטרוני מלא ושלם, ככל האפשר, ויתאפשר חסכון במשאבים חומריים, סביבתיים ואנושיים. כמו כן, עליה לאסוף נתונים על עמידה במדדים אלו בראייה רב-שנתית ובתוך גידול מתמיד בביצוע פעולות ממוחשבות מצד המשתמשים. 

מוצע כי הב"ה תבחן מדוע הממשקים הממוחשבים המוצעים על ידה אינם משנים את דפוסי העבודה הידניים ברוב המוחלט של גופי הממשל. בהתאם, עליה לפעול לכך שכלל ממשקי העבודה שגופי הממשל מנהלים עימה יתבצעו באמצעות ממשק ממוחשב. כמו כן, עליה להכין למול גופי הממשל תוכנית עבודה מפורטת, כולל לוחות זמנים, לפיתוח ממשקים ממוחשבים לפתיחת תיקים, הגדרה ועדכון של גורמים בתיק, הגשת בקשות, דיוור מסמכים ושליחת זימונים. לשם יישום החלטת ממשלה 1933, העוסקת בין היתר בשיתוף מידע בין גופי ממשל, על גופי הממשל להסדיר למול הב"ה תוכנית מעבר לעבודה מלאה באמצעות ממשקים ממוחשבים. עד להקמתם ולטובת משתמשים מן הציבור הרחב, על הב"ה לשפר את העברת המידע באמצעות האתר ולעודד את השימוש בו. 

על הב"ה לפעול ליצירת הליך סדור ומשותף לקבלת החלטות על שו"שים שהיא או גורמי ממשל מבקשים. על ההליך ליתן מענה להיבטים הבאים: הסדרת תחומי האחריות בין הוועדות השונות בהב"ה; מיסוד שיתוף פעולה מול גופי הממשל השונים; קביעת לוחות זמנים ברורים לקידום הפיתוח; העלאת השיקולים הרלוונטיים שלא נשקלו עד כה; ובחינה פרטנית של תחולת עקרון הפרדת הרשויות בנוגע לכל ממשק מבוקש. 

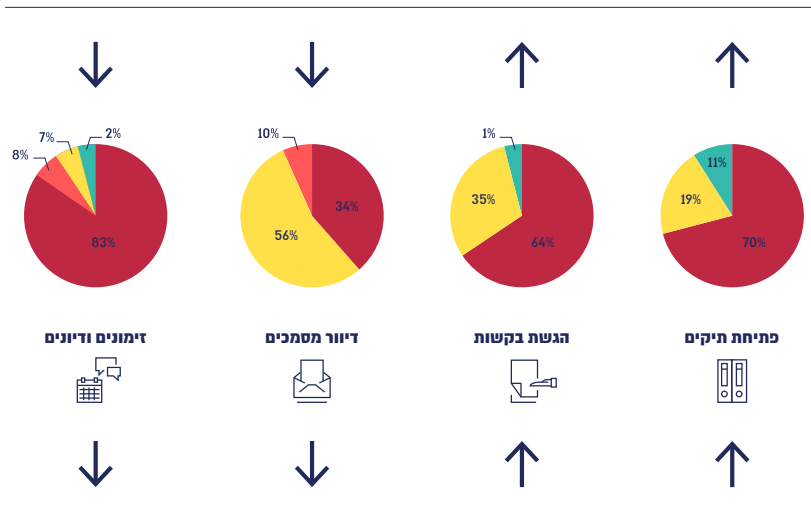
מומלץ כי הב"ה תבצע במהלך שנת 2022, בתיאום עם היחידה להגנת הסייבר, מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בבדיקה שנערכה בשנת 2018, ותגבש תוכנית רב-שנתית לביצוע מבדקי איכות בהיבטי אבטחת מידע באופן שוטף. 



שיעור השימוש בשיטות שליחה או הגשה, 2019 - 2021, בפעולות העיקריות לניהול ההליך המשפטי



מזכירות הנהלת בתי המשפט



גורמים מעורבים בהליך המשפטי

900

אלף גורמים נוספים

2.6

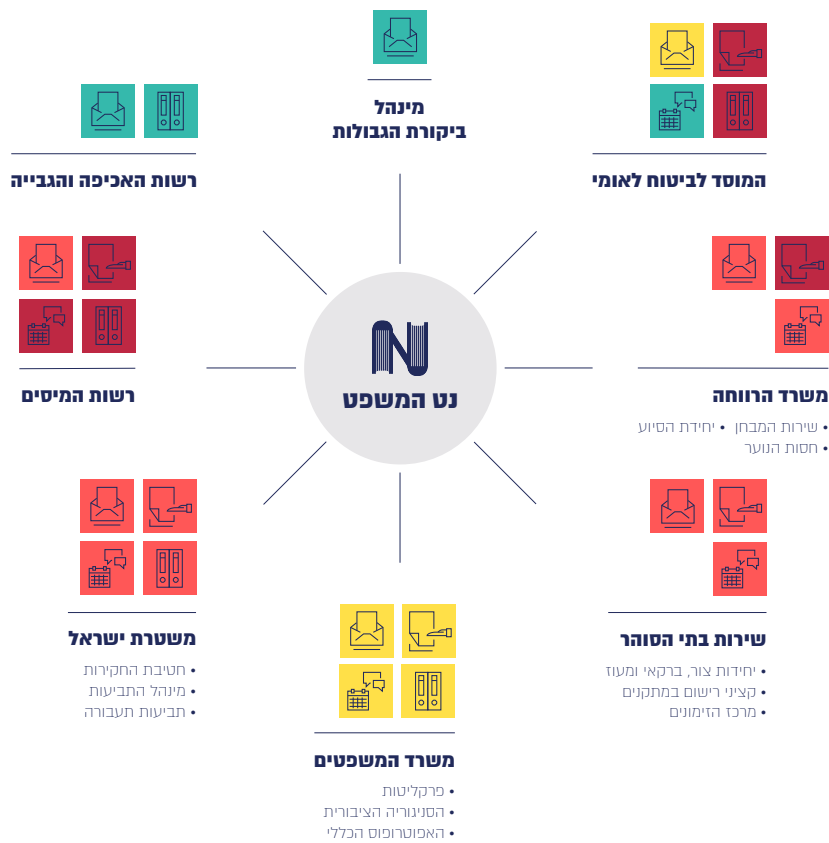
מיליון בעלי דין

מקרא

■ פעולה דינית
 ■ דואר אלקטרוני
 ■ דרך אחר נט המשפט
 ■ ממשק ממוחשב
 ↑ כיוון זרימת המידע



תכלול שיטת הממשק (ממוחשב, משולב או ידני) בממשקי עבודה בין הב"ה לבין גופי ממשל נבחרים בשנת 2020



מקרא





סיכום

מערכת נט המשפט הביאה לשיפור בהיקף המידע ובשירותים לניהול תיקי בית המשפט, עובדה המשתקפת בסקרי שביעות הרצון שביצע משרד מבקר המדינה, בהם עלה כי רוב המשתמשים במערכת, הן החיצוניים הן הפנימיים, הביעו שביעות רצון גבוהה מהמערכת בהיבטים שנבדקו.

עם זאת, כעשור לאחר הפעלת המערכת, המזכירויות, גופי הממשל והציבור הרחב עדיין מבצעים את מרבית הפעולות בבתי המשפט באופן ידני ולא מקוון. כמו כן, יש פערים בניהול הממשקים למול גופי הממשל, לרבות חסמים להקמת ממשקים. ממצאים אלו מלמדים כי הב"ה עדיין אינה מחזיקה בכלים הנדרשים לניהול מקוון של הליכים משפטיים. נוסף על כך, המערכת טרם הותקנה בבית המשפט העליון, באתר האינטרנט מוצג מידע חלקי על הליכים משפטיים, אי אפשר לבצע באתר חיפוש חכם, ולא נערכים סקרי שביעות רצון מהמערכת.

הנהלת בתי המשפט קבעה בשנת 2004 את תכלית מערכת נט המשפט - ניהול בית משפט ללא נייר. בעקבות הביקורת, הדגישה הב"ה כי היום היא סבורה שעל מערכת המשפט לשאוף לקיים מערכת היברידית המשלבת בין דיגיטציה והליכים מקוונים לשימוש בנייר והליכים פרונטליים - כלומר, ניהול בית משפט עם פחות נייר.

מעבר לעיקרון של "בית משפט עם פחות נייר" אינו משנה מן הצורך כי הב"ה תפעל לפתח ממשקים ממוחשבים ואת האתר נט המשפט ולהגביר את השימוש בהם לצורך ייעול הטיפול בהליכים משפטיים. הגברת היכולת לנהל הליכים משפטיים באופן מקוון תשפר את עבודתם ומעורבותם של המשתמשים בהליכים. הניהול המקוון ייעל את השימוש במשאבים החומריים והאנושיים של המשתמשים, יפחית את הפגיעה באיכות הסביבה, יגביר את זמינות המידע על אודות ההליכים וישפר את רמת השירות במזכירויות. הוא אף יגביר את השקיפות של ההליכים באמצעות פרסומם לציבור ויסייע באכיפת החלטות שיפוטיות. כמו כן, המערכת הממוחשבת תסייע במימוש עקרון פומביות הדיון וחובת כיבוד החוק, עקרונות שהם לחם חוקה של מערכת המשפט.

