

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><b>1</b> <b>מיליון</b></p> <p>שעות עבודה היו נחסכות בכל שנה בממוצע לז כל תיקי בית המשפט היו נפתחים באתר או בממשק ממוחשב.</p>	<p><b>60%</b> <b>ו-65%</b></p> <p>שיעור שביעות הרצון מהמערכת של משתמשים פנימיים (עובדי הב"ה) וחיצוניים (עורכי דין והציבור הרחב), בהתאמה.</p>	<p><b>95%</b></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><b>1.8</b> <b>מיליון</b></p> <p>תיקי בית משפט נפתחו באמצעות הגשה פיזית במזכירות בשנים 2017 - 2019, מתוך 2.6 מיליון תיקים (70%).</p>
<p><b>3.5</b> <b>מיליון</b></p> <p>בני אדם היו מעורבים בתיקי בית המשפט שנפתחו בשנים 2017 עד 2019 (בעלי דין, עדים ועוד).</p>	<p><b>40</b> <b>מיליון ש"ח</b></p> <p>הערכת העלות הממוצעת השנתית לתחזוקה וביצוע שינויים טכנולוגיים במערכת.</p>	<p><b>28</b> <b>מיליון ש"ח</b></p> <p>העלות הממוצעת עבור שירותי דואר ומשלוחים ששילמה הב"ה בשנים 2017 - 2019.</p>	<p><b>53</b> <b>מיליון</b></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 קונקרטי. 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 מצוין 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.

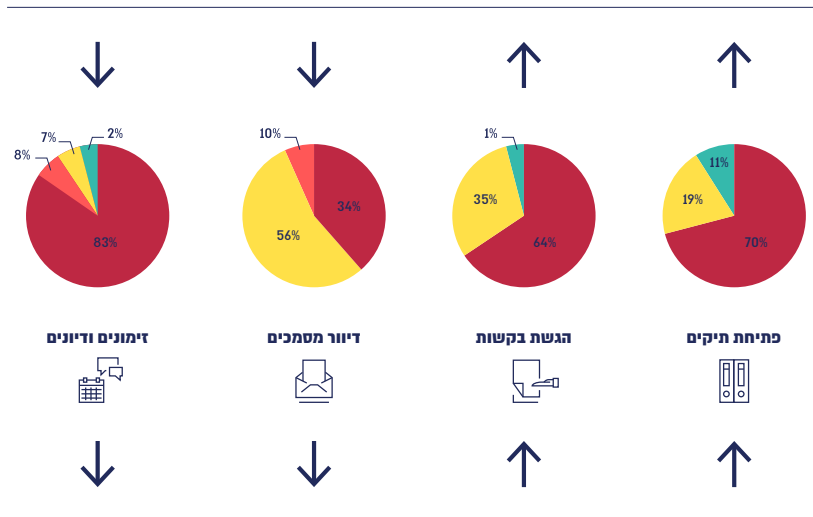




## שיעור השימוש בשיטות שליחה או הגשה, 2019 - 2021, בפעולות העיקריות לניהול ההליך המשפטי



### מזכירות הנהלת בתי המשפט



### גורמים מעורבים בהליך המשפטי

900

אלף גורמים נוספים

2.6

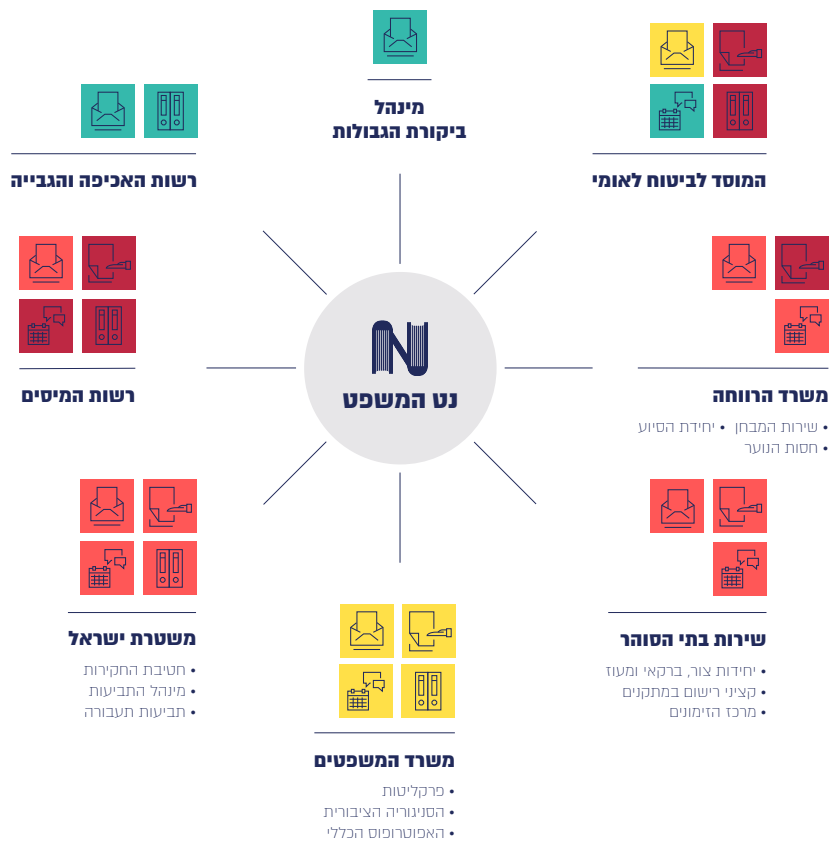
מיליון בעלי דין

מקרא

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

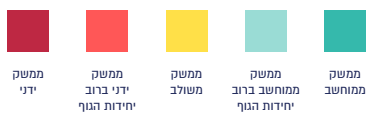


## תכלול שיטת הממשק (ממוחשב, משולב או ידני) בממשקי עבודה בין הב"ה לבין גופי ממשל נבחרים בשנת 2020



מקרא

### שיטת ממשק העבודה



### סיווג ממשק העבודה (הפעילות שמתבצעת בתיק)





## 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.





## ניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט

### מבוא

1. סמכויות השפיטה בישראל נתונות בידי הרשות השופטת, אשר מורכבת ממערכת בתי המשפט, ובראשה בית המשפט העליון. מערכת בתי המשפט כוללת, בין היתר, את בתי המשפט המחוזיים, את בתי משפט השלום ואת בתי הדין לעבודה. הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה) מסייעת לדרג השיפוט והמינהלי בבתי המשפט ותומכת בו. בראשה עומד מנהל בתי המשפט.

לפי תקנות בתי המשפט (מזכירות בבתי משפט ובבתי דין לעבודה), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות בתי המשפט), במזכירות בתי המשפט (להלן - המזכירות או מזכירות בית המשפט) מתנהל הרישום של העניינים המובאים בפני בית המשפט. על המזכירות להחזיק בתיק בית המשפט, שיכיל את כל מסמכי התיק, לרבות מוצגים, פרוטוקולים והחלטות.

הב"ה פועלת במתח מובנה בין שמירת עצמאות השפיטה של הרשות השופטת ובין ייעול התהליכים המינהליים המתקיימים אגב הליך השפיטה. מתח זה נובע מכך שלעיתים הסדרת תהליכי עבודה מינהליים פוגעת במידה מסוימת בעצמאות השופט. בנושא זה יש להבחין בין הסדרת ענייני מינהל כלליים, שבהם אין נדרשת מומחיות שיפוטית, ובין ענייני מינהל הקשורים בטבורם לשיקול דעתו של השופט<sup>1</sup>. בדוח זה יידונו ענייני מינהל כלליים המצויים באחריות גורמי המזכירות ומערכות המידע בהב"ה.

בעשורים האחרונים השתרשה התפיסה כי המינהל הציבורי אינו יכול להיות יצרני ועיל ללא תמיכה של טכנולוגיות מידע. למערכת מידע שתי תכליות עיקריות - אוטומטיזציה של תהליכי עבודה, ותמיכה בהליכי קבלת ההחלטות מבוססי נתונים<sup>2</sup>. שימוש נכון בטכנולוגיות מידע עשוי אף להפחית פערי מידע במסדי הנתונים של גופי ממשל שונים<sup>3</sup>. התכליות הללו הוכרו בשורה של החלטות ממשלה<sup>4</sup>.

מערכת מידע משרתת את ייעודה אם היא מקיימת ארבע פונקציות בסיסיות - איסוף, עיבוד, אחסון והפצה של נתונים. על מנת לנצל את מערכת המידע ואת מסד הנתונים שבה באופן

1 ראו לעניין עצמאות השפיטה וייעול הליכים מינהליים ברשות השופטת במחקר: גיא לוריא, **ממונים על הצדק פורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה** (התשע"ב), עמ' 29 - 46.

2 ראו: מדריך האו"ם למערכות מידע ולניהול יעיל של טכנולוגיות מידע במגזר הציבורי - Government Information Systems - A guide to effective use of information technology in the public sector of developing countries (להלן - מדריך האו"ם), ST/TCD/SER.E/28, ניו יורק, 1995, עמ' 4, 22 - 23.

3 **מדריך האו"ם**, עמ' 6.

4 החלטת ממשלה מספר 4028 בנושא חיוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון, מיום 25.12.11; החלטת ממשלה מספר 1933 בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, מיום 30.08.16; החלטת ממשלה מספר 4753 בנושא הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה מיום 24.11.19.



אפקטיבי יש לקבוע מדיניות לניהול מערכות המידע.<sup>5</sup> על הממשל להשתמש במקורות המידע ולפתחם. זאת, באמצעות דיגיטציה של מידע ובדרכים הבאות: הפיכת מידע לנתונים; מתן עדיפות גבוהה לשיתוף הנתונים; וקביעת סדרי עדיפויות לדיגיטציה של מידע בתכנון ארוך טווח.<sup>6</sup> ייתכן שהליך הדיגיטציה של המידע ייעשה בעתיד באמצעות כלים מתקדמים של בינה מלאכותית,<sup>7</sup> ואולם שימוש בכלים אלו במגזר הציבורי מצוי בשלבי הראשוניים.

2. בסוף שנות התשעים של המאה העשרים החליטה הב"ה להקים מערכת ממוחשבת בשם "מערכת נט המשפט" (להלן - נט המשפט או המערכת). הב"ה ראתה במערכת כלי לשינוי ארגוני משמעותי על בסיס העיקרון "תיק אלקטרוני - בית משפט ללא נייר"<sup>8</sup>. בשנת 2003 החלה הב"ה בפיתוחה, ובשנת 2010 עלתה המערכת לאוויר. היום נט המשפט היא מערכת הליבה העיקרית של מערכת בתי המשפט, והיא נועדה לתמוך בהאחדה של הליכים משפטיים ומינהליים ולאפשר ניהול תיקים אלקטרוניים.<sup>9</sup> המערכת משרתת דרגים שיפטיים ופנים-ארגוניים - כ-800 שופטים ורשמים וכ-3,500 עובדי חטיבת המזכירות וקלדנים. כמו כן, באמצעות אתר אינטרנט ייעודי (להלן - אתר נט המשפט), המערכת משרתת גם את קהל עורכי הדין, את בעלי העניין ואת הציבור הרחב.

3. התקציב השנתי של הב"ה בשנים 2017 - 2019 היה כ-2 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה. כ-75% ממנו נועדו להוצאות שכר. בשנים אלו תקציב המחשוב בהב"ה, ללא הוצאות בגין תקשורת נתונים, היה כ-106 מיליון ש"ח בממוצע לשנה (כ-5% מהתקציב השנתי). תקציב העלויות הישירות של תחזוקה וביצוע שינויים טכנולוגיים במערכת נט המשפט בשנים 2017 - 2019 היה כ-40 מיליון ש"ח בממוצע לשנה.<sup>10</sup>

4. ניהול הליכים בתיק בית המשפט דורש מבעלי הדין, מעורכי דינם וממזכירות בית המשפט לבצע כמה פעולות עיקריות, בהן: פתיחת תיקים; קביעת דיונים והעברת זימונים עבורם; הגשת בקשות ומסמכים לתיק בית המשפט; ודיוור מסמכים. פעולות אלו נערכות, ככלל, באמצעות המערכת. הצדדים אף רשאים לעיין בתיקים באמצעות אתר נט המשפט.

בשנים 2017 - 2019 נפתחו בנט המשפט כ-2.6 מיליון תיקים. להלן, פירוט עיקר הפעולות שביצעה המזכירות בשנים 2017 - 2019 באמצעות המערכת:

- 5 מדיניות לניהול מידע מתייחסת לשלושה נדבכים - תשתית לניהול המידע, ניהול מערכות מידע, וניהול מקורות מידע. ראו לעניין זה **מדריך האו"ם**, עמ' 23 - 26.
- 6 **מדריך האו"ם**, עמ' 25.
- 7 כלים שמאפשרים הוצאת מידע מובנה מטקסט על בסיס למידה של השפה הטבעית ושל דפוסי השפה.
- 8 הב"ה, **אפיון-על**, מהדורה 2.0, פרויקט במ"ה, 25.5.04.
- 9 יצוין כי על פי תקנות בתי המשפט (מזכירות בבתי משפט ובבתי דין לעבודה), התשס"ה-2004, "כל הוראה מתקנות אלה יש לקיים במערכת ממוכנת של בתי המשפט ובאמצעים אלקטרוניים, בשינויים המחויבים, אם הורה כך מנהל בתי המשפט".
- 10 הנתון מתבסס על הערכה - עיבוד משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהעבירה הב"ה.



לוח 1: מספר הפעולות שביצעה מזכירות הב"ה בשנים 2017 - 2019<sup>11</sup>



מקור: הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט. הביקורת נעשתה בעיקר בהב"ה, והיא כללה ניתוח של מאגרי נתונים שהתקבלו מהב"ה על תיקים שהתנהלו במערכת בשנים 2017 - 2019<sup>12</sup>. כמו כן, נערכה הביקורת

11 **החלטות** - כל המסמכים מסוג החלטה במאגר מסמכים. לפי מאגר החלטות, ישנן כ-2.9 מיליון החלטות שיפוטיות, בין אם נתקיימו בפרוטוקול או בכל סוג מסמך אחר. לפי מאגר מסמכים, ישנם מסמכים מסוג פסק דין, גזר דין, החלטה או צו שלא הוגדרו במערכת כהחלטה שיפוטית, ואולם יש להתייחס אליהם ככאלו על-פי דין. על כן, מספר החלטות לפי מאגר מסמכים גדול יותר ממספר החלטות לפי מאגר החלטות.

**שוברים** - שוברי תשלום שמזכירות בית המשפט מכינה לצורך תשלום אגרות ופיקדונות.

**דין** - מועד שהתקיים מפגש באולם בית המשפט בהשתתפות מי מהצדדים והשופט.

**זימון** - שליחת הודעה על קיומו של דיון, בין אם זו כוללת את פרטי המתייין המוזמן לדיון ובין אם לאו.

12 הב"ה העבירה לידי משרד מבקר המדינה תשעה מאגרי מידע מוצפנים שמקורם במערכת נט המשפט המתייחסים לתיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019: מאגר נתוני תיקים (כ-3 מיליון רשומות), מאגר מסמכים (כ-67 מיליון רשומות), מאגר המצאות (כ-53 מיליון רשומות), מאגר טיפול בהגשות (כ-5 מיליון רשומות), מאגר דיונים (כ-10 מיליון רשומות), מאגר החלטות שיפוטיות (כ-19 מיליון רשומות), מאגר גורמים בתיק (כ-11 מיליון רשומות), מאגר תיקים חיצוניים, מאגר אישומים, מאגר עונשים ומאגר תיקים קשורים (כמיליון רשומות כל אחד). כמו כן, הב"ה העבירה כמה טבלאות עזר לניתוח המאגרים ולבדיקתם.



בגופי ממשל המעורבים בהליכים משפטיים למול המזכירות<sup>13</sup>. בדיקות השלמה נערכו ברשות התקשוב הממשלתי (להלן - רשות התקשוב) במשרד הדיגיטל הלאומי: ביחידה להגנת הסייבר בממשלה וביחידת ממשל זמין (להלן - ממשל זמין); וברשות האוכלוסין וההגירה. ביקורת קודמות בנושא זה נערכו בשנים 2010 ו-2012<sup>14</sup>.

במסגרת הביקורת אסף משרד מבקר המדינה מידע באמצעות הפצת שלושה שאלונים: שאלון ל-19 יחידות בגופי ממשל על ממשקי העבודה מול מזכירות בתי המשפט (הממוחשבים ושאינם ממוחשבים); שאלון לציבור הרחב המשתמש באתר האינטרנט של נט המשפט (עורכי דין ומי שאינם עורכי דין)<sup>15</sup>, ושאלון לעובדי הב"ה הרלוונטיים<sup>16</sup>, בדבר שביעות רצונם מהשימוש במערכת.

### תרשים 1: השאלונים שהופצו במסגרת הביקורת



13 פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית והאופטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים; מינהל התביעות וחטיבת החקירות שבמשרת ישראל; קציני הרישום והניהול של מתקני הכליאה, מרכז הזימונים, ויחידות אכיפה ייעודיות בשירות בתי הסוהר; יחידת הסיוע שבבתי המשפט, שירות המבחן לנוער ולמבוגרים וחסות הנוער שבמשרד ההרווחה; מינהל ביקורת הגבולות שברשות האוכלוסין וההגירה; המוסד לביטוח לאומי; רשות האכיפה והגבייה; ורשות המיסים (להלן - גופי הממשל).

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010** (2010), הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט, עמ' 993; **דוח שנתי 62** (2012), הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט - ממצאי מעקב, עמ' 853.

15 על השאלון לציבור הרחב השיבו 956 נשאלים. מאחר שהשאלון הופץ כקישור ברשתות חברתיות ובדואר אלקטרוני, לא ניתן לדעת כמה אנשים נחשפו אליו ומהו שיעור המענה.

16 על השאלון לעובדי הב"ה השיבו כ-286 נשאלים, שהם כ-10% מהעובדים שאליהם נשלח השאלון.





## מערכת נט המשפט - פריסתה ומהימנותה

### מטרת המערכת ושינוי המודל

קבלת החלטות מבוססת נתונים דורשת כי מידע המנוהל במערכות ממוחשבות יהיה זמין, ייאסף באופן שוטף, ויהיה בר-אחזור. משכך, על המדינה לבצע פעולות שמטרתן מניעת זיהום מידע - שמירה על איכות המידע ועל שלמותו<sup>17</sup>. דברים אלו יפים גם ביחס לניהול מידע על הליכים משפטיים הנערכים ברשות השופטת.

בשנת 2004, בשלב אפיון מערכת נט המשפט, נקבע כי מטרת המערכת ועקרון היסוד בה הוא לבסס "תיק אלקטרוני - בית משפט ללא נייר"<sup>18</sup>.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי המודל המקובל היום הוא בית משפט המשתמש ב"פחות נייר" וכי התפיסה "בית משפט ללא נייר" אינה רלוונטית, אינה ישימה ואינה רצויה. משכך, היא סבורה כי על מערכת המשפט לשאוף לקיים מערכת היברידית - לשלב בין דיגיטציה והליכים מקוונים לשימוש בנייר ובהליכים פרונטליים. לעמדתה, לשינוי המודל השלכות רבות, כגון אפשרות להחריג תיקים ומסמכים מסוימים מהמערכת הממוחשבת לצורכי אבטחת מידע ומתן אפשרות לבצע פעולות בהגשה פיזית למזכירות.

מומלץ כי ככל שהב"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<sup>19</sup> ולנמק את המקרים החריגים בהם תהליך העבודה נדרש 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.

עוד יצוין כי מעבר לעיקרון "בית משפט עם פחות נייר" אינו מפחית מן הצורך כי הב"ה תפעל לפיתוח והגברת השימוש בממשקים ממוחשבים ובאתר נט המשפט לצורך ייעול הטיפול בהליכים משפטיים, כפי שיובא בדוח זה. גם חובתה של הב"ה לאפשר גישה לערכאות המשפטיות בדרכים חלופיות, שאינן דיגיטליות, בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה בנושא<sup>20</sup>, אינה מפחיתה מצורך זה.

17 **זיהום מידע** - מקרה שבו ניהול מערכות המידע מביא לכך שמידע נאסף באופן חלקי, לא מדויק או שאינו נאסף בשלמותו. ראו מדריך האי"ם, עמ' 151 - 162.

18 הב"ה, **אפיון על**, מהדורה 2.0, פרויקט במ"ה, 25.5.04.

19 למשל, אפשר לקבוע שמסמכים יוגשו באופן ממוחשב, כולל רישום ואחסון במערכת; או לקבוע כי מוצג יודא ואודיו יוגשו באופן משולב - הגשה ואחסון של קבצים מסוג מסוים יוגשו באופן ממוחשב, ואילו קבצים מסוגים אחרים יירשמו באופן ממוחשב אך יוגשו ויאוחסנו באופן ידני. כן אפשר לקבוע כי הגשת מוצגים פיזיים תיעשה באופן משולב - המוצג יוגש ויאוחסן באופן ידני, אך יירשם באופן ממוחשב במערכת, ועוד.

20 הנחיה מספר 1/2500 של היועץ המשפטי לממשלה, "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים", (10.10.19).



## פריסת המערכת

מערכת נט המשפט מחזיקה במאגר ההליכים המשפטיים שנפתחו החל משנת 2007 בבתי המשפט שבהם נפרסה המערכת. פריסת המערכת במרבית בתי המשפט הסתיימה בשנת 2010.

1. **בתי משפט לעניינים מקומיים:** דוח מבקר המדינה<sup>21</sup> משנת 2016 העלה כי תשעה בתי משפט לעניינים מקומיים אינם מחוברים למערכת, ובהם שלושת בתי המשפט שהיקף פעילותם הוא הגדול ביותר (ירושלים, תל אביב וחיפה). מבקר המדינה המליץ להשלים בהקדם את תוכנית ההיערכות להטמעת נט המשפט בכל בתי המשפט לעניינים מקומיים.

במועד סיום הביקורת חוברו מרבית בתי המשפט לעניינים מקומיים למערכת (16 מתוך 20), אולם שניים מהם, בערים חולון ובת-ים<sup>22</sup>, וכן שני בתי משפט באיו"ש (קריית ארבע ומעלה אדומים)<sup>23</sup> - טרם חוברו.

הב"ה מסרה בתשובתה כי תהליך חיבור בתי המשפט לעניינים מקומיים למערכת נט המשפט מצריך הסכמה מצד הרשויות, ובלעדיה אי אפשר לקדם את התהליך<sup>24</sup>.

העיריות מעלה אדומים, חולון ובתי ים מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהן מספטמבר 2021 כי התגלעה מחלוקת בין ובין הב"ה, שעיקרה עלויות החיבור למערכת. לדבריהן, הפעלת בית המשפט לאחר החיבור למערכת אינה כדאית כלכלית ואף גירעונית.

מרכז השלטון המקומי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2021 כי יש לראות בחיוב את העובדה שבחלוף כשש שנים מאז פורסם דוח המבקר בנושא, התחברו רבים מבתי המשפט לעניינים מקומיים למערכת. מרכז השלטון המקומי הוסיף כי לצערנו, נמצא חוסר שיתוף פעולה מצד הב"ה, והצדדים לא הגיעו להסכמות על שיטת החישוב ועל התעריפים, ובכללם על העמסת עלויות השימוש במערכת על הרשויות המקומיות. כן נטען שנמצא חוסר אחידות בהתנהלות הב"ה מול הרשויות המקומיות בעניין זה.

21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "היבטים בהפעלת בתי המשפט לעניינים מקומיים - הנהלת בתי המשפט", עמ' 1158.

22 הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי הסיבה לכך היא "התנגדותם לתשלום בגין הפעלת נט המשפט".

23 הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי נוכח דיון המתקיים בנושא העברת האגרות לקופות העיריות, בשלב זה התהליך מולם לא מקודם.

24 בנוגע לבתי המשפט בערים חולון ובתי ים פירטה הב"ה כי בתחילת התהליך הכריזו העובדים על סכסוך עבודה בהתנגדות להטמעת מערכת נט המשפט, ובשלבם מאוחרים יותר הודיעו נציגי הרשויות כי הן אינן מסכימות שהנהלת בתי המשפט תפעל לגבות את העלויות בגין הוצאות התפעול, זאת הגם שלדעת הב"ה אין כל הצדקה כי הנהלת בתי המשפט תישא בעלויות אלה, ובהינתן כי בסירוב הרשויות המקומיות יש משום פגיעה בפעילות השוטפת של מערכת בתי המשפט ופגיעה בציבור המתדיינים. אשר לבתי המשפט בקריית ארבע ובמעלה אדומים הוסיפה הב"ה כי בתי משפט אלה פועלים מכוח צו אלוף, ומשכך, מתנהלים בהם הליכים נוספים על עניינים מקומיים. בגין הליכים אלה נגבות אגרות שנכנסות לקופת העירייה ומשמשות (בין היתר) למימון פעילות בתי המשפט. זו הייתה הסיבה להתנגדות הרשויות להטמיע את נט המשפט. לאחרונה פורסמה הוראת שעה שלפיה האגרות שייגבו בבתי משפט אלה יועברו לקופת העירייה, אך עדיין יש קשיים וחסימים שונים בדרך להשלמת החיבור.



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

2. **בית המשפט העליון:** בשונה מיתר בתי המשפט, בבית המשפט העליון מנוהלים התיקים במערכת "ניהול התיקים של בית המשפט העליון" (להלן - מערכת ניהול התיקים) ולא באמצעות מערכת נט המשפט. מערכת זו פותחה בשנת 2000, והיא מאפשרת למזכירות לפתוח תיקים; תיעוד של הפעולות המינהליות בתיק (המצאת זימונים לדיון וכיו"ב); כתיבת החלטות שיפוטיות על ידי השופטים ופרסומן. יובהר כי מערכת "ניהול תיקים" אינה כוללת את כתבי הטענות ואת המסמכים שהגישו הצדדים אלא רק תיעוד בדבר עצם הגשתם. כתבי הטענות והמסמכים נמצאים בתוך תיקי נייר פיזיים, ואלו מועברים בין גורמי הטיפול השונים בהתאם לצורך. משמעות האמור היא שהצדדים להליך אינם יכולים להתחבר למערכת "ניהול תיקים", להגיש באמצעותה כתבי טענות או לעיין במסמכי התיק. גם בית המשפט אינו יכול לעשות שימוש במערכת על מנת להמציא לצדדים החלטות שיפוטיות, הודעות וזימונים בהמצאה אלקטרונית (אך המערכת מבצעת המצאה אוטומטית באמצעות הפקסימיליה).

יצוין כי בתנאים מסוימים<sup>25</sup> ניתן להגיש כתבי בית דין לבית המשפט העליון באמצעות אתר נט המשפט.

להלן מספר התיקים שהתנהלו בבית המשפט העליון בשנים 2017 - 2019:

#### לוח 2: מספר התיקים בבית המשפט העליון

שנה	תיקים שנפתחו	תיקים שנסגרו
2017	10,213	9,945
2018	9,194	10,049
2019	8,678	9,167

המקור: נתוני הב"ה.

להערכת הב"ה, מדי שנה מתקיימים 1,600 עד 1,700 דיונים המתבררים בהרכב של שלושה שופטים וכ-1,000 דיונים המתבררים לפני שופט יחיד<sup>26</sup>.

בשנת 2005 הכינה הב"ה מסמך אפיון-על של צורכי בית המשפט העליון ממערכת נט המשפט. בשנת 2007 הוחלט כי בשלב הראשון יוסבו תיקי בית המשפט העליון למערכת

25 כגון מגבלה קרבתית של 70 עמודים לכתב בית דין, וחוסר אפשרות להגיש כתב בית דין פותח הליך.

26 הפער בנתונים בין כמות התיקים הנפתחים ונסגרים ובין כמות התיקים המתבררים לפני הרכבים או לפני דן יחיד נובע מכך שלא בכל ההליכים השיפוטיים המוגשים לביהמ"ש ניתנת לצדדים אפשרות להשלים טיעון בעל-פה באולם נוסף על הטיעונים בכתב שהוגשו, כך שבסוגי הליכים רבים אפשר להכריע בלא לקיים דיון באולם.



נט המשפט. תוך כדי תהליך ההסבה התברר כי קיימים פערים ניכרים בין מסמך אפיון- העל לצרכיו של בית המשפט העליון, ונוצר צורך בעדכון המסמך<sup>27</sup>.

ביוני 2011 מיפה בית המשפט העליון את הפערים בפונקציות התפעוליות בין מערכת נט המשפט בגרסתה דאז למערכת ניהול התיקים של בית המשפט העליון (להלן - דוח מיפוי הפערים). מדוח זה עלה כי הטמעת מערכת נט המשפט בבית המשפט העליון כרוכה בעבודה מורכבת, הנובעת מעצם עבודתו של בית המשפט העליון ושופטיו עם תיקי נייר. זאת, בין היתר, בהתייחס להיקפם ולמאפייניהם של ההליכים הנדונים בבית המשפט העליון, ובהתייחס לדפוסי העבודה. לדברי הב"ה, משנת 2011 עד אוגוסט 2021 שודרגה מערכת נט המשפט כמה פעמים, וכעת יכולותיה מתקדמות יותר.

אי-חיבורו של בית המשפט העליון למערכת נט המשפט מוביל לעלויות תחזוקה נוספות בגין הצורך לתחזוק שתי מערכות בה-בעת<sup>28</sup>; דרישה כי בעלי הדין והמייצגים, בחלק מהתהליכים, יגישו מסמכי נייר; בכמה מהליכי הערעור על ערכאות נמוכות מודפסים תיקי נייר, והדבר גורם בזבוז משאבים ופגיעה באיכות הסביבה.

מידת החשיבות המיוחסת להשלמת חיבור בית המשפט העליון למערכת נט המשפט עולה גם מממצאי סקר שביעות הרצון שביצע משרד מבקר המדינה בקרב משתמשים חיצוניים. עולה כי כ-66% מעורכי הדין המשיבים הצביעו על חיבור בית המשפט העליון למערכת כאחת האפשרויות הנדרשות ביותר.

באפריל 2021 מסרה הב"ה למשרד מבקר המדינה כי רק לאחר מיפוי פערים חדש, יוחלט אילו שינויים נדרש לבצע במערכת. מיפוי זה עדיין לא אושר ולכן טרם נקבעו לוחות זמנים.

בתשובתה מאוגוסט 2021 מסרה הב"ה למשרד מבקר המדינה כי זיהתה צורך לחבר את בית המשפט העליון למערכת נט המשפט וכי היא מקדמת חיבור כזה. הב"ה ציינה כי זהו פרויקט מורכב, בין היתר מפני שבבית המשפט העליון נהוגה שיטת עבודה שונה מאשר בערכאות הדיוניות. בינואר 2019 החלה בדיקה מחודשת לאיתור פערים קריטיים בין מערכת נט המשפט בגרסתה דהיום למערכת ניהול התיקים מתוך מטרה להטמיע את מערכת נט המשפט בבית המשפט העליון בהקדם האפשרי. לדברי הב"ה, עד כה השקיעו גורמים רבים בבית המשפט העליון ובהנהלת בתי המשפט מאות שעות עבודה במהלך זה. המיפוי הראשוני של הפערים, ההחלטה בנוגע לאופן פתרון הפערים ואפיון הפרויקט הושלמו עד אוגוסט 2020, ועתה עומדת הב"ה לפני שלב הפיתוח של דרישות אלה, זאת לאחר שיעשה ניסיון לצמצם את היקף הדרישות כדי להפחית את עלות הפרויקט ולאחר שיוקצה תקציב ייעודי להמשך פיתוח הפרויקט.

27 בשל שינויים הכרחיים שחלו בתהליכי העבודה בבית המשפט העליון ובמערכת ניהול התיקים - הן שינויי חקיקה, והן שינויים נוספים.

28 הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי ככל שאר המערכות והשירותים, גם מערכת זו שנשעת על תשתיות מרכזיות, ולכן לא "נצבע" עבורה תקציב ייעודי. לפיכך, אי אפשר לדעת מהי העלות השנתית בגין תחזוקת מערכת ניהול התיקים.



במועד סיום הביקורת, כעשור לאחר הפעלת מערכת נט המשפט, בית המשפט העליון עדיין מנהל את התיקים במערכת נפרדת, המבוססת על תיקי נייר. תהליך אפיון הדרישות הסתיים במהלך תקופת הביקורת, ובתקופה זו טרם הסתיים פיתוח החיבור של בית המשפט העליון למערכת נט המשפט.

מומלץ כי הב"ה תשלים את כלל הפעולות הנדרשות לצורך חיבור בית המשפט העליון למערכת נט המשפט ותפעל לחברו למערכת.

3. **הליכים משפטיים שאינם מנוהלים במערכת נט המשפט:** הליכי אימוץ, בקשות להאזנות סתר והליכים הנוגעים לביטחון המדינה אינם מנוהלים במערכת. את הליכי האימוץ והאזנות הסתר מנהלת הב"ה במערכת ממוחשבת פנימית נוספת ומסווגת, וכן על בסיס תיקי נייר. במערכת נט המשפט מתבצע רק הרישום של מספרי תיקים אלו. בעקבות זאת, אין רישום אחוד וסדיר שאפשר לבצע עליו בקרה באמצעות המערכת.

הב"ה מסרה בתשובתה לדוח כי לעמדתה, אופן הטיפול בהליכים המסווגים סדור. תיקי אימוץ מנוהלים בשרת מאובטח נפרד; תיקי ביטחון המדינה מנוהלים על גבי הכונן הקשיח של מחשבים ניידים מאובטחים. כלל התיקים הללו אינם מנוהלים במערכת ממוחשבת ייעודית לניהול תיקים. כתבי בית הדין נערכים במעבד תמלילים, מודפסים ונשמרים בכספת. אשר לתיקי ביטחון, החלטות שיפוטיות נשמרות במערכת נט המשפט. נוסף על כך, בכמה מההליכים נערכת עבודת מטה לעדכון הנהלים.

לשם שמירה על שלמות המידע על הליכים משפטיים וכדי לאפשר איתור ואחזור של מידע, מוצע שהב"ה תבסס הליכים לעדכון של מערכת נט המשפט בנוגע לתיקים ולמסמכים המסווגים ולרישום על אודותיהם. כך יירשמו כל סוגי התיקים שנפתחו במערכת נט המשפט, אף אם אין הם מנוהלים בה מטעמים של אבטחת מידע. עוד מומלץ כי הב"ה תפעל לנהל את כלל התיקים המסווגים במערכת ממוחשבת מסווגת (לעניין זה, אפשר לבחון פרקטיקה מקובלת בגופי ממשל אחרים המנהלים מערכות ממוחשבות מסווגות). מומלץ כי במסגרת עדכון הנהלים הנוגעים להליכי אימוץ, האזנות סתר וביטחון המדינה תתייחס הב"ה לנושאי הרישום והתיעוד של תיקים, דיונים, פרוטוקולים והחלטות בהליכים אלו במערכת נט המשפט תוך שמירה על אבטחת המידע.

## מסמכים ומוצגים שאינם נשמרים במערכת

לפי הדין, כל מסמך שהוגש בדיון ושבת המשפט קיבל אותו יצורף לפרוטוקול ויהיה חלק ממנו, ויוחזק בידי בית המשפט<sup>29</sup>. מסמכים וחפצים העשויים להיות מוצגים בפני בית המשפט במהלך הדיון, ולשמש בסיס לקבלת החלטה שיפוטית - חלקם גם מוגשים לתיק בית המשפט. מסמכים

29 סעיף 68א(ה) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן - חוק בתי המשפט) ותקנה 3(א) לתקנות בתי המשפט (מזכירות בבתי משפט ובבתי דין לעבודה), התשס"ה-2004.



ומוצגים מקוריים אינם מוחזקים בהב"ה (אלא בידי גורמי תביעה וחקירה, בעלי דין ועוד). מסמך שאינו מוחזק בתיק בית המשפט ייסרק וישמר במחשב בית המשפט.

לפי נתוני הב"ה, בשנים 2017 - 2019 הוגשו כ-241,000 מוצגים לתיקי בית המשפט במוצע בכל שנה<sup>30</sup>. הב"ה מחזיקה במוצגים פיזיים (דיגיטליים ואחרים) שהוגשו לתיק כמפורט להלן:

1. **מוצגי וידאו ואודיו:** עם התקדמות הטכנולוגיה מסמכים ומוצגים רבים נשמרים באופן דיגיטלי במגוון תצורות. לפי הודעות מנהל בתי המשפט ניתן להציג כראיה מוצג וידאו בבית המשפט תוך שימוש בקבצים מסוגים שונים, לרבות MPEG2 ו-MP3.

חרף ההרשאה להציג מוצגי וידאו, הגבילה הב"ה את סוגי הקבצים שניתן להגישם מרוחק באמצעות אתר נט המשפט לקובצי PDF בלבד. במועד סיום הביקורת, לשם הגשת אלפי מוצגי וידאו ואודיו, על המגיש להגיע באופן פיזי למזכירות בית המשפט. אף לאחר הגשת מוצגי הווידאו והאודיו לבית המשפט הם לא נשמרים במערכת אלא בהעתק פיזי. משמע, הב"ה אינה מחזיקה במערכת הממוחשבת מוצגים שאינם קובצי מסמכים.

מלבד זאת, החל משנת 2006 משטרת ישראל ופרקליטות המדינה פועלות לקידום העברת חומרי חקירה באופן דיגיטלי. בדוח מבקר המדינה משנת 2018 נמצא כי פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי" עדיין מתעכב. המשטרה פירטה בתשובתה לדוח מספר קשיים בהשלמת הפרויקט, בהם היעדר אפשרות להעביר תוצרי וידאו ואודיו באופן ממוחשב אל הב"ה<sup>31</sup>. עם פרוץ מגפת הקורונה, בתחילת שנת 2020, התגברה הדרישה לשירותים דיגיטליים המקיימים ערוץ חלופי להגשת מסמכים ומוצגים באופן פיזי.

הב"ה מסרה בתשובתה לדוח כי במהלך אוקטובר 2020 הוצג לפניה פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי", פרויקט שהיום נקרא "דיגיטציה של ההליך הפלילי" (להלן - פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי), וכי לאחרונה הודיעה שהיא מצטרפת לצוות הפרויקט. ככל שיוגדר שבמסגרת התהליכים העתידיים יש לאפשר הגשה מקוונת של קובצי וידאו ואודיו, היא תידרש לכך.

לצורך הגברת השימוש בערוצי הגשה דיגיטליים, שמירה על שלמות המידע בהליך המשפטי המתנהל במערכת הממוחשבת ומימוש של פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי, מוצע שהב"ה תאפשר הגשה מקוונת של קובצי אודיו וידאו, תרחיב את מגוון סוגי הקבצים הנשמרים במערכת ותתייקם כנהוג בקובצי מסמכים.

2. **קובצי מסמכים גדולים:** לפי הדין, בהליך פלילי לא חלה מגבלה על מספר העמודים שניתן להגיש. לעומת זאת, בהליך אזרחי ישנן מגבלות על מספר העמודים שניתן להגיש,

30 לפני נתוני הב"ה הוגשו ותויקו בתיקי בית המשפט המנוהלים במערכת 254,351 מוצגים בשנת 2017, 232,315 מוצגים בשנת 2018, ו-239,204 מוצגים בשנת 2019.

31 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018) עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי - מייצגי המדינה בערכאות, עמ' 1366 - 1368.



בהתאם לסוג המסמך<sup>32</sup>. מספר העמודים ושיקולים נוספים, כגון תוכן המסמך (תמונות, טבלאות וכדומה), משפיעים על גודל הקובץ. כשמוגש קובץ באופן פיזי למזכירות, והוא חורג ממגבלת הגודל, המזכירות מפצלת את הקובץ שנקלט בכמה קבצים נפרדים.

הב"ה הגבילה את גודל הקבצים שאפשר להגיש באמצעות האתר ל-30 מגה בייט לכל היותר. בעקבות זאת ובשונה מהליך ההגשה למזכירות, האפשרות להגיש מסמכים שהדין מאפשר להגישם, מוגבלת - המגיש חייב לפצל מראש את הקבצים. מוצע כי הב"ה תגבש עבור בעלי הדין פתרון מחשובי להגשה מרחוק של קבצים גדולים, תוך הקפדה על רישומם במערכת ועל תיעודם.

הב"ה מסרה בתשובתה כי תבחן את מגבלת גודל הקבצים.

3. **מסמכים חסויים:** לעיתים מתנהלים הליכים משפטיים שמוצגים בהם בפני בית המשפט חומרים חסויים. ככלל, בקשות אשר כוללות חומר חסוי מטופלות במעמד צד אחד, והמסמכים החסויים אינם מוחזקים באופן פיזי במזכירות אלא בידי הגורם שהציג אותם.

בשנת 2018 פורסם נוהל נשיאת בית המשפט העליון ולפיו, כל בקשה לצו בטרם הוגש כתב אישום תתועד במערכת נט המשפט "והמזכירות תסרוק לתיק את כל המסמכים שצורפו לבקשה, למעט חומר חסוי או מסווג אשר יסומן על ידי השופט ויוחזר למגיש הבקשה. שופט רשאי להורות מטעמים שיירשמו כי מסמכים מסוימים לא ייסרוקו למערכת נט המשפט"<sup>33</sup>. ככלל, מסמכים המוצגים בדיון הפרונטאלי בלבד או מסמכים מסווגים אינם נסרקים למערכת.

בשנים 2017 - 2019 התקיימו, לכל הפחות, כ-252,000 דיונים שבהם נדרשו גורמי האכיפה להציג בפני בית המשפט חומרים חסויים<sup>34</sup>.

בהיעדר רישום מסודר במערכת של מסמכים חסויים המוצגים בפני בית המשפט ושאינם נסרקים למערכת, אין בידי הב"ה מידע שלם על מסמכים או מוצגים רלוונטיים להליך המשפטי. משכך, הרשות השופטת אינה יכולה לוודא שמסמך חסוי שהוצג במהלך הדיון נשמר, וכי היא תוכל לערוך בקרה על החזקת המסמך החסוי ולוודא כי תוכל לקבל אותו לידיה עם התקדמות ההליך המשפטי, לרבות בהליכי ערעור.

הב"ה מסרה בתשובתה כי מסמכים ומוצגים שבית המשפט החליט לקבלם כראיה נסרקים ונשמרים בתיק בית המשפט. אם מדובר במסמכי תיק חקירה המוצגים לעיני השופט בלבד, אלו כלל אינם מוגשים לבית המשפט ואינם מסומנים כמוצגים.

32 תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן -תקסד"א החדשות); חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; תקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974.

33 נוהל נשיאת בית המשפט העליון מספר 1-18 בנושא **ממשק העבודה בין שופטים ובין גורמי תביעה וחקירה בבקשות לפני הגשת כתב אישום**, פורסם ביום 1.7.18, עודכן ביום 29.8.18 ובתוקף מיום 6.9.18.

34 לפי נתוני הב"ה, הדיונים האמורים התקיימו בתיקים בהליכים פליליים, כגון תיקי מעצרי ימים, בקשות לצווי חיפוש, תיקי מעצר מינהלי וכיוצא בזה.



מוצע כי הב"ה, בשיתוף כל הגופים הרלוונטיים המעורבים בהליכים משפטיים, יקבעו מערך אחיד של סימון ושל תיעוד מסמכים אלו לטובת מי שאינם מחזיקים בהם. עוד מומלץ כי הב"ה תבחן את הצורך בהתאמת המערכת המסווגת הפנימית לסריקת מסמכים מסווגים ואחסונם, לאחר שמיעת עמדות גופי האכיפה הרלוונטיים, כדי לאפשר שמירת המסמך כפי שהוצג בדיון גם לצורך הליכי ערעור.

## מהימנות הנתונים במערכת הממוחשבת

קבלת החלטות על ניהול תהליכי העבודה במזכירות בית המשפט, בחינת שינוי חקיקה בסדרי הדין, או כל החלטה מינהלית אחרת בתחום, נדרשות להתקבל על בסיס תשתית עובדות. הליך קבלת החלטה מינהלי תקין והוגן הוא הליך שבו הרשות מקפידה לקיים את חובת התשתית העובדתית - איסוף ראיות וביסוס ההחלטה על ראיות מספיקות<sup>35</sup>. הלכה פסוקה היא כי תשתית עובדות נדרשת לעמוד בארבעה תנאים - איסוף נתונים ראוי, שייכות הנתונים לעניין, אמינות הנתונים ומהותיות הראיות<sup>36</sup>. חובת התשתית העובדתית חלה גם במקרה שבו מקור הנתונים הוא מערכת ממוחשבת.

התפתחות המשפט הביאה בשנים האחרונות לעלייה במספר ההליכים המשפטיים, פיצול וסיווג מחדש של ההליכים, ומורכבות הולכת וגדלה של ניהול ההליך ושל קבלת החלטות בתיק. פיתוח של מערכת ממוחשבת לניהול ההליכים משפטיים לא מצביע בהכרח על שיפור או על ייעול בניהול ההליכים בבתי המשפט באמצעותה<sup>37</sup>. גם הרשות השופטת סברה שיש לשכלל את כלי הניהול של ההליכים המשפטיים ולהגביר את השימוש במדיניות מבוססת עובדות, בדומה לנעשה בעולם<sup>38</sup>.

החל משנת 2011 ואף בשנת 2021 העלו מחקרים של מחלקת המחקר בהב"ה כי חסרים נתונים במערכת. עוד עלה, כי נתונים שעובדי המזכירות מיינים ידנית במערכת אינם מהימנים דיים<sup>39</sup>. להלן בלוח דוגמאות לנתונים שאינם מהימנים או שחסרים במערכת במועד סיום הביקורת, וההשלכות הנובעות מכך.

- 35 ד"ר איל פלג, ההליך המינהלי בצילו של שיקול הדעת, **עיוני משפט מב** (2019), 129 - 198, עמ' 140.
- 36 דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי**, כרך א (2010), פרק 14 - התשתית העובדתית של ההחלטה וראיות מנהליות, עמ' 439 - 460, (פורסם במאגר ממוחשב); בג"ץ 635/95 **מוניות הדריים שרות רחובות ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ נ' שר התחבורה**, נא (5) 723 (1997) (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 7.8.97), עמ' 748 - 749.
- 37 2018 Edition (2016), CEPEJ STUDIES No.26, **Efficiency and quality of justice European judicial systems** (data), הנציבות האירופאית לבחינת מערכת צדק (CEPEJ), אוקטובר 2018, עמ' 212 (להלן - **מחקר איכות מערכות המשפט האירופאיות**).
- 38 מחלקת המחקר של הרשות השופטת, מחקר בנושא יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל, **משפטים מד 769** (2015) (להלן - **מחקר העומס השיפוטי**), עמ' 4 - 5.
- 39 מחלקת המחקר של הרשות השופטת, מחקר בנושא מעצרים פליליים נתוני שנת 2016, עודכן באוגוסט 2018; מחקר העומס השיפוטי; מחקר בנושא מהימנות נתוני פתיחת וסגירת תיקים במערכת נט-המשפט (יוני 2011) (להלן - מחקר סגירת תיקים); מחקר נוסף בנושא העומס השיפוטי פורסם ביולי 2021. מחקר זה נשען על שיטות מחקר ידניות דומות. ראו לעניין זה: עומס העבודה השיפוטי במערכת בתי המשפט בישראל (2021), פורסם במרשתת.





### לוח 3: דוגמאות לנתונים שאינם מהימנים או חסרים במערכת נט המשפט, וציון השלכותיהם

סוג נתון	נתון קיים במערכת?	נתון מהימן?	שיטת עבודה חלף שימוש בנתונים	השלכות
סיבת סגירת תיק <sup>40</sup>	✓	✗	בדיקה ידנית במדגם תיקים בלבד.	פגיעה ביעילות של ניתוח פסיקה ואיתורה.
סוג עניין <sup>41</sup>	חלקי <sup>42</sup>	✗	בדיקה ידנית בתיק. בכמחצית מהתיקים סוג העניין לא פורט.	פגיעה ביכולת לנתח פסיקה ולאטרה.
משך זמן דיון בתיק <sup>43</sup>	✓	✗	מודל סטטיסטי לחישוב ימי הדיונים; מילוי יומני עבודה של קלדניות ושל שופטים.	פגיעה ביעילות של ניתוח תיקים ובהתמודדות עם עומס עבודה; פגיעה באכיפת החלטות <sup>44</sup> .
הגדרת סוג דיון <sup>45</sup>	✓	✗	בדיקה ידנית בתיק או מילוי יומני עבודה של קלדניות.	פגיעה ביעילות של ניתוח עומס עבודה.
זמן הכנה לקראת דיון <sup>46</sup>	✗	לא ניתן לקבוע	מילוי יומני עבודה של שופטים.	פגיעה ביעילות של ניתוח עומס עבודה.
סוג הבקשה שהוגשה <sup>47</sup>	✗	לא ניתן לקבוע	בדיקה ידנית בתיק.	פגיעה ביעילות של הטיפול בבקשות ושל הבקרה עליהן.
משקל התיק <sup>48</sup>	✗	לא ניתן לקבוע	הערכה של התיק.	פגיעה ביכולת ניתוח תיקים על בסיס שיקולי עומס.

- 40 **סיבת סגירת תיק** - הנתון מסביר מה התהליך שהביא לסיום ההליך המשפטי (ניתן פסק דין, התביעה חזרה בה מכתב אישום, הושג הסכם פשרה וכדומה) ומהי התוצאה של ההליך המשפטי (תביעה התקבלה, נדחתה, התקבלה באופן חלקי, וכיו"ב).
- 41 **סוג עניין** - נתון שמפלח את סוג התיק לקטגוריית משנה בהתאם לתחום המשפטי שהתיק עוסק בו, מכלול הסעדים המבוקשים בו או מאפיינים ייחודיים אחרים.
- 42 במהלך השנים חלה עלייה במספר האפשרויות לבחירת סוג העניין, ונמצא כי רבות מהן כלל אינן בשימוש במערכת. מבדיקת מבקר המדינה עולה, כי המזכירות רשמו 15,555 סוגי עניין פלייליים ו-307 סוגי עניין אזרחיים שפורטו בתיקים בשנים 2017 - 2019. כמו כן, ב-1,814,473 תיקים - לא פורט סוג עניין.
- 43 **משך זמן דיון בתיק** - נתון המציג את משך הדיון באולם בית המשפט (הפער בין שעת תחילת הדיון לסיומו).
- 44 כגון היעדר אפשרות לבדוק מתי יפקע תוקפה של החלטה שיפוטית (דוגמת החלטת מעצר) או ליישם החלטה שיפוטית בשעה שנקבעה (למשל, שעת מועד התייצבות לדיון).
- 45 **הגדרת סוג דיון** - נתון המפלח את הדיונים באולם לפי מהות הדיון או השלב שאליו הגיע ההליך המשפטי (דיון מקדמי או דיון הוכחות). סוג הדיון מאפשר להעריך את משך הדיון לטובת היערכות השופט.
- 46 **זמן הכנה לקראת דיון** - נתון המלמד על שעות העבודה הנדרשות מהשופט לצורך היערכות לדיונים בתיקי בתי המשפט: קריאה ולמידה של החומר שהוגש לתיק, פסיקה וחקיקה, וכיו"ב. תשומת העבודה הנדרשת מהשופט משתנה בהתאם לסגנון עבודתו, לסוג התיק, לסוג העניין ולסוג הדיון שאליו הוא נדרש להיערך.
- 47 **סוג הבקשה שהוגשה** - נתון המתאר בתמצית מהי מהות הבקשה שהוגשה לתיק. הנתון חיוני למדידת עומס ניהול התיקים המוטל על השופט, ומושקע, בין היתר, בקבלת החלטות בבקשות המוגשות לתיק. משך הזמן המושקע בקבלת החלטה משתנה בהתאם לסוג הבקשה, למורכבותה או לריבוי בקשות המוגשות בבת אחת.
- 48 **משקל התיק** - נתון המתאר את משך זמן הטיפול הלא כראוי / הממוצע בתיק לפי סוגו, ומחלקת המחקר קובעת אותו לאחר שהיא בחנה בחינה מדגמית של תיקים ושל משך הטיפול בהם בשנת 2011 ובשנת 2021. הנתון מחושב באמצעות בחינת יומני עבודה של קלדניות ושופטים, נתונים שעניינם כמויות דיונים, החלטות ופסקי דין בתיקים מסוגים שונים, וחישוב הסתברויות לסיבה לסגירת התיק באמצעות מדגמי תיקים. משך הזמן מחושב על בסיס מכפלת שכיחות האירועים והימשכותם.



הב"ה מסרה בתשובתה לדוח כי נתונים נוצרים במערכת נט המשפט במשורה ובהתאם למדיניותה בנושא. אף על פי כן, היא התייחסה לנתונים הבאים במערכת: סיבת סגירת תיק - בוצע תהליך טיוב לסיווג הסיבות לסגירת תיקים. התהליך הסתיים בשנת 2014, ובעקבותיו רשימת מספר הסיבות לבחירה צומצמה בנוהל, אך לא במערכת; סוג עניין - בעל הדין, ולא המזכירות, מסווג את הנתון כשהוא מגיש את הבקשה; סוג הבקשה - בעל הדין מסווג את הבקשה, אך בשנת 2017 ביצעה הב"ה תהליך טיוב של סוגי הבקשות במערכת, צמצמה את הרשימה והגדירה קטגוריות ראשיות ומשניות. על אף האמור, הנתונים דלעיל לא מהימנים.

עלה כי יכולתה של הב"ה לקבל החלטות מבוססות עובדות נפגעת בשל מחסור בנתונים הבאים: סיבת סגירת תיק, סוג עניין, משך זמן דיון בתיק, סוג דיון, זמן הכנה לדיון, סוג בקשה שהוגשה ומשקל התיק. אלו חסרים במערכת או רשומים במערכת אך אינם מהימנים. משכך, עבודתה של הב"ה מושפעת במספר היבטים: פגיעה ביעילות הניתוח ובטיוב תהליכי עבודה של המזכירות ושל השופטים לצרכים פנימיים ולשם השוואה בין-לאומית; פגיעה בטיפול בבקשות מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; עלויות נוספות של משאבי מחקר.

## מקרה בוחן - חישוב עומסי העבודה

שימוש במסד נתונים מהימן, המשקף את הנעשה בהליכים המשפטיים, עשוי לסייע בבחינת יעילות מערכת המשפט ובביצוע השוואה בין-לאומית למול מערכות צדק בעולם. כיום השוואת יעילות מערכות המשפט נעשית, בין היתר, על בסיס חישוב עומס העבודה המוטל עליהן<sup>49</sup> - על בסיס השוואת קצב סילוק התיקים<sup>50</sup> לאורך השנים ומלאי התיקים<sup>51</sup> ועל בסיס מחקרים הדורשים בדיקת מדגמי תיקים וביצוע פעולות חישוב ידניות.

להלן תרשימים המפרטים השוואה בעומסי העבודה על מערכת המשפט בישראל לעומת האיחוד האירופי. זאת, באמצעות הצגת מגמת קצב סילוק התיקים בישראל בין השנים 2012 - 2018, השוואת קצב סילוק התיקים בישראל לעומת האיחוד האירופי בשנת 2018, והשוואת אורך חיי תיקים<sup>52</sup> בישראל לעומת האיחוד האירופי באותה שנה.

49 **מחקר העומס השיפוטי**, עמ' 45.

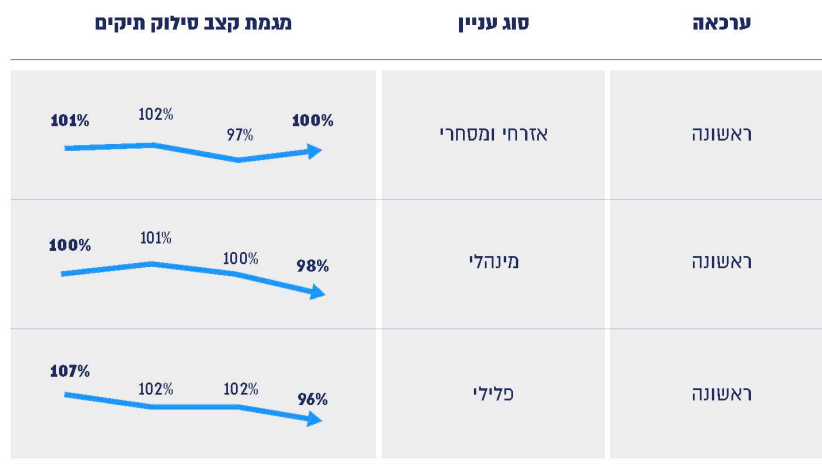
50 **קצב סילוק התיקים** - מספר התיקים שנפתחו ושנסגרו במהלך התקופה, על פי רוב ביחס לכל שנה קלנדרית. אם שיעור קצב סילוק התיקים גדול מ-100%, מגמת הטיפול בתיקים חיובית, משום שבית המשפט סוגר מספר גדול יותר של תיקים לעומת מספר התיקים שנפתחו באותה התקופה.

51 **מלאי התיקים** - תיקים שנותרו תלויים ועומדים. מלאי התיקים מלמד על עומס העבודה, ללא תלות במועד פתיחת התיק.

52 **אורך חיי התיק** - משך זמן הטיפול הממוצע (למשל בימים) בתיקים מפתחתו ועד לסגירתו. המדד נסמך על היחס בין מספר התיקים שנותרו במלאי התיקים למספר התיקים שנסגרו במהלך התקופה.



### לוח 4: מגמת קצב סילוק התיקים בישראל בשנים 2012 - 2018 בפילוח לפי ערכאה וסוג עניין



על פי נתוני הנציבות האירופאית לבחינת מערכות צדק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 2: קצב סילוק התיקים (באחוזים) לשנת 2018 - השוואה בין ישראל לאיחוד האירופי בפילוח לפי ערכאה ועל פי סוג העניין

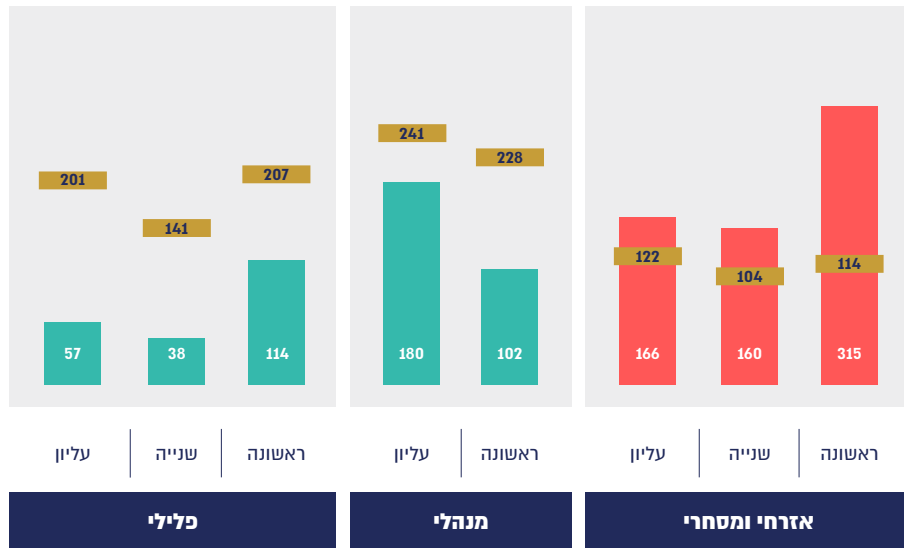


תקרא

- חציון קצב סילוק התיקים באיחוד האירופי
- קצב סילוק התיקים בישראל גבוה מהאיחוד האירופי
- קצב סילוק התיקים בישראל נמוך מהאיחוד האירופי



### תרשים 3: חציון אורך חיי התיק (בימים) לשנת 2018 - השוואה בין ישראל לאיחוד האירופי בפילוח לפי ערכאה ועל פי סוג העניין



מקרא

חציון אורך חיי התיק באיחוד האירופי

אורך חיי התיק בישראל נמוך מהאיחוד האירופי ✓

אורך חיי התיק בישראל גבוה מהאיחוד האירופי ✗

לפי נתוני הנציבות האירופאית לבחינת מערכות צדק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני האיחוד האירופי וממחקרי הרשות השופטת עולה כי בכמה מהתחומים יש פער בין הרשות השופטת בישראל לאיחוד האירופי: מגמת קצב סילוק התיקים בישראל בערכאה ראשונה בשנים 2012 - 2018 אינה יציבה ומשתנה לפי סוג העניין; מלאי התיקים התלוי ועומד בישראל בערכאה הראשונה נמוך או נושק ל-100%, משמע, נפתחים יותר תיקים מאשר נסגרים, ומלאי התיקים הממתינים להכרעה הולך וגדל; אורך חיי התיקים בישראל בעניינים אזרחיים ומסחריים גבוה מזה שבאיחוד האירופי בכל הערכאות - בערכאה ראשונה חציון אורך חיי התיק גדול בכ-200 יום לעומת אורכו באירופה, בערכאה שנייה בכ-60 יום ובערכאה עליונה בכ-40 יום<sup>53</sup>.

53 ראו נתוני הנציבות האירופית לבחינת מערכות צדק, כפי שפורסמו במרשתת ומעודכנים נכון ליום 30.9.20: [https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/EfficiencyDashboardv1\\_0EN/EfficiencyDashboard](https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/EfficiencyDashboardv1_0EN/EfficiencyDashboard)



יצוין כי לעמדת האיחוד האירופי, מדד אורך חיי התיק אינו מדויק, ויש להעדיף מדידה של אורך חיי כל תיק בפועל על מנת לנתח את תהליכי העבודה של מערכות הצדק. מדידה של אורך חיי התיק בפועל תבוסס על נתוני המערכות הממוחשבות<sup>54</sup>.

לעמדת הב"ה, כדי לאמוד את העומס המוטל על בתי המשפט יש לבחון את קצב סילוק התיקים ואת אורך חיי התיק, וכן יש להביא בחשבון את משקל התיק שנבחן. משקל התיק הוא הזמן הממוצע לטיפול בסוג זה של תיקים, והוא נובע ממורכבותו<sup>55</sup>. הב"ה הרחיבה בתשובתה כי ייתכנו נתונים נוספים המשפיעים על העומס השיפוטי, כגון מספר התיקים והיחס שבין מספר השופטים ועורכי הדין לכל 100,000 תושבים.

היות שמשקל התיקים והנתונים הנכללים באורך חיי התיק בפועל (כגון משך זמן דיון פרונטאלי ומשכי זמן היערכות לדיונים) אינם מופיעים במערכת, אין בידי הב"ה כלים להעריך מדוע יש פער באורך חיי תיקים בין ישראל לאיחוד האירופי ואם הפער נובע ממשקלם של תיקים אלו.

הב"ה מסרה בתשובתה כי בשלהי שנת 2019 הופעל כלי לחיזוי התיישנות של תיקי בית המשפט. אם יתאפשר, בחלוף שלוש שנים מהפעלת הכלי, ייבדקו נתוני האמת על אורך חיי התיקים בפועל (ללא בדיקת נתוני האמת של הנתונים המרכיבים את אורך חיי התיק בפועל).

הפערים בין הרשות השופטת בישראל לרשויות האיחוד האירופי וטענת הב"ה שייתכנו השפעות נוספות על העומס השיפוטי מדגישים את החשיבות שבביסוס יכולת הניתוח של מדדי הפעילות בזמן אמת ולאורך השנים. מוצע כי הב"ה תשתמש בנתוני המערכת הקיימים<sup>56</sup> ובמדדים מדויקים יותר, כאלה הכוללים את משקל התיק ומרכיבי אורך חיי התיקים בפועל<sup>57</sup>. לצורך כך, מוצע כי הב"ה תזין את הנתונים ותוודא את מהימנותם. בכך, הב"ה תוכל לייצב את מדדי פעילותה והעומס המוטל עליה, לשפרם ביחס לשנים קודמות ובהשוואה למערכות משפט באיחוד האירופי. כמו כן, מחקרי הב"ה והליכי קבלת החלטות שלה ושל הממשלה בנוגע לה יבוססו על נתוני אמת ויפחיתו את השימוש במדגמים ובבדיקות ידניות.

54 מחקר איכות מערכות המשפט האירופאיות, עמ' 239.

55 מחקר העומס השיפוטי וגם עת"מ 43366-03/10 עיתון דה מרקר נ' הנהלת בתי המשפט (פורסם במאגר ממוחשב, 14.4.11).

56 מדד קצב סילוק התיקים ומדד אורך חיי התיק.

57 נתונים המבססים את חישוב משך הדיון הפרונטלי ומשכי זמן היערכות לדיונים, כגון תאריך ושעת תחילה וסיום, סיווג הדיון וכיו"ב.



## בקרה על עבודת המזכירות במערכת

1. עלה כי בהמשך לכך שהב"ה מצאה בשנת 2011 שנתונים שמזינים עובדי המזכירות למערכת נט המשפט אינם מהימנים דיים, בחלוף תשע שנים, באוגוסט 2020 החלה חטיבת המזכירות לגבש נהלים והנחיות לבקרה על טיב הזנת הנתונים על ידי עובדיה.

כך למשל, בשנת 2011 עלה כי הזנת נתונים בעניין סיבת סגירת תיקים אינה מהימנה דייה. חטיבת המזכירות גיבשה נוהל בנושא סגירת תיקים בשנת 2014, אלא שהנוהל לא מפרט את זהות האחראי לביצוע הבקרה על הזנת סיבת הסגירה, על תדירות הבקרה ועל אופן ביצועה.

במהלך הביקורת מסרה הב"ה לנציגי משרד מבקר המדינה כי מחלקת המחקר של הרשות השופטת פועלת לבצע שינוי תהליכי, כך שסגירת תיק תתבצע על ידי גורם שיפוטי ולא על ידי עובד מזכירות. ולכן, הנוהל הקיים לא עודכן. עוד נמסר כי לאחרונה הוחלט כי בנהלים הרלוונטיים יוספו סעיפי בקרה על הזנת נתונים במערכת. כך למשל, הוצג נוהל מאוגוסט 2020, שבו עוגנה בקרה חודשית ופורטו זהות האחראי לביצוע הבקרה, תדירות הבקרה ומדגם התיקים הנבדק. עם זאת, הובהר שיש מקרים שבהם הזנת הנתונים לא נעשית על ידי המזכירות, ולכן תקינותה לא נבחנת.

הב"ה מסרה בתשובתה כי ככלל, מזכירים ראשיים ומנהלי מחוזות הם המבצעים בקרות שוטפות, ומפעם לפעם עושה זאת חטיבת המזכירות. כך, למשל, בחודש יוני 2021 נערכה בקרה על הזנת רכיבי ענישה לשם יישום גזרי דין; בחודש יולי 2021 נערכה בקרה על תיקי תובענות ייצוגיות מהשנים 2014 - 2020<sup>58</sup>. יצוין כי בבקרה זו עלה שב-34% מהתיקים סיבת סגירת התיק הייתה שגויה. עוד מסרה הב"ה כי גם ביקורת הפנים החלה לבצע בדיקות בנושא ביחידות השונות.

מומלץ כי בה-בעת עם גיבוש הנהלים וההנחיות לבקרה על טיב הזנת הנתונים, תהליך שהחל באוגוסט 2020, הב"ה תסיים למפות את הנתונים שהזנתם מחייבת בקרה בין אם בשל חובתה מכוח חוק להחזיק בנתונים אלו ובין אם לצורך הבטחת תקינות המידע שבמערכת בלא תלות בגורם המזין.

2. פעילות המזכירות נמדדת בהתאם למדדי ביצוע הנקבעים על ידי חטיבת המזכירות, כגון משך זמן טיפול, מספר הפעולות שבוצעו, וכיו"ב. לפי נוהל של הב"ה, מסמכים שהוגשו מרחוק יטופלו לא יאוחר משלוש שעות עבודה מרגע הגשתם. מתוך 4.9 מיליון מסמכים שהוגשו למזכירות בתי המשפט בשנת 2019 באמצעות המערכת ונבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, כמיליון מסמכים (21%) טופלו במשך למעלה משלוש שעות.

הב"ה מסרה בתגובתה, כי במסגרת הבקרה על זמן הטיפול במסמכים שהוגשו מרחוק, היא קבעה יעדי בקרה מדורגים, לפיהם 70% מההגשות יטופלו בתוך 3 שעות, 20% בתוך 24 שעות ו-10% יטופלו בתוך 48 שעות ותיבדקו נסיבות חריגותם.

58. גב טיפול בפניות על אודות אופן הניהול של פנקס תובענות ייצוגיות.



משנת 2018 קבעה חטיבת המזכירות את משך זמן הטיפול בהגשות מרחוק. מטבע הדברים, על מנת לבחון עמידה באמנת שירות ביחס לנתונים הקיימים במערכת, נדרש שיהיו לחטיבת המזכירות ולמנהלי מדורים בבתי המשפט כלי בקרה יעילים. אלו יבדקו אם ביצועי המזכירות מושפעים משיטת קליטת המסמכים (הגשה מרחוק, הגשה פיזית במזכירות, פקס וכדומה).

מפברואר 2020 מנהלי מדורים בבתי המשפט בודקים באמצעות מסך המערכת, במהלך העבודה השוטפת, את העומס המוטל על המזכירות בזמן נתון. כמו כן, חטיבת המזכירות עורכת בקרה תקופתית - היא שולפת נתונים על מגמות הטיפול של המזכירות במסמכים לאורך תקופה<sup>59</sup>. כלים אלו מאפשרים לבצע בקרה תפעולית, לדלות נתונים לחישוב שר עידוד וכן להשוות בין מזכירות.

עלה כי, גם לאחר שליפת נתונים מהמערכת הב"ה נדרשת לבצע חישובים באופן ידני לצרכי בקרה תקופתית, זאת משום שהמערכת לא תוכנתה לחשב אוטומטית עמידה ביעדים ולערוך השוואה לגביהם לאורך תקופה ובין מזכירות. מבדיקת מבקר המדינה עולה כי מבין שלושה יעדים לשנת 2020 שנעשו להם חישובים ידניים במסגרת הבקרה, החישובים לשניים היו שגויים.

נוסף על כך, לעובדי הב"ה ניתן שר עידוד, הנגזר, בין היתר, מבדיקת היקף עבודתם. לפי נתוני הממונה על השכר במשרד האוצר, כעשירית מכלל עובדי המדינה הזכאים לשכר עידוד הם עובדי הב"ה. בשנת 2017 מתוך כ-4,700 עובדי הב"ה, כ-2,700 עובדים קיבלו שכר עידוד, בפרמיה של כ-21% מהמשכורת בממוצע. מדובר בתוספת של כ-31 שעות עבודה בממוצע - כ-1,300 ש"ח בחודש. בשנת 2020 קיבלו עובדי הב"ה שכר עידוד בפרמיה של כ-23% מהמשכורת בממוצע - תוספת של כ-28 שעות עבודה בממוצע.

בדיקת הממונה על השכר במשרד האוצר מחודש פברואר 2019 העלתה טעויות בדוחות שעל בסיסם זכאים עובדי הב"ה לשכר עידוד<sup>60</sup>. בין היתר בשל כך שמילוי הנתונים בדוחות לצורך שר העידוד לא נתמך על ידי המערכת ונעשה באופן ידני.

מוצע כי הב"ה תקדם את השימוש בכלים ממוחשבים אוטומטיים לניתוח יעילות עבודת המזכירות באמצעות בחינת מגמות תקופתיות והשוואה בין מזכירות. מומלץ כי הב"ה תקדם הקמת מערכת לצורך חישוב אוטומטי של שר העידוד.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא מכירה בחשיבות שבשימוש במערכת משרדית לחישוב שר עידוד ומבקשת לקדם פיתוח של מערכת כזאת. בנוסף, הקמת המערכת אף הופיעה בתוכנית

59 הבקרה נעשית באמצעות "מסך בקרה" - מסך תפעולי שבאמצעותו הבקשות וההגשות השונות לבית המשפט מנוהלות, וכן באמצעות דוח "טיפול בהגשות", הכולל מידע על מספר המסמכים שהתקבלו, על מספרם של אלו מהם שטופלו, על משך זמן הטיפול הממוצע, וכן בחינה של זמני טיפול חריגים.

60 למשל, הכנסת מכפלות שגויות שמטרתן חישוב הזכאות לשכר, טעויות אנוש בשל העתקת נתונים ממערכת נט המשפט, הותרת נתוני דוחות של החודשים הקודמים כברירת מחדל, אי-התאמה בנתונים זהים בין גיליונות החישוב השונים ועוד.



העבודה לשנת 2021, וכי הקמת המערכת נדחתה עקב מגבלות תקציב וסדרי עדיפויות. עוד סבורה הב"ה כי יש צורך להקים מערכת כלל-ממשלתית לחישובי שכר עידוד ולניתוח נתונים.

## אתר נט המשפט - הנגשת מידע לציבור

הב"ה מנגישה לציבור חלק מהמידע המצוי במערכת באמצעות אתר באינטרנט (מרשתת). נוסף על האתר נט המשפט, פסקי דין מפורסמים במאגרים משפטיים מסחריים. הציבור הוא בעל עניין בהליך המשפטי, אף שאינו צד לו. עקרון פומביות הדיון מבטא את מימוש זכות הציבור לדעת באמצעות שקיפות המתרחש בבית המשפט<sup>61</sup>. הלכה פסוקה היא כי יישום העיקרון מאפשר, בין היתר, ביקורת מפי הציבור על הרשויות והגברת אמון הציבור ברשות השופטת. בכך היא מעודדת שיפור הליכי הצדק עבור הציבור וייעול ההליכים המשפטיים<sup>62</sup>.

עם זאת, לפי חוק בתי המשפט, בית המשפט רשאי למנוע גישה של אדם (בעל דין או הציבור) לתיק בית משפט, למסמך המצוי בתיק או לדיון המתקיים במעמד צד אחד או בדלתיים סגורות. באופן דומה בית המשפט רשאי לאסור פרסום לגבי עניין בתיק או דיון שהתקיים בתיק מסוים. סגירת דלתיים או איסור פרסום הם החריג לכלל פומביות הדיון, והחלתם דורשת הוראה מפורשת בחוק או החלטת בית משפט ביחס לעניין ספציפי.

## פרסום פעילות בתי המשפט

לפי החלטות הממשלה בנושא "ממשל פתוח", על גופי ממשל ויחידות סמך לפרסם באתר מאגרי המידע הממשלתיים<sup>63</sup> סדרות נתונים מתוך מאגרי המידע הרשומים. מטרתו של אתר מאגרי המידע הממשלתיים היא לאפשר שימוש במידע הממשלתי, עיבודו מחדש ופיתוחו על ידי הציבור ולטובת הציבור, כפי שאף נעשה בו שימוש בפועל<sup>64</sup>.

- 61 סעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה, וסעיף 68 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
- 62 בג"ץ 5917/97 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר המשפטים** (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 08.10.09); בג"ץ 4841/04 **מחאג'נה נ' בית המשפט המחוזי בחיפה**, פ"ד נח(6) 347 (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 24.6.04); רע"א 3007/02 **יואב יצחק נ' ארנון מוזס**, פ"ד נו(6) 592 (2002) (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 30.9.02); בג"ץ 856/17 **דמיטרי פוסטרלוב נ' כנסת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 13.02.18); **מחקר איכות מערכות המשפט האירופאיות**, עמ' 217 - 218, 223.
- 63 DATA.GOV.IL, נכון לחודש מאי 2021 באתר היו כ-900 מאגרי מידע השייכים לכ-60 גופי ממשל, וכן פורסמו כ-2600 קבצים. מבדיקת רשות התקשוב הממשלתי מחדש מאי 2021 עולה, כי במהלך של שנה ממועד הבדיקה נכנסו לאתר זה כ-600 אלף משתמשים, וכי נערכו מיליוני צפיות באתר, מיליוני שימושים בכלים הקיימים באתר ובמאגרי המידע שבו (API) ומיליוני הורדות של הקבצים המפורסמים באתר.
- 64 החלטת ממשלה מספר 2985, שימוש במידע הממשלתי, עיבודו מחדש ופיתוחו על ידי הציבור ולטובת הציבור, מיום 14.3.11 ועודכן ביום 18.9.17 והחלטת ממשלה 2201, שיפור השירות הממשלתי לציבור, מיום 8.8.10. יצוין, כי הב"ה משתפת באופן מסורתי בדוח מדד השירות שמתפרסם בהתאם להחלטה 2201, ראו לעניין זה דוחות מדד איכות השירות הממשלתי לציבור, רשות התקשוב הממשלתי.





הב"ה מפרסמת מידע על פעילות מערכת בתי המשפט<sup>65</sup> באתר ובדוחות השנתיים. בין היתר, מתפרסמים הנתונים על עומס העבודה ועל הימשכות ההליכים<sup>66</sup>. יצוין כי הב"ה אינה מפרסמת נתונים על פעילותה באתר מאגרי המידע הממשלתיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הנגשת המידע לציבור באתר נט המשפט על עומס העבודה בפילוח לפי בית המשפט, סוג התיק וסוג העניין. מוצע להב"ה לבחון את האפשרות להצגת חישוב קצב סילוק התיקים באתר, על מנת להנגיש את המידע לציבור.

אורך חיי התיק, כלומר משך הזמן ממועד פתיחת התיק ועד סגירתו, מפורסם בדוח השנתי, מפולח לפי סוג ההליך, ומוצג ביחס לבתי המשפט הבאים - בית המשפט העליון; בתי המשפט המחוזיים במאוחד; בתי הדין לענייני עבודה; וכל בתי-משפט השלום שבמחוז במאוחד. נוסף על כך מוצגים בדוח השנתי מספר תיקים השווים למעלה משלוש שנים במלאי ביחס לבתי המשפט כמתואר לעיל<sup>67</sup>.

מידע על אודות אורך חיי התיק לא מוצג באתר נט המשפט, ואילו הדוח השנתי לא כולל נתונים על אורך חיי התיק בכל אחד מבתי משפט השלום, בתי המשפט המחוזיים ובתי הדין לענייני עבודה. מוצע כי הב"ה תבחן פרסום מידע באתר נט המשפט על הימשכות הליכים ופילוחם לפי בית משפט ספציפי, בדומה לנעשה ביחס לנתוני עומס העבודה.

עוד מוצע כי הב"ה תשקול לפרסם את מאגרי המידע שעל בסיסם היא מציגה את דוחות הפעילות של בתי המשפט גם באתר מאגרי המידע הממשלתיים. הנגשת המידע באמצעות אתר מאגרי המידע הממשלתיים עשויה להגדיל את השימוש הציבורי במאגרי המידע שלה, בהתאם להחלטות הממשלה בנושא "ממשל פתוח".

## תיקים ומסמכים שאינם מתפרסמים באתר נט המשפט

עקרון היסוד במשפט הישראלי הוא כי הליכים משפטיים ייערכו ויפורסמו בפומבי. ישנם שני שלבים בהליך שמקיימים את העיקרון - ניהול הדין באולם בית המשפט ופרסום פסק הדין.

65 הב"ה מציגה את פעילות מערכת המשפט ללא מידע על הליכים המתנהלים בבתי המשפט לעניינים מקומיים.  
66 הב"ה, דוח שנתי 2019 (אוגוסט 2020). לפירוט על נתונים הנוגעים לעומס עבודה ראו פרק בנושא מקרה בוחר - חישוב עומסי העבודה, בדוח זה.  
67 הב"ה, דוח שנתי 2019 (אוגוסט 2020).



לפי חוק בתי המשפט ישנם מעט הליכים משפטיים שברירת המחדל בהם היא איסור פרסום מלא מראש<sup>68</sup> או איסור פרסום חלקי מראש המתייחס לפרטים מזהים ספציפיים מתוך התיק<sup>69</sup>. בהליכים אלו לא נדרשת החלטה שיפוטית קונקרטית לאיסור הפרסום.

כמו כן, ישנם הליכים שבהם נדרשת קבלת החלטה שיפוטית קונקרטית על מנת לאסור את פרסומם באופן מלא או חלקי<sup>70</sup>. זאת, באמצעות החלטה על סגירת דלתיים<sup>71</sup> או החלטה על איסור פרסום<sup>72</sup>. יצוין כי החלטה על סגירת דלתיים בדיון חלה על כל היבט שעלה בדיון נשוא ההחלטה, אך היא לא מחילה איסור פרסום על כל ההליך המשפטי ועצם קיומו<sup>73</sup>. גם אם הוחלט לקיים דיון בדלתיים סגורות, בית המשפט רשאי להתיר פרסום מן הדיון, וכך לצמצם את תחולת האיסור.

לאור האמור, ככלל, פרטיו של כל הליך משפטי יהיו גלויים לציבור, לרבות שמות בעלי הדין<sup>74</sup>. החריג, שמונע את הפרסום, יפורש על ידי בית המשפט בצמצום<sup>75</sup>. בטרם החלטה על איסור פרסום על בית המשפט לשקול בכובד ראש אמצעים שפגיעתם פחותה<sup>76</sup>.

- 68 תיקים שחל עליהם איסור פרסום **גורף ומלא מראש**, מבלי שנדרשת החלטה שיפוטית קונקרטית הם: (1) תיקים המתדיינים בבית המשפט לענייני משפחה, למעט תיקי ירושה שעילתם אינה סכסוך בתוך המשפחה, תובענות לפי חוק השמות ולפי חוק קביעת גיל. (2) תיקים פליליים של קטינים, הנדונים בבית המשפט לנוער, תיקי ערעור על החלטה או על פסק דין שנדון בבית המשפט לנוער, ותיקי מעצר קטינים. ראו לעניין זה סעיפים 68(ה), 70(א) ו-70(ג) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
- 69 תיקים שחל עליהם איסור פרסום **חלקי מראש**, מבלי שנדרשת החלטה שיפוטית קונקרטית הם: (1) תיקים בעניינו של חשוד בטרם הוגש נגדו כתב אישום, למשך 48 שעות מהמועד שבו היה עליו להתייצב לחקירה או עד סיומו של הדיון הראשון בעניינו, המוקדם מהם. איסור הפרסום הוא על שם החשוד בלבד. (2) תיקי תביעת פיצויים בשל נזקי גוף, למעט עוגמת נפש. איסור הפרסום הוא על שם או מספר הזהות של התובע. סעיפים 170(א) ו-170(ד) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. יצוין כי יש סעיפי חוק נוספים המתייחסים לחיסוי פרטים מחקירה או לגורמים המעורבים בתיק.
- 70 ראו לעניין זה ההבחנה בין סעיף 70(א), האוסר פרסום לגבי דיון שהתנהל בדלתיים סגורות, לעומת סעיף 70(ד), המאפשר לבית המשפט לאסור כל פרסום בקשר לדיוני בית המשפט.
- 71 סגירת הדלתיים בדיון בבית המשפט היא הליך הקודם לשאלת פרסום ההליך, אך נפרד ממנו. הכלל הוא כי הדיון ייערך בפומבי. ואולם, במצב של סגירת דלתיים, למעט המתדיינים בדיון ומי שהשופט התיר את נוכחותו באולם, לא תורשה נוכחות הציבור במקום לצורך שמיעת הדיון.
- 72 סעיפים 70(ב), 70(ד), 70(ה), ו-70(ה1) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
- 73 סעיף 70 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, מבחין בין איסור פרסום בנוגע לדיון החל במקרה של סגירת דלתיים, איסור פרסום של פרטים מזהים ואיסור פרסום הנוגעים לעניין.
- 74 בש"פ 6988/19 בני פרץ נ' הוצאת עיתון "הארץ" ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 26.11.19).
- 75 רע"א 3007/02 יואב יצחק נ' ארנון מוזס, נון(6) 592 (2002); רע"א 3788/06 שלמה יפת נ' ידיעות אחרונות בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 19.1.12).
- 76 רע"א 3614/97 עו"ד דן אבי יצחק נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד נג(1) 26 (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 23.6.98).



## הגנת הפרטיות בעת פרסום פסקי דין

אחד הטעמים לקיומו של החריג לעקרון פומביות הדיון הוא חשש מפני פגיעה חמורה בפרטיותם של בעלי הדין ושל המעורבים בהליך המשפטי<sup>77</sup>. פרטיהם האישיים עשויים להיכלל בפרוטוקולים, בהחלטות שיפוטיות ובפסקי דין.

המתח בין פומביות הדיון לפגיעה בפרטיות הולך ומתגבר לאור התפתחות הטכנולוגיה. בית המשפט העליון ביושבו כבג"ץ (להלן - בג"ץ חשבים) ציין כי "המקרה שבפנינו... משמש כתזכורת חשובה לנו - השופטים - כי פסקי-הדין הנכתבים על-ידינו תוך שאיפה להשגת צדק עלולים, מעצם פרסומם, לגרום אי-צדק לבעלי הדין... המשפט רודף אחר ההתקדמות הטכנולוגית והבעיות המשפטיות שהיא מציבה, רודף ואינו משיג"<sup>78</sup>.

חוק בתי המשפט שחוקק בשנת 1957 קובע כי שר המשפטים רשאי לקבוע תקנות לביצוע החוק, ובפרט בנושא פרסום פסקי דין<sup>79</sup>. לפי הנחיית היועמ"ש לממשלה, מן הראוי שלא להשהות התקנה של תקנות הנדרשות מכוח חוק<sup>80</sup>.

בחודש דצמבר 2010 הקים שר המשפטים דאז את הוועדה לבחינת שאלות הנוגעות לפרסום פרטים מזהים בפסקי דין ובהחלטות של בתי המשפט, ולעיון בתיקי בתי המשפט בראשות כב' השופט בדימוס יצחק אנגלרד (להלן - ועדת אנגלרד). הוועדה התבקשה לחוות דעתה בתוך 90 יום ממועד מינויה.

במועד סיום הביקורת, בחלוף עשור ממועד מינויה, עדיין לא מסרה ועדת אנגלרד המלצותיה על פרסום פרטים מזהים בפסקי דין ובהחלטות של בתי המשפט. משטרם הוסדר המתח בין הגנת הפרטיות לבין עקרון פומביות הדיון בפרסום פסקי דין, מומלץ כי שר המשפטים יקבע את המדיניות בנושא פרסום פסקי דין ויפעל לעגנה. עוד מומלץ כי משרד המשפטים יבצע בקרה אחר ועדות שמונו בידי שר המשפטים ויעקוב אחר השלמת עבודתן.

## הכשרה והנחיה של שופטים בנושא הגנת הפרטיות

בית המשפט העליון קבע בשנת 2015, אגב אורחא הדיון בבג"ץ חשבים, כי ניתן למנוע פרסום מידע רגיש במנועי החיפוש במרשתת אם בית המשפט יוודא מראש, עוד טרם פרסומו לציבור הרחב, שמידע רגיש לא מצוי בפסקי-הדין. זאת, בין היתר באמצעות עריכת השתלמויות ריענון לסגל המשפטי והמינהלי בנושאי פרטיות בכתביבת פסקי-דין<sup>81</sup>.

77 סעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וסעיף 70(ד) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.  
78 בג"ץ 5870/14 חשבים ה.פ.ס. מידע עסקי בע"מ נגד הנהלת בתי המשפט (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 12.11.15), פסקה יד לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין.  
79 ראו: סעיף 47 לחוק בתי המשפט, התשי"ז-1957, וסעיף 83 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.  
80 סעיף 7.3 להנחיית היועמ"ש לממשלה מספר 2.3.100 בנושא חקיקת משנה: נוהל והנחיות.  
81 כמפורט בפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין בבג"ץ חשבים.



1. המרכז להדרכה והשתלמות שופטים בהב"ה (להלן - מרכז ההדרכה) קיים בשנים 2017 - 2019 כ-50 השתלמויות. במהלך תקופה זו נערכו על ידי המרכז 6 השתלמויות שעסקו באופן ישיר וממוקד בנושאי פרטיות<sup>82</sup>. בין השנים 2017 - 2019 השתתפו בהשתלמויות הללו כ-280 שופטים. עוד התקיימו 22 השתלמויות שעסקו, בין היתר, באופן אגבי וכללי בהיבטים הנוגעים להגנת הפרטיות בעת כתיבת פסקי דין.

יוצא אפוא כי כשליש בלבד מהשופטים המכהנים (280 שופטים מתוך כ-750) השתתפו בשנים האחרונות בהשתלמויות שעסקו במישרין בהגנת הפרטיות בעת כתיבת פסקי דין. כמו כן, מאז הצעת בית המשפט העליון לערוך השתלמויות ריענון בנושא לא ערך מרכז ההדרכה בחינה מסודרת של טיב ההכשרה הקיימת, בדגש על הצורך בעדכונה לאור התפתחות הטכנולוגיה ולעידוד ההשתתפות בה בשל השינויים המהירים בתחום בשנים האחרונות.

2. דרך נוספת למניעת פרסום מידע רגיש היא מתן הנחיות לשופטים לגבי אופן חיסוי פרטים רגישים בעת כתיבת החלטות שיפוטיות המיועדות לפרסום בציבור. ההנחיה מתווה את דרך הכתיבה ולא את מהות החלטה השיפוטית. נוהל חטיבת המזכירות שעוסק בנושא זה<sup>83</sup> קובע כי בעת פרסום מסמך מתיק חסוי על לשכת השופט להשמיט פרטים חסויים. הנוהל לא מבאר אילו פרטים מזהים נדרש להשמיט, אם יש להשמיט מידע המצוי בהחלטה ומאפשר בעקיפין זיהוי של אדם או פגיעה בפרטיותו, או כיצד ניתן לאתר מידע מסוג זה. נוהל נוסף שעודכן במהלך הביקורת<sup>84</sup> קובע כי במסירת מידע מתיק למי שאינו בעל דין לא יימסרו מספרי תעודת הזהות וכתובות הצדדים.

נמצא כי לא נקבעו נהלים מפורטים ברמה הארצית המנחים את השופט ואת צוותו אילו פרטים רגישים במסמכי תיק בית המשפט המיועדים לפרסום לציבור עליהם לחסות וכיצד.

על הב"ה לתת מענה למורכבות העולה בעת פרסום מסמכים מתיק בית המשפט, על מנת לאזן בין עקרון פומביות הדיון לזכות לפרטיות. מומלץ להגביר ולרענן את השתלמויות השופטים בתחום זה, ולספק הנחיות קונקרטיות לגבי שיטת חיסוי פרטים אישיים, רגישים ורפואיים בהליכים משפטיים.

הב"ה מסרה בתשובתה כי בהמשך להתחייבותה בבג"ץ<sup>85</sup>, היא פועלת לקדם את נושא הפרסום של פסקי דין בתוך השחרת פרטים מזהים בתיקי בית המשפט לענייני משפחה ואוספת נתונים בנושא. עוד היא מסרה כי המרכז להכשרת שופטים מקדם הכשרה לשופטי בתי המשפט לענייני משפחה בנושא חיסוי פרטים, ובכללה הסדרה של כללים בתחום, ומבצע הדרכות בנושא חיסוי.

82 ההשתלמויות הן: כתיבת פסקי דין (השתלמות הקיימת משנת 2010), כתיבת פסקי דין מתקדמת, והשתלמות בסיסית לשופטים ולרשמים חדשים.

83 הב"ה, נוהל מספר 03/17 טיפול בחיסיון תיקים, מיום 2.10.19.

84 הב"ה. נוהל מספר 03/18 עיון בתיקי בית משפט, עודכן ביום 1.8.20.

85 בג"ץ 8001/19 צבי טריגר ואח' נ' מנהל בתי המשפט ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 30.11.20).



במרכז סבורים כי לאחר ביסוס הפרקטיקה בענייני משפחה, אפשר יהיה להרחיבה בעתיד לתחומי משפט נוספים.

## אי-פרסום גורף של תיקי בית המשפט

אי-פרסום תיקים באתר לנוכח חיסונים מונע מהציבור, הלכה למעשה, לדעת על עצם קיומם של הליכים אלו. כתוצאה מכך הציבור לא חשוף להיבטים בהליך השיפוטי שאינם חסויים לפי דין. כמו כן, גורמי המקצוע הנסמכים על ההליכים המשפטיים, כגון, ציבור עורכי הדין, משרדי הרווחה והמשפטים, והאקדמיה, מתקשים להתמקצע בתחום שבו לא מתפרסמת פסיקה.

בשנת 2016, בעקבות בג"ץ חשבים, הפיץ היועץ המשפטי של הב"ה חוות דעת משפטית המתייחסת למצב הקיים, שבו תיקים המסווגים כחסויים לא מתפרסמים לציבור באופן גורף. בחוות הדעת עלה כי ניסיונות לבצע חיסוי פרטים רגישים באופן אוטומטי לא צלחו, ולכן ניתנה ההנחיה שהובילה למצב הקיים. מלבד זאת, כנגד ההנחיה נטען זה מכבר, לרבות על ידי גורמים רשמיים, כי היא מנוגדת לדין. על כן המליץ היועץ המשפטי כי חיסוי הפרטים הרגישים ייעשה באופן ידני.

יצוין, כי בהמשך להתייחסות היועץ המשפטי של הב"ה, החליטה הב"ה להותיר את המצב על כנו לאחר שנועדה עם פורום נשיאי בתי המשפט, דהיינו, הטלת חיסיון גורף על סוגי תיקים שאין לחסותם מראש מכוח חוק. החלטתה אף עוגנה בנוהל<sup>86</sup>. עוד הוחלט כי במקרה הצורך תינתן החלטה קונקרטיה לגופו של תיק.

להלן לוח המציג דוגמאות לסוגי תיקים שהב"ה חוסה באופן גורף, חלף חיסוי חלקי, הנדרש בחוק:

86 חטיבת המזכירות בהב"ה, נוהל מספר 03/17 טיפול בחיסיון תיקים, מיום 02.10.19.



לוח 5 : סוגי תיקים בהם הוחל חיסיון גורף

סוג תיק	מספר תיקים בקירוב	חובת חיסיון מכוח חוק	שיעור התיקים החסויים במלואם
עבירות מין <sup>87</sup>	5,000	חיסוי של פרטי המתלונן או של נפגע העבירה.	8893%
תיק שבו מעורב אדם עם מוגבלות, קטין או חסר ישע <sup>89</sup>	50,000	בהליכי מעצר ודיונים בבית המשפט העליון בעניין הליכים הנוגעים לחוק הנוער יש לחסות את שמו של קטין ואת פרטי זיהויו <sup>90</sup> . ביתר הליכים נדרשת החלטה שיפוטית קונקרטית לאיסור פרסום או לסגירת דלתיים עבור אדם עם מוגבלות, קטין או חסר ישע, ובמסגרתה יש לקבוע את היקף החיסוי - מלא או חלקי <sup>91</sup> .	9299%
בית המשפט לענייני משפחה <sup>93</sup>	270,000	ברירת המחדל בתיקי בית המשפט לענייני משפחה היא כי יידונו בדלתיים סגורות. בתיקי קביעת גיל, שינוי שם וכל תובענות ירושה שמקורן אינו סכסוך במשפחה, אין איסור פרסום או חובת סגירת דלתיים.	9499.98%

- 87 הב"ה לא מאפיינת במערכת הממוחשבת שלה תיקי עבירות מין. לנוכח היעדר רישום מסודר של תיקים מסוג זה, ערך משרד מבקר המדינה חיפוש במאגר האישומים באמצעות מילות המפתח הבאות: "מין", "מינית", "אינוס", "מגונה", "מגונים" ו-"סדום".
- 88 רמת החיסיון ב-5,595 תיקי עבירות מין מתוך 5,998 תיקים הייתה "חסוי לציבור" (93% מתוך סך התיקים).
- 89 הב"ה לא מאפיינת במערכת הממוחשבת שלה גורמים שהם חסרי ישע או אנשים עם מוגבלות. לנוכח היעדר רישום מסודר תיקים מסוג זה, ערך משרד מבקר המדינה חיפוש במאגר הגורמים אחר המאפיינים הבאים: "קטין", "חוסה", "אדם שמונה לו אפוטרופוס" ו-"פסול דין". עוד נערך חיפוש במאגר אישומים אחר מילות המפתח הבאות: "חסר ישע", ובמאגר נתוני תיקים, בתיקים שבהם הערכאה השיפוטית היא ערכאת "נוער".
- 90 סעיפים 68 (ה) ו-70(ג) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, וסעיף 24(א)(1) לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.
- 91 **אדם עם מוגבלות** - אדם עם מוגבלות נפשית או שכלית שבעטייה מוגבלת יכולתו למסור עדות, בפרט אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית. כמפורט בחוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005 וסעיף 68(א)(4) בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; **חסר ישע** - מי שמחמת גילו או בשל מוגבלות פיזית, נפשית או שכלית אינו יכול לדאוג לצרכיו. כמפורט בסעיף 368 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 ובסעיף 68(א)(4) בחוק בתי המשפט; **קטין** - מי שטרם מלאו לו 18 שנה לפי סעיף 34כד לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וסעיף 68(א)(4) ו-68(ה) לחוק בתי המשפט
- 92 בבדיקת מבקר המדינה עלה כי רמת החיסיון ב-42,000 תיקי נוער הייתה "חסוי לציבור" (100% מתוך סך התיקים הללו); רמת החיסיון ב-239 תיקי חסרי ישע שאותרו הייתה "חסוי לציבור" (66% מתוך סך התיקים הללו); רמת החיסיון ב-7,545 תיקי קטינים או אנשים עם מוגבלות הייתה "חסוי לציבור" (100% מתוך סך התיקים הללו). סך הכול ב-49,764 תיקי קטינים, חסרי ישע ואנשים עם מוגבלות הייתה רמת החיסיון "חסוי לציבור" (99% מתוך סך התיקים הללו שאותרו).
- 93 סעיף 68 (ה) לחוק בתי המשפט.
- 94 מתוך 268,864 תיקי בית המשפט לענייני משפחה היו 99.98% מהתיקים חסויים לציבור. מתוך 672 תיקי קביעת גיל ו-760 תיקי שינוי שם, אחוז התיקים שהיו פתוחים לציבור מזערי (7% ופחות מ-1% בהתאמה).



במהלך הביקורת, במרץ 2020, החליטה הב"ה להסיר את החיסיון הגורף במדורג, ורק על חלק מהתיקים הפליליים שמעורבים בהם קטינים ואשר מנוהלים בבית המשפט לנוער.

עוד יצוין כי בנובמבר 2020 נמחקה עתירה נגד הב"ה, שהוגשה לנוכח אי-פרסומם של תיקי בית המשפט לענייני משפחה. בית המשפט העליון רשם לפניו את התחייבות הב"ה לקדם צעדים פנימיים שיציפו את הצורך ואת החשיבות של פרסום פסקי דין של בתי המשפט לענייני משפחה תוך הסרת פרטים מזהים. בית המשפט העליון אף סבר כי ישנה חשיבות לשינוי תפיסתי שיאפשר פרסום הפסיקה במתכונת שתמנע פגיעה בפרטיות ובאינטרסים אחרים של בעלי הדין<sup>95</sup>.

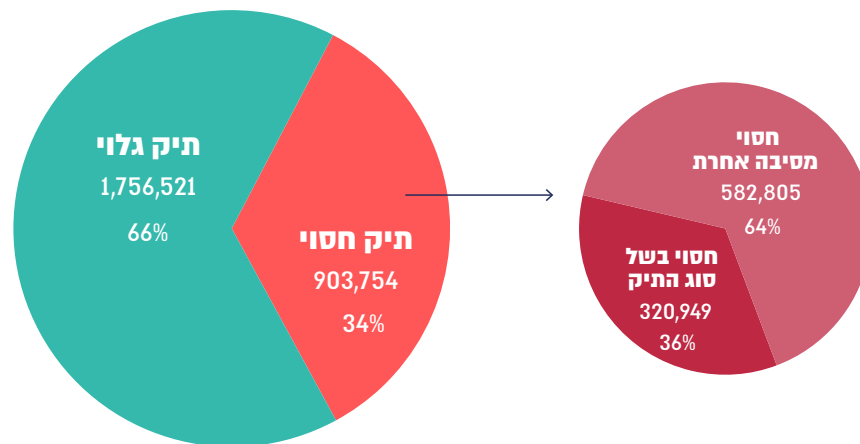
הביקורת העלתה כי מתוך 2.6 מיליון תיקים שנפתחו בין השנים 2017 - 2019, הב"ה לא פרסמה כ-900,000 מהתיקים (כשליש) באתר בשל החלה גורפת של מניעת הפרסום, לרבות על עצם קיומם. עוד עולה כי בתיקים שנפתחו ישנם כ-321,000 תיקים (12%) שהוטל עליהם חיסיון גורף כתוצאה מסיווג התיק, ולא בשל מניעה קונקרטיית.

להלן תרשים המתאר את היחס בין מספר התיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019 וגלויים לציבור ומספר התיקים החסויים, וכן מתאר את התיקים החסויים לפי סיבת החיסיון שהוחל עליהם.

95 בג"ץ 8001/19 צבי טריגר ואח' נ' מנהל בתי המשפט ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 30.11.20).



**תרשים 4: מספר תיקים חסויים וגלויים בפילוח לפי סיבת חיסוי התיק, בשנים 2017 - 2019**



מהתרשים ומן הנתונים עולה כי הגם שראוי לפרש בצמצום את מניעת הפרסום, בשליש מהתיקים החליטה הב"ה שלא לפרסמם באופן גורף, ולהפוך את החריג לברירת המחדל. יודגש כי מבדיקת מבקר המדינה עולה שהחלטה לא לפרסם כוללת סוגי תיקים שלא חלה עליהם חובת חיסוי גורפת ומלאה, כגון תיקי עבירות מין, תיקי קטינים, אנשים עם מוגבלות או תיקי בית המשפט לענייני משפחה. החלטה זו אינה עולה בקנה אחד עם הדין משני טעמים: האחד, משום שבתיקים שבהם הכלל הוא פרסום, המזכירות לא בודקת אם התקבלה החלטה קונקרטית לאיסור פרסום בתיק הספציפי, אלא נסמכת על החלטה הגורפת בהתאם לסוג ההליך. השני, בשל קיומה של חלופה שפגיעתה פחותה - פרסום ההליך תוך חיסוי הפרטים הנדרשים בדין.

עוד יוער כי הטלת החיסיון הגורף באתר נט המשפט אינה עולה בקנה אחד עם שיטת פרסום התיקים באתר בית המשפט העליון ובמאגרים המשפטיים המסחריים, כמפורט:

אתר בית המשפט העליון מציג את פרטיהם הכלליים של הליכים משפטיים שהוגשו והוטל עליהם חיסיון קונקרטי, גם במקרים שהוטל בהם איסור פרסום על תוכן הדיון ועל כל החלטה או פסק דין שניתן בתיק. כך למשל, בהחלטות המתקבלות בתיקי רשות ערעור על החלטות בית המשפט לענייני משפחה. הפרסום באתר בית המשפט העליון נעשה תוך השמטת הפרטים המזהים בהליך.

יתרה מכך, נמצא מספר רב של הליכים משפטיים שבהם אפשר אתר משפטי מסחרי לצפות בהליכים משפטיים שאינם מצויים באתר נט המשפט, בין היתר תוך השמטת פרטים מזהים בהליך.

הב"ה מסרה בתשובתה כי חיסוי פרטים מזהים מתיקי בית המשפט היא מלאכה מורכבת שנעשית באופן ידני בהיעדר פתרון מחשובי. היא הביעה חשש שפעולות החיסוי המתבצעות לא





יספיקו כדי למנוע זיהוי של אדם שפרטיו אסורים בפרסום. אף על פי כן, הב"ה הקימה צוות לטיפול בעניין חסיונות וציינה כי בכוונתה לעשות בעתיד שינויים בנושא.

לאור החובה לפרש את מניעת הפרסום בצמצום, על הב"ה לפעול לפרסום תיקי בית המשפט באתר האינטרנט תוך הסרת פרטים מזהים, ולמנוע אי-פרסום תיקים באופן גורף בסוגי תיקים שלא חל בהם איסור פרסום מכללא, ואין החלטה שיפוטית קונקרטיית.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי החלה עבודת מטה ראשונית בנושא מאגר פסיקה לאומי. ייתכן שהקמת המאגר תוכל לסייע במתן מענה לבעיות העולות בתחום פרסום פסקי דין.

## פרסום מסמכי התיק

אחת מהחלופות להטלת חיסיון גורף בתיק היא שינוי רמת חיסיון התיק והפיכתו לתיק גלוי, בכפוף להטלת חיסיון על מסמכים ספציפיים מתוך התיק - בין שהוגשו על ידי הצדדים ובין שנכתבו בידי בית המשפט. זאת, מתוך שאיפה כי ככלל יהיו תיקי בית המשפט ומסמכיו גלויים, בכפוף למגבלות הדין.

1. במרץ 2020 הנחתה הב"ה את עובדי המזכירות לפעול במתווה של חיסיון דיפרנציאלי, לאור הדרישה לשנות את סיווג התיקים החסויים בבתי המשפט למשפחה ולנוער.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות הב"ה לאימוץ מתווה של חיסיון מסמכים דיפרנציאלי חלף חיסיון גורף של התיק. על הב"ה לוודא כי מסמכים גלויים מתוך תיקים חסויים יפורסמו באתר, ולהחיל את המתווה בכל תיקי בית המשפט.

2. בבתי המשפט נהוג שהחלטות קצרות וטכניות ביחס למסמכים שהוגשו לתיק בית המשפט או בדיוני תזכורת מתקבלות על גבי "פתקית". הפתקית היא תיבת טקסט המזנת על גבי המסמך שהועבר או על פרוטוקול הדיון, ומפורטים בה מועד קבלת ההחלטה, שם השופט ותוכן ההחלטה השיפוטית. להלן תמונה להמחשה:



### תמונה 1: החלטה בפתקית

בית-המשפט לתביעות קטנות  
**פתיחת תקווה**

מספר תיק 19 66

**התובעת:**

כתובת למשלוח דואר: [Redacted]  
 רש [Redacted]

**הנתבעת:**

10/07/2019 פסק דין  
 בקשה 1 בתיק 19 66

לפניי בקשה למתן פסק דין בהיעדר הגנה בתביעה קטנה.

עיון במערכת השאליות של "נט המשפט" מעלה כי כתב התביעה והזמנה לדין הוצאו כדין לנתבע עם אישור מסירה. אף על פי כן, משחלפו 30 יום שנקצבו בתקנה 4(ב) לתקנות שיפוט בתביעות קטנות (סדרי דין), התשל"ז-1976 (להלן "התקנות") ולא הוגש כתב הגנה, עתר התובע למתן פסק דין בהיעדר הגנה.

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת, ליתן כנגד הנתבעת כתב תביעה נמסר לנתבעת באמצעות דואר ישראלי.

לפי נתוני מאגר החלטות בהב"ה, מתוך כ-3 מיליון החלטות השיפוטיות שנרשמו בשנים 2017 - 2019, כ-1.7 מיליון הן החלטות בפתקית (58%)<sup>96</sup>. כמו כן, נמצאו כ-80,000 החלטות בפתקית שסווגו כפסק דין.

משנת 2011 פנו גורמים שונים להב"ה, וביניהם נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, והתלוננו לפנייה כי החלטות בפתקית אינן ניתנות לצפייה באתר נט המשפט. בינואר 2020 השיבה הב"ה לגורמים אלו כי תערוך שינוי במערכת נט המשפט, כך שהחלטות בפתקית יפורסמו גם באתר.

עלה כי באוקטובר 2020, עשור לאחר שהב"ה החלה לקבל תלונות על כך שהחלטות בפתקית אינן מפורסמות באתר, החלה הב"ה לפרסמן. יחד עם זאת, היא מפרסמת רק החלטות בפתקית שהתקבלו החל ממועד זה.

הב"ה מסרה בתשובתה כי פרסום של החלטות בפתקית שניתנו לפני אוקטובר 2020 תדרוש השקעת תשומות אדירות אף שהתועלת בכך אינה ברורה.

לאור חשיבות עקרון פומביות הדיון ולנוכח היקף החלטות בפתקית שאותרו בשנים 2017 - 2019 - 58% מסך החלטות השיפוטיות - מומלץ כי הב"ה תכין תוכנית מדרגת פרסום החלטות בפתקית שניתנו לפני אוקטובר 2020.

3. בשנת 2019 ביצעה הב"ה סקר סיכונים למערכת נט המשפט. מן הסקר עלה כי תהליך סיווג המסמכים על ידי גורם אנושי עשוי להביא לסיווג שגוי ולחשוף אותם לגורמים שאינם מורשים<sup>97</sup>. כך, לדוגמה, עקב טעויות אנוש עלול להימצא באתר נט המשפט,

96 יודגש כי לפי מאגר מסמכים ישנן כ-11 מיליון החלטות שיפוטיות מסוגים שונים - פסק דין, גזר דין, החלטה או צו. אלא שבשל שיטת רישומה של החלטה בפתקית, הבדיקה יכולה להיעשות במאגר החלטות שיפוטיות בלבד.

97 סקר הסיכונים לא כלל ממצא כמותי של מסמכים אשר נמצא שסווגו באופן שגוי.



הפתוח לציבור הרחב, מידע שלא היה אמור להימצא שם מסיבות שונות (למשל, מידע רפואי או אישי).

בבדיקה של תיקים באופן אקראי באתר נט המשפט מצא משרד מבקר המדינה 44 מקרים שבהם פורסמו שמות בעלי דין בתיקים חסויים. עוד נמצאו מקרים שפורסמו שמות בעלי דין בתיקים חסויים, אך לא פורסמו בתיק החלטות שיפוטיות או כתב הסכמה של בעלי דין לפרסום פרטיהם. כמו כן, נמצאו מקרים שפורסמו פרטים אישיים או רפואיים בהחלטות שיפוטיות.

עוד נמצא כי אין בהב"ה נהלים המתווים בקרה שוטפת על סיווג רמת החיסיון של המסמכים בתיקים על ידי המזכירות. לנוכח ממצאי סקר הסיכונים ובדיקת מבקר המדינה, מומלץ כי הב"ה תגבש נוהל מסודר שיכלול בקרה על פעולה רגישה זו.

יתרה מכך, מסמכים חסויים עשויים להיות מוגשים על ידי מי מבעלי הדין או הגורמים המעורבים בתיק הגלוי לציבור. עם הגשת המסמכים המערכת מאפשרת למזכירות לבחור מרשימה סגורה את סוג המסמך שנקלט. מטבע הדברים, ישנם סוגי מסמכים שברירת המחדל הנדרשת עבורם תהא לחסותם, בשל אפשרות לפגיעה בפרטיות, למשל תסקיר שנתן שירות המבחן, חוות דעת רפואית (נפשית, שכלית או פיזית), חוות דעת של ממונה על עבודות שירות, תוצאות ועדת אבחון לפי חוק הסעד, ועוד. אלו מסמכים רגישים מעצם טבעם. יצוין כי הב"ה מזהירה מפני הגשת מסמכים באתר במעמד צד אחד<sup>98</sup> ומפנה להגשה באופן פיזי במזכירות.

אין במערכת ברירת מחדל המאפשרת חיסוי של סוגי מסמכים רגישים מעצם טבעם עם הגשתם - מפני הציבור ומפני בעלי הדין האחרים, זאת עד קבלת החלטה שיפוטית בשאלת הותרת חסיונם על כנו. לאחר הגשת המסמך, קביעת רמת החיסיון של מסמך נעשית באופן ידני במזכירות. משכך, מסמכים רגישים עלולים להיות גלויים לבעלי הדין עם הגשתם באמצעות האתר או בממשק.

הב"ה ציינה במהלך הביקורת כי לעיתים ישנן טעויות אנוש בעת סיווג מסמכים, והנושא מצוי בבחינה. עוד ציינה כי היא בוחנת אפשרות לפתח מנגנון מבוסס בינה מלאכותית, שעל בסיס סריקת תוכן המסמך יאתר אנומליות מסוימות ביחס לרמת החיסיון של מסמכים המסווגים כפתוחים לציבור.

הב"ה מסרה בתשובתה כי בשנת 2021 הוקם צוות מקצועי לטיפול בחסיונות. ממצאי הביניים של הצוות, מיוני 2021, העלו כי יש למפות נקודות תורפה בתהליכי העבודה כדי למנוע דלף מידע, בין היתר בעת טיפול וסיווג במסמכים (פרוטוקולים, החלטות שיפוטיות, בקשות ומסמכים המוגשים לתיק בית המשפט ועוד). עוד המליץ הצוות לקדם שו"שים<sup>99</sup> בנט המשפט, לעדכן נהלים, לבצע הדרכות לשופטים ולעובדי

98 **בקשה במעמד צד אחד** - המסמך מוגש בצירוף בקשת המגיש לחסות את המסמך באופן מיידי כדי שבעלי הדין האחרים בתיק לא יוכלו לראותו.

99 **שו"שים** - שינויים ושיפורים.



המזכירות והגביר בקרות בנושא. הב"ה אף עדכנה כי היא מעוניינת לקדם את מנגנון הבינה המלאכותית בכפוף לאילוצי תקציב, אך היא לא קבעה לוחות זמנים ליישום הפתרון המיועד.

כדי למנוע חשיפה של תכנים אישיים או מסווגים לציבור הרחב, מומלץ כי הב"ה תמשיך לקדם את הטיפול בעניין סיווג שגוי של מסמכים בדרכים האלה: עדכון נהלים לבקרה על סיווג מסמכים; פיתוח ויישום של כלים לבקרה ולהתראה אוטומטית על סוגי מסמכים שנדרשת בחינה מדוקדקת של רמת החיסיון שיש לקבוע להם, וזאת בד בבד עם קידום פתרון הבינה המלאכותית; הדרכת בעלי תפקידים הנוגעים בדבר; קיום הליכי בקרה על עבודת המזכירות בתחום.

## הזדהות וחתימה אלקטרונית לצורך שימוש באתר האינטרנט

חתימה אלקטרונית מאושרת על פי חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001 (להלן - חוק חתימה אלקטרונית)<sup>100</sup>, מייתרת את הצורך בחתימה פיזית על מסמכים, ומאפשרת הגשתם בצורה מקוונת. תקנות שחוקקו מכוח החוק קובעות כי לשם הפעלתה נדרשת מעורבותו של "גורם מאשר"<sup>101</sup>.

הכניסה למערכת נט המשפט מתאפשרת הן למשתמשים מזדמנים והן למשתמשים רשומים. משתמש רשום יכול להזדהות במערכת ולבצע פעולות באמצעות כרטיס חכם. שתי חברות פרטיות המוכרות כ"גורם מאשר" מנפיקות כרטיסים חכמים לצורך ביצוע חתימה אלקטרונית מאושרת<sup>102</sup>. העלות השנתית להנפקת כרטיס חכם המכיל חתימה אלקטרונית מאושרת עומדת על 250 ש"ח לשנה עד 500 ש"ח למשך שש שנים<sup>103</sup>. אפשרות נוספת, הקיימת החל מיוני 2018, היא הזדהות באמצעות מערכת ההזדהות הממשלתית. כניסה באמצעות מערכת זו מאפשרת צפייה בפרטי הליכים משפטיים שבהם רשאי המשתמש לצפות, אך ככלל, אינה מאפשרת יכולת חתימה אלקטרונית על מסמכים, כפי שיפורט להלן.

בשנת 2009 חוקקה הכנסת חוק המאשר הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגרי מידע ממשלתיים<sup>104</sup>. לפי חוק זה מונפקות החל משנת 2013 תעודות זהות חכמות. בהמשך לכך, על ממשל זמין<sup>105</sup> הוטל להקים גורם מאשר ממשלתי (להלן - גמ"מ), שינפיק עבור רשות האוכלוסין את התעודה האלקטרונית לחתימה המשולבת בתעודת הזהות החכמה. הגמ"מ צפוי

100 תקנות חתימה אלקטרונית (חתימה אלקטרונית מאובטחת, מערכות חומרה ותוכנה ובדיקת בקשות), התשס"ב-2001; תקנות חתימה אלקטרונית (רישום גורם מאשר וניהולו), התשס"ב-2001.

101 במשרד המשפטים מונה רשם גורמים מאשרים, המוסמך לרשום גורמים מאשרים ולפקח על פעילותם.

102 כרטיסים אלו משמשים סוגי אוכלוסיות שונות, בהן: עורכי דין, בעלי עסקים הנדרשים לדיווחים שונים, מנהלי חשבונות, עוסקים מורשים והציבור הרחב.

103 ככל שתוקף הכרטיס ארוך יותר, עלות השימוש השנתית זולה יותר.

104 חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009.

105 במסגרת ועדת היגוי בין-משרדית בראשות סגן בכיר לחשכ"ל.



לתת פתרון ממשלתי מלא וללא תשלום לאזרח לצורך ביצוע חתימה אלקטרונית מאובטחת ומאושרת מול גופי הממשלה.

בדוחות מבקר המדינה משנת 2015<sup>106</sup> ומשנת 2020<sup>107</sup> נמצא כי לא הושלמו תהליכי הסמכת הגמ"מ. היות שעד שנת 2020 לא הושלמו הפעולות להפעלת הגמ"מ, החליטה הממשלה ביולי 2020<sup>108</sup>, כי יש לאפשר ביצוע חתימה אלקטרונית מאושרת על גבי תעודת הזהות החכמה עד סוף חודש ספטמבר 2020.

במאי 2021 מסרה רשות התקשוב למשרד מבקר המדינה כי הגמ"מ טרם הופעל, וכי הוא צפוי לעלות לאוויר בתחילת יוני 2021, בכפוף להשלמת הבדיקות ברשות האוכלוסין ולאישור רשם הגורמים המאשרים במשרד המשפטים.

במאי 2021 מסרה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה כי טרם השלימה את ההיערכות להפעלת הגמ"מ. הרשות הוסיפה כי הפיתוחים שנדרשו בוצעו, רשם הגורמים המאשרים במשרד המשפטים דרש לבצע מבדק אבטחת מידע, ובשלב זה הרשות מתקנת את הליקויים שהועלו במבדק האמור.

יצוין כי בינואר 2021, במהלך הביקורת, השיקה הב"ה אפשרות חדשה להגשת מסמכים מרחוק על ידי בעלי דין שאינם מיוצגים בידי עורכי דין, באמצעות מערכת ההזדהות הממשלתית וללא צורך בחתימה אלקטרונית מאושרת. בתקופה ינואר עד יוני 2021 הוגשו בדרך זו כ-22,000 מסמכים. המערכת מאפשרת הגשת קובץ PDF אחד (שבו עשויים להיות מאוחדים כמה מסמכים שונים), אך אינה מאפשרת הגשת כתב תביעה או כל מסמך אחר הפותח הליך. עוד יצוין כי לצורך הגשת מסמכים מרחוק בתביעות קטנות אין צורך בחתימה אלקטרונית מאושרת.

בביקורת עלה כי הגם שהאפשרות החדשה להגשת מסמכים מרחוק עשויה לשפר את השירות לציבור בעלי הדין שאינם מיוצגים בהליך המשפטי, היא אינה נותנת להם מענה מלא, בהיעדר אפשרות להגשת כתב תביעה או מסמך אחר הפותח הליך. עקב כך בעלי הדין שאינם מיוצגים אינם פטורים מהנפקת כרטיס חכם לצורך הגשה אלקטרונית או מביצוע הגשה ידנית.

במועד סיום הביקורת, טרם הופעל הגמ"מ (הגורם המאשר הממשלתי). כתוצאה מכך, השימוש המלא במערכת נט המשפט, אשר עשוי להינתן בחינם על בסיס תעודת הזהות החכמה, כרוך בפועל בתשלום לגורמים המסחריים המנפיקים את התעודות האלקטרוניות לחתימה. עובדה זו מאלצת בעלי דין לא מיוצגים ואחרים שאין בידם כרטיס חכם להגיש מסמכים ידנית, או לשלם עבור הנפקת כרטיס חכם לצורך הגשה אלקטרונית.

106 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2015), "תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן", עמ' 50.  
 107 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים", עמ' 302.  
 108 החלטת הממשלה 260 מיום 26.7.20: "תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה".



יצוין כי בשנים 2017 - 2019 הוגשו למזכירות כ-27 מיליון בקשות ומסמכים, 64% מהם הוגשו באופן ידני במזכירות. יצוין כי בדגימת המסמכים שביצע משרד מבקר המדינה עלה ששיעור המסמכים המוגשים על ידי הציבור הרחב<sup>109</sup> בדרך זו עומד על 51%.

רשות התקשוב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2021 כי היא ערוכה זה זמן להשלים את הפעלת הגמ"מ.

רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2021 כי היא ורשות התקשוב ערוכות למהלך מבחינת תשתיות ואפיון האפליקציה, אך כדי להתקדם בתהליך יש לקבל את אישור רשם הגורמים המאשרים ברשות להגנת הפרטיות. לדרישת הרשם בוצע סקר סיכונים, נבדקו ממצאיו, והוכנה תוכנית עבודה לגידור הפערים. לצד הטיפול בממצאי סקר האבטחה, פנתה רשות האוכלוסין לרשם לקבל את אישורו להמשיך בתהליך.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה באוגוסט 2021 למשרד מבקר המדינה כי פרויקט הגמ"מ מטופל ברשות להגנת הפרטיות בתערוף גבוה, וביולי 2021 היא העבירה לרשות האוכלוסין ולממשל זמין את רשימת הליקויים הטעונים תיקון באופן מיידי וציינה כי בכפוף להשלמתם, יהיה אפשר לקבוע מועד לטקס חילול המפתחות.

על רשות התקשוב ועל רשות האוכלוסין והרשות להגנת הפרטיות, להשלים את הפעולות הנדרשות להפעלת הגמ"מ, כדי לאפשר ביצוע חתימה אלקטרונית מאושרת בחינם, 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).

## אפשרות חיפוש המידע באתר

באתר נט המשפט במרשתת אגור מידע רב, שעשוי היה לשמש את הציבור בחיפושיו אחר מידע משפטי, בהתאם לעקרון פומביות הדיון.

בדוח מיפוי הפערים שהוזכר לעיל נמצא כי יש צורך להתאים את הפונקציות באתר האינטרנט של מערכת נט המשפט כך שיכללו אפשרויות לחיפוש מתקדם, כפי שנעשה באתר בית המשפט העליון.

בשנים 2019 - 2020 דנה ועדת ההיגוי העליונה, המשותפת למשרד המשפטים ולהב"ה, בחלופה נוספת להנגשת פסיקה לציבור, באמצעות "מאגר פסיקה לאומי", שמטרתו להנגיש לאזרח בדרך פשוטה פסיקה מכל סוגי הערכאות, ללא תשלום. זאת, לנוכח החשיבות הגלומה בפומביותו של מידע מסוג זה<sup>110</sup>. הדיונים בנושא זה טרם תורגמו להחלטה ולגיבושה של תוכנית עבודה.

109 בין שהמגישים הם מייצגים ובין שהם בעלי דין שאינם מייצגים.

110 בג"ץ 856/17 דמיטרי פוסטרלוב נ' כנסת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב 13.2.18).



במצב הקיים, שבו כלל המידע נמצא בנט המשפט אך לא מקוטלג ולא מוגש כך שיתאפשר חיפוש חכם ומתקדם, נאלצת גם הב"ה עצמה לשלם לגורמים מסחריים עבור גישה למידע שמיובא ממערכותיה שלה עצמה. כך לדוגמה, בשנים 2016 - 2019 שילמה הב"ה לספק א' כ-1.1 מיליון ש"ח בממוצע לשנה, ולספק ב' כ-200,000 ש"ח בממוצע לשנה עבור שירותי "רכישת רישיונות גישה ומתן שירותי אחזור מידע במאגרי מידע משפטיים למשתמשי מערכת בתי המשפט".

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי הגורמים המסחריים מציעים שירותים נוספים וכי שירותיהם לא נועדו להחליף את המאגר הקיים. הב"ה הוסיפה כי בימים אלה מסתיים פיתוחו של מאגר חיפוש חדש בנט המשפט שימש את השופטים.

באתר נט המשפט אפשר למצוא מידע על תיקים הפתוחים לציבור בהזנת מספר התיק - נתון שלא מפורסם לציבור כשלעצמו, או באמצעות חיפוש לפי פרמטרים שונים, לרבות בית משפט, הליך, סוג תיק, סוג עניין, שם שופט, סוג החלטה וטווח תאריכים.

בביקורת עלה כי האתר לא מאפשר אחזור מידע לפי שמות הצדדים. במצב זה נאלץ הציבור הרחב לשלם עבור גישה לאתרים המופעלים על ידי גורמים מסחריים, כאלה המציעים את המידע בצורה מקוטלגת ומונגשת יותר.

גם מממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה בקרב משתמשי המערכת החיצוניים להב"ה עולה כי עבור המשתמשים, אפשרויות חיפוש מידע נוספות הן נצרכות ביותר: 79% מהמשיבים ציינו את האפשרות "ניהול חיפוש חכם של מידע המצוי בתיק", ו-57% ציינו את האפשרות "ניהול חיפוש חכם של מידע בתיקים קשורים לתיק", ו-55% ציינו את האפשרות "ניהול חיפוש חכם של מידע בתיקים פתוחים לציבור".

הב"ה מסרה בתשובתה כי בשל הצורך לשמור על פרטיותם של גורמים המעורבים בתיקים המתנהלים בבית המשפט, מדיניותה היא שלא לאפשר חיפוש על פי פרטי צדדים ופרמטרים אחרים המוגדרים על ידה כרגילים. הב"ה הוסיפה כי תשקול לפרסם מידע נוסף הקיים היום במערכת ואין מניעה מיוחדת להנגישו. כמו כן הודיעה הב"ה כי במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2021 היא תחל בפרויקט לשיפור אפשרויות החיפוש בנט המשפט.

עמדת הב"ה שלפיה אין לאפשר חיפוש במערכת לפי פרטי הצדדים בשל הגנה על פרטיותם אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שהב"ה מעבירה את מידע זה לאתרים מסחריים, והם מציעים את אפשרויות חיפוש אלו. לכן מומלץ כי המידע באתר נט המשפט יוגש במלואו, תוך מתן אפשרויות חיפוש מלאות וביצוע אחזור וניתוח מידע מתקדם, אשר יבטיחו לציבור הרחב גישה מלאה למידע המשפטי שאינו מסווג, כך שכל אזרח יוכל ליהנות מהמידע המצוי באתר, ללא תלות ברכישת מנוי בתשלום מגורמים מסחריים.



## יישומונים למשתמשי המערכת

הב"ה מציעה למשתמשים שני יישומונים המנגישים חלק מהמידע במערכת נט המשפט באמצעות טלפונים חכמים: (א) יישומון "נט המשפט", אשר הושק בשנת 2016 ומיועד לעורכי דין; (ב) יישומון "תיק טק", אשר הושק בשנת 2019 ומיועד לבעלי דין שאינם מיוצגים בידי עורך דין.

שני היישומונים מאפשרים למשתמש לצפות במידע מסוגים שונים - ובכלל זה פרטי התיקים המנוהלים על ידי המשתמש והחלטות שניתנו - וביצוע תשלומי שוברים.

עקב הדרישה לחתימה אלקטרונית בהגשת מסמכים, לא ניתן לבצע הגשה אלקטרונית של מסמכים באמצעות היישומונים ואף לא של מסמכים שהב"ה מאפשרת להגישם ללא צורך בחתימה אלקטרונית ע"י בעלי דין שאינם מיוצגים<sup>111</sup>.

בסקר שביעות הרצון החיצוני שביצע משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת עלה כי כ-53% מהמשיבים הביעו שביעות רצון מהשימוש ביישומונים לעומת כ-33% שהביעו חוסר שביעות רצון. שביעות הרצון של עורכי הדין הייתה גבוהה מזו של המשתמשים שאינם עורכי דין.

בסקר עלה צורך לאפשר הגשת מסמכים דרך הטלפון הנייד; לאפשר החלפת סיסמה דרך היישומון; ולשפר את יישומון "תיק טק", המיועד לציבור הרחב, כדי שיכיל את כל האפשרויות שמכיל יישומון "נט המשפט", המיועד לעורכי דין.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי היא מעוניינת להרחיב את מגוון השירותים שאפשר לבצע באמצעות היישומון, בכפוף לדין. לעניין הגשת מסמכים, הוסיפה הב"ה כי החוק קובע שמסמכים המוגשים בפורמט דיגיטלי לבית המשפט יהיו חתומים בחתימה אלקטרונית מאושרת.

משרד מבקר המדינה ממליץ להב"ה להנגיש את כלל המידע האפשרי ולאפשר מגוון פעולות רחב ככל הניתן באמצעות היישומונים לטלפון הנייד, המשמש כלי נגיש לאזרח, תוך שיפור מתמיד של היישומונים והתייחסות לדרישות המשתמשים. עוד מוצע כי היישומונים יאפשרו לכל הפחות הגשה של מסמכים שהב"ה מאפשרת להגיש באמצעות מחשב ללא חתימה אלקטרונית מאושרת.

111 כפי שהורחב לעיל בפרק "הזדהות וחתימה אלקטרונית לצורך שימוש באתר האינטרנט".





## ניהול מקוון של ההליך המשפטי

ניהול מקוון של הליכים משפטיים משמעו כי פעולות בתיק בית המשפט נעשות באמצעי ממוחשב, ללא הגשה פיזית או שימוש באמצעים טכנולוגיים מיושנים. ניהול מקוון יכול להתבצע בשני ערוצים - הראשון, ממשק ממוחשב ישיר בין מערכת ממוחשבת אחת למערכת נט המשפט (להלן - ממשק ממוחשב). השני - שימוש באתר נט המשפט, שמשקף לאדם נתונים מתוך מערכת נט המשפט ומאפשר לאדם להזין נתונים לתוכה. ניהול מקוון של ההליך המשפטי מרחיב את מסד הנתונים של המערכת ותומך בניהול תהליכי עבודה אוטומטיים<sup>112</sup>.

בשנים 2017 - 2019 היו מעורבים בתיקי בית המשפט כ-2.6 מיליון בעלי דין וכ-900,000 גורמים נוספים, כגון באי כוח ועדים - סך הכול 3.5 מיליון בני אדם. במהלך התקופה נרשמו בתיקי בית המשפט כ-6.7 מיליון בעלי דין וכ-4.2 מיליון גורמים נוספים<sup>113</sup>.

1. **בעל דין פרטי:** אדם פרטי יכול לנהל חלק מהתהליכים בתיק בית המשפט באופן מקוון באמצעות אתר נט המשפט. ניהול הליכים מקוון מגביר את הנגישות של הפרט להליך - הוא מהיר יותר, חסכוני, יעיל, מפחית עומס על המזכירות ותורם לתחושת הוודאות של הפרט בהליך מורכב זה. יצוין כי מרבית בעלי הדין הפרטיים מיוצגים על ידי עו"ד. מבין כ-2.6 מיליון תיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019, רק בכ-18,000 תיקים הצדדים לתיק אינם אדם פרטי.

2. **גופי ממשל:** הב"ה עובדת מול גופי ממשל רבים המעורבים בהליכים משפטיים<sup>114</sup>. בשנים 2017 - 2019 המדינה היא בעלת הדין לכל הפחות במחצית מהתיקים<sup>115</sup>. כמו כן, גופי ממשל עשויים להיות מעורבים בהליכים משפטיים כמייצגים או כגורמים המסייעים לקידום ההליך המשפטי.

גופי הממשל מנהלים היקף רב של תיקים באמצעות מערכות ממוחשבות ייעודיות. הב"ה מחשיבה אותם כלקוחות אסטרטגיים. היקף המעורבות של גופי הממשל בהליכים משפטיים מלמד על נחיצות העברת מידע רציף, בתדירות גבוהה, ועל פוטנציאל הנזק בשל שימוש בשיטת ממשק שאינה מתאימה לצדדים. הממשק של גופי ממשל נחלק בבסיסו לשתי שיטות:

א. **ממשק ממוחשב:** ניהול ההליך כולו באמצעות העברת מידע במישרין בין מערכת המידע הממוחשבת של גוף הממשל לבין נט המשפט. על פי רוב, זו כוללת העברת

112 **מדריך האו"ם**, עמ' 4, 22 - 23.

113 במקרה שאדם היה מעורב בכמה תיקי בית משפט, הוא נמנה בכל תיק בנפרד.

114 פרקליטות המדינה, הסגוריה הציבורית והאפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים; מינהל התביעות וחטיבת החקירות שבמשרת ישראל; קציני הרישום והניהול של מתקני המעצר והמאסר, מרכז הזימונים, ויחידות אכיפה ייעודיות בשירות בתי הסוהר; יחידת הסיוע שבבתי המשפט, שירות המבחן לנוער ולמבוגרים וחסות הנוער שבמשרד ההרווחה; מינהל ביקורת הגבולות שברשות האוכלוסין וההגירה; המוסד לביטוח לאומי, רשות האכיפה והגבייה, ורשות המיסים. יודגש כי ישנם גופי ממשל נוספים וכן גופים הממלאים תפקידים ציבוריים, לרבות רשויות מקומיות. עם זאת, הבחינה מתמקדת בגופים בעלי מעורבות קבועה ומשמעותית בהליכים משפטיים.

115 בשל שיטת רישום הגורמים על ידי הב"ה ייתכנו תיקים נוספים שבהם גופי ממשל הם בעלי דין, אולם לא נרשמו בתיק באופן המאפשר את איתורם. למשל, רישום נציג המדינה בלבד כגורם בתיק ללא רישום המדינה וכדומה. מתוך 2.6 מיליון תיקים, בכ-1.34 מיליון רשומה המדינה כבעלת דין.



קובץ דיגיטלי שמצורף אליו קובץ XML המכיל מטא-נתונים (להלן - נתונים)<sup>116</sup>.

ב. **ממשק שאינו ממוחשב (משולב או ידני):** העברת המידע בין מערכת המידע הממוחשבת של גוף הממשל ובין נט המשפט אינה נעשית במישרין. נעשה שימוש באמצעים ידניים ובאמצעים טכנולוגיים מיושנים (מסמכים פיזיים, שליחת פקס, קיום שיחה טלפונית), או שנעשה שימוש באמצעים מקוונים שאינם מחוברים למערכת הממוחשבת של הגוף ואינם כוללים שליחת נתונים (למשל, שליחת דוא"ל, שליחת פקס באמצעות שרת דוא"ל<sup>117</sup> או שימוש באתר נט המשפט<sup>118</sup>).

שיטת הממשק משפיעה על יעילות העבודה בשל שוני בזמינות המידע, משך הזמן הנדרש להעברתו ולהזנתו במערכות, מרחב טעויות האנוש ועוד. כמו כן, קבלת המידע במישרין מהב"ה היא לעיתים רק השלב הראשון בשרשרת העברת מידע בין גופי הממשל. לכן, יש חשיבות להעברת מידע מהירה, אמינה ויציבה, מתוך הבנה כי על העברת המידע נסמכים גופים רבים<sup>119</sup>.

## מיפוי ממשקי העבודה של גופי הממשל עם הב"ה

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות שאלון 19 יחידות ב-8 גופי ממשל ו-72 ממשקי עבודה שהם מקיימים עם הב"ה. ממצאי השאלון רוכזו ל-57 ממשקים המתמקדים בארבע הפעולות העיקריות המבוצעות על ידי גופי הממשל והב"ה - פתיחת תיקים; הגשת בקשות; דיוור מסמכים; זימונים ודיונים. גופי הממשל<sup>120</sup>, שממשקי עבודתם נבחנו, מונים כ-7,000 עובדים שעוסקים בממשקים אלו.

להלן תרשים זרימה המתאר את הפעולות העיקריות לגביהן נדרשים ממשקי עבודה בין גופי הממשל והב"ה ומצביע על תוואי מסירת המידע - הגורם המוסר הוא מקור המידע והגורם המקבל נדרש להזין את המידע במערכות הממוחשבות שלו ולהגיב למידע שנמסר.

116 - XML - שפה תקנית פתוחה שנועדה לתיאור ולארגון של נתונים, מילון למונחי טכנולוגיית המידע (תשע"ה, 2015), פרק 15, ת"י 1080; **מטא-נתונים - מטאדאטה** - מדובר במידע המסודר כאוסף של נתונים על אובייקט. נתונים אלו מתארים את האובייקט או מסייעים בהבנתו.

117 FaxToMail

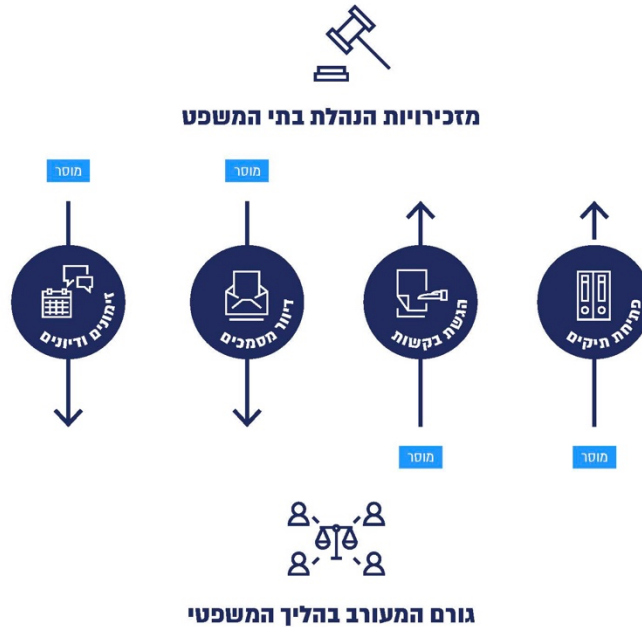
118 יוער כי שימוש באתר נט המשפט באופן זה נועד להשלים מידע על תיקים שלא נשלחים במסגרת הממשק הממוחשב או כחלק אינהרנטי בממשק שאינו ממוחשב. על פי רוב גוף הממשל מעתיק נתונים מהאתר למערכת הממוחשבת שלו או מוריד קובצי מסמכים מהאתר כדי להעלותם למערכת הממוחשבת שלו.

119 כך למשל, משטרת ישראל המתינה לפיתוח ממשק של צווי עיכוב יציאה מהארץ בין הב"ה למינהל ביקורת הגבולות כדי לקבל את המידע בעקיפין מרשות האוכלוסין ולאכוף את הצווים במישור הפלילי, ומתוך הבנה כי הנתונים הקיימים אצלה חלקיים בלבד.

120 יצוין כי מספר גופי ממשל נוספים מעורבים בהליכים משפטיים, אך במועד הביקורת הם אינם מחוברים כלל למערכות מידע ממוחשבות מול הב"ה. בהם: הרשות לשיקום האסיר, הלשכות המשפטיות במשרד הבריאות, לשכות הפסיכיאטר המחוזי ובתי החולים שתחת משרד הבריאות.



## תרשים 5: זרימת המידע בין גופי ממשל לבין מזכירות הב"ה



מקרא

↑ כיוון זרימת המידע

יובהר, כי כל גוף ממשל מקיים מול הב"ה ממשקי עבודה בהתאם לפעולות העיקריות הנדרשות לו בהליך המשפטי. להלן פירוט ממצאי הבדיקה:

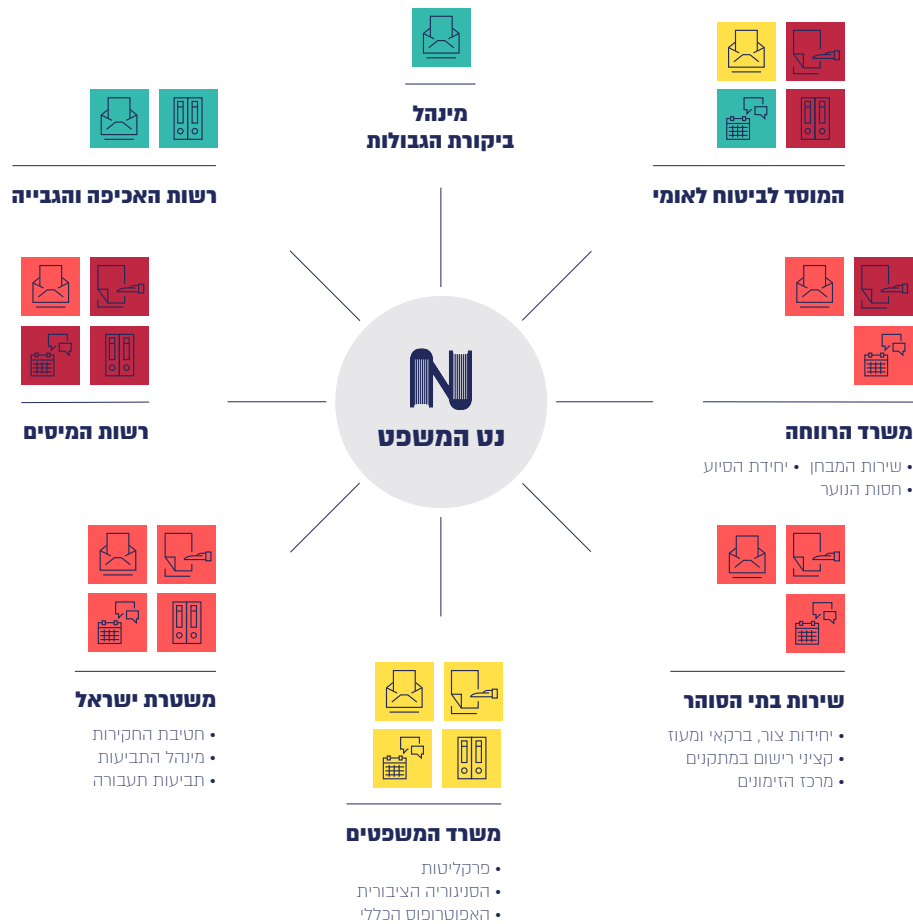
- מתוך 19 יחידות בגופי הממשל שנבחנו - הוצאה לפועל והמרכז לגביית קנסות וכן מינהל ביקורת הגבולות מקיימים ממשקי עבודה ממוחשבים מול הב"ה בכל הפעולות הנדרשות להם לביצוע עבודתם; הסנגוריה הציבורית והאפוטרופוס הכללי וכן המוסד לביטוח לאומי מקיימים חלק מהפעולות בממשקים ממוחשבים. יתרת הגופים, לרבות פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ושב"ס, מנהלים את הפעולות העיקריות באופן שאינו ממוחשב (ראו נספח 2- מצב הממשקים בין גופי הממשל לבין הב"ה).

ממצאי השאלון שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי מתוך 19 יחידות בגופי ממשל, 14 יחידות לא מנהלות את עבודתן מול הב"ה בממשקים ממוחשבים. יוצא אפוא כי מתוך 8 גופי ממשל, רק שני גופים מנהלים את עבודתם במלואה באמצעות ממשקים ממוחשבים, ואילו היתר מנהלים את עבודתם באמצעות ממשקים באופן חלקי בלבד או באופן שאינו ממוחשב כלל.

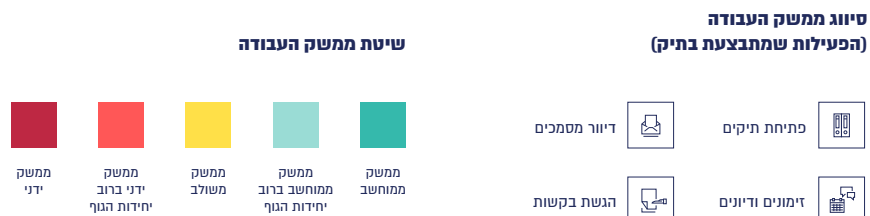
להלן תרשים המתכלל את ממשקי העבודה בין הב"ה ומערכת נט המשפט לבין גופי ממשל עיקריים המעורבים בהליכים משפטיים, וכן את שיטת הממשק ביניהם (ממוחשב, משולב או ידני), כפי שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 2020:



## תרשים 6: תכלול שיטת הממשק (ממוחשב, משולב או ידני) בממשקי עבודה בין הב"ה ובין גופי ממשל נבחרים בשנת 2020



מקרא





במענה לדוח ולאחר סיום הביקורת הצביעו שני גופי ממשל על שינויים שנעשו בממשקי העבודה למול הב"ה במהלך שנת 2021 וציינו כי צפויים שינויים נוספים במהלך שנת 2022. כמה מהשינויים הובילו לשיפור בממשקי העבודה<sup>121</sup>.

2. משרד מבקר המדינה בחן את מידת שביעות הרצון של גופי הממשל מהממשקים הקיימים עם הב"ה לגבי ניצול יעיל של המערכות הממוחשבות וכוח האדם שלהם לטובת הממשק. עלה כי מידת שביעות הרצון של הגופים מממשקי העבודה מול הב"ה בממוצע היא מועטה הן ביחס לשימוש יעיל בכוח העבודה והן ביחס לשימוש במערכות הממוחשבות. יודגש כי כיוון ש-19 יחידות השיבו לשאלון, אין לייחס להלך הרוח האמור מובהקות סטטיסטית.

להלן, בתרשימים, פילוח ממוצע מידת שביעות הרצון של הגופים מיעילות השימוש בכוח האדם שלהם ומיעילות השימוש במערכות הממוחשבות שלהם בממשקים הקיימים מול מערכת נט המשפט והב"ה. הציונים נחלקו בסולם מ-1: במידה מועטה מאוד; ועד ל-5: במידה רבה מאוד.

### תרשים 7: ממוצע שביעות הרצון מיעילות השימוש בכוח העבודה במשרדי הממשלה



### תרשים 8: ממוצע שביעות הרצון מיעילות השימוש במערכות הממוחשבות במשרדי הממשלה



3. בבדיקה עלה כי קיים פער בין התייחסות הב"ה לממשקי העבודה בינה לבין גופי הממשל, לבין תפיסת גופי הממשל את הממשקים האמורים ואת אפשרות השימוש בהם כממשק ממוחשב.

121 כר, למשל, הגברת תדירות ממשק הימונים לקציני הרישום במתקני שב"ס, מתן הרשאות לחלק מיחידות שב"ס לצפייה באתר והגדרתן כגורם מסייע בתיקים. משרד המשפטים השיבו כי הם עומלים על פיתוח ממשקי דיוור מסמכים, הגשת בקשות והעברת נתונים על פתיחת תיקי בית המשפט על מנת לפתוח תיק תביעה מקביל בפרקליטות האזרחית.



מממצאי השאלון שביצע משרד מבקר המדינה עולה, כי מתוך 57 ממשקים שמנהלים גופי הממשל עם הב"ה, רק ב-7 ממשקים שיטת הממשק ממוחשבת במלואה. לעומת זאת, עמדת הב"ה היא כי ישנם 14 ממשקים כאלה<sup>122</sup>. דהיינו, פעולות שלעמדת הב"ה יכולות להתבצע באמצעות ממשק ממוחשב, מבוצעות בפועל על ידי גופי הממשל באופן ידני.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא פיתחה שלושה ממשקים גנריים - פתיחת תיקים, דיוור מסמכים ומועדי דיונים - והציגה אותם לפני כל גופי הממשל. גופי ממשל רשאים להתחבר לממשקים אלו ולקבל את הנתונים הקבועים המועברים במסגרתם. חלקם אף עשו זאת, ובהצלחה. כאשר גופי ממשל מבקשים ממשק ייחודי, תהליך הקמת הממשק אורך זמן ודורש התחשבות בשיקולים רבים, לרבות בדיקת היתכנות אם אפשר להקים את הממשק ובנוגע ליעילותו. התהליך מחייב גם מוכנות והיערכות במערכות הממוחשבות של גופי הממשל. הב"ה מפתחת את האפיונים בהתאם לתיעדוף שלה. הב"ה ציינה כי נרתמה לפיתוח ממשקים לצורך יישום חוק חדלות פירעון.

מוצע כי הב"ה תבחן מדוע הממשקים הממוחשבים המוצעים על ידה אינם משנים את דפוסי העבודה הידניים של גופי הממשל מולה. בהתאם, עליה לפעול לכך שכלל ממשקי העבודה שגופי הממשל מנהלים עימה יתבצעו באמצעות ממשק ממוחשב וכי היא תגבש תוכנית מקיפה למול כל הגופים שמטרתה מעבר מלא לממשקים ממוחשבים.

## ביצוע פעולות בתיק בית המשפט

ניהול הליכים בתיק בית המשפט דורש מבעלי הדין וממזכירות בית המשפט לבצע כמה פעולות עיקריות: פתיחת תיקים; קביעת דיונים והעברת זימונים עבורם; הגשת בקשות ומסמכים לתיק בית המשפט וקבלתם; ודיוור מסמכים - העברת החלטות שיפוטיות, צווים ופרוטוקולים, וכן תוצאות משפט, קרי, פסקי דין, הכרעות דין וגזרי דין (להלן - הפעולות העיקריות).

לשם ניהול הליכים מקוון<sup>123</sup> נדרש כי בעל דין יוכל לבצע שלוש פעולות עיקריות בהליך המשפטי מבלי להידרש להגיע פיזית למזכירות בית המשפט: פתיחת תיק, הגשת מסמכים ובקשות לתיק; ועיון בתיק, דהיינו, קבלת דיוור המסמכים באופן מקוון.

122 כך למשל, לעמדת הב"ה ישנם חמישה ממשקים ממוחשבים מול שב"ס ומשטרת ישראל. הרף עמדתה, תהליך העבודה המתואר בשאלון על ידי אגף התעבורה מלמד שבממשקי דיוור המסמכים והדיונים נעשה שימוש בערוצים מקבילים של ממשק ידני, כך שאין בידי הגוף יכולת להסתמך על ממשק ממוחשב גרידא. כך אף ביחס לממשקי דיוור המסמכים מול מחלקת האסיר, וממשקי הדיונים מול יחידת מעוז ומרכז הזימונים בשב"ס.

123 **ניהול מקוון** - המערכות הממוחשבות, האתר, או מערכת הדוא"ל של הרשות השופטת במדינה, מאפשרות גישה באופן מקוון להליכים משפטיים, אף אם זו מוגבלת להליכים ולערכאות מסוימים.



החל משנת 2017 הזרוע האזרחית של הרשת השיפוטית האירופית באיחוד האירופי<sup>124</sup> מרכזת מידע על ניהול הליכים משפטיים באופן מקוון, ובדגש על הליכים אזרחיים, ב-28 ממדינות האיחוד. המידע מתעדכן מעת לעת בהתאם לשינויים בתחום זה בכל מדינה על בסיס שאלון שהרשות השיפוטית בכל מדינה ממלאת. השאלון מתאר, בין היתר, מהי שיטת ניהול ההליכים בתיק בכל מדינה, וכיצד זו מאפשרת ניהול מקוון. בחלק מהמדינות הוגבל ניהול הליכים מקוון לתיקים או לערכאות מסוימים.

משרד מבקר המדינה השווה בין השאלונים שמילאו המדינות השונות נכון לחודש מאי 2020. מההשוואה עולה כי בכ-46% ממדינות האיחוד האירופי שהשתתפו בשאלון קיימת אפשרות לניהול מקוון של הליכים, הכולל את כל שלוש הפעולות העיקריות שהציבור רשאי לבצע בהליכים אזרחיים. גם מערכת נט המשפט מאפשרת, ככלל, ניהול הליכים באמצעות האתר - פתיחת הליך, הגשת מסמכים לתיק ועיון בתיק.

מסקירת מכלול הממשקים לניהול מקוון של ההליך המשפטי עולה כי במהלך השנים 2017 - 2019 מרבית הפעולות עדיין נעשות באמצעים ידניים (פתיחת תיקים: 70%, הגשת בקשות: 64%, זימונים ודיונים: 83% ואילו דיוור מסמכים: 34%).

להלן יפורטו הפעולות העיקריות המתבצעות באמצעות מערכת נט המשפט.

## פתיחת תיק

פתיחת תיק בבית המשפט מתבצעת על בסיס הגשת המסמך הראשון לתיק. המזכירות מקצה מספר סידורי לתיק בית המשפט ופועלת להזין לתיק את הנתונים הרלוונטיים<sup>125</sup>. בשנת 2004, בשלב אפיון מערכת נט המשפט, נקבע כי פתיחת תיקים באופן מקוון היא אחת ממטרותיה, ובפרט יצירת ממשק לפתיחת תיקים על ידי משטרת ישראל, הפרקליטות והמוסד לביטוח לאומי. להלן לוח המפרט את מספר התיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019 בפילוח לפי שיטת פתיחת התיק ועל פי מעמד בעל הדין - אדם פרטי או גופי ממשל.

124 **EJN-CIVIL European Judicial Network (in civil and commercial matters)** - הזרוע האזרחית של הרשת השיפוטית האירופית, שמטרתה לסייע לתושבי האיחוד האירופי בסוגיות משפטיות אזרחיות חוצות מדינות. הזרוע הוקמה בשנת 2002, ונציגיה פרוסים במדינות האיחוד. ראו לעניין זה: ד"ר שרה קאהן ניסר, **האיחוד האירופי - היסטוריה, מוסדות ומדיניות**, האוניברסיטה הפתוחה (2016), עמ' 506. פורסם במרשתת. פורסם במרשתת.

125 דוגמת בעלי הדין ובאי כוחם, גורמים בתיק, סיווג התיק וקשירת זיקות בין התיק הנפתח לתיקי בית המשפט הקיימים.



לוח 6: מספר תיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019 בפילוח לפי שיטת פתיחת התיק ועל פי מעמד בעל הדין (באלפים ובקירוב)

שיטת פתיחת תיק				
סך הכול	הגשה במשק ממחשב	הגשה באתר נט המשפט	הגשה פיזית במזכירות	
1,639	לא רלוונטי	494	1,145	אדם פרטי
967	294	5	668	גופי ממשל
55	לא רלוונטי	21	34	אחר
<b>2,660</b>	<b>294</b>	<b>520</b>	<b>1,846</b>	<b>סך הכול</b>

על פי נתוני הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הלוח עולה כי בשנים 2017 - 2019, בחלוף 17 שנים מאפיון מערכת נט המשפט וקביעת מטרתה, מרבית התיקים (כ-70%, שהם כ-1.8 מיליון מתוך 2.6 מיליון) נפתחו באמצעות הגשה פיזית בדלפק המזכירות.

לפי בדיקת משרד מבקר המדינה, בשנים 2017 - 2019 עמד משך זמן הטיפול הממוצע בפתיחת תיקים באופן פיזי על ידי המזכירות על 112 דקות<sup>126</sup>; באמצעות אתר נט המשפט - עמד על 0

126 ממועד הגשת בקשת הפתיחה ועד לקליטת התיק במערכת וביחס לתיקים אשר רישום מועדיהם היה תקין. סך הכול נבדקו 2,510,661 תיקים. בהקשר זה יצוין כי בשקלול ממוצע טיפול המזכירות בפתיחת תיקים לא נכללו תיקים בבתי המשפט לעניינים מקומיים, אשר עובדיהם אינם עובדי הב"ה.





דקות<sup>127</sup>; ובאמצעות ממשק - 76 דקות בכלל בתי המשפט, להוציא ממשק פתיחתם של תיקי תעבורה, שעמד על 0 דקות<sup>128</sup>.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי בשנת 2020 התקצר משך הטיפול הממוצע של המזכירות בתיקים, בכל השיטות, לכ-24 דקות. עוד היא ציינה כי יש בדיקות שהמזכירות מבצעות במעמד פתיחת התיק, והן משפיעות על משך הטיפול, וכי ממועד הפעלת מסכי הבקרה, בפברואר 2020, המזכירות מחויבת לבדוק כל מסמך המוגש לבימ"ש, ולכן לא ייתכן זמן טיפול של 0 דקות.

משרד מבקר המדינה מציין כי אי אפשר להשוות לשנת 2020 בנושא משך הטיפול בפתיחת תיקים כיוון שפרוץ מגפת הקורונה הביא לשינוי משמעותי בסדרי קבלת הקהל בבתי המשפט. עוד יובהר כי פתיחת תיקים באמצעות ממשק ממוחשב או באתר היא הליך הכולל באופן מובנה בדיקות מקדימות אוטומטיות בטרם הקצאת מספר תיק בית משפט. משכך, יתאפשר זמן טיפול אפסי. בהליך זה, הזנה לא תקינה של נתונים מונעת מבעל הדין להגיש את התיק לפתיחה ומחייבת אותו בביצוע התיקון לפני סיום ההגשה. כפועל יוצא מכך, לא נדרשת התערבות של גורם אנושי במזכירות לצורך פתיחת התיקים. לאחר פתיחת התיקים ייתכן שיידרשו בדיקות נוספות, ואלה עשויות להביא למחיקתו של תיק או לדחייתו, בהתאם לדין.

עולה אפוא כי לו היו נפתחים בשנים 2017 - 2019 כל תיקי בתי המשפט באמצעות ממשק ממוחשב או אתר נט המשפט, אזי היו נחסכות להב"ה בממוצע כמיליון שעות עבודה בכל שנה<sup>129</sup>.

1. **השימוש באתר נט המשפט:** שיעור פתיחת תיקים באמצעות האתר הוא 19% בממוצע. יצוין כי יש פער משמעותי בין גופי ממשל ובין האדם הפרטי וגופים אחרים בשיעור השימוש באתר נט המשפט לפתיחת תיקים (פחות מ-1% ו-30% בהתאמה). במהלך תקופת הביקורת לא אפשרה הב"ה לפתוח תיקים מסוגים שונים באמצעות האתר, בהם תיקים חסויים ותיקי בית המשפט העליון<sup>130</sup>.

כך למשל, מכלל התיקים שבהם הגישו הפרקליטות או התביעה המשטרית כתב אישום בצירוף בקשת מעצר של הנאשם עד תום ההליכים המשפטיים נגדו, הוגשו בכל שנה לכל הפחות כ-20,000 באופן ידני במזכירות בשל צירוף בקשת מעצר לכתב האישום<sup>131</sup>.

127 מדובר בממשק אוטומטי בין האתר לבין המערכת.

128 נבדקו כלל הממשקים שפעלו במהלך התקופה, לרבות ממשקים שפותחו רק בסוף שנת 2019. בבית המשפט השלום לתעבורה, שם מבוסס ממשק אוטומטי לפתיחת תיקי תעבורה מזה כמה שנים, זמן הטיפול הממוצע עומד על 0 דקות.

129 (1,754,284 תיקים \* 112 דקות בממוצע) חלקי 3 שנים = 65,493,269 דקות = 1,091,554 שעות.

130 לעניין התיקים החסויים ראו את הפרק בנושא **תיקים ומסמכים שאינם מתפרסמים באתר**, בדוח זה.

131 ראו לעניין זה לוח 2: היקף המעצרים, לפי סוג המעצר ואופן סיום המעצר הפלילי, 2016 - 2018, מבקר המדינה דוח שנתי 70, (2020), **מעצרים פליליים בישראל - הליכי המעצר במשטרת ישראל ובבתי המשפט**,



מבין 2.6 מיליון תיקים שנפתחו בפועל בשנים 2017 - 2019, הגבילה הב"ה את פתיחת 37% מהתיקים באתר בשל סוג התיק<sup>132</sup>, זאת משום שמבין 285 סוגי תיקים שנפתחו בבתי המשפט במהלך תקופת הביקורת, 277 סוגי תיקים מנוהלים במערכת נט המשפט. מבין 277 סוגי תיקים אלה הגבילה הב"ה את האפשרות לפתוח תיקים באמצעות האתר ב-128 סוגי תיקים (כ-46%).

הב"ה מסרה בתשובתה כי בתחילת שנת 2020 היא הוסיפה אפשרות לפתוח תיקים בבית המשפט לענייני משפחה באמצעות אתר נט המשפט.

מומלץ כי הב"ה תאפשר פתיחת כל סוגי התיקים באתר תוך מתן מענה מחשובי לזיהוי מורשה הפתיחה או לחיסוי התיק עם הגשתו.

בביקורת נמצא כי בחלק ממחוזות בתי המשפט קיימת היענות רבה לפתיחת תיק באופן מקוון, בעוד במחוזות אחרים ההיענות מצומצמת<sup>133</sup>.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היקף השימוש באתר נט המשפט בידי האדם הפרטי מצוי במגמת עלייה בשנים האחרונות. כמו כן, היא ציינה שהיא שואפת להעלות את שיעור פתיחת התיקים באמצעות האתר, אך בכמה מהתיקים יש מגבלות מכורח השימוש בחתימה אלקטרונית<sup>134</sup>.

מוצע כי הב"ה תגבש תוכנית ארצית להעלאת שיעור פתיחת התיקים באמצעות האתר ותבחן, בשיתוף משרד האוצר, שימוש בתמריצים לפתיחה מקוונת, כגון תשלום אגרה מופחתת, כפי שנעשה באוסטריה, ליטא, פולין וסלובניה<sup>135</sup>.

2. **השימוש בממשק ממוחשב:** 10 גופי ממשל שנבדקו פתחו באמצעים השונים כ-967,000 תיקים בשנים 2017 - 2019<sup>136</sup>. 3 גופים מתוך 10 השיבו כי הם מקיימים ממשק ממוחשב מול

132 974,728 תיקים שאין הרשאה לפתוח אותם בשל סוגם מבין 2,660,275 תיקים.

133 בבתי המשפט שבמקומות הבאים, שיעור הפתיחה באמצעות האתר הוא מתחת לממוצע: קריית שמונה, קריית גת, קצרין, צפת, פתח תקווה, עכו, נוף הגליל, לוד, ירושלים, טבריה, חדרה, באר שבע, אשקלון, אשדוד ואילת.

134 אדם פרטי שאין לו כרטיס חכם אינו יכול בשלב זה לפתוח תיקים מרחוק, זאת בשל החובה החוקית לחיתום אלקטרוני.

135 ראו לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2500/1, "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (10.10.19); [https://beta.e-justice.europa.eu/280/EN/online\\_processing\\_of\\_cases\\_and\\_ecommunication\\_with\\_courts?SLOVENIA&member=1](https://beta.e-justice.europa.eu/280/EN/online_processing_of_cases_and_ecommunication_with_courts?SLOVENIA&member=1)

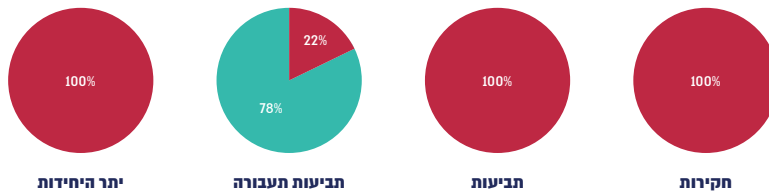
136 בנייתו המאגרים אותו 135,335 תיקים שפתחו יחידות החקירה במשטרת ישראל, 123,611 תיקים שפתחו תביעות משטרה, 373,014 תיקים שפתחו תביעות תעבורה, ו-270,295 שפתחו יחידות אחרות או שאין די מידע כדי לקבוע באיזו יחידה משטרתית מדובר; הפרקליטות פתחה 47,786 תיקים, הסנגוריה הציבורית פתחה 796 תיקים, האפוסטרופוס הכללי פתח 4,014 תיקים, יתר היחידות פתחו 1,439 תיקים; משרד הרווחה פתח 4,098 תיקים, רשות המיסים פתחה 4,746 תיקים, ורשות האכיפה והגבייה פתחה 39 תיקי התנגדות.



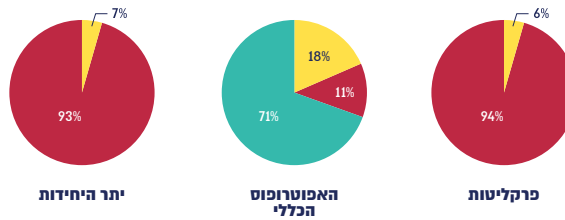
הב"ה בתחום זה<sup>137</sup>. להלן תרשים המפרט את פילוח שיעור השימוש בשיטות פתיחת התיקים על ידי גופי ממשל עיקריים.

### תרשים 9: פילוח שיעור השימוש בשיטות פתיחת התיקים על ידי גופי ממשל עיקריים בשנים 2017 - 2019 בפילוח לפי גופי ממשל ושיטת הפתיחה

#### משטרת ישראל

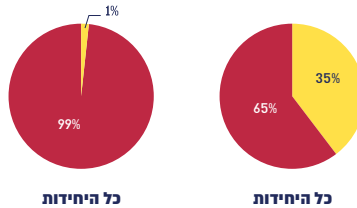


#### משרד המשפטים



#### רשות המיסים

#### משרד הרווחה



מקור:

■ ממשק ■ באמצעות הגשה פיזית במזכירות ■ אתר נט המשפט

מקור: נתוני הב"ה, משרד מבקר המדינה.

137 במשרד המשפטים ניתן לפתוח תיקים באפטרופוס הכללי וביחס לתיקי רשם הירושות והממונה על חדלות פירעון בלבד. במשטרת ישראל מסרו כי אי אפשר לפתוח תיקים באמצעות ממשק עבודה מקוון, ומשכך, כתבי אישום מוגשים באופן ידני, למעט במקרים של העברת דוחות תעבורה בבקשה להישפט חלף קנס. במוסד לביטוח הלאומי אי אפשר לפתוח תיקים באמצעות ממשק ממוחשב, וכתבי תביעה מוגשים ידנית.



מנתוני הב"ה עולה כי גופי הממשל פתחו 30% מהתיקים באמצעות ממשק ממוחשב. יתרה מכך, מן התרשימים עולה כי במהלך התקופה הנבחנת, רק תביעות תעבורה במשטרת ישראל והאפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים פתחו תיקים באמצעות ממשק ממוחשב. עוד עלה כי למעט משרד הרווחה, השימוש באתר נט המשפט על ידי גופי ממשל הוא מזערי.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא מקדמת שימוש באתר נט המשפט לצורך הגשה מרחוק של בקשות מעצר ימים למול חטיבת החקירות של משטרת ישראל.

3. **מקרה בוחן - הגשת כתבי אישום:** כתב האישום הוא מסמך מובנה המורכב מסעיפי אישום. כל פרט אישום מורכב מסעיפי העבירות המיוחסות לנאשם. לעיתים קרובות רישום העבירות מחייב יצירת זיקה בין סעיפי חקיקה שונים<sup>138</sup>. הבניית כתב האישום משמעותית להליך המשפטי, להכרעת הדין ולגזר הדין. כל אלו נסמכים בראש ובראשונה על הכתוב בכתב האישום. כתב האישום, או הסדר טיעון המוגש לבית המשפט, נערכים על ידי גורמי התביעה (מינהל תביעות ופרקליטות המדינה) באמצעות מערכת ממוחשבת.

לפי תקנות בתי המשפט, על מזכירות בית המשפט לנהל רישום של העבירות המיוחסות לנאשם בכתב אישום בעניין פלילי. כמו כן, רישום תיקי בית המשפט על פי מפתח סעיפי האישום הוא כלי ניתוח משמעותי של פסיקה.

עלה כי המזכירות אינה מתקנת במערכת את רישום סעיפי העבירה או את פרטי האישום במקרה של הגשת כתב אישום מתוקן או הסדר טיעון. משכך, רישום סעיפי העבירה בתיק בית המשפט אינו משקף את השינוי משלב הגשת כתב האישום לשלב גזר הדין.

בשנים 2017 - 2019 הוגשו כ-105,000 כתבי אישום פליליים, 97% מהם נפתחו באופן פיזי<sup>139</sup>. לעומת זאת, באותה התקופה הוגשו כ-333,000 כתבי אישום בתחום התעבורה, רובם באמצעות ממשק. גם פתיחת התיק באמצעות האתר אינה כוללת צירוף נתונים מתוך כתב האישום. ולכן, בתיקים פליליים נדרשת מזכירות בית המשפט לפתוח את התיקים ולהזין את סעיפי העבירה באופן ידני. בשיעור קטן של תיקים לא נערך רישום של סעיפי העבירה כלל<sup>140</sup>. לעומת זאת, נצפו מקרים רבים שכמה סעיפי אישום נרשמו במאוחד, חלף רישומם בנפרד. היעדר רישום מסודר פוגע בחיפוש כתבי אישום על בסיס סעיפי העבירה.

138 רישום זיקה בין סעיפי חקיקה שונים נדרש, למשל, בשל רישום סעיף העבירה לצד הגדרת העבירה הנגזרת, כלומר מידת מעורבותו של הנאשם בעבירה.

139 מתוך 105,619 תיקים מסוג ת"פ, תפ"ב, תפ"ח, תפ"ח, תפ"ע, תפ"ק, תפ"ק, תפ"ע, 102,453 נפתחים באופן פיזי במזכירות (97%), והיתר נפתחו באמצעות אתר נט המשפט. מתוך 332,803 תיקים מסוג פ"ל, פל"א, תד"א, תת"ע, תת"ק ותת"ע"א, 291,006 נפתחו באמצעות ממשק, 41,733 נפתחו באופן פיזי במזכירות, ו-4 תיקים נפתחו באמצעות האתר.

140 מתוך 439,178 תיקים פליליים המוזכרים בה"ש דלעיל, ב-25,467 תיקים לא נערך רישום של סעיפי העבירה.



לנוכח היקפם של התיקים הפליליים, רישום העבירות המיוחסות לנאשם באופן ידני יוצר עומס על המזכירות בשלב פתיחת התיקים. רישום ידני אף מקשה על ניתוח תיקי בית המשפט לפי העבירות המיוחסות לנאשם בשל ההסתברות לרישום לא תקין.

הב"ה מסרה בתשובתה כי ביולי 2020 היא סיימה לפתח ממשק ממוחשב לפתיחת תיקים פליליים למול חטיבת התביעות במשטרה. בחודשים מרץ עד מאי 2021 התבצע בהצלחה מחקר חלוץ לבדיקת תקינות הממשק במחוז ירושלים.

משטרת ישראל מסרה בתשובותיה מיולי ודצמבר 2021 כי לצורך פריסת הממשק ברמה הארצית היא רכשה פדי חתימה וכן היא תפעל למול הב"ה להקצאת הרשאות עבור התובעים. יתרה מכך, המשטרה תשלב בתוכנית העבודה לשנת 2022 פיתוחים נוספים לטובת התובעים בנושא זה.

על הב"ה להמשיך לקדם ממשקים ממוחשבים לפתיחת כל סוגי התיקים על ידי גופי ממשל, ולפעול בפרט לקבלת קובץ דיגיטלי של כתב האישום ושל נתוני סעיפי העבירה מגורמי התביעה בפרקליטות ובמשטרת ישראל. בכך תפקיד את האחריות למהימנות הנתונים בידי מקור המידע שבתביעה.

4. **רישום נתוני התיקים עם פתיחתם:** מזכירות הב"ה נדרשת לקשור בין תיקים שקיימת ביניהם זיקה, זאת על מנת לשמור על שלמות ההליך השיפוטי ולוודא את סופיות הדיון ואת ניהולו המסודר בהתאם לדין. הרישום אף מקל על גופי הממשל לוודא כי תיקיהם טופלו.

אחת השיטות לוודא קיומה של זיקה בין תיקים היא מציאת מכנה משותף ודאי בין תיקי בית המשפט, המבוסס על מספר התיק החיצוני. מספר תיק חיצוני הוא רישום חד-ערכי של גוף הממשל של התיקים שמצויים בטיפולו, כגון מספר תיק חקירה של המשטרה או מספר תיק תביעה. רישום נתוני התיק החיצוני במערכת הממוחשבת בשלב פתיחת התיק אינו חובה.

בחודש פברואר 2014 מצאה המשטרה כי קיים פער יסודי במערכת, משום שהיא אינה קושרת כתב אישום למספר תיקי חקירה, ולהיפך. פער זה מוביל לתקלות בהעברת נתונים בין הגופים ובפגיעה באפשרות לקביעת כללים אוטומטיים לניהול הנתונים במערכות הממוחשבות.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי בשנים 2017 – 2019, בכמיליון מתיקי בית המשפט נרשם מידע על כ-1.1 מיליון תיקים חיצוניים. המידע כולל את סוג התיק החיצוני של גוף הממשל (תיק תביעה, תיק חקירה וכיו"ב) ואת המספר הסידורי של התיק החיצוני. אף על פי כן, מבין כ-922,000 תיקים פליליים ותיקי מעצרים עיקריים<sup>141</sup> שנדרש לרשום בהם מספר תיק חיצוני של גורמי החקירה, רק בכ-362,000 תיקים (39%) נרשמו תיקים חיצוניים.

141 בהתאם לסוג ההליך הרשום בתיק - פלילי, ערעור פלילי או מעצרים.



לשם שמירה על סופיות ההליך המשפטי וניהולו המסודר למול גופי אכיפת החוק, מומלץ שהב"ה תמצא פתרון מחשובי המחייב את המזכירות בעת פתיחת תיק לבדוק אם נדרש רישום תיק חיצוני. עוד עליה לערוך בקרה על טיב הביצוע של פעולה זו.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות להוסיף בקרה על רישום תיק חיצוני וכי רישום התיק החיצוני מותנה בקבלת המידע מהגורם המגיש.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה בנושא, הקצה המשרד תקציב להקמת ממשק ממוחשב להעברת נתוני התיקים של משרד המשפטים להב"ה<sup>142</sup> כדי להבטיח כי הגופים יוצרים מכנה משותף בניהול תיקיהם.

מוצע כי הב"ה תרחיב את השימוש בממשק פתיחת תיקים באופן ממוחשב, כך שרישום נתוני התיקים יהיה אוטומטי, ככל האפשר. במסגרת זו תוכל הב"ה לאכוף למול גופי אכיפת החוק את קבלת נתוני התיקים החיצוניים ולהעביר את האחריות על מסירת נתונים אלו למקור המידע.

## הגדרת הגורמים בתיק ועדכונם

בית המשפט אחראי לניהול המשפט ולקידום הליך הוגן וראוי<sup>143</sup>. לשם כך, על המזכירות לוודא כי ההליך עומד בדרישות הדין ובסדרי הדין ולרשום את זהות בעלי הדין. במסגרת אפיון המערכת משנת 2004 נקבע כי המערכת תכלול כלים לבקרת נתוני הזיהוי של בעלי דין, זאת משום שהאמינות של נתוני הזיהוי של בעלי דין הייתה נמוכה ומפאת חשיבות נתונים אלו לתהליכים רבים בבית המשפט. כפועל יוצא מכך, על המזכירות לאמת את זיהוי של בעל הדין.

בתיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019 רשמה המזכירות כ-6.7 מיליון בעלי דין.

**שימוש בתעודת זהות ישראלית:** הב"ה הקימה במערכת מנגנון המאפשר לבדוק את מספר תעודת הזהות הישראלית בקובץ מרשם האוכלוסין באמצעות ממשק ממוחשב למול רשות האוכלוסין.

נמצא כי מבין כ-3.8 מיליון בעלי דין שתיקיהם נפתחו בשנים 2017 - 2019 ושהזדהו באמצעות תעודת זהות ישראלית, זהותם של כמיליון בעלי דין (29%) לא אומתה בקובץ מרשם האוכלוסין<sup>144</sup>. יוצא אפוא כי יש נתונים רבים על אודות בעלי דין, נתונים שהם מהותיים להליך המשפטי, אך אינם מהימנים ואינם מתוקנים במשך תקופות ארוכות.

142 לאור החלטת ממשלה 326 "אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)" (16.8.20), משרד המשפטים קצה 3.6 מיליון ש"ח להקמת שלושה ממשקים בין משרד המשפטים להב"ה - העברת נתוני תיקים ממשרד המשפטים להב"ה, הגשת מסמכים ובקשות ודיוור מסמכים.

143 תקסד"א החדשות.

144 מבין 3,755,034 בעלי דין שהזדהו באמצעות תעודת זהות ישראלית, ל-800,226 לא נבדק מספר תעודת הזיהוי במרשם, ל-250,207 מספר תעודת הזיהוי נבדק ולא אומת, ל-4,280 נמצאה שגיאה בעת הבדיקה, ול-2,713 נמצא כשל במרשם החיצוני. בסך הכול, ל-1,078,759 בעלי דין לא אומתה תעודת הזהות במרשם האוכלוסין הישראלי.



אי-זיהוי של בעלי דין עשוי, בין היתר, לפגוע ביכולת המדינה לאכוף פסקי דין ולגבות אגרות בית משפט והוצאות אשר נפסקו למי מן הצדדים. כך, למשל, עלה כי בשנת 2018, בכ-330 מבין תיקי בית המשפט שהועברו למרכז לגביית קנסות לשם גבייה, תיקים בסך כולל של כ-39 מיליון ש"ח, היה מספר תעודת הזהות שגוי, והמרכז לגביית קנסות לא יכול היה לפעול לגבות את הקנס.

הב"ה מסרה בתגובתה כי היא אינה מוסמכת שלא לפתוח תיק שפרטי בעל הדין אינם מאומתים. לאחר פתיחת התיק, המזכירות רשאית לבצע פעולות הנוגעות לתיקון פרטי בעלי דין, בהתאם לדין.

לנוכח הפגיעה באכיפת החלטות שיפוטיות במקרה של רישום פרטי בעלי דין באופן בלתי מהימן, מומלץ כי הב"ה תמסד בקרה עיתית סדירה כדי לוודא שהמזכירות עשתה את כלל הפעולות הנדרשות לאימות זהותם של בעלי דין, לרבות בדיקה חוזרת במרשם, כשנדרש.

**שימוש בתעודה זרה או במספר זיהוי פיקטיביים:** בעת פתיחת תיק במערכת נדרשים גופי ממשל להזין פרטי זהות של כל אדם שאליו נוגע התיק, ללא תלות במעמדו בישראל. נהוג לשייך מספר זיהוי פיקטיבי ומשתנה או להזין פרטי תעודה זרה<sup>145</sup> בעניינם של אנשים חסרי זהות או מעמד, זרים ומי שאינם מזוהים נכון לפתיחת ההליך המשפטי נגדם.

כיוון שמדובר במספרי זיהוי משתנים ולא עקביים וכיוון שכל גוף ממשל קובע אותם בנפרד, בלא תיאום, זה שנים גופי הממשל מתרעים שאין מאגר אחיד לזיהוי אנשים מן הקבוצות הללו.

בשנים 2017 - 2019 רשמה המזכירות את זהותם של כ-100,000 בעלי דין במערכת על בסיס תעודה זרה. כ-6,000 גורמים נוספים נרשמו במספר זיהוי פיקטיבי.

נמצא כי אין לגופי הממשל הליך אחיד לקישור זהויות בעניינם של זרים, חסרי מעמד ומי שאינם מזוהים. משכך, נפגעת יכולתם של גופי הממשל לעקוב, לפקח ולבקר הליכים משפטיים ואת אכיפתם, ובפרט בעניינם של חשודים, נאשמים, נתבעים וחייבים. בהיעדר תהליך ניהול זהויות ועדכון באופן שוטף, אי אפשר למסד ממשק ממוחשב הנותן מענה לכלל בעלי הדין ולכל גופי הממשל.

כך, למשל, במצב של רישום מספר זיהוי פיקטיבי או מספר תעודה זרה, הממשקים הממוחשבים הבאים אינם עובדים: ממשק לאכיפת צווי עיכוב יציאה מהארץ במינהל ביקורת הגבולות; הממשק לפתיחת תיקים עבור דוחות תנועה; הממשק להגדרת הסנגוריה הציבורית כגורם מסייע.

145 **תעודה זרה** - דרכון, מסמך נסיעה המאפשר כניסה לישראל, צו הרחקה, אשרות וצווים שונים המאפשרים שהייה בישראל או כל אסמכתא מקובלת אחרת בהתאם למדיניות רשות האוכלוסין. מספרי התעודות השונות אינם חד-חד ערכיים, אלא הם משתנים בכל הנפקה של מסמך חדש. המידע על הנפקת מסמך חדש והקישור בין מספר המסמך החדש לישן לא נמסר באופן יזום לגופי הממשל בישראל.



מומלץ כי גופי אכיפת החוק, רשות האוכלוסין ורשות התקשוב יסדירו את הליך קישור הזהויות למי שאינם מחזיקים בתעודת זהות ישראלית או שאי אפשר לזהותם עם פתיחת ההליך המשפטי, על בסיס מאגר אחד של ניהול זהויות. המאגר ינוהל בהתאם למעמדו המוכר של האדם ברשות האוכלוסין, כמופיע בתעודה הזרה בעניינו. מומלץ כי רשויות אלו יבטיחו באמצעות ממשק ממוחשב שקישור הזהויות יהיה זמין באופן מקוון לכל גופי הממשל. עוד מומלץ כי גופי הממשל יבטיחו את עדכניות המאגר, ככל האפשר, באמצעות קישור זהויות רציף, לרבות יצירת קישור לזהות האמיתית ביחס לבלתי מזהים ועדכון מספרי המסמכים המזהים בנוגע לזרים.

רשות התקשוב מסרה בתשובתה כי בעקבות החלטת ממשלה מיולי 2020<sup>146</sup>, היא מקדמת מערכת הזדהות לאומית המבוססת על ניהול זהויות, מערכת שתשמש לאימות זהותם של בעלי תעודה זרה, לרבות חסרי מעמד.

**רישום גורמים מסייעים:** נוסף על רישום כ-6.7 מיליון בעלי דין, בשנים 2017 - 2019 רשמה המזכירות כ-4.2 מיליון גורמים נוספים, כגון גורמים מסייעים, באי כוח, עדים ועוד. סך הכול נרשמו כ-10.9 מיליון גורמים, מהם אותרו 1.9 מיליון רישומים של גופי הממשל העיקריים. הגדרת גורם בתיק מאפשרת מתן הרשאה לאדם או לגוף ממשלתי לבצע פעולות בתיק או לצפות בו. ככלל, עובדי המזכירות נדרשים להגדיר כל גורם בנפרד, ומקבלים לצורך כך בקשות באמצעים דיניים<sup>147</sup>.

ניתן להגדיר גופי ממשל כגורם מסייע בתיק, בין היתר, לצורך קיום חובתם לפקח על עורכי דין המייצגים מטעמם בבית המשפט. הגדרת גוף ממשל כגורם מסייע מגדילה את ההסתברות שיקבל מידע מהימן ומלא על תיקים שבטיפולו לצורך יישום החלטות שיפוטיות על ידו, ולעיתים לצורך מימוש חובה מכוח דין.

פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי וגופי ממשל נוספים, מעסיקים עורכי דין חיצוניים המייצגים מטעמם בבית משפט. גופים אלו חבים בביצוע פיקוח אפקטיבי על עורכי הדין הללו<sup>148</sup>.

בשנת 2011 הציגה הסנגוריה הציבורית פערים שמצאה ברישום הידני שעשתה מזכירות בית המשפט בנוגע לנציגיה כגורמים בתיקים.

146 החלטת הממשלה 260 "תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה" (26.7.20).

147 הגדרת יחידת מעוז בשב"ס כגורם מסייע, לצורך הגשת חו"ד בנושא פיקוח אלקטרוני, נעשית על ידי המזכירות ובאמצעות פניות טלפוניות של נציגי יחידת מעוז להב"ה.

148 גופי ממשל מייפים את כוחו של עורך דין פרטי שאינו עובד ציבור לייצג את המדינה או את הפרט מטעמה בערכאות מכוח חוק. ראו לעניין זה סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958, וסעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; סעיף 14 לחוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, סעיף 2 לחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972. אשר לחובה - הלכה פסוקה היא כי גופים שהפריטו את סמכותם בחוק חבים לבצע פיקוח אפקטיבי על הגוף הנאצל. ראו לעניין זה בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרינריים **בשדה במשרד החקלאות**, נח(5) 202 (2004) (פורסם במאגר ממוחשב 2.6.04).





עלה כי הב"ה לא פיתחה ממשק ממוחשב המאפשר להגדיר גופי ממשל כגורם מסייע בכל התיקים שעורכי דין פרטיים מייצגים מטעמם, למעט עבור הסנגוריה הציבורית. אי-הגדרת גוף ממשל כגורם מסייע מונעת ממנו העברת מידע לתיק או קבלת מידע ממנו. היעדר ממשק ממוחשב להגדרת גורם מסייע בתיק מגדיל את הסיכון לטעויות אנוש ולא-הזנת ההרשאות לגופי הממשל בתיק קונקרטי. לפיכך, גופי הממשל עדיין נדרשים לשמר דפוסי עבודה ידניים שאינם נסמכים על קבלת מידע מלא ומייד באופן ממוחשב.

כך למשל, בית המשפט חייב להעביר לממונה על חסות הנוער כל העתק של פסק דין או צו המורה על החזקה של אדם במעון חסות הנוער וכל פרוטוקול מתיק הנוגע לחוסה המצוי תחת אחריותו. ואולם, חסות הנוער כלל לא מוגדרת כגורם מסייע בתיקים של חוסים; היא לא מקיימת ממשק ממוחשב להגדרתה כגורם מסייע; והיא אינה יכולה לפתח בדיקה מהירה של תפוסה במסגרות חסות הנוער לצורך מתן מענה מייד לבית המשפט.

בחודש ספטמבר 2019 התרחשו כמה תקלות בממשק הממוחשב, ולא היה אפשר להגדיר את הסנגוריה הציבורית כגורם מסייע בתיקים שבהם המיוצג אינו נאשם (דהיינו, כאשר הוא חשוד, עורר, עותר וכיו"ב). עד מועד סיום הביקורת לא תוקנו התקלות.

הסנגוריה הציבורית מסרה בתשובתה כי הצדדים ערכו שינויים ושיפורים נוספים בממשק על מנת לתקן את התקלות הקיימות ולהגדיל את היקף ההליכים המשפטיים שאפשר להשתמש בהם בממשק הממוחשב.

מוצע להב"ה לקדם ממשקים ממוחשבים להגדרת גורם מסייע בתיקים עבור גופי ממשל המפקחים על עורכי דין המייצגים מטעמם, ובכך לאפשר להם גישה מלאה לתיקי בית המשפט.

## הגשת בקשות ומסמכים

הגשת מסמכים ובקשות לבית המשפט היא חלק מהותי בקידום ההליך. בשנת 2004, בשלב אפיון מערכת נט המשפט, נקבע כי הגשת בקשות ומסמכים באופן מקוון על ידי הציבור, משרדי עורכי דין וגופי ממשל היא אחת ממטרותיה. נקבע כי הגשה מקוונת תשפר את רמת השירות הניתן לציבור והמזכירות תעבוד באופן יעיל וסדור יותר. כיום ניתן להגיש מסמכים באמצעים אלקטרוניים אם המגיש מוסר לבית המשפט כתובת דוא"ל כמען להמצאה. בהתאם לדין, הגשת מסמכים ובקשות לבית המשפט יכולה להיעשות באמצעות האתר.

בשנים 2017 - 2019 הוגשו כ-27 מיליון בקשות ומסמכים ותויקו במערכת<sup>149</sup>. כ-17 מיליון מסמכים הוגשו באמצעות המזכירות (64%), כ-10 מיליון מסמכים הוגשו באתר נט המשפט (כ-35%), וכ-21,000 מסמכים הוגשו באמצעות ממשק (פחות מ-1%).

149 לרבות המסמך הראשון בתיק, שמביא לפתיחתו. יש לקחת זאת בחשבון בהשוואה בין נתוני פתיחת התיקים לנתוני הגשת המסמכים.



מתוך 27 מיליון בקשות ומסמכים שתויקו במערכת, משרד מבקר המדינה איתר באופן ודאי את המגיש רק ב-6 מיליון מסמכים<sup>150</sup>. להלן לוח המפרט את מספר המסמכים שהוגשו בתיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2019, בפילוח לפי שיטת הגשתם ועל פי מעמד בעל הדין - אדם פרטי או גופי ממשל.

**לוח 7: מספר מסמכים ובקשות שמגישים אותם, בפילוח לפי שיטת הגשת המסמך ועל פי מעמד בעל הדין (באלפים)**

שיטת הגשת מסמך				
סך הכול	הגשה במחשב ממוחשב	הגשה באתר נט המשפט	הגשה פיזית במזכירות	
3,957	לא רלוונטי	1,946	2,011	אדם פרטי
947	3	36	908	גופי הממשל
1,415	לא רלוונטי	43	1,372	אחר
<b>6,319</b>	<b>3</b>	<b>2,025</b>	<b>4,291</b>	<b>סך הכול</b>

מעמד בעל הדין

\* אחר - תאגידיים, רשויות מקומיות, עמותות וכיו"ב.

150 הליך הרישום של נמען או מגיש במאגר מסמכים אינו כולל שימוש במאגר גורמים שמפורט בו מעמד הגורם. לפיכך, נבדקו רק מסמכים שבהם אותם המגיש הרישום במאגר מסמכים גם במאגר הגורמים.



מן הלוח והנתונים עולה כי בשנים 2017 - 2019, כשני שלישים מהמסמכים שהוגשו לתיק בית המשפט הוגשו באופן פיזי במזכירות (כ-4.3 מיליון מסמכים, שהם כ-68%) וכ-2 מיליון מסמכים הוגשו באופן מקוון - באמצעות האתר או בממשק (כ-32%). שיעור הגשת המסמכים של אנשים פרטיים באופן מקוון הוא 49%. להבדיל, 14 גופי הממשל שנבדקו מגישים שיעור מזערי של מסמכים ובקשות באופן מקוון (5%), וככלל, אין להם ממשק ממוחשב להגשת בקשות ומסמכים<sup>151</sup>.

בחלוף 17 שנים מאפיון מערכת נט המשפט, הב"ה לא פיתחה ממשק ממוחשב להגשת מסמכים ובקשות על ידי גופי ממשל. כפועל יוצא מכך, בשנים 2017 - 2019, כ-95% מהבקשות ומהמסמכים של גופי הממשל הוגשו באופן פיזי. במצב זה, אין בידי הב"ה את הכלים הנדרשים למימוש עקרון היסוד שעליו התבססה המערכת - ניהול תיקי בית משפט באופן אלקטרוני. להלן כמה דוגמאות:

1. למעלה מעשור מבקש המוסד לביטוח לאומי מהב"ה כי יפותח ממשק ממוחשב להגשת בקשות ומסמכים לתיק בית המשפט. ואולם, ממשק זה לא פותח, והמוסד נדרש להגיש בקשות ומסמכים באמצעות הפקס או הדואר.
  2. החל משנת 2012 ביקש שירות המבחן במשרד הרווחה מהב"ה כי יפותח ממשק ממוחשב להגשת תסקירים באופן שיאפשר, בין היתר, אף את סיווגם כחסויים. בהיעדר ממשק ממוחשב, שירות המבחן מגיש את התסקירים בפקס ומקבל אסמכתה לשליחה. אף על פי כן, לאחר מכן, לעיתים בית המשפט אינו מאתר את התסקיר, ושירות המבחן נדרש להשיב לשאלותיו.
  3. מטרת פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי היא העברת חומרים מתיקי חקירה בין גורמי האכיפה והמשפט באמצעות מערכות ממוחשבות. פרויקט זה אינו בר-מימוש במלואו ללא הגשת חומרי החקירה באופן ממוחשב לבית המשפט.
- לאחר סיום הביקורת הצטרפה הב"ה לפרויקט דיגיטציה של ההליך הפלילי. אחת ממטרות הפרויקט היא מתן מענה להגשת מסמכים מרחוק.
- הב"ה מסרה בתשובתה כי גופי הממשל יכולים להגיש מסמכים באתר נט המשפט. היא הוסיפה כי היא שוקדת על הקמת ממשק ממוחשב על מנת לאפשר לגופי ממשל להגיש מסמכים ובקשות למערכת. כיוון שחלק מהמסמכים רגישים, כמה מהגופים זקוקים לממשקים ייחודיים כדי להעביר את המסמכים, דוגמת שירות המבחן, הזקוק לממשק להגשת תסקירים.
- משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בעקבות החלטת ממשלה שהתקבלה בנושא, הקצה המשרד תקציב להקמת ממשק ממוחשב להגשת מסמכים לתיקי בית המשפט<sup>152</sup>.

151 למעט הגשת מסמך ראשון לצורך פתיחת תיק. ראו פרק בנושא פתיחת תיקים.

152 לאור החלטת ממשלה 326 בנושא "אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)" (16.8.20), משרד המשפטים הקצה 3.6 מיליון ש"ח להקמת שלושה ממשקים בין משרד המשפטים להב"ה - העברת נתוני תיקים ממשרד המשפטים להב"ה, הגשת מסמכים ובקשות ודיוור מסמכים.



היעדר הממשקים מביא להקצאת משאבים חומריים, סביבתיים ואנושיים רבים אצל גופי הממשל. מוצע להב"ה לקדם ממשקים ממוחשבים להגשת בקשות ומסמכים על ידי גופי הממשל, חלף הגשה פיזית או באמצעות האתר. הגשת בקשות ומסמכים באמצעות ממשק אף עשויה לעקוף את הקשיים הקיימים בהליך ההגשה באתר (ראו בעניין זה בפרק על אתר נט המשפט כחלופה לממשק ממוחשב).

## חסמים בעת הגשת מסמכים ובקשות

כאשר בקשה או מסמך מוגשים לתיק, המזכירות נדרשת לשלוח למגיש אסמכתה לקבלת המסמך או לדחייתו, ואם נדחה - את סיבת הדחייה. מתן אסמכתה להגשה מאפשר למגיש ולמזכירות לאחזר את הבקשה שהוגשה ואת פעולת המזכירות לגביה, ומייצרת ודאות בהליך ההגשה.

1. נמצא כי הב"ה הגבילה הגשת בקשות ומסמכים באמצעות האתר בתיקים שרמת חסיונם היא "חסוי בפני הכול".

במהלך הביקורת, בינואר 2021, העלתה הב"ה לאוויר את האפשרות להגיש מסמכים ובקשות בתיקים חסויים באמצעות האתר. אלו נבדקים ידנית על ידי המזכירות לקביעת סיווגם.

2. עם קבלת מסמך הבקשה על המזכירות לבחון אילו סעדים נדרשים בבקשה, למינם בהתאם לגורם המוסמך לקבל החלטה ולהקצותם לטיפולו. חרף האמור לעיל, המזכירות מתעדת במערכת את מספר המסמכים שהוגשו לה, חלף תיעוד מספר הבקשות לסעדים. יצוין כי סוגיה זו עלתה כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2019<sup>153</sup>.

הב"ה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשל הגבלת סיווג הבקשה במערכת לסעד יחיד, אף שהיא עשויה להכיל סעדים מרובים, הנתון נבדק ידנית בתיק.

כמו כן, הב"ה מסרה בתשובתה כי המזכירות אינה קוראת תוכן של מסמכים ואינה מחליטה מה הם כוללים. המזכירות קולטת בקשה, גם אם היא כוללת כמה סעדים שונים, כבקשה אחת.

מבקר המדינה חוזר וממליץ להב"ה כי עליה להסדיר את האפשרות להגיש מסמך הכולל מספר בקשות במאוחד, ולסמן או לתעד כל בקשה בנפרד, ללא תלות באופן הגשתה. ללא תיעוד בקשות בהתאם למהותן אין בידיה מידע מלא על מספר הבקשות המוגשות לה, והיא מתקשה בבקרת יעילות הטיפול בהן.

153 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019**, הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים (מאי 2019), עמ' 233 - 235.



רישום מספר סעדים בעת הגשת בקשה משפיע גם על יישום החובה לשלם אגרה בעבור רישום ההליך בבית המשפט והדיון בבקשה<sup>154</sup>. במקרים חריגים, יש פטור מתשלום. בשנת 2019 גבתה הב"ה כ-580 אלף אגרות בסכום של כ-500 מיליון ש"ח. גובה האגרה נקבע על בסיס סיווג העניין שלגביו הוגש ההליך לבית המשפט, ובכמה מהמקרים על פי סכום הכסף הנתבע. אתר נט המשפט מאפשר למגיש לשלם מראש עבור אגרת בקשה.

המזכירות מחשבת את האגרה באמצעות הזנה ידנית במערכת, וזו אינה נסמכת על גובה האגרה שהמגיש סבר שיש לשלם. נוהל הב"ה מאפשר לדחות בקשה לפתיחת תיק או הגשת מסמך אם האגרה לא שולמה כנדרש.

הב"ה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי היא פעלה לטייב את הנתון על שיעור האגרה בהתאם לסעדים המפורטים בבקשה, כלומר לתקנו בהתאם לרשימת הסעדים המוצגת בבקשה ולא על בסיס הצהרת המגיש. ואולם, המגיש הוא המגדיר את סוג הבקשה, ולא היא, ואין היא פועלת לטייב את נתון זה.

בדומה לתהליך הגשת הבקשות באמצעות אתר נט המשפט, חישוב האגרה לא יכול לכלול ריבוי בקשות. בעקבות זאת, הליך תשלום האגרה על ידי המגיש ובדיקתו על ידי המזכירות נעשה בעיקרו באופן ידני. מוצע כי הב"ה תסדיר את האפשרות לתשלום אגרה בתוך סימון מספר הבקשות הנדרשות לחישוב ובתוך ביצוע חישוב אגרות באופן מקוון. עוד מוצע לבחון את האפשרות לפשט את תעריפי האגרות, בפרט בכל הנוגע לאגרות שהשימוש בהן מועט.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא תבחן פיתוח שיאפשר ביצוע תשלום אחד בעבור צבר שוברי תשלום.

3. עלה כי האסמכתה אינה כוללת קידוד המקשר בין המסמך שהוגש להודעה, כגון הקצאת מספר סימוכין חד-ערכי למסמך. כעולה מנתוני המערכת, אישורי המסירה ששולחת המזכירות אינם נשמרים עם נתוני התיק ואינם נקשרים למסמך שהוגש.

כך, למשל, בעניינה של מתלוננת אשר הגישה כמה בקשות לתיק בית המשפט, אשר כותרתן דומה ואשר קיבלו את אותו מספר סימוכין. בהיעדר זיהוי חד-ערכי, לא יכלה המתלוננת לעקוב אחר הטיפול בהן על ידי המזכירות.

במהלך הביקורת, החל מפברואר 2020, העלתה הב"ה לאוויר את האפשרות לבעל דין לצפות ולאתר מסמכים שהוגשו באמצעות מספר האסמכתה של המסמך. כך, המגיש יכול לעקוב אחר הטיפול בבקשה שהוגשה.

154 תקנה 2 לתקנות בתי המשפט (אגרות) התשס"ו-2007, תקנות סדרי דין (סעד מידי בימי מנוחה ומחוץ לשעות העבודה הרגילות בבתי המשפט), התשל"א-1971.



## דיוור מסמכים

מזכירות בית המשפט נדרשת להמציא לבעלי הדין החלטות שיפוטיות, הודעות וכתבי בית דין. כבר בשנת 2004, בשלב אפיון מערכת נט המשפט, נקבע כי דיוור מסמכים הוא תהליך עיקרי שייתמך על ידי המערכת. כיום, המצאת מסמכים נעשית בשיטות שונות<sup>155</sup> - דואר רשום, דואר אלקטרוני, פקס, מסירה ידנית או ממשק ממוחשב. המצאת מסמכים באופן מקוון ניתן שתיעשה לתיבת דואר אלקטרוני של הנמען, שכתובתה נמסרה לבית המשפט כמען להמצאה.

בדיוור מסמכים לעורכי דין ברירת המחדל היא שליחה באמצעות אתר נט המשפט. כאשר ההמצאה נכשלת, המערכת מפעילה מנגנון אסקלציה, ונעשה ניסיון לבצע דיוור בשיטות שונות.

לפי נתוני הב"ה, בשנים 2017 - 2019 נוצרו כ-40 מיליון מסמכים המיועדים לדיוור במאגר מסמכים. להלן לוח המפרט את סוגי המסמכים העיקריים שהוכנו במערכת לפי מאגר מסמכים:

### לוח 8: מאגר מסמכים - מספר המסמכים שנוצרו בשנים 2017 - 2019 בפילוח לפי סוג המסמך (באלפים)

סך הכול	אחר	פסקי דין	צווים	החלטות	פרוטוקולים
40,481	24,500	839	685	11,476	2,981

מקור: מאגר מסמכים, הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה<sup>156</sup>.

ככלל, כאשר המזכירות מדוורת מסמכים, היא רושמת אותם במאגר ההמצאות. במאגר זה נרשמו 53 מיליון מסמכים שהומצאו במהלך התקופה<sup>157</sup>.

155 **חוק סדר הדין הפלילי** [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; **תקנות סדר הדין האזרחי**, התשע"ט-2018.

156 בהקשר זה יובהר כי **פסקי דין** - פסקי דין, לרבות גזרי דין והכרעות דין; **החלטות** - כל המסמכים מסוג החלטה במאגר מסמכים. לפי מאגר החלטות ישנן כ-2.9 מיליון החלטות שיפוטיות, בין אם אלו נתקיימו בפרוטוקול או בכל סוג מסמך אחר. לפי מאגר מסמכים, ישנם מסמכים מסוג פסקי דין, גזרי דין, החלטה או צו שלא הוגדרו במערכת כהחלטה שיפוטית, ואולם יש להתייחס אליהם ככאלו על פי דין. על כן, מספר החלטות לפי מאגר מסמכים גדול ממספר החלטות לפי מאגר החלטות.

157 מאגר המצאות כולל מסמכים שהמצאתם נרשמה אף שהם אינם רשומים במאגר מסמכים. במאגר ההמצאות אותרו 23,743,408 מסמכים שנוצרו ללא רישום מספר אסמכתה למסמך, כנהוג ביחס למסמכים שבמאגר מסמכים. עוד יצוין כי בשל שיטת רישום הנמען להמצאה במערכת, בבדיקת מבקר המדינה ניתן כי מתוך 53,112,509 מסמכים במאגר המצאות, ב-9,483,033 מסמכים (18%) אותרה זהות הגורם שאליו נשלח המסמך מתוך מאגר גורמים.



## תיעוד ההמצאות במערכת

1. המזכירות חייבת לתעד את עצם ביצוע המצאת המסמכים, ולעיתים אף את שעת ההמצאה. אסמכתה המתעדת המצאה כדין רלוונטית לטענות משפטיות המועלות בנוגע לניהול ההליך. היעדרה פותח פתח לריבוי הליכים להוכחת ההמצאה כדין ופוגע בשטף ההליך המשפטי<sup>158</sup>. נוהלי המזכירות עוסקים רק בתיעוד מסירת כתבי דין באופן ידני או באמצעות דואר רשום.

נמצא כי הב"ה אינה מחייבת את המזכירות להזין במערכת הממוחשבת את כל ההמצאות שהיא מבצעת, ובפרט את מועד שליחתן ומסירתן ואת דרך מסירתן. כך, למשל, המזכירות עלולה שלא לרשום המצאות הנעשות באמצעות הפקס ובאופן דחוף. יוצא אפוא כי הב"ה אינה מנהלת את תיעוד דיוור המסמכים במלואו באמצעות המערכת.

לאור החשיבות שבשמירה על תיעוד בנוגע לביצוע המצאה ומועדה, ועל מנת לממש את תכלית מערכת נט המשפט - ניהול תיקי בית המשפט באופן אלקטרוני - על הב"ה לוודא שכל ההמצאות נשמרות במערכת באופן אחיד ומסודר, ללא תלות בשיטת הדיוור.

2. שיטת דיוור המסמכים משפיעה הן על יעילות עבודתם של גופי הממשל הנמענים הן על יעילות ביצוע הליך הדיוור על ידי המזכירות. בחינת משך הזמן החולף ממועד שליחת המסמך עד המצאתו עשויה להעיד על יעילותה של כל שיטת דיוור ועל עדיפות של שיטת דיוור אחת על רעותה.

כשמסמך נשלח שלא באמצעות ממשק ממוחשב, המזכירות מזינה את נתוני מועד השליחה וההמצאה באופן ידני. מבין 53 מיליון מסמכים שהומצאו ונרשמו במאגר ההמצאות, ב-20% הייתה הזנת המועדים שגויה, כך שאי אפשר לדעת כמה זמן חלף ממועד השליחה עד מסירת המסמך<sup>159</sup>.

## שיטות הדיוור

להלן שני לוחות המפרטים את המסמכים שהמזכירות רשמה את המצאתם בשנים 2017 - 2019, בפילוח לפי שיטת הדיוור שבה השתמשה. הלוח הראשון מפרט את שיטת הדיוור בנוגע לכל מסמך. הלוח השני מפרט את שיטת הדיוור לפי משימת דיוור: כלומר, שליחת מקבץ מסמכים יחד. אם הדואר נשלח בדואר רשום, המסמכים מוכנסים יחד למעטפה, ואם הוא נשלח באופן מקוון, קובצי המסמכים מצורפים ונשלחים יחד.

158 תקנה 161 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018; תקנות 490, 493, ו-497 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

159 מבין 53,112,509 מסמכים שנרשמו במאגר המצאות, 10,622,734 מסמכים נרשמו כך שמועד המסירה בפועל קדם למועד שליחת המסמך. דהיינו, משך הזמן ממועד השליחה למועד המסירה נרשם כשלילי.



**לוח 9: מאגר המצאות - מספר המסמכים שהמצאתם נרשמה במערכת בשנים 2017 - 2019, בפילוח לפי שיטת דיוור (באלפים ובאחוזים)**

סך הכול	שליחה באתר נט המשפט	שליחה בדואר רשום	שליחה בדואר אלקטרוני	שליחה פיזית
53,113	31,105	15,213	5,108	1,687
	59%	29%	10%	3%

**לוח 10: מאגר המצאות - משימות דיוור שהמצאתם נרשמה במערכת בשנים 2017 - 2019, בפילוח לפי שיטת דיוור (באלפים ובאחוזים)**

סך הכול	שליחה באתר נט המשפט	שליחה בדואר רשום	שליחה בדואר אלקטרוני	שליחה פיזית
24,343	13,566	7,636	2,348	793
100%	56%	31%	10%	3%

מקור: מאגר המצאות, הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הלוחות עולה כי המזכירות מסרה כ-59% מהמסמכים שנרשמו במאגר באמצעות אתר נט המשפט וכ-29% מהמסמכים באמצעות דואר רשום. שיעור דומה נמצא בשליחת משימת דיוור: כ-56% ממשימות הדיוור נשלחו באמצעות האתר וכ-31% ממשימות הדיוור נשלחו בדואר רשום.

1. **השימוש באתר נט המשפט:** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היקף פעולת הב"ה למסירת מסמכים באמצעות אתר נט המשפט. מהנתונים עולה כי בתקופה הנבחנת השימוש באתר מצוי במגמת עלייה של כ-8% מדי שנה. מומלץ כי הב"ה תמשיך לעודד את הפרט לאשר המצאת מסמכים באמצעות האתר, וכך תחסוך בעלות השירות עבור שירותי דואר וביול.





הב"ה מסרה בתשובתה כי בינואר 2021 נפתחה האפשרות לבעלי דין שאינם מיוצגים לדוור מסמכים באמצעות האתר, בכפוף להסכמתם כי שיטה זו תחליף את המצאת המסמך כדין. בהקשר זה, הב"ה פועלת לשינוי התקנות כדי להרחיב את אפשרויות דיוור המסמכים לבעלי דין בלתי מיוצגים.

2. **השימוש בממשק ממוחשב:** מבין 17 גופי ממשל שהשיבו על שאלון בנושא ממשקי עבודה למול הב"ה, שני גופים בלבד השיבו כי הם מקיימים בשגרה ממשק ממוחשב מלא לדיוור מסמכים - רשות האכיפה והגבייה בנוגע למשלוח צווי עיקול והאפוטרופוס הכללי בנוגע למסמכים של הממונה על חדלות פירעון. שאר גופי הממשל מקבלים את המסמכים באופן ידני או משולב.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא מקדמת הקמת ממשקים ממוחשבים באמצעות ממשק גנרי לשליחת מסמכים, כך שפרוטוקולים והחלטות יישלחו לגופי ממשל באופן אוטומטי, עם החתימה על המסמך. ואולם, רק שש יחידות משלושה גופי ממשל<sup>160</sup> הסכימו להפעיל את הממשק האמור. כמו כן, במהלך הביקורת פעלה הב"ה להקמת ממשק גנרי מול כמה גופים נוספים, ובהם משטרת ישראל, משרד הרווחה והפרקליטות הפלילית. הקמת ממשקים אלו לא הסתיימה. בכמה מהמקרים, חלף ממשק ממוחשב, הב"ה מציעה לגופי ממשל להעביר מסמכים באמצעות תיבת דוא"ל ייעודית.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בעקבות החלטת ממשלה שהתקבלה בנושא, הקצה המשרד תקציב להקמת ממשק ממוחשב לקבלת דיוור מסמכים ממזכירות בתי המשפט<sup>161</sup>. משטרת ישראל מסרה בתשובתה מדצמבר 2021, כי היא ערכה פיתוחים במערכת התביעות על מנת להקים את הממשק למול הב"ה.

מומלץ כי הב"ה תמשיך לקדם הקמה ופיתוח של ממשקים ממוחשבים למול גופי ממשל. עוד מומלץ כי לצד הממשק גנרי, תבחן הב"ה הקמה ופיתוח של ממשקים לדיוור המסמכים אשר יתאמו את צורכי גופים אלו.

3. **השימוש במסירה אישית:** הב"ה החליטה כי מזכירות בית המשפט לא תמציא באופן מקוון (ממשק או דואר אלקטרוני) החלטות או פרוטוקולים שבהם נציג המדינה נכח באולם ויכול היה לקבלם במסירה אישית.

160 נכון לאוגוסט 2021, ממשק דיוור מסמכים הופעל למול הפרקליטות האזרחית והממונה על חדלות הפירעון במשרד המשפטים; המוסד לביטוח לאומי; יחידת פיקוח אלקטרוני, הממונה על עבודות שירות ויחידת צור בשב"ס.

161 לאור החלטת ממשלה 326 בנושא "אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)" (16.8.20), משרד המשפטים הקצה 3.6 מיליון ש"ח להקמת שלושה ממשקים בין משרד המשפטים להב"ה - העברת נתוני תיקים ממשרד המשפטים להב"ה, הגשת מסמכים ובקשות ודיוור מסמכים.



מסירת פרוטוקולים והחלטות בשני ערוצים מקבילים (מקוון - במקרה של היעדרות נציג המדינה מאולם בית המשפט, או ידני - במקרה של נוכחותו שם) מסרבלת את הליכי העברת המידע בין הגופים. כמו כן, שיטת דיוור זו אינה מיטבית בכל הנוגע לצורך בשלמות מאגרי המסמכים של גופי הממשל ובמהימנותם. מומלץ כי הב"ה תמסור את כל המסמכים שנערכים באולם בית המשפט באופן מקוון.

הב"ה מסרה בתגובתה כי היא תפעל להעביר פרוטוקולים בממשק ממוחשב, בכפוף לתיאום עם הגופים הרלוונטיים. הדבר לא ימנע העברת פרוטוקול פיזי לפי דרישה, בהתאם לדין.

4. **שימוש בדואר רשום:** כשליש מהמסמכים שדיוורם נרשם במערכת דוורו באמצעות דואר רשום ובאמצעות שימוש בשירותי דואר שנותנים ספקים חיצוניים. יצוין כי לפי הדוחות הכספיים של הב"ה, העלות של דואר ומשלוחים הייתה כ-26 מיליון ש"ח בשנת 2017, כ-29 מיליון ש"ח בשנת 2018, וכ-29 מיליון ש"ח בשנת 2019. הסכום ששולם עבור שירותי דואר ומשלוחים מצוי במגמה מעורבת בתקופת הביקורת. בהקשר זה יצוין כי לפי תנאי המכרז, עלות השירות מבוססת על תעריף קבוע בעבור דיוור דבר דואר, ומשכך, התשלום בפועל מבוסס על כמות דברי הדואר הנשלחים באמצעות ספק הדואר.

בשנים 2017 - 2019 העלות של שירותי דואר ומשלוחים הייתה כ-28 מיליון ש"ח בממוצע בשנה. יצוין כי עלות תחזוקת מערכת נט המשפט הייתה כ-40 מיליון ש"ח בשנה<sup>162</sup>.

לשם הגדלת החיסכון הכספי וייעול תהליכי עבודה לאור הצורך בהגברת השימוש בשיטות דיוור מקוונות (ממשק ממוחשב ואתר נט המשפט), על הב"ה לטייב את נתוני המערכת על דיוור מסמכים, מועדי מסירתם והמצאתם.

## מקרה בוחן - הטיפול בהחלטות שיפוטיות

1. **הטיפול בצווים:** ככלל, צו שופט הוא החלטה שיפוטית שתחולתה מיידית ותוקפה מוגבל בזמן. על פי רוב, תצורת הצו קבועה, ומשכך אפשר לחולל צווים באופן אוטומטי. הב"ה מחוללת באופן אוטומטי 25 סוגים של צווים, פקודות והודעות. חילול צו משמעו כי המזכירות משתמשת בנתונים שהוזנו זה מכבר במערכת, ואפשר לעשות בהם שימוש חוזר לצורך הכנת צו ספציפי.

162 תקציב המחשוב בהב"ה בשנים אלו היה כ-120 מיליון ש"ח בממוצע מדי שנה. תקציב העלויות הישירות של תחזוקת מערכת נט המשפט בשנים 2017 - 2019 היה כ-40 מיליון ש"ח בממוצע מדי שנה. ראו לעניין זה פרק ניהול השינויים והשיפורים במערכת נט המשפט בדוח זה.



במענה לבקשת משרד המשפטים לקבל את צווי רשם המקרקעין בממשק, השיבה הב"ה בחודש אפריל 2019 כי "כידוע, מערכת בתי המשפט אינה מאפשרת פירוט החלטות או צווים. משכך אין אפשרות לשלוח צווים מקוונים", ולכן לא תעביר צווים כמבוקש.

נמצא כי שלא בהתאם לנטען, הב"ה מחזיקה צווים המחוללים אוטומטית במערכת<sup>163</sup>. משכך, בידיה האפשרות לחולל צווים באופן אוטומטי ולשלוח את הצווים ואת הנתונים שמופיעים בהם באמצעות ממשק ממוחשב.

יישום צווים מחייב את גופי הממשל לקבל את המידע וליישמו מוקדם ככל הניתן. ואולם, ככלל, הב"ה מעבירה צווים באמצעות שליחת הצו בלבד בקובץ PDF בדוא"ל<sup>164</sup>. משכך, נדרשים גופי הממשל להזין את הנתונים באופן ידני למערכות הממוחשבות שלהם.

צווי המשפט כוללים נתונים קריטיים לביצוע סמכויות גופי הממשל, אכיפה ומימוש זכויות עצורים. במועד סיום הביקורת, מתוך 25 צווים שמחוללים באופן אוטומטי יש ארבעה סוגי צווים שהמזכירות מעבירה בשלמותם בממשק ממוחשב - עיכוב יציאה מהארץ והתליית רישיון נהיגה וצווי הביטול שלהם. ישנם לכל הפחות כ-1.4 מיליון צווים, פקודות והודעות שחוללו באופן אוטומטי בשנים 2017 - 2019<sup>165</sup>. מתוכם, כ-300 אלף הועברו בממשק בשלמותם (21%).

הזנת נתונים באופן ידני פוגעת במהימנות המידע במערכות גופי הממשל בשל פוטנציאל טעות האנוש. לדוגמה, בדוח מבקר המדינה משנת 2020 נמצא כי משטרת ישראל מחזיקה בנתונים חלקיים בלבד בנושא תנאי השחרור ממעצר. אלו מוזנים בהתאם לפקודות השחרור. מתוך כ-34,000 מעצרים שבהם שחרר בית המשפט בתנאים את העצור, במשטרה לא הוזנו נתונים בעניין תנאי השחרור מהמעצר בכ-4,000 מקרים (כ-12%)<sup>166</sup>.

יצוין כי בנובמבר 2017 מצאה ועדה פנימית בהב"ה בעייתיות בשימוש ששופטים עושים בצווים שמנסחות היחידות החוקרות והמליצה כי צווים והחלטות יינתנו באופן ממוחשב מתוך מערכת נט המשפט. לאחר מכן, באפריל 2018, הוצג לפני צוות בדיקה מטעם הב"ה כי לעיתים שופט מקבל החלטה, וזו נרשמת בכתב על גבי טופס הבקשה של המשטרה, בלא שתטפל בה מזכירות בית המשפט. בהיעדר תיעוד של החלטת השופט, אי אפשר לדעת אם בקשה דומה הוגשה למותב אחר<sup>167</sup>. במרץ 2019 עלתה בהב"ה בקשה של שופטים להכין צווים אוטומטיים במערכת. בקשה זו עדיין תלויה ועומדת.

163 כגון צווי מבחן, פקודות מעצר ושחרור, צו עיקול, צו מינוי נאמן, צו מינוי מפרק ועוד.

164 למשל, פקודות מעצר ושחרור, צווי הבאה והגנה, צווי מינוי אפוטרופוס ומנהל עזבון, וצווים הנדרשים לניהול פנקסי המקרקעין.

165 מתוך 25 סוגי צווים שמחוללים באופן אוטומטי ישנם 8 סוגי צווים שכלל לא אותרו במאגר המסמכים של הב"ה והם אינם נשלחים בממשק: כתבי המינוי השונים, צו מעצר בפיקוח אלקטרוני והודעה על גזר דין תעבורה.

166 ראו לעניין זה פרק בנושא שחרור עצורים בתנאים - מחסור בנתונים במערכות הממוחשבות: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020**, מעצרים פליליים בישראל - הליכי המעצר במשטרת ישראל ובבתי המשפט, מאי 2020, פורסם במרשתת.

167 הב"ה, צוות הבדיקה הבכיר לבחינת ההיבטים המערכתיים של ממשק העבודה בין שופטים הדנים בבקשות לפני הגשת כתב אישום ובין גורמי תביעה בראשות כב' השופט אלרון, אפריל 2018, (פורסם במרשתת).



הב"ה מסרה בתשובתה כי הכנת צווים אוטומטיים דורשת מהמזכירות להזיין נתונים לשדות המידע ששימשו להכנת צו ספציפי. כמו כן, הכנת צו שיפוטי דורשת צירוף של החלטת השופט.

מוצע כי הב"ה תמפה את צווי בית המשפט ותבחן את היתכנות הפיכת סוגי צווים נוספים שמחוללים באופן ידני לאוטומטיים, ככל האפשר. על הב"ה להעביר לגופי הממשל צווים אוטומטיים בממשק ממוחשב, וככל שיידרש, גם את הנתונים שעל בסיסם מחוללים הצווים. הגברת השימוש בצווים האוטומטיים תקל על המזכירות את הכנת הצו, וכן תקל על גופי הממשל את הזנת הנתונים מהצו.

2. **הטיפול בפסקי דין ובגזרי דין:** ממשק תוצאות משפט נועד להעביר פסק דין, גזר דין או הכרעת דין המביאים לסיום ההליך המשפטי<sup>168</sup>. בתיקי תעבורה בלבד הב"ה מעבירה בממשק ממוחשב נתונים למשרד התחבורה ולמשטרה על פסילת רישיון. במהלך הביקורת עודכן הממשק כך שנשלחים גם נתונים על קנסות בתיקים אלו. נוסף על כך, הב"ה מקיימת ממשק ממוחשב להעברת נתונים לשב"ס על גזירת מאסר בפועל ועל רכיבי ענישה אחרים. ואולם, ממשקים אלו כוללים רק חלק מרכיבי הענישה המצויים בטיפול גורמי האכיפה<sup>169</sup>. ביתרת התיקים, הב"ה נוהגת לשלוח פסקי דין וגזרי דין בממשק לדיוור מסמכים, בדומה להחלטות שיפוטיות אחרות.

לכן, גופי ממשל המשתמשים בגזרי הדין ובפסקי הדין חייבים להזיין ידנית למערכות הממוחשבות שלהם נתונים מתוך אותם המסמכים. המדובר ברכיבי ענישה שגופי הממשל נדרשים לבצעם, לפקח על ביצועם, לדווח עליהם או לסייע באכיפתם, בהתאם לחוק<sup>170</sup>.

הזנה ידנית של רכיבי ענישה מרובי מלל עלולה להביא לטעויות בהזנת הנתונים, לפגיעה בשלמותם, לפערים בנתונים בין מערכות גופי אכיפת החוק או לפגיעה בניהול מרשם כנדרש בדין. למותר לציין כי הזנה שגויה של רכיבי ענישה משמעותה פגיעה ביישום ובאכיפה של החלטות שיפוטיות מכוח חובת כיבוד החוק, שהן לחם חוקה של מערכת המשפט.

כך למשל, בבקרה שערכה משטרת ישראל בשנת 2018 נמצא כי מתוך 38 תיקים שנבדקו, ב-7 תיקים (18%) היו הזנות שגויות. בפגישה שנערכה בין ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה ומנהל בתי המשפט בינואר 2020 עלה כי קיימים פערים בנתונים על ענישה בין הגופים, וכי מסד הנתונים אינו אחיד.

168 המסמך מצהיר על סיום ההליך המשפטי בערכאה הספציפית, ומפרט לגבי קבלה או דחייה של הסעד שהתבקש בהליך.

169 ביחס לשב"ס הנתונים כוללים רכיבים כגון מאסר על דרך של איזוק אלקטרוני, ריצוי עבודות שירות, מאסר חלף קנס וכי"ב. הממשק אינו כולל את מועד תחילת העונש, ומשכך אינו משרת מקרים שהושת על אדם עונש מאסר נדחה.

170 למשל, חובת רישום במרשם הפלילי, חובת דיווח לנפגעי עבירה, יישום הוראות בהתאם למועדי הביצוע שנקבעו בפסק הדין ועוד.



הב"ה מחזיקה בנתונים על רכיבי הענישה במסגרת "רשימת העונשים" במערכת, ובה גם נתונים על סוג הרכיב, מועדי תחילה וסיום ועוד. המזכירות מינה ידנית את הנתונים. בשנים 2017 - 2019 כללה הרשימה כ-102,000 עונשי מאסר בפועל, כ-19,000 מקרים שהוטל בהם פיצוי למתלונן, כ-381,000 קנסות ו-62 מאסרים נדחים.

בין הב"ה לגופי הממשל התגלעה מחלוקת בנוגע לאחריות לפירושם המעשי של גזרי הדין ושל פסקי הדין. מחלוקת זו הייתה לאבן נגף בקידום ממשק תוצאות משפט. לעמדת הב"ה, כפי שהובעה לפני משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים, עקרון הפרדת הרשויות הוא הבסיס לסירובה לפרוט עבירות ורכיבי ענישה מתוך גזר הדין לכדי נתונים המוזנים במערכות הממוחשבות ומועברים לגופי אכיפת החוק. לתפיסתה, האחריות לכך אינה עליה.

הב"ה היא מקור המידע של מרבית הנתונים על רכיבי ענישה שנדרשים ליישום גזרי דין ולקיום המרשם הפלילי. מנגד, לפי הדין, על הב"ה לא חבה חובת דיווח למשטרת ישראל לצורך ניהול המרשם הפלילי, אלא על גורמי התביעה והחקירה. בפועל, רשימת העונשים במערכת נט המשפט היא מאגר מידע מקביל למאגרי המידע הפלילי של המשטרה היות שהנתונים הנדרשים לשני המאגרים (כגון סוג העונש ומשך תקופת העונש) דומים.

בהקשר זה יצוין כי בעקבות החלטת ממשלה מיולי 2017, ערך מטה ישראל דיגיטלית בדיקת היתכנות להקמת ממשק ממוחשב להגברת יכולת האכיפה נגד נהגים פסולי רישון נהיגה<sup>171</sup>. במסגרתה, נערך ניסוי לחילוץ עונשים מגזרי דין באמצעות אלגוריתמים מבוססי למידת מכונה. שיעור ההצלחה בניסוי היה 96%<sup>172</sup>. בינואר 2020 הועברו ממצאי מחקר ההיתכנות, הניסוי והאלגוריתמים לידי גופי הממשל, ובהם הב"ה, משרד התחבורה, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.

נמצא כי מטה ישראל דיגיטלית הציג בינואר 2020 פתרון לחילוץ רכיבי ענישה מתוך גזרי דין, פתרון המאפשר לשלוח תוצאות משפט בממשק ממוחשב, אך הפתרון לא קודם.

מטה ישראל דיגיטלית מסר בתשובתו כי גופי הממשל המעורבים בפרויקט צריכים להחליט מי הגורם שיקבל אחריות על פיתוח הממשק האמור.

משרד התחבורה מסר בתשובתו מדצמבר 2021, כי יסייע בהאצת עבודת המטה להקמת מאגר פסולי הרישון.

הב"ה מסרה בתשובתה כי היא בוחנת את נושא השימוש בבינה מלאכותית לצורך טיפול בקריאה וחילוץ מידע מפסקי דין וכי תבחן את הפתרון שהציע מטה ישראל דיגיטלית. עוד

171 החלטת ממשלה מספר 2779, "בטיחות בדרכים: עיקרי פעילות לשנים 2017 - 2018" (25.6.17).

172 לעמדת מטה ישראל דיגיטלית, שיעור ההצלחה עשוי לעלות עם הגברת השימוש בקוד ועם טיוב חילוץ המידע על בסיס בדיקה מדגמית ידנית וטיפול בתקלות בידי הגורם האנושי במזכירות.



היא הוסיפה, בתשובתה מדצמבר 2021, כי פתרון זה עדיין אינו ישים בשל קשיים בחילוץ רכיבי הענישה.

מומלץ כי הנהלת בתי המשפט, משרד התחבורה, משטרת ישראל וגופי הממשל הנוספים המעורבים בפרויקט יפעלו לקידום הממשק הממוחשב להגברת יכולת האכיפה נגד נהגים פסולי רישיון נהיגה. לשם כך, עליהם לוודא מיהו המשרד שיקבל אחריות על קידום פיתוחו.

עוד הוסיפה הב"ה כי פעולת הפרמוט, שתכליתה לדלות מפסק הדין מידע קונקרטי הדרוש לגופי האכיפה, מצריכה לא אחת ניתוח ופרשנות של פסק הדין. לעמדתה, בהליך הפלילי הרשות המבצעת אחראית לפרש את פסק הדין לצורך הוצאתו אל הפועל, וכפועל יוצא מכך לדלות מההחלטה את הנתונים הדרושים לה. משכך, הב"ה אינה אחראית לפרמט את המידע הכלול בהחלטות שיפוטיות. הטענה בדבר עקרון הפרדת הרשויות רלוונטית גם להטלת האחריות על המזכירות לפרמט מידע הכלול בהחלטות שיפוטיות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי לעמדתו, ככל שמדובר בהעברת נתונים כפי שהם או בנתונים גלויים ואובייקטיביים, אין מניעה משפטית שהב"ה תעביר את המידע בממשק ממוחשב. ככל שמדובר בנתון הדורש חישוב, כגון צירוף תקופות מצטברות של ענישה, הפרשנות והעיבוד צריכים להיעשות על ידי הרשויות הרלוונטיות.

מומלץ כי שר המשפטים והשר לביטחון הפנים יבחנו את הסדרת מעורבותה של הב"ה בהליך יצירת פרטי הרישום והנתונים הנלווים למרשם הפלילי, בהיותה מקור המידע העיקרי למאגר זה. עוד מוצע כי משרדיהם יבחנו חלופות להקמת ממשק ממוחשב להעברת תוצאות משפט בהליך הפלילי, לרבות רכיבי הענישה. בין היתר, תוך שימוש בבינה מלאכותית. על בסיס הנתונים שיועברו מהב"ה יוכלו גורמי התביעה והחקירה לפרש את גזרי הדין, לחשב את העונשים ולדווח עליהם לצורך ניהול המרשם הפלילי.

3. לפי חוק בתי המשפט רשאי בית המשפט לתקן טעות סופר בפסק דין או בהחלטה אחרת. תיקון ביוזמת בית המשפט מוגבל ל-21 ימים מיום נתינת ההחלטה, ודורש כתיבת החלטה מנומקת. בשנים האחרונות מצא נציב תלונות הציבור על שופטים מספר תלונות מוצדקות בשל תיקון טעות בפסק דין או בהחלטה שנעשה שלא כדין<sup>173</sup>.

מבדיקת מבקר המדינה נמצא, כי קיימת אפשרות של עריכת מסמכים לאחר שנחתמו והומצאו כדין.

הב"ה מסרה בתשובתה כי אפשר לערוך מסמך לאחר שנחתם והומצא לצדדים. במקרה כזה נוצרת גרסה חדשה למסמך המקורי. אם הגרסה החדשה נחתמת אף היא,

173 החלטות נציב תלונות הציבור על שופטים שמספרן כדלקמן: החלטה 493/18/שלו, מיום 4.9.18; החלטה 222/20/ענייני משפחה, מיום 20.5.20; החלטה 675/20/ענייני משפחה, מיום 4.11.20; החלטה 219/15/ענייני משפחה, מיום 18.6.15; החלטה 55/18/ענייני משפחה, מיום 1.7.18.



היא תישמר ותחליף את המסמך המקורי. כלומר, מסמך שנחתם והומצא לצדדים ולאחר מכן נערך נשמר תחת אותו מספר מזהה, ואילו המסמך המקורי נשמר תחת ניהול הגרסאות הקודמות של אותו המסמך.

על הב"ה למצוא פתרון מחשובי שימנע עריכה שכוזו. בכך תסייע המערכת בשמירת המועד הקובע לעניין הרשות לתקן טעות סופר ותשפר את היכולת של הב"ה ושל בעלי הדין לעקוב אחר החלטות שתוקנו כדין. במסגרת הפתרון עליה להקפיד על הפרדה בין מסמכים מרגע שהמסמך המקורי נחתם והומצא. עוד עליה לוודא שנשמרת זיקה בין המסמך המקורי למסמך המתוקן.

## זימונים ודיונים

הזמנת עד נעשית בכתב ונחתמת על ידי שופט, רשם או פקיד בית המשפט. בעת הזמנת העד רשאי בית המשפט אף לקבוע כי העד יציג לבית המשפט מסמכים<sup>174</sup>.

מטבע הדברים, קביעת מועד קיומם של דיונים הוא דינמי ומהיר, אך היערכותם של המזומנים לדין ממושכת. השינויים הרבים במועדי הדיונים אינם תלויים במערכת המשפט בלבד, אך האחריות לשליחת הזימונים ולווידוא קבלתם מוטלת על המזכירות. בשנים 2017 - 2019 נקבעו כ-5.4 מיליון דיונים, וכ-2.8 מיליון מתוכם התקיימו בפועל<sup>175</sup>. המזכירות העבירה כ-11 מיליון זימונים עבור דיונים אלו. להלן לוח המפרט את מספר הזימונים בפילוח לפי שיטת דיוורם:

### לוח 11: מספר הזימונים שנשלחו בשנים 2017 – 2019, בפילוח לפי שיטת דיוור (באלפים ובקירוב)

סך הכול	שליחה בממשק ממוחשב	שליחה באתר נט המשפט	שליחה בדואר אלקטרוני	שליחה פיזית
10,919	240	700	898	9,074

לפי מאגר זימונים ודיונים, הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

174 סעיפים 106 - 111 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; פרק י"ג תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018. דיון - מועד שהתקיים מפגש באולם בית המשפט בהשתתפות מי מן הצדדים והשופט. זימון - שליחת הדעה על קיומו של דיון, בין אם זו כוללת את פרטי המתדיין המוזמן לדיון ובין אם לאו.

175 2,792,455 דיונים התקיימו; 1,208,593 דיונים בוטלו; 958,787 דיונים נדחו; 517,629 דיונים נקבעו אך אין במערכת מידע נוסף עליהם, וככלל, מדובר בדיונים שבוטלו אך לא עודכנו במערכת.



מן הנתונים עולה כי בשנים 2017 - 2019 נשלחו מרבית הזימונים עבור בעלי דין, עדים, מומחים ועוד (83%) באמצעים פיזיים ולא באמצעות דואר אלקטרוני, האתר או ממשק ממוחשב. עוד נמצא, כי לפחות 280,000 זימונים<sup>176</sup> נשלחו לגופי ממשל. ואולם, לפי ממצאי השאלון שערך משרד מבקר המדינה, מתוך 16 יחידות בגופי הממשל, רק שתיים השיבו כי הן מקיימות ממשק ממוחשב מול ה"ה.

כמו כן, גופים שהשיבו לשאלון התקשו לקבוע שהממשק לקבלת זימונים ישים במלואו<sup>177</sup>. במצב זה זנח משרד המשפטים במידת מה את קידום הממשק ואת פריסתו בשל תועלתו הנמוכה, ושב"ס נדרש לבצע בו שינוי משמעותי לאחר פרסום דוח מבקר המדינה הנוגע לזימוני עצורים<sup>178</sup>. להלן תרשים המפרט את נפח הפעילות של כל גוף, בפילוח לפי שיטת שליחת הזימונים:

176 לפי מאגר דיונים זימונים, 240,935 זימונים נשלחו באמצעות ממשק, וכן אותרו 39,098 זימונים שנשלחו לגופי ממשל הנבדקים בהשוואה למאגר גורמים.

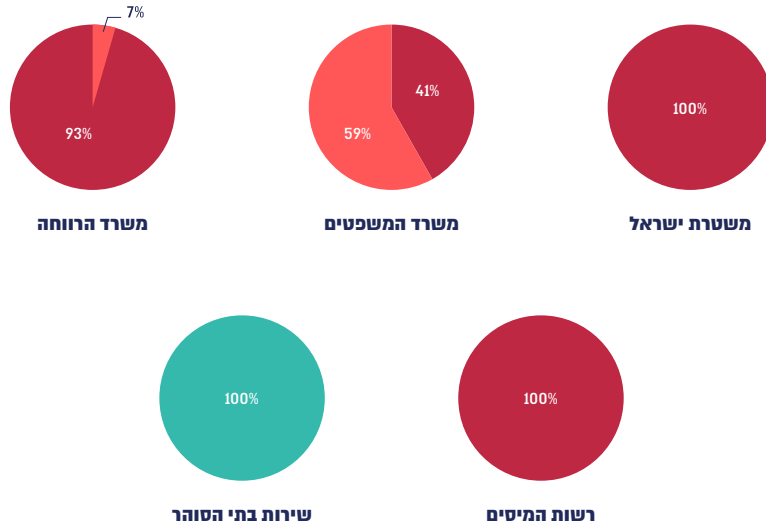
177 בשנת 2011 הקימה ה"ה ממשקים ממוחשבים בתחום הדיונים והזימונים למול שב"ס; בשנת 2016 הוקם ממשק דיונים למול האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים, אולם תקלות בממשק מנעו שימוש מלא בו ואת הרחבתו ליחידות נוספות במשרד המשפטים; בחודש ינואר 2020 חובר ממשק דיונים למוסד לביטוח לאומי. כך למשל, יחידות שונות בשב"ס ובמשרד המשפטים השיבו כי הן מקיימות ממשקי עבודה משולבים, הכוללים שימוש בממשק ממוחשב לצד שימוש באתר נט המשפט או באמצעים ידניים, באופן שאינו מלמד על הסתמכות על הממשק הממוחשב לצורך עבודתן.

178 ראו לעניין זה גם פרק בנושא ממשקי העבודה בין שב"ס להב"ה, במבקר המדינה, **דוח שנתי 2020** (מאי 2020), מעצרים פליליים בישראל - תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר, פורסם במרשתת.





### תרשים 10: שיעור זימונים שנרשם כי נשלחו לגוף ממשל, בשנים 2017 - 2019, בפילוח לפי שיטת השליחה



מקרא

משק (■) שליחה פיזית (■) דואר אלקטרוני (■) אתר נט המשפט (■)

לפי מאגרי מידע הב"ה ושאלון ממשקי עבודה מקוונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הב"ה עולה כי למרבית גופי הממשל נשלחו זימונים באמצעים פיזיים (משרת ישראל, משרד המשפטים, לרבות הפרקליטות ויחידות נוספות, משרד הרווחה ורשות המיסים). עוד ניתן להיווכח כי גופי הממשל אינם נוטים להשתמש באתר נט המשפט כאמצעי לקבלת זימונים.

יודגש כי נתונים אלו נסמכים על רישום הזימונים במערכת נט המשפט על ידי המזכירות. משכך, ייתכן שזימונים נוספים שהועברו באופן ידני לא נרשמו במערכת. שב"ס מסר בתגובתו כי נוסף על הזימונים המועברים בממשק, יש זימונים שעדיין נשלחים באמצעות הפקס. לפיכך, ייתכן ששיעור המשלוחים באופן פיזי אף גבוה מכך.

### פעולות המזכירות בשליחת זימונים

הב"ה פיתחה ממשק "גנרי" להעברת זימונים לגופי ממשל. אף על פי כן, היא הגבילה את העברת המידע באמצעות הממשק בכמה היבטים - שליחה במישורין למשתמש שהוגדר כבא כוח בתיק



בית המשפט בלבד, כך שגופי ממשל אינם מקבלים מידע על מייצגים מטעמם במיקור חוץ<sup>179</sup>; אי-שליחה של נתונים הנדרשים לגופי הממשל לצורך הטיפול בזימון או בדיון<sup>180</sup>, כגון אם מדובר בזימון דחוף (הדיון מתקיים בתוך 72 שעות או פחות מכך) ומקום ההתייצבות הנדרש. הדרשה לנתונים אלו אף התגברה לנוכח השימוש בחדרי היועדות חזותית במהלך תקופת הקורונה<sup>181</sup>. כמו כן, חסר ממשק לקבלת מידע על דיונים מקדימים שגופי ממשל מתאמים<sup>182</sup>.

הממשקים הממוחשבים להעברת זימונים אינם נותנים מענה לכל גופי הממשל שצריכים את המידע, בפרט לגופים המסתייעים במייצגים במיקור חוץ כגון, הסנגוריה הציבורית והפרקליטות. הממשקים לא מקיפים את מלוא הדרשות של גופי הממשל להבטחת ההתייצבות של אסיר, עציר, מייצג מטעם המדינה או כל אדם אחר שהבאתו נעשית באמצעותם. נוסף על כך, תדירות העברת המידע על מועדי הדיונים בממשק נמוכה ונעשית אחת ליום לכל היותר באמצעות ממשק ממוחשב, ובתדירות נמוכה יותר בעניינם של מועדי הדיונים המקדמיים הנקבעים על ידי גופי ממשל. בעקבות כל האמור, עלולים הליכים משפטיים להתארך שלא לצורך.

שב"ס מסר בתשובתו כי בחודש מרץ 2021 חלו שיפורים בממשק זימונים, והמידע עובר מדי שעה. אף על פי כן, הממשק עדיין אינו עומד במלוא דרישות שב"ס ולכן אינו משמש כממשק ממוחשב באופן מלא ואין מועברים באמצעותו זימונים להיוועדות חזותית.

משכך, הממשק הממוחשב לא משמש הממשק העיקרי או הבלעדי בעבודת גופי הממשל, אלא הוא מחייב בפועל שימוש בפקס ובדיקות חוזרות ונשנות באתר נט המשפט, לצורך השלמת הזימונים עבור דיונים דחופים או ביטולם<sup>183</sup>.

יצוין כי אתר נט המשפט לא מציג את כל הדיונים, אלא רק דיונים בתיקים שאינם חסויים.

179 כאשר פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית, המוסד לביטוח לאומי או יחידות נוספות של מייצגי המדינה בערכאות מעסיקות עורכי דין במיקור חוץ, הן לא מקבלות מידע על הדיונים בתיקים אלו בממשק אלא אם כן הן הוגדרו כגורם מסייע בתיק. ראו לעניין זה לעיל "הגדרה ועדכון גורמים בתיק".

180 גופי ממשל מקבלים מידע על דיונים בלבד, ללא נתונים על זהות המוזמנים ואם נדרשת נוכחותם בדיון. דרישת נוכחותם של אדם בדיון מבדילה בין קבלת התראה על קיומו של דיון, כגון דיון תזכורת פנימי, ובין קבלת התראה על זימון, קרי דיון שהאדם נדרש להתייצב בו. כמו כן, לא מפורט אם הדיון מתקיים, נדחה או בוטל, ומה סיבת הדחייה.

181 לא נשלחת כתובת מדויקת של בית המשפט או בית הסוהר שבו מתקיים הדיון כשדה מקודד; לא נעשית הפרדה בין זהות השופט לבין מקום הדיון, ולכך יש חשיבות אם שופט מתנייד בין בתי המשפט; לא נערך סימון של זימונים ודיונים דחופים. יצוין כי מתוך כ-240,000 זימונים ודיונים שהועברו באמצעות ממשק, כ-15,000 דיונים היו דחופים, ועודכנו פחות מ-24 שעות בטרם הדיון, וכ-38,000 דיונים עודכנו פחות מ-72 שעות בטרם הדיון. ראו לעניין זה גם פרק בנושא ממשקי העבודה בין שב"ס להב"ה, במבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (מאי 2020), "מעצרים פליליים בישראל - תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר", פורסם במרשתת.

182 למשל, מועדי הדיונים הנקבעים על ידי מזכירות בית המשפט מושפעים לעיתים ממועד דיונים מקדימים שנקבעו על ידי יחידת הסיוע במשרד הרווחה. יחידת הסיוע קובעת דיונים מקדימים בתיקי משפחה שעילתם סכסוך משפחתי, וקובעת דיונים בהליכים אזרחיים ששוויים עולה על 40,000 ש"ח. ראו לעניין זה חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ה-2014, ותקנה 37 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018.

183 שימוש באתר נט המשפט לבדיקת רשימת הדיונים היא פרקטיקה שכיחה אצל מייצגי המדינה בערכאות, הנערכים ליום הדיונים בבית המשפט, לרבות 24 שעות לפני יום הדיונים.



הב"ה מסרה בתשובתה כי במהלך הביקורת היא פעלה להקים ממשק ממוחשב גנרי לשליחת זימונים. לדבריה, היא פעלה למול כמה גופים, בהם משרד הרווחה והפרקליטות הפלילית. הקמת ממשקים אלו לא הסתיימה, ומקצתם מתעכבים בשל קשיים בפריסת הממשק ברמה הארצית אצל גופי הממשל. עוד ציינה כי מול הפרקליטות האזרחית הופעל ברמה הארצית ממשק דיונים בתחילת שנת 2021.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מדצמבר 2021, כי פריסה ארצית של ממשק הזימונים בפרקליטות הפלילית תושלם רק לאחר מימוש מלא של ממשק דיוור מסמכים המתוכנן לביצוע ברבעון הראשון לשנת 2022.

לנוכח האמור, מומלץ כי הב"ה תקדם ממשקים ממוחשבים להעברת זימונים הכוללים את מכלול הנתונים שדורשים גופי הממשל, כגון זהות המוזמן, מקום הדיון ודחיפותו. עד שיוקמו ממשקים אלו ובשים לב לשיעור הגבוה של העברת זימונים באופן פיזי, עליה לשפר את הצגת הנתונים על דיונים באתר.

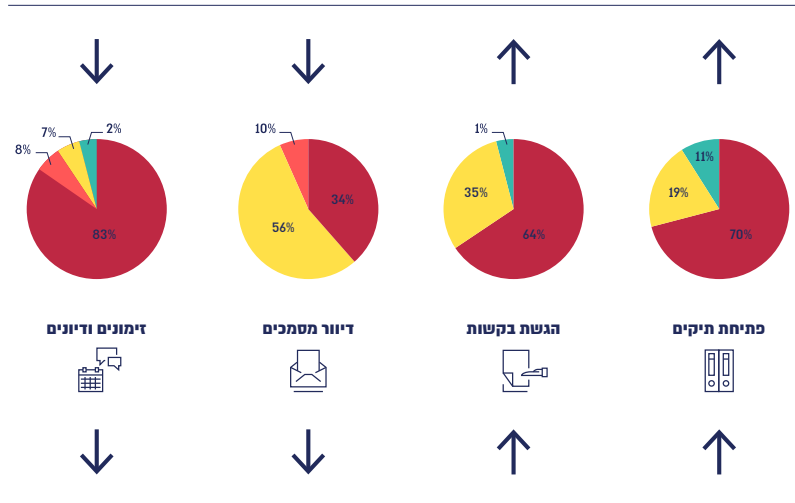


להלן תרשים המפרט את ארבע הפעולות העיקריות, בפילוח לפי שיטת שליחתן או הגשתן בין הגורם המעורב בהליך המשפטי (אדם פרטי, גוף ממשל או אחר) ובין מזכירות בית המשפט:

**תרשים 11: שיעור השימוש בשיטות שליחה או הגשה, בשנים 2017 - 2019, בפעולות העיקריות לניהול ההליך המשפטי**



**מזכירויות הנהלת בתי המשפט**



**גורמים מעורבים בהליך המשפטי**

**900**

אלף גורמים נוספים

**2.6**

מיליון בעלי דין

מקרא

- ↑ כיוון זרימת המידע
- ממשק ממוחשב
- דרך אתר נט המשפט
- דואר אלקטרוני
- פועלה ידנית

על פי נתוני הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



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

משכך, על הב"ה 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. עד הקמת ממשקים אלו ולטובת משתמשים מן הציבור הרחב, עליה לשפר את העברת המידע באמצעות האתר ולעודד את השימוש בו.

## ניהול הממשקים למול גופי הממשל לצורך שיתוף מידע

באוגוסט 2016 החליטה הממשלה ליישם מדיניות של "קבלת מידע מהציבור פעם אחת והפחתת הנטל הברוקרטי באמצעות שיתוף מידע בין גופי ממשלה" (להלן - החלטה 1933)<sup>184</sup>. שיתוף מידע בין משרדי הממשלה מתבצע על בסיס ממשקי עבודה קבועים ושוטפים בין הצדדים. יצוין כי החלטה זו כוללת תמריצים כספיים לביסוס הממשקים.

בעקבות החלטה 1933 פנה ראש רשות התקשוב למנהל בתי המשפט בבקשה ליישם שני היבטים עיקריים מתוך ההחלטה - העברת מידע בין משרדי ממשלה והנגשת מאגרי מידע לציבור. לשם יישום ההחלטה, מינה מנהל בתי המשפט נציג מטעמו.

הב"ה מחזיקה במאגר מידע עשיר ומגוון על זכויות וחובות של הפרט והמדינה עקב ניהול הליך משפטי, ומשכך היא נדבר חשוב ביישום החלטה 1933 על ידי כלל משרדי הממשלה. מן הצד האחד, על גופי הממשל להעביר להב"ה מידע באופן ממוחשב לייעול עבודת המזכירות, ומן הצד האחר, עליהם לקבל מהב"ה מידע באופן ממוחשב כדי לשפר את עבודתם. משכך, על גופי הממשל להסדיר למול הב"ה תוכנית מעבר לעבודה מלאה באמצעות ממשקים ממוחשבים.

## הסדרת הליך קבלת ההחלטות

1. **הסדרת תחומי האחריות להקמת ממשק ממוחשב בתוך מוסדות הב"ה:** יצירת ממשקי עבודה ממוחשבים חדשים להעברת מידע או שינוי בממשקי העבודה הקיימים דורשים בראש ובראשונה הצבת דרישה לממשק והגדרת הצורך, שיח בין הצדדים ומנגנוני הכרעה במקרה של אי-הסכמה. שני מוסדות עיקריים בהב"ה מטפלים בממשקי העבודה מול גופי ממשל:

184 החלטת ממשלה מספר 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).



**הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים:** בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, גופים ציבוריים רשאים להעביר מידע<sup>185</sup> המצוי במאגרי המידע שלהם בתנאים המפורטים בחוק. הוועדה מוסמכת לדון בבקשות גופים ציבוריים להעביר מידע המצוי אצלה וחוסה תחת חוק הגנת הפרטיות; לאשר הגשת בקשות מסוג זה לגופים ציבוריים; וכן להסדיר גישה למאגרי המידע הרשומים המצויים בחזקתה<sup>186</sup> (להלן - הוועדה להעברת מידע). בהתאם לנוהל, גופי ממשל שהם אינם גורם בתיק בימ"ש פונים או מופנים לוועדה להעברת מידע.

**ועדת שו"שים:** ועדה פנימית הבוחנת שינויים ושיפורים (שו"שים) שונים המוצעים לביצוע במערכת, ובכלל זה בקשות לביצוע ממשקים. הליכי בחינת השו"שים שהוועדה מבצעת עשויים ליצור, בין היתר, נתונים חדשים במערכת - על בסיס תיעוד פעולות המבוצעות באמצעות המערכת או שליפת ידיעה הקיימת במערכת והפיכתה לנתון המצוי במאגר המידע.

ביולי 2019 החליטה הוועדה להעברת מידע לסרב באופן גורף לבקשות להעברת מידע שאינן מבוססות על נתונים הקיימים במערכת וכאלה המצריכות פיתוח של המערכת לצורך הפקת מידע, דהיינו, פיתוח מטא-נתונים חדשים. נוסף על כך, ביולי 2020 נקבע בנוהל של הוועדה להעברת מידע שבקשות של גופים ציבוריים לממשקים ממוחשבים יידונו בוועדה וכי החלטותיה יועברו לידיעת הגורם המוסמך לבצע ממשקים בארגון<sup>187</sup>. כך, למשל, אם הועברה בקשה לקבל מידע על השתתפות פיצוי עבור הקורבן, והנתון אינו קיים במלואו במערכת, יש להעביר את הבקשה לוועדת שו"שים כדי שתבחן היתכנותו לשינוי במערכת או יצירת נתון חדש בה.

כאשר גוף ציבורי העביר לוועדת שו"שים בקשה לשינוי ושיפור במערכת נט המשפט למטרת העברת מידע בין הצדדים, לא הועברה הבקשה לאישור הוועדה להעברת מידע, זאת חרף החובה לעשות כן לפי חוק הגנת הפרטיות<sup>188</sup>. לשם ההמחשה, אם תועבר לוועדת שו"שים בקשה לכלול בתסקיר הנשלח בממשק ממוחשב נתונים אישיים, הוועדה להעברת המידע תידרש לבחון גם את הפגיעה הפוטנציאלית בפרטיות.

185 מידע - בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, נקבע שמידע הוא נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו. ראו לעניין זה גם תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986. לפי החלטת ממשלה מספר 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור (30.8.16)", מידע, כמשמעו בחוק הגנת הפרטיות, כולל ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם ומידע כאמור, אם הוא ניתן לזיהוי, כשלעצמו או במצטבר עם מידע נוסף.

186 הב"ה רשמה את מאגר המידע המצוי במערכת נט המשפט בפנקס מאגרי המידע בחודש יולי 2019 - פנקס מאגרי המידע, הרשות להגנת הפרטיות, מעודכן ליום 16.8.20 (מפורסם באתר מאגרי המידע הממשלתיים).

187 הב"ה, נוהל מספר 10-25, "נוהל עבודה של הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981" (21.9.20).

188 משרד מבקר המדינה בחן את הפרוטוקולים של הוועדה להעברת מידע. ראו לעניין זה ה"ש 304 ו-307.



נמצא כי הב"ה לא הסדירה את מלוא הסמכויות המשיקות בין שתי הוועדות. בעקבות זאת, הוועדה להעברת מידע דוחה את הפונים על הסף מבלי להגיש לוועדת שו"שים בקשה מפורטת לפיתוח במערכת לצורך הפקת מידע לשם מילוי סמכויותיהם כחוק<sup>189</sup>. כמו כן, המשרדים הרלוונטיים אינם יכולים להחיל על הבקשה הזאת את התמריצים הכספיים מכוח החלטת ממשלה 1933.

מוצע להב"ה להשלים את הסדרת הממשקים בין שתי הוועדות, היות ששתיהן עוסקות בהיבטים משלימים ליצירת ממשקי עבודה ממוחשבים מול גופים ציבוריים הדורשים העברת מידע. בהקשר זה מוצע כי ייקבע שעל הוועדה להעברת מידע להפנות פונים המבקשים נתון שאינו קיים במערכת הממוחשבת להגיש בקשה מתאימה לוועדת שו"שים, ולא לסרב להם באופן גורף. עוד מוצע כי שכשמופנית לשו"ש בקשה הקשורה למערכת נט המשפט וכוללת העברת מידע בין גופים, על ועדת שו"שים להנחות את מגיש הבקשה להעביר את בקשתו במקביל לוועדה להעברת מידע, או לחלופין, ליצור ממשק מקוון פנימי לבקשות אלו.

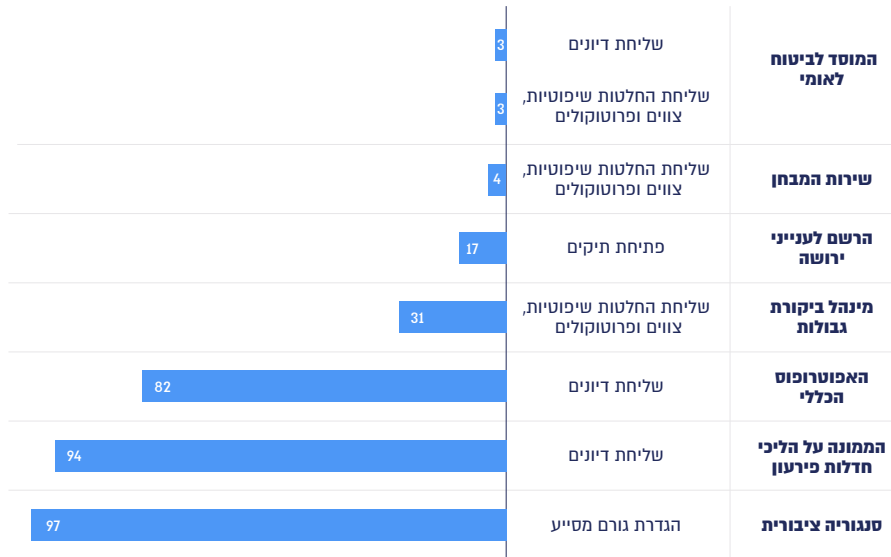
הב"ה מסרה בתשובתה כי בצל ממצאי הביקורת, היא תקיים דיון בנוגע לאופן הטיפול בממשקים, לרבות ההבחנה בין סוגי הפונים השונים - גופי ממשל שהם צד בתיק או גורם מייצג וגופי ממשל שאינם גורם בתיק.

2. **משך הטיפול בהקמת ממשק ממוחשב:** משרד מבקר המדינה בחן את משך הטיפול ב-11 בקשות לממשק ממוחשב, החל מהמועד שגופי הממשל העלו את הבקשה. להלן תרשים המפרט דוגמאות למשך הטיפול בדרישות לממשקים ממוחשבים שהעבירו גופי הממשל ושהטיפול בהן הסתיים.

189 כך למשל, במענה לבקשות חטיבת הזיהוי הפלילי, אגף חקירות ומודיעין וענף המחקר במשטרת ישראל מהשנים 2017 - 2019.



### תרשים 12: דוגמאות למשך הטיפול (בחודשים) בדרישות לממשקים ממוחשבים של גופי ממשל



מספר חודשים

המקור: על פי מסמכי גופי הממשל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבקשות לפיתוח ממשק יש בקשות שהיו תלויות ועומדות לאורך זמן רב, ובסופו של דבר מנחו או שהטיפול בהן טרם הסתיים. כך, למשל, בקשה לממשק לקבלת פסילות של רישיונות נהיגה מול משטרת ישראל לא טופלה במשך שלוש שנים ולבסוף הוקפאה; בקשה להוסיף נתונים להעברה בממשק תוצאות משפט למשטרת ישראל לא טופלה במשך יותר משנתיים, והטיפול בה טרם הסתיים; ובקשה להסדרת ממשק דיונים מול הסגוריה הציבורית טופלה במשך יותר משבע שנים, עד שהוקפא הממשק.

הב"ה מסרה בתשובתה כי הקמת ממשק תלויה בשני הצדדים השותפים לפיתוחו וכי בחינה של התהליכים העסקיים, תהליכי אינטגרציה בין שני הגורמים, אילוצי תקציב וסדרי עדיפויות לביצוע השו"שים השונים, כל אלה יכולים לגרום עיכובים. עוד נמסר כי בקשות של גופי ממשל לא מוגשות לוועדת השו"שים במישרין אלא מועלות לוועדה לאחר סינון ראשוני של היתכנות.

בקשות לפיתוח ממשק המטופלות במשך יותר משנתיים, ובפרט שתי הבקשות שמשך טיפולן נמשך כ-8 שנים, מחייבות את הב"ה לייעל ולקצר את משך הטיפול בממשקים ממוחשבים מול גופי ממשל. בין היתר מוצע כי הב"ה תרשום את כל הבקשות המוגשות לוועדת השו"שים ואת מועד הגשתן ללא תלות בעמדת ועדות המשנה; תקבע משך זמן מרבי למתן מענה; תבדוק אם הצדדים עמדו בלוח הזמנים לביצוע משימותיהם.





3. **מיסוד שיתוף הפעולה למול גופי הממשל להקמת ממשק ממוחשב:** בטרם הוקמה ועדת-העל בפברואר 2020<sup>190</sup>, לא היה הליך סדור להבאת בקשה לממשק מול גופי ממשל לפני מכלול הגורמים הרלוונטיים בהב"ה<sup>191</sup>. היעדר ההסדרה עיכב את קידום הממשקים. במקרים חריגים, ולבקשת הגופים שבקשתם נשללה או נדחתה לאורך זמן, הובאו בקשות לפני הגורמים הרלוונטיים הבכירים בהב"ה<sup>192</sup>.

משנת 2003 פעלו גורמי אכיפת החוק למסד ממשקים ממוחשבים בין מערכתיהם. בין היתר נערכו פגישות בין גורמי הפרקליטות להב"ה<sup>193</sup>. ביולי 2015 הוחלט להקים צוות היגוי משותף להב"ה ולמשרד המשפטים. מחודש פברואר 2016 נפגשו מפעם לפעם הצדדים לבחון את ההתקדמות ביצירתם של ממשקי עבודה ממוחשבים. בחודש ינואר 2018 הוקם צוות היגוי משותף בניסיון לטייב את שיתוף הפעולה ולקדם את הממשקים, וסוכם להקים ועדת היגוי, לכנס אותה מדי שלושה חודשים, ולהקים צוותי משנה.

מוצע כי במסגרת ועדת ההיגוי הב"ה ומשרד המשפטים יקבעו לוחות זמנים ליישום כל ממשק שיאושר וישקפו את המשימות בתוכניות העבודה של אגפי המחשוב של הגופים, בהתאם לדרישות ניהול פרויקט נאות בתחום זה. בפרט עליהם לקבוע לוחות זמנים בהתאם לחלוקת האחריות לביצוע שלבי פיתוח הממשק.

הב"ה מסרה בתגובתה כי כדי לקיים הליך עבודה סדור עם משרד המשפטים היה צורך להקים צוותי היגוי משותפים עימו מפני שמשרד זה כולל גורמים רבים והעלה דרישות רבות. עוד היא מסרה כי היא מנסה לקדם פעילות של צוות היגוי במתווה דומה מול משטרת ישראל.

במענה לדוח השיבו ארבעה גופי ממשל<sup>194</sup> כי הם מבקשים להקים עם הב"ה צוותי היגוי בין-משרדיים לצורך ניהול מסודר של ממשקים ממוחשבים - משלב הגדרת הצרכים והדרישות, דרך אפיון משותף של הממשקים ופיתוחם ועד הטמעתם במערכות. משרד המשפטים הוסיף כי הוקצו זה מכבר תקציבים להקמת ממשקים ממוחשבים מול הב"ה. משטרת ישראל הוסיפה כי בשנת 2018 התקיימה פגישת התנעה להגדרת צוות היגוי וכי צוותי עבודה משותפים ממשיכים לעבוד יחדיו מאז.

190 ראו לעניין זה פרק בנושא ניהול שינויים ושיפורים במערכת נט המשפט בדוח זה.

191 כגון הייעוץ המשפטי, החטיבות הנוספות והמטה הכללי של מנהל בתי המשפט. על פי רוב, התנהלו פגישות עם נציגי חטיבת מזכירות, נציגי השופטים או אגף מערכות מידע.

192 כך, למשל, אי-קידום ממשק עבור הסנגוריה הציבורית בשל התנגדות אגף המחשוב. ראו לעניין זה לשכת היועץ המשפטי להב"ה, **היתר עיון כללי בתיקי בתי המשפט** (21.5.12), סימוכין: 08278612; הב"ה, **פרוטוקול הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים** (9.1.17); הב"ה, **נושאים לישיבה על ממשקים עם הב"ה**, בדוא"ל (16.4.19).

193 מבקר המדינה, **דוח 69ב, פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)** (מאי 2019).

194 המוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.



על ה"ה, בשיתוף עם גופי הממשל המקיימים עימה ממשקי עבודה, לפעול להקמת צוותי היגוי בין-משרדיים<sup>195</sup> להקמת ממשקים ממוחשבים למיסוד תהליכי עבודה מוסדרים, זאת כדי שתתאפשר שותפות מלאה בתהליכי האפיון והפיתוח שלהם וקביעת מתווה לגיבוש הסכמות בין הצדדים.

4. **שקילת שיקולים רלוונטיים להקמת ממשק ממוחשב:** לפי מדריך האו"ם למערכות מידע, ניהול אפקטיבי של מערכות מידע דורש מהממשלה לקבוע מדיניות לניהול מערכות אלו ולתת אותה בידי גורם מוסדי<sup>196</sup>. בישראל הגורם המוסדי הוא רשות התקשוב. מדיניות לניהול מערכות מידע מתייחסת, בין היתר, לניהול שינויים ושיפורים במערכת.

נוהל ניהול שינויים של רשות התקשוב קובע ככלל אילו שיקולים יש לשקול בעת בחינת שו"ש (לרבות ממשק) במערכת מידע יחידה. בין היתר, יש לשקול את התקציב ואת הקצאת כוח האדם לצורך ביצוע השינוי, וכן את השלכות השינוי על היבטים תפעוליים ועל ממשק האדם עם המחשב.

נוהלי רשות התקשוב המגבשים את מדיניות ניהול מערכות המידע בישראל עוסקים בשינויים ובשיפורים במערכת המידע היחידה. ואולם, אין הם כוללים הנחיות לטיפול במארג מערכות מידע השייכות לגופים שונים<sup>197</sup>. משכך, אין הנחיה מקצועית קונקרטית על תהליך קבלת החלטות מובנה בנושא פיתוח ממשקי עבודה ממוחשבים בין גופי ממשל, והגופים אינם נדרשים לגבש הסכמה רחבה בנוגע לשיקולים הרלוונטיים להליך קבלת ההחלטות.

מפברואר 2020, נציגי חטיבת המזכירות מציגים כמה נתונים לפני ועדת שו"שים המפורטים בנוהל ניהול שינויים - מהות השינוי המבוקש, מצב השינוי, ובמקרים מסוימים - המהדורה למימוש.

נמצא כי ה"ה לא הביאה בחשבון שיקולים רלוונטיים להקמת ממשקים למול גופי ממשל. יש לציין שקידום הממשקים תלוי בקשר הדדי בינה ובין גופי הממשל ושיישום ממשקים דורש לחבר מארג מערכות מידע השייכות לגופים שונים. להלן דוגמאות:

א. **ניהול משאבים:** עלויות ותשומות המוטלות על גופי הממשל ועל ה"ה לצורכי פיתוח ותחזוקה של הממשק (בהיבטים תקציב והקצאת כוח אדם) אינן נכללות במידע המובא לפני ועדת שו"שים. משכך, לא נעשית השוואה, מבחינת היתכנות כלכלית וכדאיות, בין ביצוע הממשק על ידי שני הצדדים להישארות בלא ממשק. בכמה

195 כר, למשל, החלטת ממשלה 2091 בנושא "הסדרת הממשקים בין הנהלת בתי המשפט לשירות בתי הסוהר" (16.7.10), שהטילה על מנכ"ל המשרד לביטחון פנים להקים צוות בין-משרדי לשיפור ממשקי העבודה הממוחשבים בין ה"ה לשירות בתי הסוהר. הצוות האמור לא הוקם.

196 **מדריך האו"ם**, עמ' 23.

197 רשות התקשוב, **נוהל ניהול שינויים**.



מהמקרים, נושא עלות הפיתוח של הממשק עולה רק בשלב מאוחר יותר, לאחר שהפיתוח אושר, ומתברר כי העלות מכשילה את קידומו על ידי מי מהצדדים<sup>198</sup>.

הב"ה מסרה בתגובתה כי ביוני 2021 הוחלט לכלול את השיקול הכלכלי בסך השיקולים שוועדות המשנה מחויבות לשיקול.

**ב. הלימה בין הממשק הממוחשב לתהליכי העבודה (ארגון ושיטות):** אחד העקרונות העיקריים בניהול מערכת ממוחשבת הוא התאמתה לתהליכים העסקיים בארגון ולנוהלי עבודתו<sup>199</sup>. תיאור תהליכי עבודה של הצדדים ותיאום ציפיות ביניהם בשלב תכנון השו"ש מגבירים את הסבירות כי בשלב ההטמעה של תהליך העבודה החדש, הכולל ממשק ממוחשב, אכן יוחלפו תהליכי העבודה הידניים הישנים.

רק במקרים מעטים ורק אל מול הסנגוריה הציבורית תיארה הב"ה בפירוט, בתהליכי אישור הממשק, את תהליכי העבודה המתקיימים בגוף הממשל בטרם הקמת הממשק הממוחשב ואת הציפיות לשינוי בתהליכי העבודה והנהלים לאחר פיתוחו.

בהיעדר תיאור תהליכי העבודה ותיאום ציפיות מסודר בשלב תכנון הממשק, לא אחת מצאו גופים, כגון שב"ס ומשרד המשפטים, חוסר התאמה בין הממשק המתוכנן ובין תהליכי העבודה המתקיימים אצלם, וכך נפגעו פיתוח הממשק והשימוש בו<sup>200</sup>.

**ג. קבלת חוות דעת משפטית ועקרון הפרדת הרשויות:** לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>201</sup>, השלב האחרון להליך הבחינה המומלץ של ההסדר הדיגיטלי (לרבות ממשק ממוחשב) הוא ביצוע בחינה משפטית - אם הדין מאפשר את קיומו של הממשק ואיזה דין כללי חל על הממשק. נקודת המוצא לבחינה היא כי אפשר לבצע כל פעולה באופן אלקטרוני אם אין בחקיקה סממן השולל את האפשרות לעשות זאת.

בחודש ינואר 2018, עם הקמת צוות ההיגוי המשותף עם משרד המשפטים, הציגה הב"ה את עמדתה בכמה הזדמנויות, ולפיה על אף הרצון לקדם תוכניות משותפות, חשוב מאוד לשמור על עקרון הפרדת הרשויות, ויש לכך השפעה על היבטים תפעוליים. בפרט ימנע עיקרון זה קידום של ממשקי עבודה ממוחשבים.

198 כפי שהתרחש בנוגע לקידום ממשקים למול שב"ס.

199 נוהל ממשק אדם-מחשב, נוהל מפת"ח, מהדורה 10 (30.5.12). נוהל מפת"ח הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בתחום המחשוב והארגון, נוהל אשר חייב את כל משרדי הממשלה משנת 1991 עד ינואר 2015. נוהל זה משקף עקרונות יסוד לניהול פרויקט מחשוב. ראו לעניין זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (מאי 2019), פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה).

200 כך למשל, לעניין ממשק הזימונים בשב"ס לנוכח היעדר היוון חוזר וכן, זניחת ממשק דיונים של משרד המשפטים לאחר שנמצא בלתי יעיל.

201 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1/2500, "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (10.10.19).



ואולם, הב"ה לא הציגה חוות דעת משפטית המציגה ניתוח של הדין ומצדיקה שלילת בקשה לממשק ממוחשב ספציפי או שינויים בממשק. כמו כן, נמצא כי מתווה תהליך הטיפול בשו"שים של הב"ה אינו מתייחס כלל לדרישה להציג חוות דעת משפטית לצורך בחינת הממשק ואישורו.

בתשובתה חזרה הב"ה על עמדתה שלפי עקרון הפרדת הרשויות, בית המשפט מסיים את מלאכתו וקם מכיסאו עם מתן פסק הדין. מלאכת יישומו של פסק הדין, פרשנותו, פרמוטו, העברתו לגופים אחרים והוצאתו אל הפועל מוטלים על הצדדים, ובהליך הפלילי - על גופי האכיפה והרשות המבצעת. עוד הוסיפה כי אין זה תפקידה של הרשות השופטת, ובכלל זה גם של המזכירות, לפרמט את המידע.

משרד מבקר המדינה מציין כי לצד הצורך בשמירה על עקרון הפרדת הרשויות ועצמאות מערכת המשפט וחשיבותה, מטרת הממשק הממוחשב היא להחליף פעולה שהמזכירות מבצעת באופן ידני לאחר שההחלטה השיפוטית כבר התקבלה. שימוש בממשק ממוחשב אינו משנה את היקף המידע שמועבר לגופי הממשל. על כן, מוצע כי הב"ה תבחן כל נושא לגופו ולא תחסום באופן גורף ומראש בקשות של גופי ממשל לפיתוח ממשקים ממוחשבים שמטרתם העברת מידע מהב"ה לידיהם.

מוצע כי במקרים שהב"ה סבורה כי יש לקשור בין פעולות מינהליות שמזכירות בית המשפט מבצעת ובין שיקול הדעת השיפוטי, היא תעביר חוות דעת משפטית מפורטת וספציפית לממשק העבודה המבוקש בנושא תחולת עקרון הפרדת הרשויות, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

הב"ה מסרה בתגובתה כי הליך קבלת ההחלטות הוסדר במתווה שנקבע בפברואר 2020, וכי הלשכה המשפטית משתתפת בו.

על הב"ה לפעול ליצירת הליך סדור לקבלת החלטות על שו"שים שהיא או גורמי ממשל מבקשים. בהקשר זה, עליה להסדיר את תחומי האחריות בין הוועדות השונות בהב"ה. כמו כן, עליה להרחיב את הפירוט במתווה הקיים וליתן מענה להיבטים הבאים: מיסוד שיתוף הפעולה מול גופי הממשל השונים, קביעת מתווה לגיבוש הסכמות בין הצדדים וזהות הגורם המכריע במקרים של חוסר הסכמה; קביעת לוחות זמנים ברורים לקידום הפיתוח, לפיקוח ולבקרה עליהם; העלאת שיקולים רלוונטיים שלא נשקלו עד כה בשלב אישור פיתוח הממשק, בהתאם להנחיות רשות התקשוב בתחום ובחינה פרטנית של תחולת עקרון הפרדת הרשויות בנוגע לכל ממשק מבוקש.



## חסמים יסודיים למיסוד ממשק ממוחשב

הועלו כמה חסמים בדרך למיסוד ממשקי עבודה ממוחשבים בין ה"ה ובין גופי ממשל. להלן פירוט:

1. **היעדר מענה מקיף וכוללני לממשקי העבודה:** ההליך המשפטי מורכב, רב-שלבי, ומעורבים בו גורמים רבים. משום כך, יש תהליכי עבודה שכמה גופים עושים בה-בעת, והם תלויים זה בזה. אלא שגיבוש המענה לממשקים נעשה באופן ספורדי, שאינו עולה בקנה אחד עם סדר הפעולות הנדרש מהגופים. כך, למשל, היעדר ממשק ממוחשב לפתיחת תיק או ממשק להגדרת גורם מוביל לכך שממשק דיוור מסמכים או ממשק זימונים, הקיימים באותו גוף, כפופים לביצוע פעולות ידניות.

מוצע כי ה"ה וגופי הממשל ימפו את תהליכי העבודה במלואם, וכן את הקשרים והזיקות בין כל תהליך ותהליך. לאחר מכן, ומתוך ראייה רחבה של מכלול תהליכי העבודה וזיקותיהם, יוכלו ה"ה וגופי הממשל לגבש תוכנית עבודה יעילה ומובנית לפיתוח ממשקי עבודה ממוחשבים.

2. **היעדר נוהלי עבודה לשימוש בממשק:** הנחיות היועץ המשפטי לממשלה דורשות לגבש נהלים מתאימים להסדר דיגיטלי, כגון ממשק ממוחשב. מטרת הנהלים היא לוודא את הגשמת תכליות הממשק, להגביר את מהימנותו ולצמצם את הסיכונים הנובעים ממנו, לרבות קביעה על מי מוטלת האחריות אם סיכון מתממש<sup>202</sup>.

מוצע כי ה"ה תסדיר נוהלי עבודה משותפים מול גופי הממשל להסברת דרכי השימוש בממשקים הממוחשבים הקיימים.

3. **היעדר קובץ חקיקה אחיד:** יותר מעשור יודעים גופי האכיפה שאין קובץ חקיקה אחיד ושאין בו סימול לעבירות לפי סעיפי החוק. קובץ אחיד יהיה בסיס משותף לממשקי עבודה הנוגעים להליכים פליליים<sup>203</sup>. במצב הקיים, כל גורם מנהל מאגר מידע נפרד, ובו שיטת רישום שונה של סמלי עבירות.

בשנת 2017 הגיעו משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים להסכמה שהקמת ממשקים ממוחשבים בין המשרדים דורשת קידוד עבירות ובחינת מתווה קידוד משותף. ואולם, ה"ה הביעה עמדה שלפיה באחריותה להעביר את פסק הדין מבלי לפרקו לגורמיו, קרי לעבירות הנכללות בו, והטעימה זאת בהחלת כלל אי-התערבות בשיקול הדעת השיפוטי. לנוכח ההתנגדות של ה"ה סברו נציגי שב"ס שאין מקום לקדם את קובץ החקיקה האחד. בעקבות כך סוכם כי על משרד המשפטים, בשיתוף ה"ה, לבחון שינוי חקיקה או מדיניות בנושא.

202 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1/2500 כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים, מיום 10.10.19.

203 עם ההליכים הפליליים הדורשים רישום עבירות נמנים מאגרי כתבי אישום והרישום המשטירתי והמרשם הפלילי, לרבות הממשק הקיים של קבלת גזרי דין בגין דוחות תעבורה.



עלה כי הב"ה הביעה התנגדות לפירוק פסק הדין ולשליחת נתוני העבירות בממשק, וכפועל יוצא מכך לקידוד עבירות אחיד. ואולם, היא לא פירטה את עמדתה בחוות דעת משפטית קונקרטית.

הב"ה מסרה בתגובתה כי אין היא מתנגדת ליצירת קובץ חקיקה אחיד אלא לשליחת נתוני העבירות והעונשים שנגזרו בגינן בהחלטה שיפוטית, זאת כיוון שלעיתים העונש נגזר בנוגע לכמה עבירות. עוד חזרה על התנגדותה העקרונית לפירוש גזר הדין ולפרמוטו.

בחלוף עשור מתחילת השיח בנושא מוצע למשרדי המשפטים וביטחון הפנים, בשיתוף הב"ה והגורמים הרלוונטיים, להסדיר את סוגיית השימוש בקובץ חקיקה אחיד. מן הראוי כי הב"ה תבחן את עמדתה בעניין הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות אם המזכירות תשלח את רכיבי הענישה באמצעות ממשק ממוחשב.

יצוין כי לאחר סיום הביקורת הצטרפה הב"ה לפרויקט דיגיטציה של ההליך הפלילי. אחת ממטרות הפרויקט היא אפיון קובץ חקיקה אחיד. במענה לדוח השיב משרד המשפטים כי הוא נערך לקידום אפיון קובץ החקיקה האחד באמצעות חברת ייעוץ חיצונית. לעמדת גופי אכיפת החוק, קובץ חקיקה אחיד הוא אבן דרך מרכזית להקמת ממשקים ממוחשבים בין הגופים.

4. **שימוש בממשקים ממוחשבים גנריים:** ככלל, נציגי הב"ה אפשרו לגופי הממשל להתחבר לממשק גנרי בלבד, קרי, לשלוח נתונים ספציפיים וקבצים קיימים. הממשקים הגנריים פותחו באופן חד-צדדי. להלן שתי דוגמאות לפערים בממשקים הגנריים הללו:

א. **היעדר מענה למקרים דחופים ותדירות הממשק:** ממשקי העבודה הגנריים שהב"ה מציעה לגופי הממשל כפופים לקביעה משותפת של תדירות הממשק.

לפי הב"ה, היא מציעה 14 ממשקים לגופים שנבדקו. מבין ממשקים אלו, שני ממשקים מתבצעים בתדירות שעתית, והיתר בתדירות של אחת ליום, כך שהמידע מועבר בסוף יום, ומתקבל אצל הגוף המקבל בבוקר היום למחרת<sup>204</sup>.

תדירות הממשקים הקיימים אינה תואמת את הצורך באכיפה של רכיבי ענישה שתחולתם מיידית בממשק תוצאות משפט; סימון של הליכים דחופים בממשק פתיחת תיקים; העברת זימון דחוף הנדרש לביצוע מיום קבלת ההחלטה ליום המוחרת בממשק זימונים והעברת החלטות מעצר ושחרור לשב"ס בממשק דיוור המסמכים.

204 הממשקים שהועברה אליהם התייחסות: זימונים המועברים לשב"ס, ובפרט ליחידת מעוז, האפוסטרופוס הכללי במשרד המשפטים, משטרת ישראל, המוסד לביטוח לאומי, הדיונים המועברים לסנגוריה הציבורית; דיוור מסמכים, ובפרט צווי עיכוב יציאה מהארץ לרשות האוכלוסין, פסילת רישיון נהיגה למשטרת ישראל, תוצאות משפט לתיקי דוחות תנועה למשטרת ישראל, גזרי דין והחלטות ועדת השחרורים לשב"ס, גזרי דין לסנגוריה הציבורית ונתוני חוב לרשות האכיפה והגבייה; בקשות לפתיחת תיקים מהאפוסטרופוס הכללי.



יש תהליכי עבודה המחייבים העברת מידע בתדירות גבוהה, ולעיתים אף מיידית, וכן סימון של מקרים דחופים, אך הממשקים של הב"ה, ככלל, אינם תומכים בכך. ממשק ממוחשב שתדירות העברת המידע באמצעותו אינה תואמת את הליכי העבודה של גופי הממשל מחייב את הצדדים לקיים ממשקי עבודה ידניים במקביל. אף שכוונת הצדדים הייתה לקיים ממשק ממוחשב מלא, בפועל, הממשק הממוחשב נותן מענה חלקי. אי-התאמה של תדירות הממשק לפעולת גוף הממשל עשויה במקרים מסוימים אף לעלות לכדי פגיעה ממשית בזכויות אדם, כגון פגיעה בחופש התנועה ובחירות<sup>205</sup>.

הב"ה מסרה בתשובתה כי לעמדתה, בהליכים דחופים, ממשקים ממוחשבים אינם יעילים.

מומלץ כי הב"ה תפעל להגביר את תדירות כל ממשקי העבודה הממוחשבים בתוך סימון של העניינים שנדרש בהם טיפול דחוף, זאת בשיתוף עם גופי הממשל. עוד מומלץ כי הצדדים יהדקו את הליכי הבקרה על הממשקים הממוחשבים כדי להגביר את תדירותם ללא תקלות.

שב"ס מסר בתשובתו כי לאחר סיום הביקורת, בחודש מרץ 2021, חל שינוי בתדירות ממשק הזימונים, וכעת זימונים נשלחים למחלקת האסירי מדי שעה.

ב. **היעדר הליך היזון חוזר בממשק:** ממשקי העבודה הממוחשבים הגנריים שהב"ה מציעה לגופי הממשל אינם כוללים הליך של היזון חוזר. מטרת ההיזון החוזר היא למנוע העברת מידע שגוי בין הגופים ולוודא את שלמות המידע. כלומר לוודא שכל המידע הועבר, התקבל, והוא תקין.

לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה החלות על גופי הממשל המצויים בממשק מול הב"ה, כדי ליצור חזקת מסירה בדין של מידע, יש ליצור ודאות משפטית ברמה גבוהה שמסירת המידע התבצעה. לשם כך נדרש, בין היתר, כי המסר יישלח שלם, לא משובש ושלא יאבד<sup>206</sup>.

לעמדת כמה גופי ממשל, ממשק עבודה ממוחשב שאינו כולל הליך של היזון חוזר מטיל על הגופים סיכון ממשי כי יועבר ביניהם מידע חלקי בלבד, זאת משום שאי אפשר לדעת אם כל המידע שהועבר אכן נקלט, אם המידע נקלט אך נדחה, ואת סיבת הדחייה. כפועל יוצא מכך, הגופים חייבים להמשיך לקיים ממשק עבודה ידני, והדבר פוגם ביעילות עבודתם.

205 בפני מבקר המדינה הוצגו מספר מקרים בהם החלטות שיפוטיות בעניין מפוקחים, לא נשלחו במסודר ובסד הזמנים הנדרש, בפרט החלטות דחופות המורות על סיום הפיקוח.

206 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1/2500, "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (10.10.19).



גופי הממשל העלו לפני הב"ה את הקושי הנעוץ בהיעדר הליך היוון חוזר במספר רב של הזדמנויות<sup>207</sup>, וכך בדוח מבקר המדינה בנושא מעצרים פליליים בישראל<sup>208</sup>.

הב"ה מסרה בתגובתה כי היוון חוזר אינו רלוונטי לכל התהליכים העסקיים שמופעלים בהם ממשקים ממוחשבים. במקום שיש צורך עסקי, פותח מנגנון היוון חוזר, לדוגמה ממשק צווי עיכוב יציאה מן הארץ, ממשק זימונים שב"ס וממשק המרכז לגביית קנסות ואגרות.

שב"ס מסר בתשובתו כי הוא פועל להשלים הליך של היוון חוזר מלא למול הב"ה לצורך אישור קבלת זימונים או דחייתם והסיבה לכך.

ממשק ממוחשב הפועל ללא הליך של היוון חוזר הוא ממשק חלקי, יעילותו פחותה, והמידע המועבר במסגרתו אינו עומד בתנאים ליצירת חזקת מסירה בדין. מומלץ כי הב"ה תכלול בכל ממשקי העבודה הממוחשבים (לקבלת מידע או למסירתו) הליך של היוון חוזר מקוון ולוודאו כי הוא מתבצע גם אצל הנמען.

## אתר נט המשפט כחלופה לממשק ממוחשב

בהיעדר ממשקי עבודה ממוחשבים מלאים בין המערכות הממוחשבות של גופי הממשל ובין מערכת נט המשפט, נתנה הב"ה למשתמשים מגופי הממשל הרשאות לצפות באתר ולבצע בו פעולות.

ואולם, ההרשאות לשימוש באתר אינן חלופה אפקטיבית לממשקי עבודה ממוחשבים בין גופי הממשל להב"ה, וזאת מכמה טעמים:

### 1. הליך הגדרת ההרשאות לקבוצות משתמשים

א. הליך ארוך ובלתי יציב: משנת 2009 הב"ה מאשרת מתן הרשאות לקבוצות משתמשים. ואולם, תהליך מתן ההרשאות וחידושן לקבוצות שונות ארך זמן רב, ולעיתים כמה שנים<sup>209</sup>. במהלך השנים, ועד סוף שנת 2017, השתנה היקף ההרשאות וצומצם באופן חד-צדדי בהתאם למדיניות מנהל בתי המשפט דאו ולהחלטות הוועדה להעברת מידע, והדבר פגע בעבודת כמה מהגופים.

207 למשל, בפניות של משרד המשפטים ושירות בתי הסוהר בנוגע לאפשרות להפעיל את כל הממשקים הממוחשבים.

208 בדוח עלה כי ממשק הזימונים הממוחשב של הנהלת בתי המשפט למול שב"ס אינו כולל הליך של היוון חוזר, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), מעצרים פליליים בישראל - תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר (מאי 2020).

209 חוקרים של אגף התנועה במשטרת ישראל קיבלו הרשאות לאחר העלאת האתר. משנת 2014, לכל המאוחר, ביקשה המשטרה מהב"ה שחוקרים, לרבות טועני מעצרים המופיעים בבית המשפט, יחזיקו בהרשאות לעיון באתר. חרף הבקשות, בחודש ינואר 2016 הועלתה האפשרות להגדירם כבעלי הרשאות לאתר, ורק בשנת 2017 התירה הב"ה לתת להם הרשאות. בשנת 2009 ביקש שירות המבחן לקבל הרשאות למערכת, אך אלו הוסדרו רק בשנת 2011.





במענה לדוח השיבו כמה מגופי הממשל כי מספר ההרשאות עדיין אינו משביע רצון, ואילו אחרים השיבו כי מספר ההרשאות שניתנו ליחידותיהם עלה לאחר סיום הביקורת.

הב"ה מסרה בתשובתה כי בשנים 2020 - 2021, במסגרת מחקר חלוץ שנעשה בשיתוף משטרת ישראל, היא פעלה לתת הרשאות לקבוצות משתמשים שונות. מן המסמכים שהעבירה עלה כי הליך הקמת הקבוצות נמשך כמה חודשים לכל קבוצה וכי הגדרת הקבוצות הייתה תלויה במילוי רשימות ובכך שגורמי המשטרה יגדירו "ראש משפחה" (כלומר, ראש קבוצה תחתיו נרשמים יתרת חברי הקבוצה).

ב. מבנה מערך ההרשאות אינו תואם את המבנה הארגוני בגוף הממשל: הב"ה מנהלת את מבנה מערך ההרשאות ומגדירה קבוצות משתמשים, ואילו גוף הממשל אחראי לעדכן את המשתמשים בכל קבוצה. הב"ה הגדירה את חטיבת החקירות תחת מינהל התביעות, ולכן חוקרים אינם יכולים לצפות בתיקים שהם פתחו בטרם הוגש כתב אישום<sup>210</sup>.

נוסף על כך, בסוף שנת 2019 החל מחקר חלוץ שבמסגרתו ניתנו לחוקרים מכמה יחידות משטרה הרשאות לביצוע פעולות באתר. הב"ה קבעה כי לשם מתן ההרשאה, על "ראש המשפחה" של הקבוצה להיות עורך דין. חטיבת החקירות ביקשה להסיר את מגבלה זו היות שלא בכל שלוחת חקירות יש עורך דין.

ג. הרשאות מוגבלות: הב"ה הנהיגה שיטה למתן ההרשאה לעיון של משתמש באתר, ולפיה יחידה ארגונית מחוזית, דוגמת פרקליטות מחוז או שלוחת תביעות ספציפית תורשה לצפות באופן מלא ולבצע פעולות רק בתיקי בתי המשפט שהיא הגישה או מנהלת. הב"ה נותנת הרשאה לצפייה בלבד בתיקי בתי המשפט ברמה הארצית בהיקף מצומצם - כמה עשרות הרשאות.

על כן, מרבית המשתמשים מבין אלפי תובעים, פרקליטים, חוקרים, גורמים רלוונטיים בשירות בתי הסוהר וקציני שירות מבחן מוגבלים בביצוע פעולות בתיקים שהועברו לטיפולם ואינם משויכים להם. למשל, אם הועברו תיקים בין גופי חקירה ותביעה, בין שלוחות באותו הגוף, או במקרה שנדרשת בחינה כלל-ארצית של תיקים<sup>211</sup>.

הב"ה מצאה פתרון להגבלת ההרשאות לצפייה בתיקים שעוברים בין ערכאת הערעור לערכאה שתחתיה עבור שופטים ועובדי המזכירות, זאת באמצעות קשירת התיקים, ולאחריה מתן הרשאה לצפייה בתיק דלמטה.

210 כגון בקשות מעצר ימים ובקשות לצווים.

211 כך, לדוגמה, העברות התיקים הבאות מוגבלות: בין שלוחות במינהל התביעות, ממינהל התביעות שהגיש את כתב האישום למחלקת העררים בפרקליטות המדינה, בין מחוזות הפרקליטות, בין קציני שירות המבחן.



מוצע כי הב"ה תבחן את האפשרות להחיל על גופי הממשל את הפתרונות הקיימים בנושא הרשאות הצפייה. מלבד זאת, עליה לבחון פתרון להעברת תיק בין גופים ולהרחבת הרשאות חיפוש התיקים עבור גופי ממשל.

עלה כי מערך ההרשאות שהב"ה מגדירה אינו תואם את המבנה הארגוני של גופי הממשל ואת הרכב כוח האדם בהם. ההליך אינו מאפשר לגרמי אכיפת החוק אפשרות פשוטה, מיידית ובלתי תלויה להשיג מסמכים מתוך תיקי בית המשפט באמצעות האתר.

2. **הגבלות על השימוש באתר:** משנת 2010 גופי ממשל העלו לפני הב"ה טענות בנוגע להגבלות החלות על השימוש באתר. להלן פירוט:

- א. תדירות העדכון באתר: האתר משקף נתונים לציבור הרחב 72 שעות לאחר אישור פרסומם באתר. להבדיל, למי שרשום כגורם בתיק, האתר משקף את המידע בתיק באופן מיידי. כפועל יוצא מכך, אם לא נערך רישום של גופי הממשל בתיק, הם אינם יכולים להשתמש באתר כחלופה לממשקי עבודה הדורשים עדכון מיידי.
- ב. סוגי תיקים שאינם מופיעים באתר: אי-הפרסום של תיקים המסווגים כחסויים בפני כול מונע צפייה וביצוע פעולות באתר על ידי גופים העוסקים בהיקף ניכר של תיקים מסוג זה (כ-18%)<sup>212</sup>, זאת אף על פי שאפשר לפתח פתרונות מחשוביים לביצוע פעולות בתיקים בתוך שמירה על חסיונם.
- ג. סוגי מסמכים שאינם מופיעים באתר: כלל גופי התביעה אינם יכולים לצפות באתר באישורי מסירת זימונים לדיון לנאשמים ולעדים ובחוות דעת ותסקירים שאינם חסויים מפני התביעה בהליכים פליליים.

מתן הרשאות לאתר נט המשפט למשתמשים בגופי ממשל באופן שאינו תואם את הליכי העבודה ואת חלוקת האחריות הפנימית בגופים אלו פוגע ביעילות האתר ובעבודת גורמי אכיפת החוק. במצב הדברים, השימוש באתר נט המשפט הוא חלופה שאינה נותנת מענה להיעדר ממשקים ממוחשבים. עד השלמת הממשקים הממוחשבים, על הב"ה להסדיר את הפערים הקיימים במערך מתן ההרשאות והשימוש באתר.



212 כך, למשל, בשנת 2017 העריכה הב"ה כי כמחצית מהתיקים שהסגורה הציבורית מטפלת בהם לא יהיו פתוחים לעיון דרך אתר נט המשפט; כמו כן, בשנת 2018 הפנתה הב"ה את חסות הנוער להגיש בקשה להגדירה כגורם מסייע בתיקי נוער שבאחריותה, שכן בית המשפט חייב להעביר לה מסמכים בנוגע לתיקים אלו. ואולם, בקשת חסות הנוער נדחתה היות שתיקים אלו חסויים. ראו לעניין זה את הפרק בנושא תיקים ומסמכים שאינם מתפרסמים באתר נט המשפט בדוח זה.



בשנת 2004 הגדירה הב"ה יעדים ברורים למערכת נט המשפט שתכליתם מעבר לתפיסה של "תיק אלקטרוני - בית משפט ללא נייר". תפיסה זו מתבססת על ניהול מקוון של ההליך המשפטי - כלומר על כך שהמזכירות והגורמים המעורבים בהליך יבצעו פעולות באופן ממוחשב. שינוי המודל ומעבר לעיקרון "בית משפט עם פחות נייר" אינו משנה מן הצורך כי הב"ה תפעל לפיתוח ממשקים ממוחשבים ואתר נט המשפט ולהגברת השימוש בהם לצורך ייעול הטיפול בהליכים משפטיים.

הממצאים בפרק זה מעלים כי המזכירות, הציבור הרחב וגופי הממשל מבצעים את מרבית הפעולות באופן ידני וכי הממשקים שהב"ה מציעה אינם משנים את דפוסי העבודה הידניים ברוב המוחלט של גופי הממשל. עוד עולה כי הסיבות למצב הקיים הן: פערים בתהליכי העבודה הקיימים במזכירות באמצעות המערכת; היעדר עידוד לאדם הפרטי לבצע פעולות באמצעות האתר; אי-הסדרת הליך קבלת ההחלטות למיסוד ממשקים ממוחשבים מול גופי ממשל; משכי הזמן לטיפול בבקשות לממשקים ממוחשבים; חסמים להקמת ממשקים ממוחשבים מול גופים אלו, כגון היעדר הליך היזון חוזר ושימוש בממשקים גנריים שאינם תואמים את צרכי גופי הממשל; האתר נט המשפט אינו חלופה מספקת לניהול מקוון על ידי גופי הממשל.



# תפעול מערכת נט המשפט

## אבטחת המידע במערכת נט המשפט

### חיבור למרכז שליטה ובקרה ממשלתי נוכח איומי הסייבר

1. היחידה להגנת הסייבר בממשלה (להלן - יה"ב)<sup>213</sup> היא יחידה הפועלת במסגרת רשות התקשוב הממשלתית. על פי החלטת ממשלה<sup>214</sup> יה"ב תקים מרכז שליטה ובקרה ממשלתי למול איומי סייבר (להלן - ה-SOC הממשלתי)<sup>215</sup>. ה-SOC הממשלתי הוקם בשלהי 2016, ועוסק בגיבוש תמונת מצב ממשלתית שוטפת בהיבטי הגנת הסייבר ובמתן מענה לאירועי סייבר. נכון לספטמבר 2020 חוברו ל-SOC הממשלתי 40 משרדי ממשלה ויחידות סמך<sup>216</sup>, המקבלים הן שירותי ניטור של אירועי אבטחת מידע בארגון והן קבלת תובנות כלל-ממשלתיות בתחום.

בידי ה"ב"ה מערכת SIEM<sup>217</sup> שנרכשה על ידם מספק פרטי, המשמשת לניטור פנימי של תהליכי אבטחת מידע. מערכת SIEM היא מערכת המקבלת נתונים ממערכות ארגוניות שונות, מנתחת אותם, ומאפשרת בקרה על תהליכים ועל אירועים, הפקת דוחות וזיהוי פרצות אבטחה. ה-SOC, לעומת זאת, הוא מרכז ניטור, שליטה ובקרה לאירועי אבטחת מידע, שבו מבוצעים איסוף, עיבוד וניטור של נתונים ומידע המגיעים ממערכות הגנה וממערכות מידע שונות, לצד נתונים המגיעים מגורמים אנושיים. כך ששתי מערכות הטכנולוגיה אמורות להשלים זו את זו. על פי רוב, אנליסטים של מרכז ה-SOC יבדקו את ההתראות המתקבלות ממערכות SIEM.

כבר בשנת 2018 הגדירה ה"ב"ה את החיבור ל-SOC הממשלתי כאחד היעדים המרכזיים שלה לאותה שנה. מאחר שהחיבור לא הושלם בשנת 2018, הוגדרה המשימה כיעד מרכזי גם לשנת 2019. במהלך השנים 2018 - 2020 בוצעה עבודת תיאום רבה בין ה"ב"ה ליה"ב כדי לפתור קשיים טכניים שעלו במהלך ניסיונות יצירת החיבור ל-SOC הממשלתי.

על פי יה"ב, ניטור אבטחתי הכרחי לתפעול המערכת, לבדיקת זמינותה, לשמירה על שלמות הנתונים ועל סודיותם במערכת, וכן להגנה על הפרטיות, והסיכון המרכזי בחוסר ניטור הוא אי-מניעה של אירועי אבטחה. לעמדתה, היתרון בחיבור ל-SOC הממשלתי הוא בעובדה כי ה"ב"ה תיהנה הן מניטור של הארגון והן מקבלת תובנות כלל-ממשלתיות. אולם

213 יה"ב הוקמה על פי החלטת ממשלה מספר 2443 מיום 15.2.15: "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר". בהחלטה נקבע כי ייעודה של יה"ב הוא להיות גוף הכוונה והנחיה מקצועית בתחום הגנת הסייבר עבור כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, למעט הגופים המיוחדים.

214 החלטת הממשלה מס' 2443 מיום 15.2.15.

215 SOC - Security Operating Center.

216 הנתונים ממצגת רשות התקשוב, ראש השנה התשפ"א (ספטמבר 2020).

217 SIEM - Security Information and Event Management.



החשיבות הראשונה במעלה היא קיום ניטור כלשהו, ולא משנה אם יתבצע בכל אחת מהאפשרויות המצוינות לעיל.

הב"ה מסרה באוקטובר 2020 לנציגי משרד מבקר המדינה כי קיבלה על עצמה הנחיה מרצון של יה"ב בשנת 2016, ומאז היא עובדת בצמידות עם יה"ב ופועלת על פי הנחיותיה. עוד ציינה כי בכוונתה להשלים חיבור ל-SOC הממשלתי עד סוף שנת 2020, וכי חלו עיכובים בנושא משום שהתגלו קשיים טכניים לא צפויים בחיבור בין מערכות הב"ה למערכות ה-SOC הממשלתי, אולם הב"ה הצליחה להתגבר על הקשיים האמורים.

יה"ב מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי חיבור הב"ה ל-SOC הממשלתי לא הושלם, וכי עדיין קיימים חסמים טכניים עקב תצורת העבודה שבה נשלח המידע מהב"ה, השונה מיתר משרדי הממשלה המחוברים ל-SOC הממשלתי.

יה"ב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2021 כי ה-SOC הממשלתי ערוך לחיבור מיידי של הב"ה וכי לו תתחבר הב"ה למערכת ממשל זמין היא תוכל לקבל את החיבור ל-SOC הממשלתי ולהגנות שהמערכת מספקת. עוד ציינה כי בשנים האחרונות נעשו ניסיונות לחבר את הב"ה ל-SOC הממשלתי דרך המערכת הקיימת בהב"ה, אך התצורה לא צלחה מסיבות טכניות; כי המליצה להב"ה לעבוד בתצורה אחרת, אשר משמשת את כלל משרדי הממשלה המחוברים ל-SOC הממשלתי, וכעת ממתינה יה"ב להחלטתם. יה"ב הוסיפה כי אין באפשרות רשות התקשוב לנטר תקשורת אל המערכות של הב"ה וממנה.

הב"ה מסרה למבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי אכן החיבור ל-SOC הממשלתי הוגדר יעד מרכזי, אולם בסופו של דבר הב"ה לא הצליחה לבצעו בשל קשיים טכנולוגיים. עוד מסרה הב"ה כי בשנים האחרונות שופר הניטור באמצעות מערכת ה-SIEM, ויש תוכנית לשדרגה במהלך שנת 2022. הב"ה הוסיפה כי מדצמבר 2020 (במהלך הביקורת), היא רכשה שירות SOC מספק חיצוני עד מציאת פתרון קבע טכנולוגי. במסגרת זו מטופל כל אירוע במערכות אבטחת המידע של הב"ה, ומתחילת שנת 2021 מופקים בה דוחות שוטפים.

מהאמור לעיל עולה כי הגם שהב"ה הגדירה את החיבור ל-SOC הממשלתי יעד מרכזי ב-2018, חיבור זה טרם הושלם. הב"ה מיישמת פתרון ביניים לשימוש ב-SOC באמצעות ספק חיצוני.

מומלץ כי הב"ה תפעל בשיתוף יה"ב לפתרון הקשיים הטכניים האמורים לצורך השלמת החיבור ל-SOC הממשלתי, זאת כדי לאפשר ניטור שישיע במניעת אירועי אבטחת מידע ולקבל תובנות כלל-ממשלתיות שאין היא יכולה לקבל מהספק הפרטי.

2. בסוף שנת 2018 ביצעה יחידת יה"ב מבדק איכות בהיבטי אבטחת מידע על הנהלת בתי המשפט. במסגרת המבדק נבחנו היבטים רבים בתחומים הבאים: הגנת הסייבר ברובד הלוגי; הגנת הסייבר ברובד האנושי; הגנת הסייבר ברובד הפיזי; אבטחת מיקור חוץ ושרשרת האספקה; אחריות הנהלה ותאימות. מבדק האיכות המקיף, שבו נסקרו כ-250 בקורות שונות, העניק להב"ה בתחילת שנת 2019 ציון משוקלל ("מדד יה"ב") של 4 מתוך 5.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הבדיקה המקיפה שעשתה יה"ב על הב"ה בשנת 2018, וממליץ לבצע במהלך שנת 2022, בתיאום בין שני הגופים, מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בבדיקה הראשונה. עוד מומלץ כי הב"ה תגבש תוכנית רב-שנתית לביצוע מבדקי איכות בהיבטי אבטחת מידע באופן שוטף.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי בהמשך למבדק שבוצע, הוגדרה תוכנית שנתית לביצוע מבדקים וסקרים בנושא אבטחת מידע, ועם השלמת יישומה של התוכנית יבוצע מבדק נוסף. עוד הוסיפה הב"ה כי משנת 2018 מבוצעים תיקונים ושיפורים באופן שוטף.

## הרשאות הגישה וזכות העיון במידע במערכת

תקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), התשס"ג-2003 (להלן-תקנות העיון), מסדירות את זכויות העיון של הציבור הרחב ובעלי הדין במידע שבמערכת.

מערכת נט המשפט מבצעת זיהוי של משתמש חיצוני מסוים ושל ה"משפחה" שאליה הוא משתייך ("משפחה" היא קבוצת המשתמשים שהמשתמש שייך אליה, למשל, משרד עורכי דין). מרגע שניתנה זכות עיון למשתמש היא תקפה ללא הגבלת זמן. האחריות להסרת משתמש מרשימת המשתמשים הפעילים, בשל עזיבה או עקב מעבר ל"משפחה" אחרת, מוטלת בפועל על נציג ה"משפחה" שמנהל את רשימת ההרשאות. משתמש שהועבר ל"משפחה" אחרת מוסר באופן אוטומטי מה"משפחה" הקודמת שלו.

על מנת להקים במערכת "משפחה" חדשה או להצטרף ל"משפחה" קיימת, על עורך הדין להעביר טופס<sup>218</sup> ייעודי להב"ה, זאת לאחר שנוסף למאגר עורכי הדין במערכת. בטופס זה נעדרת התייחסות לנושא האחריות לעדכון והסרת הרשאות הגורמים המייצגים בעת הצורך (למשל בעת מעבר עורך דין למשרד אחר). גם בעת עדכון<sup>219</sup> פרטי עורך דין במערכת נעדרת התייחסות לנושא זה.

משתמש שלא נשלחה עבורו בקשת הסרה או שהרשאתו טרם הועברה ל"משפחה" אחרת יכול להמשיך לבצע פעולות במערכת מטעם "המשפחה" הקודמת.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי לגורמים בתיקים, בהם צדדים ובאי כוח, ניתנת זכות עיון במידע שבתיק בהתאם לתקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), התשס"ג-2003, וכן זכות לבצע פעולות בתיק, כגון המצאת מסמכים וקבלתם.

הב"ה הוסיפה כי אם החליט הגורם המייצג או בעל הדין שיש להגדיר "משפחה" כגורם המייצג בתיק, ולא עורך דין ספציפי, שומה עליו לוודא ש"המשפחה" מעודכנת בכל רגע נתון. בהקשר זה, באחריות הגורם המייצג לפנות לבית המשפט ולבקש להסיר עורך דין שעזב את המשרד מה"משפחה" מייד עם עזיבתו, כדי שלא תהיה לו גישה לתיקים המנוהלים בידי המשרד. הב"ה

218 טופס 110 - מהדורה שישית.

219 טופס 109 - מהדורה שביעית.



הוסיפה כי אין מדובר בניהול הרשאות, אלא בהגדרת גורמים מייצגים בתיק, והנושא באחריות מלאה של בעלי הדין או של הגורמים המייצגים, או של משרדי עורכי הדין.

בביקורת עלה שאי אפשר להבטיח כי ההרשאה שניתנה לגורמים מייצגים בעת מתן ההרשאה מוסרת בעת הצורך (לדוגמה בעת מעבר עורך דין למשרד אחר).

הב"ה מסרה למבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי ההנחיות לעניין הרשאות בעלי דין וגורמים מייצגים הן אלה המוסדרות בתקנות העיון; כי באתר הרשות השופטת מפורסמים תנאי השימוש באתר, לרבות שמירה על הפרטיות ואבטחת מידע; כי הצדדים ובאי כוחם מעבירים את פרטי הגורם המייצג, בדומה לפרטים אחרים, כגון תעודות זהות, כתובת וכו', פרטים שאינם בידיעתה של הב"ה, וגורמי המזכירות מזינים אותם למערכת בהתאם למידע שהתקבל מגורמים אלה; כי פורסמה<sup>220</sup> הודעת מנהל בתי המשפט בעניין עדכון רשימת עורכי דין. הב"ה הוסיפה שאין מניעה כי תבהיר ותחדד במסגרת הטופס כי האחריות לעדכון גורמים מייצגים ולהסרתם חלה על עורך הדין.

במצב הנוכחי, הב"ה נותנת גישה למייצגים על בסיס תקנות העיון, ואלו אינן כוללות הנחיות אופרטיביות בדבר ניהול הגישה של המייצגים לתיקים. גם בטופסי הב"ה או בהודעת מנהל בתי המשפט לעיל לא נמצאה התייחסות מפורשת לנושא זה. ואומנם, אין הב"ה יכולה, מבחינה מעשית, לנהל באופן יזום את הרשאות הגישה של כלל הגורמים המייצגים בעשרות אלפי התיקים המתנהלים, שכן מידע זה אינו בשליטתה. אף על פי כן, כדי להבטיח כי ההרשאה הניתנת לגורמים מייצגים מוסרת בעת הצורך, משרד מבקר המדינה ממליץ להב"ה לפרסם הנחיות משלה בעניין הרשאות הגישה למערכת ולחדד זאת בטפסים הרלוונטיים. בהנחיות אלה יש לכלול התייחסות לתדירות הנדרשת לעדכון רשימת המורשים וכן למקרים שבהם יש לגרוע את הרשאות המשתמשים. בהיעדר הנחיות או מדיניות כלשהי בעניין זה, עלולים להיחשף פרטים לגורמים שאינם מורשים תוך פגיעה בפרטיות בעלי הדין.

כן מומלץ כי הב"ה תבצע הליך בדיקה תקופתי של הרשאות לעיון במידע במערכת שניתנו למשתמשים שונים (למשל באמצעות שליחה עיתית של רשימת הרשאות לכל "משפחה" וחסימת המשתמשים שדווחו בידי ה"משפחה" ככאלו שאינם זכאים עוד להרשאה).

220 ילקוט הפרסומים - הודעה על הנחיית מנהל בתי המשפט בדבר רשימת עורכי הדין לפי תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018.



## טיפול הב"ה בממצאים בתחום אבטחת המידע

לפי תקנות הגנת הפרטיות<sup>221</sup>, במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה<sup>222</sup>, בעל המאגר אחראי לכך שייערך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע (להלן – סקר סיכונים); בעל מאגר המידע ידון בתוצאות סקר הסיכונים שיועברו לו, יבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהן, ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו; סקר סיכונים כאמור ייערך אחת לשמונה עשר חודשים לפחות.

עוד קובעות תקנות הגנת הפרטיות<sup>223</sup> כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערכו מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, אחת לשמונה עשר חודשים לפחות; בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו, ככל שהתגלו.

מהתיעוד שהעבירה הב"ה למשרד מבקר המדינה עלה כי הב"ה ביצעה סקר סיכונים באוקטובר 2019, ובדיקות חדירה במאי 2020. כן עלה כי בדיקות חוסן (שכוללות מבדק חדירה) נערכות מדי כמה חודשים, עם העלאתן לאוויר של גרסאות חדשות למערכת.

בסקר הסיכונים שבוצע באוקטובר 2019 נמצאו 18 ממצאים, מהם: חמישה בדרגת חומרה גבוהה; שמונה בינונית; ארבעה נמוכה; אחד אינפורמטיבי.

מהפירוט שהעבירה הב"ה למשרד מבקר המדינה ביוני 2021 בדבר תיקון הממצאים שהועלו בסקר הסיכונים עולה כי בנוגע לחמשת הממצאים שדורגו ברמת חומרה גבוהה: הטיפול בממצא אחד טרם הסתיים; בנוגע לטיפול בממצא השני דיווחה הב"ה כי הוא כללי, כי לא ברורה הזיקה לתרחיש סיכון מסוים וכי היתכנות ליישום הפתרון תיבחן שוב כשייקבעו יעדי 2022; הטיפול בממצא שלישי יושלם לקראת סוף 2021, בכפוף להשלמת הליך ההתקשרות; הטיפול בממצא הרביעי בוצע; ולדברי הב"ה, הממצא האחרון אינו מאומת שכן לא עלה כחשיפה שהתגלתה בפועל באתר אלא כפער בתהליך העלול להוביל לאירוע של העלאת מידע מסווג למערכת נט המשפט<sup>224</sup>.

בבדיקות החדירה שבוצעו במאי 2020 נמצאו חמישה ממצאים, מהם שניים בדרגת חומרה בינונית ושלושה בדרגת חומרה נמוכה.

מהפירוט שהעבירה הב"ה למשרד מבקר המדינה ביוני 2021 בדבר תיקון הממצאים שהועלו בבדיקות החדירה עולה כי ארבעה ממצאים תוקנו וממצא אחד לא תוקן.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי הממצאים המתגלים במבדקים ובסקרים זוכים למענה. בכמה מהמקרים נדרשת השקעת משאבים רבים, ובמקצתם היישום אורך זמן. הב"ה הוסיפה כי לעיתים היא חולקת על ממצאי הדוח ו/או על דרגת החומרה שנקבעה

221 סעיף 5(ג).

222 לפי התקנות, מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בין היתר, הוא מאגר מידע של גוף ציבורי שיש בו מידע על אודות 100,000 אנשים ומעלה; ומאגר מידע של גוף ציבורי שמספר בעלי הרשאה בו עולה על 100.

223 סעיף 5(ד).

224 ראה לעניין זה פרק בנושא פרסום מסמכי התיק בדוח זה.





מאחר שאת המבדקים מבצע גורם חיצוני, ולעיתים הוא חסר מידע בנוגע למערך הכולל, לאופי הפעילות בארגון וכיו"ב.

מומלץ שהב"ה תסיים את הטיפול בממצאים שהועלו בסקר הסיכונים ובבדיקת החדירה, ובפרט אלו שדרגת חומרתם גבוהה, על מנת להבטיח את ההגנה על המידע הרגיש האגור במערכת, שלמותו וזמינותו.

## שביעות הרצון מהמערכת

סקר שביעות רצון בקרב לקוחות של מערכת ממוחשבת הוא כלי שבעזרתו יכול הארגון לקבל משוב, ללמוד וליישם שיפורים רבים במערכת. שימוש תדיר בסקרים מסוג זה עשוי לספק לארגון כלים להתמודד עם התהליכים שהמשתמש חשף אליהם ולגלות כשלים אפשריים.

יוזר כי את המערכת החליטה הב"ה להקים בסוף שנות התשעים, במטרה לבסס "תיק אלקטרוני - בית משפט ללא נייר". בשנת 2003 החלה הב"ה בפיתוחה, ובשנת 2010 הסתיימה פריסתה. כיום נט המשפט היא מערכת הליבה העיקרית של מערכת בתי המשפט, והיא נועדה לתמוך בהליכים משפטיים ומינהליים אחידים ולאפשר ניהול תיקים אלקטרוניים. המערכת משרתת דרגים שיפוטניים ופנים-ארגוניים - כ-800 שופטים ורשמים וכ-3,500 עובדי חטיבת המזכירות וקלדנים. כמו כן, באמצעות אתר מרשתת ייעודי, המערכת משרתת גם את קהל עורכי הדין, את בעלי העניין ואת הציבור הרחב.

בדוח משנת 2010<sup>225</sup> המליץ מבקר המדינה שהב"ה תיזום סקרי שביעות רצון בקרב משתמשי המערכת לסוגיהם, כדי להפיק את הלקחים הנדרשים לשיפור המערכת ותפוקותיה. בתגובה להמלצה זו הודיעה הב"ה כי "עם התייצבותה של המערכת, ייערכו סקרים שמטרתם לבחון את שביעות הרצון של המשתמשים".

בדוח מעקב שפרסם מבקר המדינה בשנת 2012<sup>226</sup> עלה כי טרם בוצעו סקרי שביעות רצון. בתגובה הודיעה הב"ה כי היא "רואה חשיבות רבה לסקרי שביעות רצון ולפיכך נערכת לביצוע הסקרים לבקשת לקוחות המערכת הן הפנימיים (שופטים ועובדים) והן החיצוניים (עורכי הדין). בהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2012, כבר בתחילת השנה צפוי להיערך סקר שביעות רצון... ממצאי הסקר יילמדו ומסקנות לעתיד יתקבלו בהתאם".

225 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), "הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט", עמ' 1010.

226 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62ב** (2012), "הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט - ממצאי מעקב", עמ' 858.



## סקרי שביעות רצון בקרב משתמשים פנימיים

הנהלת בתי המשפט קיימה בדצמבר 2013 מכרז לתפעול ולתחזוקה של תשתיות המחשוב של בתי המשפט<sup>227</sup>, שבו נקבע כי על הספק שייבחר לבצע אחת לשנה סקרי שביעות רצון מאיכות השירות. בתום המכרז נבחר ספק (חברה ב').

בשנים 2016 - 2017 הופצו שלושה סקרים, שנועדו לבדוק את שביעות הרצון של המשתמשים מהעדכונים שנעשו במערכת. מהתיעוד שהעבירה הב"ה למשרד מבקר המדינה לא נמצא כי בוצעו סקרי שביעות רצון לאחר שנת 2017. נמצא כי רק בסקר הראשון מבין השלושה, שבוצע בפברואר 2016, הגיע מספר המשיבים לרף הדרוש למדגם מייצג לפי התקן שקבעה הב"ה - 10% מכלל הלקוחות. בסקר זה נאספו 436 תשובות (כ-10%) מכלל המשתמשים. בתרשים להלן מוצגות תוצאות סקר שביעות רצון מעדכון שבוצע למערכת (כאשר 1 מייצג את שביעות הרצון הנמוכה ביותר ו-5 את שביעות הרצון הגבוהה ביותר):

תרשים 13: סקר שביעות רצון מגרסה 5.9, פברואר 2016 - מידת שביעות הרצון לפי התפקיד (בטווח של 1 עד 5)

תפקיד	מזכירים ראשיים	מזכירות יישומים	מזכירות שיחות לקוחות	עוזר משפטי / מתמחה	קלדניות	שופטים
ציון ממוצע לפי תפקיד	4.22	3.73	3.57	3.46	3.15	3.12

המקור: הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סקרי שביעות הרצון שקיימה הב"ה היו "מוכווני גרסה", כלומר לא בדקו את שביעות הרצון הכללית מהמערכת, אלא 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. כמו כן, בשניים מתוך שלושת הסקרים שנערכו בשנים 2016 - 2017, לא הגיעו מספר המשתתפים בסקר למדגם המייצג שהוגדר ע"י הב"ה.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי הגם שהיא אינה מבצעת סקרי שביעות רצון כללית באופן תכוף, שביעות הרצון של משתמשי המערכת הפנימיים משתקפת במגוון ערוצים, כגון מפגשים עם שופטים; הצעות לשיפורים מצד גורמים שונים, בעיות ותקלות; בקשות לשינוי המועברות לדיון בוועדות השו"שים. הב"ה הוסיפה כי תבחן את ההמלצה לקיים סקרים למשתמשים הפנימיים ואת המנגנונים הנדרשים לטיפול בממצאים, כפי שיתגלו.

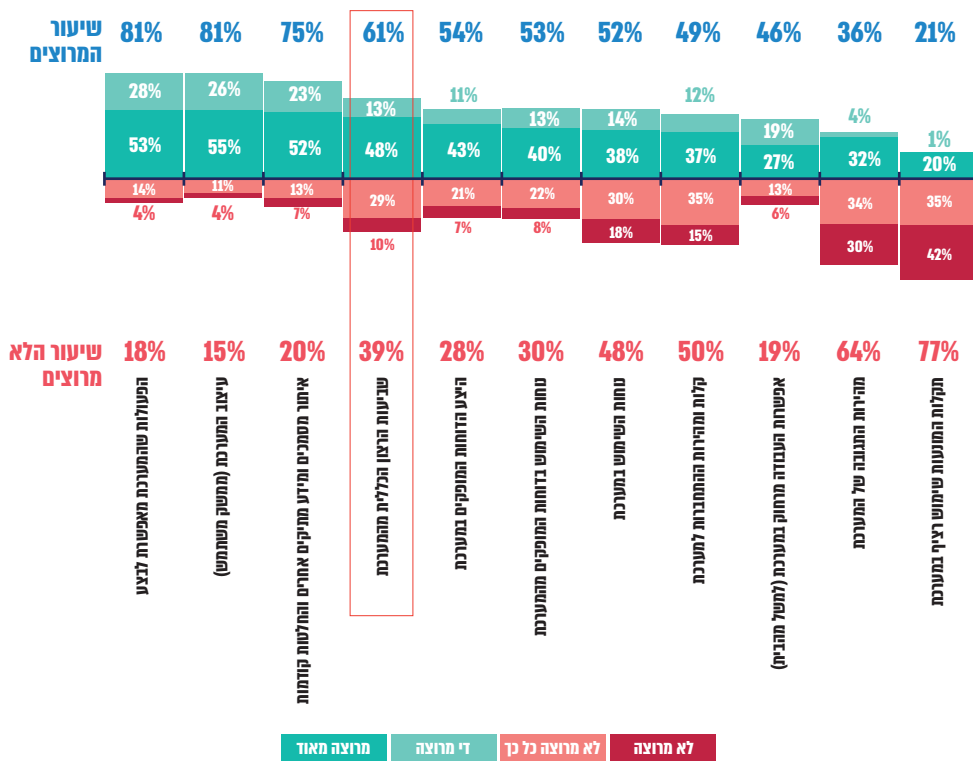
227 מכר מס' 28/13 לתפעול ותחזוקה לתשתיות המחשוב של בתי המשפט, דצמבר 2013.



משרד מבקר המדינה הפיץ בספטמבר 2020 שאלון שביעות רצון מהמערכת לקלדניות, לעובדי המזכירות ולבעלי תפקידים אחרים. יצוין כי משרד מבקר המדינה ביקש להפיץ את השאלון גם בקרב שופטים, רשמים ועוזרים משפטיים, אך לבקשת הב"ה, הסקר לא הופץ לגורמים אלו. על שאלון הסקר שהופץ בקרב 2,767 עובדי הב"ה השיבו 286 עובדים<sup>228</sup>: 54% מהם עובדי המזכירות; 26% - קלדנים; 9% - מזכירים ראשיים, סגניהם או מזכירים בכירים; 11% - עובדים אחרים. רובם המכריע של המשיבים (94%) משתמשים במערכת בכל יום.

**שביעות רצון:** ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי 60% מהמשיבים לשאלון הביעו שביעות רצון כללית מהמערכת; 38% הביעו חוסר שביעות רצון; היתר השיבו כי אין להם דעה בנושא או שהשאלה אינה רלוונטית עבורם. בתרשים להלן הפרטים.

**תרשים 14: שביעות הרצון מרכיבי המערכת ומאפייניה, ושביעות הרצון הכללית\***



על פי סקר משרד מבקר המדינה.

228 שיעור המענה, כ-10.3%, הוא מדגם מייצג של האוכלוסיות הנדגמות. טעות הדגימה: 5.9% (טעות סטטיסטית הנובעת מההבדל בין התנהגות הנבדקים במדגם להתנהגות האוכלוסייה הכללית שבה עוסק המדגם).



\* סך התשובות עשוי להיות נמוך מ-100%, מאחר שחלק מהמשיבים השיבו כי אין להם דעה או שהשאלה אינה רלוונטית עבורם.

משרד מבקר המדינה דירג באמצעות ניתוח סטטיסטי<sup>229</sup> את הרכיבים והמאפיינים במערכת שנמצאו משפיעים ביותר על שביעות הרצון הכללית<sup>230</sup>. נמצא כי שביעות הרצון מושפעת ביותר משני רכיבים: מהירות התגובה של המערכת (55% מתוך שביעות הרצון הכללית מושפעים מרכיב זה) ועיצוב המערכת - ממשק משתמש (12%).

ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי 71% מהמשיבים ציינו כי הפיקו תועלת רבה או רבה מאוד מהמעבר מתיק נייר לתיק אלקטרוני. 72% ציינו כי הפיקו תועלת רבה או רבה מאוד מכך שבזכות המערכת יש להם גישה למידע בתיק ואפשרות לביצוע פעולות מקוונות מכל מקום ובכל עת.

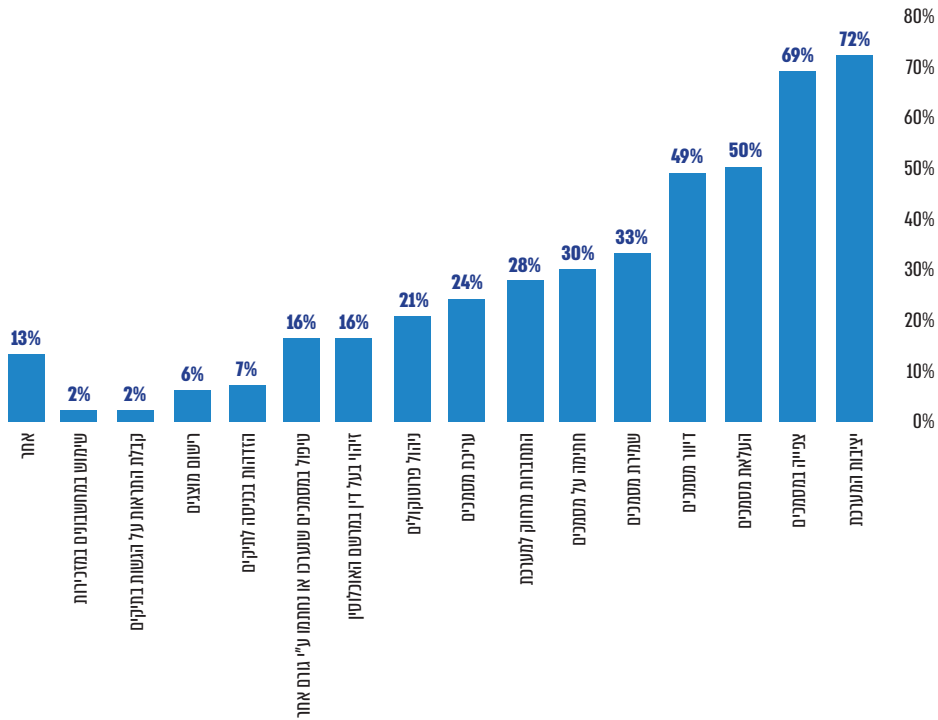
**תקלות משביתות:** ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי 57% מהמשיבים ציינו כי בשנה שקדמה לקיום הסקר (אוקטובר 2019 - ספטמבר 2020) נתקלו בתקלה אחת לפחות שמנעה את המשך השימוש במערכת (תקלה משביתה). יצוין כי המדובר גם בתקלות מקומיות שהמשתמשים חווים לבדם, בלא שהן משפיעות על יתר עובדי הארגון, וגם בתקלות רוחביות, המתרחשות בכלל הארגון, שכן בעיני המשתמש הממוצע אין בין תקלות אלו הבדל, ותוצאותיהן עבורו זהות. להלן פירוט בתרשים:

229 בשיטת רגרסיה ליניארית - שיטה מתמטית המשמשת בניתוח מדגמים סטטיסטיים להסברת הקשר בין מספר משתנים בלתי תלויים (במקרה זה שביעות הרצון ממרכיבי המערכת) לבין המשתנה התלוי (במקרה זה שביעות הרצון הכללית).

230 כלומר, עד כמה משפיע כל מרכיב במערכת על שביעות הרצון הכללית.



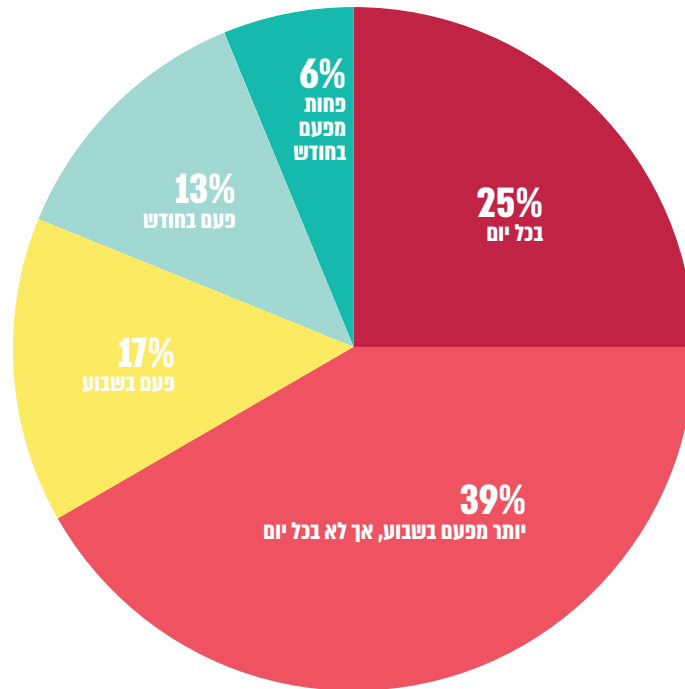
### תרשים 15: שיעור המשתמשים שחוו תקלה משביתה (אחת לפחות) בחודשים אוקטובר 2019 - ספטמבר 2020, לפי נושא התקלה



על פי סקר משרד מבקר המדינה. ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי ב-8% מהמקרים היה משך הזמן עד פתרון התקלה המשביתה (כאמור, בכלל זה תקלות מקומיות ותקלות רחביות כאחד) פחות מעשר דקות; ב-34% - בין עשר דקות לשעה; ב-35% - בין שעה לשלוש שעות; ב-3% מהמקרים - יותר מ-24 שעות, וב-10% מהמקרים התקלה לא נפתרה כלל. להלן, בתרשים, פירוט על תדירות התקלות המשביתות:



**תרשים 16: תדירות תקלות משביתות**



על פי סקר משרד מבקר המדינה.

**תקלות שאינן משביתות:** ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי 91% מהמשיבים ציינו כי בשנה האחרונה נתקלו בתקלה שפגעה בעבודתם השוטפת אך לא השביתה אותה. מהם - 28% ציינו שחוו תקלות לא משביתות מדי יום; 40% - יותר מפעם בשבוע (אך לא מדי יום); 11% - כפעם בשבוע, והנותרים (21%) - פחות מפעם בשבוע.

**שינויים נדרשים:** ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי לדעת 78% מהמשיבים נדרש להטמיע במערכת שינויים או אפשרויות נוספות שעשויים לתרום תרומה ממשית לטיוב העבודה.

ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי מקרב העובדים שלדעתם נדרשים שינויים, 28% ביקשו זאת בעבר<sup>231</sup>. לדעת 35% מהמשיבים, הגורמים האחראים למערכת קשובים במידה רבה להצעות לשינויים ולשיפורים במערכת בעקבות הצרכים העולים מהמשתמשים בשטח; לדעת 28% - הם קשובים במידה בינונית; לדעת 15% - במידה מועטה. 22% ציינו כי לא הציעו שינויים ושיפורים במערכת.

231 מבין העובדים שביקשו שינויים - 37% העבירו את בקשתם למנהלי החטיבות במטה, 18% - למנהלי המדור, והיתר לבעלי תפקיד אחרים.



**הדרכה:** מממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי 27% מהמשיבים עברו במהלך חצי השנה האחרונה הדרכה בנוגע לשימוש במערכת; 25% - במהלך השנה האחרונה, אך לא בחצי השנה האחרונה; 17% - בשלוש השנים האחרונות (אך לא בשנה האחרונה); 21% - לפני יותר משלוש שנים, ו-10% דיווחו כי לא עברו הדרכה כלל.

**מרכז הסיוע הטכני:** מממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי הרוב המוחלט של המשיבים (כ-92%) מרוצים מאוד או די מרוצים מהשירות שהם מקבלים ממרכז הסיוע הטכני ומנאמני המחשוב.

ממצאי הסקר הפנימי שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי כ-60% מהמשתמשים הפנימיים שבעי רצון ממערכת נט המשפט. עם זאת, לדעת רובם (78%) נדרשים שינויים במערכת. יודגש כי לנושאים שבהם יש צורך לבצע שיפורים יש השפעה רבה על השימוש במערכת ועל שביעות הרצון הכללית, ובהם נושא מהירות התגובה של המערכת, שנמצא כמשפיע ביותר על שביעות הרצון הכללית - 62% מהמשיבים הביעו לגביו אי-שביעות רצון.

## סקר שביעות רצון בקרב משתמשי חיצוניים

כדי לאמוד את שביעות הרצון של משתמשי המערכת החיצוניים להב"ה הפיץ משרד מבקר המדינה בספטמבר 2020 שאלון מקוון למשתמשים, בהם עורכי דין ומי שאינם עורכי דין (להלן - הסקר החיצוני). הקישור לשאלון הופץ ברשתות חברתיות וביישומוני מסרים בקרב קבוצות של עורכי דין. על השאלון השיבו 956 משיבים, מהם 864 עורכי דין ו-92 משתמשים שאינם עורכי דין.<sup>232</sup> עורכי הדין מבין המשיבים עוסקים בתחומי התמחות שונים, כגון משפט פלילי, דיני עבודה ומשפט מינהלי. חלקם עורכי דין עצמאים, חלקם שכירים או עורכי דין במשרד ממשלתי. רוב המשיבים נכנסים למערכת מדי יום (72%); אחרים בין פעם בשבוע לכמה פעמים בשבוע (22%), ומיעוטם בתדירות נמוכה יותר (6%).

**שביעות רצון כללית:** מממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי כ-65% מהמשיבים מרוצים ממערכת נט המשפט. באופן כללי, עורכי הדין, שהם המשתמשים העיקריים במערכת נט המשפט, מרוצים יותר (66% מרוצים מאוד או די מרוצים) ביחס למשתמשים מהציבור הרחב (58%). נוסף על כך, שביעות הרצון עולה בהתאמה לוותק המשתמשים<sup>233</sup> ולתדירות השימוש<sup>234</sup>. בתרשים שלהלן מובאים פרטים על מידת שביעות הרצון מכל אחד מרכיבי המערכת ומאפייניה:

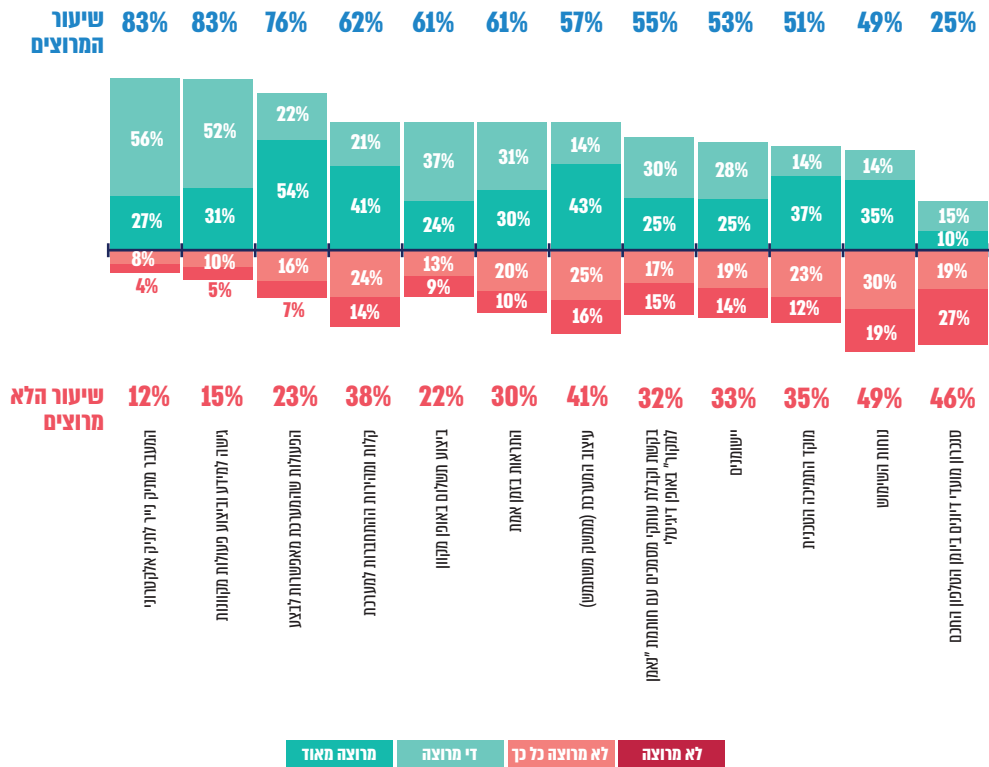
232 טעות הדגימה: 3.2%.

233 בקבוצת בעלי ותק מקצועי כעו"ד של יותר מ-20 שנים - 75% מרוצים, בין 10 ל-20 שנים - 71% מרוצים, ופחות מ-10 שנים - 56% מרוצים.

234 בקרב משתמשי המערכת המבצעים בה שימוש מדי יום - 68% מרוצים, לעומת 58% בקרב העושים בה שימוש בתדירות נמוכה יותר.



תרשים 17: שביעות רצון מהרכיבים השונים במערכת\*



על-פי סקר משרד מבקר המדינה. \* סך התשובות עשוי להיות נמוך מ-100% מאחר שכמה מהמשיבים השיבו כי אין להם דעה או שהשאלה אינה רלוונטית עבורם.

משרד מבקר המדינה דירג באמצעות ניתוח סטטיסטי את הרכיבים והמאפיינים במערכת שנמצאו משפיעים ביותר על שביעות הרצון הכללית. נמצא כי שביעות הרצון מושפעת ביותר מהרכיבים: נוחות השימוש במערכת (23% מתוך שביעות הרצון הכללית מושפעים מרכיב זה); הפעולות שהמערכת מאפשרת לבצע (21%); מוקד התמיכה הטכנית (14%); ועיצוב המערכת - ממשק משתמש (13%). להלן בתרשים הפירוט:





### תרשים 18: הרכיבים והמאפיינים שנמצאו כמשפיעים ביותר על שביעות הרצון הכללית



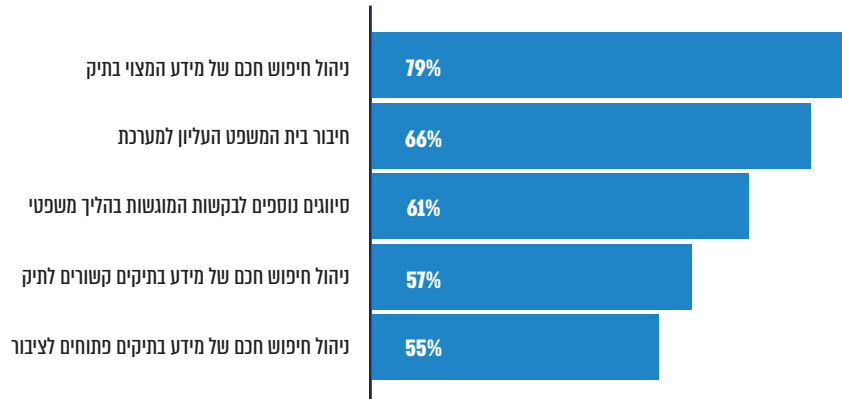
על פי סקר משרד מבקר המדינה.

**תקלות משביתות:** ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי 61% מכלל המשיבים ציינו כי בשנה שקדמה לקיום הסקר (אוקטובר 2019 - ספטמבר 2020) נתקלו בתקלה אחת לפחות שמנעה את המשך השימוש במערכת (תקלה משביתה). יצוין כי המדובר גם בתקלות מקומיות שחווה המשתמש היחיד וגם בתקלות רחביות במערכת. עורכי דין חוו תקלות (62%) רבות יותר ממשתמשים שאינם עורכי דין (49%). 3% מהמשיבים דיווחו כי נתקלו בתקלות מסוג זה מדי יום; 19% - בין פעם בשבוע למספר פעמים בשבוע; 20% - יותר מפעם בחודש, אך לא בכל שבוע; 28% - כפעם בחודש; 30% - פחות מפעם בחודש.

**שינויים נדרשים:** ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי רוב המשתמשים במערכת (87%) סבורים שיש להטמיע בה אפשרויות נוספות על הקיימות. להלן בתרשים האפשרויות שיש להטמיען במערכת, לדעת עורכי הדין המשתמשים בה.



## תרשים 19: האפשרויות שיש להטמיע במערכת לדעת המשתמשים עורכי הדין



על פי סקר משרד מבקר המדינה.

ממצאי הסקר שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי נוסף להצעות שהיו מובנות בשאלון, ציינו משתמשים רבים בתשובתם במלל חופשי הצעות נוספות להטמעה במערכת. מבין הצעות אלה, הנפוצות ביותר היו:

1. לאפשר פתיחה וצפייה בתיקים חסויים, כגון תיקי משפחה, נוער, נפגעי עבירה, נזקקות, אסירים, תיקי מין.
2. לאפשר עדכון ייצוג והוספת ייפוי כוח לנתבע נוסף בתיק ישירות דרך המערכת ולא באמצעות פקס.
3. לאפשר הורדת כל מסמכי התיק בלחיצת כפתור (הכפתור קיים, אך מאפשר הורדת פרוטוקולים בלבד, ויש הגבלה של כמות המסמכים להורדה).
4. לאפשר סימון מסמכים והדפסת כולם בלחיצת כפתור אחת (במקום כניסה לכל מסמך בנפרד).
5. לתקן תקלה נפוצה שבה המערכת שולחת התראה על החלטה חדשה, אך בפועל לא ניתן לצפות בה במשך ימים, אף שלעיתים ההחלטה מורה להגיב להליך בתוך שעות ספורות או ימים מעטים.

ממצאי הסקר החיצוני שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי כשני שלישים מהמשתמשים החיצוניים שבעי רצון ממערכת נט המשפט. עם זאת, לדעת רובם (87%) נדרשים שינויים במערכת. יודגש כי הנושאים בהם קיים צורך לבצע שיפורים הם רבי-השפעה על השימוש במערכת ועל שביעות הרצון הכללית, ובהם: נוחות השימוש במערכת; מוקד התמיכה הטכנית; ועיצוב המערכת. בנושאים אלה רק כמחצית מהמשיבים הביעו שביעות רצון חיובית.



עוד נמצא כי על אף הודעתה של הב"ה בנושא זה למשרד מבקר המדינה לפני כעשור<sup>235</sup>, עד מועד סיום הביקורת הנוכחית הב"ה לא ביצעה סקרי שביעות רצון בקרב משתמשי המערכת החיצוניים. בהיעדר נתונים בדבר שביעות הרצון מצד המשתמשים החיצוניים אין באפשרות הב"ה לדעת מה הם החסמים והקשיים העומדים בפניהם, וממילא אינה יכולה לטפל בהם.

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

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה באוגוסט 2021 כי היא תבחן את הצורך לקיים סקרים בקרב המשתמשים הפנימיים ואת האופן שישולבו בתוכנית העבודה התובנות שזועלו באמצעותם. אשר למשתמשים חיצוניים ציינה הב"ה כי יש כמה ערוצים להעלאת צורכיהם, ובהם: פניות לאגפים שונים בהב"ה, כגון תלונות הציבור ומרכז המידע, ופניות באמצעות היישומון. עוד הוסיפה הב"ה כי תבחן את האפשרות לערוך סקרים למשתמשים חיצוניים.

235 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62ב** (2012), "הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט - ממצאי מעקב", עמ' 858.



# ניהול השינויים והשיפורים במערכת נט המשפט

## מתודולוגיית ניהול הפרויקטים

לפי נוהל הב"ה "מחזור חיי מערכת תקשוב" (להלן - נוהל מחזור חיי מערכת), פרויקט הוא משימה חד-פעמית, שמטרתו להשיג את התפוקה הנדרשת במסגרת משאבים ולוח זמנים מוגדרים מראש, והוא נועד לסייע לארגון לבצע משימה או להשיג יעד. שינויים ושיפורים (להלן - שו"ש) הן משימה או אוסף משימות חד פעמיות שמטרתן מענה לדרישות ושיפור מערכת קיימת הנמצאת בשלב התחזוקה (בו נמצאת מערכת נט המשפט כיום).

על פי הנוהל האמור, מחזור חיי מערכת תקשוב כולל כמה שלבים: ייזום, תכנון, ביצוע, עלייה לאוויר, ייצוב, תחזוקת המערכת והסרתה. יצוין כי ב-2015 החלה רשות התקשוב בפרסום מתודולוגיה לניהול מחזור חיי מערכת מידע שכוללת אוסף הנחיות לשימוש משרדי הממשלה, ביניהן הנחיות בנושא ניהול פרויקטים. הב"ה, שאינה מונחית ע"י רשות התקשוב, בחרה להתאים את נוהליה בנושא זה להנחיות רשות התקשוב, אשר ערכה מצדה לבקשת הב"ה שתי בקרות על כך בשנים 2017 - 2019.

לפי נוהל מחזור חיי מערכת, בשלב התחזוקה מבוצעים תהליכים ו/או פעילויות המבוצעים לשם תפעול שוטף, תמיכה, תחזוקה, ושו"שים במערכת שעלתה לאוויר, כאשר שלב זה מסתיים עם החלפת המערכת במערכת אחרת או בהורדתה מפעילות מסיבה כלשהי. הנוהל מפרט כי במקרה של הרחבה משמעותית של המערכת, ההרחבה תנוהל כפרויקט חדש בעוד שהמערכת הקיימת תמשיך להתנהל כמערכת בתחזוקה. כל זאת, עד להעברת תכולת ההרחבה מפרויקט לתחזוקה.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי בהב"ה לא קיימת הגדרה פורמלית של תבחינים המגדירים מהי "הרחבה משמעותית" וכי הקביעות בעניין מתבצעות בכפוף למידת המרכזיות של הפעילות האמורה בראיה הארגונית, ובהתחשב בהיקפה.

יצוין כי הנחיית רשות התקשוב בנושא זה<sup>236</sup> קובעת כי שו"ש בודד שעלותו מעל 150 אלפי ש"ח או שהמאמץ שכרוך בו עולה על חצי שנת אדם - יוגדר כפרויקט. כן קובעת ההנחיה כי לגבי הרחבת מערכת מידע קיימת - כל משרד יגדיר לעצמו את ההבחנה שבין הרחבה משמעותית של מערכת קיימת, שתנוהל כפרויקט, לבין שו"שים במערכת שהם חלק מפעילות התחזוקה.

236 הנחיה "מחזור חיי מערכת תקשוב", גרסה 1.2 בתוקף ממרץ 2019.



מומלץ כי הב"ה תאמץ את הנחיית רשות התקשוב בנוגע ל"הרחבה משמעותית" ותגדיר בנוהליה את ההבחנה בין שו"שים שוטפים לבין הרחבה משמעותית של מערכת קיימת, זאת באמצעות תבחין כמותי משלה או על פי הנחיית רשות התקשוב. במצב הדברים הנוכחי בו אין הגדרה לכך, לא ניתן להבטיח ניהול שו"שים כפרויקטים, גם אם מדובר בשו"שים עתירי תקציבים או מורכבים במיוחד.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה באוגוסט 2021 כי היא אימצה את הנחיית רשות התקשוב, וכעת ה"הרחבה המשמעותית" כפופה למידת המרכזיות של כל פעילות בראייה הארגונית ובהיקפה. בתשובה נוספת, מאוקטובר 2021, הוסיפה הב"ה כי גרסה (מספר שו"שים) מנוהלת במתווה של פרויקט.

מתשובת הב"ה עולה כי היא לא הגדירה תבחין לקביעת מידת המרכזיות של פעילות כזו או אחרת, ומשכך - אין היא עומדת בהנחיית רשות התקשוב הנוגעת לצורך להבחין בין הרחבה משמעותית ובין פעילות תחזוקה. הסתפקות בניהול גרסה כפרויקט אינה עונה על הצורך של הגדרה וזיהוי של השו"שים שיש לנהל כפרויקט נפרד. מומלץ כי הב"ה תקבע תבחין כמותי משלה להגדרת שו"ש כפרויקט או תאמץ את הגדרות רשות התקשוב.

## ניהול תקציב השינויים והשיפורים

הבקשות לשו"שים במערכת נט המשפט מוגשות על ידי גורמים שונים בארגון ומחוצה לו, בהם: שופטים, עובדי חטיבת המזכירות, אגף מערכות מידע, גורמים מחוץ לארגון ועוד. הבקשות עוסקות בנושאים שונים, כגון תיקון תקנות וחקיקת חוקים, טיוב תהליכי עבודה, שיפור חוויית משתמשים, שינויים ושיפורים בממשקי עבודה פנימיים, ממשקים עם גורמי חוץ, וכן שינויים טכנולוגיים נדרשים.

הב"ה כל שו"ש משויך לגרסה מסוימת. בעבר היו נוצרות שלוש עד ארבע גרסאות בשנה, אך בשנים האחרונות עברה הב"ה להעלות לאוויר גרסאות קטנות יותר לעיתים תכופות יותר<sup>237</sup>, וזאת משני טעמים עיקריים: הרצון לזעזע כמה שפחות את המערכת עם כל הפצת גרסה, שהרי גרסה קטנה הכוללת שינויים מועטים מביאה לפחות זעזועים; מענה מהיר יותר לדרישות הלקוחות, במיוחד לדרישות הנובעות משינויי חקיקה.

נוהל הב"ה "ניהול גרסאות תוכנה" (להלן - נוהל ניהול גרסאות), מסדיר את תהליך ניהול הגרסאות, כאשר גרסה היא קבוצת שו"שים שעולה לאוויר יחד. נוהל זה מפרט את הפעולות הנדרשות במגוון תחומים, בהם: לוח הזמנים, המשאבים והסיכונים. בנוהל מוגדרות הפעילויות הנדרשות לצורך תכנון, בנייה, בדיקה, העברה לייצור ובקרת תהליך ניהול גרסאות תוכנה של מערכת נט המשפט, החל בשלב העלאת השינויים שאישר מנהל הפרויקט מטעם הלקוח כמועמדים להיכלל בגרסה ועד שהגרסה הועברה לסביבת הייצור<sup>238</sup>.

237 בהתאם לגישת הפיתוח "האגילי" (הוריז) - Agile Software Development.

238 סביבת הייצור היא סביבת העבודה של משתמשי המערכת.



בהב"ה מנוהלת תכולת השו"שים באמצעות מערכת לניהול גרסאות, שבה מתועד מידע רלוונטי לכל שו"ש, ובו דרישות ראשוניות מצד הלקוח, מסמכי אפיון, קוד פיתוח, מסמכי בדיקות ומסמכי עלייה לאוויר. כן מצורפות לכל שו"ש ההתכתבויות והדיונים השונים סביבו. מערכת נוספת שהב"ה משתמשת בה היא מערכת לניהול פרויקטים המסופקת על ידי חברת תוכנה בין-לאומית כמוצר מדף נפוץ. מערכת זו מאפשרת לנהל את הפעילויות השונות הנדרשות להשלמת כל פרויקט (או גרסה במקרה זה), להקצות להן משאבים, ליצור את קשרי הגומלין ביניהן ולתקצבן. במערכת זו מנוהלים בפועל לוחות הזמנים ברמת גרסה ולא ברמת שו"ש, כאשר לכל גרסה יש סדר פעילויות גנרי לביצוע.

תקציב המחשוב בהב"ה בשנים 2017 - 2019 היה כ-106 מיליון ש"ח במוצע, כ-5% מתוך תקציב הב"ה כולו, שהוא כאמור כ-2 מיליארד ש"ח בשנה. תקציב זה כולל את תפעול המערכות השונות ותחזוקתן, פיתוח מערכות חדשות, אבטחת מידע, רישוי תוכנה, ציוד מחשוב ועוד.

לפי נוהל ניהול גרסאות, בשלב ייזום ותכנון הגרסה תבוצע הערכה ראשונית - אם כל הדרישות המיועדות יכולות להיכלל בגרסה בהיבט של משאבים נדרשים, עלויות ולוח זמנים מתוכנן לגרסה. לאחר מכן תוכן תוכנית עבודה לביצוע הגרסה, ולפי הצורך תעודכן תכולת הגרסה וניהול הסיכונים. על פי הנוהל, "הערכת משאבים" היא פעילות שבמסגרתה יעריכו יחד מנהל הפרויקט מטעם הספק ומנהל הפיתוח מטעם הספק את המשאבים הנדרשים למימוש הדרישות שמעבירה הב"ה (כולל דרישות רכש - למשל, רכש ציוד מחשוב). לאחר מכן, בפעילות "הערכת תכולת גרסה", יבצע מנהל הפיתוח מטעם הספק, בעזרת מומחים טכניים מצוותי הפיתוח הפנימיים והחיצוניים ובהתאם לתכולה, הערכה של עלות המשאבים והרכש, ויעביר את ההערכה למנהל הפרויקט מטעם הב"ה.

הב"ה התקשרה בחוזה עם שני ספקים ראשיים שנבחרו במכרזים לצורך הפיתוח והתחזוקה של נט המשפט:

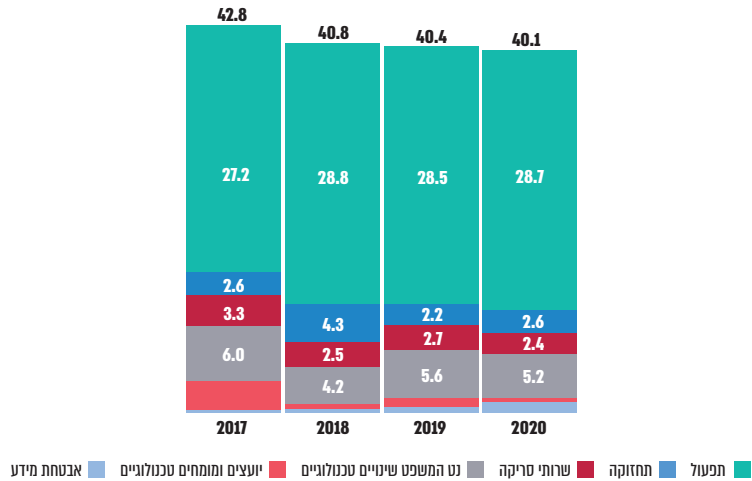
1. פיתוח היישומים לנט המשפט, לרבות השו"שים, נעשה באמצעות ספק שירותי תוכנה (להלן - חברה א'). עלות ההזמנה השנתית מחברה א' במסגרת החוזה היתה בשנים 2017 - 2020 כ-20 מיליון ש"ח בשנה.
2. תחזוקת התשתיות לנט המשפט נעשית באמצעות ספק שירותי תשתיות (להלן - חברה ב'). עלות ההזמנה השנתית מחברה ב' במסגרת החוזה היתה בשנים 2017 - 2020 כ-6 מיליון ש"ח בשנה.

להלן תרשים המציג את אומדן משרד מבקר המדינה לתקציב נט המשפט לשנים 2017 - 2020, על בסיס הנתונים שהועברו מהב"ה. יובהר כי תקציב זה הוא הערכה<sup>239</sup>, המציגה את סעיפי התקציב המוקצים לנט המשפט בלבד.

239 הב"ה טענה כי אין ביכולתה לבודד את ההוצאות על נט המשפט מתוך כלל הוצאות המחשוב. לכן החלוקה המוצגת היא עיבוד של משרד מבקר המדינה על בסיס הנתונים שהעבירה הב"ה, וייתכנו בה אי-דיוקים.



תרשים 20: תקציב מאושר מערכת נט המשפט, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני הב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים, לצורך שו"שים הדורשים מומחיות מיוחדת קיים סעיף בתקציב הב"ה הנקרא "שינויים טכנולוגיים". תחת סעיף זה בוצעו תשלומים של כ-5 מיליון ש"ח בשנה בממוצע בשנים 2017 - 2019 לחברה א' עבור מומחים למשימות מיוחדות בעלות מורכבות טכנולוגית גבוהה, בהתאם לצורך.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי נוכח מרכזיותה של מערכת נט המשפט והצורך בתמיכה מיטבית בהליכים המשפטיים, נקבע שיש לאפשר ביצוע שינויים והתאמות במערכת על פי צורכי הארגון באופן שוטף. לצורך כך פורסם מכרז המגדיר באופן ברור את היקף התשומות שהב"ה החליטה להשקיע מדי חודש בתחזוקת המערכת ובתפעולה לצורך הבטחת פעילותה התקינה והרציפה בהתאם לאמור, ולצורך קיום ההליכים המשפטיים כסדרם, לרבות ביצוע השינויים וההתאמות כמתחייב.

לפיכך, לדברי הב"ה, אין צורך בניהול תקציב פרטני לכל שו"ש, שכן מסגרת התקציב נתונה ומוגדרת, ומתבססת על ההתקשרות המכרזית. עם זאת, מבוצעים מעקב וניהול תשומות עבור גרסאות, לרבות תקורות ברמת הגרסה (כגון ניהול, בקרה, בדיקות, וכיו"ב).

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהב"ה לא קבעה תבחין ל"הגדרה משמעותית", ולפיכך אינה מנהלת תקציב פרטני לשו"שים העומדים בתבחין זה אלא מסתפקת בניהול מעקב על מסגרת ההתקשרות השנתית עם ספקי היישומים והתשתיות, אי אפשר לעקוב אחר ביצוע התקציב ברמת הגרסה, שכן גרסה היא אוסף שו"שים. במצב זה אף אי אפשר לזהות חריגות תקציביות.

יצוין כי יש באפשרותה של הב"ה לתקצב שו"ש בצורה פרטנית. כך בדצמבר 2014 רכשה רשות האוכלוסין מהב"ה פיתוח ממשק בנושא צווי עיכוב יציאה מן הארץ בסכום של 187,000 ש"ח.



במקרה זה ביססה הב"ה את חישוביה על כ-100 ימי עבודה לאפיון, פיתוח, בדיקות הקמת התשתית והאינטגרציה. עולה מכך שבידי הב"ה קיימות היכולות הנדרשות להערכת עלויות פרטניות לשו"ש, אך היא משתמשת בהן כאשר היא נדרשת לחייב גופים אחרים בעלויות אלה, ולא כאשר מדובר בעלויות שהיא עצמה נושאת בהן.

בכל הנוגע לפרוט מרכיבים של תקציב נט המשפט מסרה הב"ה למשרד מבקר המדינה כי פרויקט נט המשפט הסתיים כאמור בשנת 2010, עם הטמעתה המלאה של המערכת. מאז ואילך מנוהלת מערכת נט המשפט כשירות נוסף במכלול השירותים שמספק אגף מערכות מידע, והתקציב לתפעולה אינו מנוהל במתווה של תקציב פרויקטאלי. המערכת משתמשת ברכיבים תשתיתיים רבים המשרתים את הארגון לצרכים שונים. התקציב הנדרש לתחזוקה ולתפעול של הרכיבים הללו מנוהל בנפרד, ואינו משויך באופן פרטני לנט המשפט או לשירותים אחרים.

ההבחנה בין פרויקט, בו נדרש לנהל לוח זמנים, תקציב ומשאבים לבין פעילות שוטפת בשלב התחזוקה הינה חשובה. בבקרת יישום הנחיות רשות התקשוב שנערכה בשנת 2017 בהב"ה, חלקה רשות התקשוב על עמדת הב"ה בנושא שלב ההעברה לתחזוקה וציינה כי לתפיסתה, "הפרויקט יעבור לתחזוקה לאחר שהמודול<sup>240</sup> הראשון עבר לתחזוקה ויתר המודולים יחשבו לפרויקטים המתבצעים על מערכת בתחזוקה". רשות התקשוב הדגישה עוד כי "מערכת נט המשפט היא מערכת בתחזוקה (מעל 10 שנים) וכל מודול חדש שמתווסף למערכת הוא פרויקט המתבצע על מערכת בתחזוקה".

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה באוגוסט 2021 ובדצמבר 2021 כי כל שו"ש מנוהל כמשימה ולעיתים אף כפרויקט לרבות משאבים, תכולה, לוח זמנים, אחריות, תלות בין פעילויות וביצוע מול תכנון, וכי כל שו"ש וכל גרסה, מתומחרים בהיקף תשומות נדרש ומבוצעת בקרה קפדנית אחר הביצוע יחסית לתכנון. הב"ה הוסיפה כי התקציב הכולל הוא ברמת ההתקשרות וכי הוא מתורגם לסל המשאבים הנתון עבור תקופת ההתקשרות.

יצוין כי מהתיעוד שהעבירה הב"ה עולה כי בעוד הגרסאות מנוהלות כפרויקטים, השו"שים המרכיבים אותן אינם מנוהלים בצורה מפורטת דיה (מבחינת לוחות הזמנים, הקשרים בין הפעילויות, משכי הפעילויות והמשאבים הנדרשים). שו"שים בתוכנית העבודה הפרויקטלית (של הגרסה) כוללים משימה אחת או שתיים, ולעיתים מנוהלים כפרויקטים בפני עצמם (לרבות משאבים, תכולה, לוח זמנים, אחריות ועוד) - ללא תבחין הקובע מתי שו"ש ינוהל כפרויקט ומתי כמשימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מומלץ כי הב"ה תנהל את השו"שים בהתאם לנוהליה המבוססים על הנחיות רשות התקשוב, תוך זיהוי הרחבות המערכת המשמעותיות אותן יש לנהל כפרויקט ולא כפעילויות שוטפות בשלב התחזוקה. במסגרת זו מומלץ כי אומדני עלויות יוכנו גם לעלויות שהב"ה נושאת מתקציבה.

240 מודול - תת מערכת המהווה חלק מתוכנית מחשב. במקרה של נט המשפט - מודול הוא שו"ש או גרסה (אוסף שו"שים).





## דיוני הבקרה על תקציב המחשוב ועל תוכניות העבודה

בשנת 2018 ייסדה הב"ה דיוני הנהלה רבעוניים בנושא תקציב המחשוב ובקרת תוכנית העבודה. בביקורת עלה כי מנובמבר 2019 ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2020 לא התקיימו דיוני בקרה בנושא תקציב המחשוב ובקרת תוכנית העבודה.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי בשנת 2020 טרם התקיימו דיונים אלו, הן בשל משבר הקורונה והן נוכח המציאות התקציבית (לאור ריבוי מערכות הבחירות בשנים 2019 - 2020 והעיכובים באישור תקציב המדינה).

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי מנובמבר 2019, ובשים לב להיעדר תקציב מדינה, לא התקיימו דיוני בקרה במתכונת הרגילה, זאת מאחר שבתקופה של תקציב המשכי, כל הוצאה כספית אושרה בוועדת החריגים המשרדית, והבקרה על מימוש התקציב התקיימה במסגרת הוועדה האמורה; כי התקדמות בתוכנית העבודה מוצגת מדי חודש בחודשו בדיוני ועדת מעקב מחשוב וכי בקרה אחר ניצול התקציב מבוצעת באופן שוטף.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה הנוספת, מאוקטובר 2021, כי ועדת החריגים המשרדית אינה ועדה סטטוטורית, והיא הוקמה ככלי עבודה תומך פנים משרדי כדי לסייע לגורמי המינהל בהנהלת בתי המשפט. לדבריה, כיוון שכל נושאי הרכש והתקציב במשרד מנוהלים באמצעות מערכת שרו"ת (שקיפות רכש ותקציב), ודרישות הרכש והתקציב מוזנות באמצעותה, לא נדרש לנהל פרוטוקול החלטות, שכן אלו עודכנו ישירות במערכת.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הב"ה תחזור לקיים דיוני בקרה כדי לפקח כראוי על ניצול התקציב הקיים ועל ביצוע תוכנית העבודה.

## מערכת שרו"ת

הב"ה מנהלת את תקציבה במערכת מרכב<sup>241</sup>. נוסף על מרכב<sup>241</sup> משתמשת הב"ה במערכת פנימית בשם שרו"ת<sup>242</sup>, שבה מנוהל התקציב השוטף. לאחר אישור התקציב והזנתו במרכב<sup>241</sup> מועתקים נתוני התקציב לשרו"ת. התקציב המוזן במרכב<sup>241</sup> מנוהל ברמה כללית. לעומת זאת, מערכת שרו"ת מאפשרת שימור ידע, שקיפות לגבי מימוש תוכניות העבודה, תהליך סדור להתקשרויות על ידי פתיחת דרישת רכש, יכולת צירוף מסמכים, פרוטוקולים של ועדת המכרזים, ניהול הדרישות מבחינת התמשכות הטיפול בכל דרישה, וקישור ההזמנה שנפתחת במערכת מרכב<sup>241</sup> לכל משימת תקציב. לדברי הב"ה, ניהול התקציב ברמת הארגון מאפשר יכולת מיידית לביצוע תחשיבים ליתרת תקציב ברמת-על, זיהוי צווארי בקבוק בתהליכי העבודה של יחידות הרכש והחשבות, מעקב ובקרה על מכרזים במערכת ואפשרות לבצע תכנון רב-שנתי בתחום זה.

241 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה לניהול נכסי המדינה ומשאביה בדרך אחידה ומשולבת בין המשרדים ובתוכם. המערכת בנויה ממספר רכיבים המשמשים לניהול נושאים שונים, כגון תקציב, לוגיסטיקה, משאבי אנוש, ניהול סיכונים ועוד.

242 מערכת שרו"ת היא מערכת אחודה לניהול התקציב וההתקשרויות על ידי אגפי התקציבים והרכש בהב"ה. במערכת זו מנוהלות דרישות התקציב והרכש החל משלב יזום דרישות התקציב לאישורי תקציבי היחידות, הקשך בדרישות רכש למימוש התקציבים, דרך תהליך הסדרת ההתקשרויות על כל שלביה, עד לסיום אישור דרישות הרכש.



באוגוסט 2020 מסרה הב"ה למשרד מבקר המדינה כי התקציב המוקצה במערכת שרו"ת תואם למקור התקציבי במערכת מרכב"ה, אך מערכת שרו"ת אינה מתממשקת עם מרכב"ה. הב"ה הוסיפה כי למרות זאת נגזרים נתונים ממערכת מרכב"ה באופנים שונים (לא באמצעות ממשק), מועברים למערכת שרו"ת, ומנוהלים בה לצורך הבטחת תאימות בין המערכות.

איכות הבקרה התקציבית שמקיימת הב"ה אינה מיטבית שכן מערכת הבקרה שמשרתת אותה - מערכת שרו"ת אינה מתממשקת עם מערכת מרכב"ה, דבר המונע מהב"ה להציג את הביצוע התקציבי שלה מול התכנון.

כך, למשל, כאשר ביקש משרד מבקר המדינה מהב"ה נתונים בדבר תקציב המחשוב לשנים 2015 - 2018, השיבה האחרונה כי "הפקת דוחות ביצוע לשנים 2015 - 2018 בפירוט הנדרש כרוכה בעבודת נמלים, שכן המידע לא נוהל באופן מלא במערכת שרו"ת".

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי היא ממשיכה לפעול להעברת המידע הנדרש ממערכת מרכב"ה למערכת שרו"ת וכי הדבר נעשה לעת עתה באמצעי זמני. עוד ציינה כי מבוצעת התאמה מלאה בין תקצוב בתקנת המחשוב לתקציב המאושר במערכת שרו"ת וכי החלטות ועדת המכרזים בנוגע לאישור התקשרויות מנוהלות באמצעות מערכת השרו"ת. הב"ה הוסיפה כי מרכב"ה דחתה בקשה שהגישה לפיתוח ממשק, כי אי-קיומו של ממשק בין שתי המערכות אינו מלמד על איכות הבקרה התקציבית, וכי מבוצע מעקב על ביצוע התקציב אל מול התכנון לכל פעילות במרכב"ה.

מתיעוד שהעבירה הב"ה בתשובתה הנוספת, באוקטובר 2021, עולה כי הסיבה לסירוב לפתח את הממשק היא העובדה כי "מדובר במערכות להן קיים או יהיה פתרון במרכב"ה".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי כדי למנוע כפילות מערכות, הב"ה תבחן מחדש את הפתרונות המוצעים במסגרת מרכב"ה. ככל שתמצא הב"ה שמערכת מרכב"ה אינה עונה לצרכיה, מומלץ כי תטמיע במערכת שרו"ת דוחות ביצוע אשר יאפשרו הצגה של אומדן התקציב המקורי של כל פעילות מול הביצוע בפועל, זאת כדי להבטיח זיהוי של חריגות תקציביות וטיפול בהן מבעוד מועד.

## ניהול הסיכונים

בניהול פרויקטים, בדומה לניהול שוטף של מערכות, קיימים סיכונים. הליך ניהול הסיכונים הוא חלק בלתי נפרד מניהול פרויקט, ומהווה כלי מרכזי עבור מנהל הפרויקט ועבור יתר הגורמים המעורבים בו. כלי זה מסייע באיתור נקודות תורפה וכשלים אפשריים העלולים לגרום לחריגות ניכרות מלוחות הזמנים, מהעלויות שנקבעו ומתכולת הפרויקט, עד כדי הפסקתו וכישלונו. ניהול סיכונים מאפשר לאתר נקודות תורפה אלו מבעוד מועד, להעריך ולנתחן, להציגן לפני הדרג הניהולי, ולנקוט פעולות מתקנות מתאימות. לפיכך, ניהול הסיכונים הוא פעילות חוזרת, אשר צריכה להתבצע במשך כל מחזור החיים של הפרויקט<sup>243</sup>.

243 שלמה גלברזון ואבי שטוב, **ניהול פרויקטים, תכנון, ביצוע ובקרה** (2004), עמ' 321.



ב"נוהל ניהול גרסאות" של הב"ה מצוין כי יש לזהות סיכונים ולפעול למזעורם בהערכת תכולת הגרסה (בשלב ייזום ותכנון גרסה); במעקב התקדמות; בהעברה לייצור; ובתהליך העלייה לאוויר ויישום הגרסה. נוהל מחזור חיי מערכת מפרט כי במקרה של הרחבה משמעותית של המערכת, ההרחבה תנוהל כפרויקט חדש (בו נדרש לנהל בין היתר את נושא הסיכונים) בעוד שהמערכת הקיימת תמשיך להתנהל כמערכת בתחזוקה.

לפי "נוהל ניהול סיכונים במערכות הב"ה" "בעת תכנון מעקב ובקרה אחר פרויקטים המוגדרים כפרויקטים משמעותיים באגף<sup>244</sup> יש לנהל סיכונים ע"פ נוהל זה. הסיכונים יוגדרו על פי סבירות וחומרה. לכל סיכון תינתן במידת האפשר פעולות מניעה ויתנהל מעקב קבוע אחר שינויים בניהול הסיכונים."

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי לא קיימת הגדרה פורמלית של תבחינים המגדירים מהם "פרויקטים משמעותיים" וכי הקביעות בעניין מתבצעות בכפוף למידת המרכזיות של הפעילות האמורה בראיה הארגונית, ובהתחשב בהיקפה.

יצוין כי גורמים שונים עשויים להשפיע על הגדרת שו"ש כפרויקט משמעותי. למשל, עלותו המשוערת של השו"ש, כפי שנעשה בפיתוח הממשק בנושא צווי עיכוב יציאה מהארץ בעלות של כ-190 אלף ש"ח; משך הזמן הצפוי לפיתוח השו"ש, אשר במספר מקרים התבצע בפועל במשך למעלה משנתיים (ממשקי הדיונים מול משרד המשפטים, הגדרת הסגוריה הציבורית כגורם מסייע בתיקים וממשק צווי עיכוב יציאה מהארץ); או איגוד מספר שו"שים הנערכים למול אותו לקוח אסטרטגי, כגון משרד המשפטים, משטרת ישראל ושב"ס.

כאמור, הב"ה לא הגדירה תבחין עבור "הרחבה משמעותית" של עבודת תחזוקה (שו"ש) כפרויקט או "פרויקט משמעותי" וממילא אינה מבצעת ניהול סיכונים פרויקטלי לשו"שים שהיו אמורים לעמוד בתבחין האמור. כמו כן, הב"ה לא מבצעת ניהול סיכונים לפני העלאת כל גרסה חדשה, שלא בהתאם לנוהל שלה.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי השו"שים אינם מנוהלים כפרויקטים אלא כפעילות שוטפת. הב"ה הוסיפה כי ניהול סיכונים פרויקטאלי מבוצע עבור גרסאות מרכזיות ועבור שינויים תשתיתיים מרכזיים. משאין מדובר בטכנולוגיה חדשה או בתהליכי רכש, אלא בתהליכי פיתוח גרידא, הסיכונים מתמקדים בתהליכי העבודה, כגון זמינות של סביבת בדיקות, תהליך העברה בין סביבות, היערכות לבדיקות ממשקים ועוד. עוד מסרה הב"ה למשרד מבקר המדינה בתשובתה באוגוסט 2021 כי היא מבצעת ניהול סיכונים כמתחייב ובהתאם לנהלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר ניהול סיכונים ברמת השו"שים וברמת הגרסאות, לא ניתן לזהות את הסיכונים בהם ולא ניתן לצמצם את הסיכוי להתרחשותם ואת מידת השפעתם אם יתממשו.



משרד מבקר המדינה, ממליץ כי הב"ה תבצע תהליך ניהול סיכונים סדור עבור תהליכי פיתוח שו"שים בהתאם לנוהליה, שכן הרחבה משמעותית של המערכת אמורה להתנהל כפרויקט חדש (שבו נדרש בין היתר לבצע ניהול סיכונים). הסתפקות בביצוע ניהול סיכונים רק בגרסאות מרכזיות ובשינויים תשתיתיים מרכזיים, ללא תבחין ברור להיותם כאלה, עלולה להביא לחריגות ניכרות מלוחות הזמנים, מהעלויות ומהתכולה, שנקבעו לביצוע השו"שים.

## פעולות הפיקוח והבקרה של ועדת ההיגוי ומינהלת הפרויקט

לפי נוהל ניהול גרסאות של הב"ה, תהליך אישור השינויים כולל אישור ראשוני לאפיון, אישור האפיון ואישור העברה לייצור. מנהל הפרויקט מטעם הב"ה, הינו הגורם המוסמך להעביר את כל האישורים הדרושים לצוות הפרויקט של ספק שירותי התוכנה. לפי הנוהל האמור, ניתן להתניע תהליך טיפול בשינויים במספר צורות: (1) הקצאת עבודה לצוות האפיון והפיתוח ללא קשר לגרסה - עבור שינויים מתוכננים שעדיין לא נקבעה עבורם גרסה; (2) כחלק מתכנון גרסה; (3) כתוצאה מתקלה.

משנת 2010, עת הופעלה מערכת נט המשפט, ועד תחילת שנת 2020, נדונו הצורך בפיתוח שו"שים והאישורים לכך במסגרת "ועדת מעקב מחשוב". במהלך השנים 2015 - 2020 כונסה בהב"ה ועדה זו בתדירות של כפעם בחודש עד פעם ברבעון. ועדה זו עוסקת במגוון נושאים בתחום המחשוב בהב"ה שנמצאים על סדר היום, ובהם מערכת נט המשפט.

במהלך השנים לא קיימה ועדת מעקב מחשוב דיונים לבחינה ואישור של שו"שים. מהאסמכתאות שהעבירה הב"ה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2015 - 2020 הוצגו לוועדת מעקב מחשוב פעם אחת, בחודש אוקטובר 2016, השו"שים המתוכננים לביצוע במהלך גרסה מסוימת.

בפברואר 2020 גיבשה הב"ה "מתווה שו"שים כללי" לתהליך קבלת החלטות עבור תעודף שו"שים בנט המשפט<sup>245</sup>. לצורך כך הקימה הב"ה את ועדת השו"שים, שמורכבת מוועדת-על ותחתיה שלוש ועדות משנה: ועדת משנה "שופטים"; ועדת משנה "מינהל"; ועדת משנה בנושאים טכנולוגיים.

לפי מתווה השו"שים שגובש, בשלב הראשון מועלים צרכים מן השטח אל ועדות המשנה, שבהן מתקיים דיון ראשוני עם גורמים רלוונטיים, אפיון ראשוני (תוך היוועצות עם גורמי מחשוב) וקביעת סדר עדיפויות. בשלב השני אמורה כל אחת מוועדות המשנה לבצע אפיון של התהליך (בהתאמה לסדר העדיפות והדחיפות), קרי, פירוק התהליך לרמת פירוט גבוהה. לאחריו מבוצעת "הפגשה טכנולוגית" על ידי אגף מערכות מידע. מטרת ההפגשה הטכנולוגית היא בדיקה של

245 במתווה צוין כי הבקשות לשו"שים מוגשות על ידי גורמים שונים בארגון ומטעמים שונים, כגון תיקון תקנות וחקיקת חוקים, טיוב תהליכי עבודה, שיפור חוויית משתמשים, שו"שים בממשקי עבודה פנימיים, ממשקים עם גורמי חוץ, וכן שינויים טכנולוגיים נדרשים.



האפיונים המפורטים במטרה לאמוד את היקף השינוי הנדרש אל מול השינויים הנוספים שנתבקשו והמשאבים הזמינים לגרסה. נוסף על כך, ככל שנדרש, נבחנות ההשלכות וההשפעות בין צוותי המשנה השונים. בשלב השלישי והאחרון אמורה ועדת-העל לדון בכל הבקשות לשו"שים שהובאו בפניה, ובכלל זה לשקול את החשיבות, הדחיפות וההיקף לגרסה המתוכננת, ולקבוע את סדר העדיפויות לגרסה הקרובה ולזו שאחריה.

בנובמבר 2020 מסרה הב"ה למשרד מבקר המדינה כי לאחרונה הסתיים פיתוחה של מערכת חדשה לניהול בקשות לשו"שים בנט המשפט, וכי לאחר ביצוע תקופת מבחן בהשתתפות צוות משתמשים מצומצם, תושק המערכת. הב"ה הוסיפה כי המערכת החדשה כוללת מידע עבור כל בקשה לשו"ש המנוהלת באמצעותה, לרבות אומדן ראשוני ביחס למידת מורכבות השו"ש, והערכה באיזה רבעון הוא צפוי ליישום. מידע זה יזן למערכת לאחר שהבקשה תאושר על ידי ועדת-העל (ובכפוף לכך שתבוצע הגדרת הדרישה באופן מפורט). בשלב הראשון המערכת עצמאית וללא ממשקים למערכות אחרות. בעתיד ייבחנו הדברים, ותבוצענה הרחבות והתאמות ככל שיהיה בהן צורך.

הביקורת העלתה כי בינואר 2020 הוקמה בהב"ה ועדת שו"שים המרכזת את כלל המידע הנדרש בנושא פיתוח שו"שים, מתעדפת אותו, ומאשרת אותו בהתאם לנתונים שהוצגו בפניה.

עם זאת, עלה בביקורת כי אגף מערכות מידע אינו מציג לוועדת-העל לניהול השו"שים את הערכת שעות העבודה לביצוע שו"ש, אלא רק את רמת מורכבותו.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי ועדת-העל לניהול שו"שים מתעדפת צרכים ולא משימות. כאשר הצורך מאושר ומתועדף, מתבצעת הגדרת דרישות, ובהמשך אפיון פונקציונאלי מפורט, ורק על בסיסם ניתן להעריך את היקף השעות הנדרש למימוש. עד אז ניתן לאמוד רק את מידת מורכבותו של הצורך המועלה. עוד הוסיפה כי ועדת-העל אינה אמורה לקבל מידע על הערכת שעות העבודה או לבצע בקרה ביחס לעניין זה<sup>246</sup>.

הב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2021 כי ועדת-העל אינה אמונה על ניהול משאבי הפיתוח אלא על אישור ותיעודף צרכים. הב"ה הוסיפה כי היא בוחנת עתה את מתווה הפעילות של ועדות השו"שים לאור ההתנסות עד כה וכי תבחן אילו שינויים והתאמות יש לבצע כדי לשפר את התהליכים.

יודגש כי מהתיעוד שהעבירה הב"ה בתשובתה מאוגוסט 2021 עולה כי למעשה, מתווה השו"שים הכללי אינו מתקיים, ואף אינו מוכר לחלק מהגורמים בתוך הב"ה.

246 כפי שמצוין בכתב המינוי - "תפקידה של ועדת-העל הוא לקבל אליה את הפניות שיועברו על ידי ועדות המשנה, לתעדפן ולקבוע לוח זמנים לביצוע השיפורים, והכל בהתאם למתווה העבודה המצורף כנספח לכתב מינוי זה". וכן, כפי שמצוין במסמך מתווה העבודה - "ועדת העל תדון בבקשות שיועלו מטעם ועדות המשנה (בהתאם למסמך שיוגש) לצורך קביעת סדר עדיפויות ולוח זמנים ארגוני לביצוע שינויים ושיפורים במערכת נט המשפט".



במציאות זו, כאשר נתונים רבים אינם גלויים לוועדת-העל, אין באפשרותה לבחון את פרטי בקשות השינויים, להעריך את סבירות המשאבים הנדרשים של עבודות הפיתוח, ולקבל החלטות לגבי המשך הפעילות. משרד מבקר המדינה ממליץ להציג לוועדת-העל אומדן בדבר התשומות הנדרשות לביצוע כל שו"ש, על מנת שתהיה בפניה תמונה מלאה בדבר המשמעויות הכרוכות בביצוע השו"שים. עוד מומלץ לשקול לשלב את ועדת-העל גם בשלב מתקדם יותר בתהליך (לאחר הגדרת דרישות ואפיון פונקציונאלי מפורט), כדי שתיתן אישור סופי לביצוע.



## סיכום

ניהול מקוון של הליכים משפטיים משמעו כי בתיק בית המשפט נעשות פעולות באמצעי ממוחשב, ללא הגשה פיזית או שימוש באמצעים טכנולוגיים מיושנים. הנהלת בתי המשפט קבעה בשנת 2004 את תכלית המערכת - 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. מימוש תכלית המערכת לניהול תיקים באופן אלקטרוני דורש העברה וקבלה של מידע, מסמכים וקבצים בין מזכירויות בתי המשפט ובין הציבור הרחב, עורכי הדין וגופי הממשל השונים באופן מקוון.

הקמת מערכת נט המשפט הביאה לשיפור בהיקף המידע ובשירותים לניהול תיקי בית המשפט. בין היתר, הוקם אתר נט המשפט, אתר המבוסס על המערכת, ובו אזור אישי לבעלי הדין והמייצגים; פותחו אפשרויות לניהול מקוון של ההליך המשפטי; פותחו יישומונים לשירות עורכי הדין, בעלי הדין והציבור הרחב. אף בסקרי שביעות הרצון שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי רוב המשתמשים במערכת, הן החיצוניים הן הפנימיים, הביעו שביעות רצון גבוהה מהמערכת בהיבטים שנבדקו.

יחד עם זאת, כעשור לאחר הפעלת המערכת, מרבית הפעולות בבתי המשפט עדיין נעשות באופן ידני ולא מקוון, ואין היא משקפת את מלוא הפעילות המבוצעת במזכירויות לניהול תיקים. נוסף על כך, המערכת טרם הותקנה בבית המשפט העליון. כמו כן, באתר האינטרנט מוצג מידע חלקי על הליכים משפטיים, ואין באתר אפשרויות לבצע חיפוש חכם. עוד עלה כי חלק מהמשתמשים במערכת נאלצים לשלם לגורמים מסחריים לצורך חתימה אלקטרונית בעת הגשת מסמכים. אופן ניהול השינויים והשיפורים בשלב תחזוקת המערכת לקוי, ולא נערכים סקרי שביעות רצון מהמערכת. כמו כן, הטיפול בממשקים ממוחשבים למול גופי ממשל לוקה בחסר.

המינהל הציבורי אינו יכול להיות יצרני ויעיל ללא תמיכה של טכנולוגיות מידע. למערכת מידע שתי תכליות עיקריות - אוטומטיזציה של תהליכי עבודה, ותמיכה בהליכי קבלת ההחלטות מבוססי נתונים. שימוש נכון בטכנולוגיות מידע עשוי אף להפחית פערי מידע במקדי הנתונים של גופי ממשל שונים. על הנהלת בתי המשפט לחולל שינוי ממשי במציאות שבה חלק ניכר מהפעילות עדיין נעשה באופן לא מקוון ולפעול בשיתוף גורמי הממשל לקדם את החיבור הממוחשב בין מערכת נט המשפט למערכות המידע של גופי הממשל. שינוי המודל ומעבר לעיקרון "בית משפט עם פחות נייר" אינו משנה מן הצורך כי הב"ה תפעל לפיתוח ממשקים ממוחשבים ואתר נט המשפט ולהגברת השימוש בהם לצורך ייעול הטיפול בהליכים משפטיים.



לצורך כך, על הנהלת בתי המשפט לקבוע מדדים לניהול המקוון של ההליך המשפטי כך שתיקי בית המשפט ינוהלו באופן אלקטרוני. עוד עליה לדאוג כי המשתמשים יוכלו להחזיק בתיק אלקטרוני מלא ושלם, וכך עליה לבדוק מפעם לפעם את מידת שביעות רצונם מהמערכת ומהאתר. עוד מוצע כי המידע באתר נט המשפט יוגש באמצעות מתן אפשרויות חיפוש מתקדמות, כאלה אשר יבטיחו לציבור הרחב גישה מלאה למידע המשפטי שאינו מסווג. נוסף על כך, מומלץ כי הנהלת בתי המשפט תזהה שינויים משמעותיים במערכת, שינויים שיש לנהל כפרויקט, על כל המשתמע מכך, תגבש תוכנית עבודה מקיפה שמטרתה מעבר מלא לממשקים ממוחשבים ותנהל הליך סדור ומשותף עם גופי ממשל בנושא.

הגברת יכולת הניהול המקוון של ההליכים המשפטיים 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 ההליכים וישפר את רמת השירות במזכירות. הוא אף יגביר את השקיפות של ההליכים באמצעות פרסום החלטות שיפוטיות לציבור ויסייע באכיפתן. בכך, הנהלת בתי המשפט תחזיק במערכת ממוחשבת המסייעת במימוש עקרון פומביות הדיון וחובת כיבוד החוק, עקרונות שהם לחם חוקה של מערכת המשפט.