

דצמבר  
2014

אגף הביקורת ותלונות הציבור



# דוח ביקורת

ניהול תיק אזרחי בפרקליטות

3	כללי
5	בסיס משפטי
6	תקציר מנהלים
11	רקע

### ממצאי הביקורת:

19	1. נתונים כלליים
22	2. נהלים
24	3. דוח מבקר המדינה
	4. ניהול התביעות בפרקליטות
27	4.1. כללי
28	4.2. הגשת תביעה כנגד המדינה
30	4.3. הקצאת והעברת תיקי התביעות לפרקליטים
32	4.4. פתיחת תיק תביעות
34	4.5. מהויות התביעות
37	4.6. סריקת מסמכים
38	4.7. עדכונים במערכת מידע (אודות פעולות בתיק)
41	4.8. סיום הטיפול בתיקי התביעות

## כללי

במהלך החודשים אוגוסט 2013 – מרץ 2014, נערכה במשרד המשפטים, בפרקליטויות המחוז העוסקות בתביעות האזרחיות (מחוזות: תל אביב, חיפה, ירושלים, צפון ודרום), ביקורת בנושא פתיחה וטיפול בהליך אזרחי כנגד המדינה. הביקורת התבצעה כחלק מתוכנית עבודה של אגף הביקורת הפנימית לשנת 2013.

הביקורת נערכה על ידי [REDACTED] עו"ד (רו"ח) IA [REDACTED] רו"ח [REDACTED] ולוותה על ידי רו"ח איריס פרידמן, מנהלת אגף א' (ביקורת פנימית), משרד המשפטים.

### מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את:

1. קיומם של נהלי עבודה המסדירים את ממשקי העבודה ותחומי האחריות של מזכירות המחוז והפרקליטים המטפלים בתביעות האזרחיות;
2. התנהלות הפרקליטים והמזכירות במחוזות השונים בהתאם לנהלי העבודה הקיימים, תוך ניהול וניתוב העבודה באופן אפקטיבי;
3. מערכות המידע הקיימות ואחידות הרישומים המבוצעים בהן על ידי מזכירות המחוז;
4. המעקב, הפיקוח והבקרה של הפרקליטות על התנהלות התביעות האזרחיות באמצעות במערכות מידע;
5. עמידת הפרקליטות בהוראות החוק והתקנות.

### היקף הביקורת

הביקורת נערכה בפרקליטות (האזרחית) במחוז הדרום, במחוז תל אביב, במחוז ירושלים ובמחוז חיפה, וכללה הפקת דוחות ממוחשבים ובדיקות מדגמיות של תיקי תביעות ידניים בכל מחוז.

בנוסף, בכל מחוז נבדקו הרישומים הממוחשבים שבוצעו בגין כל תביעה שנדגמה.

יש לציין שפעילות הליך מחוזות פרקליטות המדינה בניהול תיקי התביעות האזרחיות כוללת מספר רב של פעולות ותחומי אחריות, במסגרת הדוח דנן, התמקדה הביקורת בתהליך החל משלב פתיחת תיקי התביעות ועד לסגירתם, בדגש על הרישומים המבוצעים במערכות המידע והבקורות הקיימות בתהליך.

שיטת הביקורת

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים בפרקליטויות המחוז, כמפורט להלן:

- עו" קליט מחוז דרום (אזרחי);
- מר ראש תחום ניהול;
- מר נמ"ר משרד המשפטים;
- עו" פרקליט מחוז חיפה (אזרחי);
- גב' זכיר ראשי ארצי;
- גב' מזכירה ראשית מחוז הדרום (אזרחי);
- גב' כירה ראשית מחוז תל אביב (אזרחי);
- גב' מזכירה ראשית מחוז ירושלים (אזרחי).
- גב' זכירה ראשית מחוז חיפה (אזרחי).

כמו כן, סקרה הביקורת את החוקים, התקנות וההוראות הרלוונטיים לנושא, את נהלי העבודה וההנחיות הפנימיות, הפיקה דוחות ונתונים ממערכות המידע השונות, סקרה ועיינה בתיקי תביעה שנפתחו, עיינה בפרוטוקולים ובמסמכים רלוונטיים אחרים כפי שהומצאו לביקורת על ידי גורמים שונים בפרקליטות.

הביקורת כללה בחינה מדגמית של המסמכים הידניים ורישומי המערכת של כ- 40 תיקי תביעות (כ- 10 תיקי תביעות בכל מחוז מהמחוזות ת"א, חיפה, ירושלים ודרום) (להלן: "מדגם הביקורת").

**הביקורת נערכה בהתאם לתקנים המקצועיים וכללי האתיקה המקובלים, לרבות תקנים שנקבעו בחוק הביקורת הפנימית [חוק הב"פ התשנ"ב; ס' 4 (ב)], וההנחיות המקצועיות המחייבות.**

## **בסיס משפטי**

### **הוראות חוק:**

- חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב 1952.
- תקנות סדר הדין האזרחי, 1984.
- חוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין) – תשי"ח 1958.
- חוק הפרשנות, התשמ"א-1981
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

### **נהלים:**

- נוהל פתיחה וסגירת תיקים בפרקליטויות האזרחיות מיום 24.4.2012.

## תקציר מנהלים

### תקציר מנהלים:

להלן ריכוז הממצאים וההמלצות:

סעיף	נושא	מס	ממצא	המלצה/תגובת המבוקרים
1	נתונים כללים – רישום פעולות במערכת המחשוב	1	במהלך השנים 2012 - 2013, במחוז דרום בוצע מספר הפעולות הגדול ביותר בכל תיק שנפתח (כ- 35 פעולות) בעוד שבמחוז ירושלים ובמחוז הצפון בוצע מספר הפעולות הקטן ביותר בכל תיק שנפתח (כ- 7 פעולות)	מספר הפעולות הקטן שבוצעו בתיקים במחוזות (ת"א, ירושלים וחיפה) ביחס למחוז דרום, נובע בעיקרו מרישום חלקי וחסר של פעולות בתיקים (ראה הרחבה בנושא בפרק 4.7 לדוח).
2	נהלים	2	אין נהלי עבודה אחידים לפרקליטויות המחוז (מזכירויות המחוז והפרקליטים) המסדירים את כל הליך הטיפול בתיקי התביעות. כך בין היתר, לא נקבעו נהלי עבודה המסדירים את הנושאים כדלקמן:  הגדרת הסמכויות, תיעוד מסמכים, הליך ופרטים שיש להזין במערכת, תיעוד וסריקת מסמכים, בקורות ותיעודן.  היעדר נהלי עבודה, גורם לחוסר אחידות בתהליכי העבודה במחוזות השונים ופוגם באפקטיביות של דוחות הבקרה ממערכת מידע.	להגדיר, לקבוע ולפרסם נהלי עבודה אחידים ומחייבים אשר יסדירו ויאחדו את שיטות העבודה בפרקליטויות המחוז השונות. כמו כן, יש לוודא הפצה, עדכון והטמעה אפקטיבית של הנהלים באופן שוטף.  <u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u>  מקובל עלינו הצורך בנהלי עבודה מוגדרים ואחידים. מהלך זה נמצא בתהליך גיבוש מתקדם, והכנסת המערכת הממוחשבת החדשה (תנופה) מהווה שלב מובנה ומתאים לאחדות נהלים והגדרתם, לרבות קביעת נהלי עבודה בכל שלבי הטיפול בתיק. יובהר כי לצד הצורך בהאחדה, נדרשות התאמות לפי המבנה הארגוני של כל יחידה, נוכח השונות שביניהן. בנוסף הקמנו צוות של כל המנהלים - פרקליטי המחוזות והמזכירה הראשית - לגיבוש נהלי עבודה אחידים למזכירויות של כל היחידות, והממשק בינם לבין עבודת הפרקליטים.
3	דוח מבקר המדינה	3	למרות ההערות בדוח מבקר המדינה (משנת 2006), נמצא כי: פרט למחוז הדרום, יתר הפרקליטויות עדין מנהלות את תיקי התביעות באופן ידני מבלי לבצע סריקה מלאה של מסמכי התביעות ואינן מבצעות רישום במערכת של מרבית הפעולות המבוצעות בתיק. לא מבוצעת הערכה של היקף הנזק הכספי שצפוי להיגרם למדינה בכל תביעה.	<u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u>  הצורך במערכות ממוחשבות, הוא חיוני, הן לעבודת הפרקליט והן לעבודת המנהלים. כידוע, הפרקליטות האזרחית מצויה כיום בפני מהפך ניהולי עם הכנסת מערכת ממוחשבת חדשה (מערכת תנופה) ליחידות פרקליטות המחוז האזרחיות. מהלך זה מתחיל בחודש יוני

## תקציר מנהלים

סעיף	נושא	מ	ממצא	המלצה/תגובת המבוקרים
			מערכות המידע אשר בשימוש בפרקליטויות הינן מיושנות ואינן נותנות מענה שיטתי אחיד.  במערכות המידע הקיימות, לא קיים מחולל דוחות המאפשר הפקת דוחות שונים, בהתאם לצרכי והגדרת המשתמש.	2014 בפרקליטות חיפה ובהדרגה יוטמע בכל היחידות האזרחיות האחרות. בנוסף, הבהרנו לאגף מערכות מידע את החיוניות ביכולת של המערכת להפיק דוחות מידע משודרגים, כצורך ניהולי, וכחלק מתבקש מהכנסת מערכת המיחשוב החדשה.
4.1	ניהול תביעות הפרקליטות-כללי	4	מלבד במחוז הדרום, לא מבוצע שימוש בטופס הערכת הסיכונים בו מתועדות פעולות הפרקליט בהליך ניהול המשא ומתן.	<u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u> טופס הערכת הסיכונים מוכנס בהדרגה לכל המחוזות, וכבר הוטמע באופן מלא בירושלים ובדרום.
4.2	ניהול תביעות בפרקליטות-הגשת תביעה נגד המדינה	5	בניגוד לתקנה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, במקרים רבים, משרדי הממשלה לא מעבירים לפרקליטות המחוז את כתבי התביעה המוגשים לידם במועד קבלתם (עלול לעקב את הגשת תגובת המדינה).  לא מקלידים במערכת את מועדי קבלת התביעות במשרדים הממשלתיים ובשל כך אין אפשרות, לרכז ולנתח את המקרים בהם משרד ממשלתי לא העביר במועד את כתבי התביעה  פרט למחוז דרום, באף אחד המחוזות לא מקלידים במערכת את המועד הנדרש להגשת תגובת המדינה לתביעה, אורכות למועד שניתנו על ידי בית המשפט ומועד הגשת תגובת המדינה.	<u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u> נציין כי במערכת תנופה יתועדו בתיק מועד קבלת התביעה במשרד הממשלתי וכן מועד ההמצאה לפרקליטות. אכן לא מבוצע רישום במערכת המזכירות של המועד להגשת עמדה/תגובה/כתב הגנה/כתב תשובה. ההנחיה היא לתעד את המועד בתיק הפיזי שהוא התיק הקובע, לפחות כיום. בנוסף, כתבי בית הדין ובקשות, כמו גם החלטות שיפוטיות (לרבות החלטות בשינוי מועדים) מצויות בתיק. כאשר תכנס מערכת "תנופה" יהיה גם תיעוד בתיק הממוחשב.
4.3	ניהול תביעות בפרקליטות-הקצאת והעברת תיקי התביעות לפרקליטים	6	אין מדיניות אחידה ולא מוגדר בנוהל עבודה, מהם המסמכים/נתונים אותם נדרשת המזכירות לאסוף טרם העברת תיק התביעה לטיפול. העברת 'קיט מלא' לפרקליט בשלב ניתוב התיקים, עשויה לייעל את המשך הטיפול בתיק ולהקטין את תשומות העבודה שמושקעות על ידי הפרקליט בביצוע פעולות אדמיניסטרטיביות  מעורבות המזכירות בתהליך איסוף נתונים/מסמכים שונה ממחוז למחוז.  במערכת אין אפשרות לבצע רישומים של מצב הטיפול בתיקי התביעות בכל שלב ושלב ועל כן לא ניתן לבצע מעקב אחר	להגדיר 'קיט מלא' - מהם המסמכים/נתונים הנדרשים לאיסוף לפני תחילת הטיפול בתיק בכל סוג/מהות תביעה ולהגדיר בנוהל מי הגורם האחראי על איסוף החומרים.  לבצע רישומים במערכת אשר יאפשרו בחינה ומעקב אחר שלבי הטיפול בכל אחד מתיקי התביעות שבטיפול כל אחד מהפרקליטים (חיוני ביותר לצורך קבלת מידע ניהולי ובחינת היקפי העבודה שבטיפולו של כל פרקליט)  <u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u> האחריות לאיסוף החומר הינה של

## תקציר מנהלים

סעיף	נושא	מס	ממצא	המלצה/תגובת המבוקרים
				<p>הפרקליט המטפל. יחד עם זאת, על פי ההנחיות המושרשות, המזכירות שולחת למשרד הממשלתי הנתבע עותק מכתב התביעה שהומצא בצירוף מכתב בטופס מובנה בדבר הדרישה לאסוף את כל החומר ולהעביר התייחסות עובדתית ומשפטית לתביעה, כל זאת תוך פרק זמן מוגדר.</p> <p>הגדרת "קיט מלא" אינה מהוה יעד לתחילת עבודת הפרקליט, שהרי כל תיק ונסיבותיו. המעקב אחר קיט מלא לפני גיבוש עמדה הינה באחריות הפרקליט.</p> <p>במערכת תנופה יהיה תיעוד בדבר שלבי הטיפול בתיק בהתאם לאיפיון שהוגדר על ידינו.</p>
4.4	ניהול תביעות בפרקליטות-פתיחת תיק תביעה	7	<p>המערכת אינה חוסמת באופן ממוכן את האפשרות להקליד מידע שגוי בתיקי התביעות (למשל, רישום פעולות שאינן תואמות למהות התביעה, מס' ת.ז שאינו תקין ועוד).</p> <p>המערכת אינה כוללת שדות חובה להקלדה בשלב פתיחת תיקי התביעות במערכת.</p>	<p>להגדיר במערכת שדות חובה אשר יש להזין בהם נתונים/פרטים על מנת לפתוח תיק.</p> <p>לבצע במערכת חסימה מיכונית, אשר תמנע אפשרות להזנת נתונים/פרטים שגויים.</p> <p><u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u></p> <p>במסגרת מערכת תנופה, הוגדרו "שדות חובה", כדי להבטיח הכנסת כל הנתונים החיוניים.</p> <p>נראה כי לא ניתן לחסום באופן מוחלט נתונים שגויים, כהמלצת הדו"ח. כמובן שיש לשאוף לדיוק, תוך קיום בקורות ממוחשבות שיאתרו ככל שניתן טעויות הקלדה.</p>
4.5	ניהול תביעות בפרקליטות-מהויות התביעה	8	<p>לא קיימת אחידות ברישום סוגי מהות התביעה בעת פתיחת תיקי התביעות במערכת, כתוצאה, נרשמות מהויות שונות לתביעות זהות המנהלות במחוזות שונים</p>	<p>לדעת הביקורת, שימוש לא אחיד בהגדרת מהות התביעה במערכת, פוגע במהימנות הדוחות המופקים מהמערכת הממוחשבת. בשל האמור, מומלץ לאחד את שיטת הרישום ואת סוגי המהויות הניתנים לשימוש המחוזות.</p>



## תקציר מנהלים

סעיף	נושא	מ	ממצא	המלצה/תגובת המבוקרים
				<p><u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u></p> <p>לפני מספר שנים ערכנו האחדה של מהויות תביעה בכל המחוזות, כל זאת בליווי "צוות תהליכי עבודה" להטמעת המהלך בכל היחידות. חלק מהתביעות מתאימות למהויות חלופיות, ומכאן הפערים.</p> <p>בתהליכי העבודה המתגבשים לעבודה במערכת תנופה, אנחנו עורכים ליבון של רישום המהויות, בשאיפה להאחדה ברישום.</p>
4.6	ניהול תביעות בפרקליטות-סריקת מסמכים	9	<p>אין אחידות בין המחוזות לגבי אלו מסמכים נסרקים למערכת ניהול המסמכים בעת פתיחת התיק ובמהלך תקופת הטיפול בתיק. כמו כן, נכון למועד הביקורת אין נוהל מחייב בנושא הסריקות.</p> <p>מערכת ניהול המסמכים אינה מאפשרת שמירה וגיבוי של מידע המתקבל בקבצים/דיסקים.</p> <p>בשל האמור, מזכירות המחוז מציינת במערכת את קיומו של מידע חיצוני אשר אינו מתועד ומגובה במערכת.</p>	<p><u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u></p> <p>סריקת מסמכים מותנית בקיום משאבים פיזיים ואנושיים לביצוע הסריקה. השונות בהיקף המטלות ובמספר התיקים בין המחוזות הוא משמעותי, וכך גם כוח האדם המנהלי והמשאבים הפיזיים לביצוע הסריקה. מכאן הפערים שאינם בשליטה שלנו.</p> <p>נעיר כי הסריקה חשובה ביותר ליכולת שלנו לעבור לתיק ממוחשב. בשל פער ביכולת הביצוע של סריקה מלאה, לעת הזו לא ניתן לחייב סריקת כל החומר במערכת. במצב זה הוגדרו רק סוג המסמכים המחייבים סריקה, ולא הוראה לסריקה מלאה.</p> <p>יש הבהיר כי המלצת הביקורת אינה ישימה במשאבים הקיימים.</p>
4.7	ניהול תביעות בפרקליטות-עדכונים במערכות המידע (אודות פעולות	10	<p>בניגוד להנחיית המזכירה הארצית, פרט למחוז דרום, לא מבוצעים רישומים במערכת של הפעולות הנעשות על ידי הפרקליט בתיק התביעה.</p> <p>במזכירויות המחוז השונות, לא קיים שם משתמש נפרד במערכת לכל אחד מהעובדים אשר מקלידים מידע בתיקי</p>	<p><u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):</u></p> <p>במערכת תנופה הגדרנו את הרישומים המחייבים. לא כל הפעולות הרשומות בדו"ח ניתנות לרישום במערכת הממוחשבת, ודי בתרשומת בתיק. בכל מקרה, הכרחי לציין כי ההמלצות</p>

## תקציר מנהלים

סעיף	נושא	מס	ממצא	המלצה/תגובת המבוקרים
	בתיק)		התביעות.	מתעלמות לחלוטין ממשאבי כוח האדם הניהוליים והמקצועיים, ויש הכרח בקביעת תיעדוף מטלות, הן של הפרקליטים והן של המזכירות.
4.8	ניהול תביעות בפרקליטות-סיום הטיפול בתיק התביעות	11	פרט למחוז דרום, בניגוד לנדרש בנוהל, לא מבוצע רישום במערכת בגין שליחת דיווח על תוצאות התביעה למשרד הממשלתי הרלוונטי	<p>מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר המקרים בהם תיקי תביעות הסתיימו אך חומרי התביעה בגינם לא הועברו לארכיון.</p> <p><u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אחרים):</u></p> <p>בשל עומס העבודה, יש פעמים רבות עיכוב בהעברת התיק לגניזה. בשל כך נקבע כי לצורך היבטים ניהוליים מועד מתן פסק הדין, יחשב כמועד שבו התיק כבר אינו פעיל, וזאת גם אם טרם הועבר לגניזה.</p> <p>מומלץ לבצע בקרה אחר שלמות הסגירה של תיקי תביעות שהסתיימו. כמו כן, יש להקפיד על ביצוע הבקורות הנוספות שנקבעו בנוהל לצורך סגירת תיקי התביעות.</p> <p><u>תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אחרים):</u></p> <p>רישום סיום הטיפול בתיק היא חשובה, ומובנית בתוך מערכת תנופה.</p>
			בבדיקה מדגמית נמצא כי במחוזות חיפה ותל אביב, למרות שהטיפול בתביעות הסתיים ולא היה עוד צורך במסמכים, חומרי התביעה לא הועברו לגניזה	
			פרט למחוז דרום, ביתר המחוזות לא מועברים לפרקליטים דוחות של התיקים בקוד טיפול 004 (פירוט התיקים הממתינים לדיווח תוצאות של הפרקליט), לצורך זירוז סגירת התיקים במערכת.	
			פרט למחוז דרום, ביתר המחוזות לא מבוצעות הפעולות שנקבעו בנוהל כגון: איחוד כל התיקים הקשורים, מעקב אחר החלטות ופסקי דין וכו'.	
			מזכירויות המחוזות אינן מקפידות על סגירת תיקי התביעות שהסתיימו לאחר סיום הטיפול בתיקי התביעות על ידי הפרקליטים ועל ביצוע הבקורות בנושא.	

### 1. כללי

פרקליטות המדינה (להלן: "הפרקליטות" או "פרקליטות המדינה") הינה חלק מהרשות המבצעת של מדינת ישראל, ופועלת ארגונית במסגרת משרד המשפטים. הפרקליטות מייצגת את מדינת ישראל ואת רשויות השלטון בפני בתי המשפט ובתי הדין השונים, על כל ערכאותיהם. ייצוג המדינה נעשה הן כמאשימה, במשפטים פליליים, הן כתובעת או נתבעת במשפטים אזרחיים והן כמשיבה בהליכים מנהליים ובעתירות<sup>1</sup> לבית המשפט הגבוה לצדק.

בתחום הפלילי, הפרקליטות אחראית על הכנת כתבי אישום, הגשתם, הופעה בבתי המשפט, הגשת ערעורים כו'. סמכויות הפרקליטות ומעמדה בתחום הפלילי קבועים בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. על פי חוק זה, לפרקליטות סמכויות בייצוג המדינה בפני ערכאות השיפוט הדנות בדיני עונשין, הנגזרות מסמכויות היועץ המשפטי לממשלה העומד בראש התביעה הכללית.

בתחום האזרחי, הפרקליטות פועלת כנאמן הציבור, ומייצגת את המדינה בעניינים אזרחיים בבית המשפט, לשם הגנה על נכסי המדינה, זכויות הציבור, הגנה על שלטון החוק וסדרי המינהל התקינים.

בתחום המנהלי, מייצגת הפרקליטות את המדינה בעתירות המוגשות לבתי המשפט נגד משרדי הממשלה השונים וגופים ציבוריים הפועלים על פי דין. עתירות אלה מוגשות ברובן המכריע לבית המשפט גבוה לצדק (בג"צ). מקרים אלו מטופלים על ידי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה. בנושאים מסוימים, מוגשות עתירות אלה לבית המשפט המחוזי ומטופלים על ידי פרקליטויות המחוזות השונות.

<sup>1</sup> עתירה היא תובענה המוגשת כנגד גוף שלטוני, בגין החלטה, מעשה או מחדל של אותו הגוף הגורמות עוול לאזרח.

## 2. תביעה אזרחית

בשנת 1952 חוקק בישראל חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952 ב נקבע כלהלן: "דין המדינה לעניין אחריות בנזיקים כדין כל גוף מאוגד, פרט לאמור להלן בחוק זה". החוק מסדיר את המקרים בהם המדינה והפועלים מטעמה יהיו אחראיים בנזיקים.

בהתאם לחוק, ניתן לתבוע את המדינה בנזיקים, מלבד במקרים הבאים:  
סעיף 3 לחוק:

"מעשה בתחום הרשאה חוקית - אין המדינה אחראית בנזיקים על מעשה שנעשה בתחום הרשאה חוקית, מתוך אמונה סבירה ובתום לב בקיומה של הרשאה חוקית, אולם אחראית היא על רשלנות שבמעשה".  
סעיף 5 לחוק:

"פעולה מלחמתית - אין המדינה אחראית בנזיקים על מעשה שנעשה על ידי פעולה מלחמתית של צבא-הגנה לישראל....

5 א. תביעות בשל פעולות כוחות הביטחון באזור - תובענה נגד המדינה או נגד שלוח של המדינה בשל נזק שנגרם באזור כתוצאה ממעשה שנעשה על ידי צבא הגנה...  
5 ב. תביעות אויב ופעיל או חבר בארגון מחבלים..."

בשנת 1958 חוקק החוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958 החוק מסדיר, בין היתר, את ההליך הפרוצדוראלי לניהול הליך משפטי בתחום האזרחי כנגד המדינה.

סעיף 4 לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין) תשי"ח-1958 קובע כי:  
"בכל הליך שהמדינה צד לו, תיוצג המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו".

סעיף 3 בפרק ב' לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 מפרש את המונח נציג היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו, כלהלן:

"נציג היועץ המשפטי לממשלה או בא כוח היועץ המשפטי לממשלה" - פרקליט בפרקליטות המדינה על שלוחותיה או מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות נציגו או בא-כוחו".

בשל האמור, מלבד במקרים חריגים, הטיפול בתביעות אזרחיות המוגשות כנגד המדינה, נעשה על ידי פרקליטות המדינה.

### 3. המבנה הארגוני של פרקליטות המדינה

פרקליטות המדינה כוללת לשכה ראשית, ו-11 פרקליטויות מחוז המפוזרות ברחבי הארץ ומונה כ-1,300 עובדים<sup>2</sup>: פרקליטים, מתמחים ועובדים מנהליים וענייניה המנהליים מבוצעים ככלל באמצעות התשתית האדמיניסטרטיבית והלוגיסטית של משרד המשפטים. בראש הפרקליטות עומד פרקליט המדינה, ולו ארבעה משנים - משנה לעניינים פליליים, משנה לעניינים אזרחיים, משנה לעניינים מיוחדים ומשנה לאכיפה כלכלית.

#### הלשכה ראשית

**בלשכה הראשית** 10 מחלקות: המחלקה הפלילית, מחלקת הבג"צים, המחלקה האזרחית, המחלקה הפיסיקאלית, המחלקה לסכסוכי עבודה, המחלקה הבינלאומית, המחלקה לחקירות שוטרים, היחידה לתביעות ומיקור חוץ והמחלקה הכלכלית. מחלקות הלשכה הראשית מייצגות את המדינה לרוב בבית המשפט העליון ובבית הדין הארצי לעבודה, ועוסקות בעבודות מטה ומתן חוות דעת ויעוץ לגורמים ורשויות ממשלתיות.

#### פרקליטויות המחוז

משרד המשפטים מפעיל ברחבי הארץ 11 פרקליטויות מחוזיות, מתוכן 5 פרקליטויות העוסקות בתחום האזרחי, כלהלן:

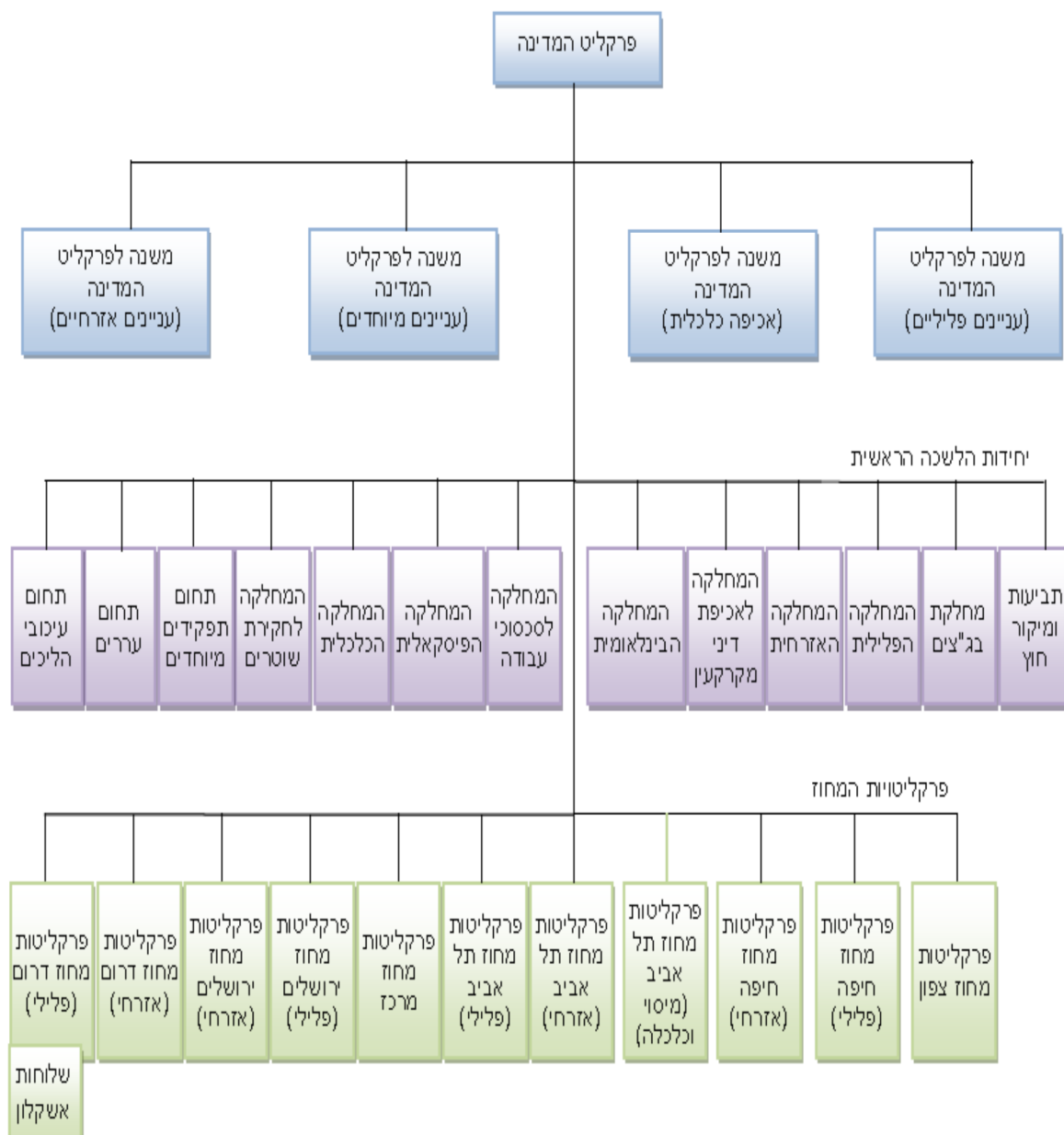
- פרקליטות מחוז דרום – אזרחי.
- פרקליטת מחוז תל-אביב – אזרחי.
- פרקליטות מחוז צפון - פלילי ואזרחי.
- פרקליטות מחוז חיפה – אזרחי.
- פרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי.

הפרקליטויות מייצגות את המדינה, כל אחת בגבולות סמכותה המקומית, בתיקים פליליים ואזרחיים בערכאה ראשונה (בתי משפט שלום ומחוזי), בעתירות מינהליות (בבתי המשפט המחוזיים), בערעורים פליליים ואזרחיים על פסקי דין של בתי משפט השלום, הנדונים בבתי המשפט המחוזיים, בבית הדין האזורי לעבודה וטריבונאלים<sup>3</sup> ועוד. תביעות אזרחיות המוגשות כנגד המדינה מטופלות על ידי המחלקה האזרחית במשרד המשפטים והמחוזות הכפופות אליהן העוסקות בתחום האזרחי.

<sup>2</sup> המידע נלקח מאתר האינטרנט של משרד המשפטים.

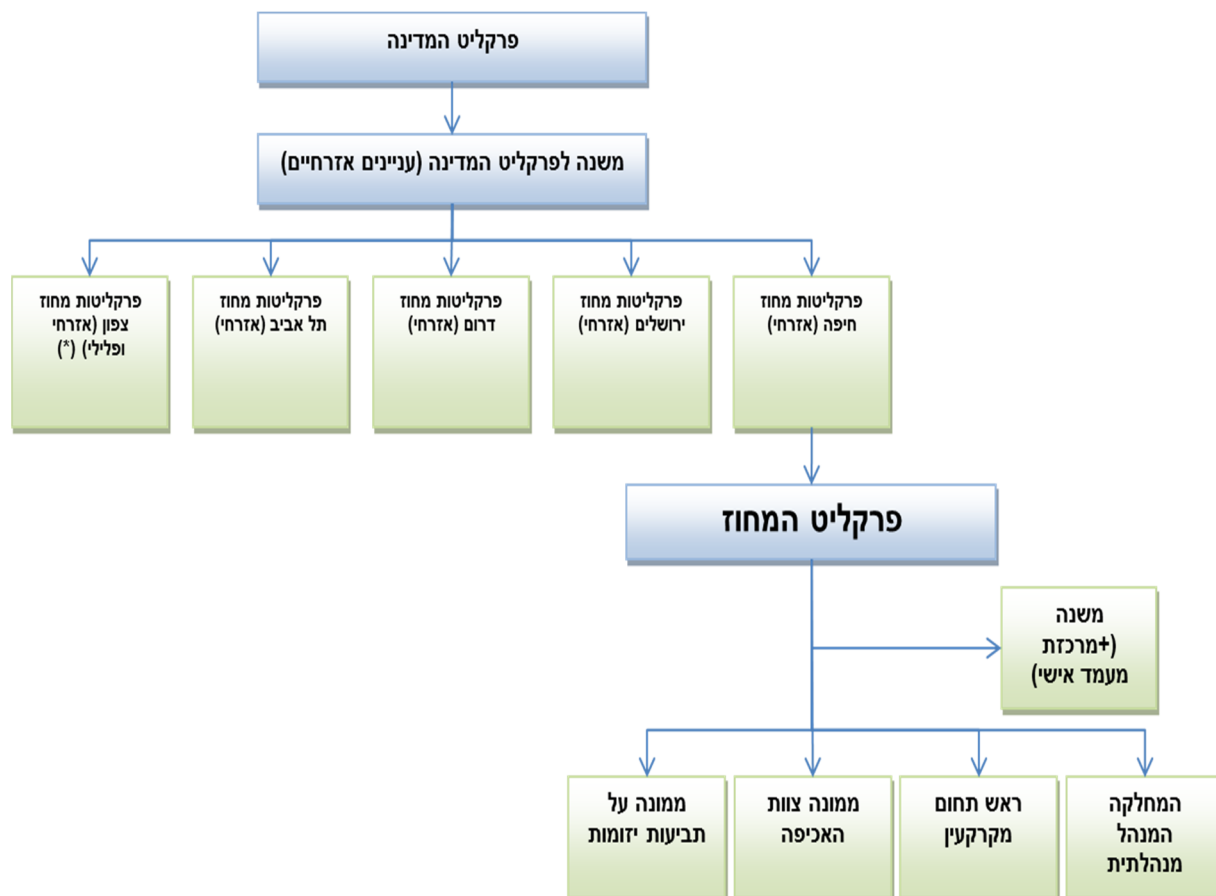
<sup>3</sup> בית דין שמורכב מאנשים שאינם אנשי משפט, ועם זאת בעלי סמכות גבוהה.

להלן תרשים ארגוני של פרקליטות המדינה:



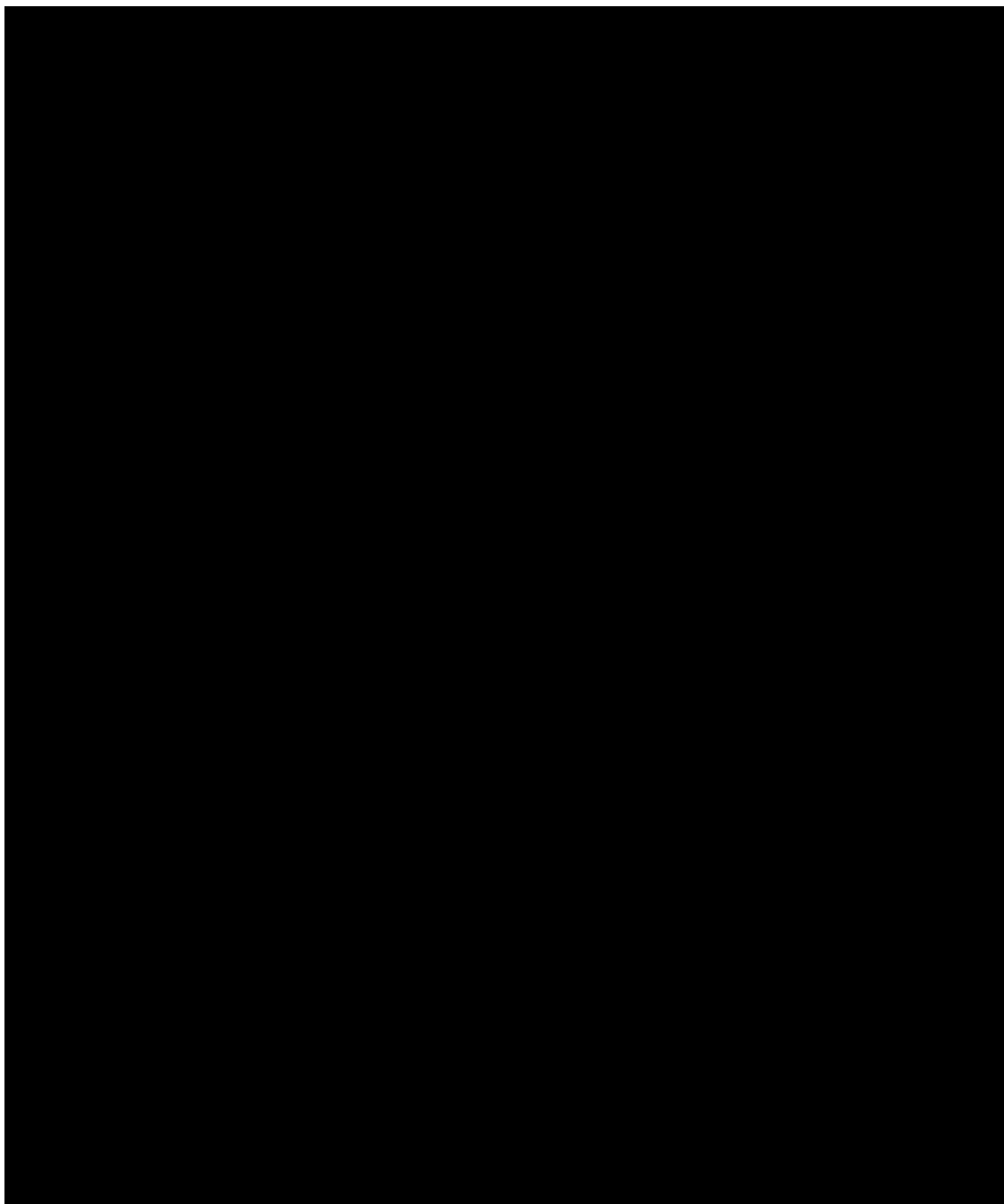
## רקע

להלן המבנה הארגוני של התחום האזרחי (לצורך הדוגמא נלקח המבנה של המחלקה האזרחית במחוז חיפה):



#### 4. מערכות המידע התומכות בתהליך

מערכת המידע בארגון, וכלל הנתונים הנאספים באמצעות ועל גבי מערכות המידע, מהווים מרכיב מרכזי בפעילות השוטפת של הארגון. כיום נמצאות בשימוש הפרקליטות האזרחיות שלוש מערכות מידע שונות באמצעותן מנוהל ומתועד המידע ומבוצע מעקב ופיקוח אחר תיקי התביעות. להלן פירוט המערכות:





---

## רקע

---

- **מערכת תנופה (תכנון ניהול ובקרה פרקליטות המדינה) – בעקבות דוח מבקר המדינה 57 ב, במהלך 2006 נעשה לראשונה אפיון של מערכת ממוחשבת חדשה ("תנופה").** מערכת תנופה נועדה להחליף את **מערכת האיקס פיקס** הישנה, את **מערכת ניהול המסמכים** ואת **מערכת ה-BI**. מערכת תנופה היא מערכת שפותחה על ידי המשרד וכוללת מערכת בסיס נתונים, מערכת תמלול, ניהול מסמכים והפקת דוחות (BI).

נמסר לביקורת כי במהלך שנת 2014, יבוצע פיילוט של הטמעת מערכת תנופה במחוז חיפה ובהתאם לתוצאות הפיילוט יוחלט על המשך הטמעת המערכת במחוזות הנוספים. יודגש, כי נכון למועד הביקורת (פברואר 2014), טרם החל ביצוע הפיילוט האמור.

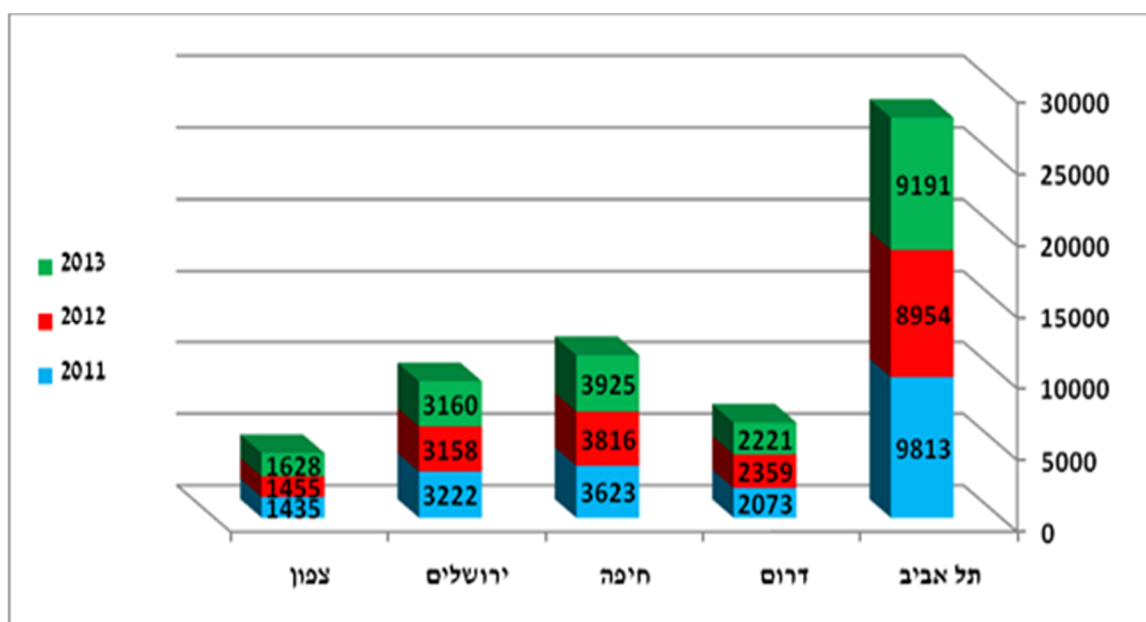
הביקורת התמקדה בבחינת מערכות המידע הקיימות (מערכת האיקס פיקס, ניהול המסמכים וה-BI) והליקויים הקיימים בהן, על מנת לאפשר את פתרון הבעיות בעת הטמעת מערכת תנופה.

# ממצאי הביקורת

## 1. נתונים כלליים

במהלך השנים 2010 - 2013, סך התיקים האזרחיים שנפתחו כנגד המדינה בפרקליטויות העוסקות בתחום האזרחי עמד על כ- 60 אלף תיקי תביעות.

להלן התפלגות מספר התיקים שנפתחו בשנים 2011-2013 במיון לפי המחוזות:

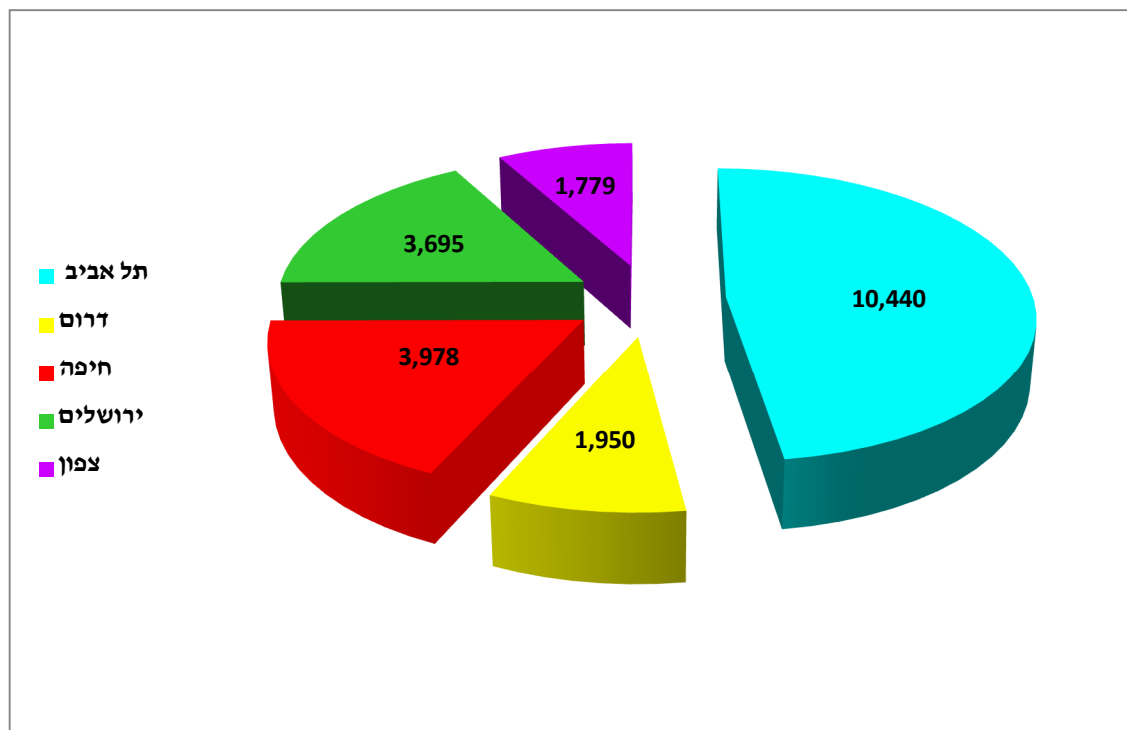


כפי שניתן לראות מנתוני הגרף, במהלך השנים 2011 - 2013, כ- 46.5% מסך התביעות האזרחיות בפרקליטות, נפתחו במחוז ת"א (כ- 19% במחוז חיפה<sup>4</sup>, כ- 16% במחוז ירושלים, כ- 11% במחוז דרום וכ- 7.5% במחוז צפון).

<sup>4</sup> יודגש, כי במהלך הביקורת, במחוז חיפה נמצאו תיקי תביעות שנפתחו באופן כפול בין השנים 2010-2012, והגדילו את מספר התיקים שנפתחו במחוז.

## ממצאי הביקורת

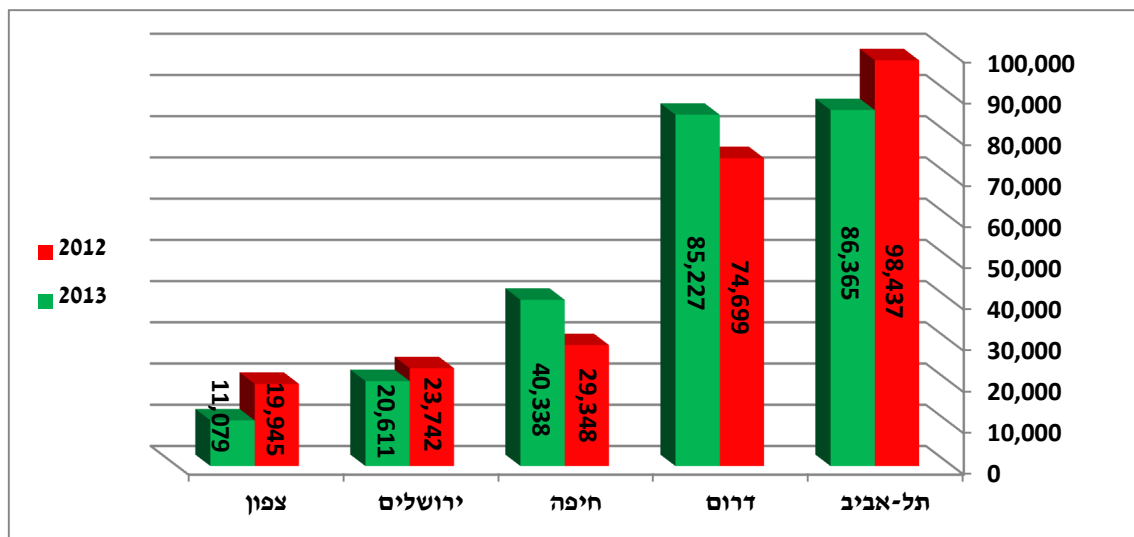
להלן התפלגות מספר התיקים הפתוחים, אשר נמצאים בטיפול הפרקליטים במחוזות נכון לחודש  
מרץ 2014:



כפי שניתן לראות מן הנתונים, כ- 48% מהתביעות האזרחיות הפעילות, שהטיפול בהן טרם הסתיים, הינן במחוז ת"א (כ- 18% במחוז חיפה, כ- 17% במחוז ירושלים וכ- 8% במחוז דרום ובמחוז צפון).

## ממצאי הביקורת

להלן פירוט מספר הפעולות שנרשמו בתיקי התביעות בכל אחד מהמחוזות (כגון: הוגש כתב הגנה, התקבל מסמך וכו'), במהלך השנים 2012 – 2013:



כפי שניתן לראות מן הנתונים, במהלך השנים 2012 - 2013, כ- 38% מהפעולות שנרשמו בתיקי התביעות במערכת האי קס פיקס בוצעו במחוז ת"א, כ- 33% במחוז דרום, כ- 14% במחוז חיפה, כ- 9% במחוז ירושלים וכ- 6% במחוז צפון.

### הביקורת מצאה, כי:

1. מניתוח הנתונים עולה<sup>5</sup>, כי במהלך השנים 2012 - 2013, במחוז דרום בוצע מספר הפעולות הגדול ביותר בכל תיק שנפתח (כ- 35 פעולות) בעוד שבמחוז ירושלים ובמחוז הצפון בוצע מספר הפעולות הקטן ביותר בכל תיק שנפתח (כ- 7 פעולות).<sup>6</sup>
2. מספר הפעולות הקטן שבוצעו בתיקים במחוזות (ת"א, ירושלים וחיפה) ביחס למחוז דרום, נובע בעיקרו מרישום חלקי וחסר של פעולות בתיקים (ראה הרחבה בנושא בפרק 4.7 לדוח).

<sup>5</sup> הצלבת נתוני הגרף "התפלגות מספר התיקים שנפתחו בשנים 2010-2013 במיון לפי המחוזות" לבין נתוני הגרף "פירוט מספר הפעולות שנרשמו בתיקי התביעות בכל אחד מהמחוזות, במהלך השנים 2012 – 2013".  
<sup>6</sup> מחוז תל אביב - כ- 10 פעולות בכל תיק שנפתח ובמחוז חיפה - כ- 9 פעולות בכל תיק שנפתח.

### 2. נהלים

עבודה של כל ארגון ציבורי צריכה להיות מעוגנת בנהלי עבודה. נהלי העבודה אמורים להתבסס על החוקים, התקנות, מדיניות והוראות בעלי הסמכות במשרד<sup>7</sup>.

הנוהל הוא כלל מתווה התנהגות, שהמינהל הציבורי קובע כדי להדריך את עצמו במילוי תפקידו. הנוהל מהווה אסמכתא כתובה להתרחשות ולעשייה בארגון. הנוהל הינו החוקה הפנימית המגדירה את האופן בו נעשים תהליכים בארגון. נוהל עונה על השאלות מה יעשה? על ידי מי? מתי? היכן? כיצד?

ביום 3.5.2012, המזכירה הארצית הראשית, הפיצה למחוזות השונים, נוהל עבודה בנושא פתיחה וסגירת תיקים (להלן: "הנוהל").

הנוהל מפרט, בין היתר, את הפעולות שעל המזכירות לבצע במערכת איקס פיקס בעת פתיחת וסגירת התיקים ואת הבקורות שיש לקיים בתהליכי העבודה הנ"ל.

הנוהל אושר על ידי משנה לפרקליט המדינה (אזרחי), גב' אורית סון<sup>8</sup>. בנוסף לנוהל האמור, במחוז הדרום, נקבעו, בכתב, נהלי עבודה לטיפול בתביעות על ידי הפרקליטים ומזכירות המחוז והוראות עבודה נפרדות לכל אחד מסוגי תיקי התביעות העיקריים. הוראות העבודה במחוז הדרום, מגדירות, בין היתר, את המסמכים העיקריים הנדרשים להתקבל בכל סוג של תביעה כקייט מלא לתחילת הטיפול בתביעה על ידי הפרקליט.

#### הביקורת מצאה, כי:

3. אין נהלי עבודה אחידים לפרקליטויות המחוז (מזכירויות המחוז והפרקליטים) המסדירים את כל הליך הטיפול בתיקי התביעות. כך בין היתר, לא נקבעו נהלי עבודה המסדירים את הנושאים כדלקמן:

- הגדרת הסמכויות והאחריות של המזכירויות והפרקליטים ופירוט ממשקי העבודה בניהם.
- הרישומים שעל מזכירות המחוז לבצע במערכת האי קס פיקס (הפעולות בתיקים שבגינן חייבת המזכירות לבצע רישום, הפעולות שאינן מצדיקות רישום, אופן אחיד לקודים לפיהם יבוצעו הרישומים ועוד).
- תיעוד המסמכים במערכת ניהול המסמכים, והסריקות שעל מזכירויות המחוז והפרקליטים לבצע בכל תביעה.
- הגדרת הליך גניזת תיקי התביעות שהסתיימו, לרבות העברת תיקי התביעות מארכיון הפרקליטות והזמנת חומרים מהארכיון.

<sup>7</sup> שופט בית המשפט העליון בדימוס, פרופ' יצחק זמיר, "הסמכות המנהלית".

<sup>8</sup> בהתאם לרישום במייל שנשלח ביום 3.5.2012 על ידי המזכירה הארצית הראשית למזכירויות המחוז.

## ממצאי הביקורת

- הגדרת תחומי האחריות של הפרקליטים בתיקי תביעה שנסגרו במערכת וקביעת לוחות זמנים ובקורות אחר הפעילות בתיקים לאחר סגירתם.
- הבקורות שעל המזכירות הראשיות בכל מחוז לבצע אחר תיקי התביעות ואופן תיעוד הבקורות שבוצעו בפועל.
- 4. היעדר נוהלי עבודה מפורטים ואחידים בפרקליטויות המחוזיים, גורם בין היתר: להתנהלות שונה של המזכירות בכל מחוז, הזנת נתונים/פעולות במערכת שאינה אחידה וחוסר אפקטיביות בהפקת דוחות בקרה ממערכות המידע (נגזר מהזנת נתונים/פעולות לא אחידה).

### המלצות:

1. להגדיר לקבוע נהלי עבודה אחידים ומחייבים אשר יסדירו ויאחדו את שיטות העבודה בפרקליטויות המחוז השונות.
2. לפרסם את הנהלים, בפורטל הארגוני של הפרקליטות האזרחית. באופן זה, הוראות הנוהל יהיו זמינות לכל הגורמים הרלוונטיים (כולל עדכונים שוטפים שיבוצעו).
3. בהתאם לסדרי ניהול תקין יש לוודא לא רק את קיומם של נהלים/הוראות עבודה כתובים, אלא גם הפצת הנהלים והטמעתם בקרב עובדי המזכירות והפרקליטים, שליחת מזכרים וקיום הדרכות על מנת לוודא את החלתו של הנוהל ויישומו על פי הנדרש.

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

מקובל עלינו הצורך בנהלי עבודה מוגדרים ואחידים. מהלך זה נמצא בתהליך גיבוש מתקדם, והכנסת המערכת הממוחשבת החדשה (תנופה) מהווה שלב מובנה ומתאים להאחדת נהלים והגדרתם, לרבות קביעת נהלי עבודה בכל שלבי הטיפול בתיק. יובהר כי לצד הצורך בהאחדה, נדרשות התאמות לפי המבנה הארגוני של כל יחידה, נוכח השונות שביניהן. בנוסף הקמנו צוות של כל המנהלים - פרקליטי המחוזות והמזכירה הראשית - לגיבוש נהלי עבודה אחידים למזכירויות של כל היחידות, והממשק בינם לבין עבודת הפרקליטים.

### 3. דוח מבקר המדינה

כתבי התביעה מנוהלים בתיקים ידניים כאשר עבור כל תיק תביעה, נפתח תיק ממוחשב במערכת האיִקס פיקס.

בדוח מבקר המדינה 57ב משנת 2006 (להלן: "דוח מבקר המדינה"), התריע מבקר המדינה בדבר הניהול הידני של תיקי התביעות והעברת המידע הידני בין גורמים שונים בפרקליטות (היעדר רישומים ממוחשבים והיעדר סריקה ממוחשבת של מסמכי התביעות).

בנוסף לאמור, העיר מבקר המדינה בדוח הביקורת על אי ביצוע הערכה בפרקליטות של היקפי הנזקים הכספיים העלולים להיגרם בעקבות התביעות הקיימות והשימוש במערכות המידע המיושנות לניהול התביעות, כלהלן (ההדגשים אינם במקור):

- "התיקים בפרקליטות המדינה ובפרקליטות המחוז מנוהלים ידנית ונתונים אינם מוזנים למערכת ממוחשבת. להעברת תיקים באופן ידני מפרקליטות המחוז לפרקליטות המדינה<sup>9</sup> יש סיכונים: היא גורמת לעיכוב בטיפול בתביעות ועשויה לגרום לאיבוד מסמכים. בהיעדר מערכת מחשב הפרקליטות אינה יכולה לרכז מידע לצורכי ניהול ולשם קבלת החלטות כראוי, לאמוד בסוף כל שנה את עלות התביעות התלויות ועומדות ולהעריך את משך הזמן שנותר לסיום הדין בהן".
- "לדעת משרד מבקר המדינה, תהליך העברת תיקי התביעות בין פרקליטות המחוז לפרקליטות המדינה באופן ידני לקוי. הזמן הרב שחולף ממועד קבלת כתב התביעה עד מתן פסק הדין מלמד שנחוץ לנהל את התביעות במערכת ממוחשבת, שתכלול אומדנים על התשלום העתידי ועל עלויות כגון ייעוץ משפטי חיצוני. דרך ניהול זאת מתחייבת מכללי חשבונאות מקובלים, מצורכי תקצוב ומסדרי מינהל תקין".
- "פרקליטות המדינה אינה מעריכה את הנזק הכספי העלול להיגרם למדינה בעקבות תביעה זו או אחרת, ולכן הפרקליטות אינה מקצה משאבים בהתאם לסיכון הכספי שמציבה כל תביעה... עד עתה נמנעה הפרקליטות, בדרך כלל, מלהתייחס לערך הכספי של התיק כמדד להשקעת תפוקות ואין נשקלים בהקשר זה שיקולי עלות תועלת".
- לדעת משרד מבקר המדינה, על פרקליטות המדינה ופרקליטות המחוזות לנהל את התביעות באמצעות מאגר מידע ממוחשב שיהיו בו כל הנתונים הרלוונטיים. ראוי כי נתונים יהיו נגישים גם לגורמים נוספים (מחוץ לפרקליטות), אך המבנה שלהם ייקבע כך שכל גורם יהיה חשוף רק למידע שחיוני לו כדי למנוע דליפת מידע.

<sup>9</sup> התיקים מועברים בכל מצב שבו נדרשת מעורבות של דרג בכיר בפרקליטות המדינה.



## ממצאי הביקורת

- בדוח צוין עוד כי "יש צורך במערך מחשוב עדכני ויעיל, כך שסביבת העבודה תותאם לשנת 2000. נדרשת מערכת שתתן מענה לנושא ניהול תיקים שיטתי ואחיד בכלל הפרקליטויות, לצורך בעיבוד נתונים ובמדידת תפוקות".
- מאגר מידע שלם בנוגע לתביעות חיוני לצרכים תקציביים וחשבונאיים, לשם היערכות הממשלה וגם לצורך הפקת לקחים מתביעות קודמות כדי לטפל בנקודות תורפה ולמנוע הישנות של תביעות".

יודגש, כי בשנת 2006, בוצע אפיון ראשוני של מערכת "תנופה" אשר אמורה להחליף את מערכות המידע הקיימות. עם זאת, בהתאם לנמסר לביקורת, פיילוט להטמעת המערכת יבוצע רק במהלך שנת 2014.

### הביקורת מצאה, כי:

5. למרות ההערות בדוח מבקר המדינה, נכון למועד הביקורת (פברואר 2014), פרט למחוז הדרום, יתר הפרקליטויות עדין מנהלות את תיקי התביעות באופן ידני מבלי לבצע סריקה מלאה של מסמכי התביעות למערכת ניהול המסמכים (ראה הרחבה בממצא 20 לדוח).
6. למרות ההערות בדוח מבקר המדינה, נכון למועד הביקורת (פברואר 2014), פרט למחוז הדרום, יתר הפרקליטויות עדיין לא מבצעות רישום במערכת של מרבית הפעולות המבוצעות בתיק (ראה הרחבה בממצא 23 לדוח).
7. למרות ההערות בדוח מבקר המדינה, נכון למועד הביקורת (פברואר 2014), לא מבוצעת הערכה של היקף הנזק הכספי שצפוי להיגרם למדינה בכל תביעה ובשל האמור עדיין לא ניתנת התייחסות אפקטיבית לערך הכספי של התביעות כמדד להשקעת תפוקות.
8. למרות ההערות בדוח מבקר המדינה, נכון למועד הביקורת (פברואר 2014), מערכות המידע אשר בשימוש בפרקליטויות הינן מיושנות ואינן נותנות מענה לנושא ניהול תיקים שיטתי ואחיד.
9. במערכות המידע הקיימות, לא קיים מחולל דוחות המאפשר הפקת דוחות שונים, בהתאם לצרכי והגדרת המשתמש. כך למשל, הביקורת ביקשה להפיק דוח מפורט של כל תיקי התביעות שנפתחו במהלך השנים 2012-2013 (פרטי התיקים אשר נפתחו), אך המערכת יודעת להפיק רשימה כמותית בלבד (קרי, סך התיקים שנפתחו ללא אפשרות להפיק רשימה שלהם).

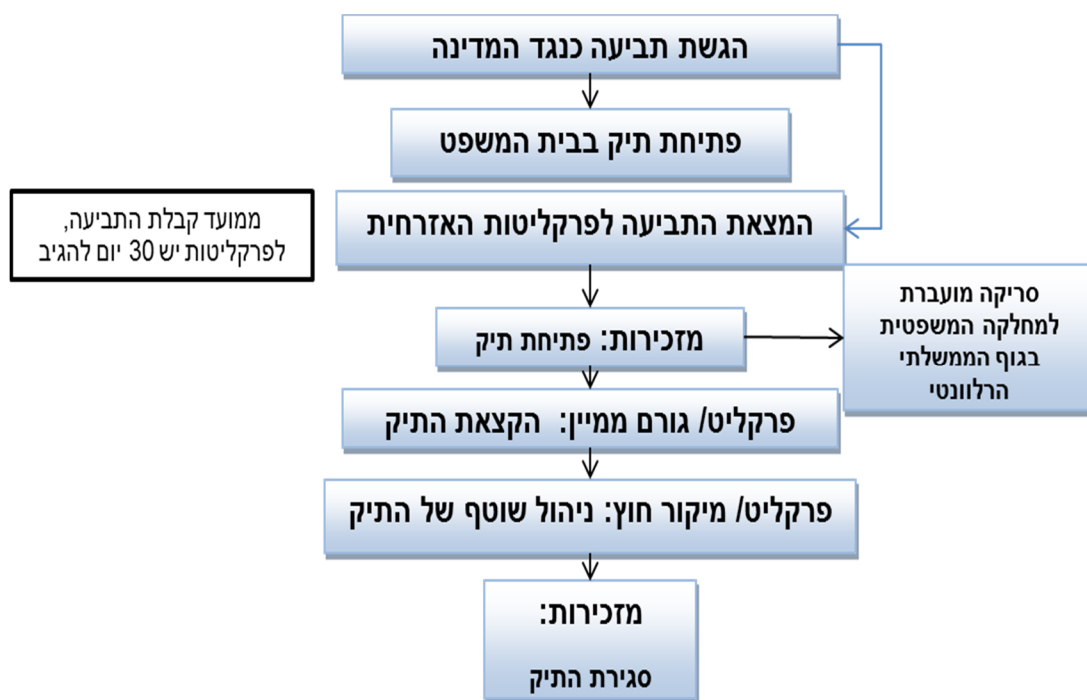
### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- הצורך במערכות ממוחשבות, לרבות מערכות מידע משודרגות הוא חיוני, הן לעבודת הפרקליט והן לעבודת המנהלים. כידוע, הפרקליטות האזרחית מצויה כיום בפני מהפך ניהולי עם הכנסת מערכת ממוחשבת חדשה (מערכת תנופה) ליחידות פרקליטות המחוז האזרחיות – מערכת תנופה, ואנחנו מברכים על כך. מהלך זה מתחיל החודש (יוני 2014) בפרקליטות חיפה (אזרחי) ובהדרגה (ותוך הפקת לקחים שוטפת) יוטמע בכל היחידות האזרחיות האחרות. בנוסף, הבהרנו לאגף מערכות מידע את החיוניות ביכולת של המערכת להפיק דוחות מידע משודרגים, כצורך ניהולי, וכחלק מתבקש מהכנסת מערכת המיחשוב החדשה.
- בשלב זה יש חסר מהותי במערכות ממוחשבות ומערכות מידע למחלקות האזרחיות בפרקליטות המדינה. מערכת "תנופה" הינה מערכת למחוזות, ואינה כוללת בשלב זה את פרקליטות המדינה. מצב זה משליך גם על ממשקי העבודה בין היחידות. זהו צורך ניהולי מובהק, ופיתוחו חיוני!

## 4. ניהול התביעות בפרקליטות

### 4.1. כללי

להלן תרשים המפרט באופן תמציתי את שלבי הטיפול בתיק כנגד המדינה החל מהגשת כתב תביעה בבית משפט עד לסיום הטיפול בתיק:



כחלק מהליך ניהול תיקי התביעות, הפרקליטים המנהלים את התביעות נדרשים להעריך ולתעד את סיכוני הצלחת התביעות כנגד המדינה. נכון למועד הביקורת, קיים "טופס ניהול סיכונים" בפרקליטות באמצעותו נדרשים הפרקליטים לרשום ולתעד את הערכת סיכון התביעה, פעולות המשא ומתן שביצעו מול התובעים ופעולות נוספות.

#### הביקורת מצאה, כי:

10. מלבד במחוז הדרום, לא מבוצע שימוש בטופס הערכת הסיכונים בו מתועדות פעולות הפרקליט בהליך ניהול המשא ומתן.

#### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

טופס הערכת הסיכונים מוכנס בהדרגה לכל המחוזות, וכבר הוטמע באופן מלא בירושלים ובדרום.

### 4.2. הגשת תביעה כנגד המדינה

תביעות אזרחיות המוגשות כנגד המדינה מטופלות על ידי פרקליטויות המחוז העוסקות בתחום האזרחי, כל אחת בגבולות סמכותה המקומית. בהתאם לתקנה 485 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד – 1984, בעת הגשת תביעה נגד המדינה, על העותר להגיש את תביעתו לבית המשפט, ולאחר מכן עליו להעביר העתק של התביעה לפרקליטות המדינה. כתבי התביעה המוגשים למזכירות פרקליטות המחוז נחתמים בחותמת "התקבל" הכוללת את תאריך קבלת התביעה בפרקליטות. בהתאם לסעיף ב (1) (ג) להנחיה מספר 6.1001 של היועץ המשפטי לממשלה, במקרה בו התובע הגיש את כתב התביעה לידי לשכת יועץ משפטי של משרד ממשלתי, על הלשכה להעביר את כתב התביעה למזכירות פרקליטות המחוז הרלוונטית במועד קבלת התביעה. ייצוג המדינה בתביעות אזרחיות נעשה על ידי פרקליט המחוז בפרקליטות או על ידי משרד עו"ד חיצוני המסייע לפרקליטות. בחירת הפרקליט במחוז אשר יטפל בתיק התביעה נעשית על ידי גורם 'ממין' במחוז. מזכירות המחוז מבצעת רישום במערכת האיקס פיקס של פרטי הפרקליט שנבחר לטפל בכל תביעה. תקנה 19 לתקנות סדר הדין קובעת, כי על הפרקליטות להשיב לכתב התביעה תוך 30 יום ממועד הגעת התביעה לפרקליטות (לא ממועד הגעת כתב התביעה למשרד הממשלתי).

#### הביקורת מצאה, כי:

11. בשיחות עם גורמים שונים בפרקליטויות השונות, נמסר לביקורת, כי בניגוד לתקנה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, במקרים רבים, משרדי הממשלה לא מעבירים לפרקליטות המחוז את כתבי התביעה המוגשים לידם במועד קבלתם.

להלן מספר דוגמאות למקרים כאמור שעלו במסגרת המדגם:

תיק מספר [REDACTED] במחוז הדרום - הוגש כתב תביעה לפקיד השומה ביום 29.10.13 והועבר לפרקליטות המחוז לאחר כחודש וחצי (ביום 9.12.13).

תיק מספר [REDACTED] במחוז הדרום - הוגש כתב התביעה למשרד החינוך ביום 18.11.13 והועבר לפרקליטות המחוז לאחר כחודשים (ביום 19.1.14).

תיק מספר [REDACTED] במחוז תל אביב - הוגש כתב התביעה למשרד החינוך ביום 30.10.13 והועבר לפרקליטות המחוז לאחר כחודש (ביום 27.11.13).

תיק מספר [REDACTED] במחוז חיפה - הוגש כתב התביעה למשרד החינוך אשר לא הועבר לפרקליטות, כתב התביעה התקבל מהתובע לאחר שחלף המועד להגשת התגובה.

## ממצאי הביקורת

העברת כתבי התביעות לפרקליטות המחוז שלא באופן מידי (כנדרש), מעקבת את הגשת תגובת המדינה.

12. באף אחד מהמחוזות לא מקלידים במערכת האיקס פיקס את מועדי קבלת התביעות במשרדים הממשלתיים ובשל כך אין אפשרות, לרכז ולנתח את המקרים בהם משרד ממשלתי לא העביר במועד את כתבי התביעה לפרקליטות האזרחית (וכך לנקוט פעולות מול המשרד הממשלתי).

13. פרט למחוז דרום, באף אחד המחוזות לא מקלידים במערכת האיקס פיקס את המועד הנדרש להגשת תגובת המדינה לתביעה, אורכות למועד שניתנו על ידי בית המשפט (ככל שישנן) ומועד הגשת תגובת המדינה בפועל. ובשל כך אין אפשרות לבצע בקרה ולבחון, באמצעות הפקת דוח ממוכן, את הגשת תגובות המדינה על ידי הפרקליטים במועד (תוך 30 ימים ממועד קבלת כתב התביעה בפרקליטות או כפי שקבע ביה"מ).

במסגרת המדגמים שנבדקו בביקורת נמצאו מקרים במחוז ת"א בהם תגובת הפרקליטות לתביעות, לא הוגשה לביה"מ במועד הנדרש (תיקי [REDACTED]).

### המלצות

4. לבצע במערכת מידע רישום של מועדי קבלת תיקי התביעות ממשרדי הממשלה השונים לפרקליטות (לצורך מעקב פיקוח ובקרה אחר העברת התיקים באופן מידי).

5. לבצע במערכת מידע רישום של מועדי הגשת תגובת הפרקליטות בתיקי התביעות (לצורך מעקב פיקוח ובקרה אחר הגשת התגובות בהתאם למועדים שנקבעו בתקנות סדר הדין או במועדים שנקבעו על ידי בתי המשפט).

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- נציין כי במערכת תנופה יתועדו בתיק מועד קבלת התביעה במשרד הממשלתי וכן מועד ההמצאה לפרקליטות.
- אכן לא מבוצע רישום במערכת המזכירות של המועד להגשת עמדה/תגובה/כתב הגנה/כתב תשובה. מועדים אלו שונים מעניין לעניין, ובחלק גדול של המקרים מוגשת בקשת דחייה והמועדים הופכים להיות גמישים מאלו שקבועים בתקנות. ההנחיה היא לתעד את המועד בתיק הפיזי שהוא התיק הקובע, לפחות כיום. בנוסף, כתבי בית הדין ובקשות, כמו גם החלטות שיפוטיות (לרבות החלטות בשינוי מועדים) מצויות בתיק. כאשר תכנס מערכת "תנופה" יהיה גם תיעוד בתיק הממוחשב.

### 4.3. הקצאת והעברת תיקי התביעות לפרקליטים

התיקים הידניים מועברים לגורם מנתב/ממין אשר נקבע בכל פרקליטות מחוז (פרקליט המחוז או מנהל מחלקה). הגורם המנתב/ממין קובע מי הפרקליט אשר יטפל בתביעה בהתאם לסוג התביעות, התמחות הפרקליט ועומסי העבודה הקיימים לפרקליט. הפרקליט שנקבע לטיפול בתיק, אחראי בין היתר: על הגשת תגובת המדינה, איסוף ראיות ומסמכים רלוונטיים (מהתובעים, משרדי ממשלה אחרים וכו'), הופעות בבתי המשפט, ניהול משא ומתן עם התובעים במידת הצורך ועוד. מזכירות המחוז מסייעת לפרקליטי המחוז בפעולות האדמיניסטרטיביות הקשורות לתיקי התביעה לרבות שליחת בקשות לקבלת חומרים הנדרשים לפרקליטים, הקלדת מידע במערכת לגבי הפעולות שבוצעו בכל תביעה, סריקת מסמכים, גניזת מסמכים ועוד.

#### הביקורת מצאה, כי:

14. אין מדיניות אחידה ולא מוגדר בנוהל עבודה, מהם המסמכים/נתונים אותם נדרשת מזכירות המחוז לאסוף טרם העברת תיק התביעה לטיפול הפרקליט (ובמקרים בהם חסרים מסמכים, אלו פעולות על המזכירות לבצע). העברת 'קלט מלא'<sup>10</sup> לפרקליט בשלב ניתוב התיקים, עשויה לייעל את המשך הטיפול בתיק ולהקטין את תשומות העבודה שמושקעות על ידי הפרקליט בביצוע פעולות אדמיניסטרטיביות.
15. על בסיס פגישות ושיחות שערכנו עם גורמים שונים במחוזות, נמצא כי בכל המחוזות, איסוף הנתונים/מסמכים מבוצע על ידי הפרקליט המטפל בתיק ולא על ידי מזכירות המחוז. עם זאת, היקף המעורבות של המזכירות בתהליך איסוף הנתונים/מסמכים שונה בין מחוז למחוז. כך למשל: במחוז הדרום, המזכירות פונה ועוקבת אחר קבלת מסמכים החסרים בתיקי התביעות, בעוד במחוז תל אביב המזכירות אינה מעורבת כלל באיסוף החומרים ובמחוזות חיפה וירושלים המזכירות מעבירות את פניות הפרקליטים לקבלת חומרים והמעקב אחר קבלת המידע נעשה על ידי הפרקליט בלבד.
16. במערכת האיקס פיקס אין אפשרות לבצע רישומים של מצב הטיפול בתיקי התביעות בכל שלב ושלב ועל כן לא ניתן לבצע מעקב אחר סטאטוס תיקי התביעות. במערכת קיים מידע על כמות התיקים הפתוחים בלבד.

<sup>10</sup> על פי עקרונות ה"קלט המלא" של פרופ' רונן (Ronen, 1992), מומחה בעל שם עולמי ביעול והשבחת חברות, על מנת להתחיל כל מטלה, משימה או פרויקט ביעילות, לשפר את איכותה של העבודה, להגדיל את התפוקה ולהגיע לתוצאות הטובות ביותר ובזמן הקצר ביותר, יש לאסוף תחילה את כל הפריטים הדרושים להשלמת הפרויקט.

## ממצאי הביקורת

בשל האמור, ניתן להפיק ממערכת האיקס פיקס מידע חלקי בלבד, לגבי מספר התביעות שבטיפול כל מחוז/פרקליט, מבלי לדעת מהו סטאטוס הטיפול בכל תיק כגון: לפני/אחרי הגשת כתבי הגנה, בשלב הוכחות, תצהירים, ממתין לפסק דין וכו'.

### המלצות

6. להגדיר "קיט מלא" (המסמכים/נתונים הנדרשים לאיסוף לפני תחילת הטיפול בתיק) בכל סוג/מהות תביעה ולהגדיר בנוהל מי הגורם האחראי על איסוף החומרים (מזכירות/פרקליטים).

7. לבצע רישומים במערכת מידע אשר יאפשרו בחינה ומעקב אחר שלבי הטיפול בכל אחד מתיקי התביעות שבטיפול כל אחד מהפרקליטים. לדעת הביקורת, קיומו של רישום ממוחשב על מצב הטיפול בתיקי התביעות הינו חיוני ביותר לצורך קבלת מידע ניהולי ובחינת היקפי העבודה שבטיפולו של כל פרקליט.

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחים):

- האחריות לאיסוף החומר – נתונים, מסמכים, התייחסויות – מהמשרד הממשלתי הנתבע הינה באחריות הפרקליט המטפל. יחד עם זאת, על פי ההנחיות המושרשות, המזכירות שולחת למשרד הממשלתי הנתבע עותק מכתב התביעה שהומצא בצירוף מכתב בטופס מובנה בדבר הדרישה לאסוף את כל החומר ולהעביר התייחסות עובדתית ומשפטית לתביעה, כל זאת תוך פרק זמן מוגדר.
- העובדה שבפרקליטויות מסוימות נעזרים במקרים שונים במזכירות אין בה כדי לשנות את ההנחיות.
- הגדרת "קיט מלא" אינה מהוה יעד לתחילת עבודת הפרקליט, שהרי כל תיק ונסיבותיו. המעקב אחר קיט מלא לפני גיבוש עמדה הינה באחריות הפרקליט.
- במערכת תנופה יהיה תיעוד בדבר שלבי הטיפול בתיק בהתאם לאיפיון שהוגדר על ידינו.

### 4.4. פתיחת תיק תביעה

בהתאם לסעיף 1 בנוהל פתיחת תיקים בפרקליטויות האזרחיות מיום 24.4.2012 (בפרק זה להלן: "הנוהל"), תיקי התביעות נפתחים במערכת האיקס פיקס על ידי מזכירות פרקליטות המחוז בעת הגעת כתב תביעה לפרקליטות<sup>11</sup>.  
על פי הנוהל, פתיחת תיק תביעה כולל בין יתר הקלדה של פרטי התביעה כגון: פרטי התובעים, פרטי הנתבעים, מהות התביעה (תביעה בתחום המיסוי, דיני עבודה וכו'), סכום תביעה, נתוני הפרקליטות המטפלת ועוד.  
על פי סעיף 5 לנוהל, מזכירות המחוז מתעדת במערכת האיקס פיקס ובתיק התביעה הידני<sup>12</sup> את קיומם של אישורי הקריאה של המיילים שנשלחו, אישורי מסירה ועוד.

#### הביקורת מצאה, כי:

17. מערכת האיקס פיקס אינה חוסמת באופן ממוכן את האפשרות להקליד מידע שגוי בתיקי התביעות. כך למשל, במערכת אין חסימה להקלדת פעולות שאינן תואמות למהות התביעה (כגון: רישום פעולת פיצוי לנאשם בתביעה שמהותה אינה כספית), מספרי ת.ז שאינם תקינים וכו'<sup>13</sup>.

יודגש, כי קיומם של רישומים שגויים במערכת (אשר נוצרים עקב אי קיום חסימה מיכונית במערכת), משפיעים באופן ישיר על טיב ומהימנות הדוחות אשר מופקים ממערכת המידע (דבר אשר עלול להוביל להסקת מסקנות וביצוע פעולות שגויות).

להלן מספר דוגמאות למקרים כאמור שעלו במסגרת המדגם:

- טעויות בנתונים שהוקלדו במועד פתיחת תיק התביעה, כגון: רישום המדינה בתיק כתובעת למרות בפועל המדינה נתבעת (תיק [REDACTED]).
- קיומו של ערעור שהוגש לביה"מ השלום כאשר הערעור בפועל הוגש לביה"מ המחוזי (תיק [REDACTED] במחוז ת"א).
- רישומים של מהויות שגויות (תיק [REDACTED] במחוז ת"א, במחוז י"ם).

18. מערכת האיקס פיקס אינה כוללת שדות חובה להקלדה בשלב פתיחת תיקי התביעות במערכת. בשל האמור, מזכירות המחוז פותחות לעיתים תיקי תביעה מבלי להקליד את מלוא הפרטים הנדרשים (בהתאם לנוהל).

<sup>11</sup> במקרים בהם לא ניתן לפתוח תיק באותו יום, הוא יפתח ביום למחרת.

<sup>12</sup> תיק ידני שנפתח לצורך התביעה ומשמש לתייעוד ותיוק המסמכים הרלוונטיים.

<sup>13</sup> יש לציין כי התקלה במערכת כפי שתוארה לעיל, קיימת גם בפעולות המבוצעות לאחר פתיחת התיק.



## ממצאי הביקורת

במהלך המדגם שביצעה הביקורת נמצאו תיקי תביעות שנפתחו ללא הקלדה מלאה של הנתונים, כגון:

- אי הקלדת שמות התובעים (תיק [REDACTED] במחוז באר שבע).
- אי הקלדת פרטי עו"ד מייצג (תי [REDACTED] במחוז ת"א).
- תיקים שנפתחו באופן כפול, מבלי שהוקלדו בהם פרטי התובעים/נתבעים, מהויות תביעה ועוד (תיקים [REDACTED]).
- נמצאו תיקי תביעה רבים שנפתחו ללא הקלדת מהות התביעה (כ- 220 תיקי תביעה במחוז חיפה, 146 במחוז ת"א, 58 במחוז צפון, 31 במחוז ירושלים ו- 5 במחוז הדרום).

### המלצות

8. להגדיר במערכת שדות חובה אשר יש להזין בהם נתונים/פרטים על מנת לפתוח תיק.
9. לבצע במערכת חסימה מיכונית, אשר תמנע אפשרות להזנת נתונים/פרטים שגויים.

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- במסגרת מערכת תנופה, הוגדרו "שדות חובה", כדי להבטיח הכנסת כל הנתונים החיוניים למערכת הממוחשבת.
- נראה כי לא ניתן לחסום באופן מוחלט נתונים שגויים, כהמלצת הדו"ח. כמובן שיש לשאוף לדיוק, תוך קיום בקורות ממוחשבות שיאתרו ככל שניתן טעויות הקלדה. כפי שנמסר, לאורך השנתיים האחרונות מבוצעים מהלכים לטיוב נתונים של טעויות בהזנה, וטיוב נתונים בדבר שלב הטיפול בתיק. במסגרת זו נסגרו אלפי תיקים שהסתיים הטיפול בהם.

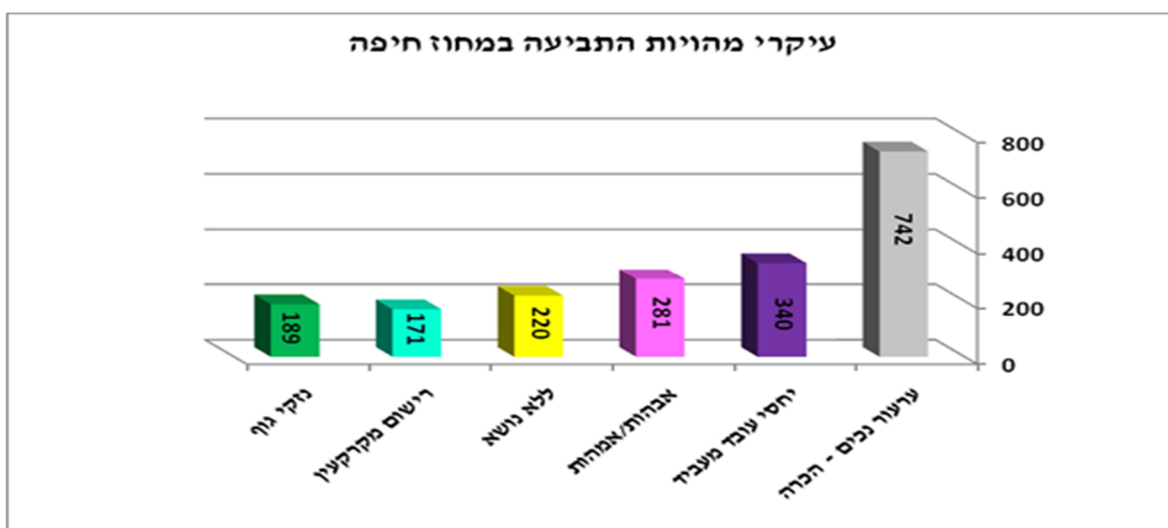
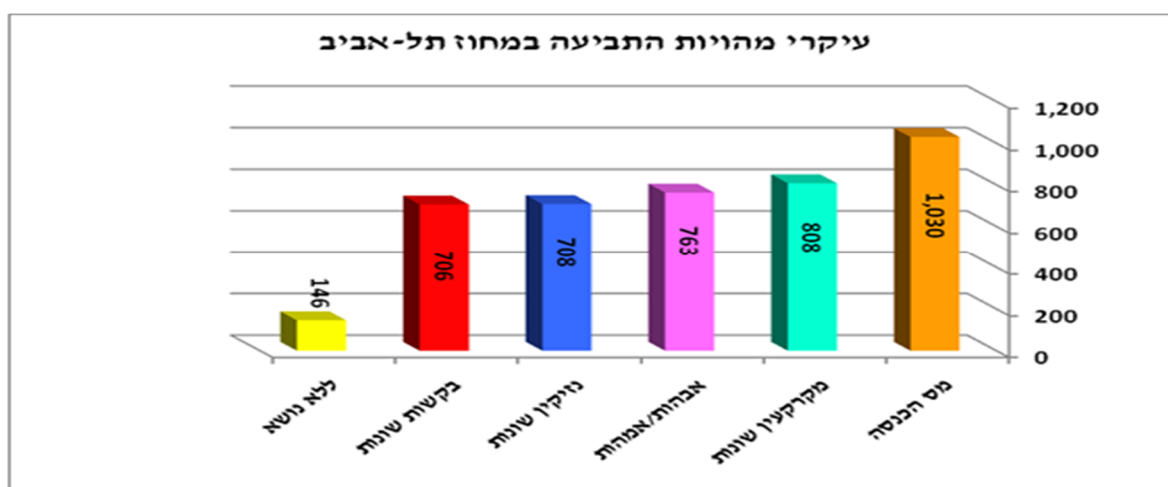
### תגובת מזכירה ראשית – מחוז דרום:

אי הקלדת שמות התובעים (תיק 51128/08 במחוז באר שבע) - דובר בתיק חסוי וחל עליו איסור פרסום פרטי התובע ולכן צוינו רק ראשי התיבות של שם התובע.

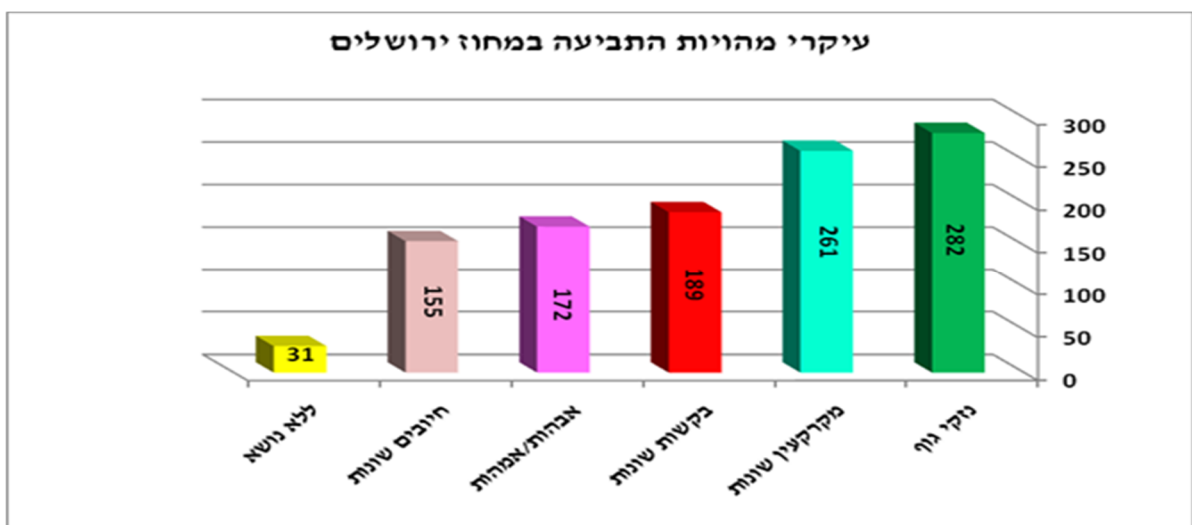
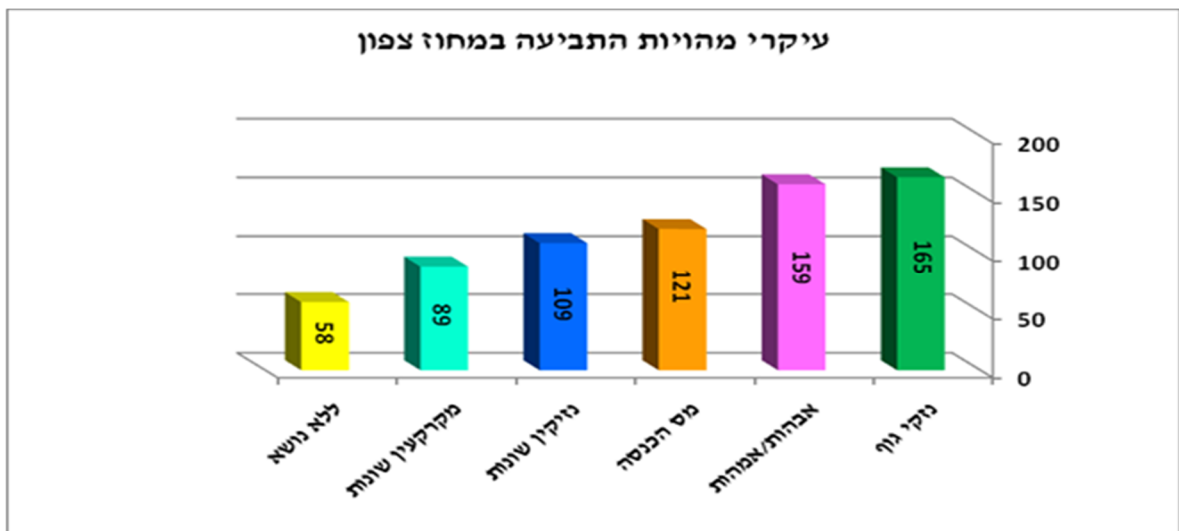
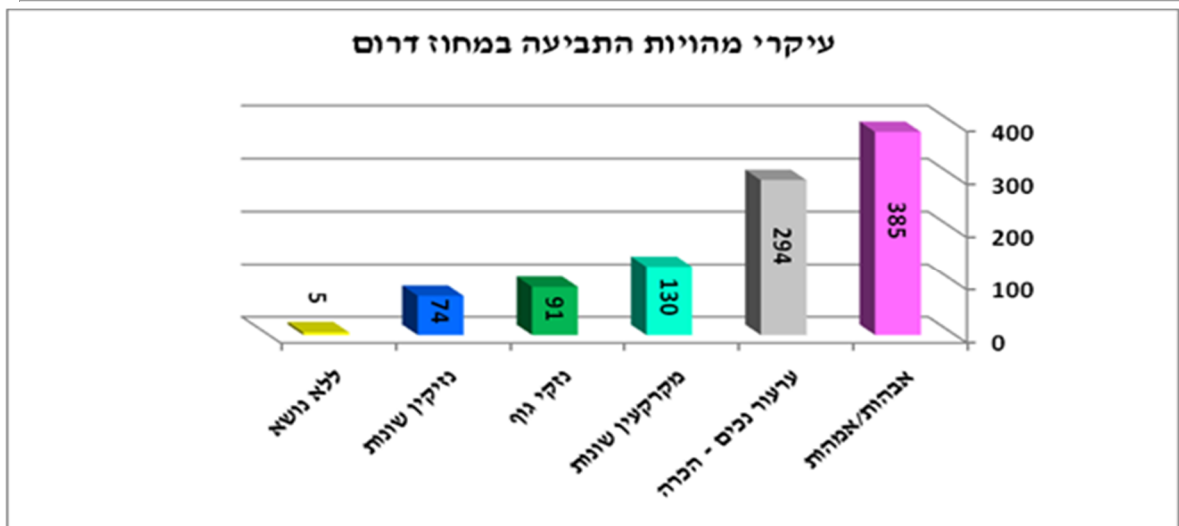
## 4.5. מהויות התביעות

כאמור, על פי סעיף 1 בנוהל, כחלק מהנתונים/פרטים אשר מוקלדים במערכת מידע במועד פתיחת תיקי התביעות, על מזכירות המחוז להקליד במערכת את המהות של התביעה. בשנת 2013, בוצע שימוש ב- 138 סוגי מהויות שונים במחוז ת"א, 108 סוגי מהויות שונים במחוז ירושלים, 96 סוגי מהויות שונים במחוז חיפה, 74 סוגי מהויות שונים במחוז דרום ו- 74 סוגי מהויות שונים במחוז צפון.

להלן פירוט מהויות התביעה **העיקריות** כפי שהוקלדו למערכת האיקס פיקס בתיקים **הפתוחים** שבכל מחוז, נכון למועד הביקורת (פברואר 2014):



## ממצאי הביקורת



## ממצאי הביקורת

כפי שניתן לראות מנתוני הגרפים, קיימת שונות גדולה בין סוגי התביעות העיקריים שבטיפול כל אחד מהמחוזות. במחוז ת"א התביעות העיקריות שבטיפול הינן תביעות בתחום המיסוי, מחוז חיפה מטפל בעיקר בתביעות ערעורי נכים, מחוז הדרום בתביעות אבהות/אמהות ומחוזות ירושלים והצפון בתביעות נזקי גוף.

### הביקורת מצאה, כי:

19. לא קיימת אחידות ברישום סוגי מהות התביעה בעת פתיחת תיקי התביעות במערכת האיסק פיקס, כתוצאה, נרשמות מהויות שונות לתביעות זהות המנוהלות במחוזות שונים.

כך כדוגמא, מבדיקת דוח המפרט את המהויות הרשומות בתיקי התביעה הפתוחים בכל מחוז, נמצאו כ- 20 סוגי מהויות תביעה שבשימוש מחוז ת"א (כגון: טרום תביעה, ביזיון ביה"מ, התייצבות יע"מ ועוד) אך לא בשימוש המחוזות האחרים.

נמצאו כ- 10 סוגי מהויות תביעה שבשימוש מחוז ירושלים (כגון: בקשה להארכת מועד, עובדים זרים, עיקול ועוד) אך לא בשימוש המחוזות האחרים. השימוש במהויות אלו במחוזות ת"א וירושלים, יוצר שיטת רישום שונה של המהויות בכל מחוז.

### המלצות

10. לדעת הביקורת, שימוש לא אחיד בהגדרת מהות התביעה במערכת, פוגע במהימנות הדוחות המופקים מהמערכת הממוחשבת. בשל האמור, מומלץ לאחד את שיטת הרישום ואת סוגי המהויות הניתנים לשימוש המחוזות.

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- לפני מספר שנים ערכנו האחדה של מהויות תביעה בכל המחוזות, כל זאת בליווי "צוות תהליכי עבודה" להטמעת המהלך בכל היחידות. חלק מהתביעות מתאימות למהויות חלופיות, ומכאן הפערים.
- בתהליכי העבודה המתגבשים לעבודה במערכת תנופה, אנחנו עורכים ליבון של רישום המהויות, בשאיפה להאחדה ברישום.

### 4.6. סריקת מסמכים

על פי סעיף 5 לנוהל, לאחר פתיחת התיק במערכת איקס פיקס, מזכירות המחוז סורקת למערכת את כתב התביעה שהתקבל ונספחיו, ומתייקת את כתב התביעה המודפס בתיק ידני. כתב התביעה ונספחיו הסרוקים מועברים באמצעות מייל על ידי מזכירות המחוז, לפרקליט המחוז המטפל בתיק ולגורמים נוספים כגון למשרד הממשלתי הנתבע (המשרד הממשלתי הנתבע אחראי על הכנת תגובה ראשונית לכתב התביעה) ועוד.

סעיף 9 בנוהל מציין כדלקמן:

"כל נושא הסריקה מטופל באופן שונה בכל פרקליטות והוא תלוי תפיסת עבודה, כ"א ואף קיומם של סורקים. עם זאת, בפרקליטות מחוז חיפה (בשני סוגי תיקים) ובפמת"א- (במחלקה המסחרית), יופעל פיילוט לסריקת תיקים מלאה. הפיילוט ימשך 4 חודשים ובהתאם לתוצאותיו יוחלט האם להחיל אותו על מחלקות אחרות/סוגי תיקים נוספים".

#### הביקורת מצאה, כי:

20. אין אחידות בין המחוזות לגבי אלו מסמכים נסרקים למערכת ניהול המסמכים בעת פתיחת התיק ובמהלך תקופת הטיפול בתיק.

כך למשל, בעוד שבמחוז דרום מבוצעת סריקה מלאה של כל חומר הקשור לתיק התביעה (כתב התביעה וכל מסמך אחר המתועד בתיק), ביתר המחוזות (חיפה, תל אביב וירושלים) מבוצעת סריקה של כתב התביעה ונספחיו בלבד.

יודגש, כי לא קיים נוהל מחייב בנושא הסריקות (כפי שפורט בממצא 3 לדוח) לגבי החומרים/מסמכים שיש לסרוק למערכת ניהול המסמכים.

בהתאם לנמסר לביקורת על ידי פרקליט מחוז חיפה (אזרחי), הפילוט האמור בוצע אך טרם אוחדה שיטת הסריקה של תיקי התביעות בפרקליטויות המחוז השונות.

21. מערכת ניהול המסמכים אינה מאפשרת שמירה וגיבוי של מידע המתקבל בקבצים/דיסקים.

בשל האמור, מזכירות המחוז מציינת במערכת את קיומו של מידע חיצוני אשר אינו מתועד ומגובה במערכת.

#### המלצות

11. לדעת הביקורת, בהעדר קיומה של סריקה מלאה לחומרים/נתונים בתיק התביעה, בכל המחוזות וגיבוי לכל המידע שנסרק, חשופה הפרקליטות לסיכון של אובדן מידע עקב

## ממצאי הביקורת

גניבה, שריפה, אובדן בשוגג וכו'. אובדן מידע כאמור, עלול לגרום לפרקליטות לנזק רב ומיותר. מומלץ לקבוע בנוהל, מה הם המסמכים החיוניים אותם יש לסרוק למערכת ומהן שיטות השמירה והגיבוי של המסמכים (ידניים וממוחשבים).

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- סריקת מסמכים מותנית בקיום משאבים פיזיים ואנושיים לביצוע הסריקה. השונות בהיקף המטלות ובמספר התיקים בין המחוזות הוא משמעותי, וכך גם כוח האדם המנהלי והמשאבים הפיזיים לביצוע הסריקה. מכאן הפערים שאינם בשליטה שלנו.
- נעיר כי הסריקה חשובה ביותר ליכולת שלנו לעבור לתיק ממוחשב. בשל פער ביכולת הביצוע של סריקה מלאה, לעת הזו לא ניתן לחייב סריקת כל החומר במערכת. במצב זה הוגדרו רק סוג המסמכים המחייבים סריקה, ולא הוראה לסריקה מלאה.
- יש הבהיר כי המלצת הביקורת אינה ישימה במשאבים הקיימים.

## 4.7. עדכונים במערכת מידע (אודות פעולות בתיק)

בהתאם לנוהל, תיקי התביעה המנוהלים במערכת האיקס פיקס, צריכים לכלול רישומים לגבי כל הפעולות שנעשו במהלך התביעה כגון: הגשת כתב התביעה, בקשות שהוגשו לבית המשפט, הזמנת עדים, דיונים שהתקיימו, פסקי דין ועוד.

הפעולות מוקלדות בתיקי התביעות על ידי מזכירות המחוז בהתאם להנחיות הפרקליטים או בהתאם למסמכים המתקבלים במזכירות מבית המשפט.

יצוין, כי ביום 7.6.2012, המזכירה הראשית הארצית שלחה למזכירות המחוז הנחיה במייל, לפיה, בניהול התיקים במערכת, על המזכירות לתעד כל פעולה בתיק, כל דואר נכנס או יוצא – לצורך מניעת כניסת התיק לדוח התיקים ללא פעילות.

בהנחיה כאמור, ציינה המזכירה הראשית את חשיבות תיעוד הפעולות במערכת הממוחשבת עבור המזכירות, כלהלן: "פעולות מתועדות מאפשרות למזכירות להיות מעודכנת לגבי מצב התיק מבלי לטרוח לחפש אותו".

בשל האמור, מזכירות המחוז נדרשות לבצע רישום במערכת האיקס פיקס של כל מסמך אשר מתועד בתיק התביעה הידני.

## ממצאי הביקורת

### הביקורת מצאה, כי:

22. בניגוד להנחיית המזכירה הארצית מיום 7.6.2012, במחוזות תל אביב, ירושלים וחיפה, לא מבוצעים רישומים במערכת של הפעולות הנעשות על ידי הפרקליט בתיק התביעה. כך למשל, לא נרשמות אורכות שניתנו להגשת תגובת המדינה, החלטות ביניים של בתי המשפט, חוות דעת שהתקבלו, מכתבים שנשלחו על ידי הפרקליט ועוד.

מהמדגמים שביצעה הביקורת במחוזות ת"א, חיפה וירושלים, עולה, כי כמעט בכל המקרים שנדגמו, לא בוצעו רישומים במערכת האיקס פיקס של מסמכים ופעולות שבוצעו בתיקי התביעות<sup>14</sup>.

23. במזכירות המחוז השונות, לא קיים שם משתמש נפרד במערכת האיקס פיקס לכל אחד מהעובדות אשר מקלידות מידע בתיקי התביעות.

כך למשל, במחוז הדרום, כל בנות השירות הלאומי במזכירות, עובדות על שם משתמש אחד, במחוז תל אביב, עובדות השירות הלאומי נכנסות באמצעות שם משתמש של מזכירות המחוז האחרות.

לדעת הביקורת, על כל אחת מהמזכירות לבצע רישומים במערכת האיקס פיקס באמצעות שם משתמש נפרד ועל המערכת לאפשר זיהוי של הגורם שביצע כל פעולה על מנת שיתאפשר זיהוי במקרה בו גורם מסוים ישבש את נתוני המערכת.

24. מערכת האיקס פיקס אינה יודעת לזהות את פרטי הגורם שביצע רישומים בתיק התביעה.

כתוצאה, במקרים שעלו במדגמי הביקורת, בהם בוצע רישום שגוי במערכת האיקס פיקס, אין אפשרות לזהות מי הגורם שביצע את הפעולות השגויות.

25. אין אחידות בין המחוזות לגבי השימוש בקודים השונים המוקלדים למערכת במועד ביצוע פעולות בתיק.

מבדיקת הביקורת נמצא, כי מחוז הדרום משתמש ב- 85 קודים שונים להקלדת הפעולות במחוז, מחוז ת"א ב- 80 קודים שונים, מחוז ירושלים ב- 77 קודים שונים, מחוז חיפה ב- 49 קודים שונים ומחוז צפון ב- 42 קודים שונים.

26. מחוזות ת"א, חיפה, ירושלים וצפון, אינם מקפידים על הקלדת קודים במערכת עבור כל הפעולות שמבוצעות בתיק. לרבות, בקשות לקבלת אורכות שהוגשו לביה"מ, מסמכים ופקסים שהתקבלו/נשלחו, פסקי דין ועוד.

<sup>14</sup> ראה כדוגמא

## ממצאי הביקורת

כדוגמא, להלן טבלה המפרטת את מספר הפעולות ומספר סוגי הפעולות (כגון "הגשות לביה"מ", "הוגש כתב הגנה", הוגשה חו"ד" ועוד) בהן השתמש כל מחוז לצורך הקלדת קבלת/שליחת מסמכים במחוז, לשנת 2013:

הגשות מסמכים על ידי הפרקליטים במחוז (נתונים לשנת 2013)					
מחוז ת"א	מחוז חיפה	מחוז צפון	מחוז דרום	מחוז ירושלים	
20	5	5	20	17	מספר הפעולות השונות שבשימוש המחוז
7,787	14	97	4,477	1,430	מספר הפעולות שהוקלדו במערכת

קבלת מסמכים במזכירות המחוז (נתונים לשנת 2013)					
מחוז ת"א	מחוז חיפה	מחוז צפון	מחוז דרום	מחוז ירושלים	
12	7	4	14	12	מספר הפעולות השונות שבשימוש המחוז
1,133	413	47	18,788	574	מספר הפעולות שהוקלדו במערכת

### הביקורת מצאה, כי:

27. בהתאם לדוח סוגי וכמות הפעולות שבוצעו בכל מחוז בשנת 2013, במחוז ת"א נרשמו 10,484 פעולות בקוד "לא ידוע", המהווים כ- 15% מסך הפעולות שנרשמו במחוז.

מכיוון שאין באפשרות מערכת האיקס פיקס להפיק דוח פרטני של התיקים בהם נרשם הקוד האמור על מנת לאתר את הרישומים הנ"ל, לא ניתן היה לבחון את התיקים בהם בוצע השימוש בקוד האמור.



### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- הממצאים מתייחסים למערכת איקס פיקס, שמתחלפת.
- במערכת תנופה הגדרנו את הרישומים המחייבים. לא כל הפעולות הרשומות בדו"ח ניתנות לרישום במערכת הממוחשבת, ודי בתרשומת בתיק.
- בכל מקרה הכרחי לציין כי ההמלצות מתעלמות לחלוטין ממשאבי כוח האדם הניהוליים והמקצועיים, ויש הכרח בקביעת תיעדוף מטלות, הן של הפרקליטים והן של המזכירות.

## 4.8. סיום הטיפול בתיקי תביעות

### 4.8.1. כללי

סיום טיפול בתיקי תביעות כולל מספר שלבים, כלהלן:

- **סגירת תיק התביעה במערכת האיִקס פיקס.**
- **טיפול בתיקים שנסגרו** - פעולות נוספות שעל הפרקליט המטפל לבצע בכל תיק תביעה שנסגר במערכת (כגון, דיווח למשרד ממשלתי, הוצאת הוראת ביצוע וכו')<sup>15</sup>.
- **בקרה אחר סגירת תיקים במערכת** - מעקב, פיקוח ובקרה של מזכירות המחוז אחר סגירת תיקי תביעות שהטיפול בהם הסתיים.

### 4.8.2. סגירת תיקי תביעות

סגירת תיקי התביעות מתבצעת על ידי מזכירות המחוז במערכת האיִקס פיקס, בהתאם לנוהל סגירת תיקי התביעות (בפרק זה, להלן: "הנוהל")<sup>16</sup>.

להלן פירוט המקרים בהם על מזכירות המחוז לבצע סגירה של התיק במערכת האיִקס פיקס:

- התקבל פס"ד של ביה"מ.
- סגירה של תביעה הקשורה לתביעה אחרת (איחוד תיקים).
- התיק התנהל בבית משפט השלום והוגש כנגדו ערעור לביה"מ המחוזי.
- התיק התנהל בבית משפט מחוזי והוגש כנגדו ערעור לביה"מ העליון.

על פי סעיף 9 בנוהל, בעת סגירת התביעה במערכת, על מזכירת המחוז הראשית, לבצע רישום במערכת בגין קיומו או אי קיומו של דיווח למשרד הממשלתי הרלוונטי על סגירת התיק ועל קיומה

<sup>15</sup> יש לציין כי במסגרת הדוח דנן, לא נבדקו פעולות אשר אמורות להתבצע על ידי הפרקליטים כחלק מתהליך טיפול תיקים שנסגרו (תיקים בהם ניתן פסק דין).

<sup>16</sup> הנוהל מיום 3.5.2012, שהופץ על ידי המזכירה הארצית הראשית – ראה פירוט בפרק "נהלי עבודה" לעיל.

## ממצאי הביקורת

של הוראת ביצוע (קבלת או תשלום פיצויים, החזרי הוצאות וכו'), תוך ציון הסכום שנקבע בפסק הדין.

### הביקורת מצאה, כי:

28. פרט למחוז דרום, בניגוד לסעיף 9 בנוהל, לא מבוצע רישום במערכת בגין שליחת דיווח על תוצאות התביעה למשרד הממשלתי הרלוונטי.

### 4.8.3. טיפול בתיקים שנסגרו

לאחר סגירת תיק התביעה במערכת, נדרשים הפרקליטים לבצע פעולות נוספות טרם סיום הטיפול בתביעה. בין היתר עליהם לבצע את הפעולות כדלקמן:

- העברת דיווח בגין תוצאות התביעה למשרד הממשלתי הרלוונטי.
- הנחיית הגורמים הרלוונטיים לגבייה או תשלום הסכומים שנקבעו בפסק הדין.
- החזרת חומרי חקירה לגורמים הרלוונטיים.
- מילוי טופס גניזה ושליחת חומרי התביעה לארכיון.
- כתיבת מסקנות התביעה - הפקת לקחים ותיקון ליקויים וכו'.

לאחר ביצוע הפעולות המפורטות לעיל, על הפרקליט לעדכן את מזכירות המחוז על סיום הטיפול בתיק התביעה והמזכירות נדרשת להעביר את מסמכי התביעה לגניזה ולבצע רישום מתאים במערכת האיקס פיקס.

יודגש, כי כל עוד הפרקליט לא מעדכן את המזכירות לגבי סיום הטיפול בתביעה, לא תדע המזכירות על סיום הטיפול בתיק והוא לא ישלח לגניזה.

### הביקורת מצאה, כי:

29. נמצאו כ- 3,800 מקרים<sup>17</sup> בהם מזכירות המחוז סגרו תיקי תביעות במערכת מבלי לבצע רישום של העברת מסמכי התביעה לגניזה.

30. מבדיקה מדגמית של כ- 25 מקרים במחוזות ת"א, ירושלים, חיפה ודרום נמצא, כי בחלק מהתיקים במחוזות חיפה ותל אביב, למרות שהטיפול בתביעות הסתיים ולא היה עוד צורך במסמכים, חומרי התביעה לא הועברו לגניזה (כדוגמאות: תיקים [REDACTED] [REDACTED] במחוז חיפה, תיקים [REDACTED] [REDACTED] במחוז ת"א). במקרים

<sup>17</sup> 1,475 מקרים במחוז חיפה, 1,153 מקרים במחוז ת"א, 633 מקרים במחוז ירושלים ו- 514 מקרים במחוז דרום.

## ממצאי הביקורת

אחרים נמצא, שחומרי התביעה הועברו לארכיון אך לא בוצע רישום לאמור במערכת האיִקס פיקס.

### המלצות:

12. מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר המקרים בהם תיקי תביעות הסתיימו אך חומרי התביעה בגינם לא הועברו לארכיון.

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחים):

- בשל עומס העבודה, יש פעמים רבות עיכוב בהעברת התיק לגניזה. בשל כך נקבע כי לצורך היבטים ניהוליים מועד מתן פסק הדין, יחשב כמועד שבו התיק כבר אינו פעיל, וזאת גם אם טרם הועבר לגניזה.

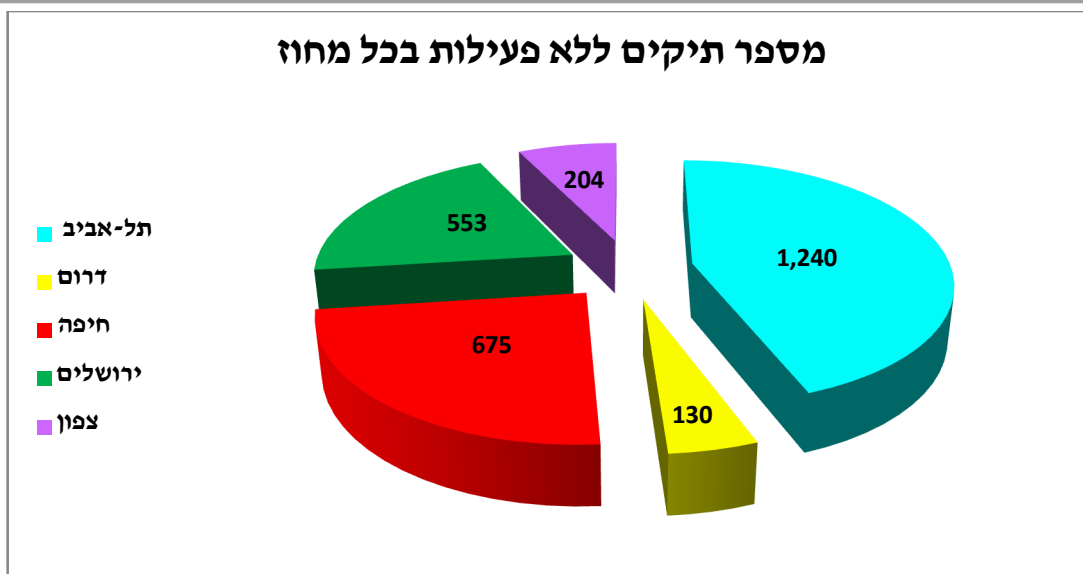
### **4.8.4. בקרה אחר סגירת התיקים במערכת**

על פי סעיפים 4-5 בנוהל, על המזכירות לבחון את האפשרות לסגירת התיקים בהם לא בוצע רישום של פעילות. בתיקים הממתינים לפסקי דין, על המזכירה הראשית לבחון מדי חודש את קיומו של פס"ד ו/או המועד הצפוי למתן פס"ד על ידי המשפט.

על פי סעיף 3 בנוהל, מדי רבעון, המזכירות של כל מחוז נדרשת להפיק דוחות ממערכת האיִקס פיקס המפרטים את כל התיקים בהם בוצעה פעולת סגירה (פעולה בקוד 004 – המעידה על העברת התיק לטיפול סופי של הפרקליט לפני סגירתו). הדוחות כאמור, יועברו לפרקליט במחוז אשר אחראי על המשך הטיפול בתיקים שנסגרו במערכת, כפי שפורט בפרק 4.8.3 לדוח.

בנוסף, על פי סעיף 4 בנוהל, על מנת לאתר תיקים שהסתיימו אך לא הועבר בגינם דיווח מהפרקליט למזכירות, מדי רבעון, על מזכירות המחוז להפיק דוח המפרט את כל התיקים בהם לא בוצע רישום של פעולה במשך כשנה או לא התקיים דיון בביה"מ במשך כחצי שנה. להלן התפלגות התיקים שלא הייתה בהם פעילות (לא נרשמה פעולה במערכת במשך שנה/לא נרשם דיון משפטי במשך כחצי שנה), במיין לפי המחוזות, נכון לחודש דצמבר 2013, ביחס לכלל התיקים הפתוחים שבטיפול המחוז:

## ממצאי הביקורת



על פי סעיף 6 בנוהל, על מזכירות המחוז לסגור תיקי תביעות הקשורים זה לזה, ולהותיר במערכת תיק אחד בלבד אשר יסומן במערכת כתיק אב. כמו כן, על פי סעיף 8 לנוהל, על מזכירות המחוז לסגור תיקים במחוז אשר הוגש עליהם ערעור (בבית משפט המחוזי או בבית המשפט העליון).

על פי סעיף 7 בנוהל, על מזכירות המחוז לבחון את האפשרות לסגור תיקי תביעה פתוחים אשר המסמכים בגינם הועברו לארכיון, דבר אשר יכול להעיד על סגירה של התיק שלא דווחה למזכירות.

### הביקורת מצאה, כי:

31. פרט למחוז דרום, בניגוד לסעיף 3 בנוהל, ביתר המחוזות לא מועברים לפרקליטים דוחות של התיקים בקוד טיפול 004 (פירוט התיקים הממתינים לדיווח תוצאות של הפרקליט), לצורך זירוז סגירת התיקים במערכת.

32. פרט למחוז דרום, בניגוד לסעיפים 4-6 בנוהל, ביתר המחוזות לא מבוצעות הפעולות שנקבעו בנוהל כגון: איחוד כל התיקים הקשורים, מעקב אחר החלטות ופסקי דין וכו'.

33. מזכירויות המחוזות אינן מקפידות על סגירת תיקי התביעות שהסתיימו לאחר סיום הטיפול בתיקי התביעות על ידי הפרקליטים ועל ביצוע הבקורות בנושא.

להלן מספר דוגמאות שעלו במסגרת המדגם, לתיקים אשר הטיפול בהם הסתיים לפני זמן רב (לעיתים אף מלפני מספר שנים) אך התיקים לא נסגרו במערכת (תיק 3

---

## ממצאי הביקורת

---

### המלצות:

13. מומלץ לבצע בקרה אחר שלמות הסגירה של תיקי תביעות שהסתיימו. כמו כן, יש להקפיד על ביצוע הבקרות הנוספות שנקבעו בנוהל לצורך סגירת תיקי התביעות.

### תגובת משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים):

- רישום סיום הטיפול בתיק היא חשובה, ומובנית בתוך מערכת תנופה.