



המבקר הפנימית

הנדון: תקציר דוח ביקורת המערכת לניהול תיק משפטי

1. רקע

1.1. הדוח שבנדון נערך במהלך שנת 2017 ופורסם בינואר 2018, הוא הרחבה של דוח הביקורת אחר שבוצעה ב-2016, במסגרתה נמצא בין היתר כי תיקים המיועדים לטיפול המחלקות המשפטיות, לרבות פרקליטות המחוז והמדינה, מועברים לטיפולם מיחידות החקירות או ממשרדי המס, וחוזרים אליהם לאחסון בסופו של יום.

1.2. ב-4.8.2010 הכירה נציבות שירות המדינה בצורך הבסיסי לנהל את המידע והידע המצטברים בארגונים באופן מקצועי¹, בפרט נוכח השיפור המהותי בטכנולוגיה והעליה החדה בהיקף המידע. ממצאי ועדה בין משרדית לבחינת מערך הרשומות והמידע ביחידות הממשלה הצביעו על קשיים מרכזיים בניהולו, שעיקריהם - חוסר מודעות מספקת לחשיבות הניהול התקין של הרשומות, תפקוד לא מעודכן, מחסור בכוח אדם מקצועי, היעדר הנחיה והדרכה של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ומחסור בכלים טכנולוגיים נאותים לניהול המידע. הנחת היסוד הגלומה היא, שטיפול לא נאות בשימור ובניהול המידע/הידע, פוגע כיום בזיכרון הארגוני ובהשגת מטרות חוק הארכיונים וחוק חופש המידע, ועלול בעתיד למנוע גישה אל רשומות ממשלתיות חשובות.

1.3. מקור הסמכות החוקי לניהול ממוחשב של רשומות הוא הנחיות גזו המדינה, המכוונות כיום לניהול רשומות אלקטרוניות² - אחסון מרכזי, יצירת אינדקס וממשק ניהול ממוחשבים. אלה מאפשרים תיעוד, ניהול ידע ותקשורת רציפים של התיקים, ובה בעת מקנים כושר אחזור מלא - מהנייר הפיזי ועד הקובץ הדיגיטלי/הסרוק. עמידה בתקן שהציב הגזו תאפשר ביעור הנייר בתוך ימים, ועשויה להביא להגדלת היעילות והחיסכון בתפעול.

ב-20.10.2015 הנחה גזו המדינה את המנכ"לים ביחידות הממשלה בדבר נהלים לניהול מסמכים דיגיטליים³. לדבריו, בעשורים האחרונים יוצרים משרדי הממשלה מסמכים רשמיים ממוחשבים, באורח שהפך את כל התיעוד לדיגיטלי, ובעקבות השינוי החליטה ממשלת ישראל שעל הגנזך לעבוד בסביבה דיגיטלית וכי יש להנחות את המשרדים בהתאם (החלטה 7743 ממרץ 2012, והחלטה 911 מנובמבר 2013).

הגנזך, שאמון על פי חוק להנחות את עובדי המדינה בתחום ניהול המסמכים ושמירתם, הפיק סדרת נהלים שמתייחסים לניהול דיגיטלי שלהם, שמטרתם להבטיח שמירה מסודרת ויכולת אחזור. זאת בהתייחס להתנהלות במערכת לניהול מסמכים, בניהול דוא"ל ובהפקדה בגנזך של העתקי המסמכים הדיגיטליים בעלי החשיבות ההיסטורית.

1.4. בשנת 2015 פורסם תזכיר חוק של משרד המשפטים לשמירת מוצגים לצרכים ראייתיים הכולל בתוכו שמירת מסמכים, כדי להבטיח כי מוצגים יישמרו באורח נאות לשימוש ראייתי עתידי אפשרי, תוך כדי הסדרת היחס בין חוק הארכיונים לבין חוק זה. בתזכיר הוצע כי "על מנת למנוע מצב בו המסמכים שבתיקי הפרקליטות, המשטרה או בית המשפט באותה פרשה, המהווים חומר ארכיוני ונשמרים לפי חוק הארכיונים, לא יישמרו בעוד שהמוצג יישמר - בין אם לפי התקופות הקבועות בסעיפי החוק, ובין אם לפי התקופות שיקבע בית המשפט מכוח החוק - מוצע לקבוע כי לא יבוער חומר ארכיוני בתיקים האמורים, כל עוד מוצג באותו תיק נשמר לפי חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים", כמו כן צוין בתזכיר החוק, כי "להצעת החוק השלכה תקציבית משמעותית ביותר על המשטרה, בשל הצורך בהקמת מחסנים בפריסה ארצית לשמירת המוצגים וכן בשל הארכת תקופות

¹ תפקוד מערך הרשומות במשרדי ממשלה וביחידות הסמך - חוזר נש"ם מספר 13/2010, 4/8/2010.

² משרד ראש הממשלה - גנזך המדינה: "אבן פינה" - נוהל סריקת תעודות שגרתיות כבסיס לביעור תעודות המקור לפני המועד הקבוע בתקנות, גרסה 1.0 ינואר 2011 (מזוהה מסמך אפ-008/1); "אבן פינה" נוהל סריקה ניהול רשומות אלקטרוניות, גרסה 2.0 אוקטובר 2015 (מזוהה מסמך אפ-008/4).

³ מכתב גזו המדינה יעקב לזוביק, הגנזך - נהלים לניהול מסמכים דיגיטליים, 20/10/2015; צרופות: הנחיות לעבודה בדואר אלקטרוני ממשלתי בהיעדר מערכת לניהול מסמכים, הנחיות הגנזך לניהול המידע (אוקטובר 2015).



המבקר הפנימית

השמירה, והרחבת היקף המוצגים, סוגם וכמותם המצטברת. הצעת החוק מעלה צורך באיתור, גיוס והכשרת בעלי מקצוע מתאימים למשימה⁴.

2. שיטת הביקורת

- 2.1. להלן תקני הביקורת ששימשו במסגרת הבדיקה שבוצעה:
 - 2.1.1. חוקיות - הגנת פרטיות, חתימה אלקטרונית מאושרת, פקודת הראיות, חוק הארכיונים, והתקנות מכוחם.
 - 2.1.2. יעילות וחסכון, ומנהל תקין - על פי נהלי גנזך המדינה ורשות המסים, תקן נאות או פרקטיקה טובה של מערכות המידע, במוקדים הבאים:
 - 2.1.2.1. מקוריות ושלמות נתונים ומסמכים המוזנים למערכת.
 - 2.1.2.2. אחסון/שמירה הפיזית.
 - 2.1.2.3. זמינות ונגישות בין מדיה מגנטית לבין תיק או ראייה פיזיים מקורים לאחר סריקה/קלט.
 - 2.1.2.4. אבטחת מידע - מידור והרשאות, וממשקים חיצוניים, כגון - נט-המשפט או מחלקות בפרקליטות המדינה.
- 2.2. לשם ביצוע הביקורת נערכו פגישות עם גורמים שונים במערכת כגון מפתחי מערכות ועורכי דין.

3. ממצאים

כללי

ב-2009 מונתה וועדה על ידי מנהל רשות המסים דאז, לאפיון והכנת מפרט דרישות למחשוב תהליכי עבודה בחטיבה המשפטית ברשות המסים, שפרסמה דוח ביוני 2011 לפיו הוכן "תיק אפיון של מערכת ניהול תיקים - מחלקה משפטית בשע"ם" (28.8.2011). בעקבות הוועדה זוהה פיתוח נקודתי של יישומים שונים במקביל לניהול תיק משפטי.

פיתוח מערכת תיק משפטי בשע"ם

- 3.1. מערכת התיק המשפטי בשע"ם נבנתה, בעצימות משתנה, מ-2011 בקירוב, בשלבים.
- 3.2. על פי שיקול דעתו של היועמ"ש ברשות הוחל בפיתוח עבור המחלקה הפלילית בנמ"ה, בשע"ם צוין, כי מכיוון שלא היו מעורבים מולם מספיק דרגי השטח, קורה שמאופיינים תהליכים מסוימים המשתנים לאחר שהופעלו בידי המשתמש.
- מ-2011 עד מועד הבדיקה - המערכת לא הושלמה בנושא הטיפול והמעקב אחר כל סוגי התיקים והתהליכים והממשקים החיצוניים הנחוצים.
- 3.3. כדי להגיש מסמכים לסנגוריה היה צורך להפריד סלקטיבית בין המסמכים להגשה לבין הפנימיים. לשם כך מפותח במערכת מנגנון שעו"ד יוכל לקבוע אילו מסמכים יועברו בפועל לסנגור.
- 3.4. בינואר 2017 נשלח נוהל בו מפורטות הדרישות להזנה של כל התיקים לפי קטגוריות.

מימוש מערכת התיק המשפטי

- 3.5. המערכת תוכננה עבור כל סוגי התיקים המשפטיים ברשות, אך מנהל הרשות הנחה לבנותה בשלבים - ראשית לפתח מנגנון לניהול סוג תיק משמעותי אחד שייבחר. הוחלט להתחיל באפיון התיקים הפליליים
- 3.6. בפרקטיקה היומיומית תיק מתקבל מהחקירות בקובץ סרוק, אך גם פיזית - מאחר שעל פי חוק הפרקליט מחויב להציג בבימ"ש ראייה מקורית. אמנם מערכת המחשוב של בתי המשפט נט-המשפט מאפשרת תקשורת שוטפת - הגשה וקבלה של כתבי בית דין, אך לא תוגש ראייה חפצית בערוץ זה אלא פרונטלית באולם המשפט.

⁴ תזכיר חוק - חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים, התשע"ו-2015, תיק הצעת חוק מס' 803: סימוכין - 803-99-2015-063243.



המבקרת הפנימית

- 3.7. המערכת מאפשרת צפייה בתכולת התיק המשפטי ובדוחות סטטיסטיקה על מצב הטיפול בתיק. עם זאת, היא עדיין דורשת מהפרקליטים דוח פרטני יותר בנייר לצורך דיווח חצי שנתי הנדרש לפרקליטות המדינה בתיקים המהותיים.
- 3.8. בזמן הבדיקה עדיין לא היה נוהל עבודה, הוראת ביצוע או מדריך למשתמש עבור מערכת ניהול תיק משפטי, אך כחלק מהתהליך עסקו בכתיבתו.
- 3.9. למערכת המשפטית קשר תהליכי עם מערכות תפעוליות אחרות עם זאת, בפגישות שערכה הביקורת עם הפרקליטים האזוריים ובמשרדים במהלך הביקורת נטען כי לא קוימה התייעצות מספקת עמם כמי שמנהלים את התיקים במשרדים השונים כדי ללמוד על תהליך עבודתם.
- 3.10. לצורך אבטחת מידע, הועברו למפתח הגדרות התפקיד של המשתמשים הפוטנציאליים במערכת, כדי לאפיין את הרשאות הגישה תוך מידור נדרש בהתאם לרגישות חומרי החקירה.
- 3.11. לשם עריכת פיילוט למערכת המשפטית במכס ומע"ם נבחרו שני תובעים אזוריים. הפיילוט נערך עד ינואר 2017 בו הוחלט כי מתאריך זה ינוהלו תיקים פליליים במערכת הממוחשבת. זאת לאחר הדרכה שנערכה בשע"ם לפרקליטים ולממוני התפיסות.
- 3.12. במחלקה המשפטית האזורית בחיפה מחוברים המחשבים לתשתית ברשת שונה (להלן: רשת א). כשהתקבלה ההנחיה לעבוד עם המערכת לניהול תיק משפטי בשע"ם, נתקלו עובדי המחלקה בבעיה עקב הצורך במעבר בין הרשתות (שע"ם, רשת א).

מערכת נפרדת ליחידות הפירוק ברשות המיסים

- 3.13. ברשות המיסים שתי יחידות פירוק, מכס ומע"ם וממס הכנסה, אחת המייצגת את המיסוי הישיר, והשנייה מייצגת את המיסוי העקיף. במקרים שתיקים מנוהלים במשותף העברת המידע נעשית בדוא"ל ביניהן.
- 3.14. ביחידת הפירוקים בנמ"ה נבנית כיום מערכת פירוקים על בסיס המערכת של מכס ומע"ם, על ידי יחידת המחשוב המנהלי.
- 3.15. כדי לאפשר את תהליך בניית תוכנת מערכת הפירוקים במחשב המנהלי של נמ"ה, כפי שנבנתה המערכת במכס ומע"ם, נדרש, כי יחידת הפירוקים של נמ"ה תעבור למחשב המנהלי, תהליך שהיא הייתה בתחילתו במרץ 2017 (זמן הפגישה). לאחר השלמת המעבר לרשת המנהלית ניתן יהיה להשלים את בניית מערכת ניהול המשרד והטמעתה ביחידה.

ניהול תיק משפטי במחלקות המנהליות

- 3.16. בזמן עריכת הביקורת לא הייתה מערכת ייעודית לניהול תיק משפטי במחלקות המינהליות אך צוין, כי חשוב ומועיל שתהיה מערכת מרכזית לתיעוד פעילות המחלקות המשפטיות בתחום המינהלי.