

היא "זה לא מריח לי טוב" [כפי שמסר לי לעניין זה ביום 16.11.2011]. גם השאלה האם במקום בו השר מנחה בעניין זה יש מקום להפיר את ההנחיה נענתה באופן דומה. אנו מוצאים קושי ממשי להתמודד עם התייחסות מעין זו. **בנפרד**, ההתעקשות הלא מוסברת להתייחס לנושא לוחות הזמנים במסגרת התייחסות המבקר גם היא נותרה עלומה, וזאת על אף פניותיי למבקר בעניין זה, שלא נענו."

בהתייחסותה לטיטת דוח הביקורת (השלישית) כתבה ראש מטה שר התקשורת: "הריני לציין שאכן השר ביקש מהיועמ"ש לעדכן את יו"ר חברת הדואר על הסטאטוס לתזכיר החוק."

93. במהלך הביקורת מסרה היועצת המשפטית כי ממשקי עבודה ישירים עם מנהלי חברות אפשריים ועשויים להתקיים כאשר מנכ"ל/יו"ר חברה מעוניין בכך. אין בכך לדעתה כל פסול ובכל מקרה מדובר בסוגיית רוחב הנכונה לכל סמנכ"ל במשרד ועל מנכ"ל המשרד לקבוע כללים מחייבים בנושא, אם הוא חושב שהם נדרשים.

בהתייחסותה לטיטת הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית: "עוד אציין, כי הטענה לפיה "במהלך הביקורת מסרה היועצת המשפטית כי ממשקי עבודה ישירים עם מנהלי חברות אפשריים ועשויים להתקיים כאשר מנכ"ל/יו"ר חברה מעוניין בכך" אינה נכונה. מסרתי כי איני סבורה שיש פגם וניתן להיפגש עם מנכ"ל או יו"ר חברה, אולם ברור שבכל מקרה יש מקום להפעיל שיקול דעת. כן מסרתי שככל שהנהלת המשרד סבורה כי נכון שמתכונת העבודה של סמנכ"לים במשרד תהא שונה, יכול המנכ"ל לקבוע כללים בעניין."

ביחסים תקינים, מאוזנים ושקופים מן הראוי שבעל התפקיד הרלוונטי במשרד יקיים ממשקים עם המקבילים לו בחברות – במקרה זה סמנכ"ל רגולציה, יועץ משפטי או משרד עו"ד המייצג את החברה. ממשקים בין מנכ"ל או יו"ר חברה ראוי שיתקיימו מול מנכ"ל המשרד או הסמנכ"ל הרלוונטי בנוכחות העובדים הנדרשים ויעוץ משפטי. לדעת הביקורת ראוי שהנהלת המשרד תקבע הנחיות אתיות בנושא או לחלופין תפנה למשרד המשפטים על מנת שישקול קביעה כזו.

ממצאי פרוק זה מצביעים על ליקויים בסדרי מינהל בעבודת המטה שהובילה הלשכה המשפטית. במסגרת זו נמצאו ליקויים בתיעוד תהליכים: תהליכי עבודת מטה פנים משרדית שהובילה הלשכה ובסיומם המלצות לשר ניתנו בעל פה ללא שסוכמו במסמכים המפרטים את הבדיקות שנעשו ואת השיקולים להמלצות שניתנו. לא התקיים מעקב על קידום תיקון בחוק שהוגש במקור באמצעות חוק ההסדרים והמבטא את מדיניות המשרד, וכתוצאה מכך עד סיום הביקורת, שנתיים לאחר מכן, טרם תוקן החוק. עוד נמצא שהתכתבות בין משרדית תוך כדי הליכים הועברה על ידי היועצת המשפטית ליו"ר חברה מפוקחת.

בהתייחסותה לטיטת השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית: "אני תמהה על כך, שתיקון עובדתי באשר לדברים שנאמרו על ידי אינו מבוצע – כאמור, הטענה לפיה "במהלך הביקורת מסרה היועצת המשפטית כי ממשקי עבודה ישירים עם מנהלי חברות אפשריים ועשויים להתקיים כאשר מנכ"ל/יו"ר חברה מעוניין בכך" אינה נכונה. הדברים כפי שאמרת צוינו בהתייחסותי לטיטת הראשונה. הדברים המובאים בשמי לא נאמרו באופן המיוחס לי ויש לתקנם. בנוסף אבקש להבהיר כי התכתבות הדוא"ל הבין משרדית הועברה על ידי בהמשך להנחיית השר ולבקשת הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר."

התייחסות: האמור נמסר במסגרת פגישה ביום 20/7/2011. תרשומת הפגישה הכוללת את האמור אף נמסרה ליועצת המשפטית ב- 25/9/2011.

המלצות

- 5.1 "בכובעה" כמובילת עבודת מטה על הלשכה המשפטית להקפיד על תיעוד והעברת מסמכי סיכום/פרוטוקולים מנומקים וחתומים הכוללים את עיקרי התהליך שבוצע, סיכום, המלצות ונימוקים.
- 5.2 לדרוש מהלשכה המשפטית, בכל מקרה שבו הובילה עבודה/בדיקה, מסמך מסכם שיהיה בסיס להחלטת שר/מנכ"ל.
- 5.3 מומלץ לשקול הגדרת גורם אחר במשרד להובלת משימת בדיקת כשירות שליטה ו/או העברת אמצעי שליטה בחברות התקשורת.
- 5.4 להדגיש במסגרת הדיווחים השוטפים/הדיווח התקופתי (חודשי/רבעוני) את סטטוס הטיפול בכל דברי החקיקה שבאחריות שר התקשורת – החל משלב הטיוטה הפנימית ועד קבלת החוק.
- 5.5 לשקול לגבש נוהל כתוב ובו כללי אתיקה והנחיות באשר לממשקי העבודה שבין סמנכ"לים, ויועץ משפטי במשרד לבין הנהלה (ובעלי מניות) של חברות תקשורת. לחלופין וספציפית ליועץ המשפטי, מומלץ לשקול פניה ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שישקול הגדרת כללים מחייבים בנושא.

פרק ו' – סדרי מינהל - תיוק ושמירת רשומות

רקע

94. במועד הביקורת היו במשרדי הלשכה, על פי הרישומים, כ- 750 תיקים פיסיים שנשמרו בחדרי עו"ד ובמזכירות ובהם מסמכים שנתקבלו מגורמים חיצוניים, תזכירים פנימיים ואחרים (לרבות העתקי תכתובות דוא"ל), מסמכים שהופצו מטעם הלשכה ודברי חקיקה חתומים על ידי השר, המנכ"ל או מי שהוסמך לכך. כמו כן קיימות רשומות אלקטרוניות של מסמכים סרוקים ברשת המשרדית.

95. ניהול תקין ומושכל של מסמכים מהווה תשתית מרכזית לעבודה אפקטיבית ויעילה של כל יחידה. הדבר נכון על אחת כמה וכמה לפעילותה של הלשכה המשפטית הנסמכת בעבודתה השוטפת על מסמכים רבים ומתקופות מתמשכות.

96. נבדקו מתכונת התיוק ושימור מסמכים בלשכה. יוער שמאחר שנושא שמירת רשומות הינו סוגיה מערכתית החורגת מגבולות הלשכה ואף המשרד, הבדיקה במסגרת ביקורת זו הינה מצומצמת ונועדה לבחון את האופן שבו מנוהלים מסמכי הלשכה במטרה להבטיח את יכולתה למלא את תפקידה באפקטיביות ויעילות במסגרת הכלים הקיימים.

הבסיס הנורמטיבי⁹⁵

97. בהנחיות שפרסם⁹⁶ גנזך המדינה באפריל 2010 בנושא: "הנחיות לניהול דואר אלקטרוני" נקבעו כללים לטיפול בדואר אלקטרוני במקרים השונים (כשקיימת מערכת ניהול מסמכים, או כשקיימת שמירת מסמכים אלקטרונית ללא מערכת או כשלא קיימת מערכת מחשב כלל).

98. בדוח מבקר המדינה 61' ממאי 2011 שעסק בין היתר בנושא "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי הממשלה" נכתב: "...משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שאת ההוראות לניהול מסמכים אלקטרוניים המשרתים את צורכי משרדי הממשלה יכינו גורמי המטה בממשלה - הנציבות והגנזך עליהם ממונה משרד ראש הממשלה... עם זאת, במציאות שבה סיכומו של הנוהל הממשלתי מתמשך כבר זמן רב, נדרשות ההנהלות של משרדי הממשלה לנסח כללי עבודה זמניים כדי לצמצם את הנוק האפשרי מהתנהלות ללא תשתית נורמטיבית."

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"הבסיס הנורמטיבי לעיסוק המבקר בנושא, ולמצאים ולמסקנות שלו בעניין זה, הוא הנחיות גנזך המדינה שצורפו לטייטת הדו"ח כנספחים 41 מאפריל 2010 ו-41 מילולי 2011. דא עקא, בנפרד מהעובדה שההנחיות מחודש יולי 2011 פורסמו כחצי שנה לאחר שהחל המבקר בהליך הביקורת (כפי שאף עולה מסעיף מס' 98 שלהלן), הרי שגם ההנחיות מאפריל 2010 וגם ההנחיות מילולי 2011 מעולם לא הופצו במשרד, ולא התקבלו בלשכה המשפטית. רק מהטעם האחרון אין מקום להכללת פרק זה בטייטת הדו"ח."

"עוד אוסיף, כנגזרת לאמור לעיל, כי בשום שלב לא נתקבלו במזכירות הלשכה המשפטית נהלים והנחיות ארגוניים או כללי עבודה זמניים לניהול הודעות הדואר האלקטרוני מטעם המשרד, כפועל יוצא מהנחיות גנזך המדינה מאפריל 2010 וכנדרש בדו"ח מבקר המדינה 61' אשר המבקר מביאו כאסמכתא לטענותיו. לשם השלמת התייחסותנו לנושא זה, נודה לקבלת הבהרה באשר לזהות הגורם המוגדר כ"מנהל הרשומות" (האלקטרוניות)."

⁹⁵ ראה גם נספח 41(א) - נוהל חדש שפורסם לאחר סיום הביקורת (יולי 2011) בנושא: "הנחיות לטיפול בחומר ארכיוני בתקופת הביניים" נקבעו הכללים לניהול רשומות המשרדים עד למעבר למערכת ניהול משרדי ממוחשבת.

⁹⁶ נספח 41.

התייחסות: הטיפול הנאות באחסון רשומות הלשכה המשפטית מתבקש על פי כללי מינהל תקין ופרקטיקה מקובלת גם ללא קיומם של הנחיות עדכניות בנושא. בכל מקרה הבדיקה שבוצעה במסגרת הביקורת הינה כללית ואינה מול הנחיות המובאות במקורות הללו.

ממצאים

נוהל התיק

99. בביקורת הוצג נוהל פנימי – "נוהל תיוק בלשכה המשפטית"⁹⁷ שהוכן על ידי ראש ענף לשכה משפטית המנהלת את לשכת היועצת המשפטית. מעיון בו עולים הליקויים הבאים:

א. הנוהל מתמקד בהנחיות לעו"ד בלשכה באשר לאופן התיוק והנגישות לתיקים, אך אינו מפרט את הרציונאל, את שיטת התיוק, אופן מתן השמות ו/או הספרור, את הכללים לפתיחת תיקים, אחסונם וסגירתם, והוא אינו מגדיר את אחריות מזכירות הלשכה המשפטית.

ב. אין בנוהל כל התייחסות לאופן הטיפול בתיוק של רשומות אלקטרוניות (בפרט תזכירים/התכתבויות דוא"ל) ומסמכים שנסרקו, למרות שבמהלך הביקורת נמסר שמיולי 2010 נסרקו כל המסמכים הנכנסים ומתויקים אלקטרונית במחיצת ("תיקיית") הלשכה המשפטית ברשת המחשב המשרדית.

ג. אין מתכונת לבקרה ופיקוח.

ד. המסמך אינו נושא תאריך.

בהתייחסות לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"נוהל התיוק, כפי שכותב המבקר עצמו, מתמקד בהנחיות לעורכי הדין בלשכה. לכן הנוהל אינו מפרט את אופן מתן השמות ו/או הספרור, את הכללים לפתיחת תיקים, אחסונם וסגירתם - שכן כל אלה הן משימות המצויות באחריות מזכירות הלשכה. ראה למשל את הפסקאות השלישית והחמישית בעמוד הראשון לנוהל התיוק, אשר מצויין בהן כי פתיחת תיק חדש נעשה באמצעות המזכירות."

"נוהל התיוק הינו ממאי 2008 (וניתן לראות במחשב במאפייני המסמך מתי הוא נוצר ולאמת זאת), ואינו מעודכן לתקופה הנוכחית של סריקת מסמכים, לכן "אין בנוהל כל התייחסות לאופן הטיפול בתיוק של רשומות אלקטרוניות... - לעניין זה ראה את התייחסותנו לכך שמזכירות הלשכה המשפטית לא קיבלה את הנחיות גנזך המדינה בנושא של רשומות אלקטרוניות."

התייחסות: הגדרה ראויה של כללי העבודה מתחייבת על כל שלבי התהליך המתקיים ולא רק לגבי החלק שנקבע במקרה זה שהוא באחריות עו"ד.

100. שיטת העבודה בלשכה המשפטית מבוססת על רישום מרכזי באחריות המזכירות ותיוק

מבוזר באחריות עו"ד. שלבי הטיפול במזכירות הלשכה:

א. רשימת התיקים - ברשות ראש ענף לשכה משפטית קובץ אקסל⁹⁸ ("חוברת עבודה") ובו גיליונות הנושאים את שמות עו"ד בלשכה - גיליון אחד לכל עו"ד. בכל גיליון טבלה ובה רשימת התיקים, לרבות מספר, שם ותקופת תכולה, הנמצאים בחדרו ובאחריותו של עו"ד.

⁹⁷ נספח 11.

⁹⁸ נספח 21.

ב. תהליך תיוק ואיתור מסמכים שהתקבלו:

- 1) מסמך (לא כולל התכתבויות שוטפות/תזכירים בדוא"ל) מתקבל במזכירות הלשכה, מודפס על גבי דפי נייר, מקבל מספר שוטף הנרשם על גביו ומועבר לטיפול עו"ד הרלוונטי, תוך ציון שם התיק הנושאי בו על עו"ד לתייקו.
- 2) פרטי המסמך נרשמים בגיליון אקסל המנוהל על ידי ראש ענף לשכה משפטית והכולל את רשימת המסמכים שהתקבלו באותו רבעון במהלך השנה; כל ארבעה גיליונות המסמכים שנה אחת נשמרים בקובץ אקסל אחד ("חוברת עבודה"), הנושא את שם השנה. לעו"ד אין גישה לקבצים הללו.
- 3) החל מיולי 2010, בנוסף לאמור, מסמכים המתקבלים בלשכה גם נסרקים והקובץ נשמר בתיקה ממוחשבת מרכזית עם קישור ישיר מתוך קובץ האקסל.
- 4) איתור מסמכים נעשה ע"י מזכירות הלשכה על בסיס שימוש בטבלאות האקסל שהוזכרו.

ג. תיוק מסמכים שהוכנו על ידי הלשכה ("מסמכים יוצאים") - מבוצע הן בתיק מרכזי של מסמכים יוצאים והן בתיק הנושאי שנמצא אצל עו"ד, אך אין רישום מרכזי של כלל המסמכים היוצאים.

בהתייחסותה לטיוטה הדאשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"באשר לטענת המבקר לפיה אין רישום מרכזי של כלל המסמכים היוצאים, הוסבר למבקר במהלך משימתו עם ראש ענף לשכה משפטית, כי כאשר יש צורך באיתור מכתב שהופץ הרי שהתיק השוטף, שהוא התיק המרכזי של המסמכים השוטפים, הוא בסיס איתן שממנו ניתן לשאוב את המסמכים הנדרשים. רישום דואר יוצא הוא מתכונת אנכרוניסטית, מיותרת ומסורבלת ואין סיבה אמיתית להחליף את השיטה הקיימת הפועלת כנדרש."

התייחסות: משמעות האמור היא שאין רישום הכולל את המסמכים הפורמלים שהפיצה הלשכה המשפטית

תקפות ואמינות רישומי התיוק

101. בוצעה בדיקה מדגמית בסיוע ראש ענף לשכה משפטית של תקפות ואמינות הרישומים בשלושה שלבים. להלן התוצאות⁹⁹:

א. **איתור מסמכים בתיקים מול רישומים שנדגמו במזכירות** - נדגמו אקראית 7 מסמכים שהתקבלו בתקופה שבין 16 חודשים ל- 4 חודשים לפני יום הבדיקה. להלן התוצאות:

1) 2 מתוך 7 המסמכים לא אותרו במהלך הבדיקה (אחד מהם גם לא נסרק למרות שנתקבל מספר חודשים לאחר שהחלה שגרת הסריקה, ראה להלן). המסמכים אותרו בהמשך ע"י ראש ענף לשכה משפטית ועותק מהם הועבר לידי הביקורת יומיים לאחר מכן.

2) 2 מתוך 5 מסמכים שהתקבלו בין 10/2010 ל- 01/2011 לא נסרקו למרות שנתקבלו לאחר יולי 2010, המועד שבו על פי הנמסר החלה סריקה.

⁹⁹ פרוט בנספח 31.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לטענת המבקר נדגמו אקראית 7 מסמכים שהתקבלו בתקופה שבין 16 חודשים ל-4 חודשים לפני יום הבדיקה" – כלומר מדובר על התקופה מינואר 2010 עד סוף ינואר 2011. בדיקת רע"ן לשכתי העלתה כי בתקופה זו קיבלנו כ-2,080 מכתבים עפ"י טבלאות דואר נכנס. משמעות הדבר היא כי המבקר הסיק מסקנות נחרצות באשר לכלל הליכי התיק בלשכה על סמך קרוב לשליש האחוז."
המבקר מציין כי "אחד מהם [מהמסמכים-נ.ר.] גם לא נסרק". מבדיקת רע"ן לשכתי עולה כי המסמך נסרק אך המזכירות לא קשרו אותו לטבלת הדואר - היינו לא נעשה לו "היפר קישור" כשדווח בטבלת דואר נכנס. ניתן לאמת זאת בעיון במאפייני המסמך הנסרק המעיד כי נוצר ביום 3.11.2010. המסמך נסרק ונשמר כמו כל שאר המסמכים שנתקבלו בחודש זה בתיקה הרלוונטית דואר נכנס/שנת 2010/מסמכים סרוקים. ניתן לו גם מס' רציף שוטף עפ"י דואר נכנס. לענין שני המסמכים שלא נסרקו – אחד מהם הוא המכתב שהתברר שאכן נסרק כמתואר לעיל, והמסמך השני הוא מזכר קטן של אמרכלות בצירוף טופס עבודה פרטית שכפי שצוין לא נסרק לאור סוג המסמך."

התייחסות: מאחר שהמדגם היה אקראי לחלוטין הוא מהווה אומדן ראשוני מספיק באשר להיקף הרשומות הלקויות. לצורך ההבהרה המתמטית, ההסתברות שבמדגם אקראי של 7 מתוך 2080 (כשנניח שבמציאות מבין 2080, רבע מהמסמכים אינם מתויקים כראוי) ימצאו 2 מקרים לקויים היא 30%. לעומת זאת ההסתברות - עבור אותם תוצאות במדגם, כשהפעם נניח שבמציאות מבין 2080, עשירית בלבד אינם מתויקים כראוי - היא 12% בלבד. מכאן שגם על בסיס המדגם האמור ניתן לקבוע שהיקף הרשומות "הלקויות" הוא בסדר גודל שמעל 10%.

- ב. **בדיקת התאמת הרישומים במזכירות מול תכולת התיקים בפועל** – נבדקה תכולת 2 תיקים שנדגמו אקראית. בתיק אחד נבדקו 13 המסמכים האחרונים שהיו בו ובתיק השני 5 המסמכים האחרונים. להלן התוצאות:
- 1) בתיק הראשון – רק 3 מתוך 13 המסמכים האחרונים שבו, כולם מחצי השנה האחרונה, היו רשומים במזכירות.
 - 2) בתיק השני 3 מתוך 5 המסמכים האחרונים היו רשומים כמתויקים בתיק זה.
- ג. במהלך הביקורת הסבירה רע"ן לשכה משפטית כי התכתבויות דוא"ל, טיוטות מסמכים ומצגות אינם נרשמים וכי הכללתם בתיקים הפיסיים היא על פי שיקול דעתו של עו"ד המטפל בנושא התיק.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אנו מתקשים לקבל את טענת המבקר, הנתענת בסעיף 106(ב). ראשית נציין כי האמור בסעיף קטן (ג) מבהיר את הקושי שעלה בעמדת המבקר בסעיף קטן (ב). נבהיר: קיימים סוגי מסמכים, הודעות דוא"ל, פרסומים בעיתונים וכו' שהופצו, אשר איננו סבורים שיש מקום לתייקם או לבצע רישום לגביהם. כיוון שתפיסת המבקר היא שונה, ולגישתו כל הודעה או מסמך נדרשים לתיק, מובן כי ייווצר פער בין היקף המסמכים שהוא מצפה לראות כמתויקים, אשר מבחינתנו אין צורך לתייקם או לדווח עליהם. אוסיף ואציין כי עפ"י תוצאות המידגם שבתיק א' (בנספח 3) עורך הדין המטפל אכן הקפיד על תיק טיוטות, דואר אלקטרוני, כתבות רלוונטיות מהאינטרנט וכו', אולם לא ברור מדוע המבקר מציין למשל כי "כתבה עיתונאית מהאינטרנט" לא רשומה בטבלת דואר נכנס, ולפי מסקנותיו בסוף פרק זה הדבר גם מצביע על "ליקויים בסדרי התיק" – מובן כי כתבה זו לא התקבלה כ"דואר נכנס" ללשכה, ואין מקום לרשומה ככזאת. טענת המבקר לענין זה אינה במקומה וככל שתיושם היא תוביל להגברת הביורוקרטיה ותכביד את הנטל על עבודת הלשכה שלא לצורך."

התייחסות: "הביקורת אינה מגדירה את כללי העבודה "הנכונים" אלא מצביעה על הצורך לבחון את הכללים, להגדירם בנהלים פנימיים העומדים באמות מידה מקובלות (או בהנחיות מחייבות של גנ"ז המדינה, ככל שאלו קיימים) ולהקפיד על יישומם כראוי."

בהתייחסותה לטייטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אני מתקשה לקבל את טענת המבקר כאילו הביקורת אינה מתיימרת להגדיר כללים, משהמבקר גוזר את המלצתו מכך, לשם הדוגמא, שכתבת אינטרנט לא תויקה בקלסר."

ד. איתור התכתבויות ומסמכים שהיוו בסיס להכנת תקנות – ראש ענף לשכה משפטית נתבקשה לאתר חומר הנוגע להכנת 2 תקנות. המקרה הראשון, תקנות חתומות והשני, טיוטות שטופלו אך לא הושלמו. להלן התוצאות:

1) בקשה לאתר חומר הנוגע להכנת "תקנות התקשורת (בזק ושידורים)"(הליכים ותנאים לקבלת רשיון רדיו טלפון נייד ברשת אחרת) - נמצא תיק העוסק באגרות לקבלת רשיון רדיו טלפון נייד ברשת אחרת, אך לא נמצא תיק התקנות עצמן העוסקות בהליכים. במהלך הביקורת הסבירה ראש ענף לשכה משפטית שהנושא טופל על ידי שני עו"ד בלשכה ויש לאתר את החומר אצלם.

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לעניין הטענה הנוגעת בסעיף 101(ד)1) לטיוטת הדו"ח אשיב, כי כיוון שבמהלך הפגישה עם המבקר התבקשו על ידו חומרים שונים, לאחר חיפוש נוסף ונרחב (שניתן לביצוע שלא במהלך פגישה), מצאה ראש ענף לשכה משפטית את החומר הנוגע להכנת התקנות שנדרשו בארכיב הלשכתי בתיקים סגורים."

התייחסות: לא ברור מדוע עובדה זו לא יכלה להתברר במהלך הביקורת.

2) בקשה לאתר חומר הנוגע לתיקוני חוק התקשורת בעניין הסמכת מעבדות הנוגע לציוד תקשורת נייד - נמצאו שני תיקים רלוונטים: (1) חק- 2105(4)1) - נוהל אישור סוג שהינו תיק מ- 2005; (2) חק- 3100(17)-אגרות. בתיקים לא נמצא חומר מעבר לשנת 2007, למרות שהנושא טופל עד יולי 2009.

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לעניין האמור בסעיף 101(ד)2) לטיוטת הדו"ח, הרי שראש ענף לשכה משפטית הפנתה את המבקר לעורכי הדין המטפלים לשם איתור החומר בתיקים המצויים בחזריהם, אך הוא בחר מטעמיו הוא שלא לעשות כן."

התייחסות: לדעת הביקורת ראוי שחומר מהסוג שנתבקש יכלל בתיקים הרשומים במזכירות וירשם במזכירות כראוי ואין להתבסס על זכרונו של עו"ד המתייק באופן אישי/בתיק אישי או שעשו לסיים את הטיפול בנושא או לעזוב את הלשכה.

בהתייחסות לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר הופנה לעו"ד המטפלים כיוון שלאחר שהוצגו בפניו התיקים לא היה ברור מדבריו איזה חומר נדרש לו. על כן, וכיוון שהמבקר יצר את הרושם כאילו הוא מעוניין בחומרים מקצועיים מסוימים הוא הופנה לעו"ד העוסקים בנושא בו הוא התעניין לפרטי פרטי. אצל עורך הדין המטפל נמצא גם התיק הלשכתי בעניין המבוקש ולגבי השנים שנתבקשו. בעניין זה, בניגוד לאמור, אין ולא היתה כל התבססות על זכרונו של עו"ד או על תיק אישי."

102. ממצאים נוספים שעלו בביקורת:

א. אין הקפדה על רצף וסדר אחסון התיקים במשרדיהם של עו"ד, באופן המקשה על איתור מהיר של תיקים ועל זיהוי חוסר של תיק. איתור תיק מחייב חיפוש/סריקה בעין של כלל התיקים בחדר.

ב. התכתבויות דוא"ל נשמרות על ידי עו"ד בתיקיות האישיות ברשת המחשב. אם עו"ד שטיפל בנושא עוזב את הלשכה המשפטית מועברות תיקיותיו לעו"ד אחר בשלמותם על פי הנושאים שיקבל עו"ד האחר.

הממצאים מצביאים על ליקויים בסדרי התיק, אשר יש בהם כדי לפגוע ביעילות עבודתה של הלשכה.

בהתייחסותה לטיטוה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אבקש להעיר, כי במהלך השנים האחרונות שאלה ראש ענף לשכה משפטית מספר פעמים את אנשי המחשוב האם ניתן להעביר את מערכת התיק הקיימת למערכת תיוק ממוחשבת כך שהפקסים יתקבלו ישירות למחשב. כמו כן פנינו בבקשה לעבור לתוכנת תיוק ממוחשבת משופרת, אולם נענינו כי מסיבות תקציביות השינוי מתעכב. כפי שנמסר למבקר במהלך פגישתו עם ראש ענף לשכה משפטית, בשלב מסויים נמסר לה כי נעשית עבודה על השינוי וכי ככל הנראה בשנה הבאה נתחיל לעבוד עם מערכת חדשה. על אף שהדברים עלו במפורש בפגישתה של ראש ענף לשכה משפטית עם המבקר, הם לא באים לידי ביטוי בטיטוה הדו"ח בשום אופן."

בהתייחסותה לטיטוה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. אציין עוד, לעניין האמור בסעיף 102(א), כי המבקר לא הביא ממצאים או תימוכין לעניין הזמן המבוזבז מסריקה "בעין" של התיקים. יצוין, כי המשרדים של עורכי הדין בלשכה אינם מחסן בארכיון ממוחשב ואין הכרח כי התיקים יסודרו בהם לפי סדר כלשהו או רצף כזה או אחר. בנוסף, שיטת מיון היעילה למאגר מידע, לרבות ארכיב, בגודל מסוים לא בהכרח תתאים למאגר בגודל אחר. שיטות מיון וחיפוש הן רבות ומגוונות, וסדר-גודל הזמן שלוקח לסרוק "בעין" את המסמכים ייתכן שאינו גדול באופן המצדיק השקעה בהמצאת שיטת תיוק לפי מספור, והקפדה על הכנסת התיק למקומו המתאים בכל פעם. הרי גם אם נניח כי הייתה שיטה של הקפדה על רצף, שלא בהכרח תהיה יעילה, גם אז לא ניתן לנטרל את הגורם האנושי ועדיין יהיה צורך בסריקה בעין: גם לשליפת תיק, וגם לאחסונו מחדש."

בהתייחסותה לטיטוה דוח הביקורת (השלישית) כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש:
"אבקש לציין כי לפני כשנה נעשה מאמץ גדול של הח"מ, יועץ המחשוב של המשרד, האחראי על המחשוב ובשיתוף חברי ועדת עני"א לקבל את תוכנת ניהול משרד ממוחשב של משרד התשתיות הלאומיות בהתאמות המתבקשות למשרד, שעשתה עבורו חבי מייקרוסופט. הושקעו בניסיון זה שעות עבודה רבות של גורמים שונים במשרד ולצדערי הרב ערב (זוהי לא מליצה, אלא הזמן האמיתי) החתימה על החוזה עם חברת מייקרוסופט, סגן החשב הכללי לנושאי מחשוב עצר את הפרוייקט באמתלה, שזהו לא תחום עיסוקה של חבי מייקרוסופט וכי עלינו להמתין למכרז מרכזי שהוציא החשב הכללי לתוכנה מסוג זה בכל משרדי הממשלה. כל ניסיונותינו לשנות החלטתו זו, לרבות דיון אצל המנכ"ל לא נשאו פרי ועל כן אין למשרד לעת הזו, מערכת ניהול משרד ממוחשבת מרכזית, לרבות תיוק ואחזור מסמכים אלקטרוני. מערכת התיק נסמכת על תיוק אלקטרוני לא מתקדם (ללא תהליכי זרימה של המסמכים הנוצרים באגפים השונים, ללא אפשרות שיתוף אגפים ועוד), שיצרנו אנשי המחשוב בכלים המועטים שעמדו לרשותם."

¹⁰⁰המלצות

- 6.1 לתקף ולהרחיב את נוהל התיק הפנימי כך שיכלול את כל השלבים המרכיבים והמעורבים בתהליך כאמור בגוף הפרק ובהתאם להנחיות העדכניות¹⁰¹ של גנזך המדינה "לתקופת המעבר".
- 6.2 לאחר עידכון נוהל כאמור בהמלצה 6.1 יש להקפיד ולבקר את ישומו על ידי כל סגל הלשכה המשפטית.
- 6.3 מומלץ במסגרת השיטה שתוגדר בנוהל לשקול תיוק מרכזי באחריות הלשכה המשפטית של מסמכים (שאינם פנימיים) הנוגעים להכנת חקיקה – ראשית ומשנית.

¹⁰⁰ לשלב הביניים עד אימוץ מערכת תיוק משרדית.

¹⁰¹ נספח 41,4(x)

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

" לעניין המלצה 6.1 הרי שכפי שצויין בתגובה לטייטה 1, עד עתה לא קיבלנו בהפצה משרדית את הנחיות גנזך המדינה, וחסרים נהלים בעניין של הנהלת המשרד. בין היתר, לא ידוע מי הוא "מנהל הרשומות האלקטרוניות". לעניין המלצה 6.3 אציין כי העו"ד שאחראי להכנת חקיקה מסוימת הוא גם אחראי לתיוק המסמכים בתיק הנושאי, בין אם המסמכים חיצוניים ובין אם הם פנימיים, ולעניין זה אין חשיבות להבחנה שעשה המבקר בין סוגי המסמכים. כאשר עו"ד מטפל בחקיקה מסוימת על התיק להיות בחדרו לשם תיוק שוטף של דואר אלקטרוני, התייחסויות שנתקבלו, תרשומות של שיחות ופגישות וכו'. אין זה סביר שבטיפול שוטף של נושא מסוים ענכך הדין יאלץ לבקש את התיק הרלוונטי מספר פעמים במהלך היום או מדי יום מהמזכירות. זאת ועוד, לא ברור מדוע המבקר ממליץ לפי שיטתו על תיוק מרכזי לעניין חקיקה בלבד, ומדוע שונה חקיקה מנושאים אחרים המטופלים על ידי הלשכה המשפטית."

פרק ז' – ישום חוק חופש המידע

רקע

103. מתוקף חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, מינה¹⁰² מנכ"ל המשרד בפברואר 2010 את אחד מעו"ד בדרגת מנהל מחלקה בלשכה המשפטית כממונה על ישום חוק חופש המידע במשרד.
104. יוער שגם לפני כן נשא בתפקיד עו"ד אחר בלשכה המשפטית.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"בעניינה המרכזי של הביקורת בחלק זה הוא אי פרסום הדו"ח השנתי לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (י"חוק חופש המידע"), שהממונה על חופש המידע אינה אחראית עליו, ולפיכך אין מקום שהביקורת בנושא זה תיכלל בדו"ח הממונה כלפי הלשכה המשפטית. בהתאם יש להשמיט את חלק זה מטיוטת דו"ח הביקורת או לחלופין לשנות את כותרת הדו"ח כולו כך שיעסוק בביקורת על עבודת המשרד ולא על עבודה הלשכה המשפטית."

"בהמשך לאמור לעיל ובפרט נוכח ההמלצות המפורטות בטייטה הדו"ח בעניין זה אשר נוגעות בעיקרן להגדרת אחריות משרדית פורמלית להכנת הדו"ח השנתי לפי חוק חופש המידע, לא ברור מדוע ביקורת בעניין זה נכללת במסגרת דו"ח הדן בפעילות הלשכה המשפטית."

התייחסות: מתוקף כתב המינוי שפרסם מנכ"ל המשרד (וגם לפני כן) הנושא הינו באחריות מנהלת מחלקה בכירה בלשכה המשפטית המסתייעת במתמחה שהינן חלק מהלשכה המשפטית.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"ראשית אציין פעם נוספת, כי כותרת פרק זה אינה משקפת את הביקורת המובאת בפרק. הפרק אינו בוחן כלל את האופן בו מיושם החוק על ידי הממונה על ישום חוק חופש המידע, אלא מתייחס לפרסום דו"חות משרדיים שנתיים מכוח החוק. המבקר אינו מתמודד עם התייחסותו לפיה אין מקום לכלול את הפרק במסגרת דו"ח ביקורת בעניין הלשכה המשפטית. ככל שהמבקר מבקש לכלול במסגרת הדו"ח את הפרק האמור, לכל הפחות נכון להחליף את הכותרת לפרק זה לכותרת: "פרסום דו"חות משרדיים לפי חוק חופש המידע".

"עוד אציין, כי התייחסותו של המבקר בעניין כתב המינוי סותרת את דבריו שלו עצמו. בפגישה מיום 20.7.2011 מסר המבקר כי מכתב המינוי לא ניתן ללמוד על חובה לעניין האחריות בנושא הדו"ח המשרדי ואף אמר כי טענתו מוצדקת "ברמה המשפטית", אולם טענתו היתה כי היה עלינו לכתוב את הדו"ח "לאחר שהובהר לנו" שזה תפקידנו. ואולם עתה, משפרסמו את התשתית העובדתית ממנה עלה בברור כי הבהרה שכזו לא ניתנה, חוזר המבקר לכתב המינוי. יתרה מזאת, את המלצותיו של המבקר בחלק כי יש מקום להגדיר אחריות משרדית פורמלית לעניין הכנת הדו"חות, כאשר הוא מונה חלופות שונות בהקשר זה ובין היתר, תיקון כתב המינוי של הממונה באופן שיגדיר במפורש את אחריות הממונה גם על הכנת הדו"ח. מן האמור עולה כי גם המבקר עצמו לא סבור שכתב המינוי כולל חובה זו, ועל כן, לא ברור מדוע טענתו כעת היא כי נושא כתיבת הדו"חות מוסדר בכתב המינוי."

הבסיס הנורמטיבי

105. חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 סעיף 5. (א) קובע: "רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי, שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה; הדין וחשבון יכלול גם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות הציבורית, ואולם רשאי הוא לפרסם דיווח זה בנפרד."
106. בתקנות חופש המידע התשנ"ט 1999 נקבע בין היתר:
- א. תקנה 5: "דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יתפרסם לא יאוחר מ-1 ביולי בכל שנה";
- ב. תקנה 7: "דיווח הממונה על הפעלת החוק ברשות הציבורית יכלול את כל אלה: (1) מספר הבקשות למידע שהוגשו; (2) מספר הבקשות למידע שנענו בשנה החולפת ומתוכן

¹⁰²נספח 11.

מספר הבקשות שנענו בחיוב ומספר הבקשות שנענו בשלילה או שנענו חלקית, תוך חלוקה לפי העילות המפורטות בחוק לאי מסירת מידע; (3) שיעורי הבקשות שנענו במועדים השונים הקבועים בסעיף 7 לחוק; (4) מספר העתירות שהוגשו על החלטות הממונה; (5) תמצית החלטות בעתירות שהוגשו על החלטות הממונה, ושיש להן חשיבות לציבור".

ממצאים

107. עד מועד הביקורת לא הוכן ולא פורסם דוח שנתי לשנת 2009 ואף לא פרק הדיווח של הממונה על חופש המידע לאותה שנה.
108. טיוטת דוח הממונה על חופש המידע ל- 2009 הוכנה באמצע חודש אפריל 2011 על ידי אחד מהמתמחים לאחר שהממונה התבקש להעבירה לביקורת.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"בהתאם להוראות סעיף 5(א) לחוק חופש המידע, הכלל הוא שדיווח הממונה הוא חלק מהדו"ח המשרדי, על אף שהממונה רשאי לקבל החלטה אחרת, וכי בנסיבות העניין מכיוון שמנכ"ל המשרד מסר לנו כי לשכתו תכין את דו"ח הפעילות של המשרד לא היה מקום לסטות מהכלל בעניין זה."

"הטענה בסיפא של סעיף 108, כאילו טיוטת דיווח הממונה הנוגע לחופש המידע לשנת 2009 (טייוטת דיווח הממונה) הוכנה לאחר שהממונה התבקשה להעבירה לביקורת, שגויה ולא מבוססת, זאת כפי שאפרט להלן:

(א) בהמשך לפגישה בין המבקר לבין הממונה מיום 6.4.2011, ביקש המבקר לקבל מספר מסמכים וביניהם את טיוטת דיווח הממונה. ביום 3.5.2011 העבירה הממונה למבקר את המסמכים שביקש, לרבות את טיוטת דיווח הממונה.

(ב) כידוע, המבקר נפגש עם הממונה לראשונה ביום 6.4.2011 ובפגישה זו למדה ממנו הממונה, לראשונה, כי המבקר מבקש לבדוק את נושא הכנת טיוטת דיווח הממונה, בעוד שהכנת טיוטת דיווח הממונה החלה עוד קודם.

(ג) ביום 28.7.2011 ביקשה הממונה לשוחח עם המבקר טלפונית, לאחר שהובאו לידיעתה טענות אחרות של המבקר בעניין זה. בשיחה הטלפונית באותו היום השמיע לראשונה המבקר טענה חדשה בדבר הטעם והמועד להכנת טיוטת דיווח הממונה, ולפיה טיוטת דיווח הממונה הוכנה לראשונה באמצע חודש אפריל 2011 על ידי אחת מהמתמחות לאחר שהממונה התבקשה להעבירה לביקורת. במהלך השיחה הטלפונית האמורה הבהירה הממונה כי הטענה אינה נכונה ומאוחר יותר באותו היום גם שלחה למבקר הודעת דואר אלקטרוני בה ציינה כי לאחר ששבה ו בדקה את הדברים, טענת המבקר כאמור שגויה. (הדואר האלקטרוני האמור מצורף ומסומן ז-1). בהמשך, השיב המבקר בהודעת דואר אלקטרוני מיום 27.7.2011 כי הוא מבקש תימוכין לטענת הממונה כאמור וכן ציין כי מתמחה בלשכתנו, מסרה לו שהיא הכינה בתחילת חודש מאי 2011 את טיוטת דיווח הממונה שהועברה למבקר. קביעה זו, עליה, כפי הנראה, מבסס המבקר את טענתו כאמור אינה נכונה, כמפורט:

(1) ראשית, מעיון בתרשומת השיחה שערך המבקר עם המתמחה בלשכתנו עולה כי לא מוזכרת בה כלל הטענה לעיל, לפיה היא מסרה לו שהיא הכינה בתחילת חודש מאי 2011 את טיוטת דיווח הממונה שהועברה למבקר.

(2) הכנת טיוטת דיווח הממונה היתה בין המטלות שבהן החלה לטפל עו"ד [שמו], בזמן שהיתה מתמחה בלשכה המשפטית בשנים 2010-2011. עו"ד [שמו], בתפקידה כמתמחה בתקופה זו, סיעה לממונה על ענייני חופש מידע. עקב עומס עבודה ותעדוף מטלות, לא עלה בידה להשלים את הכנת טיוטת דיווח הממונה. ברקע הדברים יש לציין כי באותה העת לשכת המנכ"ל לא החלה, למיטב ידיעתנו, בהליכים הנדרשים לפרסום הדו"ח השנתי - כך לדוגמא לא היתה כל פנייה ראשונית לאגפי המשרד בעניין הדו"ח.

(3) במהלך תקופת החפיפה בין המתמחה הקודמת למתמחה הנוכחית חופש מידע וכן במהלך החפיפה בין הממונה למתמחה הנוכחית, בסוף חודש פברואר 2011 וראשית חודש מרץ 2011, הובהר למתמחה הנוכחית כי השלמת הכנת טיוטת דיווח הממונה היא מטלה דחופה שעליה להשלים בהקדם, וכי עליה לעסוק בכך בתחילת עבודתה בלשכה המשפטית, לפני שהיא תשתלב בטיפול בנושאים דחופים אחרים. ואכן במהלך חודש מרץ 2011 עסקה המתמחה בהשלמת הכנת טיוטת דיווח הממונה.

4) יש לציין כי עיקר העבודה הנדרשת לצורך הכנת טיוטת דיווח הממונה נעשית באמצעות עדכון טבלת הסטטוס של הפניות - מדובר בטבלה פנימית המרכזת לשם הנוחות את הפניות לפי חוק חופש המידע (ומצב הטיפול בהן).

5) נוכח כל האמור, הרי שטענת המבקר כי טיוטת דיווח הממונה הוכנה לאחר שהממונה נתבקשה להעבירה לביקורת היא טענה שגויה. התימוכין לכאורה לטענה, כפי שהביא המבקר בפני הממונה ובטיטות הדו"ח, אין בהם דבר. לפיכך אין מקום להביא טענה זו בדו"ח הביקורת. ככל שיעמוד המבקר על כך שהטענה תובא במסגרת דו"ח הביקורת אבקש כי בהמשך לה תובא בדו"ח הביקורת התייחסותי המלאה כפי שפורטה לעיל לעניין זה. ככל שיש למבקר תימוכין אחרים לטענות כאמור אבקש לתביאם בפני טרם הפצת טיוטת דו"ח הביקורת לגורמים נוספים במשרד, על מנת שאוכל להביא את התייחסותי לדברים."

התייחסות: יובהר שהמתמחה אמרה זאת במהלך פגישה שהתקיימה בתאריך 12/5/2011. דבריה מצויים בתרשומת שהועברה לרשות היועצת המשפטית בתאריך 25/9/2011 ("קובץ א'", עמודים 18-19, דברי המתמחה, בשורה אחרונה). למען הדיוק יובהר שוב שהפגישה עצמה עם המתמחה התקיימה בתחילת מאי (ב- 12/5/2011) ולא כפי שעולה מהכתוב בתגובה. הכנת הקובץ יכולה היתה להתבצע במהלך מרץ או אפריל (המתמחה החלה עבודתה בתחילת מרץ). עוד יצוין שמבדיקת מאפייני הקובץ שהועבר לידי הביקורת ב- 3/5/2011 עולה שהוא נוצר על ידי המתמחה בתאריך 26/4/2011, לאחר הפגישה עם הממונה על חופש המידע. מכאן שגם אם הוכנה טיוטה על ידי המתמחה הקודמת הרי שזו היתה טיוטה ראשונית, שלא נשמרה כקובץ או לחלופין היא הוכנה מחדש בשלב מאוחר יותר על ידי המתמחה הנוכחית.

בהתייחסותה לטיטות השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"ציפיינו היתה כי הטלת האשמה חמורה תלווה בביסוס עובדתי אך לא כך הוא. נדגיש. הממונה על יישום חוק חופש המידע הבהירה למבקר כי אין ממש בטענתו כי הוחל בהכנת טיוטת פרק הדו"ח לאחר שהמבקר ביקש להעבירה לידי הביקורת. כפי שפורט, בעניין זה עסקה מתמחה עד חודש פברואר 2010 וכן המתמחה שהחליפה אותה בחודש מרץ 2010. לעניין סעיף 108 - המבקר לא הביא כל תימוכין לטענתו שטיטת הדו"ח הוכנה לאחר שהממונה התבקשה להעבירה על ידי הביקורת. הפנייתו של המבקר אל סיכום שיחה שערך עם מתמחה בלשכה המשפטית, כתשתית עובדתית, אין בה כדי להועיל כיוון שאין מצוין בסיכום מועד כלשהו."

"המשפט המובא בתרשומת - "היא הכינה את סיכום הממונה לשנת 2009", לא יכול לתמוך בטענה של המבקר כי טיוטת הדו"ח הוכנה לאחר שהמבקר התבקש להעבירה לביקורת. התייחסות המתמחה המצורפת למסמך זה ומסומנת 5 אינה תומכת בטענת המבקר."

"מעבר לכך, מצ"ב תכתובת דוא"ל המעידה כי העבודה על הכנת טיוטת החלק בדו"ח התבצעה עוד קודם לפגישה של המבקר עם הממונה. בהודעת הדוא"ל ששלחה המתמחה אל הממונה הקודמת על יישום חוק חופש המידע מיום 29.3.2011, היא מבקשת, לצורך הכנת הדו"ח לשנת 2009, את התייחסותה בנוגע לשתי פניות שטופלו על ידה במהלך שנה זו. יצוין כי פנייה זו נעשתה בהמשך לשיבה עם הממונה ובנושא הדו"ח. הדואר האלקטרוני מצורף ומסומן 6. גם תכתובת הדוא"ל מעלה כי מוטב היה שהמבקר לא היה מעלה את טענה זו."

"מבלי לגרוע מהאמור הרי שגם המבקר עצמו משרטט אפשרות שהטיטות הוכנה עוד קודם לפנייתו לממונה ואפשר שאף על ידי המתמחה הקודמת "הכנת הקובץ יכולה היתה להתבצע במהלך מרץ או אפריל (המתמחה החלה עבודתה בתחילת מרץ). מכאן שגם אם הוכנה טיוטה על ידי המתמחה הקודמת הרי שזו היתה טיוטה ראשונית, שלא נשמרה כקובץ או לחלופין היא הוכנה מחדש בשלב מאוחר יותר על ידי המתמחה הנוכחית." התייחסות זו אינה יכולה לדור בקנה אחד עם טענה לפיה טיוטת הדו"ח לשנת 2009 הוכנה לראשונה באמצע חודש אפריל 2011 לאחר שהממונה התבקש להעבירה לביקורת."

התייחסות: מההתייחסות והחומר שנמסר כמוכר בהתייחסות עולה בבירור שעד סוף מרץ 2011 לא הוכנה טיוטת סיכום דוח הממונה ל- 2009. מעבר לכך אף עולה שרק במועד זה התברר שבסיס הנתונים אינו מלא ועל כן נדרשה השלמת חומרים. כאמור יתכן שטיטות במתכונת ראשונית/חלקית כלשהי הוכנה עוד קודם לכך אך הטיטות שנמסרה הוכנה כפי שנכתב בגוף הדוח.

109. מעיון בטיטות עולה שלא נכלל בה הנתון הנדרש על פי תקנה 7(3) - נתונים סטטיסטיים באשר לזמני מתן התגובות על ידי הממונה.

110. גם הכנת הדוח השנתי וכן פרק הממונה לשנת 2010, טרם החלה עד מועד הביקורת - (נכון לאמצע חודש מאי 2011).

111. טבלת מעקב הפניות, נכון למועד הביקורת, שנתבקש להעביר הממונה במהלך הביקורת, הועברה כקובץ פגום שלא ניתן היה להשתמש בו, ורק כ-15 ימי עבודה לאחר מכן הועבר¹⁰³ קובץ חלקי שלא כלל את פרטי הפניות בשנים 2009 ו-2010.

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לא ברור מה טעם מצא המבקר להביא בטיוטת הדו"ח ביקורת בנושא זה. טבלת הפניות היא טבלה פנימית, אשר הוכנה מטעמי נוחות לשם מעקב אחר הפניות. כמו כן אבקש שיובחר במסגרת דו"ח הביקורת כי הממונה פנתה לאגף מחשוב במשרד, בבקשה שינסו לפתור את הבעיה בקובץ, וכי הם הצליחו לפתוח את הקובץ אולם הוא היה משובש. עם קבלת הקובץ מאגף המחשוב הועברה התייחסות בעניין למבקר. כאמור מדובר בטבלה פנימית, ולאחר שהועבר לידי הממונה הקובץ המשובש מאגף המחשוב, ונוכח סדרי העדיפויות ודחיפות של נושאים אחרים, לא עודכנה הטבלה המשובשת."

התייחסות: מינהל תקין מחייב מעקב פנימי ראוי על הנושאים שבטיפול. אין הביקורת מתערבת באופן שבו מבוצע המעקב (בין אם כטבלה על גבי דף נייר בניהול עובד אחראי, בין אם כקובץ word הנשמר כראוי ובין אם בכל דרך אחרת) כל עוד המעקב אפקטיבי ויעיל.

בהתייחסות לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"טענת המבקר אינה מבוססת. קיים מעקב שוטף. הטענה שתומה. כמו כן, לא הונחה כל תשתית לפיה הקובץ לא נשמר כנדרש ובהמשך לקושי חיצוני אחר הקובץ השתבש."

התייחסות: ההתייחסות לא ברורה, שהרי הליקויים במעקב השוטף מתבהרים אף מהתגובה שלעיל המגובה בפניית המתמחה מיום 29/3/2011 אל הממונה הקודמת (מסומן 6) בעניין פערים שנמצאו לגבי פניות משנת 2009.

112. במהלך הביקורת טען עו"ד הממונה על ישום חוק חופש המידע כי בשנים קודמות הוכן הדוח השנתי של המשרד על ידי לשכת המנכ"ל ואליו נוסף פרק הדוח של הממונה על יישום חוק חופש המידע שהוכן על ידי הממונה עצמו. כך גם היה לגבי דוח 2008, שהוכן ברבעון האחרון של 2009 על ידי סגל לשכת המנכ"ל הנוכחי. עוד טען שלא קיבל הנחיה לפעול אחרת במהלך 2010 לגבי דוח שנת 2009 למרות שחזר והתריע בפני לשכת מנכ"ל. כמו כן, לגבי קובץ הפניות ב-2009/10 עדכן לאחר קבלת הקובץ החלקי שבכוונתו לנסות לשחזר את הטבלה.

113. נמצא שאכן, דוח 2008 הוכן על ידי אחד מעובדי לשכת המנכ"ל בסיוע הלשכה המשפטית אולם לגבי דוח 2009, ולאחר שהממונה פנה ליועץ המנכ"ל מספר פעמים, מסר לו היועץ¹⁰⁴ במהלך אפריל 2010 כי הסיוע שניתן לגבי דוח 2008 היה חד פעמי, כי הוא (יועץ המנכ"ל) אינו מכיר סיכום אחר, ואם קיים סיכום אחר הוא אינו על דעתו.

114. במהלך הביקורת הסבירה¹⁰⁵ היועצת המשפטית כי ב-30/12/2009 ומספר ימים לאחר מכן פנה עובד לשכת המנכ"ל לאגפים בדוא"ל שכותרתו "ספירת מלאי" לקראת הפקת דוח פעילות המשרד לשנה החולפת. עוד מסרה כי רק לאחר שהחל מחודש אפריל 2010 פנתה הממונה על חופש המידע ללשכת מנכ"ל והזכירה כי עליהם לפעול בעניין הדוח מסר יועץ המנכ"ל כי הוא אינו מכיר סיכום אחר בעניין. הודעת יועץ המנכ"ל על פי היועצת המשפטית אינה מנחה על שינוי מצב הדברים אשר היה ברור לאורך כל התקופה וזאת על פי המסמכים והשיחות שהתקיימו וכי הוא

¹⁰³ נספח 2ז.

¹⁰⁴ נספח 3ז(א), 3ז(ב).

¹⁰⁵ נספח 1ז עמ' 4-5.

ממילא אינו מוסמך להנחות. עוד מסרה כי בין אפריל ליוני 2010 שוחחה על העניין מספר פעמים עם מנכ"ל המשרד ואף פנתה אליו בהודעת דוא"ל¹⁰⁶ ביום 20/7/2010 בבקשה לשוחח עימו על הדוח בהקדם. מהשיחה שהתקיימה עימו עלה לדבריה כי לא חל שינוי לגבי זהות הגורם האחראי על הטיפול בדוח וכי לשכת מנכ"ל אחראית על ריכוז העבודה וכתיבת הדוח. רק ביוני 2011, לקראת סיום הביקורת, ולאחר שיועץ המנכ"ל שוחח עמה ב- 20/6/2011 ומסר לה שהמנכ"ל מבקש משיקולים פרקטיים שהכנת הדוח תבוצע ע"י הלשכה המשפטית, התקיימה שיחה בנושא בין היועצת והמנכ"ל ובמהלכה מסר לה המנכ"ל שהוא מבקש לשנות את האחריות המשרדית לעניין. בעקבות זאת קיבלה עליה הלשכה המשפטית את הטיפול בהכנת הדוחות לשנים 2009, 2010 בתחילת יולי 2011.

בהעדר הגדרה פורמאלית וברורה של אחריות, כשל המשרד פעמיים ולא עמד בחובתו על פי חוק לפרסם את הדוח השנתי. מעבר לעיכוב בהכנת הדוח השנתי, גם טיטוט פרק הממונה עצמו לשנת 2009 הוכנה באיחור של כמעט שנה כאשר חלק מבסיס הנתונים נפגע.

בהתייחסות לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לעניין זה אציין כי לא ברור מדוע מצא המבקר לנכון להעיר בנפרד על פרק הממונה בדו"ח השנתי שכן המצב המשפטי הוא שככלל אין צורך בפרסום דיווח הממונה על יישום חוק חופש המידע בנפרד מהדו"ח השנתי המשרדי. על כן, לא ברור מדוע מבין כל מרכיבי הדו"ח השנתי ברור מבקר הפנים להתייחס דווקא לחלק זה. כמו כן, קיים קושי להתייחס לטענה הנוטענת בעלמא לפיה "חלק מבסיס הנתונים נפגע", שכן איננו מבינים על מה נסמכת טענה זו."

התייחסות: מצופה היה שהכנת הדוח על ידי הממונה תבוצע מיוזמתו בסמוך לסיום השנה ולא למעלה משנה לאחר מכן כאשר נדרשת השקעה מיותרת לשחזור מידע ולהדרכת עובד באשר לשחזור הנדרש.

בהתייחסות לטייטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ככל הנראה בסעיף זה מתכוון המבקר להכנת החלק של חופש המידע בדו"ח השנתי. כפי שהובהר למבקר הכנת חלק זה נעשתה ביוזמת הממונה. כל טענה אחרת לא הוכחה ועדיף שלא תטען."

עוד כתבה היועצת המשפטית בתגובה לטייטה הראשונה: "בהקשר זה אבקש להעיר הערה לעניין סגנון הבדיקה וכיוונה – המבקר חוזר על כך שהיועץ הבכיר למנכ"ל טען לעניין האחריות לכתיבת הדו"ח כי "אינו מכיר סיכום אחר, ואם קיים סיכום אחר הוא אינו על דעתו". ואולם, נדמה כי הבנת המבקר את תפקידו של היועץ הבכיר למנכ"ל לאורך טיטוט הדו"ח כולה, וגם במקרה זה, אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו האמיתי של יועץ בכיר למנכ"ל ועם הוראות התקשייר, שהרי יועץ בכיר למנכ"ל אינו רשאי בהתאם להוראות התקשייר לתת על דעת עצמו הוראות לגורמים אחרים במשרד, ואין זה מסמכותו שלא לקבל את הוראת המנכ"ל שכן "היא אינה על דעתו".

"ולסיום נחזור על שאמרנו גם בהתייחסותנו לחלקים אחרים בטיטוט הדו"ח - הביקורת היא משרדית ולא על הלשכה המשפטית ובוודאי לא על הממונה. לכן, אין מקום שהביקורת תכלל בדו"ח הביקורת על הלשכה המשפטית, או לחילופין יש לשנות את מסגרת הביקורת כך שתהיה משרדית ולא לשכתית."

המלצות

7.1 להגדיר אחריות משרדית פורמאלית (בכתב או כחלק מהגדרת תפקיד) להכנת הדוח על ידי אחת מהאפשרויות: (1) לתקן את כתב המינוי של הממונה על ישום חוק חופש המידע באופן שיגדיר במפורש את אחריותו של הממונה גם על הכנת הדוח השנתי בהתאם להוראות החוק

¹⁰⁶נספח ז(ד).

ותקנותיו; (2) למנות בעל תפקיד אחר במשרד שיופקד על ריכוז הכנת הדוח במקביל להמשך תפקידו של הממונה על ישום חוק חופש המידע הנמנה על הלשכה המשפטית; (3) למנות לתפקיד הממונה בעל תפקיד שאינו חלק מהלשכה המשפטית אשר ייעזר בייעוץ משפטי לנושא במקרים שימצא לנכון ויופקד גם על הכנת הדוח השנתי; (4) למנות אתראי לנושא אשר ייעזר בשרותי יועץ חיצוני לנושא (כפי שנעשה בעבר במועצה לשידורי כבלים ולווין).

7.2 להכליל בדוח השנתי של הממונה על ישום חוק חופש המידע את כל הסעיפים והנתונים הנדרשים כמוגדר בתקנות.

7.3 להשלים את דוחות המשרד לשנים 2009, 2010 לפי חוק חופש המידע.

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"פעם נוספת, ממליץ המבקר להוציא תחום טיפול שלם הנמצא כבר שנים ארוכות במסגרת עבודתה של הלשכה המשפטית. המבקר אף אינו מתיימר להעלות טעם כלשהו להמלצתו. אני סבורה כי המלצה זו מייצגת את אחת מתכליות הליך הביקורת."