

בית המשפט הגבוה לצדק  
אמת ליעקב בישראל בע"מ (חל"צ) ואח' נ' ראש הממשלה  
כג"ץ 21900-01-25  
סג עניין: עתירת לבג"צ  
תאריך פתיחה: 09/01/2025  
רמת הסיכון: פתוח לציבור

## בבית המשפט העליון

### בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בעניין:

1. אמת ליעקב בישראל בע"מ (חל"צ), 516288420
  2. ארגון אשרינו – כולנו מאושרים (ע"ר) 580710655
- ע"י ב"כ עו"ד אוהד יאראק (מ.ר. 38145) ו/או עו"ד דניאל טלמון  
ממשרד מ. פירון עורכי דין ושות'  
מרח' השלושה 2, תל אביב-יפו 6706054  
טל': 03-7540000; פקס: 03-7540011  
דוא"ל: [Ohadj@firon.co.il](mailto:Ohadj@firon.co.il)

#### העותרות

- נגד -



1. משרד ראש הממשלה
  2. משרד המשפטים
  3. משרד האוצר
  4. משרד הבינוי והשיכון
  5. משרד הפנים
  6. רשות האוכלוסין וההגירה
  7. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
  8. משרד הבריאות
  9. משרד החינוך
  10. המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
- ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים  
מרח' צלאח א-דין 31, ירושלים 9711054  
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011  
דוא"ל: [Hcj-dep@justice.gov.il](mailto:Hcj-dep@justice.gov.il)
11. הרבנות הראשית לישראל  
מרח' אהליאב 5, ירושלים, 9446778  
טל': 02-5313145; פקס: 02-5714256  
דוא"ל: [legal@rab.gov.il](mailto:legal@rab.gov.il)

סכום האגרה: 2,092 ₪ לפי פרט 24 לתוספת לתקנות בתי משפט (אגרות), תשס"ז-2007.

### עתירה למתן צו-על-תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו-על-תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם, אם יש בידם, מדוע לא יפעלו כחובתם מכוח חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, תשע"ח-2018 ("חוק התקשורת") ויאפשרו לכלל הציבור לפנות אליהם בכלל אמצעי התקשורת וליתן שירות בכל אמצעי תקשורת וכן באופן פיזי, ככל הניתן, לכלל הציבור באופן שוויוני.

בהתאם לכך, לבוא וליתן טעם מדוע לא יפעלו המשיבים לעדכון כלל הציבור בזכותם לפנות אל הגורמים הציבוריים כהגדרתם בחוק התקשורת, בכלל הדרכים הנהוגות.

## ואלה טעמי העתירה:

### פתח דבר

1. עניינה של עתירה זו, בעוול הנגרם לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה כתוצאה מהימנעותם של המשיבים מלפעול בהתאם להוראות סעיף 2(ג) לחוק התקשורת ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.2500, שעניינה "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" ("ההנחיה"), ובתוך כך, אי מתן מענה באמצעים המקובלים הנהוגים בטרם חקיקת חוק התקשורת.
2. כתוצאה מהתנהלות נפסדת זו, נשללת מן הנמנים עם האוכלוסייה כאמור, קבלת שירותים מגופים ציבוריים שונים כמו גם מימוש זכויותיהם לרבות זכויות היסוד שלהם.
3. אין מחלוקת כי עם התמורות הטכנולוגיות שחלו בשנים האחרות, נולדה חשיבות להנגשת השירותים הניתנים על-ידי גופים ציבוריים בדרכים דיגיטליות. אין גם כל מחלוקת, אף לא על-ידי מי מבין המשיבים, כפי שיוסבר להלן, כי הינם מחוייבים וכפופים לחובה המוגדרת בחוק התקשורת באשר לדרכי הפנייה אליהם.
4. אולם המציאות מלמדת כי חובות הנגשה בדין לחוד ומציאות לחוד. שכן, דומה, כי המשיבים סבורים שיש בתמורת הטכנולוגיות וההנגשה הדיגיטלית כדי לאיין את חובתם להנגיש את שירותיהם לכלל האוכלוסייה, לרבות אלו המתקשים בשימוש באמצעים דיגיטליים מסיבות שונות; הואיל והמשיבים, כך נראה, זנחו ואף נטרלו את האפשרות לפנות אליהם בדרכים המקובלות ושאינן דיגיטליות.
5. יוצא אם כך, כי תחת כסות של "התייעלות" ובניגוד להוראות חוק התקשורת מדירים המשיבים נתח אוכלוסייה משמעותי מקבלת שירותיהם, תוך גריעה ופגיעה בזכויותיהם הבסיסיות.
6. בכך, לא זו בלבד שמתעלמים המשיבים מהוראותיו הברורות של חוק התקשורת, אלא הם אף מפריס את חובתם לפעול בשוויון כלפי כלל האזרחים – **בהעדר שוני רלוונטי**.
7. לאור האמור ובהיעדר התייחסות לטענות העותרות, כפי שנטענו בפנייתן מיום 8.9.2024, מוגשת עתירה זו לתיקון העוול הממושך והמצטבר מידי יום שבו נמנעים המשיבים מלמלא אחד הוראות חוק התקשורת ולהנחיה.

### הצדדים לעתירה

8. העותרת 1, אמת ליעקב בע"מ, היא חל"צ הפועלת במטרה לסייע לפרט במגוון תחומים, תוך דגש על תיקון עוולות, צמצום אפליה, ושיפור איכות חייהם של ילדי ישראל. כמו כן, החברה מקדמת שינוי חברתי ומאבק על צדק חברתי, תוך התמקדות בצרכים של קבוצות מוחלשות בחברה.
9. העותרת 2, ארגון אשרינו – כולנו מאושרים, היא עמותה הפועלת להנחלת ערכי היהדות באמצעות כנסים וחומרי הסברה. העמותה פועלת למתן שירות ותמיכה לציבור כאלטרנטיבה לטכנולוגיה בעייתית.
10. המשיבים 1-10 הם גופים ציבוריים כהגדרתם בתוספת הראשונה לחוק התקשורת, המחויבים לקיים את הוראות החוק בהתאם לסעיף 1.

11. המשיב 11 הוא גוף ציבורי הפועל מכוח חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ס-1980, בין היתר בתחום הסדרת מקצוע הרבנות. המשיב 11 מגביל את אופן ההרשמה למבחנים ההסמכה באופן מקוון.

## רקע עובדתי

### חוק התקשורת, החלטת הממשלה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה

12. ביום 13.3.2018, פורסם ברשומות חוק התקשורת, אשר בהתאם לאמור בסעיף 9 לו, נכנס לתוקף בתוך שנה מיום פרסומו.
13. בהתאם לדברי ההסבר לחוק,<sup>1</sup> הרקע לחקיקתו בהתנהלותם של גופים ציבוריים המספקים שירות לציבור בישראל, אשר לא נותנים מענה מספק לפניות הציבור אליהם. מתוך מטרה זו, הוצע לאפשר לציבור בישראל לפנות אל הגופים הציבוריים המוגדרים בחוק באמצעי קשר דיגיטליים. אלא שלצד הצעה זו הובהר, בלשון נהירה, כי "ההסדר המוצע נועד להוסיף על דרכי הפנייה המקובלות כיום בקשר בין הציבור ובין הגופים הציבוריים, ולא לגרוע מהם".
14. בהתאם לכך, קבע המחוקק בסעיף 2(ג) לחוק התקשורת, כי "אפשר גוף ציבורי פנייה אליו באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעי קשר דיגיטלי אחר שאופן השימוש בו זהה לשימוש בדואר אלקטרוני לעניין פנייה מסוימת, יאפשר את הפנייה גם באמצעות פקסימיליה".
15. בהקשר זה יוטעם, כי חוק התקשורת הינו נדבך אחד במערך רגולטורי שנקבע במהלך השנים, בין היתר באמצעות תקנות והחלטות ממשלה, בהן החלטת ממשלה מס' 260 מיום 26.7.2020, שעניינה ב"תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לתגבור וקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה" ("החלטת ממשלה מס' 260").
16. בסעיף 13 להחלטה הנ"ל, נתנה הממשלה דעתה לאוכלוסייה החסרה אוריינות דיגיטלית, ואף הורתה על מתן מענה הולם לאוכלוסייה זו, תוך קציבת זמן להכנת תכנית לצורך הנגשת השירותים הדיגיטליים שבאזור האישי הממשלתי והקצאת תקציב לטובת מתן השירותים כאמור.
17. על רקע הפגיעה הפוטנציאלית באוכלוסייה האמורה כתוצאה מהעברת השירות מהדרכים המקובלות אל ערוצים דיגיטליים, הוציא מלפניו היועץ המשפטי לממשלה את ההנחיה, ובה הנחה את משרדי הממשלה לביצוע המעבר מן העולם הפיסי לעולם הדיגיטלי, תוך ניהול הסיכונים וקיום התכליות הנדרשות.<sup>2</sup>
- העתק ההנחיה, מצורף ומסומן 1.
18. בסעיף 5 לפרק ב' להנחיה, הבהיר היועץ המשפטי לממשלה, כי על ההסדר הדיגיטלי להיות הוגן ולהתאים לאוכלוסייה עליה הוא נועד לחול; וכן כי במסגרת המעבר יש להבטיח כי יינתן לכלל האוכלוסייה מענה הולם לפניותיהם, אף לאלו המתקשים באוריינות דיגיטלית.
19. בהתאמה קבע בהנחייתו היועץ המשפטי לממשלה, שורה של שיקולים לבחינת סבירותה של קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד (סעיף 5.2 להנחיה).

<sup>1</sup> הצעת חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018, ה"ח 770.  
<sup>2</sup> עמ' 5 להנחיה.

20. כך, העלה היועץ המשפטי לממשלה את החשש, כי קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד למתן השירות, עלול להשפיע על סבירות ההחלטה לפעול באמצעי זה בלבד. בין יתר השיקולים, נקבע כי יש לבחון "האם ההסדר נוגע לאוכלוסיות שעלולות להתקשות בשימוש באמצעים דיגיטליים" (מסיבות שונות כמפורט בהערת השוליים לסעיף זה בהנחיה, ובהן האוכלוסייה האמורה בענייננו); כמו גם את "סוג האוכלוסיות הנוגעות להסדר". זאת, כאשר נקודת המוצא היא – "ככל שההסדר נוגע לאוכלוסייה כללית יותר כמו הציבור הרחב, כך יהיה סביר פחות להטיל חובות הקשורות לשימוש באמצעים דיגיטליים" (שם, בסעיף 5.2).

21. הנה כי כן, מסקנתו של היועץ המשפטי לממשלה בהנחיתו הינה אפוא, כי אי מתן מענה הולם לאוכלוסייה החווה קושי בשימוש באמצעים דיגיטליים כאמור, עלול להעיד על כך שמדובר במענה בלתי סביר:

"בין אם הסדר דיגיטלי נקבע במתכונת של ערוץ דיגיטלי יחיד ובין אם לאו, עליו לתת מענה הולם לאוכלוסיות שאין להן כישורים או אמצעים לקחת חלק בהסדר באופן עצמאי. מענה הולם משמעו כי תינתן אפשרות סבירה ומעשית לאוכלוסיות אלו, בהתחשב במאפייניהן הייחודיים, לבצע את הפעולות הנדרשות לביצוע במסגרת ההסדר. פער בין איכות השירות, הניתן לאוכלוסיית היעד הצורכת את ההסדר הדיגיטלי כפי שהוא, לבין איכות השירות, הניתן לאוכלוסיית היעד שנקבע עבורה הסדר חלופי הכולל התאמות, עלול להעיד על כך שהמענה אינו הולם, וככזה כחורג ממתחם הסבירות."

### שירותי המשיבים אינם נגישים לאוכלוסיה החסרה אוריינות דיגיטלית והפניה המקדמית

22. העותרות, אשר פועלות כאמור לסיוע לפרט במגוון תחומים, קיבלו בחודשים האחרונים מספר פניות מאזרחים, בבקשה לקבלת סיוע לנוכח כשלים בנגישות מערכות רשויות המדינה במתן מידע ושירותים לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה.

23. הטענה שבבסיס כלל פניות אלה היא כי רבים מן המשתתפים לאוכלוסייה הרלוונטית (אם לא כולם), אינם משתמשים באמצעים דיגיטליים וחלקם אף נעדרים כל יכולת לעשות שימוש באמצעים כאמור, מטעמים שונים ומגוונים. המדובר, בין היתר אך לא רק, באוכלוסיית הקשישים, החרדים, הנמנים עם החברה הערבית ועולים החדשים – אין כל גישה לשירותים חשובים אותם אמורים המשיבים לספק לציבור כולו.

24. הדברים אמורים ב –

24.1. דרישת גופים שונים מרשויות המדינה, להגבלת הפנייה אליהם באמצעים דיגיטליים בלבד, תוך שלילת השימוש במכשיר הפקסימיליה המקובל או לעיתים אי מתן מענה טלפוני;

24.2. ובדרישת חלק מן רשויות המדינה באימות באמצעות הודעת טקסט (SMS) או באמצעות דואר אלקטרוני, באופן המקשה על חלק מן הנמנים עם האוכלוסייה האמורה, להשלים את הפעולה המתבקשת;

24.3. הרישום למערכת הזדהות לאומית, מערכת המרכזת את כלל המידע הנוגע לתושב ישראל ומצוי בידי הרשויות השונות, דורש אימות באמצעות דואר אלקטרוני. הדברים עולים

במפורש מההנחיות לרישום למערכת ההזדהות הלאומית באתר gov.il<sup>3</sup> למען הסר ספק עובדה זו אף אומתה על-ידי הח"מ בשיחת טלפון מיום 10.12.2024 אל מוקד המענה הממשלתי, במהלכה הבהירה נציגת המוקד כי אכן אין כל אפשרות להירשם למערכת ללא אימות בדוא"ל;

העתק ההנחיות המפורסמות באתר gov.il להרשמה למערכת הזדהות לאומית, מצורף ומסומן **2**.

24.4. בקביעה כי רישום למעונות יום וכן כל הכרוך בכך, לרבות התנהלות מול ועדת הקבלה וכן הגשת השגה, ככל שצריך, השלמת מסמכים וכיוצ"ב, יתבצע באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית או באמצעות שליחת הודעת דואר אלקטרוני לקבלת מידע בעניין. הדברים עולים מאתר gov.il המרכז את השירותים והמידע הממשלתיים, תוך סיווג השירות כ-"שירות מקוון";

24.5. הרשמה למבחני הרבנות בהתאם להחלטת מנכ"ל הרבנות הראשית לישראל ולנהלי הרשמה לבחינות רבנות מיום 15.8.2024, תתבצע רק באמצעות אתר מערכת ההזדהות הלאומית. דרך זו חלה גם ביחס לנהלי ההרשמה לבחינות דיינות בכתב, בחינות שוחטים-בודקים, בחינות רבני תפוצות ובחינות השגחת כשרות. לא למותר לציין, כי רבים מן הנבחנים למקצועות אלה נמנים עם האוכלוסייה האמורה;

העתק מענה הרבנות הראשית לישראל – מחלקת בחינות והסכמה לפנייה בעניין הרשמה למבחנים מיום 18.6.2023, מצורף ומסומן **3**.

העתק "נהלי הרשמה לבחינות רבנות" מטעם הרבנות הראשית לישראל, עדכני ליום 15.8.2024, מצורף ומסומן **4**.

העתקי נהלי ההרשמה לבחינות דיינות בכתב, שובי"ם, רבני תפוצות ומשגיחי כשרות מיום 28.9.2023, מצורפים יחד ומסומנים **5**.

24.6. בהתאם ליסודות הרפורמה בתעריפי התחבורה הציבורית (רפורמה המכונה גם "צדק תחבורתי") מטעם משרד התחבורה, הטבת החישוב למפרע של ההסדר התעריפי המיטיב מתאפשרת אך ורק למשתמשים באפליקציות השונות בשילוב שימוש בכרטיס אשראי ולא באמצעות כרטיס הרב קו;

24.7. בקביעת תורים לרשויות שונות או לגופים ממשלתיים שונים ובהם, למשל, המוסד לביטוח לאומי, אימות ההזדהות בעת פנייה בשיחת טלפון נעשית באמצעות הודעת טקסט למכשיר טלפון סלולארי - דבר שאינו נותן מענה ואינו רלוונטי למי שמחזיק בטלפון "כשר" או שאינו מחזיק טלפון סלולארי בכלל;

24.8. כניסה למערכת "ברוש" עבור תלמידים הלומדים נהיגה, ובתוך כך בירור פרטים אודות לימוד הנהיגה ותאריך המבחן המעשי, צפייה בסרטון הבחינה המעשית ובמידת הצורך הגשת הערר על הבחינה המעשית. פעולות אלה מחייבות את החפץ בהן להירשם לשירות במרשתת בלבד.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> [https://www.gov.il/he/pages/signup\\_sso\\_faq](https://www.gov.il/he/pages/signup_sso_faq)

<sup>4</sup> [https://www.gov.il/he/pages/private\\_area\\_for\\_students](https://www.gov.il/he/pages/private_area_for_students)

העתק הנחיות לקבלת השירותים במערכת "ברוש", מצורף ומסומן 6.

25. הנה כי כן, שורה ארוכה וחשובה של סוגיות ושירותים חשובים ולעיתים אפילו קריטיים לציבור כולו, לרבות אלו בעלי אוריינטציה דיגיטלית נמוכה, נגישים אך ורק לאלה שאינם סובלים מאוריינטציה דיגיטלית נמוכה או מפלים את האחרונים בצורה קשה ביחס לכלל הציבור וזאת ללא כל צידוק שבדין. למצער, מצב דברים זה מביא את הנמנים עם האוכלוסייה להיזקק להיעזר בקרוביהם או בגורמים המבקשים תמורה בעד סיוע בביצוע הפעולות באפיקים הדיגיטליים. מצב דברים זה עומד אף הוא בניגוד לדין ובפרט להנחיה<sup>5</sup>.

26. על רקע הפרות בוטות אלה של חוק התקשורת, החלטות הממשלה השונות וההנחיה, פנו העותרות, ביום 8.9.2024, במכתב הממוען למזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר יוסי שלי, כגורמים האמונים על יישום החלטות הממשלה השונות, ובכלל זה החלטת ממשלה מס' 260 ("הפנייה המוקדמת"). כמו כן, שלחו העותרות את הפנייה המוקדמת אל יתר המשיבים.

העתק הפנייה המוקדמת, מצורף ומסומן 7.

27. הגם שהפנייה המוקדמת נשלחה לכלל המשיבים לקבלת התייחסותם, רק המשיבה 6, רשות האוכלוסין וההגירה, הואילה להשיב לפנייה בדוא"ל מיום 12.9.2024, המפנה למספר פקס' "לפניות בנושא". ואולם הפער בין האפשרות לשליחת הפנייה בפקס' לבין האפשרות לקבל מענה לה, נותר בעינו. אשר ליתר נמעני הפנייה הפרטנית, הרי שדומה כי הם לא מצאו לנכון להשיב לעותרות.

העתק מענה רשות האוכלוסין וההגירה מיום 12.9.2024, מצורף ומסומן 8.

28. בהקשר זה אף ראוי לציין, כי אל העותרות נשלחו שלל דוגמאות לפניות פרטניות שנעשו אל המשיבים אך אלו השיבו באופן מתחמק או ללא הסבר המניח את הדעת באשר להימנעותם ממתן מענה בדרכים המקובלות.

29. כך למשל, פנייה הנוגעת להעדר היכולת לעשות שימוש במערכת ההזדהות הלאומית, המתכללת את מרבית השירותים הממשלתיים כיום, נענתה על-ידי מערך הדיגיטל הלאומי ביום 28.8.2024, בתיאור שלבי הרישום למערכת, תוך התעלמות תמוהה מן השלב המכריע של אימות באמצעות דוא"ל.

30. לא למותר לציין בהקשר זה, כי אף אם היו הנמנים עם האוכלוסייה עוברים את משוכת הרישום, בין אם באמצעות סיוע חיצוני ובין אם באמצעי אחר, הרי שעדיין יש ליתן את הדעת לעובדה, כי ההתנהלות כולה בערוץ הדיגיטלי אינה נגישה ונוחה להם.

העתק מענה מערך הדיגיטל הלאומי מיום 28.8.2024, מצורף ומסומן 9.

31. מענה תמוה אף יותר, התקבל ממנהלת מדור (גביה ואכיפה) בלשכת המע"מ ברמלה, אשר לפנייה שעניינה העדר יכולת לקבוע תור לסניפי רשויות המס בשל הדרישה לאימות התור באמצעות מסרון (SMS), השיבה כי "ניתן לפנות עם הצעת יעול למשרדי מע"מ בירושלים".

העתק מענה מנהלת מדור גביה ואכיפה בלשכת המע"מ ברמלה, מצורף ומסומן 10.

<sup>5</sup> נפנה בהקשר זה אל האמור בסעיף 5.3.1 להנחיה.

## טענות העותרות מתחזקות נוכח דוח נציב תלונות הציבור

32. ביום 26.11.2024, פרסם נציב תלונות הציבור דוח מיוחד הנוגע לשירות לציבור בגופים הציבוריים, ממנו עולה התמונה המצערת לפיה חרף הוראות חוק התקשורת הנהירות וחרף ההנחיה, ממאנים הגופים הציבוריים ליתן מענה הולם לאזרחים בעלי אוריינטציה דיגיטלית נמוכה.

33. כבר בפתח הפרק "ערוצים דיגיטליים ודרכי פנייה מסורתיות" מהדוח הנ"ל, מבהיר נציב תלונות הציבור כי "הרשות הציבורית מחויבת לשמר ערוצי פנייה מסורתיים הקבועים בחוק, גם כאשר קיימים ערוצי שירות מסורתיים אחרים" (עמ' 215 לדו"ח). כך גם הובהר כי "הנחיית היועץ חלה על משרדי ממשלה, אך ניתן ללמוד ממנה לעניין תכליות החוק לפנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים ואופן יישומו הרצוי ברשויות המקומיות". (עמ' 216 לדו"ח).

34. נציב תלונות הציבור אף התייחס מפורשות לעובדה שגופים ציבוריים עושים לא אחת שימוש במסרונים במטרה להעביר עדכונים לציבור אודות שירותיהם, אולם בכך הם מתעלמים מן העובדה שחלק ניכר מהמשתמשים בטלפונים הניידים מחזיקים בטלפון "כשר" ועל כן אפשרות זו אינה רלוונטית להם. על כך נכתב בסעיף 218 לדוח:

*"רשויות השולחות מסרונים לפונים אליהן לעדכון בדבר קבלת שירותים שונים, צריכות להתאים את עצמן למציאות שבה חלק ניכר מהמשתמשים בטלפונים ניידים משתמשים בטלפון "כשר" שאינו מקבל מסרונים.*

*בהתאם לכך, עליהן להשתמש בדרכים אחרות למסירת הודעה, כגון מסירת הודעה קולית. במקרה שיש חובת תיעוד של שליחת ההודעה, יש להבטיח שהתיעוד של שלחית ההודעות הקוליות יהיה באופן דומה לתיעוד שליחת המסרונים".*

העתק החלקים הרלוונטיים מדו"ח נציב תלונות הציבור מיום 26.11.2024, מצורף ומסומן **11**.

35. יתרה מכך, מהדוח המיוחד עולה כי רשויות החייבות כספים לאזרחים, מחייבות את האזרחים המבקשים לקבל לידם את הכספים, כי יפנו אליה באופן מקוון. ברי, כי אדם נעדר אוריינות דיגיטלית אינו יכול להגיש פניה מקוונת כאמור ובכך נמנעת מהם הזכות לקבל לידם כספים המגיעים להם בדין!

36. העובדה המצערת עוד יותר, היא כי מדובר בהתנהלות שגרתית כאשר מידי שנה חוזרות על עצמן התלונות וחוזרות על עצמן מסקנות נציבות תלונות הציבור, והנה נמצאנו בתוך מעגל שוטה שכתוצאה ממנו נפגעות זכויות האזרחים. הדברים אמורים, לשם הדוגמה, בדו"ח נציב תלונות הציבור – דו"ח שנתי 49 לשנת 2022 (עמ' 79-98 לדו"ח) וכן בדו"ח מיוחד מס' 3 - אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מבירור תלונות (עמ' 55-66 לדו"ח).

העתק החלקים הרלוונטיים מדו"ח שנתי מס' 49 לשנת 2022 ומהדו"ח המיוחד, מצורפים ומסומנים בהתאמה **12** ו-**13**.

37. על רקע כל האמור לעיל, ובהעדר מענה ענייני מטעם המשיבים לפנייה המוקדמת, לא נותר לעותרות ולאזרחים אותם הן מייצגות בעתירה זו מנוס, אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.

## הטיעון המשפטי

38. כאמור, סעיף 2(ג) לחוק התקשורת קובע מפורשות, כי גוף ציבורי (כהגדרתו בחוק) אשר אפשר פנייה אליו באמצעים דיגיטליים, יוסיף לאפשר לפנות אליו באמצעות פקסי. את הוראה ספציפית זו יש לקרוא לצד דברי ההסבר לחוק אשר מפרשים את כוונת המחוקק - **שלא לגרוע מדרכי הפנייה המקובלות ערב כניסת החוק לתוקף.**

39. מובן שאין מקום לזנוח, לבטח לא מטעמי ייעול וקדמה טכנולוגית, חשובים ככל שיהיו, את האפשרויות למתן מענה נגיש לכלל אזרחי המדינה, לרבות אלו הנעדרים אוריינטציה דיגיטלית ממגוון סיבות.

40. נציב תלונות הציבור עמד על כך, בדו"ח מיום 26.11.2024 (בעמ' 218), כאשר הבהיר לעיריית ירושלים אשר סירבה לאפשר הגשת בקשה להחזר כספי אלא אם תוגש הבקשה בדרך מקוונת, את הדברים הבאים:

*"גם אם נצא מהנחה כי למרבית האוכלוסייה המעבר לטפסים מקוונים מועיל ואפקטיבי ביותר, אין להשאיר מאחור קבוצות אוכלוסייה שלא עברו לעולם המקוון".*

41. יתרה מכך, בין יתר הקריטריונים הקבועים בהנחיה, עמד היועץ המשפטי לממשלה, על החשיבות שמתן מענה הולם לאוכלוסייה, בשימת לב לאלו האינם בעלי הכישורים או אמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים.

42. כך כתב היועץ המשפטי לממשלה בסעיף 5.3.1 להנחיה (ההדגשות במקור):

*"בין אם הסדר נקבע במתכונת של ערוץ דיגיטלי יחיד ובין אם לאו, עליו לתת מענה הולם לאוכלוסיות שאין להם כישורים או אמצעים לקחת חלק בהסדר הדיגיטלי באופן עצמאי. מענה הולם משמעו כי תינתן אפשרות סבירה ומעשית לאוכלוסיות אלה, בהתחשב במאפייניהן הייחודיים, לבצע את הפעולות הנדרשות לביצוע במסגרת ההסדר.*

*כך, למשל, החלת הסדר של הגשת טופס למוסד ממוסדות המדינה באופן מקוון על אדם מבוגר, מבלי לספק לו מענה הולם כאמור, עלולה למנוע ממנו את האפשרות לבצע הגשה זו באופן עצמאי. החלה כזו עלולה לאלץ אותו להיעזר בקרובי משפחתו או באנשים אחרים שבסביבתו, ובכך למנוע ממנו ליהנות משירות ממשלתי זמין ונוח. אילו צו להיעזר בסובבים אותו ולהיות נתון לרצונם הטוב, ככלל, לא מהווה מענה הולם".*

## חובת המשיבים לפעול בהתאם להוראות חוק התקשורת

43. כאמור לעיל, סעיף 2(ג) לחוק קובע, כי "אפשר גוף ציבורי פנייה אליו באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעי קשר דיגיטלי אחר שאופן השימוש בו זהה לשימוש בדואר אלקטרוני לעניין פנייה מסוימת, יאפשר את הפנייה גם באמצעות פקסימיליה".

44. סעיף 1 לחוק התקשרות, מגדיר "גוף ציבורי" לעניין זה, כאחד מן הגופים המנויים בתוספת הראשונה לחוק, כאשר בסעיף קטן 1, נכללים המשיבים, משרדי ממשלה שונים. בהקשר זה יצוין, כי הגם שהמשיבה 11, הרבנות הראשית לישראל, אינה מנויה בתוספת לחוק, הרי שאין בכך כדי להוות הכשר כדי לפטור אותה מחובתה להנגיש שירותיה לציבור שאין ביכולתו לפעול באמצעים דיגיטליים. הדברים נכונים ביתר שאת, בשים לב לכך שבענייננו השירותים הבלתי נגישים הם אופן ההרשמה למבחנים, ובכך נפגע במישרין גם חופש העיסוק של הנמנים עם האוכלוסייה.
45. ודוק – על אף שחוק התקשרות נועד דווקא להנגיש את ה"גופים הציבוריים", המשיבים, לציבור באמצעים דיגיטליים, הוא מחייבם, באותה נשימה לאפשר את גישת הציבור אליהם גם באמצעים אנלוגיים, בין היתר לטובת הציבור המיוצג על ידי העותרות.
46. לשון ההוראה בסעיף הנ"ל ברורה ואינה מקנה כל מקום להפעלת שיקול דעת על-ידי המשיבים האם לפעול על-פיו או לאו.
47. יוצא אם כן, כי חוק התקשרות בא לחזק את נגישות וזמינות הגופים הציבוריים לשירות הציבור כולו ובוודאי שלא לגרוע מכך.

#### להנחיות היועץ המשפטי לממשלה תוקף מחייב

48. הימנעות המשיבים כמפורט לעיל, מלאפשר גישה לשירותיהם גם בדרך שאינה דיגיטלית וקביעת הערוץ הדיגיטלי כערוץ פנייה יחיד, בהעדר כל טעם לכך ובשים לב לכך שהפנייתן המוקמת של העותרות נותרה ללא כל מענה, מלמדת כי המשיבים עושים פלסטר את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
49. ודוק – בית המשפט הנכבד כבר פסק, לא אחת כי להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מעמד נורמטיבי מחייב.
50. כך לדוגמא, נקבע בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה (נבו, 25.2.91), כי:

**"במבנה משטרנו מסור תפקיד זה בידי היועץ המשפטי לממשלה, אשר הנחיותיו והחלטותיו מחייבות את הרשות המבצעת, והן נתונות לביקורת בית-משפט זה. היועץ המשפטי נדרש ומשיב גם לכנסת ולחבריה, הפונים אליו לעתים קרובות בשאלות ובטענות, ולרשות הפוליטית כולה, במובנו הרחב של מושג זה."**

51. נא לראות גם בג"ץ 4445/02 מור נ' ראש-עיריית הרצליה (נבו, 12.11.2002) וכן את מצוטט שם מתוך ספרו של המלומד יצחק זמיר (יי זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) [27], בעמ' 776):

**"מן הבחינה של רשויות הממשלה, הנחיות אלה משקפות את הדין הקיים, או מפרשות אותו באופן מוסמך, ולפיכך הן מחייבות את רשויות הממשלה"**

52. הנה כי-כן, משהנחה היועץ המשפטי לממשלה את המשיבים ליתן מענה הולם לאוכלוסיות שאין להם כישורים או אמצעים לקחת חלק בהסדר הדיגיטלי באופן עצמאי וכי מענה הולם משמעו כי:

**"תינתן אפשרות סבירה ומעשית לאוכלוסיות אלה, בהתחשב במאפייניהן הייחודיים, לבצע את הפעולות הנדרשות לביצוע במסגרת ההסדר."**

53. הרי שהנחיה זו מחייבת ושומה היה על המשיבים ליישמה בשטח ומשלא עשו כן – פעלו בניגוד לדין.

**התעלמות המשיבים מהדין ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נעשו בחוסר סבירות קיצונית**

54. לא זו אף זו, שהתנהלות המשיבים דכאן, אשר אינם נגישים עוד לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה מהווה התנהלות **בחוסר סבירות קיצונית המחייבת את התערבותו של בית המשפט הנכבד.**

55. כידוע, החובה לנהוג בסבירות משמעה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים. אך אין די בשקילת כלל השיקולים הרלוונטיים, אלא על בעל הסמכות לאזן בין השיקולים כראוי, כאשר מקום בו האיזון היה פגום, במובן זה שלא ניתן משקל מספיק לשיקולים רלוונטיים, הרי שיש בכך כדי להשליך על סבירות ההחלטה. כך נקבע, בין היתר, בבג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (נבו, 09.06.2011; ההדגשות הוספו):

**"החלטה מינהלית תיחשב להחלטה סבירה אם קבלתה היתה תוצאה של איזון בין שיקולים ואינטרסים רלוונטיים שונים, ואם ניתן לשיקולים אלה משקל הולם בנסיבות העניין.**

....

**בהתאם לכך, החלטה עלולה להיות פגומה, אפילו שקלה הרשות שיקולים ענייניים בלבד ולא בא זכרו של שיקול זר בין שיקוליה, אם האיזון הפנימי בין השיקולים, והמשקל היחסי שניתן לכל שיקול, היו מעוותים."**

56. וכן בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229 (1993):

**"אכן, עקרון יסוד של המשפט המינהלי הוא זה המחייב רשות שלטונית לפעול בסבירות .. משמעותה של הסבירות הינה, כי על הרשות השלטונית לאזן בין השיקולים השונים בהתאם למשקלם הראוי של אלה. 'איזון הוא סביר, אם הרשות המוסמכת נותנת את המשקל הראוי, כלומר, המשקל המתבקש על-פי פירושה של הנורמה החקיקתית אותה מבצעת הרשות המינהלית, לאינטרסים השונים הבאים בחשבון."**

57. בענייננו, ברי כי איזון ראוי בין כלל השיקולים ובייחוד אלו המצוינים בהנחיה, מובילים למסקנה הברורה כי אין מקום לקבוע את הערוץ הדיגיטלי כערוץ פניה ישיר, בשים לב לפגיעה הקשה בזכויות האזרחים הנמנים עם האוכלוסייה האמורה. בהתאם להנחיה, הימנעות ממתן האפשרות לפנות אל המשיבים בכלל הדרכים המקובלות, לרבות שלא באופן מקוון, מוביל למסקנה כי המשיבים לא מעניקים לאוכלוסייה האמורה מענה הולם ומכאן שאינם פועלים בסבירות.

58. בהקשר זה אף יודגש, כי אין זה סביר כי ל"שם היעילות" יטורטר הפרט או יכתת רגליו בין הלשכות השונות במטרה לעמוד על זכויותיו ולעיתים אף לערוך בירור פשוט אודותיהם (וזאת בלבד שאין המדובר בשירות הניתן באופן מקוון כערוץ יחיד כאמור). **מובן כי במקרים בהם אין לפרט כל אפשרות להתנייד ולהגיע אל הלשכות השונות, בהעדר חלופה אחרת לביצוע הפעולות כאמור, הרי שנשללת מהם כליל האפשרות לעמוד על זכויותיהם.**

**אי הנגשת שירותי המשיבים לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה – פגיעה בשוויון**

59. יתרה מכך, הימנעות המשיבים מלפעול בהתאם להוראות חוק התקשורת וההנחיה ולאפשר פנייה בדרכים המסורתיות, מהווה חוסר שוויון תוך אפליית הציבור הרלוונטי לרעה.

60. עקרון השוויון הוכר במשפטנו כעקרון חוקתי על חוקי. כפי שנקבע, בין היתר, בבג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, סא(2) 202 (2006):

"הזכות לשוויון מהווה חלק בלתי נפרד מהמשפט הישראלי. היא מרכיב מרכזי של המשפט המקובל הישראלי (ראו י' זמיר ומ' סובל, "השוויון בפני החוק", משפט וממשל ה 165 (1999); פ' רדאי, "על השוויון", משפטים כד 241 (1994); א' בנדור, "שוויון ושיקול דעת שלטוני – על שוויון חוקתי ושוויון מינהלי", ספר שמגר: מאמרים 287 (חלק א', 2003); א' רובינשטיין, "על השוויון לערבים בישראל", נתיבי ממשל ומשפט: סוגיות במשפט הציבורי בישראל 278 (2003); א' רובינשטיין וב' מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל 271 (מהדורה חמישית, כרך א', תשנ"ז)). מאז קום המדינה, חזר בית המשפט העליון וקבע כי השוויון מהווה את "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (השופט מ' לנדוי בבג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, כז(1) 693, 698). היא "עקרון יסוד חוקתי, השלוב ושזור בתפיסות היסוד המשפטיות שלנו ומהווה חלק בלתי נפרד מהן" (השופט מ' שמגר בבג"ץ 114/78 בורקאן נ' שר האוצר, פ"ד לב(2) 800, 806). השוויון מונח ביסוד הקיום החברתי. הוא עמוד התווך של הדמוקרטיה (ראו בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 415; בג"ץ 10026/01 עדאלה נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(3) 31, 39). הפגיעה בשוויון היא "הרע מכל רע" (השופט מ' חשין בבג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 503; להלן - פרשת מרכז השלטון המקומי).

61. לא נכביר במילים אודות חשיבותו של עקרון השוויון, אלא די לציין כי עיקרון השוויון הוא אחד מעקרונות היסוד של המשפט. עמד על כך כב' השופט לנדוי בבג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג 693 (1969):

"...אבל הוא יכול להתקיים גם בפני עצמו, בלי להישען על סעיף בחוקה הכתובה, הקובע במפורש את העקרון של שוויון בפני החוק. אצלנו אין סעיף מפורש כזה, לא בחוקה כתובה ואף לא בסעיף "משוריין" של חוק יסוד, ואף על פי כן רעיון זה, שאינו כתוב על ספר, הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו."

62. עם חקיקתם של חוקי היסוד, פורש עיקרון השוויון כחלק מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, למשל, קבע כב' השופט ת' אור בבג"ץ 5394/92 אורי הופרט נ' "יד ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353 (1994):

"היום ניתן לעגן את עקרון השוויון בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. עיגון כזה משמעותו העלאת עקרון השוויון למדרגה נורמטיבית חוקתית, על-חוקית."

63. בתי המשפט קבעו כי השוויון הוא זכות מהותית, המחייבת מתן יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים. הפסיקה הבחינה בין הפליה פסולה להבחנה מותרת, וקבעה כי הפליה היא הבחנה בין פרטים שאין ביניהם שוני רלוונטי.

64. על ההבדלים שבין הפליה פסולה להבחנה מותרת עמד בית המשפט הנכבד, מפי כב' השופט ת' אור, בבג"ץ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג (2) 501 (1989):

"הפליה פסולה פירושה יחס שונה אל שווים; פירושה יחס בלתי שווה ובלתי הוגן למי שראויים לאותו יחס [...] לא כל הבחנה ביחס הרשות אל אזרחיה, בין אזרח למשנהו, מהווה הפליה. לעתים יש הצדקה להבחנה כזו, בשל שוני כזה או אחר בין השניים [...]. ההפליה, להבדיל מהבחנה בין פלוני למשנהו, משמעותה מנהג שרירותי של איפה ואיפה, שאין לו הצדקה בשל העדר שוני הגיוני משמעותי בנסיבות בין האחד למשנהו."

65. נא לראות דברי כב' הש' (כתוארה דאז) ד' ביניש בבג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000):

"השוויון בהתייחסותה של הרשות השלטונית מתבטא ביחס שווה אל בני-אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה [...] נורמה מפלה, הפסולה מבחינה משפטית, היא נורמה שקובעת יחס שונה כלפי אנשים שקיימת חובה לנהוג כלפיהם בשוויון. הקבוצה אשר כלפיה קמה החובה לנהוג בשוויון היא קבוצה שהמאפיינים המייחדים אותה רלוונטיים לתכליתה של הנורמה, למהות העניין ולנסיבותיו המיוחדות, קבוצה שיש לראותה כקבוצה הנבדלת מהאחרים לצורך אותו עניין. בלשונו של השופט זמיר: '...תחולת החובה לנהוג בשוויון תלויה בכל עניין בהגדרת הקבוצה (היא האוכלוסייה הרלוונטית) לצורך אותו עניין. גבולות הקבוצה הם גם גבולות השוויון. אפשר לקרוא לה בשם קבוצת השוויון' (בג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, בעמ' 346)."

66. הנה כי כן, נקודת המוצא היא שיש להתייחס לאזרחי ישראל כולם, אלו בעלי הכישורים או האמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים ואלו שאינם, ובהעדר כל שוני רלוונטי ביניהם, ברי כי מדובר באפליה בוטה.

67. אלא שאם לא די באפליה במתן אפשרות לפניה בדרכים הנגישות לכלל האוכלוסייה, הרי שאפליה נוספת ממנה סובלת האוכלוסייה האמורה, היא בשירותים בהם החלופה למסלול הדיגיטלי הינה הגעה פיזית ללשכות השונות ולגופים מסוימים. בתוך כך, נאלצים הנמנים עם האוכלוסייה לכתת רגליהם לשם קבלת שירותים "פשוטים", אותם ניתן היה להעניק בנקל דרך הטלפון. דוגמה מובהקת לכך היא האפשרות לטעון כרטיס רב-קו בעמדות טעינה שונות, או המתנה פיזית בלשכות שונות לצורך קבלת מידע בסיסי – לדוגמה איתור מען או הוצאת אישור העדר חובות מלשכת ההוצאה לפועל. המדובר בדוגמאות אחדות, המצטרפות לשלל שירותים הנגרעים מאוכלוסייה מסוימת מכלל הציבור.

68. לכך מצטרפת אפליה ברורה בין תושבי במרכז הארץ הכולל מקומות רבים בהם ניתן לטעון כרטיס רב-קו, בניגוד לאזורים אחרים בארץ לרבות באזורי ירושלים, בהם ישנן תחנות טעינה בפריסה

מצומצמת מאוד. תוצאתה של מציאות זו בהגבלת יכולתם של נוסעים רבים הנמנים עם האוכלוסייה האמורה, מלהטעין את הכרטיס בטרם עלייה על אמצעי התחבורה הציבורי.

69. יתרה מכך, בעוד ששירותי תשלומים רבים כדוגמת ארנונה, חשבונות חשמל, חשבון לתאגיד המים העירוני וכד' ניתן לבצע באמצעות שיחת טלפון פשוטה אל מוקד התשלומים הייעודי, הרי שבכל הנוגע לטעינת כרטיס רב-קו – המהווה אמצעי עיקרי לשימוש בהעדר יכולת לשלם לנהג באופן פיזי – אין כל אפשרות כאמור והטעינה אפשרית או באמצעי דיגיטלי או על-ידי הגעה פיזית לתחנות הטעינה הספורדיות (מחוץ לגוש דן, כאמור). סוגיה זו הוצגה למשיבים בפניה המוקדמת, אולם אלו מטעמים השמורים עצמם, כלל לא טרחו להידרש לה.

70. כך גם בחרו המשיבים להתעלם מטענת העותרות בפנייה המוקדמת, לפיה קביעת תורים לרשויות נעשית באמצעות המרשתת ובהעדר יכולת לעשות שימוש באמצעי כאמור, הרי שבפועל נשללת מהאזרחים אשר מתקשים או מנועים לפעול באמצעים דיגיטליים האפשרות לקבל את השירותים באופן פיזי.

71. ואם לא די בכל אלה, הרי שאי מציאת פתרון לשליחת התראות על איום ביטחוני לאוכלוסייה שאינה עושה שימוש ביישומונים השונים, לרבות מחזיקי טלפון כשר, אף בחלוף למעלה משנה מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא זו בלבד שמפרה באופן בוטה את זכותם הבסיסית לשוויון בביטחון אלא אף מעמידה את הנמנים עמה בסכנה ממשית.

72. מכאן אפוא, בהיעדר כל בסיס או שוני רלוונטי, הרי שהתנהלות המשיבים בהימנעותם להנגיש את כלל השירותים לכלל האוכלוסייה, הן באמצעים המקובלים בעבר והן באמצעים הדיגיטליים.

73. ממילא מובן, כי החוק אינו יכול לעמוד בסתירה לחוקי היסוד ולזכויות המעוגנות בהם ובכלל זה הזכות לשוויון והזכות לקניין [ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221 (1995); בג"ץ 6942/19 מיכאיל צ'באנו נ' שר הפנים (נבו), 12.7.2023].

## סיכום

74. לאור כל האמור לעיל, ובהינתן שהמשיבים כלל לא טרחו להשיב לפנייה המוקדמת ולהציג כל סיבה למחדלן, ככל שהייתה כזו, ברי כי המשיבים נוהגים באפליה פסולה ולמצער בחוסר סבירות קיצונית בהחלטתם להימנע מהוראות חוק התקשורת והנגשת השירותים הציבוריים לכלל האוכלוסייה.

75. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו-על-תנאי כמבוקש ברישא העתירה, להופכו להחלטי וכן לחייב את המשיבות בשכ"ט עו"ד בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין.

76. עתירה זו נתמכת בתצהירו של יו"ר ומייסד העותרת 1, מר ישראל מרדכי גפנר.

דניאל טלמון, עו"ד

אוהד יאראק, עו"ד

היום, 9 בינואר 2025

מ. פירון, עורכי דין

ב"כ העותרות

## תצהיר

אני הח"מ ישראל מרדכי גפנר בעל ת.ז. שמספרה 029507357, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת, וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה בכתב כדלקמן:

1. אני יו"ר ומייסד העותרת 1 ועושה תצהירי זה בתמיכה לעתירה המוגשת מטעמן נגד משרד ראש הממשלה ואח'.
2. העובדות בעתירה המתייחסות לעותרות ידועות לי מידיעה אישית מתוקף תפקידי הנ"ל.
3. יתר העובדות נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי, מתוך עיון במסמכים שצורפו לעתירה.
4. זה שמי, החתימה שלהלן חתימתי, ותוכן תצהירי - אמת.

ישראל מרדכי גפנר

ישראל מרדכי גפנר

## אישור

הנני מאשר בזה כי ביום 05.01.2025 הופיע בפני, עו"ד צבי ויטקין, במשרדי שברחוב האורן 41, מבשרת ציון מר ישראל גפנר המוכר לי באופן אישי/שזיהיתיו על פי תעודת זהות שמספרה 029507357, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את אמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו הנ"ל, וחתם עליה.

צבי ויטקין  
עו"ד



## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק ההנחיה	17
2	העתק ההנחיות המפורסמות באתר gov.il להרשמה למערכת הזדהות לאומית	36
3	העתק מענה הרבנות הראשית לישראל – מחלקת בחינות והסכמה לפנייה בעניין הרשמה למבחנים מיום 18.6.2023	41
4	העתק "נהלי הרשמה לבחינות רבנות" מטעם הרבנות הראשית לישראל, עדכני ליום 15.8.2024	43
5	העתקי נהלי ההרשמה לבחינות דיינות בכתב, שובי"ם, רבני תפוצות ומשגיחי כשרות מהימים 15.8.2024 ו-28.9.2023	45
6	העתק הנחיות לקבלת השירותים במערכת "ברוש"	50
7	העתק הפנייה המוקדמת	61
8	העתק מענה רשות האוכלוסין וההגירה מיום 12.9.2024	67
9	העתק מענה מערך הדיגיטל הלאומי מיום 28.8.2024	69
10	העתק מענה מנהלת מדור גביה ואכיפה בלשכת המע"מ ברמלה	71
11	העתק החלקים הרלוונטיים מדו"ח נציב תלונות הציבור מיום 26.11.2024	73
12	העתק החלקים הרלוונטיים מדו"ח שנתי מס' 49 לשנת 2022	82
13	העתק החלקים הרלוונטיים מהדו"ח המיוחד	103

# נספח 1

## העתק ההנחיה

עמ' 17

משפט מינהלי משרדי הממשלה משפט ודיגיטציה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים	תאריך: י"א תשרי התש"ף, 10 אוקטובר 2019 מספר הנחיה: 1.2500

## כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים

### תוכן עניינים :

3		מבוא
3	1. תקציר מנהלים	
6	2. תחולת ההנחיה	
6	חלק א' – הוראות מנחות	
6	פרק א' – עקרונות יסוד בגיבוש הסדר דיגיטלי	
6	1. שקילות פונקציונאלית	
7	2. אי עדיפות	
7	3. ניטרליות טכנולוגית	
7	פרק ב' – כללים מנחים לגיבוש הסדר דיגיטלי	
7	1. התאמת ההסדר לתכליותיו	
8	2. יעילות, פשטות ושימות ההסדר	
8	3. הערכת סיכונים והתאמת החשיפה להם לערך הנפגע ולעוצמתו	
8	4. הקטנת סיכוני ההסדר וחלוקת הנשיאה בהם במקרה של התממשותם	
9	5. הוגנות ההסדר בהתאמתו לאוכלוסייה שעליה הוא נועד לחול	
9	5.1 התאמת נטלי ההסדר למאפייני האוכלוסייה המושפעת ממנו	
9	5.2 סבירותה של קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד	
9	5.3 מתן מענה הולם למי שאינו בעל כישורים או אמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים בעצמו	
10	5.4 תמריצים	
11	6. חזקות מסירה בהסדרים דיגיטליים	
11	6.1 הסבר על חזקות מסירה	
11	6.2 כללים לקביעת חזקת מסירה	
12	פרק ג' – יישום ההסדר בחקיקה – פרשנות דין קיים ויצירת דין חדש	
12	1. פרשנות דין קיים- האם הדין הקיים מאפשר את קיומו של ההסדר?	
13	2. יצירת דין חדש- כיצד לעגן את ההסדר בדין כשנדרש שינוי :	
13	2.1 אופן ניסוח הדין – תכליות, כללים ומאפיינים במקום כלים וטכנולוגיות, וניתוק מהמימד הפיסי :	
13	2.2 מדרג נורמטיבי	
13	2.3 אי עיגון דרישות טכנולוגיות בחיקוק	

- פרק ד' – הוראות בקשר למושגי יסוד בעולם הדיגיטלי** ..... 13
1. קיום דרישת הכתב בעולם הדיגיטלי : ..... 13
2. מקור והעתק דיגיטלי : הפעלת כללי ההנחיה על דרישת מסמכי מקור : ..... 14
- 2.1 פיחות במעמדו של המסמך המקורי ..... 14
- 2.2 שקילת חלופות לדרישת מסמך מקורי ..... 14
- 2.3 פרשנות דין קיים בקשר למסמך "מקור" : ..... 14
3. חלופות לחתימה : יישום כלל התאמת התכליות באמצעות "שירותי אמון" ..... 14
4. דרישת חתימה בחיקוק – יישום כללי ההנחיה והוראת ס' 2 לחוק חתימה אלקטרונית .. 15
- חלק ב' – יישום ההוראות המנחות: הליך בחינה מומלץ לגיבוש הסדר דיגיטלי** ..... 16
1. זיהוי מטרתו הכללית של ההסדר הדיגיטלי ..... 16
2. זיהוי התכליות של ההסדר הדיגיטלי ..... 16
3. זיהוי הגורמים הנוגעים להסדר ..... 16
4. בחינת סיכוני ההסדר ..... 17
5. ביצוע ניהול סיכונים : התאמת החשיפה לסיכונים לערך הנפגע ולעוצמת הפגיעה ובדיקה האם ניתן להקטינם ..... 17
6. בחינת הנטלים, שבהם יכול לעמוד כל גורם המושפע מההסדר ..... 17
7. בחירה בין הכלים הקיימים להגשמת כל תכלית ..... 17
8. בחינת התאמת ההסדר לדין והצורך לעגנו בחקיקה ..... 17
- קישורים למסמכי העזר של ההנחיה** ..... 18
- קישור למסמך עזר מס' 1 – תרשים הליך בחינה מומלץ לגיבוש הסדר דיגיטלי : ..... 18
- קישור למסמך עזר מס' 2 – מידע שימושי בנוגע למעבר מעולם הפיסי לעולם הדיגיטלי ..... 18
- קישור למסמך עזר מס' 3 – הרחבה וביאור של ההנחיה ושל נספחיה האחרים ..... 18
- קישור למסמך עזר מס' 4 – חוות דעת מקצועית בעניין אמינות מערכת דוא"ל ומסרונים של רשות התקשוב הממשלתי ..... 18

## מבוא

### 1. תקציר מנהלים

ככל שחולפות השנים, הקדמה הטכנולוגית מאפשרת פיתוח של יותר ויותר ערוצים דיגיטליים לביצוע פעולות שונות. בהתאם לכך, מתחזקת עם השנים המגמה הקיימת לעבור לתהליכים דיגיטליים ולאפשר ביצוע של פעולות ושירותים – הן ציבוריים והן פרטיים – באופן דיגיטלי.

הנחיה זו נועדה לסייע ולתמוך במשרדי הממשלה בביצוע המעבר מן העולם הפיסי אל העולם הדיגיטלי, תוך ניהול סיכונים וקיום התכליות הנדרשות. זאת, הן במסגרת גיבוש הסדרים הקשורים לשירותים ממשלתיים וציבוריים כדוגמת הגשה מקוונת, והן במסגרת גיבוש הסדרים החלים על השוק הפרטי כדוגמת הסדרת מוצר שנוצר בעולם הדיגיטלי (להלן: "**הסדרים דיגיטליים**").

המעבר לעולם הדיגיטלי משקף את מדיניות הממשלה, כפי שהובעה בשורה של החלטות ממשלה. הוא מעודד פיתוח והתייעלות ומסייע לממשלה לשפר את השירות לציבור ולשמור על האינטרס הציבורי.

ההנחיה מבוססת על שני עקרונות יסוד מרכזיים: **שקילות פונקציונלית** – הכלי הדיגיטלי צריך להגשים את מטרות ההסדר; **אי עדיפות** – אין עדיפות עקרונית להסדר פיסי על פני הסדר דיגיטלי, שכן ככלל טכנולוגיה אינה כלי נחות או מסוכן יותר מהסדר פיסי.

ההנחיה קובעת כללים מנחים ומסבירה כיצד לגבש הסדר דיגיטלי, כך שיעמוד בדרישות הדין ויימצא במתחם הסבירות. יובהר, כי הנחיה זו נועדה לפתוח צוהר לעולם של יצירת הסדרים דיגיטליים **בדגש על ההיבט המשפטי**, וככזו היא אינה מקיפה את כלל ההיבטים שנוגעים להסדרים דיגיטליים. כמו כן, היא אינה מקיפה את כל ההיבטים המשפטיים שנוגעים להסדרים דיגיטליים, אלא מתמקדת כאמור בהיבטים משפטיים הנובעים מההיבטים הדיגיטליים של ההסדרים ובהתאמתם לעולם הדיגיטלי. על כן, מטבע הדברים, ככל הסדר, הסדר בעל היבטים דיגיטליים עשוי לחייב בחינה משפטית של היבטים נוספים שהנחיה זו אינה עוסקת בהם.

ההנחיה מחולקת לשני חלקים. **בחלק א'** מפורטים עקרונות היסוד והכללים המנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים (פרקים א' ו-ב'); הנחיה לעניין יישום הסדר דיגיטלי בחקיקה (פרק ג'); והוראות בקשר למושגי יסוד בעולם הדיגיטלי כמו, למשל, כתב ומסמך מקורי (פרק ד'). **בחלק ב'** מתואר הליך בחינה מומלץ לגיבוש הסדר דיגיטלי, שבמסגרתו מוסבר כיצד ליישם את ההוראות המנחות המפורטות בחלק א', שלב אחרי שלב.

בתחתית ההנחיה מובאים ארבעה קישורים **למסמכי עזר** שנועדו לסייע למשרדי הממשלה בבואם לגבש הסדר דיגיטלי או לפרש הסדר קיים בהתאם להוראות ההנחיה, כמפורט להלן:

במסמך עזר מספר 1 מובא תרשים גרפי שממחיש את הליך הבחינה המומלץ לגיבוש הסדר דיגיטלי. לנוחות הקריאה, יובא תרשים זה גם בסיפא סעיף זה.

במסמך עזר מספר 2 מובאים הסברים שימושיים בעניין המעבר מהעולם הפיסי לעולם הדיגיטלי, שעניינם שירותים דיגיטליים, שמקנים אמון בפעולות שונות, כדוגמת חתימה אלקטרונית.

מסמך עזר מספר 3 הוא למעשה גרסה מפורטת של ההנחיה ושל מסמכי עזר 1 ו-2 שלה. מסמך עזר זה חוזר בהרחבה על כל האמור בהנחיה ובמסמכי העזר האחרים ומוסיף דוגמאות רבות להמחשת הדברים.

מסמך עזר מספר 4 הוא חוות דעת מקצועית בעניין אמינות מערכת דוא"ל ומסרונים של רשות התקשוב הממשלתי.

לסיכום, ההנחיה מספקת הכוונה במעבר לעולם הדיגיטלי, אשר צפוי לתרום לחדשנות ולקדמה. יישום נכון של כללי ההנחיה יקלו על אימוץ כלים דיגיטליים באופן שתואם את הדין.

# הליך בחינה מומלץ להסדר דיגיטלי



**זיהוי המטרה הכללית**  
שיפור השירות? הגברת היעילות?



**זיהוי הגורמים הנוגעים להסדר**  
מיהם בעלי העניין? הציבור? גורמי מקצוע? גופים ציבוריים? עמותות?



**ביצוע ניהול סיכונים**  
יש להתאים את הסיכונים לערך הנפגע ולעוצמת הפגיעה, ולשאוף להקטיןם בכלים טכנולוגיים או על ידי קביעת כללים נורמטיביים.



**בחירה בין הכלים להגשמת כל תכלית**  
יש ליצור הלימה בין מרכיבי ההסדר והכלים שבשימוש בו לבין רמת הוודאות שבה יש להגשים כל תכלית.

1



**זיהוי תכליות ההסדר**

הזדהות? הסכמה לגבי פעולה? תיעוד זמן? הרתעה? שמירה על מהימנות של מידע?

3



**בחינת סיכוני ההסדר**

אילו סיכונים עלולים להתממש במקרה של אי קיום התכליות ברמה מספקת? מהי עוצמת הפגיעה במקרה של התממשות הסיכון ורמת ההסתברות להתממשות? מהי מידת יכולתו של כל גורם לשאת בסיכונים? כיצד כל גורם יכול להקטין אותם?

4



**בחינת נטלים**

מהם הנטלים המוטלים על כל גורם המעורב בהסדר? על ההסדר להיות הוגן וישים, ולהתאים לאוכלוסייה שעליה הוא נועד לחול.

5

6

7

8



**בחינת התאמת ההסדר לדין**

האם הדין הקיים מאפשר את קיומו של ההסדר הדיגיטלי? האם ניתן להפעיל כללי פרשנות גמישים? האם נדרש תיקון הדין?

## 2. תחולת ההנחיה

ההנחיה חלה על משרד ממשלתי, יחידת סמך או יחידה אחרת של המדינה (לעיל ולהלן: "משרד ממשלתי"). היא נועדה להנחות יועץ משפטי של משרד ממשלתי במתן ייעוץ משפטי, ככל שהוא נדרש לכך, בהיבטים משפטיים של הסדרים דיגיטליים. יובהר, כי בחינה משפטית של ההסדרים הדיגיטליים אינה שונה מבחינה משפטית "רגילה" שעל כל יועץ משפטי לעשות ביחס לגיבוש מוצר או שירות שמשרדו מבקש לתת, ומשכך אין לחשוש לבחון הסדרים דיגיטליים בבחינה משפטית מקובלת.

יש לקיים בחינה משפטית לפי הנחיה זו, בין היתר, במקרים הבאים: ישנן השלכות משפטיות להסדר; קיימים אילוצים משפטיים שמשפיעים על גיבושו; עולה צורך לבחון את ליווי ההסדר בכללים משפטיים; החלת הסדרים דיגיטליים במערכות יחסים תחת משטר של אסדרה; מתבקשת גיבושה של חקיקה; ההסדר עלול להטיל נטלים או לפגוע בערכים מוגנים (או אז נדרשת בחינת עמידה במבחני הסבירות והמידתיות).

## חלק א' – הוראות מנחות

### פרק א' - עקרונות יסוד בגיבוש הסדר דיגיטלי

הסדר דיגיטלי יגובש בהתאם לעקרונות היסוד כמפורט להלן:

#### 1. שקילות פונקציונאלית

על פי עקרון השקילות הפונקציונלית, במעבר בין העולם הפיסי לעולם הדיגיטלי, יש לבצע ניתוח של המטרות והשימושים של הדרישה המסורתית מהעולם הפיסי, ולקבוע **כיצד ניתן להגשים מטרות ושימושים אלה בסביבה אלקטרונית**.

בשל מגבלותיו של העולם הפיסי, **לא תמיד חודדו בו המטרות והשימושים באופן מלא**. מצב זה הביא לקיומם של הסדרים בעולם הפיסי, שכוללים דרישות מיותרות ולקיומם של הסדרים שאינם מגשימים את תכליותיהם בצורה מיטבית. שלא כמו בעולם הפיסי, מגוון הכלים בעולם הדיגיטלי מאפשר לתת מענה למטרות ולשימושים בצורה טובה יותר ולהגשים אותם בצורה מדויקת.

לאור האמור, בעת הפעלת עקרון השקילות הפונקציונלית על הסדר מתגבש, יש לבדוק מה הם התכליות והשימושים שהסדר נועד להשיג **ולא את אופן יישומם בעולם הפיסי**. במקרים שבהם אופן היישום בעולם הפיסי מגשים יותר תכליות מהנדרש, אין צורך לקיים תכליות נוספות אלו גם בהסדר הדיגיטלי (למשל, כשהתכלית היא הזדהות, לא צריך להגשים אותה באמצעות דרישת חתימה, אלא ניתן לוותר עליה ולהסתפק בשירות ייעודי של הזדהות). באופן דומה, במקרים שבהם נדרשות תכליות, שלא היו ניתנות להגשמה בעולם הפיסי ברמה מספקת, יש לבחון האם ניתן, מבלי לפגוע בישימות ההסדר, להגשימן בעולם הדיגיטלי (למשל, באמצעות "חותמת זמן" דיגיטלית).

יצוין, כי במקרים רבים, אמצעים דיגיטליים יכולים להגשים את המטרות והשימושים ברמת ודאות גבוהה יותר מאמצעים בעולם הפיסי. עם זאת, **אין משמעות גישת השקילות הפונקציונלית כי יש להחמיר את הדרישות בנוגע לשירותים שונים.**

## **2. אי עדיפות**

גיבוש הסדר דיגיטלי יתבצע, ככלל, לאורו של עקרון אי העדיפות, שלפיו לא יישלל תוקפו המשפטי של מסמך או שירות אלקטרוני או קבילותם רק בשל היותם אלקטרוניים. לצד זאת, יובהר כי התוקף המשפטי של מסמך, חתימה או של כל רכיב אחר, שנערכו בדרך אלקטרונית, יכול להישלל מסיבות אחרות, שמקורן בקביעות בדין, או במגבלה אחרת.

## **3. ניטרליות טכנולוגית**

על פי עקרון הניטרליות הטכנולוגית, יש לשאוף כי הסדר דיגיטלי לא יעדיף – ככל הניתן – אמצעי טכנולוגי אחד על פני אמצעי טכנולוגי אחר, אם שניהם מגשימים את השימושים והמטרות של אותו ההסדר. יובהר, כי אין באמור כדי למנוע אפשרות לעגן טכנולוגיות בהסדר, ואולם הסדר ניטרלי טכנולוגית צפוי להישאר עדכני לאורך זמן ולאפשר את התפתחות השוק הטכנולוגי.

## **פרק ב' - כללים מנחים לגיבוש הסדר דיגיטלי**

הסדר דיגיטלי יגובש על פי הכללים המנחים הבאים:

### **1. התאמת ההסדר לתכליותיו**

כלל המפתח בגיבוש הסדר דיגיטלי הוא התאמת ההסדר לתכליותיו, והוא מבוסס על עקרון השקילות הפונקציונלית. לפי כלל התאמת ההסדר לתכליותיו, על מרכיבי ההסדר הדיגיטלי להתאים לתכליותיו ולקיים אותן ברמת ודאות מספקת ביחס למאפייני ההסדר. רמת הוודאות שבה כל תכלית צריכה להיות מקוימת תיקבע, בין היתר, לפי סיכוני ההסדר והפגיעה האפשרית במקרה של התממשות הסיכונים, כפי שיפורט בסעיף הבא. ככלל, קיים מתאם חיובי בין הסיכון לבין התכלית, כך שככל שהסיכון גדול יותר, כך נדרשת הגשמת התכלית ברמת ודאות גבוהה יותר.

כך, למשל, הסדר שעוסק במרשם דיגיטלי שנחתם על ידי רופא, צריך להגשים, בין היתר, את התכליות הבאות: הבטחה כי הרופא ששמו כתוב על גבי המרשם הוא אכן מי שחתם עליו (זיהוי) וכי הוא היה מוסמך לחתום על המרשם מתוקף תפקידו כרופא, הבטחה כי המרשם לא שונה לאחר החתימה עליו, והבטחה כי לא ייעשה שימוש במרשם יותר מפעם אחת. אי הגשמת תכליות אלו עלולה לפגוע בבריאות הציבור במקרה של זיוף מרשם, נטילת מינון גבוה יותר של תרופות או סחר בתרופות במקרה של שימוש חוזר באותו המרשם. כמו כן, אי הגשמת התכליות עלולה אף לגרום לנזק כלכלי לקופת החולים, ככל שהיא מסבסדת את עלות התרופה אשר נרכשה שלא כדין. בנסיבות אלו, שבהן עלולה להיפגע בריאות הציבור, נראה שהתכליות האמורות צריכות להתקיים ברמת ודאות גבוהה<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ראו ההסדר שנקבע לעניין מרשמים אלקטרוניים בתקנות הרופאים (מתן מרשם), תשמ"א-1981 (תקנה 2) ונוהל משרד הבריאות בנושא בקישור הבא: [https://www.health.gov.il/hozer/DR\\_107.pdf](https://www.health.gov.il/hozer/DR_107.pdf).

## **2. יעילות, פשטות ושימות ההסדר**

רצוי שהסדר דיגיטלי יהיה פשוט, יעיל וישים ככל הניתן. אחרת, ההסדר עלול להיות בלתי סביר (למשל, כשהפגיעה בשימות מכבידה באופן ממשי על האפשרות לממש זכות במסגרת ההסדר). יצוין, כי לעיתים, ישנה התנגשות בין הרצון ליצור הסדר פשוט וישים לבין הרצון לצמצם את סיכוני ההסדר. יובהר, כי בהתאם לגישת ניהול הסיכונים, אשר תפורט בהמשך, אין הכרח לבחור בהסדר שמצמצם את סיכוניו לרמה הנמוכה ביותר. שכן, הסדר שכזה עלול להביא ליצירת הסדר נוקשה, שיסכל את יישומו הלכה למעשה.

## **3. הערכת סיכונים והתאמת החשיפה להם לערך הנפגע ולעוצמתו**

גיבוש הסדר דיגיטלי יתבצע על פי תפיסת העולם של ניהול סיכונים. במסגרת הערכת הסיכונים שמתבצעת בעת גיבוש ההסדר, יש להתאים את סיכוני ההסדר – בנוגע לכל אחד מהגורמים שעשוי לשאת בהם – לערך שעלול להיפגע בעקבות התממשותם. ככלל, ככל שהפגיעה שעלולה להיגרם בשל התממשות סיכון הינה חמורה יותר (מבחינת חשיבות הערך המוגן שעלול להיפגע ועוצמת הפגיעה בו), ושההסתברות להתממשותו גבוהה יותר, כך על ההסדר הנבחר להבטיח כי החשיפה לסיכון תהיה קטנה יותר. בהתאם לכך, יש להפעיל את מבחני המידתיות (כשמדובר בזכויות חוקתיות) והסבירות.

יובהר, כי הנחיה זו עוסקת בסיכונים משפטיים ולא בסיכונים מקצועיים, אף שתיתכן חפיפה ביניהם.

## **4. הקטנת סיכוני ההסדר וחלוקת הנשיאה בהם במקרה של התממשותם**

במסגרת הערכת הסיכונים שמתבצעת בעת גיבוש ההסדר, נבחנים אופני הטיפול בסיכונים, ובהם האפשרויות להקטין את חומרת הסיכונים ואת ההסתברות להתרחשותם. הטיפול בסיכוני ההסדר יכול להתבצע בשני אופנים מרכזיים. האחד, הוא **צמצום סיכוני ההסדר** על ידי קביעה כי בהסדר ייעשה שימוש **בכלים טכנולוגיים מתקדמים** וייקבעו **נהלי עבודה** מתאימים. כלים ונהלים אלה נועדו להגביר את מהימנות ההסדר.

השני, הוא על ידי **קביעת כללים נורמטיביים** לגבי התממשות הסיכונים, שיביאו להקטנת הסיכונים או להסתמתם ולהטלתם על מי שראוי להטיל עליו אותם (למשל, כללי חלוקת אחריות). יובהר, כי בדרך כלל, קביעת כללים נורמטיביים תתאים לעולמות האזרחיים והיא אינה מתאימה להסדרים שכוללים סיכונים הקשורים לעולם הפלילי או לאינטרסים ציבוריים בעלי משקל של ממש.

לעניין קביעת כללים נורמטיביים, הם יכולים להשפיע על סיכוני ההסדר בשתי דרכים מרכזיות. **הדרך הראשונה** היא על ידי קביעת כללים שיתמרו את הגורם, שהינו בעל היכולת הטובה יותר לצמצם את הסיכונים, לפעול על מנת לצמצמם. כך, למשל, ניתן להטיל על גוף חזק מבחינה כלכלית וטכנולוגית חובה לאמץ נהלי אבטחה מחמירים או לעשות שימוש בטכנולוגיות מתקדמות. בדרך זו, מלכתחילה, הסיכון בשימוש באמצעים הדיגיטליים יהיה קטן יותר. **הדרך השנייה** היא על ידי קביעת כללים, שיטילו אחריות על הגורם שיכולתו לשאת בסיכון ולפזר אותו היא הטובה ביותר. גופים גדולים נהנים בדרך כלל מיכולת זו. למשל, חברות גדולות שמעניקות שירותים למספר רב של לקוחות יכולות לספוג את הנזק, ככל שיתממש סיכון, ולפזרו על כלל לקוחותיהם.

**על כן, ככלל, עדיף להטיל את סיכוני ההסדר על בעל היכולת הטובה יותר לצמצם או לשאת בהם.**

פרט לשיקול היכולת לצמצם סיכון, בבחינת **אופן חלוקת הנשיאה בסיכוני ההסדר**, יש לשקול אף את **השיקולים הבאים**: פערי הכוחות בין הגורמים הנוגעים להסדר; שיקולי צדק, ובין השאר שיקולי צדק חלוקתי; שיקולי הוגנות, ובין השאר שקילת הטלת האחריות לסיכון על גורם הקשור להסדר, הצפוי ליהנות ממנו, או על גורם הקשור להסדר; שיקולי יעילות וודאות.

דוגמה להסדר שמשקף שיקולים אלה ניתן למצוא בסעיף 3א לחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001 (להלן: "**חוק חתימה אלקטרונית**"). לפי סעיף זה, במקרה שבו צד לחוזה הכתיב את סוג החתימה האלקטרונית שבאמצעותה יחתום הצד השני לחוזה, הנטל להוכיח כי הצד החותם אכן חתם, במקרה של התכחשות לחתימה, יוטל עליו. הטעמים העומדים מאחורי הסדר זה הם, בין היתר, אלה: בין הצדדים ישנם פערי כוחות לטובת דורש החתימה, הגורם שהכתיב את אופן החתימה הוא הנהנה העיקרי מסוג החתימה שבו בחר כך שיהיה הוגן להטיל עליו את הסיכון, וכן הוא יוכל לקבוע צורך בחתימה מטכנולוגיה מתקדמת, שתקטין את הסיכון. לכן, יהיה יעיל יותר להטיל עליו את הסיכון.

## **5. הוגנות ההסדר בהתאמתו לאוכלוסייה שעליה הוא נועד לחול:**

### **5.1 התאמת נטלי ההסדר למאפייני האוכלוסייה המושפעת ממנו**

הסדרים דיגיטליים שונים עשויים להטיל מגוון נטלים על הגורמים המעורבים בהם (למשל, רכישת אמצעי חתימה אלקטרונית). על מנת ליצור הסדר הוגן, יש להתאים את נטלי ההסדר למאפייני הגורמים המושפעים ממנו וליכולתם הצפויה לעמוד בהם.

### **5.2 סבירותה של קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד**

ישנם מקרים שבהם נשקלת החלת הסדר דיגיטלי על הגורמים הנוגעים לו, כך שהם יהיו חייבים לעשות שימוש בכלים דיגיטליים על מנת לקחת חלק בהסדר, ומבלי שתועמד להם חלופה אחרת (לעיל ולהלן: "**ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד**"). כך, למשל, קביעה כי צריכת שירות תתבצע רק באופן דיגיטלי תחייב את קהל היעד של השירות לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים כדי לצרוך אותו.

קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד היא נושא מורכב, שמעלה שאלות כבדות משקל בדבר סבירות קביעה זו. במקרים לא מבוטלים, קביעתו של ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד תהיה בלתי סבירה. מעורבותה של אוכלוסייה מגוונת בהסדר עשויה להשליך על שאלת סבירותה של קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד. כמו כן, קיומו של מענה הולם, כמפורט בסעיף הבא, עשוי להשליך גם הוא על שאלת הסבירות. לפיכך, **קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד כפופה לקבלת אישורו של היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו.**

כדי לבחון האם קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד תהיה סבירה, יש לבחון את נסיבות העניין, ובהן בין היתר –

- **האם ההסדר נוגע לאוכלוסיות שעלולות להתקשות<sup>2</sup> בשימוש באמצעים דיגיטליים.**  
זהו השיקול המרכזי שעל בסיסו ייקבע האם החלת ההסדר כערוץ דיגיטלי יחיד סבירה. בנסיבות מסוימות, העמדת שירות דיגיטלי יחיד לאוכלוסיות, שאין להן את היכולות, הידע או האמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים באופן עצמאי, **תהיה בלתי סבירה.** נסיבה שעשויה להעיד על חוסר סבירות כאמור היא היותו של ההסדר עוסק בשירות **בסיסי** שניתן לציבור הרחב.
- **סוג האוכלוסיות הנוגעות להסדר.**  
ככלל, ככל שההסדר נוגע לאוכלוסייה מתוחכמת ומקצועית יותר כמו גורמי מקצוע, כך יהיה סביר יותר להטיל על אותה אוכלוסייה חובות הקשורות לשימוש באמצעים דיגיטליים. באופן דומה, ככל שההסדר נוגע לאוכלוסייה כללית יותר כמו הציבור הרחב, כך יהיה סביר פחות להטיל חובות הקשורות לשימוש באמצעים דיגיטליים (כל זאת, בכפוף לבחינה פרטנית בכל מקרה ומקרה).
- **סוג השירות שההסדר עוסק בו.**  
ככלל, ככל שהשירות שבו עוסק ההסדר בסיסי או רגיש יותר, ומשפיע על קיום חובה או מימוש זכות, כך יהיה סביר פחות לאפשר לצרוך אותו באופן דיגיטלי בלבד, ולהיפך.

### **5.3 מתן מענה הולם למי שאינו בעל כישורים או אמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים**

#### **בעצמו**

בין אם הסדר דיגיטלי נקבע במתכונת של ערוץ דיגיטלי יחיד ובין אם לאו, עליו לתת מענה הולם לאוכלוסיות שאין להן כישורים או אמצעים לקחת חלק בהסדר באופן עצמאי. מענה הולם משמעו כי תינתן אפשרות סבירה ומעשית לאוכלוסיות אלו, בהתחשב במאפייניהן הייחודיים, לבצע את הפעולות הנדרשות לביצוע במסגרת ההסדר.

פער בין איכות השירות, הניתן לאוכלוסיית היעד הצורכת את ההסדר הדיגיטלי כפי שהוא, לבין איכות השירות, הניתן לאוכלוסיית היעד שנקבע עבורה הסדר חלופי הכולל התאמות, עלול להעיד על כך שהמענה אינו הולם, וככזה כחורג ממתחם הסבירות.

<sup>2</sup>קושי בשימוש באמצעים דיגיטליים עשוי לנבוע ממגוון סיבות, ובהן: אוריינות דיגיטלית נמוכה, העדר גישה או אמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים (למשל, אוכלוסייה בחתך סוציו אקונומי נמוך, אנשים מבוגרים); אי שימוש באמצעים דיגיטליים מטעמים דתיים או תרבותיים (למשל, חרדים).

יצוין, כי מענה הולם כאמור עשוי להידרש גם במקרה שבו נקבע ערוץ דיגיטלי יחיד כברירת מחדל, כלומר הסדר לפיו הערוץ הוא דיגיטלי, אלא אם כן צורך השירות יודיע אחרת.

#### **5.4 תמריצים:**

ישנם מקרים שבהם משרד ממשלתי שוקל את האפשרות לקבוע תמריצים להצטרפות להסדר דיגיטלי. למשל, על ידי קביעת תנאים מיטיבים למי שמגיש מסמך באופן דיגיטלי ביחס לאלה שמגישים את אותו המסמך באופן פיסי. השיקולים שפורטו לעיל בסעיף 5.2 בעניין סבירותו של ערוץ דיגיטלי יחיד, מתאימים להישקל גם בנוגע לקביעת תמריצים להצטרפות להסדר הדיגיטלי.

כמו כן, כשבהסדר מעורבות אוכלוסיות שלא נוהגות לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים, יש לתת את הדעת לתמריצים המובנים בעצם קיומו של ההסדר הדיגיטלי (למשל, היכולת לצרוך את השירות מבלי לצאת מהבית). קיומם של תמריצים מובנים מספקים עשוי ליתר את הצורך בתמריצים יזומים.

#### **6. חזקות מסירה בהסדרים דיגיטליים:**

##### **6.1 הסבר על חזקות מסירה**

בהסדרים, הן מהעולם הפיסי והן מהעולם הדיגיטלי, שכוללים העברת מידע בין צדדים (למשל, העברת הודעה מהמדינה לאזרח), עשויים להתעורר שני סיכונים מרכזיים בקשר להעברה: האחד הוא כי הנמען יתכחש לקבלת מסר שהתקבל אצלו, והשני הוא כי מסר שנשלח כלל לא יגיע. על מנת ליצור ודאות משפטית בנוגע להגעת המסר ליעדו, לפעמים קבועה בחיקוק חזקת מסירה. חזקה זו מתנה על כללי הראיות הרגילים, והיא קובעת הנחה, שלפיה רואים מסר ככזה שהתקבל אצל נמען בהתקיים תנאים מסוימים, אף שקבלתו לא הוכחה מבחינה עובדתית.

##### **6.2 כללים לקביעת חזקת מסירה**

לנוכח העובדה כי לחזקות המסירה יש משמעות משפטית רבה, ניתן לקבוע חזקות מסירה רק בחיקוק. מאחר שסתירת חזקת מסירה אינה מלאכה פשוטה, ככלל רצוי למעט בקביעת חזקות. הבחינה האם לקבוע חזקת מסירה תתבצע לפי כללי הנחיה זו, ובפרט בהתאם לכלל מספר 4 שלעיל, שעניינו בהקטנת סיכוני ההסדר וחלוקת הנשיאה בסיכוניו במקרה של התממשותם.

ככל שמתקבלת החלטה לקבוע חזקת מסירה, קביעתה כפופה לכך כי היא תהיה ניתנת לסתירה וכי המסר יתקבל אצל הנמען ברמת ודאות גבוהה. בבחינת רמת הודאות כאמור, יש להביא בחשבון את המרכיבים הבאים:

- על הנמען הדיגיטלי, שאליו נשלח המסר, להיות בשימוש השוטף של הנמען במועד השליחה (למשל, כשהמסר מועבר באמצעות דוא"ל, יש לוודא כי כתובת הדוא"ל מעודכנת אצל השולח). לחלופין, ניתן לבחור במען, שלנמען גישה אליו, ואינו בשימוש השוטף, אם הנמען יודע כי אמור להתקבל מסר במען זה וכיצד לעשות בו שימוש.

- על שליחת המסר להתבצע תוך שמירה על שלמותו ועל אי שיבושו או אובדנו בתהליך העברתו מהשולח לנמען. ניתן לשמור על כך, בין היתר, על ידי קביעת נהלים ושימוש באמצעי אבטחה מספקים<sup>3</sup>.
- כשהחזקה מתייחסת גם למועד קבלת המסר, יש להבטיח כי תהיה הלימה בין המועד המשוער, שבו התקבל המסר, וככל הניתן בתוספת פרק זמן סביר נוסף לאותו מועד, לבין המועד שנקבע בחזקה.

## פרק ג' – יישום ההסדר בחקיקה – פרשנות דין קיים ויצירת דין חדש

יישום ההסדר הדיגיטלי שגובש מחייב בחינה של השאלה האם הוא תואם את הדין החל או שמא נדרש שינוי או יצירה של דין חדש. כמו כן, יש לזהות את הדינים הכלליים שעשויים לחול על כל הסדר דיגיטלי, לצורך התאמתו אליהם או יצירת החרגה מהם במקרים המתאימים. להלן הסברים לעניין פרשנות דין קיים ואופן יצירת דין חדש, בהתאם לסדר הבחינה המוצע בעניין זה:

### 1. פרשנות דין קיים – האם הדין הקיים מאפשר את קיומו של ההסדר?

נקודת המוצא לבחינה האם הדין מאפשר את קיומו של ההסדר הדיגיטלי המתגבש היא כי במקרה שבו אין סממן בחקיקה ששולל אפשרות לבצע פעולה באופן אלקטרוני, אזי ניתן לקיים אותה באופן אלקטרוני. כך, למשל, כשהדין קובע כי יש להמציא מסמך, אזי בהעדר סממן ששולל זאת, ניתן לבצע המצאה זו גם באופן מקוון.

במקרים שבהם תיתכנה פרשנויות שונות של הדין, אשר אחת מהן מאפשרת את קיומו של ההסדר הדיגיטלי המתבקש, השאלה האם ניתן לבחור בפרשנות זו תיגזר מתכליות הדין. אם תכליותיו עולות בקנה אחד עם ההסדר הדיגיטלי, אזי ניתן לקיים את ההסדר הדיגיטלי במסגרת הדין החל. כך, למשל, צירוף המילים "חתימת יד" עשוי להעיד על כך שחתימה צריכה להתבצע ב"יד" החותם באופן פיסי, אך אם תכליות הדין מאפשרות זאת, צירוף מילים זה עשוי להתפרש גם כחתימה ביד החותם באופן דיגיטלי. באופן דומה, יפורש הצירוף "כתב יד".

יצוין, כי במקרים רבים, ביצוע תיקונים בדין יארך זמן רב יותר מאשר גיבוש פרשנות גמישה של הדין. לכן, בדרך כלל תהיה עדיפות לפרשנות הדין, בהתאם לכללי הנחיה זו, על פני תיקון הדין.

זאת ועוד, יש לבחון האם הדין הקיים כולל את כלל הכלים וההוראות הנורמטיביות הנדרשים על מנת לאפשר את ההסדר הדיגיטלי. במקרים חריגים, יהיה צורך לעגן מרכיבים מסוימים של ההסדר בדין, אף אם הדין הקיים מאפשר את קיומו של ההסדר המתגבש. כך, למשל, אם ישנו צורך בקביעת הסדרי אחריות או בהתנאה על דיני הראיות כמו לדוגמה שינוי נטלי ראייה, ואלה אינם מוסדרים בדין הקיים, או אז יידרש עיגונם בדין.

<sup>3</sup> יצוין, כי על פי חוות דעת של ראש רשות התקשוב במשרד ראש הממשלה מיום 19.2.19, הודעות טקסט ודוא"ל מהוות אמצעי אמין, ששומר על שלמות המסר ומבטיח ברמת ודאות גבוהה את אי שיבושו או אובדנו בתהליך ההעברה. חוות הדעת האמורה מצורפת להנחיה זו ומסומנת כמסמך עזר 4.

## **2. יצירת דין חדש – כיצד לעגן את ההסדר בדין כשנדרש שינוי:**

### **2.1 אופן ניסוח הדין – תכליות, כללים ומאפיינים במקום כלים וטכנולוגיות, וניתוק מהמימד**

#### **הפיסי:**

רצוי לנסח את הדין, כך שיהיה ניתן ליישמו באמצעות מגוון האפשרויות הקיימות בעולם הדיגיטלי ובאופן שיהיה עדכני לאורך זמן עם ההתפתחות הטכנולוגית. לשם כך, יש לנסח את הדין ברמת הפשטה גבוהה, כך שיכלול התייחסות לתכליות ההסדר, למאפייניו או לכלליו, ולא לכלים או לטכנולוגיות שיש לעשות בהם שימוש לשם הגשמת אותן תכליות או לשם קיום אותם כללים. כמו כן, רצוי שלא לעשות שימוש במונחים הקשורים לעולם הפיסי.

כך, למשל, אם בהסדר הקיים בעולם הפיסי נדרשת חתימה על מסמך, יש להעדיף, בעת עיגון ההסדר הדיגיטלי בדין, קביעת דרישה שתבטיח את הגשמתן של תכליות החתימה במקום לקבוע את דרישת החתימה עצמה.

### **2.2 מדרג נורמטיבי**

במקרה שבו נדרש שינוי בדין לשם מימוש ההסדר הדיגיטלי, יש לבחון באיזו רמה נורמטיבית (כדוגמת חקיקה ראשית או חקיקת משנה) יעוגן השינוי. הכללים שיחולו על חקיקת הסדר דיגיטלי הם אותם כללים שחלים על חקיקה של הסדרים אחרים. כך, למשל, כללי אחריות, נטלים ראייתיים כמו חזקות מסירה, וכן הסדרים הכרוכים בסיכון משמעותי לפגיעה בזכות יסוד, יצריכו הסדרה ולו חלקית בחקיקה ראשית.

### **2.3 אי עיגון דרישות טכנולוגיות בחיקוק**

ככלל, ככל שהרמה הנורמטיבית שבה מעוגן ההסדר גבוהה יותר, כך רצוי לקבוע הוראות ניטרליות יותר מבחינה טכנולוגית. במקרה שבו ההסדר כולל התייחסות לטכנולוגיה מסוימת, רצוי לעגן את ההתייחסות לטכנולוגיה ברמה נורמטיבית נמוכה ככל הניתן. כמו כן, רצוי להעדיף טכנולוגיה התואמת תקנים בינלאומיים.

## **פרק ד' – הוראות בקשר למושגי יסוד בעולם הדיגיטלי**

פרק זה עוסק במונחים נפוצים בעולם הדיגיטלי, באופן הפרשנות שלהם לפי הדין הקיים ובהפעלת הכללים בקשר אליהם בעת גיבוש הסדר דיגיטלי חדש.

### **1. קיום דרישת הכתב בעולם הדיגיטלי**

כתב, שנוצר באופן אלקטרוני, כלול גם הוא בהגדרת "כתב" לפי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981. ככלל, כשנקבעת דרישת כתב בחיקוק, קיום דרישת הכתב באופן אלקטרוני יתבצע על ידי כתב, שהינו נגיש לקריאה חוזרת ולשמירה.

## **2. מקור והעתק דיגיטלי: הפעלת כללי הנחיה על דרישת מסמכי מקור:**

### **2.1 פיחות במעמדו של המסמך המקורי**

בשונה מהתפיסה ששררה בעבר, שלפיה דרישת מסמך מקורי מגבירה את מהימנותו, כיום שיטות ההעתיקה האיכותיות הביאו לפיחות במעמדו של מסמך המקור. בעולם הדיגיטלי אף לא נראה שמתאים לעשות שימוש במונח "מקור", שכן סיביות המחשב, שעשויות תיאורטית להיחשב ל"מקור", אינן ניתנות לתפיסה בחושיהם של בני האדם. על כן, במקרים רבים אין עוד עדיפות לשמירת המקור על פני שמירת העתקו.

### **2.2 שקילת חלופות לדרישת מסמך מקורי**

בשל הפיחות במעמדו של מסמכי מקור, יש להטיל ספק בצורך במסמך מקורי, ולהעדיף שמירה על תכליותיה המסורתיות של דרישת המקור (כמו, למשל, מהימנות) בדרכים אחרות. למשל, על ידי החלפת דרישת מהימנות המסמך במהימנות המידע המצוי במסמך או על ידי השגת מהימנות של המסמך שלא באמצעות דרישת המקור.

### **2.3 פרשנות דין קיים בקשר למסמך "מקור"**

פרשנות חיקוק בנוגע לדרישת מסמך מקור תתבצע לפי כלל התאמת התכליות, ובשים לב לפיחות שחל במעמד המקור. כך, למשל, כשנדרשת הגשה של מסמך מקור לרשות מינהלית, ניתן לקיים דרישה זו גם באמצעות הגשת העתק סרוק, ובלבד שבהגשת ההעתק הסרוק, ביחד עם הנסיבות האחרות, מתקיימות אותן התכליות שלשמן נדרשה הגשה של מסמך המקור ברמת ודאות מספקת.

יובהר, כי מאחר שמושג ה"מקור" מיטשטש בעולם הדיגיטלי, במקרה שבו הדין כולל דרישת מסמך מקור, והמסמך נוצר באופן דיגיטלי, ניתן לראות במסמך הדיגיטלי כמקיים את דרישת המקור. לעניין הקשר שבין דרישת חתימה לדרישת מקור, יובהר כי מדובר בשתי דרישות נפרדות. להסרת ספק, יובהר כי אין משמעותה של דרישת חתימה על מסמך כי הוא צריך להישמר במקור. יש לנתח כל אחת מהדרישות בנפרד, בהתאם לתכליותיה. עוד יצוין, כי כשדרישת המקור אינה מעוגנת בדין, אלא מבוססת על נוהג, שאלת הפרשנות אינה רלוונטית. החלטת רשות, שאלה אמור להיות מועבר מסמך, האם לדרוש מסמך מקור תתבצע בהתאם לתכליות, לפי כללי הנחיה זו.

## **3. חלופות לחתימה: יישום כלל התאמת התכליות באמצעות "שירותי אמון"**

נהוג לעשות שימוש בחתימות לצרכים שונים. במקרים רבים, דברי חקיקה והנחיות מינהליות, ובמיוחד כאלה שנוצרו לפני העידן הטכנולוגי או בחיתוליו, לא הפרידו בין תכליות החתימה השונות וקבעו דרישת חתימה כברירת מחדל לצורך הגשמת כל תכלית.

בשונה מהאפשרויות המצומצמות הקיימות בעולם החתימות על גבי נייר, בעולם הדיגיטלי ישנם סוגים רבים יותר של חתימות, ולצידם קיימים שירותים נוספים, שמספקים רמות שונות של אמון בפעולות דיגיטליות שונות, כמו חותמת זמן ושירות זיהוי ("שירותי אמון"). מגוון שירותי האמון, ובכללם סוגי החתימות האלקטרוניות, מאפשר ליצור התאמה מדויקת יותר בין האמצעי שנעשה בו שימוש לבין מטרותיו. לאור זאת, **יש לבחון - לצד השימוש בחתימות אלקטרוניות או במקומן - גם שימוש בשירותי אמון אחרים על מנת ליצור התאמה מדויקת יותר בין האמצעי שנעשה בו שימוש לבין מטרותיו.**

#### **4. דרישת חתימה בחיקוק – יישום כללי ההנחיה והוראת סעיף 2 לחוק חתימה אלקטרונית**

לפי סעיף 2 לחוק חתימה אלקטרונית, ניתן לקיים דרישת חתימה בחיקוק באופן אלקטרוני באחת משתי הדרכים הבאות. הדרך הראשונה היא באמצעות "חתימה אלקטרונית מאושרת" כהגדרתה בחוק (להלן: "**חתימה מאושרת**"). חתימה זו מקיימת את תכליות החתימה הקלאסיות ברמת ודאות גבוהה. הדרך השנייה היא באמצעות כל חתימה אלקטרונית<sup>4</sup> אחרת, ובלבד שמתקיימות, ברמת ודאות מספקת בנסיבות העניין, התכליות לדרישת החתימה בהתאם לאותו חיקוק.

על מנת לבחון כיצד ניתן לקיים את התנאי שנקבע עבור הדרך השנייה, יש לזהות תחילה מהן **תכליות** החתימה באותו חיקוק שבו החתימה נדרשת. לאחר מכן, יש לבדוק מהי **רמת הוודאות** הנדרשת בנסיבות העניין. רמת הוודאות הנדרשת תיקבע בהתאם לסיכונים בנסיבות העניין, כך שכלל שהסיכון גדול יותר, כך נדרשת הגשמת התכלית ברמת ודאות גבוהה יותר. לבסוף, יש **להתאים** את סוג החתימה שייבחר לרמת הוודאות הנדרשת. יובהר, כי אין הכרח לקיים את כל תכליות דרישת החתימה באמצעות החתימה דווקא, אלא ניתן לעשות שימוש בכלים אחרים להגשמת אותן תכליות שזוהו.

שלבי הבחינה שתוארו לעיל, לפי סעיף 2 לחוק, דומים לשלבי העבודה המומלצים, המופיעים בהנחיה זו בחלק ב' שלהלן. **על כן, בחינה לפי שלבי העבודה המומלצים בהנחיה, תוך הפעלת כלליה בצורה נכונה, תבטיח גם עמידה בהוראות סעיף 2 לחוק חתימה אלקטרונית.**

<sup>4</sup> המונח "חתימה אלקטרונית", שמוגדר בחוק, כולל חתימות מסוגים רבים (למשל, הקלדה של שם החותם בתחתיית מסמך WORD, סימון תיבת "אני מאשר" על גבי טופס מקוון, חתימה גרפית על גבי פד דיגיטלי או חתימה באמצעות "כרטיס חכם").

## חלק ב' – יישום ההוראות המנחות:

### הליך בחינה מומלץ לגיבוש הסדר דיגיטלי

להלן הליך בחינה, שעל פיו מומלץ לפעול בעת גיבוש הסדר דיגיטלי. הפעלת שיקול דעת תקין של הרשות המנהלית על פי הליך הבחינה המומלץ, המפורט להלן, יש בה כדי להעיד על כך, שההסדר הדיגיטלי תואם את כללי ההנחיה.

### 1. זיהוי מטרתו הכללית של ההסדר הדיגיטלי

בשלב הראשון, מוצע לבחון את מטרתו הכללית של ההסדר הדיגיטלי (למשל, שיפור השירות לציבור או חסכון בעלויות). הבחינה בשלבים הבאים תתבצע לאורה של מטרה זו. כמו כן, זיהוי יסייע בהפעלת עקרון השקילות הפונקציונלית וכלל התאמת ההסדר לתכליותיו. בתום תהליך העבודה, יש לשוב למטרה הכללית שזוהתה בשלב הראשון ולוודא כי ההסדר המתגבש אכן מגשים אותה.

### 2. זיהוי התכליות של ההסדר הדיגיטלי

בשלב השני, מוצע לזהות את תכליות ההסדר בנוגע לכל אחד מהיבטיו. כך, למשל: הזדהות; גמירת דעת והעֶדָה עליה; יצירת הרתעה לפני ביצוע פעולה; תיעוד זמן ביצוע פעולה והעֶדָה עליו; הגנה על מסמך מפני שינויים, יכולת לזהות שינוי במסמך או בנתון לאחר ביצוע פעולה מסוימת בנקודת זמן כלשהי והעֶדָה על שינויו או אי שינויו (ככל שקיים מסמך בהסדר המתגבש); מניעת התכחשות לפעולה שבוצעה; הגעת מסמך שנשלח ליעדו והעֶדָה על כך שהוא הגיע ליעדו; שמירה על רמת מהימנות גבוהה של מידע<sup>5</sup>; תיעוד על ביצוע פעולה; הבטחה כי מסמך יהיה קביל בבית המשפט<sup>6</sup>; אחזור מידע ושימוש בו (דרישת כתב).

זיהוי הצרכים נדרש על מנת להפעיל, בהמשך הבחינה, את עקרון השקילות הפונקציונלית ואת כלל התאמת ההסדר לתכליותיו.

### 3. זיהוי הגורמים הנוגעים להסדר

מי הם בעלי העניין? הציבור? גורמי מקצוע? גופים ציבוריים? עמותות? זיהוי הגורמים הנוגעים להסדר יסייע בשלב ניתוח סיכוני ההסדר, שבו נבחן את המשמעויות של נשיאתו של כל גורם בסיכוני ההסדר. כמו כן, הוא יסייע גם בשלב בחינת הנטלים, שבו נבדוק באילו נטלים כל גורם הקשור להסדר יכול לעמוד.

<sup>5</sup> יצוין לעניין זה, כי בעבר, שררה תפיסה כי החזקה במסמך מקור מקנה מהימנות רבה יותר מאשר העתקו, אך כיום בשל שיטות ההעתקה האיכותיות, קרנו של המקור ירדה. כמו כן, השימוש במונח "מקור" לגבי מסמך שנוצר במחשב פחות מתאים, בשל מאפייניו הייחודיים של העולם הדיגיטלי. על כן, יש לזכור כי ישנן דרכים שונות להשגת מהימנות, ונראה שלא מתאים לבכר את דרישת מסמך המקור לצורך השגת מהימנות.

<sup>6</sup> לפי "כלל הראייה הטובה ביותר", אין להוכיח את תוכנו של מסמך אלא בדרך של הצגת המקור בבית המשפט. לכן, על פניו, כשמסמך הקשור להסדר עשוי להיות מוגש לבית המשפט, לפעמים יהיה צורך לשמור את מסמך המקור. עם זאת, כלל הראייה הטובה ביותר כורסם במהלך השנים על ידי בתי המשפט, ולכן חשיבות שמירת המקור ירדה. יצוין, כי בשנת 2017 פורסם תזכיר חוק על ידי משרד המשפטים, המבקש לבטל את כלל הראייה הטובה ביותר (תיקון לפקודת הראיות, התשע"ח-2017).

כמו כן, בעולם הדיגיטלי חל טשטוש בין מקור להעתק לגבי מסמכים שנוצרו באופן דיגיטלי, ועל כן צורך ראייתי זה של שמירת ה"מקור" עשוי לא להיות רלוונטי בעולם הדיגיטלי בשל מאפייניו הייחודיים.

#### **4. בחינת סיכוני ההסדר**

בחינת סיכוני ההסדר מורכבת ממספר תתי שלבים: (א) זיהוי הסיכונים. ניתן לזהות את סיכוני ההסדר באמצעות מענה על השאלה: איזה סיכון עלול להתממש במקרה שתכלית מבין תכליות ההסדר לא תוגשם (למשל, שימוש בהזדהות דיגיטלית ברמה נמוכה עלול להביא לטעות בזיהוי); (ב) זיהוי עוצמת הפגיעה במקרה של התממשות הסיכון ורמת ההסתברות להתממשות הסיכון; (ג) זיהוי מידת יכולתו של כל גורם לשאת בסיכוני ההסדר וזיהוי הכלים שעומדים לרשותו לשם הקטנת הסיכונים.

בחינה זו נדרשת כדי להפעיל את כלל מספר 3 בפרק ב' שבחלק א', שעניינו בהערכת הסיכונים והתאמתם לערך הנפגע ולעוצמתו.

#### **5. ביצוע ניהול סיכונים: התאמת החשיפה לסיכונים לערך הנפגע ולעוצמת הפגיעה ובדיקה**

##### **האם ניתן להקטין**

לאחר בחינת הקטנת הסיכונים, יהיה צורך לבצע הערכת סיכונים פעם נוספת, בהתאם לנסיבות החדשות שתיווצרנה עם השינויים שיגובשו.

#### **6. בחינת הנטלים, שבהם יכול לעמוד כל גורם המושפע מההסדר**

בשלב זה נבחן, בנוגע לכל גורם המעורב בהסדר, אשר זוהה בשלב 3, באילו נטלים הוא יכול לשאת וניישם את כלל מספר 1 להנחיה, הוגנות ההסדר בהתאמתו לאוכלוסייה שעליה הוא נועד לחול (ר' חלק א', פרק ב', סעיף 5).

#### **7. בחירה בין הכלים הקיימים להגשמת כל תכלית**

בשלב זה תתבצע התאמת מרכיבי ההסדר לתכליותיו, כך שתהיה הלימה בין מרכיבי ההסדר והכלים שבשימוש בו לבין רמת הוודאות שבה יש להגשים כל תכלית. הבחירה בין הכלים<sup>7</sup> השונים, בנוגע לכל תכלית, תתבצע בהתאם לכללים המפורטים בפרק ב' להנחיה זו, ובהם: התאמת ההסדר לתכליותיו, יעילות פשטות ושימות, הערכת סיכונים והתאמת החשיפה להם לערך הנפגע ולעוצמתו, הקטנתם וחלוקת הנשיאה בהם, והוגנות ההסדר בהתאמתו לאוכלוסייה שעליה הוא נועד לחול.

#### **8. בחינת התאמת ההסדר לדין והצורך לעגנו בחקיקה**

בשלב זה, יש לבחון האם הדין הקיים מאפשר את קיומו של ההסדר הדיגיטלי, בהתאם לכללים המפורטים בפרק ג'. במסגרת זו, יש לבחון האם ניתן להפעיל כללי פרשנות, כך שיאפשרו את קיומו של ההסדר (ר' דוגמאות לפרשנויות של מונחים נפוצים בסעיף 1 לפרק ג' בחלק א' ובפרק ד' שבחלק א'). ככל שהדין אינו מאפשר את קיומו של ההסדר הדיגיטלי, יש לעגנו בדין, בהתאם לכללים המפורטים בסעיף 2 לפרק ג' שבחלק א'.

<sup>7</sup> לעניין כלי להגשמת צורך ההזדהות, ככל שזו נדרשת, יש לפעול בהתאם למדיניות הלאומית להזדהות בטוחה, אשר אומצה על ידי הממשלה בהחלטתה מיום 6.8.2017, שמספרה 2960.

## מסמכי עזר של ההנחיה - קישורים:

- מסמך עזר מספר 1 – [תרשים הליך בחינה מומלץ לגיבוש הסדר דיגיטלי.](#)
- מסמך עזר מספר 2 – [מידע שימושי בנוגע למעבר מעולם הפיסי לעולם הדיגיטלי.](#)
- מסמך עזר מספר 3 – [הרחבה וביאור של ההנחיה ושל מסמכי העזר האחרים שלה.](#)
- מסמך עזר מספר 4 – [חוות דעת מקצועית בעניין אמינות מערכת דוא"ל ומסרונים של רשות התקשוב הממשלתי.](#)

## נספח 2

העתק ההנחיות המפורסמות באתר  
gov.il להרשמה למערכת הזדהות  
לאומית

עמ' 36

חפשו שירות או ...



## מערכת הזדהות לאומית

מערכת ההזדהות הלאומית היא תשתית הזדהות אחודה לקבלת שירותים דיגיטליים מזהים. המערכת מאפשרת לקבל שירותים מקוונים (דרך האינטרנט) הדורשים הזדהות אישית. אם עד היום היה צורך להגיע ללשכת שרות ממשלתית בשעות קבלת קהל ולבצע הזדהות מול פקיד לקבלת שירותים מסוימים, הרי שמהיום, בעזרת רישום קצר, אפשר יהיה לבצע את ההזדהות דרך מערכת זו, ולקבל יותר שירותים מקוונים בלי צורך לגשת ללשכות השירות ובכך לחסוך זמן יקר.

סוג: מדריך • תאריך פרסום: 08.05.2024 • תאריך עדכון: 06.11.2024

הרשמה למערכת הזדהות לאומית

לכל הפרקים

### הרשמה למערכת הזדהות לאומית

ניתן להירשם למערכת ההזדהות הלאומית בשני אופנים שונים:

**• עם שני אמצעי זיהוי לאימות מתוך חמישה כמפורט להלן:**

- 1. כרטיס אשראי
- 2. פרטי דרכון ישראלי
- 3. הטלפון שרשום בקופת חולים
- 4. מענה על שתי שאלות אישיות
- 5. תעודת עולה חדש

**• באמצעות תעודת זהות ביומטרית מופעלת, עם הסיסמה האישית של תעודת הזהות וקורא כרטיס חכם**

[לפתוח הכל](#)

### שלבי הרשמה להזדהות באמצעות שני אמצעי זיהוי

**בהרשמה יש ארבעה שלבים:**

- 1. מילוי פרטים אישיים, תיקוף זהות מול שני מקורות מידע ובחירת סיסמה.
- 2. אימות דואר אלקטרוני.
- 3. אימות טלפון נייד.
- 4. יצירת חשבון אישי (החשבון נוצר באופן אוטומטי עם השלמת תהליך הזיהוי).

## שלב 1: מילוי פרטים אישיים, בחירת אמצעי אימות, קביעת סיסמה, פרטי קשר, סימון הצהרה לאישור קריאת תנאי שימוש

1. בשלב זה תתבקשו להזין את שמכם הפרטי, את שם המשפחה ואת מספר תעודת הזהות שלכם, בשדות המיועדים לכך.
2. יש לבחור שני אמצעי זיהוי מתוך חמישה אפשריים ולהזין את הפרטים הנדרשים בשדות המתאימים.
3. בחירת סיסמה:

יש לבחור סיסמה אישית ייחודית אשר תשמש אתכם בכל הזדהות למערכת. כדי לשמור על רמת אבטחת פרטיות גבוהה וליצור סיסמה "חזקה" יש להקפיד ליצור סיסמה בהתאם להוראות.

### הסיסמה צריכה לכלול:

- לפחות 8 תווים
- גם אותיות קטנות וגם גדולות, באנגלית בלבד (ABC abc)
- ספרה אחת לפחות (0-9)
- תו אחד מיוחד לפחות (\$@#)

### מה לא לעשות:

- לא לחזור על תו יותר מפעמיים ברציפות
- לא להשתמש במספר הזהות שלך
- לא להשתמש בסיסמה שהשתמשת בה בעבר

### לתשומת לבכם:

יש לזכור את הסיסמה האישית שתשמש אתכם בכל תהליך הזדהות לשירות מקוון. מומלץ לרשום לעצמכם רמז המובן רק לכם, ולשמור אותו במקום נגיש כמו תיבת דואר אלקטרוני. אין לשמור את הסיסמה עצמה בדואר אלקטרוני.

### 4. הזנת פרטי התקשרות לצורך אימות

בשלב זה תתבקשו להזין את כתובת הדואר האלקטרוני ואת מספר הטלפון הנייד האישי שלכם בשדות המיועדים לכך. עליכם לסמן בתיבת הסימון המתאימה באיזו דרך תרצו לקבל את קוד האימות: באמצעות מסרון לטלפון חכם או בהקראה קולית (יש להשתמש באפשרות "הקראה קולית" אם ברשותכם טלפון "כשר" או טלפון החסום לקבלת הודעות טקסט).

5. לבסוף יש לאשר שקראתם והבנתם את תנאי השימוש וללחוץ על כפתור "לשלב הבא".

## שלב 2: אימות דואר אלקטרוני

1. בשלב זה ישלח קוד אימות לכתובת הדואר האלקטרוני שנתתם.
2. יש להזין את הקוד לשדה המתאים וללחוץ על כפתור "לשלב הבא". לתשומת לבכם, קוד האימות מוגבל ל- 30 דקות.

## שלב 3: אימות טלפון נייד

1. בשלב זה ישלח קוד אימות אל הטלפון הנייד שנתתם.

2. קוד האימות יגיע אליכם באופן שבו בחרתם:
- באמצעות מסרון (הודעת טקסט) לטלפון חכם
  - באמצעות הקראה קולית: הטלפון שלכם יצלצל. לאחר שתענו, קוד האימות יוקרא לכם.
3. יש להזין את קוד האימות שהתקבל בשדה המיועד לכך וללחוץ על "לשלב הבא".

#### שלב 4: יצירת חשבון אישי

שלב זה הוא שלב אוטומטי.

הודעה על יצירת חשבון במערכת ההזדהות תופיע על גבי המסך ותישלח גם לדואר האלקטרוני ולטלפון הנייד.

מזל טוב! יש לכם חשבון במערכת ההזדהות הלאומית ואפשרות לקבל שירותים רבים מבלי לצאת מהבית.



**פירוט המידע שנדרש לכל אחד משני אמצעי הזיהוי**



**הרשמה עם כרטיס אשראי - חשוב לדעת!**



**בחירת שפה מועדפת בעת הרשמה למערכת**



**הרשמה עם טלפון בינלאומי**

#### עוד באותו נושא

[הרשמה עם 2 אמצעי זיהוי](#)

[הרשמה עם תעודת זהות ביומטרית](#)

[לפתיחת מדריך קולי](#)

#### קבצים להורדה

### מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור משרדי הממשלה  
לכל השירותים  
RSS  
צרו קשר עם משרדי הממשלה  
תנאי שימוש

### תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299  
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים  
מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
פנייה לאבטחת מידע

### מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת נגישות  
מפת האתר  
חופש המידע  
שימוש בקבצי "cookies"



## נספח 3

**העתק מענה הרבנות הראשית  
לישראל – מחלקת בחינות והסכמה  
לפנייה בעניין הרשמה למבחנים  
מיום 18.6.2023**

**עמ' 41**

כ"ט סיון תשפ"ג, 18/06/2023 למניינם

שלום אברהם נתנאל לוי ,

בהמשך לפנייתך אל הרבנות הראשית לישראל בנושא: "הרשמה למבחנים"

בתאריך כ"ו סיון תשפ"ג (15/06/2023) למניינם)

מספר סימוכין: 87579 ,

בהתאם להחלטת מנכל הרבנות ההרשמה היא רק דרך אתר התשלומים הממשלתי.

לנבחנים שנבחנו בעבר- ניתן לעלות אסמכתא על כך שנבחנו בעבר, ללא צורך אישור שנות לימוד. אך יש צורך באישור מוכנות לבחינה.

לגבי נושא הצניעות- הועבר למנהל המחלקה.

בהצלחה

בברכה,

הרבנות הראשית לישראל

רחוב אהליאב 5 ת.ד. 36016 ירושלים 9446778

טלפון 02-5313131

## נספח 4

העתק "נהלי הרשמה לבחינות  
רבנות" מטעם הרבנות הראשית  
לישראל, עדכני ליום 15.8.2024

עמ' 43



בס"ד, י"א אב תשפ"ד  
15 אוגוסט 2024  
6-24-70

## נהלי הרשמה לבחינות רבנות

### הרבנות הראשית לישראל

- על המועמד לעמוד בתנאים המצטברים הבאים:
  1. המועמד סיים לפחות 3 שנות לימוד מלאות (לאחר גיל 18) בישיבה גבוהה או בכולל המוכרים ע"י מועצת הרבנות הראשית לישראל (על האישור להיות מפורט ולכלול את מניין וסדר שנות הלימוד).
  2. למועמד מלאו לפחות 21 שנים (ויום אחד) במועד הבחינה.
  3. למועמד יש אישור עדכני בדבר מוכנות לבחינה מאת ראש ישיבה/ כולל (יש לציין באישור את נושא הבחינה).
- יש לצרף לבקשת ההרשמה לבחינה את האסמכתאות הרלוונטיות להוכחת עמידת המועמד בכל אחד מהתנאים דלעיל.
- על כל אחת מהאסמכתאות לכלול את פרטי המועמד (שם מלא ומספר זהות). על אישורים מטעם כולל/ישיבה לכלול לוגו רשמי, חתימה וחותמת של הרב הממליץ/ראש הכולל/ראש הישיבה. לא יאושרו בקשות שיוגשו ללא אסמכתאות וכן לא יתקבלו אישורים שאינם בפורמט תקין.
- יש להשלים את ההרשמה ואת הגשת המסמכים עד למועד סיום ההרשמה המפורסם באתר הרבנות.
- ההרשמה לבחינה מתבצעת באמצעות האיזור האישי הממשלתי. הסבר מלא ניתן למצוא באתר הרבנות הראשית בכתובת [Rab.gov.il](http://Rab.gov.il)

בברכה,  
  
 יהודה כהן  
 המנהל הכללי  
 הרבנות הראשית לישראל  
 15/8/24  


## נספח 5

העתקי נהלי ההרשמה לבחינות  
דיינות בכתב, שובי"ם, רבני תפוצות  
ומשגיחי כשרות מהימים 15.8.2024  
ו-28.9.2023

עמ' 45



בס"ד, י"א אב תשפ"ד  
15 אוגוסט 2024  
6-24-71

## נהלי הרשמה לבחינות דיינות בכתב

### הרבנות הראשית לישראל

- על המועמד לעמוד בתנאים המצטברים הבאים:
  1. המועמד מוסמך לרבנות ("יורה יורה") ע"י רב עיר או דיין או מוסד תורני שמועצת הרבנות הראשית לישראל מכירה בהסמכתם.
  2. המועמד סיים לפחות 7 שנות לימוד בישיבה גבוהה או בכולל המוכרים ע"י מועצת הרבנות הראשית לישראל (על האישור להיות מפורט ולכלול את מניין וסדר שנות הלימוד).
  3. המועמד נשוי או היה נשוי (רוק יוכל להיבחן אך לא לקבל הסמכה לדיינות).
  4. למועמד מלאו לפחות 25 שנים (ויום אחד) במועד הבחינה.
  5. למועמד יש אישור עדכני בדבר מוכנות לבחינה מאת ראש ישיבה / כולל (יש לציין באישור את נושא הבחינה)
- יש לצרף לבקשת ההרשמה לבחינה את האסמכתאות הרלוונטיות להוכחת עמידת המועמד בכל אחד מהתנאים דלעיל.
- על כל אחת מהאסמכתאות לכלול את פרטי המועמד (שם מלא ומספר זהות). על אישורים מטעם כולל/ישיבה לכלול לוגו רשמי, חתימה וחותמת של הרב הממליץ/ראש הכולל/ראש הישיבה. לא יאושרו בקשות שיוגשו ללא אסמכתאות וכן לא יתקבלו אישורים שאינם בפורמט תקין.
- יש להשלים את ההרשמה ואת הגשת המסמכים עד למועד סיום ההרשמה המפורסם באתר הרבנות.
- ההרשמה לבחינה מתבצעת באמצעות האיזור האישי הממשלתי. הסבר מלא ניתן למצוא באתר הרבנות הראשית בכתובת [Rab.gov.il](http://Rab.gov.il)

בברכה,

יהודה כהן

המנהל הכללי

הרבנות הראשית לישראל

15/8/24

בס"ד, י"ג תשרי תשפ"ד

28 ספטמבר 2023

## נהלי הרשמה- לבחינות שובי"ם (שוחטים ובודקי סכינים, בודקי פנים, בודקי חוץ, ראשי צוות)

- על המועמד לעמוד בתנאים המצטברים הבאים:
  1. למועמד מלאו לפחות 21 שנים (ויום אחד) במועד הבחינה.
  2. על מועמד לבחינה בהלכות שחיטה לצרף המלצה אישית מאת רב מוסמך מטעם הרבנות<sup>1</sup> לפיה הוא ראוי לשמש כשוחט.<sup>2</sup>
  3. נבחן שעמד בהצלחה בבחינה העיונית בהלכות שחיטה רשאי לגשת לבחינות העיוניות של בודקי פנים/בודקי חוץ/ראשי צוות.
- יש לצרף לבקשת ההרשמה לבחינה את האסמכתאות הרלוונטיות להוכחת עמידת המועמד בכל אחד מהתנאים דלעיל.
- על כל אחת מהאסמכתאות לכלול את פרטי המועמד (שם מלא ומספר זהות). על אישורים מטעם כולל/ישיבה לכלול לוגו רשמי, חתימה וחתימת של הרב הממליץ/ראש הכולל/ראש הישיבה. לא יאושרו בקשות שיוגשו ללא אסמכתאות וכן לא יתקבלו אישורים שאינם בפורמט תקין.
- יש להשלים את ההרשמה ואת הגשת המסמכים עד למועד סיום ההרשמה המפורסם באתר הרבנות.
- ההרשמה לבחינה מתבצעת באמצעות האיזור האישי הממשלתי. הסבר מלא ניתן למצוא באתר הרבנות הראשית בכתובת [Rab.gov.il](http://Rab.gov.il)

בברכה,  
  
 יהודה כהן  
 המנהל הכללי  
 הרבנות הראשית לישראל  
 28/9/23

<sup>1</sup> רב עיר/רב מועצה אזורית/רב מושב/רב שכונה  
<sup>2</sup> יובהר כי ציון "עובר" בבחינה בהלכות שחיטה, הינו רק חלק מהליך ההסמכה ואין בו כדי להוות אישור הסמכה לשמש כשוחט מטעם הרבנות הראשית לישראל.



בס"ד, י"ג תשרי תשפ"ד  
28 ספטמבר 2023

## נהלי הרשמה לבחינת רבני תפוצות הרבנות הראשית לישראל

- על המועמד לעמוד בתנאים המצטברים הבאים:
  1. המועמד סיים 6 שנות לימוד מלאות (לאחר גיל 18) בישיבה גבוהה או בכלל המוכרים ע"י מועצת הרבנות הראשית לישראל (על האישור להיות מפורט ולכלול את מניין וסדר שנות הלימוד).
  2. המועמד נשוי או היה נשוי (רווק יוכל להיבחן אך לא לקבל הסמכה לרב תפוצות).
  3. המועמד מלאו לפחות 25 שנים (ויום אחד) במועד הבחינה.
- יש לצרף לבקשת ההרשמה לבחינה את האסמכתאות הרלוונטיות להוכחת עמידת המועמד בכל אחד מהתנאים דלעיל.
- על כל אחת מהאסמכתאות לכלול את פרטי המועמד (שם מלא ומספר זהות). על אישורים מטעם כולל/ישיבה לכלול לוגו רשמי, חתימה וחותמת של הרב הממליץ/ראש הכולל/ראש הישיבה. לא יאושרו בקשות שיוגשו ללא אסמכתאות וכן לא יתקבלו אישורים שאינם בפורמט תקין.
- יש להשלים את ההרשמה ואת הגשת המסמכים עד למועד סיום ההרשמה המפורסם באתר הרבנות.
- ההרשמה לבחינה מתבצעת באמצעות האיזור האישי הממשלתי. הסבר מלא ניתן למצוא באתר הרבנות הראשית בכתובת [Rab.gov.il](http://Rab.gov.il)

בברכה,

יהודה כהן

המנהל הכללי

הרבנות הראשית לישראל

28/9/23



בס"ד, י"ג תשרי תשפ"ד  
28 ספטמבר 2023

## נהלי הרשמה לבחינת משגיחי כשרות הרבנות הראשית לישראל

- על המועמד לעמוד בתנאים המצטברים הבאים:
  1. למועמד מלאו 20 שנים (ויום אחד) במועד הבחינה.
  2. המועמד קיבל המלצה אישית מאת רב מוסמך מטעם הרבנות<sup>1</sup> לפיה הוא ראוי לשמש כמשגיח כשרות.
- יש לצרף לבקשת ההרשמה לבחינה את האסמכתאות הרלוונטיות להוכחת עמידת המועמד בכל אחד מהתנאים דלעיל.
- על כל אחת מהאסמכתאות לכלול את פרטי המועמד (שם מלא ומספר זהות). על אישורים מטעם כולל/ישיבה לכלול לוגו רשמי, חתימה וחותמת של הרב הממליץ/ראש הכולל/ראש הישיבה. לא יאושרו בקשות שיוגשו ללא אסמכתאות וכן לא יתקבלו אישורים שאינם בפורמט תקין.
- יש להשלים את ההרשמה ואת הגשת המסמכים עד למועד סיום ההרשמה המפורסם באתר הרבנות.
- ההרשמה לבחינה מתבצעת באמצעות האיזור האישי הממשלתי. הסבר מלא ניתן למצוא באתר הרבנות הראשית בכתובת [Rab.gov.il](http://Rab.gov.il)

בברכה,  
יהודה כהן  
המנהל הכללי  
הרבנות הראשית לישראל  
28/9/23

<sup>1</sup> רב עיר/רב מועצה אזורית/רב מושב/רב שכונה

## נספח 6

**העתק הנחיות לקבלת השירותים  
במערכת "ברוש"**

**עמ' 50**

# משרד התחבורה והבטיחות בדרכים



חיפוש באתר משרד התחבורה... Q

פרסומים

עמדות שירות

קבלת קהל

שירותים ומידע

אגף הרישוי



## מערכת "ברוש" לנבחני נהיגה בישראל

מערכת "ברוש" הוקמה במטרה לספק מידע פרטני ואישי אודות תהליך ההתקדמות בהוצאת רישיון הנהיגה, באזור אישי לכל תלמיד, בו ניתן להתעדכן במידע אישי ולהגיש ערר על תוצאות הבחינה המעשית במידת הצורך.

סוג: מדריך • יחידות: אגף הרישוי • נושא: רישוי נהיגה • נושא משני: נבחנים • תאריך פרסום: 02.04.2019 • תאריך עדכון: 17.07.2024

4. הגשת ערר על הבחינה המעשית

3. צפייה בסרטון הבחינה המעשית

2. מידע לנבחן

1. כניסה ל- "איזור אישי"

### 1. כניסה ל- "איזור אישי"

שימוש באזור האישי יתאפשר לתלמידים פעילים הלומדים נהיגה (ורשומים בפועל) באחד מבתי הספר המורשים לנהיגה אשר פעלו להקימם כתלמידים מן המניין במערכת.

נבחנים המעוניינים להיכנס לאזור המידע האישי ילחצו על הלינק:

<https://driverstudent.mot.gov.il>

לאחר הקלדת מספר תעודת זהות בכניסה לאזור האישי, יישלח קוד אימות למכשיר הטלפון של הנבחן, לפי מספר הטלפון הקיים במערכת, כפי שהוזן על ידי בית הספר לנהיגה. (לאחר הזנת הקוד יוכל התלמיד להתחבר אל האזור האישי, לצפות במידע ולבצע פעולות.

לתמיכה וסיוע מערכת "ברוש" יש לפנות בדואר אלקטרוני

בכתובת: [tstdrvchk@mot.gov.il](mailto:tstdrvchk@mot.gov.il)



#### מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת נגישות  
מפת האתר  
חופש המידע  
שימוש בקבצי  
"cookies"

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט -  
מוקד 1299  
תמיכה טכנית בשירותים  
מקוונים  
מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
פנייה לאבטחת מידע

#### תמיכה

#### מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל -  
מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה  
לכל השירותים  
RSS  
צרו קשר עם משרדי הממשלה  
תנאי שימוש

קבלת קהל

מידע

משרדים וגופי ממשל

שירותים



חפשו שירות או מידע

# משרד התחבורה והבטיחות בדרכים



חיפוש באתר משרד התחבורה... |

פרסומים

עמדות שירות

קבלת קהל

שירותים ומידע

אגף הרישוי



## מערכת "ברוש" לנבחני נהיגה בישראל

מערכת "ברוש" הוקמה במטרה לספק מידע פרטני ואישי אודות תהליך ההתקדמות בהוצאת רישיון הנהיגה, באזור אישי לכל תלמיד, בו ניתן להתעדכן במידע אישי ולהגיש ערר על תוצאות הבחינה המעשית במידת הצורך.

סוג: מדריך • יחידות: אגף הרישוי • נושא: רישוי נהיגה • נושא משני: נבחנים • תאריך פרסום: 02.04.2019 • תאריך עדכון: 17.07.2024

4. הגשת ערר על  
הבחינה המעשית

3. צפייה בסרטון הבחינה  
המעשית

**2. מידע לנבחן**

1. כניסה ל- "איזור אישי"

### 2. מידע לנבחן

באזור האישי במערכת ברוש, הנבחן יוכל לצפות במידע הבא:

- **פרטי לימוד הנהיגה:** שם בית הספר, שם המורה, דרגת הרישיון, סטאטוס תשלום אגרת נהיגה, ביצוע מכסת שיעורים, פרטי מבחן פנימי
- **פרטי הבקשה:** סוג רישיון, תוקף מבחן תיאוריה, סוג מבחן תיאוריה, צורך במשקפיים/עדשות מגע, תוקף בדיקת ראייה, תוקף אישור רפואי.
- **פרטי הבקשה למבחן מעשי:** סטאטוס הבקשה, תאריך הגשת הבקשה
- **פירוט מבחנים מעשיים:** מועד המבחן, צפייה בתוצאות המבחן ובכלל זה כל הסעיפים שסומנו כשגיאות בבחינה המעשית.
- **סטאטוס בקשות ערר** ובקשות לצפיה חוזרת
- **שאלות ותשובות** נפוצות לנבחנים



מידע נוסף	תמיכה	מידע שימושי
אודות האתר	התקשרו למוקד 1299	סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"
הצהרת נגישות	למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299	חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה
מפת האתר	תמיכה טכנית בשירותים	כלל השירותים
חופש המידע	מקוונים	RSS
שימוש בקבצי "cookies"	מוקד מענה ממשלתי מרכזי	צרו קשר עם משרדי הממשלה
	פנייה לאבטחת מידע	תנאי שימוש

קבלת קהל

מידע

משרדים וגופי ממשל

שירותים



חפשו שירות או מידע

# משרד התחבורה והבטיחות בדרכים



חיפוש באתר משרד התחבורה...

פרסומים

עמדות שירות

קבלת קהל

שירותים ומידע

אגף הרישוי



## מערכת "ברוש" לנבחני נהיגה בישראל

מערכת "ברוש" הוקמה במטרה לספק מידע פרטני ואישי אודות תהליך ההתקדמות בהוצאת רישיון הנהיגה, באזור אישי לכל תלמיד, בו ניתן להתעדכן במידע אישי ולהגיש ערר על תוצאות הבחינה המעשית במידת הצורך.

סוג: מדריך • יחידות: אגף הרישוי • נושא: רישוי נהיגה • נושא משני: נבחנים • תאריך פרסום: 02.04.2019 • תאריך עדכון: 17.07.2024

4. הגשת ערר על  
הבחינה המעשית

3. צפייה בסרטון  
הבחינה המעשית

2. מידע לנבחן

1. כניסה ל- "איזור אישי"

### 3. צפייה בסרטון הבחינה המעשית

באפשרות נבחן אשר נכשל במבחן הנהיגה המעשי **להגיש בקשה לצפייה בסרטון הבחינה המעשית** שביצע, זאת עד לשבעה (7) ימי עבודה מיום הבחינה.

את הבקשה לצפייה ניתן להגיש באמצעות **האיזור האישי** של הנבחן.

לאחר הזמנת הסרטון, עתיד להתקבל אישור באמצעות מסרון על זמינות הסרטון. לאחר קבלת הודעה זו, יוכל הנבחן להגיע אל האתר בו ביצע את הבחינה ולצפות בסרטון. הסרטון יהיה זמין לצפייה עד המועד שצוין במסרון שהתקבל. יודגש כי משך השימוש בעמדת הצפייה מוגבל בזמן, ואופן חלוקת זמני הצפייה וקבלת הקהל יעודכן על ידי המפעיל הספציפי האחראי על האתר.

בעת הצפייה בסרטון ייזרש הנבחן לסמן על גביי הסרטון הערות ולציין המיקום המדוייק על פני הסרט בו הוא סבור שנפל פגם בהחלטת הבוחן. על הנבחן לדעת כי עם הגשת הערעור הן הבוחן והן המפקח מטעם רשות הרישוי (במידת הצורך) יצפו בסרט הבחינה, בדיוק בנקודות שנדרשו לכך על ידי המערער.

נבחן אשר לא יזמין את סרטון הבחינה באמצעות בקשה מוקדמת, עלול להגיע לאתר הצפייה ולהמתין שעות ארוכות עד להורדת הסרט, כל שכן המתנה לחלון זמנים לצפייה בו.

רשות הרישוי ממליצה לנצל את הטכנולוגיה הקיימת ולהזמין את סרט הבחינה באמצעות המחשב בבית הנבחן.

את אישור הבקשה ניתן לראות באיזור האישי באתר האינטרנט.



#### מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת נגישות  
מפת האתר

#### תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט -  
מוקד 1299

#### מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל -  
מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה

חופש המידע	תמיכה טכנית בשירותים	לכל השירותים
שימוש בקבצי	מקוונים	RSS
"cookies"	מוקד מענה ממשלתי מרכזי	צרו קשר עם משרדי הממשלה
	פנייה לאבטחת מידע	תנאי שימוש

קבלת קהל

מידע

משרדים וגופי ממשל

שירותים



חפשו שירות או מידע

# משרד התחבורה והבטיחות בדרכים



חיפוש באתר משרד התחבורה...

פרסומים

עמדות שירות

קבלת קהל

שירותים ומידע

אגף הרישוי



## מערכת "ברוש" לנבחני נהיגה בישראל

מערכת "ברוש" הוקמה במטרה לספק מידע פרטני ואישי אודות תהליך ההתקדמות בהוצאת רישיון הנהיגה, באזור אישי לכל תלמיד, בו ניתן להתעדכן במידע אישי ולהגיש ערר על תוצאות הבחינה המעשית במידת הצורך.

סוג: מדריך • יחידות: אגף הרישוי • נושא: רישוי נהיגה • נושא משני: נבחנים • תאריך פרסום: 02.04.2019 • תאריך עדכון: 17.07.2024

4. הגשת ערר על  
הבחינה המעשית

3. צפייה בסרטון הבחינה  
המעשית

2. מידע לנבחן

1. כניסה ל- "איזור אישי"

### 4. הגשת ערר על הבחינה המעשית

באפשרות נבחן שנכשל במבחן מעשי להגיש ערר על הבחינה מעשית שביצע עד 7 ימי עבודה ממועד ביצוע הבחינה.

ניתן להגיש את הערר הן באמצעות עמדת הצפייה בעת הצפייה בסרטון הבחינה המעשית או באזור האישי.

הגשת הערר תתאפשר רק לאחר צפייה בסרטון הבחינה וסימון של לפחות הערה אחת על גבי הסרטון. יודגש כי נבחן שלא יסמן הערות על רצף סרט הבחינה, לא יוכל לבצע שליחה של הערעור.

בעת הגשת הערר על הנבחן לבצע את הפעולות הבאות:

- לבחור סוג ערר: התנהגות בוחן/ השגה מקצועית
- לסמן את הסעיפים מתוצאות הבחינה עליהם הוא בוחר לערר
- לכתוב התייחסות בטקסט חופשי בעברית בלבד

את הערר יקבל אחד ממפקחי רשות הרישוי באחד מארבעת המחוזות (חיפה, ירושלים, תל אביב, באר שבע).

טרם קבלת ההחלטה יבקש המפקח את התייחסותו של הבוחן בכפוף להערות שציין הנבחן על גבי סרט הבחינה. מענה לערעור יינתן אך ורק על ידי מפקח מוסמך מטעם רשות הרישוי, וזאת לאחר שצפה בכל הנקודות שצויינו על גבי סרט הבחינה, לבקשת המערער.

מענה לערעור יתקבל לא יאוחר משבעה (7) ימים מיום הגשת הערעור. את תוצאות הערר יקבלו הנבחן ומורה הנהיגה שלו באזור האישי ובאמצעות מסרון.

ניתן להגיש ערר אחד בכל פעם, רק על המבחן האחרון שבוצע.

## שים לב:

- אם בוצע תשלום למבחן מעשי חדש או נקבע מועד למבחן מעשי חדש לא ניתן יהיה להגיש ערר.
- אם הוגש ערר לא ניתן יהיה לשלם אגרה או להגיש בקשה לזימון מבחן מעשי חדש עד לקבלת מענה לערר.

- הנתקלים בבעיה בעת הגשת הערעור, מתבקשים לפנות למורה הנהיגה, אשר יטפל בכך מול המפקח המחוזי של רשות הרישוי.



### מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת נגישות  
מפת האתר  
חופש המידע  
שימוש בקבצי  
"cookies"

### תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט -  
מוקד 1299  
תמיכה טכנית בשירותים  
מקוונים  
מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
פנייה לאבטחת מידע

### מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל -  
מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה  
לכל השירותים  
RSS  
צרו קשר עם משרדי הממשלה  
תנאי שימוש

## נספח 7

**העתק הפנייה המוקדמת**

**עמ' 61**

ה' באלול, תשפ"ד  
8 בספטמבר, 2024

לכבוד

מר יוסי פוקס

מזכיר הממשלה

קריית בן גוריון, בניין ג', ירושלים

בדוא"ל: [pmoh@pmo.gov.il](mailto:pmoh@pmo.gov.il)

ובפקס: 02-5605000

מר יוסי שלי

מנכ"ל משרד ראש הממשלה

קריית בן גוריון, בניין ג', ירושלים

בדוא"ל: [pmoh@pmo.gov.il](mailto:pmoh@pmo.gov.il)

ובפקס: 02-5605000

נכבדינו,

**הנדון: נגישות שירותים ציבוריים לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה**

1. בשם מרשינו, אמת ליעקב בישראל בע"מ (חל"צ) וארגון אשרינו, הרינו לפנות אלייך בעניין שבנדון.
  2. מרשתנו, אמת ליעקב בע"מ, פועלת במטרה לסייע לפרט במגוון תחומים, תוך דגש על תיקון עוולות, צמצום אפליה, ושיפור איכות חייהם של ילדי ישראל. הארגון מקדם שינוי חברתי ומאבק על צדק חברתי, תוך התמקדות בצרכים של קבוצות מוחלשות בחברה.
  3. להווי ידוע, כי חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, תשע"ח-2018 ("החוק"); והחלטת ממשלה מספר 260 מיום 26.7.2020, הניעו הליך להאצת השירותים הדיגיטליים שניתנים לציבור על-ידי הרשויות השונות. בעקבות החלטות אלה, רשויות שונות הפכו את ערוץ הפנייה אליהן (למצער בנושא מסוים), כערוץ דיגיטלי בלבד. זאת, חלף האפשרות שהייתה קודם לכן להגשת מסמכים, למשל, באמצעים פשוטים יותר כגון פקסימיליה, טלפון או דואר ישראל.
  4. על רקע הפגיעה הפוטנציאלית באוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה, פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.2500, שעניינה "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" ("ההנחיה"). בהנחיה, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי על ההסדרים להיות הוגנים בהתאמתם ביחס לאוכלוסייה עליה הם נועדו לחול (סעיף 5.1 להנחיה), ובהתאם קבע שורה של שיקולים לבחינת סבירותה של קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד (סעיף 5.2 להנחיה).
  5. בין יתר השיקולים, נקבע כי יש לבחון "האם ההסדר נוגע לאוכלוסיות שעלולות להתקשות בשימוש באמצעים דיגיטליים" (מסיבות שונות כמפורט בהערת השוליים לסעיף זה בהנחיה, ובהן האוכלוסייה האמורה בענייננו); כמו גם את "סוג האוכלוסיות הנוגעות להסדר", כאשר נקודת המוצא היא ש"ככל שההסדר נוגע לאוכלוסייה כללית יותר כמו הציבור הרחב, כך יהיה סביר פחות להטיל חובות הקשורות לשימוש באמצעים דיגיטליים" (שם, בסעיף 5.2).
  6. כך או כך, נקבע בהנחיה כי אי מתן מענה הולם לאוכלוסייה החווה קושי בשימוש באמצעים דיגיטליים כאמור, עלול להעיד על כך שמדובר במענה בלתי סביר:
- "בין אם הסדר דיגיטלי נקבע במתכונת של ערוץ דיגיטלי יחיד ובין אם לאו, עליו לתת מענה הולם לאוכלוסיות שאין להן כישורים או אמצעים לקחת חלק בהסדר באופן עצמאי. מענה הולם משמעו כי תינתן אפשרות סבירה

- 2 -

ומעשית לאוכלוסיות אלו, בהתחשב במאפייניהן הייחודיים, לבצע את הפעולות הנדרשות לביצוע במסגרת ההסדר. פער בין איכות השירות, הניתן לאוכלוסיית היעד הצורכת את ההסדר הדיגיטלי כפי שהוא, לבין איכות השירות, הניתן לאוכלוסיית היעד שנקבע עבורה הסדר חלופי הכולל התאמות, עלול להעיד על כך שהמענה אינו הולם, וככזה כחורג ממתחם הסבירות."

7. לאחרונה פנו אל מרשינו מספר אזרחים בבקשה לקבלת סיוע לנוכח כשלים בנגישות מערכות רשויות המדינה במתן מידע ושירותים לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה.
8. בכלל זה, בפי מרשינו הטענה כי רבים מן המשתתפים לאוכלוסייה (אם לא כולם), אינם משתמשים באמצעים דיגיטליים וחלקם אף נעדרים כל יכולת לעשות שימוש באמצעים כאמור, מטעמים שונים ומגוונים. המדובר, בין היתר אך לא רק, באוכלוסיית הקשישים, החרדים, הנמנים עם החברה הערבית והעולים החדשים.
9. הדברים אמורים בדרישת גופים שונים מרשויות המדינה, להגבלת הפנייה אליהם באמצעים דיגיטליים בלבד, תוך שלילת השימוש במכשיר הפקסימיליה המקובל או לעיתים אי מתן מענה טלפוני. הדברים אמורים גם כן, בדרישת חלק מן רשויות המדינה באימות באמצעות הודעת טקסט (SMS) או באמצעות דואר אלקטרוני, באופן המקשה על חלק מן הנמנים עם האוכלוסייה האמורה, מלהשלים את הפעולה המתבקשת.
10. דוגמאות לכך הן:

- 10.1. רישום למערכת הזדהות לאומית, מערכת המרכזת את כלל המידע הנוגע לתושב ישראל ומצוי בידי הרשויות השונות, דורש אימות באמצעות דואר אלקטרוני.
- 10.2. הקביעה כי רישום למעונות יום וכן כל הכרוך בזה לרבות התנהלות מול ועדת הקבלה וכן הגשת השגה, ככל שצריך, השלמת מסמכים וכיוצא"ב, יתבצע באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית או באמצעות שליחת הודעת דואר אלקטרוני לקבלת מידע בעניין. הדברים עולים מאתר gov.il המרכז את השירותים והמידע הממשלתיים, תוך סיווג השירות כ-"שירות מקוון";
- 10.3. הרשמה למבחני הרבנות בהתאם להחלטת מנכ"ל הרבנות הראשית לישראל ולנהלי הרשמה לבחינות רבנות מיום 15.8.2024, תתבצע רק באמצעות אתר מערכת ההזדהות הלאומית;
- 10.4. בהתאם ליסודות הרפורמה בתעריפי התחבורה הציבורית (רפורמה המכונה גם "צדק תחבורתי") מטעם משרד התחבורה, הטבת החישוב למפרע של ההסדר התעריפי המיטיב מתאפשרת אך ורק למשתמשים באפליקציות השונות ולא באמצעות כרטיס הרב קו;
- 10.5. בקביעת תורים לרשויות שונות ובהן, למשל, המוסד לביטוח לאומי, אימות ההזדהות בעת פנייה בשיחת טלפון נעשית באמצעות הודעת טקסט;
- 10.6. אל רשות האוכלוסין וההגירה ניתן לפנות בנושאי עובדים זרים, סיעוד והיתרים אך ורק באופן מקוון או דואר אלקטרוני, בהיעדר כל אפשרות לפנות באמצעות פקסימיליה.
- 10.7. כניסה למערכת "ברוש" עבור תלמידים הלומדים נהיגה, ובתוך כך בירור פרטים אודות לימוד הנהיגה ותאריך המבחן המעשי, צפייה בסרטון הבחינה המעשית ובמידת הצורך הגשת הערר על הבחינה המעשית. כל זאת, כחלק מאתר השירותים הממשלתי וקבלת המידע האמור כפוף להרשמה לאתר זה.
11. יובהר, כי מדובר בדוגמאות ולא ברשימה ממצה ולמרבה הצער, מיום ליום עולים נערמים הקשיים ומצטברות הדוגמאות.

12. בהקשר זה אף ראוי לציין, כי נושא נגישות השירותים לנמנים עם האוכלוסיות האמורות בשל אוריינטציה דיגיטלית נמוכה, נבחנה לא פעם על-ידי מבקר המדינה וקיבלה ביטוי בדוח נציב תלונות הציבור - דוח שנתי 49 לשנת 2022 (עמ' 79-98 לדוח) וכן בדוח מיוחד מס' 3 - אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מבירור תלונות (עמ' 55-66 לדוח).
13. התמונה המצערת שמציגים הדוחות, היא כי לא פעם נדרשה נציבות תלונות הציבור להתערב ולעיתים אף ליידע את הגופים אודות הוראות הדין על מנת לסייע לפרט לממש זכויותיו.
14. אפליה נוספת ממנה סובלת האוכלוסיה המיוצגת לעניין זה, על-ידי מרשינו, היא בשירותים בהם החלופה למסלול הדיגיטלי הינה הגעה פיזית ללשכות השונות ולגופים מסוימים, באופן המאלץ את הנמנים עם האוכלוסייה האמורה לכתת רגליהם לשם קבלת שירותים "פשוטים", אותם ניתן היה להעניק בנקל דרך הטלפון. דוגמה מובהקת לכך היא האפשרות לטעון כרטיס רב-קו בעמדות טעינה שונות, או המתנה פיזית בלשכות שונות לצורך קבלת מידע בסיסי – לדוגמה איתור מען או הוצאת אישור העדר חובות מלשכת ההוצאה לפועל. המדובר גם כאן, בדוגמאות בלבד.
15. אלא שגם אז, עולה אפליה ברורה כאשר בעוד שבמרכז הארץ ישנם מקומות רבים בהם ניתן לטעון כרטיס רב-קו, הרי שבאזורים אחרים בארץ לרבות באזורי ירושלים, ישנן תחנות טעינה בפריסה מצומצמת מאוד, דבר המגביל את יכולתם של נוסעים רבים הנמנים עם האוכלוסייה האמורה, מלהטעין את הכרטיס בטרם עלייה על אמצעי התחבורה הציבורי. כך, בעוד ששירותי תשלומים רבים כדוגמת ארנונה, חשבונות חשמל, חשבון לתאגיד המים העירוני וכד' ניתן לבצע באמצעות שיחת טלפון פשוטה אל מוקד התשלומים הייעודי, הרי שבכל הנוגע לטעינת כרטיס רב-קו – המהווה אמצעי עיקרי לשימוש בהעדר יכולת לשלם לנהג באופן פיזי – אין כל אפשרות כאמור והטעינה אפשרית או באמצעי דיגיטלי או על-ידי הגעה פיזית לתחנות הטעינה הספורדיות (מחוץ לגוש דן, כאמור).
16. יתרה מכך, קביעת תורים לרשויות או לגופים ממשלתיים שונים נעשית באמצעות האינטרנט ובהעדר יכולת לעשות שימוש באמצעי כאמור, הרי שבפועל נשללת מהאזרחים אשר מתקשים או מנועים לפעול באמצעים דיגיטליים האפשרות לקבל את השירותים באופן פיזי.
17. תוצאתה של התנהלות זו, היא הדרת אוכלוסייה של אזרחי המדינה משירותי המדינה להם הם זכאים על-פי דין ובמקרים נוספים – פגיעה קשה בטיב וזמינות השירות. תוצאה שכזו, מנוגדת לדין בהיותה מפלה את האוכלוסייה הנ"ל ביחס ליתר האזרחים אשר באפשרותם לפעול למיצוי זכויותיהם באפיק דיגיטלי ובנסיבות אלה אף בלתי סבירה.
18. יתרה מכך, התנהלות כאמור אינה עולה בקנה אחד עם סעיף 1א(ג) לחוק, לפיו:
- "אפשר גוף ציבורי פנייה אליו באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעי קשר דיגיטלי אחר שאופן השימוש בו זהה לשימוש בדואר אלקטרוני לעניין פנייה מסוימת, יאפשר את הפנייה גם באמצעות פקסימיליה."*<sup>1</sup>
19. רוצה לומר – המחוקק לא ראה לנכון לגרוע מאוכלוסיות מסוימות שירותים נחוצים או לגרוע מהם את זכויותיהם, אלא להוסיף ולהקל עבור אוכלוסיות מסוימות את אפשרות הגישה לאותם הגופים.
20. בהקשר זה יובהר, כי התייעלות הגופים הציבוריים כהגדרתם בחוק והרציונל שמאחוריה, אינו מקנה לאותם הגופים הסמכות להדיר אוכלוסייה משירותיו ולגרוע מהם את זכויותיהם הבסיסיות. ממילא מובן, כי החוק

<sup>1</sup> ההדגשה הוספה.

- 4 -

אינו יכול לעמוד בסתירה לחוקי היסוד ולזכויות המעוגנות בהם ובכלל זה הזכות לשוויון והזכות לקניין נע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, מט(4) 221 (1995); בג"ץ 6942/19 **מיכאיל צ'באנו נ' שר הפנים** (נבו, 12.7.2023).

21. דברים אלה נכונים ביתר שאת, שעה שהערוץ הדיגיטלי הוא הערוץ היחיד לפנייה אל הרשויות, כאמור בהנחיה.
22. בהקשר זה יצוין המובן מאליו – ההנחיה בהיותה הנחית היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את גופי המדינה ואין כל מקום, או סמכות, להתעלם מהוראותיה.
23. גם כך באשר לשירותים הניתנים באמצעות הגשה ללשכות השונות או לנקודות טעינה כאמור, שאינן מצויות בפריסה אחידה בין חלקי הארץ ובאופן הגורע את השירותים מאוכלוסיות שלמות.
24. בענייננו, התנהלות הגופים הציבוריים הגורעת מהאוכלוסייה המתוארות לעיל את היכולת לממש זכויותיה או לקבל שירותים ממשלתיים אינה סבירה בעליל ומפלה את האוכלוסייה כאמור. בנסיבות אלה, הרי שמדובר בפעולה בלתי חוקית שאין להשלים עמה.
25. למצער, אין זה סביר כי ל"שם היעילות" יטורטר הפרט או יכתת רגליו בין הלשכות השונות במטרה לעמוד על זכויותיו ולעיתים אף לערוך בירור פשוט אודותיהם (וזאת בלבד שאין המדובר בשירות הניתן באופן מקוון כערוץ יחיד כאמור). **מובן כי במקרים בהם אין לפרט כל אפשרות להתנייד ולהגיע אל הלשכות השונות, בהעדר חלופה אחרת לביצוע הפעולות כאמור, הרי שנשללת מהם כליל האפשרות לעמוד על זכויותיהם.**
26. ויובהר, כוונת המחוקק כפי שבאה לידי ביטוי בדברי ההסבר לחוק אינה לשלול מחלקים נכבדים מאוכלוסייה את האפשרות לממש זכויותיהם ולבטח שאין בה כדי להקנות לרשויות המדינה פטור מלהעניק שירות לכלל אזרחי ישראל באופן שוויוני. הדברים נכתבו באופן שאינו משתמע לשני פנים בדברי ההסבר לחוק – **"ויובהר, כי ההסדר המוצע נועד הוסיף על דרכי הפנייה המקובלות כיום בקשר בין הציבור ובין הגופים הציבוריים, ולא לגרוע מהן"**.
27. לאור כל האמור לעיל, מתבקש אדוני, בזיקה להחלטת ממשלה 260 מיום 26.7.2020, להורות לגופי המדינה השונים לפעול בהתאם להוראות סעיף 1א(ג) לחוק ולהנחיה ולאפשר לפנות אליהם בכלל הערוצים, לרבות באמצעות פקסימיליה וטלפון.
28. כמו כן, נבקשכם לעדכן את כלל הציבור אודות זכותם לפנות אל כלל גופי המדינה בכלל הערוצים כאמור ולעדכן בחוזר את הח"מ אודות יישום ההוראה.
29. יובהר, כי מרשתנו הורתה לנו להיערך לפעול באפיקים משפטיים, ככל שהפליית הציבור בעל האוריינטציה הדיגיטלית הנמוכה לא תפסק.
30. אין באמור ובשאינו אמור במכתבנו זה כדי לגרוע מכל טענה ו/או זכות העומדות למרשינו על-פי דין וכל טענותיו וזכויותיו שמורים לה.

בכבוד רב ובב"ח,

אוהד יאראק, עו"ד      דניאל טלמון, עו"ד

פירון משרד עורכי דין



- 5 -

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, בפקס : 02-6467001

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מר מתניהו אנגלמן, בדוא"ל : [mevaker@mevaker.gov.il](mailto:mevaker@mevaker.gov.il)

מנכ"ל משרד המשפטים, מר איתמר דוננפל, בדוא"ל : [ItamarD@justice.gov.il](mailto:ItamarD@justice.gov.il)

מנכ"ל משרד האוצר, עו"ד שלומי הייזלר, בפקס : 02-5317202

מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מר יהודה מורגנשטרן, בדוא"ל : [mankal@moch.gov.il](mailto:mankal@moch.gov.il)

מנכ"ל משרד הפנים, עו"ד רונן פרץ, בדוא"ל : [mankal@moin.gov.il](mailto:mankal@moin.gov.il)

מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מר אייל סיסו, בדוא"ל : [mankal@piba.gov.il](mailto:mankal@piba.gov.il)

מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מר משה בן זקן, בדוא"ל : [mankal@mot.gov.il](mailto:mankal@mot.gov.il)

מנכ"ל משרד הבריאות, מר משה בר סימן טוב, בדוא"ל : [mankal@moh.health.gov.il](mailto:mankal@moh.health.gov.il)

מנכ"ל משרד החינוך, מר מאיר שמעוני, בדוא"ל : [mankal@education.gov.il](mailto:mankal@education.gov.il)

מ"מ מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, גב' מירב שטרן, בדוא"ל : [mankal@mse.gov.il](mailto:mankal@mse.gov.il)

מנכ"ל הרבנות הראשית לישראל, מר יהודה כהן, בדוא"ל : [mankal@rab.gov.il](mailto:mankal@rab.gov.il)

לקוחות

## נספח 8

**העתק מענה רשות האוכלוסין  
וההגירה מיום 12.9.2024**

עמ' 67

**Danielle Talmon**

מאת:  
נשלח:  
אל:  
נושא:

מרנס אריאל <Marans@piba.gov.il>  
יום חמישי 12 ספטמבר 2024 15:50  
Danielle Talmon  
FW: נגישות שירותים ציבוריים לאוכלוסייה בעלת אוריינטציה דיגיטלית נמוכה [M-]  
[FIRON\_DMS.FID852745  
מכתב מיום pdf.8.9.2024

קבצים מצורפים:

Caution! This message was sent from outside your organization.

[Allow sender](#) | [Block sender](#) | [Report](#)

דניאל שלום,

לעניין פנייתכם ובפרט בסעיף 10.6 למכתבכם, להלן מספר פקס לפניות בנושא - מס' הפקס שלנו הינו: 02-6469274

בברכה,  
מרנס

אריאל מרנס, עו"ד  
יועץ למנכ"ל

משרד: 074-7083008  
נייד: 054-2114676



רשות האוכלוסין וההגירה  
Population & Immigration Authority  
سلطة السكان والهجرة



## נספח 9

העתק מענה מערך הדיגיטל הלאומי

מיום 28.8.2024

עמ' 69

יום חמישי, כ"ד אב תשפ"ד

28 אוגוסט 2024

לכבוד

מר יוחנן רוזין

באמצעות דוא"ל: a0527198393@gmail.com

### הנדון: פניית מר יוחנן רוזין

מספרים: 191/24

פנייתו של מר יוחנן רוזין התקבלה במשרדנו ונבדקה ע"י הגורמים הרלוונטיים. בעת הבדיקה עלה כי פנייתו של מר רוזין אינה ברורה לחלוטין, וכי ישנה התייחסות לעניין תושב חו"ל, אך לצערנו לא הצלחנו להבין את ההקשר. באם הפונה ירצה לחדד שאלותיו, נשמח להשיב. לגופו של עניין – מערכת ההזדהות הלאומית הינה מערכת המאובטחת ברמה גבוהה, זאת על מנת לשמור על פרטיותם של האזרחים ולביצוע פעולות מול משרדי ממשלה באמצעות הדיגיטל. דרכי ההרשמה לאזור האישי הינן מגוונות: בשלב ההרשמה למערכת נדרש אימות של האזרח באמצעות 2 מתוך 6 האפשרויות הקיימות במערכת:

- תעודת זהות ישראלית בתוקף
- דרכון ישראלי בתוקף
- כרטיס אשראי (אשר לא נעשה בו שימוש או חיוב, נתוניו נמחקים לאחר האימות ולא נשמרים)
- תעודת עולה
- מספר הטלפון הרשום בקופת החולים
- מענה על 2 שאלות אישיות
- כמו כן, ישנה אפשרות להרשמה באמצעות תעודת זהות ביומטרית מופעלת באחת מהדרכים הבאות:
- ניתן להירשם עם קורא כרטיסים חכם והקוד האישי של תעודת הזהות
- ניתן לגשת לעמדת שירות ולבצע בה תהליך הרשמה מקוצר, ולאחר מכן להיכנס למערכת ההזדהות באמצעות סיסמה שנקבעת ע"י האזרח.

מאחר ומערך הדיגיטל אינו הגורם שאחראי על השירות, אלא מהווה פלטפורמה המסייעת להנגשת שירותים דיגיטליים ממשלתיים, מוצע לפנות אל פניות הציבור של הרבנות הראשית לישראל לצורך קבלת פרטים נוספים לגבי הרשמה למערכת המבחנים של הרבנות הראשית, באמצעות הטלפון: 02-5313114.

בברכה,

פניות הציבור

מערך הדיגיטל הלאומי

## נספח 10

**העתק מענה מנהלת מדור גביה  
ואכיפה בלשכת המע"מ ברמלה**

**עמ' 71**

&lt;a0533196806@gmail.com&gt; יצחק אהרן אנשין

**(ללא נושא)**

הודעה אחת

24 במרץ 2024 בשעה 8:36

<DONOTReplyMPL@itc.mof.gov.il> **DONOTReplyMPL@itc.mof.gov.il**  
אל: A0533196806@gmail.com

לכבוד אנשין יצחק אהרן

הנדון: פנייתך לרשות המיסים . פניה מספר 6385626

בנושא: אי אפשר להזמין תור למי שיש לו פלאפון כשר שלא מקבל הודעות סמס.  
התשובה מאת: אנה יאסמן מנהל/ת מדור (גביה ואכיפה) . משרד : מע"מ רמלה

התשובה: בוקר טוב , ניתן לפנות עם הצעת יעול למשרדי מע"מ בירושלים .

למילוי סקר משוב על הטיפול בפנייתך, יש לחוץ כאן

**"זו הודעה שיוצאת ממיל מערכת, ולכן נא לא להשיב למייל זה !!!"**

חשוב לציין: התשובה היא עקרונית וכללית, ואינה מהווה מתן ייעוץ משפטי, ו/או חוות דעת ו/או התחייבות מראש (פרה – רולינג)

להלן תוכן פנייתך :

הנידון: אי אפשר להזמין תור למי שיש לו פלאפון כשר שלא מקבל הודעות סמס. תוכן: פרטים: כל משרדי הממשלה נוהגים לפי התקן שכל פעם שנדרשת קבלת קוד אישי לפלאפון האישי יש אופציה לקבלו או דרך מסרון סמס או דרך הודעה קולית למי שאינו מקבל הודעות כתובות בפלאפון . אך הזמנת תורים לסניפי מס הכנסה מתאפשרת רק ע"י קבלת קוד במסרון לפלאפון ואין אפשרות לקבלו בהודעה קולית . זה הקישור <https://myvisit.com/#!/home/signin/> בכך מופלים מאות אלפי אזרחים בעלי פלאפון כשר לא חכם שאינו מקבל סמס ומסרונים ורק הודעות קוליות , מאות אלפי האנשים מנועים במצב זה מלהזמין תור בסניפי רשויות המס. נא לתקן את זה לאלתר ולאפשר קבלת הודעה קולית. תודה.

בכבוד רב,

אנה יאסמן מנהל/ת מדור (גביה ואכיפה) . משרד : מע"מ רמלה

## נספח 11

העתק החלקים הרלוונטיים מדו"ח  
נציב תלונות הציבור מיום

26.11.2024

עמ' 73

ערר, ומכאן שהצליח לצפות בסרטון בטרם נמחק, שכן אין אפשרות להגיש ערר אלא באתר הבחינה ולאחר צפייה בסרטון הבחינה. ואולם המתלונן טען כי הצליח להגיש את הערר אף שהסרטון נמחק, ובמענה על הערר שהגיש נמסר לו כי מפקח "צפה בערר" ולא מצא מקום להתערבות בהחלטת הבוחן.

בירור נציבות תלונות הציבור העלה כי תקלה מערכתית במערכת הבחינות גרמה לכך שהיא איפשרה להגיש ערר בלי לצפות בסרטון הבחינה, וזאת בניגוד להוראות המחייבות את הנבחן לצפות בסרטון לפני הגשת ערר. בעקבות כך בוצע אפיון מחדש של התהליך על ידי אגף הרישוי, ובוטל השדה המאפשר הגשת ערר ללא צפייה בסרטון. כמו כן עלה כי ההודעה שקיבל המתלונן ש"אין סרטון" נבעה מתקלה טכנית. בעקבות כך אותר סרטון הבחינה של המתלונן, והוא הוזמן לערער על הבחינה.

משרד התחבורה הודיע כי יקיים שיחת בירור עם המפקח שהחליט בערר ללא שהמתלונן צפה בסרטון. (1144755)

## ערוצים דיגיטליים ודרכי פנייה מסורתיות

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור המליץ בדוחות שפרסם לשמר את הגישה אל השירות הציבורי גם באמצעים המסורתיים, כגון דואר רגיל, מענה טלפוני וקבלת קהל פרונטלית. אשר לממשקים הדיגיטליים, על הרשויות הציבוריות להקפיד שהם יהיו בהירים ונגישים למשתמש ויעוצבו באופן המפשט את ההליך למימוש הזכות. נציבות תלונות הציבור מקבלת תלונות שבהן מבקשים אנשים בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה לקבל שירות נגיש ומותאם להם, בד בבד עם קבלת תלונות הפוכות - על שהגופים הציבוריים אינם מאפשרים לפונים אליהם לקבל את השירותים באופן דיגיטלי, כפי שמצופה מהם<sup>63</sup>.

63 מבקר המדינה, דוח בנושא סייבר ומערכות מידע (מאי 2023), "הנגשת שירותי ממשל בעידן הדיגיטלי לאנשים עם מוגבלות ולציבור שאינו משתמש במדיה הדיגיטלית", עמ' 91 - 190. נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 49 (2023), עמ' 93. בנוגע לתהליך הדיגיטציה ברשויות הציבוריות, ראו בהרחבה נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 48 (2022), עמ' 82 - 89; דוח מיוחד מס' 3: אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מבירור תלונות (2023), עמ' 56 - 67; מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (יולי 2023), "ארנונה ברשויות המקומיות - השירות לתושב", עמ' 351 - 352.

**על רשות ציבורית לשמר את דרכי הפנייה המסורתיות  
בצד מעבר לערוצי שירות דיגיטליים, בהתאם לנדרש  
בדין, וכן לאפשר בין היתר הגשת פניות באמצעות פקס  
גם כאשר יש ערוצים מסורתיים אחרים לקבלת שירות,  
כגון קבלת קהל פרונטלית, ולעדכן את הציבור בכך**

הרשות הציבורית מחויבת לשמר ערוצי פנייה מסורתיים הקבועים בחוק, גם כאשר קיימים ערוצי שירות מסורתיים אחרים.

### ■ בניגוד לחוק: העירייה איפשרה פנייה באמצעים שונים, אך לא בפקס

כמה תושבי ערד הלינו לנציבות תלונות הציבור כי עיריית ערד מסרבת לאפשר פניות של תושבים אל מחלקת הגבייה באמצעות פקס, וזאת בניגוד להוראת סעיף 2(ג) לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018.

במענה על פניית נציבות תלונות הציבור טענה העירייה כי מאחר שהיא מקיימת ערוצי שירות מסורתיים אחרים, כגון קבלת קהל, ואינה נסמכת על ערוצי תקשורת דיגיטליים בלבד, אין היא מחויבת על פי החוק לאפשר פנייה באמצעות פקס.

נציבות תלונות הציבור דחתה פרשנות זו של העירייה והצביעה על החובה לאפשר בהתאם לחוק פנייה גם באמצעות פקס.

### ▼ נציבות תלונות הציבור כתבה לעיריית ערד בין היתר:

נוכח האמור והגם שאין מניעה, כמובן, שהעירייה תעודד שימוש באמצעים מקוונים, הרי שעל פי הוראות החוק, אין לגרוע את הפקס כאמצעי פנייה אל העירייה ויש לאפשר לתושבי ערד לפנות למחלקת גבייה ולמחלקות האחרות גם באמצעות הפקס. (1131295)

### ■ ביקשה לצרף מסמכים לבקשתה להנחה בארנונה - ונדרשה להגישם רק באופן מקוון

המתלוננת, תושבת לוד, הלינה כי עיריית לוד אינה מאפשרת לה עוד להגיש באופן פיזי מסמכים הנוגעים לבקשתה להנחה בארנונה.

בבירור נציבות תלונות הציבור עלה כי בשנת 2018 החליטה העירייה שבקשות להנחה יוגשו באמצעות המערכת המקוונת בלבד. יש מקרים שבהם נציגי מחלקת הארנונה מגישים בקשות כאמור עבור תושבים שאינם יכולים לעשות זאת בעצמם (כגון תושבים ללא מכשירי טלפון ניידים או תושבים מבוגרים). ואולם מכל מקום, לפי פרסומי העירייה לציבור, הדרך היחידה להגשת בקשות היא באמצעות המערכת המקוונת.

נציבות תלונות הציבור סברה כי התנהלות כאמור אינה מתיישבת עם הוראות חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018. חוק זה אומנם קובע כי "גוף ציבורי יאפשר לכל אדם לפנות באמצעי קשר דיגיטלי"<sup>64</sup>, אולם אין הכוונה לגרוע מדרכי הפנייה המסורתיות, אלא להוסיף עליהן.

נציבות תלונות הציבור הפנתה את העירייה לדברי ההסבר להצעת החוק, שבהם הובהר כי "ההסדר המוצע נועד להוסיף על דרכי הפנייה המקובלות כיום בקשר בין הציבור ובין הגופים הציבוריים ולא לגרוע מהן"<sup>65</sup>.

כמו כן, נציבות תלונות הציבור הפנתה את תשומת לב העירייה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים"<sup>66</sup>, שאף שאינה חלה ישירות על העירייה ניתן ללמוד ממנה על השיקולים ליישומם של הסדרים כאמור.

#### ▼ הנציבות כתבה בין היתר לעירייה:

”בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2500.1 בעניין "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" מיום 10.10.2019 (להלן - הנחיית היועץ) נקבע כי קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד היא נושא מרכזי, שמעלה שאלות כבדות משקל ובמקרים לא מבוטלים קביעה כאמור תהיה בלתי סבירה. עוד נקבע כי מעורבותה של אוכלוסייה מגוונת בהסדר עשויה להשליך על שאלת סבירותה של קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד וכי בנסיבות מסוימות, העמדת שירות דיגיטלי יחיד לאוכלוסיות שאין להן את היכולות הידע או האמצעים לעשות

64 ראו סעיף 2(א) לחוק.

65 ה"ח הכנסת 770, עמ' 140 (14.3.18).

66 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.2500, "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (10.10.19)

שימוש באמצעים דיגיטליים באופן עצמאי, תהיה בלתי סבירה. בהתאם להנחיית היועץ, ככל שהשירות שבו עוסק ההסדר משפיע על מימוש זכות, כך יהיה סביר פחות לאפשר לצרוך אותו באופן דיגיטלי בלבד. יצוין, כי הנחיית היועץ חלה על משרדי ממסלה, אך ניתן ללמוד ממנה לעניין תכליות החוק לפנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים ואופן יישומו הרצוי ברשויות המקומיות. לאור האמור, נבקשכם לבחון את הפרסומים והמידע הניתן לתושבי העיר בדבר אופן הגשת בקשות להנחה בארנונה, בשים לב להוראות החוק והנחיית היועץ דלעיל, ולהודיענו בדבר מסקנותיכם בעניין." (1118031)

### לא ראוי שרשות ציבורית תתנה קבלת החזר כספי המגיע לאזרח בהגשת בקשה מקוונת בלבד

כאמור, לא כל רובדי האוכלוסייה סיגלו לעצמם שימוש באמצעים דיגיטליים, מסיבות שונות. בהתאם לכך, קבלת החזר כספי אינה צריכה להיות מותנית בהגשת בקשה מקוונת בלבד.

#### ■ החזר כספי לאזרח ותיק - לא רק באופן מקוון

המתלונן הוא אזרח ותיק שקיבל הנחה בחשבון הארנונה שלו, ובשל כך נוצרה לו יתרת זכות והוא היה זכאי להחזר כספי. במכתב ששלחה לו עיריית ירושלים נמסר לו כי את הזיכוי הוא יוכל לקבל באמצעות מילוי טופס מקוון בלבד.

המתלונן ציין שהאוריינות הדיגיטלית שלו היא נמוכה וביקש לקבל את ההחזר באמצעות מסירת הפרטים הנדרשים למימוש זכאותו בכתב.

נציבות תלונות הציבור פנתה לעירייה וביקשה לשלוח למתלונן טופס פנייה בכתב לקבלת הזיכוי. כן ביקשה הנציבות מהעירייה לעדכן את המידע שהיא מוסרת, כדי שיהיה ברור שניתן לקבל את החזר גם באמצעות הגשת פרטים בדרכים מסורתיות, ולא רק באמצעות הטופס המקוון.

### ▼ הנציבות כתבה לעירייה בין היתר:

” הנציבות סבורה כי יש טעם לפגם בהפניית תושב לערוץ מקוון כערוץ בלעדי ראשוני לקבלת החזר כספי ללא הפנייתו לאפשרות אחרת לקבלת ההחזר. ישנן אוכלוסיות רבות שאינן משתמשות בערוצים הדיגיטליים ויש לתת להן את האפשרות מלכתחילה לפנות גם בערוצים אחרים ולא להציב בפניהם ערוץ שירות אחד.

יש לציין כי הדברים נכונים במיוחד כאשר מדובר במתן החזר כספים שאותם זכאי המתלונן לקבל בשל הנחה שאושרה לו בשל מצבו ואשר מחובתה של הרשות להעבירם אליו. גם אם נצא מהנחה כי למרבית האוכלוסייה המעבר לטפסים מקוונים מועיל ואפקטיבי ביותר, אין להשאיר מאחור קבוצות אוכלוסייה שלא עברו לעולם המקוון. “ (1136738)

### חובת תיעוד ומעקב לגבי שליחת הודעות קוליות

רשויות השולחות מסרונים לפונים אליהן לעדכון בדבר קבלת שירותים שונים, צריכות להתאים את עצמן למציאות שבה חלק ניכר מהמשתמשים בטלפונים ניידים משתמשים בטלפון “כשר” שאינו מקבל מסרונים.

בהתאם לכך, עליהן להשתמש בדרכים אחרות למסירת הודעה, כגון מסירת הודעה קולית. במקרה שיש חובת תיעוד של שליחת ההודעה, יש להבטיח שהתיעוד של שליחת ההודעות הקוליות יהיה באופן דומה לתיעוד שליחת המסרונים.

### ■ חברת הדואר טענה ששלחה הודעות קוליות - אך שליחת ההודעות לא תועדה

המתלונן הלין כי חברת הדואר לא עדכנה אותו בנוגע לדרכון שהונפק לו והיה אמור להגיע אליו. בתגובה טענה חברת הדואר כי מאחר שהמתלונן משתמש בטלפון כשר שאינו מקבל מסרונים כתובים, נשלחו אליו הודעות קוליות בעניין. לטענת המתלונן, הוא לא קיבל הודעות כאמור, ואכן, במערכות חברת הדואר לא תועדה שליחת ההודעות הקוליות.

נציבות תלונות הציבור הצביעה לפני חברת הדואר על חובת התייעוד של שליחת הודעות לגבי דברי דואר רשומים, ובכלל זה הודעות קוליות, וציינה כי אי-תייעוד כזה הוא ליקוי.

▼ נציבות תלונות הציבור כתבה לחברת הדואר בין היתר:

” ברישיון הדואר מוסדר כיום נושא שליחת הודעות באמצעות מסרון, הודעת מייל והודעות קוליות לדברי דואר רשומים. ואולם לדואר חובת תיעוד במסלול הפריט של שליחת ההודעות כחלק מחובת המעקב אחר העברת דבר הדואר .

עקרון זה של חובת תיעוד הפקת הודעות ושליחתן לגבי דברי דואר לגביהם הדואר מנהל מעקב נהג לגבי הודעות כתובות בעבר ואין סיבה שלא יחול גם על הודעות מסרון או הודעות קוליות. ” (1147914)

**רשות ציבורית השולחת הודעה באמצעי קשר מסוים צריכה לוודא שהנמען יכול לקבל הודעות באמצעי קשר זה**

### ■ העירייה שלחה מסרונים - אך הטלפון של המתלוננת אינו מקבל מסרונים

המתלוננת הלינה כי חרף פניות חוזרות שלה במשך חודשים לעיריית ירושלים, היא לא קיבלה תעודת היעדר חובות, הנדרשת לה לשם רישום נכס בלשכת רישום המקרקעין. לטענתה, היא מועברת מאגף לאגף ואינה מצליחה לקבל שירות במספר הטלפון המפורסם של מחלקת היטל השבחה גם בשעות קבלת קהל.

בירור נציבות תלונות הציבור העלה כי הטלפון במחלקת היטל השבחה אכן אינו זמין גם בשעות קבלת הקהל.

העירייה טענה כי שלחה למתלוננת מסרון בדבר הצורך בהשלמת מסמכים. ואולם מאחר שהמתלוננת משתמשת במכשיר נייד שאינו מקבל מסרונים, המסרון לא הגיע אליה. כמו כן, במסרון לא פורטו המסמכים החסרים.

נציבות תלונות הציבור העירה לעירייה כי עליה לנקוט צעדים להבטחת מענה טלפוני סדיר. כמו כן, בעת שליחת מסרון עליה לבדוק שהוא אכן התקבל, ואם לא - עליה לשלוח את ההודעה בדרך אחרת.

כן העירה נציבות תלונות הציבור לעירייה כי ראוי שבהודעה בדבר הצורך בהשלמת מסמכים יפורטו המסמכים החסרים הנדרשים.

#### ▼ נציבות תלונות הציבור כתבה בין היתר לעירייה:

”בירורנו העלה אפוא כי טענת המתלוננת בדבר העדר מענה טלפוני במחלקת היטלי השבחה נכונה וכי תלונתה בעניין זה מוצדקת. על העירייה לנקוט צעדים כנדרש להבטחת מתן מענה טלפוני סדיר במחלקת היטלי השבחה, בשעות שנקבעו לכך.

לנוכח ריבוי בעלי הטלפונים ה'כשרים' בעיר, על מחלקת היטל השבחה להיערך למסירת הודעות לבעלי טלפונים כאלה בדרכים אחרות, על מנת שהודעותיה יגיעו ליעדן. לצורך זה, ניתן בין היתר לשקול התייחסות לנושא בטופס שהנישומים ממלאים.

נציע כי העירייה תבחן את האפשרות לפרט את המסמכים החסרים בהודעות שמחלקת היטל השבחה שולחת לנישומים על הצורך בהשלמת מסמכים, לצורך ייעול וזירוז הטיפול בבקשות למתן אישור על העדר חובות.” (1115232)

## פרסום מידע בדבר ביטול שירות וקבלת החזרים

**על רשות ציבורית לוודא כי מדיניותה לגבי ביטול שירות וקבלת החזרים מפורסמת באופן מלא באתר המרשתת שלה, כדי לאפשר לציבור לדעת מראש על זכאותו לביטול השירות ועל ההחזר בגין הביטול**

גופים ציבוריים רבים גובים אגרות או תשלומים על מתן שירות. לעיתים לאחר התשלום מבקש האזרח לבטל את השירות ולקבל החזר של הסכום ששילם. על גוף ציבורי לפרסם באופן ברור את מדיניותו לגבי ביטול השירות וקבלת החזרים כאמור.

### ■ מדיניות הביטול של הבחינה הפסיכומטרית לא פורסמה כראוי באתר

המתלונן נבחן בבחינה הפסיכומטרית הנערכת על ידי מרכז ארצי לבחינות והערכה (להלן - מאל"ו). בטרם קיבל את ציונו ביקש הנבחן להירשם למועד העוקב של הבחינה, כדי להבטיח שיוכל להיבחן שוב אם הציון שיקבל לא יספיק אותו. מהפרסומים באתר מאל"ו עלה כי עליו לשלם דמי ביטול בשיעור של 30%, ללא קשר למועד שבו ביטל את ההרשמה, וגם אם הדבר נעשה מייד לאחר ההרשמה.

בבירור שקיימה נציבות תלונות הציבור הבהיר מאל"ו כי במקרה של ביטול הרשמה בתוך 48 שעות הוא אינו גובה דמי ביטול, וכי במקרה של ביטול הרשמה בתוך 14 יום ייגבו דמי ביטול בשיעור של 5% בלבד. ואולם מדיניות הביטול המלאה לא פורסמה כראוי באתר של מאל"ו.

▼ נציבות תלונות הציבור הצביעה לפני מאל"ו על הצורך לתקן ליקוי זה, כדלהלן:

”על פי בדיקתנו וגם בהתאם לתשובתכם עלה כי מדיניות ביטול זו לא פורסמה כראוי ובאופן מלא באתר מאל"ו ולא תווכה למתלונן בתשובה אליו... נבקש כי תעדכנו את משרדנו על שיקוף מדיניות הביטול כאמור בתשובתכם באתר מאל"ו.” (1140820)

## נספח 12

**העתק החלקים הרלוונטיים מדו"ח  
שנתי מס' 49 לשנת 2022**

**עמ' 82**

## 79

## השירות לציבור

■ נתונים כלליים

■ במבט רחב - האגף לעידוד  
תעסוקת הורים,  
משרד הכלכלה והתעשייה

■ במבט רחב -  
רשות האוכלוסין וההגירה

■ תיאורי תלונות בתחום  
השירות לציבור



תושבי מדינת ישראל נדרשים לעיתים לבוא במגע עם רשויות השלטון - משרדי הממשלה וגופי הסמך שלהם, הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה וגופים ציבוריים אחרים. נציבות תלונות הציבור מסייעת לפרט במגעיו עם רשויות השלטון, ובכך משפרת את איכותו של השירות הציבורי ומשפיעה על רווחתו של הפרט.

מדי שנה בשנה השירות לציבור הוא הנושא המרכזי שעליו נסבות התלונות המוגשות לנציבות תלונות הציבור. התלונות נוגעות להיבטים השונים של מגעו של הפרט עם הרשות הציבורית ועוסקות בעיקר באי-קבלת תשובה על פניות ואי-טיפול בהן, עיכוב במתן שירות, יחס לא ראוי של עובדי ציבור לפונים אליהם ושירות לקוי במוקדי השירות.

בפרק זה יובאו נתונים כלליים בנושא השירות לציבור, וייסקרו במבט רחב הגופים שבשנת 2022 חלה עלייה גדולה בשיעור התלונות עליהם בנושא השירות לציבור: האגף לעידוד תעסוקת הורים (לשעבר האגף למעונות יום ומשפחתונים) בזרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) ורשות האוכלוסין וההגירה (רשות האוכלוסין).

## נתונים כלליים

בשנת **2022** טופלו בנציבות תלונות הציבור **7,745** תלונות בנושא השירות לציבור - **36.4%** מכלל התלונות שטופלו בנציבות. לשם השוואה יצוין כי שיעור זה דומה לשיעור התלונות בנושא השירות לציבור שטופלו בנציבות בשנת **2021 (36.3%)**.

**54.6%** מהתלונות בנושא זה נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו. שיעור זה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונו בשנת **2022 (44%)**.

## התלונות בנושא השירות לציבור בחלוקה לגופים נילונים ולנושאי משנה

בלוח שלהלן מצוינים הגופים הנילונים שלפחות 100 תלונות עליהם בנושא השירות לציבור טופלו על ידי נציבות תלונות הציבור בשנת 2022, מספר התלונות על כל אחד מגופים אלה בנושא והתפלגות התלונות לפי נושאי משנה. בלוח מודגשים שיעורי התלונות בנושאי המשנה שהיו גדולים מ-20% מכלל התלונות על הגוף הנילון בנושא השירות לציבור.

### לוח 1: התלונות בנושא השירות לציבור בחלוקה לגופים נילונים עיקריים ולנושאי משנה

שיעור התלונות בנושאי המשנה מכלל התלונות על הגוף הנילון בנושא השירות לציבור							הגוף הנילון
אחר	הנפקת אישורים ותעודות	סדרי קבלת קהל	מוקד השירות	התנהגות עובדי ציבור	עיכובים וליקויים בטיפול בפניות	מספר התלונות על הגוף הנילון בנושא השירות לציבור	
6%	<b>27.3%</b>	5.2%	5.3%	4.8%	<b>51.4%</b>	889	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
6.1%	5.4%	32%	9.7%	6.2%	<b>40.6%</b>	868	רשות האוכלוסין
4.6%	1.5%	0%	<b>86.8%</b>	0.4%	6.7%	786	משרד הכלכלה
4.5%	<b>27.6%</b>	6.1%	6.1%	3.6%	<b>52.1%</b>	359	משרד הבריאות
13.4%	2.6%	0.6%	8.3%	18.2%	<b>56.9%</b>	313	משטרת ישראל
23.4%	5.4%	4.7%	10.5%	8.1%	<b>48.8%</b>	295	המוסד לביטוח לאומי
27.5%	8.6%	3.9%	7.9%	3.9%	<b>48.2%</b>	280	רשות המיסים בישראל
10.9%	0.7%	14.7%	16.9%	12.2%	<b>44.6%</b>	278	חברת דואר ישראל בע"מ
9.4%	3.3%	1.4%	4.2%	5.3%	<b>76.4%</b>	212	משרד המשפטים
4.1%	<b>29.1%</b>	14.9%	5.4%	18.9%	<b>27.6%</b>	148	שירותי בריאות כללית
3.7%	3%	2.2%	3%	0%	<b>88.1%</b>	135	רשות מקרקעי ישראל
9%	9%	0.8%	4.5%	<b>22.6%</b>	<b>54.1%</b>	133	משרד החינוך
8.7%	4%	2.4%	19%	4%	<b>61.9%</b>	126	חברת החשמל לישראל בע"מ
14.4%	4.5%	18%	6.3%	6.3%	<b>50.5%</b>	111	משרד החוץ

כפי שעולה מהנתונים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) הוא הגוף שנציבות תלונות הציבור טיפלה במספר הרב ביותר של תלונות עליו בנושא השירות לציבור (889) בשנת 2022. בשנת 2021 מספר התלונות על משרד התחבורה שטופלו על ידי הנציבות היה 987.

הגופים שבשנת 2022 חלה עלייה גדולה במספר התלונות עליהם בנושא השירות לציבור לעומת שנת 2021 הם אלה:

**משרד הכלכלה -** בשנת 2021 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-27 תלונות על משרד הכלכלה בנושא השירות לציבור, ובשנת 2022 ב-786 תלונות כאמור (עלייה של פי 29). הגורם המרכזי לגידול הניכר במספר התלונות בנושא השירות לציבור על משרד הכלכלה הוא מעבר האגף לעידוד תעסוקת הורים בשנת 2021 ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לזרוע העבודה במשרד הכלכלה. הרחבה על התלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים ראו בעמ' 84 - 87.

**רשות האוכלוסין -** בשנת 2021 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-443 תלונות על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור, ובשנת 2022 ב-868 תלונות כאמור (עלייה של כמעט פי שניים). הרחבה על התלונות על רשות האוכלוסין ראו בעמ' 87 - 92.

כדי לשקף לגופים הנילונים באופן מדויק את הליקויים העולים מבירור התלונות בנושא השירות לציבור, מחלקת נציבות תלונות הציבור את נושא השירות לציבור לנושאי משנה. גם בשנת 2022 נושא המשנה שהנציבות טיפלה במספר הרב ביותר של תלונות בעניינו הוא "עיכובים וליקויים בטיפול בפניות". זאת למעט משרד הכלכלה, שנושא המשנה העיקרי של התלונות עליו (86.8% מהתלונות) שטופלו על ידי הנציבות היה "מוקד השירות".

## שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בנושא השירות לציבור - התפלגות לפי גופים נילונים

בלוח שלהלן מצוינים הגופים הנילונים<sup>51</sup> ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקון בנושא השירות לציבור היה גדול מהשיעור הכללי של תלונות כאמור (44%):

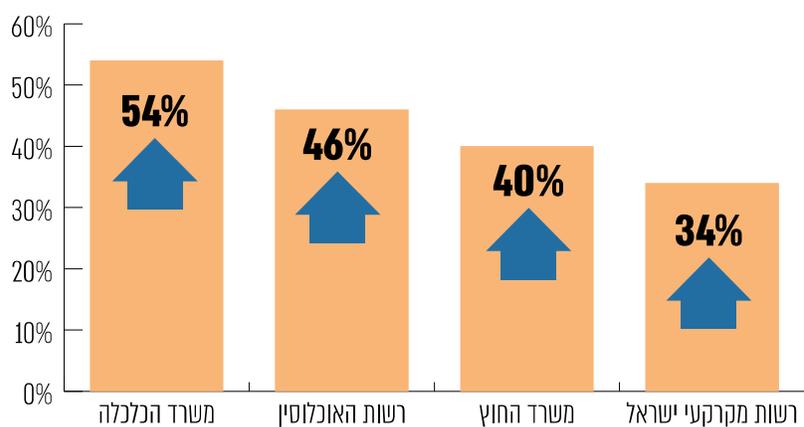
51 גופים נילונים שבשנת 2022 טיפלה נציבות תלונות הציבור בלפחות 100 תלונות עליהם בנושא השירות לציבור.

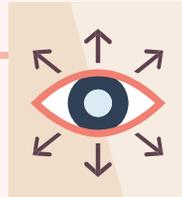
## לוח 2: המספר והשיעור של התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בנושא השירות לציבור - התפלגות לפי גופים נילונים

הגוף הנילון	סה"כ התלונות (2022)	מספר התלונות שהייתה לנציבות תלונות הציבור סמכות לבררן	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקון	מספר התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון מסך התלונות שהייתה סמכות לבררן (2021)	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון מסך התלונות שהייתה סמכות לבררן (2022)
משרד הכלכלה (בעיקר האגף לעידוד תעסוקת הורים)	786	779	546	53	599	50%	76.9%
רשות האוכלוסין	868	824	297	307	604	54.8%	73.3%
משרד החוץ	111	103	11	59	70	48.7%	68%
רשות מקרקעי ישראל	135	128	41	42	83	44.5%	64.8%
חברת דואר ישראל בע"מ	278	271	116	47	163	62.9%	60.1%
חברת החשמל לישראל בע"מ	126	123	27	45	72	61.9%	58.5%
המוסד לביטוח לאומי	295	278	32	124	156	61%	56.1%
משרד החינוך	133	119	23	43	66	50.6%	55.5%
משרד הבריאות	359	330	51	128	179	59.6%	54.2%
רשות המיסים בישראל	280	262	14	119	133	58.4%	50.8%
משרד המשפטים	212	183	22	65	87	42.1%	47.5%

מהנתונים עולה ששיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בשנת 2022 על משרד הכלכלה, רשות האוכלוסין, משרד החוץ ורשות מקרקעי ישראל היה גדול מהשיעור כאמור בשנת 2021, כמפורט להלן:

### תרשים 19: העלייה בשיעור התלונות המוצדקות על משרד הכלכלה, רשות האוכלוסין, משרד החוץ ורשות מקרקעי ישראל





במבט רחב

## האגף לעידוד תעסוקת הורים - משרד הכלכלה והתעשייה<sup>52</sup>

### אי-זמינות המוקד הטלפוני לבירורים בנוגע לבקשות לקבלת סבסוד בשכר הלימוד במסגרות המפוקחות

הכלכלה אמון על בחינת הבקשות להשתתפות המדינה בשכר הלימוד. האגף מסתייע במוקד חיצוני אשר מטפל בקבלת הבקשות לסבסוד ובקביעת דרגות ההנחה (המוקד החיצוני). מאז הוקם המוקד החיצוני, בשנת 2010, ביררה נציבות תלונות הציבור תלונות רבות שהוגשו בעניינו ובמסגרת הבירור הצביעה על ליקויים רבים שנמצאו בפעילותו, וכן במדיניות משרד הכלכלה כפי שבאה לידי ביטוי במבחני התמיכה ובהנחיות פנימיות שלפיהן פועל המוקד<sup>55</sup>. עקב הערות הנציבות שונו פעמים רבות ההוראות בנוגע למבחני התמיכה וכן נוהלי המוקד<sup>56</sup>.

#### נתונים על התלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים

בשנת 2022 התקבלו בנציבות תלונות הציבור 1,193

במסגרת מדיניות זרוע העבודה במשרד הכלכלה לעידוד שילובם של הורים בשוק העבודה, משתתף משרד הכלכלה בתשלום שכר הלימוד עבור שהיית ילדים במעונות ובמשפחתונים שהוא מכיר בהם, בהתאם לאמות המידה שנקבעות ומתפרסמות בכל שנה (מבחני התמיכה). נוסף על כך, בהחלטות ממשלה<sup>53</sup> נקבע כי יינתן סיוע במימון עלות החזקתם בצהרונים של ילדי הורים עובדים, כהגדרתם במבחני התמיכה<sup>54</sup>.

ככלל, דרגת ההשתתפות של משרד הכלכלה בשכר הלימוד, שממנה נגזרת דרגת ההנחה שמקבלים ההורים, נקבעת על פי הרכב המשפחה והכנסותיה, מספר הנפשות במשפחה ומספר שעות העבודה או שעות הלימוד השבועיות של ההורים במשפחה.

האגף לעידוד תעסוקת הורים בזרוע העבודה במשרד

52 בינואר 2023 עבר האגף לעידוד תעסוקת הורים לאחריות משרד העבודה.

53 החלטת הממשלה 3150, "שילוב אימהות במעגל התעסוקה - הארכת תוקף השתתפות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה במימון שהיית ילדים בצהרונים" (14.4.11); החלטת הממשלה 4088, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.12).

54 משרד הכלכלה מעניק סבסוד רק עבור ילדים המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכולות 6 - 10, ומשרד החינוך מופקד על הסבסוד ביתר האשכולות. החלוקה לאשכולות מתבצעת על פי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

55 בנוגע לליקויים חמורים בהפעלת המוקד ראו **נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 38 (2012)**, עמ' 195-199. **דוח שנתי 39 (2013)**, עמ' 219-225. **דוח שנתי 45 (2019)**, עמ' 98-99.

56 ראו גם מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "הטיפול בפעוטות וחיוכים במעונות יום ובמשפחתונים", עמ' 326-327.

## במבט רחב

תלונות הציבור, שלגביהן שיעור התלונות שמתקבלות מגברים גדול משיעור התלונות שמתקבלות מנשים<sup>58</sup>.

### דת המתלוננים והמגזר הדתי היהודי<sup>59</sup>

רובן המוחלט של התלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים (99%) התקבלו מיהודים.

רוב התלונות של יהודים על האגף לעידוד תעסוקת הורים (62.7%) התקבלו מהאוכלוסייה החרדית.

### השכלת המתלוננים

מרבית התלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים (66.3%) התקבלו ממי שהשלימו 12 שנות לימוד או שהם בעלי תעודת בגרות. 21.1% מהתלונות התקבלו מבעלי תואר ראשון.

### מחוז המגורים של המתלוננים

כדי להשוות בין המחוזות, הנבדלים זה מזה במספר תושביהם, הוכפל מספרם של מכתבי התלונה מכל מחוז ב-100,000, והמכפלה חולקה במספר התושבים בכל מחוז.

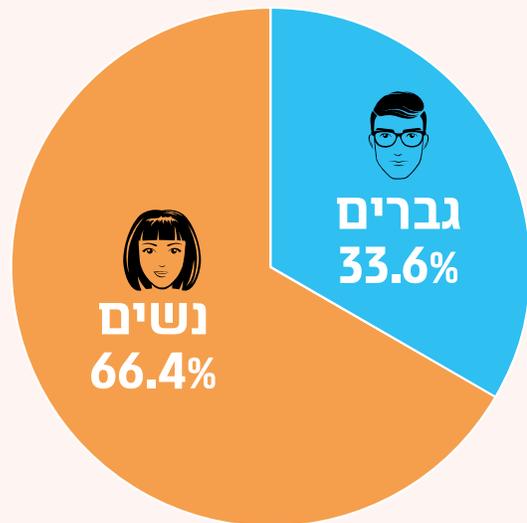
מן הנתונים עולה כי בשנת 2022 המחוזות שבהם מספר התלונות ל-100,000 תושבים היה הגדול ביותר הם מחוז יהודה ושומרון (35.3), מחוז ירושלים (27.5) ומחוז תל אביב (15.8).

מכתבי תלונה על האגף לעידוד תעסוקת הורים. מדובר בעלייה ניכרת - של פי 7.7 - במספר מכתבי התלונה שהתקבלו על האגף, לעומת שנת 2021 (שבה התקבלו 155 מכתבי תלונה).

80% מהתלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים בנושא השירות לציבור נמצאו מוצדקות או שעניין בא על תיקונו. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור הכללי של התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בשנת 2022 (44%).

## מאפייני המתלוננים על האגף לעידוד תעסוקת הורים<sup>57</sup>

### טרשים 20: מגדר המתלוננים



שיעור התלונות שמתקבלות מנשים על האגף לעידוד תעסוקת הורים גדול משיעור התלונות שמתקבלות מגברים. זאת בניגוד לכלל התלונות המתקבלות בנציבות

57 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לצורך בחינת מאפייני המתלוננים נספרו רק מתלוננים שנפגעו מפעולת משרד הכלכלה ולא המייצגים שלהם.

58 ראו בעמ' 67 - 68.

59 המגזר הדתי היהודי נקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באמצעות אלגוריתם המנתח זיקה למוסדות חינוך.



## מוקד השירות החיצוני של האגף לעידוד תעסוקת הורים

התלונות שטופלו בשנת 2022 נגעו להיבטים שונים של הטיפול בבקשות להשתתפות משרד הכלכלה בשכר הלימוד בשנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022)<sup>60</sup>, ובכלל זה על תפקודו של האגף לעידוד תעסוקת הורים. 676 מהתלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים היו על המוקד החיצוני שמפעיל האגף. 81% מהתלונות על המוקד החיצוני נמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן.

התלונות על המוקד החיצוני התמקדו בנושאים האלה: אי-זמינות המוקד; זמן המתנה ממושך וחריג למענה טלפוני (עד שעתיים המתנה); היעדר אפשרות לקבל מידע בזמן המתנה למענה הטלפוני לגבי המקום בתור ולגבי זמן ההמתנה המשוער לקבלת המענה; היעדר אפשרות להשאיר מספר טלפון לקבלת שיחה חוזרת מנציג, אם השיחה מתנתקת; ניתוק שיחות ואי-קבלת שיחה חוזרת מנציג; אי-קבלת מענה ענייני במוקד בדבר זכאות להשתתפות המדינה בשכר הלימוד.

משרד הכלכלה השיב בתגובה על התלונות כי מבחינת המיכה התעדכנו כחודש בלבד לפני פתיחת שנת הלימודים, וכדי שיהיה אפשר ליישם אותם נדרש פיתוח במערכת הממוחשבת של האגף לעידוד תעסוקת הורים. לדברי המשרד, רק בנובמבר 2021 היה אפשר ליישם את המבחנים, ועקב כך נוצרו עיכובים בהגשת הבקשות להשתתפות האגף לעידוד תעסוקת הורים בשכר הלימוד ובתהליך קביעת הזכאות לסבסוד.

משרד הכלכלה ציין כי בד בבד עם הטמעת מבחני התמיכה המעודכנים החל הרישום לשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023). בהמשך גם פעלו ועדות קבלה למסגרות מפוקחות שלהן קיים עודף ביקוש, והיה צריך להקצות משאבים אף להן. כל זאת נוסף על העברת חלק גדול מפעילות האגף לעידוד תעסוקת הורים למשרד

החינוך. לדברי משרד הכלכלה, כל הגורמים הללו השפיעו על יכולת המוקד החיצוני לתת מענה ענייני בתוך פרק זמן סביר, ועל רמת השירות שהעניקו האגף לעידוד תעסוקת הורים והמוקד לציבור ההורים בשנת הלימודים התשפ"ב.

לצורך בחינת התלונות על אי-זמינותו של המוקד בשנת הלימודים התשפ"ב, ובכלל זה על היעדר מענה על בקשות לבחינת הזכאות להשתתפות המדינה בשכר הלימוד, ערכה נציבות תלונות הציבור בירור מערכתי בנושא, ובכלל זה השתמשה בכלי הבירור "לקוח סמוי"<sup>61</sup>, כדי לבדוק באופן יזום את זמני ההמתנה למענה המוקד. בעקבות הבירור המערכתי הצביעה הנציבות לפני משרד הכלכלה כי זמן המתנה ממוצע של כחצי שעה למענה טלפוני איננו סביר, וכי הכשלים שהעלה הבירור לגבי אי-זמינות המוקד אינם עולים בקנה אחד עם החובה של משרד הכלכלה לתת שירות מיטבי לציבור ההורים. הנציבות המליצה שהאגף לעידוד תעסוקת הורים יוסיף לנקוט פעולות לשיפור השירות לפונה, ובכלל זה יקדם את פיתוחה של תשתית דיגיטלית, במטרה להגיש את השירות לציבור ולייעל את הליך הטיפול בבקשות לסבסוד.

בתגובה על ממצאי הבירור המערכתי של נציבות תלונות הציבור הודיע משרד הכלכלה כי הוא משקיע מאמצים רבים להתגבר על התקלות, לרבות מתן דרגות זמניות להורים שטרם נקבעה להם דרגה קבועה. משרד הכלכלה ציין כי פורסם מכרז חדש לבחירת מוקד חיצוני, והמוקד החדש שיפעל בשנת הלימודים התשפ"ג ייתן מענה לליקויים שנמצאו בפעילותו של המוקד הישן, ובכלל זה צמצום זמן ההמתנה ומסירת מידע לגבי המקום בתור למענה הטלפוני. נוסף על כך, כחלק ממאמצי משרד הכלכלה לשפר את השירות שהוא נותן צפויים להיפתח עוד ערוצי פנייה להורים לשם קבלת שירות, מלבד המענה הטלפוני.

60 ככלל, שנת הלימודים נפתחת בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

61 לפירוט על כלי "הלקוח הסמוי" ראו בעמ' 39.



האגף לעידוד תעסוקת הורים הוסיף כי פתח עוד ערוצי תקשורת לשם מתן שירות לפונים אליו, ובהם כתובת דואר אלקטרוני ייעודית, אפשרות לשיחוח (צ'ט) עם נציג ומענה קולי שבאמצעותו ניתן למסור מספר טלפון נייד ולקבל קישורים שונים לקבלת מידע ללא המתנה לנציג. האגף הודיע כי בכוונתו לאפשר קבלת מענה בערוצים נוספים, ובכלל זה במסרונים, בווטסאפ, במסנג'ר וברשתות חברתיות שונות.

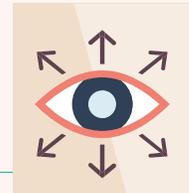
נציבות תלונות הציבור ממשיכה כל העת לעקוב במסגרת בירור התלונות אחר הפעולות שנוקט האגף לעידוד תעסוקת הורים לשיפור השירות לציבור ולייעול הליך הטיפול בבקשות לסבסוד.

[1135920](https://www.1135920.gov.il)

יצוין כי בתחילת שנת הלימודים התשפ"ג קיבלה נציבות תלונות הציבור כ-200 תלונות בנושא השירות של המוקד הטלפוני החדש ומתן המענה במוקד זה. הטענות העיקריות שעלו מהתלונות היו על זמני המתנה חריגים לקבלת מענה טלפוני וניתוק שיחה מייד כאשר היא נענית.

כמו כן אותרו תקלות בנושאים שונים, כגון תקלה במערכת IVR (נתב שיחות קולי), ואלה תוקנו במהלך פעילותו של המוקד.

האגף לעידוד תעסוקת הורים ציין בתגובה על התלונות הללו כי גייס למוקד החדש עוד כ-70 נציגים, כדי לתת שירות מהיר לפונים אליו. האגף ציין כי בתום הרבעון הראשון לעבודתו של המוקד החדש נמצא כי זמן ההמתנה למענה הקולי במוקד צומצם במידה ניכרת.



## רשות האוכלוסין וההגירה

### השירות לציבור ברשות האוכלוסין

במבט רחב

**תרשים 21: מספר התלונות על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור שטופלו בארבע השנים האחרונות**



### נתונים כלליים

בשנת 2022 התקבלו בנציבות תלונות הציבור 1,160 מכתבי תלונה על רשות האוכלוסין, עלייה של 55% לעומת שנת 2021 (שבה התקבלו 748 מכתבי תלונה).

רשות האוכלוסין נמצאת במקום הרביעי מבין הגופים הנילוניים מבחינת מכתבי התלונה שהתקבלו עליה בשנת 2022.



### דת המתלוננים והמגזר הדתי היהודי<sup>64</sup> לוח 3: שיעור התלונות על רשות האוכלוסין לפי דתם של המתלוננים, לעומת שיעורם של בני כל דת בקרב כלל המתלוננים ובקרב כלל האוכלוסייה

הדת	השיעור מכלל המתלוננים	השיעור באוכלוסייה*
יהודים	75.5%	73.9%
מוסלמים	13.2%	18.1%
נוצרים	2.5%	1.9%
דרוזים	0%	1.6%
אחרים**	8.8%	4.5%

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

\* מאחר שבמועד כתיבת הדוח טרם פורסמו נתונים מעודכנים על האוכלוסייה לשנת 2022, מוצג השיעור באוכלוסייה לשנת 2021.  
\*\* בני דתות אחרות ואנשים ללא סיווג דתי.

שיעור הלא יהודים שהתלוננו על רשות האוכלוסין גדול פי שניים לערך משיעורם מכלל המתלוננים. בהתאם לכך, שיעור היהודים שהתלוננו על רשות האוכלוסין (75.5%) קטן משיעורם מכלל המתלוננים (87.3%).

רוב התלונות של יהודים על רשות האוכלוסין התקבלו מהמגזר הכללי (63%).

### השכלת המתלוננים

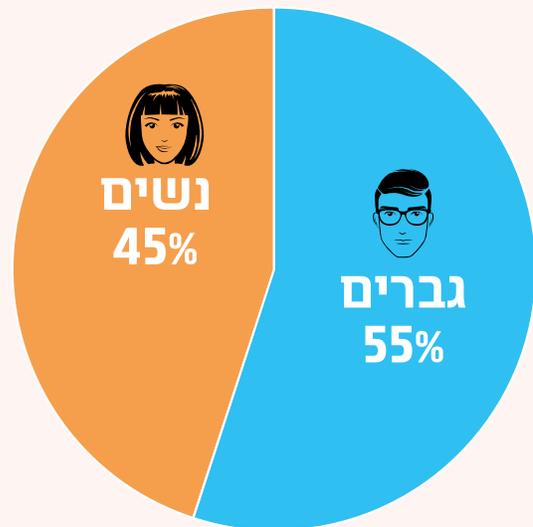
45% מהתלונות על רשות האוכלוסין התקבלו ממתלוננים שהשכלתם היא 12 שנות לימוד או שהם בעלי תעודת בגרות, ו-17.1% מהתלונות התקבלו ממי שהם בעלי פחות מ-12 שנות לימוד.

כפי שניתן לראות בתרשים שלעיל, בשנת 2022 חלה עלייה של כ-96% במספר התלונות בנושא השירות לציבור שטופלו בנציבות תלונות הציבור, לעומת שנת 2021, ועלייה של פי 3.1 לעומת שנת 2019.

כ-73% מהתלונות על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור בשנת 2022 נמצאו מוצדקות או שעניין בא על תיקונו. זהו שיעור הגדול ב-66% מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן באותה שנה (44%).

### מאפייני המתלוננים על רשות האוכלוסין<sup>62</sup>

תרשים 22: מגדר המתלוננים



שיעור הנשים והגברים שהגישו לנציבות תלונות הציבור תלונות על רשות האוכלוסין דומה לשיעור הכללי של הנשים והגברים שהגישו תלונות לנציבות<sup>63</sup>.

62 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לצורך בחינת מאפייני המתלוננים נספרו רק מתלוננים שנפגעו מפעולת רשות האוכלוסין ולא המייצגים שלהם.

63 ראו בעמ' 67 - 68.

64 המגזר הדתי היהודי נקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באמצעות אלגוריתם המנתח זיקה למוסדות חינוך.



## גיל המתלוננים

60% מהתלונות על רשות האוכלוסין התקבלו מבני 25 - 50.

**לוח 4: התלונות על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור בשנים 2021 - 2022, לפי נושאי משנה עיקריים**

מספר התלונות בשנת 2022	מספר התלונות בשנת 2021	שיעור הגידול במספר התלונות בשנת 2022, לעומת שנת 2021	הטיפול בפניות	מוקד השירות	סדרי קבלת קהל
352	223	58%	84	84	278
223	84	231%	46	83%	231%

כעולה מן הלוח, בשנת 2022 גדל מספר התלונות על רשות האוכלוסין בנושא המשנה סדרי קבלת קהל בשיעור של 231%, ובנושא המשנה מוקד השירות - בשיעור של 83%.

**לוח 5: שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור בשנים 2021 - 2022, לפי נושאי משנה עיקריים**

שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בשנת 2022	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בשנת 2021	הטיפול בפניות	מוקד השירות	סדרי קבלת קהל
73%	65%	83%	95%	83%
65%	35%	74%	74%	35%

מהנתונים עולה כי שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקון בשנת 2022 בנושאי המשנה מוקד השירות וסדרי קבלת קהל (95% ו-83% בהתאמה) גדול

## השירות לציבור ברשות האוכלוסין - מעקב אחר תיקון ליקויים

מספר התלונות על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור גדל בשנים האחרונות בהתמדה. בשל העלייה במספר התלונות יוחד בדוח שנתי 48 של נציב תלונות הציבור פרק לנושא השירות לציבור ברשות האוכלוסין<sup>65</sup>, ופורטו הליקויים שעלו בבירור התלונות בנושא זה בשנת 2021.

התלונות על רשות האוכלוסין בנושא השירות לציבור נסבו בשנת 2021 בעיקר על הנושאים האלה: ליקויים בטיפול בפניות, ובעיקר אי-מתן תשובה על פניות ועיכובים בטיפול בהן; אי-זמינות המוקד הטלפוני של רשות האוכלוסין (3450\*); וסדרי קבלת קהל, בעיקר היעדר האפשרות לקבוע תורים לתיעוד ביומטרי (הנפקת דרכון או חידושו והנפקת תעודות זהות) בלשכות הרשות.

בפברואר 2022, בעקבות הליקויים שעלו מבירור התלונות בנושא זה, נפגשו מנהלת נציבות תלונות הציבור וצוותה עם מנכ"ל רשות האוכלוסין דאז וצוותו. בפגישה הציגה מנהלת הנציבות את הסוגיות המרכזיות שעלו בתלונות, ומנכ"ל רשות האוכלוסין פירט את הצעדים שהרשות כבר החלה לנקוט ואת הצעדים שהיא עתידה לנקוט לשם תיקון הליקויים.

ואולם, כעולה מהלוחות שלהלן, מספר התלונות בנושא השירות לציבור גדל במידה ניכרת בשנת 2022, וכך גם שיעור התלונות המוצדקות או התלונות שעניינן בא על תיקון.



אחר זה. עוד מסרה רשות האוכלוסין כי בכוונתה להציב בלשכותיה עמדות שירות אוטומטיות שבאמצעותן יהיה ניתן לחדש דרכונים ביומטריים. נוסף על כך, הרשות התירה לישראלים בעלי דרכון זר לצאת מהארץ עם הדרכון הזר שלהם.

ואולם למרות האמור לעיל, בשנת 2022 חל גידול של יותר מפי שלושה במספר התלונות שעניינן סדרי קבלת הקהלה בלשכות רשות האוכלוסין. בשנת 2022 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-278 תלונות בנושא זה (לעומת 84 תלונות בשנת 2021).

גם בשנת 2022 נמצאו ליקויים רבים בנוגע לאפשרות לקבוע תורים לקבלת תיעוד ביומטרי (בעיקר דרכונים). פעמים רבות היה ניתן למצוא תור רק בטווח של חודשים רבים, ולעיתים לא היה ניתן כלל למצוא תורים. בשל היעדר תורים זמינים ברבות מלשכות הרשות, מבקשי השירות אף נאלצו לקבוע תור ללשכות שהיו רחוקות מאוד ממקום מגוריהם. זאת ועוד, גם בשנת 2022 המערכת המקוונת לא איפשרה לצפות בתורים הפנויים בכל לשכות הרשות, והיה צריך לבדוק בכל לשכה ולשכה אם יש תורים פנויים. כמו כן, לא היה ניתן לקבוע תור לכמה בני משפחה בזה אחר זה.

המסקנה העולה היא אפוא שהליקויים בנושא זה לא באו על פתרונם.

מבררי התלונות שוחחו עם מתלוננים על הקושי בקביעת תור לקבלת תיעוד ביומטרי והסבירו להם את כל דרכי הפעולה העומדות לפניהם<sup>66</sup>. במקרים שבהם מבררי התלונות התרשמו שהמתלוננים מתקשים לקבל את השירות שהם זכאים לו בשל אוריינות דיגיטלית נמוכה, הם סייעו להם בתפעול המערכת המקוונת לקביעת תורים. בנוגע לתלונות על קושי בקביעת תור להנפקת תעודת זהות, מבררי התלונות פנו לרשות האוכלוסין

במידה ניכרת מהשיעור הכללי של התלונות שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן (44%), וכי שיעור זה גדל במידה ניכרת לעומת שנת 2021.

להלן יתוארו בקצרה הליקויים שעלו בנושאים הללו בשנת 2021, ומעקב נציבות תלונות הציבור בדבר הצעדים שנקטו לתיקונם.

## ליקויים במנגנוני קביעת התורים ללשכות רשות האוכלוסין

כדי לקבל מרשות האוכלוסין שירותים שונים, ובכלל זה מסמכים ביומטריים (דרכון ותעודת זהות), יש צורך להזמין תור מראש. התורים נקבעים באמצעות פנייה למוקד הטלפוני של הרשות או באמצעות היישומון My Visit. מבירור תלונות בשנת 2021 עלה שביישומון היו ליקויים רבים: לא היה אפשר למצוא בו תורים פנויים לקבלת קהל, וגם אם נמצא תור פנוי הוא היה למועד רחוק - שלושה חודשים ויותר; לא היה ניתן לצפות בתורים הפנויים בכל לשכות הרשות, והפונים נדרשו לבחור בכל פעם לשכה אחת מתוך הלשכות, ואז הוצגו התורים הפנויים בלשכה זו בלבד; לא היה אפשר להזמין תור לכמה אנשים יחד (גם אם מדובר בבני משפחה אחת); כדי להקדים תור היה צריך לבטל את התור המקורי. ואולם לעיתים לא נמצא תור מוקדם יותר, ומועד התור המקורי כבר נתפס, ועקב כך הפונה נאלץ לבחור מועד מאוחר יותר מהמועד המקורי.

בעקבות פניית מנהלת נציבות תלונות הציבור למנכ"ל דאז של רשות האוכלוסין, פירט המנכ"ל שורת צעדים שנוקטת הרשות לשם קיצור משך ההמתנה להנפקת דרכון, ובהם פתיחת הלשכות בימים נוספים; גיוס עובדים נוספים לתפקידי קבלת קהל; שדרוג היישומון והטמעת האפשרויות לצפות באמצעותו בתורים פנויים בכל לשכות הרשות ולקבוע תורים לכמה בני משפחה בזה

66 לעניין הנפקת תעודת זהות במקום תעודה שאבדה או נגנבה איפשרה רשות האוכלוסין הגעה ללשכותיה ללא קביעת תור מראש, בכפוף לעומסים בלשכה; לעניין הנפקת דרכון איפשרה הרשות כמה חלופות, ובהן שימוש בדרכון זר והנפקת דרכון זמני ללא קביעת תור.



במבט רחב

ברשות האוכלוסין<sup>67</sup>.

בינואר 2023 נפגש מנהל האגף המברר תלונות על רשות האוכלוסין בנציבות תלונות הציבור עם ראש מינהל האוכלוסין וסקר את הנתונים על התלונות שהתקבלו בשנת 2022 ואת הליקויים שנותרו בעינם. לגבי ההמתנה הארוכה לקבלת שירות בלשכות, ראש מינהל האוכלוסין ציין את הסיבות שבגינן טרם עלה בידי רשות האוכלוסין להסדיר ליקוי זה, כדלהלן:

חלו שיבושים בעבודתה של רשות האוכלוסין בשל מגפת הקורונה; עם סיום הסגרים הייתה דרישה מוגברת לחידוש דרכונים; עובדי נציגויות משרד החוץ בחו"ל נקטו עיצומים ממושכים, ועקב כך הרשות נאלצה לבצע בזמן נקיטת העיצומים פעולות שמבצעות בעת שגרה נציגויות אלה.

נוסף על כך, בעקבות המלחמה באוקראינה גדל היקף עבודתה של רשות האוכלוסין מהסיבות האלה: רוב העולים מאוקראינה הגיעו ללא אשרה מוטבעת בדרכון, והדבר הצריך בדיקות נוספות של נציגי רשות האוכלוסין; כמחצית האנשים שהגיעו לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס במעמד של תיירים ביקשו לשנות את מעמדם לעולים; הפקת תעודות זמניות לעולים בנמל התעופה הוטלה על רשות האוכלוסין. לדברי ראש מינהל האוכלוסין, רשות האוכלוסין הסיטה כוח אדם לתחומים אלה ולא הצליחה להתגבר על הפערים בתחום הנפקת הדרכונים.

ראש מינהל האוכלוסין ציין כי אף שבמחצית השנייה של שנת 2022 אושרו לרשות האוכלוסין 80 משרות נוספות, היא גייסה 46 עובדים בלבד, ונכון למועד הפגישה (ינואר 2023) חלקם עדיין נמצאים בהליכי חפיפה<sup>68</sup>.

נציבות תלונות הציבור ממשיכה לעקוב אחר פעולות

וביקשו ממנה ליצור קשר עם המתלונן לשם קביעת תור, בין היתר בשל החובה הקבועה בחוק לשאת תעודת זהות.

כך היה במקרה של נערה בסיכון שנזקקה לתעודת זהות כדי להתקבל לעבודה. המתנדבת שמלווה את הנערה התלוננה בשמה על שלמרות ניסיונות חוזרים ונשנים שלה לא עלה בידיה לקבוע תור בלשכת רישום האוכלוסין, כדי להגיש בקשה לקבלת התעודה. עקב כך הנערה לא הייתה יכולה להשתכר לפרנסתה.

בשל דחיפות העניין ביקשה נציבות תלונות הציבור מרשות האוכלוסין ליצור קשר עם המלווה בהקדם, כדי לסייע לנערה. רשות האוכלוסין יצרה קשר עם המלווה, ובעקבות כך קיבלה הנערה את תעודת הזהות, ועניין התלונה בא על פתרונו. המלווה הודתה לנציבות על הטיפול המסור.



יצוין כי גם ועדת הפנים של הכנסת דנה כמה פעמים בנושא הליקויים בקביעת התורים לתיעוד ביומטרי

67 על פי אתר המרשתת של ועדת הפנים התקיימו דיונים בעניין ב-18.5.22, 9.1.23, 1.2.23 ו-23.4.23. <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/Pages/CommitteeProtocols.aspx>

68 לנוכח הקשיים המתמשכים בהנפקת דרכון, הודיעה רשות האוכלוסין במאי 2023 כי תיעד לשכות גדולות להנפקת דרכונים ביומטריים בלבד, תגדיל את שעות קבלת הקהל בהן ותבטל את הצורך בזימון תורים אליהן - כל זאת במשך חודש.



תורים ובמידע כללי.

ואכן, מפילוח התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בשנת 2022 עולה כי 53 (81.5%) מ-65 תלונות על זמינות המוקד שהתקבלו באותה שנה, התקבלו במחצית הראשונה של השנה. עם זאת, יש לציין כי בדיקות אקראיות שביצעה נציבות תלונות הציבור בראשית שנת 2023 העלו ממצאים שלא העידו על שיפור בזמני ההמתנה למענה במוקד.

### ליקויים בטיפול בפניות

בשנת 2021 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-223 תלונות בנוגע לליקויים בטיפול בפניות לרשות האוכלוסין. התלונות היו בעיקר על עיכובים בקבלת החלטות בנוגע לפניות ועל אי-מתן מענה על פניות. 65% מהתלונות נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לאחר הגשת התלונה<sup>70</sup>.

בשנת 2022 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-352 תלונות שעניינן טיפול בפניות. כלומר, בשנת 2022 היה גידול של 58% במספר התלונות בנושא זה שהנציבות טיפלה בהן. בכ-45% מהתלונות הלינו המתלוננים על שלא קיבלו תשובה על פניותיהם, ובכ-45% מהתלונות הלינו המתלוננים על עיכוב בטיפול בפניות.

נראה אפוא שגם בשנת 2022 הבעיות בעניין אי-מתן תשובה על פניות ובעניין עיכובים בקבלת החלטות בנוגע לבקשות עמדה בעינה. נציבות תלונות הציבור ממשיכה לעקוב אחר פעילות רשות האוכלוסין גם בעניין זה.

רשות האוכלוסין בעניין, מציגה לפנייה את הממצאים העולים מן המעקב ומסייעת ככל הניתן ובהתאם לסמכותה לציבור הפונים אליה.

### ליקויים במוקד הטלפוני

בשנת 2021 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-46 תלונות על אי-זמינות המוקד הטלפוני של רשות האוכלוסין. באותה שנה הלינו המתלוננים בעיקר על זמני המתנה חריגים ועל ניתוקי שיחות ללא קבלת מענה. יצוין כי בבירור תלונות בנושא זה השתמשה נציבות תלונות הציבור גם בכלי "הלקוח הסמוי" - עובדי הנציבות התקשרו למוקד בהזדמנויות שונות כדי להיווכח אם אומנם הטענות כלפיו מוצדקות. הבדיקות העלו שזמני ההמתנה למענה במוקד ממושכים מאוד - בין חצי שעה לשעה ולעיתים אף יותר מכך<sup>69</sup>.

בשנת 2022 טיפלה נציבות תלונות הציבור ב-84 תלונות על המוקד הטלפוני. 87% מתלונות אלה עסקו בזמינות המוקד. כ-96% מהתלונות על זמינות המוקד נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו. גם בשנת 2022 העלו המתלוננים טענות על זמן המתנה ממושך, של לעיתים יותר משעה, עד לשיחה עם נציג ועל ניתוקי שיחות לאחר המתנה ארוכה.

בנוגע לליקויים בדרך פעולתו של המוקד הטלפוני הסבירה רשות האוכלוסין כי הם נבעו מעומס פניות חריג למוקד, נוכח הסרת מגבלות הקורונה, המלחמה באוקראינה והעדכונים התכופים במדיניות הכניסה לארץ והיציאה ממנה.

הבירור שעשתה נציבות תלונות הציבור העלה כי מיולי 2022 החל המוקד הטלפוני להיעזר במוקד שירות חיצוני קיים שטיפל בפניות עבור משרד ממשלתי אחר. עובדי המוקד החיצוני סייעו לפונים לרשות האוכלוסין בזימון

69 ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 48 (2022), עמ' 72 - 73.

70 ראו שם, עמ' 71 - 72.

## תיאורי תלונות בתחום השירות לציבור

### הדיגיטציה של השירות הציבורי והתאמת השירות לאוכלוסיות שונות

בשנים האחרונות, בעקבות מגפת הקורונה, האיצי הגופים הציבוריים את תהליך הדיגיטציה של השירות שהם נותנים לציבור. המעבר של הגופים הציבוריים לשימוש בלעדי באמצעים דיגיטליים אינו טבעי עבור אוכלוסיות רבות בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה, כמו אזרחים ותיקים או קבוצות שמרניות.

בראשית שנת 2023 פרסם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח מיוחד שעסק באתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי<sup>71</sup>. בדוח זה עמד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על הקשיים שהציב תהליך הדיגיטציה של השירות לציבור בפני בני הגיל השלישי לגבי קבלת השירותים שהם זכאים להם ומימוש זכויותיהם<sup>72</sup>. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור המליץ לגופים הציבוריים לשמר את הגישה אל השירות הציבורי גם באמצעים המסורתיים, כגון דואר רגיל, הטלפון והלשכות לקבלת קהל, ולהקפיד שהממשקים הדיגיטליים שמעמידות הרשויות הציבוריות לשימוש הציבור יהיו בהירים ונגישים למשתמש ויעוצבו באופן המפשט את ההליך למימוש הזכות<sup>73</sup>.

במקביל לקבלת תלונות שבהן מבקשים אנשים בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה לקבל שירות נגיש ומותאם אליהם, מתקבלות בנציבות תלונות הציבור גם תלונות הפכות - על שהגופים הציבוריים אינם מאפשרים לפונים אליהם לקבל את השירותים באופן דיגיטלי, כפי שמצופה מהם.

להלן תיאור תלונות שבעקבות בירורן ובעקבות התערבות נציבות תלונות הציבור הנגישו הגופים הציבוריים את שירותיהם גם לאוכלוסיות המתקשות להיעזר באמצעים הטכנולוגיים והדיגיטליים לשם קבלת שירות. כן יובא

71 נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 3: אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מבירור תלונות (2023).

72 שם, עמ' 56 - 67.

73 שם, עמ' 130 - 131.

המעבר של הגופים הציבוריים  
לשימוש בלעדי באמצעים  
דיגיטליים אינו טבעי עבור  
אוכלוסיות רבות בעלות  
אוריינות דיגיטלית נמוכה

תיאור תלונה שבעקבותיה הוסיף הגוף הציבורי אפיק של אמצעי דיגיטלי לקבלת שירות<sup>74</sup>.

## עיריית ירושלים



### תיקון ליקוי כללי

## לא משאירים ציבור מאחור: העירייה תאפשר גם הגשת בקשה לקבלת החזר כספי בטופס ידני

### התלונה



המתלונן, אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה לנכה, קיבל מעיריית ירושלים הנחה בארנונה בשיעור של 100%. עקב כך נוצרה לו יתרת זכות בחשבון הארנונה, וכדי לקבל את ההחזר הוא הונחה להגיש בקשה לכך בטופס מקוון באתר המרשתת של העירייה.

תלונתו נסבה על כך שהוא נדרש להגיש את הבקשה להחזר בטופס מקוון בלבד. לטענתו, אין לו מחשב, והוא אינו יודע להשתמש במרשתת, ולא סביר שיקבל את ההחזר רק אם ימלא את הטופס המקוון.

### הבירור



בעקבות פניית נציבות תלונות הציבור לאגף שומה וגבייה בעירייה נשלח למתלונן בדואר טופס בקשה לקבלת החזר. הוא מילא את הטופס, שלח אותו לעירייה וקיבל את הכספים שהגיעו לו.

בד בבד עם הבאת עניינו של המתלונן על פתרונו העירה נציבות תלונות הציבור לעירייה שיש טעם לפגם בהפניית תושב לערוץ מקוון כערוץ בלעדי לקבלת החזר כספי. הנציבות הטעימה כי אוכלוסיות רבות הן

<sup>74</sup> להרחבה על הדיגיטציה בשירות הציבורי ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 48 (2022), עמ' 82 - 89.

בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה ואינן משתמשות בערוצים הדיגיטליים, ויש לאפשר להן למצות את זכויותיהן גם בערוצי תקשורת אחרים שאינם דיגיטליים. לדעת הנציבות, אף כי למרבית האוכלוסייה השימוש בכלי שירות מקוונים קל ויעיל יותר, אין להשאיר מאחור קבוצות אוכלוסייה שטרם עברו לשימוש בכלים כאלה.

בהקשר זה הפנתה נציבות תלונות הציבור את העירייה לסעיף 2(ג) לחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018, שבו נקבע כדלקמן: "אפשר גוף ציבורי פנייה אליו באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעי קשר דיגיטלי אחר שאופן השימוש בו זהה לשימוש בדואר אלקטרוני לעניין פנייה מסוימת, יאפשר את הפנייה גם באמצעות פקסימיליה". מהסעיף עולה כי על גוף ציבורי לשמר ערוצי פנייה מסורתיים יותר, וכי לא ניתן להסתמך אך ורק על אמצעי קשר דיגיטליים.

עוד ציינה נציבות תלונות הציבור כי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש) בנושא "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים"<sup>75</sup> (אף שלכאורה כללים אלה אינם חלים באופן ישיר על העירייה) נקבע כי אם השירות בערוץ הדיגיטלי נוגע לאוכלוסיות שעלולות להתקשות בשימוש באמצעים דיגיטליים, קביעת הערוץ הדיגיטלי כערוץ יחיד תהיה בלתי סבירה, וכי זהו השיקול המרכזי בעניין זה.

## התוצאה



בעקבות הערת נציבות תלונות הציבור החליטה העירייה שהערוץ הדיגיטלי לא יהיה הערוץ הבלעדי לקבלת החזר כספי. בהתאם לכך, במכתב המודיע על קיומה של יתרת זכות בחשבון מיידעת העירייה את הזכאים שבאפשרותם להגיש בקשה להחזר במרשתת או בטופס ידני.

[1136738](tel:1136738)



**בעקבות הערת נציבות  
תלונות הציבור החליטה  
העירייה שהערוץ הדיגיטלי  
לא יהיה הערוץ הבלעדי  
לקבלת החזר כספי**

## עיריית ערד



### תיקון ליקוי כללי

## מבקשים לפנות לעירייה? אפשר גם בפקס

### התלונה



בשנת 2018 נחקק חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018. החוק נועד להקל על הציבור את הפנייה לגופים ציבוריים וכן להתאים את דרכי הפנייה להתפתחויות בתחום הדיגיטלי.

שני תושבי ערד הנמנים עם האוכלוסייה החרדית בעיר התלוננו על שעיריית ערד סירבה לקבל מהם פניות בפקס והפנתה אותם לערוצים המקוונים. לדבריהם, העירייה הודיעה להם כי החליטה שמ-1.1.22 היא לא תיתן שירות לפונים באמצעות הפקס.

המתלוננים הסבו את תשומת לב העירייה לתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018, הקובע שאין לבטל את האפשרות לפנות אל הגופים הציבוריים באמצעות הפקס<sup>76</sup>. ואולם העירייה השיבה למתלוננים כי ההחלטה שלא לאפשר פניות באמצעות הפקס נתמכת בחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה, ובעינה עומדת.

### הבירור



העירייה השיבה בתגובה על התלונה כי התיקון לחוק שקובע שיש לאפשר פניות גם בפקס נוגע לגופים המאפשרים תקשורת עימם באמצעים

76 או בשמו הקודם - חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018.

77 בסעיף 2(ג) לחוק נאמר כך: "אפשר גוף ציבורי פנייה אליו באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעי קשר דיגיטלי אחר שאופן השימוש בו זהה לשימוש בדואר אלקטרוני לעניין פנייה מסוימת, יאפשר את הפנייה גם באמצעות פקסימיליה" (ההדגשה אינה במקור). נחיצותו של התיקון לחוק התבררה לאחר שעם חקיקת החוק עברו רשויות רבות לקבל פניות באמצעים דיגיטליים בלבד.

דיגיטליים בלבד, ואילו העירייה מקיימת גם קבלת קהל במשרדיה.

נציבות תלונות הציבור קבעה כי עמדת העירייה אינה מעוגנת בחוק, שקובע מפורשות כי יש לאפשר פנייה בפקס גם במקום שמתאפשרת פנייה באמצעים אחרים. הנציבות הטעימה לפני העירייה שהנסיבות העולות מן התלונות בנושא הן שהולידו את הצורך בתיקון החוק, וכי התיקון נועד לתת מענה לאוכלוסיות דוגמת בני הגיל השלישי או החברה החרדית שבהן השימוש באמצעים דיגיטליים אינו רווח.

## העירייה הודיעה כי היא תאפשר לתושבים לפנות אליה גם בפקס

### התוצאה

לאחר דין ודברים הודיעה העירייה כי היא מקבלת את עמדת נציבות תלונות הציבור ותאפשר לתושבים בתחום שיפוטה לפנות אליה גם בפקס. ההודעה על כך פורסמה באתר המרשות של העירייה, והיא מצוינת גם בחשבונות הארנונה הנשלחים אל התושבים.

[1131295](tel:1131295), [1131354](tel:1131354)

## המרכז הרפואי לבריאות הנפש באר יעקב



תיקון ליקוי כללי

### מבקשים לפנות למרכז רפואי? אפשר גם בדואר אלקטרוני

### התלונה

המתלוננת נדרשה להעביר מסמכים למרכז הרפואי לבריאות הנפש באר יעקב, לצורך טיפול באימה שמאושפזת שם. המרכז הרפואי דרש ממנה לשלוח את המסמכים בפקס בלבד. מאחר שהפקס של המרכז הרפואי לא היה תקין, ביקשה המתלוננת שתימסר לה כתובת דואר אלקטרוני למשלוח המסמכים, אולם נמסר לה כי אין אפשרות כזו. מצב זה הותיר את

המתלוננת ללא כל יכולת להעביר את המסמכים הדרושים לטיפול באימה.

### הבירור

בסעיף 2(א) לחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018, נקבע כי "גוף ציבורי המאפשר לפנות אליו בעניין מסוים באמצעות פקסימיליה יהיה חייב לאפשר פנייה אליו באותו עניין גם באמצעי קשר דיגיטלי".

חוק זה הובא לידיעת הממונה על פניות הציבור במרכז לבריאות הנפש באר יעקב, ונציבות תלונות הציבור ביקשה לקבל את תגובת המרכז על הנקבע בו.

### התוצאה

בעקבות פניית נציבות תלונות הציבור פרסם המרכז לבריאות הנפש באר יעקב הנחיה לכל מחלקותיו, ולפיה אפשר לשלוח מסמכים למרכז גם באופן דיגיטלי לכתובת הדואר האלקטרוני של מחלקת פניות הציבור במרכז, וזו תעביר את המסמכים למחלקות הרלוונטיות. בהמשך לכך שלחה המתלוננת את המסמכים למחלקת פניות הציבור, והם הועברו למחלקה שבה מאושפזת אימה.

הודות להתערבות נציבות תלונות הציבור נפתרה אפוא בעיה זו עבור כלל מקבלי השירות במרכז רפואי זה.

(1136321)

## נספח 13

העתק החלקים הרלוונטיים מהדו"ח  
המיוחד

עמ' 103

## השפעת הדיגיטציה של השירות הציבורי על בני הגיל השלישי

בשנים האחרונות עוברות הרשויות הציבוריות בקצב הולך וגובר לשימוש באמצעים דיגיטליים בממשקים עם הציבור. הדבר מתבטא באפשרות להתקשר עם גופים ציבוריים דרך אתרי המרשתת והיישומונים (אפליקציות) שלהם וכן למסור מסמכים ולשלם עבור שירותים באמצעים דיגיטליים. תהליך הדיגיטציה הוא במידה ניכרת בעת משבר הקורונה, וזאת בשל הסגרים הממושכים שהגבילו את ההתניידות הפיזית. תהליך זה אינו ייחודי לישראל, והוא מאפיין מדינות רבות שחוו את המשבר<sup>44</sup>.



**גם רבים ממי שיש להם גישה לאמצעים דיגיטליים חווים קשיים ברמות שונות בסביבה הדיגיטלית**

המעבר לטכנולוגיה נגישה ולאמצעים דיגיטליים מאפשר לגשר על פערים פיזיים, גיאוגרפיים וכלכליים ולתת שירותים מהירים, יעילים, חסכוניים ומדויקים, המייתרים את הצורך בהגעה פיזית ללשכות הנותנות שירות. עם זאת, מעבר זה דורש ממשתמשי הקצה אוריינות דיגיטלית, הבנה ונגישות לציוד שאינן בהכרח בנמצא, ויוצר מצב לא רצוי שבו אוכלוסיות בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה עלולות שלא למצות את זכויותיהן.

האוריינות הדיגיטלית כוללת את היכולת לעבוד באופן יעיל עם תוכנות מחשב ויישומונים שונים, לגלוש במרשתת, לשמור מסמכים באופן נגיש, לתעד פעולות ועוד<sup>45</sup>.

אוכלוסיית בני הגיל השלישי איננה מקשה אחת, וקיימות בה קבוצות שונות בעלות מאפיינים ויכולות מגוונים<sup>46</sup>. למשל, בקרב בני הגיל השלישי יש מי שאינם משתמשים כלל באמצעים דיגיטליים, ויש מי שמשתמשים בהם באופן תדיר. עם זאת, גם רבים ממי שיש להם גישה לאמצעים דיגיטליים חווים קשיים ברמות שונות בסביבה הדיגיטלית<sup>47</sup>.

קשיים אלה אינם מקבלים תמיד את תשומת הלב הנדרשת, ולעיתים הנציבות נחשפת אליהם אגב בירור תלונה בנושא אחר. במקרה אחד

44 IDB, "Public Services and digital government during the pandemic" (2021)

45 ג'וינט ישראל, "הפער הדיגיטלי ואוריינות דיגיטלית בקרב קשישים בישראל - סקירה" (2017).

46 לגבי המאפיינים של המתלוננים בני הגיל השלישי ראו בעמ' 17 - 21.

47 לעיל הערה 45; ראו גם Sofia Alexopoulou, "The portrait of older people as (non) users of digital technologies: A scoping literature review and a typology of digital older (non) users" *Gerontechnology* 19(3), (2020) pp. 1 - 15

התלונן קשיש בן 90 לקוי שמיעה בנושא מסוים, ובמהלך בירור התלונה עלה שהוא אינו מסוגל להשתמש באמצעים דיגיטליים, ולכן לא הייתה לו תקשורת עם הגופים הציבוריים בתקופת הקורונה. מתלונה אחרת עלה כי המתלוננת לא קיבלה את חשבונות הארנונה בדואר, אולם לא יכלה לקבוע פגישה עם נציגי העירייה, מאחר שקביעת הפגישה חייבה שימוש באמצעים מקוונים.

יצוין שהקושי של אזרחים לקיים קשר עם הרשויות הציבוריות עקב מעבר מהיר מדי לאמצעים דיגיטליים אינו מיוחד לישראל, והוא עלה במדינות רבות שבהן הממשק עם הרשויות הציבוריות עבר דיגיטציה מהירה. לדוגמה, בפורטוגל המליצה האומבוסדסמנית לאפשר עוד דרכים לחתום על מסמכים מלבד חתימה דיגיטלית, בעקבות תלונה של אדם שלא ידע להשתמש באמצעי דיגיטלי זה.<sup>48</sup> במחוז בריטיש קולומביה שבקנדה טיפל האומבוסדסמן בפנייה של כבד שמיעה שהגיש בקשה למועצה לפיצוי עובדים, אך בשל היעדר היכרות עם הממשק המקוון בקשתו לא נקלטה. בעקבות המקרה עיצבה המועצה לפיצוי עובדים מחדש את הטופס המקוון שלה, כדי שיהיה נגיש יותר.<sup>49</sup> בדוח השנתי של האומבוסדסמן ההולנדי לשנת 2019 יוחד פרק שלם לנושא הדיגיטציה, והודגש בו הצורך בהנגשת הממשקים המקוונים לכלל האוכלוסיות.<sup>50</sup> האומבוסדסמן ההולנדי הבהיר את הצורך בשמירה על האפשרות ליצור קשר עם גופים ציבוריים גם דרך הטלפון, נוסף על האמצעים הדיגיטליים; זאת בעקבות תלונות רבות על גופים שפרסמו את האפשרות ליצור עימם קשר באמצעים דיגיטליים, אך לא ציינו שאפשר לעשות זאת גם דרך הטלפון. בדוח השנתי של האומבוסדסמן הפיני לשנת 2020 צוין בנוגע לקשיים של האוכלוסייה המבוגרת והטיפול בה, כי דיגיטציה של שירותים עלולה לסכן את הנגישות של אוכלוסייה זו אליהם.<sup>51</sup>

PROVEDOR DE JUSTICA, "Digital signature. Ombudsman warns that Public Administration services must provide alternative means for citizens" (2021), <https://www.provedor-jus.pt/en/digital-signature-ombudsman-warns-that-public-administration-services-must-provide-alternative-means-for-citizens> 48

בהקשר זה יצוין כי במשרד האומבוסדסמנית הפורטוגזית יש קו חם של שיחות לבני הגיל השלישי.  
PROVEDOR DE JUSTICA, "International Day of Older Persons. Health is the most recurrent theme in requests for assistance received by the Senior Citizens' Hotline" (2022)

<https://www.provedor-jus.pt/en/international-day-of-older-persons-health-is-the-most-recurrent-theme-in-requests-for-assistance-received-by-the-senior-citizens-hotline>

[https://bcombudsperson.ca/case\\_summary/letter-to-the-editor](https://bcombudsperson.ca/case_summary/letter-to-the-editor) 49

The National Ombudsman, "Ombudsman for Children and Ombudsman for Veterans Annual Report" (2019), pp. 29 - 31  
<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Annual%20report%202019.pdf> 50

Parliamentary Ombudsman of Finland, "Summary of the Annual Report" (2020), p. 158  
<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/39006/summary2020/2de02ec5-378a-4cf3-8948-89f346b2be3a> 51

בדוח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנת 2021 הוצגו תלונות בנוגע ל"שירותים מקוונים", שחלקן הוגשו על ידי בני הגיל השלישי<sup>52</sup>. בדוח הומלץ לאפשר שימוש בכלים אנלוגיים ומפגשים פיזיים לאוכלוסיות הזקוקות לכך, בד בבד עם מיזמים לאומיים לגישור על הפער הטכנולוגי ולהקניית אוריינות דיגיטלית<sup>53</sup>.

בתשובות לשאלון שהפיצה נציבות תלונות הציבור בקרב מוסדות האומבוסדמן בעולם התייחסו חלק ממוסדות האומבוסדמן לאפשרות לפנות אליהם בטלפון לשם הגשת תלונה או הדרכה בהגשת התלונה. האומבוסדמן של מחוז טוסקנה (איטליה) ציין שבמחוז ניתן מבחינה חוקית לתמלל שיחת טלפון לתלונה, כך שהמתלוננים אינם צריכים לשלוח דואר אלקטרוני או מכתב פיזי. בנוגע לפינלנד, על אף הכלל במדינה זו שלפיו מבוררות תלונות כתובות בלבד, האומבוסדמן הפיני רשאי לפתוח בבירור תלונה של בן הגיל השלישי אשר התקבלה בטלפון בלבד.

עוד דרך יצירתית לקבלת תלונות מבני הגיל השלישי יושמה בקרואטיה, שם יצאו עובדי משרד האומבוסדמן לכפרים ואספו תלונות מהתושבים המקומיים<sup>54</sup>. בהקשר לכך יצוין לגבי ישראל כי בשנת 2021 ציינו 50 מתלוננים בני הגיל השלישי שהגישו תלונה לנציבות בעקבות קבלת עלון מידע על הנציבות, ו-56 מתלוננים בני הגיל השלישי ציינו שהגישו תלונה לאחר שנכחו בהרצאה של עובדי נציבות תלונות הציבור. כלומר, 6.5% מהמתלוננים בני הגיל השלישי בשנת 2021 שציינו כיצד שמעו על הנציבות השיבו כי הגישו תלונה בשנת 2021 בעקבות פעולות הסברה אקטיביות שנקטה הנציבות. יצוין כי בתקופת הקורונה קיבלה הנציבות תלונות גם בטלפון, אף שככלל, על תלונה לנציבות להיות מוגשת בכתב, ואף שבעיתות שגרה מאפשרת הנציבות רק במקרים חריגים להגיש תלונה בטלפון. כמו כן עמדה הנציבות בקשר טלפוני רצוף עם מתלוננים שנזקקו לסעד דחוף, עד שקיבלו את הסעד שנזקקו לו<sup>55</sup>.

לפי ניתוח השיח ברשתות החברתיות שביצעה נציבות תלונות הציבור, בלט שיח ביקורתי בנוגע למהלך של חברת דואר ישראל בע"מ (חברת



## הומלץ לאפשר שימוש בכלים אנלוגיים ומפגשים פיסיים לאוכלוסיות הזקוקות לכך, בד בבד עם מיזמים לאומיים לגישור על הפער הטכנולוגי ולהקניית אוריינות דיגיטלית

52 בנוגע לתלונות שמהן עלה שהמעבר לאמצעים דיגיטליים גרם לקושי רב, וכן בעניין תלונות על שרשיות מסוימות לא מיסדו ממשק של התקשרות עימן באמצעים דיגיטליים ראו בהרחבה **בנציב תלונות הציבור, דוח שנתי 48 (2022), עמ' 82 - 89**.

53 **שם, עמ' 88**; ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 71 (2021)**, "הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים", עמ' 233 - 301.

54 ראו התייחסות מפורטת להנגשה של דרכי הפנייה לנציבות לבני הגיל השלישי בעמ' 130 - 135.

55 להרחבה ראו **נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 1 בנושא בירור תלונות בגל הראשון של משבר הקורונה (2020)**, עמ' 11.



הדואר) לאפשר קביעת תורים באמצעים דיגיטליים בלבד ומניעת האפשרות לקבל שירות פנים אל פנים בכמה סניפים. נוסף על כך, עלו תלונות על קושי בהגשת מסמכים באופן דיגיטלי למוסד לביטוח לאומי ובהתחברות לאתרי קופות החולים.

עוד עלה מניתוח השיח שבני הגילים הצעירים יותר בקרב בני הגיל השלישי (בני 60 - 69) נוטים להשתמש יותר ברשתות החברתיות, ואילו בני הגילים המבוגרים יותר נעזרים רבות בבני משפחתם; בעניין זה עלה שכמחצית מכלל הרשומות שנותחו (48%) נכתבו על ידי בני משפחה בשם בני הגיל השלישי<sup>56</sup>.

להלן ייסקרו שני היבטים של תופעת הדיגיטציה המתרחבת בשירות הציבורי. ההיבט האחד יתמקד בנגישות האמצעים הדיגיטליים לפלח באוכלוסיית בני הגיל השלישי שיש לו אוריינות דיגיטלית במידה זו או אחרת; ההיבט האחר יתמקד במעבר של הרשויות הציבוריות למתן שירותים דיגיטליים בלבד, באופן שאינו נותן מענה לפלח באוכלוסיית בני הגיל השלישי שאין לו כל יכולת לצרוך את השירותים באופן דיגיטלי.

56 17% מהרשומות זוהו ככאלה שנכתבו על ידי בני הגיל השלישי, ולגבי 35% מהן לא זוהה הכותב. להרחבה על ניתוח השיח ברשתות החברתיות ראו ענמי' 77 - 92.

## נגישות האמצעים הדיגיטליים

כאמור, אוכלוסיית בני הגיל השלישי מגוונת ובעלת אוריינות דיגיטלית בדרגות שונות. חלק גדול מבני הגיל השלישי אינם נמנעים לקבל את השירותים הנדרשים להם באמצעים מקוונים. ואולם אף שהם משתמשים בשירותים מקוונים, לעיתים האוריינות הדיגיטלית שלהם פחותה מזו של הצעירים יותר, ובהתאם לכך החששות שלהם מהשימוש באמצעים דיגיטליים גדולים יותר<sup>57</sup>.

בדוח שנתי 2022 בנושא "בנק ישראל - בנקאות דיגיטלית" המליץ מבקר המדינה: "לנוכח השיעור הגבוה של המתקשים בביצוע פעולות בערוצים ישירים (31%) ושיעור חסרי האוריינות הדיגיטלית בקרב מבוגרים בישראל (16%), מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בשיתוף המערכת הבנקאית את החסמים העומדים בדרכם לביצוע פעולות אלה וינחה את הבנקים לתת סיוע ממוקד ללקוחות המתקשים. במסגרת זו מומלץ לבחון שהמערכות לביצוע פעולות ידידותיות למשתמשים וקלות להפעלה גם בעבור בעלי אוריינות דיגיטלית חלקית בלבד"<sup>58</sup>.

בשנת 2020 העיר מבקר המדינה לרשות לזכויות ניצולי השואה על שאתר המרשתת שלה - שהוא הכלי המרכזי להעברת המידע לאוכלוסייה בכלל ולניצולי השואה ובני משפחותיהם בפרט - אינו נגיש מספיק, וחסרים בו טפסים מסוגים שונים. משרד מבקר המדינה ציין כי "המעבר לעידן המקוון חולל שינוי בתפיסה של הממשלה בנוגע לשירות ולמשק שלה עם הציבור אותו היא משרתת. הדבר בא לידי ביטוי במתן שירות באמצעים מקוונים ובהגברת שקיפות שלטונית דרך המרשתת כדי לשתף את הציבור במהלכי השלטון ובבקרה הציבורית עליו. עם זאת אין די בחשיפת המידע לציבור בלי שיש בידיו כלים להשיגו ולהבין את משמעותו. משרד מבקר המדינה ממליץ כי על הרשות לשפר את הנגישות למידע באתר המרשתת שלה כדי להתאימו לציבור של ניצולי השואה". זאת לרבות באמצעות מתן אפשרות לחיפוש הזכויות המוקנות לניצול לפי מספר תעודת הזהות שלו; הבניית שאלון מנחה לבחינת זכאות לפי כלל החוקים וההחלטות; הנגשה של האתר בדרך המתאימה יותר לבני הגיל השלישי; מתן אפשרות לפתיחת בקשת בירור באמצעות טופס ממוחשב; ומתן אפשרות למעקב אחר פניות בירור שהוגשו באמצעות

57 ראו ג'וינט ישראל, הפער הדיגיטלי ואוריינות דיגיטלית בקרב קשישים בישראל - סקירה (2017), עמ' 6 - 7.

58 מבקר המדינה, דוח שנתי (2022), "בנק ישראל - בנקאות דיגיטלית", עמ' 1,378.

טופס ממוחשב או פנייה טלפונית. משרד מבקר המדינה הוסיף ש"הנגשת המידע תאפשר לצמצם את הזדקקות הניצולים לעמותות המגישות סיוע בהתנדבות או למשרדי עורכי דין הגובים תשלום"<sup>59</sup>.

עוד דוגמאות לצורך לפשט את התהליכים הדיגיטליים עבור מי שיש לו אוריינות דיגיטלית נמוכה נמצאו בתלונות של בני הגיל השלישי שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור. למשל, בתלונה שהתקבלה בשנת 2022 הלן גמלאי על שנתקל בקשיים רבים בניסיונותיו לבצע תיאום מס באתר רשות המיסים בישראל (רשות המיסים). המתלונן ציין בתלונתו כי השלבים השונים לאבטחת המידע ולזיהוי מיותרים ומסרבליים את הפעולה הפשוטה שביקש לבצע, וכתב "למה אדם בגילי צריך לעבור שבעה מדורי גיהנום כדי לערוך פעולה פשוטה של תיאום מס?".

----- (1143627)



הקשיים של בני הגיל השלישי להשתמש בשירותים הדיגיטליים עלו גם מניתוח השיח ברשתות החברתיות שביצעה נציבות תלונות הציבור. כ-10% מהרשומות שנותחו שעסקו בחוויית השירות של בני הגיל השלישי התמקדו בנגישות הדיגטלית של השירותים הציבוריים. להלן דוגמאות לרשומות המביעות את התסכול מאי-ההצלחה להיעזר בשירותים המקוונים הניתנים לבני הגיל השלישי:



אתמול ניסיתי להירשם  
לאתר שלישי בשלייקס...  
ולא הצלחתי. מה  
לעשות?????

אני מזועזעת מהמצב  
שאמא שלי אזרח ותיק  
עם קוד מחלה קשה לא  
מצליחה להעביר מסמכים  
וכל פעם מקבלת הודעה  
להעביר דרך האתר. אני  
בעצמי ניסיתי להעביר דרך  
האתר וכל פעם יש איזה  
הודעה שיש תקלה תנסו  
מאוחר יותר!

כדי שלכלל המשתמשים בשירותים המקוונים של הרשויות הציבוריות תהיה חוויה חיובית מהשימוש בשירותים אלה, וכדי שהמשתמשים ייהנו מהיתרונות הרבים הגלומים בנגישות הדיגיטלית - על הרשויות הציבוריות לפשט את השירותים הדיגיטליים ולהתאימם לכל סוגי האוכלוסייה, להקפיד על זמינות מוגברת של מוקדי תמיכה טלפוניים ולצמצם את הפערים הדיגיטליים באמצעות הדרכות והעשרות המותאמות לרמות השונות של אוריינות דיגיטלית. זאת, נוסף על השארת האמצעים שאינם דיגיטליים.

## מעבר מוחלט לאמצעים דיגיטליים

בשל הרצון להגביר את הדיגיטציה של השירותים הציבוריים, לעיתים המעבר של רשויות ציבוריות לאמצעי תקשורת דיגיטליים מלווה בנטישת אמצעי ההתקשרות האחרים שהיו מקובלים עד אז - מפגשים פיזיים ואמצעי תקשורת אנלוגיים. מגמה זו עשויה להותיר מאחור את בני הגיל השלישי שאין להם נגישות לאמצעים הטכנולוגיים או שאין להם הידע או המיומנות הנדרשים לקבלת השירות ולמימוש זכויותיהם.

בשנת 2018 נחקק בישראל חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018, אשר מסדיר את החובה לאפשר התקשרות עם גופים ציבוריים באמצעים דיגיטליים. לפי סעיף 2(א) לחוק, גוף ציבורי יאפשר לציבור לפנות אליו באמצעי קשר דיגיטלי, אלא אם כן נקבע אחרת בדין; "אמצעי קשר דיגיטלי" הוא אמצעי טכנולוגי שבחר גוף ציבורי המאפשר לציבור לפנות אליו באמצעות המרשתת, לרבות באמצעות הדואר האלקטרוני.

לאחר חקיקת החוק התברר, בין היתר בעקבות משבר הקורונה, שיש צורך גם בהשגרת האפשרות לממשק פיזי עם הרשויות. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2019 נקבע כי נושא קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ תקשורת יחיד הוא נושא מורכב שמעלה שאלות כבודות משקל, וכי במקרים רבים קביעה כאמור תהיה בלתי סבירה. עוד צוין בהנחיה כי בנסיבות מסוימות העמדת הסדר דיגיטלי יחיד לאוכלוסיות שאין להן היכולת, הידע או האמצעים להשתמש באמצעים דיגיטליים באופן עצמאי תהיה בלתי סבירה. בהתאם להנחיית היועץ, ככל שהשירות שבו עוסק ההסדר משפיע על מימוש זכות, כך יהיה סביר פחות לאפשר לצרוך אותו באופן דיגיטלי בלבד<sup>60</sup>.

בהמשך תוקן החוק<sup>61</sup> באופן שמצד אחד הדגיש את כוונת המחוקק לאפשר פנייה באמצעים דיגיטליים<sup>62</sup>, אך מצד שני הדגיש את הצורך בהשגרת אפיק התקשרות בפקס, לטובת מי שטרם הורגלו להתנהלות

60 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2500 בעניין "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (10.10.19).

61 חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון), התשפ"א-2020, ס"ח 2856, עמ' 16.

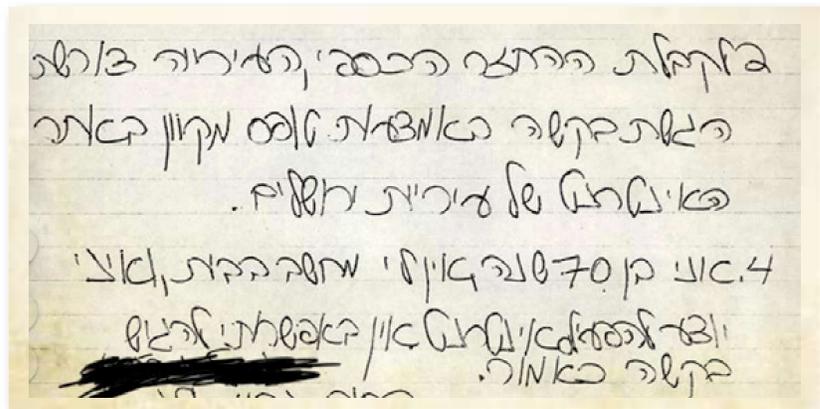
62 לדוגמה, נקבע כי גוף ציבורי המאפשר לפנות אליו בעניין מסוים באמצעות הפקס, יהיה חייב לאפשר פנייה אליו באותו עניין גם באמצעי דיגיטלי.

דיגיטלית<sup>63</sup>. חשוב לציין שכוונת המחוקק להשאיר את האפשרות לפנייה פיזית, לרבות בפקס, הייתה קיימת גם לפני התיקון לחוק, כפי שניתן לראות בדברי ההסבר להצעת החוק<sup>64</sup>.

בנציבות תלונות הציבור התקבלו תלונות של אזרחים שטענו כי אינם מסוגלים להסתגל לממשק הדיגיטלי וזקוקים לאמצעי ההתקשרות המסורתיים. למשל, מתלונן בן 74 הלין על סירובה של רשות המיסים לשלוח לו בדואר פנקסים לתשלום מע"ס. המתלונן טען שמאחר שהוא אינו מתמצא בשימוש במרשתת, הוא אינו יכול לדווח לרשות המיסים באופן מקוון. הבירור העלה כי כחלק מהמהלכים להתייעלות וחיסכון החליטה רשות המיסים להפסיק לשלוח לנישומים פנקסים לצורך תשלום מיסים ולאפשר דיווח ותשלום רק באופן מקוון. בעקבות התערבות הנציבות שלחה רשות המיסים את הפנקסים למתלונן, והוא שלח מכתב תודה לנציבות.

(1096146)

במקרה אחר התלונן אזרח ותיק על שעיריית ירושלים התנתה את מתן ההחזר הכספי שהיה זכאי לו בהגשת טופס מקוון באתר המרשתת של העירייה. המתלונן טען כי הוא אדם מבוגר, אין לו מחשב, והוא אינו יודע להשתמש במרשתת.



תמונה 4: מכתב התלונה בכתב ידו של המתלונן

63 סעיף 2(ג) לחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון), התשפ"א-2020.

64 דברי ההסבר להצעת חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון) (פנייה באמצעי קשר שאינו דיגיטלי), התש"ף-2020, ה"ח הכנסת 848.

בעקבות התערבות נציבות תלונות הציבור שלח אגף השומה והגבייה בעיריית ירושלים למתלונן טופס בקשה לקבלת החזר כספי למילוי ידני. המתלונן מילא את הטופס, שלח אותו לעירייה, והעירייה השיבה לו את ההחזר הכספי. הנציבות הצביעה לפני העירייה על הצורך לאפשר פנייה באפיק לא דיגיטלי, והעירייה עדכנה כי שינתה את טפסיה וכן את המידע המופיע באתר המרשתת שלה, והיא מאפשרת עתה לתושבים לפנות לקבלת החזר גם באמצעות טופס ידני.

בעקבות הבירור כתב המתלונן מכתב תודה:

כבודו: תיק מס' 1136738  
 מכתב מיום 24 במרץ 2022  
 שלום רב,  
 אני מקדם להציל את שאלתי  
 מעיריית ירושלים את פתרון תלונתי  
 בארץ.  
 אני מקדם להציל את הלימה  
 במקצת, כחומר, ובאמצעות שירות  
 אין בלתי ספק, שמרכז מקדמוני  
 פלא/פאנל באיכותי ביותר בישראל.  
 בהודיה,

תמונה 5: מכתב התודה בכתב ידו של המתלונן

בעוד תלונה שהתקבלה בנציבות תלונות הציבור הלינה המתלוננת, אישה בת 70 אשר זכאית לתעודת פטור מתור<sup>65</sup> בשל היותה סיעודית, על שהמוסד לביטוח לאומי שלח לה את תעודת הפטור למכשיר הנייד. זאת אף שהיא פנתה לביטוח הלאומי בבקשה לשלוח לה תעודה בתדפיס נייר, מאחר שהיא כבדת ראייה ומשתמשת במכשיר הנייד עבור שיחות בלבד. בעקבות פניית הנציבות מסר הביטוח הלאומי כי תעודה בתדפיס נייר נשלחה למתלוננת.

----- (1144860)

להלן דוגמאות לרשומות שאותרו במחקר על השיח של בני הגיל השלישי ברשתות החברתיות, המעידות על הקשיים הנובעים ממעבר מוחלט לשירותים דיגיטליים:



לאן נוליך את הבושה?  
שיבוא פעם אחת  
מנכ"ל הדואר לסניף  
דואר בשדרות לראות  
איזה שירות מקבלים  
המבוגרים שלא קבעו תור  
באפליקציה!

מדוע אדם מבוגר שרוצה  
לעדכן פרטי חשבון בנק  
לקצבת אזרח ותיק לא  
מקבל שירות ושולחים  
אדם שלא יודע להשתמש  
במחשב לאתר שלכם?

## מניעת שירות ממי שאין להם אוריינות דיגיטלית

בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית-דיגיטלית בשנים האחרונות החלו גופים ציבוריים להפעיל מערכת לקביעת תורים דיגיטלית, כדי להתייעל ולווסת את מועדי מתן השירותים בלשכות. המעבר למערכת דיגיטלית מקשה על מי שצריכים לקבל שירותים מגופים ציבוריים אך אינם מתמצאים באמצעים דיגיטליים, ובכלל זה בני הגיל השלישי. המצב חמור בייחוד במצבים שבהם הגופים הציבוריים אינם נותנים כל אפשרות אחרת מלבד קביעת התור באמצעים הדיגיטליים, דבר שמוותר את בני הגיל השלישי שאינם בקיאים בשימוש באמצעים כאלה חסרי אונים או תלויים בעזרה של קרוביהם ויוצר חסם ניכר לקבלת השירות ולמימוש הזכויות. מתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור משתקפת בעיה זו.

במקרה אחד התקשתה המתלוננת, אישה בת 80, לקבוע תור לפקיד השומה באמצעות מערכת זימון התורים של רשות המיסים. נציבות תלונות הציבור הבהירה למתלוננת את תשובת רשות המיסים כי רק מי שמבקש לערוך תיאום מס חייב לקבוע תור מראש באמצעות המערכת לזימון תורים. הנציבות ציינה לפני המתלוננת כי אם היא חפצה בשירות אחר, היא זכאית להגיע ללשכות ולקבל את השירות ללא קביעת תור מראש. המתלוננת, שאכן ביקשה לקבל שירות אחר, הגיעה ללשכת פקיד השומה והתקבלה ללא זימון תור, ולאחר מכן הודתה לנציבות על הטיפול בתלונתה.

----- (1141319)

בעוד תלונות הלינו קשישים בשנות השמונים לחייהם על שלא עלה בידם לקבוע תור לחיסון באמצעות היישומון או המוקד הטלפוני של קופת החולים שבה הם חברים. נציבות תלונות הציבור ביקשה מקופת החולים ליצור עימם קשר בטלפון ולקבוע להם תור לחיסון.

----- (1109672, 1109792)

מתלוננת אחרת התקשתה לקבוע תור במערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין לשם הנפקת דרכון. לאחר מספר רב של ניסיונות, לדבריה, היא פנתה לנציבות תלונות הציבור בבקשה כדלהלן: "אודה לכם באם תבררו מה קורה עם המערכות שלהם, ובכלל מדוע בלתי ניתן להשיג פגישה להזמנת הדרכון, במיוחד לאזרחים ותיקים". בעקבות פניית הנציבות התקשרו נציגי רשות האוכלוסין למתלוננת וקבעו לה תור.

----- (1140059)



**המעבר למערכת  
דיגיטלית מקשה על  
מי שצריכים לקבל  
שירותים מגופים  
ציבוריים אך אינם  
מתמצאים באמצעים  
דיגיטליים, ובכלל זה  
בני הגיל השלישי**