

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

- בשם מרשינו, אמת ליעקב בישראל בע"מ (חל"צ) וארגון אשרינו, הרינו לפנות אלייך בעניין שבנדון.
  - 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.
  - 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.
  - 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).
  - 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).
  - 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

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 זמינות 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.

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 – **"יובהר, 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

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