



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ד' בכסלו תשע"ט
12 בנובמבר 2018

מידע בנושא יישום מדיניות "שאל פעם אחת בלבד" בישראל

לבקשת חה"כ אורי מקלב, יו"ר ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת תוצג להלן בקצרה המדיניות הממשלתית המכונה "שאל פעם אחת" לפיה החל משנת 2021 הממשלה לא תבקש מאזרחים מידע שכבר נמסר בעבר לצורך קבלת שירות (כפי שיפורט להלן).

רקע

ביולי 2016 פורסם דוח של "צוות לשיפור העברת מידע בין משרדים ויחידות סמך"¹. על פי הדוח, בתהליכי שירות ממשלתיים רבים בישראל נדרש האזרח לספק מידע בעניינו, גם כאשר המידע מצוי כבר בידיהם של גופי ממשלה שונים. לעיתים האזרח נדרש לספק את אותו המידע לגופי ממשלה שונים; לאגפים שונים באותו הגוף הממשלתי או אף להעביר מידע ביניהם באמצעות מסמכים ואישורים שונים. כתוצאה מכך, שירותים אלה מתאפיינים בתהליכים מורכבים ובירוקרטיים, אי מיצוי זכויות ובזבוז זמן ומשאבים.²

על פי הדוח, כיום קיימים תהליכים של שיתוף מידע בין גופי הממשלה בישראל אולם אלה מוגבלים בהיקפם, בין השאר בשל תהליכי העבודה המסורבלים בתחום זה, חוסר בתשתית טכנולוגית ודרישות תשלום מהגוף המוסר.

בניגוד למצב זה, במדינות שונות בעולם קיימת מדיניות המכונה בדוח "Once only" לפיה אזרחים ועסקים נדרשים לספק מידע בעניינם פעם אחת בלבד והרשויות משתפות מידע כך שהאזרחים פטורים מהצורך לנפק את אותם פריטי מידע לרשויות שונות. על פי הדוח, המבוסס על סקירה של האיחוד האירופי משנת 2014, עולה כי מדיניות שנועדה להתמודד עם הפחתת הנטל הבירוקרטי ושיתוף מידע אומצה בהצלחה במדינות שונות – באופנים מעט שונים, בין השאר בדנמרק; בהולנד; בשבדיה; באוסטריה ובבריטניה.³

1. החלטת הממשלה בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור"

בהתאם להמלצות דוח הצוות לשיפור העברת מידע בין משרדים ויחידות סמך, נתקבלה באוגוסט 2016 החלטת ממשלה בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור".⁴ על פי ההחלטה, הממשלה תאמץ "מדיניות פעם אחת בלבד" לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו באמצעות שיתוף מידע בין גופי ממשלה. על פי ההחלטה:

¹ רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה, היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, "דוח מסכם צוות לשיפור העברת מידע בין משרדים ויחידות סמך", יולי 2016.

² שם, עמ' 8.

³ שם, עמ' 11-12.

⁴ החלטת ממשלה מס' 1933, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", 30 באוגוסט 2016.

- "החל משנת 2021 משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור לשם מתן שירות, אישור על אודות אדם שהנפיק משרד ממשלתי אחר. החל משנת 2022 יחול האמור גם לגבי אישורים על אודות תאגידים.
- החל משנת 2022 משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור לשם מתן שירות, מידע על אודות אדם הקיים בידי משרד ממשלתי אחר. החל משנת 2023 יחול האמור גם לגבי מידע על אודות תאגידים." (ההדגשות אינן במקור).

עוד נקבע בהחלטה כי כשמדובר במידע אודות אדם, יועבר רק מידע שהעברתו מותרת על פי דיני הגנת הפרטיות, בהתאם לסמכות ביחס למידע, באופן מידתי ולפי הצורך גם בהסכמת האזרח. נקבע כי "השיתוף ייעשה תוך איזון בין החובה לשתף את המידע לצורך מתן שירות מיטבי לבין החובה לשמור על הפרטיות בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, בין היתר בשים לב לרגישות המידע, היקף המידע והתועלת לציבור."

לצורך יישום המדיניות נקבע בין השאר כי על הממשלה לבצע את הפעולות הבאות:

- למפות את כל המידע והאישורים הנדרשים לשם קבלת שירותים ממשלתיים הממשלה;
- לקבוע יעדים לצמצום היקף המידע והאישורים הנדרשים לשם קבלת שירותים מהמשרדים;
- להקים תשתית טכנולוגית מאובטחת לשיתוף המידע;
- לפתח מערכת מחשוב רוחבית לניהול עבודת הוועדות להעברת מידע;
- להקצות תקציב לתימרוץ המשרדים בגין שיתוף מידע;
- לגבש רשימה של גופים ציבוריים נוספים שעליהם תוטל חובה להעברת מידע;
- להקים ועדת היגוי לעניין העברת מידע ולהטיל עליה להגיש לממשלה תוך שנתיים ממועד קבלת ההחלטה תוכנית מפורטת לאופן יישום מדיניות "פעם אחת בלבד";
- לתקן את תקנות הגנת הפרטיות.

צוין כי החלטת הממשלה מפורטת ונסקרה לעיל בקצרה בלבד. בנוסף ההחלטה כוללת היבטים של הנגשה ושיתוף מאגרי מידע שאינם במוקד מסמך זה ולכן לא נסקרים כאן.

2. סטאטוס יישום המדיניות "שאל פעם אחת בלבד"⁵

על פי מידע שפרסמה רשות התקשוב הממשלתי היא מנחה ומלווה את משרדי הממשלה ביישום ההחלטה. על פי נתונים שנתקבלו מנציגת הרשות לצורך מסמך זה: מופו 55 יחידות ממשלתיות הכוללות את כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך המספקות שירותים לציבור הכפופות להחלטה. במסגרת זו מופו 3,428 שירותים הניתנים על ידי כלל היחידות. לטענת נציגת הרשות מספר השירותים מייצגים כ-90%-80% מכלל השירותים הניתנים לציבור (בתוכם נתונים חלקיים מהמוסד לביטוח לאומי ומשירות התעסוקה).⁶

בנתוני הרשות שפורסמו ביולי 2018 צוין כי לאחר איחוד פריטי מידע זהים, מספר השדות שנדרשו לקבלת שירות הם 1,952 ומספר המסמכים השונים שנדרשו לצורך קבלת שירות הם 855.

על פי הפרסום ומענה הרשות לפנייתנו, פותחו תשתיות מחשוב לצורך מימוש החלטת הממשלה:

⁵ "רשות התקשוב הממשלתי פועלת לקידום החלטת ממשלה 1933 שעניינה העברות מידע בין משרדים והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים", 10 ביולי 2018, באתר Gov.il.

⁶ רחל רן, מנהלת תחום בכיר פרויקטים מיוחדים וקידום מדיניות, רשות התקשוב הממשלתי, דוא"ל מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בנובמבר 2018.



- פותחה מערכת מוע"ד להעברת מידע בין המשרדים. המערכת נועדה לטייב ולסייע בניהול תהליך העברות המידע בין המשרדים – דיגיטציה של הליך הבקשה ואישורה. המערכת איננה משנה את סמכויות הוועדות המשרדיות להעברת מידע. מוע"ד עלתה לאוויר בגרסה שנייה ביוני 2018 ונמצאת כיום בהטמעה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- מוקמת תשתית טכנולוגית – שדרת המידע שנועדה לאפשר ליחידות להעביר מידע ולתת מענה מרכזי לנושא אבטחת המידע, בקרת הגישה, הצפנה והיבטי אבטחה נוספים. לאחרונה הסתיים מכרז לשדרת המידע והודעה על הזוכה בו תתפרסם בקרוב.⁷

הרשות קיימה ביוני ויולי 2018 שני כנסים מקצועיים בנושא יישום העברות מידע והנגשת מאגרי מידע לציבור.⁸

יצוין כי למרות שעל פי החלטת הממשלה, ועדת ההיגוי לעניין העברות המידע נדרשה להגיש לממשלה תוכנית מפורטת לאופן יישום מדיניות "פעם אחת בלבד", תוך שנתיים ממועד ההחלטה - עד ה-30 באוגוסט 2018, התוכנית טרם הוגשה לממשלה. לדברי נציגת רשות התקשוב, התוכנית המפורטת תוגש יחד עם הדיווח השנתי לממשלה בראשית 2019 ותכלול המלצה לגבי הרחבת מדיניות העברות מידע גם לגופים ציבוריים.⁹

בנוסף, על פי החלטת הממשלה היה על שר הרווחה והשירותים החברתיים לפנות למוסד לביטוח לאומי כדי לבחון את האפשרויות לשתף מידע עם משרדי הממשלה. על פי תשובת נציגת רשות התקשוב, טרם התקבלו החלטות סופיות ביחס לשיתוף מידע עם המוסד לביטוח הלאומי אך הרשות פועלת מולו כדי למפות את השירותים ולהטמיע את מערכת מוע"ד במטרה לשלב אותם בתהליכים רוחביים שמקדמת הממשלה.¹⁰

3. סוגיות עקרוניות

- **שאלת האיזונים בין שיפור ויעול השירות לפגיעה בפרטיות האזרחים**

לשיתוף וזמינות של מידע וטפסים של אזרחים ישנן תועלות אפשריות בשיפור פעילותם של המשרדים מספקי השירותים, בין השאר, במונחי ייעול תהליך אספקת השירות, קיצור משך השירות וצמצום הנטל הברוקרטי לאזרח, ומכאן כי צפויות תועלות הן למערכת הממשלתית והן לאזרח מקבל השירות.

מאידך, לחשיפה או שיתוף של מידע אישי והגדלת זמינותו בתחנות המספקות שירות לאזרח פוטנציאל לפגיעה בפרטיות האזרחים. מידע אישי על מצב כלכלי, זכויות לתמיכות, מצב משפחתי ועוד, הוא לעיתים קרובות רגיש והנגישות אליו צריכה להינתן רק בהתאם לנסיבות ספציפיות המצדיקות חשיפת המידע לגורם מספק השירות.

קיימת חשיבות רבה במציאת האיזון בין יעילות ושיפור השירות לבין פגיעה בפרטיות. איזון זה תלוי בין השאר: במידת הרגישות של המידע, בשאלות: האם המידע מזוהה; מהי הסמכות של המחזיק במידע; מהי מטרת העברת המידע; ובמקרים מסוימים, האם נתקבלה הסכמת נושא המידע להעברת המידע

⁷ ש.ם.

⁸ ב-16 ליוני נערך כנס בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" בו נטלו חלק נציגים שונים מכ-30 משרדים ויחידות סמך; ב-2 ביולי נערך כנס "היבטים משפטיים ביישום החלטת ממשלה 1933" בשיתוף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. הכנס יועד בעיקר ליועצים המשפטיים בדגש על פרטיות מידע.

⁹ רחל רן, מנהלת תחום בכיר פרויקטים מיוחדים וקידום מדיניות, רשות התקשוב הממשלתי, דוא"ל מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בנובמבר 2018.

¹⁰ ש.ם.



אודותיו ועוד.¹¹ לאיזונים אלה צריך להיות ביטוי מעשי בהגדרת אופני העברת מידע, ברירות המחדל של המערכות הטכנולוגיות המשמשות בהליך ועוד.

▪ אבטחת מידע וסייבר

כפי שעלה לא אחת בדיוני ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, מאגרי מידע או אפשרויות לקבלת גישה למידע אישי באמצעות שאילתות, הם כר אפשרי לשימוש לרעה או לדליפות מידע. נושאים אלה זוכים להתייחסות בהחלטת הממשלה בנושא, הן בהגדרות אחריות של גופים שונים בתחומים אלה בהם: הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים ומערך הסייבר הלאומי שבמשרד ראש הממשלה,¹² והן בנספח א. החלטה המציג "נוהל עבודה לוועדות להעברת מידע". הנוהל כולל התייחסות להיבטים של אבטחת מידע כגון: הרשאות גישה, אמצעי בקרה, טיפול במידע עודף ועוד. עם זאת, ככל שיתקיים דיון בנושא יישום מדיניות "שאל פעם אחת בלבד" נראה כי יש מקום לבחון את היבטי אבטחת המידע והסייבר ביישום המדיניות.

▪ שיתופי פעולה וריבוי הגורמים העוסקים בנושא

כיון שמדיניות "שאל פעם אחת בלבד" נוגעת לפעילותם של כלל גורמי הממשלה המספקים שירות לאזרחים ובמספר יחידות נושאות בהן – רשות התקשוב, מערך הסייבר, "ישראל דיגיטלית" והרשות להגנת הפרטיות, סביר כי קיימים אתגרים מבניים בניהול היישום ובחלוקת הסמכויות והמעקב אחר מימוש המדיניות. נושא זה זכה להתייחסות בהחלטת הממשלה, בין השאר בהנחיה לפיה מנכ"לי המשרדים ימנו נציג מטעמם ליישום החלטה וידווחו על כך לרשות התקשוב, בהחלטה כי תוקם ועדת היגוי שתעקוב אחר יישום החלטת הממשלה, ובצורך להגיש תוכנית מפורטת ליישום המדיניות, תוך שנתיים ממועד החלטת הממשלה.

כתיבה: רועי גולדשמידט

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

¹¹ להרחבה ראו: "מתי מותר וצריך להעביר מידע: יישום "Ask Once" בראי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות", מצגת שהוצגה בכנס "היבטים משפטיים ביישום החלטת ממשלה 1933" ב-2 ביולי 2018.

¹² בהחלטה מצוינים גופים אלה בשמותיהם באותה עת – "הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע" ו"מטה הסייבר הלאומי".

