



לכבוד חברי ועדת הכלכלה של הכנסת

הגב' לאה ורון, מזכירת ועדת הכלכלה,

באמצעות דוא"ל: [vkalkala@knesset.gov.il](mailto:vkalkala@knesset.gov.il)

שלום רב,

**הנדון: עמדת הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר באוניברסיטה העברית<sup>1</sup>**  
**להצעות החוק בנוגע לסינון אתרי אינטרנט**

**הקדמה**

1. ועדת הכלכלה של הכנסת דנה לאחרונה בשתי הצעות חוק העוסקות בסינון תכנים על ידי ספקיות האינטרנט (ISP). הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון - חובת סינון אתרים פוגעניים), התשע"ו-2016 של חה"כ שולי מועלם ואחרים, והצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון - סינון אתרי הימורים ותכנים המציגים דברי תועבה באינטרנט), התשע"ז-2016, של חה"כ מכלוף מיקי זוהר.
2. חברי הכנסת המציעים חידדו את הרעיון העומד בבסיס שתי הצעות החוק בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת ביום 9.7.2018. חה"כ מיקי זוהר הציג במהלך הדיון רעיון לפיו כל אחד ממנויי האינטרנט יקבל באופן יזום על ידי חברת האינטרנט קוד סודי לשימוש באתר לא הולם. כדי לגלוש לאתר שתוכנת סינון קבעה כי הוא פוגעני, יהיה להקיש את הקוד שנמסר על ידי חברת האינטרנט. עוד ציין חבר הכנסת כי המדינה תתקצב את כל חברות האינטרנט לפי מספר המנויים בכ-10 מיליון שקלים בשנה, כדי לשאת בעלויות של מנגנון זה. לדעתנו אין בכך כדי לרפא את הפגמים שנפלו בהצעת החוק, כפי שיפורט להלן. מכל מקום היות למיטב ידיעתנו טרם הוצג נוסח מוצע המשקף את הרעיון הזה, נתייחס בכלליות להצעה העומדת למיטב הבנתנו כעת על הפרק.
3. הרצון והצורך להגן על הציבור בכלל ועל ילדים בפרט מפני פגיעות אפשרויות במרחב הסייבר ברור ומקובל על כולם. אין זה סוד כי מרחב הסייבר מביא עמו איומים חדשים, וטרם נמצאה הדרך להתמודד עם כולם, לרבות הסכנות הנובעות מתשיפה לפורנוגרפיה. יחד עם זאת, לעמדתנו ישנם מספר קשיים משמעותיים בהצעת החוק, שאינם מקבלים מענה גם באמצעות המודל שהוצג על ידי חה"כ זוהר. לעמדתנו הפגיעה הנגרמת לזכויות יסוד בשל ההסדר המוצע עולה על היקף ההגנה שהוא מתיימר לספק, ועל כן אין לקדמו.

<sup>1</sup> הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר באוניברסיטה העברית החלה לפעול בשנת הלימודים האקדמית הנוכחית, כשיתוף פעולה בין התוכנית למשפט וסייבר במרכז המחקר להגנת הסייבר (H-CSRCL) והמרכז לחינוך משפטי קליני (CLEC) בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ובמימון חלקי של חברת גוגל.



בחיבת זה אנו מצטרפים לעמדות שהוצגו בפני הוועדה על ידי משרד המשפטים ומשרד התקשורת, ומספר אירגוני החברה האזרחית, לעניין הפגיעה הקשה בחופש הביטוי, בחופש המידע ובזכות הפרטיות, כולן זכויות יסוד חוקתיות, הנגרמת מההצעה. עוד יודגש, כפי שפורט בפני חברי הוועדה, כי בסקירות משפט משווה שנערכו בנושא לא נמצאו הסדרים דוגמת ההסדר המוצע במדינות דמוקרטיות אחרות.

4. פגיעה זו נגרמת, בין היתר, בשל המגבלות הטכנולוגיות האינהרנטיות של תוכנות סינון אלו, לזחות ולהגדיר מהו 'תוכן פוגעני', האופן הפשוט בו ניתן לעקוף את שירותי הסינון הללו, והחשש מפני 'מדרון חלקלק' בכל הנוגע למעורבות של המדינה בנגישות למידע המצוי באינטרנט.

5. נתמקד תחילה במגבלות הטכנולוגיות של מנגנוני הסינון ובהמשך נציע דרכים למצות באופן מיטבי את ההסדר הקבוע היום בחוק, לפיו ספקיות האינטרנט מחויבות לספק תוכנות סינון ללקוחות המבקשים לעשות בו שימוש. נפרט להלן:

#### קשיים טכנולוגיים

6. הצעת החוק אינה מתייחסת לאופן הסינון או לאופן הפיקוח על הסינון שיבטיח את איכותו. מבחינה טכנולוגית ישנן מספר דרכים לסינון המידע בתעבורת האינטרנט, ניתן לחסום מידע לפי נתוני התקשורת שלו – לדוגמה חסימת כתובת ה-IP של האתר, או כתובת ה-URL, וישנן אפשרויות שונות לסינון לפי תוכן, לדוגמה חסימה של מילים המוגדרות כפוגעניות. לכל אחת מהדרכים הללו יתרונות וחסרונות. המשותף לכולן הוא שבסופו של דבר כולן מובילות הן לסינון חסר – כלומר ניתן לעקוף את מנגנון הסינון, כך שהמשתמשים נחשפים לתוכן המוגדר כפוגעני, וחמור מכך, כולן מובילות לחסימת יתר כלומר תוכן לגיטימי לחלוטין נחסם, ולמשתמשים אין גישה לתוכן לגיטימי זה.

7. לאורך השנים פורסמו דוגמאות לתוכן המהווה נכס צאן ברזל שנחסמו על ידי מנגנוני סינון אוטומטיים לאחר שזוהו כתוכן פורנוגרפי. כך לדוגמה התמונה זוכת הפוליצר של הצלם ניק יוט, ובה ילדים ויאטנמיים הבורחים מפני הפצצה שצולמה בשנת 1972, סוננה באופן אוטומטי על ידי המנגנון האוטומטי של חברת פייסבוק<sup>2</sup>. דוגמה נוספת היא יצירת המופת 'החירות מנהיגה את העם'<sup>3</sup>. דוגמאות כאלה קיימות למכביר. שגיאות נפוצות נוספות של מנגנוני סינון אלה נוגעות גם הן לתכנים בעל ערך חברתי רב - מידע אודות

<sup>2</sup>וראו לדוגמה <https://gizmodo.com/facebook-admits-pulitzer-winning-photograph-is-not-chil-1786441732>

<sup>3</sup>וראו לדוגמה

<https://www.thelocal.fr/20180319/facebook-sorry-for-blocking-french-masterpiece-over-nudity>



מחלות מין, סרטן השד, הנקה, ומידע הנוגע לזוגות חד מיניים. כך לדוגמה סוננה תמונה של משפחה שבה שתי אמהות וילדם נמצאים על מיטה<sup>4</sup>.

8. לצד הדוגמאות הללו, קשה למצוא מידע מהימן ומפורט אודות היעילות של תוכנות סינון אלה, כל שכן אודות תוכנות הסינון שבכוונת הוועדה לעשות בהן שימוש. ממחקר שנערך באוניברסיטת קליפורניה בברקלי בשנת 2007<sup>5</sup> משתקפים פערים גדולים בין תוכנות הסינון לפי תוכן שנבחנו במחקר זה, והמוגבלות של תוכנות אלה. מהמחקר נמצא כי ישנם מנגנוני סינון 'יעילים' החוסמים למעלה מ- 90% מהתוכן המוגדר כפוגעני וחוסמים כ- 23% מתוכן שאינו מוגדר כפוגעני. אין ספק שמדובר באחוז ניכר של המידע המצוי ברשת האינטרנט. כל זאת, מבלי להתייחס להגדרה של אותן תוכנות סינון לתוכן פוגעני, כפי שהודגם לעיל ישנן תוכנות מסוימות המסווגות תוכן לגיטימי, דוגמת תמונות של זוגות חד מיניים כתוכן פוגעני. יצוין כי אירגוני החברה האזרחית בבריטניה בה מונהג מנגנון סינון וולונטרי על ידי ספקיות האינטרנט מציגות תופעה מטרידה של חסימת יתר של אתרים<sup>6</sup>. חסימת המידע על ידי ספקיות האינטרנט מטרידה במיוחד שכן משתמשי האינטרנט כלל אינם יודעים לאיזה מידע לא נחשפו מלכתחילה, ומשכך קשה לבקר או לפקח על מנגנון זה. בנוסף, הפיכת ברירת המחדל לפיה ספקיות האינטרנט יספקו שירות סינון, אלא אם התבקשו אחרת, מייצרת תמריץ עבורן לעשות שימוש בתוכנות סינון המבצעות חסימת יתר, כדי להימנע מחשיפה משפטית.

9. שנית, לצד הסכנה שבחסימת יתר כפי שתוארה לעיל, היקף ההגנה של תוכנות הסינון הללו מפני פגיעות באינטרנט גם הוא מוגבל מאד. פגיעות רבות במרחב האינטרנט, לרבות חשיפה לתכנים פורנוגרפיים מתרחשות ברשתות החברתיות או בתוכנות העברת מסרים שונות, אשר הסינון כלל לא ישפיע עליהן. פגיעות נוספות אליהם חשופים קטינים ברשת, לדוגמה פדופיליה, מתקיימות דווקא באתרים המיועדים לילדים. הצעת החוק כלל אינה נותנת מענה לפגיעות אלה. יוזכר כי קיימות תוכנות או הגדרות המאפשרות לעקוף בקלות את מנגנון הסינון המוצע, למשל באמצעות שימוש ב-VPN. השימוש בתוכנות שכאלה הינו פשוט מאד גם עבור משתמשים בלתי מיומנים, אך עלול לחשוף את המשתמשים לסכנות נוספות ברשת אליהן לא היו חשופים קודם ללא ידיעתם, דוגמת תוכנות כופר.

10. ניתן להניח שככל שתוכנות סינון שכאלה יופעלו באופן נרחב, ההתנהגות של המשתמשים ברשת תשתנה. דווקא אותם אתרים פוגעניים הפועלים בשיטתיות יפתחו אמצעים טכנולוגיים להתגבר על החסימה, בעוד שאתרים אשר נחסמים בשל טעויות בתוכנות

<sup>4</sup> ראו לדוגמה [/https://gcn.ie/lesbian-family-photo-reported-blocked-instagram](https://gcn.ie/lesbian-family-photo-reported-blocked-instagram)

<sup>5</sup> Philip B. Stark, The Effectiveness of Internet Content Filters, Department of Statistics, University of California, Berkeley. Available at <https://www.stat.berkeley.edu/~stark/Preprints/filter07.pdf>

<sup>6</sup> ראו לדוגמה [/https://www.blocked.org.uk](https://www.blocked.org.uk)



הסינון לא ידעו לעשות כן. בנוסף, משתמשים תמימים שיחלו לעשות שימוש בתוכנות שונות כדי לעקוף את הסינון עלולים להיות חשופים לסכנות במרחב הסייבר אליהן לא היו חשופים קודם לכן.

### מיצוי ההסדר הקבוע כיום

11. מהמידע שהוצג בפני הוועדה עד כה דומה כי ההסדר הקבוע כבר כעת בחוק, לפיו הספקיות מחויבות לספק שירות סינון ללקוחותיהם בחינם, לא מוצה. מרבית המשתמשים ברשת כלל אינם מודעים לאפשרות קבלת שירות הסינון, כל שכן ליתרונותיו וחסרונותיו. לאור זאת, נציע לחברי הוועדה, תחת המוצע, לחקים מנגנון פיקוח ניטרלי אשר יספק מידע מהימן וניטראלי אודות תוכנות הסינון המוצעות על ידי הספקיות או בשוק החופשי, ויגביר את הידע, המודעות והשקיפות לגבי שירותים אלה. בשים לב להתפתחות הטכנולוגית הרבה המאפיינת את תעבורת האינטרנט, על מנגנון כזה לבחון כדרך שגרה את איכות תוכנות הסינון בהן נעשה שימוש, ובמיוחד את חסימת היתר שהן מבצעות. מנגנון פיקוח כזה יאפשר לכל משתמש לבחור לפי צרכיו תוכנות סינון המתאימות למאפייני השימוש ברשת הנחוצים לו. ללא קבלת מידע אובייקטיבי ומהימן מגורם ניטרלי אודות איכות תוכנות הסינון הקיימות, החלטה בדבר התקנת תוכנות סינון הן של חברי הוועדה והן של המשתמשים השונים אינה מבוססת, ויעילותה מוטלת בספק רב. עוד נציע לחברי הוועדה להקים צוות מומחים אשר יגבש תוכנית פעולה לשימוש אחראי ברשת, שהרי הסכנות האורבות ברשת לקטינים אינן מתמצות בחשיפה לתוכן פוגעני, והצעת החוק כלל אינה נותנת מענה לסכנות אלה.



## סיכום

12. לאור האמור, הגם שאנו מזדהים עם המוטיבציה העומדת בבסיס הצעת החוק להגן על קטינים הגולשים ברשת האינטרנט, אנו סבורים כי האיזון בהסדר המוצע בהצעת החוק, מוביל לכך שהפגיעה של ההצעה בזכויות יסוד עולה על יתרונותיה. תחת ההסדר המוצע נציע להקים מנגנון פיקוח ניטראלי שיגביר את המודעות לאפשרויות בתוכנות הסינון, ויספק מידע מהימן לגבי היעילות שלהן.

בברכה,

מר רון שמיר

עמית מחקר

מרכז המחקר לאבטחת הסייבר  
האוניברסיטה העברית בירושלים

עו"ד דנה יפה,

מנחה קלינית,

הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם  
במרחב הסייבר

מרכז המחקר לאבטחת הסייבר, והמרכז  
לחינוך משפטי קליני, האוניברסיטה העברית  
בירושלים

\*\* המסמך נכתב בסיוע סטודנטים בקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר:  
אביב בן שחר ועמרי ברהום.