



18 למאי 2020
כ"ד אייר תש"פ
ירושלים

אל: מר מאיר שפיגלר,
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
באמצעות פקס מס' 02-6519122

שלום רב,

הנדון: ביצוע מעקב אחרי מבוטחי המוסד ברשתות החברתיות

א. רקע

1. במהלך השנה שעברה יצא המוסד לביטוח לאומי במכרז שמטרתו, בין היתר, הייתה רכישת שירותי מעקב אוטומטיים אחר ציבור מבוטחי הביטוח הלאומי. בעקבות מכתבנו¹ מיום 6.1.2019 אליכם בנושא, נענו על ידי מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, כי המכרז בוטל. אנו כמובן מברכות על החלטה זו, שכן כפי שכתבתנו במכתבנו האמור, שימוש בשירותי מעקב ממוכנים כפי שתוארו במכרז היה מהווה פגיעה קשה בזכויות המבוטחים לחופש הביטוי, לפרטיות, לזכות לקיום בכבוד ולגישה לשירותי המנהל.

2. אנו מודעים לכך שאפשרות זו אינה על הפרק כעת ולכן אנו לא מתייחסות אליה בהרחבה. עם זאת, חשוב להדגיש שאמצעי מעקב ממוכנים שנועדו לאתר הונאות כנגד הביטוח הלאומי פוגעים בחופש הביטוי ובזכות לפרטיות, פותחים פתח לביצוע אפליה מטעמים לא רלוונטיים, ויעילותם בהגשמת המטרה לשמה נעשה בהם שימוש מוטלת בספק². עוד נציין כי אך לאחרונה ביטל בית המשפט בהולנד מטעמים אלה שימוש במערכת אוטומטית למעקב של רשויות הרווחה במדינה אחר המשתמשים בשירותים אלה³.

¹ הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר באוניברסיטה העברית החלה לפעול בשנת הלימודים האקדמית אשתקד, כשיתוף פעולה בין מרכז פדרמן לחקר הסייבר (H-CSRCL) והמרכז לחינוך משפטי קליני (CLEC) בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקליניקה מתמקדת בהגנה על הזכות לחופש הביטוי והזכות לפרטיות במרחב הסייבר, ומעניקה סיוע משפטי למי שזכויותיהם אלה נפגעו.

² Faiza Patel, Rachel Levinson-Waldman, Sophia DenUyl, Raya Koreh, *Social Media Monitoring – How the Department of Homeland Security Uses Digital Data in the Name of National Security*, Brennan Center for Justice (2019).

³ Tom Simonite "Europe Limits Government by Algorithm. The US, Not So Much" **Wired** 2.7.2020
בשפה ההולנדית ראו <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865> לפסק-הדין <https://www.wired.com/story/europe-limits-government-algorithm-us-not-much/>.

3. בהמשך לדברים אלה, במכתב מתאריך 8.9.2019 בתגובה לבקשת חופש מידע שהגשנו, נענינו כי חוקרי המוסד מבצעים פעולות בדיקה ומעקב אחר חשבוניות פרטיים של מבוטחים באופן שוטף, בהתאם לצורך המקצועי, וכי החוקרים נכנסים לכל הרשתות החברתיות בהתאם לצורך המקצועי. בנוסף, עודכנו כי המוסד עובד בימים אלה על נוהל מעודכן בנושא.

4. לעמדתנו, גם במעקב ידני שכזה המתבצע על ידי המוסד, הגם שאינה מתבצעת באופן אוטומטי, יש, מבחינה פוטנציאלית פגיעה קשה בזכות לפרטיות ובחופש הביטוי, כמו גם בזכות לקיום בכבוד, וזכות הגישה להליך המנהלי, ופגיעה זו נעשית ללא הסמכה מספקת בחוק. מעבר לכך, גם אם לטענתכם לא נדרשת הסמכה מפורשת בחוק לצורך פעילות זו, העובדה שפעולות אלה נעשות ללא כל נוהל או הנחיה, ובהיעדר שקיפות לגבי האופן שבו סמכות זו מוצאת אל הפועל, מהווה פגם היורד לשורש העניין, שיש לתקנו באופן מידתי. יש להדגיש כי השאלה העומדת לפתחתנו אינה מצריכה איזון בין זכויות אלה לבין בטחון הציבור ושמירה על חיי אדם, כי אם איזון בין זכויות אלה לאינטרס הציבורי בהפחתת הונאות כנגד הביטוח הלאומי. הכל כפי שיפורט להלן:

ב. השימוש ברשתות החברתיות כאפיק למימוש זכויות יסוד

5. השימוש ברשתות החברתיות מהווה צוהר עיקרי עבור רבים לצורך מידע והוא אפיק התקשורת המרכזי של הפרט עם החברה, והוכר כחלק ממימוש הזכות לחופש הביטוי ולנגישות למידע. נזכיר כי לפני כשנתיים ביטל בית המשפט העליון בארה"ב חוק מדינה האוסר על עברייני מין את השימוש ברשתות חברתיות, שכן מדובר בחוק הסותר את התיקון הראשון לחוקה. זאת בשים לב לחשיבותן של רשתות אלה ככלי למימוש הזכויות האמורות.⁴

6. נוסף על כך, המידע המצוי ברשתות החברתיות מטעה פעמים רבות, ויוצר תמונת מצב שגויה ומוטה על בעלי הפרופילים⁵. ישנם ממצאים רבים המעידים על כך כי שימוש בכלים שונים לניתוח מידע פומבי ברשתות חברתיות, בין אם ממוכנים ובין אם ידניים, מועד לטעויות. לפי הממצאים, גם אם ניתן לקשר בין אדם לפרופיל, וזו משימה לא פשוטה, קשה מאד להסיק מסקנות תקפות ממידע שכזה, שכן על פי רב לא ניתן לקבוע במידה מספקת

⁴ *Packingham v. North Carolina*, 137 S. Ct. 1730, 1737 (2017)

⁵ ראו לדוגמה במאמר המתייחס למחקרים אקדמאים בעושים שימוש במידע מרשתות חברתיות - Michael Zimmer, "But the Data is Already Public": on the Ethics of Research in Facebook, Springer Science+Business Media B.V. 313, 314 (2010).

של ודאות עד כמה המידע מהימן אם בכלל, ובאיזה הקשר הוא פורסם⁶. ישנן דוגמאות רבות לטעויות בהבנת הקשר תרבותי המובילות להחלטות מנהליות שגויות מן היסוד. אמנם טעויות שכאלה מועצמות כאשר המעקב נעשה באופן ממוכן, אולם ישנן עדויות רבות לכך שטעויות שכאלה קיימות גם בבדיקה אנושית ידנית. כל זאת על אחת כמה וכמה כשמדובר בשפה שאינה שפת האם של הבודק.

7. עוד יש לתת את הדעת לסיווג המידע המצוי על אדם ברשת חברתית. אנו סבורות שהרשתות החברתיות מהוות יצור כלאיים מיוחד ומצריכות התייחסות ייחודית למידע ולתוכן הנאספים מהן. יש להן מאפיינים של 'רשות הרבים' ובמובנים מסוימים הן דומות למרחב הציבורי, אך במקביל יש להן גם מאפיינים של 'רשות היחיד' ובמובנים מסוימים יש להתייחס אליהם כמרחב פרטי. יכולות התייעוד, עיבוד המידע והצלבתו עם מקורות מידע נוספים, מעצימות לאין שיעור את הפגיעה הנגרמת מאיסוף מידע על אדם המצוי פיסית בשטח ציבורי. על כן, אין להתייחס למידע שכזה כמידע המצוי במרחב הציבורי הפיסי, אלא יש להתייחס למידע שנאסף מהרשתות החברתיות כמצוי במרחב כלאיים, ויש לנהוג בו במשנה זהירות.

ג. פגיעה בזכות לפרטיות

8. לזכות לפרטיות מעמד חוקתי, והיא מעוגנת במפורש בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המורה במפורש כי:

"(א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו.

(ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו

(ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו

(ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו [ההדגשה

הוספה – ד"ר]."

9. בעת בחינת עוצמת הפגיעה שמעקב אחר פעילות אדם ברשתות החברתיות יוצרת יש לזכור כי המידע המתפרסם אודות אדם ברשתות החברתיות כולל מידע רגיש ביותר – ניתן ללמוד מפרופיל של אדם פרטים אודות נטייתו המינית, השקפותיו הפוליטיות, האנשים עימם הוא נמצא בקשר וכדומה. יש לציין כי אדם אינו שולט באופן מלא באשר למידע המועלה אודותיו לרשת חברתית, כך לדוגמה, הפצת תמונה של אדם ותיוגו ללא רשותו הינה תופעה

⁶ Social Media Monitoring, Faiza Patel, Rachel Levinson-Waldman, Sophia DenUyl, and Raya Koreh, How the Department of Homeland Security Uses Digital Data in the Name of National Security (MAY 22, 2019), Brennan Center for Justice at New York University School of Law, p. 4

שכיחה. נוסף לכך היקף המידע המצוי ברשתות החברתיות והצלבת מידע זה עם מידע המצוי במאגרי מידע אחרים, מאפשרים להסיק מסקנות אודות אדם, באופן שלא ניתן היה לעשות קודם לכן. נוסף כבר עתה, כי הליך הסקת מסקנות זה, כפי שנמחיש בהמשך, אינו חף משגיאות.

10. עוד יש להבהיר כי הפרט המשתמש ברשתות החברתיות מפיץ מידע אודותיו בפלטפורמות שונות, המאפשרות פעולות שונות להפצת מידע ברמת פרטיות משתנה. ישנן פלטפורמות המאפשרות לכותב להגביל את חשיפת המידע המתפרסם בהן לקהל יעד מוגדר, לעומת כאלה החשופות לעיני כל משתמש בפלטפורמה. כך למשל, ברשת החברתית "פייסבוק", קיימות קבוצות "סגורות", שהמידע המתפרסם בהם נועד למשתמשים שבחרו להצטרף אליהן בלבד. לעומתן, קיימים עמודים עסקיים שהמידע המתפרסם בהם חשוף לעיני כל, ופרופילים בעלי הגדרת פרטיות נרחבת, המאפשרים לכל משתמש ברשת החברתית לצפות בפרסומים בהם. למעשה, אף את הפוסטים השונים בפייסבוק שאדם מפרסם בעמוד האישי שלו ניתן להגדיר ברמת פרטיות משתנה: "ציבורי" (public), הגבלות צפייה מעיני חברים מסוימים ברשת החברתית (friends except), ועד לצפייה המתאפשרת לחברים בלבד. בהתאם לרמות שונות אלה, המונח "רשות היחיד"⁷ מצריך פרשנות מחודשת.

11. חשוב להבהיר כי גם מעקב המדינה אחר פרסומים החשופים לעיני כל מהווה פגיעה בפרטיות, שכן ניתן להניח שהפרסום אמנם מופנה לציבור כולו אך אינו מופנה למוסדות המדינה. עם זאת, ברור שכלל שהפרט בוחר לצמצם יותר ויותר את אפשרויות הצפייה בפרופיל האישי שלו, פעילות המנסה לעקוב אחר מידע זה תוך הטעייתו, תיחשב ליותר פוגענית. נוסף לכך יש לזכור כי משתמשים רבים ברשתות אינם מודעים להגדרות הפרטיות השונות, ובפועל כלל לא מצפים כי פרסומיהם ברשתות החברתיות עשויים להיות מושא למעקב של רשות ממשלתית, אגירתו ושימושו לכל צורך שהוא.

ד. פגיעה בזכות לחופש הביטוי

12. כאשר הפרט מודע לאפשרות מעקב גופים ממשלתיים אחריו ברשתות החברתיות, הוא יכול לנסות להתגונן טוב יותר מפני הפגיעה בפרטיותו. אולם, בד-בבד מתבצעת פגיעה קשה בזכות אחרת – הזכות לחופש הביטוי, ובפרט בחופש הביטוי הפוליטי. זאת, משום שמצב זה ייצר אפקט מצנן מפני התבטאות חופשית ברשתות החברתיות, המהוות פלטפורמה עיקרית שבה הפרט יכול לשתף כיום מרעיונותיו וחוויותיו, להתייעץ אודות נושאים פוליטיים וחברתיים, לחקור, לשאול שאלות ולבקר נותני שירותים שונים, ובפרט רשויות

⁷ ס' 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ממשלתיות שונות. במצב כזה, שבו הפרט מודע לכך שרשות ממשלתית כלשהי עוקבת אחריו, בוודאי ובוודאי כשאנו יודע לאיזו מטרה המידע הנאסף אודותיו מיועד, עשוי להרתיעו הן משיתוף מידע אישי אודותיו, אך הן משיתוף ביקורות על רשויות שונות. על כן, מעקב ברשתות החברתיות אודות הפרט עשוי להוביל להשפעה ניכרת על השיח החברתי ברשת כולו, ויוביל לצמצומו. כך לדוגמה מחקר שנערך במחלקה לתקשורת באוניברסיטת וויין בשנת 2018 מצביע על כך שמודעות לאפשרויות מעקב אכן יוצרת אפקט מצנן משמעותי, ושאפקט מצנן זה אינו חל רק על קבוצות חשודות אלא על כל האוכלוסייה.⁸ ראיה נוספת ניתן לראות בסקר שנערך ב-2007, שש שנים לאחר אירועי ה-9/11, שהראה ש-70% מהמוסלמים בארצות-הברית חשבו שהרשויות מבצעות מעקב המוני אחריהם, כחלק מפעילותן למיגור הטרור. על אף שהמחקר לא מצא הוכחה לכך שהשימוש באינטרנט פחת לאור החשש הזה, מנהיגי קהילות מוסלמיות דיווחו על פחד משימוש באינטרנט, בשל החשש שהמידע המנוטר אודות המשתמשים המוסלמים ישמש נגדם בהמשך מול רשויות ההגירה, או יגביל את אפשרותם לצאת את גבולות מדינתם.⁹

ה. פגיעה בזכות לקיום בכבוד ובזכות הגישה למנהל

13. כפי שהבהרנו כבר במכתבנו הראשון אליכם ביחס לביטול המכרז לשימוש בשירותי כריית מידע, קבלת החלטה בנוגע לזכאותו של אדם לגמלה עלולה לפגוע בזכותו לקיום בכבוד. זכות שהוכרה בפסיקה כזכות בת חוקתית הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. (ראו לעניין זה בג"ץ עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר עמ' 493, בג"ץ סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי עמ' 4, בג"ץ אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' השר להגנת הסביבה עמ' 572). ממחקרים שונים עולה כי מיצוי הזכויות החברתיות במדינות רווחה שונות נמוך יחסית, וזאת לאור היתקלותם של מבקשי הסיוע במחסומים משפטיים, בירוקרטיים וכלכליים.¹⁰ בעיה זו קיימת גם בישראל.¹¹ מעקב אחרי פעילותם של אזרחים ברשתות החברתיות יחריף את הפגיעה ביכולת מיצוי הזכויות, שכן הוא יגביר את החשש שפנייתם למוסד תהווה "פתח" לתפקודו כמפקח עליהם, שיעלה על תפקידו כספק שירותי הרווחה.¹²

⁸ Elizabeth Stoycheff et al., "Privacy and the Panopticon: Online Mass Surveillance's Deterrence and Chilling Effects," *New Media & Society* 21, no. 3 (2018): 1-18, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1461444818801317>.

⁹ Dawinder S. Sidhu, *The Chilling Effect of Government Surveillance Programs on the Use of the Internet by Muslim-Americans*, 7 U.M.D. L. J. RACE RELIG. GENDER & CLASS 375, (2007).

¹⁰ אבישי בניש ולירון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-) מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית" משפט וממשל יט 18-11 (2018).

¹¹ שם, בעמ' 9-10.

¹² אמיר פז-פוקס "מדוע זכויות עלי-ספר נשארות עלי-ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי" **נגישות לצדק חברתי בישראל** 29 (2009).

ו. היעדר הסמכה בחוק לביצוע מעקב ברשתות

14. לפי עקרון חוקיות המנהל, המוסד לביטוח לאומי, בהיותו רשות ציבורית שהוקמה בחוק, מחויב לפעול במסגרת הסמכויות המפורשות שהוקנו לו בחוק ובמסגרתן בלבד. המעקב אחר הפרסומים ברשתות החברתיות, אף אם פומביים בחלקם, מהווה פגיעה קשה שיש לבצעה רק בהסמכה מפורשת כזאת. עם זאת, לא מצאנו הסמכה מפורשת בחוק לביצוע פעילות מסוג זה.

15. עידן האינטרנט מעורר שאלות בדבר התאמת החוקים הקיימים למאפיינים הייחודיים שיצר המרחב החדש. בשל הפגיעות החמורות בזכויות המתאפשרות במרחב זה, יש צורך בהסמכה מפורשת בלבד על מנת לאפשר. כך למשל, בעניין שבו לא הותר להורות לספק שירותי דואר אלקטרוני להעניק לכונס נכסים או לנאמן גישה חופשית לדואר אלקטרוני של חייב, התקיימה השוואה לסמכות המפורשת בחוק, שהותירה לעיין בדברי **דואר הממוענים** לחייב. בית המשפט קבע כי "על מנת להכריע [...] יש לשים לב תחילה למאפיינים הייחודיים של תיבת הדואר ולחשיבותה לחיי אנוש בזמן הזה [...] לא אפריז אם אומר כי הפגיעה בפרטיות של חייב אשר הותר לכונס לעיין במכתבים שקיבל במשך שלושה חודשים, לפי סעיף 58, אינה מגיעה לאפס קצהו של היקף הפגיעה בפרטיותו של אדם שינתן צו המאפשר גישה מלאה לכתובת הדואר שלו".¹³

16. ערות אנו לקיומן של פסיקות שאפשרו לביטוח הלאומי לבצע חקירה סמויה בעניינו של נבדק. כך למשל, בעניין **אליהו** שבו בית המשפט העליון אישר למעשה את פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה, שבה אושרה סמכותה של הוועדה הרפואית לעררים (נפגעי עבודה) של המוסד לביטוח לאומי לבצע חקירה סמויה בהתבסס על תקנה 30(ב) לתקנות חוק הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956, שבה נקבעה סמכותה לבצע "חקירה לאימות נתונים ולקביעת עובדות".¹⁴ עם זאת, בהתבסס על ייחודיותו של מרחב הסייבר, והשלכות הרוחב של ביצוע מעקב שכזה, לעמדתנו, סעיפים 146 ו-383 לחוק הביטוח הלאומי נעדרים הסמכה מספקת לביצוע מעקבים מהסוג שתואר לעיל.

17. מכל מקום, ככל שלטענתכם ישנה הסמכה כזאת, בשל פגיעתה בפרטיות החייב, נבהיר כי יש "להשתמש בה באופן זהיר וקפדני", תוך הקפדה על כך ש"התאמת לשון החוק ללשון

¹³ רע"א 129/17 נאמן על נכסי החייב נ' סטריקובסקי פס' 24 לפסק הדין (פורסם בנבו, 7.4.2017) (להלן: עניין סטריקובסקי).

¹⁴ רע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים משרד הביטחון פס' 10-11 לפסק דינה של השופטת דפנה ברק-ארז (פורסם בנבו, 5.11.2017); בג"ץ 5826/14 אליהו נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 22.6.2017).

בני-אדם בהקשר הווירטואלי תלויה, ככל שאלה פרשנית, בתכליתו ובלשונו של דבר החקיקה¹⁵.

2. עד להסדרת הסמכות בחקיקה יש לפרסם נוהל לביצוע מעקבים ולפעול לפיו

18. כאמור, אף אם לטענתכם הביטוח הלאומי מוסמך לבצע את המעקבים האמורים, וזאת לא אמרנו, ישנם פערי מידע רבים בכל הנוגע לאופן שבו נעשה שימוש בסמכות זו. על כן, לעמדתנו, נדרש **בינתיים לכל הפחות** לפתח נוהל עבודה בביצוע מעקבים ברשת. אנו סבורות כי יש לפתח נוהל שיסדיר מעקבים אלו, יבהיר מהן מגבלות סמכות זו לעמדת המוסד, ויאפשר שיקוף לציבור אודות המידע שנאסף עליהם, הטיפול בעניינם, וכן שיתוף המידע אודותם עם ארגונים אחרים, ככל שישנו שיתוף כזה.

ראשית, נבקש להבהיר שתי נקודות:

1. לא ברור מהמענה שהתקבל האם המעקב הידני עוקב אך ורק אחר פעולות שמפרסם מבוטח באופן הנגיש לכל, או שמא נעשה שימוש בפרופיל פיקטיבי (אווטר) על מנת להטעות מבוטח להכליל חוקר מהביטוח הלאומי כחלק מקבוצת החברים שלו. נדגיש כבר עתה כי פעולה כזו לעמדתנו מצריכה הסמכה ראשית, כמו גם שקיפות אשר לאופן שבו היא מבוצעת.

2. מהמענה שהתקבל עולה כי המוסד אינו מתעד את הפעולות הללו כפי שהן מתבצעות על ידי החוקרים. עובדה זו מונעת הלכה למעשה פיקוח אפקטיבי על הפעלת הסמכות על ידי הביטוח הלאומי עצמו, כמו גם על ידי החברה האזרחית. ללא תיעוד אין שקיפות. שיקוף פעולות אלה ללקוחות הביטוח הלאומי נדרש על מנת למזער ככל שניתן את האפקט המצנן שהוזכר לעיל, שכן כאמור לעיל, זכותם של לקוחות הביטוח הלאומי לפרטיות עומדת גם בכל הנוגע לשיח במרחבי הסייבר.

19. מעבר להערות אלה, להלן נבקש להתייחס לנקודות מרכזיות אשר יש לעמדתנו לעגן בנוהל שכזה, בהסתמך על מקורות השראה שונים שלמדנו בבואנו לבחון את התחום הנ"ל. מקורות אלה היו מוגבלים, שכן, לצערנו השימוש ברשתות החברתיות כמו גם מעקב אחר פעילות זו על ידי רשויות המדינה וההשלכות של מעקבים אלה הינם תופעות חדשות יחסית והכתיבה לגביהן מוגבלת.

20. מבין מקורות אלה, נציין כי בשנת 2018, תוקן חוק הגנת המידע בבריטניה (**the Data Protection Act 2018**) בהתאם לתקנות הגנת המידע האירופאיות (**General Data Protection Regulation**) שהחלו להיאכף באותה השנה. בעקבותיו פותח במשרד הפנים

¹⁵ עניין סטריקובסקי, לעיל ה"ש 2, בפס' 12 לפסק הדין.

הבריטי נוהל המסדיר ביצוע חקירות אודות אזרחים, תושבים ושוהים¹⁶. אמנם, הנוהל אינו מבחין במפורש בין מעקב אוטומטי למעקב ידני, אולם לעמדתנו הכלים הנכללים בו מהווים מקור השראה כדי להבטיח שחקירות אלו, וכן המעקבים ברשת הנדרשים לביצוען והשלמתן, ככל שהם נעשים, יבוצעו במידתיות ויהיו נתונים תחת פיקוח. בין הכלים שנעשה בהם שימוש במסגרת נהלים אלו, ניתן למצוא:

- **קיומו של גוף מבקר** – בקרת הארגון על ידי גורם הנגיש לציבור הרחב באמצעות הדואר האלקטרוני, ואשר עליו להבטיח הגשמת התחייבויותיו החוקיות של הארגון בעניין הגנת המידע.
- **אי-שימוש במנגנוני אוטומציה ו"פרופילינג"** – קבלת ההחלטות תיעשה על-ידי עובדים מיומנים בלבד. בהקשר זה יש לציין כי מעקב ידני מצריך אף הוא מיומנות, לאור הקושי הרב שבניתוח מידע המפורסם ברשתות החברתיות.
- **הגבלת זמן שמירת המידע במערכת הארגון** – בהתאם לסוג המידע, וכל עוד יש בו צורך לטובת המטרה שלשמה נאסף.

21. בנוסף, מחייב הנוהל קיומו של מסמך זמין באתר משרד הפנים המספק לציבור מידע חיוני אודות איסוף ושימור המידע:

- **שיקוף הבסיס החוקי לאיסוף ועיבוד המידע** - מאפשר הכרת המסגרת החוקית ומודעות לפעולות החורגות ממנה. בין היתר, מאפשר הכרת סוגי המידע המוגדרים כיוניים לציבור ומאפשרים ביצוע מעקב ברשת (למשל, נטייה מינית שמוגדרת בבריטניה כסוג מידע חיוני).
- **פירוט ההליכים במסגרתם נאסף מידע והשימוש הנעשה בו** – מאפשר לאזרחים ולתושבים זכות בחירה בנוגע לפתיחה בהליך מסוים, ככל שאין להם עניין באיסוף מידע על-ידי הרשויות אודותם, וכן מאפשר מודעות לעצם איסוף המידע הנובע מפתיחת הליך זה והשימוש הנעשה בו.
- **שיתוף מידע עם גופים וארגונים נוספים** – מתן הסבר ופירוט אודות פניות לגופים שלישיים, ככל שנעשות פניות כאלו. בנוסף, ככל שלגופים ולארגונים אחרים יש גישה למידע האישי שנאסף, זכות הציבור לדעת מיהם אותם גופים.

לבסוף, מתאפשר למעוניין בכך לקבל עותק של המידע שנאסף אודותיו.

22. מעבר לאלו, ברצוננו להציע כלים נוספים בהם תוכלו להיעזר בביצוע מעקבים ברשת, ושאו מאמינים שראוי לכלול בנוהל:

¹⁶ ראו נוהל משרד הפנים הבריטי <https://www.gov.uk/government/publications/personal-information-use-in-borders-immigration-and-citizenship>.

- **התנאים בהם ניתן לערוך מעקב ידני אחר מבוטח ברשתות החברתיות** – לעמדתנו אין לערוך מעקב שכזה כל עוד אין למוסד סיבה לחשוד במבוטח.
- **הגדרת "סוגי" מידע שניתן יהיה לעשות בהם שימוש לצורכי החקירה** – הרשתות החברתיות מאפשרות גישה לסוגי מידע שונים אודות הנבדק – מידע אודות קשרים חברתיים, מידע אודות מיקום בזמנים שונים, שאילת שאלות. נדרש להגדיר מהם סוגי המידע שיעשה בהם שימוש, ומהם סוגי המידע שלא ישמשו כנגד הנחקר בחקירה. בהקשר זה יש להגביל בזמן את המידע שניתן לעשות בו שימוש, כך לדוגמה אין לעשות שימוש במעקב שכזה במידע שפורסם לפני זמן רב. מידע שכזה ספק אם רלוונטי כלל והסקת מסקנות ממנה קשה עוד יותר¹⁷.
- **המשקל שיינתן לכל סוג מידע העולה מהרשתות החברתיות ושנעשה בו שימוש** – כאמור, למידע שאדם מפרסם אודות חייו ברשתות החברתיות פוטנציאל הטעיה רב. אם כן, יש לקבוע כי מידע שהעלה אדם אודות עצמו לא יוכל כשלעצמו, וללא ראיות נוספות, לשמש כעילה לשלילת זכויות של מבוטח. כך לדוגמה, לעמדתנו, תמונה של הנחקר ללא ראיה נוספת תומכת לא מהווה מידע מהימן ולא ייעשה בה שימוש; פוסט המפורסם ע"י הנחקר ומטרתו ברור זכויותיו לא ישמש כראיה לשלילת זכויותיו. בהקשר זה יש לציין כי בתקשורת פורסמו מספר כתבות הממחישות את הטעויות הגסות שנעשות מפעם לפעם בהסקת מסקנות ממידע שפורסם ברשתות החברתיות, כנגד מבוטח.
- **הבחנה בין המרחב הפרטי לבין המרחב הציבורי ברשת** – כאמור, לא ידוע לנו האם המעקב כולל גם שימוש בפרופילים על מנת להיות בקשר מוסווה עם אדם. יצירת דמות פיקטיבית – "אוטר" – המאפשרת לחוקר לחדור ל"אזורים פרטיים" ללא ידיעת הנחקר היא פוגענית במיוחד, שכן יש בה משום הטעייה של האדם. בתוך כך, נדרשת **הבחנה בין המרחב הפרטי לבין המרחב הציבורי ברשת**, כפי שצוין לעיל, כאשר המעקבים יבוצעו במרחב הציבורי בלבד – קבוצה סגורה ברשת חברתית הדורשת אישור כל תנאי שהוא לצורך הצטרפות לקבוצה תיחשב חלק מהמרחב הפרטי.
- **פעולות החקירה לא תוטלנה על גורמים פרטיים**¹⁸ – בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק, אין להאציל את סמכויות החקירה לגורמים פרטיים, והחקירות תבוצענה רק על-ידי עובדי הביטוח הלאומי.
- **מתן אפשרות להתגונן טרם הוצאה לפועל של ההחלטה** – יש ליידע את הנחקר בסוף החקירה אודותיה, ולאפשר לו הזדמנות ראויה להתגונן מפני תוצאותיה וטרם תיושם ההחלטה בעניינו.
- **שקיפות ותיעוד** – יש ליידע את כלל הציבור אודות היתכנות ביצוע חקירה בעניינם שתכלול שימוש במידע הנמצא במרחב הרשת, וזאת משום הסמכות שיש לביטוח לאומי בביצוע

¹⁷ ראו דוח NYU עמ' 9

¹⁸ עע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי פס' 16 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 24.3.2013).

מעקבים כאלו. אין הכרח ליידע נחקרים באופן ישיר, אך לכל הפחות נדרש לציין היתכנות כללית זו בנוהל.

ח. סיכום

23. כאמור לעיל, מעקב אחר השיח ברשתות החברתיות פוגע פגיעה משמעותית בזכויות לחופש הביטוי, פרטיות, ונגישות למנהל. לאור פגיעות אלה, לעמדתנו עד שלא תוסדר הסמכות של המוסד לביטוח לאומי בחקיקה, פעילות מעקב שכזו, גם אם היא ידנית, אסורה. מעבר לשאלת ההסמכה, על מנת למזער את הפגיעות, יש להסדיר את אופן הפעלת הסמכות בנוהל שקוף וגלוי. הכלים השונים שפורטו לעיל, מהווים לעמדתנו בסיס לנוהל שכזה, וככל שהמוסד ממשיך בפעילות, אנו סבורות שלכל הפחות עליו לאמץ כלים אלו. אימוצם ימזער את הפגיעה האמורה בזכויות ויאפשר פיקוח ציבורי הולם על פעולות המוסד.

בברכה,



דנה יפת, עו"ד

**המסמך נכתב בסיוע הסטודנטיות נגה ארצי ומיטל גורפינקל מהקליניקה לזכויות אדם במרכז הסייבר, באוניברסיטה העברית בירושלים.