

**מענה לקול הקורא מטעם הוועדה לבחינת האסדרה על
שידורים מסחריים**

**להצגת עמדה והתייחסות בעניין:
עקרונות האסדרה ואופן הפיקוח המומלץ**

**מוגש מטעם:
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)**

אפריל 2014

תקציר

1. יתרונותיה של רשת האינטרנט רבים. היא מכילה מגוון אינסופי של תכנים, מאפשרת לכל גולש, ליצור ולשתף את יתר הגולשים ביצירה האישית שלו. היא מאפשרת לגולש לשלוט בתוכן כרצונו, ולמידע לזרום חופשי ללא התערבות. היא זולה, זמינה ונוחה לשימוש. התפתחותה המהירה מקדימה בהרבה את גופי הרגולציה.
2. רשת האינטרנט הציבורית פועלת תחת מארג של הסדרה – הסדרה חקיקתית, הסדרה עצמית והסדרה פרטית (חוזית ואחרת).
3. המידע המועבר באמצעות רשת האינטרנט הציבורית הוא מארג מורכב של טקסט, קול ותמונה (וכל שילוב שלהם). קשה מאוד להחיל רגולציה על סוג תוכן אחד מבלי שהדבר ישפיע באופן מהותי על תכנים מסוג אחר.
4. העברת תוכן חוזי-שמע ברשת האינטרנט נעשית באחת משתי דרכים: IPTV (Internet Protocol Television) או OTT (Over The Top). ההבדלים בין שתי הדרכים הללו מהותיים.
5. הדיון באסדרת שידורים מציף סוגיות נוספות ובהן – הגנה על קטינים, הגנה על זכויות יוצרים וקידום יצירה מקורית ישראלית. סוגיות, אשר בטלויזיה המסורתית, מוסדרות בחקיקה. אולם, כאשר מדובר בתוכן המועבר באינטרנט הדרך להגנה עליהן אינה בדרך של חקיקה על האינטרנט, כי אם בדרך של חינוך, הסברה ואכיפת חוקים קיימים החלים גם בעולם הפיזי.
6. השימוש בתוכן חוזי-שמע באינטרנט (OTT) מאפשר הגעה לקהלים רחבים שאינם מוצאים מענה בערוצים המסורתיים ומסייע לאוכלוסיות של חלשים או מוגבלים.
7. איגוד האינטרנט הישראלי סבור שאין להחיל על האינטרנט או על תכנים המועברים באינטרנט (OTT) את ההסדרה החקיקתית הקיימת על שידורי טלוויזיה מסורתיים.
8. כל חקיקה שתנסה "להשליט סדר" או לייצר איזון בין שידורי הטלויזיה המסורתית לבין העברת תוכן חוזי-שמע באינטרנט באמצעות OTT, לא תהיה אפקטיבית ומנגד - תהיה בה משום פגיעה שאינה סבירה בזכויות המשתמשים לחופש ביטוי ובחופש העיסוק של יצרני, מוליכי ונמעני המסרים.
9. אין להחיל את הרגולציה של העולם הישן על שירותים חדשים.

רשת האינטרנט

רשת האינטרנט הינה מארג בינלאומי של קווי תקשורת עליהם מועברות ומאוחסנות כמויות אדירות של מידע - טקסטים, מסמכים, תמונות, סרטי וידאו (תוכן חזי-שמע) ומשאבים אחרים, הקשורים זה לזה ע"י קישורים והפניות. ברשת האינטרנט גלומות אפשרויות מדהימות וניתן להגיע באמצעותה לעולם ומלואו. הרשת משמשת את כולנו לאיתור מידע, מפגשים עם אנשים (קרובים ורחוקים, מוכרים ושאינם מוכרים), הבעת דעות, פעילות עסקית ועוד. יתרונותיה של רשת האינטרנט רבים וביניהם:

- **מגוון אינסופי של תכנים** - המגוון העצום מאפשר לכל גולש ומשתמש לבחור מתי ובאיזה תוכן לצפות (on demand), בהתאם להעדפותיו וצרכיו (האישיים ו/או המסחריים), מבלי שצד שלישי יגביל אותו בכך או יקבע זאת עבורו.
- **יצירה עצמית של הגולשים** - חלק ניכר מהתכנים המועלים לרשת הינו סרטונים, תמונות, מידע ועוד, שנוצרו ע"י הגולשים עצמם והועלו ושותפו ברשת על מנת לאפשר לכלל הגולשים לצפות, להתרשם ולהינות מיצירתם. תכנים אלה זוכים לעיתים למיליוני צופים מכל העולם.
- **שליטה אישית בתוכן** - רשת האינטרנט מאפשרת למשתמשים בה לבחור ולצרוך תכנים על פי העדפותיהם האישיות. האפשרות לשלוט בתכנים הניצפים, הופכת כל משתמש הופך לרגולטור עצמי ועצמאי ומאפשרת שימוש מדוייק יותר המותאם לצרכיו האישיים של כל משתמש באשר הוא.
- **בקרת תכנים** - כאשר מדובר במשתמשי אינטרנט שיכולת השיפוט והבחירה שלהם מוגבלת, ניתן, תוך שימוש בתוכנות סינון ובקרה (Parental Control) ואתרי מידע ותמיכה, לקבוע כללי שימוש המותאמים מראש. באופן זה יכולים ההורים וגופים חינוכיים לוודא שהילדים עושים שימוש באינטרנט באופן התואם את גילם ורמת התפתחותם. כלי בקרת התוכן הטכנולוגיים, ביחד עם תוכניות חינוך המדריכות שימוש נכון ונבון ברשת האינטרנט, הם הכלים שיש להעדיף במובהק על הטלת חובות ומגבלות רגולטוריות, העומדות בניגוד לאופיה הפתוח של רשת האינטרנט.
- **זרימה חופשית של מידע ללא התערבות** - כל גולש יכול להגיע לכל תוכן לפי בחירתו, רצונותיו והעדפותיו, ללא התערבות של גורם מסחרי או התערבות פטרנליסטית מצד המדינה וגורמים רגולטוריים.
- **זולה, זמינה ונוחה לשימוש** - כ-70% מהציבור בישראל משתמש באינטרנט, נתון הממקם את ישראל במקום ה-25 מתוך 161 מדינות.
- **התפתחות מהירה** - היכולות הטכנולוגיות של הרשת מתקדמות ומשתנות ללא הרף. התקדמות מהירה עד כדי כך שהיא בדרך כלל מקדימה בהרבה את גופי הרגולציה. קביעת רגולציה של עולם הטלוויזיה הישן על שידורים ברשת האינטרנט עשויה למנוע את החדשנות וההתקדמות הטכנולוגית הכל כך חשובות להתפתחות הרשת ולהתפתחות השירותים המבוססים על הרשת.

רשת האינטרנט הציבורית פועלת תחת מארג של הסדרה – הסדרה חקיקתית, הסדרה עצמית והסדרה פרטית (חוזית ואחרת). הסדרה חקיקתית היא לרוב איטית (וכאמור לעיל, מפגרת מאחורי היכולות הטכנולוגיות), יקרה ומהווה כשלעצמה מעמסה כלכלית כבדה וחסם לפעילות. עם זאת, אין המשמעות היא כי הרשת הינה "מערב פרוע". רשת האינטרנט הינה זירה מקבילה לעולם הפיזי. על כן, היא כפופה להסדרה החקיקתית הכללית ובמרבית המקרים אין צורך לחוקק חוק הרלבנטי רק לרשת האינטרנט. כך, לדוגמא, חל איסור בדין הישראלי על פרסום תכנים פדופיליים באינטרנט, על משחקים אסורים באינטרנט או על פרסום לשון הרע באינטרנט, על אף שהחוקים חוקקו במקור לשימוש בעולם הפיזי ואינם כוללים התייחסות פרטנית לרשת האינטרנט. במקרים רבים אחרים, מוסדרים הדברים באמצעות הסדרה עצמית. כך למשל פועלים אתרי התוכן הגדולים להסרת פרסומים וטוקבקים פוגענים ולא ראויים תוך זמן קצר לאחר שידעו אותם על קיומו, גם אם אין להם חובה חוקית לכך.

תוכן חוזי-שמע באינטרנט

המונח "שידורי טלוויזיה" זר לרשת האינטרנט הציבורית. הרשת מתאפיינת בלכידות (convergence), על כל רבדיה ובכלל זה לכידות ביצירת והפצת מסרים מסוגים שונים, ללא הבחנה בין האופן בו המסר מוצג, בקוד שבו נכתב ובתבנית שבה נשמר. המידע המועבר באמצעות רשת האינטרנט הציבורית הוא מארג מורכב של טקסט, קול ותמונה (וכל שילוב שלהם) ושל היצע מגוון ואינסופי של שירותים המאפשרים שימוש סביל במידע, לצד בחירה רצונית ביחס לאופן השימוש בו (שירותי on demand) ושירותים הידודיים המאפשרים למשתמש ליצור ולהזין מידע משלו ולתקשר עם אחרים.

דרכי העברת תוכן חוזי-שמע באינטרנט

העברת תוכן חוזי-שמע ברשת האינטרנט נעשית באחת משתי דרכים: IPTV (טלוויזיה באמצעות פרוטוקול אינטרנט - Internet Protocol Television) או OTT (Over The Top). בדומה לרשת הכבלים או הלוויין, שידורי טלוויזיה ב-IPTV מועברים ברשת פרטית, המנוהלת על ידי מפעיל ייעודי אשר משמשת אותו אך ורק לשידורי טלוויזיה. על מנת להבטיח רמה גבוהה של שירות, למפעיל יש שליטה מלאה על הרשת והוא יכול להגדיר ולשלוט על פרמטרים מסוימים של השידור, כגון רוחב פס ושיהוי (latency). תכני השידור אינם זמינים לכל אחד ועל מנת לצפות בהם יש צורך בממיר יעודי ובמינוי חודשי. שירותי ה-IPTV מגיעים, בדרך כלל, כחלק מחבילת Triple Play הכוללת בנוסף, שירותי טלפון ושירותי אינטרנט הכוללים מוקד שירות לקוחות בעל זמינות וגישות גבוהה. לוח המשדרים של שידורי ה-IPTV ידוע מראש (EPG) ומתבסס על מספר רב של ערוצים שהמשתמש יכול לבחור ביניהם באמצעות שלט המקושר אל הממיר היעודי.

שידורי וידאו באינטרנט (OTT) שונים מ-IPTV בכך שהם מועברים באמצעות פרוטוקול HTTP אשר משמש להעברת דפים המכילים טקסטים ותמונות מעל גבי רשת האינטרנט הציבורית. המשמעות היא שכל גורם שיש לו חיבור לרשת האינטרנט יכול לשדר תכני שמע ווידאו לקהל הרחב בכל רחבי העולם דרך רשת האינטרנט הפתוחה. השימוש ב-OTT אינו דורש חומרה יעודית והוא מתבסס על חיבור האינטרנט הקיים בביתו או במכשירו של המשתמש. משתמש הקצה יכול לבחור באין ספור מקורות - חינמיים או בתשלום נמוך - ולבחור את המועד והאמצעי (מכשיר טלוויזיה, טאבלט, טלפון חכם וכד') דרכו יוכל לצפות בשידורים. איכות השידור אינה מובטחת וכפופה לרוחב הפס האפקטיבי המתקבל בין שני הצדדים. שירות כזה ניתן למצוא, לדוגמה, ב-Youtube, Netflix, Hulu, Aereo, BBC iPlayer, Vimeo.

לפיכך, **שידור באמצעות IPTV** הוא שירות המתבסס על רשת האינטרנט כתווך ההעברה ועונה על כל הכללים שלהלן. שידור שאינו עונה על כל הכללים הינו בהכרח שידור באמצעות OTT:

1. שירות למנויים בתשלום בלבד;
2. שירות המנוהל בישראל ומיועד לקהל ישראלי;
3. שירות שאינו רק אספקת שידורים, אלא מתווספים לו שירותי התקנה ותמיכה;
4. שירות המחייב התקנת מכשיר קצה, בדומה לממיר ולמכשירי הגישה והניתוב המותקנים בבית הלקוח;
5. שליטה אפקטיבית (editorial responsibility) – לא רק בלוח הזמנים או בארגון התוכניות המוגשות, אלא גם בתוכן השידורים;
6. השירות נועד להתחרות עם שירותי שידורי הטלוויזיה הקיימים, הוא מהווה תחליף מלא של שידורים כאמור ופונה במישרין לאותו קהל יעד;
7. היקף התכנים הטקסטואליים ותכני השמע (Audio) המוצעים בו, זניח;
8. שירות שאינו מוצע על גבי רשת האינטרנט הציבורית - שכן השירות הניתן ברשת האינטרנט הציבורית הינו שירות חנם וחופשי (מרגע שהינך מחובר לאינטרנט) בעוד השירות הניתן ב-IPTV ניתן ברשת מנוהלת הסגורה אך ורק למנויים אשר הותקן אצלם מכשיר קצה.
9. קישוריות (Hyperlinks) איננה מאפיין מהותי בשירות;
10. שירות שעיקרו אינו העברת שידורי משנה (העברת שידור וידאו באינטרנט המשוכפל משידור המתבצע באותו זמן באמצעי מסורתי. תופעה המקובלת בעיקר בערוצי ספורט באירועים גדולים כגון: משחקי כדורגל, אולימפיאדה וכד');;
11. שירות שמהותו העיקרית אינה video on demand. כלומר, היקף השירותים הלינאריים בשירות משקף, בדרך כלל, יחס דומה לזה הקיים בשירותי הטלוויזיה הקיימים;
12. שירות שאינו מאפשר למשתמשים, או לצדדים שלישיים אחרים, להזין תוכן, או לשלוט בצורה כלשהי באופן ובתזמון שידור התוכן;
13. שירות המבטיח את איכות ורציפות שידוריו;

שמירה על ערכים

הדיון באסדרת שידורים ברשת האינטרנט מציף את הצורך לטפל בנושאים אשר בטלויזיה המסורתית הוסדרו בחקיקה לפיה מחוייבים הזכיינים לפעול, ובהם – הגנה על קטינים, הגנה על זכויות יוצרים ועידוד היצירה הישראלית. עם זאת, הדרך לטיפול ולשמירה על נושאים אלה אינה בדרך של חקיקה על האינטרנט, כי אם בדרך של חינוך, הסברה ואכיפת חוקים קיימים החלים גם בעולם הפיזי. כל דרך להחיל חקיקה ספציפית על האינטרנט בנושאים אלה או להקיש מחוקים הנכונים לעולם הטלויזיה המסורתית לעולם השידורים האינטרנטי, תתגלה כלא יעילה וכגורמת ליותר נזק מתועלת.

הגנה על קטינים

השימוש של קטינים ברשת האינטרנט הוא עניין שבשגרה. הם משתמשים ברשת מכל מקום – בבית (במקרים רבים אף מחדרם הפרטי), בבית הספר, בבתי חברים ובמגוון אמצעים - מחשב אישי, טאבלט או טלפון חכם. השימוש הנרחב שלהם ברשת האינטרנט חושף אותם למידע עצום, רובו המכריע חיובי ומועיל. אך בד בבד, הם עלולים להיחשף, במקרה או בכוונה, לתכנים פוגעניים – לרבות תכנים פורנוגרפיים, אלימים וכד'.

הדרך לצמצם מקרים מעין אלה היא באמצעות:

- **אחריות הורית** - הורים הם הורים גם באינטרנט ועליהם לקבוע את הכללים - מה מותר ומה אסור לצפייה, לקבוע את שעות השימוש באינטרנט, לנהל דו-שיח עם ילדיהם על דברים שראו או שחוו ברשת, להחדיר להם ערכים של גלישה בטוחה, אי פגיעה באחר ודיווח אם ראו פגיעה באדם שלישי או ראו תוכן לא ראוי וגם - לאפשר להם תמיכה בעת הצורך. על מנת לאפשר להורים לממש את אחריותם, קיימים כלים מתאימים לסינון תכנים וללימוד הנושא.
- **פתרונות טכנולוגיים להגנה על קטינים וסינון תכנים** - בשוק קיים מגוון גדול של אפשרויות לסינון תכנים או להתראה על חשיפת הילד לתכנים שההורה קבע כלא ראויים. שירותים מעין אלה מוצעים ע"י ספקי האינטרנט בחינם (בהתאם לחוק התקשורת) או בתשלום סימלי. במקביל, ניתן לרכוש שירותי סינון אצל ספקי אינטרנט ייעודיים או להגדיר רמות של סינון והגנה כחלק מסביבת העבודה של דפדפנים כמו גוגל כרום ואקספלורר.

עם זאת, יש לזכור כי האמינות של שירותים אלה הינה חלקית והם אינם חוסמים ואינם יכולים לחסום באופן מלא את התכנים הפוגעניים. במקביל, תוכנות הסינון אינן יכולות להגן על הילדים מפני גורמים פוגעניים המנצלים את האנונימיות שמאפשרת רשת האינטרנט (פדופילים המסתובבים ברשת ומחוצה לה, יעוץ להתאבדויות, עידוד לשימוש בסמים וכד'). בנוסף – תוכנות הסינון עשויות לחסום גם תכנים חיוביים ולגיטימיים ובכך עשויות לפגוע ביכולת של הילד להגיע למידע שהוא אולי חשוב. לפיכך, חשוב לעודד את האחריות ההורית ואת החינוך וההסברה לגלישה בטוחה.

- **חינוך והסברה לגלישה בטוחה** - פעילות רבה נעשית בשנים האחרונות ע"י מגוון גופים מכל המגזרים להגברת המודעות לגלישה בטוחה ברשת, של ילדים ושל הוריהם. איגוד האינטרנט הישראלי פועל מזה כ-10 שנים בשיתוף גופים נוספים להעלאת המודעות לגלישה בטוחה ואחראית ברשת, תוך הדגשת החדשנות, היצירתיות והעצמה האישית והחברתית המתאפשרת בעקבות שימוש מושכל באינטרנט וברשתות חברתיות. לצורך כך השיק איגוד האינטרנט אתר ידע הכולל מידע רב להורים, בני נוער וילדים הפועל בכתובת: www.safe.org.il.
- **תמיכה בנפגעים מפגיעות ברשת** - איגוד האינטרנט הישראלי מפעיל 'קו חירום' - מענה אנושי טלפוני לסיוע בנושא פגיעות ברשת (הטרדות באינטרנט, פריצה לחשבונות מייל ולרשתות חברתיות, התחזות, טיפול ודיווח על תכנים פוגעניים/פעילויות לא חוקיות ועוד). הקו מאוייש באופן שוטף ע"י נציגים שהוסמכו והוכשרו לנושא. הקו פועל בשיתוף משטרת ישראל, משרדי ממשלה (בטחון פנים, משפטים, רוחה, תקשורת, חינוך), הסניגוריה הציבורית, המועצה לשלום הילד, שפ"י, ער"ן, Yelem, גוגל, כמו גם עם נציגות מפיסבוק העולמית. לפרטים נוספים 03-9700911, safe@isoc.org.il.

הגנה על זכויות יוצרים

שימוש פיראטי בתוכן המוגן בזכויות יוצרים אסור על פי חוק זכויות יוצרים, גם כאשר מדובר בפעילות המבוצעת באינטרנט. במקביל לאכיפה הנרחבת הקיימת בתחום זה לאיתור וסגירת אתרים העושים שימוש פיראטי בתוכן מוגן, קיימים גם במקרה זה פתרונות טכנולוגיים. במקביל, מפעיל משרד החינוך תוכניות לחינוך והסברה על האסור והמותר בתחום. לא נדרשת בתחום זה חקיקה נוספת או חקיקה ספציפית לאינטרנט.

קידום יצירה מקורית ישראלית

השמירה על חופש היצירה באינטרנט היא המנוף החברתי והכלכלי של המאה ה-21. האפשרות ליצור ולהעלות לרשת האינטרנט הציבורית (OTT) תכנים עצמאיים מעודדת ומקדמת את היצירה המקורית הישראלית ומאפשרת לשמור ולפתח את התרבות הישראלית. רשת האינטרנט מאפשרת למשתמשים להיחשף לתכני מקור רבים שסביר להניח שלא יגיעו לשידורי הטלוויזיה המסורתית.

הגנה על עקרונות נוספים

הורסטיליות של הרשת והעובדה שכל משתמש יכול להעלות תכנים כרצונו, מאפשרת פלורליזם והגעה לקהלים רחבים שאינם מוצאים מענה בערוצים המסורתיים ויכולה לסייע לאוכלוסיות של חלשים ומוגבלים. כך לדוגמא, יכולים אנשים עם מוגבלות לצפות ולהאזין לתכנים המותאמים לצרכים שלהם - הצגת טקסטים (לחרשים), הגדלת טקסטים (לכבדי ראייה) או הקראת טקסטים (לעיוורים).

עבור אוכלוסיות שאינן דוברות עברית באופן רהוט, שזמן השידור המוקצה להם בשידורי הטלוויזיה המסורתיים מועט, מהווה ה-OTT תחליף המאפשר להם לצרוך תכני וידאו בשפת האם שלהם תוך שימוש בערכים ותרבות הקרובה לליבם.

שידורי OTT מעצימים את יכולתו של כל אדם ללמוד ולפתח כישורים נוספים. הם מאפשרים התנסות בלתי אמצעית במוצרים חדשים, בפתרון תקלות פשוטות במגוון תחומים, בפיתוח מיומנויות חדשות ולימוד נושאים חדשים. אפשרויות אלה, הקיימות בשידורי OTT, אינן קיימות בשידורי הטלוויזיה המסורתית.

החלת רגולציה על שידורי OTT תפגע בפלורליזם ובמענה לאוכלוסיות המתאפשר היום דווקא בזכות העדר הרגולציה בתחום.

אסדרת שידורי חוזי-שמע באינטרנט

איגוד האינטרנט הישראלי סבור שאין להחיל על האינטרנט או על תכנים המועברים באינטרנט (OTT) את ההסדרה החקיקתית הקיימת על שידורי טלוויזיה מסורתיים. כל חקיקה שתנסה "להשליט סדר" או לייצר איזון בין שידורי הטלוויזיה המסורתית לבין העברת תוכן חוזי-שמע באינטרנט באמצעות OTT, לא תהיה אפקטיבית ומנגד - תהיה בה משום פגיעה שאינה סבירה בזכויות המשתמשים לחופש ביטוי ובחופש העיסוק של יצרני, מוליכי ונמעני המסרים.

הטלת חובות רגולטוריות על יצרן, או ספק תוכן, איננה מטרה כשלעצמה, אלא אמצעי להעדיף, או למנוע צפייה בתוכן משיקולי מדיניות. המטרה היא איפוא בקרה על אופי התכנים שיוצגו / ישודרו לפרט. רגולציה של תוכן ברשת האינטרנט הציבורית איננה יכולה למלא אחר המטרה הזו, כיוון שלרגולטור הישראלי אין ולא יכולה להיות שליטה יעילה על התכנים המופצים באמצעות רשת האינטרנט הציבורית. לצורך הדוגמא, ספק המבקש להתחמק מציפורני ההסדרה החקיקתית, יעשה זאת על נקלה בדרך של העברת המערכות לאספקת השירות אל מחוץ לגבולות המדינה והסוואת זהותו בעזרת שירותי אנונימיזציה הזמינים לכל דורש. עם זאת, הסדרה רגולטורית כלשהי ניתן להחיל, במידת הצורך, על שירותי IPTV המקיימים את כל הכללים המפורטים לעיל והמספקים חוויית משתמש זהה לזו של שירותי הטלוויזיה הקיימים בכבלים ובלוויין. העידן המודרני מחייב לא רק שינוי מהותי במבנה הרגולטורי, אלא גם ליברליזציה משמעותית ומחשבה מחודשת על ייעודה של הרגולציה והצורך בה. אין להחיל את הרגולציה של העולם הישן על שירותים חדשים, בפרט כאשר ניתן להתמודד עם נקודות כשל שהאסדרה ההיסטורית ניסתה לפתור בדרכים אחרות המתאימות יותר לעולם החדש.

לדעת איגוד האינטרנט הישראלי, על הוועדה להימנע מניעה מוחלטת מהחלת רגולציה בתחום אסדרת שידורים על שירותים המוצעים על גבי רשת האינטרנט הציבורית במשטר OTT.