

הצעת חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות (תיקון מס' 2), התשע"ד-2014
מסמך הכנה (2) המתמקד בהגבלות על האינטרנט

המסגרת החקיקתית הקיימת לעניין הגבלת השימוש במקום (אשר פורטה במסמך ההכנה הראשון) עוסקת רק במקומות פיזיים ואינה כוללת כל התייחסות להגבלות על הגישה לאינטרנט. בעבר, המשטרה ניסתה לעשות שימוש בהוראת סעיף 229 לחוק העונשין (העוסק בסגירת מקומות המשמשים להימורים) גם לשם הגבלת הגישה לאתרי אינטרנט המשמשים לביצוע עבירות. ואולם, בפסק דינו של בית המשפט העליון מיום 24.3.2014 (עע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל-אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי), נקבע כי סעיף 229 לחוק העונשין אינו מאפשר להורות לספק גישה לאינטרנט לחסום גישה לאתר אינטרנט המשמש להימורים, שכן אתר אינטרנט אינו יכול להיחשב ל"מקום" מבחינת הסעיף, **אם אין לכך הסמכה מפורשת בחוק.**

הצעת החוק

על רקע פסק הדין האמור, הצעת החוק מציעה לראשונה הסדר המאפשר להוציא צו המורה לספקי גישה לאינטרנט להגביל את השימוש באתרי אינטרנט המשמשים לביצוע עבירות. ההסדר החקיקתי המוצע לעניין הגבלת הגישה לאינטרנט זהה במבנהו להסדר החל על הגבלת השימוש במקומות "פיזיים". ההליך אמור להתחיל במתן צו על הגבלת הגישה לאתרי אינטרנט מסוימים לפי החלטת קצין משטרה ל-30 יום, והמשכו בהארכה על-ידי בית המשפט לתקופות נוספות של 60 ימים. יודגש כי על-פי ההסדר המוצע, הצווים אינם מופנים כלפי בעלי האתרים עצמם, כמו בצווי הגבלת שימוש של אתרים "פיזיים" אלא כלפי ספקי גישה לאינטרנט (הוט, בזק בינלאומי וכיו"ב), וכן כלפי ספקי שירות איתור אינטרנטי – מנועי חיפוש ופורטלים (דוגמת גוגל). העבירות שעליהן מוצע להחיל את ההסדר הן משלושה סוגים: עבירות הקשורות לפרסומי תועבה המציגים קטינים (פדופיליה), עבירות של עריכת הימורים בלתי חוקיים, וכן עבירה של מכירת סמים מסוכנים.

הסדר זה, שהוא חדשני בחקיקה הישראלית, מעורר שאלות שיש ללבן ולפתור:

בראש ובראשונה, לא ברור האם מתכונתו, המהווה "תמונת ראי" של ההסדר החל על הגבלת השימוש במקומות פיזיים, תואמת את תכליתו. בניגוד למגבלות המוטלות על מקומות פיזיים, בהקשר האינטרנטי ההנחה היא כי לא ניתן לנקוט בהליכים כנגד אתר האינטרנט עצמו, המצוי כנראה על שרת מחוץ לישראל, וכי מדובר רק ב"חסימה" של האתר באמצעות ספקי השירות הישראליים, כלומר: המגבלה מופנית בעיקרה נגד ציבור המשתמשים באתר האינטרנט ולא כלפי בעל אתר האינטרנט אשר ימשיך, ככל הנראה, לבצע את העבירה הנדונה.

במצב זה, קשה לראות את הרציונל בהוצאת צו מינהלי בצורה מיידית לתקופה מוגבלת, תוך הארכתו מדי 60 ימים. כך, בעוד שבמקומות פיזיים הגבלת השימוש במקום אמורה להפסיק את פעילותם הבלתי חוקית באופן מידי ואולי אף "להוציאם מהשוק" כליל, בהקשר האינטרנטי מדובר בהסדר של מעין "צנזורה". בהתאם לכך, מצד אחד, לא נראה כי יש צורך או הצדקה להפעלתו באופן מידי ובלא אישור בית משפט, ומצד שני, מעת שמוצא הצו נראה שהוא אמור להישאר בתוקף לאורך זמן, אולי אף בצורה קבועה.

בנוסף, לעניין **יעילות ההסדר**, מבירורים שערכנו עם גורמים שונים העוסקים בתחום האינטרנט, עולה כי האפקטיביות של מגבלות מן הסוג המוצע מוגבלת יחסית ואף יש חשש לפגיעה באתרי אינטרנט "תמימים", קרי: אתרים שאינם קשורים כלל לפעילות בלתי חוקית.

כך למשל, במכתבו של עו"ד חיים רביה, המתמחה בדיני אינטרנט ואף מייצג את איגוד האינטרנט הישראלי, לוועדה מיום 3.9.2014, הוא הדגיש כי ההסדרים מן הסוג המוצע בהצעת החוק קלים לעקיפה (בטרחא מינימאלית ובלא הוצאה), ועלולים להוביל לחסימה של אתרים "תמימים" רבים המשתמשים באותה כתובת אינטרנט (ip) של האתרים הבלתי חוקיים. דברים דומים הועלו גם במכתבו של מר דורון שקמוני, מומחה אבטחת סייבר ואינטרנט, לוועדה מיום 19.10.2014.

יצוין כי גם בדוח השנתי 61 של מבקר המדינה (משנת 2010) נקבע כי הניסיון להיאבק בהימורים באינטרנט באמצעות צו המורה לספקי האינטרנט להגביל גישה לאתרים מסוימים, שהוצא על בסיס סעיף 229 לחוק העונשין, **לא צלח** כי חברות ההימורים פתחו כתובות חלופיות, שלחו הודעה על כתובות אלה בדוא"ל למנויים האתרים ופרסמו זאת בפורומים באינטרנט. בנוסף, ניתן היה להגיע לאתרים החלופיים גם באמצעות מנועי חיפוש (שם, עמ' 387-388).

בדומה, בפסק דין של בית משפט פדרלי אמריקאי נפסל בעבר חוק שביקש לחסום אתרי פדופיליה משום שהוכח שהטכנולוגיה המשמשת לחסימה חוסמת אתרים "תמימים" רבים מצד אחד, וקלה מאוד לעקיפה עבור אתרי הפדופיליה עצמם מצד שני (**Center for Democracy and Technology v. Pappert**, 337 F.) (Supp. 2d 606 (C.D. Penn. 2004)).

נוכח האמור, אנו סבורים כי יש לשקול להגשים את אותה תכלית באמצעות חקיקת חוק נפרד – הקובע הסדר מיוחד לשם הטלת מגבלות על האינטרנט, במתכונת שונה מזו החלה לגבי מקומות פיזיים. עקרונות ההסדר המוצע הם כדלקמן:

- **ראשית**, לאור האופי החריג של קבלת החלטה בדבר הטלת "צנזורה" על האינטרנט, השפעת הצו על ציבור המשתמשים ה"תמימים" והיעדר בהילות בהוצאתו של הצו, אנו סבורים כי ההחלטה בעניין צריכה להתקבל **רק על-ידי בית המשפט** ולא על-ידי רשות מינהלית. בנוסף, צו כזה יכול להיות מוצא **כצו קבוע**, עם ביקורת עיתית של בית המשפט, ולא כצו זמני המוארך מדי 60 ימים.
- **שנית**, אנו מציעים כי נוכח השאלות העולות באשר לאפקטיביות ההסדר, על הוועדה ליצור הסדר המבנה את שיקול הדעת של בית המשפט בבואו לקבל החלטה בעניין צו כאמור, כך שישקול אם התועלת מהוצאת הצו עולה על הנזקים שעלולים להיגרם לאתרים "תמימים" ולמעבר המידע החופשי ברשת האינטרנט.
- **שלישית**, אנו סבורים כי בהתחשב בעובדה שהגבלות מסוג זה יכולות לפגוע בחופש הביטוי והחופש לקבלת מידע חופשי מן האינטרנט, **יש לקבוע שצו כאמור יהיה צר ומתוחם ככל האפשר**. בכלל זה, בטרם הוצאת צו כאמור יהיה על התובע להביא לידיעת בית המשפט אם אתר האינטרנט נמצא על שרת בישראל. אם האתר נמצא על שרת ישראלי ניתן לעשות "טיפול שורש", קרי: לפעול להפסקת פעילות האתר ולהעמיד לדין את מפעילי האתר, במקום לטפל רק ב"סימפטומים" באמצעות הטלת מגבלות על הגישה לאינטרנט.
- **רביעית**, נוכח החשש שאתרי האינטרנט המשמשים לפעילות עבריינית ינסו "לעקוף" צווי הגבלה באמצעות העברת פעילותם לאתרי אינטרנט חלופיים או אתרים בעלי שם שונה, אנו מציעים לשקול את האפשרות כי בית המשפט יוכל להסמיך קצין משטרה בכיר, על-פי שיקול דעתו ובלא להזדקק

לבית המשפט, להחיל את הצו על אתר ששינה את שמו או את דרכי הגישה אליו, אם אותו אתר לא שינה למעשה את תכניו.

• **חמישית**, יש לקחת בחשבון את המורכבות הנגזרת מן העובדה כי צווי הגבלת הגישה לאתרי האינטרנט **מופנים כלפי צדדים שלישיים**, ספקי אינטרנט וספקי שירותי איתור באינטרנט, ההופכים בעצם ל"ידה הארוכה" של הרשות במאבק בפשע. בפסק דינו של בית המשפט העליון בעע"מ 3782/12 **מפקד מחוז תל-אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי**, פס' 17 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 24.3.2013) הייתה התייחסות מפורשת לסוגיה זו, ובית המשפט ציין **כי יש לתת את הדעת בעת החקיקה** "לעלויות שעשויות להיות כרוכות בביצוע חסימה אפקטיבית; לגדר האחריות של ספקיות הגישה כלפי צדדים שלישיים, כגון גולשים ובעלי אתרים שהגישה אליהם תיחסם; וכיוצא באלה".

ככל שמדובר בשאלת כיסוי ההוצאות של ספקי האינטרנט הכרוכות בביצוע החסימה, הרי שקיים הסדר דומה בסעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, ויש לבחון אם ראוי לאמצו גם בהצעת חוק זו.

ככל שמדובר בשאלת ההגנה מתביעות, הרי שסעיף 6 לפקודת הנזיקין כבר מעניק הגנה מתביעות נזיקיות למעשים לא רשלניים שנעשו בהתאם לחיקוק, ויש לבחון האם הגנה זו מספקת.

• **שישית**, יש לשים לב שההליך להטלת הגבלות על השימוש באתרי אינטרנט מסוימים יהיה במקרים רבים הליך במעמד צד-אחד (ex-parte) שכן סביר להניח שבעלי אתרים המצויים בחו"ל כלל לא ייוצגו בדיון. על כן, אנו סבורים כי יש לשקול הטלת חובות מוגברות על בית המשפט להעניק זכות עמידה לגורמים חיצוניים, דוגמת איגוד האינטרנט הישראלי או אתרי אינטרנט "תמימים" שנפגעו מן ההגבלה, אשר ייצגו את הצד המתנגד להטלת מגבלות על אתרי אינטרנט.

בנוסף, לאור השאלות שעלו בדבר יעילות של צו מסוג זה, אנו מציעים לוועדה כי במסגרת דיוניה תקבל מידע מן המשטרה אודות התכנית הכוללת למאבק בפשיעה האינטרנטית בכל אחת מן העבירות הנדונות (הימורים, פדופיליה וסמים). זאת כדי להבין כיצד ההסדר המוצע משתלב במארג הכלים המופעלים על-ידי המשטרה למאבק בעבירות אלה באינטרנט.

לבסוף, אנו סבורים שיש מספר נקודות ספציפיות נוספות שיש לשקול בגיבוש ההסדר הנדון:

• לעניין הגדרת "אתר אינטרנט" במסגרת הצעת החוק, יש לבחון האם זהותו של "אתר אינטרנט" נקבעת לפי הכתובת שלו או לפי התוכן שלו? קרי, אם לוקחים אתר נתון ומשנים רק את הכתובת שלו (במקום www.gambling.com קוראים לו www.gambling1.com) - זה נחשב אותו אתר? יתכן והגדרה רחבה יותר של המונח "אתר אינטרנט" יכולה לסייע בניסיונות "עקיפה" של צו כאמור.

• בסעיף 5(ב) להצעת החוק מוענקות לשוטרים סמכויות להיכנס למשרדי ספקי הגישה לאינטרנט וספקי שירותי איתור אינטרנטי, "ולנקוט באמצעים סבירים, לרבות שימוש בכוח" כדי להבטיח את קיום הצו. אנו סבורים כי על המשטרה להסביר האם במגעה עם ספקי האינטרנט התעוררו בעיות המצדיקות מתן סמכויות נרחבות מסוג זה לשוטרים המגיעים למשרדי ספקי האינטרנט, וזאת נוכח היותם של ספקי האינטרנט "צד בלתי מעורב" המשמש כ"זרועה הארוכה" של המדינה לעניין זה.