

25 בספטמבר 2025
ג' בתשרי התשפ"ו

הנדון: תגובה לטיוטות של תקנות כביש אגרה – מעבר להודעות דיגיטליות (רלוונטי לכלל תקנות הגביה המוצעות של המקטעים השונים של כבישי האגרה)

1. כללי

- 1.1. אנו מברכים על היוזמה להנגיש את המידע והשירותים האמורים גם באופן דיגיטלי עבור הציבור, יחד עם המטרה הראויה לצמצום המקרים בהם ההודעות על התשלום אינן מגיעות ליעדן או אינן מגיעות בזמן ליעדן. עם זאת, כמפורט להלן, יש לוודא כי עדכון התקנות והוראותיהן ייעשה בצורה המותאמת לכלל חלקי האוכלוסייה ותוך מתן מענה הולם לאוכלוסיות המתאפיינות בנגישות ואוריינות דיגיטלית נמוכה – אזרחים ותיקים, בעלי מוגבלויות, ומיעוטים תרבותיים כמו החברה הערבית והחרדית בישראל.¹
- 1.2. נציין, כי בחודש מרץ 2025, עבר תיקון לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, תשע"ח-2018, בו ברירת המחדל העבירה את הכוח לפרט לבחור באופן ברור ומודע - אם ירצה להתכתב מול הרשויות בדרך דיגיטלית אם לאו. מן הראוי לאמץ מנגנון דומה למנגנון שנקבע בחוק זה.
- 1.3. ככלל, הטיוטות השונות לתקנות לכלל המקטעים השונים מבקשים להותיר את המצאת החשבוניות בדואר רשום או רגיל כברירת מחדל. המעבר להמצאה דיגיטלית יתבצע, להבנתנו, רק עם קבלת ההסכמה של המשתמש על הסכם המצאה דיגיטלית. עם זאת, הגם שישנה המצאה חוזרת בשני ערוצים שונים, מתוך רצון לצמצם מקרים בהם לא תתקבלנה ההודעות, עדיין עלולים לקרות מקרים בהם ההודעה לא תגיע ליעדה ועל כך להלן.

בעיות עיקריות

2. אופי ההסכמה והצורך בהסכמה מדעת

- 2.1. לא ברור מהו טיבו של הסכם ההמצאה הדיגיטלית, האם הוא ייחתם באופן מקוון בלבד, או שמא נדרשת חתימה פיזית או אישור בפני נציג אנושי. עניין זה מהווה קושי, שכן אם ההליך יתבצע באופן מקוון בלבד, קיים חשש ממשי כי משתמשים יאשרו את ההסכם מבלי להבין את מלוא המשמעות המשפטית והמעשית הכרוכה בו. במציאות הדיגיטלית כיום, רבים נוטים לאשר באופן אוטומטי מסכים ותנאים מקוונים מבלי לעמוד על תוכנם.
- 2.2. אוכלוסיות מבוגרות, עולים חדשים, אנשים המתקשים בשפה העברית ואנשים בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה עלולים לא להבין את משמעות ההסכמה – ובמיוחד את ההשלכה כי החל מרגע האישור ואילך לא יקבלו עוד דואר פיזי. נדרש להבטיח הסכמה מפורשת ומדעת, ברורה וחד-

¹ מבקר המדינה הנגשת שירותי ממשל בעידן הדיגיטלי לאנשים עם מוגבלות ולציבור שאינו משתמש במדיה הדיגיטלית (2023) [קישור]; דיון הוועדה המיוחדת לפניית הציבור של הכנסת הנגשת שירותי ממשל לציבור המתאפיין באוריינות דיגיטלית נמוכה (22.1.2025) [קישור]; איגוד האינטרנט הישראלי המלצות מדיניות לקידום השימוש והמוגנות ברשת לאוכלוסיית הגיל השלישי (2024) [קישור].

משמעות. במקרים מסוימים ייתכן שיהיה צורך במתן הסבר טלפוני או פרונטלי מול נציג שיבטיח הסכמה מדעת.

3. הגדרה לא ברורה של חיוויים

3.1 חיווי על הצגה "חיווי על כשל" הם מונחים עמומים: האם די בכך שהנמען פתח את המייל? האם צפייה בתצוגה מקדימה נחשבת "חיווי הצגה"? מתעוררת סכנה שחיווי טכני (כמו פתיחה אוטומטית של קובץ) יחשב כהוכחה למסירה בפועל, גם אם הנמען לא ראה או הבין את ההודעה. בעיה זו שוב מתעוררת בעיקר אצל אוכלוסיות מבוגרות ובעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה, שעשויים לפתוח את ההודעה מבלי באמת לדעת את טיבה או מה כתוב בה. לכן, דרוש סטנדרט ברור בחקיקה עצמה, ולא להשאיר זאת לפרשנות.

3.2 יתר על כן, יש לוודא כי דבר זה אפשרי מבחינה טכנולוגית. לא ברור לנו כיצד ניתן יהיה לוודא קריאה ממשית או אי קריאה של ההודעה שנשלחה ומה הטכנולוגיה שיכולה לאפשר זאת ללא תלות בפעולה אקטיבית כלשהי ממקבל ההודעה.

4. היעדר התייחסות לאבטחת מידע ופרטיות

4.1 הטיוטה אינה מתייחסת להסדרים הקבועים בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות). יש לוודא כי העוסקים בדבר מודעים לחובותיהם המנויות בחוק זה. הסדר ההמצאה הדיגיטלית כרוך בהקמתו והפעלתו של מאגר מידע רחב הכולל פרטים אישיים ורגישים של ציבור גדול של משתמשים – מספרי זהות, כתובות דוא"ל, מספרי טלפון נייד, ואף נתוני שימוש בכביש (מועדי נסיעה, מקטעים שנבחרו, פרטי תשלום וכרטיסי אשראי).

4.2 כך, להבנתנו, על כל בעל מאגר מידע בהיקף נרחב למנות ממונה על הגנת הפרטיות.² הממונה אמון על פיקוח פנימי, ציות להוראות החוק, ניהול סיכונים והדרכת עובדים. בנוסף, יש לדאוג כי המפעילים מודעים לזכויותיהם של נושאי המידע, לרבות הזכות לעיין במידע הנאסף אודותם, הזכות לדרוש את תיקונו מקום שנפלה בו טעות, הזכות למחיקתו כאשר אינו נדרש עוד למטרות שלשמן נמסר, וכן הזכות לבטל את הסכמתם לעיבוד המידע בכל עת.³

4.3 לא ניתן להבין מן הטיוטה מי הגורם האחראי לאבטחת המידע וכיצד מתכוונים בעלי הזיכיון להבטיח הגנה נאותה על פרטים אישיים רגישים.⁴ יש לוודא כי תהיה כתובת ברורה לנושאים אלה אצל המפעילים, על מנת שניתן יהיה להגן על הפרטיות של האנשים כנדרש, שכן, טעות טכנית פשוטה כגון: הקלדה שגויה של כתובת דוא"ל או מספר טלפון – תוביל לחשיפת מידע רגיש לצדדים שלישיים, ובכלל זה נתוני נסיעה (מועדים ומקטעים), וכן פרטי תשלום וכרטיסי אשראי. מצב זה יוצר פוטנציאל לפגיעה קשה בפרטיות המשתמשים ובביטחון המידע שלהם.

² ס' 17ב(א) (1) לחוק הגנת הפרטיות.

³ ס' 14, 17 (ב) לחוק הגנת הפרטיות.

⁴ ס' 17 (א) לחוק הגנת הפרטיות.

5. פישניג והתחזות

5.1 כיום נפוצות במידה רבה הונאות ופישניג במסרונים ובדואר אלקטרוני המתחזים להודעות רשמיות מכביש⁵.6 אימוץ מנגנון רשמי של המצאה דיגיטלית, ללא הטמעת אמצעי אבטחה מתקדמים וזיהוי חד משמעי של ההודעות, עלול להביא לעלייה דרמטית ביכולת ההתחזות ולסיכון ממשי כי הציבור יתקשה להבחין בין הודעה אותנטית להודעת הונאה.

5.2 לכל הפחות יש להוסיף בתקנות מנגנוני אבטחה ייחודיים: חתימה דיגיטלית מאובטחת, פורמט אחיד וממותג, ואזהרות ברורות לנמענים. כל זאת, על מנת שניתן יהיה למזער את הפישניג בנושא. למשל – אפשר יהיה לעודד את האנשים שלא ללחוץ על קישורים בהודעות דואר אלקטרוני או מסרונים – אלא לעודד אותם להיכנס לאתר הרשמי (ולוודא שהם אכן באתר הרשמי) ולהסדיר את החוב משם.

5.3 עם זאת, איננו סבורים כי ניתן להתגבר על בעיית הפישניג במלואה. מרגע שיוחל מנגנון ההמצאה הדיגיטלית, אנו חוששים שצפויה עלייה ניכרת בהיקף ניסיונות ההתחזות, דבר שיש לקחת בחשבון. הקושי מתחדד במיוחד בקרב אוכלוסיות מבוגרות או חסרות אוריינות דיגיטלית, אשר מתקשות להבחין בין הודעה רשמית לבין הודעת הונאה. על כן נציע לחייב קמפיין הסברה בנושא על מנת להקטין את מקרי ההונאות וזאת לצד יצירת מנגנון בטוח להפחתת הסכנה של הפישניג, כפי שהצענו למשל לעיל.

6. שינוי מען דיגיטלי ושגיאות בפרטים

6.1 האחריות לעדכון מען דיגיטלי מוטלת על המשתמש, אולם התקנות אינן מציעות מנגנון ברור, נגיש ומוסדר לביצוע עדכון זה. בהיעדר מנגנון ברור לעדכון השינוי, עלול להיווצר מצב של חוסר בהירות וקשיים מעשיים.

6.2 כמו כן, נציע להכניס חובת יידוע על העובדה כי הדברים נשלחים בהודעות דיגיטליות **אחת לשנה באמצעות דואר פיזי** והסבר כיצד ניתן לשנות זאת, אם רוצים בכך. הודעה זו תוודא כי אכן האנשים מודעים לבחירה שלהם בדיוור דיגיטלי ותוודא כי הסכימו לכך מדעת. בנוסף, אם אדם החליף טלפון או אין לו גישה יותר לדואר האלקטרוני – הודעה פיזית זו תזכיר לו כי עליו לעדכן את הפרטים כנדרש.

7. פרק זמן בלתי סביר לבחינה עתידית

7.1 נקבעה בחינה תקופתית ראשונה של ההסדר רק לאחר 10 שנים. זהו פרק זמן ארוך ולא מותאם למציאות הטכנולוגית המשתנה במהירות. אין זה סביר להותיר את ההסדר ללא בחינה מחודשת במשך עשור שלם. קביעת מנגנון ביקורת בפרקי זמן כה ממושכים עלולה להביא לכך שההסדר יהפוך מיושן, יפגע בזכויות המשתמשים ולא יתאים למציאות המשתנה. לכן, אנו מציעים לקבוע בחינה ראשונה לאחר שנה לראות אם הפיילוט הראשוני הצליח, ולאחר מכן ביקורת אחת

⁵ ראו לדוג' כתבות שפורסמו בנושא: נבו טרבלסי זהירות, מבול של הודעות המתחזות לכביש 6, **מעריב** (2025) https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001519866&utm_source=אל_תלחצו_על_לינקים_שאתם_לא_מכירים%2C_מאקו_2025; דנה גוטרזון ההונאה של כביש 6 מתפשטת: <https://www.mako.co.il/nexter-news/Article-a09fbca801c2891026.htm>

לתקופה סבירה ולא יותר משנתיים כל פעם. כל זאת, לאור העובדה כי ייתכן שינוי טכנולוגי או שינוי בנסיבות שיצדיק חשיבה מחודשת על דרך ההמצאה הראויה.

8 סיכום

8.1 אנו סבורים כי ההסדר המוצע מעורר מספר קשיים מהותיים המחייבים תיקון. יש להבטיח הסכמה מדעת וברורה, במיוחד עבור אוכלוסיות מבוגרות או בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה, וכן להגדיר במפורש את משמעות "חיווי על הצגה" או "חיווי על כשל" כדי למנוע פרשנות בעייתית.

8.2 יש לוודא כי החברות מודעות לכך שהן כפופות למנגנוני אבטחת מידע ולהוראות בתחום הפרטיות בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ובייחוד לאור התיקון האחרון בו - לרבות מינוי ממונה ייעודי, שמירה על זכויות נושאי המידע והגדרת אחריות ברורה. לצד זאת, נדרש לטפל בסכנות הפישינג, תוך שימוש במנגנוני הגנה אפשריים (חיוב להתחבר לאתר לא באמצעות קישור ישיר וכדומה) ותוך שימוש, אולי, בחובה של קיום קמפיין הסברה רחב להעלאת מודעות והכלים להתמודד עם הבעיה, אחת לתקופה.

8.3 חשוב גם להסדיר מנגנון נגיש לעדכון מען דיגיטלי וגם חובה לשלוח יידוע שנתי בדואר פיזי בדבר הבחירה בדיוור מקוון.

8.4 לבסוף, פרק הזמן לבחינה עתידית של ההסדר חייב להתקצר משמעותית, עם בדיקה ראשונית כבר לאחר שנה ולאחר מכן אחת לשנתיים לכל היותר, כדי להתאים לשינויים הטכנולוגיים המהירים ולצמצם פגיעה בזכויות המשתמשים.

בהכנת תגובה זו סייעו הסטודנטים (לפי סדר האל"ף-בי"ת) דניאל זליקוביץ' ואוריה קרן מהקליניקה למשפט טכנולוגיה וסייבר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

בברכה,

ד"ר אסף וינר
סמנכ"ל מחקר ומדיניות ציבורית
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

ד"ר דלית קן-דרור פלדמן, עו"ד
מנהלת הקליניקה למשפט טכנולוגיה וסייבר
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה
dalitkd@law.haifa.ac.il
דוא"ל:

העתק:

סגן בכיר ליועצת המשפטית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, עו"ד דוד טמיר (באמצעות הדוא"ל: tamird@mot.gov.il).