



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ט"ז בתמוז תשע"ג

24 ביוני 2013

לכבוד:

חבר הכנסת דב ליפמן

כאן

שלום רב,

הנדון: הגבלות על פורנוגרפיה ברשת האינטרנט

בעקבות פגישתך עם מנהלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקשת לקבל מידע על "הגבלות על פורנוגרפיה ברשת". להלן התייחסות לשאלותיך בנושאים הבאים: סינון אתרי אינטרנט כברירת מחדל; יישומים של סינון נרחב במדינות שונות בעולם ודוגמאות לניסיונות חקיקה ולחקיקה בארץ.

נושא ההגבלה של פורנוגרפיה ברשת האינטרנט נידון בוועדות הכנסת מספר רב של פעמים, ואף זכה לחקיקה וניסיונות חקיקה רבים.

בהכללה, נראה כי השיח המשפטי הרווח בישראל רואה בצריכה של תוכן פורנוגרפי על ידי בגירים חלק מחירויות הפרט מתוך תפיסה כי אלה עיצבו זה מכבר את זהותם המינית ויכולים לבחור לצרוך או שלא לצרוך תוכן פורנוגרפי. בניגוד למבוגרים, צריכה של פורנוגרפיה על ידי קטינים שטרם עיצבו את תמונת עולמם ושיכולת השיפוט ושיקול הדעת האוטונומי שלהם טרם גובשה במלואה, נתפסת כבעייתית וכזו שיש מקום להגבילה באמצעים שונים.¹ בניגוד לעמדה דלעיל, גישות אחרות רואות בפורנוגרפיה ובצריכתה עיוות ערכי ומוסרי מסיבות שונות בהן: עצם ייצורה, הדימוי המעוות של מיניות ושל נשים המוצג בה והצריכה שלה.

סינון תכנים כברירת מחדל ודוגמאות מן העולם

מבחינה טכנולוגית ישנה אפשרות לסינון נרחב של אתרים ושל תכנים שינוהל ברמת ספקי האינטרנט ולא ברמת המחשב/משתמש הקצה. כיום ישנם ספקי אינטרנט דוגמת "אינטרנט רימון" ואחרים שמציעים אינטרנט מסונן – לא באמצעות תוכנה אצל המשתמש, אלא באמצעות סינון המתבצע אצל ספק האינטרנט. כדי שאלה יוכלו לספק סינון מלא, חלק מן הספקים לא מאפשרים שימוש ברשתות חברתיות; תוכנות מסרים מיידיים ורשתות שיתוף קבצים (Peer to Peer) המאפשרות לחלוק סרטים ותוכנות וכדומה.

בעוד היכולת לקבל שירות סינון כזה, קיימת ומקובלת בקרב אוכלוסיות מסוימות, נראה כי הניסיון לאכוף סינון תכנים (ככלל ותכנים פורנוגרפיים בתוכם) כברירת מחדל (Default) עבור כלל הגולשים- משתמשים

¹ מיכאל בירנהק, "חורים ברשת: פורנוגרפיה, מידע ועיצוב מדיניות בסביבה הדיגיטלית", פורסם ב"פוליטיקה", גיליון 13 (2005), באתר [איגוד האינטרנט](#), כניסה: 12 ביוני 2013.

ברשת האינטרנט, איננו רווח במדינות דמוקרטיות שכן הוא עשוי להיתפס כפגיעה בחופש הביטוי ובחירויות הפרט.

אוסטרליה נחשבת לאחת המדינות המערביות שמנהלות מדיניות אינטרנט מגבילה ביותר ולהלן יוצגו עיקרי מדיניותה בעניין.²

החוקה האוסטרלית מקנה לממשלה מחד את הזכות להסדיר (Regulate) את שירותי התקשורת השונים, בתוכם האינטרנט ומאידך לא מעגנת במפורש את חופש הביטוי. רשות התקשורת האוסטרלית (ACMA) היא הגוף המוסמך להסדיר תכנים באינטרנט. הרשות מקבלת תלונות מאזרחים על תוכן אסור ומוסמכת להוציא צווים להורדתם של אתרים מהרשת וכן לפתוח בחקירה בחשד לפרסום תוכן אסור גם בהעדר תלונה. הגדרתו של תוכן כאסור תלויה בסיווג של התוכן - סיווג המוגדר בחוק.

התכנים האסורים (Prohibited Content) מוגדרים ב-3 קטיגוריות:

- R18 - תוכן שסביר כי יפריע או יפגע בצעירים מתחת לגיל 18. תוכן כזה איננו אסור, אך לשם החזקתו באתר נדרש כי האתר יפעיל מערכת לזיהוי גיל המאושרת על ידי רשות התקשורת.
- X18 – תוכן מיני, לא אלים, בין בגירים ובהסכמה. תוכן כזה יכול שיוסר על ידי הרשות במידה והוא מצוי על שרתים בתחומי השיפוט של המדינה.
- RC - תוכן אסור, כולל פורנוגרפיית ילדים; סטיות מיניות (פטיש) ותיאורים מפורטים של פשיעה – תוכן זה אסור באתרים שעושים שימוש בשרתים המצויים באוסטרליה.

בהתאם להגדרות האמורות, רשות התקשורת יכולה לטפל בתוכן המופיע באתרי אינטרנט באוסטרליה – כולל, כאמור, הורדת האתר. באשר לתכנים פוגעניים באתרים שאינם אוסטרלים – לא מתארחים על גבי שרתים באוסטרליה – הרשות מכריעה באשר לסיווג התוכן ומודיעה לחברות המספקות שירותי סינון ומוצרי סינון מאושרים עבור האינטרנט, כך שהאתר יסונן על ידי החברות. ספקיות האינטרנט מחויבות להציע לגולשים אמצעי סינון "ידידותי למשפחה", אך הלקוחות אינם מחויבים לעשות שימוש באמצעי הסינון. הממשל האוסטרלי הכריז בשנת 2006 כי יממן פרויקט ל"הגנה על המשפחות האוסטרליות ברשת" בעלות כוללת של כ-116 מיליוני דולרים אוסטרליים – רוב המימון נועד לחלוקה חנימית של תוכנות סינון.

באשר לסינון תכנים ברמת ספקיות האינטרנט, ב-2007 הכריז שר התקשורת על מדיניות חדשה לפיה ספקיות האינטרנט הם אלו שיידרשו לבצע סינון של תכנים. על פי התוכנית, הוצע כי מי שירצה לצרוך פורנוגרפיה יצטרך לבקש לשנות את ברירת המחדל לפיה התוכן מסונן – זאת בניגוד למצב שטרם התוכנית שבו כאמור, ברירת המחדל היא תוכן לא מסונן.

בדצמבר 2009 הכריזה ממשלת אוסטרליה כי בכוונתה להציג תיקוני חקיקה שיחייבו ספקיות אינטרנט לחסום או לסנן תכנים המוגדרים כאסורים (RC). ביולי 2010 דיווחה הממשלה כי חלק מספקיות האינטרנט הסכימו לסנן תוכן פוגעני – בדגש על פדופיליה ופורנוגרפיית ילדים ובעקבות הליכי הסדרה עצמית של הספקיות מופעל סינון בהתאם לרשימה של אתרים פוגעניים שמפרסם האינטרפול.

² המידע בנוגע למדיניות באוסטרליה ובניו-זילנד מבוסס על: סקירה על מדיניות סינון תכנים באינטרנט באוסטרליה ובניו-זילנד, באתר "Open Net Initiative", כניסה: 13 ביוני 2013.

בנובמבר 2012 הודיע שר התקשורת האוסטרלי כי לא יבוצע סינון תכנים ברמת ספקיות האינטרנט – זאת למעט הסינון שמבצעות הספקיות בהתאם לרשימת האינטרפול, כאמור לעיל.³ עוד יצוין כי על פי ארגון "יוזמת הרשת הפתוחה" (Open Net Initiative) הסוקר את הצנזורה ברשת, למרות שניו-זילנד מפעילה שיטות דומות לאלה של אוסטרליה (בתוכן שימוש בסיווג תכנים; ורשות הממונה על הנושא) היא איננה נוקטת מדיניות מחמירה כמו אוסטרליה (למשל, אין לה מנגנוני הורדת אתרים) וההסדרים הנהוגים בה מובנים באמצעות הסדרה עצמית על ידי התעשייה ואיגוד האינטרנט של ניו-זילנד. כפועל יוצא הרשות העוסקת בנושא (DIA) ממקדת את פעילותה בחסימת פורנוגרפיית ילדים.⁴

בפברואר השנה פורסם בתקשורת כי שר הפנים של איסלנד פועל לקידומה של הצעת חוק לסינון תכנים של פורנוגרפיה אלימה. בין השאר נבחנות השיטות של חסימת אתרים פורנוגרפיים ואיסור על השימוש בכרטיסי אשראי איסלנדיים לשם רכישת תוכן פורנוגרפי באינטרנט.⁵

נראה כי מדינות רבות מפעילות מנגנוני פיקוח ובקרה על האינטרנט - מנגנונים אלה לא כוללים דווקא חסימה של תכנים, אלא יכולים לכלול לדוגמה ניטור ומעקב אחר תוכן הנחשד כפלילי או טרוריסטי וכדומה. עוד יש לציין כי במקרים של הסכמה משפטית וחברתית רחבה על הסיכון והבעייתיות – כפי שקורה למשל ביחס לפדופיליה, גם מדינות דמוקרטיות נוהגות לחסום תכנים.⁶

לעיתים קרובות תוכנות סינון עשויות לחסום גם תכנים העוסקים בנושא, אך אינם פורנוגרפיים, דוגמת מאמרים העוסקים בנושא מנקודת מבט מדעית וכדומה. בנוסף, מתנגדי הסינון הגורף מציינים את "טענת המדרון החלקלק" הגורסת כי השימוש בטכנולוגיית הסינון ברמת המדינה – ברגע שנעשה עבור מטרה אחת – צמצום הפורנוגרפיה, יכול שיעשה גם עבור מטרות אחרות- למשל מניעת ביקורת על השלטון. נטען כי מדינות דוגמת סין, איראן ואחרות עושות שימוש בטכנולוגיות סינון תוכן ובטכנולוגיות מעקב כדי לצמצם את פעילותם של מי שנתפסים בעיניהם כמתנגדי שלטון או כאלה העוברים על חוקי המדינה או חוקי הדת.⁷

על פי שמידט וכהן בסין חוסמות רשויות המדינה פלטפורמות שלמות שפופולאריות מאוד בעולם דוגמת: פייסבוק, טוויטר וטמבלר (Tumblr). לדבריהם, סין אף הצהירה על גישת הצנזורה של האינטרנט באופן רשמי וציינה כי "חוקים ותקנות אוסרים בבירור על הפצת מידע המכיל תוכן החותר תחת כוחה של המדינה ומערער את הלכידות הלאומית או מפר את הכבוד והאינטרסים הלאומיים".⁸

עוד מציינים שמידט וכהן כי באיראן הכריזו הרשויות בשנת 2011 על הקמתו של "אינטרנט חלאל" (חלאל הם חוקי הכשרות האסלאמיים), ואף החלו בהקמתו של אתר אינטרנט לשיתוף תכני וידיאו (בדומה

³ Department of broadband, Communication and the Digital Economy, "[Mandatory filtering legislation not proceeding](#)", November 9, 2012, Accessed: June 13, 2013.

⁴ סקירה על מדיניות סינון תכנים באינטרנט באוסטרליה ובניו-זילנד, באתר "Open Net Initiative", כניסה: 13 ביוני 2013.

⁵ The Telegraph, "[Iceland considers pornography ban](#)", February 13, 2013, Accessed: June 12, 2013.

⁶ Internet Policy Review, "[Internet filtering trends in liberal democracies: French and German regulatory debates](#)", Joss Wright and Yana Breindl, April 26, 2013, Accessed: June 23, 2013.

⁷ Eric Schmidt and Jared Cohen, "[The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business](#)", 2013, In: The Guardian, "[Web censorship: the net is closing in](#)", April 23, 2013, Accessed: June 12, 2013.

⁸ Ibid. "[China's] laws and regulations clearly prohibit [the spread of information that contains contents subverting state power, undermining national unity [or] infringing upon national honor and interests."

ליוטיוב) המאושרים לצפייה על ידי הממשלה. המטרה של הרשויות באירן היא להקים רשת אינטרנט סגורה ומפוקחת שהתכנים בה יהלמו את חוקי השריעה.

הצעות חוק בנושא

כאמור, במהלך השנים הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק שונות בנושאים של הגנה על קטינים וסינון תכנים באינטרנט.

הצ"ח של חה"כ אמנון כהן "הצעת חוק הגבלת גישה לאתרי אינטרנט למבוגרים, התשס"ו-2006"⁹ ביקשה לחסום את הגישה לאתרים פורנוגרפיים ולאפשר גישה לתכנים אלה רק לאחר זיהוי המשתמש באמצעי פיזי ("זיהוי פיזי" – אמצעי פיזי, אלקטרוני או ביומטרי, אשר יאמת את זהות המשתמש במחשב, בנוסף לשימוש בסיסמה – כך ע"פ הצעת החוק). הצעה זו עברה קריאה טרומית והועברה להכנה בוועדת הכלכלה¹⁰.

הצעות חוק נוספות בנושא הן, בין השאר:

- הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון – חסימת שיחות אירוטיות ואיסור פרסומות בעלות אופי מיני במכשירי טלפון), התשס"ט-2009 של חה"כ זבולון אורלב (פ/1105/18). הצעה זו לא עלתה להצבעה (הונחה לפני דיון מוקדם);
- הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 41) (שירות סינון של תכנים בלתי הולמים לקטינים באינטרנט), התשס"ח-2008. הצעה זו נידונה בכנסת ה-17 בוועדת הכלכלה ונעצרה בשלב ההכנה לקריאה שנייה ושלישית.
- הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון – חובת סינון אתרים פוגעניים), התשע"ג-2013 של חה"כ אמנון כהן ואברהם מיכאלי (פ/1111/19) הונחה לפני דיון מוקדם באפריל 2013 והפכה להצעה לסדר היום ביוני 2013.¹¹

הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון – יידוע לקוחות בדבר אתרים פוגעניים ברשת האינטרנט ואפשרויות ההגנה מפניהם), התשס"ט-2009 של חה"כ אלכס מילר וקבוצת חברי כנסת (פ/456/18). התקבלה והפכה לחוק בכנסת ה-18.

על פי החוק, כל ספק גישה לאינטרנט חייב ליידע את מנוייו, בדרך ששר התקשורת יקבע בתקנות או ברישיון, על דבר קיומם של אתרים פוגעניים ותכנים פוגעניים ברשת ועל אמצעים להתגונן מפניהם. כמו כן, שר התקשורת יקבע בתקנות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, סכנות נוספות הנשקפות מהשימוש ברשת, כמו למשל התחזות בצ'אטים, שגם לגביהן תחול חובת היידוע. היידוע יתבצע, בין היתר, באמצעות שליחת עלון מידע מודפס ללקוח הן בעת תחילת ההתקשרות והן מדי שנה בשנה, ציון המידע בהסכם ההתקשרות עם המנוי, פרסום באתר האינטרנט של ספק הגישה ומסירת המידע על-ידי נציגי שירות הלקוחות של הספק.

⁹ פ/892/17.

¹⁰ על הצעת החוק, שכונה "חוק הצנזורה", נמתחה ביקורת ציבורית רבה. לאחר דיונים סוערים בוועדת הכלכלה ובניסיון להתמודד עם הלחץ הציבורי הכבד, החליט משרד התקשורת לעדכן את ההצעה, כאשר שמה שונה ל: הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 41) (שירות סינון של תכנים בלתי הולמים לקטינים באינטרנט), התשס"ח-2008. ביולי 2009 המליצה ועדת השרים לא להחיל דין רציפות על הצעת החוק והיא למעשה נעצרה. ראו חוות דעת בנושא "הגנה על קטינים מפני תכנים מזיקים" שנכתבה עבור חה"כ דאז זבולון אורלב, ינואר 2012.

¹¹ אתר הכנסת, "הצעת החוק לפיה ספקי האינטרנט יחויבו לסנן תוכן פוגעני וליידע טלפונית את מנוייהם על האפשרות לסנן אתרים ללא תשלום הפכה להצעה לסדר", 19 ביוני 2013.

בנוסף, קובע החוק כי ספקי הגישה לאינטרנט יחויבו להציע לכל לקוחותיהם שירות יעיל לסינון של אתרים ותכנים פוגעניים ברשת האינטרנט. שירות זה יינתן ללקוחות ללא תשלום נוסף מעבר לשירות הגישה לאינטרנט עצמו.¹²

מצ"ב למכתב זה :

1. מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנכתב עבור הוועדה לזכויות הילד בנושא "מידע ונתונים בנושא פדופיליה באינטרנט" מיולי 2012. בין השאר נסקרות במסמך טכנולוגיות סינון שונות.
2. סקירה קצרה על הנושא מתוך מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "סוגיות מרכזיות בעבודת הוועדה לזכויות הילד", אתי וייסבלאי, 26 במרס 2009.

כתיבה: רועי גולדשמידט

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

¹² סעיף 4ט. לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982.