

## שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית: אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

דלית קן-דרור פלדמן וניבה אלקין קורן\*

חוק חופש המידע, התשנ"ח–1998 מעגן את זכותו של האזרח לקבל מידע מהרשות. משטר משפטי זה מניח כי ניתן לרסן את השימוש בכוח בידי השלטון באמצעות הגברת השקיפות. בסביבת המידע נאלצת המדינה לבצע תפקידי ממשל רבים באמצעות פלטפורמות פרטיות תוך שימוש בשרתים, מידע ואמצעים טכנולוגיים המצויים בבעלות פרטית. מציאות זו מאתגרת את הנחות היסוד של חוק חופש המידע ואת האיזונים שנקבעו בו והיא מחייבת חשיבה מחדש על אופן יישומו של החוק בסביבת המידע. לצד זאת, ענקיות המידע נהנות מכוח חסר תקדים בהסדרת השיח הציבורי בעידן המודרני, תוך שהן יכולות לשלוט לא רק בתוכן, אלא גם באמצעי ההפצה, במידע אודות קהל היעד ובגישה אליו. פלטפורמות אלה פועלות במשפט הפרטי ואינן כפופות לחובות מן המשפט הציבורי. לפיכך, בהיעדר חובות שקיפות על המדינה או הפלטפורמות, עלולה האכיפה ברשת להיוותר באזור הדמדומים שבין הפרטי לציבורי ולהותיר במחשכים את פעילות האכיפה של המדינה בנושא רגיש של הגבלת חופש הביטוי. מאמר זה מבקש לבחון את עקרון השקיפות המעוגן בחוק חופש המידע תוך ניתוח מקרה האכיפה האלטרנטיבית המבוצעת על ידי המדינה באינטרנט. המאמר מתווה הסדר אשר יסייע בהגברת השקיפות והפיקוח הציבורי על פעילות המדינה אל מול הפלטפורמות הפרטיות.

**א. מבוא. ב. אכיפה אלטרנטיבית של עבירות ביטוי ; 1. אכיפה אלטרנטיבית מהי? ; 2. אכיפה אלטרנטיבית ושלטון החוק. ג. האם חוק חופש המידע מסייע בפיקוח על אכיפה אלטרנטיבית? ; 1. חוק חופש המידע. 2. מגבלות השקיפות באכיפה אלטרנטיבית: הלכה למעשה. ד. פיקוח ובקרה בעידן המידע: חישוב מסלול מחדש. ה. סיכום.**

\* ד"ר דלית קן-דרור פלדמן, מנחה משפטית – הקליניקה למשפט לטכנולוגיה ולסייבר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. פרופ' ניבה אלקין קורן, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת חיפה, ראש המרכז לחקר סייבר, משפט ומדיניות. תודתנו נתונה לתלמידי הקליניקה למשפט לטכנולוגיה ולסייבר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, לשותפינו לדרך וכן למערכת כתב העת המשפט ולקוראים האנונימיים שהעירו הערות מועילות.

## א. מבוא

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק") מעגן את זכותו של האזרח לקבל מידע מהרשות. משטר משפטי זה מניח כי ניתן לרסן את השימוש בכוח בידי השלטון באמצעות הגברת השקיפות. בסביבת המידע נאלצת המדינה לבצע תפקידי ממשל רבים באמצעות פלטפורמות פרטיות תוך שימוש בשרתים, נתונים ואמצעים טכנולוגיים המצויים בבעלות פרטית. מציאות זו מאתגרת את הנחות היסוד של החוק ואת האיזונים שנקבעו בו והיא מחייבת חשיבה מחדש על אופן יישומו בסביבה הדיגיטלית.

חוק חופש המידע, שנכנס לתוקף בסוף שנות התשעים, מגדיר את זכותו של כל אזרח ישראלי או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות. לפי דברי המבוא להצעת החוק משנת 1997, החוק נועד להסדיר באופן ברור את הזכות, לחייב את הרשות הציבורית להקצות משאבים לגילוי המידע לציבור וכן לקבוע את גבולותיה של הזכות.<sup>1</sup> החוק ביקש להפוך את המידע המצוי בידי הרשויות הציבוריות לשקוף,<sup>2</sup> נגיש וזמין לתושבים ולאזרחים. למעשה, החוק הרחיב את הזכות לשקיפות המידע מזכות עיון פרטית הנתונה לכל אזרח, לזכות עיון ציבורית, שנועדה להקנות הגנה לאינטרס הציבורי, שכן הפונה אינו חייב להוכיח אינטרס אישי בפנייה על מנת לבקש את גילוי המידע.<sup>3</sup> האינטרס הציבורי, אותו נועד חוק חופש המידע לקדם, מגולם למעשה בארבע הצדקות מרכזיות. הראשונה שבהן היא הצדקת הפיקוח והבקרה, לפיה קיימת זכות לאזרח לקבלת מידע מהרשות אודות הפעלת הכוח השלטוני, ובכך מקודם פיקוח ציבורי על פעולותיהם של פקידי הציבור.<sup>4</sup> ההצדקה השנייה לחוק חופש המידע נובעת מעקרונות הנאמנות. על פי גישה זו, המידע מוחזק בידי רשויות השלטון בנאמנות עבור הציבור הרחב, ועל כן הציבור זכאי לקבל את המידע כל עוד אין טעמים נוגדים להנגשתו.<sup>5</sup> על פי ההצדקה השלישית – טיעון ההשתתפות – על הרשות מוטלת חובה לחשוף מידע אודות פעולות הרשות, על מנת להבטיח לאזרח שיוכל ליטול חלק פעיל בהליך הדמוקרטי ובעיקר לקבל החלטות

1 הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 397 (להלן: "הצעת חוק חופש המידע 1997").

2 יודגש כי אין חפיפה מלאה בין חופש המידע לבין מונח אחר – שקיפות. המונח "שקיפות" הפך להיות קלישאה שגורה של הממשל המודרני, והשימוש במונח זה אינו אחיד. ישנם כמה פירושים למונח ולדוקטרינה, ורק אחדים מהם קשורים לחופש המידע. ראו למשל Christopher Hood & David Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?* 3 (2006). כך, למשל, הדוקטרינה של שקיפות כגילוי (disclosure) נתונים מקובלת בעיקר בתחום התאגידים. חברות מסחריות, למשל, נדרשות לחשוף מידע רלוונטי בפני הציבור, על מנת שציבור המשקיעים יוכל להשקיע בתבונה. למשל, על רקע דוקטרינה זו של שקיפות, במאה ה-20 הורחבו חובות הגילוי החלות על חברות מסחריות לפרסום מידע, לצד האיסורים לסחור במידע פנים. ראו שם, בעמ' 17.

3 ס' 7 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. להרחבה ראו יונתן ארבל ותהילה שוורץ-אלטשולר *מידע רוצה להיות חופשי – הטמעת חוק חופש המידע בישראל* 13, 16 (2008); דפנה ברק-ארז "המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" *משפטים* לז' 667, 686 (2006).

4 שם, בעמ' 685. ראו גם Stephen Kosack & Archon Fung, *Does Transparency Improve Governance?*, 17 *ANNU. REV. OF POLIT. SCI.* 65 (2014).

5 ארבל ושוורץ-אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 18-19.

שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

מושכלות בבחירות נציגיו לכנסת.<sup>6</sup> ההצדקה הרביעית לחוק חופש המידע נובעת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי: האוטונומיה של הפרט וחופש הביטוי. חוק חופש המידע מאפשר חשיפתו של מידע חיוני לציבור ובכך תורם לחופש הביטוי.<sup>7</sup> העידן הדיגיטלי מאתגר חלק מהנחות היסוד שבבסיס חוק חופש המידע, ובפרט את ההנחה שהזכות לקבלת מידע מהרשות תגביר את השקיפות בפעולות השלטון, תסייע לפקח על הפעלת הסמכות בידי הרשות ותחזק את שלטון החוק. במציאות הדיגיטלית הפעלת הכוח השלטוני מתבצעת יותר ויותר באמצעות גורמים מסחריים המפעילים אמצעים טכנולוגיים כגון ערים חכמות, בינה מלאכותית, רובוטיקה ותשתיות תקשורת. טכנולוגיות דינמיות אלה משלבות קבלת החלטות מבוססת מידע בתשתית אחידה המקשה על ההפרדה בין ציבורי לפרטי.<sup>8</sup> המידע הרב נאסף ומעובד בידי גורמים מסחריים ומוחזק בבעלות פרטית, אף שהוא נחוץ לשם פיקוח ובקרה על פעולות השלטון,<sup>9</sup> או למימוש זכותו של האזרח לחופש ביטוי.<sup>10</sup> אכיפת

6 שם, בעמ' 19–20; אסף אקשטיין "רשות ניירות-ערך הישראלית במבט השוואתי" משפט ועסקים יט 195, 241 (2015). להרחבה ראו Mark Fenster, *The Opacity of Transparency*, 91 IOWA L. REV. 885 (2006); ליאת גולן חוק חופש המידע: עקרונות, מגמות ביצוע, שפיטה והיבט סביבתי 9 (2007).

7 ארבל ושוורץ-אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 21–22. ראו גם בג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529 (1995); אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג 95, 98 (2003).

8 Niva Elkin-Koren & Maayan Perel, *Separation of Functions for AI: Restraining Speech Regulation by Online Platforms*, LEWIS & CLARK L. REV. (forthcoming 2020), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3439261](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3439261).

9 כאשר חברות מסחריות ממלאות תפקיד מרכזי בהפקת המידע ובעיבודו עבור המדינה, מתעורר קושי בהבחנה בין הבעלות הפרטית לציבורית. ראו Michael D. Birnhack & Niva Elkin-Koren, *The Invisible Handshake: The Reemergence of the State in the Digital Environment*, 8 VA. J.L. & TECH. 6. 1 (2003); Christopher L. Izant, *Equal Access to Public Communications*, מדובר *Data for Social Media Surveillance Software*, 31 HARV. J.L. & TECH. 237 (2017). בתהליכי הפרטה מורכבים אשר מעבירים את שיקול הדעת לקבלנים פרטיים בביצוע שלבים שונים של איסוף מידע, עיבוד מידע וניתוחו. שלבים אלה משולבים זה בזה ועשויים לעצב בפועל את ההחלטות המתקבלות על ידי הרשות. דוגמה קלסית היא השימוש באמצעי שיטור מניעת. למשל, חברת פלנטיר מספקת שירותי ניתוח ביג דאטה לשורה ארוכה של גורמי אכיפת החוק ושירותי ביון ברחבי העולם. החברה מפיקה דירוג של חשודים בהתאם לרמת הסיכון שלהם על בסיס ניתוח מידע ממשלתי שנאסף בידי חוקרי משטרה ועל בסיס מידע וכלים פרטיים המצויים בבעלות החברה. Sarah Brayne, *Big Data Surveillance: The Case of Policing*, 82 AM. SOCI. REV. 977 (2017); Robert Brauneis & Ellen Goodman, *Algorithmic Transparency for the Smart City*, 20 YALE J.L. & TECH. 103 (2018). השיתוף במידע עם חברות פרטיות עלול כמובן לחשוף מידע פרטי על אזרחים תוך פגיעה בפרטיות. השיתוף עלול אף ליצור תלות של הרשות השלטונית בחברה הפרטית שמספקת את השירות, שכן המידע בגרסתו המעובדת כבר אינו מצוי בידיה. מעבר לסיכון הכלכלי של סחטנות והעלאת מחירים, הכרוך בהתפתחות מודל זה, יש בו כדי לערער את הנחת היסוד של חוק חופש המידע לפיה המידע השלטוני מוחזק כולו בנאמנות על ידי המדינה.

10 Tarleton Gillespie, *Regulation of and by Platforms*, in THE SAGE HANDBOOK OF SOCIAL MEDIA 257 (Jean Burgess, Alice Marwick & Thomas Poell eds., 2017); Terry Flew & Martin Fiona & Suzor Nicolas, *Internet Regulation as Media Policy: Rethinking the*

החוק, לרבות איתור העבירה ונקיטת אמצעים למניעתה, עלולה לחייב הפעלת כוח שלטוני על גבי התשתית הפרטית, או להסתמך על אמצעים המצויים בבעלות פרטית – שרתים, תוכנה ונתונים.

המקרה של אכיפת עבירות ביטוי באמצעות גורמי ביניים, שזכה לכינוי "אכיפה אלטרנטיבית"<sup>11</sup>, מדגים אתגרים אלה. רשת האינטרנט שינתה לבלי הכר את המרחב הציבורי ועיצבה מחדש את השיח הציבורי. בעוד שבמאה העשרים התנהל השיח הציבורי באמצעות אמצעי תקשורת המונים (עיתונים, רדיו וטלוויזיה) שהיו מופקדים על הפקה והפצה של תוכן, השיח הציבורי מנוהל בימנו ברובו באמצעות רשתות חברתיות, כגון פייסבוק (לרבות אינסטגרם ווואטסאפ), טוויטר וגוגל.<sup>12</sup> המדובר בחברות רב לאומיות המהוות פלטפורמה להעלאת תכנים בידי משתמשים והפצתם ברבים ("פלטפורמות"). תכנים אלה – דעות, צילומים, מידע ונתונים – עלולים להוות עבירה על החוק, כגון הסתה לעבירה, הסתה לטרור, לשון הרע כנגד עובדי ציבור או פרסום סודות שעלולים לפגוע בביטחון המדינה.<sup>13</sup> במקרים אלה הפצתם עשויה לחייב הפעלת סמכות שלטונית לאיתור, מניעה, חסימת הגישה או הסרת התוכן המזיק. באכיפה אלטרנטיבית, פונה הפרקליטות לפלטפורמות בבקשה להסיר באופן וולונטרי תוכן שהעלו משתמשים אליהן, בהתבסס על מדיניות ניהול התוכן של הפלטפורמה וחווה ההתקשרות עם משתמשי השירות. האכיפה מטעם המדינה בדרך זו נשענת על הסדרים חוזיים, מבוצעת בשרתים פרטיים, תוך שימוש בנתונים ובאמצעי אכיפה אלגוריתמיים, והכל בהיעדר כל פיקוח משפטי או ציבורי. הפלטפורמות הן חברות מסחריות הכפופות למשפט הפרטי, וספק אם הן מחויבות לנורמות השקיפות מן המשפט הציבורי.<sup>14</sup> לפיכך, בהיעדר חובות שקיפות על המדינה או הפלטפורמות, עלולה האכיפה האלטרנטיבית להיוותר באזור הדמדומים שבין הפרטי לציבורי ולהותיר במחשכים את פעילות האכיפה של המדינה בנושא רגיש של הגבלת חופש הביטוי. האם ראוי כי מנגנון האכיפה של המדינה באמצעות ענקיות המידע יהיה פטור מחובת השקיפות? כיצד ניתן להגשים את היעדים של חוק חופש המידע בזירת השיח הדיגיטלית תוך שמירה על זכויות הפרט, זכות הקניין והאינטרס הציבורי?

מאמר זה מבקש לבחון את עקרון השקיפות המעוגן בחוק חופש המידע תוך ניתוח מקרה האכיפה האלטרנטיבית של עבירות ביטוי המתבצעת על ידי מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה. נטען כי הסביבה הדיגיטלית מעוררת אתגר מסוג חדש בכל הנוגע לשקיפות פעולות השלטון. לשם כך, נציג תחילה את הפרקטיקה של אכיפה אלטרנטיבית, נבחן את הנחות היסוד

*Question of Digital Communication Platform Governance*, 10 J. DIGITAL MEDIA & POLICY 33 (2019).

11 ראו להלן פרק ב: אכיפה אלטרנטיבית של עבירות ביטוי.

12 Shelly Kreiczler-Levy & Ronit Donyets-Kedar, *Better Left Forgotten: An Argument against Treating Some Social Media and Digital Assets as Inheritance in an Era of Platform Power*, 84 BROOK. L. REV. 703, 722–723 (2019).

13 דברי ההסבר להצעת חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות (תיקון מס' 2), התשע"ד–2014, ה"ח 338 (להלן: חוק הגבלת שימוש).

14 להרחבה בנושא ראו רונית דוניץ-קידר "לא פרטי, לא ציבורי: לקראת תפיסה חדשה של אחריות משפטית" מג 1127 (2013).

שקיפות פעולות המדינה בסביבה דיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

עליהן היא מבוססת ונדון בסכנות שהיא מעוררת לשלטון החוק. האם חוק חופש המידע יוצר מנגנוני בקרה ופיקוח מספקים על פעולות השלטון בנסיבות אלה? ננתח את מגבלות החוק, נדון בבעיות החוקיות והחוקתיות השונות אותן מעוררת האכיפה האלטרנטיבית ונציע פתרונות אחדים, אשר ייסעו בהגברת השקיפות והפיקוח הציבורי על פעילות המדינה אל מול הפלטפורמות הפרטיות.

## ב. אכיפה אלטרנטיבית של עבירות ביטוי

### 1. אכיפה אלטרנטיבית מהי?

לצד היתרונות הגלומים ברשת, של העצמת הפרט אל מול המדינה ואורגניה,<sup>15</sup> הרשת מהווה גם כר פורה לביטויים אסורים. בין היתר ישנה עלייה בגילויי הזדהות עם ארגון טרור והסתה לטרור, הסתה לגזענות ולאלימות, העלבת עובדי ציבור, לשון הרע, איומים, פרסומים שיש בהם משום פגיעה בפרטיות או הטרדה מינית, הפרת איסור פרסום מכוח הדין או מכוח צו שיפוטי ועוד.<sup>16</sup> מצבים אלה עלולים להיות מסוכנים, עד כדי כך שאירועי ביוש (שיימינג) של עובדי ציבור הובילו אף למקרים של התאבדות של עובד הציבור,<sup>17</sup> או להתאבדותו של האדם, שאינו עובד ציבור, אשר כנגדו פורסם פוסט שאינו מחמיא.<sup>18</sup>

כיצד מתמודדת פרקליטות המדינה עם עבירות ביטוי בפלטפורמות? אף שהמדובר בזכות יסוד, לא קיימת מדיניות אכיפה ברורה או נוהל רשמי לטיפול בעבירות ביטוי ברשת. תיאור פעילות האכיפה המובא להלן מבוסס על הצהרות גורמי האכיפה בוועדות השונות שדנו בהצעות חוק בנושא ועל ניתוח הדוחות השנתיים של פרקליטות המדינה. נכון למועד כתיבת שורות אלה, לא פורסם כל נוהל רשמי וברור לפיו פועלת יחידת הסייבר במישור זה.<sup>19</sup>

15 כך, ניתן למשל לחשוף שחיתויות או התנהלות שאינה תקנית בארגון באופן ישיר לכלל הציבור, ובכלל זה אף לעיתונאים. האחרונים יכולים להעמיק את בחינת הסוגיה הבעייתית. ראו אורן פרסיקו "בשני הצדדים" העין השביעית (25.12.2013) [www.the7eye.org.il/89978](http://www.the7eye.org.il/89978).

16 חיים ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית של עבירות ביטוי במרחב הסייבר" משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל – כשלים ואתגרים 691, 692–693 (אלון הראל עורך, 2017) (להלן: ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית").

17 גידי וייץ "הסיפור מאחורי התאבדותו של תת-ניצב אפרים ברכה" הארץ – משפט ופילילים [www.haaretz.co.il/news/law/1.2676374](http://www.haaretz.co.il/news/law/1.2676374) (5.7.2015).

18 ברהנו טגניה "התאבד – בגלל פוסט בפייסבוק" מאקו – החדשות 12 (21.6.2016) [www.mako.co.il/news-israel/local-q2\\_2016/Article-64405bc78df6551004.htm](http://www.mako.co.il/news-israel/local-q2_2016/Article-64405bc78df6551004.htm).

19 בחודש אוקטובר 2018 פנתה הקליניקה למשפט, לטכנולוגיה ולסייבר, יחד עם פרופ' ניבה אלקין-קורן, פרופ' קרין נהון, ד"ר רועי פלד, המכון הישראלי לדמוקרטיה, איגוד האינטרנט הישראלי, התנועה לזכויות דיגיטליות והאגודה לזכויות האזרח, לפרקליט המדינה, בבקשה להקמת ועדת פיקוח ציבורית על האכיפה האלטרנטיבית אותה הם מקיימים, על מנת להפוך את ההליך לשקוף ולמפוקח. במענה מיום 21.11.2018 עוזר פרקליט המדינה ציין כי אין צורך בוועדה ציבורית מפוקחת, לאור השקיפות הרבה, לטעמו, שמתקיימת כיום, לרבות מענה לפנייות על פי חוק חופש המידע ולרבות פיקוח פרלמנטרי, אולם לגבי פרסום הנוהל לפיו עובדת כיום יחידת הסייבר – לדבריו – "מדובר בנושא שבכוונתנו לבחון את הסדרתו באמצעות נוהל או הנחיה" (עותק של

רשויות האכיפה במדינת ישראל פועלות בשני מסלולים מקבילים בכל הנוגע להסרת תכנים המהווים עבירות ביטוי לכאורה מפלטפורמות. האחד, מסלול האכיפה האלטרנטיבי, המכונה על ידי מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה "אכיפה אלטרנטיבית וולונטרית", עיקרו פניית הפרקליטות לפלטפורמה להסרת התכנים. כאמור בפרק המבוא, במאמר הנוכחי נתייחס למסלול זה בשם "אכיפה אלטרנטיבית". המסלול השני הוא מסלול האכיפה המסורתי בו נעשית פנייה לבית המשפט לקבלת צו שיוורה לפלטפורמה להסיר תכנים או לחסום אותם.<sup>20</sup> מסלול זה זכה לכינוי "אכיפה אלטרנטיבית כפויה". אנו נתייחס במאמרו למסלול זה כמסלול אכיפה מסורתי, שכן הוא נשען על צווי בית המשפט ועל כן בראייתנו אינו בבחינת מסלול "אלטרנטיבי". הפניות לבית המשפט נעשות מכוח חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017 (להלן: חוק הסמכויות). החוק מסמיך שופט בית משפט מחוזי להוציא צווים לחסימת גישה לאתרי אינטרנט מסוימים,<sup>21</sup> או להסרת תוצאות חיפוש המפנות לאתרים מסוימים,<sup>22</sup> אם אתרים אלה משמשים לביצוע עבירות חמורות הקשורות בהימורים, פדופיליה, זנות, סחר בסמים וטרור. הצווים הניתנים מכוח החוק מכוונים כלפי גורמי ביניים, שאינם צד ישיר להליך הפלילי בין המדינה לנאשם, במטרה לפעול כנגד העבירה ולא כנגד העברייני.<sup>23</sup> לטענת המדינה אין די בחוק זה כדי לתת מענה לצורך בהסרת תכנים או חסימתם, ויש צורך בחקיקה משלימה, כפי שגובשה בהצעת החוק למניעת ביצוע עבירות באמצעות פרסום באינטרנט (הסרת תוכן), התשע"ח–2018, הצעה שהממשלה הקפיאה בשלב זה את חקיקתה.<sup>24</sup>

הפנייה והמענה שמור אצל המחברות). בדומה, הצהיר ד"ר חיים ויסמונסקי לפרוטוקול כי לא בטוח שתפורסמה הנחיות יועץ משפטי לממשלה שיסדירו את נוהל הפנייה על פי הצעת החוק, אולם הוא לא שלל קיומה של הנחיה פנימית, ראו פרוטוקול מס' 7 של הוועדה המשותפת לוועדת החוקה חוק ומשפט ולוועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-20 (15.7.2018) [fs.knesset.gov.il/20/Committees/20\\_ptv\\_504254.doc](https://www.fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_504254.doc).

20 קיימת אפשרות להסיר את התוכן הבעייתי מהאינטרנט באופן בו התוכן יימחק ולא ניתן יהיה לגשת אליו עוד. לחילופין, ישנה אפשרות לחסום את התכנים באזור גאוגרפי מסוים, כך שלמעשה התכנים לא יהיו נגישים לכל מי שמגיע לאתר המסוים דרך כתובת המזוהה עם אותו אזור גאוגרפי, אך התכנים יהיו נגישים לאחרים. התכנים החסומים אינם נמחקים מהאינטרנט ולמעשה רק מוסתרים מאזור גאוגרפי מסוים. הסתרה זו ניתנת לעיתים קרובות לעקיפה יחסית פשוטה. להרחבה על בעיות ההסתרה וחסימת התכנים ועל הסוגים השונים של חסימות ראו למשל את הדוח של ארגון האינטרנט העולמי בנושא: INTERNET SOCIETY, INTERNET SOCIETY PERSPECTIVES ON INTERNET CONTENT BLOCKING: AN OVERVIEW (March 2017) <https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2017/03/ContentBlockingOverview.pdf>, וכן את הסקירה המתורגמת: "חסימת תכנים באינטרנט" איגוד האינטרנט הישראלי (2017) [www.isoc.org.il/freedom-of-internet/freedom-of-speech/internet-content-blocking](http://www.isoc.org.il/freedom-of-internet/freedom-of-speech/internet-content-blocking) (להלן: "חסימת תכנים באינטרנט").

21 ס' 2 לחוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017 (להלן: חוק הסמכויות).

22 ס' 3 לחוק הסמכויות.

23 ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית", לעיל ה"ש 16, בעמ' 696–709.

24 חוק זה, לטענת המדינה, אין בו די ויש צורך בחוק משלים להסרת תכנים או לחסימתם, כפי שגובש בהצעת חוק להסרת תוכן שפרסומו מהווה עבירה מרשת, התשע"ז–2016, ה"ח 742,

שקיפות פעולות המדינה בסביבה דיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

חשוב לציין כי הפנייה לבית המשפט לקבלת צו המורה על הסרת תכנים נעשית לרוב רק אם המסלול הראשון כשל, שכן ברוב המקרים המסלול הראשון יעיל יותר.<sup>25</sup> במובן זה משמש מסלול האכיפה המסורתי כמעין שוט ויוצר חלופה למקרה שהפלטפורמה לא תציית לבקשת הפרקליטות במסלול הוולונטרי.

במסלול האכיפה האלטרנטיבי המדינה פונה לפלטפורמות השונות, לרבות למפעילי האתרים הרלוונטיים ולרשתות החברתיות, בבקשה להסרת תכנים או לחסימתם. יחידת הסייבר בפרקליטות המדינה מרכזת את כלל הפניות של עובדי המדינה באשר לתכנים פוגעניים העולים לכדי עבירה או עוולה לכאורה, וככל הנראה את רוב הפניות של המדינה בדבר תכנים שיש בהם משום עבירה, לכאורה, על ביטחון המדינה או עבירה אחרת. יחידת הסייבר פונה ישירות לפלטפורמות ולאתרים השונים ומבקשת את הסרת המידע. ככל הנראה הפנייה מבוצעת לא באמצעות כלי הדיווח הרגילים המופיעים באתר או בפלטפורמה, אלא באמצעות פנייה ישירה לגורם המרכז את פניות המדינה בפלטפורמה, על בסיס הבנות מוקדמות שתוכנן לא פורסם. בכך זוכה המדינה, לכאורה, ביחס מועדף על פני אדם רגיל, בעת שהפלטפורמה או האתר בוחנים את הפנייה.

הפנייה לרשתות החברתיות נעשית על בסיס מדיניות האתר ותנאי השימוש בו. פייסבוק למשל מגדירה את גבולות השיח המותר ברשת החברתית באמצעות כללי הקהילה המתפרסמים מעת לעת באתר.<sup>26</sup> בין היתר חל איסור על אלימות, הסתה ודברי שנאה.<sup>27</sup> בעניין פייסבוק נ' בן

לימים הצעת חוק למניעת ביצוע עבירות באמצעות פרסום באינטרנט (הסרת תוכן), התשע"ח – 2018, מ/1104. הצעת חוק זו עברה את כל הדיונים, ההקראות וההצבעות בוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת המדע והטכנולוגיה, אולם נעצרה לפני עלייתה לקריאה השנייה והשלישית על ידי ראש הממשלה. ראו באתר של הכנסת את הדיווח על החקיקה [main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=201156](http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=201156). כן ראו מורן אזולאי "נתניהו הורה לעצור את הליך חקיקת 'חוק הפייסבוק'" – Ynet – פוליטי-מדיני (18.7.2018) [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5312](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5312) (18.7.2018) 098,00.html

25 פרוטוקול מס' 5 משיבת הוועדה משותפת לוועדת החוקה חוק ומשפט ולוועדת המדע והטכנולוגיה לדיון בהצעות חוק בנושא הסרת תוכן שפרסומו מהווה עבירה מרשת האינטרנט, הכנסת ה-20 (25.6.2018) [oknesset.org/meetings/2/0/2071757.html](http://oknesset.org/meetings/2/0/2071757.html) (להלן: "פרוטוקול מס' 5").

26 ראו כללי הקהילה, פייסבוק <https://he-il.facebook.com/communitystandards>. כן ראו שם את סעיף המבוא: "מטרת כללי הקהילה שלנו היא לעודד ביטוי וליצור סביבה בטוחה. אנחנו מבססים את המדיניות שלנו על משוב שאנחנו מקבלים מהקהילה שלנו, ועל מומחים בתחומים כמו טכנולוגיה וביטחון ציבור".

27 להגדרת שיח שנאה ראו למשל סעיף 13 לכללי הקהילה של פייסבוק, המובאים כלהלן: "אנחנו אוסרים פרסום דברי שטנה בפייסבוק מפני שהדבר יוצר סביבה של הפחדה ואי-הכללה ובמקרים מסוימים הדבר עלול לקדם אלימות ממשית. אנחנו מגדירים דברי שטנה כהתקפה ישירה על אנשים על בסיס מה שאנחנו מכנים מאפיינים מוגנים – גזע, מוצא אתני, מוצא לאומי, שיוך דתי, נטייה מינית, קאסטה, מין, מגדר, זהות מגדרית ומחלות קשות או נכות. אנחנו גם מספקים הגנות מסוימות למעמד הגירה. אנחנו מגדירים תקיפה כדיבור אליים או משפיל, הכרות של נחיתות או קריאות לאי-הכללה או לבידוד. אנחנו מפרידים תקיפות לשלוש רמות חומרה, כמתואר להלן [...]".

חמו פסק בית המשפט העליון כי כללי הקהילה של פייסבוק מהווים חוזה אחיד בין פייסבוק לבין משתמשי הרשת החברתית.<sup>28</sup> פייסבוק מסתמכת על הוראות חוזיות אלה בבואה להסיר תכנים שפורסמו על ידי משתמשי הרשת החברתית ואשר מפריסם לדעתה את תנאי הקהילה.<sup>29</sup> מהצהרותיהם של נציגי משרד המשפטים בדיוני ועדות הכנסת הרלוונטיות עולה כי נוהל האכיפה האלטרנטיבי מופעל אל מול חברת גוגל בכובעיה השונים (בעיקר כמנוע חיפוש וכפלטפורמה להעלאת סרטונים – youtube) ואל מול חברת פייסבוק, לרבות אינסטגרם. חברות אלה, על פי דיווחים, משתפות פעולה ונענות לפניות של המדינה במסלול האכיפה האלטרנטיבי (בניגוד למשל לחברת טוויטר).<sup>30</sup> ההצהרות בדבר סירובה של חברת טוויטר לשתף פעולה עם נוהל האכיפה האלטרנטיבי היוו, ככל הנראה, את אחד הגורמים המרכזיים ליוזמת החקיקה שנועדה לעגן את הליך האכיפה הנוסף בחוק הסמכויות.<sup>31</sup>

כאמור, חברות כמו גוגל ופייסבוק, ככל הנראה מתוך הרצון להימנע מצמצום פעילותן בחקיקה מקומית, מציעות מסלול פנייה נפרד למדינה בכל הנוגע לתכנים בעייתיים. האפשרות הניתנת למדינות לפנות כאחד האדם לחברות אלה, אף ללא צו בית משפט, עולה גם מדוחות השקיפות הסטטיסטיים הקצרים המתפרסמים מעת לעת על ידי הפלטפורמות השונות.<sup>32</sup> עם זאת, לא ברור האם הפנייה מבוצעת על ידי גורמים שונים של המדינה כאחד האדם בצורה מבוזרת דרך מנגנוני הדיווח הרגילים של הפלטפורמות, או בדרך מרוכזת וישירה לגורם מסוים מוגדר בפלטפורמה, כפי שככל הנראה קורה בישראל. מכל מקום, קיומן של פרקטיקות אכיפה כאלה או אחרות במדינות שונות ברחבי העולם אינו מעיד על כך שהנוהל תקין או עולה בקנה אחד עם שיטת המשטר הדמוקרטית.

מדוע נוקטת הפרקליטות בהליך האכיפה האלטרנטיבי ואינה מסתפקת בהליך האכיפה המסורתי באמצעות בתי המשפט? הטענה היא שהמשפט הפלילי אינו מספק כיום מענה לעבירות באמצעות האינטרנט.<sup>33</sup> הגם שהעמדה לדין היא דרך המלך למיגור עבירות הביטוי,

28 רע"א 5860/16 Facebook Inc נ' בן חמו, פס' 20 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 31.5.2018).

29 ת"א (מחוזי ת"א) 35377-03-17 קריו נ' פייסבוק ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 12.12.2018).

30 פרוטוקול מס' 5, לעיל ה"ש 25; פרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-20 (25.12.2017) fs.knesset.gov.il/20/Committees/20\_ptv\_488000.doc (להלן: פרוטוקול מס' 2).

31 שם.

32 ראו באתר הרשמי של Google, "שיתוף נתונים שמבהירים כיצד מדיניות ופעולות של ממשלות ותאגידים משפיעות על פרטיות, אבטחה וגישה למידע" דו"ח שקיפות. google.com (להלן: דו"ח השקיפות של גוגל). הדוחות העיתיים מתפרסמים בנושאים של אבטחה ופרטיות, הסרת תוכן ובנושא סוגיות נוספות הקשורות למדיניות.

33 להרחבה ראו ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית", לעיל ה"ש 16, בעמ' 962–703. ראו גם מאמר המשך הבוחן את הדברים מזווית מעט שונה: חיים ויסמונסקי "הפללה של התנכלות מקוונת ומקרי המבחן של התנכלות כלפי עובדי ציבור וקטינים במרחב המקוון" משפט ועסקים כג 1 (2019) (להלן: ויסמונסקי "הפללה של התנכלות מקוונת"). בכל הנוגע לסמכויות המשטרה בעולם הפיזי לעומת העולם הווירטואלי ניתן לראות למשל את המקרה של ההימורים. ראו ע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי (פורסם בנבו, 24.3.2013), שבו נקבע כי הסמכות הפיזית הקיימת לשוטרי לסגור מקום הימורים אינה מהווה



שקיפות פעולות המדינה בסביבה דיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

הטענה היא כי קשה מאוד ליצור מנגנוני אכיפה שיביאו להרשעתו של העבריין, הן מטעמים משפטיים והן מטעמים טכנולוגיים ומעשיים.

בחינה מדוקדקת של ההצדקות לטיפול בעבירות ביטוי באמצעות אכיפה אלטרנטיבית מעלה ספק בדבר תוקפן. ההצדקה להליך האכיפה האמור מבוססת על שורה של הנחות היסוד בנוגע לקשיי האכיפה ברשת, שהיו מקובלות בשלהי שנות התשעים והן מחייבות בחינה מחדש במציאות הטכנולוגית והכלכלית הנוכחית.

ראשית, טענו כי הביזוריות בהפקת תוכן והפצתו מערימה קשיים על אכיפת עבירות ביטוי. העובדה שהאינטרנט מאפשר תקשורת המונים בעלות נמוכה יחסית והעברה ויראלית מהירה מקשה, כך נטען, על רשויות האכיפה לאתר את התכנים או למנוע את הפצתם.<sup>34</sup> אכן, המרחב בו מתנהל השיח הציבורי עבר שינויים דרמטיים בעשורים האחרונים. שנות התשעים התאפיינו במעבר ממדיה מסורתית המבוססת על פרסום תוכן ערוך בידי עיתונים ותקשורת המונים ("יחיד אל רבים") לרשת מבוזרת שאפשרה לכל משתמש לבצע "תקשורת המונים עצמית",<sup>35</sup> ולפרסם תכנים באופן ישיר למשתמשי הרשת ("רבים אל רבים"). אולם בתום העשור השני לשנות האלפיים הזירה המבוזרת הפכה לריכוזית והיא נשלטת כיום בידי מספר מצומצם של פלטפורמות רב לאומיות. כך, למשל, אם ניתן היה לדבר בראשית שנות האלפיים על סימנים של ריכוזיות בתחום מתוכי התוכן,<sup>36</sup> נראה כי כיום, בעידן בו ריכוז מידע רב יותר על משתמשים הוא רב ערך, התחרות רק הולכת ומצטמצמת.<sup>37</sup> על פי מחקרים שונים, ישנו מספר מצומצם מאוד של אתרים אשר זוכים לפופולריות רבה, ואילו אתרים רבים אחרים זוכים לפופולריות זניחה, אם בכלל.<sup>38</sup> שליטה במידע רב על ציבור משתמשים רחב מהווה חסם

סמכות להורות לספקי האינטרנט לחסום אתרי הימורים; בעקבות פסיקה זו, הועלו לדין הצעת חוק הגבלת שימוש והצעת חוק הגבלת גישה לאתר אינטרנט לשם מניעת ביצוע עבירות, התשע"ז–2017, ה"ח 839; האחרונה התקבלה בכנסת בחודש יולי 2017 כחוק הסמכויות. לעיון נוסף ראו גם "תגובה להצעת חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות (תיקון מס' 2), התשע"ד–2014" (חוות דעת של הקליניקה למשפט וטכנולוגיה – אוניברסיטת חיפה, 16.11.2014) [law.haifa.ac.il/images/techclinic/clinic%20prevent.pdf](http://law.haifa.ac.il/images/techclinic/clinic%20prevent.pdf); "תגובת הקליניקה למשפט וטכנולוגיה להצעת חוק הגבלת גישה לאתר אינטרנט לשם מניעת ביצוע עבירות, התשע"ז–2017" (חוות דעת של הקליניקה למשפט וטכנולוגיה – אוניברסיטת חיפה, 8.2.2017) [law.haifa.ac.il/images/techclinic/Block%20sites.pdf](http://law.haifa.ac.il/images/techclinic/Block%20sites.pdf). קשיים נוספים באכיפה הם הקשיים המוסדיים שאותם מעלה ויסמונסקי, כגון הקושי המוסדי במציאתם של מומחים טכנולוגיים לרשויות החקירה והאכיפה השונות; העובדה כי המשטרה אינה מותאמת לחקירות מקוונות, משום שתוכנה לשרת את הממד הפיזי ולא הווירטואלי; והקושי המוסדי להעדיף חקירות מקוונות על פני חקירות פיזיות, שכן לעיתים מה שאינו קרוב לעין ומשפיע על העולם הפיזי בצורה ברורה, רחוק מהלב ונדחק הצידה. להרחבה ראו ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית", שם, בעמ' 705–709.

שם, בעמ' 692–703. 34

המלומד מנואל קסטל טבע את המושג "mass self-communication" בספרו. ראו MANUEL CASTELLS, COMMUNICATION POWER (1<sup>st</sup> ed. 2009). 35

ניבה אלקין-קורן "המתווכים החדשים בכיכר השוק הווירטואלית" משפט וממשל 365 (2003). 36

ARIEL EZRACHI & MAURICE E. STUCKE, VIRTUAL COMPETITION: THE PROMISE AND PERILS OF THE ALGORITHM – DRIVEN ECONOMY 11–21 (2016). 37

טל ז'רסקי "שקיפות בסיון תכנים: הצעה לפעולה" חוקים ב 133, 189–190 (2010). 38

משמעותי לתחרות. חברות ענק כמו פייסבוק, גוגל ואפל מרכזות את איסוף המידע על המשתמשים במגוון השירותים שהן מציעות ומעודדות את המשתמשים לעשות שימוש אך ורק בכלים שבבעלותן על מנת לאסוף עליהם מידע נוסף.<sup>39</sup> בכך הן מחזקות את שליטתן בשוק. עולה מן האמור שהליכי אכיפה להסרת ביטוי המהווה עבירה יכולים להתבצע באמצעות פנייה לקבלת צו שיפוטי המופנה לפלטפורמה, ואין הצדקה להיזקק להליכים לא פורמליים של אכיפה אלטרנטיבית דווקא.

טענה נוספת להצדקת אכיפה אלטרנטיבית היא שהאנונימיות ברשת מקשה על זיהוי העבריינים והעמדתם לדין. כך, למשל, באינטרנט המבוזר התעורר קושי לאתר משתמשי קצה אשר פרסמו תוכן שהסב נזק, בעיקר כאשר הפרסום נעשה באופן אנונימי. משתמשים הסוו את זהותם באמצעים שונים, שינו את מיקומם או פעלו מטריטוריות המצויות מחוץ לסמכות השיפוט הישראלית.<sup>40</sup> מציאות זו יצרה אתגר ממשי לאכיפה כנגד מפייצי התוכן המזיק, שכן ההליך המשפטי המסורתי לא נתן מענה הולם להיקף, למהירות ולהשפעה הרבה של פרסום ברשת.<sup>41</sup> בעבר לא היה גם מענה חוקי הולם לצורך להתמודד עם אנונימיות ברשת. בפרשת מור למשל,<sup>42</sup> סירב בית המשפט העליון לחשוף את זהותם של מעוולים לכאורה וקבע בהחלטת רוב כי בית המשפט אינו מוסמך להורות על חשיפת שמות המעוולים לכאורה בלא הסמכה חוקית של הרשות המחוקקת. לדעת בית המשפט, ראוי כי האיזון בין הזכות לשם טוב לבין הזכות לאנונימיות ייעשה בידי הרשות המחוקקת, ולא השופטת. החלטה ברוח זו ניתנה בבית המשפט העליון גם בפרשת פרימיר ליג,<sup>43</sup> שעסקה בהפרה לכאורה של זכות יוצרים על ידי מפר אנונימי. תיקון לחוק זכות יוצרים משנת 2019 מסמיך את בית המשפט לחשוף את שמות המפרים לכאורה את זכות היוצרים.<sup>44</sup>

39 Eduardo Magrani & Renan Medeiros de Oliveira, *We Are Big Data: New Technologies and Personal Data Management*, 5 CYBERLAW BY CIJC 10 (2018), available at <https://ssrn.com/abstract=3257017>.

40 ראו מיכל אגמון-גונן "האינטרנט כעיר מקלט? הסדרה משפטית לאור אפשרויות העקיפה הטכנולוגיות וגלובליות הרשת" *רשת משפטית: משפט וטכנולוגיית מידע* 207, 218–209 (ניבה אלקין-קורן ומיכאל בירנהק עורכים, 2011); מיכאל בירנהק "חשיפת גולשים אנונימיים ברשת" *חוקים* ב 51 (2010).

41 לטענת ויסמונסקי, האינטרנט מספק כיום אנונימיות יחסית בחלק מן המקרים, דבר המקשה על זיהוי העבריינין הפוטנציאלי ועל הייחוס של העבירה לכאורה אליו. ישנן זירות כמו הרשת האפלה, בהן האנונימיות היא אף גדולה יותר. המרחב הווירטואלי הוא רחב ידיים ונגיש לציבור רב. בנוסף, לעיתים קרובות עקבות דיגיטליות נדרסות במידע חדש או נמחקות, או שהעקבות מבוזרות על פני כמה מחשבים, דבר המקשה על רשויות האכיפה להגיע אל העבריינין הפוטנציאלי. להרחבה ראו ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית", לעיל ה"ש 16, בעמ' 703–692; ויסמונסקי "הפללה של התנכלות מקוונת", לעיל ה"ש 33.

42 רע"א 4447/07 מור נ' ברק אי.טי.סי. [1995] החברה לשרותי בזק בינלאומיים בע"מ, פ"ד סג(3) 664 (2010).

43 ע"א 9183/09 The Football Association Premier League Limited נ' פלוני (פורסם בנבו, 13.5.2012).

44 חוק זכות יוצרים (תיקון מס' 5), התשע"ט–2019, ס"ח 2777.

שקיפות פעולות המדינה בסביבה דיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

לצד זאת, האפשרות להפצת תוכן באופן אנונימי על ידי אזרחים מן השורה הולכת ומצטמצמת. רשתות חברתיות כגון פייסבוק ואינסטגרם מחייבות הזדהות לצורך פתיחת חשבון ופועלות באופן נמרץ למניעת שימוש אנונימי בשירות שלהן.<sup>45</sup> קיימים כיום אמצעי ניטור ומעקב מתקדמים המאפשרים לזהות גולשים באמצעות הצלבת רסיסי מידע שנמסרו על ידם. המעבר לאינטרנט סולרי מאפשר זיהוי מלא של משתמשים; חנויות אפליקציות מאפשרות את זיהוי המשתמש ושליטה ישירה בפעולות שיכולים לבצע משתמשים; וטכנולוגיית הענן מאפשרת פיקוח ריכוזי על תכנים ועל השימוש בהם.<sup>46</sup>

אתגר נוסף לאכיפה המועלה לעיתים כהצדקה לאכיפה אלטרנטיבית הוא הגלובליות של הרשת. למשל, עולות סוגיות משפטיות שונות הנוגעות לתחולתו של הדין המקומי על עבריינים לכאורה, אשר לא ברור כלל האם הם אזרחי המדינה או תושביה, או האם הם פועלים מתוך הגבולות הטריטוריאליים של המדינה.<sup>47</sup> לאור אופייה הגלובלי של רשת האינטרנט, ייתכן כי ביטוי פוגעני לכאורה במדינה אחת אינו מהווה ביטוי אסור במדינה אחרת. במקרים אלה עשוי להתעורר צורך בהסתרת או חסימת התוכן לאנשים גולשים מאזור גאוגרפי מסוים במקום הסרתו של התוכן.<sup>48</sup> סוגיות אלה עשויות לחייב התאמה של עבירות הביטוי והיקף תחולתן, אולם אין בהן כדי להצדיק הליך של אכיפה אלטרנטיבית, אשר כפי שיפורט להלן יש בו משום הפרטת שיקול הדעת השלטוני והפקרתו בידי גורמים מסחריים ואמצעי אכיפה טכנולוגיים. יתר על כן, רשת האינטרנט, שהייתה גלובלית בשנות התשעים, עוברת בשנים האחרונות תהליך של פיצול והפרדה לרשתות לאומיות, כך שגישה לתכנים ולמשתמשים הופכת יותר ויותר מוגבלת לגבולות הטריטוריאליים, מסיבות פוליטיות, מסחריות או משפטיות.<sup>49</sup> תהליך זה מצמצם ממילא גם את חופש הביטוי של משתמשי הרשת ואת יכולתם להפיץ תכנים בפלטפורמה גלובלית ולקבל מידע מעבר לגבולות טריטוריאליים. כך, למשל, ישנן מדינות אשר מצנזרות את הרשת הנגישה לאזרחיהן. בכלל זאת, סין, למשל, אוסרת על אזרחיה את השימוש ברשתות חברתיות גלובליות.<sup>50</sup> במדינות כגון איראן וסעודיה, מדינות שאינן

45 עומר כביר "בכיר פייסבוק: "אנחנו סוגרים מיליון חשבונות מזויפים בכל יום" כלכליסט  
www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3719900,00.html (27.8.2017)

46 Yochai Benkler, *Degrees of Freedom, Dimensions of Power*, 145 DAEDALUS. 18 (2016)

47 כך גם הדין הפלילי המהותי אינו מותאם, על פי ויסמונסקי, למרחב המקוון, שכן רוב האיסורים בדין הפלילי נכתבו מתוך ראייה של העולם הפיזי ובהתבססות עליו. ישנם אף קשיים בכל הנוגע לסמכויות החקירה השונות של רשויות האכיפה, סמכויות אשר מניחות אלמנטים פיזיים, ולא אלמנטים וירטואליים. להרחבה ראו ויסמונסקי "אכיפה אלטרנטיבית", לעיל ה"ש 16, בעמ' 703-705.

48 על בעיות ההסתרה וחסימת התכנים ועל הסוגים השונים של חסימות ראו "חסימת תכנים באינטרנט", לעיל ה"ש 20.

49 תהליך זה הושפע גם מהליכים משפטיים. כך למשל, ההכרה בזכות להישכח באירופה חייבה את גוגל וגורמי ביניים אחרים להחיל על משתמשים אירופאים כללים שונים מאלה החלים על משתמשים במדינות אחרות.

50 Gerry Shih, *Chinese Censors Go Old School to Clamp Down on Twitter: A Knock on the Door*, THE WASHINGTON POST (4.1.2019), <https://wapo.st/34Yi1Em>

דמוקרטיה, ניתנת לרשות המבצעת סמכות רחבה להחליט בעניין חסימת אתרי אינטרנט.<sup>51</sup> כך, בערב הסעודית, למשל, מורה הרשות המבצעת לסנן את תכני האינטרנט מאתרים העוסקים בפורנוגרפיה, בסמים, בפצצות, באלכוהול ובהימורים.<sup>52</sup> מדינות נוספות ברחבי העולם מפעילות סינון אתרים, לרבות בחריין, אתיופיה, תאילנד, בלרוס, לוב, מרוקו, פקיסטן, טוניסיה, אוזבקיסטן ווייטנאם.<sup>53</sup> יתר על כן, הגבולות הטריטוריאליים זולגים בשנים האחרונות למרחב הווירטואלי הגלובלי של האינטרנט. החברות הגלובליות מיישמות את החלטות בתי המשפט המדינתיים או האזוריים רק בחלק הרלוונטי של רשת האינטרנט. כך, למשל, הזכות להישכח, שנוצרה בפסיקתו של בית המשפט האירופי,<sup>54</sup> תחול על פי פרשנות הפלטפורמות באופן טריטוריאלי. כלומר, התוכן אשר ייקבע כי יש להסירו בהתאם לזכות להישכח, יוסתר מהגולשים באותה המדינה, אולם לא יימחק מהרשת. על כן המידע הנגיש למדינה אחת, אינו זהה למידע המונגש למדינה אחרת. מכל מקום, מלאכת התחימה הטריטוריאלית של הדין מחייבת כמובן הכרעה משפטית והיא נתונה לבתי המשפט.<sup>55</sup>

לאור השינויים המתוארים לעיל, דומה כי הנחות היסוד עליהן מושתת נוהל האכיפה האלטרנטיבי התערערו עם השנים. במצב דברים זה נראה כי ההצדקה לנקיטת מדיניות של אכיפה אלטרנטיבית אשר אינה כפופה לביקורת שיפוטית מחייבת בחינה מחדש. הדבר חיוני במיוחד נוכח העובדה שאכיפה אלטרנטיבית מהווה אתגר גדול לעקרונות שלטון החוק, כפי שיפורט להלן.

- PHILIP N. HOWARD, THE DIGITAL ORIGINS OF DICTATORSHIP AND DEMOCRACY: 51  
 INFORMATION TECHNOLOGY AND POLITICAL ISLAM (2010) available at  
[http://philhoward.org/wp-content/uploads/2012/12/Howard\\_Digital-Origins-of-Dictatorship](http://philhoward.org/wp-content/uploads/2012/12/Howard_Digital-Origins-of-Dictatorship-andDemocracy.pdf)  
 .-andDemocracy.pdf
- Dawn Carla Nunziato, *How (Not) To Censor: Procedural First Amendment Values and* 52  
*Internet Censorship Worldwide*, 42 GEO. J. INT'L L. 1123, 1151–1152 (2011)
- שם, בעמ' 1153. 53
- C-131/12 Google Spain SL. v. Costeja (May 13, 2014) 54  
 ארידור הרשקוביץ "הזכות להישכח" הפרלמנט 83 (27.1.2019) [www.idi.org.il/parliaments/25693/25696](http://www.idi.org.il/parliaments/25693/25696)
- בשנת 2019 קבע בית הדין האירופי לצדק במסגרת תיק משפטי בו דנו בשאלה האם ניתן להחיל 55  
 את הזכות להישכח מחוץ לגבולות האיחוד האירופי, כי דיני האיחוד אינם מחייבים את מחיקת  
 התכנים במדינות אחרות. ראו C-507/17 Google LLC successor in law to Google Inc. v  
 et des libertés (CNIL), ECLI:EU:C:2019:772 Commission nationale de l'informatique  
 כחודש לאחר קביעה זו התקבלה קביעה חדשה בה נדונה סוגיה של לשון הרע, בקביעה המאוחרת  
 קבע בית המשפט כי סעיף 15(1) ל-Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of  
 the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in  
 particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce')  
 אינו מונע מבית משפט באיחוד האירופי להורות על הסרת התוכן הפוגעני מכל הרשת, ולא רק  
 במדינות האיחוד האירופי. ראו C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland  
 Limited, ECLI:EU:C:2019:821 c-18/18

שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

## 2. אכיפה אלטרנטיבית ושלטון החוק

אכיפה אלטרנטיבית של עבירות ביטוי עלולה לסכן את שלטון החוק. חופש הביטוי הוא זכות יסוד. <sup>56</sup> לפיכך, עבירות ביטוי, כגון הסרת תוכן בשל החשש להעלבת עובד ציבור, <sup>57</sup> או חשד להסתה לאלימות או לטרור, <sup>58</sup> אשר יש בהן כדי לצמצם את חופש הביטוי לטובת ההגנה על אינטרסים אחרים, מוגדרות בחקיקה. הפעלת הסמכות השלטונית לאכיפתן מעוגנת בחוק, ונתונה לפיקוח משפטי. לעומת זאת, במסלול האכיפה האלטרנטיבית המדינה פונה לפלטפורמות, למפעילי האתרים הרלוונטיים ולרשתות החברתיות בבקשה להסרת תכנים או לחסימתם. מסלול זה אינו מעוגן בחקיקה ואין לו כל הסמכה בחוק.

אכיפה אלטרנטיבית מנוגדת לעקרון החוקיות. ככלל, להוציא את המקרה של אכיפה אלטרנטיבית, פועלות רשויות האכיפה בנוגע לעבירות ביטוי באמצעים שהוגדרו בחוק, כגון מניעה מראש של פרסום מידע שעלול לסכן את ביטחון המדינה מכוח הוראות הצנזורה, <sup>59</sup> או צווי איסור פרסום, <sup>60</sup> או העמדה לדין בגין עבירות כגון הסתה לטרור, <sup>61</sup> או הסתה לאלימות או לגזענות. <sup>62</sup>

על פי עקרון חוקיות המנהל, המהווה עיקרון בסיסי בדיני המשפט המנהלי, אין סמכות לרשות מנהלית, אלא הסמכות שהוענקה לה על פי חוק. עיקרון זה מבקש להגביל את כוחו של השלטון והרשות המנהלית באמצעות החובה של הרשות והשלטון לפעול על פי כללים קבועים מראש ולפיהם בלבד. לפי הנחה זו, החוק מהווה את הבסיס לכך שכל אדם יכול לכלכל את דרכיו בהתאם לכללים ברורים וקבועים מראש, לפיהם הרשות אמורה לפעול. <sup>63</sup> במשפט הישראלי עוצב עקרון החוקיות בשני פסקי דין מרכזיים. העיקרון לפיו אזרח חופשי לפעול כרצונו כל עוד לא נאסר עליו, ואילו לרשות השלטונית מותר לפעול רק על פי מה שמוותר בחוק או מכוחו, נקבע בפרשת בז'רנו. <sup>64</sup> בפרשת בן חיים נקבע כי בשל עקרון חוקיות המנהל אסור לרשות שלטונית לפעול ללא סמכות מפורשת בחוק. <sup>65</sup>

פעילות מחלקת הסייבר להסרת ביטויים המהווים על פי שיקול דעתה עבירה על החוק אינה מעוגנת בחקיקה. לכאורה באכיפה אלטרנטיבית פונה המדינה לפלטפורמות כאזרח מן השורה,

- 56 בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871 (1953); בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661 (1997).
- 57 ס' 288 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- 58 ס' 1א לפרק ח' לחוק העונשין, וכן ס' 24 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.
- 59 חלק ח' לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.
- 60 דוד רונן דיני צנזור: תקשורת, חופש ביטוי ובטחון המדינה (2011).
- 61 ס' 24 לחוק המאבק בטרור.
- 62 ס' 1א לפרק ח' לחוק העונשין.
- 63 יואב דותן הנחיות מנהליות 303-304 (1996). הוגשה גם עתירה על ידי ארגון עדאלה בנושא. ראו כתב עתירה בבג"ץ 7846/19 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' פרקליטות המדינה – יחידת הסייבר (פורסם בנבו, 24.11.2019), [www.adalah.org/he/content/view/9855](http://www.adalah.org/he/content/view/9855).
- 64 בג"ץ 1/49 בזרנו נ' שר-המשטרה, פ"ד ב 80 (1949).
- 65 רע"פ 10141/09 בן-חיים נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 6.3.2012).

ולא כרשות שלטונית. ממילא הפלטפורמה מפעילה מדיניות ניהול תוכן באתר, והפנייה אליה בבקשה לחסימת תכנים נעשית בהתאם למדיניות זו. אולם בפועל, המדובר בפעילות מאורגנת ושיטתית של מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה, הפועלת על פי מדיניות מוצהרת.<sup>66</sup> עצם העובדה שהפנייה של המדינה נעשית ישירות לגורם מסוים בפלטפורמה במסגרת הליך מוסכם שומט את הטיעון של "המדינה כאחד האדם". גם הפלטפורמות, שהן חברות מסחריות החשופות להפעלת הכוח השלטוני, נתונות לאיום שאם לא תשתפנה פעולה עם נוהל האכיפה האלטרנטיבי, הן עלולות להידרש לבצע פעולות אכיפה בעקבות שינויי חקיקה, באופן שיתיר להן פחות גמישות ושיקול דעת.

פנייה ישירה של המדינה אל הפלטפורמות בבקשה להסרת תוכן, ללא פיקוח שיפוטי, עלולה גם לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות. הפנייה הישירה של רשויות האכיפה (הרשות המבצעת) בבקשה להסיר או לחסום את התוכן, מגלמת בתוכה גם קביעה שיפוטית בדבר טיב האיסור של הביטוי אשר הסרתו התבקשה. אולם ראוי ששיקול הדעת בעניין זה יהיה נתון במדינה דמוקרטית לרשות השופטת, אשר אמורה לבחון האם בפועל מתקיימים התנאים להגבלת חופש הביטוי בהתאם לאיזונים שנקבעו בחוק.<sup>67</sup> בית המשפט יידרש לשקול, לצד אינטרס המדינה להסיר את הביטוי, את מכלול השיקולים הנוגעים להגבלת הביטוי, לרבות חופש הביטוי של מפרסם התוכן שנועד להסרה וכן חופש הביטוי של הציבור, אשר זכאי להיחשף למידע. יצירת מסלול עוקף לרשות השופטת עלולה למנוע שקילת האיזונים שנקבעו בחוק. חופש הביטוי של כל אזרח ותושב תלוי במידה רבה במידע אליו נחשפו. על מנת שניתן יהיה לשכלל ולעבד את הביטוי, יש לדאוג גם לחובה של גילוי וחשיפת המידע.<sup>68</sup> כאשר המדינה פועלת להסרת תכנים מהאינטרנט באמצעות פלטפורמות, ללא מעורבות הרשות השופטת, שיכולה לבקר ולאזן את פעולות הרשות המבצעת, עלולה להיות פגיעה בזכות לחופש הביטוי כאמור.<sup>69</sup>

66 תשובה מטעם חוק חופש המידע, תיק מס' 159/ת' 2017, מיום 24.7.2017 (עותק שמור אצל המחברות). להרחבה ראו להלן פרק 2. מגבלות השקיפות באכיפה אלטרנטיבית: הלכה למעשה.

67 על חשיבות ההגנה על חופש הביטוי והאיזונים שיש לבצע ראו למשל אהרן ברק "חופש הביטוי ומיגבלותיו" הפרקליט 5 (1990).

68 ארבל ושוורץ-אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 19–20.

69 ניתן לטעון כי תיתכן ביקורת שיפוטית על ההליך גם באמצעים הקיימים כיום, למשל אדם הרואה עצמו נפגע יכול להגיש בקשה לפלטפורמה הרלוונטית להחזיר את התוכן שהוסר. אם הפלטפורמה מסרבת לבקשה זו, אותו אדם יכול לנסות ולהגיש תביעה כנגד הפלטפורמה, אם יוכיח שתנאי השימוש באתר הופרו. דהיינו, האדם יכול לנסות לתבוע את הפלטפורמה מכוח דיני החוזים במישור הדין הפרטי. הדיון, אם יתקיים, ייסוב סביב השאלה החוזית, ולא דווקא סביב השאלה החוקתית וגבולות חופש הביטוי. יתר על כן, נראה כי נכונות המדינה להתערב ביחסים שבין הפלטפורמות לבין המשתמשים אינה מובטחת. כך, לדוגמה, בפרשת בן-מאיר כנגד פייסבוק, בה טען בן מאיר כי פייסבוק התחייבה חוזית בפני משתמשיה, באמצעות הצהרה של מייסדה מארק צוקרברג בפני הסנאט, לפעול לצמצום חרשות הכזב. לטענת בן מאיר, לאור התחייבות זו על פייסבוק להסיר קישור אותו העלה ראש הממשלה בנימין נתניהו לעיתון "ישראל היום". בית המשפט המחוזי בתל אביב דחה את התביעה על הסף בטענה כי לא הופר כל חוזה. כך גם בית המשפט העליון בערכאת הערעור קבע כי פייסבוק לא התחייבה חוזית בפני משתמשיה כנטען, ועל כן הערעור נדחה. ראו ת"א (מחוזי ת"א) 18-09-18962-09 בן מאיר נ' Facebook Inc.

שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

לבסוף, אכיפה אלטרנטיבית עלולה להוביל להפרטת שיקול הדעת בנוגע לעבירות ביטוי ולהגבלת חופש הביטוי. אומנם היוזמה להסרת תוכן של המדינה, אולם האכיפה בפועל מבוצעת על ידי הפלטפורמות, שהן חברות מסחריות, המונעות משיקולים כלכליים וכפופות למשפט הפרטי. יתרה מזאת, הסרת התוכן בפועל מתבצעת במקרים רבים בסיוע אמצעים חדשים של בינה מלאכותית המאפשרים איתור תוכן, סינון ומניעה מראש של פרסום תוכן עוד בטרם עלה לרשת.<sup>70</sup> תוכן שמתבקשת הסרתו יעודכן במערכות אלה כך שגם תכנים דומים יזוהו ויוסרו. כך למשל, בכל מה שנוגע להסתה לטרור, פייסבוק הכריזה לאחרונה שלמעלה מ-99% מתוכן המוגדר "טרוריסטי" מזוהה מראש על ידי מערכות בינה מלאכותית.<sup>71</sup> מערכות אלגוריתמיות לסינון והסרת תוכן מהוות קניין רוחני של הפלטפורמה ופועלות באופן שאינו שקוף לציבור הרחב, אף שהשפעתן עצומה על התכנים שיהיו נגישים בסופו של דבר לציבור.<sup>72</sup> במצב דברים זה אכיפה אלטרנטיבית באמצעות פלטפורמות עלולה לעורר חשש לפגיעת יתר בזכויות יסוד בהיעדר בלמים ואיזונים. חשוב להדגיש כי לפלטפורמות תפקיד מרכזי בהנגשת משאבי ביטוי לציבור הרחב, הן כמשתתפים והן כצרכני מידע. לפיכך, לחצים מטעם המדינה להסרת תכנים, ללא ביקורת שיפוטית וציבורית, עלולים ליצור ריכוז של כוח – של המדינה והפלטפורמות, ללא מנגנוני איזון ראויים.<sup>73</sup>

### ג. האם חוק חופש המידע מסייע בפיקוח על אכיפה אלטרנטיבית?

ראינו כי אכיפה אלטרנטיבית באמצעות פלטפורמות הרשת הפרטיות מעוררת חשש לפגיעה בשלטון החוק ולפגיעת יתר בזכויות יסוד, בהיעדר מנגנוני איזון ראויים ופיקוח משפטי. האם חוק חופש המידע יכול לסייע בחיזוק הפיקוח הציבורי על הפעלת הכוח השלטוני?

(פורסם בנוב, 16.1.2019). כן ראו ע"א 558/19 בן מאיר נ' Facebook Inc, (פורסם בנוב, 24.6.2019). בנוסף, ספק רב אם ניתן יהיה להגיש תביעה כנגד המדינה. למשל מכשול מעשי יהיה האם בכלל ידע האדם מי ביקש את הסרת התוכן, שכן אם הפלטפורמה לא תדווח כי התוכן הוסר לבקשת יחידת הסייבר, לא ניתן יהיה לדעת זאת. בנוסף, אם האדם ידע כי התוכן הוסר לבקשת יחידת הסייבר, ספק אם יש עילת תביעה ישירה כנגד המדינה. כל ההליך בוצע אל מול הפלטפורמה בהתבסס על משטר חוזי אותו הפלטפורמה מנהלת אל מול המשתמשים שלה. מלבד זאת, גם אם תביעה זו הייתה מעשית, מכיוון שהליך משפטי גורר עלויות כלכליות ותשומות זמן, נראה כי רוב האנשים שאת תכניהם הסירו לא יפנו לבית המשפט.

70 David Meyer, *AI is Now YouTube's Biggest Weapon Against the Spread of Offensive Videos* Fortune (April 24, 2018) <https://fortune.com/2018/04/24/youtube-machine-learning-content-removal/>

71 Daniel Terdiman, *Here's How Facebook Uses AI To Detect Many Kinds Of Bad Content* (5.2.2018) <https://www.fastcompany.com/40566786/heres-how-facebook-uses-ai-to-detect-many-kinds-of-bad-content>

72 ראו Elkin-Koren & Perel, לעיל ה"ש 8.

73 ראו Niva Elkin-Koren & Eldar Haber, *Governance by Proxy: Cyber Challenges to Civil Liberties* 82 BROOK. L. REV. 105 (2016)

נסקור בקצרה את ההסדר המעוגן בחוק חופש המידע ונבחן באיזו מידה הוא מסייע בפועל לחיזוק הפיקוח הציבורי על פעולותיהן של רשויות האכיפה במסגרת אכיפה אלטרנטיבית.

## 1. חוק חופש המידע

חוק חופש המידע מניח כי קבלת מידע מהרשות אודות הפעלת הכוח השלטוני תסייע ביצירת שקיפות שלטונית אשר תחזק את הפיקוח הציבורי על פעולותיה של הרשות המנהלית.<sup>74</sup> עם זאת, גם התומכים המובהקים בשקיפות אינם טוענים כי השקיפות היא ערך בלעדי.<sup>75</sup> עשיית שימוש בשקיפות בעלת מאפיינים שאינם מתאימים למקרה, שקיפות שאינה הולמת, על מנת לנסות ולהשיג את התוצאה המבוקשת – פיקוח על הממשל, עלולה להשית עלויות כבדות מדי על החברה לעומת אמצעים אחרים. כך, למשל, שקיפות שאינה הולמת עלולה לגרום לחוסר יעילות של פקידי השלטון או לאפקט מצנן בנוגע לפעילותם, ואף לעיתים לחתור, יתר על המידה, תחת זכויות מוגנות אחרות, כמו הזכות לפרטיות.<sup>76</sup> בנוסף, הידיעה של פקיד כי התכתובת האישית שלו עלולה להיות חשופה לעיני הציבור תגרום לכך שאו שהדברים בעתיד לא יתועדו בכתב, או שהפקיד יחשוש להתכתב בסוגיות מסוימות או לשאול שאלות את עמיתיו. על מנת להבין את הדילמה נראה כי האמרה של ה'לד יכולה להסביר את המצב בדרך הטובה ביותר:

“When sunlight becomes search light it can be uncomfortable and when it becomes torch it may be destructive”.<sup>77</sup>

על רקע זה מעגן חוק חופש המידע כמה חריגים לחובת הרשות למסור את המידע. חלק מן החריגים הם מהותיים ונועדו לאזן את הזכות לקבלת מידע עם זכויות אחרות שעלולות להיפגע מחשיפת המידע. לעומת זאת, חלק מהחריגים הם מנהלתיים-טכניים, המאפשרים לרשות הציבורית שיקול דעת להכריע האם למסור את המידע באותם המקרים. להלן נדון בחריגים אלה ובהצדקות להם.

החוק מגדיר תנאי סף: היות הפונה תושב או אזרח; הפנייה היא בגין מידע כהגדרת המונח בחוק; והיא נעשתה לרשות ציבורית כהגדרתה בחוק. מעבר למסננת ראשונית זו ישנן מסננות נוספות.<sup>78</sup> הרשות חייבת שלא למסור את המידע כאשר הזכות לחופש המידע מתנגשת עם חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלומם

74 ראו למשל דברי הפתיחה בהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו–1996, ה"ח 608 (להלן: הצעת חוק חופש המידע 1996).

75 Amitai Etzioni, *Is Transparency the Best Disinfectant?*, 18 THE J. OF POLITICAL PHILOSOPHY 389, 391 (2010).

76 HOOD & HEALD, לעיל ה"ש 2, בעמ' 68–69.

77 שם, בעמ' 71.

78 ס' 1–2 לחוק חופש המידע.



שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

של אדם או מידע בנושאים ששר הביטחון קבע בצו כי הם אסורים לחשיפה מטעמים של ביטחון המדינה.<sup>79</sup>

כך גם מידע שגילוי עולל לפגוע בפרטיות – אין לחשוף אותו, אלא אם כן הוא מותר על פי דין. שקיפות וחשיפת מידע עלולים לפגוע גם בפרטיותם של אנשים.<sup>80</sup> חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981, שתכליתו להגן על הפרטיות, בין היתר במידע פרטי, עשוי להטיל מגבלות על גופים ציבוריים המבקשים לשתף במידע על פי חוק חופש המידע.<sup>81</sup> הסביבה הדיגיטלית שינתה את כללי המשחק בכל מה שנוגע לפרטיות במידע. בהינתן מידע בכמות עצומה וכלים רבי עוצמה לניתוחו, קשה להבטיח כי מידע שנמסר במענה לדרישת חופש מידע, ישמור על אנונימיות. על פי מספר קטן של מאפיינים ניתן לעיתים קרובות לזהות את מושא המידע, גם אם נשמר באופן אנונימי.

ישנו אף סעיף סל הקובע כי כל מידע שאסור לגלותו על פי כל דין אין למסור אותו על פי חוק חופש המידע.<sup>82</sup> החריגים הללו הסתמכו על ההנחה כי זכות הציבור למידע היא זכות יחסית, שיש לאזן אותה אל מול זכויות אחרות ואל מול אינטרסים ציבוריים נוספים. לאור זאת, ישנם מקרים שבהם החברה הדמוקרטית רואה את הזכויות או האינטרסים האחרים כגוברים על הזכות לקבלת מידע.<sup>83</sup>

לעומת זאת, עוגנו בחוק גם שורה של שיקולים מערכתיים ושיקולים מהותיים, שבהתקיימם אין חובה על הרשות למסור את המידע או שהיא רשאית לדחות את הבקשה. כך, למשל, אם הבקשה מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה, או איתור המידע כרוך בקושי של ממש כי חלפה תקופה של 7 שנים, או אם לאחר בחינה סבירה עלה כי לא ניתן לאתר את המידע או כי הוא אינו מצוי ברשותה, הרשות רשאית לדחות את הבקשה. כך גם אם המידע מפורסם במקום אחר או מצוי בידי רשות אחרת, יש להפנות את הפונה למידע המבוקש ולדחות את הבקשה.<sup>84</sup> חריגים אלה, אשר דנים בשיקולים מנהלתיים-טכניים, מעגנים את אינטרס הציבור לאזן בין החובה למסור את המידע לבין הצורך לאפשר לרשות הציבורית למלא את תפקידה בהתאם לנדרש.<sup>85</sup>

לבסוף, קיימים מצבים נוספים, בהם הרשות רשאית שלא למסור את המידע, לרבות במקרים בהם גילוי המידע עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או היכולת

- 79 ס' 9(א) לחוק חופש המידע.
- 80 בשנים הראשונות לחוק חופש המידע, רוב הפניות על פי החוק היו לקבלת מידע אישי מהרשויות, אולם לעיתים הבקשה לקבלת מידע אישי הפכה אף להיות מסורבלת יותר נוכח החוק. ראו יורם רבין ורועי פלד "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?" המשפט יא 625 (2007).
- 81 חוק הגנת הפרטיות מחייב את החברות הפרטיות המנהלות מאגר רשום לחשוף את המידע האישי על כל אדם בפניו, אם האדם מבקש זאת, אולם המדובר כאן בשקיפות אישית, ולא ציבורית, ובשקיפות מצומצמת בלבד. ראו ס' 13–14 לחוק הגנת הפרטיות.
- 82 ס' 9(א) לחוק חופש המידע.
- 83 הצעת חוק חופש המידע 1996, בעמ' 613; הצעת חוק חופש המידע 1997, בעמ' 402.
- 84 ס' 8 לחוק חופש המידע.
- 85 הצעת חוק חופש המידע 1996, בעמ' 613–614; הצעת חוק חופש המידע 1997, בעמ' 403.

שלה לבצע את תפקידיה; במקרים בהם מדובר על מדיניות מתגבשת; במקרים בהם מדובר בחשיפת תיעוד של דיונים פנימיים (למעט התייעצויות המחויבות בדין) וכדומה.<sup>86</sup> גם כאן, ישנם שיקולים שונים הגוברים על הזכות לקבלת מידע מרשות ציבורית.<sup>87</sup>

## 2. מגבלות השקיפות באכיפה אלטרנטיבית: הלכה למעשה

אם חוק חופש המידע נועד לסייע לחשוף מידע על דרך פעילות יחידת הסייבר, הרי שהוא אולי סייע לשפוך אור מסוים על הנהלים הלא מתועדים והלא מפורסמים כפי שיפורט להלן בפרק זה, לפיהם לכאורה היחידה פועלת. אולם החוק כשל במהות – דהיינו בחשיפת אופי הביטוי אותו נועדו מאמצי האכיפה לחסום ובפיקוח על התכנים שמבקשים את חסימתם. לטענת היחידה, היא עובדת ללא תיעוד הפניות וללא כל דיווח חיצוני על תוכן הפריטים שהוסרו או נחסמו, לא לרשות השופטת, לא לרשות המחוקקת ולא לציבור הרחב.<sup>88</sup> היעדר תיעוד מונע אף את היכולת לפקח, ולו בדיעבד, באמצעות פניות על בסיס חוק חופש המידע או פניות אחרות. להלן נבחן את השקיפות המתאפשרת כיום על פי חוק חופש המידע לגבי פעילות יחידת הסייבר וכן נעמוד על הבעיות הגלומות בשקיפות חסרה זו.

סוגיה אחת נוגעת לפרסום נהלים. מכיוון שההליך לפיו פועלת יחידת הסייבר לא מתועד עדיין בנוהל רשמי, היחידה ככלל אינה מחויבת לתת דין וחשבון על דרך פעולתה, לא לחברי הכנסת, לא לעובדי המדינה ולא לציבור. היחידה עצמה שייכת לפרקליטות המדינה וככזו כפופה לפרקליט המדינה וליועץ המשפטי לממשלה. היחידה אמורה לקבל אישור לדרך פעילותה מפרקליט המדינה ולהיות מונחית על ידו. היועץ המשפטי לממשלה, מכוח תפקידו כאחראי אף על פרקליטות המדינה והעומד בראשה, רשאי אף הוא לפקח על הנעשה ביחידה.<sup>89</sup> עם זאת, אין בפיקוח זה די, שכן הפיקוח על פעילות שוטפת שאינה מעוגנת בנהלים רשמיים אינו שקוף לציבור הרחב ואינו שקוף ליחידות מדינתיות אחרות. כך, לא רק שהציבור הרחב אינו מודע לאכיפה האלטרנטיבית, אלא אין שקיפות כלפי פנים. יתר על כן, מכיוון שאין נהלים ברורים ומפורסמים, עובדי המדינה עלולים שלא לדעת מדוע בקשתם נדחתה על ידי היחידה והוחלט לא לטפל בה או מדוע קיבלה היחידה את הפנייה והעבירה אותה הלאה לגורמים הפרטיים הרלוונטיים, אלא אם היחידה בחרה לנמק את החלטתה בפני הגורם הפונה.

86 ס' 9(ב) לחוק חופש המידע.

87 הצעת חוק חופש המידע 1997, בעמ' 403–405.

88 תשובה מטעם חוק חופש המידע, תיק מס' 159/ת' 159, לעיל ה"ש 66. יצוין כי בחודש דצמבר 2019 נדונה עת"מ 19-01-39075 על פי חוק חופש המידע שהגיש תומר אביטל בבית המשפט המחוזי בירושלים. בעתירה ביקש העותר לקבל לידיו נתונים גם על התכנים שהוסרו במסלול האכיפה האלטרנטיבי. תוכן העתירה, תשובת המדינה וכן פרוטוקול הדיון מופיע באתר האינטרנט "שקוף" אותו מנהל העותר [shkifut.info/2019/12/censorship](http://shkifut.info/2019/12/censorship).

89 הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו דין וחשבון הוועדה ס' 56(ג) (1998) [www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/DocLib/](http://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/DocLib/) 18.3.18.pdf; לביקורת על כך שהיועץ המשפטי והתביעה הכללית מצויים תחת היועץ המשפטי לממשלה, ראו גד ברזילי היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית – פיצול מוסרי? (2010).

שקיפות פעולות המדינה בסביבה דיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

יש לדרוש ולו את פרסום הנוהל לפיו המדינה פועלת. כל עוד נוהל כזה אינו קבוע, ולו בנהלים פנימיים, פעילות המדינה עלולה להצטייר כשרירותית. חוק חופש המידע יכול לסייע בחשיפת הנהלים האמורים, כאמור אם הם קיימים. אם נהלים אלה קיימים, אך אינם מתועדים בכתב, הרי שעל פי הגדרת "מידע" בחוק חופש המידע – ספק רב אם ניתן לקבלם, שכן מידע כולל "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב".<sup>90</sup> נראה כי גם החוק יצא מנקודת הנחה שהמדינה לעולם תפעל מכוח הסמכה חוקית מפורשת, ולא בדרך הנחזית להיות שרירותית לכאורה. גם בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי הכוונה בהגדרת המונח "מידע" היא רחבה ועליה לכלול הכול, את כלל המידע בו אוזנת הרשות, שכן "זוהי הגדרה טכנית בעיקרה, המשקפת את העיקרון שאין מידע שהחוק לא חל עליו".<sup>91</sup> נראה כי נהלים אמורים היו להיכנס תחת הגדרת המידע, אולם אין התייחסות למקרה בו הנהלים אינם מתועדים – אלא עובדים לפיהם כתורה שבעל פה.

על אף זאת, חוק חופש המידע סייע כבר חלקית בחשיפת הנהלים הלא כתובים הללו, הגם שככל הנראה טרם הועלו על הכתב. במענה לפנייה שבוצעה על פי חוק חופש המידע חשפה יחידת הסייבר חלק מהנהלים הלא מתועדים, לפיהם היא פועלת:

"בבואנו לפעול מול ספקיות השירות המקוונות, אנו מנחים את עצמנו על בסיס מספר עקרונות:

1. איזון בין האינטרס הציבורי וזכויות כמו הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות וכבוד האדם לבין זכויות אחרות העומדות על הפרק: חופש הביטוי, הזכות לנגישות למידע וחופש הגלישה ברשת.

2. בכל הנוגע לעובדי ציבור, פועלת מחלקת הסייבר רק במקומות שבהם יש בקשה של עובד הציבור שנפגע, או של גורם ממונה (ועל דעתו של העובד הנפגע). הפגיעה הינה תולדה של פעולה אותה נקט העובד במסגרת תפקידו. הפגיעה בעובד עלולה לפגוע ביכולתו לבצע את תפקידו או להרתיעו מלהפעיל סמכות.

3. פעולה בהתקיים שלושת התנאים המצטברים כדלקמן:

(1) מקרים שבהם בוצע לכאורה מעשה עברה לפי דיני העונשין בישראל.  
(2) כאשר אנו סבורים כי הופרו תנאי השימוש של ספקיות השירות עצמן, אשר מנגישות את הפרסום.

(3) כאשר יש עניין ציבורי בפעולה. בגדרי שיקול זה אנו בוחנים את תפוצת הפרסום בפועל, קהל היעד, חומרת הפרסום, זמן קיומו של הפרסום ברשת, פוטנציאל המשך ההפצה של הפרסום (פוטנציאל הוויראליות שלו), התגובות לפרסום ועוד.<sup>92</sup>

90 ס' 1 לחוק חופש המידע.

91 הצעת חוק חופש המידע 1996, בעמ' 609.

92 תשובה מטעם חוק חופש המידע, תיק מס' 159/ת, לעיל ה"ש 66; על נוהל זה ניתן אף ללמוד מדיווחים עקיפים של משרדים אחדים, ראו חוזר מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים

עם זאת, כל עוד נהלים אלה אינם כתובים, מוקלטים, מוסרטים, מצולמים או ממוחשבים – מוגדרים כ"מידע" על פי חוק חופש המידע – אין כל ערובה כי אם נוהל זה ישתנה בעתיד, המדינה תיאות בשנית לפנייה על פי חוק חופש המידע לגלות את השינוי.

סוגיה נוספת היא מידע אודות היקף הגבלת הביטוי ומהות הביטוי שהוסר. חוק חופש המידע מאפשר לרשות ציבורית שלא למסור מידע מכיוון שפרסום תוכן הדברים בפומבי עלול לגרום לפגיעה באדם, ברכוש וכדומה, או לגרום למשל להסתה לטרור או לאלימות. בסעיף 9(א)(1) לחוק נקבע כי אם המידע פוגע "בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחוננו או בשלומנו של אדם" אין לפרסמו. לפיכך המדינה תוכל לטעון לחשש לפגיעה למשל בבטיחות המדינה אם התכנים שהוסרו יועברו לידי הציבור באמצעות פנייה על בסיס חוק חופש המידע.<sup>93</sup> לכל היותר ניתן יהיה לקבל נתונים סטטיסטיים על כמות הפניות שהייתה על פי נושאים וכמות הפניות שהתקבלה, ללא כל התייחסות לתוכן הפניות, כפי שניתן יהיה לראות להלן. עם זאת, אם יחידת הסייבר אינה מתעדת באופן מסודר את הפניות, אין זה ברור כיצד יעלה בידיה של הרשות לבסס את הטענה בדבר הפגיעה הלכאורית בבטיחות המדינה וכיצא בזה.<sup>94</sup>

המדינה והפלטפורמות מפרסמות דוחות שקיפות שנתיים הכוללים אף דיווחים סטטיסטיים על האכיפה האלטרנטיבית. עם זאת, דיווחים אלה הם בבחינת שקיפות מוגבלת וחלקית בלבד ואינם מספקים מידע מספיק על מנת לקיים פיקוח משפטי או ציבורי אמיתי. בנוסף, כפי שהראינו לעיל, יחידת הסייבר ענתה בשנים האחרונות לפניות אחדות על פי חוק חופש המידע. הגם שבמענה על הפניות היה מידע רב יותר מאשר בדיווח השנתי, הדיווח היה זהה באופיו. כך, למשל, במענה לפנייה של התנועה לחופש המידע, על פי חוק חופש המידע, מחודש יוני 2017, דווחו נתונים סטטיסטיים המתייחסים לשנת 2016. בנתונים אלה הייתה התייחסות

החברתיים 147 "אלימות כלפי עובדים רענון" (11.11.2008) [www.gov.il/he/Departments/policies/molasa-executive-circulars-147](http://www.gov.il/he/Departments/policies/molasa-executive-circulars-147). באותו החזר התייחס המנהל הכללי של המשרד לכך שיש לפנות למוקד אם אותר חומר פוגעני ברשת האינטרנט כנגד עובד, תוך תיעוד החומרים האמורים. לחזור צורך טופס פנייה להסרת פרסום פוגעני מהאינטרנט, ובו נדרש העובד הפונה לספק פרטים על הפרסום, הסבר מדוע הפרסום הוא פוגעני והאם הוגשה תלונה על כך למשטרה או התקבלה החלטה של בית משפט בנושא. על הפונה לצרף את צילום המסך של הפרסום הפוגעני. את הפנייה מעבירים למנהל אגף הביטחון במשרד עם העתקים לגורמים רלוונטיים נוספים. בנוסף לטופס הפנייה ישנו ייפוי כוח סטנדרטי אותו יש למלא, המעביר את הסמכות לידיהם של מנהל מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה ועובדי המחלקה לפנות בשם הפונה לספקיות השירות המקוונות (תוך אזכור המפורש של רשת הפייסבוק) להסרת התוכן הפוגעני. העברת הסמכות מנומקת בכך שהפרסומים מופצים על רקע התפקיד של עובד המשרד, ועל כן הפונה מבקש להפעיל את "המנגנון המדינתי בנושא תכנים פוגעניים, המנוהל על ידי מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה".

93 ס' 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

94 ראו למשל ע"מ 3300/11 מדינת ישראל – משרד הביטחון נ' גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוער (פורסם בנבו, 5.9.2012).

שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

סטטיסטית למספר הבקשות שהוגשו לפייסבוק, לגוגל, ליור-טיוב, לטוויטר ולאחרים, בחלוקה על פי סוגי הפניות.<sup>95</sup>

הדוח השנתי של פרקליטות המדינה, הכולל אף את הדיווח של יחידת הסייבר, אינו שונה מהותית מהדיווח הסטטיסטי שנתי במענה לפנייה של התנועה לחופש המידע.<sup>96</sup> על פי הדוח השנתי של פרקליטות המדינה שפורסם בשנת 2018, נטען כי בשנת 2016 היו 2,241 פניות להסרה. בשנת 2017 על פי הדוח השנתי מספר הפניות באכיפה האלטרנטיבית עלה ל-12,351 פניות. על פי הדוח בשנת 2017 עיקר הפניות – 99% מהן – עסקו כבר רק בעבירות טרור והסתה, ואילו 1% מהפניות עסקו בכל השאר. גם אחוזי ההסרה של החברות הפרטיות כבר היו גבוהים יותר ועמדו על 85% הסרה מלאה או חסימה מלאה, 3% הסרה חלקית ו-12% לא הוסרו.<sup>97</sup>

ייתכן כי פערים אלה בנתונים בין דיווח אחד לאחר יכולים להיפתר בקלות על ידי פנייה נוספת על פי חוק חופש המידע. אולם הנתונים הללו זורים חול בעיני הציבור, ואינם מאפשרים פיקוח ציבורי אמיתי על פעילות המדינה. שקיפות זו היא מסוכנת, שכן היא מכסה על השקיפות שאינה קיימת. המדינה מסתרת במובן זה מאחורי האמירה כי ישנה שקיפות וכי די בשקיפות אותה מציע כיום חוק חופש המידע. לטענת המדינה, השיפתם של התכנים שהוסרו לגופם תאיין את פעולת ההסרה עצמה, ועלולה להביא לפרסום של תוכן מסית לאלימות או לטרור, תוכן פוגעני וכדומה. חשיפת התכנים עלולה לתת במה לתכנים בעייתיים העלולים להוות תוכן פוגעני, הסתה לטרור וכיוצא בזה. מנגד, מבלי לחשוף את תוכן הדברים שהוסרו, אין יכולת לדעת האם התכנים הוסרו מסיבות ענייניות, או שמא תכנים הוסרו מסיבות שאינן ענייניות, כמו תכנים פוליטיים, המנוגדים לעמדת השלטון.

יתר על כן, מתוך 12,351 פניות בשנת 2017 עולה כי כ-1480 פניות (12%) לא הוסרו על ידי הפלטפורמות. כלומר, הפלטפורמות מצאו כי הפניות אינן מעלות בעיה עם מדיניות האתר או החקיקה המקומית. לא פורסם כמובן אילו פניות לא נענו ועל יסוד אילו נימוקים. לאור זאת, והגם שמדובר רק ב-12% מכלל הפניות, ייתכן שיחידת הסייבר מרחיבה את הפרשנות של מדיניות השימוש באתר או הגדרת תוכן פוגעני או בעייתי בחקיקה המקומית. מנגד, מאותם 12% שנמצאו כלא מתאימים להסרה, נראה כי המדינה אינה סוברנית עוד בתחומיה להחלטות של צנזורה של תכנים או הסרתם. היא תלויה בגורמים פרטיים. החברות הפרטיות כיום צברו כוח ומעמד לעיתים רב יותר מאשר של מדינה. השוני בין תפיסת המדינה ותפיסת הפלטפורמה הפרטית רק מחזקת את הצורך בשקיפות ההליך בין שני הגורמים. בהמשך הפנייה על בסיס חוק חופש המידע, התייחסה יחידת הסייבר לבקשה לבחון את תוכן הפוסטים שהוסרו או נחסמו:

95 תשובה מטעם חוק חופש המידע, תיק מס' ת/159, לעיל ה"ש 66.

96 מן הראוי לציין כי ישנה אי התאמה בין כמות הפניות שדווחה במענה לפנייה לבין כמות הפניות שדווחה בדוח של פרקליטות המדינה.

97 פרקליטות המדינה סיכום שנה 2017, 46–47 (2018) [www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Documents/data-report-2017.pdf](http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Documents/data-report-2017.pdf)

”בכל הנוגע לפרסומים האחרים, מחלקת הסייבר ככלל לא שומרת את הפרסומים הפוגעניים עצמם ומקום בו אלה הוסרו אין יכולת לשחזרם ולכן מדובר במידע שלא ניתן לאתרו בהתאם לסעיף 8(3) לחוק חופש המידע, התשנ”ח–1998 (להלן: ”החוק”) בנוסף, במקרים בהם המידע הוסר רק מתוצאות החיפוש אבל עדיין קיים ברשת, ניתן לאתר את המידע. אולם, איתורו, בחינתו והכנתו להעברה (הכולל הסרת שמות פרטיים, מידע שמפר צווי איסור פרסום וכו’), תצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה בהתאם לסעיף 8(1) לחוק.”<sup>98</sup>

אם אין תיעוד של הפניות והתוכן שביקשו להסיר, חוק חופש המידע אינו יכול לכאורה לסייע, לאור הגדרת המונח ”מידע” בו, כפי שהוסבר לעיל. אולם, סביר להניח כי קיים תיעוד אלקטרוני, ולו לפניות המדינה לפלטפורמות הפרטיות, ועל כן הטיעון בדבר סעיף 8(1) והקושי הרב באיתור המידע שיצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, ספק אם יסייע. בעניין מנגל נאמר בפסק הדין כי בעידן הדיגיטלי בו ניתן לאחסן חומר ולהעבירו בדרך פשוטה ונוחה יחסית, על הרשות להציג תשתית עובדתית כדי לבסס את הטענה שלה בדבר סעיף 8(1) לחוק.<sup>99</sup> יתר על כן, נקבע בפסיקה כי מכוח לשון הסעיף עולה ש”רשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע אם הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה – משמע, כי לא זו בלבד שהקצאת משאבים סבירה אינה עילה לאי חשיפת המידע, אלא שגם הקצאת משאבים בלתי סבירה לא גוררת בהכרח דחיית בקשה לקבלת מידע.”<sup>100</sup>

לאור המגמה בפסיקה לצמצם את האפשרות של הסתרת הרשות מאחורי טיעונים של הקצאת משאבים בלתי סבירה, בייחוד אם קיימות זכויות אחרות מתנגשות, נראה כי הטענה של חוסר תיעוד, במקום שנדרש לו תיעוד, לא תקבל. במקרה שלנו, עלולה הזכות לחופש הביטוי להיפגע. על כן, נראה כי ראוי שיתועדו המקרים, על מנת שניתן יהיה לבחון אותם, ולו בדיעבד. יתר על כן, ראוי שכאשר אזלת ידה של הרשות הציבורית וניהול הפעילות בניגוד להליך ראוי והוגן הם שהובילו לכך שיש עתה להשקיע משאבים רבים באיתורו המחודש של המידע, הרשות לא תוכל להסתתר מאחורי סעיף 8(1) על מנת שלא לפרסם את המידע.<sup>101</sup>

בעניין זה יש להזכיר כי במקביל לדוחות של פרקליטות המדינה, הפלטפורמות, שהן חברות מסחריות המבקשות ככל הנראה לשמר את אמון הציבור הישראלי בהן, מפרסמות גם

98 תשובה מטעם חוק חופש המידע, תיק מס’ 159/ת, לעיל ה”ש 66.

99 עע”מ 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ’ מנגל, פ”ד סו(1) 116 (2012). לדיון על הצורך באיזון שבין הקצאת משאבים של המדינה לאיתור חומר מבוקש לבין הזכות של נאשם להתגונן ראו עע”מ 2398/08 מדינת ישראל – משרד המשפטים נ’ סגל, פ”ד סד(3) 673 (2011).

100 עע”מ 4349/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ’ משרד ראש הממשלה (פורסם בנבו, 3.11.2015).

101 עם זאת, במצב זה נראה כי הרשות הייתה פועלת לפי סעיפים אחרים בחוק חופש המידע (ייתכן שבצדק לאור תוכן המידע), כגון סכנה לפגיעה בביטחון המדינה וכדומה. אם יחידת הסייבר תחשוף את תוכן הפוסטים, הדבר עלול להוביל לפרסום רב יותר של אותו התוכן, ובכך תהיה משום ברכה לבטלה ותסוכל למעשה הסרת התוכן.

שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

הן דוחות על התכנים שהסירו או חסמו בישראל ועל מספר הפניות מהממשל.<sup>102</sup> אולם, גם דוחות אלה אינם מעידים על התכנים שהוסרו, כי אם רק בבחינת נתונים סטטיסטיים על מספר הפניות עצמן, ובכך יש שוב משום חשיפת טפח אך כיסוי טפחיים. דוחות אלה מהווים עלה תאנה שמאחוריו הפלטפורמות מסתרות גם כן.

כפי שניתן לראות, השקיפות בכל מה שנוגע לאכיפה אלטרנטיבית היא גם שקיפות אקטיבית – שיוזמת המדינה או הפלטפורמה, וגם שקיפות פסיבית – שכן המדינה עונה לפניות על פי חוק חופש המידע בנושא.<sup>103</sup> אולם שקיפות זו, שאינה מעידה על התוכן, כי אם על כמות – אין בה בכדי לספק כלים לאמוד את יושרתם של הפקידים הממשלתיים, להבטיח היעדר פניות במדיניות האכיפה ואין בה שקיפות אשר מביאה את השלטון לתת דין וחשבון מלא על פעילותו. שקיפות מסורסת מעין זו אינה משרתת את התכליות השונות שעמדו בבסיס חקיקתו של חוק חופש המידע.

כפי שצינו אף לעיל, לאור העובדה שיחידת הסייבר שייכת מוסדית לפרקליטות המדינה, ייתכן שישנה שקיפות פנים מוסדית של יחידת הסייבר כלפי הממונים – פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה (שקיפות כלפי מעלה)<sup>104</sup> – אולם אם היא קיימת היא אינה מפורסמת ואין בה די על מנת לאפשר פיקוח ציבורי. היעדר התייעוד של הפניות מקשה אף על שקיפות מאוחרת, שאינה בזמן אמת.<sup>105</sup>

102 דוח השקיפות של גוגל, לעיל ה"ש 32, הסרת תוכן, בקשות ממשלתיות להסרת תוכן של פייסבוק, ניתן לצפייה באתר הרשמי של פייסבוק, <https://transparencyreport.google.com/government-removals/overview?hl=iw>; דוח השקיפות של פייסבוק, <https://transparency.facebook.com/>

103 שקיפות יכולה להיות אקטיבית או פסיבית. שקיפות אקטיבית מכוונת למקרים בהם מוטלת על הרשות החובה לפרסם מידע. לעומת זאת השקיפות הפסיבית כוונתה לכך שרשות מחויבת לגלות מידע על פי דרישה, ולא מיוזמתה. בכל הנוגע לשקיפות הפסיבית, חוקי חופש המידע ברחבי העולם מהווים את הכלי האופרטיבי הקיים בידי הפונים לחייב את הרשות לגלות מידע; ברק-ארוז, לעיל ה"ש 3, בעמ' 685.

104 שקיפות כלפי מעלה משמעה שכל מי שבהיררכיה הארגונית (בין אם זו חברה מסחרית ובין אם זו רשות שלטונית), חשוף למידע של המצויים מתחתיו. כך הוא יוכל לבחון את הפעולות השונות, ההתנהגות, תוכן הדברים או התוצאה של כל מי שכפוף לו. לעומת זאת, שקיפות כלפי מטה מחייבת את השליט לתת דין וחשבון על מעשיו. ראו Hood & Heald, לעיל ה"ש 2, בעמ' 25, 27. בהתאמה, קיימת גם שקיפות כלפי פנים, המאפשרת לאנשים חיצוניים לארגון לבחון מה קורה בתוך הארגון. חוק חופש המידע הוא אמצעי ליישום של שקיפות כלפי פנים, כמנגנון בידי החברה לפקח על הפעילות השלטונית. שקיפות כלפי חוץ משמעה היכולת של הפקידים לבחון מה קורה מחוץ לארגון, למשל היכולת של מדינות לבחון את הפעולות השלטוניות במדינות אחרות.

105 היבט נוסף של שקיפות הוא המועד של חשיפת המידע או גילוייו. ייתכנו מצבים שבהם חשיפת המידע תהיה בזמן אמת, תוך ניהול פעולות בדרך גלויה בפני הציבור. עם זאת ייתכנו מצבים, למשל במקרים שבהם יש צורך בסודיות הפעולה השלטונית (פעולות מודיעיניות ביטחוניות למשל), שבעבור הזמן הרלוונטי, ניתן יהיה לחשוף. ראו שם, בעמ' 29.

## ד. פיקוח ובקרה בעידן המידע: חישוב מסלול מחדש

חוק חופש המידע, בנוסחו דהיום, אינו יכול לסייע בשקיפות הנדרשת לפיקוח על פעילות המדינה באכיפה האלטרנטיבית. הפלטפורמות אשר מבצעות בפועל את פעולות האכיפה וסינון התוכן הן חברות פרטיות, אשר חוק חופש המידע אינו חל עליהן.<sup>106</sup> הממשל, עליו חל החוק, אינו מספק שקיפות מספקת על מנת להגשים את תכלית החוק. הרציונליים העומדים בבסיס החוק – של שקיפות המסייעת לפקח על הרשות הציבורית, אינם מתקיימים בכל הנוגע לאכיפה האלטרנטיבית.

בהתבסס על הנחות אלה מוצע הפתרון המשולב הבא – פרסום הנהלים הברורים לפיהם פועלת היחידה אל מול הפלטפורמות השונות והאתרים; תיעוד הפניות ושמירתן; הקמה של ועדה ציבורית מפקחת; קביעת נהלי ערעור על הסרת תכנים; חובת דיווח של יחידת הסייבר לרשות המחוקקת אחת לתקופה; וחובה רגולטורית על בעלי אתרים ופלטפורמות לדווח דיווח מפורט יותר על פעולות הממשל מולם.

הצעה זו עשויה לעורר כמה קשיים לפי חוק חופש המידע בנוסחו הנוכחי. חוק חופש המידע מאפשר לרשות הציבורית שלא למסור מידע מבוקש מסיבות שונות.<sup>107</sup> כך למשל, סעיף 8(1) לחוק חופש המידע פוטר ממסירת מידע במקרה של הכבדה בלתי סבירה על הרשות. עלולה לעלות הטענה כי פתרון משולב זה עלול להיות פתרון בעייתי מבחינת הקצאת המשאבים וככזה הוא אולי אינו הפתרון היעיל ביותר.

לטעמנו, הפתרון המוצע הוא פתרון הכרחי אם מבקשים לשמור על עקרון החוקיות והפרדת רשויות החינויים להגנה על זכויות יסוד במשטר דמוקרטי. עצם פרסום הנהלים אין בו בכדי להשקיע משאבים רבים. היכולת לערער על החלטת המדינה אמורה להתקיים ממילא, גם אם לא יפורסמו נהלים בנושא. תיעוד הפניות לפלטפורמות השונות וכן שמירת התוכן הבעייתי – אמורים להיעשות ממילא במהלך הפנייה לפלטפורמות. לאור הצהרות המדינה, במקרים בהם המדינה יכולה להעמיד לדין עבריין לכאורי היא תעשה כן. על כן, בכדי שתהיינה ראיות כנגד אותו חשוד, יש לתעד את התוכן שביקשו להסיר ממילא.

לבסוף, חובת הדיווח של הרשות המבצעת לרשות המחוקקת קיימת כבר כיום. אם יהיה בידי היחידה החומר כאמור לעיל מסודר, הדבר לא יצריך ממנה השקעת משאבים בלתי סבירה. בכל הנוגע לוועדה הציבורית המפקחת, כפי שיוסבר להלן, הדבר לא יצריך השקעת משאבים רבים מצד המדינה – שכן התכנים קיימים. הוועדה יכולה אף להיות ועדה סטטוטורית וולונטרית, על מנת לצמצם עלויות כלכליות. העומס שתיצור הוועדה על יחידת הסייבר, אם

106 לעניין תחולת חוק חופש המידע, ראו למשל ס' 1, "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה". בס' 2 לחוק נקבעה שורה ארוכה של רשויות הנכללות תחת המונח "רשות ציבורית". רשימה זו כוללת את רשויות השלטון – הממשלה, לשכת נשיא המדינה, הכנסת וכדומה, תאגיד סטטוטורי, חלק מהחברות הממשלתיות וחברות הבת הממשלתיות, חלק מהגופים הממלאים תפקיד ציבורי שהם גופים מבוקרים כמשמעותם בס' 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ועוד. עם זאת, הרשימה בסעיף אינה כוללת חברות פרטיות, גם אם יש להן מאפיינים ציבוריים.

107 ס' 8-9 לחוק חופש המידע.



שקיפות פעולות המדינה בסביבה הדיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

תמצא כי פעילות היחידה חורגת מהנהלים, הוא ראוי לאור הפגיעה האפשרית בחופש הביטוי ובמשל הדמוקרטי. לעניות דעתנו זו גם האפשרות היעילה ביותר לפיקוח על פעילות היחידה אל מול הפלטפורמות, כזו שלא תפגע בביטחון המדינה, הציבור או אדם, ותאפשר פיקוח אמיתי. להלן נבחר את דברינו אלה.

כאמור, בכל הנוגע לפרסום נהלים, יחידת הסייבר טרם פרסמה לציבור הרחב את הכללים לפיהם היא עובדת. הנהלים הללו פורסמו חלקית בתשובה של יחידת הסייבר לפנייה על פי חוק חופש המידע כפי שראינו לעיל. עם זאת, יש לקבוע נהלים רשמיים, שיפורסמו במקומות הרשמיים הרלוונטיים ואשר יהיו גלויים לציבור הרחב. חיוב היחידה לעגן את הנהל לפיו היא עובדת אל מול הפלטפורמות או האתרים, תביא להגברת שלטון החוק, בכך שהרשות תפעל על פי כללים ברורים וקבועים. הדבר יסייע בהסדרת פעילות היחידה כך שלא תהיה שרירותית הן כלפי פנים (לעובדי המדינה המפעילים את האכיפה) והן כלפי חוץ (לפלטפורמות ולציבור הרחב).

בעצם פרסום הנהלים – תתאפשר גם שקיפות אופקית אסימטרית – כך שפעילות יחידת הסייבר תהיה שקופה וברורה לעובדי המדינה. פרסום הנהלים יאפשר גם לפרטים או לחברות לפנות לרשות השופטת, אם וכאשר הרשות השלטונית תסטה מהם. בכך יתוגבר גם הפיקוח המשפטי על הפעילות של יחידת הסייבר בתחום. כך גם תתייתר הפנייה על בסיס חוק חופש המידע לחשיפת הנהלים, והרשות הציבורית לא תצטרך לענות לכל פנייה בנפרד.

הגם שייתכן כי פרסום התכנים בקרב הציבור עשוי להיות בעייתי, ישנה חשיבות עליונה לקביעת נוהל לתיעוד הפניות ותוכן, החלטת יחידת הסייבר שניתנה לגביהן והחלטת האתר או הפלטפורמה אם פנו אליהם. על מנת שניתן יהיה, ולו בדיעבד, לבחון את חוקיות וסבירות פעילות היחידה הן ברמה הציבורית (כפי שנפרט להלן) והן הרמה המשפטית, יש לתעד הכול. התיעוד אף יאפשר את השקיפות המאוחרת של המידע על פי חוק חופש המידע, אם הדבר יתאפשר בדיעבד למשל, כאשר תחלוף הסכנה לביטחון המדינה (שקיפות מאוחרת בזמן). הסדר זה יאפשר גם למדינה לקיים את חובתה להעמיד לדין פלילי חשוד, אם הדברים שפרסם היו בבחינת הסתה לאלימות או לטרור וכיוצא בזה.

יתר על כן, פיקוח ציבורי על אכיפת עבירות ביטוי מחייב קבלת מידע על תוכן הביטוי שהוסר. בהקשר זה יש לאזן בין זכויות ואינטרסים שונים – זכותם לפרטיות של אנשים שעלולים להיפגע ממסירת המידע, זכות לחופש ביטוי, אינטרס השמירה על הסדר הציבורי, שלום הציבור והזכות של הציבור לבחון האם הרשות חרגה מסמכותה או עשתה שימוש לרעה בסמכויותיה. לעיתים הדבר אינו מתאפשר לאור שיקולים שונים כגון חשש מפגיעה בביטחון המדינה, יחסי החוץ של המדינה, שלום הציבור ושלומו של אדם פרטי, הקבועים ברובם אף בחריגים של חוק חופש המידע. על כן, אנו מציעות לבחון את עיגונה של ועדה ציבורית מפקחת, על פי חוק חופש המידע, שתוסמך לבחון את המידע באותם מקרים בהם לא ניתן לחשוף את החומר הגולמי לעיני כלל הציבור.

בסביבה הדיגיטלית נדרשת הבנה מקצועית רבה יותר על מנת לקיים פיקוח ציבורי אמיתי. על כן, נראה כי פיקוח באמצעות ועדה מקצועית עשוי להיות חלופה ראויה. חברי הוועדה הציבורית לא יפקחו על ההחלטה האם לפרסם את המידע ברבים, שכן ראינו כי פרסומו של המידע עלול להביא לאיון המטרה לשמה הוסר. הוועדה תבחן את חוקיות ההסרה של התוכן

לגופה. חברי הוועדה יוחתמו על סודיות, על מנת למנוע הדלפות אודות התכנים שנדונו בוועדה. בנוסף, חברותם של חברי הוועדה תהיה מוגבלת לקדנציה אחת, וזאת על מנת להבטיח התחדשות, התעדכנות והיעדר משוא פנים. בין היתר, תוכל ועדה זו לבחון את החלטות יחידת הסייבר לאורם של הנהלים בדבר דרכי עבודתה של היחידה. בכך תושג מטרת חוק חופש המידע – למנוע באמצעות שקיפות מאוזנת שחיתויות.

בנוסף, על מנת לאפשר את הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת, מן הראוי לקבוע את העברת כלל החומרים הגולמיים, לרבות התוכן שהוסר, לוועדות הרלוונטיות בכנסת, בכפוף כמובן לסודיות הנדרשת. החומר שיוצג לוועדות הכנסת יכול שיהא חסוי וחשוף אך ורק לחברי הוועדה וכך גם הדיונים בוועדה יכולים להתקיים במתכונת של דלתיים סגורות, על מנת לשמור על האיזון בין הפיקוח ההכרחי לבין ביטחון המדינה וערכים אחרים. פיקוח של הרשות המחוקקת המתבסס על נתונים סטטיסטיים בלבד, ללא בחינת החומרים הגולמיים, מחטיא את המטרה, שכן הוא אינו מאפשר ביקורת אמיתית על פעולת הרשות המבצעת.

הפלטפורמות, שהן חברות פרטיות, מבצעות כיום שני תפקידים בעיצוב השיח: ראשית, כ"אוצרי תוכן", דהיינו כגורם מסחרי המארגן את התוכן שיוצג למשתמשים (מיקום קישור בתוצאות החיפוש של מנוע החיפוש, או התכנים המופיעים בפיד של הרשת החברתית). שנית, כאוכפי זכויות, הפועלים להסרת תכנים בתגובה לדרישות צדדים שלישיים או רשויות השלטון. תפקידים אלה עלולים להעמיד את הפלטפורמה בניגוד עניינים.

לפיכך, במקביל לחובות שיוטלו על המדינה במסגרת הליך השקיפות וחופש המידע, ראוי לעגן חובת דיווח גם על פלטפורמות ואתרים בעלי אופי ציבורי, כהליך חקיקתי משלים לחוק חופש המידע. כיום האתרים הגדולים מפרסמים באופן וולונטרי דוח שקיפות, ובו נתונים סטטיסטיים על הפניות השונות של המדינה. עם זאת, לא כל האתרים עושים כן, ואף הדיווחים הקיימים באתרים השונים – אינם תמיד זהים. על כן, יש לקבוע בחקיקה את הנתונים השונים שעל בעל אתר לדווח על פניות המדינה אליו בבקשה להסיר תכנים. באמצעות דוחות אלה ניתן אף יהיה להשוות בין דיווחי המדינה לבין דיווחי האתרים. הדבר יאפשר כלי נוסף לפיקוח על האכיפה האלטרנטיבית.

בנוסף, מכיוון שהפלטפורמות השונות מנסות לצמצם את מספר הפניות של המשתמשים ובפרט של המדינות באמצעות אכיפה אלגוריתמית מראש, ומכיוון שהפלטפורמות, כפי שצוין לעיל, מזינות את הבקשות של המדינה שהתקבלו ונמצאו כראויות לאותן תוכנות סינון ככלל לסינון עתידי, יש אף לתת את הדעת לסינון האלגוריתמי של הפלטפורמות. על כן, ייתכן שיש מקום לדרוש מפלטפורמות אשר עושות שימוש באמצעי אכיפה אלגוריתמיים לסינון תוכן לספק הסבר אינטראקטיבי על מגנוני האכיפה השונים שהן מפעילות. הטכנולוגיה החדשה מערימה קשיים על השקיפות, בכך שלא ניתן תמיד לצפות את דרך פעולתה של הטכנולוגיה ואת הסינון המבוצע, גם אם האלגוריתם שלה חשוף לעיני כל.

כך, יש לפתח גישה חדשה לשקיפות אשר תתאים לשימוש שנעשה על ידי פלטפורמות במערכות בינה מלאכותית לשם סינון מראש של תכנים לבקשת המדינה. דרישת השקיפות צריכה לחול, בין היתר, גם על המידע המשמש בסיס לסינון כאמור (למשל #hashtags). קבלת החלטות באמצעות אלגוריתם לומד תלוי במידע המשמש לאימון המערכת, ואם המידע היה שגוי או מוטא, הדבר יוביל לפלט שגוי, בבחינת "garbage in, garbage out". יש להגדיר באופן

שקיפות פעולות המדינה בסביבה דיגיטלית:  
אכיפה "אלטרנטיבית" של עבירות ביטוי באמצעות ענקיות הרשת

צר ומדויק את המטרה לשמה נעשה שימוש במערכת סינון התוכן לבקשת המדינה, וממנה לגזור איזה מידע רלוונטי לניבוי ומה אינו רלוונטי ועלול להטות את התוצאה.<sup>108</sup> השקיפות תתייחס לא רק למידע, אלא גם לכלים האנליטיים שנבחרו, איזוני המדיניות המשתקפים במשקלים השונים שניתנו לפרמטרים אותם שוקלת המערכת וכן בדיקות אימות וביקורת.<sup>109</sup> אחד הפתרונות שהוצעו לבעיה היה לבנות כלי אינטראקטיבי שיסביר למשתמש באתר מהם התכנים שלא ניתן להעלות על פי מדיניות האתר. יש להשקיע מאמצים בפיתוח מודלים שניתנים להסבר, פיתוח ממשק משתמש אינטליגנטי יותר והבנת המכניזם הקוגניטיבי שעושים בו שימוש על מנת ליצור הסברים מספקים.<sup>110</sup> הסבר האלגוריתם לסינון התכנים בדרך זו יוכל לסייע רבות בשקיפות הסינון האלגוריתמי המשתנה ואף לעיתים לשפוך אור עקיף על שינוי במדיניות ממשלתית באכיפה האלטרנטיבית.

## ה. סיכום

חוק חופש המידע ניצב בעידן המידע בפני אתגרים חדשים. הפעלת הכוח השלטוני תלויה יותר ויותר בפלטפורמות פרטיות, אשר אינן כפופות לחוק חופש המידע כמו גם לנורמות אחרות במשפט הציבורי שנועדו להבטיח את זכויות הפרט במשטר דמוקרטי. בהיעדר התאמה של הדין למציאות זו, פעילות האכיפה של הרשות המבצעת עלולה להיוותר באזור דמדומים חוקתי שאינו נתון לפיקוח משפטי או ציבורי. במאמר זה הצגנו את האתגר שמציבה האכיפה האלטרנטיבית לעקרון שלטון החוק והצבענו על המגבלות של חוק חופש המידע כאמצעי פיקוח על הרשות הפועלת לאכיפת עבירות ביטוי באמצעות פלטפורמות דיגיטליות. בין היתר הראינו כי פעילות יחידת הסייבר אל מול הפלטפורמות ללא כל נוהל קבוע שפורסם, עלולה להוות פגיעה בעקרון שלטון החוק וחוקיות פעילות המנהל. בנוסף, הדרך בה פועלת כיום האכיפה האלטרנטיבית גורמת לכך שאין כל פיקוח משפטי או ציבורי אמיתי על פעילות יחידת הסייבר אל מול הפלטפורמות השונות.

האם חוק חופש המידע יכול לתת מענה לצורך לפקח על הרשות המבצעת באכיפת עבירות ביטוי בסביבה דיגיטלית?

מצד אחד, על מנת לאפשר בקרה ממשית על אכיפתן של עבירות ביטוי, יש צורך במידע קונקרטי אודות הביטויים שפרסומם נמנע.

הראינו שאין די בפרסום נתונים כלליים על היקף הסרת התכנים מהרשת. יתר על כן, האכיפה האלטרנטיבית נעשית בשקיפות מוגבלת ומצומצמת ואינה מאפשרת שקיפות מאוחרת על פי חוק חופש המידע או פיקוח בדיעבד על פעילות היחידה אל מול הפלטפורמות. בפועל הדבר אף מסכל את היכולת להגיש תביעה פלילית כנגד העבריין הלכאורי, אם החוק הישראלי

108 Brauneis & Goodman, לעיל ה"ש 9.

109 ש.ם.

110 Cédric Villani, *For A Meaningful Artificial Intelligence – Towards A French And European Strategy* (2018), [https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/MissionVillani\\_Report\\_ENG-VF.pdf](https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/MissionVillani_Report_ENG-VF.pdf)

חל עליו, ולפיכך מחזק את הפרקטיקה של מניעה מראש, תחת העמדה לדין, כמתחייב במשטר המוקרטי.

מצד שני, חשיפת הביטוי אותו מבקשים להסיר עלולה לגרום נזק (לביטחון המדינה, לסדר הציבורי) ובכך לסכל את הסיבה בגינה התבקשה הסרתו מלכתחילה. על מנת שחוק חופש המידע יוכל לשרת את תכליתו לספק אמצעי אפקטיבי לפיקוח ובקרה על פעולות האכיפה של המדינה ולהתמודד באופן אפקטיבי עם אתגרים אלה, חשוב להתאימו על מנת להפוך אותו לאפקטיבי במציאות הדיגיטלית. לפיכך הצענו פתרון משולב – פרסום הנהלים הברורים לפיהם פועלת היחידה אל מול הפלטפורמות השונות והאתרים; תיעוד הפניות ושמירתן; הקמה של ועדה ציבורית מפקחת; קביעת נהלי ערעור על הסרת תכנים; חובת דיווח של יחידת הסייבר לרשות המחוקקת אחת לתקופה; וחובה רגולטורית על בעלי אתרים ופלטפורמות לדווח דיווח מפורט יותר על פעולות הממשל מולם.

באמצעות פתרון משולב זה ניתן יהיה להגביר את הפיקוח המהותי על האכיפה האלטרנטיבית, תוך כדי שמירה על סודיות הדברים הנדרשת ותוך הישענות חלקית על חוק חופש המידע בחשיפת דרכי פעילות האכיפה האלטרנטיבית. בנוסף, במציאות שבה פלטפורמות ואתרים בעלי אופי ציבורי נדרשים ליטול חלק פעיל בפעילות אכיפת החוק, יש להסדיר בחוק את חובתם לספק דיווחים שונים כהליך משלים לחוק חופש המידע.