

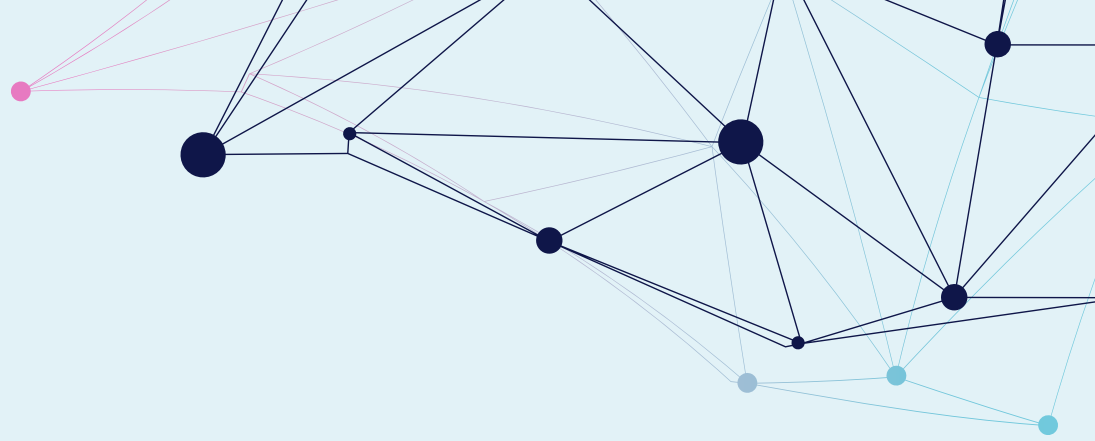


צנזורת רשת וחסימת אתרים בישראל

מחקר אמפירי | יולי 2023

כניסה לגרסה מקוונת עם נתונים חיים 

shamgar.isoc.org.il



איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר) הוא ארגון ללא כוונת רווח אשר פועל למעלה מ-25 שנה להטמעת השימוש באינטרנט לטובת הציבור בישראל ומפעיל תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל: מרשמי שמות המתחם (domain names) "il" ו-"ישראל" ומחלק האינטרנט הפנים-מדינתי (IOU). הידע והניסיון המקצועי של איגוד האינטרנט הישראלי במחקר, בפיתוח ובהפעלה של טכנולוגיות אינטרנט עבור הציבור הישראלי משמש בסיס לפעילות מחקר, מדיניות והעצמת הקהילה שמבצע האיגוד.

מרכז הנשיא מאיר שמגר למשפט דיגיטלי וחדשנות באוניברסיטת תל אביב מספק קורת גג לקהילת חוקרים וחוקרות מכל קצוות הקמפוס, מתוך מטרה לספק מרחב ליצירת שפה משותפת חוצת-תחומי דעת בנושאים של משפט וטכנולוגיה. יחודו של המרכז בנישה הרב-מימדית שמנחה את פעילותו: מחקר אקדמי רב-תחומי, שיתוף פעולה חוצה מגזרים – השכלה גבוהה, מגזר ציבורי, ארגוני חברה אזרחית והמגזר הפרטי, תוך שימת דגש על פיתוח פתרונות טכנולוגיים ומוסדיים לאתגרי מדיניות. בלב העשייה – עידוד מחקר אקדמי לבחינת האתגרים שהעידן הדיגיטלי מציב כאשר טכנולוגיה, משפט וחברה נפגשים: שימוש במידע ובבינה מלאכותית, השפעה על תהליכים חברתיים, דפוסי קבלת החלטות משתנים, מעמדו של הפרט אל מול מערכות מרכזיות שהטמיעו טכנולוגיות חדשניות. אופייה הדינמי של התפתחות הטכנולוגיה מחריף את האתגרים הייחודיים לה ממילא, ודורש גישה מחקרית רב-תחומית.

מחקר הנתונים והמדיניות הנוכחי נערך על ידי תלמידי התואר הראשון בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב שנבחרו להשתתף בסדנת המחקר היישומית של איגוד האינטרנט הישראלי ומרכז שמגר: אסף ניאזוב, יובל סעדון, נמרוד פרינץ, והגר קמינר. מנחים: ד"ר אסף וינר (איגוד האינטרנט הישראלי), פרופ' ניבה אלקין-קורן (אוניברסיטת תל אביב).

תודת המחברות והמחברים מסורה למי שלקחו חלק בפיתוח ההיבטים הטכנולוגיים והמשפטיים של המחקר: עו"ד אבנר פינצ'וק (האגודה לזכויות האזרח), עו"ד גיא זומר (תולעת המשפט), ועו"ד יורם הכהן (איגוד האינטרנט הישראלי); ולמי שתרמו והעירו בחוכמה על טיוטת המחקר וממצאיו: עו"ד איתי גוהר (מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה), שלי פסטרנק (מרכז שמגר), ד"ר שרון בר-זיו (איגוד האינטרנט הישראלי), עו"ד עמית אשכנזי (המרכז למשפט טכנולוגיה, אוניברסיטת חיפה; עמית מחקר, מרכז שמגר), עו"ד פיה הלל (מרכז שמגר), ואביה גל (איגוד האינטרנט הישראלי).



מבוא: הצגת הפרויקט ומטרותיו

עם השנים, השימוש הגובר באינטרנט הביא עימו תועלות רבות, כגון מימוש חופש הביטוי, חופש העיסוק, זכות הציבור לדעת ועוד. אולם לצד זאת, האינטרנט הוא גם כר פורה לתופעות שליליות ואף לביצוע עבירות שונות, כגון הימורים בלתי חוקיים והצעת שירותי זנות. על רקע זה נחקק **חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017** (להלן: "חוק הסמכויות"), המאפשר לרשויות לחייב את ספקיות האינטרנט בישראל לחסום אתרים המשמשים לפעילות פלילית חמורה.

לצד החשיבות הציבורית המובהקת של אכיפת החוק נגד עבריינות קשה המסתייעת ברשת, ישנה חשיבות רבה להבטחת שקיפות ובקרה שיפוטית נאותה על הפעלת הסמכויות השלטוניות בתחום. הסמכויות הקבועות בחוק הן למעשה כלי לצנזורה של תכנים אינטרנטיים, ומכאן עולה חשש שהשימוש בהן יוביל לפגיעה בחופש הביטוי וביכולת הציבור לגשת למידע – שני ערכים עליונים בחברה הישראלית. רשת האינטרנט היא המסגרת העיקרית למימוש חופש הביטוי של האזרחים ולגישה למידע. לכן יש להבטיח כי החוק מיושם באופן ראוי, ההולם את מטרותיו, תוך הגנה מקסימלית על החופש ברשת, ולוודא כי ההליכים של מתן צווי חסימה מתנהלים באופן המתיישב עם עקרונותיה של שיטת המשפט הישראלית. עם זאת, אזרח או חוקרת המבקשים לבחון את אופן יישום החוק יתקשו למצוא מקור מידע מאוחד, אינפורמטיבי ועדכני. הנתונים הקיימים כיום בנושא זה מפורזים על פני מספר מקורות מידע שונים, כשכל אחד מהם חושף רק חלק קטן מהתמונה המלאה. פרויקט המחקר הנוכחי מבקש לספק לחוקרים ומעצבי מדיניות תמונת מצב מפורטת על מכלול הפעילות להגבלת גישה לאתרי אינטרנט שנעשתה בישראל מכוח חוק הסמכויות, לרבות מספר האתרים החסומים, כמות ההליכים שהתקיימו וטיבם, טיב הדיון השיפוטי וכיצד בית המשפט הגיע להכרעה. סדר הדברים יהיה כדלקמן:

1. רקע טכנולוגי ומשפטי: איך מתבצעת חסימת אתרים בישראל

2. מתודולוגיה: מקורות הנתונים ועיבודם ותיעוד מסד הנתונים הפומבי שהופק במחקר זה

3. ממצאים

- א. כמות ההליכים, סוגיהם והתפלגות תוצאותיהם
- ב. מאפייני הדיון השיפוטי בבקשות לצווים
 - ב.1. ערכאות ושופטים
 - ב.2. זמני הטיפול בבקשות צווי אינטרנט
 - ב.3. מרבית הדיונים מתקיימים במעמד צד אחד
 - ב.4. טיב הראיות שעל בסיסן מוכרעות הבקשות, היקף הדיון וההנמקה השיפוטית
 - ב.5. בקשות צו מתוקן

- ג. תוצאות החסימה בפועל וחיווי לגולשים
- ד. פערי דיווח מטעם רשויות האכיפה: אי־פרסום צווי הגבלת גישה ופערים בין דיווחים פומביים

4. דיון, מסקנות ונקודות לטיפול בעתיד

- א. הגברת שקיפות ועדכניות הדיווחים הפומביים של רשויות האכיפה
- ב. בעייתיות של ריכוזיות בהכרעה השיפוטית בבקשות צווי אינטרנט
- ג. שאלת הסיווג הפרוצדורלי של בקשות צווי אינטרנט בין פלילי למנהלי
- ד. היעדר שקיפות כלפי משתמשים המנסים לגשת לאתר חסום / הגנה על צדדים שלישיים

נספח א': ריכוז והשוואה בין הנתונים הרשמיים שפרסמה הפרקליטות לאורך השנים



1. רקע טכנולוגי ומשפטי

1.א. כיצד רשויות האכיפה בישראל מבצעות חסימת אתרים

כדי להגביל את הגישה לאתר מסוים, יבחרו רשויות האכיפה בישראל באחת משתי דרכי פעולה, כתלות במיקום השרת שבו האתר מאוחסן. אם השרת נמצא בגבולות ישראל, הרשות יכולה לבצע "הסרה" – מחיקה של האתר מן השרת או ניתוק פיזי של השרת מן הרשת. זו אומנם שיטה הרמטית למדי, אולם השימוש בה אינו שכיח, מכיוון שאתרים המכילים תוכן פלילי מאוחסנים לרוב בשרתים במדינות אחרות. במקרים אלו הרשויות מונעות גלישה מישראל לאתר נתון באמצעות חסימת DNS – טכניקה למניעת גישה לאתרים, המתמקדת במנגנון של מערכת שמות המתחם (Domain Name System).

מערכת ה-DNS היא תשתית להמרת הכתובת האלפביתית שהזין המשתמש לכתובת ה-IP המספרית הייחודית של עמוד אינטרנט – הכתובת שאליה נדרש המכשיר כדי להתקשר ישירות עם השרת שבו מאוחסן האתר הרלוונטי ולהציג את תוכנו. אפשר לדמות את פרוטוקול ה-DNS למעין "ספר טלפונים", המונגש למשתמשים דרך שרת האיתור של ספקית הגישה לאינטרנט (ISP – Internet Service Provider). כאשר לקוחות הספקית מזינים כתובת כלשהי, המכשיר שלהם למעשה מפנה שאילתה לשרת האיתור של הספקית במטרה לקבל את כתובת ה-IP של העמוד; רק אז יכול המכשיר לגשת לכתובת זו. אם כן, חסימת ה-DNS דומה להשחרת רשומה מסוימת ב"ספר הטלפונים" שבידי הספקיות. מי שמבקש לבקר באתר החסום ייתקל בהודעת שגיאה, שכן כתובת ה-IP של העמוד לא תימסר לו. "השחרת הרשומה" לא מבטלת את קיומו של האתר או מוחקת לחלוטין את כתובת ה-IP שלו, אלא רק מונעת מלקוחותיה של ספקית מסוימת לשלוח את כתובת ה-IP ולגשת אליו. לחלופין, הספקית עשויה להפנות אותו לכתובת IP אחרת, כלומר לעמוד אחר ובו הודעה אודות החסימה.

אם כן, כדי לחסום אתרים שעבורם ניתן צו שיפוטי (ושאינם מאוחסנים בשרתים בישראל), הרשויות מגישות לכלל ספקיות האינטרנט הישראליות רשימה של כתובות ה-IP שלהם, והספקיות בתורן מגדירות את כתובות ה-IP הללו כחסומות ללקוחותיהן.

אולם, חסימת DNS אינה נטולת חסרונות. ראשית, היא מונעת גישה מתוך ישראל בלבד; האתר עצמו עדיין קיים ברשת האינטרנט, ונגיש דרך ספקיות אינטרנט זרות, שלא הגדירו אותו כחסום. שנית, האפקטיביות של החסימה מותנית בכך שבקשת הגישה נעשית דרך ספקיות אינטרנט ישראליות, וניתן לעקוף אותה באמצעות כלים טכנולוגיים נפוצים ופשוטים, כגון רשת פרטית וירטואלית (VPN – Virtual Private Network), המסתירה את מיקומו של המשתמש באמצעות התממשקות לשרתים במדינות זרות. כמו כן, אפשר לשנות את ההגדרות במכשיר כך ששרת איתור אלטרנטיבי יוגדר כברירת המחדל לשאילתות DNS, וכך להימנע מהשימוש במנגנון ה-DNS Resolving של הספקית. שיטות אלו מאפשרות לגולשים בישראל לעקוף את החסימה ולגשת לאתר האסור.

1.ב. תחילתן של חסימות האינטרנט בישראל ללא חקיקה ופסילתן (2009-2015)

מגמת התרבות העבירות במרחב הווירטואלי לא נעלמה מעיני ממשלות ישראל, ובשנת 2006 הוקמה ועדה למאבק בפשיעה המאורגנת, שממנה צמחו לאחר מכן יחידות שנועדו לפעול נגד תופעת ההימורים באינטרנט.¹ אחד מאפיקי האכיפה שעליהם החליטה הוועדה היה חסימת הגישה של מהמרים לאתרי הימורים באמצעות ספקיות הגישה לאינטרנט.² אולם, אחד המכשולים היה שמקורם של אתרים רבים אינו בישראל, ולכן עלתה השאלה האם יש להם "זיקה" מספקת לישראל לצורך החלת חוק העונשין. שאלה זו קיבלה תשובה ראשונית בפסיקה בעניין קרלטון, עם קביעת בית משפט השלום – שאושררה לאחר מכן במחוזי – כי הפרת חוק העונשין חלה גם על אתרי הימורים המאוחסנים בשרתים בחו"ל, שכן העובדה כי הגולשים עצמם נמצאים בישראל מייצרת את הזיקה הנדרשת בחוק.³ כך נפתח אפיק האכיפה המרכזי בתחום – הוצאת צווי חסימה משטריים, המורים לספקיות הגישה לחסום את כתובות האתרים שבהם נחשד כי מתבצעים משחקי הימורים, כאמור בסעיף 229 לחוק העונשין. בהמשך לכך, בחודש יוני 2010 התריעה המשטרה בפני ספקיות האינטרנט כי בכוונתה להוציא צווי חסימה לרשימת אתרים, אשר לפי החומרים שבידיה משמשים להימורים, והגדירה חלון זמן של 48 שעות שבו יוכלו הספקיות להגיש את התנגדותן. ספקית אחת בלבד הגיבה לפנייה זו וטענה כי הצווים הוצאו בחוסר סמכות, שכן חוק העונשין מסמיך את המשטרה לסגור מקומות פיזיים בלבד. אולם המשטרה דחתה טענה זו כ־10 ימים לאחר מכן, בנימוק שפרשנות תכליתית של חוק העונשין מרחיבה את סמכותה גם לאתרי אינטרנט,⁴ ובתחילת חודש אוגוסט הוצאו הצווים חרף התנגדות זו.

כחודשיים לאחר מכן, ב־24 באוקטובר 2010, הגיש איגוד האינטרנט הישראלי עתירות נגד תוקפם של הצווים, בטענה שהוצאו בחוסר סמכות ודינם להתבטל. משטרת ישראל מצידה טענה לסמכות מתוקף סעיף 3 לפקודת המשטרה, שעניינו "מניעת עבירות וגילויין", וכן מתוקף סעיף 229 לחוק העונשין, המסמיך מפקד מחוז במשטרה להורות על סגירת מקום לעריכת הגרלות או הימורים. בפרשה זו נדרשו בתי המשפט לשתי סוגיות פרשניות. הסוגיה הראשונה מתמקדת במונח "מקום" ובשאלה האם אפשר לפרש אותו כך שיקלול גם אתרי אינטרנט, להבדיל ממקומות פיזיים. הסוגיה השנייה נוגעת למונח "להורות", שבעניינו עלתה השאלה האם הסעיף המדובר מקנה בסיס חוקי מספק למשטרה להטיל על ספקיות האינטרנט את מלאכת חסימת האתרים, להבדיל מחסימתם בעצמה.⁵

באשר לפרשנות המונח "מקום", המשטרה טענה כי תכליתו של החוק מאפשרת להעתיק את הוראותיו מהמרחב הפיזי למרחב הווירטואלי באופן הרואה גם אתר אינטרנט כמקום הימורים לצורך סעיף 229; הרי בעת חקיקת החוק לא ניתן היה לצפות את התפתחות האינטרנט, ופרשנות נוקשה לחוק תוביל לפער באכיפה וגרימת נזק לציבור. אולם איגוד האינטרנט טען כי ההקבלה בין אתר אינטרנט למקום פיזי שגויה מיסודה, שהרי מדובר במושגים בעלי מאפיינים שונים הדורשים בהתאם הליכי אכיפה שונים. כמו כן, בסוגיה של סגירת אתרי אינטרנט נדרש איזון בין חופש הביטוי וזכות הגישה למידע לבין ביטחון הציבור, ולפיכך ראוי שהסדר זה ייקבע דרך חקיקה ראשית. בהקשר זה, בפסק הדין נדון רבות הפער בין התקדמות החקיקה להתקדמות הטכנולוגיה, והצורך להוסיף גמישות לחוק כך שיתאפשר להתאים אותו למציאות המשתנה.⁶ בהתאם לכך, בסוגיה זו קיבלו כלל השופטים את עמדת המשטרה, לפיה ניתן להעניק להגדרת "מקום" כמשמעו בסעיף 229 פרשנות הכוללת בתוכה גם אתרי אינטרנט.⁷

1 הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט, דו"ח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 (עמ' 358), משרד מבקר המדינה, 17.5.2011.
2 שם, בעמ' 364.
3 מ (ראשל"צ) 1106/07 משטרת ישראל נ' קרלטון מיכאל; בש (ת"א) 90861/07 מיכאל גארי קרלטון נ' יחידה ארצית לחקירות הונאה.
4 דו"ח מבקר המדינה בעניין הימורים בלתי חוקיים, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 387.
5 עת"מ 45606-10-10 איגוד האינטרנט הישראלי נ' מפקד מחוז ת"א במשטרת ישראל (2.4.2012); עע"מ 3782/12 מפקד מחוז ת"א במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי (24.3.2013).
6 שם, בפסקה 23 לפסק דינו של השופט סולברג.
7 שם, בפסקה 9 לפסק דינו של השופט פוגלמן ובפסקה 41 לפסק דינו של השופט סולברג.

בנוגע לשאלת הסמכות, נבחנה בהליך חוקיות ההחלטה "להורות" לספקיות הגישה, בהיותן גורם פרטי, לסגור את האתרים המבוקשים בצווים. נקודת המוצא של חוק יסוד: הממשלה, היא שכל משרד ממשלתי אחראי על הצד הביצועי של התחומים שבסמכותו, כאשר בענייננו מדובר בסמכויות אכיפת חוק העונשין, המוטלות על משטרת ישראל.⁸ מעיקרון זה חורגת אצילת הסמכות, המאפשרת להעביר את הטיפול בנושאים מסוימים לעובדי ציבור.⁹ העברת סמכויות לגורמים פרטיים, כנדרש במקרה זה, כרוכה במורכבות רבה יותר, שהרי הנחת המוצא היא כי ראוי שמשרד ממשלתי יבצע את הפעולות הנדרשות כנובע מסמכות שניתנה לו, ושחריגה מכך תגובה בהוראת חוק מפורשת. אולם, פסיקות משפטיות לאורך השנים אפשרו גמישות מסוימת לגבי עיקרון זה, והתירו הסתייעות בגורמים פרטיים ככל שמדובר בעניינים טכניים ולא מהותיים.¹⁰

לדעת בית המשפט לעניינים מנהליים שדן בעתירה בגלגולה הראשון, הקושי אינו בהגדרת אתר אינטרנט "מקום הימורים" לצורך סעיף 229, אלא בהסתייעות בספקיות האינטרנט כצד ג' להליך האכיפה.¹¹ עמדה זו אומצה בקרב דעת הרוב בגלגולו של ההליך בבית המשפט העליון, שקבעה כי הסתייעות בספקיות הגישה לצורך אכיפה נגד אתרים אלו מצריכה הסמכה בחקיקה ראשית, ובהיעדר כזו הצווים דנן מבטלים.¹² מנגד, השופט סולברג בדעת המיעוט גרס כי מדובר בפעולה טכנית גרידא, שעומדת בהלימה לתכליות חוק העונשין ושאינה מהווה תקדים הדורש תיקון חקיקתי, ובהתאם לכך, לפי עמדתו, די בהסמכה הקיימת כדי להורות לספקיות לחסום אתרים אלו.

בהתאם לדעת הרוב, תוצאת ההליך הייתה כי הוצאת הצווים נעדרה הסמכה מספקת להורות לספקיות הגישה לחסום את האתרים, וביטול הצווים בידי בית המשפט המחוזי המנהלי נותר על כנו.

1.ג. תגובת המחוקק: חוק סמכויות למניעת ביצוע עבירות באמצעות האינטרנט (2017)

תוצאת העתירה של איגוד האינטרנט, לצד הצורך הגובר באכיפה נגד עבירות הימורים באינטרנט, העלו את הצורך בהליך חקיקה מסודר אשר יעניק למשטרה כלים לטיפול בתופעה זו. במסגרת החקיקה נדרש המחוקק לעגן את הסמכות להורות לספקיות האינטרנט לחסום אתרים או להגביל את הגישה אליהם באמצעים שונים שיפורטו בהמשך. מקורו של הליך החקיקה בשתי הצעות חוק שהוגשו בנפרד בשנת 2014, ולאחר מכן אוחדו לנוסח החוק המוצע.¹³ לבסוף נחקק "חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, תשע"ז-2017", שיכונה להלן "חוק הסמכויות". כאמור, מדברי ההסבר לחוק עולה כי חקיקתו נובעת מהעלייה בשימוש בשירותים לא חוקיים, כגון זנות, הימורים וטרור, כשהן בקרב השופטים שדנו בעתירה והן בקרב הגורמים הפוליטיים שעסקו בניסוח החוק שוררת הסכמה בנוגע לצורך לצייד את המשטרה בארגז כלים המותאם למרחב הווירטואלי, שיאפשר לה לפעול נגד עבירות מסוג זה. עיקר ההסתייגויות בדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט נגעו לאופן יישומו ולצורך למזער במידת האפשר את הפגיעה בחופש הביטוי, וכן לרשימת העבירות המנויות בו, ולא כללו התנגדות עקרונית להסדר המוצע.¹⁴ את הצעת החוק העלו השר לביטחון פנים דאז גלעד ארדן ושרת המשפטים דאז איילת שקד, בשיתוף גורמים ממשרד המשפטים ונציגי המפלגות השונות בוועדת החוקה. הוועדה הובילה את תהליך ניסוח החוק, מההצעה הראשונית ועד הנוסח הסופי שפורסם ברשומות ולפיו פועלת האכיפה בתחום.

8 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 4.

9 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 31.

10 בג"ץ 2303/90 אלי פיליפוביץ' נ' רשם החברות, מו(1) 410, השופט ברק בפסקה 16.

11 עתמ (ת"א) 45606-10-10 איגוד האינטרנט הישראלי נ' שחר איילון ניצב מפקד מחוז תל אביב, בפסקאות 40-43.

12 לעיל ה"ש 5, בפסקה 16 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

13 הצעת חוק הגבלת גישה לאתר אינטרנט לשם מניעת ביצוע עבירות, התשע"ה-2014.

14 הישיבה המאתיים וחמישים וארבע של הכנסת העשרים, יום שני, כ"ג בתמוז התשע"ז, 17.07.2017, הצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאה.

על פי החוק, רשויות האכיפה יכולות לבקש שלושה סוגים של צווים שיפוטיים, ברמות חומרה שונות:

- **צו הגבלת איתור (סעיף 3 לחוק):** אמצעי זה, הנחשב רך יחסית, לא מתמקד בהגבלת האתר עצמו אלא בהקמת מכשול בפני המשתמשים המבקשים להגיע אליו. משניתן צו זה, תוצאות הקשורות לאתר לא יופיעו במנועי החיפוש, אף שהאתר עצמו עדיין קיים ברשת. בצו זה נעשה שימוש מועט, אם בכלל, ונראה שמרבית המקרים נופלים תחת האפשרות המפורטת בסעיף הבא.
- **צו הגבלת גישה (סעיף 2):** זהו האמצעי השכיח ביותר במסגרת הליכי האכיפה המדוברים, ולפיו אם השתכנע השופט כי הגבלת הגישה לאתר חיונית לשם הפסקת העבירות (למשל, אם מוצעים בו שירותי זנות או הימורים), יוצא צו בהתאם. במישור המעשי, חיפוש באינטרנט של מרבית האתרים שהופק עבורם צו כזה יוביל להצגת הודעה "האתר לא נמצא" בעמוד של רשות התקשוב הממשלתי. אולם להגבלת הגישה יש חיסרון – האפקטיביות שלה מוגבלת, שכן משתמשים רבים יכולים לעקוף את החסימה. קושי זה לא נעלם מעיני המחוקק בדיונים השונים על נוסח החוק.
- **צו הסרה (סעיף 4):** זהו האמצעי החריף והיעיל ביותר, המביא להגבלה מוחלטת, ועניינו מחיקת האתר מהשרת. התנאי לאמצעי זה הוא שהתגבשו העילות המפורטות עבור מתן צו הגבלת גישה, וכן שמקור האתר הוא בישראל. אולם, היות שהגורמים המפעילים אתרים אלו מכירים את רזי החוק ומיומנים בהתחמקות ממנו, ברובם הגדול של המקרים השרתים אינם מאוחסנים בישראל, ועל כן נעשה שימוש בסעיף זה פעמים מעטות בלבד.

הליך הגבלת הגישה הוא מנהלי באופיו, בניגוד להליך הפלילי שלעיתים ננקט כנגד מפעילי האתר במקביל אליו. ההבדל בין ההליכים מתבטא בריכוך הדרישות הראייתיות, ברף הוכחה נמוך מזה הנהוג במשפט הפלילי ובכך שבמקרים רבים הוא מתנהל במעמד צד אחד.¹⁵ לצד רף ההוכחה הנמוך רשאי השופט הבוחן את הבקשה להתייחס לחומר חקירה חסוי שמוסתר מפני הנתבע, אם השתכנע שהדבר נחוץ מבחינת אינטרס הציבור או צורכי החקירה, לבסס עליו את החלטתו ואף להשאיר את הנימוקים להחלטה חסויים (סעיף 10 לחוק). באשר לנוכחות המשיבים בהליך וזכותם להתגונן, נקבע כי ניתן לקיים את הדיון בהיעדרם אם זמנו לדיון ולא התייצבו, ככל שניתן היה לאתרים בהשקעת מאמץ סביר, ואם אין אפשרות לאתרים – בפרסום הודעה מראש לגבי קיום ההליך. אולם, היות שבמקרים רבים מדובר בגורמים בעלי אופי עברייני, הם אינם ששים להיחשף ובוודאי שלא לשתף פעולה עם גורמי החקירה, כך שההליך נערך שלא בנוכחותם.

למשיב, או לכל גוף אחר שרואה עצמו נפגע מההחלטה, שמורה זכות לערער תוך 30 ימים מיום ההחלטה, ובעקבות הערעור רשאי בית המשפט לבטל את הצו או לשנות תנאים בו. נוסף על כך, אם מבקש הצו מגלה שהאתר ממשיך לפעול בכתובת אחרת, הוא רשאי להגיש לשופט בקשה לצו מתוקן, שיביא להחלת הצו גם על הכתובת החדשה, ככל שטענותיו הוכחו (סעיף 7 לחוק).

תיקונים ועדכונים לחוק

תקנת העזר היחידה שנחקקה עד כה מסדירה את אופי הצווים ותוכנם. היא מפרטת את ההוראות בדבר המידע שייכלל בצו, ובהן מספר ההליך שבמסגרתו ניתן הצו; תאריך מתן הצו; העבירה שבשמה ניתן; הסעיף בחוק הסמכויות שבשמו הוצא הצו; וכן הודעה בדבר זכותו של מי שרואה עצמו נפגע מהצו לבקש מבית המשפט עיון מחדש.¹⁶

עד כה התבצע בחוק עדכון אחד, כתיקון עקיף לשינוי בחוק העונשין, שעניינו הוספת עבירה לספר החוקים ובהתאם הכללתה ברשימת העבירות המנויות גם בחוק זה. העבירה שנוספה היא "פרסום של הצעה לעיסוק בזנות" (סעיף 205 לחוק העונשין), כך שניתן יהיה לאכוף את החוק, הן במרחב הפיזי והן במרחב הווירטואלי, לא רק על מי שמציע שירותי זנות או עוסק בכך באופן ישיר, אלא גם על אלו שמפרסמים או מאפשרים פרסום של מודעות גיוס לזנות.¹⁷ גישה זו מגלמת את רוח החוק כפי שהשתקפה בדיונים עליו בכנסת, אשר לפיה העבירות שייכללו בו יהלמו את סוגי העבירות הנפוצות במרחב הווירטואלי.

15 ע"א 5350/18 מדינת ישראל נ' שרון דגני פיש, י"ט באב התשע"ח, 31.02.2018, דברי השופטת וילנר, פסקה 11.
16 תקנות סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט (פרסום הודעה בדבר מתן צו), תשע"ח-2018.
17 הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 133) (איסור פרסום של הצעה לעיסוק בזנות), התשע"ח-2018, דברי ההסבר לחוק.



2. מתודולוגיה: מקורות הנתונים ועיבודם

המחקר הנוכחי וממצאיו האמפיריים מבוססים על מספר מקורות: (א) צווי הגבלת גישה שפורסמו באתר משרד המשפטים; (ב) נתוני "נט המשפט" על כלל הליכי הבצ"א (בקשות צו אינטרנט) בשנים 2017–2022; (ג) עיון בתיקי בית משפט של הליכי בצ"א נבחרים; (ד) נתונים על רשימת האתרים החסומים אצל ספקיות האינטרנט.

2.א. צווי הגבלת גישה שפורסמו באתר משרד המשפטים

בכפוף לסעיף 12(א) לחוק, מידע על אודות הצווים מתפרסם באתר האינטרנט של פרקליטות המדינה.¹⁸ כל פרסום במאגר כולל את הפרטים הבאים: מספר ההליך, התאריך בו ניתן הצו ורשימת צווים מתוקנים (אם קיימים). כמו כן, כל פרסום מלווה בקובץ pdf המכיל הודעה בדבר מתן הצו. זו הודעה תבניתית באורך שלושה משפטים, ובה מספר ההליך, שם בית המשפט שהורה על הצו, תאריך, סעיף החוק שמכוחו ניתן הצו (כגון חסימה או הסרה) והסעיף הרלוונטי בחוק העונשין (למשל עריכת הימורים או פרסום שירותי זנות). כמו כן, הצווים כוללים הודעה שמבהירה שכל מי שרואה עצמו נפגע מהצו רשאי להגיש לבית המשפט בקשה לשנות את תנאיו או לבטלו לפי סעיף 9(א) לחוק. לעיתים קובע בית המשפט במסגרת הצו שספקיות הגישה נדרשות להפנות את הגולשים, המנסים לגשת לאתר, אל עמוד שבו מופיעה הודעה זו. נוסף על כך, ככל שהדבר רלוונטי, לצד כל צו הגבלת גישה מופיע קישור לטבלה נפרדת שבה מוצגות רשומות הצווים המתוקנים שניתנו באותו הליך, עם קישורים אליהם. צווים מתוקנים אלה הם רשומה נפרדת ופרטנית לכל הליך, ולא נמנים עם כלל הצווים באתר משרד המשפטים.

בראש העמוד של מאגר הצווים מופיע מספר התוצאות העדכני – 110 נכון לראשית 2023. ישנה אפשרות לחפש צווים לפי מספר הליך, וכן לפי טווח תאריכים. כמו כן, ניתן להזין מספר הליך ולשלוף את רשימת הצווים המתוקנים שניתנו במסגרתו.

2.ב. נתוני "נט המשפט" על כלל הליכי הבצ"א בשנים 2017–2022

מערכת "נט המשפט" משמשת את הרשות השופטת לניהול הליכים משפטיים. באמצעות מיזם "תולעת המשפט" חילצנו ממערכת זו נתונים שונים לגבי כלל הליכי הבצ"א שנפתחו בישראל מאז כניסתו לתוקף של חוק הסמכויות: סוג ההליך, תאריכי פתיחה וסגירה, זהות הצדדים, בתי המשפט, השופטים, ההחלטות בהליך, מספר הדיונים, תוצאת התיק (התקבל, נסגר או נמחק), והאם ההליך אוחד עם הליך אחר.

18 סעיף 12(א) לחוק הסמכויות.

נכון לחודש דצמבר 2022, אותרו 138 הליכים מסוג בצ"א שנפתחו מאז כניסת החוק לתוקף. מרשימה זו סוננו 17 הליכים שהתקיימו בבתי משפט שלום,¹⁹ שאינם מוסמכים לדון בבקשות לפי חוק הסמכויות. כמו כן, נמחקה הרשומה של הליך בצ"א 35877-05-19, שנסגר כיוון שאוחד בידי בית המשפט עם הליך בצ"א 35902-05-19. לפיכך, טבלת הנתונים המרכזית שלנו כוללת 120 הליכי בצ"א. בישראל חסומים כיום יותר מ-200 אתרי אינטרנט, ומכאן ניתן להסיק כי חלק מההליכים עוסקים בכמה אתרים. לפי בדיקה מדגמית שערכנו ב־41 תיקי בית משפט, רבע מההליכים עסקו בשני אתרים או יותר.²⁰

ראוי לציין את המגבלות שבגללן מחקרנו אינו מקיף את כלל הליכי הבצ"א. המאגר שלנו לא כולל תיקים שהוגדרו חסויים במערכת "נט המשפט", כגון תיקים העוסקים באתרי פדופיליה או טרור, ועל כן ישנם פערים בין מספר התיקים שאיתרנו ב"נט המשפט" למספר התיקים שדווחו בפרסומים הרשמיים של הפרקליטות וכן בדיווחים הסטטוטוריים שמגיש משרד המשפטים לוועדת חוקה, חוק ומשפט. משני המקורות האחרונים עולה כי מאז חקיקת חוק הסמכויות, לפחות 11 תיקים עסקו באתרי פדופיליה, ולפחות תיק אחד עסק באתר טרור.²¹ בשנת 2023, לאחר סיום המחקר האמפירי, פורסמו צווים חדשים בהליכים שעוסקים בהגבלת גישה לאתרי פדופיליה: בצ"א 22138-02-23, בצ"א 28042-11-22, בצ"א 19402-08-22, בצ"א 28600-05-21 ובצ"א 31777-02-21.

2.g. עיון בתיקי בית משפט של הליכי בצ"א נבחרים (44 תיקים שנפתחו בשנים 2018-2019)

בעקבות הגשת בקשות עיון, ניתנה לנו גישה לחומרים ב־44 תיקי בצ"א נבחרים. ב־3 מהתיקים הללו בית המשפט הורה על איחוד הדיונים עם תיק אחר, כך שבפועל התקיימו 41 הליכים. ההליך הראשון מביניהם נפתח ב־26/03/2018, והאחרון ב־23/12/2019. ההליכים הללו נסגרו לכל המאוחר ב־26/04/2020. תוכן התיקים כלל מסמכים מגוונים, כגון פרוטוקולים, פסקי דין, החלטות, בקשות וכתבי טענות של הצדדים בתיקים, בנוסף להחלטות פרוצדורליות. יש לציין כי בתיקים מסוימים לא ניתנה לנו גישה לכלל המסמכים, כך שהתמונה המצטיירת בנוגע לתיקים אלה אינה שלמה.

מהתיקים חולצו שדות המידע הבאים: מספר וזהות האתרים שנחסמו בכל הליך, סעדים שנתינו, התדירות והנסיבות שבהן הוגשו בקשות למתן צווים מתוקנים, טיב הדיון בהליכים (במקרים שבהם ההליכים כללו פרוטוקולים מפורטים ופסקי דין), התייצבות המשיבים לדיונים, האם ההליך אוחד עם הליך אחר, האם ספקיות הגישה קיבלו הנחיה להציג לגולשים הודעה שהאתר נחסם.

2.d. נתונים על רשימת האתרים החסומים אצל ספקיות האינטרנט

בעקבות פנייה לאחת מספקיות האינטרנט, קיבלנו רשימה של סיומות האתרים (com, net, il, ru וכו') שהספקית הגבילה את הגישה אליהם, כאשר הכתובות עצמן נותרו חסויות. הרשימה מראה את מספר האתרים החסומים כיום בישראל – 208. בהתבסס על רשימה זו, בדקנו אילו סוגי אתרים נחסמים בדרך כלל – אתרים ישראליים עם סיומת il, או אחרים. לבסוף השוונו את נתוני הרשימה לכמות הצווים שפורסמו ובדקנו האם ישנן אי-התאמות.

19 מספרי ההליכים שסוננו: בצ"א 62786-08-19, בצ"א 62787-08-19, בצ"א 34094-09-19, בצ"א 34939-11-19, בצ"א 34787-11-19, בצ"א 34918-11-19, בצ"א 34779-11-19, בצ"א 34858-11-19, בצ"א 35085-11-19, בצ"א 3096-03-20, בצ"א 53934-09-20, בצ"א 1245-10-20, בצ"א 64003-10-20, בצ"א 813-11-20, בצ"א 9119-12-20, בצ"א 62157-12-20, ובצ"א 33724-01-21.

20 הליכים ספציפיים שכוונו נגד אתרים מרובים הם בצ"א 24237-06-18 (עניין פיש), שכוון נגד 11 אתרים בסימות il או com, שבהם בוצעה עבירת פרסום זנות; ובצ"א 08595-09-18, שכוון נגד 5 אתרים בסימות uk או com, שבהם בוצעה עבירת פרסום הימורים.

21 יש לציין כי קיימים פערים גם בין שני המקורות הרשמיים הללו, כך שהמספר המדויק בכל קטגוריה אינו ידוע. סך הבקשות בגין פדופיליה הוא 11 לפי דו"חות הפרקליטות, אך לפי הדיווחים לכנסת מספרן הוא 9; כמו כן, דו"חות הפרקליטות לא כללו התייחסות לאתרי טרור, אולם בדיווח לכנסת מוזכרת בקשה אחת שהוגשה בהקשר זה.

2.ה. מסד הנתונים הפומבי

הנתונים מהמקורות השונים אוחדו למסד נתונים מרכזי ופומבי, הכולל את השדות הבאים עבור כל הליך בצ"א:

תוצאה	תוצאת ההליך לפי נתוני "נט המשפט". ²² שדה זה מבהיר כיצד הסתיים ההליך (אם הסתיים).
הסעד שניתן בצו	הסעד שמצוין בצו כפי שפורסם באתר משרד המשפטים: הגבלת גישה, הגבלת איתור או הסרה.
עילה פלילית	העילה שמכוחה נפתח ההליך (זנות, הימורים, טרור או פדופיליה). כאשר הצו מופיע באתר משרד המשפטים, העילה הפלילית מבוססת על העבירה שמוזכרת בצו. בהיעדר צו – בשל דחיית הבקשה, מחיקתה או אי־פרסום הצו שניתן – העילה הפלילית במאגר נקבעה במידת האפשר על סמך נתונים אחרים בתיק. ²³
תאריך פתיחה ותאריך סגירת תיק	תאריכי פתיחת התיק וסגירתו כפי שמופיעים באתר "נט המשפט".
תאריך מתן הצו	התאריך שמצוין בצו כפי שפורסם באתר משרד המשפטים.
ימים מפתיחה עד מתן הצו	מספר הימים שחלפו מפתיחת ההליך עד מתן הצו, לא עד סגירת ההליך. כלומר, משך ההליך מתחילתו ועד מימוש הסעד בפועל.
ביהמ"ש	בית המשפט שבו נדון ההליך. החוק מאפשר להגיש את הבקשה לכל בית משפט מחוזי, ²⁴ ובחינת בתי המשפט שאליהם מוגשים ההליכים בפועל עשויה להוביל למסקנות לגבי העדפות המדינה מבחינת ערכאות.
שופט	שם השופט שדן בהליך. שדה זה מאפשר לזהות שופטים חוזרים, שדנו בהליכים רבים.
מספר אתרים	מספר האתרים שמופיעים כמשיבים חולץ מתוך המסמכים בתיק, ובאמצעותו אפשר להעריך את כמות האתרים שנחסמים בממוצע בכל הליך.
מספר דיונים	מספר הדיונים שהתקיימו כפי שתועד בנתוני "נט המשפט". נתון זה, בשילוב עם שדות נוספים, מאפשר להסיק מסקנות לגבי איכות הדיון ומהירותו.

22 בכפוף לשינויים הללו: בצ"א 31026-02-22, בצ"א 15438-11-22 ובצ"א 43594-04-22 מופיעים כתיקים פתוחים ב"נט המשפט", אך קיים לגביהם צו באתר משרד המשפטים, לכן צוין שהתקבלו; בצ"א 36276-05-19 סווג בטעות כ"נדחה" ב"נט המשפט", אך ההחלטה בתיק מראה שהתקבל בפועל, והסיווג תוקן בהתאם לכך.

23 לגבי עבירת פרסום שירותי זנות: בצ"א 5242-04-20 (נמחק), בצ"א 45819-03-18 (נמחק), בצ"א 8609-09-18 (נמחק) ובצ"א 8734-09-18 (התקבל) על סמך כתובת האתר, בצ"א 31846-09-18 (התקבל) על סמך החלטה בתיק. לגבי עבירת עריכת הימורים: בצ"א 64981-05-19 (התקבל), בצ"א 65639-05-19 (נדחה), בצ"א 65744-05-19 (נמחק) ובצ"א 43408-07-20 (נמחק) על סמך כתובת האתר.

24 סעיף 2(א) לחוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017.

ניתן צו מתוקן?

בדיקה האם קיים צו מתוקן במסמכים בתיק או באתר משרד המשפטים. נתון זה מראה איך המדינה מתמודדת עם שינוי כתובות של אתרים שנחסמו לכתובות אחרות, דומות להן, ואת התדירות שבה הדבר קורה.

מספר צווים מתוקנים

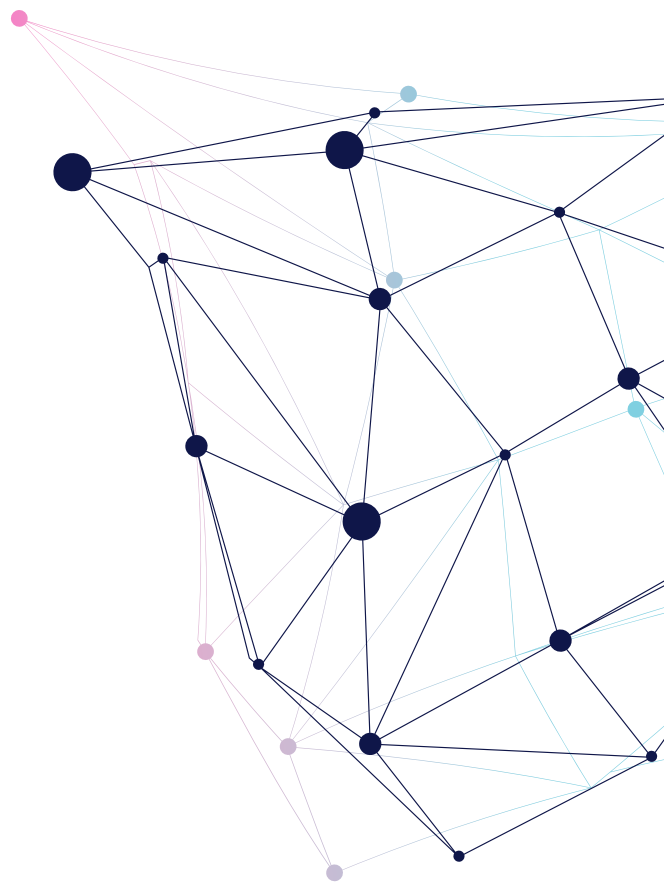
כמות הצווים המתוקנים שמופיעים באתר משרד המשפטים לצד הצו המקורי. שדה זה נותן עוד מידע על תדירות השימוש בכלי של צווים מתוקנים, ועל תגובת המדינה להפרות חוזרות.

אתר פעיל כיום?

בדיקת הנגישות של אתרים שהוצא צו להגבלת הגישה אליהם. הבדיקה נעשתה באמצעות מחשב אישי עם חיבור אינטרנט של אחת מספקיות הגישה, ללא שימוש באמצעים כלשהם לעקיפת החסימה. שדה זה מעיד על אפקטיביות החסימה בפועל.

ייצוג משיב

בדקנו במסמכי התיק ובנתוני "נט המשפט" האם, מלבד נציגי הפרקליטות, התייצבו להליכים המשיב, בא כוחו או גורם אחר. בשילוב עם שדות אחרים, נתון זה מאפשר להסיק מסקנות לגבי השפעתה של התייצבות המשיבים על ההליך, ולגבי האופן שבו הפיכתו מהליך במעמד צד אחד להליך דיוני סטנדרטי במעמד שני הצדדים משפיעה על ניהולו.



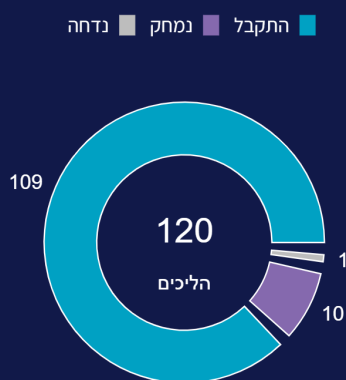


3. ממצאים

3.א. כמות ההליכים, סוגיהם והתפלגות תוצאותיהם

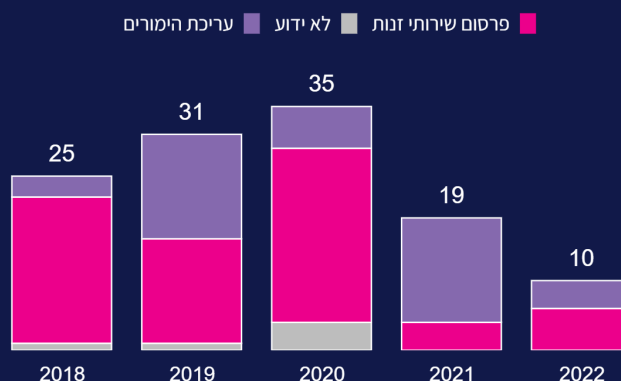
התרשימים שלהלן מראים את מספר הבקשות לצווים שהוגשו מכוח חוק הסמכויות מאז כניסתו לתוקף בשנת 2017. מימין מוצגת כמות ההליכים מסוג בקשה לצווי אינטרנט (בצ"א) שהגישה מדינת ישראל מכוח חוק הסמכויות בכל אחת מהשנים האחרונות, ומשמאל - מיפוי התוצאות של הבקשות שהוגשו עד היום.

כמות ההליכים שנפתחו עד היום, לפי תוצאה



כמות ההליכים שנפתחו לאורך השנים

חלוקה לפי העבירה הפלילית בגינה התבקשה הגבלת גישה



נתונים אלו אינם כוללים הליכים שהתקיימו כנגד אתרי פדופיליה

הנתונים מעידים על שיעור קבלה גבוה של הבקשות שהוגשו לאורך השנים: בשנת 2018 התקבלו 88% מהבקשות (22 מתוך 25), בשנת 2019 התקבלו 90% (28 מתוך 31), בשנת 2020 התקבלו 85% (30 מתוך 35), בשנת 2021 התקבלו 84% מהבקשות (16 מתוך 19), ובשנת 2022 התקבלו 100% (6 מתוך 6).²⁵ בבדיקה הפרטנית של 41 תיקים נמצא שב־40 מתוכם ניתן הסעד "כמבוקש",²⁶ כלומר בית המשפט קיבל את בקשת הפרקליטות במלואה.²⁷

שיעור הקבלה אינו מושפע מהעבירה הפלילית שבגינה מתבקש צו הגבלת הגישה: עד היום התקבלו 92% מהבקשות לחסימה בגין עריכת הימורים (36 מתוך 39), 96% מהבקשות לחסימה בגין פרסום שירותי זנות (68 מתוך 71), ו־17% מהבקשות שבהן לא ניתן לברר את סוג העבירה בגינה נדרש הצו (1 מתוך 6).

נוסף על כך, כפי שניתן לראות בתרשים הימני, בשנתיים האחרונות חלה ירידה ניכרת בכמות הבקשות שהוגשו וההליכים שנפתחו להסרת אתרים והגבלת גישה מכוח חוק הסמכויות. ירידה זו עשויה לנבוע ממספר גורמים. ראשית, ייתכן שרוב האתרים העוסקים בהצעת שירותי הימורים וזנות נחסמו בשנותיו הראשונות של יישום החוק, וכיום כלי זה אינו נדרש באותה מידה להתמודדות עם אתרים חדשים. הסבר אפשרי אחר הוא האפקטיביות המוגבלת של החסימה, שהרי ניתן לעקוף אותה בקלות יחסית – כפי שאף הוזכר בדיונים על החוק בכנסת – כך שלדעת גורמי האכיפה הוא אינו משיג את תכליתו ההרתעתית באופן מספק. השערה נוספת הנוגעת לאפקטיביות האכיפה היא שהגורמים המספקים את השירותים הלא חוקיים עברו לזירות אחרות בעקבות האכיפה, וכי שירותים אלו מוצעים כיום לא דרך אתרים עצמאיים אלא בדרכים חלופיות, דוגמת פוסטים ברשתות חברתיות, ערוצי הודעות בטלגרם וכו'.

3.3. מאפייני הדיון השיפוטי בבקשות לצווים

ערכאות ושופטים

החוק מאפשר לבתי משפט מחוזיים בלבד לדון בחסימת אתרים. בישראל ישנם שישה בתי משפט מחוזיים בעלי סמכות לדון בחוק, אולם עד כה כלל ההליכים הנוגעים לחסימת אתרים מתוקף חוק הסמכויות נוהלו בבית המשפט המחוזי תל אביב. ייתכן שהסיבה לריכוזיות זו היא שמשרדי מחלקת הסייבר של פרקליטות המדינה נמצאים בתל אביב, ולכן אך טבעי שההליכים יוגשו לבית משפט זה.

25 נתוני "נט המשפט" שונו כך שבצ"א 31026-02-22 ובצ"א 43594-04-22 מופיעים שם כתיקים פתוחים, אך קיים לגביהם צו באתר משרד המשפטים, לכן צוין שהתקבלו; בצ"א 36276-05-19 סווג בטעות כ"נדחה" ב"נט המשפט", אך ההחלטה בתיק מראה שהתקבל בפועל, והסיווג תוקן בהתאם לכך.

26 עיינו הן בפרוטוקולים והן בבקשות שהגישה הפרקליטות. 39 מתוך 41 התיקים כללו פרוטוקול, ו־10 כללו בקשות. ב־38 מהתיקים שבהם נכלל פרוטוקול ניתן צו הגבלת גישה כמבוקש, עם עניין פיש כחריג יחיד. 9 בקשות שהגישה הפרקליטות לצו הגבלת גישה התקבלו במלואן, ובקשה אחת לצו הסרה הוגשה במסגרת הדיונים בעניין פיש.

27 דוגמה חריגה להליך שבו בית המשפט חרג מבקשת הפרקליטות במתן הסעד היא בצ"א 24237-06-18 (עניין פיש). בהחלטה שהתקבלה בשנת 2018 ניתן הסעד שהתבקש, צו הסרה, אך תוך מתן ארכה למשיבים, שהתייצבו לדיון בהליך, על מנת שיוכלו לשנות את תוכן האתר כך שיתאים לדרישות החוק. לבסוף, בהמשך הדיונים, הוחלט על מתן צו הגבלת גישה.

כמו כן, בבצ"א 30349-04-19 אין אפשרות לדעת מה הוחלט על סמך המסמכים שהתקבלו בלבד, משום שהתיק הכיל רק בקשה, ללא החלטה או פרוטוקול. אולם ניתן לראות שהתבקש צו הגבלת גישה, וניתן צו כזה באתר משרד המשפטים.

תיק נוסף, שאינו אחד מ־41 ההליכים שנבדקו, ובו נמצא פער בסעד המבוקש, הוא בצ"א 31846-09-18. בתיק זה ניתנו שני צווים: הראשון הוא צו הסרה תוך מתן ארכה למשיבים, בדומה לעניין פיש; השני הוא צו הסרה כמבוקש. עם זאת, ההליך אינו מופיע ברשימת הצווים באתר משרד המשפטים. לא מצאנו הסבר לפער זה בחומרים הכלולים בתיק.

יתרה מכך, ברובם המוחלט של ההליכים דן שופט קבוע. כפי שמפורט בטבלה הבאה, בתחילת הדרך דנו ברוב התיקים בני שגיא וציון קאפח, אולם מאז פרישתו של קאפח, שגיא הוא השופט היחיד כמעט שדן בהליכי בצ"א (כ־82% מסך ההליכים):

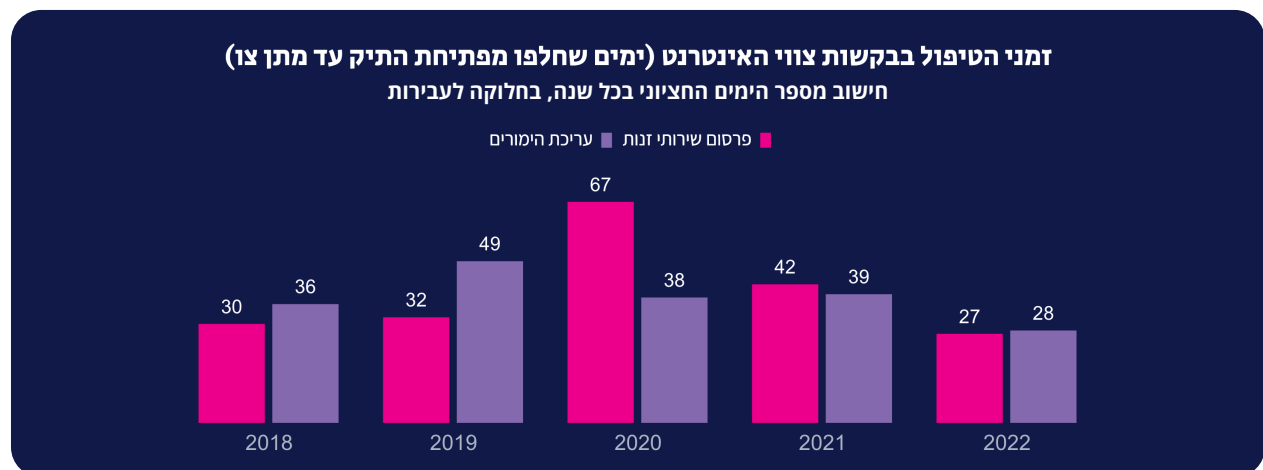
שם השופט	מספר שנות פעילות מאז כניסת החוק לתוקף	מספר ההליכים שניהל	אחוז מתוך סך הליכי חסימות האתרים	אחוז הבקשות שהתקבלו
בני שגיא	2018-היום	99	82.5%	93%
ציון קאפח	2018-2019	13	11.2%	85%
אברהם הימן	2018	2	1.7%	100%
גרשון גונטובניק	2018	2	1.7%	100%
יוסי טופף	2018	2	1.7%	ההליכים נמחקו
מרדכי לוי	2018	1	0.9%	100%
לא מוזכר		1	0.9%	

מפילוח הנתונים עולה כי השופטים שדנו בתיקים, מלבד שגיא וקאפח, עסקו אך ורק בתיקים הנוגעים לפרסום זנות. נתון זה מתיישב עם העובדה שבחצי השנה הראשונה להחלת החוק לא הוגשו הליכי בצ"א בגין עבירות הימורים. בפרק הבא נדון בבעייתיות הנורמטיבית הכרוכה בקיומם של שחקנים חוזרים בהליכים אלו.

משך הטיפול בבקשות צווי אינטרנט

החוק נועד, בין היתר, ליצור הליך מהיר שיאפשר חסימה כמעט מיידי של אתרים. כל עוד האתר לא נחסם, הפעילות הפלילית המתבצעת דרכו ממשיכה להשפיע באופן שלילי על הציבור. לכן מרגע גילוי יש לפעול במיידיות לחסימתו, כדי להגן על הציבור מפני עבירות חמורות. מסיבה זו ראינו חשיבות בבחינת משך הזמן מרגע פתיחת ההליך ועד מתן הצו המבוקש. ב־100 תיקים שבהם מידע זה זמין, התברר כי משך הזמן החציוני לטיפול בתיק היה 40 ימים ומשך הזמן הממוצע – 66 יום. ב־3 תיקים הצו ניתן ביום שבו הוגשה הבקשה לבית המשפט, וב־11 תיקים נמשך הטיפול בתיק יותר מ־3 חודשים. הטיפול ב־6 תיקים נמשך יותר משנה, ומשך הזמן הארוך ביותר שנמצא הוא למעלה משנתיים.

71% מכלל התיקים שהטיפול בהם נמשך יותר מ־60 יום הוגשו לבית המשפט בשנת 2020. נראה כי סוג העבירה אינו משפיע על משך הטיפול בתיק.



מרבית הדיונים מתקיימים במעמד צד אחד

על פי מכלול הנתונים, ב־70.3% מההליכים שבהם ניתן צו (76 מתוך 108) התקיים דיון אחד בלבד. כמו כן, על פי כלל הנתונים שבידינו, רק 10 הליכים מתוך 120 התקיימו במעמד שני צדדים: ב־8 מקרים התייצבו המשיב או בא כוחו, וב־2 מקרים התייצב מנכ"ל איגוד האינטרנט הישראלי. התייצבותו של איגוד האינטרנט (וכל "תאגיד העוסק בהגנה על אינטרס הציבור באינטרנט שיש בהתייצבותו כדי לתרום לניהול הוגן של ההליך") מתאפשרת מכוח החוק רק במקרים של עיון מחדש.²⁸ אולם, נקבע בפסיקה שהדבר נתון לשיקול דעתו של בית המשפט, והתייצבות איגוד האינטרנט תתאפשר גם בהליכים שאינם הליכי עיון מחדש בצווים.²⁹

בדיונים שבהם התייצב, הצביע מנכ"ל איגוד האינטרנט על בעייתיות ביישום החוק, שכן בעלי האתרים יכולים לפתוח אתרים חדשים בנקל, וטען בעיקר כי החוק אינו אפקטיבי כאמצעי אכיפה.³⁰ כלומר, איגוד האינטרנט לא טען כבא כוחם של המשיבים, אלא סיפק זווית ציבורית ביקורתית על ההסדר. בהתאם לכך, האיגוד מצא לנכון להתייצב רק בשלבים הראשונים של החלת החוק, בשנת 2018, כאשר ניתן היה להניח שהשפעתה של עמדתו על אופן יישום החוק תהיה נרחבת יותר. נראה כי במקרים שבהם היה למשיב ייצוג התקיימו יותר דיונים, כאשר כמעט בכולם (9 תיקים מתוך 10) התקיימו שני דיונים או יותר.³¹ מבחינת זהות המשיב, ברור כי במרבית המקרים יעדיפו בעלי האתרים להישאר אנונימיים, אך נקבע בפסיקה כי הדבר לא יתאפשר, וכי לא נכון לקבוע תנאים מקלים מיוחדים לבעלי אתרים שנפגעים מכוח החוק.³²

ייתכנו כמובן מקרים שבהם המשיב התייצב אך המידע על כך אינו פומבי או אינו ודאי,³³ אך הרוב המוחלט של הדיונים התקיימו במעמד צד אחד. בנוגע לתוצאות ההליכים, מבין התיקים שבהם הדיון התקיים במעמד שני הצדדים, תיק אחד בלבד (מתוך 10) הסתיים באי־קבלת הבקשה, ו־90% (9 מתוך 10) הסתיימו בקבלה של בקשת הפרקליטות ומתן צו. אולם, ביניהם נמצאו גם שני התיקים היחידים שבהם ניתן סעד מסויג או שונה מהסעד שביקשה המדינה.³⁴

היקף הדיון וההנמקה השיפוטית

ברוב התיקים שתוכניהם היו נגישים לנו, נוכחנו כי היקף הדיון היה דל. בכל 41 התיקים שנבחנו התקבלה החלטה סופית מהותית בתיק, וב־39 מתוכם הופיע גם מסמך פרוטוקול המתעד דיון אחד לפחות.³⁵ רק ב־3 מהתיקים שבהם התייצב לדיון המשיב או מישהו מטעמו, פורסמו לצד ההחלטות פסקי דין המתארים בהרחבה את השתלשלות האירועים, ההיבטים העובדתיים והמשפטיים והסעדים שניתנו.³⁶ כמו כן, בהליכים אלו מצאנו פרוטוקולים המשקפים דיון נרחב, הן על הדיון הדיוני והן על הדין המהותי, לרבות דיונים מעמיקים על תוכן האתר והמשמעות הפלילית של הממצאים. במקרים בודדים מצאנו פרוטוקול מפורט על אף שהדיון

28 סעיף 9(א) לחוק.

29 בצ"א 55308-03-18, החלטת כב' השופט גרשון גונטובניק.

30 בצ"א 55308-03-18.

31 בהליך בצ"א 8609-09-18 התקיימו 7 דיונים; בהליך בצ"א 59723-10-18 התקיימו 3 דיונים; 35902-05-19 התקיימו 4 דיונים; בהליך בצ"א 59578-10-18 התקיימו 5 דיונים; בהליך בצ"א 31846-09-18 התקיימו 4 דיונים; בהליך בצ"א 24237-06-18 התקיימו 6 דיונים; בהליך בצ"א 55312-03-18 התקיימו 2 דיונים; בהליך בצ"א 55226-03-18 התקיימו 3 דיונים; בהליך בצ"א 55308-03-18 התקיימו 2 דיונים; ובהליך בצ"א 55259-03-18 התקיים דיון אחד.

32 בהליך ע"א 5739/18 שניתן על בסיס בצ"א 55226-03-18.

33 לדוגמה, בבצ"א 59723-10-18 (התקבל) ובבצ"א 8609-09-18 (נמחק) מופיע בא כוח המשיב באתר "נט המשפט", ונראה שהתקיימו כמה דיונים, אך הפרוטוקולים לא זמינים לעיון.

34 בצ"א 31846-09-18, שבו צו ההסרה הראשון (מבין שניים בהליך) ניתן עם ארכה למשיבים לתקון והפסקת ביצוע העבירות דרך האתר; ובצ"א 24237-06-18 (עניין פיש). ראו ה"ש 15 לעיל.

35 בשני התיקים שבהם לא היה מסמך פרוטוקול, נראה כי ממילא הגישה שניתנה למסמכים הייתה בהיקף מוגבל מאוד, כאשר בכל אחד מהם היה מסמך נוסף אחד בלבד. אם כן, סביר להניח כי קיים מסמך פרוטוקול גם בתיקים אלה, מבלי שניתנה לנו גישה אליו.

36 למשל, בצ"א 24237-06-18 (עניין פיש) ובצ"א 35902-05-19.

התקיים במעמד צד אחד.³⁷ עם זאת, ברוב ההליכים שנוהלו במעמד צד אחד עקב אי־התייצבות המשיב או מי מטעמו, פרוטוקול הדיון ונוסח ההחלטה כוללים שורות בודדות בלבד. ראו למשל:

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20

נוכחים:
ב"כ המבקשת – עו"ד איתי גוהר

פרוטוקול

ב"כ המבקשת:
מגיש לבית המשפט אישור המצאה למפעילי האתר שעשינו ביום ראשון, לאחר הוראת בית המשפט.
מגיש תכנים מתוך האתר.
מציג לבית המשפט מתוך האתר את דף הפתיחה בו רשום מסי הטלפון של הסוכנות, אליו מתקשרים, וממנו מזמינים את אחת הבחורות המופיעות באתר.

החלטה
האישור מוגש ומסומן - במ/1.
תכנים מתוך האתר - במ/2.
נוכח הנתונים שהוצגו, ובהעדר התייצבות מטעם המשיבים, ראיתי לקבל את הבקשה וליתן צו הגבלת גישה לאתר האינטרנט המפורט בבקשה (משיב 1).
ניתנה והודעה היום ב' חשוון תש"פ, 31/10/2019 במעמד הנוכחים.


בני שניא, שופט

טיב הראיות שעל בסיסן מוכרעות הבקשות

בכל התיקים שבהם ביצענו עיון פרטני, תוכני האתר הוצגו כראיה, בעיקר באמצעות צילומי מסך וציטוטים מתוך מלל האתר.³⁸ במקרים רבים סוג הראיות שהוצגו נודע לנו דרך תיאור תמציתי וכללי בפרוטוקול, במסגרת הצהרה על המסמכים שהוגשו לבית המשפט בידי בא כוח המדינה: "מציג תמונות על טיבו של האתר",³⁹ "מציגה הדפסה מתוך התכנים של האתר",⁴⁰ "מגישה את התכנים"⁴¹ וכדומה. לעיתים מכיל הפרוטוקול תיאור מעט יותר מפורט של התכנים שהוגשו, שממנו משתמעת משמעותם הפלילית, למשל: "מדובר בהימורים, אפשר לראות כי האתר נגיש בשפה העברית. באתר נכתב מפורשות כי מבוצעים הימורים. בנוסף, ישנם הסברים באתר איך ניתן להמר."⁴² ברוב התיקים החלטת השופט כוללת גם התייחסות תמציתית לראיות, כגון: "התמונות אשר הוצגו בפני אינן מותירות ספק באשר לטיבו של האתר".⁴³ אולם, בכמה מקרים לא הופיעה בהחלטה השיפוטית כל התייחסות מצד השופט לראיות שהוצגו.⁴⁴ ניתן לטעון כי התייחסות לקונית לראיות, ובוודאי אי־התייחסות מוחלטת, עומדת בסתירה לחובת ההנמקה השיפוטית, ונשאלת השאלה מה טיב ההנמקה הנדרשת בסוגיות גבוליות שבין הפלילי למנהלי (בניגוד להנמקה משפטית).

37 לדוגמה, בבצ"א 57672-04-18 בדיון מ־14/05/2018 בפני כב' השופט מרדכי לוי. בהליך זה הפרוטוקול מתאר בפירוט את הראיות שהוגשו לבית המשפט – מקום רישום האתר, צילומים מתוכו, כניסה לאתר עצמו בעת הדיון עם ציון השעה וכו'; ואת ההסבר שנתנו באי כוח המבקשת לשופט לגבי חסימת אתרים ב־DNS. ההחלטה (שמופיעה באותו מסמך עם הפרוטוקול) סוקרת את השיקולים שעל פיהם קיבל השופט את הבקשה.

38 מבין 41 התיקים שנותחו, בתיק אחד לא ידוע לנו אילו ראיות הוצגו טרם קבלת ההחלטה, שכן המסמכים שהיו בידינו מתוכו לא כללו התייחסות לראיות.

39 בצ"א 8342-09-18.

40 בצ"א 30017-04-19.

41 בצ"א 35785-05-19.

42 בצ"א 65436-05-19.

43 בצ"א 8342-09-18.

44 בצ"א 30017-04-19 ובצ"א 35785-05-19.

במקרים מסוימים היו בידינו גם עותקים של הבקשות לצווים שהגישה הפרקליטות טרם הדיון וההחלטה, ובהם נכללו הראיות, דהיינו ציטוטים וצילומי מסך מתוך האתרים שיש בהם משום עבירה על החוק. כך למשל, בבקשה לגבי פורטל שירותי מין הובאו ציטוטים מתוך תיאורי הנשים המוצעות כמוצר זנות, כמו גם סוגי השירותים המוצעים לגביהן.⁴⁵ ב-4 מקרים נראה כי גלישה לאתר עצמו, כפי שהיה נכון למועד הדיון, הוצגה כראיה.⁴⁶

מלבד התכנים באתר, ב-4 מקרים הוצג גם חומר חסוי שאין באפשרותנו לעמוד על טיבו.⁴⁷ סביר להניח כי מדובר בחומרי חקירה משטרתית הנוגעים לזהות מפעילי האתר. כמו כן, במקרים אחדים הוצגו ראיות הנוגעות לזהותו של מפעיל האתר באמצעות פלט מרישום שם המתחם של האתר.⁴⁸

בקשות צו מתוקן

כיוון שבעלי אתר חסום עשויים להעביר את תוכני האתר לכתובת אחרת ולהמשיך להפעילו, קבע המחוקק הליך מקל להוצאת צו מתוקן לכתובת החדשה. סעיף 7 לחוק מסמך קצין משטרה בכיר (בדרגת תת-ניצב ומעלה) להוציא צו מתוקן לחסימת האתר, לאחר שנכח כי האתר שעבורו ניתן צו שיפוט ממשך לפעול תחת כתובת אחרת, ובלבד שמצא "שאינו במתן הצו המתוקן כדי לפגוע פגיעה נוספת על זו שאושרה בעת מתן הצו המקורי".⁴⁹ בקשה לאישור הצו המתוקן תוגש לבית המשפט תוך שבוע, והוא יישאר בתוקף עד שתתקבל החלטת בית המשפט.⁵⁰

בדקנו את נתוני הבקשות לצווים מתוקנים שהגיעו לבית המשפט הן רוחבית, באתר משרד המשפטים, שבו ניתן לראות עבור כל צו שהוצא האם פורסם בעניינו צו מתוקן בהמשך, והן פרטנית, ב-41 התיקים שחומרים מתוכם היו בידינו.

בהיבט הרוחבי, פורסמו צווים מתוקנים ב-22 הליכים (מתוך 120).⁵¹ ב-3 מתוכם לא ידוע כמה צווים ניתנו, שכן הקישור באתר משרד המשפטים אינו תקין.⁵² ב-8 הוצא צו מתוקן אחד,⁵³ ב-7 הוצאו שני צווים מתוקנים,⁵⁴ וב-4 הליכים הוצאו 3 צווים מתוקנים או יותר.⁵⁵ ב-2 תיקים אף ניתנה גישה לבקשות המנומקות באתר משרד המשפטים, הכוללות את כתובות האתרים.⁵⁶

בהיבט הפרטני, 9 תיקים מתוך 41 כללו בקשות לצו מתוקן. יש לציין כי אין פירוש הדבר שביתר התיקים לא הוגשו בקשות כאלה, שכן המסמכים אשר נכללו במדגם לא בהכרח מהווים מלאי ממצה של כלל המסמכים הרלוונטיים לכל תיק. לפי מדגם המסמכים שבידינו, נראה כי כל הבקשות הללו אושרו ולו בהחלטה למתן צו מתוקן.⁵⁷

45 למשל בצ"א 55312-03-18: "הדף הראשי נפתח בכותרת 'ברוכים הבאים לאתר סקס 777 - פורטל שירותי הליווי הגדול בישראל' ובו מוצגות אפשרויות הליווי ושירותי המין שהאתר מציע. עוד נכתב בדף הכניסה לאתר כך: 'באתר תמצאו מגוון עשיר ורחב של מודעות ופרסומי סקס הכוללים: נערות ליווי להזמנה לבית/מלון, דירות דיסקרטיות להשכרה, איתור עיסוי אירועי באזור ומציאת שירותי סקס לזוג רחבי ארץ ישראל [...] לאחר הכניסה לאתר האינטרנט נפרשות בפני הגולש עשרות כרטיסיות של נערות ליווי המלוות בתמונות ומספרי הטלפון שלהן, וכן כרטיסיות המובילות לאתרים נוספים המציעים שירותי ליווי. לאחר לחיצה על 'כרטיסיית' נערת הליווי, מופיעה תמונה של הנערה, פירוט על-אודות מראה החיצוני (גיל, גודל חזה, צבע העיניים ומבנה הגוף), האזורים שבהם היא עובדת וכן השירותים המוצעים על ידה. שירותים אלה כוללים, בין היתר: 'סקס', 'מציאות', 'מציאה בלי קונדום', 'גרון עמוק', 'נשיקות', 'עיסוי ארוטי', 'אוראלי הדדי', 'ליווי', 'סקס אנאלי', 'סאדו', 'מופע לסבית', 'זוגות', 'אורניות' ו'חשפנות'."

46 בצ"א 24237-06-18, בצ"א 35902-05-19, בצ"א 59578-10-18 ובצ"א 57672-04-18.

47 בצ"א 24237-06-18, בצ"א 14575-05-18, בצ"א 56738-12-19 ובצ"א 65335-05-19.

48 בצ"א 35902-05-19 ובצ"א 57672-04-18.

49 סעיף 7(ב) לחוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, תשע"ז-2017.

50 שם, סעיף 7(ג).

51 ניתן צו מתוקן בהליכים הבאים: בצ"א 55312-03-18, בצ"א 55259-03-18, בצ"א 55226-03-18, בצ"א 55340-03-18, בצ"א 57672-04-18, בצ"א 57720-04-18, בצ"א 14575-05-18, בצ"א 24237-06-18, בצ"א 24257-06-18, בצ"א 8813-09-18, בצ"א 8479-09-18, בצ"א 8595-09-18, בצ"א 59578-10-18, בצ"א 36290-05-19, בצ"א 65782-05-19, בצ"א 65189-05-19, בצ"א 65835-05-19, בצ"א 65555-05-19, בצ"א 56458-12-19, בצ"א 43264-07-20, בצ"א 43001-07-20, בצ"א 8813-09-18, בצ"א 8479-09-18, בצ"א 8595-09-18 ובצ"א 2014-07-21.

52 בצ"א 43264-07-20 ובצ"א 43001-07-20, בצ"א 21-07-2014.

53 בהליכים הבאים: בצ"א 55259-03-18, בצ"א 55340-03-18, בצ"א 57672-04-18, בצ"א 57720-04-18, בצ"א 14575-05-18, בצ"א 36290-05-19, בצ"א 65189-05-19 ובצ"א 65555-05-19.

54 בהליכים הבאים: בצ"א 55226-03-18, בצ"א 55312-03-18, בצ"א 24257-06-18, בצ"א 8479-09-18, בצ"א 8595-09-18, בצ"א 65782-05-19 ובצ"א 56458-12-19.

55 בצ"א 24237-06-18, בצ"א 8813-09-18, בצ"א 59578-10-18 ובצ"א 65835-05-19.

56 בצ"א 8813-09-18 ובצ"א 65835-05-19.

57 במקרה אחד מסמך ההחלטה בבקשת הצו המתוקן לא נכלל במלאי המסמכים, אך כאמור לא ניתן ללמוד מכך על תוצאת הבקשה בפועל.

מבין התיקים שכללו בקשות לצו מתוקן, 4 כללו בקשה אחת, ו-5 כללו שתי בקשות או יותר. הגשת בקשות מרובות מצביעה על תופעה מעניינת, אם כי לא בלתי צפויה: לאחר שבית המשפט מורה על חסימת הגישה לאתר כלשהו, בעליו נוהגים להעבירו לכתובת דומה, תוך שינוי או הוספת תו יחיד (למשל, אם נחסם שם המתחם atar.com, התוכן יועבר לכתובת atar1.com). לאחר שהפרקליטות מגישה בקשה לצו מתוקן שיחיל את חסימת הגישה גם על הכתובת החדשה, בעלי האתר יוסיפו וישנו את הכתובת (למשל, מ־atar1.com ל־atar2.com), וחוזר חלילה. בעקבות זאת, בתיקים מסוימים מוגשות בקשות חוזרות לצו מתוקן. החוק קובע נטל ראייתי, לפיו יינתן צו מתוקן רק אם האתר הוא המשך ישיר לפעילותו של אתר חסום.⁵⁸ בהתאם לכך, כלל הבקשות הכלולות ב־41 התיקים שחומרים מתוכם הונגשו לנו, הוגשו בטענה שהאתרים מהווים המשך ישיר של האתרים שנחסמו. עם זאת, רק בחלקן מובאות ראיות אובייקטיביות לכך,⁵⁹ ואילו באחרות אין כל אינדיקציה אובייקטיבית פרט לקביעה שהאתר הוא המשך של האתר החסום.⁶⁰ לעיתים ברור מכתובות האתרים שמדובר באותו אתר (למשל, כפי שפורט לעיל, כאשר מדובר בכתובת זהה עם תוספת מספר בסופה, או שינוי סדר המילים) ולכן אין צורך בראיות נוספות, אך לעיתים יש הבדלים גדולים בין הכתובות ואילו הבקשה נעדרת ראיות אובייקטיביות.⁶¹

58 סעיף 7(ב) לחוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, תשע"ז-2017.

59 לדוגמה, בבצ"א 24257-06-18 הובאו תגובות מצד גולשי האתר שממחישות הן המשך של הפעילות העבריינית והן הבנה ברורה של הגולשים שמדובר באותו אתר.

60 לדוגמה, בקשה שפורסמה פומבית במסגרת פרסום הצו המתוקן בבצ"א 8813-09-18, אשר קבעה שמדובר ב"המשך ישיר" של האתר החסום ושמפעילי האתר "העתיקו את פעילותו", מבלי לספק ראיות אובייקטיביות לכך; כך גם בבקשה שפורסמה פומבית במסגרת פרסום הצו המתוקן בבצ"א 65835-05-19; וכן בשתי בקשות שהוגשו בבצ"א 65782-05-19.

61 לדוגמה, בקשה שהוגשה בבצ"א 65189-05-19 וקבעה שהאתר הוא "המשך ישיר של אתר האינטרנט [החסום]" מבלי לספק ראיות אובייקטיביות לכך. כתובת האתר אומנם דומה, אבל לא עולה ממנה בבירור שמדובר באותו אתר.

3.ג. תוצאות החסימה בפועל וחיווי לגולשים

כפי שצוין בפרקים הקודמים, אפקטיביות החסימה מוטלת בספק מלכתחילה, שכן ניתן לעקוף את הגבלת הגישה באמצעים טכנולוגיים פשוטים יחסית, כגון VPN. אולם, נוכחנו לדעת כי גם ללא הפעלת כלים לעקיפת החסימה, ספקיות האינטרנט אינן ממלאות את הוראות בית המשפט במלואן. מבדיקתנו עלה כי למרות קיומו של צו החסימה, שאינו תחום בזמן, חלק מהאתרים פעילים וניתן לגשת אליהם בחופשיות ללא צורך בכלים טכנולוגיים. לשם בירור זה, בדקנו 98 כתובות שנחסמו במסגרת הצווים, אותן הצלחנו לחלץ מההליכים שבהם התקבלה בקשת הפרקליטות וכתובת האתר המבוקש הייתה נגישה מחומרי התיק. יש לציין כי בדיקה זו נעשתה באמצעות חיפוש ידני במחשב יחיד. מתוך 98 הליכים שהתקבלו ובהם הצלחנו לחלץ את כתובות האתרים שבגינם ניתן הסעד, בדיקה ידנית של הכתובות מלמדת שכ-14% מסך כל האתרים שהוצא עבורם צו חסימה נגישים כיום לשימוש חופשי, כפי שניתן לראות בטבלה.

שנת פתיחת ההליך	אחוז האתרים הפעילים (מבין האתרים שנגדם ניתן צו הגבלת גישה)
2018	11% (2 מתוך 17)
2019	15% (4 מתוך 26)
2020	24% (8 מתוך 33)
2021	0% (0 מתוך 17)
2022	0% (0 מתוך 5)
סך הכול	14% (14 מתוך 98)

מלבד האמור לעיל, מתוך 22 אתרים שניתן בגינם צו מתוקן, 3 פעילים כיום (14%).

עניין נוסף שביקשנו לבחון הוא האופן בו הוצגה חסימת האתרים לגולשים שביקשו לגשת אליהם. יש לכך הן חשיבות עקרונית – תכליתו של החוק היא אכיפה והרתעה, ועל כן ראוי ליידע את מי שמנסה לגלוש לאתר שהוצא נגדו צו שיפוט, מהם המניעים להגבלתו – והן חשיבות פרטנית, שכן ב-15 מתוך 41 הצווים שנבחנו פרטנית ניתנה במעמד הוצאת הצו הוראה שיפוטית לפיה הספקיות נדרשות להציג הודעה לגולשים.

מהבדיקה עלה כי ברובם המוחלט של האתרים, הגולש הפשוט אינו מקבל מידע הנוגע להגבלת הגישה, וכל שנודע לו הוא שהכתובת המבוקשת אינה זמינה. עבור מרבית האתרים החסומים (55 מ-84 האתרים שאינם פעילים), הכתובת מפנה לחלון של רשות התקשוב הממשלתי (gov.il), שבו מוצגת הודעה זו:

לא מצאנו את מה שחיפשת.

כדאי לבדוק אם הכתובת שהזנת נכונה
נשמח לסייע בכתובת info@gov.il

22 אתרים נוספים שנבחנו הובילו להודעת שגיאה, כאלו הכתובת שהוזנה אינה נכונה (ייתכן שפירוש הדבר הוא שאתרים אלו הוסרו), ואילו ב־7 האתרים הנותרים הוצגו הודעות שונות: "הגישה לאתר נדחתה", "אזהרת פרטיות", "השירות אינו זמין כעת" או "האתר אינו פעיל במדינה זו". אף אחת מההודעות הללו אינה מסבירה לגולש את הטעם לחסימת האתר, מה שפוגם בתכלית ההרתעתית של חוק הסמכויות, ומנוגד להוראות פרטניות שפורסמו בחלק מהצווים. נוסף על כך, תקנות העזר לחוק הסמכויות מזכירות במפורש דרישה מספקיות האינטרנט ליידע את גולשי האתרים החסומים כי הגישה אליהם הוגבלה מכוח צו בית משפט,⁶² אולם נראה ששיקולים טכניים או אי־בהירות בנוגע לחלוקת הסמכויות בין משטרת ישראל לספקיות הגישה מובילים לפער מהותי במידע המוצג בפני משתמשי הקצה.

3. ד. פערי דיווח ממעם רשויות האכיפה

אי־פרסום צווי הגבלת גישה בידי משרד המשפטים

כאמור לעיל, המאגר שלנו לא כולל הליכים הנוגעים לאתרי פדופיליה וטרור. מצאנו כמה מקרים בעילות אחרות שבהם ניתן צו, אך הדבר לא התפרסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים. מתוך 108 התיקים שבהם, לפי נתוני "נט המשפט", בקשת המדינה התקבלה, הצו הרלוונטי ב־4 תיקים לא מופיע באתר משרד המשפטים:

- **בצ"א 8734-09-18 - עוסק בפרסום שירותי זנות.** בהיעדר צו, ניתן להסיק את העילה הפלילית בהליך לפי שם האתר נשוא ההליך. ההליך נפתח ב־05/09/2018 ונסגר ב־23/05/2019. התקיימו בו שני דיונים, בתאריכים 04/11/2018 ו־28/01/2019. אין מידע פומבי נוסף לגבי ההליך.
 - **בצ"א 31846-09-18 - עוסק בפרסום שירותי זנות.** ב־10/12/2018 התקבלה החלטה מפורטת של השופט בהליך להסרת אתר אחד, תוך מתן ארכה למפעילי האתר עד 25/12/2018 להסרת התכנים לחלוטין, כתנאי להמשך פעילות האתר. מפעילי האתר הסירו את התכנים, ולכן לא ניתן צו הסרה. לאחר מכן הגישו מפעילי האתר בקשה לסגירת ההליך, אולם היא נדחתה ב־07/02/2019. כעבור זמן מה מפעילי האתר החלו להפעיל אתר דומה, והמדינה הגישה בקשה לעיון מחדש בתיק לפי סעיף 9(ב) לחוק ולחסימה של האתר השני. הבקשה לעיון מחדש אושרה ביום 21/08/2019, וניתן צו הסרה לאתר השני, שייכנס לתוקף תוך שבוע מיום האישור. נראה כי צו זה לא פורסם. בדיקת הכתובות הרלוונטיות העלתה כי האתר הראשון פועל כיום ללא מגבלת נגישות, והאתר השני אינו נגיש.
 - **בצ"א 64981-05-19 - עוסק בעריכת הימורים.** בהיעדר צו, ניתן להסיק את העילה הפלילית בהליך לפי שם האתר נשוא ההליך. ההליך נפתח ב־28/05/2019 ונסגר ב־16/07/2019. התקיימו בו שני דיונים, בתאריכים 25/06/2019 ו־16/07/2019. אין מידע פומבי נוסף לגבי ההליך.
 - **בצ"א 46283-07-20 - העילה הפלילית אינה מוזכרת, וגם לא שמות האתרים.** הם מופיעים בנספח המצורף לכתבי הטענות, שאינם פומביים. ההליך נפתח ב־21/07/2020 ונסגר ב־28/07/2020. התקיים בו דיון אחד, בתאריך 28/07/2020.
- אם כן, שניים מהתיקים עוסקים בפרסום שירותי זנות, אחד בעריכת הימורים ובאחרון סוג העבירה אינו מוזכר. לגבי שלושה צווים מביניהם לא מצאנו חומר נגיש ב"תולעת המשפט", כך שלא יכולנו לבחון את הטעם לפער זה. בבצ"א 31846-09-18 עולה בוודאות מחומרי הדיון כי ניתן צו הסרה לאתר בהליך, כך שנראה שאכן הצו לא פורסם, מטעמים שאינם ברורים לנו.
- במועד סיום המחקר האמפירי של חלק זה (פברואר 2023), היו קיימים 3 הליכים חדשים שנפתחו במהלך חודש נובמבר 2022

62 תקנות סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט (פרסום הודעה בדבר מתן צו), תשע"ח-2018.

והבקשות בהם התקבלו ב־06/12/2022⁶³ והליך אחד נוסף שנפתח באותו מועד אך לא נמצאו נתונים פומביים לגבי תוצאתו.⁶⁴ נראה שההחלטות בתיקים ניתנו במקביל להגבלת הגישה ל־4 אתרים חדשים שהופיעו ברשימת האתרים שנחסמו אשר התקבלה מספקית הגישה, אולם פרסום הצווים באתר משרד המשפטים התעכב. מכאן עולה שקצב עדכון הצווים באתר איטי למדי, וכתוצאה מכך הצווים המופיעים באתר אינם משקפים את היקף החסימות בפועל ברגע נתון, אלא את המצב כפי שהיה כמה חודשים לפני כן. למעשה, צווי החסימה הללו הועלו לאתר רק בחודש פברואר 2023.

פערים ואי־התאמות בין הדיווחים הפומביים של רשויות האכיפה

ישנם פערים מספריים בין הנתונים בדיווחים המוגשים לוועדת החוקה לבין הנתונים המופיעים בדו"חות השנתיים של הפרקליטות.⁶⁵ השוואה בין המספרים מרמזת על הבדלים מתודולוגיים, הן קטגורית, בין שני סוגי הדיווחים, והן נקודתית, בין מסמכים משנים שונות. אולם לצד ההבדלים המתודולוגיים ישנם פערים שהסיבות להם נותרו עלומות. לא הצלחנו להסביר פערים אלו בעזרת השערות שונות לגבי אופן הספירה, כך שנשארו סימני שאלה רבים לגבי מספרי הבקשות המדויקים לאורך השנים. נספח א' כולל פירוט לגבי הדיווחים הפומביים וטבלאות השוואה בין הנתונים.

מבחינת מתודולוגיה, שני סוגי הדיווחים מתייחסים לתקופות שנתיות שונות: ככלל, תקופת הסיקור של הדיווח לכנסת אינה חופפת את תקופת הסיקור של דו"ח הפרקליטות השנתי. לכן, על מנת להשוות בין הנתונים, השוינו את הנתונים המצטברים לאורך 4 שנות דיווח – מחקיקת חוק הסמכויות ב־2018 ועד יוני 2021.

יש לציין כי אי־האחידות בסיווג ובהתייחסות לממצאים יוצרת קשיים מסוימים בהשוואה. למשל, בדיווח לכנסת ישנה הבחנה בין סך הבקשות הכולל – המכיל גם בקשות לצו מתוקן מתוקף סעיף 7, וכן בקשות לעיון מחדש מתוקף סעיף 9(ב) – ובין סך הבקשות המהוות פתיחת הליך חדש להגבלת גישה או הסרת אתר מתוקף סעיף 2 או 4 בהתאמה. לעומת זאת, לא ברור אם בדו"חות השנתיים של הפרקליטות נעשית הבחנה כזו, ומכאן שלא לגמרי מובן לאיזה סל בקשות המספרים מתייחסים.

עם זאת, כאמור, למרות ניסיונות להסביר את ההבדלים בנתונים בעזרת הנחות כאלו ואחרות לגבי אופן הספירה, עדיין נמצאו פערים תמוהים בין שני המקורות. למשל, לפי דו"חות הפרקליטות סך הבקשות לחסימת אתרים בגין פדופיליה הוא 11, אך לפי הדיווחים לכנסת הוגשו 9 בקשות כאלה. בנוגע לשאר סוגי העבירות ישנם פערים בכיוון ההפוך. לפי הדיווחים לכנסת, הוגשו 68 בקשות לחסימת אתרים בגין הימורים, בעוד לפי דו"חות הפרקליטות הוגשו 57. נוסף על כך, דו"חות הפרקליטות לא כוללים שום התייחסות לאתרי טרור, ואילו הדיווח לכנסת כלל בקשה אחת שהוגשה בהקשר זה.

63 בצ"א 15477-11-22, בצ"א 15408-11-22 ובצ"א 15351-11-22.

64 בצ"א 15438-11-22.

65 דו"ח הפרקליטות לשנת 2018 לא כלל את הנתונים הרלוונטיים לצורך ההשוואה, שכן הנתונים שהופיעו בו התייחסו רק למספר האתרים שנחסמו באותה שנה ולא למספר הבקשות בפילוח לעילות. לכן, בנוגע לשנה זו הסתמכנו על נתונים שמקורם במענה לבקשת חופש המידע שהגיש איגוד האינטרנט הישראלי, אך לשם הנוחות צירפנו אותם לקטגוריה של דו"חות הפרקליטות. הנתונים פורסמו גם בעמוד הבא:

ד"ר אסף ינר, עדו אילי (מחלקת מחקר ומדיניות, איגוד האינטרנט הישראלי), פעילות מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה בשנים 2016–2021 (31/12/2021) https://www.isoc.org.il/sts-data/cyber_unit_yearly_data



4. דיון, מסקנות ונקודות לטיפול בעתיד

4.א. הגברת שקיפות ועדכניות הדיווחים הפומביים של רשויות האכיפה

כמפורט לעיל, במסגרת המחקר גילינו פערים מספריים בין הנתונים בדיווחים לוועדת החוקה של הכנס, לבין הנתונים המופיעים בדו"חות השנתיים של הפרקליטות. לפיכך, במטרה להבין את מקור הפערים ולהשיג את המידע המלא והעדכני ביותר על אודות יישום החוק, בכוונתנו להגיש בקשות חופש מידע מתאימות למשרד המשפטים ולהנהלת בתי המשפט.

בהזדמנות זו נבקש להדגיש את החשיבות הציבורית של הגברת השקיפות בנוגע ליישום חוק הסמכויות, במטרה להבטיח את חופש הרשת, גישה למידע ועוד. יוזכר כי הסמכות השלטונית המופעלת מכוח החוק היא צנזוריאלית במהותה, וככזו אסור שתיוותר במחשכים. נדרשת שקיפות רבה ככל האפשר לגבי ההיקף והאופי של יישום החוק, לרבות הנגשת שיטות חישוב הנתונים והבהרת הטרימינולוגיה בדיווחים השונים (למשל, האם מספר הבקשות כולל גם בקשות לצו מתוקן או בקשות לעיון מחדש? או שמא מדובר רק בבקשות לפתיחת הליכים חדשים?). כל זאת, במטרה לשרת את האינטרס הציבורי לפומביות המידע על הנעשה בתחום זה.

4.ב. הבעיות הטמונות בריכוזיות בהכרעות השיפוטיות לגבי בקשות צווי אינטרנט

קושי נוסף עולה מכך שהתיקים מתנהלים רובם ככולם באותו בית משפט ובפני אותו שופט, מה שהופך אותו לשחקן חוזר ולגורם בעל השפעה מכרעת על עיצוב ההליכים של אכיפת חוק זה. קושי זה אף גדל נוכח העובדה כי במרבית ההליכים, ומפאת אופיים, השופט אינו מנמק את החלטותיו, שמתקבלות במעמד צד אחד – מה שמעלה שאלות לגבי הלגיטימיות של ההליך וההחלטה.

ראשית, בפסיקותיו מעניק בית המשפט פרשנות ממשית לחוק באמצעות יצירת תקדימים ויישום החוק במקרי קצה שלא דווקא מתאימים לחלוטין להגדרת החוק. על כן, בעיקר בשנותיו הראשונות של החוק, נודעת חשיבות רבה לנימוק הפסיקה ולהכרעותיהם של מגוון שופטים.

שנית, עובדת היות המדינה שחקן חוזר בהליכים פליליים או מעין פליליים עשויה להשפיע על מראית פני הצדק ועל תקינותו של ההליך המשפטי לגופו. זאת בשל הקשר ה"ידידותי" שעשויו להיווצר בין שחקנים המעורבים במספר גדול של הליכים במעמד

צד אחד.⁶⁶ מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה והשופט בני שגיא הם שחקנים חוזרים וכמעט יחידים אשר מעצבים בפועל את אופיו של חוק הסמכויות, ללא פיקוח וביקורת מספקים על התהליך וללא חשיפת המשמעות האופרטיבית של התנהלות זו לעיני הציבור. בתת־הפרק הדן בפילוח התיקים לפי שופטים ניתן לראות כי בחודשים הראשונים ליישום חוק הסמכויות דנו בהליך שופטים שונים שהציגו דרישות שונות ממייצגי המדינה (שכאמור, במקרים רבים היו הצד היחיד שהתייצב), כשלכל שופט רף ראייתי שונה ודרישות להנמקה מבוססת יותר או פחות, אולם מזה כמה שנים דן שופט יחיד בכל בקשות צווי האינטרנט. אחדות קיצונית זו עשויה להרחיב יתר על המידה את הפערים המובנים והגדולים מלכתחילה בין שני הצדדים בהליך, ולהפוך אותו להליך משפטי "למראית עין" בלבד.

4.g. שאלת הסיווג הפרוצדורלי של בקשות צווי אינטרנט - בין פלילי למנהלי

העובדה שבהליכים אלו עוסקים שופטים פליליים עשויה ללמד על אופי ההליך ועל מיקומו בטווח שבין הליך מנהלי להליך פלילי. בית המשפט דן בקצרה באופיו של ההליך בעניין פיש, ואומנם קיבל חלקית את טענת המשיב שאין מדובר בהליך מנהלי קלאסי, אלא בהליך שאופיו פלילי יותר, אך אופי ההליך השפיע חלקית בלבד על מידת ההגנה על זכויות הנתבע. אם כן, נראה שההליך התעצב באופן שמשלב את "הרע משני העולמות". מצד אחד, בהיבט של קבילות הראיות יש לשופט שיקול דעת נרחב, ורף ההוכחה נמוך מזה שבהליך הפלילי. מצד שני, זכות הטיעון של הנתבע אינה מוגנת כמו בהליך פלילי – הליכים רבים מתנהלים ונפסקים במעמד צד אחד, ודי בהשקעת "מאמץ סביר" באיתור הנתבע לצורך עמידה בדרישה זו. הנתונים מהשטח והעובדה כי הדיונים השיפוטיים בבקשות צווי אינטרנט מתנהלים במתכונת דומה לזו של דיוני מעצרים, מלמדת על אופי הסנקציות וההתנהגות האסורה כפלילית במהותה, מה שאינו עולה בקנה אחד עם אופן התנהלות ההליך בפועל כהליך מנהלי בעיקרו, ומעלה שאלות הדורשות מענה בנוגע למידת ההגנה על זכויות הפרט.

4.d. היעדר שקיפות כלפי המשתמשים והגנה על צדדים שלישיים

קושי מרכזי עולה, כפי שתיארנו לעיל, מפערים במידע המועבר למשתמשי הקצה המבקשים לגלוש לאתרים החסומים. ראשית, התכלית ההרתעתית של החוק ודאי אינה מושגת אם לא ניתן ביטוי חיצוני לסיבה שבגינה אתרים אלו נחסמו, ובחלק מהמקרים הגולש כלל אינו מודע לכך שהאתר חסום. לצורך כך הוטמעה בתקנות העזר חובתן של ספקיות הגישה להציג הודעה לפיה האתר נחסם בהתאם לצו בית משפט, והמציאות מלמדת שלא כך נעשה, אם בגין ציות חלקי מצד הספקיות, ואם בגין בלבול בחלוקת הסמכויות בין הספקיות למשטרה.

בעיה נוספת במענה שמקבלים המשתמשים נובעת מכך שבמקרים רבים כתובות האתרים שהגישה אליהם הוגבלה מפנות בפועל לשרת ממשלתי המציג הודעת שגיאה לקונית. הדבר אינו מאפשר להבין מדוע כתובת האתר אינה נגישה, ויתרה מזו, הגבלת גישה באמצעות הפניית DNS אוטומטית ומאחורי הקלעים לשרת ממשלתי מעלה חששות כבדים בנוגע לפרטיות המשתמשים ולהיקף השימוש שנעשה במידע עליהם, אשר עלול לחרוג ממטרותיו של חוק הסמכויות. אף אם השימוש במידע נעשה בתום לב ולא חורג מהסמכות שניתנה בחוק, מאגרים ממשלתיים מטבעם משמשים מטרת לפריצה ולעיתים פרטיותם דולפים. אם כן, יישום חוק הסמכויות בצורתו הנוכחית עלול לחשוף את פרטי הגולשים לצדדים שלישיים ולאפשר פגיעה בהם, ועל כך יש לתת את הדעת.

66 בשפ 5105/20 יואל יולי שמעון נ' מדינת ישראל, דבריו של השופט אלרון בפסקה 23.

4.ה. אופן הטיפול בצווים מתוקנים

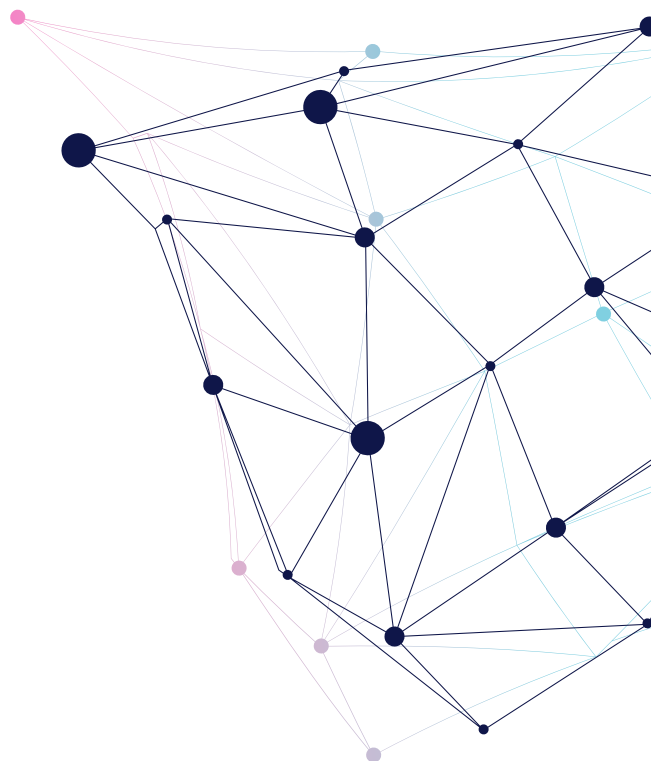
מלבד היבטי הדיון בבקשות הרגילות, יש לשים דגש על היבטי הדיון בבקשות לצווים מתוקנים. בהתחשב בחוסר העקביות בביקורת השיפוטית על הראיות בהליך, הדבר עלול לגרום לחסימת אתרים שלא מבוצעות בהם עבירות ולפגיעה בצדדים שלישיים.

נוסף על כך, הגשת בקשות לצווים מתוקנים עלולה אף לשמש מעין הליך מקוצר שיעקוף את הצורך בהגשת בקשה לצו ראשוני, בהתחשב בכך שהדיון בראיות לצורך מתן צו מתוקן מצומצם אף יותר מהדיון לצורך מתן צו מכוח סעיפים 2, 3, או 4 לחוק; נראה כי בית המשפט לא דורש מקצין המשטרה לנמק את החלטתו ולא בוחן את סבירותה או נכונותה.

לשון החוק דורשת אישור של קצין משטרה בכיר בכפוף לביקורת שיפוטית מאוחרת כאיזון בין הצורך בתגובה מהירה לביצוע עבירות ובין מניעת שימוש לרעה בחוק. ואכן, במקרים שבהם כתובת האתר שמוגשת בקשה בגינו לצו מתוקן דומה מאוד לכתובת האתר החסום המקורי אין צורך בביקורת שיפוטית נרחבת ומנומקת. אולם, במהלך הבדיקה נמצאו מקרים שבהם לא השתמע מהכתובות כי אכן מדובר באתרים זהים, וקשה לקבל מצב שבו, לפחות למראית עין, היקף הביקורת השיפוטית על צווים מתוקנים נמוך מהיקף הביקורת השיפוטית על צווים רגילים.

זוהי הבחנה חשובה, שעשויה להעיד גם על בעייתיות בהקשר של חסימת אתרים מכוח חוק זכויות יוצרים. אם ההסדר בחוק הסמכויות ישליך על ההסדר בחוק זכויות יוצרים, צפויות לצוץ בעיות דומות גם בחסימות מכוח חוק זכויות יוצרים, שם לא מדובר בקצין משטרה בכיר אלא בגופים פרטיים שיעבירו את האתרים כתובות האתרים שייחסמו או יוגבלו.

אנו מציעים לבחון בהסדרים עתידיים את האפשרות של מתן מעמד לארגוני חברה אזרחית בהליך, או הקמת מעין "סנגוריה ציבורית" להליך, שתפקח עליו. זאת, כדי לוודא ששיקול הדעת של מבקש החסימה ייבחן כראוי, ולצמצם טעויות ושימוש לרעה בהליך.





נספח א': נתונים רשמיים על הפעלת חוק הסמכויות שפורסמו לפני מחקר זה

1. דיווחים לוועדת החוקה, חוק ומשפט

סעיף 15 לחוק קובע כי על שר המשפטים לדווח לוועדה מדי שנה על יישום החוק. בסעיף מצוינים הפרטים שיש להציג בדיווח, בחלוקה לפי סוג העבירה וסוג הצו: מספר הבקשות לצווים, מספר הצווים שניתנו, מספר הבקשות לצווים מתוקנים לפי סעיף 7, ומספר הצווים המתוקנים שאישר בית המשפט. החוק נכנס לתוקף ב־2017, ומאז הוגשו לוועדה שני דיווחים: ב־2018 וב־2021 (להלן: "הדיווחים"). בדיווח השני אוגדו שלוש תקופות דיווח יחדיו (2019, 2020 ו־2021).

1.א. סיכום הנתונים שהועברו לוועדה במסגרת שני סוגי הדיווחים

סך הבקשות	לפי סעיף 2	לפי סעיף 4	פערים פנימיים	
16	10	1	קיים פער בין סך הבקשות (16) ובין מספר הבקשות לפי כל סעיף בחלוקה (11), כך שישנן 5 בקשות שאינן יודעים האם הוגשו לפי סעיף 2 או לפי סעיף 4.	2018-2017
43	40	3		2019-2018
21	21	0		2020-2019
34	35	0	קיים פער בין סך הבקשות (34) ובין מספר הבקשות שהוגשו לפי סעיף 2 (35). הבחנה בין בקשות שאושרו לבקשות שנדחו לא מסבירה פער זה, שכן 33 אושרו ו־2 נמחקו בעקבות תיקון ההפרה.	2021-2020

1.ב. פירוט הנתונים שהועברו לוועדה במסגרת הדיווחים, בחלוקה לעבירות

2021-2020	2020-2019	2019-2018	2018-2017	
35	21	40	10	בקשות לצווים לפי סעיף 2 לחוק
33 אושרו. 2 נמחקו נוכח תיקון ההפרה. ⁶⁹	19 אושרו. 2 נמחקו נוכח תיקון ההפרה. ⁶⁸	39 אושרו. 1 נמחקה נוכח תיקון ההפרה. ⁶⁷	* לא ידוע האם 5 הצווים הנותרים שדווחו בתקופה זו השתייכו לבקשות לפי סעיף 2 או סעיף 4 לחוק.	
לא הוגשו בקשות לפי סעיף 4 לחוק בתקופה זו.	לא הוגשו בקשות לפי סעיף 4 לחוק בתקופה זו.	⁷⁰ 3 בעקבות בקשת מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה, 2 שונו והומרו לבקשות לפי סעיף 2 לחוק. בקשות אלו נמחקו בשלב מאוחר יותר נוכח תיקון ההפרה. 1 - ניתן צו מותנה.	1 * לא ידוע האם 5 הצווים הנותרים שדווחו בתקופה זו השתייכו לבקשות לפי סעיף 2 או סעיף 4 לחוק.	בקשות לצווים לפי סעיף 4 לחוק
34	21	43	16	סך הבקשות לצווים לפי סעיף 2 ו-4 בחלוקה לעבירות
27 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין; 5 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין; 3 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 214(ב) לחוק העונשין.	13 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין; 5 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין; 3 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 214(ב) לחוק העונשין.	24 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין; 16 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין; 2 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 214 לחוק העונשין; בקשה אחת נגד אתר אינטרנט השייך לארגון טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור.	15 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"); בקשה אחת בגין עבירה לפי סעיף 214(ב) לחוק העונשין.	

67 בקשה בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין.
68 שתי בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין.
69 בקשה בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין.
70 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין.

2021-2020	2020-2019	2019-2018	2018-2017	
9	8	26	לא הוגשו בקשות לצו מתוקן בתקופה זו.	בקשות לצווים מתוקנים לפי סעיף 7 לחוק
9 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין. כולן אושרו.	בקשה אחת בגין עבירה לפי סעיף 205ג לחוק העונשין; 7 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין. כולן אושרו.	22 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205ג לחוק העונשין; 4 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין. כולן אושרו.		
בקשה אחת בגין עבירה לפי סעיף 205ג לחוק העונשין. אושרה.	5 בקשות בגין עבירה לפי סעיף 205ג לחוק העונשין. כולן אושרו.	לא הוגשו בקשות לעיון מחדש בתקופה זו.	לא הוגשו בקשות לעיון מחדש בתקופה זו.	בקשות לעיון מחדש לפי סעיף 9(ב) לחוק

ראוי לציין כי בדיווחים לא מופיע מספר האתרים שנכללו בכל צו, או מספר האתרים הכולל שהגישה אליהם הוגבלה. לכן, מספר הצווים כשלעצמו אינו מלמד על היקף הצנזורה בפועל.

2. דו"חות שנתיים של הפרקליטות

פרקליטות המדינה מפרסמת מדי שנה דו"ח המסכם את פעילותה בשנה החולפת. בכל דו"ח שנתי מאז חקיקת החוק, הפרק על מרחב הסייבר כולל סקירה קצרה המתארת את התפלגות הבקשות לפי הקטגוריות הפליליות, בדומה לדיווחים לוועדה. אך בניגוד לדיווחים אלו, בדו"חות מופיע גם מספר האתרים הכולל שבהם עוסקות הבקשות, ולעיתים פילוח של מספר האתרים הרלוונטיים לכל עבירה. במובן הזה, הדו"חות השנתיים הם מקור משלים לדיווחים עבור מי שמבקש לקבל את התמונה המלאה של פעילות הפרקליטות בתחום.

להלן סיכום הנתונים שפורסמו במסגרת הדו"חות השנתיים של הפרקליטות:

2021	2020	2019	2018	
		0	3	אתרים של ארגון טרור
		24	3	אתרי הימורים
	בשנים אלו לא נעשה פילוח של האתרים לפי עבירה.	40	45	פרסום שירותי זנות
		5,342	83	פרסום תכנים פדופיליים
7,175	3,624	5,406	134	סך הכול

3. המאגר באתר פרקליטות המדינה

מידע על הצווים מתפרסם באתר האינטרנט של פרקליטות המדינה.⁷¹ כל פרסום במאגר כולל את הפרטים הבאים: מספר ההליך, תאריך מתן הצו ורשימת צווים מתוקנים (אם ישנם). כל פרסום מלווה בקובץ pdf המכיל הודעה בדבר מתן הצו. ככלל, מדובר בהודעה תבניתית באורך שלושה משפטים, ובה מספר ההליך, תאריך, סעיף החוק שמכוחו ניתן הצו, וכן סעיף רלוונטי בחוק העונשין. בראש עמוד האינטרנט של מאגר הצווים מופיע מספר התוצאות העדכני – 110 נכון ליום כתיבת דו"ח זה. ישנה אפשרות לבצע חיפוש צווים לפי מספר ההליך, וכן לפי טווח תאריכים. כמו כן ניתן להזין מספר ההליך ולשלוף את רשימת הצווים המתוקנים שניתנו במסגרתו.

4. פרסומים נוספים

מלבד המקורות הרשמיים המפורטים לעיל, ניתן לדלות נתונים בודדים ונקודתיים לגבי יישום החוק מפרסומים מעטים בתקשורת. למשל, בכתבה שפורסמה ב־2018 על המאבק נגד אתרים שבהם מוצעים שירותי מין, נכתב: "עד כה, מתוך 10 בקשות שהגישה הפרקליטות, נתן בית המשפט 8 צווים שהורו לספקיות האינטרנט להסיר או להגביל הגישה לאתרי אינטרנט שונים, אשר מפרסמים שירותי זנות לקהל הישראלי."⁷² בדומה לכך, בכתבה משנת 2019 הוזכרה בקשה "תקדימית בהיקפה לחסימת גישה לכ־1,700 אתרים המפרסמים תכנים פדופיליים ברשת הגלויה."⁷³

⁷¹ www.gov.il/he/departments/dynamiccollectors/access-restriction-warrants

⁷² אלה לוי וינריב, ברקת שמאי "המדינה עולה מדרגה במלחמה באתרי שירותי המין" גלובס (30.04.2018).

⁷³ טל קפלן ישראל "צו חסימה ל־1,700 אתרי פדופיליה הפועלים בגלוי" law.co.il (17.06.2019).



כניסה לגרסה מקוונת עם נתונים חיים >



shamgar.isoc.org.il

