



Israel Internet Association (ISOC-IL)

איגוד האינטרנט הישראלי ע"ר

נובמבר 2006

דואר זבל – התמודדות וחקיקה נייר עמדה של איגוד האינטרנט הישראלי

תקציר

ישראל הופכת במהירות למעצמת 'דואר-זבל'. במהלך חמשת החודשים האחרונים (יוני עד אוקטובר 2006) דורגה ישראל במקום הראשון בעולם בתפוצת דואר זבל. דואר זבל מהווה נזק כלכלי מהדרגה הראשונה (האומ"ם אומד את נזקיו לכלכלה העולמית ב-25 מיליארד דולר) ומאיים גם על עצם קיומה של מערכת העברת המסרים באינטרנט. כל עלות משלוח 'דואר-הזבל' נופלת על כתפי עסקים, ארגונים ויחידים שעל-פי רוב אינם מעוניינים לקבל אותו, בעוד העלות לשולח היא אפסית. תוכנות לעצירת 'דואר-זבל' ופתרונות טכנולוגיים אחרים אינם יעילים דיים. לנוכח אמצעי הטעיה שנוקטים משגרי 'דואר-זבל' חדשות לבקרים, הם עוצרים הודעות לגיטימיות, ומעבירים הודעות לא רצויות.

בנסיבות אלה, דרושה חקיקה יעילה, מידתית וברת אכיפה, כדוגמת זו שהתקבלה במדינות רבות ברחבי תבל. חקיקה אשר תישען על היסודות הבאים:

- עליה להתיר משלוח 'דואר-זבל' רק למי שהסכים מראש ובמפורש לקבלו (Opt-In);
- היא צריכה לעגן אמצעי אכיפה אזרחיים ופיצויים בלא הוכחת נזק;
- עליה לחול גם על 'דואר-זבל' שמקורו מחוץ לישראל;
- והיא חייבת להיות ניטרלית מבחינה טכנולוגית כדי לעצור היום את דרכי המשלוח הלא רצויות של מחר.



דואר זבל – רקע

דואר אלקטרוני הוא היישום הנפוץ ביותר באינטרנט. הוא מהווה כיום חלק בלתי נפרד מהתקשורת בין יחידים, חברות ואף ממשלות. ככזה, הוא תורם תרומה מכרעת להתפתחות הכלכלית והחברתית ברוב המדינות. בד בבד, הזמינות התמידית והעלויות האפסיות של משלוח דוא"ל בכמויות גדולות הביאו בשנים האחרונות להתפשטות תופעת דואר הזבל (דוא"ז). דוא"ז הינו דואר אלקטרוני המוני, הכולל מסר פרסומי ונשלח לאדם מבלי שביקש לקבלו או יצר קשר קודם כלשהו עם המפרסם. משגרי דוא"ז, הידועים בכינוי "Spammers" שולחים הודעות דוא"ז אחידות לעשרות ואף למאות מיליוני נמענים ביממה, מבלי שהמשלוח יהיה כרוך בעלות ממשית לשולח.

בישראל, דוא"ז מהווה כ-84% מתעבורת הדואר האלקטרוני (עפ"י סטטיסטיקה שבוצעה באוקטובר 2006 ע"י חברת MessageLabs¹). במהלך חמשת החודשים האחרונים (יוני עד אוקטובר 2006) דורגה ישראל במקום הראשון בעולם בתפוצת דואר זבל (MessageLabs). התופעה צברה תאוצה מהירה בשנתיים האחרונות. מה שהחל כמטרד הפך לאיום של ממש על חברת המידע בארץ ובעולם.

דוא"ז מסב נזקים כבדים ליחידים ולעסקים. לדוא"ז יש השפעות כלכליות ותפעוליות רחבות היקף העולות כדי איום ממשי על עצם קיומה של מערכת העברת המסרים באינטרנט.

דוא"ז משתמש באופן טפילי במשאבי האינטרנט של המשתמשים ושל ספקיות האינטרנט, שכן העלויות הנוצרות כתוצאה ממשלוח מאסיבי של הודעות דוא"ל מגולגלות במלואן על המשתמשים ועל ספקיות האינטרנט ולא על המפיץ. ייחודו של דואר הזבל באינטרנט, בשונה, למשל, מדואר זבל פסי (כדוגמת עלונים בתיבות דואר) הוא כי מבחינתו של מפיץ הדוא"ז, הפרש העלויות בין משלוח הדוא"ז לעשרות אלפים או לעשרות מיליוני נמענים, הוא אפסי. זאת, לעומת עלויות הפרסום בשיטות ה"ישנות" (כגון: טלמרקטינג, עלונים בדואר, פקס, מעבר מדלת לדלת), בהן העלות המוטלת על המפרסם עולה ככל שהוא פונה ליותר נמענים. במילים אחרות, העלות השולית למשלוח דבר דואר אלקטרוני נוסף, היא, למעשה, אפס.

כאמור, העלויות וההכבדה בגין דואר הזבל, נופלות על ציבור משתמשי האינטרנט, החווים נזקים רבים. הנזקים הישירים כוללים, בין היתר:

- בזבוז זמן עבודה יקר לצורך סינון דוא"ז מתוך הדוא"ל האמיתי;
- אבדן דברי דואר חשובים בשל סינון שגוי;
- אובדן האמון במערכות הדואר האלקטרוני, ובהקטנת השימוש בהן כדי להימנע מתופעות טורדניות אלה;
- תשלום עבור זמן החיבור לאינטרנט (במקרים הרלוונטיים) לצורך הורדת דוא"ל שהמשתמש כלל אינו רוצה בו;
- לעיתים, צורך בהגדלה מלאכותית של תיבת הדוא"ל כדי שיוותר בה מקום גם לדוא"ל הלגיטימי המיועד להגיע למשתמש.

¹ http://www.messagelabs.com/Threat_Watch



Israel Internet Association (ISOC-IL)

איגוד האינטרנט הישראלי ע"ר

כאשר מחשבים את הנזק המצטבר של כלל משתמשי הרשת, מדובר בסכומים משמעותיים ביותר. כך, לדוגמא, בארגונים גדולים בארה"ב, המעסיקים אלפי עובדים, מעריכים כי בכל יום מתבזבזות כ-500 שעות עבודה על ניפוי דוא"ר². האו"ם אמד את הנזקים לכלכלת העולם מדוא"ר ב-25 מיליארד דולר לשנה³. לעיתים, מתמודד המשתמש גם עם בעיית התוכן, המפוקפק במקרים רבים, שנושא איתו דוא"ר.

מבחינת ספקיות האינטרנט, הכמות העצומה של דוא"ר יוצרת בעיה כלכלית וטכנולוגית. דרך מערכות הדואר שלהן עוברת, מלבד המסר המקורי שנשלח לעשרות אלפי עד עשרות מיליוני כתובות, כל תנועת הדוא"ר הנלווית להודעות דוא"ר: הודעות אי-מסירה, הודעות על טעויות בכתובות, הודעות נאצה, תגובות ובקשות להסרה מרשימות התפוצה ועוד. על מנת להתמודד עם כמויות אלה של דוא"ר, הספקיות נאלצות, למשל:

- להצטייד בשרתים חזקים;
- להגדיל את נפח החיבור שלהם לרשת האינטרנט;
- להשקיע בטכנולוגיה מתקדמת שאמורה לסנן ולעצור דוא"ר.
- להוסיף כוח אדם – נציגי שירות לקוחות יעודיים לנושא (Abuse), טכנאים לטיפול בתקלות וכד'.

מטבע הדברים, עלויות אלה מועברות בסופו של דבר לצרכן ומייקרות את העלויות המושתות עליו.

כאמור, אחת מתוצאות הלוואי המדאיגות של תופעת הדוא"ר הנה ערעור תחושת הביטחון שחשים המשתמשים כלפי רשת האינטרנט ושירותי הדואר האלקטרוני, תחושה אשר הינה תנאי הכרחי להתפתחותם של קהיליית המידע והמסחר האלקטרוני. 22% מהנשאלים בסקר שנערך בארה"ב באפריל 2005 דיווחו כי הפחיתו את השימוש בדואר אלקטרוני בעקבות התופעה (מתוך מחקר שנערך ע"י The Pew Internet & American Life Project - מכון מחקר שלא למטרות רווח הבוחן את ההשלכות החברתיות של האינטרנט⁴).

מפיצי דוא"ר נוקטים בדרכים פתלתלות כדי להתגבר על מערכות הסינון השונות שהותקנו במטרה למנוע את הגעתן אל המשתמש, שאינו מעוניין בהן: כתובות המקור שלהן מזויפות כמעט תמיד, שורת הנושא לעיתים קרובות אינה מרמזת על התוכן, וגם בתוכן עצמו מושקע מאמץ גדול כדי להטעות את מערכות הסינון שהתקינו המשתמשים, הארגונים או ספקי הגישה לאינטרנט.

² <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2800460,00.html>

³ http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2004/17.html

⁴ http://www.pewinternet.org/pdfs/PIP_Spam_Ap05.pdf לתקציר המחקר



Israel Internet Association (ISOC-IL)

איגוד האינטרנט הישראלי ע"ר

דרכי ההתמודדות

איגוד האינטרנט הישראלי דוגל במתן עדיפות להסדרת תחום האינטרנט בדרך של יצירת פתרונות טכנולוגיים, ובנוסף ע"י הסדרה פרטית – ולא בדרך של חקיקה.

לצערנו, פתרון טכנולוגי כולל וארוך טווח לבעיית הדוא"ז אינו בר השגה בעתיד הנראה לעין. על אף מאמצים טכנולוגיים ומשאבים כספיים רבים המושקעים ביצירת טכנולוגיות שיגנו מפני דוא"ז, הפתרונות הנוצרים מצליחים לצמצם את הבעייה לתקופה קצרה בלבד כל פעם⁵. בהיות שילוח דוא"ז פעילות עסקית המייצרת הכנסה גבוהה מאד כמעט ללא הוצאה, מפיצי הדוא"ז משקיעים רבות ומצליחים להערים גם על הטכנולוגיות החדשות ביותר. מעבר לכך, סינון טכנולוגי אינו פותר את אחת הבעיות שיוצר דוא"ז – עצם התנועה שלו ברחבי רשת האינטרנט. סינון הדוא"ל אצל המשתמש או אפילו אצל ספקית האינטרנט, לא מונע את בעיית ניצול המשאבים. מן הצד השני, הוא גורם לעיתים קרובות לבעיות בשל סינון דואר לגיטימי וסיווגו בטעות כזבל (בגלל מגבלות הטכנולוגיה). סינון טכנולוגי גם משית את עלויות הדוא"ז על המשתמש הרוצה להימנע מהמטרד.

בנסיבות אלה, נדרשת הסדרה חקיקתית. זו, חייבת להיות יעילה, מידתית וברת-אכיפה.

עקרונות החקיקה

חקיקה אפקטיבית בנושא דואר זבל חייבת להתבסס על מספר עקרונות יסודיים:

א. קבלת דוא"ז רק אצל מי שהסכימו לכך מראש: מודל מבוסס Opt-In.

מודל זה מאפשר משלוח דוא"ל המתאים להגדרת דואר זבל אך ורק אם התקבלה לכך הסכמת הנמען מראש. מודל זה מיושם בהצלחה ע"י האיחוד האירופי וע"י מדינות כדוגמת אוסטרליה ובקרום גם בקנדה. הצלחת מודל זה נמדדת בכמות הקטנה של דוא"ז (פחות מ-9%) הנשלחת ממדינות אלה.

מנגד, חקיקה המתבססת על מודל ה-Opt-Out (המאפשר משלוח דוא"ל כל עוד הנמען לא הודיע כי הוא מסרב לקבל הודעות אלה), נדונה מראש לכשלון⁷. היא מטריחה את המשתמש להודיע למספר גדול מאד שולחים שאינו מעוניין עוד במשלוח מהם. הודעה זו מהווה אינדיקציה ברורה לכך שכתובת המשתמש פעילה וכשלעצמה גורמת להצפתו בעוד ועוד הודעות. לא ניתן לפתור טורח זה באמצעות מאגר מרכזי שיכלול את שמותיהם וכתובותיהם של מי שאינם מעוניינים בקבלת דואר זבל.

⁵ התפתחות טכנולוגית אחת עשויה לסייע בצמצום כמות הדוא"ז במידת מה. מדובר באימות מקור דוא"ל – עפ"י שיטות כגון SPF ו-DKIM. יישום רחב (גלובלי) של אחת משיטות אלה יסייע במידת מה בצמצום הנגע, בעיקר בהינתן חקיקה משלימה – ראה להלן, אך במקרה הטוב ביותר יהוו סיוע חלקי בלבד.

⁶ כאשר בוחנים את הסטטיסטיקה לגבי 12 החודשים האחרונים (2005) באתר ComMtouch (<http://www.commtouch.com/Site/ResearchLab/statistics.asp>) רואים כי נכון לסוף 2005, מרבית תעבורת 'דואר הזבל' היא אכן מארצות-הברית ואליה (75.70%), 6.27% מסין, 5.16% מקנדה, 4.24% מקוריאה, 2.79% מבריטניה ו- 5.84% משאר מדינות העולם, כלומר- אם מצרפים את האחוזים של בריטניה ומניחים כי כל "שאר מדינות העולם" הן מדינות האיחוד האירופאי, עדיין סך תעבורת דואר האלקטרוני שכביכול יצאה מהאיחוד הינה 8.63% בלבד. כך גם לגבי תחילת שנת 2006.

⁷ מודל ה-Opt-Out מאפשר משלוח פריט דוא"ז אחד בכל מקרה, ואז מטיל את האחריות להסרה על המשתמש, במקום על החברות השולחות דוא"ז. יתירה מכך, מסייע המודל לשולחי הדוא"ז ליצור רשימה "נקייה" של כתובות דוא"ל תקינות ופעילות אותה יוכל למכור בכסף רב או להשתמש במשלוח הבא של דוא"ז.



Israel Internet Association (ISOC-IL)

איגוד האינטרנט הישראלי ע"ר

בארה"ב, בה אומץ מודל ה-Opt-Out בחקיקה, הודיעה נציבות הסחר הפדרלית, שהיתה אמורה להיות אמונה על הקמת מאגר "Do Not Spam", כי מאגר כזה אינו ניתן להקמה בלא סכנה קשה לפגיעה בפרטיותם של הנרשמים. בנוסף, קבעה הנציבות כי הקמת המאגר לא תשפיע על כמות תעבורת הדוא"ר ולכן לא תענה על ציפיות הציבור. ואכן, בפועל, גם ב-2006 – 3 שנים לאחר חקיקת החוק בארה"ב – 75% מתעבורת הדוא"ר מגיעה מארה"ב.

מן הראוי שישראל, המחשיבה את הזכות לפרטיות והזכות לקניין כזכויות יסוד חוקתיות, תאמץ את מודל ה-Opt-In.

ב. להיות ברת-אכיפה, וליצור סיכוי לשיפור במצב הדברים. לצורך כך עליה לכלול מסלול אזרחי הכולל פיצוי ללא הוכחת נזק (נזק סטטוטורי).

הנזק הנגרם לפרטיים או לחברות קטנות ממשלוח דבר דואר מסויים יחיד קשה להוכחה בביהמ"ש. ניתן, אמנם, תיאורטית, לתבוע בתובענה ייצוגית, אולם (א) אפיק זה זמין רק לתובעים פרטיים ולא לתובעים שהם תאגיד, (ב) גיבוש תובענה כזו הינו הליך מסובך ויקר, ובאופן מעשי הוא מתבצע רק כאשר מדובר בנתבע אשר סיכויי ההחזר על ההשקעה מהתובענה הייצוגית נגדו גבוהים ("כיסים עמוקים"), ו- (ג) בהעדר אפשרות ברורה לכימות הנזק לא מן הנמנע שתובעים יימנעו גם מהגשת תובענה ייצוגית.

מסלול אזרחי הכולל פיצוי ללא הוכחת נזק מקל על גופים ועל אנשים פרטיים להגיש תביעה כנגד שולחי דוא"ר ואף נותן להם אינטרס להגישה. מסלול כזה קיים במדינות רבות כדוגמת קליפורניה, פלורידה וטקסס בארה"ב (לפני החלת החוק הפדרלי) אוסטרליה וכד'. ללא הוספת האפשרות לפיצוי ללא הוכחת נזק, יעדיפו הניזוקים לוותר על תביעה, דבר אשר יוביל לאי אכיפתו של החוק ולהמשך (ולהחרפה) של המצב הקיים. חוק שאינו נאכף גורם לזילות החוק.

ג. תחולה אקס-טריטוריאלית.

חלק ניכר מהדוא"ר אינו מגיע מתוך גבולות המדינה. על מנת לייעל את החוק יש צורך להחילו גם על מי ששולח דוא"ר מחוץ לגבולות המדינה אל נמען דוא"ר הנמצא בתוך גבולותיה. חוק אפקטיבי יחול על הודעות דוא"ר שמקורן בישראל, שנשלחו לנמען דוא"ר בישראל או שהמסר בגינן עובר דרך מפעיל תקשורת בישראל. כך, גם באפיק הפלילי וגם באפיק האזרחי. פתרון מעין זה קיים בחקיקה האוסטרלית. למרות בעיות האכיפה והתחולה של החוק, ראוי כי ישראל תציב עצמה עם מדינות העולם המתקדמות ותחוקק חוקים שיקדמו ביעילות את המאבק בדוא"ר.

ד. ניטרליות טכנולוגית.

הטכנולוגיה משתנה במהירות. על מנת להאריך את חיי החוק, רצוי להקפיד שהגדרותיו לא יתייחסו לטכנולוגיה הקיימת היום כדי שיתאימו גם לטכנולוגיה של המחר. על חקיקה אפקטיבית לא לחול באופן ספציפי על דואר אלקטרוני, טלפוניה אוטומטית, SMS ופקסימיליה, אלא לחתור להגדרות ניטרליות ובלתי תלויות טכנולוגית. ניתן להתייחס בהגדרות כאלה למאפיינים של שיטות משלוח, כך שכל טכנולוגיה, קיימת או עתידית, הבאה בגדר מאפיינים אלה, תבוא בגדרן.