

8 במרץ 2023
ט"ו באדר התשפ"ג

לכבוד

ח"כ משה גפני – יו"ר ועדת
הכספים

mgafni@knesset.gov.il

ח"כ שמחה רוטמן – יו"ר
ועדת חוקה, חוק ומשפט

vhuka@knesset.gov.il

משרד האוצר – תגובות לחוק
ההסדרים

Hesderim23@mof.gov.il

ובאמצעות אתר התזכירים הממשלתי ([קישור](#))

תגובה לתזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו- 2024), התשפ"ג-2023, פרק __': תקשורת דיגיטלית – ובקשה להוציאו מחוק ההסדרים

א. כללי ותמצית עמדתנו

1. הקליניקה למשפט, לטכנולוגיה ולסייבר באוניברסיטת חיפה, הקליניקה לפרטיות והקליניקה לזכויות ניצולי שואה וא/נשים בזקנה באוניברסיטת תל אביב ואיגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר), מתכבדים להגיש את תגובתם לתזכיר. בפתח הדברים, נבקש לברך על קידום חקיקה שמטמיעה ומקדמת תהליכי דיגיטציה, מקטינה את הבירוקרטיה ומתאימה את הדין למציאות הדיגיטלית העכשווית.
2. **עם זאת, אנו סבורים כי התיקונים המוצעים לחוק הקיים מחייבים דיון ציבורי ופרלמנטרי מהותי וראוי בטרם יתקבלו, נוכח פגיעתם הצפויה באוכלוסיות ומגזרים נעדרי אוריינות דיגיטלית מלאה ובכללם המגזר החרדי, המגזר הערבי ואוכלוסיית הגיל השלישי.** לא בכדי, בכנסת הקודמת הוצאו מחוק ההסדרים הסוגיות הרלוונטיות של דיור דיגיטלי והתקיימו לגביהן לא פחות מ-14 דיונים ארוכים ומהותיים בוועדת חוקה, חוק ומשפט. חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה דאז באו והתנגדו כאחד לסעיפים שונים, הצפויים לפגוע באוכלוסיות בעלות אוריינות דיגיטלית פחות גבוהה השינויים המוצעים כעת לוקים באותם קשיים ונפרטם מיד.
3. **בנוסף, ביטול הסדרי פיקוח ובקרה שקיימים בנוסחו הנוכחי של חוק תקשורת דיגיטלית ובתיקון לו, עלול להוביל לפגיעה רחבה ומיותרת, בפרטיות ובאבטחת המידע של בציבור הישראלי בכללותו ובאוכלוסיות הספציפיות בפרט.**
4. **לפיכך אנו קוראים להוציא תיקונים אלה מחוק ההסדרים ולהעבירם לדיון ב"מסלול הרגיל".** אם יוחלט בכל זאת לקדם את התזכיר הנוכחי, על אף כל הבעיות המהותיות שעולות בו – נפרט להלן

הערותינו בקצרה. הערותינו הובאו ביתר הרחבה ביחס לטיוטת מחליטים שפרסמנו לפני כשבועיים [\(קישור להערותינו הקודמות\)](#).

ב. הערות קונקרטיות על פי סעיפים

בטרם נעבור להערות הקונקרטיות – נעיר כי עלולה להיות לתיקון השלכה כלכלית כבדה על מדינת ישראל, אם ייכשלו במסגרת חוק זה בהגנת הפרטיות של אנשים, לאור נזקים שייגרמו או תביעות שתוגשנה. כך גם, מסרים דיגיטליים, שלא יגיעו ליעדם, שלא ייקראו או חלילה שיגיעו לידיים אחרות זולת הנמען (אם למשל אחר שולט על הגישה לדוא"ל שלו) עלולים לגרום לעלויות כלכליות עקיפות וישירות נוספות למדינה. עלויות אלה אינן מכומתות ככל שראינו בתזכיר ומן הראוי היה להתייחס אליהן.

I. התנגדות לביטול הפיקוח המרכזי על גופים שאינם ממשלתיים מובהקים וביטול הדרישה למערכת מאושרת, נוכח סכנה ממשית לפגיעה בפרטיות ובאבטחת המידע: סעיף 1, וגם סעיף 3 וסעיף 4(ב) לעניין מערכת מאושרת

בתוספת השנייה לחוק העיקרי מנויים שני סוגים של גופים – כאלה שאין מגבלות נוספות עליהם והם יכולים לעשות שימוש במערכת הדיוור, וגופים שאמורים לקבל אישור בטרם יתחילו בדיוור. כעת מוצע לבטל את הדרישות הנוספות החלות על הקבוצה השנייה, ולאפשר גם לגופים שאינם ממשלתיים מובהקים ושלא ברור אם יש להם "מערכת מאושרת חוץ-ממשלתית" לשליחת מסרים, לשלוח מסרים. יתר על כן, גם על הבחינה האם הגוף מחזיק במערכת מאושרת כלשהי, העומדת בדרישות הדין, מוצע לוותר.

אם מבקשים להסיר את הדרישה לאישור מערכות, ולאור הדחיה שביקשה המדינה בתחילתו של יישום החוק,¹ עולה החשש כי ייתכן שמכיוון שהמערכות השונות לא עומדות בדרישות אותן קבע המחוקק, המחוקק מבקש עתה במקום לדרוש כי המערכות תותקנה בטרם יחלו (או ימשיכו) את השימוש בהן, לתקן את החוק ולפטור את הגופים מהדרישות שנקבעו.

הדברים עלולים לגרום לכך שמסרים יישלחו **בדרך שאינה מאובטחת ברמה הנדרשת** וללא כל פיקוח מרכזי. לא מדובר על חשש בעלמא. כמות הליקויים בתחום אבטחת המידע בקרב רשויות שלטוניות היא רבה. ראוי, למשל, ביקורתה הנוקבת של הרשות להגנת הפרטיות בדוח פיקוח רוחב בקרב רשויות מקומיות, על ליקויים חמורים בתחום אבטחת המידע וניהול מאגרי המידע. ממצאים דומים עלו אף בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי ביולי 2022. המעבר עתה לניהול כלל הקשר עם האנשים בישראל לעולם הדיגיטלי עלולה רק להוסיף סיכונים אבטחתיים, ללא מענה אמיתי מראש לבעיות אלה. בנוסף, אחד התרחישים שיש להידרש אליהם הוא כי כתובת דוא"ל של אדם, שתמסר בכפייה (אם התיקון יתקבל כלשונו) לרשות האוכלוסין, תשוכפל על ידי ספקים פרטיים ושונים רבים בדרך.

¹ ב-18.1.2023 פורסמה טיוטת צו פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת שעה) (דחיית מועד תחילת החוק לעניין יחיד), התשפ"ג-2023 – **בו ביקשה הממשלה דווקא לדחות את כניסת החוק לתוקף**.

אל לנו לשכוח כי "מען דיגיטלי" – כתובת דואר אלקטרוני - מהווה לא רק מען של אדם אלא אף "מפתח כניסה" לשירותים רבים אחרים. העדרו של גורם מרכזי מפקח עלול להוביל לסיכוני סייבר רבים יותר, לפגיעה בפרטיות וחוסר אחידות בהגנה על המידע. לסיכוני סייבר ופרטיות אלה עלולות להיות אף, כאמור, השלכות כלכליות על המדינה.

על כן, נציע להשאיר את המצב הקיים על כנו וכי אם גוף יעמוד בדרישות המנויות בחוק – ניתן יהיה להעבירו לאחר מכן לחלק א' של התוספת השנייה, אולם לא לפני וידוא העמידה בתנאים.

בכל מקרה, אנו מציעים כי שינוי מהותי זה, העלול להוביל לפגיעה חוקתית בזכויות היסוד לפרטיות, כבוד האדם, הליך הוגן ועוד וכן ברווחתם של ציבורים רחבי בעלי אוריינות טכנולוגית נמוכה (ולהוביל לאחריות המדינה לנזקים פוטנציאליים), יוצא מחוק ההסדרים ויועבר למסלול חקיקה "רגיל", על מנת שייבחנו כלל ההשלכות המהותיות והכלכליות של הסדר זה.

II. הסיכונים הכרוכים בהעברת שיקול הדעת לכל גוף לגבי רגישות המידע שנשלח – סעיף 33 ושינוי התוספת הרביעית לחוק

ההצעה לבטל את החלוקה כיום בתוספת הרביעית המאפשרת פיקוח מרכזי אודות רגישות המידע אותו מבקשים להעביר, ולהעביר את שיקול הדעת לכל גוף ציבורי, איננה תואמת את המציאות בשטח בה ניכרים כשלים משמעותיים בטיפול במידע בגופים שונים, לאור ביקורות ממשלתיות שנערכו. השילוב בין ביטול הפיקוח על מערכת מאושרת לצד היכולת של גופים לסווג באופן עצמאי את ההגנה הנדרשת – עלולה להוביל לפגיעה אנושה בפרטיות ולחוסר אחידות בין גופים שונים ביחס לדירוג רמת האבטחה הנדרשת.

הבעיה חמורה אף יותר, שכן אם רשות תחליט כי ניתן לשלוח את המידע, שיכלול מידע אישי או פרטי, בתור צרופה למשל, לתיבת דוא"ל המנוהלת על ידי חברה פרטית, המידע שיועבר כצורפה, יהיה חשוף לאותן חברות פרטיות. לאור זאת, קיימה ועדת החוקה חוק ומשפט דיונים רבים בנושא והוחלט לקבוע כללים ברורים בתוספת. עתה מבקשים לבטל את הסיווג הכללי ולהעביר את שיקול הדעת לכל רשות ורשות. **מן הראוי לקיים דיון ענייני ומהותי בנושא זה, בטרם ישונה החוק.**

לצד זאת, ניתן לחשוב למשל, על דרכי הזדהות מסובכים פחות מהליכי הזיהוי הקיימים היום שעדיין יעמדו בדרישות הזיהוי ואבטחת המידע; על אפשרות הגופים לפנות ולקבל אישור למדרג האבטחה במסרים אלקטרוניים כפי שיגבשו, ועוד.

אם יוחלט להתקדם עם השינוי יש לדעתנו להוסיף שכל רשות מדוורת תחויב לקבוע נהלים, שיאפשרו על ידי הרשות להגנת הפרטיות, בהם יוגדרו כללים ברורים עד כמה שניתן לסיווג רגישות המידע המדוור ויסייעו בפרקטיקה היומיומית של סיווג סוגי המידע ומידת רגישותו.

לאור כל זאת, ומכיוון שמדובר בזכויות מהותיות שעלולות להיפגע, דיון בחוק זה בכלל ובפרט בהעברת שיקול הדעת כאמור, ראוי שיעשה בנפרד מחוק ההסדרים, במסלול של תיקון חוק רגיל.

ג. פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות והפיקוח הפרלמנטרי על איסוף מידע, עיבודו והעברתו –

סעיף 5

אנו סבורים כי ראוי להשאיר על כנו את הפיקוח של ועדות הכנסת על החלטות השרים, שכן לשינויים אלה עלולה להיות השלכה מהותית על זכויות יסוד חוקתיות, כגון הזכות לפרטיות, כבוד האדם והליך הוגן. יתר על כן, מכיוון שמדובר בהחלטות בדבר שינוי הדרך בה שולחים מסרים דיגיטליים, לא מדובר בעניינים בעלי דחיפות מיוחדת, כאלו שאם לא ישתנו תוך שעות ספורות או ימים אחדים, ייפגעו זכויות מהותיות. לכן, על אף ההבנה לשיקולי גמישות, נראה כי דיון בוועדות הכנסת על מנת לקבל אישור לשינוי המבוקש, לא יגרע בזכויות מהותיות, אלא אולי אף להיפך: היעדר דיון ופיקוח פרלמנטרי על החלטות הרשות המחוקקת, כאמור, עלול לפגוע בזכויות מהותיות.

ד. התיקונים בחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת

שעה), התשפ"ב-2022

I. הורדת מבחן הכשירות הדיגיטלית המיוחד ביחס למסרי אזהרה – פגיעה באוכלוסיות בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה (בסעיף 10(3), בסעיף 5א המובא בו)

בתזכיר החוק מוצע לבטל את הסעיף בחוק המורה על יצירת מבחן שונה לבדיקת מיומנות דיגיטלית הנדרשת לעניין מסר אזהרה. הנימוק שהובא בעבר להצעה הינו כי אין צורך בגיבוש מבחן אוריינות דיגיטלית ייעודי לשם כך וכי הרישום לקבלת דיוור דיגיטלי מתבצע באמצעות מערכת ההזדהות הממשלתית, ולכן ממילא ניתן להניח את האוריינות הדיגיטלית של אדם שצלח את תהליך ההרשמה למערכת.

לדידנו נימוק זה אינו עומד בהכרח במבחן המציאות. במקרים רבים, גורמים שונים, שאינם בני הגיל השלישי בעצמם, הם המסייעים לאוכלוסיות מבוגרות ובעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה להירשם לשירותים כאלו ואחרים - דיוור דיגיטלי בכללם. הרישום עלול להתבצע בלי שבעל החשבון יהיה מודע לכלל המשמעויות של רישום זה, לרבות הצורך לבדוק את הודעות הדואר הנכנס בדוא"ל באופן שוטף. יתרה מכך, פעמים רבות הרישום מתבצע בשל הכרח חוקי או בירוקרטי ואינו מעיד כלל על אוריינות דיגיטלית של הנרשם. מן העבר השני, יוזכר כי מבחן הכשירות הדיגיטלית נועד לבחון את אוריינות האדם ביחס לשימוש בדוא"ל, ובכדי לבסס חזקה שהנמען קיבל את מסר האזהרה. ביטול המבחן תוך התעלמות ממאפיינים קריטיים של קבוצות אוכלוסייה מסוימות יפגע בתכלית זו.

דוח מיוחד של נציב תלונות הציבור שפורסם בפברואר 2023, מעלה בעיות קשות, חסמים ואף מניעת שירותים מאנשים בגיל השלישי, לאור המעבר למתן שירותים דיגיטליים, גם ובמיוחד לאור החוק הנוכחי.² כך גם מעידים הנתונים המועלים בדוח איגוד האינטרנט הישראלי לשנת 2022 בדבר שימוש באינטרנט ושירותים מקוונים בקרב אוכלוסיית הגיל השלישי בישראל.³

מהאמור לעיל עולה בבירור שביטול מבחן הכשירות יגרום לנזק חמור לבני הגיל השלישי ואוכלוסיות שאינן בעלות אוריינות דיגיטלית. אם יוחלט להתקדם עם התיקון – נציע כי אוכלוסיית הגיל השלישי ומגזרים נוספים שלא נהוג בהם השימוש התדיר בכתובת דוא"ל, יקבלו פטור מיידי וגורף מחובת המסירה של פרטי הכתובת, במסגרת הסמכות של השר, המוצעת במסגרת התיקון הנוכחי. מי שיעבור את גיל שייקבע לאחר כניסת החוק לתוקף – יוכל לבחור האם להמשיך לפעול עם כתובת דוא"ל או לבקש לצאת מהשירות באמצעות הודעה שתשלח אליו בדוא"ל והן במסרון טלפוני. הסדר זה יהיה תקף לכ-10 שנים, עד שיחלף דור המעבר. אנו מציעים לקבוע את הגיל לפטור לגיל 65.⁴

II. קיצור תקופת הניסוי וכפיית החובה למסור פרטי מען דיגיטלי – סעיף 20

בסעיף 20 לתיקון לחוק העיקרי נקבע כי בתום ארבע שנים מיום התחילה לעניין יחיד, רשאי השר, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת חוקה, לקבוע בצו כי תחול על תושב חובה למסור כתובת דוא"ל. בידי התושב נותרה הבחירה (במתכונת opt-out) האם לסרב לקבלת מסרים מגופים ציבוריים למען זה.

בתזכיר, מוצע לבטל את תקופת ארבע השנים, ולאפשר לשר לחייב באופן מיידי למסור את כתובת הדוא"ל למרשם האוכלוסין.

תקופת הבחינה והניסוי נועדה לאפשר את זיהוי הקשיים השונים ליישום החוק ואת השלכותיו. הפיכת הדרישה למסירת כתובת דוא"ל מרשות לחובה באופן מיידי ללא תקופת מבחן מינימלית, עלולה להוביל ליישומו של חוק שעלול לפגוע באוכלוסיות שונות בישראל. כאמור בדיונים השונים בוועדת החוקה חוק ומשפט בעבר ובמסמכים שנכתבו על ידי גופים שונים לוועדה, **חובת המסירה עלולה להוביל לפגיעה קשה באנשים השייכים למגזרים ולאוכלוסיות שונות בישראל**. אנו קוראים להותיר את תקופת הניסוי על כנה ולא לאפשר לבטלה באופן מיידי בכל עת.

לא זו אף זו, לאחרונה פורסמה ב-18.1.2023 טיוטת צו פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת שעה) (דחיית מועד תחילת החוק לעניין יחיד), התשפ"ג-2023 – **בו ביקשה הממשלה דווקא לדחות את כניסת החוק לתוקף**. אחד הנימוקים שצינו בפרסום באתר התזכירים לכך היה:

² נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 3 'אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מביטול תלונות (פברואר 2023). ראו גם [איגוד האינטרנט הישראלי, כלי נתונים: אתגרי דיגיטציה ושירותים מקוונים של הגיל השלישי בישראל \(מבקר המדינה, 2023\)](#).

³ איגוד האינטרנט הישראלי, שימוש באינטרנט ושירותים מקוונים בקרב אוכלוסיית הגיל השלישי בישראל: נתוני 2022.

⁴ ראו למשל [הלמ"ס, יום האזרח הוותיק הבין-לאומי 2022: מבחר נתונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה](#).

"...רשות האוכלוסין טרם השלימה את הקמת מערכת איסוף המענים הדיגיטלים, בלוחות הזמנים הקבועים בחוק, כפי שהתריעה עוד במועד בו חוקק החוק. בחוק ישנן דרישות אשר טומנות מורכבות עסקית וטכנולוגית שמחייבות את רשות האוכלוסין לבצע התאמות ושינויים רוחביים בתהליכי העבודה הנוכחיים, בשיטות האינטגרציה ובשירותים הקיימים..."

לאור דברים מוצהרים אלה, ניכר כי הניסוי המהותי והגדול לאיסוף כתובות הדוא"ל טרם החל. על כן, הבקשה להפסיק את הניסוי ולעבור למסלול החובה עוד בטרם יחלפו 4 שנים מיום כניסת החוק לתוקף נראית תמוהה בלשון המעטה. לא זו בלבד, אלא שדו"ח נציב תלונות הציבור, מפברואר 2023, שאוזכר לעיל, הראה כי המעבר המהיר לשירותים דיגיטליים במסגרת החוק הנוכחי, עלול להשאיר חלק מאוכלוסיית הגיל השלישי מאחור, ולמנוע מאנשים רבים שירותים מהותיים. על כן, החלטה על מעבר לחובה של מסירת כתובת דוא"ל, צריכה להתקבל באופן מושכל, ולאחר תקופת הרצה של מספר שנים, בה ינסו למצוא פתרון לבעיות שעולות.

אם יוחלט להמשיך עם החקיקה – נציע כאמור לעיל כי **השר יפטור מיידית**, בהתאם לסמכות המבוקשת לו, את אותן האוכלוסיות שאינן מחזיקות בדוא"ל, שיש להן קשיים לעשות שימוש בדוא"ל או שהם בעלות אוריינות טכנולוגית נמוכה ובכללן הגיל השלישי. מי שטרם תחילת החוק לא היה פטור ולאחר מכן עבר את גיל הפטור – יוכל לבחור כאמור לעיל, אם להישאר במאגר או לא – באמצעות הודעה שתישלח אליו הן בדוא"ל והן במסרון טלפוני. זאת, לתקופת המעבר של כ-10 שנים.

ה. סיכום

הגם שאנו מברכים על המעבר של מדינת ישראל לעידן הדיגיטלי ומבקשים אף אנחנו לקדמו, בשים לב לכך שאין דחיפות מיוחדת או נחיצות כלכלית-משקית בהעברה מיידית של הסדרים טכנולוגיים מורכבים אלו, ולמען חיזוק כוחה של הכנסת, **אנו סבורים כי יש לקיים דיון פרלמנטרי מקיף ומעמיק בסוגיות המורכבות של דיגיטציה לאומית, כזה שיאפשר לחברי הכנסת ולוועדות הרלוונטיות להעלות שאלות ולהציע תיקונים רלוונטיים.**

על כן, אנו מבקשים להחריג את ההסדר המוצע שנדון בפנייה זו, להעבירו למסלול החקיקה הרגיל ולהורות על שינויו (באמצעות דיון ציבורי ופרלמנטרי) כך שהחוק יבטיח את היכולת של כלל המגזרים והאוכלוסיות לעמוד על זכויותיהן השונות, **תוך שמירה, בין היתר, על עקרונות של פרטיות, שקיפות פעולות ופיקוח פרלמנטרי הולם.**

קיצורי דרך עתה – עלולים להוביל לפגיעה אנושה וקשה בזכויות מהותיות בעתיד הקרוב.

אנו קוראים ומבקשים שלא לאפשר לממשלה להעביר במחטף רפורמות בדבר תהליכי דיגיטציה מורכבים בעלי השלכות ישירות על זכויות הפרט והאזרח במדינת ישראל, ללא דיון ציבורי ופרלמנטרי. הותרת ההסדרים

הדיגיטליים בחוק ההסדרים, מפקיעה מוועדות הכנסת את היכולת לערוך בקרה פרלמנטרית מהותית, פוגעת בסדרי העבודה התקינים של הכנסת ומשפיעה על איכות דברי החקיקה.

ליצירת קשר עם החתומים מטה לשם מתן התייחסות או קבלת הבהרות, נא לפנות לכתובת dalitkd@law.haifa.ac.il

בברכה,

ד"ר דלית קן-דרור פלדמן	עו"ד נועה דיאמונד	ד"ר אסף וינר	עו"ד ליעד סטרולוב	עו"ד ועו"ס יעל הבסי-אהרונ
הקליניקה למשפט לטכנולוגיה ולסייבר	הקליניקה לפרטיות	סמנכ"ל רגולציה ומדיניות ציבורית	הקליניקה לזכויות ניצולי שואה ואנשים בזקנה	
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה	הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב	איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)	הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב	

העתקים:

שר הרווחה והביטחון החברתי יעקב מרגי

סגן שרת התחבורה אורי מקלב

ח"כ יונתן מירסקי

ח"כ אורנה ברביבאי

ח"כ גלעד קריב

מערך הסייבר הלאומי – לשכת היועץ המשפטי

הרשות להגנת הפרטיות – לשכת ראש הרשות

משרד המשפטים – הייעוץ והחקיקה

נציב תלונות הציבור

עו"ד שלומית ארליך – יועצת משפטית לוועדת הכספים

עו"ד ד"ר גור בליי – יועץ משפטי לוועדת חוקה, חוק ומשפט