

# סוגיות משפטיות ומנהליות בנושא אינטרנט במשרדים ממשלתיים

13.1.97

## 1. מבוא

לצורך ההתייחסות לנושא הנדון, מן הרצוי להבחין בין שניים:

- א. השימוש באינטרנט על ידי משרד ממשלתי לשם הפצת מידע לציבור;
- ב. השימוש באינטרנט על ידי עובד משרד ממשלתי במילוי תפקידו, כגון:
  1. מחקר;
  2. תקשורת;
  3. עדכון מקצועי.

## 2. הפצת מידע לציבור וזכויות יוצרים

### א. זכויות יוצרים למדינת ישראל - המצב היום

למדינת ישראל זכויות יוצרים ביצירותיה, לפי סעיף 18 לחוק זכות יוצרים 1911.

ההגנה לפי חוק זכות יוצרים היא הגנה על הערך המסחרי של היצירה, ומונעת, בין השאר, העתקה בלתי מורשית והפצה של היצירה תוך שלילת רווחים כספיים מבעל הזכות ביצירה.

למדינת ישראל גם זכויות יוצרים הנקראות "זכויות מוסריות" ביצירותיה, מכוח סעיף 4 לפקודת זכות-יוצרים (תיקון תשמ"א לפקודה).

לפי סעיף 4א, מחבר של יצירה זכאי ששמו ייקרא על יצירתו, וכי לא יעשה ביצירה כל סילוף, פגימה וכו' ביצירה שיש בו כדי להפחית בערכה של היצירה, או כדי לפגוע בכבודו או בשמו של המחבר.

מדינת ישראל חתומה גם על אמנות בין-לאומיות בנושא זכויות יוצרים (כגון אמנת Berne) אשר מגנות על זכויות יוצרים של יצירות ישראליות בגבולות אותן המדינות החתומות על האמנות.

פרסומים באינטרנט יכולים ליהנות מן ההגנה של זכויות יוצרים, בתנאי שיש בהם מידת היצירתיות הדרושה לפי דיני זכויות יוצרים.

הזכויות בפרסום ב-WWW יכולות להתייחס הן לתוכן דף המוצג והן לשורות הקוד ב-HTML שעומדות מאחורי הצגת הדף.

המדינה רשאית להגן על זכויות היוצרים שלה בפרסומיה באינטרנט, על ידי הודעה מתאימה:

כל הזכויות שמורות © 1997 מדינת ישראל  
Copyright © 1997 The State of Israel All Rights Reserved

לעניין פרסום יצירות באתרי המדינה שזכויות היוצרים בהן שייכות לצד ג', יש לוודא:

1. קבלת רשות מפורשת לפרסם את היצירה;
  2. לוודא קיום הודעה הקובעת כי זכויות היוצרים שייכות לבעל הזכויות;
- לחילופין, לעניין זכויות יוצרים של צד ג', ניתן לרכוש את היצירה, כולל זכויות היוצרים בה. במקרה כזה, יש לוודא כי בעל הזכויות המוסריות ביצירה יותר על זכויותיו המוסריות ביצירה (זכויות אלו הינן אישיות ואינן ניתנות להעברה).
- ב. פירוט זכויות יוצרים/תנאי שימוש באתרי אינטרנט

בנוסף להודעת זכויות יוצרים, אתרים רבים מאפשרים קישור ל-URL מיוחד אשר מרחיב את נושא זכויות השימוש באתר. שתי דרכים לקשר זה:

1. הודעת זכויות יוצרים משמשת גם כ-link ל-URL החדש;
2. בסמוך להודעת זכויות יוצרים מופיע link מיוחד ל"תנאי שימוש" ("terms of use").

תוכן ה-URL החדש יכול להיות משני סוגים:

1. פירוט מורחב יותר של נושא זכויות יוצרים על שני היבטיו העיקריים (החלק המסחרי והחלק המוסרי);
2. פירוט מורחב יותר של נושא זכויות יוצרים וגם פירוט תנאים נוספים הקשורים בשימוש באתר.

תנאים נוספים הקשורים בשימוש באתר מתייחסים בדרך כלל לשלוש סוגיות:

1. הרחבת זכויות המשתמש בתחום זכויות יוצרים. למשל, לפי הדין הקיים, העתקת תוכן של דף באינטרנט לדיסק הקשיח של מחשב המשתמש, מהווה העתקה, ויכול להוות הפרת זכויות יוצרים. בתנאי שימוש, בעל האתר יכול לקבוע:

- א. מותר להעתיק חומר לדיסק קשיח לשימוש אישי;
  - ב. מותר להדפיס (שוב פעולה של העתקה) לשימוש אישי;
  - ג. מותר להעתיק ולמסור לכל דכפין, כל עוד אין משנים את התוכן ומעבירים את החומר בשלמותו, ביחד עם הודעת זכויות יוצרים (כלומר, ויתור על ההגנה המסחרית בעוד שעומדים על קיום ההגנה המוסרית).
2. הגבלת זכויות המשתמש באשר מה מותר לו להעלות על האתר באתרים אינטראקטיביים. למשל, ניתן לקבוע:

- א. אסור להעלות על האתר דברי הסתה, קללות או לשון הרע;
- ב. אסור להעלות על האתר חומר שזכויות היוצרים בו שייכות לצד ג'.
3. הגבלת אחריות או פטור מאחריות של בעל האתר. הדבר נחוץ כדי להגן על בעל האתר בפני תביעות במקרה שמידע לא נכון פורסם, או ששירות המידע הושבת. ובפירוט:
- א. מידע באינטרנט אינו בטוח- אפילו נוקטים בכל האמצעים לוודא שמידע המופץ הוא נכון, קיימות דרכים לחדור לאתרים ולשנות מידע (דוגמאות בולטות הן החדירות לאתרים של משרד המשפטים ושל ה-CIA בארה"ב). ניתן להעתיק מידע (ולו באופן בלתי חוקי) ולהעביר אותו לגורמים נוספים, תוך שינויים בלתי נראים לעין של המידע;
- ב. אתרי אינטרנט אינם זמינים תמיד- שרתים נופלים, תקשורת נפסקת, משתמש גורם במזיד ל-"denial of service".

### ג. התוקף המשפטי של הודעת זכויות יוצרים ושל תנאי שימוש

ההודעה על קיום זכויות יוצרים נמסרת מכוח דיני זכויות יוצרים, ויש לה תוקף כלפי כולי עלמא, אף שאין בין בעל הזכות לבין כל צד ג' יחסים חוזיים.

לעומת זאת, תנאי שימוש בדרך כלל מנוסחים בצורה של חוזה, במיוחד בכל הקשור בהגבלת זכויות השימוש של המשתמש ובהגבלת האחריות של בעל האתר. מאחר ואין המשתמש נדרש לאשר את הסכמתו לתנאי שימוש לפני כניסתו לאתר או בזמן השימוש באתר, ספק אם קיים הליך של כריתת חוזה בין הצדדים על דרך של הצעה וקיבול (כמחוייב בחוק החוזים). ספק, איפוא, אם יש תוקף משפטי להגבלות הנ"ל, לפחות לפי המשפט הישראלי.

יתרה מזאת, אפילו יימצא שקיים חוזה, הרי הוא יהיה בגדר חוזה אחיד. תניות פטור בחוזה אחיד כפופות לביקורת משפטית בישראל, והן ניתנות לביטול אם הן מקפחות את הצרכן.

יחד עם זאת, אין לשלול את האפשרות שלתנאי שימוש ערך משפטי- ניתן לטעון כי קיים נוהג בתרבות האינטרנט לפיו הכניסה לאתר מהווה כשלעצמה הסכמה לתנאי שימוש המוכתבים על יד בעל האתר, בתנאי שיש הפניה ברורה לתנאים אלו.

ובנוסף- לפחות ככל שתנאי השימוש משמשים למטרת הסבר ופירוט של משמעות זכויות יוצרים, או מפרטים ויתורים של בעל זכויות היוצרים על חלקים מסוימים מזכויותיו- הרי אין ספק שלתנאים אלו ערך חינוכי/הסברתי ומשפטי.

### ד. פרסום הודעת זכויות יוצרים ותנאי שימוש

בבדיקת אתרי אינטרנט של משרדי הממשלה (כולל יחידות סמך) והכנסת, לא מצאתי אחידות באשר להודעת זכויות יוצרים ותנאי שימוש. בארבעה אתרים (משרד האוצר, הכנסת, לפ"מ ולמ"ס) ישנן הודעות (בנוסחים שונים) על זכויות יוצרים.

באתר הכנסת הודעת זכויות יוצרים משמשת כ-link ל-URL בה פירוט נושא זכויות היוצרים מן ההיבט המסחרי בלבד. אין התייחסות לזכויות המוסריות בחומר המוגן.

באתר ה"למ"ס הודעה על זכויות יוצרים והודעה על תנאי שימוש. ההודעה על תנאי שימוש משמשת כ-link ל-URL בה פירוט נושא זכויות יוצרים (על שני מרכיביו) והתייחסות לפטור מאחריות (חשוב במיוחד מאחר ומדובר בהפצת נתונים סטטיסטיים רשמיים).

באתר משרד החוץ, אין הודעת זכויות יוצרים באשר לתוכן האתר. לעומת זאת, יש ציון זכויות יוצרים באשר לתמונות ולמפות שיש בהן זכויות יוצרים של צדדי ג'.

#### ה. מדיניות באשר לזכויות יוצרים במידע המופץ באינטרנט

מידע המתפרסם באינטרנט על ידי גורמים ממשלתיים יכול להתחלק לשלוש קטיגוריות:

1. חומר שאין בו ערך מסחרי- ושאינו זקוק להגנת זכויות יוצרים במישור המסחרי, אך הטעון, אולי, הגנה במישור המוסרי;
2. חומר שיש בו ערך מסחרי- הטעון הגנה;
3. חומר מוגן של צד ג'- המחייב רשות להציגו באתר ולהודיע על זכויות היוצרים בו- בין אם יש לחומר זה ערך מסחרי, בין אם לאו.

אתרי הממשלה והכנסת אינם אחידים מבחינת תוכנם וסוג החומר המוצג בהם מבחינת החלוקה הנ"ל. לפיכך, למעשה כל משרד צריך להתייחס לאתר או אתרים שלו כדי להחליט איזה סוג הגנה דרוש לו, ומה ההיקף הדרוש.

לפיכך, דומה שעל המדינה לקבוע מדיניות גמישה בנושא זה, מבלי לקבוע מסגרות נוקשות.

#### ו. אכיפת זכויות יוצרים באינטרנט

בתוך ישראל, ניתן לאכוף זכויות יוצרים, אם מגלים את הפרתן.

מחוץ לישראל, האכיפה אפשרית רק במדינות החתומות על אמנות מתאימות. לפעמים קשה לקבוע באיזה מדינה בוצעה ההפרה.

למיטב ידיעתי, אין גורם ספציפי הממונה על אכיפת זכויות יוצרים של המדינה (באנגליה, לעומת זאת, קיימת יחידה מיוחדת לכך). כפועל יוצא מזה, האחריות לאכיפת זכויות יוצרים היא של כל משרד ומשרד באופן עצמאי ובאופן נפרד לעניין פרסומיו.

## 2. זכויות יוצרים של מדינת ישראל בעתיד

מגבשים היום חקיקה חדשה אשר תסדיר את נושא זכויות היוצרים בישראל, כדי לעמוד בדרישות בין-לאומיות ואחרות. בין השאר, תשלול החקיקה הגנת זכויות יוצרים ביצירות ממשלתיות מסוימות, כגון: דברי הכנסת, חקיקה והחלטות שיפוטיות.

לאחר אישור החקיקה בכנסת, יהיה צורך להתאים את הודעות זכויות יוצרים בהתאם.

## 3. קבלת פניות הציבור בדואר אלקטרוני ומתן מענה להן

באתרים רבים, פרטיים וממשלתיים, ניתן לפנות בדואר אלקטרוני לגורם כללי או ספציפי לשם קבלת מידע נוסף.

לדעתי, יש להתייחס לנושא זה בהקשר של הוראות התקשיר (פרק 61.3 לתקשיר, שהעתק ממנו מצ"ב) לעניין קבלת פניות הציבור ומתן תשובות, הן מבחינת החובה לתת מענה תוך מועד קצוב (שבועיים), והן מבחינת קביעת הגורמים המוסמכים לענות לפניות ומבחינת צורת התשובה.

הסדרת הנושא חשובה בהתחשב בעובדה כי תשובה באינטרנט יכולה להגיע לאין ספור אנשים תוך שניות, וכי אם התשובה היא "בעייתית", היא יכולה להסב נזק עצום למדינה.

## 4. השימוש באינטרנט ככלי עבודה על ידי עובדי מדינה

### א. הוראות דין, תקשיר ונוהל

דבר שצריך להיות מובן מאליו (אך איננו מובן מאליו בתרבות האינטרנט) הוא השימוש באינטרנט הינו כפוף לחוקים ולדינים החלים ממילא על המשתמש. כאשר מדובר בשימוש באינטרנט במשרד ממשלה, המשתמש כפוף גם להוראות תקשיר ונוהלי משרד.

לפיכך, למשל, אסור לעובד לפרסם דרך האינטרנט דברי הסתה לגזענות; אסור לו לבצע מעשה מרמה; אסור לו להוציא לשון הרע; אסור לו לפגוע בזכויות יוצרים; אסור לפרסם מידע בניגוד לחוק הגנת הפרטיות או לפרסם ידיעות בניגוד לסעיף 117 לחוק העונשין.

ואולם, השימוש באינטרנט על ידי עובדים מעורר בעיות חדשות אשר אינן מוסדרות באף מקום, לרבות בתקשיר. למשל, האם יש לקבוע כללים לגבי בחירת שמות משתמשים, כדי לוודא שאין בבחירת שם משתמש כדי לפגוע בכבוד המדינה? האם יש לקבוע כללים באשר להורדת תוכנות freeware או shareware מן האינטרנט?

סוגיה מיוחדת לשימוש באינטרנט על ידי עובד מדינה היא האחריות האישית של העובד למה שמתרחש באינטרנט תחת ל-"user" שלו. היינו, לא זאת בלבד שהעובד כפוף להוראות דין ונוהל בכל הקשור למה שהוא עושה באמצעות תחנת האינטרנט שברשותו, אלא שהוא חייב לוודא שאין עובדים אחרים משתמשים ב-user שלו באופן בלתי חוקי או באופן בלתי מבוקר.

אני סבור שיש לתת את הדעת לקביעת נוהלים ממשלתיים (אשר יתפרסמו בתקש"ר או בתכ"ם או בשניהם) באשר לשימוש באינטרנט על ידי העובדים. מצ"ב הנחיות אשר הוצאנו בלמ"ס עם תחילת השימוש באינטרנט ככלי עבודה בספטמבר 1996. לאחר הפקת לקחים בעוד כחודשיים, נעדכן את הוראות הנוהל, כדי להתייחס לנושאים שלא חשבנו עליהם לכתחילה.

#### ב. דואר אלקטרוני באינטרנט

לגבי דואר אלקטרוני שאיננו מוצפן- אין לעשות שימוש בו ברשת האינטרנט לשם העברת מידע או מסמכים שחלה עליהם חובת שמירת הסודיות לפי סעיף 117 לחוק העונשין, או כל מידע רגיש אחר אשר גילוי על יד גורם בלתי מוסמך עלול לגרום נזק למשרד או למדינה.

מלבד הנוהלים שיש לקבוע באשר לשימוש בדואר אלקטרוני על ידי עובדים, יש גם לקבוע מדיניות באשר לסודיות הדואר האלקטרוני בפני הממונים על עובד. היינו, אם תיקבע מדיניות כי הממונה יהיה מוסמך לעיין בתכתובת של דואר אלקטרוני, מן הראוי להביא מדיניות זאת לידיעת העובדים. זאת כדי למנוע תביעות מאת עובדים באשר לפגיעה בפרטיותם (הנושא אכן נדון בבתי משפט בארה"ב).

#### ג. השתתפות בקבוצות דיון

לצורך עדכון מקצועי, עובדים עשויים להשתתף בקבוצות דיון, והדבר, בעקרון רצוי.

עם זאת, דומה כי מסירת הודעה לקבוצת דיון בעניין מקצועי הקשור לתפקיד העובד, כדין פרסום ברבים הכפוף להוראות 42.53 לתקש"ר. ספק בעיניי אם הוראות אלו מתאימות להשתתפות בקבוצות דיון (יש חובה לקבל רשות לכל פרסום).

מאחר ומדובר בסוג חדש של פרסום, אשר מיועד בעקרון לשיפור הרמה המקצועית של העובד, יש לשאול באיזה מידה יש לפקח על פעילות זאת.

## נספח

### נוהל שימוש באינטרנט בלשכה - מחשב בודד בקו חיג

#### רקע

1. האינטרנט מהווה היום כלי להעברת מידע, לתקשורת ולפרסום והוא חיוני לעבודת גורמים שונים ויחידות בלשכה. לפיכך, קיבלה הנהלת הלשכה, בישיבתה מיום 9.7.96, החלטה על הטמעת האינטרנט בלשכה לצרכי עבודה. בשלב זה מדובר בפרוייקט מוגבל ונסיוני, אשר בו יוקמו 15 תחנות, המחוברות במודם ובקו טלפון לספק שירותי אינטרנט על פי הוראות חשכ"ל. כעבור 6- חודשים מיישום הפרוייקט, יילמדו ממנו לקחים לצורך השלמת תכנון אסטרטגי של הטמעת האינטרנט בלשכה, בטווח הבינוני והרחוק.

#### מטרה

2. נוהל זה נועד להסדיר את הנושאים הבאים באשר לשימוש באינטרנט ככלי עבודה בלשכה:

- א. עקרון האחראיות האישית;
- ב. כללים באשר לאבטחת מידע;
- ג. כללי שימוש אחרים;
- ד. דווח;
- ה. שינויים בנוהל.

#### אחריות אישית

3. המחשב, התוכנות המותקנות בו, הרשאת השימוש באינטרנט באמצעות ספק השירותים (להלן: המערכת); והפעולות המתבצעות באמצעות מחשב זה באינטרנט ושלא באינטרנט, הם באחריות האישית של האדם אשר על שמו הונפקה המערכת (להלן: האחראי-לתחנה).

4. האחראי-לתחנה יוכל להרשות שימוש במערכת, בצורה מסודרת, לעובדים אחרים - אך הוא לא יוכל להעביר את האחריות לשימוש במערכת.

5. האחראיות האישית תחול בכל התחומים המפורטים להלן בנוהל זה.

#### אבטחת מידע

6. המערכת תפעל ללא "מגדל שמירה".

7. חל איסור מוחלט על שימוש במערכת עם נתוני-פרט מזוהים או הניתנים לזיהוי, אשר כפופים לחובת שמירת הסודיות לפי פקודת הסטטיסטיקה או לפי חוק הגנת הפרטיות. לא יוחזק כל מידע כזה במערכת, לא יועבר מידע כזה במערכת, ולא יעשה כל שימוש במערכת כדי לעקוף את אמצעי המיגון המותקנים על המחשבים האחרים בלשכה.

/2..

8. אין להעביר דרך האינטרנט, ובמיוחד דרך הדואר האלקטרוני, הודעות, מסרים ומסמכים אשר יש לשמדם בסוד לפי הוראות התקש"ר או לפי סעיף 117 לחוק העונשין, או אשר המידע בהם הוא רגיש - אף אם אין בהם מידע סודי לפי פקודת הסטטיסטיקה וחוק הגנת הפרטיות. לדוגמה: סיכומי דיונים לא יופצו לעובדי הלשכה באינטרנט.

### כללי שימוש אחרים

9. השימוש באינטרנט מיועד למטרות העבודה.
10. האחראי-לתחנה ידאג לשימוש באינטרנט במסגרת שנקבעה בהרשאה שלו.
11. חשבונות השימוש באינטרנט יאושרו ע"י האחראי-לתחנה, והתשלום יבוא על חשבון תקציב היחידה של האחראי-לתחנה.
12. השימוש באינטרנט יהיה בכפוף לכל הדינים וההוראות המנהליות החלים על עובדי הלשכה. לעניין זה, הצבת מסמך בקבוצת-דיון או הפצתו למנויים ב-listserv, יחשבו כ"פרסום ברבים".
13. מותר להוריד חומר מן האינטרנט אך ורק במידה והורדה זו הינה חוקית, מבחינת דיני זכויות יוצרים.

### דוח

14. כעבור שישה חודשים מתחילת הפרוייקט, יהיה על האחראי לסכם את הלקחים שהופקו מן השימוש באינטרנט לצרכי העבודה. לנוחיות סיכום הלקחים, מומלץ להכין רישומים וראשי-פרקים במשך הזמן הנ"ל.

### שינויים בנוהל

15. נוהל זה אושר על ידי הנהלת הלשכה. כל שינוי בו טעון אישור של הנהלת הלשכה.