



## מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

ועדת האינטרנט הממשלתית

WWW.ITPOLICY.GOV.IL

שם המסמך : הגנה על בסיסי נתונים בישראל  
תאריך כתיבה : ספטמבר 1997  
גירסא : 1.0

שם לאחזור : doc/dataprot  
כותב המסמך : עו"ד בריאן ד. נגין

### מבוא

המודעות בישראל לסוגיות הקשורות להגנה על זכויות בבסיסי נתונים נמצאת בעלייה מתמדת. לפי החוק הקיים ותקדימים, נהנים בסיסי הנתונים מהגנה של זכויות יוצרים, על אף שעדיין לא ברור כיום האם הדוקטרינה של עמל כפיים היא המנחה, או האם מנצחת נוסת היצירתיות<sup>1</sup>. מעבר לאי בהירות זו בחוק הישראלי בנוגע לנכסים בבסיסי נתונים הנדרשים להגנת בזכויות יוצרים, נעדרת מהחוק הישראלי גם הדרכה בנוגע להיקף הזכויות, אם וכאשר יורחבו ויוגדרו במדויק.

עקב היעדרה מערכת ממוסדת של רישום זכויות יוצרים בישראל, אין גם כל דרך לדלות כיום נתונים אמפיריים על הנעשה בתחום זה בישראל, מאחר שלמעשה לא מתקיים במדינה כל רישום פורמלי בנוגע לזכויות יוצרים בבסיסי נתונים.

על אף שישראל מתחילה רק עתה להתייחס לסוגיות של הגנה על בסיסי נתונים באינטרנט, יש למדינה זו היסטוריה ארוכה יחסית בנוגע להגנה על פרטיות ומידע מזוהה, השמור בבסיסי נתונים<sup>2</sup>. בנוסף לכך, ישראל מתחבטת בנוגע לעקרונות חופש המידע<sup>3</sup>, בעיקר בנוגע למידע המוחזק על ידי גורמים ממשלתיים, והיא מפתחת עניין גובר והולך בבסיסי נתונים כמקור לאספקת מידע לציבור הרחב<sup>4</sup>. לכן, פרטיות וחופש המידע הם ההקשרים הבולטים שרוב תושבי ישראל מייחסים כיום לסוגיות של בסיסי נתונים.

בהיעדר מידע אמפירי מגורם חיצוני על השימוש בבסיסי נתונים, אני מציע כאן את התייחסותי לנושא, המבוססת על הניסיון שרכשתי כיועץ משפטי ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס); כיועץ משפטי לוועדת האינטרנט הממשלתית; וכחבר בוועדת המשנה של הכנסת לנושא מסדי נתונים. המאמר שתקראו להלן, משום כך, אינו שלם בהגדרתו, ויבחן את הנושא שלפנינו בעיקר מהזווית הממשלתית.

### הפצת מוצרי נתונים מסופרתיים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) היא שלוחה ממשלתית עצמאית, הפועלת במסגרת משרד ראש הממשלה. ייפוי הכוח<sup>5</sup> של הלמ"ס כולל יצירת והפצת מידע רשמי על נתונים וסטטיסטיקות

<sup>1</sup> תיק 136/71, מדינת ישראל נגד יצחק אכימן, S.C.D Vol. 21 (2), עמ' 259 (1971), בו הכיר ביהמ"ש בנוסחת "עמל הכפיים" להגנת טבלאות מידע מודפסות. בנוגע למאגרי מידע ממוחשבים, נהוג להניח שהם מוגנים כ"גיבוב", ולכן נחשבים כ"יצירות ספרותיות" לפי סעיף 35 (1) של חוק זכויות יוצרים משנת 1911. ישראל חתומה על הסכם הטריפס ואמנת זכויות היוצרים של ארגון הקניין הרוחני העולמי, שאומץ על ידי הוועידה הדיפלומטית ב-20 בדצמבר 1966, ושניהם משתמשים בנוסחת היצירתיות.

<sup>2</sup> חוק הגנת פרטיות, 1981  
<sup>3</sup> טיוטת חוק חופש המידע (1997) עברה קריאה ראשונה בכנסת, פורסמה בתאריך 25.6.97, ונמצאת כיום בשיקול ועיון ועדת הכנסת.

<sup>4</sup> דו"ח תת הוועדה של ועדת הכנסת על תקשורת נתונים ומידע, שפורסם במרץ 1997 תחת הכותרת "היערכות ישראל לעידן המידע"

<sup>5</sup> הלמ"ס פועלת תחת התקנות הסטטיסטיות (גירסה חדשה), 1972

ממשלתיות. הפצת המידע הסטטיסטי של הלמ"ס מבוצעת באמצעים שונים, בהם הודעות לעיתונות, ספרים וכתבי עת, מהדורות אלקטרוניות של חומרים שהופיעו במקור בדפוס, ועדכונים סדרתיים שוטפים, שמתפרסמים באתר האינטרנט שלנו<sup>6</sup>, הכולל בסיס נתונים ומנוע חיפוש. לפי חוקי זכויות היוצרים בישראל<sup>7</sup>, המדינה נהנית מזכויות יוצרים על פרסומיה, והלמ"ס מדגישה זאת בכל פרסומיה, המודפסים והאלקטרוניים כאחד.

רוב מוצרי המידע והנתונים של הלמ"ס עוסקים בדיוק בכך - בנתונים, הנבחרים, מאורגנים וערוכים באופן העומד, לפי דעתנו, ברמת היצירתיות<sup>8</sup> הנדרשת כדי לזכות בהגנה של זכויות יוצרים. לכן, עיצוב בסיס הנתונים ובחירת הנתונים עצמם מוגנים במקרה זה לפי החוק הישראלי, ולעומת זאת, דווקא הנתונים עצמם, כפיסות של מידע או "עובדות" - דווקא הם מוגנים באופן רופף למדי.

במלים אחרות: זכויות היוצרים בבסיסי נתונים מטילות איסור על העתקת הפרמט של בסיס הנתונים על תוכנו, אך לא על העתקת הנתונים עצמם, שלגביהם לא חלות כל הגבלות חוזיות על המשתמש בבסיס הנתונים. המשתמש בבסיסי נתונים ממשלתיים רשאי - בהיעדר הגבלות והרשאות ספציפיות - לארגן מחדש את הנתונים ולפרסמם שוב כראות עיניו.

הנתונים שמפרסמת הלמ"ס מגובים, בדרך כלל, בטקסט המסביר את המתודולוגיה שיושמה בעת איסוף הנתונים, יצירתם ומדידתם. טקסט זה עומד במבחן הנדרש של מקוריות, ולכן מוגן גם הוא בזכויות יוצרים.

כל מוצרי המידע הדיגיטליים של הלמ"ס מסופקים לציבור בכפוף להרשאות ורשיונות שונים: גירסאות דיגיטליות של חומרים מודפסים משוקות בכפוף לרשיון מיוחד להן; סדרות מחקר דיגיטליות מסופקות בכפוף להרשאה חתומה על ידי עורך המחקר, או המוסד שבו נערך המחקר; אינפורמציה המופיעה באתר האינטרנט של הלמ"ס מסופקת בכפוף ל"תנאי השימוש", המתפרסמים באתר עצמו.

הרשאות הלמ"ס שומרות על זכויות היוצרים של הממשלה בבסיסי נתונים, כמו גם בחומר המוגן הנלווה לבסיסים אלה. הרשאות אלו אף מרחיבות את המגבלות החוזיות הנוגעות בתוכן הבלתי מוגן הכלול במוצרי הנתונים של הלמ"ס, ומצמצמות את האפשרות להעתיק או להפיץ מחדש תוכן זה.

ההרשאות מיועדות בעיקר להגנה מפני פגיעה אפשרית במהימנות הלמ"ס כגוף ממשלתי רשמי, ופחות מכך מפני אפשרות של פגיעה באינטרס מסחרי הקיים בנתונים עצמם. למעשה, נתוני הלמ"ס מסופקים לציבור במחירי עלות, קרי: האינטרס המסחרי שלנו בהם מתמצא בכיסוי עלות הפצתם.

מכיוון שניתן לשנות מידע מסופרת באופן שלא ניתן לגלות את השינוי (אלא בדרך של השוואה למקור), העתקות ללא פיקוח והפצה של מידע מסופרת (דיגיטלי) ללא אישור עלולות להוביל למסחר בנתונים שמהימנותם בלתי ניתנת לבדיקה או אימות. אפילו נתונים ששוננו בשוגג, המוצגים ומשווקים כאילו היו נתוני הלמ"ס הרשמיים, עלולים לגרום נזק - לא רק לאנשים הצורכים אותם, אלא גם לשמה הטוב של הלשכה. זו הסיבה לשורת המגבלות שמערימה הלמ"ס על השימוש בנתונים שהיא מפרסמת.

בנוגע לחומרים המיועדים למטרות מחקר, הרשאות הלמ"ס אמורות אף להשיג מטרה נוספת - יצירה שכבה (משפטית) נוספת של הגנה ופרטיות, מעבר לאלו המסופקות בנוגע למבנה בסיס הנתונים ולתוכנו. כל סדרת נתונים מורשית למשתמש (או ארגון) מסוים אחד, ואינה ניתנת להעברה לגורמים אחרים. יתרה מכך: השימוש בנתונים מוגבל למטרה שנקבעה מראש בהרשאה.

מטרה נוספת של ההרשאות היא להגביל את אחריות הלמ"ס, במקרה שנגרם נזק למשתמש כתוצאה משימוש בנתונים המסופרתים של הלשכה. לכן, הרשאות הלמ"ס כוללות כתב-זיתור על

<sup>6</sup> <http://www.cbs.gov.il>

<sup>7</sup> חוק זכויות היוצרים, 1911, סעיף 18

<sup>8</sup> לפי תקדים פייסט הוצאה לאור נגד שירות טלפון כפרי בע"מ, 499 ארה"ב. 340 (1991)

אחריות מצדה לנזקים כאלו. כל משתמש חייב להיענות ולהסכים לתנאי כתב-זיתור זה.

כדי להשלים את התמונה, חשוב לציין כי גם הלמ"ס עצמה הינה צרכנית של בסיסי נתונים, אם כי מקורם של רוב המסדים הללו (אם לא כולם) בממשלות אחרות, או בגורמים ממשלתיים, ולא בסקטור הפרטי. אף על פי כן, אפשר בהחלט לצפות כי בעתיד הלא רחוק יבוצע חלק מפעולות איסוף המידע והנתונים על ידי שימוש בבסיסי נתונים המצויים לשימוש עצמי בידי גורמים עסקיים פרטיים.

לדוגמה, בחישוב מדד יוקר המחיה, מידע על מחירי מוצרים עשוי להיות מושג על ידי שימוש בבסיסי נתונים, המתוחזקים על ידי העסקים שמוכרים מוצרים אלו. כשדברים אמורים במוצרי מזון, בסיס נתונים של סופרמרקט (הכולל מוצרים ומחירים) עשוי לשמש מקור מידע אמין ונוח בנוגע למוצרים, הכלולים בסל שלפיו מחושב מדד המחירים לצרכן.

## אתרי אינטרנט ממשלתיים

אתרי אינטרנט מוגדרים כבסיסי נתונים לפי אמות המידה של האיחוד האירופי, וגם לפי הנוסח המקורי של ארגון הקניין הרוחני העולמי (WIPO). לפי הברית המוצעת על ידי ארגון הקניין הרוחני העולמי, אתר אינטרנט מכיל אוסף של יצירות, נתונים או חומרים אחרים, העומדים בפני עצמם, מאורגנים באופן שיטתי וניתנים לגישה בנפרד באמצעים אלקטרוניים או אחרים. בכל מקרה, נראה כי רוב החומרים המופיעים באתרי אינטרנט מוגנים לפי חוקי זכויות היוצרים הקיימים כיום. יוצאי דופן, בהקשר זה, הם נתונים גולמיים הניתנים לגישה באתרים - אלו, תחת החוק הקיים ובהיעדר הרשאות מיוחדות באתר עצמו, יהיו בלתי מוגנים.

ההנחה המקובלת בישראל, כפי שהוזכר לעיל, היא שחומרים המפורסמים באינטרנט זכאים להגנה לפי חוק זכויות יוצרים. בהתאם להנחה זו, ועדת האינטרנט הממשלתית, הפועלת בחסות משרד האוצר, פרסמה תקנות הממליצות על הוספת התראת זכויות יוצרים לאתרי אינטרנט ממשלתיים, הכוללת גם תבנית סטנדרטית של "כללי השימוש באתר".

מטרות כללי השימוש דומות למטרות שהוזכרו קודם, בהקשר למוצרי הנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס: שמירה על אמינות ומהימנות הנתונים והחומרים המוגנים בזכויות יוצרים, והגבלה של מידת האחריות לנזקים<sup>9</sup> שעלולים להיגרם למשתמשים בחומרים אלו. צריך לציין כי עד כה, מסופק ומפורסם המידע באתרי האינטרנט הממשלתיים ללא תשלום, מה שרק מדגיש את העובדה כי אין כל אינטרס מסחרי בהגנה בזכויות יוצרים על החומרים המתפרסמים באתרים אלה.

מעבר להגנה על אמינות האתרים הממשלתיים באינטרנט והגבלת מידת האחריות לנזקים העלולים להיגרם כתוצאה משימוש בהם, ישנם שני יעדים נוספים שכללי השימוש באתרים ממשלתיים (וגם פרטיים) אמורים להשיג.

ראשית, הגנה על ההשקעה המסחרית הכרוכה בבניית האתר. פיראטיות (גניבת זכויות) של אתרי אינטרנט היא תופעה ידועה, שמתאפיינת בניסיון של הכוחות פיראטים ליהנות מהשקעות יצירתיות וכספיות שאינן שלהם. לאתרי אינטרנט המוקמים באופן פיראטי יהיה, על-פי רוב תוכן ייחודי, אך גם מבנה, קוד HTML (שפת סימון להיפרטקסט), יישומים ואפילו אלמנטים גרפיים, המבוססים על יצירה של מישהו אחר. בניגוד לגניבת זכויות יוצרים "רגילה", שמטרתה השגת רווח על ידי הפצת המוצר הגנוב ללא רשיון, מטרתה של העתקה לא חוקית של אתרי אינטרנט היא בעיקר חיסכון בכסף, לא יצירת רווח נוסף. כללי השימוש נועדו למנוע תופעות פיראטיות כאלו, וכוללים לכן גם אזהרות מפני העתקה לא חוקית של קוד HTML וגורמים נוספים שהוזכרו לעיל.

שנית, מבקשים כללי השימוש להגן על זכויות היוצרים ביצירות של גורמים חיצוניים, המסופקים לאתרי אינטרנט ממשלתיים ומתפרסמים בהם ברשיון. זו סוגייה סבוכה במיוחד כשדברים אמורים באתרי אינטרנט, שבהם משמשים בערבובייה מגוון רחב של חומרים: תמונות, קבצי קול,

<sup>9</sup> בריאן ד. נגין, "סוגיות משפטיות ואדמיניסטרטיביות הנוגעות לשימוש באינטרנט במשרדים ממשלתיים", <http://www.itpolicy.gov.il/doc5.htm>

סרטוני וידאו, יישומי תוכנה ועוד. "יצירות" אלו של גורמים חיצוניים מוגנות על פי רוב בזכויות יוצרים, ומפורסמות באתר זה או אחר בכפוף לרשיון והרשאה. עובדה זו מצוינת בכללי השימוש המופיעים באתרי האינטרנט הממשלתיים.

כללי השימוש המומלצים על ידינו מפורסמים כיום באתרי האינטרנט של הכנסת,<sup>10</sup> משרד האוצר,<sup>11</sup> משרד החינוך<sup>12</sup> והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>13</sup>. הכללים אומצו גם על ידי אתר "סנונית"<sup>14</sup> של האוניברסיטה העברית בירושלים.

## פיתוח החוק והמדיניות הישראלית

מדינת ישראל מנסחת בימים אלה תקנות זכויות יוצרים חדשות, שיחליפו את התקנות והחקיקה הישנות בתחום זה, הקיימות משנת 1911. התקנות הישנות, שקיימות עוד מתקופת המנדט הבריטי, שונן באופן נרחב<sup>15</sup> במשך השנים על ידי מדינת ישראל, כדי לאפשר לה לעמוד בהתחייבות הבינלאומיות<sup>16</sup> שעליהן חתמה בתחום זכויות היוצרים, ובצרכים המודרניים<sup>17</sup>. אף על פי כן, מעשה הטלאים הזה של ישן וחדש נזקק בדחיפות למתיחת פנים רצינית, וכך נולדה היזמה לחקיקת תקנות זכויות יוצרים מקיפה, כוללת ומתקדמת.

ועדת מומחים, בראשות עו"ד מאיר גבאי, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, מונתה על ידי שר המשפטים ב-1988 להכין חוק זכויות יוצרים חדש לישראל. הוועדה (ועדת גבאי לענייני זכויות יוצרים) הגישה לאחרונה את המלצותיה לשר המשפטים. בין המלצות, סעיף 4 (א) (2), הרלוונטי ביותר לתחום בסיסי נתונים, קובע כי זכויות יוצרים יינתנו רק ליצירות בבסיסי נתונים הבנויות מגיבוב של נתונים. סעיף 5 (3) בהמלצות אף מבהיר חד משמעית כי הגנה לא תינתן לנתונים או קטעי אינפורמציה בודדים.

התפתחויות נוספות בישראל מעידות על מודעות גוברת לעניין בסיסי הנתונים, בהקשר של עיסוק ב"חופש המידע". ראשית, ישנו סעיף 11 בטיטות חוק חופש המידע, שהוגשה לכנסת. לפי טיוטת החוק, יוכל אדם לקבל בסיס נתונים שלם מהממשלה (בהתאם לכללי הסודיות, הפרטיות וביטחון המדינה). סעיף 11, שאינו עוסק ספציפית בבסיסי נתונים, מאפשר לממשלה לספק מידע זמין לפי חוק (גם בסיסי נתונים), בכפוף להרשאות וכללי שימוש ספציפיים.

בהקשר זה, ראוי לציין כי סעיף 5 (1) בהמלצות ועדת גבאי קורא להגביל את זכויות היוצרים הקיימות של המדינה, כולל אי החלתן על פרסומים ממשלתיים (חקיקה, הודעות רשמיות, תקנות ממשלתיות), רשומות הכנסת, מדריכים מינהליים, החלטות משפטיות ותרגומים רשמיים של כל אלה. סעיף זה עדיין מותיר מגוון רחב של חומרים, המפורסמים על ידי המדינה, שימשיכו ליהנות מהגנה של זכויות יוצרים; לדוגמה, פרסומי הלמ"ס ובסיסי הנתונים הכלולים בהם.

כנגד התפתחויות אלו, כדאי להביא בחשבון דו"ח של תת ועדה בכנסת, שהוגש לאחרונה תחת הכותרת "הכנותיה של ישראל לעידן המידע"<sup>18</sup>. על אף שהדו"ח עצמו אינו מחייב כל גורם, הוא מצביע על מגמה מסוימת, שאולי אף תתבטא בעתיד בחקיקה ובמדיניות. תת הוועדה ממליצה על יצירת בסיסי נתונים ממשלתיים, שיכללו "סל בסיסי" של אינפורמציה, שתינתן לציבור ללא תשלום וללא הגנה של זכויות יוצרים. המלצות אלו מבוססות על העיקרון כי מידע ממשלתי שייך למעשה לציבור, וכי הציבור ראוי לקבלו במסגרת כללי המשטר הדמוקרטי.

<sup>10</sup> <http://www.knesset.gov.il>

<sup>11</sup> <http://www.mof.gov.il>

<sup>12</sup> <http://www.education.gov.il>

<sup>13</sup> <http://www.cbs.gov.il>

<sup>14</sup> <http://www.snunit.k12.il>

<sup>15</sup> חוק זכויות היוצרים של 1911 אומץ על ידי המנדט הבריטי בפלסטינה ב-1924. החוק שונה פעמיים על ידי מדינת ישראל. תקנות זכויות היוצרים, שאומצו בזמן המנדט הבריטי, שונן שש פעמים על ידי מדינת ישראל

<sup>16</sup> לדוגמה, סעיף 4א הוסף לתקנות זכויות היוצרים ב-1981 ומתייחס לסוגיית הזכויות המוסריות

<sup>17</sup> לדוגמה, סעיף 2א הוסף לתקנות זכויות היוצרים ב-1988, כדי להבהיר שתוכנת מחשב נחשבת ליצירה הזכאית להגנה

<sup>18</sup> ראה 3 לעיל

דו"ח תת הוועדה מפריד בין הפצת בסיס נתונים לשימוש הציבור, בהתאם לעיקרון חופש המידע, לבין הפצת בסיס נתונים למטרות מסחריות, לגורמים בסקטור הפרטי. במקרה השני, תת הוועדה ממליצה כי בסיסי הנתונים הממשלתיים יהיו נגישים לגורמים בסקטור הציבורי לפי עקרונות התחרות החופשית. בנוסף לכך, ממליצה תת הוועדה כי כל גוף ממשלתי, המספק בסיסי נתונים לשימוש מסחרי בסקטור הפרטי, יבטיח בחוזה את הגנת מהימנות הנתונים המסופקים, כמו גם את הגנת הציבור מפני טעויות העלולות להופיע במוצר הסופי של הגורם הפרטי, שרכש את הזכות להשתמש בבסיס הנתונים.

## סיכום

מדינת ישראל נמצאת בתחילתו של תהליך, שעיקרו מודעות גוברת והולכת לסוגיות הרבות הקשורות לבסיסי נתונים, מעבר לסוגייה הידועה והמוכרת של הגנת הפרטיות. על אף שאין בינתיים תזוזה בכיוון זה מתוך המדינה, אין ספק כי גורמים חיצוניים - כמו הדיונים המתמשכים בארגון הקניין הרוחני העולמי ובוועדת בסיסי הנתונים של האיחוד האירופי - ישפיעו בסופו של דבר על המחשבה הישראלית ועל המדיניות שתיושם כאן בנוגע להגנה על בסיסי נתונים.