

העימות בוועידת WCIT-12 בדובאי: על חופש מידע, זכויות גישה וביטחון קיברנטי

דבורה האוסן-כוריאל

מבוא

"ברור לכל שהקהילה הבין-לאומית נמצאת על פרשת דרכים בהשקפתה הקולקטיבית על האינטרנט ובשאלה מהי הסביבה האופטימלית שתביא לשגשוג האינטרנט במאה הנוכחית".

שגריר ארצות הברית טרי קריימר, בנאום במסיבת העיתונאים במושב הנעילה של ועידת WCIT-12 בדובאי, דצמבר 2012

אנו ניצבים כעת בפני החלטות מכריעות בנוגע לעתיד האינטרנט. בספרו מעורר המחשבה של פרופ' ג'ונתן זיטריין (Zittrain), מבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד, שפורסם ב-2008 תחת הכותרת *The Future of the Internet – And How to Stop It* (עתיד האינטרנט – וכיצד לעצור אותו), הוא משרטט את ליבת הדילמה שמאחורי החלטות אלו.¹ מצד אחד, הנוכחות הבלתי מעורערת של רשת האינטרנט העולמית בתוך חיינו כיום, עושר המקורות שלה וקלות הגישה של 2.5 מיליארד בני אדם אליה – אותם מכנה זיטריין ה-Generative Internet – נגזרים מעצם טבעה הכאוטי והלא מפקח ברובו של הרשת.² מצד שני, אותו טבע חופשי ו"פראי" חושף ממשלות וארגונים בין-ממשלתיים לאתגרים משמעותיים, עקב הקלות הרבה שבה הרשת ממונפת לביצוע פעילויות לא חוקיות וגבוליות, לרבות עבריינות סייבר שמחירה יקר – ככל הנראה, מיליארדים של דולרים בכל שנה. זאת, בהיעדר מסגרות נורמטיביות רב-צדדיות מחייבות.³ על כן, ממשלות החלו לפקח בעצמן הן על התוכן והן על הגישה לאינטרנט בשם הצורך בהגברת הביטחון הקיברנטי, ללא הסכם גלובלי ואפקטיבי על פרמטרים של משפט ומדיניות. התנהלות זו תפגע במקרה הטוב בניצול האופטימלי של

דבורה האוסן-כוריאל היא חוקרת בסדנת נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון באוניברסיטת תל-אביב.

הרשת, ובמקרה הגרוע תתגלה כפוגענית והרסנית, בהינתן טיבו הגלובלי של האינטרנט ותלותם ההדדית של משתמשיו.⁴

זיטריין מתנגד לנטייה של רגולטורים לדכא את החדשנות האינטרנטית ואת חופש הביטוי של המשתמשים בשם הביטחון הקיברנטי. הוא קורא ל"פרויקט מנהטן" עכשווי, שייקח על עצמו את האתגר להעביר את האינטרנט לשלב הגלובלי הבא, ללא הגבלות רגולטוריות כבדות, שעלולות, לדעתו, להרוס את התעוזה החדשנית שמאפיינת את התפתחותה המקורית של הרשת מראשיתה.⁵ בסכמו את החשיבות שהוא רואה במעורבותם של בעלי עניין מדינתיים ולא מדינתיים גם יחד בפרויקט זה, הוא כותב:

"Traditional cyberlaw frameworks tend to see the Net as an intriguing force for chaos...the name of the game is seen to be coming up with the right law or policy ... to address the issues.... Stopping this future depends on some wisely developed and implemented locks, along with new technologies and a community ethos that secures the keys to those locks among **groups with shared norms and a sense of public purpose, rather than in the hands of a single gatekeeping entity**, whether public or private."⁶

(ההדגשה לא במקור).

על פי זיטריין, אחד מהזרזים לנוע לעבר שלב חדש של משילות באינטרנט יהיה רגע שהוא מכנה "רגע של קו פרשת מים קולקטיבי בשאלת הביטחון", במהלכו יאלצו גורמים מדינתיים ושאינם מדינתיים להתמודד עם הפגיעות של תשתית האינטרנט וגמישותה התפעולית.⁷ רגע קריטי כזה התרחש למעשה בדצמבר 2012 בדובאי, בוועידה הבין-ממשלתית שנערכה בחסות איגוד הטלקומוניקציה העולמי של האו"ם (ה-ITU). ועידת WCIT-12⁸ עסקה בעדכון הנדרש לאמנה טכנית למדי, המרכזת את העקרונות לתשתית הטלקומוניקציה העולמית, הנקראים "תקנות הטלקומוניקציה העולמיות" (ITR).⁹ תקנות אלו, שבמקורן התייחסו לטלגרפיה וטלפוניה, עוסקות כיום גם בתקשורת בין מערכות המאפשרות תשתית טלקומוניקציה לתעבורה אינטרנטית. הן מתייחסות, בין השאר, לפיתוח שירותים חדשים, לקידום גישה ציבורית פתוחה, ליכולת פעולה הדדית של מערכות, לנדידה בסלולר, לתעריפים ולעדיפות לתקשורת חירום. הקישוריות הטכנית במערכות טלקומוניקציה עולמיות, אותה אנו חווים כנטולת הפרעות באופן יחסי בטלפונים הניידים וברשת, תלויה בתקנות איגוד הטלקומוניקציה העולמי.¹⁰

למרות טיבה הטכני כביכול של ועידת WCIT-12, היא הפכה למוקד של מחלוקת סביב נושא המשילות באינטרנט כבר חודשים לפני פתיחתה. מאחורי המחלוקת עומד הוויכוח המתמשך בקרב המדינות בנוגע ליחס הבעייתי בין משילות האינטרנט לבין

ביטחון קיברנטי. דו"ח עדכני מטעם המועצה האמריקאית ליחסי חוץ מדגיש את המתח בין שני המושגים:¹¹

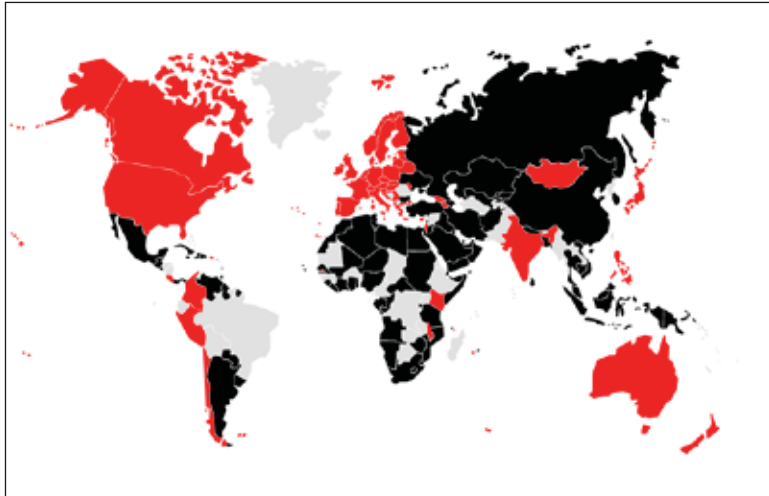
“Cyberspace is now an arena for strategic competition among states, and a growing number of actors – state and non-state – use the Internet for conflict, espionage, and crime. Societies are becoming more vulnerable to widespread disruption as energy, transportation, communication, and other critical infrastructure are connected through computer networks. At the same time, the open, global Internet is at risk. Nations are reasserting sovereignty and territorializing cyberspace. The justifications are many - national security, economic interest, cultural sensitivity - but the outcome of blocking, filtering, and regulating is the same: a fragmented Internet and a decline in global free expression.”¹²

בעוד שנכון לעכשיו, אין הגדרה מוסכמת ל"ביטחון קיברנטי" במשפט הבין-לאומי, מדינות רבות, כולל ישראל, שמות דגש על המרכיבים הנכללים בגישת ה-ITU. גישה זו מתמקדת בטוטאליות המאפיינת התנהגות של מדינות וארגונים בבואם להגן על מרחב הסייבר ועל משתמשיו מפני פגיעה במערכות מחשב, במידע שבמערכת ובאנשים שבאים במגע אתה.¹³ הפערים מתמקדים בחוקי כל מדינה ובשיקולי המדיניות שלה הנוגעים להגדרת המשמעות של "פגיעה". רבים יסכימו שאיומים על ביטחון הסייבר כוללים פשעי סייבר, ריגול בסייבר ומתקפות סייבר. אף על פי כן, היעדר תיאום הנורמות המשפטיות באופן המוסכם על הכל,¹⁴ מביא לכך שכל מדינה קבעה את מידת החוקיות של פעילות הסייבר באופן עצמאי ומגדירה "פגיעה" בצורה שונה.

ועידת WCIT-12 תרמה לביסוס והקצנה של פערים אלה. מצד אחד עומדות הדמוקרטיה המערביות בהובלת ארצות הברית והאיחוד האירופי, כולל ישראל; מהעבר השני ניצבים משטרים הדוגלים בהגבלה נוקשה יותר של חופש הביטוי והגישה, בהובלת סין, רוסיה וחלק ממדינות ערב. על פי הראשונות, חשוב לשמור על הסטטוס קוו של הגישה המקלה וריבוי בעלי העניין בנוגע למשילות באינטרנט, המעודדת מעורבות של גורמים לא מדינתיים שעד עתה שיחקו תפקיד מפתח בהתפתחות האינטרנט. על פי האחרונות, יש לתמוך ברגולציה כבדה יותר, שבה יהיה תפקיד גדול יותר להתערבות המדינה, הן בתעבורה והן בתוכן.

התוצאה הסופית של הוועידה הייתה מחלוקת חריפה בין המדינות שחתמו על גרסת 2012 לתקנות איגוד הטלקומוניקציה העולמי, ובין אלו שסירבו לעשות זאת ונותרו מחויבות לגרסה משנת 1988. המפה של דפוסי ההצבעה מציגה באדום את

מתנגדי החתימה (38 אחוזים ממשנתפי הוועידה), הכוללים, בין היתר, את ארצות הברית, האיחוד האירופי, קנדה, יפן, אוסטרליה וישראל.¹⁵



מקור: M. Masnick, *Who Signed the ITU WCIT Treaty...And Who Didn't*, Techdirt, December 14, 2012

דחיית תיקוני ועידת WCIT-12 על ידי מדינות אלו הייתה ביטוי ברור להתנגדותן למה שלתפיסתן הוא פרויקט משותף של מדינות לא מערביות ליזום ולפתח מודל גולטורי אנטי-דמוקרטי ופולשני של משילות באינטרנט. משרד החוץ האמריקאי הסביר את העימות במונחים שמזכירים את אלה של פרופ' זיטריין:

“We believe these provisions reflect an attempt by some governments to regulate the Internet and its content, potentially paving the way for abuse of power, censorship and repression [...] We stand on one of our most cherished of principles, free expression, in not signing this treaty and seeking more positive outcomes in the future that support the open and innovative Internet. We believe an open Internet also is important for commercial growth in all parts of the world.”¹⁶

עדיין לא ידוע מה תהיה מידת ההשפעה בפועל של התיקונים שהוכנסו בדובאי ל-ITR על עתיד הפעילות והמשילות ברשת האינטרנט.¹⁷ יחד עם זאת, התפיסה שחולקות ארצות הברית, אירופה ובעלות בריתן, לפיה כוונתו של הגוש סין-רוסיה-הודו-אפריקה היא לסכל את עתיד האינטרנט בדרכים העוינות לערכי הדמוקרטיה, הביאה לקיטוב בעמדות ולנעילת הוועידה במצב של מבוי סתום מבחינה משפטית ומדינית. המדינות

מצאו עצמן חלוקות בתמיכתן בשתי גרסאות שונות של תקנות האיגוד: גרסת מלבורן המקורית מ-1988 וגרסת דובאי המתוקנת מ-2012. העימות בדובאי היה, במילותיו של זיטריין משנת 2008, "רגע של קו פרשת מים קולקטיבי בשאלת הביטחון". העימות בדובאי שלח איתות משמעותי למקבלי החלטות בכל רחבי העולם, שהבהיר מה מוטל על הכף בכל הקשור לעתיד המשילות באינטרנט.

מאמר זה יסקור להלן את המחלוקת הבין-לאומית המשפטית והמדינית ב-ITU, אשר הוביל לוועידת WCIT-12. בהמשך ינתח המאמר את הסוגיות המשפטיות שנמצאות בבסיס המחלוקת, הסוגיה של חופש המידע באינטרנט והגישה למידע דיגיטלי. לאחר מכן תיבחן הסתעפות העימות בדובאי לשאלות של ביטחון קיברנטי גלובאלי. החלק האחרון במאמר יציג מספר מסקנות הנוגעות למחיר הביטחוני, הכלכלי והערכי שקיים במצב מתמשך של היעדר החלטה במחלוקת הגלובלית סביב המודל האופטימלי של משילות באינטרנט.

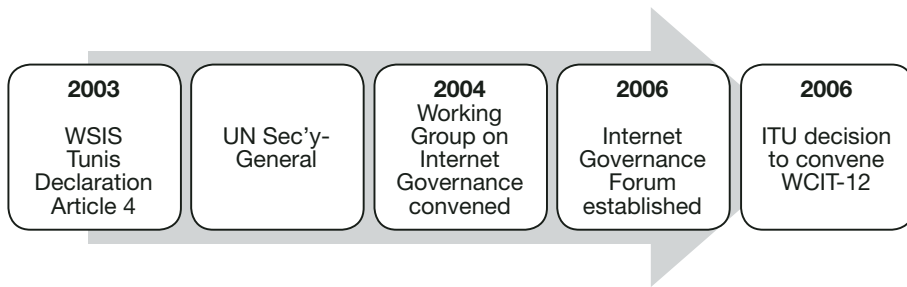
המחלוקת ב-ITU סביב נושא המשילות באינטרנט

גרסת ה-ITR שקדמה לוועידת דובאי נוסחה בשנת 1988, בתקופה שבה האינטרנט עדיין לא נכח בחיינו כתופעה כלכלית, חברתית, חינוכית, פוליטית וביטחונית כפי שהוא כיום. תקנות האיגוד מ-1988 התמקדו בהיבטים שהיו רלוונטיים בשעתן לטלקומוניקציה העולמית, כמו ניתוב שיחות ותשלומים על קישוריות הדדית בין חברות טלפוניה.¹⁸ למרות שצמיחת הרשת שינתה את הטלקומוניקציה העולמית באופן דרמטי, שינויים אלה התרחשו לרוב ללא רגולציה בין-ממשלתית מצד גופים כמו ה-ITU. אדרבא, ההתפתחות הושגה הודות למעורבותם של מגוון בעלי עניין לא ממשלתיים, שהתמקדו בהיבטים התפעוליים של הרשת באמצעות תקנים, פרוטוקולי תקשורת וניהול שמות דומיין.¹⁹ ארגונים וקבוצות חוץ ממשלתיות, כמו ICANN,²⁰ Internet Society ו-IETF²¹ (ובישראל: מרכז החישובים הבין-אוניברסיטאי – מחב"א – ואיגוד האינטרנט הישראלי),²³ נטלו את ההובלה בהשגת פתרון יעיל, מקיף ומהיר לסוגיות אלו, שהן אמנם טכניות באופיין, אולם מכריעות בהבטחת טבעה הפתוח של הגישה ברשת. באופן לא מפתיע ואולי בלתי נמנע, הגופים אמריקאיים היו הדומיננטיים בשלבים המוקדמים של פיתוח הרשת, עם תמיכה רבה של מדינות האיחוד האירופי²⁴ ושל דמוקרטיות מערביות אחרות, לרבות ישראל.

עם התרחבותה הדרמטית של רשת האינטרנט במהלך שני העשורים האחרונים (ראו נתוני ה-ITU על צמיחת השימוש באינטרנט בתרשים להלן),²⁵ החלו מדינות רבות להביע, בתחילת שנות האלפיים, חוסר שביעות רצון ממודל המשילות מרובה בעלי-העניין ומתפיסת הדומיננטיות האמריקאית. סין ומדינות מתפתחות נוספות הציעו לראשונה, בחודשים שקדמו לפסגה העולמית לאיגוד המידע (WSIS) שערך ה-

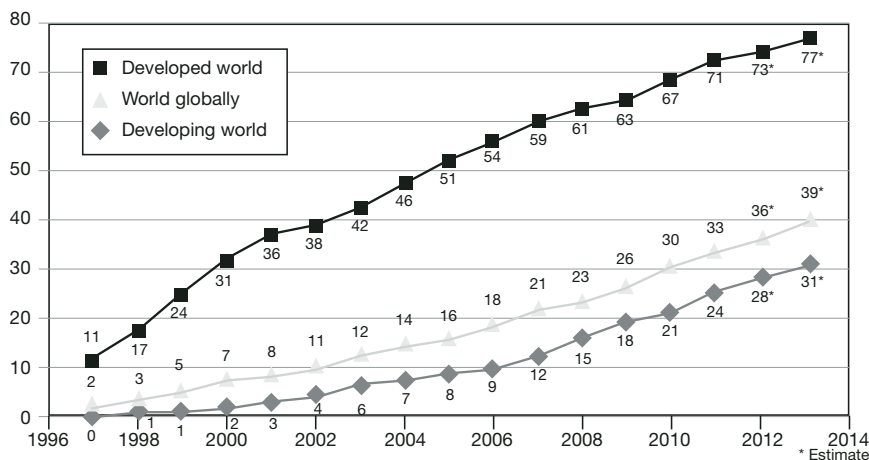
ITU בתוניס ב-2003, אמנה בין-לאומית על משילות באינטרנט.²⁶ חוסר ההסכמה בין המדינות החברות שתמכו במשטר חדש זה לבין אלו שהיו מעוניינות בשימור הסטטוס קוו (מחלוקת דומה למדי לזו שהתעוררה לאחר מכן בוועידת WCIT-12), הסתיים בהפניית הנושא למזכ"ל האו"ם, כדי שימצא דרך להכריע בסוגייה. הוא מצדו פעל להקמת קבוצת עבודה למשילות באינטרנט (WGIG) ב-2004, שבתורה המליצה על הקמת פורום למשילות באינטרנט, שיפעל כפורום בין-ממשלתי לא מחייב לדיונים בסוגיות הקשורות לאינטרנט ולמשילות בו.

נקודות נבחרות במעורבות איגוד הטלקומוניקציה העולמי והאו"ם בסוגיות של משילות באינטרנט



הצהרת תוניס בסיכום ועידת WSIS הצליחה להשיג הסכמה בנוגע לחופש הביטוי באינטרנט,²⁷ כפי שזו נוסחה בסעיף 4 שלה. הסעיף מזכיר את מושגי חופש הביטוי והגישה לנתונים חוצי גבולות, המגולמים בסעיפים 19 ו-20 של ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, ומשמש כבסיס מהותי חשוב לדיונים על משילות באינטרנט במסגרת האו"ם. גם לסעיף זה הייתה משמעות מכרעת בדיונים בוועידת WCIT-12, כיוון שכבר בעבר הוא אומץ כחלק מהנורמות המשפטיות המחייבות של איגוד הטלקומוניקציה העולמי.²⁸

לנוכח היוזמות של האו"ם שפורטו לעיל והשינויים הדרמטיים בסביבת הטלקומוניקציה העולמית, החליט ה-ITU ב-2006 לכנס את ועידת WCIT-12. היעד המוצהר היה להתאים את ה-ITR למציאות הטלקומוניקציה העכשווית, הכוללת תעבורת אינטרנט עולמית רחבה במיוחד, כפי שמציג הגרף שלהלן.



ITU, Internet Users per 100 Inhabitants 2006-2014 (May 2013) מקור:

קודם לוועידה, יצא מזכ"ל הארגון, חמדון טורה (Touré), בהצהרה כי WCIT-12 תחתור להגיע להסכמה כללית סביב הסוגיות הטכניות שעמן התמודדו התקנות בעבר. טורה ביקש להימנע ממחלוקות קודמות שעלו ב-WSIS וב-WGIG סביב סוגיית המשילות, ולא להניח על סדר היום את הנושאים של חופש הביטוי באינטרנט ושל גישה אלקטרונית, שהפכו עוד יותר למחלוקות פוליטיות מאז הצהרת תוניס ב-2003. המדובר במיוחד בהגברת המתיחות סביב התפקיד שמשחק האינטרנט בשנים האחרונות בהתקוממות של "האביב הערבי" ובשאר תופעות התסיסה החברתית ברחבי העולם.²⁹ למרות זאת, נציגי המדינות השונות הבינו עד מהרה שגם בוועידת WCIT-12 לא ניתן יהיה להימנע מעימות בין הגישות המנוגדות שצפו ועלו מאז ועידת תוניס, בייחוד לאור העובדה שהצעות מעוררות מחלוקת לעבודת הוועידה הוגשו חודשים קודם לפתיחתה.³⁰

חופש הביטוי והמידע באינטרנט וגישה למידע דיגיטלי

נורמות מהותיות על פי המשפט הבין-לאומי הכללי מערכת המשפטית בכל מדינה משקפת את האיזון הפנים-מדינתי בין סוגיות של חופש הביטוי והמידע וגישה לנתונים ובין ערכים ואילוצים נוספים, כגון ביטחון לאומי, פרטיות וזכויות קניין רוחני. אולם, כאשר מידע, דעות ונתונים חוצים גבולות מדינתיים, הדין הבין-לאומי הופך גם הוא לרלוונטי, באופן ספציפי בכל הנוגע לזכות לקבל ולהעביר מידע חוצה גבולות. חופש זה נקבע בסעיף 19 של ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם:

”כל אדם זכאי לחופש הדעה והביטוי, לרבות החופש להחזיק בדעות ללא כל הפרעה, ולבקש, לקבל ולחלוק מידע ודעות, **בכל אמצעי התקשורת וללא סייגים של גבולות**.”³¹ (ההדגשה אינה במקור)

התפתחות הנורמה המשפטית המגולמת בסעיף 19 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם היא בעלת היסטוריה מעניינת, המשותפת לסעיף בעל מספר זה המופיע באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות פוליטיות ואזרחיות משנת 1966, וכן לסעיפים דומים במספר אמנות אזרחיות בדבר זכויות האדם.³² תחילתה ברעיונות מהמאה ה-19 על דמוקרטיה וחופש הביטוי, המופיעים במערכות המשפט המקומיות. המשפטן Malanecuk, המכיר בכך שחופש המידע הופיע כתפיסה משפטית ברמה הבין-לאומית רק במחצית השנייה של המאה העשרים, מציין כי: ”חוקות ליברליות אינדיבידואליות ייחסו מאז ומתמיד חשיבות מיוחדת לחופש ההבעה והביטוי, לחופש העיתונות ולחופש המידע של היחיד, במובן של הזכות לקבל, למסור או לחפש מידע ורעיונות ללא התחשבות בגבולות.”³³ היקף חופש המידע חוצה הגבולות ואכיפתו עברו תנודות רבות, בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות ולפרקטיקה המדינית ששיקפה אותן. הדיון בקרב משפטנים האם סעיף 19 אכן מגלם נורמה מנהגית של המשפט הבין-לאומי נותר בעינו.³⁴ יחד עם זאת, השאלה אם זכות זו מקורה במשפט העוסק באמנות בין-לאומיות או במשפט המנהגי נותרת במידה רבה לא רלוונטית. זאת, לנוכח הצטרפותן של מדינות רבות לאמנות הכוללות נורמה מחייבת מסוג ”סעיף 19”, ולאור היקף הפרשנויות המשפטיות ברמות המקומית והבין-לאומית העוסקות בו.³⁵ על פי המשפטנים מאייר-שוברגר ופוסטר, ”בעוד עצם הדיבור מעולם לא נהנה ולעולם לא ייהנה מהגנה מוחלטת, העיקרון של חופש הביטוי הפך לחלק מדרישות הסף לחירויות עבור רובן הגדול של המדינות.”³⁶ Metzl טוען גם הוא בצורה משכנעת שקיימת ”הנחה מבוססת” במשפט הבין-לאומי, התומכת בזכות הבין-לאומית להעביר מידע, למרות שייתכנו לכך הגבלות בנסיבות קיצוניות, דוגמת שידורי הרדיו ברואנדה שהסיתו לרצח עם של הטוטסי בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים. לטענתו, יתכן שאפילו מוטלת חובה על מדינות לחסום שידורי הסתה מסוג זה, כאשר הם מפריס נורמות-על (*jus cogens*), או בנסיבות שהחסימה עשויה למתן משבר הומניטרי ולמזער את הנזק שייגרם ליחידים במצב משברי.³⁷ מסקנה זו נתמכת על ידי סעיף 41 במגילת האו”ם, המתיר למועצת הביטחון לקרוא למדינות החברות לשבש ”דואר, טלגרף, רדיו ושאר אמצעי תקשורת” בתגובה לאיום על השלום, לסכנה לשלום או לתוקפנות.³⁸ אם מרחיבים את הניתוח שלעיל להקשר של תקשורת באינטרנט, יש לציין כי חופש המידע נקבע באמנות הבין-לאומיות כזכות שאינה תלויה בטכנולוגיה ספציפית. יחד עם זאת, ישנן מגבלות ספציפיות על היקפה של זכות זאת בעקבות תוכן לא חוקי,

כגון הסתה לגזענות, פורנוגרפיה של ילדים וכדומה.³⁹ חופש מידע במרחב הסייבר, כמו בשאר סוגי התקשורת חוצת הגבולות, עשוי להיות מוגבל על ידי הקהילה הבין-לאומית משיקולים של *jus cogens*, כמו במקרים של צורך למנוע הסתה לרצח עם.⁴⁰

אמנת איגוד הטלקומוניקציה העולמי
אמנת ה-ITU קובעת בסיס נורמטיבי איתן להבטחת תקשורת עולמית פתוחה ונטולת הפרעות. חופש מידע וגישה חוצי גבולות מגובים על ידי כמה עקרונות של חוקת האיגוד המסדירה את השימוש העולמי במשאבים ותשתיות טלקומוניקציה.⁴¹ העיקרון המנחה הראשון מגולם בסעיף 33 בחוקה, הקובע שימוש שוויוני לכל בתשתית הטלקומוניקציה:

"המדינות החברות יכירו בזכותו של הציבור לתקשר באמצעות שירותים בין-לאומיים לתכתובת ציבורית. השירותים, החיובים והאבטחה יהיו זהים לכל המשתמשים בכל קטגוריית תכתובת, ללא מתן העדפה או זכויות יתר".⁴²

"זכות הציבור" שבה מדובר עשויה להיות מוגבלת מתוקף סמכותה של מדינה על פי סעיפים 34 ו-35, המתירים למדינות להשעות תקשורות יוצאות או נכנסות, מתוך כיבוד ריבונותן הלאומית על שטחן, ובלבד שתודיע לציבור על החסימה או ההשעיה.⁴³ סמכות זו, שנובעת מתוך סמכותה של המדינה כריבון לשלוט בזרימת המידע בשטחה, אינה משתרעת מעבר לגבולותיה. יתרה מכך, על פי סעיף 38, מדינות מחויבות להבטיח תנאים טכניים אופטימליים לתקשורת עולמית ללא הפרעות, ובייחוד להימנע מלשבש פעילות כזו במדינות אחרות. עקרונות חוקתיים אלה משולבים בסעיף 1 של תקנות ה-ITR כדלקמן: "תקנות אלו מבססות עקרונות כלליים בנוגע לתנאים ולפעולה של שירותי טלקומוניקציה בין-לאומיים המוצעים לציבור, וכן של אמצעי השידור המשמשים לאספקת שירותי הטלקומוניקציה הבין-לאומיים".⁴⁴

סעיף 3 מציין שלכל משתמש "יש את הזכות לשלוח תקשורת" בכפוף לדין המדינה. על פי סעיף 4 ("שירותי טלקומוניקציה בין-לאומיים"), על המדינות החברות "ל... לקדם את פיתוח שירותי הטלקומוניקציה הבין-לאומיים ולחזק את זמינותם לציבור".⁴⁵ לסיכום, חופש הביטוי והמידע, כמו גם חופש הגישה למידע, כפי שהם מנוסחים בסעיף 19 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם ובחוקת ה-ITU, הינם זכויות מוכרות בצורה נרחבת על ידי המשפט הבין-לאומי. בנוסף, האמנה קובעת נורמה של זרימה חופשית של מידע בין גבולות, הן ברמה המהותית והן ברמה הטכנית. פערים בין המדינות בפרשנות ובאכיפת עקרונות אלה קשורים בעיקר לסוגי התוכן בהם מדובר. הסוגיה השנויה במחלוקת, של פיקוח על תכנים בתקשורת חוצת גבולות, נותרה פתוחה והייתה מקור לעימות בין הגישות השונות של המדינות שהשתתפו בוועידת WCIT-12.

העימות בדובאי לאור שיקולי ביטחון קיברנטי

עומק ההתעניינות הציבורית בוועידת דובאי וקיצוניותה סימנו שינוי גדול ביחס לוועידות איגוד הטלקומוניקציה העולמי בעבר. ההתעניינות התקשורתית בוועידת WCIT-12 בחודשים שקדמו לה הייתה חסרת תקדים, וכללה מאמרי דעה בולטים "בניו יורק טיימס" ו"באינטרנשיונל הראלד טריביון",⁴⁶ מחאה ציבורית בגוגל דרך אתר האינטרנט של החברה בשם Take Action,⁴⁷ עצומה עולמית שקראה "להגן על חופש רשת האינטרנט העולמית",⁴⁸ ואתר בסגנון "וויקיליקס" שפרסם את מסמכי הוועידה.⁴⁹ פעילות זו זכתה לחיזוק בעקבות כמה מההצעות שהגישו מדינות חברות לסדר היום של הוועידה, ואשר נתפסו על ידי ארצות הברית, אירופה ובעלות בריתן כמאיימות על הביטחון הקיברנטי ועל מנדט הוועידה, שלדעתן היה תחום לנושאי תקשורת טכניים. הצעות אלו קראו לערער על הסטטוס קוו שדוגל בריבוי בעלי עניין לא ממשלתיים, ולחזק את ריבונות המדינה ושיקול דעתה בכל הקשור לתשתית האינטרנט והתערבות ממשלתית בה.⁵⁰ לדוגמה, רוסיה הציעה להוסיף סעיף ל-ITR שיציג חלופה לשיטה הנוכחית של קביעת שם דומיין על פי הארגון ICANN:

"למדינות החברות יהיו זכויות שוות לנהל את האינטרנט, לרבות בנוגע להחכרה, הקצאה או שינוי של משאבי זיהוי, מתן שמות, כתובות ומספור, כדי לתמוך בתפעול ובפיתוח של תשתית האינטרנט הבסיסית".⁵¹

הצעות מעוררות מחלוקת אחרות, מצד סין והגוש הערבי, עסקו בשינוי המודל הפיננסי לתקשורת בין-לאומית למודל "הצד השולח משלם" (sending party pays), וכן באבטחת האינטרנט, בהרחבת היקף תחום השיפוט של התקנות כך שיכללו גופים פרטיים כמו ספקי שירותי אינטרנט, ובחסימת דואר זבל.⁵² המחלוקת סביב ספקי דואר זבל היא דוגמה רלוונטית במיוחד לסוגיות של חופש הביטוי והגישה, שחלק גדול מהוויכוח בוועידה נסב סביבן. סעיף 5B החדש בתקנות, האוסר על דואר זבל, קובע: "על המדינות החברות להתאמץ לנקוט את כל האמצעים הדרושים למניעת הפצה של תקשורת אלקטרונית גורפות הנשלחות ללא הזמנה, ולמזער את השפעתן של תכתובות אלו על שירותי הטלקומוניקציה הבין-לאומיים".⁵³

הכללת הסעיף החדש בנוסח המעודכן של התקנות מעלה שתי שאלות. הראשונה נוגעת לפרטנציאל של הרחבת היקף התקנות עד מעבר לסמכותן (*ultra vires*), בכך שייגעו בסוגיה השייכת לתקשורת אינטרנטית ספציפית ולא לטלקומוניקציה בכללותה. השאלה השנייה קשורה לתפיסה האמריקאית-אירופית, ולפיה חסימת דואר זבל על ידי ממשלות (וההחלטה מה נחשב לדואר זבל) פותחת פתח למדרון חלקלק, שסופו פיקוח על תכנים באינטרנט.⁵⁴ למרות שכל מדינה חברה בעצם מגדירה בדין הפנימי שלה מהו תוכן אסור בהתאם למערכת המשפטית המקומית ובמנותק מהתקנות, סעיף

5B נתפס עדיין על ידי המדינות המערביות כמספק כיסוי משפטי בין-לאומי לפיקוח על תכנים שהוא לא ראוי, מזיק ומיותר.⁵⁵ בראייתן, הסעיף פותח פתח לניצול לרעה של ריבונות מצד מדינות שיטענו להגנה על הביטחון הקיברנטי מפני איומים מצד מפיצי דואר זבל, כאשר כוונתן בפועל תהיה לפעול נגד מתנגדי משטר ומבקשי חופש ביטוי והעברת מידע. מצב אפשרי זה נתפס על ידי ארצות הברית ובעלות בריתה כאיום על חופש הביטוי והעברת המידע והגישה למידע דיגיטלי.

דו"ח שפרסמה לאחרונה "המועצה האמריקאית ליחסי חוץ" סיכם את התנגשות הערכים שהתעוררה בוועידת WCIT-12:

"Confronted with this challenge, the global community faces a dilemma. The neutrality of the Internet has proven to be a formidable ally of democracy, but the cost of protecting users' freedom is skyrocketing. Critical services, such as e-commerce or e-health, might never develop if users are not able to operate in a more secure environment. Moreover, some governments simply do not like ideas to circulate freely."⁵⁶

למרות שהתיקונים שהוצעו בפסגת דובאי אינם יוצרים שינוי קיצוני במודל הנוכחי של המשילות באינטרנט, הדמוקרטיה המערבית עדיין חשות שערכי היסוד שלהן ייפגעו מעצם הכללתם של תיקונים אלה באמנה בין-לאומית מחייבת. חשש זה יצר את המבוי הסתום בוועידה.

עמדת ישראל בוועידת WCIT-12

עמדתה של ישראל בוועידת WCIT-12 בכל הנוגע למשילות באינטרנט ולביטחון קיברנטי נותרה זהה לעמדת מחנה הדמוקרטיה המערבית. ה"הצעות לעבודת הוועידה" שהגישה ישראל הציגו עמדה המתנגדת לכל רפורמה בתקנות שתשפיע על האינטרנט:⁵⁷

"אנו סבורים בתוקף שהמודל הקיים למשילות באינטרנט, שהוא גלובלי, שקוף, מרובה בעלי עניין ופועל מלמטה למעלה, הינו מודל יעיל ומקיף שראוי שיוותר על כנו. מתוך הכרה בתרומה העצומה שיש לאינטרנט לצמיחה הכלכלית ולרווחה האנושית, כמו גם לקידום חופש הביטוי וזכויות אדם, ישראל שותפה לחששות של רבים אחרים שהתפתחותו של נכס יקר ערך מעין זה תינזק אם הוא יושם תחת פיקוח ממשלתי או בין-ממשלתי."⁵⁸

בנוסף להתנגדותה לסעיפים עתידיים של התקנות, שאיימו, בעיני מדינות המערב, לאפשר פיקוח בין-לאומי על האינטרנט בכל צורה שהיא, ישראל התנגדה גם לאימוץ הצעדים הבאים: קביעת מודל מסחרי או עסקי מכל סוג שהוא לניהול האינטרנט; תקנים מחייבים לתקשורת בין-לאומית; כל סטייה שהיא מניטרליות טכנולוגית ברשת; סמכות שיפוט על דואר זבל; וכן קביעת העדפה ארכיטקטונית כלשהי בנוגע לאינטרנט.⁵⁹ ישראל גם הצהירה באופן ברור על עמדתה בנוגע לביטחון קיברנטי: היא דוגלת במדיניות מינימליסטית ומצמצמת בתקנות, תוך הפניה לזכויות בסעיף 19 שנסקר לעיל: "ביטחון קיברנטי הוא מחוץ לתחום סמכותו של איגוד הטלקומוניקציה העולמי [...] אנו סבורים שכל ניסוח בתקנות האיגוד שעניינו ביטחון, נכון שיתמקד אך ורק ברשתות טלקומוניקציה בין-לאומיות, לא יערב אבטחת מידע או תכנים, יימנע מנושאים הקשורים לאכיפת החוק או לביטחון לאומי, ויעלה בקנה אחד עם מחויבות המדינות החברות להכרזה בדבר זכויות האדם". ישראל הצביעה עם הגוש האמריקאי-אירופי בסיום הוועידה.⁶⁰

מגמות ומסקנות

במונחים משפטיים טהורים, התוצאה של העימות בוועידת WCIT-12 בדובאי הביאה למצב אנומלי, לפיו החל מ-1 בינואר 2015, הסכם בין-לאומי בו חברות מרבית מדינות העולם ייאכף בשתי גרסאות שונות עבור שתי קבוצות של מדינות החברות באיגוד הטלקומוניקציה העולמי. השאלה שנותרה פתוחה היא האם לאנומליה זו תהיה בבוא העת השפעה משמעותית על התפקוד השוטף של רשת האינטרנט, על עתיד המשילות באינטרנט, ועל הביטחון הקיברנטי.

כותבת שורות אלו משוכנעת שמצב זה אכן מכיל מאפיינים ברורים של "רגע זיטריין", שיקבע את המבנה העתידי של מרחב הסייבר. האם גושי המדינות יחליטו לוותר על הגישה הפתוחה של ניהול רשת האינטרנט הנוכחית, לטובת רשתות פרטיות מסוג VPN מדינתיות או אזוריות, שיכילו תוכן מוגדר ומוגבל? האם יתפתח "אינטרנט אפור" שיספק גישה מרשתות ה-VPN לתוכן אסור בתשלום? האם אנו בדרך לריבוד התכנים, באופן שמידע איכותי יהיה זמין תמורת תשלום מופקע רק לאלה שיהיו מסוגלים לשלם עליו, או שרק נתונים שרכשו בעלי האמצעים יהיו נגישים ופתוחים (כפי שנרמז בדיונים העוסקים בניטרליות הרשת, בתיק שנדון בימים אלה בבית הדין לערעורים בושינגטון, ארצות הברית⁶¹)?

כתב אחד הפרשנים בתום ועידת WCIT-12:

"הסיפור האמיתי כאן הוא של עולם המחזיק בשני חזונות מתחרים על עתיד האינטרנט – אחד מונע על ידי מדינות המאמינות שהאינטרנט

צריך להיות יותר פתוח וחופשי והשני שמונע מהרעיון המנוגד. בלי קשר לשאלה אם [לתקנות איגוד הטלקומוניקציה העולמי] יש השפעה או משמעות, שני חזונות אלה לאינטרנט אינם עתידיים להיעלם בקרוב".⁶²

ייתכן שלדילמה העולמית בנוגע לעתיד האינטרנט אין כעת פתרון מוצלח. בליבה של דילמה זאת עומדות סוגיות של ריבונות המדינה וסמכותה לקבוע את סוגי המידע שלהכרתה אזרחיה אמורים להיות מסוגלים להעביר ולקבל על פי דין, וכל זאת בתוך הקשר גלובלי שבו החששות לכיטחון קיברנטי רק הולכים וגוברים. האיזון הנדרש, בין הזכות למידע ולגישה ובין החששות הביטחוניים ואכיפת החוק, עדיין לא הושג בקרב מדינות רבות, וודאי שלא ברמה הבין-לאומית. מחברת המאמר סבורה כי הוואקום המשפטי והמדיני שנחשף בוועידת דובאי יכול להיות מטופל באופן אפקטיבי ולהביא לתיקון הנוקים רק בעזרת יוזמה פרגמטית ומרחיקת ראות מצד בעלי עניין מרכזיים, שיונעו מתוך העלויות הביטחוניות, הכלכליות והנורמטיביות הגבוהות שיושתו מחוסר החלטה לאורך זמן. היעדר פרמטרים נורמטיביים ברורים למשילות באינטרנט בכל הנוגע לחופש מידע וגישה, יגרום לכך שהצעדים לקידום הכיטחון הקיברנטי העולמי ימשיכו להיות מאופיינים בחוסר ודאות נורמטיבית ובהיעדר אחריות ארגונית או מדינתית להתנהגות אסורה באינטרנט. מליאת ה-ITU, העתידה להיערך בבוסאן שבקוריאה ב-2014 ושבזו יהיו נוכחות כל המדינות החברות, תספק הזדמנות חשובה להשיג התקדמות בנושאים אלה מעבר לעיונות בדובאי.

הערות

1. J. Zittrain, *The Future of the Internet and How to Stop It* (2008).
2. נכון לרבעון השני של 2012, היו 2,405,518,376 משתמשים באינטרנט, על פי האתר Internet World Stats (www.internetworldstats.com/stats).
3. ראו לדוגמה:
CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, *The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage*, July 2013; observations on the US-China consultations on illegal uses of the internet (*Admit Nothing and Deny Everything*, *The Economist*, June 8th, 2013); "Digital Wildfires" in *World Economic Forum, Annual Report* (2013).
4. EUROPEAN UNION, *European Internet Security Strategy* (April 2013): "Even if sovereignty considerations have become increasingly important, there is evidence that the participation to international cooperation or policy frameworks is positively related to the cybersecurity performance of a country; additionally, cyber-threats are not confined by administrative borders as network and information systems are globally interconnected".
כדי שלא נטעה לחשוב שרק ממשלות לא מערביות ולא דמוקרטיות מעוניינות ברגולציה על הגישה לאינטרנט, כדאי לציין את השימוע שנערך לאחרונה בהשתתפות המועצה הפדרלית לתקשורת (FCC) בושינגטון הבירה בנושא הרגולציה על הגישה לאינטרנט. ראו:
E. Wyatt, *Verizon-F.C.C. Court Fight Takes On Regulating Net*, *The New York Times*, September 8th, 2013.

- 5 זיטריין ואחרים עברו מאז להתמקד בדוגמאות ספציפיות למתיחות זו. בספר משנת 2011 הוא
 בוחן את "ההשפעה ההדדית בין ביטחון לאומי, זהות אתנית וחברתית והתנגדות", בהקשר של
 רגולציה באינטרנט שמפעילות ממשלות באסיה: J. DEIBERT, R. ZITTRAIN, ACCESS CONTESTED
 PALFREY AND R. ROHOZINSKY, [EDS.].
 6 ZITTRAIN, לעיל ה"ש 1.
 7 שם, עמ' 51.
- 8 שמה הרשמי של הוועידה הוא World Conference on International Telecommunications
 9 ועידת WCIT מתכנסת באופן תקופתי כוועידה בין-ממשלתית בחסות איגוד הטלקומוניקציה
 העולמי – הגוף המקצועי של האו"ם האחראי לתשתיות ולפיתוח התקשורת הבין-לאומית. ראו
 לדוגמה: A. Noll, *The ITU in the 21st Century*, 5 SINGAPORE JOURNAL OF INTERNATIONAL AND
 COMPARATIVE LAW, 63 (2001).
 לנוסח ה-ITR ראו אתר ITU, בו מפורסם נוסח ההחלטות הסופיות של WCIT-12 מ-14 בדצמבר
 2012, <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/final-acts-wcit-12.pdf>,
 10 WCIT-12 Final Acts, *id.* at Article 1.3, "Purpose and Scope of the Regulations".
 הסבר מקיף על אתגרי הפעילות ההדדית ניתן למצוא ב:
 OECD, COMMUNICATIONS OUTLOOK, 137-176, (2013),
http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2013-en.
- 11 "The question becomes more urgent every day: Should the Internet remain an end-to-end,
 neutral environment, or should we sacrifice Internet freedom on the altar of enhanced
 security?" A. Renda, *Cybersecurity and Internet Governance*, COUNCIL ON FOREIGN
 RELATIONS (May 13th, 2013),
<http://www.cfr.org/cybersecurity/cybersecurity-internet-governance/p30621>.
- 12 J. NEGROPONTE AND S. PALMISANO (EDS.), DEFENDING AN OPEN, GLOBAL, SECURE, AND RESILIENT
 INTERNET 67 (2013).
- 13 ההגדרה המקובלת נוסחה על ידי קבוצת מחקר 17 באגף הטלקומוניקציה של איגוד
 הטלקומוניקציה העולמי:
 "Cybersecurity is the collection of tools, policies, security concepts, security safeguards,
 guidelines, risk management approaches, actions, training, best practices, assurance and
 technologies that can be used to protect the cyber environment and organization and user's
 assets. Organization and user's assets include connected computing devices, personnel,
 infrastructure, applications, services, telecommunication systems, and the totality of
 transmitted and/or stored information in the cyber environment. Cybersecurity strives to
 ensure the attainment and maintenance of the security properties of the organization and
 user's assets against relevant security risks in the cyber environment. The general security
 objectives comprise the following: Availability, Integrity, which may include authenticity
 and non-repudiation, Confidentiality". (ITU-T X.1205,
<http://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/Pages/cybersecurity.aspx>).
 להגדרה הישראלית, ראו החלטת ממשלה מס' 3611 מ-7 באוגוסט 2011,
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3611.aspx>
- 14 האמנה על פשעי סייבר של מועצת אירופה היא החריג. ישראל מצויה נכון לעכשיו בתהליך של
 הצטרפות: (Convention on Cybercrime, November 23, 2001, 185 CETS).
- 15 190 מדינות החברות באיגוד הטלקומוניקציה העולמי חתמו על תקנות האיגוד משנת 1988.
 מסיבות פרוצדורליות שונות, רק ל-144 נציגים הייתה זכות הצבעה בוועידת WCIT-12.
 89 מדינות חתמו על התקנות המעודכנות של האיגוד ו-55 לא חתמו. במנחים של אוכלוסייה,

- M. Masnick, מייצגים החותמים 3.8 מיליארד אנשים, והלא חותמים – 2.6 מיליארד אנשים, *Who Signed the ITU WCIT Treaty...And Who Didn't*, TECHDIRT (December 14th, 2012).
- 16 W. Rash, *WCIT Treaty Talks End in Dubai With Walkout of U.S., Allies*, EWEEK (December 15, 2012), <http://www.eweek.com/cloud/wcit-treaty-talks-end-in-dubai-with-walkout-of-us-allies-2#sthash.mRAJCe98.dpuf>.
- 17 ההכרעה הסופית של תהליכי האשרור של המדינות החברות בארגון הטלקומוניקציה העולמי אמורה להסתיים עד 1 בינואר 2015 – המועד בו התקנות החדשות ייכנסו לתוקף. חלק מהפרשנים מגלים ספקנות באשר למידת השפעתן של התקנות החדשות על פעולת האינטרנט. ראו:
- M. Mueller, *ITU Phobia: Why WCIT was derailed*, INTERNET GOVERNANCE PROJECT (December 18, 2012).
- 18 International Telecommunication Regulations, Melbourne (1988), <http://www.itu.int/pub/T-REG-ACT-1988>.
- 19 D. FIDLER, *Internet Governance and International Law: The Controversy Concerning Revision of the International Telecommunication Regulations*, 17 ASIL INSIGHTS (February 7th, 2013).
- 20 ICANN הוא איגוד האינטרנט להסדרת השמות והמספרים, הרשום בקליפורניה כחברה לתועלת הציבור ללא מטרת רווח. דוגמה לאתגרים הניצבים בפני ICANN, ראו:
- D. Lindsay, *ICM Registry v. ICANN: Introductory Note*, 49 INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS 956-1002 (2010).
- 21 The Internet Society הוא ארגון ללא מטרת רווח שמושב בו'נה, (www.internetsociety.org). ראו לדוגמה: THE INTERNET SOCIETY 2012 ANNUAL REPORT.
- 22 The Internet Engineering Task Force, www.ietf.org.
- 23 מחב"א (IUCC) הוא ארגון ללא מטרת רווח שהוקם ב-1984 על ידי שמונה אוניברסיטאות ישראליות ונתמך על ידי המועצה להשכלה גבוהה. איגוד האינטרנט הישראלי הוקם ב-1994.
- 24 European Parliament Resolution on the forthcoming World Conference on International Telecommunications (WCIT-2012) of the International Telecommunications Union, and the possible expansion of the scope of international telecommunication regulations, (2012/2881 (RSP) 20/11/2012; C. Franzen, *European Parliament Adopts Resolution Vowing to Fight ITU Internet Regulation*, TPMIDEALAB, November 23rd, 2012.
- 25 www.internetworldstats.com/stats. בנוסף, על פי תחזית חברת Cisco, נפח תעבורת ה-IP הגלובלית צמח פי שמונה בתקופה שבין 2006 ל-2011.
- 26 *The Future of Internet Governance*, 101 PROCEEDINGS OF THE ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW 201-213 (March 28-31st, 2007).
- 27 "We recognize that freedom of expression and the free flow of information, ideas, and knowledge, are essential for the Information Society and beneficial to development". (WSIS-05/TUNIS/DOC/7-E, 18, Article 4, November 2005).
- 28 החוקה והאמנה של איגוד הטלקומוניקציה העולמי קבעו מערך של נורמות מהותיות, כגון זכות הציבור להעביר מידע חוצה גבולות (חוקה, סעיף 33) ואחריות מדינית לתחזוקת התשתיות הבינ-לאומיות (חוקה, סעיף 38), www.itu.int/aboutitu/Basic_Text_ITU-e.pdf.
- 29 לסקירת המתיחות בין ממשלות ערב לאזרחיהן בנוגע לשימוש באינטרנט באמצע 2012 ראו: ט. פאוול, ממשיכים כרגיל, **מקור ראשון** (27.4.2012).
- 30 בניסיון לרכז את המחלוקות, בירך ראש המשלחת האמריקאית, במהלך ראיון שנתן ב-13 בדצמבר 2012, בעת נעילת הוועידה, על השינוי שעוברת רשת האינטרנט – נטייה לכיוון שאינו מערבי. ראו:
- J. Crook, *United States Rejects International Telecommunications Union Conference*

- Outcome, Fearing Interference with Internet Freedom*, AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW (April 2013).
- 31 UNGA 217 A (III) 1949. סעיף 29 ממתן את סעיף 19 וזכויות אחרות המופיעות בהכרזה, בכך שהוא מעודד "להבטיח את ההכרה בזכויות ובחירויות של הזולת ואת יחס הכבוד אליהן" ובתביעה למילוי "הדרישות הצודקות של המוסר, של הסדר הציבורי ושל טובת הכלל".
- 32 ראו סעיף 10 של האמנה האירופית לזכויות אדם מ-4 בנובמבר 1950 E.T.S. No. 5 (נכנס לתוקף ב-3 בספטמבר 1953); סעיף 9 של האמנה האפריקאית לזכויות אדם ועמים שהתקבלה בניירובי, קניה, ב-26 ביוני 1981 (OAU Doc. CAB/LEG 67/3 rev. 5, 21 ILM 58 (1982)) נכנס לתוקף ב-21 באוקטובר 1986; סעיף 13 של האמנה האמריקאית לזכויות אדם שהתקבלה בסאן חוזה, קוסטה ריקה, ב-22 בנובמבר 1969 (O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123), נכנס לתוקף ב-18 ביולי 1978.
- 33 P. Malancuk, *Information and Communication, Freedom of*, in: 9 ENCYCLOPEDIA OF INTERNATIONAL LAW 148 (R. Bernhardt et al (eds.), 1986).
- 34 Malancuk אינו מסכים שמדובר בנוהג בין-לאומי מבוסס (שם, עמ' 168).
- 35 *Autronic AG v Switzerland*, 22 May 1990, ECHR, Application No. 12726/87; *Khursid et al v Sweden*, 16 December 2008, ECHR, Application no. 23883/06; *Satellite jamming and freedom of expression*, statement of Article 19 organization regarding the jamming of LuaLua TV in Bahrain, 21 November 2011, <http://www.bahrainrights.org/en/node/4855>.
- 36 V. Mayer-Schonberger and T. Foster, *A Regulatory Web: Free Speech and the Global Information Infrastructure*, in BORDERS IN CYBERSPACE 235, 243 (B. Kahin and C. Nesson eds., 1999).
- 37 מאייר-שוברגר ופוסטר תומכים גם הם בגישה של נורמות-על (שם); ראו גם: Prosecutor v. Ferdinand Nahimana et al., Case No. ICTR-99-52-T (December 3, 2003). "The Security Council may... call upon the Members of the United Nations to apply such measures [as] complete or partial interruption of... postal, telegraphic, radio and other means of communication..." art 41, Charter of the United Nations, June 26, 1945, 1 UNTS 14.
- 39 ראו הפרוטוקול הנוסף לאמנת פשעי סייבר (28 בינואר 2003, CETS 189) בנוגע לקרימינליזציה של מעשים הנושאים אופי של גזענות ושנאת זרים שבוצעו במערכות מחשב: מועצת אירופה, 2003. היו משפטנים שגרסו שהגישה של נורמות-על לאיסור תכנים באינטרנט עשויה להתוות את הדרך לפתרון המבוי הסתום הנוכחי.
- 40 Prosecutor v. Ferdinand Nahimana et al, לעיל ה"ש 37.
- 41 P. Malancuk, לדיון במרכיבים המנהגיים של אמנת איגוד הטלקומוניקציה העולמי ראו: P. Malancuk, *Telecommunications, International Regulation*, 9 ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 367, R. Bernhardt et al. (eds.), 1986.
- 42 חוקת איגוד הטלקומוניקציה העולמי, סעיף 33, לעיל ה"ש 28.
- 43 סעיפים אלה נושאים את הכותרות הבאות בהתאמה: "Stoppage of Telecommunications" ו-"Suspension of Services", חוקת איגוד הטלקומוניקציה העולמי, הערה 28 לעיל.
- 44 סעיף 1, מטרת והיקף התקנות, לעיל ה"ש 9.
- 45 לעיל, ה"ש 9.
- 46 V. Cerf, *Keep the Internet Open*, THE NEW YORK TIMES, May 24th, 2012; *Global Internet Diplomacy*, INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, December 12th, 2012.
- 47 BBC News, *Google attacks UN's internet treaty conference*, November 21st, 2012.
- 48 "Internet governance decisions should be made in a transparent manner with genuine stakeholder participation from civil society, governments and the private sector. We call on

- the ITU and its member states to embrace transparency and reject any proposals that might expand ITU authority to areas of internet governance that threaten the exercise of human rights online.”
- 49 האתר הוא WCITleaks.org. למרות שחומרי הוועידה לא היו חסויים, הגישה אליהם הוגבלה באמצעות הצורך בהרשמה ובסיסמה.
- 50 לעיל, ה"ש 12.
- 51 Russian Federation, *Proposals for the Work of the Conference*, Document 27, WCIT-12, November 17th, 2012, Article 31B.
- 52 לסקירה מלאה של העמדות הרלוונטיות, ראו Fidler, לעיל ה"ש 19. פידלר מתמקד בשינויים במבוא, בתוספת לסעיף 1, בשינוי בסעיף 1.1, בסעיפים החדשים 5A ו-5B ובהחלטה 3.
- 53 WCIT Final Acts, לעיל ה"ש 9.
- 54 Fidler, לעיל ה"ש 19.
- 55 שם.
- 56 A. Renda, *Cybersecurity and Internet Governance*, May 13th, 2013, <http://www.cfr.org/cybersecurity/cybersecurity-internet-governance/p30621>.
- 57 Israel (State of), *Proposals for the Work of the Conference*, Document 28, World Conference on International Telecommunications, November 19, 2012.
- 58 שם. למרות הנוסח המצוטט כאן, ישראל מפעילה רגולציה על האינטרנט, כמו שעושים ארצות הברית, האיחוד האירופי ומדינות אחרות המתנגדות לאימוץ ההחלטות של ועידת דובאי. הסוגיה שבמחלוקת נוגעת לרגולציה בין-לאומית (ולא מקומית) של האינטרנט.
- 59 שם, סעיפים I ו-II.
- 60 ראו גם הודעתו לאחרונה של משרד התקשורת בנוגע לחוק נייטרליות רשתות הטלוקומוניקציה, שהתקבל בכנסת בקריאה ראשונה ב-28 באוקטובר 2013, http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/5/3355.pdf.
- 61 ראו דיונים משפטיים נוכחיים בארצות הברית סביב ריבוד האינטרנט: E. Wyatt, *Judges Hear Arguments on Rules for Internet*, THE NEW YORK TIMES, September 10th, 2013, p. B1.
- 62 לעיל ה"ש 15.