

חסה

סנקציות דיגיטליות: כוחם העולה של שירותי אינטרנט מסחריים כשופטים ונשוטרים בזירה הגאופוליטית

אסף וינר ואייל זילברמן*

חבוא ורקע

מאז שהחלה הפלישה הרוסית לאוקראינה, תשומת הלב הציבורית והמחקרית התמקדה בסנקציות הכלכליות יוצאות הדופן שהוטלו על המדינה (כגון ניתוק ממערכת הסליקה swift או הקפאת חשבונות ונכסים), ובשאלה האם די בהן כדי לשנות את המדיניות הרוסית. עם זאת, להבדיל ממקרי עבר, העימות הנוכחי מלווה בתהליכים רחבי היקף של גיבוש והטלת סנקציות דיגיטליות חסרות תקדים בעצמתן, שאותן הטילו מגוון גופי תשתית ושירותים מקוונים. כבר עם תחילת הלחימה הפכה החזית הדיגיטלית לכלי משחק גאופוליטי בקנה מידה שטרם נראה בזירה העולמית.

נדמה שלסנקציות האלו יש השפעה נכבדת על ההתנהלות של הקרמלין, דבר הבא לידי ביטוי בפעולות הנקם שיזמה המדינה נגד גופים שבחרו להשתמש בכלי זה (Culliford, 2022b). בדומה לסנקציות כלכליות, גם אלה הדיגיטליות אינן נחלתן של מדינות בלבד, שכן חברות וארגונים פרטיים יכולים להשפיע רבות על יכולתם של תושבי רוסיה לגלוש באינטרנט ולהתחבר לשירותים שונים דרכו.

על רקע זה, במסה הנוכחית ננתח את הסוגים השונים של "סנקציות דיגיטליות" שמוסדות שונים בזירה הבין-לאומית יכולים להטיל על מדינות כאמצעי לחץ כלכלי-חברתי. כמו כן, נראה כיצד התגייסותם הנרחבת של גופים פרטיים להטלת סנקציות

* ד"ר אסף וינר, סמנכ"ל רגולציה ומדיניות, איגוד האינטרנט הישראלי, asaf@isoc.org.il
אייל זילברמן, המרכז למדיניות סייבר, אוניברסיטת סטנפורד, zilberman.ey@gmail.com

מגלמת תהליך של זניחת האתוס של מחויבות לניטרליות ביחס לאינטרנט והחיבוריות העולמית שלו.

ניטרליות כערך ועקרון פעולה של האינטרנט בתור תשתית לחיבוריות עולמית

בדומה לערך השוויון, עקרון הניטרליות במובנו המסורתי מתייחס לחובתו של השלטון בדמוקרטיה ליברליות לשמור על ניטרליות בנוגע לתפיסות שונות של טוב (מדינה, 2016, עמ' 440-442). בד בבד, במהלך המאה ה-20 התבססה תפיסה ציבורית ומשפטית כי אמצעי התקשורת האלקטרוניים, כגון רדיו וטלוויזיה, מחויבים בניטרליות, אובייקטיביות וגיוון דעות (ברק, 2000, עמ' 548-549; Schejter, 1998). הדוגמה המובהקת לכך היא דוקטרינת ההגינות, המחייבת את שידורי הטלוויזיה והרדיו לשמור על ניטרליות בעת העברת מידע בעל חשיבות ציבורית. העיקרון הבסיסי של ערך הניטרליות באמצעי התקשורת האלקטרוניים הוא שהם אינם רק "דוברים", כלומר יוצרי תכנים ומסרים, אלא במה או תשתית לביטוי גם עבור מי שאינו הבעלים שלה (Schejter, 1998).

עם התבססות האינטרנט המסחרי בראשית המאה ה-21, התפתחה מחויבותן של קהילת האינטרנט וחברות טכנולוגיה מובילות לעקרון ניטרליות הרשת (net neutrality), שעל פיו שירותי תשתית האינטרנט מנועים מלהגביל או לתעדף תעבורת רשת בהתבסס על סוג התעבורה, תוכנה או הגורם האחראי לה (Schejter & Yemini, 2007). גורמים מרכזיים בקהילת האינטרנט העולמית התחייבו לעקרון ניטרליות הרשת בנוגע לשירותי תשתית וגישה וקידמו אותו, החל באבות המייסדים של האינטרנט כגון וינטון סרף (Cerf) וטים ברנס-לי (Berners-Lee), עבור באגודה האמריקנית לזכויות האזרח וה־EFF (Electronic Frontier Foundation), וכלה בענקיות הטכנולוגיה המסחריות כגון גוגל, מיקרוסופט, פייסבוק ואמזון (Frieden, 2015).

עם זאת, כפי שנראה להלן, התגייסותם הנרחבת של גופי אינטרנט מערביים להטלת סנקציות דיגיטליות כצעד "ענישת" נגד מדינות והשימושים שלהן ברשת, עקב קביעה ששימושים אלה פסולים מבחינה מוסרית או ערכית, מלמדת על זניחת אתוס הניטרליות, שהיה עבורם עקרון יסוד עד כה.

סנקציות דיגיטליות שמפעילים גופים פרטיים, תוך זניחת עקרון הניטרליות

סנקציות דיגיטליות שמחילים אתרים ושירותים מקוונים מסחריים

הסוג המוכר ביותר של סנקציות דיגיטליות נמצא בשליטתם של ארגונים וחברות פרטיות המספקים שירותים דרך האינטרנט או שעיקר פעילותם מתרחשת במרחב הדיגיטלי. דוגמה מובהקת לכך היא הרשתות החברתיות, כגון פייסבוק וטוויטר, אשר

אין חולק על יכולתן להשפיע על השיח העולמי בנוגע להתרחשויות גאופוליטיות. בהקשר של הלחימה באוקראינה, פלטפורמות אלה יכלו, לדוגמה, לחסום את הגישה לדפים של ערוצי תעמולה רוסיים, ובראשם RT ו-Sputnik, ולעשות זאת באופן גלובלי, כולל במדינה שבה הערוצים מספקים את השירות החשוב ביותר לפוטין - רוסיה עצמה.

כל הפלטפורמות, ללא יוצא מן הכלל, נמנעו מלעשות זאת, והסתפקו בפעולות רכות לצמצום התפוצה של ערוצי התעמולה, כגון מניעת פרסומים ממומנים או ביצוע בדיקת עובדות לתכנים שהועלו (Heath, 2022). שלא כמו בעבר, ההסברים של ראשי הפלטפורמות להימנעותם מסנקציות חריפות יותר לא התמקדו בחשיבות השמירה על המרחב הניטרלי ברשת לביטוי תפיסות עולם שונות - עובדה שמעידה כשלעצמה שהם מבינים כי טיעון זה מתחיל לאבד מכוחו. במקום זאת, הם טענו שמניעת הגישה לערוציהם תגרום לפוטין לחסום את הפלטפורמות לחלוטין, ואם יעשה זאת לא תהיה עוד דרך להעביר לתושבי רוסיה מידע מהימן על המתרחש באוקראינה. בסופו של דבר, הפלטפורמות גם נחסמו בידי הממשל הרוסי וגם הפסידו את הזדמנות להשפיע על השיח הפנים-רוסי.

אין זו הפעם הראשונה שהרשתות החברתיות מחמיצות הזדמנות להשפעה מבוקרת על הסדר העולמי, בשונה מההשפעה היום-יומית הבלתי נשלטת שהן מנסות למנוע. קדמו לכך העלמת עין מההסתה ברשת כנגד בני הרוהינגיה במיאנמר, אוזלת יד נוכח השפעתם של מדינות זרות על מהלכים דמוקרטיים פנימיים, והגנה על זכותם של גורמים המערערים את היציבות העולמית להפיץ מסרים בפלטפורמות אלו. נדמה כי בכל מקום שבו יכלו ראשי הפלטפורמות להשתמש בסנקציות דיגיטליות הם הבינו זאת באיחור, הטילו את הסנקציה כשכבר היה מאוחר, או איבדו את יכולתם להטילה.

כמובן, לא רק הרשתות החברתיות יכולות להשית סנקציות דיגיטליות על מדינה המסכנת את היציבות העולמית. בפועל, כל חברת שירותי אינטרנט, או בעלת אתר אינטרנט, יכולה למנוע גישה של גולשים רוסים. מידת ההשפעה של מהלך כזה על הרחוב הרוסי תלויה כמובן בזהות החברה, אבל הכוח הקיבוצי של חברות אינו זניח. אפשר לדמיין, לדוגמה, כיצד ניתוק מוחלט של רוסיה מכל אתר משחקים גלובלי ישפיע על מודעותם של צעירים רוסים למתרחש מעבר לגבול. האם הדבר יטה את הכף באופן שישיע על מהלכים גאופוליטיים גלובליים? ככל הנראה לא. האם צעד כזה תואם במידה רבה את רוח הסנקציות הכלכליות שהטילו מדינות העולם ואת מטרותיהן? קרוב לוודאי שכן.

סנקציות דיגיטליות שחטילים ספקי תשתית אינטרנט מסחריים

בעוד אתרים או פלטפורמות אינטרנט הטילו סנקציות דיגיטליות במידה מסוימת גם בעבר, הרעיון שגופי תשתית האינטרנט המסחריים (שירותי תעבורה וניתוב, backbone) מסוגלים ומתבקשים לפעול בצורה דומה הוא חידוש משמעותי.

עד הפלישה הרוסית לאוקראינה שלט קונצנזוס כמעט בלתי מעורער שחברות התשתית, האחראיות לשרתי אחסון ולתפעול תעבורת הרשת, צריכות לשמור על ניטרליות מוחלטת בפעילותן (Langvardt, 2017). חברות אלה נותרו מחוץ לשיח על ניהול תוכן האינטרנט, בלי קשר לזהותם של המשתמשים בהן או לסוג התוכן המאוחסן בהן או מועבר דרכן, וכמעט מעולם לא התבקשו לבחור צד. אתוס הניטרליות היה משמעותי עד כדי כך שכאשר חברת תשתית האינטרנט Cloudflare הודיעה שהיא מפסיקה, באופן חסר תקדים, להפנות תעבורה לשרתי האתר הגזעני *The Daily Stormer*, מנכ"ל החברה סיפר שאחד מעובדיו שאל אם זה היום שבו האינטרנט מת (Prince, 2017). גם אם מדובר בפאתוס רטורי, השאלה מדגימה את הלך הרוח ששרר בחברות התשתית באשר להיותן ספקים ניטרליים.

ובכל זאת, התוקפנות הרוסית הצליחה לערער את הקונצנזוס הזה. לאחר כשבוע של לחימה, ספקיות תשתיות אינטרנט פרטיות (internet backbone) דוגמת Cogent ו-Lumen החלו להודיע שיתקו משירותיהן ארגונים בבעלות רוסית, דבר שיקשה על הממשל והאזרחים ברוסיה לשמר את הגישה לאינטרנט (Roth, 2022; Vincent, 2022). נראה שהן בחרו לאמץ גישה חדשה בנוגע לניטרליות של תשתית האינטרנט: אם ניטרליות זו נועדה להגן על ערכים דיגיטליים בסיסיים, כגון גישה חופשית למידע, הגנה על פרטיות ויצירת מרחב שיח פתוח ובלתי מסונן, אזי כאשר הערכים הללו מותקפים תוך כדי ניצול שלה לרעה, ייתכן שהדרך לשמור על קיום האינטרנט ככלי חופשי ומעצים היא הצבת גבולות לניטרליות שבבסיסו.

חשוב לציין שלא כולם מסכימים עם שינוי התפיסה הזה. גם כיום, ניטרליות ברמת התשתית היא הגישה השלטת בשיח על סנקציות דיגיטליות, כפי שביקשו להבהיר הגופים הציבוריים המתאמים את פעולתו של האינטרנט העולמי. החשוב שבהם הוא ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) ("כתובות אתרים") וכתובות IP ברמה העולמית (Becker, 2019). מבין פונקציות התשתית ש-ICANN מנהל, הרלוונטית לענייננו היא הפעלת שרתי השרש של מערכת כתובות האינטרנט העולמית (Domain Name System), אשר מאפשרים לכל גולש ומכשיר לגשת למידע או שירותים באמצעות כתובות טקסט, למשל isoc.org.il או sputnik.ru

(איגוד האינטרנט הישראלי, ללא תאריך). אוקראינה פנתה ל־ICANN בדרישה לנתק את רוסיה ממערכות ניתוב האינטרנט העולמיות (DNS), כך שלא תתאפשר גישה משום מקום בעולם לאתרים או שירותים עם סיומת .ru או .uk, ותוגבל גישתם של משתמשים ברוסיה לאתרים מחוץ למדינה. הארגון דחה בקשה זו והצהיר: "התפקיד שלנו אינו כולל נקיטת צעדים ענישתיים, הטלת סנקציות, או מניעת גישה לאינטרנט - ללא קשר לאופי הפרובוקציה" (התרגום שלנו, המחברים) (Marby, 2022). עמדה דומה ביטא ה־Internet Society, ארגון ללא כוונת רווח המפעיל מגוון מיזמים לקידום גישה אוניברסלית לאינטרנט, וסניפיו פוזרים ביותר ממאה מדינות ברחבי העולם (Sullivan, 2022).

סנקציות דיגיטליות שמפעילים גופי מחשבל בזירה הבין־לאומית, תוך זניחת עקרונות הניטרליות

בשבועיים הראשונים של הלחימה, מדינות וארגונים רב־לאומיים נמנעו מהטלת סנקציות דיגיטליות על רוסיה. עם זאת, האיחוד האירופי לא זנח לחלוטין את המרחב הדיגיטלי. במסגרת המאמץ להגביל את השפעת התעמולה הרוסית על דעת הקהל העולמית, הודיע האיחוד כי הסנקציות הכלכליות המונעות מסחר עם רוסיה חלות גם על פלטפורמות דיגיטליות המעניקות במה לערוצי תעמולה רוסיים, ובראשם RT וספוטיניק. משמעות הדבר היא שעל כל גוף שבאמצעותו יכלו תושבי האיחוד לקבל מידע מערוצים אלה, כולל ספקי טלוויזיה, רשתות חברתיות ומנועי חיפוש, הוטלה חובה להגביל את הגישה אליהם ביבשת (Lumen, 2022). בעקבות זאת, פלטפורמות תוכן רבות, ובראשן פייסבוק וטוויטר, הודיעו שיחסמו את הגישה לחשבונות של ערוצים אלה בגבולות האיחוד האירופי, שם יש להנחיה זו תוקף משפטי (Culliford, 2022a).

כשבוע לאחר מכן פרסמה גוגל מכתב שקיבלה מנציבות האיחוד האירופי, וממנו עולה כי השלכותיהן של הסנקציות הדיגיטליות שקבע האיחוד נרחבות בהרבה (Lumen, 2022). הנציבות הורתה לגוגל, כתברה המפעילה את הפלטפורמה החברתית יוטיוב, לפעול באופן דומה לפייסבוק ולטוויטר ולהסיר תוכן שמעלים הערוצים RT ו־Sputnik. אולם המכתב כלל שתי הוראות נוספות, הנחשבות חריגות ושנויות במחלוקת: **ראשית, להסיר את האתרים של ערוצי התעמולה מתוצאות מנוע החיפוש גוגל, כך שתוצאות החיפוש של המונחים "Russia Today" או "Sputnik" בתוך מדינות האיחוד לא יכללו קישורים לאתרי הערוצים.** על פניו, זוהי הוראה נרחבת בהרבה מההנחיה המקורית. הסרת אתרי הערוצים מתוצאות חיפושם הגבילה מאוד את הגישה אליהם דה־פקטו, וזאת למרות שההנחיה לא כללה איסור גישה לאתרי הערוצים עצמם, אלא רק איסור על הצגת תכנים שהם מפיקים באתרים של גופים בעלי נוכחות במדינות האיחוד האירופי.

שנית, במכתב הופיעה דרישה מפלטפורמות חברתיות לאתר ולהסיר לא רק תוכן שהעלו ערוצי התעמולה עצמם, אלא גם תוכן של אותם ערוצים שהעלו משתמשים אחרים. כאמור, הוראה זו לא נכללה במפורש בלשון ההנחיה המקורית, ויתרה מכך, האיחוד לא פרסם שדרש מהפלטפורמות השונות ליישמה, אף על פי שיש לה השלכות מרחיקות לכת על המשך החסינות לה זוכות הפלטפורמות מפני אחריות פלילית או אזרחית לתוכן שמעלים גורמי צד שלישי.

על אף קיומו של דיון ציבורי ופרלמנטרי ער באשר לאיסור המופיע ב־E-Commerce Directive ולחסינות שמקבלות הפלטפורמות, עד היום לא שונה החוק, והטלת חובת ניטור כזו היא צעד חריג מאוד (Barata, 2021). מסיבה זו, הוראת האיחוד כפי שפרסמה גוגל היא תקדים שמשמעויותיו חורגות בהרבה משאלת הגישה לתוכן תעמולה רוסי. אף על פי כן, דרישה זו, כמו ההוראה להסיר אתרים מסוימים מתוצאות חיפוש, לא פורסמה במפורש כחלק מהנחיית האיחוד הפומבית. חוקרים וגורמי חברה אזרחית רבים מתחו ביקורת על התנהלותה של נציבות האיחוד במקרה זה, והדגישו כי מלבד שאלת הלגיטימיות של ההוראות, יש למחות על היעדר השקיפות בנושא שהשלכותיו הוות גורל לעתידו של חופש הביטוי ברשת (McIntyre, 2022).

חבט לעתיד

כיום, בעולם כולו שוררת הבנה שלמרות התפיסה הרווחת שהאינטרנט הוא כלי מבוזר, שאינו בשליטת אף גורם מרכזי, ישנם גופים בין־לאומיים, מסחריים ולא־מסחריים, שיכולים לבטל שירותים מקוונים או להגביל תעבורת אינטרנט מכל סוג שהוא אל מדינה או ממנה. כאשר גורמי ממשל משתפים פעולה עם חברות הטכנולוגיה הפרטיות המסחריות, סנקציות דיגיטליות יכולות לשמש כלי שהשפעתו דומה להשפעתן של סנקציות כלכליות, המקובלות בזירה הדיפלומטית מזה שנים רבות; ונדמה שבעקבות הפלישה הרוסית לאוקראינה כל השחקנים מבינים זאת כעת יותר מאי פעם. השאלות המרכזיות שעולות כיום אינן האם יש להשתמש בסנקציות דיגיטליות נגד רוסיה, אלא האם ראוי שהשימוש בהן יהיה תקדים לעתיד, ומהו הקו האדום שאותו אין לעבור.

באשר לשאלה הראשונה, ימים יגידו. סביב המלחמה באוקראינה נוצר קונצנזוס עולמי יוצא דופן, ומדינות רבות ברחבי הגלובוס בחרו לצאת נגד רוסיה (United Nations, 2022). מובן מאליו, אם כן, שגם לגורמים פרטיים היה נוח לעשות זאת בהקשר הנוכחי, אך ספק אם בעתיד, במקרים שבהם הקו בין טוב לרע יהיה פחות ברור, הם יפעלו באותו אופן. בכל מקרה, הם מציבים את עצמם בעמדה רגישה, שכן סביר להניח שהתקדים הרוסי ישמש בעתיד ארגוני חברה אזרחית כדי לדרוש הטלת סנקציות דומות על מדינות אחרות, כולל ישראל.

באשר לשאלה השנייה, על גבולות הסנקציות הדיגיטליות, נדמה שהיום, יותר מתמיד, הגבולות הללו אינם ברורים, והדיון על אודותיהם חיוני. למרות הפיתוי להשתמש בנשק לא קונבנציונלי כדי להכריע מעצמה תוקפנית, ניתוק מדינה שלמה מהאינטרנט הוא צעד מסוכן וחסר תקדים. הגנה על אופייה הייחודי של הרשת, כתשתית גלובלית המחברת את הגולשים לעולם הרחב, מחייבת שמירה על אופיים הניטרלי של גופי התשתית. זאת, לא מתוך אדישות או אי־התערבות נוסח שווייץ, אלא כדי לשמור על מהותו החופשית והמחברת של האינטרנט.

ניתוקה של רוסיה מהמרחב הדיגיטלי העולמי הוא סנקציה אשר השימוש התקדימי בה מסוכן וצריך להיחשב לנשק יום הדין. ואכן, בימים אלו דומה שאותו "יום דין" הולך וקרב - אך בטרם יגיע, יש להכיר ביכולתם של מדינות, ארגונים רב־לאומיים וגורמים פרטיים־מסחריים להשית סנקציה מעין זו, ולהבין האם ומתי לפעול כך.

רשימת המקורות

- <https://www.isoc.org/il/domain-name-registry/domain-name>
 ברק, א' (2000). **מבחר כתבים**. נבו.
 מדינה, ב' (2016). **דיני זכויות האדם בישראל**. נבו.
- Barata, J. (2021, March 2). *The digital services act and the reproduction of old confusions*. Verfassungblog. <https://verfassungsblog.de/dsa-confusions/>
- Becker, M. (2019). When public principals give up control over private agents: The new independence of ICANN in internet governance. *Regulation & Governance*, 13(4), 561-576.
- Culliford, E. (2022a, February 28). *Facebook owner Meta will block access to Russia's RT, Sputnik in EU*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/media-telecom/facebook-owner-meta-will-block-access-russias-rt-sputnik-eu-2022-02-28/>
- Culliford, E. (2022b, March 4). *Russia blocks Facebook, accusing it of restricting access to Russian media*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/media-telecom/russia-blocks-facebook-accusing-it-restricting-access-russian-media-2022-03-04/>
- Frieden, R. (2015). What's new in the network neutrality debate. *Michigan State Law Review*, 1, 739-786.
- Heath, A. (2022, March 1). *Facebook has stopped recommending Russian state media globally*. The Verge. <https://www.theverge.com/2022/3/1/22956532/facebook-russian-state-media-global-recommendation-suspension>
- Langvardt, K. (2017). Regulating online content moderation. *Georgetown Law Journal*, 106, 1353-1388.
- Lumen (2022). *Government request removal complaint to Google*. Lumen Database. <https://www.lumendatabase.org/notices/26927483>
- Marby, G. (2022, March 2). *Letter to Mykhailo Fedorov, Deputy Prime Minister and Minister of Digital Transformation of Ukraine*. ICANN. <https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/marby-to-fedorov-02mar22-en.pdf>
- McIntyre, TJ [@tjmcintyre]. (2022, March 9). *Remarkable news for tech law nerds* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/tjmcintyre/status/1501594050478153739>
- Prince, M. (2017, August 16). Why we terminated Daily Stormer. *Cloudflare Blog*. <https://blog.cloudflare.com/why-we-terminated-daily-stormer/>

- Roth, E. (2022, March 5). *Internet backbone provider shuts off service in Russia*. The Verge. <https://www.theverge.com/2022/3/5/22962822/internet-backbone-provider-cogent-shuts-off-service-russia>
- Schejter, A. M. (1998). The fairness doctrine is dead and living in Israel. *Federal Communication Law Journal*, 51, 281-302.
- Schejter, A. M., & Yemini, M. (2007). Justice, and only justice, you shall pursue: Network neutrality, the first amendment and John Rawls's theory of justice. *Michigan Telecommunication & Technology Law Review*, 14, 137-174.
- Sullivan, A. (2022, March 2). *Why the world must resist calls to undermine the internet*. Internet Society. <https://www.internetsociety.org/blog/2022/03/why-the-world-must-resist-calls-to-undermine-the-internet/>
- United Nations (2022, March 2). *General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152>
- Vincent, J. (2022, March 9). *Another US internet backbone provider is shutting down services in Russia*. The Verge. <https://www.theverge.com/2022/3/9/22968634/lumen-internet-backbone-provider-shutting-down-russia-digital-iron-curtain>