



ז' בתמוז תשפ"ב
06 ביולי 2022
5000-3001-2022-004202

**לכבוד
רשימת התפוצה**

שלום רב,

הנדון: שימוע לצמצום תופעת מסרוני פישניג ומסרוני זדוניים

רקע

1. בתקופה האחרונה אנו עדים לתופעה מתגברת של שליחת הודעות מסר קצר ("מסרוני") באופן אנונימי ובתפוצה רחבה והכוללת מסרוני פישניג - SMS Phishing¹ ("מסרוני סמישיניג") ומסרוני שיש לגביהם חשש לפעילות לא חוקית דוגמת מסרוני רכישת הקנאביס ("מסרוני זדוניים").
2. מסרוני הסמישיניג נשלחים בכוונה לקבל במרמה פרטים אישיים או פרטים של אמצעי תשלום של הנמען. לרוב, למסרוני הסמישיניג מצורף קישור בגוף המסרון אשר מפנה את הנמען לאתר אינטרנט המתחזה לארגון או חברה מסחרית כדוגמת בנק או חברת אשראי. באתרים אלה נדרש הנמען למסור פרטי כרטיס אשראי, שם משתמש וסיסמא, או פרטים אישיים אחרים. במידה והנמען מוסר את הפרטים האמורים, הם עלולים לשמש צד ג' לפעילות זדונית או לסחר בפרטים. בחלק מהמקרים לחיצה על הקישור המצורף בגוף המסרון עלולה לגרום להדבקת מכשיר הקצה הנייד ברוגלה, נזקה או אפילו כופרה.
3. מטרת המסרוני הזדוניים, לעומת זאת, הינה מכירה של חומרים שעלולה אף להיות אסורה על פי החוק. נהוג לצרף למסרוני אלו אמצעי ליצירת קשר דוגמת קישור ליישומונים כגון טלגרם או ווצאפ. מסרוני אלו עלולים לפגוע בציבור, ליצור מטרד ועצם הגעתם לילדים ובני נוער עלולה לעודד ולהנגיש את השימוש שלהם בסמים, דוגמת מסרוני המכילים הצעות לרכישת קנאביס.
4. מכנה משותף מרכזי למסרוני הסמישיניג והמסרוני הזדוניים, הוא יכולתו של יוצר המסרוני להישאר אנונימי כך שלא ניתן להתחקות אחר זהותו.
5. כיום, אדם רשאי לשלוח הודעות מסרון באמצעות ציוד קצה רט"ן (מכשיר סלולרי) או באמצעות מערכת הפצת מסרוני ("מערכת הפצה") המקושרת לשרת מסרוני (SMSC או

¹ כלומר Phishing (דיוג) שמתבצע באמצעות SMS, הידוע גם בשם Smishing.

SMS Center), שהינו חלק מליבת רשת בעל הרישיון ובאמצעותו מתבצעת הפצת המסרונים.

6. מערכת ההפצה יכולה להיות מופעלת על ידי בעל הרישיון או גורם מסחרי בארץ או בחו"ל שקיים חוזה בינו לבין בעל הרישיון. מערכת ההפצה משמשת את שולח המסרונים ("המפיץ") לשליחת מסרונים בתפוצה רחבה באמצעות ממשק הכולל בין היתר את האפשרות לניסוח ההודעה, הגדרת מזהה שולח ההודעה ("CLI") ורשימת התפוצה. מערכת הפצה יכולה להיות מקושרת למערכת הפצה אחרת.

7. CLI או Calling line identity, הידוע גם כ-Sender ID בעולם המסרונים, הוא המזהה של שולח המסרון. ה-CLI יכול להיות מורכב מספרות, אותיות באנגלית או רווחים. במידה ותו אחד מתוך ה-CLI אינו ספרה, כל ה-CLI נחשב לטקסטואלי ("טקסטואלי"). כאשר שולחים מסרון מיחידת קצה סלולרית, ה-CLI מקבל את מספר הטלפון של השולח באופן אוטומטי. בעת שליחה ממערכת הפצה, ניתן להגדיר את ה-CLI באופן ידני.

8. אדם המנוי לשירותי הסלולר בישראל יכול לקבל מסרון מאחד מהמקורות הבאים:

- א) ציוד קצה רט"ן (מכשיר סלולרי) המנוי לשירותי בעל רישיון רט"ן או רט"ן בר"א;
- ב) מערכת הפצה של בעל רישיון;
- ג) מערכת הפצה של גורם מסחרי (בארץ או בחו"ל);
- ד) שרת מסרונים של מפעיל תקשורת שאינו פועל בישראל (בין אם מקור המסרון הוא ביחידת קצה ובין אם במערכת הפצה).

9. לאחר בחינת התופעה עולה כי המפיץ יכול לשלוח מסרונים בתפוצה רחבה תוך שמירה על אנונימיות או תוך התחזות לגופים אחרים בדרכים הבאות:

- א) מיחידת קצה סלולרית ובאמצעות מספר טלפון המשוך לחבילת פריפיד, אותה ניתן לרכוש באופן אנונימי.
- ב) תוך שימוש במערכת הפצה והזנת מספר טלפון המשוך לחבילת פריפיד בשדה ה-CLI ולאחר זיהוי המפיץ כגורם המחזיק במספר ("זיהוי אמין"). אך ללא ידיעת זהות המפיץ עצמו.
- ג) תוך שימוש במערכת הפצה והזנת טקסט המכיל שם דומה או זהה לגופים מוכרים (דוגמת: Israel Post, ISRAEL POST, NetfliX, NetfliX) בשדה ה-CLI. כך, אם שם הגוף זהה, המסרון ישתלב ברצף המסרונים המגיעים מאותו הגוף.
- ד) שימוש באמצעי תשלום גנוב לצורך תשלום בעד שירות הפצת המסרונים.
- ה) פריצה לחשבונות הפצה של לקוחות מערכת הפצה וביצוע ההפצה תוך שימוש בחשבונם.

10. ממידע שהתקבל במשרד, מנויי הפריפיד שולחים בממוצע פחות מ-10 מסרונים ליום כל אחד מיחידת קצה סלולרית, וכי רק כ-5% ממנויי הפריפיד שולחים מעל ל-40 מסרונים ביום מיחידת קצה סלולרית.

11. כאמור לעיל, לא קיימת כיום חובה לזהות את הגורם העומד מאחורי הפצת המסרונים. עם זאת, בשנים האחרונות התפתחה פרקטיקת זיהוי חזק בענפים אחרים המכונה Know - Your Client או Know Your Customer, המתבצעת באמצעות שיחת וידאו מול גורם אנושי בה מוסר האדם המזוהה את שמו, כתובתו ודרכי יצירת הקשר עימו ומציג תעודות או מסמכים המזהים אותו ("אימות KYC").
12. מכל האמור לעיל, סבור משרד התקשורת ("המשרד") כי הכללים הקבועים היום ברישיונות חברות התקשורת אינם נותנים מענה מספק, המאפשר התמודדות עם המטרד הציבורי והסכנות הגלומות בתופעה של שליחת מסרונים סמישינג ומסרונים זדוניים כפי שפירטנו לעיל.
13. על כן, המשרד שוקל לקבוע כללים אשר יצמצמו את התופעות האמורות ומבלי לפגוע באפשרות לשלוח מסרונים בתפוצה רחבה.

האסדרה המוצעת

14. לאור האמור לעיל שוקל המשרד לתקן את רישיונות המפ"א, רישיונות הרט"ן והרישיונות האחדים ("הרישיונות הכלליים") ולקבוע הוראות כמפורט להלן:

הגבלת שליחת מסרונים בתפוצה רחבה באופן אנונימי

15. בעל הרישיון לא יאפשר הפצת מסרונים באמצעות יחידת קצה סלולרית תוך שימוש במספר המשוך לחבילת פריפיד בכמות הגדולה מ-50 מסרונים ליום.
16. בעל רישיון רשאי לאפשר הפצת מסרונים באמצעות שרת המסרונים שלו כאשר מקורם של המסרונים במערכת הפצה בכפוף לאמור להלן:
- א) מסרונים שבהם ה-CLI מוגדר כמספר טלפון: על מספר הטלפון לעבור זיהוי אמין ועל התשלום בעד השירות להתבצע תוך שימוש במערכת סליקה בטוחה (3D Secure²) המשתמשת בסיסמת OTP³ בלבד ("מערכת סליקה בטוחה").
- ב) מסרונים שבהם ה-CLI טקסטואלי או מספר או שהוא מספר טלפון שלא עבר זיהוי אמין: יתבצע אימות KYC או אימות באמצעות מערכת הזדהות המופעלת על ידי המדינה ("אימות חזק") למפיץ. ככל שהמפיץ יבחר לשלם בכרטיס אשראי התשלום יתבצע באמצעות מערכת סליקה בטוחה בלבד.
- ג) בעל הרישיון רשאי להקצות CLI אחד או יותר שהינו טקסטואלי או מספר מסוים והמיועד לשימוש חוזר למפיץ שעבר אימות חזק והוכיח להנחת דעתו של בעל הרישיון שאין חשש להטעיית הציבור.

² 3D Secure היא טכנולוגיה שמאפשרת למערכות הסליקה לוודא מול חברות האשראי שמבצע העסקה הוא אכן בעל הכרטיס וזאת תוך שימוש בסיסמא המונפקת על ידי חברת האשראי ואותה נדרש מחזיק הכרטיס להזין בעת ביצוע העסקה.

³ One Time Password - OTP. סיסמא חד פעמית שנוצרת באופן רנדומלי ותקיפה לפרק זמן קצר.

חיזוק בקרת הכניסה למערכות הפצת המסרונים

17. מבירור והתייעצויות שנערכו עם גורמי המקצוע, נוכח המשרד כי קיימת תופעה של פריצה לחשבונות של מפיצים במערכות הפצה ושימוש באותם חשבונות שנפרצו לשליחת מסרונים העלולים לפגוע בציבור ובבעל חשבון ההפצה. לאור זאת, שוקל המשרד לאסור על בעל הרישיון לאפשר הפצת מסרונים באמצעות שרת המסרונים שלו שמקורם במערכת הפצה שאינה כוללת את אלה:

- (א) גישה למערכת הפצה באמצעות אימות דו שלבי;
- (ב) גישה למערכת הפצה תוך שימוש בסיסמאות חזקות בלבד;
- (ג) מנגנון נעילת חשבון הפצה לאחר 5 ניסיונות כניסה רצופים שגויים.

מסרונים שמקורם בחו"ל

18. בעל רישיון לא יעביר מסרונים שמקורם בחו"ל בהתקיים אחד או יותר מהתנאים שלהלן:
- (א) ה-CLI של המסרון הינו טקסטואלי;
 - (ב) ה-CLI של המסרון הינו מספר טלפון ישראלי (עם או בלי קידומת 972), למעט מני ישראלי שנמצא בנדידה בחו"ל;
 - (ג) המספר אינו כולל קידומת חו"ל תקינה.
19. גורם בחו"ל המעוניין לשלוח מסרונים שה-CLI שלהם הוא טקסטואלי או ממספר טלפון ישראלי יוכל לעשות זאת רק באמצעות שרת מסרונים של בעל רישיון כללי ובכפוף לתנאים שבסעיף 14 לעיל.

אופן יישום האסדרה

20. המשרד שוקל לקבוע כי תיקוני הרישיון יכנסו לתוקף חודש ממועד קבלת ההחלטה.
21. בנוסף, המשרד שוקל לקבוע כי מועד הכניסה לתוקף של הוראות 13(ב) ו-13(ג) לעיל יהיה שישה חודשים ממועד קבלת ההחלטה ביחס לבעל חשבון הפצה שהיה קיים ערב קבלת ההחלטה.
22. בנוסף ובמסגרת שימוע זה, המשרד שוקל לקבוע הוראה דומה להוראה הקיימת כיום ברישיונות, המחייבת ביצוע זיהוי אמין למספר הטלפון של שולח מסרונים שלא באמצעות יחידת קצה, לדוגמא, בתוספת הראשונה ברשימת השירותים, בסוף תיאור שירות מס' 2.2.31⁴ לרישיון הכללי של חברת סלקום ישראל בע"מ ולמחוק את ההוראה הקיימת.

⁴ הוראות זהות קיימות: שירות מס' 3.56 בנספח א' ברישיון "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, שירות מס' 48.3.2 בתוספת הראשונה ברישיון פלאפון תקשורת בע"מ, שירות מס' 2.2.12 ו-2.2.13 בתוספת הראשונה ברישיון פרטנר תקשורת בע"מ, שירות מס' 2.2.36 בתוספת הראשונה ברישיון הוט מובייל בע"מ, שירות מס' 2.2.27 ו-2.2.28 בתוספת ב' ברישיון גולן טלקום בע"מ, שירות מס' 2.1.4 ו-2.1.5 בתוספת הראשונה ברישיון מרתון 018 אקספון בע"מ, שירות מס' 2.2.23 בנספח ב' ברישיון טלור 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ, שירות מס' 2.2.5 בנספח ב' ברישיון לב אנאטל בע"מ, שירות מס' 2.2.8 ו-2.2.9 בנספח ב' ברישיון סלקט תקשורת בע"מ, שירות מס' 2.1.34 בנספח ב' ברישיון פרטנר פתרונות תקשורת נייחים ש.מ., שירות מס' 2.2.20 בנספח ב' ברישיון פרי טלקום בע"מ ושירות מס' 2.2.11 ו-2.2.12 בנספח ב' ברישיון רמי לוי שיווק השקמה תקשורת בע"מ.

23. מצ"ב דוגמא לטיוטת תיקון רישיון.

24. הינכם מוזמנים להעביר את התיחסותכם למינהל הנדסה במשרד התקשורת, לדואר

האלקטרוני mocengineering@moc.gov.il, עד לתאריך 27 ביולי 2022.

בברכה,
לירן אבישר בן חורין
המנהלת הכללית

העתקים:

מר מימון (מוני) שמילה, המשנה למנכ"לית ומנהל מינהל הנדסה, משרד התקשורת
עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית (בפועל), משרד התקשורת
עו"ד איה בן-פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת
ד"ר עופר רז-דרור, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה, משרד התקשורת
מר גדעון שטרית, מנהל אגף בכיר רישוי, משרד התקשורת
גב' אתי שמואלי, מנהלת אגף הנדסת תקשורת, מינהל הנדסה, משרד התקשורת
מר ליאור מרקוביץ, מנהל אגף היערכות משק התקשורת לחירום, משרד התקשורת
מר אסף אברהם, מנהל תחום חירום ומספור, משרד התקשורת
מר דניאל בנאלי, ממונה מערכות מיוחדות, אגף פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת
עו"ד ואיל גייגיני, עוזר ראשי ליועצת המשפטית, משרד התקשורת

נספח א' - תיקון הרישיונות

רישיון כללי ל- ----- למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רט"ן)

טיוטת תיקון מס' []

בתוקף סמכות שר התקשורת לפי סעיף 4(ה) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב - 1982, שהואצלה לי ויתר סמכויותי על-פי כל דין, ולאחר ששקלתי את טענותיה של _____ (להלן _____) אני מתקן בזאת את הרישיון הכללי _____ שהוענק ל _____ ביום _____, כדלקמן:

1. **הוספת סעיף 67⁵.**
ח.67. שירות שליחת מסר קצר:
 בעל הרישיון לא יאפשר הפצת מסרונים אלא בהתאם להוראות נספח י"ז⁶.
2. **תיקון תוספת ראשונה/ נספח א' / נספח ב'⁷**
ח.67. שירותי השירותים, בפרט מספר 31.2.2⁸, בטור השמאלי שכותרתו "תיאור שירות" ימחקו המילים:
 "לא תתאפשר הפצת הודעת SMS או MMS שלא ממכשיר קצה (כלומר באמצעות ממשק IP מול ליבת מערכת בעל הרישיון) ששדה ה-CLI שלה הוא מספר נייד או ניח. עם זאת, בעל הרישיון יאפשר למנוי הפצה של הודעה כאמור הכוללת שדה CLI שהוא המספר של המנוי המפיץ, רק במידה ובעל הרישיון ביצע זיהוי אמין למנוי המפיץ".
3. **תחולה**
 התיקון יכנס לתוקף בתאריך [חודש לאחר ההחלטה].

⁵ 66ח. ברישיון כללי רט"ן פלאפון, 161. ברישיון כללי מפ"א בזק, 95א ברישיון כללי מפ"א הוט, 73א. ברישיון כללי אחוד.

⁶ נספח י"ז לרישיון הכללי לחברת סלקום ישראל בע"מ, למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רט"ן). סימון הנספח ישתנה בהתאם לרישיון המתוקן.

⁷ ברישיונות הכלליים למתן שירותי רט"ן התיקון הוא בתוספת הראשונה לרישיון. ברישיון חברת בזק התיקון הוא בנספח א' לרישיון. ברישיונות הכלליים האחרים התיקון הוא בנספח ב' לרישיון.

⁸ הוראות זהות קיימות: שירות מס' 3.56 בנספח א' לרישיון "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, שירות מס' 48.3.2 בתוספת הראשונה לרישיון פלאפון תקשורת בע"מ, שירות מס' 2.2.12 ו-2.2.13 בתוספת הראשונה לרישיון פרטנר תקשורת בע"מ, שירות מס' 2.2.36 בתוספת הראשונה לרישיון הוט מובייל בע"מ, שירות מס' 2.2.27 ו-2.2.28 בתוספת א' לרישיון גולן טלקום בע"מ, שירות מס' 2.1.4 ו-2.1.5 בתוספת הראשונה לרישיון מרתון 018 אקספון בע"מ, שירות מס' 2.2.23 בנספח ב' לרישיון טלור 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ, שירות מס' 2.2.5 בנספח ב' לרישיון לב אנאטל בע"מ, שירות מס' 2.2.8 ו-2.2.9 בנספח ב' לרישיון סלקט תקשורת בע"מ, שירות מס' 2.1.34 בנספח ב' לרישיון פרטנר פתרונות תקשורת נייחים ש.מ., שירות מס' 2.2.20 בנספח ב' לרישיון פרי טלקום בע"מ ושירות מס' 2.2.11 ו-2.2.12 בנספח ב' לרישיון רמי לוי שיווק השקמה תקשורת בע"מ.

נספח י"ז - שירות שליחת מסר קצר ("מסרון")

1. הגדרות

1.1. בנספח זה:

- **מערכת הפצה** ממשק המאפשר לשלוח הודעות מסרון לקבוצה של נמענים באמצעות שרת מסרונים (SMSC)⁹ של בעל הרישיון.
- **מפיץ מסחרי** אדם או חברה המחזיקים ומפעילים מערכת הפצה ומאפשרים לצד ג' להפיץ מסרונים.
- **מפיץ הקצה** האדם או התאגיד שיוזמים את פרסום ההודעה והינם בעלי חשבון ההפצה.
- **חשבון הפצה** איזור אישי במערכת ההפצה שבאמצעות כניסה אליו מפיץ הקצה יכול לשלוח מסרונים בהתאם להגדרות נספח זה. ללא כניסה לחשבון הפצה, לא ניתן לשלוח מסרונים ממערכת הפצה.
- **CLI** שדה מזהה של שולח המסרון, אשר יכול להיות מורכב מספרות, אותיות באנגלית או רווחים.
- **זיהוי אמין** שיוך מספר הטלפון שהזין מבקש השירות לגורם המחזיק בו בפועל על ידי הצגת מסמכים או על ידי מסירת קוד חד פעמי.
- **אימות חזק** אחד מאלה:

(1) אימות KYC;

(2) אימות באמצעות מערכת הזדהות המופעלת על ידי המדינה.

- **אימות KYC** אימות הכולל לכל הפחות מפגש פרונטאלי או שיחת וידאו בין מפיץ הקצה לבעל הרישיון או מי מטעמו שבו נמסרים פרטי המפיץ הבאים: שמו, כתובתו, דרכי יצירת הקשר עמו, שתי תעודות מזהות, כהגדרתן בנספח זה, או מסמך המעיד על זהות הגוף המיוצג על ידי מפיץ הקצה להנחת דעתו של בעל הרישיון.
- **תעודה מזהה** תעודת זהות, רישיון נהיגה או דרכון, ישראלית או בינלאומית.
- **סיסמה חזקה** סיסמה המכילה את כל אלה:

(1) מכילה לפחות אות גדולה אחת באנגלית;

(2) מכילה לפחות אות קטנה אחת באנגלית;

(3) מכילה לפחות ספרה אחת;

(4) מכילה לפחות סימן מיוחד אחד (!, @, # וכדו');;

(5) מורכבת מ-9 תווים ומעלה.

מערכת סליקה בטוחה - מערכת סליקה המאפשרת את זיהוי בעל הכרטיס מול חברות האשראי והעושה שימוש בסיסמא חד פעמית רנדומלית כגון: 3DSecure.

2. תנאים לשליחת מסרונים באמצעות ציוד קצה רט"ן

2.1. בעל הרישיון לא יאפשר שליחה של 50 מסרונים או יותר ביום, מציוד קצה רט"ן ובאמצעות מספר טלפון נייד המשוך לחבילת פריפיד.

3. תנאים לשליחת מסרונים באמצעות מערכת הפצה

3.1. בעל רישיון רשאי לאפשר הפצת מסרונים באמצעות שרת המסרונים שלו כאשר מקורם של המסרונים במערכת הפצה בכפוף לאמור להלן:

3.1.1. מסרונים שבהם ה-CLI מוגדר כמספר טלפון: על מספר הטלפון לעבור זיהוי אמין ועל התשלום בעד השירות להתבצע תוך שימוש במערכת סליקה בטוחה בלבד.

3.1.2. מסרונים שבהם ה-CLI מורכב מתווים או ספרות או שהוא מספר טלפון שלא עבר זיהוי אמין: יתבצע אימות חזק למפיץ. ככל שהמפיץ יבחר לשלם בכרטיס אשראי התשלום יתבצע באמצעות מערכת סליקה בטוחה בלבד.

3.1.3. בעל הרישיון רשאי להקצות CLI אחד או יותר, המורכב מתווים או מספר מסויסוהמיועד לשימוש חוזר למפיץ שעבר אימות חזק והוכיח להנחת דעתו של בעל הרישיון שאין חשש להטעיית הציבור.

3.2. בעל הרישיון ישמור את תיעוד האימות החזק ברשותו ויהפוך אותו זמין למסירה או להעברה אל המנהל, על פי דרישתו, וזאת תוך 5 ימי עבודה מיום עריכת האימות החזק.

4. תנאים להעברת מסרונים שמקורם בחו"ל

4.1. בעל רישיון לא יעביר הודעות שמקורן בחו"ל בהתקיים אחד או יותר מהתנאים שלהלן:

4.1.1. ה-CLI של המסרון עושה שימוש בתווים;

4.1.2. ה-CLI של המסרון הינו מספר טלפון ישראלי (עם או בלי קידומת 972), למעט מנוי ישראלי שנמצא בנדידה בחו"ל;

4.1.3. המספר אינו כולל קידומת חו"ל תקינה.

5. אימות אמצעי התשלום של מפיץ הקצה

5.1. בעל הרישיון יפעיל מערכת סליקה בטוחה עבור תשלום באמצעות כרטיס אשראי.

6. הגנה על מערכת הפצה

6.1. בעל הרישיון לא יאפשר הפצת מסרונים באמצעות שרת המסרונים שלו שמקורם במערכת הפצה שאינה כוללת את אלה:

6.1.1. גישה למערכת הפצה באמצעות אימות דו שלבי;



6.1.2. גישה למערכת הפצה תוך שימוש בסיסמאות חזקות בלבד ;

6.1.3. מנגנון נעילת חשבון הפצה לאחר 5 ניסיונות כניסה רצופים שגויים.

התשפ"ב _____
(2022 _____)

לירן אבישר בן-חורין
המנהלת הכללית