

**התייחסות מכון תכלית להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה)**

**(תיקון – תעמולה דיגיטלית), התשפ"ב-2022**

1. **רקע:**

אנו מתכבדים להגיש התייחסות להצעת החוק שבנדון. ישנם הבדלים מהותיים בין פלטפורמות דיגיטליות לבין אמצעי התקשורת המסורתיים, וחשוב שאלו יבואו לידי ביטוי בחקיקה מתכללת ולא באמצעות הסדר חלקי. עד אשר יגיע השלב בו תתבצע אסדרה רחבה של הנושא, נבקש להביא בפני הוועדה את עמדתנו ביחס לשתי סוגיות עיקריות: (א) **דרישת דיווח**; (ב) **שקיפות והגדרות**.  
בפרט, אנו מציעים [1] לייצר הבחנה בין פלטפורמות דיגיטליות, לצרכי היקף החובות הרגולטוריות, על בסיס שני קריטריונים: גודל וסוג פעילות. בנוסף, אנו מציעים [2] להעמיד בפני פלטפורמות דרישות לפיקוח פנימי, ובפרט מנגנון של "הודעה ופעולה", במקום לכפות מנגנון של דיווח לוועדת הבחירות אחת ליומיים.

2. **התייחסות להצעת החוק:**

פלטפורמות דיגיטליות בימינו, ובפרט בהקשר של בחירות, הן כיכר העיר החדשה במובן של זרימה חופשית של מידע חשוב לכלל האוכלוסייה.<sup>i</sup> מי שמודר או מושחק במרחבים הללו אינו יכול ליטול חלק משמעותי בשיח הציבורי.<sup>ii</sup> למרבה הצער, אנו עומדים פני **גירעון דמוקרטי**: פלטפורמות דיגיטליות מפעילות כוח רגולטורי במרחב המקוון, אך בניגוד לגורמי ממשל, אין להן אחריותיות דמוקרטית. פיקוח רגולטורי מצד המדינה הוא הכרחי על מנת לגשר על הפער הזה ולעודד מדיניות שמשקפת את ערכי הציבור והעדפותיו.

ישראל היא שוק קטן יחסית עבור פלטפורמות התוכן הגדולות בעולם. עובדה זו משפיעה על סט הכלים שעומד בפני המאסדר הישראלי. מגבלות רגולטוריות שלא יעלו בקנה אחד עם המגמות העולמיות ויטילו עלויות קיצוניות עלולות להוביל לתוצאות לא מכוונות. להבנתנו, רגולציה יעילה תגביל פלטפורמות מפני שימוש לרעה בהן, אבל בו בעת תייצר תמריצים לפלטפורמות לסייע בקידום המטרות אותן הצעת החוק שבפנינו מבקשת לקדם.<sup>iii</sup> להלן ההצעה שלנו כיצד ניתן לייעל, ברוח הבנה זו, את המנגנון המוצע בהצעת החוק.

2.1. **דרישת דיווח:**

הצעת החוק מבקשת להטיל על פלטפורמות דיגיטליות חובת דיווח לגבי פרטי המידע הנוגעים למודעות הבחירות שמתפרסמות אצלן לוועדת הבחירות המרכזית, אחת ליומיים, במשך 90 ימים לפני הבחירות. דרישה זו מציעה מנגנון שלא ברור האם ניתן ליישם אותו בפועל, ובנוסף לא מייצר תמריצים לנטילת אחריות מצד פלטפורמות דיגיטליות מתוך תחושת מחויבות, לעומת תחושת כפייה. חשש העולה מהמתכונת המוצעת הוא יצירת מנגנון כופה

שאינו עומד במבחן המציאות, ואשר עלול לייצר מתחים בין הפלטפורמות לבין הגורמים המאסדרים (כפי שקרה באוסטרליה).

דרך אפשרית להבניה של ציפיות ריאליות, היא הבחנה לצרכי היקף החובות הרגולטוריות על בסיס שני קריטריונים: גודל וסוג פעילות וגודל.<sup>iv</sup> כמו כן, ניתן להעמיד בפני פלטפורמות תוכן דיגיטליות דרישות הליכיות לפיקוח – במקום לכפות עליהן לייצר דיווחים. בפרט, אנו ממליצים על מנגנון של "הודעה ופעולה", במסגרתו משתמשים יוכלו לדווח על תוכן בלתי חוקי, מפרסמים יוכלו להגיב לטענה נגדם, והפלטפורמות יידרשו לקבל החלטה מקצועית ומהירה בתום לב, האם להסיר את הפרסום או להשתמש בכלי אכיפה פוגעניים פחות (כמו סימון).<sup>v</sup> הדבר יהיה יעיל יותר גם עבור ועדת הבחירות. במקום דרישת דיווח אחת ליומיים, ניתן להסתפק בדרישת דיווח שמגיעה אחת לזמן רב יותר – או אחת למספר "תקריות" מוגדרות מראש. דיווח שכזה יעניק גם לוועדת הבחירות נקודת מבט רחבה יותר, ויאפשר לה לקבל החלטות באופן מושכל יותר.<sup>vi</sup>

## 2.2. שקיפות והגדרות החוק:

הצעת החוק מבקשת לעגן את העיקרון אשר מחייב שקיפות וסימון תעמולת בחירות ככזאת. כפי שצוין בהצעת החוק, הרעיון הוא להתמודד עם חשש – מוצדק – מפני השפעה לא הוגנת על בוחרים. ואכן, בשנים האחרונות כי ישנו שימוש מניפולטיבי ואף שקרי במידע לצרכי בחירות, המוביל לקיטוב חברתי גובר המוזן על ידי רשתות חברתיות. התפתחויות אלו מאיימות על מערכות היחסים שבין המדינה לאזרחיה, ובין האזרחים עצמם, ופוגעת ביכולת המדינה לגייס תמיכה ציבורית מבוססת מידע.<sup>vii</sup> ועדיין, שקיפות אינה מטרה בפני עצמה. היא מייצרת עלויות ותמריצים שבעיצוב לא זהיר של החובה הרגולטורית עלולים להיות מעוותים ואף להגביר סיכונים שונים בפלטפורמות. בנוסף, שקיפות מייצרת עלויות שמקשות במיוחד על שחקנים קטנים וחדשים. על מנת להתמודד עם סיכון זה, יש להבטיח שקיפות גם באמצעות הכרה בפעולות שקורות ברמת ההתנהלות הפנימית של פלטפורמות דיגיטליות,<sup>viii</sup> דוגמת התקשרות עם חברות שעושות fact checking.

ברמה המעשית, ההתייחסות לפרסום בפלטפורמות דיגיטליות כמקשה אחת אינו משקף את מורכבות המציאות והיכולת להשפיע דרך פלטפורמות אלו. בפרט, נראה כי הצעת החוק מתייחסת למציאות בה נעשה שימוש בפרסומת "מסורתית" במתכנת מוכרת, לעומת מצבים שלא נופלים תחת היוזמה כגון פרסום של תמונה בלבד שמטרתה להשפיע על דעת קהל. בנוסף, הצעת החוק לא מתייחסת לאפשרות שפרסום ברשת יכול לכלול גם כתיבת פוסט, או אפילו תגובה לפוסט (או תגובה לתגובה). לבסוף, ההצעה לא מסדירה רכישה של תגובות אוטומטיות ברשתות חברתיות שנועדו להשפיע על השיח הפוליטי בתקופת בחירות אך לא נופלות תחת הגדרת מודעת בחירות. לעמדתנו, יש לשאוף לבסס מסגרת מורכבת שתשקף את המציאות החדשה ותעודד ודאות רבה יותר.

## 3. סיכום:

כמפורט לעיל, אנו מברכים על הרצון להביא לקירוב בין רמת האסדרה של פרסום בעיתונות, רדיו, וטלוויזיה, לעומת פלטפורמות דיגיטליות. עם זאת, ישנם הבדלים מהותיים בין פלטפורמות דיגיטליות לבין אמצעי התקשורת המסורתיים, אשר חשוב כי יבואו לידי ביטוי. בפרט, אנו ממליצים בפרט, אנו מציעים לייצר הבחנה בין פלטפורמות דיגיטליות, על בסיס גודל וסוג פעילות. בנוסף, אנו מציעים לייצר דרישות לפיקוח פנימי, באמצעות מנגנון יעיל יותר, לעומת דיווח, של "הודעה ופעולה".

בברכה,

ד"ר של מימרן

ראש תכנית, תכלית - המכון למדיניות ישראלית

**תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר ציוני וממלכתי, מוכוון מדיניות, המקדיש את פעילותו לשיפור המציאות בישראל באמצעות יצירת מרחבי הסכמה רעיוניים והכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות, על בסיס מחקר עומק. במסגרת עבודתנו, אנו מפעילים את פרויקט "אמנה חברתית לעידן הדיגיטלי", המבקש לסייע במציאת נקודת איזון ראויה מבחינה חברתית ומשפטית לשם שימור היתרונות הטמונים בעידן הדיגיטלי.**

- 
- <sup>i</sup> ראו למשל, ניבה אלקין קורן, המתווכים החדשים בכיכר השוק הוירטואלית, **משפט וממשל** 381 (תשס"ג, 2003); Jack M. Balkin, *Free Speech*; Kate Klonick, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing*; *is a Triangle*, 118 COLUM. L. REV. 2011 (2018); *Online Speech*, 131 HARV. L. REV. 1598 (2018).
- <sup>ii</sup> David Kaye, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, No. A/HRC/38/35, 13 (Jun. 2018).
- <sup>iii</sup> Ashley Johnson & Daniel Castro, *How Other Countries Have Dealt With Intermediary Liability*, ITIF (Feb. 2021). לסקירה עדכנית של חקיקה השוואתית ראו
- <sup>iv</sup> לדוגמה, פלטפורמות לאחסון מידע ואירוח אתרים הן בעלות יכולות פיקוח "גסות". הן יכולות לחסום גישה לאתרים ולמנוע שירות לדפים, אך אין להם את כלי האכיפה המידתיים יותר שקיימים ברשתות חברתיות. ניתן לשאוב השראה מהסדרים בעולם המביאים עניינים אלו בחשבון, דוגמת ה-Digital Services Act האירופי. לניתוח ראו בהערכת ההשפעה (Impact Assessment) של ה-EU Commission על ה-D.S.A. ראו Impact assessment of the Digital Services Act (Dec. 15, 2020) at 73 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-services-act>.
- <sup>v</sup> התופעה של הסרת יתר של תוכן תחת משטר של הודעה והסרה תועדה והוכחה אמפירית על ידי חוקרים במדינות שונות, כולל בישראל. לסקירת הספרות המחקרית ראו Daphne Keller, *Empirical Evidence of "over-removal" by Internet Companies under Intermediary Liability Laws*, CIS BLOG (last updated, May 8, 2020) <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2015/10/empirical-evidence-over-removal-internet-companies-under-intermediary-liability-laws>.
- <sup>vi</sup> ברמה המעשית, לא ברור אם לכל פלטפורמה יש כלים טכנולוגיים לעשות את מה שהחוק מבקש ממנה, והאם לכולן יש נציגות מספקת בארץ לשם אכיפה הדרישות (למשל, במקרה של טלגרם). כמו כן, לא ברור למה חובת הדיווח חלה גם על הפלטפורמה וגם על המתמודד. זה מייצר כפילות ועומס רגולטורי, אשר עלול להכביד יותר על סיעות קטנות שיש להן פחות מימון מאשר מפלגות גדולות.
- <sup>vii</sup> נאום פרידה של המשנה לנשיאה סלים ג'ובראן עם פרישתו מבית המשפט העליון ביום 3.8.2017, עמוד 2; דברי הסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 397, 397; Ann Florini, *Introduction: The Battle Over Transparency*, in *THE RIGHT TO KNOW: TRANSPARENCY FOR*; AN OPEN WORLD 1, 3 (Ann Florini ed., 2007); Joseph E. Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life*, OXFORD AMNESTY CONFERENCE 1, 26 (1999).
- <sup>viii</sup> NEIL K. KOMESAR, *IMPERFECT ALTERNATIVES: CHOOSING INSTITUTIONS IN LAW, ECONOMICS, AND PUBLIC POLICY* (1994). לגבי הניסיון של גוגל, ראו: Google, *How Google Fights Disinformation* 3 (Feb. 2019) [https://www.blog.google/documents/37/How\\_Google\\_Fights\\_Disinformation.pdf/](https://www.blog.google/documents/37/How_Google_Fights_Disinformation.pdf/) ("we try to be clear and predictable in our efforts, letting users and content creators decide for themselves whether we are operating fairly. Of course, this is a delicate balance, as sharing too much of the granular details of how our algorithms and processes work would make it easier for bad actors to exploit them").