

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM



הפקולטה למשפטים

עבודה במסגרת קורס כתיבה ומחקר במשפט – 62121.

נושא הגג: משפט וטכנולוגיה

שאלת המחקר: מהו ההסדר הקיים ביחס לתעמולת בחירות בפלטפורמות האינטרנטיות, והאם הוא ראוי לנוכח ההשפעות האפשריות על זכות הבחירה האוטונומית של הבוחרים?

מגישה: הדר סופר

שם המתרגלת: שקד נדיב

תאריך ההגשה: 09/05/23

מספר המילים בעבודה: 3500

מספר המילים בהערות שוליים תוכניות: 306



תוכן עניינים

2	מבוא :
2	פרק ראשון: רקע מקדים
2	(א) בחירות
3	(ב) תעמולת בחירות
3	(ג) תעמולה אינטרנטית
3	פרק שני: דין נוהג
3	(א) הזכות לבחור
3	(ב) דיני תעמולת הבחירות
5	(ג) כיצד בוחנים האם מסר הוא תעמולת בחירות
5	פרק שלישי: דיון ביקורתי
5	(א) ההשפעות הייחודיות של תעמולה אינטרנטית על זכויות הבחור
6	(1) שימוש בבוטים ותגובות שאינן אורגניות כדי להשפיע על דעת הקהל
6	(2) קידום ופרסום ממומן או שיתוף ממומן בין פוליטיקאים למשפיענים
7	(3) "דיפ פייק"
7	(4) הטיית תוצאות המשתמשים בשימוש במנועי חיפוש
7	(5) "מיקרו טרגטינג" למצביעים בעזרת נתוני הגלישה שלהם
8	(6) הארכיטקטורה של הרשתות החברתיות והאלגוריתמים
8	(ב) המתח בין אסדרה לאי אסדרה
9	(ג) משפט משווה
10	פרק רביעי: הדין הרצוי ומסקנות
11	סיכום :
13	רשימה ביבליוגרפית:



מבוא :

כבר בימי יוון העתיקה, כשהדמוקרטיה רק נולדה, הזהירו חכמים, כמו אריסטו, מדמגוגים המנצלים את השפעתם על העם דרך התעמולה בצורה שעולה לכדי תרמית, כדי להיבחר לעמדות כוח.¹ חששות אלו לתעמולה דמגוגית לא מתו עם אריסטו, והם ממשיכים ללוות את מערכות הבחירות של ימינו. בעת האחרונה, חששות אלו משנים פנים, לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות המאפשרות תעמולה באינטרנט וברשתות החברתיות. לתעמולה זו אין סוף. היא מופיעה במגוון צורות ופנים, ושונה בהשפעותיה מתעמולה במדיות אחרות כמו הרדיו, הטלוויזיה והעיתונות.

במחקר זה אעסוק בתעמולה המתבצעת בפלטפורמות האינטרנטיות ובהשפעותיה על זכות הבחירה האוטונומית של הבוחרים. הפרק הראשון יעסוק בהגדרת מונחי היסוד, כמו בחירות ותעמולת הבחירות. בפרק השני, אציג את הדין הנוהג בישראל ביחס לתעמולת בחירות ובפרט בהקשרי תעמולה אינטרנטית. הפרק יתייחס להיעדר ההתייחסות בחוק דרכי תעמולה לתעמולה אינטרנטית ולהחלטות ועדת הבחירות המרכזית העוסקת בסוגיית התעמולה האינטרנטית. בפרק השלישי, אבחן בהסתכלות ביקורתית את המורכבויות הייחודיות של תעמולת הבחירות באינטרנט ואת המתחים שעולים בעקבות התנגשות בין הגבלת חופש הביטוי הפוליטי לבין הרצון להגן על טוהר הבחירות וההליך הפוליטי. בפרט, אבחן בפרק השלישי, באמצעות משפט משווה, כיצד מדינת מרילנד התמודדה עם המתח בין עקרונות אלו. לבסוף, אציע כיצד לראיית יש לפעול על מנת להסדיר את תעמולת הבחירות המקוונת ולאזן בין העקרונות החוקתיים משני צדדי המאזניים.

יש לציין כי מחקר זה יעסוק בעיקר בתעמולת בחירות לכנסת ישראל ובהשפעתה על הבחירה החופשית, ולא יעסוק במעורבות כוחות זרים מחוץ לישראל בהטיית דעת הקהל, ולא בפגיעה הפוטנציאלית בזכות לפרטיות של הבוחרים.

פרק ראשון: רקע מקדים

(א) בחירות

קיום בחירות לנציגי העם היושבים בפרלמנט הוא מאפיין פורמלי מהותי של שלטון דמוקרטי עקיף.² אך לא רק קיום הבחירות הוא שמעיד על היותה של מדינה דמוקרטית, אלא בעיקר האופן בו מתבצעות הבחירות.³ כדי לשמור על העקרונות הדמוקרטיים המהותיים, על הבחירות להיות הוגנות. משמע, כל קול שווה לשני, ולאזרחי המדינה האפשרות לבחור כרצונם ובצורה מושכלת, לאחר שיח פתוח ושמיעת דעות מגוונות, וכשבחירתם הסופית אינה מושפעת מאיומים או לחצים חיצוניים לא ראויים.⁴

¹ גיא לוריא ותהילה שוורץ אלטשולר **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות** 16 (מחקר מדיניות 109, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2015); דמוקרטיה עקיפה היא השיטה הנהוגה במרבית הדמוקרטיות המערביות, המתבססת על בחירת נציגים לפרלמנט שיקבלו החלטות עבור העם, ולא על הצבעה של כלל הציבור בכל נושא.

² אהרן ברק "על הדמוקרטיה וההגנה עליה" **מבחר כתבים** כרך ג 113 (2017).

³ ניבה אלקין קורן "המתווכים החדשים 'בכיכר השוק' הוירטואלית" **משפט וממשל** ו 381, 418 (2003) (להלן: **כיכר השוק הוירטואלית**).

⁴ לוריא ואלטשולר **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 17.



ב) תעמולת בחירות

מתמודדים בבחירות דמוקרטיות, מעוניינים להפיץ את רעיונותיהם ועמדותיהם לבוחרים, כדי לזכות בקולם. לשם כך, משתמשים המתמודדים בתעמולת בחירות.⁵ התעמולה נולדה בד בבד עם תחילתם של הליכי בחירות,⁶ והיא משתנה ומתהווה משחר הדמוקרטיה. התעמולה החלה בכרוזים בכיכר העיר, והתפתחה במרוצת השנים לשלטי ענק ברחובות ובצידי הכבישים ולשידורי פרסומות בטלוויזיה וברדיו.

ג) תעמולה אינטרנטית

בשנים האחרונות, האינטרנט הפך לכיכר העיר החדשה.⁷ חלק נכבד מהציבור בישראל צורך מידע ומגבש דעה באמצעות מנועי החיפוש, האפליקציות החדשותיות והרשתות החברתיות, ובהתאם לכך מרבית תעמולת הבחירות מתבצעת בפלטפורמות האינטרנטיות.⁸ המעבר לתעמולה מקוונת מאפשר לפנות באופן ישיר לכל בוחר במגוון פלטפורמות דיגיטליות, כשתוכן הפרסום אליו נחשף כל בוחר משתנה באופן מחושב, בשונה מאמצעי התעמולה הקונבנציונליים, בהם לא ניתן להשפיע על זהות הנחשפים לתוכן והמינון בו הם נחשפים.⁹

פרק שני: דין נוהג

א) הזכות לבחור

הזכות לבחור קבועה בחוק יסוד הכנסת,¹⁰ ומקנה לכל אזרח ישראלי בן 18 ומעלה זכאות לבחור לכנסת ומזכה קול יחיד ושווה לכל בוחר.¹¹ אך הזכות מגלמת בתוכה עקרונות נוספים מעבר לעצם ההצבעה בקלפי. לאזרח הישראלי עומדת הזכות לבחור על פי הבנתו ומצפונו, באופן מושכל ועצמאי, בלי שיתערבו בהחלטתו ובלי שהבחירה החופשית שלו תיפגם. תפישה זו מוכרת כעקרון "טוהר הבחירות".¹²

ב) דיני תעמולת הבחירות

דיני תעמולת הבחירות נועדו לאפשר את מטרת התעמולה ולהגדיר את גבולות המותר והאסור בביצוע תעמולה הפוליטית, ובפרט לקראת תקופת בחירות.¹³ התווית הגבולות הכרחית על מנת לאזן בין זכויות חוקתיות מהותיות של הבוחרים ושל הנבחרים, העשויות להתנגש במסגרת תעמולת הבחירות. מחד גיסא, חופש הביטוי הפוליטי של המתמודדים בבחירות, המקבל משנה תוקף בתקופת בחירות, שכן בתקופה הזו מסרי המתמודדים מטרתם להשפיע על הפתק שכל אזרח שם בקלפי,¹⁴ וזכות הבוחרים להיחשף לקמפיינים הפוליטיים השונים. מאידך גיסא, מניעת הטעיית בוחרים, שמירה על טוהר הבחירות ועל שוויון בין המתמודדים בבחירות.¹⁵ מטרה נוספת של הטלת הגבלות על תעמולת בחירות היא למנוע שימוש לא ראוי

⁵ יונדב סמט ועדו שלזינגר "הערת מערכת: פיל בקופה של מחט: בחינה מחודשת של דיני תעמולת בחירות ברשת" משפטים נב (צפוי להתפרסם ב-2023).

⁶ לוריא ואלטשולר רפורמה בדיני תעמולת הבחירות, לעיל ה"ש 1, בעמ' 16.

⁷ כיכר השוק הוירטואלית, לעיל ה"ש 3, בעמ' 382.

⁸ תהילה שוורץ אלטשולר אמון הציבור בתקשורת וברשתות החברתיות בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019). לפי סקר שבוצע לקראת הבחירות בשנת 2019, 76% מהציבור צורך תכנים חדשותיים ברשתות החברתיות.

⁹ תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות 7-8 (מחקר מדיניות 155, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

¹⁰ ס' 5 לחוק יסוד: הכנסת.

¹¹ שם, בס' 4.

¹² תב"כ 6/22 מפלגת לוז נ' י. מור בפרסום בע"מ (נבו 06.08.2019), פס' 5 לפסק דינו של השופט הנדל (להלן: עניין מפלגת לוז).

¹³ סלים ג'ובראן וגיא רווה "דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד" ספר יורים דנציגר 531, 532-531 (לימור זר-גוטמן ועידו באום עורכים 2019) (להלן: ג'ובראן ורווה: דיני התעמולה).

¹⁴ שם, בעמ' 532.

¹⁵ עניין מפלגת לוז, לעיל ה"ש 12. פס' 6 לפסק דינו של השופט הנדל.



במשאבי ציבור, ומניעת מצב בו מתמודדים בעלי אמצעים, בין אם בבעלותם או בזכות מימון חיצוני, יכולים להשקיע בתעמולה אפקטיבית בהרבה משל המתמודד הממוצע.¹⁶

בישראל, דיני התעמולה והבחירות מבוססים בעיקר על "חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959", ומרבית מסעיפיו חלים במשך תשעים הימים הקודמים ליום הבחירות.¹⁷ חוק זה נחקק לפני למעלה משישים שנה. אמנם, החוק תוקן בצורה נקודתית לאורך השנים, אך ללא שינויים מהותיים במבנה החוק. החוק מכיל בחלוקה גסה שני סוגי מגבלות;¹⁸ מגבלות כלליות על תכני תעמולה, כמו איסור שימוש בנכסי הציבור והגבלה על שיתוף ילדים בתעמולה,¹⁹ ומגבלות נפרדות לכל אחת מהמדיות כמו רדיו, טלוויזיה, שלטי חוצות וכדומה.²⁰ בחוק דרכי תעמולה אין התייחסות לתעמולה בפלטפורמות אינטרנטיות.²¹

לאור היעדר ההתייחסות בחוק לתעמולה אינטרנטית, הנושא נידון בפני ועדת הבחירות לאורך כמה מערכות בחירות. במסגרת תפקידם, יושבי ראש ועדת הבחירות קראו למחוקק להסדיר את חוק דרכי תעמולה בכלל,²² ואת היעדר התייחסותו לתעמולה באינטרנט בפרט.²³ במסגרת העתירות השונות לאורך השנים, ראשי הוועדה הביעו דעות חלוקות בשאלה האם ניתן להחיל את דיני תעמולת הבחירות הקיימים על הפלטפורמות האינטרנטיות. בשנת 2001, במסגרת ועדת הבחירות לכנסת ה-16, בעניין ש"ס, השופט חשין פסק כי אם המחוקק נמנע מחקיקת דיני תעמולה באינטרנט, אין זה תפקידה של ועדת הבחירות להשלים את החסר בהיקש או בפרשנות.²⁴ מנגד, בשנת 2013 בעת הבחירות לכנסת ה-19, בעניין **הבית היהודי**, השופט רובינשטיין פסק שלמרות היעדר ההתייחסות בחוק דרכי תעמולה לתעמולה מקוונת, אין לפטור את האינטרנט מתחולת הוראות החוק,²⁵ זאת כדי שלא להפוך את החוק לחסר משמעות, וכמילותיו, "לחוכא ואיטולא פשיטא".²⁶

החלטות ועדת הבחירות המרכזית השפיעו על עיצוב דיני התעמולה במדינת ישראל, ובאמצעותן הוחלו חלק מהמגבלות הכלליות בחוק דרכי תעמולה על פרסומי תעמולה שונים במרחב האינטרנטי. לדוגמא, בשנת 2021 בבחירות לכנסת ה-21, קבע השופט מלצר בעניין **בן מאיר**, כי יש להחיל את חובת הזיהוי והשקיפות גם על פרסומים מסוימים ברשת האינטרנט.²⁷ עם זאת, בפסק הדין מובאת דעת היועץ המשפטי לממשלה

¹⁶ לוריא ואלטשולר **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 34-38; לפי חוק מימון מפלגות על מפלגה מקבלת מימון ציבורי בין היתר עבור מסע הבחירות על פי ייצוגה היחסי בכנסת ומותר לה להיעזר בתרומות אישיות. החוק מגדיר מהי תקרת ההוצאות לבחירות בכנסת עבור גדלי סיעות שונים.

¹⁷ חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה). הסעיפים 2, 4, 12 ו-13 חלים מחוץ לטווח 90 הימים המוגדר בחוק.

¹⁸ לוריא ואלטשולר **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 21.

¹⁹ ס' 2 ו-2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.

²⁰ שם, ס' 5, 10-א, 15, 15-א-ג.

²¹ קיים אזכור בודד לרשת האינטרנט בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) במסגרת סעיף 16(ה), בו ישנה התייחסות לפרסום סקרי בחירות באינטרנט.

²² יש לציין כי חוק דרכי תעמולה מכיל מגבלות רבות שאבד עליהן הכלח, אך אינן רלוונטיות לשאלת המחוקק במסגרת עבודה זו, כגון מגבלות על שימוש לפידים עבור תעמולה בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה.

²³ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 לראש הממשלה **נהלים והחלטות 150** (1999); **החלטות והנחיות של השופט מישאל חשין מהבחירות לכנסת ה-16**, 443 (2003); ועדת הבחירות לכנסת ה-17 **החלטות והנחיות 283** (2006); ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 **החלטות והנחיות 521** (2013); ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 **החלטות והנחיות 410** (2015).

²⁴ 16/01 **סיעת ש"ס נ' פינס-פז, סגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית**, נה(3) 159 (2001) (להלן: עניין ש"ס). עתירה כנגד השתתפות חבר-הכנסת פינס בציאת באתר העיתון מעריב, בטענה שזו מהווה תעמולה אסורה.

²⁵ תב"כ 16/19 **רשימת הבית היהודי נ' רשימת הליכוד ביתנו** (נבו 03.01.2013), פס' 5 לפסק דינו של השופט רובינשטיין (להלן: עניין **הבית היהודי**). עתירה נגד קמפיין שלילי ולא מזוהה שהופץ בפייסבוק על נפתלי בנט, שלטענת הבית היהודי הופץ ע"י הליכוד.

²⁶ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 **החלטות והנחיות**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 522.

²⁷ תב"כ 8/21 **בן מאיר נ' הליכוד** (נבו 27.02.2019), פס' 50-60 לפסק דינו של השופט מלצר (להלן: עניין **בן מאיר**). עתירה נגד כלל המפלגות המתמודדות לכנסת בדבר הפצת תעמולה פוליטית באינטרנט ללא הזדהות



לפיה החלת דיני התעמולה הקיימים על הפלטפורמות האינטרנטיות באמצעות פרשנות אינה הצורה האידאלית, וכי יש לבצע זאת בזהירות.²⁸

לאחר הבחירות לכנסת ה-20 בשנת 2015, מונתה ועדה לבחינת חוק התעמולה בראשות הנשיאה בדימוס דורית ביניש.²⁹ בשנת 2017 הוועדה הגישה המלצה לעדכון מספר מסעיפי חוק דרכי תעמולה לאור היותם מיושנים ובלתי אכיפים. ועדת ביניש דנה בין היתר בתעמולה ברשתות החברתיות, והמליצה, כעמדת ועדת הבחירות, להחיל את המגבלות הכלליות בחוק דרכי תעמולה על התעמולה האינטרנטית, אך לא פירטה אילו מגבלות ייחודיות, בדומה לאלו שיש על תעמולה ברדיו או בטלוויזיה, נכון להחיל על פלטפורמה זו.³⁰ בנוסף, הוועדה דנה בעקרונות כלליים לתעמולה, כגון שקיפות, שוויון ואיזון, וביטול הגבלות והסדרים מיושנים. המלצות ועדת ביניש טרם אומצו על ידי המחוקק.

ג) כיצד בוחנים האם מסר הוא תעמולת בחירות

המבחן בפסיקה לשאלה מהי תעמולת בחירות הוא מבחן הדומיננטיות.³¹ אם בתכלית העיקרית של הפרסום יש כדי להניע בוחר לבחור בחירה מסוימת, להניא אותו מבחירה מסוימת או להשפיע על העדפתו הפוליטית, מדובר בתעמולת בחירות.³² מבחני משנה נוספים הם מועד הפרסום וקרבתו לבחירות, זהות יוזם הפרסום, זהות המפרסם ותכליות נוספות בפרסום.³³

פרק שלישי: דיון ביקורתי

א) ההשפעות הייחודיות של תעמולה אינטרנטית על זכויות הבחור

בפרק הקודם, הוצגו עיקרי הדברים מהחלטות ועדת הבחירות המרכזית ומוועדת ביניש. המסקנה המתבקשת מאלו היא שעל הכנסת להחיל את הדין הכללי הקיים בחוק דרכי התעמולה על התעמולה המקוונת באמצעות תיקון החוק.³⁴ מסקנה זו משקפת גישה אנלוגית התומכת בהחלת הדוקטרינות המשפטיות הקלאסיות בנושאי תעמולת בחירות על האינטרנט כמו שהן.³⁵ אמנם, החלת החקיקה הקיימת מהווה צעד משמעותי בהסדרת התעמולה המקוונת, אך לתעמולה האינטרנטית מורכבויות ייחודיות שאינן מקבלות מענה בהחלה של הדין הקיים פשוטו כמשמעו. ישנם מספר אמצעים טכנולוגיים המשפיעים על התודעה האנושית, ולא בהכרח במודע. שימוש באמצעים אלו עשוי להשפיע על ההחלטה האוטונומית של הבוחרים, כך שבחירתם תיעדר הגיון ומחשבה חופשית. האמצעים הללו נגישים לכל מי שלו אינטרס להתערב ולהשפיע על תוצאות הבחירות בישראל, מפנים ומחוץ.³⁶ להלן אפרט מספר דוגמאות לאמצעים אלו, הנפוצים בשיח הציבורי בשנים האחרונות.

²⁸ שם, פס' 28 לפסק דינו של השופט מלצר.

²⁹ הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959 דין וחשבון 21 (2017) (להלן: **ועדת ביניש**).

³⁰ שם, בעמ' 33.

³¹ בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692 (1992) (להלן: עניין זוילי). פס' 19 לפסק דינו של השופט ברק.

³² שם, פס' 21 לפסק דינו של השופט ברק.

³³ תב"כ 18/24 רשימת ימינה נ' אוטברייך ישראל בע"מ (נבו) 01.03.2021, פס' 7 לפסק דינו של השופט פוגלמן. (להלן: עניין ימינה).

³⁴ **ועדת ביניש**, לעיל ה"ש 29.

³⁵ Frank H. Easterbrook, *Cyberspace, and the Law of the Horse*, 1996 U. CHI. LEGAL F. 207, 209, (1996). במאמר זה, השופט איסטרברוק טוען כי לדעתו קורסי "משפט ו..." יש ללמד רק על נושאים שיכולים להאיר את החוק כולו כמו כלכלה. במאמר, הוא מתייחס למרחב הסייבר כנושא שאין להפרידו מהדינים הקלאסיים כמו עונשין, חוזים, קניין, נזיקין וכו' ואין צורך בדיני אינטרנט ייחודיים, ומשווה חוק דיני סייבר לחוק דיני סוסים כדי להמחיש את טענתו.

³⁶ לוריא ואלטשולר רפורמה בדיני תעמולת הבחירות, לעיל ה"ש 1, בעמ' 17.



1) שימוש ב"בוטים" ותגובות שאינן אורגניות כדי להשפיע על דעת הקהל

ניתן להשפיע על השיח המתנהל ברשת חברתית באמצעות יצירת מצג שווה לפיו רוב המשתמשים מסכימים או מתנגדים לדעה מסוימת, או שרוב המשתמשים תומכים או מתבטאים נגד מועמד מסוים. מצג כזה ניתן לבנות באמצעות רשת "בוטים",³⁷ או משתמשים אנושיים בתשלום, שמטרתם להדהד מסר מסוים אותו היוצר מבקש להפיץ.³⁸ חשוב לציין, שהעין הפשוטה לא תמיד מבדילה בין חשבון מזויף, בוט, או אזרח המגיב מעומק ליבו, ולכן מצגי שווה שכאלו עשויים להיות משכנעים במיוחד.³⁹ באופן דומה ניתן להקים חשבון מזויף הנתפש כאורגני ולשייכו למתמודד או למפלגה. כדי להבין את ההשפעה הפוטנציאלית של תגובות מחשבונות מזויפים על המצביע, ניתן לחשוב על מצב בו בוחר מתלבט האם להצביע למפלגה שלפי הסקרים עשויה שלא לעבור את אחוז החסימה. הבוחר נכנס לדף הפייסבוק של המפלגה ומבחין בכך שעל כל הפוסטים שהמפלגה מעלה, יש מאות תגובות של בוחרים המעידים שלא יצביעו למפלגה, ואין סיכוי שהיא תעבור את אחוז החסימה. מצג כזה עשוי להשפיע על החלטת הבוחר שלא להצביע למפלגה, למרות שהתגובות אינן מייצגות בוחרים אמיתיים. בכך שמחליט הבוחר למי יצביע לפי תגובות הבוטים, נוצר מצג שווה, בו דעת אחד, מפעיל הבוטים, נדמת כדעת רבים, באופן הפוגע בעיקרון "קול אחד לכל אחד".⁴⁰

2) קידום ופרסום ממומן או שיתוף ממומן בין פוליטיקאים למשפיענים

ניתן לקדם שיח מסוים לטובת מפלגה או כנגדה באמצעות קידום ממומן – הפניות לכתבות או מודעות באינטרנט דרך חברה אזרחית, מבלי שהגולש מודע לזהות הגורם שרכש את ההפניה או למניעיו.⁴¹ שיטה זו מאפשרת לעקוף את חובת ההזדהות בחוק דרכי תעמולה. הקידום אינו נושא מסר, אלא הוא מהווה הפניה לתוכן אחר. לשאלה האם קידום ממומן נחשב כתעמולת בחירות הוקדש דיון מקיף בשנת 2021 בעניין **ימינה**, שם השופט פוגלמן בחן את הנושא לפי מבחן הדומיננטיות ומבחני המשנה.⁴² בעניין זה, השופט פוגלמן התייחס לכך שקידום ממומן הוא תעמולה שזהות מפרסמה איננה גלויה, ובכך קיימת בכך סכנה לגולש. הגולש לא יודע מה מקור המידע אליו הוא נחשף, ואינו מבין כי מדובר בתעמולה מטעם גורם פוליטי המשלם כדי שהפרסום "יקפוץ".

דרך נוספת באמצעותה ניתן להשפיע על השיח ברשתות החברתיות היא באמצעות שיתופים ממומנים. במסגרת זו, פוליטיקאים משלמים לבעלי חשבונות מרובי עוקבים ברשתות, על מנת שיתמכו בהם בפומבי, יהדהדו מסרים או אפילו יזכירו בכדרך אגב את הפוליטיקאים בפרסומיהם. דוגמא לכך ניתן לראות בקמפיין האינטרנטי של מייק בלומברג בבחירות המוקדמות לרשות

³⁷ "בוט" (Bot) הוא הכינוי המקובל לאלגוריתם אשר מסוגל לנהל שיחה או אינטראקציה עם אדם ברשת האינטרנט.

³⁸ תב"כ 52/21 **כחול לבן בראשות בני גנץ ויאיר לפיד נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (נבו 5.4.2019).

³⁹ אלטשולר ולוריא **תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 49.

⁴⁰ חוק יסוד: הכנסת, לעיל ה"ש 10, בס' 4.

⁴¹ קידום ממומן פעולה באמצעות חברות שיווק פרטיות המפרסמות תוכן בשיטה שיווקית המכונה "Native Advertising", שהיא למעשה שילוב התוכן המפורסם באופן טבעי בדף הפלטפורמה בה היא מופיעה. שתי החברות המוכרות ביותר בישראל לקידום ממומן הן אוטברייך וטאבולה.

⁴² עניין **ימינה**, לעיל ה"ש 33, פס' 10 לפסק דינו של השופט פוגלמן.



המפלגה הדמוקרטית בארה"ב בשנת 2020.⁴³ במסגרת הקמפיין, בלומברג שילם לחשבונות בעלי מיליוני עוקבים על מנת שיפרסמו פוסטים הנוגעים אליו.⁴⁴

3) "דיפ פייק"

הטכנולוגיה של ימינו מאפשרת ליצור מידע שנחזה ונתפש בוודאות גבוהה כאמיתי, אך הוא למעשה מזויף, באמצעות למידת מכונה. תוצרי הטכנולוגיה הזו מכונים "Deep Fake". ניתן ליצור טקסטים, הקלטות, ואפילו סרטונים הנתפשים כאותנטיים לעין האנושית.⁴⁵ יכולות אלו מאפשרות להפיץ מידע כוזב משכנע בהדמיה אנושית של דבר שלא היה ולא נברא.⁴⁶ יכולת זו עשויה להטעות את הבוחרים, ולדוגמא, להסית את תמיכתם מפוליטיקאי מסוים לאחר.

4) הטיית תוצאות המשתמשים בשימוש במנועי חיפוש

ישנה הנחה לפיה סדר התוצאות של מנועי החיפוש הגדולים, בעיקר גוגל, משפיע על החלטות שהמשתמשים מקבלים.⁴⁷ לאור זאת, אמצעים טכנולוגיים המאפשרים לרמות את האלגוריתם של גוגל ולהשפיע על סדר התוצאות הראשונות, עשויים להיות כלי משמעותי להשפעה של בעלי אינטרסים על דעת הבוחרים.⁴⁸ מקרה דומה בהשפעתו יהיה תשלום למנועי החיפוש על מנת לקדם במעלה תוצאות החיפוש תוכן של מפלגה אחת על חשבון אחרת.

5) "מיקרו טרגטינג" למצביעים בעזרת נתוני הגלישה שלהם

טכנולוגיה נוספת העומדת לרשותם של המעוניינים להשפיע על החלטות הבוחרים היא "מיקרו טרגטינג", שימוש במידע אישי שנאסף מהרשתות החברתיות ומהפעילות הסלולארית והאינטרנטית של גולש על מנת ליצור פרסום מותאם אישית לרצונותיו ודעותיו.⁴⁹ את איסוף וניתוח המידע מבצעות לרוב חברות טכנולוגיות המוכרות את המידע לכל המרבה במחיר. בתקופת בחירות, מידע שכזה יכול לשדרג בצורה משמעותית את השפעותיו של הקמפיין הפוליטי, בכך שיצביע על מצביעים פוטנציאליים של מפלגה, ויתאים עבורם את קמפיין הבחירות בצורה המשכנעת ביותר.⁵⁰ אמנם, רבים מודעים לכך שהרשתות החברתיות אוספות מידע על אודותיהם, אך מעטים מבינים בצורה מעמיקה כיצד נבנה פרופיל על מצביע באמצעות מיקרו טרגטינג, וכיצד השימוש במידע עשוי להשפיע על החלטתם של המצביעים איזה פתק לשים בקלפי.⁵¹

⁴³ אלטשולר ולוריא תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות, לעיל ח"ש 9, בעמ' 47
Sheera Frenkel & Davey Alba, *Digital Edits, a Paid Army: Bloomberg Is 'Destroying Norms' on social media*, ⁴⁴
<https://www.nytimes.com/2020/02/22/technology/bloomberg-social-media.html> N.Y. Times, (Feb. 22, 2020).

⁴⁵ תב"כ 9/24 י"ש עתיד - בראשות יאיר לפיד נ' עמותת "כן לשלום" (נבו 18.01.2021), פס' 4 לפסק דינו של השופט פוגלמן. פסק דין זה עוסק בפרסום סרטון דיפ פייק שיצרה עמותת "כן לשלום" המציג את יאיר לפיד נואם, הפורסם ברשת החברתית פייסבוק. לאחר העתירה, העמותה הוסיפה לסרטון כתוביות המבהירות כי מדובר בנאום מזויף, והתעמולה אושרה ע"י השופט פוגלמן.
⁴⁶ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת ה-25, בעמ' 11.

⁴⁷ ALEXANDER HALAVAS, SEARCH ENGINE SOCIETY (2017).
Robert Epstein & Ronald E. Robertson, *The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections*, PROC. NAT'L ACAD. SCIS. (Aug 4, 2015)
<https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1419828112>

⁴⁹ Ira S. Rubinstein, *Voter Privacy in the Age of Big Data*, 2014 WIS L. REV. 861, 862-875.
⁵⁰ Terrence M. McCoy, *The Creepiness Factor: How Obama and Romney Are Getting to Know You*, The Atlantic (Apr 10, 2012) <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/04/the-creepiness-factor-how-obama-and-romney-are-getting-to-know-you/255499>

⁵¹ קורין דגני, "סערת פייסבוק: הטיית בחירות בישראל! זה רק עניין של זמן" *The Marker* (23.03.18) <https://www.themarker.com/markerweek/2018-03-23/ty-article/0000017f-db95-d3a5-af7f-fbbf21d80000>



6) הארכיטקטורה של הרשתות החברתיות והאלגוריתמים

על כל המורכבויות האלו מנצחת סוגיה מורכבת במיוחד, שקשורה קשר ישיר לכל אחת מהן. האלגוריתמיקה שמאחורי הקלעים של הרשתות החברתיות והמקוונות מתוחכמת ושונה באופן תכליתי מכל מה שעומד מאחורי פלטפורמת תקשורת אחרת, באופן שעשוי להשפיע בצורה חריגה על תודעת הבוחר. האלגוריתם קובע לאיזה מידע נחשפים המשתמשים, באופן סלקטיבי, שאינו שקוף למשתמש. כלומר, ייתכן כי משתמש אחד ייחשף לתכנים תעמולתיים שונים בתכלית מאחר ללא סיבה גלויה.⁵² הרשתות החברתיות מציעות חלונות פרסום לכל המרבה במחיר, שמקבלים בתמורה לזמן במסך הגלישה פרטים על אודות המשתמשים כדי להתאים את הצגת המידע עבורם ולהשביע את רצונם. ניתן להבין כי גישה לעיצוב הפיד של גולש בתקופת הבחירות עשויה להיות יכולת משמעותית עבור מתמודד או מפלגה. לאור זאת שהאלגוריתם אינו ברור וחשוף למשתמש, הגולש הממוצע לא יבין בהכרח כי הוא מקבל יותר פרסומים פוליטיים שמוטים לצד מסוים. כך, למרות הצורך בחופש ביטוי פוליטי, שיח ציבורי ופלורליזם בתקופת בחירות, הרשתות החברתיות עשויות ליצור מצב הפוך. בנוסף, הרשתות החברתיות מקדמות פרסומים המוגדרים כוויראליים, כלומר כאלו שיעוררו תגובות ושיתופים רבים.⁵³ פרסומים ויראליים הם לרוב פרסומים קיצוניים, שיתסו את השיח ויגרמו לגולשים בעלי דעות שונות להגיב ולהתווכח ביניהם.⁵⁴ לפיכך, הארכיטקטורה של הרשתות החברתיות מקדמת ומעודדת פרסומים קיצוניים, מסיתים ומעוררי מחלוקת. הפרסומים האלו יופיעו ראשונים בפיד הגולשים, ובכך יצרו מצג לפיו מרבית השיח, בין היתר הפוליטי, הוא קיצוני ומתסיס.⁵⁵ אין פתרון פשוט וקל להתמודדות עם השפעת ענקיות האינטרנט על האדם הפשוט, אך חשוב להבין כיצד האלגוריתמיקה של הרשתות החברתיות משפיעה על הבוחר בישראל ועשויה להטות בצורה לא רציונלית את החלטותיו בקלפי.

ב) המתח בין אסדרה לאי אסדרה

קיים חשש כי אסדרה של תעמולת הבחירות באינטרנט עשויה לנטרל את היתרונות המשמעותיים שבתעמולה אינטרנטית ולפגוע בצורה בלתי מידתית בעקרונות חוקתיים.⁵⁶ הפרסום במרחב האינטרנטי הוא לרוב חינמי, או לכל היותר זול משמעותית לעומת פרסום בטלוויזיה, ברדיו ובהדפסת שלטי חוצות ומדבקות לפגושי מכוניות. הגבלת התעמולה באינטרנט עשויה להיות לא יעילה מבחינה כלכלית, ולפגוע בחופש הביטוי הפוליטי של המפרסמים.⁵⁷ לא רק פרסום התעמולה הוא חינמי, אלא גם קליטת המסרים: התקנת הרשתות החברתיות היא חינמית גם לבוחרים, ומאפשרת להם נגישות למסרי הבוחרים בכל תקופת הבחירות ואחריה. לכן, הגבלת התעמולה באינטרנט תפגע ביכולת הציבור לקלוט

⁵² נועה מור, "רשתות חברתיות מקוונות כזירות לעיצוב זכויות והקצאתן: לקראת החלתן של חובות מן המשפט הציבורי" דין דברים יד, 127, 146 (2019).

⁵³ סמט ושלזינגר פיל בקופה של מחט, לעיל ה"ש 5.

⁵⁴ הדר להב, "רשתות חברתיות כמעצבות תרבות מקוטבת: מבט גלובלי וישראלי, איגוד האינטרנט הישראלי, (15.02.23) <https://www.isoc.org.il/research/magazine/social-media-polarization>

⁵⁵ תב"כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' נתניהו (נבו 20.01.2015), פס' 27 לפסק דינו של השופט גיבראן.

⁵⁶ להרחבה, ניתן להעמיק במאמר בנושא המתח בין הטעיית הבוחרים לבין פגיעה בתיקון הראשון לחוקה האמריקאית העוסק בחופש הביטוי: Brittany Finnegan, *What Swings the Vote? The Influence of the U.S. Legal System and the Media on Presidential Elections: The Cost of Free Speech: Combating Fake News or Upholding the First Amendment?* 75 U. MIAMI L. REV. 572 (2021)

⁵⁷ Ryan L. Blaine, *Election, Law, and the Internet: How Should the FEC Manage New Technology?* 81 N.C.L. REV. 697, 702-4 (2003).



מסרים. יתרון נוסף בשימוש ברשתות החברתיות ובפלטפורמות הדיגיטליות עבור תעמולה הוא הקירבה והחיבור שהזירה הזו יוצרת בין הבוחרים לבחורים. באמצעות הרשתות החברתיות, הבוחרים יכולים להגיב למתמודדים ולבטא את רגשותיהם וצרכיהם. הפוליטיקאים בתורם יכולים להשיב להם באמצעות תגובות, שליחת הודעות ופרסומי תגובה. החיבוריות הזו לא מתאפשרת באמצעי התעמולה האחרים באותה הצורה, ויצירת הגבלות בלתי מבוקרות על תעמולה באינטרנט עלולה ליצור תחושת ריחוק של הבוחרים, שרגילים לתקשר עם נבחריהם, ולהשפיע על יכולתם להגיב ולהשתתף בהליך הדמוקרטי.

לעניין העקרונות החוקתיים, בישראל יש לחופש הביטוי מעמד של זכות חוקתית, שהגבלתה מוצדקת רק במקרים חריגים, בהם ישנה ודאות קרובה לכך שהביטוי יפגע בחיי אדם או בסדר היום של החברה הישראלית.⁵⁸ חשיבות מיוחדת מיוחסת לביטוי הפוליטי ולהגנתו, במיוחד בתקופת בחירות, שכן בתקופה זו יש רצון לאפשר לפוליטיקאים לבטא את תפישתם ואמונותיהם ללא הגבלה, כדי לאפשר לבוחרים לקבל את ההחלטה המושכלת ביותר. יש המייחסים חשיבות מיוחדת לחופש הביטוי במרחב הווירטואלי, שכן רשת האינטרנט מהווה מרחב חופשי בו כל אחד יכול לבטא את דעתו.⁵⁹

לאור כל אלו, חקיקה המגבילה את דיני התעמולה האינטרנטיים אינה דבר של מה בכך, שכן ניתן לטעון כי הרחבת הגבלות על קמפיינים אינטרנטיים עשויה לפגוע ביתרונות הקידמה ובעקרון חופש הביטוי.⁶⁰ בצד השני של המאזניים מונחים עקרונות חוקתיים חשובים לא פחות, שמטרת האסדרה היא שמירה עליהם: מניעת השפעה בלתי הוגנת על הבוחר, ושמירה על טוהר הבחירות.⁶¹ כפי שפורט עד כה, השימוש באינטרנט לתעמולה טומן בחובו לא רק יתרונות אלא גם חסרונות משמעותיים, ואמנם מאפשר חופש ביטוי וקרבה בין הבוחרים לבחורים, אך עלול גם לפגוע בבחירה הרציונלית של הבוחרים ולפגוע בזכות הבוחרים לפרטיות. לאור זאת, ניכר כי אין פתרון שאינו בדמות איזון הזכויות החוקתיות והיתרונות והחסרונות שבשני צדי המשוואה.⁶²

ג) משפט משווה

בדיני התעמולה של מדינת מרילנד בארצות הברית חלו מספר תמורות בשנים האחרונות.⁶³ בשנת 2011, הועבר במרילנד תיקון לחוק הבחירות, במסגרתו הוסף סעיף לפיו ההגבלות הקיימות בחוק על תעמולת בחירות חלות על המדיה האלקטרונית, הכוללת כל מדיה למעט טלוויזיה ורדיו.⁶⁴ בדברי ההסבר לתיקון צוין כי מטרתו היא, בין היתר, התאמת דיני הבחירות לשיטות האלקטרוניות המשמשות להפצת תכני קמפיינים.⁶⁵

עם זאת, לא כל עדכוני החקיקה במרילנד תאמו את הדרישות הנוקשות של התיקון הראשון לחוקה האמריקאית. לפי דוח הממונה על המודיעין הלאומי בארה"ב בוצעו ניסיונות התערבות רוסית בהליך הבחירות בארה"ב בשנת 2016, באמצעות תקיפות סייבר, בהפצת פרסומים שקריים וביצוע מניפולציות על הבוחרים דרך הרשתות החברתיות.⁶⁶ לאור זאת, בשנת 2018, מרילנד הוסיפה סעיף חדש לחוק הבחירות שלה. לפי התיקון, המממן של תעמולה פוליטית מקוונת צריך לציין את שמו, כתובתו, והאם הפרסום הוא

⁵⁸ בג"צ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז(2) 871 פס"ה לפסק דינו של השופט אגרנט (1953).

⁵⁹ כיכר השוק הווירטואלית, לעיל ה"ש 3, בעמ' 382.

⁶⁰ ג'ובראן ורווה: דיני התעמולה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 533.

⁶¹ עניין זילי, לעיל ה"ש 31, פס"ה 19 לפסק דינו של השופט ברק.

⁶² ג'ובראן ורווה: דיני התעמולה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 537.

⁶³ Md. CODE ANN ELEC LAW. §§ 13-401.1 – 13-404 (LEXIS through 2023 Reg. Sess) (להלן: חוק הבחירות של מרילנד).

⁶⁴ שם, ס' 13-404; Jeffrey P. Hinkeldey, Note & Comment: The 140-Character Campaign: Regulating Social Media, 40 RUTGERS COMPUTER & TECH. L.J. 78 (2014).

⁶⁵ 2011 Md. Laws 287.

⁶⁶ רועי גולדשמידט הפצת מידע כוזב באינטרנט ותקיפות סייבר לשם השפעה על בחירות 4 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2017).



מטעם מועמד או לא. בנוסף, על הפלטפורמות בהן הקמפיין מפורסם לדרוש את המידע, ולהנגיש אותו במאגר נתונים לחיפוש ציבורי.⁶⁷ לאחר שהחוק אושר, הושינגטון פוסט הגיש תביעה נגד מדינת מרילנד ודריקטריון הבחירות של מרילנד, בטענה שהחוק אינו חוקתי,⁶⁸ מכיוון שסותר את התיקון הראשון לחוקה האמריקאית העוסק בחופש הביטוי.⁶⁹ בית המשפט של מרילנד קבע כי החוק אינו חוקתי, בטענה כי למרות שכוונת המדינה חיובית, החקיקה מכבידה על ערוצי התקשורת ומטילה עליהם אחריות כבדה ולא מידתית, מה גם שלא ברור האם החקיקה אכן אפקטיבית ותורמת למטרותיה. הפסיקה לא השנתה גם לאחר ערעור לבית המשפט הפדרלי הרביעי לערעורים.⁷⁰

בניגוד לעמדת בתי המשפט בעניין זה, יש בארה"ב מי שסבורים שהטלת חובת הזדהות על המפרסמים לגיטימית ואפקטיבית לא פחות מעל מפלגה, כאשר המטרה היא מניעת השפעה לא הוגנת על הבוחרים.⁷¹ בשנת 2020, הוסף תת סעיף לסעיף השקיפות בחוק הבחירות במרילנד, לפיו בעת שימוש בבוטים עבור פרסום והפצת מסרי בחירות, יש לשקף בצורה ברורה ובולטת שהפצת הפרסום מתבצעת ע"י בוטים.⁷² התמורות בדיני הבחירות של מרילנד מחזקים את העמדה כי יש להתאים את דיני הבחירות לעידן המודרני, וכי ראוי להסדיר את התעמולה האלקטרונית באופן מחושב ונבון, מתוך הבנה אמיתית של ההשפעה של האינטרנט,⁷³ כדי לאזן בין חופש הביטוי הפוליטי לפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הבחור. בעיקר, התיקון משנת 2020 העוסק בבוטים, מהווה דוגמה להתמודדות של מדינה עם מורכבות ייחודית לתעמולה ברשתות באופן ספציפי וממוקד, ולא רק בהחלה של הדין הכללי על האינטרנט.

פרק רביעי: הדין הרצוי ומסקנות

לראייתנו, הדין הרצוי ביחס לתעמולת בבחירות בפלטפורמות האינטרנטיות מתפצל לשני היבטים מרכזיים. ההיבט הראשון הוא הצורך בעדכון חוק דרכי תעמולה, כך שהדין הכללי יחול על תעמולה אינטרנטית, בדומה להחלטת ועדת ביניש, ברוח פסיקות ועדת הבחירות המרכזית, ובדומה לתיקון החקיקה במרילנד משנת 2011. החלת הדין הקיים על פלטפורמות מקוונות באמצעות פסיקות כמו **בן מאיר**,⁷⁴ אינה מספיקה, לאור זאת שפגיעה בזכות חוקתית, כמו חופש הביטוי, ראוי שתבוסס על הסמכה מפורשת בחוק.⁷⁵ גישה זו תואמת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין **בן מאיר**, לפיו "דרך המלך לקביעת תחולתם של דיני התעמולה על פרסומים באינטרנט, או ברשתות החברתיות, היא על ידי תיקון החקיקה הקיימת וקביעת הסדר כולל".⁷⁶ זאת למרות שגם דיני התעמולה הכלליים דורשים ריענון ושינוי.

ההיבט השני הוא הצורך בחקיקת מגבלות ייחודיות המותאמות לפלטפורמות האינטרנטיות ולרשתות החברתיות, לאחר מיפוי מעמיק של המורכבויות הייחודיות של מדיה זו. עליית קרנה של התעמולה האינטרנטית יוצרת התמודדויות יוצאות דופן והשפעות ייחודיות על החלטה הרציונלית של הבוחרים, שנדמה שאף סעיף קיים בחוק דרכי תעמולה לא מצליח לתת להן את המענה הראוי. בעניין **ש"ס**, השופט חשין התייחס לכך באומרו כי ניסיון ליישם על המחשב והאינטרנט נורמות קיימות "נדמה בעינינו למי

⁶⁷ **חוק הבחירות של מרילנד**, לעיל ה"ש 63, בסי' 13-405.

U.S. CONST. amend. I. ⁶⁸

Wash Post v. McManus, 311 F. Supp. 3d 657 (D. Md. 2018). ⁶⁹

Wash Post v. McManus, 943 F.3d 113 (4th Cir. 2019) (en banc), cert. denied, 140 S. Ct. 791 (2020) ⁷⁰

להרחבה על הדעות השונות בנוגע לפסק הדין ניתן לקרוא את המאמר הבא: Tallman Trask, *Digital Advertising and State-Level Political Advertising Disclosure Schemes After Mcmanus*, 17 WASH J.L TECH & ARTS 46 (2022). ⁷¹

חוק הבחירות של מרילנד, לעיל ה"ש 63, בסי' 13-401.1. ⁷²

David S. Ardia & Evan Ringe, *First Amendment Limits on State Laws Targeting Election Misinformation*, 20 FIRST AMEND L. REV. 291 (2022). ⁷³

עניין **בן מאיר**, לעיל ה"ש 27. ⁷⁴

בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד (נב) 481, פס' 19 לפסק דינו של הנשיא ברק (1998). ⁷⁵

עניין **בן מאיר**, לעיל ה"ש 27, פס' 23 לפסק דינו של השופט מלצר. ⁷⁶



שמבקשים להעביר פיל בקופה של מחט".⁷⁷ אמנם, ניתן להחיל הגבלות מהדינים הנפרדים למדיות ספציפיות על האינטרנט במשורה,⁷⁸ אך לאור זאת שהאינטרנט וטכנולוגיות הפרסום מתפתחים לכיוונים שקשה לחזות ולהבין, ולאור המורכבויות הייחודיות בתעמולה אינטרנטית, ניכר כי עדיף להתאים חקיקה ייחודית למדיה זו שתתאים, בשאיפה, לשנים קדימה.

לתפישתי, יש לכנסת ועדה, בדומה לוועדת ביניש, אך שתעסוק בתעמולה מקוונת בלבד. הועדה תכלול מומחים העוסקים משפט וטכנולוגיה, בחקר האינטרנט ובהשפעותיו על החלטות האדם. רק לאחר מיפוי מעמיק של כל המורכבויות, שחלקן מוזכרות בפרק הדיון הביקורתי, ניתן יהיה להמליץ על חקיקה שתענה על המורכבויות בצורה נכונה, ובמקביל תמזער פגיעה בחופש הביטוי ותאזן בין הזכויות החוקתיות שבשני צדדי המאזניים. במסגרת הועדה, יש לאסוף דוגמאות לחקיקה בנושא מרחבי העולם כדי ללמוד מהן. לדוגמא, מהתייחסות המחוקק במרילנד לעניין הבוטים ניתן ללמוד על חקיקה המותאמת לאמצעי תעמולה אינטרנטי ייחודי.⁷⁹ לראייתי, חלק מן החקיקה הייעודית לתעמולה אינטרנטית צריכה לחול על נבחרי ציבור בשגרה, ולא רק בתשעים הימים שלפני הבחירות, לאור המורכבויות הייחודיות שפורטו בפרקים הקודמים, ויש להתייחס לכך גם כן במסגרת הועדה.

בנוסף, בעיני יש לקדם קמפיין מטעם ועדת הבחירות או מטעם הכנסת, שמטרתו להסביר לאזרחי מדינת ישראל על המורכבויות שפירטתי בפרק הדיון הביקורתי, כדי ליצור תודעה ביקורתית בקרב הגולשים בתקופת בחירות בפרט, וביום יום בכלל. חינוך לביקורתיות באינטרנט יתרום לאזרחים בנושאים רבים.

סיכום:

באחת מפסיקותיו, אמר השופט סולברג כי "מערכת המשפט מדדה בעצלתיים אחרי חידושי העולם, וכי החקיקה אינה מדביקה את קצב התקדמות המדע וישומיו, מפרי החוק מסתגלים לקידמה מהר יותר מאוכפיו וזו אקסיומה".⁸⁰

אכן, הטכנולוגיה מציבה בפני המחוקק אתגרים חדשים מידי יום, והגדרת גבולות הגזרה בדבר תעמולה מקוונת היא אחד מני אתגרים רבים אלו. בעבודה זו בחנתי את הדין הקיים ביחס לשימוש בפלטפורמות אינטרנטיות בעבור תעמולה, לאור שלא קיימת חקיקה מפורשת בנושא. הצגתי כיצד עם התפתחות הטכנולוגיה והשימוש בה עבור תעמולה, העיסוק של ועדת הבחירות המרכזית בנושא התעמולה האינטרנטית גבר. בסופו של דבר, ועדת הבחירות החליטה להחיל חלק מחוקי התעמולה הכללים על האינטרנט, ובפרט את חובת ההזדהות. ועדת ביניש גם היא הציעה להחיל את הדין הקיים על תעמולה אינטרנטית, אך מסקנותיה לא באו לידי ביטוי בתיקון חקיקה. בפרק הדיון הביקורתי הצגתי מדוע לראייתי, אין להיכנע למצב העניינים הקיים, שכן היעדר התייחסות מפורשת בחקיקה לתעמולת בחירות מקוונת בישראל, עשוי לאפשר מניפולציות על הבחירה החופשית של אזרחי המדינה. לאינטרנט מורכבויות ייחודיות המאפשרות לבעלי אינטרסים, מבפנים ומבחוץ, להשפיע על תוצאות הבחירות בישראל מתחת לפני השטח. מנגד, אסדרה קשוחה ולא מחושבת עשויה להוות פגיעה קשה בחופש הביטוי הפוליטי. על מנת לאזן בצורה שקולה וראויה, בין חופש הביטוי הפוליטי לשמירה על יכולת הבחירה האוטונומית של הבוחרים ועל טוהר

⁷⁷ עניין ש"ס, לעיל ה"ש 24.

⁷⁸ ג'ובראן ורווה: דיני התעמולה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 548.

⁷⁹ חוק הבחירות של מרילנד, לעיל ה"ש 63, בס' 13-401.1.

⁸⁰ עמ"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי, סו(2) 159 (2013). פס' 23 לפסק דינו של השופט סולברג.



הבחירות, נדרשת העמקה בכלל המורכבויות הייחודיות לתעמולת בחירות באינטרנט, ותיקון חוק דרכי תעמולה כך שיותאם לתעמולה מקוונת ולמורכבויותיה הייחודיות. על התיקון להיות כללי, אך מקיף, כך שלא בתוך מספר עדכוני גרסה יהפוך לא רלוונטי. עליו להיות מבוסס על הערכה מקצועית של מומחים, ולאזן נאמנה בין הזכויות החוקתיות בשני צדי המאזניים. בנוסף, יש לעלות מודעות לנושא השפעות האינטרנט על הבחירה החופשית בקרב אזרחי ישראל, כדי לעורר חשיבה ביקורתית אצל כל גולש שנתקל בפוסט פוליטי ברשתות.



רשימה ביבליוגרפית:

• מקורות ישראליים:

○ חוקים ותקנות:

▪ חוק-יסוד: הכנסת.

▪ חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

○ פסיקה

▪ בג"צ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז' (2) 871 פס' ה לפסק דינו של השופט אגרנט (1953)

▪ בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו' (2) 692 (1992).

▪ בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב' (5) 481, פס' 19 לפסק דינו של הנשיא ברק (1998).

▪ תב"מ 16/01 סיעת ש"ס נ' פינס-פז, פ"ד נה' (3) 159 (2001).

▪ תב"כ 16/19 רשימת הבית היהודי נ' רשימת הליכוד ביתנו (נבו) 03.01.2013.

▪ תב"כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' נתניהו (נבו) 20.01.2015.

▪ תב"כ 8/21 בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (נבו) 27.2.2019.

▪ תב"כ 52/21 כחול לבן בראשות בני גנץ ויאיר לפיד נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (נבו) 5.4.2019.

▪ תב"כ 6/22 מפלגת לוז נ' י. מור בפרסום בע"מ (נבו) 06.08.2019.

▪ תב"כ 9/24 יש עתיד - בראשות יאיר לפיד נ' עמותת "כן לשלום" (נבו) 18.01.2021.

▪ תב"כ 18/24 רשימת ימינה נ' אוטברין ישראל בע"מ (נבו) 01.03.2021.

▪ עע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי, סו' (2) 159 (2013).

○ ספרים

▪ גיא לוריא ותהילה שוורץ אלטשולר רפורמה בדיני תעמולת הבחירות (מחקר מדיניות 109, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2015).

▪ תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות (מחקר מדיניות 155, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

○ מאמרים

▪ ניבה אלקין קורן, "המתווכים החדשים 'בכיכר השוק' הווירטואלית", משפט וממשל ו 381 (2003).

▪ אהרן ברק "על הדמוקרטיה וההגנה עליה" מבחר כתבים כרך ג 113 (2017)

▪ סלים גיבוראן וגיא רווה "דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד" ספר יורם דנציגר 531 (לימור זר-גוטמן ועידו באום עורכים 2019).



- רועי גולדשמידט **הפצת מידע כוזב באינטרנט ותקיפות סייבר לשם השפעה על בחירות** 4 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2017).
- איתמר גרנות ורנאד עיד "פרשת "הבוטים" והסדרת תעמולת הבחירות ברשתות החברתיות" **שורשים במשפט** (משרד המשפטים 2019).
- נועה מור, "רשתות חברתיות מקוונות כזירות לעיצוב זכויות והקצאתן: לקראת החלתן של חובות מן המשפט הציבורי" **דין דברים** יד, 127, 146 (2019).
- יונדב סמט ועדו שלזינגר "הערת מערכת: פיל בקופה של מחט: בחינה מחודשת של דיני תעמולת בחירות ברשת" **משפטים** נב (צפוי להתפרסם ב-2023).

○ שונות

- הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959 **דין וחשבון** 21 (2017).
- הדר להב, "רשתות חברתיות כמעצבות תרבות מקוטבת: מבט גלובלי וישראלי, **איגוד האינטרנט הישראלי**, (15.02.23) <https://www.isoc.org.il/research/magazine/social-media-polarization>
- קורין דגני, "סערת פייסבוק: הטיית בחירות בישראל? זה רק עניין של זמן" **The Marker**, (23.03.18) <https://www.themarker.com/markerweek/2018-03-23/ty-article/0000017f-db95-d3a5-af7f-fbbf21d80000>
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה **נהלים והחלטות** 150 (1999)
- **החלטות והנחיות של השופט מישאל חשין מהבחירות לכנסת ה-16**, 443 (2003)
- ועדת הבחירות לכנסת ה-17 **החלטות והנחיות** 283 (2006)
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 **החלטות והנחיות** 521 (2013)
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים **החלטות והנחיות** 410 (2015).
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת **לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת ה-25**.

● **מקורות משיטות משפט זרות:**

○ חוקים ותקנות

- U.S. CONST. amend. I.
- MD. CODE ANN ELEC LAW. §§ 13-401.1 – 13-404 (LEXIS through 2023 Reg. Sess)
- 2011 Md. Laws 287

○ פסיקה

- Wash Post v. McManus, 311 F. Supp. 3d 657 (D. Md. 2018)
- Wash Post v. McManus, 943 F.3d 113 (4th Cir. 2019) (en banc), cert. denied, 140 S. Ct. 791 (2020)

○ ספרים

- ALEXANDER HALAVAS, SEARCH ENGINE SOCIETY (2017)

○ מאמרים



- David S. Ardia & Evan Ringe, *First Amendment Limits on State Laws Targeting* (2022) *Election Misinformation*, 20 FIRST AMEND L. REV. 291
 - Ryan L. Blaine, *Election Law, and the Internet: How Should the FEC Manage New Technology?* 81 N.C.L. REV. 697, 702-4 (2003).
 - Frank H. Easterbrook, *Cyberspace, and the Law of the Horse*, 1996 U. CHI. LEGAL F. 207, 209, (1996)
 - Brittany Finnegan, *What Swings the Vote? The Influence of the U.S. Legal System and the Media on Presidential Elections: The Cost of Free Speech: Combating Fake News or Upholding the First Amendment?* 75 U. MIAMI L. REV. 572 (2021)
 - Jeffrey P. Hinkeldey, *Note & Comment: The 140-Character Campaign: Regulating Social Media Usage in Campaign Advertising*, 40 RUTGERS COMPUTER & TECH. L.J. 78 (2014)
 - Ira S. Rubinstein, *Voter Privacy in the Age of Big Data*, 2014 WIS L. REV. 861, 862-875.
 - Tallman Trask, *Digital Advertising and State-Level Political Advertising Disclosure* (2022) *Schemes After Mcmanus*, 17 WASH J.L TECH & ARTS 46
- שונות ○
- Robert Epstein & Ronald E. Robertson, *The Search Engine Manipulation Effect (Seme) And Its Possible Impact on The Outcomes of Elections*, PROC. NAT'L ACAD. <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1419828112> SCIS (Aug 4, 2015)
 - Sheera Frenkel & Davey Alba, *Digital Edits, a Paid Army: Bloomberg Is 'Destroying Norms' on Social Media*, N.Y. TIMES, (Feb. 22, 2020). <https://www.nytimes.com/2020/02/22/technology/bloomberg-social-media.html>