

# תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות

בשנים האחרונות השתנתה תעמולת הבחירות באופן דרמטי. התעמולה היגרה למרחב המקוון ונעשה שימוש במגוון של כלים וטכניקות, שאחדים מותאמים באופן אישי לכל בוחר ולאחרים יש פוטנציאל מניפולטיבי רב. למשל, הפצה מכוונת של חדשות פֶּזֶב (פייק ניוז) או מידע מטעה ומוטעה (דיס־אינפורמציה ומיס־אינפורמציה); הפעלת חשבונות מזויפים ברשתות החברתיות ויצירת "רשתות הדהוד" שמטרתן ליצור תחושה מזויפת של פופולריות לדעות מסוימות; וכן ניתוח עומק של מידע אישי על בוחרים בלי שהללו מודעים לכך.

תהילה שוורץ אלטשולר |  
גיא לוריא

מחקר  
מדיניות  
155

  
המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# **תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות**

---

תהילה שוורץ אלטשולר | גיא לוריא

מחקר מדיניות 155

דצמבר 2020

עריכת הטקסט: קרן גליקליך  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט

מסת"ב: 978-965-519-332-9

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020  
נדפס בישראל, תשפ"א/א/2020

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800

# המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מחקר זה רואה אור בעקבות שיתוף פעולה בין הסדנה לשוויון בבחירות ובין התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
	<b>פרק 1. תכליתו של חוק הבחירות (דרכי תעמולה) והאיזמים שמעמידה התעמולה הדיגיטלית</b>
16	א. מניפולציה על בוחרים ספציפיים ויצירת "מלכודות אוטונומיה" באמצעות איסוף ועיבוד של מידע פרטי
19	ב. תפוצה מהירה ולא שקופה של מידע, לרבות מידע שקרי במכוון (מידע מטעה ותעמולת כזב)
19	ג. השפעה של גופים או מדינות זרות על בוחרים בישראל
20	
	<b>פרק 2. תעמולה דיגיטלית, פוליטיקה חישובית ואיסוף מידע פרטי על בוחרים</b>
23	א. איסוף המידע
27	ב. עיבוד המידע
31	ג. השימוש במידע
34	
	<b>פרק 3. מידע מטעה (דיס־אינפורמציה) מידע מוטעה (מיס־אינפורמציה) והפצה מניפולטיבית של מידע פוליטי</b>
39	א. מידע מטעה ומידע מוטעה
39	ב. קביעת גבולות הלגיטימיות של טכניקות דיגיטליות להשפעה על הבחירות
44	ג. דוגמאות לדרכים להפצת מידע
46	
	<b>פרק 4. יישומונים לניהול בחירות</b>
54	א. שימושים ביישומונים בקמפיין הבחירות במרץ 2020
58	ב. יישומוני בחירות וחוק הבחירות לכנסת
61	ג. יישומוני ניהול בחירות בעולם
62	

66	<b>פרק 5. אסדרה חסרה בישראל</b>
66	א. חוסר בחקיקה מתאימה לתעמולה דיגיטלית
70	ב. חוסר התייחסות לתפר שבין פרטיות לבחירות
76	ג. סמכותו המצומצמת של יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה
79	ד. אכיפה לא אפקטיבית של הוראות החוק

81	<b>פרק 6. אסדרה של תעמולה דיגיטלית בעולם</b>
82	א. הסדרים מדינתיים ועל-מדינתיים
92	ב. אסדרה עצמית של הרשתות החברתיות ומנועי החיפוש

95	<b>פרק 7. המלצות</b>
96	א. הגנה על הזכות לפרטיות כחלק מהתכליות של חוק דרכי תעמולה
97	ב. שקיפות וסימון של תעמולה פוליטית במובנה הרחב בתקופת בחירות
104	ג. הגבלות על שימוש במידע אישי לצורכי תעמולת בחירות
116	ד. מתן סמכות ליושב ראש ועדת הבחירות להתערב בתעמולת בחירות
119	ה. אבטחת מידע

121	<b>סיכום</b>
-----	--------------

123	<b>נספחים</b>
-----	---------------

123	נספח 1: טיוטה להצעת חוק
136	נספח 2: כללי היצירה של "ספריית פרסומות" שמציעה חברת Mozilla, שעשויים לשמש את הספרייה שתיצור ועדת הבחירות המרכזית

## ת ק צ י ר

בשנים האחרונות השתנתה תעמולת הבחירות בישראל ובעולם שינוי דרמטי. המעבר לפרסום מקוון, לשיווק ולפניות אישיות במגוון פלטפורמות דיגיטליות – והכול באופן מותאם אישית לכל בוחר – הם בעלי פוטנציאל תעמולתי רב לאין שיעור מדרכי התעמולה הישנות. אמצעים אלה מאפשרים מניפולציות על התודעה ועל תהליכי הבחירה, שעשויות לבוא לידי ביטוי בהפצה של חדשות כזב (פייק ניוז) או מידע מטעה ומוטעה (דיס־אינפורמציה ומיס־אינפורמציה) ברשתות החברתיות ובאמצעים נוספים, וכן בניתוח עומק של מידע אישי באמצעות שימוש במערכות אלגוריתמיות שמבוססות על ניתוח של נתוני עתק.

ובינתיים: דיני תעמולת הבחירות נותרו קפואים, שריד ארכאי של דרכי תעמולת הבחירות מימים עברו. הם מסדירים בנוקשות ולפרטי פרטים את הפרסום הפוליטי באמצעי התעמולה המסורתיים (כגון עיתונות, רדיו וטלוויזיה), ולעומת זה בפלטפורמות הדיגיטליות – שהשפעתן על ציבור הבוחרים הולכת וגוברת – מועמדים, מפלגות וגורמים אחרים ("גופים חוץ־מפלגתיים") מפרסמים בחופשיות ללא מסגרת חוקית מוסדרת. אדרבה, מבחינה חוקית המרחב הדיגיטלי של תעמולת הבחירות בישראל הוא מערב פרוע.

היעדר הגבולות בין המותר לאסור מעוות הן את האפשרות לבחירה אוטונומית וחופשית של פרטים, והן את הוגנות הליך הבחירות ואת שוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. במילים אחרות, היעדר האסדרה של תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי הוא הרה אסון במישור ההגנה על הערכים העומדים בבסיסן של בחירות דמוקרטיות: חופש הביטוי, ריבוי דעות, שוויון הזדמנויות, חשאיות,

פרטיות, הוגנות וטוהר הבחירות וגם מניעת בזבז של משאבי ציבור. חלק מהבעיה נובע מכך שטכניקות שבמקורן נועדו למכירת מוצרים ושירותים במרחב הדיגיטלי, משמשות כיום כדי להשפיע על אמונות, דעות והבחירות הדמוקרטיות. לכן כשמדובר בתהליכי פרסום ושכנוע שנוגעים להליך הדמוקרטי ולא לשוק המסחרי, יש ליצור מסגרת אסדרתית חדשה שתגן על הערכים העומדים בבסיסן של הבחירות הדמוקרטיות.

לנוכח האיום של תעמולת הבחירות הדיגיטלית על ערכי הבחירות הדמוקרטיות בישראל, אנחנו מציעים חמש רפורמות:

**(א) לנסח בחוק דרכי התעמולה סעיף מטרה בהיר ולשלב בתוכו גם את ההגנה על הזכות לפרטיות;**

**(ב) לקבוע בחוק את עקרון השקיפות של תעמולת בחירות ובו את החובה של מפרסמיה להזדהות ולסמנה כתעמולת בחירות.** הסדר זה יחול בכל סוגי תעמולת הבחירות, לרבות במרחב הדיגיטלי וברשתות החברתיות, על פרסומים הן של מועמדים ומפלגות והן של גופים חוץ־מפלגתיים;

**(ג) להגביל בחוק את השימוש במידע אישי לצורכי תעמולת בחירות.** בפרט מוצע (1) להגביל את השימוש בפנקס הבוחרים ובמאגרי מידע אחרים וכן להגביל את העיבוד של מידע אישי רגיש; (2) לאסור על הפרעה לבחירות ועל דיכוי הצבעה באמצעים דיגיטליים; (3) לאסור על מעשי שחיתות ואיום על טוהר הבחירות באמצעים דיגיטליים; (4) לחייב לשלב עיצוב לפרטיות ולעשות תסקירי השפעה על פרטיות בעיבוד מידע לצורך התמודדות בבחירות; ו(5) להסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה גם על עבירות שנוגעות לדיוור ישיר ולניהול מאגרי מידע.

**(ד) להסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה נגד תעמולת בחירות שמפרה חוקים שאינם מנויים בחוק דרכי התעמולה.** היתר זה ישמש במקרים חריגים בלבד שפוגעים פגיעה של ממש בטוהר הבחירות.

**(ה) לאסדר באופן מקיף יותר את אבטחת המידע הנאסף ומחוזק בידו המתמודדים בבחירות.**



האם הדמוקרטיה הישראלית ערוכה ליום בחירות שבו מנהל קמפיין יודע לנטר את מצב רוחו או את תחושתו הרגשית של בוחר כלפי מפלגה, יודע באמצעות כלי מעקב האם הוא כבר הלך להצביע, ויכול להציע לו קמפיין לחץ שיפגוש אותו בכל אמצעי התקשורת שהוא צורך באותו יום? תפקידו ההולך וגדל של השיווק הדיגיטלי בעולם הפוליטי משנה את הפוליטיקה מן היסוד ומשפיע על מערכות היחסים בין מתמודדים, מפלגות, אמצעי התקשורת המסורתיים וכמובן – האזרחים הבוחרים.

אין מחלוקת על שהמרחב הדיגיטלי שדרג עד מאוד את ההליך הפוליטי באמצעות הרחבת מקורות המידע, האפשרויות להשתתפות אזרחית, ההעצמה של פרטים, הקשר והמעורבות בין בחירות לבחירות, מימון המון ועוד; אבל יחד עם אלה הגיעו גם מניפולציות על התודעה ועל תהליכי הבחירה, פגיעה בפרטיות וחוסר שקיפות. מניפולציות אלה עשויות לבוא לידי ביטוי בתופעות של חדשות כזב (פייק ניוז), מידע מטעה ומוטעה (דיס-אינפורמציה ומיס-אינפורמציה) המתפזרים ברשתות החברתיות ובאמצעים נוספים,<sup>1</sup> וכן בניתוח עומק של מידע אישי באמצעות מערכות אלגוריתמיות המבוססות על ניתוח של נתוני עתק (Big Data). כל אלה יכולים להזיק ליכולת לקיים בחירות דמוקרטיות שמבוססות על ערכים של בחירה חופשית ואוטונומיה של פרטים.

חלק מהבעיה מקורו בעובדה שהשימוש בטכניקות שיועדו למכירה של מוצרים ושירותים נעשה כעת בנוגע לאמונות ולדעות כחלק מבחירות דמוקרטיות. מכונות אלגוריתמיות מעבדות מידע כדי למצוא קהלים מתאימים ולהעביר להם מסרים מותאמים אישית (טרגוט), אבל המידע על פרקטיקות ההשפעה המבוססות על נתונים ועל פוליטיקה חישובית,<sup>2</sup> נשאר לרוב בידי כמה חברות ענק ומנהלי קמפיינים, כך שמעריך חיצוני, אזרח מודאג, חוקר או מאסדר מטעם ועדת הבחירות מתקשים לעקוב אחר השימוש בכלים אלה ולנטר אותן. מחקרים רבים מראים כי קהל הבוחרים אינו מבין את העומק, את הרחב

1 Alison Weissbrot, *MAGNA and Zenith: Digital Growth Fueled by Programmatic, Mobile and Video*, Ad EXCHANGER, June 20, 2016

2 כמו שיחואר בהרחבה בפרק 1.

ואת רמת התחכום שבה הקמפיינים הדיגיטליים מתבצעים – ומופתע מכך;<sup>3</sup> ובעקבות ההתפתחות הטכנולוגית המהירה גם גופי האכיפה חסרים אוריינות דיגיטלית מספקת בנושאים אלה. כל אלה יוצרים סיכון של ממש לעצם היכולת לנהל הליך דמוקרטי שמבוסס על בחירה חופשית ועל אוטונומיה של הפרט. לכן כשמדובר בתהליכים של פרסום ושכנוע הנוגעים להליך הדמוקרטי – ולא לשוק המסחרי – יש ליצור מסגרת תפיסתית ואסדרתית חדשה.

זאת ועוד, אסדרה ואכיפה לא אפקטיביים בתחום זה עלולים ליצור חוסר הוגנות ולפגוע בשוויון ההזדמנויות בין רשימות המתמודדים, שגם הוא עומד בבסיס הבחירות הדמוקרטיות. רשימה חדשה או קטנה שאינה נעזרת בחברות הענק ובמנהלי הקמפיינים המעטים בעלי הידע בתחום, תיוותר ללא סיכוי אמיתי להעביר את מסריה לציבור הבוחרים הפוטנציאלי שלה. לעומתן לרשימות הגדולות והוותיקות (ובעקבות הסדרי מימון המפלגות בישראל – גם רבות האמצעים) יהיה כר נרחב לדריסת מתחריהן באמצעות תעמולה שלילית אפקטיבית ולא הוגנת, בניגוד לאופטימיות שהחזקנו בה בתחילת ימי הרשת המקוונת, שנתפסה כ"משווה הגדולה".

על רקע ההתפתחויות בתחום תעמולת הבחירות בעולם הדיגיטלי – באינטרנט, ברשתות החברתיות, במנועי החיפוש וביישומים סולריים – שלתפיסתנו יוצרים שינוי מהותי בעוצמת האיום על היכולת לנהל הליך דמוקרטי תקין, הוגן ושיוויוני, אנו סבורים שיש מקום להוסיף הסדרים נוספים שיתמודדו עם אתגר זה.

מבחינה חוקית המרחב הדיגיטלי של תעמולת הבחירות בישראל הוא מערב פרוע. השינויים הטכנולוגיים המהירים מאז ראשית שנות האלפיים יצרו מצב משפטי לא הגיוני: מצד אחד בכל הנוגע לאמצעי התקשורת הוותיקים – עיתונות, רדיו וטלוויזיה – חוק הבחירות (דרכי תעמולה)<sup>4</sup> (להלן: חוק דרכי תעמולה) מסדיר בנוקשות ולפרטי פרטים את הפרסום הפוליטי ואת היקפו במהלך

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, **DIGITAL 3**  
**MICROTARGETING** (2018); CENTRE FOR DATA ETHICS AND INNOVATION, **PUBLIC ATTITUDES**  
**TOWARDS ONLINE TARGETING** (2019)

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

הבחירות, וכך אמצעים אלה מפוקחים ונתונים באסדרה נוקשה ודקדקנית אף שתעמולת הבחירות בהם מאבדת בהדרגה את השפעתה על ציבור הבוחרים; לעומת זה בפלטפורמות הדיגיטליות, שהשפעתן על ציבור הבוחרים הולכת וגוברת, מועמדים, מפלגות וגורמים אחרים ("גופים חוץ-מפלגתיים") מפרסמים בחופשיות ללא מסגרת חוקית מוסדרת ומאסדרת.

תחקירים שהתפרסמו בשנים האחרונות על הבחירות הכלליות והמקומיות בישראל מלמדים על שימושים דיגיטליים כגון הפצה של חדשות כזב ומידע מטעה ומוטעה; הכפשת מועמדים ופגיעה בשמם הטוב; יצירת פרופילים פיקטיביים או דפי פייסבוק שנחזים כשייכים ליריב; הקמת קבוצות פייסבוק שנראות תמימות וצוברות אלפי חברים במטרה להריץ פוליטיקאים; הקמת פרופילים מזויפים, כלומר אנשים אמיתיים המקימים פרופילים בזהות בדויה (אווטארים) ושימוש בהם כדי להדהד מסרים או כ"טרולים" להשמצות אנונימיות ברשת;<sup>5</sup> הקמה של רשתות אוטומטיות ואוטומטיות למחצה של בוטים (תוכנות אוטומטיות שנראות כמשתמשים) ברשתות החברתיות ושימוש בהם;<sup>6</sup> רכישת נתונים שמטרתם יצירת פרופילי התנהגות של גולשים במטרה להטות את דעת הקהל; ועלייה ניכרת ברמת התחכום של קמפינים פוליטיים דיגיטליים המבוססים על איגום (צירוף שכבות שונות של מידע המגיע ממאגרים שונים, למשל מידע בסיסי כמו שם וכתובת יחד עם מידע רפואי, היסטוריית פעילות ברשתות חברתיות, נתוני אשראי וכיוצא באלה), וניתוח מידע כדי לזהות בוחרים יחידים ולטרגט אליהם מסרים מדויקים בשבילם (מיקרו־טרגטינג).<sup>7</sup>

5 "טרולים" הם גולשים שכוחבים ומגיבים ברשת באופן לא ענייני או מטריד במטרה לערער את הקורא או את מי שהם מגיבים לו.

6 נעם רותם "איך נחשפה רשת של צייצנים פוליטיים בעברית" לפני המבול, בלוג 5.8.2018; רן בר זיק "צבא בוטים שהגיב לטובת בוגי יעלון נחפס ברשת" אינטרנט ישראל 19.8.2018.

7 שחר גינזור וגיא ליברמן "עבודה שחורה" ידיעות אחרונות, מוסף 7 ימים, 9.8.2018; גיא ליברמן ושחר גינזור "גזענות ושנאה? זה עובד הכי טוב בבחירות" ידיעות אחרונות, 7 ימים, 15.8.2018; דרור גלוברמן "תחקיר המזויפים שהקפיץ את הפוליטיקאים" אתר מאקו, 23.8.2018.

מתחקירים אלה אפשר ללמוד כי בכל הנוגע לפרקטיקות תעמולה רבות חסרים ביני תעמולת הבחירות גבולות ברורים של מותר ואסור. במובנים רבים הטכניקות של הפרסום והשיווק הפוליטי הדיגיטלי הן שדה לא חרוש גם כשאין מדובר בתעמולת בחירות, ומתעוררת השאלה אם יש בהן עבירה על הוראות חוק כלליות כגון האיסור על הטעיה והתחזות, על דיני הפרטיות או על כללי הקהילות של הרשתות החברתיות, שדרכן בדרך כלל הקמפיינים האלה מתבצעים. יתרה מזאת, בשלוש מערכות הבחירות בשנים 2019-2020 התברר כי גם ברמה המוסדית אין בישראל מי שתפקידו להבין בזמן אמת את התמונה הכוללת הנוגעת לחשש מפני השימוש שגורמים זרים (כגון מדינות זרות או גופים מחוץ למדינה) עושים בכלים דיגיטליים כדי להשפיע על הבחירות, להעריך את מידת הליגיטימיות של קמפיין שנעשה באמצעים דיגיטליים, או לאפיין את עוצמת ההשפעה של חדשות כזב ומידע מטעה ומוטעה או רשת חשבונות מזויפים, הדורשים התערבות. בין היתר התברר שאין קשר מספק בין הרשות להגנת הפרטיות ובין ועדת הבחירות המרכזית, ועל כן גם במקרים של הפרות פרטיות אין גורם יחיד שתפקידו להחליט באילו כלי אכיפה יש להשתמש.

כאמור, היעדר הגבולות בין המותר לאסור מעוות הן את האפשרות של פרטים לבחור באופן אוטונומי וחופשי, והן את ההוגנות של הליך הבחירות ואת שוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. במילים אחרות, היעדר האסדרה של תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי הוא הרה אסון במישור ההגנה על הערכים העומדים בבסיסן של בחירות דמוקרטיות: חופש הביטוי, ריבוי דעות, שוויון הזדמנויות, חשאיות, פרטיות, הוגנות וטוהר הבחירות וגם מניעת בזבז של משאבי ציבור. אין זה סוד שאת חוק דרכי תעמולה נחוץ לעדכן כבר יותר מעשור, ולשם כך גם פרסמנו את מחקרנו הקודם בשנת 2015 – **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**.<sup>8</sup>

בעקבות בחירות 2015 החליטו נשיא המדינה ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת למנות ועדה ציבורית כדי שזו תבחן את חוק דרכי התעמולה "לאור המציאות התקשורתית המשתנה", כלומר בין היתר כדי למלא את החלל

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

החוקי.<sup>9</sup> לראשות הוועדה מונתה נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) דורית ביניש. ועדת ביניש הגישה את המלצותיה בסוף 2017, ובין היתר הציעה להחיל את ההוראות המהותיות של חוק דרכי תעמולה גם על המרחב הדיגיטלי באופן חוצה מדיה, מלבד הוראות החוק המכוונות לאמצעי תקשורת מסויים. עם זאת לתפיסתנו וכמו שיפורט להלן, לא טיפלה הוועדה באתגרים שמציבה המציאות הדיגיטלית באופן צופה פני עתיד, אלא התמקדה בעיקר ביישור מגרש המשחקים העקום בין אמצעי התקשורת האלקטרוניים לאמצעי התקשורת הדיגיטליים הממוסדים. כך או כך, עד היום לא יושמו המלצותיה בחקיקה.

עוד נוסיף כי בדיונים בהקשר זה לא נלקחה בחשבון זכות אדם נוספת – הזכות לפרטיות – שבאופן מסורתי לא נתפסה ככזאת הקשורה קשר הכרחי אל תעמולת הבחירות. בשנים האחרונות מתברר כי כשמדובר בשימוש במידע פרטי (איסוף, עיבוד ויצירה של פרופילים מדויקים) לצורך יצירת תהליכי שכנוע חודרניים, גם להיבטים של הזכות לפרטיות יש משמעות, שכן תהליכים אלה עשויים להיות בבחינת "מלכודות" לאוטונומיה של הבוחרים – שכזכור עומדת בבסיס יכולתם לגבש את דעתם באופן חופשי. במושג "מלכודות האוטונומיה" כוונתנו ליכולת לאסוף מידע ממקורות רבים, לרכז אותו ולעבד אותו (בין השאר באמצעות מערכות של למידת מכונה ולמידה עמוקה) כדי לייצר מערכות המלצות מתוחכמות, תפורות לפי מידה, לקבלת החלטות, וכדי לפתח יכולות שכנוע ברמות של דיוק, תחכום ואפקטיביות שלא היו קיימות בעבר. תהליך זה נעשה באופן שמצמצם ואף עלול לבטל את יכולת הבחירה החופשית ואת האוטונומיה של הפרט. כך הזכות לפרטיות – לא פחות מהזכות לחופש ביטוי – הופכת לתנאי מוקדם לעצם היכולת לממש הליך דמוקרטי תקין שמבוסס על אוטונומיה ועל בחירה חופשית.

המידע הרב עלינו המצוי בידי הפלטפורמות הדיגיטליות הגדולות משמש לצורכי בחירות כמעט עשור. כבר במסע הבחירות של ברק אובמה לנשיאות ארצות הברית בשנת 2012 סופקו כתובות של בוחרים שנתפסו ככאלה שניתן להשפיע עליהם במיוחד ("בוחרים מתנדנדים"), בעיקר על בסיס עיבוד נתוני

9 הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), החשי"ט-1959, דין וחשבון 103 (2017) (להלן: דוח ועדת ביניש).

הצפייה שלהם בטלוויזיה; בישראל בשנת 2015 פילח מטה הבחירות של הליכוד מספרי טלפונים סלולריים לפי כתובות ברמה של איזור מיקוד, וכך נוצר קמפיין המסרונים "הערבים נוהרים לקלפיות"; פרשת "קיימברידג' אנליטיקה" שהתפרסמה אחרי בחירות 2016 בארצות הברית,<sup>10</sup> הוכיחה, גם אם לא בצורה מושלמת, שהניסיונות לייצר מערכות שיממשו את מלכודות האוטונומיה ממשיכים במלוא המרץ; והשימוש האינטנסיבי ביישומי בחירות שאוספים מידע על אזרחים ומעבדים אותו – בישראל הגיע שימוש זה לשיאו בבחירות 2019-2020 – הוכיח זאת מעבר לכל ספק. על כן גם אם ראוי להגן על הזכות לפרטיות בחקיקה חשובה, מעודכנת ונפרדת,<sup>11</sup> אנו מציעים להוסיף את ההגנה על הזכות לפרטיות ואת הסדרי פרטיות גם כחלק מחוק דרכי תעמולה.

המרחב הדיגיטלי יוצר אימים נוספים על היכולת לקיים הליך בחירות תקין כגון איומי סייבר על תשתיות מחשוב של מערכות ספירת קולות או פריצה לשרתי מחשב כדי לדלות מידע ממכשירים סלולריים, מיישומי בחירות, מחשבונות דואר ומשרתים של מפלגות ומועמדים.<sup>12</sup> במרחבים אלה אין חוק דרכי התעמולה אמור לטפל. עם זאת ההבנה כי הניסיונות להשפיע על התודעה של הבוחרים ועל דעת הקהל באמצעות טכניקות דיגיטליות אכן מתרחשים, מעוררת את השאלה המהותית כיצד יש לטפל בהם ומי אמורים להיות המוסדות הנכונים לעשות כן. למשל האם הרשויות להגנת סייבר או שירות הביטחון הכללי – שעיקר תכליתם ביטחונית והעיצוב הארגוני שלהם מכפיף אותם ישירות לראש הממשלה, העשוי להיות שחקן בתהליכי בחירות – הן הרשויות המתאימות?

במחקר זה אנחנו מתמקדים בהתפתחויות הטכנולוגיות של השנים האחרונות וטוענים שהמרחב הדיגיטלי מאתגר את הדמוקרטיה הדיונית בדרכים שמצדיקות אסדרה חדשה של המדינה בתחום דיני תעמולת הבחירות. כמבוא, בפרק 1,

10 ראו רפאלה גויכמן "קרה נס, הסיפור של פייסבוק התפוצץ עכשיו ומחייב אותנו להתמודד עם השפעה על בחירות" דהמרקר 26.3.2018.

11 ראו רחל ארידור הרשקוביץ וזהילה שוורץ אלטשולר, הצעת חוק הגנת הפרטיות, התשע"ט-2019 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

12 ראו רון שמיר ואלי בכר התקפות סייבר על מערכת הבחירות – איך מתמודדים? (מחקר מדיניות 135, המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרכז פדרמן לחקר הסייבר, 2019).

נציג את העקרונות או התכליות העומדים בבסיס דיני תעמולת הבחירות, וכן במעוף ציפור את האיומים החדשים עליהם מצד התעמולה הדיגיטלית. בפרקים 2-4 נסקור ביתר פירוט את הטכניקות המשמשות בתעמולת הבחירות בשלושה הקשרים עיקריים – איסוף מידע פרטי, עיבוד שלו ושימוש בו (פרק 2), הפצת מידע כזב והשפעה על מנועי חיפוש (פרק 3) ויישומנים לניהול בחירות (פרק 4) – ונראה כי הן יוצרות איומים חדשים על העקרונות העומדים בבסיס דיני תעמולת הבחירות הקיימים: האוטונומיה האישית של האזרחים, יכולתם לנהל שיח חופשי ושוויוני וההוגנות ושוויון ההזדמנויות המוגנים בהליך הבחירות הדמוקרטיות. בסוף המחקר ננתח את האסדרה בישראל (פרק 5) ובעולם (פרק 6), וכן נציע פתרונות (פרק 7) המשקפים את ניסיונות האסדרה בעולם ואת אלה שלתפיסתנו מתאימים לישראל.

אם לא ניצור מסגרת מדיניות חדשה ומעודכנת, יכולתם של כללי המשחק הקיימים להבטיח מערכת בחירות חופשית והוגנת תהיה בלתי אפשרית. לתפיסתנו, הכרחי לטפל בעניין עוד בטרם תצא מדינת ישראל למערכת בחירות נוספת.

## תכליתו של חוק הבחירות (דרכי תעמולה) והאיומים שמעמידה התעמולה הדיגיטלית

חוק דרכי התעמולה נחקק במקור בשנת 1959, שנים רבות לפני שנוצר המרחב הדיגיטלי. עם זאת גם אם תנאי המסגרת של התעמולה ושל התקשורת השתנו מן הקצה אל הקצה, שני העקרונות העיקריים שהחוק נועד להגשים נותרו על כנם:

- חופש הביטוי, פלורליזם ומגוון דעות, שיבטיחו שיח ציבורי עשיר שבתוכו ומתוכו יוכל ציבור הבוחרים לגבש את עמדותיו;
- שוויון פוליטי, הוגנות ושוויון הזדמנויות בין רשימות ומתמודדים.<sup>13</sup>

בפשטות, חוק דרכי תעמולה נועד לאזן בין שני עקרונות בסיסיים: חירות ושוויון. משמעותה של החירות היא הזכות לבצע כל פעולה שמטרתה לשכנע בוחרים ולממש את האפשרות לקיים מאבק ראוי בין דעות ורעיונות מתחרים. לכן בתוך עקרון החירות נכללות בהקשר שלנו הזכויות לחופש הביטוי והזכות לאוטונומיה אישית ולבחירה חופשית. משמעותו של השוויון היא בראש ובראשונה קול אחד לכל בוחר, אבל לא פחות מכך שוויון הזדמנויות הוגן בהתמודדות על קולו של הבוחר. כך הגדיר זאת בית המשפט העליון בעניין זוילי:

עקרון יסוד עיקרי, הרלוואנטי לגיבושה של תכלית החקיקה, הוא חופש הביטוי [...] אחד הטעמים העיקריים להצדקת חופש הביטוי הוא בקיומו של המשטר הדמוקרטי. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה. בלא דמוקרטיה, אין חיות לחופש הביטוי [...] חופש הביטוי מבטיח החלפת דעות בין בני הציבור ובכך מאפשר גיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי [...] עקרון יסוד אחר המגבש את תכליתו של כל דבר חקיקה הוא עקרון השוויון [...] עיקרון זה חל לעניין

13 לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 19; סלים ג'ובראן וגיא רוה "דיני התעמולה: עבר, הווה, עתיד" ספר יורם דנציגר 531, 533 (לימור זר-גוטמן ועידו באום עורכים, 2019).



כל היחסים בין בני האדם. הוא חל במיוחד במאבק הבחירות. משמעותו הבסיסית הינה, כמובן, כי לכל אחד יהיה קול אחד. משמעותו הנוספת היא, כי לכל מתחרה יהיה שוויון בסיכויים בהתמודדות על קולו של הבוחר.<sup>14</sup>

בכל תחום מתחומי החיים שאינו מוסדר על ידי כללים משפטיים, קיימת לאזרחים החירות לפעול כרצונם. כל מה שלא נאסר או הוגבל מותר, ובהקשר של תעמולת בחירות, הדבר מעניק לבעלי האמצעים והתעוזה חסרת העכבות יתרון על פני אחרים. לכן כדי לשמר את השוויון ואת ההוגנות בין המתמודדים, נדרשות אסדרה והתערבות.

יתרה מזו, לפי התפיסה של דמוקרטיה דיונית מקור הלגיטימציה של ההכרעה הדמוקרטית גלום בתהליך שבו אזרחים שווים מנסים לאתר את האינטרס הציבורי של הקהילה הפוליטית תוך כדי דיונים והחלפת דעות חופשית ביניהם.<sup>15</sup> לכן יש חשיבות מרכזית לכך שתהליך קבלת ההחלטות אכן ישקף החלפה חופשית ושוויונית של רעיונות. לא די ב"שוק חופשי של רעיונות", שכן שוק כזה, ככל שוק, עלול לסבול מ"כשלי שוק". בהיעדר התערבות של המדינה ואסדרה של תעמולת הבחירות, בעלי כוח כלכלי ותקשורת עלולים להטות את הדיון כך שרק דעתם תישמע. בהיעדר התערבות, גורמים מחוץ למדינה – שאינם אזרחים ואינם חלק מהקהילה הפוליטית המקומית (תאגידים בינלאומיים, מדינות זרות ועוד) – עלולים להשפיע באופן מכריע על הדיון הציבורי במדינה, וכך לחנוק בו את קולם של האזרחים והמועמדים.<sup>16</sup> מה שעומד על הפרק הוא למעשה מימוש

14 בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13, פ"ד מו(2) 703, 692 (1992).

15 ראו למשל JÜRGEN HABERMAS, BETWEEN FACTS AND NORMS: CONTRIBUTIONS TO A DISCOURSE THEORY OF LAW AND DEMOCRACY 305-308 (William Rehg trans., 1996).  
כן ראו יצחק גל-נור ודנה בלאנדר המערכת הפוליטית בישראל כרך א 523 (2013).

16 משה נגבי חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל: דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית 229 (2011). בג"ץ 10203/03 המפקד הלאומי בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה ואחי, פ"ד סב(4) 715 (2008). CASS R. SUNSTEIN, DEMOCRACY AND THE PROBLEM OF FREE SPEECH 18-22 (1995); DENNIS F. THOMPSON, JUST ELECTIONS: CREATING A FAIR ELECTORAL PROCESS IN THE UNITED STATES 105-114 (2004); IAN CRAM, CONTESTED WORDS: LEGAL RESTRICTIONS ON FREEDOM OF SPEECH IN LIBERAL DEMOCRACIES

האוטונומיה האישית של האזרחים, יכולתם לגבש את דעתם בחופשיות ולנהל שיח עקרוני על הטוב הציבורי המקומי.

דיני תעמולת הבחירות נועדו אפוא לאזן בין חירותם של האזרחים והמתמודדים ובין הצורך להבטיח את ההוגנות ואת השוויון. אלא שבאסדרה של תעמולת בחירות יש גם סיכונים. התערבות במהלך הבחירות באמצעות הסדרי תעמולה עלולה להביא לידי פגיעה בחופש הביטוי של מועמדים ושל אזרחים ולמנוע דיון חופשי דווקא במהלך הבחירות; להכניס את המאסדר (בישראל – ועדת הבחירות המרכזית) לעין המחלוקת הפוליטית; להביא לידי הקצאת כספי התעמולה באופן שישקף דאגת יתר של נבחרים מכהנים לעצמם על חשבון מי שנמצאים מחוץ למערכת; לידי בזוז כספי ציבור ועוד. אנו מודעים לחששות אלה אבל לתפיסתנו, חוק דרכי תעמולה בנוסחו הנוכחי אינו יכול לממש את האיזון שהוא מבקש להשיג – הבטחת השוויון בין רשימות המועמדים והבטחת ההוגנות של הבחירות – בעיקר בשל התפתחויות בשוק התקשורת בכלל ובמרחב הדיגיטלי בפרט, ועוצמתם של מדינות ותאגידים, המשפיעה על המאפיינים המבניים של שוק הדעות.<sup>17</sup>

על התכליות של חוק דרכי תעמולה מאיימים במרחב הדיגיטלי שלושה איזמים עיקריים: מניפולציה על בוחרים באמצעות איסוף ועיבוד של מידע פרטי, תפוצה מהירה ולא שקופה של מידע, והשפעה של גופים או מדינות זרות.

---

76-77 (2006); JACOB ROWBOTTOM, DEMOCRACY DISTORTED: WEALTH, INFLUENCE AND DEMOCRATIC POLITICS (2010); ERIN CRANDALL & ANDREA LAWLOR, *Third Party Election Spending in Canada and the United Kingdom: A Comparative Analysis*, 13 ELECTION LAW JOURNAL 476 (2014)

17 לסקירה על השינויים הרבים במציאות התקשורתית-פוליטית בישראל ראו למשל גל-נור ובלאנדר לעיל ה"ש 15, בעמ' 687-689 (2013); אורית גלילי-צוקר פוליטיקה תקשורתית בת זמננו (2008). לצורך ברפורמה מקיפה בחוק דרכי התעמולה ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8.

## א. מניפולציה על בוחרים ספציפיים ויצירת "מלכודת אוטונומיה" באמצעות איסוף ועיבוד של מידע פרטי

---

מדובר באיסוף מידע ממאגרים קיימים בעקבות מעקב אחר פעילות מקוונת ומידע שמתקבל מחיישנים ומתוך מאתרי מיקום הנמצאים בתוך מכשירים אישיים או מצלמות במרחבים שונים, ריכוזו, עיבודו, והסקת מסקנות באמצעות בינה מלאכותית ואלגוריתמיקה. הניתוח מאפשר ליצור פרופילים אישיותיים מדויקים, שבתורם מתורגמים למסעות פרסום תפורים לפי מידה ולכיוון אישי של מסרים אל נמענים בצורה של פרסומות, דפים ברשתות חברתיות, מסרים באמצעות תוכנות מסרים מידיים, שימוש ביישומי בחירות שאוספים שכבות מידע על בוחרים כדי לאפשר מסעות שכנוע אישיים ביום הבחירות, מעקב פיזי בזמן אמת כדי לוודא הצבעה של בוחרים,<sup>18</sup> ועוד. באיום זה נעסוק בהרחבה בפרק 2 וכן בפרק 4, העוסק ביישומי בחירות.

## ב. תפוצה מהירה ולא שקופה של מידע, לרבות מידע שקרי במכוון (מידע מטעה ותעמולת כזב)

---

העוצמה התקשורתית, הכלכלית והטכנולוגית הגלומה באוטומציה ובמשאבי העתק של צדדים שלישיים לבחירות, עלולה לפגוע פגיעה דרמטית בשוויון

18 פרסומאי שעבד עם מפלגת הליכוד טען בריאיון לאחר הבחירות במרץ 2020 שבלכוד ידעו היכן המצביעים נמצאים ברמת דיוק של 15 מטר, וכך הם הסיקו אם הם נשארו בבית או יצאו להצביע. כשנשאל על כך מאוחר יותר, הכחיש את עצם קיומם של המעקבים. ראו איתמר ב"ז "יידענו לעקוב אחרי הטלפון של כל אחד, זה היה בדאטה שלנו, האם הוא הלך לאזור הקלפי או נשאר בבית" העין השביעית 7.3.2020.

ההזדמנויות בין רשימות המועמדים, בהוגנות הבחירות וכן בתפיסה הציבורית שהבחירות הוגנות. מכיוון שכאמור לעיל הלגיטימציה של הדמוקרטיה הדיונית המודרנית מתבססת על תהליך שבו אזרחים שווים ואוטונומיים דנים בחופשיות בניסיון לאתר את האינטרס הציבורי של הקהילה הפוליטית במדינה, פגיעה זו בהוגנות ובשוויוניות של התהליך הדיוני העיקרי של הדמוקרטיה, קרי הבחירות, מערערת את האמון במשטר הדמוקרטי ועלולה לשחוק את הלגיטימציה שלו. אזרחות שאינה מושתתת לכל הפחות על שוויון אזרחי ופוליטי בתהליך הבחירות, זרה לדמוקרטיה המודרנית. על כן השימוש בפרקטיקות אלה כחלק מתעמולת הבחירות הדיגיטלית מכרסם בדמוקרטיה במובנה הצר, המבוסס על רעיון של בחירות שוויוניות, ועל אחת כמה וכמה בדמוקרטיה במובנה הרחב-מהותי, המבוסס על הבטחתן של זכויות אזרחיות, בכללן הזכות לשוויון פוליטי. באיום זה נעסוק בהרחבה בפרק 3.

## ג.

### השפעה של גופים או מדינות זרות על בוחרים בישראל

---

המרחב המקוון חושף את תהליך הבחירות גם להשפעה זרה, ואולם במסמך זה לא נעסוק בסוגיה זו משני טעמים.

ראשית, הקושי שאנו מוצאים באיתור, בהבחנה ובהפרדה בין השפעה שמקורה בקמפיינים או בגופים מקומיים, ובין השפעה זרה, שמקורה במדינות או בגופים זרים המבקשים להשפיע על הבחירות. מהניסיון במדינות נוספות, בעיקר בבחירות 2016 בארצות הברית ומדוח התובע המיוחד רוברט מולר (Mueller) שמונה לבדוק את ההשפעה הרוסית עליהן, עולה כי אף שמוסכם שהרוסים השתמשו בנשק תודעתי דרך הרשתות החברתיות כדי ליצור תוהו ובוהו חברתי לפני הבחירות,<sup>19</sup> במרחב הדיגיטלי כיום עדיין קשה בדרך כלל להבחין בין השפעה זרה להשפעה מקומית, שכן כדי להשפיע על דעת הקהל אין צורך לחתום על

Richard Burr, *Senate Intel Releases New Report on Intel Community Assessment of Russian Interference* (April, 2020) 19

הסכם או להתכנס סביב שולחן משותף. זהו החידוש שביכולות ההשפעה על הבחירות שהעולם הדיגיטלי הנוכחי מאפשר, בעיקר דרך הרשתות החברתיות. "קנוניה וירטואלית" להשפעה כזאת יכולה להתקיים בין שני צדדים שלא נפגשו באמצעים פיזיים או מקוונים (כגון שיחות או תכתובות) ושאינ ביניהם קשרים במובן המקובל (בדומה לעולם ההגבלים העסקיים, שבו ידועה תופעה של "קרטל משתמע" [tacit collusion], להבדיל מ"קרטל מפורש" או explicit collusion). פעילויות שנערכות במקומות שונים ובזמנים שונים יכולות לנוע מאינטרסים משותפים ולשרת מטרות דומות – ודי שכל שחקן יודע על קיומו של האחר, מכיר את האינטרסים המשותפים ומהדהד את המסרים שמגיעים מן האחר.

הדהוד כזה יכול להתבצע על ידי סיוע ישיר בהפצה ויראלית של מסרים כגון שיתוף תוכן באמצעות חשבונות מרובי עוקבים או באמצעות רשתות של חשבונות שמקושרים אלה לאלה, ציוץ מחדש, הפצה באמצעות קבוצות של תוכנות מסרים מיידיים פרטיים ועוד;<sup>20</sup> אבל הוא יכול להתבצע גם באמצעות תגובה עקיפה, כמו למשל שימוש במידע נפיץ שנמצא ברשות אחד הצדדים לקנוניה דווקא ביום שבו מתפרסם מידע מביך על הצד השותף כדי לסייע להרחיק את תשומת הלב הציבורית מן המבוכה. השפעה משותפת בצורת "קנוניה וירטואלית" אפשר לממש הן בשילוב בין קמפיין זר לקמפיין מקומי, והן בין קמפיין של מפלגה לפעילות של גופים סובבים כגון עמותות או ארגונים. היכולת לייצר את אותן "קנוניות וירטואליות" בין כמה שחקנים, מבפנים ומחוץ, היא אפוא מאפיין חדש ומרכזי של העולם הנוכחי.<sup>21</sup>

Kate Starbird, Ahmer Arif & Tom Wilson, *Disinformation as Collaborative Work: Surfacing the Participatory Nature of Strategic Information Operations*, HUMAN CENTERED DESIGN & ENGINEERING 17 (2019); Ryan Broderick & Lam Thuy Vo, *Twitter Has Suspended Several Accounts that Tweeted "I Hired Donald Trump To Fire People Like Yovanovitch,"* BUZZFEED NEWS, Nov. 15, 2019

21 להרחבה ראו איתי ברון ותהילה שוורץ אלטשולר "דו"ח מולר: מה נמצא בו, מה חסר בו ומה אפשר ללמוד ממנו?" **מבט על** 1168 (מאי 2019).

שנית, לתפיסתנו, אם מבחינה נורמטיבית פרקטיקת שכנוע אמורה להיות לא לגיטימית או אסורה, אין הבדל אם מקורה בהשפעה זרה או בהשפעה מקומית. (במחקר זה איננו עוסקים בשאלת הלגיטימציה של מעורבות זרה בבחירות כשהיא לעצמה). יתרה מזו, לעתים מתעורר החשש שלגורמים המקומיים נוח לשלוח אצבע מאשימה אל מדינות זרות, משום שהדבר מאפשר להם עצמם להמשיך ולעשות כרצונם במרחב הלא מאוסדר של תעמולה דיגיטלית. לפעמים הפניקה הציבורית מפני השפעה זרה עשויה גם לשמש אפיק לגופי הביטחון – שרובם פועלים תחת מעטה סודיות ובחוסר שקיפות, נטולי הסמכה מפורשת בחקיקה – להתערב בתכנים פוליטיים והכול בנימוק של הצורך להגן על מהלך הבחירות.

נעיר כי בשונה מהצעות שהועלו בעניין זה – למשל זו של אלי בכר ורון שמיר,<sup>22</sup> שקראו להפעיל את שירות הביטחון הכללי לאיתור השפעה זרה על הבחירות – לתפיסתנו, גם אם גופי הביטחון פועלים אל מול מדינות זרות ומגינים על ביטחון הרשת של ישראל, בכל הנוגע לבחירות מוטב להשתמש בחקיקת התעמולה וחקיקת הבחירות וכן לבצע תיקוני חקיקה שיסמיכו את ועדת הבחירות המרכזית לתכלל את הטיפול בנושאים אלה, שכן יש בה איזונים ובלמים שמגינים על השיח הפוליטי טוב מארגוני הביטחון, והיא גם שקופה מהם.

בפרקים 2-4 נרחיב על האיומים הטמונים לדמוקרטיה בתעמולה הדיגיטלית, תוך כדי פירוט של הפרקטיקות המרכזיות המתגרות את הליכי הבחירות.

## תעמולה דיגיטלית, פוליטיקה חישובית ואיסוף מידע פרטי על בוחרים

כדי להבין את האיום הטמון בתעמולה הדיגיטלית ומתבטא במניפולציה על בוחרים ספציפיים ויצירת "מלכודות אוטונומיה", יש להבין מהי "פוליטיקה חישובית" (computational politics) וכיצד היא פועלת. לפוליטיקה חישובית שני מאפיינים עיקריים. ראשית, מדובר בטכניקות חישוביות שיווקיות שהוסבו להעברת מסרים פוליטיים. שנית, חלק ניכר מהחידוש איננו במישור של התכנים, אלא במישור של העברת המסרים באופן מדויק לקהלים וליחידים (מיקרו־טרגטינג או טרגוט עמוק), כמו שיתואר להלן. מדובר ביישום של טכניקות מבוססות מחשוב לקמפיינים פוליטיים, כשבעשור האחרון ניכרת עלייה ניכרת ברמת התחכום שלהם במטרה לזהות אזרחים ובוחרים, להגיע אליהם ולייצר עימם אינטראקציה.

שימוש מאורגן בקמפיינים של פוליטיקה חישובית בכלל ובאמצעות תעמולה דיגיטלית בפרט נעשה כיום בכל המדינות המפותחות, ומדובר בתחום הצומח במהירות. כך למשל לפי דוח שהתפרסם בבריטניה בתחילת 2018,<sup>23</sup> בשנת 2011 הושקעו 0.3% מכספי הקמפיין בתעמולה דיגיטלית, ואילו בשנת 2017 כבר הושקעו בה כ־42%. גם דוח של ועדת הבחירות המרכזית הבריטית משנת 2019 מלמד על עלייה ניכרת בהשקעה בתעמולה פוליטית דיגיטלית.<sup>24</sup> אבל אין מדובר רק בעלייה כמותית. מערכות הבחירות בשנת 2015 בבריטניה ובשנת 2016 בארצות הברית סימנו את נקודת המפנה בהתקדמות האיכותית בשימוש בכלים דיגיטליים לצורך יצירת קמפיינים שמבוססים על פוליטיקה חישובית.

באופן מסורתי קמפיינים פוליטיים מבוססים על שתי שאלות יסוד: האחת – אם מדובר בבחור שבכוונתו לצאת ולהשתתף בהצבעה; והאחרת – אם אותו

TACTICAL TECH, [UNITED KINGDOM: DATA AND DEMOCRACY IN THE UK](#), Aug. 8, 2018 23

ELECTORAL COMMISSION, [REPORT: DIGITAL CAMPAIGNING – INCREASING TRANSPARENCY FOR VOTERS](#) (August, 2019); Rowland Manthorpe, *The Lib Dems are Using Data to Profile Every Voter in the UK – and Give You a Score*, SKY NEWS, October 14, 2019 24

בוחר יצביע למפלגה שלה מיועד הקמפיין. כשמדובר בקמפיין דיגיטלי מבוסס נתונים, המטרה אפוא לפלח את הבוחרים לאחת מארבע קטגוריות: (א) אלה היוצאים להצביע ויצביעו למפלגה המועדפת; (ב) אלה היוצאים להצביע ויצביעו למפלגה אחרת; (ג) אלה שאינם יוצאים להצביע אבל תומכים במפלגה המועדפת; (ד) אלה שאינם יוצאים להצביע אבל תומכים במפלגות אחרות. הפילוח נעשה באמצעות סוגים מגוונים של נתונים ומטרתו להתאים לכל קבוצה את המסרים המתאימים לה ביותר ולהעביר בוחרים מקבוצה לקבוצה. את השירותים בתחום הפוליטיקה החישובית מספקות הן החברות המתמחות בכך ובראשן הרשתות החברתיות הגדולות כמו יוטיוב, פייסבוק וטוויטר ומנועי החיפוש ובראשם גוגל; אבל גם חברות שמספקות שירותי נתונים ובינה מלאכותית לעיבוד הנתונים, סוכנויות פרסום ועוד.

כבר מאמצע שנות התשעים הסתמך השיווק הדיגיטלי על איסוף נתונים מתמשך ועל ניטור של דפוסי התנהגות דיגיטלית של משתמשים,<sup>25</sup> ובעיקר בארצות הברית התפתחה תרבות זו על רקע אי־התערבות של הממשל בעולם הדיגיטלי: החל באי־אחריות של הפלטפורמות על התוכן המתפרסם בהן, וכלה בהגנה מינימלית בלבד בתחומים של הגנת הצרכן או פרטיות.<sup>26</sup> כל אלה, יחד עם המעבר האינטנסיבי לשימוש ברשתות חברתיות ובמכשירים ניידים, קידמו איסוף של מידע על היבטים נרחבים בחייהם של המשתמשים, עיבוד שלו והפניית מסרים מסחריים בחזרה אליהם (טרגוט).<sup>27</sup>

ואולם כיום מדובר במבחר הולך וגדל של כלי ניתוח ותוכנות, ניתוח למטרות של חיזוי, מדרוג (רייטינג) וניקוד (סקורינג) ובעיקר סיווג וחלוקה של אנשים פרטיים

Kathryn C. Montgomery, *Safeguards for Youth in the Digital Marketing Ecosystem*, in HANDBOOK OF CHILDREN AND THE MEDIA 631–648 (Dorothy G. Singer & Jerome L. Singer eds., 2nd ed., 2011)

Olivia Solon & Sabrina Siddiqui, *Forget Wall Street: Silicon Valley is the New Political Power in Washington*, THE GUARDIAN, Sep. 3, 2017

Cooper Smith, *Reinventing Social Media: Deep Learning, Predictive Marketing, and Image Recognition will Change Everything*, BUSINESS INSIDER, Mar. 20, 2014



על בסיס מערכת מדויקת של מאפיינים וסמנים של מידע דמוגרפי, פסיכוגרפי והתנהגותי. כל אלה יחד יוצרים את הפרופיל המדויק שמשמש למשל להתאמת פרסום – גם פוליטי – ברשת החברתית. זאת הסיבה שפלטפורמות האינטרנט הגדולות, אבל לא פחות מכך חברות פרסום וסוכני נתונים, יוצרים מאגרים אדירים של פרופילים, חלקם אנונימיים וחלקם קשורים לאנשים ספציפיים ומזוהים. מאגרי מידע אלה מקושרים, בתורם, לפלטפורמות פרסום דיגיטליות שבהן מנהלי קמפיינים בוחרים את הקהילות המדויקות שאליהן הם רוצים להגיע. לעיתים תהליך הטרגוט מופעל בעזרת טכנולוגיות שמאפשרות פרסום בעת ובעונה אחת באלפי אתרים וחשבונות ברשתות החברתיות.

קמפיין מוצלח מאפשר להפיץ תוכן שמתאים לפלטפורמות רבות וכן לדייק את מועד ההפצה, למשל סמוך להתרחשותם של אירועים. שילוב הכלים הנוגעים לאיסוף נתונים, לפילוח קהלים ולטרגוט של שפע מסרים יוצרים תגובה ומעורבות של מושאי המידע. התהליך מאפשר לקבל משוב בזמן אמת על מעורבותם (למשל על ידי איסוף מידע בנוגע לצפייה במסרים, הקלקה על פרסומות, מעבר לדפי נחיתה והתקנה של יישומונים), והניתוח של מידע זה מאפשר להמשיך ולשכלל את האלגוריתם ולמקד אסטרטגיות מוצלחות לצורך השפעה. איסוף הנתונים הללו וניתוחם הולכים ונעשים ממוכנים יותר ויותר ואף עוברים כל הזמן תהליכי אופטימיזציה באמצעות מערכות לומדות ובינה מלאכותית.

החידוש הוא שהטווח הרחב של הטכניקות לאיסוף ולטרגוט של מידע יוצר כוח חסר תקדים המצוי בידי מפעילי הקמפיינים ושוני איכותי בינם ובין מה שהיה מקובל במסעות תעמולה פוליטיים בעבר. כך למשל בזמן קמפיין פוליטי רשימה של מועמדים או מתמודד בבחירות יכולים לאסוף מידע על בוחרים פוטנציאליים מגופים פוליטיים וכן מסוחר מידע ומחברות שמציעות שירותי מידע, וכן לשכור את שירותיה של חברה לניהול רשתות חברתיות ובעזרתה לפלח את הקהלים לפי סמנים שונים. החברה תיצור בשביל המועמדים או המפלגות כלים פרסומיים טכנולוגיים (פרסומות, שאלונים, משחקים וסרטונים) שיפגשו את מושאי הקמפיין בכמה פלטפורמות בעת ובעונה אחת תוך כדי יצירת ממשק בין כמה רשתות כמו פייסבוק, טוויטר ויוטיוב, לצורך יצירת קמפיין מתוזמן והגברת ההשפעה.

רבים מהכלים ומהאסטרטגיות שנעסוק בהם בהמשך הפרק פותחו ושוכללו בארגונים של המגזר העסקי או ארגוני ביון וביטחון מדינתיים במטרה להתמודד עם צורכי שיטור או עם מתקפות זרות, וכעת נעשה בהם שימוש כדי להשפיע על השיח הציבורי או כדי לייצר הינדים (nudges – דחיפה קלה שעשויה לשנות התנהגות<sup>28</sup>) בדעת הקהל. כלומר מדובר במעבר לטכניקות שעשויות להשפיע על תהליכי בחירות בפרט, ועל רעיונות, דעות ואמונות בנוגע למוסדות חברתיים בכלל.

אין מדובר ברכישת פרסום במדיה הדיגיטלית, שהיא, כשהיא לעצמה, לגיטימית לחלוטין ולמעשה מאפשרת להגיע אל ציבורים רחבים ללא הצורך לשלם סכומים גדולים לשם פרסום בטלוויזיה או לשלטי חוצות; אלא ברכישה ובעיבוד של מידע אישי על בוחרים, ובכלל זה קניית מאגרי מידע ומאגרי פרופילים שלהם; רכישה של שירותים וכלים לניהול מידע פרי פיתוח של הפלטפורמות הגדולות כמו גוגל, יוטיוב, פייסבוק ואינסטגרם; והשקעה במערכות של ניהול קשרי לקוחות (CRM) המאפשרות לאסוף מידע על קשרי עבר של אנשים עם המפלגה, לעבד נתונים ממאגרים ולשלוח מסרים מפולחים לקבוצות שונות.

אפשר לומר כי בניגוד לעולם הקדם-דיגיטלי, אז הייתה עבודת הפרסום והשכנוע מול בוחרים ספציפיים מדע לא מדויק ועל כן התמקדו המפרסמים באפיונים קבוצתיים, העולם של ניתוח נתוני העתק משנה מצב זה מן היסוד. מידע על פרטים הוא נכס של מודיעין פוליטי, שכן הוא מאפשר להבין את הנטיות, את הקהלים, את דרכי ההשפעה, את ההעדפות ואת היעילות של קמפיינים,<sup>29</sup> ולכן גם הסחר בו נהיה אחת הפעולות החשובות בניהול קמפיינים פוליטיים ובמה שמכונה "פוליטיקה חישובית".

שוק שירותי הפוליטיקה החישובית כולל מרכיבים מגוונים שכולם שותפים בהפעלתו ונהנים מהרווחים שהוא מייצר. איסוף ועיבוד מידע משמשים לרוב לצורך פרסום מסחרי, אבל חברות שונות ובכללן הפלטפורמות הגדולות מציעות מוצרי פרסום ייחודיים שמיועדים לפרסום פוליטי, והרווח שלהן מקמפיינים

28 ראו ריצ'רד תיילר וקאס טאנסטיין דחיפות קלות (NUDGE) (2020).

Stephanie Hankey, *The Influence Industry: The Global Business of* 29  
*Using Your Data in Elections*, TACTICAL TECH (2018)

פוליטיים הוא חלק מהמודל העסקי שלהן. חברת פייסבוק מפרסמת מדריכים לניהול קמפיינים פוליטיים שבהם היא מציעה למנהלי קמפיינים להשתמש בכלים שהיא מוכרת גם למפרסמים מסחריים ובכלל זה מעקב אחר משתמשים, עיבוד הנתונים שלהם, הוספת שכבות נתונים נוספות על אלה המצויות בידי המפלגות וטרגוט שלהם. פייסבוק מעסיקה צוותים לליווי מפלגות פוליטיות במדינות שונות כדי לסייע טכנית בניהול קמפיינים פוליטיים, וגם חברת גוגל מציעה שירותים דומים בפלטפורמת יוטיוב. כל אלה יחד מבקשים ליצור תכנים ממוקדים ורלוונטיים למושאייהם, לייצר מעורבות שלהם בתוכן וגם להשפיע על עמדותיהם, על בחירותיהם ועל דעותיהם.

כיום לקמפיין הפוליטי יש שלוש שכבות עיקריות או שלבים: (א) איסוף המידע על הבוחרים; (ב) ניתוח ועיבוד שלו; (ג) השימוש במידע – התאמת המסרים וטרגוט שלהם.

## א. איסוף המידע

החוליה הראשונה בשרשרת הפוליטיקה החישובית בתעמולת הבחירות היא החברות המתמחות בכריית מידע על בוחרים ועיבודו למידע מקוטלג וממוין (DMP – Data Management Platforms). מדובר בחברות טכנולוגיה כגון IBM, Nielsen, Salesforce, Oracle, Adobe, שמציעות שירותים של איסוף, ניטור, ארגון ואיגום מידע אישי (צירוף כמה מאגרי מידע לתוך מאגר אחד) והפיכתו למשאב בר שימוש. נתוני עתק אלה מאוחסנים בענן ונמכרים כצבירי נתונים הכוללים מידע מפורט על בוחרים בכמה "שכבות" של מידע:

- מידע "יד ראשונה" שנאסף מהמשתמש עצמו (החל בהיסטוריית קניות בסופרמרקט המגיעה מחברות מרכזים, עבור בפעילות הדיגיטלית הכוללת שימוש ביישומונים סלולריים, היסטוריית גלישה ונתוני מיקום, וכלה בשימוש במוצרים דיגיטליים לבישים כגון שעונים חכמים או מכשירים אחרים שמקושרים לרשת האינטרנט – טלוויזיה חכמה, מערכת בית חכם ועוד);
- מידע "יד שנייה" שחברות אחרות אוספות על בוחרים ונמכר הלאה באמצעות סוחרי מידע – אנשים וחברות שסוחרים במאגרי מידע. חלק מהמידע נרכש

מהחברות המייצרות אותו (למשל חברות כרטיסי האשראי), חלק אחר הוא מידע ציבורי פתוח שמפרסמות הממשלות, וחלק אחר עשוי להיות מידע שנמצא על גבי רשת האינטרנט ברשות או שלא ברשות, כגון מידע שנגנב או הודלף שלא ברשות מגופים שלטוניים או מסחריים.

- מידע "יד שלישית", כלומר מידע סטטיסטי, דמוגרפי וכלכלי כגון אתניות, גיל הילדים או מצב משפחתי, שנאסף מצבירי נתונים נוספים כגון אלה שנמצאים בידי המדינה, בעיקר מידע סטטיסטי ומידע של מרשם האוכלוסין.

את המידע הדיגיטלי הזה אפשר לאסוף במגוון של דרכים, בראש ובראשונה באמצעות מעקב אחר הפעילות המקוונת ברשת האינטרנט. המעקב מתבצע בעיקר באמצעות קובצי עוגיות (cookies) או web beacons, על ידי האתר שבו מתבצעת הגלישה או על ידי צד שלישי, שמייצג סוכנות פרסום או מותג אחר. השימוש בקובצי עוגיות נעשה כדי לבצע תהליך של רישום, לצורכי מעקב אחר התנהגות באתר או בזמן שימוש בתוכנות דואר אלקטרוני (מה שמאפשר לדעת מתי נפתחה ההודעה ואיזה חלק ממנה נקרא). יתרום של קובצי העוגיות לאוספי המידע הוא בכך שהנתונים שאוגמים הקבצים מקושרים לכתובת IP של הגולש ולכן יכולים לשמש כמסמנים: הם יכולים לקשר למקומות אחרים שהוא מופיע בהם או לדמות בעולם האמיתי, ובשלב הבאים לאפשר טרגוט של מסרים בחזרה אל אותה כתובת.

מעקב אחר דפוסי שימוש ברשת אינו חדש, אבל ניתוח הנתונים הולך ומשתכלל כל העת. בניגוד לעבר, אז דובר על "איסוף טביעות אצבע של הדפדפן" (browser fingerprinting) – שמשמעו המידע שאפשר לקבל ממערכת ההפעלה ומהדפדפן (לאן גולשים, ההעדפות במערכת ההפעלה כגון הפעלה של מאפייני "אל תעקוב אחרי", השפות המשמשות) ועוד – כיום נמצאים בשימוש כלים חדשים רבים כמו למשל Facebook pixel, כלי שמפתחי אתרים מטמיעים בשלב הפיתוח של האתר כדי שלאחר הגלישה פייסבוק תוכל לשלב ברשת החברתית פרסומות מטרטוטות לאתר זה. לכן כל כניסה לאתר מאפשרת לפייסבוק לקבל מידע על הגולש.

השגת תמונה כוללת על זהותו הדיגיטלית של אדם ויצירת "גרף זהות" (או פרופיל זהות) על הרגלי הצריכה שלו, הן תנאי מוקדם ליכולת לטרטט אליו מסרים באופן דינמי, בייחוד לאותם מכשירים שבהם הוא משתמש. לכן

קיימות חברות שמספקות ניתוח "רב-ערוצי" של הרגלי השימוש בטלפון הנייד, בטלוויזיה, במכשירי "אינטרנט של דברים" ובשירותי הזרמה של תוכן (סטרימינג) שאותם הן אוספות ממקורות שונים ומעבדות למידע רב-ממדי על כל משתמש לעצמו. זיהוי "חוצה מכשירים" זה מאפשר למשווקים לקבוע באילו מכשירים אדם משתמש, באילו פלטפורמות הוא נמצא ולטרגט את המסרים בהתאם. כך אפשר ליצור "קריאייטיב דינמי", כלומר לתפור פרסומות באופן מתפתח, לאורך זמן ובאופן שמתאים בכל פעם מחדש לאותו אדם. דוגמה לכך היא חברת Drawbridge – חברה מובילה לשיווק "עוטף מסכים" (cross device) שבמהלך קמפיין בחירות 2016 בארצות הברית הציעה חבילות של שירותים בכללם "פיתוח תוכן עוטף מסכים ממוקד בוחר", המבוסס על "זיהוי השפעה פוליטית" ו"מדידת נטייה פוליטית בזמן אמת".

היבט נוסף של איסוף המידע הוא טכנולוגיות מבוססות מיקום. בעשור האחרון הדרך הקלה למצוא מיקום של אנשים היא כמובן דרך מכשירי ה-GPS בטלפונים שלהם, בלוטות' ורשתות WiFi, והכול בזמן אמת וברמות דיוק גבוהות. יש להניח שיכולות המיקום ישתכללו ככל שמערכות כמו מצלמות שמשתמשות בבינה מלאכותית יוכלו לזהות בדיוק רב יותר על איזה רקע צולמה תמונה גם ללא שימוש במערכות הזיהוי הקיימות. מערכות זיהוי מקום מאפשרות לדעת אם אנשים נמצאים בבית, ברכב, בקניון, ואפילו בתוך חנות מסוימת, ונתונים אלה יכולים לתת מידע איפה אנשים חיים, היכן הם עובדים, איך הם נוסעים לעבודה, איפה הם מבלים את זמנם הפנוי, מה הם עושים בו ועם מי והיכן הם עושים קניות. נתונים אלה יכולים להיות דרך אפקטיבית להעברת מסרים מטורגטים.

ואכן, סביב היכולות לאתר מיקום התבססה רשת של שירותי שיווק מבוססי מיקום המשמשת גם בהקשרים פוליטיים. כך למשל משדרי בלוטות' המותקנים על שלטי דרכים בסמוך לכנסיות, יכולים לזהות את מי שאפשרו גישה למשדר הבלוטות' במכשירי הטלפון שלהם, ולהעביר אליהם מסרים בדיוק כשהם עוברים באותו מקום. המידע על המיקום נמצא בידיהם של יצרן המכשיר הסלולרי, מפעיל הרשת המקומית, מי שמפעיל את מערכת ההפעלה של המכשיר וכמובן מי שקיבל גישה למידע דרך יישומים. מכיוון שלא תמיד ברור מבחינה משפטית מה מותר ומה אסור לעשות עם הנתונים הגאוגרפיים שנאספו, הרוב תלוי בתנאי השימוש ובהסכמתם של משתמשים, שלרוב ניתנת כלאחר יד.

בהקשר של בחירות חברות כמו L2 או HaystaqDNA מציעות שילוב בין מידע מבוסס מיקום למידע אחר על בוחרים במגוון נושאים כמו חוקי נשק, נישואי להט"ב, שוחד בחירות ואיכות מערכת החינוך. גם חברת הפרסום הוותיקה Condé Nast מציעה שירותים דומים וכמוה גם חברת Resonate, כמו שעולה מהקטלוגים שהן מציעות ללקוחות פוטנציאלים. מכל שירותי המידע שנבדקו לצורך מחקר זה, המרשים, המפורט והמטריד ביותר הוא הקטלוג של חברת Acxiom, שממנו אפשר להתרשם עד כמה מדובר במידע עמוק: שם ופרטי התקשורת, מיקוד מדויק, כתובת מדויקת, סוג הבית, המצב הכלכלי, הגיל המדויק, היסטוריית קניות ושימוש כרטיסי אשראי, הרגלי צפייה בטלוויזיה, מידת המעורבות החברתית והקהילתית, מידע בריאות מפורט על רשימה ארוכה של מחלות, אפיון וסוג כלי הרכב, כל השימושים הטכנולוגיים, אירועי חיים (למשל העובדה שהילדים עזבו את הבית), מאפייני משק הבית, מוצא אתני מדויק, תחביבים, נטיות וקווי אישיות.<sup>30</sup>

השגת מידע על גולשים אינו נעשה רק באמצעות מעקב ישיר אחריהם, אלא גם באמצעות ניתוח של מאגרי מידע גדולים כדי לאתר אנשים שלא מסרו מידע מרצונם, אבל עשויים להיות בעלי מאפיינים דומים לאלה שיש מעקב אחריהם. הטכניקה של "אפיון דומים" (look-alike modelling) מאפשרת למשווקים לטרגט אדם מסוים בלי שהם צריכים לעקוב אחר התנהגותו או להשיג את הסכמתו באמצעות מעין "שיבוט" של לקוחות בעלי מאפיינים דומים. כך למשל Stirista,<sup>31</sup> חברת שיווק דיגיטלי שמשרתת את העולם הפוליטי, מציעה שירות של "אפיון דומים" לזיהוי אנשים כתומכים או בוחרים פוטנציאלים. לטענתה בנוגע ל-155 מיליון בוחרים היא הצליחה להתאים בין כתובות הדוא"ל שלהם, העוגיות העוקבות אחר ההיסטוריה הדיגיטלית שלהם והתנהלותם ברשתות החברתיות ובין מאפיינים תרבותיים שלהם, דתם, תחומי העניין שלהם, עמדותיהם הפוליטיות ומאות נקודות מידע אחרות ליצירת פרופילים עשירים ומלאי פרטים. ברגע שנוצרת ההתאמה בין כתובת הדוא"ל ובין מאפיינים נוספים – אפשר ליצור את הפרופילים.

גם חברת פייסבוק מציעה למנהלי קמפיינים פוליטיים מגוון של כלים לאפיון דומים כגון Lookalike Audiences שלה. אם למותג מסוים יש רשימה של 5,000 לקוחות עם כתובות דוא"ל, והוא רוצה למצוא עוד לקוחות כמוהם, הוא יכול למסור את רשימת הכתובות לחברת פייסבוק, והיא בתורה תקשר אותן אל חשבונות הפייסבוק שלהם, תיצור פרופילים של המשתמשים ואז תציע עוד 50 אלף משתמשי פייסבוק שדומים לפרופילים האלה על בסיס קריטריונים שנעים ממגדר ומוצא אתני ועד עניין בספורט מסוים או נטיות רגשיות. עם הזמן אפשר לשכלל ולחדד את הרשימה בעזרת שימוש בכלים המאפשרים למדוד את מידת ההצלחה של הקמפיין ואת מידת המעורבות של הקהלים המטורגטים במסרים שקיבלו.

לפייסבוק יש מוצר נוסף בשם Custom Audiences<sup>32</sup>, שמאפשר למשווקים להעלות את הנתונים שבידיהם למאגר ולייצר מתאמים ביניהם ובין משתמשי פייסבוק בעלי מאפיינים דומים, ואז לטרגט אותם. כך המפלגה יכולה להעלות כתובות דוא"ל המצויות אצלה (מה שמכונה "hashing"), ואלה מושוות לפרופילי המשתמשים בבלטפורמה ומשתמשים בעלי פרופילים דומים נוספים לקבוצת המטורגטים. ה-Relational Organizing הוא ארגז כלים דומה שמשמש ביישומוני בחירות ומבוסס על ההנחה ש"מילה של חברים" היא אמצעי השכנוע האפקטיבי ביותר.<sup>33</sup> מי שמתקין את היישומון מתבקש לאפשר גישה אל כל אנשי הקשר שלו, וכך המערכת יוצרת "עץ" של קשרי חברות בין בוחרים כדי להתאים מסרים בהתאם.

## 1.

## עיבוד המידע

לאחר איסוף ומיון של המידע ניתן לעבד אותו בכלים ממוחשבים – החל בכלים פשוטים הנמצאים בתוכנות כגון אקסל, וכלה בכלי בינה מלאכותית שמאפשרים

32 מרכז העזרה לעסקים "אודות קהלים מוחאמים אישית מתוך רשימות לקוחות" פייסבוק.

Sabina Tarnówka, *5 Tools to Jumpstart Your Relational Organizing*, 33  
BLUE STATE, July 4, 2020

לאחר דגמים וקשרים בין סמנים שונים של הפרופילים וכך ללמוד למשל שעשוי להיות קשר בין תחביבים מסוימים או בין קוראי עיתון מסוים לעמדה פוליטית, בין מחלות מסוימות ונטייה שלא לצאת להצביע, בין אירועי חיים ובין חרדות שמתפתחות כתוצאה מהתרחשויות פוליטיות כאלה או אחרות ועוד.

פלטפורמות האינטרנט הגדולות, בעיקר פייסבוק וגוגל, מציעות מגוון רחב של כלי עיבוד למידע פרטי, והיתרון התחרותי שלהן הוא לרוב הקשר בין הזהות בעולם האמיתי (כתובת דוא"ל או מספר טלפון), הנדרשת כתנאי להצטרפות לרשת חברתית או לקבלת שירותים אחרים, ובין פרדיגמת הטרגוט שלהן. הטרגוט מבוסס על עיבוד המידע ואיתור קשרים עם המשתמשים בהתבסס על גיל, מגדר, מוצא אתני, אזור בחירה, תחומי עניין והפרופיל הרגשי שלהם, ועל ידי כך שיפור היכולת למצוא את נקודות ההשפעה עליהם. פעולה זו של עיבוד מידע מכונה גם "טרגוט פסיכוגרפי"<sup>34</sup> פסיכוגרפיה (מדידת מצבי רוח) וניסויים לבדיקת תגובות רגשיות למסרים ולמצבים רגשיים הם טכניקות שמשמשות גם ב"עולם הישן", בין היתר כחלק אינטגרלי מקמפיינים פוליטיים; ואולם התעשייה הדיגיטלית משכללת כל העת את הכלים המיועדים לבדיקת הגירוי של מגוון רגשות ותגובות מודעות ולא-מודעות במטרה להעמיק את מערכות היחסים עם מותגים או עם מסרים או לייצר קשר רגשי ביניהם.<sup>35</sup> חברות מסוימות משתמשות גם במה שמכונה "נייר-שיווק": יישום כלים של מחקר במדעי המוח כדי לקבוע את ההשפעה הרגשית שיש למסרים פרסומיים.<sup>36</sup>

אחת הטכניקות היא ניתוח רגשות (emotion analytics), שפותחה במעבדות של חברת גוגל מתוך ניצול סוגים חדשים של נתונים ומעקב אחר תגובות המשתמשים כדי לאפשר למפרסמים להבין את ההשפעה של קמפיינים והקשר

Rachel Kraus, *How Well Does "Microtargeted Psychographic Advertising" Work Anyway?* MASHABLE, Mar. 24, 2018 34

Charlotte McEleny, *Ford and Xaxis Score in Vietnam Using Emotional Triggers Around the UEFA Champions League*, THE DRUM, Oct. 16, 2016 35

Ania G. Wieckowski, *When Neuromarketing Crosses the Line*, HARVARD BUSINESS REVIEW, Jan. 23, 2019 36



הרגשי שהם יוצרים בקרב מושאי הקמפיין עם המותג שאותו מבקשים לקדם.<sup>37</sup> כבר ב־2016 הציעה חברת הנתונים Experian Marketing Services for Political Campaigns למנהלי קמפיינים מוצר בשם Omni-Activation שכולל צבירי נתוני עתק שאורגים יחד דמוגרפיה, פסיכוגרפיה והתייחסות למאפיינים רגשיים כדי להגיע אל בוחרים בדרך שתאפשר למנהלים לבדוק את ה"לב, הנשמה והתודעה" של מושאי הטרגוט, בעיקר בכל הנוגע לפרופיל הפוליטי שלהם כשהוא מאוגם עם גישות כלפי פוליטיקה בכלל, ציפיות, התנהגות, סגנון חיים, נתוני קניות והעדפות המדיה שלהם.<sup>38</sup>

חברת "קיימברידג' אנליטיקה" השתמשה במודל אישיות בעל חמישה פקטורים, המכונה OCEAN, שנועד לקבוע את אישיותו של כל מבוגר בארצות הברית.<sup>39</sup> המודל יצר פרופיל של כל פרט ופרט בהתבסס על חמישה מאפיינים: פתיחות (openness), מודעות (conscientiousness) החצנה (extroversion), נעימות (agreeableness) ונירוטיות (neuroticism). הניתוח הסתמך על נתונים מפייסבוק, על ההיסטוריה של הבוחרים שהייתה בידי המפלגות ועל נתונים מתחום השיוק שהתקבלו מחברות מובילות כמו נילסן (Nielsen), Acxiom, L2, Aristotle, GOP firm Data Trust, Experian ו־Infogroup. כך הצליחה קיימברידג' אנליטיקה לפתח מאגר מידע פנימי עם אלפי "נקודות" לאדם, לזהות "חולשות" (כגון חוסר ביטחון עצמי או תחושת חוסר ערך) או רגישויות ולטרנט כלפיהן מסרים, וכן לעצב פרסומות שבסופו של דבר נשלחו באופן מדויק אל אנשים מסוימים בכמה ערוצים דיגיטליים.<sup>40</sup> האסטרטגיה שגובשה התבססה

Tom Kelshaw, *Emotion Analytics: A Powerful Tool to Augment Gut Instinct*, THINK WITH GOOGLE (August, 2017) 37

EXPERIAN, OMNIACTIVATION™ STRATEGIC SERVICES, PRODUCT SHEET (2018) 38

Michael Kranish, *Trump's Plan for a Comeback Includes Building a "Psychographic" Profile of Every Voter*, THE WASHINGTON POST, Oct. 27, 2016; Jonathan Albright, *What's Missing from the Trump Election Equation? Let's Start with Military-Grade Psyops*, MEDIUM, Nov. 11, 2016 39

Alexander Nix, *The Power of Big Data and Psychographics in the Electoral Process*, YOUTUBE (Presented at the Concordia Annual Summit, New York, 2016); ADVERTISING RESEARCH FOUNDATION, CAMBRIDGE ANALYTICA: MAKE AMERICA NUMBER ONE, CASE STUDY (2017) 40

אפוא על חולשות שנמצאו אצל בוחרים פרטיים.<sup>41</sup> גם אם היו מי שהטילו ספק ביעילות המודל ובהשפעתו, עבודתה של קיימברידג' אנליטיקה הייתה משכנעת דיה כדי שראשי תעשיית הפרסום ובכלל זה הארגון Advertising Research Foundation יזכו אותה במדליית זהב בתחרות הפרסום של 2017 בקטגוריה של נתוני עתק, וכדי שקמפיינים של מפלגות בכל העולם ישכרו את שירותיה.<sup>42</sup>

## ג.

### השימוש במידע

לאחר איסוף המידע ועיבודו, יש להתאים את המסרים ואת תוכנית השייוק הפרטנית. כאן נכנסות פלטפורמות פרסום וספקי טכנולוגיות אלגוריתמיות של מיצוב תוכן, ובראשן הפלטפורמות הגדולות של הרשתות החברתיות – פייסבוק, יוטיוב, טוויטר, אינסטגרם והכלים שהן מייצרות. נוסף עליהן קיימות גם חברות המספקות שירותי ניהול חשבונות ברשתות החברתיות, סוכנויות פרסום, חברות מותגים ומשרדי ייעוץ אסטרטגי דיגיטלי, שגם הן מציעות ממשק בין התכנים הפרסומיים ובין טכנולוגיות ההפצה שלהם, שחלקן מבוססות על אלגוריתמים ועל למידת מכונה. חברות אלה, כגון Hootsuite, Sprinklr, Sprout Social ו-Hubspot מציעות חבילות של מסרים שונים לקהלים מטורגטים באמצעות פוסטים "אורגניים" או תוכן ממומן ברשתות החברתיות וטכניקות נוספות של העברת מסרים אל יחידים בדרך שתגביר את השכנוע שלהם, למשל באמצעות תזמון מדויק כגון פרסום ברשת חברתית כל אימת שקבוצת ספורט מסוימת משחקת בטלוויזיה או כשנוצר האשטאג על נושא מסוים; מסרים או קמפיין שיכולים "לקום לתחייה" בהתרחש אירוע מסוים

Dave Karpf, *Will the Real Psychometric Targeters Please Stand Up?*, CIVICIST, Feb. 1, 2017; Nicholas Confessore & Danny Hakim, *Data Firm Says "Secret Sauce" Aided Trump; Many Scoff*, NEW YORK TIMES, Mar. 6, 2017; M. Schwartz, *Facebook Failed to Protect 30 Million Users from Having their Data Harvested by Trump Campaign Affiliate*, THE INTERCEPT, Mar. 30, 2017

Cambridge Analytica Receives Top Honor in the 2017 ARF David Ogilvy Awards, CISION: PR NEWSWIRE, Mar. 21, 2017

כגון נאום של ראש מדינה, הכרזה של מדינה זרה או סערה ציבורית סביב נושא חברתי.

דרך נוספת של שימוש במידע אישי אחרי שעבר עיבוד היא "פרסום פרוגרמטי". הכוונה לפרסום שהתפירה האישית שלו לאדם מסוים מבחינת תוכן המסר, מיקומו – באיזה אתר, תוכנית טלוויזיה או מכשיר הוא יתקבל (טלוויזיה, טלפון נייד וכדומה), העיתוי, מספר הפעמים, משך הזמן והצורה – כל אלה נעשים באופן אוטומטי באמצעות שימוש בתוכנות ובהליך אלגוריתמי. כך ניתן להעביר מסרים תפורים היטב לפי נתוניו האישיים של מושא הקמפיין למספר רב מאוד של אנשים, ביעילות ובעלות סבירה יחסית. אחדות ממערכות אלה גם יכולות לאתר את מקומו הפיזי של מושא הטרגוט. כך למשל במערכת XAXIS של ענקית הפרסום WPP's<sup>43</sup> – שהיא ככל הנראה פלטפורמת הטכנולוגיה הפרוגרמטית הגדולה בעולם – קיים שירות שמיועד לפרסום פוליטי, Xaxis Politics, ויכול להגיע אל בוחרים בכל הערוצים הדיגיטליים, לבדל קהלים לפי מאות נושאים ציבוריים בוערים וכן לפי ההשתייכות הפוליטית, וליצור קמפיינים שקשורים ספציפית לאירועים ספציפיים שהתרחשו בעולם. הרשימה ההולכת ומתארכת של חברות המציעות שירותים כאלה – גוגל, PubMatic, AOL, Rubicon, AppNexus, Criteo – מלמדת על ההתפתחות האדירה בתחום.

לתוכן וידאו (שמיעתי-חזותי) יש יתרון על פני טקסט במובן שהוא מאפשר להשפיע במידה רבה יותר על היבטים רגשיים. לכן פרסומות בטלוויזיה עדיין נחשבות אסטרטגיה מובילה בקמפיינים פוליטיים, אבל הן משתנות שינוי של ממש בשל השימוש במכשירי טלוויזיה חכמים, המאפשרים לחברות כבלים ולספקי טלוויזיה אחרים לייצר טכנולוגיות עוצמתיות של השפעה מכוונת אישית (מיקרו-טרגטינג), שעובדות לשני הכיוונים: הן יכולות לאסוף מידע ולעקוב אחר דפוסי הצפייה של בוחרים במכשירים שלהם, וכן להעביר מסרים תפורים אישית מבחינת זמן, מיקום ורלוונטיות של תוכן באמצעות פרסומות שנשלחות דווקא אליהם במכשירים אלה.

קמפיינים פוליטיים מרבים להשתמש בטלוויזיות מקושרות לאינטרנט ובמכשירי טלוויזיה חכמים, וכן מנתחים את נתוני העתק כדי לפלח מה קרה בכל שנייה של צפייה במכשירים אלה. איגום המידע המגיע ממכשירי הטלוויזיה הללו עם סמנים נוספים כמו דמוגרפיה או מידע מסוחרי מידע או ממכשירים אחרים, מאפשר לשדר בחזרה לצופים פרסומות מדויקות ותפורות אישית. כך למשל חברה בשם Revolution Messaging, שעבדה עבור ברני סנדרס בארצות הברית לפני בחירות 2016, פיתחה עוגיות חכמות שהמידע שאספו אפשר לשבץ בדיוק רב תשדירי תעמולה במגוון של פלטפורמות, החל ברשתות החברתיות וכלה בטלוויזיות החכמות.<sup>44</sup> יוטיוב טוענת כי בוחרים מגבשים את דעתם לא בחדרי מגורים מול מסכי הטלוויזיה, אלא בשברי רגעים שבהם הם צופים בסרטונים בטלפון הנייד שלהם. כמעט 60% מהחיפושים הקשורים לבחירות 2016 נעשו בטלפון הנייד, ולכן מפיקים של תוכן מטורגט ביוטיוב יכלו להגיע להרבה מאוד "מיקרו רגעים" כאלה אצל קהלים.

חברת NCC Media, חברת הפרסום הטלוויזיונית שבשליטת Comcast,<sup>45</sup> מכרה למנהלי קמפיינים את האפשרות לטרגט בוחרים פוטנציאלים על ידי אינטגרציה של המידע שהיה לה על צופי הטלוויזיה יחד עם מידע מחברת איסוף המידע Experian, מה שאפשר גם למועמדים "קטנים" או באזורים קטנים להשתמש בטכניקות אלה ולהשפיע דרכן על בוחרים. גם הודעות טקסט והודעות באמצעות תוכנות מסרים מידיים נעשו טכניקה נפוצה להעברת מסרים מטורגטים, בין השאר בעזרת שימוש במיקום המכשיר ויצירת "חוויה עוטפת מסכים", שמשמעה הצמדת ההודעה לזמן שידור מסוים בטלוויזיה.

לאלה מצטרפות גם טכניקות של פרסום מבוסס מיקום בעיקר באמצעות איכון נתוני המיקום של מי שאפשר גישה לנתוני המיקום של הטלפון הסלולרי שלו (בלוטות', WiFi, GPS ועוד) כשהתקין עליו יישומון בחירות (כמו שיפורט בפרק 4). טכניקות אלה מאפשרות לשלוח מסרים מדויקים כשבוחר נמצא

Ruby Cramer, *Two Years Ago, Revolution Messaging Helped Bernie* 44  
*Raise Millions: Now They're In Crisis*, BUZZFEED NEWS, Jul. 7, 2018

Jeff Chester, *Big Cable Companies Track & Target You via TV*, 45  
*Mobile, PC*, CENTER FOR DIGITAL DEMOCRACY WEBSITE, Nov. 1, 2017

במקומות שונים (החל במרכזי קניות וכלה בבתי תפילה), מהבית ועד סמוך למקום הקלפי. לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2020 נטען כי מטה הבחירות של דונלד טראמפ מצמיד משדרי בלוטות' לשלטי בחירות הממוקמים בצידי הדרכים ועל יד כנסיות כדי שהישומון יוכל להתריע על מיקומו של משתמש סמוך לשלט ולשלוח אליו מסרים בהתאם.<sup>46</sup>

\*\*\*

מסקירת הטכניקות של פוליטיקה חישובית שהובאה בפרק זה עולה שכמויות מידע אדירות שהנוגעות לכל היבט בחיים האישיים – ממיקום ועד מידע על בריאות, מהרגלי גלישה וצפייה ועד מצב כלכלי – משמשות כדי ליצור פרופילים מדויקים על בוחרים, שבהתאם להם אפשר לדעת אילו מסרים מדויקים כדאי להתאים לכל בוחר, מהן החולשות הרגשיות שלו שעליהן אפשר ללחוץ והיכן לאתר את הבוחר כדי ליצור את הממשק ואת ההשפעה הרבים ביותר.

יצירת הפרופילים משפיעה הן על הבוחרים נושאי המידע והן על החברה הדמוקרטית כולה, בעיקר משום החשש מפני ההטיות שעלולות ליצור המערכות הלומדות וחוסר ההגינות האינהרנטי העולה מהחדירה למכמני נפשו של אדם תוך שימוש בטכנולוגיה והתאמת מסרים ל"מקומות הרכים" שבהם הוא עשוי להיות רגיש יותר להשפעה.<sup>47</sup> כך למשל אפשר לאפיין את מי שמגיב תגובה רגשית קשה לפשיעה, ולטרגט לו מסרים בתחום זה באופן שיעלה את רמת החרדה שלו.

העובדה שרוב הטכניקות האלה מתבצעות ללא ידיעת הבוחרים ומחוץ לרדאר התודעה שלהם, מאיימת על חופש הבחירה שלהם ויוצרת "מלכודת" על

46 Matt Binder, *Republican Campaign Put Beacons on Lawn Signs to Track Phones, Company Says*, MASHABLE, Oct. 24, 2019

47 לפי תקנות הגנת המידע האירופיות (GDPR), בשל החשש מתהליך עיבוד המידע על ידי מכוונות וההשלכות של יצירת פרופילים התנהגותיים, יש לנושאי המידע הזכות להתנגד ליצירת פרופילים כאלה, ואי-אפשר להתנגד לסירוב זה או לעקוף אותו. למרות זאת אנחנו בחרנו בהסדר רך יותר שמאפשר להשתמש בבסיס הלגיטימי של הכרחיות לצורך הבחירות כחליף להסכמה.

האוטונומיה שלהם בעוצמה ובאיכות שלא ידענו כמותן בעבר.<sup>48</sup> על כן הגדרת גבולות הלגיטימיות של תעמולת הבחירות באמצעות פוליטיקה חישובית ואסדרתה חשובות מאוד, ויש לדון בהצדקה לפגיעה בפרטיות הגלומה בכך ולאפשר לאסור על איסוף סוגים שונים של מידע, להגדיר את הרמה ואת העומק של הפרופילים שמפלגות ומועמדים יכולים לבנות ולאגור, ואת עומק ההשפעה המכוונת אישית (מיקרו־טרגטינג) וההשפעה על בוחרים.

היבט נוסף המאפיין את המרחב הדיגיטלי בהקשר של תעמולת בחירות הוא השימוש במידע מטעה ומוטעה במטרה להשפיע על הבוחרים, ובו נדון בפרק הבא.

48 להרחבה ראו תהילה שוורץ אלטשולר "פרטיות: מלכת זכויות האדם בעולם דיגיטלי" פרלמנט 83 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

## מידע מטעה (דיס־אינפורמציה) מידע מוטעה (מיס־אינפורמציה) והפצה מניפולטיבית של מידע פוליטי

ניסיונות להשפיע על דעת הקהל נעשים מאז ומעולם בחברות דמוקרטיות, הן על ידי שחקנים מתוך המדינה, והן על ידי שחקנים מחוצה לה. עם זה בשנים האחרונות נהפך המושג "חדשות כזב" (פייק ניוז) למושג מפתח בשיח על השפעה על בחירות ובכלל, ובמרחב הדיגיטלי הפצה של מידע כזה הפך לאחד הכלים להשפעה על התודעה, בדרכים שיפורטו להלן. עם זה מכיוון שיש להניח שהטכניקות ימשיכו להשתנות ולהשתכלל, בהמלצותינו אנו מציעים לנסות ולהתרחק ככל האפשר מאסדרה תלוית טכניקה (כגון איסור על שימוש בבוטים), ולהתמקד בעקרונות להגדרת גבולות הלגיטימיות של פעולות שונות. בפרק זה, לאחר הסבר על כוחו של המידע המטעה והמוטעה להשפיע על הבחורים, נאפיין את גבולות הלגיטימיות תוך הצגת טכניקות דיגיטליות שחורגות מכך, ולאחר מכן נדגים כמה דרכים להפצת מידע כזה.

.א

### מידע מטעה ומידע מוטעה

מקובל להניח כי עלייתן של חדשות הכזב היא חלק מעידן הפוסט־אמת, המתאפיין בהיעדר מצע חברתי מוסכם וכן באי־הסכמה על מערכת העובדות הבסיסיות ועל דרכי הבירור של המציאות והשגת האמת הפוליטית, שעליהן מבוססת הדמוקרטיה.<sup>49</sup> הקושי הוא שחדשות כזב הוא מושג חובק־כול, המשמש אישים וחוקרים כדי לתאר טווח רחב של מידע – החל במידע שמשרת אינטרסים של מתחרים פוליטיים וכלה בשקרים של ממש; החל במידע שמופץ באמצעי תקשורת מסורתיים וכלה במידע שמופץ במדיה דיגיטלית וביישומי מסרים מידיים.

49 ראו למשל את המחקר הנרחב הזה: JENNIFER KAVANAGH & MICHAEL D. RICH, AN INITIAL EXPLORATION OF THE DIMINISHING ROLE OF FACTS AND ANALYSIS IN AMERICAN PUBLIC LIFE (RAND Corporation, 2018)

הקושי להבחין בין חדשות כזב שמקורן בתקשורת הממוסדת ובין אלה שמקורן במרחב הדיגיטלי נובע גם מהסימביוזה שבין שני הסוגים. כך חדשות כזב עשויות להופיע בדמות מידע לא ביקורתי ולא מבוסס בתקשורת הממוסדת ולאחר מכן מפלגות מהדהדות אותו בחשבונותיהן ברשתות.<sup>50</sup> מחקר שנערך במכון המחקר של רויטרס בתחילת מגפת הקורונה הראה שרוב המידע השקרי ברשתות בנוגע למגפה היה הדהוד אמירות של מובילי דעה ופוליטיקאים בתקשורת הממוסדת.<sup>51</sup>

לפיכך מוטב בעינינו לאמץ את המושגים "מידע מטעה" (דיס-אינפורמציה) ו"מידע מוטעה" (מיס-אינפורמציה), כשההבדל בין השניים מצוי בכוונת האומר: אם הוא יודע שמדובר בשקר – זה מידע מטעה; אם הוא מאמין שמדובר באמת – זה מידע מוטעה.

מהספרות עולה כי התכליות של קמפיינים שמבוססים על מידע מטעה עשויות להיות רחבות ומגוונות: תמיכה במועמדים או במפלגות בזמן בחירות ולחלופין השמצה של מפלגות או מועמדים יריבים; תמיכה בהכרעה בזמן משאל עם או התנגדות לה; שכנוע אנשים להשתתף בפועל בבחירות עצמן או להימנע מכך; הנעה של אנשים לבצע פעולות בעולם האמיתי באמצעות מניפולציה כדי לייצר אלימות או מתחים (למשל קריאה דיגיטלית לצאת להפגנה אמיתית וניסיון לייצר אלימות) או הנאתם מכך; התנגדות לתהליך קבלת החלטות מסוים וקונקרטי (תהליך מדיניות מסוים שרוצים לשבש) או תמיכה בו; ניסיון לערער בתקופת הבחירות את האמון בשיטה הדמוקרטית בכללה; ניסיון ליצור קיטוב חברתי על בסיס שטעים חברתיים קיימים כדי להחליש את החוסן החברתי; עידוד לתמוך בדעות מסוימות ולחלופין ניסיון לייצר התנגדות לדעות אחרות; וכן ניסיון ליצור חוסר אמון בעצם היכולת להציב מצע עובדתי מוסכם בנוגע למציאות כולה וליכולת השיפוט העצמית של כל אחד ואחד מבני החברה.

Bethan John & Carlotta Dotto, *The Main Parties Embrace a Local Digital Strategy to Win Over Voters*, FIRST DRAFT, Nov. 23, 2019; *Lowering the Bar*, FULL FACT (November, 2019); *The Facts Behind Labour and Conservative Facebook Ads in this Election*, FULL FACT (December, 2019); *Research into Public Views on Truth and Untruth in the 2019 General Election*, FULL FACT (Dec. 31, 2019)

Scott Brennan, Felix Simon, Philip N. Howard & Rasmus Kleis Nielsen, *Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation*, REUTERS INSTITUTE (April, 2020)



התפוצה המהירה של מידע פוליטי מטעה או תעמולת כזב נשענת על טכנולוגיה שמאפשרת הפצה אוטומטית רחבת היקף של מסרים אישיים וציבוריים כאחד, ממקורות רבים, הן על ידי משתמשים אנושיים והן בקמפינים מתוכננים באמצעות חשבונות מזויפים ותוכנות אוטומטיות ("בוטים"), שמחקות אנשים אמיתיים המנהלים שיחות אמיתיות. המודל העסקי של הפלטפורמות, המבוסס על ניסיון לייצר מעורבות גולשים ולגרום להם להישאר בתוך הפלטפורמה זמן ממושך ככל האפשר, חוקי הכוח הנוצרים בהן, והוויראליות של המידע ברשתות החברתיות – כל אלה מביאים לידי לכך שמסרים אלה מתפזרים ברשת וחודרים אליה עמוק יותר ממסרים אמיתיים. בהקשרים אחרים, למשל ברשתות חברתיות לא ציבוריות (כגון ווטסאפ), שמועות שזוא מופצות הודות להיבטים אחרים של התנהגות אנושית – בעיקר התופעה של "חוסר עכבות מקוון" (online disinhibition effect) והרצון להיות "הראשון המשתף"<sup>52</sup>.

ממחקרים שהתפרסמו לאחרונה עולה שלקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כגון קשישים, סיכוי גבוה יותר להשתכנע ממידע מטעה ברשתות, וכן שעצם החשיפה למידע מטעה מגבירה את האמון בו.<sup>53</sup> מידע מטעה למעשה מעמיס רעש על הסביבה החדשותית, מפחית את האמון בחדשות ומעלה את האמון במציאות לא אמיתית. מחקר שערך ארגון Full Fact הבריטי בזמן בחירות 2019 בבריטניה באמצעות שאלונים וקבוצות מיקוד מצא כי הפצה של מידע מטעה הפחיתה את האמון בדמוקרטיה ובפוליטיקאים, וכן בנוכחותם של אזרחים להשתתף בבחירות.<sup>54</sup> מנגד יש הסבורים כי אין מדובר בתופעה חדשה, וכי היא משקפת קשיים שליוו את הדמוקרטיה מראשיתה.<sup>55</sup>

John Suler, *The Online Disinhibition Effect*, 7 (3) CYBERPSYCHOLOGY & BEHAVIOR, 321 (2004) 52

Nathaniel Persily, *The 2016 U.S. Election: Can Democracy Survive the Internet?*, 28 (2) JOURNAL OF DEMOCRACY 63, 67-70 (2017); Anamitra Deb, Stacy Donohue & Tom Glaisyer, *Is Social Media a Threat to Democracy?* 7-8 (online paper, 2017) 53

FULL FACT, *RESEARCH INTO PUBLIC VIEWS ON TRUTH AND UNTRUTH IN THE 2019 GENERAL ELECTION* 17 (December, 2019) 54

KOFI ANNAN COMMISSION ON ELECTIONS AND DEMOCRACY IN THE DIGITAL AGE, *PROTECTING ELECTORAL INTEGRITY IN THE DIGITAL AGE* 29 (January 2020) 55

על אף הנזק שמידע מטעה עלול לגרום, טיפול בו בעזרת אסדרה מורכב מאוד הן בשל הקושי לקבוע מהי "אמת" ומהו "חוסר אמת" בשיח הפוליטי, והן בשל הקושי להחליט מי יהיה הגוף שיקבע זאת. ככלל המלחמה במידע מטעה ומוטעה – מסוגים שונים – נעשית בעיקר באמצעות צדדים שלישיים מהחברה האזרחית, ובראשם ארגונים לבדיקת עובדות. פייסבוק מפעילה "יוזמת בדיקת העובדות באמצעות צד שלישי"<sup>56</sup> ומעבירה לגופים חיצוניים תוכן שחשוד שאינו נכון. ארגונים אלה בוחרים אם לבדוק אותו, ואם הם קובעים שהוא שקרי או מטעה, פייסבוק מוסיפה סימון שהוא אינו נכון והוא נכנס לרשימת בעלי "משקל-חסר" באלגוריתם ההמלצות שלה, כלומר הפצתו מואטת. פעולות אלה עשויות להפחית את חשיפת המידע בשיעור של עד 80%. כיום זה הכלי החשוב ביותר בהתייחסות למידע מוטעה ומטעה במרחב המקוון.<sup>57</sup> הארגונים הבדוקים עובדות מאוגדים ב"רשת הבינלאומית לבדיקת עובדות" (The International Fact Checking Network) – ארגון גג שמבקש לייצר פרקטיקות מיטביות בתחום, ופייסבוק למשל מתקשרת רק עם מי שעומד בכלליו ועובר את בדיקתו. הקושי הוא שמספר הגופים העוסקים בכך קטן: בישראל מדובר בגוף אחד (המשרוקית מבית גלובס<sup>58</sup>), ובבריטניה, נכון לקיץ 2020, בשלושה גופים (בכללם סוכנות הידיעות רויטרס).<sup>59</sup>

56 ראו Facebook, *Facebook's Third-Party Fact-Checking Program*

57 Justin Kosslyn & Cong Yu, *Fact Check Now Available in Google Search and News Around the World*, GOOGLE THE KEYWORD BLOG, Apr. 7, 2017; FULL FACT, *REPORT ON THE FACEBOOK THIRD-PARTY FACT CHECKING PROGRAMME JAN-JUNE 2019* (July 2019); FULL FACT, *THE FULL FACT REPORT 2020: FIGHTING THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF BAD INFORMATION* 95, 97 (April 2020); Google Search Help, *Find Fact Checks in Search Results*

58 עמוד הבית של המשרוקית, אתר גלובס.

59 ראו באחרים הרלוונטיים של הגופים האלה: Poynter, *The International Fact Checking Network*; Poynter, *The Code and the Platforms*; Reuters, *Reuters Expands Efforts to Combat Misinformation With Extension of Fact-Checking Partnership with Facebook in the United Kingdom* (March 2020)

גם פלטפורמות אחרות מפעילות תוכניות כאלה אבל בצורה נרחבת ושקופה פחות. כך למשל חברת גוגל מציבה מאמרים ממקורות שנתפסים בעיניה מהימנים במקום גבוה יותר בתוצאות החיפוש, ובזמן מגפת הקורונה ועקב החשש מהפצת מידע מוטעה מסכן חיים, החלה חברת יוטיוב להוסיף סימוני בדיקת עובדות בעקבות פיילוט שערכה בקרב משתמשים בברזיל ובהודו.<sup>60</sup>

נוסף על סימון התוכן כשקרי יש הסבורים כי ראוי לחייב את הפלטפורמות לשלוח תיקון למשתמשים שנחשפו לתוכן שאומת כתוכן לא נכון. בתגובה עונים המבקרים שהפעולה תעמיק את הזיכרון המוטעה בקרב המשתמשים יותר משתתקן אותו. ארגון AVAAZ בדק במחקר רחב את השפעת התיקון והסיק כי למרות הסיכון, כמחצית מהמשתמשים הושפעו ממנו ואמונתם בתוכן המוטעה קטנה.<sup>61</sup> בפרסומים אחרים נטען כי במהלך מגפת הקורונה החלה חברת פייסבוק לבדוק מה קורה כשמציגים מידע מתוקן או נכון למשתמשים שפרסמו או שיתפו מידע לא נכון, אבל לא פרסמה את התוצאות.<sup>62</sup> אין זו הפעם הראשונה שמובעת ביקורת כלפי פייסבוק בעניין שקיפות התהליך הנוגע לבדיקת עובדות.<sup>63</sup>

זאת ועוד, תיאור זה נכון בנוגע למידע כללי, אבל דווקא כשמדובר בבדיקת עובדות ואימות טענות של פוליטיקאים, המצב שונה בתכלית. בספטמבר 2019 הודיעה חברת פייסבוק כי הוציאה מגדר יוזמתה לבדיקת עובדות את כל הביטויים של פוליטיקאים נבחרים ושל מועמדים לתפקידים פוליטיים, אף שהדגישה כי לא תהסס לבדוק תוכן שפוליטיקאים שיתפו ממקורות אחרים. לטענתה היא איננה רוצה להיות "בוררת האמת" של השיח הפוליטי ושחקנית

The Youtube Team, *Expanding Fact Checks on YouTube to the United States*, YOUTUBE OFFICIAL BLOG, Apr. 28, 2020; YouTube Help Website, *See Fact Checks in YouTube Search Results*

AVAAZ, *WHITE PAPER: CORRECTING THE RECORD* (April 2020) 61

Lisa Schnirring, *Facebook Studies Reveal Mistrust Winning on Vaccine Messaging*, CENTRE FOR INFECTIOUS DISEASE RESEARCH AND POLICY (May 2020)

Facebook Website, *An Update on Our Work to Keep People Informed and Limit Misinformation About Covid-19* (April 2020) 63

במשחק הפוליטי.<sup>64</sup> להחלטה עקרונית זו השלכות בעייתיות הן על אמונו של הציבור בארגוני בדיקת עובדות, והן על העובדה שכאשר רק חלק מהתוכן מסומן, משתמשים עלולים לחשוב שמה שאינו סומן נכון בהכרח.

משבר מגפת הקורונה ומה שמכונה "מגפת המידע השגוי" (אינפודמיה) שהגיעה בעקבותיו, הביאו לידי שינויים מסוימים במדיניות הפלטפורמות. כך למשל הסירה טוויטר תוכן שפרסמו נשיאי ברזיל וונצואלה ולפיו הידרו-כלורין יכול להיות תרופה לקורונה, אבל אותו מידע שקרי לא הוסר מפרסומים של נשיא ארצות הברית.<sup>65</sup>

## 1. קביעת גבולות הלגיטימיות של טכניקות דיגיטליות להשפעה על הבחירות

---

כאמור, ניסיונות להשפיע על דעת הקהל באמצעות הפצת מידע – אמיתי או שקרי – אינם חדשים. עם זה יש להעיר כי הטכניקות משתנות ומשתכללות כל העת, ובניגוד לשנים הראשונות בעשור השני של המאה ה-21, אז היו החשבונות האוטומטיים ("בוטים") והחשבונות המזויפים ("פייקים" או "אואטרים") הכלי העיקרי להפצת מידע מוטעה, בשנים האחרונות הדבר נעשה בעיקר באמצעות "רשתות השפעה" וקבוצות פייסבוק סגורות.

הניסיון לקבוע את "גבולות הלגיטימיות" למעשים שתכליתם להשפיע על דעת הקהל באמצעים דיגיטליים הוא אחד האתגרים הגדולים בעולם של אסדרת השיח הפוליטי במרחב הדיגיטלי. מצד אחד היעדר כללים מאפשר לשחקנים פוליטיים לבצע פעולות שפוגמות בהוגנות ניהול השיח; ומן הצד האחר קביעת כללים

*Facebook Will Not Fact-Check Politicians*, BBC NEWS, Sep. 25, 2019 64

Kim Lyons, *Twitter Removes Tweets by Brazil, Venezuela Presidents for Violating Covid-19 Content Rules*, THE VERGE, Mar. 30, 2020; Donald J. Trump (@realDonaldTrump), Twitter, Mar. 21, 2020, 4:13 PM 65

נוקשים מדי עלולה להביא לידי פגיעה בחופש הביטוי הפוליטי. לכן ננסה לאפיין את גבולות הלגיטימיות מתוך חלוקה לשני סוגי פעולות: פעולות לא לגיטימיות בתחום התוכן, ופעולות לא לגיטימיות בתחום טכניקות ההפצה. בפרק האחרון נציע פתרונות מעשיים להתמודדות עם המרחבים הלא לגיטימיים.

## 1. פעולות לא לגיטימיות בתחום התוכן

- (א) פרסום מכוון של מידע לא נכון או שבבירור מוטה בבסיסו (מידע מטעה כגון חדשות כזב, תאוריות קונספירציה ושקרים).<sup>66</sup>
- (ב) פרסום מידע שזויף באופן סינתטי. פרסום והפצה של מידע שנחזה בוודאות גבוהה למידע אמיתי אך למעשה הוא מזויף, בעיקר בשימוש בטכנולוגיות של למידת מכונה ("דיפ פייק"), המסוגלות לייצר טקסטים כתובים, שמיעתיים וחזותיים לא אמיתיים שנראים אותנטיים לגמרי.<sup>67</sup>
- (ג) פרסום מידע שהושג באמצעים לא חוקיים, בעיקר באמצעות פגיעה אסורה בפרטיות ובאמצעות פעולות סייבר אסורות כמו פריצה לחשבונות.
- (ד) פרסום מידע שיש בו משום הפרה על החוק (כגון הסתה לאלימות).

## 2. פעולות לא לגיטימיות בתחום טכניקות ההפצה

- (א) הפצת תעמולה ללא סימון מתאים כגון תוכן פרסומי ושיווקי שמתחזה לתוכן עיתונאי באמצעי התקשורת הממוסדים (עיתונות כתובה ודיגיטלית, רדיו וטלוויזיה).

66 יש הסבורים כי אין להבחין בין חוסר הלגיטימיות שבמידע מטעה (דיס־אינפורמציה) לזה שבמידע מוטעה (מיס־אינפורמציה) משום שהנזק בשניהם זהה – עצם ההפצה של המסר והאיום הגלום בו על היכולת לממש שיח בין רעיונות. ואולם אנו סבורים כי כאשר מדובר בהטלת אחריות על מפלגות ועל מתמודדים, יש להתחשב בכוונת הזדון של מי שמבקש לעוות בכוונת מכוון את השיח.

67 ראו למשל תזכיר של בית הנבחרים האמריקני שפורסם בינואר 2020 בעניין *Memorandum For All Members, Officers, and Employees*, U.S. House of Representatives, Committee on Ethics, Jan. 28, 2020; Jay Peters, *US House Ethics Committee is Advising Politicians Against Sharing Deepfakes*, THEVERGE, Jan. 29, 2020.

(ב) יצירת תהודה מלאכותית או השתקה מלאכותית של דוברים, עובדות ודעות ברשתות החברתיות באמצעות תגובות, שיתופים ולייקים ממונים שמתחזים לאורגניים, שמטרתם להגביר תשומת לב למסרים והפצה שלהם.

(ג) הקמת חשבונות מזויפים (חשבונות שמאחוריהם עומדים אנשים אמיתיים המסתירים את זהותם) ברשתות החברתיות. כך למשל דיווחה חברת פייסבוק כי רק במחצית הראשונה של שנת 2019 היא סגרה 5.4 מיליארד חשבונות מזויפים, יותר מכפול ממספר המשתמשים האמיתיים שלה.<sup>68</sup> החשבונות המזויפים משרתים מגוון מטרות שקשורות במניפולציה כגון קידום מסחרי, שימוש ביטחוני וכן תעמולה פוליטית.

(ד) הקמת חשבונות מזויפים ושיוכם לאנשים, למוסדות או לארגונים אמיתיים בלי שאלה מודעים לכך או הסכימו לכך (כגון מועמדים או רשימות מועמדים).

(ה) הקמת חשבונות שמופעלים על ידי מערכות אוטומטיות או אוטומטיות למחצה (כמו בוטים) ברשתות החברתיות ושימוש בהם באופן שנראה כתוכן אורגני שאינו מסומן כתעמולה. שימוש במגיבים באותו האופן.

(ו) מניפולציה של מנועי חיפוש ("כובע שחור").

מכיוון שרוב הטכניקות שתוארו הן מוכרות וידועות, נפרט כאן רק על שתיים מהן: מניפולציה של מנועי חיפוש ויצירת רשתות השפעה.

## ג.

### דוגמאות לדרנים להפצת מידע

#### 1. רשתות השפעה

כדי להשפיע על השיח המתנהל ברשת חברתית יש להראות שרוב המשתמשים מסכימים עם עמדה מסוימת או לחלופין שמשתמשים רבים מתנפלים על אדם מסוים או שרבים מאוד לא מסכימים עם דעה שהוא מביע. מי שמבקש להשפיע

Elaine Moore and Hannah Murphy, *Facebook's Fake Numbers Problem*: 68  
*Lex in Depth*, FINANCIAL TIMES, Nov. 18, 2019

על השיח יכול לעשות כן באמצעות בניית רשת של בוטים או של משתמשים אנושיים (אותנטיים או מזויפים) שמטרתם להעצים את המסר – החיובי או השלילי – שהוא מבקש להפיץ. האלגוריתמיקה של הרשתות החברתיות, המבוססת בעיקרה על מעורבות גולשים, תעניק נראות גבוהה יותר לתוכן אורגני שזוכה לתשומת לב. זה הבסיס לתופעת הוויראליות ברשתות החברתיות. זאת ועוד, הרשתות החברתיות יוצרות סביב כל משתמש תמונה אישית תפורה לפי מידה של חדשות ומידע, ולנפח ולחזרתיות של המידע הזה – נכון או לא נכון כפי שיהיה – השפעה עצומה עליו.<sup>69</sup>

קידום מסרים ברשת חברתית נעשה במגוון של אמצעים, בראשם מודעות ממומנות, שנרכשות באופן לגיטימי. אבל במטרה לעקוף את חובות ההזדהות והכללים האחרים החלים על פרסום בפלטפורמות אלה<sup>70</sup> וכן כדי לעקוף את המנגנונים הקוגניטיביים של המשתמשים, התופסים ומעבדים אחרת מסרים פרסומיים ומסרים של תוכן אורגני, התפתחו טכניקות שונות הדומות לפרסום סמוי ותוכן שיווקי בתקשורת הממוסדת. כך נוצרת תעשיית "תוכן אורגני" שמשמעותה איננה תוכן שלא שולם עבורו כסף או שווה כסף, כי אם תוכן שהתשלום עבורו לא היה לפלטפורמה, כי אם לסוכנויות נותני שירותים שפועלים למטרה זאת הן ביצירת התוכן והן בהפצתו.

רשת השפעה יכולה להיות פשוטה יחסית, כאשר גורם פוליטי משלם כסף לבעלי חשבונות מרובי עוקבים כדי שיקדמו את המסרים שלו. כך למשל שילם מייקל בלומברג כסף למשפיעני רשת כדי לקדם את המסרים שלו בפייסבוק במהלך ההתמודדות בבחירות המוקדמות בשנת 2020 בנצלו את האפשרות שפייסבוק נותנת לפוליטיקאים להתקשר מסחרית עם משפיענים.<sup>71</sup> גם קמפיין ההשפעה הזרה הרוסי על בחירות 2016 בארצות הברית מדגים זאת באופן מעניין. במהלך

JOSHUA A. TUCKER ET AL., *SOCIAL MEDIA, POLITICAL POLARIZATION, AND POLITICAL DISINFORMATION: A REVIEW OF THE SCIENTIFIC LITERATURE* (March 2018) 69

70 ראו להלן בפרק 7: המלצות, בחלק ב(1) שעוסק בפיקוח על פרסום ברשתות חברתיות.

Barbara Ortutay & Amanda Seitz, *Facebook's Influencers Nod Shows Murky Side of Campaign Ads*, ASSOCIATED PRESS, Feb. 14, 2020 71

הקמפיין רכשה סוכנות מחקר האינטרנט הרוסית (IRA – Internet Research Agency) כ־3,400 מודעות בפייסבוק ובאינסטגרם, העלתה יותר מאלף סרטונים ביוטיוב, ובאמצעות חשבונות אותנטיים, שמקושרים לרוסיה, הגיעה לחשיפה של יותר מ־126 מיליון אנשים בפייסבוק, 20 מיליון באינסטגרם, ו־1.4 מיליון בטוויטר.<sup>72</sup> במקביל רכשו צדדים שלישיים תגובות בתשלום, לייקים ועוקבים מזויפים.<sup>73</sup>

רשת השפעה מפותחת יותר נוצרת כשנעשה שימוש בכמה אמצעים:

- עבודה מתוזמנת בכמה פלטפורמות בו זמנית (למשל פייסבוק, יוטיוב ואינסטגרם, וכן הפצה של מסרים בקבוצות ווטסאפ וטלגרם גדולות);
- רכישת מודעות מטורגטות מהפלטפורמות הגדולות בהתאם לתנאים שלהן;
- רכישה של שירותי "יחסי ציבור שחורים" – למשל תגובות, לייקים ועוקבים ממומנים – דבר האסור על פי כללי הרשתות החברתיות אבל מתבצע על ידי חברות כגון קבוצת ארכימדס הישראלית, שמכרה שירותי השפעה על הבחירות בניגריה והפצת מידע מטעה במאלי;<sup>74</sup>
- שימוש ב"בוטים" ליצירת רשתות השפעה. "בוט", כאמור מלשון רובוט, הוא קוד שמסוגל לבצע פעולות באמצעות הוראות ממרכז שליטה. ההוראה יכולה להיות לציין טקסט מסוים, להגיב לפוסט, לבצע פעולות "לייק" או שיתוף. מבחינת המשתמשים האחרים הבוטים הם משתמשים אמיתיים ולגיטימיים ולכן השפעתם עשויה להיות גדולה, שכן אם פוסט קיבל שיתופים ולייקים רבים, אפשר להניח שהוא חשוב, מעניין ואולי גם נכון. לכן בוטים יכולים לשמש גם דרך לבצע מניפולציה על האלגוריתם של הרשתות החברתיות ולייצר מכפלות של נראות ותפוצה.<sup>75</sup> רבים מהבוטים לוקחים את תיאור החשבון שלהם ממשתמשים

ROBERT MUELLER, [REPORT ON THE INVESTIGATION INTO RUSSIAN INTERFERENCE IN THE 2016 PRESIDENTIAL ELECTION](#) (U.S. Department of Justice, March 2019) 72

Davey Alba, [Fake "Likes" Remain Just a Few Dollars Away, Researchers Say](#), NEW YORK TIMES, Dec. 6, 2019 73

Atlantic Council Digital Forensic Research Lab, [Inauthentic Israeli Facebook Assets Target the World](#), MEDIUM, May 17, 2019 74

Joe Uchill, [Privacy Plan could Worsen Facebook's Echo Chamber Problem](#), AXIOS, Mar. 7, 2019; Alex Horton, [Russian Trolls are Targeting](#) 75



אחרים ומצרפים תמונה ממאגר תמונות הנמצא ברשת, וכך יוצרים את המסכה המקנה לפרופיל נראות של בן אדם. חלק מהחשבונות האלה עשויים להיחשב חשודים, ולכן הם מספקים גם תוכן "רגיל" כגון ברכות ומתכונים או שמדי פעם אדם אמיתי משתלט על החשבון ומבצע בו אינטראקציה עם אחרים, והכול כדי להגביר את אמינותם. רשת של בוטים משמעה צירוף של חשבונות רבים כאלה שאמורים לייצר את ההדהוד ולהעצים את המסרים בעודם משתפים מסר אחד ממקור חיצוני או מהדהדים אלה את אלה.<sup>76</sup>

- יצירת "מעגל הפצה" שראשיתו בתקשורת הממוסדת (עיתונים וערוצי הטלוויזיה והרדיו) והמשכו בקידום מקביל של התוכן (האותנטי, כמו שהובא בתקשורת הממוסדת; או כזה שערך באופן מניפולטיבי או מחוץ להקשרו) בכמה פלטפורמות של רשת חברתית (פתוחה – כמו פייסבוק וטוויטר, וסגורה – כמו קבוצת ווטסאפ, טלגרם ופייסבוק, ורשימות תפוצה בדואר אלקטרוני). בשלב הבא משתלבים מתנדבים ופעילים שמתבקשים להדהד מסרים,<sup>77</sup> ובמקביל נעשה שימוש ברשת של חשבונות מזויפים ("אווטרים"), חשבונות אוטומטיים למחצה ("בוטים") ובמגיבים אנושיים בתשלום כדי ליצור הפצה נוספת של התוכן. לעיתים המעגל נסגר כשרמת השיח על תוכן זה ברשתות גדולה כל כך, עד כי היא מסוקרת כעניין חדשותי בתקשורת הממוסדת.
- יצירת "מעגל הפצה" של מידע שמתחיל בכלי תקשורת שפועל מטעם מדינה, קבוצה אידאולוגית, מועמד או מפלגה (כגון רשת RT הרוסית או אתר

---

*American Veterans, and Trump's Government Isn't Helping, Group Says*,  
WASHINGTON POST, Jan. 7, 2020

76 רוחם, "איך נחשפה רשת של צייצנים" לעיל ה"ש 6. וראו גם, Guido Caldarelli, Rocco De Nicola, Fabio Del Vigna, Marinella Petrocchi & Fabio Saracco, *The Role of Bot Squads in The Political Propaganda on Twitter*, 3 COMMUNICATIONS PHYSICS (Article number 81, 2020)

77 Sheera Frenkel & Davey Alba, *Digital Edits, a Paid Army: Bloomberg is "Destroying Norms" on Social Media*, NEW YORK TIMES, Feb. 22, 2020

*Breitbart* האמריקני);<sup>78</sup> במהדורת חדשות שמשודרת בערוץ יוטיוב כלשהו;<sup>79</sup> או ברשתות חברתיות קטנות וקיצוניות יותר (כגון 4Chan, 8Chan, GAB) או בקבוצות פייסבוק סגורות, מה שחוקר הרשתות ג'ונתן אלברייט (Albright) מכנה "התארגנות צל"<sup>80</sup> – ומשם ממשיך בהחדרה מתוזמנת של המידע לתוך הרשתות החברתיות תוך כדי "הלבנת" מקורו המפוקפק והגברת הליגיטימיות שלו.

מתחקיר הבוטנים לפני הבחירות באפריל 2019, שפרסם העיתונאי רונן ברגמן בידיעות אחרונות,<sup>81</sup> עלה כי מפלגת הליכוד הפעילה בטוויטר רשת של חשבונות מזויפים שפעלו למען הליכוד בעודם מפיצים מסרים חיוביים על ראש הממשלה נתניהו ומסרים מכפישים, מקצתם שקריים, על יריביו. כשבסופו של דבר התברר שרבים מהחשבונות היו שייכים לאנשים מזוהים שפעלו ללא תשלום אפילו, והפך התחקיר לחלק מתעמולת הליכוד בדבר ניסיונם של כלי התקשורת הממוסדים לפגוע בנתניהו, וכמה מהאנשים הללו אף הגישו תביעת דיבה.<sup>82</sup>

תחקיר שהתפרסם בחדשות 13 לפני בחירות אפריל 2019 חשף רשת של עמודי פייסבוק שהוגדרו באופן מזויף כעמודי חדשות והדהדו מסרים של מפלגת הליכוד.<sup>83</sup> תחקיר באתר העין השביעית חשף שרשת זאת ועמודים שנוספו לה שימשו את הליכוד בקמפיין של הבחירות במרץ 2020.<sup>84</sup> לפי כללי הקהילה

78 SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE, *REPORT ON RUSSIAN ACTIVE MEASURES CAMPAIGNS* (2020)

79 Rebecca Lewis, *Alternative Influence: Broadcasting the Reactionary Right on YouTube*, DATA & SOCIETY (2018)

80 Jonathan Albright, *The Shadow Organizing of Facebook Groups: How Political Lies and Conspiracies are Spreading without Detection*, MEDIUM (2018)

81 רונן ברגמן וענבר טויזר "כך פועל מערך עצום של חשבונות מזויפים למען קמפיין הליכוד" *ynet* 1.4.2019.

82 אורן פרסיקו "הבוטים חובעים" העין השביעית 20.2.2020.

83 יוסי לוי "כך מטה פייסבוק את שיח הבחירות ברשת לטובה נחניהו" חדשות13 7.4.2019.

84 יעל מרום "כשנתניהו בכה" אתר העין השביעית 13.2.2020.

של פייסבוק, התנהגות זו נחשבת "התנהגות לא אותנטית" שמשמעה שימוש ברשת החברתית שלא כמו שמשמש רגיל נוהג לעשות, ולכן היא אסורה. עם זאת הרשתות נמנעות מלהפעיל באינטנסיביות את סמכות החסימה, ולרוב מעדיפות להסתפק באמירה שברשת החברתית אין איסור על שקרים, בוודאי כשמדובר בביטוי פוליטי, להבדיל מהסרת חשבונות שנתפסים מזויפים – פעולה שחברת פייסבוק מבצעת בתדירות גבוהה.

החוסר בכללים – הן אסדרה מדינית והן כללי שימוש של הרשתות עצמן – בחלק מהמרחבים האלה מאפשר לשחקנים פוליטיים לפעול בתוך תחום אפור שחלקו מותר וחלקו פשוט אינו מאוסדר.

## 2. מניפולציה אסטרטגית של תוצאות מנועי חיפוש (SERP)<sup>85</sup>

במחקר נמצא כי הטיית התוצאות של מנועי החיפוש הגדולים, בעיקר גוגל, אכן משפיעה על התודעה ועל ההחלטות שאנשים מקבלים, במה שמכונה "השפעת המניפולציה על מנועי חיפוש" (SEMSE — the search engine manipulation effect)<sup>86</sup>. הטיה זו אינה נעשית רק באמצעות תשלום לגוגל (פרקטיקה שנהפכה בשנים האחרונות למסומנת ושקופה יותר ללא קשר לבחירות), אלא בעיקר באמצעים טכנולוגיים שמאפשרים "לרמות" את האלגוריתם של גוגל וכך להשפיע על התוצאות הראשונות שמופיעות בחיפוש ועל התוכן שהמחפשים רואים.

כמה דוחות שפורסמו אחרי בחירות 2016 בארצות הברית הצביעו על תוצאות חיפוש יוצאות דופן בנושאים רגישים. כך למשל שבוע אחרי הבחירות העלה החיפוש בגוגל אחר "final election results" קישור לבלוג שנקרא *News 70*

85 Strategic Manipulation of Search Engine Results Pages (SERP)

86 Robert Epstein & Ronald E. Robertson, *The Search Engine Manipulation Effect (SEME) and Its Possible Impact on The Outcomes of Elections*, 112 (33) PROCEEDINGS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCE (PNAS), E4512–E4521 (2015)

שטען שטראמפ הוא זה שזכה גם ב־popular vote<sup>87</sup>. בינואר 2017 חיפושים שנוגעים לדוח המודיעין בעניין המעורבות הרוסית בבחירות 2016 הובילו לאתר שנקרא *Russia Today* שכמובן הכחיש את כל ההאשמות. אפשרויות נוספות הן הוספה של מילות מפתח ותיוגים פופולריים לאתרים לא קשורים כדי לקדם את מיקומם במדרוג מנועי החיפוש, "הפצצת קישורים" לאתר מסוים באופן מתוזמן, קישור הדדי של קבוצת אתרים אלה לאלה, והגדרה של ביטויים חדשים בצורה שמפנה למידע מוטעה ומטעה.<sup>88</sup>

האלגוריתם של החיפוש הוא הבסיס לכלכלה המקוונת, שכן בכל יום הוא מוביל המוני בני אדם לאתרים שנמצאים בראש תוצאות החיפוש. לכן התפתחה תעשייה ענפה שמוקדשת לאופטימיזציה של מנועי החיפוש – מהערמה עליהם ועד הניסיון לבצע הנדסה חוזרת שתאפשר להבין כיצד פועל האלגוריתם של גוגל. רוב התעשייה לגיטימית ומטרתה לגרום לאתרים כשרים לעלות למעלה ברשימת תוצאות החיפוש. טכניקות אלה כוללות בין היתר עיצוב של האתר, פרסום תוכן, ריבוי והבלטה של הקישורים המובילים אליו, והעלאה של המוניטין שלו באופן שיאפשר לו לטפס ברשימת התוצאות של מנוע החיפוש.

ביגוד לאמצעים לגיטימיים אלה, טכניקות אופטימיזציה של מנועי חיפוש שתכליתן להעלות תוצאות חיפוש למקום גבוה יותר (SEO – search engine optimization), המנוגדות לתנאי השימוש של מנועי החיפוש (ולכן נקראות גם black hat SEO) מיועדות להערים על האלגוריתם ולגרום לפריט מידע להיות בראש תוצאות החיפוש, בייחוד בקטגוריה של חיפוש חדשות, למשך כמה שעות עד שגוגל מאתרת את הטעות או את התרגיל ומתקנת את התוצאות. בהשוואה לעולם השיווק, שם מדובר בהעדפת מותג אחד על פני אחר, בעולם ההשפעה

87 כלומר, לפי הטענה הוא זכה גם ברוב קולות המצביעים, ולא רק ברוב האלקטורים של המדינות, שלפיו נקבעת תוצאה הבחירות לנשיאות בארצות הברית. להסבר ראו [Presidential Results CNN \(Election 2016\)](#)

88 Panagiotis Takis Metaxas, *Web Spam, Social Propaganda and the Evolution of Search Engine Rankings*, WEB INFORMATION SYSTEMS AND TECHNOLOGIES (2010); Michael Golebiewski & Danah Boyd, *Data Voids: Where Missing Data Can Easily Be Exploited*, DATA & SOCIETY (May 2018); Danaë Metaxa-Kakavouli & Nicolás Torres-Echeverry, *Google's Role in Spreading Fake News and Misinformation*, SSRN (October 2017)

על בחירות מדובר בהשגת מקום גבוה בתוצאות החיפוש לפריטי תוכן שכוללים מידע על קונספירציות, שמועות שווא ומידע מטעה. אלה עשויים להשפיע במידה ניכרת על דעת הקהל, שכן גוגל שולטת ב־75% משוק מנועי החיפוש בארצות הברית וביותר מ־90% מהשוק בישראל.

בפרק זה התמקדנו בסוגיית המידע המטעה והמוטעה כאמצעי להשפעה על התודעה בבחירות. כאמור לעיל, אף שהתמקדנו בכמה מהדרכים העיקריות לשימוש במידע באופן כזה, אנו יוצאים מתוך הנחה שהטכניקות ימשיכו להשתנות ולהשתכלל, ולכן אנו ממליצים להתרחק ככל האפשר מאסדרה תלוית טכניקה. ואולם לפני הדיון באסדרה, נסקור את יישומי הבחירות ששימשו במערכות הבחירות האחרונות לשכנוע של בוחרים והפעלה שלהם.

## יישומונים לניהול בחירות

יישומוני ניהול בחירות הם יישומונים שמפותחים בהזמנת המפלגות ומטרתם לייצר מעורבות של בוחרים ולסייע למפלגות ולמתמודדים לנהל את מערכת הבחירות. יישומוני בחירות משמשים בעשור האחרון במדינות שונות בעולם, ובפרק זה נסקור את מאפייניהם ואת שימושיהם, ונעמוד על הקשיים שהם מעוררים.

ליישומוני ניהול בחירות שימוש כפול: האחד – איסוף מידע על בוחרים; והאחר – הפעלה של המתנדבים והמטה. המידע שנאסף דרך היישומון מאפשר למפלגות לפלח את הבוחרים הן לפי זיקתם למפלגה והן לפי עצם נכונותם לצאת להצביע. ככל שמפלגה אוספת יותר מידע, כך היא יכולה ליצור פילוחים מדויקים יותר, להתאים מסרים ייחודיים לסוגים שונים של בוחרים וכן לייעל את חלוקת המשימות לעובדים ולמתנדבים. כמו שיפורט להלן, יישומונים אלה כוללים כמות עצומה של מידע פרטי,<sup>89</sup> וייחודם בכך שיש בהם קשר מזהה בין אדם ובין עמדותיו הפוליטיות. החשש הוא אפוא הן מפני השפעה על הבוחרים מתוך ניצול המידע הפרטי שלהם עצמם, והן מפני שימושים עתידיים במידע כזה כתנאי מוקדם לקבלת עבודה, לאינטראקציה חברתית, לקבלת שירות מהמדינה ועוד.

כאמור למעלה, מטרתם של יישומוני הבחירות ליצור מאגר מידע רחב היקף על הבוחרים כדי להגיע אליהם בקמפיין שכנועי וכן כדי להפעילם. מאגר המידע בנוי בצורת שכבות.

**שכבת הבסיס** היא מידע מפנקס הבוחרים (המכונה "מידע פנקס") שנמסר ממשד הפנים למפלגה המתמודדת בבחירות מכוח הסדר הקבוע בחוק הבחירות לכנסת ובכפוף להתחייבות המפלגה "שלא תעשה [בן] שימוש [...],

89 תהילה שורץ אלטשולר ורחל ארידור הרשקוביץ "חיות דעת בנושא יישומוני הבחירות" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (פברואר 2020). בקביעה שמדובר במאגר מידע תומכת גם קביעתה של הרשות להגנת הפרטיות. ראו סעיף 4 להנחיות הרשות להגנת הפרטיות "אחריות המפלגות לקיום הוראות חוק הגנת הפרטיות בשימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" (11.2.2020).

לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדותה בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים.<sup>90</sup> מדובר בפרטי המידע האלה: שם פרטי ושם משפחה, שם האב או האם, כתובת, מספר הזהות של כל בעלי זכות הבחירה במדינה, כלומר כל האזרחים מעל גיל 18, הקלפי שאליה משויך כל אזרח ומספרו בקלפי.<sup>91</sup> אזרח אינו יכול לטרוח להיכלל במרשם האוכלוסין ובפנקס הבוחרים ואינו יכול לטרוח שפרטיו יועברו אל המפלגות. אדרבה, זכותו החוקתית של כל אזרח לבחור ומימושה של הזכות באופן התואם את עקרון השוויון תלויים מבחינה מעשית וחוקית (בהתאם לחוק הבחירות לכנסת) ברישומו במרשם האוכלוסין כתושב ישראל ובניהולו התקין של הפנקס.<sup>92</sup> עוד נעיר כי מספר תעודת הזהות של כל אזרח ואזרחית הוא המפתח לקבלת שירותים ציבוריים ופרטיים רבים, וכתובתו של אדם מאפשרת את ההפצה של תכתובת כתובה ואף פנייה אישית לביתו. מדובר אפוא במאגר מידע יקר ערך, שכן הוא מאפשר לפלח ולזהות צרכנים, להצליב עם מאגרי מידע אחרים ולאפשר שיווק ממוקד.<sup>93</sup> בשל היותו מאגר מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, חלות עליו הוראות פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, העוסקות בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע.<sup>94</sup>

**בשכבה השנייה** נאגמים ומעובדים פרטי מידע נוספים כגון תאריך לידה, מספר טלפון וכתובת דוא"ל, קישורים לעמודי פייסבוק ורשתות חברתיות אחרות, קשרי משפחה ושפת הדיבור. עוד נמצאים בשכבה זו פרטי מידע מעובד

90 סעיף 39(ג) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

91 כך לפי הגדרת "מידע פנקס" שבסעיף 39(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969. המידע מעודכן עד 150 יום לפני יום הבחירות לפי הגדרת ה"יום הקובע" באותו סעיף, ולכן ייתכן שיימצאו בו אי-דיוקים, למשל בנוגע לבעלי זכות הצבעה שנפטרו בתקופת הזמן הזאת.

92 גיא לוריא ועופר קניג "פנקס הבוחרים: סכנה לשוויון בבחירות?" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה 27.3.2019.

93 מיכאל בירנהק "הנדסת פרטיות ציבורית: המקרה של העברה מידע ממרשם האוכלוסין למפלגות" דין ודברים יב 15, 44-45 (תשע"ט).

94 כמו שנקבע בסעיף 8 להוראות הרשות להגנת הפרטיות "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-23 מגבלת השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי" (2.2.20). ראו רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שורץ אלטשולר **אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים** (הצעה לסדר 14, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2017), וכן בירנהק, שם.

שנרכשים מסוחרי מידע (למשל נתוני אשראי שהם היסטוריה של רכישות, מסגרת האשראי, חובות שנצברו, חברות במועדוני לקוחות ועוד).

**בשכבה השלישית** נמצא מידע בדבר הזיהוי הפוליטי של בוחרים: מידת התמיכה במפלגה והאם בכוונתו של הבוחר נושא המידע להצביע ביום הבחירות. למעשה זו שכבת המידע החשובה ביותר לשימוש אפקטיבי ביישומון, משום שהיא בתורה תשמש כדי להכין את תוכנית הפעולה המותאמת אישית בנוגע לכל בוחר ובחורת. האם המפלגה תפנה אליו ביום הבחירות? באיזה שלב של היום? מי יפנה ובאילו טכניקות?

את פרטי המידע בשתי השכבות הנוספות, מעבר לשכבת הבסיס, מזינים המשתמשים שהורידו את היישומון מחנות היישומנים למכשיר הטלפון האישי שלהם (כך למשל היישומון אלקטור, שעליו נפרט בהמשך הדברים, היה זמין להורדה בחנויות היישומים של אנדרואיד ושל IOS לפני הבחירות במרץ 2020) או באמצעות אתר אינטרנט לגיוס תומכים.<sup>95</sup> ביישומון או באתר מתבקשים הגולשים למלא פרטים אישיים שהם מידע אישי רגיש כגון מידת התמיכה שלהם במפלגה וכתובת הדוא"ל שלהם.<sup>96</sup> יש להניח כי מאגרי המידע באתרי גיוס התומכים וביישומון מסונכרנים.

פעילי המפלגה שהתקינו את היישומון מזינים את פרטיהם וכן ממלאים פרטים על אנשים אחרים. בין היתר התבקש מי שהתקין את היישומון להזין לתוכו מידע על חבריו ועל קרוביו ברמות שונות של פירוט. דליפת המידע מיישומון אלקטור בעת ששימש את קמפיין הליכוד בבחירות מרץ 2020, חשפה בין השאר כי במידע נכללו גם תיאורים פרטניים על אנשים וכן על הדרך שבה יש לשכנע אותם כגון "אביו פעיל ליכוד מוכר" או "לחיץ כמו בקבוק קטשופ".<sup>97</sup>

95 ראו למשל אתר מפלגת הליכוד.

96 סעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות מגדיר "מידע רגיש" כך: (1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; (2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש". כתובת דוא"ל הוגדרה על ידי הרשות להגנת הפרטיות כמידע אישי רגיש. ראו גילוי דעת הרשות להגנת הפרטיות "גילוי דעת - האם אוסף של שמות וכתובות דוא"ל מהווה 'מאגר מידע'?" (28.11.2018).

97 עומר כביר "מכונת קישוש הקולות של הליכוד בפעולה: 'חשוב ללחוץ עליו ולפנות אליו מניפולטיבית' " כלכליסט 17.2.2020.



מסרטוני הפרסומת וההדרכה של מערכת יישומון אלקטור – ויש להניח שיישומונים אחרים פועלים בדרך זהה – עולה שהמערכת מחלקת את האנשים שבמאגר המידע לארבע קבוצות בהתאם למידת תמיכתם במועמד או ברשימה שהיישומון פועל לבחירתו: תומכים, תומכים פוטנציאליים, לא ידוע או לא תומך.<sup>98</sup> מיון האזרחים שפרטיהם נמצאים במאגר המידע בהתאם למידת תמיכתם בא לידי ביטוי גם בדברי ההסבר בסרטון, המדגישים כי ביום הבחירות ההתמקדות צריכה להיות במשתמשים שידוע שעדיין לא באו להצביע ושייכים לקבוצת ה"תומכים" או "תומכים פוטנציאליים".<sup>99</sup> חלוקת האזרחים נושאי המידע לפי מידת תמיכתם מוזכרת גם בהנחיות למוקדנים אילו שיחות להעדיף ביום הבחירות: תחילה תומכים, אחר כך קולות צפים ולבסוף מי שבנוגע אליו יש אינדיקציה שאינו תומך.<sup>100</sup>

פרטיו של אזרח/בוחר המוזנים ליישומון כ"תומך במפלגה" או כ"לא תומך בה", יש בהם כדי להצביע בבירור על דעתו הפוליטית והם כאמור בגדר מידע פרטי ורגיש כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות. זאת ועוד, לפני מנהל הקמפיין מוצגים במסך הראשי נתוני זמן האמת ביום הבחירות בחלוקה לארבע קבוצות: תומכים, תומכים פוטנציאליים, לא ידוע, לא תומך,<sup>101</sup> מידע רב ערך ברגע אמת זה, כמו שיפורט להלן.

**שכבת המידע הרביעית** נוגעת לסטטוס ההצבעה, כלומר לשאלה מי הצביע ומי טרם הצביע ביום הבחירות עצמו. משקיפים וחברי ועדות קלפי מטעם המפלגה, הנמצאים בקלפי כחוק, מעדכנים באופן שוטף באמצעות היישומון אם בעל זכות בחירה פלוני הצביע בקלפי. סטטוס ההצבעה מספק אפוא מידע חשוב ביותר למפלגה – מי מבעלי זכות ההצבעה לפי פנקס הבוחרים בחר לממש את זכותו הדמוקרטית ולהצביע בבחירות. מנהל הקמפיין יכול לצפות בנתונים

98 ראו בסרטון "מערכת לניהול בחירות – אלקטור" יוטיוב 11.5.2018 (להלן: סרטון הפרסומת), דקה 00:18.

99 סרטון "הדרכה על אפליקציית אלקטור" יוטיוב 7.2.2020 (להלן: סרטון ההדרכה), דקות 02:25–01:52.

100 סרטון הפרסומת, לעיל ה"ש 98, דקות 1:33–1:54.

101 סרטון ההדרכה, לעיל ה"ש 99, דקה 00:59.

בזמן אמת בחתך לפי קלפיות, כשביחס לכל קלפי מוצג סך התומכים שהצביעו במספרים ובאחוזים, וכן מי מהמצביעים בקלפי זו בחתך של תומך/לא תומך במפלגה עדיין לא יצא להצביע.

בעבר מידע על מי עדיין לא יצא להצביע ניתן היה ללמוד רק בעזרת תצפית במרחב הציבורי או רישום ומחיקה של פרטי האזרחים שהגיעו לקלפי בפנקסים שנמצאו בידי החברים בוועדת הקלפי והמשקיפים. מדובר במידע שניתן לגבשו רק על בסיס ניתוח הנתונים של כלל בעלי זכות ההצבעה לפי פנקס הבוחרים, לעומת אלו שהגיעו להצביע בקלפי. בניגוד לעבר, אז היה מידע זה נתון רק בידי ועדת הבחירות המרכזית, שכן רק היא יכלה לעשות בקלות השוואה מקיפה כזאת, כיום היישומון מאפשר למפלגות להחזיק במידע על מי לא מימש את זכותו להצביע במהירות ובאפקטיביות, וכן למשך פרק זמן לא ידוע.

**סנכרון של כל שכבות המידע.** כשהפרטים בנוגע לסטטוס ההצבעה מועברים אל ה"מוח המרכזי", אפשר להשתמש בשכבות המידע שנמצאות במאגרים כדי להשפיע באופן חודרני על בוחרים. כך למשל אפשר לעודד הצבעה באמצעות שימוש ב"קשרי המשפחה" הנמצאים כשכבת מידע ביישומון. בין היתר אפשר ליצור קשר עם בני משפחה כדי שילחצו על בן משפחתם לצאת להצביע. עידוד הצבעה באמצעות ראשי רשויות מקומיות או ועדים מקומיים, מזכירי חצרות חסידיות או ראשי חמולות יכול ליצור לחץ דומה. בעולם שבו המידע פתוח ניתן אפילו לחשוב על הפעלת לחץ באמצעות מנהלים או ראשי ועדי העובדים.

## א. שימושים ביישומונים בקמפיין הבחירות במרץ 2020

---

בקמפיין הבחירות שלפני הבחירות לכנסת ה-23 במרץ 2020 השתמשו כמה מפלגות באינטנסיביות ביישומונים לניהול הבחירות. זו לא הייתה הפעם הראשונה שבה נעשה שימוש ביישומונים בישראל, אלא שלאחר שלוש מערכות בחירות בתוך כשנה, היה צורך לחפש את האמצעי "שובר השוויון" שיסייע להגיע לבוחרים ולהמריץ אותם להגיע אל הקלפי. זאת ועוד, אחרי שתי

מערכות בחירות בפרק זמן קצר היו מאגרי המידע מטובים ומעודכנים, כמו שטען בריאיון לאחר הבחירות פרסומאי שעבד בשביל הליכוד. בין היתר סיפר הפרסומאי שמאגר המידע של הליכוד כלל "דאטה חמה וטרייה", שנאספה בשתי מערכות הבחירות הקודמות.<sup>102</sup>

קמפיין הבחירות של מפלגת הליכוד נסוב סביב יישומון הבחירות "אלקטור". ראש רשימת הליכוד וראש הממשלה בנימין נתניהו מינה מנהל מיוחד למטה השימוש באלקטור – את יאיר רביבו, ראש עיריית לוד.<sup>103</sup> נתניהו הפך את התקנת היישומון לעניין מרכזי באספות הבחירות שערך, ושידל את המשתתפים להשתמש ביישומון ולהעשיר אותו במידע מפורט על בוחרים.<sup>104</sup> השימוש האינטנסיבי ביישומון המשיך גם לאחר הגילוי שמידע דולף ממנו (מדובר בכל שכבות המידע שתוארו לעיל – מידע מפנקס הבוחרים ותוספות רבות עליו), ולמרות הודעתה של הרשות להגנת הפרטיות שתפתח בחקירת הדליפה. גם מפלגת ישראל-ביתנו השתמשה ביישומון אלקטור, ומפלגות אחרות השתמשו ביישומונים אחרים: מפלגת כחול לבן השתמשה ביישומון שפיתחה חברת יאיא סופט, והמפלגות החרדיות השתמשו ביישומונים עצמאיים משלהן.

בפברואר 2020 עתרו עו"ד שחר בן מאיר ואחרים לוועדת הבחירות המרכזית נגד מפלגת הליכוד בטענה כי השימוש ביישומונים הוא עבירה הן על חוק הבחירות לכנסת והן על חוק הגנת הפרטיות. טענתם נסמכה הן על עצם האיסוף של מידע פרטי ועל השימוש במאגרי נתונים בנוגע להצבעות קודמות, והן על אי-שמירת הנתונים, שהתבטאה בדליפת המידע. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, השופט ניל הנדל, החליט לדחות את העתירה על הסף שכן סבר שאין לו הסמכות לעסוק במקרה.<sup>105</sup> בכך קיבל השופט הנדל את עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה והרשות להגנת הפרטיות במשרד

102 ב"ז "ידענו לעקוב", לעיל ה"ש 18.

103 שרית אביטן כהן "ידענו שקשה לשובור את הפלונטר הפוליטי, אבל הצלחנו" מקור ראשון 5.3.2020.

104 איתמר ב"ז "נתניהו: אלקטור, אלקטור, אלקטור. איפה האלקטור?" העין השביעית 9.2.2020.

105 איתמר ב"ז "ועדת הבחירות מגלגלת את 'אלקטור' למשרד המשפטים" העין השביעית 18.2.2020; תב"כ 23/14 בן מאיר ואח' נ' הליכוד ואח' (18.2.2020).

המשפטים,<sup>106</sup> ולפיה הגוף האמור לעסוק בסוגיה זו הוא הרשות להגנת הפרטיות. זו אכן פתחה בחקירה לאחר החשיפה על דליפת המאגר, ואולם עד קיץ 2020 טרם פורסמו ממצאיה.<sup>107</sup> עם זאת הביע השופט הנדל את דעתו שמדובר בסוגיה הטעונה התייחסות, והוסיף כי ראוי לבחון שינויים בדיני הבחירות כדי שיותאמו להתקדמות הטכנולוגית. לפיכך, כתב, ישקול להורות על הקמתה של ועדה שתעסוק ב"מכלול הסוגיות המתעוררות בנקודת המפגש שבין פרטיות טכנולוגיה בדיני הבחירות".<sup>108</sup>

גם עתירה לבג"ץ שהוגשה על ההחלטה נדחתה על הסף.<sup>109</sup> השופטים קבעו כי הדרך להתמודד עם הסוגיה של אבטחת המידע ביישומי הבחירות היא באמצעות הגשת תביעה אזרחית, והדרך לערור על החלטותיה של הרשות להגנת הפרטיות היא בבית משפט לעניינים מינהליים. עם זה קבע השופט שטיין כי מדובר בסוגיה מטרידה, ולנוכח חשיבותן הציבורית של הטענות שהעלו העותרים בחר שלא להשית עליהם הוצאות משפט.<sup>110</sup> השופטים לא דנו בטענה שאיסוף המידע על מי שטרם יצא להצביע הוא הפרה של העיקרון בדבר חשאיות הבחירות.<sup>111</sup>

106 רפאלה גויכמן "מנדלבלית: ליו"ר ועדת הבחירות אין סמכות למנוע מהליכוד שימוש באלקטור" דהמרקר 16.2.2020.

107 איתמר ב"ז "חשדות להפרת הוראות חוק הגנת הפרטיות" העין השביעית 10.2.2020; איתמר ב"ז "פרטיהם האישיים של כ-6.5 מיליון אזרחים דלפו" העין השביעית 16.2.2020.

108 תב"כ 23/14 בן מאיר ואח' נ' הליכוד ואח' (18.2.2020).

109 בג"ץ 1311/20 בן מאיר ואח' נ' הליכוד ואח' (אחר בית המשפט העליון, 25.1.2020).

110 אורי ברקוביץ' "בג"ץ דחה על הסף את העתירה נגד אפליקציית המרצת הבוחרים אלקטור" גלובס 25.2.2020; איתמר ב"ז "בג"ץ דחה את העתירה נגד הליכוד ו'אלקטור' העין השביעית 25.2.2020.

111 ענת בן-דוד "מיום הבוחר ליום העוקב" העין השביעית 18.2.2020.

## 1. יישומני בחירות וחוק הבחירות לכנסת

השימוש שעושים חברי ועדות הקלפי והמשקיפים ביישומנים כדי לסמן כל מי שהגיע להצביע, ובכך לאפשר למטה המפלגה לדעת מי לא הגיע, מעורר את השאלה אם בסמכותם להעביר שמות ומספרי תעודות זהות של בוחרים שהגיעו להצביע. לפי סעיף 79 לחוק הבחירות לכנסת, משקיף רשאי להוסיף בפרוטוקול ועדת הקלפי את הערותיו העובדתיות הנוגעות לפעולות הוועדה ולבדוק את תא ההצבעה מעת לעת כדי לוודא שיש כמות פתקים מספקת לרשימה שהוא מייצג או לכל רשימה אחרת.<sup>112</sup> לפי תקנות 60,58 (ב) ו-61 לתקנות הבחירות, התשל"ג-1973, ה"זהותון" – הרשימה הכוללת את שמות הבוחרים ואת מספרי תעודות הזהות שלהם – מסופקת לחברי ועדת הקלפי כאמצעי עזר לזיהוי הבוחרים בקלפי. ואולם החוק אינו מסמיך את חברי ועדת הקלפי או את המשקיפים להשתמש בפרטים אישיים אלה לצורך העברתם בחזרה אל מרכזי המפלגות.

זאת ועוד, סעיף 45 א לתקנות הבחירות קובע כי ביום הבחירות, בשעה שבה מצביע מצוי בקלפי ובעת ספירת הקולות, לא ישוחח אדם ממכשיר טלפון נייד או מכשיר קשר בחדר שבו פועלת ועדת קלפי, אלא לצורך ניהול ההצבעה בקלפי או במקרי חירום. ניתן לפרש כלל זה כקביעה שלפיה השימוש במכשיר טלפון נייד בעיקרון אסור, אלא לצורך ניהול ההצבעה. בנוסף, אם נציגי המפלגות ממלאים במקום הקלפי תפקיד ציבורי על פי דין כחברי ועדת הקלפי או כמשקיפים, הרי שמכוח עקרון החוקיות אסור להם לבצע פעולות שלא הוסמכו במפורש בדין לעשותן.

112 ועדה הבחירות המרכזית לכנסת ה-21: מטה ההדרכה תדריך ונוהלי עבודה למזכיר ולבעלי תפקידים בוועדות הקלפי 2 (2019).

## ג. יישומני ניהול בחירות בעולם

---

יישומנים לניהול בחירות שאוגמים מידע על בוחרים ומאפשרים לתקשר עימם ולהמריצים לצאת ולהצביע למועמד מסוים, נהפכו בשנים האחרונות לכלי חשוב בתעמולת הבחירות במקומות שונים בעולם.

היישומן המוכר בתחום זה בעולם מכונה NationBuilder,<sup>113</sup> והוא שימש את הפרלמנט האירופי בקמפיין להגברת מעורבות האזרחים ולעידוד ההצבעה בבחירות שהיו באביב 2019. אתר אינטרנט ייעודי שהוקם לשם כך (thistimeimvoting.eu) שימש כפלטפורמה להעברת המידע שהזינו בעלי זכות ההצבעה ליישומן. האתר הציע לגולשים להירשם לקבלת מידע מהפרלמנט האירופי בנוגע לבחירות, והנרשמים התבקשו לספק מידע על תחומי העניין שלהם. מידע זה שימש להעברת מסרים ממוקדים אישית לכל אחד ואחת.

באנגליה נמצא שבבחירות הכלליות במדינה בשנת 2017 השתמשו ב־NationBuilder יותר מ־200 מתמודדים או קבוצות קמפיין.<sup>114</sup> עוד שימש היישומן בקמפיין הברקזיט. בארצות הברית השתמש הנשיא טראמפ ב־NationBuilder בבחירות לנשיאות בשנת 2016. מפעילי היישומן, על פי הדיווחים, רכשו את מאגר המידע על הבוחרים מהרשויות של כל מדינה ומדינה בארצות הברית ועדכנו אותו במידע נוסף שנאסף מסוחר מידע ורשתות

113 אתר היישומן NationBuilder; Meta S. Brown, *Voter Data: What's Public, What's Private*, FORBES, Dec. 28, 2015; Dave Maas, *Voter Privacy: What You Need to Know About Your Digital Trail During the 2016 Election*, EFF, Feb. 29, 2016; Natasha Singer, *Did You Vote? Now Your Friends May Know (and Nag You)*, NEW YORK TIMES 21A, Nov. 5, 2018; Marrian Zhou, *Midterm Elections: How Politicians Know Exactly How You're Going to Vote*, CNET, Nov. 5, 2018

114 Natasha Lomas, *European Parliament's NationBuilder Contract Under Investigation by Data Regulator*, TECHCRUNCH, Nov. 28, 2019

חברתיות.<sup>115</sup> נשיא צרפת עמנואל מקרון השתמש אף הוא בשירותי היישומון בבחירות לנשיאות ולפרלמנט בשנת 2018.<sup>116</sup>

המפלגה הסוציאל-דמוקרטית בסקוטלנד (Scottish National Party) השתמשה ביישומון NationBuilder במשך כשבע שנים לשם כרייה של מידע אישי על בעלי זכות ההצבעה בסקוטלנד הן מהרשתות החברתיות והן ממקורות זמניים מקוונים אחרים. כל גולש ברשת חברתית כלשהי (פייסבוק או טוויטר) שהביע תמיכה במפלגה הסוציאל-דמוקרטית או אהדה לה, נהפך למושא למעקב של היישומון, ופרטיו נאספו ונשמרו במאגר המידע שהחזיקה המפלגה. המידע שנאסף כלל מידע שהשתמשים הגדירו מידע פומבי לרבות תמונות, ביוגרפיה, כתובות דוא"ל, מיקומים ותחומי עניין. מטרת האיסוף הייתה לאפיין מצביעים פוטנציאליים לפי תכונות האופי שלהם ודעותיהם הפוליטיות ולשלוח להם מסרים ממוקדים אישית.<sup>117</sup>

ראש ממשלת הודו, נרנדה מודי, השיק כבר בשנת 2015 את היישומון Namo, שעד היום הוא היישומון הפוליטי בעל מספר ההתקנות הגבוה ביותר מקרב היישומונים הפוליטיים בעולם (10 מיליון בחנות היישומונים של גוגל למערכות הפעלה של אנדרואיד, נכון לקיץ 2020). היישומון ממשיך ומתעדכן, וגרסאות חדשות שלו עולות כל העת. מדובר ביישומון רב-ממדי, שלצד איסוף מידע על הבוחרים הוא גם מאפשר תקשורת איתם. בין היתר הוא כולל "סטוריז" דמויי אינסטגרם על מודי, אסטרטגיות מעורבות מבוססות משחק (למשל מי שיצליח להביא חברים נוספים יזכה בפרסים), התרמת כספים והבטחות לקו ישיר עם מודי עצמו.

115 Zhou, לעיל ה"ש 113.

116 Brad Jones, *Meet NationBuilder: The Mercenary Software that Powered Trump and Brexit*, DIGITAL TRENDS, Dec. 21, 2016; Chris O'Brien, *How NationBuilder's Platform Steered Macron's En Marche, Trump, and Brexit Campaigns to Victory*, VENTUREBEAT, July 14, 2017

117 Ben Borland, "Utterly Hypocritical" SNP Have Been Harvesting Voters Social Media Data for SEVEN Years, SCOTTISH EXPRESS, Mar. 26, 2018

בתחילת קיץ 2020 לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2020 הועלו לחנויות המקוונות יישומונים מטעם שני המתמודדים: דונלד טראמפ וג'ו ביידן. את היישומון של מטה טראמפ כינו חוקרים "כלי רב עוצמה למעקב אחר בוחרים". פיתחה אותו חברה בשם Phunware – חברה לאיגום מידע בעלת קשרים עם הקמפיין של טראמפ<sup>118</sup> – ויש הטוענים שהטיפול שלה במידע דומה לזה שעשתה במערכת הבחירות הקודמת חברת קיימברידג' אנליטיקה.<sup>119</sup> היישומון מבקש מהמתקינים פרטי זיהוי והתקשרות (שם מלא, מספר טלפון, כתובת דוא"ל ומיקוד), שהם "נתוני הזהב" של הפרסום הפוליטי משום שדרכם ניתן לזהות בוחרים בתוך מאגרי מידע ולדלות עליהם אוקיינוס של פרטים נוספים – מהיסטוריית הבחירות שלהם ועד נתוני האשראי שלהם ומצבם האישי והמשפחתי. היישומון מבקש גם גישה לכל אנשי הקשר של בעל המכשיר, מה שמייצר עלייה מעריכית בכמות המידע שנאסף. ממיליון וחצי התקנות של היישומון אפשר להגיע למאות מיליוני מספרים ופרטים על בוחרים נוספים, ללא הסכמתם. זאת ועוד, היישומון מבקש גישה לנתוני המכשיר ולנתוני המיקום שלו (על בסיס נתוני GPS ו-WiFi) וכן שליטה בהתקן הבלוטות' שלו.<sup>120</sup> שליטה בהתקן הבלוטות' מאפשרת לטרגט בוחרים כשהם נמצאים במקומות שהוגדו מראש. כך למשל הצבה בצידי הדרכים, בקניונים ועל יד כנסיות של שלטים מטעם הקמפיין שאליהם מצורף משדר מאפשרת ליישומון לדעת מתי המשתמש עבר במקום מסוים, לשלוח אליו מסרים וליצור תעמולה מבוססת מיקום.<sup>121</sup>

Sam Schechner, Emily Glazer & Patience Haggin, *Political Campaigns Know Where You've Been. They're Tracking Your Phone*, WALL STREET JOURNAL, Oct. 10, 2019

Sam Biddle & Lee Fang, *Location-Tracking Firm Helping Trump Get Reelected Now Wants to Cash in on Coronavirus*, THE INTERCEPT, Apr. 9, 2020

Jacob Gursky & Samuel Woolleyarchive, *The Trump 2020 App is a Voter Surveillance Tool of Extraordinary Power*, MIT TECHNOLOGY REVIEW, June 21, 2020

Binder, לעיל ה"ש 46.



מטרתו של הקמפיין לאסוף באמצעות היישומון נתונים על 50 מיליון בוחרים באופן ישיר, וככל הנראה לעקוף הן את התקשורת הממוסדת והן את הרשתות החברתיות. בכך יש בו משום עליית מדרגה בשימוש במידע פרטי ובתקשורת של היישומונים. כך הקמפיין יוצר לעצמו יישומון תפוזר לפי מידה שמאפשר תקשורת ישירה עם הבוחרים ללא צורך לחשוף את התכנים לארגוני בדיקת עובדות, וגם איסוף רחב של נתונים שלא דרך רכישתו מהפלטפורמות – על המוצרים שהן מציעות וצורות הטרגוט שהן מאפשרות. לכן היישומון כולל "טאבים" של חדשות ושל רצף מידע דמוי ממשק של רשת חברתית ותכנים שמתאימים למסרי הקמפיין: מתקפות נגד התקשורת הממוסדת, נגד הרשתות החברתיות ונגד ג'ו ביידן ללא ציון מי חיבר את התכנים או מה מקורם. פרצת אבטחה שהתגלתה ביישומון תוקנה על ידי אנשי הקמפיין, והיישומון ממשיך לאסוף מידע.<sup>122</sup>

לעומת היישומון של מטה טראמפ, היישומון של מטה ביידן צנוע הרבה יותר ומטרתו להגיע אל אנשי הקשר של מי שהתקין אותו, ליצור מיפוי של "ארגון קשרים" בין בוחרים, מה שיקל על הקמפיין להגיע לבוחרים נוספים, ולמקד מסרים מותאמים אישית.

בכל הנוגע לתוכן, המעבר ליישומוני בחירות הוא בבחינת שחרור מהתלות הן בתקשורת הממוסדת והן ברשתות החברתיות. בו זממן הם כלי מרכזי לשאיבת מידע ממי שמתקינים אותם במטרה לסייע לקמפיינים פוליטיים לעבד את המידע וליצור גרף ידע על בוחרים: פעולות, העדפות, מאפיינים והיהלום שבכתר – חיזוי התנהגות. כך אף שמדינות רבות עדיין דנות כיצד לאסדר פרסומות פוליטיות בפלטפורמות הדיגיטליות, הקמפיינים עצמם כבר נמצאים במקום אחר.

לאחר שסקרנו את הפרקטיקות של התעמולה הדיגיטלית, נעבור עתה לסקירה ולניתוח של האסדרה של תעמולה זו.

## אסדרה חסרה בישראל

בכל הנוגע לאסדרה של תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי בישראל שורר חלל חוקי ואכיפתי, ומקל וחומר שורר חלל כזה גם בהתמודדות עם האתגר שמציבות לדמוקרטיה הישראלית הפרקטיקות שתוארו עד כה. החקיקה אינה מעודכנת ולא התאימה את עצמה למציאות הדיגיטלית, וכן יש חוסר הלימה בין כמה דברי חקיקה:

- חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**), שהוא החוק העיקרי העוסק בתעמולת בחירות;
- חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות**), שמכוחו אפשר להעניש על עבירות כגון פגיעה בטוהר הבחירות, והוא המקור לשימוש שעושות המפלגות בפנקס הבוחרים;
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: **חוק הגנת הפרטיות**), שבעידן של תעמולת בחירות שמבוססת על עיבוד מידע אישי נעשה רלוונטי.

כמו שיורחב להלן, היעדר מסגרת חוקית קוהרנטית מאפשר לרשימות ולמתמודדים לפעול ללא הגבלות גם במקרים שבהם הפגיעה בשוויון, בטוהר הבחירות או בפרטיות הבוחרים ניכרת, ויש בה משום פגיעה מהותית בבחירה החופשית וההוגנת.

מקורו של החלל החוקי והאכיפתי בארבעה מאפיינים עיקריים של הדין החל על תעמולת בחירות: חוסר בחקיקה מתאימה לתעמולה דיגיטלית; חוסר בהתייחסות לתכר שבין בחירות לפרטיות; סמכותו המצומצמת של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווי מניעה; ואכיפה לא אפקטיבית של הוראות החוק.

.א

### חוסר בחקיקה מתאימה לתעמולה דיגיטלית

מאז בחירות 2013 החלו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית להפעיל את חוק התעמולה גם במרחב הדיגיטלי "כדי שלא להפוך את החוק, עם ההתפתחויות

הטכנולוגיות, לחוכא ואיטלולא פשיטא", כפי שהסביר זאת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת דאז שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין.<sup>123</sup> הפעלה זו של חוק דרכי תעמולה נעשית, כפי שיוסבר מיד, בדרך של פרשנות מרחיבה של החוק, והיא נובעת מחלל אסדרתי שמקשה על הוועדה להתמודד עם האתגר שהפרקטיקות שתוארו בפרקים הקודמים מציבות לפני הדמוקרטיה הישראלית. אם לקראת בחירות קמפיין מקומי או גוף זר יציף את הרשתות החברתיות בתעמולת כזב בהיקפים גדולים, לא ניתן יהיה לבלום זאת בזמן אמת בהיעדר הכרעה של המדינה מי הגוף שאחראי לטפל בכך; אם גוף חוץ-מפלגתי שמפעיל בעל הון מחו"ל או מדינה זרה יפנה לבוחרים מסוימים שאיתר כדי לקדם נושא מסוים, לא ברור שניתן יהיה לבלום זאת בזמן אמת; ואם מפלגה או מתמודד ישלחו פרסום אישי ומטורגט לאדם מסוים ללא הזדהות מי עומד מאחוריו – גם בכך לא ניתן יהיה לטפל בהיעדר התייחסות בחוק התעמולה לשימוש במידע אישי לצורכי תעמולה.

זאת ועוד, החקיקה הקיימת יוצרת מגרש משחקים לא מאוזן בין אמצעי תקשורת מסורתיים כגון טלוויזיה, רדיו, עיתונות ושלטי חוצות, שבעניינם חלים כללים רבים ומגבילים – החל בחובות שקיפות וכלה בהגבלות על היקף הפרסום ועל תוכנו; ובין מגוון אמצעי התקשורת הדיגיטליים שבעניינם אין שום כללים ייעודיים. בכך עסקנו במחקרנו הקודם<sup>124</sup> ובכך עסקה גם ועדת ביניש.<sup>125</sup>

חוק דרכי תעמולה כמעט שאינו מזכיר את המרחב הדיגיטלי, ולכן מלבד הוראות שחלות באופן חוצה מדיה (כגון האיסור על שיתוף ילדים בתעמולת בחירות), נקבע בעבר בפסיקה כי הוראות החוק אינן חלות על תעמולת בחירות ברשת. בהתאם לחוק, עקרון השקיפות של מזמין תעמולה חל בשתי הוראות ספציפיות בלבד: בפרסום פוליטי בעיתונות ובלוחות מודעות. הוא אינו חל במרחב הדיגיטלי, ובוודאי שאינו כולל חובת סימון תעמולת בחירות ככזאת. חובת הזדהות זו אינה מונעת אפוא פרסום של תעמולת בחירות בעיתונות הדיגיטלית במסווה של כתבה עיתונאית רגילה.

123 החלטות והנחיות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 522 (2013).

124 לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8.

125 דוח ועדת ביניש, לעיל ה"ש 9.

יתרה מזו, גם כשיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מחיל את חובת ההזדהות במרחב הדיגיטלי בדרך של פרשנות מרחיבה, עדיין עלול להיות חלל אכיפה. כזה הוא למשל המצב שבו בוחרים מקבלים מסרים אישיים ברשתות חברתיות או צופים בסרטונים שמופצים במרחב הדיגיטלי ורק בסופו של דבר מבינים – אם בכלל – שהיה מדובר בתעמולת בחירות. היעדר חובת סימון של תעמולת בחירות, ככזאת מאפשר השפעה לא הוגנת על בוחרים, הן על ידי מפלגות ומתמודדים, והן על ידי צדדים שלישיים שמנסים להשפיע על הבחירות.

כדי למלא את החלל החקיקתי החילו יושבי ראש ועדת הבחירות חובת הזדהות על האחראים לתעמולת בחירות – ללא הסמכה מפורשת לכך בחוק. ההוראה הקבועה בסעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה – העוסק בחובה לפרסם את זהות המפרסם של תעמולת בחירות בעיתונות – הורחבה אפוא גם על פרסום תעמולה במרחב הדיגיטלי.<sup>126</sup> לעומת הבחירות בשנים 2013 ו-2015, אז הייתה החלה זו מדודה ובכל מקרה לגופו, בשנת 2019 כבר פסק יושב ראש ועדת הבחירות השופט חנן מלצר כי חובה זו חלה באופן גורף על כל תעמולת בחירות במרחב הדיגיטלי:

- בכל מדיום או יישומון: לרבות ברשתות החברתיות ובמנועי החיפוש, במסרונים או "בכל מדיום שהוא",<sup>127</sup>
- בהרחבה של הגדרת מקור התעמולה: כאשר הפרסום הוא מטעם "מפלגה, או רשימת מועמדים המתמודדים בבחירות, או [...] גורם אחר כלשהו הפועל מטעמן בתשלום".<sup>128</sup>

בעקבות מהלך זה בשלוש מערכות הבחירות בשנים 2019-2020 החלה חברת פייסבוק לדרוש מהמפרסמים להזדהות. יש לומר: המהלך הגורף, על אף

126 תב"כ 16/19 רשימת הבית היהודי נ' רשימת הליכוד ביתנו ואח' (3.1.2013); תב"כ 25/19 הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' אתר האינטרנט "ליכודניק" (13.1.2013); תב"כ 48/19 גל אדלר נ' nrg מעריב (21.1.2013).

127 תב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח' (26.3.2019).

128 תב"כ 8/21 שחר בן מאיר ואח' נ' מפלגת הליכוד ואח' (27.2.2019). ראו גם איתמר גרנות ורנאד עיד "פרשת 'הבוטים' והסדרת תעמולת הבחירות ברשתות החברתיות" אחר משרד המשפטים (2019).

חשיבותו, בעייתי בשל היעדר הסמכה בדיון,<sup>129</sup> וגם משום שאין ודאות שהחלה זו של חובת ההזדהות תימשך, שכן יושבי ראש ועדת הבחירות אינם כבולים בהחלטות קודמיהם, ובעניין זה לא נקבעה הלכה של בית המשפט העליון. זאת ועוד, נותרת השאלה כיצד הפעלת סמכות מעין זו עולה בקנה אחד עם פסיקתו של בית המשפט העליון בפרשת "שרלי הבדו" (*Charlie Hebdo*) משנת 2017, שפירשה בדקדקנות את גדר סמכויותיו של יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה כמו שנפרט להלן.

לתוך החלל של היעדר חוקים בנוגע לתעמולה המקוונת נכנסה כאמור באופן מסוים חברת פייסבוק, שלקראת בחירות אפריל 2019 הודיעה כי תחסום מודעות פוליטיות אנונימיות, תחייב את מזמיניהן להזדהות ולמסור פרטים ניתנים לאימות של איש קשר ישראלי, ותקים "ארכיון" שבו ניתן יהיה לראות מי הזמין מודעות, כמה שילם עבורן ולעבר מי הן טורגטו.<sup>130</sup> החיסרון העיקרי באסדרה עצמית שכזאת הוא הפקדת היבטים שנוגעים לטוהר הבחירות ולהגינותן בידיה של חברה מסחרית בינלאומית.

ואולם מעבר לעובדה המצערת שלמעשה מדובר במיקור חוץ של מנגנוני ההגנה על הדמוקרטיה שלנו והעברת האחריות על שקיפות של מודעות התעמולה ממוסדות המדינה – ועדת הבחירות, מבקר המדינה והמפלגות עצמן – לידי תאגיד בינלאומי פרטי, גם לשקיפות זאת יש בעיות. ראשית, היא נוגעת רק למי שרכש מודעות ולא לכל המניפולציה המתרחשת בתוכן שאינו מופיע כמודעות. שנית, כשמתפרסמת מודעה היא יכולה, כמו שאירע בארצות הברית, להציג מתמודדת בבחירות על יד חייל נאצי ולשאת את הכיתוב "המודעה מומנה על ידי אזרחים חובבי חירות שמעשיהם מוגנים על ידי התיקון הראשון לחוקה" (פרסום מניפולטיבי חתום בשם של גוף קיקיוני). ובנוסף, כמו שהראתה ד"ר ענת בן דוד, ארגונים רבים לא עברו דרך מערך הסינון של פייסבוק ולכן היא לא חייבה אותם להזדהות כמודעה פוליטית ממומנת, כמו למשל תנועת "דרכנו",

129 ירום שגן ויוסף בן-דוד "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם 'תווית מידע' לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט?" הארת דין ח 117 (תשע"ג).

130 אורן פרטיקו "מסע הבחירות של פייסבוק" העין השביעית 9.4.2019.

שבבחירות 2019 הוציא יושב ראש ועדת הבחירות צו שמחייב אותה להירשם כגוף פעיל בבחירות לפי חוק מימון מפלגות.<sup>131</sup>

מן הניתוח עולה שבכל הנוגע לאסדרת תעמולת בחירות במרחב הדיגיטלי החקיקה חסרה, ואל החלל הזה נכנסו החלטות שיפוטיות שתחולתן מוגבלת וחברות מסחריות בינלאומיות. עוד היבט החסר באסדרה הוא חוסר ההתייחסות בחקיקה לתפר שבין בחירות לפרטיות.

## 1.

### חוסר התייחסות לתפר שבין פרטיות לבחירות

חוק הגנת הפרטיות בישראל הוא חוק מיושן, שאינו מותאם לאתגרי העולם הדיגיטלי<sup>132</sup> ואינו כולל הסדרים ספציפיים הנוגעים לשימושים במידע אישי לצורכי בחירות. גם דיני תעמולת הבחירות אינם נותנים מענה לשאלה אם יש סוגים של מידע אישי שאסור להשתמש בו במסעות תעמולה, או אם יש טכניקות שרמת ההשפעה והמניפולציה שהן יכולות ליצור גדולה כל כך עד שמוטב לאסור אותן. בהקשר זה קיים אפוא חלל חוקי במובן של היקף ההגנה על הזכות לפרטיות בעולם הדיגיטלי וגם חלל חוקי ואכיפתי בנושא של פרטיות ובחירות.

### 1. חלל חוקתי

הזכות החוקתית לפרטיות, המעוגנת בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, היא לפי הניסוח בחוק היסוד והפסיקה סביבה, זכות בעלת ממד אינדיווידואלי ועוסקת בעיקר במניעת כניסה למרחב הפרטי ובשליטתו של הפרט על המידע

131 פרטיקו, שם.

132 להרחבה ראו ארידור הרשקוביץ ושוורץ אלטשולר, מבוא הצעת חוק הגנת הפרטיות, לעיל ה"ש 11, בעמ' 7-20.

האישי שלו. לכן המצב המשפטי במדינת ישראל כמו שבא לידי ביטוי בפסיקה בעניין יישומוני הבחירות,<sup>133</sup> איננו כולל התייחסות חוקתית לאיום שהשימוש בטכניקות איסוף של מידע פרטי כדי לבצע "הנדסת בחירות" עלול ליצור על האינטרס הציבורי הקולקטיבי לקיים הליך דמוקרטי תקין. כמו שטענו במקום אחר,<sup>134</sup> הזכות לפרטיות בעולם הדיגיטלי בתפר שלה עם היכולת להשפיע על בוחרים ועל הבחירות צריכה לעבור את התהליך ההתפתחותי שעברה אחותה הבכורה – הזכות לחופש ביטוי. כמו שהזכות לחופש ביטוי התפתחה מזכותו של כל פרט לצעוק ככל העולה על רוחו אל עבר הזכות הקבוצתית, שמשמעה הצורך בקיום שיח ציבורי עשיר ומתפקד כדי שנוכל לנהל הליך דמוקרטי תקין, כך גם הפרטיות חייבת להתפתח מזכותו של כל פרט לסחור במידע על עצמו, אל עבר הזכות הקבוצתית להגנה מפני מלכודות אוטונומיה בהקשרים של בחירות והשפעה על התודעה. התפתחות זו מקורה בעובדה שזכויות אלה קשורות בבסיסן לזכויות לאוטונומיה אישית, לאנונימיות, לכבוד האדם ולבחירתו החופשית, שעליהן מסייעת להגן הזכות לפרטיות במובנה הפרטי והציבורי כאחד. כך או כך אפשר לומר כי בתאוריה החוקתית הישראלית בכל הנוגע לזכות לפרטיות יש חלל שמקרין גם על ההסדרים הפרטניים.

קיים גם חלל חוקתי בשאלה אם עצם היציאה להצביע היא מידע אישי שחוסה תחת הזכות לפרטיות. אף שאין מחלוקת שעמדתו הפוליטית של אדם ותוכן ההצבעה מאחורי הפרגוד בחדר הקלפי הם מידע אישי רגיש, בכל הנוגע לשאלה אם המידע על עצם היציאה להצביע הוא מידע פרטי – בעניין זה אין קביעה ברורה. לכאורה התשובה לכך שלילית משום שניתן לעמוד מחוץ לקלפי ולראות מי נכנס אליה ומי יוצא ממנה, ולכן בשנים האחרונות התפתח הנוהג שמשקיפים או חברי ועדות קלפי מסמנים באופן ידני את פרטיהם של מי שהגיעו להצביע.

מנגד, מידע שאדם לא יצא להצביע עלול להביא לידי חשש מפני פגיעה במעמדו המקצועי, החברתי או האישי עקב חשיפה ציבורית כי נמנע מלממש את חובתו האזרחית להצביע. בנוסף, מהימנעותו של פלוני להצביע בבחירות

133 ראו לעיל בפרק 4 יישומונים לניהול בחירות.

134 שורץ אלטשולר "פרטיות", לעיל ה"ש 48.

אפשר להסיק גם על עמדותיו הפוליטיות. כך למשל אי־הצבעה יכולה ללמד על חוסר אמון במוסדות השלטון. ניתן גם להפעיל עליו לחץ מבוסס מיקום, כך למשל כשידוע שאדם הוא סטודנט ונמצא על יד מוסד הלימודים והרחק ממקום הקלפי, אפשר לעודד אותו לצאת להצביע בקלפי נגישה ולזייף את העובדה שאינו בעל מוגבלות (שכן הכללים הקיימים אינם דורשים להציג תעודה כלשהי על מוגבלות בקלפי). בכיוון ההפוך ייתכן מצב שבו הודעות שקריות מגיעות במכוון אל בוחרים ספציפיים, כמו למשל הודעה שבמצוות הרבנים יש להוסיף את האותיות בס"ד על פתק הקלפי, שתישלח למי שידוע שהוא שומר מצוות אבל אינו בקיא בדיני הבחירות; או הודעה שמיועדת למי שאינו תומך המפלגה שבקלפי המסוימת שאליה הוא משתייך התורים ארוכים וכיוצא באלה.

בעניין **עדאלה** סבר השופט מלצר כי:

זוהי שאלה נכבדה שטרם הוכרעה בפסיקה, וטעונה עוד ליבון ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי.<sup>135</sup>

העולם הדיגיטלי והפוליטיקה החישובית יוצרים אפוא צורך בחידוש ובהרחבה של התפיסה החוקתית של הזכות לפרטיות. נחוץ להצביע על החלל הקיים היום – הן בנוגע לצורך לראות בזכות לפרטיות זכות קולקטיבית שהיא תנאי מוקדם ליכולת לממש הליך דמוקרטי תקין והוגן; והן בשאלה האם יציאה להצביע היא מידע פרטי – ולפתח תפיסה חוקתית עדכנית שמתאימה להתפתחויות הטכנולוגיות.

## 2. חלל אסדרתי בנושא של פרטיות ובחירות

מבחינת המצב הקיים עולה שגם כשקיימים הסדרים בחוק הגנת הפרטיות בהקשרים של בחירות, יש חוסרים ביישום:

135 ה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואחרים נ' הליכוד ואחרים (26.8.2019), בפסקה 60 להחלטה.



## ה ס כ מ ה מ ד ע ת

המידע הנאסף לקראת בחירות הן באמצעות יצירת מאגרי מידע והן באמצעות יישומונים, הוא מידע פרטי ובחלקו גם "מידע רגיש", שכן לפי חוק הגנת הפרטיות דעה פוליטית היא מידע רגיש. חוק הגנת הפרטיות מתנה פגיעה בזכות לפרטיות בקבלת הסכמה מדעת של נושא המידע.<sup>136</sup> מבדיקה שבדקנו את תנאי השימוש של היישומונים ואת אתרי גיוס התומכים וכן מפרסומים בתקשורת ומן העתירה שהוגשה נגד הפעלתם, עולה התעלמות מוחלטת מהדרישה להסכמה מדעת. אף מפלגה או קמפיין בחירות אינם מבקשים את הסכמתם של כלל בעלי זכות הבחירה לעדכון סטטוס ההצבעה שלהם או לסימונם כ"מצביעים בטוחים", "מתנדנדים" או כאלה שבוודאות לא יצביעו למפלגה. לא ברור אם המשתמשים הפעילים בשטח מבקשים את הסכמתם של המשתמשים כשהם מזינים את פרטיהם, וגם אם הם מבקשים את ההסכמה – האם היא ניתנת בנוגע לכל השימושים הצפויים במידע האישי הנאסף מהם.

## ה ח ו ב ו ת ש ל מ נ ה ל מ א ג ר מ י ד ע – ח ו ב ת ה י י ד ו ע ו ה ע י ק ר ו ן ש ל צ מ י ד ו ת ה מ ט ר ה

לצד המידע המועבר למתמודדים מפנקס הבוחרים, מוזנים למאגרי מידע וליישומונים המשמשים את המפלגות ואת המתמודדים נתוני מידע נוספים כגון מספרי טלפון, מידת התמיכה במפלגה, שפת הדיבור ושמות של קרובי משפחה. כך נוצרים בידי המפלגות ובידי מי שמעניק להן שירותים מאגרי מידע שמסווגים את כלל בעלי זכות הבחירה על פי העדפותיהם הפוליטיות.<sup>137</sup> בהתאם לסעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, על הפונה לקבלת המידע לשם

136 חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981; ת"א (י-ם) 20901/08 מינקין נ' קו אופ י-ם רשת סופרמרקטים 1992 בע"מ ואח' (20.2.2011); ת"א (הרצליה) 21945-07-14 פלוני נ' סמל (31.1.2016); מיכאל בירנהק "שליטה והסכמה: הבטיס העיוני של הזכות לפרטיות" משפט וממשל יא 9, 54-50 (תשס"ח).

137 הנחיות הרשות להגנת הפרטיות "אחריות המפלגות לקיום הוראות חוק הגנת הפרטיות בשימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" (11.2.2020).

החזקתו או לשם שימוש בו במאגר מידע, לספק למושא המידע הודעה במעמד איסוף המידע – מהי המטרה לשמה המידע מבוקש, למי הוא יימסר ומדוע.<sup>138</sup>

אחד מתנאי היסוד להתרה של פגיעה בפרטיות בדרך של עיבוד מידע אישי או רגיש הוא ההקפדה שהעיבוד ייעשה אך ורק למטרה שלשמה הוא נאסף או נמסר.<sup>139</sup> מידע מפנקס הבוחרים נמסר למפלגות "לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים".<sup>140</sup> ואולם לפי הדיווחים בתקשורת, למפלגות ולמפתחי היישומים אין תמיד שליטה בשימושים שעובדי הקמפיין ומתנדבים עושים ביישומים. כך למשל כאשר באספות בחירות, בערוצי יוטיוב<sup>141</sup> וברשתות החברתיות<sup>142</sup> מופצים סרטונים ובהם מספר טלפון, וכל שנדרש מהמעוניין בכך הוא לשלוח מסרון, לקבל קישורית עם סיסמה להתקנת היישומון ולהפעילו,<sup>143</sup> למעשה כל אדם יכול להתקין את היישומון ודרכו לחפש מידע על כל אחד מבעלי זכות הבחירה בישראל: כתובת, קשרי משפחה ולעיתים גם מספר תעודת זהות, בלי כל קשר לצורכי הבחירות. זאת ועוד, אחדים מהיישומים אפשרו למנהל קמפיין או למנהלי אזורים לבצע חיתוכים שונים במאגר המידע

**138** סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981: "פנייה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו במאגר מידע תלווה בהודעה שיצויינו בה – (1) אם חלה על אותו אדם חובה חוקית למסור את המידע, או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו; (2) המטרה אשר לשמה מבוקש המידע; (3) למי יימסר המידע ומטרות המסירה". עד 6 בפברואר 2020 הייתה לשון ההודעה שצריך היה לאשר כדי להשלים את תהליך ההתקנה של היישומון אלקטרוני ואת הפעלתו: "הגנת פרטיות. אני מתחייב בזאת, כי המידע שאיחשף אליו במסגרת השימוש באפליקציה יהיה אך ורק למטרת הבחירות. כמו כן, אני מתחייב שלא להעתיק את המידע או מכל חלק ממנו, לא לשכפלו ולא להעביר את המידע כולו או חלקו ו/או כל תוצר שהופק ממנו, לכל אדם או גוף אחר".

**139** עיקרון צמידות המטרה מעוגן בסעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

**140** סעיף 39(ג) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

**141** ראו את הסרטון "ראש הממשלה נתניהו – אלקטור" יוטיוב 2.2.2020.

**142** ראו למשל ישראל 24 "הצטרפו לאפליקציית אלקטור" פייסבוק 7.2.2020.

**143** עומר כביר "פרצת האבטחה באפליקציה של הליכוד: הפרטים האישיים של כל הבוחרים נחשפו" כלכליסט 9.2.2020; רפאלה גויכמן "נתניהו המליץ – ואפליקציה של הליכוד חשפה מידע על מיליוני ישראלים" דהמרקר 9.2.2020; מורן אזולאי "למרות פרצת האבטחה: בליכוד עדיין משתמשים ב'אלקטור'" ynet 11.2.2020.

ולייצא את הנתונים ממאגר המידע שביישומון לקובץ חיזוני, מה שעשוי לאפשר למכור אותו אחר כך למשל לסוחרי מידע, גם כאן בניגוד למטרה שלשמה קיבלו מפלגות את הגישה אל פנקס הבוחרים.<sup>144</sup>

חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע מכוחו מטילים על בעל מאגר מידע, מחזיק או מנהל מאגר מידע את האחריות לאבטחת המידע שבמאגר.<sup>145</sup> לפיכך האחריות לאבטחת המידע מוטלת הן על מפעילי היישומונים והן על המפלגה.<sup>146</sup> ואולם לפי הפרסומים בתקשורת, לפני בחירות מרץ 2020, בשל פרצת אבטחה כאמור לעיל, דלף מידע מפנקס הבוחרים דרך יישומון אלקטור שבשירות מפלגת הליכוד. קוד המקור של היישומון היה גלוי ואפשר בלחיצת כפתור להגיע לשמות המשתמש ולסיסמאות של מנהלי המערכת. שימוש בנתונים אלו אפשר להתחבר למערכת בקלות ולהיחשף לכל המידע שהועבר למפלגה כחלק מהעברת פנקס המידע לפי חוק הבחירות לכנסת – שהאחריות לאבטחתו הייתה מוטלת על המפלגה ועל מפעילי היישומון.<sup>147</sup> כך נוצרה אחת מדליפות המידע החמורות במדינת ישראל, שהשלכותיה בלתי הפיכות.

לסיכום, האסדרה של תעמולת הבחירות הדיגיטלית חסרה גם בשל היעדר הגנה מספקת על הזכות לפרטיות ועל המידע האישי של הבוחרים – בהקשר של תעמולת הבחירות.

**144** ב"ז "נתניהו: אלקטור, אלקטור, אלקטור", לעיל ה"ש 104.

**145** סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 קובע: "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע". כן ראו תקנות 15 ו-19 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן: תקנות אבטחת מידע).

**146** סעיף 6 להנחיות הרשות להגנת הפרטיות "אחריות המפלגות לקיום הוראות חוק הגנת הפרטיות בשימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" (11.2.2020).

**147** רן בר-זיק "הכשלים שהיו באפליקציית אלקטור" אינטרנט ישראל 9.2.2020; רפאלה גויכמן "דליפת המידע על אזרחי ישראל מאפליקציית הליכוד: הפרקליטות ורשות הפרטיות פתחו בחקירה" דהמרקר 10.2.2020.

## ג. סמכותו המצומצמת של יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה

סעיף 17ב(א) לחוק דרכי התעמולה עוסק בצווי מניעה ומסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית "ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה [...] או המשכתו". בשנים האחרונות נהגו יושבי ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה נגד הפצת תעמולה גם מסיבות אחרות, כלומר לא רק כדי למנוע עבירה לפי חוק דרכי תעמולה, כמו למשל בשל גזענות הגלומה בתעמולה.<sup>148</sup> בשנת 2015 שם בית המשפט העליון סוף לנוהג זה. בפרשת "שרלי הבדו" מבחירות 2015 – אז חילקה מפלגת "ישראל ביתנו" עותקים מהשבועון הצרפתי ויושב ראש ועדת הבחירות מנע את החלוקה בנימוק שיש בה משום פגיעה ברגשותיהם של דתיים – פסק בית המשפט העליון כי הדבר לא היה בסמכותו. בדיון נוסף שנערך ב־2017 פסק בית המשפט ברוב דעות, נגד דעתו החולקת של השופט אליקים רובינשטיין, כי "סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות ליתן צווי מניעה מוגבלת למתן צו למניעת עבירה על אחד מהחוקים המנויים [בסעיף 17ב]" (עבירה על חוק דרכי תעמולה או על שני פרקים מחוקי בחירות אחרים).<sup>149</sup>

בעקבות פסיקה זו לא יוכל ככל הנראה יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לעשות דבר כדי למנוע תעמולת בחירות שיש בה עבירות על חוקים אחרים שאינם מנויים בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה. כך, אם מועמדים בבחירות משפיעים על בוחרים ספציפיים מתוך שימוש במידע אישי רגיש והפרה של חוק הגנת הפרטיות כמו שפורט למעלה, לא יוכל יושב ראש ועדת הבחירות לעשות

148 לדוגמה, תב"כ 2/19 לואיס פרנקנטלר ואחי' נ' ח"כ פרופסור אריה אלדד ואחי' (12.12.2012)

149 דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (פורסם בנבו, 23.8.2017) (החוקים הנוספים הם: פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, וסעיף 4ט לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994).

דבר. הדוגמה המובהקת לכך בבחירות מרץ 2020 הייתה דחיית העתירה נגד רשימת הליכוד על שהשתמשה באפליקציית אלקטור.<sup>150</sup> כאמור לעיל, באותו עניין היה חשש לפגיעה ניכרת בזכות לפרטיות של הציבור בישראל על רקע חשד לשימוש שלא כדין בפנקס הבוחרים ועל רקע הדליפה של המידע, ואולם יושב ראש ועדת הבחירות דחה את העתירה בגין חוסר סמכות בהבהירו שהרשות להגנת הפרטיות היא האמונה על נושא זה גם בתקופת הבחירות. הוא גם העיר שהוא מקווה שהרשות תמצה את הליכי הבדיקה והפיקוח ביעילות וביסודיות הנדרשת בסד הזמנים של מערכת הבחירות.<sup>151</sup> ואולם מכיוון שהליכי הבדיקה של הרשות להגנת הפרטיות לא הושלמו עד מועד הבחירות, המשמעות הייתה היעדר אכיפה בתקופת הבחירות.

ואכן, בפרקי הזמן הקצרים של מערכת בחירות המשמעות של חוסר סמכות של יושב ראש ועדת הבחירות בכל הנוגע לאכיפה בגין הפרה של חוקים אחרים שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה היא חוסר אפשרות לאזן בין חופש הביטוי – שזוכה להעדפה – ובין הערכים האחרים העומדים בבסיס חוק דרכי התעמולה, בכללם השוויון בזכות להיבחר, הוגנות הבחירות, האוטונומיה של האזרחים, בחירתם החופשית והזכות לפרטיות. כמו שפסק השופט רובינשטיין בדעת המיעוט שלו בפרשת "שרלי הבדו":

פרשנות דווקנית ומצמצמת של סמכות יו"ר ועדת הבחירות משמעה פגיעה של ממש ביכולתו להגן על הערכים ועל התכליות שביסוד דיני הבחירות, לרבות חוק דרכי תעמולה, שעליהם הוא מופקד. יש לטעמי לפרש את סמכותו של יו"ר הועדה באופן שיאפשר לו תגובה בזמן אמיתי לנושאים העולים לפניו, בלא הצורך לטרבל על-ידי הפניה להליכים אזרחיים כאלה או אחרים, שלוח הזמנים שלהם שונה והתמחותם שונה.<sup>152</sup>

150 תב"כ 14/23 שחר בן-מאיר ויצחק אבירם נ' הליכוד ואח' (פורסם בנבו, 18.2.2020).

151 שם, בעמ' 6.

152 פרשת טיבי, לעיל ה"ש 149, בפסקה ג לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

אנו סבורים כי דווקא בהקשר הדיגיטלי, שבו הרגולציה תפגר לעולם אחר הטכנולוגיה, עמדה זו היא הנכונה יותר.

עוד דוגמה לסמכותו המצומצמת של יושב ראש ועד הבחירות לתת צווים היא במצבים שבהם הוא נדרש למנוע תעמולה מטעה. כמו שתואר בפרקים הקודמים, במרחב הדיגיטלי, בשל אופיו הוויראלי, הסיכון להטעיה שהשפעותיה מכריעות גדול מזה שבכלי תקשורת אחרים. עם זאת בשנים האחרונות פסקו יושבי ראש ועדת הבחירות כי בסמכותם להתערב בהטעיה צורנית, אם יש ודאות קרובה להטעיה, אבל הם לא ייטו לעשות כן כשמדובר בהטעיה מהותית (בתוכן), שכן לא בסמכותם להחליט אם יש אמת בפרסומים.<sup>153</sup> לפיכך ברגעים המכריעים של הבחירות אי-אפשר למעשה למנוע הפצה של תעמולת בחירות שקרית ויראלית במה שעשוי להיות מתקפה של מידע מטעה.

גם אם נניח שבמקרה כלשהו יחליט יושב ראש ועדת הבחירות להתערב ולפסול תעמולה שקרית – כמו שאכן עשה יושב ראש ועדת הבחירות במערכות הבחירות בשנים 2019–2020 השופט מלצר בנוגע לתעמולת כזב שהתפרסמה נגד רשימות מסוימות כגון גשר או חד"ש-תע"ל,<sup>154</sup> ובדומה לגישה שנקט יושב ראש ועדת הבחירות לשעבר השופט רובינשטיין, ולפיה הטעיה היא עילה לפטילת תעמולה אם טענה זו הוכחה "בראיות ברורות וחד משמעיות, והדברים צריכים להיות ברורים על פניהם, אפשר לומר – זועקים"<sup>155</sup> – הדבר עלול שלא לעלות בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון בפרשת "שולי הבדו".<sup>156</sup>

153 תב"כ 18/20 הליכוד-תנועה לאומית ליברלית נ' רשימת המחנה הצינוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני ואח' (16.2.2015); תב"כ 28/20 הליכוד-תנועה לאומית ליברלית נ' רשימת "המחנה הצינוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני" (2.3.2015); תב"כ 45/20 כולנו בראשות משה כחלון נ' רשימת הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו ראש הממשלה ואח' (17.3.2015). בעבר הייתה הגישה מצמצמת עוד יותר. כך למשל נפסק כי ליושב ראש ועדת הבחירות אין סמכות לבדוק את אמיתות התעמולה או לפסול אותה בשל כך, ודאי לא כשהיא נעשית באמצעים אחרים מלבד חשדירי התעמולה בטלוויזיה או ברדיו. ראו תב"מ 15/2001 סיעת ש"ס נ' סיעת שינוי (29.1.2001); תב"כ 19/17 מפלגת העבודה הישראלית נ' מפלגת קדימה (22.3.2006); תב"כ 4/18 ראי"ל (מילי) משה יעלון נ' מפלגת קדימה (27.1.2009).

154 תב"כ 31/21 רשימת חד"ש תע"ל נ' Facebook ואח' (24.3.2019).

155 תב"כ 9/19 ח"כ הרב ישראל אייכלר – סיעת יהדות התורה נ' מפלגת קדימה (26.12.2012).

156 להרחבה ראו ג'ובראן ורוה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 553–559.

נוסיף עוד כי דווקא בהקשר זה צמצום סמכויותיו של יושב ראש ועדת הבחירות עלול להותיר ריק שאותו ימלאו ארגוני הביטחון כמו שירות הביטחון הכללי או מערך הסייבר. לגופים אלה מבנה ארגוני ביטחוני, הם פועלים ללא שקיפות, והממונה עליהם הוא ראש הממשלה, שלרוב עשוי להתמודד בבחירות בעצמו. כך עלול להיווצר מצב שבו דווקא הגוף שיש בו איזונים ובלמים נכונים יותר – ועדת הבחירות והעומד בראשה – מנועים מלקבל החלטות שאותן יקבלו בסופו של דבר גופים מאוזנים פחות.

## ד. אכיפה לא אפקטיבית של הוראות החוק

באופן מסורתי ולמרבה הצער, האכיפה של הוראות חוק דרכי התעמולה פסיבית ביותר. למעשה, אין גוף פיקוח שאחראי על אכיפה יזומה של הוראות החוק הזה, ותפקידו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מתמצה בקבלת פניות בבקשות למתן צווי מניעה במהלך תקופת הבחירות. אם בוצעה עבירה, ניתן גם לפנות למשטרת ישראל.<sup>157</sup> להלכה משטרת ישראל יכולה לפתוח בחקירה גם ביוזמתה ובהיעדר תלונה,<sup>158</sup> אבל למעשה המשטרה מתמקדת רק בבדיקת תלונות ולא באכיפה יזומה.<sup>159</sup>

בכל הנוגע לתעמולת בחירות במרחב הדיגיטלי האכיפה המצומצמת הופכת למעשה לבקרה שלאחר מעשה, ועד שצו המניעה ניתן, השפעתה של תעמולת הבחירות על הבוחרים כבר הושגה. יש מקרים שבהם גם אם ניתן צו מניעה,

157 "טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1903 (יולי 2003).

158 לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982: "נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה".

159 כך משתמע מההנחיה הבאה של היועץ המשפטי לממשלה: "מדניניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1913 (דצמבר 2005).

האפשרות לאוכפו כשמדובר ברשתות החברתיות או במנועי חיפוש אינה מעשית.<sup>160</sup> כלומר, בדומה לבקרה של מבקר המדינה בתחום ההוצאות הכספיות של המפלגות,<sup>161</sup> גם בתחום תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי אין בקרה בזמן אמת, מה שהופך את האכיפה ללא אפקטיבית.

לסיכום, האסדרה של תעמולת הבחירות הדיגיטלית בישראל חסרה: קיים חלל בחקיקה מתאימה שתתייחס לתעמולה דיגיטלית, אין התייחסות בחקיקה לתפר שבין ההגנה על הזכות לפרטיות ואסדרת תעמולת בחירות, סמכותו של יושב ראש ועדת בחירות למתן צווי מניעה מצומצמת מדי, והאכיפה של הוראות החוק פסיבית מדי. בפרק הבא נעבור לניתוח האסדרה של התעמולה הדיגיטלית במדינות העולם, ונראה כיצד הן מתמודדות עם האתגר שמציבה תעמולה זו בפני הדמוקרטיה.

**160** ראו לדוגמה את הניסיון של יושב ראש ועדת הבחירות לאכוף צו מניעה נגד פרסום אנונימי שנעשה בפייסבוק בחב"כ 31/21 רשימת חד"ש תע"ל נ' Facebook ואח'י (24.3.2019).

**161** הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית בראשות השופט דב לוין דין וחשבון 50-53 (2000).



## אסדרה של תעמולה דיגיטלית בעולם

ברחבי העולם יותר ויותר מדינות דמוקרטיות מתחילות להבין את השלכותיהן של הפרקטיקות שסקרנו לעיל על הליכי הבחירות בהן, ולאחרונה כמה מדינות וכמה ענקיות רשת מנסות לעשות רפורמות בכללי תעמולת הבחירות. להלן נציג כמה כיווני פעולה כאלה, ואולם לפני כן יש להבהיר: ההשוואה לרפורמות המוצעות כאן חשובה, אבל מטבעה מוגבלת. אופי האסדרה של תעמולת הבחירות משתנה ממדינה למדינה, וכאן לא נציג את התמונה הרחבה של כל אסדרה מדינתית, הכוללת בין השאר גם את מידת החירות שהאסדרה מעניקה במדינה נתונה בכל הנוגע לפרסום תעמולת בחירות.

ככלל אפשר לסווג אסדרה מדינתית על גבי ציר של מידת החירות שניתנת בפרסום תעמולת בחירות: מן הצד האחד מצויות המדינות המתירניות, המאפשרות חופש רב בפרסום תעמולת בחירות (כגון ארצות הברית), ומן הצד האחר מצויות המדינות הנוקשות, המגבילות מאוד את תעמולת הבחירות (כגון נורווגיה) ואף כאלה ששוללות את האפשרות לפרסם תעמולת בחירות בטלוויזיה (כגון שווייץ).<sup>162</sup> סיווג חשוב נוסף הוא מידת החופש שהאסדרה המדינתית נותנת לגופים חוץ-מפלגתיים (המכונים בספרות המחקר "צדדים שלישיים") בפרסום תעמולת בחירות. גם כאן ניתן לסווג את המדינות על ציר – ממדינות שאינן מייחדות כללים מיוחדים שמגבילים את חירותם של גופים חוץ-מפלגתיים לפרסם תעמולת בחירות (כגון גרמניה ודרום אפריקה) ועד מדינות שאוסרות את השתתפותם של גופים חוץ-מפלגתיים במשחק הפוליטי (כגון דרום קוראה ויפן).<sup>163</sup>

הדוגמאות שיובאו כאן מייצגות את האפשרויות העומדות היום על הפרק בדמוקרטיות שמתמודדות עם הפרקטיקות שנסקרו בפרקים הקודמים. ראשית נציג הסדרים חוקתיים שנוקטות דמוקרטיות בעולם. בחרנו בארצות

162 ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 40.

163 אסף שפירא, גיא לוריא ויוחנן פלסנר אסדרת פעילותם של גופים חוץ מפלגתיים בבחירות 38–41 (הצעה לסדר 13, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017).

הברית, בקנדה, בצרפת ובבריטניה בשל הדיונים הערים המתקיימים בהן בשנים האחרונות בנוגע לצורך בשינויי מדיניות וחקיקה; וכן באיחוד האירופי, שהוא הגוף המוביל בעולם היום בתחום חקיקת הפרטיות. בחלקו השני של הפרק תוצג האסדרה שלקחו על עצמן באופן וולונטרי כמה חברות מסחריות שמפעילות רשתות חברתיות ומנועי חיפוש.

## א. הסדרים מדינתיים ועל-מדינתיים

### ארצות הברית

בארצות הברית האסדרה של תעמולת הבחירות היא כאמור מתירנית יחסית לעולם. אחת ההגבלות הרלוונטיות שבכל זאת מוחלות בענייננו היא המגבלה על השתתפות של אזרחים זרים במערכת הבחירות הפדרלית בכלל ובתעמולת בחירות בפרט.<sup>164</sup> בתקופה האחרונה<sup>165</sup> וביתר שאת בעקבות החשדות למעורבות של רוסיה בבחירות 2016, מתנהל בארצות הברית דיון על הצורך בהרחבת האיסורים החלים בהקשר זה. אחד התיקונים שנעשו בארצות הברית הוא פרסום של פקודה נשיאותית הקובעת כי לאחר כל בחירות תיעשה בדיקת מודיעין כדי לקבוע אם הייתה התערבות זרה בבחירות, ואם כן – ניתנה הסמכה לרשויות ממשל להטיל על הגורמים הזרים סנקציות כלכליות.<sup>166</sup> הצעת חוק מקיפה יותר

164 יש כמה כללים רלוונטיים, בכללם האיסור על תרומה של זרים למערכות בחירות, האיסור על השתתפות בהפצת תעמולת בחירות באמצעי תקשורת מסוימים (לא כולל המרחב המקוון) והאיסור על הוצאת כספים, ישירה או עקיפה, בקשר למערכת בחירות. ראו 110.20 Code of Federal Elections (2017).

165 כבר ב-2015 טענה נציבות הבחירות הפדרלית (FEC) שצריך לתקן את הדינים בנושא. ראו, October 1, [Open Meeting of the Federal Election Commission](#) (2015).

166 [Executive Order on Imposing Certain Sanctions in the Event of Foreign Interference in a United States Election](#) (September 12, 2018).

בנושא השפעה זרה בארצות הברית נדונה בקונגרס.<sup>167</sup> בכלל הרפורמות שנדונו נציין ארבעה רעיונות:

(1) הרחבת ההגדרה הנוכחית של תעמולת בחירות כדי שגם במרחב המקוון תחול חובת השקיפות של פרסום פוליטי. עמדה זו באה לידי ביטוי בהצעה לתיקון חוק הבחירות שכונתה Honest Ads Act<sup>168</sup> ומטרתה לצמצם את הפערים בין כללי השקיפות החלים על פרסום בטלוויזיה ובין אלה החלים על פרסום בפלטפורמות דיגיטליות. בהצעת החוק פלטפורמות דיגיטליות מוגדרות ככל פלטפורמה דיגיטלית שפונה אל הציבור, יישומון רשת או יישומון דיגיטלי אחר, ובכלל זה מנועי חיפוש, רשתות חברתיות ורשתות פרסום שמוכרות פרסומות פוליטיות ויש להן יותר מ-50 מיליון מבקרים ייחודיים בחודש מתוך ארצות הברית.

הצעת החוק קובעת כי כל פרסום פוליטי בפלטפורמות אלה יחויב בשקיפות. "פרסומת פוליטית מורשית" מוגדרת באופן רחב כפרסום מכל סוג, ובכלל זה שיווק דרך מנועי חיפוש, מודעות, סרטונים וכן תוכן שיווקי וחסויות שעשה מועמד או שנעשו בשבילו או שמעבירות מסר שקשור לעניין פוליטי בעל משמעות לאומית ובכלל זה קשור למועמד, לבחירות למשרות פדרליות או לעניין חקיקתי שיש לו חשיבות ציבורית.

חובת השקיפות לפי הצעת החוק היא רחבה: היא מחייבת הזדהות של המזמינים מודעות פוליטיות לפני הפלטפורמות הדיגיטליות, וגם שקיפות של המודעות כלפי הציבור וכלפי הרשויות. זאת ועוד, כל פלטפורמה דיגיטלית תהיה חייבת לתעד (באמצעות ספרייה בפורמט קריא מכונה, כלומר כזה שניתן לחפש בתוכו באמצעים דיגיטליים פשוטים) את כל הבקשות שקיבלה לפרסם פרסום פוליטי בערך שעולה על 500 דולר בשנה שקדמה לבחירות; וביחס לכל פרסומת פוליטית – לתאר את כל הקהלים שטורגטו למטרות ההפצה שלה, מספר הצפיות במודעה, התאריך והזמן שבהם פורסמה לראשונה ולאחרונה,

H.R. 4617, 116th Cong., 1st Sess. 167

168 ש.ס. ראו גם הצעת חוק קודמת בנושא שהוגשה באוקטובר 2017 וכותרתה The Honest Ads Act: H.R. 4077, 115th Cong., 1st Sess., g6 גם נציבות הבחירות הפדרלית (FEC) שוקלת לחייב שקיפות במרחב המקוון. ראו Jeff Chester & Kathryn C. Montgomery, *The Role of Digital Marketing in Political Campaigns*, 6 (4) INTERNET POLICY REVIEW 1, 11 (2017)

הסכום הממוצע שנגבה עבורה, שם המועמד שבו תמכה, ופרטי קשר – שם מנהל הקמפיין (אם מדובר במועדה מטעם המועמד עצמו), וכשמדובר במועדה מטעם אדם אחר, חברה או ארגון – שם, כתובת, מספר טלפון וחברי ההנהלה.

(2) הרחבת ההגדרה הנוכחית של תעמולת בחירות כך שתחול גם על הפצת תעמולה באמצעות משתמשים שמשלמים להם על הפצת מסרים או באמצעות בוטים שמפיצים מסרים. הרחבה זו נחוצה משום שלעיתים מסרים אלה אינם נראים כתעמולה ולעיתים הם מקודמים על ידי גופים חוץ-מפלגתיים שאינם תומכים במועמד כזה או אחר או מזכירים אותו, ולכן אינם נכנסים לגדר ההגדרה הקיימת.<sup>169</sup>

(3) הקמת זרוע אכיפה שתסייע לנציבות הבחירות הפדרלית (FEC – Federal Election Commission) לאכוף את כלליה מול חברות הטכנולוגיה.<sup>170</sup>

(4) לנוכח הסחר במידע על בוחרים המליצה נציבות הסחר הפדרלית (FTC – Federal Trade Commission) לקונגרס לדאוג לשקיפות מוגברת מסחר המידע.<sup>171</sup>

בארצות הברית, בעיקר על רקע מעמדו הבכיר של חופש הביטוי במסגרת התיקון הראשון לחוקה, יש קושי חוקתי לערוך רפורמה חוקית שתגביל את תעמולת הבחירות, לרבות הגבלה שתנסה להתמודד עם תעמולת כזב.<sup>172</sup> אומנם יש אסדרה מדינתית כדוגמת ההגבלות שקבעה מדינת קליפורניה על השימוש בבוטים או סרטוני דיפ-פייק (סרטונים שנעשים בטכנולוגיה של בינה מלאכותית ומסוגלים לתאר ברמות גבוהות של דיוק ואתנטיות מציאות שקרית כגון מועמדים פוליטים נואמים נואמים שלא היו ולא נבראו) בתקופת

Richard L. Hasen, *Cheap Speech and What it has Done (to American Democracy)* 16 FIRST AMENDMENT LAW REVIEW 200, 217 (2018) 169

170 ראו הצעה לעניין זה מצד אן ראבל (Ravel), לשעבר נציבה בנציבות הבחירות הפדרלית (FEC): Julia Angwin, *How the Government Could Fix Facebook*, THE ATLANTIC, Apr. 6, 2018

Zhou, *לעיל* ה"ש 113. 171

172 Hasen, *לעיל* ה"ש 169, בעמ' 222; Jonathan D. Varat, *Truth, Courage, and Other Human Dispositions: Reflections on Falsehoods and the First Amendment*, 71 OKLAHOMA LAW REVIEW 35 (2018)

בחירות;<sup>173</sup> אבל עם זה ברור שהיבט נרחב של האסדרה תצטרך להיעשות ביוזמתם של גופי התקשורת הפרטיים. את יוזמותיהם נבחן בהמשך הדברים.

## קנדה

בדצמבר 2018 התקבל בקנדה חוק רחב היקף לתיקון כללי הבחירות. אחת ממטרותיו הייתה להתמודד עם הפרקטיקות של התעמולה במרחב הדיגיטלי שהחוק הקנדי לא הצליח להתמודד איתן לפני כן.<sup>174</sup> בין השאר נקבע בחוק:

(1) בזמן בחירות יוטלו על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים חובות שקיפות ומגבלות נוקשות יותר משהיו נהוגות קודם לכן ולפרק זמן ממושך יותר לפני הבחירות ממה שהיה דרוש לפני כן;<sup>175</sup>

(2) יורחבו האיסורים על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים שמקורם מחוץ לקנדה;<sup>176</sup>

(3) על מפלגות ומועמדים יוטלו דרישות שקיפות רבות יותר מאלה שהיו נהוגות לפני כן בתעמולת הבחירות, וכן מגבלות נוקשות יותר על ההוצאות המרביות לתעמולת בחירות לתקופה ממושכת יותר לפני הבחירות ממה שהיה דרוש לפני כן;<sup>177</sup>

(4) מפלגות יחויבו לאמץ מדיניות שמירה על פרטיות ולחשוף אותה לציבור.<sup>178</sup>

Colin Lecher, *California has Banned Political Deepfakes During Election Season*, THE VERGE, October 7, 2018

An Act to amend the Canada Elections Act and other Acts and to make certain consequential amendments, Bill C-76 (First Reading, April 30, 2018)

An Act to amend the Canada Elections Act and other Acts and to make certain consequential amendments, Bill C-76 (Assented to December 13, 2018), סעיף 223 לחוק (סעיפים 349.1-349.3 ו-349.5-349.95 בנוסח חוק הבחירות) וכן סעיפים 224-237 לחוק.

176 שם, סעיף 223 לחוק (סעיף 349.4 בנוסח חוק הבחירות).

177 שם, סעיפים 246 ו-262.

178 שם, סעיפים 254-255 (סעיף 385 (2) לחוק שחוק).

## צרפת

בצרפת אומץ בנובמבר 2018 חוק שנועד לטפל במה שכונה בהצעת החוק "קמפינים רחבי היקף להפצה של ידיעות כוזבות שנועדו לשנות את הליכי הבחירות הרגילים באמצעות שירותי התקשורת ברשת".<sup>179</sup> על פי החוק בתקופת הבחירות הפלטפורמות הדיגיטליות הפעילות בצרפת חייבות לפרסם מידע אמין ושקוף על מפיצי המידע ועל התמורה שניתנה בעד ההפצה.<sup>180</sup> החוק גם מסמיך את השופט בזמן בחירות לתת – בתוך 48 שעות מאז שנתבקש – צווי מניעה נגד הפצה מקוונת רחבת היקף של מידע מטעה.<sup>181</sup> במהלך הבחירות החוק גם מאפשר למאסדרים להשעות ערוצי תקשורת שבשליטה של מדינה זרה או בהשפעתה אם הם מנסים להפיץ ידיעות מטעות ומוטעות.<sup>182</sup>

זאת ועוד, נציבות הפרטיות בצרפת (Commission nationale de l'informatique et des libertés) קיימה דיונים עם נציגי היישומון NationBuilder בנוגע למידע שהוא כורה מאתרי רשתות חברתיות והצלבתו עם מידע אישי שגולשים מזינים מרצונם באתר ייעודי או עם מידע שנשאב מפנקס הבוחרים. הנציבות קבעה שברצונה לקיים בדיקות נוספות בנושא, אולם הביעה חשש שהפעולה של כריית המידע והצלבתו ללא ידיעתם של נושאי המידע עלולה להיות בגדר הפרה של חוקי הגנת הפרטיות במדינה. בתגובה השעתה NationBuilder את השימוש בכלי זה בצרפת.<sup>183</sup>

[Proposition de Loi relative à la lutte contre les fausses informations](#) 179  
(21 mars 2018)

[Proposition de Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information](#) 180  
(20 novembre, 2018)

ש.ס 181

ש.ס 182

CNIL, *Elections 2016/2017: What Rules Must Candidates and Parties Respect?* (Nov. 8, 2016); Flore Blondel-Goupil, *NationBuilder Match in France*, NATIONBUILDER (March 31, 2017)

## בריטניה

המצב בבריטניה מזכיר את המצב בישראל בשל הפער בין רטוריקה חריפה שטוענת בזכות אסדרה של היבטים רבים שנוגעים לתפר בין בחירות לטכנולוגיות דיגיטליות ובזכות עדכון החקיקה המיושנת במרחבים אלה, ובין אי־מימוש ההמלצות לתיקוני חקיקה ולרפורמות. במשך השנים עסקו כמה ועדות בעדכון של חוקי הבחירות והתעמולה,<sup>184</sup> וביוני 2020 הודיעה הוועדה הפרלמנטרית הבריטית לסטנדרטים בחיים הציבוריים (Committee on Standards in Public Life) על התחלת עבודה על דוח נוסף בנושא האסדרה של תעמולת בחירות.<sup>185</sup>

בין היתר נשמעו בשנים האחרונות בבריטניה קולות שקראו ליצור קוד מחייב בנוגע לפרסום פוליטי,<sup>186</sup> והוצע שהוא יחול בכל מדיום שמשרד פרסום פוליטי ותוכן שיווקי פוליטי. מנגד עלו קולות החוששים שהדבר יביא לידי פוליטיזציה של רשויות הפיקוח, ועל כן קראו לעבודה משותפת של ועדת הבחירות, הגורם המאסדר של תחום התקשורת (OFCOM) והארגון הוולנטרי המפקח על פרסומות. עד היום הנושא טרם טופל.

חובות השקיפות בתעמולת בחירות חלות בבריטניה במרחב הלא־מקוון, אבל לא במרחב המקוון. כבר בשנת 2003 קראה ועדת הבחירות הבריטית לתקן מצב זה וטענה כי הדבר פוגע באמון הציבור בבחירות וביכולתה של הוועדה עצמה לאכוף את הכללים, ואל קריאה זו הצטרפו במשך השנים ארגוני החברה האזרחית, מומחים מהאקדמיה, ועדות ציבוריות,<sup>187</sup> פוליטיקאים ומפלגות מקיר

THE LAW COMMISSION, [ELECTORAL LAW: A JOINT FINAL REPORT](#), 17 (March 2020) 184

[COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE REVIEW OF ELECTORAL REGULATION: PUBLIC CONSULTATION](#) (8.6.2020) 185

[British Political Advertising Must Be Regulated: How To Do It is a Harder Question](#), THE GUARDIAN, June 3, 2020 186

THE LAW COMMISSION, [ELECTORAL LAW: A JOINT FINAL REPORT](#) 157 (2003); 187  
DCMS COMMITTEE, [DISINFORMATION AND "FAKE NEWS": FINAL REPORT](#) (Eighth report, Session 2017–19); THE COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, [INTIMIDATION IN PUBLIC LIFE: A REVIEW BY THE COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE](#) 61 (December 2017); OXFORD TECHNOLOGY AND ELECTIONS COMMISSION, [READY TO](#)

לקיר.<sup>188</sup> ואולם בדוח שפרסמה ועדת הבחירות אחרי בחירות 2019 הוצע שעד שתאושר החקיקה, מפלגות ומתמודדים יעשו זאת באופן וולנטרי.<sup>189</sup> בניגוד לכך בדוח מיוני 2020 קבעה הוועדה הפרלמנטרית לסטנדרטים בחיים הציבוריים באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי על הממשלה לחוקק מייד חוקים (או להתקין תקנות) כדי להבטיח שקיפות, והשתמשה במילים חריפות לציון העובדה שהדבר טרם נעשה.<sup>190</sup>

זאת ועוד, כיום לוועדת הבחירות הבריטית אין סמכות לפנות לפלטפורמה של רשת חברתית ולדרוש לדעת מי עומד מאחורי קמפיין מסוים. הוועדה ביקשה סמכויות כאלה וביקשה גם שקיפות של ההוצאות מפורטות לפי תתי-קטגוריות של הספקים הדיגיטליים שעימם התקשרו המתמודדים.<sup>191</sup> ועדת הבחירות, וכן מומחים בתחום, תומכים גם ביצירת ספרייה של פרסומים פוליטיים ותעמולה דיגיטלית בביקוח של ועדת הבחירות, נוסף על הספרייה שבנו אחדות מן הפלטפורמות.<sup>192</sup> כל אלה טרם התבצעו.

באשר לתפר שבין עיבוד מידע אישי ובין בחירות, בהתאם לחוק הגנת המידע הבריטי (DPA – Data Protection Act 2018), מותר לעבד מידע אישי רק בהסכמה מפורשת של נושא המידע או בהתקיים בסיס לגיטימי לעיבוד. אחד

---

[VOTE: ELECTIONS, TECHNOLOGY & POLITICAL CAMPAIGNING IN THE UNITED KINGDOM](#) 9 (October, 2019)

SELECT COMMITTEE ON DEMOCRACY AND DIGITAL TECHNOLOGIES, [DIGITAL TECHNOLOGY AND THE RESURRECTION OF TRUST, REPORT OF SESSION 2019–2021](#) (Jun. 29, 2020). בעיקר פרק 6 של הדוח, ליד הערות שוליים 415–420.

THE ELECTORAL COMMISSION, [RESPONSE TO UK GOVERNMENT POLICY CONSULTATION: PROTECTING THE DEBATE](#) (August, 2019); THE ELECTORAL COMMISSION, UK PARLIAMENTARY GENERAL ELECTION 2019 10 (April, 2020)

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, [לעיל](#) ה"ש 185.

THE ELECTORAL COMMISSION, [DIGITAL CAMPAIGNING: INCREASING TRANSPARENCY FOR VOTERS](#) 12 (June, 2018)

THE ELECTORAL COMMISSION, UK PARLIAMENTARY GENERAL ELECTION 2019 14 (April, 2020); CENTRE FOR DATA ETHICS AND INNOVATION, [REVIEW OF ONLINE TARGETING: FINAL REPORT AND RECOMMENDATIONS](#) 107 (February, 2020)



הבסיסים המופיעים בסעיף 8 לחוק הוא עיבוד לצורך "מילוי משימה בתחום האינטרס הציבורי", והסעיף קובע במפורש כי בגדר כך נכללת גם "פעילות התומכת במעורבות דמוקרטית ומקדמת אותה".<sup>193</sup> לפי פסקה 22 לנספח 1 לחוק מדובר בתנאי שיש לפרשו ולהגדירו באופן מצמצם, ורק מפלגות ומתמודדים רשמיים יכולים להשתמש בו.<sup>194</sup> נציב המידע הבריטי (ICO – Information Commissioner's Office) קבע כי לתפיסתו עיבוד מידע על הבסיס הזה חייב להיות מידתי ולהידרש ישירות לפעילות. כלומר לטענתו אין די בשימוש סטנדרטי רק משום שעושה אותו מפלגה פוליטית, אלא דרושה הוכחה שעיבוד המידע מידתי ונועד להשיג מטרה מסוימת וממוקדת.<sup>195</sup> כאמור, השאלה אם קיים בסיס לגיטימי חשובה, שכן אם לא כן יש לבקש הסכמה מפורשת מנושאי המידע.

לעיתים נוצר מצב שבו מפלגות אינן אוספות מידע על דעה פוליטית, שהוא כאמור מידע רגיש, אלא מסיקות אותו מעירוב של כל מיני מאגרים – פנקס הבוחרים ומאגרים נוספים. בדוח נציבות המידע הבריטי (ICO) משנת 2018 שנקרא "דמוקרטיה בהפרעה" ("Democracy Disrupted"),<sup>196</sup> נקבע שדעה פוליטית, גם אם עלתה מתוך ניתוח והיסק, נחשבת מידע רגיש ומוגן בחקיקה, ובאותו דוח קראה הנציבות לקבוע קוד מחייב של שימושים בנתונים. שנה לאחר מכן, באוגוסט 2019, קבע הנציב בכללים שפרסם כטיוטה לקראת חקיקה,<sup>197</sup> כי למפלגות חייבת להיות מערכת שמישה שתאפשר לקבל דרישות "אל תעבדו עליי מידע" וכן "מסמך מדיניות ראוי" שבו הן מפרטות את כל מדיניות עיבוד המידע שלהן.

193 Oxford Technology & Elections Commission, Political Campaigning: The Law, The Gaps and the Way Forward 22–23 (October, 2019)

194 Data Protection Act of 2018, §8, Schedule 1, Part 2, §22

195 Information Commissioner's Office, Guidance on Political Campaigning: Draft Framework Code for Consultation 38 (2019)

196 Information Commissioner's Office, Democracy Disrupted? Personal Information and Political Influence 30 (July 11, 2018)

197 Information Commissioner's Office, Guidance on Political Campaigning: Draft Framework Code for Consultation (August, 2019)

נציבות המידע (ICO) גם הבהירה שהיא מודאגת מהשימוש שהמפלגות עושות ביישומי בחירות בלי ליידע על כך את נושאי המידע המושפעים מפעולות אלה. לפיכך נקבע שעל מפלגות להודיע לנושאי המידע שהמידע עליהם נאסף ומוצלב עם מידע ממקורות ציבוריים כגון עמוד פייסבוק. עוד היא קראה ל"הפסקה אתית" של ניתוח מידע אישי לשם הפקת פרופיל האישיות של הבוחרים עד שיגובשו כללים מנחים בנושא שיוסכמו על כל המעורבים.<sup>198</sup>

## האיחוד האירופי

בפברואר 2019, נציבות הפרטיות באיחוד האירופי (European Data Protection Supervisor)<sup>199</sup> הביעה חשש שמא המידע על בוחרים שמפיקה החברה מפעילת היישומון NationBuilder מתהליכים של עיבוד מידע עלול להשפיע לרעה על הגינות הבחירות ולאפשר מניפולציות מבוססות מידע על בוחרים. הנציבות קבעה שבאישור שניתן למעבדי המשנה בחברה הפר הפרלמנט האירופי את התקנות הנוגעות לשימוש שהמוסדות האירופיים עושים במידע אישי, שכן הוא לא היה מודע להיקף העיבוד שצדדים שלישיים עושים במידע האישי ללא קבלת אישור מראש. עוד מצאה הנציבות שאתר האינטרנט שפנה אל ציבור הבוחרים בבקשה להזין את פרטיהם האישיים כדי להשתתף בקמפיין עידוד ההצבעה, לא כלל מדיניות פרטיות כנדרש לפי התקנות הכלליות בדבר הגנת מידע (GDPR – General Data Protection Regulation) (להלן: תקנות המידע האירופיות או תקנות המידע (GDPR)).<sup>200</sup>

198 Lomas, *European Parliament's*, לעיל ה"ש 114; ICO, DEMOCRACY, DISRUPTED?, לעיל ה"ש 196.

199 *EDPS investigates European Parliament's 2019: Election Activities and Takes Enforcement Actions*, EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, NOV. 28, 2019

200 *EU Data Protection Rules*, EUROPEAN COMMISSION WEBSITE; Lomas, *European Parliament's*, לעיל ה"ש 114; ציטוט מההודעה לעיתונות של נציבות הפרטיות באיחוד האירופי: "Strong data protection rules are essential for democracy, especially in the digital age. They help to foster trust in our institutions and the democratic process, through promoting the responsible use of personal data and respect for individual rights"

בהתאם לתקנה 6 לתקנות המידע (GDPR) מותר לעבד מידע אישי רק בהתקיים בסיס לגיטימי לעיבוד או לאחר הסכמה מפורשת של נושא המידע. אחד הבסיסים בתקנה הוא "מילוי משימה בתחום האינטרס הציבורי", מה שעשוי להתפרש כפעילות פוליטית לקראת בחירות.<sup>201</sup> בנוסף, תקנות המידע מגנות הגנה מיוחדת על מידע רגיש כמוגדר בסעיף 9 לתקנות, ומכיוון שדעה פוליטית נכללת ברשימה של פרטי מידע רגיש, עיבודו נאסר.<sup>202</sup> בין היתר אוסר הסעיף על עיבוד מידע שממנו אפשר להסיק את המידע הרגיש, אלא אם כן מתקיים אחד מעשרת החריגים הקבועים בסעיף 9(2). החריג של סעיף 9(2)(g) מחריג "עיבוד שנדרש למטרות של אינטרס ציבורי מהותי", מושג עמום יחסית ומעורפל, שמעורר שוב את השאלה אם מדובר בחריג שמאפשר למפלגות פוליטיות לעבד מידע רגיש או להסיק תובנות שמהוות מידע רגיש.

הנציבות האירופית פירשה חריג זה פרשנות מצומצמת: רק מפלגות ומתמודדים רשמיים יכולים להשתמש בו; העיבוד נדרש לצורך פעילותם; העיבוד לא יזיק במידה ניכרת לנושא המידע ולא ייצור עליו לחץ; נושא המידע לא דרש מפורשות בכתב מהמפלגה שלא לעשות את העיבוד. ההסתמכות על החריג חייבת להיות מידתית ונדרשת לעמוד בתנאי עיבוד המידע המפורטים בתקנות המידע (GDPR): חוקיות, הוגנות (אסור לעבד מידע באופן שאנשים אינם מצפים לו או באופן שעשוי לשמש נגדם) ושקיפות (החובה להיות שקופים כלפי נושאי המידע בנוגע לזהותו של המעבד, לתוכן האיסוף, לסיבה לו ולאופן השימוש במידע); הגבלה על תכלית השימוש במידע; התחייבות למזעור המידע; דיוק; הגבלות על אחסון; סודיות ואבטחה; אחריותיות.

תקנות המידע (GDPR) גם דורשות לכבד את זכויותיהם של נושאי המידע: הזכות להיות מידועים, זכות הגישה למידע, זכות התיקון, זכות המחיקה, זכות הניוד, הזכות להגביל עיבוד, הזכות להתנגד לעיבוד וכן זכויות בנוגע לעיבוד אוטומטי של מידע ויצירת פרופילים התנהגותיים של נושאי המידע (פרופילינג) (כך

General Data Protection Regulation (GDPR), Regulation 2016/679 201  
OJ L 119. 04.05.2016; cor. OJ L 127, 23.5.2018, §6(e)

GDPR, §9(1) 202

למשל לפי תקנות המידע לנושאי מידע שמורה הזכות להתנגד ליצירת פרופיל שלהם, ואת ההתנגדות הזאת אין דרך לעקוף).<sup>203</sup>

זאת ועוד, סעיף 14 לתקנות המידע (GDPR) קובע כללים בדבר קבלת מידע מגורם שלישי, למשל מסוחר מידע, ולא ממושא המידע. הסעיף מחייב ליידע את מושא המידע בנוגע למקור המידע ולמאפייניו בתוך זמן סביר (כחודש) או מייד אם משתמשים במידע כדי לפנות אליו.<sup>204</sup> כלומר, מפלגות או מתמודדים לא יוכלו לסמוך באופן גורף על טענתו של סוחר המידע שכבר יידע את מושאי המידע, והם חייבים לעשות כן בעצמם. הם גם לא יוכלו להשתמש בהגנת הנטל הלא סביר שחובת יידוע כזאת מטילה עליהם, שכן קשה לטעון שקיים נטל בלתי סביר לפנות למושא מידע כשממילא פונים אליו במסרי שכנוע פוליטיים.

## 1. אסדרה עצמית של הרשתות החברתיות ומנועי החיפוש

---

חברות טכנולוגיה כגון פייסבוק וגוגל נוהגות להצהיר על מחויבותן לאסדרה המדינתית (בכל מדינה ומדינה). הביטוי הנפוץ של מדיניות זו הוא השינויים במדיניותן לעניין אכיפת האיסור נגד מעורבות של גורמים זרים בבחירות. משום שאיסור זה חל בארצות הברית, בשנים האחרונות החלו פייסבוק, טוויטר וגוגל לדרוש מכל מי שרוצה לפרסם מודעה בקשר לבחירות בה, להזדהות כאזרח המדינה.<sup>205</sup> כך הן עשו גם במהלך משאל העם שנערך באירלנד. פייסבוק, נוסף על אכיפת האיסור על מעורבות זרים באמצעות חובות זיהוי, גם הגבירה את השקיפות של מודעות בכלל ושל תעמולת בחירות בפרט, בשני מובנים

GDPR, §9(1)(g); Recitals 51, 52, 55-56 203

GDPR, §14 204

Sarah Perez, *Google Rolls Out New Policies for U.S. Election Ads*, 205  
TECHCRUNCH, May 4, 2018

עיקריים: (1) היא מאפשרת למשמשים ולגופי אסדרה מדינתיים לזהות לטובת מי התעמולה; (2) היא מאפשרת לגולשים לזהות בקלות שמדובר בתעמולת בחירות. פייסבוק גם מצהירה על מחויבותה לפעול לצמצום ההיקפים של תעמולת כזב, חדשות כזב וחשבונות פייסבוק פיקטיביים, אך שבסופו של דבר היא החריגה מהם את הפוליטיקאים.<sup>206</sup> גוגל הכריזה על הגבלות באפשרויות הטרגוט בפרסומות פוליטיות (בגוגל וביו-טיוב), כך שטרגוט יתאפשר רק על בסיס של מיקוד דואר, מגדר או גיל, וכן הכריזה שאסור לשלב תעמולת כזב שתפגע במידה ניכרת בהשתתפות בבחירות או באמון בתהליכי הבחירות.<sup>207</sup> כל זאת נעשה גם ללא אסדרה מדינתית בארצות הברית.

206 Persily, לעיל ה"ש 53, בעמ' 72-75; Chester & Montgomery, לעיל ה"ש 168, בעמ' 11 *Hard Questions: What is Facebook Doing to Protect Election Security?*, FACEBOOK, Mar. 29, 2018; רפאלה גויכמן "פייק נירוז ממומן: פייסבוק חאפטר לפוליטיקאים לפרסם מודעות שקריות" דהמרקר, 4.10.2019.

207 Tony Romm, *Google Announces New Political-Ads Policies that Limit Targeting but Not all Lies*, WASHINGTON POST, Nov. 20, 2019.

**לוח 1**

**אמצעים בעולם להתמודד עם תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי**

אסדרה של ענקות רשת	האיחוד האירופי	בריטניה	צרפת	קנדה	ארצות הברית	הצעות של ועדת ביניש וועדת החוקה	אמצעים שננקטים או נשקלים/מדינה
X		X	X	X	X	X	חובת שקיפות ברשת
X							סימון תעמולת בחירות ככזאת
X			X	X	X	X	הטלת חובת שקיפות גם על גופים חוץ-מפלגתיים
			X	X	X		הטלת חובת שקיפות גם בתעמולה שמקדמת נושאים (ולא רק מועמדים)
X			X	X	X		הגבלה של תעמולת זרים או איטור עליה
X			X				הגבלה של תעמולת כזב
	X	X		X			הגבלה של פגיעה בפרטיות
X					X		אכיפה אקטיבית בזמן אמת

## המלצות

האתגרים הדמוקרטיים הגלומים בשימוש בטכניקות דיגיטליות כדי להשפיע על הבחירות נוגעים לסוגיות קלסיות כגון עקרון השוויון בבחירות וחופש הביטוי הפוליטי של מתמודדים ושל הציבור; וגם למתח שבין המדינה המאסדרת ובין הפלטפורמות הדיגיטליות, המבקשות ליצור כללי משחק משלהן. אבל בעיקר הם קיימים בסוגיות שבעבר לא היו רלוונטיות לבחירות כמו הגנת הפרטיות, הגנת הצרכן וכן שיקולים של ביטחון לאומי והשפעה של גורמים זרים.

התמודדות עם תופעות שליליות שמלוות את השימוש בתעמולה דיגיטלית תחייב ארגז כלים רחב, שכולל שינויי חקיקה שמטרתם להגדיר גבולות מותר ואסור בפעילות דיגיטלית לצורך תעמולת בחירות; העצמת סמכויות האכיפה והפיקוח של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית והסתייעות בגופים נוספים – מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה, שירות הביטחון הכללי, מערך הסייבר והרשות להגנת הפרטיות – בתכלול של יושב ראש ועדת הבחירות – לפעולה בזמן אמת, ומבקר המדינה לביקורת בדיעבד; הגברת האוריינות הדיגיטלית בקרב הציבור כדי שיהיה בעל יכולות להבין ולזהות מניפולציות; אסדרה עצמית של הפלטפורמות המקוונות הגדולות; כללי אתיקה שיחולו על גופים פרטיים כמו משרדי פרסום וקמפיינים פוליטיים ומפתחי מוצרים דיגיטליים הקשורים לבחירות.

עם זאת, בפרק זה לא נעסוק בארגז הכלים כולו, אלא נציע תיקונים שאפשר להשיג באמצעות תיקון החקיקה הנוגעת לבחירות. נבהיר כי לתפיסתנו כל הסדר צריך להיות חוצה מדיה ולא להתמקד בפלטפורמה מסוימת; וכל הסדר צריך להיות עקרוני ולהתמקד בהגנה על ערכים, ולא תלוי פרקטיקה, טכניקה או טכנולוגיה מסוימת, שכן בתחום הדיגיטלי השינויים מהירים מאוד.<sup>208</sup>

208 כך למשל, אין לאסדר קבוצות סגורות או בוטים כשהם לעצמם, אלא ליצור הסדרים כלליים. לכן איננו ממליצים על החוק שעבר בשנת 2018 בקליפורניה ועסק ספציפית בבוטים. ראו (Senate Bill 1001, 2017–2018 Leg., Reg. Sess. (Cal. 2018)

ההסדר שאנו מציעים כולל חמש רפורמות:

- (א) הגנה על הפרטיות כזכות שעשויה להשפיע על היכולת לממש את ההליך הדמוקרטי באופן תקין;
- (ב) אימוץ עקרונות של שקיפות וסימון של תעמולה פוליטית, איסור על הטעיה ועל הצגת פרסום פוליטי כתוכן;
- (ג) החלת הגבלות על שימוש במידע אישי רגיש לצורכי תעמולה והשפעה על בוחרים בתקופת בחירות;
- (ד) מתן סמכויות ליושב ראש ועדת הבחירות להוציא צווים כשיש לכך הצדקה בעקבות הפרת חוק וכשאי־אפשר להשתמש בכלי חקיקה אחרים;
- (ה) הטלת החובה לאבטחת מידע על מפלגות, על סיעות ועל מתמודדים.

## א. הגנה על הזכות לפרטיות כחלק מהתכליות של חוק דרכי תעמולה

כפי שראינו עד כה, שימוש במידע פרטי הוא המוקד של הכלכלה הדיגיטלית, והטכניקות המשתנות לפרקים הן למעשה נגזרות שלו. ואולם השימוש בהשפעה מכוונת אישית (מיקרו־טרגטינג) עלולה לפגוע ביכולת לממש בחירה חופשית ולכן לפגום בהליך הדמוקרטי התקין. כבר בדוח ועדת ביניש עמדו חברי הוועדה על הצורך בניסוח סעיף מטרה לחוק דרכי התעמולה<sup>209</sup> שיקבע

209 בדוח ועדת ביניש, לעיל ה"ש 9, בעמ' 23, הוצע הנוסח הזה: "חוק זה מטרתו להסדיר את תעמולת הבחירות כדי שתנהל בהגינות ובשקיפות ובהתאם לעקרונות חופש הביטוי, שוויון ההזדמנויות בין המתמודדים בבחירות וכבוד האדם". לתפיסתנו הסעיף שהציעה הוועדה אינו מספק. מצד אחד הוא כולל את הזכות לכבוד האדם, שאין הכרח לכלול אותה כאן כי היא כללית מדי; ומן הצד האחר הוא אינו עוסק בכלל בזכות לפרטיות, שכן הוועדה לא טיפלה בעניין זה.



את ערכי היסוד האמורים להנחות את כלל הפועלים במסגרת החוק ומבטאים את הערכים שעליהם הוא מבוסס ואת האופן שיש לנהל את תעמולת הבחירות.

לתפיסתנו יש לנסח סעיף מטרה בהיר ולהכניס לתוכו גם את ההגנה על הזכות לפרטיות, מתוך הבנת מרכזיותה להגנה על האוטונומיה של האזרחים ועל יכולתם לבחור בחירה חופשית שאינה נתונה למניפולציה בעקבות עיבוד של המידע האישי שלהם ושימוש בו לצורכי השפעת יתר עליהם.

אנו מציעים את הנוסח הבא:

**חוק זה מטרתו להסדיר את תעמולת הבחירות כדי להבטיח את שוויון ההזדמנויות בין המתמודדים בבחירות; כדי להגן על חופש הביטוי; כדי להגן על הבחירה החופשית של אזרחים ועל זכותם לפרטיות; וכדי להבטיח את קיומו של הליך בחירות תקין המנוהל בהגינות ובשקיפות.**

## **1. שקיפות וסימון של תעמולה פוליטית במובנה הרחב בתקופת בחירות**

---

עקרון השקיפות נתפס בצדק ככלי מדיניות מרכזי להתמודדות עם חשש מפני השפעה לא הוגנת על בוחרים, שכן מצד אחד הוא אינו מחייב מעורבות חודרנית בתוכן התעמולה, ומן הצד האחר הוא מאפשר העצמה של הבוחרים. כאמור למעלה, הצורך בהסדרי שקיפות בעולם הדיגיטלי אינו נובע רק מהרצון להתאים בין הכללים החלים על תעמולה בתקשורת הממוסדת ובין אלה החלים על תעמולה דיגיטלית, אף שגם לשיקול זה חשיבות.<sup>210</sup> הסדרי שקיפות נדרשים גם בשל סיבות אחרות: ראשית, הסימון של תעמולה נעשה מסובך כשאפשר לממש אותה באמצעות מסרים שנחזים להיות אורגניים ובטכניקות

210 לפירוט שיקול זה ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 64-65.

שאינן "פרסומת פוליטית" במובנה המסורתי; שנית, משום שבהקשר הדיגיטלי נשאלת השאלה מדוע תעמולה מסוימת כוונה אל בוחר מסוים דווקא; ושלישית, כאשר ננקטת אסדרה עצמית, יונהג סימון שונה בפלטפורמות שונות וכן אכיפה לא עקבית. עם זה שקיפות היא עניין מתעתע, הן משום שאם אינה רחבה דיה היא מאפשרת לגופים שונים להתחמק מתחולתה ולהגדיל את המניפולציה על מושאי המסר, והן משום שעקרונות מעולם הכלכלה ההתנהגותית מלמדים שאם אינה נעשית כראוי, היא חסרת תועלת.

ההצעה להחיל את עקרון השקיפות במרחב הדיגיטלי וברשתות החברתיות על פרסומים הן של מועמדים ומפלגות והן של גופים חוץ-מפלגתיים, כבר עלתה בעבר.<sup>211</sup> בעקבות המלצותיה של ועדת ביניש ניסחה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הצעת חוק, שהונחה על שולחן הכנסת ביולי 2018, ובה הוראה המציעה להחיל חובת הזדהות של האחראי על תעמולת בחירות בכל אמצעי תקשורת:

#### שקיפות בתעמולת בחירות 1א2.

(א) מודעת בחירות תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם אותו אדם פעל מטעם מתמודד בבחירות או מטעם גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות או את שם הגוף כאמור או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים ואת שמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים.

(ב) בסעיף זה -

"מודעת בחירות" - כל אחד מאלה:

- (1) תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה, גוף פעיל בבחירות או מי מטעמם;
- (2) תוכן של תעמולת בחירות שנכתב או הופץ בעבור תשלום; לעניין זה, "תשלום" - בין בכסף ובין בשווה כסף, בשירות או

211 דוח ועדת ביניש, לעיל ה"ש 9, בעמ' 25-27. ראו גם את הצעתנו - לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 64-65 ובעמ' 75.

בכל טובת הנאה אחרת;

"מתמודד בבחירות" – כל אחד מאלה:

- (1) מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית;
- (2) מי שנכלל ברשימת מועמדים כאמור בפסקה (1);
- (3) מועמד בבחירות לראש רשות מקומית;
- (4) סיעה של מועצה יוצאת, כמשמעותה בסעיף 25 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות);
- (5) נבחר הציבור, כהגדרתו בסעיף 28 לחוק המפלגות;
- (ג) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות.<sup>212</sup>

ואולם על אף חשיבותה, הצעת חוק זו היא חלקית ומותירה חלל חוקי ואכיפתי גדול מכמה סיבות:

**(א)** היא מניחה שמדובר במודעת בחירות ומחייבת לגלות מי עומד מאחוריה, אבל אינה מחילה חובת סימון על עצם העובדה שמדובר בתעמולה בבחירות. כפי שהראינו, חלק ניכר מהמניפולציה על הבוחרים אינה נעשה באמצעות מודעות, אלא באמצעות תוכן שמתחזה להיות "אורגני" – רשתות הדהוד, מניפולציה על תוצאות מנועי חיפוש ועוד.

**(ב)** אמנם ההצעה מציעה להחיל את חובת השקיפות גם על גופים חוץ־מפלגתיים, אבל לפי ההגדרה המצומצמת של "גוף פעיל בבחירות" הקבועה בחוק מימון מפלגות. על פי הגדרה זו תחול החובה אך ורק על גופים שמבצעים את אחת מארבע פעילויות בחירות המפורטות בחוק, בכללן: פנייה לבוחרים מסוימים כדי להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים או להימנע מלהצביע בעדה, וגם תעמולה באמצעות מודעות פרסום שנועדה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעדה.<sup>213</sup>

212 סעיף 5 להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018.

213 סעיף 1 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

אומנם בשתי מערכות הבחירות שנערכו בשנת 2019 ניכר שיושב ראש ועדת הבחירות ובית המשפט העליון נטו לפרש הגדרה זו של "גוף פעיל בבחירות" באופן רחב, אך נושא זה עדיין לא הוכרע באופן חד-משמעי,<sup>214</sup> ולכן ייתכן שגופים חוץ-מפלגתיים שמנסים לקדם גוש מפלגות או נושא שנמצא במחלוקת ציבורית אך אינו מזוהה עם מפלגה, או לפעול נגדו – לא יידרשו לשקיפות תעמולתם.<sup>215</sup>

(ג) היא אינה מחייבת שקיפות בשאלה אל מי נשלחה מודעת הבחירות ומדוע. כמו שראינו, תעמולה דיגיטלית נבדלת מתעמולה באמצעי תקשורת ההמונים בעיקר באיתור הספציפי (טרגוט) של הבוחרים ובהתאמת המסרים לפרופילים המיוחדים שלהם. ללא שקיפות בשאלת הטרגוט וללא הודעה למי שקיבל את המסרים האלה נוצר חלל אכיפה ניכר.

לכן לתפיסתנו יש לאמץ הסדרים שירחיבו את חובות השקיפות בחוק דרכי תעמולה מעבר לחובה לזהות את המזמין שלה.

## 1. סימון תעמולת בחירות כנזאת ואיסור הטעיה בין תוכן "אורגני" לתעמולת בחירות

(א) יש להגדיר "מודעת בחירות" בצורה בהירה ומרחיבה:

כל סוג של תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה, גוף פעיל בבחירות או מי מטעמם, ובכלל זה שיווק דרך מנועי חיפוש, מודעות כתובות ומודעות חוזי-שמע, תוכן שיווקי וחסויות וכן הפניה של תעמולת בחירות באופן אישי אל בוחרים.

(ב) יש לחייב סימון ברור ואחיד (בגודל ובמיקום) של מודעות בחירות כתעמולת בחירות:

מודעת בחירות תישא סימן שהיא מודעת בחירות וכן תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם אותו אדם פעל מטעם מתמודד בבחירות או

214 בג"ץ 5527/19 דרכנו נ' יו"ר ועדת הבחירות (פורסם בנבו, 3.9.2019).

215 ראו ביקורת על הגדרת "גופים פעילים בבחירות" והצעה חלופית אצל שפירא, לוריא ופולסנר, לעיל ה"ש 163, בעמ' 58-59, 66-69.

מטעם גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות או את שם הגוף כאמור או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים ואת שמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים; יושב ראש ועדת הבחירות יקבע את צורת הסימן, מקומו, משך זמן הופעתו, תדירותו ואופן הצגתו.

בהקשר זה הכוונה שבשלב הראשון, עוד לפני שתצוין זהותו של מזמין התעמולה, התוכן יסומן כתעמולת בחירות. הסימן יתבצע באופן זהה בכל אמצעי הממסר – המקוונים ושאינם מקוונים – בהתאמות הנדרשות למדיום. חובת הסימן תחול על המועמדים ועל הרשימות, אבל אכיפתה תוטל גם על אמצעי התקשורת הממוסדים ועל הפלטפורמות הדיגיטליות המעבירות מסרים למשתמשי IP ישראלים. לתפיסתנו, לצורך העצמת הקהל ומימוש התכלית של חובת הסימן והשקיפות, אין די בגילוי נאות סתמי, אלא יש צורך בסימן אחיד וברור בגודל, ברקע ובמיקום, שיוצב בראש הטקסט הנקרא או בתחילת סרטון כדי לאפשר לבוחרים לפענח את המסר הנקלט בכפוף להבנה של הגילוי הנאות.

(ג) יש להוסיף לחוק דרכי תעמולה איסור על הטעיה בתעמולה, כלומר איסור על הצגת תעמולת בחירות כתוכן אורגני או כתוכן שאינו תעמולה. האיסור לעשות מניפולציה על צרכנים באמצעות תוכן שיווקי לגווניו, פרופילים מזויפים שמתחזים לאנשים אמיתיים, תגובות ולייקים קנויים ורשתות הדהוד של מסרים באופן מתוזמן – מוכר במדינות רבות. בארצות הברית נציבות הסחר הפדרלית (FTC) יכולה לקנוס באלפי דולרים מי שמקדם מוצרים בלי לדווח שלשם כך הועבר לו כסף או שווה כסף, גם ברשתות החברתיות ובעולם הבלוגים.<sup>216</sup> באיחוד האירופי דירקטיבת הפרקטיקות המסחריות הלא הוגנות (EU Unfair Commercial Practices Directive) משנת 2019 דורשת שתוכן שיווקי בתקשורת הממוסדת יסומן בברור כפרסומת.<sup>217</sup> בישראל סעיף 7 (ג) לחוק הגנת הצרכן קובע כי :

(1) פרסומת העלולה להביא אדם סביר להניח, כי האמור בה אינו פרסומת, יראו בכך פרסומת מטעה אך אם תכנה איננו

Federal Trade Commission, *Guides Concerning the Use of* 216  
*Endorsements and Testimonials in Advertising*

EU Unfair Commercial Practices Directive 217

מטעה; (2) המפרסם פרסומת בצורה של כתבה, מאמר או ידיעה עיתונאית, בלי לציין באופן ברור כי המדובר בפרסומת, יראו בכך פרסומת מטעה, אף אם תוכנה אינו מטעה.<sup>218</sup>

בשנים האחרונות, בהסתמך על סעיף זה, ניתנו כמה החלטות ופסקי דין שמחייבים סימון ברור של תוכן שיווקי בתקשורת.<sup>219</sup> מכיוון שבתעמולת בחירות משתמשים בטכניקות דומות לאלה של פרסום ושיווק של מוצרים ושירותים, אנו מציעים לראות בהסתרת מסרי תעמולה תחת מעטה אחר – עבירה של הטעיה בתעמולה:

לא תהא תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחת או למענה בצורה או בדרך העלולה להביא אדם סביר להניח שהיא אינה תעמולה.

הכללת הוראה זו בתוך החוק לא רק שתטיל אחריות פלילית על מפלגות ועל מתמודדים, אלא גם תאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות להשית צווי מניעה ולחייב הסרה של תעמולה המתחזה לתוכן אורגני או לחייב לסמן אותה מכוח סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה (צו מניעה).<sup>220</sup>

218 חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.

219 בעיקר בתביעה הייצוגית שהוגשה נגד ידיעות אחרונות ו-y.net, ראו איתמר ב"ד "השתתפות מימונית" העין השביעית 25.3.2018. על עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה והתנגדותו להסכם הפשרה בתיק ראו אורן פרטיקו "גם היועץ המשפטי לממשלה מתנגד להכשרת הפרסום הסמוי" העין השביעית 18.2.2018. עוד ראו את העתירה לבג"ץ נגד רכישת תוכן שיווקי על ידי משרדי הממשלה (איתמר ב"ד "עתירה לבג"ץ: לשים קץ לרכישת תעמולה סמויה ע"י משרדי ממשלה" העין השביעית 2.9.2019).

220 בשלב הבא ניתן יהיה לחשוב כיצד להרחיב את הגופים שחובת השקיפות חלה עליהם, לרבות גופים שלא נכללו במפורש בהגדרה "גופים פעילים בבחירות" בתיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות. (כאמור לעיל, בבחירות שנערכו בשנת 2019 נטו יושב ראש ועדת הבחירות ובית המשפט העליון להחיל את החוק על גופים רבים יותר, אבל נושא זה עדיין לא הוכרע. ראו פרשת דרכנו, לעיל ה"ש 214). כך ראוי להכליל את הגופים שצוינו בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לאסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות (שפירא, לוריא ופלסנר, לעיל ה"ש 163), קרי גופים שהיקף פעילותם לשם השפעה על הבחירות עולה על רף מינימלי, לרבות גופים שתומכים בנושא מסוים שניתן לזהותו עם רשימות מסוימות (ולא רק גופים שתומכים ברשימה מסוימת או מתנגדים לה, כהגדרת תיקון מס' 35), וכן גופים שתומכים בגושי מפלגות או מתנגדים להם. איננו מציעים זאת, כאן, מחשש להשפעה שלילית שתבוא לידי ביטוי באסדרת יתר גם בתחום מימון פעילותם.

## 2. הטלת חובת זיהוי על מזמיני תעמולה

הטלת חובה על פלטפורמות דיגיטליות שמיועדות למשתמשי IP ישראלים ליצור דרכים לזהות את כל מי שמשתייך למעגלים החייבים בשקיפות ורוכש מהן שירותים ומוצרי תעמולה. זיהוי זה יחייב שימוש בתעודה ממשלתית שתאמת את זהותו ואת מקום מגוריו של הרוכש, ויאפשר רק לרשימות, למתמודדים ולמי שהוא גוף פעיל בבחירות לרכוש פרסומות פוליטיות ושירותים נוספים. "פלטפורמות דיגיטליות" יוגדרו כך:

פלטפורמה דיגיטלית הפונה לציבור, יישומן רשת או יישומן דיגיטלי אחר, ובכלל זה מנועי חיפוש, רשתות חברתיות ורשתות פרסום שיש להן יותר מחצי מיליון מבקרים ייחודיים בחודש מתוך ישראל.

## 3. הקמת ספרייה דיגיטלית פתוחה

ועדת הבחירות תקים ספרייה דיגיטלית פתוחה וידידותית לחיפוש דיגיטלי (machine readable), כלומר שניתן לחפש בתוכה באמצעים דיגיטליים (פשוטים) שאליה יעבירו הרשימות והמתמודדים, הגופים הפעילים בבחירות וכן הפלטפורמות הדיגיטליות אחת ליומיים בתשעים הימים שלפני הבחירות את פרטי המידע האלה:

- הגופים והפלטפורמות הדיגיטליות שרכשו ומכרו מודעות תעמולה או כל שירות תעמולה אחר;
- סכום הכסף בחתך מפורט של השירות ומוצר התעמולה;
- תוכן התעמולה, הדמוגרפיה של קהל היעד של שירותים אלה והקריטריונים לטרגוט.

לצורך בניית הספרייה אפשר להיעזר במבנה שהציעה חברת mozilla (ראו נספח 2). ואכן, לקראת בחירות אפריל 2019 פרסמה פייסבוק כי תקים "ספרייה לפרסומות פוליטיות", אלא שהצעתה של פייסבוק חסרה: בפייסבוק מדובר רק בשירות מסוג אחד (מודעות פוליטיות) ואילו חבילות שירותי התעמולה רחבות הרבה יותר; ההגדרות בנוגע לתוכני הספרייה בפלטפורמות אחרות אינן בהירות; הספרייה לא תמיד מדויקת; ואין זה ראוי ואין זה נכון שחברות

מסחריות הן שיקבעו את כללי האצבע בנוגע לשקיפות בתקופת בחירות, ושהאחריות תועבר אליהן. האחריות צריכה להיות מושתת על המתמודדים בפיקוח של ועדת הבחירות.

## ג. הגבלות על שימוש במידע אישי לצורכי תעמולת בחירות

בהמשך למתואר בפרקים הראשונים של המחקר, דומה שכיום אין מחלוקת על כך שעיבוד של מידע אישי כדי לייצר תהליכי שכנוע, בעיקר ללא ידיעתם של האזרחים, עלול להביא לידי פגיעה בבחירתם החופשית ולפגוע במידה ניכרת ביכולת לנהל הליך דמוקרטי תקין. לכן יש לתחום את הגבולות הנוגעים לשימוש במידע אישי – איסוף, עיבוד, הסקת מסקנות בנוגע לבוחרים ושימוש במידע לצורכי תעמולה – באופן שוויוני לכלל השחקנים ולכלל סוגי הפרסום.<sup>221</sup> לאחר סיכום קצר של הגישות לאסדרת הסוגיה בעולם, נתמקד בקושי הייחודי לישראל ונציע הצעה לאסדרה.

• **איסור מוחלט על השפעה מכוונת אישית (מיקרו־טרגטינג/טרגוט עמוק).** באירופה ובארצות הברית נשמעים קולות שקוראים לאסור כליל פעולות שמכוונות להשפעה מכוונת אישית בקמפיינים פוליטיים. בדוח של נציבות המידע הבריטית (ICO) משנת 2018 הוצע כאמור לקחת "פסק זמן אתי" ולאסור כליל כל שימוש בטרגוט עמוק בקמפיינים פוליטיים עד החלטות האסדרה בתחום,<sup>222</sup> וכך טענו גם ארגוני חברה אזרחית בבריטניה.<sup>223</sup>

NEW ECONOMICS FOUNDATION, BLOCKING THE DATA STALKERS: GOING BEYOND GDPR 221  
TO TACKLE POWER IN THE DATA ECONOMY (December 28, 2018)

ICO, DEMOCRACY DISRUPTED? לעיל ה"ש 196. 222

Natasha Lomas, *Facebook Under Fresh Political Pressure As U.K. Watchdog Calls for "Ethical Pause" of Ad Ops*, TECHCRUNCH, July 11, 2018



• הגבלה שיטילו הפלטפורמות הדיגיטליות על קטגוריות של טרגוט. בניסיון להתמודד עם הביקורת הציבורית הודיעו הפלטפורמות הדיגיטליות, ובראשן פייסבוק וגוגל, כי יגבילו כמה מהקטגוריות של הטרגוט העמוק שהיו זמינות למפרסמים של פרסומות פוליטיות,<sup>224</sup> אך לא את כולן (הן לא הגבילו למשל מיקוד, רמת השכלה, סוג הטלפון הנייד ועמדה פוליטית), ועל כך בוקרו גם כן. הצעות אחרות היו להגביל את הטרגוט במסרים שנוגעים לבחירות רק לדרגה אחת מעל נתונים גאוגרפיים (כמו כתובת ומיקוד). כך למשל אפשר יהיה להוסיף להם נתוני הכנסה, אבל לא לאפשר שימוש בנתונים בריאותיים או בנתונים שיוצרים פרופיל רגשי, או עיבוד שלהם.<sup>225</sup>

• הגבלת מספר המטורגטים. בארצות הברית הוצע שטרגוט של מסרי בחירות יוגבל לקבוצות של 50 אלף איש, שכן זה המספר שמחייב סימון פרסומות פוליטיות גם בערוצי רדיו וטלוויזיה.<sup>226</sup> במקביל הוצע לתת מחיר למי שירכוש חבילות פרסום לקהלים רחבים ולא לקבוצות קטנות מטורגטות.

• יידוע בוחרים בנוגע לטרגוט. בבריטניה ובארצות הברית הוצע לחייב מפלגות ומתמודדים להודיע לבוחרים שהן אוספות עליהם מידע, לחייב פירוט של המידע שנאסף, לאפשר עיון בו ותיקון שלו וכן לאפשר לבוחרים למחוק את פרטיהם האישיים מהמאגר או לכבד את בקשתם שלא להשתמש במידע האישי שנאסף לצורכי פרסום פוליטי מטורגט (Opt Out).<sup>227</sup> המלצות אלה ניתנו בהסתמך על סקרים – למשל סקר נרחב שערכו החברות גאלופ וקרן נייט במשותף בארצות הברית, ובו נמצא שיותר מ-70% מהאמריקנים אינם רוצים שיטרגטו אותם

Dannagal G. Young & Shannon C. McGregor, *Mass Propaganda Used to be Difficult, But Facebook Made It Easy*, WASHINGTON POST, Feb. 14, 2020; Facebook Business, *Targeting to Ensure Advertising is Safe and Civil*, FACEBOOK, Apr. 24, 2018; *Russian Ads Released by Congress*, FACEBOOK, MAY 10, 2013

Ellen L. Weintraub, *Don't Abolish Political Ads on Social Media*. 225 *Stop Microtargeting*, WASHINGTON POST, Nov. 1, 2019

John Borthwick, *Ten Things Technology Platforms Can Do to Safeguard the 2020 U.S. Election*, RENDER, Jan. 8, 2020

*Feinstein Bill Would Give Voters Control Over Personal Data*, 227 OFFICE OF SENATOR DIANNE FEINSTEIN (press release, July 21, 2019)

בכלל, ולחלופין תומכים בחיוב של הפלטפורמות המקוונות או התאגידים של רכש המדיה והפרסום להודיע למשתמשים לפני שהם הופכים למושאי טרגוט למטרות פוליטיות או להודיע להם כי נאסף עליהם מידע שנוגע לדעותיהם הפוליטיות.<sup>228</sup>

• **שקיפות בנוגע לטרגוט והצפת מידע.** הוצע לחייב את המתמודדים, את המפלגות ואת הפלטפורמות לדווח בדיעבד על דפוסי טרגוט המידע על בוחרים ועל השימוש שנעשה באלגוריתמים כדי לממשק בין בוחרים ובין מסרי תעמולת בחירות.

נראה אפוא כי בכל הנוגע לשימוש במידע אישי לצורכי תעמולה והאתגרים שהתעמולה הדיגיטלית מציבה בשנים האחרונות לפני מדינות דמוקרטיות, החלו להתגבש הצעות חקיקה, ובכמה מדינות אלה הבשילו לכדי חקיקה של ממש, בשני היבטים עיקריים: הגבלות על טרגוט בוחרים והטלת חובות שקיפות על דרכי הטרגוט.

כשמדובר בהתמודדות כזאת במדינת ישראל יש לפעול בשני היבטים: האחד – לעדכן את חוק הגנת הפרטיות הישראלי, שהוא עצמו אינו מותאם לעולם הדיגיטלי, אינו מתייחס דיו לזכויות מהותיות של נושאי המידע, מסתמך יתר על המידה על כללים שחלים על מנהלי מאגרי מידע, ואין בו די סמכויות אכיפה לרשות האמונה על יישומו – הרשות להגנת הפרטיות. והאחר – להציע הסדר מתאים שנוגע לשימושים במידע פרטי לצורך קמפיינים של תעמולה פוליטית. בשל הרגישות המיוחדת של השימושים במידע פרטי בתקופת בחירות והאפשרות לייצר מניפולציות על בוחרים, בחרנו לשלב את ההסדרים שמטרתם להגן על פרטיות הבוחרים בשני חוקים: חוק דרכי תעמולה וחוק הבחירות לכנסת. הצעותינו באות להוסיף על ההסדרים המנויים בחוק הגנת הפרטיות ובגוף ההנחיות שהתפתח סביב חוק הגנת הפרטיות במשך השנים, ולא לחסר מהם.

להלן בחלק זה נציע תיקונים לעבירות המנויות בפרק י"א לחוק הבחירות לכנסת (עונשין). תיקונים אלה יאפשרו גם ליושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה

Justin McCarthy, *In U.S., Most Oppose Microtargeting in Online Political Ads*, GALLUP BLOG (March 2, 2020)

בזמן אמת מכוח סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה (צו מניעה), המוגבל כאמור לעבירות שבחוק דרכי תעמולה ולאלה המנויות בפרק י"א לחוק הבחירות. כך תיווצר "רשת ההגנה" על בוחרים, שתורכב הן מההסדרים שבחוק הגנת הפרטיות, הן מההסדרים שבחוקי הבחירות.

## **1. הגבלת השימוש בפנקס הבוחרים; הגבלת השימוש במאגרי מידע אחרים ובעיבוד מידע רגיש**

סעיף 39 לחוק הבחירות עוסק במסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות.<sup>229</sup> "מידע פנקס" כולל את השם הפרטי ושם המשפחה, שם האב או האם, המען ומספר הזהות. פרטים אלה הם מידע אישי. מכיוון שמדובר במידע שנאסף בכפייה מאזרחים ומועבר למפלגה פוליטית, החוק קובע כי "מידע פנקס" (המידע הכלול בפנקס הבוחרים) יימסר למפלגה או לטיעה רק לאחר שאלה יתחייבו בכתב שלא להשתמש בו או להעבירו "אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים". בהתאם, סעיף 118א, המופיע בפרק העונשין בחוק הבחירות, עוסק בשימוש שלא כדין במידע פנקס וקובע ש"שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס [...] שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים" הוא עבירה פלילית.

סעיף זה יוצר חלל באכיפה: ראשית, הוא עוסק רק במידע פנקס, שהוא, כמו שהבהרנו למעלה, רק השכבה הראשונה במאגרי הנתונים של המתמודדים והמפלגות. כפי שהראינו, יש להתמודד גם עם האיסוף והעיבוד של מידע אישי נוסף על זה שנמצא בפנקס הבוחרים. שנית, הוא אינו כולל הגבלה של השימוש במידע לצורכי התמודדות בבחירות וצורכי קשר עם הציבור. בכך הוא מרחיב מדי את זכותן של המפלגות להשתמש במידע.

אנו מציעים לקבוע הגבלה על מפלגות, על מועמדים ועל גופים פעילים בבחירות בכל הנוגע לשימוש הישיר או העקיף (באמצעות צד שלישי, כלומר באמצעות התקשרות עם חברות שמתמשות במידע אישי כזה) במידע אישי רגיש לצורך תכנון או העברה של מסרים הנוגעים לבחירות, ורק כשהדבר הכרחי

ורק בהסכמתם של נושאי המידע. לכן אנו מציעים לתקן את סעיף 118א לחוק הבחירות כך שיעסוק הן במידע פנקס והן במידע אישי אחר, וכן שיכלול הגבלה על השימוש במידע באופן מידתי ובקשר לצרכים ספציפיים הנוגעים לבחירות. משמעות התיקון של סעיף 118א:

• הכללת סעיף שעוסק בשימושים במידע פרטי לצורך תעמולת בחירות נוסף על המידע של פנקס הבוחרים, לצד ההוראות בחוק הגנת הפרטיות, במטרה לאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת מענה בזמן אמת לשימושים במידע פרטי שפוגעים בטוהר הבחירות, בשוויון בבחירות ובבחירה החופשית של אזרחים.

• הכללה של עקרון המידתיות על השימוש במידע פנקס, כך שאם אפשר להשיג את המטרה של התמודדות בבחירות או קשר עם בוחרים בדרכים שפגיעתן בפרטיות הבוחרים פחותה (למשל לאסוף פחות שכבות של מידע או לעבד פחות מידע) – יש לעשות כן.

• הגבלה של שימוש במידע אישי רגיש ועיבודו על בסיס ההבחנה בין מידע אישי ובין מידע אישי רגיש ובהסתמך על תזכיר החקיקה המבוסס על הצעת תיקון 12 לחוק הפרטיות,<sup>230</sup> הצעת החקיקה שהציע המכון הישראלי לדמוקרטיה<sup>231</sup> וחקיקה השוואתית ובראשה תקנות המידע האירופיות (GDPR). ההגבלה מבוססת על התובנה שחלק ניכר מהיכולת ליצור "מלכודות אוטונומיה" ולצמצם את הבחירה החופשית מסתמך על היכולת לאסוף מידע אישי רגיש או להסיק מסקנות בנוגע למידע רגיש מתוך באמצעות עיבוד כמה שכבות של מידע אישי רגיל. ההבחנה בין מידע אישי רגיל למידע אישי רגיש היא למעשה ההבחנה שבין שימושים כגון מידע של מספרי טלפון וכתובות של בוחרים, ובין שימושים שמבוססים על עיבוד מידע לצורך יצירת פרופיל רגשי וחודרני יותר.

• הגבלה על עיבוד של מידע רגיש לצורכי בחירות והשימוש בו בדרך של חובה לעמוד באחת משתי חלופות: דרישת ההכרחיות או הדרישה להסכמה

230 "מידע אישי רגיש" מוגדר בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ומוצע להחליפו בהגדרה של "מידע בעל רגישות מיוחדת" בסעיף 23טז להצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 12) (סמכויות אכיפה), התשע"ב-2011.

231 ראו ארידור הרשקוביץ ושורר אלטשולר, הצעת חוק, לעיל ה"ש 11.

של נושאי המידע. דרישת ההכרחיות משקפת את עקרון מזעור המידע, ולא תאפשר לאסוף מידע ללא תכלית מוגדרת רק כי אולי הוא יהיה לעזר בעתיד; וכן לא תאפשר את אחסון המידע לתקופה שתעלה על הצורך. דרישת ההסכמה משקפת את העיקרון הבסיסי בחוק הגנת הפרטיות הקובע שאסור להשתמש במידע אישי על נושא מידע או לפרסם אותו אלא אם הסכים לעצם השימוש במידע ולמטרה שלשמה ייעשה השימוש. שימוש או סחר במידע ללא הסכמה כאמור או שימוש שחורג מההסבר שחובה לתת לאדם שממנו נאסף המידע בדבר מטרת השימוש ולמי יימסר – אינם חוקיים. בהקשר זה מדובר באיסור להשתמש במידע רגיש שנאסף דרך שאלונים, סקרים, אתרים, יישומונים וכיוצא באלה, בלי שניתנה לנושאי המידע הבהרה ברורה שהמידע נאסף כמידע אישי לצורכי בחירות ומתוך הבהרה מה הכוונה לעשות איתו. הדרישה להסכמה משקפת גם את האיסור להעביר נתוני מידע אישי רגיש לצד שלישי (כמו למשל לרשת חברתית) כדי לשלוח מסרים פוליטיים מותאמים אישית לנושאי מידע ללא הסכמה. ההסכמה צריכה להיות חופשית ומודעת, בהירה, בשיטה של "Opt In" (כלומר, יש להשיג הסכמה מכל נושא מידע טרם הצירוף של נתוניו למאגר, להבדיל ממצב שבו כל הנתונים נאספים ומי שמבקש להימחק יכול לעשות כן), מתועדת ומאפשרת גם התנגדות וחזרה מהסכמה.

הצעה זו לא תמנע את האפשרות לרכוש פרסום פוליטי מטורגט ומכוון אישית או מוצרי פרסום אחרים מרשתות חברתיות או להשתמש ביישומוני בחירות שאוגמים מידע על בוחרים, אבל תחייב את מזמיני התעמולה והמפרסמים לפנות אליהם או להשתמש במידע שהם הסכימו למסור מתוך עמידה בדרישת ההכרחיות, כלומר היא תגביל את השימוש בחלק מהסימונים ונקודות הטרגוט של בוחרים ואת עומק המידע שהחברות המסחריות אוגמות עבור המפלגות.

ההסדר מבוסס על ההנחה שדעה פוליטית היא מידע רגיש, ולכן אין לאסוף שום מידע שעשוי ללמד עליה או לעבד מידע כך שדרכו תתגלה העמדה הפוליטית (למשל מידע צרכני שממנו ניתן להסיק בנוגע לעמדה פוליטית), אלא אם הדבר נעשה בהסכמה או שהוא הכרחי למהלך הבחירות. כך, אם מפלגה או מתמודדים יוצרים מדד של רמת התמיכה בהם ומצמידים "ציון" לבוחרים ספציפיים – ללא קשר לשאלה אם המידע נכון או מדויק, אלא רק בכוונה לזהות את הציון של כל בוחר – מדובר במידע אישי רגיש. הוכחת

ההכרחיות תוטל על כתפי המפלגות, ואיסוף או עיבוד של מידע שאיננו הכרחי יהיה עבירה על חוקי הבחירות.

הנוסח המוצע לסעיף 118א בחוק הבחירות:

118א. שימוש שלא כדין במידע פנקס ובמידע אישי

(1) המעבד או עושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 באופן שאינו נדרש ומידתי לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

(2) המעבד או עושה שימוש במידע רגיש ללא הסכמת נושא המידע או באופן שאינו הכרחי לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

"מידע רגיש" – מידע אישי שיש בו כדי לזהות כל אחד מאלה:

(1) מידע על אישיותו של אדם וצנעת חייו האישיים;

(2) מידע על עברו הפלילי של אדם;

(3) מידע על דעותיו הפוליטיות ואמונתו הדתית של אדם;

(4) מידע על מצבו הבריאותי או הרפואי או הנפשי של אדם;

(5) מידע על מוצא אתני של אדם;

(6) נתוני זיהוי ביומטריים כהגדרתם בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים התש"ע-2009;

(7) מידע גנטי כהגדרתו בחוק מידע גנטי התשס"א-2000;

(8) מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכליות ומידת עמידתו בהן, לרבות נתוני אשראי כהגדרתם בחוק נתוני אשראי התשע"ו-2016;

(9) נתוני תעבורה ונתוני מיקום כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) התשס"ח-2007;

(10) הרגלי צריכה של אדם שיש בהם כדי ללמד על מידע לפי סעיפים קטנים 1-9;

(11) מידע שיש בו כדי ללמד על אחד מסוגי המידע המנויים בסעיפים קטנים 1-9;

(12) מידע אישי ששר המשפטים קבע בצו באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת שהוא מידע רגיש.<sup>232</sup>  
 "עיבוד" – כל אחת מהפעולות האלה:

(1) איסוף או תיעוד של מידע אישי בכל דרך לרבות צילום, הקלטה, העתקה או השגת גישה אליו;

(2) ארגון, החזקה או אחסון של מידע אישי לרבות הבניה, שינוי, אחזור, ניתוח, איגום או הצלבה;

(3) גילוי או פרסום של מידע אישי לרבות העברה, מכירה או העמדה לרשות הציבור.<sup>233</sup>

## 2. איסור על הפרעה לבחירות ודיכוי הצבעה באמצעים דיגיטליים

סעיף 119(א)(3) לחוק הבחירות לכנסת אוסר על הפרעה לבחירות ומגדיר הפרעה כך: "המפריע לבוחר בהצבעה או המונע אותו מהצביע". לנוכח היכולת להשתמש במידע אישי כדי לתפור אישית מסרים שעשויים לדכא הצבעה ולדכא בוחרים מלצאת ולהצביע, ראוי לדעתנו להוסיף לסעיף אמירה מפורשת שלפיה מניעת הצבעה איננה רק חסימה פיזית של הגישה לקלפי, אלא גם מניעה שמבוססת על פעולות דיגיטליות של שכנוע או מניפולציה, כמו למשל מסר שמבוסס על מידע אישי בנוגע למיקומו של המצביע ("אנחנו יודעים שאתה בדרך, אבל התור בקלפי שלך ארוך, לא להתקרב!"); למצב בריאותו ("אנחנו יודעים שאתה בקבוצת סיכון, ובקלפי יש חולה קורונה מאומת"); או ללאום שלו ("יש ליד הקלפי חבר'ה של לה פמיליה והם מרביצים לערבים").

232 הגדרה זו מבוססת על שילוב של ההגדרה של ארידור הרשקוביץ ושוורץ אלטשולר, **הצעת חוק, לעיל** ה"ש 11, בעמוד 34, עם ההגדרה בתזכיר חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' ) (הגדרות וצמצום חובת הרישום), החש"פ-2020.

233 הגדרה זו מבוססת על ההגדרה של ארידור הרשקוביץ ושוורץ אלטשולר, **שם**, בעמ' 37.

אנחנו מציעים אפוא להוסיף להגדרה של הפרעה לבחירות בסעיף 119(א)(3):

”המפריע לבוחר בהצבעה או המונע אותו מהצביע

או המוסר לו מסר תעמולה בכל דרך ממסר, פיזית או דיגיטלית, המיועדת אליו באופן אישי והעלולה לגרום לאדם סביר להימנע מהצביע”.

### 3. איסור על מעשי שחיתות ואיום באמצעים דיגיטליים

סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת עוסק במעשים שהם מעשי “שחיתות ואיום” על הבחירות. סעיף זה אוסר להציע שוחד; לאיים על בוחר בגרימת נזק לו או לאדם אחר; להבטיח עבודה או לאיים בפיטורין – והכול במטרה להשפיע על בוחרים (הן בעצם ההצבעה הן בתוצאת ההצבעה).

סעיף־קטן (6) קובע כי מעשה שחיתות ואיום יהיה גם “המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע”. מסעיף זה אפשר ללמוד כי מעשים של מניפולציה רגשית על בוחרים הם לדעת המחוקק הישראלי מעשי שחיתות ואיום. לדעתנו, מניפולציות רגשיות שמבוססות על איסוף ועיבוד של מידע אישי עשויות להיות פוגעניות יותר מקללה או חרם, בעיקר משום שבוחרים אינם יודעים איזה מידע ידוע עליהם ואינם מודעים לעומק המניפולציה הרגשית עליהם.

אנו מציעים להוסיף לסעיף 122 לחוק הבחירות את הסעיף הקטן הבא כמעשה איום:

(7) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, בדרך של מסר תעמולה שתוכנו או דרך ממסרו או ההחלטה על מסירתו לאותו אדם מבוססים על עיבוד מידע רגיש שהאדם לא הסכים לו במפורש ובכתב או שלא היה הכרחי לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים.

מידע רגיש יוגדר כפי שהוגדר בתיקון לסעיף 118א לעיל.



## 4. הטלת חובה לעיצוב לפרטיות ולתסקירי השפעה על פרטיות בעיבוד מידע לצורך התמודדות בבחירות

"עיצוב לפרטיות" מבטא את התפיסה שכאשר מדובר במערכות לעיבוד מידע אישי, יש להבטיח הטמעה של אמצעי הגנה על הפרטיות בשלבי התכנון והפיתוח, בשלב ההטמעה וכן בשלב ההפעלה. את חובת העיצוב לפרטיות אימצו בעשור השני של המאה ה-21 נציבי פרטיות ברחבי העולם כצעד יזום ומניעתי – ולא רק כסעד שלאחר מעשה, לאחר מחדל אבטחה או פגיעה בפרטיות; וכן הוא מופיע בסעיף 25 לתקנות המידע האירופיות (GDPR). משמעות החובה היא שעל מעבד מידע לוודא שהטכנולוגיה או הכלים המשמשים אותו ממזערים ככל האפשר את המידע האישי, לפעול להתממת המידע ולשפר תדיר את אמצעי האבטחה.

בהקשר של שימושים במידע אישי רגיש לצורך התמודדות בבחירות חובה זו משמעותה להפעיל "עיצוב לפרטיות" בזמן ההטמעה של מאגרים חדשים, בתחילת קמפיין חדש, כשנעשה שינוי בשיטות העבודה (למשל מעבר מאקסל לאפליקציות), בהתקשרות עם מקור נתונים חדש, וכמובן כאשר מפתחים יישומון או מתחילים להשתמש בפלטפורמת פרסום חדשה או בכל טכניקה חדשה אחרת.

החובה לערוך סקר סיכונים לפגיעה בפרטיות אמורה לחייב את המפלגות ואת המתמודדים לבחון את הסיכונים לזכויותיהם של נושאי המידע, בייחוד כשמדובר בהקשר רגיש של עיבוד מידע (למשל ניטור ועיבוד שיטתיים של מידע רגיש בהיקף רחב, טכנולוגיות חדשות, יצירת פרופילי התנהגות ומאפייני אישיות, איגום נתונים ממקורות רבים, איסוף נתונים ממקור שאינו מושא המידע וכיוצא באלה).

הצעתנו לתוספת סעיף בחוק הבחירות:

מפלגה, רשימה או מועמד לבחירות או מי מטעמם יחכננו, יעצבו ויפעילו, באמצעות הטמעת אמצעים טכנולוגיים וכללים פנים ארגוניים, מערכות לעיבוד של מידע אישי באופן שיתחשב במטרות של חוק זה ובטכנולוגיות הזמינות באותה עת, בהיקפו ובמטרתו של המידע האישי ובסכנות הצפויות לפגיעה בפרטיותו של אדם עקב עיבוד המידע האישי עליו.

מפלגה, רשימה או מועמד לבחירות או מי מטעמם יכינו תסקיר השפעה על הפרטיות כאשר בכוונתם לעבד מידע אישי בהיקף נרחב העשוי להשפיע על מספר רב של בוחרים, או לעבד מידע אישי באופן אוטומטי לשם הערכת מאפייני האישיות של נושא המידע. תסקיר ההשפעה על הפרטיות יוגש לוועדת הבחירות המרכזית שבעה ימים לפני עיבוד המידע, ויכלול מידע בדבר היקף המידע האישי הנאסף וכן העיצוב לפרטיות והאמצעים לאבטחת המידע האישי שהם ינקטו.

## **5. אכיפה: הסמכה של יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה על עבירות שנוגעות לדיוור ישיר וניהול מאגרי מידע**

אנו מציעים להוסיף לסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה (צו מניעה) גם התייחסות לעבירות נוגעות לפרק ב' סימן א' וסימן ב' לחוק הגנת הפרטיות (קרי, הכללת סעיף 31א(א) (1-7) לחוק הגנת הפרטיות (עונשין בעבירות של אחריות קפידה) בסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה), כך שיושב ראש ועדת הבחירות יוכל לתת צווי מניעה גם על עבירות הנוגעות לדיוור ישיר ולניהול מאגרי מידע.

א. **דיוור ישיר.** דיני הדיוור הישיר (סימן ב' בתוך פרק ב' לחוק חוק הגנת הפרטיות) חלים על כל פנייה לאדם שמתבססת על אפיון אישי בכל מדיה, טכנולוגיה או פורמט, לרבות בהודעות טקסט, ברשתות חברתיות וביישומונים של מסרים מיידיים. הוראות חוק הגנת הפרטיות בנושא דיוור ישיר חלות גם על תעמולה פוליטית מטעם מפלגות ומתמודדים, ולכן כל פנייה בדיוור ישיר חייבת לכלול מידע על זהות השולח והמקורות שמהם קיבל בעל המאגר את המידע על הנמען. לנמען הזכות לדרוש בכתב מבעל מאגר המידע המשמש לדיוור ישיר שמידע המתייחס אליו יימחק ממאגר המידע, ואז יש להסיר לחלוטין את פרטי הקשר וכל נתון אחר על מבקש המחיקה.

ההנחיות של הרשות להגנת הפרטיות בעניין דיור ישרי<sup>234</sup> מדגישות כי מפלגות ומתמודדים שעומדים להתקשר עם גורם המציע להם מידע אישי על אנשים, חייבים לוודא שמקור המידע חוקי. ההנחיות קובעות כי יש לקבל ממוכר המידע הצהרה מפורשת בכתב באשר לפעילותו על פי הדרישות של חוק הגנת הפרטיות, לבדוק כי מאגר המידע נרשם, לקבל את שם המאגר ואת מטרותיו, וכן לוודא שהמטרות כוללות שירותי דיור ישרי. הפרה של הוראות החוק בעניין דיור ישרי היא עבירה פלילית,<sup>235</sup> וגם מאפשרת לנושאי המידע להגיש תביעה אזרחית.

**מאגרי מידע.** מידע פנקס הוא כאמור מאגר מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות,<sup>236</sup> וחלות עליו הוראות פרק ב' לחוק. הוא הדין גם ביחס למאגרי מידע שבשימוש המפלגות ועומדים בדרישת הרישום של פרק ב' (אף שבמציאות לא כולם עומדים בחובת הרישום). הוראות פרק ב' יוצרות שלוש חובות עיקריות. ראשית – חובת צמידות המטרה, שהיא למעשה האיסור להשתמש במאגר שלא למטרה שלשמה הוקם. כשמדובר במידע פנקס, הדבר גורר למשל את האיסור על שמירת מידע מבחירות לבחירות;<sup>237</sup> שנית – בעל המאגר, ולמעשה הנושא באחריות העיקרית לקיום הוראות החוק ולרישום המאגר, הוא המפלגה או הסיעה; ושלישית – יש לעמוד בחובות אבטחת המידע המפורטות בפרק ב' לחוק ובתקנות אבטחת מידע.

לסיכום, הכללת פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, העוסק במאגרי מידע ובדיור ישרי, בתוך סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה (דרכי מניעה), תאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות להטיל צווי מניעה על מי שעובר לכאורה על הוראות חוק

234 הנחיות הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע "קווים מנחים לרכישת מידע לצרכי דיור ישרי" (15.10.2020).

235 הנחיית רשם מאגרי מידע מס' 2017/2 "פרשנות ויישום הוראות חוק הגנת הפרטיות בעניין דיור ישרי ושירותי דיור ישרי" (2017).

236 הוראות הרשות להגנת הפרטיות "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-23, מגבלות השימוש במידע מפנקס הבוחרים ומגבלות השימוש במידע אישי" (2.2.2020).

237 הנחיות הרשות להגנת הפרטיות "קווים מנחים בעניין שימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת בחירות" (11.2.2020).

הפרטיות, ולא להיות חסר אונים אם מתרחשות הפרות של דיני הפרטיות במסגרת ניסיונות להשפיע על בוחרים. בזכות תיקונים אלה יוכל יושב ראש ועדת הבחירות לתת מענה בזמן אמת לעבירות על חוק הגנת הפרטיות, גם אם הרשות להגנת הפרטיות לא תוכל לעמוד בסד הזמנים שיידרש. יושב ראש ועדת הבחירות יוכל להיוועץ עם אנשי הרשות להגנת הפרטיות.

## ד. מתן סמכות ליושב ראש ועדת הבחירות להתערב בתעמולת בחירות

גם בהינתן חקיקה מקיפה ועדכנית קיימים מקרים קיצוניים שבהם עשוי להיווצר הצורך בהתערבות מדינתית פרטנית לצורך הפסקת תעמולה. מקרים כאלה יכולים להיות שימוש במוצרים, בטכניקות או בדרכי עיבוד חדשות של מידע פרטי; הפצה מכוונת של מידע מטעה ומוטעה או מניפולציה משמעותית על מנועי חיפוש. כשמדובר באמצעי ממסר דיגיטליים לעצירת ההפצה של תוכן חשיבות מיוחדת, שכן המשך הפצתו עלול לסכן באופן חמור ומידי את ההוגנות של תהליך הבחירות ואת יכולתם של בוחרים לממש את בחירתם באופן חופשי ומודע; להצית מהומות ואלימות; או לדחוק בוחרים ולדכא הצבעה. חשיבות יתרה יש גם לאיסור על שימושים טכנולוגיים שעלולים לפגוע בחומרה בהוגנות של תהליך הבחירות או בשוויון בבחירות.

כמו שהמחשנו, במרחב הדיגיטלי הסיכון שבהפצת מידע מזיק גדול מבעבר והשפעותיו מכריעות. עם זאת בשנים האחרונות פסקו יושבי ראש ועדות הבחירות כי בסמכותם להתערב בהטעה צורנית, אם יש ודאות קרובה להטעה, אבל בדרך כלל הם לא יעשו כן כשמדובר בהטעה מהותית (כלומר בתוכן), שכן לא בסמכותם להחליט אם יש אמת בפרסומים.<sup>238</sup>

אחת המחלוקות הקשות בתחום האסדרה של הרשתות החברתיות נוגעת להתערבות בתוכן של פרסומות פוליטיות, תעמולת בחירות וכן התבטאויות של מועמדים פוליטיים ברשתות החברתיות. התערבות כזאת יכולה להיות בצורה של הסרת התוכן או חסימת חשבונות, עצירת ההפצה של התוכן (למשל באמצעות הגבלות על שיתופים של פוסט, של הודעה ברשת חברתית סגורה או של ציוץ), או סימון שלו כתוכן שקרי (מידע מוטעה) בעקבות תהליך של בדיקת עובדות.

החשש מאסדרה של פרסום פוליטי הוא ברמה הראשונית פגיעה בחופש הביטוי, וברמה השניונית החשש מפני ההחלטה איזה גוף יהיה אמן על הקביעה מתי מדובר בביטוי "אמיתי" ומתי לא. יש הטוענים כי ההחלטה של פרסומות פוליטיות מהכללים החלים על פרסום רגיל, המחייבים אותו להיות אמין ואמיתי, היא טעות, שכן ברשתות חברתיות פרסום פוליטי נעשה נפוץ מאוד ומגיע אל בוחרים שאינם תמיד מסוגלים לעמוד בפניו. אחרים סבורים כי הניסיון לבדוק "אמיתות" ייתקל בקשיי יעילות שכן לא פעם כשמדובר בפרסום פוליטי אין מדובר בשקרים בוטים.

גופים מאסדרים בבריטניה ובספרד וגם חברי קונגרס בארצות הברית קראו לחדול מהפצה של פרסומות פוליטיות כדי שלא להתמודד עם הסוגיה של פיקוח על התוכן. גם ג'ק דורסי (Dorsey), מנכ"ל הרשת החברתית טוויטר, החליט כי הרשת לא תמכור פרסומות שנוגעות לבחירות, למועמדים, למפלגות, לחקיקה, לאסדרה ולהחלטות שיפוטיות. בתוך נמצא הוויכוח בעניין החסינות הכפולה המוקנית לפלטפורמות של הרשתות החברתיות מכוח סעיף 230 לחוק ההגינות בתקשורת בארצות הברית.<sup>239</sup> חסינות בנוגע לאחריותן על התוכן המופץ, וחסינות בנוגע לאפשרותן להסיר תכנים.

כמו שתיארנו בפרק 5,<sup>240</sup> בעקבות פרשת "שרלי הבדו" נוצר בישראל חלל אכיפתי שאינו מאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות לתת צווים בגין הפרת חוקים שאינם מנויים בחוק דרכי תעמולה. כך עלה גם בהחלטת יושב ראש ועדת הבחירות ובהחלטת בג"ץ בעניין יישומוני הבחירות. לכן תוך כדי מערכת בחירות

Communications Decency Act, 47 U.S.C. §230 239

240 "אסדרה חסרה בישראל", סעיף ג - סמכותו המצומצמת של יושב ראש ועדת הבחירות לחת צווי מניעה.

המשמעות של חוסר סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות היא חוסר איזון בין חופש הביטוי והפעולה של המתמודדים והרשימות, שזוכים להעדפה מוחלטת, ובין הערכים האחרים העומדים בבסיסו של חוק דרכי תעמולה, ובהם הוגנות הבחירות, שוויון הבחירות והזכות לפרטיות. בייחוד במרחב הדיגיטלי, שבו האסדרה לעולם תפגר אחר הטכנולוגיה, הדבר בעייתי שבעתיים.

זאת ועוד, צמצום סמכויותיו של יושב ראש ועדת הבחירות עלול להותיר ריק שאותו ימלאו ארגוני הביטחון כמו שירות הביטחון הכללי או מערך הסייבר. לגופים אלה מבנה ארגוני ביטחוני, הם פועלים ללא שקיפות, ומי שממונה עליהם הוא ראש הממשלה, שלרוב עשוי להיות מתמודד בבחירות בעצמו. כך עשוי להיווצר מצב שבו דווקא הגוף שיש בו איזונים ובלמים נכונים יותר – ועדת הבחירות – והעומד בראשה מנועים מלקבל החלטות, ואותן יקבלו גופים מאוזנים פחות.

לאור האמור לעיל אנו סבורים כי:

(1) לנוכח החשש מפני התערבות יתר של ועדת הבחירות בתוכני תעמולה, כרגע אין מקום לעגן בחוק דרכי תעמולה סמכות מפורשת לפקח על אמיתות של תוכני תעמולה לפי קריטריונים מגבילים מראש.

(2) בכל הנוגע לחובתם של המתמודדים והרשימות לשמור על הערכים הגלומים בחוק דרכי תעמולה אין להבחין בין פיקוח על תעמולת בחירות במופע שלה כפרסום פוליטי ובין פיקוח על כל סוג אחר של תעמולה (תוכן אורגני ממומן, תוכן שיווקי ועוד).

(3) יש להסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות ליצור מסלול של צווי מניעה מעוגנים בחוק לשימוש במקרים חריגים בלבד, כדי לדרוש את הסרתם של תוכני תעמולה המפרים חוקים שאינם מנויים בחוק דרכי התעמולה או לדרוש התערבות מתקנת בהקשרם. מתן הסמכות ינוסח באופן הבא, כסעיף 17ב(ב) לחוק דרכי תעמולה (צו מניעה):

יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע הפצת תעמולת בחירות שהפצתה מהווה הפרה של כל חוק, אם שוכנע כי לא ניתן להסתפק בהליכים,

בסעדים ובאמצעים אחרים הקבועים בכל חוק, בשים לב לחיוניות של ההגינות בבחירות, השוויון, חופש הביטוי והזכות לפרטיות בתקופת הבחירות.<sup>241</sup>

(4) בהקשר זה אפשר גם להסמיך את מבקר המדינה לבקר את ההליך באופן שוטף, כלומר בזמן אמת. כך ניתן יהיה לעצור תרומות אסורות, לרבות פרסום נרחב שתומך בצד כלשהו באופן שמסכן את השוויון ואת ההוגנות בבחירות.

(5) ייתכן שיש לאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות להקים ועדה מייעצת שתוכל לטפל באישור ובהסמכה של ארגוני בדיקת עובדות או להקים בתוך ועדת הבחירות צוות אד הוק שיעסוק בכך בתקופת הבחירות. ניתן לשקול את השימוש בעובדי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לצורך הרחבה בנושאים שטעונים בדיקת עובדות.

## ה. אבטחת מידע

בדרך כלל שימושים לא ראויים במידע פרטי, מידע מטעה ומתקפות סייבר הן תופעות תאומות. כך למשל אפשר לפרוץ לתיבות דוא"ל ולפרסם את התוכן שלהן בקמפיין מתזומן; או לתקוף מאגרים של מידע רגיש ולשאוב אותן.

מבדיקת המבנה המוסדי של הארגונים האחראים על חלקים הנוגעים לאבטחת מערכת הבחירות, במובנה הרחב, מפני התקפות סייבר, עולה כי אחריות זו מתחלקת בין גורמים אחדים, לרבות ועדת הבחירות המרכזית, מערך הסייבר הלאומי, שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, קצין הכנסת, משרד הפנים, הרשות להגנת הפרטיות ורשם מאגרי המידע ויחידת הסייבר בפרקליטות המדינה. לא ברור מי הגורם האחראי על הגנתן של המפלגות, ובפועל עניין זה נמצא בטיפולם של המנכ"לים שלהן. בכל הנוגע לשחקנים הפוליטיים, העשויים לשמש יעד לתקיפה – על אבטחת המידע של חברי הכנסת המכהנים ועוזריהם הפרלמנטרים אחראי באופן חלקי קצין הכנסת, אבל לא ברור מי מופקד על הגנה מפני התקפות סייבר של אישים פוליטיים שאינם חברי כנסת. התחום של השפעה באמצעות מניפולציה ברשתות חברתיות ואתרי חדשות הוא הבעייתי

241 נוסח דומה כבר הצענו בשנת 2015, ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 8.

ביותר להגדרה ולתיחום אחריות, ובעניין זה יש לבחון את תיחום האחריות בין מערך הסייבר הלאומי לשירות הביטחון הכללי.

(1) בכל הנוגע לאבטחת מידע אנו ממליצים, ברוח הצעותיהם של בכר ושמיר,<sup>242</sup> שהוועדה המייעצת הקבועה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית – שהם הציגו להקים לצורך ריכוז המידע הנוגע להתקפות סייבר נגד תהליך הבחירות וטיפול בו – תעסוק גם באירועי אבטחת מידע ודליפת מידע ממאגרים שנמצאים בשליטה של המפלגות, המועמדים או גופים פעילים בבחירות. בוועדה זו ישתתפו נציגי שירות הביטחון הכללי, מערך הסייבר, הרשות להגנת הפרטיות ומחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה, וכן מומחה חיצוני שאינו קשור לגופים אלה ושאותו ימנה יושב ראש ועדת הבחירות.

(2) נוסף על כך אנו מציעים להוסיף חובה ייחודית לאבטחה של מידע אישי המשמש לצורכי תעמולת בחירות. לפי סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, הקובע כי "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע", מוטלת על המפלגות ועל המתמודדים האחריות לאבטחת המידע המוחזק אצלן. בחודש מאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז-2017, המפרטות את עקרונות אבטחת המידע הקשורים בניהול מידע השמור במאגרי מידע, דוגמת פנקס הבוחרים, ובשימוש בו. אנו מציעים להוסיף לסעיף 39 לחוק הבחירות, העוסק במסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות, את החובה לאבטחת המידע של מאגר פנקס הבוחרים ושכבות מידע נוספות שאספו ועיבדו המפלגות והמתמודדים. כמו כן אנו ממליצים ליצור כלים פליליים ספציפיים שמטרתם להילחם בניצול לרעה של מידע אישי בקשר לבחירות וגם להסמיך את ועדת הבחירות להתערב במקרים של אירועי אבטחת מידע הנוגעים לבחירות, ללא תלות בפעילותה של הרשות להגנת הפרטיות. פעילותה של ועדת הבחירות בהקשר זה תתבצע תוך קבלת סיוע מהוועדה המייעצת שצוינה למעלה.

(3) עוד מוצע לחייב מפלגות ומועמדים המחזיקים במאגר מידע למנות אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת המידע בו.<sup>243</sup>

242 שמיר ובכר, לעיל ה"ש 12.

243 בדומה לסעיף 17 לתקנות אבטחת מידע, אך ללא המגבלות שיש שם (למשל אחזקה בשמונה מאגרי מידע).



בשנים האחרונות השתנתה תעמולת הבחירות בישראל ובעולם שינוי דרמטי. המעבר לפרסום מקוון, לשיווק ולפניות אישיות במגוון של פלטפורמות דיגיטליות – והכול באופן מותאם אישית לכל בוחר בעקבות השימוש בנתוני עתק אישיים על אזרחים וחדירה למרחב הפרטי שלהם – הם בעלי פוטנציאל תעמולתי רב לאין שיעור מדרכי התעמולה הישנות. מפרסמים ושחקנים פוליטיים חסרי עכבות יכולים להשפיע באמצעים אלה על אזרחים במידה שמסכנת את יכולתם לבחור באופן חופשי, מתוך הטיה של תוצאות הבחירות, פגיעה בשוויון ההזדמנויות בין המתמודדים, ובעקבות אלה ערעור יסודות הלגיטימציה הדמוקרטית של השיטה כולה. במרחב החוקי הישראלי חוק דרכי התעמולה עדיין אוסר על תעמולה באמצעות כלי שיט וכלי טיס, אבל הוא מתעלם התעלמות מעוררת השתאות מהסכנות האורבות למשטר הדמוקרטי מהתעמולה המקוונת. הקיפאון של דיני תעמולת הבחירות לנוכח סכנות אלה משול לבת יענה הטומנת את ראשה בחול.

לפני שיהיה מאוחר מדי והדמוקרטיה הישראלית תהפוך לצורת משטר שבה בעלי הון ופוליטיקאים משתמשים באמצעי תעמולה מתוחכמים כדי לתמרן את האזרחים כמו בובות על חוט, אנחנו קוראים למחוקק להביט נכוחה על הסכנות ולערוך רפורמה דחופה בדיני תעמולת הבחירות.

לנוכח הסכנות הגלומות בתעמולת הבחירות הדיגיטלית, אנחנו מציעים חמש רפורמות:

**(1) לנסח בחוק דרכי תעמולה סעיף מטרה בהיר הכולל בתוכו גם את ההגנה על הזכות לפרטיות;**

**(2) לקבוע בחוק דרכי תעמולה את עקרון השקיפות של תעמולת בחירות ובכללו את החובה של מפרסמיה להזדהות ולסמנה כתעמולת בחירות. הסדר זה יחול בכל סוגי תעמולת הבחירות, לרבות במרחב הדיגיטלי וברשתות החברתיות הן על פרסומים של מועמדים ומפלגות והן של גופים חוץ-מפלגתיים;**

**(3) להגביל בחוק הבחירות לנסות את השימוש במידע אישי לצורכי תעמולת בחירות. בפרט מוצע להגביל את השימוש בפנקס הבוחרים ובמאגרי מידע אחרים, להגביל את העיבוד של מידע אישי רגיש, לאסור על הפרעה לבחירות ועל דיכוי הצבעה באמצעים דיגיטליים, לאסור על מעשי שחיתות ואיום בחירות באמצעים דיגיטליים, לחייב עיצוב לפרטיות ותסקירי השפעה על פרטיות בעיבוד**

מידע לצורך התמודדות בבחירות, ולהסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה גם על עבירות שנוגעות לדיוור ישיר ולניהול של מאגרי מידע.

**(4) להסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה, במקרים חריגים בלבד, גם נגד תעמולת בחירות שמפרה חוקים שאינם מנויים בחוק דרכי התעמולה.** כלים משלימים בהקשר זה עשויים להיות לתת למבקר המדינה סמכות לבקרה שוטפת, כלומר בקרה בזמן אמת; וכן לאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות להקים ועדה מייעצת שתוכל להסמיך ארגוני בדיקת עובדות או להקים בתוך ועדת הבחירות צוות אד הוק שיעסוק בכך בתקופת הבחירות (לדוגמה באמצעות שימוש בעובדי מרכז המחקר והמידע של הכנסת).

**(5) לאסדר באופן מקיף יותר את אופן אבטחת המידע הנאסף ומוחזק בידי המתמודדים בבחירות, ובייחוד להוסיף לחוק חובה ייחודית לאבטחת מידע אישי המשמש לצרכים של תעמולת בחירות.**

# נספחים

## נספח 1: טיוטה להצעת חוק

הצעת חוק הבחירות וחוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' ... (תעמולה דיגיטלית),  
התש"ף-2020

- הוספת סעיף 1א1
1. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959' (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 1 יבוא:
- 1א1. חוק זה מטרתו להסדיר את תעמולת הבחירות כדי להבטיח את שוויון ההזדמנויות בין המתמודדים בבחירות; כדי להגן על חופש הביטוי; כדי להגן על הבחירה החופשית של אזרחים ועל זכותם לפרטיות; וכדי להבטיח את קיומו של הליך בחירות תקין המנוהל בהגינות ובשקיפות."
- תיקון סעיף 2
2. בסעיף 2 לחוק העיקרי אחרי "א2", יבוא "1א2".
- הוספת סעיף 1א2
3. אחרי סעיף 2א לחוק העיקרי יבוא:
- 1א2. (א) "שקיפות בתעמולת בחירות וכן תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם אותו אדם פעל מטעם מתמודד בבחירות או מטעם גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות

- או את שם הגוף כאמור או את האות  
או הכינוי של הסיעה או רשימת  
המועמדים ואת שמה של המפלגה  
שהגישה את רשימת המועמדים;  
יושב ראש ועדת הבחירות יקבע  
את צורת הסימן, מקומו, משך זמן  
הופעתו, תדירותו ואופן הצגתו.  
לא תהא תעמולת בחירות מטעם  
מתמודד בבחירות או למענו בצורה  
או בדרך העלולה להביא אדם סביר  
להניח שהיא אינה תעמולה.  
(ב) בסעיף זה –  
"גוף הקשור לסיעה" –  
כהגדרתו בחוק מימון מפלגות,  
התשל"ג-1973;<sup>2</sup>  
"גוף פעיל בבחירות" –  
כהגדרתו בחוק מימון מפלגות,  
התשל"ג-1973;  
"מודעת בחירות" – כל אחד מאלה:  
(1) כל סוג של תעמולת  
בחירות שנעשית על  
ידי מתמודד בבחירות,  
גוף הקשור לסיעה,  
גוף פעיל בבחירות או  
מי מטעמם, ובכלל זה  
שיווק דרך מנועי חיפוש,  
מודעות כתובות ומודעות  
חוזי־שמע, תוכן שיווקי  
וחסויות וכן הפניה של  
תעמולת בחירות באופן  
אישי אל בוחרים;

- (2) תוכן של תעמולת בחירות שנכתב או הופץ בעבור תשלום; לעניין זה, "תשלום" - בין בכסף ובין בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת; "מתמודד בבחירות" - כל אחד מאלה:
- (1) מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית;
- (2) מי שנכלל ברשימת מועמדים כאמור בפסקה (1);
- (3) מועמד בבחירות לראש רשות מקומית;
- (4) סיעה של מועצה יוצאת, כמשמעותה בסעיף 25 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965;<sup>3</sup>
- (5) נבחר הציבור, כהגדרתו בסעיף 28א לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992;<sup>4</sup>
- (ד) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות."

3 ס"ח התשכ"ה, עמ' 248.

4 ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

		4.	הוספת
			סעיפים
			ג10
			ו-110
		א) .ג10	"הסדר
			פרסום
			דיגיטלי
יושב ראש ועדת הבחירות			
המרכזית יקבע לאחר התייעצות			
עם אותה ועדה את הדרכים שבהן			
פלטפורמות דיגיטליות יזהו את מי			
שמפרסם אצלן מודעת בחירות.			
מתמודד בבחירות ופלטפורמה	ב)		
דיגיטלית אשר מבקשים לפרסם			
מודעות בחירות בפלטפורמה			
הדיגיטלית, ימסרו הודעות ליושב			
ראש ועדת הבחירות המרכזית כל			
יומיים במהלך 90 הימים שלפני			
יום הבחירות, אשר יכללו את			
הפרטים הבאים -			
הגופים והפלטפורמות	1)		
הדיגיטליות אשר רכשו			
ומכרו מודעות תעמולה			
או כל שירות תעמולה			
אחר;			
סכום הכסף בחתך	2)		
מפורט של השירות ומוצר			
התעמולה;			
תוכן המודעה;	3)		
הדמוגרפיה של קהל	4)		
היעד של שירותים אלה			
והקריטריונים לבחירתו.			
בסעיף זה -	ג)		
"מודעת בחירות" - לפי משמעה			
בסעיף 1א2;			
"מתמודד בבחירות" - לפי משמעו			
בסעיף 1א2;			

"פלטפורמה דיגיטלית" –

פלטפורמה דיגיטלית הפונה לציבור, יישומון רשת או יישומון דיגיטלי אחר, ובכלל זה מנועי חיפוש, רשתות חברתיות ורשתות פרסום שיש להן יותר מחצי מיליון מבקרים ייחודיים בחודש מתוך ישראל.

הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות.

מתמודד בבחירות או מי מטעמו יתכנן, יעצב ויפעיל, באמצעות הטמעת אמצעים טכנולוגיים וכללים פנים ארגוניים,

(ד)

שמירה על 10ד. (א) פרטיות

מערכות לעיבוד של מידע אישי באופן שיתחשב במטרות חוק זה ובטכנולוגיות הזמינות באותה עת, בהיקפו ומטרתו של המידע האישי ובסכנות הצפויות לפגיעה בפרטיותו של אדם עקב עיבוד המידע האישי על אודותיו.

מתמודד בבחירות או מי מטעמו יכין תסקיר השפעה על הפרטיות כאשר בכוונתו לעבד מידע אישי בהיקף נרחב העשוי להשפיע על מספר רב של בוחרים או לעבד מידע אישי באופן אוטומטי לשם הערכת מאפייני האישיות של נושא המידע. תסקיר ההשפעה על הפרטיות יוגש לוועדת הבחירות המרכזית שבעה ימים לפני עיבוד המידע, ויכלול מידע בדבר היקף המידע האישי הנאסף, וכן העיצוב לפרטיות והאמצעים לאבטחת המידע האישי שהוא ינקוט.

(ב)

- (ג) בסעיף זה, "מתמודד בבחירות" - כמשמעו בסעיף 1א2.
5. "בסעיף 17ב(א) לחוק העיקרי, אחרי המילים "פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, יבוא: "לפי סימן ב' וסימן ג' לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, 5".
6. אחרי סעיף 17ב(א) לחוק העיקרי, יבוא:
- 17ב(ב) הוספת סעיף
- "(ב) יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע הפצת תעמולת בחירות שהפצתה מהווה הפרה של כל חוק, אם שוכנע כי לא ניתן להסתפק בהליכים, בסעדים ובאמצעים אחרים הקבועים בכל חוק, בשים לב לחיוניות של ההגינות בבחירות, השוויון, חופש הביטוי והזכות לפרטיות בתקופת הבחירות".
7. בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969<sup>6</sup> (להלן - חוק הבחירות לכנסת), לאחר סעיף 39(ה) יבוא:
- 17ב(ה) מפלגות וסיעות אחראיות לאבטחת המידע שקיבלו בפנקס הבחורים והמידע הנוסף שהן אוספות הקשור אליו, ויחולו עליהן כל ההוראות המחמירות ביותר לאבטחת מידע במאגרי מידע המפורטות בסעיפים 17, 17א, ו-17ב לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, והתקנות שעל פיו, בשינויים המחויבים.

5 ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

6 ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.



8. בחוק הבחירות לכנסת, במקום סעיף 118א יבוא:

תיקון  
סעיף  
118א  
לחוק  
הבחירות  
לכנסת

- "שימוש 118א (א) המעבד או עושה שימוש במידע פנקס או המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 באופן שאינו נדרש ומידתי לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו - מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- (ב) המעבד או עושה שימוש במידע רגיש ללא הסכמת נושא המידע או באופן שאינו הכרחי לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו - מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- (ג) בסעיף זה -  
"מידע רגיש" - מידע אישי שיש בו כדי לזהות כל אחד מאלה:  
(1) מידע על אישיותו של אדם וצנעת חייו האישיים;  
(2) מידע על עברו הפלילי של אדם;  
(3) מידע על דעותיו הפוליטיות ואמונתו הדתית של אדם;

- (4) מידע על מצבו הבריאותי או הרפואי או הנפשי של אדם;
- (5) מידע על מוצא אתני של אדם;
- (6) נתוני זיהוי ביומטריים כהגדרתם בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים התש"ע-2009<sup>7</sup>;
- (7) מידע גנטי כהגדרתו בחוק מידע גנטי התשס"א-2000<sup>8</sup>;
- (8) מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכליות ומידת עמידתו בהן, לרבות נתוני אשראי כהגדרתם בחוק נתוני אשראי התשע"ו-2016<sup>9</sup>;
- (9) נתוני תעבורה ונתוני מיקום כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת) התשס"ח-2007<sup>10</sup>;

7 ס"ח התש"ע, עמ' 256.

8 ס"ח התשס"א, עמ' 62.

9 ס"ח התשע"ו, עמ' 838.

10 ס"ח התשס"ח, עמ' 72.

- (10) הרגלי צריכה של אדם  
 שיש בהם כדי ללמד  
 על מידע לפי סעיפים  
 קטנים 1-9;
- (11) מידע שיש בו כדי ללמד  
 על אחד מסוגי המידע  
 המנויים בסעיפים  
 קטנים 1-9;
- (12) מידע אישי ששר  
 המשפטים קבע בצו  
 באישור ועדת החוקה  
 חוק ומשפט של הכנסת  
 שהוא מידע רגיש;  
 "עיבוד" – כל אחת מהפעולות  
 האלה:
- (1) איסוף או תיעוד של  
 מידע אישי בכל דרך  
 לרבות צילום, הקלטה,  
 העתקה או השגת גישה  
 אליו;
- (2) ארגון, החזקה או  
 אחסון של מידע אישי  
 לרבות הבניה, שינוי,  
 אחזור, ניתוח, איגום או  
 הצלבה;
- (3) גילוי או פרסום של  
 מידע אישי לרבות  
 העברה, מכירה או  
 העמדה לרשות הציבור."

תיקון 9. בחוק הבחירות לכנסת, בסעיף 119(א)(3), לאחר המילים "המונע סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת" יבוא: "או המוסר לו מסר תעמולה בכל דרך ממסר, פיזית או דיגיטלית, המיועדת אליו באופן אישי והעלולה לגרום לאדם סביר להימנע מהצביע."

תיקון 10. בחוק הבחירות לכנסת, בסעיף 122, לאחר סעיף־קטן (6) יבוא:  
 סעיף  
 122 לחוק  
 הבחירות  
 לכנסת

"(7) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, בדרך של מסר תעמולה שתוכנו או דרך ממסרו או ההחלטה על מסירתו לאותו אדם מבוססים על עיבוד מידע רגיש שהאדם לא הסכים לו במפורש ובכתב או שלא היה הכרחי לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים; בסעיף זה "מידע רגיש" - כאמור בסעיף 118א."

## דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה להתאים את חוק הבחירות (דרכי תעמולה) להתפתחויות מרחיקות הלכת בדרכי התעמולה בשנים האחרונות בכלל ולתפקידו הגדל והולך של השיווק הדיגיטלי בפרט. אין מחלוקת על תרומתו האדירה של המרחב הדיגיטלי להליך הפוליטי באמצעות הרחבה של מקורות המידע והאפשרויות להשתתפות אזרחית, העצמה של פרטים, יצירת קשר עם אזרחים ומעורבות בין בחירות לבחירות, מימון המון ועוד. אבל עם אלה מגיעים גם סיכונים: מניפולציות על התודעה ועל תהליכי הבחירה, פגיעה בפרטיות וחוסר שקיפות. מניפולציות אלה מתבטאות לעתים בתופעות של חדשות כזב או מידע מטעה ומוטעה שנפוצים ברשתות החברתיות ובאמצעים נוספים ובשימוש במערכות אלגוריתמיות המבוססות על ניתוח של מידע אישי ונתוני עתק כדי להשפיע באופן מדויק על קבלת החלטות של פרטים. כל אלה יכולים להזיק ליכולת לקיים בחירות דמוקרטיות שמבוססות על ערכים של בחירה חופשית ואוטונומיה של פרטים.

על רקע ההתפתחויות בתחום תעמולת הבחירות - באינטרנט, ברשתות החברתיות, במנועי חיפוש וביישומים סלולריים - שמאיימים על היכולת

לנהל הליך דמוקרטי תקין, הוגן ושוויוני, יש מקום לעדכן את החוק באופן שיכלול הסדרים שיתמודדו עם אתגר זה. השינויים הטכנולוגיים המהירים של שני העשורים האחרונים יצרו מצב משפטי לא הגיוני: מצד אחד בכל הנוגע לאמצעי התקשורת הוותיקים – עיתונות, רדיו וטלוויזיה – החוק מסדיר בנוקשות ולפרטי פרטים את הפרסום הפוליטי ואת היקפו במהלך הבחירות, וכך אמצעים אלה מפוקחים ונתונים באסדרה נוקשה ודקדקנית אף שתעמולת הבחירות בהם מאבדת בהדרגה את השפעתה על ציבור הבוחרים; לעומת זה בפלטפורמות הדיגיטליות, שהשפעתן על ציבור הבוחרים הולכת וגוברת, מועמדים, מפלגות וגורמים אחרים ("גופים חוץ-מפלגתיים") הפעילים בבחירות מפרסמים בחופשיות ללא מסגרת חוקית מוסדרת ומאסדרת.

על רקע זה בשנת 2017 המליצה הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: ועדת ביניש) לחקן באופן יסודי את החוק, ואולם הצעת החוק שוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת פרסמה בעקבות המלצות הוועדה וכן הצעות חוק אחרות של חברי כנסת שנועדו לעדכן את החוק – כל אלה לא התגבשו לכדי תיקוני חקיקה. בנוסף עסקה הוועדה באתגרים הדיגיטליים באופן חלקי בלבד.

סעיף 1: מוצע לשלב בחוק הוראה שתבהיר את מטרותיו. במסגרת הוראה זו מוצע להבהיר שאחת ממטרות החוק היא להגן על הזכות לפרטיות מתוך הבנת מרכזיותה להגנה על האוטונומיה של האזרחים ועל יכולתם לבחור בחירה חופשית שאינה נתונה למניפולציה בשל עיבוד המידע האישי שלהם והשימוש בו לצורכי השפעת יתר עליהם.

סעיפים 2-3: מוצע לעגן בחוק את העיקרון, שיחול גם מחוץ לתקופת הבחירות, שמחייב שקיפות וסימון של תעמולת בחירות ככזאת. עקרון השקיפות הוא אמצעי עיקרי להתמודדות עם חשש מפני השפעה לא הוגנת על בוחרים, משום שמצד אחד הוא איננו מחייב מעורבות חודרנית בתוכן התעמולה, ומן הצד האחר הוא מאפשר העצמה של הבוחרים. חלק מהנוסח של הוראה זו מבוסס על המלצות ועדת ביניש ועל הצעת החוק שפרסמה בעקבותיה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ואולם בהשוואה להצעות קודמות אלה ההוראה המוצעת מרחיבה את חובת השקיפות (א) גם לחובה

לסמן תעמולת הבחירות ככזאת; (ב) וגם לגופים שלא נכללו בהצעות הקודמות.

סעיף 4: הוראות אלה נועדו לקדם את שקיפות התעמולה הדיגיטלית בדרכים אחדות: ראשית, באמצעות הטלת חובה על הפלטפורמות הדיגיטליות המיועדות למשתמשי IP ישראלים ליצור דרכים לזהות את כל מי שמשתייך למעגלים החייבים בשקיפות ורכש מהן שירותים ומוצרי תעמולה. שנית, לאפשר לוועדת הבחירות המרכזית לקדם את השקיפות של התעמולה הדיגיטלית באמצעות הקמת ספרייה דיגיטלית פתוחה שתאפשר חיפוש באמצעים דיגיטליים פשוטים (בקריאת מכונה), ואליה יעבירו הפלטפורמות הדיגיטליות אחת ליומיים בתשעים הימים שלפני הבחירות פרטי מידע שנוגעים למודעות הבחירות שמתפרסמות אצלו. שלישית, להגן על פרטיות האזרחים על ידי חיוב המתמודדים בבחירות להטמיע אמצעי הגנה על פרטיות בנוגע למידע אישי של אזרחים החל בשלבי התכנון והפיתוח של מערכות לעיבוד מידע אישי, עבור בהטמעתן וכלה בהפעלתן.

סעיף 5: הוראה זו נועדה להסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווי מניעה גם על עבירות של חוק הגנת הפרטיות הנוגעות לדיורור ישיר ולניהול מאגרי מידע שנמצאים בסמכותה של הרשות להגנת הפרטיות. בדרך זו יוכל יושב ראש ועדת הבחירות לתת מענה בזמן אמת לעבירות על חוק הגנת הפרטיות גם אם הרשות להגנת הפרטיות, האמונה על האכיפה בהקשרים אלה, לא תוכל לעמוד בסד הזמנים שיידרש בתקופת הבחירות.

סעיף 6: הוראה זו נועדה להסמיך במקרים חריגים את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווי מניעה בגין הפרה של חוקים שאינם חוק הבחירות (דרכי תעמולה) או חוק הבחירות לכנסת על רקע החלל האכיפתי בחוק הקיים, שאינו מאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות לתת צווים בגין הפרת חוקים שאינם מנויים בחוק הבחירות (דרכי התעמולה). הוראה זו נועדה למקרים קיצוניים של שימוש במוצרים, בטכניקות או בדרכי עיבוד חדשות של מידע פרטי; הפצה מכוונת של מידע מטעה ומוטעה או מניפולציה משמעותית על מנועי חיפוש. הוראה זו חשובה בשל החשיבות העקרונית שבעצירת הפצה של תוכן באמצעי ממסר דיגיטליים שהמשך הפצתו עשויה

לסכן באופן חמור ומיידי את הוגנות תהליך הבחירות ואת יכולתם של בוחרים לממש את בחירתם באופן חופשי.

סעיף 7: הוראה זו מציעה להוסיף חובה ייחודית לאבטחת מידע אישי של אזרחים שמשמש לצורכי תעמולת בחירות בכלל, ובפרט להטיל על המתמודדים בבחירות חובה לאבטחת מידע של מאגר פנקס הבוחרים ושכבות מידע נוספות שהם אוספים ומעבדים. מטרתה של ההוראה לתת כלים פליליים ספציפיים שיאפשרו להילחם בניצול לרעה של מידע אישי של אזרחים בקשר לבחירות וכן לתת לוועדת הבחירות את הסמכות להתערב במקרים של אירועי אבטחת מידע שנוגעים לבחירות ללא תלות בפעילותה של הרשות להגנת הפרטיות.

סעיף 8: הוראה זו נועדה לקבוע כי מתמודדים בבחירות וגופים פעילים בבחירות יהיו מוגבלים בשימוש, ישיר או באמצעות צד שלישי, במידע אישי רגיש של אזרחים לצורך תכנון או העברה של מסרים שנוגעים לבחירות, כך שיוכלו לעשות זאת רק כשהדבר הכרחי ורק בהסכמתם של נושאי המידע. לכן מוצע לתקן את סעיף 118א לחוק הבחירות לכנסת כך שיעסוק הן במידע פנקס (שאותו הוא כבר מסדיר) והן במידע אישי אחר, וכן שיכלול נוסחה שקובעת כי יש להשתמש במידע באופן מידתי וקשור לצרכים ספציפיים שנוגעים לבחירות.

סעיפים 9-10: הוראות אלה נועדו לעדכן את חוק הבחירות לכנסת כך שהאיסורים הקבועים בו נגד הפרעת בחירות ומעשי שחיתות ואיום על הבחירות יכללו גם מעשים מסוג אלה שנעשים באמצעים דיגיטליים או באמצעות שימוש במידע אישי רגיש של אזרחים.

## נספח 2: כללי היצירה של "ספריית פרסומות" שמציעה חברת Mozilla, שעשויים לשמש את הספרייה שתיצור ועדת הבחירות המרכזית

### Comprehensive political advertising content

The APIs should include paid political adverts and issue-based adverts, without limiting access on the basis of pre-selected topics or keywords. Non-paid, public content that is generated by users who are known political content purveyors should also be available.

#### The content of the advertisement and information about targeting criteria, including:

- The text, image and/or video content and information about where the ad appeared.
- The targeting criteria used by advertisers to design their ad campaign, as well as information about the audience that the ad actually reached.
- The number of impressions that an ad received within specific geographic and demographic criteria (e.g. within a political district, in a certain age range), broken down by paid vs. organic reach.
- The amount of engagements that an ad received, including user actions beyond viewing an ad.
- Information about how much an advertiser paid to place the ad.
- Information about microtargeting, including whether the ad was a/b tested and the different versions of the ad; if the ad used a lookalike audience; the features (race, gender, geography, etc.) used to create that audience; if the ad was directed at platform-defined user segments or interests, and the segments or interests used; or if the ad was targeted based on a user list the advertiser already possessed.



**Functionality to empower, not limit, research and analysis, including:**

- Unique identifiers associated with each advertisement and advertiser to allow for trend analysis over time and across platforms.
- All images, videos, and other content in a machine-readable format accessible via a programmatic interface.
- The ability to download a week's worth of data in less than 12 hours and a day's worth of data in less than two hours.
- Bulk downloading functionality of all relevant content. It should be feasible to download all historical data within one week.
- Search functionality by the text of the content itself, by the content author or by date range.

**Up-to-date and historical data access, including:**

- Availability of advertisements within 24 hours of publication.
- Availability of advertisements going back 10 years
- APIs should be promptly fixed when they are broken
- APIs should be designed so that they either support or at least do not impede long-term studies

**Public access**

The API itself and any data collected from the API should be accessible to and shareable with the general public.



**Policy Paper 155**

# **DIGITAL CAMPAIGN ADVERTISING AND THE THREAT TO ELECTIONS**

---

Tehilla Shwartz-Altshuler and Guy Lurie

December 2020

Text Editor [Hebrew]: Keren Gliklich  
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-332-9

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-5300-888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**  
Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

## **ABSTRACT**

Recent years have seen a dramatic change in the nature of election campaign advertising in Israel and throughout the world. The switch to online advertising and to individual contacts and marketing via diverse digital platforms—specifically targeted to a voter—has unleashed a power that is immeasurably greater than that of all earlier forms of voter persuasion. The new methods make it possible to manipulate voters' ideas and the election process, especially with their potential to disseminate fake news or disinformation/misinformation via social networks and other channels, as well as a deep analysis of personal data by means of algorithms based on the processing of big data.

Meanwhile, the laws related to election propaganda are frozen in the past, an archaic relic of the modes that were employed in years gone by. They prescribe rigid and detailed limits for political advertising in the traditional media (the print press, radio, and television). Today, however, candidates, political parties, and others (“non-party actors”) publish freely on digital platforms, whose influence on the voting public continues to grow, and are not subject to any legal strictures. Quite the contrary: from the statutory perspective in Israel, so far as election propaganda is concerned the online world is the Wild West.

The absence of boundaries between the permitted and the forbidden distorts the possibility of free and autonomous voting decisions by individuals, as well as the fairness of the election process and the equal opportunity that should be enjoyed by all lists and candidates. In other words, the fact that there is no regulation of election propaganda in the digital universe bodes disaster for the defense of the values that are the basis of democratic elections: freedom of expression, pluralism, equal opportunity, secrecy, privacy, and free and fair elections, as well as squandering public resources. Some of the problem stems from the fact that techniques that were originally meant to sell products and services online are now exploited to influence beliefs, opinions, and democratic elections. Accordingly, with regard to modes of advertising and persuasion that relate to the democratic process and not to the commercial marketplace, we need to create a new regulatory framework to protect the values that are the bedrock of democratic elections.

To cope with the threat that online election propaganda poses to the principles of democratic elections in Israel, we propose five reforms, as follows:

- (1) To add to the Election Propaganda Law a clear section on its goals, including protection of the right to privacy;
- (2) To include in the law the principle of transparency, obligating advertisers to identify themselves and mark content as political propaganda. This provision should apply to all types of election propaganda, including in the digital realm and the social networks, and to advertising by candidates, political parties, and nonparty organizations;
- (3) To enact legislation that places limits on the use of personal information for the purpose of election propaganda. In particular: (a) to limit the use of the voters' roll and other databases and to restrict the processing of sensitive personal information; (b) to outlaw all digital efforts to interfere with elections and suppress voter turnout; (c) to

ban digital fraud and threats to honest elections; (d) to require that a provision for privacy and a privacy impact assessment be included in the processing of data for election purposes; (e) to empower the chair of the Central Elections Committee to issue restraining orders against violations related to direct mailings and database administration;

**(4)** To authorize the chair of the Central Elections Committee to issue restraining orders against election propaganda that violates statutes that are not enumerated in the Election Propaganda Law. This power would be invoked only in exceptional cases that severely infringe the possibility of free and fair elections;

**(5)** To enact more comprehensive regulation for safeguarding data that is collected and saved by candidates.

בשנים האחרונות השתנתה תעמולת הבחירות באופן דרמטי. התעמולה היגרה למרחב המקוון ונעשה שימוש במגוון של כלים וטכניקות, שאחדים מותאמים באופן אישי לכל בוחר ולאחרים יש פוטנציאל מניפולטיבי רב. למשל, הפצה מכוונת של חדשות פֶּזֶב (פייק ניוז) או מידע מטעה ומוטעה (דיס־אינפורמציה ומיס־אינפורמציה); הפעלת חשבונות מזויפים ברשתות החברתיות ויצירת "רשתות הדהוד" שמטרתן ליצור תחושה מזויפת של פופולריות לדעות מסוימות; וכן ניתוח עומק של מידע אישי על בוחרים בלי שהללו מודעים לכך.

ובינתיים: דיני תעמולת הבחירות נותרו קפואים, מסדירים לפרטי פרטים תעמולה באמצעי תקשורת מסורתיים (כגון עיתונות, רדיו וטלוויזיה); ואילו בפלטפורמות הדיגיטליות - מועמדים, מפלגות וגורמים אחרים מפרסמים בחופשיות ללא מסגרת חוקית מוסדרת. מבחינה חוקית המרחב הדיגיטלי של תעמולת הבחירות בישראל הוא מערב פרוע.

לנוכח האיום של תעמולת הבחירות הדיגיטלית על השוויון וההוגנות של הליך הבחירות הדמוקרטיים, מדינות רבות בעולם מתחבטות כיצד לתקן את חוקי הבחירות שלהן. מחקר זה מציע שורה של תיקונים בדיני הבחירות בישראל אשר יאסדרו את תעמולת הבחירות במרחב הדיגיטלי. מוצע לקבוע בחוק חובה של מפרסמי תעמולה לזהות ולסמן אותה ככזאת ובכך למנוע הצגה של תוכני תעמולה במרחב הדיגיטלי כתכנים "אורגניים"; חובה של מפרסמי התעמולה להזהרות ולהיות שקופים; הגבלה של השימוש במידע אישי לצורכי תעמולת בחירות; והרחבה של סמכות יושב ראש ועדת הבחירות לתת צווי מניעה בזמן אמת במקרים של תעמולה דיגיטלית שיש בה עבירה על חוקי הבחירות או על חוקי הפרטיות.

**ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר** היא עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה ועומדת בראש התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע במכון. חברת נשיאות מועצת העיתונות ומועצת הארכיונים העליונה ועמיתת מחקר בכירה במרכז פדרמן למשפט וסייבר באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחית לאסדרת תקשורת ולמשק שבין טכנולוגיה, משפט ומדיניות.

**ד"ר גיא לוריא** הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.

