



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

21 יוני 2026

וי תמוז תשפ"ו

לכבוד

ועדת החוקה, חוק ומשפט

חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה),

התשפ"ו-2026

הצעת החוק שבנדון נחלקת להסדרים שנקבעו בהוראת שעה לבחירות לכנסת ה-26 בלבד, ולהוראות קבע. לא נתייחס לכל ההסדר המוצע. בחוות דעתנו נתייחס לעצם תיקון דיני הבחירות בתקופה הסמוכה לבחירות (חלק א' של חוות דעתנו), להנגשת ההצבעה בבחירות שנעשית בחלקה בדרך של הוראת שעה ובחלקה בדרך של הוראת קבע (חלק ב' של חוות דעתנו), להליך בעניין כשירות מועמדים (חלק ג' של חוות דעתנו), להרחבת תחולת עקרון השקיפות של תעמולת בחירות גם מחוץ לתקופת הבחירות (חלק ד' של חוות דעתנו) ולהסדרת השימוש באמצעים דיגיטאליים בתעמולת בחירות (חלק ה' של חוות דעתנו).

תקציר חוות דעת:

א. תיקון דיני הבחירות בסמוך לתקופת הבחירות:

- יש לגלות זהירות מיוחדת בתיקון דיני הבחירות לקראת בחירות. הנוהג מחייב לקדם תיקונים בחוקי הבחירות בהסכמה רחבה. חשובה במיוחד תמיכת הגורמים המקצועיים בוועדת הבחירות המרכזית.
- אף שהיה רצוי לקדם את התיקונים זמן רב לפני תקופת הבחירות, קידום ההצעה בשלב זה הוא לגיטימי לתפיסתנו, מכיוון שהתיקונים צפויים לסייע לניהול תקין של הבחירות והם אינם פוגעים בשוויון או בזכות לבחור ולהיבחר ואף מקדמים אותם.

ב. הנגשת ההצבעה בבחירות לכנסת:

- מטרת ההסדרים המפורטים להלן היא להקל על מימוש זכות ההצבעה של אוכלוסיות שמתקשות להצביע בקלפי שבה הן רשומות, והם צפויים לתרום להרחבת השתתפות בבחירות ולמימוש הזכות לבחור. ההצעה מתיישבת עם המגמה בדמוקרטיה מתקדמות של הרחבת אמצעי הצבעה חלופיים.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגריר לשעבר שלי מירוד

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אן אפלבווס, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי ג'יסי, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גרעין דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



1) כתובת לצרכי בחירות:

- ההסדר נועד לסייע לאזרחים המתגוררים בפועל רחוק ממקום כתובתם הקבועה.
- ההסדר ינגיש את זכות ההצבעה וגם יצמצם הצבעה לא כשרה במעטפות כפולות בקלפיות נגישות. בכפוף למימוש מוצלח, אין מניעה לעגן את המנגנון לאחר הבחירות כמנגנון קבוע.
- יש לשנות את אופן מסירת ההודעה ולקבוע כי הוא יעשה בהסכמה או לפי הצעת יו"ר ועדת הבחירות, שהוא הגורם המקצועי, הניטרלי והעצמאי הממונה על קיום הבחירות.

2) הצבעת מי שהתפנה מביתו עקב המצב הביטחוני:

- ההצעה מעניקה למפונים כמה אפשרויות לממש את זכות ההצבעה. בכך היא משרתת את הזכות לבחור ואת הרחבת ההשתתפות בבחירות.
- גם אם הצבעת מפונים תגדיל את מספר המעטפות הכפולות, זהו מחיר שווה לשלם כדי להבטיח שמפונים יוכלו לממש את זכות הבחירה שלהם.

3) הצבעה בבתי אבות:

- ההצעה מאפשרת, כהוראת קבע, הצבת קלפיות מיוחדות בבתי אבות.
- גם לאחר סיום מגפת הקורונה, ברור כי אנשים המתגוררים בבתי אבות יתקשו במיוחד להצביע מחוץ לבתי האבות. האפשרות להצביע בבתי אבות צפויה להנגיש ביתר קלות את ההצבעה. ההסדר תואם את העקרונות של מימוש הזכות לבחור והרחבת ההשתתפות בבחירות.

ג. הליך בעניין כשירות מועמדים:

- הצעת החוק מבקשת להסדיר סוגיות שעלו לאחר פסק הדין בבג"ץ שיקלי. ההצעה מעבירה הכרעה בכמה עניינים הנוגעים לכשירות מועמד לידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. לעמדתנו, מדובר בתיקון רצוי. ראוי שעניינים אלה יוכרעו על ידי יו"ר ועדת הבחירות, שהוא הגורם המקצועי, העצמאי והניטרלי המתאים ביותר לכך.

ד. שקיפות בתעמולת בחירות

- ההצעה מרחיבה את תחולת האיסור על פרסום תעמולת בחירות אנונימית, כך שתחול בכל ימות השנה ולא רק בתקופת 90 הימים שלפני הבחירות. עקרון השקיפות של תעמולת בחירות הוא כלי מדיניות מרכזי להתמודדות עם השפעה לא הוגנת על בוחרים. יתרונו בכך שהוא אינו מחייב התערבות בתוכן התעמולה.



- צמצום החובה לשקיפות לתקופת הבחירות בלבד, שקיימת כיום בחוק, אינה רצויה ומן הראוי להחיל את עקרון השקיפות גם מחוץ לתקופת הבחירות. לעמדתנו, יש להרחיב את התיקון אף יותר ולהחיל את כל ההוראה גם ביחס לתוכן תעמולה שפורסם עבור תשלום.

ה. סימון תכנים יצירי מכונה

עמדתנו על ההסדר עצמו

- אנו תומכים בעצם קביעת חובת סימון לתכנים יצירי מכונה בתעמולת בחירות. מדובר בהסדר חיוני בעת הזאת, לפחות בתקופת בחירות ולפחות ביחס למפלגות ומועמדים.
- ההסדר נדרש משום שמערכות בינה מלאכותית מאפשרות ייצור מהיר, זול ובהיקפים גדולים של מסרים פוליטיים מותאמים אישית, שקשה לבוחרים לזהות אם הם תוכן אנושי ואותנטי או תוכן סינתטי.
- חובת הסימון אינה אוסרת שימוש בבינה מלאכותית ואינה מגבילה את תוכן המסר הפוליטי. היא נועדה לאפשר לציבור לדעת מתי הוא נחשף לתוכן שנוצר או עוצב באמצעות בינה מלאכותית.
- ההצדקה המרכזית להסדר היא שמירה על עקרון השקיפות, על יכולת הבוחרים להעריך את מקור המידע, ועל קיום הליך דמוקרטי תקין.

הערותינו על נוסח ההסדר

- יש לצמצם ולדייק את ההסדר, משום שהנוסח המוצע רחב מדי, עמום מדי, ועלול שלא לאפשר אכיפה ממשית.
- החובה צריכה לחול על תוכן שנוצר או נערך באופן מהותי באמצעות בינה מלאכותית, ולא על שימושים טכניים או עריכתיים רגילים.
- יש להתמקד בתוכן שעלול להטעות ביחס למקורו או לאופיו הסינתטי, במיוחד תוכן חזותי או קולי שנחזה כאילו תועד במקור.
- יש להבטיח שהסימון יהיה ברור, בולט, אפקטיבי ומותאם לסוג התוכן, כך שהבוחר יוכל להבין בזמן אמת למה הוא נחשף.
- לצד סימון גלוי לציבור, יש חשיבות גם לסימון שניתן לזיהוי באמצעים טכנולוגיים, כדי לחזק את יכולת היישום והאכיפה.
- מוצע לשקול להשלים את ההסדר באמצעות הנחיות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כדי להגביר ודאות, יישום ואכיפה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

להלן חוות הדעת המלאה על הצעת החוק שבנדון:

א. תיקון דיני הבחירות בסמוך לתקופת הבחירות

1. ככלל, עמדתנו היא שיש לגלות זהירות מיוחדת בתיקון דיני הבחירות לקראת בחירות – במיוחד בתקופה הסמוכה לבחירות, שאנו כבר נמצאים בתוכה (בפרט לאחר שאושר חוק התפזרות הכנסת בקריאה ראשונה)¹. עם זאת, בנסיבות מסוימות יכולה להיות לכך הצדקה. כך, הנוהג מחייב לקדם תיקונים בחוקי הבחירות לקראת בחירות **בהסכמה רחבה**. אך זהו אינו תנאי יחיד. בנוגע להצעת החוק בנדון, חשובה במיוחד **תמיכת הגורמים המקצועיים בוועדת הבחירות המרכזית** (שלהבנתנו אכן תומכים בהצעה), וכן רצוי שהחוק **יתקבל בהקדם האפשרי** לפני הבחירות ויאפשר לכל השחקנים הרלוונטיים להתכונן לתיקונים המופיעים בו כראוי.
2. נדגיש כי היה רצוי שהתיקונים שבהצעת החוק שבנדון היו מקודמים זמן רב לפני תקופת הבחירות. אך **בהינתן התנאים שפורטו לעיל, ומשום שאנו סבורים, כפי שיפורט להלן, שהתיקונים המופיעים בהצעת החוק יסייעו לניהול תקין של הבחירות וכי הם אינם פוגעים בשוויון או בזכות לבחור ולהיבחר ואף מקדמים עקרונות אלה – אנו סבורים כי קידום הצעת החוק גם בשלב מאוחר זה הוא לגיטימי**.

ב. הנגשת ההצבעה בבחירות לכנסת

3. בהצעת החוק שבנדון מופיעות הוראות שונות שנוגעות להנגשת ההצבעה בבחירות עבור אוכלוסיות שונות, ועשויות לתרום להרחבת ההשתתפות בבחירות ולמימוש הזכות לבחור, שהיא כזכור "מנשמת אפה של הדמוקרטיה"².
4. הזכות לבחור היא הזכות שמגלמת באופן הישיר והגרעיני ביותר את המהות האזרחית בדמוקרטיה, השוויון וחופש הביטוי הפוליטי, והשתתפות רחבה בפועל בבחירות לפרלמנט היא רכיב חשוב בחוסנה של הדמוקרטיה הליברלית. רמות גבוהות של השתתפות מחזקות את הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי ושל מוסדותיו הפוליטיים הייצוגיים, ומאפשרות לבטא בצורה טובה את העדפות האזרחים
5. הזכות לבחור מגשימה עיקרון חוקתי בעל משמעות מיוחדת במדינת ישראל. כך, לפי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות...", ולפי סעיף 5 "כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת, אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק".

¹ על כך, ראו: מורן קנדלשטיין-היינה, גיא לוריא, אסף שפירא ואסף הימן, מגבלות על שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות (הצעה לסדר 65, טיוטה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026).
² ראו לדוגמה ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 264-262 (1985)

6. בישראל הזכות לבחור רחבה מאוד. ההגבלה הבולטת ביותר (המופיעה בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969) היא הדרישה לתושבות ישראלית.³ עם זאת, בפועל מימוש זכות הבחירה לא תמיד מתאפשר או שהוא נושא עמו עלויות גבוהות. הסיבה לכך נעוצה בעיקרון המכונה "הריתוק לקלפי". לפי עיקרון זה אזרח ישראלי רשאי להצביע "רק בקלפי אשר רשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו" (סעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת).
7. מעיקרון זה הוחרגו במרוצת השנים, באמצעות הסדרים מיוחדים שנקבעו בחוק, קבוצות אוכלוסייה שחבריהן לא יכלו או התקשו לממש את זכות ההצבעה שלהם בקלפי שהיו רשומים בה – בין השאר חיילי צה"ל, אסירים ועצורים, מאושפזים בבתי חולים, נציגים רשמיים של המדינה המוצבים בחו"ל וכן אנשים המוגבלים בניידות.
8. הצעת החוק שבנדון מבקשת לקבוע הסדרים שיקלו על מימוש זכות ההצבעה של אוכלוסיות נוספות, כמפורט להלן.
9. יודגש שבמרבית הדמוקרטיות המתקדמות פרושות בפני האזרחים אמצעי הצבעה חלופיים שונים, כגון הצבעה מרחוק, הצבעה בדואר והצבעה מוקדמת. אמצעים חלופיים אלה אף התרחבו במהלך תקופת הקורונה.⁴ מבחינה זו, הצעת החוק הנוכחית מתיישבת עם המגמה העולמית.

כתובת לצרכי בחירות

10. סעיף 6(3) להצעת החוק הנוכחית מבקש להקל על הצבעת אזרחים אשר מתגוררים באופן זמני הרחק ממקום כתובתם הקבועה (לדוגמה תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה, מי שעברו דירה לפני זמן קצר וטרם שינו את כתובת במשרד הפנים, מי שעובדים בעבודה עונתית ומתגוררים בסמוך למקום עבודתם). אלו נדרשים לנסוע ביום הבחירות ליישוב שהם רשומים בו. אף שהמדינה מעמידה לאזרחים כאלה תחבורה ציבורית ללא עלות ביום הבחירות, רבים אינם טורחים לנסוע שעות רק כדי לממש את זכותם הדמוקרטית.
11. אמנם, הם יכולים "להערים על המערכת" באמצעות הגעה לאחת מהקלפיות הנגישות ולהצהיר שהם מוגבלים בניידות, בהתאם לסעיף 68א(ה) בחוק הבחירות לכנסת. זהו אולי פתרון מעשי, אך הוא אינו מתיישב עם דרישות החוק ורחוק מלהיות ראוי מבחינה ערכית. בנוסף, הוא גורם קשיים של ממש: הליך ההצבעה במעטפות כפולות וספירת הקולות הוא מורכב ביותר בהשוואה למעטפות "רגילות", דורש משאבים רבים ואף מעורר חששות שונים – הן מכך שעומס המצביעים בקלפיות נגישות יפגע באנשים מוגבלים בניידותם, והן מסכנות

³ על בעייתיות הגבלה זו, ראו: גיא לוריא ועופר קניג "פנקס הבוחרים – סכנה לשוויון בבחירות?" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (27.3.2019).

⁴ ראו לדוגמה אביטל פרידמן, עופר קניג, אסף שפירא וגיא לוריא, "בחירות בצל מגפה: אתגרים בנייהול הבחירות לכנסת בצל מגפת הקורונה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (27.12.2020).

הנוגעות לאי-סדרים ולחצים פסולים בהליך ספירת המעטפות הכפולות או פגיעה באמון בבחירות (ראו פירוט בסיכום מערכת הבחירות לכנסת ה-25 של יו"ר ועדת הבחירות דאז השופט יצחק עמית⁵). קשיים אלה התגברו במערכות הבחירות האחרונות בשל הגידול המשמעותי במספר המצביעים במעטפות כפולות, שעמד בבחירות 2022 על כ-463 אלף. בבחירות הקרובות מספר החיילים שיצביעו במעטפות כפולות צפוי לגדול משמעותית, ולכן יש אינטרס מיוחד בצמצום ההצבעה "הלא כשרה" במעטפות כפולות בקלפיות נגישות.

12. הצעת החוק שבנדון מציעה פתרון ראוי יותר, שאף הוזכר ע"י השופט עמית בסיכום מערכת הבחירות לכנסת ה-25. ההצעה קובעת שכל אזרח יוכל להצביע סמוך למקום מגוריו בפועל, ובלבד שיצהיר מראש על "כתובת לצרכי בחירות", עד 64 יום לפני הבחירות. פתרון זה יגיש את זכות ההצבעה לאזרחים המתגוררים בפועל הרחק ממקום מגוריהם הרשמי, ובתוך כך גם יצמצם את ההצבעה של אוכלוסיות אלה במעטפות כפולות בקלפיות נגישות ואת הבעיות והאתגרים המלווים הצבעה כזו.

13. לצד זה, נרצה להעיר שתי הערות לגבי ההוראות הספציפיות המופיעות בהצעת החוק: ראשית, המנגנון מוצע כהוראת שעה לבחירות לכנסת ה-26. בכפוף למימוש המוצלח, אין לדעתנו מניעה לעגנו לאחר הבחירות כמנגנון קבוע.

14. שנית, לפי הצעת החוק שבנדון, שר הפנים יקבע את האופן שבו בעלי זכות הבחירה יוכלו למסור הודעה על כתובתם לצרכי בחירות ואת הפרטים שייכללו בהודעה. לדעתנו עדיף כי קביעה זו תיעשה בהסכמה או לפי הצעת יו"ר ועדת הבחירות – הגורם המקצועי, הניטראלי והעצמאי הבכיר ביותר הממונה על קיום הבחירות. הסכמתו נדרשת כדי להבטיח שהמנגנון ששר הפנים יקבע יאזן בצורה המיטבית ובאופן בלתי מוטה בין פשטות ונוחות שתאפשר לכל אזרח לקבוע כתובת לצרכי בחירות בקלות לבין צמצום סכנות הנוגעות להתחזות ולדליפת מידע. חשוב במיוחד שהמנגנון לא יקשה על אוכלוסיות מובחנות לקבוע כתובת לצרכי הצבעה. יצוין כי בהצעת חוק דומה שבכנסת הקודמת אושרה בקריאה טרומית והונחה על שולחן המליאה לקריאה ראשונה (הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 76) (כתובת לצורכי בחירות), התשפ"ב-2022), סמכותו של שר הפנים בעניין זה אכן הייתה מצומצמת יותר: לפי ההצעה דאז, ההודעה על קביעת כתובת לצורכי בחירות תימסר באופן זהה למסירת הודעה על שינוי מען, ואילו שר הפנים יקבע את הפרטים שייכללו בהודעה בהסכמת ועדת הבחירות המרכזית או לפי הצעתה (אנו חושבים שעדיף שיהיה מדובר ביו"ר הוועדה, שהוא מקצועי, ניטראלי ועצמאי יותר).

⁵ השופט יצחק עמית יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, החלטות והנחיות ממערכת הבחירות לכנסת ה-25 (2022).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצבעת מי שהתפנה מביתו עקב המצב הביטחוני

15. מי שפונה מביתו עקב המצב הביטחוני יתקשה מטבע הדברים להצביע במקום מגוריו הרשום במשרד הפנים. הוראת סעיף 6(5) להצעת החוק מאפשרת, כהוראת שעה, לאוכלוסייה זו להצביע בקלפיות מיוחדות למפונים, אשר מיקומן ופרטים נוספים לגביהם ייקבעו על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לפי המידע שיקבל מגורמים ציבוריים. ההצבעה תתבצע באמצעות מעטפות כפולות לאחר חתימה של המצביע על הצהרה כי הוא מפונה. בנוסף, לפי הצעת החוק, מפונים יוכלו להצביע גם בקלפיות נגישות, לאחר הצהרה דומה; והם גם יוכלו – כמו שאר בעלי זכות הבחירה – לקבוע כתובת לצורכי בחירות במקום מגוריהם בפועל.

16. **הצעת החוק מעניקה למפונים כמה אפשרויות לממש את זכות ההצבעה שלהם, וכך משרתת את העקרונות של הזכות לבחור ושל הרחבת ההשתתפות בבחירות.** אמנם הצבעת מפונים בקלפיות מיוחדות או נגישות עלולה להגדיל את מספר המעטפות הכפולות – אך אפשר לצפות שהוספת האפשרות (למפונים ולכולם) לקבוע כתובת לצורכי בחירות תצמצם את המספר הכולל של מעטפות כפולות, וממילא זהו "מחיר ששווה לשלם" ותכלית ראויה כדי להבטיח שהמפונים יוכלו לממש את זכות הבחירה שלהם.

הצבעה בבתי אבות

17. הוראת סעיף 7(8) להצעת החוק מאפשרת, כהוראת קבע, למתגוררים בבתי אבות מסוגים שונים שבהם מתגוררים לפחות 75 איש, להצביע בקלפי מיוחדת שתוצב בבתי האבות (וכך גם לשוטרים המוצבים שם, ולעובדים המתקשים להצביע בדרך אחרת). ההצבעה תתקיים כמו הצבעה בבתי חולים, כלומר באמצעות מעטפות כפולות.

18. מדובר למעשה בעיגון קבוע של המנגנון שנוצר בהוראות שעה כבר בבחירות לכנסות ה-24 (אז מינימום המתגוררים בבית אבות לצורך הצבת קלפי נקבע על 30) וה-25, עקב הצורך לאפשר הצבעה בטוחה למתגוררים בבתי אבות בהקשר של מגפת הקורונה. אף שמגפת הקורונה הסתיימה, ברור כי אנשים המתגוררים בבתי אבות או חלקם יתקשו במיוחד להצביע מחוץ לבתי האבות. **האפשרות להצביע בבתי אבות צפויה להנגיש ביתר קלות את ההצבעה לאוכלוסייה המתגוררת בהם, ותואמת את העקרונות של מימוש הזכות לבחור והרחבת ההשתתפות בבחירות.** גם היא עלולה להגדיל את מספר המעטפות הכפולות, אך כאמור אפשר לצפות שהשיעור הכולל של מעטפות כפולות יצטמצם בזכות האפשרות לקבוע כתובת לצורכי בחירות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ג. הליך בעניין כשירות מועמדים

19. הצעת החוק מבקשת להסדיר סוגיות שצצו לאחר פסק הדין בבג"ץ שיקלי.⁶ פסק הדין קבע, כי בניגוד לנוהג שהיה קיים לפני כן, הסמכות להכריע בעניין כשירות מועמדים נתונה למליאת ועדת הבחירות המרכזית, וכי יו"ר הוועדה יקיים הליך מעין-שיפוטי ויניח בפני ועדת הבחירות החלטה מנומקת שתשמש חוות דעת משפטית שתנחה את הוועדה.

20. בעקבות כך הצעת החוק מבקשת, בין היתר, להעביר את ההכרעה בכמה עניינים הנוגעים לכשירות מועמד לידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (כך שהוא יכריע לגביהן ולא המליאה). מדובר בעילות הטכניות המופיעות בסעיפים 6 ו-7 לחוק-יסוד: הכנסת, ושהחוק הקיים לא מסמיך את יו"ר הוועדה להכריע בהן: היעדר אזרחות ישראלית, גיל מתחת ל-21 שנים, וכהונה במשרה המנועה מהתמודדות לרבות עמידה בדרישה לתקופת צינון.

21. **אנו סבורים שככלל, רצוי שבעניינים אלה הנוגעים לכשירות מועמדים (סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת ראוי לדיון נפרד) יכריע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית: הוא הגורם המקצועי, העצמאי והניטרלי המתאים ביותר לעשות זאת, במיוחד בהשוואה למליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהיא גוף פוליטי, יש בה בדרך כלל רוב לקואליציה היוצאת ועל כן עלולה לקבל החלטות מוטות. בהתאם לכך, לדעתנו יש להעביר את כלל ההכרעות האלה לסמכות היו"ר – לא רק בסוגיות של אזרחות, גיל וכהונה במשרות, אלא גם בסוגיות אחרות ולרבות בעניין העדר כשירות מועמד בשל פרישה מסיעה (העניין שבו עסק בג"ץ שיקלי). בכל הסוגיות האלה יש מקום להכרעה מקצועית, עצמאית וניטרלית – שאותה יכול לספק היו"ר. כך גם סבר יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-25 השופט (כתוארו אז) עמית בסיכום שפרסם על מערכת הבחירות האחרונה.**

ד. שקיפות בתעמולת בחירות

22. בהוראת סעיף 18(1) להצעת החוק מוצע להרחיב את תחולת האיסור על פרסום תעמולת בחירות אנונימית. על פי תיקון לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, שהתקבל בשנת 2022,⁷ קובע סעיף 1א2 לחוק זה את איסור על פרסום תעמולת בחירות אנונימית, בתנאי שמדובר ב"מודעת בחירות" על פי הגדרתה בחוק הבחירות (דרכי תעמולה). "מודעת בחירות" מוגדרת בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) כ"תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות או מי מטעמם" או כ"תוכן של תעמולת בחירות שפורסם בעבור תשלום". לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), האיסור הזה חל

⁶ ע"ב 6615/22 שיקלי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (3.11.2022)
⁷ [חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש \(הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה\), התשפ"ב-2022](#) (תיקון מס' 40 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה)).

בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות. עתה מוצע להרחיב את האיסור כך שיחול אף מחוץ לתקופה זו, אבל זאת רק ביחס לתעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות או מי מטעמם. תחולת האיסור הזה על תוכן של תעמולת בחירות שפורסם בעבור תשלום ימשיך להיות במשך תקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות בלבד.

23. עקרון השקיפות של תעמולת בחירות הוא כלי מדיניות מרכזי להתמודדות עם

חשש מפני השפעה לא הוגנת על בוחרים: הוא אינו מחייב התערבות בתוכן התעמולה, מאפשר העצמה של הבוחרים, ושומר על האוטונומיה שלהם ועל זכותם לבחור באופן חופשי תוך שמירה על חופש הביטוי, ריבוי הדעות, ושוויון ההזדמנויות בבחירות.⁸ זו הסיבה שבגינה המלצנו כבר בעבר על עיגונו של עקרון זה,⁹ והמלצנו על החלתו גם מחוץ לתקופת הבחירות.¹⁰ כך גם הוצע בדוח ועדת ביניש שעסקה בנושא.¹¹

24. צמצום החובה לשקיפות של תעמולת בחירות לתקופת הבחירות בלבד, כאשר

היא נעשית על ידי מועמדים בבחירות, אינה רצויה. מדובר בעקרון כללי שאינו מתערב בתוכן התעמולה, אלא אך ורק מבטיח שקיפות באופן שמונע מניפולציה בלתי הוגנת על בוחרים, ומבטיח את האוטונומיה שלהם, את זכותם לבחור באופן חופשי, ואת שוויון ההזדמנויות בבחירות. מן הראוי להחילו, כפי שמוצע, גם מחוץ לתקופת הבחירות. בהקשר זה, היינו ממליצים לפסוע צעד נוסף מעבר למוצע בהצעת החוק, ולהחיל את כל ההוראה ביחס לשקיפות של תעמולת בחירות גם מחוץ לתקופת הבחירות, כלומר להחיל זאת גם ביחס לתוכן תעמולה שפורסם עבור תשלום, כדי להבטיח את האינטרסים העומדים בבסיס עקרון השקיפות: מניעה של השפעה בלתי הוגנת על הבוחרים, הבטחת שוויון ההזדמנויות בבחירות, וזאת – מבלי להתערב בתוכן התעמולה.

ה. סימון תכנים יצירי מכונה

כללי

25. אנו סבורים כי חקיקה המחייבת סימון של תכנים יצירי מכונה ככאלה, לפחות

בתקופת בחירות ולפחות על ידי מפלגות ומועמדים היא חיונית בעת הזאת. עם זאת, אנו סבורים שהניסוח של הצעת החוק רחב מכפי הצורך, באופן שלא יאפשר אכיפה ממשית של חובת הסימון; וחלק מההוראותיו עמומות ואינן מתיישבות עם הגדרות אחרות בחוק התעמולה ובחקיקה אחרת. לפיכך, נסביר, ראשית, מדוע

⁸ גיא לוריא ותהילה שוורץ אלטשולר רפורמה בדיני תעמולת בחירות (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדינתי 109, 2015); תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא תעמולה דיגיטלית והאיום על הבחירות (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדינתי 155, 2020).

⁹ לוריא ושוורץ אלטשולר 2015, לעיל ה"ש 8.

¹⁰ שוורץ אלטשולר ולוריא 2020, לעיל ה"ש 8.

¹¹ הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, דין וחשבון (2017).

אנו סבורים שההסדר בהצעת החוק הוא הכרחי ולאחר מכן נצביע על הקשיים בניסוח ונציע נוסח מתוקן. בסוף המסמך נציע לשקול הוצאת הנחיות על ידי יושב ראש וועדת הבחירות המרכזית כדי להגביר את הוודאות ואת יכולת היישום והאכיפה של חובת הסימון.

26. בינה מלאכותית יוצרת (Generative Artificial Intelligence) מאפשרת יצירת תוכן חדש – כגון טקסט, תמונות, קוד, מוזיקה או וידאו – באמצעות אלגוריתמים מתקדמים של למידה חישובית. טכנולוגיה זו נשענת על מודלים גנרטיביים הלומדים דפוסים ממאגרי נתונים עצומים, ולאחר מכן מייצרים תוכן חדש, מקורי ובעל מאפיינים דומים למידע שעליו התאמנו.¹²

27. בלב התחום עומדים מודלים גדולים של שפה – (Large Language Models, LLMs), מודלים המבוססים על רשתות נוירונים המאומנים על כמויות אדירות של טקסטים כדי להבין ולהפיק שפה טבעית. המודלים פועלים בעיקר באמצעות ארכיטקטורת Transformer שמאפשרת להם לנתח הקשרים רחבים ולהגיב בצורה קוהרנטית ורלוונטית. דוגמאות מרכזיות כוללות את Claude של Anthropic, Gemini של Google, וכן את GPT של OpenAI.¹³ מודלים אלה משמשים כבסיס למערכות צ'אט, מנועי חיפוש, עוזרים אישיים, כלים לכתיבה, תרגום וסיכום טקסטים, והולכים ותופסים מקום מרכזי בחיי היומיום ובמגוון מקצועות, תחומים ושימושים – החל מכתובת תכנים שיווקיים, סיכומי ישיבות, עזרה משפטית, וכלה ביצירת תמונות, הפקת מוזיקה, סימולציות, עיצוב גרפי, עריכת וידאו ויצירת דמויות דיגיטליות. תכונות אלה הופכות את הבינה המלאכותית היוצרת לטכנולוגיה בעלת פוטנציאל משמעותי גם בתחום הקמפיינים הפוליטיים.

28. אם בעידן התעמולה החישובית מבוססת הנתונים התמקדו קמפיינים פוליטיים בעיקר בהתאמת מסרים קיימים לקהלי יעד שונים (microtargeting),¹⁴ הרי שהטכנולוגיות הגנרטיביות מאפשרות שלב נוסף: ייצור אוטומטי של מסרים פוליטיים מותאמים אישית. במקום לבחור מבין מספר מצומצם של מסרים שנכתבו מראש, מערכות בינה מלאכותית מסוגלות לייצר אין סוף טקסטים, תמונות, סרטונים, קטעי קול ודמויות דיגיטליות, בעלי ארבעה מאפיינים חשובים:

א. מתאימים להקשר המסוים שבו נחשף הבוחר למסרים ולבועת התקשורת שהוא נמצא בתוכה.

¹² ראו: תהילה שורץ אלטשולר ומיכאל סיירה, **מוגנות בעידן הבינה המלאכותית** 34-36 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026).

¹³ Stefan Feuerriegel, Jochen Hartmann, Christian Janiesch & Patrick Zschech, **Generative AI**, *Business & Information Systems Engineering* (2023), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4443189>.

¹⁴ שורץ אלטשולר ולוריא, לעיל ה"ש 8; רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שורץ אלטשולר, **פרטיות ובחירות: לקראת הבחירות לכנסת ה-26** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026).

- ב. מתאימים למאפיינים פסיכולוגיים ורגשיים ספציפיים של הבוחר אליו מיועד המסר ולסגנון השיח שלו,¹⁵ ולא רק למאפייני קהלי יעד קבוצתיים.
- ג. מיוצרים באופן מתמשך וטמפורלי, למשל בדמות שיחה שאינה מוכתבת מראש או תכנים המשתנים בזמן אמת ותוך כדי פעולה.
- ד. אמינים ברמה שבני אדם מתקשים לזהות שהיא יצירת מכונה, ונראים "אנושיים" לא פחות מתכנים שנוצרו על ידי בני אדם.¹⁶
29. התפתחות זו משנה באופן מהותי את מבנה הקמפיינים הפוליטיים. ראשית, היא מאפשרת מעבר מהתאמה של מסרים קיימים לייצור אוטומטי ומהיר של מסרים מותאמים אישית. שנית, היא מפחיתה באופן משמעותי את עלויות הפקת התעמולה הפוליטית. אם בעבר יצירת קמפיין דרשה צוותי קריאייטיב, הפקת וידאו וכתובת תכנים בהיקף רחב, הרי שכיום ניתן לייצר גרסאות רבות של מסרים פוליטיים באמצעים אוטומטיים ובעלות נמוכה יחסית. שילוב זה בין אוטומציה לירידת עלויות מאפשר להפעיל קמפיינים פוליטיים בהיקפים גדולים בהרבה מבעבר, אך מותאמים אישית ובאופן מדויק למספר רב של בוחרים ספציפיים. מחקרים עדכניים מלמדים כי מערכות בינה מלאכותית אינן רק כלי טכני ליצירת תוכן אלא כלי המסוגל להשפיע בפועל על עמדות פוליטיות, העדפות פוליטיות, כוונות הצבעה והחלטות של בוחרים. כך לגבי תוכן המיועד למשתמש ספציפי וכך לגבי שיחות עם מערכות בינה מלאכותית.¹⁷
30. הצעת החוק הנוכחית אינה מתיימרת להסדיר את כלל הסיכונים שמערכות בינה מלאכותית יוצרות בתעמולת בחירות. שימושים כגון הטיית צ'אטבוטים, הרעלת מערכות מידע, אוטומציה של כל מעגל השכנוע הפוליטי, שימוש במידע אישי רגיש לצורך השפעה מותאמת אישית, או הפעלה של מערכות חישתיות לזיהוי וניצול מצבים רגשיים — מחייבים דיון רגולטורי נוסף ונפרד. ההצעה הנוכחית

¹⁵ חלק מעניין זה נובע גם מכך שכיום פלטפורמות צ'אטבוטים מבוססי מודלים גדולים של שפה אינן מגבילות את יכולות המיקוד והטירגוט כפי שמחוייבות למשל לעשות פלטפורמות המדיה החברתיות. ראו: Almog Simchon, Matthew Edwards and Stephan Lewandowsky, *The Persuasive Effects of Political Microtargeting in the Age of Generative Artificial Intelligence*, 3 PNAS NEXUS 3, 1–5 (2024), <https://doi.org/10.1093/pnasnexus/pgae035>

¹⁶ Angus R Williams, Liam Burke-Moore, Ryan Sze-Yin Chan, Florence E. Enock, Federico Nanni, Tvesha Sippy, Yi-Ling Chung, Evelina Gabasova, Kobi Hackenburg, Jonathan Bright, *Large Language Models Can Consistently Generate High-Quality Content for Election Disinformation Operations*, 20(3) PLoS ONE e0317421 (2025), <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0317421>.

Josh A Goldstein, Jason Chao, Shelby Grossman, Alex Stamos, Michael Tomz, *How Persuasive is AI-generated Propaganda?*, 3(2) PNAS NEXUS 34 (2024), <https://doi.org/10.1093/pnasnexus/pgae034>.

ראו גם: Yoshua Bengio, INTERNATIONAL AI SAFETY REPORT 50-57 (2nd edition, February 2026), <https://internationalaisafetyreport.org/publication/international-ai-safety-report-2026>.

¹⁷ Kobi Hackenburg et al., *The levers of political persuasion with conversational artificial intelligence*. 390, eaea3884 SCIENCE (2025), DOI: [10.1126/science.eaea3884](https://doi.org/10.1126/science.eaea3884); Lin, H., Czarnek, G., Lewis, B. et al. *Persuading voters using human-artificial intelligence dialogues*, NATURE 648, 394–401 (2025). <https://doi.org/10.1038/s41586-025-09771-9>.

ממוקדת בסיכון מוגדר ומייד יותר: יצירתם והפצתם של תכנים פוליטיים שנוצרו או עובדו באמצעות בינה מלאכותית, באופן המקשה על הבחור לדעת אם הוא נחשף לתוכן אנושי, אותנטי, או לתוכן סינתטי.

31. היכולות הגנרטיביות של מערכות בינה מלאכותית יוצרות מציאות שבה גבולות ההפרדה בין "אמיתיים" ל"סינתטיים" נעשים בלתי יציבים. טקסטים, תמונות, קובצי שמע ווידאו המופקים בלחיצת כפתור מדמים מקורות אנושיים באופן שקשה, ולעיתים בלתי אפשרי, לחשוף כמלאכותיים. גם מנגנוני האימות הקיימים כמו חותמות מקור, מערכות זיהוי מניפולציות או בדיקות תוכן מתקשים לעמוד בקצב השיפור של הכלים הגנרטיביים. התוצאה היא סביבה שבה תהליכים אנושיים-חברתיים של קליטה, הבנה וביקורת של מידע מאותגרים בשל הצורך להתמודד עם חומר גלם שאינו מאפשר לזהות את מקורו ואת מידת אמינותו.

32. מצב זה יוצר איום קוגניטיבי וחברתי עמוק. כאשר אדם אינו יכול לסמוך על חושיו, ניסיונו ועל כלי אימות מקובלים כדי להעריך אמיתות מידע, מנגנוני החשיבה הבסיסיים מתערערים: יכולת לשפוט, לסנן, לנתח ולהצליב. תוכניות אוריינות וחשיבה ביקורתית מסורתיות, המבוססות על זיהוי מאפיינים חזותיים, בחינת עקביות או הערכת מקורות, מאבדות מיעילותן בסביבה שבה תוכן יציר מכונה אינו ניתן להבחנה מתוכן מציאותי. המרחב החברתי מאבד יציבות כאשר קבוצות שונות מתבצרות בגרסאות מציאות שאינן ניתנות להכרעה משותפת, ומערכות דמוקרטיות מתקשות לייצר תהליכי קונצנזוס, ויכוח ציבורי או בירור עובדות. ערעור היכולת להבחין בין מקור וסינתזה הוא לפיכך "שובר שוויון", מפני שהוא מערער על התנאים המינימליים לקיומה של הכרה משותפת, שעליהם נשענים קשרים חברתיים, משפט, מדע וחיים דמוקרטיים.¹⁸

33. הדוח המקיף והעדכני ביותר שפורסם בתחום סיכונים הבינה המלאכותית עד היום הוא הדו"ח הבינלאומי המדעי לבטיחות בינה מלאכותית מתקדמת, אשר נערך בראשות פרופ' יושוע בנג'יו (Bengio) בפברואר 2025, עודכן באוקטובר 2025 ופורסם בוועידת פריז בפברואר 2026.¹⁹ מדובר בניסיון ראשון מסוגו לגבש ידע מדעי בינלאומי משותף לגבי הסיכונים של בינה מלאכותית. הוא נכתב ונבדק על ידי קבוצה של 96 מומחים מעשרות מדינות, מהאקדמיה, מהממשלה ומהחברה האזרחית (גילוי נאות: כותבת שורות אלה הייתה חלק מן הצוות). בניגוד לדוחות רגולטוריים המציעים מדיניות, הדוח בוחר בגישה מדעית-אנליטית ומציע מיפוי סיכונים שיטתי על בסיס יכולות קיימות של מערכות בינה מלאכותית.²⁰ אחד הסיכונים שהדוח עוסק בהם הוא ערעור היכולת להבחין בין תוכן "אותנטי"

¹⁸ שוורץ אלטשולר וסיירה, לעיל ה"ש 12, בעמ' 72-72.

¹⁹ YOSHUA BENGIO ET AL., [INTERNATIONAL SCIENTIFIC REPORT ON THE SAFETY OF ADVANCED AI](#) (Jan. 2025) (להלן: דוח הבטיחות); וכן [הגרסה המחודשת מפברואר 2026](#).

²⁰ שם.

לתוכן "יציר מכונה".²¹ בהתאם לדוח, יכולות גנרטיביות ליצירת תוכן מאפשרות יצירת תכנים הנראים כמו תוכן אמיתי. המדובר בטקסטים, תמונות, קובצי שמע וחוזי-שמע המדמים אנשים מזהים באופן בלתי ניתן להבחנה בין המקור לבין מוצר סינתטי. השלכות השימוש לרעה הן מרחיקות לכת ונוגעות למגוון תחומים, החל בפגיעה בפרטיות והונאות (השמצות מבוססות "דיפ-פייק" הפוגעות במוניטין;²² שימוש בתוכן פורנוגרפי סינתטי למטרות של פגיעה רגשית, ערעור הביטחון הקיומי או סחיטה; הונאות קוליות לצורכי הטעיה והעברת כספים או מידע רגיש)²³ וכלה במניפולציה של דעת הקהל והשפעה על מערכות חברתיות ופוליטיות (למשל, יצירת סרטונים מזויפים המציגים מועמדים פוליטיים באמירות או פעולות שמעולם לא התרחשו). אלה עלולים לגרום להחרפת שסעים חברתיים ולערעור אמון הציבור בתקשורת ובמוסדות, שלטוניים אחרים, לשחיקה של המושג אמת ולפגיעה ביכולת לנהל הליך דמוקרטי תקין. הקושי להוכיח את מקור התוכן, לאתר אותו כתוכן לא אותנטי ולהסיר אותו מהרשתות – מעצים את הבעיה ולעיתים יוצר טעויות הגורמות נזקים נוספים.²⁴ הקושי המשמעותי ביותר הוא זמינותם של הכלים, מבלי להזדקק לידע טכני מתקדם או משאבים ייחודיים. אם בעבר הפקת וידאו מזויף הייתה דורשת סטודיו ואנימטור, כיום די באפליקציה חינומית ובגישה לאינטרנט, והחשש הוא אפוא מפני רוחב השימושים ביכולות אלה. לכן, הדוח קורא להשקעה מסיבית בפתרונות טכנולוגיים, רגולטוריים וחינוכיים, שיסייעו לציבור לזהות תוכן מזויף ובעיקר לפתח חוסן חברתי ומוסרי מפני השפעתו.

34. מחקר שנערך כבר בשנת 2023 בקרב כ-3,000 משתתפים בארה"ב, גרמניה וסין, בחן לראשונה "אוריינות מדיה סינתטית". החוקרים מצאו כי אנשים מתקשים לזהות האם טקסטים, תמונות וקבצי קול נוצרו בידי אדם או בידי מערכת AI וכי במקרים רבים ביצועיהם קרובים לניחוש אקראי. החוקרים סיכמו כי רמת הריאליזם של התוכן הסינתטי הגיעה לנקודה שבה הציבור אינו מסוגל עוד להסתמך על התרשמותו בלבד לצורך הבחנה בין תוכן אותנטי לתוכן מלאכותי.²⁵ מחקר מ-2025 מצא שבמקרים רבים בני אדם מזהים תמונות סינתטיות בשיעורי הצלחה הנעים סביב 52%-54% בלבד, תוצאה הקרובה מאוד לניחוש אקראי.²⁶

²¹ ראו גם אלטשולר וסיירה, לעיל ה"ש 12, עמ' 46-47.

²² ראו בהקשר זה גם Daniele Battista, *Political Communication in the Age of Artificial Intelligence: An Overview of Deepfakes and their Implications*, 8(2) SOCIETY REGISTER (2024).

²³ דוח הבטיחות, לעיל ה"ש 19, בעמ' 62-67.

²⁴ שם.

²⁵ Joel Frank, Franziska Herbert, Jonas Ricker, Lea Schönherr, Thorsten Eisenhofer, Asja Fischer, Markus Dürmuth, Thorsten Holz, *A Representative Study on Human Detection of Artificially Generated Media Across Countries* [ARXIV: 2312.05976](https://arxiv.org/abs/2312.05976) [cs.CR]

²⁶ M Högemann, J Betke, O Thomas, *What you see is not what you get anymore: a mixed-methods approach on human perception of AI-generated images*. FRONT ARTIF INTELL 8, 1707336 (Nov 19, 2025), doi: 10.3389/frai.2025.1707336.

35. מחקר נוסף שבחן קבצי קול יצירי מכונה קוליים מצא כי גם כאשר המשתתפים ידעו מראש שהם עומדים להיחשף לקבצים מזויפים ואף קיבלו דוגמאות והסברים, הם הצליחו לזהות את הקבצים המזויפים רק בכ-73% מהמקרים. כלומר, אפילו כאשר אנשים מחפשים באופן אקטיבי סימני זיוף, הם טועים פעמים רבות. קל וחומר כאשר מדובר בצריכת מידע יומיומית ברשתות חברתיות, בפיידים מהירים, בקבוצות וואטסאפ או בטלגרם, שבהם המשתמש אינו בוחן כל פריט מידע באופן ביקורתי. גם במחקר שפורסם ב-2026 ונערך ב-27 מדינות אירופיות, נמצא כי אנשים כמעט אינם מבחינים בין ידיעות שנכתבו בידי בני אדם לבין ידיעות שנוצרו באמצעות AI.²⁷

36. המשמעות עבור תעמולת בחירות ברורה: כאשר מועמד, פעיל פוליטי או "אזרח מן השורה" יכולים להיות מוצגים באמצעות דמויות סינתטיות הנראות אותנטיות לחלוטין, היכולת של הציבור להבחין שמדובר ביצירה מלאכותית אינה יכולה להיחשב מובנת מאליה. מרבית המחקרים בוחנים את יכולת הזיהוי בתנאי מעבדה, שבהם המשתתפים יודעים מראש שהם מתבקשים להבחין בין תוכן אותנטי לתוכן סינתטי. אולם במציאות הפוליטית התוכן מופץ בסביבות מידע המאופיינות במהירות, עומס קוגניטיבי ואמון חברתי — קבוצות משפחתיות בוואטסאפ, קבוצות קהילתיות, ערוצי טלגרם או פיידים ברשתות חברתיות. אם גם בתנאי ניסוי מבוקרים מתקשים בני אדם להבחין בין תוכן אותנטי לתוכן סינתטי, אין בסיס להנחה שבסביבות אלה יצליחו לעשות זאת ללא סימון ברור.

37. הסיכון בנוגע לחוסר היכולת להבחין בין תוכן אותנטי ותוכן סינתטי הוא גדול במיוחד במדינת ישראל, בשל שילוב בין אוריינות תקשורת נמוכה יחסית לבין חדירה מהירה ורחבה של מערכות בינה מלאכותית. לפי נתוני OECD שיעור המבוגרים בישראל שרמת האוריינות שלהם היא ברמה 1 ומטה עומד על 38%, לעומת ממוצע OECD של 27%;²⁸ וכך גם עולה בסקרים בינלאומיים אחרים ובמחקרים ישראליים.²⁹ במקביל, השימוש בכלי בינה מלאכותית בישראל רחב במיוחד: מנתוני איגוד האינטרנט הישראלי, שיעור המשתמשים בצ'אטבוטים לפחות אחת ליום בישראל מגיע ללמעלה מ-80%.

כך ראו RSS Kramer, AL Jones, D Fitousi, JJ Tree, *AI-generated images of familiar faces are indistinguishable from real photographs*, 10(1) COGN RES PRINC IMPLIC. 70 (Oct. 14, 2025), doi: 10.1186/s41235-025-00683-w..

Ádám Stefkovics, Dömötör Gere, *Beliefs and sharing intentions of human- and AI-generated fake news: Evidence from 27 European countries*, 5 PNAS NEXUS 32 (March 2026), <https://doi.org/10.1093/pnasnexus/pgag032>

EDUCATION AT A GLANCE 2025: ISRAEL (OECD 2025),²⁸ https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1a3543e2-en/israel_4b1e0baf-en.html.

OPEN SOCIETY INSTITUTE, MEDIA LITERACY INSTITUTE (2026), [osis.bg/wp-content/uploads/2026/01/Media-Literacy-Index-2026.pdf](https://www.osis.bg/wp-content/uploads/2026/01/Media-Literacy-Index-2026.pdf), שערך בשנת 2026 וקובע שמדינת ישראל מדורגת במקום ה-33 מתוך 47 מדינות שנבדקו ברמת האוריינות התקשורתית של הציבור. כך ראו, אסף וינר ויעל רם, *אסטרטגיות וכלים מבוססי-ראיות לבניית חוסן אזרחי בפני מידע כוזב וסכנותיו בישראל* (איגוד האינטרנט הישראלי, 2026).

38. כאשר ציבור רחב נחשף במהירות לטכנולוגיה רבת-עוצמה, אך אינו מצויד תמיד בכלים מספקים להעריך את טיבה, מקור המסרים ואמינותם, חובת סימון ברורה הופכת לאמצעי הגנה דמוקרטי בסיסי. גם בהתאם לדוח בנג'יו, סימון תכנים יצירי מכונה, וחיזוק מנגנוני אימות זהות ומקור (provenance) של תוכן,³⁰ הם כלי ראשון במעלה. על רקע יכולתן של מערכות בינה מלאכותית ליצור תוכן פוליטי הנחזה להיות אנושי, על רקע הירידה הדרמטית בעלויות הייצור וההפצה של תוכן כזה, ועל רקע העדויות המחקריות בדבר יכולתו להשפיע על עמדות פוליטיות, מתחדדת חשיבותה של חובת גילוי. חובת סימון איננה אוסרת שימוש בבינה מלאכותית ואינה מגבילה את תוכנו של המסר הפוליטי. מטרתה מצומצמת יותר: לאפשר לציבור לדעת מתי הוא נחשף לתוכן שנוצר או עוצב באמצעות בינה מלאכותית, ובכך לשמר את יכולתו להעריך באופן מושכל את מקור המידע ואת משמעותו.

39. היעדר היכולת להבחין בין תוכן אותנטי לתוכן יציר מכונה מחזק גם את התופעה שהחוקרים רוברט צ'סני ודניאל סיטרון כינו "הדיבידנד של השקרנים".³¹ הטענה היא שהחשש אינו מסתכם בכך שאנשים יאמינו לדברים מזויפים; הוא גם מאפשר לאנשים לטעון שדברים אמיתיים הם מזויפים. ככל שהציבור מודע יותר לכך שקל לייצר תוכן מזויף, כך גדלה יכולתם של שקרנים להכחיש תוכן אותנטי. כלומר, תכליתם של מנגנוני גילוי ושקיפות, היא למנוע מגורמים פוליטיים להכחיש גם תיעוד אמיתי ולהציגו כתוצר של בינה מלאכותית. מחקרם של שיף ואחרים מצא שטענות מסוג "מדובר בדיף-פייק" מסייעות לפוליטיקאים לצמצם נזק ציבורי כשמדובר בפרסומים אותנטיים ואמיתיים.³²

40. בדמוקרטיה, יש לבוחרים אינטרס לגיטימי לדעת לא רק מה נאמר להם אלא גם מי אומר זאת ובאילו אמצעים. זהו עיקרון יסודי בדיני תעמולת בחירות המתבטא בחובות גילוי שונות ובאיסורים שונים. מידע על מקורו של מסר פוליטי עשוי להשפיע על האופן שבו הציבור מעריך את אמינותו, את מטרתו ואת המשקל שיש לייחס לו. כאשר בינה מלאכותית מאפשרת יצירת מסרים הנחזים להיות אנושיים, נפגעת יכולתו של הציבור לקבל החלטה מושכלת ביחס למקור המסר.

41. אכן, בשנים האחרונות מתפתחת בעולם מגמה של חובות גילוי וסימון לגבי תוכן פוליטי שנוצר באמצעות בינה מלאכותית. בספטמבר 2024 נחקק במדינת קליפורניה חוק המחייב גילוי ברור כאשר פרסומת פוליטית או תעמולת בחירות

³⁰ בהקשר זה ראו לאחרונה החלטת יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-26 בעניין תב"כ 12/26 מפלגת "בנט 2026" ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית (29.01.2026) ובעניין תב"כ 15/26 מפלגת "בנט 2026" ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית (12.02.2026).

³¹ Robert Chesney & Danielle K. Citron, *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, 107 CALIFORNIA LAW REVIEW 1753 (2019).

³² KJ Schiff, DS Schiff, NS Bueno, *The Liar's Dividend: Can Politicians Claim Misinformation to Evade Accountability?* 119(1) AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW. 71 (2025), doi: 10.1017/S0003055423001454

כוללת תוכן שנוצר או שונה באופן מהותי באמצעות בינה מלאכותית.³³ סקירה של חקיקה במדינות נוספות בארצות הברית מלמדת על כך שכ-30 מדינות חוקקו חוקים הכוללים חובות גילוי וסימן של Deepfakes בהקשר של בחירות, שנועדו להבטיח כי בוחרים יוכלו לדעת מתי הם נחשפים לתוכן פוליטי סינתטי או לתוכן שעבר מניפולציה באמצעות בינה מלאכותית. זאת, על אף העובדה שחופש הביטוי הפוליטי זוכה להגנה חוקתית רחבה במיוחד.³⁴

42. גם חוק הבינה המלאכותית של האיחוד האירופי (EU AI Act) משנת 2024 מחייב סימון ברור של תוכן שנוצר באמצעות בינה מלאכותית, כדי להבטיח שמשתמשים, ובפרט ילדים, יהיו מודעים למקור המלאכותי של התוכן.³⁵ במהלך החקיקה הוצדק הסעיף בכך שמערכות AI מסוגלות לייצר ולשנות כמויות גדולות של תוכן סינתטי, וכי נעשה קשה יותר לבני אדם להבחין בין תוכן כזה לבין תוכן שנוצר בידי אדם; לכן שקיפות נתפסת כיסוד לשמירה על אמון, שלמות המרחב המידעי והגנה מפני מניפולציה, התחזות והטעיה. אך לפני פחות משבועיים מעטים פרסם האיחוד מסמך מפורט כיצד לממש את חובת הסימון ויוצר סטנדרטים הכוללים פירוט כיצד להפעיל סימון קריא-מכונה, סימני מים, מטא-דאטה, מנגנוני זיהוי וגילוי ברור ונגיש לכל מי שנחשף לתוכן. האיחוד האירופי מתייחס לפיכך אל חובת הסימון כאל תשתית שקיפות חיונית המאפשרת לציבור להבין מתי הוא נחשף לתוכן מלאכותי או מניפולטיבי.³⁶

43. העובדה שסימון עלול להיעלם בחלק ממסלולי ההפצה אינה שוללת את חשיבותו. דיני הבחירות ודיני הגנת הצרכן אינם דורשים למנוע כל אפשרות של הטעיה, אלא להפחית את הסיכון להטעיה ולהבטיח כי הגורם היוצר והמפיץ המקורי של המסר פועל בשקיפות. העובדה שחלק מהמשתמשים יעתיקו, יצלמו מסך או יסירו סימונים אינה מהווה טעם לפטור את הגורם המקורי מחובת גילוי. הטענה כי סימון עלול להיעלם בשלבים מאוחרים של הפצת התוכן דומה לטענה שאין טעם לחייב ציון זהות המפרסם על מודעת בחירות משום שניתן לצלמה ולהפיצה מחדש ללא הציון. המשפט אינו מחייב מניעה מוחלטת של כל אפשרות לעקוף את ההסדר, אלא קובע נורמות גילוי ושקיפות החלות על הגורמים היוצרים והמפרסמים את המסר מלכתחילה.

44. יתרה מזאת, הערך של סימון איננו רק בכך שכל אדם יראה אותו אלא ביצירת הנורמה החברתית לפיה כאשר מועמדים ומפלגות מפיצים תוכן סינתטי, עליהם

AB 2355: Political Reform Act of 1974: political advertisements: artificial intelligence,³³ https://calmatters.digitaldemocracy.org/bills/ca_202320240ab2355

³⁴ ראו למשל: [Deepfakes in Elections and Campaigns](https://stackcyber.com/posts/ai-deepfake-laws), National Conference of State Legislatures, 2026. וכאן: <https://stackcyber.com/posts/ai-deepfake-laws>.

³⁵ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 on laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts, art. 5(1)(b), 2024 O.J. (L 168) 1, 15 בסעיף 50.

³⁶ EU, Code of Practice on Transparency of AI-Generated Content, 10.6.2026 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-ai-generated-content>

לגלות זאת. הדבר מאפשר לשיח הציבורי להשתכלל: עיתונאים, יריבים פוליטיים, ועדת הבחירות המרכזית והציבור כולו יכולים להתייחס לכך. בשנים האחרונות פורסמו כמה מחקרים שמצאו שסימון אינו בהכרח מפחית את כוח השכנוע של תוכן יציר מכונה,³⁷ אבל הערך המרכזי שלו הוא שקיפות. מטרת הסימון אינה להבטיח שבוחרים ישנו את דעתם או שלא ישתכנעו ממסר פוליטי. אלא לאפשר לציבור לדעת מתי הוא נחשף לתוכן שנוצר או עובד באמצעות בינה מלאכותית. גם אם הסימון אינו מבטל את השפעת המסר, הוא מממש את עקרון השקיפות ומאפשר לבוחרים לקבל החלטות כשהם מודעים למקור התוכן.

הצורך בהתאמת נוסח הסעיף המוצע של סעיף 1א2 בחוק התעמולה

45. **ניסוח פוזיטיבי ולא נגטיבי** – הצעת החוק מנוסחת בדרך הבאה: **"אדם המפרסם תעמולת בחירות, יצרף לה גילוי אם התקיימו בה התנאים המצטברים הבאים"**. לא ברור לנו כיצד ייאכף סעיף זה ומדוע אינו מנוסח בדרך שבה מנוסח כבר סעיף 1א2 לחוק התעמולה: **"לא יפרסם אדם מודעת בחירות בלי שהיא נושאת את שמו של האדם האחראי להזמנתה..."**. הנוסח הקיים בסעיף 1א2 אינו אוסר על פרסום מודעות בחירות, אלא מחייב את הסימון שעה שהמודעה מתפרסמת. לכן נכון היה גם במקרה דנן לנסח זאת בדרך הבאה: **"לא יפרסם אדם מודעת בחירות, אשר... בלי שהיא נושאת סימון ברור ובולט כי..."**.

46. **השימוש בהגדרה "תעמולת בחירות"** – חוק התעמולה אינו כולל הגדרה מפורשת בחוק ל"תעמולת בחירות". לכן שימוש במונח זה יוצר חוסר וודאות הואיל ויחייב החלטה מקומית של יו"ר וועדת הבחירות בכל עניין. בעיה זו נפתרה בזמן התיקון לחוק התעמולה בשנת 2022 כאשר נוספה לסעיף הגדרת "מודעת בחירות" בסעיף 1א2 העוסק בשקיפות בתעמולת בחירות, אשר הגדרתה היא אחת מאלה:

(1) תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות או מי מטעמים;

(2) תוכן של תעמולת בחירות שפורסם בעבור תשלום;

לכן, אנו מציעים לשנות את ההגדרה ל"מודעת בחירות כהגדרתה בסעיף 1א2".

47. **האחריות – מיהו "אדם המפרסם"?** – בהיעדר הגדרה מיהו "מפרסם" - תעמולת בחירות עשויה להיות כל פרסום בגופי תקשורת ממוסדים כמו גם כל תוכן שפרסם כותב מתנדב ברשת חברתית; והיא עלולה לכלול גם משתמשים תמימים ששיתפו תוכן ברשתות חברתיות מבלי לדעת ועל כן פרישתה רחבה מן הצורך.

³⁷ Gallegos, I. O., Shani, C., Shi, W., Bianchi, F., Gainsburg, I., Jurafsky, D., & Willer, R., *Labeling messages as AI-generated does not reduce their persuasive effects*, 5(2) *PNAS Nexus* 8 (2026) <https://doi.org/10.1093/pnasnexus/pgag008>

מנגד, אחריות מוטלת רק על המפרסם עלולה להיות צרה מדי ולכלול רק את מי שהעלה את התוכן והפיץ אותו ולא על מתמודד בבחירות או גוף מפרסם שהזמין את תעמולת הבחירות. גם בעיה זו נדונה בשעתו בתיקון בשנת 2022, והגדרת "מודעת בחירות" פותרת גם אותה, הואיל ו"המפרסם" הוא רק מי שפרסם "מודעת בחירות", כלומר מתמודדים בבחירות, גופים פעילים ומי שפעל עבורם עבור תשלום.

החלת חובת הסימון

48. בהתאם להצעת החוק חובת הסימון תחול אם מתקיימים שני תנאים: ראשית, התוכן נוצר באמצעים דיגיטליים; או נערך באמצעים דיגיטליים באופן ששינה את התוכן שינוי מהותי. שנית, התוכן כולל הצגה חזותית או קולית, של דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ אחר, אשר עשויים להיחזות ככאלה שתועדו במקור.

א. תוכן אשר נוצר או נערך באמצעים דיגיטליים

49. סעיף ההגדרות בהצעת החוק קובע כי אמצעים דיגיטליים הם "תוכנה, לרבות בינה מלאכותית, המסוגלת ליצור, לערוך, לשנות, או לתרגם מידע או תוכן". תוכנה, כהגדרתה בחוק המחשבים, היא "תוכנה – קבוצת הוראות המובעות בשפה קריאת מחשב, המסוגלת לגרום לתפקוד של מחשב או לביצוע פעולה על ידי מחשב, והיא מגולמת, מוטבעת או מסומנת במכשיר או בחפץ, באמצעים אלקטרוניים, אלקטרומגנטיים, אלקטרוכימיים, אלקטרואופטיים או באמצעים אחרים, או שהיא טבועה או אחודה עם המחשב באופן כלשהו או שהיא נפרדת ממנו, והכל אם אינה מיועדת לשימוש במחשב עזר בלבד".

50. אנו סבורים כי מדובר בהגדרה רחבה מן הצורך, הואיל והיא כוללת גם תוכן שנוצר באמצעי דיגיטלי פשוט, למשל מסמך word אשר נכתב על ידי אדם ואפילו תוכנות עיצוב בסיסיות. אם החשש הוא מפני תוצרי מכונה ותוכנות בינה מלאכותית יוצרת, כפי שהוסבר בראשית המסמך, כי אז יש לכתוב במפורש כי מדובר בתוכן אשר נוצר באמצעות מערכת בינה מלאכותית, ולהגדיר מהי. אנו מציעים את ההגדרה הבאה:

"מערכת בינה מלאכותית" – מערכת מבוססת מחשב, הפועלת ברמות משתנות של עצמאות והסתגלות, אשר מפיקה מהקלט המוזן לה תוצאות, לרבות תחזיות, המלצות והחלטות, וכן תוכן טקסטואלי, חזותי, קולי, חווי-שמע או אחר, וזאת תוך הפניה להגדרת "מחשב" בחוק המחשבים.

51. ההגדרה כוללת את המרכיבים הבאים: ראשית, המערכת מבוססת מחשב, והיא מפיקה תוצאות מסוגים שונים על בסיס קלט המוזן לה. ההגדרה מבהירה כי התוצאות שהמערכת מפיקה כוללות תחזיות, המלצות והחלטות, ובראש ובראשונה, תוכן בכל סוגי המדיה הקיימים – טקסט, תמונה, קול, וידאו או כל

תוכן אחר. שנית, המערכת פועלת ברמות משתנות של עצמאות הסתגלות – זה הרכיב החשוב ביותר שמבחין את מערכת הבינה המלאכותית ממערכות מחשב אחרות. ההגדרה המוצעת מתבססת על ההגדרה המקובלת בתחום של ארגון ה-OECD, שאומצה בחוק הבינה המלאכותית האירופי (AI Act), וגם בישראל בהמלצות והנחיות מדיניות כמו במסמך עקרונות מדיניות, רגולציה ואתיקה בתחום הבינה המלאכותית שפרסם משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד המשפטים בדצמבר 2023, בטיוטת הנחיית הרשות להגנת הפרטיות לעניין תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על מערכות בינה מלאכותית שפורסמה באפריל 2025, ובדוח הצוות הבין-משרדי לבחינת שימושי בינה מלאכותית בסקטור הפיננסי שפורסם בדצמבר 2025.

ב. תוכן אשר "נערך... באופן ששינה את התוכן שינוי מהותי"

52. אנו סבורים כי חשוב לכלול את הסייג לפיו מדובר בשינוי מהותי של התוכן. לצורך ההבהרה נוסף עוד כי סעיף 50 לחוק הבינה המלאכותית האירופי מגדיר חובת סימון כאשר מדובר ב AI-generated or manipulated content.³⁸ אכן, החוק זכה לביקורת על כך שהפועל "עבר מניפולציה" הוא עמום ונשאלו שאלות לגבי תיקוני תאורה, הסרת רעשי רקע, שינוי תמונה בתוכנות פוטושופ, תרגום אוטומטי ועוד.³⁹ אבל הפרשנות שניתנה לביטוי זה בזמן הליך החקיקה היא השימוש בבינה מלאכותית שינה באופן מהותי את המשמעות הנתפסת של התוכן או את תפיסת המציאות שהוא יוצר. במסמך ההבהרות לגבי הסימון שהוזכר לעיל, ההנחה היא כי פעולות כגון הסרה, הוספה או שינוי של רכיבים בתוכן עשויות להיחשב מניפולציה, ולכן המסמך מעודד תיעוד של סוגי השינויים שבוצעו באמצעות בינה מלאכותית.

53. החוק בקליפורניה מגדיר את חובת הסימון כאשר מדובר בתוכן שונה באופן סובסטינטיבי substantially altered content. כלומר: הדגש הוא על שינוי שעלול להשפיע על האופן שבו אדם סביר מבין את המסר הפוליטי.⁴⁰ לפיכך המבחן הרלוונטי הוא אם הבינה המלאכותית הייתה מעורבת ביצירת המשמעות התקשורתית של המסר. שימושים טכניים או עריכתיים שאינם משנים את תוכן המסר אינם מצדיקים חובת גילוי, בעוד ששימושים היוצרים, משנים או מדמים מציאות, דמויות, אמירות או אירועים מצדיקים סימון ברור.

European Commission. (2024). *Article 50: Transparency obligations for providers and deployers of certain AI systems*. AI Act Service Desk. <https://ai-act-service-desk.ec.europa.eu/en/ai-act/article-50>

Meding, K., & Sorge, C. (2025). What constitutes a deep fake? The blurry line between legitimate processing and manipulation under the EU AI Act. In *Proceedings of the 2025 Symposium on Computer Science and Law* (pp. 152–159). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3709025.3712218>

⁴⁰ ראו למשל: [California Enacts New Laws to Combat AI-Generated Deceptive Election Content](https://www.sacramento.com/news/politics/california-enacts-new-laws-to-combat-ai-generated-deceptive-election-content)

54. דוגמאות לפרשנות עשויות להיות כדלקמן: תיקון שגיאות כתיב; תרגום; ניקוי רעשי רקע; חידוד תמונה ותיקונים קלים; תיקוני תאורה - לא מחייבים סימון, בעוד שהחלפת פנים; החלפת קול; הוספת אירוע או דמות אדם שלא התרחש; שינוי דברים שנאמרו בפועל - מחייבים סימון.

ג. התוכן כולל הצגה חזותית או קולית, של דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ אחר, אשר עשויים להיחזות ככאלה שתועדו במקור

55. כפי שפורט לעיל, לבינה מלאכותית יכולת נרחבת לייצר תכנים מסוגים שונים: טקסט, תמונות, קובצי וידאו, קובצי קול ואף קוד (למשל, קובץ קוד המיועד להפצה כך שמי שיפתח אותו בפלטפורמות מסוימות יצפה במודעת בחירות). כל אחד מסוגי התוכן הזה יכול להוות "מודעת בחירות" ולכן אין סיבה להגביל זאת רק להצגה חזותית או קולית שאינה כוללת תוכן טקסטואלי או אודיו-ויזואלי או קוד.

56. גם הפירוט לפיו מדובר ב"דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ אחר" נראה מיותר הואיל והוא יוביל להתנגחויות לגבי סוגי תכנים שאינם מופיעים בו, למשל קליפ של שיר שיש בו קולות מג'ונרטים אך הדמויות אינן מופיעות בו, והוא גם לא נחשב הצגה של מקום, אירוע, מסמך או חפץ.

57. לפיכך אנו סבורים גם כי המשך ההגדרה "אשר עשויים להיחזות ככאלה במקור" אינה מהודקת מספיק. ראשית, בתכנים שנוצרו מן היסוד באמצעים דיגיטליים אין מקור. שנית, בחקיקה באירופה ובקליפורניה אין מרכיב של השפעת התוכן על הצרכנים, אלא הנחת היסוד היא שלא ניתן להבחין בין תכנים סינתטיים (כאלו שנוצרו או עברו מניפולציה על ידי מכונה) לבין תכנים אותנטיים. אנו סבורים למרות זאת, כי התוספת לגבי השפעת התוכן היא אפשרית, אבל ההגדרה איננה כוללת את התשובה לשאלה "להיחזות על ידי מי" ונדרשת כאן הגדרה של אדם "טבעי" (natural person) כפי שמופיע בהסברים במסמך ההנחיות האירופי) או זו המקובלת בישראל - "אדם סביר".

חובות הגילוי

א. מה והיכן נדרש לגלות

58. בהתאם להצעת החוק יש לממש את חובת השקיפות בדרך הבאה: "ייתאמר בו כי התוכן נוצר או נערך באמצעים דיגיטליים". אנו מפנים שוב להערתנו לגבי ה"אמצעים הדיגיטליים" לעיל. ניסוח מהודק יותר צריך להיות "ויזהה התוכן כתוכן יציר בינה מלאכותית".

59. באשר למיקום הסימון נכתב בהצעה כי "יופיע בתעמולת הבחירות עצמה או בצמוד אליה, באופן ברור ובולט". אנו סבורים כי הניסוח "או בצמוד אליה" איננו מדויק ונכון לכלול את הסימון בתעמולת הבחירות עצמה, בהתאם למדיום שבו



היא מתקיימת. לכן ניסוח מהודק יותר צריך להיות: "הוא יהיה ברור ובולט בהתאם לטיב/לסוג התוכן".

60. בנספח לחוות דעתנו אנו מצרפים כיוונים לחידוד חובות הגילוי והסימון, הן ביחס למודעת בחירות כשלעצמה והן ביחס למודעת בחירות שנוצרה או שונתה באמצעות בינה מלאכותית.

ב. חובה לאפשר Machine Readability

61. בהתאם להצעה "לא ייכללו בתעמולת הבחירות, בגילוי או בדרך פרסומם, מגבלה טכנית, מנגנון הסתרה או אופן הצגה שיש בהם כדי למנוע את קריאתו על ידי תוכנה כהגדרתה בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995". ראשית נעיר כי לאור הניסוח בתחילת הסעיף שאינו כולל איסור, תמוה מדוע כאן הניסוח הוא שלילי. שנית, הניסוח "לא ייכללו" אינו מסביר מי האחראי לכך שהדבר יתבצע, ואנו מפנים שוב גם להערנתנו בנוגע להגדרת תעמולת בחירות לעיל.

62. לכן אנו מציעים כי בנוסף להנחיות לגבי מה והיכן נדרש לגלות, יכלול הסעיף גם את העקרונות הבאים: הסימון יהיה ניתן לזיהוי באמצעות מחשב, קבוע ובלתי ניתן להסרה בקלות על ידי אחרים, וקובץ המטא-דאטה של התוכן יכלול זיהוי של התוכן כתוכן יציר בינה מלאכותית והזמן שבו נוצר.

סיכום חלק ה'

63. **לסיכום סעיפים אלה אנו מציעים את הנוסח הבא:**

לא יפרסם אדם מודעת בחירות, אשר תוכנה נוצר או שונה באופן מהותי באמצעות מערכת בינה מלאכותית, העלולה להביא אדם סביר להניח כי תוכנה לא נוצר או שונה כאמור, בלי שהיא נושאת סימון ברור ובולט כי המדובר בתוכן שנוצר או שונה כאמור.

בסימון תוכן לפי סעיף זה יתקיימו אלה:

א. הוא יזהה את התוכן כתוכן יציר בינה מלאכותית, באופן מתאים לטיב או לסוג התוכן

ב. הוא יהיה ניתן לזיהוי באמצעות מחשב

ג. הוא יהיה קבוע ובלתי ניתן להסרה בקלות, ככל שהדבר אפשרי מבחינה טכנית, על ידי אחרים

ד. קובץ המטא-דאטה של התוכן יכלול זיהוי של התוכן כתוכן יציר בינה מלאכותית, זהות הכלי ששימש ליצירתו, והתאריך והשעה שבהם נוצר.

"מערכת בינה מלאכותית" – מערכת מבוססת מחשב, הפועלת ברמות משתנות של עצמאות והסתגלות, אשר מפיקה מהקלט המוזן לה תוצאות, לרבות תחזיות, המלצות והחלטות, וכן תוכן טקסטואלי, חזותי, קולי, חוזי-שמע או אחר.




"מחשב" – כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

64. בנספח לחוות דעתנו אנו מצרפים טבלה של השוואת הנוסחים.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא	ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, ד"ר אסף שפירא	עו"ד נעה גשן	
			
עמית מחקר	עמיתה בכירה	עמית מחקר	מומחית יישום מחקרי



השוואת נוסחים – סעיף 1א2 לחוק התעמולה; הצעת החוק בעניין סימון בינה מלאכותית; הצעת המכון לדמוקרטיה

ההצעה שלנו	הצעת החוק	סעיף 2א שקיפות מודעות בחירות	
לא יפרסם אדם... בלי שהיא נושאת	אדם המפרסם... יצרף לה גילוי	לא יפרסם אדם... בלי שהיא נושאת את	ניסוח האיסור
מודעת בחירות	תעמולת בחירות שמוצגים בה באופן חזותי או קולי, דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ אחר	מודעת בחירות	מה צריך לסמן
תוכנה נוצר; או שונה באופן מהותי באמצעות מערכת בינה מלאכותית	נוצרה באמצעים דיגיטליים; או נערכה באמצעים דיגיטליים באופן ששינה את התוכן שינוי מהותי.		מתי צריך לסמן – תוכן המודעה
העלולה להביא אדם סביר להניח כי תוכנה לא נוצר או שונה כאמור	המוצגים עשויים להיחזות ככאלה שתועדו במקור	אין	מתי צריך לסמן – השפעת התוכן על בוחרים
שהמדובר בתוכן שנוצר או שונה כאמור	ייאמר בו כי התוכן נוצר או נערך באמצעים דיגיטליים, לפי העניין;	שמו של האדם האחראי להזמנתה ואת הדרכים ליצירת קשר עימו ולגבי מודעה מודפסת – גם את שמו של המדפיס	מה צריך לסמן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

		אותה והדרכים ליצירת קשר עימו, ואם פעל האדם האחראי להזמנתה מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר – את שם המתמודד או הגוף כאמור, את האות או הכינוי של הסיעה או את רשימת המועמדים ושמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים.	
מה דרך הסימון	אין	יופיע בתעמולת הבחירות עצמה או בצמוד אליה, באופן ברור ובולט	סימון ברור ובולט
הגדרות	אין	"אמצעים דיגיטליים" – תוכנה, לרבות בינה מלאכותית, המסוגלת ליצור, לערוך, לשנות, או לתרגם מידע או תוכן."	"מערכת בינה מלאכותית" – מערכת מבוססת מחשב, הפועלת ברמות משתנות של עצמאות והסתגלות, אשר מפיקה מהקלט המוזן לה תוצאות, לרבות תחזיות, המלצות והחלטות, וכן טקסטואלי, חזותי, קולי, חווי-שמע או אחר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחשב – כהגדרתו בחוק המחשבים			
הוא יזהה את התוכן כתוכן יציר בינה מלאכותית, באופן מתאים לטיב או לסוג התוכן הוא יהיה ניתן לזיהוי באמצעות מחשב הוא יהיה קבוע ובלתי ניתן להסרה בקלות, ככל שהדבר אפשרי מבחינה טכנית, על ידי אחרים קובץ המטא-דאטה של התוכן יכלול זיהוי של התוכן כתוכן יציר בינה מלאכותית, זהות הכלי ששימש ליצירתו, והתאריך והשעה שבהם נוצר.	לא ייכללו בתעמולת הבחירות, בגילוי או בדרך פרסומים, מגבלה טכנית, מנגנון הסתרה או אופן הצגה שיש בהם כדי למנוע את קריאתו על ידי תוכנה כהגדרתה בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.	אין	איסור עקיפה



קווים מנחים להנחיות סימון

1. נכון לשאוב השראה מכללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (תוכן פרסומי בטלוויזיה) ממרץ 2022 (להלן: כללי הרשות השניה), ולהיוועץ עם הרשות לסחר הוגן שהיא רגולטור הגנת הצרכן האמון על סימונים בפרסום.
2. נכון לשאוב השראה ממסמך ההנחיות האירופי החדש.
3. **עקרונות היסוד בסימון מודעת בחירות הנחזית לתוכן אורגני ובסימון מודעת בחירות שנוצרה באמצעות בינה מלאכותית: אחידות ומרכזיות**
 - א. סימון ברור ואחיד באמצעות סימן זיהוי אחיד והאשטאג אחיד בכל אמצעי הממסר – המקוונים ושאינם מקוונים – ובהתאמות הנדרשות למדיום. סימון אחד לעצם העובדה שמדובר בתוכן שהוא מודעות בחירות, וסימון אחר לכך שמדובר בתוכן יציר מכונה.
 - ב. הסימון יוצב באופן שאינו מחייב פעולה מצד המשתמש לשם צפייה בו, ואינו מחייב קריאה ממושכת או חיפוש אחריו. למשל כזה שהמשתמש רואה אותו **בלי ללחוץ, לפתוח, להרחיב, לרחף עם העכבר וכיוצא באלה**.
 - ג. על הסימון להיות מוצב תמיד בראש הטקסט או המסמך או התוכן החזותי או בתחילת הסרטון כדי לאפשר לבוחרים לפענח את המסר התעמולתי הנקלט בכפוף להבנה של הגילוי הנאות. ("כלל החשיפה הראשונה לתוכן").
 - ד. על הסימון להיות בשפת התוכן המשודר ובשפת הכתוביות אם יש כאלה, באותיות בצבע בולט הניתנות לקריאה בנקל וזהות בהדגשתן.
 - ה. ניתן ליצור שני סימונים המבחינים בין תוכן שנוצר באמצעות בינה מלאכותית לבין כזה ששונה באופן מהותי באמצעות בינה מלאכותית.
4. **סימון במדיום אודיו ויזואלי**
 - א. כל סרטון המחוייב בסימון יסומן ככזה על ידי סימן הזיהוי החזותי במשך כל זמן שידור הסרטון.
 - ב. לאחר הפסקות פרסומת או קטיעות אחרות יוצג הסימון מחדש.
 - ג. בתחילת הסרטון ובסופו תוצג הודעה על זהות הגוף העומד מאחרי התוכן.
5. **סימון בתכנים המופיעים במדיה מודפסת או דיגיטלית ממוסדת (כגון עיתונים, תכני טלוויזיה או אתרי חדשות) ובמודעות שהן תמונות**
 - א. יש לשים בראש הכתבה את סימן הזיהוי החזותי.
 - ב. בתמונה, כרזה או תוכן חזותי אחר יוצב סימן הזיהוי במקום בולט וברור שאינו מוסתר על ידי רכיבי תוכן אחרים ובניגודיות מספקת לרקע באופן המאפשר קריאה וזיהוי בנקל.

ג. באשר לסימון תוכן תעמולה יש להוסיף "מודעת בחירות מטעם...". אין לאפשר ביטוי אחר כגון "בשיתוף עם" היוצר עירוב מטעה בין תעמולת בחירות לפרסומת מסחרית.

6. סימון בתוכן קולי

א. תוכן קולי שאין בו רכיב חזותי יכול לתת הודעה קולית קצרה וברורה המבהירה כי מדובר במודעת בחירות או בתוכן שנוצר או שונה באמצעות בינה מלאכותית.

ב. בתוכן קולי ארוך יישמע גילוי זה גם במרווחי זמן סבירים במהלך ההשמעה.

7. סימון ברשתות חברתיות

לפי סעיף 1א2 חייב בסימון כל תוכן המתפרסם בחשבונות של מועמדים ומפלגות, ובכל חשבון אחר הפועל בכסף או בשווה כסף עבור מפלגות ומועמדים או חשבונות של מי שעובדים בכסף או בשווה כסף עבור מפלגות ומתמודדים. בכלל זה כל תוכן המתפרסם בחשבונות אנושיים או אוטומטיים וסמי אוטומטיים הפועלים מטעם מפלגות או מתמודדים.

א. **סימן זיהוי חזותי והאשטאג:** כל תוכן חייב בסימון המתפרסם ברשתות חברתיות יכול את סימן הזיהוי החזותי ובנוסף גם האשטאג (#) ייחודי שוועדת הבחירות תקבע את נוסחו – מודעת בחירות מטעם/תוכן שנוצר על ידי בינה מלאכותית.

ב. **סימון שיתופים:** יש לסמן באמצעות סימן הזיהוי החזותי וההאשטאג (#) ייחודי גם בכל שיתוף של תוכן גם אם לא נוצר במקורו על ידי מפלגות או מתמודדים, כאשר הוא מופץ על ידיהם לטובת הקמפיין בכל הדרכים שתוארו לעיל.

ג. הסימון יישאר על המסך למשך פרק זמן מספיק המאפשר לבוחר להבחין בו בתנאי צפייה רגילים.

ד. **סימון ביוגרפי של חשבונות מטעם מפלגות ומתמודדים ברשת חברתית:** יש לסמן גילוי בשורת התיאור ("ביו") של כל חשבון שנוצר מטעם מפלגה או מתמודד, או מטעם מי שעובד עבורם, או עבור מפלגה או מתמודד. על הגילוי הנאות לכלול את סימן הזיהוי החזותי וכן את זיהוי מזמין התעמולה. עצם העובדה שחשבונות נוצרו עבור תשלום או על ידי גוף שמקבל תשלום או כל שווה כסף, מחייבת גילוי של החשבון.

ה. **סימון ביוגרפי של עובדי קמפיין:** אנו מציעים לסמן באופן זהה כל חשבון של כל מי שעובד עבור מפלגות או מתמודדים בתקופת הבחירות, באופן קבוע או כפריילנסר, או נותן שירותים לקמפיין – והכל כשמדובר בעבור כסף או שווה כסף, מתוך ההבנה שהתכנים המשותפים על ידו הם תכנים האמורים לשרת את הקמפיין. מי שיסיים את עבודתו עבור הקמפיין בתום הבחירות, יוכל להסיר את הזיהוי מהחשבון שלו.

ו. **סימון תכנים שנוצרו על ידי ידוענים הפועלים בכסף או שווה כסף עבור מפלגות ומועמדים:** יש להבהיר בצורה מפורשת וברורה באמצעות הזיהוי החזותי, בשפה שבה מתפרסם התוכן ובמקום גלוי לעין למי שנחשף אל התוכן בעת צפייתו הראשונית בפרסום,



ללא צורך בפעולה נוספת של הקלקה, כי מדובר בתעמולת בחירות/בתוכן יציר בינה מלאכותית.

אין די ב"תיוג" או "האשטאג" בעזרת הסימנים @ או # תוך ציון שמם של המפלגה או המועמד המממנים את הפרסום, אלא נדרשת הבהרה כי מדובר בתעמולה.

8. **סימון בהודעות אישיות** (מסרים מידיים כגון מסנג'ר, מסרונים וסמס, הודעות בפלטפורמות peer to peer כגון ווטסאפ וטלגרם):

א. הסימון צריך להיות במקום גלוי לעין למי שנחשף אל התוכן בעת קבלתו הראשונית, ללא צורך בפעולה נוספת של הקלקה. (בנוסף, כאמור לעיל – באמצעות תו זיהוי חזותי וכן בשפה שבה מופץ התוכן).

ב. יש **לאסור** שליחת מסרים מחשבונות הנושאים שמות שכוונתם להטעות את המקבלים לחשוב כי מדובר בתוכן שאיננו תעמולה, כלומר לחייב שם השולח של מסרון התעמולה יהיה אך ורק שם של מפלגה, רשימה, מועמד, או ארגון פעיל בבחירות.

ג. ככל שמדובר בשם או תמונת שולח שנוצרו על ידי בינה מלאכותית, יש לסמן גם אותם, בנפרד וללא קשר לתוכן המועבר.

9. חזקת התמורה

יש להפעיל "חזקת תמורה", כלומר – כאשר מזהים פעילות שהיא בעליל לא אותנטית (לדוגמא: כמות גדולה מאד של לייקים מפרופילים שאינם ישראלים, הקמת רשת חשבונות מקושרים אלה אל אלה בבת אחת, שיתוף תכנים בדרכים שלרוב אינן אורגניות, תכנים שניכר כי הם יצירי בינה מלאכותית מתוחכמת ומקצועית), ראוי להפעיל חזקה כי התקבלה, או צפויה להתקבל, תמורה בעד הפעילות המדוברת ולכן היא חייבת בסימון. חזקה זו כמובן ניתנת לסתירה, אבל היא תאפשר אכיפה אפקטיבית של חובת הזיהוי והסימון. חזקה כזאת קיימת היום בסעיף 2 לכללי הרשות השניה, והיא דרך מקובלת לטיפול בשילוב סמוי של תכנים שיווקיים גם במדינות אחרות.

10. נגישות

סימון תוכן יונגש לבעלי מוגבלויות ואוכלוסיות מוחלשות כגון קשישים, צעירים ובוחרים בעלי שליטה חלקית בשפה, ובהתאם לאופי המדיום שבו פורסם התוכן. בכלל זה ייעשה שימוש, לפי העניין, באמצעים קוליים, טקסטואליים או חזותיים המאפשרים זיהוי ברור של הסימון.