

מתווה לאסדרת רשתות חברתיות בישראל

תהילה שוורץ אלטשולר | אסף וינר
אייל זילברמן

מרץ 2023

הצעה
לסדר
51



איגוד
האינטרנט
הישראלי
ISOC-IL





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

איגוד
האינטרנט
הישראלי
ISOC-IL



מתווה לאסדרת רשתות חברתיות בישראל

תהילה שוורץ אלטשולר | אסף וינר
אייל זילברמן

הצעה לסדר 51
מרץ 2023

Regulation of Online Platforms and Digital Services in Israel
Tehilla Shwartz Altshuler | Asaf Wiener | Eyal Zilberman

עורכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-421-0 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולאגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר), 2023
נדפס בישראל תשפ"ג/2023

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 מהמו"ל.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

רח' ברקת 6, ת"ד 7210, פתח תקווה 4951774
טל': 03-9700900
אתר האינטרנט: www.isoc.org.il

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.
סקירות מקצועיות ונתונים עדכניים על שירותים מקוונים ואסדרתם בישראל זמינים בפורטל
הייעודי של איגוד האינטרנט הישראלי isoc.org.il/regulating-digital-services.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-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.

איגוד האינטרנט הישראלי

איגוד האינטרנט הישראלי הוא ארגון ללא כוונת רווח הפועל למעלה מ-25 שנים לטובת הציבור הישראלי בניהול תשתיות אינטרנט חיוניות – מרשמי שמות המתחם (domain names) המדינתיים ".il" ו-"ישראל" ומחלף האינטרנט הפנים-מדינתי (ILX); וכן בייזום וביצוע מחקרי מדיניות בסוגיות טכנולוגיות, משפטיות, חברתיות, חינוכיות וציבוריות הנוגעות לחיים הדיגיטליים ברשת, כפרטים וכחברה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה או את עמדת איגוד האינטרנט הישראלי.

תוכן העניינים

7	תקציר
	מבוא: מדוע נדרש לבחון מחדש את אחריות הפלטפורמות הדיגיטליות בישראל?
10	
13	פרק 1. השירותים האינטרנטיים לסוגיהם והמסגרות לאסדרתם
	פרק 2. אחריות מתווכים דיגיטליים לתוכן בלתי חוקי או מזיק המופץ על ידי משתמשים
21	
26	פרק 3. אסדרת רשתות חברתיות בישראל – מהלכה למעשה
	פרק 4. הנחות יסוד ותיחום היקף האסדרה במודל המוצע
33	
	פרק 5. עקרונות יישומיים לעיצוב מדיניות ציבורית ישראלית כלפי תוכן מזיק ברשתות חברתיות
40	
	פרק 6. הגברת אחריות הרשתות החברתיות בישראל בכלים הקיימים
61	
67	סיכום
	נספח א: סקירת ה־Digital Services Act והשוואתו למתווה המוצע
69	
82	נספח ב: נוסח מוצע להצעת חוק להתמודדות עם תוכן מזיק ברשת

תקציר

פלטפורמות התוכן הדיגיטליות, ובראשן הרשתות החברתיות, הפכו בשנים האחרונות לכלי משמעותי המעצב את המרקם החברתי והכלכלי בעולם כולו, וגם בישראל. על רקע מגמה זו החלו ברחבי העולם לחשוב מחדש על דרכי הפיקוח המדינתיות על הפלטפורמות האלה ועל דרכי אסדרתן כדי להתמודד עם הקשיים הנובעים מהמצב הנוכחי, ובראשם פערי מידע ומיקוח בין המשתמשים לפלטפורמות, היקף התוכן הבלתי חוקי או המזיק המופץ ברשת, והנזקים החברתיים-דמוקרטיים הנגזרים מפעילות הפלטפורמות.

בישראל, כמו במרבית מדינות העולם, הפלטפורמות הדיגיטליות נהנות מחסינות מאחריות לנזקים או לפגיעות שנגרמו עקב תוכן שהועלה לפלטפורמה על ידי משתמשים עצמאים. במקורה נועדה חסינות זו לאפשר לפלטפורמות לפעול בלי שייחשפו לתביעות משפטיות בלתי נגמרות, אולם בעת האחרונה מתחלחלת ההבנה שבמתכונה הנוכחית חסינות זו מונעת תמרוץ של הפלטפורמות לפעול ליצירת מרחב רשת נקי ובטוח למשתמשים. לאור זאת, מדינות וגופים בין-לאומיים רבים מעצבים מחדש את היקף חסינות הפלטפורמות ומתנים חסינות זו בעמידה בתנאי סף מסוימים. בחזית מגמה זו עומד האיחוד האירופי, ובשנת 2022 הוא חוקק את חוק השירותים הדיגיטליים (Digital Services Act, DSA) ואת חוק השווקים הדיגיטליים (Digital Markets Act, DMA). חוקים אלו מגדירים מחדש את מערכת היחסים בין הפלטפורמות לציבור ולממשל על ידי קידום מדיניות הכוללת שלושה מרכיבים מקבילים:

(1) חובות הגינות של הפלטפורמות כלפי משתמשים, כלומר מוטלות עליהן חובות שמטרתן להנהיג שקיפות מירבית בכל הנוגע לכללי התוכן שלהן ולפרקטיקות ניטור והסרת תוכן המופעלות על ידן.

(2) אסדרת ממשקי הפלטפורמות עם רשויות האכיפה והרגולציה המדינתיות, דהיינו עיגון כפיפות הפלטפורמות לדין המקומי ויצירת מנגנון להחלת צווים שיפוטיים על מפעילות הפלטפורמות. כל זאת מתוך שמירה על חופש הביטוי ויצירת מנגנוני איזון שימנעו שימוש לרעה של גורם ממשלתי בכפיפות הפלטפורמות לדין.

(3) הרחבת האפשרות של נפגעים לקבל סעדים מהפלטפורמה דרך מיסוד מסלולי ערעור על הכרעות הפלטפורמות ודיווח על תוכן בעייתי. לשם כך החקיקה האירופית מעגנת שני סוגי מסלולים: מסלול בקשה שבו המשתמש פונה לרשת החברתית, ומסלול כפייה שבו המשתמש פונה לבתי המשפט כדי שיוציאו צו המורה לפלטפורמה לנהוג באופן מסוים ביחס לפריט תוכן.

גם בישראל החלה מחשבה על עיצוב מחדש של פעילות הפלטפורמות. בשנת 2022 הציגו שתי ועדות ממשלתיות, אחת מטעם משרד התקשורת ואחת מטעם משרד המשפטים, המלצות לעדכון החקיקה הישראלית בנושא. על רקע המלצותיהן, אנו מציגים במסמך זה שורת צעדים חקיקתיים ורגולטוריים ברוח שלושת מרכיבי ה־DSA, מתוך התאמה למציאות הישראלית והתייחסות להמלצות שהעלו הוועדות הממשלתיות. אנו מבקשים להחיל כללים חדשים על מפעילי רשתות חברתיות מקוונות שבהם משתמשים למעלה מ־10% מהציבור הישראלי, ובכלל זה על פלטפורמות המעניקות שירותי הודעות מיידים. את הכללים שיוחלו על השירותים האלה יש להטיל מתוך עמידה בחמישה עקרונות לעיצוב מדיניות ציבורית ישראלית כלפי תוכן מזיק ברשתות חברתיות. העקרונות האלה צריכים לעמוד במרכז כל הליך רגולטורי בתחום זה:

(1) יש להטיל על הפלטפורמות חובה כללית לאכיפה אפקטיבית ושוויונית של כלליהן, לדרוש שקיפות של האפקטיביות של מהלכי האכיפה ולהגדיל את מידת ההשתתפות של משתמשים בהליך הסינון.

(2) יש לתקן את פערי המידע והמיקוח בין הפלטפורמות למשתמשים ולחייב את הפלטפורמות להציג את כללי הקהילה שלהן בבירור, בשפת המשתמשים, ומתוך מתן דוגמאות לסוגי התוכן האסורים ולסנקציות שיוטלו על משתמשים המפרים את כללי הרשת. כמו כן, יש להסדיר את פרקטיקות השימוש ב"מדווחים אמינים" (trusted flaggers), כדי שציבור המשתמשים ידע מיהם הגופים הזוכים למעמד זה.

(3) יש לחייב את הפלטפורמות לעמוד בפרקטיקות של הליך הוגן ושקיפות כאשר הן אוכפות את כלליהן נגד משתמשים, לדוגמה בעת השעיית חשבונות או הסרת תוכן שהועלה על ידם. במסגרת זו יש להבטיח שהפלטפורמות יידעו את המשתמשים כאשר הן נוקטות צעדים נגדם, ויתנו פרטים על אודות הסיבות

שבגינן הוטלה הסנקציה ועל אפשרויות הפנייה לערוצי הערעור הרלוונטיים. תוכן שהוסר עקב דיווח של רשות שלטונית יזוהה ככזה, אלא אם כן הדבר אסור על פי חוק.

(4) יש לייצר ערוצי דיווח ומסירת מידע לפלטפורמות מצד רשויות ונפגעים דרך מיסוד אפיקי דיווח וערעור אפקטיביים, הן דרך הטלת חובה על הפלטפורמות להקים מסלולי בקשה, הן דרך יצירת מסלולי כפייה המופעלים על ידי בתי המשפט בישראל.

(5) יש להביא לכך שפלטפורמות התוכן יפעלו בשקיפות בכל הנוגע להתמודדות עם הפצה של תוכן מזיק ברמה החברתית-לאומית (כגון דיסאינפורמציה או הסתה לטרור). לשם כך יש לחייב את הפלטפורמות לפרסם דוחות שנתיים הנוגעים לאפקטיביות פעולות ניהול התוכן שלהם בישראל, ולשקף למשתמשים מידע על אודות פרסומות או תוכן מקודם.

לשם עיגון העקרונות האלה, אנו מציגים נוסח של הצעת חוק להתמודדות עם תוכן מזיק ברשת ברוח חמשת העקרונות. כמו כן, אנו ממליצים על שני צעדים במסגרת הכלים הקיימים, שאפשר לקדם כדי להתניע את תהליך עדכון המציאות הרגולטורית המעצבת את פעילות הפלטפורמות הדיגיטליות בישראל:

(1) התבססות על הרשות להגנת הצרכן כרגולטור האמון על פיקוח פעילות הפלטפורמות בישראל, ובכלל זה על יישום חקיקה שתקדם את חמשת העקרונות שהוצגו לעיל. אנו סבורים כי התבססות על רגולטור זה הוא מהלך ראוי על רקע החשש מניצול לרעה של רגולטור ייעודי לנושא על ידי גורמים פוליטיים; קשיי התפקוד הניכרים של רגולטורים מקבילים בתחום התוכן, כמו הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו; והתאימות בין תפקיד הרשות בהגנה על זכויות צרכניות לבין אופי הכללים שהוצעו על ידנו.

(2) אסדרת שאלת הציות של פלטפורמות גלובליות לדין הישראלי על ידי חיוב מפעילי רשתות חברתיות לעמוד בתנאי הדין הישראלי מעצם פעילותם בשוק הרשתות החברתיות בישראל, ללא קשר למידת הנוכחות העסקית שלהם במדינה.

מבוא

מדוע נדרש לבחון מחדש את אחריות הפלטפורמות הדיגיטליות בישראל?

בשנים האחרונות נעשו פלטפורמות התוכן הדיגיטליות, ובראשן הרשתות החברתיות, כלי משמעותי המעצב את המרקם החברתי והכלכלי בעולם כולו, וגם בישראל. לנוכח מרכזיותן של הרשתות החברתיות בחיי החברה והכלכלה, מתגבשת בשנים האחרונות ההבנה שיש לחדד ולתקן את משטר האחריות שלהן כלפי משתמשים וכלפי רשויות מדינתיות. על רקע זה, מדינות שונות ברחבי העולם, וכן התארגנויות רב־

לאומיות, כמו האיחוד האירופי, החלו בשנים האחרונות לעצב מחדש את מערכת היחסים בין הפלטפורמות הדיגיטליות, ציבור המשתמשים ורשויות המדינה, כדי לספק מענה חקיקתי־רגולטורי לכמה קשיים העולים ממערכת היחסים הנוכחית:

- **פערי מידע ומיקוח בין המשתמשים (פרטיים ועסקיים) לבין פלטפורמות דומיננטיות בחיי החברה והכלכלה.** פלטפורמות המדיה החברתית נהנות מכוח כלכלי עצום וחוצה מדינות ומשליטה ייחודית ורגישה בזירת חופש הביטוי. שילוב זה מקנה להן עוצמה חסרת תקדים, המובילה לעיתים לפגיעה בזכויות משתמשים (חופש הביטוי, הזכות לקניין והזכות לפרטיות), וכן להשפעה שלילית על הקשרים חברתיים רחבים, כמו מרחב הביטוי הפוליטי וחיי הכלכלה והמשחר.
- **התמודדות עם היקפים הנרחבים של תוכן בלתי חוקי (פלילי או נזיקי) המופץ על ידי משתמשי הפלטפורמות.** בשנים האחרונות נעשו הרשתות החברתיות לא בטוחות מספיק עבור המשתמשים, אם בשל פוגענות מצד משתמשים ספורים, אם בשל ניצול מבנה הרשתות על ידי גופים מסחריים, פוליטיים, או גופים עיונים, כדי להשפיע על תמונת המידע של משתמשים. הסרת החסמים ומתן האפשרות לכל אדם להתבטא ולהביא את רעיונותיו אל הציבור, דבר יקר ערך כשלעצמו, אפשרו לכל מי שמחזיקים בידם מקלדת, ואפילו טלפון נייד, להפיץ מסרים פוגעניים, לפעמים בזהות בדויה או מומצאת. אף שפלטפורמות המדיה החברתית עושות מאמצים לנקות את הרשתות מחלק מהתכנים האלה, ההצפה

גדולה, והיא ניכרת בעיקר במרחבים ובמדינות שהשפות בהן ייחודיות, ולכן הרשתות אינן משקיעות די במערכות סינון וניטור תוכן אוטומטיות הפועלות בשפות אלו.¹

• **נזקים חברתיים-דמוקרטיים של פלטפורמות תוכן דומיננטיות.** מחקרים מהשנים האחרונות מלמדים על הגברת הקיטוב החברתי בין קבוצות פוליטיות, ועל היעלמות המרכז הפוליטי לטובת הקצנה לשוליים. אלו הן, כנראה, תוצאות של תופעות פסיכולוגיות המלוות את השימוש בתקשורת מתואכת-מחשב, ובהן תופעת "חוסר העכבות המקוון", הגורמת לאנשים להקליד מסרים פוגעניים שלא היו אומרים בשיחה פנים אל פנים; ו"הטיית אישוש" מוגברת, היוצרת "התחפרות" בעמדות מוקדמות ושכנוע מחדש בדעות ובאמונות שאנשים מחזיקים בהן ממילא. מדובר גם בתופעות כגון "מערות הדהוד" – מצב שבו אנחנו נחשפים רק לדעות דומות לשלנו, ו"מחילות ארנב" – חשיפה למידע ההולך ומקצין, שמקורן במודל העסקי של הרשתות החברתיות, המבקש למקסם את זמן השהות ואת תשומת הלב של המשתמשים ברשת החברתית.

במהלך שנת 2022 הושלמה באיחוד האירופי חקיקה מקיפה להתמודדות עם אתגרים אלו: חוק השירותים הדיגיטליים (Digital Services Act, DSA) וחוק השווקים הדיגיטליים (Digital Markets Act, DMA). על רקע זה, מתחדד הצורך באסדרת התחום בישראל כדי להבטיח שלא נהפוך ל"חצר האחורית" של הפלטפורמות הגלובליות מבחינת המחויבות לבטיחותם ולשלומם של המשתמשים והמשתמשות.

בשנת 2021 הוקמו בישראל שתי ועדות ממשלתיות שמטרתן לאתר כלים רגולטוריים נדרשים לאסדרת פעילות הרשתות החברתיות במדינה – ועדת בן חורין, שהקים שר התקשורת דאז יועז הנדל, וועדת דויד, שהקים שר המשפטים דאז גדעון סער. בספטמבר 2022 התפרסם כי חלק מן הרעיונות שעלו בוועדת

1 Emmanuel Akinwotu, *Facebook's Role in Myanmar and Ethiopia Under New Scrutiny*, GUARDIAN 7.1.2021

דוידית התגבשו לידי תזכיר חוק, ואולם תזכיר זה לא התפרסם מעולם.² בדצמבר 2022 השלימה ועדת בן חורין את עבודתה והגישה את המלצותיה.³

במסמך זה אנו מציעים מתווה יישומי לאסדרת פעילות הרשתות החברתיות באמצעות הדין והרגולטורים הקיימים כבר בישראל, מתוך התייחסות ליוזמות האסדרה של משרד המשפטים ומשרד התקשורת בשנת 2022, והערכת האפקטיביות שלהן מול המסגרת הרגולטורית שאימץ בתחומים אלו האיחוד האירופי בסוף שנת 2022. תחילה נמפה את הצרכים החברתיים של מדינת ישראל והציבור הישראלי ביחס לפלטפורמות גלובליות בעלות נתח שוק משמעותי בישראל. לאחר מכן נציג את חלופות המדיניות האפשריות להתמודדות עם היקפי ההפצה הנרחבים של תוכן לא חוקי או מזיק ברשתות חברתיות ובפלטפורמות תוכן מבוסס-גולשים. בסוף המסמך נציע הצעת מדיניות קונקרטית המתרגמת את העקרונות האלה לחקיקה המתאימה למצב החברתי והרגולטורי בישראל, ונדגים כיצד אפשר להתחיל לספק הגנה לציבור הישראלי גם בלא הקמת רגולטור חדש או שינוי חקיקה ראשית.

2 נבו טרבלסי "משרד המשפטים מציג: החוק שיאפשר לתבוע בקלות את הרשתות החברתיות בישראל" גלובס 29.9.2022.

3 "דוח הצוות המייעץ לשר התקשורת לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות" אתר משרד התקשורת (דצמבר 2022) (להלן: ועדת בן חורין).

פרק 1

השירותים האינטרנטיים לסוגיהם והמסגרות לאסדרתם

א. הבחנה נורמטיבית בין כמה קטגוריות של שירותים אינטרנטיים

השיח האקדמי והרגולטורי על אסדרת פלטפורמות ושירותים מקוונים מבחין בין כמה קבוצות של שירותים מקוונים והנורמות החברתיות והמשפטיות החלות עליהן, כפי שעוגנו בעת האחרונה גם בחקיקת ה־DSA:

• **שירותי תשתית העברת מידע – "צינור בלבד" (intermediary services).** שירות גישה לרשת תקשורת להעברת נתונים דיגיטלית בין משתמשים בשירות ולבקשתם, ללא התערבות במידע ובתוכן הנתונים או באחסון שלהם (מעבר לאחסון אוטומטי וזמני לשם ייעול העברת המידע).⁴ למשל, שירותי גישה לאינטרנט (ISP) או תשתיות הפצת מידע, כגון CDN ו־caching. ככלל,

"Mere conduit" service = "transmission in a communication network of 4 information provided by a recipient of the service, or the provision of access to a communication network"; "Caching" service = "transmission in a communication network of information provided by a recipient of the service, involving the automatic, intermediate and temporary storage of that information, performed for the sole purpose of making more efficient the information's onward transmission to other recipients upon their request" (Article 3(g), DSA)

יש קונצנזוס רחב שאין להטיל על שירותי תיווך ברמת התשתית ("צינור בלבד" להעברת מידע לפי בקשת המשתמשים, ללא אחסון של תוכן) אחריות לתוכן בלתי חוקי או מזיק המועבר באמצעותם, ובמקרים רבים אף יש למנוע מהם לסנן או להגביל תעבורה (net neutrality).⁵

על כן, עיקר הדיון המחקרי והרגולטורי מתרכז בשאלת האחריות של שירותים מקוונים המאפשרים לאחסן או להפיץ תוכן לפי בקשת המשתמשים.

• **שירותי אירוח-אחסון תוכן (hosting).** שירות המאפשר למשתמשיו לאחסן ולהפיץ למשתמשי האינטרנט נתונים ומידע לפי בקשתם. למשל, שרתים פיזיים של אתרי אינטרנט או שירותי ענן, כגון Google Drive, DropBox, OneDrive ועוד.⁶

• **פלטפורמות אינטרנטיות.** שירות אירוח שלבקשת מקבל השירות מפגיש בין משתמשים או לקוחות לבין מוכרים או מפרסמים, או מפיץ מידע לציבור הרחב.⁷ למשל, רשתות חברתיות, לרבות פלטפורמות תוכן מבוסס-גולשים, כגון יוטיוב, פייסבוק וטיקטוק (משתמשים מסוג "מפרסמים" ומשתמשים "רגילים" או צופים); שווקים מקוונים, כגון אמזון, בוקינג או יד2 (משתמשים מסוג "מוכרים" ומשתמשים "רגילים" או קונים); או חנויות אפליקציות, כגון App Store, Google Play או Microsoft Store (משתמשים מסוג "מוכרים" או "ספקים" של אפליקציות ולקוחות פוטנציאליים המשתמשים במערכת ההפעלה הרלוונטית לחנות).

5 Kyle Langvardt, *Regulating Online Content Moderation*, 106 Geo. L.J. 1353 (2017)

6 "Hosting" service = "storage of information provided by, and at the request of, a recipient of the service" (Article 3(g), DSA)

7 "Online platform" = "hosting service that, at the request of a recipient of the service, stores and disseminates information to the public, unless that activity is a minor and purely ancillary feature of another service or a minor functionality of the principal service and, for objective and technical reasons, cannot be used without that other service, and the integration of the feature or functionality into the other service is not a means to circumvent the applicability of this Regulation" (שם).

ב. השאלה המוקדמת: היקף האחריות של שירותי אחסון ואירוח לתוכן בלתי חוקי או מזיק של משתמשים

עם הופעת רשת האינטרנט המסחרית, ב־1996, נחקק בארצות הברית חוק הגינות התקשורת (Communication Decency Act, CDA). בסעיף 230 קבע החוק הזה את העיקרון ש"ספק שירות מחשב אינטראקטיבי לא יחשב מפרסם או דובר האחראי למידע או תוכן המופץ על ידי גורם אחר"⁸. משמעות הוראה זו בחוק היא שספקיות גישה לאינטרנט, אתרי אינטרנט, בלוגים, רשתות חברתיות, וכל שירות אינטרנטי המאחסן או מפיץ תוכן מבוסס־משתמשים, יהיו חסינים מאחריות לנזקים או לפגיעות שנגרמו לפרט א' בעקבות שימוש לרעה של פרט ב' בשירות. נורמה דומה נקבעה באיחוד האירופי בשנת 2000 מכוח ה־E-Commerce directive⁹. אומנם נוסח כל אחד מדברי החקיקה הללו אחר, אולם הם דומים במהותם – על מפעיל שירות אינטרנטי לא תוטל אחריות משפטית לנזק שנגרם מתוכן לא חוקי שהעלה גורם שלישי, דהיינו משתמש שאינו קשור למפעיל עצמו, בין אגב עמידה בכללים מצמצמים כלשהם, במקרה האירופי, בין באופן מוחלט, במקרה של ארצות הברית.

בשני העשורים הראשונים לפעילות האינטרנט המסחרי לא עורר הפטור שהעניק סעיף 230 לשירותי אחסון ואירוח קושי חברתי משמעותי, שכן הייתה לנפגעים אפשרות מעשית לתבוע את אחריות מפרסם או יוצר התוכן המאוחסן, ממש כמו המצב הקיים באשר למי שמספקים תכנים בתקשורת המסורתית. כך, במרבית מדינות העולם, וגם בישראל, אפשר להטיל אחריות פלילית על מפעילי אתר חדשות שפרסם תוכן מזיק, כמו כתבה שיש בה תוכן המכיל דיבה, אולם אי אפשר להטיל עליהם אחריות כזאת אם את התוכן הפוגע העלה בתגובה לכתבה אדם שגלש לאתר ואינו קשור אליו.¹⁰

47 U.S.C. § 230(c)(1) 8

Directive 2000/31/EC 9

10 ראו למשל, מיכל לביא אחריות מתווכי תוכן לעוולות ביטוי: הקשר חברתי, משפט וטכנולוגיה (2018); ת"א (תל אביב-יפו) 40124-02-14 בן אופק נ' ערוץ ישראל 10 שידורי הערוץ החדש בע"מ.

הנורמה שקבע סעיף 230 נחשבת בקרב קהילת האינטרנט מרכיב חיוני בהתפתחות האינטרנט וטכנולוגיות המידע המגוונות הפועלות על גביה. אם המפעילים לא היו זוכים לחסינות כזאת, ספק אם היו יכולים להפעיל רשתות חברתיות במתכונתן הנוכחית, לנוכח הקושי שבאיתור מידי של כל תוכן בעייתי.¹¹ לכן, הטלת האחריות לתוכן מזיק שמשתמשים מעלים או מפיצים על הפלטפורמות המקוונות תוביל לצנזור יתר מצד הפלטפורמות כדי להימנע מחשיפה משפטית, וכך תפגע פגיעה רחבה בחופש הביטוי של המשתמשים ברשתות ושל החברה בכלל.¹² אם שירותי אינטרנט יוגדרו אחראיים לתוכן בלתי חוקי או מזיק שהם מאפשרים גישה אליו, סביר להניח שספקיות אינטרנט יחסמו גישה לאתרים כדי להימנע מאחריות לתוכן באתרים אלו, אתרי חדשות יבטלו את האפשרות להגיב לכתבות ורשתות חברתיות יסננו סינון כבד ולא יאפשרו פרסום של כל תוכן העשוי להיחשב בעייתי, וכך ייפגעו חופש הביטוי והיכולת להפיץ ולקבל מידע.

ג. חשיבה מחדש על היקף האחריות של שירותי אירוח ופלטפורמות לתוכן בלתי חוקי או מזיק

עם התפתחות הרשת מעבר למודל אתרי האינטרנט החד־כיווניים והופעתם של אתרים ושירותים המיועדים לאחסון ולהפצת תוכן ממספר בלתי מוגבל של משתמשים, שירותים מקוונים, כגון פייסבוק, יוטיוב וטיקטוק, מציעים לכל משתמש שירות אירוח והפצה של מידע ותוכן מטעמו בלא עלות כספית. כל מפעיל מגבש ומפרסם "כללי קהילה" המגדירים מה מותר ומה אסור

11 ראו למשל, ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION, [Section 230](#)

12 Anupam Chander, *How Law Made Silicon Valley*, 63 EMORY L.J. 639 (2013); Jeff Kosseff, *A User's Guide to Section 230, and a Legislator's Guide to Amending It (or Not)*, 37 (2) BERKELEY TECHNOLOGY L.J. (2022)

למשתמשים לעשות בפלטפורמה ואוכף אותם, ומנגד רואה עצמו פטור מאחריות כלפי משתמשים אם יישום ואכיפת הכללים לוקים בחסר או כושלים.

בשנים האחרונות מחלחלת ההבנה שהחסינות שניתנת לפלטפורמות מאחריות לתוכן של משתמשיהן עשויה ליצור תמריצי חסר עבור הפלטפורמות לאתר ולמנוע ביעילות הפצת תוכן בלתי חוקי, ובמיוחד עבירות פליליות חמורות. בארצות הברית הסיירו חוקי SESTA/FOSTA משנת 2018 את החסינות הכללית של פלטפורמות דיגיטליות מכוח סעיף 230 ביחס לתוכן הכולל סחר באנשים ובקטינים לצורכי זנות וניצול מיני,¹³ ובשנים אחרונות נשמעות קריאות מצד ראשי המפלגות הגדולות לסייג את החסינות הגורפת שמקנה סעיף 230.¹⁴ בד בבד, בית המשפט העליון האמריקני צפוי לדון בסוגיה זו במהלך שנת 2023.¹⁵

בישראל, אחד הביטויים לשינוי בתפיסת האחריות הציבורית של פלטפורמות: מקוונות הוא ההצעה לראות ברשתות חברתיות דומיננטיות גופים דומהותיים:

Kendra Albert et al., *Fosta in Legal Context*, 52 COLUMBIA HUM. RTS. L. 13
REV. 1084 (2020)

14 בשנים האחרונות הוצגו בקונגרס עשרות הצעות חקיקה העוסקות בחיקון או בביטול סעיף 230 בחוק התקשורת האמריקני. לדוגמה, ב־2021 הוצגה בקונגרס האמריקני הצעה לאפשר הטלת אחריות על פלטפורמה במקרה של קידום אלגוריתמי של תוכן מזיק, ראו "ארה"ב: הצעת חוק להטלת אחריות על פלטפורמות בגין קידום אלגוריתמי של תוכן מזיק" אתר איגוד האינטרנט הישראלי (1.11.2021). לדוגמאות נוספות, ראו אסף וינר "בית המשפט העליון של ארה"ב: עיצוב גבולות האחריות של פלטפורמות ושירותים מקוונים בשנת 2023" אתר איגוד האינטרנט הישראלי (11.12.2022).

15 *Gonzalez v. Google LLC* (Docket 21-1333), העוסק בשאלה אם סעיף 230 פוטר שירותים מקוונים מאחריות כאשר הם מציעים למשתמשים המלצות ממוקדות לתוכן המסופק על ידי גורם שלישי (ארגון טרור), או רק מגביל את האחריות של שירותים מקוונים כאשר הם עוסקים בפונקציות עריכה מסורתיות (כגון ההחלטה אם להציג או להסתיר) של מידע כזה; ו־*Twitter Inc. v. Taamneh* (Docket 21-1496), העוסק בשאלה אם סעיף 230 מגן על שירות מקוון מפני אחריות לפעילות טרור לאחר שאפשר לארגון טרור להשתמש בשירות לשם הרחבת טווח ההגעה שלו, מתוך ידיעה על פעילות הארגון ואי־נקיטת צעדים למניעתה. למידע נוסף על הליכים אלו והתקדמותם, ראו אסף וינר, לעיל ה"ש 14.

גופים שיש להם מאפיינים של רשות ציבורית (כוח לקבוע ולאכוף את הנורמות והתנאים של החלפת מידע בחברה) אך שבפועל הם גופים פרטיים.¹⁶

במסגרת זו נטען כי אך על פי שאת הרשתות החברתיות מפעילים תאגידים פרטיים ואין להן סמכויות שלטוניות ריבוניות פורמליות, בפועל הן זירות מרכזיות שבהן מעוצבות ומוקצות זכויות האדם של המשתמשים בהם, ולכן מוצדק להחיל עליהן חובות מן המשפט הציבורי, כגון החובה לפעול במידתיות, כיבוד כללי הצדק הטבעי, שקיפות ועוד.¹⁷ עם זאת, טענות מסוג זו נדחו בפסיקה הישראלית, וגם בזירה הבינלאומית יש הסכמה רחבה שנדרש פתרון מידתי ומשוכלל יותר מהתייחסות לפלטפורמות דיגיטליות כאל גופים ציבוריים או מעין ציבוריים או הסרה גורפת של חסינות לנזקים שגרמו משתמשים.¹⁸

כפי שנטען בהמשך המסמך, אפשר וראוי לטפל בתמריצי החסר של פלטפורמות לפעול נגד תוכן פלילי או מעוול במסגרת המצב המשפטי הקיים במדינת ישראל, מכוח דיני המשפט הפרטי והרגולציה הצרכנית.

הצורך בבחינה מחודשת של אחריות הפלטפורמות לפעילות פלילית או מזיקה מצד משתמשיהן נובע בעיקרו מכך שמפעילי שירותים אלו הם לרוב "מונעי הנזק" האפקטיביים ביותר ביחס לתוכן בלתי חוקי או מזיק. במציאות של חסינות מלאה מאחריות לתוכן בלתי חוקי או מזיק של משתמשים בפלטפורמות, שיקול הדעת בכל הנוגע לאיתור כללי ההתנהגות ולאכיפתם נתון כמעט אך

16 לפירוט על סיווג גופים כגופים דו־מהותיים, ראו אסף הראל גופים ונושאי משרה דו־מהותיים 52-54 (מהדורה שנייה 2019); בג"ץ 4485/08 רבקה אלישע נ' אוניברסיטת תל אביב (5.10.2009), סעיף 21 לפסק דינה של השופטת עדנה ארבל.

17 ראו, למשל, נועה מור "רשתות חברתיות מקוונות כזירות לעיצוב זכויות והקצאתן: לקראת החלתן של חובות מן המשפט הציבורי" דין ודברים יד 127 (2020).

18 Patricia Spiccia, *The Best Things in Life Are Not Free: Why Immunity Under Section 230 of the Communications Decency Act Should Be Earned and Not Freely Given*, 48 VAL. U.L. REV. (2013); Jeff Kosseff, *A User's Guide to Section 230, and a Legislator's Guide to Amending It (or Not)* 2 BERKELEY TECH. L.J. 37 (2022)

ורק בידיהן ואין עליו כל פיקוח. במילים אחרות, הפלטפורמות נהפכו למעין שומרות סף השולטות בשוק הדעות, ובידיהן הכוח להחליט אילו תכנים ודעות יישמעו ואילו לא, אילו יובאו לקדמת הבמה ואילו יידחקו לשוליים. כל זאת, בלי שהשיקולים שלהן יהיו שקופים לציבור וללא פיקוח וביקורת חיצוניים, ציבוריים או ממשלתיים. מציאת האיזון המתאים שבמסגרתו ימשיכו הפלטפורמות ליהנות מחסינות מסוימת, ההכרחית לפעילותן, אך יהיו נתונות לביקורת ולסנקציות אם הן מתרשלות במאמציהן לצמצום ההשלכות השליליות הנוצרות מהן, הוא אחד האתגרים הגדולים של העידן הזה. לשם השגת איזון כזה נדרש לעצב מחדש את מערכת היחסים בין הפלטפורמות למדינה ובין לבין הציבור.

עם זאת, אפשר לומר שיש קונצנזוס שלא רצוי ולא יעיל להטיל חובת ניטור גורף (general monitoring) על פלטפורמות תוכן כתנאי לחסינות מאחריות פלילית או אזרחית לתוכן של משתמשים.¹⁹ "חובת ניטור גורף" היא כינוי להטלת חובה חוקית על פלטפורמה לפעול אקטיבית לאיתור ולהסרה של תוכן מסוים על ידי ניטור וסינון כלל התוכן העולה לפלטפורמה. חובה כזאת מסירה בעקיפין את חסינות הפלטפורמות לתוכן לא חוקי המועלה אליהן, שכן אם חומר כזה קיים על גבי פלטפורמה, הרי שהיא לא עמדה בחובת הניטור הגורף, והיא עשויה לספוג סנקציה חוקית.

על כן, חקיקה, כגון ה-DSA, מעגנת את החשיבות העקרונית של הגנת שירותי מידע מקוונים מאחריות לתוכן בלתי חוקי או מזיק של משתמשים, אגב קביעת מדרג אחריות לסוגי השירותים השונים והטלת חובות מוגברות על פלטפורמות דומיננטיות. החקיקה האירופית מביאה לשינוי במסגרת הרגולטורית בנושא פלטפורמות אינטרנטיות: אם בעבר סבב הדיון סביב הטלת אחריות על פלטפורמות, חקיקה זו מובילה מהלך השם דגש רב יותר על רגולציה בעזרת קנסות כספיים כאמצעי ענישה במקרה של חריגה מהוראות החוק, להבדיל

מענישה בהסרת הפטור מאחריות.²⁰ הבחנה רגולטורית זו בין הנורמות ומשטרי האסדרה המתאימים לסוגים שונים של מתווכים דיגיטליים עומדת גם בבסיס הצעתנו.

להבדיל, דוח ועדת בן חורין הציע מתווה של הטלת אחריות נזיקית על הפלטפורמות בגין הפצת תכנים שאינם חוקיים בישראל, אם הפלטפורמות היו מודעות לקיומם, כהסדר מפשר בין הצורך להטיל על הפלטפורמות אחריות משפטית לבין החשש מיצירת אפקט מצנן. לדידנו, הטלת אחריות מעין זו, וביתר שאת במדינה כמו ישראל הסובלת מהיעדר תיעודף משאבי מצד הפלטפורמות, צריכה להיעשות בזירות רבה יותר משהציעה הוועדה. נוסף על כך, המלצות הוועדה לא הגבילו את האחריות המשפטית הפילית לעבירות חמורות,²¹ ובכך הן חושפות את הפלטפורמות לאחריות גם בגין עבירות ביטוי קלות, למשל העלבת עובד ציבור. התוצאה של יישום ההצעה הזאת תהיה יצירת מנגנון שיוביל לאכיפת יתר מצד הפלטפורמות של דבר חוק שאפילו אכיפתו על ידי רשויות המדינה נעשית במשורה ובזירות מתבקשת. כך, למעשה, ההצעה דורשת מהפלטפורמות יותר מאמצי אכיפה מרשויות המדינה משקיעות "בעולם האמיתי", מה שיוצר אנומליה חוקתית ומעשית כאחד.²²

Miriam Buiten, *The Digital Services Act: From Intermediary Liability to Platform Regulation* (Working Paper, June 21, 2021) 20

21 לדוגמה, חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, חשע"ז-2017, קובע כי אפשר להוציא צו נגד אתר אינטרנט רק אם האתר קשור לביצוע עבירת זנות, הימורים, או פרסום והצגת תועבה וסמים מסוכנים.

22 נוסף על כך, מתווה הוועדה לא הגביל את האחריות המשפטית כך שלא תוטל במקרים החורגים מהסעיפים בחוק העונשין שהוזכרו מעלה, כגון העלבת עובד ציבור. הוועדה לא הגדירה הגדרה מלאה מה עולה לכדי "מודעות ממשית" לקיום תוכן בלתי חוקי ופוגעני. ההגדרה החלקית שהיא בחרה לאמץ, הכוללת מודעות שנוצרה עקב "ניטור אקטיבי [הפלטפורמה] עצמה ביצעה", תחמרץ פלטפורמות לצמצם את היקפי הניטור האקטיבי שהן מנטרות מיוזמתן. כל זאת, בניגוד גמור למטרה הברורה של מתווה הוועדה – תמרוץ הפלטפורמות להשקיע משאבים רחבים יותר בניטור זה.

פרק 2

אחריות מתווכים דיגיטליים לתוכן בלתי חוקי או מזיק המופץ על ידי משתמשים

בשיח המשפטי והאקדמי על אחריות פלטפורמות המדיה החברתית לתוכן שהמשתמשים שלהם מפיצים באמצעותן (intermediary content liability) מקובל לחלק את התכנים המועלים לרשת לשלוש קטגוריות עיקריות:

(1) **תוכן חוקי**. תכנים שהפצתם אינה עבירה פלילית או עוולה אזרחית, והם אינם פוגעניים בהקשר אחר.

(2) **תוכן בלתי חוקי או תוכן מעול**.

תכנים שהפצתם היא עבירה פלילית או עוולה אזרחית במדינה. קטגוריה זו כוללת תכנים שעל ביטויים יש איסור פלילי. אף שהאחריות למחיקת תכנים כאלה מוטלת על הפלטפורמות הדיגיטליות, הקטגוריה עצמה מוגדרת על ידי חקיקה מדינתית. הפלטפורמות הדיגיטליות המרכזיות אוסרות על העלאה או שיתוף של תוכן מסוג זה, על פי מדינת המקור של יוצרי התוכן, ויש להן מדיניות של ציות לחוקים מקומיים בעת הצגת תוכן למשתמשים מאותה מדינה. אם מדובר בתוכן לא חוקי שגם חורג מכללי הקהילה של הפלטפורמה, הפלטפורמות פועלות באופן אקטיבי לאיתורו ולהסרתו.

(3) **תוכן חוקי אך בעייתי** (lawful but awful). תכנים שאינם בלתי חוקיים, אך הם פוגעים פגיעה אישית במשתמש או בקבוצת משתמשים בתוך הפלטפורמה או ומחוצה לה (למשל, בריונות רשת או השוואה בין קבוצה מסוימת של בני אדם לבעלי חיים) או שהפצה המונית שלהם באמצעים דיגיטליים יוצרת נזק חברתי (למשל, ידיעות כזב). תכנים מסוג זה לרוב אסורים על פי כללי הקהילה של הפלטפורמות המרכזיות,²³ ובמדינות רבות בעולם יכולת זו של הפלטפורמות לקבוע כללי קהילה היא כמעט בלתי מוגבלת.²⁴

23 לדוגמה, איסורים על דברי שטנה (פייסבוק), עידוד לפגיעה עצמית (טוויטר) או עידוד לפעולות מסוכנות (טיקטוק).

24 Eric Goldman & Jess Miers, *Online Account Terminations/Content Removals and the Benefits of Internet Services Enforcing their House*

מידת האקטיביות של הפלטפורמות באכיפת הכללים הנוגעים לתוכן בלתי חוקי משתנה מפלטפורמה לפלטפורמה. נוסף על כך, בחלק ממדינות העולם מפעילי פלטפורמות דיגיטליות ממילא אינם נחשבים בעלי אחריות להפצה של תוכן בלתי חוקי או לנזקים העשויים להיגרם למשתמשים מתוכן מזיק שמשתמשים אחרים מפיצים.²⁵ גם במדינות שבהן אין פטור מפורש כזה עיקרון הפטור מאחריות הקבוע בסעיף 230 ל-Communication Decency Act האמריקני יצר סטנדרט המשפיע על דרכי פעולתן של הפלטפורמות. אין ספק שהתמריץ של הפלטפורמות לפעול להסרת תכנים מושפע ישירות מרמת האחריות המשפטית שיש להן לתכנים האלה. בהיעדר תמריץ – ויתרה מזאת, אם יש פטור מאחריות – האכיפה דלילה למדי.

נעיר כי מדינות אחדות, סמיידמוקרטיות, כגון רוסיה, טורקיה והודו, בחרו להתערב בכללי הקהילה ובמדיניות האכיפה של הפלטפורמות, למשל, באמצעות רגולציה ייעודית שתקבע רף תחתון של תוכן אסור וסנקציות שיש לנקוט נגדו. אסטרטגיה זו נחשבת היום בלתי אפקטיבית מבחינת יכולת אכיפה, ובעיקר נחשבת פגיעה בחופש הביטוי של משתמשי הרשתות החברתיות, ולכן בלתי לגיטימית במדיניות דמוקרטיות.²⁶

מכל מקום, המציאות היום היא שכללי הקהילה של הפלטפורמות הדיגיטליות הגדולות בישראל ממילא אוסרים על פרסום תוכן בלתי חוקי, ואף על סוגי תוכן מזיקים שאינם בלתי חוקיים, כגון הפצת שנאה, דיסאינפורמציה, או תוכן בעל

Rules, 1 JOURNAL OF FREE SPEECH LAW 191 (2021); Daphne Keller, *Who Do You Sue?* (A Hoover Institution Essay, Aegis Series Paper No. 1902, 29.1.2019)

25 בארצות הברית חסינות זו מוענקת מכוח סעיף 230 ל-Communication Decency Act, ובאיחוד האירופי מכוח ה-*Directive 2000/31/EC* (E-Commerce directive). נוסח כל אחד מדברי החקיקה האלה שונה, אך הם דומים במהותם – על מפעיל אחר לא תוטל אחריות פלילית לתוכן לא חוקי שמעלה גורם שלישי, דהיינו משתמש שאינו קשור למפעיל עצמו.

Katitz Rodriguez, Sasha Mathew, & Christoph Schmon, *India's Strict Rules for Online Intermediaries Undermine Freedom of Expression*, ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION (7.4.2021)

השלכות שליליות על ילדים ונוער.²⁷ הסיבה שאפשר למצוא תכנים כאלה על גבי הפלטפורמות אינה היעדר מדיניות, אלא היעדר אכיפה אפקטיבית של המדיניות הזאת.

כפי שעולה מן הדברים האלה, הצורך הוא למצוא חלופת מדיניות שתצמצם ככל האפשר את פגיעתה הישירה של המדינה בזכות לחופש ביטוי, אבל תתמרץ את הפלטפורמות לאכוף את כללי הקהילה ואת החקיקה המקומית. הפתרון שנמצא בדברי החקיקה בשנים האחרונות, ובראשם ה־DSA, הוא מדיניות הכוללת שלושה מרכיבים מקבילים:

(1) חובות הגינות של הפלטפורמות כלפי המשתמשים. הגדרת כללי שקיפות בסיסיים שמטרתם לתת למשתמשים ולמדינה את הכלים לבחון אם הופרו כללי האכיפה ההוגנים; חיוב הפלטפורמות להעניק למשתמשים כלי השתתפות בהליך הסינון, בין על ידי דיווח על תוכן בעייתי שהעלה משתמש אחר, בין על ידי ערעור על החלטה שהתקבלה נגד המשתמש עצמו.

המתווה שנוציג בפרק הרביעי מכיר בחשיבות הבסיסית שבקיומם של כללי קהילה המגדירים למשתמשים את גבולות האסור והמוותר בעת שימוש ברשת חברתית, אבל כולל גם מערכת של כללים המתמקדים בהבטחת קיומם ויישומם של חוזה ההתקשרות וכללי התוכן מול משתמשים בישראל.²⁸ כל זאת משום שאנו סבורים שנוסף על התפקיד המוכר של כללי הקהילה בהטלת חובות על המשתמשים, יש לכללים תפקיד נוסף בהטלת חובות על מפעילי הרשתות עצמם. החובות האלה כוללות התחייבות ליישום הוגן, שוויוני ואפקטיבי של כללי הקהילה, ומתן כלים למשתמש לפקח ולערער על יישום שגוי של הכללים או על תתיישום שלהם. לדוגמה, חקיקה במדינת ניו יורק קובעת שיהיה אפשר להטיל קנס כספי

27 לתיעוד המלא של כללי הקהילה של הפלטפורמות המרכזיות בישראל בנוגע לתכנים אטוריים ומדיניות האכיפה שלהם, ראו אתר איגוד האינטרנט הישראלי.

28 חוזי ההתקשרות כוללים, בין השאר, את כללי הקהילה המגדירים את גבולות ההשתתפות בשיח ברשת החברתית ואת תנאי השימוש המגדירים את היחסים בין המשתתפים לפלטפורמות בענייני ניהול הקשר, כגון תשלום, הזדהות וכיוצא בזה.

על פלטפורמה שלא תקים ותפעיל מנגנוני דיווח עבור תוכן שואה המופץ על במתה.²⁹ כמו כן, הפלטפורמה תהיה מחויבת לפרסם מדיניות ברורה ותמציתית שתהיה זמינה ונגישה בקלות ותכלול את האופן שבו היא תגיב לדיווחים אלו.

(2) אסדרת ממשקי הפלטפורמה עם רשויות האכיפה והרגולציה המדינתיות. ה־DSA, לדוגמה, מטיל חובות פרוצדורליות על הפלטפורמות בכל הנוגע לקבלת צווים שיפוטיים ומדינתיים המורים על הסרת תוכן בלתי חוקי או העברת מידע על משתמש או על חשבון בפלטפורמה.³⁰ הצעת החקיקה הבריטית (Online Safety Bill, OSB) מבקשת להעניק לרגולטור הבריטי (OfCom) את היכולת לדרוש מפלטפורמות דיגיטליות לתת את הדעת לסכנות העשויות לעלות מהשימוש בפלטפורמה, במיוחד בכל הנוגע לבטיחות ילדים. הרגולטור אינו מוסמך לחייב את הפלטפורמות לשנות את כללי הקהילה שלהן, אך הן יחויבו להסביר מדוע בחרו שלא לעשות זאת אם הוצע להן. כמו כן, ניתן לראות כי הצעות מסוימות, כמו ה־DSA, בוחרות לכפות את ההיענות של השירותים בעזרת הטלת קנסות כספיים, ואילו הצעות אחרות, כמו ההמלצות של ועדת בן חורין, בוחרות להגביר את האכיפה בעזרת הטלת אחריות משפטית על פעילות בלתי חוקית על השירותים.

(3) הרחבת האפשרות של נפגעים לקבל סעדים מהפלטפורמה. הגברת היכולת של משתמשים לערער על החלטות של שירותים מקוונים הפוגעות בהם לדעתם. לדוגמה, חוק השירותים הדיגיטליים האירופי מקנה למשתמשים כמה זכויות ערעור וסעד אם ננקטת נגדם או נגד תוכן שפרסמו פעולה על ידי הפלטפורמה. ראשית, החקיקה מאפשרת למשתמש לבחור אם הוא מעוניין להגיש ערעור במנגנון תלונות פנימי (סעיף 20) או במנגנון חוץ־משפטי (סעיף 21). אפשרויות אלו יוצגו על ידי הפלטפורמה כחלק מההודעה שתישלח למשתמש שנגדו ננקטה הפעולה. נוסף על כך, החקיקה קובעת כי אם החוק המקומי מאפשר זאת, ראשים משתמשים לדרוש מהשירותים פיצוי על נזק שנגרם להם בעקבות אי־העמידה של השירותים בהוראות החקיקה (סעיף 54). שינויים אלו יגדילו את יכולתם של

משתמשים להשפיע על גורלם ויובילו לאיזון משמעותי יותר בין המשתמשים לפלטפורמות. כמו כן, מתן יכולת ערעור אפקטיבית עשויה לצמצם את היקף התוכן המוסר מכיוון שהפלטפורמות ידעו שעליהן לעמוד מאחורי החלטותיהן.

כל אחד משלושת המרכיבים חשוב בפני עצמו, אבל הערך שלהם הוא באכיפתם כמקשה אחת המעגנת את אחריותיות הפלטפורמה כלפי המשתמשים. ערוצים אלו הם חלופה אפקטיבית ובטוחה יותר עבור הזירה הישראלית, לעומת הפללת תוכן או ניסיון להתערבות המדינה בכללי התוכן של השירותים למיניהם. גישה זו מטילה על הפלטפורמות חובה כללית לתת דין וחשבון לציבור ולרשויות החוק על אופן ההתמודדות שלהן עם תוכן חוקי אך בעייתי, מגדילה את מידת השקיפות באשר להתמודדות הפלטפורמות עם תוכן בלתי חוקי, ואגב כך מצמצמת את הקשיים הנובעים מהסרות שגויות של תוכן חוקי ורצוי על ידי מתן כלים למשתמשים לבחון את הוגנות הסנקציות שהוטלו עליהם. בו בזמן, חלופה זו אינה מעניקה לגורם נבחר או לנציגיו יכולת להגביל את חופש הביטוי באופן המערער על זכויות יסוד במדינת ישראל, ואינה מייצרת תמריצים לפלטפורמות לאכוף אכיפת יתר בלתי רצויה.

פרק 3

אסדרת רשתות חברתיות בישראל - מהלכה למעשה

א. חשיבה מחדש על תפקידה של הזכות החוקתית לחופש ביטוי ומידע בעידן של תוכן מבוסס-גולשים

עידן המידע הגביר את ההשתתפות הציבור בשיח הציבורי, אפשר שוק דעות ורעיונות מגוון וקידם את הפלורליזם. השיח ברשתות החברתיות נהפך בחלוף השנים למרכיב מרכזי בשיח החברתי בעולם, ולכן – לבעל חשיבות מן המעלה הראשונה לדמוקרטיה. שמירה על ערוץ שיח פתוח וחופשי זה, ככל הניתן, חיונית לשם הגנה על חופש הביטוי, שהוא אבן יסוד בכל חברה דמוקרטית. כל אסדרה שנועדה למנוע הפצה של תוכן מזיק נדרשת לאזן בזהירות בין הבטחת אינטרסים ציבוריים לבין החשיבות שבשמירה על שיח פתוח ברשת. פעמים רבות האיזון הזה מורכב בבסיסו. כך, למשל, האיסור על פלטפורמה לאפשר הפצת תכנים העשויים לפגוע בכבודו של אדם עשויה להיות הכרחית במציאות שבה דמויות ציבוריות מתמודדות עם דיבה חסרת בסיס שנועדה לפגוע במעמדו הציבורי. אולם בו בזמן, איסור גורף שכזה, ללא איזונים כלל, עשוי להוביל לצנזור מוחלט של כל שיח ביקורתי כלפי דמויות ציבוריות, לרבות שיח לגיטימי ומבוסס.

התפיסה המקובלת היום ביחס לחופש הביטוי מבוססת על החשש מפני צנזורה שלטונית (או מסחרית), ובעטייה קשה להתמודד עם הצורך באסדרת דרכי הביטוי ברשתות החברתיות. אולם, בעידן שבו אין מחסור בתכנים אלא אנו מתמודדים עם הצפה מתוכננת שלהם, צריכה תפיסה זו להיבחן מחדש. גם תאוריית "שוק

הרעיונות והדעות", הקשורה בתפיסה זו, ולפיה מלחמה בביטוי שקרי תהיה באמצעות עוד ביטוי³¹, וכן ש"אם יהיה מבחר מספק בשוק הרעיונות והדעות, האמת תצוץ מאליה", איננה עומדת עוד במבחן המציאות. תפיסה זו מבוססת על ההנחות שיש מחסור במידע, שאין מחסור בתשומת לב של צרכני המידע, ושהשלטון הוא האיום העיקרי על שוק הרעיונות. תפיסה זו השתכללה בשנות ה־80 וה־90 של המאה ה־20, עם התפתחות ההבנה ששליטת בעלי הון מעטים בשוק התקשורת יוצרת ריכוזיות בשוק הרעיונות והדעות וניצול של כוח לרעה.³² ואולם, גם אז הנחת העבודה הייתה של מחסור ושל צורך לוודא שאין חסמי כניסה אל שוק הרעיונות. השאלה הנשאלת היא, לפיכך, אם בעידן של הצפה ברעיונות ושל ניווט שלהם בידי בעלי כוח אין צורך בחשיבה מחודשת על התאוריה המכוננת של הזכות לחופש ביטוי. לא נרחיב בכך במסמך זה, ודי אם נזכיר את דבריהם של הרברט סיימון, שטבע כבר בשנות ה־70 את הביטוי "the wealth of information means a dearth of something else"³³, של סטנלי וביבר, שקבעו כי חופש הביטוי בתפיסתנו הנוכחית מסכן את הדמוקרטיה לא פחות משהוא תורם לה;³⁴ ושל טים וו שטען כי השימוש הנוכחי בתאוריה של חופש הביטוי גורם לדיכוי היכולת להתבטא.³⁵

31 תאוריה זו מתבטאת יפה במילותיו המפורסמות של שופט בית המשפט העליון האמריקני לואיס ברנדייס: "the remedy to be applied to [falsehood and fallacies] is more speech, not enforced silence" (*Whitney v. California*, 1927)

32 להרחבה ראו תהילה שוורץ אלטשולר ואסף וינר, ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי (מחקר מדיניות 138, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

33 Herbert A. Simon, Karl W. Deutsch, & Martin Shubik, *Designing Organizations for an Information-Rich World, in COMPUTERS, COMMUNICATIONS, AND THE PUBLIC INTEREST* 37 (Martin Greenberger ed., 1971)

34 David Beaver & Jason Stanley, *Neutrality*, 49 (1) PHILOSOPHICAL TOPICS 165-185 (2021)

35 Tim Wu, *Is the First Amendment Obsolete?* 117 MICH. L. REV. 547 (2018)

ב. נחיצותה של "חבילת הגנה" להתמודדות עם תמריצי החסר של פלטפורמות גלובליות לפעול נגד תוכן בלתי חוקי או מזיק

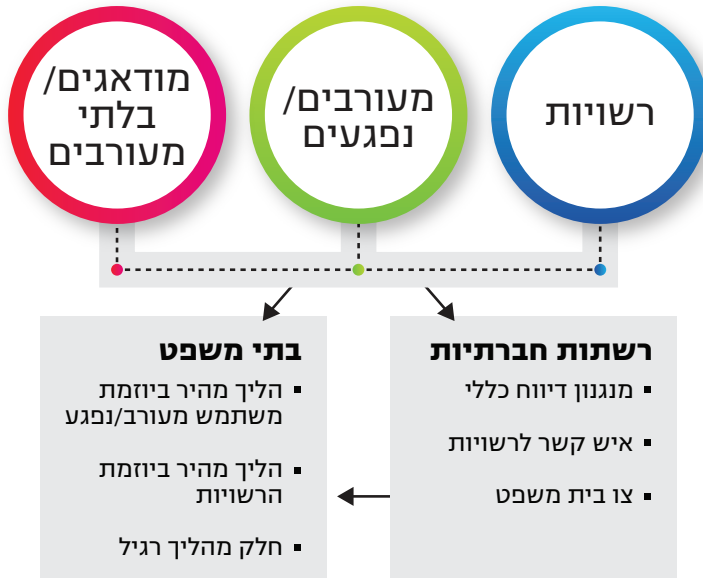
לרשות הציבור הכללי ורשויות המדינה עומדים שני מסלולים להתמודדות עם תוכן מזיק ופוגעני ברשתות חברתיות: מסלול בקשה מול הרשתות (שימוש בערוצי התלונה והדיווח העומדים לרשות פרטים וגופים מדינתיים כדי לבקש מפלטפורמות להסיר תוכן מסוים, או לערער על החלטתן להסירו), ומסלול כפייה דרך בתי משפט (בקשה לצו שיפוטי שיורה לפלטפורמות לנהוג באופן מסוים ביחס לפריט תוכן או ינחה אותן לפצות אדם בשל הפגיעה שסבג עקב הוותרו או הסרה של תוכן).

שני המסלולים האלה הכרחיים כדי לגבש חבילת הגנה אפקטיבית, ולתפיסתנו אין מדובר במסלולים חליפיים, אלא משלימים. מסלול הבקשה, הישיר, מעניק אפיק להשפעה מהירה על החלטות הפלטפורמות, עניין הכרחי כאשר תוכן הוא בעל השפעה מיידית ובלתי הפיכה, אולם הוא מותיר את ההחלטה בידי הרשת החברתית. לעומת זאת, מסלול הכפייה, המשפטי, משקף סוברניות של המדינה אך מחייב זמן הכרעה ארוך יותר (גם אם מדובר בצו זמני מהיר, אין להניח שהוא יוכל להינתן בתוך פחות מ־48 שעות, "נצח" במונחי הפצת תכנים ברשתות חברתיות), והוא גם יקר וסבוך. נוסף על כך, אנו סבורים שיש להעמיד את חבילת ההגנה לרשות שלושה סוגים של פונים: משתמשים ואחרים הרואים עצמם נפגעים ישירים מתכנים או מפעילות אחרת המתקיימת ברשתות; משתמשים המבקשים להתריע על עניין שהם עדים לו, אף שאין להם נגיעה אישית אליו; ורשויות המדינה (כגון הפרקליטות באמצעות מחלקת הסייבר שלה, המשטרה ועוד). תרשים 1 מתאר את חבילת ההגנה השלמה שיש להציע ומתווה את שני מסלולי הפניה: מסלול פנייה אל בתי המשפט ומהם כפייה באמצעות צווים שיפוטיים אל הרשתות החברתיות, ומסלול פנייה ישירה אל הרשתות החברתיות לצורך בקשה. התרשים מתאר גם את שלושת סוגי הפונים: רשויות המדינה,

משתמשים או מעורבים אחרים, כלומר מי שהתוכן הפוגעני נוגע אליהם ישירות, ו"מודאגים", כלומר משתמשים או אחרים הנחשפים לתוכן פוגעני שאיננו נוגע ישירות אליהם.

תרשים 1

חבילת ההגנה הכוללת להתמודדות עם הצורך בהגבלת תכנים ברשתות חברתיות



ג. תפיסת הרשתות החברתיות כחלק ממכלול רחב יותר של אמצעי תקשורת ומידע

אין חולק שהשיח ברשתות החברתיות נעשה עוגן מרכזי של שוק הרעיונות והדעות בעידן הנוכחי. עם זאת, הוא איננו המרכיב הבלעדי בשוק הזה, ומרכיבים נוספים בו הם, כמובן, כלל אמצעי התקשורת המסורתית הממוסדת (עיתונים, רדיו, טלוויזיה ואתרי אינטרנט ממוסדים, מסחריים וציבוריים); תקשורת השוליים (אתרי אינטרנט שאינם מגדירים את עצמם עיתונאיים ופועלים לקידום נרטיבים מסוימים); רשתות שוליים (רשתות חברתיות קטנות יחסית בהיקפן, שלרוב אין להן כללי קהילה מסודרים והן משרתות קהל יעד ספציפי, ולעיתים אג'נדה ספציפית, דוגמת פרלר, 4chan ו־Truth Social); רשתות P2P (רשתות להעברת מסרים מיידיים בין יחידים, שיש בהן גם אפשרות ליצירת קבוצות דוגמת ווטסאפ וטלגרם); וכן שירותים משלימים, כגון תעשיית הגיימינג.³⁶

המרכיבים המגוונים של מערכת הגומלין (אקוסיסטם) של המידע מקיימים ביניהם קשרים מסוגים שונים. למשל, קשר סימביוטי מתקיים בין התקשורת הממוסדת לרשתות החברתיות הממוסדות: מצד אחד, התקשורת הממוסדת ניזונה ממידע המתפרסם ברשתות החברתיות, ומצד שני, הרשתות החברתיות משמשות במה להפצה של מה שמתפרסם בתקשורת הממוסדת ולדיון בו. קשר מסוג "קנוניה וירטואלית"³⁷ מתקיים בין הרשתות החברתיות הממוסדות לבין קבוצות הווטסאפ, רשתות השוליים והשירותים המשלימים – פרטי תוכן שהתפרסמו ברשת חברתית ממוסדת מתפזרים אחר כך במרכיבים הפחות מאוסדרים של מערכת הגומלין ויוצרים תהליכי רדיקליזציה ושכנוע, ולעיתים גם מעבר ממילים לשכנוע ולמעשים. בתרשים 2 אפשר לראות הדמיה של מערכת הגומלין של המידע כפי שתיארנו עכשיו.

36 לחיבור "אקוסיסטם המידע" וצריכת התקשורת בישראל, ראו תהילה שוורץ אלטשולר אמון הציבור ברשתות החברתיות ובתקשורת בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

37 ראו, למשל, איחי ברון ותהילה שוורץ אלטשולר "סייבר פרל הארבור" שקהילת המודיעין האמריקאית לא צפתה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.1.2021).

תרשים 2
מערכת הגומלין של המידע בעידן הנוכחי



לכאורה אפשר לטעון שאסדרה של הרשתות החברתיות ללא התייחסות למרכיבים האחרים במערכת הגומלין של המידע היא בבחינת חיפוש המטבע מתחת לפנס, ותיצור אסדרה חלקית, לא שוויונית וגם לא יעילה. אסדרת תכנים ברשתות P2P קשה עשרת מונים, משום שחלק מהפלטפורמות האלה מוצפנות, וקשה מאוד לראות בפלטפורמות אחראיות לתכנים המופצים באמצעותן. כמו כן, אסדרת תוכן בשירותי הודעות מסוג זה כרוכה בפגיעה גדולה יותר בפרטיות המשתמשים.

אנו מודעים לכך שבמסמך זה אנו עוסקים במקטע מתוך כלל האקוסיסטם. ואולם, אנו סבורים שאסדרה של רשתות חברתיות "ממוסדות" חשובה גם אם היא עומדת בפני עצמה, דווקא בשל הקשרים שתוארו לעיל. "ניקוי הרחובות

הראשיים" של הרשתות החברתיות ישפיע, לתפיסתנו, גם על סיקור המתרחש ברשתות על ידי התקשורת הממוסדת,³⁸ וגם על היכולת להפיץ מסרים פוגעניים הלאה, ברשתות השוליים ובקבוצות.

38 להצעות להתמודדות עם כשלי תפקוד בתקשורת הממוסדת, ראו תהילה שוורץ אלטשולר ונדן פלדמן ארגז כלים להתמודדות עם המשבר בשוק העיתונות בישראל (מחקר מדיניות 165, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

פרק 4

הנחות יסוד ותיחום היקף האסדרה במודל המוצע

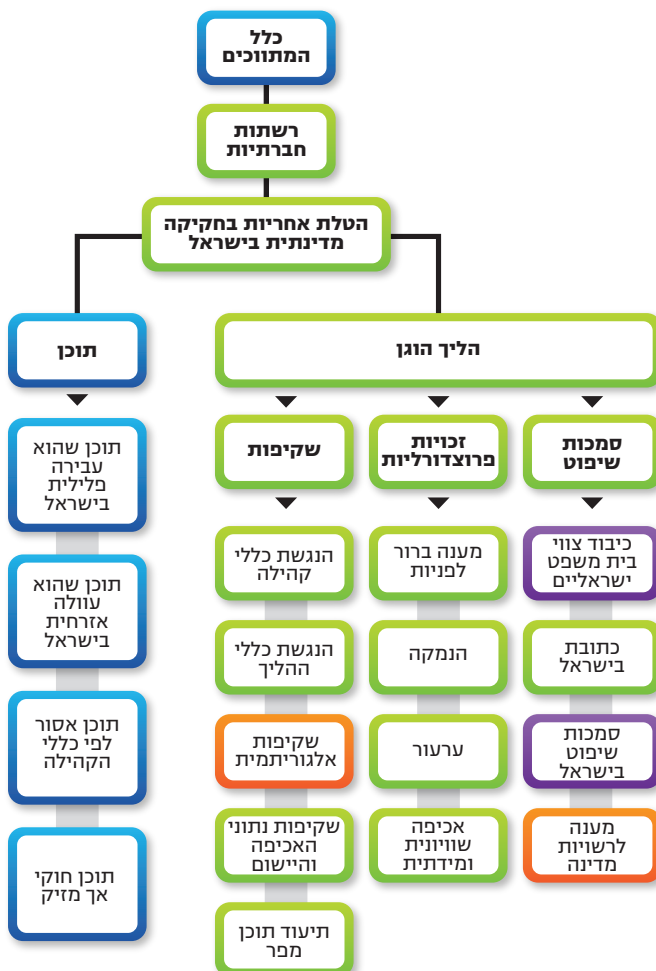
א. מיקוד ההתערבות הרגולטורית באכיפה של זכויות פרוצדורליות מול פלטפורמות דומיננטיות

התמודדות עם תוכן מזיק ברשת חברתית מצריכה מערכת כלים רחבה, חוצהת מגזרים, ולעיתים גלובלית במהותה. כאמור בחלקים הקודמים של המסמך, היא גם מעוררת שאלות של איזונים בין זכויות ומי קובע אותם. לכן אנו סבורים שבמתווה המוצע נכון להתמקד תחילה בהבטחת זכויות צרכניות פרוצדורליות למשתמשים, ובכלל זה זכויות השמורות למשתמשים בעת שהפלטפורמה אוכפת את כללי הקהילה שלה למענם או נגדם. אנו סבורים שבחירה בדרך זו תשפיע השפעה משמעותית על ההבטחה למרחב מוגן יותר ברשתות החברתיות, בלי שתפגע למעלה מן הצורך בזכות לחופש ביטוי.³⁹ בתרשים 3 אנו מסבירים מהם התחומים שבהם אנו סבורים שנכון לעסוק בעת הזאת (מסומנים בירוק) ומהם התחומים שמוטב להניח להם כרגע (בכחול). נוסף על כך, בסגול מסומנים תחומים שיש בהם אסדרה באמצעות פסיקה בישראל, אך אנו חושבים שנכון לעגן אותה באסדרה רגולטיבית או חקיקתית, ובכתום מסומנים עניינים שנדרשת חשיבה נוספת על היקף העיגון שלהם.

39 לדוגמה לקושי ולסכנות שביצירת רגולציה לתוכן מזיק אך חוקי ולהשפעת נושא זה על חופש הביטוי, ראו אסף וינר "סקירה משווה: רגולציה וחקיקה להתמודדות עם מידע כוזב ודיסאינפורמציה" אתר איגוד האינטרנט הישראלי (17.1.2022).

3 תרשים

הסוגיות האסדרתיות המתעוררות ביחסים שבין רשתות חברתיות למשתמשים



אנו מחלקים את כללי ההליך האלה לשלושה מרחבים: המרחב הראשון עוסק במערך הזכויות הפרוצדורליות שיש לעגן עבור משתמשי הרשתות, ובכללן, למשל, מענה לפנייות, הנמקה וערעור, שבהן נעסוק בהמשך. המרחב השני עוסק בסמכות השיפוט של בתי המשפט בישראל על הפלטפורמות ובצורך לחזק באופן רגולטורי את ההכרעות השיפוטיות שניתנו בנושא עד כה. המרחב השלישי עוסק בחובות שקיפות האמורות לחול על הפלטפורמות, החל בחובה להנגיש ולהבהיר את כללי הקהילה, דרך הנגשת כללי ההליך, וכלה בשקיפות נתוני האכיפה הייחודיים לישראל.

כפי שאפשר לראות בתרשים, אנו מציעים שלא לעסוק בכל המתווכים הדיגיטליים אלא רק ברשתות חברתיות, וכן, לנוכח מה שנכתב בפרקים הקודמים, לא לקבוע מגבלות תוכן בחקיקה ישראלית, ולא להתערב במגבלות התוכן של כללי הקהילה. במקום זאת אנו מציעים להתמקד ב"פרוצדורה" הנוגעת לאכיפת החוק הישראלי על הרשתות החברתיות ולפיקוח על האכיפה העצמית של הפלטפורמות את כללי הקהילה שלהן. בכלל זה, אנו נמנעים במכוון מעיסוק בצורך ביצירת מתווה למענה של הפלטפורמות לפנייות מצד רשויות המדינה ובצורך לעגן בחקיקה מתווה כזה, כפי שעלה לדיון בבג"ץ **עדאללה** ובהצעת חוק הפייסבוק. לתפיסתנו, נדרשת חשיבה נוספת בעניין. כמו כן, איננו עוסקים בהשתתפות חובת שקיפות אלגוריתמית על הרשתות החברתיות, מפני שלדעתנו מוטב להמתין ולראות כיצד תתממש חובה זו באירופה וממנה לגזור הסדר ישראלי.⁴⁰

ב. על מי צריך לחול המתווה היישומי שאנו מציעים

חובות מוגברות של הגינות ושקיפות, כמפורט להלן בעקרונות שנציג, יחולו על מפעילי רשתות חברתיות מקוונות (להבדיל מכלל השירותים המקוונים), שבהם

40 להסבר בנושא השקיפות האלגוריתמית, ראו גדי פרל ותהילה שוורץ אלטשולר **מודל ליצירת שקיפות אלגוריתמית** (הצעה לסדר 47, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2022).

משתמשים למעלה מ־10% מהציבור הישראלי. ההגדרה שאנו מציעים ל"מפעיל רשת חברתית מקוונת" היא "מפעיל שירות ברשת האינטרנט או מי מטעמו האחראי לתפעול השירות, לרבות יישומון, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל בין מחוץ לישראל, המאפשר למשתמש לפרסם ולשתף תכנים לציבור בכללותו או למשתמשים או לקבוצת משתמשים, בין בתמורה בין שלא בתמורה, ובלבד שהתקיימו בו התנאים האלה: (1) נכרת חוזה לשם השימוש בשירות; (2) רשומים לשירות יותר מ־110,000 משתמשים.⁴¹

קביעת רף מינימום של 10% מיועדת לספק "הגנת ינוקא" לשירותים חדשים ולמקד את האסדרה והאכיפה בפלטפורמות בעלות היקף חשיפה משמעותי בקרב הציבור הישראלי.⁴² כך נהוג גם בהצעות החקיקה המקבילות בעולם, שבהן מוטלות חובות נרחבות יותר על שירותים בעלי נתח משתמשים גדול במדינת היעד.⁴³ הטעם לכך הוא שמי שיש לו שליטה בהיקף כזה משפיע השפעה מהותית על השיח הציבורי בישראל, ולצד זאת נהנה מהכוח הפוליטי המתלווה להשפעה כזאת.⁴⁴

41 סטטוס זה ייבדק בכל שנה באמצעות שילוב של הטלת חובה על החברות לדווח בפעם בשנה לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן על היקף פעילות ומספר משתמשים בישראל, וסקרי ביקורת מצד הרשות.

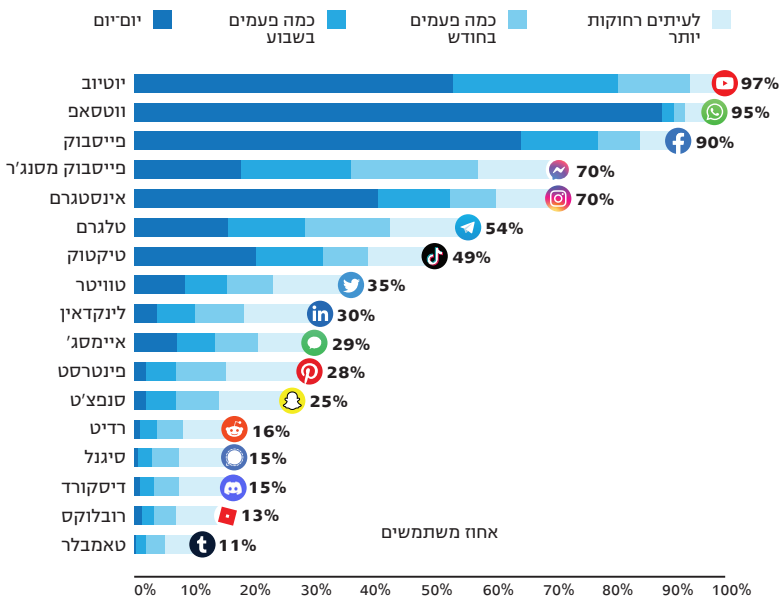
42 בחוק השירותים הדיגיטליים האירופי (DSA) יש הוראות החלות על כלל השירותים המקוונים, וגם החרגה של שירותים מקוונים קטנים ובינוניים (SME) מהוראות מסוימות. החוק קובע גם הוראות מיוחדות לשירותים מקוונים ולמנועי חיפוש גדולים שיש להם יותר מ־45 מיליון משתמשים חודשיים באיחוד האירופי.

43 ב־OSB, לדוגמה, על פלטפורמות גדולות במיוחד חלה חובה לבחון את השפעתן על קהל יעד בוגר, להבדיל מרוב החברות המתבקשות לבחון את השפעתן על ילדים בלבד. ב־DSA, על חברות בעלות נתח שוק העולה על 45 מיליון משתמשים פעילים חודשיים, שהם כ־10% מנתח השוק האירופי היום, חלות חובות שקיפות ודיווח נרחבות מאלה החלות על פלטפורמות קטנות יותר. כלומר, הצעות החוק בעולם לא רק מגבילות את הרף התחתון לתחולת החוק, אלא גם מטילות חובות מיוחדות על המקטע העליון של השוק.

44 ראו וינר ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 32.

תרשים 4

באיזו תדירות את/ה משתמש/ת בכל אחד מהשירותים הבאים?



מקור: "שימוש ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים בישראל: כלי נחונים מתעדכן" אתר איגוד האינטרנט הישראלי.

על פי הנתונים המוצגים בתרשים 4, משנת 2022,⁴⁵ השירותים הבאים בישראל צפויים להיות כפופים לאסדרה בהתאם לתנאי היקף הרשומים בהצעתנו: יוטיוב (פלטרפורמה גדולה הכפופה לכללים נרחבים יותר), פייסבוק (גדולה), אינסטגרם (גדולה), טיקטוק, פינטרסט, לינקדאין וטוויטר. פלטפורמות המסרים המידיים

45 "שימוש ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים בישראל: כלי נחונים מתעדכן" אתר איגוד האינטרנט הישראלי.

שמשתמשים בהן יותר מ-3% מהציבור בישראל הן ווטסאפ (גדולה), פייסבוק מסנג'ר (גדולה), טלגרם (גדולה), סנפצ'ט ואיימסג'.

נוסח ההגדרה המוצעת אינו תלוי-טכנולוגיה, ולכן היא עשויה לחול על "קבוצות" או "ערוצים" הפועלים על בסיס שירותי הודעות מידיים, כגון טלגרם או ווטסאפ – כל עוד יתר תנאי ההגדרה מתקיימים. זאת להבדיל מהצעות החקיקה באירופה המחריגות את ה"קבוצות" או ה"ערוצים" האלה משום שאינם מספקים שירותי ניהול, קידום, תיעודף או המלצה על תכנים. הסיבה לכך היא שבמדינת ישראל אפליקציות כמו ווטסאפ או טלגרם נמצאות בשימוש רחב מאוד ומאפשרות יצירת קבוצות והפצת מסרים בקבוצות רבות בעת ובעונה אחת. הואיל והמתווה מתמקד בהיבטי הגנת הצרכן של פעילות הרשתות, אנו גורסים כי אין מניעה להחילו גם על מפעילי אפליקציות מסרים מידיים, בלי שהחלה זו תחתור תחת עקרונות של פרטיות או תדרוש מהמפעילים לעקוב אחר תכני שיחות אישיות. הכללים המוצעים בהצעה שלנו מתמקדים בהבטחת עקרונות של שקיפות, הליך הוגן ומתן מענה לצורכי משתמשים, וכל אלו יכולים לחול על מפעילי אפליקציות מסרים מידיים בלי שהדבר יטיל עליהם חובה לסינון תוכן פרטי.

תחולת ההצעה שהציגה ועדת בן חורין דומה במהותה למתווה הזה, אולם שלושה הבדלים מהותיים באופן יישום ההגדרה מובילים להבדלים חשובים בתחולת שתי ההצעות:

(1) הצעת ועדת בן חורין מתייחסת להיקף השימוש ביחס לכלל האוכלוסייה בישראל, ואילו אנחנו מבקשים להתייחס להיקף השימוש ביחס לאוכלוסייה הרלוונטית – בנות ובני 13 ומעלה. בשל ההבדל הזה רף החלת המתווה בהצעת בן חורין הוא כמעט פי שלושה יותר משתמשים ישראלים מהמוצע במתווה שלנו.

(2) ועדת בן חורין מגבילה את חלות הצעתה לשירותים המציעים אירוח והפצה של תכנים "הכוללים ביטוי ציבורי", ובכך מחריגה פלטפורמות מסרים מידיים שאינם מוחרגים בהצעתנו. כאמור מעלה, אנו גורסים כי לנוכח התמקדות המתווה שלנו בתחומי אחריותיות והיענות לציבור ולרשויות, אין צורך להפריד בין פלטפורמה ציבורית לפלטפורמות תוכן פרטי. כמו כן, על רקע הצורך

להתמודד עם מערכת הגומלין הרחבה של הפצת מידע פוגעני ברשת, אנו גורסים כי התעלמות מהנעשה בפלטפורמות מסרים מידיים תפגע מאוד ביכולת להוביל לשינוי יסודי בהיקף התפוצה של תוכן פוגעני ברשת.

(3) ועדת בן חורין אינה מטילה חובות נוספות על פלטפורמות גדולות במיוחד, שלא כמו המתווה שאנחנו מציעים ולהבדיל מהמוצע ברגולציה האירופית. בעקבות זאת, יישום הצעת ועדת בן חורין יוביל לאחת משתי תוצאות:

א. הטלת מערכת כללים רחבה מאוד שתחול גם על פלטפורמות קטנות שהשפעתן על השיח הישראלי מצומצמת יותר. מצב כזה יטיל על הרגולטור נטל רב שימנע ממנו להתמקד בביקוח על פעילות הפלטפורמות בעלות ההשפעה הציבורית הגדולה ביותר. גישה זו צפויה אף להוביל לכך שפלטפורמות קטנות וחדשות יעכבו את כניסתן לשוק הישראלי לנוכח הקושי לעמוד בתנאי החוק המקומי.

ב. הטלת מערכת כללים מצומצמת שתוביל להשפעה מצומצמת מדי על פעילות הפלטפורמות הגדולות ביותר בישראל.

שלושת ההבדלים המהותיים האלה מובילים לתחולה מצומצמת מדי של ועדת בן חורין. כמו כן, חשוב לציין כי יישום הצעת ועדת בן חורין יעלה את רף השימוש הנדרש מפלטפורמה חדשה לפני שהאסדרה המוצעת תחול עליה. עלייה זו תקשה על התמודדות עם תוכן פוגעני המועלה לרשתות חדשות יחסית שהשפעתן הציבורית גדלה במהירות, אולם עניין זה טרם השתקף בנתוני השימוש השנתיים של השירות.

פרק 5

עקרונות יישומיים לעיצוב מדיניות ציבורית ישראלית כלפי תוכן מזיק ברשתות חברתיות

בהתאם להגדרות היקף המתווה ותחולתו בתת-הפרק הקודם, פרק זה מציג עקרונות יישומיים להגברת מחויבותן של רשתות חברתיות למשתמשים ולרשויות המדינה. על כל אחד מהעקרונות נציג מדוע אנו סבורים שהוא חשוב; מה אפשר לצפות מהפלטפורמות לעשות כדי להוביל מימוש שלו ומה אי אפשר; ומה אנו סבורים שאפשר לעשות כדי לתמרץ מימוש מעשי שלו. כל זאת כדי לבסס את ההצעה הקונקרטית שנציע בסוף המסמך. החשיבות שבהצגת הדברים

בדרך זו היא שעקרונות אלו צריכים לשמש בסיס לבחירה בכל חלופת מדיניות, גם אם זו אינה הצעתנו הקונקרטית. נוסף על כך, הצעתנו היא להתאים את האסדרה הישראלית למסגרת המושגית ולחובות הספציפיות שהרגולציה האירופית קובעת ביחס למפעילי שירותים דיגיטליים, כדי לספק לציבור הישראלי הגנה אפקטיבית בטווח הזמן המידי, ולמרות העמדת הפלטפורמות בפני מערך המושגים והנורמות הייחודי לזירה הישראלית.

קודם שנציג את העקרונות היישומיים, נסקור בקצרה את הנחות היסוד ואת היקף האסדרה העומדים בבסיס הצעתנו.

1. ראוי ואפשר לדרוש מפלטפורמות תוכן דומיננטיות לאכוף את תנאי השימוש

ואת כללי התוכן שהן קובעות אכיפה אפקטיבית ושוויונית כדי לשמור של

בטיחות המשתמשים או כדי למנוע שימוש לרעה בפלטפורמות

מכיוון שהפלטפורמות הדומיננטיות ממילא כוללת איסורים על פעילות בלתי חוקית ועל שורה ארוכה של תכנים חוקיים אך פוגעניים (כמו בריונות רשת, והפצה ופרסום של מידע כזב בנושאי בחירות), האסדרה המשפטית בישראל צריכה להתמקד בתמריצי החסר של פלטפורמות לאכוף אכיפה אפקטיבית ושוויונית את כללי התוכן שלהם עבור המשתמשים כאן. אכיפה בררנית או בלתי

שוויונית של הכללים, במיוחד בכל הנוגע לתוכן גולשים העוסק בסוגיות חברתיות ופוליטיות, עשויה לפגוע במרקם הדמוקרטי של כל מדינה, לרבות ישראל. הוכח בעבר כי פלטפורמות דיגיטליות נוהגות בחוסר שוויוניות כלפי משתמשים מסיבות שונות, גם אם לא בכוונת זדון.⁴⁶

ככל שפלטפורמות דיגיטליות הופכות ליותר ויותר משמעותיות במרחב הציבורי הישראלי, עד כדי כך שהן פועלות כשירותים מעין-ציבוריים, יש מקום להבטיח שפעולות האכיפה שלהן נעשות ברוח עקרונות המנחים גופי אכיפה ממשלתיים. תפיסה זו עמדה גם בבסיס אמנת סנטה קלרה,⁴⁷ שבה קיבל ערך האכיפה האפקטיבית והשוויונית מקום מרכזי. דוגמה נוספת אפשר לראות בסעיף 14 לחוק השירותים הדיגיטליים, שם מצוין כי כאשר אוכפים את תנאי השימוש של השירותים יש לעשות זאת בדרך מעמיקה, אובייקטיבית ומידתית, ומתוך התחשבות נאותה בזכויות ובאינטרסים הלגיטימיים של כל הצדדים המעורבים, לרבות זכויות היסוד של מקבלי השירות, כגון חופש הביטוי, החופש והפולרליזם של התקשורת, וזכויות וחירויות יסוד אחרות.

יש חשיבות עליונה שלציבור המשתמשים לא יהיה ספק כי הפלטפורמות נוהגות בהגינות. כאשר משתמש אינו מאמין שדעותיו מקבלות ביטוי שווה בפלטפורמה, היכולת לייצר תשתית עובדתית משותפת לכלל החברה מתערעת, ללא קשר

46 Jack M. Balkin, *Free Speech is a Triangle*, 118 COLUMBIA L. REV. 2011 (2018) לדוגמה, שנים לפני שהודחה בכך בעצמה דיווחו חוקרים ועיתונאים רבים שחברת מטא (פייסבוק דאז) פוטרה חשבונות מסוימים מחלק מכלליה במסגרת מדיניות של החרגה תוכן חדשותי (Newsworthiness exception). עם השנים נחשף כי החרגה זו נעשתה בדרך בלתי מוסדרת, ושבמדינות רבות, במיוחד במדינות קטנות יותר, ההחרגה חלה אוטומטית על גורמים פוליטיים מכהנים, אך לא על המועמדים שהתחרו בהם במערכה בחירות. ראו Karissa Bell, *Facebook Will Walk Back Controversial "Newsworthiness" Rule for Politicians*, ENGADGET (4.6.2021)

47 אמנת סנטה קלרה (Santa Clara Principles) הוצגה על ידי שורה ארוכה של ארגוני זכויות דיגיטליות ברחבי העולם ב־2018 וייצרה מערכת כללים לשקיפות ואחירותיות בעת סינון תוכן על ידי פלטפורמות דיגיטליות. לסקירה מקיפה בעברית ראו "עקרונות Santa Clara לאחריות ושקיפות של פלטפורמות מקוונות בניהול תוכן" אתר איגוד האינטרנט הישראלי.

לשאלה אם אמונתו של המשתמש מבוססת.⁴⁸ בארצות הברית, לדוגמה, נמצא כי חוסר האמון בשוויוניות האכיפה של פלטפורמות דיגיטליות היה כר פורה להתפשטות מידע שגוי על הליך ספירת הקולות בבחירות לנשיאות בשנת 2020.⁴⁹ משתמשים שפקפקו בתוצאות הבחירות ראו במידע שהפריך את טענותיהם ובהיעדר מידע שאישש את המידע הזה תוצאה של "צנזורה" והשתקת קולות שמרניים, במקום תשתית עובדתית ששיקפה את המציאות. בעקבות זאת, הם פנו לפלטפורמות שהבטיחו "צנזורה מינימלית", ובהן הם נחשפו אך ורק למידע שגוי ולקונספירציות שהעצימו את אמונתם באי־תקינות הליך הספירה. נוסף על כך, משתמשים אלו עודדו את נבחרי הציבור שלהם לחוקק חוקים המגבילים את יכולתן של הפלטפורמות לנהל תוכן פוליטי, חוקים העשויים להוביל לחשיפה רבה לתוכן שגוי ומטעה.⁵⁰

ולבסוף, מעבר לחשיבות הדמוקרטית שבאכיפה שוויונית, גם היבטים צרכניים מחייבים אכיפה כזאת. יש לזכור כי לצד השימוש החופשי והחינמי בפלטפורמות דיגיטליות, ברובן יש שימוש מסחרי נרחב. גוף המבצע קידום ממומן בפייסבוק, לדוגמה, הוא צרכן של הפלטפורמה לכל דבר ועניין. יש לו אינטרס כלכלי בהמשך הגישה לעמוד שהוא מפעיל וזכות בסיסית לוודא כי גישה זו אינה נמנעת ממנו באופן בלתי הוגן.⁵¹

Evelyn Douek, *The Rise of Content Cartels*, KNIGHT FIRST AMENDMENT 48
INSTITUTE AT COLUMBIA (11.2. 2020)

Nicole Buckley & Joseph S. Schafer, "*Censorship-Free Platforms: Evaluating Content Moderation Policies and Practices of Alternative Social Media*", 4 (1) FOR(E)DIALOGUE 49

Robert Barnes & Ann E. Marimow, *A Landmark Supreme Court Fight over Social Media Now Looks Likely*, THE WASHINGTON POST, 19.9.2022 50

Matthias C. Kettemann & Anna Sophia Tiedeke, *Back Up: Can Users Sue Platforms to Reinstate Deleted Content?*, 9 (2) INTERNET POLICY REVIEW (2020) 51

מה אפשר ומה אי אפשר לצפות ממפעילי הפלטפורמות

הדומיננטיות?

ככלל, הפלטפורמות הדיגיטליות נחששות להציג את עצמן כגופים אובייקטיביים האוכפים את כלליהם אכיפה אפקטיבית, שוויונית ובלתי מוטה. חברת מטא, לדוגמה, הגיבה לביקורת על החרגות החשבונות שיש להם לכאורה "ערך חדשותי מיוחד" בצמצום משמעותי של סוג החשבונות הזכאים לפטור הזה וביצירת מרכז שקיפות ייעודי המספק מידע על אודות כללי ה־Newsworthiness ודרך אכיפתם.⁵² כל זאת, כדי לצמצם הן את האכיפה הבלתי שוויונית בפועל, הן את מראית העין.

למרות זאת, גם אם איננו מייחסים לפלטפורמות כוונות זדון, אי אפשר להתלות בנכונות שלהן לבדה כדי ליישם את העיקרון הזה במלואו. ראשית, היקף המשאבים שהפלטפורמות משקיעות בסינון ובניטור תוכן, משפיע ישירות על אפקטיביות האכיפה. היקף המשאבים הזה משתנה על פי השוק המדובר והשפה הפעילה בו. כך, בישראל המשאבים המושקעים בסינון תוכן בעברית גדולים לאין שיעור מהמשאבים המושקעים בסינון תוכן באמהרית, ותוכן בשתי השפות האלה נבחן בכלים דלים מאוד ביחס לאלו המשמשים לסינון תוכן באנגלית.⁵³ התוצאה הבלתי נמנעת היא אכיפה בלתי שוויונית של כללי הקהילה על בסיס שפת השימוש של המשתמש, וכפועל יוצא – על בסיס מאפיינים דמוגרפיים.

שנית, גם אם משקיעים את אותם המשאבים, יש חשש מהטיה בלתי מכוונת הנובעת מאי־הכרה של הקשרים תרבותיים וחברתיים בקרב גורמי האכיפה, או מהטיה נסתרת (Implicit bias). ההטיות האלה מקבלות ביטוי הן כאשר פעולות הסינון נעשות בידי גורם אנושי, ועל אחת כמה וכמה כאשר הן נעשות בעזרת כלים אוטומטיים.⁵⁴ כדי למנוע את ההטיות האלה יש צורך בהשקעת משאבים

52 למרכז השקיפות המדובר ראו *Meta Transparency Center*

53 Nik Popli, *The 5 Most Important Revelations from the "Facebook Papers"*, TIME, 25.10.2021

54 Reuben Binns, Michael Veale, Max Van Kleek, & Nigel Shadbolt, *Like Trainer, Like Bot? Inheritance of Bias in Algorithmic Content Moderation* (International Conference on Social Informatics, Springer, 404-405 2017)

רבים באיתורן. כיום, ללא תמריצים ציבוריים או משפטיים, הפלטפורמות אינן משקיעות את המשאבים הנדרשים. בעניין מראית העין של אכיפה אפקטיבית ושוויונית, יש להכיר בכך שיכולתן של הפלטפורמות להבטיח את הרובד הזה בעצמן מוגבל. לנוכח חשיפות העבר, הציבור, במידה רבה של צדק, ספקן באשר ליכולתן של הפלטפורמות להעיד על איכות האכיפה שלהן עצמן. ולכן, כדי ליישם את העיקרון הזה יהיה צורך לערב גורמים ממשלתיים, ארגונים חברתיים וחוקרים מהאקדמיה שיוכלו לאשש או להפריך את טענות הפלטפורמות באופן שקוף ומניח את הדעת.

מה אפשר לעשות כדי ליישם את העיקרון הזה?

לשם הבטחת העיקרון הזה אנו מציעים להרחיב את מידת האחריות של הפלטפורמות כלפי משתמשיהן באמצעות הכלים המשפטיים והרגולטוריים האלה:

(1) הטלת חובה חוקית כללית לאכיפה הוגנת, כדי שכל חריגה תיחשב מעשה בלתי חוקי ברוח העקרונות העומדים בבסיס כל הליך מעין שיפוטי. חובה זו תשמש תשתית להגברת רמת הנכונות של הפלטפורמות להשקיע משאבים בהבטחת העיקרון הזה. מבחינת הגורמים הציבוריים, חובה זו תהפוך לאפיק משפטי לביקורת על פלטפורמות שאינן מממשות את העיקרון.

(2) הגדלת מידת השקיפות של הפלטפורמות בכל הנוגע לאופן אכיפת כלליהן, כדי להעניק כלים למשתמשים ולציבור לבחון בעצמם אם הופרו כללי האכיפה ההוגנים.

(3) הגדלת מידת ההשתתפות של המשתמשים עצמם בהליך הסינון, בין בדיווח על תוכן בעייתי שהעלה משתמש אחר, בין על ידי זכות ערעור על החלטה שהתקבלה נגד המשתמש עצמו.

ונדגיש: הוראות האסדרה הישראלית שנועדו להבטיח את שלומם וביטחותם של משתמשים ואת חובתן של הפלטפורמות לפעול נגד שימוש לרעה בשירותיהם

אינן יכולות להתבסס על הגדרות מופשטות ועמומות כמו "תוכן פוגעני"⁵⁵. הן עבור רשויות האכיפה המדינתיות והן עבור הפלטפורמות, אפקטיבי הרבה יותר להתמקד באחריות הפלטפורמות לתוכן בלתי חוקי (פלילי או עוולתי), באופן שיאפשר תאימות לסטנדרט הגלובלי שקובע ה־DSA.

2. תיקון פערי מידע ומיקוח: פלטפורמות נדרשות ליידע ולהנגיש למשתמשים בישראל את תנאי השימוש ואת איסורי התוכן שקבעו, לרבות מנגנוני האכיפה והסנקציות לפני ההתקשרות ובמהלכה

מדוע העיקרון הזה חשוב?

בעת ההתמודדות עם תוכן בלתי חוקי בכלל, ועם תוכן חוקי אך מזיק בפרט, גבולות המותר והאסור אינם מובנים מאליהם, והם אף עשויים להשתנות מפלטפורמה לפלטפורמה. שונות זו אינה בלתי סבירה בפני עצמה, והיא אף מתבקשת כיוון שהפלטפורמות משמשות לצרכים שונים או מכוונות לקהלי יעד אחרים.⁵⁶ לדוגמה, חברת מטא אוסרת איסור מוחלט כמעט על העלאת תוכן בעל אופי מיני, ואילו חברת טוויטר מאפשרת העלאת תוכן מיני חוקי אך מגבילה את תפוצתו ואת היכולת לאתרו למשתמשים בוגרים המבקשים להיחשף אליו. כיוון שהתוכן אינו בלתי חוקי אין מקום לכפות על הפלטפורמות לנהוג כלפיו באופן מסוים. אולם כדי שהמשתמשים הסבירים יוכלו לדעת מהם התכנים שהם עשויים להיחשף אליהם, וכן מהם סוגי התכנים שהם רשאים להעלות לכל פלטפורמה, יש צורך בשקיפות מרבית בכל הנוגע לכללי השימוש. ללא שקיפות כזאת המשתמש הסביר לא יוכל להתאים את התנהגותו לגבולות המותר והאסור

55 דוח משרד התקשורת קובע שרגולציה עתידית צריכה לחול רק על תוכן שהוא גם בלתי חוקי וגם פוגעני. לפי הדוח "סיווג תוכן כבלתי חוקי פוגעני ייעשה בחקיקה באמצעות הפניה לפרקים או סעיפים ספציפיים בדין הפלילי והאזרחי, ובכלל כך סעיפים העוסקים הסתה לאלימות או טרור, באיומים, הסתה לגזענות, עבירות מין, לשון הרע ופגיעה בפרטיות (כמו שיימינג)" ("הצוות המייעץ לשר התקשורת לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות: דוח המלצות הוועדה" (ירושלים: דצמבר 2022)).

Kath Albury, *Sexual Expression in Social Media*, in THE SAGE HANDBOOK OF SOCIAL MEDIA 444–462 (2018) 56

הרלוונטיים ולהתרחק מפלטפורמות שכללי הקהילה בהן אינן תואמים את העדפותיו.⁵⁷

מעבר לשיקוף כללי הקהילה, יש חשיבות עליונה לכך שמשתמש ידע כיצד הפלטפורמה אוכפת את הכללים בפועל, לרבות מהם היקפי האכיפה שלהם, מהם הכללים המשמשים לאיתור ולהסרה של תוכן, ואם ישנם גורמים שלישיים העשויים להשתתף בהליך האיתור של תוכן בעייתי. שקיפות זו הכרחית כדי ליישם את עקרונ האכיפה השוויונית, שכן רק אם יש לפניו המידע הזה יוכל משתמש שיספוג סנקציה בגין הפרה של הכללים לבחון אם פעילות הפלטפורמה תואמת את כלליה, מידתית, ואינה שרירותית או מוטה נגדו.

מה אפשר ומה אי אפשר לצפות ממפעילי הפלטפורמות

הדומיננטיות?

אף שכיום מרבית הפלטפורמות הגדולות מפרסמות את כללי הקהילה שלהן, לעיתים קרובות הכללים מוצגים באופנים המקשים על המשתמשים להבין כיצד עליהם לפעול.⁵⁸ לדוגמה, כל הפלטפורמות אוסרות על הצגת תוכן אלים במיוחד (Gore Content), אולם פלטפורמות רבות, דוגמת דיסקורד, אינן מפרטות כיצד הן מבחינות בין תוכן אלים ולגיטימי לבין תוכן אלים במיוחד שאין לו מקום ברשת.⁵⁹ אי־בהירות זו פוגעת במשתמשים כיוון שהם אינם יכולים להכריע אם הם רוצים להיחשף לסוג התוכן המותר על גבי פלטפורמה כלשהי, או לא. נוסף על כך, משתמש עשוי להעלות בשגגה תוכן אסור כיוון שהכלל הנוגע לו אינו

57 ראו גם דיווח על החלטת בית משפט ישראלי בסוגיה דומה לזו: עומר כביר, "ניצחון לאיילה בן גביר, בית המשפט קבע שלווטסאפ יש פעילות עסקית בישראל", כלכליסט, 29.12.2022. לפי הדיווח, נקבע כי תנאי הקהילה של הפלטפורמה לא היו ברורים מספיק, ולכן הורה בית המשפט לחברה לבטל את הסנקציות שהוטלו על חשבוננו של העותר. ראו גם "ביקורת שיפוטית על מדיניות התוכן והאכיפה של פייסבוק בישראל" אתר איגוד האינטרנט הישראלי (7.3.2022).

Jessica Pater A. et al. *Characterizations of Online Harassment: Comparing Policies Across Social Media Platforms*, (Proceedings of the 19th International Conference on Supporting Group Work 2016) 58

59 לעמוד כללי הקהילה של Discord, ראו *Discord Community Guidelines*

מנוסח בבירור, והוא מתקשה ליישמו. פער נוסף הקיים כיום בכל הנוגע לשקיפות כללי קהילה הוא שפלטפורמות רבות נוהגות במה שמכונה "שקיפות בדיעבד". הן מכריעות שסוג תוכן מסוים אינו לגיטימי, או מעדכנות את כללי הקהילה עדכון פנימי, אולם מפרסמות את הכללים החדשים רק בחלוף זמן רב מרגע יישום הכללים בפועל. כלומר, למשך תקופה מסוימת, לעיתים חודשים רבים ואף שנים, הכללים החלים על המשתמשים שונים מהכללים המוצגים באתר החברה.⁶⁰

לשני הפערים האלה מצטרפת בעיה נוספת המשפיעה במיוחד על השוק הישראלי – נגישות הכללים בשפות שאינן אנגלית. אף שמרבית הפלטפורמות הגדולות מתרגמות את כללי הקהילה שלהן לכמה שפות,⁶¹ פלטפורמות בינוניות בגודלן לא עושות זאת תמיד, וגם הגדולות לא עושות זאת תמיד בשפות לא-מערביות, כמו עברית. לא זו אף זו, פעמים רבות הפלטפורמות, לרבות הגדולות שבהן, מעדכנות את כללי הקהילה שלהן בשפת המקור אולם מתעכבות בתרגום העדכונים לשפות אחרות. כאשר בסופו של דבר מועלה התרגום, לעיתים מדובר בתרגום אוטומטי בלתי קריא שלא עבר שום בקרה אנושית.

מה אפשר לעשות כדי ליישם את העיקרון הזה?

כמו בהוראות ה־DSA בנושא זה, ראוי לחייב מפעילי רשת חברתית דומיננטית בישראל להציג את כללי הקהילה באופן מלא ובהיר בשפות הנפוצות בישראל,

60 דוגמה עדכנית לכך התרחשה עם רכישת חברת טוויטר על ידי אילון מאסק. כמה ימים אחר כך הציגו חוקרים מידע אמפירי המעיד כי טוויטר שינתה את אופן אכיפת כללי הקהילה שלה, עד כדי הפסקה מוחלטת של אכיפת כללי קהילה מסוימים, בלי שהודיעה על כך לציבור או שינתה את עמוד כללי הקהילה הנגיש לכול. כעבור עוד כשבוע התפטר ראש תחום הבטיחות של החברה, יואל רות', והתריע שכללי הקהילה שוננו מאחורי דלתות סגורות וללא כל עדכון ציבורי. עד נובמבר 2022, העדכון הפומבי האחרון של כללי הקהילה בטוויטר היה שבועיים לפני רכישת החברה על ידי מאסק, מלבד הודעה פומבית על שינוי כללי האכיפה של תוכן הנוגע למגפת הקורונה. ראו *Open Letter*, Accountable Tech, *to Twitter's Top 20 Advertisers*; Yoel Roth, *I Was the Head of Trust and Safety at Twitter. This Is What Could Become of It*, NEW YORK TIMES 18.11.2022

61 לדוגמה, חברת פייסבוק מנגישה את תנאי השירות שלה רק ב־50 שפות מחוץ 110 השפות שבהן משתמשים מפרסמים תוכן, *Facebook Is Everywhere*; Tom Simonite, *Its Moderation Is Nowhere Close*, WIRED (25.10.2021)

ובכלל זה לפרט את סוגי התוכן האסורים, להביא דוגמאות לתוכן מותר ואסור, ולפרט מהם סוגי הסנקציות שהפלטפורמה עשויה להטיל על משתמש מפר. ניתן אף לדרוש כי הפלטפורמה תשקף כיצד היא קובעת את חומרת הסנקציה, ובמיוחד, מהן הנסיבות שבהן היא תשעה חשבון המשתמש, בין השעיה זמנית בין השעיה קבועה. עם זאת, יש להכיר במציאות היום, שבה גם כאשר הפלטפורמות נוהגות בשקיפות מרבית באשר לכללי הקהילה שלהן, רוב מוחלט בציבור אינו טורח לקרוא וללמוד את הכללים. לפיכך, יש להוביל לשינוי התנהגות צרכנית בקרב המשתמשים, באמצעות חינוך, אוריינות וקמפיינים ציבוריים שיפרטו את חשיבות כללי הקהילה של הפלטפורמות ואת הצורך בהבנתם.

אנו מציעים לפעול לכך שמפעילי רשת חברתית ינגישו את הכללים האלה באופן נהיר למשתמשים המקומיים, דהיינו יציגו אותם בשפה המדוברת באותה המדינה ובנוסח בהיר ומובן. יש מקום אף להתערב באופן הצגת כללי הקהילה, כדי למנוע מצב שבו פלטפורמות יוצאות ידי חובה ומפרסמות כללים עמומים או לא מפורטים. לדוגמה, מוצע לעגן, בין היתר:

(1) את החובה להציג כללי קהילה ברורים.⁶²

(2) את החובה לפרט בכללי הקהילה את סוגי התוכן האסורים, להביא דוגמאות לתוכן מותר ולתוכן אסור.

(3) את החובה לפרט בכללי הקהילה מהם סוגי הסנקציות שהפלטפורמה עשויה להטיל על משתמש שהפר את הכללים, כיצד היא קובעת את חומרת הסנקציה, ובמיוחד את הנסיבות שבהן חברה תשעה את חשבון המשתמש, בין זמנית, בין באופן קבוע.

62 יודגש, אנו מציעים שתוכן הכללים לא ייקבע בחוק. החוק רק יגדיר מה תיחשב הצגה מקיפה דיה של הכללים הנקבעים על ידי הפלטפורמה.

(4) את פרקטיקת השקיפות בנוגע למנגנוני "מדווחים אמינים" (trusted flaggers):⁶³ ככלל, פרקטיקה זו מסייעת באכיפה אפקטיבית של כללי הקהילה, ואין לפסול אותה. עם זאת, יכול להיווצר קושי מהשימוש במדווחים אמינים אם זהותם אינה ידועה למשתמשים, ובמיוחד אם מדווחים אלו הם גורמי אכיפה ממשלתיים. לנוכח זאת, אנו מציעים לאמץ בישראל את הסטנדרט שקובע ה־DSA: פלטפורמה המפעילה תוכנית מדווחים אמינים נדרשת לעשות זאת בשקיפות מלאה עבור המשתמשים ולחשוף את זהות הגופים המקבלים "מעמד מיוחד" מטעמה. הוראה דומה קיימת גם בהמלצותיה של ועדת בן חורין, אך הן סוטות מאוד ממשגרת ה־DSA ומספקות לציבור הגנה צרכנית פחותה מזו שאנחנו מציעים.⁶⁴

3. הטלת חובות הליך הוגן ושקיפות על פלטפורמות תוכן מבוסס־גולשים כשהן אוכפות אכיפה חד־צדדית את תנאי השימוש או את כללי הקהילה, כגון השעיית חשבון, הסרת תוכן או הגבלת חשיפה

מדוע העיקרון הזה חשוב?

כיוון שאופי המתווה מתמקד בהגנה על זכויות צרכניות, אנו מציעים להבטיח אכיפה אפקטיבית ושוויונית על ידי העצמת משתמשי הקצה והענקת הכלים

63 "מדווחים אמינים" הם גופים ממשלתיים או אזרחיים שפלטפורמות והרשתות החברתיות הדומיננטיות בישראל ובעולם מפעילות למענם ערוצי דיווח ייעודיים ונותנות עדיפות לדיווחים שלהם על תוכן בלתי חוקי או על תוכן המפר את כללי הקהילה. למדווחים אמינים אין סמכות להטיל סנקציה על המשתמש שהעלה את התוכן או אפילו להסיר את התוכן ללא בחינה של הפלטפורמה, אולם הדיווחים של מדווחים אמינים מקבלים קדימות בבדיקה, ובמרבית המקרים מנטרי התוכן שהפלטפורמה מעסיקה יכריעו באשר לפיסת תוכן שמדווח אמין דיווח עליה בעדיפות גבוהה ולפני שייפנו לדיווחים של משתמשים אחרים.

64 אף שהוועדה המליצה להטיל על הפלטפורמות חובה לעדכן את הרגולטור בזהות המדווחים האמינים, היא הותירה בידיו את ההחלטה אם לפרסם רשימה זו לציבור. על פי הצעתנו, הפלטפורמות יחויבו לפרסם את הרשימה הזאת, ולא להותיר את הדבר לשיקול דעתו של הרגולטור. כמו כן, הוועדה המליצה לאפשר לרגולטור לכפות על הפלטפורמות להחשיב גופים מסוימים מדווחים אמינים. המלצה זו, בצירוף היעדר השקיפות שבמנגנון שהציעה ועדת בן חורין, מעניקים כוח רב מדי לרגולטור, והוא יכול להוביל לניצול לרעה של מנגנון המדווחים האמינים כדי לזכות בהשפעה רחבה על תהליכי ניטור התוכן של הפלטפורמות.

הדרושים להם כדי לזהות אכיפה בלתי ראויה של הפלטפורמות ולפעול נגדה. כמו במנגנון התמריצים שקובע ה-DSA, אסדרה מדינתית יכולה וצריכה לחייב לקבוע סטנדרטים בסיסיים של הליך הוגן וכללי צדק טבעי שיחולו על פלטפורמות דומיננטיות כאשר הן מפעילות סנקציות חריפות נגד משתמשים, כגון הסרת תוכן או השעיית חשבון, למשל, חובת הודעה למשתמש על פעילות אכיפה שנעשתה נגד תוכן שהעלה או נגד חשבון שלו, ובה גם מידע בדבר הסיבה לפעולה ודרכי הערעור האפשריות. אם משתמשי הרשתות הדומיננטיות בישראל לא יקבלו מידע ונתונים על פעולות אכיפה של הסכם השימוש או של כללי התוכן נגדם, הם לא יוכלו לזהות פגיעה בלתי הוגנת או הסרה לא מוצדקת.

העיקרון הזה חשוב תמיד, והוא חשוב במיוחד לנוכח התפתחות פרקטיקה של אכיפה "רכה" מצד פלטפורמות.⁶⁵ במסגרת אכיפה רכה, פלטפורמות אינן מסירות תוכן "גבולי", אולם הן משתמשות בכלים אחרים כדי לצמצם את הפגיעה הפוטנציאלית, דוגמת צמצום תפוצה, הסתרה בכלי חיפוש, או הוספת סימני אזהרה. כל הפרקטיקות האלה יכולות להועיל מאוד ביצירת מרחב רשת בטוח, אולם הן כולן פרקטיקות "שקופות" ובלתי ידועות למשתמש המפר. דהיינו, אם הפלטפורמה לא תיידע את המשתמש, הוא כלל לא ידע שהוטלה סנקציה על החשבון שלו, ומכאן שלא יוכל לבחון אם המהלך תואם את כללי הפלטפורמה.

מועצת הפיקוח החיצונית למטא, ה-*Meta Oversight Board*, הדגישה בכמה מהחלטותיה את חשיבותו של העיקרון הזה. המועצה ציינה כי ללא מתן מידע מפורט על סוג הסנקציה שהוטלה, הסיבות שבגינה הוטלה והגורמים שהשתתפו בהחלטה, תהיה לכללי הקהילה של הפלטפורמה משמעות מצומצמת, שהרי שום גורם, מלבד הפלטפורמה עצמה, לא יוכל לערער, משפטית או ציבורית, על פעילותן.⁶⁶ עוד הוסיפה המועצה כי שקיפות זו חשובה במיוחד כאשר

65 Savvas Zannettou "*I Won the Election!*": *An Empirical Analysis of Soft Moderation Interventions on Twitter* (Proceedings of the Fifteenth International AAAI Conference on Web and Social Media, ICWSM 2021)

66 לפירוט המלצות מועצת הפיקוח, ראו *Oversight Board Recommendations* Meta Transparency Center.

הפלטפורמה נוקטת צעדים נגד משתמש בעקבות פנייה של גורם אכיפה מדינית, שכן ייתכן שלמשתמש עומדת זכות ערעור על פעילות הרשות הממשלתית במדינה המדוברת. לשם מימוש זכות זו על המשתמש לדעת שפניה כזאת אכן התרחשה.

מה אפשר ומה אי אפשר לצפות ממפעילי הפלטפורמות

הדומיננטיות?

ככלל, מרבית הפלטפורמות הדיגיטליות מעדכנות את משתמשיהן כאשר תוכן שהועלה על ידם מוסר מהרשת. עם זאת, במקרים רבים מידת הפירוט של דיווח זה לוקה בחסר. לדוגמה, בטוויטר לא מודיעים למשתמש מהו כלל הקהילה שהוא הפר. ברשת פייסבוק תצורף להודעת ההסרה קישור לעמוד שבו מופיע כלל הקהילה המופר, אך בעמוד הזה יופיעו, במקרים רבים, שורה ארוכה של כללי קהילה. מטא אינה מפנה את המשתמש לכלל המסוים הרלוונטי. זאת ועוד, אף אחת מהפלטפורמות אינה מפרטת לפני המשתמש אם התוכן שהוסר הוסר בעקבות דיווח של גורם שלישי, מלבד חברת מטא המעדכנת את המשתמש אם ההסרה נבעה מפנייה של רשות ממשלתית. הפלטפורמות נמנעות גם מלהודיע למשתמש אם ההכרעה בעניינו נעשתה בידי מערכת אוטומטית או שעברה בחינה והכרעה של גורם אנושי.

בעניין עדכון המשתמשים על הכרעה בדבר הסרת תוכן שהם דיווחו עליו – מרבית הפלטפורמות אינן מתחייבות לשתף את המשתמש בהכרעה בעניין פריט התוכן. גם במקרים שבהם המשתמש מעודכן בהחלטת הפלטפורמה, עדכון זה נעשה לעיתים זמן רב אחרי ההכרעה בפועל, ואחרי ביצוע פעולת האכיפה. יודגש כי במקרים רבים יש הצדקה לעמימות הפלטפורמות בעניין זה. לעיתים עצם העדכון של המשתמש המדווח עשוי להוביל לפגיעה בפרטיותו של המשתמש שתוכנו דווח. עם זאת, מידת העמימות הרווחת בפלטפורמות היום חורגת מהנדרש לשם שמירה על פרטיות המשתמשים ומקשה על המשתמש המדווח לעקוב אחר השלכות דיווחו.

מה אפשר לעשות כדי ליישם את העיקרון הזה?

אפשר לחייב את הרשתות לקבוע רף יידוע בסיסי שהמשתמש זכאי לו כאשר מוטלת עליו סנקציה מהפלטפורמה:

(1) חובת הודעה למשתמש על מחיקת תוכן שהעלה, השעייה או חסימת החשבון, או כל סנקציה אחרת הקשורה אליו, כולל פירוט הסיבה לכך ודרכי הערעור. כל זאת, בשפה שבה נכתב התוכן או בשפה של ממשק המשתמש.

(2) על ההודעה לכלול פרטים כגון מידע שיעזור בזיהוי התוכן שהוסר, ציון הנוהל המסוים שהמשתמש חרג ממנו, הסבר כיצד זוהה והוסר התוכן (סומן על ידי משתמשים אחרים, "מדווחים אמינים", זיהוי אוטומטי או תלונה חיצונית, משפטית או אחרת), וכן מידע ספציפי על מעורבות של גורם שלטוני בדיווח או בדרישה לפעולה נגד תוכן או משתמש.

(3) תוכן שדווח על ידי רשות שלטונית צריך להיות מזוהה ככזה, אלא אם כן הדבר אסור על פי חוק.

(4) החובה להודיע למי שדיווח על תוכן המפר את כללי הקהילה מה הייתה תוצאת הדיווח. במידת הצורך, הודעה גם לגופים המדווחים ולמנהלי קהילות על החלטה בנוגע למחיקת תוכן, להשעייה או לחסימת חשבון או לכל סנקציה אחרת הקשורה אליהם.

(5) כדי להבטיח שלמשתמש יש אפיקי ערעור אפקטיביים, ההודעה תלווה במידע על דרכי הפנייה לפלטפורמה לשם הבהרות, ערעור, או הפניית דרישות משפטיות.

אנו סבורים שראוי לשים דגש מיוחד על עדכון המשתמשים בדבר הגורם שפנה ודרש את הטלת הסנקציה, ולאפשר להם לפנות לרשויות המשפט המדינתיות אם גורם שלטוני פעל נגדם בניגוד לחוק כדי להבטיח יכולת שימוש אפקטיבית בשני מסלולי ההשפעה על פעילות הרשתות, הפנימי והמשפטי.⁶⁷ אשר לאפשרויות הערעור, כמו ב־DSA וב־OSB, אנו מציעים להעניק למשתמש יכולת לערער על כל

סוג של החלטה שגויה המתקבלת על ידי הפלטפורמה בנוגע להסרה או להגבלת חשיפה של תוכן או של חשבון שלו.⁶⁸

נוסף על כך, כדי להבטיח כי הליך הערעור לא יהיה בבחינת מס שפתיים אנו מציעים לפעול כדי –

(1) להבטיח הליך ערעור ברור ונגיש למשתמשים, הכולל פרטים על מסגרת הזמן האפשרית לערעור ויכולת לעקוב אחר ההתקדמות.

(2) לערב ביקורת אנושית של אדם אחד או של פאנל של אנשים שלא היו מעורבים בהחלטה הראשונית ומכירים את השפה ואת ההקשר התרבותי הקשורים לערעור (כלומר, בהקשר שלנו, הכללת ישראלים דוברי עברית או ערבית, לפי ההקשר, בפאנל ביקורת-ערעור).

(3) לחייב את הפלטפורמות להודיע את תוצאות הבדיקה והערעור, כולל הנמקה מספיקה ומובנת, מתוך תשומת לב לזכות לפרטיות המוקנית למשתמש שהושפע מהחלטת הפלטפורמה.

המלצותינו בנוגע לסעיף זה אומצו על ידי ועדת בן חורין במסגרת מתווה אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים, בכללים המתייחסים לחובות יידוע של המשתמש ויצירת מנגנון ערעור על החלטות, וגם במסגרת מנגנון ההודעה והפעולה שהציעה הוועדה. עם זאת, על רקע הטלת האחריות הפלילית שמבקשת הוועדה לקדם, נציין כי מנגנון הדיווח הזה עשוי ליצור אפקט צינון שאינו נגרם מהמלצתנו המקורית – אם תוטל אחריות פלילית על הפלטפורמות, כל דיווח ציבורי יוכל להפוך את הפלטפורמה ל"מודעת" לקיומו של תוכן בלתי חוקי, דהיינו להיותה בעלת אחריות פלילית להצגתו, ולכן יש להניח שהיא

68 יצוין כי סעיף 21 של ה־DSA מעניק למשתמשים יכולת לפנות למעין ערכאה ערעור נוספת בדמות ברור חוץ-משפטי (out-of-court dispute). מנגנון דומה לזה קודם באופן וולונטרי על ידי חברת מטא כאשר הקימה את מועצת הפיקוח החיצונית שלה, ה־Oversight Board, אולם מידת העצמאות של גוף הבוררות האירופי יהיה נרחב יותר. מתווה זה אינו מעגן הליך דומה משום שאנו סבורים שיהיה פשוט יותר לחת בידי משתמשים ישראלים כלי פנייה לרשות להגנת הצרכן או לערכאות המשפטיות בישראל כדי להבטיח את זכויותיהם.

תפעל בזהירות יתרה ותסיר כל תוכן כזה. ועדת בן חורין עמדה על החשש של הפלטפורמות מאחריות פלילית, וניסתה לפתור אותו דרך הענקת פטור מאחריות פלילית לפלטפורמות אם הן הפעילו שיקול דעת ענייני ומנומק בהחלטתן שלא להסיר פיסת תוכן מדווח, גם אם לבסוף יתברר כי מדובר בתוכן לא חוקי. לדידנו, מכיוון שהניסוח "שיקול דעת ענייני ומנומק" הוא ניסוח יחסי, הוא אינו מספיק כדי למנוע את אפקט הצינון. יתרה מזו, נזכיר כי הוועדה הציעה להטיל אחריות פלילית מלאה על הפלטפורמות אם הותירו תוכן בלתי חוקי שאיתרו מיוזמתן, להבדיל מאיתור דרך דיווח, ולא פטרה אותן מאחריות זו אם נהגו באותו שיקול דעת במקרה זה. לא ברור אפוא מדוע הפטור מוענק במקרים של דיווח חיצוני, אך לא במקרה של זיהוי פנימי.

4. מגבלות הפלטפורמות למנוע מראש או לאתר את כל המקרים של שימוש לרעה בשירותיהן (לשם פעילות לא חוקית או פוגענית) מחייבות אותן להפעיל ערוצי דיווח ומסירת מידע עבור רשויות ונפגעים

מדוע העיקרון הזה חשוב?

מערכת הכלים המשמשת את הפלטפורמות לאיתור ולהסרה של תוכן פוגעני יש מגבלות רבות, והן מובילות לאכיפת חסר של כללי הקהילה (ובכלל זה האיטור על פרסום תוכן בלתי חוקי). כל עוד הפלטפורמות אינן יכולות לאכוף את כלליהן אכיפה אפקטיבית ושוויונית לבדן, מן ההכרח שישתפו בהליך זה גורמים חיצוניים שיסייעו להן ויבקרו אותן במידת הצורך.

עיקרון זה נכון שבעתיים בשווקים קטנים ובינוניים, דוגמת ישראל. ככלל, כל כלי האכיפה האוטומטיים המשמשים את הפלטפורמות הם כלים לומדים. כלומר, המערכת מעדכנת את כללי ההכרעה שלה על בסיס התוכן שהיא נחשפת אליו. ככל שהיא נחשפת לתוכן רב יותר, כך היא אפקטיבית ומדויקת יותר. אולם אפקטיביות זו אינה גורפת, אלא היא אפקטיביות בסינון תוכן המופיע בתוך ההקשר התרבותי והחברתי שממנו הגיע התוכן ה"מלמד"⁶⁹. דהיינו, אותה מערכת

Emma Llansó, Joris van Hoboken, Paddy Leerssen, & Jaron Harambam, 69
Artificial Intelligence, Content Moderation, and Freedom of Expression
 (2020)

בדיוק יכולה להיות מדויקת מאוד בסינון של תוכן הנכתב על ידי משתמש במדינה מסוימת, אולם אפקטיבית הרבה פחות כאשר היא משמשת לסינון תוכן ממדינה אחרת. דוגמה מובהקת לכך היא קביעת מידת החומרה של מילות גנאי בבריטניה ובארצות הברית. אף שמרבית המשתמשים בשתי המדינות דוברים, כמובן, את אותה השפה, לעיתים מידת הפוגעניות של מילים מסוימות שונה בתכלית. לדוגמה, אף שהמילה Cunt מוכרת כמילת גנאי בשתי המדינות, בבריטניה היא נחשבת פוגענית הרבה פחות מבארצות הברית. כך גם בנוגע לפוגענות המילה Fag (שהיא כינוי שכיח לסיגריה בבריטניה, ובארצות הברית היא כינוי גנאי פוגעני להומוסקסואלים). מערכת לומדת המתורגלת בסינון המילים האלה בארצות הברית בלבד, תטיל סנקציה חמורה על משתמש בריטי שעשה שימוש באחת מהן אף שבהקשר החברתי והתרבותי שלו ההפרה חמורה פחות ומצדיקה הענשה מוגבלת. כמובן, מגבלות דומות קיימות בעת אימון מסנני תוכן אנושיים, ולכן הבעיה זו קיימת גם בעת ההסתייעות במסננים האלה.

כיוון שהיקף התוכן המשמש לאימון כלים לומדים במדינות קטנות כמו ישראל מצומצם, אפקטיביות הכלים בהן לעולם אינה מגיעה לרמות האפקטיביות שלהן בסינון תוכן במדינות גדולות יותר. כלומר, עקב חקיקה המחייבת הורדת תוכן בלתי חוקי, הפלטפורמות נאלצות להשתמש במנהלי תוכן אוטומטים אף שהן יודעות שהם אינם עובדים כראוי.⁷⁰ לכן הסתייעות בגורמים מקומיים כדי לבקר את פעילות הכלים ולהשלים אותם הכרחית במיוחד.

מה אפשר ומה אי אפשר לצפות ממפעילי הפלטפורמות

הדומיננטיות?

ברוב המוחלט של הפלטפורמות הדיגטליות ניתנת למשתמשים האפשרות לדווח על תוכן שהם חושבים שהפר את כללי הקהילה. עם זאת, המשאבים הנדרשים כדי לבחון את הדיווחים האלה רבים, ולכן פלטפורמות מערימות קשיים על משתמשים המבקשים לעשות זאת.

70 "עמדה ה-EFF על חובות סינון התוכן בהצעה ה-Digital Services Act" אתר איגוד האינטרנט הישראלי (27.10.2021).

אשר להשתתפות משתמשים ונפגעים, הפלטפורמות אינן מתחייבות למסגרת זמן שבה יבחנו את הדיווח ואינן מתחייבות לעדכן את המדווח בהחלטתן.⁷¹ כאשר מדווח מקבל הודעה שפנייתו לא נענתה הוא אינו מקבל תמיד הסבר מדוע, והוא גם אינו יכול לערער על ההחלטה. לעיתים קרובות גם משתמשים שתוכן שלהם הוסר, מכל סיבה שהיא, אינם מקבלים אפיק ערעור אפקטיבי על החלטת הפלטפורמה.

מה אפשר לעשות כדי ליישם את העיקרון הזה?

כדי ליישם את העיקרון הזה יש לקדם שורת כללים שמטרתם לצמצם את פערי הכוחות בין משתמשים לבין פלטפורמות מקוונות, על ידי יצירת חובה חוקית להעניק למשתמשים כלים להשתתפות בהליכי סינון התוכן של הפלטפורמות:

(1) כתנאי מקדמי אפשר לדרוש הקמת נציגות מקומית של הפלטפורמות, שעליה תוטל האחריות כלפי גורמי ממשל ישראליים, וחשוב מזה – כלפי משתמשים ישראליים. נוסף על כך, ניתן לדרוש כי למשתמשים הישראליים תהיה כתובת ברורה שתאפשר פנייה למפעילי הרשת החברתית. כאמור לעיל, היעדר כתובת כזאת היא סוגיה מרכזית הפוגעת בזכויות המשתמשים.

(2) יש מקום לעגן בחקיקה את הצורך באפיקי דיווח וערעור אפקטיביים הנגישים לכל המשתמשים, וגם לאנשים שאינם פעילים על גבי פלטפורמה מסוימת אך נפגעו מתוכן שהועלה אליה. יש לדרוש כי הפלטפורמות יתחייבו למסגרת זמן טיפול בפניות האלה, או לכל הפחות לשקיפות באשר למשך הזמן הזה, משך זמן שיאפשר ביקורת ציבורית במקרה של מענה בלתי אפקטיבי. כדי לוודא שימוש בפועל של משתמשים בערוצי הדיווח, יש לעודד משתמשים להשתתף ביצירת מרחב רשת בטוח על ידי דיווח וערעור על החלטות שגויות.

(3) אשר לשימוש ב"מדווחים אמינים" כפי שתואר לעיל, השימוש בגופים האלה הכרחי להבטחת מרחב רשת בטוח, ויש לעודד פלטפורמות להקים מנגנונים מן

Kate Klonick, *The Facebook Oversight Board: Creating an Independent Institution to Adjudicate Online Free Expression*, 129 YALE LAW JOURNAL 2418 (2020) 71

הסוג הזה. עם זאת, חשוב גם שזהות המדווחים האמינים המסייעים למפעילי הרשת החברתית תהיה ידועה לציבור המשתמשים, כדי שיתאפשר דיון ציבורי בזהות הגורמים המקבלים יחס מיוחד בעת שהם מדווחים על תוכן בעייתי לרשת חברתית.

5. כדי להתמודד עם הפצה של תוכן מזיק ברמה החברתית-לאומית (כגון דיסאינפורמציה או הסתה לטרור) הפלטפורמות נדרשות לשתף נתונים על מכלול פעילות אכיפת התוכן שהן מבצעות בישראל

מדוע העיקרון הזה חשוב?

ההשפעות השליליות של תוכן בלתי חוקי או מזיק המועלה לרשתות חברתיות זולגות אל מעבר לקהל המשתמשים של הפלטפורמות עצמן. כפי שהוכח לא פעם, בישראל ובעולם, תוכן המועלה לרשתות חברתיות יכול לגרום לסכנות ממשיות מחוץ למרחב הרשת.⁷² היקפי השיח האלים ברשת בזמן מבצע שומר חומות ותרגומם לפעולות אלימות בשטחי המדינה הם דוגמה עדכנית המחודדת את הסכנה שהשיח ברשתות החברתיות יכול להוביל לפעולות בלתי רצויות מחוץ למרחב הרשת.⁷³

לכל מדינה יש אינטרס לצמצם ככל האפשר את הפגיעה הנובעת מתוכן מזיק ברמה הלאומית, אולם התערבות ממשלתית בפעילות הרשתות נגד תוכן כזה צריכה להיות מבוקרת בעיקרה. ככלל, התוכן המדובר זולג פעמים רבות לתחומים שהם במהותם פוליטיים, ובהיותם כאלה התערבות ממשלתית בהם מעלה קשיים חוקתיים רבים. על רקע זה, יש חשיבות ראשונה במעלה שהפלטפורמות הדיגיטליות ישתפו את הציבור במידע על אודות פעולות האכיפה שהן מבצעות

72 לדוגמה, בכנס עיתונאים שנערך באוניברסיטת הארווארד הוצג סקר שמצא כי 20% מהעיתונאים דיווחו שהותקפו במצב לא מקוון בקשר ישיר לאלמות המקוונת שחוו. ראו עדו אילי "כנס מומחים באוניברסיטת הרווארד: כיצד להגן על עיתונאים מפני פגיעה באינטרנט" אתר איגוד האינטרנט הישראלי (18.12.2022).

73 ענבל אורפז ודוד סימן טוב "המערכה שלא נגמרה: זירת הרשתות החברתיות בישראל החומות", אתר המכון למחקרי ביטחון לאומי (1.8.2021).

באופן וולנטרי, כדי שהציבור יוכל לבחון את מידת ההתגייסות של הפלטפורמות לשמירה על מרחב רשת נקי.⁷⁴ כמו כן, שקיפות זו תאפשר למדינה לבקר את אופן ההתמודדות של הפלטפורמות עם תוכן זה, ולנקוט צעדים אם התמודדות זו אינה עולה בקנה אחד עם הצורך החברתי ואינה מספיקה לשם איתור והסרה של תוכן שהוא בלתי חוקי ממילא.

מה אפשר ומה אי אפשר לצפות ממפעילי הפלטפורמות

הדומיננטיות?

פלטפורמות התוכן המרכזיות, כגון מטא, גוגל, טוויטר וטיקטוק, מפרסמות לציבור דוחות שקיפות תקופתיים הכוללים מידע על הסרות התכנים שלהם.⁷⁵ עם זאת, הפלטפורמות המרכזיות אינן מספקות נתונים מפורטים על אסדרת תכנים בשל הפרת כללי הקהילה בישראל (אף שלעיתים הן מפרסמות נתונים מסוימים ממדינות אחרות), וכן יש שוני בין הפלטפורמות במידת הפירוט ובאופי, ואי־אחידות זו אינה מאפשרת להשוות ביניהן או לקבל תמונת מצב כוללת על ישראל.⁷⁶ יודגש כי המגמה הרווחת בקרב הפלטפורמות היא להגדיל

Ben Wagner, Krisztina Rozgonyi, Marie-Therese Sekwenz, & Jennifer Cobbe, *Regulating Transparency? Facebook, Twitter and the German Network Enforcement Act* (Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, 2020)

Facebook (Meta Transparency Center, *Community Standards Enforcement Report*); Twitter (*Rules Enforcement*); YouTube (*YouTube Community Guidelines enforcement*); TikTok (*Community Guidelines Enforcement Report* (13.10.2021)

76 חברות הבת של מטא (פייסבוק ואינסטגרם) מפרסמות דוחות כלליים (ללא חלוקה למדינות) על פעילות אכיפת התוכן שהן מבצעות על בסיס כללי הקהילה. פעולות אלו כוללות תכנים שהורדו והוחזרו בעקבות ערעורים, בחלוקה לפי סוגי "עבירות התוכן" (Meta Transparency Center, *Community Standards Enforcement Report*). יוטיוב מציגה גם היא דוחות רזים יחסית על פעילות הסרת התכנים שהיא מבצעת בעקבות הפרת כללי הקהילה, ומאפשרת עריכת סטטיסטיקות על הסרת סרטונים ותגובות לפי סיבות ההסרה, וגם לפי אופן ההסרה (אוטומטי או אנושי), סוג המדווח (פרטי, ממשלתי, ארגון חוץ-ממשלתי) ועוד. בין הסטטיסטיקות יש גם חיתוכים לפי מדינות, אך אין נתונים על ישראל (Google, Transparency Center, *YouTube Community Guidelines Enforcement*). טוויטר פרסמה בעבר את הדוחות המפורטים ביותר,

את מידת השקיפות שלהן בתחום זה. ניתן לייחס זאת הן לדברי חקיקה חדשים באיחוד האירופי, המחייבים אותן למידת שקיפות בסיסית, הן לביקורת ציבורית ולקריאות מצד ארגוני חברה אזרחית. עם זאת, כל עוד הפלטפורמות אינן מחויבות לכך בחוק יוותרו היקף המגמה הזאת והשפעתה על שקיפות בכל הנוגע לתוכן ישראלי מוגבלת.

מה אפשר לעשות כדי ליישם את העיקרון הזה?

כמו במהלכים החקיקתיים באירופה, יש לבחון את האפשרות לחייב את הפלטפורמות לפרסם דוחות שנתיים, בעברית ובערבית, המכילים נתונים בעניין פעולות ניהול התוכן שביצעו בשנה החולפת ביחס למשתמשי הפלטפורמה שמקורם בישראל. בכלל זה, הפלטפורמות יפרסמו דיווח על ניטור תכנים שהופקו על ידי משתמשי הפלטפורמה בישראל בשל מעורבות של גורם ממשלתי ישראלי.

כמו כן, הפעלת מערכת פרסומות בהתאמה אישית למשתמשים צריכה לכלול את מתן האפשרות לכל משתמש לדעת מדוע נחשף לתכנים פרסומיים מסוימים ולאפשר לו להימנע מסוגי תכנים מסוימים. לבסוף, יש להבטיח כי משתמשים יכולים לזהות בבירור שתוכן המוצג להם בפלטפורמה הוא תוכן פרסומי ומיהו המפרסם.

והם כללו סטטיסטיקות הן על מספר התכנים והמשתמשים שהוסרו מהפלטפורמה, והן על מידת שיתוף הפעולה של טוויטר עם רשויות החוק והממשלות: כמה בקשות ממשלתיות או לא-ממשלתיות להסרת תכנים או לעיכובם התקבלו, וגם סטטיסטיקות העוסקות במספר הבקשות שטוויטר נענתה להן. יצוין כי יש בדוח פירוט של מדווחים אמינים של תוכן, וכן פרטים על הגופים האלה והחלטות בעקבות דיווחים שלהם. טיקטוק מספקת דוחות שקיפות הכוללים פירוט שאינו מופיע בדוחות הפלטפורמות האחרות, כגון סטטיסטיקות של הסרת תכנים וחיתוך לפי מדינות, כולל ישראל (הנתון מציג את 50 השווקים שבהם מספר הסרת התכנים הוא הגבוה ביותר), והצגת נתונים על אודות הסרת תכנים בתוך 24 שעות ממועד הפרסום; משתמשים שהורחקו כיוון שבעל החשבון טרם הגיע לגיל 13; מידע על רשתות השפעה וחשבונות מזויפים; מידע מוטעה על חיסונים ועל מגפת הקורונה וכו'. נוסף על כך, טיקטוק מאפשרת לערוך סטטיסטיקה המציגה את מספר הפרסומים שנדחו על ידי אוטומציה לעומת אכיפת תוכן אנושית (TikTok, *Community Guidelines Enforcement Report*). (19.12.2022).

לפיכך, הצעותינו הן –

(1) מפעילים גדולים יחויבו לפרסם לציבור דוחות שנתיים, בעברית ובערבית, ובהם נתונים בדבר פעולות ניהול התוכן שביצעו בשנה החולפת ביחס למשתמשי הפלטפורמה שמקורן בישראל.

(2) מפעילים יפרסמו לכל הפחות פעם בשנה, בעברית ובערבית, דיווח על ניטור תכנים שהופקו על ידי משתמשי הפלטפורמה בישראל בשל מעורבות של גורם ממשלתי ישראלי.

(3) מפעיל המפעיל מערכת פרסומות בהתאמה אישית למשתמשים יאפשר לכל משתמש לדעת מדוע נחשף לתכנים פרסומיים מסוימים, וכן יאפשר לו להימנע מסוגי תכנים מסוימים.

(4) חובת שקיפות על פרסומות או תוכן מקודם: מפעיל יבטיח כי משתמשים יכולים לזהות בבירור שתוכן המוצג להם בפלטפורמה הוא תוכן פרסומי ומיהו המפרסם.

פרק 6

הגברת אחריות הרשות החברתיות בישראל בכלים הקיימים

1. התבססות על הרשות להגנת הצרכן בהיותה הרגולטור המקצועי, במקום להקים רגולטור ייעודי חדש

כיוון שהמתווה שאנו מציעים מתמקד בעיגון זכויות צרכניות של משתמשים, אנו סבורים כי יש להטיל את האחריות ליישום על הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן (להלן: הרשות), ולעגן את ההסדר המוצע בחוק הגנת הצרכן. על פי הצעתנו גם סמכות אכיפתו תהיה מסורה לרשות. כבר כיום יש בידי הרשות סל של כלים, מינהליים ופוליטיים, ועל כן ניתן לשייך את הכללים במתווה לסעיפים המתאימים בחוק הגנת הצרכן: סעיף 2 – שהוא סעיף סל, סעיף 22ג – המאפשר החלת כלים מינהליים וסעיף 23(א), (ב) – העוסק בהחלת כלים פוליטיים. אנו מודעים לכך שמבחינת גובה הקנסות סל הכלים הקיימים נמוך מאוד ביחס להכנסותיהן של החברות השולטות ברשתות החברתיות וייתכן כי לא די בקנסות אלה כדי לתמרץ את החברות לפעול. אולם, נזכיר שבידי הרשות גם כלים נוספים, כמו ביוש רגולטורי ופרסום ברבים שהחברות אינן מצייתות לחוק.⁷⁷ נוסף על כך, חוק הגנת הצרכן מציע סל של כלים מעודכנים לאכיפה פרטית, ובכללם גם אפשרות להגיש תובענות ייצוגיות.

77 ראו שרון ידין "המרחב ההבטחי של הרגולציה: האם המדינה צריכה לבייש?" משפט ועסקים כג 625-577 (2019).

נציין כי ועדת בן חורין המליצה להקים רגולטור ייעודי שתפקידו יהיה לאכוף את מילוי החובות שיוטלו על רשתות חברתיות כלפי משתמשים ורשויות מדינתיות. לשיטתנו, אסטרטגיה זו מעלה קשיים מהותיים. ראשית, היא מתעלמת מקשיי התפקוד הניכרים של הרגולטורים בתחום התוכן, ובראשם הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולוויין, וכן מן הצעות העומדות על הפרק לאחד אותן.⁷⁸ שנית, היא עשויה לפתוח פתח להשפעה פוליטית ולא עניינית על מרחב חופש הביטוי בישראל. אבל יותר מכול, היא מתעלמת מהיתרונות הברורים שבהתבססות על רגולטור קיים. הואיל והקשיים הפרוצדורליים שהמתווה שלנו מבקש להסדיר מסתכמים כולם בהבטחת הזכויות הצרכניות של משתמשי הפלטפורמות הישראליים, יש הצדקה נורמטיבית להטיל את האחריות לאכוף את הכללים על הרשות המתמחה בתחום הגנת זכויות צרכניות. נציין אף כי הרשות החלה לפעול ברוח זו. גם הנורמות שאנו מבקשים לעגן במתווה המוצע דומות במהותן לנורמות שהרשות להגנת הצרכן מגנה עליהן – איסור הטעיה, מניעת השפעה בלתי הוגנת וחובות גילוי של פגמים וסכנות. ברי גם כי התבססות על רגולטור קיים תקצר מאוד את משך הזמן הנדרש ליישום הכללים בפועל ותחסוך את הצורך בהליך ארוך של הסמכת רגולטור חדש. אנו סבורים כי אפשר לקדם היבטים רבים של המתווה המוצע במסגרת החקיקה הקיימת, ומתוך הסתמכות על הנחיות מדיניות אכיפה של הרשות להגנת הצרכן, עדכון תקנות על ידי משרד הכלכלה ופרסום גילויי דעת מטעם הרשות. על האמור לעיל נוסיף גם שהרשות להגנת הצרכן נהנית מלגיטימציה ציבורית רחבה שתקל על הליך האסדרה הראשוני ועל הספקנות והחשש העשויים להתעורר בציבור. בהקשר זה, למרות ההמלצה של ועדת בן חורין להתקין בלמי השפעה המפרידים בין הדרג הפוליטי לרגולטור הממונה, יש להניח כי גורמים פוליטיים יוכלו להתערב בפעילות רגולטור חדש וייעודי בקלות רבה יותר משיוכלו להתערב בפעילות רגולטור קיים החולש על תחומי מדיניות רבים ונהנה מעצמאות ארוכת שנים וקשה לערער.

78 נתי טוקר "טלטלה במקשורה? חוק השידורים עשוי להפקיע את החדשות מוורטהיים ובלוטניק" דה מרקר (31.8.2022).

2. שאלת הציות של פלטפורמות גלובליות לדין הישראלי: ברירת דין וכללי פורום נאות

תנאי מוקדם לקידום הערכים החברתיים המקבלים מענה במסגרת המתווה הוא הבטחה שהחוק הישראלי יחול על מפעילי הפלטפורמות באשר הם וללא קשר למיקומם הגאוגרפי. במאה ה־21, וביתר שאת כאשר הדבר נוגע לפלטפורמות אינטרנטיות, כבר לא צריך להיות קשר בין המיקום הגאוגרפי של משרדי המטה של חברה לבין תחום השיפוט שעל פיו עליה להתנהל.⁷⁹ לפלטפורמות ענק אינטרנטיות, ובראשן הרשתות החברתיות, השפעה חברתית עמוקה בכל מדינה בעולם כמעט, בלי קשר לשאלת הנוכחות הפיזית של נציגי החברה בתחומי המדינה. לכן אנו מבקשים לנתק את הזיקה בין תחום השיפוט לנוכחות הגאוגרפית של מטה החברה ולהבטיח שמפעילי הרשתות החברתיות עומדים בתנאי החוק הישראלי.

סוגיית הפורום הנאות וברירת הדין האזרחי בכל הנוגע למערכת היחסים בין הפלטפורמות למשתמשים מורכבת, שכן מדובר בחברות בינלאומיות, במשתמשים מכל העולם ובפרסומים במדינות שונות, ועל פי רוב הדין החל על החוזה בחוזים האחידים של הפלטפורמות הוא דין זר ולא הדין הישראלי. משום כך, ונוכח העובדה ששאלת הפורום הנאות וברירת הדין האזרחי אינה ייחודית לרשתות חברתיות אלא למכלול רחב יותר של פלטפורמות מקוונות, כגון שירותי מסחר, הצעתנו כאן מתמקדת בנורמות בסיסיות שראוי לקבוע בשלב זה לרשתות חברתיות. עם זאת, מתוך הכרה במרכזיותן של פלטפורמות מרכזיות בחיי היום־יום של האזרח הישראלי, נציין שבתי המשפט בישראל החלו לאמץ את העמדה שהפורום הנאות לברור סכסוכים משפטיים בין הרשתות החברתיות הגלובליות למשתמשיהן הישראלים הוא בישראל,⁸⁰ וכי בסכסוכים על פלטפורמות הפועלות

Dan Svantesson, *Internet Jurisdiction and Intermediary Liability*, 79 *in* OXFORD HANDBOOK OF ONLINE INTERMEDIARY LIABILITY (2020)

80 ראו, למשל, רע"א 5860/16 Facebook Inc נ' בן חמו; רע"א 7470/20 Facebook Ireland Limited נ' גל.

בהיקף רחב בישראל יש להחיל את הדין הישראלי, לכל הפחות בנוגע למימוש זכויות יסוד של המשתמשים בישראל.⁸¹

על כן, אנו מציעים שמפעילי רשת חברתית יחויבו לעמוד בתנאי הדין הישראלי מעצם פעילותם בשוק הרשתות החברתיות הישראלי ובלי קשר למידת הנוכחות העסקית שלהם במדינה, כפי שקובעות הוראות ה-DSA בעניין זה. כך, מפעילי כל רשת חברתית בעלת כוח שוק העולה על 3% מאוכלוסיית המשתמשים הרלוונטית (מעל גיל 13) בישראל יהיו כפופים לדין הישראלי, בין שהם מחזיקים נציג אחד במדינה בין שמטה הפעילות שלהם ממוקם בישראל. כדי להתמודד עם פערי הכוח בין המשתמשים למפעילי הרשתות אנו מציעים לאסור בחוק על תנאי שימוש הכוללים תניית יישוב סכסוכים בתחום שיפוט שאינו ישראל. למותר לציין כי מרבית המשתמשים הישראליים אינם קוראים את תנאי השימוש שהם מסכימים להם בעת ההרשמה לרשת חברתית, ועל כן סביר שיסכימו ליישוב סכסוכים מחוץ לישראל בלי להבין את משמעויות ההסכמה, במקרה הטוב, או בלי שידעו שעשו זאת, במקרה הסביר יותר. על רקע זה, הסדר כזה הכרחי, שכן ללא איסור מעין זה, יש חשש שהיבטי המתווה שיעוגנו בחקיקה יאבדו מכוחם.

כמו כן, אנו מציעים לעגן את אחריות הפלטפורמה לדין הישראלי על ידי הקמת נציגות מקומית שתהיה אחראית כלפי גורמי ממשל ישראליים, וחשוב מזה – כלפי משתמשים ישראלים. חשיבותה של חובה זו באה לידי ביטוי בדיונים על סעיפים דומים ב-DSA וב-OSB. בשני המקרים העידו גורמי חברה אזרחית על הקושי של משתמשים ביצירת קשר עם מפעילי הפלטפורמה כדי להתלונן על פעילות החברה, לערער על החלטותיה או לבקש הבהרות בנוגע לכללי הקהילה.

נודה ביושר: בתקופה האחרונה ניצלו מדינות לא דמוקרטיות שבהן יש לגורמי השלטון אינטרס להגביל את חופש הביטוי (כגון רוסיה), את הסעיף המחייב נציגות משפטית מקומית כדי להלך איימים על פלטפורמות מקוונות ולכפות עליהן עמידה בכללי צנזורה מקומיים. אבל הצעתנו, כמו הצעת ה-DSA, אינה

81 ראו, למשל, ת"צ 17-10-8295 שפירא נ' booking.com; רע"א 8160/20 Google LLC נ' אשל.

מעניקה לשום גורם פוליטי ישראלי יכולת בלתי מבוקרת להטיל עיצומים על פלטפורמה חברתית ושום גורם ממשלתי את היכולת להגדיר את גבולות חופש הביטוי המותרים והאסורים, מעבר לגבולות המוגדרים בחקיקה ראשית.

כמו כן, אנו מציעים להרחיב את חובת הנוכחות מעבר לקיומה של נציגות מקומית, ולדרוש כי למשתמשים הישראלים תהיה כתובת ברורה שתאפשר פנייה למפעיל הרשת החברתית. כאמור לעיל, היעדר כתובת כזאת היא סוגיה מרכזית הפוגעת בזכויות הצרכניות של משתמשים וחותרת תחת כללים הקיימים בחוק הגנת הצרכן. מרבית הרשתות החברתיות היום מכירות באחריותן לאפשר למשתמשי הקצה לתקשר עימן, ועל כן כללי הקהילה במרבית הפלטפורמות כוללים אפיקי ערעור, אמצעי התקשרות בשפות שונות וכדומה. עם זאת, יש מקום לעגן את הצורך ביצירת מנגנונים מעין אלו בחקיקה ראשית, ואף לתת את הדעת לאופן היישום המינימלי של הכלל. סעיף זה תואם את עקרונות אמנת סנטה קלרה.⁸² ככלל, נדמה שהסיבה שסעיף דומה אינו מקודם באיחוד האירופי ובבריטניה היא שבשווקים גדולים או בשווקים דוברי אנגלית הפלטפורמות משקיעות ממילא משאבים רבים ביצירת מנגנוני תקשורת נרחבים. לעומת זאת, בשווקים קטנים בעלי חשיבות כלכלית פחותה, דוגמת מדינת ישראל, יש צורך בהטלת חובה חוקית כדי להבטיח שטיב אפיקי שירות הלקוחות המוצעים לקהל לא יהיה פחות מזה המוצע לדוברי אנגלית.

לכן אנו מציעים:

(1) מפעיל שירות מקוון יכבד צווים שניתנו על ידי הרשויות המוסמכות לפי כל דין.

(2) סמכות השיפוט בכל הליך בין מפעיל רשת חברתית מקוונת לבין משתמש תהיה בישראל.

(3) הוראות החוק הישראלי יחולו למרות כל ויתור או הסכם נוגד.

(4) יצירת קשר ונציגות משפטית: מינוי נציג לפניות משתמשים ושירות לקוחות. למפעילים גדולים: מינוי נציגות משפטית בישראל שתהיה מען להגשת כתבי בית דין.

(5) שירות לקוחות: מפעילים יבחנו דיווחים על הפרות לכאורה של כללי הקהילה במהירות הראויה, על פי סוג הדיווח, ויטפלו בהם. מפעילים יציגו למשתמשים דרכים ברורות ונגישות לקבלת תמיכה במקרה של פעולות הקשורות לתוכן ולחשבון שלהם, וכן מידע על ערוצי תמיכה למשתמשים ועל הדרכים לגשת אליהם. מפעילים גדולים יהיו חייבים גם במתן שירות לקוחות מהיר ("עזרה ראשונה") במקרים ומועדי זמן שיוגדרו.⁸³

נעיר כי ועדת בן חורין נמנעה מלהטיל דרישה ליצירת ערוץ קשר בדמות שירות לקוחות שימש את הציבור הרחב.

83 בהקשר זה ראו הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון – מענה אנושי בשירותים מקוונים), **החשפ"ב-2021**, של חברת הכנסת אלינה יאלוב ואחרים (קישור להצעת החוק במאגר החקיקה הלאומי).

סיכום

במסמך זה הצגנו את האתגרים והקשיים המתעוררים סביב מרכזיותן של פלטפורמות המדיה החברתית בחיים האישיים והציבוריים של תושבי מדינת ישראל. טענו כי פערי מידע ומיקוח בין המשתמשים לבין הפלטפורמות; ההיקפים הנרחבים של התוכן המזיק והנזקים לחברה ולדמוקרטיה, שמקורם במדיניות הפצת התכנים של הפלטפורמות מצדיקים התערבות מצד המחוקק, כפי שנעשה בחקיקה המקיפה שהושלמה באירופה בתחום זה ונכנסה לתוקף בתחילת 2023.

המסמך מציע מתווה יישומי להסדרת פעילות הרשתות החברתיות באמצעות מדיניות הכוללת שלושה מרכיבים משלימים: חובות הגינות של הפלטפורמות כלפי המשתמשים, אסדרת ממשקי הפלטפורמה עם רשויות אכיפה ורגולציה מדינתיות, והרחבת האפשרות של נפגעים לקבל סעדים מהפלטפורמה. אף שאנו מודעים לכך שהרשתות החברתיות הפתוחות הן חלק ממכלול רחב יותר של אמצעי תקשורת ומידע, ולכאורה אסדרתן המיוחדת לא תסייע בניקוי כלל מערכת הגומלין של המידע, סברנו כי השפעתן ומרכזיותן מצדיקות יחס מיוחד שיש סיכוי שישפיע גם על המרכיבים האחרים של המערכת.

כדי להפחית את החשש מפני פגיעה בחופש הביטוי, סברנו כי נכון למקד את ההתערבות הרגולטורית באכיפה של זכויות פרודורליות, ולא לקבוע כללים חודרניים הנוגעים לתכנים מותרים ואסורים. במיוחד הצענו אכיפה יעילה ושוויונית של תנאי השימוש וכללי התוכן של הפלטפורמות, תיקון פערי מידע ומיקוח, חובות הליך הוגן, וכן שקיפות של הליך האכיפה, הן כלפי המשתמשים הן כלפי הרגולטור האחראי. הצענו כי נכון להתבסס על הרשות להגנת הצרכן, שתהיה הרגולטור האחראי, ולא להקים רגולטור ייעודי חדש, שכן תהליך כזה עשוי להיות ארוך ויקר, ובעיקר לפתוח פתח להתערבות פוליטית.

בנספח א מובאת השוואה בין החקיקה האירופית החדשה לבין הצעתנו והצעת הוועדות המקצועיות שעסקו בתחום, ובנספח ב מובא נוסח הצעת חקיקה הכוללת את המלצותינו.

התמודדות עם תכנים מזיקים ברשתות החברתיות היא אחד האתגרים הגדולים של הדור הנוכחי, והעולם המערבי מתחיל להפנים זאת וליצור מסגרות אסדרה. אנו סבורים שמקבלי ההחלטות בישראל אינם יכולים עוד לשקוט על השמרים, ועליהם למנוע מישראל להפוך ל"חצר האחורית" מבחינת המחויבות לבטיחותם ושלומם של המשתמשים.

נספח א

סקירת ה־Digital Services Act והשוואתו למתווה המוצע

Digital Services Act הוא חקיקה אירופית שנכנסה לתוקף בתחילת 2023 ומסדירה את הפעילות של ספקי השירותים המקוונים הפועלים באיחוד האירופי.⁸⁴ החקיקה חלה על שירותי תיווך, אירוח, פלטפורמות מקוונות ומנועי חיפוש, וככל רגולציה של האיחוד האירופי, היא חלה על כל מדינות האיחוד.

1. הבחנות החקיקה בין כמה סוגים של שירותי

אינטרנט

החקיקה קובעת כמה תנאים ודרישות שבהן כל קטגוריה תצטרך לעמוד.

הקטגוריות הן:

(1) **שירותי תיווך ברמת התשתית (intermediary services)**. שירות "צינור בלבד" (mere conduit) הכולל העברת רשת תקשורת של מידע המסופק על ידי מקבל השירות, או מתן גישה לרשת תקשורת (למשל ISPs); או שירות "מטמון" (caching) הכולל העברת רשת תקשורת של מידע המסופק על ידי מקבל השירות, הכולל אחסון אוטומטי, בינוני זמני של מידע זה, רק כדי לייעל את העברת המידע הלאה אל נמענים אחרים על פי בקשתם (למשל CDNs).

84 נספח זה מחבסס על אסף וינר ועדו אילי, "מודל ה־Digital Services Act לרגולציה של שירותים מקוונים – סקירה מתעדכנת" אחר איגוד האינטרנט הישראלי (15.11.2022).

(2) **שירותי אירוח (hosting services)**, כגון שירותי ענן ואחסון אתרים. חברות המאחסנות מידע, ועל כן הן אינן רק מתווכות, ועם זאת, הן אינן פלטפורמות אינטרנטיות מכיוון שהן אינן מפיצות את המידע לציבור.

(3) **פלטפורמות אינטרנטיות (online platforms)** המפגישות בין מוכרים לצרכנים או מספקות שירות אירוח, שלבקשת מקבל השירות מאחסן ומפיץ מידע לציבור הרחב. למשל, חנות אפליקציות ומדיה חברתית. שירות ייחשב פלטפורמה אם מדובר בשירות אירוח שלבקשת מקבל השירות מאחסן ומפיץ מידע לציבור. אלא אם כן פעילות זו היא תכונה שולית ומשמשת עזר בלבד של שירות אחר (אי אפשר להשתמש בה ללא השירות האחר).

(4) **פלטפורמות אינטרנטיות גדולות מאוד ומנועי חיפוש גדולים מאוד (יותר מ-45 מיליון משתמשים באירופה)**, כגון פייסבוק, יוטיוב, טוויטר, טיקטוק וגוגל. אם גודלה של הפלטפורמה יהיה קטן מרף זה במשך שנה, הגדרתה תשונה.

הרציונל של ההבחנה בין סוגי השירותים על בסיס פונקציונליות וגודל הוא יעילות ומידתיות, כלומר הכרה בכך ששירותים דיגיטליים שונים משפיעים על הציבור בדרכים שונות, בצד קביעת "חובות בסיס" החלות על כלל השחקנים הרלוונטיים. במיוחד, ההבחנה בין פלטפורמות אינטרנטיות "רגילות" ל"גדולות מאוד" ומתן המשקל האסדרתי לפלטפורמות הגדולות, נועדה לאפשר התפתחות של חברות קטנות באמצעות הקלת הנטל הרגולטורי למינימום ההכרחי, נוסף על החרגה של "חברות קטנות" מחלק מהוראות החקיקה.

ועדת בין חורין הסבירה בהמלצותיה כי הטלת רגולציה על כלל השירותים המקוונים תפגע במיוחד בחברות הקטנות שאין להן משאבים לעמוד ברגולציה. נוסף על כך, הוועדה סברה כי צריך להטיל רגולציה רק על חברות מגודל מסוים, מכיוון שהחלת אסדרה ללא רף כניסה מינימלי תדרוש מהרגולטור השקעת משאבים רבים בפיקוח על מספר רב של מפעילי פלטפורמות קטנות במקום להתמקד בפיקוח על השחקנים הגדולים. על כן הוועדה המליצה על החלת הרגולציה רק על חברות ששיעור המשתמשים הפעילים בהן הוא יותר מ-5% מהציבור הישראלי.

2. אחריות שירותי תיווך דיגיטליים (Intermediary Services) לתוכן בלתי חוקי של משתמשים

סעיף 4: אחריות של שירותי תיווך "צינור בלבד". לא תוטל על השירותים אחריות משפטית לתוכן שנוצר על ידי משתמשים בשירותים אלו, בתנאי שהם לא יזמו את העברת המידע, לא בחרו את מקבל המידע ולא שינו את המידע.

סעיף 5: אחריות של שירותי תיווך "מטמון". לא תוטל על השירותים אחריות משפטית לתוכן שנוצר על ידי משתמשים בשירותים אלו, בתנאי שהם לא שינו את המידע, עומדים בהוראות הנוגעות לגישה למידע, עומדים בחוקים של עדכון מידע, אינם מתערבים בשימוש החוקי בטכנולוגיה ומסירים מידע ברגע שנודע להם שהתוכן הוסר מהרשת או שרשות משפטית דרשה את הסרתו.

סעיף 6: אחריות של שירותי תיווך "מארחים". לא תוטל על השירותים אחריות משפטית לתוכן שנוצר על ידי משתמשים בשירותים אלו בתנאי שהם לא מודעים לפעילות או תוכן לא חוקי, וכאשר הם מגלים על תוכן או פעילות שכזו, הם פועלים להסירו במהרה.

סעיפים אלו עוסקים בתנאים שבהם חברות אלו יהיו פטורות מאחריות למידע או לפעולות של צד שלישי שהן מעבירות או מאחסנות. למשל, שירותי תיווך המציע שירות של שמירת מידע יהיה פטור מאחריות למידע ששמר בתנאי שלא ידע שמדובר במידע לא חוקי, ובתנאי שכאשר גילה שאינו חוקי פעל להעלימו. כמו כן, בדיקה עצמית של נותנת השירות אינה מבטלת את הפטור מאחריות שהיא זכאית לו. ההצעה מציינת כי אין על חברות אלו חובת פיקוח כללית, אך מוטלת עליהן חובה לפעול בהתאם לצווים הדורשים מידע או פעולה נגד פעילות לא חוקית.

בתחום זה ועדת בן חורין ממליצה על הטלת אחריות משפטית מסוימת על מפעילי הפלטפורמות לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים שהופצו על גבי הפלטפורמות, במקרים שבהם הם היו מודעים לקיומם של תכנים שכאלה ולא פעלו באופן מידתי וסביר להסירם או לצמצם את הגישה אליהם או את החשיפה שלהם. הוראה זו תואמת לסעיפים 6 ו-16 בחוק השירותים הדיגיטליים המבטלים את הפטור מאחריות של שירות אירוח אם הוא "מידע" על תוכן לא חוקי. עם זאת, ועדת בן חורין אינה קובעת הוראה זו רק בהקשר לשירותי אירוח, אלא כלפי כלל סוגי השירותים. עמדתנו המקצועית היא שפטור מאחריות צריך להילקח מן הפלטפורמות רק במקרים קיצוניים, אך בחרנו שלא להתייחס לכך בהמלצותינו.

סעיפים 7-8: חקירות מרצון וניטור וולונטרי של הפלטפורמות. ספקי שירות מתווך לא יאבדו את זכאותם לפטור מאחריות רק משום שחקרו מרצון ובתום לב או נקטו אמצעים אחרים שמטרתם איתור, זיהוי והסרה, או השבתת גישה לתוכן בלתי חוקי. אין חובה על שירותים לחפש באופן אקטיבי פעילות או תוכן לא חוקיים.

בתחום זה ועדת בן חורין ממליצה על הטלת חובה כללית לצמצום הגישה לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים. לפי הוועדה, יש לחייב את מפעילי הפלטפורמות לאמץ באופן מידתי מערכות שנועדו למנוע ממשותמשים להיתקל בתכנים בלתי חוקיים פוגעניים, ולצמצם את החשיפה של תכנים כאלה על גבי הפלטפורמה.

סעיפים 9-10: שיתוף פעולה עם רשויות לאומיות בהתאם לקבלת צווים מרשות מוסמכת. כאשר הם מקבלים צו מהרשויות המתאימות הדורש זאת, כל הגופים מחויבים לפעול נגד פעילות בלתי חוקית ללא עיכוב ולספק מידע על לקוח או על משתמש.

ועדת בן חורין ממליצה להסמיך בתי משפט להוציא צווים שיפוטיים לטיפול בתכנים בלתי חוקיים ופוגעניים ושפלטפורמה שקיבלה צו כאמור תידרש לפעול על פי האמור בו ללא דיחוי. הוועדה קובעת כי במקרים מסוימים הפלטפורמות יידרשו להסיר תוכן בתוך מספר שעות מסוים. הוראה דומה הופיעה בגרסאות קודמות של חוק השירותים הדיגיטליים אך הוסרה לאחר שעוררה התנגדות רבה. בהצעת החוק שלנו מופיעה החובה על מפעיל שירות מקוון לכבד צווים שניתנו על ידי הרשויות המוסמכות לפי כל דין.

סעיפים 11-13: יצירת קשר ונציגות משפטית. כל הגופים מחויבים לספק נקודת קשר דיגיטלית שתהיה במגע עם הרשויות. כמו כן, הגופים יהיו מחויבים לספק נקודת קשר דיגיטלית למשתמשי השירות שלא תהיה בכללותה אוטומטית. כל הגופים, לרבות גופים שאין להם מוסד בגבולות האיחוד, צריכים שיהיה להם נציג משפטי באחת ממדינות האיחוד האירופי. דרישה זו מופיעה גם בהמלצות ועדת בין חורין וגם בהצעת החוק שלנו.

סעיף 14: חובת הצגת תנאי השירות ושמירה על זכויות יסוד של משתמשים. כלל הגופים מחויבים להציג בבירור את תנאי השימוש בפלטפורמה ואת דרכי הפעולה שלה, בכל השפות של המדינות שבהן פועלים הגופים. כמו כן, יש לאכוף תנאים אלו בהגיונות ובמידתיות ביחס לזכויות ולאינטרסים של כל הגורמים המעורבים, לרבות זכויות חוקתיות של צרכני השירותים.

כאשר שירות מיועד בעיקרו לקטינים, על הגופים להנגיש את תנאי השירות לקטינים. הגופים מחויבים לדווח למשתמשים על כל שינוי בתנאי השירות. כמו כן, פלטפורמות גדולות מאוד ומנועי חיפוש גדולים מאוד יהיו מחויבים לספק סיכום נגיש של תנאי השירות.

ועדת בן חורין בחרה להישען על הוראות ה-DSA וקבעה כי חובה להציג את תנאי השימוש, דומה לדרך שבה נקבע בחוק האירופי. החובה להציג בבירור את תנאי השימוש מופיעה גם בהצעתנו, והיא כוללת גם דרישה להציג את תנאי השירות ברוסית ובאמהרית.

סעיף 15: חובות דיווח ושקיפות על פעילות ניהול תוכן. כלל הגופים מחויבים לפרסם לפחות פעם בשנה, דוחות ברורים, מובנים ופשוטים המכילים את כלל הליכי ניהול התוכן (השעיה, הסרה, הסתרה, ערעורים וכו') שביצעו במהלך תקופה זו. חברות קטנות פטורות מחובה זו. חובות דומות מופיעות גם בהמלצות ועדת בן חורין וגם בהצעת החוק שלנו.

3. חובות נוספות שיחולו על שירותי אירוח, לרבות

פלטפורמות

סעיפים 16-17: מנגנוני התרעה וחובת הנמקה למשתמשים. חובה על גופים אלו להציב מנגנונים שיאפשרו לכל אדם או ישות להודיע ולהתריע על תוכן בלתי חוקי; חובה על גופים אלו להודיע ולספק הסבר למשתמש שנמנעת ממנו גישה למידע או לשימוש בפלטפורמה.

בהמלצות ועדת בן חורין מופיע הן מנגנון לדיווח של משתמשים ושל צדדים שלישיים על תכנים בלתי חוקיים פוגעניים, והן חובת יידוע למשתמשים הכוללת פרטים על ההגבלה שננקטה נגדו. הוראות דומות יש גם בהמלצותינו.

סעיף 18: דיווח על חשש לפעילות בלתי חוקית. חובה על גופים אלו לדווח לרשויות האכיפה על חשש לפעילות בלתי חוקית המסוכנת לחיי אדם או לבטיחותם.

בהמלצות ועדת בן חורין אין הוראה כזאת, אלא רק הטלת אחריות על הפלטפורמות לטפל בתוכן כזה. גם בהצעת החוק שלנו אין עיסוק בתוכן כזה ועל כן אין הוראה דומה להוראה זו.

4. חובות נוספות שיחולו על פלטפורמות מקוונות

סעיף 19: החרגה של פלטפורמות קטנות.

סעיפים 20–21: מנגנוני תלונה ותיקון ויישוב סכסוכים מחוץ לבית המשפט. חובה להפעיל מנגנון להגשה מקוונת של פניות ותלונות. חברות קטנות פטורות מחובה זו. מקבלי השירות יהיו זכאים לפנות למנגנון יישוב סכסוכים מחוץ לבית המשפט שיכריע בנוגע לאי־הסכמה סביב החלטות של הפלטפורמה במנגנון התלונות הפנימי. הפלטפורמות ישתפו פעולה, בתום לב, עם הגוף שנבחר כדי ליישב את המחלוקת.

ועדת בין חורין ממליצה לחייב את מפעילי הפלטפורמות הגדולות לאפשר למשתמשים לערער באופן מקוון ונוח. הוועדה ממליצה שמנגנון הערעור יהיה דו־שלבי, וכך משתמש שהערעור שלו לא התקבל יוכל לערער בשנית, ולהישמע בפני גורם שונה ממי שדן בערעור הראשון שלו. מתוך חשש לטעויות במנגנונים האלה, הוועדה ממליצה כי מנגנון הערעור לא יתבסס רק על אמצעים אוטומטיים. עם זאת, בהמלצות הוועדה אין התייחסות לגורם חוץ־משפטי. בדברי ההסבר לפרק ג' בהצעת החוק שלנו יש הוראות המדברות על הצורך במנגנון ערעור דו־שלבי, כפי שהציעה ועדת בן חורין, אך אין לכך עדות בסעיפי ההצעה.

סעיף 22: מדווחים אמינים. חובה על גופים אלו לנקוט את האמצעים הטכניים והארגוניים הדרושים כדי להבטיח שהודעות הנוגעות לתוכן בלתי חוקי שנשלחו על ידי מדווחים אמינים יעובדו ויוחלט בעניינם בעדיפות וללא דיחוי. חברות קטנות פטורות מחובה זו. יש לפרסם לציבור את מאגר המדווחים האמינים. החברות נדרשות לעדכן את רשימת המדווחים האמינים במקרה של דיווחים לא נכונים. נוסף על כך, בכל שנה יחויבו המדווחים האמינים עצמם לדווח נתונים על אודות ההתראות שהגישו.

ועדת בין חורין ממליצה גם היא על שימוש במדווחים אמינים, דומה להמלצת החקיקה האירופית. עם זאת, ב־DSA הגוף הממנה את המדווחים הוא הרגולטור,

ואילו ועדת בן חורין קבעה שהפלטפורמות עצמן צריכות למנות אותם. עם זאת, הוועדה ממליצה כי הרגולטור יוכל להורות לפלטפורמה למנות מדווח אמין. הצעת החוק שלנו אינה מתערבת באופן המיני של מדווחים אמנים אך קובעת כי נדרשת שקיפות של רשימת המדווחים.

סעיף 23: השעיית חשבון עקב פעילות בלתי תקינה. חובה על גופים אלו להשעות משתמשים המפרסמים תכנים בלתי חוקיים או מדווחים דיווחים כוזבים, לאחר שמתמשים אלה הזהרו. בעת גילוי פעילות לא חוקית המתרחשת או עתידה להתרחש, חובה על הגופים להודיע מייד לרשויות החוק או לרשויות השיפוט של המדינה ולספק את כל המידע הרלוונטי הזמין. חברות קטנות פטורות מחובות אלו.

ועדת בן חורין קובעת כי על פלטפורמות צריכה להיות מוטלת חובה כללית לצמצום הגישה לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים, אך היא אינה מציינת מה יש לעשות במקרה כזה, כמו שעושה סעיף 23. גם בהצעת החוק שלנו אין התייחסות למקרה כזה.

סעיף 24: חובות שקיפות על פעילות האכיפה. חובת דיווח עיתית על מספר התיקים שהוגשו למנגנון יישוב הסכסוכים מחוץ לבית המשפט ומספר המשתמשים שהושעה על בסיס סעיף 23. חברות קטנות פטורות מחובה זו.

מכיוון שההוראות עצמן אינן מופיעות בהמלצות ועדת בן חורין ובהצעה שלנו, אין בהן גם חובות שקיפות הנוגעות אליהן.

סעיף 25: עיצוב ממשק משתמש. נקבע איסור על גופים לתכנן, לתפעל או לעצב את ממשקם באופן המטעה, מתמך או מעוות, או פוגע ביכולת של מקבלי השירות לקבל החלטות חכמות. עם זאת, חברות קטנות פטורות מחובה זו.

אין התייחסות לנושא זה בוועדת בן חורין ובהצעת החוק שלנו.

סעיף 26: חובת שקיפות על פרסומות ומפרסמים. חובה להבטיח שנמעני השירות יוכלו לזהות בבירור שהמידע המוצג בכל מודעה ומודעה הוא פרסומת, מיהו המפרסם ומדוע מודעה זו מפורסמת למשתמש הספציפי. כמו כן, חובה להבטיח שנמעני השירות ידעו מי שילם על המודעה, אם מדובר בגורם שונה מהמפרסם. כמו כן, נקבע איסור על גופים לפרסם למשתמשים פרסומות על בסיס "פרופיילינג". חברות קטנות פטורות מחובה זו.

ועדת בן חורין בחרה שלא לדון בנושא הפרסום ברשת החברתיות, ולכן אין בהמלצותיה הוראות הנוגעות לחובות בנושא זה. הצעת החוק שלנו מחייבת את הפלטפורמות ליידע את המשתמשים מהי פרסומת ומי עומד מאחוריה (אין הפרדה בין המפרסם והמשלם).

סעיף 27: שקיפות מערכות המלצת תוכן למשתמשים. חובה על גופים לציין בבירור בתנאי השימוש את הפרמטרים שעל בסיסם פועלות המערכות האלה, זאת נוסף על האפשרויות העומדות בפני המשתמשים לשנות את הפרמטרים האלה. עם זאת, חברות קטנות פטורות מחובה זו.

כחלק מדרישות השקיפות ועדת בן חורין ממליצה שהפרמטרים העיקריים העומדים בבסיס מערכות החיפוש וההמלצה של הפלטפורמה יוצגו באופן ברור ונגיש. עם זאת, הוועדה אינה מתייחסת לאפשרות לשלוט בהגדרות האלה. הצעת החוק שלנו מציעה צעד משמעותי יותר ודומה יותר לחוק השירותים הדיגיטליים, וקובעת שמפעיל המפעיל מערכת פרסומות בהתאמה אישית למשתמשים יאפשר לכל משתמש לדעת מדוע נחשף לתכנים פרסומיים מסוימים ויאפשר לו להימנע מסוגי תכנים מסוימים.

סעיף 28: הגנה על קטינים. חובה על גופים הנגישים לקטינים ליישם אמצעים מידתיים כדי להבטיח רמה גבוהה של פרטיות, בטיחות ואבטחה של קטינים. עם זאת, חברות קטנות פטורות מחובה זו.

ועדת בן חורין בחרה לכלול תוכן פוגעני כלפי קטינים בהגדרה של תוכן בלתי חוקי ופוגעני אך, אין בהמלצותיה דרישה מצד פלטפורמות לפעול אחרת כדי להגן על

קטינים. גם בהצעת החוק שלנו אין הגנה רחבה על קטינים כמו ב־DSA, אך היא מציעה איסור על "טירגוט" קטינים.

5. חובות נוספות שיחולו על פלטפורמות מקוונות גדולות

סעיפים 34-35: זיהוי סיכונים וניהולם. דרישה לזהות, לנתח ולהעריך, לפחות פעם אחת בשנה, כל סיכון מערכתי משמעותי הנובע מהשימוש בשירותיהם. על פי הצעת החקיקה, אלו הם הסיכונים המערכתיים שעל פלטפורמות גדולות מאוד מוטלת החובה לאתר ולמנוע:

- הפצה של תוכן בלתי חוקי באמצעות שירותיהן.
- כל פגיעה או השפעה שלילית על מימוש זכויות היסוד לכבוד, מידע אישי, חופש הביטוי והמידע, כולל החופש לתקשורת חופשית ומגוונת, איסור אפליה, זכויות הצרכן וזכויות הילד.
- השפעה שלילית ממשית או עתידית על ההגנה על בריאות הציבור, קטינים, שיח אזרחי, אלימות מגדרית, בריאות גופנית ופיזית של בודדים, תהליכי בחירות וביטחון הציבור.

בעת ניהול הסיכונים על פלטפורמות גדולות מאוד לבחון את מערכות ההמלצה והאלגוריתמים שלהן, את מערכות ניהול התוכן שלהן, ואת תנאי השירות ופעולות הקשורות לאיסוף, לעיבוד או להעברה של מידע אישי. בכלל הפעולות המוזכרות לעיל הפלטפורמות מחויבות לבחון את ההשפעה של מניפולציה מכוונת של השירות באמצעות שימוש לא אותנטי או באמצעות ניצול אוטומטי של השירות. הפלטפורמות מחויבות להפעיל אמצעים שיטפלו בסיכונים האלה, ובה בעת יהיו סבירים, מידתיים ויעילים, ומותאמים לסיכונים שזוהו בסעיף הקודם.

ועדת בן חורין אימצה את הוראות חוק השירותים הדיגיטליים בדבר ניהול סיכונים. להוראות המנויות להלן הוסיפה הוועדה את המלצתה שהרגולטור יוכל למנות מראש סיכונים ספציפיים שזיהה בישראל ולחייב את מפעילי הפלטפורמות להתייחס אליהם כחלק מההערכה שלהם, ולפעול למזעורם בהתאם. אין לסעיף הזה התייחסות בהצעת החוק שלנו.

סעיף 36: מנגנון תגובת חירום. בתקופת משבר,⁸⁵ הנציבות יכולה לאמץ החלטה המחייבת פלטפורמות גדולות מאוד או מנועי חיפוש גדולים מאוד לנקוט אחת או כמה מהפעולות האלה:

- לבדוק כיצד הפעולות והשימוש בפלטפורמה תורמים למשבר.
- לזהות וליישם אמצעים ספציפיים, יעילים ומידתיים, כגון אחד מאלה שנקבעו בסעיף 27(1) או בסעיף 37(2), כדי למנוע, להעלים או להגביל כל תרומה כזאת לאיום החמור שזוהה.
- לדווח לנציבות אם זוהתה תרומה למצב המשבר, ומהם האמצעים שנקטו.

אין התייחסות לסעיף זה בהמלצות הוועדה ובהצעת החוק שלנו.

סעיף 37: ביקורת עצמית. הפלטפורמות יהיו כפופות, על חשבונן, ולפחות פעם אחת בשנה, לביקורת עצמית, שתבדוק אם הן עומדות בכמה דרישות: הוראות פרק 3 והתחייבויות שהתחייבו להן כחלק מקוד ההתנהגות או מפרוטוקול מצבי החירום. הבדיקה עצמה תיעשה על ידי ארגון עצמאי בעל ידע בתחום, ובסופה הוא יגיש דוח ממצאים. פלטפורמה שתקבל ביקורת שלילית תצטרך לפרסם בתוך חודש כיצד היא מתכוונת לפתור את הבעיות שעלו.

⁸⁵ לפי החוק, משבר הוא מצב שבו נסיבות חריגות מובילות לאיום חמור על ביטחון הציבור או על בריאותו באיחוד או בחלקים ניכרים ממנו. לפני ההכרזה על משבר, על הנציבות לבדוק כי היא נחוצה בהחלט, מוצדקת ופרופורציונלית לאיום, מתוך התחשבות בפגיעה האפשרית בזכויות.

אין התייחסות לסעיף זה בהמלצות הוועדה ובהצעת החוק שלנו.

סעיפים 38-39: מערכות המלצה. פלטפורמות המשתמשות במערכות המלצה יהיו מחויבות לספק לפחות אפשרות אחת שאינה מבוססת על "פרופיילינג". כמו כן, הפלטפורמות יידרשו ליצור מאגר דיגיטלי שיכיל את המידע ואת הפרסומים שהוצגו למשתמש.

בהמלצות ועדת בין חורין אין התייחסות לאפשרות לשנות את מערכות ההמלצה. בהצעת החוק שלנו יש התייחסות למערכות המלצה (פרק ד) אך הן אינן רחבות.

סעיף 40: שיתוף מידע עם רשויות אכיפת החוק. פלטפורמות גדולות מאוד יחויבו לספק לגורם הרגולטורי הרלוונטי גישה לנתונים הדרושים כדי לפקח ולהעריך את העמידה בהוראות החוק. נוסף על כך, החברות יצטרכו לספק לחוקרים גישה למידע כדי שיוכלו להבין ולחקור את הסיכונים הקיימים. ועדה ייעודית של האיחוד תהיה רשאית לדרוש מפלטפורמות גדולות מאוד גישה לאלגוריתמים ולמאגרי המידע שלהן (סעיף 69).

ועדת בין חורין ממליצה שהרגולטור הייעודי יוסמך לדרוש ממפעילי פלטפורמות נשוא האסדרה כל מידע הדרוש לו לשם בחינת העמידה שלהם בהוראות הרגולציה. הדבר חיוני הן לצורכי הפיקוח, הן להבנת המגמות ודיוק הרגולציה מעת לעת, כפי שיתבקש. עם זאת, אין בהמלצות התייחסות למתן גישה לחוקרים. בהצעת החוק שלנו אין התייחסות לסעיף זה.

סעיף 42: חובות דיווח ושקיפות על סיכונים וביקורת. פלטפורמות גדולות מאוד יפרסמו בכל שנה ובתוך 30 יום מפרסום דוח יישום ואימוץ המסקנות של הבדיקה העצמית, את הפרטים האלה: דוח המפרט את תוצאות הערכת הסיכונים על פי סעיף 26; האמצעים הקשורים להפחתת סיכונים שזוהו ויושמו על פי סעיף 27; דוח הביקורת העצמית הקבוע בסעיף 28 (3); דוח יישום הביקורת הקבוע בסעיף 28 (4). נוסף על כך, יפרסמו הפלטפורמות נתונים על אודות ניהול התוכן האנושי שהן מפעילות, מתוך דגש על השפות שבהן ניהול זה קיים, וההכשרה השפתית של הגורמים העוסקים בניהול התוכן הזה. כמו כן, הגופים יהיו מחויבים לדווח

על מספר המשתמשים שלהן בכל מדינה, נוסף על דוח שנתי שיתאר את פעולות הגישור וניהול התוכן שביצעה הפלטפורמה (סעיף 13).

המלצות ועדת בין חורין כוללות חובת שקיפות בנוגע למספר המשתמשים, מידע על יכולת ניהול התוכן בשפות השונות ומידע על אמצעי ניהול התוכן שיש לפלטפורמה. אין התייחסות לנושאים אלה בהצעת החוק שלנו.

סעיף 43: תשלום פיקוח. גופים יהיו מחויבים לשלם לנציבות תשלום שנתי שיחושב בהתאם לכל פלטפורמה לשם כיסוי ההוצאות הנדרשות ליישום הוראות החוק. תשלום זה, שדרך חישובו תוגדר בעתיד, לא יעלה על 0.05% מההכנסה השנתית העולמית של הפלטפורמה.

בהמלצות ועדת בין חורין ובהצעתנו אין התייחסות לסעיף זה.

סעיף 54: פיצוי. על פי חוק האיחוד והחוק הלאומי, למקבלי השירות תהיה הזכות לבקש פיצוי מספקי שירותי או תיווך על כל נזק או הפסד שנגרם עקב הפרה של התחייבויותיהם לפי רגולציה זו.

בהמלצות ועדת בין חורין ובהצעתנו אין התייחסות לסעיף זה.

נספח ב

נוסח מוצע להצעת חוק להתמודדות עם תוכן מזיק ברשת

הצעת חוק

פרק א: הגדרות

מפעיל רשת חברתית מקוונת בישראל: מפעיל שירות ברשת האינטרנט או מי מטעמו האחראי על תפעול השירות, לרבות יישומון, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל בין מחוץ לישראל, המאפשר למשתמש לפרסם ולשתף תכנים לציבור בכללותו או למשתמשים או לקבוצת משתמשים, בין שבתמורה בין שלא בתמורה, ובלבד שהתקיימו בו כל אלו:

(1) נכרת חוזה לשם השימוש בשירות;

(2) רשומים לשירות יותר מ־50,000 משתמשים.

דברי הסבר:

הוראותיה של הצעת החוק מתמקדות במפעילי רשתות חברתיות מקוונות (להבדיל מכלל השירותים המקוונים), שבהם משתמש יותר מ־3% מהציבור הישראלי מעל גיל 13 (כ־110,000 משתמשים ומעלה).

ההגדרה המוצעת למפעיל רשת חברתית מקוונת נוסחה באופן שאינו תלוי-טכנולוגיה, ולכן היא עשויה לחול על "קבוצות" או "ערוצים" הפועלים על בסיס שירותי הודעות מידיים, כגון טלגרם או ווטסאפ, ככל שיתר תנאי ההגדרה מתקיימים. כל זאת, להבדיל מהצעות החקיקה באירופה המחריגות את ה"קבוצות" או ה"ערוצים" האלה משום שאינם מספקים שירותי ניהול, קידום, תיעודף או המלצה על תכנים. הסיבה לכך היא שבמדינת ישראל אפליקציות כמו ווטסאפ או טלגרם נמצאות בשימוש רחב מאוד ומאפשרות יצירת קבוצות והפצת מסרים בקבוצות רבות בעת ובעונה אחת.

בעניין ההגדרה המוצעת למפעיל רשת חברתית מקוונת גדולה, כמו הצעות החקיקה המקבילות בעולם, ההגדרה כוללת "חובות בסיס" שיחולו על מפעילי רשתות חברתיות שבהן משתמשים יותר מ-25% מתושבי ישראל מעל גיל 13 למשך יותר מ-3 חודשים. הטעם לכך הוא שמי שיש לו שליטה כזאת משפיע השפעה מהותית על השיח הציבורי בישראל ונהנה מהכוח הפוליטי המתלווה להשפעה כזאת.⁸⁶

פרק ב: סמכות שיפוט, כיבוד חקיקה ישראלית ונציגות משפטית

1. מפעיל שירות מקוון יכבד צווים שיוגשו על ידי הרשויות המוסמכות לפי כל דין.
2. הוראות חוק זה יחולו למרות כל ויתור או הסכם נוגד.
3. סמכות השיפוט בכל הליך בין מפעיל שירות מקוון לבין משתמש בשירות מקוון היא בישראל.
4. יצירת קשר ונציגות משפטית:

86 הצעה לניסוח התקנות:

- מפעיל ידווח פעם בשנה לרשות לסחר הוגן על היקף פעילות ועל מספר משתמשים בישראל;
- הרשות לסחר הוגן תקיים סקרי דעת קהל שנתיים לשם ביקורת.

א. מפעיל שירות מקוון ימנה נציג רשמי בישראל לשם שמירת קשר עם כל רשות שלטונית בישראל.

ב. מפעיל שירות מקוון ימנה נציג רשמי בישראל לשם הגשת כתבי בית דין.

ג. מפעיל שירות מקוון ימנה נציג רשמי בישראל לשם פניות משתמשים בנוגע לפעילות השירות המקוון בישראל.

דברי הסבר:

תנאי מקדמי לקידום הערכים שבבסיס הצעת החוק הוא ההבטחה שהחוק הישראלי חל על מפעילי הפלטפורמות ללא קשר למיקומם הגאוגרפי. מוצע שמפעיל רשת חברתית יחויב לעמוד בתנאי הדין הישראלי מעצם פעילותו בשוק הרשתות החברתיות הישראלי וללא קשר למידת הנוכחות העסקית שלו במדינה, כמו הוראות ה־DSA בעניין זה. כך, מפעילי כל רשת חברתית בעלת כוח שוק העולה על 3% מתושבי ישראל יהיו כפופים לדין הישראלי, בין שהם מחזיקים נציג אחד במדינה, בין שמטה הפעילות שלהם ממוקם בישראל.

מוצע לאסור על תנאי שימוש הכוללים תניית יישוב סכסוכים בתחום שיפוט שאינו ישראל. מרבית המשתמשים הישראליים אינם קוראים את תנאי השימוש שהם מסכימים להם בעת ההרשמה לרשת חברתית, ועל כן סביר שיסכימו ליישוב סכסוכים מחוץ לישראל גם בלי להבין את משמעויות ההסכמה, במקרה הטוב, או בלי שידעו שעשו זאת, במקרה הסביר יותר. בתי המשפט בישראל החלו לאמץ בשנים האחרונות את העמדה שהפורום הנאות לבירור סכסוכים משפטיים בין הרשתות החברתיות הגלובליות למשתמשיהן הישראלים הוא בישראל, וכי בנוגע לסכסוכים מול פלטפורמות הפועלות בהיקף רחב בישראל יש להחיל את הדין הישראלי, לכל הפחות בנוגע למימוש זכויות יסוד של המשתמשים בישראל.

מוצע להטיל על המפעילים חובה להקים נציגות מקומית שתהיה אחראית כלפי גורמי ממשל ישראלים וכלפי משתמשים ישראלים. חשיבותה של חובה זו באה לידי ביטוי בדיונים בסעיפים דומים ב־DSA וב־OSB. בשני המקרים העידו גורמי חברה אזרחית על הקושי של משתמשים ליצור קשר עם מפעילי הפלטפורמה

כדי להתלונן על פעילות החברה, לערער על החלטותיה או לבקש הבהרות בנוגע לכללי הקהילה.

מוצע להרחיב את חובת הנוכחות אל מעבר לקיומה של נציגות מקומית, ולדרוש כי למשתמש הישראלי תהיה כתובת ברורה שתאפשר פניה למפעיל הרשת החברתית. כאמור לעיל, היעדר כתובת כזאת היא סוגיה מרכזית הפוגעת בזכויות הצרכניות של משתמשים וחותרת תחת כללים הקיימים בחוק הגנת הצרכן. כיום מרבית הרשתות החברתיות מכירות באחריותן לאפשר למשתמש הקצה לתקשר עימן, ועל כן כללי הקהילה במרבית הפלטפורמות כוללות אפיקי ערעור, אמצעי התקשרות בשפות שונות וכו'. עם זאת, יש מקום לעגן את הצורך ביצירת מנגנונים מעין אלו בחקיקה ראשית, ולתת את הדעת על אופן היישום המינימלי של הכללים.

פרק ג: כללי קהילה ותנאי שימוש של מפעיל שירות מקוון ואכיפתם

5. חובת הצגת כללי קהילה ותנאי שימוש

א. מפעיל שירות מקוון יציג באופן בולט ונגיש ובשפות עברית, ערבית, רוסית, אנגלית ואמהרית, את תנאי השימוש ואת כללי הקהילה של השירות שהם מפעילים. השר הממונה יפרט בתקנות דרכים להצגה.

ב. נוסף על האמור בס"ק א, מפעיל שירות מקוון גדול יציג באופן בולט ונגיש את רשימת גופים שעומדים על דיווח תוכן ("מדווחים אמינים") או גופים המקבלים עדיפות בבחינת דיווחיהם, ואת הקריטריונים לבחירה בגופים אלו.

6. אכיפה שוויונית והליך הוגן ביחס לכללי הקהילה ותנאי השימוש

א. מפעיל שירות מקוון יאכוף את כללי הקהילה שקבע אכיפה יעילה, שוויונית ומידתית.

ב. מפעיל שירות מקוון יאפשר לכל משתמש לדווח על תוכן המפר את כללי הקהילה ויודיע למדווח על הפעולות שנקטו בעקבות הדיווח בתוך פרק זמן סביר שלא יעלה על שבעה ימי עסקים.

ג. מפעיל שירות מקוון יבחן ויטפל בדיווח על הפרת כללי הקהילה במהירות ראויה, בהתאם לאופי הדיווח ובתוך פרק זמן שלא יעלה על 48 שעות.

ד. אם המדווח הוא מושא פרסום שהסרתו מבוקשת, או אפוטרופוס של מושא הפרסום, או מדווח אמין, יבחן המפעיל ויטפל בדיווח בתוך פרק זמן שלא יעלה על 12 שעות.

ה. לעניין סעיף קטן ד לעיל, אם מדובר במפעיל שירות מקוון גדול ובפרסום המחייב מענה מידי, יבחן המפעיל ויטפל בדיווח בתוך פרק זמן שלא יעלה על שלוש שעות.⁸⁷

לעניין זה פרסום המחייב מענה מידי הוא כל אחד מאלה:

1. קריאה קונקרטיית לעשיית מעשה של אלימות פיזית כהגדרתה בסעיף 144ד2(ב) לחוק העונשין, תשל"ז-1977;

2. פרסום מידע מזהה בעל רגישות מיוחדת בנסיבות שיש בהן כדי ליצר איום על ביטחונו הפיזי או הנפשי של אדם;

3. פרסום שהוא הטרדה מינית כאמור בסעיף 3(א)5 לחוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998.⁸⁸

ו. מפעיל שירות מקוון יתעד וישמור תוכן בלתי חוקי שהחליט למחוק, וכן פרטי חשבונות שהושעו. השר הממונה יקבע את מועדי שמירת המידע ואת דרכי הגישה אליו.

ז. מפעיל שירות מקוון יודיע למשתמש אם תוכן שפרסם נמחק על ידי המפעיל או אם חשבונות הושעה או נחסם על ידי המפעיל סמוך ככל הניתן למועד ביצוע

87 בהקשר זה ראו הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון) - מתן עזרה ראשונה בפלטפורמות מקוונות), התשפ"ב-2021 של חברת הכנסת אלינה יאלוב ואחרים (קישור להצעת החוק במאגר החקיקה הלאומי).

88 ס"ח תשנ"ח 166.

הפעולות האלה. המפעיל יפרט את הנימוק לפעולה שבוצעה ואת דרכי הערעור עליה בשפה שבה נכתב התוכן או בשפה של ממשק המשתמש. השר הממונה יקבע בתקנות את פרטי ההודעה.

ח. אם מפעיל שירות מקוון עשה פעולה כמפורט לעיל בסעיף קטן ה בשל פניית רשות מרשויות השלטון אל המפעיל, יפרט המפעיל את הבסיס החוקי הנוטען לפנייה ויצרף את הפניה.

ט. מפעיל שירות מקוון יודיע על כל פעולה של הסרת תוכן שפורסם במסגרת קבוצה גם למנהל הקבוצה, כפי שמופיע אצל המפעיל.

י. מפעיל שירות מקוון שעשה כל פעולה כמפורט לעיל בסעיף קטן ה יאפשר למשתמש לערער על החלטתו. השר הממונה יקבע את פרטי הערעור בתקנות, ובכלל זה את זמן הליך הערעור.

דברי הסבר:

מוצעת מערכת של כללים המתמקדים בהבטחת יישום הוגן של חוזי ההתקשרות בין משתמשים למפעילי הרשת החברתית. חוזי ההתקשרות כוללים, בין השאר, את כללי הקהילה המגדירים את גבולות ההשתתפות בשיח ברשת החברתית, ואת תנאי שימוש המגדירים את היחסים בין המשתתפים לפלטפורמות בענייני ניהול הקשר, כגון תשלום, הזדהות וכיו"ב. הצעת החוק מכירה בחשיבות הבסיסית שבקיומם של כללי קהילה המגדירים למשתמש את גבולות האסור והמותר בעת שימוש ברשת חברתית, ובה בעת הם מעין הצהרה של מפעילי הרשת מה הם יאפשרו להעלות לפלטפורמה ומה יפעלו להסיר. לכן, הצעת החוק מבקשת לעגן את משמעותם המשפטית של כללי קהילה, הן ביצירת חובות המוטלות על המשתמשים, הן בהטלת חובות על מפעילי הרשתות עצמם.

אף שכיום מרבית הפלטפורמות הגדולות מפרסמות את כללי קהילה שלהן במגוון שפות, פלטפורמות בינוניות בגודלן לא תמיד מתרגמות את הכללים האלה לכל השפות הרלוונטיות לשוק הישראלי, ועל כן יש חשיבות בעיגון חובה זו בחוק. פעמים רבות פלטפורמות, גם הגדולות שבהן, מעדכנות את כללי קהילה

שלהן בשפת המקור אולם מתעכבות בתרגום העדכונים לשפות אחרות. הצעת החוק מבקשת להבטיח כי התרגום ייעשה במהירות הראויה.

השר הממונה, עם הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, יקבעו את מתווה הצגת כללי הקהילה, כדי למנוע מצב שבו פלטפורמות יוצאות ידי חובה ומפרסמות כללים עמומים או לא מפורטים. לדוגמה, מוצע כי השר הממונה יקבע, בין היתר:

- חובה לפרט בכללי הקהילה את סוגי התוכן האסורים, ולהביא דוגמאות לתוכן מותר ואסור.

- חובה לפרט בכללי הקהילה מהם סוגי הסנקציות שהפלטפורמה עשויה להטיל על משתמש שהפר את הכללים, כיצד היא קובעת את חומרת הסנקציה, ובמיוחד את הנסיבות שבהן פלטפורמה תשעה את חשבון המשתמש, בין באופן זמני בין באופן קבוע.

למען הסר ספק, לשר או לרגולטור הממונה לא תינתן האפשרות לקבוע את תוכן הכללים עצמם, אלא רק להגדיר מה תיחשב הצגה מקיפה דיה של הכללים הנקבעים על ידי הפלטפורמה.

מוצע להחיל על הפלטפורמות חובת עדכון של משתמשים כאשר מוטלת עליהם סנקציה, וכן חובה לספק מידע נרחב ככל הניתן על הנסיבות שהובילו לבחירה בכלי אכיפה כזה או אחר. תוכן העדכון בכללותו ייקבע בתקנות על ידי השר הממונה והרשות להגנת הצרכן, ומומלץ כי אלו יבטיחו שהמשתמש יקבל –

- מידע שיעזור בזיהוי התוכן שהוסר.
- אזכור של הנוהל הספציפי שהתוכן שהוסר חרג ממנו או פגע בו.
- מידע כיצד זוהה והוסר התוכן (סומן על ידי משתמשים אחרים, מדווחים אמינים, זיהוי אוטומטי או תלונה חיצונית משפטית או אחרת).

- מידע ספציפי על מעורבות של גורם שלטוני בדיווח או בדרישה לפעולה נגד תוכן או משתמש. תוכן המסומן על ידי רשות שלטונית צריך להיות מזהה ככזה, אלא אם כן הדבר אסור על פי חוק.
- הסבר על תהליך הערעור על ההחלטה.

מוצע להעניק למשתמש יכולת לערער על כל סוג של החלטה שגויה שמקבלת הפלטפורמה בנוגע להסרה או להגבלת חשיפה של תוכן או של חשבון שלו. כמו כן, כדי להבטיח כי הליך הערעור לא יהיה מס שפתיים מוצע שהשר הממונה או הרשות יגדירו בתקנות כללים ברורים להליך ערעור אפקטיבי ובכללם:

- הבטחת הליך ערעור ברור ונגיש למשתמשים, הכולל פרטים על מסגרת הזמן לערעור ויכולת לעקוב אחר ההתקדמות, וכן מתן אפשרות להציג מידע נוסף במהלך הערעור.

- ביקורת אנושית של אדם או של פאנל של אנשים שלא היו מעורבים בהחלטה הראשונית ומכירים את השפה ואת ההקשר התרבותי הקשורים לערעור (כלומר, בהקשר שלנו, הכללת ישראלים דוברי עברית או ערבית לפי ההקשר בפאנל ביקורת־ערעור).

- הודעה על תוצאות הבדיקה והערעור, שתכלול הנמקה מספיקה ומובנת.

כמו כן, מוצע להסמיך את הרשות להגדיר מקרים מיוחדים, כגון תוכן העשוי לפגוע בילדים או תוכן פוליטי המועלה בתקופת בחירות, שבהם יש להבטיח הליך ערעור מהיר.

פרק ז: חובות גילוי כלליות על מפעיל שירות מקוון

7. חובות דיווח ושקיפות

א. מפעיל יפרסם באתר שלו לפחות פעם בשנה, בעברית ובערבית, דוחות נתונים בעניין ניהול התוכן שביצע בשנה החולפת ביחס למשתמשי הפלטפורמה שמקורם בישראל. השר הממונה יקבע בתקנות את מאפייני הדוח.

ב. מפעיל יפרסם באתר שלו לפחות פעם בשנה, בעברית ובערבית, דיווח על ניטור תכנים שערך בשל מעורבות של גורם מדינתי. השר הממונה יקבע בתקנות את מאפייני הדוח.

8. מודעות או תוכן פרסומי

א. מפעיל המפעיל מערכת פרסומות בהתאמה אישית למשתמשים יאפשר לכל משתמש לדעת מדוע נחשף לתכנים פרסומיים מסוימים ויאפשר לו להימנע מסוגי תכנים מסוימים.

ב. מפעיל יבטיח כי משתמשים יכולים לזהות בבירור שתוכן המוצג להם בפלטפורמה הוא תוכן פרסומי ומיהו המפרסם. השר הממונה יקבע בתקנות איסורים על פרסום מותאם אישית כלפי אוכלוסיות פגיעות, כגון קטינים.

דברי הסבר:

פלטפורמות התוכן המרכזיות, כגון מטא, גוגל, טוויטר וטיקטוק מפרסמות לציבור דוחות שקיפות תקופתיים, ובהם מידע על אודות הסרות התכנים שלהם. עם זאת, מתכונת השקיפות והגילוי הקיימת של הפלטפורמות היא חלקית ביותר: הפלטפורמות המרכזיות אינן מפרטות נתונים על אודות הסדרת תכנים בשל הפרת כללי הקהילה בישראל (אף שלעיתים הן מפרסמות נתונים ספציפיים ביחס למדינות אחרות), וכן יש שוני בין הפלטפורמות במידת הפירוט ובאופיו, ואי־האחידות הזאת אינה מאפשרת להשוות ביניהן או לקבל תמונת מצב כוללת ביחס לישראל.

לכן, הצעת החוק כוללת הטלת חובת פרסום שנתית על מפעילים גדולים, בעברית ובערבית, של דוחות ספציפיים המכילים נתונים על ניהול התוכן שביצעו בשנה החולפת ביחס למשתמשי הפלטפורמה **שמקורם בישראל**. השר הממונה יקבע בתקנות את מאפייני הדוח. נוסף על כך, מפעילים יפרסמו לפחות פעם בשנה, בעברית ובערבית, דיווח על ניטור תכנים שהופקו על ידי משתמשי הפלטפורמה בישראל בשל מעורבות של גורם ממשלתי ישראלי. השר הממונה יקבע בתקנות את מאפייני הדוח.

מלבד זאת, הצעת החוק מבקשת לעגן חובת גילוי כלפי המשתמשים כאשר מתבצע "טירגוט" על בסיס מידע אישי לצורך הגשת פרסומות מותאמות אישית. לשם כך, היא מטילה על מפעיל המפעיל מערכת פרסומות בהתאמה אישית לאפשר לכל משתמש לדעת מדוע נחשף לתכנים פרסומיים מסוימים ולהימנע מחשיפה לסוגי תכנים מסוימים. השר יקבע בתקנות את פרטי ההודעה. כן תוטל חובה על מפעילים להבטיח כי משתמשים יכולים לזהות בבירור שתוכן המוצג להם בפלטפורמה הוא תוכן פרסומי ומיהו המפרסם. השר הממונה יקבע בתקנות איסורים על פרסום מותאם אישית כלפי אוכלוסיות פגיעות, כגון קטינים.

פרק ה: אניפה

1. יראו עבירה על סעיפים 5(א); 5(ב) כמפירה את הוראות סעיף 2(ב) לחוק הגנת הצרכן.
2. יראו עבירה על סעיף 8(ב) כמפירה את סעיף 3(ב) לחוק הגנת הצרכן.
3. יראו עבירה על סעיפים 4(א-ד); 6(א-י); 7(א-ב); 8(א); כמפירה את הוראות סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן.

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר היא עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה וראשת התוכנית "דמוקרטיה בעידן המידע". חברת מועצת הארכיונים העליונה ואם בית הדין לאתיקה של ארגון העיתונאים והעיתונאיות. עמיתת מחקר בכירה במרכז פדרמן למשפט וסייבר באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחית למשפט, אסדרה ואתיקה של טכנולוגיה ותקשורת.

ד"ר אסף וינר הוא סמנכ"ל מחקר ומדיניות באיגוד האינטרנט הישראלי, מרצה לדיני תקשורת ומדיניות טכנולוגיה באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת בן-גוריון ועמית מחקר בכיר במרכז הנשיא שמגר למשפט דיגיטלי וחדשנות באוניברסיטת תל אביב.

אייל זילברמן הוא עמית מחקר ובוגר תואר שני במרכז למדיניות סייבר, אוניברסיטת סטנפורד, קליפורניה.