

29 ביולי 2026
ט"ו באב תשפ"ו

לכבוד:

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים ושש
חברי הכנסת העשרים וחמש.

**הנדון: התייחסות לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה),
התשפ"ו–2026 וכללי יו"ר ועדת הבחירות בעניין "נחצות עמוקה" ו-"אמצעי דיגיטלי"**

שלום רב,

איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר) ("איגוד האינטרנט")¹ מבקש להתייחס לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ו–2026, שהתקבל בכנסת ביום ב' באב התשפ"ו (16 ביולי 2026) ופורסם בספר החוקים 3546 ("החוק" או "תיקון החוק") והכללים שנקבעו מכוחו על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעניין עמידה בחובת הגילוי שקובע תיקון החוק, כפי שפורסמו בקובץ התקנות 1248 ("כללי יו"ר ועדת הבחירות"). התייחסות זו ממוקדת בהצעה לפרשנות וליישום של הוראת השעה הקובעת חובת גילוי בתעמולת בחירות שהיא "נחצות עמוקה".

הנתונים, המחקר והמלצות המדיניות שמייצר ומפיץ איגוד האינטרנט בנושא הסכנות והשלכות על סביבת המידע המקוונת בעקבות השימוש בטכנולוגיות הבינה המלאכותית על משתמשי האינטרנט בכלל והרשתות החברתיות בפרט בישראל משמשים תדיר כבסיס לשיח וקידום פעילות מקצועית עבור מקבלי ההחלטות וגורמי הממשל. בעת האחרונה סיפק האיגוד לבקשת ועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת חומרי רקע בנושא תפקיד רשויות המדיה והרשתות החברתיות מול הונאות רשת מבוססות בינה מלאכותית,² והתמודדות עם השפעה זרה וקמפיינים תודעתיים מבוססי AI בתקופת בחירות, המבוססים על הניסיון והפעילות המקצועית של האיגוד בתחום המחקר, והמדיניות וכן על בסיס הנתונים שנאספו בקו הסיוע לאינטרנט בטוח.³ במסגרת זו הדגיש האיגוד את היקף החדירה העצום של הפלטפורמות המקוונות הגלובליות בישראל⁴ וכן הזהיר מפני התמקדות יתר בטכנולוגיית ה-AI בלבד תוך הזנחת הטיפול במניפולציות של הקשר ורשתות הפצה מתואמת. חשוב להכיר בהקשר זה, גם את מאפייני צריכת המידע המשתנה של הציבור הישראלי, ואת מידת חשיפתו לדיסאינפורמציה ואופן ההתמודדות עימה.⁵

¹ איגוד האינטרנט הישראלי הוא עמותה בלתי תלויה וללא כוונת רווח, המנהלת שתי תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל - מרשם שמות המתחם המדינתי (.il ו-.ישראל) והפצת המידע על אודותיו ל-DNS, ומחלפי האינטרנט הפנים-מדינתי (IX ו-IL-IX). האיגוד הוכרז בשנת 2018 כמפעיל "מערכת ממוחשבת חיונית" על פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998. במקביל לפעולתו התשתיתית, פועל האיגוד לקידום ושמירה על עקרונות דמוקרטיים בפעולתו של האינטרנט בישראל. בכלל זה, מפרסם איגוד האינטרנט מחקרי מדיניות המיועדים לידע ולטייב את זירת האינטרנט הישראלית והגלובלית, על בסיס עבודת מחקר מקיפה ומומחיותו בצמתים מגוונים של משפט וטכנולוגיה. מחקרי מדיניות אלו כוללים ידע מקצועי והמלצות מעשיות עבור גורמי ממשל והקהל הרחב. למידע נוסף: <https://www.isoc.org.il>

² איגוד האינטרנט הישראלי, **העוקץ האלגוריתמי: רשתות חברתיות ובינה מלאכותית כאמצעי להונאות פיננסיות** (מחקר וחומרי רקע עבור ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, יולי 2025) [קישור]

³ איגוד האינטרנט הישראלי, **התמודדות עם השפעה זרה וקמפיינים תודעתיים מבוססי AI בתקופת בחירות: חומרי רקע ונתוני איגוד האינטרנט הישראלי עבור ועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת** (06.01.2026) [קישור]

⁴ איגוד האינטרנט הישראלי, **שימוש ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים בישראל: נתוני 2026 עם פילוחים דמוגרפיים** (יולי 2026), זמין בכתובת: <https://www.isoc.org.il/sts-data/social-media-usage-survey-2026>

⁵ איגוד האינטרנט הישראלי, **מידת דיסאינפורמציה בישראל: חשיפה, העדפות צריכת חדשות ואמון בתקשורת** (דצמבר 2025), זמין בכתובת: <https://www.isoc.org.il/sts-data/media-and-disinformation-survey-il>

נבהיר, איגוד האינטרנט תומך בקביעת חובת הסימון לתוכן יציר בינה מלאכותית בתעמולת בחירות. מדובר בהסדר שקיפות מידתי וריאליסטי, שאינו אוסר שימוש בבינה מלאכותית ואינו מתערב בתוכן המסר הפוליטי, אלא מבטיח את זכות הבחורים לדעת. הסדר כזה עולה בקנה אחד עם המגמה הבינלאומית בחקיקת האיחוד האירופי בעניין חובת שקיפות תוכן יציר בינה מלאכותית, כמו גם חקיקה מדינתית ייעודית בארצות הברית, כמפורט בהמשך.⁶

עם זאת, אנו סבורים כי ההגדרות שגובשו בבסיס ההסדר רחבות, עמומות ובלתי-מדויקות מבחינה טכנולוגית, באופן העלול להביא להכללת-יתר (הכפפת מגוון רחב של עריכות דיגיטליות שגרתיות בתעמולת בחירות לחובת סימון), לפגיעה בוודאות המשפטית, ולאי-תאימות לתקני הסימון הבינלאומיים שבהם נוקטות פלטפורמות דיגיטליות ורשתות חברתיות, באופן שיקשה על אכיפה אפקטיבית.

א. הנחיצות של אמות מידה מנחות לפרשנות המונחים "נחזות עמוקה" ו"אמצעי דיגיטלי"

הנוסח שהתקבל הוסיף וטבע מונח משפטי חדש בחקיקה הישראלית: "נחזות עמוקה" כחידוש לשוני-משפטי יצירתי אך מסורבל, שאינו אינטואיטיבי לציבור ואינו מקובל בשיח המקצועי או הציבורי.⁷

סעיף 2א2 בהוראת השעה קובע את חובת הגילוי המיוחדת על תעמולת בחירות שהיא "נחזות עמוקה" כאמור, תוך הישענות על המונח "אמצעי דיגיטלי", המוגדר בו כתוכנה (לרבות, אך לא רק, בינה מלאכותית) המסוגלת ליצור מידע או תוכן, לעורכו או לשנותו. הגדרת המונח "תוכנה", כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995, חובקת כל כלי דיגיטלי באשר הוא, ממעבדי תמלילים ועד תוכנות עיצוב ועריכה בסיסיות.

המינוח העמום שנקבע להגדרת "נחזות עמוקה" בחוק (תוכן חזותי או קולי הכולל דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ אחר אשר עשויים להיחזות ככאלה שתועדו במקור, אולם נוצרו באמצעי דיגיטלי, או נערכו באופן ששינה אותם שינוי מהותי), פוגע באפקטיביות של חובת הגילוי ובאחידות פרשנותה, וכך גם מקשה על יישומה בידי המפרסמים ובידי גורמי האכיפה. כמעט כל תעמולת בחירות עכשווית נוצרת ונערכת בכלים כאלה, ולכן ההבחנה בין תוכן המעורר את הסיכון להטעיה שביסוד ההסדר, לבין הפקה דיגיטלית שגרתית ולגיטימית מחייבת להוסיף לפתח את אמות המידה "שינוי מהותי" ו-"נחזות" שקובעת החקיקה.

החשש הוא כי התוצאה הצפויה תהיה סימוני-יתר או סימון עודף, שידלל את ערך האזהרה עבור הבחור עד כדי טשטוש ההבחנה בין תוכן מטעה לבין עריכה שגרתית; לצד פגיעה בוודאות המשפטית של המפרסמים ושל גורמי האכיפה כאחד. בכלל זה, רשימת הפריטים הסגורה שבחוק צפויה להוליד התדיינויות סרק לגבי תכנים שאינם נופלים בה במובהק, למשל קליפ מוזיקלי הכולל קולות מסונתזים שאינם "מציגי" דמות, מקום, מסמך או חפץ. לכן, הוא מחייב פיתוח של מבחנים וערוצי אכיפה להפעלת החקיקה החדשה והכללים שמתקין מכוחה יו"ר

⁶ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act), OJ L 2024/1689, 12.7.2024, art. 50; European Commission, Code of Practice on Transparency of AI-Generated Content (10.6.2026); Cal. Assemb. Bill No. 2355, Political Reform Act of 1974: Political Advertisements: Artificial Intelligence, Chapter 260, Statutes of 2024; National Conference of State Legislatures, Artificial Intelligence (AI) in Elections and Campaigns: Deepfakes in Elections and Campaigns (updated 23.6.2026).

⁷ פניית האקדמיה ללשון העברית אל ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 5.7.2026 [קישור באתר הכנסת]: "אנחנו ממליצים לוועדת החוקה החוק והמשפט לא לטבוע מונח ייחודי לציון הטכנולוגיה או האמצעים ליצירת התוצרים שאינם משקפים את המציאות, אלא להתמקד בדרישה לניסוח שקוף על גבי התוצרים. המונח המוצע 'נחזות עמוקה' בעייתי מכמה בחינות: (א) השימוש ב'נחזות להיות...' או 'נחזות כאמיתי' הוא עגה משפטית ואינו מוכר לציבור. (ב) המילה 'נחזות' כשלעצמה אינה אומרת שמדובר בהקשר של משהו שאינו אמיתי. משמעות זו עולה רק מן הצירוף השלם 'נחזות להיות' וכדומה, שלא כמו המילה 'הנחזות', המביעה בעצמה את הזיוף. (ג) יצירת שם מופשט מן הפועל 'נחזות' מוסיפה עוד קושי ובוודאי אינה מובנת לקורא או לצופה מן השורה. נחזות כמורה כנראות, ואינה אומרת שהדבר אינו תואם את המציאות או אינו אמיתי. (ד) הצירוף 'נחזות עמוקה' אינו יכול לבוא במקום דיפ-פייק, שכן הוא מנטרל לחלוטין את רכיב הזיוף והכזב שיש במונח המקורי".

ועדת הבחירות, על פי נקודת המוצא הפרשנית לפיה תכליתו של ההסדר החקיקתי בעניין נחזות עמוקה היא הגנה על שיקול דעתו של הבוחר.

לפיכך, ראוי שהפעלת החוק והמשך פרשנותו תהיה מבוססת-תוצאה תוך הבהרת **סטנדרט הסבירות או הוודאות שבעיניו נבחנת ההיחזות** (למשל: התוכן עלול להביא בוחר סביר להניח כי מדובר בתיעוד אותנטי של המציאות); ותוך הבהרת המונח "שינוי מהותי" בהקשר זה (למשל: שינוי שיש בו כדי להשפיע על האופן שבו בוחר סביר מבין את זהות הדובר, דבריו, מעשיו, עמדותיו השתייכותו המפלגתית או הפוליטית, נסיבות האירוע, משמעות התוכן או עצם התרחשותו של אירוע).

במישור המושגי יש להבחין: לא כל תוכן סינתטי הוא "דיפ פייק". תמונה של דמות דמיונית שנוצרה בבינה מלאכותית היא תוכן סינתטי, אך אין בה התחזות לאיש; ואילו סרטון, תמונה או קול המציגים אדם אמיתי כאילו אמר או עשה דבר שלא התרחש הם דוגמה לזיוף של תיעוד המציאות (לרבות התחזות) שההסדרים השונים מבקשים לתפוס. הגדרה הנאחזת בטכנולוגיה ("אמצעי דיגיטלי", "בינה מלאכותית") תופסת את שני הסוגים גם יחד ולכן רחבה מדי. **לכן, אנו סבורים כי נכון לפרש את הרכיב "עמוקה" שבחוק, כמתייחסת לעצמת המצג וההטעיה הצפויה ממנו ביחס לבוחר סביר ולא לרמת התחכום הטכני.** העיקרון המנחה הוא שימת הדגש על מצג השווא של האותנטיות, ולא על "עומק" טכני. כוונת המפרסם והנזק בפועל אינם תנאים לתחולת החובה, אך ניתן לשקול אותם בבחירת הסעד ובמדיניות האכיפה.

ב. סוגיות נוספות לפיתוח על בסיס הוראת השעה וכללי יו"ר ועדת הבחירות בעניין חובת הגילוי לגבי תעמולת בחירות שהיא נחזות עמוקה

חובת קריאות-מכונה של הגילוי: סימון קריא-מכונה של הודעת הגילוי הנדרשת היא הכרחית כדי לאפשר לוועדת הבחירות המרכזית, לפלטפורמות, לעיתונאים ולחוקרים לנטר ציות בקנה מידה רחב, ובלעדיו חובת הגילוי תיוותר תלויה בבדיקה אנושית פרטנית. מוצע כי דרישות המטא-דאטה יעוגנו בזיקה לתקנים פתוחים ומקובלים לזיהוי מקור תוכן (Provenance) דוגמת C2PA וטכניקות סימני מים (Watermarking), ברוח קוד הנוהג האירופי החדש.⁸

קביעת תקנים ודוגמאות לעריכות טכניות או התאמות נגישות שלא חייבות בגילוי: ראוי להוסיף ולפרסם כללי יישום בנושא לסוגי תוכן ושינויים החייבים בגילוי, לרבות דוגמאות לעריכות טכניות או התאמות נגישות שלא חייבות בגילוי.

פיתוח שיקולי האכיפה ומדרג סעדים בהתאם למידת הסיכון להטעיית בוחרים (למשל, היקף התפוצה והפלטפורמות שבהן הופץ התוכן, הקרבה ליום הבחירות, השאלה אם הפרסום תוקן או סומן לאחר פנייה, וקיומו של חשש להתערבות זרה, התחזות או הפצה מתואמת).⁹ יש להבחין בין הפרות שונות ולא לקבוע מנגנון אכיפה בינארי בלבד. במקרים קלים, כאשר הבעיה היא היעדר גילוי או גילוי שאינו בולט דיו, ראוי לאפשר תיקון, הוספת גילוי או פרסום מחדש עם סימון מתאים. במקרים חמורים, שבהם תוכן סינתטי מתחזה לתיעוד אותנטי ועלול להטעות בוחרים באופן ממשי, יש מקום לאפשר סעד של הסרה, צו מניעה או פרסום הבהרה.

⁸ C2PA (Coalition for Content Provenance and Authenticity). תקן פתוח לחתימת מקור ומטא-דאטה של תוכן דיגיטלי, המאומץ בידי יצרניות מערכות בינה מלאכותית, פלטפורמות וכלי עריכה מרכזיים, והמשמש גם בבסיס קוד הנוהג האירופי לשקיפות תוכן.

⁹ לדיון על חשיבותו של "ארגז כלים" מדורש ומפורש לסעדים בתחום זה, ראו: תב"כ 51/25 יש עתיד – בראשות יאיר לפיד נ' מפלגת עוצמה יהודית (28.10.2022), פסקה 8, כפי שצוטט בתב"כ 15/26, פסקה 18.

ג. פיתוח כללים ואכיפה כלפי פלטפורמות דיגיטליות בעלות עצמה משמעותית על זרימת המידע והשיח הציבורי בישראל

במערכות הבחירות ובשיח הפוליטי בישראל, פלטפורמות המידע הגלובליות אינן "עוד כלי תקשורת" או ערוץ של העברת מידע. כיום הן הזירה המרכזית שבה נקבעים חלק מתנאי התחרות הדמוקרטית: בהתאם להחלטות אלגוריתמיות תאגידיות, הפצה ותעדוף של מסרים, מיקרורטרנט, ויראליות, חשיפה למידע כוזב ותוכן מבוסס AI. בשלב הזה, ההגנה על טוהר הבחירות אינה יכולה להתמקד רק במפלגות, במועמדים ובוועדות הבחירות. היא חייבת להתייחס גם לכוח של הפלטפורמות ששולטות ומארגנות את זרימת וחשיפת המידע לציבור. זו אינה רק שאלה של שקיפות של מודעות תעמולה פוליטיות ותוכן ממומן. זו שאלה של מי יכול להשפיע על סדר היום, על אילו קהלים, באיזה קצב ובאילו כלים, ומה רמת השקיפות כלפי ציבור הבוחרים.

אנו קוראים לוועדות הבחירות והרשויות המוסמכות להרחיב ולפתח את האחריות והתפקיד של פלטפורמות מידע מקוונות דומיננטיות בישראל בסימון אוטומטי של תכני בחירות בכלל ובאופן ספציפי תכני בחירות שנוצרו באמצעות בינה מלאכותית. על פי פרסומים כבר יש להן את היכולת הטכנולוגית לזהות נושא של פרסומים ולזהות אם בתכנים ישנה מעורבות של כלי בינה מלאכותית. החוק צריך להטיל עליהן חובה לספק שקיפות רבה יותר עבור המשתמשים, בדומה להקשרים בהם זה כבר נעשה בחו"ל כמו בחירות, מלחמה ומשבר בריאות.

סיכום וקריאה לשיתופי פעולה עם החברה האזרחית

כמפורט במסמך זה, מתן מענה לאיומים על טוהר הבחירות ולהשפעה זרה מותנה בדיוקו והתאמתו למורכבות המציאות החברתית והטכנולוגית. לשם כך נדרשים תחולה ממוקדת בתוכן שנוצר או שונה באופן מהותי באמצעות בינה מלאכותית, מבחן אדם סביר המבוסס על מצג אותנטיות, סימון קריא-מכונה מבוסס תקנים פתוחים וכללי יישום מותאמי-מדיום שייקבעו בשקיפות ובשיתוף גורמי המקצוע. השימוש בבינה מלאכותית יהיה תנאי סף, אך לא תנאי מספיק: החובה תחול רק כאשר נוצר גם מצג אותנטיות מטעה. מיקוד זה מאפשר להגן על זכות הבחור לקבל מידע אמין על טיב התוכן שלפניו, בלי להכביד על שימושים יצירתיים או סאטיריים שאינם יוצרים סיכון ממשי להטעיית בוחרים.

בדוח העדכני מחודש יולי 2026 מדגיש מבקר המדינה בהמלצותיו את חשיבות השילוב של החברה האזרחית בהתמודדות הוליסטית עם אתגרים במרחבים הדיגיטליים ובפרט בהקשר זה, בהתמודדות עם דיסאינפורמציה והשפעה זרה. מבקר המדינה מדגיש כי ניטור ברשת שמבצעים גורמי חברה אזרחית משמש הן ליידוע של הציבור הרחב בדבר תכנים ונסיונות השפעה שזוהו והן גורמי אכיפה כמו השב"כ המפיק מהם תועלת, וממליץ גם על יצירת קשר ישיר או באמצעות גורם ממשלתי אחר, שישמש כתובת מוסדית רשמית להעברת דיווחים בנושא.¹⁰

איגוד האינטרנט הישראלי עומד לרשות הגורמים המוסמכים כגוף ידע מרכזי ומקור לנתונים יחודיים על האינטרנט הישראלי ומזמין אותם להמשך שותפות והידברות מקצועית.

בכבוד רב,

¹⁰ מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד: ההתמודדות הלאומית עם השפעה זרה במרחב הדיגיטלי [10-12]. (2026)

Israel Internet Association (RA)
6 Bareket street, POB 7210
Petach Tikva 4951774
Tel: +972-3-9700900 · Fax: +972-3-9700901
info@isoc.org.il · www.isoc.org.il



איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)
רחוב ברקת 6, ת.ד. 7210
פתח תקווה 4951774
טלפון: 03-9700900 · פקס: 03-9700901
info@isoc.org.il · www.isoc.org.il

עו"ד יורם הכהן

מנכ"ל

איגוד האינטרנט הישראלי

ד"ר אסף וינר

סמנכ"ל מחקר ומדיניות