

ט"ו בשבט התשפ"ב

17 בינואר, 2022

## **סקירה משווה: רגולציה וחקיקה להתמודדות עם מידע כוזב ודיסאינפורמציה**

כתיבה: ד"ר אסף וינר, ראש תחום רגולציה ומדיניות, איגוד האינטרנט הישראלי

עוזרי מחקר: נופר קדוש, עדו אילי

איגוד האינטרנט הישראלי הוא עמותה בלתי תלויה וללא כוונת רווח, המנהלת תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל - מרשם שמות המתחם המדינתי (.il) והפצת המידע על אודותיו לשדרת האינטרנט המרכזית; ומחלף האינטרנט הפנים-מדינתי (IIX). במקביל לפעולתו התשתיתית, האיגוד פועל לקידום ושמירה על עקרונות דמוקרטיים בפעולתו של האינטרנט בישראל. בכלל זה, מפרסם איגוד האינטרנט נתונים מקיפים אודות האינטרנט הישראלי ומשתמשיו, כמו גם מחקרי מדיניות וניירות עמדה המיועדים ליידע ולטייב את זירת האינטרנט הישראלית והגלובלית, על בסיס עבודת מחקר מקיפה ומומחיותו המעשית בצמתים מגוונים של משפט וטכנולוגיה.

במהלך השנה האחרונה, איגוד האינטרנט הישראלי מיקד את פעילותו המחקרית בסוגיות מגוונות של אסדרת שירותים ופלטפורמות מקוונים, לרבות איסוף מידע כמותי-סטטיסטי רלוונטי על הזירה הישראלית ותוך השתתפות בפורומים בינלאומיים בהן נידונים הסטנדרטיים המתעצבים לרגולציה בתחום זה.

**פרסום זה מטעם איגוד האינטרנט הישראלי מציע סקירה משווה עדכנית של הסדרים רגולטורים וחקיקה של מדינות שונות כנגד "דיסאינפורמציה" או "ידיעות כוזב" ומציג את המשמעויות העולות מכך עבור פיתוח רגולציה או חקיקה כנגד תופעות אלו בזירה הישראלית.**

למידע נוסף ושיתופי פעולה ניתן לפנות אלינו בכתובת: [policy@isoc.org.il](mailto:policy@isoc.org.il) | לסקירות ונתונים נוספים

בנושאי אסדרת פלטפורמות ושירותים מקוונים: [isoc.org.il/regulating-digital-services](https://isoc.org.il/regulating-digital-services)

## א. הגדרות המונחים "דיסאינפורמציה" או "מידע מזב" כיעד למדיניות ציבורית באירופה

לאחרונה, מספר מדינות חברות באיחוד האירופי כבר אימצו חקיקה או רגולציה להתמודדות עם דיסאינפורמציה ברשת (בעיקר במהלך תקופת הקורונה) לרבות הפללתה בחוק, כמפורט בסקירה זו.

העמדה הרווחת בקרב רגולטורים ומחוקקים בנוגע להפצת דיסאינפורמציה, היא שמדובר בתוכן "מזיק אך חוקי". בכלל זה, יוזמות החקיקה המרכזיות בזירה האמריקנית והאירופית המנסות להתמודד עם הפצת מידע בפלטפורמות מקוונות ורשתות חברתיות, מבחינות בין "תוכן בלתי חוקי", כגון דברי שנאה או תכנים המקדמים התעללות בילדים, ל-"תוכן מזיק אך חוקי", כגון שקרים או פייק ניוז, שאינם עולים כדי עברה או עוולה, אך בשל פוטנציאל הנזק שלהם למשתמשים ואף לחברה כולה, עשויה להיות הצדקה להגבלת תפוצתו.

עם זאת, חרף מחקר ענף על השלכותיה החברתיות ונזקיה של דיסאינפורמציה, מחקר משפטי מועט הוקדש לשאלה כיצד ניתן להגדיר דיסאינפורמציה, וכיצד ההגדרה משליכה על המענה המשפטי המתאים. מחוץ לגדרי האסכולה המשפטית, ישנה ספרות עשירה העוסקת בשאלת ההגדרה של התופעה, בתחומי העיתונות, המדע, הטכנולוגיה והתקשורת.<sup>1</sup>

כאשר ניגשים לבחון את הגדרתו של המונח דיסאינפורמציה, נראה כי ההסכמה הכללית היא שאין הגדרה ברורה, או אחידה. ובכל זאת, המדיניות האירופית משקפת שלוש הגדרות ברורות יחסית, שהתקבלו לאחר תהליך ארוך של כינוס, איזון וסטנדרטיזציה של שלל ההגדרות האקדמיות והמדיניות הקיימות לדיסאינפורמציה. להגדרת האיחוד האירופי יש חשיבות מיוחדת שכן היא מתווה את המדיניות האירופית בנושא ומעוגנת בקוד הרלוונטי לעניין של הנציבות האירופית (EU Code of Practice on Disinformation).<sup>2</sup>

בדו"ח שנכתב עבור מועצת האיחוד האירופי בשנת 2017 על ידי החוקרים Wardle & Derakhshan,<sup>3</sup> הוצעו ההגדרות הבאות, המבוססות על מדדים שונים של נזק, מידת השקריות של המידע, וזדוניות הכוונה: **מידע מוטעה/ מידע שגוי (Mis-information)** - פרסום או שיתוף מידע שגוי, קרי מידע שאינו נכון, כוזב (false) אך הפרסום נעשה ללא כוונה להזיק; **מידע מטעה (Dis-information)** - פרסום או שיתוף מידע שגוי **ביודעין**, במטרה לגרום נזק; ו-"**מידע זדוני (Mal-information)**" - פרסום או שיתוף מידע נכון ומדויק, אך השיתוף נעשה במטרה לגרום נזק, למשל ע"י הדלפת פרטים שנועדו להישאר פרטיים לספירה הציבורית.

בדו"ח שהכינה קבוצת המומחים HLEG עבור הנציבות האירופית בשנת 2018,<sup>4</sup> הוגדר המונח דיסאינפורמציה כך: **שקר ומידע לא מדויק או מטעה, אשר נוצר, מוצג או מקודם לשם רווח כלכלי או בכוונה להונות את הציבור – אשר עשוי לגרום נזק לציבור.**<sup>5</sup>

<sup>1</sup> לסקירה מלאה, ראו: Ronan Ó Fathaigh, Natali Helberger and Naomi Appelman, *The perils of legally defining Disinformation*, 10(4) INTERNET POLICY REVIEW (2021). (קישור).

<sup>2</sup> EU Code of Practice on Disinformation, EUROPEAN COMMISSION (2018). (link)

<sup>3</sup> Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, COUNCIL OF EUROPE (2017). (link)

<sup>4</sup> *A multi-dimensional approach to disinformation*, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMUNICATION NETWORKS, CONTENT AND TECHNOLOGY (2018). (link)

<sup>5</sup> 'All forms of false or misleading information that is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public, and may cause public harm' (שם, בעמ' 3)

לבסוף, דו"ח הנציבות האירופית (European Commission) (להלן: EC) משנת 2018 הגדיר דיסאינפורמציה באופן הבא: "מידע שניתן לאמתו כשקרי או מטעה, אשר נוצר, הוצג או הופץ במטרה להונות את הציבור, באופן מכוון, או למטרות רווח. זאת כאשר המידע עלול לגרום ל"נזק ציבורי" המוגדר כאיום על תהליכים פוליטיים, דמוקרטיים ותהליכי קביעת מדיניות, או איום על טובין ציבוריים כגון שמירה על בריאות אזרחי אירופה, איכות סביבתם או ביטחונם".<sup>6</sup>

הגדרות אלו נחשבות כצעד משמעותי בכינונו של סטנדרט אחיד לשאלה מהי דיסאינפורמציה. עם זאת, חשוב להדגיש כי הגדרות אלו נעשו לשם התוויית מדיניות ציבורית ואינן נחשבות כמונחים משפטיים או כהגדרה מדויקת לצורך איסורים פליליים. ההבדל בהיקף הביטויים שחוסים תחת כל הגדרה, הוא בסטנדרט של ה"נכונות" או "עובדתיות", שהתוכן המשותף ברשתות מתבקש לעמוד בו. עם זאת, ההנחה שניתן בכלל להעריך את מידת ה"עובדתיות"/"נכונות" של מידע, אינה מובנת מאליה ולמעשה שנויה במחלוקת אקדמית עזה בתחום מדעי התקשורת. על כן, הנחה מקדמית זו עלולה ליצור ספק בקשר ליעילותן של שלוש ההגדרות.

## **ב. שאלת הנזק, הכוונה והאמצעים בהגדרה המשפטית/רגולטורית של דיסאינפורמציה**

ההגדרות בזירה האירופית שנסקרו לעיל מתייחסות במפורש לאלמנט של נזק שנוצר מהפצת הדיסאינפורמציה. Warddle & Derakhshan מתווים את ההגדרה הרחבה ביותר לפגיעה: פגיעה באדם, קבוצה חברתית או מדינה. לעומתם, ה-EC וה-HLEG מתייחסים ל"נזק לציבור" בלבד. ה-HLEG מגדיר נזק לציבור כ: איום על תהליכים או ערכים דמוקרטיים או פוליטיים, אשר שם למטרה באופן ברור פגיעה במגוון סקטורים/מגזרים כגון בריאות, מדע, חינוך, כלכלה ועוד. ה-EC מיישרת קו עם הגדרה כללית זו אך מתייחסת גם לתהליכי קביעת מדיניות.

חשוב לציין – אף אחת מההגדרות לא דורשת שיתרחש נזק בפועל על מנת שהמידע יוגדר כ"דיסאינפורמציה". עם זאת, בעוד שהגדרתם של Warddle & Derakhshan ושל ה-HLEG מתייחסות לנזק כיסוד מהותי לסיווג מידע כדיסאינפורמציה, ההגדרה המרחיבה שאומצה על ידי הנציבות האירופית, קובעת שדיסאינפורמציה כוללת גם ביטויים שעלולים רעיונית לגרום לנזק.

הבדל זה בא לידי ביטוי באלמנט נוסף אליו מתייחסות ההגדרות – כוונת המפיץ. Warddle & Derakhshan וה-HELGE דורשים כוונה מצד המפרסם לגרימת נזק, ואילו ה-EC דורשים כוונה להונות את הציבור, כלומר כוונה להונות את הציבור גם אם ההונאה אינה מזיקה בהכרח. לפיכך, ההגדרה הרחבה להפליא של ה-EC יכולה לחסות על שלל ביטויים שקריים שמטרתם להונות את הציבור.

גם אלמנט הרווח הכלכלי זוכה ליחס שונה בין ההגדרות. בעוד הוא נעדר מהגדרתם של Warddle & Derakhshan, הגדרות ה-EC וה-HLEG מתייחסות לרווח הכלכלי כמטרה אלטרנטיבית או נוספת להפצת דיסאינפורמציה. בחירה זו מרחיבה את היקף ההגדרה גם להקשרים מסחריים, כאשר כל סוג של פרסומת מטעה עשויה להיחשב תחתיהן כדיסאינפורמציה.

<sup>6</sup> COM/2018/236 final. Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Tackling Online Disinformation: A European Approach* (2018). ([link](#))

יסוד ההפצה האסטרטגית, מתייחס לאופן בו פועלים המפיצים, למשל תוך שימוש בטכנולוגיות אינטליגנציה מלאכותית (AI). כל שלוש ההגדרות בהן עסקינן, מתייחסות למגוון פעולות סביב ההפצה: יצירת המידע (Warddle & Derakhshan), יצירה, הצגה והפצה (EC) או יצירה, קידום והצגה (HLEG). ברם, לא ברור האם מדובר בפעולות מצטברות, כיצד יש להבחין בין המושגים השונים, והאם יש חשיבות לאופן ההפצה ואופיו – למשל כשמדובר בהפצה אסטרטגית. יש לציין כי המחדל הגדול של הגדרות אלו, הוא היעדר התייחסותן לתפקידן של הרשתות החברתיות ביצירת הקונסטרקציות הטכנולוגיות המאפשרות הפצה אסטרטגית שכזו.

\*\*\*

בסיכומם של דברים, ניתן לזהות כי תכנון המדיניות הציבורית והחקיקה באיחוד האירופי מבוסס על התייחסות ל-"דיסאינפורמציה" כקטגוריה חדשה של "חוקי אך פוגעני".

על פי מחקרם המקיף של Fathaigh et. Al. משנת 2021, ניתוח שלוש ההגדרות המוצעות לדיסאינפורמציה לפי מספר אלמנטים – מידת הנכונות/עובדתיות; פוטנציאל הנזק/פגיעה; כוונת המפיץ; קיומו של רווח כלכלי; ואופן הפצה אסטרטגי – מציף בעיקר את היעדר הפירוט וההעמקה בו לוקות ההגדרות השונות. ככאלה, הן אינן מתאימות לשמש כבסיס לקטגוריות משפטיות ברורות אכיפה, אלא כמונחים מנחים להתוויית מדיניות, אשר נתונים לפרשנות רחבה של/מצד רשויות האכיפה הרלוונטיות, להבדיל מחקיקה מדינתית ישירה כנגד שירותים מקוונים ופלטפורמות.

## ג. חקיקה נגד דיסאינפורמציה ברמה המדינתית

חלק זה סוקר את מגוון החקיקה המדינתית של חברות האיחוד האירופי ומדינות בולטות נוספות כנגד דיסאינפורמציה או תכנים כוזבים אחרים,<sup>7</sup> ומצביע על קיומה של מגמת הפללה בקרב מדינות האיחוד, אשר מלווה באופן מדאיג, לפחות מנקודת מבט של הגנה על חופש הביטוי, בעונשי מאסר כסנקציה אפשרית.

כפי שציין דו"ח הנציבות האירופית, במהלך מגפת הקורונה בחרו מדינות לא מעטות בנתיב הפלילי למניעת התפשטותן של ידיעות מטעות שאיימו על בריאות האזרחים.<sup>8</sup> הדו"ח מדגיש ומזהיר כי חקיקה פלילית נגד הפצת חדשות כזב או דיסאינפורמציה אשר אינה מגדירה פעולות אלו באופן מדויק ומתוחם מהווה סכנה לפגיעה חמורה לפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות ומעודדת צנזורה עצמית.

בפתח הדברים נציין כי רוב המדינות הנסקרות במסמך זה אינן מתייחסות מפורשות למונח "דיסאינפורמציה" בחקיקה מדינתית, אך מפלילות פרסום או הפצה של "מידע מוטעה/חדשות כזב" (false information, false/fake news), כמפורט בחלק זה.

<sup>7</sup> אוסטרליה, קרואטיה, קפריסין, צ'כיה, צרפת, יוון, הונגריה, ליטא, מלטה, רומניה, סלובקיה, סינגפור, סין, רוסיה, הונג קונג, מלזיה וקנדה.

<sup>8</sup> JOIN/2020/8 final. Joint Communication to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Communication on Tackling COVID-19 disinformation—Getting the facts right* (2020). ([Link](#))

## ג.1 הפללת דיסאינפורמציה (disinformation) במדינות אירופה

ליטא היא המדינה היחידה מבין חברות האיחוד האירופי בה קיים איסור סטטוטורי מפורש על הפצת דיסאינפורמציה או מידע שעלול לפגוע בכבוד האדם בסעיף 19 ל"חוק למסירת מידע לציבור"<sup>9</sup>. החוק מגדיר מפורשות מהי דיסאינפורמציה בסעיף 2, כ"מידע כוזב שהופץ בכוונה"<sup>10</sup>, וכולל את היסודות הבאים: המידע שגוי, למפיץ הייתה כוונה ספציפית לתוצאה, והמידע עלול לגרום לנזקים. ברם, הנזקים מוגבלים לאדם יחיד ולא לציבור, אין דרישה להפקת רווח כלכלי מהמעשה, וכן החוק מתייחס למעשה "הפצה" ולא בהכרח לאקט של "יצירה".

## ג.2 הפללת מידע כוזב (false news, false information) במדינות אירופה

להלן ההסדרים המדינתיים הקיימים באירופה המטילים סנקציות על הפצה של "חדשות כוזבות", אותם ניתן ליישם גם על דיסאינפורמציה.

- מלטה: סעיף 82 לקוד הפלילי (תיקון משנת 2018) אוסר על הפצה במזיד של חדשות כוזבות (false news) שעלולות לפגוע בשלום הציבור, מנוחתו, או בסדר הציבורי, ומטילה על העבריינים עד 3 חודשי מאסר.<sup>11</sup> העבירה תואמת את הגדרתם של Warddle & Derakhshan לדיסאינפורמציה: מידע כוזב; כוונה (זדון); נזק (בסדר הציבורי); וכן מתיישבת חלקית עם ההגדרה של הנציבות האירופית (מידע שקרי או מטעה שנוצר, מוצג ומופץ לשם רווח כלכלי או למטרת הונאת הציבור, באופן מכוון, העלול לגרום נזק לציבור), אך ללא אלמנט הרווח הכלכלי.
- צרפת: סעיף 27 לחוק חופש העיתונות הצרפתי משנת 1881 (על אף שאינו פלילי),<sup>12</sup> אוסר על הפצת "חדשות כוזבות המיוחסות לצדדים שלישיים, כאשר הפצתן נעשתה בחוסר תום לב, ופגעה, או הייתה עשויה לפגוע בסדר הציבורי ושלום הציבור". החוק מטיל על העבריינים קנס בגובה עשרות אלפי אירו. החוק מתיישב גם הוא עם ההגדרה הבסיסית לדיסאינפורמציה מאחר וגם הוא דורש את קיומם של האלמנטים: מידע שגוי; כוונה (חוסר תו"ל); ונזק (פגיעה בשלום הציבור).
- קרואטיה: סעיף 16 לחוק "העבירות החותרות תחת שלום הציבור והסדר הציבורי" (the Law on Misdemeanors against Public Order and Peace) קובע כי הפצתו של מידע שגוי אשר עלול לפגוע בשלום או מנוחת הציבור, הוגדרה כעבירה פלילית שבצידה עונש מאסר של עד 30 יום.
- יוון: סעיף 191 לחוק הפלילי היווני (תיקון משנת 2019),<sup>13</sup> קובע עבירה פלילית של הפצת חדשות כוזבות היכולות לזרוע פחד בקרב הציבור או לסכן את כלכלת המדינה, בטחונה או בריאות הציבור.

<sup>9</sup> Law On the Provision of Information to The Public (Republic of Lithuania, 1996). "It shall be prohibited to disseminate disinformation and information which is slanderous and offensive to a person, or which degrades his honor and dignity."

<sup>10</sup> Law On the Provision of Information to The Public (Republic of Lithuania, 1996), Chapter 1, article 2. "Disinformation" means intentionally disseminated false information."

<sup>11</sup> Criminal Code (as amended by the Media and Defamation Act, 2018) Malta. (n.d.). "Whosoever shall maliciously spread false news which is likely to alarm public opinion or disturb public good order or the public peace or to create a commotion among the public or among certain classes of the public, shall, on conviction, be liable to imprisonment for a term from one to three months."

<sup>12</sup> Law of 29 July 1881 on freedom of the press, (1881). "The publication, distribution, or reproduction... of false news... when this has disturbed public peace or was capable of disturbing it"

<sup>13</sup> Criminal Code, Greece. "whoever publicly, or via the internet spreads, or disseminates, in any way, false news that is capable of causing concern or fear to the public or undermining public confidence in the national economy, the

ללא הגדרה עצמאית של "חדשות כוזבות". בנובמבר 2021, עקב מגפת הקורונה, תוקן חוק זה כך שיכלול עונש מאסר בנסיבות של ביצוע העבירה באמצעות העיתונות או המרחב המקוון.

- סלובקיה וצ'כיה: סעיף 361 לקוד הפלילי של סלובקיה (תיקון משנת 2005) קובע איסור פלילי על הפצת ידיעה כוזבת שעלולה "ליצור דאגה ממשית בקרב חלק מהאוכלוסייה במקום מסוים", שעונשה הוא עד שנתיים מאסר.<sup>14</sup> בצ'כיה קיימת עבירה כמעט זהה, המעוגנת בסעיף 357 לקוד הפלילי שלה.<sup>15</sup>
- קפריסין: סעיף 50 לקוד הפלילי של המדינה קובע עבירה הנושאת עונש מאסר של עד שנתיים בגין הפצת חדשות כוזבות או חדשות שעלולות לפגוע בסדר הציבורי/ אמון הציבור במדינה או רשויותיה/ לגרום לפחד או דאגה בקרב הציבור/ לפגוע בכל דרך בשלום הציבור.<sup>16</sup>

**החקיקה ההונגרית להתמודדות עם דיסאינפורמציה בתקופת מגפת הקורונה הכתה הזים יותר מכל חקיקה אחרת.** עקב התפרצות המגפה, נחקקה בקוד הפלילי ההונגרי עבירה חדשה תחת עבירות "זריעת פחד בציבור" (fearmongering).<sup>17</sup> העבירה אוסרת על פרסום מידע תוך ידיעה כי מדובר במידע שגוי, או תוך התעלמות פזיזה מחוסר נכונות המידע, בזמנים בהם מושתת סדר משפטי מיוחד, מתוך כוונה לפגוע ביעילותם של אמצעי הגנה שנקטים כחלק ממצב משפטי זה. העבירה נושאת עונש מאסר שנע בין שנה לחמש שנים. העבירה כוללת את האלמנטים עליהם דנו לעיל: מידע כוזב; כוונה לפגוע ביעילות אמצעי ההגנה; נזק- פגיעה ביעילות אמצעי ההגנה. עבירה נוספת מופללת בסעיף 338 לחוק, האוסרת על הצהרה או הפצה של כל עובדה לא נכונה שיש בה כדי להפריע לשלום הציבור, הנושא עונש מאסר של שלוש שנים. באופן דומה, ברומניה התיר הרגולטור על

country's defense capacity or public health."; "violators shall be punished by imprisonment of at least three months and a fine"; "if the act was repeatedly committed through the press or online, the perpetrator shall be punished by imprisonment of at least six months and a fine."

<sup>14</sup> **Criminal Code, Slovak Republic.** "(1) Any person who deliberately creates the danger of serious concerns among the population of a certain location or at least a part thereof by disseminating a false alarming news or commits other similar act capable of giving rise to such danger, shall be liable to a term of imprisonment of up to two years. (2) Any person who reports a false alarming news, or other similar act referred to in paragraph 1, to a legal entity or the Police Force or other State authority or to the mass media, although he knows that such news is false and may cause serious concerns among the population of a certain location or at least a part thereof, shall be liable to a term of imprisonment of one to five years. (3) The offender shall be liable to a term of imprisonment of three to eight years if he commits the offence referred to in paragraph 2, a) and he was already convicted for such offence, or b) and seriously impairs economic operation or economic activities of a legal entity or the activity of a State authority or other particularly serious consequence through its commission."

<sup>15</sup> **Criminal Code, Czech Republic.** "(1) Whoever intentionally causes a threat of serious concernment of at least a portion of population of a certain area by spreading alarming news that is untrue, shall be sentenced to imprisonment for up to two years or to prohibition of activity. (2) Whoever communicates the news referred to in Sub-section (1) or other untrue news capable of causing precautions leading to a risk of serious concernment of at least a portion of population of a certain place or an unfounded rescue operation of the integrated emergency system to court or to a police authority of the Czech Republic, to a state administration authority, local self-administration authority or another public authority, to a legal person, natural person who is an entrepreneur or a mass communication media, shall be sentenced to imprisonment for six months to three years or to prohibition of activity."

<sup>16</sup> **Penal Code, Cyprus.** "Any person who publishes or reproduces any statement, rumor or report which he knows or has reason to believe to be false with intent to cause, or which is likely to cause, fear or alarm to the public or which is calculated to disturb the public peace is guilty of a misdemeanor."

<sup>17</sup> **Criminal Code, Hungary.** "(1) At the scene of some public emergency (public danger), any conduct of claiming or spreading a false or distorted statement before the wide public in connection with the public emergency by which to violate public order or disturb the public peace at a place of public emergency is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years. (2) At the time of a Special Legal Order, any conduct of claiming or spreading a false or distorted statement before the wide public by which to endanger or derail the successfulness of the defense is guilty of a felony punishable by imprisonment from one to five years"



אמצעי התקשורת את הסרתם של תכנים מקוונים המקדמים "חדשות כוזבות" הנוגעות לאמצעי מניעת התפשטות הנגיף.<sup>18</sup>

\*\*\*

בהתבסס על האמור לעיל ניתן להציע מספר מסקנות על ההגדרות הקיימות של דיסאינפורמציה בחקיקה המדינתית של חברות האיחוד האירופי. ראשית, ניתן לזהות שלושה אלמנטים מרכזיים שעולים מההגדרות השונות לדיסאינפורמציה ברמה המדינתית: (א) מידע שגוי; (ב) המופץ מתוך כוונה ספציפית (זדון/חוסר תום לב); (ג) וגורם לנזקים מסוימים.

מלבד זאת, בין ההגדרות השונות ניתן למצוא הבדלים בפרטים רבים, למשל דרישה לשינוי התנהגות של צדדים שלישיים או שימוש בשיטת הפצה מסוימת. כמו כן, חוקים שונים התייחסו לנזקים שונים- פגיעה כלכלית, פגיעה בציבור, פגיעה אישית, פגיעה בכבוד האדם, פגיעה בטוהר הבחירות ופגיעה באמצעים לקידום בריאות הציבור (למשל בתקופת הקורונה). נראה שהגדרות רבות שמות דגש על הפצת התוכן ולא רק על יצירתו (לדוג' החוק הצרפתי שמפיל גם קידום (אמפליפיקציה) של מידע שגוי, בשילוב עם שיטת ההפצה- מלאכותי/אוטומטי ומאסיבי). בנוסף, יש לציין כי הגישות הרגולטוריות המדינתיות השונות נבדלות במידה ניכרת בהיקף תחולתן, נמענים, והסנקציות המשפטיות במקרה של הפרה.

ניכר כי ברוב המקרים אופן החקיקה שנבחר הוא על דרך הפללה. כלומר, בחלק ממדינות האיחוד האירופי, "דיסאינפורמציה" דווקא נכנסת לגדרי מתחם ה"תוכן הבלתי חוקי" ברמה המדינתית, ואף מלווה במקרים רבים בסנקציות פליליות לרבות עונש מאסר.

### 3.ג הפללת מידע כוזב במדינות בעלות מאפיינים דמוקרטיים חלשים

- סינגפור: בשנת 2019 נחקק חוק ההגנה מפני אי אמיתות והטעויות באינטרנט.<sup>19</sup> מטרת החוק היא למנוע הצהרות עובדתיות כוזבות באינטרנט (false statements of facts), למנוע תמיכה בהצהרות כאלה ולנטרל את ההשפעה שלהן. החוק מאפשר למדינה סמכויות נרחבות כמו הורדת תוכן, חסימת גישה לאתרים, דרישת התנצלות ופרסום תיקון והטלת אחריות הן על המפרסם והן על הפלטפורמה. אין התייחסות בחוק לשאלה האם המידע הכוזב הופץ או נוצר בזדון. החוק כן קובע כי אסור להפיץ מידע אשר ככל הנראה יוביל לפגיעה אפשרית בשש אפשרויות המנויות בחוק.

<sup>18</sup> Decree No. no. 195, signed by the President of Romania, Mr. Klaus Iohannis, regarding the establishment of the state of emergency on the Romanian territory (2020), Art. 54. "In case of dissemination of fake-news in mass-media and on-line in relation to Covid 19 and to the measures in order to correctly and objectively inform the population in such context."

<sup>19</sup> Singapore's Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019. "A person must not do any act in or outside Singapore in order to communicate in Singapore a statement knowing or having reason to believe that — (a) it is a false statement of fact; and (b) the communication of the statement in Singapore is likely to be prejudicial to the security of Singapore or any part of Singapore; be prejudicial to public health, public safety, public tranquillity or public finances; be prejudicial to the friendly relations of Singapore with other countries; influence the outcome of an election to the office of President, a general election of Members of Parliament, a by-election of a Member of Parliament, or a referendum; incite feelings of enmity, hatred or ill-will between different groups of persons; or diminish public confidence in the performance of any duty or function of, or in the exercise of any power by, the Government, an Organ of State, a statutory board, or a part of the Government, an Organ of State or a statutory board."

- **סין:** חוק אבטחת הסייבר שנחקק ב-2016 מפליל כל אדם או ארגון אשר יוצר או מפיץ מידע לא נכון (false information) בכדי להפריע לסדר הציבורי והכלכלי (סעיף 12).<sup>20</sup> חוק זה נועד למנוע הפצה של מידע כוזב באינטרנט. נוסח הסעיף משלב בין דרישת כוונה לבין פגיעה אפשרית.
- **הונג קונג:** במדינה אין חקיקה נגד מידע כוזב אך הרשויות משתמשות בחוקים אחרים על מנת לפעול כנגד תופעה זו. לדוגמא, המשטרה משתמשת בפקודת עבירות הסיכום (summary offences) (ordinance) אשר קובעת שאסור לאנשים לשלוח הודעות שהם יודעים שהן כוזבות, במטרה לגרום למטרד, אי נוחות או חרדה מיותרת לכל אדם אחר.<sup>21</sup> ניתן לראות שיש משקל לידיעה של השולח ולכוונתו.
- **רוסיה:** בשנת 2019, פרסמה הממשלה תיקון לחוק המידע, טכנולוגיית המידע והגנת המידע כך שיכלול איסור על פרסום מידע לא מהימן (unreliable) תחת החסות של חדשות אמינות.<sup>22</sup> החוק נוגע רק במידע שהינו "חשוב ציבורי" ואשר עלול לגרום לנזק בכמה תחומים. כלומר, ישנה התייחסות לפגיעה אפשרית.
- **מלזיה:** בשנת 2018 נחקק חוק המידע הכוזב (Anti-fake news act).<sup>23</sup> מטרת החוק הייתה להילחם ביצירה, בהפצה ובהשפעה של מידע כוזב. החוק קובע אשר כל אדם אשר מייצר, מפיץ, מציע (ועוד כמה אפשרויות) בכוונה מידע כוזב, חשוף לקנס או מאסר. חוק זה בוטל ב-2019. חוק זה דורש כוונה אך מתייחס למידע השגוי כפסול גם ללא פגיעה אפשרית.

#### **4. חקיקה להתמודדות עם דיסאינפורמציה / ידיעות כוזב בהקשרי בחירות**

מלבד חוקים הנוגעים למניעת הפצתם של תכנים שגויים בתקופת מגיפה הקורונה, ישנן הוראות חוק נוספות העשויות להתאים ליישום על תכני "דיסאינפורמציה" – הוראות חוק המכוונות להתמודדות ספציפית עם מידע שגוי בתקופת בחירות.

הדוגמה הבולטת ביותר הוא החוק הצרפתי למאבק במניפולציות (Law on the fight against the manipulation of information) מסוף שנת 2018,<sup>24</sup> המעניק לשופט סמכות, במהלך שלושת החודשים הקודמים ליום הבחירות, להורות על כל אמצעי מידתי והכרחי כדי לבלום את הפצתן של טענות והאשמות

<sup>20</sup> China Cybersecurity law. "any individual or organization"; "shall not"; "fabricates or disseminates false information to disrupt the economic and social order".

<sup>21</sup> [Hong Kong Summary offences ordinance, section 20](#). "sends by any such means any message, which he knows to be false, for the purpose of causing annoyance, inconvenience or needless anxiety to any other person"

<sup>22</sup> [Russia law on information, information technology and protection of information](#). "The federal law aims to curb the distribution, under the guise of reliable news, of unreliable, socially important information that creates a threat to public safety and/or health, property, the threat of mass disturbance of public order and/or public security or the threat of interference with, or termination of the functioning of facilities for life support, transport or social infrastructure, lending institutions, energy facilities, industry and communications."

<sup>23</sup> [Anti-fake news act](#). "Any person who, by any means, maliciously creates, offers, publishes, prints, distributes, circulates, or disseminates any fake news or publication containing fake news commits an offence and shall, on conviction, be liable..."

<sup>24</sup> [Law 2018-1202 of 22 December 2018 on the fight against the manipulation of information, France](#). "inaccurate or misleading allegations or statements likely to affect the sincerity of the vote" when they are "disseminated on a massive scale in a deliberate, artificial or automated manner via an online public communication service"



בלתי מדויקות/שגויות/מטעות, העלולות לפגוע במידת האותנטיות של ההצבעה, כאשר טענות אלו מופצות במכוון, באופן מלאכותי או באופן אוטומטי ובהיקפים מאסיביים, על גבי פלטפורמות מקוונות.

כלומר הוראת החוק דורשת כוונה ('במכוון'), מידע שגוי ('עובדה לא מדויקת או מטעה'), ופגיעה אפשרית ('עובדה שעלולה לשנות את כנות ההצבעה הקרובה'); בנוסף להפצה מלאכותית/אוטומטית ומסיבית. על כן, ההוראה מוגבלת לפגיעה אפשרית בהליך הבחירות, ולא לפגיעה כללית יותר כמו פגיעה בציבור. גם באוסטריה חוקקה עבירה דומה האוסרת על הפצת חדשות כוזבות במהלך תקופת בחירות, שעלולות להשפיע על הבחורים.

בנוסף, קוד האלקטורט הצרפתי קובע עונש מאסר וקנס לכל מי שהשפיע על הצבעה או גרם לאדם לא להצביע בעזרת מידע כוזב.<sup>25</sup>

**בקנדה, חוק הבחירות קבע שאסור לייצר או להפיץ מידע כוזב בזמן תקופת הבחירות אשר נוגע לעבירה פלילית של פוליטיקאי, אזרחותו, מקום היוולדו, השכלתו והשתייכותו לקבוצה מסוימת תוך רצון להשפיע על הבחירות.**<sup>26</sup> החוק חוקק ב-1908 ובגרסתו המקורית הייתה דרישה כי מפיץ המידע ידע שמדובר במידע כוזב (knowingly). עקב החשש העולה מדיסאינפורמציה, מילה זו הוסרה ב-2018. החוק דורש כוונה של מפיץ המידע (גם אם לא ידע שהמידע שגוי) והפצת מידע שגוי אך אין דיון בפגיעה אפשרית. בשנת 2021, עקב ערעור על חוקיותו, בוטל סעיף זה על ידי בית המשפט העליון של אונטריו בטענה שהוא פוגע בחופש הביטוי.<sup>27</sup> בית המשפט קבע שלאחר הסרת הדרישה כי מפיץ המידע ידע כי מדובר במידע שגוי, קיימת פגיעה גדולה מדי בחופש הביטוי.

#### **ד. האתגר של חקיקה נגד דיסאינפורמציה כפגיעה בזכויות מוגנות וערכים דמוקרטיים**

הפללת הפרסום או ההפצה של דיסאינפורמציה או מידע כוזב, אשר כיום אינם מהווים תוכן בלתי-חוקי, מתנגשת באופן חזיתי עם חופש הביטוי כזכות חוקתית וערך דמוקרטי. כך גם בנוגע לרגולציה ייעודית שתטיל על פלטפורמות תוכן ורשתות חברתיות אחריות על תוכן אסור שמועלה על ידי משתמשיהן.

**אחת ההשלכות האפשריות והבעייתיות של הטלת אחריות על הפלטפורמות על קידומו של תוכן מסוים שנקבע כבלתי חוקי או פוגעני, או אף על עצם הימצאותו ברחבי הפלטפורמה, היא אכיפת יתר מצד הפלטפורמות שתפגע בחופש הביטוי של המשתמשים, כאשר סביר והרשתות יבחרו לתרגם את הסיכון הנוסף שהוטל עליהן, לנטל מוגבר על חופש הביטוי של המשתמשים.**<sup>28</sup>

<sup>25</sup> France Electoral code." those who, using false news, slanderous rumors or other fraudulent manœuvres, have modified or diverted votes, led one or more voters to abstain from voting"

<sup>26</sup> Canada Elections act, article 91."(1) No person or entity shall, with the intention of affecting the results of an election, make or publish, during the election period: (a) a false statement that a candidate, a prospective candidate, the leader of a political party or a public figure associated with a political party has committed an offence under an Act of Parliament or a regulation made under such an Act — or under an Act of the legislature of a province or a regulation made under such an Act — or has been charged with or is under investigation for such an offence; or (b) a false statement about the citizenship, place of birth, education, professional qualifications or membership in a group or association of a candidate, a prospective candidate, the leader of a political party or a public figure associated with a political party."

<sup>27</sup> <https://theccf.ca/wp-content/uploads/Canadian-Constitution-Foundation-v.-Canada-Attorney-General-final-reasons-for-judgment-2021-02-19-at-5h55.pdf>

<sup>28</sup> Daphne Keller, *Amplification and Its Discontents*, KNIGHT FIRST AMENDMENT INSTITUTE, 11-13 (June 8, 2021).

במקרי הקיצון, בהם המודל העסקי הקיים – המבוסס על תוכן שנוצר על ידי משתמשים – יפסיק להיות רווחי עבור הרשתות מאחר ויהיה כרוך בעלויות משפטיות רבות, לא מופרך כי הרשתות יעדיפו לפעול תחת מודלים של תוכן מקצועי שיותאם אישית למשתמש – תוכן המופק ע"י הפלטפורמה עצמה וממומן, סביר להניח, דרך גביית דמי מנוי מהמשתמש.<sup>29</sup> כלומר, ייווצר מצב בו ניאלץ לשלם עבור אותה חוויית אינטרנט שאנו נהנים ממנה כיום בחינם, דבר שיעמיק את הפערים הדיגיטליים בחברה ויחרף את חוסר השוויון בנגישות למידע.<sup>30</sup>

מהלך זה עלול לגרום לאפקט מצנן על יצירתן של רשתות חברתיות חדשות בשוק- פלטפורמות חדשות שאינן יציבות כלכלית לא יוכלו להרשות לעצמן את העלויות המשפטיות שמטילה עליהן האחריות על התוכן שמתפרסם בהן.<sup>31</sup> מהיבטי חופש הביטוי, ניתן לטעון כי חוקים המעודדים את הפלטפורמות לנהוג באכיפת יתר כלפי ביטויי המשתמשים, פוגעים גם בחופש הביטוי של הפלטפורמות עצמן, כאשר פעולות הסינון וקידום התוכן שמבצעת הפלטפורמה בעצמה מהווים חלק מחופש הביטוי שלה.<sup>32</sup>

הטלת אחריות על המתווך עשויה להיות לגיטימית כאשר מדובר בתוכן בלתי-חוקי, אבל היא בעייתית במיוחד בנוגע לקטגוריות ביניים כגון "דיסאינפורמציה" מכיוון שהיא צפויה להוביל לפגיעה מיוחדת בזכויות משתמשים ובראשם הזכות לחופש ביטוי, כתוצאה מתמרוץ הגורם המפוקח להסרת-יתר של ביטויים חשודים (גם אם אינם עולים כדי ביטויים אסורים).

לסיכום, נזכיר את ממצאי דו"ח מיוחד של האו"ם משנת 2020 לפיו ידיעות כזב או דיסאינפורמציה היא מושג חמקמק מכדי להגדירו כראוי בחוק, ואקט החקיקה עלול להעניק לרשויות המבצעות שיקול דעת מופרז לקבוע איזה תוכן חוסה תחת קבוצת הביטויים הבלתי חוקיים "דיסאינפורמציה", ולמעשה מעניק להן סמכות לקבוע מה "שקר" ומה "אמת" בעולם.<sup>33</sup> כך, גם הנציבות האירופית לאחרונה הביעה חשש כזה ביחס לחוקי הקורונה.<sup>34</sup>

## ה. סיכום ומסקנות

- השוואה בין הוראות החקיקה במדינות השונות שנסקרו מלמדת שרוב המדינות החברות שהסדירו דיסאינפורמציה רואות בכך עניין של ביטחון לאומי, שלום, סדר ציבורי וכו', ורבות בחרו לפעול לשם כך באפיק הפילי. עם זאת, בולטת בהיעדרה ההתייחסות למנת חלקן של הפלטפורמות המקוונות עצמן בהפצת דיס-אינפורמציה, למשל כחלק מפעולות אמפליפיקציה שהרשתות עצמן מבצעות.

<sup>29</sup> Eric Goldman & Jess Miers, *Online Account Terminations/Content Removals and The Benefits of Internet Services Enforcing Their House Rules*, 1 J. OF FREE SPEECH L. 191, 214-215 (2021) ([link](#))

<sup>30</sup> שם.

<sup>31</sup> לעיל ה"ש 21.

<sup>32</sup> שם, בעמ' 16-17.

<sup>33</sup> Joint Declaration on Freedom of Expression and Elections in the Digital Age, Art. 42 (2020) ([Link](#))

<sup>34</sup> "Laws which define these crimes in too broad terms and with disproportionate penalties attached can constrain sources' willingness to speak to journalists, as well as lead to self-censorship, 50 raising particular concerns as regards freedom of expression". *Communication on Tackling COVID-19 disinformation—Getting the facts right*, p. 11.

- על פי חוקרי מדיניות ורגולציה מובילים, מגמת ההפלה של דיסאינפורמציה ומידע כוזב בחקיקה המדינתית, תוך פערים משמעותיים בין הוראות החקיקה של המדינות השונות היא מדאגה ומסוכנת. פערים אלו עלולים לפגוע בחופש הביטוי של משתמשי הפלטפורמות המקוונות ולהכביד באופן חריג על פעילותן של הפלטפורמות עצמן. הדבר יפגע במיוחד בפלטפורמות קטנות שפועלות באופן גלובלי אך לא יכולות להרשות לעצמן סוללת עורכי דין זרים שדוברים את השפות של כל המדינות החברות.
- ההגדרות הרווחות כיום לדיסאינפורמציה בזירה האירופית הן רחבות ומעורפלת מכדי לתפקד כהגדרה משפטית, כך שעיוונם ברמה המדינתית (לרבות בישראל), יפגע בערכים של וודאות משפטית, אפקטיביות וחופש הביטוי.
- עם זאת, ישנם מספר אלמנטים המשותפים לשלוש ההגדרות שנסקרו, אשר עשויים להוות מסגרת עבודה ישימה, במידה ויובהרו כראוי: (א) מידע כוזב (ב) המופץ מתוך כוונה ספציפית, וכן (ג) התמקדות בנזקים לציבור מסוים.

לעדכונים על התפתחות יוזמות חקיקה ורגולציה להתמודדות עם דיסאינפורמציה והיבטים

נוספים של רגולציה על פלטפורמות ושירותים מקוונים, בקרו בעמוד:

[isoc.org.il/regulating-digital-services](https://isoc.org.il/regulating-digital-services)

