

ט בתמוז תשפ"ב

7 ביולי 2022

לכבוד :

משרד המשפטים, משרד התקשורת
באמצעות אתר החקיקה הממשלתי

שלום רב,

הנדון: התייחסות לתזכיר חוק התקשורת בעניין סימון מסר המוני המופץ באמצעות יישום אוטומטי

איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)¹ מתכבד להגיש את התייחסותו לתזכיר חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס'...) (סימון מסר המוני המופץ באמצעות יישום אוטומטי), התשפ"ב-2022 (להלן: החוק המוצע), שפורסם להערות הציבור ביום 16.6.2022.

תמצית עמדתנו המקצועית היא שיש בסיס לחששות מפני פעילות השפעה לא הוגנת על דעת הקהל ברשתות החברתיות ואין חולק כי בעשורים האחרונים, פלטפורמות תוכן דיגיטליות, ובראשן הרשתות החברתיות, הפכו לכלי משמעותי המעצב את המרקם החברתי והכלכלי בעולם כולו ובישראל בפרט.² בהתאמה, לרגולציה מדינתית עשוי להיות תפקיד חשוב בהגדרת כללי המותר והאסור בפלטפורמות אלה, במקרים בהן יש צורך ציבורי מבוסס.

עם זאת, כפי שנפרט להלן, איגוד האינטרנט הישראלי קורא לממשלה ולמחוקקים שלא לקדם את הצעת החוק בנוסחה הנוכחית. זאת הן בשל עמימות מטרות החקיקה והאחריות המשפטית אותה היא יוצרת, זאת בשל הגדרות רחבות וכוללניות למונחים "מסר המוני", "רשתות חברתיות" ו-"אוטומטיות" העומדות בבסיס האחריות המשפטית המוצעת, ובעיקר – מכיוון שהאכיפת החוק המוצע מבוססת על מנגנון עמום ולא אפקטיבי למניעה או הרתעה של פרסומים המיועדים להטעות את הציבור או להשפיע על דעת הקהל באופן בלתי הוגן.

א. שאלת התכלית והנחיצות של החוק המוצע

השלב הראשון בהערכת הלגיטימיות והאפקטיביות של רגולציה בכלל ובתחום התקשורת בפרט, הוא בירור התכלית העומדת בבסיסה, קרי זיהוי המטרה החברתית שאותה הרגולציה נועדה להגשים והערכת מידת הנחיצות או הדחיפות של הפעולה המדינתית לשם הגשמתה.

¹ איגוד האינטרנט הישראלי הוא עמותה בלתי תלויה וללא כוונת רווח המפעילה תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל (מרשמי שמות המתחם המדינתיים ".il" ו-"ישראל"); ומחלף האינטרנט הפנים-מדינתי (IIX), יחד עם פעילות מחקר ומדיניות ארוכת שנים לקידום ערכים דמוקרטיים וצרכים של קהילת האינטרנט הישראלית. למידע נוסף: <https://www.isoc.org.il>.

² לסקירות ונתונים אודות הצרכים החברתיים באסדרה של רשתות חברתיות ושירותים מקוונים בעולם ובישראל, ראו: <https://www.isoc.org.il/regulating-digital-services>

על רקע זה, מתחדדת הבעייתיות של תזכיר החוק המוצע, אשר מגדיר את מטרות הרגולציה באופן עמום וכוללני: "צמצום התופעה של הדהוד מסרים, הטיית דעת קהל ואף הטעייתו באמצעות שימוש באמצעים ויישומים טכנולוגיים המאפשרים הפצת מסרים באופן אוטומטי".

דברי ההסבר אינם מוסיפים הסבר או תיאור חד משמעי של יעדי ההסדר החקיקתי, מעבר ל-"התמודדות עם הדהוד והעצמה של מסרים בדרך הגורמת להטיית דעת הקהל, נוכח תפיסת פופלאריות המסר, באופן החוטא למציאות ואף מעוות אותה" או יצירת "רושם מוטעה אודות חשיבות המסר, היקף התומכים בו ואולי אף אמיתנו".

כך, להבדיל מהסדרים חקיקתיים קרובים כגון "חוק הספאם"³, אשר מגדיר באופן ברור וחד-משמעי את הפעילות האסורה תוך הבנת מערך התמריצים שלה, קיימת עמימות רבה לגביה מהות ה-"בעיה" שהחוק המוצע מבקש לטפל בה והיקפה. עמימות זו פוגעת בלגיטימיות החוקתית של החוק המוצע (היעדר יכולת לבחון האם מדובר בתכלית ראויה ואת מידתיות החוק) ובעיקר יוצרת אי-וודאות וקשיי אכיפה מהותיים. העמימות וחוסר הוודאות לגבי תכלית החקיקה ומטרותיה מועצמת גם נוכח התבטאויות רשמיות של שר התקשורת ושר המשפטים לפיהם מטרת החוק המוצע היא להתמודד עם תופעת חדשות הכוזב (פייק ניוז)⁴, כאשר מטרה זו ומונח זה לא מופיעים כלל בהצעת החקיקה או בדברי ההסבר.

ב. הגדרות רחבות יתר על המידה המטילות נטל כבד על הציבור

החוק מוצע קובע חובת סימון ואחריות נזיקית במקרה של הפרה על כל מי ש-"מפרסם מסר המוני ברשת חברתית גדולה באמצעות יישום המבצע את הפרסום באופן אוטומטי (מסר המוני אוטומטי)". כבר בשלב זה ניתן להיווכח במידת אי-הוודאות הגבוהה שתתעורר בקרב הציבור הרחב על מנת להבין באיזה מקרים חלה עליו חובה זו. ההגדרות הרלוונטיות בחוק המוצע מנוסחות באופן רחב וכוללני, כך שחובת הסימון צפויה לחול ביחס לפעולות רבות ברשתות חברתיות:

- מפרסם: מי שמבצע פרסום ובכלל זה אם הזמין או מימן אותו.
- רשת חברתית: ספק שירות, המספק שירותי הפצת תוכן וממשק המאפשר שיתוף תוכן בין משתמשי השונים ותגובה לתוכן זה על ידם, למעט אם פעילות הפצת התוכן נלווית לשירות השיתוף שהוא השירות העיקרי, בין בתשלום ובין שלא. התנאים להגדרת רשת חברתית גדולה ייקבעו על ידי השר.
- הגדרה זו מנוסחת באופן רחב וללא הגדרה של "הפצת תוכן" ושל "שיתוף". לכן, נראה כי גם שירותי דואר אלקטרוני, שירותי מסרים מיידיים (whatsapp, signal וכו'), מסמכים שיתופיים מקוונים כגון Google Sheets \ Doc או פורומים נחשבים כרשת חברתית במסגרת החוק המוצע.

³ סעיף 30א לחוק התקשורת ("שיגור דבר פרסומת באמצעות מתקן בזק").

⁴ הודעת דוברות של משרד התקשורת מיום 15.6.2022 (https://www.gov.il/he/departments/news/15062022_1); ראו גם: <https://www.pc.co.il/news/364937>.

- **מסר המוני: מידע, לרבות תגובה או סימן, אשר נקרא, נשמע או נראה על ידי הציבור או חלק ממנו, כשהוא נשלח או שותף, במטרה לקדם אחד מאלה: רעיון או עמדה; ביצוע רכישה או מכירה של מוצר או שירות; תרומה.**

- מכיוון שהמונח חלק מהציבור יכול להיות גם אדם בודד, הגדרה זו הופכת את תחולת החוק לרחבה בהרבה ומרוקנת מתוכן את היבט "ההמוניות" העומד בבסיס תכלית החקיקה.
- הגדרת המסר המחויב בסימון על בסיס מטרת המפרסם מטילה נטל כבד על הציבור ועל רשתות חברתיות, מכיוון שמרבית הביטויים והמידע המוחלפים ברשת יכולים להתפרש כקידום "רעיון או עמדה". בנוסף, הדרישה לסמן תכנים אשר מקדמים עמדה או רעיון יהפכו את הרשתות החברתיות לבודקות עובדות (fact checkers) בכדי לראות האם אמירה של משתמש הינה עובדה או רעיון ועמדה.

בהקשר זה, הבעיה היסודית ביותר של החוק המוצע היא חוסר הוודאות שהוא יוצר עבור הציבור בהיעדר הגדרה של "מסר המוני אוטומטי" (בהינתן שהגדרת "מסר המוני" כאמור עשויה לכלול מסרים אליהם נחשפים אנשים בודדים). למשל, פרסום אוטומטי יכול להיות הפעלת טיימר על ידי משתמש אשר יפרסם פוסט בשעה מבוקשת (פונקציה אשר קיימת ברוב הרשתות החברתיות), פעולה שעל פניו נכללת בחובת הסימון וברור כי אין למנגנון אוטומטי זה כל השפעה על הדהוד מסרים או השפעה על דעת קהל.

דוגמאות נוספת לפרסומים "אוטומטיים" ברשתות חברתיות שאינם מעוררים כל קושי בהיבטים של הדהוד מסרים או השפעה על דעת קהל הם חשבונות המפרסמים עדכונים על פרסומים רשמיים המתפרסמים באתר האינטרנט שלהם. למשל עמוד הטוויטר "תולעת המשפט (פיד לשון הרע)" שמפרסם באופן אוטומטי פוסט אינפורמטיבי על כל תיק חדש שנוסף למאגר,⁵ או החשבון האוטומטי "זזנו-בוט" אשר מפרסם באופן אוטומטי דירוג של ביצועי המתאמנים שבחרו לתייג את החשבון.⁶

על כן, אנו קוראים למשרדי הממשלה ולחברי הכנסת שלא לקדם את הצעת החוק בנוסחה הנוכחית המבוססת על מטרות עמומות והגדרות כוללניות ורחבות למונחים "מסר המוני" ו-"רשת חברתית" והיעדר הגדרה של יסוד ה-"אוטומטיות" המקים אחריות משפטית חדשה ורחבה על הציבור הישראלי.

⁵ https://twitter.com/tolaat_lashon

⁶ <https://twitter.com/zaznooBot>

ג. אפקטיביות זעומה והיעדר קשר רציונלי בין אמצעי למטרה

במהותו, החוק המוצע מבקש להחיל את עקרונות הפעולה של חוק הספאם והחובות שהוא מחיל על מפרסמים של תוכן – גם על מפרסמים שמשתמשים באמצעים טכנולוגיים לשם הטיית דעת קהל או הדחוד מסרים. אולם, למרות יעילותו הגבוהה של חוק הספאם בהתמודדות עם שימוש לרעה בטכנולוגיות תקשורת למטרות שיווקיות, יעילותו של החוק המוצע בהתמודדות עם התופעות אותן הוא מבקש למגר צפויה להיות אפסית.

להבדיל מפרסום אלקטרוני שיווקי, המבוסס על הפניית הקהל למוצר או שירות כלשהו מטעם המפרסם; פרסום אלקטרוני המיועד להטות באופן לא הוגן על דעת הקהל או להטעות את הציבור יעשה ללא התייחסות לגורם היוזם את הפרסום. על כן, להבדיל ממנגנון חוק הספאם בו ברור לתובע הפוטנציאלי מי הגורם שאחראי על הפרסום, פרסומים שנועדו להטעות באופן לא הוגן את דעת הקהל או להטעות את הציבור נעשים מטבע הדברים ללא מידע או פרטים על זהות המפרסם המקורי.

בנוסף, האפקטיביות של החלת מנגנון תביעות פיצויים כאמצעי לאכיפת חובת הסימון היא מוגבלת ביותר נוכח השוני המהותי בין מערך התמריצים של מפרסמי ספאם לבין זה של מפרסמי מסר המוני שנועד להשפיע באופן לא הוגן על דעת הקהל או השיח הציבורי. בעוד שתביעת פיצויים ללא הוכחת נזק בסך של עד 1000 עבור כל פרסומת עשויה להרתיע לא מעט גורמים, בשים לב ליחס העלות/תועלת הכלכלית של הפרת הוראות החוק – היא הרבה פחות אפקטיבית כלפי גורמים המעוניינים להשפיע באופן בלתי הוגן על דעת הקהל – אשר לא מונעים בהכרח מתמריצים מסחריים לבדם.

על רקע האמור לעיל איגוד האינטרנט הישראלי קורא לממשלה ולמחוקקים שלא לקדם את הצעת החוק בנוסחה הנוכחית. זאת הן בשל עמימות מטרות החקיקה ואחריות המשפטית אותה היא יוצרת, בשל הגדרות רחבות וכוללניות למונחים "מסר המוני", "רשתות חברתיות" ו-"אוטומטיות" העומדות בבסיס האחריות המשפטית המוצעת ובעיקר – נוכח אי התאמת המנגנון של אכיפה פרטית בנוסח חוק הספאם למניעה או הרתעה של פרסומים המיועדים להטעות את הציבור או להשפיע על דעת הקהל באופן בלתי הוגן.

עם זאת, מתוך הכרה בסכנות הבלתי-מבוטלות של הפצת מידע כוזב ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים, אנו מציעים לנבחרי הציבור לבחון באופן יסודי את האסטרטגיות המשפטיות/רגולטוריות להתמודדות אתן תוך שמירה על חופש הביטוי, באמצעות סקירה מקצועית שפרסם איגוד האינטרנט הישראלי בתחילת השנה (קישור).

בברכה ובכבוד רב,

ד"ר אסף וינר
סמנכ"ל רגולציה ומדיניות
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

העתקים

הוועד המנהל של איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

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

