



# סיכום עבודת הועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה, בנושא תכנים לא חוקיים במרחב הדיגיטלי

יו"ר הועדה: מנכ"ל משרד המשפטים, עו"ד ערן דויד

עורכי הדו"ח:

עו"ד רני נויבאור, עו"ד רעות אופק, עו"ד אביחי כהנא

בסיוע חברת היעוץ MNS

אוקטובר 2022



תוכן עניינים

3	רקע כללי :
4	חלק א – הגדרת התכלית והצורך בהתערבות
4	1. רקע כללי והאינטרס הציבורי המוגן
5	2. זיהוי הבעיה וסיבותיה
8	3. מורכבות הבעיה והקושי בטיפול
9	4. הוכחה והסבר לכך שמדובר בבעיה סיסטמית
11	5. שיקולים נוספים ברגולציה מיטבית
11	5.1. שיקולים בעד הטלת אחריות על מתווכי תוכן מקוונים
12	5.2. שיקולים נגד הטלת אחריות על מתווכי השירותים המקוונים
13	חלק ב' – שיתוף הציבור
13	6. פנייה לציבור הרחב
14	7. שיח עם בעלי עניין
14	8. שיח עם מומחים שהוזמנו לועדה
15	9. מפגשים בינלאומיים
15	חלק ג' – ניסוח וניתוח חלופות
15	10. מגמות וסטנדרט בינלאומי
17	10.8. מודל החסינות המוחלטת
18	10.9. מודל המפרץ הבטוח
23	10.10. מודל אחריות מוחלטת
24	11. סיכום ביניים אודות הצורך בשינוי הרגולציה
24	חלק ד' – השוואה בין חלופות ובחירה
24	12. ניתוח חלופות
24	12.1. חלופה מס' 1 – מודל החסינות המוחלטת
26	12.2. חלופה מס' 2 – מודל המפרץ הבטוח
27	12.3. חלופה מס' 3 – מודל האחריות המוחלטת
28	12.4. החלופה הנבחרת
29	חלק ה' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח
29	13. מתודולוגיה

**רקע כללי:**

דוח זה מציג את עבודתה של הועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה. הועדה הוקמה על ידי סגן ראש הממשלה ושר המשפטים בשנת 2021 בכדי לבחון את ההסדרים הרגולטוריים והמשפטיים הקיימים כיום כלפי פלטפורמות התוכן הדיגיטליות. כמו כן, הדוח ממליץ על פרסום תזכיר חוק. הדיונים בתזכיר זה החלו בשנת 2022, בעקבות המלצותיה של הועדה. במסגרת הועדה נבחן האם יש צורך בגיבוש צעדים רגולטוריים חדשים בכדי לצמצם את הפער בין ישראל לשאר מדינות העולם הדמוקרטי.

הרחבה בנוגע לעבודת הועדה ותוצריה ניתן לראות באתר האינטרנט של הועדה. באתר ישנם מצגות שהוצגו לועדה, כלל התגובות לקול הקורא, פרוטוקולים של דיוני הועדה וכן קבצי וידאו של דיוני הועדה אשר שודרו בשידור חי:

<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/davidi-committee-main>



## חלק א – הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

### 1. רקע כללי והאינטרס הציבורי המוגן

1.1. מאז המצאתה של רשת האינטרנט (להלן: "המרחב המקוון" או "המרחב הדיגיטלי") במאה הקודמת, הלך וגבר השימוש בה על פני הזמן. תחילה שימש המרחב המקוון לצרכי צבא ומחקר ובהמשך החל לשרת גם את המשתמשים הפרטיים. במהלך שנות ה-90 עם התפתחות המרחב המקוון ככלי תקשורת המוני, נוצר מרחב חדש שסחף אליו המוני משתמשים. בשנת 2001 החל עידן הרשתות החברתיות המקוונות לתפוס תאוצה ולסחוף אחריו משתמשים רבים.

1.2. על רקע המציאות החדשה, ובהתאם למגמה העולמית, הוקמו בישראל במהלך העשור האחרון מספר ועדות אשר דנו בתחומים שונים במטרה להפוך את המרחב הדיגיטלי לבטוח יותר.

הועדות שהוקמו ותחום עיסוקם:

1.2.1. בשנת 2017 מונתה הועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959 (ועדת **ביניש**), במטרה לבחון את חוק הבחירות ולגבש המלצות לצורך התאמתו לתקופה הנוכחית. מינוי הועדה התרחש כתוצאה מההבנה כי שינויים מהותיים שחלו במציאות התקשורתית והפוליטית במהלך השנים, הפכו את החוק לחסר רלוונטיות מבחינות רבות. הועדה אספה מידע מגורמים רבים, שמעה מומחים בתחום וגיבשה המלצות וביניהן: הטלת חובת שקיפות המידע בתעמולה על פרסומים במרחב האינטרנטי וברשתות החברתיות; הסרת מגבלות שאינן רלוונטיות לעת הנוכחית לצד החמרת אכיפה, בעיקר באמצעות עיצומים כספיים. בנוסף, הועדה המליצה להחיל את הוראות החוק גם על המרחב המקוון. כאמור, עניינה של הועדה נסוב בהתאמת הדין למרחב המקוון בפריזמה של חוק הבחירות (דרכי תעמולה).

1.2.2. בשנת 2017 מונתה הועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים, כמו גם בריונות ברשת (ועדת **ארבל**). במסגרת פעילותה סקרה הועדה את הכלים הקיימים להתמודדות עם תכנים פוגעניים, ובחנה את רמת האפקטיביות שלהם. בהמשך לכך, גיבשה הועדה המלצות במספר תחומים וביניהן: הקמת גוף לאומי ייעודי לטיפול בפרסומים פוגעניים ברשת; קידום חקיקתי להסרת תכנים פוגעניים שיכלול צווים מהירים להסרת תכנים, תמיכה בהצעת חוק לחשיפת פרטי גולש וקידום מנגנון הודעה והסרה; יצירת מנגנוני הסברה לשימוש ראוי במרחב המקוון בעזרת כלים מגוונים; חינוך ילדים ונוער לשיח מכבד ברשת באמצעות פעילויות חינוכיות ושינוי תכנית הלימודים ועוד. הועדה קיבלה החלטות המהוות "קריאת כיוון" בנושאי התאמת המרחב הדיגיטלי למצב הנורמטיבי כיום, אך המלצותיה לא הבשילו באותה העת לכדי מהלכים מעשיים.

1.2.3. בשנת 2019 הוקמה ועדת משנה של המיזם הלאומי למערכות נבונות בנושא אתיקה ורגולציה של בינה מלאכותית (ועדת **נהון**) במטרה לדון בהיבטים האתיים, המשפטיים והרגולטורים של תחום הבינה המלאכותית. הועדה גיבשה מספר עקרונות מנחים עבור תהליכי הפיתוח של מוצרי בינה מלאכותית כגון שקיפות, הוגנות, כיבוד זכויות, בטיחות, אבטחת מידע ושמירה על תחרות.



בהמשך לכך, גיבשה הועדה המלצות ליישום של העקרונות שקבעה: התאמת החקיקה והאסדרה למצב במדינות מפותחות; מיפוי השחקנים ויצירת תמריצים ליישום העקרונות; החלת האחריות לניהול סיכונים על הנהלת הארגונים; הגדרת רשויות אסדרה לשווקים שונים; הגדרת הרשות להגנת הפרטיות כרשות האסדרה בתחומי מידע אישי; יצירת מרחב ניסוי עבור פיתוחים חדשים; שילוב הרשות לתחרות בתחום הטכנולוגי; הקמת מגוון תיאום מרכז שייצר מדיניות אחידה למשרדי הממשלה ועוד.

1.3. פעילות הועדות המתוארות לעיל ועבודתן הנרחבת הוכיחה כי מדינת ישראל חייבת לפתח הסדרים רגולטוריים חדשניים שיאפשרו את התפתחות הטכנולוגיה והקדמה האנושית תוך שמירה על אזרחי המדינה.

1.4. בשנים האחרונות נצפתה עלייה מדאגיה בתופעת השימוש במרחב המקוון לשם הפצת תכנים לא חוקיים, פוגעניים או מיניים ממניעים שונים. בעקבות העלייה המדאגיה בתופעה, החלו מדינות שונות בעולם לבחון דרכים להילחם בתופעה זו וכן לבחון הטלת אחריות בהיבטים שונים על מתווכי שירותי גישה לאינטרנט ואירוח תכנים וכדומה (להלן: "מתווכי שירותים מקוונים" או "מתווכים") המעורבים בדרך כלשהי בהפצתם.

1.5. בשנים האחרונות הונחו על שולחנה של הכנסת הצעות חוק שונות שנועדו להטיל, בדרך זו או אחרת, אחריות אזרחית או פלילית על מתווכי שירותים מקוונים בשל הפצת תוכנים מסוגים מסוימים באמצעותם, אך החקיקה לא הושלמה וברוב המקרים לא התקדמה מעבר להנחת תזכיר.

1.6. לאור חשיבות הטיפול בהפצת תכנים אסורים במרחב המקוון, ובהתחשב בעובדה שהועדות שהוקמו בעבר לא נתנו מענה מעשי לנושא, החליט סגן ראש הממשלה ושר המשפטים מר גדעון סער על הקמת הועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים עו"ד ערן דויד, שתעמיק את הטיפול בנושא אחריותם של מתווכי שירותים מקוונים במרחב המקוון.

## 2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

2.1. ההתפתחות של רשת האינטרנט תרמה תרומה משמעותית לזרימת המידע, לשיח החופשי, וליכולתו של כל אדם לממש את עצמו ואת חופש הביטוי שלו. פלטפורמות תוכן דיגיטליות מאפשרות למשתמשים לנהל דיון עשיר בלתי מתווך, בעזרת כלים פשוטים יחסית, בעלויות נמוכות ובפורמטים מקוונים. עם זאת, היתרונות האדירים שהוזכרו לעיל הפכו בשנים האחרונות את פלטפורמות תוכן דיגיטליות, ובראשן הרשתות החברתיות, ל"כיכר עיר" מודרנית, באופן שבו יכולת ייצור המידע, הפצתו והבעת עמדות בפומבי לא נתונות עוד באופן בלעדי לתקשורת המסורתית, אלא לכלל הציבור, וזאת בכפוף לכללי הפלטפורמות לעניין הפצת המידע.

2.2. אין חולק כי בעשורים האחרונים, המרחב הדיגיטלי הופך למשמעותי באופן המעצב את המרקם החברתי והכלכלי בעולם כולו ובישראל בפרט. לאור מרכזיותן של הרשתות החברתיות בחיי החברה והכלכלה, מתגבשת בשנים האחרונות ההבנה שיש לחדד את תפיסת האחריות של הפלטפורמות



המפעילות את הרשתות החברתיות, הן כלפי המשתמשים והן כלפי ממשלות ורגולטורים. בהתאמה, עולה השאלה בדבר הצורך בקביעת כללים וברגולציה מדינתית בהגדרת כללי המותר והאסור בפלטפורמות אלה, **תוך שמירה מוקפדת על זכויות וחירויות אישיות ובראשן חופש הביטוי והזכות לפרטיות אשר מהוות זכויות יסוד, שחלקן אף מעוגנות כזכויות חוקתיות במדינת ישראל.**

2.3. התפתחות פלטפורמות מקוונות שמאפשרות העלאת תכנים על הרשת לצד הדמוקרטיזציה של הביטוי, מביאה בכנפיה גם תופעה מורכבת ובעייתית של תכנים לא חוקיים או תכנים פוגעניים. כך הרשת יכולה לאפשר פעילות בלתי חוקית, הפצת מסרים ותכנים אסורים וכן ליצור פגיעה במשתמשים בשל חשיפה לתכנים אלה או פגיעה בזכויותיהם. כלומר הרשת מאפשרת גם פגיעה בזכויות ובאינטרסים שראויים להגנה.

2.4. בעידן שבו האמצעים ליצירה ולהפצה של תוכן פוגעני כאמור הם רבים ומגוונים ומצלמה דיגיטלית, מחשב נייד, טלפון סלולארי חכם, מחשב כף יד ועוד, יכולים לשמש אמצעי זמין ליצירת תוכן פוגעני ולהפצה מיידית שלו במרחבי הרשת המקוונים, ההפצה של התוכן הפוגעני הופכת ליעילה ביותר, מיידית ומתבצעת בהיקפים רחבים וחוצי גבולות.

2.5. על מנת להבין את היקף הבעיה אודות היעדר אחריותם של המתווכים המקוונים על התוכן המשותף על ידם או באמצעותם, נדרש להבין ראשית כי הבעיה מורכבת ממספר בעיות משנה המאפיינות את המרחב המקוון בכלל ואת היחסים בין המתווכים למשתמשים בפרט. כל הבעיות שיתוארו מטה מקשות על הפרט לפעול בנושא הסרת התכנים הפוגעניים ובמיצוי אכיפת זכויותיו במרחב המקוון.

2.6. מבחינה מהותית, הפגיעה המקוונת באדם באמצעות הפצת תוכן פוגעני אינה שונה מפגיעה דומה, המתרחשת מחוץ למרחב הווירטואלי. אולם, בשל מאפייניו הייחודיים של המרחב המקוון, עוצמתה של הפגיעה היא רבה לאין ערוך מעוצמתה של הפגיעה שאיננה מקוונת, וזאת בשל הגורמים הבאים:

2.6.1. **ריחוק פיזי** – הריחוק הפיזי שבין הפוגע לנפגע ובין הפוגע לבין הציבור שנחשף לפגיעה מעצים את הפגיעה משתי סיבות. ראשית, ריחוק זה שולל את קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה חברתיים המעודדים את יצירתן של עכבות שיש בהן כדי למזער את עצמת הפגיעה. שנית, הריחוק מונע קבלת משוב מן הנפגע, שעשוי היה לעורר אצל הפוגע אמפתיה כלפיו, שהייתה מובילה לצמצום הפגיעה.

2.6.2. **אנונימיות** – הפוגע יכול לחסות בצילה של האנונימיות שהרשת מספקת לגולשים. אנונימיות זו פוגעת בהרתעה הפוטנציאלית מפני עמידה בפני הרשעה פלילית או בפני תביעת תשלום פיצויים בתביעת נזיקין, המרתיעה פוגע במרחב הממשי אולם אינה מרתיעה באותה המידה פוגע במרחב הווירטואלי. שחיקת גורם ההרתעה אף היא משחררת את העכבות העומדות בפניו של הפוגע, ומעצימה את הפגיעה.

2.6.3. **הגדלת קהל היעד** – המרחב הווירטואלי מאפשר הגדלה של קהל היצופים, העדים לפגיעה. הגדלה זו מעצימה את הפגיעה שאותה חווה הנפגע.

2.6.4. **הנצחת הפגיעה** – במובחן מפגיעה בעולם "האמיתי" שיש לה לרוב התחלה וסוף, פגיעה באמצעים



המקוונים אינה תחומה ועשויה להמשיך שנים רבות. תחילתה, כאמור, לא תמיד ידועה, וסופה פעמים רבות אינו קיים, שכן גם אם בסיוע אמצעים כאלה ואחרים הוסר התוכן הפוגעני, קיים החשש כי הוא ממשיך להתקיים בפלטפורמות דיגיטליות אחרות או להיות מועבר בין פרטים שונים. כך, לעיתים גם שנים אחרי ההפצה המקורית חוזרים תכנים למעגל ההפצה, או מופיעים בפלטפורמות חדשות.

2.6.5. **העצמת הפגיעה** – הפצת התוכן הפוגעני מאפשרת למשתמשים רבים, שלא היו מעורבים בפגיעה מלכתחילה, 'להוסיף שמן למדורה' ולהעצים את הפגיעה באמצעות שיתוף, הוספת הערות, תגובות וכדומה.

2.7. בנוסף לעוצמתה המוגברת של הפגיעה המתרחשת במרחב המקוון המתוארת לעיל, מתווספים גם מאפייניו הייחודיים של המרחב המקוון. המאפיינים המתוארים להלן מגבירים את התפוצה של פרסומים ואת מידת השפעתם.

2.7.1. **נגישות** – המרחב המקוון נגיש כיום כמעט לכל אדם בישראל, כמעט מכל מקום. משתמשי האינטרנט יכולים ליצור תכנים ולפרסמם באופן פשוט וללא תמורה כספית. במיוחד נכון הדבר מאז שהחלה התפשטות הרשתות החברתיות כדוגמת, TikTok, Facebook, YouTube, WhatsApp, Telegram, ואחרות. מעבר לנגישות זו המאפשרת לכל אחד להיות מפיץ תוכן, ארכיטקטורת הרשת מאפשרת פרסום חלק גדול של התכנים כאמור ללא תמורה כספית. מאפיין זה העניק חיזוק משמעותי לקידום שיח תוסס ומגוון, ופתחון-פה גם למי שקולו איננו נשמע לרוב במסגרת השיח הציבורי.

2.7.2. **מיידיות** – פרסומים במרחב המקוון הם כמעט תמיד מיידים, אלא אם כן בחר המפרסם אחרת. המרחב המקוון כיום, והרשתות החברתיות בפרט, מאפשרים את הפצתם של תכנים בלחיצות כפתור בודדות, באופן מידי ובשידור "חי", ללא תיווך או בחינה של עורך וברוב המקרים ללא עיכובים לצורך אישור הפרסום או הפצתו. לאחר פעולות הפרסום ייחשף התוכן בצורה מיידית לקהל עוקביו או מאזיניו של המפרסם.

2.7.3. **היקף ההתפשטות** – ארכיטקטורת המרחב המקוון בכלל וזו של הרשתות החברתיות בפרט מאפשרות ליצור אפקט "ויראלי" (אפקט שגורם להתפשטות התוכן בקצב מהיר), דרך מפרסמי משנה המשתפים את חבריהם ועוקביהם בתוכן שאדם אחר פרסם. פעולות אלה (למשל, פעולת Share בפלטפורמת Facebook או פעולת re-Tweet בפלטפורמת Twitter) הן למעשה פעולות לחשיפת הפרסום המקורי לעיניהם של גורמים נוספים, המתבצעת באופן מידי, בלחיצת כפתור ובחינם.

2.7.4. **מרחב בין לאומי** – לכל אדם ניתנת האפשרות להיות חשוף לפרסומים שנכתבו בכל העולם ולקיים שיח עם אנשים ממדינות שונות ומגוונות. יש בכך כדי להגביר את חופש הביטוי, באופן שלא היה לו תקדים, ובייחוד את השיח הבין-תרבותי. לצד זאת, היבט זה מעלה קושי ביחס לאכיפה של תופעות לא רצויות ומגביל את כוחן של הרשויות המדינתיות ושל הנפגעים ככלל בניהול תביעות נגד מפרסמים.



2.8. יצוין, כי הבעיה דנן אף גדולה יותר כאשר הנפגעים מפרסום הם קטינים, שכן הנזק שעלול להיגרם עקב פרסום תוכן פוגעני והפצתו ברשת עלול להיות חריף ואף להוביל במקרים קיצוניים לתוצאות הרסניות<sup>1</sup>. כפי שיוצג בהמשך פרק זה, בדיקות שנעשו העלו כי החשיפה לתוכן פוגעני במרחב הדיגיטלי הינה רחבה ונמצאת במגמת עלייה.

2.9. לסיכום, פורטו מאפיינים מגוונים הנובעים מהארכיטקטורה של המרחב המקוון, והרלוונטיים לסוגיית אופן ההתמודדות עם פרסום תוכן פוגעני במרחב המקוון כמו גם לחשיבותו של המרחב המקוון בהקשר של חופש הביטוי. לאור כל המפורט לעיל, ובשים לב לכך שהפגיעה המתרחשת במרחב המקוון הינה מהותית ולאור העובדה כי כלל אזרחי המדינה עשויים להיפגע מכך, נדרשת בחינת אסדרת אחריותם של מתווכי התוכן המקוון למפורסם על ידם או באמצעותם.

### 3. מורכבות הבעיה והקושי בטיפול

3.1. לשם השלמת תמונת הפגיעה, נדרש להבין את היקף כוחם של מתווכי התוכן המקוונים ויכולתם לנהל את המרחב המקוון וכן את חולשת המשתמשים הנמצאים מנגד. פערים אלה בידי ביטוי בין היתר בקיומו החלקי ובאופן הפעלתו של מנגנון לקבלת פניות של משתמשי הקצה. מרבית<sup>2</sup> מתווכי התוכן המקוונים מספקים כיום למשתמשי הקצה אפשרות מסוימת לדווח על תכנים שמפרים את תנאי השימוש שלהם. במקרים בהם נתקל משתמש בתוכן מזיק ובוחר לדווח עליו, הליך הדיווח יסתיים בהתראת "תודה, הדיווח התקבל". כלומר, חלק מהבעיה מורכבת מכך שלמשתמש שדיווח אין כל יכולת לבדוק את סטטוס הדיווח או לקבל הערכת זמן לטיפול. במקרים שבהם נעשה עוול למשתמש, הוא נותר חסר אונים אל מול ארגון גדול ללא כל יכולת שינוי או השפעה. מעבר לכך, בישראל אין כל גורם שאחראי מתוקף חוק להיות אמון על הנושא, לבצע פיקוח ובקרה או בדיקות שרירותיות על אופן טיפול מתווכי השירות בדיווחים המתקבלים. ההחלטה בדבר ההסרה או עדכון הפונה נותרת בידי מתווכי התוכן, ללא הסבר וללא בחינה מערכתית או בחינה חיצונית.

3.2. הפערים הגדולים בין מתווכי השירותים המקוונים לבין המשתמשים, מובילים להיעדר נגישות של המשתמשים למתווכים הגדולים ומקשים על יכולתם להודיע להם על תכנים אסורים או לבקש להסירם. להלן מספר דוגמאות לבעיות הנפוצות בקרב המשתמשים:

3.2.1. היעדר ידע – משתמשים רבים אינם מכירים את התהליכים הנדרשים לדיווח על תכנים פוגעניים ואינם בקיאים בפרוצדורה הנדרשת בהליך הסרת תכנים מהמרחב המקוון. משיטוט במרחבי

<sup>1</sup> יאיר אלטמן ורועי קייס "נער התאבד בעת גלישה בפייסבוק: 'הקניטו אותו'" ynet, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4009275,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4009275,00.html) 5.1.2011. מקרים דומים בעולם. 5.1.2011. למשל, דרור בליטני "נער בן 13 התאבד אחרי שנים של התעללות הומופובית – פיזית ורגשית" mako, [www.mako.co.il/pride-news/global/Article-0886def95d5a851006.htm](http://www.mako.co.il/pride-news/global/Article-0886def95d5a851006.htm) 28.11.2016. Associated Press, Canadian Teen Found Dead Weeks After Posting Wrenching YouTube Video Detailing Bullying, FOX NEWS (Oct. 12, 2012), [www.foxnews.com/world/canadian-teen-found-dead-weeks-after-posting-wrenching-youtube-video-detailing-bullying](http://www.foxnews.com/world/canadian-teen-found-dead-weeks-after-posting-wrenching-youtube-video-detailing-bullying). סדרת תחקירים של וול סטריט ג'ורנל, שהצביעה על קשר בין שימוש באינסטגרם לבין דימוי גוף שלילי בקרב בני נוער <https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-instagram-is-toxic-for-teen-girls-company-documents-show-11631620739>

<sup>2</sup> פייסבוק, אינסטגרם, טוויטר, יוטיוב, טיקטוק וגוגל.





המרשתת, נמצא כי כיום אין מדריכים ברורים המסבירים כיצד יש לפעול במקרים של פגיעה אפשרית. כמו כן, אין כל הנחיה לרשתות בדבר סטנדרט ראוי לשירות בטיפול בפניות.

3.2.2. **דרישת מנוי** – מתווכי תוכן רבים דורשים מהמשתמשים להיות חברים בשירות כתנאי מקדים לביצוע פנייה אליהם, מה שמוותר משתמשים רבים חשופים למתרחש אצל מתווכי התוכן המקוון ובלי יכולת ביצוע פנייה בנושא. קרי, ככל שאין לאזרח חשבון ברשת חברתית, אין לו אפשרות לדווח על פגיעה.

3.2.3. **מחסום שפה** – מרבית מהתוכן הקיים באתרי מתווכי התוכן מופיע בשפה זרה. היעדר הכללים לשימוש בבלטפורמה והנגשת הדרכים ליצירת קשר עם המתווך בשפה העברית מקשה על אזרחים בפנייה למתווכים.

3.2.4. **קשיים בדיווח והסרה** – משתמשים הנפגעים מתוכן מסוים המופיע במרחב הדיגיטלי, נתקלים לא פעם בקשיים בעת ניסיון ליצור קשר עם מתווך התוכן הרלוונטי ולבקש להסירו. לרשתות החברתיות לדוגמא, כוח רב, עוצמה והשפעה על המוני בני אדם, אך למרות זאת הן אינן מחזיקות במערך שירות לקוחות ולא ניתן לבקש לדבר עם נציג בעת שמתעוררת בעיה.

3.3. מתווכי התוכן המקוונים נהנים מכוח כלכלי עצום וחוצה מדינות וגם משליטה בזירה ייחודית ורגישה – זירת חופש הביטוי. שילוב זה מקנה להן עוצמה חסרת תקדים ועלול – אם ינוצל לרעה – להוביל לפגיעה בזכויות משתמשים (חופש הביטוי, הזכות לקניין והזכות לפרטיות) וגם בהקשרים חברתיים רחבים כמו מרחב הביטוי הפוליטי וחיי הכלכלה והמסחר.

3.4. בשנים האחרונות הפכו מתווכי השירותים המקוונים לכאלה שאינם בטוחים מספיק עבור המשתמשים, אם בשל פוגענות מצד משתמשים בודדים ואם בשל ניצול בידי גופים מסחריים או גופים עוינים כדי להשפיע על תמונת המידע של משתמשים. אף שמתווכים רבים עושים מאמצים מסוימים לנקות את המרחב המקוון מחלק מתכנים אלה, ההצפה היא גדולה והיא ניכרת בעיקר לגבי מרחבים ומדינות הדוברים שפות ייחודיות, שלגביהן לא קיימות מערכות סינון וניטור תוכן אוטומטיים. במהלך הדיונים בועדה, עלו אף דעות ומאמרים שטענו שאסטרטגיית התפעול והשיווק של מתווכי התוכן מעודדת הפצת תכנים פוגעניים, חרף העובדה שנעשים מאמצים כאמור.

#### 4. הוכחה והסבר לכך שמדובר בבעיה סיסטמתית

4.1. בעקבות התפתחותו המהירה של המרחב הדיגיטלי בשנים האחרונות, כיום כל אדם יכול להביע את דעותיו במגוון פלטפורמות ולהגיע לעיני מיליוני אנשים, ביניהם גם ילדים ונוער. לפרסומים במרחב הדיגיטלי מאפיינים שונים מאלו המתפרסמים במרחב הפיזי, דבר אשר כאמור יוצר קשיים בהתמודדות עם תכנים פוגעניים ובעצירת תפוצתם במקרים הנדרשים.

4.2. כפי שהוסבר לעיל, הפגיעה האפשרית במשתמשים מהעלאת תכנים היא גדולה במיוחד במרחב הדיגיטלי, וזאת בשל היקף השימוש הרב במרחב הדיגיטלי. לכן, כאשר מתרחשת פגיעה כלשהי, בין אם כתוצאה מתוכן פוגעני, תוכן שאינו חוקי, הונאה או פרסום תמונות אינטימיות – הדבר הופך ויראלי





## 5. שיקולים נוספים ברגולציה מיטבית

הפצתו של תוכן פוגעני מתאפשרת מכוחו של שיתוף פעולה בין המשתמש שיצר את התוכן למתווכי השירותים המקוונים המאפשרים את ה"פלטפורמה". אי לכך, באופן עקרוני, ניתן להטיל את האחריות להפצתו של התוכן הפוגעני על מי שיצר את אותו התוכן והעלה אותו למרחב המקוון, על מתווכי השירותים המקוונים, או על שניהם גם יחד.

### 5.1. שיקולים בעד הטלת אחריות על מתווכי תוכן מקוונים

#### 5.1.1. שיקולי יעילות

5.1.1.1. חשיפתו של מי שהעלה למרחב המקוון את התוכן הפוגעני כרוכה בקיומו של הליך משפטי מורכב שהצלחתו מוטלת בספק, הכרוך בעלויות שלא כל נפגע יוכל לשאת בהן.<sup>8</sup> בישראל הכללים הדיוניים לעניין חשיפת פרטי גולש טרם הוסדרו בצורה מספקת, אולם בשלב ראשוני קודם לכן, נמצא כי נדרש לטפל בעצם המנגנון הנוגע להודעה על תוכן לא חוקי.

5.1.1.2. מתווכי התוכן המקוונים הם מונעי הנזק היעילים ביותר משום שבידם הכוח למנוע את העלאתו של התוכן, להסירו, לחסום את הגישה אליו ואף במקרים מסויימים להחליט על סנקציה כנגד מי שהעלה את התוכן הפוגעני.<sup>9</sup> ויודגש, מתווכי התוכן המקוונים הם בעלי שליטה בלעדית על התוכן המופץ בהם, מעבר ליכולת המפרסם לערוך או למחוק פרסום.

5.1.1.3. ככלל, מתווכי התוכן המקוונים המודעים להפרה יכולים לפזר את עלויות ההפרה ולהעביר אותם אל אחרים, בצורה טובה יותר מאשר יכולתו של התובע הנפגע או המפר לעשות זאת.<sup>10</sup>

5.1.1.4. לבסוף, בהיבט החברתי נטען ש"הקטנת אחריותם של מתווכי התוכן או מתן פטור תבלום את התפתחותם של כלי שוק אשר ניתן להשתמש בהם כדי להקטין אחריות", שימזערו את הנזק שנגרם ויבטיחו פיצוי הולם לנפגע.<sup>11</sup> "כלים כאלה כוללים בין היתר: ביטוח נגד הנזק הנגרם על ידי המשתמשים, העברת האחריות למנוי המפר באמצעות הסכמי שיפוי ואחריות, רישוי (כולל הסכמי רישוי קולקטיביים), חינוך המנויים וכן שימוש בהגנות טכנולוגיות כגון מנגנוני איתור".<sup>12</sup>

#### 5.1.2. שיקולי צדק

5.1.2.1. מתווכי השירותים המקוונים הם למעשה אלו שמאפשרים את העלאתו של התוכן

<sup>8</sup> המרכז לדמוקרטיה וטכנולוגיה, להגן על השליח עמ' 4. וראו גם, רחל אלקלעי, "אחריות האזרחית של ספקי שירותי האינטרנט להעביר מידע מוזיק" המשפט ו (תשס"א) 151, 159 (להלן: אלקלעי, אחריות אזרחית).

<sup>9</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית עמ' 389.

<sup>10</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית עמ' 389.

<sup>11</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית שם; אלקין – קורן, המתווכים החדשים שם.

<sup>12</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית שם; אלקין – קורן, המתווכים החדשים שם.



הפוגעני למרחבי המרחב המקוון והם גם אלו שמרווחים מכך. לכן ההגינות מחייבת להטיל על מי שמפיק רווח את האחריות לפקח על חוקיותה של הפעילות.

5.1.2.2. כמו כן, גם אם נתעלם מרווחיו של מתווך התוכן המקוון, הרי שניתן לראות את המתווך כמי ש"מפעיל עסק העלול להזיק ולפיכך נושא באחריות לפעילות לקוחותיו אשר גרמו לנזק"<sup>13</sup>.

## 5.2. שיקולים נגד הטלת אחריות על מתווכי השירותים המקוונים

### 5.2.1. שיקול יעילות

5.2.1.1. לרוב, מתווכי שירותים מקוונים אינם מסוגלים לפקח על הכמויות העצומות של המידע המועבר באמצעותם למשתמשים<sup>14</sup>. בשל כך, הטלת אחריות עלולה להוביל לסגירתם של חלק מסוים ממרחבי השיח הווירטואליים בידי מנהלי האתרים ובעלי הרשתות החברתיות, כדי להימלט מן האחריות הכרוכה בהפעלתם של אתרים אלה<sup>15</sup> ועלולה להיווצר הרתעת יתר.

5.2.1.2. קיים חשש, גם אם מינורי, ש"הטלת אחריות על מתווכי האינטרנט עלולה להגדיל במידה ניכרת את עלויות הספקת השירותים לספק ולמשתמש ולצמצם את התחרות בתחום"<sup>16</sup>, בשל הצורך להעסיק עובדים שיפקחו על התכנים המועלים לרשת. או בשל הסטת משאבים לפיקוח בידי מכונה. פיקוח שכזה יוביל ל"שינוי המבנה המבוזר המאפיין את האינטרנט כיום"<sup>17</sup>. "העלאת רמת הסיכון עלולה להרתיע גורמים רבים מלהיכנס לשוק זה,<sup>18</sup> ולייקר את עלויות השירות עד כדי צמצום של מספר מתווכי השירות והגבלת "פעולתם של משתמשים פרטיים וארגונים שאינם למטרות רווח בפרט"<sup>19</sup>, שלא יוכלו לשאת בעלויות אלה.

5.2.1.3. יתר על כן, הטלתה של אחריות משפטית על מתווכי השירותים המקוונים "עלולה לעודד מתווכי שירות ליטול חלק פעיל יותר בבחירת המידע שיופיע ברשת ובעריכתו. מתווכי השירות צפויים למנוע גישה למקורות מידע בלתי ידועים או שלא הוסכמו מראש, ולצמצם או לבטל את השירותים. כלל המטיל אחריות על מתווכי השירותים יגביל אפוא לא רק את גישת הציבור למידע, אלא גם את נגישותם של אמצעי ביטוי ובמות הפתוחות למשתתפים מן הציבור הרחב"<sup>20</sup>. בכך אחריות משפטית עשויה ליטול את העוקץ מחופש הביטוי שהתפתח באינטרנט.

<sup>13</sup> אלקין – קורן, המתווכים החדשים עמ' 389.

<sup>14</sup> שם.

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית עמ' 154, 160; אלקין – קורן, המתווכים החדשים עמ' 393.

<sup>17</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית שם; אלקין – קורן, המתווכים החדשים שם.

<sup>18</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית שם; אלקין – קורן, המתווכים החדשים שם.

<sup>19</sup> אלקלעי, אחריות אזרחית שם; אלקין – קורן, המתווכים החדשים שם.

<sup>20</sup> אלקין – קורן, המתווכים החדשים עמ' 392 – 393.



## 5.2.2.2. שיקולי צדק

5.2.2.1. ניתן לטעון שמתוככי השירותים המקוונים אינם אלא 'במה' שבאמצעותה מופץ תוכן, ואין להם שותפות אקטיבית בכל ההתרחשות שמתרחשת במרחב המקוון. בשל כך, את האחריות לתכנים יש להטיל על המשתמשים שמעלים תוכן, ולא על המתווך שהוא אך פלטפורמה לפי גישה זאת.

## חלק ב' – שיתוף הציבור

הועדה למשפט וטכנולוגיה פעלה והתכנסה במתכונת רחבה וכללה ייצוג הן לנציגים מכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים והן למומחים חיצוניים בתחום. כחלק מפעילות הועדה ובמטרה לבחון באופן מקצועי את מגוון התופעות והדעות הקיימות בנושא, נעשו פעולות רבות במגוון תחומים, בין היתר, ביצעה הועדה את הפעולות הבאות:

### 6. פנייה לציבור הרחב

6.1. הועדה פרסמה קול קורא בפנייה לציבור הרחב, לאנשי אקדמיה, עורכי דין, קליניקות משפטיות וארגוני חברה אזרחית העוסקים או חוקרים את הנושא על מנת שתוכל למקד ולאפיין את הבעיות איתן הציבור מתמודד, לקבל מחקרים שנערכו בנושאים העומדים לדיון בוועדה וכן הצעות לכיווני פעולה אפשריים.

6.2. בין המגיבים לקול הקורא ניתן למנות את הערוצים המסחריים (שידורי קשת בע"מ ורשת מדיה בע"מ), חברת מטא, חברת טוויטר, ארגון העיתונאים והעיתונאיות, ארגון זיר"ה – זכויות יוצרים ברשת האינטרנט, איגוד האינטרנט הישראלי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, משרד עו"ד עמית פולק מטלון ושות', לשכת המסחר של ארה"ב, עמותת מגן לנפגעי טרור, מרכז אלעלם (המרכז הערבי לחירות המדיה, פיתוח ומחקר), איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית בישראל (ע"ר).

6.3. השיח עם הציבור כלל התייחסות רחבה של מגוון גופים כמפורט לעיל, להלן עיקרי הדברים:

6.3.1. הציבור העלה כי קיים חשש ממשי מיכולות ההפצה של הפלטפורמות המקוונות הגדולות לכל בית בישראל באופן בלתי מוגבל, מכמות המידע האדיר וחסר התקדים שנמצא ברשותן והעדר כפיפות להוראות חוקיות או רגולטוריות במדינה. לטענת עמדות חוזרות מהציבור, החברות פועלות ללא מסגרת ובאפשרותן להפיץ תכנים פוגעניים או מזויפים, ללא מחויבות אתית או משפטית כלפי המשתמשים או כלפי החברה בכללותה.

6.3.2. חשש נוסף שעלה מהציבור הוא הבעיה הקיימת באיתור המפרסם. פעמים רבות אין אפשרות לאתר את האדם או הישות שפרסם את המידע מאשר שהרשות מאפשרת פתיחה של יוזרים פיקטיביים שהם בלתי ניתנים לזיהוי ויתור. מעטה אנונימיות זה מאפשר לביריוני האינטרנט חופש פעולה רחב. גם במקרים ה"קלים" יותר, בהם זהות הגורם שפרסם את הפוסט הפוגעני ניתנת לאיתור, קיים קושי מהותי בפנייה לפלטפורמות המקוונות. ההתנהלות מולן מתבצעת לעיתים בשפה זרה, כאשר לא ברור מיהו הגורם שמרכז את הפניות, תוך כמה זמן תטופל הפניה, ומתי



יוסר הפרסום הפוגעני.

6.3.3. קושי נוסף הוא בהכפפת הפלטפורמות לרגולציה הישראלית. ייתכן שפרסום ייחשב כאסור לפי צו שיפוטי בישראל שיורה על הסרה מיידית, אך יהיה קשה במימוש הצו כאשר לא תמיד קיימת נציגות משפטית של החברות בארץ.

6.4. הועדה פרסמה סקר דיגיטלי במטרה להבין כיצד תכנים פוגעניים שונים נתפסים בעיני הציבור. הסקר בוצע באופן אנונימי כך שזהות מזמין הסקר אינה גלויה. המטרות העיקריות של הסקר היו לבחון כיצד נדרש להגדיר תוכן פוגעני, לבצע הבחנה בין תרחישים אותם הציבור מאמין שיש להסיר מהרשת ולהביא לחשיפה ולהעלות את המודעות בקרב הציבור בכל הקשור לתוכן פוגעני במרחב הדיגיטלי. הסקר כלל שאלות מגוונות שחלקן התייחס לזהות העונים על השאלון (פילוח למין, מגזר, דת, גיל וכו') בכדי להבין לעומק את תוצאות הסקר וכדי להפיק מסקנות להמשך העבודה.

## 7. שיח עם בעלי עניין

7.1. הועדה זימנה את חברות מטא (פייסבוק, אינסטגרם) וגוגל (מנוע החיפוש, יוטיוב) על מנת שתוכל להתרשם מהן כיצד הן מתמודדות עם בעיית התכנים הפוגעניים. חלק מהחברות שהוזמנו הסבירו לועדה את התועלות החברתיות והכלכליות הנובעות מאופיה הפתוח של רשת האינטרנט, הציגו כיצד הן פועלות בהיבטי האסדרה העצמית ופירוטו אודות מנגנוני הדיווח הקיימים ועוד.

מרבית המידע שהוצג לועדה היה מידע כללי, אשר נמצא זמין ופתוח לכל ברחבי האינטרנט. כאשר ביקשה הועדה מידע נוסף מהחברות, הן סרבו לחשוף פרטים מעבר לנתונים שהוצגו. חשוב לציין, כי ועדות שונות בעולם זימנו גם הן את נציגי הרשתות החברתיות במטרה לקבל מידע נוסף אודות אופן ההתמודדות עם נזקי המרחב הדיגיטלי, אך גם שם נצפו בעיקר התחמקויות ממתן מענה ישיר לשאלות שנשאלו ובמקום זאת ניתנו תשובות עמומות וחלקיות בלבד.

## 8. שיח עם מומחים שהוזמנו לועדה

8.1. הועדה קיימה מספר מפגשים פומביים שהועברו בשידור ישיר לציבור הרחב. במפגשים הפומביים נחו נציגים בכירים ממשרדים ממשלתיים, גופי ביטחון ונציגים בעלי מומחיות בתחומם מהמגזר הפרטי. להלן פירוט אודות עיקרי הנושאים כפי שהוצגו על ידי המומחים שזומנו להופיע בפני הועדה:

8.1.1. הועדה זימנה את גברת אופיר סגל רילוב, נציגת עמותת מגן לנפגעי טרור, על מנת לספק לועדה מידע בנושא. במהלך הופעתה בפני הועדה העלתה גב' סגל רילוב את בעיית סינון התכנים בחלק מהרשתות החברתיות. גב' סגל רילוב סיפרה שהעמותה ביצעה ניסוי והוכיחה כי לרשתות החברתיות יש יכולת לנטר תכני טרור, אולם לא כולן מיישמות זאת בפועל. תוצאות הניסוי הראו שבחלק מהרשתות החברתיות תכני טרור נוטרו והוסרו, בעוד שבאחרות התכנים המשיכו להיות מופצים באין מפריע.

נושא נוסף שהעלתה גב' סגל רילוב הינו קשר השתיקה, כך לטענתה, שבין מוסדות אקדמאיים לפלטפורמות החברתיות. נטען כי במקרים רבים מוסדות אקדמיים נמנעים מהעברת ביקורת על הרשתות חברתיות משום שאלו תורמות כספים וממנות מחקרים חשובים. בנוסף, העלתה את



- החשיבות ביצירת שיתופי פעולה בינלאומיים לצורך ביצוע מהלכים משמעותיים ויישומם בפועל.
- 8.1.2. הועדה זימנה את גברת ענת סרגוסטי, נציגת ארגון העיתונאים והעיתונאיות להופיע בפניה. בהופעתה הדגישה גב' סרגוסטי את החשיבות שביצירת איזון בין שמירה על חופש הביטוי לבין הצורך להגן ולמנוע הסתה וטרור, ובפרט בנקיטת משנה זהירות בנושאים כמו הסרת תכנים ושימוש באוטומציה. בין היתר, העלתה גב' סרגוסטי את הסתייגותה בנוגע להכפפת עיתונאים ועיתונאיות לחוקים מגבילים נוספים, שכן לדעתה הם כבר כפופים כיום לכללי אתיקה מחמירים לחוקי הפרטיות, לצנזורה צבאית וכו' ומהווים כ"רשות הרביעית" במדינה.
- 8.1.3. הועדה זימנה את גב' עדי נעמת וגב' לירון אשל, נציגות המועצה לשלום הילד, להופיע בפני הועדה. במסגרת הופעתן הובהר לוועדה כי מגיעות למועצה לשלום הילד פניות רבות בנושא שיימינג, חרמות, פרסומים אסורים וכו'. נציגות המועצה ציינו שמשירות עם בני הנוער עולה כי הכלים הקיימים כיום להתמודדות אינם מספקים וכי אנשי המקצוע והמורים אינם מספיק מבינים בנושא. הנציגות הדגישו את החשיבות לפעול בנושאי חינוך, הכשרות, העלאת מודעות בגילאים צעירים ובפרט שאלו ייעשו ע"י אנשי מקצוע ייעודיים לנושא ולא ע"י מורים.
- 8.1.4. הועדה זימנה את ד"ר תהילה אלטשולר, נציגת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ואת ד"ר אסף ויינר, נציג איגוד האינטרנט הישראלי, להופיע בפני הועדה. במהלך הדיון הציגו לוועדה את הצעת החוק של המכון הישראלי לדמוקרטיה ואיגוד האינטרנט הישראלי לאסדרה והגברת השקיפות והאחריות של הרשתות החברתיות ונבחנה המורכבות שביצוע רגולציה אופטימלית של הנושא. הדיון התמקד בעיקר בהיבט הגנת הצרכן מפני שלתפיסתם היא הדרך הנכונה להתמודד עם הנושא ומפני שהחשש מפגיעה בחופש הביטוי נמוך יותר.

## **9. מפגשים בינלאומיים**

- 9.1. נציגי הועדה קיימו פגישות עבודה מעמיקות עם משרדי משפטים מקבילים בעולם – ביניהם אוסטרליה, גרמניה ודנמרק, במטרה להעמיק בנושאים העומדים לפתחה ובכדי לבחון את אופן ההתמודדות של מדינות מקבילות עם מתווכי התוכן המקוונים ביום שאחרי אישור החוק במדינתם. במסגרת המפגשים כל מדינה הציגה את הנעשה במחוזותיה בהיבטי רגולציה על מתווכי תוכן מקוונים ותכנים פוגעניים במרחב הדיגיטלי. כמו כן דובר בהרחבה אודות החזון אליו שואפת להגיע כל מדינה וחשיבות יצירת שיתופי פעולה.

## **חלק ג' – ניסוח וניתוח חלופות**

### **10. מגמות וסטנדרט בינלאומי**

- 10.1. התפתחות טכנולוגית הינה הכרחית וחשובה לכל מדינה. לטכנולוגיה השפעה חיובית על הצרכנים, החדשנות והשווקים השונים בעולם. קיימת הסכמה רחבה על היתרונות של השינוי שמביאה



הטכנולוגיה.

10.2. כמו כן, לאורך כל הדיונים הובהר הצורך והודגשה החשיבות על שמירת עקרונות של חופש ביטוי וביטוי לזכות החוקתית להתבטא ולהישמע.

10.3. במצב החדש, פלטפורמות מקוונות גדולות הינן בעלות כוח רב והן יכולות להשפיע על כוחות השוק ואף לשמש לעיתים כמונופול דורסני. בנוסף, נוצרו פערי כוחות כך שלמשתמשי הקצה אין יכולת לפעול נגד פעולות שיוצרות להם נזק במרחב המקוון. בהתאם לעמדות שנשמעו ולמחקרים שונים שהוצגו, עלה כי לא פעם התרחשו מקרים שבהם פלטפורמות מקוונות העדיפו את האינטרס הכלכלי על פני שמירה על אינטרס המשתמשים ותרמו להפצת תכנים שגרמו לנזק עבור קהל המשתמשים. נוצר מצב בו נתון בידי הפלטפורמות כוח רב עצמה, והבחירה כיצד ובאילו דרכים לעשות בו שימוש נתונה לבחירת גורמים בעלי ענין ואינטרס כלכלי.

10.4. מדינות דמוקרטיות, מובילות בעולם, אשר זיהו את הבעייתיות הנובעת מקיומו של תוכן בלתי חוקי ותוכן פוגעני שנוצר במרחב הדיגיטלי, כינסו ועדות שונות במטרה לדון בבעיה ולגבש פתרונות בנושא. בין הועדות אשר הוקמו למטרה זו ניתן למנות את הועדות הבאות, אשר דיוניהם נבחנו על ידי גורמי הועדה:

10.4.1. ועדת המשנה להגנת הצרכן של ועדת המסחר בארה"ב, אשר התכנסה בספטמבר 2021 ודנה בנזקים שיוצרות פייסבוק ואינסטגרם אצל בני הנוער;

10.4.2. ועדת המשפטים של הקונגרס האמריקאי, אשר התכנסה ביולי 2020 ובחנה האם לחברות קיים כוח רב מדי בשוק הדיגיטלי;

10.4.3. הועדה של הפרלמנט הבריטי, אשר התכנסה באוקטובר 2021 עסקה בבחינת הצעת חוק הבטיחות באינטרנט;

10.4.4. ועדת הסנאט האוסטרלי, אשר התכנסה בספטמבר 2020 ודנה בהתערבות חיצונית במדיה החברתית ומידע לא מהימן;

10.4.5. ועדת המשנה של הרשות השופטת של הסנאט בארה"ב, אשר התכנסה בנובמבר 2020 ודנה כיצד אלגוריתמים חושפים את המשתמשים לתוכן וכיצד הם יכולים לתרום להגברה של דברי שטנה, מידע מוטעה וקיטוב;

10.4.6. ועדת הרשות השופטת של בית הנבחרים בארה"ב, אשר התכנסה ביולי 2017 ובחנה את שיטות סינון התוכן של ענקיות המדיה החברתית.

10.5. מדינות רבות בעולם זיהו את המגמה ההולכת וגוברת של התפתחות המרחב הדיגיטלי ובהתאם לכך, גיבשו חוקים ותקנות במטרה לייצר סביבה דיגיטלית בטוחה יותר עבור אזרחיהן - חלק מהמדינות בחרו לעגן בחקיקה הוראות ברורות להתנהלות המרחב הדיגיטלי, בעוד שמדינות אחרות בחרו להתייחס לכך במידה המינימלית ביותר. ההתייחסות של המדינות השונות לנושא נעה בין היבטים שונים כגון: הגדרת תוכן אסור במרחב הדיגיטלי, הטלת אחריות על מתווכי שירותים מקוונים, הקמת





גופי פיקוח, אפשרות למתן קנסות ועוד.

בפני הועדה הוצגו דוגמאות לחקיקה שאושרה או מקודמת ברחבי העולם. כלל החומרים זמינים באתר האינטרנט של הועדה.

10.6. במרבית המדינות שנסקרו, החוקים וההוראות מתייחסים לשלושה סוגים עיקריים של מתווכי שירותים מקוונים<sup>21</sup>:

10.6.1. **מתווכים מסוג מתווכי צינור (Mere conduit)** - מתווכים הממלאים תפקיד פסיבי בלבד בהעברת המידע;

10.6.2. **מתווכים מסוג מאחסני מידע (Caching)** - מאפשרים אחסון של מידע בזיכרון מטמון לשם שליפה מהירה שלו;

10.6.3. **מתווכי שירותי אירוח (Host)** - מתווכי רשת המספקים שירותי אירוח לתוכן של צד שלישי.

10.7. מקובל לסווג את מידת הטלת האחריות על מתווכי שירותים מקוונים לשלושה (3) מודלים עיקריים:

10.7.1. **מודל החסינות המוחלטת (Strict liability model)** - מתייחס למתווכי רשת כאל שליחים בלבד, מעין 'צינורות' להעברת התוכן, שאינם נושאים באחריות לתוכן המופץ דרכם. עד לבחינה מחודשת שמתבצעת בימים אלה, ארה"ב בחרה לנקוט בגישה זו ולפטור את הפלטפורמות מאחריות למידע שהופץ.

10.7.2. **מודל המפרץ הבטוח (Safe harbour model)** - לפיו יש להעניק למתווכי השירותים המקוונים חסינות מפני האחריות לתוכן שלא יצרו בעצמם, ובלבד שעמדו בתנאים מסוימים שנקבעו בחוק. כך, למשל, כל עוד החברות לא היו ערות לתוכן לא חוקי לא תושת עליהן אחריות, עם זאת, לאחר שהובא המידע בדבר תוכן לא חוקי שמצוי על הפלטפורמה שהן מציעות לציבור, עליהן לפעול בענין. המודל אומץ בידי האיחוד האירופי, בגרמניה ובאנגליה.

10.7.3. **מודל האחריות המוחלטת (Broad Immunity model)** - מטיל על מתווכי שירותים מקוונים את האחריות לתוכן המופץ באמצעותם על ידי צד שלישי, ומחייבם לפקח על התוכן ולוודא שאין בו תוכן לא חוקי. מודל זה אינו מתאים למדינות דמוקרטיות המבקשות לקיים חירויות לפרט.

10.8. **מודל החסינות המוחלטת**

## **ארה"ב**

10.8.1. ארה"ב מסדירה את היקף אחריותם של מתווכי שירותים מקוונים לתוכן המופיע בהם בחוק

<sup>21</sup> דירקטיבת האיחוד האירופי 2000/31/EC Directive



ההגיונות בתקשורת<sup>22</sup> ובקוד הפדראלי<sup>23</sup>. סעיף 230 בקוד הפדראלי נחקק בזמנו מתוך כוונה לקדם את פיתוח המרחב המקוון, לעודד חופש ביטוי ולתמוך בפיתוח והתקדמות הטכנולוגיה. הסעיף קובע כי לא תוטל על המתווכים השונים אחריות על התוכן המופיע בהם וככזה, מספק הסעיף למעשה הגנה למתווכי השירותים המקוונים מפני אחריות אזרחית למידע שמקורו במתווך תוכן אחר.

10.8.2. על אף המתואר לעיל, במהלך חודש מאי 2020 הוחלט בארה"ב על שינוי מגמה וזאת לאחר חתימתו של צו נשיאותי<sup>24</sup> בנושא המנחה על ביצוע בחינה מחודשת של הסעיף (230). הצו הנשיאותי מבקש להחריג ממתן חסינות אזרחית נושאים הנמצאים בדרגת חשיבות גבוהה כמו פלטפורמות המשתמשות באופן מכוון ברשת האינטרנט כדי לקדם את הפעילויות הבאות:

10.8.2.1. פעילות פלילית;

10.8.2.2. פלטפורמות המונעות במכוון זיהוי של תוכן לא חוקי ואיתור של מפיציו;

10.8.2.3. פלטפורמות שהייתה להן ידיעה ממשית על תוכן המהווה עבירה פלילית פדראלית;

10.8.2.4. פלטפורמות הנמנעות מהסרת תוכן חרף צו שיפוטי המורה להן לעשות כן.

הצו החדש מצביע על כיוון החקיקה החדש ככזה שדורש הטלת חובות ופיקוח על פלטפורמות מקוונת שעד היום "זכו" למתן חסינות על שיתוף תכנים שנעשה באמצעותם.

10.8.3. דוגמא נוספת לשינוי אופן ההתייחסות למתווכי השירותים המקוונים במדינה, עולה מכך שבמהלך חודש יוני 2020 הוגשה הצעת חוק לתיקון חוק האחריות ושקיפות צרכנית<sup>25</sup> באופן המחייב את המתווכים לביצוע שינויים והתאמות הנוגעות לארבעה נושאים עיקריים:

10.8.3.1. פרסום תנאי שירות;

10.8.3.2. הסרת תוכן בלתי חוקי;

10.8.3.3. הגבלת חסינות הרשת;

10.8.3.4. חובת שקיפות ודיווח.

ככל שהצעת החוק תאושר בנוסחה כעת, צפוי המחוקק להגביל את היקף החסינות הקיימת כיום למתווכים בכל הנוגע לשיתוף תכנים בלתי חוקי (שהוכח כי המתווכים לא פעלו להסרתם).

## 10.9. מודל המפרץ הבטוח

<sup>22</sup> Communications Decency Act, 1996

<sup>23</sup> Title 47 of the United States Code בסעיף 230.

<sup>24</sup> Protection for private blocking and screening of offensive material

<sup>25</sup> Accountability and Consumer Transparency Act



## האיחוד האירופי

10.9.1. במהלך חודש אפריל 2022, הושגה באיחוד האירופי הסכמה הנוגעת לקידום חוק השירותים הדיגיטליים (Digital Services Act) (להלן: "DSA") (" הקובע כללים אחידים לסביבה דיגיטלית בטוחה"<sup>26</sup>, וחקיקה זו עברה אך לאחרונה. החקיקה חלה על מתווכי שירותים מקוונים הניתנים או מוצעים לאזרחי האיחוד האירופי, וזאת ללא קשר למקום הימצאותם או הקמתם של המתווכים. החקיקה מגדירה את התנאים והמקרים שבהם יהיו זכאים מתווכי השירותים המקוונים השונים לפטור מאחריות בגין פרסום מידע במרחב הנמצא באחריותם, ומחליפה את הוראות דירקטיבת הסחר האלקטרוני (E-commerce Directive) אשר חלה באיחוד האירופי החל משנת 2000.

10.9.2. החקיקה מטילה על המתווכים המקוונים השונים חובות דיפרנציאליות לצורך יצירת סביבה דיגיטלית בטוחה. חובות המתווכים המקוונים משתנות בהתאם לתפקידם, גודלם והשפעתם על המרחב הדיגיטלי. יובהר שהחקיקה מאפשרת לכל מדינה החברה באיחוד האירופי לקבוע באופן פרטני את מדרג העונשים במקרה של הפרה בתחומה.

10.9.3. החקיקה מגדירה ארבע קטגוריות של מתווכי שירותים מקוונים<sup>27</sup>:

10.9.3.1. **שירותי תיווך (Intermediary)** – אשר מהווים מתווכים הממלאים תפקיד פסיבי בהעברת מידע ומתווכים המשמשים לאחסון ושמירת מידע;

10.9.3.2. **שירותי אירוח (Host)** – מתווך שירותי אירוח לתוכן של צד שלישי;

10.9.3.3. **פלטפורמות מקוונות** – פלטפורמות המפגישות בין מוכרים וצרכנים כגון שווקים מקוונים, חנויות אפליקציות, פלטפורמות כלכלה שיתופית ופלטפורמות מדיה חברתית;

10.9.3.4. **פלטפורמות גדולות ומנועי חיפוש גדולים מאוד**, היוצרים סיכונים מיוחדים בהפצת תוכן בלתי חוקי ובנזקים חברתיים. בקטגוריה זו נכללות פלטפורמות ומנועי חיפוש המגיעים למספר משתמשים חודשיים העולה על כ- 10% מאוכלוסיית האיחוד האירופי (כלומר פלטפורמות עם יותר מ-45 מיליון צרכנים באירופה).

10.9.4. החקיקה קובעת כי החובות המוטלות על מתווכי השירותים המקוונים הינן חובות מצטברות בהתאם לסוג וגודל המתווך, כך שעל קטגוריית פלטפורמות גדולות מאוד ובכלל זה גם מנועי חיפוש גדולים מאוד, חלות החובות המרחיבות ביותר. החובות מטילות מגוון סוגי אחריות לפעילות לצמצום סיכונים מסוגים שונים וקובעת כי על האמצעים שנקטים להיות מאוזנים בקפידה באופן שאינופוגע בחופש הביטוי.

10.9.4.1. בין החובות החלות על שירותי תיווך (Intermediary):

10.9.4.1.1. פרסום דוח שקיפות שיכלול בין היתר את מספר הבקשות להסרת תכנים

<sup>26</sup> הנוסח הסופי טרם פורסם (בהתבסס על הגרסה שפורסמה בדצמבר 2021)  
<sup>27</sup> סעיף 1 (F) להוראות ה-Digital Services Act



שהתקבלו, מקור הבקשה, זמני ואופן הטיפול וכו' ;

10.9.4.1.2. מינוי נציג שישמש כאיש קשר למול השלטונות, ובמקומות בהם אין לנותן שירותי התיווך נציגות משפטית הנציג הממונה יהיה נציג משפטי ;

10.9.4.1.3. פרסום תנאי מדיניות בצורה ברורה, מובנת ומתאמת לכל סוגי המשתמשים.

**10.9.4.2. בין החובות החלות על שירותי אירוח (Host) :**

10.9.4.2.1. כל החובות המוטלות על שירותי תיווך ;

10.9.4.2.2. יישום מנגנון הודעה והסרה ידידותי למשתמש באופן שיאפשר למשתמשים לדווח על תוכן לא חוקי בצורה נגישה ;

10.9.4.2.3. דיווח לרשויות על תכנים שאינם חוקיים מיד עם גילויים.

**10.9.4.3. בין החובות החלות על פלטפורמות המקוונות :**

10.9.4.3.1. כל החובות המוטלות על שירותי תיווך ושירותי אירוח ;

10.9.4.3.2. גיבוש מנגנון ישוב סכסוכים פנימי שידון בתלונות על הסרת מידע או חסימת חשבונות ;

10.9.4.3.3. הענקת עדיפות בבחינת דיווחים שהתקבלו מגופים המוגדרים כמסמנים מהימנים ;

10.9.4.3.4. מתן אפשרות לגוף ליישוב סכסוכים שאינו בית משפט לדון בתלונות המשתמשים.

**10.9.4.4. בין החובות אשר חלות על פלטפורמות ומנועי חיפוש גדולים מאוד :**

10.9.4.4.1. כל החובות המוטלות על שירותי תיווך, שירותי אירוח ופלטפורמות ;

10.9.4.4.2. גיבוש דוח שנתי המכיל דיווחים מלאים על פגיעות שונות שהתרחשו בפלטפורמה ופירוט על דרכי התגובה וההתמודדות עמם ;

10.9.4.4.3. קיום ביקורת חיצונית ובלתי תלויה, מינוי אחראי ציות פנימי ואחריות ציבורית.

10.9.4.4.4. מתן אפשרות למשתמשים להחליט האם הם מעוניינים לקבל פרסומות מותאמות המבוססות על היסטוריית פעילותם ;

10.9.4.4.5. מסירת מידע לרשויות ולחוקרים אקדמאיים בהתאם לצורך.

10.9.5. החקיקה מפרטת אודות דרכי הפיקוח על מתווכי השירותים המקוונים המורכבת משלושה (3) רבדים מרכזיים :

10.9.5.1. **גופי תיאום דיגיטלי** – כל מדינה חברה באיחוד נדרשת למנות מטעמה מתאם



שירותים דיגיטליים, שהינו מעין רשות עצמאית שתהיה אחראית לפקח על שירותי התיווך שהוקמו במדינה. גופי התיאום הדיגיטלי יהוו את הגורם הישיר האחראי על יישום ואכיפה של החקיקה ויוכלו לקנוס ישויות המפרות את החקיקה.

10.9.5.2. **ועדת הנציבות האירופאית** – הינה הרשות המבצעת של האיחוד האירופי והיוזמת של מרבית חוקיו. הנציבות מורכבת ב-27 חברי ועדה (הידועים באופן לא רשמי בשם "נציבים") ומתפקדת כממשלה ביצועית. ועדת הנציבות מהווה הגוף המפקח הראשי על הוראות החקיקה ובאחריותה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה של הוראות החקיקה החלות על פלטפורמות גדולות מאוד (ובכלל זה גם מנועי חיפוש). הנציבות תוכל להטיל על הפלטפורמות הגדולות קנסות של עד 6% ממחזורן העולמי.

10.9.5.3. **ועד מנהל** – מהווה חלק ממסגרת הפיקוח והאכיפה על הוראות ה-DSA (יהיה מורכב מרכזים בלתי תלויים של גופי התיאום הדיגיטלי).

10.9.6. כאמור, החקיקה עברה לאחרונה ועתידה להיכנס לתוקף בתחילת שנת 2024. במשרד המשפטים לומדים את כלל החקיקה הנוגעת ל-DSA ותזכיר חוק זה הוא שלב ראשון באימוץ חלק מהכללים המופיעים בחקיקה.

## גרמניה

10.9.7. בשנים האחרונות קיימת בגרמניה מגמת שינוי של המחוקק מבחינת אופן תפיסתו כלפי אחריותם של מתווכי שירותים מקוונים לתוכן המפורסם בהם. בנוסף לאימוץ חוקי האיחוד האירופי, גרמניה בחרה לפעול באופן ייחודי, ולהוסיף על הוראות האיחוד האירופי, במטרה לייצר לאזרחיה שימוש בטוח במרחב הדיגיטלי.

10.9.8. בעבר, החוק קבע כי אדם נושא באחריות נזיקית בשל כל פגיעה בזכויותיו של אדם אחר, שנגרמה על ידו במכוון או ברשלנות, והנפגע זכאי לפיצויים<sup>28</sup>.

10.9.9. במהלך שנת 1997 הוחלט במדינה על שינוי מגמה כך שסעיף 5(2) לחוק התקשורת<sup>29</sup> קבע כי מתווך לא יישא באחריות אלא אם הוא מודע לקיומו של התוכן, יש לו את היכולת הטכנית לחסום את הגישה וסביר לצפות ממנו שיעשה כן. סעיף 5(3) אף מגדיל וקובע כי מתווך לא יישא באחריות אם מעורבותו בהצגת תוכן מסתכמת בכך שהוא מאפשר באופן אוטומטי את הגישה לתוכן.

10.9.10. החל משנת 2007 נקבע שחוק שירותי תקשורת **יאמץ את דירקטיבת הסחר האלקטרוני של האיחוד האירופי**<sup>30</sup>. החוק המעודכן מגדיר כי מתווך תוכן מקוון אינו אחראי למידע שהופץ באמצעותו על ידי צד שלישי, ובלבד שעמד במספר תנאים:

<sup>28</sup> BGB, Bürgerliches Gesetzbuch סעיף 1823(1)  
<sup>29</sup> Telemediengesetz, TMG  
<sup>30</sup> שם, בסעיף 18(1)



10.9.10.1. הוא לא יזם את הפצת התוכן ;

10.9.10.2. הוא לא בחר את הנמענים ;

10.9.10.3. הוא לא בחר את התוכן או ערך את התוכן שהופץ באמצעותו.

10.9.11. בנוסף לאימוץ דירקטיבת הסחר האלקטרוני, הוזה להוראות החקיקה החדשה - DSA, חוקק במדינה במהלך חודש אוקטובר 2017 **החוק לשיפור אכיפת החוק ברשתות חברתיות**<sup>31</sup>, וזאת במטרה להילחם בפשעי שנאה, אלימות ברשת, מידע מוטעה ותכנים פליליים אחרים בפלטפורמות הרשתות החברתיות. החוק החדש מטיל על הפלטפורמות הגדולות (כאלה בעלות יותר מ-2 מיליון משתמשים) מגוון חובות ובניהם :

10.9.11.1. חובה למתווך מנגנון נוח למשתמשים גרמנים להגשת תלונות ;

10.9.11.2. הקצאת איש קשר גרמני לביצוע הליכים משפטיים ;

10.9.11.3. לחשוף פרטי משתמשים בהתאם לצווי מביהמ"ש ;

10.9.11.4. להגיש דוחות שקיפות בנוגע לאופן הטיפול בתלונות ;

10.9.11.5. לחקור את התלונות המתקבלות ולוודא שהתוכן אכן אינו חוקי ;

10.9.11.6. להסיר תוכן בלתי חוקי תוך 24 שעות וחובות נוספות.

על מנת לבצע אכיפה יעילה, החוק מאפשר להטיל קנסות כבדים על המפרים של הוראות החוק - עד 50 מיליון אירו במקרה של חברה, ועד 5 מיליון אירו במקרה של אדם פרטי.

## בריטניה

10.9.12. במהלך שנת 2002, בדומה לאיחוד האירופי, בריטניה אימצה את תקנות המסחר האלקטרוני הקובעות כי מתווך שירותים מקוונים לא יישא באחריות כלפי התוכן המופץ ובלבד שהוא לא יזם את הפרסום, לא בחר את מקבל המידע ולא בחר או ערך את המידע<sup>32</sup>. תקנות המסחר האלקטרוני מבחינות בין מתווכי אחסון (Caching) למתווכי אירוח (Host). התקנות קובעות באילו תנאים יהיו מתווכי השירות זכאים לפטור מאחריות על התוכן המופץ.

בין החובות החלות על מתווכי אחסון (Caching) :

10.9.12.1. המידע נאסף באופן אוטומטי ;

10.9.12.2. מאוחסן באופן זמני לשם ייעול ההעברה של המידע ;

10.9.12.3. אינו עורך את המידע ;

<sup>31</sup> NetzDG

<sup>32</sup> The Electronic Commerce (EC Directive) Regulations 2002



10.9.12.4. פועל בהתאם לדין בכל הנוגע לתנאי הגישה למידע ועדכון המידע.

בין החובות החלות על מתווכי אירוח (Host):

10.9.12.5. המפרסם של התוכן הפוגעני לא פעל תחת סמכותו או שליטתו של מנהל האתר;

10.9.12.6. לא הייתה לו ידיעה ממשית על פעילות לא חוקית;

10.9.12.7. לא הייתה לו ידיעה ממשית על תוכן לא חוקי;

10.9.12.8. משעה שנודע לו על תוכן או פעילות לא חוקיים, הוא פעל באופן מידי להסרת המידע או לחסימת הגישה אליו.

10.9.13. חוק נוסף המתייחס לאופן הטלת האחריות על מתווכי שירותים מקוונים הינו חוק השימוש לרעה בתקשורת משנת 1988<sup>33</sup> שעודכן בשנת 2001. חוק זה מגדיר שגם מי שרק העביר את המסר יוגדר כשולח באופן המאפשר במקרים מסוימים (ובמידה שהוכח כי המסר הועבר במטרה לפגוע) להטיל את האחריות על מנהלי האתר.

10.9.14. במאי 2021 הוצגה לפרלמנט הבריטי טיוטת חוק להגנה במרחב הדיגיטלי (Online Safety Bill)<sup>34</sup>. טיוטת החוק מכוונת לחברות המספקות שירותי אינטרנט שבאמצעותם ניתן ליצור או לשתף תוכן למשתמשים אחרים (רשות חברתיות) ועל חברות המספקות שירותי חיפוש. טיוטת החוק כוללת התייחסות למגוון נושאים כגון: הונאה מקוונת, פורנוגרפיית ילדים, התעללות גזענית, עיבוד מידע, שקיפות וגילוי מידע למשתמשים. החוק חל על חברות המספקות שירותי אינטרנט שבאמצעותם ניתן ליצור או לשתף תוכן למשתמשים אחרים (רשות חברתיות) ועל חברות המספקות שירותי חיפוש מוסדר. על מנת לאכוף הסרה יעילה, הטיוטה מגדירה תכנים פוגעניים בנושאים שהוזכרו לעיל וכן קובעת הקמת רשות מרכזית (באחריות Ofcom) אשר תאכוף ציות להוראות החוק. במסגרת סמכויות הרשות נמנות גם הטלת קנסות על חברות (עד 18 מיליון ליש"ט או 10% מהמחזור הגלובלי השנתי, הגבוה מבניהם), ואפשרות לחסום גישה לאתרים.

10.10. מודל אחריות מוחלטת

תאילנד

10.10.1. המדינה מיישמת את מודל האחריות המוחלטת ולפיה קובע חוק עבירות המחשב<sup>35</sup> הוראות הנוגעות לאפשרות להטלת סנקציות פליליות על אדם או מתווך רשת שפרסם מידע שיש בו כדי לפגוע באדם או בביטחון המדינה, תמונות שעלולות להביך צד שלישי ועוד. יובהר כי הוראות

Malicious Communications Act 1988<sup>33</sup>  
Draft Online Safety Bill<sup>34</sup>  
Computer Crime Act 2007<sup>35</sup>



החוק מעורפלות ונתונות לפרשנות סובייקטיבית.

10.10.2. בין העבירות הנכללות בחוק נמנים גם נתונים מזויפים או כוזבים שיש בהם בכדי לפגוע בצד שלישי או בציבור, נתונים מזויפים או כוזבים שיש בהם בכדי לפגוע בביטחון המדינה או לגרום בהלה ציבורית, נתונים שמהווים עבירה נגד בטחון הממלכה לפי החוק הפלילי, נתונים בעלי אופי פורנוגרפי הנגישים לציבור.

10.10.3. כל אדם המפרסם תכנים הנמנים כעבירות, ובנוסף נותן שירות התומך במי מהאיסורים עשוי בית המשפט להטיל על אותו אדם עד 5 שנות מאסר בפועל או קנס כספי של עד 100 אלף באט (9.5 אלף ₪).

### 11. סיכום ביניים אודות הצורך בשינוי הרגולציה

11.1. ההתפתחות הטכנולוגית יוצרת עולם בו המרחב המקוון זמין כמעט לכל אדם ומכל מקום. מחד חדשנות וטכנולוגיה בעולם המקוון בכלל, ורשתות חברתיות בפרט, מהוות כלי דמוקרטי חשוב, ומאידך לטכנולוגיה כוח והשפעה משמעותיים אשר טומנים בתוכם סיכונים שלא היו מטופלים על ידי המחוקק עד היום. ההתפתחות המהירה של הטכנולוגיה מעלה שאלות רבות בהיבט אחריות מתווכי רשת על התוכן המופץ דרכם וזוכה להתייחסויות שונות מצד מדינות רבות בעולם.

11.2. במהלך השנים האחרונות עדכן האיחוד האירופי את הרגולציה הנוגעת למתווכי התוכן המקוונים ברוח ההתפתחות הטכנולוגית, כך גם בבריטניה ובארה"ב שבה החקיקה הקיימת נבחנת מחדש. בישראל לעומת זאת, המשטר החל על הרשת עדיין נשען בעיקרו על פרשנות החקיקה ולרוב, גם בתחום זה אין התדמות רבה. השאלה שעל הפרק, אם כך איננה האם יש הצדקה לקיום הרגולציה בישראל – אלא האם יש הצדקה לעדכון שלה, ולהתאמתה למציאות ולחקיקה בעולם, ובאיזה אופן.

### חלק ד' – השוואה בין חלופות ובחירה

#### 12. ניתוח חלופות

בהתאם למדיניות שהוגדרה ע"י תזכיר החוק עבור הרגולציה המוצעת ועל בסיס הניסיון העולמי שנסקר, נבחנו מספר חלופות לאסדרת תחום אחריותם על מתווכי רשת. החלופות המוצגות הינן ייצוג של המודלים המקובלים בעולם ביחס למידת האחריות המוטלת על המתווכים השונים. בפרק זה, ובהמשך לבחינת השיקולים המתוארת בסעיף 5 לעיל, תבוצע השוואה בין שלושת המודלים המרכזיים שנמצאו (מודל החסינות המוחלטת, מודל המפרץ הבטוח ומודל האחריות המוחלטת).

#### 12.1. חלופה מס' 1 – מודל החסינות המוחלטת

12.1.1. המודל מציג התייחסות למתווכי רשת כאל שליחים בלבד, מעין 'צינורות' להעברת התוכן, שאינם





נושאים באחריות לתוכן המופץ דרכם. ארה"ב אותרה כמדינה המיישמת מודל זה באמצעות סעיף 230 בקוד הפדראלי במטרה לעודד חופש ביטוי וחופש פעולה במרחב הדיגיטלי. עם זאת, התרחשו מספר מהלכים המעידים על כך שארה"ב פועלת בשנים האחרונות להגבלת ההגנה הרחבה שניתנה עד כה. מהלך מסוג זה ניתן לראות בצו הנשיאותי שנחתם בשנת 2020 המבקש להחריג ממתן חסינות אזרחית נושאים בדרגת חשיבות גבוהה. נראה כי גם ארה"ב שדגלה במתן חסינות מוחלטת, מבצעת מהלכים לריסון והטלת אחריות במידה מסוימת על מתווכי השירות השונים. בהודעה אחרונה שפרסם הבית הלבן, נכתב כי בכוונתו, בין השאר, לבחון את סעיף 230 האמור ואת ההגנות המיוחדות הנדרשות לקטינים.

12.1.2. מודל החסינות המוחלטת אינו מאומץ ע"י מרבית המדינות המפותחות ואף להפך, מכיוון שהמרחב הדיגיטלי הפך משמעותי ומשפיע על מיליארדי בוגרים, נוער וילדים, המגמה כיום בארה"ב היא לייצר מידת אחריות מצד מתווכי השירות המקוונים השונים ולא לאפשר למתווכים לקבל פטור גורף מאחריות.

### 12.1.3. יתרונות לחלופה:

12.1.3.1. פותח את השוק, מבטל חסמים ומאפשר התפתחות טכנולוגיות;

12.1.3.2. מאפשר חופש ביטוי בצורה הרחבה ביותר.

### 12.1.4. חסרונות לחלופה:

12.1.4.1. מביא למצב שבו כיכר השוק פרוצה. לאזרחים אין שום פיתרון או כלי להתמודדות עם תכנים לא חוקיים ברשת;

12.1.4.2. אינו תואם את רוח התקופה ויתר המגמות הקיימות בעולם בעת הנוכחית.

12.1.5. מודל החסינות המוחלטת מייצר הגנה רחבה עבור מתווכי התוכן המקוונים ויוצר מציאות בה מתווכי התוכן נהנים מחופש פעולה ללא כל דרישה לאחריות מצדם. לאור הוראותיו של סעיף 230, נדחו תביעות רבות נגד מתווכי שירות בגין פרסום לשון הרע, הצגה של תוכן מיני מפורש, ואפילו איומים שהעלו משתמשים לאתרים<sup>36</sup>. כפי שהוצג במסמך זה, החשיפה הרחבה שמתרחשת בפלטפורמות השונות בשילוב עם כוחן של מתווכי התוכן, יוצרים מצב בו מתווכי התוכן הינם בעלי השפעה עצומה על מגוון היבטי החיים של ילדים ומבוגרים כאחד. מכיוון שמתווכי התוכן מונעים ממניעים אישיים של העומדים בראשם ובפרט ממניעים כלכליים, נדרשת התערבות לצורך שמירה על האינטרס של משתמשי הקצה וביטחונם האישי. בהתאם למגמה הנוכחית בארה"ב לשינוי המודל וכן ביתר מדינות העולם, ניתן להסיק כי מודל החסינות המוחלטת אינו מתאים ליישום במדינת ישראל.

<sup>36</sup> [http://www.netlaw.co.il/it\\_itemid\\_13168.html](http://www.netlaw.co.il/it_itemid_13168.html)



## 12.2. חלופה מס' 2 – מודל המפרץ הבטוח

12.2.1. המודל מציג גישה הגורסת כי יש להעניק למתווכי הרשת חסינות מפני האחריות לתוכן שלא הם יוצריו, **ובלבד שעמדו בתנאים מסוימים שנקבעו בחוק**. בין המדינות שאותרו כעושות שימוש במודל נכללות גם גרמניה, אנגליה, ומדינות האיחוד האירופי. ברוב המדינות שאומץ בהן מודל "המפרץ הבטוח", התבססו על **3 יסודות מצטברים אשר בהתקיימם תוענק למתווך הרשת חסינות:**

12.2.1.1. העדרה של ידיעה (ממשית או קונסטרוקטיבית) בדבר קיומו של תוכן או בדבר אופיו הפוגעני;

12.2.1.2. העדר מעורבות ממשית ביצירת התוכן או בהעלאתו לרשת;

12.2.1.3. פעולה נמרצת להסרתו של התוכן משנודע דבר קיומו ואופיו הפוגעני.

12.2.2. לפי מודל זה, קיימים 3 סוגי מתווכים עם התייחסות שונה **לתנאים מצטברים** הנדרשים לפטור מאחריות:

12.2.2.1. **מתווכי "צינור"** - מתווך הממלא תפקיד פסיבי בלבד בהעברת המידע. התנאים לפטור מאחריות:

12.2.2.1.1. המתווך לא יישא באחריות לתוכן המידע שהועבר בהינתן שהפצת התוכן אינה ביוזמת המתווך;

12.2.2.1.2. המתווך לא בחר את זהות הנמענים;

12.2.2.1.3. המתווך לא בחר או ערך את התוכן שהופץ.

12.2.2.2. **תיווך אחסון מידע (Caching)** - מתווכים המאפשרים אחסון של מידע בזיכרון מטמון לשם שליפה מהירה שלו. המתווך לא יישא באחריות הנוגעת לשימוש בתוכן בהתקיים 3 תנאים:

12.2.2.2.1. המתווך לא שינה או ערך את התוכן, המתווך פעל בהתאם לכללים המקובלים בהקשר לשמירת מידע ועדכונו;

12.2.2.2.2. המתווך אינו מעורב בהליכים וחוקים שנועדו לשימוש במידע המאוחסן;

12.2.2.2.3. המתווך מסיר את התוכן או מגביל גישה אליו באופן מיידי לאחר שנתוודע להסרת התוכן מהרשת או לפי צו בית משפט.

12.2.2.3. **שירותי אירוח (Host)** - מתווך רשת המתווך שירותי אירוח לתוכן של צד שלישי, יהיה פטור מאחריות בהתקיים 3 תנאים:

12.2.2.3.1. היעדר ידיעה ממשית על קיומו של התוכן או על פעילות לא חוקית;

12.2.2.3.2. היעדר מודעות לעובדות או לנסיבות שעשויות ללמד על קיומה של פעילות



לא חוקית ;

12.2.2.3.3. משנודע למתווך על פעילות לא חוקית, הוא פעל באופן מידי להסרת תוכן לא חוקי או חסימת גישה אליו.

12.2.3. מטרת הטלת האחריות על מתווכי השירות השונים הינה להבטיח כי בעלי יכולת השפעה רחבה ישקלו בכובד ראש שיתוף פעולה (פסיבי או אקטיבי) עם תכנים שעלולים לגרום נזק או להוות עבירה על החוק.

#### 12.2.4. יתרונות לחלופה:

12.2.4.1. המודל יוצר איזון בין אכיפת יתר לאי-אכיפה כלל, תוך מתן דגש לתכנים לא חוקיים ;

12.2.4.2. מודל דיפרנציאלי המתאים את הוראותיו למתווכים השונים ;

12.2.4.3. מודל המותאם למגמה הבינלאומית ;

12.2.4.4. כלל מתווכי התוכן המקוונים מכירים את המודל ונערכים לפעול לפיו.

12.2.4.5. המנגנון מאזן בצורה מידתית בין חופש הביטוי לבין יצירת כלי לשימוש האזרח במקרים שבהם פורסם תוכן לא חוקי.

#### 12.2.5. חסרונות לחלופה:

12.2.5.1. מודל זה עלול, גם אם באופן חלקי, ליצור אפקט מצנן בחופש הביטוי של המשתמשים ;

12.2.5.2. המודל לא מאפשר הגנה הרמטית על העלאת תכנים לא חוקיים לרשת.

12.2.6. המרחב המקוון כיום מאופיין בנגישות, אנונימיות, מיידיות הפרסום וויראליות, אשר יוצרים מצב של פגיעות משמעותיות באזרח. ההצדקה לאימוץ חלופה זו מבוססת על ההנחה שחוסר האסדרה הקיימת היום מייצרת מרחב פרוץ המוביל לפגיעות שונות ומגוונות. מן הצד השני, קיים חשש מיצירת תמריצים לביצוע אכיפת יתר ומהגבלת חופש הביטוי המהווה פגיעה בזכויות יסוד. חלופה זו נמצאה כמידתית מכיוון שהמדינה אינה מתערבת בתהליך עצמו, אלא מאפשרת כלי בידי האזרחים ובפיקוח של בית המשפט במקרה של הפרה. החלופה מטילה 'תג מחיר' אפשרי על מתווכי תוכן אשר לא לוקחים אחריות על תכנים מזיקים ולא פועלים בזמנים סבירים להסירם. **המודל נבחר כמתאים ביותר ליישום במדינת ישראל**, שכן הוא מייצר איזון בין מתן חופש ביטוי ושמירה על זכויות יסוד, לבין יצירת אחריות בסיסית מצד מתווכי התוכן. כמו כן, מודל זה מטיל אחריות במידה מידתית והוגנת על מתווכי התוכן ועולה בקנה אחד עם המגמה העולמית.

#### 12.3. חלופה מס' 3 – מודל האחריות המוחלטת

12.3.1. המודל מטיל על מתווכי הרשת את האחריות לתוכן המופץ באמצעותם על-ידי צד שלישי, ומחייבם לפקח על התוכן ולוודא שאינו בלתי-חוקי. הטלת האחריות מיושמת כלפי תכנים מגוונים ורחבים, באופן מוחלט וגורף, כפי שמיושם בתאילנד.



### 12.3.2. יתרונות לחלופה:

12.3.2.1. שומר על כך שהמרחב המקוון נקי מתוכן שאינו חוקי.

### 12.3.3. חסרונות לחלופה:

12.3.3.1. עלול ליצור חשש ממשי לפגיעה עמוקה בחופש הביטוי של המשתמשים;

12.3.3.2. עלול ליצור אפקט מצנן אשר יוביל לפגיעה בחירות המשתמשים להעלות תוכן חוקי וזאת בעקבות הסרת יתר של מתווכי התוכן שיחששו מסנקציות;

12.3.3.3. אינו מתאים למשטר דמוקרטי הדוגל בחופש הביטוי וזכויות הפרט.

12.3.4. מודל זה אינו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל.

## 12.4. החלופה הנבחרת

כאמור, מבין החלופות, נמצא כי חלופת המפרץ הבטוח היא החלופה המתאימה ביותר לישראל ולפיכך מוצע לאמצה, בשינויים הנדרשים. חלופה זו מתאימה לשיטת משטר דמוקרטי, תואמת למגמות בעולם, ומייצרת איזונים ראויים בין הגנה על חופש הביטוי לבין הגנה על זכויות אחרות כדוגמת הזכות לפרטיות, הזכות לשם טוב, וכד'. מודל המפרץ הבטוח מאפשר לספקים ברשת – כל אחד לפי סוגו – לקדם מחד גיסא, את הפעילות הכלכלית שלהם וליצור תשתיות כלכליות למשק, ומאידך גיסא מרגע שקמה ידיעה על קיומו של תוכן בלתי חוקי, הוא משית עליהם את האחריות להסירו.

יתר על כן, בכל הנוגע לשימות חלופת המפרץ הבטוח ולעלויות שהיא עתידה להשית על הציבור הרחב בישראל ראוי להבהיר מספר נושאים:

(1) כפי שפורט בהרחבה במסמך לעיל, מספר מדינות באיחוד האירופי כבר מחילות הלכה למעשה את חלופת המפרץ הבטוח, וכן נוכח כניסתו לתוקף של ה-DSA של האיחוד האירופי, כלל מדינות האיחוד יישמו חלופה זו. לפיכך, ספקי התוכן ממילא יצטרכו לעמוד בהוראות דומות, ואף מכבידות יותר, מאלו הקבועות בתזכיר החוק, ומכאן שלא נדרשת להן היערכות משמעותית נוספת לעמידה באותן הוראות בישראל.

(2) מודל המפרץ הבטוח אינו צפוי להטיל עלויות כספיות על משתמשי הקצה בישראל העושים שימוש בפלטפורמות המקוונות הואיל ונכון להיום המודל העסקי של הספקים המקוונים אינו נוהג לגבות תשלום ממשתמשי הקצה;

(3) עלויות יישום חלופת המפרץ הבטוח בטלה בשישים ביחס לרווחי הענק של ספקי התוכן המקוונים ולכן אינו צפוי להטיל עליהם מעמסה גדולה;

לעניין החלופות האחרות, נראה שהן פחות מתאימות: חלופת האחריות המוחלטת פוגעת באופן לא סביר בחופש הביטוי ואינה מתאימה למשטר דמוקרטי. חלופת החסינות המוחלטת אינה מגנה באופן מספק על האינטרסים השונים ומנוגדת למגמות בעולם, כפי שפורטו במסמך זה. גם בארה"ב שבה מונהגת חסינות



מוחלטת, מתבצעת בחינה מחודשת של מדיניות זו, מתוך הבנה שמתן הגנה רחבה על התכנים הביא לקיומם של תכנים פוגעניים, בלתי חוקיים ומזויפים ברשת, בהיקף נרחב.

לפיכך, מוצע לקבוע הוראות המבוססות על מודל המפרץ הבטוח, וכך להבטיח הגנות הולמות לספקים של שירותים ברשת אשר מאפשרים העלאת תכנים. וכן לייצר סביבה בטוחה ואמינה ברשת באמצעות אפשרות של הפרט לפעול בנושא לאור קשיים שנחווים על ידי הציבור באכיפת זכויותיהם ברשת. בהתאם לכך, מוצע לקבוע הוראות לעניין פטור מאחריות משפטית לגבי פרסומים של תוכן בלתי חוקי, ובכך לתמרץ את ספקי התוכן להסיר תכנים לא חוקיים במקרים המתאימים. נוסף על כך, מוצע להסדיר מנגנון ברור ופשוט של הגשת הודעות לגבי תוכן בלתי חוקי ואת הזכות למענה מנומק בשל החלטה שקיבל מתווך שירותים מקוונים. הוראות אלה משקפות איזון ראוי בין הזכויות השונות ובין האינטרסים השונים במטרה לאפשר ביטוי חופשי בכיכר העיר האינטרנטית, חופש עיסוק וחופש חושים, ובד בבד מסדירות את זכות הציבור לקיום החוק ולאחריותיות של הספקים השונים.

כמו כן, מוצע להעניק הגנה מיוחדת לאוכלוסיית הקטינים בשל הפגיעות המיוחדת של אוכלוסייה זו, ונוכח קיומם של תכנים ברשת שעלולים לפגוע פגיעה משמעותית בהם. זאת, בהתאם למגמה הבינלאומית לספק הגנות מיוחדות לאוכלוסיית הקטינים (ר' למשל סעיפים 26-27 לחקיקת האיחוד האירופאי וכן ההתייחסות הייחודית בעניין זה בהצעת החוק הבריטית Online On safety Bill). לפיכך, מוצע להעניק לשר המשפטים סמכות לקבוע התאמות לאוכלוסיית הקטינים במנגנונים שקובע החוק. בנוסף, יוער כי בכוונת משרד המשפטים לערוך עבודת מטה נוספת על מנת לבחון הוספת הוראות בדבר אמצעים שעל ספק שירותי אירוח לנקוט לשם הגנה על קטינים.

## חלק ה' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

### 13. מתודולוגיה

במהלך שנת 2021 הקים סגן ראש הממשלה ושר המשפטים את הוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה שתבחן את אופן ההסדרה הנדרש על פלטפורמות התוכן הדיגיטליות. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד המשפטים עו"ד ערן דויד. הצוות כלל נציגים ממשרד המשפטים, משרד התקשורת, משרד רה"מ, משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה, היועץ המשפטי לממשלה, רשות המיסים, רשות התחרות, הרשות להגנת הפרטיות, הרשות לחדשנות, משטרת ישראל, רשות הסייבר ונוספים. מתוך כוונה להעמיק בנושא, שכרה הוועדה את שירותיה של חברת ייעוץ MNS שסייעה לוועדה בביצוע בדיקות עומק וסקירת תהליכי דומים המתקיימים בעת הזאת במדינות מקבילות בעולם.