



הצוות המייעץ לשר התקשורת לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות

דוח המלצות הוועדה

**כסלו, התשפ"ג
דצמבר, 2022
ירושלים**

הקדמה

הצוות המייעץ לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות (הוועדה) מונה ביום 28 באוקטובר 2021 על ידי שר התקשורת ד"ר יעזר הנדל בהמשך לעבודתה של הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים (ועדת פולקמן). שוק השידורים הישראלי כפוף לרגולציה מזה שנים רבות, בין השאר בשל ההשפעה המהותית שיש לשידורים, ובמיוחד שידורי חדשות, על השיח הציבורי, על דמותה של החברה הישראלית ועל הדמוקרטיה הישראלית. בהמשך השינויים שהתרחשו בשוק זה ובכלל כך ההתפתחויות הטכנולוגיות, שינויים בהרגלי הצפייה של הציבור והמגמות השונות שהתפתחו בעולם, עסקה ועדת פולקמן בעדכון עקרונות האסדרה של השוק. במהלך דיוניה של ועדת פולקמן עלתה חזר ושוב שאלת מהות האבחנה בקונטקסט הרגולטורי בין גופים המספקים תכנים אודיו-ויזואליים מסחריים לציבור (ערוצי טלוויזיה ופלטפורמות הסטרימינג למיניהן) לבין פלטפורמות לשיתוף תכני משתמשים כמו רשתות חברתיות (הפלטפורמות החברתיות).

לצד ההבדלים הרבים בין זירות אלה, ובהם כוחן, תפוצתן ונגישותן הבלתי מוגבלת של הפלטפורמות החברתיות, וכן העובדה כי הפלטפורמות החברתיות מפיצות בעיקר תכנים שלא עוברים סינון מראש בידי עורכי תוכן למיניהם, ישנם לא מעט קווי דמיון בהיבטים המצריכים התבוננות רגולטורית. הרבה מהסוגיות החברתיות שטופלו עד כה ברגולציית השידורים – כמו מניעת תכנים אסורים, הגנה על ציבור הצרכנים – ובפרט קטינים ובעלי מוגבלות, שמירה על תכני חדשות מאוזנים ומדויקים ככל האפשר, קידום התחרות והפלורליזם בתכנים המוצעים לציבור, ועוד – נותרו מיותרים בזירה המקוונת.

הדוח המובא להלן מתמקד בשתיים מהסוגיות הדחופות והמטרידות אשר התעצמו בוואקום הרגולטורי של המרחב המקוון – ההתפשטות וההדהוד של תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים וחוסר האיזון ביחסי הכוחות בין מפעילי הפלטפורמות החברתיות לציבור המשתמשים, שמוביל לפגיעה בזכויות של האחרונים.

להערכתנו המתווה הרגולטורי המוצע להלן הוא אפקטיבי ומרוסן במידה הראויה, בשים לב לאיזון המתבקש בין האינטרס הציבורי בבלימת התופעות השליליות האמורות להגנה על חופש הביטוי של המשתמשים וזאת לצד יכולתם למצות את יתרונות הפלטפורמות החברתיות. יש בו כדי לייצר את המוטיבציות הראויות למפעילי הפלטפורמות החברתיות לפעול באופן אגרסיבי וממוקד לטיפול בתכנים בלתי חוקיים ופוגעניים, ולשמירה על זכויות המשתמשים.

חברי הוועדה ערים לכך כי המלצות אלה נכונות לשעתן, וכי שעתן תיכף הולכת, נוכח הדינמיות של המרחב המקוון והתמורות החלות בו. מטבע הדברים יידרשו עדכוני רגולציה עתיים, ולכן ישנה חשיבות בהקמת גוף רגולציה ייעודי, שיפעל לצד אלו העוסקים ברגולציה על השידורים המסחריים, שיפתח מומחיות וילווה את מימוש המתווה, הפיקוח והאכיפה שלו, ויגבש מדיניות רגולטורית עדכנית מעת לעת וברוח השינויים.

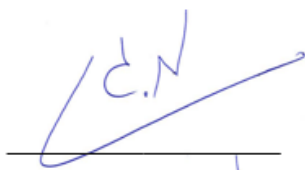
הוועדה אף ממליצה כי משרד התקשורת, משרד המשפטים וגופים רלבנטיים אחרים, לפי העניין, ימשיכו בעבודת המטה לבחון סוגיות ואתגרים נוספים במרחב המקוון שאינם במנדט הוועדה הנוכחית, ביניהם עולמות הסחר המקוון, שמירה על זכויות היוצרים ברשת, שמירה על פרטיות המשתמשים ועוד.

אנו מקווים כי יהיה בהמלצות לטייב את השיח הציבורי המתנהל על גבי הפלטפורמות החברתיות ולמזער את הנזקים החברתיים הנגרמים ממנו, לצד מימוש ההבטחה של מהפיכת המידע ותועלותיה לכלל הציבור בישראל.

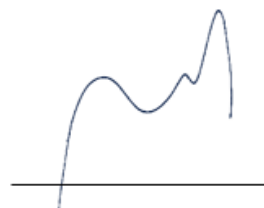
אנו מודים לצוות שליווה את הוועדה ובפרט לעו"ד עליסה כדורי, למרכזת הוועדה מרים סלע, לאסף אברהם ולעוז גיל.



אורי הרמן
חבר הוועדה



מיכה גודמן
חבר הוועדה



לירן אבישר בן-חורין
יו"ר הוועדה



פרופ' שיזוף רפאלי
חבר הוועדה



עו"ד רויטל סויד
חברת הוועדה



פרופ' קרין נהון
חברת הוועדה

תוכן עניינים

1	הקדמה
5	פרק ראשון – הפלטפורמות החברתיות
5	א. בין טכנולוגיה ורגולציה
5	ב. הפלטפורמות החברתיות
7	ג. הוועדה
8	ד. הנחות היסוד של הוועדה
10	ה. העקרונות בבסיס הרגולציה המוצעת
11	ו. סקירה השוואתית
13	ז. עיקרי המלצות הוועדה
15	פרק שני – התמודדות עם תכנים פוגעניים
15	א. סיווג התכנים
19	ב. הסדרים לצורך התמודדות עם תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים
27	פרק שלישי – אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים
27	א. חובות יידוע
28	ב. הנגשת כללי הקהילה ותנאי השימוש
28	ג. סיווג תכנים ממומנים
29	ד. מנגנון ערעור על החלטות
30	פרק רביעי – חובות שקיפות
31	א. מספר המשתמשים הפעילים בישראל
31	ב. מידע אודות היקף התכנים הפוגעניים בישראל
32	ג. נתונים בדבר חסימות והסרות שביצעו מפעילי הפלטפורמות ביחס למשתמשים בישראל
32	ד. נתונים בדבר הכלים והמשאבים שמפעילי הפלטפורמות משקיעים בצמצום החשיפה לתכנים פוגעניים
34	פרק חמישי – ניהול סיכונים
34	א. החובה הקבועה בדיון האירופאי
35	ב. התאמת החובה לישראל
36	פרק שישי – מיסוד פעילות הפלטפורמות בישראל
36	א. הסמכת רגולטור ייעודי
39	ב. הקמת נציגויות בישראל
40	ג. סמכות שיפוט וברירת הדין
41	פרק שביעי – תחולה
41	א. סיווג השירות הכפוף לרגולציה
43	ב. ביסוס זיקה לישראל וסיווג גודל נותן השירות
46	נספחים
46	נספח א' – כתב המינוי של הוועדה
48	נספח ב' – קול קורא מטעם הוועדה
50	נספח ג' – הזמנה לשימוע בעל פה בפני הוועדה

52	 נספח ד' – רשימת הגופים ומוקדי הידע שהופיעו בפני הוועדה
53	 נספח ה' – רשימת הגופים שהגישו ניירות עמדה לוועדה
54	 נספח ו' – סקירה השוואתית
54	 Digital Services Act
58	 Act to Improve Enforcement of Law in Social Networks (Network Enforcement Act)
60	 Section 230 of the United States Code
61	 Online Safety Bill
64	 Online Safety Act 2021 No. 76, 2021

פרק ראשון – הפלטפורמות החברתיות

א. בין טכנולוגיה ורגולציה

בין טכנולוגיה לרגולציה יש מערכת יחסים דינמית, לעיתים מורכבת ובעיקר חוזרת על עצמה. בשלב ראשון טכנולוגיה חדשה נוצרת ומתפשטת בעולם. בשלב השני מתגלים הנזקים הלא מתוכננים שלה. בשלב השלישי מופיעה רגולציה שמרסנת את השימוש בטכנולוגיה ומתייחסת לנזקיה. לעיתים רגולציה עשויה להתנהג כמטוטלת: להתגבר ולהיחלש בתגובה לרוחות הזמן, התפיסות הרווחות, והבנת השפעותיה החיוביות והשליליות של הטכנולוגיה.

המפעלים הראשונים שהופיעו בעולם, לאחר המהפכה התעשייתית למשל, הגבירו באופן דרמטי את התפוקה מעבודה אנושית. הם שינו את המרחב, עיצבו מחדש את החיים האנושיים, והם עשו את כל זה, ללא הנחיות, ללא חוקים וללא רגולציה. בתוך שנים בודדות, כבר התגלו תופעות בעייתיות ומזיקות – בין השאר, ילדים קטנים עבדו בימי עבודה ארוכים, פועלים עבדו תמורת שכר זעום בתנאים קשים, ללא הפוגה וללא יכולת התארגנות. עובד שנפצע בתאונה ואיבד את כושר העבודה שלו נזרק ללא פיצויים וסנטימנטים מהמפעל והוחלף בעובד חדש. רק כעבור כמה עשרות שנים ממופעיה הראשונים של המהפכה התעשייתית החל תהליך ארוך של תיקון. עבודת ילדים נאסרה, חוקי שכר מינימום נחקקו, חופשות וזכות התארגנות של פועלים עוגנו בחוק, ונוצרה מערכת שלמה של חוקים והסדרים שפעלו לשמור על הזכויות ולהגן על עובדים, אנשים וחברות (societies).

כך קרה גם עם הרכבים הפרטיים. הם הופיעו בעולם ללא חגורות בטיחות וכמעט ללא חוקי תנועה מוסדרים. כעבור כמה עשרות שנים, ואלפי הרוגים ופצועים, החלה להופיע רגולציה שריסנה את הנהגים והורידה את כמות הפצועים וההרוגים שבכבישים. שלושת השלבים האמורים של התהליך ההיסטורי לא דילגו גם על עולם התעופה ותעשיית המזון.

המהפכה הטכנולוגית הגדולה שמשנה את החיים של אזרחי העולם במאה העשרים ואחת היא מהפכת המידע, שהביאה בין השאר לעליית הפלטפורמות החברתיות – פייסבוק, אינסטגרם, טוויטר, יוטיוב, טיקטוק ודומיהן. פלטפורמות אלה זכו זה מכבר לכינוי "**כיכר העיר החדשה**", שם משתתפים, מגבשים זהות, מחליפים דעות, מפיצים רעיונות ומארגנים מחאות. לצד פעילויות חיוביות אלה, הפלטפורמות החברתיות החלו לשמש לאורך השנים גם כמרחב נוח ומהדהד להתנהגויות שאינן רצויות מבחינה חברתית. ביחס לפלטפורמות אלה אנחנו נמצאים כיום בשלב השני של התהליך ההיסטורי, השלב שבו אין סימטריה בין הטכנולוגיה לרגולציה.

כפי שיפורט להלן, יש אינטרס משמעותי באסדרת המרחב שבו הציבור נפגש, מתארגן ומתבטא. המרחב שבו מתרחש השיח הציבורי, לא צריך להיות בבעלות של הציבור, אבל הוא בהחלט נדרש להיות תחת פיקוח ציבורי. הגיעה העת להתקדם לשלב השלישי בתהליך ההיסטורי, ולהביא לפיתוחה וטיפוליה של רגולציה חכמה ואפקטיבית על הפלטפורמות החברתיות.

ב. הפלטפורמות החברתיות

עוד קודם לעידן השיח במרחב האינטרנטי, היו לא מעט גורמים ששלטו במידה כזו או אחרת במדיומים להפצת תכנים ובשיח הציבורי. לפני הופעת הפלטפורמות החברתיות, חברות המדיה הגדולות שימשו בתור "מדורת השבט" ובמידה רבה הכתיבו את סדר היום הציבורי. פלטפורמות שידור מסורתיות (ערוצי טלוויזיה או שירותי טלוויזיה רב ערוצית), ובמיוחד חברות החדשות המשודרות, קבעו אילו דעות יושמעו ברבים ואילו

לא. לפניו הייתה זאת התקשורת הכתובה – העיתונות המדינתית והמקומית – שהכתיבה את מנעד הדעות המופצות, וכן הלאה.

למעשה, מהרבה בחינות הפלטפורמות החברתיות מבוזרות יותר יחסית לתקשורת המסורתית ולעיתים אף דמוקרטיות יותר. הן אמנם נשלטות בידי מעטים, אולם הדעות המושמעות על גביהן הן של הציבור בכללותו. הן שוברות כמעט לחלוטין את חסמי הכניסה שהוצבו בעבר, ומעניקות לכל אדם שירות חינוכי להפצת מחשבותיו ודעותיו ברבים. מבחינה סוציו-אקונומית אי אפשר להפריז בחשיבות של פלטפורמות אלה, ובמיוחד בהזדמנויות חסרות התקדים שהן מציעות עבור אלה שאינם בעלי מעמד כלכלי, חברתי או פוליטי מיוחדים - אלו שלא הוזמנו להישמע בעבר בידי חברות המדיה המסורתיות. אפשרויות הביטוי שהמרחב המקוון מציע להם הן משנות חיים, ומהוות אפיק למידה והתבטאות כמעט בלעדי. הפלטפורמות החברתיות אף מחברות בין אנשים וקבוצות במיקום גאוגרפי שונה, מאפשרות הפצה של ידע בקנה מידה חסר תקדים, מייצרות אפיקים חדשים ליצירתיות, בידור ואמנות, ועוד ועוד.

לצד תופעות חיוביות אלה - כמו אותם נזקים בלתי הפיכים של הרכבים, המטוסים ותעשיות המזון שהוזכרו לעיל - גם ההיבטים השליליים של פלטפורמות אלה מתחילים להכות בציבור, ביניהם האופן בו האלגוריתמים העומדים בבסיסן מעצבים את התודעה של עוברי האורח, יוצרים תלות והתמכרות בקרב המשתמשים, משמשים אכסניה לפעילות בלתי חוקית חוצת גבולות ויבשות, ומביאים ליצירת תיבות תהודה (echo chambers) של דעות פוגעניות וקיצוניות. יש בהיבטים אלה להעמיק את הקיטוב הפוליטי בקרב הציבור ואף לאיים על יציבות הדמוקרטיה. בפרט בישראל, בה השימוש המרכזי של הציבור ברשתות חברתיות, הוא צריכת חדשות.¹

בליבתם של נזקים אלה יש למנות את תופעת התכנים הפוגעניים – **תכנים שיש להם פוטנציאל לגרום לציבור או לחלק ממנו נזק גופני או נפשי**, כמו הסתות לאלים ולגזענות (hate speech), ידיעות שקריות, הפצת תמונות או סרטונים אינטימיים, בריונות, אמירות שפוגעות בפרטיות ובכבוד וכדומה (**תכנים פוגעניים**). תכנים אלה כשלעצמם אינם תופעה חדשה, אולם כאשר הם מושמעים בכיכר העיר החדשה הם זוכים פעמים רבות להדהוד ולתפוצה אין סופיים, ולא פעם אלה דווקא הדעות והתכנים הקיצוניים והבעייתיים ביותר שזוכים למרכז הבמה.

הנפגעים מתכנים אלה מתחלקים לשתי קבוצות עיקריות: **מושאי התכנים** – אנשים שהתכנים מתייחס לענייניהם (כגון מי שהתכנים מפרים את פרטיותם או פוגעים בשמם הטוב) אשר עשויים לחוות פגיעה בביטחונם האישי, שמם הטוב, פרנסתם, מצבם הנפשי והרגשי ועוד - **וצרכני התכנים** – משתמשים הנחשפים לתכנים הפוגעניים ולהשפעותיהם המזיקות. אלה עשויים להיפגע הן מעצם החשיפה לתכנים והן מהאופן בו התכנים משפיעים על פעולותיהם העתידיות.

התמודדות עם היבטים בעייתיים אלה מתגלה כמלאכה מורכבת במיוחד שכן בניגוד לפעילויות אחרות, במרחב הדיגיטלי פעמים רבות זו אותה פעולה בדיוק שמשרתת את התופעות החיוביות והשליליות כאחד: אותה במה שרשת חברתית מציעה לאנשים מבודדים, יצירתיים או סקרנים משמשת גם את הגזענים והמסיתים בחברה; אותו מנגנון להדהוד מסרים מסייע לא רק להגברת קולם של המתלהמים אלא גם את קולם של המוחלשים ואפילו חסרי הקול; אותה פעולה שמאפשרת לזרים ליצור חברויות אמת, ומקשרת

¹ תוצאות מחקר עמדות הציבור בנושא השיח הציבורי באתרי שיתוף תוכן ורשתות חברתיות, של "תכלית המכון למדיניות ישראלית" מיוני 2022.

בין אנשים על בסיס תחומי ענין, משמשת גם לחיבור משתמשים על בסיס המכנים המשותפים הנמוכים ביותר בחברה. כלומר כל ניסיון להגן על אינטרס אחד עשוי להוביל לפגיעה באינטרס אחר, ולא ניתן להפריד הרמטית בין אלמנט מזיק לאלמנט חיובי.

כיום ההתמודדות עם ההשפעות השליליות של המרחב הדיגיטלי נתונה ברובה בידי מפעילי הפלטפורמות החברתיות, שהינם גופים פרטיים עם אינטרסים עסקיים. אלה מצאו את עצמם, בין מרצון ובין מכורח הנסיבות, בתור שומר סף שנדרש לקבל החלטות לגבי ביטויים המושמעים במרחב שהפלטפורמות מנהלות – ובמיוחד אילו דעות ורעיונות יובאו לקדמת הבאה ואילו יידחקו לשוליים ובמקרים קיצוניים אף ייאסרו כליל. פעמים רבות החלטותיהם מתקבלות מבלי שהשיקולים שלהם שקופים לציבור, ומבלי שיהיו בידי הדוברים אמצעים אפקטיביים לחלוק או לערער על החלטותיהם, ולכל הפחות להבין מדוע התקבלו.

מבחינה זו, מפעילי הפלטפורמות החברתיות, על אף היותם גופים פרטיים, החלו למלא תפקיד ציבורי למחצה. הם אמנם אינם בעלי סמכויות שלטוניות-ריבוניות, אבל בפועל, מעמדם מאפשר להם לבצע פעולות שעשויות לפגוע בזכויות ובאינטרסים מוגנים של הציבור.

נוכח סוגיות אלה, מזה מספר שנים מדינות שונות בעולם מתחבטות בניסיון למצוא את המודל הרגולטורי אשר מצד אחד יצמצם ככל הניתן את התופעות השליליות העולות מפעילות הפלטפורמות החברתיות, ומצד שני יפגע בצורה המינימלית בהיבטים החיוביים של פעילותן ובחופש הביטוי של ציבור המשתמשים. כפי שיפורט בסקירה ההשוואתית בסעיף ו' לפרק זה (וביתר פירוט בנספח ו'), המודלים שאומצו ברחבי העולם שונים ומגוונים ברמת ההתערבות ואופן ההתמודדות שלהם עם הסוגיות. גם ישראל לא נעדרה משיח זה אולם עד כה, טרם הבשיל לכדי חקיקה הסדר הוליסטי שיאפשר להתמודד עם בעיות השעה.

ג. הוועדה

על רקע זה, מינה שר התקשורת, ד"ר יועז הנדל, את הוועדה, על מנת שתמליץ לו, בין היתר, על כיווני פעולה אפשריים בנושא. בראש הוועדה עומדת לירן אבישר בן-חורין, המנהלת הכללית של משרד התקשורת, וחבריה (לפי סדר א-ב) הם: מר אורי הרמן, ד"ר מיכה גודמן, פרופ' קרין נהון, עו"ד רויטל סויד ופרופ' שיוף רפאלי.

הוועדה התכנסה לשמונה עשר ישיבות. בתחילה בחנה הוועדה את הסוגיות השונות העולות מפעילות הפלטפורמות החברתיות, ונפגשה עם מומחים וגורמים הפועלים בשדה זה במטרה לקבל רקע על הפעילות האלגוריתמית של הפלטפורמות; הרגולציה החלה על מפעילי הפלטפורמות במדינות שונות בעולם; נתונים בדבר אופן השימוש בפלטפורמות במדינת ישראל; נתונים בדבר הפצת מידע כוזב והפעלת רשתות השפעה; אופן פעילות יחידת הסייבר בפרקליטות המדינה להסרה של תכנים מסוכנים מהפלטפורמות; ועוד.²

לאחר בחינה זו, ביום 24 בפברואר 2022, פרסמה הוועדה, בשיתוף עם הוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה במשרד המשפטים (ועדת דויד) קול קורא משותף בנושא "אסדרה על פלטפורמות התוכן הדיגיטליות" (הקול הקורא). בקול הקורא ביקשו הוועדות להיוועץ עם הציבור ועם בעלי עניין, בין השאר, בסוגיות הבאות:

- רמת האחראיות שיש להחיל על מפעילי הפלטפורמות החברתיות ביחס לתוכן המופץ על גביהן.
- רמת השקיפות שעל מפעילי הפלטפורמות החברתיות לעמוד בה.

² נספח ד' מפרט את רשימת הגופים שסקרו נושאים שונים בפני הוועדה.

- האופן בו על מפעילי הפלטפורמות החברתיות לטפל בפניות משתמשים וצדדים שלישיים בעלי עניין.
- קריטריונים מדידים לסיווג הפלטפורמות החברתיות.
- האופן בו יש לסווג תוכן פוגעני במרחב המקוון.

בנוסף, ביום 12 באפריל 2022 פנתה הוועדה למספר פלטפורמות חברתיות שיש להן פעילות משמעותית בישראל, בבקשה לקבל מהן מידע בנוגע לפעילותן, ולספק נתונים, בין השאר, בנושאים הבאים: היקף הפעילות של כל פלטפורמה בישראל, אופן והיקף הניטור של תכנים וחשבונות בשפה העברית, אופן הטיפול בפניות משתמשים וצדדים שלישיים (בקשת המידע).

בתגובה לפרסום הקול הקורא ובקשת המידע הוגשו לוועדה שלושה עשר פניות וניירות עמדה.³ הוועדה בחנה את כלל העמדות שהועברו אליה, והזמינה את הפונים שביקשו להישמע בפניה בעל פה, ובכלל כך נציגי מפעילי הפלטפורמות ונציגי המגזר השלישי. בפני הוועדה הובאו נתונים בנוגע למדיניות והמנגנונים האלגוריתמיים שמפעילי הפלטפורמות מאמצים בתחומי העריכה והבקרה על התוכן, טענות בנוגע לנזקים שעשויים להיגרם כתוצאה מפעילות הפלטפורמות ועוד.

בהמשך לכל אלה גיבשה הוועדה את ההמלצות המובאות בפרקים הבאים הכוללות סט של הוראות שהוועדה ממליצה להחיל באופן מידתי ואחיד על מפעילי הפלטפורמות החברתיות המשמעותיות ובעלות ההשפעה על השיח הציבורי בישראל (כהגדרתם בפרק השביעי העוסק בתחולת הרגולציה). בשים לב למנדט שניתן לוועדה ההמלצות נועדו להגשים שתי תכליות עיקריות: ראשית, צמצום ההפצה של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים על גבי הפלטפורמות החברתיות בישראל ואת השלכותיהם המזיקות על חיי החברה הישראלית, ושנית, העצמת המשתמש הישראלי בהתנהלותו מול מפעילי הפלטפורמות.

ד. הנחות היסוד של הוועדה

שתי הנחות יסוד ליוו את הוועדה לאורך כל דיוניה בנוגע לפלטפורמות החברתיות, והן בבסיסן של ההמלצות הרגולטוריות המובאות להלן.

הנחת היסוד הראשונה היא שמפעילי הפלטפורמות החברתיות המשמעותיות מנהלים את התכנים המופצים על גבי הפלטפורמות. הוועדה סבורה כי אין לראות בפלטפורמות החברתיות הגדולות בתור בנות ניטרליות לשיתוף תכני משתמשים – בדומה ללוח מודעות שלא נעשית התערבות חיצונית בסוגי התכנים המוצגים עליו או באופן הצגתם. למעשה ההפך הוא הנכון. מפעילי הפלטפורמות מנהלים את התכנים המופצים על גבי הפלטפורמות במספר אופנים. ראשית, הם קובעים ואוכפים את תנאי השימוש וכללי הקהילה של הפלטפורמות (עוסקים ב-content moderation): הם מחליטים מראש אילו תכנים מותרים ואסורים על גבי הפלטפורמות, מיישמים את תנאי השימוש וכללי הקהילה באמצעות מערכות ניטור וצוותי עבודה, ואף מפרשים במקרים גבוליים אם הייתה הפרה או לא, ומתכנסים להחליט על הסנקציה הראויה – רשות מחוקקת, מבצעת ושופטת בגוף אחד.

דרך נוספת בה מפעילי הפלטפורמות מנהלים את התכנים היא באמצעות מערכות ההמלצה העומדות בבסיס פעילות הפלטפורמות. מערכות אלה הן לרוב אוטומטיות והן מתעדפות תכנים מסוימים על גבי אחרים, לכל משתמש לפי מידותיו והרגליו, וקובעות את סדר הפצת התכנים על גבי הפלטפורמות. באמצעות מערכות אלה מפעילי הפלטפורמות מקדמים תכנים שהם רואים לנכון להבליט, בין השאר, בהתאם לאינטרסים

³ נספח ה' כולל את רשימת הגופים שהגישו ניירות עמדה לקול קורא.

העסקיים שלהם, כמו תכנים ממומנים, תכנים המועלים בידי מקורות מוסמכים, ולפעמים אף תכנים מתסיסים ומעוררי זעזוע שמושכים תנועת משתמשים, ועוד.

יש יתרונות ותועלות בניהול התכנים. הוא מאפשר למפעילי הפלטפורמות להציע למשתמשים שלהם מרחב בטוח יותר, ולהגן עליהם מתכנים שעשויים לאיים או לפגוע במשתמשים אחרים. באופן דומה, מערכות ההמלצה יכולות להבליט מקורות מידע מוסמכים, לאפשר למשתמשים להיחשף לפחות מידע כוזב, לתעדף תכנים שנועדו לספק למשתמש חווית גלישה מותאמת להעדפותיו, וכן הלאה. אפילו התכנים הממומנים, שהם פעמים רבות חלק משמעותי מהמודל העסקי של הפלטפורמות החברתיות ויש בהם לזהם את המרחב, הם אלה שמאפשרים למפעילי הפלטפורמות להמשיך להציע את השירות שלהם ללא גביית דמי מנוי מהמשתמשים. לצד זאת, באמצעות ניהול התכנים מפעילי הפלטפורמות עשויים גם להעצים את תופעת התכנים הפוגעניים שפורטה לעיל, למשל במקרים בהם הם בוחרים לקדם תכנים המלבים שנהא וקיטוב כדי להעלות את שיעורי הלחיצה עליהם וליצור הכנסות מפרסום (clickbait), וכדומה.

הוועדה סבורה כי **אלמנט הניהול מטיל אחריות מסוימת על הפלטפורמות לתכנים האמורים**, ומחייב אותם להתנהל באופן שיצמצם את אלה שעשויים להזיק בצורה משמעותית למשתמשים ולחברה. כמו מפעלים מסוימים שבפעולותיהם משחררים רעלים לסביבה, גם מפעילי הפלטפורמות נושאים באחריות מסוימת לזיהום האוויר של המרחב הציבורי, ונדרשים לצמצמו.

הנחת היסוד השנייה היא שיש לראות בפלטפורמות החברתיות גופים קרובים לגופים דו-מהותיים. גופים דו-מהותיים הם גופים העומדים בתווך שבין חברות פרטיות לרשויות ציבוריות – מצד אחד הם אינם חלק מרשויות השלטון ואינם ממלאים תפקיד ציבורי על פי דין. מצד שני המעמד שלהם וההשפעה שלהם על הציבור מביאים לכך שהתנהלותם עשויה לפגוע בזכויות ובאינטרסים מוגנים של הציבור. כפי שצוין בפסיקה:

"... בין המשפט הפרטי לבין המשפט הציבורי קיים אזור דמדומים, בו המשפט הפרטי והמשפט הציבורי משמשים בערבוביה, לעתים זה לצד זה ולעתים זה בתוך זה. באזור זה קיימת דואליות נורמטיבית, לומר, דו-קיום של המשפט הפרטי והמשפט הציבורי. האזור של דואליות נורמטיבית התרחב בהדרגה. תחילה קנתה לה הדואליות הנורמטיבית שביתה אצל גופים מובהקים של המינהל הציבורי, שמקובל לקרוא להם גופים שלטוניים, כמו הממשלה או עירייה. [...] לאחרונה עשתה הדואליות הנורמטיבית צעד נוסף, גדול וחשוב. היא פרצה מן התחום של המינהל הציבורי אל התחום של המגזר הפרטי [...] היא עשויה לחול גם על גוף פרטי, שלא הוקם על-ידי חוק, אין לו סמכויות מכוח חוק ואין הוא משתייך, להלכה או למעשה, למינהל הציבורי [...]"⁴

אחת המשמעויות העיקריות של סיווג גוף כגוף דו-מהותי היא החלת כללי המשפט המינהלי על הגוף, כמו החובה לפעול באופן סביר, אובייקטיבי, מידתי והגון בקבלת החלטותיו.⁵ במהלך השנים, גופים שונים הוכרו

⁴ ע"א 3414/93 און נ' מפעל בורסת היהלומים (1965) בע"מ, בסעיף 4 לפסק דינו של השופט זמיר.
⁵ ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' ליונל אריה קסטנבאום, (30.04.1992) בסעיף 9 לפסק דינו של המשנה לנשיא אלון.

בפסיקה כגופים דו-מהותיים, והחלטותיהם הוכפפו לביקורת שיפוטית, כמו חברת חשמל,⁶ החברה קדישא,⁷ אוניברסיטאות,⁸ ועוד. הבחינה היא פרטנית לכל גוף בהתאם למהותו, תפקידו, מעמדו בחברה ועוד.⁹

מאחר ומפעילי הפלטפורמות מבצעים פעולות שיש בהן כדי להשפיע על זכויות יסוד של המשתמשים, דוגמת הורדת תכנים וחסימת משתמשים, באופן המדיר אותם מהשיח הציבורי המתרחש במרחב המקוון, סברה הוועדה כי יש להתייחס אליהם בדומה לאותם גופים שהוכרו בפסיקה כגופים דו-מהותיים. כאמור, חלק משמעותי משוק הדעות והרעיונות בישראל מתבצע על גבי הפלטפורמות החברתיות, ועבור משתמשים רבים זהו אמצעי חשוב שדרכו הם מתבטאים או מנהלים את חייהם, ובפרט נכון הדבר לגבי משתמשים עסקיים. ההשפעה המשמעותית שיש לפלטפורמות החברתיות על החברה בישראל והשיח הציבורי המתנהל בה, וכן התלות הרבה של המשתמשים בפלטפורמות, מצדיקים לדעת הוועדה להחיל על התנהלות מפעילי הפלטפורמות עקרונות מעולם המשפט הציבורי.¹⁰

ה. העקרונות בבסיס הרגולציה המוצעת

בבסיס המלצות הוועדה המובאות להלן עמדו מספר עקרונות:

(1) שמירה על חופש הביטוי - לאורך פעילותה שמה הוועדה לנגד עיניה את השמירה על חופש הביטוי של המשתמשים בפלטפורמות החברתיות. מטבע הדברים כל רגולציה שעשויה להשפיע על התכנים שניתן להפיץ על גבי הפלטפורמות כוללת פגיעה מסוימת בחופש הביטוי. מנגד, הימנעות מרגולציה בשם השמירה על חופש הביטוי יכולה לפגוע בערכים ובאינטרסים ציבוריים אחרים. בשים לב לכך, בכל אחד מצמתי ההתלבטות של הוועדה, נעשה ניסיון לבחור באפשרות שנועדה להתמודד בצורה אפקטיבית עם הסיכונים העולים מהתכנים הפוגעניים, תוך פגיעה מינימלית ככל הניתן בחופש הביטוי.

(2) התמקדות בתוצאות ולא בקביעת דרכי פעולה פרטניות - בשים לב לתמורות הטכנולוגיות המהירות שצפויות לחול בשוק הפלטפורמות החברתיות, סברה הוועדה כי בשלב הנוכחי יש לכוון לשימוש בכלים רגולטוריים שיתמקדו בהגשמת התכליות הרצויות ולא יכתיבו דרכי פעולה פרטניות ובלעדיות. לתפיסת הוועדה, התמקדות ב-"מה" ומתן חופש פעולה באשר ל-"איך" תכוון את מפעילי הפלטפורמות למצוא דרכי פעולה אופטימליות בשוק החופשי, ולאמץ פתרונות יצירתיים לבעיות השעה. מטבע הדברים ישנם הסדרים שנוכח חשיבותם הוועדה כן ממליצה לכלול בהם קווי פעולה ברורים, אולם במקומות שסברה כי ניתן להסתפק בהתוויית התוצאה בלבד, בחרה הוועדה בחלופה זו.

(3) הימנעות מרגולציה עודפת - על מנת לאפשר לשוק הפלטפורמות החברתיות להתפתח בישראל, ואף לעודד את הכניסה של פלטפורמות חדשות, סברה הוועדה כי על הרגולציה המוצעת להיות ממוקדת ורזה. בראי זה ניסתה הוועדה למקד את המלצותיה בהוראות המהותיות ביותר שנועדו לשמור ולהגן על המשתמשים בישראל, תוך הימנעות ממיקרו-רגולציה.

⁶ בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (1987) (מיקרו דף).

⁷ ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א 'קהילת ירושלים' נ' קסטנבאום (1992).

⁸ ה"פ (חיפה) 217-05 נעאמנה חנין נ' אוניברסיטת חיפה (2006).

⁹ שם, בפסקה 11; כפי שצוין גם בפרשת מיקרו דף: "לא הצורה האירגונית היא הקובעת לעניין זה, אלא מהותו הפונקציונאלית של התפקיד המבוצע על-ידי הגוף, שהוא תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שאם הדין מעניק לאדם או לתאגיד מתחומי המשפט הפרטי (כגון, חברה שותפות, אגודה שיתופית, עמותה) תפקיד ציבורי, כי אז הביקורת השיפוטית הישירה על ביצוע אותו תפקיד נתונה לבית המשפט הגבוה לצדק."

¹⁰ לפירוט בנוגע לסיווג גופים דו-מהותיים ראו: אסף הראל, **גופים ונושאי משרה דו-מהותיים** (מהדורה שנייה, 2019), ע' 54-55, ובג"ץ 4485/08 **רבקה אלישע נ' אוניברסיטת תל-אביב** (05.10.2009), סעיף 21 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

(4) **עידוד התפתחות טכנולוגית וקידמה** - ההגנה על פרטים ובטיחותם היא התכלית החשובה ביותר שעמדה לנגד עיני הוועדה בעת גיבוש המלצותיה. עם זאת, במימוש תכלית זו סברה הוועדה כי נדרשת מודעת להשלכות ההתערבות הרגולטורית על חדשנות, יצירתיות וקידמה. לתפיסת הוועדה פעמים רבות דווקא ההתקדמות הטכנולוגית היא זו שביכולתה להתמודד עם בעיות העבר (לעיתים אפילו יותר מחובות רגולטוריות), ולכן חשוב להמשיך ולאפשר לה להתפתח ולהשתפר. בראי זה מרבית ההסדרים עליהם ממליצה הוועדה כמעט ולא מרסנים את הטכנולוגיה העומדת בבסיס הפלטפורמות, אלא רובם מתמקדים בשקיפות של טכנולוגיה זו ובהגברת היכולת של הרגולטור והציבור להשתמש בה באופן בלתי מזיק.

(5) **שמירה על הרמוניה עם הרגולציה שחלה במדינות אחרות בעולם** - הוועדה סברה כי ככלל, רצוי שהמודל הרגולטורי המוצע יחיה בהרמוניה עם החקיקה והמדיניות המקובלים במדינות דמוקרטיות מובילות. רגולציה ברוח החקיקה הבינלאומית, ממזערת שאלות הנוגעות לכדאיות הכלכלית של פעילותם של מפעילי פלטפורמות אלו בישראל, בהינתן מימדי השוק בה. מעבר לכך, העדר הרמוניה רגולטורית עלולה להוות חסם כניסה לשחקנים חדשים, שביכולתם לאתגר את ענקיות הטכנולוגיה הפועלות בשוק זה. משכך, נתנה הוועדה משקל לרגולציה שגובשה במדינות אחרות בעולם, ובמיוחד ה-Digital Services Act - שחוקק באיחוד האירופאי, לעניין אסדרת היבטי הפלטפורמות החברתיות נשוא דוח זה. לצד זאת, הוועדה ראתה חשיבות גם בקביעת **הסדרים פרטניים** ובהתאמת הרגולציה למאפיינים, לצרכים ולמידות הייחודיות של מדינת ישראל, ובמקומות המליצה הוועדה להחיל חובות ייחודיות שלהערכתה לא יפגעו יתר על המידה ביכולת מפעילי הפלטפורמות לפעול בישראל ובמקומות אחרים בעולם במקביל.

ו. סקירה השוואתית

לאורך תקופת עבודתה בחנה הוועדה את המהלכים שנעשו בעולם בתחום הרגולציה של פלטפורמות חברתיות. דברי החקיקה הבינלאומיים שנלמדו כבסיס לעבודת הוועדה, ועיקריהם מובאים במפורט בנספח ו', הם:

- **Digital Services Act** - חקיקה אירופאית המסדירה את הפעילות של ספקי שירותים מקוונים הפועלים באיחוד האירופאי (DSA). ה-DSA מחיל מדרג רגולטורי מקיף על ארבעה סוגים שונים של ספקי שירותים של חברת המידע (Information Society Services): (1) ספקי שירותי תיווך (Intermediary Services); (2) ספקי שירותי אירוח (Hosting Services) אשר לא רק מתווכים את המידע אלא גם מאחסנים אותו; (3) פלטפורמות אינטרנטיות (Online Platforms) אשר לא רק מאחסנות מידע אלא גם מפיצות אותו,¹¹ ו- (4) מנועי חיפוש. ה-DSA מעניק חסינות משפטית לכל אחד מספקי השירותים האמורים בנוגע לפעילות בלתי חוקית המתבצעת על גביו, וזאת בהתקיים תנאים מסוימים (התנאים משתנים ביחס לכל אחד מסוגי השירותים).¹²

¹¹ ה-DSA מגדיר בסעיף 3 פלטפורמות אינטרנטיות בתור פלטפורמות אשר מספקת שירות אירוח (אחסון-ענן או אחסון אתרים), אשר לבקשת מקבל השירות מאחסנות ומפיצות מידע לציבור הרחב:

"a hosting service that, at the request of a recipient of the service, stores and disseminates information to the public, unless that activity is a minor and purely ancillary feature of another service or a minor functionality of the principal service and, for objective and technical reasons, cannot be used without that other service, and the integration of the feature or functionality into the other service is not a means to circumvent the applicability of this Regulation."
¹² פרק II ל-DSA.

- **Section 230 of the Communications Decency Act** - חיקוק שנחקק בארה"ב בשנת 1996¹³ אשר מסדיר את האחריות המשפטית של ספקי שירותי מחשוב אינטראקטיביים ושל משתמשים בשירותים אלה, בכל הנוגע לתכנים המופצים על ידי משתמשים אחרים (**סעיף 230**). סעיף 230 קובע, בין השאר, כי לא יראו בספקים ומשתמשים כאמור בתור דוברים (speakers) או מוציאים לאור (publishers) של תכנים שהופצו בידי משתמשים אחרים ובכך מעניק להם חסינות ביחס לתכנים אלה. לחיקוק זה נקבעו מספר חריגים מצומצמים ברבות השנים – למשל בנוגע לניצול מיני של קטינים וסחר באנשים¹⁴ – והוא אף צפוי לעמוד לבחינה בבית המשפט העליון הפדראלי.¹⁵

- **Act to Improve Enforcement of Law in Social Networks (Network Enforcement Act)** - חקיקה גרמנית המחילה חובות על רשתות חברתיות הפועלות בגרמניה (**החוק הגרמני**), ובכלל כך חובות להסרת תכנים המהווים עבירות פליליות לפי הקוד הפלילי הגרמני, וכן חובות דיווח.

- **Online Safety Bill** - הצעת חוק בריטית שטרם הבשילה לדבר חקיקה, ומתעדכנת מעת לעת (**OSB**). ה-OSB נועד במקור לכלול רפורמה מקיפה בנוגע לאסדרה של שירותים מקוונים באנגליה, בארבעה תחומים עיקריים: (1) הגנה מפני תכנים בלתי חוקיים; (2) הגנה על קטינים מפני תכנים שאינם מותאמים לגילם; (3) העצמת מבוגרים לצורך הגנה מפני תוכן חוקי אך מזיק; ו-(4) הגברת השקיפות הציבורית של שירותים מוגדרים.¹⁶

- **Online Safety Act 2021 No. 76, 2021** - חקיקה אוסטרלית שנועדה לשמור על ביטחון האוסטרלים במרחב המקוון (**החוק האוסטרלי**). החוק האוסטרלי מעניק לרגולטור ייעודי שהוסמך לכך (ה- eSafety Commissioner) סמכות נרחבת לתת צווים לטיפול בתכנים מסוגים שונים במרחב המקוון, ביניהם תכנים העולים כדי cyber abuse, cyber bullying ותמונות אינטימיות.

כמו כן בחנה הוועדה את החיקוקים הבאים שקודמו בשנים האחרונות בישראל (כל אחד בשלב חקיקתי שונה):

- **הצעת חוק מסחר אלקטרוני, התשס"ח-2008** - הצעת חוק שלא הבשילה לדבר חקיקה, שנועדה להסדיר היבטים שונים של המשפט האזרחי בעולם האלקטרוני. בין השאר כללה הצעת החוק הוראות המסייגות את האחריות האזרחית של ספקי שירות אינטרנט (כמו ספקי שירות אחסון זמני, שירות אירוח או שירות גישה לרשת לתקשורת אלקטרונית) בשל מתן שירותים כאמור, וזאת בהתאם לתנאים שנכללו בהצעה.

- **חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, תשע"ז-2017** - חקיקה המסמיכה שופט לתת צווים שונים לצורך מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתרי אינטרנט, ובכלל כך צו להגבלת

¹³ 47 USC 230: Protection for private blocking and screening of offensive material

¹⁴ A bill to amend the Communications Act of 1934 to clarify that section 230 of such Act does not prohibit the enforcement against providers and users of interactive computer services of Federal and State criminal and civil law relating to sexual exploitation of children or sex trafficking, and for other purposes

¹⁵ <https://www.nytimes.com/2022/10/03/us/supreme-court-social-media-section-230.html>

¹⁶ להסבר כללי על המבנה של הצעת החוק וההוראות הכלולות בו ראו: **Online Safety Bill:** https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0016/240442/online-safety-roadmap.pdf (**Roadmap to Regulation**).

גישה לאתרי אינטרנט בהם מבוצעות עבירות בתחומים הבאים : זנות, תועבה, סמים, הגרלות הימורים וטרור.

- **הצעת חוק למניעת ביצוע עבירות באמצעות פרסום באינטרנט (הסרת תוכן), התשע"ח-2018 ו-הצעת חוק למניעת ביצוע עבירות באמצעות פרסום באינטרנט (הסרת תוכן), התשפ"ב-2021** - הצעות חוק שלא הבשילו לכדי דבר חקיקה אך נועדו להסמך את בתי המשפט לתת צווים להסרה של תכנים פוגעניים במיוחד.

לבסוף בחנה הוועדה את המלצות דו"ח הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים, כמו גם בריונות ברשת האינטרנט (**דו"ח ארבל**), שהוגשו בנובמבר 2020.

ז. עיקרי המלצות הוועדה

עיקרי המלצות הוועדה הם כמפורט להלן :

(1) התמודדות עם תכנים פוגעניים - קביעת הסדרים לצורך הגנה על המשתמשים מפני תכנים שהם גם בלתי חוקיים וגם פוגעניים אשר מופצים על גבי הפלטפורמות החברתיות, וכן הוראות מיוחדות ביחס לשני סוגים של תכנים שעשויים להביא לפגיעה משמעותית במושא התוכן - תכנים הכוללים תמונות או סרטונים אינטימיים של אנשים או תכנים המהווים בריונות כלפי קטינים. ההוראות המיוחדות לגבי תכנים אלה נועדו להביא לטיפול בהם בפרקי זמן מהירים. ההסדרים עליהם ממליצה הוועדה לעניין זה הם -

א. קביעת אחריות משפטית של מפעילי הפלטפורמות עליהם חלה הרגולציה לעניין תכנים בלתי חוקיים פוגעניים באופן מובהק המפורסמים על גבי הפלטפורמות, במקרים בהם הם נעשו מודעים לקיומם של התכנים, ולא פעלו באופן מהיר וסביר להסירם או לצמצם את הגישה אליהם או החשיפה שלהם.

ב. הסמכת בתי המשפט להוציא למפעילי הפלטפורמות עליהם חלה הרגולציה צווים שיפוטיים לצורך צמצום החשיפה לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים.

ג. חיוב מפעילי הפלטפורמות עליהם חלה הרגולציה להקים ולתפעל מנגנון הודעה ופעולה ביחס לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים, תוך שיתוף פעולה עם מדווחים אמינים.

ד. הטלת חובה כללית על מפעילי הפלטפורמות שעליהם חלה הרגולציה לצמצם את הגישה ואת החשיפה לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים המופצים על גביהן.

(2) אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים - הטלת עקרונות מעולמות המשפט הציבורי על מפעילי הפלטפורמות שעליהם חלה האסדרה כמו החובה לנהוג בסבירות, מידתיות ואובייקטיביות בהתנהלותם מול המשתמשים, וכן חובות צרכניות שמטרתן להעצים את ציבור המשתמשים ולשמור על הזכויות שלהם. חובות אלה כוללות את החובה ליידע משתמשים על ההחלטות המהותיות שמתקבלות בעניינם, חובה להקים מנגנון ערעור ביחס להחלטות אלה, חובה להגיש את תנאי השימוש וכללי הקהילה של הפלטפורמות החברתיות באופן מותאם לציבור המשתמשים, ועוד.

(3) שקיפות - הטלת חובות שקיפות על מפעילי הפלטפורמות עליהם חלה האסדרה לעניין פעילותם בישראל, ובכלל זאת, בנוגע להיקף פעילות הפלטפורמות בישראל, שכיחות התכנים הפוגעניים המופצים על גבי

הפלטפורמות בישראל, הגבלות שמפעילי הפלטפורמות הטילו על משתמשים ישראלים, אמצעים שמפעילי הפלטפורמות מפעילים לניטור וניהול התכנים, היקף וסיווג תכנים פוגעניים המייחדים את ישראל, ומידע בנוגע למדווחים אמינים.

(4) ניהול סיכונים - חיוב מפעילי הפלטפורמות עליהם חלה האסדרה **לנהל את הסיכונים** הנובעים מפעילותן במדינה, באמצעות ביצוע הערכת סיכונים עתית, נקיטת אמצעים למזעור הסיכונים שאותו, ופרסום הסיכונים העיקריים ודרכי הטיפול המומלצים לטיפול בהם.

(5) מיסוד פעילות מפעילי הפלטפורמות בישראל - הסמכת **רגולטור** לפיקוח על פעילות מפעילי הפלטפורמות שעליהם חלה האסדרה ולקידום מרחב מקוון בטוח בישראל, חיוב מפעילי הפלטפורמות עליהם חלה האסדרה להקים נציגויות בישראל, והחלת ברירת דין ישראלית וסמכות שיפוט בישראל בסכסוכים ביניהם לבין משתמשים ישראלים.

(6) תחולה - החלת רגולציה על מפעילי "פלטפורמות חברתיות מקוונות" שלהן כמות משתמשים העולה על 5% מאוכלוסיית ישראל.

"פלטפורמה חברתית מקוונת" תוגדר באופן הבא: "שירות שעיקרו אירוח והפצה של תכנים שמתקיימים לגביהם התנאים הבאים: (א) התכנים נועדו להיות מופצים לציבור הרחב; (ב) התכנים נוצרו ברובם על ידי משתמשים; (ג) הגישה לתכנים ניתנת באמצעות מערכות חיפוש והמלצה."

להלן יובאו ההמלצות ביתר פירוט תוך עמידה על השיקולים שעמדו בבסיסן והתכליות שהן נועדו להגשים.

פרק שני – התמודדות עם תכנים פוגעניים

עניינו של פרק זה בליבת האסדרה המוצעת, והיא ההסדרים והחובות שיוטלו על מפעילי הפלטפורמות לצורך ההתמודדות עם ההפצה של תכנים פוגעניים.

בעבר, כשנדרש המחוקק להתמודד עם תכנים בעיתיים (כמו תכנים מסוכנים או מזיקים לציבור), הדרך לעשות זאת הייתה באמצעות החלת הוראות (איסורים פליליים או עולות אזרחיות) על הדובר או המוציא לאור של תכנים אלה. **לעמדת הוועדה התמורות שחלו בשנים האחרונות, ובפרט התפקיד שממלאים מפעילי הפלטפורמות בניהול התכנים המופצים על גבי הפלטפורמות, מצדיקות להטיל גם עליהם הוראות בנוגע לטיפול בתכנים האמורים.**

כפי שצוין לעיל, מפעילי הפלטפורמות החברתיות המשמעותיות אינם משמשים בתור שחקן ניטרלי בשוק הדעות והרעיונות המתנהל על גבי הפלטפורמות. הם החלו למלא תפקיד מכריע בניהול השיח הציבורי, ויש להם השפעה משמעותית על התוכן המופץ על גבי הפלטפורמות ועל רמת ההדהוד של מסרים מסוימים לעומת אחרים. הם משתמשים במערכות המלצה שקובעות את הסדר והבולטות של התכנים המוצעים למשתמשים, הם קובעים את כללי הקהילה החולשים על המרחב שהם מנהלים, ומטילים הגבלות על תכנים המפרים כללים אלה. לתפיסת הוועדה השפעה זו מקימה למפעילי הפלטפורמות אחריות מסוימת למרחב הזה, ומצדיקה להחיל עליהם חובות שיוודאו כי הן בטוחות למשתמש הישראלי.

החלת חובות כאמור אף עולה בקנה אחד עם העובדה שמפעילי הפלטפורמות הם אלה שיש להם את היכולת הטובה ביותר לנטר ולנהל את התכנים המופצים על גבי הפלטפורמות, ובכך למנוע או לצמצם את ההשפעות השליליות שלהם. כפי שניסיון העבר מלמד, הטלת אחריות רק ביחס לדובר או המוציא לאור של התוכן אינה תמיד מספיקה במרחב המקוון שכן פעמים רבות קשה לאתר את הדובר הספציפי שהעלה את התוכן. כמו כן, במרחב האינטרנטי בו מהירות היא שם המשחק והתפוצה היא רחבה ביותר - עד שהדין ימוצה עם הדובר, התוכן כבר מספיק להתפשט כמו אש בשדה קוצים באמצעות שיתופים, צילומי מסך ועוד, והנזק נעשה.

משכך הוועדה סברה שלצורך טיפול בתכנים פוגעניים המופצים בפלטפורמות החברתיות, נדרש להתאים את ההסדרים ששימשו את המחוקק עד כה במרחב הבלתי מקוון, להגדיל את ארגז הכלים שברשותו, ולהחיל הוראות ובמקרים מסוימים אף אחריות על מפעילי הפלטפורמות המנהלים את המרחב האמור.

בקביעת ההסדרים האמורים נדרשה הוועדה להכריע בשתי שאלות יסוד: ראשית, ביחס לאילו סוגי תכנים יש להטיל הוראות כאמור על מפעילי הפלטפורמות, ושנית, מה יהיו ההסדרים הספציפיים שיחולו בשים לב למאפיינים הייחודיים של הפלטפורמות החברתיות, ולעובדה כי מדובר בתכני משתמשים.

כפי שיפורט בהרחבה להלן, הוועדה ממליצה כי הרגולציה המוצעת תחול רק ביחס לתכנים שהם **גם בלתי חוקיים וגם פוגעניים**. ביחס לתכנים אלה ממליצה הוועדה לעגן ארבעה הסדרים עיקריים: (1) הטלת אחריות משפטית על מפעילי הפלטפורמות ביחס לתכנים בהתקיים תנאים מסוימים; (2) הסמכת בתי משפט להוציא צווים לטיפול בתכנים; (3) הקמת מנגנון הודעה וטיפול בפניות בנוגע לתכנים; (4) החלת חובה כללית לצמצום החשיפה לתכנים.

א. סיווג התכנים

נקודת המוצא שעמדה בפני הוועדה טרם הסיווג של התכנים הפוגעניים שבהם יידרשו הפלטפורמות לטפל, הייתה שיש מנעד רחב מאוד של תכנים שעשויים להוביל לפגיעה בפרטים ובחברה בכללותה – החל מתכנים

שמהווים עבירה פלילית כמו הסתות לאלימות או סחר בנשים ועד תכנים שאינם אסורים בחוק אבל יש להם השפעות שליליות ולעיתים אף מסוכנות לציבור כמו ידיעות שקריות, שיימינג וכדומה. מלאכת הסיווג של תכנים אלה לצורך קביעת רגולציה בעניינם אינה פשוטה, שכן נדרש לאזן בין חשיבות ההגנה על חופש הביטוי והחשש מהתערבות יתר של המדינה בשיח הציבורי הפתוח המתאפשר על גבי הפלטפורמות החברתיות, לבין הצורך לספק רשת הגנה ובטחון אישי למשתמשים, במיוחד כאשר מדובר בתכנים שעשויים לסכן את ביטחונם הפיזי או הנפשי.

במהלך דיוניה בחנה הוועדה שלוש חלופות עיקריות לסיווג התכנים שהרגולציה תחול ביחס אליהם לצורך צמצום החשיפה אליהם במרחב המקוון:

(1) חלופת התכנים הבלתי-חוקיים - תכנים שבהתאם לדין הישראלי עולים לכדי עבירה פלילית או עוולה אזרחית, או מציגים פעילות שהיא בלתי חוקית. תכנים אלה כבר היום מוסדרים בחקיקה, ומטילים אחריות על הדוברים או המוציאים לאור של התכנים (במרחב המקוון הכוונה לרוב למי שהעלה את התוכן). קביעת הסדרים ייעודיים למפעילי הפלטפורמות ביחס לתכנים אלה נועדה בעיקר להביא לכך שהתכנים האסורים האמורים ייאכפו באופן אפקטיבי גם על גבי הפלטפורמות החברתיות.

זו החלופה שאומצה ברובה ב-DSA, שם מרבית ההסדרים מתייחסים לתוכן בלתי חוקי, כאשר בפתיח לחיקוק נכתב כי:

[...] the concept of 'illegal content' should broadly reflect the existing rules in the offline environment; in particular, the concept should be defined broadly to cover information relating to illegal-content, products, services and activities. **In particular, that concept should be understood to refer to information, irrespective of its form, that under the applicable law is either itself illegal, such as illegal hate speech or terrorist content and unlawful discriminatory content, or that the applicable rules make illegal in view of the fact that it relates to activities that are illegal [...]**¹⁷

היתרון בחלופה זו נעוץ בפשטות ובבהירות שלה – מטרתה בסך הכל לוודא כי משתמשי הפלטפורמות עומדים בהוראות הדין הישראלי. בנוסף, מבחינת ההגנה על חופש הביטוי חלופה זו אינה מחייבת את המשתמשים לעמוד בכללים נוקשים יותר מאלה שהם נדרשים לעמוד בהם במרחב הבלתי מקוון, ומשכך אינה פוגעת בחופש הביטוי שלהם יתר על המידה. מנגד, החלופה אינה מכירה במורכבות ובשונויות של המרחב המקוון לעומת המרחב הבלתי מקוון, ומחריגה מהאסדרה תכנים עם פוטנציאל פוגעני משמעותי כשהם במרחבי ברשת, משום שאינם עולים לכדי תוכן בלתי חוקי.

(2) חלופת התכנים הפוגעניים - הכוונה לתכנים שבמהותם פוגעניים כלפי הציבור, או חלק ממנו, וזאת בין אם התכנים הם חוקיים ובין אם לא. לדוגמה תכנים העולים לכדי בריונות, השפלה, שקרים, פייק-ניוז וכדומה, ואינם בהכרח בלתי חוקיים.

¹⁷ פסקה 12 לפתיח.

היתרון בחלופה זו הוא המיקוד במטרה – היא מאפשרת לבחון מהם התכנים הכי מזיקים בפלטפורמות החברתיות זה ולברור אותם מבלי להיות כפופים לסיווג שנקבע מלכתחילה ביחס למרחב הפיזי. חלופה זו גם גמישה מספיק כדי לקחת בחשבון את המאפיינים הייחודיים של המרחב המקוון (כמו הפצה ויראלית ומהירה) ולהתמקד באתגרים שאלה מעלים אשר מצדיקים להחיל רגולציה ברשת בתכנים מסוימים, ולהחריג תכנים שאינם מעלים בעיות קיצוניות כאמור, אף על פי שהם בלתי חוקיים (ועל כן ניתן להסתפק בדין הרגיל החל ביחס אליהם - התמקדות במעוול).

החיסרון בחלופה זו הוא שהקושי בהגדרת תכנים פוגעניים, והסובייקטיביות של הפוגענות, מערערת כל ודאות רגולטורית ועלולה להביא לצנזורת-יתר משמעותית במרחב האינטרנטי שלא קיימת במרחב הבלתי-מקוון, ולפגיעה בלתי-מידתית בחופש הביטוי של המשתמשים.

חלופה זו אומצה על-ידי המחוקק האוסטרלי, אשר התייחס לשלושה סוגים עיקריים של תכנים פוגעניים: בריונות מקוונת בקטינים (cyber-bullying),¹⁸ ניצול מקוון במבוגרים (cyber-abuse)¹⁹ והפצת תכנים אינטימיים ללא אישור. כמו כן נכללו בחוק האוסטרלי הוראות פרטניות שמתייחסות לאלימות מתועבת (abhorrent violence) כהגדרתה בדין הפלילי האוסטרלי. האופן שבו איזון המחוקק האוסטרלי את החשש מפגיעה בחופש הביטוי, הוא בכך שההסדר העיקרי שחל ביחס לתכנים אלה הוא הסמכת הרגולטור לתת צווים. כלומר, מפעילי הפלטפורמות אינם נדרשים ליזום מעצמם פעולות ביחס לתכנים אלה, אלא רק לציית לרשויות בעניינם.

(3) חלופת התכנים המפריים את כללי הקהילה של מפעילי הפלטפורמות - הכוונה לתכנים שמפעילי הפלטפורמות עצמם החליטו כי הם אסורים בהתאם לכללי הקהילה שגיבשו. חלופה זו אינה מתחשבת בחוקיות התכנים או במידת הפוגענות שלהם, אלא משאירה את שאלת הסיווג למפעילי הפלטפורמות עצמם. היתרון בחלופה זו הוא שהיא נותנת למפעילי פלטפורמות עצמאות להיבדל אחד מהשני, ליצור מרחבים אינטרנטיים השונים זה מזה ברמת הביטויים המותרים, כאשר המשתמשים יוכלו לבחור לעצמם את המרחב המתאים להעדפות שלהם. חלופה זו נובעת מתפיסה שרואה במרחב האינטרנטי מרחב שונה מהמרחב הרגיל, שמצדיק מערכת כללים נפרדת, ושמעניקה למפעילי פלטפורמות את העצמאות לקבוע את כללי ההתנהלות במרחב שיצרו. היא גם יוצרת חיץ מוחלט בין הרגולטור לבין התכנים – ההחלטה לגבי אילו תכנים לכלול בכללי הקהילה נתונה למפעילי הפלטפורמות בלבד.

החיסרון בחלופה זו הוא שהיא תלויה באופן מוחלט במדיניות של מפעילי הפלטפורמות ובדינמיות השינויים של מדיניות זו. חיסרון נוסף הוא שחלופה זו עלולה לתמרץ באופן שלילי את מפעילי הפלטפורמות לקבוע כללי קהילה, כדי שלא יחולו עליהם חובות ביחס אליהם. בנוסף, חלופה זו יכולה להביא למצב שתכנים שאין בהם שום בעייתיות בעיני המחוקק עדיין יהיו כפופים לרגולציה. כך לדוגמה אם ישנו מפעיל פלטפורמה החורט על דגלו את נושא הצמחונות והוא קובע כלל קהילה לפיו אין להפיץ תכנים שעוסקים באכילת בשר, הרי שלפי חלופה זו, יחולו הסדרים רגולטוריים שימנעו את החשיפה של תכנים אלה על גבי הפלטפורמה אף על פי שהם מותרים מחוץ לפלטפורמה ואינם נושאים בהכרח איזשהו סיכון למשתמשים הנחשפים אליהם.

¹⁸ סעיף 6 לפרק החמישי לחוק האוסטרלי מגדיר תוכן כאמור כתוכן שאדם סביר יקבע כי מתקיימים בו שני אלה: (א) הוא נועד להשפיע על ילד אוסטרלי מסוים; (ב) סביר שהתוכן יאיים, יטריד או ישפיל את הילד באופן משמעותי.

¹⁹ סעיף 7 לפרק החמישי לחוק האוסטרלי מגדיר תוכן כאמור בתור תוכן שאדם סביר יקבע כי מתקיימים בו שני אלה: (א) הוא נועד להשפיע על מבוגר אוסטרלי מסוים; (ב) אדם סביר בעמדת המבוגר היה מתייחס לתוכן כתוכן מטריד, פוגעני או מאיים.

לאחר בחינת החלופות השונות, ושקילת היתרונות והחסרונות שפורטו לעיל, סברה הוועדה כי באיזון בין האינטרסים השונים יש לסווג את התכנים שהרגולציה המוצעת תחול עליהם כתכנים שהם גם בלתי חוקיים וגם פוגעניים (תכנים בלתי חוקיים פוגעניים), בהתאם לרשימה סגורה שייקבע המחוקק.

סיווג זה משלב בין שתי החלופות הראשונות וכולל למעשה שני תנאים מצטברים: ראשית – התוכן מהווה עבירה פלילית או עוולה אזרחית (החלופה הראשונה), ושנית – התוכן פוגעני במהותו (החלופה השנייה). הוא אינו מתייחס לתכנים שנקבעו בכללי הקהילה של מפעיל הפלטפורמה (החלופה השלישית), וזאת מהסיבות המפורטות לעיל. למפעילי הפלטפורמות שמורה כל העת האפשרות לקבוע מנעד רחב יותר של תכנים מפרים מאלה שיהיו כפופים לרגולציה המוצעת, אולם מעבר לחובה כללית לאכוף את כללי הקהילה בצורה אובייקטיבית והוגנת (ראו בפרק הרביעי להלן), הוועדה סבורה כי לא נכון שהמדינה תתערב בכללים אלה.

הוועדה סבורה כי סיווג זה יאפשר לטפל בסוגי התכנים המסוכנים ביותר במרחב המקוון מבלי לפגוע יתר על המידה בחופש הביטוי של המשתמשים.

כדי לשמור על ודאות רגולטורית, ממליצה הוועדה כי סיווג תוכן כבלתי חוקי פוגעני ייעשה בחקיקה באמצעות הפניה לפרקים או סעיפים ספציפיים בדין הפלילי והאזרחי, ובכלל כך סעיפים העוסקים באיומים,²⁰ הסתה לאלימות או טרור,²¹ הסתה לגזענות,²² עבירות מין,²³ לשון הרע²⁴ ופגיעה בפרטיות (כמו שיימינג).²⁵ מודל זה דומה לזה שנקבע בחוק הגרמני בנוגע לתכנים בלתי חוקיים, המפנה לרשימה סגורה של עבירות המנויות בקוד הפלילי.²⁶ הפניות אלה נועדו לייצר ודאות ובהירות רגולטורית שתביא מיקוד של מאמצי הפלטפורמה בפעולות ניטור, ניהול והסרה של התכנים הבעייתיים והמזיקים ביותר לאינטרס ולשיח הציבורי בישראל. זאת לעומת מבחנים תוצאתיים שתכליתם לקבוע מהם תכנים פוגעניים המתמקדים בנזק הצפוי מהפצת התכנים הבלתי חוקיים (כמו - כל תוכן שעשוי להביא לפגיעה משמעותית באדם סביר)²⁷ שהם סובייקטיביים במהותם, וצפויים להביא להגבלת יתר של חופש הביטוי ולתוצאה פחות אפקטיבית בנטרול התכנים הפוגעניים ביותר.

בנוסף, ממליצה הוועדה לקבוע תת-קטגוריה של **תכנים בלתי חוקיים פוגעניים בעליל** - הכוונה לתכנים שמעבר להיותם גם בלתי חוקיים וגם פוגעניים, הם עשויים להביא לפגיעה משמעותית במיוחד במושא התוכן, ומשכך יש הצדקה לקבוע הסדרים מיוחדים בנוגע לאופן הטיפול בהם בידי מפעילי הפלטפורמות ובידי בתי המשפט, שיוודאו כי הטיפול בהם יהיה מהיר יותר וימנע חשיפה ממושכת שלהם.

הוועדה סבורה כי על קטגוריה זו לכלול שני סוגי תכנים:

²⁰ סעיף 192 לחוק העונשין.

²¹ סעיף 2144(א) לחוק העונשין.

²² סעיף 144ב לחוק העונשין.

²³ סעיפים 5 ו-5(ו) לחוק למניעת הטרדה מינית.

²⁴ סעיף 6 לחוק איסור לשון הרע.

²⁵ סעיף 5 לחוק הגנת הפרטיות.

²⁶ החוק הגרמני, חלק 1 (היקף), סעיף 3.

²⁷ מבחן תוצאתי כאמור אומץ בשעתו בחוק הפייסבוק מ-2018, שעסק בהסמכת בתי המשפט להוציא צווים המחייבים הסרה של תכנים, אם השופט "שוכנע כי נעברה עבירה פלילית באמצעות פרסום התוכן באתר האינטרנט, וכי בנסיבות העניין יש אפשרות ממשית שהמשך הפרסום כאמור יפגע בבטחונו של אדם מסוים או בביטחון המדינה, או יביא לפגיעה חמורה בכלכלת המדינה או בתשתיות חיוניות [...]".

(1) **תוכן מיני פוגעני**²⁸ - הכוונה היא לתוכן העולה לכדי עבירה לפי סעיפים 3(א)(א5) ו-5 לחוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח 1998 – "פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם, המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה הסכמתו לפרסום [...]".

פרסום של תמונות או וידיאו כאמור ללא הסכמת מושא הפרסום, בין השאר כחלק מתופעת פורנוגרפיה הנקם (revenge porn), עשויה להביא לפגיעה נפשית משמעותית, ובמקרי קיצון אף לאובדנות, ומשכך הוועדה סבורה כי נדרש לתת בידי הנפגעים הפוטנציאליים כלים שיאפשרו להם לבקש את הסרת התכנים הללו באופן מיידי.

(2) **תוכן פוגעני כלפי קטינים** - הכוונה היא לתוכן בלתי חוקי הכלול באחת ההפניות לעיל (כמו איומים או פגיעה בפרטיות), בכל פורמט, המתייחס לקטין ספציפי בישראל (אחד או יותר). נוכח הפעילות הענפה של קטינים ברשת, הרגישות המיוחדת שלהם לתכנים פוגעניים, והחשש כי הדהוד ופרסום תכנים אלה עשויים להביא לנזק בלתי הפיך עבור מושאי הפרסום, סברה הוועדה כי גם תכנים אלה מצדיקים טיפול מיוחד ומהיר.

ב. הסדרים לצורך התמודדות עם תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים

כאמור לעיל, הוועדה מציעה להחיל על מפעילי הפלטפורמות ארבעה הסדרים ביחס לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים המופיעים על גבי הפלטפורמות, וכן תתי-הסדרים ביחס לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים בעליל שאמורים לתת מענה לתכנים אלה בפרקי זמן מהירים במיוחד.

ההסדר הראשון עליו ממליצה הוועדה הוא הטלת אחריות משפטית על מפעילי הפלטפורמות ביחס לתכנים בלתי חוקיים ופוגעניים שהובאו לידיעתם, ושלא טופלו באופן סביר ומידתי על ידם (בהתאם לתנאים המפורטים להלן). הסדר זה נועד הן לתמרץ את מפעילי הפלטפורמות להפעיל שיקול דעת בניהול התכנים המופצים על גבי הפלטפורמות, והן לאפשר לנפגעים פרטניים להיפרע ממפעילי הפלטפורמות בגין אי-טיפול כאמור. **ההסדר השני** הוא הסמכה של בתי משפט להוציא צווים למפעילי פלטפורמות לצורך טיפול בתכנים ספציפיים, **וההסדר השלישי** הוא הקמת מנגנון הודעה ופעולה שיאפשר למשתמשים ולצדדים שלישיים לפנות למפעילי הפלטפורמות בנוגע לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים שזיהו ולקבל מענה. שני הסדרים אלה נועדו לספק פתרונות מהירים לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים נקודתיים. **ההסדר הרביעי** הוא הטלת חובה כללית על מפעילי הפלטפורמות לפעול לצמצום ההפצה של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים על גביהן ולמניעת החשיפה שלהם. הסדר זה נועד להביא לכך שמפעילי הפלטפורמות ינקטו בצעדים אקטיביים מתמשכים כדי ליצור מרחב המעוצב בצורה בטוחה יותר למשתמש.

הדגש בהסדרים אלה הוא **טיפול מידתי וסביר** בתכנים האמורים, ולא בהכרח הסרה מוחלטת. לדוגמה כאשר הסיווג ביחס לתוכן מסוים הוא גבולי או אפור, הוועדה סבורה כי יש לתת בידי מפעיל הפלטפורמה גמישות לגבי צורת ההתמודדות הראויה אתו. מההתייחסויות שקיבלה הוועדה לקול קורא עולה כי לרשות מפעילי הפלטפורמות עומדות מגוון פעולות שהם יכולים לבצע לצורך צמצום החשיפה של תכנים מסוימים – החל מהפחתת ההמלצות לתכנים אלה במערכות ההמלצה, דרך צמצום התפוצה שלהם, ועד הוספת תוויות אזהרה לתכנים גבוליים. מרחב הפעולה של המפעילים לעניין הטיפול יבטיח תוצאה אפקטיבית המאזנת בין האינטרסים הציבוריים השונים.

²⁸ סעיף 3(א)(א5) לחוק למניעת הטרדה מינית.

לתפיסת הוועדה, אף אחד מארבעת ההסדרים המפורטים אינו מספיק כשלעצמו כדי להתמודד עם תופעת התכנים הבלתי חוקיים הפוגעניים. מנגנון להוצאת צו שיפוטי לא יוכל מטבע הדברים לטפל ברוב המוחלט של התכנים האמורים, שכן הוא לא מותאם להיקף של תכנים אלה, אולם במקרי חירום הוא יסייע לנפגעים לדרוש ממפעילי הפלטפורמות לפעול באופן מיידי. לעומת זאת, חובה כללית לצמצום ההפצה של תכנים כאמור, יכולה לסייע בטווח הרחוק, אולם לנפגע ספציפי שזה עתה פרסמו עליו תמונות אינטימיות היא לא תועיל במיוחד. הוועדה סבורה שרק השילוב של ארבעת ההסדרים צפוי לתת בידי הרשויות והציבור בכללותו, **ארגז כלים** מספיק מגוון שיאפשר להם לבחור את הכלי הנכון בהתאם לנסיבות הספציפיות. להלן יובאו ההסדרים ביתר פירוט:

(1) הטלת אחריות משפטית על מפעילי הפלטפורמות

ההסדר הראשון שהוועדה ממליצה עליו הוא להטיל על מפעילי הפלטפורמות אחריות משפטית מסוימת ביחס לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים שהופצו על גבי הפלטפורמות.

סוגיית האחריות המשפטית של גופים שאינם יוצרים את התכנים עצמם (ומשכך אינם דוברים קלסיים) אולם משמשים – במידה משתנה – כאמצעי להפצתם, היא אחת הסוגיות המאתגרות שמדינות רבות בעולם ניסו להתמודד איתה כבר מתחילת העידן האינטרנטי (intermediary liability).

הגישה שננקטה לעניין זה בארצות הברית של שנות ה-90 הייתה לתת לאותם גופים חסינות רחבה מאחריות - "נמל מבטחים" (safe harbor) - לגבי ביטויים המופצים על גביהם – וזאת מתוך רצון שלא לפגוע בקידמה הטכנולוגית. כך נקבע בסעיף 230 לחוק האמריקאי על מהוגנות בתקשורת, כי ספק או משתמש בשירותי מחשב אינטראקטיביים, לא ייחשב לדובר או למוציא לאור של מה שפורסם על ידי אדם אחר, אלא אם כן יש לו תרומה של ממש ליצירת הפרסום המעוול.

סעיף 230 נועד במקור לגופים כמו אתרי חדשות שבהם מתפרסמות תגובות של גולשים או אתרי פורומים.²⁹ הפלטפורמות החברתיות, עומדות היום בתווך בין גופים אלה לבין הדוברים הקלסיים שעליהם חלה האחריות המשפטית המלאה. מצד אחד, הן עדיין משמשות בעיקר כבמה לשיתוף תכני משתמשים – הן אינן עומדות בשער ומסננות מראש את התכנים המועלים אליהן – ומשכך יש קושי להטיל עליהן אחריות מראש בגין סוגים מסוימים של תכנים שמשתמשים מעלים. מצד שני, כפי שצוין לעיל, מפעילי הפלטפורמות לוקחים חלק פעיל יותר בניהול התכנים המופצים על גבי הפלטפורמות (באמצעות מערכות ההמלצה, כללי הקהילה ותנאי שימוש שלהן), ולכן נראה שחסינות גורפת לא מתאימה בעניין.

אכן בעשורים האחרונים, רגולטורים ברחבי העולם, כולל בארצות הברית,³⁰ החלו לבחון מודלים שונים להטלת אחריות באופן שיתאים לצורת הפעילות של השירותים השונים המוצעים כיום. המודל שעוגן לאחרונה בחקיקה האירופאית, הוא הענקה של חסינות מותנית לכל אחד מהגופים שהחיקוק חל עליהם, בהתחשב בין השאר ברמת ההשפעה שלהם על התוכן. כך לדוגמה, לגופים המשמשים כמתווכים בלבד (כמו

²⁹ רע"א 1239/19 יואל שאול נ' חברת נידלי תקשורת בע"מ (08.01.2020), בסעיף 67 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז, וההפניות המופיעות שם.

³⁰ בשנת 2018 תוקן חוק המהוגנות בתקשורת כך שהחסינות לפי סעיף 230 לא תחול ביחס לניצול מיני של קטינים וסחר באנשים, ראו את חוקי FOSTA-SESTA:

"A bill to amend the Communications Act of 1934 to clarify that section 230 of such Act does not prohibit the enforcement against providers and users of interactive computer services of Federal and State criminal and civil law relating to sexual exploitation of children or sex trafficking, and for other purposes".

ספקי אינטרנט), ניתנה חסינות כל עוד הם אינם יוזמים את העברת המידע, משפיעים על המידע וכן הלאה.³¹ לעומתם, לגופים המספקים גם שירות אירוח (hosting) לתוכן (גופים כמו Dropbox או ספקים של פלטפורמות אינטרנטיות שנוסף על שירות האירוח הם גם מפצים את התכנים לציבור) ניתנה חסינות ביחס לתכנים בלתי חוקיים שהם מארחים, כל עוד הם אינם בעלי מודעות לתכנים אלה, וכל עוד מרגע שקמה להם מודעות הם פעלו באופן מהיר ויעיל להסיר או לצמצם את הגישה לתכנים.

בדומה למגמות אלה גם הוועדה סברה שנכון להתוות את גבולות הגזרה של האחריות המשפטית של מפעילי הפלטפורמות, וזאת על מנת להגביר את האחריות (accountability) שלהם כלפי המשתמשים. הוועדה סברה כי יש למצוא מנגנון שמצד אחד יתמרץ את מפעילי הפלטפורמות לטפל ביעילות ובמהירות בתכנים פוגעניים המופצים על גביהן, ומצד שני לא ייצור אפקט מצנן (chilling effect) שיתבטא בכך שמפעילי הפלטפורמות ימנעו מראש מהמשתמשים להעלות תכנים או לחילופין יסירו אותם "בסיטונאות", כדי שלא להסתכן באחריות משפטית.

בהמשך לדיונים שערכה ולאחר בחינת הסקירה הבינלאומית, ממליצה הוועדה להטיל אחריות משפטית על מפעילי הפלטפורמות, במקרים בהם הם נעשו מודעים לקיומם של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים, ולא פעלו באופן מידתי וסביר להסירם או לצמצם את הגישה אליהם או החשיפה שלהם. סבירות הטיפול תיבחן בין היתר על-פי מהירות הטיפול, בהתאם לסוג התכנים וחומרתם.

המודעות של מפעילי הפלטפורמות יכולה לקום בהמשך לניטור אקטיבי שהם עצמם ביצעו, או בהמשך לדיווח ספציפי שקיבלו בנושא, כל עוד ההודעה היא מספיק מדויקת ומבוססת. יובהר כי אין במודעות כללית לכך שעל גבי הפלטפורמות מופצים תכנים פוגעניים כדי להטיל את האחריות, והמודעות צריכה להתקיים ביחס לתוכן ספציפי.

עוד יובהר כי האחריות תחול רק אם מדובר בתוכן שהוא בלתי חוקי פוגעני באופן מובהק. ככל ומדובר בתכנים שיש ספק לגבי הסיווג שלהם (כי הדבר דורש בירורים עובדתיים או משפטיים מעמיקים) לא יראו את מפעילי הפלטפורמות כאחראים, עד שלא הוסר הספק. זאת כדי שלא לעודד את מפעילי הפלטפורמות לקבוע לעצמם ברירת מחדל של הסרה במקרים אפורים כדי להימנע מאחריות משפטית, באופן שבסופו של דבר יפגע בחופש הביטוי של המשתמשים.

הטכניקה שהוועדה מצאה לעיגון האחריות כאמור היא באמצעות מנגנון של חסינות מותנית בדומה לזו שנקבעה באיחוד (ביחס לגופים המספקים שירותי אירוח). לפיה החסינות תעמוד בהתקיים אחד התנאים שפורטו לעיל: (1) העדר מודעות לקיומם של התכנים או (2) טיפול מהיר וסביר בתכנים מרגע שקמה מודעות).

יוער כי חלק מחברי הוועדה סברו כי יש מקום להרחיב את סוגי התכנים שביחס אליהם תחול האחריות המשפטית לתכנים שעשויים לסכן באופן ממשי את ביטחונם הפיזי או את שלומם הנפשי של קטינים, אף אם אלה אינם עולים כדי תכנים בלתי חוקיים פוגעניים. לתפיסת חברי ועדה אלה, מאחר וקטינים הם קבוצה פגיעה במיוחד, הנזקים שעשויים להיגרם להם כתוצאה מאמירות פוגעניות ברשת - קריאות לחרמות, בריונות, השפלות פומביות וכדומה - עשויים להיות הרסניים לשלומם הנפשי, ובמקרים קיצוניים אף לגרום לאובדנות. במרחב הבלתי מקוון יש לא מעט פעולות שניתן לבצע בכדי להגן על קטינים מפני אמירות כאלה, החל משיתוף גורמי חינוך, רווחה, גישור בין המעורבים וכדומה, אולם כלים אלה לא

³¹ סעיף 4.

מספיקים במרחב המקוון על מאפייניו הייחודיים (ובייחוד תופעת ההדהוד של התכנים). משכך חברי וועדה אלה סברו כי **נדרש להגביר את האחריות של מפעילי הפלטפורמות ביחס לקבוצת אוכלוסייה זו**, באמצעות הרחבת סוגי התכנים שבגינם תחול עליהם אחריות משפטית. בכל הנוגע לסיווג תכנים אלה סברו חברי וועדה אלה כי יש לאמץ מבחן תוצאתי, לפיו תוכן פוגעני כאמור יהיה כל תוכן שנועד להשפיע על קטין ישראלי מסוים, ואשר סביר שהתוכן יאיים, יטריד או ישפיל את הקטין באופן משמעותי. הגדרה זו מבוססת על ההגדרה של Cyber Bullying שנקבעה בחוק האוסטרלי.

(2) הסמכת בתי משפט להוציא צווים שיפוטיים לטיפול בתכנים בלתי חוקיים ופוגעניים

ההסדר השני שהוועדה ממליצה עליו נועד לתת בידי הרשויות כלים לפנות למפעילי הפלטפורמות לצורך טיפול בתכנים בלתי חוקיים פוגעניים. הוועדה ממליצה להסמך במפורש את בית המשפט להוציא למפעיל פלטפורמה מסוים צו שיפוטי המורה לו לנקוט בפעולה מסוימת (שתפורט בצו) ביחס לתוכן בלתי חוקי פוגעני. זאת מתוך תפיסה שבית המשפט הוא הפרשן האולטימטיבי של החוק וביכולתו לסווג באופן המדויק ביותר את התכנים הללו. פלטפורמה שקיבלה צו כאמור תידרש לפעול בהתאם לאמור בו ללא דיחוי. יובהר כי כלי זה ישמש את הרשויות לצד הדין הרגיל המכוון נגד המעוול (מפרסם התוכן), ולא כתחליף לו.

יוער כי כבר היום קיימים מנגנונים המאפשרים לרשויות לפנות למפעילי פלטפורמות לצורך טיפול בתכנים מסוימים כאמור. כך לדוגמה, בית המשפט מוסמך לתת צווים להסרת תכנים בהתאם לחוק איסור לשון הרע וחוק הגנת הפרטיות. בנוסף, יחידת הסייבר בפרקליטות המדינה (**מחלקת הסייבר**) מנהלת הליכים מול מפעילי הפלטפורמות מכוח חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017, וכן פועלת מולם באמצעות הסדרים אלטרנטיביים נוספים. כחלק מהסדרים אלה מפנה המחלקה את תשומת הלב של מפעילי הפלטפורמות לכך שלכאורה מתבצעת עבירה פלילית על התשתית שאותה הם מפעילים, ומפעילי הפלטפורמות בתורם מטפלים בפנייה ומחליטים כיצד לנהוג ביחס לדיווח שהועבר אליהם.³²

לעמדת חברי הוועדה מנגנונים אלה אינם מספקים – צווי בתי המשפט ניתנים כיום רק כסעד נלווה להליך עיקרי אחר (כמו תביעת לשון הרע), וגם זאת רק במקרים חריגים במיוחד, ואילו הפעילות האלטרנטיבית של מחלקת הסייבר נתונה בחלקה לרצון הטוב של מפעילי הפלטפורמות. משכך סברה הוועדה כי יש להסמך את בית המשפט לתת צווים ביחס לכל התכנים הבלתי חוקיים פוגעניים שפורטו לעיל, ולקבוע פרוצדורה מיוחדת שתוודא כי צו ייענה בפרקי זמן סבירים.

בכל הנוגע לסדרי הדין להוצאת צו כאמור ממליצה הוועדה כי על מנת שלא להעמיס על בתי המשפט עם בקשות סרק, **תובע ייעודי** שהוסמך לכך בידי היועץ המשפטי לממשלה יהיה רשאי לבקש מבית המשפט להוציא צו. ככל שבנסיבות העניין התובע יסבור כי יש להסיר את התוכן בדחיפות, הוא יוכל לציין זאת בבקשתו ובית המשפט יהיה מחויב לדון בבקשה לא יאוחר מ-48 שעות ממועד הגשתה.

בכל הנוגע **לתכנים בלתי-חוקיים פוגעניים בעליל** ממליצה הוועדה לקבוע מנגנון מזורז להוצאת צווים כאמור, וזאת נוכח הסיכון המוגבר בהפצה של תכנים אלה. כך מומלץ כי דיון בעניינים יתקיים מול שופט לא יאוחר מ-24 שעות מרגע הגשת תביעה כנגד מפעיל הפלטפורמה שעל גביה הופץ התוכן.

³² פעילות מחלקת הסייבר במישור זה נסקרה בהרחבה בבג"ץ 7846/19 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' פרקליטות המדינה – יחידת הסייבר ואח'** (12.4.2021).

למען יידוע הציבור והגברת השקיפות ממליצה הוועדה כי תפורסם הודעה לציבור על צווים שיפוטיים שהוצאו למפעילי הפלטפורמות, כל עוד אין בכך לפגוע באינטרסים שהצו נועד להגן עליהם.

יוער כי חברי הוועדה אינם מתנגדים להרחבת סמכותו של בית המשפט אף מעבר למוצע בפרק זה, כך שיוסמך להוציא צווים ביחס לתכנים בלתי חוקיים אחרים או ביחס לתכנים פוגעניים אחרים (שאינם בלתי חוקיים), כמו תכנים פוגעניים לקטינים, והכל בכפוף לקביעת אמות מידה סבירות ומידתיות, ועיגון השיקולים הרלוונטיים שנדרש יהיה לשקול טרם הוצאת צווים כאמור.

(3) מנגנון הודעה ופעולה

ההסדר השלישי עליו ממליצה הוועדה נועד לתת בידי הציבור אמצעים מהירים לפנות למפעילי הפלטפורמות ולדווח להם על קיומם של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים. מההתייחסויות שהועברו לקול קורא עולה כי אחת הבעיות שהציבור בישראל נתקל בהן בנוגע להפצה של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים על גבי הפלטפורמות החברתיות היא העובדה שלא תמיד יש למשתמשים או לצדדים שלישיים שנפגעו מפרסומים אודותיהם, אמצעים אפקטיביים להיות בקשר עם מפעילי הפלטפורמות בנוגע לטיפול בתכנים. אמנם הרבה ממפעילי הפלטפורמות מאפשרים למשתמשים לדווח להם על תכנים פוגעניים, אולם מההתייחסויות שהועברו לקול קורא עולה כי פעמים רבות דיווחים אלה נותרים ללא מענה למשך תקופות ארוכות. בנוסף, במקרים בהם מפעילי הפלטפורמות בחרו שלא לטפל בתכנים שדווח לגביהם, הם לא תמיד מעדכנים בכך את המשתמשים או מפרטים בפניהם את הנימוקים שעמדו בבסיס החלטתם, ואלו נשארים ללא תשובות.

לפיכך סבורה הוועדה כי יש לחייב את מפעילי הפלטפורמות להקים מנגנון "הודעה ופעולה", אשר יאפשר לפונים בישראל להודיע להם על קיומם של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים וחייב אותם לטפל בהודעות כאמור.

לעניין זה מציעה הוועדה להבחין בין החובות שיחולו על מפעילי הפלטפורמות ביחס להודעות שקיבלו ממשתמשים וצדדים שלישיים, לבין החובות שיחולו עליהם ביחס להודעות שקיבלו מגופים שיש להם כשירות מיוחדת בניטור ואיתור של תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים (**מדווחים אמינים**).

(א) מנגנון למשתמשים ולצדדים שלישיים

בהתאם למנגנון עליו ממליצה הוועדה, מפעילי הפלטפורמות יידרשו לאפשר למשתמשים וכן לצדדים שלישיים (שלא בהכרח התקשרו עם מפעילי הפלטפורמות) בישראל להעביר אליהם הודעות בעברית ובערבית בנוגע לקיומם של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים. מנגנון זה מבוסס על מנגנון ההודעה והטיפול הקבוע ב-DSA (notice and action mechanisms).³³ מפעילי הפלטפורמות יידרשו לעדכן את הפונים על אופן הטיפול שנקטו ביחס לאמור בהודעה, תוך מתן **נימוקים מפורטים** לבחירה באופן טיפול זה, ומתן הסבר על האופן שבו יוכל הפונה לערער על הטיפול האמור. בכדי לוודא שמפעילי הפלטפורמות יוכלו להכריע (ככל הניתן) על בסיס ההודעות אם אכן מדובר בתוכן בלתי חוקי פוגעני או לא, ולקבל החלטה מושכלת ומדויקת בנוגע לטיפול הנכון בו, ממליצה הוועדה כי מפעילי הפלטפורמות יחויבו לאפשר לפונים לכלול בהודעה את פרטי המידע הבאים:

- נימוק הסיבות בגינן מגיש ההודעה טוען כי מדובר בתוכן בלתי חוקי פוגעני.

³³ סעיף 16 ל-DSA.

- ציון ברור של המיקום האלקטרוני המדויק של התוכן, כגון כתובת URL, וכן מידע נוסף שיכול לאפשר זיהוי של התוכן הבלתי חוקי פוגעני.

- שם וכתובת המייל של מגיש ההודעה.

- הצהרה המאששת את האמונה בתום הלב של מגיש ההודעה לפיה התוכן האמור הוא אכן תוכן בלתי חוקי פוגעני.

בנוסף, על מנת שמנגנון זה יהיה אפקטיבי ממליצה הוועדה כי הוא יהיה נגיש למשתמשים ויופיע בממשק של הפלטפורמות באופן נוח לזיהוי ובסמיכות לתכנים עצמם.

בטיפול בהודעות על מפעילי הפלטפורמות יהיה לקחת בחשבון את סוגי התכנים המדווחים ודחיפות הטיפול בהם. כך למשל, דיווח על תוכן בלתי חוקי שעולה ממנו חשש לסכנת חיים, או שניכר כי הוא עוסק בתוכן בלתי חוקי ופוגעני בעליל, יצדיק טיפול ללא דיחוי.

הוועדה סבורה כי כל עוד הפעילו מפעילי הפלטפורמות שיקול דעת סביר והתייחסו **באופן מהיר, מידתי מנומק וענייני** להודעה כאמור, יראו אותה כמי שעמדה בחובתה. זאת גם במקרה שמפעילי הפלטפורמות שגו בתום לב בסיווג של תוכן מסוים, והחליטו להשאיר אותו למרות שמבחינה משפטית הוא עונה להגדרה של תוכן בלתי חוקי פוגעני. הטעם לכך הוא כפול: **ראשית**, בהודעות הציבור עשויות להיכלל לא מעט הודעות סרק, ויש חשש שבהעדר גמישות ייווצר אפקט מצנן בו מפעילי הפלטפורמות יבחרו בכל מקרה של ספק להסיר את התוכן כדי שלא להפר את ההוראה; **שנית**, מטבע הדברים חלק מהתכנים הבלתי חוקיים הפוגעניים דורשים בירור עובדתי ומשפטי מקיפים יותר מאחרים. כך למשל, בחינה אם פרסום מסוים מהווה לשון הרע לפי חוק איסור לשון הרע, עשויה להיות סבוכה יותר ותלויה בנסיבות וטענות הצדדים, לעומת בחינה אם תוכן מסוים מהווה הסתה לגזענות.

(ב) מדווחים אמינים (Trusted Flaggers)

מזה מספר שנים פועלים בעולם, וגם בישראל גופים שכחלק מעבודתם עוסקים גם בניטור של תכנים מסוגים מסוימים על גבי הפלטפורמות. חלק מגופים אלה הם רשויות ציבוריות, וחלקם ארגוני חברה אזרחית. סוגי התכנים שאותם הם מנטרים משתנים בהתאם לתחום עיסוקם, כך לדוגמה ארגונים הפועלים למאבק בטרור עשויים כחלק מעבודתם לנטר תכני טרור ברשת וארגוני זכויות אדם עשויים לעקוב ולדווח, בין השאר, על תכנים מסיתים ברשת.

פעמים רבות בחרו מפעילי הפלטפורמות לעבוד בשיתוף פעולה עם גופים כאמור, בין אם באופן ממוסד בהתאם לכללים שקבעו ובין אם באופן לא פורמלי, וחלקם אף העניקו לגופים אלה תארים רשמיים, כגון "**מדווחים אמינים**". שיתוף פעולה זה מיטיב עם שני הצדדים – הוא מעניק לאותם מדווחים אמינים המתמחים בניטור תכנים קו תקשורת ישיר למפעילי הפלטפורמות, והוא מאפשר למפעילי הפלטפורמות לקבל מידע שהם יכולים לסמוך עליו יותר בקלות, וזאת לעומת שאר הודעות המשתמשים שעשויות לכלול לא מעט הודעות סרק. גם הציבור מרוויח מהסדרים אלה, שכן פעמים רבות המדווחים האמינים משמשים בתור גורמים מתווכים בין המשתמשים לבין מפעילי הפלטפורמות – הם בודקים את פניות המשתמשים, ואם מצאו כי אלה מוצדקות (בהתאם לסוגי התכנים בהם מתמחים המדווחים האמורים), הם מעבירים אותן הלאה למפעילי הפלטפורמות.

בשים לב לכך, ממליצה הוועדה לעגן במפורש את פעילות המדווחים האמינים, ולחייב את מפעילי הפלטפורמות **לתעדף** את הטיפול בהודעות שלהם על פני שאר ההודעות המועברות במנגנון ההודעה והפעולה. בנוסף, לעניין הודעות של מדווחים אמינים שעוסקות **בתכנים בלתי חוקיים פוגעניים בעליל** ממליצה הוועדה לחייב את מפעילי הפלטפורמות לטפל בהן **ללא דיחוי**.

יובהר כי מפעילי הפלטפורמות לא יהיו מחויבים להסיר את התכנים שנכללו בהודעות המדווחים האמינים, אלא רק לתעדף את הטיפול בפניה. ההחלטה לגבי סוג הטיפול נתונה למפעילי הפלטפורמות, בדומה לכל הודעה אחרת שהועברה באמצעות מנגנון ההודעה והפעולה.

על מנת לוודא כי המדווחים האמינים הם אכן בעלי יכולת לנטר ולאתר תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים, ממליצה הוועדה לקבוע תנאי סף לסיווגם ככאלה. כך מומלץ כי גוף ייחשב למדווח אמין רק במידה ומתקיימים בו שלושת התנאים הבאים:

- הוא בעל כשירות ויכולת מתאימה לאיתור וזיהוי של תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים, בין אם באופן כללי ובין אם ביחס לתוכן בלתי חוקי ופוגעני מסוג מסוים (תכני טרור, הטרדות מיניות וכדומה).

- הוא עצמאי ממפעילי הפלטפורמות;

- הוא פועל באופן שיטתי, מדויק ואובייקטיבי להעברת הודעות על תכנים בלתי חוקיים ופוגעניים.

הוועדה ממליצה כי מפעילי הפלטפורמות יהיו רשאים להעניק את התואר של מדווח אמין לכל גוף שיעמוד בתנאי הסף האמורים - בניגוד לחקיקה האירופאית שקובעת כי התואר של מדווח אמין יוענק בידי נציגי המדינות. זאת מתוך תפיסה שאין לרגולטור יתרון יחסי בבחירת מדווחים כאמור, שכן למפעילי הפלטפורמות היכולת לבחון בצורה המיטבית אם הם אכן עומדים בתנאי הסף.

לצד זאת, כדי למנוע ניצול לרעה של המנגנון מצד מפעילי הפלטפורמות, ממליצה הוועדה להסמיק את הרגולטור להורות במידת הצורך למפעיל פלטפורמה מסוימת למנות גוף מסוים - העומד בתנאי הסף - כמדווח אמין. הוועדה סבורה כי על סמכות זאת להיות מוגבלת למקרים בהם הרגולטור מצא כי החלטת מפעיל הפלטפורמה שלא למנות את הגוף לא הייתה סבירה, וכי מינוי כאמור ישרת את טובת הציבור באופן משמעותי בהגנה מפני תכנים בלתי חוקיים פוגעניים בישראל. באופן דומה ממליצה הוועדה להסמיק את הרגולטור להורות למפעיל פלטפורמה מסוים להסיר מגוף מסוים את התואר של מדווח אמין, וזאת אם מצא כי הגוף אינו עומד בקריטריונים או חוטא לתכלית לשמה זכה לתואר מדווח אמין.

לבסוף, למען השקיפות ממליצה הוועדה כי מפעילי הפלטפורמות יפרסמו את רשימת המדווחים האמינים שבחרו לציבור, ויעדכנו אותה מעת לעת.

(4) הטלת חובה כללית לצמצום הגישה לתכנים בלתי חוקיים פוגעניים

הסדר הרביעי שהוועדה ממליצה עליו לצורך התמודדות עם התכנים הבלתי חוקיים ופוגעניים הוא **הטלת חובה כללית על מפעילי הפלטפורמות לצמצם את השכיחות של תכנים אלה על גביהן**. בפרט ממליצה

הוועדה לחייב את מפעילי הפלטפורמות לאמץ באופן מידתי מערכות שנועדו למנוע ממשתמשים להיתקל בתכנים בלתי חוקיים פוגעניים, ולצמצם את החשיפה של תכנים כאמור על גבי הפלטפורמה.³⁴

הסדר זה, שקבוע גם ב-OSB (הצעת החוק הבריטית) נועד לשמש כפתרון מערכתי לתופעת התכנים הבלתי חוקיים והפוגעניים, להבדיל מטיפול נקודתי. הוא מבטא תפיסה רעיונות רגולטורית, בנוגע לתוצאה שעל מפעילי הפלטפורמות לשאוף אליה ביחס לתכנים הבלתי חוקיים הפוגעניים המופצים על גבי הפלטפורמות, ולעקרונות שאמורים להנחות אותם.

הסדר זה מאפשר למפעילי הפלטפורמות לנקוט במגוון דרכים לצמצום התופעה, ביניהם שינויי כללים, עדכון מערכות ההמלצה של הפלטפורמות כך שלא יבליטו תכנים אלה, השקעה בטכנולוגיה שתצמצם את הנראות של התכנים האמורים, וכל דרך אחרת שימצאו לנכון. מטבע הדברים, בדומה לנורמות כלליות אחרות, גם חובה זו תעביר את המשקל בסוגיה זו לבתי המשפט ולרגולטור שיידרשו לבחון האם מפעילי הפלטפורמות עמדו בה או לא. חובות השקיפות שיוטלו על מפעילי הפלטפורמות בהתאם לפרק הרביעי, כמו החובה לדווח אחת לשנה בדבר שכיחות התכנים הבלתי חוקיים הפוגעניים על גבי הפלטפורמות, יהוו כלי בסיסי לבחינת ההסדר.

ההסדר ייצר למפעילי הפלטפורמות חבות במקרים שיוכח שהם לא פעלו באופן מתמשך וקבוע כדי להתאים את המערכות שלהם, ולהטמיע בהם שינויים מבניים, לצורך קידום התוצאה.

הלך הרוח העולה מההסדר, צפוי להתכתב גם עם התמורות הטכנולוגיות שעתידות לחול במרחב המקוון, וככל והטכנולוגיה תתפתח ותביא לכך שיהיו בנמצא אמצעים מתקדמים וזמינים המאפשרים למנוע את השכיחות של תכנים בלתי חוקיים פוגעניים בצורה אפקטיבית יותר, כך תגבר החובה שתחול על מפעילי הפלטפורמות.

³⁴ חובה דומה קבועה בסעיף 9 לפרק השני בחלק השלישי של ה-OSB (Part 3, Chapter 2, Article 9(3)).

פרק שלישי – אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים

כפי שצוין לעיל, מפעילי הפלטפורמות מנהלים באופן כמעט בלעדי את המרחב שהם מציעים למשתמשים. הם קובעים מהם תנאי השימוש במרחב זה, מסדירים את כללי הקהילה החלים עליו, ואף אוכפים את התנאים והכללים האמורים כראות עיניהם.

אולם, אל מול עוצמת מפעילי הפלטפורמות בסוגיות אלה בולטים במיוחד העדר הכוח והזכויות של המשתמשים להתעדיין על פעולות שנקטו כלפיהם מפעילי הפלטפורמות, ולערער עליהן במידת הצורך. מפעילי הפלטפורמות לרוב לא מתפעלים שירות לקוחות, אינם מחויבים לענות לפניית משתמשים, ומתנהלים בישראל בוואקום רגולטורי אליו נכנסים רק כללים שמפעילי הפלטפורמות עצמם מצאו לנכון להחיל על עצמם, ומנגנונים סמי-שיפוטניים שהם עצמם החליטו למנות (אם בכלל).³⁵

כאשר מדובר בפרטים או גופים אשר משתמשים בפלטפורמות לצורך קידום עסקיהם, פערי כוחות אלה יכולים אף להתבטא בפגיעות כלכליות ואובדן הכנסות משמעותי. עסק שמרבית מאמצי השיווק שלו וההתקשרויות שלו עם לקוחותיו מתבצעים על גבי הפלטפורמות, לא יוכל לשרוד אם יורחק מהן לפרק זמן מסוים, וזאת מבלי שיש לו יכולת להבין מדוע או לערער על החלטה כאמור.

לכן, ובהמשך להנחת היסוד של חברי הוועדה לפיה יש לראות במפעילי הפלטפורמות גופים הדומים לגופים דו-מהותיים, ממליצה הוועדה **להחיל על מפעילי הפלטפורמות בהתנהלותם מול משתמשים וצדדים שלישיים, עקרונות מהמשפט המנהלי כמו סבירות, מידתיות ואובייקטיביות.**

מעבר לעקרונות כלליים אלה, ממליצה הוועדה לקבוע את ההסדרים הפרטניים המפורטים להלן, על מנת שיגשרו על פערי הכוחות ויעצימו את ציבור המשתמשים. הוראות דומות אף הוסדרו ב-D.S.A.³⁶

א. חובות יידוע

מהפניות לקול קורא שנמסרו לוועדה עולה כי לעיתים משתמשים עשויים לגלות כי תכנים שהעלו נמחקו או כי החשבון שלהם הושעה או נחסם, והכל מבלי שעודכנו על כך מצד מפעילי הפלטפורמות ומבלי שהובאו בפניהם נימוקים להפעלת סנקציות אלה כלפיהם. מצב דברים זה פוגע ביכולת של המשתמשים לפעול על גבי הפלטפורמות, בבטחה ובאופן מושכל. על מנת להתמודד עם סיטואציות אלה, **ממליצה הוועדה לחייב את מפעילי הפלטפורמות ליידע משתמשים בכל הנוגע להגבלות שהם הטילו עליהם באופן פרטני.** הגבלות אלה יכולות להיות הגבלות על תוכן מסוים שהעלה המשתמש - הסרה של התוכן, צמצום חשיפה לתוכן, הפחתת נגישות לתוכן, תיוג התוכן ועוד (כל אחד מאלה - **הגבלה על תוכן**) - או הגבלות על השימוש בחשבון המשתמש - הסרה של חשבון משתמש, השעיה של חשבון משתמש, תיוג של חשבון משתמש וכדומה (כל אחד מאלה - **הגבלה על חשבון**).

על מפעילי הפלטפורמות יהיה ליידע את המשתמשים בעברית ובערבית בין השאר באופן הבא:

- **סוג ההגבלה הספציפית שהוטלה על המשתמש** - ככל שמדובר בהגבלה על תוכן על מפעיל הפלטפורמה לפרט מהו התוכן או התכנים הספציפיים בגינם הוטלה ההגבלה.

³⁵ ראו לדוגמה את ה-Board Oversight המפקח על ההחלטות של הרשת החברתית פייסבוק: <https://www.oversightboard.com>

³⁶ ראו למשל סעיפים 14 (Terms and Conditions), 17 (Statement of reasons), 20 (Internal complaint-handling system).

- **הנימוקים להטלת ההגבלה האמורה** – על מפעיל הפלטפורמה לנמק בפני המשתמש את ההחלטה שלו להטלת ההגבלה על התוכן או על החשבון. על נימוקים אלה להיות מפורטים, ולאפשר למשתמש סביר להבין את השיקולים בגינת הוטלה ההגבלה. ככל שההגבלה הוטלה כתוצאה מהפרה של תנאי מתנאי השימוש או כלל מכללי קהילה, על מפעיל הפלטפורמה להפנות את המשתמש לתנאי / הכלל הספציפיים בגינת הוטלה ההגבלה. יובהר כי אין בהפניה כאמור כדי להוות תחליף להנמקת ההחלטה.

- **יוזם ההגבלה** – במידה וההגבלה על התוכן או על החשבון הוטלה בהמשך לפנייה מצד גורם שלישי שאינו מפעיל הפלטפורמה, כמו צו שיפוטי, הודעה מטעם משתמש או מדווח אמין, על מפעיל הפלטפורמה יהיה לעדכן בכך את המשתמש שהוטלה עליו ההגבלה, ככל שאין מניעה עניינית לכך.

ב. הנגשת כללי הקהילה ותנאי השימוש

על מנת שהמשתמשים בישראל יוכלו לקבל החלטה מושכלת טרם הצטרפותם לפלטפורמה, ובמהלך השימוש שלהם בה, ממליצה הוועדה כי מפעילי הפלטפורמות יחויבו להנגיש לכל המשתמשים בישראל את תנאי השימוש של הפלטפורמה ואת כללי הקהילה שלה בשפות עברית וערבית, באופן תמציתי, ברור וידידותי למשתמש הישראלי ומותאם לקהל היעד של הפלטפורמה. כך למשל, מפעיל פלטפורמה שחלק ניכר ממשתמשיה בישראל הם ילדים ונוער, יידרש להנגיש את כללי הקהילה ותנאי השימוש לקבוצת אוכלוסייה זו, באופן שיוכלו להבינם.

מאחר ופעמים רבות תנאי השימוש וכללי הקהילה של הפלטפורמות החברתיות ארוכים מאוד וכוללים פרטים רבים, ממליצה הוועדה לחייב את מפעילי הפלטפורמות במפורש – כלומר מעבר לחובת ההנגשה הכללית - לפרסם באופן ברור ונגיש למשתמשים תיאור מתומצת של פרטי המידע הבאים:

- סוגי התכנים האסורים על גבי הפלטפורמה החברתית הספציפית.
 - הקטגוריות והנסיבות בהן מפעיל הפלטפורמה עשוי להטיל הגבלה על תוכן או על חשבון.
 - אופן פעולת מנגנון הערעור על החלטות הפלטפורמה, ופירוט קריטריונים לערעור.
 - הפרמטרים העיקריים העומדים בבסיס מערכות החיפוש וההמלצה של הפלטפורמה.
- באופן זה משתמשי הפלטפורמות יוכלו לדעת בבירור מה מותר ומה אסור לעשות על גבי הפלטפורמות החברתיות, ויוכלו לכלכל מראש את צעדיהם בהתאם.

ג. סיווג תכנים ממומנים

הוועדה ממליצה לחייב את מפעילי הפלטפורמות הגדולות אשר מציגות תכנים פרסומיים ותכנים ממומנים על גבי הממשק שלהן, לוודא כי ניתן לזהות באופן ברור כי תוכן מסוים הוא תוכן ממומן, ולציין על גבי התוכן מיהי הישות שבשמה מוצג התוכן הממומן. יובהר כי חובה זו תחול רק לעניין תכנים פרסומיים וממומנים שמפעיל הפלטפורמה מודע לקיומם – בין אם אלה תכנים פרסומיים שמפעיל הפלטפורמה עצמו מקבל תמורה עבורם, או תכנים שמפעיל הפלטפורמה זיהה ככאלה באמצעות מערכות הניטור של הפלטפורמה.

ד. מנגנון ערעור על החלטות

מאחר וההחלטות אותן מקבלים מפעילי הפלטפורמות ביחס לסיווג של תוכן מסוים כבלתי חוקי פוגעני או ביחס להפרה של תנאי השימוש או כללי הקהילה של הפלטפורמה הן החלטות סמי-שיפוטיות, הוועדה סבורה כי יש לתת בידי ציבור המשתמשים בישראל אפשרות להביע התנגדות אליהם ולחייב את מפעילי הפלטפורמות לשקול אותן בשנית. לכן הוועדה ממליצה לחייב את מפעילי הפלטפורמות הגדולות לאפשר למשתמשים לערער באופן מקוון ונוח לשימוש על החלטות שקיבלו בנושאים הבאים, וזאת לפרק זמן של חצי שנה מהמועד בו יידעה הפלטפורמה את המשתמש על ההחלטה (בדומה לדין החל באיחוד):

- החלטה שעניינה הגבלה על תוכן, ובכלל כך החלטה שלא להטיל הגבלה על תוכן לאחר דיווח ובדיקה מטעם מפעיל הפלטפורמה.
- החלטה שעניינה הסרה או השעיה של חשבון משתמש, ובכלל כך החלטה שלא להסיר או להשעות חשבון לאחר דיווח ובדיקה מטעם מפעיל הפלטפורמה.

על מנת שמנגנון זה יהיה אפקטיבי ממליצה הוועדה כי בכל פעם שמתקבלת אחת מההחלטות לעיל, מפעיל הפלטפורמה יידרש ליידע את המשתמש בדבר האפשרות שלו להגיש ערעור על ההחלטה. בנוסף, ככל שמנגנון ערעור של הפלטפורמה מחייב הגשה של טופס מקוון, על מפעיל הפלטפורמה יהיה להפנות את המשתמש לכתובת המקוונת של הטופס ולעדכנו בדבר פרקי הזמנים להגשת הערעור.

בשים לב להשפעות שיכולות להיות להחלטות בנושאים אלה על זכויות בסיסיות של המשתמשים, ובמיוחד כאשר מדובר במשתמשים עסקיים התלויים בתקשורת שלהם על גבי הפלטפורמות החברתיות לצורך קיום עסקיהם, בשיח הציבורי, סברה הוועדה כי יש לחייב את מפעילי הפלטפורמות הגדולות לקבל החלטה בערעור **במהירות**, ולצרף נימוקים להחלטה שהתקבלה כאמור.

בנוסף, על מנת לוודא כי קולם של המשתמשים אכן נשמע וטענותיהם אכן נשקלות כנדרש בידי הפלטפורמות, ממליצה הוועדה כי מנגנון הערעור יהיה **דו-שלבי**, כך שמשתמש שהערעור שלו לא התקבל יוכל לערער בשנית, ולהישמע בפני גורם שונה ממי שדן בערעור הראשון שלו. עוד ממליצה הוועדה כי מנגנון הערעור לא יתבסס באופן בלעדי על אמצעים אוטומטיים (automated means), וזאת מתוך חשש לטעויות במנגנונים אלה.

פרק רביעי – חובות שקיפות

למרות ההשפעה המשמעותית שיש לפלטפורמות החברתיות על התקשורת והשיח הציבורי, יש פער גדול בין המידע שיש בידי מפעילי הפלטפורמות לבין המידע שיש בידי המדינה והמשתמשים. נתונים בדבר היקף הפעילות של הפלטפורמות החברתיות בכל מדינה (כמה משתמשים פעילים יש להן), האופן שבו האלגוריתמים העומדים בבסיס הפלטפורמות עובדים, הדרכים שבהם מפעילי הפלטפורמות מנהלים את התכנים בפועל, וכן הלאה. פעמים רבות מפעילי הפלטפורמות חושפים מידע אודות אופן הפעילות של הפלטפורמות, אך בדרך הנוחה להם והמתאימה לצרכיהם. מידע זה הוא לפעמים חלקי, ולא תמיד נכללים בו פרטים שעשויים להצביע על ההיבטים הפחות חיוביים בפעילות הפלטפורמות. בנוסף, המידע האמפירי שמפעילי הפלטפורמות בוחרים לפרסם הוא ככלל **אגרגטיבי** (ולא פר מדינה) באופן שמטשטש אתגרים ייחודיים שצפים בכל מדינה.

הוועדה ממליצה להטיל על מפעילי הפלטפורמות חובות דיווח שנתיות לרגולטור שישקפו בפניו מידע בנוגע להיקף פעילותם בישראל, היקף התכנים הפוגעניים בישראל, נתונים בדבר ההגבלות שהם מטילים על משתמשים בישראל, והאמצעים שנקטים כדי להתמודד עם תכנים פוגעניים וקיצוניים בהקשר הישראלי. בנוסף ממליצה הוועדה כי הרגולטור יידרש לפרסם את עיקרי הממצאים העולים מהדיווחים, בעברית ובערבית, ולשקף אותם לציבור אחת לשנה, באופן בהיר ומובן, למעט מידע שיש סיבה עניינית שלא לפרסמו (סודות מסחריים וכדומה).

הוועדה סבורה כי חובות הדיווח והשקיפות יסייעו להגשים ארבע תכליות עיקריות:

ראשית, הדיווחים יאפשרו לציבור המשתמשים להבין יותר טוב את המרחבים שבהם הם וקרוביהם מנהלים חלק משמעותי מזמנם, ושעליהם הם נשענים כדי לצרוך מידע, ובמיוחד חדשות ואקטואליה. מצוידים במידע האמור המשתמשים יוכלו להשוות בין הפלטפורמות החברתיות השונות הפועלות בישראל, ולקבל החלטות מושכלות בנוגע למקומות בהם הם וילדיהם משקיעים את זמנם ואת תשומת הלב שלהם.

שנית, המידע הכלול בדיווחים יאפשר למדינה להתמודד בצורה טובה יותר (ובעניינים פקוחות) עם האתגרים החברתיים והציבוריים העולים מפעילות הפלטפורמות החברתיות, ולקבוע את דרכי הפעולה הנותנות מענה לאתגרים אלה. כאמור, החסר בנתונים בכלל, והעדר נתונים לגבי הפעילות בישראל בפרט, פוגע ביכולת של המדינה לטפל בתופעות החברתיות השליליות שהן תוצאה של המתרחש במרחב המקוון. הרשויות מתנהלות בעיוורון ביחס לנעשה בגזרה זו, ובכך נפגעת יכולתן למלא את חובותיהן כלפי הציבור.

למדינה יש אמצעים וכלים שונים לטפל בתופעות אלה. מעבר לכלים רגולטוריים, ניתן לפעול בכלי הסברה, בכלים טיפוליים ורווחתיים, ובכלים חינוכיים לעניין תופעות קונקרטיות המהדהדות ומעצמות ברשת (דוגמת עידוד הפרעות אכילה, אובדנות, בריונות, אתגרים מסוכנים וכיו"ב) ובכלים רבים נוספים. אולם כדי לגשת למשימות אלה על המדינה לקבל תמונת מצב בהירה בנוגע להיקפן בישראל.

שלישית, הוועדה רואה בשקיפות מכניזם בונה אמון, וככלי שיאפשר למדינה לעדכן את הרגולציה ולהתייחס לפלטפורמות החברתיות באופן אסטרטגי וממוקד בעתיד. הצטברות המידע על פני כמה שנים תאפשר לרגולטור להכיר מקרוב יותר את התופעות הבעייתיות בפלטפורמות החברתיות, ללמוד את המגמות במרחב זה, ולדייק בהתאם את הרגולציה.

רביעית, הידיעה שהמידע הכלול בדיווחים יפורסם לציבור עשויה לדרבן את מפעילי הפלטפורמות לנקוט באמצעים כדי לשפר את השירות שהם מציעים לציבור, ולטפל ביתר שאת בתופעות השליליות המתרחשות

על גבי הפלטפורמות החברתיות. כמאמר שופט העליון האמריקאי לואי ברנדייס "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר."

בהמשך לכל אלה ממליצה הוועדה כי חובות השקיפות יתמקדו בנושאים הבאים:

א. מספר המשתמשים הפעילים בישראל

נתון זה נדרש גם כדי לבחון את ההשפעה העדכנית שיש לפלטפורמה החברתית על הציבור בישראל, ולזהות מגמות בנוגע לפלטפורמות שצוברות פופולריות בקרב הציבור הישראלי. העברת נתונים כאמור בידי מספר מפעילי פלטפורמות שונים יאפשרו להשוות ביניהן וייתנו בידי הרגולטור הבנה מערכתית ומקיפה בנוגע לפעילות הפלטפורמות החברתיות בישראל.

הוועדה ממליצה כי מספר זה יתבסס בשלב הראשון על דיווחי מפעילי הפלטפורמות, תוך פירוט הפרמטרים שעליהם התבססו מפעילי הפלטפורמות בקביעת מספר המשתמשים. ככל שיש חשש שדיווחים אלה אינם מדויקים, או ככל שהדבר נדרש על מנת להתאים את הרגולציה לשינויים הדינמיים בתחום, ייקבע פרמטר אחר על ידי הרגולטור בהתייעצות עם שר המשפטים או גורם רלוונטי אחר.

ב. מידע אודות היקף התכנים הפוגעניים בישראל

לעניין חובות השקיפות סברה הוועדה כי נכון להרחיב את היריעה **לכלל התכנים הפוגעניים** המופיעים על גבי הפלטפורמות החברתיות. קטגוריה זו תכלול הן את התכנים הבלתי חוקיים הפוגעניים, והן כל תוכן אחר שמפעיל הפלטפורמה סיווג כתוכן פוגעני בהתאם לכללי הקהילה שקבע.

הטעם להרחבה הוא כפול – ראשית יש בכך לאפשר למדינה ולציבור להכיר מנעד רחב יותר של תופעות חברתיות שליליות הנגרמות במרחב המקוון (כמו הפצת מידע כוזב על גבי הפלטפורמות החברתיות), ולהתמודד עם תופעות אלה; שנית, החסרונות בהרחבת הסיווג האמור שנדונו בפרק השני רלוונטיים פחות כשמדובר בהטלת חובת שקיפות: אין חשש לאפקט מצנן כלשהו שיביא להסרת תכנים גבוליים, ויש סבירות נמוכה יותר שחובת שקיפות כשלעצמה תהווה תמריץ שלילי לקביעת כללי קהילה בנוגע לתכנים פוגעניים.

בהמשך לכך, הנתונים שמפעילי הפלטפורמות יידרשו להעביר ביחס לתכנים פוגעניים בישראל יכללו את פרטי המידע הבאים:

- **שכיחות תכנים פוגעניים בישראל** – היקף התכנים הפוגעניים שהיו נגישים למשתמשים ישראלים, ושמפעילי הפלטפורמות נעשו מודעים אליהם - בין באמצעות ניטור המתבצע באמצעים אוטומטיים כמו מערכות בינה מלאכותית, דיווחים שהועברו אליהם דרך מנגנון ההודעה והפעולה, צווים שיפוטיים, ובין בכל דרך אחרת.

- **היקף החשיפה לתכנים פוגעניים בישראל** – כמות המשתמשים המשווערת בישראל שנחשפה בפועל לתכנים פוגעניים. מידע זה יאפשר לרגולטור להבין את ההשפעות של החשיפה לסוגי תכנים מסוימים ולהתמודד עם ההשלכות הציבוריות חברתיות שלהן. הוא גם יסייע לרגולטור לבחון את האפקטיביות של מערכות הניטור של הפלטפורמות. כך לדוגמה, פלטפורמה שהועלו בה מאה תכנים פוגעניים, אולם בפועל רק חמישה משתמשים נחשפו אליהם, היא מטבע הדברים אפקטיבית יותר בניטור תכניה לעומת פלטפורמה שהועלו אליה עשרה תכנים פוגעניים בלבד, אולם עשרה משתמשים נחשפו אליהם.

בנוסף, על מנת שתהיה לרגולטור תמונת מצב כמה שיותר מדויקת בנוגע לתכנים אלה וכדי לתת בידיו כלים לזהות אם יש תופעה פרטנית שנדרש לטפל בה באופן מיוחד בישראל, ממליצה הוועדה כי הנתונים אודות התכנים הפוגעניים יהיו מפולחים בהתאם לסוגי התכנים הפוגעניים הבאים:

- **תכנים בלתי חוקיים פוגעניים** – בהתאם לקטגוריות שצוינו בפרק השני: איומים, הסתה לאלימות, הסתה לטרור הסתה לגזענות, עבירות מין, לשון הרע ופגיעה בפרטיות.
- **תכנים בלתי חוקיים פוגעניים בעליל**
- **תכנים פוגעניים אחרים** - בהתאם לקטגוריות שמפעיל הפלטפורמה אימץ בכללי הקהילה של הפלטפורמה.

ג. נתונים בדבר חסימות והסרות שביצעו מפעילי הפלטפורמות ביחס למשתמשים בישראל
מפעילי הפלטפורמות ידווחו על כל המקרים בהם מפעילי הפלטפורמות ביצעו חסימה של חשבון של משתמש ישראלי או הסירו תוכן של משתמש ישראלי, מפולחים לפי סיבת החסימה או ההסרה ולפי סוג המשתמש (משתמש עסקי או משתמש שאינו עסקי). נתונים אלה נועדו לאפשר למדינה ולציבור לבחון את ההיקף של ההגבלות הכי חמורות שמטילים מפעילי הפלטפורמות ביחס למשתמשים ישראליים, והצלבת נתונים אלה עם סיבות החסימה או ההסרה יאפשרו להם לבחון את מידתיות ההגבלה.

ד. נתונים בדבר הכלים והמשאבים שמפעילי הפלטפורמות משקיעים בצמצום החשיפה לתכנים פוגעניים

נתונים אלה יאפשרו למדינה ולציבור לאמוד את הדרכים שמפעילי הפלטפורמות מנסים להתמודד עם התופעות החברתיות השליליות המתרחשות במרחב המקוון שהם מנהלים. ככל שנתונים דומים יועברו גם למדינות אחרות בעולם, מידע זה יאפשר לרגולטור ולציבור לבחון האם השירות שמקבלים המשתמשים הישראליים זהה באיכותו לשירות שמקבלים משתמשים במקומות אחרים בעולם, ועל בסיסו יוכל הרגולטור לבדוק האם נדרש להטיל חובות קונקרטיות שיוודאו כי פעולות האכיפה שמבצעים מפעילי הפלטפורמות מותאם להקשרים התרבותיים בישראל, ולשפות המדוברות בה.
הוועדה ממליצה כי נתונים אלה יכללו את פרטי המידע הבאים:

- **מנגנונים חדשים שמפעילי הפלטפורמות מאמצים לצורך צמצום ההפצה של תכנים פוגעניים על גבי הפלטפורמות** – מנגנונים חדשים אלה יכולים לכלול מוקדים לטיפול בפניות בנוגע לתכנים, לדוגמה מנגנון ההודעה והטיפול, המערכות שמפעילי הפלטפורמות משתמשים בהם לצורך ניטור וניהול התכנים בעברית ובערבית, ולצורך צמצום החשיפה אליהם, הערכות שמפעילי הפלטפורמות מבצעים לאירועים מיוחדים כמו מלחמות ובחירות, וכן הלאה.
- **פירוט האמצעים שמפעילי הפלטפורמות משתמשים בהם לצורך ניטור וניהול התכנים המופצים למשתמשים הישראליים** – דוגמת מערכות בינה מלאכותית בהם עושים מפעילי הפלטפורמות שימוש ביחס לתכנים בעברית ובערבית, כמות האנשים שמפעילי הפלטפורמות מעסיקים לצורך ניהול התכנים בישראל ובשפות המדוברות בה, הכלים שמפעילי הפלטפורמות מאמצים לצורך הבנת התרבות והקונטקסט הישראליים, ועוד.
- **שיתוף פעולה עם מדווחים אמינים** – כמות הפניות שהתקבלו מטעם המדווחים האמינים, הפעולות שנקטו ביחס להודעות המדווחים האמינים ופילוח אחוזי ההיענות להודעות אלה. על מנת לבחון

את היעילות והאפקטיביות של המדווחים האמינים ואת האופן שבו מפעילי הפלטפורמות הגדולות משתפים עמם פעולה.

- **נתונים בנוגע לפעולות שמפעילי הפלטפורמות מבצעים ביחס לאוכלוסיות רגישות - מפעילי הפלטפורמות ידווחו באופן עיתי ומרוכז על כל הפעולות מיוחדות שנקטו ביחס לאוכלוסיות רגישות כגון אנשים עם מוגבלויות, קטינים וכדומה.**

פרק חמישי – ניהול סיכונים

א. החובה הקבועה בדין האירופאי

אחת החובות המשמעותיות שהוחלו ב-DSA על ספקי פלטפורמות אינטרנטיות מאוד גדולות, נוגעת לניהול סיכונים מערכתיים שעשויים לנבוע מהפעילות שלהן.³⁷ כפי שצוין בפתח שם :

"Very large online platforms [...] can be used in a way that strongly influences safety online, the shaping of public opinion and discourse, as well as online trade [...] Effective regulation and enforcement, is necessary in order to effectively identify and mitigate the risks and the societal and economic harm that may arise. Under this Regulation, providers of very large online platforms [...] should therefore assess the systemic risks stemming from the design, functioning and use of their service, as well as from potential misuses by the recipients of the service, and should take appropriate mitigating measures in observance of fundamental rights [...]"³⁸

בהמשך לכך, החקיקה האירופאית מחילה על ספקי הפלטפורמות האמורות חובה לאתר, להעריך ולנתח סיכונים מערכתיים הנובעים מהעיצוב והפונקציונליות של השירותים שלהם, וכן מהשימוש בהם באיחוד האירופאי. חובה זו חלה באופן שנתי וכן טרם הפעלה של פונקציונליות (functionalities) שעשויה להיות להן השפעה מכרעת על הסיכונים שאותרו.

ה-DNA מונה ארבע קטגוריות של סיכונים שעל מפעילי הפלטפורמות להעריך :

- הפצה של תוכן בלתי חוקי.
- השפעות שליליות שניתן לצפות אותן ביחס לזכויות היסוד של המשתמשים, ובפרט הזכות לכבוד, הזכות לכבוד החיים הפרטיים וחיי המשפחה, ההגנה על מידע פרטי, חופש הביטוי והמידע (כולל חופש ופלורליזם בתקשורת), איסור על הפליה, זכויות הילד וזכויות הצרכן.
- השפעות שליליות שניתן לצפות אותן ביחס לשיח האזרחי, הליך הבחירות, והביטחון הציבורי.
- השפעות שליליות שניתן לצפות אותן ביחס לאלימות מבוססת מגדר, ההגנה על בריאות הציבור וקטינים, והשפעות שליליות משמעותיות על מצבו הפיזי והנפשי של אדם.

מעבר לחובת האיתור וההערכה של הסיכונים, קובע ה-DNA כי על הגופים האמורים להפעיל אמצעים סבירים, מידתיים ואפקטיביים לצורך **מזעור הסיכונים** שאותרו, ומפרט מספר אמצעים לדוגמה שניתן לנקוט כאמור.

³⁷ סעיפים 34-35.

³⁸ סעיף 79 לפתח.

ב. התאמת החובה לישראל

התכלית העומדת בבסיס החובה הקבועה בדין האירופאי, אשר פורטה בדברי ההסבר לעיל, רלוונטית מן הסתם גם לפעילות הפלטפורמות בישראל. אין סיבה לסבור כי הסיכונים שעלולים לנבוע מפעילות הפלטפורמות **בזירה הגלובלית** – כגון פיתוח הפרעות אכילה בקרב מתבגרים ומתבגרות, הפצת מידע שקרי בנוגע להתפשטות מגיפות, שיבושים במערכות בחירות וכדומה – יפסחו על מדינת ישראל, ולכן יש לוודא שגם בה ינקטו האמצעים המתאימים לאיתורם ומזעורם.

מצד שני, ניתן להניח כי נוכח **האופי הבינלאומי** של השירות שמציעים מפעילי הפלטפורמות, האמצעים שהם ינקטו למזער את הסיכונים שהן איתרו יחלחלו באופן טבעי גם לשירות המוצע בישראל. למשל אם בעקבות ביצוע ההערכה לפי הוראות ה-DSA תחליט פלטפורמה חברתית מסוימת לעדכן את מערכות ההמלצה שלה או את כללי הקהילה שלה באופן שימזער את הסיכון להפצת מידע שקרי על גביה, הדבר צפוי למזער את הסיכון האמור גם במדינת ישראל אפילו מבלי שחלה עליה חובה מקומית בנושא.

בשים לב לדברים אלה, בחנה הוועדה אם יש צורך להחיל חובה פרטנית בישראל בנושא זה, או שניתן להסתפק באסדרה האירופאית. במהלך דיוניה הגיעה הוועדה למסקנה כי לצד הסיכונים הגלובליים, ייתכנו גם **סיכונים הייחודיים למדינת ישראל**. סיכונים אלה יכולים לנבוע מהמאפיינים הגיאופוליטיים של ישראל, ההרכב הדמוגרפי הייחודי שלה (התרבויות והדתות המקומיות), האתגרים הביטחוניים הניצבים לפתחה, היציבות הפוליטית שלה ועוד.

לעמדת הוועדה סיכונים אלה בעלי השפעה לא פחותה על החברה הישראלית מהסיכונים הגלובליים, ויש לוודא כי הם נלקחים בחשבון כחלק מההערכה הכללית של מפעילי הפלטפורמות, וכי ננקטים אמצעים למזעורם. משכך הוועדה סבורה כי יש מקום להחיל חובה פרטנית ביחס לישראל וממליצה לחייב את מפעילי הפלטפורמות לבצע הערכת סיכונים ייעודית הלוקחת בחשבון את המאפיינים הייחודיים של ישראל (כפי שגם בהערכת הסיכונים הקבועה בחקיקה האירופאית על מפעילי הפלטפורמות לקחת בחשבון את מאפייני השפה והמיקום הייחודיים לכל מדינה).

בנוסף, מעבר לקריטריונים שנקבעו ב-DSA ושפורטו לעיל, ממליצה הוועדה להסמיך את הרגולטור, במידת הצורך, **למנות מראש סיכונים ספציפיים שזיהה בישראל** ולחייב את מפעילי הפלטפורמות להתייחס אליהם כחלק מההערכה שלהם, ולפעול למזעורם בהתאם.

לבסוף ממליצה הוועדה כי מפעילי הפלטפורמות יפרסמו את עיקרי הסיכונים המערכתיים לציבור ויציעו Best Practices להתמודד עמם. ב-DSA החובה להציע Best Practices הוחלה על האורגנים הרלוונטיים באיחוד (ה-European Board for Digital Services בהתייעצות עם ה-Commission), אולם הוועדה סבורה כי בדין הישראלי יש להשית את החובה על מפעילי הפלטפורמות עצמם, שכן בידיהן מצוי מירב הידע והניסיון בסוגיות אלה, ולכן הם הגורם המתאים ביותר להציע פרקטיקות אפקטיביות כאמור.

פרק שישי – מיסוד פעילות הפלטפורמות בישראל

מקום נוסף בו בולט הוואקום הרגולטורי ביחס לפעילות הפלטפורמות החברתיות בישראל, נוגע למערכת היחסים שפלטפורמות אלה מקיימות עם המדינה. מאחר ומפעילי הפלטפורמות הם לרוב גופים בינלאומיים המקיימים פעילות מסחרית ענפה ברחבי העולם מבלי שהם נדרשים להשתקע בכל מדינה, הם לא תמיד מבססים באופן רשמי את הפעילות שלהם בישראל – הם לא בהכרח מקימים נציגויות מקומיות או פועלים בהתאם לדין הישראלי.

מבחינה זו, למרות הפעילות העסקית המשמעותית של גופים אלה בשוק הישראלי, אין כמעט שום הוראות המעגנות את קשרי הגומלין ביניהם לבין הרשויות במדינה, ואין שום גוף שאחראי לפקח על תחום הפעילות שלהם. מצב זה מקשה על הרשויות לפנות לנציגים רשמיים של מפעילי הפלטפורמות בעתות הצורך, ואף פוגע בציבור הצרכנים שמוצא עצמו פעמים רבות כפוף לדין וסמכויות שיפוט זרים.

בהמשך לכך ממליצה הוועדה להסמיך רגולטור ייעודי שיפקח על מפעילי הפלטפורמות שעליהם תחול האסדרה המוצעת (בהתאם לאמור בפרק השביעי) ולקבוע הוראות שיסדירו את הפעילות שלהם בישראל ויחילו עליהם את הדין הישראלי ואת סמכות השיפוט הישראלית.

א. הסמכת רגולטור ייעודי

הוועדה סבורה כי לשם פיקוח ואכיפת הרגולציה המומלצת לעיל, ולצורך גיבוש המדיניות הרצויה באסדרת פעילות הפלטפורמות החברתיות בישראל, **נדרש רגולטור בעל מומחיות מעמיקה בתחום**, שירכז אצלו את הידע בנושא ויוכל להתמודד עם הסוגיות השונות הנוגעות לעניין באופן הוליסטי וכוללני, והכל כמפורט להלן.

(1) תפקידי הרגולטור

מטרתו של הרגולטור שיעסוק באסדרת פעילות הפלטפורמות החברתיות בישראל תהיה לפעול לקיומו של מרחב מקוון בטוח ככל הניתן למשתמשים בישראל, ולהבטיח כי זכויותיהם נשמרות. בליבת תפקידיו יהיו פיקוח ואכיפה של הרגולציה שתיקבע וגיבוש מתווים לעדכון מדיניות רגולטורית לפי הצורך. הכל בשים לב לרגישות המיוחדת של המרחב, וההשפעה של הרגולציה על השיח הציבורי וזכויות היסוד של המשתמשים.

הוועדה סבורה כי יש חשיבות רבה למידת עצמאותו של הרגולטור באופן שיאפשר לו לקדם את האינטרס הציבורי ולהגשים את תכליות הרגולציה המוצעת. כמו כן, לאור כוחן וגודלן של הפלטפורמות החברתיות שהרגולציה תחול עליהם (בהתאם לפרק השביעי), והיותן גופים בינלאומיים, יש חשיבות רבה לכך שיינתנו בידי הרגולטור סמכויות וכלים מקיפים לממש את תכליותיו.

לאור האמור, התפקידים שהוועדה ממליצה לייעד לרגולטור הם:

- **פיקוח ואכיפת הכללים הרגולטוריים** כפי שייקבעו על מפעילי הפלטפורמות הנופלים בגדרי האסדרה (כאמור בפרק השביעי).
- **מיפוי הסיכונים** העיקריים הנובעים מפעילות מפעילי הפלטפורמות בישראל.
- **להוות גוף מחקר וידע** בתחום הרגולציה של המרחב המקוון בכלל והפלטפורמות החברתיות בפרט. הרגולטור יהיה מוקד הידע הארגוני בכל הנוגע לשוק הפלטפורמות החברתיות בישראל, ויהיה אמון על איסוף נתונים, בניית תשתית מחקרית רחבה בתחום, תוך מתן דגש על תמורות ומגמות גלובליות, התאמת הרגולציה לעולם משתנה, ופיתוחים טכנולוגיים.

- **גיבוש המלצות מדיניות לעדכוני רגולציה למחוקק** בהתאם להתפתחויות בתחום זה, למיפוי הסיכונים ולניתוח המגמות.
- **להוות מרכז לפניית הציבור הישראלי** בנוגע לפעילות המתבצעת במרחב המקוון בכלל ובפלטפורמות החברתיות בפרט.
- **הנגשת מידע רלוונטי לציבור הישראלי** בנוגע למרחב המקוון שיעצים את חווית המשתמש ויאפשר לו לקבל החלטות מושכלות במרחב זה.
- **קידום מרחב מקוון בטוח בישראל בכלים שונים, בנוסף על אלו הרגולטוריים** אל מול הסיכונים הייחודיים כפי שיעלו מסקרי הסיכון וניתוח המידע. לעניין זה יפעל הרגולטור בכלים שונים דוגמת עידוד ותמרוץ יוזמות פרטיות לפיתוח פתרונות טכנולוגיים שייאבקו בתופעת ההפצה של תכנים פוגעניים; חיזוק תשתית המדווחים האמינים; הקמת פרויקטים עם גורמים ממשלתיים ואחרים לקידום השימוש המושכל בפלטפורמות החברתיות.
- סמכותו המרכזית של הרגולטור תהיה בתחום הפיקוח והאכיפה, והוא יהיה אחראי לוודא כי מפעילי הפלטפורמות נשוא האסדרה עומדים בחובות הרגולטוריות כפי שיעוגנו. לצורך מתן אפשרויות פיקוח אפקטיביות, ממליצה הוועדה כי הרגולטור יוסמך לדרוש ממפעילי פלטפורמות נשוא האסדרה כל מידע הנדרש לשם בחינת העמידה שלהם בהוראות הרגולציה. הדבר חיוני הן לצורכי הפיקוח, והן להבנת המגמות ודיוק הרגולציה מעת לעת כפי שיתבקש.
- כמו כן, ממליצה הוועדה כי יהיו בידי הרגולטור כלי אכיפה אפקטיביים ומשמעותיים שימנעו הפרות משתלמות, וזאת בשים לב לעוצמתם של גופים אלו ולכוחם הכלכלי. הוועדה סבורה כי כלי אכיפה ופיקוח לא הולמים מרפים את ידי הרגולטור ובמידה רבה אף מיתרים אותו.
- בנוסף, ממליצה הוועדה כי הרגולטור יהיה אמון, בין היתר, על ביצוע הפעולות הבאות שפורטו בפרקים לעיל:
- פרסום עיקרי הממצאים שהועברו בדוחות השקיפות השנתיים שמפעילי הפלטפורמות העבירו לרגולטור, ושיקופם לציבור, בהתאם לפרק הרביעי.
- מתן הוראות למפעילי הפלטפורמות על מינוי או הסרה של מדווח מרשימת ה"מדווחים האמינים" בהתאם לתנאים שפורטו בפרק השני.
- מתן הוראות למפעילי הפלטפורמות בדבר סיכונים שהרגולטור זיהה בישראל על מנת שיבחנו אותם ובמידת הצורך ינקטו צעדים למזעורם, בהתאם לפרק החמישי.
- קביעת פרמטרים, בהתייעצות עם שר המשפטים או גורם רלוונטי אחר שיימצא מתאים לכך, בנוגע לאופן חישוב כמות המשתמשים הפעילים של הפלטפורמות בישראל, בהתאם לפרק הרביעי.

(2) מבנה הרגולטור

הוועדה ממליצה כי ברגולטור תכהן מועצה ציבורית שתגבש את מדיניות הרגולציה המוצעת של הרגולטור ובידיה יופקדו סמכויות ההחלטה המרכזיות בתחומי הפיקוח והאכיפה. לתפיסת הוועדה כהונת נציגים מהציבור נועדה להביא לידי ביטוי את הלך הרוח הציבורי בסוגיות שהמועצה צפויה לעסוק בהם - ובראשם השמירה על המרחב הציבורי המקוון מתכנים בלתי חוקיים פוגעניים והגנה הוועדה ממליצה כי ברגולטור תכהן מועצה ציבורית שתגבש את מדיניות הרגולציה המוצעת של הרגולטור ובידיה יופקדו סמכויות ההחלטה המרכזיות בתחומי הפיקוח והאכיפה. לתפיסת הוועדה כהונת נציגים מהציבור נועדה להביא לידי ביטוי את הלך הרוח הציבורי בסוגיות שהמועצה צפויה לעסוק בהם - ובראשם השמירה על המרחב הציבורי המקוון מתכנים בלתי חוקיים פוגעניים והגנה על זכויות המשתמשים בו - נושאים שהם בליבת השיח הציבורי בישראל. הגיוון של חברי המועצה יבטא את הפלורליזם בחברה הישראלית, ויבטיח כי יש ייצוג לקולות שונים בחברה בהחלטות שיתקבלו בסוגיות אלה.

נציגי הציבור במועצה יהיו בעלי אוריינטציה ומומחיות טכנולוגיים ורקע בתחומים הבאים: היכרות משמעותית עם עולמות התוכן במרחב המקוון, תחרות, ניתוח שווקים, צרכנות וחופש ביטוי. תחומי התמחות אלה נועדו לייצג את ראיית הרוחב שדרושה לצורך קבלת החלטות בסוגיות בתחומי עיסוקה של המועצה, ולוודא כי נשקלים כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין. לצידה של המועצה יעמוד גוף ביצועי-יישומי שיוציא לפועל את החלטותיה בתחומים שבסמכותה. בראש הרגולטור יעמוד אדם אחד, שיכהן הן כיושב ראש המועצה והן כראש הדרג הביצועי.

הוועדה סבורה כי ישנה חשיבות רבה ביצירת חיץ בין הרגולטור לבין הדרג הפוליטי, וזאת בשים לב לרגישות המיוחדת של המרחב המקוון, וההשפעה של האסדרה של תחום זה על השיח הציבורי וזכויות היסוד של המשתמשים. עצמאות הרגולטור תאפשר לו לקדם את האינטרס הציבורי ולהגשים את תכליות הרגולציה המוצעת באופן חסר פניות. עם זאת, על מנת לקדם שינויי אסדרה הטעונים חקיקה, נוכח חשיבותם והשפעתם על חופש הביטוי, יזדקק הרגולטור למשרד ממשלתי תומך. הוועדה סבורה כי הדרך להבטיח את עצמאות הרגולטור מהשפעות פוליטיות מחד, ואת היכולת שלו לקדם שינוי מדיניות מאידך, היא באמצעות הבניית **המשילות המוסדית** שלו, **מנגנוני מינוי** עצמאיים של בעלי התפקידים בה, **ומנגנוני ניהול** עצמאיים מהמשרד הממשלתי שבמסגרתו יפעל, לעניין תקציב, כוח אדם וכדומה.

לעניין זה ממליצה הוועדה, לדוגמה, כי נציגי הציבור שיכהנו במועצה ייבחרו על ידי גורמים המנותקים מהדרג הפוליטי, כמו ועדת איתור עצמאית, ולא ימונה לתפקיד בכיר מי שהוא בעל זיקה אישית או עסקית לשרים בממשלה או מי שעשוי להיות לו ניגוד עניינים ביחס למפעילי הפלטפורמות. עצמאות כפולה זו תאפשר לרגולטור לקדם את האינטרס הציבורי ולהגשים את תכליות הרגולציה המוצעת באופן אובייקטיבי. בכל הנוגע לתקציב של הרשות ממליצה הוועדה כי מימון פעילות הרשות יהיה מתקציב המדינה. על מנת לשמר על עצמאותה יש ליעד לרשות תחום תקציבי נפרד, ויושב ראש הרשות יהיה רשאי לנהל את התקציב באופן עצמאי.

(3) זהות הרגולטור

לסיום דנה הוועדה בשאלת זהות הרגולטור בקונטקסט הישראלי, ובחנה את האפשרות להסמיך רגולטור קיים או למנות רגולטור ייעודי לתפקיד זה. במרחב הרגולטורי הישראלי, הרגולטורים שפעולתם קרובה ביותר לעולם התוכן של הפצת תכנים לציבור, הם הגופים המאסדרים את פעילותן של חברות המדיה המסורתיות. הרשות השניה לשידורי טלוויזיה ורדיו (**הרשות השניה**), שהיא תאגיד סטטוטורי, מאסדרת

את פעילותם של ערוצי הטלוויזיה המסורתיים, ושל חברות החדשות המשדרות בערוצים אלה. לצידה, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (מועצת הכבלים והלוויין), שהיא יחידת סמך במשרד התקשורת, מאסדרת את הפלטפורמות המציעות שירותי טלוויזיה רב-ערוצית בכבלים ובלוויין. גופים אלה אחראים לפקח על השידורים המופצים לציבור, כל אחד בתחומי סמכותו, והם אחראים בין השאר למנוע שידורים אסורים (כמו תכני תועבה), לשמור על אתיקה בשידורים, לקדם את הפלורליזם בשידורים, וכן להגן על ציבור הצרכנים בכלל, ועל קטינים וחסרי ישע בפרט. כלומר ליבת עיסוקם היא בעולמות התוכן המונגש לציבור בישראל.

מדובר ברגולטורים עצמאיים, שהחלטותיהם מתקבלות על ידי מועצות ציבוריות, שהן סוברניות מהדרג הפוליטי בקבלת החלטותיהן והתוויות מדיניותן, כאשר סמכויות החקיקה בתחומים שבסמכותם מצויות בידי שר התקשורת, הקובע מדיניות ומקדם את החקיקה הרלוונטית בתחומם.

נוכח הדמיון בתחומים שרגולטורים אלה עוסקים בהם היום לתחומים שבהם יידרש לעסוק הרגולטור של הפלטפורמות החברתיות, והצורך בראייה הוליסטית ובהרמוניה רגולטורית בתחומים אלה, סברה הוועדה כי יש יתרון בכך שהרגולטור האמור יפעל באופן משיק להם. גם ברחבי העולם ניתן לראות חשיבה בכיוון דומה. ה-OSB מסמך את רשות התקשורת הבריטית - ה-Office of Communications – שאמונה גם על אסדרת תחום השידורים, בתור הגורם המפקח על פעילות הספקים האינטרנטיים, ובאוסטרליה ה-eSafety Commissioner הוא גוף ייעודי הנתמך בידי רשות התקשורת והמדיה (בחקיקה האירופאית החלטה זו הושארה להחלטת המדינות החברות באיחוד).

להשלמת התמונה יוער כי בימים אלו תלוי ועומד שימוע שפרסם משרד התקשורת שעניינו בעקרונות האסדרה שיחולו על אספקת התכנים האודיו-ויזואליים לציבור בישראל.³⁹ אחד ההסדרים המשמעותיים שהוצע בשימוע הוא להקים רגולטור אחוד שיאסדר תחום זה (במקום הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין). ככל שרגולטור כאמור אכן יוקם, ניתן יהיה לשקול לשלב בו את הרגולטור של הפלטפורמות החברתיות, כיחידה מומחית. הוועדה סבורה יש תועלת בניסיון הנצבר הקודם באזורים המשיקים לתחומי ההמלצות, ובפרט בכל הנוגע לרגולציה של תכנים המופצים לציבור.

ב. הקמת נציגויות בישראל

על מנת לאפשר תקשורת ישירה ואפקטיבית בין המדינה לבין מפעילי הפלטפורמות, הוועדה סבורה כי יש להטיל עליהם חובה להקים נציגות בישראל שתהווה כתובת עבור רשויות המדינה, המדווחים האמינים והציבור. נציג זה יהיה מוסמך לייצג את הפלטפורמות ולפעול בענייני מול המדינה.

כמו כן, כדי לאפשר פיקוח יעיל על פעילות מפעילי הפלטפורמות בישראל ולוודא כי הם עומדים בהוראות הרגולטוריות שיחולו עליהם סבורה הוועדה כי על מפעילי הפלטפורמות למנות **נציגות משפטית בישראל** שתהיה אחראית להעביר מידע למדינה בהתאם לדרישות מידע שיעביר הרגולטור, וכן תהיה אחראית לעמוד בהוראות הרגולציה החלות על מפעילי הפלטפורמות. נציגות זו אף תהיה המען להגשת כתבי בית דין כנגד מפעילי הפלטפורמות, ככל הנדרש.

³⁹ https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/09082022

ג. סמכות שיפוט וברירת הדין

כדי להגן על ציבור המשתמשים בפלטפורמות החברתיות בישראל, ועל היכולת שלהם לעמוד על זכויותיהם ולמצות את הדין עם מפעילי הפלטפורמות בסכסוכים שעשויים להתעורר ביניהם, ממליצה הוועדה לקבוע הסדרים בנוגע לתחולת הדין הישראלי על מפעילי הפלטפורמות בישראל.

במצב הנוכחי, מאחר ופעילות הפלטפורמות החברתיות אינה מוגבלת למדינת ישראל, מפעילי הפלטפורמות נוטים לעגן בתנאי השימוש או בחוזים אחרים בהם הם מתקשרים עם המשתמשים, תניות המכפיפות את המשתמשים הישראלים לדינים זרים שאינם מוכרים להם, או לקבוע כי הפורום הנאות לבירור סכסוכים יהיה במדינה זרה. כך למשל, לא מזמן נדון בפסיקה⁴⁰ חוזה שנערך בין פייסבוק לבין רוכשי שירותי פרסום ברשת החברתית שהיא מפעילה, בו נקבע כי הדין המהותי שיחול על יחסי הצדדים הוא דין מדינת קליפורניה. תניות מסוג זה עשויות לפגוע בזכויות המשתמשים בישראל במקרים שבהם עולים סכסוכים משפטיים בינם לבין מפעילי הפלטפורמות. מסיבה זו נקבע בפסיקה האמורה כי תניית ברירת הדין שנועדה להחיל על כל הפעילות של פייסבוק אל מול ציבור לקוחותיה בישראל דין מדינתי אחר היא בגדר תנייה מקפחת על פי הדין הישראלי כלפי לקוחות הרוכשים את שירותיה בישראל (בין אם מדובר במשתמשים פרטיים ובין אם מדובר בעסקים קטנים) ולכן דינה להתבטל.⁴¹

הוועדה סברה כי כדי להגן על ציבור המשתמשים, יש לקבוע במפורש כי ברירת המחלל בברירת הדין בסכסוכים עם משתמשים שהתקשרו עם מפעילי הפלטפורמות בחוזה אחיד תהיה הדין הישראלי וכי ברירת המחלל לעניין הפורום הנאות לבירור סכסוכים עם משתמשים אלה תהיה בית משפט בישראל.

הוועדה ערה לכך שמדובר בסוגיה מורכבת בראי חופש החוזים ובשים לב לכך שהפלטפורמות פועלות באופן גלובלי, ומספקות שירות למשתמשים ברחבי העולם, ביניהם לא מעט גופים עסקיים. אולם כפי שציין השופט גרוסקופף בפסיקה שהוזכרה לעיל:

"[...] נקודת המוצא היא כי מדינת ישראל, ככל מדינה ריבונית, ובית משפט זה, כגורם המופקד על פרשנות הדין בתחומי מדינת ישראל, אינם יכולים (ובוודאי שאינם צריכים) לתת ידם ל"מיקור חוץ" של דיני החוזים הצרכניים החלים במדינת ישראל – לבטח שלא על דרך של מתן כוח הבחירה לידי תאגידים גלובליים לקבוע איזה דין יחול על עסקאות צרכניות הנערכות הלכה למעשה בישראל. כך, גם אם המדינה ובתי המשפט שומרים לעצמם את הכוח לבחון את אותו דין, ומתנים כי עליו להיות ראוי לפי מבחן זה או אחר. זהו לב העניין, ולאורו ראוי לעסוק בפרטי הדברים."

יוער כי סוגיות ברירת הדין וסמכות השיפוט לא היו בלב עיסוקה של הוועדה, אולם מאחר והיא נדרשה לנושא זה מספר פעמים במהלך דיוניה, מצאה הוועדה לנכון לצרף את המלצתה ועמדתה בסוגיה זו.

⁴⁰ רע"א 1901/20 טרונים מילר בע"מ נ' Facebook Ireland limited (26.07.2022).

⁴¹ שם, בסעיף 34 לפסק דינו של השופט גרוסקופף.

פרק שביעי – תחולה

שאלת יסוד שעמדה בבסיס עבודת הוועדה הייתה על אילו פלטפורמות חברתיות בדיוק תחול הרגולציה המוצעת. לעניין זה סברה הוועדה כי ראשית יש להגדיר בבירור את **סוג השירות** - בהתאם לתכליות שהרגולציה נועדה להשיג - ולאחר מכן לבסס את **הזיקה של השירות לישראל** ולבחון אם נדרש לבצע גם הבחנות בנוגע **להיקף הפעילות של השירות במדינה**, והכל כמפורט להלן.

א. סיווג השירות הכפוף לרגולציה

בבואם לסווג את השירות ניסו חברי הוועדה למפות את המאפיינים הייחודיים לאותן פלטפורמות חברתיות שאכן משמשות **כבמה משמעותית להפצה של תכני משתמשים בישראל**. התכליות העיקריות שעמדו בפני הוועדה, ובראשן ההתמודדות עם התכנים הבלתי חוקיים הפוגעניים והגנה על זכויות המשתמשים כך שלא יודרו מהשיח באופן שרירותי וללא הצדקה, רלוונטיות בעיקר לגופים אלה. אם לחזור לדימוי של "כיכר העיר החדשה" שאוזכר בפתיחה, הוועדה סברה כי רק הגופים שיש להם מאפיינים של כיכר כזו הם אלה שיש הצדקה להחיל עליהם את החובות שפורטו לעיל.

המאפיינים **המצטברים** שמיפו חברי הוועדה הם כמפורט להלן:

(1) אירוח והפצה של תכנים⁴² – פעולות האירוח וההפצה של התכנים הן התשתית הבסיסית המאפשרת את השיח הציבורי המתנהל על גבי הפלטפורמות. מאפיין זה מרחיג שירותים שתפקידם מתמצה במתן גישה לתכנים - כמו ספקי אינטרנט או חברות טלפונים - אשר דומים יותר לצינור המחבר תחנות קצה, ואשר תפקידם מתמצה להיותם Common Carrier בלבד.

(2) דגש על תכני משתמשים – מאפיין זה נועד לתפוס את הפן הקהילתי של השירות, המתבטא בכך שהדעות המושמעות באמצעותו הן של הציבור, המשמש כיוצר אקטיבי של התכנים ולא רק כצרכן פסיבי.⁴³ מתן אפשרות למשתמשים לייצר או להעלות תכנים ישירות על גבי הפלטפורמה, באופן שמשתמשים אחרים יכולים להיתקל בהם, להגיב להם או לשתף אותם, הוא זה שמאפשר את חילופי הדעות והרעיונות (social exchanges) שהופכים את הפלטפורמות לכיכר עיר וירטואלית.

מאפיין זה מרחיג שירותים לאספקת **תכנים מסחריים** לציבור, כמו ערוצי טלוויזיה או שירותי טלוויזיה רב ערוצית, ופלטפורמות Video-on-Demand למיניהן. מאחר והתוכן המופץ באמצעותן הוא תוכן מקצועי-מסחרי ולא תכני משתמשים, הגופים המספקים אותם לרוב בוחרים אותו מראש בקפידה, ומשכך לתפיסת הוועדה הם נושאים באחריות עריכתית לתוכן באופן שמצדיק התייחסות רגולטורית נפרדת ומותאמת.

יובהר כי עצם האספקה של תכנים מסחריים לא אמורה להוביל למסקנה שמאפיין זה לא מתקיים בפלטפורמה חברתית מסוימת, אלא רק מרגע שתכנים אלה הופכים להיות הרוב המוחלט. כך למשל, אם פלטפורמה חברתית לשיתוף וידאו כוללת גם תכניות טלוויזיה ממוסחרות לצד סרטונים כלליים שמעלה הציבור, היא עדיין תיחשב למי שמתקיים בה המאפיין של תכני משתמשים.

⁴² סעיף 3 ל-DSA מגדיר מונח זה באופן הבא: "[...] making information available, at the request of the recipient of the service who provided the information, to a potentially unlimited number of third parties"

⁴³ מאפיין זה תואם את ההגדרה בסעיף 2 ל-OSB לשירותי משתמש-למשתמש (שירותי אינטרנט המאפשר למשתמש להעלות / לשתף תוכן שמשתמש אחר עשוי להיתקל בו): "An internet service by means of which content that is generated directly on the service by a user of the service, or uploaded to or shared on the service by a user of the service, may be encountered by another user, or other users, of the service [...]"

(3) התכנים נועדו להיות מופצים לציבור הרחב ("Public Expression") – אחד האלמנטים בפלטפורמות החברתיות המשמשות כמרחב משמעותי לשיח הוא העובדה שהן מאפשרות להפיץ תכנים לציבור הרחב, ואף למספר בלתי מוגבל של משתמשים. מאפיין זה הוא שמאפשר את ההדהוד של המסרים ברחבי הרשת, ואת תופעות הוויראליות של התכנים. משכך סברו חברי הוועדה כי רק שירותים שמתקיים בהם אלמנט זה יכללו ברגולציה המוצעת.

מאפיין זה מחריג שירותים אשר מגבילים את ההפצה של התכנים למספר מוגדר ומצומצם של משתמשים. כך למשל, פלטפורמות הדורשות רישום או קבלת אישור בידי גורם אנושי לפני שהן נותנות למשתמשים אפשרות לצרוך את התכנים, לא ייחשבו כמי שמתקיים בהן מאפיין זה, אלא אם כן הרישום או הקבלה נעשים באופן אוטומטי וללא סינון אמיתי (כמו קבוצות ברשת חברתית המאפשרות לכל אחד להצטרף בלחיצת כפתור). גם בשירותי מייל או הודעות מידיות לא מתקיים מאפיין זה, שכן הם מגבילים את התקשורת למספר מצומצם של אנשים בלבד.

הטעם להחרגת שירותים אלה הוא שמרגע ששירות מגביל את מספר המשתמשים או מגביל את יכולת ההפצה של התכנים, יש בכך צמצום משמעותי של ההשפעות השליליות, ואין הצדקה להחיל עליו את מלוא ההסדרים המוצעים להלן. במילים אחרות, מרגע שמספר מקבלי התכנים הוא מוגבל מראש, האופי של השירות מתרחק מהדימוי של כיכר העיר החדשה ודומה יותר לחלל סגור ופרטי – שבדומה למרחבים פרטיים בעולם הפיזי – יש לאפשר בו יותר חופש פעולה וביטוי.

(4) מערכות חיפוש והמלצה – אלה מערכות שמפעילי הפלטפורמות עושים בהן שימוש לצורך הצעת תכנים מסוימים למשתמשים על גבי הממשק שלהן, או כדי לתעדף תכנים כאמור, בין השאר בהמשך לחיפוש שיוזם המשתמש. מערכות החיפוש והמלצה אף קובעות את הסדר או הבולטות של המידע והתכנים שהפלטפורמה מפיצה.⁴⁴ פעולת הניהול של התכנים באמצעות מערכות החיפוש וההמלצה היא שמשנה את הסיווג של המפעיל ממי שמספק שירות של "לוח מודעות" ניטרלי המאפשר העברת מידע, ל-"ראש עיר" בכיכר העיר החדשה הלוקח חלק פעיל בניהול של התכנים המופצים, ומשכך קמה לו אחריות ביחס לשיח המתנהל בה, ומוצדק להחיל עליו את הרגולציה המוצעת לעיל.

(5) עיקר פעילות – הוועדה סברה כי יש להחריג מהאסדרה שירותים שעשויים לכלול שירותי הפצת תכני משתמשים **כשירות נלווה בלבד** לשירות אחר שהוא שירות הליבה העיקרי שלהן. כך למשל, אתרי חדשות הכוללים אזור של תגובות או טוקבקים, במקומות בהם ברור שהתגובות הם רק חלק נלווה ושולי לשירות העיקרי (אספקת חדשות), או שירותים המאופיינים כ-B2C (Business to Consumer) המאפשרים למשתמשים להעלות ביקורות וחוות דעת.⁴⁵

שירותים אלה אמנם משמשים מבחינה פורמלית כבמה להפצת תכני משתמשים לציבור, אולם הבמה שהם מציעים לא משמשת בפועל ככיכר העיר, והשיח הציבורי-חברתי המתנהל בה תופס בדרך כלל מקום והשפעה שוליים. משכך סברה הוועדה כי החלת האסדרה המוצעת על שירותים אלה עשויה להיות נרחבת מדי ולא מידתית ביחס לפעילותם בתחום, וממילא מאחר ומדובר בשירות נלווה ושולי בלבד, ניתן להניח כי ההשפעות שלו על הציבור זניחות אף הן.

⁴⁴ ראו את ההגדרה של 'recommender system' בסעיף 3 ל-DSA.

⁴⁵ אין המשמעות שהוועדה מציעה ששירותי B2C יהיו מוחרגים מרגולציה באשר היא, אלא שבמידת הצורך יש להתאים עבורם הסדרים רגולטוריים ייעודיים בהתאם למאפייניהם.

בהמשך למאפיינים אלה חברי הוועדה סברו כי יש להגדיר את השירות שיהיה כפוף לאסדרה באופן הבא:
"פלטפורמה חברתית מקוונת" - "שירות אינטרנטי שעיקרו אירוח והפצה של תכנים שמתקיימים לגביהם התנאים הבאים:

- א. התכנים נועדו להיות מופצים לציבור הרחב;
- ב. התכנים נוצרו ברובם על ידי משתמשים;
- ג. הגישה לתכנים ניתנת באמצעות מערכות חיפוש והמלצה.

ב. ביסוס זיקה לישראל וסיווג גודל נותן השירות

שתי שאלות משלימות לשאלת סיווג השירות, הן כיצד יש לבסס את הזיקה של השירות לישראל, והאם יש להביא בחשבון את היקף הפעילות של השירות במדינה?

בכל הנוגע לזיקה לישראל סברה הוועדה כי מאחר והפלטפורמות החברתיות מסופקות ברחבי העולם, יש להימנע מבחינה הנשענת על המיקום הפיזי של נותן השירות, התאגדותו בהתאם לדין הישראלי, או השפה בה השירות מסופק. לפלטפורמות אלה יכולה להיות השפעה אדירה על הנעשה בישראל, גם מבלי שתהיה להן נוכחות פיזית במדינה. משכך סברה הוועדה כי מספיק **שהשירות מסופק בישראל** – כלומר שיש לפלטפורמה החברתית משתמשים פעילים בישראל - בכדי שהדבר יבסס את הזיקה של השירות למדינה.

בכל הנוגע להיקף הפעילות של השירות בישראל סברה הוועדה כי יש להחיל את הרגולציה רק על פלטפורמות חברתיות שכמות המשתמשים הפעילים שלהן בישראל עולה על 5% מאוכלוסיית המדינה (כ-500,000 משתמשים פעילים נכון לכתובת שורות אלה). בבסיס המלצת הוועדה לקבוע רף מינימאלי של משתמשים עמדו שלושה נימוקים עיקריים:

ראשית, קביעת רף כניסה מינימאלי נדרש לצורך שמירה על התחרות – לתפיסת הוועדה החלת רגולציה זהה על כל הפלטפורמות החברתיות המקוונות המסופקות בשוק הישראלי, ללא התחשבות בגודלן, עשויה לפגוע דווקא באלה הקטנות שאין להן בהכרח את האמצעים והמשאבים לעמוד בהוראות הרגולציה, ובכך להקים חסמי כניסה והתרחבות. דחיקת פלטפורמות קטנות מישראל, שעשויות להתרחב ולאתגר את הפלטפורמות הגדולות שהתבססו בה זה מכבר, עלולה לפגוע בתחרות, ולמנוע התפתחות של חלופות שעשויות להיטיב עם הציבור.

שנית, הרף נועד לאזן בין הצורך להגן על המשתמשים בפלטפורמות החברתיות לבין העלויות של הטלת רגולציה במרחב זה – ככלל טרם החלת חובות רגולטוריות נדרש לאזן בין הנטל הרגולטורי שחובות אלה צפויות להשית לבין האינטרסים והתכליות שהן נועדו להגשים. לתפיסת הוועדה, מאחר והפלטפורמות הקטנות אינן משמשות כמרחב משמעותי עבור הציבור להחלפת דעות ורעיונות (שהרי נוכח גודלן רק חלק מצומצם מהציבור פעיל על גביהן), ההשפעה שלהן על השיח הציבורי פחותה, וכפועל יוצא מכך גם ההצדקה להחיל עליהן רגולציה בהיבטים אלה. גם התלות של המשתמשים בפלטפורמות אלה קטנה יותר, וככל והפלטפורמה תנהג כלפיהם בצורה לא הוגנת אלו יוכלו "להצביע ברגליים" (או יותר נכון באצבעות) ולנדוד לפלטפורמה אחרת.

הוועדה לא התעלמה מכך שלעיתים דווקא פלטפורמות קטנות עשויות להוות כר פורה לסוגי התכנים הפוגעניים ביותר. למפעילי פלטפורמות גדולות יש פעמים רבות אינטרס לפנות למכנה המשותף הציבורי (הקונצנזוס) הרחב ביותר, וכפועל יוצא מכך יש להם אינטרס מובנה לצמצם חשיפה לתכנים שיפגעו בה

ובתדמיתה הציבוריים (במיוחד פלטפורמה המתבססת על הכנסות מפרסומות). לעומת זאת, למפעיל פלטפורמה קטנה שפונה באופן מגזרי לציבור ייעודי עשוי להיות אינטרס דווקא לעודד תכנים פוגעניים מסוג מסוים כדי להביא יותר משתמשים סקטוריאליים ולייחד את השימוש בה. אף על פי כן, הוועדה סברה שנוכח היכולת הוויראלית המופחתת של פלטפורמות אלה, האיזון נוטה לטובת צמצום הרגולציה ביחס אליהן.

שלישית, הרף מאפשר אכיפה ממוקדת ואפקטיבית בידי הרגולטור – הוועדה סברה כי החלת אסדרה ללא רף כניסה מינימלי תדרוש מהרגולטור השקעת משאבים רבים בפיקוח על מספר רב של מפעילי פלטפורמות קטנות במקום להתמקד בפיקוח על השחקנים המשמעותיים.

הרף של 5% מבוסס על נתונים שהוצגו בפני הוועדה הממפים את היקפי הפעילות של הפלטפורמות החברתיות המקוונות השונות הפועלות בישראל היום,⁴⁶ ולאחר סקירה של הסוגיה בחיקוקים ובהצעות החוק הבינלאומיות. בהתאם לשלושת הנימוקים שפורטו לעיל, הרף נועד לתפוס את אותן פלטפורמות שיש להן תפוצה לא מבוטלת בישראל, ותנועת משתמשים משמעותית, ומשכך יש חשש מההשפעה של הפצת תכנים פוגעניים על גביהן.

רף הכניסה המומלץ גבוה מהרף שנקבע בחוק הגרמני אשר עומד על 2.5% מאוכלוסיית גרמניה. זאת, בין השאר, משום שהרגולציה עליה ממליצה הוועדה היא משמעותית יותר מזו שהוצעה בחוק הגרמני, ומחילה חובות שדורשות השקעת משאבים משמעותית כמו ניהול סיכונים (כמפורט בפרק 5 להלן). לעניין זה הוועדה לא פסלה את האפשרות כי בעתיד יחולו התפתחויות ברגולציה, והמחוקק ימצא לנכון להחיל מדרג רגולטורי מותאם לגודל, ואז ניתן יהיה לבחון מחדש את רף הכניסה.

ההסדר ב-DNA מעט שונה, ומבחין בין פלטפורמות אינטרנטיות רגילות ופלטפורמות אינטרנטיות מאוד גדולות (Very Large Online Platforms) - שיש להן היקף משתמשים העולה על 10% מאוכלוסיית האיחוד - כאשר על האחרונות מוחל סט של חובות מוגברות (ראו פירוט בנספח ו').⁴⁷ רף זה אמנם גבוה מרף הכניסה עליו ממליצה הוועדה, אולם כאמור הוא רלוונטי רק לחובות המחמירות ביותר הכלולות ב-DNA, כאשר מרבית החובות חלות גם על פלטפורמות אינטרנטיות בעלות היקף משתמשים פעילים מצומצם יותר.

הבחירה ברף של **משתמשים פעילים** תואמת את הנהוג בעולם⁴⁸ ואת התכלית של האסדרה, שכן כמות המשתמשים הפעילים יכולה להוות אינדיקציה טובה לשימוש הפלטפורמה כתיבת תהודה. זאת לעומת רף משתמשים כללי (לאו דווקא פעילים) שאינו מהווה מדד מהימן על היקף פעילות הפלטפורמה ועל השפעתה על הציבור, או רף הכנסות שיכול לתפוס גם פלטפורמות שוליות בעלות היקף משתמשים קטן שבחרו למסחר את התוכן שלהן או לדרוש דמי מנוי.

⁴⁶ ראו בין השאר סקר שערך איגוד האינטרנט משנת 2022 בנוגע להיקף השימוש ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים בישראל: https://www.isoc.org.il/sts-data/online_services_index.

⁴⁷ יוער כי יש קבוצה נוספת של פלטפורמות אינטרנטיות קטנות המוגדרות בתור "Micro and Small Enterprises", אשר מוחרגות מחלק מההוראות הכלולות ב-DNA (סעיף 19). ההגדרה של גופים אלה קבועה בנספח ל-Recommendation 2003/361/EC בהתאם למאפיינים של הכנסה שנתית, מספר עובדים וכדומה.

בכל הנוגע לאופן הספירה של המשתמשים הפעילים בישראל, בחנה הוועדה מספר חלופות שניתן יהיה להתבסס עליהן כדי לשייך משתמש למדינת ישראל, וביניהן: כתובת ה-IP של המשתמש; הצהרת המשתמש; ודיווח עצמאי של מפעילי הפלטפורמות לרגולטור לפי פרמטרים שהיא תבחר.

לדעת הוועדה כל אחת מהחלופות האלה יכולה לעורר קשיים לעניין מידת הישימות הטכנולוגית שלה, או להיות נתונה למניפולציות שונות, בידי המשתמשים או בידי הפלטפורמות: משתמש יכול להשתמש ברשת פרטית וירטואלית (VPN) כדי לשנות את כתובת ה-IP שלו כך שתשקף מדינה אחרת, או להצהיר כי הוא נמצא במיקום שונה מזה שבו הוא נמצא בפועל, ופלטפורמות גם יכולות לעוות את הפרמטרים שיפעילו לסיווג מיקום המשתמשים כדי להגדיל או להקטין את הכמות, בהתאם לצרכיהן.

מעבר לקושי זה, שתי החלופות הראשונות – התבססות על כתובת IP או הצהרת משתמש – עלולות, לדעת הוועדה, לפגוע בפרטיות המשתמשים, שכן הן מחייבות את הפלטפורמות לתעד ולשמור את כתובות ה-IP של המשתמשים בישראל או לאסוף מהם הצהרות מיקום. משכך סברה הוועדה כי בדומה לאמור בפרק השקיפות יש להסתמך על דיווחי מפעילי הפלטפורמות בנוגע לכמות המשתמשים הפעילים בישראל, תוך פירוט האופן שבו חישבו מספר זה, והפרמטרים להגדרת "משתמש פעיל".

כמו כן, ממליצה הוועדה להסמיך את הרגולטור בהתייעצות עם שר המשפטים או גורם רלוונטי אחר, לקבוע פרמטר אחר, ככל שיש חשש שדיווחי הפלטפורמות אינם מדויקים, או ככל שהדבר נדרש על מנת להתאים את הרגולציה לשינויים הדינמיים בתחום.

בהמשך לכך, נותן השירות שהוועדה ממליצה להחיל עליו את הרגולציה המוצעת לעיל הוא מי שמפעיל פלטפורמה חברתית מקוונת (כהגדרתה לעיל) שבה משתמשים באופן פעיל למעלה מ-5% מהציבור הישראלי.

נספחים

נספח א' – כתב המינוי של הוועדה



שר/ת התקשורת

כ"ב חשוון תשפ"ב
28 אוקטובר 2021

לכבוד

גב' לירן אבישר בן חורין, יושבת ראש;
ד"ר מיכה גודמן, חבר;
מרופ' קרין נהון, חברה;
ד"ר תהילה שורץ-אלטשולר, חברה;
עו"ד רויטל סויד, חברה;
מר זוהר לבקוביץ, חברה;
מר אורי הרמן, חבר;
גב' מרים סלע, מרכזת הצוות.

הנדון: צוות מייעץ לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות

בדיוני הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים (להלן – ועדת פולקמן), אשר פעלה בשנת 2021, עלה, בין היתר, נושא פלטפורמות התוכן הדיגיטליות, הקשויים שהוא מעורר, מידת התחליפיות שלו עם שוק השידורים המסורתי והצורך הדחוף באסדרת התכנים המופצים בהן. בין היתר, נטען בדיוני ועדת פולקמן, כי אין ערך לרגולציה בתחום השידורים בעידן בו תכנים שאינם כפופים לרגולציה זמינים בפלטפורמות תוכן דיגיטליות, המהוות חלק בלתי נפרד משוק השידורים, ואינן תחת כל פיקוח.

בעשור האחרון ידע שוק השידורים שינויים מרחיקי לכת ובמסגרתו יותר ויותר משתמשים עברו לשימוש במודלים של פלטפורמות תוכן דיגיטליות, אשר הפכו במרוצת השנים האחרונות לכלי תקשורת והפצת מידע דומיננטיים בעלי היקף משתמשים גדול. עובדה זו הפכה את פלטפורמות אלו לבעלות השפעה ניכרת על הציבור ועל דעת הקהל ולשחקניות משמעותיות בשוק השידורים ובשוק התקשורת.

סוגיות רבות הרלוונטיות לעולם השידורים המסורתי וביניהם, הגנה על קטינים מפני תכנים פוגעניים, אתיקה, הנגשה, חדשות והפצת מידע כוזב, מתעוררות גם בדיונים אודות הפצת תכנים בפלטפורמות תוכן דיגיטליות והצורך באסדרת התכנים בפלטפורמות אלו.

על מנת לבחון את הסוגיה לעומק ולגבש אסדרה משלימה להמלצות דו"ח ועדת פולקמן, כפי שאומצו על ידי ביום ה-1 בספטמבר 2021, אני מבקש למנות צוות שייקח לי בניהול מדיניות בנושא האסדרה הנדרשת על פלטפורמות תוכן דיגיטליות.

הצוות יפעל במסגרת הבחינה הממשלתית הכוללת בנושא זה ובתיאום עם הוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה שמינה סגן ראש הממשלה ושר המשפטים גדעון סער, ביום 13.10.2021. במסגרת זו תיבחן הקמת של צוותי עבודה משותפים והקמת ועדות משנה.



שרת התקשורת

בתוך כך הצוות יתייחס לסוגיות הבאות:

1. המלצות בדבר החלת רגולציה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות וגיבש עקרונות לרגולציה אפקטיבית תוך בחינה השוואתית למגמות הקיימות במדינות שונות בעולם.
2. המלצות בדבר אסדרת שאלת האחריות והשקיפות של חברות המהוות פלטפורמות תוכן דיגיטלי, לרבות ביחס למדיניות ולמנגנונים האלגוריתמיים של הפלטפורמות בתחומי העריכה והבקרה על התוכן.
3. בחינת סוגית השקיפות בקידום, סינון והסרת מנויים ו/או תכנים המופצים בפלטפורמות תוכן דיגיטליות.

לדיוני הצוות יוזמנו נציגי הדרג המקצועי במשרד התקשורת מעט לעת וכלל שיידרש.

הצוות יגיש המלצותיו לח"מ.

אני מודה לכם על נכונותכם לקחת חלק בצוות חשוב זה ומאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

בכבוד רב,

ד"ח יונת הנדל
שר התקשורת

העתקים:

גדעון סער, סגן ראש הממשלה ושר המשפטים,
עו"ד ברוריה מגדלסון, היועצת המשפטית (במועל), משרד התקשורת



24 בפברואר 2022
כ"ג באדר א' תשפ"ב

קול קורא – אסדרה על פלטפורמות התוכן דיגיטליות

1. במרוצת השנים האחרונות הפכו פלטפורמות לשיתוף תכני משתמשים, כגון רשתות חברתיות ו-Video Sharing Platforms (פלטפורמות תוכן דיגיטליות) לכלי שיתוף והפצת מידע דומיננטיים. כמעט יוצא מכך לפלטפורמות השפעה ניכרת על הציבור ועל דעת הקהל. לצד ההשפעות החיוביות הרבות של פלטפורמות אלה, יש לפעילותן השלכות שיכולות לאיים על הביטחון של משתמשים וצדדים שלישיים, כגון קידום והפצה של תכנים פוגעניים, בלתי חוקיים, ועוד. היבטים אלה עשויים להצריך אסדרה, כפי שיפורט להלן, וזאת תוך הקפדה על חשיבות חופש הביטוי ושמירה על השיח הציבורי הפתוח והרחב שהן מאפשרות.
2. בהמשך לכך, מינה סגן ראש הממשלה ושר המשפטים את הוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה במשרד המשפטים (ועדת דויד). הוועדה עוסקת בימים אלה בקידום פתרונות שונים להתמודדות וטיפול בתכנים פוגעניים ברשת ומציאת ההסדרים הרגולטוריים והמשפטיים הקיימים שיתנו מענה התואם את המציאות הטכנולוגית החדשה וקידום צעדים לצמצום הפערים.
3. בנוסף, במסגרת הבחינה הממשלתית הכוללת בנושא זה, פועל הצוות המייעץ לבחינת האסדרה על פלטפורמת תוכן דיגיטליות, בראשות מנכ"לית משרד התקשורת (הצוות המייעץ לשר התקשורת). הצוות מבקש להמליץ לשר התקשורת, המאסד את כלל גופי השידורים במדינת ישראל, על כיווני פעולה נדרשים ביחס לסוגיות השונות.
4. הוועדות האמורות מבקשות להיוועץ בציבור ובבעלי עניין בסוגיות הבאות:
 - א. רמת האחריות של פלטפורמת תוכן דיגיטלית לפיקוח על התוכן המופץ על גביה, ובכלל זאת אפשרות החלת חובות על הפלטפורמות בהתמודדות עם תוכן פוגעני; החלת חובות על הפלטפורמה לעניין ניטור של תכנים פוגעניים בשפה העברית (כגון תכנים בלתי חוקיים או תכנים המפרים את כללי הקהילה של הפלטפורמה) והסרתם בפרקי זמן מוגדרים; קביעת הוראות לעניין תכנים אשר הפלטפורמה מקדמת או מתעדפת; קביעת הוראות לעניין שימוש במדווחים אמין (Trusted Flaggers) בנוגע לתוכן בלתי חוקי ועוד.
 - ב. רמת השקיפות שעל פלטפורמת תוכן דיגיטלית לעמוד בה, ובכלל כך ביחס למדיניותה בקידום, סינון והסרה של תכנים או משתמשים; פירוט פרמטרים עיקריים למערכות המלצה ופרסום ממוקד; חובות דיווח עתיות בנוגע לפעולות האכיפה שביצעה הפלטפורמה בפועל, כגון מספר המשתמשים והתכנים שהסירה, ועוד; וכן אימות זהות של משתמשים ומפרסמים אל מול הפלטפורמות.



- ג. טיפול בפניות משתמשים וצדדים שלישיים בעלי עניין, ובכלל כן, החלת חובות לעניין הפעלת שירות ותמיכה בעברית המותאם לציבור בישראל; הנגשת הפלטפורמה לבעלי מוגבלויות ועוד.
- ד. קריטריונים מדידים לסיווג פלטפורמות תוכן דיגיטליות שהאסדרה האמורה תחול עליהם, כגון נתח שוק, מספר משתמשים ועוד.
- ה. הגדרת תוכן פוגעני ברשת באופן שייתחם לאתגרים הרלוונטיים למרחב המקוון, ובכלל כן בריונות, שיימינג והטרדה.
5. לכל אחת מהסוגיות לעיל קיים מנגד רחב של מודלים רגולטורים אפשריים. על כן, אנו מעוניינים לאפשר לבעלי עניין רלוונטיים לנשא להביע את דעתם, ולקבל התייחסויות הנוגעות למנגד התרחישים והנתיבים האפשריים של אסדרת התחום, ובהתאם גם להזדמנויות, האתגרים והכשלים שאלו עשויים לעורר.
6. התייחסויות יש להעביר במייל לועדה להתאמת המשפט לאתגרי הטכנולוגיה בדוא"ל- lawtech-committee@justice.gov.il, ולמייל הצוות המייעץ לשר התקשורת, בדוא"ל sellam@moc.gov.il לא יאוחר מיום 14.03.2022.
7. כלל ההתייחסויות שיוגשו יהיו זמינות לרשות כלל חברי הוועדות. הוועדות הממשלתיות שומרות לעצמן את הזכות לזמן את הגורמים שייתחמו בכתב, להרחיב בעל פה בפני הפורום הרלוונטי בנוגע לעמדתן.



כ"ג בניסן תשפ"ב
24 באפריל 2022
5000-3001-2022-002820

**לכבוד
רשימת תפוצה**

שלום רב,

**הגדון: הזמנה לשימוע בעל פה בפני הצוות המייצג לשר התקשורת לבחינת האסדרה על
פלטפורמות התוכן הדיגיטליות**

1. ביום 28 באוקטובר 2021 מינה שר התקשורת צוות מייצג לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות (הצוות המייצג), על מנת שימליץ לשר, בין היתר, על כיווני פעולה לאסדרה של גופים המשתמשים בפלטפורמה לשיתוף תכני משתמשים, כגון רשתות חברתיות ו-Video Sharing Platforms (פלטפורמות תוכן דיגיטליות).

2. בהמשך לכך, ביום 24.2.2022 פרסמו הצוות המייצג והוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה במשרד המשפטים קול קורא בנושא "אסדרה על פלטפורמות התוכן הדיגיטליות" להתייחסות הציבור ובעלי העניין הרלוונטיים (הקול הקורא).

3. לאחר קבלת התייחסויות בכתב לקול הקורא, מבקש הצוות המייצג להזמין את פלטפורמות התוכן הדיגיטליות הפועלות בישראל ואשר מעוניינות בכך, להישמע בפניו בעל פה, בין השאר, בנושאים שפורטו בקול הקורא וכן לצורך הצגת הנתונים הבאים הנוגעים לפעולת הפלטפורמה בישראל:

א. **הצגה כללית של פלטפורמות התוכן הדיגיטליות** – הצגת נתונים בדבר המשתמשים הפעילים של הפלטפורמה בישראל, ובכלל כך כמות המשתמשים הפעילים וכיצד הם נספרים; הצגת נתונים על צוותי העבודה של הפלטפורמה בישראל; אמצעים לאימות הזהות של משתמשים ומפרסמים על גבי הפלטפורמה, ובכלל כך אמצעים לבקרה על גיל המשתמשים בפלטפורמה, ככל שישנם; שינויים בפעולות הפלטפורמה בתקופות בחירות, ועוד.

ב. **אופן הניטור של תכנים בשפה העברית** – פירוט סוגי התכנים אותם הפלטפורמה מנטרית (כגון תכנים בלתי חוקיים או תכנים המפרים את כללי הקהילה של הפלטפורמה); הצגת סטטיסטיקות לגבי היקף ניטור התכנים בשפה העברית, ובכלל כך מספר עובדי הפלטפורמה המנטרים תכנים בעברית באופן שוטף, תוך השוואה להיקף הניטור בשפות מקומיות אחרות (כגון גרמנית או איטלקית); הצגת נתונים בנוגע לכמות התכנים והחשבוניות בשפה העברית שהוסרו מהפלטפורמה ב-5 השנים האחרונות; שימוש הפלטפורמה במדווחים אמינים

www.moc.gov.il / mancalmoc@moc.gov.il
טלפון 02-6706310/3 פקס 02-6240321
טלפון 03-5198212/8 פקס 03-5191706

יפו 23, ירושלים 9199907
אחד העם 9, תל אביב 6525101





(Trusted Flaggers) בישראל; הצגת אתגרים ייחודיים לניטור תכנים בשפה העברית, ככל שישנם.

ג. **אופן הטיפול בפניות משתמשים וצדדים שלישיים** – הצגת נתונים בדבר כמות וסוג הפניות המתקבלות אצל הפלטפורמה בנוגע לתכנים המתפרסמים על גביה ובנוגע לחשבוניות משתמשים; אופן הטיפול של הפלטפורמה בפניות האמורות ומגנוני ערעור ככל שישנם; מדיניות הפלטפורמה לעניין שילוב של גורם אנושי במנגנון הטיפול בפניות והערעור; הצגת מנגנונים קיימים או תוכניות עתידיות לניהול שירות לקוחות בעברית; פירוט האופן בו הפלטפורמה מיידעת משתמשים על הסרה או קידום של תכנים וחשבוניות.

4. **משך ההצגה:** 20 דקות הצגה והתייחסות לנושאים שבקול הקורא ולסוגיות לעיל ולאחריהן 40 דקות מענה לשאלות הצוות המיינץ (סה"כ שעה לכל מציג/ה).

בברכה,
לירן אבישר בן חוהין
המנהלת הכללית

העתיקים:

עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית (במועל), משרד התקשורת
גברת מרים סלע, יועצת מקצועית לשר, משרד התקשורת
עו"ד עליסה כדורי, הלשכה המשפטית, משרד התקשורת
מר אסף אברהם, אגף הנדסה, משרד התקשורת
מר עוז גיל, לשכת מנכ"לית, משרד התקשורת

נספח ד' – רשימת הגופים ומוקדי הידע שהופיעו בפני הוועדה

1. "גוגל" (Google).
2. "מטא" (Meta Platforms Inc).
3. "טיקטוק" (TikTok).
4. תכלית – המכון למדיניות ישראלית.
5. עמותת "מגן לנפגעי טרור".
6. ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל.
7. ארגון זיר"ה (זכויות יוצרים ברשת האינטרנט) בע"מ.
8. ארגון "פייק ריפורטר".
9. פרופסור מיכאל בירנהאק, אוניברסיטת תל אביב.
10. אסף וינר, איגוד האינטרנט הישראלי.
11. ד"ר עו"ד חיים ויסמונסקי, יחידת הסייבר בפרקליטות המדינה.
12. Francesco Sciacchitano, Senior Legal Officer at AGCOM.

נספח ה' – רשימת הגופים שהגישו ניירות עמדה לוועדה

1. "גוגל" (Google).
2. "מטא" (Meta Platforms Inc).
3. "טיקטוק" (TikTok).
4. "טוויטר" (Twitter).
5. משרד עו"ד עמית פולק מטלון.
6. תַּכְלִית – המכון למדיניות ישראלית.
7. מרכז פדרמן לחקר הסייבר באוניברסיטה העברית.
8. עמותת "מגן לנפגעי טרור".
9. מרכז הדר ז'בוטינסקי לחקר בין-תחומי של שווקי הון, משברים וטכנולוגיה.
10. איגוד האינטרנט הישראלי.
11. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
12. אעלאם - המרכז הערבי לחרות המדיה, פיתוח ומחקר.
13. ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל.
14. US Chamber of Commerce.
15. ארגון זיר"ה (זכויות יוצרים ברשת האינטרנט) בע"מ.

נספח ו' – סקירה השוואתית

הסקירה להלן משקפת הסדרים שונים שנכללו בחקוקים בינלאומיים, אשר שימשו כבסיס לדיוני הוועדה.

Digital Services Act

רקע

ה-Digital Services Act הוא רגולציה אירופאית (היא חלה באופן אוטומטי על כל מדינות האיחוד ולא מסור להן שיקול דעת בנוגע לאופן הטמעתה) המסדירה את הפעילות של ספקי שירותים מקוונים הפועלים באיחוד האירופאי. ה-DSA נכנס לתוקף החל מה-16 בנובמבר 2022.

תחולה

ה-DSA מחיל **מדרג רגולטורי** על ארבעה סוגים שונים של שירותי חברת המידע (Information Society Services): **שירותי תיווך** (Intermediary Services); **שירותי אירוח** (Hosting Services) אשר לא רק מתווכים את המידע אלא גם מאחסנים אותו; **פלטפורמות אינטרנטיות** (Online Platforms) אשר לא רק מאחסנות מידע אלא גם מפיצות אותו - שווקים מקוונים, חנויות אפליקציה, פלטפורמות כלכלה שיתופית ועוד. בנוסף ה-DSA כולל שתי קטגוריות מיוחדות של פלטפורמות אינטרנטיות מאוד גדולות (**Very Large Online Platforms**) וכן מנועי חיפוש מאוד גדולים (**Very Large Search Engines**),⁴⁹ ומחיל עליהן חובות ייעודיות.

התמודדות עם תכנים פוגעניים

סיווג התכנים – ה-DSA מתמקד ברובו בתכנים בלתי חוקיים.⁵⁰

אחריות משפטית - ה-DSA מעניק חסינות משפטית לפלטפורמות אינטרנטיות בנוגע לפעילות בלתי חוקית או תכנים בלתי חוקיים, בהתקיים התנאים הבאים: (1) העדר ידע ממשי על התוכן הבלתי חוקי או הפעילות הבלתי חוקית; (2) עם היוודע על הפצת תוכן לא חוקי, הפלטפורמה פעלה במהירות וביעילות כדי להסיר את התוכן או להגביל את הגישה אליו.⁵¹

הוראות משלימות - ה-DSA מחיל מספר חובות על פלטפורמות אינטרנטיות ביחס לתכנים בלתי חוקיים:

- **התייחסות לצווים שיפוטיים** – על פלטפורמות שקיבלו צו שיפוטי בנוגע לתוכן בלתי חוקי נדרשת לדווח למדינה ללא דיחוי אם ואיך יישמה את הצו. על הצו לכלול פרטי מידע בסיסיים (הפניה לבסיס המשפטי, פירוט הסיבות בגינן מדובר בתוכן בלתי חוקי ועוד).⁵²
- **מנגנון הודעה וטיפול** – קיימת חובה להפעיל מנגנון מקוון שיאפשר למשתמשים לדווח על מידע בלתי חוקי (בהתאם לפרמטרים מינימאליים שנדרש לכלול בדיווח). עם קבלת הודעה על הפלטפורמה להעביר לפונה מענה ללא דיחוי, ולטפל בפנייה במהירות, באופן אובייקטיבי ונעדר

⁴⁹ סעיף 33.

⁵⁰ סעיף 12 לפתיח.

⁵¹ סעיף 6.

⁵² סעיף 8.

שרירותיות. ההודעה גם מקימה לפלטפורמה מודעות לתוכן הפוגעני (ובכך מסירה את החסינות), כל עוד היא מאפשרת לפלטפורמה לזהות את אי-החוקיות מבלי שתידרש לערוך מחקר משפטי מקיף.⁵³

- **מדווחים אמינים** - מדווחים אמינים זכאים לכך שהדיווחים שלהם יתועדפו על פני דיווחים אחרים ויטופלו ללא דיחוי. המדווחים האמינים נבחרים בידי המדינה, כאשר המדינה נדרשת להעניק סטטוס זה לכל גוף שעומד בתנאים הקבועים בחוק (כשירות, עצמאות מהפלטפורמות ועוד). בנוסף, המדווחים האמינים נדרשים להעביר דוחות שנתיים בנוגע לדיווחים שהעבירו.⁵⁴

אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים

- **חובות יידוע** - קיימות חובות יידוע מנומקות למשתמשים, בין השאר על הגבלת שהפלטפורמה החילה ביחס לתכנים וחשבונות המשתמשים.⁵⁵
- **תנאי שימוש** – קיימת חובה להנגיש את תנאי השימוש של הפלטפורמה, ולאכוף תנאים אלה באופן חרוץ (diligent), אובייקטיבי ומידתי.⁵⁶
- **התמודדות עם מפריס / מתלוננים סדרתיים** – קיימת חובה להתלות את החשבון של משתמשים המפיצים תוכן בלתי חוקי באופן סדרתי (לאחר התראה), וכן משתמשים המעבירים תלונות לא מבוססות באופן סדרתי.⁵⁷
- **מינוי גוף חיצוני ליישוב סכסוכים** - משתמשים במדינה מסוימת יכולים לבחור בגוף חיצוני ליישוב סכסוכים שאושר בידי הנציגות החוקית של המדינה (בהתאם לתנאים שנקבעו למתן אישור לגוף כאמור) לצורך הכרעה במחלוקות בנוגע להחלטות הפלטפורמה.⁵⁸
- **מנגנון טיפול בפניות** – קיימת חובה להקים מנגנון שיטפל בפניות בנושאים שעניינם **הגבלת שירות** (לפרק זמן של חצי שנה מרגע שהתקבלה החלטה על ההגבלה). כמו כן יש חובה שהחלטות יתקבלו בידי צוות כשיר ולא רק בידי אמצעים אוטומטיים.⁵⁹
- **הגנה על קטינים** - ישנן הוראות פרטניות לצורך הגנה על קטינים (במיוחד חובות דיווח לרשויות) בהיבטים של פרטיות, ביטחון ואבטחה;⁶⁰
- **עיצוב הממשק** – קיים איסור על עיצוב הממשק באופן שעשוי להטעות, או לפגוע באופן מהותי ביכולת של המשתמשים לקבלת החלטות מושכלות ללא נשיאה בעלות נוספת.⁶¹

⁵³ סעיף 16.

⁵⁴ סעיף 22.

⁵⁵ סעיף 15.

⁵⁶ סעיף 14.

⁵⁷ סעיף 23.

⁵⁸ סעיף 21.

⁵⁹ סעיף 20.

⁶⁰ סעיף 28.

⁶¹ סעיף 25.

שקיפות

קיימות חובות שקיפות בנושאים הבאים: אופן ניהול התוכן (Content moderation) בידי הפלטפורמה;⁶² תכנים ממומנים ופרסומות;⁶³ פרמטרים העומדים בבסיס מערכות ההמלצה של הפלטפורמה.⁶⁴

ניהול סיכונים

ה-DSA מחיל על פלטפורמות אינטרנטיות מאוד גדולות ומנועי חיפוש מאוד גדולים את החובות הבאות:

- **הערכת סיכונים** – קיימת חובה לבצע הערכה של כל הסיכונים המערכתיים (systemic risks) שעשויים להתרחש כתוצאה מאופן עיצוב השירות (כולל המערכת האלגוריתמית שלה) בתוך האיחוד. חובה זו תחול אחת לשנה, וכן לפני כל אירוע בו הפלטפורמה עשויה לאמץ פונקציונליות שעשויה להיות לה השפעה מהותית על סיכונים כאמור. החוק אף מפרט רשימה של סיכונים ספציפיים שנדרש לכלול בהערכה, וכן רשימת מאפיינים של המערכת שנדרש להתחשב בהם בביצוע ההערכה.⁶⁵
- **תכנית למזעור הסיכונים** – קיימת חובה להפעיל כלים סבירים, מידתיים, ויעילים לצורך מזעור הסיכונים שהפלטפורמה זיהתה בהערכת הסיכונים שלה, במיוחד בכל הנוגע לשמירה על זכויות יסוד. החובה כוללת מספר המלצות לכלים שהפלטפורמה תוכל לאמץ (אולם אינה חייבת ויש לה שיקול דעת).⁶⁶
- **מערכת תגובה למצבי חירום** – החוק מסמיך את הנציבות להורות לפלטפורמות ולמנועי חיפוש מאוד גדולים לנקוט בצעדים מסוימים בנוגע למצבי חירום;⁶⁷

אסדרת יחסי הפלטפורמה והמדינות באיחוד

- **מינוי רגולטור ייעודי** - כל מדינה באיחוד נדרשת להקים רשות עצמאית שתהיה אחראית לפקח על מפעילי הפלטפורמות - Digital Services Coordinator.⁶⁸
- **מינוי איש קשר לרשויות** – קיימת חובה למנות איש קשר שיאפשר תקשורת ישירה עם רשויות המדינה והאיחוד באופן מקוון.⁶⁹
- **מינוי נציגות משפטית** – קיימת חובה למנות נציג משפטי באחת ממדינות האיחוד שיהיה אחראי על עמידה ברגולציה בכל מדינה באיחוד בה הפלטפורמה מבקשת לתת שירות.⁷⁰

⁶² סעיפים 15 ו-24.

⁶³ סעיף 24, ולגבי פלטפורמות מאוד גדולות – סעיף 39.

⁶⁴ סעיף 27.

⁶⁵ סעיף 34.

⁶⁶ סעיף 35.

⁶⁷ סעיף 36.

⁶⁸ סעיפים 49-51.

⁶⁹ סעיף 11.

⁷⁰ סעיף 13.

- **חובת דיווח לרשויות** – קיימת חובה לדווח לרשויות על בנוגע לפעילות בלתי חוקית שיכולה לסכן את חייו או בטיחותו של אדם.⁷¹
- **מסירת מידע לצרכי אכיפה** – קיימת חובה לספק לרשות הרלוונטית גישה לנתונים על מנת לפקח על עמידת הפלטפורמה בהוראות ה-DSA.⁷²
- **בקרה חיצונית** - פלטפורמות מאוד גדולות נדרשות למנות במימון גוף שיפעיל ביקורת עצמית על עמידת הפלטפורמות במספר דרישות לפי ה-DSA,⁷³ וחובות דיווח בנוגע לביקורת העצמית האמורה.

⁷¹ סעיף 18.

⁷² סעיף 10.

⁷³ סעיף 37.

Act to Improve Enforcement of Law in Social Networks (Network Enforcement Act)

רקע

ה-"Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken" (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG) הוא חוק גרמני שאומץ בידי הפרלמנט הגרמני ב-30 ביוני 2017 (החוק הגרמני).

תחולה

החוק הגרמני חל על מפעילי רשתות חברתיות⁷⁴ שלהם מעל שני מיליון משתמשים רשומים בגרמניה, למעט פלטפורמות המציעות תכני חדשות ופלטפורמות שנועדו לאפשר תקשורת בין אישית או הפצה של תוכן ספציפי לציבור, כל עוד אין להן אחריות עריכתית.

התמודדות עם תכנים פוגעניים

סיווג התכנים - תוכן בלתי חוקי מוגדר (החוק מפנה לסעיפים פרטניים בקוד הפלילי).

טיפול בתכנים בלתי חוקיים – החוק הגרמני מחייב הסרה או חסימת גישה לתוכן בלתי חוקי (בהתאם לרשימת העבירות מהקוד הפלילי) באופן מובהק בתוך 24 שעות מעת קבלת תלונה (אלא אם כן הפלטפורמה הגיעה להסכמה אחרת עם הרשויות), וכן חובת הסרה או חסימת גישה לכל סוג אחר של תוכן בלתי חוקי בתוך שבעה ימים (עם גמישות מסוימת במקרה שבירור התלונה כרוך בבירור עובדתי או בהפניה לגוף עצמאי).

אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים

חובות יידוע – רשת חברתית נדרשת ליידע את המתלונן והמשתמש בנוגע להחלטה שקיבלה בבקשה להסרת תוכן, תוך מתן נימוקים.

שקיפות

מפעילי רשתות חברתיות הכפופות לאסדרה שקיבלו מעל **100 תלונות בשנה** בנוגע לתוכן לא חוקי נדרשות לדווח ולפרסם לציבור אחת לשישה חודשים, בגרמנית, בנוגע לאופן בו טיפלה בתלונות אלה, בין השאר נושאים הבאים:

- מאמצי הפלטפורמה לעצור פעילות לא חוקית על גביה.
- מנגנונים להגשת תלונות והשיקולים אותם הפלטפורמה שוקלת בקבלת החלטה האם להסיר או לחסום תוכן בלתי חוקי.
- כמות תלונות מקוטלגת בהתאם לסיבת התלונה, כמות התלונות שהובילו להסרה או חסימה של התוכן, פרק הזמן שעבר בין קבלת התלונה והטיפול בתוכן הבלתי חוקי, וכן מאמצעים שנקטו לצורך יידוע מגיש התלונה בדבר ההחלטה בתלונה.

⁷⁴ חברות תקשורת (טלקום או מדיה), הפועלות למטרות רווח, ואשר מפעילות פלטפורמות אינטרנטיות שעוצבו במטרה לאפשר למשתמשים לשתף תכנים עם משתמשים אחרים או להפיץ תכנים כאמור לציבור.

אסדרת יחסי הפלטפורמה והמדינה

הרגולטור - הגוף המפקח על הרשתות החברתיות הכפופות לאסדרה הוא ה-Federal Office of Justice הגרמני.

מינוי נציגים - החוק הגרמני מחייב את מפעילי הרשתות החברתיות הכפופות לאסדרה למנות נציג בגרמניה לצורך קבלת הוראות וכן נציג שיוסמך להעביר מידע לרשויות בגרמניה.

Section 230 of the United States Code

רקע

חיקוק שנחקק בארה"ב בשנת 1996⁷⁵ אשר מסדיר את האחריות המשפטית של ספקי שירותי מחשב אינטראקטיביים ושל משתמשים בשירותים אלה, בכל הנוגע לתכנים המופצים על ידי משתמשים אחרים (סעיף 230).

תחולה

הסעיף חל על ספקים של שירותי מחשב אינטראקטיביים (provider or user of an interactive computer service) או משתמשים בשירותים אלה, המוגדרים באופן הבא :

"[...] any information service, system, or access software provider that provides or enables computer access by multiple users to a computer server, including specifically a service or system that provides access to the Internet and such systems operated or services offered by libraries or educational institutions"

התמודדות עם תכנים פוגעניים

הסעיף קובע כי ספקי השירותים האמורים והמשתמשים בהם לא ייחשבו לדוברים או למוציאים לאור של תכנים המופצים על ידי משתמשים אחרים.⁷⁶ בכך הוא למעשה מעניק להם חסינות ביחס לתכנים אלה. בנוסף, הסעיף מעניק חסינות אזרחית ביחס לפעולות שגופים אלה ביצעו לצורך צמצום הגישה לתכני תועבה, אלימות, הטרדה ועוד. כמו כן הסעיף מחיל על ספקי השירותים חובה ליידע את המשתמשים על אופנים בהם ניתן להגן על קטינים ביחס לתכנים המופצים על גביהם.

⁷⁵ 47 USC 230: Protection for private blocking and screening of offensive material

⁷⁶ הנוסח בסעיף הוא "another information content provider", אשר מוגדר שם בתור אדם או יישות שאחראי ליצירה או לפיתוח של מידע המופץ באמצעות האינטרנט או באמצעות שירות מחשב אינטראקטיביים.

Online Safety Bill

רקע

הצעת חוק בריטית שנדונה בימים אלה ב-House of Commons בפרלמנט הבריטי וטרם הבשילה לכדי חקיקה (OSB). ה-OSB נועד במקור לכלול רפורמה מקיפה בנוגע לאסדרה של שירותים מקוונים באנגליה, בארבעה תחומים עיקריים: (1) הגנה מפני תכנים בלתי חוקיים; (2) הגנה על קטינים מפני תכנים שאינם מותאמים לגילם; (3) העצמת מבוגרים לצורך הגנה מפני תוכן חוקי אך מזיק; ו-(4) הגברת השקיפות הציבורית של שירותים מוגדרים.⁷⁷

תחולה

הצעת החוק הבריטית כוללת רפורמה מקיפה בנוגע לאסדרה של האסדרה חלה, בין השאר, על **שירותי משתמש-למשתמש** (שירות אינטרנט המאפשר למשתמש להעלות / לשתף תוכן שמשתמש אחר עשוי להיתקל בו) ו**שירותי חיפוש** שיש להם זיקה לאנגליה.⁷⁸ המדרג הרגולטורי משתנה בהתאם לגודל הספק, סוג השירות המוצע, ונגישות הפלטפורמה לילדים. כמו כן יש רשימה של שירותים פטורים: שירותי מייל, SMS ו-MMS ועוד.⁷⁹

חלק מהשירותים הכפופים לאסדרה מצוותים לקטגוריה שכוללת חובות נוספות: **קטגוריה 1** כוללת את שירותי המשתמש-למשתמש בעלי התפוצה הרחבה ביותר, ומטילה עליהם את החובות המקיפות ביותר ביחס לניהול סיכונים, שקיפות, מניעת הונאה בפרסום ועוד; **קטגוריה 2א** כוללת את שירותי החיפוש בעלי הנגישות הגדולה ביותר, ומטילה עליהם חובות שקיפות ומניעת הונאה בפרסום; **קטגוריה 2ב** כוללת שירותי שיש בהם היבטים מעוררי סיכונים (potentially risky functionalities) ומטילה עליהם חובות שקיפות. בהתאם להערכות הממשלה הבריטית רק כ-30-40 שירותים יכללו בקטגוריות המיוחדות האלה.⁸⁰

התמודדות עם תכנים פוגעניים

ישנם שני סוגים עיקריים של תכנים פוגעניים עם הוראות שונות לגבי כל סוג:

- תוכן בלתי חוקי הכולל גם תת-קטגוריה של "תוכן בלתי חוקי מתועדף" (Priority Illegal Content).⁸¹

- תוכן שה-Secretary of State בהתייעצות עם משרד התקשורת הבריטי, קבע ברגולציה כי הוא מזיק לילדים או למבוגרים.⁸²

בכל הנוגע לטיפול בתכנים מחילה הצעת החוק מספר חובות על מפעילי שירותי המשתמש-למשתמש:

⁷⁷ להסבר כללי על המבנה של הצעת החוק וההוראות הכלולות בו ראו: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0016/240442/online-safety-roadmap.pdf (Online Safety Bill: Roadmap to Regulation).

⁷⁸ סעיף 3 בשילוב ההגדרות בסעיף 49.

⁷⁹ סעיף 49.

⁸⁰ Online Safety Bill: Roadmap to regulation בעמוד 5.

⁸¹ סעיף 52.

⁸² סעיפים 53 ו-54.

• **חובת הסרה וניטור של תכנים פוגעניים**⁸³ – החובות מתייחסות לאופן העיצוב של המערכות של השירות וקובעות כי עליהן לשמש את המטרות הבאות:

- למנוע ממשתמשים להיתקל בתוכן בלתי חוקי מתועדף.
- לצמצם את משך הזמן בו תוכן בלתי חוקי מתועדף מופץ.
- להביא לכך שכאשר ספק השירות נהיה מודע לקיומו של תוכן בלתי חוקי (מתועדף או לא) הוא מסירו במהירות (יש גם תתי-חובות בנושא זה לעניין פלטפורמות שסביר שילדים ישתמשו בהן).

• **מנגנון דיווחים וטיפול בפניות** – קיימת חובה לאפשר למשתמשים וצדדים שלישיים לדווח על תכנים פוגעניים⁸⁴ וכן חובה להפעיל מנגנון לטיפול בפניות שעניינם הסרה וניטור של תכנים בלתי חוקיים, תכנים פוגעניים לילדים ועוד.⁸⁵

• בנוסף, קיימת חובה פוזיטיבית להגן על **תכנים בעל חשיבות דמוקרטית** (מכל קצוות הקשת הפוליטית),⁸⁶ ותכנים בעלי חשיבות **עיתונאית**.⁸⁷

קוד התנהלות – הרגולטור נדרש לפרסם קוד התנהלות בנוגע לחובות המוסדרות בהצעת החוק, ובכלל כך החובות שעניינן התמודדות עם תכנים בלתי חוקיים.⁸⁸

בנוסף, הצעת החוק כוללת הוראות שנועדו להעצים את היכולת של המשתמשים להתמודד עם **תכנים חוקיים אך מזיקים**. אין איסור על הפלטפורמות להפיץ תכנים כאמור, אולם הן נדרשות לבצע הערכות סיכונים ביחס אליהם.⁸⁹

אסדרת יחסי הפלטפורמה והמשתמשים

העצמת משתמשים – ישנה רשימת חובות שנועדו להעצים את המשתמשים, ובכלל כך את יכולת השליטה שלהם בתכנים מזיקים.⁹⁰

תנאי שימוש - קיימת חובה לכלול בתנאי השימוש פירוט של אופני ההתמודדות עם תכנים פוגעניים (הסרה, צמצום נגישות, צמצום ההמלצה / הקידום של התוכן).⁹¹

איסור הונאה - קיימות הוראות האוסרות על הונאה בפרסום.⁹²

הגנה על זכויות משתמשים - קיימת חובה להתחשב בחופש הביטוי ובפרטיות המשתמשים.⁹³

⁸³ סעיף 9(3).

⁸⁴ סעיף 17.

⁸⁵ סעיף 18.

⁸⁶ סעיף 15.

⁸⁷ סעיף 16.

⁸⁸ פרק 6 לחלק 3.

⁸⁹ Online Safety Bill: Roadmap to regulation, בעמוד 6.

⁹⁰ סעיף 14.

⁹¹ סעיף 13.

⁹² פרק 5 לחלק השלישי.

⁹³ סעיף 29.

שקיפות

ספקי שירותי משתמש למשתמש נדרשים להעביר דוח שקיפות, בין השאר, בנושאים הבאים:⁹⁴ שכיחות תכנים אסורים; כמות משתמשים שנחשפו לתכנים אסורים; אופן היישום של תנאי השימוש; המנגנונים המשמשים להעברת דיווחים בנוגע לתכנים אסורים; המערכות שספק השירות מפעיל לצורך התמודדות עם תכנים אסורים; פונקציות שנועדו למזער סיכונים הנובעים מתכנים אסורים; שיתופי פעולה בין ספק השירות וגורמי ממשל באנגליה, במיוחד בכל הנוגע לאכיפת הדין הפלילי.

ניהול סיכונים

קיימת חובה לבצע הערכת סיכונים בנוגע לתוכן בלתי חוקי, באופן עתי ולפני הכנסת שינויים משמעותיים לעיצוב או לשירות.⁹⁵ כמו כן קיימת חובה לנקוט באמצעים אפקטיביים ומידתיים לצורך מזעור הסיכונים,⁹⁶ והוראות פרטניות בנוגע למזעור סיכונים בנושאים ספציפיים כמו הגנה על ילדים⁹⁷ ומבוגרים.⁹⁸

אסדרת יחסי הפלטפורמה והמדינה

הרגולטור – Office of Communications – Ofcom הוא האמון על האסדרה.

⁹⁴ סעיף 64 המפנה למידע המפורט בנספח 8.

⁹⁵ סעיף 8.

⁹⁶ סעיף 9(2).

⁹⁷ סעיפים 10 ו-11, וכן פרק 4 המחייב ביצוע הערכה על נגישות השירות לילדים.

⁹⁸ סעיף 12.

Online Safety Act 2021 No. 76, 2021

חקיקה אוסטרלית שנועדה לשמור על ביטחון האוסטרלים במרחב המקוון (**החוק האוסטרלי**). החוק האוסטרלי מעניק לרגולטור ייעודי שהוסמך לכך (ה-eSafety Commissioner) סמכות נרחבת לתת צווים לטיפול בתכנים מסוגים שונים במרחב המקוון, ביניהם תכנים העולים כדי cyber abuse, cyber bullying ותמונות אינטימיות.

תחולה

האסדרה חלה על מפעילי רשתות חברתיות, ספקי שירותי Hosting והאדם שהעלה את התוכן.

התמודדות עם תכנים פוגעניים

החוק האוסטרלי מסמך רגולטור ייעודי – eSafety Commissioner לתת צווים לטיפול בתכנים מסוגים שונים במרחב המקוון.

סיווג התכנים – ישנם שלושה סוגים עיקריים של תכנים הכפופים לאסדרה: cyber-bullying המכוון לילדים,⁹⁹ cyber-abuse המכוון למבוגרים¹⁰⁰ ותוכן הכולל תמונות אינטימיות שהופצו ללא אישור. כמו כן יש הוראות פרטניות שמתייחסות לאלימות מתועבת (abhorrent violence) כהגדרתה בדין הפלילי.

⁹⁹ תוכן שהאדם הסביר יקבע כי מתקיימים בו שני אלה: (א) הוא נועד להשפיע על ילד אוסטרלי מסוים; (ב) סביר שהתוכן יאיים, יטריד או ישפיל את הילד באופן משמעותי.

¹⁰⁰ תוכן שהאדם הסביר יקבע כי מתקיימים בו שני אלה: (א) הוא נועד להשפיע על מבוגר אוסטרלי מסוים; (ב) אדם סביר בעמדת המבוגר היה מתייחס לתוכן כתוכן מטריד, פוגעני או מאיים.