

## הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת איתן גינזבורג

פ/25/6651

### הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון – תעמולה דיגיטלית, תעמולה מבוססת בינה מלאכותית והחמרת ענישה), התשפ"ו–2026

1. תיקון סעיף 1א2 בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט–1959<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1א2 –

- (1) בסעיף קטן (א), אחרי "ואת הדרכים ליצירת קשר עימו" יבוא "לגבי מודעה המפורסמת ברשת חברתית – גם את מיקום החשבון ממנו פורסמה";
- (2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(1א) לא יפרסם אדם מודעת בחירות, אשר תוכנה נוצר או שונה באופן מהותי באמצעות מערכת בינה מלאכותית, העלולה להביא אדם סביר להניח כי תוכנה לא נוצר או שונה כאמור, בלי שהיא נושאת סימון ברור ובולט כי מדובר בתוכן שנוצר או שונה כאמור";

(3) בסעיף קטן (ב) –

(א) אחרי ההגדרה "מודעת בחירות" יבוא:

"מחשב" – כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995<sup>2</sup>;

"מערכת בינה מלאכותית" – מערכת מבוססת מחשב, הפועלת ברמות משתנות של עצמאות והסתגלות, אשר מפיקה מהקלט המוזן לה תוצאות, לרבות תחזיות, המלצות והחלטות, וכן תוכן טקסטואלי, חזותי, קולי, חווי-שמע או אחר";

(ב) בסופו יבוא:

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 138.  
<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

”רשת חברתית” – שירות ברשת תקשורת נתונים, המאפשר למשתמש לפרסם ולשתף תכנים לציבור או לחלק ממנו ומאפשר למשתמש גישה לתכנים באמצעות מערכת חיפוש והמלצה, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא בחוץ לארץ, בין שבתמורה ובין שלא בתמורה.”

2. הוספת סעיף 2א2 . אחרי סעיף 1א2 לחוק העיקרי יבוא :

”איסור על פעילות 2א2. (א) לא יפרסם אדם מודעת בחירות באמצעות מתואמת לא פעילות מתואמת לא אותנטית. אותנטית

(ב) בסעיף זה –

”מודעת בחירות” – כהגדרתה בסעיף 1א2 ;

”פעילות מתואמת לא אותנטית” – פעילות מתואמת בין שני חשבונות לפחות ברשת חברתית, הגורמת או העלולה לגרום להגברת ההפצה של תוכן ברשת החברתית ואשר נעשית תוך הסתרה, לרבות בדרך של התחזות, לגבי זהות המפרסם, מיקומו, מטרת המפרסם או מהותו של החשבון ; לעניין זה, אין נפקא מינה אם החשבונות אמיתיים או מזויפים, ואם הפעילות נעשתה בידי אדם או באופן אוטומטי ;

”רשת חברתית” – כהגדרתה בסעיף 1א2.”

(ג) סעיף זה יחול גם על תעמולה בבחירות מקדימות, בשינוי זה : בהגדרה ”מודעת בחירות”, בפסקה (1), במקום ”מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות או מי מטעם” יקראו ”מועמד בבחירות מקדימות או מטעמו”.

3. תיקון סעיף 17 . בסעיף 17 לחוק העיקרי, במקום ”ששה חדשים או” יבוא ”שמונה עשר חודשים או שלוש פעמים”.

4. תיקון סעיף 17ב . בסעיף 17ב לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (א) יבוא :

"(1א) על אף האמור בסעיף קטן (א), סבר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת כי מתן הזדמנות לטעון טענות כאמור בסעיף קטן (א) עלול לגרום נזק חמור שאינו בר-תיקון ויש צורך בהוצאתו באופן מיידי, רשאי הוא להורות על צו ארעי להסרה מיידי של פרסום שנעשה בניגוד להוראות סעיף 1א2 או 2א2, וייתן הזדמנות לנוגע בדבר להביא טענותיו לפניו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות לאחר מתן הצו."

## דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה להתאים את חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – החוק), להתפתחויות המשמעותיות שחלו בשנים האחרונות בדרכי התעמולה הפוליטית, ובפרט לשינויים המואצים שחוללו הרשתות החברתיות וכלים מבוססי בינה מלאכותית בזירת הבחירות הדמוקרטית. אין מחלוקת בדבר תרומתו של המרחב הדיגיטלי להליך הפוליטי: הוא הרחיב את הנגישות למידע, פתח אפשרויות חדשות להשתתפות אזרחית וחיצק את הקשר הישיר בין מתמודדים לבין ציבור הבוחרים. עם זאת, לצד יתרונות אלו הולכים ומתרבים גם סיכונים משמעותיים הנוגעים להגנות הבחירות וליכולתם של אזרחים לממש את זכותם לבחור בחירה חופשית ואוטונומית.

בשנים האחרונות מתפתחות תופעות חדשות של מניפולציה דיגיטלית, ובהן פעילות מתואמת ולא אותנטית ברשתות חברתיות, שמטרתה ליצור תפוצה מלאכותית של מסרים פוליטיים תוך הסתרת זהותם או מקורם, וכן הפצה של תעמולה שנוצרה או שונתה באופן מהותי באמצעות מערכות בינה מלאכותית, באופן העלול להטעות את הציבור באשר לאותנטיות התוכן. תופעות אלה מערערות את עקרון השקיפות בבחירות, פוגעות באמון הציבור ועלולות להביא להשפעה בלתי הוגנת על תהליכי הבחירה.

הצעת החוק נועדה לתת מענה ממוקד לאתגרים אלה באמצעות חיזוק חובות השקיפות והאחריות של מפרסמי תעמולת בחירות, תוך שמירה על עקרון יסוד שלפיו אין מדובר בהתערבות בתוכן המסר הפוליטי, אלא בהסדרה של אופן הפצתו וזיהויו, כדי להבטיח הליך בחירות הוגן ושוויוני. התיקונים המוצעים בסעיף 1א2 לחוק נובעים מן הצורך להגביר את חובות השקיפות ולהתאימן לכך שתעמולת הבחירות מתנהלת כיום, גם במרחב הדיגיטלי.

סעיף 1א2 לחוק קובע חובת שקיפות בתעמולת בחירות כך שפרסום של כל מודעת בחירות מחויב בהוספת פרטים מזהים של האדם שאחראי לפרסומה, ואם פעל מטעם מתמודד בבחירות או באופן אחר – את פרטיהם. הסעיף קובע הוראות נוספות לעניין מודעה מודפסת. מוצע לתקן את סעיף קטן (א) ולקבוע הוראות גם בנוגע למודעת בחירות אשר מתפרסמת ברשת חברתית ולהרחיב את חובת הזיהוי החלה על מודעות בחירות כזו, כך שתכלול גם ציון מיקומו של החשבון שבאמצעותו פורסמה המודעה. תוספת זו נועדה לחזק את השקיפות הציבורית ביחס למקורם של פרסומי תעמולת בחירות במרחב הדיגיטלי, ובפרט לאפשר זיהוי טוב יותר של פעילות תעמולתית המתבצעת באמצעות רשתות חשבונות מתואמות, לרבות חוות חשבונות מזויפים או אוטומטיים, אשר עושות שימוש גם בחשבונות שמחוץ לגבולות המדינה. חובת ציון מיקום החשבון נועדה לצמצם את האפשרות להפצת תעמולה בלתי מסומנת ממקורות שמחוץ לגבולות המדינה, ולהגביר את יכולתם של הציבור ושל גורמי האכיפה להבחין בין פעילות פוליטית אותנטית לבין מבצעי השפעה זרים או מוסוויים.

לנוכח ההתפתחות המואצת של כלים גנרטיביים המאפשרים יצירה והפצה של תוכן חזותי וקולי סינתטי בעל מראית עין אותנטית או באופן שאינו מאפשר לזהות את העובדה שהתוכן נוצר או שבוצע שינוי בתוכן קיים, מוצע להוסיף את סעיף קטן (1א) ולקבוע חובה לסמן באופן ברור ובולט מודעת בחירות שנוצרה או שונתה באופן מהותי באמצעות מערכת בינה מלאכותית, כאשר השימוש בה עלול להטעות אדם סביר לחשוב כי התוכן לא נוצר או שונה כאמור. זאת, לאור הסכנה הקיימת משימוש באמצעים אלה לתעמולה מטעה בתקופת בחירות.

מטרת הסימון אינה לאסור שימוש בבינה מלאכותית בתעמולת בחירות כשלעצמו, אלא להבטיח שקיפות כלפי ציבור הבוחרים, כך שיוכל להבין את מקורו של התוכן שהוא נחשף אליו ולשפוט את המסרים הפוליטיים מתוך מודעות מלאה לאופן הפקתם. חובת סימון זו מבוססת על ההכרה כי בעידן שבו ניתן לייצר בקלות יחסית תכנים סינתטיים – בתמונה, בקול או בווידאו – תנאי יסוד לקיומה של

בחירה חופשית הוא היכולת של הבוחר להבחין בין תוכן אותנטי לבין תוכן יציר מכונה, ובין תוכן מקורי לבין תוכן ששונה באופן מהותי על ידי מכונה.

החובה המוצעת משתלבת במגמה בין-לאומית רחבה של חיזוק שקיפות ביחס לתוכן שנוצר או שונה באמצעות בינה מלאכותית באיחוד האירופי ובמדינות שונות בארצות הברית, במיוחד בתקופות בחירות. בנוסף, ההסדר המוצע אינו מתערב בתוכן מודעת הבחירות, אלא מחיל חובת גילוי ושקיפות בלבד. בשים לב לתיקונים המוצעים יש צורך בהוספת הגדרות של כל אותם מונחים במרחב הדיגיטלי ובכלל זאת את ההגדרה למערכת בינה מלאכותית ורשת חברתית.

ההגדרה המוצעת למערכת בינה מלאכותית מורכבת מהרכיבים הבאים אשר מאפיינים את הפעילות של מערכות כאמור. ראשית, המערכת מבוססת מחשב, והיא מפיקה תוצאות מסוגים שונים על בסיס קלט המוזן לה. ההגדרה מבהירה כי התוצאות שהמערכת מפיקה כוללות תחזיות, המלצות והחלטות, ובראש ובראשונה, תוכן בכל סוגי המדיה הקיימים – טקסט, תמונה, קול, וידאו או כל תוכן אחר. שנית, המערכת פועלת ברמות משתנות של עצמאות הסתגלות – זה הרכיב החשוב ביותר שמבחין את מערכת הבינה המלאכותית ממערכות מחשב אחרות. ההגדרה המוצעת מתבססת על ההגדרה המקובלת בתחום של ארגון ה-OECD, שאומצה באיחוד האירופי בחוק הבינה המלאכותית (AI Act), וגם בישראל בהמלצות והנחיות מדיניות כמו במסמך עקרונות מדיניות, רגולציה ואתיקה בתחום הבינה המלאכותית שפרסם משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד המשפטים בדצמבר 2023, בטיט הנחיית הרשות להגנת הפרטיות לעניין תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על מערכות בינה מלאכותית שפורסמה באפריל 2025, או בדוח הסופי של הצוות הבין-משרדי לבחינת שימושי בינה מלאכותית בסקטור הפיננסי שפורסם בדצמבר 2025.

ההגדרה המוצעת לרשת חברתית מורכבת משני היבטים: היות השירות המקוון – במקרה זה מדובר בשירות ברשת תקשורת נתונים; והיבט החברתי – הכולל פרסום, שיתוף או הפצה של אותו מידע. ההגדרה חלה על כל הרשתות החברתיות, לרבות רשתות תקשורת בין-אישית, כדוגמת ווטסאפ או טלגרם. במסגרת ההגדרה מובהר כי אין זה משנה האם השרת שהתוכן מאוחסן בו נמצא בישראל או מחוץ לה או שאלת התמורה.

ההגדרה מתבססת על הגדרות שמעוגנות בחוק השירותים הדיגיטליים של האיחוד האירופי (DSA) וכן על הגדרות שגובשו על ידי שתי ועדות ממשלתיות: ועדת בן-חורין (הצוות המייעץ לשר התקשורת לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות) וועדת דויד (הוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה בנושא תכנים לא חוקיים במרחב הדיגיטלי).

עוד מוצע להוסיף את סעיף 2א2 לחוק בו ייקבע איסור מפורש על פרסום מודעת בחירות באמצעות פעילות מתואמת לא אותנטית ברשתות חברתיות. פעילות זו הפכה בשנים האחרונות לאחת מן התופעות המרכזיות והמדאיגות ביותר בזירת התעמולה הדיגיטלית, הן בישראל והן בעולם, והיא מאופיינת בניסיון לייצר השפעה פוליטית לא באמצעות שכנוע גלוי ופתוח, אלא באמצעות מניפולציה על מנגנוני ההפצה.

פעילות מתואמת לא אותנטית מבוססת על הפעלה מתוזמנת של רשת חשבונות, אמיתיים או מזויפים, שמטרתה ליצור מצג שווא של תמיכה ציבורית רחבה, להעצים מסרים מסוימים באופן מלאכותי, או לדחוק תכנים אחרים לשוליים. בניגוד לביטוי פוליטי אותנטי של אזרחים, מדובר בדפוס פעולה שמנצל את מערכות ההמלצה והדירוג האלגוריתמיות של הרשתות החברתיות כדי להנדס תפוצה, להטות את השיח, ולשבש את יכולתו של הציבור להבחין בין שיח פוליטי אותנטי לבין מבצע השפעה מתואם.

פעילות מסוג זה עלולה לפגוע באופן ישיר בתנאים הבסיסיים לקיומן של בחירות דמוקרטיות הוגנות. ראשית, היא מערערת את עקרון השקיפות, שכן הציבור נחשף לתוכן פוליטי מבלי לדעת שמדובר במסר שמופץ באופן מניפולטיבי ומתוזמר, תוך יצירת תחושת "רוב מדומיין" ופופולריות מזויפת. שנית, היא פוגעת בשוויון ההזדמנויות בין מתמודדים בבחירות, משום שהשפעה דיגיטלית מלאכותית עשויה לאפשר יתרון בלתי הוגן לגורם בעל משאבים, תשתיות או יכולות טכנולוגיות עודפות.

תופעה זו אינה ייחודית לישראל. בשנים האחרונות הוכרה פעילות מתואמת לא אותנטית כאחד מן הסיכונים המרכזיים לתקינות הבחירות גם בדמוקרטיות אחרות. מוסדות האיחוד האירופי, כמו גם רשויות פדרליות בארצות הברית, הצביעו על כך כאמצעי מרכזי להטיה מלאכותית של השיח הציבורי, לערעור אמון הציבור בתהליך הבחירות, ולעיתים אף כפלטפורמה להתערבות זרה ולהשפעה חיצונית על מערכות פוליטיות באמצעות רשתות חברתיות. על רקע זה, ההסדרה המוצעת משתלבת במגמה רחבה של חיזוק מנגנוני שקיפות והוגנות נוכח טכניקות הפצה מתואמות ומטעות במרחב הדיגיטלי.

מוצע להגדיר פעילות מתואמת לא אותנטית כפעילות מתואמת בין שני חשבונות לפחות ברשת חברתית, הגורמת או העלולה לגרום להגברת ההפצה של תוכן ברשת החברתית, ואשר נעשית תוך הסתרה, לרבות באמצעות התחזות לגבי זהות המפרסם, מיקומו, מטרתו, או לגבי מהותו של החשבון.

ההגדרה המוצעת נועדה לחול הן על חשבונות מזויפים והן על חשבונות אמיתיים, וכן על פעילות אנושית או אוטומטית, מתוך הבנה כי מוקד הפגיעה אינו טמון בזהות החשבון כשלעצמו, אלא באופי המתואם והמטעה של מנגנון ההפצה.

איסור זה נועד להגן על השיח הדמוקרטי מפני מניפולציות מערכתיות המערערות את תנאי ההוגנות והשוויון בתעמולת הבחירות, תוך שמירה על גבולות ההתערבות כך שלא תחול על ביטוי פוליטי אותנטי של אזרחים, אלא על שימוש באמצעים מתואמים ומטעים שנועדו ליצור השפעה מלאכותית על הפצת המידע.

ההגדרה המוצעת לפעילות מתואמת לא אותנטית מבקשת לגלם את שלושת הרכיבים המרכיבים את הפעילות לפי המקורות המפורטים בהמשך: התנהגות – הפעילות מושתתת על התנהגות שגורמת להגברת ההפצה של תוכן ברשת חברתית, בלי קשר למהות התוכן; אי-אותנטיות – זהו הרכיב המרכזי של ההגדרה – הפעילות מאופיינת בהיעדר אותנטיות בכך שהיא נעשית תוך כדי הסתרה וביצירת מצג השווא מטעים שחקנים המסתירים את זהותם, מיקומם, מטרתם האמיתית או מהות החשבון בו הם עושים שימוש. לעניין זה, אין זה משנה אם מדובר בחשבונות אמיתיים או מזויפים או אם מדובר באמצעים אוטומטיים או לא; מתואמת – הפעילות מתואמת בין מספר שחקנים, לכל הפחות בין שני חשבונות הפועלים ברשת חברתית.

ההגדרה המוצעת מבוססת על מספר הגדרות קיימות לתופעה ובהן: ההגדרה של מערך הסייבר הלאומי; חברת מטא; סינגפור (Protection from Online Falsehood and Manipulation Act) ובהשראת ההמלצות של ארגון המחקר האירופאי EU DisinfoLab.

כמו כן מוצע להחמיר את הענישה הקבועה בחוק, כך שעבירה על הוראות החוק או אי-קיום חיוב שהוטל על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית תהווה עבירה שעונשה מאסר של עד שמונה עשר חודשים, תקופת מאסר פי שלוש מזו הקבועה כיום בחוק, או קנס גבוה פי שלוש מן הקנס הקבוע כיום בחוק. בכך מבקשת ההצעה להבטיח הרתעה אפקטיבית לנוכח חומרת הפגיעות האפשריות בהוגנות ההליך הדמוקרטי.

החמרת הענישה נדרשת גם על רקע העובדה שבמערכות בחירות בשנים האחרונות התפתחה, בפועל, פרקטיקה של הפרות חוזרות של כללי תעמולת הבחירות, לעיתים תוך נטילת סיכון מחושב מצד מתמודדים וגופים פוליטיים, בהנחה שהאכיפה מוגבלת והסנקציות הקיימות אינן יוצרות הרתעה של ממש. במציאות זו עלול להיווצר תמריץ להפרות יעילות של הדין, שבהן הפגיעה בערכי השקיפות וההוגנות נתפסת ככדאית ביחס לעלות המשפטית הצפויה.

הצורך בעדכון רף הענישה מתחדד במיוחד בעידן הדיגיטלי, שבו פרסום בלתי חוקי או מטעה עשוי להגיע בתוך שעות ספורות לקהלים רחבים, להשפיע על השיח הציבורי בזמן אמת, ולגרום נזק בלתי הפיך להוגנות מערכת הבחירות עוד בטרם ניתן יהיה להפעיל אמצעי תיקון או אכיפה. לפיכך מוצע לעדכן את רף הענישה כך שישקף את חומרת העבירות ואת הצורך בהבטחת ציות אפקטיבי להוראות החוק בתקופת בחירות.

לבסוף, מוצע לתקן את סעיף 17ב לחוק המעניק סמכות ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להוציא צו מניעה, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו. בעידן הדיגיטלי, שבו כאמור פרסום בלתי חוקי או מטעה עשוי להגיע בתוך שעות ספורות ולעיתים אפילו דקות לקהלים רחבים, להשפיע על השיח הציבורי בזמן אמת ולגרום נזק בלתי הפיך להוגנות מערכת הבחירות, המתנה עד להשלמת ההליך עלול לגרום לנזק שאינו בר-תיקון. לאור זאת, מוצע להוסיף את סעיף קטן (א1) ולהסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להורות על צו ארעי להסרה מיידי של פרסום מודעת בחירות שנעשה בניגוד להוראות סעיף 1א2 או 2א2 לחוק המוצעים, וזאת אם הוא סבר כי השהיית ההחלטה על הוצאת צו מניעה לפי סעיף קטן (א) עלולה לגרום נזק חמור שאינו בר-תיקון. עוד מוצע לקבוע כי אם הוציא יושב ראש ועדת הבחירות צו ארעי כאמור, עליו לתת הזדמנות לנוגע בדבר להביא טענותיו לפניו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות לאחר מתן הצו. סמכות זו נועדה לחזק את האפקטיביות המעשית של כלי האכיפה הקיימים בידי יושב ראש ועדת הבחירות, ולהבטיח כי אלה יוכלו להתממש בפועל במסגרת לוחות הזמנים הייחודיים של מערכת בחירות בסביבה דיגיטלית, שבה תפוצת תכנים פוליטיים ברשתות חברתיות מתרחשת במהירות רבה.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ד באייר התשפ"ו (11.05.2026)