

הכנסת העשרים ושלוש

יוזמת: חברת הכנסת תהלה פרידמן

פ/2512/23

הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון – תעמולה דיגטלית), התשפ"א–2020

1. הוספת סעיף 1א בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט–1959¹ (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 1 יבוא:

1א. מטרתו של חוק זה להסדיר את תעמולת הבחירות כדי להבטיח את שוויון ההזדמנויות בין המתמודדים בבחירות, להגן על חופש הביטוי, להגן על הבחירה החופשית של אזרחים ועל זכותם לפרטיות, ולהבטיח את קיומו של הליך בחירות תקין המנוהל בהגינות ובשקיפות.

2. אחרי סעיף 2א לחוק העיקרי יבוא:

"שקיפות בתעמולת 1א2. (א) מודעת בחירות תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים.

(ב) לא תהא תעמולת בחירות מטעם מתמודד בבחירות או למענו בצורה או בדרך העלולה להביא אדם סביר להניח שהיא אינה תעמולה.

(ג) בסעיף זה –

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 138.

"גוף הקשור לסיעה", "גוף פעיל בבחירות" –
כהגדרתם בחוק מימון מפלגות, התשל"ג–
1973;²

"מודעת בחירות" – כל אחד מאלה:

(1) כל סוג של תעמולת בחירות שנעשית
על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור
לסיעה, גוף פעיל בבחירות או מי מטעם,
ומופצת בכל דרך שהיא, ובכלל זה
באמצעות שיווק דרך מנועי חיפוש, מודעות
כתובות ומודעות חוזי-שמע, תוכן שיווקי
וחסויות;

(2) תוכן של תעמולת בחירות שנכתב או
הופץ בעבור תשלום; לעניין זה, "תשלום" –
בין בכסף ובין בשווה כסף, בשירות או בכל
טובת הנאה אחרת;

"מתמודד בבחירות" – כל אחד מאלה:

(1) מפלגה או רשימת מועמדים
בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות
מקומית ולראש רשות מקומית;

(2) מי שנכלל ברשימת מועמדים כאמור
בפסקה (1);

(3) מועמד בבחירות לראש רשות
מקומית;

(4) סיעה של מועצה יוצאת, כמשמעותה
בסעיף 25 לחוק הרשויות המקומיות
(בחירות), התשכ"ה–1965;³

(5) נבחר הציבור, כהגדרתו בסעיף 28א
לחוק המפלגות, התשנ"ב–1992⁴ (להלן –
חוק המפלגות);

² ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

³ ס"ח התשכ"ה, עמ' 248.

⁴ ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

(6) אדם שהודיע על מועמדותו להתמודדות בבחירות לכנסת לפי האמור בסעיף 24א לחוק המפלגות;

(ד) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות.

3. תיקון סעיף 10 בסעיף 10(א) לחוק העיקרי, פסקה (3) – תימחק.

4. הוספת סעיפים 10ג 10. אחרי סעיף 10ב לחוק העיקרי יבוא:

ו-10ד

10ג. (א) יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יקבע, דיגיטלי לאחר התייעצות עם ועדת הבחירות המרכזית, את הדרכים שבהן פלטפורמות דיגיטליות יסמנו בהתאם לסעיף 1א2 את מי שמפרסם אצלן מודעת בחירות.

(ב) מתמודד בבחירות ופלטפורמה דיגיטלית אשר מבקשים לפרסם מודעות בחירות בפלטפורמה הדיגיטלית, ימסרו הודעות ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כל יומיים במהלך 90 הימים שלפני יום הבחירות, אשר יכללו את הפרטים הבאים –

(1) הגופים והפלטפורמות הדיגיטליות אשר רכשו ומכרו מודעות בחירות או כל שירות אחר שיש בו משום תעמולת בחירות;

(2) פירוט של סכומי הכסף ששולמו לפי השירות שהתבקש כאמור בפסקה (1);

(3) תוכן המודעה או השירות שהתבקש;

(4) פרטים אודות קהל היעד של שירותים אלה ואמות המידה לבחירתו.

(ג) בסעיף זה ובסעיף 10ד –

– "מודעת בחירות", "מתמודד בבחירות" – כהגדרתם בסעיף 1א2;

"פלטפורמה דיגיטלית" – פלטפורמה דיגיטלית
הפונה לציבור, יישומון רשת או יישומון
דיגיטלי אחר, ובכלל זה מנועי חיפוש,
רשתות חברתיות ורשתות פרסום

(ד) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים
המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות.

שמירה על פרטיות 10ד. (א) מתמודד בבחירות יתכן, יעצב ויפעיל
מערכת עיבוד מידע באופן שיתחשב במטרות חוק
זה ובטכנולוגיות הזמינות באותה עת, בהיקפו
ובמטרתו של המידע האישי ובסכנות הצפויות
לפגיעה בפרטיותו של אדם עקב עיבוד המידע
האישי שלו, והכל באמצעות הטמעת אמצעים
טכנולוגיים וכללים פנים ארגוניים, ומערכות
לעיבוד של מידע אישי.

(ב) מתמודד בבחירות שבכוונתו לבצע עיבוד
מידע אישי בהיקף נרחב העשוי להשפיע על מספר
רב של בוחרים או לבצע עיבוד מידע אישי באופן
אוטומטי לשם הערכת מאפייני האישיות של נושא
המידע יכין תסקיר השפעה על הפרטיות; תסקיר
ההשפעה על הפרטיות יוגש שבעה ימים לפני עיבוד
המידע לוועדת הבחירות המרכזית ויכלול מידע
בדבר היקף המידע האישי הנאסף, אופן עיצוב
המערכת לשמירה על הפרטיות ואמצעי אבטחת
מידע אישי שינקטו על ידו.

תיקון סעיף 17ב 5. בסעיף 17ב לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), אחרי "פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב],
תשכ"ט-1969, יבוא "לפי סימנים א' ו-ב' בפרק ב' בחוק הגנת הפרטיות,
התשמ"א-1981⁵;"

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא :

⁵ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

"(1א) יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע הפצת תעמולת בחירות שהפצתה מהווה הפרה של כל חוק, אם שוכנע כי לא ניתן להסתפק בהליכים, בסעדים ובאמצעים אחרים הקבועים בכל חוק, בשים לב לחיוניות של ההגנות בבחירות, השוויון, חופש הביטוי והזכות לפרטיות בתקופת הבחירות."

תיקון חוק
הבחירות לכנסת
6. בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 –

(1) בסעיף 39, אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ה1) מפלגות וסיעות אחראיות לאבטחת המידע שקיבלו לפי סעיף זה והמידע הנוסף שהן אוספות הקשור אליו, ויחולו עליהן כל ההוראות החלות במאגרי מידע ברמת האבטחה הגבוהה ביותר לאבטחת מידע במאגרי מידע המפורטות בסעיפים 17, 17א, ו-17ב לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981⁷, והתקנות שלפיו."

(2) במקום סעיף 118א יבוא:

"שימוש שלא כדין 118א. (א) המעבד או עושה שימוש במידע פנקס או במידע פנקס ובמידע המוסר מידע ממידע פנקס כהגדרתו בסעיף 39 באופן שאינו נדרש ומידתי לצורכי התמודדות אישי בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977⁸;

(ב) המעבד או עושה שימוש במידע רגיש אשר נאסף לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים שלא לצרכים כאמור בסעיף קטן (א) ללא הסכמת נושא המידע, דינו – מאסר שנתיים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977⁹.

(ג) בסעיף זה –

"מידע רגיש" – מידע אישי שיש בו כדי לזהות כל אחד מאלה:

⁶ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

⁷ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

⁸ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

⁹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

- (1) מידע על אישיותו של אדם וצנעת חייו האישיים;
- (2) מידע על עברו הפלילי של אדם;
- (3) מידע על דעותיו הפוליטיות ואמונתו הדתית של אדם;
- (4) מידע על מצבו הבריאותי או הרפואי או הנפשי של אדם;
- (5) מידע על גזע או מוצא של אדם;
- (6) נתוני זיהוי ביומטריים כהגדרתם בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסכי זיהוי ובמאגר מידע התש"ע-2009¹⁰;
- (7) מידע גנטי כהגדרתו בחוק מידע גנטי התשס"א-2000¹¹;
- (8) מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכליות ומידת עמידתו בהן, לרבות נתוני אשראי כהגדרתם בחוק נתוני אשראי התשע"ו-2016¹²;
- (9) נתוני תעבורה ונתוני מיקום כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) התשס"ח-2007¹³;
- (10) הרגלי צריכה של אדם שיש בהם כדי ללמד על מידע לפי פסקאות (1) עד (9);
- (11) מידע שיש בו כדי ללמד על אחד מסוגי המידע המנויים בפסקאות (1) עד (9);

¹⁰ ס"ח התש"ע, עמ' 256.

¹¹ ס"ח התשס"א, עמ' 62.

¹² ס"ח התשע"ו, עמ' 838.

¹³ ס"ח התשס"ח, עמ' 72.

(12) מידע אישי ששר המשפטים קבע בצו

באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של

הכנסת שהוא מידע רגיש;

"עיבוד" – כל אחת מהפעולות האלה:

(1) איסוף או תיעוד של מידע אישי בכל

דרך לרבות צילום, הקלטה, העתקה או

השגת גישה אליו;

(2) ארגון, החזקה או אחסון של מידע

אישי לרבות הבניה, שינוי, אחזור, ניתוח,

איגום או הצלבה;

(3) גילוי או פרסום של מידע אישי

לרבות העברה, מכירה או העמדה לרשות

הציבור."

(3) אחרי סעיף 119(א)(3) יבוא:

"(3א) מפרסם או מעביר תעמולת בחירות הפונה לבוחר או קבוצת

בוחרים בכל דרך ממסר, פיזית או דיגיטלית, המיועדת באופן אישי

והעלולה לגרום ברמת הסתברות קרובה לוודאי לאדם או לקבוצה

אליהם ממוען המסר להימנע מלהצביע.";

(4) בסעיף 122, בסופו יבוא:

"(7) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד

רשימת מועמדים מסוימת, על ידי הטעייה בדרך של תעמולה שתוכנה

או דרך ממסרה או ההחלטה על מסירתה לאותו אדם מבוססים על

עיבוד מידע רגיש; בסעיף זה "מידע רגיש" – כהגדרתו בסעיף 118א."

דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה להתאים את חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה), להתפתחויות מרחיקות הלכת בדרכי התעמולה בשנים האחרונות בכלל ולתפקידו הגדל והולך של השיווק הדיגיטלי בפרט. אין מחלוקת על תרומתו האדירה של המרחב הדיגיטלי להליך הפוליטי באמצעות הרחבה של מקורות המידע והאפשרויות להשתתפות אזרחית, העצמה של פרטים, ויכולת יצירת הקשר בין מתמודדים ואזרחים. אבל עם אלה מגיעים גם סיכונים: מניפולציות על התודעה ועל תהליכי הבחירה, פגיעה בפרטיות וחוסר שקיפות. מניפולציות אלה מתבטאות לעתים בתופעות של חדשות כזב או מידע מטעה ומוטעה שנפוצים ברשתות החברתיות ובאמצעים נוספים ובשימוש במערכות אלגוריתמיות המבוססות על ניתוח של מידע אישי ונתוני עתק כדי להשפיע באופן מדויק על קבלת החלטות של פרטים. כל אלה יכולים להזיק ליכולת לקיים בחירות דמוקרטיות שמבוססות על ערכים של בחירה חופשית ואוטונומיה של הבוחרים. דוגמא לכך ניתן לראות בדבריו של המשנה לנשיאה השופט מלצר, יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-21: "תעמולה אנונימית, שאינה מזוהה, עלולה לרדד ולדרדר את השיח, ולהביא בתקופת הבחירות לניצולם של פלטפורמות הפרסום המקוון (ביניהן: הרשתות

החברתיות ומנועי החיפוש), שמטרתן, בין היתר, היא לקיים "כיכר שוק" ולאפשר זרימה דמוקרטית וזרימה חופשית של מידע – לשם פגיעה באושיות הדמוקרטיה וערכי היסוד של החברה, בניגוד לטיוב וליעוד של הרשתות החברתיות ומנועי החיפוש ולעקרונות הדמוקרטיה" (תב"כ 8/21 עו"ד שחר בן מאיר ואח' נ' מפלגת הליכוד ואח', פסקה 89 להחלטה (27.2.2019)).

על רקע ההתפתחויות בתחום תעמולת הבחירות, באינטרנט, ברשתות החברתיות, במנועי חיפוש וביישומים סלולריים, שמאיימות על היכולת לנהל הליך דמוקרטי תקין, הוגן ושוויוני, יש מקום לעדכן את החוק באופן שיכלול הסדרים שיתמודדו עם אתגר זה. השינויים הטכנולוגיים המהירים של שני העשורים האחרונים יצרו מצב משפטי לא הגיוני: מצד אחד בכל הנוגע לאמצעי התקשורת הוותיקים, עיתונות, רדיו וטלוויזיה, החוק מסדיר בנוקשות ולפרטי פרטים את הפרסום הפוליטי ואת היקפו במהלך הבחירות, וכך אמצעים אלה מפוקחים ונתונים באסדרה נוקשה ודקדקנית אף שתעמולת הבחירות בהם מאבדת בהדרגה את השפעתה על ציבור הבוחרים. לעומת זאת בפלטפורמות הדיגיטליות, שהשפעתן על ציבור הבוחרים הולכת וגוברת, מועמדים, מפלגות וגורמים אחרים ("גופים חוץ-מפלגתיים") הפעילים בבחירות, מפרסמים בחופשיות ללא מסגרת חוקית מוסדרת ומאסדרת.

על רקע זה בשנת 2017 המליצה הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בראשות נשיאת בית המשפט העליון בדימוס דורית ביניש (להלן - ועדת ביניש) לתקן באופן יסודי את החוק, ואולם הצעת החוק שוועדת החוקה, חוק ומשפט פרסמה בעקבות המלצות הוועדה וכן הצעות חוק אחרות של חברי כנסת שנועדו לעדכן את החוק לא התגבשו לכדי תיקוני חקיקה. בנוסף, עסקה הוועדה באתגרים הדיגיטליים באופן חלקי בלבד.

להלן התייחסות מפורטת לסעיפי ההצעה:

סעיף 1 מוצע לשלב בחוק הוראה שתבהיר את מטרתו. במסגרת הוראה זו מוצע להבהיר שאחת ממטרות החוק היא להגן על הזכות לפרטיות מתוך הבנת מרכזיותה להגנה על האוטונומיה של האזרחים ועל יכולתם לבחור בחירה חופשית שאינה נתונה למניפולציה בשל עיבוד המידע האישי שלהם והשימוש בו לצורכי השפעת יתר עליהם. התיקון המוצע מבוסס על המלצות ועדת ביניש שראתה לנכון לציין במטרת החוק את הערכים הבסיסיים בדבר שקיפות והגיונות, וערכים בעלי חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לפרסומים שונים בתקופת בחירות (הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) – דין וחשבון, עמ' 22).

סעיף 2 מוצע לעגן בחוק את העיקרון, שיחול גם מחוץ לתקופת הבחירות, שמחייב שקיפות וסימון של תעמולת בחירות ככזאת. עקרון השקיפות הוא אמצעי עיקרי להתמודדות עם חשש מפני השפעה לא הוגנת על בוחרים, משום שמצד אחד הוא איננו מחייב מעורבות חודרנית בתוכן התעמולה, ומן הצד האחר הוא מאפשר העצמה של הבוחרים. חלק מהנוסח של הוראה זו מבוסס על המלצות ועדת ביניש ועל הצעת החוק שפרסמה בעקבותיה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ואולם בהשוואה להצעות קודמות אלה ההוראה המוצעת מרחיבה את חובת השקיפות, גם לחובה לסמן תעמולת הבחירות ככזאת, וגם לגופים שלא נכללו בהצעות הקודמות.

סעיף 4 מוצע להוסיף לחוק את סעיפים 10ג ו-10ד, שנועדו לקדם את שקיפות התעמולה הדיגיטלית בדרכים אחדות: ראשית, באמצעות הטלת חובה על הפלטפורמות הדיגיטליות המיועדות למשתמשי IP ישראלים ליצור דרכים לזהות את כל מי שמשתתף למעגלים החייבים בשקיפות ורכש מהן שירותים ומוצרי תעמולה. שנית, לאפשר לוועדת הבחירות המרכזית לקדם את השקיפות של התעמולה הדיגיטלית באמצעות קבלת דיווח אחת ליומיים מהפלטפורמות הדיגיטליות בתשעים הימים שלפני הבחירות לגבי פרטי מידע הנוגעים למודעות הבחירות שמתפרסמות אצלן. שלישית, להגן על פרטיות האזרחים על ידי חיוב המתמודדים בבחירות להטמיע אמצעי הגנה על פרטיות בנוגע למידע אישי של אזרחים החל בשלבי התכנון והפיתוח של מערכות לעיבוד מידע אישי, עבור בהטמעתן וכלה בהפעלתן.

סעיף 5 (תיקון סעיף 17ב) פסקה (1) המוצעת נועדה להסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווי מניעה גם על עבירות של חוק הגנת הפרטיות הנוגעות לדיוור ישיר ולניהול מאגרי מידע שנמצאים בסמכותה של הרשות להגנת הפרטיות. בדרך זו יוכל יושב ראש ועדת הבחירות לתת מענה בזמן אמת לעבירות על חוק הגנת הפרטיות גם אם הרשות להגנת הפרטיות, האמונה על האכיפה בהקשרים אלה, לא תוכל לעמוד בסד הזמנים שיידרש בתקופת הבחירות. זאת בהתאם לדבריו של כב' השופט ניל הנדל, יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, שהציף את הקושי של הרשות להגנת הפרטיות לספק מענה יעיל לסוגיות של פגיעה בפרטיות בזמן מערכת בחירות לסוגיות שנדונו בפניו ועסקו בנושא תוכנות מאגר ועיבוד נתוני מצביעים בבחירות לכנסת: "המחוקק קבע גורם המוסמך לדון

בסוגיית הפרטיות של היחיד, גם בשדה הבחירות, והוא הרשות להגנת הפרטיות. כולי תקווה כי הרשות תמצה את הליכי הבדיקה והפיקוח, ביעילות וביסודיות הנדרשת בסד הזמנים של מערכת הבחירות ועל הצד הטוב ביותר" (תב"כ 14/23 עו"ד שחר בן מאיר ואח' נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית ואח', פסקה 5 להחלטה (18.2.2020)).

פסקה (2) המוצעת נועדה להסמיך במקרים חריגים את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווי מניעה בגין הפרה של חוקים שאינם חוק דרכי תעמולה או חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת), על רקע החלל האכיפתי בחוק הקיים, שאינו מאפשר ליושב ראש ועדת הבחירות לתת צווים בגין הפרת חוקים שאינם מנויים בחוק דרכי התעמולה ובחוק הבחירות לכנסת. הוראה זו נועדה למקרים קיצוניים של שימוש במוצרים, בטכניקות או בדרכי עיבוד חדשות של מידע פרטי; הפצה מכוונת של מידע מטעה ומוטעה או מניפולציה משמעותית על מנועי חיפוש. הוראה זו חשובה בשל החשיבות העקרונית שבעצירת הפצה של תוכן באמצעי ממסר דיגיטליים שהמשך הפצתו עשויה לסכן באופן חמור ומיידי את הוגנות תהליך הבחירות ואת יכולתם של בוחרים לממש את בחירתם באופן חופשי.

סעיף 6 סעיף זה כולל תיקונים שונים לחוק הבחירות לכנסת.

פסקה (1): הוראה זו מציעה להוסיף חובה ייחודית לאבטחת מידע אישי של אזרחים שמשמש לצורכי תעמולת בחירות בכלל, ובפרט להטיל על המתמודדים בבחירות חובה לאבטחת מידע של מאגר פנקס הבוחרים ושכבות מידע נוספות שהם אוספים ומעבדים. מטרתה של ההוראה לתת כלים פליליים ספציפיים שיאפשרו להילחם בניצול לרעה של מידע אישי של אזרחים בקשר לבחירות וכן לתת לוועדת הבחירות את הסמכות להתערב במקרים של אירועי אבטחת מידע שנוגעים לבחירות ללא תלות בפעילותה של הרשות להגנת הפרטיות.

פסקה (2): הוראה זו נועדה לקבוע כי מתמודדים בבחירות וגופים פעילים בבחירות יהיו מוגבלים בשימוש, ישיר או באמצעות צד שלישי, במידע אישי רגיש של אזרחים לצורך תכנון או העברה של מסרים שנוגעים לבחירות. לכן מוצע לתקן את סעיף 118א לחוק הבחירות לכנסת כך שיעסוק הן במידע פנקס, שאותו הוא כבר מסדיר, והן במידע אישי אחר, וכן שיכלול נוסחה שקובעת כי יש להשתמש במידע באופן מידתי וקשור לצרכים ספציפיים שנוגעים לבחירות.

פסקאות (3) ו-(4): הוראות אלה נועדו לעדכן את חוק הבחירות לכנסת כך שהאיסורים הקבועים בו נגד הפרעת בחירות ומעשי שחיתות ואיום על הבחירות יכללו גם מעשים מסוג אלה שנעשים באמצעים דיגיטליים או באמצעות שימוש במידע אישי רגיש של אזרחים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"א בכסלו התשפ"א – 7.12.20