המכון הישראלי
לדמוקרטיה

03

אתגרי המחר

איך מגינים על משתמשים ועל הדמוקרטיה במרחב הדיגיטלי?

תהילה שוורץ אלטשולר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בשנים האחרונות ידעה מדינת ישראל טלטלות, משברים ומכאובים בזה אחר זה. ההתמודדות עם המשברים הללו טומנת בחובה לא רק את היכולת לשרוד ולהסתגל, אלא גם הזדמנות לצמוח ולהיבנות.

לפניכם אחת מחוברות אתגרי המחר, סדרת מסמכי מדיניות המבקשת להציע תשתית לצמיחה, תיקון ושגשוג למדינת ישראל בהתבסס על משאביה האנושיים והחברתיים, ובאמצעות תוכניות מפורטות לרפורמות במגוון תחומים מרכזיים. הסדרה מבוססת על מחקר יישומי שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, ומטרתה מעבר להצבעה על הכשלים והאתגרים היא להציע צעדים מעשיים, מדורגים וישימים להתמודדות עימם. דווקא בתקופה של כאוס, ייאוש, קיטוב וחוסר אמון, חשוב יותר מאי פעם לקדם מדיניות איכותית המכוונת להשגת טובת הכלל והמבוססת על מחקר, נתונים ותכנון ארוך טווח; לקיים שיח מקצועי, מכבד ומבוסס עובדות; ולהנגיש ידע אמין לציבור ולמקבלי ההחלטות.

מבוא

בהשוואה לרוב מדינות העולם, מדינת ישראל מתאפיינת בהיקף שימוש נרחב במיוחד ברשתות חברתיות ובאפליקציות מסרים מיידיים כזירה לשיח ציבורי ולצריכת חדשות.[1] הרשתות החברתיות הפכו אפוא לכלי משמעותי המעצב את המרקם החברתי והכלכלי בעולם כולו ובישראל בפרט.

לנוכח מרכזיותן של הרשתות החברתיות בחיי החברה והכלכלה, בשנים האחרונות מתגבשת ההבנה בקרב מדינות בעולם, ובראשן מדינות האיחוד האירופי, שיש לחדד ולתקן את משטר האחריות שלהן כלפי משתמשים ורשויות מדינתיות.

בשנים האחרונות, הנזקים שהרשתות החברתיות גורמות נעשו ברורים ומתוקפים מדעית, בכלל זה קיטוב, הקצנה ושחיקה של השיח הדמוקרטי; ערעור היכולת לברר את המציאות והתפשטות של דיסאינפורמציה ומיסאינפורמציה; פגיעה בתהליכי בחירות; נזקים פסיכולוגיים מצטברים כמו פגיעה בדימוי גוף והתמכרויות; מרחב פעיל למתקפה על מדינת ישראל ועל יהודים בעולם; תכנון וביצוע פעילות פלילית חמורה כגון סחר בסמים, טרור או ניצול מיני של ילדים; הוצאת דיבה, העלבה, הטרדה והתעללות וכן פגיעה בביטחון האישי, כמו בריונות ברשת, מעקב או איומים באלימות.

בישראל שלל נזקים אלו מתאפשרים בשל היעדר מסגרות רגולטוריות מספקות; היעדר תמריצים מספקים לרשתות החברתיות לאכיפה אפקטיבית של תנאי השימוש וכללי הקהילה שלהן עצמן, האוסרים על פרסום תוכן בלתי חוקי או בעל סיכון לביטחון האישי או הלאומי; מיקוד מערכות הניטור והאכיפה האוטומטיות שהרשתות מפעילות בתוכן בשפה האנגלית ולא בעברית ובערבית; ויתור על מנגנוני בדיקת עובדות חיצוניים מתוך הסתמכות בלעדית על דיווחי משתמשים והערות קהילה; והיעדר שקיפות מספקת כלפי ציבור המשתמשים לגבי מזעור הסיכונים בפעילותן.

מעבר לנזקים הנגרמים ממשתמשים פרטיים או מערוצי תוכן יחידים, מרחב הרשתות החברתיות בישראל חשוף גם לתופעה נרחבת של פעילות מתואמת לא אותנטית (Coordinated Inauthentic Behavior – CIB). פעילות זו, שמקורה בכוונה עוינת להשפיע

1 ראו את נתוני השימוש המוצגים באתר איגוד האינטרנט הישראלי: **פני האינטרנט הישראלי - אתרים פופולריים ורשתות חברתיות**, וכן **שימוש ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים בישראל: נתוני 2025 עם פילוחים דמוגרפיים.**

על המרחב הדיגיטלי, מתאפיינת בהקמת רשתות של חשבונות מזויפים, קבוצות ופרופילים הפועלים באופן מתואם כדי לעצב את השיח הציבורי, להגביר מסרים פוליטיים או רעיוניים, להנדס תפיסות ציבוריות ולהפיץ מידע מטעה אגב יצירת אשליה של תמיכה ציבורית רחבה או של "רעשי רקע" מלאכותיים. פעילות זו נשענת על מגוון טקטיקות: חשבונות מזויפים או "בובות גרב" (sockpuppet); לייקים ושיתופים המופצים על ידי רשתות מתואמות של חשבונות; הפצת תכנים רגשיים ושימוש בתוכן יציר מכונה להגברת נפח ודרמטיזציה של מסרים; הפעלת רשתות רדומות בעת אירועים ביטחוניים או פוליטיים; והעברת קמפיינים בין זירות גיאוגרפיות כדי להסתיר את מקורם. דפוסי פעולה אלה הם כמעט תמיד חוצי פלטפורמות, דבר שמקשה על משתמשים להבין את רמת האמינות של מקורות המידע שהם מקבלים, ובד בבד על ניטור ואכיפה של דפוסי פעילות אלה.

פעילות CIB בישראל מתבצעת הן על ידי גורמים חיצוניים והן על ידי גורמים פנימיים. מבחינת גורמי חוץ, זוהתה פעילות שיטתית של מדינות וארגונים עוינים, ובהם סין, רוסיה, איראן, קטאר וחמאס, להחלשת אמון הציבור בגופי ממשל, להעמקת שסעים חברתיים ולערעור הלגיטימיות של מוסדות המדינה. לצד זאת פועלות גם מדינות ידידותיות (כגון ארצות הברית, מדינות אירופה והודו) הפונות לקהלים ישראליים כחלק מאינטרסים גאו־פוליטיים, לאו דווקא במטרה לפגוע, אך ללא שקיפות מספקת לגבי מקור המסר. נוסף על כך קיימות התארגנויות עצמאיות – אחדות ממומנות, אחרות מבוססות מתנדבים – הפועלות כדי להשפיע על השיח בישראל בשם אינטרסים זרים (למשל קבוצות כמו וגנר או איסנאד). מבחינת גורמי פנים, שחקנים פוליטיים, מפלגות וארגונים שלטוניים, ארגונים מסחריים וקבוצות אינטרס מקומיות פועלים כדי להשפיע על סדר היום הציבורי. אלה פועלים לעיתים באמצעות שימוש בחברות קמפיינים או במפעילים דיגיטליים פרטיים. מכלול הפעילות הזה יוצר הגברה מזויפת של תכנים, מטשטש את הגבול בין שיח אותנטי לשיח מכוון ומקשה על צרכני מידע להבין מה מקורו של המסר.

על אף הנזקים והסיכונים האלה, אין במדינת ישראל מסגרת אסדרה לרשתות החברתיות. בשנת 2021 הוקמו בישראל שתי ועדות ממשלתיות שמטרתן לאתר כלים רגולטוריים נדרשים להסדרת פעילות הרשתות החברתיות במדינה – ועדת בן חורין, שהוקמה על ידי שר התקשורת דאז יועז הנדל; וועדת דוידי, שהוקמה על ידי שר המשפטים דאז גדעון סער. בספטמבר 2022 התפרסם כי חלק מן הרעיונות שעלו בוועדת דוידי התגבשו לידי תזכיר חוק, ואולם תזכיר זה לא התפרסם מעולם. בדצמבר 2022 ועדת בן חורין השלימה את עבודתה והגישה את המלצותיה אך הן לא גובשו לכדי חקיקה.[2]

2 דוח הצוות המייעץ לשר התקשורת לבחינת האסדרה על פלטפורמות תוכן דיגיטליות (דצמבר 2022).

לעומת זאת, מדינות אחרות כבר נקטו פעולות אסדרה של הרשתות החברתיות, כל אחת בהתאם לתפיסותיה באשר לתפקיד החברתי והתרבותי של רשתות אלו.[3] נעיר כי בקוטב אחד ניצבת גישה המבקשת להימנע מכל אסדרה של הרשתות; ובקוטב האחר – יש המבקשים ליצור חרם מוחלט, הפסקת פעילות של הרשתות או של המערכות האלגוריתמיות העומדות בבסיסן. הגישה הראשונה מאפיינת את העמדה האמריקאית העכשווית, ואילו הגישה השנייה לא התקבלה בשום מדינה. ואולם למחלוקת בין מעודדי האסדרה לבין הנמנעים ממנה, בעיקר בין ארצות הברית לבין האיחוד האירופי,[4] יש השלכות מעבר לתחום הרגולטורי־משפטי.[5]

סקירה השוואתית שערכנו, הכוללת את אוסטרליה, מדינות האיחוד האירופי, בריטניה וכן את הודו, סינגפור וברזיל, העלתה כי מסגרת האסדרה הבולטת כיום מבחינת שמירה על זכויות המשתמשים ומזעור הסיכונים שנובעים מהשימוש ברשתות חברתיות היא זו שנקבעה באיחוד האירופי. מדינות האיחוד העמידו חבילה רגולטורית מקיפה להתמודדות עם אתגרי השימוש ברשתות החברתיות במסגרת האסטרטגיה הדיגיטלית של האיחוד משנת 2022.[6] חבילה זאת כוללת את חוק השירותים הדיגיטליים (Digital Services Act – DSA) ואת חוק השווקים הדיגיטליים (Digital Markets Act – DMA) שנכנסו לתוקף בשלהי 2023.

התאמה של החקיקה המקומית של מדינת ישראל לרמות האחריות הרגולטוריות שהתקבלו במדינות המפותחות, ובראשן האיחוד האירופי, היא הכרחית ודחופה. כל פער רגולטורי פועל לרעת משתמשי הרשתות הישראלים והופך את מדינת ישראל ל"חצר האחורית" של נזקי הרשתות החברתיות.

3 ראו את הסקירה של 55 דברי חקיקה והצעות לחקיקה שערכו Chatham House בחודש ינואר 2024 (*Towards a global approach to digital platform regulation*, January 2024).

4 Duc Minh Nguyet (Moon) Nguyen and Philip Luck, *The New Containment Doctrine: How the United States Is Using Trade to Stop Digital Regulation,* CSIS, March 9, 2026

5 דוגמה אחת להבדלים התרבותיים הרגולטוריים בין ארצות הברית לאירופה אפשר למצוא באמירה המצוטטת על ידי Loewenthal, Sjodin and Wilman: "Europeans are often accused of over-regulation. 'While Americans innovate, Europeans regulate' is an oft-repeated refrain" (P. J. Loewenthal, C. Sjödin, F. Wilman, "General Introduction," in *Europe's Digital Revolution: The DSA, the DMA and Complementary Regimes,* International Federation of European Law, 2025)

6 European Commission digital strategy, 30.6.2022, C(2022) 4388 final. ראו גם התוכנית הדיגיטלית של האיחוד *Digital Decade - Policy programme 2023-2030,* וה־*International Digital Strategy for the European Union*

הצעותינו לגבי אסדרת הרשתות החברתיות נוגעות לרשתות שבהן משתמשים למעלה מ־10% מהציבור הישראלי, בין שהשרתים שלהן נמצאים בישראל ובין שמחוץ לישראל ("מפעיל"). ההגדרה של "רשת חברתית" בהקשר הזה היא שירות המאפשר למשתמש לפרסם ולשתף תכנים דיגיטליים לציבור בכללותו או למשתמשים או לקבוצת משתמשים, בין בתמורה ובין שלא בתמורה.

אנו ממליצים לנקוט ארבעה סוגי פעולות עיקריים:[7]



לחזק את הזכויות האישיות של משתמשי הרשתות, הן בנוגע לסמכות שיפוט בישראל והן בנוגע לזכויות שלהם מול המפעילים;



לחייב כל מפעיל לבצע תהליך של ניהול הסיכונים הנובעים מהשימוש ברשתות שהוא מספק, הן סיכונים שהמשתמשים חשופים אליהם, והן סיכונים שלו כמפעיל. תהליך זה חייב להיות שקוף כלפי הרגולטור הישראלי וגם כלפי המשתמשים בישראל;



להפליל הקמה ותפעול של פעילות לא אותנטית מתואמת כחלק מאיסורי ההטעיה בפרסום בחוק הגנת הצרכן;



נוסף על אלה, אנו מציעים לשקול חובת הזדהות של סוגים מסוימים של חשבונות משתמשים, וכן הגבלת גיל השימוש ברשתות חברתיות בישראל.



חיזוק ועיגון של זכויות משתמשים ברשתות

אנו מציעים להתמקד בהבטחת זכויות צרכניות־פרוצדורליות למשתמשים, ובכלל זה זכויות השמורות להם בעת שהפלטפורמה אוכפת את כללי הקהילה שלה למענם או נגדם. בחירה בגישה זו יכולה לתרום תרומה משמעותית ליצירת מרחב מוגן יותר ברשתות החברתיות, מבלי שתפגע למעלה מן הצורך בזכות לחופש הביטוי. מעבר לכך, גם בנוגע לתחומים שכבר קיימת בהם פסיקה בישראל, אנו מציעים לעגן אותה בחקיקה כדי למנוע צורך בהתדיינויות מיותרות.

7 להרחבה ראו תהילה שוורץ אלטשולר, אסף וינר ואייל זילברמן, **מתווה לאסדרת רשתות חברתיות בישראל,** המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

1 זכויות פרוצדורליות, ובכללן מענה לפניות, הנמקה ועירעור

אנו מכירים בחשיבות הבסיסית שבקיומם של כללי קהילה המגדירים למשתמשים את גבולות האסור והמותר בעת שימוש ברשת חברתית, ובד בבד מספקים מעין התחייבות של מפעילי הרשת באשר למה שיאפשרו להעלות לפלטפורמה ולמה שיפעלו באופן אפקטיבי כדי להסירו. לכן, אנו מציעים לעגן את משמעותם המשפטית של כללי הקהילה, הן ביצירת חובות המוטלות על המשתמשים, הן בהטלת חובות על מפעילי הרשתות עצמם.

- סמכות השיפוט של בתי המשפט בישראל על הפלטפורמות: אנו מציעים לקבוע באופן עקרוני חובה על מפעיל שירות של רשת חברתית לכבד צווים שניתנו על ידי הרשויות המוסמכות לפי כל דין במדינת ישראל.
- בנוסף, יש לקבוע בחקיקה כי סמכות השיפוט בכל הליך בין מפעיל שירות לבין משתמש בשירות תהיה בישראל, ללא קשר למידת הנוכחות העסקית של המפעיל במדינה. מוצע לאסור על תנאי שימוש הכוללים תניות יישוב סכסוכים תחת תחום שיפוט שאינו ישראל ולראות בהם תניות מקפחות בחוזה אחיד.
- כל מפעיל רשת חברתית ימנה נציג רשמי בישראל לצורך קשר עם הרשויות והגשת כתבי בית דין, וגם לצורך פניות משתמשים. פעולה זו הכרחית בשל הקושי העצום ביצירת קשר עם מפעילי הפלטפורמה כדי להתלונן על פעילות החברה, לדרוש הסרת תכנים, לערער על החלטותיה או לבקש הבהרות בנוגע לכללי הקהילה.
- אנו מציעים לעגן בחקיקה חובת טיפול בדיווחי משתמשים במהירות הראויה והודעה למדווח על הפעולות שננקטו בעקבות הדיווח בתוך פרק זמן סביר. אנו מציעים לקבוע מסלולי טיפול מהיר, אם המדווח הוא מושא פרסום שהסרתו מבוקשת או אפוטרופוס של מושא הפרסום; אם מדובר בקריאה קונקרטית לעשיית מעשה של אלימות פיזית; אם מדובר בפרסום מידע מזהה בעל רגישות מיוחדת בנסיבות שיש בהן כדי לייצר איום על ביטחונו הפיזי או הנפשי של אדם; אם מדובר בפרסום שהוא משום הטרדה מינית; או אם מדובר בתוכן שהוא תעמולת בחירות.
- אנו מציעים לקבוע חובה על מפעילי פלטפורמות לתעד ולשמור תוכן שהחליטו למחוק וכן פרטי חשבונות שהושעו. בנוסף, מוצע לעגן חובות הודעה למשתמש אם תוכן שפרסם נמחק או אם חשבונו הושעה או נחסם סמוך ככל הניתן למועד ביצוע פעולות אלה, ובתוספת הנמקה ופירוט של דרכי ערעור על ההחלטה. אם נעשתה פעולה בשל פניית רשות מרשויות השלטון אל המפעיל, יש לפרט את הבסיס החוקי הנטען לפנייה.
- אנו מציעים לעגן הליך ערעור נגיש למשתמשים ולוחות זמנים ליישומו.

2 חובות שקיפות של תנאי השימוש, כללי הקהילה והפרוצדורה

אנו מציעים לעגן חובת הצגה בולטת, נגישה ובשפות עברית, ערבית, רוסית, אנגלית ואמהרית של כללי קהילה ותנאי השימוש, וכן רשימה של גופים שלפלטפורמה יש עימם הסכמים על דיווח תוכן ("מדווחים אמינים"), או גופים המקבלים עדיפות בבחינת דיווחיהם, ואת הקריטריונים לבחירה בגופים אלה.

אנו מציעים לחייב מפעילי רשתות המקיימים מערכת פרסום מותאמת אישית לאפשר לכל משתמש לדעת מדוע נחשף לתכנים פרסומיים מסוימים ולאפשר לו להימנע מסוגי תכנים מסוימים. כן עליהם להבטיח כי משתמשים יכולים לזהות בבירור שתוכן המוצג להם בפלטפורמה הוא תוכן פרסומי ומיהו המפרסם.

ב
הטלת חובה על הרשתות לניהול סיכונים מערכתיים וטיפול בהם

אחד מן החידושים המרכזיים שקיימים בחוק השירותים הדיגיטליים שנכנס לתוקף באיחוד האירופי בשנת 2023 הוא הטלה של חובת ניהול סיכונים מתמשכת וחובת טיפול בסיכונים על הרשתות. אנו מציעים להחיל חובות זהות על רשתות חברתיות גם בישראל.

עיקרו של מודל ניהול הסיכונים הוא יצירה של חובת אחריות מערכתית על הפלטפורמות: לזהות סיכונים במאפיינים ובאלגוריתמים שלהן, להעריך את היקפם ולנקוט פעולות ממשיות לצמצומם לאורך זמן, להבדיל מהסרת תכנים מסוימים או חסימת חשבונות מסוימים. מאחר שהשיח הציבורי מתנהל במידה רבה דרך תיווך אלגוריתמי, האחריות אינה יכולה להתמקד רק בתוכן שמועלה לפלטפורמה או מוסר ממנה, אלא גם בדרך שבה הוא מופץ, עובר הגברה ומוצג למשתמשים שונים.

1 מדידת סיכונים

אנו מציעים, כמו ברגולציה האירופית, לחייב את הרשתות לבצע הערכה שנתית למדידת סיכונים (risk assessment) בדגש על שישה צירים מרכזיים:

- הפצה של תוכן בלתי חוקי לפי חוקי מדינת ישראל;
- פגיעה בזכויות היסוד לביטוי, אוטונומיה, כבוד, פרטיות וקניין;
- השפעה על תהליכים דמוקרטיים ובחירות;
- פגיעה בקטינים ובבריאות הנפש;
- פגיעה בקבוצות מוחלשות ובמיעוטים;
- עידוד קיטוב ושחיקת האמון הציבורי.

על ההערכה לכלול מדדים כמותיים ואיכותניים: נתוני חשיפה, מהירות הפצה, שיעור הסרות, מקרים חוזרים של הסתה, היקפי חשבונות מזויפים וזמן תגובה להתראות משתמשים. דוח זה יוגש לרגולטור, במקום הסתמכות על דיווחים אקראיים או על שקיפות וולונטרית מצד הפלטפורמות, והוא יאפשר ליצור תיוג **צרכני של רמת הסיכון בשירות,** בדומה לדירוגי אנרגיה, מזון או איכות הסביבה.

לצד מדידת הסיכונים, הפלטפורמות יחויבו לפרסם דוחות רבעוניים שיוצגו בהם ממצאים מרכזיים הנוגעים ספציפית למרחב הרשתות בעברית ולחשבונות המנוהלים על ידי משתמשים בישראל: נתוני תפוצה של תכנים אלימים או פוגעניים, הערכת חשיפה של קטינים לחומר מזיק, שיעורי איתור וסימון דיסאינפורמציה, היקפי פעילות CIB ומדיניות האכיפה שננקטה בפועל. דוחות אלו ישמשו בסיס לפיקוח ציבורי ואקדמי.



2 טיפול בסיכונים

אנו מציעים לחייב את הרשתות בהכנת תוכנית לטיפול בסיכונים (risk mitigation plan) – תוכנית פעולה מחייבת שבמסגרתה יידרשו לפרט אילו התאמות טכנולוגיות, אלגוריתמיות ותהליכיות יושמו להפחתת הסיכונים שזוהו. תוכנית זו תכלול:

- מנגנוני האטה בהפצת תוכן מסית;
- צמצום המלצות על בסיס טריגרים רגשיים;
- חיווי חשיפה מצטברת למשתמשים צעירים;
- "פופ־אפים" המתריעים מפני התמכרות לגלילה ממושכת;
- חובת שילוב בודקי עובדות חיצוניים;
- כלים לאיתור CIB והסרתו.

תוכניות אלו ייבחנו על ידי הרגולטור, לפי הצורך על ידי גוף שייקבע על ידו במנגנון של ביקורת חיצונית שנתית (audit), בדומה לביקורת תקציבית, על מנת לוודא שמדיניות הפלטפורמה מיושמת הלכה למעשה.

אימוץ מודל זה בישראל הוא בעל ערך מעשי חשוב: הרשתות החברתיות מחויבות ממילא לנהל הערכות סיכון מפורטות ולפרסם דוחות שקיפות באיחוד האירופי, ולכן היכולת ליישם מנגנון זהה בישראל אינה דורשת בניית מערכות חדשות אלא הרחבת תחולתן לקהל הישראלי (משתמשי IP ישראלים). ניתן יהיה להשתמש באותם מסמכי דיווח ובפרקטיקות הפרוצדורליות והטכנולוגיות המופעלות ביחס למשתמשים באיחוד האירופי. אכן, כפי שנכתב קודם, אין במדינת ישראל יכולת להטיל סנקציות על הפרה בהיקף המקביל למנגנון הקנסות של חוק השירותים הדיגיטליים, אך (1) ניתן להטיל קנסות באחוזים מתוך הרווחים **ממפרסמים ישראליים או כאלה המייעדים את המסרים לקהל ישראלי** ולא מתוך כלל ההכנסות בעולם; (2) טענות חוסר היתכנות יאבדו ממשקלן בשל העתקת ההסדר האירופי, כלומר העלות הרגולטורית של ההסדר מבחינת הפלטפורמות אינה גדולה. כך, ישראל תוכל ליהנות ממנגנון קיים ומוכח ולהפוך משוק נטול שקיפות לשוק שיש בו מידע אמפירי רציף על היקפי פגיעה, התנהגות לא אותנטית, חשיפת קטינים לסיכונים ותהליכי הפצה אלגוריתמיים, ותתאפשר קביעת מדיניות מבוססת נתונים.



הפללה של "התנהגות מתואמת לא אותנטית" ברשתות

התנהגות מתואמת לא אותנטית (coordinated inauthentic behavior) היא פרקטיקה המיועדת להשפיע על מנגנון ההפצה של תכנים ולהגביר חשיפה מלאכותית אליהם, ובאמצעותה להנדס סדר יום. במובן זה CIB היא שיבוש של תשתית רשתית, מעין "פרסום סמוי אלגוריתמי" שמטרתו לייצר רושם של שיח אותנטי.

לכן, אנו מציעים לקבוע בחוק הגנת הצרכן כי פעילות של התנהגות מתואמת לא אותנטית הכוללת הקמת חשבונות מזויפים, אווטארים, בובות גרב ורשתות הדהוד, השפעה על מדדים כמותיים של הדהוד תכנים (למשל לייקים או שיתופים מזויפים), וכל פעולה המיועדת לסייע להתנהגות מסוג זה, תיחשב הטעיה בפרסום לפי סעיף 7 לחוק הגנת הצרכן; בדומה לפעולות כמו פרסום סמוי שלא סומן והצגת תכנים מסחריים כתוכן עיתונאי.

ההסדר המוצע מתמקד **באמצעי ההפצה ולא בתוכן עצמו,** ולכן הוא ניטרלי פוליטית ואינו תלוי בשאלה מי משתמש בו: קמפיין פוליטי, גוף מסחרי, ארגון אזרחי או שחקן זר. עניינו הוא במנגנוני השכפול וההגברה.

כפי שכבר קיים בסעיף 7 לחוק הגנת הצרכן, האחריות על "הטעיה בפרסום" מסוג זה תחול על מי שהזמין את ההתנהגות הלא אותנטית, מי שביצע אותה בפועל (למשל משרדי פרסום ומפעילי "חוות בוטים"), וגם רשתות חברתיות שלא הסירו פעילות כזו לאחר פניות ולמרות ידיעה בפועל.

מיקום העבירה בדיני הגנת הצרכן יאפשר שימוש בכל סל כלי האכיפה של החוק – קנסות מינהליים, חקירות פליליות, עיצומים, לצד אפשרות להפעלה של **אכיפה פרטית** באמצעות תביעות אזרחיות ותובענות ייצוגיות. מאחר שהחוק כבר מכיר במצבי פרסום סמוי, מניפולטיבי או מטעה, הוספת CIB כשכבה נוספת תיצור מסלול יישומי מהיר, מבוסס דוקטרינה קיימת, ותשתלב באופן טבעי בתפיסה צרכנית של **שוק מידע הוגן.**

ד יישום ואכיפה

אנו מציעים להטיל את האחריות ליישום על הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, ולעגן את ההסדרים כחלק מחוק הגנת הצרכן. הסיבה לכך היא שבידי הרשות סל של כלים, מינהליים ופליליים, וניתן לשייך את הכללים שהצענו במתווה לסעיפים המתאימים בחוק הגנת הצרכן – סעיף 2 שהוא סעיף סל, סעיף 22ג שמאפשר החלת כלים מינהליים וסעיף 23(א),(ב) העוסק בהחלת כלים פליליים. אכן, סל הכלים הקיים היום מבחינת גובה הקנסות, למשל, הוא נמוך מאוד ביחס להכנסותיהן של החברות השולטות ברשתות החברתיות, והדבר עלול להוביל לניסיון לבצע הפרות יעילות. אבל נזכיר שבידי הרשות גם כלים נוספים, כמו ביוש רגולטורי ופרסום ברבים של אי־ציות לחוק של החברות. נוסף על כך, חוק הגנת הצרכן מציע סל של כלים מעודכנים לאכיפה פרטית, ובכללם האפשרות להגיש תביעות נזיקין ותובענות ייצוגיות.

אנו מציעים לתת בידי הרשות להגנת הצרכן סל כלים תקציבי ומהותי מתאים לתפקיד זה, ובכללו תקנים מתאימים; הקמת מועצה מייעצת לתחום הפיקוח על חברות הטכנולוגיה שתכלול אנשי מקצוע מן התחום וכן יצירת מומחיות טכנולוגית בתחום האודיטינג, לכל הפחות כזאת שתאפשר פיקוח על מיקור חוץ למנגנוני אודיטינג חיצוני לצורך מימוש הסמכויות של הרשות.

נוסף על אלו אנו מציעים לשקול:



הטלת חובת הזדהות על סוגים שונים של שחקנים ברשתות החברתיות (KYC) – Know Your Customer. הואיל וזכות הביטוי האנונימית היא חלק מאגד זכויות הביטוי, איננו מבקשים לפגוע בה באופן גורף. ואולם ישנם מקרים שבהם מוצדק לחרוג מכך. ראשית, כאשר יש חשד לקמפיינים של התערבות זרה המיועדת להשפיע באופן לא אותנטי על השיח הפנימי בישראל. שנית, כשמדובר בחשבונות פרסומיים או בחשיפה ממומנת אחרת.



הגבלת גיל השימוש ברשתות החברתיות, בעיקר מטעמי הגנה על קטינים ובריאותם הנפשית. באוסטרליה נכנס לאחרונה לתוקף תיקון חקיקה הקובע את גיל 16 כגיל מינימום לשימוש ברשתות החברתיות, והפלטפורמות חויבו לנקוט צעדים סבירים כדי לאכוף זאת, כגון מנגנוני אימות גיל. גם בצרפת הוגדר "גיל בגרות דיגיטלי" והוטלה חובה על פלטפורמות לאמת גיל של משתמשים חדשים וקיימים ולחסום גישה מתחת לגיל המינימום ללא אישור הורים מפורש. בכמה מדינות בארצות הברית נחקקו חוקים דומים הכוללים גם הגבלת שעות שימוש בלילה, הגבלת פרסום ממוקד לקטינים, והם ניצבים היום במוקד עתירות חוקתיות. גם חוק השירותים הדיגיטליים באירופה מחייב פלטפורמות לנקוט אמצעים מידתיים להגנה על קטינים, בכללם מערכות להערכת גיל, התאמת עיצוב הממשק והגבלת גישה לתוכן מסוכן. הנציבות האירופית פרסמה ב־2025 הנחיות מפורטות לאופן שבו על פלטפורמות להפעיל מנגנוני אימות גיל, בדגש על אמינות והגנה על פרטיות. אנו מציעים לאמץ הסדרים שיהפכו למקובלים בעולם לגבי הגבלת גיל, שיכללו חובת אימוץ טכנולוגיות לזיהוי גיל ללא צורך בהצהרת משתמש.

> **המשבר הוא גם הזדמנות. ויותר מזה הוא צירי לידה.**
> **משהו חדש נולד במשבר.**
>
> הרב יונתן זקס

סדרת החוברות אתגרי המחר

בשנים האחרונות, מדינת ישראל ידעה טלטלות ומכאובים בזה אחר זה וחוותה אירועים ומשברים שלא היה להם אח ורע בתולדותיה. המשבר הפוליטי המתמשך, ההתמודדות עם מגפת הקורונה, השסעים החברתיים המעמיקים, המאבקים סביב יסודות המשטר הדמוקרטי, והתהום של אירועי 7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם – כל אלה חשפו סדקים עמוקים במוסדות המדינה, במערכות הציבוריות וברקמה החברתית הישראלית.

התמודדות עם משברים טומנת בחובה את האפשרות לא רק לשרוד ולהסתגל לשינויים הבאים בעקבותיהם, אלא גם את היכולת לצמוח ולהיבנות מהם. דווקא אל מול האתגרים הגדולים התגלה החוסן החברתי ויכולתם של אזרחי ישראל לגייס את הכוחות הנדרשים על מנת לשמור על מדינתם. כך נוצר חלון הזדמנויות נדיר: לעצור, לבחון מחדש הנחות יסוד ולבנות תשתית יציבה יותר לעשורים הבאים.

לפניכם אחת מחוברות סדרת **אתגרי המחר** – מסמכי מדיניות המבקשים להציע תשתית לצמיחה, תיקון ושגשוג עבור מדינת ישראל בהתבסס על משאביה האנושיים והחברתיים ובאמצעות תוכניות מפורטות לרפורמות במגוון תחומים מרכזיים. הסדרה מבוססת על מחקר יישומי שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, ומטרתה מעבר להצבעה על הכשלים והאתגרים היא גם להציע צעדים מעשיים, מדורגים וישימים להתמודדות עימם.

התקופה האחרונה חידדה את הצורך הקריטי בביצור מוסדות הממשל, בשיקום אמון הציבור בהם ובחיזוק יסודותיה של הדמוקרטיה הישראלית. בחירות 2026 הן הזדמנות נדירה לאזרחי ישראל ולהנהגת המדינה לעצב חזון וסדרי עדיפויות ולגבש תוכניות פעולה ארוכות טווח להתמודדות עם האתגרים הבולטים הניצבים לפני המדינה.

לשם מימוש מטרה זו, צוותי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה פועלים בעקביות לגיבוש מפת דרכים מפורטת להנהגה הנבחרת. החוברות בסדרה מציעות שורה של רפורמות והמלצות מדיניות בתחומי המשטר והממשל, הכלכלה והחברה, הביטחון, החינוך, השירות הציבורי, השלטון המקומי, המרחב הדיגיטלי, יחסי דת ומדינה ועוד. יחד, הן פורשות לפני הציבור מהלך כולל של תיקון, שיקום ורפורמה לטובת כלל אזרחי ישראל.

הרפורמות מאורגנות בשלושה מעגלים -

1 רפורמות ליבה לעיצוב החוזה הדמוקרטי

רפורמות הנוגעות ליסודות המדינה הדמוקרטית וליכולתה לתפקד לאורך זמן. לתפיסתנו, מהלכים אלו צריכים לעמוד בלב סדר יומה של הממשלה הבאה:

- **הסדרה חוקתית, מערכת המשפט וכללי המשחק הדמוקרטיים.** מהלך לשיקום מנסיגה דמוקרטית, תיקון כללי המשחק ולביסוס תשתית חוקתית רחבה המרסנת כוח ומעגנת את ערכי היסוד של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. יעדי התוכנית הם חיזוק של שומרי הסף, עיגון של זכויות יסוד, הסדרת היחסים בין הרשויות ושיפור התפקוד של מערכת המשפט.

- **אסדרת המרחב הדיגיטלי.** יצירת מסגרת ישראלית עדכנית להתמודדות עם האתגרים והסיכונים הנלווים לרשתות החברתיות, לאלגוריתמים ולבינה המלאכותית, מתוך הגנה על משתמשים, חיזוק של אחריות הפלטפורמות, מאבק בדיסאינפורמציה ובפעילות השפעה מתואמת ושמירה על המרחב הדמוקרטי.

- **פרדיגמה חדשה ליחסי המדינה והחברה החרדית.** מעבר ממדיניות של מובלעת וסבסוד בין־מגזרי להסדר אזרחי חדש המבוסס על אחריות הדדית וחובות וזכויות דומות לכלל אזרחי המדינה. במסגרת זו מוצעים צעדים לחיזוק השוויון בנטל, לקידום שירות צבאי ואזרחי, לצמצום האוטונומיה החרדית בתחומי החינוך, ולהקטנת מנגנוני הסבסוד הבין־מגזריים המעודדים התבדלות.

- **שיקום השירות הציבורי וטיוב פעולתו.** חיזוק מעמדו, מקצועיותו ואפקטיביות פעולתו של השירות הציבורי, מתוך תפיסה ששירות ציבורי איכותי הוא תנאי יסוד לממשל תקין, יעיל ודמוקרטי. מטרות התוכנית הן חיזוק הממלכתיות והאתיקה הציבורית, טיוב מנגנוני המינויים, ארגון מחדש של משרדי הממשלה מתוך הפחתת מספרם ושינוי חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם, שיפור יכולות התכנון והביצוע הממשלתיות וחיזוק ההון האנושי בשירות הציבורי.

2 רפורמות מבניות לחיזוק הממשל ויכולת הביצוע

רפורמות שנועדו לשפר את איכות הממשל, היציבות הפוליטית ויכולת הביצוע של המדינה לאורך זמן:

- **רפורמות פוליטיות ומבניות.** תיקון שיטת הבחירות באופן שישפר את הייצוגיות והאחריות של נבחרי הציבור ואת יכולתם של האזרחים להשתתף בפוליטיקה; חיזוק היציבות הפוליטית באופן שיגביר את הרציפות בעבודת הממשלה והכְּנסת ויגביר את היכולת של המערכת הפוליטית לתכנן ולהוציא לפועל מדיניות ארוכת טווח לטובת אינטרס ציבורי רחב; וטיוב מנגנוני קבלת ההחלטות בנושאים אזרחיים וביטחוניים.
- **רפורמה בשלטון המקומי.** מעבר ממבנה ריכוזי למבנה מבוזר, גמיש ויעיל יותר, המבוסס על אוטונומיה מקומית, הפחתת רגולציה, ביזור סמכויות והרחבה של יכולת הביצוע של הרשויות המקומיות לצד חיזוק מנגנוני הבקרה והדמוקרטיה המקומית.
- **שינוי סדרי העדיפויות התקציביים והיערכות כלכלית לעתיד.** התאמת תקציב המדינה לאתגרים הביטחוניים, החברתיים והטכנולוגיים של העשורים הקרובים; מאבק ביוקר המחיה; חיזוק מנועי צמיחה; והשקעה בהון אנושי ובתשתיות אזרחיות.

3 רפורמות אופק חברתי לכינון מרקם חברתי ועתיד משותף

רפורמות המבקשות להתמודד עם מגמות עומק המשפיעות על עתידה של ישראל כחברה יהודית ודמוקרטית במאה ה־21:

- **חינוך לדמוקרטיה ולכשירות אזרחית.** החזרת הכשירות האזרחית־דמוקרטית למרכז העשייה החינוכית, באמצעות חיזוק החינוך לערכים דמוקרטיים, אוריינות מדיה, חשיבה ביקורתית ותחושת שותפות אזרחית בקרב כלל תלמידי ישראל.
- **ביטחון הפנים ומשטרת ישראל.** שיקום מערך השיטור וביצור העצמאות המקצועית והממלכתית של המשטרה; חיזוק הביטחון האישי והקהילתי; טיפול אפקטיבי בפשיעה ובאלימות; ושיקום האמון הציבורי בגופי אכיפת החוק.
- **שילוב החברה הערבית בישראל.** קידום מדיניות ארוכת טווח לצמצום פערים; חיזוק החוסן הכלכלי והמוסדי של הרשויות הערביות; שיפור ההשתלבות בתעסוקה ובחינוך; והתמודדות אפקטיבית עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.
- **היערכות לעידן הבינה המלאכותית.** התאמת שוק העבודה, ההכשרות המקצועיות ומערכת החינוך למציאות הטכנולוגית והכלכלית המשתנה במהירות.

ב־7 באוקטובר מדינת ישראל ספגה מכה קשה, אך זו יכולה וצריכה להיות גם קריאת השכמה. דווקא בתקופה של כאוס, ייאוש, קיטוב וחוסר אמון, חשוב יותר מאי פעם לקדם מדיניות איכותית המכוונת להשגת טובת הכלל והמבוססת על מחקר, נתונים ותכנון ארוך טווח; לקיים שיח מקצועי, מכבד ומבוסס עובדות; ולהנגיש ידע אמין לציבור ולמקבלי ההחלטות.

סדרת **אתגרי המחר** משקפת את יכולותיו של המכון הישראלי לדמוקרטיה לתרגם מחקר יישומי לפתרונות מדיניות לאתגרי הפנים המרכזיים של מדינת ישראל. אנו פועלים מתוך אמונה עמוקה שגם לאחר שנים של משבר וטלטלה לא אבדה תקוותנו ואפשר לבנות כאן מציאות טובה יותר - ישראל דמוקרטית, יציבה ובעלת חזון לעתיד היא ישראל חזקה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר היא עמיתה בכירה וראשת התוכנית "דמוקרטיה בעידן המידע" במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי עיסוקה משלבים טכנולוגיה, משפט, מדיניות ואתיקה ומתמקדים באסדרת בינה מלאכותית, רגולציה על תקשורת ורשתות חברתיות והגנה על זכויות אדם במרחבים טכנולוגיים. היא חברה בוועד המנהל של האוניברסיטה הפתוחה וכותבת טור בנושאי רגולציה וטכנולוגיה במגזין "דה מרקר".

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il | 2026

לכל נושאי
אתגרי המחר