

האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט?

דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו

מאת

ירום שגן ויוסף בן-דוד*

א. מבוא; ב. התכלית בבסיס סעיף 10(ב) לחוק התעמולה ושאלת החלתו על רשת האינטרנט; 1. התכלית בבסיס סעיף 10(ב) לחוק התעמולה; 2. האם הרציונלים שבבסיס חובת פרסום "תווית מידע" רלוונטיים אף לרשת האינטרנט? ג. קשיים שמעוררת ההחלטה; 1. קושי לשוני – האם לשונו הברורה של סעיף 10(ב) לחוק מונעת החלתו על הרשת?; 2. סעיפים נוספים (וקשיים נוספים) בחוק התעמולה; 3. תכלית הסעיפים מחד גיסא, והזכות לחופש הביטוי ואנונימיות הרשת מאידך גיסא; 4. קשיי אכיפה בתוך תחומי מדינת ישראל ומחוצה לה; (א) הקושי לגלות את זהותו האמיתית של מפרסם המודעה והכלים המעטים העומדים לרשותה של ועדת הבחירות; (ב) קשיי אכיפה טכנולוגיים. ד. הצעה להסדר פסיקתי וחקיקתי תוך איזון ראוי בין תכלית הסעיף מחד לבין הזכות לחופש הביטוי, הזכות לפרטיות ואופיה המיוחד של רשת האינטרנט מאידך; 1. האיזון הראוי; 2. הצעה להסדר פסיקתי וחקיקתי. ה. סיכום.

א. מבוא

הבחירות האחרונות לכנסת ה-19 עוררו מחדש¹ את שאלת תחולת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט–1959 (להלן – חוק התעמולה) על האינטרנט. השאלה התעוררה בעיקר בשל השימוש הגובר ברשת והשפעתה המתעצמת על חיינו בשנים האחרונות, החל ברשתות חברתיות כגון פייסבוק (Facebook) וטוויטר (Twitter) וכלה בערוצי חדשות, פורומים, צ'אטים וכיוצא באלה. משנה לשנה שיעור החדירה של האינטרנט בעולם המערבי עולה, ומחקרים בדקו ומצאו כי האדם המערבי הממוצע מבלה שעות רבות בגלישה ברשת.² בהתאם, גם במערכת הבחירות האחרונה ניתן דגש לפרסומי תעמולה מקוונת ומפלגות רבות בחרו להשקיע חלקים ניכרים מתקציבן בפרסום ברשת זו.³ מי שגלש במהלך חודשי הבחירות ברחבי הרשת,

* סטודנטים למשפטים באוניברסיטת חיפה וחברי מערכת כתב העת "הארט דין" בשנת הלימודים תשע"ג. ברצוננו להודות לעורך כתב העת, פרופ' אמנון רייכמן, ולסגני העורך, עו"ד שי אוצרי ועו"ד קרן חכים על הערותיהם המועילות לטיוטה קודמת של הארה זו.

כל אתרי האינטרנט המאוזכרים ברשימה זו נצפו לאחרונה ב-18 בספטמבר 2013, אלא אם כן צוין אחרת.

1 הנושא עלה בעבר בכמה מערכות בחירות. ראו דיון בנושא במערכת הבחירות לכנסת ה-16, בתב"מ 16/01 סיעת ש"ס – התאחדות הספרדית העולמית שומרי התורה נ' חבר-הכנסת אופיר פינס-פז, סגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נה(3) 159 (2001); במערכת הבחירות לכנסת ה-17, בתב"כ 3/17 לירן נ' חברת רוטר.נט בע"מ (לא פורסם, 2.2.2006); במערכת הבחירות לכנסת ה-18 בתב"כ 1/18 מיכאל איתן נ' תנועת קדימה (פורסם בנבו, 4.12.2008).

2 נתונים אלו עולים מקבוצת מחקר TNS אשר בדקה 27,522 בני אדם בגילאי 18–55, בקרב 16 מדינות ברחבי העולם. ראו: יוסי גורביץ "עקרונות הבחירות מובילות בגלישה ברשת" כלכליסט (1.1.2009). www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340.L-3181622_00.html; כן ראו מחקרו של דן בוכניק, אשר בחן את נושא ההתמכרות לאינטרנט בקרב צעירים בישראל, וגילה כי בממוצע צעירים בגילאי 13–16 מייחדים כשלוש שעות בממוצע ביום לאינטרנט – דן בוכניק "התמכרות לאינטרנט בקרב בני נוער בישראל" מידעת 4, 20 (2008).

3 תהילה שורץ אלטשולר "תעמולת בחירות אסורה" (2012). www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A1%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%9C%D7%AA-%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%90%D7%A1%D7%95%D7%A8%D7%94/

ירום שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין** ח 117 (תשע"ג)

לבטח הרגיש את נוכחות התעמולה ואת השימוש הנרחב של המועמדים במדיום זה.⁴

על אף השימוש הנרחב ברשת, התעמולה בה מתפרסמת ללא מסגרת רגולטורית.⁵ חוק התעמולה מסדיר את ענייני הרדיו והטלוויזיה ואת פרסומן של מודעות בעיתונים, במגזינים ועוד, אך הוא שותק בכל הנוגע לאינטרנט.⁶ הקורא את חוק התעמולה, שתוקן לא אחת, מגלה כי המחוקק נתן דעתו על התפתחויות טכנולוגיות שונות, כגון תיקון מס' 3 לחוק התעמולה,⁷ אשר החיל את הגבלות התעמולה גם על שידורי הטלוויזיה עם הנהגתם של אלה בישראל. עם זאת, המחוקק הישראלי נמנע בעשור האחרון מלעשות כן ביחס לאינטרנט. לפיכך, גישתם הראשונית של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, אשר אמונים על יישום חוקי התעמולה, הייתה כי חוקים אלו אינם חלים על הרשת.⁸

מקרה הממחיש את הבעייתיות הכרוכה בהיעדר הרגולציה על הרשת הגיע לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה־19, השופט אליקים רובינשטיין, בעניין בקשתה של מפלגת "הבית היהודי".⁹ המבקשת טענה כי מפלגת "הליכוד ביתנו" עומדת מאחורי פרסומי מודעות שליליות אנונימיות נגד יו"ר המפלגה, נפתלי בנט, שפורסמו ברשת החברתית פייסבוק, וכוללות את תמונתו ותמונות רבנים שונים בצירוף כיתוב כגון: "הרב זלמן שהטיפ לסיור פקודה עומד מאחורי הרשימה של בנט" או "כמחצית מרשימת מועמדי הבית היהודי נבחרה על ידי רבני 'תקומה' הקיצוניים ומחוייבים להישמע רק להם". המבקשת טענה כי המפרסמים עברו על הוראות סעיף 10(ב)(5) לחוק התעמולה (להלן – הסעיף או ההוראה), הקובע:

"לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים, אלא בהגבלות אלה [...] המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים" (ההדגשות הוספו).

לכאורה, לשון הסעיף מלמדת כי הוא אינו חל על פרסום מודעות ברשת. חרף זאת, קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט רובינשטיין, בהחלטה תקדימית, כי יש להחיל סעיף זה אף על האינטרנט לאור "תכלית הסעיף והשכל הישר".¹⁰ קביעה זו כאמור מנוגדת לקביעות יושבי ראש קודמים אשר קבעו כי אין להחיל את החקיקה הקיימת על תעמולה ברשת.¹¹

4 למחקר על השימוש באינטרנט בבחירות לכנסת ה־18 ראו: Sharon Haleva-Amir, *Online Israeli politics: the current state of the art*, 17 ISRAEL AFFAIRS 467 (2011).

5 ס' 16 לחוק התעמולה, אשר נוסף בעקבות תיקון שנעשה לחוק בשנת תשס"ג, הוא הסעיף היחיד בחוק שמחיל רגולציה כלשהי על האינטרנט ומחיל על רשת זו את ההסדרים על החלת סקר בחירות. ראו: חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 22), התשס"ג–2002, ס"ח 14.

6 עניין ש"ס נ' פינס, לעיל ה"ש 1, בעמ' 162; תב"כ 2/19 פרנקנטלר נ' ח"כ פרופסור אריה אלדד – עוצמה לישראל, בפס' יח' להחלטתו של השופט רובינשטיין (לא פורסם, 12.12.2012). ההחלטה ניתנת לצפייה בכתובת: www.knesset.gov.il/elections19/heb/law/Decisions1_19.pdf.

7 חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 3), התשכ"ט–1969, ס"ח 199.

8 עניין ש"ס נ' פינס, לעיל ה"ש 1.

9 תב"כ 16/19 רשימת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט נ' רשימת הליכוד ביתנו לכנסת ה־19 (פורסם בנבו, 3.1.2013) (להלן – עניין הבית היהודי או ההחלטה).

10 שם, בפס' יח' להחלטה.

11 חשוב לציין כי יושבי ראש קודמים אשר דנו בשאלת החלת הגבלות התעמולה על האינטרנט, לא נדרשו לסעיף 10(ב)(5) שבו עסקין, אלא עסקו בסעיפים אחרים מחוק התעמולה. כך, לדוגמה, יושבי ראש ועדת הבחירות לכנסת ה־17 וה־18 – השופטים ביניש וריבלין (בהתאמה), דנו בשאלת החלת סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה על הרשת. סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה קובע כי ניתן לבצע "תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים", תוך הגבלות מסוימות בנוגע לגודל המודעה, חובת פרסום "תווית מידע" וכן הדבקתה רק במקומות המיועדים לכך. עם זאת חשוב לומר כי אין בכך כדי ליישב את הסתירה בין החלטתו של רובינשטיין במקרה שלפנינו להחלטות יושבי הראש שלעיל. כך, לדוגמה, מבט מדוקדק בהחלטה שנתנה השופט ביניש בעניין לירן מגלה כי הכרעתה התקבלה לא כדי להגשים את תכלית הסעיף, אלא כדי להימנע מחקיקה שיפוטית בתחומי האינטרנט. ראו: עניין לירן, לעיל ה"ש 1. ניתן אף להזכיר את החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה־16 – השופט מיסאל חשין – כי אין להחיל על האינטרנט את ס' 5 לחוק התעמולה, הקובע הגבלות תעמולה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות. קריאת ההחלטה מגלה כי אכן לשונו של ס' 5 לא ביקשה להחילו על תעמולה אינטרנטית, אך נראה כי הכרעתו של חשין התבססה על הרצון להימנע מחקיקה שיפוטית כה נרחבת ופגיעה בחופש הביטוי ברשת. ראו: עניין ש"ס נ' פינס, לעיל ה"ש 1. לעומת דעות אלו, ניתן לראות כי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה־18 – השופט אליעזר ריבלין – היה הססן יותר בקשר לנושא זה, ומשהגיעה לפתחו בקשה בעניין, סירב לקבוע בה מסמרות. ראו: עניין מיכאל איתן, לעיל ה"ש 1. כך אף פירש השופט רובינשטיין את החלטתו של השופט ריבלין לעיל, וציין בעניין הבית היהודי כי: "ראו גם החלטתו של יושב ראש ועדת

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תוויות מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ"י הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

יתר על כן, החלטה זו אף עומדת בסתירה לאמירה מוקדמת יותר של השופט רובינשטיין עצמו באותה מערכת בחירות, שבמענה לפנייה אליו השיב, כי אין בידו לסייע, שכן חוק התעמולה כובל את ידיו בנוגע לפרסומים המופיעים ברשת האינטרנט.¹² מבחינה אופרטיבית, ועקב היעדר עקיבות בהנמקה, החלטה זו פותחת פתח להחלת סעיפים נוספים מחוק התעמולה שעל פי פשט לשונם, אינם חלים על האינטרנט.

מעבר לחידוש שבהחלטה, נראה כי היא מתעלמת ממספר קשיים אשר היה ראוי ליתן עליהם את הדעת, כגון: האם ישנה אחיזה לשונית לפרשנות שניתנה לסעיף? ומהו האיזון הראוי בין חופש הביטוי ברשת האינטרנט לבין החלת החובה לפרסם "תוויות מידע"¹³ על מודעת תעמולה המתפרסמת במסגרתה. מעבר לכך, היה ראוי שהחלטה תציג ניתוח פרשני ותנסה להתעמת עם מורכבות הסוגיה וקשיי האכיפה שהיא מעוררת. למשל, יש קושי טכני ומשפטי להגיע אל מפרסם המודעה ולחשוף את פרטיו וכן קשה להתמודד עם פרסומים שנעשו מאתרים הפועלים מחוץ לתחום מדינת ישראל.¹⁴

במסגרת רשימה זו נבקש לבחון את ההחלטה, לדון בקשיים שהיא מעלה ולהציע הסדר פרשני וחקיקתי לסוגיה. סדר הדיון יהיה כדלקמן: **בפרק ב** נדון בתכלית העומדת בבסיס סעיף 10(ב)(5) לחוק ובשאלת החלתו על רשת האינטרנט; **בפרק ג** נסקור את הקשיים שמעוררת ההחלטה. תחילה יידון הקושי הלשוני ויוצג הפער הקיים, לשיטתנו, בין דבר החקיקה כפשוטו לבין הפרשנות שיוחסה לו בהחלטה. בהמשך, נסקור סעיפים נוספים מחוק התעמולה אשר לכאורה ניתן היה לעשות בהם שימוש במסגרת ההחלטה ונדון בקשיים שבהחלתם על הרשת. לאחר מכן, נראה כי ההחלטה עלולה לערער את האיזון שבין תכלית החקיקה לבין הזכות לחופש הביטוי ואנונימיות הרשת ולבסוף נדון בקושי ליישם את ההחלטה ולהוציאה מן הכוח אל הפועל; **בפרק ד** נעלה הצעה להסדר פסיקתי וחקיקתי תוך איזון ראוי בין תכלית הסעיף מחד לבין הזכות לחופש הביטוי, הזכות לפרטיות ואופיה המיוחד של רשת האינטרנט מאידך.

ב. התכלית בבסיס סעיף 10(ב)(5) לחוק התעמולה ושאלת החלתו על רשת האינטרנט

1. התכלית בבסיס סעיף 10(ב)(5) לחוק התעמולה

התכלית שבבסיס סעיף 10(ב)(5) לחוק התעמולה, המחייבת את מפרסם המודעה לחשוף את פרטיו, מבקשת למנוע את הטעיית ציבור הבוחרים.¹⁵ כדי לאפשר שיח דמוקרטי הנשען על אדני אמת, צריך לעמוד לרשות ציבור הקוראים מידע רלוונטי להתמודדות עם תעמולה. תעמולה, בהגדרתה, היא סוג של פרסומת, דהיינו כוללת שימוש באמצעים רטוריים,

-
- הבחירות לכנסת ה-18, המשנה לנשיאה ריבלין, בתב"כ 1/18 מיכאל איתן נ' תנועת קדימה, בהקשר ס' 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה, שאף היא לא נעלה את הדלת בפני החלת סעיף זה על פרסומי בחירות באינטרנט" (ההדגשה הוספה) – ראו עניין **הבית היהודי**, לעיל ה"ש 9, בפס"ה להחלטה.
- 12 באותו מקרה פנה פעיל הליכוד יהודה גליק אל השופט רובינשטיין וביקש ממנו כי יורה להסיר את סרטוניו של המתמודד אלדד יניב מרשימת "ארץ חדשה" המפורסמים באתר האינטרנט "יו-טיוב" (You Tube). באותם סרטונים טוען יניב, בין היתר, כי: "נתניהו מחביא דולרים בגרביים" ומפרסם בהם השמצות נוספות כלפי ראש הממשלה. השופט רובינשטיין השיב (תשובה מיום 18.10.2012) כי אין בידו לעזור, שכן חוק התעמולה איננו חל על פרסומים באינטרנט, וציון בפני הפונה כי ישנם אפיקי פעולה אחרים שאינם נוגעים במישרין לחוקי התעמולה. על כך ראו: צבי זינגר "רובינשטיין: חוקי התעמולה אינם חלים על האינטרנט" **מגפון** (18.10.2012) megafoon-news.co.il/asys/archives/90243.
- 13 הביטוי "תוויות מידע" לקוח מעבודתו של תומר טרביס. ראו: תומר טרביס **תעמולת בחירות באינטרנט ובתנאים של טכנולוגיה משתנה** (עבודת גמר לתואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל אביב – הפקולטה למשפטים, 2003).
- 14 יצוין כי יו"ר ועדת הבחירות, השופט רובינשטיין, התייחס במשפט קצר לקשיים שהחלטתו מעוררת וציון כי: "אין לכתד, כי החלה של הסעיף, על כל דקדוקיו, עלולה לעורר שאלות משפטיות, למשל מקום שעסקין באתר אינטרנט המופעל שלא בישראל". ראו: עניין **הבית היהודי**, לעיל ה"ש 9, בפס"ה להחלטה.
- 15 פרוטוקול ישיבה מס' 235 של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-15, 6–11 (13.12.2000). הרצון למנוע את הטעיית ציבור הבוחרים מוצא את ביטויו גם בס' 2ב(ב) לחוק התעמולה. סעיף זה מגביל שימוש בצבא ההגנה לישראל בשידורי תעמולה, ומטרתו למנוע פוליטיזציה של הצבא, וניכוסו של הצבא למי מן המפלגות. לעניין זה ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 224 של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-15, 7–8 (6.12.2000).

ירום שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין** ח 117 (תשע"ג)

חזותיים ואחרים להטמעת תחושה ולהעברת מסר שנועד לקדם מפלגה או מועמד. כדי להגן על קהל היעד – "צרכן" המידע – יש לתת בידו מידע אשר יאפשר לו להעריך את טיב המידע הגלום בתעמולה ואת אמינותו. במקביל, לשיטתנו, תוצר הלוואי החיובי של הוראות אלו בחוק התעמולה הוא יצירת מנגנון המעודד אחריות של המפרסם לתעמולתו. הודות לפרסום "תווית המידע" יוכל מי מהציבור לפנות למפרסם ולעמת אותו עם מידע סותר, ובכך למנוע את המשך הטעייתו של ציבור הבוחרים.

הרצון למנוע הטעיה ולקדם אמירת אמת בתעמולת בחירות הוא אבן הראשה של הוראות תעמולת הבחירות גם במדינות מעבר לים. בדומה לחוק הישראלי, גם חוקי התעמולה באנגליה, בקנדה ובאוסטרליה כוללים חובה דומה. החוק האנגלי, למשל, מחייב את המפרסם של מודעה בעיתונות ובכתב עת לצרף "תווית מידע" הכוללת את שמו ומענו.¹⁶ בקנדה חלה חובת פרסום "תווית מידע" בדבר זהות המפרסם כאשר צד שלישי מפרסם תעמולת בחירות.¹⁷ באוסטרליה, סעיף 328 לחוק הבחירות קובע כי יש לייחס את המודעה למי שכתבה.¹⁸ הטעם להוראות אלו הוא מניעת תיאור מסולף במודעה, מניעת מסע פרסום שלילי שקרי וכן חשיפת פרטיו של מי שפרסם מודעה במטרה לאפשר לנחשפים למודעה לאמת את המידע.

האמור לעיל, המתייחס לתכליות של חוק התעמולה ואף לדוגמאות מן המשפט המשווה, עוסק בסעיפים המתייחסים ישירות לעיתונות הכתובה. האם תכליות אלו יש להשיג גם ביחס לפרסומים הנעשים ברשת האינטרנט?

2. האם הרציונליים שבבסיס חובת פרסום "תווית מידע" רלוונטיים אף לרשת האינטרנט?

לדעתנו, אכן ראוי שחובת פרסום "תווית מידע" תחול, תוך הגבלות מסוימות אותן נפרט בהמשך, אף על מודעות המתפרסמות באינטרנט. הסדר זה מבקש למנוע את הטעיית ציבור הבוחרים הישראלי על ידי פרסום מודעות אנונימיות שייתכן שהן שקריות. אין הבדל בין הטעיה המתבצעת בפרסום מודעה בעיתון לבין הטעיה המתבצעת בפרסום מודעה ברשת. הטעיה היא הטעיה, ונזקה גובר ככל שנפח התעמולה ברשת גדל כפי שקרה במערכת הבחירות האחרונה.

סיבה נוספת להחלת חובת פרסום "תווית מידע" על רשת האינטרנט נובעת מאופייה המיוחד של תקופת הבחירות. לכאורה, למפלגת "הבית היהודי" בכלל, וליו"ר המפלגה בפרט, היו כלים אחרים להתמודד עם פרסום המייחס להם פעולות או אמירות שקריות, כגון עתירה מכוח חוק איסור לשון הרע,¹⁹ ודרישה להסיר את הפרסום הפוגעני והשקרי.²⁰ לחלופין או במקביל, יכלו הם להגיש תביעה נזיקית בגין הנזק שנגרם, שכן לשון הרע היא גם עוולה.²¹ לכאורה אנו רואים כי לפרסום אנונימי שלילי יש כיום מענה חלופי. עם זאת, אנו סבורים כי בתקופת הבחירות הקצרה, החלת חובת פרסום "תווית מידע" על האינטרנט היא חיונית. בתקופת הבחירות נדרשת פעולה מיידית ומהירה²² לשם שמירה על "כללי המשחק", שכן הנזק מפרסום שלילי מטעה, או התועלת מפרסום חיובי מטעה, מתעצמים. המפרסמים האנונימיים העוברים על הכללים אמנם עשויים להיחשף בסופו של דבר ולשלם את המחיר לאחר תקופת הבחירות, אך חשיפתם לא תפצה על הנזק שכבר נגרם

16 Section 110 of Representation of the People Act 1983 (c. 2) (U.K.)

17 Section 352 of Canada Election Act (S.C. 2000, c.9) (להלן – חוק הבחירות הקנדי). ראו גם: דינה צדוק **הסדרת פעילותם של צדדים שלישיים המפרסמים תעמולת בחירות – החוק הקנדי 6** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2008). לא למותר לציין כי חוק הבחירות הקנדי אינו חל על צדדים שלישיים התורמים פחות מ־500 דולר, אולם ההוראה בעניין זהות המפרסם חלה באופן גורף על כל צד שלישי באשר הוא, גם אם תרם פחות מ־500 דולר. לשון אחר, בכל הנוגע ליידוע הציבור בעניין זהות מפרסם התעמולה – החוק "תופס" 100% מהצדדים השלישיים המפרסמים. ראו: שם, בעמ' 5.

18 Sec. 328 of The Commonwealth Electoral Act 1918 (Austl.); Peter John Chen, *Electronic Campaigning and the Challenge of Regulation* 13 (July 20, 2011) http://www.academia.edu/2357611/Electronic_Campaigning_and_the_Challenge_of_Regulation

19 חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה–1965.

20 לכאורה אין קושי משפטי, שכן סעיף 13(א) לחוק המפלגות, התשנ"ב–1992 קובע כי "מפלגה רשומה היא תאגיד", וסעיף 1 לחוק איסור לשון קובע כי לשון הרע יכול להיות פרסום שפוגע גם בתאגיד. כמו כן, סעיף 11 לחוק איסור לשון הרע מאפשר להטיל אחריות גם על המדיום שבאמצעותו התבצע הפרסום (קרי, אתר אינטרנט).

21 ס' 7 לחוק איסור לשון הרע.

22 הערה דומה הוזכרה בפרוטוקול מס' 224, לעיל ה"ש 15, בעמ' 15.

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

למפלגה בקלפי. במילים אחרות, מענה מכוח חוק לשון הרע לא יועיל אם יהיו אנשים אשר כדי לזכות בקולות נוספים את המפלגה שהם חפצים ביקרה, יהיו מוכנים להטעות את הציבור ולשאת במחיר ההטעה. אם כן, החלת סעיף 10(ב) על האינטרנט אינה תחליף לאמצעי האכיפה הקיימים כיום כי אם תוספת הכרחית לאמצעי אכיפה אלו.

בהקשר זה נציין כי יש להבין את ההסדר הישראלי בתחום תעמולת הבחירות על רקע כללי הבסיס החלים על פרסומים לא מזוהים באינטרנט באופן כללי. כך, לדוגמה, מדינות מסוימות מחילות כדבר שבשגרה – ולא רק בתקופת בחירות – חובת פרסום מידע בסיסי לצורך העלאת תכנים לרשת.²³ הטעם לכך הוא הבטחת רמה מינימלית של שקיפות כלפי משתמשי האינטרנט ומתן מידע על האדם או הקבוצה שמציעים להם שירותים אלה או אחרים.²⁴ מנגד, ישנן מדינות – כגון אנגליה ואוסטרליה – אשר בחרו שלא להחיל חובת פרסום "תווית מידע" על הגולשים ברשת, וזאת אף בנוגע לפרסומי תעמולה במהלך תקופת בחירות.²⁵ מעניין לציין שבית המשפט העליון בישראל פסק כי כל עוד המחוקק לא קבע קביעה אחרת, אין לחשוף שמות גולשים באינטרנט אף אם ביצעו עוולה אזרחית, כל עוד אין מדובר בפשע שהמשטרה חוקרת בכליה שלה.²⁶

בנקודה זו אף ראוי לציין את הגישה האמריקנית להתמודדות עם הסוגיה. בארה"ב אין חובת גילוי ופרסום של "תווית מידע" מצד אחד, אך יש הישענות על גורמים בחברה האזרחית המקבלים עליהם את המשימה לחשוף מודעות "מפוברקות", ולחקור גם באמצעים טכנולוגיים, מי פרסם מה, מצד אחר. המועמדים הפדרליים חייבים לציין אם הם תומכים במסר של מודעה מסוימת ("I approve this message"),²⁷ ואם לא – הם נדרשים בשיח הציבורי לומר מה הם חושבים על המודעה, ובדרך כלל עליהם להסתייג ממנה, שאם לא כן – היו תומכים בה. ייתכן שיש הרבה כוח ביצירת "שומרי סף" שאינם יורר ועדת

23 ביטוי לגישה זו ניתן למצוא במדינות גרמניה ודרום קוריאה אשר בחרו להחיל הוראה שכזו אף על האינטרנט. בגרמניה חוקי האינטרנט מרחיבים עוד יותר את האסדרה בכל הנוגע לפרסום מידע ברשת. החוק הגרמני מחייב את מי שכותב תוכן באינטרנט (שיווקי, פוליטי, פרסומי) לזהות את עצמו. עם זאת, אנשים פרטיים שנרשמים לאתר ומציינים בעת הרישום את פרטיהם האישיים, זכאים לאנונימיות (כלפי הציבור שגולש באינטרנט), על כך ראו: Allison Hayward, *Regulation of Blog Campaign Advocacy On the Internet: Comparing U.S., German and EU Approaches*, 13 (in conjunction with footnote 92) http://works.bepress.com/allison_hayward/2/ (July 2007); בדומה, בשנת 2009 התקינה דרום קוריאה את Promotion of Information and Communication Utilization and User Protection, ודרשה מכל אתר עם יותר מ-100,000 מבקרים ליום לדרוש מהמשתמשים בו להשתמש בשם האמיתי שלהם וכן לרשום את מספר רישום הנושב שלהם כתנאי מוקדם להעלאת תגובות או תוכן לאתר. ראו: Matthew J. Wilson, *E-Election: Law in Asia & Online Political Activities*, 12 WYOMING L. REV 237, 245 (2012). יש לציין כי תיקון זה הביא לידי כך שביוני 2011 יותר מ-35 מיליון משתמשים בדרום קוריאה הזינו את שמם, כתובתם וכן את מספר הטלפון שלהם באותם אתרים. מצב זה גרם לממשלה לחשוב מחדש על עמדה זו, שכן חשיפת פרטים אישיים אלו ברשת היא מעשה מסוכן ואולי לא הכרחי. ראו: שם, בעמ' 246.

24 החריג לחקיקה זו (בנסיבות מסוימות) הינו אתר אינטרנט אשר ברור לכל כי הוא אתר לשימוש אישי או משפחתי. ראו: Impressum Law, החוק הגרמני המחייב הצהרה בעניין הבעלות על כל מסמך שהוא, שפורסם בגרמניה. כך גם בלוג של אדם פרטי מחייב את זיהויו של האדם, לרבות זיהוי פרטים אישיים כמו כתובת ומספר תיק ניכויים (ברשות המסים). ראו: Hayward, לעיל ה"ש 23, בעמ' 13-14.

25 כך, לדוגמה, אנגליה לא קיבלה את המלצותיה של ועדת הבחירות להרחיב את חובת פרסום "תווית המידע" ולהחילה אף על האינטרנט. מבט בחוק התעמולה הבריטי מגלה כי מסקנות הוועדה אמנם הביאו לשינוי יחסי, אך בכל זאת לא עשה המחוקק את כברת הדרך שעליה המליצה הוועדה. החוק אכן הורחב וחייב, בין היתר, מפרסם מודעה בעיתונות ובכתב עת לפרסם "תווית מידע" הכולל את שמו ומענו, אך לא עשה כן בנוגע לרשת. ראו: The Electoral Commission, *ONLINE ELECTION CAMPAIGNS – REPORT AND RECOMMENDATIONS* (2003). בדומה אף הדין האוסטרלי אינו קובע חובת כזאת. אולם בשנים האחרונות גולטורים אלקטורליים (electoral regulators) קבעו הנחיות חדשות כדי להרחיב את הרגולציה הקבועה בדין האוסטרלי בכל הנוגע לחובת פרסום "תווית מידע" על מפרסם מודעה, ולהחילה אף על ערוצי התקשורת החדשים. בעקבות המלצות אלו נעשה ניסיון על ידי הממשלה לדרוש שבענייני בחירות ברשת יופיעו שמות המפרסמים. ניסיון זה נכשל עקב תגובה חריפה של הקהילה בדבר הפגיעה הצפויה בהיקף חופש הביטוי והפגיעה באנונימיות הרשת. ראו: ORR GRAEME, *THE LAW OF POLITICS: ELECTIONS, PARTIES AND MONEY IN AUSTRALIA*, 178 (2010).

26 רע"א 4447/07 מור נ' ברק אי.טי. סי [1995] **החברה לשירותי בזק בינלאומיים בע"מ**, פ"ד סג(3) 664, 680 (פורסם בנבו, 2010).

27 Sec. 311 of the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, 116 Stat. 81. ראו לציין שמכותרת הסעיף ("Clarity Standards for Identification of Sponsors of Election-Related Advertising") ניתן היה לסבור שתכלית הסעיף היא לשמור על שקיפות בהיבט הפיננסי של הבחירות, כלומר לחשוף מי תורם למי, וכמה.

ירום שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין ח** 117 (תשע"ג)

הבחירות, אך במבנה שוק התקשורת הישראלי, שאין בו גופים בעלי הון עצמאי שיקבלו עליהם תפקידי פיקוח וולונטריים, זה עלול להיות מורכב.²⁸

קביעה כי ראוי להחיל חובת פרסום "תווית מידע" על מודעות תעמולה המתפרסמות ברשת האינטרנט איננה סוף פסוק. קביעה גורפת זו, כפי שנעשתה בעניין הבית היהודי, פוגעת באופייה המיוחד של רשת האינטרנט ומחייבת התייחסות מיוחדת לסוגיה זו. בחלק הבא נבקש לדון בקשיים שמעוררת ההחלטה ונידרש תחילה לשאלה: האם ישנה אחיזה לשונית לפרשנות שניתנה לסעיף 10(ב)(5) לחוק התעמולה בהחלטה?

ג. קשיים שמעוררת ההחלטה

1. קושי לשוני – האם לשונו הברורה של סעיף 10(ב)(5) לחוק מונעת החלתו על הרשת?

לשיטתנו, ישנם מספר קשיים בלשון ההוראה אשר לכאורה מונעים החלטה על רשת האינטרנט. ראשית, ההוראה מתייחס למודעות "מודפסות", אשר לפי פשט לשונה והגיונה הפנימי מכוונת היא למודעות פיזיות אשר הובאו לדפוס. כך כמובן גם הייתה כוונתם של יוצרי החוק, שכן בשנת 1989 שבה הוכנס הסעיף אל ספר החוקים,²⁹ לא היה האינטרנט מפותח ונפוץ כמו היום (לא כל שכן, כאשר נחקק חוק התעמולה בשנת 1959).³⁰ שנית, הסעיף מפרט את אמצעי הפרסום הכוללים "עיתונים יומיים", "שבועונים" או "ירחונים". משכך, החלת הוראה זו על האינטרנט נראה שתוכל להיעשות מבחינה לשונית בצורה מצמצמת וספק אם תוכל לתפוס ברשת אתרי שיתוף חברתיים, כגון "פייסבוק" (שם פורסמה המודעה במקרה שלפנינו) או טוויטר. שלישית, יקשה עלינו אף להחיל את ההוראה על עיתונים מקוונים, שכן הסעיף מדייק וקובע שאותם עיתונים מתעדכנים על בסיס "יומי", ואילו מרבית העיתונים ברשת מתעדכנים על בסיס רציף.³¹ לפיכך, עולה השאלה: עד כמה רלוונטית בהקשר האינטרנטי ההוראה הקבועה בסעיף 10(ב)(3) לחוק הקובעת כי "לא תפורסם יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעתון אחד". לבסוף, יצוין כי מקצת ההסדרים הכלולים בסעיף 10(ב) לחוק אינם ישימים כלל מבחינה טכנית בהקשר האינטרנטי. כך הוראות סעיפים 10(ב)(1) ו-10(ב)(4) לחוק המטילות מגבלות על גודלן של המודעות המפורסמות בעיתונות, אינן ניתנות ליישום באינטרנט שכן גודלה של מודעה באינטרנט תלוי בגודל צג המחשב שעליו היא תופיע.

עם זאת כידוע, תורת הפרשנות הנהוגה בישראל היא תורת הפרשנות התכליתית,³² ולפיה הפרשנות נקבעת הן לפי לשון החוק הן לפי תכלית ההוראה הנורמטיבית.³³ התכלית נלמדת הן מכוונת יוצר החוק (מקור חיזוני), הן מהיעדים ומהערכים אשר המבנה החוקי והחוקתי נועדו, בראייה אובייקטיבית, להשיג ולקדם. כדי לעמוד על תכלית החוק, הפרשן רשאי לפנות אל מקורות נוספים מלבד אלו המצביעים על כוונת המחוקק, ובהם מקורות המעידים על האופן שבו החוק הובן עם חקיקתו,

28 בארה"ב, לשם השוואה, זה יכול להצליח כי המערכת הפוליטית מורכבת משתי מפלגות גדולות, ולכן תמיד יהיה ארגון מפקח שנמצא "בצד שלך". בישראל, שבה יש מערכת פוליטית רב-מפלגתית באופן קיצוני (יותר משש מפלגות), זה עשוי להיות מורכב יותר ליצור מצב שבו כולם יפקחו על כולם.

29 חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 8), התשמ"ט-1989, ס"ח 6.

30 במקור, ס' 10 לחוק התעמולה (המסומן כיום כסעיף קטן 10(א) לחוק) כלל הוראה המפרטת את התנאים שבהם חייב לעמוד מי שבוחר לפרסם תעמולת בחירות באמצעות "מודעות מודפסות". מבט על תנאי החוק מלמד אותנו כי המחוקק ראה לנגד עיניו מודעות אשר עברו תהליך של דפוס. כך, לדוגמה, ס' 10(א)(3) קובע כי "המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה". ס' 10(א)(4) לחוק קובע כי: "המודעה לא תודבק אלא על לוחות מודעות שיעדה רשות מקומית [...]". מכל אלה ניתן ללמוד על כוונת המחוקק בנדון.

31 אמנם ייתכן שאין מניעה עקרונית להחיל את הסעיף על עיתונים, מגזינים וכתבי עת מקוונים תוך מתן פירוש מרחיב למילה "מודפסות", אולם עם זאת סבורים אנו כי קשה לתת פירוש מרחיב למילה "יומי".

32 ברוך ברכה "אהרן ברק – פרשנות חוקתית" **משפט וממשל** ג 339, 341 (1995); ניר קידר "המהפכה הפרשנית: עלייתה של שיטת הפרשנות התכליתית בישראל" **עיוני משפט** כו 737 (2002).

33 אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך א **תורת הפרשנות הכללית** 262, 373 (1992); ראו גם אצל קידר, לעיל ה"ש 32, בעמ' 743.

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

האופן שבו פורש במשך השנים, האופן שבו האמצעים המנויים בו מתיישבים עם הרציונל של חוקים רלוונטיים אחרים ועוד.³⁴

לא כאן המקום לדון בהרחבה בתורת הפרשנות הכללית, אך ראוי לציין כי אבן הדרך הראשונה במסלול פירושו של דבר חקיקה היא הלשון. הפרשנות תלויה בלשון החוק, וכל פירוש מתחיל במילים היוצרות את הנורמה. הפרשנות אמנם אינה מסתיימת בלשון אך חייבת להתייחס אליה. נוסף על כך, וזו נקודה חשובה לענייננו, לפרשנות חייבת להיות **אחיזה** בלשון הטקסט.³⁵ אין לתת לטקסט פירוש החורג מגבולות הלשון.³⁶ פרשנות אשר אינה מתיישבת עם לשון הטקסט, אינה אפשרית. עם זאת, לא אחת השופט הפרשן צריך לתת למילות הטקסט פירוש דינמי אשר יתאים את דבר החקיקה אל המציאות המשתנה.³⁷

לדעתנו, התשובה לשאלה אם ניתן לפרש את סעיף 10(ב)5 לחוק באופן שיוחל אף על רשת האינטרנט אינה אפוא חד־משמעית.

אומנם על חלק מהקשיים הלשוניים שמנינו אפשר להתגבר. אשר לשאלת ה"דפוס", ניתן לפרש את המילה "מודפסות" באופן שתכלול אף מודעות המתפרסמות באינטרנט. המילה "מודפסות" נגזרת מהמילה "דפוס", ופירושה, בין היתר, הוא "תבנית" או "צורה".³⁸ על כן, ניתן להחשיב מודעות המסודרות בתבנית מסוימת המציגה אותן לפי בחירת המפרסם, למודעות מודפסות. תבנית זו של מודעה יכולה להיות מודפסת על גבי עיתון, או לחלופין להיות מוצגת בתוך אתר אינטרנט. בעניין **איגוד האינטרנט הישראלי**³⁹ ציין השופט סולברג (בדעת מיעוט)⁴⁰ כי "המונחים המשמשים אותנו במרחב הווירטואלי הריהם שאולים מן העולם המוחשי. באינטרנט משמש אותנו 'שולחן עבודה'; המשתמש 'גוזר' ו'מעתיק', 'מדביק' ו'מוחק', 'כותב' 'פתקים', 'מאחסן' ב'תיקות', 'שולח' ל'סל המיחזור' ומקבל ל'תיבת הדואר' 'מסמכים' ודואר זבלי".⁴¹ על כן, לדעתנו, לנוכח השימוש במילים הלקוחות מהמרחב הפיזי אל המרחב הווירטואלי, לא תהיה חריגה מכללי הפרשנות אם בית המשפט יעשה זאת אף בנוגע למילה "מקום". קביעה זו עשויה להתאים אף למילה "מודפסות", שכן שימוש במילה זו הולם הן את העולם הפיזי הן את העולם הווירטואלי. יתרה מזו, ניתן לומר כי מודעה המוצגת באינטרנט היא "מודפסת", שכן היא בת הדפסה. במילים אחרות, ניתן להעביר את המודעה מן הממד הווירטואלי אל הממד הפיזי באמצעות הדפסתה במדפסת.

34 ברק, לעיל ה"ש 33, בעמ' 374–375.

35 שם, בעמ' 225.

36 אהרן ברק "היצירה השיפוטית לסוגיה: פרשנות, השלמת חסר ופיתוח המשפט" **מבחר כתבים** כרך ב 757 (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים, 2000).

37 מתאימים לעניין זה דבריו של אהרן ברק: "השופט מפרש את החוק. בלא פירושו של החוק אין אפשרות להפעילו. השופט עשוי לתת פירוש חדש. זהו פירוש דינמי, המבקש לגשר על הפער בין משפט למציאות חיים משתנה בלא שיהיה צורך לשנות את החוק עצמו. החוק נשאר כשהיה אך מובנו השתנה, שכן בית המשפט נתן לו פירוש חדש התואם את הצרכים החברתיים החדשים. בית המשפט [...] הגשים את תפקידו השיפוטי בגישור על הפער בין משפט לחיים", ראו: אהרן ברק **שופט בחברה דמוקרטית** 57 (2004). וראו גם ע"מ 3782/12 **מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי**, בפס' 27 לפסק דינו של השופט סולברג (פורסם בנבו, 24.3.2013); ע"א 9183/09 **The Football Association Premier League Limited נ' פלוני**, בפס' 4–6 לחוות דעתו של השופט ח' מלצר (פורסם בנבו, 13.5.2012).

38 "דפוס" אברהם אבן־שושן **מילון אבן־שושן – מחודש ומעודכן לשנות האלפיים** (משה אזר עורך, 2003).

39 עניין **איגוד האינטרנט הישראלי**, לעיל ה"ש 37. באותו מקרה נדונה הוראת סעיף 229(א)1 לחוק העונשין, התשל"ז–1977, אשר קבעה כי המשטרה מוסמכת לסגור מקום שבו מתקיימים הימורים בלתי חוקיים. השופטים סולברג וזילברטל הסכימו בפסק דינם כי ניתן לפרש את המילה "מקום" באופן שתכלול גם מקום וירטואלי, קרי אתר אינטרנט. קריאה פשוטה של לשון הסעיף הייתה מביאה אותנו לחשוב שמדובר במקום פיזי, אולם השופטים נתנו להוראה פירוש אחר. השופט סולברג ציין באותו עניין כי: "מציאות החיים אינה מאפשרת להמתין לתיקון חוק העונשין ולקביעה סטטוטורית איזו עבירה ניתן לבצע באמצעות האינטרנט ואיזו לא. אין צורך משפטי להמתין עד שהמחוקק יסרוק את כל הוראות הדין הפלילי ויאמר לאיזו מהן יש תחולה גם באינטרנט. בית המשפט נדרש ליתן מענה לנושא קונקרטי שהובא לפניו, ולפסוק לכאן או לכאן. לא ב"חקיקה שיפוטית" עסקינן, אלא ב"יצירה שיפוטית". אותן עבירות פליליות שנחקקו לפני שנים רבות, כשביצוען נעשה ברחובה של עיר, מבוצעות עתה בתפוצה רחבה וביתר שאת באמצעות האינטרנט".

40 אמנם גם השופט פוגלמן והנשיא גרוניס היו נכונים ללכת כברת דרך, אך הם דרשו **הסמכה מפורשת** אשר חסרה בלשון החוק (בנוגע לצדדים שלישיים).

41 עניין **איגוד האינטרנט הישראלי**, לעיל ה"ש 37, בפס' 35 לפסק דינו של השופט סולברג; כל ההדגשות במקור.

ירוס שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין** ח 117 (תשע"ג)

עם זאת, הקושי המובנה בטיעון אחרון זה הוא שהוא מנתק את ה"דפוס" מהעיתונות. במילים אחרות, מילותיו של הסעיף, והגיונו הפנימי, מתאימים ל"פרינט" – העיתונות המודפסת, וזאת לא רק משום שלעיתונות זו יש תפוצה רבה, אלא משום שמיוחסת לאמור בה אמינות מסוימת (גם אם מדובר במודעות תעמולה), וכן משום שקיימים חסמי גישה (מה שמייצר בעיית אי־שוויון) בדרך לפרסום בעיתון.⁴² זאת ועוד, לעיתון יש גם אינטרס כלכלי לקבל מודעות של המרבה במחיר, ואף נתון למו"ל שיקול דעת איזו מודעה לקבל ואיזו לדחות. ייתכן שניתוק המילה "דפוס" מ"עיתונות מודפסת" בעייתי במקצת.

ייתכן שניתן להתגבר גם על דרישת היות העיתון "יומני",⁴³ משום שאמנם חלק מן העיתונים המקוונים מעדכן את החדשות לאורך כל שעות היום (ולכאורה הם אינם עונים על הדרישה), אולם ניתן לראות כי בחלק מאתרי החדשות המסגרת הבסיסית נשמרת על בסיס יומי.⁴⁴ אלא שאז עולה שאלה קשה נוספות והיא: מהי רמת הפעילות של אתר חדשות פלוני, שממנה והלאה נכנה את האתר "עיתון מקוון", ונחיל עליו את הוראות החוק? ומה אם אין מדובר כלל ב"עיתון מקוון", דוגמת אתרי שיתוף חברתיים המוכרים שטחי פרסום המשמשים, בין היתר, לצרכי תעמולת בחירות? האם גם אתרים אלו ניתן להכליל במסגרת הסעיף? לדעתנו, התשובה על כך שלילית. אף אם נאמץ את הפרשנות המרחיבה לסעיף – אשר אינה חפה מקשיים – נראה שלאור טעם זה והטעמים שהובאו לעיל, יהיה ניתן להחילו על "עיתונים מקוונים" אך לא יהיה ניתן לעשות זאת ביחס לאתרי שיתוף מידע אחרים. אנו סבורים שמאחר שיו"ר ועדת הבחירות, כמו גם בית המשפט, צריך להסתמך על החוק הקיים, ולא על החוק הרצוי, אזי אי־אפשר להימנע מהמסקנה שהחוק הקיים אינו נותן מענה מלא לפרסום באינטרנט, ויש לפעול לתיקונו ברוח הזמן.

2. סעיפים נוספים (וקשיים נוספים) בחוק התעמולה

מבט בחוק התעמולה מגלה כי ישנם סעיפים נוספים בו אשר ניתן היה לפנות אליהם במסגרת ההחלטה, על אף שגם סעיפים אלו אינם חפים מקשיים כפי שנפרט להלן. הסעיף הראשון הינו סעיף 10 לחוק, אשר קובע כי: "הוראות סעיף 10 יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על [...] שלט מודפס או בלתי מודפס..." (ההדגשה אינה במקור). לכאורה, ניתן לומר כי השימוש בכלי זה הוא פשוט יותר, בגלל לשון ההוראה אשר אינה מחייבת כי השלט יהיה מודפס. מנגד, פרשנות זו תהיה אפשרית רק אם נוכל לראות במודעות המתפרסמות ברשת "שלטים". אמנם גם כאן – בדומה לניתוח לעיל – הפרשנות הפשוטה והמקובלת למילה "שלט" היא אובייקט מהעולם הפיזי הנושא סימון כלשהו. עם זאת, למילה "שלט" ישנם כמה פירושים ואחד מהם הוא "פרסום".⁴⁵ זאת ועוד, נוכל לדמות אדם ההולך ברחובה של עיר לאדם ה"גולש" באינטרנט. למעשה, שניהם נחשפים לתכנים מסוימים המוצגים ברשות הרבים. הראשון נחשף לשלטים פיזיים המוצגים ברחוב (בין שהם מכווינים את דרכו ובין שהם מפרסמים מודעה כלשהי) והאחרון נחשף לשלטים אינטרנטיים המוצגים ברשות הרבים האינטרנטית.

עם זאת, גם שימוש בהוראה זו בעייתי במקצת שכן אז עולה השאלה: האם יש לראות בפרסום באינטרנט "שלט" או "שלט חוצות"? שאלה זו חשובה שכן אם נראה פרסום זה באינטרנט כ"שלט חוצות" אזי ניכנס לגדרו של סעיף 10 לחוק אשר קובע כי בתקופת בחירות מותרת תעמולה בשלטי חוצות רק מטעם המתמודד בבחירות ואילו בתקופה שאינה תקופת

42 אם כי ייתכן שחסמים אלו הונמכו בשנים האחרונות עקב ירידת קרנה של העיתונות המודפסת, הירידה במספר הגיליונות המודפסים, והמעבר ל"חינוניים".

43 כזכור, לשונו של סעיף 10(ב) היא זו: "(ב) לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים, אלא בהגבלות אלה: [...] (ההדגשות הוספו).

44 כך, לדוגמה, העיתונים המקוונים "ישראל היום" ו"יכיר השבת" שומרים על מבנה כמעט זהה לאורך כל היום. מנגד, בחינת העיתונים המקוונים "NRG" ו"הארץ" גילתה שאכן הידיעות מתעדכנות על בסיס רציף ולפיכך ציינו בגוף ההארה כי אין מדובר בכל העיתונים המקוונים, ואף אלו ששומרים על בסיס יומי, לעתים חורגים מכך ומעדכנים את המהדורה.

45 "שלט" מילון עברי-עברי של אתר "וואלה" המבוסס על תוכנת 'בבילון' (Babylon). ראו: milon.walla.co.il/ts.cgi?tsscript=index&textDir=&url&dTypeTxt=00&srcLang=heb&term=%D7%A9%D7%9C%D7%98%0D%0A&dTypeSelect=0

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ"י הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

בחירות – אין כל מגבלה.⁴⁶ כידוע, לשלט סתם נחשפים פחות אנשים בדרך כלל מפרסום על שלט חוצות אשר מוצב במקום מרכזי והומה אנשים.

סעיף נוסף שייכתן ויש בו לסייע הינו סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה אשר קובע:

"לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים, אלא בהגבלות אלה:

(1) המודעה לא תהא גדולה מ-50 על 70 סנטימטר;

(2) (בוטלה);

(3) המודעה 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;

(4) המודעה לא תודבק אלא על לוחות מודעות שיעדה רשות מקומית דרך קבע להדבקת מודעות או שיעדה במיוחד להדבקת מודעות של תעמולת בחירות לקראת בחירות".

סעיף זה אמנם קובע – בדומה להוראת סעיף 10(ב)(5) – כי על המודעה להיות מודפסת, אך מציין כי חובת הפרסום חלה אף על מודעות "המוצגות ברבים". ניתן אפוא לפרוש את לשון ההוראה לא רק על עיתונים מקוונים, אלא אף על כל אתר ציבורי ברשת. לכאורה, הוראת סעיף 10(א)(3) הייתה יכולה לשמש עוגן מסוים למפלגת "הבית היהודי".⁴⁷ עם זאת, השימוש בה בעייתי שכן היא מייעדת עצמה לפרסום שנעשה בלוחות המודעות של הרשות המקומית.⁴⁸

לסיכום חלק זה ניתן לומר כי כל אחת מהוראות החוק שנסקרו לעיל אינה מתאימה להחלה ישירה של חובת פרסום "תווית מידע" על רשת האינטרנט. עם זאת, לדעתנו, מבין הסעיפים שנסקרו לעיל, סעיף 10א הינו המתאים ביותר להחלת חובה זו על אף שגם הוא מעלה קושי ביחס לאפיון הפרסום ברשת, כפי שתואר לעיל. למעשה, אף אם נתעלם מקשיים אלו ונניח כי ניתן להתגבר על קושי הלשון ולפרש סעיפים אלו כך שיחולו על רשת האינטרנט, נראה כי החלה גורפת זו, כפי שנעשתה בעניין הבית היהודי, אינה חפה מקשיים אשר ראוי היה ליתן עליהם את הדעת במסגרת ההחלטה. בקשיים נוספים אלו נדון להלן.

3. תכלית הסעיפים מחד גיסא, והזכות לחופש הביטוי ואנונימיות הרשת מאידך גיסא

אל מול התכלית שתוארה לעיל, אשר במרכזה האינטרס הציבורי שיקיים שיח פוליטי מושכל, ויש אומרים אף הזכות לחופש הביטוי של הפרט במובן של זכותו של השומע להגנת המדינה מפני מניפולציות מכוונות במידע המפורסם כחלק מן השיח הפוליטי, ניצבת הזכות לחופש הביטוי של המפרסם וזכותו לפרטיות. מכיוון שאין עסקינן בזכויות מוחלטות, נדרש איזון.⁴⁹

46 אף לא מגבלת היידוע, ראו: ס' 10ב(ה) לחוק התעמולה.

47 בדומה לטענת המבקשים בעניין לירן, לעיל ה"ש 1, ובעניין מיכאל איתן, לעיל ה"ש 1.

48 ס' 10(א)(4) לחוק התעמולה.

49 רבים מסכימים שעל אף עוצמת ההגנה שחופש הביטוי זוכה לה במרחבי הרשת, אין זו זכות מוחלטת. ראו, למשל: עניין רמי מור, לעיל ה"ש 26, בפס' 18 לפסק דינו של השופט ריבלין. די לציין כי על הרשת חלים חוקים כגון חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965 וחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. באותה נשימה יש לומר כי מוסכם שחופש הביטוי במרחבי הרשת צריך להיות רחב ככל האפשר, ויש לתת לו הגנה רבה באינטרנט,

ירוס שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין** ח 117 (תשע"ג)

הזכות לחופש הביטוי אמנם לא נכללה במפורש בחוקי היסוד, אך נודע לה במשפט הישראלי מעמד של "זכות עילאית". בשורה של פסקי דין קבע בית המשפט העליון כי זכות זו זוכה למעמד חוקתי ויונקת את כוחה מחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁵⁰ עם זאת, כידוע, זכות זו – כמו שאר הזכויות – אינה מוחלטת כאשר עומדת מולה זכות יסוד אחרת. בית המשפט נדרש במקרים מעין אלה לערוך איזון כדי לאפשר לשתי הזכויות לחיות בהרמוניה זו לצד זו. יתרה מזו, אחד הפרמטרים הקובעים את עוצמת ההגנה אשר תינתן לחופש הביטוי, קשור בקשר הדוק לסוג הביטוי הנדון ולאמצעי התקשורת שבו הוא פורסם. לא הרי ביטוי פוליטי כביטוי אמנותי, ולא הרי ביטוי אשר התפרסם באמצעות הרדיו והטלוויזיה כביטוי אשר פורסם ברשת.⁵¹

כבר לפני כמעט שני עשורים פסק בית המשפט העליון הפדרלי בארה"ב בעניין *Reno v. American Civil Liberties Union*,⁵² כי יש להעניק לחופש הביטוי באינטרנט הגנה רבה יותר מזו הניתנת לחופש הביטוי באמצעי תקשורת אחרים, וזאת עקב ההבדלים בין כלי תקשורת אלו. באותו עניין פסל בית המשפט את Communications Decency Act, אשר קבע שהעברת מסרים לא צנועים ברשת היא בגדר עבירה פלילית (עקב החשש כי אלו עלולים להגיע אל קטינים). בית המשפט ציין כי החוק עלול לצנן את חופש הביטוי ברשת ואף לפגוע בפרטים ובארגונים המקיימים ברשת פעילות חשובה. בבסיס הקביעה השיפוטית ניצבת ההכרה כי אופייה המיוחד של הרשת מצדיק הגנה מרבית על חופש הביטוי. רשת האינטרנט מעניקה לציבור גישה למגוון רב של מידע בחופשיות כמעט מלאה ובכך היא מחזקת את ערכי הדמוקרטיה הנשענים בין היתר על זכותו של הציבור לדעת. פסיקה זו אף היוותה בסיס להחלטתו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 – השופט מישאל חשין – בדונו בעניין **ש"ס נ' פינס**.⁵³ בהסתמכו על ההבדלים בין האינטרנט לכלי התקשורת האחרים, קבע השופט חשין כי יש להעניק לחופש הביטוי באינטרנט הגנה מרבית ולפיכך דחה את העתירה.

שיקול נוסף אשר עולה בהקשר זה ומשפיע על עוצמת ההגנה הניתנת לזכות זו במרחבי רשת האינטרנט נובע מאופייה המיוחד של הרשת אשר תורם להגשמת "הרעיון הדמוקרטי של ככר העיר".⁵⁴ באינטרנט, בשונה מהתקשורת "הקלאסית" (עיתונות, רדיו וטלוויזיה), אין כמעט חסמי גישה מפני פרסום מודעות ובכך מתאפשרת נגישות רבה יותר. הרשת מאפשרת אפוא לאזרחי המדינה להשמיע את קולם בשיח המדיני, החברתי והפוליטי ובכך מגשימה את זכותם להתבטא.

אינטרס מסדר שני, אשר יש הרואים בו אף זכות הנגזרת מחופש הביטוי, הוא האנונימיות.⁵⁵ מגן זה לחופש הביטוי נועד לאפשר או אף לעודד את מימושו של חופש הביטוי באינטרנט. גולש היודע כי יוכל להסתיר את זהותו ברשת ולא להיחשף,

יותר מאשר באמצעי תקשורת אחרים. על כך ראו: עניין **ש"ס נ' פינס**, לעיל ה"ש 1; יובל קרניאל "חופש הביטוי באינטרנט" **עלי משפט** א 163, 181 (1999).

50 חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו מציין במפורש את הזכות לחופש הביטוי, אך עם זאת הן בפסיקה הן בדברי המלומדים רווחת הגישה כי זכות זו נגזרת מן הזכות לכבוד האדם ולפיכך זוכה למעמד חוקתי. על כך ראו: רע"א 10520/03 **בן גביר נ' דנקנר**, בפס' 10 לפסק דינו של השופט ריבלין, בפס' 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה, ובפס' 3 לפסק דינה של השופטת ארבל (פורסם בנבו, 12.11.2006). לסקירה מקיפה של הנושא ראו: א' פלד "האם 'ציפור נפשה של הדמוקרטיה' היא ציפור נפשו של האדם? מבט ביקורתי על עיגונו החוקתי של חופש הביטוי בפסיקה" **מחקרי משפט** כו 284, 283 (2010).

51 עניין **ש"ס נ' פינס**, לעיל ה"ש 1; קרניאל, לעיל ה"ש 49.

52 521 U.S. 844 (1997). וראו גם אצל Hayward, לעיל ה"ש 23, בעמ' 4.

53 עניין **ש"ס נ' פינס**, לעיל ה"ש 1.

54 עניין **רמי מור**, לעיל ה"ש 26, פס' 14 לפסק דינו של השופט ריבלין; ניבה אלקין־קורן "המתווכים החדשים בכיכר השוק הווירטואלית" **משפט וממשל** ו(2) 381 (2003); ירון אונגר "חשיפת זהותו של מעוול אנונימי ברשת האינטרנט – סקירה משווה" 9 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012). זמין ב: www.knesset.gov.il/LegalDept/heb/docs/Survey140212.pdf.

55 עניין **רמי מור**, לעיל ה"ש 26, בפס' 11 לפסק דינו של השופט ריבלין.

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תוויות מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין** ח 117 (תשע"ג)

יתבטא בצורה חופשית יותר וייטה לומר דברים אשר לא היה אומר לולא האנונימיות.⁵⁶ טלו לדוגמה מקרה שבו איש מפלגת "מרצ", שמאמין שהמצע הכלכלי שלה הוא הצודק ביותר, מתנגד בה בעת למצע המדיני שלה. אם נחייב אדם כזה לחשוף את שמו במודעה שהעלה לרשת, יתרחש אחד משני תרחישים: הוא לא יוכל להמשיך להיות איש מר"צ,⁵⁷ או שהוא יבחר שלא לפרסם את מודעת התמיכה. בנוסף, ההצדקה לפגוע באנונימיות פוחתת כאשר אנחנו עוסקים בביטויים במסגרת רשת האינטרנט. רשת האינטרנט מיוחדת בכך שניתן להגיב מיד על תעמולה שקרית, בשונה מאמצעי תקשורת אחרים, ומטעם זה, לכאורה, ניתן לטעון כי אין צורך ברגולציה שתחייב את חשיפת זהות מפרסם המודעות, כיוון שהתגובות לא יאחרו לבוא.

לאנונימיות עיגון גם בזכות לפרטיות הזוכה למעמד חוקתי מכוח חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁵⁸ מובן כי לאנונימיות יש גבולות, והם שנויים במחלוקת. יש הטוענים כי אין להגן על האנונימיות כאשר היא מנוצלת לביצוע עבירה או עוולה, וזאת כדי למנוע מהעבריינים או מהמעוולים לחסות בה.⁵⁹

אין חולק כי החלטתו של השופט רובינשטיין בענייננו פוגעת בחופש הביטוי באינטרנט. אזרח המבקש לפרסם מודעה בעניין מועמד או מפלגה, צריך מעתה לפרסם את פרטיו על גביה, דבר העלול למנוע ממנו לעשות כן מלכתחילה. זאת ועוד, ההחלטה אינה מוגבלת לאתרים מסוימים או לאזורי מודעות מסוימים, ומפשט לשונה מובן כי היא חלה על כל מודעת בחירות ברחבי הרשת. אין ההחלטה מבחינה בין אתר חדשותי לאתרי בידור, ובין פורום מצומצם לדף פייסבוק ציבורי. לפיכך, נראה כי ההחלטה פוגעת במידה ניכרת בזכות לחופש הביטוי, ומעלה את השאלה: האם היא עומדת בתנאי הפסיקה אשר ביקשה לאפשר חופש ביטוי מרבי במרחבי הרשת? זאת ועוד, האם היא עולה בקנה אחד עם הגיונו של הסעיף שדורש את "תוויות המידע" והמתמקד בפרסומים מסוימים ולא בכל הפרסומים? כפי שנראה בהמשכה של ההארה, לגישתנו החלטתו של השופט רובינשטיין חסרה סייגים מתאימים שיתנו ביטוי לאיזון הראוי בין הזכויות והאינטרסים שעומדים על הפרק. בפרק ד נציע כיצד יש להגביל את תחולת חובת פרסום "תוויות מידע" באינטרנט כך שתעלה בקנה אחד עם האיזון הראוי.

4. קשיי אכיפה בתוך תחומי מדינת ישראל ומחוצה לה

(א) הקושי לגלות את זהותו האמיתית של מפרסם המודעה והכלים המעטים העומדים לרשותה של ועדת הבחירות

סקירת הסוגיות אשר הגיעו להחלטת ועדת הבחירות, תגלה קושי לא מבוטל לחשוף את המקור האמיתי של מודעת בחירות שהתפרסמה. במילים אחרות, גם אם מפרסם המודעה חשף את פרטיו על גבי המודעה כמצוות המחוקק, לעתים קרובות אין לדעת אם הוא שיזם את הפרסום או שהפרסום נעשה לבקשת מפלגה, רשימה או מועמד מסוים. קושי מעין זה נגלה לעיני יו"ר ועדת הבחירות – השופט רובינשטיין – בעניין **תנועת קוממיות**.⁶⁰ באותו עניין טענה מפלגת "הליכוד ביתנו" כי מאחורי סרטון בחירות שאותו הפיקה "תנועת קוממיות" עומדת מפלגת "הבית היהודי". סרטון זה ביקש בין היתר

56 טענה נוספת שעולה בהקשר זה היא שהזכות לאנונימיות תורמת להגנה על חופש ההתאגדות, שכן לולא האנונימיות, רבים מבני החברה לא היו רוצים להתאגד. על כך ראו: Minjeong Kim, *The Right to Anonymous Association in Cyberspace: US Legal Protection for Anonymity in* ; *Name, in Face and in Action*, 7 SCRIPTED 51 (2010); אוגנר, לעיל ה"ש 54, בעמ' 9.

57 ולפחות הוא עשוי שלא להיראות בעיני הבריות ככזה.

58 ס' 7 לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו; עניין **רמי מור**, לעיל ה"ש 26, בפס' 13 לפסק דינו של השופט ריבלין; בג"ץ 6650/04 **פלונת נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה** (פורסם בנבו, 14.5.2006); ע"פ 1302/92 **מדינת ישראל נ' נחמיאס**, פ"ד מט(3) 309, 353 (1995).

59 יצחק כהן ואמל גיאברין "חשיפת זהותם של משתמשים אנונימיים באינטרנט – נקודת מבט מוסדית" **מחקרי משפט** כח 7 (2012); אוגנר, לעיל ה"ש 54, בעמ' 10.

60 תב"כ 43/19 **רשימת הליכוד ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה נ' רשימת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט** (לא פורסם, 18.1.2013).

ירוס שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין ח** 117 (תשע"ג)

להראות כי חלק מחברי מפלגת הליכוד מושפעים למעשה מאותם רבנים המזוהים עם מפלגת "הבית היהודי". מפלגת הליכוד טענה כי בכך שלא צוין שמה של מפלגת "הבית היהודי" על גבי הסרטון – הפרה היא את סעיף 10(ב)5 לחוק התעמולה.⁶¹

מפלגת "הבית היהודי" טענה בתגובה כי אין לה שום קשר לפרסום הסרטון, וכי הוא נעשה מטעם "תנועת קוממיות" ומטעמה בלבד. טענה זו נתמכה בתצהירו של ראש מטה הבחירות של מפלגת "הבית היהודי" – מר נחי אייל – אשר אימת את אי-מעורבותה של המפלגה.⁶² אף "תנועת קוממיות" הכחישה כל קשר של מפלגת "הבית היהודי" לסרטון, וטענה כי פרסומו נועד למחות על פגיעת מפלגת "הליכוד ביתנו" בכבוד הרבנים התומכים "בבית היהודי" וכי חלקם משמשים אף רבני התנועה.⁶³

לאחר דין ודברים, ולאחר ששמע השופט רובינשטיין את נימוקי המשיבים ואת תצהירו של מר נחי אייל, פסק הוא כי "בנסיבות אלה, אין בידי לקבוע כי תנועת קוממיות פעלה מטעמה של רשימת הבית היהודי, ועל כן נדמה כי הסרטון אינו בא בגדרי הפרה של סעיף 10(ב)5 לחוק דרכי תעמולה".⁶⁴ לכאורה, החלטה זו ממחישה לנו את הקושי הרב לחשוף את הגורם האמיתי העומד מאחורי פרסום של מודעת בחירות או סרטון בחירות. חשוב לנו לציין שאין בכוונתנו לרמוז כי במקרה לעיל שיקרו המשיבים כדי שלא לצאת חייבים בדיון, אלא שייתכנו מקרים אחרים שבהם אכן תשלח מפלגה אדם פלוני כדי שיפרסם תעמולה שלילית שקרית בשמה, ונתקשה לגבש מבחינה משפטית ייחוס של אחריות למפלגה, אם לא יובאו ראיות להוכחת הקשר שלה לפרסום.

קושי כללי נוסף הוא הכלים המעטים העומדים לרשות ועדת הבחירות המרכזית בנוגע לאכיפת חוק התעמולה. מגרעה זו הובעה על ידי השופט רובינשטיין עצמו בעניין **רשימת הירוקים**,⁶⁵ שם ציין את הקושי הטמון באכיפת איסור פרסום תעמולת בחירות מכוח סעיף 5(א) לחוק, אך ניתן להבין את דבריו כמתאימים לכל סעיפי חוק התעמולה. וכך הוא אומר:⁶⁶

"אכן, בהקשר סעיף 5(א) לחוק דרכי תעמולה, לעתים נדמה כי בתקופת בחירות, לא זו בלבד שהאיסור הקבוע בסעיף זה אינו מקוים, אלא שככל אשר יפנה האדם בטלויזיה וברדיו, תיקרה על דרכו תעמולת בחירות אסורה. בפתחי את הרדיו מדי בוקר נשפכים עלי קיתונות של תעמולה מסוג כזה, ואילו כל צוות ועדת הבחירות בלשים וכל זמנם מוקדש לתור אחר מפרי הסעיף, לא היו נוגעים אלא בחלקם הקטן. ומנגד, כפי שצינתי לאחרונה בפרשת אחרת, אין בידי לומר על החוק 'הלכה ואין מורין כו'".

קשיים אלו ממחישים את הקלות שבה מפלגה יכולה להתגבר על הוראת הסעיף ולהיזקק לצד שלישי בנוגע למודעת בחירות שבה היא אינה רוצה להיות מוזכרת. ניתן גם לראות את קוצר היד של ועדת הבחירות ושל רשויות אכיפת החוק, אשר אינן מטפלות במקרי הפרה שלא הובאו לפתחם.

(ב) קשיי אכיפה טכנולוגיים

מלבד הקשיים שצוינו לעיל, קשיים נוספים נוגעים להיבטים הטכנולוגיים של הרשת ולהשפעותיהם על סוגיית האכיפה. יודגש כי בכל האמור בשקתי תקשורת הפועלים במדינת ישראל, אין בעיית אכיפה ברמת המקור. סעיף 17 לחוק התעמולה קובע כי המפר הוראה מהוראותיו עובר עבירה פלילית ודינו מאסר עד שישה חודשים או קנס כספי לפי הקבוע בסעיף 61(א)2 לחוק העונשין. על כן, ככל שייקבע כי פרסום מודעת בחירות באינטרנט שלא לפי הקבוע בסעיף 10(ב)5 לחוק הוא

61 בהחלטה זו לא הבחין השופט רובינשטיין בין סרטון לבין מודעה ומובן מהחלטתו כי אף סרטון נכלל בגדר "מודעה".

62 שם, בפסי' ז' להחלטה.

63 שם, בפסי' ד' להחלטה.

64 שם, בפסי' ז' להחלטה.

65 תב"כ 18/19 **רשימת הירוקים והצעירים נ' שידורי קשת** (פורסם בנבו, 6.1.2013).

66 שם, בפסי' ז' להחלטה.

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תוויות מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

עבירה פלילית, תהיה המשטרה רשאית לאתר את מפרסם המידע מכוח הוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח–2007 (להלן – חוק נתוני תקשורת). סעיף 3(א)3 לחוק נתוני תקשורת קובע כי בית המשפט רשאי להתיר למשטרה או לרשות חוקרת אחרת "קבלת נתוני תקשורת ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בדרך שיקבע בצו, אם שוכנע שהדבר נדרש למטרה [...] של גילוי עבריינים והעמדתם לדין". על כן רשאית המשטרה לבקש מספק גישה לאינטרנט, לתת לה את פרטי מפרסם המודעה לשם אכיפת איסור התעמולה, והעמדת המפרסם לדין פלילי.

ציינו לעיל כי מבחינה משפטית אין בעיית אכיפה ברמת המקרו, אך עם זאת ישנן בעיות אכיפה ברמת המיקרו, עקב הקשיים הרבים שבהם עלול להיתקל גורם מוסמך בבואו לאכוף את הוראות החוק. במאמרה על "האינטרנט כעיר מקלט", מתארת השופטת ד"ר מיכל אגמון־גונן את קשיי האכיפה והחלת הרגולציה על האינטרנט ברמת המיקרו.⁶⁷ המשתמש יכול להסתיר את זהותו על ידי הצפנת תכנים ושימוש בקישוריות. כן הוא יכול לפעול מחוץ לגבולות המדינה ובכך להתגבר על תחולת הדין הטריטוריאלי הנהוג במדינות העולם.⁶⁸ וכמובן, ניתן לפצל את הפעילות באינטרנט בין כמה גורמים הפועלים בכמה אתרים, בזמנים שונים ולכאורה ללא קשר ביניהם, ובכך להקשות על גורמי האכיפה.

קשיים אלו נובעים מכמה תכונות הייחודיות לאינטרנט. כל אדם המבקש להתחבר אל הרשת עושה זאת דרך ספק גישה. אותו ספק מקבל את פרטי המשתמש ולאחר מכן נותן לו "תעודת זהות" ייחודית זמנית (IP Address) שדרכה האדם יכול להתחבר לרשת.⁶⁹ עם זאת, ועל אף אמצעי הזיהוי הייחודי המאפשר להגיע אל הגולש ברשת, ספקיות האינטרנט לעתים אינן שומרות נתונים אלו. זאת ועוד, גם אם יהיה ניתן לחשוף את כתובת המשתמש, לא בהכרח יהיה אפשר לחשוף את זהותו, בייחוד אם המשתמש מבקש להתחמק מידי החוק. כך, למשל, הוא יכול להשתמש בשם בדוי או להשתמש בשרתי proxy לשם הסתרת זהותו. נוסף על כך כיום כל אדם יכול להתחבר באמצעות מחשב נייד שבבעלותו אל רשתות אלחוטיות הפזורות ברחבי הארץ,⁷⁰ ולבצע דרכן עבירות ועוולות שונות.⁷¹ גם לא תמיד יש זהות בין בעל מנוי האינטרנט הרשום אצל ספקית האינטרנט לבין המשתמש באותו מנוי.⁷²

מלבד בעיות אלו, הצעות בתוך תחומי מדינת ישראל, ראוי להזכיר קושי עיקרי ברמה הבין־לאומית והוא פעולה דרך שרתים מחוץ לתחום המדינה הריבונית. במקרים כאלה מדינה פלונית תהא מנועה מלפעול, שכן חוקיה הם טריטוריאליים.⁷³ לפיכך היא לא תוכל להסיר את תוכן הפרסום אף אם תחשוף את פרטיו של אותו אדם ותרשיע אותו כאמור,⁷⁴ אלא אם כן אותה פעולה דרך שרת חוץ מהווה עבירה אף לפי דיני אותה מדינת חוץ. אלא שחוקי התעמולה הישראלים – בשונה מעבירות פליליות אחרות כגון הטרדה מינית או עוולות כגון לשון הרע – אינם מעוגנים בחוקי אותן מדינות.⁷⁵

67 מיכל אגמון־גונן "האינטרנט כעיר מקלט! הסדרה משפטית לאור אפשרויות האכיפה הטכנולוגיות וגלובליות הרשת" **רשת משפטית: משפט וטכנולוגיית מידע** 207, 211 (ניבה אלקין־קורן ומיכאל בירנהק עורכים, 2011). ראו גם אזכורים נוספים למגבלות האכיפה במרחבי הרשת בספרו של שגב על חופש הביטוי באינטרנט: ראם שגב **חופש הביטוי: הצדקות וסייגים** 407 (2008).

68 אלא במקרים שבהם חתמו מדינות על אמנות למניעת פעילויות אלו.

69 אגמון־גונן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 211.

70 די לציין את בתי הקפה האינטרנטיים המספקים לבאי המקום גלישה חינם (ואף כתובת IP).

71 אגמון־גונן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 212.

72 בר"ע (מחוזי חי') 1632/07 מור נ' **ידיעות אינטרנט מערכת אתר YNET**, בפס' 43 לפסק הדין (פורסם בנבו, 22.4.2007). באותו עניין ציין השופט עמית כי "חשיפת שם המנוי – המשתמש, שעשה שימוש בכתובת ה־IP בעת הפרסום המשמיץ, אינה ערובה לחשיפת זהותו של הכותב. מי לדינו יתקע כי המשתמש הוא גם הכותב שפרסם את לשון הרע. לדוגמה: אם המשתמש הוא עסק או משרד שבו עשרות עובדים, ספק אם ניתן יהיה לזהות מי ישב ליד המחשב ושיגר אל החלל הוירטואלי את הפרסום המשמיץ. גם בבית פרטי, הדודה מחדרה שהגיעה לביקור קצר, בבחינת אורח נטה ללון, עשויה הייתה להשתמש במחשב. אף ייתכן, שהדודה מחדרה רכשה כמתנה לאחייניה האהובים בתל אביב את שם המשתמש, ולה עצמה אין כל קשר לשימוש בפועל".

73 ס' 12 לחוק העונשין.

74 אגמון־גונן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 214.

75 ראוי להזכיר כאן את קיומו של מנגנון "הודעה והסרה", שמאפשר אמצעי פיקוח על פרסומים שקריים/מכפישים ברשת באמצעות פנייה הישר לאתר האינטרנט שבו פורסמה ההודעה. על כך ראו: ת"א (מחוזי מר') Nav N Go Kft 10695-09-09 נ' **גולצמן**, בפס' 33 לפסק הדין (פורסם בנבו,

ירום שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

ד. הצעה להסדר פסיקתי וחקיקתי תוך איזון ראוי בין תכלית הסעיף מחד לבין הזכות לחופש הביטוי, הזכות לפרטיות ואופיה המיוחד של רשת האינטרנט מאידך

1. האיזון הראוי

הצעה להסדר בסוגיה שלפנינו צריכה לקחת בחשבון את השיקולים השונים אשר סקרנו לאורך רשימה זו. בראש ובראשונה על ההצעה לאזן בין תכלית הוראת סעיף 10(ב) (5) לחוק התעמולה אשר מבקשת, בין היתר, למנוע הטעיה של ציבור הבוחרים לבין הצורך לשמור על הזכות לחופש הביטוי ואנונימיות ברשת. מעבר לכך, יש לקחת בחשבון את הקשיים באכיפת הוראות אלו על רשת האינטרנט וזאת לאור אופיה המיוחד של רשת זו.

על כן, לדעתנו, איזון ראוי יהיה בהחלת חובת פרסום "תווית מידע" ביחס למודעות בתשלום בלבד. מבחינת הגיונו של הסעיף בנוסחו כיום, ברי שהוא חל על מודעות בתשלום, ואין סיבה לסטות מכך כאשר מדובר באינטרנט. מעבר לכך, החלת הסעיף על כל אתר ואתר ועל כל מקום ומקום ברשת תפגע פגיעה לא מידתית, ואף לא מוצדקת, בזכות לחופש הביטוי ובזכות לפרטיות (אנונימיות). כידוע, האינטרנט איננו עשוי מקשה אחת ויש בו מגוון מקומות ואתרים, חלקם ציבוריים וחלקם פרטיים, חלקם בעלי תפוצה רחבה וחלקם בעלי תפוצה מעטה. על כן, יש להחיל את הוראת הסעיף רק במקרים שבהם הרציונלים שבבסיס הסעיף נפגעים פגיעה של ממש. לדעתנו, מדובר במקרים המקיימים את דרישת הציבוריות ואת דרישת הכלליות (תפוצה רחבה),⁷⁶ אתרים מרובי גולשים כגון אתרי חדשות, אתרי שיתוף מרכזיים וכדומה.⁷⁷ אתרים ציבוריים אלה, בעלי התפוצה הרחבה, מוכרים "שטחי פרסום" באתר מטעמים כלכליים. שטחים אלו נקנים, בין היתר, על ידי מפלגות במהלך תקופת הבחירות.⁷⁸ הגבלת החובה לפרסם "תווית מידע" למודעות בתשלום יש בה משום קירוב טוב למקרים שממלאים את דרישת הציבוריות ודרישת הכלליות, מחד גיסא, ומאידך גיסא, היא מספקת הנחיה ברורה באשר להיקף החובה.

החלה מצומצמת זו אף תפחית את קשיי האכיפה שפורטו לעיל. מפלגות נוטות לפרסם במקומות פופולריים. כך, בין היתר, יכולנו לראות במהלך תקופת הבחירות האחרונה מודעות בחירות בעיקר באתרי חדשות ורשתות חברתיות מובילות כגון: walla, mako, nrg, ynet, עיתון "ישראל היום", "הארץ", הרשת החברתית Facebook ועוד. רשימה זו כוללת אתרים

6.9.2011). מנגנון זה הוא חיצוני ונפרד מן הפיקוח של יו"ר ועדת הבחירות, והוא מצטרף לאמצעים הנוספים שעומדים לרשות הניזוקים המבקשים לצמצם את נזקיהם. המציאות מלמדת כי אתרי האינטרנט בדרך כלל פונים לגולש המפרסם, ככל שיש להם גישה ישירה אליו (למשל, אם הפרסום נעשה בפורום שהכתיבה בו מחייבת רישום מוקדם), ובוחנים עמו אם הוא עומד מאחורי הפרסום, שאז הוא יישאר באתר. הליך אזורי שנקט עקב הותרת הפרסום, לעול, כאמור, להימשך זמן רב, והוא אינו יעיל בקשר לפרסומים בעיצומה של מערכת הבחירות, שהיא על פי רוב קצרה יחסית.

76 סביר לומר שאתר אינטרנט בעל תפוצה רחבה, שיש אליו תעבורה רבה, ייאלץ להשקיע כספים רבים יותר באמצעים טכנולוגיים שיאפשרו לאתר להיות זמין כאשר מספר רב של גולשים ניגשים אליו. במידה מסוימת, המודל השולט היום ברשת הוא מודל הפרסום, ומכאן המסקנה שאתר בעל תפוצה רחבה יחסית יהיה בדרך כלל גם אתר שמכיל פרסומות, לרבות פרסומות תעמולה בתקופת בחירות (מובן שייתכנו מקרים שבהם אתרים ממומנים במלואם מכיסו הפרטי של מישהו).

77 דפנה מאור, בהסתמכה על נתונים שנבדקו על ידי חברת compete.com, מראה כי הגולשים באינטרנט מתמקדים במעט מאוד אתרים. ראו דפנה מאור "העדר" – גרסת האינטרנט "הארץ" (13.2.2007), ניתן לצפייה ב: www.haaretz.co.il/misc/1.1386028; שגב, לעיל ה"ש 67, בעמ' 407.

78 חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973; ס' 2(א) (1) לחוק מימון מפלגות קובע כי מפלגה זכאית "למימון הוצאות הבחירות בתקופת הבחירות". ס' 1 לחוק מגדיר "הוצאת בחירות" כ"הוצאות המיוחדות של סיעה, או של רשימת מועמדים שהוצאו בתקופת הבחירות או למען הבחירות במערכת הבחירות לכנסת". הוצאות אלו כוללות אף פרסום ברשת. ראו: סעיף 1 להנחיות מבקר המדינה לפי חוק מימון מפלגות בדבר ניהול עניינה הכספיים של סיעה, התשס"ט-2009.

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

הפועלים מישראל, ולכן הקושי הטריטוריאלי באכיפת חוק התעמולה אינו רלוונטי להם.⁷⁹ די אם נציין כי בפסיקה נקבע כי הוראות חוק התעמולה מופנות בראש ובראשונה כלפי בעלי האתרים.⁸⁰

שיקול נוסף לטובת החלת ההוראה על אתרים מרכזיים⁸¹ קשור לרצון ולשאפה של בעלי אתרים אלו לשמור על המוניטין ועל האינטרסים האישיים שלהם בהפעלת האתר, וכך ניתן להניח שיימנעו מלהפר את החוק.⁸² על כן אכיפת חובת פרסום "תווית מידע" בנוגע לאתרים אלו תהיה יעילה יותר ותשרת את המטרה שבבסיס הוראת החוק. נפנה כעת להצעתנו להסדרה של הסוגיה לאורו של האיזון האמור.

2. הצעה להסדר פסיקתי וחיקתי

כפי שצינו בפרק ג.1. החלטתו של השופט רובינשטיין להחיל את סעיף 10(ב) לחוק התעמולה על רשת האינטרנט אינה חפה מקשיים וביניהם, בין היתר, היעדר אחיזה לשונית לפרשנות שניתנה לסעיף במסגרת ההחלטה. אומנם, הראנו, כי ניתן באופן דחוק לפרש את ההוראה באופן שתחול אף על "עיתון מקוון", אך נראה כי החלת הוראה זו ביחס לרשתות חברתיות ואתרי מידע אחרים אינה אפשרית. לפרשנות, כאמור, חייבת להיות אחיזה בלשון הטקסט ונראה שלפרשנות סעיף 10(ב) לחוק באופן המחיל אותו על רשת האינטרנט באופן כללי אין אחיזה שכזאת. על כן, ניתן לומר, כי ניתן לעשות בסעיף שימוש ביחס להסדרת תעמולה אינטרנטית וחובת פרסום "תווית מידע" מכוח הסעיף ביחס לעיתונים מקוונים אך החלטה להחילו על הרשת החברתית "פייסבוק", כפי שנעשה במקרה שלפנינו, מרחיקת לכת.⁸³

79 שגב, לעיל ה"ש 67.
80 תב"כ 7/19 רשימת "הבית היהודי בראשות נפתלי בנט – מיסודם של מפד"ל החדשה, האיחוד הלאומי" נ' עיתון ישראל היום (פורסם בנבו, 25.12.2012); תב"כ 25/19 הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' אתר האינטרנט "ליכודניק", בפס' ה' להחלטה (פורסם בנבו, 13.1.2013).

81 שבהם, כאמור לעיל, על פי רוב מתפרסמות מודעות בתשלום.

82 שגב, לעיל ה"ש 67, בעמ' 408.

83 יצוין כי אי אפשר להחיל את חובת פרסום "תווית מידע" על רשת האינטרנט בכללותה גם בדרך של היקש. ראשית, פניה לדרך של היקש כדי להרחיב תחולתן של הוראות פליליות עומדת בניגוד לכלל שאין עונשין מן הדין. בדרך ההיקש, אם כן, נוכל לכל היותר להרחיב את תחולת חובת פרסום "תווית מידע" ללא העבירה הפלילית שבצידה. שנית, כפי שקובע השופט מישאל חשין בעניין ש"ס נ' פינס, עקרון היסוד של חופש הביטוי לא יתיר לנו עשייתו של היקש שעניינו איסור. לבסוף, גם היקש כאמור יוכל לכל היותר להביא להרחבת חובת פרסום "תווית המידע" על עיתונים אינטרנטיים, וזאת לאור מבחן "האמצעים הטכנולוגיים" שעולה מעניין ש"ס נ' פינס. באותו עניין ביקשו העותרים כי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השש עשרה – השופט מישאל חשין – יוציא צו מניעה מכוח סעיף 17 לחוק התעמולה ויאסור את שיחת הציאט שהייתה עתידה להתקיים בין ח"כ אופיר פינס לבין גולשי אתר מעריב באינטרנט, וזאת בין היתר מכוח היקש אשר ראוי שיעשה מן האיסורים החלים על הרדיו והטלוויזיה אל האינטרנט. השופט חשין דחה את הבקשה ונימק את החלטתו, בין היתר, בנימוק כי אי־אפשר להקיש כבקשת העותרים, שכן תורת ההיקש דורשת כי יהיה דמיון במערכת המצבים ובמערכת העובדות בין שני מושאי ההשוואה, מה שלא היה במקרה שלפנינו. לשיטתו, אם נסתכל באינטרנט מחד גיסא ובטלוויזיה וברדיו מאידך גיסא, נמצא כי "יש שוני של ממש בין רשת האינטרנט לבין מדיום השידור ברדיו או בטלוויזיה, שוני השולל היקש מן הרדיו ומן הטלוויזיה לאינטרנט". לדבריו: "תדרי הרדיו והטלוויזיה מוגבלים הם במספרם (כהיום הזה) ואילו במרחב האינטרנט אין מחסור במשאב הערוצים; הרדיו והטלוויזיה, כל אחד מהם, הינו מדיום שיכולת ברירת התכנים בו מעטה עד לאין שיעור מן היכולת לברור תכנים באינטרנט. יתר על כן, המאזין לרדיו וצופה בטלוויזיה הינם מאזין וצופה פאסיביים – השניים הם בחינת "מאזין שבוי" ו"צופה שבוי" – בעוד אשר המשתמש באינטרנט הינו, במובן מסויים, גם שחקן על הבימה. יתר על כן, האינטרנט שונה מאחיו ומאחותו הבכירים גם במהירות התעבורה, בזמינות השירות, בפשטות ובעלות. מאפיינים אלה, השונים באינטרנט מזה, וברדיו ובטלוויזיה מזה, מצדיקים אף יחס שונה לאינטרנט מכאן ולרדיו ולטלוויזיה מכאן" (עניין ש"ס נ' פינס, לעיל ה"ש 1, בעמ' 164). מהחלטה זו ניתן ללמוד שהמבחן אשר מתווה לפנינו השופט חשין הוא מבחן "האמצעים הטכנולוגיים" (ראו: טרביס, לעיל ה"ש 13, בעמ' 134). במילים אחרות, היקש תלוי בדמיון באמצעים הטכנולוגיים. כך, לדוגמה, יש הבדל של ממש בין רדיו וטלוויזיה לבין אינטרנט – כפי שציין חשין לעיל. אם נסתכל בסעיף שבו עסקינו בהארה שלפנינו, ניתן לומר לכל היותר כי יש דמיון בין עיתון יומי כאמור בסעיף 10(ב) לחוק לבין עיתון אינטרנטי. שכן הן בעיתון מודפס הן בעיתון אינטרנטי הקורא הוא "שחקן פסיבי" [אם כי ישנה עמדה שלפיה טוקבק (תגובת) שניתן לרשום בסוף הכתבה, הוא־הוא הפרסום החדשותי האמיתי. ראו, למשל: רועי גולדשמידט, "מקומם של "הטוקבקים" בשיח הציבורי בישראל" (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2006). ניתן לצפייה באתר: www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01546.pdf. לפי עמדה זו, אין לראות בקורא "שחקן פסיבי", אולם אם מדובר במודעת בחירות המתפרסמת בעיתון אינטרנטי, לא בהכרח אפשר להגיב עליה]. בהתאם גם אם ניתן להקיש את חובת "תווית המידע" מסעיף 10(ב) לחוק, ההיקש היה מוגבל לעיתונים אינטרנטיים.

ירום שגן ויוסף בר־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ דין** ח 117 (תשע"ג)

לדעתנו, בטרם הסדרה חקיקתית בנושא ועל מנת להחיל בצורה רחבה יותר את חובת פרסום "תווית המידע" על תעמולת בחירות המתפרסמת ברשת האינטרנט, יש להיעזר בסעיף 10א לחוק התעמולה. סעיף זה קובע, כאמור, כי "הוראות סעיף 10 יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על [...] שלט מודפס או בלתי מודפס". התייחסות למודעות המתפרסמות ברשת כשלטים הינה פרשנות אפשרית, אשר בה דנו בפרק ג.2. בנוסף, החלתו של סעיף 10 על שלטים "בשינויים המחוייבים", כלשון סעיף 10א לחוק, מאפשרת לדעתנו שימוש מושכל יותר וזאת מבלי להתייחס ליתר סעיפיו הקטנים של סעיף 10 לחוק אשר מתייחסים באופן מובהק למודעות תעמולה פיזיות. כך לדוגמה, סעיף 10 לחוק התעמולה קובע הוראות המתייחסות לגודל המודעה אשר וודאי כווננו לעיתונות המודפסת בלבד. גם במסגרת סעיף 10א לחוק יש לטעמנו להגביל את תחולת החובה למודעות בתשלום (כגון מודעות בתשלום בפייסבוק), וזאת מהטעמים שהובאו לעיל באשר לאיזון הראוי. אומנם ישנו קושי, כפי שצינו לעיל, בהגדרת המודעות המתפרסמות באינטרנט, אם כ"שלטים" אם כ"שלטי חוצות", אך נראה כי קושי זה מתגמד על מול היתרונות שיש בשימוש בסעיף 10א לצורך הסדרה פסיקתית של סוגיה זו. בנוסף, ניתן להתגבר על קושי זה בקביעה פרשנית שהסעיף לעניין שלטי חוצות מוגבל לשלטים פיזיים בשל הסדריו הייחודיים.

עם זאת, ועל אף האפשרות להחיל חלק מהסדרי חוק התעמולה על האינטרנט בדרך פרשנית, הרי שהתאמה זאת יכולה להיות חלקית בלבד. הסדרים רבים בחוק התעמולה, כפי שהראנו לעיל, אינם יכולים לחול כפשוטם על רשת האינטרנט ונראה כי אין מנוס מתיקון חקיקתי. על כן, ברצוננו להמליץ על הצעה להסדר חקיקתי אשר הוצעה כבר לפני כמעט עשור על ידי מר תומר טרסב.⁸⁴ לפי ההצעה, ההסדר החקיקתי בחוק התעמולה יתרכז בתכלית ולא בכלי התקשורת. אם, לדוגמה, המחוקק מבקש למנוע את הטעיית ציבור הבוחרים⁸⁵ על ידי פרסום מודעות מטעות ושקריות – בדומה לסעיף שבו עסקינו – ועל כן הוא מחייב את מפרסם המודעה לפרסם את שמו או מטעם מי הוא פועל – ראוי שהסדר כללי זה ייקבע בלי לציין את כלי התקשורת שעליהם יחול ההסדר. בכך למעשה תישמר תכלית ההוראה בכל דור ודור, גם אם בעתיד יתפתחו כלי תקשורת חדשים אשר לא היו קיימים בעבר,⁸⁶ ויהיה זה תפקידו של בית המשפט לצקת תוכן מעשי להוראת החוק. למעשה, מבט בחוק התעמולה מגלה שיש בו סעיפים שאינם מוגבלים לכלי תקשורת כלשהם, כגון סעיף 2ב לחוק התעמולה הקובע הגבלות שימוש לצורכי תעמולת בחירות באנשי כוחות הביטחון או בנפגעי פעולות איבה, וכן סעיף 2ג לחוק הקובע הגבלות בעניין שיתוף ילדים בתעמולת בחירות. על כן, פרשנות סעיפים אלו תאפשר את החלתם על כל כלי תקשורת אשר יפר את התכלית שבסידום, ואף על כלי תקשורת עתידיים. כמובן שבמסגרת התיקון יש להביא בחשבון את השיקולים השונים והקשיים שהובאו לעיל ולאזן בצורה ראויה בין תכליות הוראות חוק התעמולה לבין הזכויות לחופש הביטוי והפרטיות.

ה. סיכום

ההחלטה בעניין **הבית היהודי** מעוררת מגוון שאלות וקשיים אשר היה ראוי ליתן עליהם את הדעת. במסגרת ההחלטה נקבע כי יש להחיל את חובת פרסום "תווית מידע" הקבועה בסעיף 10(ב)5 לחוק התעמולה אף על רשת האינטרנט. החלטה כללית זו נעשתה מבלי שנבדק תחילה האם ישנה אחיזה לשונית לפרשנות שניתנה לסעיף ומבלי לפרט האם הרציונאליים בבסיסו מתאימים להחלתו על הרשת.

במסגרת ההארה הצגנו את תכלית הסעיף שמטרתו, בין היתר, למנוע הטעייה של ציבור הבוחרים והראנו כי ראוי להחיל הוראה זו אף ביחס לרשת האינטרנט. עם זאת, ציינו, כי החלת שכזו ראוי לה שתיעשה בזהירות לאור אופייה המיוחד של רשת האינטרנט וההגנה הרחבה אשר ניתן לחופש הביטוי במסגרתה. זאת ועוד, טענו כי לא קיימת אחיזה לשונית לפרשנות שניתנה לסעיף, הן לאור לשון ההוראה הן לאור הגיונה הפנימי. החלטה של חובת פרסום "תווית מידע" באינטרנט מעלה גם

84 טרסב, לעיל ה"ש 13, בעמ' 129.

85 ראו לעיל פרק ב.1.

86 טרסב, לעיל ה"ש 13, בעמ' 129.

ירום שגן ויוסף בן־דוד, "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על האינטרנט? – דיון בעקבות תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד ביתנו", **הארץ** דין ח 117 (תשע"ג)

קשיי אכיפה שונים, כגון הקושי לגלות את זהותו האמיתית של מפרסם המודעה, הכלים המועטים שעומדים לרשותה של ועדת הבחירות וכן קשיי אכיפה טכנולוגיים שונים הנובעים מאופייה המיוחד של רשת האינטרנט. לבסוף הצגנו את הצעתנו להסדר פסיקתי וחקיקתי אשר יאזן באופן ראוי בין תכלית הסעיף מחד לבין הזכות לחופש הביטוי, הזכות לפרטיות ואופיה המיוחד של רשת האינטרנט מאידך. לשיטתנו, איזון ראוי יהיה בהחלת הוראת סעיף 10(ב) לחוק ביחס למודעות בתשלום בלבד. החלה מצומצמת זו תפחית את קשיי האכיפה ותתמרץ את בעלי האתרים להימנע מלהפר את החוק. בנוסף, העלנו הצעה להסדר חקיקתי אשר תתמקד בתכלית ולא בכלי התקשורת ובכך לא תגביל עצמה לשינויים טכנולוגיים עתידיים. הארה זו מבקשת לעורר דיון מחודש בחוק התעמולה, בתקווה שהמחוקק "יריס את הכפפה" ויתאים את החוק לאמצעי התקשורת העיקרי במאה העשרים ואחת.