

מסמך מדיניות: חסימת משתמשים ברשתות חברתיות על ידי נבחרי ציבור

עו"ד רבקי דב"ש, עמיתה בכירה

אוגוסט 2021
אלול תשפ"א

תוכן העניינים

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחר ציבור**

2	1. רקע
2	1.1 חשיבות נושא הדיון
3	1.2 הגדרות
4	1.3 נתונים סטטיסטיים
5	2. הבסיס הנורמטיבי
5	2.1 המשפט החוקתי - עקרון חופש הביטוי
6	2.2 מדיניות הרשתות החברתיות - תנאי השימוש
7	2.3 המצב המשפטי הקיים בישראל
7	2.3.1 מבקר המדינה
	2.3.2 נייר עמדה של הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר
9	באוניברסיטה העברית בירושלים
10	2.3.3 הליכים משפטיים
10	2.3.4 פניות ליועץ המשפטי לממשלה
10	2.4 משפט משווה
10	2.4.1 ארה"ב
12	2.4.2 קנדה
13	2.4.3 ספרד
15	3. סוגי הגבלות ברשתות חברתיות ושיקולים בהפעלתן
15	3.1 סוגי הגבלות אפשריות
17	3.2 נסיבות בהן הגבלות הן לגיטימיות
18	3.3 שקיפות השימוש בהגבלות
18	3.3.1 יתרונות השקיפות
18	3.3.2 תוכן הגילוי
19	3.4 מענה טכנולוגי
20	סיכום
21	נספח – כלי עזר לגיבוש מדיניות להגבלת משתמשים ברשתות חברתיות

1. רקע

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחרי ציבור**

נושא הגבלת משתמשים ברשתות חברתיות על ידי נבחרי ציבור, ולעתים על ידי מובילי דעה אחרים בעלי תהודה ברשתות אלו, חוזר ועולה לדיון בהקשרים שונים. הדיון מעורר שאלות מזוויות שונות. ביניהם: זכותו של בעל החשבון לחסום תכנים בחשבונו, האבחנה בין חשבון "פרטי" לחשבון "ציבורי", הפגיעה בחופש הביטוי של המשתמש שנחסם, שאלת המחויבות של בעל החשבון לאפשר מימוש זכות זה דווקא בחשבונו שלו ועוד.

הנושא נדון בישראל ובמדינות נוספות במספר הקשרים, כפי שיפורט בהמשך, אך טרם גובשה מדיניות סדורה בנושא. אנו מבקשים לפרוס במסמך מדיניות זה את החשיבות של השאלות הנורמטיביות המתעוררות, המצב המשפטי הקיים בישראל, בארה"ב, בקנדה ובספרד, ומספר עקרונות שאנו סבורות כי רצוי שנבחרי הציבור יאמצו. אימוץ מדיניות שימוש ברשתות חברתיות יכול שתהיה על ידי גורם מאסדר (כגון ועדת האתיקה בכנסת, המרכז לשלטון מקומי, מפלגה וכד') ויכול שתהיה על ידי נבחר ציבור. ככל שהמדיניות תעוצב על ידי גורם מאסדר, אנו סבורות שיש מקום למרחב בחירה של נבחר הציבור כמי שאחראי לניהול חשבונותיו ברשתות החברתיות, ומתוך הבנה שיש מתחם רחב של סבירות בתוך הנהוג הראוי, ובלבד שהדברים באים לידי ביטוי בשקיפות ובהגינות.

דיון זה מצוי בראשיתו, ומטבע הדברים אנו עוסקים בתחום דינמי שיש חשיבות לבחון אותו ולעדכנו אחת לתקופה. אנו מקוות כי מסמך זה יסייע בידי השחקנים הרלוונטיים להבין את הרקע לסוגיה, ולסייע בבחירת דרכים להתמודדות עמה.

תודה לעו"ד לימור שמרלינג מגזניק, מנהלת המכון, על הערותיה החשובות וכן למר לוק שורץ, מתמחה במכון, ומר מיילס לייט מ-FPF בארה"ב, על הסיוע.

1.1 חשיבות נושא הדיון

העיסוק במגבלות על תכנים המפורסמים ברשתות חברתיות, נמצא כיום בשיח ער. ניתן להתייחס לשלושה גורמים להם שליטה על תכנים המתפרסמים ברשתות חברתיות – המשתמשים, גורמים ממשלתיים והרשת החברתית עצמה. כל אחד מאלו, בדרך ובמידה שונה, משפיע על התכנים המופיעים ברשת. על כל אחד מן הגורמים לבחון, במרחב השליטה שלו, את ההשפעה שיש לו על השיח ברשתות ועל היכולת שיש בידו להשפיע על חופש הביטוי ברשת. במסמך זה בחרנו להתמקד במשתמשי הרשת בעלי פרופיל גבוה יותר, ובכלים שהרשתות מעמידות לרשותם.

ככל שהמשתמש הוא בעל פרופיל גבוה יותר ברשת – על פי מספר העוקבים והיקף התפוצה – ההשלכות שיש לחסימת משתמשים על ידיו, למחיקת תגובות או להסרתן, מייצרות השפעה גדולה יותר. בראש ובראשונה ההגבלה מונעת מהמשתמש שהוגבל להשתתף בדיון רב משתתפים המתקיים על גבי אותו חשבון רחב תפוצה. אך מעבר לנזק שנגרם למשתמש הבודד, חסימת משתמשים ומחיקת תגובות, בוודאי כאשר נעשית באופן רחב היקף, יש בה כדי לעצב מחדש את השיח הציבורי כפי שהוא משתקף בחשבונותיו של בעל החשבון הציבורי. לדוגמה, מקום בו פוליטיקאי מציג מדיניות, אולם בוחר למחוק ולהסיר

כל ביקורת על מדיניות זו, יש בה כדי לייצר מצג שווא בו לא קיימת ביקורת על המוצע, וזאת מבלי שיהיו לנו את הכלים לדעת כמה מהתגובות נמחקו והוסרו והסיבה לחסימתן.

במקום בו משתמש הוא בעל פרופיל של נבחר ציבור, יש מקום לשאול מה האחריות שלו לאופן בו מתנהל השיח ברשתות החברתיות, והאם הרשתות נותנות לו ולציבור כלים שיהיה בהם כדי לסייע לו לנהל את החשבון באופן המאפשר גם ליתר המשתמשים להעריך את האופן בו הוא מנהל חשבון זה, כפי שיורחב בהמשך.

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
ברשתות חברתיות
על ידי נבחר ציבור**

רקע

1.2 הגדרות

לצורך מסמך זה נעשה שימוש בביטויים הבאים –

- "בעל החשבון" – מי שהוא הדמות הרשומה עבורה מתנהל החשבון. במסמך זה עיסוקנו בבעלי חשבון שהם נבחר ציבור.
- "הגבלה" – כל הגבלה המוטלת על משתמש ברשת החברתית, שמקורה בהגדרות או בפעולה של בעל החשבון.
- "חסימה" – מניעת אפשרות של משתמש להיות באינטראקציה עם בעל החשבון.
- "מחיקה או הסרה" – ביחס לתגובה ספציפית.
- "משתמש" – כל אדם מהציבור החבר ברשת חברתית, שאינו בעל החשבון.
- "נבחר ציבור" – במסמך מפורט הצורך להגדיר מי הם בעלי החשבון עליהם מוטלות חובות מוגברים. לצורך הנוחות יעשה שימוש במונח "נבחר ציבור", ובכלל זה עשויים להיות גם עובדי ציבור בכירים.¹
- "רשת חברתית או רשת" – פלטפורמה ממוחשבת המאפשרת חיבור בין משתמשים ושיתוף של מידע, רעיונות או תחושות באמצעות בניית רשתות וקהילות וירטואליות. לעניין מסמך מדיניות זה נתייחס לרשתות ולחשבונות שעיקר פעילותם פתוח לקהל רחב ולכן לא נעסוק בפלטפורמות כמו טלגרם וווטסאפ, או בקהילות שמוגדרות כקהילות סגורות (להם נכון לייחוד דיון ייעודי).

ISRAEL

TECH POLICY INSTITUTE

An Affiliate of the Future of Privacy Forum

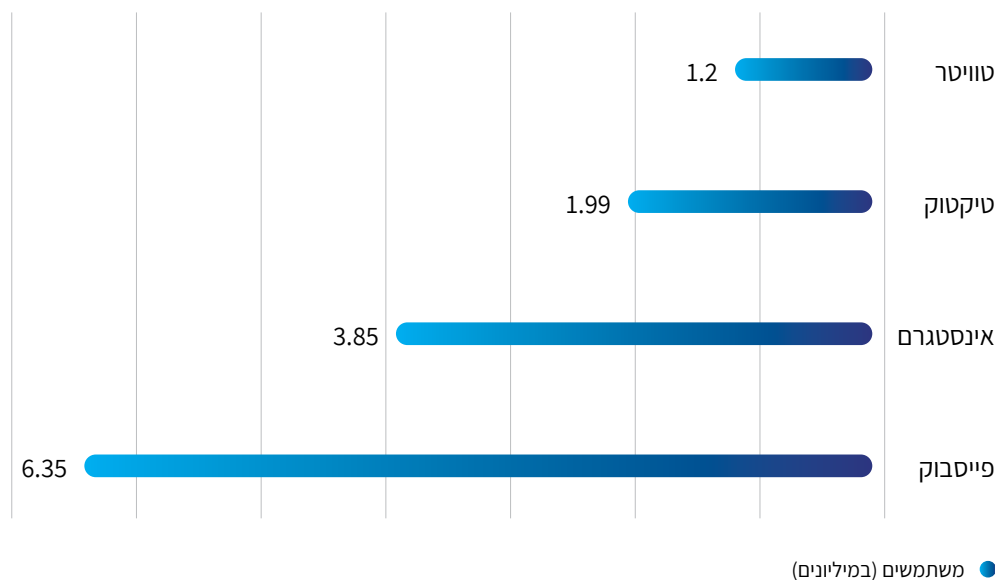


¹ הדיון סביב המחויבות של עובדי ציבור לשיח המכבד את חופש הביטוי ברשתות החברתיות, ער במיוחד בארה"ב שם קיימת שכבה רחבה, יותר מאשר בישראל, של תפקידי ממשל בכירים המאוישים על ידי אנשים שנבחרו למשרה או מונו אליה על ידי גורם פוליטי. אנו סבורות כי על אף שבישראל השימוש ברשתות חברתיות נפוץ פחות אצל הדרג המקצועי הבכיר, ככל שיש עובד ציבור בכיר שמנהל חשבון בעל אופי ציבורי ברשת חברתית, עליו לאמץ מדיניות דומה ביחס למגבלות שהוא מטיל על משתמשים בחשבון.

1.3 נתונים סטטיסטיים

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחרי ציבור**

על מנת להבין את הצורך לעסוק בנושא גם בישראל, רצוי להתייחס להיקף השימוש ברשתות חברתיות בישראל. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השימוש ברשתות חברתיות הוא השימוש הנפוץ ביותר ברשת האינטרנט. 86% מהמשתמשים ציינו כי הם עושים שימוש באינטרנט לצורך שימוש ברשתות חברתיות.² בסיס המשתמשים המשוער בישראל בשנת 2021 ברשתות החברתיות המרכזיות, על פי חברת [statista](https://www.statista.com), נחלק באופן הבא³ -



רקע

בסקרים שנערכו אודות תחושת המשתמשים ברשתות בישראל עולה כי קיימת תחושה שהשיח ברשתות הופך להיות אלים יותר. לפי [סקר](#) של איגוד האינטרנט, מדצמבר 2020 שנערך בקרב 700 נסקרים עלה כי 86% מהם דיווחו על תחושה של החמרה בשיח האלים ברשתות. [בסקר](#) שנתי של חברת בזק (המבוסס על 2300 נשאלים) עלה כי 10% מהבוגרים ו-22% מבני הנוער, דיווחו כי הופנו **כלפיהם** פעולות שהיתה בהם אלימות או בריונות.

לאור היקף הפעילות ברשתות החברתיות בישראל אל מול תחושת השיח האלים הגובר, יש מקום לבחון מה חלקם של נבחרי הציבור בנושא זה, ובאיזו מדיניות עליהם לנקוט עת ניסיון להתמודד עם הצורך בשמירה על שיח ראוי וזאת מבלי לפגוע בחופש הביטוי.

² ראו "לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא שימוש באינטרנט", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (6 ביולי, 2021)
³ להלן הקישורים לדוחות הרלוונטיים - עבור פייסבוק, אינסטגרם, טיקטוק וטוויטר

2. הבסיס הנורמטיבי

מסמך מדיניות:
חסימת משתמשים
ברשתות חברתיות
על ידי נבחר ציבור

2.1 המשפט החוקתי - עקרון חופש הביטוי

חופש הביטוי הוא עקרון יסודי ששורשיו עמוקים, ואשר הוכר גם בדין הבינ"ל.⁴ הזכות לחופש הביטוי בישראל הוכרה מימיה הראשונים של המדינה החל בבג"ץ קול העם אשר הכיר בעקרון כ"ה[קשור קשר אמיץ עם התהליך הדמוקרטי],⁵ ובפסיקה נוספת מאוחרת יותר.⁶ עם חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ועל אף שהזכות לא נמנתה בו במפורש, ראו בזכות זו כנגזרת מהזכות לכבוד.⁷

ככל זכות, אף הזכות לחופש הביטוי אינה מוחלטת. הסייגים על הזכות שהוכרו בישראל ועוגנו בחקיקה ובפסיקה, דומים לסייגים המוכרים בדין הבינ"ל⁸ ובמדינות רבות אחרות בעולם. להלן מספר סייגים שהוכרו, הרלוונטיים לדיון במסמך זה –

1. הזכות לשם טוב⁹ ולפרטיות.¹⁰
2. אמירות גזעניות¹¹ והסתה לגזענות.¹²
3. פגיעה בביטחון המדינה¹³ והסתה לטרור.¹⁴
4. המרדה למעשה אלימות.¹⁵

בתי המשפט הדגישו לא פעם את חשיבות חופש הביטוי דווקא בהשמעת ביקורת והבעת עמדות חריגות הצורמות לאוזן.¹⁶ בעניין זה הזכיר השופט שטיין, בפס"ד בעניין המרכז הרפורמי לדת ומדינה¹⁷ כי יש באפשרותו של השומע שלא להטות אוזן ולהקשיב לדברים הנאמרים. השופט שטיין עורך השוואה, שנדרש בוודאי בהקשר לדיון שבפנינו ויש לחדד אותה עוד, בין פרסום בתקשורת לפרסום באינטרנט. כדבריו –

⁴ ההכרה בחופש הביטוי מעוגנת במספר אמנות בינ"ל, אשר המרכזית שבהם היא האמנה הבינ"ל של ארגון האומות המאוחדות לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR - International Covenant on Civil and Political Rights), בסעיף 19(2).
⁵ בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871, עמ' 877 (להלן – קול העם).
⁶ רשימה חלקית: בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוזי הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393; בג"צ 243/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות הציבור, פ"ד מא(3) 255 (להלן – כהנא); בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421.
⁷ ראו לדוגמה בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407, עמ' 2415.
⁸ האמנה קבעה כי הזכות לחופש הביטוי אינה מוחלטת ומוגבלת במקום שנדרש להגן על הזכויות או השם הטוב של אחרים (סעיף 19(3)(a)) או לשם הגנה על הביטחון, הסדר הציבורי או בריאות ומוסר הציבור (סעיף 19(3)(b)).
⁹ בחוק חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965 ובמספר פס"ד. לדוגמה: רע"א 10520/03 בן גביר נ' דנקנר (12/11/2006); דנ"א 2121/12 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך, פ"ד סז(1) 667.
¹⁰ חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981.
¹¹ בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה (12/10/2008).
¹² סעיף 144 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
¹³ ראו קול העם, לעיל ה"ש 5.
¹⁴ פקודה למניעת טרור, התש"ח-1948.
¹⁵ סעיף 134 לחוק העונשין. וכן מרדכי קרמינצ'ר וליאת לבנון מורג "הגבלת חופש הביטוי בשל חשש לאלימות" משפט וממשל 305 (2004).
¹⁶ לדוגמה בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225; בג"ץ 2454/08 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' שרת החינוך (17/4/2008); בג"ץ 316/03 בכרי נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נח(1) 249.
¹⁷ בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה ליהדות מתקדמת בישראל ואח' נ' שרת המשפטים ואח' תשפ"א – 2021, המכון הישראלי למדיניות טכנולוגיה 19 (21/9/2020).

“...אם ראובן משדר את דבריו באמצעות טלוויזיה או רדיו, יוכל שמעון, ועמו שאר העולם, לכבות את המכשיר, להשתיקו או לעבור לתחנה אחרת – כל זה מבלי לבקש את רשותו של ראובן; ואם ראובן בוחר לכתוב את דבריו המקוממים והמכעיסים במרחב הדיגיטלי של אינטרנט או של דואר אלקטרוני, יוכל שמעון – כמו שאר העולם – להעלים את הכתוב מעיניו על ידי לחיצה אחת בלבד על מקש ה-x או על מקש המחיקה שבמחשבו.”

הבסיס הנורמטיבי

במקום בו משתמש ברשת חברתית משתיק משתמש אחר, הוא אינו רק בוחר שלא להטות אוזן לדברי משתמש אחר, הוא אף מונע ממנו תיבת תהודה לציבור. במקום בו מדובר במשתמש אשר החשבון שלו הוא בעל היקף רב של עוקבים, ואשר השיח המתנהל בו הוא בעל תהודה רחבה, הנזק שנגרם למשתמש שנחסם, גדול יותר. במקום בו המשתמש בעל התהודה הוא גם נבחר ציבור. חסימת משתמש מונעת ממנו להשתתף בשיח ציבורי המתנהל בנושאים העולים בדף של נבחר הציבור.

עם זאת יש לתת את הדעת לנקודה חשובה. פסקי הדין בישראל העוסקים בחופש הביטוי, רובם ככולם עוסקים בזיהור ששל רשות ציבורית לנקוט בהתייחסות לתקשורת, לתחום התרבות, הזכות להפגין ועוד. המחויבות של רשות ציבורית לכבד את חופש הביטוי והבעת הדעה, אינה חלה על אדם פרטי. פועל יוצא הוא שבבואנו לאמץ מדיניות הדורשת **מאדם** להמנע מפעולות מסוימות בשם חופש הביטוי, עלינו להבטיח כי אותו אדם פועל **מכח משרה ציבורית ולא כאדם פרטי**. מסיבה זו יש להבחין בין נבחר ציבורי ונושאי משרה ציבורית, לבין מי שעשויה להיות להם השפעה רבה על השיח הוירטואלי, אולם אינם יונקים את כחם ואת חובותיהם ממשרתם.¹⁸

2.2 מדיניות הרשתות החברתיות - תנאי השימוש

כאשר אנו עוסקים בבסיס הנורמטיבי יש להתייחס גם לתנאי השימוש של הרשתות החברתיות. בכל אחת מן הרשתות החברתיות קיימים תנאי שימוש של הרשת, להם נדרש המשתמש להסכים כחלק מהשימוש ברשת. בפתיח החברות המפעילות את הרשתות החברתיות נוהגות להציג את מטרת השירות שניתן על ידיהן.¹⁹ נציין כי על אף מרחב הביטוי למשתמש כפי שעולה מתנאי השימוש, החברות אינן מצהירות (נכון לגיבוש מסמך מדיניות זה) כי הן מחויבות להגן על חופש הביטוי בתנאי השימוש.²⁰ יחד עם זאת, בתגובותיהן לדיונים סביב סוגיות תוכן המפורסם אצלן הן מזכירות את חופש הביטוי כנימוק לאי הסרה של תכנים מסויימים.

תנאי השימוש כוללים "כללי קהילה" הדומים בעקרונותיהם בחברות השונות ביחס לתוכן האסור להצגה ברשת החברתית. לדוגמה, נקבע בין היתר איסור על שימוש ברשת לשם

¹⁸ לפיכך יש לבדל, לדוגמה, ידוענים, שכוחם ברשתות החברתיות גדול אל מול נבחר ונבחרת. אודה שלטעמי ייתכן שניתן לצפות מעיתונאי בכיר כי יקבל על עצמו אף הוא מדיניות ראויה בנושא, אולם לא נדון באפשרות זו במסגרת מסמך זה.
¹⁹ לדוגמה, פייסבוק: "לתת לאנשים את הכוח לבנות קהילות ולאחד את העולם"; אינסטגרם: "לקרב אותך לאנשים ולדברים האהובים עליך"; טוויטר: "to serve the public conversation"; טיקטוק: "inspire creativity and bring joy"
²⁰ חברת פייסבוק מחילה עליה את המחויבות להגנה על חופש הביטוי בעקפיין על ידי החלת עקרונות המשפט הביני"ל כפי שעולה מ- [Corporate Human Rights Policy](#) של החברה, אולם אין היא מצהירה על מחויבות זו במפורש.

עידוד אלימות, הטרדה, פדופיליה, גזענות וטרור, ומי שמפר את כללי הקהילה מסתכן בכך שהרשת תמחק את התוכן הרלוונטי או תחסום את חשבונו.²¹ על פניו, אין התייחסות של הרשתות בתנאי השימוש (ובכלל) להתנהלות של משתמש ביחס לחסימת תכנים על ידיו, והחירות נתונה לכל משתמש לבחור את דרך ניהול החשבון שלו בתוך כללי הקהילה, בהתאם לשיקול דעתו גם בהגדרות הפרטיות שהוא בוחר להגדיר בהן את חשבונו (שבחלק מהרשתות נגזר גם מסוג החשבון).²²

2.3 המצב המשפטי הקיים בישראל

הבסיס הנורמטיבי

בישראל אין הסדרה נורמטיבית הנוגעת להגבלת משתמשים על ידי נבחרי ציבור (או על ידי רשויות ציבוריות) ברשתות חברתיות. כמו כן, לא קיימת פסיקה שעסקה בנושא. עם זאת, שאלת הגבלת משתמשים ברשתות חברתיות על ידי נבחרי ציבור או רשויות ציבוריות, נדונה בכמה הקשרים.

2.3.1 מבקר המדינה

מבקר המדינה נדרש לנושא חסימת נבחרי ציבור מספר פעמים כנציב תלונות הציבור, ולאחרונה (יולי 2020) אף פרסם [דוח ביקורת](#) מקיף על "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות חברתיות" (דוח הביקורת). בדוח זה ניתנה התייחסות גם לנושא חסימת משתמשים על ידי הרשות המקומית (עמ' 83-70 לדוח) וגם על ידי נבחרי הציבור (עמ' 102-97 לדוח).

הפעם הראשונה בה התייחס מבקר המדינה לנושא, היתה בכובעו כנציב תלונות הציבור וזאת בעקבות מספר תלונות על חסימת משתמשים או מחיקת תגובות ([דוח](#) הנציבות לשנת 2016, עמ' 39 – 42).

בדוח נציבות תלונות הציבור מנה המבקר ארבעה סממנים לבחינת היות הדף, דף ציבורי. סממנים אלו הורחבו בדוחות מאוחרים יותר, כפי שסוכם בדוח הביקורת. הסממנים שהוזכרו לקביעת אופי החשבון (עמ' 98 לדוח הביקורת) –

1. סוג החשבון;
2. תפקיד נושא המשרה ומידת בכירותו;
3. תכלית ואופן השימוש בחשבון;
4. האם החשבון משמש לעבודה ציבורית;
5. תוכן החשבון;
6. האופן בו נתפס החשבון בציבור;
7. קהל היעד ומספר העוקבים והחברים;
8. מי מממן את תפעול החשבון;
9. מי מפעיל אותו דה-פקטו.

²¹ ראו כללי הקהילה של [פייסבוק](#), [אינסטגרם](#), [טוויטר](#) ו[טיק טוק](#).

²² לדוגמה באינסטגרם הפרטים האישיים אינם חשופים בחשבון פרטי, ובפייסבוק החשבון העסקי פתוח לצפייה לכולם.

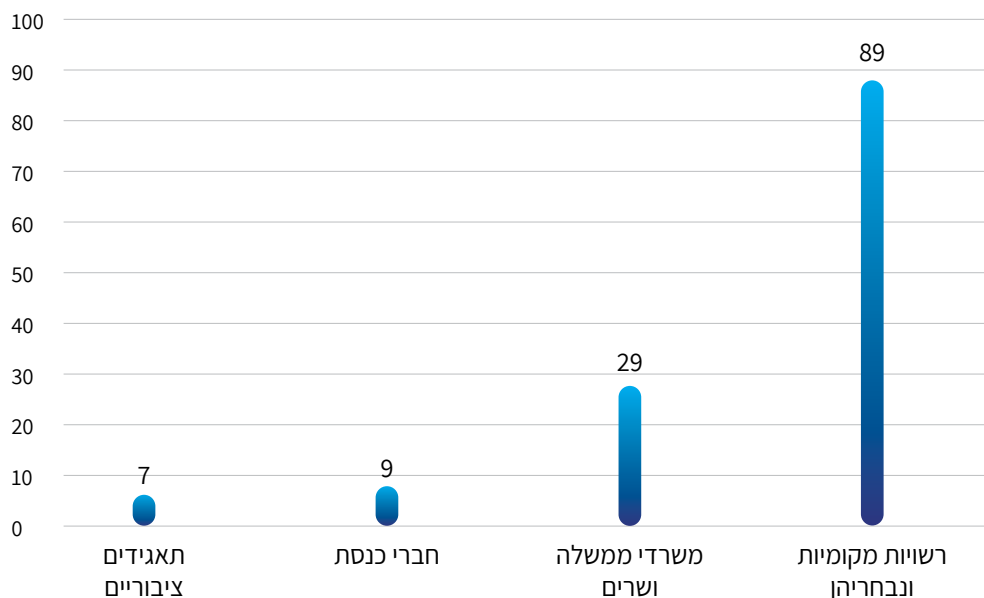
ככל שהסממנים מעידים על חשבון ציבורי, הנציבות בוחנת את ההגבלה שהוטלה על המשתמש היות ומדובר בפגיעה בחופש הביטוי (למעט אמירות שאינן מוגנות על ידי). הנציבות בוחנת האם החסימה או המחיקה היתה לתכלית ראויה ושאינה עולה על הנדרש, וככל שמדובר בפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי, הבחינה תהיה קפדנית והדוקה יותר. עם זאת, לא פורסמו כללים מנחים בהירים לגבי אופן הפעלת שיקול הדעת בעת ברור התלונה.

בין נימוקי הבחינה שמנה המבקר בדוח הנציבות, נוסף על האם הפרסום הוא גזעני או מסית, הוא האם מדובר בתגובה "מציפה" הפוגעת בחופש הביטוי של אחרים (הכוונה לריבוי תגובות).²³ ככל שהתוכן הוא כזה הראוי להמחק, הנציבות בוחנת אם נעשה שימוש באמצעי מידתי ופוגעני פחות, כולל שליחת אזהרה למגיב. חסימת משתמש היא פגיעה חמורה היות והיא פוגעת גם בחופש הביטוי העתידי.

בין השנים 2017 – 2019 הנציבות טיפלה ב-134 תלונות בנושא. יש לציין כי המבקר אינו מוסמך לברר תלונות כנגד חברי כנסת או שרים, למעט ביחס לעבודת השרים במשרדי הממשלה.

התלונות לנציבות התפלגו באופן הבא (דוח הביקורת עמ' 24-25) –

תרשים 1: מספר התלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בנושא השימוש שעושות רשויות ציבוריות ברשתות החברתיות בחלוקה לגופים ציבוריים, 2019-2017



במצאי הביקורת עלתה עמדתו של המבקר בנושאים הבאים –

1. הסתרת תגובת משתמש חמורה יותר ממחיקת תגובה, היות והמשתמש אינו מקבל התראה על ההסתרה, ונחזה לו ולחבריו הווירטואליים, כאילו התגובה עדיין מפורסמת;
2. יש חשיבות בשמירת התיעוד לפרסום, להחלטה ולשיקול הדעת שהוביל להטלת

²³ אני מדגישה זאת כאן, כי נכון למועד זה, המבקר הוא היחיד שהעלה תופעה זו כפוגעת בחופש הביטוי.

המגבלות על המשתמש;

3. שימוש בחסימה מראש של מילים היא פרקטיקה בעייתית מכיוון שבמילים רבות שנחסמו מראש ניתן להשתמש גם בהקשרים לגיטימיים (כגון: "ערבים", "אפס", "מושחתים").

2.3.2 נייר עמדה של הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר באוניברסיטה העברית בירושלים

הקליניקה לזכויות דיגיטליות וזכויות אדם במרחב הסייבר (שבינתיים נסגרה) באוניברסיטה העברית, ייצגה את מר סעידוב, פעיל חברתי, שנחסם על ידי שר התחבורה דאז ישראל כץ בדף הפייסבוק שלו. בעקבות הפנייה הוסרה החסימה וחודד כי דברי ביקורת לא יימחקו או ייחסמו. כמו כן הקליניקה ערכה תבנית [פניה](#) של חסומים לגורם שחסם את המשתמש, וכן הכינה [נייר עמדה](#) שפורסם באפריל 2019. עיקרי הנייר –

1. חסימת משתמשים בשל הבעת דעה או ביקורת, בעמודים רשמיים של רשות או נבחר ציבור, אינה חוקתית;
2. הרשתות הן מקור מרכזי לצריכת תכנים חשובים, לרבות פוליטיים ומאפשרים קשר ישיר בין הציבור לנבחרי;
3. ככל שמדובר בתוכן לגיטימי, שאינו פוגעני או בלתי חוקי, חסימתו פוגעת בחופש הביטוי (נשענים גם על דוח מבקר המדינה);
4. הפגיעה היא גם בחופש למידע בכך שנחסמים תכנים מאנשים מסוימים, וכן שתכני אנשים אלו נחסמים בפני אחרים;
5. לאור מעבר השיח לרשתות, אין חלופה ראויה אחרת לפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי של המשתמש. לא דומה התהודה לפרסום תגובה בעמוד נבחר ציבור שהיא בעלת חשיפה רבה יותר, לפרסום בעמוד אישי שלי המשתמש;
6. מבט משווה - פסיקה מארה"ב המכירה בכך שחסימת משתמשים מהווה פגיעה בתיקון הראשון לחוקה;²⁴ הנחיות של הנשיא טרודו בקנדה למשרדי הממשלה כיצד להשתמש ברשת חברתית; פסיקה של ביה"ד האירופי לזכויות אדם שמניעת מידע ממשתמש בשל חסימתו על ידי בעל החשבון, מהווה פגיעה בפרוטוקול 10 של האיחוד;
7. אמירת אגב שדינם של חברי כנסת וחברי מועצה צריך להיות זהה לזה של שרים וראשי ערים;
8. מסקנת הקליניקה: על נבחרי הציבור להמנע מנקיטת צעדים כאמור, למעט אם תוכן הפרסום אינו חוקי.²⁵

ב-31/7/2019 פורסמה [בדה מרקר](#) כתבה שציינה כי בעקבות פנייה של הקליניקה ראש הממשלה, שר האוצר ושר הכלכלה הודיעו על הסרת חסימות גולשים אצלם.

²⁴ במסמך מאזכרים פסקי הדין בעניין Trump ו-Davison המסקרים בהמשך מסמך זה.
²⁵ יוער כי המסקנה מנוסחת במשפט אחד בלי להתייחס לדקויות שבין חסימה, מחיקה או הסתרה, מגבלת זמנים, הודעה וכו'.

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחר ציבור**

הבסיס הנורמטיבי

ב-2017 הוגשה עתירה כנגד ראש עיריית חדרה בשל פרקטיקה בה נחסמו יריבים ותגובותיהם במחקר, בדף האישי ובדף העירייה. העתירה נמחקה (17/5/2018) לאחר שראש העיר והעירייה התחייבו לפעול לפי הנחיות נציב תלונות הציבור במבקר המדינה.²⁶

בימים אלו מתנהל דיון בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בדבר אפשרות של נבחר ציבור לחסום משתמש בחשבון הטוויטר הפרטי שלו.²⁷ העותר, המיוצג על ידי הקליניקה באוניברסיטה העברית, טוען כי חסימתו על ידי ראש עיריית גבעתיים, מהווה פגיעה בחופש הביטוי שלו. ראש העירייה טוען כי מדובר בחשבון הפרטי שלו ואין להחיל חובות מהמישור המנהלי על ניהול חשבונות פרטיים. לאחרונה הודיע היועץ המשפטי לממשלה על התייצבותו בהליך. עמדתו אמורה להתקבל עד ל-19 בספטמבר 2021.

סמוך למועד פרסום מסמך זה, הוגשה עתירה על ידי מר תומר אביטל, עיתונאי עצמאי ופעיל חברתי, ועמותת "שקוף – גוף התקשורת של הציבור", שאביטל ממייסדיה, בנושא זה. העתירה הוגשה לביהמ"ש העליון כנגד היועץ המשפטי לממשלה, היועצת המשפטית בכנסת, משרד הפנים ושרת הפנים, בבקשה למתן צו על התנאי המורה למשיבים להנחות את חברי הממשלה, חברי הכנסת, וחברי הרשויות המקומיות, שלא לחסום גולשים בחשבונותיהם ברשתות החברתיות, או למחוק תגובותיהם, אלא במקרים חריגים.²⁸

2.3.4 פניות ליועץ המשפטי לממשלה

באפריל 2018 [פנתה](#) הקליניקה למשפט, טכנולוגיה וסייבר באוניברסיטת חיפה ביחד עם מומחים נוספים בתחום, ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להסדיר את השימוש ברשתות חברתיות על ידי נבחר ציבור. כמו כן, בדצמבר 2020, הודיעה עמותת "שקוף", אשר פועלת כגוף תקשורת עצמאי ואקטיביסטי, כי היא [פנתה](#) ליועמ"ש לממשלה וליועמ"שית לכנסת על מנת שיסדירו בכללים ונהלים את הנורמות לעניין חסימת משתמשים. לטענתם, טרם הגשת עתירה לבג"צ.

ככל הידוע לנו, **טרם פורסם מסמך מקיף הקובע כללים מנחים** לקביעת מגבלות השימוש.

2.4 משפט משווה

2.4.1 ארה"ב

סוגיית הגבלת משתמשים על ידי נבחר ציבור היא סוגיה ערה בארה"ב, אשר הגיעה לפתחם של בתי המשפט השונים שם מספר פעמים.

פסק הדין המשמעותי ביותר, ניתן ב-9 ביולי 2019 על ידי בית המשפט הפדרלי (2nd

²⁶ עת"מ (חי') 52592-08-17 שירלי עודד ואח' נ' צביקה גנדלמן ראש עיריית חדרה.

²⁷ עת"מ (ת"א) 61176-10-20 רובינשטיין נ' עיריית גבעתיים ואח'.

²⁸ עתירה לבג"צ נגד מנהגם של נבחר הציבור "לחסום" גולשים ברשתות החברתיות, אבישי גרינצייג, **גלובס** (19/8/2021)

(circuit) בעתירה של שבעה משתמשים אשר נחסמו בחשבון הטוויטר של הנשיא טראמפ בשל דעותיהם הפוליטיות. העותרים יוצגו על ידי עמותה העוסקת בקידום חופש הביטוי בארה"ב.²⁹ טענתם היתה כי נשיא ארה"ב דאז, דונלד טראמפ, לא יכול לחסום משתמשים בחשבון הטוויטר הפרטי שלו (שבמהותו היה חשבון של הנשיא), מהטעם שחסימה כאמור פוגעת בתיקון הראשון לחוקה האמריקאית. ביהמ"ש קיבל את העתירה **ופסק** כי חופש הביטוי אינו כולל זכות מוקנית של כל אזרח כי הנשיא (או ליתר דיוק הממשל) יאזין לדבריו. עם זאת, על פי הפסיקה, חסימת המשתמשים בחשבון של הנשיא פוגעת באפשרות של מי שנחסמו להביע דעתם באופן חופשי אל מול הציבור המשתתף ונחשף לשיח שמתנהל כשרשור של ציצי הנשיא. בהנתן היקף התהודה של חשבון זה, והנושאים שמועלים בו, בית המשפט לא קיבל את טענת המשיב כי המשתמשים החסומים יכולים להביע עמדתם בחשבונם הפרטי ועל כן חופש הביטוי שלהם לא נפגע.³⁰

עניינו של הנשיא טראמפ הגיע לפתחו של בית המשפט העליון אשר מלכתחילה החליט לדון בעתירה.³¹ עם זאת, ב-5 באפריל 2021, החליט בית המשפט העליון בארה"ב להעטר לבקשת משרד המשפטים למחוק את העתירה ולבטל את פסק הדין של הערכאה הנמוכה יותר מהטעם שהנשיא טראמפ סיים את כהונתו. **פסה"ד** אינו מנומק, למעט החלטת המיעוט של השופט תומאס.³²

השופט תומאס הצטרף לדעת חבריו לעניין מחיקת הערעור בהיותו בלתי רלוונטי, אולם הרחיב בהנמקתו על חשיבות הדיון בנושא ההגנה על חופש הביטוי בפלטפורמות החדשות, שהתחדדו אגב ההחלטה של טוויטר לחסום את חשבון של הנשיא. לשיטתו, בעוד דנים על עקרון השליטה של נבחר ציבור בחשבון והאם יש לאפשר לו או למנוע ממנו לחסום אנשים פרטיים, יש לתת את הדעת גם לכח הרב המוחזק בידי מעטים בעלי פלטפורמות טכנולוגיות, לחסום את חופש הביטוי של נבחר ציבור – אפילו הוא בעל עוצמה כנשיא ארה"ב.

פסק דין נוסף בנושא בארה"ב מה-27 בינואר 2021, (8th Circuit) *Campbell v. Reisch*,³³ קיבל את עמדתה של נציגת מחוז במדינת מיזורי, כי חסימה של אדם בעל זכות בחירה במחוז אותו היא מייצגת, אשר ביקר את התנהלותה בחשבון הטוויטר, אינה מהווה פגיעה בחופש הביטוי. שופטי הרוב התייחסו לחשבון הטוויטר של המועמדת, אשר נפתח עם תחילת המרוץ שלה בבחירות, כחשבון שמשמש כניוזלטר פרטי שלה לבוחרים, ועל כן יש

²⁹ Knight First Amendment Institute v. Trump, No. 1:17-cv-05205 (S.D.N.Y.).

אציין כי בשל ביטול פסק הדין בבית המשפט העליון בארה"ב לא ניתן למצוא עוד קישור שלו באתר הרשמי, אלא באתר של העותרים.

³⁰ החלטה זו תואמת החלטה קודמת בנושא, מה-19 בינואר 2019 בערכאה נמוכה יותר בבית המשפט של המחוז הרביעי (4th District) בוורג'יניה. במקרה שנדון, (4th Cir. 2019) *(Davison v. Randall)*, No. 17-2002) ביהמ"ש קבע כי רנדל, אשר נשאה בתפקיד רשמי כיו"ר מועצת המפקחים, פגעה בחופש הביטוי של דייוויד עת חסמה אותו מחשבון הפייסבוק שלה. העתירה נגעה לדף עסקי שהוקם יום לפני השבעתה לתפקיד. בית המשפט התייחס גם לתוכן הדף, לקישור שלו לתפקידה הרשמי, בהפנייה בפרטי הקשר לטלפון, למייל ולאתר הרשמי, להגדרתו כדף של "government official" וכן בהזמינה את הציבור ליצור עמה קשר בדף בנושאים הקשורים לתפקידה הרשמי. בית המשפט גם ציין כי לדף לא היו כללים הנוגעים למדיניות השימוש בדף, וכי לא היה בתוכן שפרסם העותר משום הפרה המצדיקה את חסימתו בחשבון. יש לציין כי רנדל מחקה את כל הפוסט עליו הגיב דייוויד, ולא רק את תגובתו שלו, וכן חסמה אותו בחשבונה למשך 12 שעות בלבד.

³¹ בארה"ב בית המשפט העליון אינו מחויב לדון בכל הנושאים המגיעים לפתחו, אלא בוחר באלו נושאים לדון.

³² השופט תומאס בחר להציף את הקושי התאורטי שהוא חש לדון בסוגיות של פגיעה בחופש הביטוי בשל חסימת משתמש על ידי הנשיא בעוד הנשיא כשלעצמו נחסם ברשתות באופן המהווה פגיעה חמורה ומשמעותית לדבריו. עם זאת, אף הוא אמר שמדובר לעת עתה בדיון תיאורטי היות והנושא טרם הגיע לפתחו של בית-המשפט.

³³ *Campbell v. Reisch*, No. 19-2994 (8th Cir. 2021).

לה את הזכות להכריע באיזה אופן יוצג המידע בו ולמחוק ביקורת שנכתבת בו. שופטי הרוב מאבחנים את המקרה מההכרעה בעניין טראמפ בשל העובדה שהיא לא עשתה בחשבון שימוש הנוגע למשרתה אלא נועד לקדם את עצמה בלבד, ובכך המשיך את המטרה לשמה הוקם במהלך קמפיין. כמו כן היו בו ציוצים פרטיים לגמרי (על ילדיה והאחיינית שלה). לדעתם דווקא התערבות בתכנים של "ניוזלטר הבחירות" שהיא מציגה באמצעות טוויטר, יש בו לפגוע בחופש הביטוי שלה. דעת המיעוט סברה כי ניכר שינוי בחשבון הטוויטר באופן בו נעשה בו שימוש לצורך מילוי תפקידה הציבורי ולשם קשר עם הציבור לאחר בחירתה, וכי לא ניתן להפריד בין ידיעות "רשמיות" לכאלו שבאו לקדם את המועמד עצמו.³⁴

2.4.2 קנדה

גם בקנדה נושא חסימת משתמשים נדון בזירה הציבורית. במקרה אחד שלושה משתמשים עתרו לביהמ"ש כנגד ראש עיריית אוטוואה (Ottawa), על מדיניות שנקט לחסימת ביקורת אודותיו ברשתות החברתיות. העתירה נמחקה לאחר שהצדדים הגיעו להבנות מחוץ לכתלי בית-המשפט, וראש העיר ביטל את כל החסימות בחשבונותיו.³⁵

בינאר האחרון נמתחה ביקורת על חבר הפרלמנט Yves-François Blanchet על החלטתו לחסום רבים בחשבון הטוויטר שלו (כולל חברי פרלמנט אחרים). החסימות נעשו בשל ביקורת על דברים שאמר על מינוי שר תחבורה חדש המתייחסים לקשרים של השר החדש עם התנועה האיסלמית, והוביל לביקורת קשה כנגדו.³⁶ בשל כך החליט בלנשט לחסום עשרות משתמשים בחשבון הטוויטר שלו. המעשה גרר ביקורת ציבורית,³⁷ אולם למיטב ידיעתי הנושא לא הגיע לפתחו של ביהמ"ש בקנדה.

בתחקיר עיתונאי שנעשה על ידי Canada's National Observer, נטען כי למפלגה הליברלית בקנדה (המפלגה הגדולה ביותר בראשה עומד ראש ממשלת קנדה ג'סטין טרודו), ולמפלגה הדמוקרטית החדשה (NDP, הרביעית בגודלה בבית הנבחרים), יש כללי התנהגות ברשתות הקוראים לאי חסימת משתמשים למעט במקום שנעשה שימוש בשפה פוגענית או באיומים. בשל כך, לטענת התחקיר, הם לא הצליחו לשים ידם על תלונות משתמשים כלפי חברי בית הנבחרים ממפלגות אלו, וזאת בניגוד למפלגה השמרנית (השנייה בגודלה בבית הנבחרים), שאין לה מדיניות מרכזית כאמור.³⁸ אדגיש כי לא הצלחנו להגיע להנחיות האמורות כמקור ראשון.

מחקר מעניין שנעשה על ידי שני חוקרים (Tenove & Twork) מאוניברסיטת בריטיש

³⁴ אציין כי יש לכל הפחות עוד פסיקה אחת בנושא של ערכאה נמוכה יותר, בעניין Hargis v. Bevin אשר העדיפו את חופש הביטוי של נבחר הציבור על פני חופש הביטוי של המשמשים בחשבון, אולם מכיוון שלא מדובר בערכאה עליונה, איני מתייחסת להכרעה זו כאן. למעוניינים, ראו Hargis v. Bevin, 298 F. Supp. 3d 1003, 2018 U.S. Dist.

³⁵ לאחת הכתבות בנושא - [Watson concedes Twitter account is public, not personal; agrees to unblock critics](#), Global News (2 Nov. 2018)

³⁶ לאחת הכתבות בנושא - [Bloc leader criticized for limiting free speech over Twitter blocking](#), CTV News (18 Jan. 2021)

³⁷ דוגמה למאמר ביקורת אחד - [Officials shouldn't block people on social media, says Montreal law professor](#), Montreal Gazette (21 Jan. 2021)

³⁸ [Politicians can block you on Twitter. But should they?, Canada's National Observer](#) (4 Jul. 2019)

קולומביה בנושא שימוש לרעה וחוסר נימוס בפוליטיקה קנדית מקוננת,³⁹ מביא מספר נקודות מבט מעניינות. המחקר מתבסס על ניתוח של מיליון ציוצים שהופנו לפוליטיקאים סביב קמפיין הבחירות של 2019, ועל ראיונות שנערכו בנושא עם פוליטיקאים ואנשי צוות המלווים אותם. מהראיונות עלה כי פוליטיקאים רבים חששו שאם הם יחסמו משתמשים, יראו אותם כמי שפוגעים בחופש הביטוי או לא נוהגים באחריותיות. לדברי המרואיינים תהיה להם נטייה גבוהה יותר לחסום בוטים, אז לא יראו בכך פגיעה בחופש הביטוי, ויסכימו "לספוג" שיח יותר קשה אל מול חשבונות מאחוריהם עומדים אנשים – אם כי ההבחנה בין השניים לא תמיד פשוטה.⁴⁰

בין ההמלצות של החוקרים לטיוב השיח הפוליטי ברשתות, הומלץ לבעלי חשבון לפרסם מדיניות ועקרונות מנחים שלהם ביחס לתוכן פוגעני. לשיטת החוקרים הדבר יביר מה הציפייה בכתיבת תגובה בחשבון, ותאפשר בקרה על העמידה בעקרונות שנקבעו ובחינה כי הכללים מופעלים באופן צודק והוגן. לדעת החוקרים ראוי כי בעת חסימה שתבצע, יפנה בעל החשבון למשתמש, ויעדכנו בשל איזה כלל המגיב נחסם.⁴¹ כמו כן החוקרים ממליצים שהמפלגות ייקבעו כללים מנחים מינימליים, אולם יכבדו את העצמאות של כל נבחר לקבוע לעצמו את המדיניות והאסטרטגיה עת התמודדות עם תוכן פוגעני. הכללים המפלגתיים המינימליים, לשיטת החוקרים, רצוי שיכללו התייחסות לדברים הבאים – התחייבות למחוק דברי שטנה המופיעים בחשבון, הסכמה להמנע מחסימת משתמשים רק בשל דעותיהם הפוליטיות, הסכמה לפרסם את הציפיות אגב שימוש ברשתות חברתיות, כמו גם לשקף את ההצדקה בעת חסימת משתמשים או מחיקת תגובות.⁴² כדוגמה לפרסום מדיניות, מציגים החוקרים את [השרטוט המורכב](#) של חברת הפרלמנט Michelle Rempel Garner.⁴³

2.4.3 ספרד⁴⁴

גם בספרד, סוגיית חסימת נבחר ציבור מתנהלת בשיח הציבורי, אם כי הנושא טרם נדון באופן ישיר בבתי המשפט. ידיעות תקשורתיות התייחסו לכך שפוליטיקאים בולטים ובהם פדרו סאנחאז (Pedro Sanchez), ראש הממשלה הנוכחי, מריאנו ראג'וי (Mariano Rajoy) ראש הממשלה לשעבר ועוד פוליטיקאים בכירים, נוהגים לחסום משתמשים בחשבונותיהם בטוויטר.⁴⁵ מקרה שזכה להבלטה בנוגע לחסימת משתמשים ברשתות, במקרה זה על ידי רשות ציבורית, התרחש ב-2016 כאשר פוליטיקאי בשם אלברטו גארזון (Alberto Garzon)

³⁹ Tenove, Chris, and Heidi Tworek (2020) [Trolled on the Campaign Trail: Online Incivility and Abuse in Canadian Politics](#). Vancouver: Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia. (להלן - Tenove & Tworek)

⁴⁰ Tenove & Tworek, 16 עמ'

⁴¹ Tenove & Tworek, 33 עמ'

⁴² Tenove & Tworek, 35 עמ'

⁴³ למען הסר ספק נציין כי אנו סבורות שמדובר בשרטוט של מדיניות שאינו נהיר ופשוט למשתמש, ועל כן לא היינו מציגות אותו כמודל מומלץ לאימוץ, אלא כמקור ללימוד ולהשוואה.

⁴⁴ חלק זה נכתב בסיועו של מר מיילס לייט (Miles Light), עמית חקיקה ומדיניות ב-FPF הדובר ספרדית. המקורות והסקירה הובאו על ידו.

⁴⁵ Jaime Rubio Hancock, "¿La Moncloa tiene derecho a bloquearte en redes sociales?", El País Verne (25 May 2018).

Accessed at: https://verne.elpais.com/verne/2018/05/24/articulo/1527158684_439752.html See Also Carlos Del Castillo, Atención, políticos: la sentencia contra los bloqueos de Trump en Twitter "es exportable a España", El Diario (May 24, 2018). Accessed at: https://www.eldiario.es/tecnologia/atencion-trump-twitter-asimilable-espana_1_2106945.html

נחסם על ידי חשבון רשמי של הצבא הספרדי. הטענה של משרד ההגנה היתה כי הם נוהגים לחסום רק ציוצים פוגעניים כלפי המוסד, אולם ציוציו של הפוליטיקאי הביעו, על פניו, דעה המבקרת פעולות ספציפיות של הצבא.⁴⁶

חופש הדעה והביטוי,⁴⁷ וכן את הזכות למידע,⁴⁸ מעוגנים בסעיף 20 [בחוקה הספרדית](#) (1978).⁴⁹ חופש הביטוי מקבל הגנה ספציפית גם במרחב האינטרנטי, ומעוגן בסעיף 85 לחוק ההגנה על מידע אישי והבטחת זכויות דיגיטליות משנת 2018,⁵⁰ שיש לו מעמד חוקי גבוה (מעין חוק יסוד – “Organic Law”). פסקה 2 בסעיף 20 לחוקה קובעת כי מימוש הזכויות הללו אינה יכולה להיות מוגבלת על ידי צנזורה (Prior censorship). ביצוע צנזורה כאמור, על ידי רשות ציבורית או עובד ציבור (public official), מהווה עבירה פלילית לפי סעיף 538 של הקוד הפלילי בספרד. למונח “צנזורה מקדימה” ניתנה פרשנות מרחיבה וזאת כדי לצמצם את כל סוגי הצנזורה המקדימה שיש בהם כדי להגביל את הזכויות לפי סעיף 20 לחוקה.⁵¹ נראה כי מחיקת תגובות ברשתות חברתיות עשויה להיות כפופה לחובות חוקתיות אלו, אם כי נכון למועד זה הנושא טרם נדון בבית המשפט בספרד במפורש.

בספרד פורסמו מספר הנחיות על ידי גורמים רשמיים הנוגעים, בין היתר, למדיניות חסימה של אישי ציבור ברשתות חברתיות. לדוגמא, בממשלה המקומית של קסטילה וליאון התפרסם מדריך לשימוש ברשתות חברתיות, המנחה מנהלי רשתות חברתיות של רשויות ציבוריות כיצד לנהל את החשבונות הציבוריים ביחס לקשר עם הציבור.⁵² כהנחייה כללית נקבע כי אין למחוק תגובות של אזרחים ואין לחסום משתמשים ביקורתיים, אלא אם הופרו תנאי השימוש של הרשת החברתית. חסימת משתמשים אפשרית אם ישנן הפרות חוזרות של המשתמש או ישנה התנהלות חסרת כבוד או התערבות בניהול החשבונות – אז ניתן לחסום גם ללא התראה מוקדמת. קיימת בהנחייה המלצה אסטרטגית לעדכן רשימה של פרופילים אותם נדרש לנטר ולעקוב ככל שהם נוהגים להשאיר הערות שקריות או זדוניות. הנחיות דומות פורסמו גם על ידי הממשלה המקומית בקטלוניה. בקטלוניה ממליצים למנהלי הרשתות להמנע מלחסום משתמשים בטוויטר למעט אם יש למשתמש אווטאר (האייקון לצד שם המשתמש) פוגעני או פורנוגרפי שעשוי להיות מטריד אם הוא יהיה בינות העוקבים של הרשות.⁵³

על אף ההסדרה, או ליתר דיוק ההנחייה, ברמה של הממשל המקומי, לא הצלחנו למצוא הנחיות כאמור ברמה הלאומית, וכן לא הנחיות המופנות באופן ישיר לנבחרי ציבור.

⁴⁶ Id. See Also Noel Ceballos, “Por qué ningún político tiene derecho a bloquearte en Twitter”, GQ Espana (May 24, 2018). Accessed at: <https://www.revistagq.com/noticias/cultura/articulos/por-que-los-politicos-no-pueden-bloquear-twitter-trump-rivera/29283>

⁴⁷ “to freely express and disseminate thoughts, ideas, and opinions”

⁴⁸ (“to freely communicate or receive truthful information by any means of dissemination.”)

⁴⁹ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=20&tipo=2>

⁵⁰ [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.](#)

⁵¹ [STC 52/1983](#), of June 17

⁵² Junta de Castilla y Leon, Guía: Usos y Estilo en las Redes Sociales, Accessed at: http://www.jcyl.es/junta/cp/guia_usos_redes_sociales_jcyl.pdf

⁵³ Generalitat de Catalunya, Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Catalunya, Accessed at: http://bibliotecasocial.pbworks.com/f/guia_usos_xarxa_es.pdf

3. סוגי הגבלות ברשתות חברתיות ושיקולים בהפעלתן

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחר ציבור**

3.1 סוגי הגבלות אפשריות⁵⁴

בטבלה שלהלן פירטנו על אפשרויות שונות להטלת מגבלה על תכנים ברשתות החברתיות, ואופן השימוש בהן ברשתות המרכזיות בהן נבחר ציבור בישראל משתמשים.

חסימת משתמשים

תנאים	פייסבוק	אינסטגרם	טוויטר	טיקטוק
האם משתמש יכול לחסום משתמש אחר בחשבונו	כן	כן	כן	כן
כשמשתמש נחסם, האם יש פונקציות שעוד נגישות לו	לא (אבל אתה עשוי להיות חשוף אליו לדוגמה: הודעות קודמות, תכנים שותפו על ידי חברים משותפים)	לא (אבל המשתמש עשוי להיות חשוף אליך לדוגמה: לראות סימוני 'אהבתי' ותגובות של החוסם בפוסטים שותפו על ידי חשבונות ציבוריים או שהחוסם עוקב אחריהם). בנוסף גם הערות ולייקים קודמים יימחקו מהחשבון החוסם	לא (אבל אם החשבון יאזכר אותך, אתה תהיה חשוף לציוץ).	לא
האם הנחסם מקבל הודעה על החסימה	לא	לא	לא	לא
האם משתמש חיצוני (שאינו בעל החשבון) יכול לראות כמה חסומים יש בחשבון ומה זהותם	לא	לא	לא	לא
האם ההגבלה מסתיימת בחלוף זמן או שתלויה בהחלטתו של החוסם	תלויה בהחלטת החוסם	תלויה בהחלטת החוסם	תלויה בהחלטת החוסם	תלויה בהחלטת החוסם

⁵⁴ חלק זה נכתב בסיוע של מר לוק שוורץ (Luke Schwartz), מתמחה ב-ITPI.

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחרי ציבור**

סוגי הגבלות ברשתות
 חברתיות ושיקולים
 בהפעלתן

תנאים	פייסבוק	אינסטגרם	טוויטר	טיקטוק
האם משתמש יכול לחסום משתמשים אחרים רק מכתובת תגובות בחשבון (ללא חסימה מוחלטת)	כן	כן	ניתן להגביל תגובות רק לאנשים שאתה עוקב אחריהם או לצמצם לאנשים ספציפיים	יכול להגביל לחברים
האם ניתן לחסום תגובות לפי מילות קוד	כן	כן	לא. ניתן לחסום מילים שיופיעו אצלך בפיד, אך לא שייחסמו בתגובות אליך.	כן
האם המשתמש שנחסם, מקבל הודעה על המגבלה	לא	לא	לא	לא
האם משתמש חיצוני (שאינו בעל החשבון) יכול לראות שהיתה הודעה שנחסמה	לא	לא	לא	לא
האם משתמש חיצוני (שאינו בעל החשבון) יכול לראות כמה חסומים יש בחשבון ומה זהותם	לא	לא	לא	לא
האם ההגבלה מסתיימת בחלוף זמן או שתלויה בהחלטתו של החוסם	תלויה בהחלטת החוסם	תלויה בהחלטת החוסם	תלויה בהחלטת החוסם	תלויה בהחלטת החוסם

מחיקה או הסרה של תגובות

תנאים	פייסבוק	אינסטגרם	טוויטר	טיקטוק
האם משתמש יכול לחסום או להסתיר תגובה ספציפית	כן. בפייסבוק יש הבדל בין מחיקה להסרה (שאז לכותב ולחבריו נראה כאילו התגובה שלו עוד מתפרסמת)	כן	כן. ניתן להסתיר תשובה	כן
האם המשתמש שתגובתו הוסרה מקבל הודעה על ההסרה	לא	לא	לא	לא
האם משתמש חיצוני (שאינו בעל החשבון) יכול לראות שהיתה הודעה שנחסמה	לא. אם נעשה שימוש באפשרות "הסתרה" בעל החשבון והחברים יראו כאילו התגובה עוד מופיעה	לא	לא	לא

פונקציות נוספות

בטוויטר ניתן "להשתיק" (mute) משתמש, דבר המוביל לכך שהציוצים שלו לא יופיעו יותר בפיד של בעל החשבון.

3.2 נסיבות בהן הגבלות הן לגיטימיות

ההגבלות השונות שמאפשרות הרשתות נולדו כחלק מהניסיון לעודד שיח ראוי ברשתות החברתיות, לאחר שבמשך הזמן התפתחו והתעצמו תופעות של ביטוי פוגעני מסוגים שונים כנגד משתמשים. בנוסף, ישנם תכנים שאינם חוסים תחת חופש הביטוי, כפי שפורט בתחילת מסמך זה. חשוב לזכור שיש גם נסיבות בהן הגבלות עשויות להיות לגיטימיות ואף נחוצות לשמירה על זכויותיו וטובתו של בעל החשבון או של הציבור הרחב, כפי שיפורט במקרים שלהלן:

- **קריאה לאלימות והתנהגות פלילית** – בין אם הקריאה מופנית לבעל החשבון, למשתמש אחר או כלפי ציבור מסוים. יצויין כי אין הכרח לראות בביקורת על התוכן או הכותב (גם אם בשפה זועמת) או בחוסר ענייניות מסוימת של הכותב, ככזו העולה כדי קריאה לאלימות המצדיקה את חסימת התגובה או המגיב.
- **אלימות ובוטות קיצונית ומבזה** – תגובות שהן עצמן אלימות או בוטות באופן קיצוני שיש בהן לבזות את בעל החשבון או משתמש אחר, ושימוש בשפה כה קיצונית ואלימה יש בה כדי לפגום ביכולת לנהל שיח ענייני ומכבד במרחב הציבורי.
- **גזענות** – סוגיה זו היא אולי המורכבת ביותר ליישום לאור הרצון לאפשר דיון המעלה סוגיות ייחודיות למגזר מסוים (לדוגמה סוגיית הגיור ליהודים, ריבוי נשים בחברה הבדואית), מבלי לעשות שימוש במוטיבים פוגעניים המשייכים אופי או נטייה מסוימת לקבוצה גזעית או לאומית.
- **פורנוגרפיה** – בין אם במלל או בגרפיקה.
- **הטרדה חוזרת** – הטרדה חוזרת תחשב ככזו כאשר יש משתמש המרבה להגיב בתגובות מרובות וחוזרות על אותו פרסום (להבדיל ממשתמש פעיל בכלל הדף) או תגובות זהות על ידי משתמשים מרובים באופן הנחזה כמתקפה מתואמת באמצעים ממוחשבים אוטומטיים.⁵⁵
- **שימוש בחשבון כהודעה למסרים אחרים** – משתמש שבוחר בחשבון בעל תפוצה רחבה, כדי להעביר מסרים שאינם קשורים כלל לתוכן המצוי בחשבון.
- **משתמש הנחזה כמשתמש פיקטיבי** – במקום בו המגיב נחזה כמשתמש פיקטיבי, ייקל לחסום אותו בהנתן שחופש ביטוי מוקנה לאדם טבעי. יש לתת את הדעת כי לא תמיד קל להבחין בין חשבונות פיקטיביים לאמיתיים, ומכל מקום ראוי לדווח על חשבונות כאלו לחברה המפעילה.

זאת ועוד, הכלים המוצעים על ידי הרשתות החברתיות מאפשרים קיומו של מדרג בתגובות בעל החשבון לביטוי פוגעני. ניתן להתאים את סוג המגבלה המוטלת על המשתמש המגיב, ומשך ההגבלה, לעוצמת הפגיעה בביטוי שהוא העלה. במקרה של נבחרי ציבור מומלץ לשקול שלא לחסום משתמש רק בשל תגובה יחידה, אלא אם נחזה דפוס חוזר של התנהגות העונה על אחד מהמקרים המפורטים להלן.

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
ברשתות חברתיות
על ידי נבחרי ציבור**

סוגי הגבלות ברשתות
חברתיות ושיקולים
בהפעלתן

⁵⁵ חוסר הלגיטימציה הוא כלפי מתקפות בהן נעשה שימוש באמצעים ממוחשבים אוטומטיים, וזאת על מנת להבחין ביניהם לבין פעילות מחאה של קבוצות וארגונים הפועלים באמצעות חברי הקבוצה להפיץ מסרים דומים בהיקף רחב, ובלבד שהתוכן עצמו ראוי.

3.3 שקיפות השימוש בהגבלות

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחרי ציבור**

סוגי הגבלות ברשתות
 חברתיות ושיקולים
 בהפעלתן

בחלק זה נתייחס לשקיפות של בעל החשבון כלפי הציבור (גם אם המדיניות נקבעה על ידי גורם אחר). שקיפות נחשבת כבסיס חיוני בהתנהלות של רשות מנהלית, המאפשרת לבצע בקרה ופיקוח על אופן פעילותה, באופן שיש בו להגביר אמון. סוגיית השקיפות אל מול המשתמש הבודד עת הוגבל, ואל כלל הציבור במדיניות השימוש במגבלות, צריך שתלקח בחשבון בעת גיבוש המדיניות של בעל החשבון כפי שמפורט בהמשך. כלומר, גם אם בעל החשבון אימץ מדיניות שנקבעה על ידי גורם אחר, האחריות על השקיפות למדיניות זו, ועל היבטיה הנוספים של השקיפות הנדרשת, היא על בעל החשבון המיישם את המדיניות.

3.3.1 יתרונות השקיפות

לשקיפות בהקשר זה מספר יתרונות –

- יידוע העוקבים והמגיבים על המדיניות באופן שיוכלו לפעול על פיה ולא להיות מופתעים אם יינקטו נגדם פעולות על הפרתה;
- שקיפות אל מול יתר המשתמשים באופן שיידעו להעריך עד כמה התכנים המופיעים בפניהם משקפים את התגובות בפועל ועד כמה הם פועל יוצא של הגדרות בעל החשבון;
- בקרה אחר בעל החשבון ויכולת לוודא כי הוא מיישם את המדיניות שלו באופן שיוויני והוגן.

3.3.2 תוכן הגילוי

מומלץ שבעל החשבון יפרסם מדיניות המציגה את סוג השיח והביטוי הפוגעני שיוגבל על ידיו, ושהמדיניות תכתב בשפה פשוטה ובהירה. כמו כן, רצוי, ככל שניתן להפיק דוחות רבעוניים המשקפים את היקף ההגבלות שנעשו בחשבון. בדיווח זה רצוי, ככל שניתן, לפרוט את הדברים הבאים –

- סוגי ההגבלות שנעשה בהן שימוש ברבעון החולף;
- מספר המשתמשים שהוגבלו ביחס לכל סוג הגבלה;
- מה היו העילות להטלת המגבלות (גזענות, אלימות, הטרדה וכד');;
- ככל שמדיניות בעל החשבון להגביל את חסימת המשתמשים בזמן – מה פרק הזמן האמור;
- כל מידע נוסף המשקף את התנהלות בעל החשבון בנושא ההגבלות.

מטבע הדברים יקל אם הפלטפורמות ינגישו כלים מובנים שיאפשרו הצגה קלה ומהירה של נתונים אלו, אולם גם בהעדרם יש לבעל החשבון, כמו גם לציבור, יכולת להציג את היקף החסימות בחשבון באופן שיחדד את מחויבותו למדיניות שנקבעה על ידיו, ויציג את היקף ההתנהלות שאינה ראויה כלפיו, ככל שישנה.

3.4 מענה טכנולוגי

אנו סבורות כי ישנה חשיבות בפיתוח כלי טכנולוגי (פיצ'ר) על ידי החברות באופן שיש בו לייעל את ניהול הטלת המגבלות וכן את הדיווח עליהן. כלי זה, אינו חייב שיהיה כלי מחייב אלא שתנתן אפשרות לבעלי חשבון נבחר ציבור, עליהם מוטלת חובה לכבד את חופש הביטוי, לשקף את עמידתם בחובות אלו.

פיתוח כלי כאמור, יכול לתת גם מענה לחוקרים בתחום המבקשים לבחון את התנהלותם של נבחר ופובדי ציבור במרחב של הרשתות החברתיות.

כדי לשרת מטרה זו מומלץ כי כלי זה יכלול את האפשרויות הבאות –

1. לאסוף את הנתונים הרלוונטיים בחשבון שאוזכרו בסעיף 3.3.2 למסמך זה;
2. לאפשר הצגה של הנתונים כקישור מהחשבון של נבחר או עובד הציבור;
3. לאפשר ייצוא של נתונים אלו בפורמטים שונים.

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחר ציבור**

ISRAEL

TECH POLICY INSTITUTE

An Affiliate of the Future of Privacy Forum



סיכום

מסמך מדיניות:
**חסימת משתמשים
 ברשתות חברתיות
 על ידי נבחרי ציבור**

אנו סבורות כי הבשילה העת לקדם מדיניות בתחום חסימת משתמשים על ידי נבחרי ציבור. מדיניות כאמור מייצרת ודאות רבה יותר אצל המשתמשים – הן אלו שהוגבלו והן אלו הצופים בחשבון של נבחר הציבור. המדיניות עשויה להיות שונה וזאת על פי העדפות נבחר הציבור, ובכפוף לעקרונות הכלליים שנדונו. חשוב כי מדיניות כאמור תגובש לאחר שיח ציבורי.

אנו סבורות כי לרשתות עשויה להיות תרומה בפיתוח כלים שיאפשרו לשקף ולהנגיש את יישום המדיניות ואת היקף ההגבלות בחשבונותיו של איש ציבור. פיתוח כלים אלו, טוב שיוצעו כרכיב וולנטרי באופן שיהיה לעזר לבעל החשבון, למשתמשים, ולחוקרים בתחום.

אנו תקווה כי מסמך זה והנספח המצורף לו, ישמשו תשתית לשיח ולגיבוש מדיניות בנושא.

ISRAEL

TECH POLICY INSTITUTE

An Affiliate of the Future of Privacy Forum



נספח – כלי עזר לגיבוש מדיניות להגבלת משתמשים ברשתות חברתיות

מסמך מדיניות:
חסימת משתמשים
ברשתות חברתיות
על ידי נבחר ציבור

נספח זה בא להיות כלי עזר למבקשים לגבש מדיניות בתחום הגבלת משתמשים ברשתות חברתיות על ידי נבחר ציבור, ולסייע בידם.

אנו סבורות כי מי שמבקש לגבש מדיניות סדורה בתחום הגבלת משתמשים בחשבון, ראוי שיתן דעתו למספר סוגיות ככאלו שיש בהם להכווין את שיקול הדעת בגיבוש הכללים -

נספח – כלי עזר לגיבוש
מדיניות להגבלת
משתמשים ברשתות
חברתיות

1. קובע המדיניות -

1.1 יש לקבוע מיהו הגורם המתאים לגבש את המדיניות האמורה (לדוגמה: המדינה, המפלגה או כל בעל חשבון רלוונטי);

1.1 האם ראוי לקבוע את המדיניות בהסדרה נורמטיבית מחייבת, ואם כן באיזה מדרג (חקיקה או כללי אתיקה). נעיר כי אנו סבורות שככל שהמדיניות תקבע על ידי גורם שאינו בעל החשבון, מן הראוי להשאיר מרחב שיקול דעת המגלם את האסטרטגיה האישית של נבחר הציבור.

2. סוג החשבון - האם החשבון נושא מאפיינים המצדיקים התייחסות אליו כמרחב ציבורי שהגבלת השיח בו פוגעת בחופש הביטוי. בין היתר יש לשקול -

2.1 מי הם בעלי החשבונות מולם ייראו את המרחב בו הם פועלים כמרחב ציבורי;

2.1 האם יש להבחין במדיניות בין חשבונות שהם של הרשות הציבורית עצמה (לגביהם לא הרחבנו במסמך זה) לבין מדיניות של האורגנים בה (נבחר ועובדי הציבור). לעניין זה יש לבחון מי הם הגופים הציבוריים עליהם תחול המדיניות, והאם יש מקום להרחיבה גם על גופים דו מהותיים;

2.1 האם יש להבחין בין נבחר ציבור, נבחר ציבור המכהן בתפקיד רשמי, עובד ציבור במשרת אמון ועובד ציבור בכיר;

2.1 מה הם הסממנים להבחין בין חשבון "פרטי" לחשבון "ציבורי" (לדוגמה: תוכן, מספר מורשי הגישה, מי הם מזיני התכנים).

3. סוג המגבלה - יש להבחין בין סוג המגבלות הקיימות המייצרות רמה שונה של פגיעה בחופש הביטוי -

3.1 יש להבחין בין חסימת משתמש, המונעת ממנו במרבית הרשתות מלהמשיך ולהחשף לתכנים של החוסם, לבין הסרת תוכן המהווה (לכאורה) החלטה נקודתית בדבר תוכן ספציפי;

3.1 יש להתייחס לדרך הסרת התוכן - האם הוגבל השימוש במילים מסוימות, שאז החסימה היא כוללת ואחידה, או לאחר בחינה נקודתית;

3.1 לעניין פייסבוק יש לשקול מתי ראוי למחוק תגובה ומתי להסיר אותה (ראו התייחסות לשונות בין השנים בטבלאות המפורטות בסעיף 3.1 במסמך זה).

נעיר כי בניגוד לאמור בדעת המבקר, אנו סבורות כי דווקא ב"הסרה" ישנה פגיעה פחותה יותר מאשר מחיקה. הסרה מאפשרת למשתמש להמשיך לנהל שיח מול חבריו בפייסבוק, ובכך האמצעי פחות פוגעני מבחינת זכות הביטוי שלו. ככל שהחסימה בוצעה בשל שימוש בשפה בוטה, ראוי כי חבריו יכירו וידעו זאת תוך אפשרות שלהם להעיר לו או לחסום אותו. מאידך, ההסרה אינה נותנת תהודה לשיח לא ראוי כלפי כלל הציבור.

4. **חסימה לגיטימית** – מה הם התכנים או המקרים לגביהם תהיה הבנה או הסכמה כי ראוי להגביל משתמשים. יש לייצר קורלציה בין סוג התוכן, עוצמתו והתדירות שבו לסוג החסימה. לדוגמה, לא דומה שימוש בשפה שאינה הולמת פעם יחידה, למשתמש אשר חוזר ועושה שימוש בשפה בוטה ואלימה. פירוט בעניין זה ניתן לראות בסעיף 3.2 למסמך זה.
5. **פומביות** – היכן יש לפרסם את המדיניות והכללים על פיהם מתנהל החשבון. האם יש מקום להבחין בין מדיניות שונה לרשתות שונות.⁵⁶ כמו כן, יש לשקול האם פרסום המדיניות על חסימת מילים מסוימות, תוך פירוט המילים האמורות, לא יוביל לעקיפת המגבלה תוך שימוש במילים אחרות או תוך כתיבת המילה בהכנסת תווים נוספים.⁵⁷
6. **הודעה למוגבל** – האם ראוי ונכון ליידע את המשתמש עליו מבקשים להטיל מגבלה, טרם הטלת המגבלה או לאחריה, ואם כן באלו מקרים. מחד מן הראוי כי המשתמש יידע על ההגבלה האמורה, מאידך אם מדובר במי שנחסם באופן ראוי ותואם את המדיניות, הודעה כאמור עשויה לעודד אותו בניסיון להעביר מסרים פסולים.
7. **משך זמן ההגבלה** – במקום בו בעל החשבון חסם משתמש, מהו הזמן הראוי להשאיר את המגבלה על כנה, ומהן הנסיבות אליהן יש להתייחס ביחס למשך זמן המגבלה.
8. **ערעור** – האם להסדיר הליך ייעודי לערעור על החלטות על הגבלת משתמשים, ואם כן האם ראוי שזה יהיה גורם המנהל את החשבון, ערכאה מינהלית חיצונית או ערכאה שיפוטית.

ISRAEL

TECH POLICY INSTITUTE

An Affiliate of the Future of Privacy Forum



⁵⁶ לדוגמה, נטען כי ראש ממשלת קנדה אינו מגביל כלל משתמשים בחשבון הטוויטר והאינסטגרם, אך נוקט במדיניות של חסימה במקרים של שפה אלימה ופוגענית בפייסבוק.

⁵⁷ אופן החסימה של הרשתות על פי מילים משתנה, ויש כאלו שמראש מכניסות הטיית ו"שיבושים" של מילים כאמור. לצורך הדיון ניתן לטעון כי אם פרסום המדיניות יוביל לאי שימוש במילים האמורות, ייתכן שבכך יש ישג נוסף לפרסום. מכל מקום, יש לתת את הדעת על פרסום מדיניות כאמור גם בהקשר זה.