



**הכנסת  
הצוות המשפטי  
ועדת החוץ והביטחון**

י"ט בשבט התשע"ח  
4 בפברואר 2018

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

**הנדון: הצעת חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 8) (פעולות אבטחה ימית),  
התשע"ז-2017**

לקראת ישיבת הוועדה הצפויה להתקיים ביום כ' בשבט התשע"ח (5 בפברואר 2018) בהצעת החוק שבנדון, מצורפת סקירה בנושא.

**חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 – רקע**

1. חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 (להלן – החוק או החוק להסדרת הביטחון), מסדיר את ההנחיה הביטחונית בכל הקשור לפעולות אבטחה לגופים שונים, בעיקר גופים ציבוריים, אך גם מספר גופים פרטיים.
2. החוק מגדיר 3 סוגי "פעולות אבטחה" לגביהן ניתנות הנחיות אבטחה:
  - א. פעולות אבטחה פיזית – פעולות לשמירה והגנה על בני אדם ורכוש המצוי במבנה או מקום של גוף ציבורי.
  - ב. פעולות לאבטחת מידע – פעולות לשמירה והגנה על מידע מסווג של גוף ציבורי או המצוי ברשותו.
  - ג. פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות – פעולות לשמירה והגנה על מערכות ממוחשבות, שנקבעו ככאלה על ידי גוף שהוסמך על ידי הממשלה לכך, וכן על המידע האגור בהן ועל מידע מסווג הקשור בהן.
3. לשם מתן הנחיות לפעולות אבטחה, החוק קובע כי ימונו **קצינים מוסמכים**, מהשב"כ, משטרת ישראל או הרשות הלאומית להגנת הסייבר, אשר יהוו את הסמכות המקצועית והגורם המנחה של הגופים.

4. לחוק להסדרת הביטחון יש חמש תוספות, בהן מנויים הגופים השונים<sup>1</sup>:

- א. התוספת הראשונה כוללת גופים המונחים על ידי **השב"כ** בכל הנוגע לאבטחת המידע של הגופים ולאבטחתם הפיזית.
- ב. התוספת השנייה כוללת גופים המונחים על ידי **השב"כ** בכל הנוגע לאבטחת המידע של הגופים ומונחים על ידי **משטרת ישראל** בכל הנוגע לאבטחתם הפיזית.
- ג. התוספת השלישית כוללת גופים המונחים על ידי **משטרת ישראל** בכל הנוגע לאבטחתם הפיזית.
- ד. התוספת הרביעית כוללת גופים המונחים על ידי **השב"כ** בכל הנוגע למערכות ממוחשבות חיוניות.
- ה. התוספת החמישית כוללת גופים המונחים על ידי **הרשות הלאומית להגנת הסייבר** בכל הנוגע למערכות ממוחשבות חיוניות. גופים שמנויים גם בתוספת החמישית וגם בתוספת השנייה, מונחים על ידי הרשות גם בנוגע לאבטחת מידע, אך היא פועלת לפי הוראות השב"כ בנושא. הנחיית הרשות היא הסדר חדש, שנחקק בוועדה בשנת 2016, ונכנס לתוקף בהדרגה במהלך שנת 2017. עד אז הונחו הגופים המנויים בתוספת החמישית על ידי השב"כ.

גופים המנויים בתוספת החמישית	גופים המנויים בתוספת הרביעית	גופים המנויים בתוספת השלישית	גופים המנויים בתוספת השנייה	גופים המנויים בתוספת הראשונה	
		משטרת ישראל	משטרת ישראל	השב"כ	הנחיה לעניין אבטחה פיזית
			השב"כ הרשות הלאומית להגנת הסייבר – אם הגופים מנויים גם בתוספת השנייה וגם בתוספת החמישית	השב"כ	הנחיה לעניין אבטחת מידע
			השב"כ	השב"כ	הנחיה לעניין התאמה ביטחונית
הרשות הלאומית להגנת הסייבר	השב"כ				הנחיה לעניין אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות

<sup>1</sup> חלק מהגופים מנויים ביותר מתוספת אחת.

5. לשם ביצוע פעולות האבטחה, מגדיר החוק כי הגופים הציבוריים ימנו ממוני ביטחון, אשר להם, בין היתר, סמכויות לעריכת חיפוש, תפיסת חפץ, זיהוי אנשים הבאים למתקני הגופים הציבוריים ועיכובם בנסיבות שונות.

6. בחוק נקבע מנגנון המאפשר את עדכון הרשימות, בצו של השר לביטחון הפנים, הטעון את הסכמת ראש הממשלה, התייעצות עם השר הנוגע בדבר (שבתחום פעולתו מצוי הגוף אותו מבקשים להוסיף לתוספת) ואישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

### הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה

7. בהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה, מוצע לקבוע תחום אבטחה חדש – אבטחה ימית וכן לקבוע גורם מנחה חדש שיהיה אחראי על תחום זה – צה"ל. לפי הצעת החוק, פעולות אבטחה ימית יוגדרו כ"פעולות הדרושות לשם שמירה על ביטחונו של אדם או שמירה על רכוש, במבנה או במקום של גוף ציבורי הנמצא באזור הימי, וכן פעולות למניעת פגיעה בעל אחד מאלה".

8. האזור הימי אותו מוצע להגדיר בהצעת החוק הוא "רצועת מימי החופין של ישראל, וכן המדף היבשתי... ורצועת הים שמעליו". רצועת מימי החופין מוגדרת כ-12 מיילים ימיים מחוף הים (כ-22 ק"מ), שהוא האזור שבתחומו נמשכת ריבונות המדינה. המדף היבשתי מוגדר כ"קרקע הים ותת-קרקע הים של השטחים התת-ימיים שמעבר לשטח המים הטריטוריאליים של מדינה, שהם ההמשך הטבעי של שטח אותה מדינה, עד לקצה שולי היבשת". שטח זה כלול בתחום המים הכלכליים של ישראל בהתאם למשפט הבינלאומי – 200 מיילים ימיים מהחוף (כ-370 ק"מ).

9. במקביל, מוצע לתקן את הגדרת המונח "פעולות אבטחה פיזית", שלעניין הגוף המנחה הוא השב"כ או משטרת ישראל, כך שיהיה ברור שמדובר באבטחה של מבנה או מקום שאינם מצויים באזור הימי.

10. כפועל יוצא מכך, בגופים שאותם ינחה נציג צה"ל, הוא יהיה מעורב גם במינוי ממונה הביטחון: בנוסף לנציגי הגופים המנחים הנוספים, המינוי יהיה טעון גם את אישורו, הוא יהיה רשאי לקבוע תנאים נוספים להשכלתו, לניסיונו ולהתאמתו לתפקיד, או לפטור אותו מתנאי הכשירות של תואר אקדמי. כמו כן, מסלול ההכשרה המקצועית של ממוני הביטחון יהיה טעון גם את אישורו, ונציג צה"ל יהיה חבר בוועדת הערר הזנה בעררים על החלטות שלא לאשר את כשירותם של מועמדים לתפקיד.

11. השלכה נוספת של הוספת צה"ל היא הוספת הוראה לפיה על הנחיות מקצועיות שנתן נציג צה"ל ניתן יהיה להגיש בקשה לעיון חוזר בפני מפקד חיל הים או ראש המטה בחיל הים. בגופים המקבילים, עיון חוזר נדון בפני ראש אגף בשב"כ, ראש אגף מבצעים במשטרת ישראל או סגנו, או בפני ראש רשות הסייבר או עובד בכיר שמינה לשם כך.

12. הגופים אותם מוצע לקבוע שיונחו על ידי נציג צה"ל הם גופים אלה:

א. **בעלי רישיונות לפי חוק משק הגז הטבעי** שבבעלותם מיתקנים ימיים או שהם מפעילים מיתקנים כאלה. הרישיונות לפי חוק משק הגז הטבעי הם רישיון להולכת גז טבעי, וכן רישיונות להקמה ולהפעלה של רשת חלוקה, מיתקן איחסון, צינור ייצוא או מיתקן לפריקת גז טבעי נוזלי.

ב. **בעלי היתרים מוקדמים, רישיונות או חזקות לפי חוק הנפט**, שבבעלותם מיתקנים ימיים או שהם מפעילים מתקנים כאלה. לפי חוק הנפט היתר מוקדם ניתן לעריכת בדיקות מוקדמות כדי לעמוד על הסיכויים לגילוי נפט, רישיון ניתן לחיפוש נפט ולביצוע קידוחי ניסיון ופיתוח, וחזקה מקנה זכות לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה. נציין כי המונח "נפט" מעט מטעה, שכן חוק הנפט מגדיר "נפט" ככולל גם משאבי טבע אחרים, ובהם גם גז טבעי.

ג. **חברת החשמל**;

ד. **חברות נמל**;

ה. **חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים**.

13. לגבי מרבית הגופים (למעט חברת החשמל), מוצע לקבוע כי הקצין המוסמך ייתן את ההנחיות לאחר התייעצות עם הגורם הרגולטורי הממונה עליהם: מנהל רשות הגז הטבעי, הממונה על ענייני נפט או מנהל רשות הספנות והנמלים, לפי העניין. הסדר זה הוא חריג ביחס ליתר הקצינים המוסמכים בחוק, שנותנים את הנחיותיהם לגופים המונחים ללא התייעצות עם הגורמים הרגולטוריים.

14. נציין כי המנגנון המאפשר לשנות את רשימת הגופים בצו, ושצוין לעיל, יחול גם על הסדר זה.

### הערות הצוות המשפטי

#### הערה כללית לגבי חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים

15. בהצעת החוק מבקשת הממשלה לתת תוקף חוקי למצב שקיים בפועל מכוח החלטת ממשלה שניתנה בשנת 2013.

16. ואולם, ההסדרים שבחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים בנוסחו כיום, החלים על הנחיות השב"כ, המשטרה ורשות הסייבר, הם הסדרים חסרים, שלא בטוח שייתנו את כל המענה הנדרש. במהלך דיונים שנערכו בוועדת הפנים והגנת הסביבה עוד בשנת 2009, הערנו על כך שהחוק במתכונתו הנוכחית מתאים יותר לגופים ציבוריים, ויש לערוך בו שינויים כך

שיתאים יותר לגופים פרטיים. מנקודת המבט של הקצינים המוסמכים, החוק נעדר כלים המאפשרים להם לאכוף את הנחיותיהם. מנקודת המבט של הגופים המונחים, חסרות בחוק אמות מידה להכללת גופים, ויש לערוך התאמות במנגנוני הערר על הנחיות מקצועיות. יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה לשעבר, חה"כ דוד אזולאי, הגיש בשעתו הצעת חוק שנועדה להסדיר היבטים אלה בחוק, כך שיתאימו יותר גם לגופים פרטיים. בדיונים בשנת 2011 אף התנתה הוועדה את אישור הוספתם של גופים פרטיים לגדרי החוק בהתחייבות הממשלה לתיקון החוק. עם זאת, אף שחלפו שבע שנים, הממשלה טרם הביאה לאישור הכנסת הצעת חוק כזו.

17. כלומר, אף שברור שהסדרה המסמיכה גופים ממשלתיים לתת הנחיות לגופים אחרים, בפרט גופים פרטיים, מוטב שתוסדר בחוק ולא תישען על החלטת ממשלה, יש להביא בחשבון שההסדרה בחוק לא תיתן מענה לכל הבעיות.

18. בעיה מבנית נוספת בחוק להסדרת הביטחון, שרלוונטית הן לגופים פרטיים והן לגופים ציבוריים, היא סוגיית העלות הכספית של יישום ההנחיות. בהקשר של הצעת החוק הנוכחית, הביעה חברת נמל חיפה את התנגדותה להכללתה במסגרת הגופים המונחים לעניין אבטחה ימית, בין היתר בשל חששה מ"היבטי מימון שאינם ידועים ואינם מתוקצבים".

#### צה"ל כגוף מנחה

19. נושא נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא הגדרתו של צה"ל כגוף הנותן הנחיות לגופים אזרחיים.

20. אין חולק על כך שחיל הים הוא הגוף היחיד במדינה שיש לו ידע מקצועי בתחום האבטחה הימית. ואולם, להכפפתם של גופים אזרחיים במדינה דמוקרטית להנחיות של גוף צבאי-ביטחוני יש משמעויות נוספות.

21. על רקע זה, ראוי לתת את הדעת להתנגדותה של חברת נמל חיפה להכללתה במסגרת הצעת החוק, בין היתר בשל החשש שיוטל עליה לבצע פעולות שעליהן להיות מבוצעות על ידי מערכת הביטחון.

22. בנוסף, נציין כי בעבר, הביעו גופים שונים, בעיקר גופים פיננסיים, התנגדות להכללתם בחוק תחת הנחיית השב"כ – לא בשל התנגדותם להנחיות המהותיות של השב"כ, אלא בשל חששם שהכפפתם להנחיות של גוף ביטחוני עלולה לגרום להם נזק תדמיתי שיפגע בהשקעות בהם ובאיתנותם הפיננסית. אותם גופים הציעו כי ההנחיות אכן יהיו של השב"כ, אך יועברו אליהם באמצעות הרגולטור שלהם, כחלק מיתר ההנחיות הניתנות להם. ייתכן שהסדר מעין זה יכול להתאים גם כאן, מה גם שממילא מוצע בהצעת החוק לערב את הגורמים הרגולטוריים במתן ההנחיות. הסדר כזה עשוי לסייע גם בהתמודדות עם הסוגיה הבאה שמעלה הצעת החוק – ריבוי המנחים.

23. חלק מהגופים שאותם מבקשת הממשלה לקבוע כגופים מונחים לעניין אבטחה ימית, כבר מונחים על ידי גורמים אחרים לפי חוק להסדרת הביטחון. עם הוספת צה"ל כגורם מנחה, תהיה חלוקת סמכויות ההנחיה לגבי הגופים שצה"ל ינחה כמפורט בטבלה שלהלן.

<b>הגופים המונחים בתחום האבטחה הימית – חלוקת סמכויות ההנחיה</b>				
<b>אבטחה ימית</b>	<b>אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות</b>	<b>אבטחת מידע</b>	<b>אבטחה פיזית</b>	
צה"ל	חברת נתגיז – רשות הסייבר	חברת נתגיז – רשות הסייבר	חברת נתגיז – שב"כ	<b>בעל רישיון לפי חוק משק הגז הטבעי</b>
	חברות אחרות – לא מונחות	חברות אחרות – לא מונחות	חברות אחרות – לא מונחות	
צה"ל	בעלי חזקות – רשות הסייבר			<b>בעל היתר מוקדם, רישיון או חזקה כהגדרתם בחוק הנפט</b>
	בעלי היתר מוקדם או רישיון – לא מונחים			
צה"ל	רשות הסייבר	רשות הסייבר	משטרת ישראל	<b>חברת החשמל</b>
צה"ל	נמלי חיפה ואשדוד – רשות הסייבר	נמלי חיפה ואשדוד – רשות הסייבר	שב"כ	<b>חברת נמל</b>
	נמל אילת – לא מונחה	נמל אילת – שב"כ		
צה"ל	רשות הסייבר	רשות הסייבר	משטרת ישראל	<b>חברת נמלי ישראל</b>

24. משמעות הדבר היא כי לחלק מהגופים יהיו שלושה מנחים בתחומי האבטחה. למשל, חברת נמלי ישראל תונחה על ידי משטרת ישראל לעניין אבטחה פיזית, על ידי רשות הסייבר לעניין אבטחת מידע ואבטחת מערכות ממוחשבות, ועל ידי צה"ל לעניין אבטחה ימית.

25. להנחיה בידי שלושה גופים יכולות להיות מספר משמעויות עבור הגוף המונחה. ראשית, כל אחד מהמנחים יכול לתת לגוף מונחה הנחיות אבטחה שעלויות יישומן עשויות להיות גבוהות. בהיעדר גורם שבוחן את מכלול ההנחיות ומתעדף ביניהן, הדבר עלול להטיל נטל כלכלי כבד על הגופים המונחים, או להביא לכך שחלק מההנחיות לא ימולאו. שנית, הדבר עלול להביא לסרבול בירוקרטי, שכן פעולות כגון מינוי ממונה ביטחון יהיו טעונות אישור של גורם נוסף.

26. נציין כי לפני כשנתיים, כשנוספה לחוק רשות הסייבר כגורם המנחה לעניין אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות, נקבע כי הרשות תחליף את השב"כ גם לגבי הנחיות אבטחת מידע בגופים המונחים על ידה. הרציונל שהוסבר אז על ידי נציגי הממשלה היה שאיפה לצמצם את מספר הרגולטורים שהגופים נתונים להנחיותיהם.

בברכה,

הצוות המשפטי  
ועדת החוץ והביטחון

**נספח – חלוקת תחומי האחריות לפי חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים  
(כולל ההסדר המוצע)**

גופים המנויים בתוספת השישית	גופים המנויים בתוספת החמישית	גופים המנויים בתוספת הרביעית	גופים המנויים בתוספת השלישית	גופים המנויים בתוספת השנייה	גופים המנויים בתוספת הראשונה	
			משטרת ישראל	משטרת ישראל	השב"כ	הנחיה לעניין אבטחה פיזית
				השב"כ הרשות הלאומית להגנת הסייבר – אם הגופים מנויים גם בתוספת השנייה וגם בתוספת החמישית	השב"כ	הנחיה לעניין אבטחת מידע
				השב"כ	השב"כ	הנחיה לעניין התאמה ביטחונית
	הרשות הלאומית להגנת הסייבר	השב"כ				הנחיה לעניין אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות
צה"ל						הנחיה לעניין אבטחה ימית