

הגנת סייבר בתעופה אזרחית

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 411 מיום 26.1.1975 (להלן – "החלטה 411") ונספח א' שבה בנוסחו מיום 21.8.2013, להחלטת ממשלה מס' 2443 מיום 15.2.2015 (להלן – "החלטה 2443") ולהחלטת ממשלה מס' 2444 מיום 15.2.2015 (להלן – "החלטה 2444"); ולאור החשיבות הגוברת לשמירה על רציפות תפקודית בתחום התעופה האזרחית והצורך בהיערכות והתארגנות לאומית בהגנת סייבר בתעופה, תוך מינוף המובילות המדינתית והיתרון הישראלי בתחום זה:

1. ועדת היגוי לאומית

- להקים ועדת היגוי לאומית להגנת סייבר בתעופה אזרחית (להלן – "ועדת ההיגוי") בראשות ראש מערך הסייבר הלאומי, אשר חברים בה נציגים מטעם משרד התחבורה, רשות תעופה אזרחית (להלן – "רת"א"), רשות שדות התעופה, שירות הביטחון הכללי, משרד הביטחון, המטה לביטחון לאומי וצה"ל.
- א ועדת ההיגוי תגבש מדיניות לאומית סדורה בנושא הגנה מפני אירועי סייבר בתחום התעופה האזרחית ותלווה את יישומה. המדיניות תכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:
- 1) יצירת תשתית לשיתוף פעולה בין הגורמים הפועלים בארץ ובעולם בתחום התעופה והסייבר במטרה להעלאת המודעות, שיפור המצב הנוכחי ושיתוף ידע בתחום.
 - 2) הכוונת תהליכי אסדרה ותקינה מתאימה בתחום תוך התייחסות לאסדרה בינ"ל רלוונטית;
 - 3) הגדרת תרחישי הייחוס וגיבוש המענה ההגנתי הנדרש לישראל;
 - 4) הגדרת צרכים לפיתוח פרויקטים ויכולות טכנולוגיות ושילוב אמצעי הגנה;
 - 5) טיפוח התעשייה הישראלית בתחום ושילובה בתכניות לפיתוח מענים הגנתיים;
- כל זאת תוך מינוף היתרון היחסי של ישראל בחיבור הנדרש בין עולמות התוכן ביטחון-סייבר-תעופה.
- ב הוועדה תתכנס אחת לרבעון או לפי הצורך, למשך שנתיים, החל ממועד קבלת החלטה זו. לדיוני הוועדה יוזמנו נציגי משרדי ממשלה וגופים רלוונטיים נוספים על פי צורך. בתום השנתיים יבחן הצורך להמשיך כינוס הוועדה.
- ג הוועדה תציג את עיקרי המדיניות לאישור הממשלה תוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו.

2. הגנת הסייבר בתחום התעופה

- א מערך הסייבר הלאומי (להלן – "מערך הסייבר") ורת"א יישאו באחריות מקצועית להגנת סייבר בתעופה אזרחית במסגרת אחריותם ותפקידיהם לפי כל דין ובהתאם לעקרונות החלטה 2443. מימוש האחריות כאמור יהיה בהתאם למסוכס בין ראש מערך הסייבר למנהל רת"א.
- ב מערך הסייבר ורת"א ידווחו לוועדת ההיגוי על פעילותם לפי סעיף 2א.

3. אין באמור בהחלטה זו כדי לשנות את ההסדרים לשיתוף פעולה בין מערך הסייבר לבין הגופים המיוחדים לפי החלטה 2444. יובהר כי החלטה 411 בתחום אבטחת התעופה אינה עוסקת בהיבטי הגנת הסייבר בתעופה אזרחית.

4. יובהר כי קביעת רגולציה חדשה תתבצע בהתאם לעקרונות החלטה 2443, החלטה מס' 2118 מיום 22.10.14 והחלטה מס' 4398 מיום 23.12.18, ובכללן בחינת העלות המשקית של הנחיות חדשות ושקילת החלופות הרגולטוריות האפשריות.

דברי הסבר

רקע כללי

העידן הנוכחי מאופיין בגדילה מתמדת של שימוש במרחב האווירי. העשור האחרון התאפיין בגידול גלובלי שנתי ממוצע של כ-5.5% בכמות הנוסעים בטיסות אזרחיות מסחריות. מגמה זו תמשך ואף צפויה להתעצם: בשנת 2017 טסו 4.1 מיליארד נוסעים ברחבי העולם, ולפי הערכות IATA (International Air Transport Association) בשנת 2036 המספר יגדל ל-7.8 מיליארד נוסעים.

שמירה על בטיחות הטיסה תוך גידול משמעותי מתמיד בהיקף תנועת כלי הטיס האזרחיים, שיפור השירות לנוסע, והגברת היעילות בתהליכי המעטפת לטיסה, מחייבים, בין היתר, שיפור טכנולוגי מתמיד ומיצוי יכולות הקישוריות; הן לגבי תהליכי התוכן והייצור של כלי הטיס, והן לגבי הסביבה המבצעית שבה פועלים כלי הטיס. תהליכים אלה, יחד עם ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום התעופה, מגדילים למעשה את "משטח התקיפה" בסייבר - יוצרים אפשרויות חדשות, רבות ומגוונות לתוקף, ומרחיבים באופן משמעותי את פגיעותם של כלי טייס ושל תשתיות תעופה.

בשל פוטנציאל האיום והחשש מפגיעה בחיי אדם ובכלכלה, לאור הסביבה הרגולטורית הגלובלית והישראלית, ריבוי השחקנים בתחום התעופה והגנת הסייבר בישראל ובעולם ואינטרסים ציבוריים נוספים - נדרשת הערכות מדינתית ליצירת תשתית שיתופי פעולה, שיתופי ידע ומידע, פיתוח טכנולוגי, הכשרה והסדרת אחריות וסמכות בתחום הגנת הסייבר בתעופה אזרחית.

על כן, מוצע להקים ועדת היגוי לאומית להגנת סייבר בתעופה אזרחית בראשות ראש מערך הסייבר הלאומי ובהשתתפות הגופים הרלוונטיים המנויים בסעיף 1 להצעת החלטה, לשם גיבוש מדיניות להגנת סייבר בתעופה האזרחית הישראלית וליווי מימושה. מוצע כי הוועדה תהווה תשתית לשיתופי פעולה בין הגורמים השונים הפועלים בתחום בישראל ובעולם, תגבש את המענה ההגנתי הנדרש לישראל, תכווין תהליכי אסדרה ותקדם מיזמים טכנולוגיים משותפים להגנה.

הוועדה תתכנס אחת לרבעון או לפי הצורך למשך שנתיים, ולדיונה יוזמנו נציגי משרדי ממשלה וגופים רלוונטיים נוספים על פי צורך. בתום השנתיים יבחן הצורך להמשך כינוס הוועדה. הוועדה תציג את עיקרי המדיניות לאישור הממשלה תוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו.

עוד מוצע בסעיף 2 להצעה כי מערך הסייבר ורת"א יישאו באחריות מקצועית להגנת סייבר בתעופה אזרחית במסגרת תפקידיהם ואחריותם לפי כל דין, ובהתאם לעקרונות החלטה 2443. מימוש האחריות כאמור יהיה בהתאם למסוכס בין ראש מערך הסייבר הלאומי למנהל רת"א. כמו כן, הובהר בהצעה כי אין באמור בה כדי לשנות את ההסדרים לשיתוף פעולה בין מערך הסייבר לבין הגופים המיוחדים לפי החלטה 2444, וכן כי החלטה 411 המסדירה את תחומי האחריות בנושא אבטחת התעופה אינה עוסקת בהגנת הסייבר.

בנוסף, הובהר כי קביעת רגולציה חדשה תתבצע בהתאם לעקרונות החלטה 2443, החלטה מס' 2118 מיום 22.10.14 והחלטה מס' 4398 מיום 23.12.18, ובכללן בחינת העלות המשקית של הנחיות חדשות ושקילת החלופות הרגולטוריות האפשריות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הביטחון- תומך

שר התחבורה- תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 411 מיום 26.1.75

החלטה מס' 2118 מיום 22.10.14

החלטה מס' 2443 מיום 15.2.15

החלטה מס' 2444 מיום 15.2.15

והחלטה מס' 4398 מיום 23.12.18

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי :

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"א בטבת התש"ף
08 בינואר 2020



חיועצת המשפטית

ירושלים
י"א בטבת, תשי"פ
08 בינואר, 2020

חוות דעת משפטית חלופית להצעת החלטה לממשלה ולועדות השרים

נושא הצעת החלטה:

הגנת סייבר בתעופה אזרחית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2443 בנושא "קידום אסדרה לאומית וחובלה ממשלתית בהגנת סייבר" ולהחלטת הממשלה מספר 2444 בנושא "קידום החיברות האומית להגנת סייבר" מיום 15.02.15 (להלן – החלטות 2443 ו- 2444 בהתאמה), מטרת הצעת החלטה היא לקדם את הגנת סייבר בתעופה אזרחית באמצעות גיבוש מדיניות לאומית לצורך העלאת העמידות, החוסן וקידום החובלה הישראלית בתחום.

בהתאם לכך מוצע להקים ועדת היגוי לאומית בראשות ראש מערך סייבר הלאומי במשרד ראש הממשלה (להלן – מערך סייבר הלאומי), וכן מוצע להבהיר במפורש כי האחריות המקצועית לקידום הגנת סייבר בתעופה האזרחית תהא של מערך סייבר הלאומי ורשות התעופה האזרחית.

עוד מובהר בהצעת החלטה כי אין באמור בה כדי לשנות את החסדרים לשיתוף פעולה בין מערך סייבר הלאומי לבין הגופים המיוחדים לפי החלטה 2444, וכי החלטת ממשלה מספר 411 מיום 26.1.1975 (להלן – החלטה 411) אינה חלה בהקשר להגנת סייבר בתעופה.

הצעת החלטה מבוססת על עבודת מטה שמבוצעת במערך סייבר הלאומי בהתאם להחלטות הממשלה, בשלושת תפקידי המערך המרכזיים – העלאת העמידות של המשק האזרחי בתחום סייבר (בהתאם להחלטה 2443), יכולת איתור וטיפול בתקיפות סייבר ועבודה מול הגופים המיוחדים (בהתאם להחלטה 2444), וקידום החובלה הישראלית בתחום זה (בהתאם להחלטה 3611).

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. בהמשך להחלטות 2443 ו-2444 מובהר בהצעת החלטה כי קידום הגנת סייבר בתחום התעופה האזרחית הוא באחריות מערך סייבר הלאומי ורשות התעופה האזרחית. בהמשך לכך, מובהר כי תחום זה אינו באחריות שירות הביטחון הכללי להנחיית האבטחה בתעופה בהתאם להחלטה 411 משנת 1975, על תיקוניו השונים.
2. בהתאם להצעת החלטה מימוש חמדיניות נעשה בהתאם לסמכויות הקיימות של מערך סייבר הלאומי לפי החלטה 2443 ו- 2444, וכן, ככל שיחיה רלבנטי, החוק להסדרת



חיועצת המשפטית

- הביטחון בגופים ציבורים, התשס"ח-1998, (המאפשר הוספת גופים לתוספת החמישית לחוק כ-י"תשתיות קריטיות), וסמכויות רשות התעופה האזרחית בתחומי פעילותה. להשלמה יצוין כי הצעת ההחלטה נשענת על הסיכומים ושיתופי הפעולה הקיימים בין מערך הסייבר הלאומי לבין רשות התעופה האזרחית, ובין מערך הסייבר הלאומי לבין גופי הביטחון האחרים, בהתאם לחלטות הממשלה 2443 ו-2444.
3. עוד מובחר כי קביעת רגולציה חדשה תתבצע בהתאם לעקרונות החלטה 2443, החלטה מס' 2118 מיום 22.10.14 והחלטה מס' 4398 מיום 23.12.18, ובכללן בחינת העלות המשקית של הנחיות חדשות ושקילת החלופות הרגולטוריות האפשריות.
- היבטים משפטיים חקשורים בתקופת בחירות
4. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולחנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לכי ודרישת האיפוק כאמור. בהקשר זה יצוין כי פרק הזמן הממושך שבו מכהנת הממשלה תחילה כממשלה יוצאת, ובחמשך מכוח עקרון הרציפות, עשוי להשפיע גם כן על נקודת האיזון, ולחביא לכך שבמקרים מסויימים יינתן משקל רב יותר לצורך בחבטחת המשכיות עבודת הרשות המבצעת, הכל על פי נסיבות העניין.
5. בהקשר זה אנו סבורים כי אין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה בעת הזו מן הטעמים הבאים:

- א. קידום חגנת הסייבר בתעופה אזרחית באמצעות גיבוש מדיניות לאומית הוא פרויקט מדיניות שמוביל מערך הסייבר הלאומי מול כלל הגורמים הרלבנטיים, לרבות משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית, רשות שדות התעופה, שב"כ, משרד הביטחון וצה"ל, וזאת בהתאם לתפקידו של מערך הסייבר הלאומי כגורם המדיניות המרכזי בתחום חגנת הסייבר בהתאם לחלטות 2443 ו-2444.
- ב. במסגרת פרויקט זה, מתבצעת עבודת מטה מקצועית פנים ממשלתית מזה מספר חודשים, והיא כוללת גורמי מקצוע רבים, ומחייבת סינכרון פנימי ותיאום, ועל כן יש חשיבות גדולה לקידום הצעת ההחלטה בנושא לצורך המשך התהליך.
- ג. עמדת גורמי המקצוע במערך הסייבר היא כי לנוכח ריבוי איזמי הסייבר הקיימים ביחס לתעופה האזרחית, יש חשיבות גדולה שלא לעכב את גיבוש המדיניות בנושא, בהמשך למחלכי המדיניות ותיאום שכבר נקטו. בהקשר זה מובאת בחשבון גם



היועצת המשפטית

העובדה שכמותוואר לעיל הממשלה מכהנת במשך תקופה ממושכת באופן יוצא דופן מכוח עקרון הרציפות, והחשיבות שבהמשך העבודה הנדרשת בנושא הנדון.
 ד. אין מחלוקת בקרב גורמי המקצוע בישראל או בעולם ביחס לחשיבות של הגנת חסייבר בתעופה האזרחית ועל הצורך בקידום פתרון רב מימדי באפיקים שונים לסוגיה זו.

ה. זאת ועוד, אין בהסדרה של המנגנון הפנים ממשלתי באמצעות הקמת ועדת חייגוי וגיבוש המלצות מדיניות כדי לכבול את שיקול דעתה של ממשלה עתידית, שכן נוכח סד הזמנים המוצע ניתן להניח שהמלצות ועדת החייגוי יובאו לאישור הממשלה החדשה שתוקם.

על רקע האמור, הצעת ההחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלבנטיים וההערות שהתקבלו הוטמנו בגוף הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

עמית אשכנזי

יועץ משפטי

מערך חסייבר הלאומי