

קבלת מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים בטיסות הנכנסות, יוצאות או עוברות

במדינת ישראל

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. להקים צוות שיבחן את הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו-PNR) מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, יוצאות או עוברות במדינת ישראל, לצורך חיזוק היכולות בתחום המאבק בטרור ובפשעה חמורה.
2. בראש הצוות יעמוד ראש המטה ללוחמה בטרור וישתתפו בו נציגי הגופים הבאים: שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד המשפטים, רשות המיסים/מכס, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הביטחון, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משרד החוץ, והרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים.
3. הצוות ייתן את דעתו על הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי כאמור בסעיף 1, כולל התייחסות להשלכות המשפטיות, התקציביות והתפעוליות שיש לכך ולזהות הגורם שיקבל את המידע, ולאמור בסיפא של סעיף 3 זה. במסגרת עבודתו, הצוות אף ייתן דעתו למכלול היבטים נוספים הנוגעים לאפשרות לקבלת מידע כאמור, ובכלל זה חלופות שונות באשר לסוגי המידע שיתקבלו והיקפם, מתכונת איסוף המידע, שמירתו, אבטחתו ומסירתו.
4. גיבוש המלצת הצוות בנוגע לקבלת המידע לתכליות המנויות בסעיף 1 או לתכליות נוספות שתיבחנה על-ידו, לרבות שיפור מערך ביקורת הגבולות וההתמודדות עם הגירה בלתי-חוקית ושמירה על אינטרסים חיוניים של האוכלוסייה, כגון מניעת איום משמעותי על בריאות הציבור, וכן גיבוש ההמלצות לגבי כלל ההיבטים שזכרו לעיל, ייעשה על יסוד בחינה משולבת של התכליות הללו אל מול הפגיעה בפרטיות הנוסעים וכן אל מול פגיעה בזכויות נוספות, כגון זכויות קניין רוחני.
5. יו"ר הצוות יהא רשאי להזמין גורמים שונים על-מנת לחוות את דעתם בפני הצוות בנוגע לנושאים הרלוונטיים לעבודתו. כמו-כן, הצוות יבחן הסדרים הקיימים במדינות אחרות בנושא זה.
6. הצוות יגבש את המלצותיו בתוך 120 יום, בין היתר, לעניין החקיקה הדרושה ליישום המלצותיו והגורם הממשלתי שיוביל את הנושא ואשר יגיש בעקבות המלצות אלה, ככל שיידרש, תזכיר חוק.

דברי הסבר

רקע כללי

על מנת להתמודד עם תופעת הלוחמים הזרים שמצטרפים לארגוני טרור התקבלה בתאריך 24/09/2014 החלטה מסי' 2178 של מועצת הביטחון של האו"ם תחת פרק 7 של מגילת האו"ם. החלטה זו קוראת למדינות החברות לחייב את חברות התעופה הפועלות בשטחן לספק נתונים מסוג API (Advance Passenger Information) לרשויות המדינה הרלוונטיות במטרה לאתר את יציאה, ניסיון כניסה או מעבר (transit) דרך שטחן, תוך שימוש באמצעי תעופה אזרחיים, של פרטים שהוכרוזו לפי החלטת מועצת הביטחון 1267 (1999) ו-1989 (2011) כקשורים לאל-קאעדה, ולדווח על כך לאו"ם.

נתוני API בדרך כלל כוללים פרטים ביוגרפים בסיסיים של הנוסע ונתונים על אודות הטיסה הנאספים במעמד הצ'ק-אין לטיסה, בדרך כלל על ידי סריקת הדרכון, כגון, שם הנוסע, תאריך לידה, מין, לאום, סוג תעודת הזיהוי ומספרה (דרכון, דרכון זמני, ויזה), המדינה שהנפיקה את תעודת הזיהוי, תאריך תפוגת תעודת הזיהוי, חברת התעופה, מספר הטיסה, תאריך וזמן ההמראה, נמל התעופה ממנו המריאה הטיסה, תאריך וזמן הנחיתה ונמל התעופה שבו נחתה הטיסה. יש לציין כי המידע הכלול ב-API נחשף ממילא בהגעת הנוסע אל מדינת היעד במעמד ביקורת הגבולות.

הדרישה לקבל נתוני API נעשית לשתי מטרות עיקריות: א. ווידוא הרשאת כניסה של הנוסע ואשרת כניסה כדי להימנע מהצורך לסרב את כניסתו לאחר ההגעה על-ידי רשויות ההגירה וביקורת הגבולות, על כל הכרוך בכך; ב. למנוע עליית נוסעים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה שעלולים לבצע פיגוע בטיסה או בתוך ישראל. למעשה, הדרישה נועדה לאפשר את בדיקת פרטי הנוסעים ואנשי הצוות טרם יציאת הטיסה, לשם זיהוי איומים אפשריים. במידה ומאוחר נוסע או איש צוות שפרטיו תואמים לאדם המופיע ברשימות החשודים, ניתן להעביר הודעה לחברת התעופה האוסרת עליה להטיס את הנוסע. בנוסף, כאשר מאותרים תבחינים בעלי משמעות ביטחונית או אחרת, המאפשרת טיסה בתנאים כלשהם, ניתן להעביר הודעה לחברת התעופה, כי הנוסע חייב להיבדק בבדיקה מחמירה טרם עלייתו למטוס.

לפי ארגון חברות התעופה הבינלאומי (IATA), 39 מדינות מחייבות חברות תעופה לספק נתוני API, לרבות ארה"ב, קנדה, ויפן, ו-32 מדינות נוספות מתכננות לדרוש זאת מחברות התעופה בעתיד הקרוב. כך, למשל, הדירקטיבה האירופית משנת 2004 חייבה את חברות התעופה הסטות לאיחוד האירופי לספק נתוני API, בתנאים מסוימים, לרשויות הרלוונטיות, בהתאם לבקשת המדינות החברות. נקבע כי מטרת הדירקטיבה היא להילחם בצורה אפקטיבית יותר בהגירה בלתי-חוקית, ולשפר את יכולת מערך ביקורת הגבולות.

בנוסף לנתוני API ניתן לקבל מידע מקדים על נתוני נוסע באופן מקיף יותר על-ידי קבלת נתוני PNR (Passenger Name Record), וזאת לצורך לחימה בטרור ובפשעה חמורה ושמירה על האינטרסים החיוניים של האוכלוסייה, כגון מניעת איום משמעותי על בריאות הציבור.

מדינת ישראל מתמודדת מזה שנים רבות עם תופעה של פעילי טרור הנכנסים אליה באמצעות טיסות מסחר בינלאומיות על מנת לבצע פעילויות טרור בשטחה. כך, למשל, בשנת 1996 חסין מקדאד, פעיל חיזבאללה, הגיע מטיסה משוויץ לישראל במטרה לבצע פיגוע, אך נפצע באורח קשה במלון בירושלים בעת שהרכיב מטען חבלה; ב-1997 הגיע לישראל מטיסה מאמסטרדם בהוראת חיזבאללה סטיבן סמירק, בעל אזרחות גרמנית שהתאסלם ב-1994, בין השאר, במטרה להכין תשתית לביצוע פיגוע טרור; ב-2002 נעצר, ולאחר מכן הורשע, פוזי איוב, לבנוני בעל אזרחות קנדית שנכנס לישראל, בגין עבירות טרור. כניסת טרוריסטים לישראל באמצעות טיסות מסחר בינלאומיות אינו מהווה איום רק על ישראל, אלא גם על מדינות מערביות אחרות. מלבד פיגועי ספטמבר 2001 בארה"ב, שהתבצעו באמצעות

השתלטות על מטוסים מסחריים, באוגוסט 2006 סוכל ניסיון פיגוע לפוצץ מספר מטוסים שהתכוונו לטוס מבריטניה לארה"ב; וב-2009 ניסה ריצ'רד ריד לעלות על טיסה מדטרויט לאמסטרדם ולפוצץ אותה באמצעות חומרי נפץ שהוחבאו בנעליו. כל הדוגמאות הללו מבהירות את היכולות של ארגוני טרור להשתמש בטיסות בינלאומיות ככלי להשיג את מטרותיהם הטרוריסטיות.

בנוסף לכך, הפשיעה החמורה הבינלאומית נמצאת בתהליך מהיר של התרחבות. דבר שהוא פועל יוצא, במידה רבה, במרחב ההזדמנויות הגדול הנוצר מכוחו של תהליך הגלובליזציה. על רקע תופעה זו ניכרת ההבנה אצל גורמי האכיפה הלאומיים כי סמכויותיהם מוגבלות לתחומי הריבונות הלאומית והם אינם יכולים להתמודד לבדם מול ארגוני פשיעה רב-לאומיים מתוחכמים ופשיעה חמורה חוצת גבולות. לפי דו"ח של ארגון היורופול (EUROPOL) משנת 2009, מרבית ארגוני הפשיעה המאורגנים משתמשים בטיסות מסחריות בינלאומיות במטרה להבריח אנשים, סמים וטובין אסורים אחרים לתוך מדינות המקור.

לפיכך, על מנת לתמוך בהתמודדות עם אתגרי הטרור והפשיעה החמורה – שהיא גם חוצת גבולות - מדינות רבות אוספות מחברות התעופה נתונים מסוג PNR על אודות נוסעים. נתוני PNR מכילים מידע אישי לא מאומת הנמסר באופן וולנטארי על-ידי נוסעים לחברות התעופה, אשר אוספות ומחזיקות בהם במערכות ההזמנות וההמראות (PNR reservation and departure control system) שלהן עבור מטרותיהן המסחריות ורובם נחשבים גם כסוד מסחרי של חברות התעופה. נתוני ה-PNR עשויים לכלול מידע אישי על אודות הנוסע (שם, כתובת מגורים, מספר סלולרי, דוא"ל) וכן מידע נוסף, כגון מידע על סוכנות או סוכן הנסיעות, נתוני אמצעי התשלום, כתובת למשלוח חשבונית, תאריך הזמנה הטיסה, האם ההזמנה נעשתה עם אדם נוסף ופוצלה, תאריכי הנסיעה, מספר המושב, מסלול הנסיעה, מקום חניית ביניים ומשכה, טיסות המשך, יעד סופי, האם נשכר רכב או מלון, נתוני הכבודה (מספר התיקים, משקלם), נתוני הנוסע המתמיד, האם הכרטיס הוא בכיוון אחד, היסטוריית הנסיעות של הנוסע והאם הזמין כרטיס בעבר ולא הגיע לטיסה.

ממסמך של ארגון חברות התעופה הבינלאומי (IATA) ואיגוד חברות התעופה האירופיות (AEA) מחודש מרץ 2014 עולה כי נכון להיום ישנן 9 מדינות הדורשות נתוני PNR מחברות תעופה, כגון ארה"ב, קנדה, אנגליה ואוסטרליה, ו-33 מדינות אשר הצהירו כי הן מתכוונות להטמיע מערכת לאיסוף נתוני PNR. המדינות המשתמשות בנתוני PNR מסמיכות בחוק רשויות שלטוניות לאגור את נתוני ה-PNR המתקבלים מחברות התעופה, לנתחם ולהעביר את התוצאות לרשויות הרלוונטיות לטובת מניעה, איתור, חקירה והעמדה לדין בגין עבירות טרור ופשיעה חמורה.

בנוגע לאיחוד האירופי, הנציבות האירופית הציגה בשנת 2011 הצעה מקיפה להסדיר ברמה כלל אירופית את האפשרות לאסוף, לאגור ולנתח נתוני PNR למטרות מאבק במעשי טרור ובפשיעה חמורה. הליכי החקיקה טרם הסתיימו, אך יצוין כי כבר בשנת 2010 הנציבות האירופית אמצה חבילה של הצעות על הסכמי שיתוף נתוני PNR עם מדינות שאינן באיחוד האירופי, הכוללות הוראות בנוגע לשמירה על מידע אישי; דרכי העברת נתוני PNR; וכללי הדדיות בהתאם לכללי האיחוד האירופי ומדינות המקור. בהתאם לכך, נחתמו הסכמים חדשים עם ארה"ב, קנדה ואוסטרליה. יצוין כי בהסכם שנחתם בין האיחוד האירופי לבין קנדה הוסכם כי במקרים יוצאי דופן, הרשויות הקנדיות המוסמכות יוכלו לעבד נתוני PNR המתקבלים מחברות התעופה המגיעות מהאיחוד האירופי במידת הצורך, וזאת עבור שמירה על האינטרסים החיוניים של כל פרט, כגון מפני איום משמעותי על בריאות הציבור, במיוחד אם הדבר דרוש לפי סטנדרטים בינלאומיים מוכרים.

לפי הנציבות האירופית, המדינות המקבלות נתוני PNR דיווחו כי השימוש בנתונים אלו הוביל להתקדמות משמעותית במאבק נגד סחר בסמים ובני אדם ובטרור, ולהבנה טובה יותר

של אופן דפוסי הפעולה של ארגוני פשיעה למיניהם. בנוגע לסמים למשל, מדינות אירופיות רבות דיווחו כי מרבית תפיסות הסמים נובעות בשל השימוש בנתוני PNR. בלגיה דיווחה כי 95% מכלל תפיסות הסמים ב-2009 היו באופן בלעדי או עיקרי בזכות עיבוד נתוני PNR. שוודיה דיווחה כי בין 65% ל-75% מכלל תפיסות הסמים ב-2009 היו באופן בלעדי או עיקרי בזכות עיבוד נתוני PNR. בריטניה דיווחה שבמהלך תקופה של 6 חודשים בשנת 2010, 212 קילו של קוקאין ו-20 קילו של הרואין נתפסו באופן בלעדי או עיקרי בזכות עיבוד נתוני PNR. במסמך רשמי של האיחוד האירופי מטעם הנציבות האירופית מ-2010 צוין כי החלפת נתוני PNR עם מדינות שלישיות סייעה לאיחוד האירופי להילחם בטרור ובצורות שונות של פשיעה חמורה.

יצוין כי במסגרת הלוחמה בטרור, בדומה לנתוני API, ניתן להשתמש בנתוני PNR על מנת להיאבק בתופעה של אזרחים מערביים, לרבות ישראלים, הנוסעים להילחם בסוריה עבור ארגוני הטרור המקומיים, כמו דאע"ש, על מנת לעקוב אחר תנועות חשודות. כך, למשל, בסוף מאי 2014 מתאם הלוח"ר של האיחוד האירופי תוך התייעצות עם שירות החוץ של האיחוד האירופי פרסם מסמך רשמי בו טען כי שימוש בנתוני PNR הוא חלק מסל הכלים המשפטיים והמבצעיים האפשריים בהתמודדות עם תופעת ה"לוחמים הזרים".

כפי שניתן לראות, נתוני API מצומצמים בצורה משמעותית מנתוני PNR. לפי הצעת הדירקטיבה האירופית משנת 2011 להסדרת השימוש בנתוני PNR, הגם שניתן להשתמש בנתוני API במקרים מסוימים על-ידי רשויות האכיפה במטרה לזהות חשודים או אנשים מבוקשים, השימוש בנתונים הוא בעיקר למטרות של וידוא זיהוי בגבול וכלי לניהול התנועה בגבולות. בנוסף, נתוני API לא מאפשרים לרשויות אכיפת החוק לבצע הערכת סיכון של נוסעים, ולכן לא מקלים על זיהוי של פושעים "לא ידועים" או פעילי טרור.

אגירה, ניתוח ושימוש בנתוני PNR באופן שוטף ומוסדר על-ידי הרשויות הרלוונטיות לטובת מניעה, איתור, חקירה והעמדה לדין בגין עבירות טרור ופשיעה חמורה, בכפוף להגנה הולמת על זכויות הפרט ועל מאגר הנתונים, עשוי לסייע רבות לרשויות בישראל במאבקם נגד הטרור והפשיעה החמורה.

בנוסף לכך, השימוש בנתוני API ו-PNR עשוי לשפר את היכולת למקד את הבדיקות רק לנוסעים חשודים ולא לכלל הנוסעים המגיעים באמצעות טיסות, ויאפשר מעבר יעיל ובטוח יותר, ובכך תתייעל עבודת הבידוק.

לפיכך, מוצע בסעיף 1 להצעה להקים צוות שיבחן את הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו-PNR) מחברות התעופה על נוסעים בטיסות הנכנסות, יוצאות או עוברות במדינת ישראל, לטובת חיזוק היכולות בתחום המאבק בטרור ובפשיעה חמורה.

לצורך כך, מוצע בסעיף 2 להצעה כי בראש הצוות יעמוד ראש המטה ללוחמה בטרור וישתתפו בו נציגי הגופים הבאים: שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד המשפטים, רשות המיסים/מכס, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הביטחון, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משרד החוץ והרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים.

מוצע בסעיף 3 להצעה שהצוות ייתן את דעתו על הצורך והאפשרות בהקמת מאגר לקבלת מידע אישי כאמור בסעיף 1, כולל ההשלכות המשפטיות, התקציביות והתפעוליות שיש לכך, וזהות הגורם שיקבל את המידע, ולאמור בסיפא של סעיף 3. במסגרת עבודתו, הצוות אף ייתן דעתו למכלול ההיבטים הנוגעים לאפשרות לקבל מידע כאמור, ובכלל זה חלופות שונות לסוגי המידע שיתקבלו והיקפם, מתכונת איסוף המידע, שמירתו, אבטחתו ומסירתו. גיבוש המלצת הצוות בנוגע לקבלת המידע לתכליות המנויות בסעיף 1 או לתכליות נוספות

שתיבחה, לרבות שיפור מערך ביקורת הגבולות וההתמודדות עם הגירה בלתי-חוקית ושמירה על האינטרסים החיוניים של האוכלוסייה, כגון מניעת איום משמעותי על בריאות הציבור, וכן גיבוש ההמלצות לגבי כלל ההיבטים שנוכרו לעיל, ייעשה על יסוד בחינה משולבת של התכליות אל מול הפגיעה בפרטיות הנוסעים וכן אל מול פגיעה בזכויות נוספות, כגון זכויות קנין רוחני.

בנוסף מוצע בסעיף 4 להצעה להסמיק את יו"ר הצוות להזמין גורמים נוספים לחוות את דעתם בפני הצוות. כמו-כן, הצוות יבחן הסדרים הקיימים במדינות אחרות בנושא זה.

לבסוף, מוצע בסעיף 5 להצעה כי הצוות יגבש את המלצותיו בתוך 120 יום, בין היתר, לעניין החקיקה הדרושה ליישום המלצותיו והגורם הממשלתי שיוביל את הנושא ואשר יגיש בעקבות המלצות אלה, ככל שיידרש, תזכיר חוק.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

פעילות פלילית וטרור גורמת לפגיעה בחפים מפשע ואף פוגעת בסדר הציבורי, בתחושת הביטחון האישי, בחוסן החברתי, בדמוקרטיה, ולפיכך גם בכלכלה הישראלית. העברת נתוני נוסעים מחברות התעופה לרשויות הרלוונטיות תחזק את מערך ביקורת הגבולות ואת גורמי האכיפה במאבקם בטרור ובפשעה חמורה ובכך תתרום בעקיפין להמשך הפעילות התקינה של המשק הישראלי.

תקציב

ככל שהצוות ימצא כי להקמת המאגר או לקבלת הנתונים השלכות תקציביות, יעדכן הצוות, ככל שיש בכך צורך, את משרד האוצר.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הביטחון, שר החוץ, שר האוצר, שרת המשפטים, שר הפנים, השר לביטחון פנים, שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושרת הבריאות אינם מתנגדים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 03

סיווג משני: 07

תחום פעולה עיקרי: 01, 07

מוגש על ידי ראש הממשלה

ד' בכסלו התשע"ה
26 בנובמבר 2014



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ז חשון, התשע"ה
10 בנובמבר, 2014
07 – החלטות ממשלה כללי
354174D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: קבלת מידע אישי מחברות תעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להטיל על צוות בראשות ראש המטה ללוחמה בטרור, בהשתתפות נציגי שירות הביטוח הכללי, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה, משרד המשפטים, רשות המסים, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הביטחון, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משרד החוץ והרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים, לבחון את הצורך והאפשרות לקבלת מידע אישי מחברות תעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל.

כן מוצע כי הצוות יבחן את התכליות המפורטות בהצעת ההחלטה אל מול הפגיעה בפרטיות הנוסעים ופגיעה בזכויות נוספות, כגון זכויות קניין רוחני. על הצוות הוטל לגבש את המלצותיו בתוך 90 יום, ועליו להתייחס, בין היתר, לחקיקה הדרושה ליישום המלצותיו ולגורם הממשלתי שיוביל את הנושא ויגיש, במידת הנדרש, תזכיר חוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, משרד החוץ, שירות הביטחון הכללי, משרד התחבורה, משרד המשפטים, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות המסים, משטרת ישראל והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור אינם מתנגדים להצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית