

# הגנת הסייבר בארגון דילמות בהסדרה חקיקתית



משרד המשפטים

קרן דהרי – בן-נון, ראש אשכול סייבר  
המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי | ייעוץ וחקיקה

# הליך החקיקה הממשלתית



# טיפול בהצעות חוק ממשלתיות

## הוראות רלוונטיות

- תקנון עבודת הממשלה – פרק ו': טיפול בהצעות חוק; מצ"ב קישור לתקנון
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה - מס' 2.3005; מצ"ב קישור להנחיה

"...יש חשיבות רבה לכך שכבר בשלב המוקדם של גיבוש עקרונות ההצעה, יבחן המשרד היוזם את הפגיעות האפשריות בזכויות אדם מוגנות שינבעו מהחקיקה החדשה, ישקול דרכי פעולה חלופיות ויאמוד את פגיעתן היחסית באלה".

## דו"חות החקיקה הממשלתיים

- דו"ח החקיקה הממשלתי לשנת 2018 [מצ"ב קישור](#)
- דו"ח החקיקה הממשלתי לשנת 2017 [מצ"ב קישור](#)

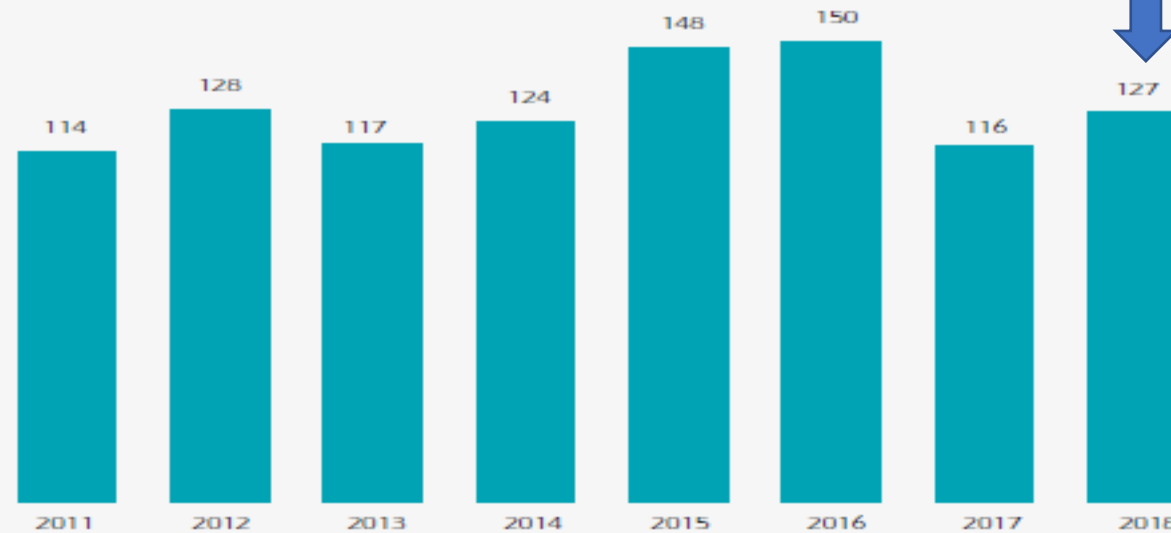


## 1. חקיקה ממשלתית

### 1.1. הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה - מבט רב-שנתי

בהתאם לתקנון הממשלה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, טרם פרסום הצעת חוק ממשלתית מפיץ המשרד היחסי תזכיר חוק הכולל טיוטה ראשונה של הצעת החוק ודברי הסבר אודות מטרותיה של החקיקה המוצעת.<sup>3</sup> החל מראשית שנת 2011 ועד לסוף שנת 2018 הופצו על ידי משרדי הממשלה 1024 תזכירים. בתרשים הבא מוצג מספר התזכירים שהופצו בכל שנה בשנים 2011-2018:<sup>4</sup>

תזכירי חוק שהופצו על ידי משרדי הממשלה - לפי שנים



מספר התזכירים השנתי הממוצע בשנים אלו עומד על כ-128 תזכירים. בשנת 2018 הופצו 127 תזכירים, נתון העולה בקנה אחד עם המספר השנתי הממוצע של תזכירים המופצים להערות הציבור.<sup>5</sup>

## סיכום הפעילות בשנת 2018

92

חוקים שמקורם  
בהצעת חוק  
ממשלתית נחקקו



107

הצעות חוק  
ממשלתיות הונחו  
על שולחן הכנסת



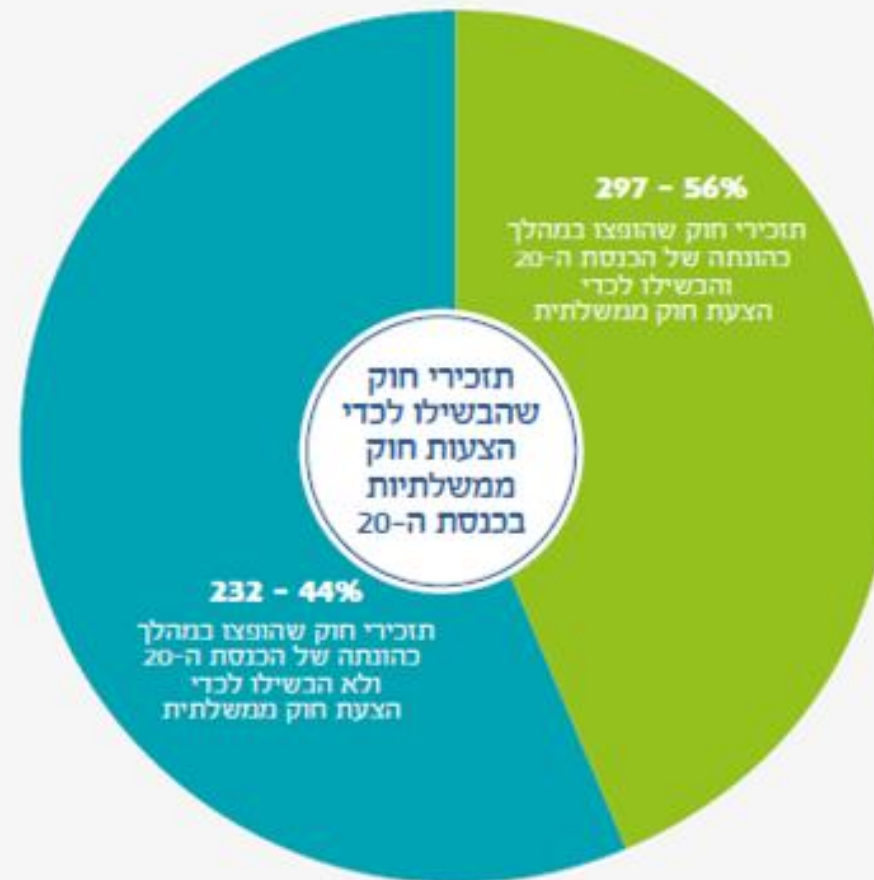
127

תזכירי חוק  
הופצו להערות  
הציבור

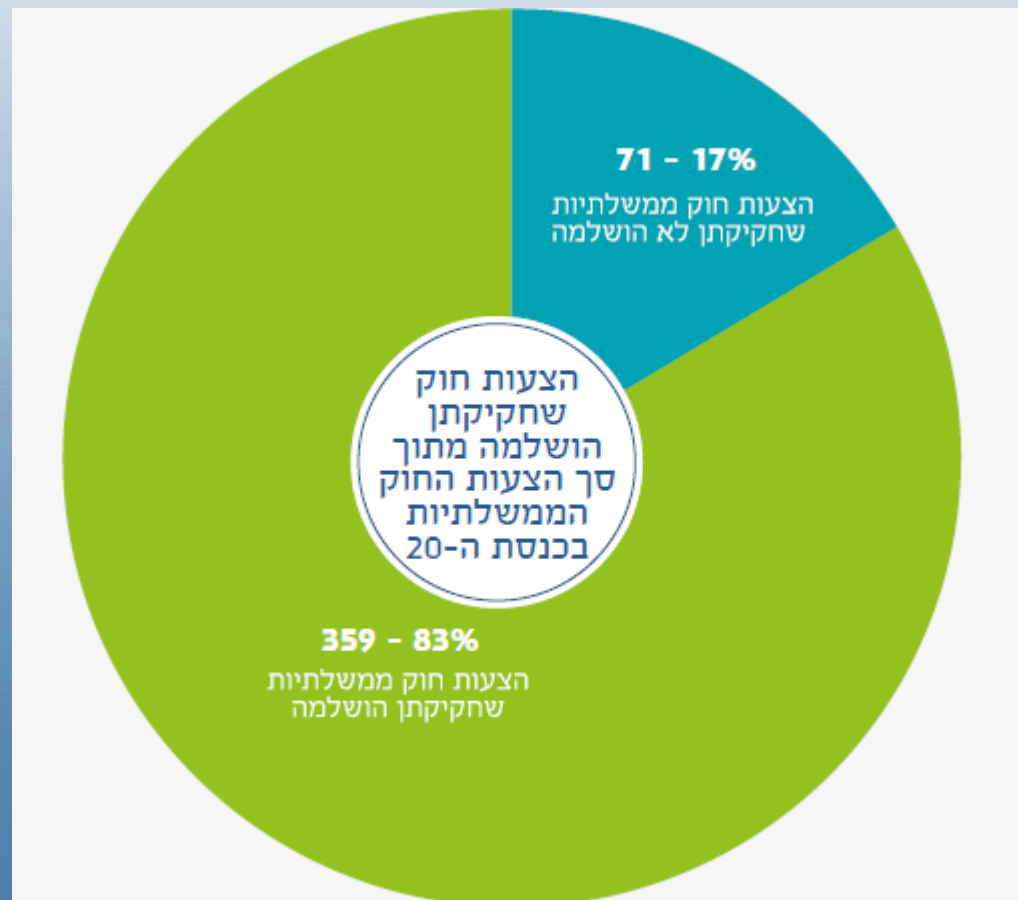


## תזכירים שהבשילו לכדי הצעות חוק בכנסת ה-20

- שיעור תזכירי החוק שהבשילו בסופו של דבר לכדי הצעות חוק בכנסת ה-20 – כ-56%
- שיעור הצעות חוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה במהלך הכנסת ה-20 – כ-83%, בתרשים הבא;



# הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה בכנסת ה-20



| תזכירי חוק אחרונים           |                                                                                  |              |             |              |                         |             |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------------------|-------------|
| משרד                         | שם תזכיר חוק                                                                     | עיקרי התזכיר | נוסח התזכיר | תאריך פירסום | מועד אחרון להעברת הערות | העברת תגובה |
| משרד ראש הממשלה              | תזכיר חוק הגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי, התשע"ח-2018                           |              |             | 20.06.18     | 11.07.18                | לתגובה      |
| משרד המשפטים                 | תזכיר חוק קבוצות רכישה, התשע"ח-2018                                              |              |             | 20.06.18     | 11.07.18                | לתגובה      |
| משרד הכלכלה                  | תקנות התקנים (אופן פרסום בדבר הטלת עיצום כספי), התשע"ח-2018                      |              |             | 19.06.18     | 10.07.18                | לתגובה      |
| משרד הכלכלה                  | תקנות התקנים (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ח-2018                            |              |             | 19.06.18     | 10.07.18                | לתגובה      |
| משרד המשפטים                 | טיוטת תקנות הנוטריונים (תיקון), התשע"ח - 2018                                    |              |             | 19.06.18     | 10.07.18                | לתגובה      |
| משרד האוצר                   | תזכיר חוק ניירות ערך (בורסה לחברות קטנות ובינויות) (תיקון מס' ...), התשע"ח-2018  |              |             | 18.06.18     | 09.07.18                | לתגובה      |
| משרד האוצר                   | תזכיר חוק ניירות ערך (בורסה לחברות קטנות ובינויות) (תיקון מס' ...), התשע"ח-2018  |              |             | 18.06.18     | 09.07.18                | לתגובה      |
| משרד התרבות והספורט          | תזכיר הצעת חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), התשע"ח-2018                                |              |             | 18.06.18     | 01.07.18                | לתגובה      |
| משרד התחבורה והבטיחות בדרכים | תזכיר חוק לתיקון חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 4), התשע"ח-2018 |              |             | 17.06.18     | 01.07.18                | לתגובה      |
| מוסד לביטוח לאומי            | תזכיר חוק הביטוח הלאומי (תיקון סעיף 174) התשע"ח-2018                             |              |             | 14.06.18     | 05.07.18                | לתגובה      |

# פעילות מותרת של ארגון לצרכי הגנת הסייבר

| פעילות מותרת לצורכי הגנת סייבר – הארגון | 64. | לא יראו פעולה שמבצע ארגון למטרת הגנת הסייבר של מחשבי הארגון כפגיעה בפרטיות, האזנת סתר, חדירה אסורה לחומר מחשב, אם מתקיימים בה כל אלה:        |
|-----------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         |     | (1) לארגון יש מדיניות הגנת סייבר בהתאם להוראות או תקן מקובל ביחס לצרכי הגנת סייבר בארגון, בשים לב לאיומי הסייבר שלהם הוא חשוף;               |
|                                         |     | (2) לארגון יש מדיניות גישה ושימוש במידע המעובד לצורכי הגנת הסייבר, המגבילה את האיסוף, השימוש ועיבוד המידע להיקף הנדרש לצורכי הגנת הסייבר;    |
|                                         |     | (3) הארגון הודיע לעובדיו, ללקוחותיו ולגורמים אחרים שמידע עליהם עשוי להיאסף במסגרת פעילות זו, פרטים על הפעילות, על מטרותיה, ועל השימוש במידע; |

# דברי הסבר לסעיף 64 לתזכיר

## הנחיית היועץ 2.3005

### דברי הסבר

25. בחלק זה יש לכתוב דברי ההסבר להצעה, על פי סדר סעיפים, כמקובל בהצעת חוק המתפרסמת ברשומות לאחר אישורה בוועדת השרים לענייני חקיקה. כתיבה מוקפדת של דברי ההסבר בשלב הכנת התזכיר תאפשר למשרד היוזם לוודא כי ההצעה מגובשת דיה ואף תאפשר לו לבחון את השלכותיה.

יש לנסח את דברי ההסבר בלשון פשוטה וברורה, וככל האפשר בשפה המובנת גם למי שאינו משפטן, אולם זאת תוך הקפדה על הדיוק המשפטי. בדברי ההסבר יש לכלול, בין השאר, תיאור של המצב המשפטי הקיים, פירוט של הוראות החוק המוצע והנימוקים המחייבים אותו, השינויים במצב המשפטי הקיים הנובעים מהוראות אלה והסברת תוצאותיהם. חשוב להקפיד שדברי ההסבר לא יהיו בבחינת חזרה סתמית על האמור ממילא בהוראות החוק.<sup>6</sup>

**סעיף 64** סעיף זה עוסק בפעילות מותרת לצורך הגנת הסייבר. מטרת סעיף זה להבהיר את המצב המשפטי הקשור במתח שבין צרכי הגנת הסייבר המחייבים ניטור שוטף של רשתות הארגון, לבין החשש כי בניטור זה או בחלקו יש משום פגיעה אסורה בפרטיות עובדים או לקוחות. הסעיף משקף קודיפיקציה של הסדרים מקובלים בעולם, ומטרתו להקנות ודאות לארגונים לגבי הפעילות המותרת. בנוסף, ניתן אף לומר כי הגנה על פרטיות המידע מחייבת במידה רבה קיום פעילות ניטור והגנה על ידי ארגונים, כלומר מדובר בפעילות לגיטימית לצרכי עמידה בהוראות אבטחת המידע של דיני הפרטיות עצמם.<sup>18</sup> יודגש כי הסעיף מגביל את מטרת הפעילות המותרת לפעילות הגנת סייבר בלבד. הסעיף לא מסדיר מטרות נוספות לפעילות ניטור רשתות בארגון, אף אם הן לגיטימיות מסיבות אחרות.

# רקע – מהו המצב המשפטי הקיים והנימוקים המחייבים את שינויו

האם יש צורך בהסדרה מיוחדת בחקיקה של פעולות להגנת הסייבר בארגונים, על מנת להבהיר שאין בפעילותם משום פגיעה אסורה בפרטיות עובדים או לקוחות, הפרת חוק האזנת סתר או חדירה שלא כדין לחומר מחשב?

# רקע – המצב המשפטי הקיים

- **הסכם קיבוצי כללי** משנת 2008 (בין ההסתדרות ללשכת התיאום של הארגונים הכלליים) - יוצר מסגרת הסכמית בקשר לשימוש פרטי במחשב במקום העבודה; [קישור להסכם](#) 25.6.2008

- **הדין הישראלי - חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981**

- שני בסיסים לעיבוד מידע: **הסכמה והסמכה**;

- **הסכמה** – מדעת, במפורש או מכללא.

יש הקשרים שטבוע בהם קושי עם מימד חופשיות הרצון - < רידוד "ההסכמה" (חוזים אחידים, פערי כוחות בין הצדדים, יחסי עבודה)

- **הסמכה** – דוגמה: חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט – 2018;

- **הגנות** – לרבות הגנת עניין אישי כשר (סעיף 18(2)(ג) לחוק הגנת הפרטיות

**הגנה אינה מקור סמכות:** "הוראה זו מעניקה, בדיעבד, הגנה בשל פגיעה בפרטיות במקרה פרטי של משפט פלילי או אזרחי. ודאי שאין בה כדי להכשיר מראש מדיניות כללית של רשות מינהלית הכרוכה בפגיעה בפרטיות" (רע"א 2558/16 **פלונית נ' קצין התגמולים** (5.11.2017)).

- **הפסיקה - פרשת איסקוב**

# **פרשת איסקוב (ע"ע 90/08 טלי איסקוב ענבר נ' הממונה על חוק עבודת נשים ואח' (8.2.11))**

- פסה"ד ראשוני שסלל דרך בשדה לא חרוש
- התשתית העובדתית: התחקות של מעסיק אחר תוכן התכתבויות של עובד בתיבת דוא"ל שכתב משרת החברה ושימוש בהן בהליך משפטי ולא איסוף ועיבוד מידע לצרכי הגנת הסייבר בארגון.
- המשמעות: רף ההגנה הנדרש להגנה על פרטיות היה גבוה באיסקוב, מאחר שהפגיעה בפרטיות הייתה כרוכה בחדירה לסוד שיחו של אדם, בשונה מפעולות להגנת הסייבר.

# השפעות הדין המצוי על הגנת סייבר בארגון

## חוק הגנת הפרטיות

### 2 בסיסים לעיבוד מידע:

1. הסכמה

2. הסמכה

≠ אינטרס לגיטימי כמו בדין האירופי

אך יש הגנה של "עניין אישי כשר"

### קשיים:

1. להיתלות בהסכמה בהקשרים מסוימים שיש בהם קושי עם מימד חופשיות הרצון - < רידוד "ההסכמה" (חוזים אחידים, פערי כוחות בין הצדדים, יחסי עבודה)

דרישת ההסכמה יכולה גם להוביל בפועל להטלת וטו על דברים שלגיטימי שיקרו

2. היעדר וודאות - הגנה אינה מקור סמכות, ניתנת בדיעבד

- מושגי שסתום (תום לב, מידתיות)

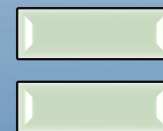


### פרשת איסקוב:

גבולות האסור והמותר במעקב אחר תכתובת הדואר האלקטרוני של עובדים

♥ פסה"ד לא ניתן בהקשר של הגנת סייבר (-> רף נמוך של יידוע);

♥ חלופה הזמן ממועד מתן פסה"ד + התפתחויות טכנולוגיות



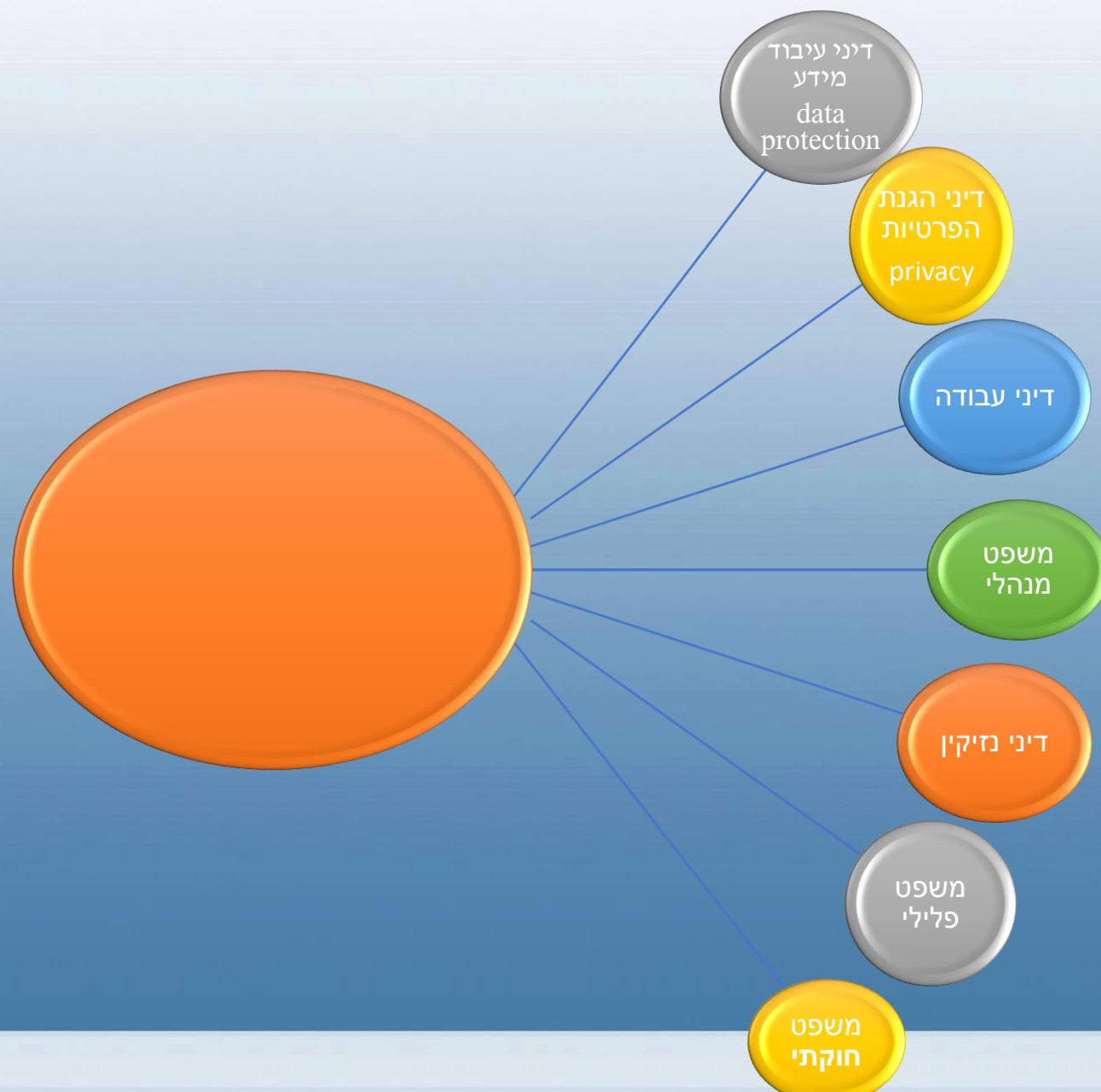
### השפעה מרכזית:

1. הטענה: היעדר הוודאות מוביל לאפקט מצנן

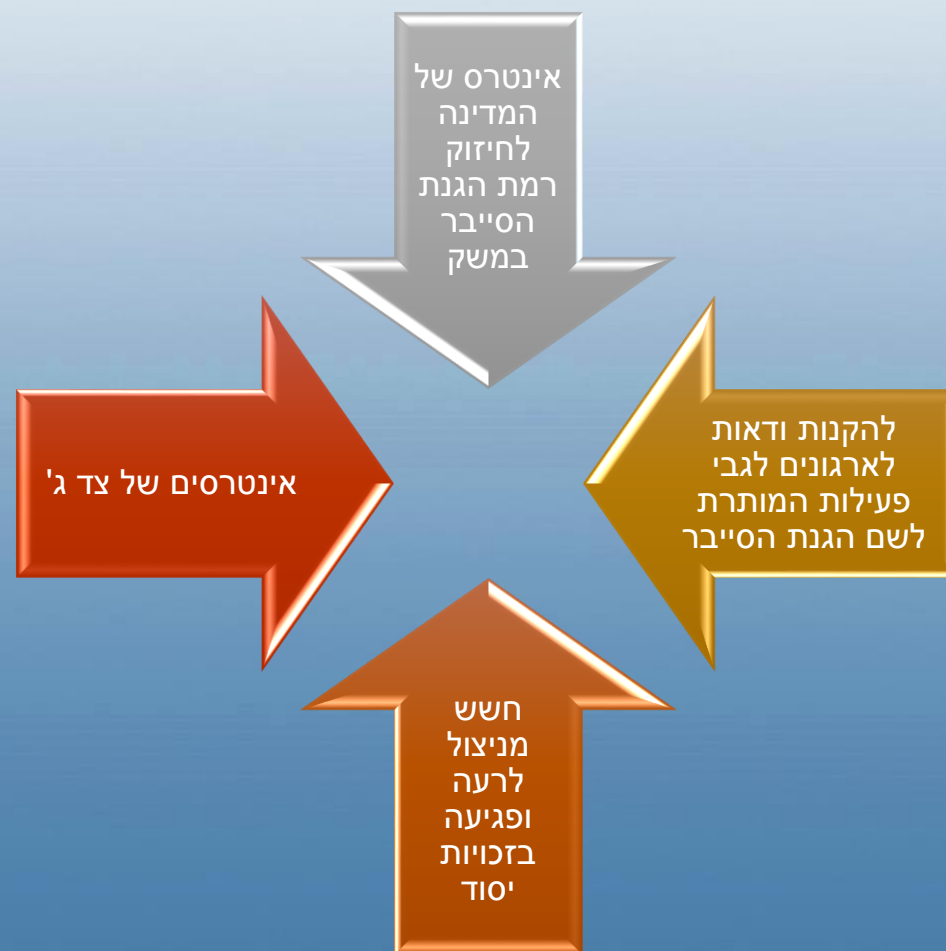
# אפקט מצנן קונקרטי על פעילויות הגנת הסייבר בארגונים?

- בירור מקדמי – האם נדרשת מעורבות ממשלתית בחקיקה?
- לצורך הדיון נניח שהפגיעה המדוברת היא היעדר מיצוי פוטנציאל של הארגונים לפעול באופן מיטבי להגנת הסייבר ;
- בהינתן :
- הצדקות משכנעות לביסוס קיומה של תופעה בלתי רצויה זו (האם מדובר בהר ולא בצילו? מה עוצמת התופעה? המובהקות שלה? ייחודיות לסייבר? תנאים להתקיימותה... )
- הרצון למזער פגיעה בזכויות / להגביר הגנה על זכויות העובדים, תוך איזון בין צרכי הלגיטימיים של המעסיק לזכות לפרטיות העובדים
- קביעת תוכן ההסדר מורכבת ומאתגרת...

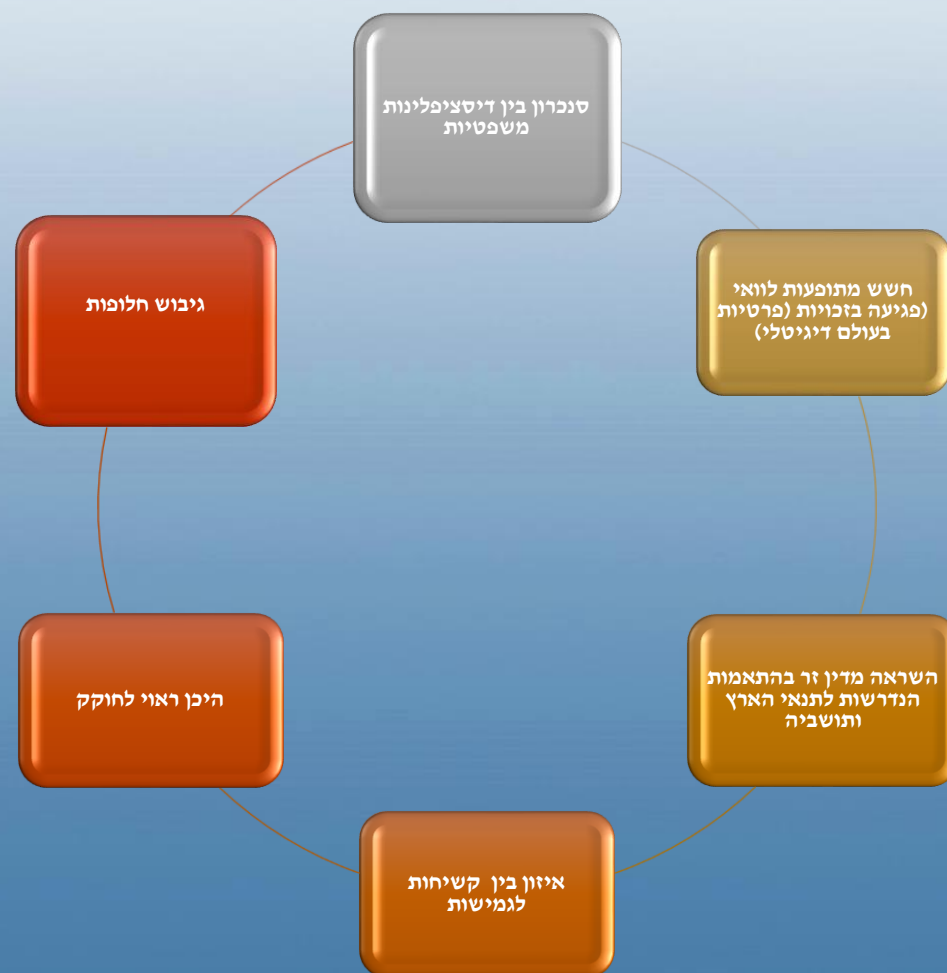
# דיסציפלינות המעורבות בגיבוש ההסדר



# תוכן ההסדר : איזון בין אינטרסים מתנגשים



# דילמות במסגרת הליך החקיקה



# שאלות?

## ותודה על ההקשבה



משרד המשפטים

קרן דהרי – בן-נון, ראש אשכול סייבר  
המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי | ייעוץ וחקיקה