

18 מאי, 2022
י"ז אייר תשפ"ב
סימוכין: 1313

לכבוד
ח"כ איילת שקד, שרת הפנים

גבירתי,

הנדון: דו"ח הממונה על היישומים הביומטריים – מס' 12
סימוכין: דו"חות פיקוח 1-11

בהתאם לסמכות הפיקוח של הממונה על היישומים הביומטריים (להלן – "הממונה"), על פי סעיף 30(ב) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן – "החוק") מוגש בזאת דו"ח הממונה על היישומים הביומטריים (להלן – "הדו"ח").

דו"ח זה, הדו"ח ה-12 של הממונה, מתמקד בנושאי פיקוח על התנהלות הפרויקט במהלך התקופה מאפריל 2021 עד למרץ 2022 וכן בהמלצות על מדיניות בתחום היישומים הביומטריים.

טיוטת הדו"ח הועברה להתייחסות מקדימה לגופים הבאים: הרשויות - רשות האוכלוסין וההגירה (להלן – "רשות האוכלוסין"), הרשות לניהול המאגר הביומטרי הלאומי (להלן – "רשות המאגר"), משטרת ישראל, צה"ל וממשל זמין. התייחסות, ככל שהי, שולבו בדו"ח.

לדו"ח זה, המסווג בלמ"ס, מצורף נספח שסיווגו סודי. הדו"ח המלא כולל הנספח הסודי מועבר לראשי הרשויות אליהן הוא מתייחס וכן לוועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים העוסקת על פי החוק בנושאים המסווגים בפרויקט.

להלן ממצאים ופערים עיקריים:

1. רשות האוכלוסין וההגירה

1.1. **העברת "תמונות פנים באיכות פחותה" מרשות האוכלוסין ל"גוף ממלכתי אחר" ואגירתן שם, בניגוד לחוק** - נמצא כי במשך תקופה ממושכת הועברו תמונות של תושבים ישראלים ממערכת ביקורת הגבולות, אל גוף ממלכתי אחר, כחלק מתהליכי העבודה השוטפים בביקורת הגבולות. לאורך התקופה נאגרו בידי הגוף הממלכתי הנוסף מיליוני תמונות. מיד עם פנייתו של הממונה בנושא, עצרה רשות האוכלוסין את העברת התמונות. נושא זה נמצא כעת בבדיקה, והוא מופיע בפירוט נוסף בנספח המסווג לדו"ח זה.

1.2. **שמירת "תמונות פנים באיכות פחותה" אינה עומדת בדרישות החוק** - החוק מאפשר לשמור במערכת רשות האוכלוסין "תמונות פנים באיכות פחותה". תמונות כאמור נשמרות במערכת מרשם האוכלוסין – "אביב", ובמערכת ביקורת הגבולות – "רותם".

בשל ההתקדמות הטכנולוגית של אלגוריתמי השוואת פנים, תמונות אלו מהוות כיום מידע ביומטרי לכל דבר ועניין, ולכן שמירתן אינה עומדת בדרישות החוק. הרשות עדכנה כי בכוונתה לבחון פתרון מערכתי ולקדם תיקון חקיקה בנושא ככל שיהיה בכך צורך.

בעת קידום החקיקה כאמור, יש לקחת בחשבון היבטים רוחביים בפרויקט ובפרט את קיומם של מספר מאגרים ביומטריים מקבילים (אם כי לא זהים) ברשות האוכלוסין, בביקורת הגבולות וברשות המאגר.

בשל התארכות הזמן ועד לגיבוש ומימוש פתרון מערכתי, על רשות האוכלוסין לבצע ניתוח של הסיכונים הנובעים מהחזקת ריבוי מאגרים ביומטריים של תמונות לצד פרטים דמוגרפיים רבים, ולפעול לגידור סיכונים אלה, לרבות באמצעי אבטחת מידע מתאימים.

1.3. **היערכות להנפקת תיעוד לכלל האוכלוסייה בישראל עד שנת 2024** - המטרה הראשית של החוק היא הנפקה של תיעוד אמין לכלל תושבי ישראל. התארכות תהליך ההנפקה, וקיומן של תעודות זהות ישנות ("כחולות") בידי התושבים, הן חולשה חמורה בפרויקט, שמאפשרת לגורמי פשיעה וטרור להזדהות באמצעות תיעוד חלש וקל לזיוף, וכן לדחות או לעכב את מינוף התיעוד החכם לטובת הנגשת שירותים דיגיטליים לכלל האוכלוסייה.

היעד המקורי לפריסה המלאה בהנפקת התיעוד החכם נקבע לשנת 2022. אולם, מאילוצים תפעוליים של רשות האוכלוסין ומשיקולים תקציביים, הוחלט על דחיית המועד לשנת 2024.

דחיית הפריסה המלאה כאמור אינה מצב אופטימלי, ובכל מקרה יש צורך לוודא כי לא תהיה דחיה נוספת. הרשות התבקשה להציג תכנית היערכות אשר מימושה יביא לעמידה בל"מ"ס החדש והימנעות מהארכת מועדים לאחר שנת 2024.

2. הרשות לניהול המאגר הביומטרי

2.1. **היערכות לפקיעת הוראת השעה** – רשות המאגר אינה ערוכה באופן המאפשר עמידה ביעד שקבע החוק – מאגר ביומטרי מבוסס תמונות פנים בלבד עד שנת 2022. בהתאם, החליטה שרת הפנים לפעול להארכת הוראת השעה ב-3 שנים נוספות, עד חודש יוני 2025. הח"מ סבור כי החל ממועד תום הוראת השעה ניתן לקבוע כי כל מסמכי הזיהוי שיופקו החל מחודש יוני 2022 יהיו בתוקף של 10 שנים, וכן להפסיק לשמור טביעות אצבע חדשות במאגר מכאן ואילך. בנוסף, יש צורך במעקב הדוק אחר מימוש תכנית ההיערכות על ידי רשות המאגר, כדי לוודא עמידתה בלוחות הזמנים.

2.2. **כיוול מערכת ההשוואה הביומטרית** – מערכת ביומטרית דורשת כיוול תקופתי על מנת לוודא את תקינות ההשוואה. בפועל, הכיוול בוצע לאחרונה רק בשנת 2018. על הרשות לבצע כיוול של המערכת בהקדם האפשרי, על מנת להבטיח את האמינות המרבית של המערכת הביומטרית.

2.3. **סירוב הרשות לניהול המאגר הביומטרי להעביר למשרד הממונה מסמכים ונהלים** – במשך חודשים ארוכים מסרבת הרשות להעביר למשרד הממונה מסמכים הנוגעים להיבטים טכנולוגיים/ביומטריים של המערכת המרכזית של הרשות. מדובר במסמכים מורכבים הדורשים לימוד ועיון מעמיקים על ידי מספר בעלי תפקיד בצוות הפיקוח. לשיטת הרשות, עצם הוצאת המסמכים ממערכות המחשוב ברשות הינה סיכון בהיבטי אבטחת המידע, ועל כן הדרך היחידה לעיין במסמכים היא הגעה למשרדי הרשות. עמדה זו אינה מקובלת, שכן ניתן להעביר את המסמכים, תוך הנחיית סייבר מתאימה, ללא יצירת סיכון.

הממונה פנה למשרד המשפטים למתן חוות דעת שתתייחס לחובת הרשות כגוף מפוקח למסור מסמכים הנוגעים לפיקוח.

עמדה זו של רשות המאגר, המגבילה גישה למסמכים ונהלים, אינה מאפשרת מימוש תקין של סמכות הפיקוח.

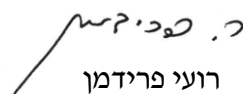
3. המלצות מדיניות

הרשות לניהול המאגר הביומטרי - הרחבת תפקידים – כיום הממשלה וגופים ציבוריים רבים מחזיקים מאגרים ביומטריים של תמונות פנים של אזרחי המדינה, למטרות תפעוליות שונות, בהתאם ליעודם. רמת האבטחה וחוזק תהליך ההרכשה בכל המאגרים הללו, ללא יוצא מן הכלל, אינם ברף של המידע שבפריקט התייעוד הלאומי החכם. לכן, בהסתכלות כוללת על מצב הדברים, כמדיניות לאומית, קיים היגיון מסדר באגירת תמונות הפנים של תושבי ואזרחי המדינה במקום אחד, מאובטח ומפוקח, ומתן שירותים ליתר הגופים הרלוונטיים, תוך מחיקת המאגרים "הכפולים", ובכך הפחתת הסיכונים הנובעים מהם.

שינוי מדיניות כאמור, דורש עבודת מטה רוחבית, שיתוף ציבור ותיקוני חקיקה. כמו כן נדרשת תשומת לב יתרה להיבטי הגנת המידע והסייבר, תוך פיקוח ובקרה משמעותיים על הניהול השוטף של המערכת, קצה לקצה.

אוכל לפרט בנושאים אלה ובהיבטי פיקוח ומדיניות נוספים ככל שהשרה תבקש.

בכבוד רב,


רועי פרידמן

הממונה על היישומים הביומטריים



העתקים:

חברי וועדת השרים ליישומים ביומטריים
מר גבי פורטנוי - ראש מערך הסייבר הלאומי
מר יאיר הירש - מנכ"ל משרד הפנים
מר תומר מוסקוביץ' - מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
גבי שירה לב עמי - ראש מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הכלכלה
עו"ד גלעד סממה - ראש הרשות להגנת הפרטיות, משרד המשפטים
מר עמיר אריהן - ראש רשות המאגר הביומטרי הלאומי, משרד הפנים
עו"ד שלומית ברנע-פרגו - יועמ"ש משרד ראש הממשלה
עו"ד יהודה זימרת - יועמ"ש משרד הפנים
עו"ד דניאל סלומון - יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד אביטל שטרנברג - ראש תחום ייעוץ, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
מר יוגב שמני - מנהל ממשל זמין, רשות התקשוב הממשלתי, מערך הדיגיטל הלאומי
מר אלי גזית - ראש אגף תמ"ק, מערך הסייבר הלאומי
מר אייל סיסו - רח"ט לעניינים קונסולריים, משרד החוץ
סא"ל אנה שרמן, אבן מתגלגלת, תקשוב, צה"ל
גבי נעמה בן צבי, רתי"ח בכיר פרויקטים ביומטריים, מערך הסייבר הלאומי
עו"ד דניאל פליקר - משרד המשפטים
משטרת ישראל - לשכת סמפכ"ל
משרד ראש הממשלה - לשכת מנכ"ל

דו"ח הממונה על היישומים הביומטריים - מס' 12**1. רקע**

1.1. הממונה על היישומים הביומטריים פועל מכוח סעיף 30 לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן – "החוק"). בין תפקידיו:

1.1.1. להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים.

1.1.2. להמליץ על מדיניות בתחום אבטחת המאגר הביומטרי.

1.1.3. לפקח על יישום הוראות החוק ועל פעולת ראש הרשות לפי החוק.

1.2. נכון לחודש פברואר 2022 מכיל המאגר הביומטרי את נתונייהם הביומטריים של כ-5.8 מיליון איש. רשות האוכלוסין הנפיקה כ-4.7 מיליון דרכונים ביומטריים וכ-3.5 מיליון תעודות זהות ביומטריות. בעת הזו כ-52% מכלל בעלי תעודות הזהות מחזיקים בתעודות זהות ביומטריות.

1.3. דו"חות הממונה:

1.3.1. מתחילת תקופת המבחן ב-30.6.2013 הוגשו אחד עשר דו"חות פיקוח. הדו"חות מציגים את הנושאים בהם טיפל צוות הפיקוח (להלן: "יחידת הממונה") במהלך תקופת הדו"ח, את הפערים בין התכנון לביצוע ואת המלצות הממונה בהתייחס לממצאים. הדו"ח הקודם, דו"ח מס' 11, פורסם בחודש יוני 2021.

1.3.2. דו"ח הפיקוח הנוכחי, הדו"ח השנים עשר, מתמקד בנושאים שבפיקוח במהלך התקופה מאפריל 2021 ועד מרץ 2022, לצד עדכון סטטוס לגבי פערים שהוצגו בדוח הקודם.

1.3.3. בנוסף לפעילות הפיקוח סוקר הדו"ח המלצות מדיניות, בהתאם לסמכות הממונה בסעיף 30(ב)(1) בחוק להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים. בעקבות כך עודכן שם הדו"ח מדו"ח פיקוח לדו"ח הממונה על היישומים הביומטריים. חלקו הראשון יסקור את פעולות הפיקוח ולאחר מכן את נושאי המדיניות שהיחידה עסקה בהם בתקופה הנדונה.

1.3.4. לדו"ח זה, המסווג בלמ"ס, מצורף נספח שסיווגו סודי. הנספח הסודי יועבר לראשי הרשויות אליהן הוא מתייחס, לוועדת השרים ליישומים ביומטריים, וכן לוועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים העוסקת על פי החוק באבטחת מידע. נספח סודי צורף גם לדוחות הקודמים.

1.3.5. הדו"ח והנספח המסווג תואמו עם אגף תמ"ק במערך הסייבר הלאומי, הוא הקצין המוסמך המנחה בהיבטי סייבר את רשות האוכלוסין, הרשות לניהול המאגר הביומטרי וממש"ז מכוח חוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח 1998.

2. נושאי הדו"ח

2.1. פיקוח – סקירת הפעילויות והנושאים שנבדקו במהלך התקופה מאפריל 2021 ועד מרץ 2022.

2.2. פיקוח – עדכון סטטוס לגבי פערים מדו"חות קודמים.

2.3. מדיניות – נושאי מדיניות שטופלו בתקופת הדו"ח.

3. הפיקוח על רשות האוכלוסין וההגירה**3.1. תמונות פנים באיכות פחותה – החזקתן והעברתן לגוף ממלכתי אחר בניגוד לחוק**

3.1.1. סעיף 2 לחוק מגדיר תמונת פנים באיכות פחותה כ"תמונת תווי פניו של אדם המאפשרת זיהוי חזותי שלו והמעובדת כך שנתוני הזיהוי הביומטריים שיהיה ניתן להפיק ממנה לא יוכלו לשמש, באופן מעשי, לצורך זיהוי או אימות זהותו של אדם, באופן ממוחשב או ממוחשב בחלקו".

3.1.2. סעיף 27 לחוק מאפשר לעובד משרד הפנים להפיק ולשמור תמונת פנים באיכות פחותה, לצורך הצגה חזותית הנדרשת במסגרת מילוי תפקידו.

3.1.3. מבדק טכנולוגי שקיימה יחידת הממונה, תוך שימוש באלגוריתמים עדכניים, הצביע על כך ששיעור הדיוק של השוואות על גבי תמונות באיכות מופחתת דומה לשיעור הדיוק של תמונות לא מופחתות. גם רשות האוכלוסין קיימה מבדק דומה והגיעה למסקנות דומות.

3.1.4. לגבי נושא זה, המופיע בדוחות 9-11, העיר הממונה כי תמונות הפנים באיכות פחותה השמורות במערכת "אביב", מהוות "מאגר ביומטרי לכל דבר ועניין, אינן עומדות בדרישות החוק ועל רשות האוכלוסין לגבש ולממש פתרון העומד בדרישות החוק או לפעול לשינוי החוק".

3.1.5. הרשות הציגה לממונה את עמדתה, לפיה לנתוני השירות בלשכות רשות האוכלוסין קיים צורך ממשי בהצגה חזותית של תמונת הפנים. אלו מסייעות להם בביצוע תפקידיהם, בפרט כאשר מדובר בתושב אשר בהגיעו ללשכה לשם קבלת שירות אינו מחזיק בתיעוד מזהה. הרשות דיווחה כי מתקיימת עבודת מטה אינטנסיבית לגיבוש פתרון עומק אשר יאפשר מענה לצורך זה וכן יציג התאמות נדרשות בחקיקה ותורת ההפעלה של הפרויקט. הצורך המתואר ע"י הרשות עלה גם בסיוור השטח שבוצע צוות הפיקוח בלשכות, מספר פעמים, על ידי מנהלי הלשכות.

3.1.6. בחודש אוגוסט 2021 הוצגה שאילתה לשרת הפנים בנושא זה בכנסת. השרה השיבה כי היא הנחתה את אנשי המקצוע במשרדה לרכז עבודת מטה בנושא ולקדם פתרון בהקדם האפשרי.

3.1.7. בחודש ספטמבר 2021 הציג הממונה חלופות לשרת הפנים, והמליץ, בהסתכלות רחבה על הפרויקט, על חלופה הכוללת את מחיקת התמונות המופחתות ברשות האוכלוסין, והסתייעות בתמונות השמורות במאגר הביומטרי (בכפוף לניהול סיכונים ותיקוני חקיקה).

3.1.8. נושא זה עולה בכל דיוני הפיקוח שמקיים הממונה עם הרשות, כמו גם בדיון שנערך עם מנכ"ל הרשות בחודש נובמבר 2021. בכל הדיונים הכירה הרשות כי הפעילות אינה עומדת בדרישות החוק אך חזרה והציגה את המורכבות לאור הצורך המבצעי שלה בתמונות אלה.

3.1.9. בדיוני הפיקוח האחרונים עם הרשות עודכן הממונה כי הרשות מגבשת "פתרון קבע" יחד עם הרשות לניהול המאגר הביומטרי. הפתרון האפשרי וחלופות אחרות הוצגו לממונה כרעיונות מסדרים. הרשות טרם קיבלה החלטה סופית בנושא זה.

3.1.10. עד להשלמת "פתרון הקבע" צפוי לקחת פרק זמן ניכר. בהיבטי אבטחת מידע, הממונה ציין בפני הרשות כי ביחס ל"תקופות הביניים", יש לבצע הערכה של הסיכונים הנובעים מהחזקת מאגר ביומטרי כה מקיף, לצד מידע דמוגרפי, של כל תושבי ישראל. על הרשות להציג בקורות מפצות בתחום אבטחת המידע לתקופת הביניים.

3.1.11. הממונה פנה אל משרד המשפטים ליידע אותו בנושא.

העברת תמונות "מופחתות" לגוף ממלכתי אחר בניגוד לחוק

3.1.12. במהלך חודש ינואר 2022, במסגרת פיקוח על תהליכים הנוגעים להיבטים ביומטריים בביקורת גבולות, הועבר אל הממונה מסמך מיפוי והגדרה של כלל רכיבי מערכת "רותם" המעורבים בתהליכים הביומטריים. מקריאת המסמך עלה כי במערכת משולב

תהליך יצירה של תמונות "מופחתות", ושמירתן במערכת "רותם", לצרכים ויזואליים. תמונות אלו נועדו לאפשר לפקידי בקרת הגבולות לזהות את הנוסעים.

3.1.13. **עצם שמירת תמונות "מופחתות" במערכת "רותם" מנוגדת לחוק**, באופן דומה למתואר לעיל לגבי מערכת "אביב", והימצאותן שם מצריכה פתרון רוחבי.

3.1.14. **עוד עלה מהמסמך, כי במשך תקופה של מספר שנים הועברו תמונות של תושבי ישראל, ל"גוף ממלכתי אחר", חיצוני לרשות האוכלוסין, כחלק מתהליכי העבודה השוטפים בביקורת הגבולות, ונאגרו בגוף הממלכתי האחר בהיקפים גדולים מאוד.**

3.1.15. **העברת התמונות כאמור, באופן שיטתי ומחוז למערכות הרשות, נוגדת את האמור בסעיף 27 לחוק.** לפיכך, פנה הממונה אל הרשות לקבלת הבהרות.

3.1.16. בסמוך לאחר פניית הממונה, ולאחר בחינה ראשונית של הנושא, הודיעה הרשות ביום 20.2.2022 כי היא עצרה מידית את העברת התמונות ה"מופחתות" לצד ג'.

3.1.17. ביום 13.3.2022 התקיים דיון פיקוח בו השתתפו נציגי רשות האוכלוסין והגוף הממלכתי הנוסף, במהלכו נמסר כי העברת התמונות ה"מופחתות" כאמור נעשתה במשך מספר שנים, כהמשך ישיר לתהליכי עבודה אחרים, שקדמו לפרויקט התייעוד הלאומי החכם.

3.1.18. **רשות האוכלוסין מסרה כי לא בוצעה העברה דומה של תמונות "מופחתות" לשום גורם מלבד הגוף הממלכתי.** כמו כן מסר הגוף הממלכתי כי המידע שקיבל לא הועבר מחוץ לארגונו.

3.1.19. **הרשות התבקשה להעביר מידע נוסף הנוגע לאירוע זה, לרבות ביחס להיקפים המדויקים של המידע שהועבר ומאפייניו ומידע נוסף, וכן הבהרה מצד הגוף הממלכתי האחר בדבר תהליכי המחיקה שיידרשו לגבי המידע שכבר הועבר אליו.**

3.1.20. **בעקבות דיון זה מסרה רשות האוכלוסין כי התמונות ה"מופחתות" מועברות לגוף הממלכתי החל משנת 2015, כי מדובר במיליוני תמונות וזהויות, כאשר לא ניתן לדעת בוודאות בכמה זהויות מדובר.**

3.1.21. **קיימת הסכמה ברשות האוכלוסין ובגוף הממלכתי האחר כי ההעברה והשמירה של המידע בוצעו בניגוד לחוק.**

3.1.22. **פירוט נוסף הנוגע להעברת התמונות מופיע בנספח המסווג לדו"ח.**

לסיכום נושא זה:

3.1.23. **עצם החזקת תמונות פנים "מופחתות" במערכות רשות האוכלוסין, אינו תואם את הוראות החוק.** נושא זה לא הגיע לפתרון מזה למעלה משנתיים.

3.1.24. **על הרשות לקדם פתרון, ולהציג תיקוני חקיקה, באם אלה נדרשים, באופן דחוף.**

3.1.25. **העברת מידע ביומטרי לגוף ממלכתי אחר ושמירתו שם הם פער חמור, בניגוד לחוק, ובניגוד לעקרונות המנחים לפיהם תוכנן הפרויקט. הממונה יקיים פיקוח הדוק לגבי פער זה עד לסגירתו.** ממצא זה מצביע על הצורך לדון באופן מקיף במבנה ומטרות הפרויקט ובממשקיו בפועל עם גופים חיצוניים לו (ראו גם בפרק המדיניות, בהמשך).

פערים אלה טרם נסגרו.

התייחסות רשות האוכלוסין: "הרשות הציגה את עמדתה, לפיה, לנותני השירות בלשכות רשות האוכלוסין קיים צורך ממשי בהצגה חזותית של תמונת הפנים בפרט כאשר מדובר בתושב אשר אינו מחויב בתייעוד מזהה. הרשות הציגה תכנית בשיתוף עם רשות המאגר הביומטרי אשר תאפשר לשלוח תמונת פנים "בזמן אמת" לצורך השוואה 1:1 ולקבל אינדיקציה עם תוצאת השוואה לתמונה השמורה במאגר - חיובית או שלילית.

כידוע – בדיקה כזו נעשית כבר כיום בכל הרכשה חוזרת בלשכה, אך ע"פ חו"ד משפטי שינוי יעוד הבדיקה מצריך שינוי חקיקה. הרשות הודיעה לרשות המאגר על כוונתה להמשיך בקידום הפתרון הנ"ל במקביל לשינוי החקיקה. כמו"כ בהתייחסות לדרישה לבקורות מפצות לתקופת הביניים – הרשות תקיים סקר סיכונים וביקורת לרשת אביב בהנחיית מערך הסייבר. בהתאם לתוצאות הביקורת וסקר הסיכונים לכשיתקיימו – באם נדרש לכך – ועל פי המלצות הביקורת נוסף בקורות מפצות לתקופת הביניים".

ביחס להעברת התמונות המופחתות לגוף ממלכתי אחר, ציינה הרשות כי "ביום 20.2.2022 הרשות עצרה את העברת התמונות המופחתות. בחינת הצורך לשמירת תמונות "מופחתות" במערכת "רותם" תיבחן בישיבה שנקבעה עם הממונה מול מטה אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, אגף אבט"מ ואנשי רותם"

3.2 הארכת תוקף תעודות זהות "כחולות" בשנתיים עד שנת 2024

- 3.2.1 מטרתו העיקרית של חוק התיעוד הלאומי החכם היא קביעת תהליכי הנפקת תיעוד ביומטרי (תעודות זהות ו"מסמכי נסיעה") אמניים וחזקים עבור כלל תושבי ישראל (נוסח מלא של המטרה הראשונה מופיע בסעיף 1 לחוק).
- 3.2.2 לוח הזמנים להנפקה כוללת של תיעוד כאמור, נקבע בתקנות מרשם אוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות) תשע"ב 2012. היעד המקורי לסיום תוקפן של תעודות זהות הכחולות הוא שנת 2022.
- 3.2.3 בשל אילוצים תקציביים וקשיים תפעוליים, ובסיכום עם משרד האוצר, פועלת רשות האוכלוסין בימים אלה להארכת המועד בשנתיים נוספות, עד לשנת 2024. לשם כך נדרש תיקון התקנות אשר טרם חוקק (הונח על שולחנה של וועדת חוקה בכנסת).
- 3.2.4 על פי דוחות הרשות, עד עתה הונפקה תעודת זהות חכמה לכ- 50% מאוכלוסיית הזכאים לכך (בגירים).
- 3.2.5 העיכוב בהשלמת הפריסה של תעודת הזהות החכמה לכלל התושבים יוצר חולשה בפרויקט, "חור בדלי", שכן התיעוד הישן, קל לזיוף, עדיין תקף ובשימוש שוטף.
- 3.2.6 כמו כן, עיכוב זה גורם, בעקיפין, לעיכוב בהטמעת יישומים להזדהות דיגיטלית וביומטרית מול התיעוד החכם, שכן העדר כיסוי מלא של האוכלוסייה הוא "מעגל שלילי" ושיקול של גופים מיישמים להימנע מהתקדמות לעבר פתרונות אשר אינם רלוונטיים לכלל תושבי ישראל בשלב זה. היעדר שימושיות כאמור, פוגעת במוטיבציה של התושבים להצטייד בתיעוד, וחוזר חלילה.
- 3.2.7 **הממונה סבור כי הארכה זו עד שנת 2024 אינה מיטיבה עם היעד המרכזי של פרויקט התיעוד הלאומי החכם, ומוטב היה לעשות מאמצים ולעמוד ביעד המקורי, להגשמת המטרה הראשונה של הפרויקט.**
- 3.2.8 בהסתכלות מציאותית על הנתונים, לנוכח היקף ההצטיידות החלקי עד כה, ברור כי אין היתכנות להשלמת ההצטיידות אצל כלל הציבור עד תאריך היעד המקורי, אוגוסט 2022. עם זאת, **כדי לוודא כי ההצטיידות תושלם עד המועד המבוקש, התבקשה הרשות להציג תכנית להיערכות לקראת מימוש מטרה זו בשנת 2024, על מנת שלא תתבקש הארכה נוספת.**

התייחסות רשות האוכלוסין: "מתבצעת עבודת מטה בהובלת לשכת מנכ"ל הרשות, אנו נקבל את עיקרי עבודת המטה בנושא זה והיא תוצג לממונה בשבועות הקרובים".

3.3 ממצאים הנוגעים להנפקת תיעוד

- 3.3.1 הדפסת תעודות זהות כוללת שלב ראשוני של הכנת "גלמים" (תעודות זהות "ריקות", ללא שיוך ונתונים המוכנסות בהמשך לתהליך הפרסונליזציה וההנפקה). כחלק מההיערכות לפרויקט, הכינה מדינת ישראל מראש בכ- 5 מיליון "גלמים". כלומר,

¹ יש לציין כי גם במצב זה, עשויות להישארות תעודות ישנות שהונפקו בין השנים 2013-2017 אשר תוקפן עשוי להגיע עד שנת 2027.

הגלמים אשר שימשו עד לאחרונה להפקת תעודות הזהות המודפסות כיום, יוצרו בשנת 2012, עוד לפני שהחלה תקופת המבחן.

3.3.2 כאמור בדו"ח 11, ככל שמתרחקים ממועד יצירת הגלמים (2012) איכותם יורדת ועולה ההסתברות שהתעודות המונפקות היום יתבלו ולא יחזיקו מעמד לכל תקופת התוקף של התעודה.

3.3.3 בנוסף לכך, בעקבות ביצוע מבדקי מעבדה משותפים של הממונה עם רשות האוכלוסין במסגרת פרויקט "שומר זה"ב" (להלן) התברר כי בחלק מהגלמים שולבו שבבים מיושנים יותר, אשר תהליך האימות הממוחשב מולם אינו מיטבי ודורש פרק זמן ממושך יחסית.

3.3.4 בעקבות ממצאים אלה (אשר נדונו גם בוועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת באוקטובר 2020) הודיעה הרשות כי לא תעשה שימוש בגלמים הישנים (חלקם כוללים שבבים מיושנים כאמור) והם הוסטו הצידה מפס הייצור.

3.3.5 הרשות הוסיפה כי קיימת כוונה לגרוט גלמים אלה בתיאום עם משרד האוצר.

3.3.6 בתחילת שנת 2022 החלה רשות האוכלוסין להנפיק תעודות זהות דור ב', על גבי גלמים חדשים (נרכשה מראש כמות מוגבלת המספיקה להנפקה של כשנה), אשר כוללים שבב מתקדם. בתעודות החדשות בוצעו מספר שינויי ארכיטקטורה ועיצוב, אשר מטרתם, בין היתר, לאפשר את מינוף תהליך האימות הביומטרי 1:1 מול תעודת הזהות החכמה בטכנולוגיית NFC, וללא צורך בקורא כרטיסים (ראו גם בהמשך, תחת סקירת היבטי מדיניות).

3.4 היערכות להחלפת קוראי טביעות אצבע בלשכות רשות האוכלוסין ולהטמעה בעמדות שירות

3.4.1 בחלוף מספר שנים מעת הטמעתו, דגם קורא טביעות האצבע ברשות האוכלוסין אינו נתמך עוד על ידי היצרן ויש צורך להחליפו. על מנת לבחור בקורא מיטבי, שלא תוך הסתמכות על הצהרות יצרן בלבד, ביקשה רשות האוכלוסין לבצע מבדק מקיף של קוראים מסוגים שונים, באופן שיסייע לה בתהליך הבחירה והרכש.

3.4.2 במהלך חודשים יולי-אוקטובר 2021, לבקשת רשות האוכלוסין, ערכה המעבדה הביומטרית הלאומית ביחידת הממונה מבדק לקוראי טביעות אצבע מסוגים רבים ושונים, במסגרתו נבדקו פרמטרים שונים. תוצאות המבדק, שנערך בעזרת למעלה מ-160 נדגמים בשכר, נותחו על ידי מחצ"ב רפאל. המעבדה מסרה לרשות האוכלוסין דו"ח מסכם של המבדק לצורך קבלת החלטתה.

3.4.3 הרשות עדכנה כי בכוונתה לבחון אפשרות הטמעת קורא נבחר בהסתמך על תוצאות המבדק גם בעמדות שירות המתוכננות על ידה.

3.4.4 יחידת הממונה תעקוב אחר תהליך החלפת הקוראים, כאמור.

3.5 היערכות להנפקת דרכונים ביומטריים בחו"ל

3.5.1 בתקופת דו"ח מספר 12 חלה התקדמות בהיערכות הממשלתית להנפקת דרכונים ביומטריים בחו"ל, בפרויקט משותף של רשות האוכלוסין עם משרד החוץ.

3.5.2 לפרויקט זה קיימת חשיבות בהיבטי שירות לאזרחים בחו"ל וכן ביחס לשלמות תהליכי הנפקת התייעוד.

3.5.3 פירוט נוסף בנושא זה מופיע בנספח המסווג.

התייחסות רשות האוכלוסין: "הוקם פרויקט משותף לרשות האוכלוסין ומשרד החוץ. עיקרי הפרויקט הוצגו לצוות הפיקוח. עם השלמת וסיכום הממשקים בין רשות

האוכלוסין ומשרד החוץ יוצגו סיכומים אלו לצוות הפיקוח".**מערכת איתן 3.6**

- 3.6.1 רשות האוכלוסין נמצאת בתהליך של החלפת מערכת "אביב" - המערכת המבצעת שבאמצעותה מתנהלת העבודה בלשכות והנפקת התיעוד הלאומי לתושבים, במערכת חדשה – מערכת "איתן" הנמצאת בפיתוח ובשלבים ראשונים של הטמעה.
- 3.6.2 על רשות האוכלוסין לעדכן את יחידת הממונה בעת גיבוש ההיבטים הביומטריים במערכת "איתן" על מנת להבטיח את יכולתו של הממונה לפקח על מימוש הוראות החוק במוצר הסופי ובהליך הפיתוח עצמו.

סיורים באתרי רשות האוכלוסין 3.7

- 3.7.1 כחלק מפעולות הפיקוח, ביצעה יחידת הממונה סיורים גלויים וסמויים באתרי רשות האוכלוסין. הממצאים המפורטים לעיל מסתמכים בין היתר על סיורים שנערכו בתקופת דו"ח 12 (תקופת קורונה):
- 3.7.1.1 סיור בנמל התעופה בן גוריון
 - 3.7.1.2 סיור במעבר קלנדיה ובלשכת רשות האוכלוסין בקלנדיה.
 - 3.7.1.3 סיור בלשכת רשות האוכלוסין בטיבה.
 - 3.7.1.4 סיור בלשכת רשות האוכלוסין בעפולה.
 - 3.7.1.5 סיור בלשכת רשות האוכלוסין ביוקנעם.
- 3.7.2 מטרת הסיורים היא לוודא שהעבודה בלשכות ובאתרים מתבצעת בהתאם להוראות החוק. הסיורים מאפשרים התרשמות ישירה מהתנהלות הפרויקט כמו גם הבנת הצרכים שאיתם מתמודדים פקידי הרשות בעבודתם אל מול האזרחים.
- 3.7.3 בבחירת הלשכות שנבדקו, בכל תקופת דו"ח, נבחרו לשכות עם מאפיינים ייחודיים. לדוגמה, לשכות הנותנות מענה לערים גדולות, לשכות הנותנות מענה לקבוצות מיעוטים באוכלוסייה, לשכות הנותנות שירות בפרפריה וכד'.
- 3.7.4 הסיורים הגלויים כללו הצגת הפעילות בלשכות ע"י מנהלי הלשכות, בדגש על התיעוד הביומטרי, מאפיינים מיוחדים ללשכה, המלצות לשיפור התהליך, אירועים מיוחדים וכד', ולאחר מכן, צפייה של צוות הפיקוח בעבודת הפקידים וקבלת הקהל בלשכה.
- 3.7.5 **סיכום הסיורים** – יחידת הממונה התרשמה כי ככלל התנהלות העבודה בלשכות ובאתרי ההנפקה תואמת את הוראות החוק, ורואה לנכון לציין לטובה את מיומנות הפקידים, איכות השרות ואת הגמישות של מנהלי הלשכות בפתרון בעיות שוטפות במטרה לספק שירות אופטימלי לאזרחים. תוך הקפדה על הנחיות החוק ונהלי השרות.
- 3.7.6 ראוי לציין כי בכל הסיורים בלשכות, וכן בסיור שנערך בנתב"ג, עלה מדרגי השטח צורך מבצעי בשימוש בתמונות פנים לצורך הצגה חזותית (הקושי ביחס לנושא זה, "תמונות מופחתות" מוצג לעיל). ניכר כי יש צורך בפתרון מערכתי בנושא זה אשר יקבל מענה מתאים בחקיקה.

4 הפיקוח על הרשות לניהול המאגר הביומטרי

[התייחסות הרשות לניהול המאגר הביומטרי לפרק זה, מצורפת במלואה - נספח ב']

4.1 היערכות הרשות לתום הוראת השעה

- 4.1.1 כחלק מההיערכות לפקיעת הוראת השעה בשנת 2017, נעשה תיקון חקיקה אשר קבע את המעבר למאגר ביומטרי מבוסס על תמונות פנים בלבד, כיעד. לצד הוראת הקבע שבחוק נקבעה הוראת שעה בת 5 שנים, במהלכה היה על הרשות לניהול המאגר הביומטרי להיערך לפקיעתה במחצית שנת 2022.

- 4.1.2 אף על פי כן, לא בוצעה לאורך שנים אלה היערכות מספקת ביחס להעמדת יכולת טכנולוגית שתאפשר ניהול מספק של המערכת המרכזית, ע"ג תמונות פנים בלבד, במצב הקבע.
- 4.1.3 פער זה נסקר בדוחו"ת הפיקוח 9-11. תאריך היעד שמסרה הרשות לקראת דו"ח מס' 11 היה שנת 2024, שנתיים לאחר תום הוראת השעה. במסגרת דו"ח זה צוין כי קיימים סיכונים פרויקטלים וכי על הרשות להיערך גם לתרחיש בו לא תוארך הוראת השעה על ידי הכנסת.
- 4.1.4 בחודשים האחרונים הודיעה הרשות כי פתרונות ביניים שבדקה לא יאפשרו את סיום הוראת השעה לצד ביצועים מספקים של המערכת.
- 4.1.5 לפיכך, ובתום דיון בו שמעה שרת הפנים את עמדות כל גורמי המקצוע, הודיעה השרה כי בכוונתה לפעול להארכת הוראת השעה ב-3 שנים נוספות, בשל הצורך בהיערכות, לקראת מעבר לניהול המאגר הביומטרי הלאומי במתכונת של פנים בלבד.
- 4.1.6 הוראת השעה תפוג ביום 1.6.22. כל החלטה הנוגעת להארכתה מצריכה את אישור הממשלה, הוועדה המשותפת ליישומים ביומטריים בכנסת, והכנסת עד למועד זה.
- 4.1.7 במהלך חודש מרץ 2022 הועברה לממונה תכנית ההיערכות למתווה שרת הפנים, ביחס לסיום הוראת השעה. ביום 4.4.2022 התקיים דיון בו סקרה הרשות את התכנית ליחידת הממונה.
- 4.1.8 בהתאם לתכנית, המתארת את תהליכי הרכש של המערכת החדשה, היעד לסיום שלב המימוש של המערכת והפעלתה המבצעית הוא חודש יולי 2024. מחיקת טביעות האצבע מהמאגר אמורה להתבצע בתוך טווח שנים זה.
- 4.1.9 הרשות ציינה כי לוח הזמנים המוצג הוא מאתגר כשלעצמו, ואינו כולל "שולי ביטחון" אם יחול עיכוב כלשהו. מעבר לכך, צוינו במסמך סיכונים פרויקטלים נוספים, אשר התממשותם עלולה להביא להסטה משמעותית יותר מהיעדים שהוצבו במסמך.
- 4.1.10 **בנסיבות אלה, המליץ הממונה לשנות מהוראת השעה, באופן הבא:**
- 4.1.10.1 **לקבוע כי כל מסמכי הזיהוי שיונפקו החל מחודש יוני 2022, יעמדו בתוקף ל-10 שנים.**
- 4.1.10.2 **לקבוע כי החל מחודש יוני 2022 ואילך תופסק שמירת טביעות אצבע של מנפיקי תיעוד חדש.**
- (לאחר הרכשה ברשות האוכלוסין, תתאפשר ביצוע השוואה חד פעמית של טביעות האצבע במאגר, ומיד לאחר מכן תבוצע מחיקה שלהן - כפי שמבוצע כיום לגבי תושבים אשר בחרו שלא לשמור את טביעות האצבע שלהם במאגר).
- 4.1.11 המלצה זו מבוססת על כך כי מערכת ההשוואה הקיימת ברשות היום, עומדת במדדי הביצוע בהשוואות ביומטריות של "תמונות פנים בלבד" בטווח של עד כ-5 שנים. כלומר, מאחר שבתוך כשלוש שנים (ואף פחות מכך) צפויה הרשות להעמיד מערכת חדשה, הרי שהמערכת הקיימת תוכל להתמודד בפרק זמן זה עם הרכשות של "תמונות פנים בלבד" מכאן ואילך, במדדי הביצוע הנדרשים, באופן המפורט לעיל.
- 4.1.12 בנוסף, על מנת למנוע את הצורך בהארכה נוספת של הוראת השעה, מומלץ כי ימונה גורם בכיר מטעם שרת הפנים אשר יעקוב באופן שוטף אחר התקדמות היערכות הרשות לניהול המאגר הביומטרי. כמו כן, מומלץ כי וועדת השרים ליישומים ביומטריים תקיים דיונים עיתיים בנושא זה במהלך תקופת ההארכה, כדי לעקוב אחר ההתקדמות ולסייע בהסרת חסמים ככל שנדרש.
- 4.1.13 נוכח נסיבות הארכת הוראת השעה המבוקשת, אנו סבורים כי תיקון הוראותיה כמוצע לעיל, הוא תוצאה מאוזנת יותר, אשר תקדם באופן אפקטיבי את החלת הוראות הקבע של החוק.

4.1.14 העמדה האמורה הועברה למשרד הפנים².**4.2 סירוב הרשות לניהול המאגר הביומטרי להעביר למשרד הממונה מסמכים בתהליך הפיקוח**

4.2.1 במשך מספר חודשים מסרבת הרשות להעביר למשרד הממונה מסמכים ונהלים הנוגעים להיבטים טכנולוגיים/ביומטריים של המערכת המרכזית של הרשות. רשות המאגר והייעוץ המשפטי למשרד הפנים הודיעו לממונה כי עליו להגיע למשרדי הרשות בירושלים כדי לעיין במסמכים וכי לא יוכל לקבלם אליו.

4.2.2 לשיטת הרשות, עצם הוצאת המסמכים ממערכת המחשוב ברשות המאגר הינה סיכון בהיבטי אבטחת המידע ועל כן הדרך היחידה לעיין בהם היא להגיע למשרדי הרשות.

4.2.3 חלק מהמסמכים המבוקשים אותם מסרבת הרשות להעביר, כבר נמסרו בגרסאות מוקדמות יותר, בהתאם להוראות הקצין המוסמך המנחה אותה בהיבטי אבט"מ (אגף תמ"ק במערך הסייבר הלאומי), אחד מהם הוא נוהל הכיול של המערכת המרכזית (בנושא זה ראו גם להלן).

4.2.4 דרישת קבלת מסמכים, ובפרט **נהלי הרשות**, היא אינהרנטית לסמכותו הסטטוטורית של הממונה. עמדת הרשות, המגבילה משמעותית גישה למסמכים מרכזיים, אינה מאפשרת מימוש תקין של סמכות הפיקוח. מימוש סמכות זו מחייבת עיון חוזר במסמכים מורכבים, ונגישות גבוהה אליהם. הדרישה להגעה פיזית לעיון במסמכים, במקום להעבירם, אינה מאפשרת לימוד מעמיק וחוזר שלהם, הנדרש לעבודת הממונה, ובין היתר בעת כתיבת דוחות הממונה.

עמדה זו מביאה לפגיעה קשה ביכולת הממונה לבצע פיקוח אפקטיבי כפי שהוא מחויב בחוק.

4.2.5 הרשות לניהול המאגר הביומטרי היא גוף מפקח מיום הוצרה ע"פ חוק, לרבות ביחס לנהליה (ראו האמור בסעיף 30 לחוק), ועל כן עליה היה להיערך (גם בהיבטים טכניים ואבטחתיים), עם הקמתה, למסירת מסמכים לידי הגורם המפקח באופן שוטף.

4.2.6 לפיכך, פנה הממונה למשרד המשפטים למתן חוות דעת שתתייחס לחובת הרשות כגוף מפקח למסור מסמכים הנוגעים לפיקוח.

4.2.7 עוד יצוין כי יחידת הממונה נתקלת בקשיים מתמשכים בביצוע הפיקוח מול רשות המאגר, והממונה דיווח על קשיים כאמור גם בדו"חות קודמים.

4.3 כיול המערכת המרכזית של הרשות לניהול המאגר הביומטרי

4.3.1 מערכת ההשוואה הביומטרית מהווה את פעילות הליבה של המאגר הביומטרי. באמצעותה מתקבלת החלטה האם ההשוואה הביומטרית תקינה, וניתן להתקדם להנפקת תיעוד עבור התושב, או שאינה תקינה ובקשת התושב לתיעוד תדחה ותפתח בדיקה, ואף יתכן שהחשדה.

4.3.2 בדיקת כיול, משמעותה בדיקה יזומה של מקטע מייצג מהמאגר וביצוע השוואה גורפת שלו מול המאגר, כדי לבחון את ביצועי המנוע ורגישותו, וקבלת החלטה מעודכנת ביחס לסף (threshold) שנקבע לו (כלומר, מהו ציון ההתאמה שממנו ניתן לקבוע כי יש זהות בין רשומות ביומטריות מבחינה סטטיסטית). ככל שגדל המאגר, כך עולה הצורך בבדיקה זו, שכן הגידול במספר הרשומות מצריך הערכה מחודשת להכרעה זו.

4.3.3 הכיול הקודם (והיחיד) של המערכת בוצע בעת בחינת הקבלה של מנוע מערכת ההשוואה, במחצית השנייה של שנת 2018. קצב גידול המאגר הוא כמיליון רשומות לשנה, כאשר כיום מכיל המאגר הביומטרי רשומות של כ-6 מיליון זהויות של תושבי ישראל. הרשות הציגה

² ביום 10.5.22 פורסמה להערות הציבור טיוטת צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת השעה)(הארכת מועד) התשפ"ב 2022. עמדה זו הועברה ליועמ"ש משרד הפנים, כהערות לטייטה.

- תכנית עבודה לפיה יש כוונה להרחיב את המערכת הקיימת עד ל-10 מיליון רשומות, עד למעבר למערכת / ספק אחר.
- 4.3.4 הרשות ציינה כי כל שינוי בספים מצריך לעמדתה התייעצות עם ספק המערכת, אשר לא התאפשר בשנתיים האחרונות בשל מגבלות הקורונה.
- 4.3.5 הממונה העיר כי המקטע המידע הביומטרי ששימש את הרשות בבדיקת הכיול הנ"ל היה מטוייב ולא כלל רשומות באיכות ירודה יותר (ביחס לטביעות אצבע), ולכן אינו מייצג את נתוני האמת במערכת.
- 4.3.6 כמו כן ביקש הממונה לקבל את הנוהל העדכני של הרשות ביחס לכיול המערכת.
- 4.3.7 **הרשות לא העבירה התייחסות ברורה ביחס לאופן הבדיקה ובחירת מקטע המידע הביומטרי כאמור וכן סירבה להעביר את נוהל הכיול המעודכן למשרד הממונה.**
- 4.3.8 לאור האמור לעיל, לא ברור אם תוצאות בדיקת הכיול תקינות, ולפיכך קשה לקבוע את שיעורי השגיאה בפועל והאם הם תואמים את אלה המוצהרים. ייתכן כי הפער אינו גבוה, אולם לא ניתן לקבוע שזאת ללא בדיקת כיול תקינה.
- 4.3.9 יובהר כי גם לשיטתה של הרשות (ע"פ נוהל בלתי מעודכן שבידי הממונה), היא מחויבת לבצע בדיקת כיול לפחות אחת לשנה ולתעד את ההחלטה. ההחלטה צריכה להתקבל ע"י המנמ"ר ולעבור לאישור ראש הרשות. בדיקה כזו לא בוצעה (בדרך כלשהי) מאז שנת 2018.
- 4.3.10 **פערים אלה טרם נסגרו.**
- 4.4 **עובדים ברשות לניהול המאגר הביומטרי שאינם עובדי מדינה ומורשי גישה למאגר הביומטרי**
- 4.4.1 בסעיף 11(ג) לחוק נקבע שעובדי הרשות יהיו עובדי מדינה ואילו סעיף 13 לחוק, העוסק במורשי הגישה למערכות המאגר הביומטרי, קובע כי עשויים להיות בעלי הרשאה שלא יהיו עובדי מדינה ובלבד שיהיו אלה "בעלי תפקידים חיוניים".
- 4.4.2 נושא העסקת עובדים ברשות המאגר נדון בהרחבה בדוחות פיקוח קודמים
- 4.4.3 בעת הזאת, כל עובדי המאגר הינם עובדי מדינה למעט שלושה עובדים המועסקים בהתאם להסכם חשכ"ל.
- 4.4.4 הרשות דיווחה כי היא עושה מאמץ להמיר את התקן של עובדים אלה לתקן עובד מדינה ולהעסיקם בהתאם.
- 4.4.5 **ביחס למורשי הגישה למאגר הביומטרי**, בהתאם לפירוט האחרון שהועבר על ידי הרשות, קיימים 15 מורשי גישה למאגר הביומטרי, כאשר כולם עובדי מדינה.
- 4.4.6 בהקשר זה ביקש הממונה לבחון את נוהל הרשות ביחס למורשי הגישה, ובפרט את הפרמטרים לפיהם מתקבלת החלטה להרחיב רשימה זו.
- 4.4.7 יש לציין כי הרשות העבירה הבהרות פרטניות לממונה בכל עת שביקשה הוספת של עובד לרשימת מורשי הגישה ונימקה כל גידול ברשימה זו, ככזה הנובע מאילוצי כוח אדם וכן ומגידול נפח המאגר הביומטרי והצורך באנליסטים נוספים בתהליך ההשוואה.
- 4.4.8 יחידת הממונה ממשיכה במעקב אחר נושא זה.

5 הפיקוח על משטרת ישראל**5.1 ריכוז הטיפול בחשדות להתחזות**

- 5.1.1 החשדה נוצרת כאשר נמצאת אי-התאמה בין אמצעים או נתונים ביומטריים שהועברו לרשות המאגר לבין המידע הביומטרי השמור במאגר. תקנה 13 בתקנות³ מפרטת את הפעולות שעל עובדי הרשויות לבצע אם התגלתה החשדה.
- 5.1.2 אי התאמה שכזו יכולה שתקרה במספר תרחישים. למשל, אם הביומטריה של התושב אינה זהה לביומטריה הקודמת המיוחסת לאותו תושב, או שהביומטריה שנתן תושב אי זהה לביומטריה שנתן תושב ב'.
- 5.1.3 תהליך בדיקת ההחשדה מתחיל ברשות המאגר, כאשר המערכת הממוחשבת מתריעה עליה ובוחרת אנושי מאמת את תוצאות הבדיקה. מכיוון שעל פי החוק, הנתונים הביוגרפיים של התושב נמצאים רק ברשות האוכלוסין, אזי התהליך חוזר אל רשות האוכלוסין המקבלת מהמאגר את ההתרעה, עוצרת את תהליך הנפקת התיעוד לתושב ומבררת האם מדובר בבעיה טכנית בלבד או שקיים חשד ממשי להונאה. במידת הצורך מזמנת רשות האוכלוסין את התושב לבדיקת הנושא או לנטילה חוזרת של נתוני הביומטריים.
- 5.1.4 במידה ויש חשש לעבירה, מגיש עובד משרד הפנים תלונה במשטרה ואפשר שיעביר אליה את האמצעים והנתונים הביומטריים הכרוכים במקרה זה, לצורך חקירת החשד (סעיף 18 לחוק). במסגרת הליך הפיקוח, נמסר לממונה כי לכל גוף בתהליך (רשות המאגר, רשות האוכלוסין והמשטרה) יש נוהל המגדיר את הפעולות הנדרשות בקרות אירוע החשדה.
- 5.1.5 דוחות הפיקוח 9-11 התייחסו לצורך לוודא שנהלי החשדה ברשות האוכלוסין, ברשות לניהול המאגר הביומטרי ובמשטרה מתואמים ומתוכללים קצה לקצה. נוהל החשדה של שלושת הגופים **נמצא כלא מספק וכי התהליך שנבנה לביור חשדות אלה עדיין אינו עונה על נותן מענה שלם "קצה לקצה", בפרט לגבי סיום התהליך.**
- 5.1.6 על פי הנוהל, והתהליך שמכתיבה משטרת ישראל, פקיד רשות האוכלוסין בלשכה שבה אירע אירוע החשדה, מגיש תלונה בנושא בתחנת המשטרה המקומית, אך מכיוון שהרישום במחשב המשטרתי הינו לפי מספר תעודת הזהות של מגיש התלונה, אזי כל תלונה מטופלת בנפרד על שם הפקיד שהגיש אותה ולא כחלק מכלל התלונות של רשות האוכלוסין.
- 5.1.7 התוצאה של הגשת תלונות מבוזרת באופן הזה הינה שמכלול התלונות אינן מטופלות על ידי המשטרה והן נסגרות בעילת "אין עניין לציבור". מכאן, **שעל אף שאחת ממטרותיו העיקריות של פרויקט התיעוד החכם היא מניעת התחזויות והרכשות כפולות. בפועל, החשדות לזיוף והתחזות, אינן נבדקים על ידי המשטרה באופן מרוכז ואפקטיבי.**
- 5.1.8 נושא זה נדון גם בנספח המסווג.

5.2 ממשק לביצוע שאילתות בין המשטרה ורשות המאגר

- 5.2.1 כאמור בדוחות פיקוח קודמים, קבלת מידע מרשות המאגר ע"י המשטרה דורשת בניית ממשק לביצוע שאילתות בהתאם לסעיפים 16-20 לחוק.
- 5.2.2 ממשק זה טרם נכתב ונכון להיום, ישנה רק דרישה מבצעית (להלן: דמ"צ) אשר גובשה ע"י המשטרה בדצמבר 2018.
- 5.2.3 הנושא נמצא בעבודה בין משטרת ישראל ובין רשות המאגר ומשרד הפנים, ולשם מימושו יש צורך באישור תקנות בכנסת.
- 5.2.4 לא דווח על התקדמות כלשהי בנושא זה בתקופת דו"ח 12.
- 5.2.5 **פער זה טרם נסגר.**

³ תקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א-2011



5.3 שיעורי השגיאה בהשוואת טביעת אצבע מול תעודה/השוואת אדם מול תעודתו

- 5.3.1 נוכח הבעיה באיכות השוואת טביעות אצבע מול תיעוד בניידות במשטרה כמתואר בדוחו"ת פיקוח קודמים, יש לוודא שממוש סמכות המשטרה על פי סעיפים 16-20 לחוק לקבלת מידע מהמאגר לא יופעל כמנגנון מפצה לבעיה המתוארת.
- 5.3.2 המשטרה עדכנה כי היא אינה מפעילה בניידות או בתחנות מערכות מתאימות לאימות זהות של אדם מול תעודתו (השוואת 1: 1).
- 5.3.3 **פער זה טרם נסגר.**

6 הפיקוח על "אבן מתגלגלת" צה"ל

- 6.1 במהלך תקופת דו"ח 12 הוטמע קוד תוכנת "שומר זה"ב" במעבר קלנדיה (השוואה ביומטריה 1:1 מול תעודת הזהות החכמה), לטובת מעבר בשערים אוטומאטיים לתושבי ישראל החוצים מעבר זה. הטמעה זו נעשתה לאחר הצלחה בשני פיילוטס שנעשו במעבר זה בשיתוף המעבדה הביומטרית הלאומית. תהליך ההשוואה האמור מתבסס על תמונת הפנים בלבד והוא מקל הן על מחזיקי תעודת זהות חכמה ישראלית העוברים במעבר והן על בקרי צה"ל.
- 6.2 ביחס לפרויקט התקיימו מספר דיוני פיקוח וכן סיור שטח. במהלך דיונים אלה עלו מספר קשיים הנובעים מהארכיטקטורה של תעודת הזהות החכמה (בפרט ביחס לתעודות הנושאות שבב מיושן יותר, כמתואר בסעיף 3.3 לעיל).

7 הפיקוח על יחידת ממשל זמין ברשות התקשוב הממשלתי**7.1 כללי**

יחידת ממשל זמין עוסקת, בין היתר, בהנגשת שירותי הממשלה באמצעים דיגיטליים מתקדמים לטובת ייעול ושיפור השירות לתושבים ולעסקים ולישויות משפטיות נוספות במדינת ישראל. כל מנת להנגיש לתושבים ולעסקים **שירותים דיגיטליים מזהים**, נדרש ביצוע זיהוי דיגיטלי אמין.

בתקופת הדו"ח הנוכחי קודמו על ידי ממשל זמין שתי פעילויות לגביהן בוצעו פעולות פיקוח:

- 7.1.1 מתן שירותים תוך אימות ביומטרי של זהות "אדם מול תעודתו" (1:1) באמצעות עמדת שירות ("קיוסק"), ללא פקיד. הפרויקט מבוסס על קוד תוכנת "שומר זה"ב" והטמעת פיתוח זה, תוך התאמות ושינויים נדרשים, בקיוסקים האמורים.
- 7.1.2 הרשמה למערכת ההזדהות הלאומית תוך אימות ביומטרי של זהות "אדם מול תעודתו" (1:1) מרחוק, באמצעות טלפון חכם, פעולה שהפכה לנחוצה בפרט בתקופת מגפת הקורונה.
- 7.1.3 שני הפרויקטים מתבססים כיום על אימות תמונת הפנים בלבד.
- 7.1.4 אלה פרויקטים בעלי חשיבות לאומית, הממנפים את היתרונות בתיעוד הלאומי החכם, תעודות זהות ודרכונים, עבור תושבי ישראל.

התייחסות ממשל זמין: "יובהר כי גם בטווח הנראה לעין לא ייעשה שימוש בטביעות אצבע בשני הפרויקטים מהסיבות הבאות:

לגבי עמדות השירות העצמי – לאחר בחינת משמעויות, כולל היגיינה, רגישות נתוני ט"א – הוחלט שלא לכלול חלופה זאת בפריסה הארצית המתוכננת אלא להתבסס רק על תמונת הפנים.

לגבי היישומון הביומטרי – ניתן להגיע לתמונת בעל התעודה בדרכון הישראלי תוך שימוש בטכניקות מקובלות של גישה לנתוני התמונה שעל הדרכון הביומטרי. לצורך שליפת טביעות האצבע נדרשת טכניקה מורכבת יותר שאינה זמינה בשלב זה ברמת מכשיר קצה של משתמש רגיל, אלא רק בסביבה של ביקורת גבולות או סביבה שוות ערך."

7.2 היבטי חקיקה

- 7.2.1 סעיף 6 בחוק מפרט את הגורמים המוסמכים על פי דין לאמת את זהותו של תושב מול התיעוד הביומטרי.
- 7.2.2 תיקוני החקיקה משנת 2017 (סעיף 6(ד1)) מאפשרים לגופים נוספים לאמת את זהותו של תושב, בהסכמתו של התושב, לצורך מתן שירות.
- 7.2.3 אימות זה יכול להיעשות באופן ממוכן שלא בפני בעל תפקיד.
- 7.2.4 תהליכים אלה הנעשים על פי החוק, יפוקחו על ידי יחידת הממונה במסגרת סמכות הפיקוח של הממונה בחוק.
- 7.2.5 ביצוע השוואה 1:1 על ידי ממשל זמין באופן מבצעי בפרויקטים האמורים מצריך התקנת תקנות על פי סעיף 6(ד1), אשר טרם הותקנו. ממשל זמין לא יבצע השוואות

כאמור, עד להתקנת תקנות (למעט כאשר מדובר בהנגשת שירותי רשות האוכלוסין המוסדרים בתקנה 9א).

התייחסות ממשל זמין: "יצוין כי התקנות הוכנו ואושרו על ידי שרת הפנים והוגשו לאישור לשכת ראש הממשלה לצורך הגשה לוועדה המשותפת לענייני ביומטריה (כנסת) שאמורה לאשר אותם. עד כה לא הגיע האישור המיוחל מלשכת ראש הממשלה וחשוב לקדם את קבלתו והמשך התהליך בוועדת כנסת."

7.3 פיקוח על עמדות השירות העצמי ("קיוסקים")

7.3.1 במהלך תקופת דו"ח זה התקיימו מספר דיונים בהם הוצגה התפיסה של ממשל זמין לשילוב מערכת הזדהות ביומטרית בעמדות השירות העצמי (קיוסקים), כאשר ההשוואה נעשית על ידי צילום התושב במצלמה שהיא חלק מהעמדה, והשוואת התמונה מול התמונה שבשבב תעודת הזהות הביומטרית, לצורך מתן שירותים לתושבים. הועברו לידי הפיקוח מסמכים המתייחסים לאפיון הפרויקט, לניהול הסיכונים שלו ולפיילוט מתוכנן.

7.3.2 כמו כן התקיים דיון שהתייחס להיבטים עתידיים בפריסת הקיוסקים, הנוגעים להגנת הסייבר, בשיתוף המנחה הביטחוני, אגף תמ"ק.

7.3.3 ממשל זמין התבקש להעביר הבהרות נוספות לגבי מסמכים אלה וכן התייחסות למדדי הפיילוט המתוכנן.

7.3.4 יחידת הממונה ממשיכה לעקוב אחר מימוש פרויקט זה.

7.4 פיקוח על הרשמה מרחוק למערכת ההזדהות הלאומית באמצעות טלפון חכם

7.4.1 בתקופת הפיקוח התקיימו מספר דיונים לגבי פרויקט זה וכן הועברו מסמכים רבים הנוגעים לו.

7.4.2 יחידת הממונה ביקשה הבהרות נוספות הנוגעות לאפיון הפרויקט, לרבות בהתייחס לביצועי הדיוק של האלגוריתם של הספק הנבחר, אשר לא נבדק על ידי מכון התקנים האמריקאי (NIST).

7.4.3 כמו כן התייחס הממונה לצורך בבקורות מפצות הנדרשות ביחס למקרי דחיה מוטעית של טענת ההזדהות (FRR), ביחס ישיר לשיעורי השגיאה ביישום זה.

7.4.4 הממונה סבור כי נדרשת בדיקה של גורם בלתי תלוי ביחס לביצועי האלגוריתם הנבחר, בטרם מבצע האפליקציה ועלייתה לאוויר. לבקשת ממשל זמין, סוכם כי המעבדה הביומטרית הלאומית תבצע בדיקה זו. המעבדה מבצעת את הבדיקה בימים אלו, תוך שיתוף פעולה מצד מתנדבים מממשל זמין אשר נתנו הסכמתם להצטלם למבדק.

7.4.5 ממשל זמין ביצע לאורך התקופה מספר שינויים והתאמות באפיון הפרויקט, התייחסות סופית לפתרון המוצע תינתן עם גיבושו הסופי.

התייחסות ממשל זמין: "יצוין כי יחידת ממשל זמין ציינה בפני הממונה שתעביר את החומרים המתאימים בימים הקרובים, כאשר העלייה לאוויר מתוכננת ברבעון שלישי 2022"

נושאים אלו נדונים גם בנספח המסווג.

8 נושאי אבטחת מידע

8.1 נושאי אבטחת מידע מסווגים ברמת סיווג "סודי" ומפורטים בנספח המסווג, המצורף לדוח זה. נספח זה כולל התייחסות גם לסוגיות מסווגות הנוגעות לפרטיות בפרויקט.

8.2 ההנחיה הישירה בתחום זה נעשית על ידי הקצין המוסמך לפי חוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים התשנ"ח 1998 (אגף תמ"ק במערך הסייבר הלאומי).

8.3 הגנת המידע במאגר הביומטרי הינה ברמה גבוהה. אין כיום אינדיקציה או חשש קונקרטי לדליפת מידע מהמאגר.

8.4 יצוין כי בתהליכים מסוימים של הפרויקט, מחוץ למאגר הביומטרי, קיימים פערי אבטחת מידע המפורטים בנספח המסווג.

9 סיכום פערי פיקוח

להלן טבלת סטטוס פערים עיקריים בפרויקט:

סעיף בדו"ח	גוף מפוקח	נושא	מהות הפער	פער פתוח מאז דו"ח
3	רשות האוכלוסין	תמונות פנים באיכות פחותה	אי עמידה בדרישות החוק	דו"ח 9
		העברת תמונות מופחתות לגוף ממלכתי אחר	אי עמידה בדרישות החוק	דו"ח נוכחי
		היערכות לסיום תוקף תעודת זהות "כחולה"	מימוש מטרתו העיקרית של החוק	דו"ח נוכחי
4	רשות המאגר	כיול המערכת	אי ביצוע תקין	דו"ח 10
		היערכות לפקיעת הוראת שעה	אי עמידה בלוחות הזמנים	דו"ח 9
		סירוב העברת מסמכים	פגיעה בתהליך פיקוח	דו"ח 11
5	משטרת ישראל	טיפול במקרי התחזות	מימוש מטרת הפרויקט	דו"ח 9
		שיעורי השגיאה בהשוואת טביעת אצבע מול תעודה	שיעורי שגיאה גבוהים	דו"ח 5
		ממשק לביצוע שאילתות	גיבוש ואישור	דו"ח 5

הרשויות נדרשות להשלים פערים ונושאים שטרם נסגרו, המפורטים בדו"ח ובנספח, תוך המשך שיפור, טיוב ושדרוג המערכות הממוחשבות ונהלי העבודה, והמשך הקפדה על רמה גבוהה של שימוש בטכנולוגיות המתקדמות ביותר, אבטחת המידע והגנה על הפרטיות.

בנספח המסווג מצוינים מספר פערים נוספים אשר סגירתם נדרשת בהקדם האפשרי, על מנת להבטיח את תקינות הפרויקט, ואבטחתו.

10 נושאי מדיניות

כאמור, סעיף 30(ב) לחוק מגדיר את "תפקידיו של הממונה על יישומים ביומטריים להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים, לרבות לעניין יעדים, מדדים, תקנים והנחיות בעניינים אלה".

10.1 המאגר הביומטרי – הרחבת תפקידים

10.1.1 דו"ח הממונה 11 עסק בצורך לעדכן את תורת ההפעלה של פרויקט התיעוד הלאומי החכם, ובתוך כך לבחון "הוספת יכולת של מתן שירותי אימות זהות וזיהוי מקוונים (לגורמים שיוגדרו בחקיקה) על ידי המאגר הביומטרי על מנת לצמצם מאגרים ביומטריים אחרים תוך המשך הקפדה על מניעת דלף מידע והתקפות סייבר".

- 10.1.2 המלצה זו נובעת מהסתכלות רחבה על המציאות המתהווה ביחס לשימושים ולצורך בתמונות פנים במגזר הממשלתי והציבורי.
- 10.1.3 מצב הדברים היום הוא שמשרדי הממשלה וגופים ציבוריים רבים מחזיקים מאגרים ביומטריים של מיליוני תמונות פנים של אזרחי המדינה, למטרות תפעוליות שונות, בהתאם לייעודם.
- 10.1.4 כך, לדוגמא, משרד התחבורה מחזיק מאגר תמונות פנים של מיליוני נהגים לצורך הנפקת כרטיס רישיון נהיגה, משרד העלייה והקליטה מחזיק במאגר בהיקף של מאות אלפי תמונות של עולים, רשות האוכלוסין מחזיקה מאגרי "תמונות פנים באיכות פחותה" לצורך זיהוי על ידי פקידי הלשכות ומעברי הגבול, ועוד⁴.
- 10.1.5 יצוין כי רמת האבטחה של כל המאגרים הללו, ללא יוצא מן הכלל, אינה עומדת ברף של ההגנה על המידע הביומטרי האגור במאגר הביומטרי, ואינה כפופה לחקיקה המדוקדקת של חוק ההכללה, והאיונים והבלמים הנובעים ממנה. כמו כן, חוזק תהליך אימות הזהות לצורך הכללה באותם מאגרים אינו חזק, בהשוואה לתהליך שנעשה בפרויקט התייעוד הלאומי החכם.
- 10.1.6 אין חולק על הצורך של רשויות וארגונים לזהות אזרחים ולקוחות על סמך תמונות הפנים שלהם, ולהעניק להם שירותים בהתאמה. עם זאת, **אין הכרח כי תמונות הפנים יוחזקו בנפרד על ידי כל גוף, תוך הכפלת המידע הביומטרי של אזרחי המדינה, פעמים רבות במאגרים רבים.**
- 10.1.7 לכן, בהסתכלות כוללת על מצב הדברים כפי שתואר לעיל, כמדיניות לאומית, **קיים היגיון מסדר באגירת תמונות הפנים של תושבי ואזרחי המדינה במקום אחד ומאובטח, ומתן שירותים ליתר הגופים הרלוונטיים, תוך מחיקת המאגרים "הכפולים", ובכך הפחתת הסיכונים הנובעים מהם, לרבות סיכונים סייבר ופרטיות.**
- 10.1.8 מתן שירותים כאמור, דורש שינויי חקיקה וכן תשומת לב יתרה להיבטי הגנת המידע והסייבר, ותוך פיקוח ובקרה משמעותיים על הניהול השוטף של המערכת, קצה לקצה.
- 10.1.9 מדובר בשינוי משמעותי ביחס לתורת ההפעלה של הפרויקט כפי שנקבעה בשנת 2008, ויש לתכננו בעבודת מטה ממשלתית רחבה ככל האפשר, תוך שיתוף הציבור בתהליך. בכוונת הממונה לפעול לקידום בחינת הנושא.

יתר המלצות הממונה למדיניות הנוגעת לפרויקט לא השתנו ביחס לדו"ח פיקוח 11, והן מפורטות בנספח א' המצ"ב.

⁴ להרחבה בנושא זה ראה דו"ח פעילות ההכוונה של הממונה על היישומים הביומטריים מחודש אפריל 2021 ודו"ח הכוונה העתידי לצאת בחודש מאי 2022 וממוען לוועדת השרים ליישומים ביומטריים (טרם פורסם).

נספח א' - המלצות מדיניות**11 עדכון תורת הפעלה לאומית לתיעוד לאומי חכם**

- 11.1.1 כחלק מהמהלכים שהובילו לפרויקט התיעוד ולחקיקה שנלוותה לו, גובש מסמך "תורת ההפעלה הלאומית – שילוב ביומטריה בתיעוד לאומי חכם"⁵. מסמך זה נכתב במהלך שנת 2008 בידי מטה לוט"ר על סמך מסמך בסיס שהוכן במשרד הפנים, תוך התייחסות של כלל הגופים הממלכתיים הרלוונטיים. במסמך נקבע כי תורת ההפעלה מגובשת במבט קדימה של כעשר שנים.
- 11.1.2 בשנת 2020, בחלוף למעלה מעשור, לאור הניסיון הנצבר בעת יישום הפרויקט בישראל והמגמות בעולם, ולאור קפיצת המדרגה בטכנולוגיות הביומטריות, סברה יחידת הממונה שיש מקום לעיון מחדש במסמך, תיקופו ועדכונו. בהתאם, היחידה ניתחה את המסמך וגיבשה המלצות אשר הועברו לשר הפנים.
- 11.1.3 המלצה זו ניתנה כבר בדוחו"ת הקודמים. הפער הנוגע לתמונות פנים מופחתות והפתרון המתגבש בהקשר זה, כמצוין לעיל, מדגישים ביתר שאת את הצורך בעדכון התפיסה הכללית של הפרויקט ותורת ההפעלה בהתאם (ראו סעיף 11.2.4.2 להלן).
- 11.1.4 הנושאים העיקריים עליהם המליץ הממונה הם:
- 11.1.4.1 עדכון מבנה התעודה (תעודת זהות דור ב') ותרחישי השימוש בתיעוד – הסרת חסמים באופן שיקל על מימוש הזדהות מרחוק במגוון רחב של אמצעים ויישומים (ראו פירוט להלן).
- 11.1.4.2 המאגר הביומטרי - הרחבת תפקידים – הוספת יכולת של מתן שירותי אימות זהות וזיהוי מקוונים (לגורמים שיוגדרו בחקיקה) על ידי המאגר הביומטרי על מנת לצמצם מאגרים ביומטריים אחרים תוך המשך הקפדה על מניעת דלף מידע והתקפות סייבר.
- 11.1.4.3 הגדרת מדדים ביומטריים בפרויקט – יש לבחון מחדש את המדדים שנקבעו בצו תקופת המבחן (כיום הצו אינו בתוקף), ולהגדיר מדדים עדכניים.
- 11.1.4.4 שילוב מעברי גבול בתורת ההפעלה – מעברי גבול הם השימוש הנפוץ ביותר בתיעוד הביומטרי ויש לתת לכך מקום בתורת ההפעלה.
- 11.1.5 **מומלץ שעדכון תורת ההפעלה בכללותה יבוצע על ידי משרד הפנים והרשויות, תוך קיום עבודה מטה רוחבית עם כלל בעלי העניין, וביניהם גם יחידת הממונה.**
- 11.2 תעודת זהות דור ב'**
- 11.2.1 לתעודת הזהות הנוכחית, אשר החל משנת 2013 הונפקה לכ-3.5 מיליון תושבים, מספר מגבלות אשר מצמצמות בפועל את השימוש בה לצורך הזדהות ואימות זהות ביומטרי, הן בתרחישים פיזיים, והן בהזדהות מקוונת. חלק מהמגבלות נובעות מהמבנה הטכנולוגי של תעודת הזהות, וחלקן נובע מהחקיקה שצמצמה באופן משמעותי את הגורמים המורשים לבצע אימות זהות כאמור.
- 11.2.2 לאור הפוטנציאל המשמעותי של התעודה כאמצעי זיהוי חזק בעולם הדיגיטלי, ומאידך המימוש הנמוך מאוד של פוטנציאל זה, גיבש הממונה במהלך שנת 2020 המלצה למדיניות ועקרונות לרובד הביומטרי הרצוי של תעודת זהות דור ב' באופן שיקל על מימוש התועלות הפוטנציאליות הגלומות בתיעוד.
- 11.2.3 להלן פירוט המלצות עיקריות אשר הועברו לרשות האוכלוסין:
- 11.2.3.1 הסתמכות על ת.ז. חכמה לזיהוי ביומטרי בשלב הרישום הראשוני (Onboarding) - שלב זה הינו חד פעמי וחוזר על עצמו רק במקרים חריגים של החלפת מכשיר קצה או ביטול רישום קודם עקב אובדן/גניבה של רכבי הזהות. מטבע הדברים זהו שלב שיכול לצרוך זמן ממושך יותר ויש בו דגש חזק על אבטחה ומניעת התחזות.
- 11.2.3.2 שימוש בתמונות הפנים שברובד הביומטרי של ת.ז. - הסרת בקרת גישה מתמונת הפנים והשארת בקרת הגישה רק על טביעת האצבע (כמו בדרכון). ההמלצה הינה

⁵ תורת הפעלה לאומית לתיעוד לאומי חכם (מהדורה 1.3 מתאריך 21.5.2008) - מסמך מסווג

בהתאם לניתוח איומים מפורט אשר בוצע ביחידת הממונה תוך שילוב הגורם המנחה בהיבטי סייבר ובתיקוף של רשות האוכלוסין (ר' סעיף 11.3 להלן).

11.2.3.3 הצטיידות בשבב תומך קריאה ללא מגע Contactless - מימוש שבב כאמור יאפשר קריאה באמצעות טכנולוגיית NFC (Near Field Communication) בנוסף לאפשרות התקשורת הקיימת בדור א' באמצעות קורא כרטיסים, על מנת לבצע הזדהות מול תמונת הפנים שבתעודה בכפוף להסרת מנגנון בקרת הגישה (ר' לעיל).

11.2.3.4 תיקוני חקיקה נדרשים – הרחבה של הגורמים המורשים לבצע אימות זהות אל מול התיעוד, תוך הבטחת אבטחת המידע וקיום פיקוח אפקטיבי.

11.2.3.5 הפסקת הנפקה של דור א' של תעודת הזהות – עם השלמת הפיתוח של דור ב' של תעודת הזהות, על הרשות לשקול היטב האם יש מקום להמשיך להנפיק את דור א' של התעודה, זאת נוכח המגבלות הטכנולוגיות המובילות למיעוט השימוש כמתואר לעיל.

11.2.3.6 המלצות אלה אומצו על ידי רשות האוכלוסין. במהלך תקופת דו"ח 12 הופסקה הנפקת דור א' של תעודות הזהות, בוצעו שינויי ארכיטקטורה והחלו בהנפקת תעודות זהות דור ב' (המצוידת גם בשבב תומך קריאה ללא מגע).

11.2.3.7 ביחס לשימוש בתמונת הפנים והסרת בקרת הגישה, פורסם תזכיר חקיקה אשר כולל תיקון מתאים שיאפשר זאת.

11.2.3.8 המלצתו של הממונה היא לאשר תיקון חקיקה זה במהירות האפשרית, שכן הנפקה של תיעוד אשר כולל עדיין בקרת גישה כאמור, מהווה עדיין חסם משמעותי ביחס למינוף תעודת הזהות ותהליך האימות 1:1 מול תמונת הפנים לשם הנגשת שירות זה ותהליכים נוספים.

11.3 ניתוח איומים לשימוש בתמונת הפנים שבתעודת הזהות לצורך אימות זהות לתרחישים שונים

11.3.1 יחידת הממונה ביצעה ניתוח איומים לגבי שימוש בתמונת הפנים שבתעודת הזהות וכן ניתוח איומים ביחס לפריסת מערכות לאימות מול התיעוד, בהתבסס על תמונת הפנים (ראה סעיף 11.4 להלן, "שומר זה"ב"ב)⁶, בשיתוף אגף תמ"ק במערך הסייבר ורשות האוכלוסין. להלן עיקר המסקנות מעבודה משותפת זו:

11.3.2 במציאות הקיימת היום, לאור השימוש העצום והגלוי בתמונות הפנים ברשת, לצד ריבוי מצלמות במרחב הציבורי והקלות באיסוף תמונות פנים, וכן בשל הארכיטקטורה שנקבעה לדרכון (בו, בהתאם לתקן הבינלאומי, לא קיימת הגבלת גישה לתמונת הפנים השמורה בשבב), לא ניתן להתייחס לתמונת פנים בודדת כ- "נכס מסווג" (כפי שנעשה במידה מסוימת לפני כ-10 שנים). המסקנה הנובעת מניתוח האיומים היא כי ניתן לסווג את תמונת הפנים ברמת בלמ"ס תוך קביעת מענה הגנה ומתן דגשים מיוחדים, בשל רגישות מסוימת הנוגעת לתמונות אלה, בפרט בתרחיש של אגירה רחבה שלהם.

11.3.3 הפער הקיים בין תמונות הפנים מזוהות (כגון אלה הקיימות לדוגמה ברשתות החברתיות), ובין התמונות השמורות בשבב התיעוד מתבטא בחתימת המדינה על תמונת הפנים וצימוד לזהות המיוחסת אליה בתעודת הזהות. אולם, איננו סבורים כי פער זה מצדיק התייחסות לנכס זה כאל "נכס מסווג", אלא יותר כמידע שיש על ההחלפה חובה להגן עליו במידה סבירה, כמי שנטלה אותו מתושביה ובייחוד למנוע אגירה רחבה שלו. בהקשר זה יצוין כי למיטב ידיעתנו, **לא קיימת מדינה נוספת אשר הטילה מגבלות דומות על הגישה לתמונת הפנים השמורה בשבב התיעוד הלאומי.**

11.3.4 לאור כל האמור לעיל, יחידת הממונה סבורה כי יש לאפשר לממש אימות 1:1 של אדם אל מול תעודתו, בתרחישים שונים, תוך שימוש באמצעי בקרה והגנה מתאימים, לצורך מימוש מטרתו של התיעוד הביומטרי. יתרה מזאת, לדעתנו יש מקום לאפשר ביצוע השוואה כזו לגורמים ממלכתיים וממשלתיים רבים וגם לחלק מהארגונים הציבוריים (כגון ארגוני בריאות ופיננסים).

⁶ ניתוח איומים – שימוש בתמונת פנים (7.9.2020, סימוכין 970, 6.12.2020 סימוכין 1020) - מסמכים רגישים, לא לפרסום

11.3.5 הרשות להגנת הפרטיות שהייתה שותפה לתהליך, העבירה ב-18.3.2021 חוות דעת בנושא, אשר בסיכומה נכתב:

"על כן, בהינתן כי ניהול הסיכונים ייערך בהתאם לניתוח האיומים בתהליכי הזדהות באמצעות תמונת פנים ביומטרית, הגדרה של בקורות נאותות ומספקות המגדרות את הסיכון לגישה למידע הקבוע בו, ובהינתן כי הממונה על היישומים הביומטריים יפעיל מערך פיקוח אפקטיבי אשר יבחן את התצורות והארכיטקטורות שייקבעו, ויפקח על יישומן בשטח, הרי שלעמדת הרשות, אין מניעה לעריכת שינוי במנגנון ההצפנה של תמונת הפנים, כך שיאפשר אימות ביומטרי למול תעודת הזהות ויהווה פתרון חילופי לבקרת הגישה הקיימת כיום על גבי התעודה."

11.4 שומר זה"ב

11.4.1 סעיף 1(1) בחוק מגדיר את מטרות החוק כ"קביעת הסדרים אשר יאפשרו זיהוי ואימות זיהוי של תושבי ישראל באמצעות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים בתעודת זהות במסמך נסיעה באופן שימנע זיוף ושימוש בזהות אחרת".

11.4.2 פרויקט התיעוד הלאומי הפך מבצעי בשנת 2013. בעוד הדרכונים שימשו משלב מוקדם למעבר מהיר בבקורות הגבולות בארץ וכן בשדות תעופה מסוימים בחו"ל (מגמה זו צפויה להתרחב), יכולת האימות מול תעודת הזהות החכמה לא מונפה.

11.4.3 יחידת הממונה החלה לפעול לקידום נושא חשוב זה נוכח הפוטנציאל הגבוה הטמון בו ובמטרה להמליץ על מדיניות וקווים מנחים להפעלתו. לשם כך פותחה יחד עם רשות האוכלוסין, מערכת ייעודית, חיצונית למערכות הרשות, המאפשרת קריאת השבב והנתונים המוצפנים בתעודת הזהות, ואימות 1:1 מול המידע הביומטרי הניטל מהנדגם במהלך תהליך האימות (ט"א בודדת ו/או תמונת פנים).

11.4.4 המערכת עוצבה כ- stand alone (להלן: "מערכת שומר זה"ב"). כפי שמחייב החוק, המערכת אינה שומרת את המידע הביומטרי לאחר ביצוע ההשוואה והיא מיועדת, בשלב זה, לאימות ביומטרי בהתייבבות פיזית.

11.4.5 נבנה אבטיפוס של המערכת ובאמצעותו התקיימו מספר מבדקי שטח של המערכת (אבטיפוס) אצל משתמשים המורשים לבצע השוואת 1:1 על פי החוק, תוך התמקדות בפרמטרים שונים הרלוונטיים לתהליך זה.

11.4.6 בעת הזו מתקיימים תהליכי הטמעה של יכולת האימות מול תעודת הזהות החכמה במספר תרחישים, לרבות בקיוסקים לשירות עצמי על ידי ממשל זמין.

11.4.7 יחידת הממונה רואה בפרויקט הזדהות אלו חשיבות רבה, למימוש מטרות המרכזיות של החוק, למינוף השימוש בתעודת הזהות החכמה המהווה אמצעי זיהוי חזק ואמין ולצמצום הקמת מאגרים ביומטריים נוספים. נושא זה גם הוזכר בדו"ח מבקר המדינה מיום 4.5.2020 ("הסדרת השימוש במאגרים ביומטריים").

11.5 אימות ביומטרי בלשכות

11.5.1 האימות הביומטרי בלשכות רשות האוכלוסין בעת קבלת שירות מבוצע רק באמצעות השוואת טביעות אצבע אל מול תעודת הזהות. אין בלשכות אפשרות לבצע השוואה אל מול תמונת פנים או אל מול הדרכון הביומטרי.

11.5.2 בדו"חות קודמים הערנו שנכון להיערך לביצוע הליך האימות באמצעות השוואה ביומטרית מבוססת הן טביעות אצבע והן תמונות פנים (1:1), כחלופות, בעת חידוש תיעוד ביומטרי על פי תקנה 4, ובעת מתן שירות בלשכות.

11.5.3 אנו סבורים שעם הגידול המשמעותי של מספר המצטרפים לפרויקט, הגדלת האופציות לאימות זהות בלשכה תאפשר זיהוי אמין יותר לצד מתן שירות טוב יותר ועל כן אנו סבורים שיש לקדם נושא זה.

11.5.4 ראוי שנושא זה יקבל מענה מהיר ככל הניתן.

11.5.5 התייחסות רשות האוכלוסין:

"רשות האוכלוסין תיערך למימוש סעיף זה במערכת איתן"

לכבוד : מר רועי פרידמן, הממונה על היישומים הביטוחיים

שלום רב,

הנדון: התייחסות הרשות לטיטוט דוח פיקוח 12

שלום,

להלן התייחסות הרשות:

1. סעיף 4.1.2 - בהתאם להודעתו של שר הפנים לוועדת הכנסת המשותפת ביום 10.09.20 במסגרתה של הוראת השעה לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017 ובהמשך להמלצות אותן קיבלה שרת הפנים מצוות הבדיקה (צוות ברבינג) ביום 12.08.21. ולאחר ישיבה בנושא בהשתתפות בין היתר של ראש מערך הסייבר וממונה יישומים ביומטריים, ולאחר ששמעה את כל הגורמים הרלוונטיים, החליטה שרת הפנים על הארכת הוראת השעה ב-3 שנים נוספות עד יוני 2025 ולאחר מכן התבססות על מאגר לזיהוי ואימות תושב על בסיס תמונות פנים בלבד. הרשות הציגה בפני מקבלי ההחלטות במשרד הפנים ובפני יח' ממונה יישומים את התוכנית להיערכות לתום הוראת השעה בהתאם להחלטתה של שרת הפנים.
2. סעיף 4.1.3 – כבכל פרויקט, גם בפרויקט ההיערכות לתום הוראת השעה קיימים סיכונים. הסיכונים הפרויקטליים מופו וגורמי הביצוע ערוכים/נערכים אליהם בהתאם.
3. סעיף 4.1.10 – כאמור, הרשות מיפתה את הסיכונים ונערכת אליהם, אם לא יהיו אירועים חריגים לא צפויה הארכה נוספת ולכן מדובר בספקולציות שאין להם מקום במסמך הנדון.
4. סעיף 4.1.11 – לגבי הפסקת שמירתן של ט"א - עמדה זו של ממונה יישומים הוצגה בפני השרה בדיון האמור ואף צוינו הבעיות המשפטיות והחוקתיות לפעולה אותה הציגה הממונה ומשכך קיבלה השרה החלטה אחרת בהתאם לסמכותה ועל כן התייחסות זו אינה רלוונטית. יתרה מכך, עמדה זו אינה עומדת בקנה אחד עם המסקנות מבדיקות ביצועי המערכת הנוכחית.
1. סעיף 4.2 – להלן מפורט מענה הרשות כפי שהועבר למשרד המשפטים בנדון, חשוב לציין כי אין שינוי במדיניות הרשות אלא שינוי במדיניות הממונה החושפת את המידע ברשות מסווגת לסיכונים שאינם פרופורציונאליים ל"אי הנחות" הנגרמת לממונה וכמובן שאין בכך בכדי לפגוע ביכולת הממונה לקיים את פעולות הפיקוח:
 - 1.1. יודגש - מדובר במידע תפעולי, שכן מדובר בנתוני ביצועים של מערכת ההשוואות. הנתונים מוצגים בפורמט WORD וזאת רק בשל העובדה שהם יוצאו לפורמט זה, כאמור, מדובר בציוני השוואה של

נתונים ביומטריים ובמידע תפעולי נוסף המופק מהמערכת המבצעית הממוקמת בסביבה מסווגת ומבודלת.

- 1.2. הקצין המוסמך רשאי לתת הנחיות מקצועיות בין היתר לרשות לניהול מאגר ביומטרי מכוח חוק הסדרת ביטחון כיצד לאבטח את מערכות הרשות המסווגות בהתאם להוראות אך אין בסמכות זו כדי להורות על ביצוע פעולות המנוגדות להוראות הקבועות בדין. בחוק הביומטרי הוסדרו הוראות מפורטות לעניין השמירה על המידע ואבטחתו לרבות בעלי תפקידים סטטוטוריים, מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח.
- 1.3. בעבר, לפני כארבע שנים, הועברו לבקשת הממונה על היישומים מסמכים מהרשות לאחר שקיבל את אישור הקצין המוסמך לכך. הקצין המוסמך בהנחיה מתאריך 14.01.2018 (סימוכין תק-ש-128) קבע כי מדובר באישור להוצאת המידע המבוקש " **בצורה חד פעמית וכחריג**". בהתאם לכך ומתוך הבנה שמדובר באירוע חד פעמי וחרוג הרשות הסכימה לכך. יובהר, כי פעולה זו בוצעה כאירוע חד פעמי ולאחר שהובן שלא ניתן לשוב ולקבל אישור להעברת המידע בערוץ זה. הבהרה זו הועברה לאחר שחודדה סוגיית סמכותו של הקצין המוסמך לעניין אישורים מסוג זה.
- 1.4. להלן נבהיר את ההסבר הטכנולוגי לכך שלא ניתן לייצא את המידע בערוץ המבוקש: ברשות קיימת סביבה בסיווג גבוה אשר על גביה נשמר המידע הביומטרי של תושבי מדינת ישראל. בסביבה זו פועלת מערכת ההשוואות (AFIS) המבצעת אשר משווה, מעבדת את המידע ומפיקה את תוצאות העיבוד. על גבי סביבה זו מבוצעים המבדקים המדוברים. יודגש - לא ניתן להפריד בין המערכת המבצעת את המבדקים למערכת ההשוואות הביומטריות שהרי מדובר במערכת אחת ויחידה. מערכת זו מפיקה את הדוחות ואת תוצאות ההשוואה וכן מידע תפעולי נוסף המתייחס באופן ישיר למידע הביומטרי המצוי בליבתה, ועל כן, כפי שהוסבר פעמים רבות לממונה יישומים, פתיחת ערוץ יוצא מהסביבה הנ"ל מייצר סיכון לזליגת מידע.
- הרשות, כאחראית על שמירת הנתונים הנשמרים בסביבה זו, תעשה כל שביכולתה על מנת למנוע סיכון שכזה והתממשות תרחיש של זליגת מידע מתוך המערכת המסווגת.
- 1.5. בשולי הדברים נציין כי המידע החשוב בו הממונה מבקש לעיין, ממתין לעינו מזה חודשים רבים. ככל שמדובר במידע חיוני לביצוע תפקידו יכול היה הממונה לקבל את הצעת הרשות לעיין במידע במתחמי הרשות במקביל להשלמת הליך הבירור בעניין האמור.
- 1.6. לדברי הממונה "השכל הישר מנחה כי קיומה של חובת פיקוח כוללת קבלה של מסמכים" לעניין זה נשיב כי אין חולק על חובת הפיקוח ומילוי תפקידו מכוח החוק. המחלוקת הנה סביב ההנחה של הממונה לפיה "השכל הישר מנחה". הרשות פועלת על פי הוראות החוק מפורטות וחד משמעיות באופן שיבטיח את יישום ההוראות לאבטחת המידע, השמירה עליו והגנה על פרטיות התושבים.
- 1.7. הרשות כאמור הינה שומר הסף ע"פ החוק ולא בכדי האחריות מוטלת לפתחה של הרשות ולא בפתחו של אף גוף או גורם אחר. כך למשל, הרשות נתבקשה במסגרת פעולת פיקוח של הממונה לאפשר לו "לראות את הבודק האנושי בעבודתו ועבודת מומחה מז"פ, החל מהמידע שמגיע אליו, אופן פעולתו, מיומנותו בהשוואת ט"א, מיומנותו בהשוואת תמונת פנים וכד' " (מסמך "מצע לסיור פיקוח על עבודת המאגר הביומטרי" - סימוכין 1214) אף שהוראות החוק אינן מאפשרות עיון בנתונים ביומטריים של תושבים

אלא למורשים בלבד. נציין כי לאחר שעמדת הרשות הועברה ליח' הממונה לא התקבלה דרישה חוזרת לעיון במידע שבנדון.

5. סעיף 4.3 – לא ברורה הערת הפיקוח.

5.1. מתוך מסמך התייחסות יח' ממונה יישומים למסמך הכיול (סימוכין 1212): "מסמך נוהל שינוי ספים ברשות הביטחון - המסמך הוצג בעבר ליחידה, שחיותה עליו את דעתה החיובית. נבקש לשים לב לאמור בסעיף 1.5 במסמך הנ"ל בנוגע לתדירות ולעיתוי בו יש לבצע כיול ועל אופן הביצוע."

5.2. הרשות תיקנה את הדרוש תיקון ועדכנה את הנוהל בהתאם וכך גם דווח ליחידת ממונה יישומים.

5.3. הדו"ח עודכן ביולי 2021 - יח' ממונה לא טרחה להגיע ולעיון במסמך חשוב זה. כמו כן, נושא כיול המערכת עלה בהרחבה בדיון ייעודי לנושא מיד לאחר מכן במשרדי יחידת ממונה יישומים, הרשות אף הביאה אתה מומחה שענה בהרחבה על כל השאלות, וניתנו תשובות מפורטות בנדון.

5.4. סעיף 4.3.3 – לא נכון, בדיקות בוצעו במועד "ידיים קטנות" וגם לפני כשנה.

5.5. סעיף 4.3.4 – לא נכון, הובהר מספר פעמים כי האחריות על ביצועי המערכת הינה של הספק בלבד. הספק יכול להמליץ על שינויי ספים אך הרשות אינה מחויבת ליישם המלצה זו. בכל הבדיקות שבוצעו עומד הספק בהתחייבויותיו החוזיות.

5.6. סעיף 4.3.5 – בהתאם לחוזה הספק מחויב לביצועים כל עוד מדובר באיכות 1,2 לפי NIST. יתרה מזאת, ט"א בציונים יותר נמוכים בכלל לא אמורים להגיע למאגר אלא אנחנו ביקשנו לקבל אותן. יודגש כי הבדיקה אחרונה נעשתה אל מול כל ציוני האיכות של ט"א.

6. סעיף 4.4 – אין הערות

בברכה,

מאיר גופשטיין

מנהל אגף הגנת הפרטיות והסייבר

העתקים:

מר עמיר אריהן, ראש הרשות

עו"ד מגי לוי – הלשכה המשפטית