

השימוש בתעודות זהות ביומטריות לאספקת שירותים מתקדמים לאזרח: תמונת מצב

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בראשות חה"כ עינב קאבלה בנושא: פרויקט התיעוד הלאומי החכם – תמונת מצב ופוטנציאל השימוש בתעודות הזהות הביומטריות.

תעודות זהות ביומטריות "חכמות" מונפקות בישראל מאז שנת 2013. לפי נציג רשות האוכלוסין, **עד כה הונפקו כ-3.5 מיליון תעודות זהות חכמות, ועלותן הישירה של התעודות (עלות בסיסית ועלות תהליך הפרסונליזציה של התעודות שהונפקו) היא כ-288 מיליוני ש"ח.** התעודות כוללות: (1) שבב המכיל תמונת תווי פנים וטביעות של שתי האצבעות המורות; (2) תעודה אלקטרונית ל"אימות חזק" של זהות המשתמש בה.

יצוין כי לפי נציגי הממשלה, במהלך שנת 2021 יונפקו ויעודכנו - למבקשים זאת, תעודות שבאמצעותן ניתן יהיה גם לחתום אלקטרונית.

המעבר מתעודות הזהות הישנות לתיעוד ביומטרי חכם נועד להקשות על זיוף תעודות, לשפר את מהימנות ההזדהות בפני גורמי ממשל ועסקים, לאפשר אספקת שירותי ממשל זמין ולעודד מסחר מקוון.

נושא ההזדהות החזקה באמצעות תעודת הזהות החכמה ופיתוח שירותי ממשלה ועסקים סביב רכיב ההזדהות נקבע כיעד מדיניות למימוש כבר בשנת 2009. המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה משנת 2017 הגדירה את תעודת הזהות כמרכיב מרכזי במימוש המדיניות. למרות זאת, **עד כה לא התפתח "אקו-סיסטם" ממשלתי או אזרחי סביב תעודת הזהות כאמצעי ליצירת הזדהות חזקה.** גם במערכת ההזדהות הלאומית שהשיקה יחידת ממשל זמין, חלקה של התעודה החכמה כאמצעי הזדהות קטן יחסית, והערך המוסף של הזדהות באמצעי זה בהשוואה לחלופות אחרות נמוך. כיום רק שני שירותי ממשלה דורשים רמת הבטחת אימות (רב"א) גבוהה (רמה 4) ומשתמשים באופן אינהרנטי בתעודת הזהות לשם אספקת השירות.

בין החסמים בשימוש בתעודת הזהות כאמצעי הזדהות חזק: הצורך בקורא כרטיסים למחשב, בתוכנה מתאימה ובקוד זיהוי; היעדר תאימות לסביבת טלפון נייד; הגבלות טכנולוגיות ומשפטיות לשימוש במידע הביומטרי שבתעודה לשם אימות.

לפי החלטת ממשלה, מיולי 2020 יהיה אפשר לצרוך שירותים ממשלתיים דיגיטליים חדשים הדורשים הזדהות גם באמצעות תעודת זהות חכמה; משרד הדיגיטל הלאומי ורשות האוכלוסין וההגירה, בתיאום מערך הסייבר, יבצעו תוך שלושה חודשים התאמות במערכת ההזדהות הממשלתית כך שתוכל לשמש גורמים נוספים במגזר הציבורי ובמשק. גופי המגזר הפיננסי והממשל הרלוונטיים יפעלו לקידום אמצעי זיהוי דיגיטליים פשוטים ונוחים במערכת הפיננסית, ובכללם השימוש במערכת ההזדהות הלאומית.

נושא השימוש בתעודות זהות החכמות, ובכללן ביצוע **התאמות של הדור הנוכחי של התעודות (דור 1.5) והדור הבא של תעודות זהות**, נדון כיום על ידי גופי הממשלה הרלוונטיים, ובהם רשות האוכלוסין וההגירה, הממונה על היישומים הביומטריים במערך הסייבר, הרשות להגנת הפרטיות ועוד. בין השאר נבחנים שינויים טכנולוגיים וחקיקתיים.

לדברי נציג רשות האוכלוסין, שר הפנים הנחה את הרשות **לגבש פתרון שיאפשר לאזרחים המעוניינים בכך להשתמש בתיעוד (דור 1) באמצעים דיגיטליים. כמו כן, הרשות מגבשת פתרון שיכלול גם שימוש בטלפונים סלולריים ואמצעים אחרים. התוכנית היא שהפתרון יהיה זמין עד סוף שנת 2021.**

לפי הרשות, **תעודות זהות דור ב' יתחילו להיות מיוצרות בתחילת 2021.** בתעודה החדשה יהיה ממשק אלחוטי בתקן NFC, ולא תהיה חובת שימוש בקורא כרטיסים. טרם נקבעו תאריכים ומדיניות לחלוקת הכרטיסים. **על פי המלאי הנוכחי של הכרטיסים הישנים, השימוש בכרטיסים החדשים לא יחל לפני שנת 2022, אלא אם תיקבע מדיניות לחלוקה משלבת של שני סוגי הכרטיסים.**¹

רקע

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בראשות ח"כ עינב קאבלה בנושא: פרויקט התיעוד הלאומי החכם – תמונת מצב ופוטנציאל השימוש בתעודות זהות הביומטריות. במסמך מוצג בקצרה רקע על תעודות זהות הביומטריות ועל מטרות המעבר לשימוש בהן, וסוגיות ביישום ובשימושים בהן לשם אספקת שירותים מתקדמים לאזרח. המסמך אינו עוסק בנושא מאגר הנתונים הביומטריים.

1. תעודות זהות ביומטריות

תעודות זהות ביומטריות "חכמות" מונפקות בישראל מאז שנת 2013.² עד אוקטובר 2020 הונפקו כ-3.5 מיליון תעודות זהות חכמות (כולל תעודות שהושחתו, נגנבו או אבדו), ושיעור בעלי התעודות החכמות הוא 41.35% מכלל הזכאים לתעודה.³

המעבר לתעודות
הזהות החכמות נועד
להקשות על זיופן
ולשפר את מהימנות
ההזדהות מול גורמי
ממשל ועסקים, ובכך
לאפשר אספקת
שירותי ממשל זמין
ולעודד מסחר מקוון

¹ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2020.

² מבקר המדינה, דוח שנתי 70 ב', **היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים**, עמ' 65-77, 4 במאי 2020.

³ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2020.

לפי נציג רשות האוכלוסין, **עלותן הישירה של תעודות הזהות החכמות (עלות בסיסית ועלות תהליך הפרסונליזציה של התעודות שהונפקו) היא 287,888,470 ש"ח.**

התעודות כוללות:

- ✓ **שבב המכיל מידע ביומטרי של בעל התעודה:** תמונת תווי פנים וטביעות של שתי האצבעות המורות;
- ✓ **תעודה אלקטרונית ל"אימות חזק" של זהות המשתמש בה.** כיום נדרשים לשם כך שימוש בקורא כרטיסים והזנת סיסמה;

בנוסף, התעודה אמורה לאפשר לתושב המבקש זאת להשתמש בה כתעודה אלקטרונית לחתימה – לפי נציגי הממשלה האפשרות להשתמש בתעודות לשם חתימה אלקטרונית תינתן במהלך שנת 2021.⁴

המעבר מתעודות הזהות הישנות לתיעוד ביומטרי חכם נועד לכמה מטרות:

- ✓ להקשות על זיוף התעודות;
- ✓ **לשפר את מהימנות ההזדהות בפני גורמי ממשל ועסקים;**
- ✓ **לאפשר אספקת שירותי ממשל זמין;**
- ✓ **לעודד מסחר מקוון.**

2. תיעוד חכם ושירותים מרחוק

התחזקותם של שירותים דיגיטליים מקוונים מאפשרת להגדיל את הזמינות של השירותים לאזרח, להקטין את התלות בגישה פיזית לשירות, להוזיל את עלות אספקתם של שירותים ועוד. עם זאת, כפי שעלה לא אחת בדיוני ועדת המדע והטכנולוגיה, הצורך בהזדהות בפני פקיד לשם וידוא הזהות או לשם חתימה על מסמכים מסוימים היא אחת המגבלות העיקריות על סוג השירותים שאפשר לספק מרחוק ועל היקפם. ככלל, אפשר לומר כי **יצירת רמת ודאות גבוהה**

⁴ לפי תשובת מנהל ממשל זמין על פנייתנו, יחידת ממשל זמין כגורם המאשר נמצאת בסימון של הליכי האישור, ורשות האוכלוסין פועלת להיערך כגורם הרושם. עם סיום התהליך יהיה אפשר להציע תעודה אלקטרונית לחתימה (יוגב שמני, דוא"ל, 1 בנובמבר 2020). נציג רשות האוכלוסין השיב על פנייתנו כי כיום אי-אפשר לבצע חתימה דיגיטלית באמצעות תעודת זהות חכמה. הפרויקט לפני סיום, והוא אמור להיות פעיל בתחילת 2021. רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, 2 בנובמבר 2020. בהבהרה נוספת שהתקבלה ממר אורן אריאב, מנהל אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ברשות האוכלוסין וההגירה, צוין שהאפשרות לחתימה אלקטרונית אמורה להתממש במהלך שנת 2021 כחלק מתהליך ההרכשה של תעודות חדשות או באמצעות עדכון התעודות הקיימות בלשכות הרשות.

לגבי הזהות בעת ביצוע טרנסאקציות מרחוק עשויה להועיל לאספקתם של שירותים רבים, ממשלתיים ופרטיים.⁵

יצוין כי כבר בשנת 2009, בדיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת ציין, מנהל יחידת ממשל זמין דאז כי הנושא של תעודות זהות והקמת מערך הזדהות וחתימה אלקטרונית עומד בראש תוכנית העבודה של יחידתו לשנים 2009-2010, וכי הם צופים שהחיבור בין תעודות הזהות למחשב באמצעות קורא כרטיסים יאפשר לעסקים ולאזרחים לקבל שירות מרחוק.⁶

באוגוסט 2017 החליטה הממשלה על **אישור המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה**. ההחלטה נועדה להסדיר מדיניות לאומית ותוכנית עבודה ממשלתית כוללת לפיתוח ומימוש של אמצעי הזדהות בטוח, אמין וודאי עבור אזרחי ישראל, במטרה לאפשר להם לקבל שירותים מרחוק באמצעות האינטרנט, ובפרט באמצעות הטלפון הנייד.⁷ **לפי ההחלטה, מימוש המדיניות היה אמור להתבסס על השימוש בתעודות הזהות החכמות שמונפקות כחלק מפריקט התיעוד הלאומי החכם**, המוסדר בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, אך ללא זיקה ישירה למאגר הביומטרי המופעל כחלק מפריקט זה. נוסף כי בדיון בוועדת המדע והטכנולוגיה שעסק בנושא זה, ציין הממונה על היישומים הביומטריים כי לקידום מדיניות הזדהות בטוחה יש תועלת כלכלית ניכרת, והעריך שהיא עשויה להגיע לכדי 2% מהתמ"ג (שהם כ-6 מיליארד דולר, נכון ל-2017).⁸

בעיקרי המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה, המפורטים בהחלטת הממשלה בנושא, נכתב בין השאר כי **"אמצעי הזדהות הבסיסי המונפק לתושבי ישראל על ידי המדינה הוא תעודת הזהות החכמה, שמהווה מרכיב מרכזי במדיניות. בנוסף, ימומשו אמצעי הזדהות במכשירים ניידים, כנגזרת מתעודת הזהות החכמה**, בכפוף לעקרונות המדיניות בכלל, ועקרון השימוש והפשטות בפרט. כמו כן, יינתנו פתרונות נוספים שיאפשרו מתן שירותים בצורה יעילה ובטוחה".⁹

⁵ רועי גולדשמידט, **מידע בעניין החלטת הממשלה בנושא המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2017.

⁶ ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, פרוטוקול מס' 17, **ממשל זמין, תוכנית העבודה לשנים 2009-2010**, 16 בנובמבר 2009.

⁷ יצוין כי כבר בהחלטת ממשלה מס' 1812 בנושא הקמת ממשל זמין במדינת ישראל (מרכב"ה) ממאי 2002 הוחלט כי יש לבסס מערכת הזדהות וחתימה אלקטרונית בממשלה המבוססת על כרטיס חכם, שיאפשרו לבצע מגוון פעולות הדורשות זיהוי מאובטח וחתימה גישה למאגרי מידע ממשלתיים ולמידע אישי ורגיש. עם זאת, ההחלטה דאז לא מתייחסת לתעודת הזהות כאמצעי להזדהות.

⁸ מערך הסייבר, היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים, מצגת לדיון ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בנושא: הצגת המדיניות הממשלתית בנושא הזדהות בטוחה, אוקטובר 2017.

⁹ משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 2960 של הממשלה, **אישור המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה**, 6 באוגוסט 2017.

3. מערכת ההזדהות הממשלתית

יחידת ממשל זמין, הפועלת כחלק מרשות התקשוב הממשלתי במשרד הדיגיטל הלאומי, הקימה את מערכת ההזדהות הממשלתית. המערכת, שעלתה לאוויר כפיילוט בדצמבר 2016 והושקה בגרסה מעודכנת במרץ 2019, מאפשרת לקבל שירותי ממשלה מקוונים הדורשים הזדהות אישית ללא הזדהות מול פקיד, וזאת לאחר הליך הרשמה לשירות (למעט כניסה באמצעות תעודת זהות ביומטרית – ראו להלן). בין הפעולות שאפשר לבצע באמצעות הזדהות במערכת: שינוי מען, בדיקה אם קיים צו עיכוב יציאה מן הארץ, צפייה בתיקי תביעות במערכת "נט המשפט" של הנהלת בתי המשפט וכניסה לאזור האישי באתר נתוני האשראי של בנק ישראל. כמו כן, באמצעות המערכת אפשר להיכנס לאזור האישי הממשלתי, שאמור לשמש נקודות גישה מרכזיות וישירה לכלל השירותים לאזרח באופן מותאם אישית. באזור האישי ניתנים כיום כ-50 שירותים.¹⁰

אופני ההתחברות למערכת ההזדהות הממשלתית:

- ✓ **תעודת זהות ביומטרית:** מי שיש ברשותו תעודת זהות ביומטרית יכול להזדהות במערכת בלי הרשמה מוקדמת, באמצעות שימוש בקורא כרטיסים ומחשב שמותקנת בו תוכנה המאפשרת את הפעלת קורא הכרטיסים ואת קריאת הנתונים מהשבב שעל תעודת הזהות. בנוסף לכך הוא זקוק לקוד הסודי שניתן לו בעת הנפקת תעודת הזהות.
- ✓ **הרשמה למערכת** באמצעות שני אמצעי הזדהות מתוך אלה: תעודת זהות (לאו דווקא ביומטרית); כרטיס אשראי (למעט כרטיסי דביט או כרטיסים שהונפקו בחו"ל); דרכון ישראלי בתוקף; תעודת עולה.¹¹

כלומר, תעודת הזהות הביומטרית היא רק אחת מן האפשרויות לקבלת שירותי ממשל מקוונים מתקדמים.

☒ לפי נתוני יחידת ממשל זמין על השנה וחצי האחרונות,¹² עד סוף אוקטובר 2020:

- **רובן המוחלט של הכניסות למערכת ההזדהות הממשלתית נעשה באמצעות כניסה עם שם משתמש, סיסמה וסיסמה חד-פעמית (OTP) – 6.2 מיליוני כניסות, שהן כ-94% מהכניסות;**

¹⁰ אתר Gov.il, [הרשמה למערכת ההזדהות הממשלתית – שאלות נפוצות](#); יוגב שמני, מנהל ממשל זמין, דוא"ל מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בנובמבר 2020.

¹¹ אתר Gov.il, [הרשמה למערכת ההזדהות הממשלתית – שאלות נפוצות](#).

¹² 1 באפריל 2019 עד 26 באוקטובר 2020. יוגב שמני, מנהל ממשל זמין, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 באוקטובר 2020.

- בחלק קטן מהמקרים (כ-0.7%) הכניסה נעשתה באמצעות אפליקציית מערכת ההזדהות הממשלתית;
- **בחלק עוד יותר קטן מהמקרים הכניסה נעשתה באמצעות תעודת זהות החכמה** – 0.1% בלבד מהכניסות, שהם 6,643 כניסות;
- כ- 5% מהכניסות נעשו באמצעות כרטיסים חכמים נוספים.¹³

☒ שימוש נוסף בתעודת הזהות החכמה יכול להיות בעמדות ממשל זמין או בקיוסקים של רשות האוכלוסין. אלה פזורים בעיקר בפריפריה, בקרב קבוצות אוכלוסייה ששיעור המשתמשים בהן באינטרנט קטן יחסית. עם זאת, לפי נתונים שפורסמו בדוח מבקר המדינה על חודש ספטמבר 2019, מספר השימושים בתעודת הזהות החכמה לשם הנפקת ספח לתעודת זהות חכמה, שינוי מען או הנפקת תמצית רישום מרשות האוכלוסין, הגיע רק למאות בודדות.¹⁴

☒ לפי המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה, שירותים הדורשים רמת הבטחת אימות (רב"א) גבוהה מאוד, רמה 4, יתאפשרו באמצעות תעודת הזהות החכמה. לפי תשובת מנהל ממשל זמין כיום, רק שני שירותים ממשלתיים דורשים רב"א 4: מערכת אודם של משרד המשפטים, המאפשרת דיווח מקוון לרשות לאיסור הלבנת הון, ודוח ממצאי בדיקה המוגש לאפוטרופוס הכללי.¹⁵ נציגת מערך הסייבר השיבה על שאלתנו בעניין כי הם אינם מכירים שירותים מקוונים ברב"א 4, ואם ישנם כאלה, הרי שהם לא דווחו למערך כפי שנדרש בהחלטת הממשלה.¹⁶ בין כך ובין כך, מספר השירותים המשתמשים כיום בתעודת הזהות הביומטרית לשם אספקת שירותים מתקדמים כחלק אינהרנטי מסוג השירות קטן יחסית.

☒ יצוין כי לפי תשובת הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, מערכת ההזדהות הממשלתית עומדת בהנחיות הרשות וברף האבטחה הנדרש.¹⁷ לפי ההנחיה,¹⁸ הזדהות מול מאגר מידע דורשת שימוש לפחות בנתון אחד שאמור להיות ידוע אך ורק לנושא המידע, וההזדהות מול ממשל זמין נעשית באמצעות שני נתונים הידועים אך ורק לנושא המידע – סיסמה וקוד OTP.

לפי הנתונים והמידע, חלקה של תעודת הזהות החכמה מכלל אמצעי הכניסה למערכת ההזדהות הממשלתית כיום הוא קטן מאוד. רובם המוחלט של המשתמשים במערכת נכנסים לאחר תהליך הרשמה ובאמצעות כלי הזדהות שאינם תלויי התעודה החכמה.

¹³ תמו"ז, Comsign, Personal ID.

¹⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 70 ב', היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים, עמ' 65-77, 4 במאי 2020.

¹⁵ יוגב שמני, מנהל ממשל זמין, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 באוקטובר 2020.

¹⁶ יסמין ליבנה, ראש אגף מדיניות ותכנון, מערך הסייבר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בנובמבר 2020.

¹⁷ עדן אברהם, עו"ד מחלקת ייעוץ משפטי ואסדרה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁸ הנחיה מס' 1-2010 בדבר דרישת מינימום לתהליכי אימות זהות של נושא מידע לצורך מתן גישה למידע שעליו במאגר המידע.

בדומה לכך, גם השימוש בתעודות הזהות החכמות בקיוסקים ובעמדות ממשל זמין כיום מועט, וכאמור מעט מאוד יישומים דורשים רמת הבטחת אימות שזמינה רק לבעלי תעודת זהות חכמה.

כך מסכם זאת דוח מבקר המדינה:

"מהנתונים עולה כי השימוש שנעשה בתעודת הזהות החכמה לשם קבלת שירותי ממשל זמין הינו נמוך ביותר. יוצא אפוא שלמרות כל היתרונות שיש בכך למשרדי הממשלה ולתושב, טרם הושגה אחת מהתכליות שלשמן הונפקה תעודת הזהות החכמה – מתן שירותים מזוהים הדורשים רמת אבטחת אימות גבוהה מאוד. דהיינו, הערך המוסף של תעודת הזהות החכמה כמעט שאינו בא לידי ביטוי". (ההדגשות כאן ובשאר המסמך אינן במקור)¹⁹

יצוין כי בהחלטת ממשלה שהתקבלה ביולי 2020 תחת הכותרת "תוכנית האצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה", נכתב בין השאר כי "עם קבלת החלטה זו, שירותים ממשלתיים דיגיטליים חדשים הטעונים הזדהות יפותחו באופן מותאם לאזור האישי וניתן יהיה לצרוך אותם דרכו, לרבות באמצעות זיהוי עם תעודת זהות חכמה".

עוד נקבע בהחלטה כי משרד הדיגיטל הלאומי ורשות האוכלוסין וההגירה בתיאום מערך הסייבר יבצעו תוך 90 יום ממועד ההחלטה התאמות במערכת ההזדהות הממשלתית, כך שתוכל לשמש גורמים נוספים במגזר הציבורי ובמשק.²⁰

לגבי גופים פיננסיים נקבע כי כלל גופי המגזר והממשלה הרלוונטיים יפעלו לקידום אמצעי זיהוי דיגיטליים פשוטים ונוחים במערכת הפיננסית, כולל בחינת השימוש במערכת ההזדהות הלאומית, ועליהם לגבש פתרון תוך 270 יום ממועד קבלת החלטה.²¹

4. החסמים בשימוש בתעודת הזהות החכמה לאספקת שירותים מתקדמים²²

כפי שראינו לעיל, היקף השימוש בתעודות הזהות החכמות לשם הזדהות מרחוק וקבלת שירותים מקוונים קטן מאוד, ולכן כמה מן העילות שעמדו בבסיס ההחלטה לעבור לתיעוד ביומטרי טרם מומשו או הצדיקו עצמן. להלן יוצגו בקצרה חלק מן הסיבות להיעדר השימוש בתעודות למטרות אלה:

¹⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי ב'70, היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים, עמ' 69, 4 במאי 2020.

²⁰ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 260, תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה, 26 ביולי 2020.

²¹ שם.

²² למעט אם צוין אחרת, האמור לפי: מבקר המדינה, דוח שנתי ב'70, היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים, עמ' 65-77, 4 במאי 2020.

☒ **הצורך בקורא כרטיסים והמעבר של שירותים לסביבת טלפונים ניידים.** בעת שהחלו הדיונים בנושא תעודות הזהות החכמות, סביבת השירות המקוון העיקרית הייתה מחשבים (desktop), אולם כיום חלק ניכר מצריכת השירותים נעשית באמצעות טלפונים חכמים. ככלל, טלפונים חכמים אינם עובדים עם מכשיר קורא כרטיסים, ובשל כך משתמשי טלפון נייד ככלל לא יכולים להזדהות מרחוק באמצעות תעודת הזהות החכמה. אלה שכן משתמשים במחשב זקוקים לקורא כרטיסים ולתוכנה מתאימה.

יצוין כי לפי דוח מבקר המדינה משנת 2015, כ-100,000 תושבים קיבלו קורא כרטיסים בעת קבלת תעודת הזהות החכמה.²³ עם זאת, אין בידי רשות האוכלוסין מידע או נתונים על השימוש בקוראי הכרטיסים שחולקו.²⁴

לפי תשובת מערך הסייבר, שבמסגרתו פועלת היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים, הארכיטקטורה הנוכחית של תעודת הזהות החכמה לא מאפשרת ביצוע תהליכי אימות דיגיטליים או ביומטריים ללא קורא כרטיסים. חסם טכנולוגי זה מגביל את האפשרות לקבל שירותים מקוונים מרחוק באמצעות מכשירים סלולריים.²⁵

יצוין כי יש כיום בשוק טכנולוגיה המאפשרת לטלפון נייד לזהות כרטיס ללא הכנסה פיזית שלו אל מכשיר קורא, אלא באמצעות קירוב של הטלפון הנייד אל הכרטיס (לדוגמה טכנולוגיית NFC - Near Field Communication), אך תעודות הזהות החכמות אינן תומכות כיום בטכנולוגיה זו.²⁶ לדברי נציג רשות האוכלוסין, דור ב' של תעודות הזהות יתמוך בטכנולוגיה זו (ראו להלן בעניין דור ב').²⁷

☒ **הצורך בסיסמה ואי-ידיעתה** – כיוון שהסיסמה ניתנת לבעל התעודה בעת הנפקתה, ואין כיום אפשרות לשחזר סיסמה ללא הגעה פיזית ללשכות רשות האוכלוסין, הרי שבפועל מי שאינו זוכר את הסיסמה שלו לא יכול להזדהות באמצעות התעודה.

☒ **חסמים טכנולוגיים ומשפטיים בשימוש במידע הביומטרי שבתעודה לשם אימות** – תעודה ביומטרית יכולה לאפשר תהליכי זיהוי פרונטלי באמצעות השוואה בין האדם

²³ מבקר המדינה, [תיעוד לאומי ביומטרי – תקופת המבחן, דוח ביקורת מיוחד](#), יוני 2015.

²⁴ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2020.

²⁵ יסמין ליבנה, ראש אגף מדיניות ותכנון, מערך הסייבר הלאומי, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בנובמבר 2020.

²⁶ מבקר המדינה נדרש כבר בדוחות משנת 2010 ו-2015 לנושא הליכי הרכש של תעודות הזהות. בין השאר צוין כי בוצע רכש של 5 מיליון תעודות גולמיות שיוצרו עד סוף שנת 2012, וזאת למרות שתהליכי הנפקה עצמה – הפרסונליזציה של התעודות – לא התקדמו בקצב שדרש בשלב זה את כלל התעודות, וכפועל יוצא הוארכה תקופת ההתקשרות עם הספק עד שנת 2025. מבקר המדינה, [תיעוד לאומי ביומטרי – תקופת המבחן, דוח ביקורת מיוחד](#), יוני 2015.

²⁷ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2020.

לתעודה. עם זאת, בשל מורכבות ההצפנה ואופן העיצוב של תעודת הזהות החכמה, קיימים קשיים טכנולוגיים בביצוע אימות ביומטרי.

נוסף על הקושי הטכנולוגי, בחוק הכללת אמצעי זהוי ביומטריים, המסדיר את השימוש במידע הביומטרי, נקבעו הוראות המגבילות את השימושים ואת הגופים הרשאים לגשת אל המידע הביומטרי. כפועל יוצא, כיום אין שימוש ביכולת להשוות את האדם לתעודה שלו, גם לא בקרב גורמי המשטרה המוסמכים לכך על פי חוק.

לפי תשובת הממונה על היישומים הביומטריים, למרות תיקוני חקיקה שנעשו כדי לאפשר השוואה ביומטרית מול התעודה לשם מתן שירות, בהיעדר תקנות של שר הפנים בנושא (שהותקנו עד כה רק בעבור רשות האוכלוסין) גורמים ממשלתיים נוספים לא יכולים להשתמש כיום בתעודה לשם אימות הזהות.²⁸

יצוין כי בהחלטת הממשלה מיולי 2020 בעניין תוכנית האצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה, הוטל על שר הפנים ושר הדיגיטל הלאומי לאפשר ביצוע חתימה אלקטרונית מאושרת על גבי תעודת הזהות החכמה.

לדברי מנהל יחידת ממשל זמין, האפשרות לביצוע חתימה נמצאת בהליכי אישור מול רשם הגורמים המאשרים במשרד המשפטים, ולפי לוח הזמנים המשוער, בינואר 2021 יהיה אפשר להתחיל לחתום מרחוק באמצעות תעודת הזהות החכמה.²⁹

בהינתן כי לא כל תעודה ביומטרית מאפשרת כיום ביצוע חתימה, לא ברור אם וכיצד זה יתאפשר לאזרחים שבעת ההנפקה לא ביקשו לחתום באמצעות התעודה.

כמו כן, החלטת הממשלה הטילה על משרד הדיגיטל להיוועץ עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ולהקים תשתית למערכת חתימות מרכזית לשימוש בעת מתן שירותים של גופים ציבוריים, ללא צורך בכרטיס חכם.³⁰

מן ההחלטה לא ברור לגמרי מה הן הזיקות בין תעודת הזהות החכמה לבין פתרונות אימות הזהות והחתימה האלקטרונית, ובפרט אלה שכלל לא אמורים להתבסס על כרטיס כלשהו.

5. סוגיות נוספות

✓ שימוש משטרתי בתעודת הזהות הביומטרית לשם אימות הזהות

²⁸ יסמין ליבנה, ראש אגף מדיניות ותכנון, מערך הסייבר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בנובמבר 2020.

²⁹ יוגב שמני, מנהל ממשל זמין, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 באוקטובר 2020.

³⁰ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 260, תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה, 26 ביולי 2020.

אף שנושא זה איננו במוקד הדיון, יצוין כי בדוח מבקר המדינה ממאי 2020 נכתב ששיעור השגיאות במקרים שבהם שוטרים השתמשו בתעודת הזהות לשם אימות זהות באמצעות השוואה בין האדם לנתוני הכרטיס שלו היה כ-20%.

כפי שצוין בתשובת משטרת ישראל למבקר המדינה, בשל סיבות שונות המשטרה לא משתמשת כיום במכלולי הביומטריה של התעודה לצורכי זיהוי, אלא במאגרי מידע ביומטריים אחרים (ובהם מאגר התמונות של רישיונות הנהיגה של משרד התחבורה). בין הגורמים לאי-שימוש: שיעור שגיאות גדול, טענות בדבר מיעוט מחזיקי התעודות החכמות מכלל מחזיקי התעודות וקשיים בתחקור של הכשלים בתהליכי הזיהוי בשל היעדר נגישות של המשטרה לנתוני המאגר הביומטרי עצמו.

במאמר מוסגר יצוין כי משרד התחבורה קיבל החלטה עקרונית על ביטול מאגר תמונות הרישיון.³¹ מבקר המדינה ציין כי יש לבחון את מיזוג תעודת הזהות ורישיון הנהיגה לכרטיס אחד.

✓ דור ב' של תעודות הזהות

כחלק מהניסיון להתמודד עם החסמים הטכנולוגיים בשימוש בתעודת הזהות החכמה במתכונתה, הממונה על ההזדהות והיישומים הביומטריים במערך הסייבר הציע פתרונות ביניים ביחס לתעודות שהונפקו זה מכבר, באמצעות אימות ביומטרי מול תמונת הפנים בתעודה – מה שמכונה פתרונות דור 1.5.

בנוסף לכך, צוות בראשותו של מנכ"ל רשות האוכלוסין דן לאחרונה בנושא השימושיות של תעודות הזהות ובוחן הצעות בנושא. הממונה על היישומים הביומטריים העביר לצוות מסמך מדיניות דור ב' לתעודות הזהות, והרעיון הבסיסי בו הוא לקבוע כי בתעודות זהות שיונפקו בעתיד תישמר תמונת הפנים ללא מגבלה של הרשאת גישה, ויהיה אפשר לקרוא אותה מהשבב באמצעות מנגנון NFC, ללא צורך בקורא כרטיסים. ארכיטקטורה כזו קיימת כיום בדרכונים הביומטריים המונפקים בישראל.

לדברי נציג רשות האוכלוסין, שר הפנים הנחה את הרשות **לגבש פתרון שיאפשר לאזרחים המעוניינים בכך להשתמש בתיעוד (דור 1) באמצעים דיגיטליים. כמו כן, הרשות מגבשת פתרון שיכלול גם שימוש בטלפונים סלולריים** ובאמצעים אחרים. הפתרון כרגע בשלבי הצגה לרשויות הרלוונטיות במדינה, ולפי רשות האוכלוסין, הוא כבר קיבל התחייבות תקציבית ממשרד האוצר. עם סיום ההצגה תתחיל הרשות לממש את הפתרון, והתוכנית היא שעד סוף שנת 2021 הפתרון יהיה זמין.

משרד התחבורה
קיבל החלטה
עקרונית על ביטול
מאגר תמונות
הרישיון. לדעת מבקר
המדינה, יש לבחון
את מיזוג תעודת
הזהות ורישיון הנהיגה
לכרטיס אחד.

³¹ בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא מאגר רישיונות הנהיגה, השיב נציג המשרד כי "ביום 14 במאי 2020 הנחה שר התחבורה דאז, ח"כ בצלאל סמוטריץ', לפעול לסגירת מאגרי תמונות רישיון נהיגה ורישיון משיטים", וכי הצוותים המקצועיים במשרד בוחנים את הנגזרות של החלטה זו. ענבר הרשקוביץ, משרד התחבורה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 ביוני 2020.

תעודות זהות דור ב' יתחילו להיות מיוצרות בתחילת 2021. בתעודה החדשה יהיה ממשק אלחוטי בתקן NFC, ולא תהיה חובת שימוש בקורא כרטיסים (למרות שאפשרות זו עדיין תהיה קיימת). טרם נקבעו תאריכים ומדיניות לחלוקת כרטיסים אלו, והנושא ייבחן בחודשים הקרובים.

על פי מלאי הכרטיסים הישנים הקיים היום, השימוש בכרטיסים החדשים לא יתחיל לפני שנת 2022, אלא אם כן תיקבע מדיניות חלוקה משלבת של שני סוגי הכרטיסים.³²

לפי תשובת נציגת מערך הסייבר על פנייתנו, כדי למנוע קושי תפעולי בביצוע שינויים טכנולוגיים ובהתקדמות שלהם, כדאי בין השאר להימנע מרכישת כמות גדולה של כרטיסי תעודות זהות "גלמים", שמשמעותה זמן ארוך מיום הרכישה ועד ההנפקה.

עוד יצוין בהקשר זה כי לפי דוח הפיקוח מס' 10 של הממונה על ההזדהות והיישומים הביומטריים, כחלק מהרכש של תעודות הזהות נרכשו שבבים משתי חברות בין-לאומיות, אך התברר שנפח הזיכרון בשבב של אחת משתי החברות קטן יחסית לנפח השבב של החברה השנייה. משמעותו של נפח קטן בשבב היא משך קריאה ארוך של המידע שעליו, וכן הגבלה על היקף המידע והשירותים שאפשר לספק על גביו. עד היום הונפקו כ-400,000 תעודות זהות עם שבב זה, ויש עוד כ-350,000 "גלמים" עם שבב מסוג זה שטרם הונפקו. רשות האוכלוסין הורתה שלא להנפיק תעודות חדשות עם שבב זה.³³

✓ פרויקט שומר זה"ב

לפי תשובת נציגת מערך הסייבר על פנייתנו, לאחר כמה שנים שבהן לא עלה בידי גורמי הביצוע לקדם את השימוש בתעודת הזהות החכמה כאמצעי אמין בתהליכי זיהוי, יזם הממונה על היישומים הביומטריים את פרויקט שומר זה"ב (זיהוי בטוח). במסגרת הפרויקט, שנעשה עם רשות האוכלוסין, פותח אב-טיפוס של עמדה נפרדת חיצונית למערכות רשות האוכלוסין, המאפשרת אימות זהות באופן לא מקוון.

המערכת נוסתה בהצלחה בפילוט שהתקיים בחודש מרץ 2020 באחד המפעלים הביטחוניים בשילוב תהליכי בידוק של מבקרים. בימים אלה מושלם פיתוח המערכת בהתאם לתובנות שנלמדו מהפילוט.

לדברי נציגת מערך הסייבר, בימים אלה נערכת יחידת ממשל זמין להטמעה של קוד המערכת בקיוסקים לשירות עצמי המיועדים להנגשת שירותים ממשלתיים לתושבי ישראל וכבר פרוסים במאות יחידות ברחבי הארץ. אופציה זו תוכל לשמש חלופה גם למגזרים בציבור הישראלי

³² רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2020.

³³ דוח פיקוח מס' 10, ספטמבר 2020, הממונה על היישומים הביומטריים, מערך הסייבר הלאומי, עמ' 9.

שאינם מחזיקים בסלולרי או שאינם מחזיקים בדגם שיש בו מנגנון NFC, וכן בעת צורך באימות ביומטרי בנוכחות פיזית במקומות ביטחוניים ואחרים.³⁴

³⁴ יסמין ליבנה, ראש אגף מדיניות ותכנון, מערך הסייבר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בנובמבר 2020.