

21 יוני 2021  
י"א תמוז תשפ"א  
סימוכין: 1052

לכבוד  
ח"כ איילת שקד, שרת הפנים

גבירתי,

**הנדון: דו"ח הממונה על היישומים הביומטריים – מס' 11 – יוני 2021**  
סימוכין: דו"חות פיקוח 1-10

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

דו"ח זה, הדו"ח ה-11 של הממונה, מתמקד בנושאי פיקוח על התנהלות הפרויקט במהלך התקופה מאוגוסט 2020 עד לאפריל 2021 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 ויחידת ממשל זמין (ההתייחסות האחרונה התקבלה בתאריך 8.6.2021). התייחסות, ככל שהיו, שולבו בדו"ח.

הדו"ח תואם עם אגף תמ"ק במערך הסייבר הלאומי (להלן - "אגף תמ"ק") - הקצין המוסמך המנחה את הרשויות בהיבטי אבטחת המידע על פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים התשנ"ח 1998.

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:**

1.1. **שמירת "תמונות פנים באיכות פחותה" אינה עומדת בדרישות החוק** - החוק מאפשר לשמור במערכות רשות האוכלוסין "תמונות פנים באיכות פחותה". 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 בכונתה לקדם תיקון חקיקה בנושא.

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

**2. רשות המאגר**

2.1. **היערכות לפקיעת הוראת השעה** - כהיערכות לפקיעת הוראת השעה לחוק, הצפויה בשנת 2022, והאפשרות לגריעת טביעות האצבע מהמאגר, תיארר הרשות "אבני דרך" למאגר ביומטרי מבוסס תמונות פנים בלבד. תאריך היעד שמסרה הרשות לפתרון הקבע הינו בשנת 2024, כשנתיים לאחר תום הוראת השעה. הרשות הציגה גם פתרונות ביניים שעל פי התכנית של הרשות יעמדו במועד הקבוע בחוק.

**אני מזהה סיכונים פרויקטליים משמעותיים בפתרונות הביניים, אשר בסבירות גבוהה יגררו עיכובים בלוחות הזמנים. כהכנה לכך, על הרשות להיערך גם לתרחיש לפיו הוראת השעה תסתיים (ולא תוארך ע"י הכנסת), ללא השלמת פתרונות הביניים.**

2.2. **כיוול מערכת ההשוואה הביומטרית** – מערכת ביומטרית דורשת כיוול תקופתי על מנת לוודא את תקינות ההשוואה. נהלי הרשות קובעים כיוול תקופתי כאמור, אולם הכיוול בוצע לאחרונה רק בשנת 2018. על הרשות לבצע כיוול של המערכת בהקדם האפשרי.

**3. נושאי מדיניות**

3.1. **עדכון תורת ההפעלה לפרויקט התיעוד הלאומי החכם** - בחלוף למעלה מעשור מגיבוש תורת ההפעלה לפרויקט (בשנת 2009), לאור הניסיון הנצבר והמגמות הטכנולוגיות, יש מקום לתיקוף ועדכון תורת ההפעלה.

**מומלץ שעדכון תורת ההפעלה בכללותה יבוצע על ידי משרד הפנים והרשויות, תוך קיום עבודה מטה רוחבית עם כלל בעלי העניין, וביניהם יחידת הממונה.**

3.2. **תכלול נושא זיוף תיעוד והתחזות** – יש מקום למינוי גורם מרכז אשר יחזיק בידו את התמונה המלאה, וימליץ על פעולות בנושא התחזויות וזיוף תיעוד בפרויקט.

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

בכבוד רב,

  
רועי פרידמן  
הממונה על היישומים הביומטריים

**העתקים:**

מר יאיר הירש - מנכ"ל משרד הפנים  
מר יגאל אונא - ראש מערך הסייבר הלאומי  
פרופ' שלמה מור יוסף - מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה  
משטרת ישראל – לשכת סמפכ"ל  
ד"ר שלומית ווגמן – מ"מ ראש הרשות להגנת הפרטיות, משרד המשפטים  
מר עמיר אריהן – מ"מ ראש רשות המאגר הביומטרי הלאומי וראש אגף מערכות מידע  
מר שחר ברכה – מ"מ ראש רשות התקשוב הממשלתי  
מר יוגב שמני - מנהל ממשל זמין, רשות התקשוב הממשלתי  
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 אלי גזית – ראש אגף תמ"ק, מערך הסייבר הלאומי  
מר אייל סיסו - רח"ט לעניינים קונסולריים, משרד החוץ  
משרד ראש הממשלה – לשכת מנכ"ל

**1. רקע**

- 1.1. הממונה על היישומים הביומטריים פועל מכח סעיף 30 לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשי"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. רקע מורחב על החוק, על הפיקוח על פרויקט התיעוד הלאומי החכם ועל דו"חות הממונה בנספח המצורף.
- 1.3. נכון ליום 1 באפריל 2021 מכיל המאגר הביומטרי את נתונים הביומטריים של כ-5.1 מיליון איש. רשות האוכלוסין הנפיקה כ-4.1 מיליון דרכונים ביומטריים וכ-2.9 מיליון תעודות זהות ביומטריות. בעת הזו כ-40.4% מכלל בעלי תעודות הזהות מחזיקים בתיעוד ביומטרי<sup>1</sup>.
- 1.4. דו"חות הממונה:
  - 1.4.1. מתחילת תקופת המבחן ב-30.6.2013 הוגשו עשרה דו"חות פיקוח. הדו"חות מציגים את הנושאים שבהם 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' 10, פורסם בספטמבר 2020.
  - 1.4.2. דו"ח הפיקוח הנוכחי, הדו"ח האחד עשר, מתמקד בנושאים שבפיקוח במהלך התקופה מאוגוסט 2020 עד לאפריל 2021 לצד עדכון סטטוס לגבי פערים שהוצגו בדוח הקודם.
  - 1.4.3. בנוסף לפעילות הפיקוח סוקר הדו"ח המלצות לפי סעיף 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.
  - 1.4.4. לדו"ח זה, המסווג בלמ"ס, מצורף נספח שסיווגו **סודי**. הנספח הסודי יועבר לראשי הרשויות אליהן הוא מתייחס וכן לוועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים העוסקת על פי החוק באבטחת מידע. נספח סודי צורף גם לדוחות הקודמים.
  - 1.4.5. במהלך תקופת הדו"ח הנוכחי, החלו מספר גורמים ממשלתיים בפעילות פיתוח של הזדהות ביומטרית אל מול התיעוד בהתאם לסעיף 6 בחוק. פעילות פיקוח זו נוספה לפעילות הפיקוח של היחידה ומדווחת בדו"ח זה.

**2. נושאי הדו"ח**

- 2.1. פיקוח – סקירת הפעילויות והנושאים שנבדקו במהלך התקופה מאוגוסט 2020 עד לאפריל 2021.
- 2.2. פיקוח – עדכון סטטוס לגבי פערים מדו"חות קודמים.
- 2.3. מדיניות – נושאי מדיניות שטופלו בתקופת הדו"ח.

<sup>1</sup> בדו"חות קודמים נמסרו נתונים שכללו גם הנפקות חוזרות של תיעוד. מדו"ח זה יימסרו הנתונים ללא הנפקות חוזרות.

### 3. הפיקוח על רשות האוכלוסין

#### 3.1. תמונות פנים באיכות פחותה – אי עמידה בדרישות החוק

בחודש יוני 2019 פנתה יחידת הממונה לרשות האוכלוסין בבקשה לבדוק האם תמונות הפנים המופחתות, השמורות במחשבי רשות האוכלוסין, עומדות בהוראות החקיקה. לאחר בדיקה, נקבע בדו"ח 9 (ינואר 2020) כי תמונות הפנים באיכות פחותה השמורות ברשות האוכלוסין אינן עומדות כיום בדרישות החוק:

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. נקודת המוצא של החוק הייתה ש"תמונות מופחתות" אינן "מידע ביומטרי" וכי ניתן לשמור אותן לצורך שימוש פקיד רשות האוכלוסין במפגש עם התושב.

3.1.4. בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי באלגוריתמיקה לזיהוי פנים, אשר התקדמה בכמה סדרי גודל בהשוואה ליכולת הטכנולוגית שהייתה קיימת בעת ניסוח החוק (8-2007)<sup>2</sup>.

3.1.5. מבדק שקיימה יחידת הממונה, תוך שימוש באלגוריתמים עדכניים, הצביע על כך ששיעור הדיוק של השוואות 1:1 על גבי תמונות באיכות מופחתת דומה לשיעור הדיוק של תמונות לא מופחתות.

3.1.6. גם רשות האוכלוסין קיימה מבדק כזה והגיעה למסקנות דומות.

3.1.7. לפיכך, לא ניתן לומר כי **כיום** תמונות הפנים המופחתות השמורות במרשם האוכלוסין בהתאם לסעיף 27 לחוק "לא יוכלו לשמש, באופן מעשי, לצורך זיהוי או אימות זהותו של אדם באופן ממוחשב".

3.1.8. לנוכח תוצאות אלו, תמונות הפנים באיכות פחותה השמורות במערכות רשות האוכלוסין מהוות "אמצעי זיהוי ביומטריים" ומאגר ביומטרי לכל דבר ועניין, ואינן עומדות בדרישות החוק.

3.1.9. על רשות האוכלוסין לגבש ולממש פתרון העומד בדרישות החוק או לפעול לשינוי החוק.

3.1.10. הממונה סבור שהמצב הנוכחי, שבו רשות האוכלוסין אינה עומדת בדרישות החוק, הינו בלתי סביר ובפרט כשמדובר במשך זמן כה ארוך.

3.1.11. התייחסות הרשות:

"כפי שהובהר על ידי הרשות בעבר, לנושא זה משמעויות אופרטיביות ומבצעיות רבות שישפיעו על יכולת מימוש יעודה של הרשות, השפעה על העבודה השוטפת, השפעה ישירה על השירות לאזרח והיכולות של הרשות לממש את אחריותה במסגרת תפקידה. לאור זאת, עמדת הרשות היא כי יש לבצע שינויי חקיקה שיאפשרו לרשות להמשיך ולהחזיק בתמונות. הרשות תחל בשינויי החקיקה כאשר תקום ממשלה."

3.1.12. הערת הממונה על התייחסות הרשות:

בעת קידום החקיקה כאמור, יש לקחת בחשבון היבטים רוחביים בפרויקט ובפרט קיומם של שני מאגרים ביומטריים מקבילים (אם כי לא זהים) ברשות האוכלוסין וברשות המאגר. נושא זה מדגיש את הצורך בריענון תורת ההפעלה (ר' סעיף 9.1)

3.1.13. פער זה טרם נסגר.

<sup>2</sup> [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/opinion/he/maagar\\_beyometry.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/opinion/he/maagar_beyometry.pdf)

### 3.2. שיעורי השגיאה בהשוואת טביעת אצבע מול תעודה

- 3.2.1. השוואת טביעת אצבע (להלן: ט"א) של אדם מול תעודה מתבצעת במספר תרחישים – בלשכות רשות האוכלוסין, במעברי הגבול ובמשטרת ישראל.
- 3.2.2. נושא שיעורי השגיאה בהשוואה של טביעות אצבע של אדם מול תעודתו עלה בדו"חות פיקוח קודמים (מדו"ח פיקוח 5 (אוקטובר 2016) ואילך), בהתייחס להשוואות של טביעות אצבע המבוצעות על ידי המשטרה (ניידות ותחנות משטרה) ובמעברי הגבול.
- 3.2.3. בדו"ח פיקוח 9 צוין כי ממצאים נוספים שהתקבלו מרשות האוכלוסין מצביעים כי יתכן וקיימת בפרויקט בעיה רוחבית של שיעור גבוה של שגיאות באימות זהות של אדם מול תעודתו (1:1). חשש זה התבסס על ממצאים מבדיקות של השוואה מול תעודת הזהות שנערכו בלשכות רשות האוכלוסין.
- 3.2.4. המלצנו שרשות האוכלוסין תבצע עבודת מטה (תפעולית, טכנולוגית ומשפטית) על מנת לוודא שאימות טביעת אצבע מול תיעוד, בכל המקומות שבהם השוואות אלו מבוצעות על פי החוק, יתבצע תוך הקפדה על שיעורי שגיאה סבירים כמקובל.
- 3.2.5. בחודש ינואר 2021 העבירה רשות האוכלוסין נתונים מהם ניתן ללמוד על איכות טביעות האצבע בהרכשה ובאימות. לאחר ניתוח מעמיק של הנושא, **ניתן לומר שבממוצע ארצי על כל שכבות הגיל, איכות ט"א בהרכשה ובאימות בלשכות רשות האוכלוסין עומדות בציפיות**. למען שלמות התמונה יצוין כי קיימת בעיית איכות הרכשה ביחס לשכבת הגיל המבוגרת, אולם מדובר בבעיה מוכרת הנוגעת לשחיקת טביעות האצבע בגיל מבוגר (ר' סעיף 3.3).
- 3.2.6. נושא זה נדון בהרחבה בנספח המסווג.
- 3.2.7. על סמך הנתונים שהועברו על ידי רשות האוכלוסין תוך שיתוף פעולה מלא עם הפיקוח, ניתן לומר בעת הזו כי **פער זה נסגר**. עם זאת, הנושא ימצא במעקב עד להצגת נתונים הדירים במהלך מספר חודשים רציפים.
- 3.2.8. **עתה, כשהובהר שההשוואות בלשכות של טביעות אצבע עומדות בסטנדרט הנדרש, על המשטרה לוודא שמערכות אימות הזהות שברשותה יעמדו באיכות ההשוואה הנדרשת.**
- 3.2.9. **פער זה (של המשטרה) טרם נסגר.**

### 3.3. הרכשת ט"א מתושבים מעל גיל 60:

- 3.3.1. מנתוני איכות ט"א בעת הרכשה והאימות שנסקרו בסעיף 3.2.5, עלה גם שאיכות ט"א של תושבים מעבר לגיל 60 הולכת ויורדת ככל שגיל התושב עולה. ירידה זו הינה תופעה מוכרת בספרות המקצועית. הקושי בנטילת ט"א מתושב מתבטא בניסיונות חוזרים ונשנים בתהליך ההרכשה בלשכות, ו/או במתן "אישור מנהלי" להרכשת ט"א בציון איכות נמוך. בהתאמה, ט"א אשר ישמרו בתיעוד יהיו באיכות נמוכה וקיימת שאלה לגבי יעילות ההשוואה 1:1 אל מול התיעוד של תושבים אלו.
- 3.3.2. **הממונה סבור כי נושא זה הינו תפעולי ובסמכותה של רשות האוכלוסין, ועליה להחליט כיצד (והאם) נכון ליטול ט"א מתושבים אלה, באופן שלא יטריח פלח אוכלוסייה זה או ישפיע על איכות ההשוואה מול התיעוד, ואיכות ט"א הכוללת במאגר.**
- 3.3.3. התייחסות הרשות:

"כפי שנאמר בדוח קודם, הרשות תמשיך ליטול ט"א של אוכלוסייה מבוגרת מתוך הבנה כי בעשותה כך, היא מטיבה עם אוכלוסייה זו ומממשת את לשון ומטרת החוק "אדם אחד זהות אחת"."

### 3.4. ממצאים הנוגעים להנפקת תיעוד

- 3.4.1. הדפסת תעודות הזהות כוללת שלב ראשוני של הכנת "גלמים", שהם תעודות זהות "ריקות", ללא שיוך ונתונים. כחלק מההיערכות לפרויקט, הצטיידה מדינת ישראל בכ-5 מיליון "גלמים", ואלו משמשים את הפרויקט עד היום.
- 3.4.2. הגלמים המשמשים להפקת תעודות הזהות המודפסות כיום, יוצרו בשנת 2012, עוד לפני שהחלה תקופת המבחן.

3.4.3. בדיון שהתקיים עם היצרן ב-20.7.2020 נמסר שאחריות היצרן היא לשנתיים מעת יצור הגלמים ואורך חיי הגלמים מוערך בכ-10-7 שנים.

3.4.4. מדיון בנושא עם מפעל ההנפקה של תעודות הזהות עולה כי ככל שמתרחקים ממועד יצירת הגלמים (2012) עולה ההסתברות שתעודות המונפקות היום לא יחזיקו מעמד לכל תקופת התוקף של התעודה (התוקף המקסימאלי הוא 10 שנים במידה ותושב הסכים לשמור את טביעות אצבעותיו במאגר). כלומר, תעודות המונפקות היום צפויות לשמש את האזרחים עד שנת 2031 – כ-19 שנים מיום ייצורן.

3.4.5. בלאי של התיעוד יכול שיבוא לידי ביטוי בהפרדות השכבות של התעודה, בנפילת השבב מהתעודה וכד'. במקרים אלו על התושב יהיה להתייבב בלשכת רשות האוכלוסין ולבצע הרכשה חוזרת על מנת לקבל תיעוד חדש. לתהליך זה יש בראש ובראשונה פגיעה ברמת השירות הניתנת לתושב, וכן משמעויות כספיות ותפעוליות למדינה.

3.4.6. באותו הקשר, בדיון שהתקיים ב-27.10.2020 בוועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת בנושא הפוטנציאל של התיעוד הלאומי הביומטרי והיכולת לעשות שימוש דיגיטלי בתעודות הנוכחיות, קראה הוועדה לרשות האוכלוסין לשקול מחדש את המשך השימוש בתעודה הקיימת ולהקדים את מועד הכנסת תעודת הזהות הביומטרית מדור המתקדם (דור ב').

3.4.7. התייחסות הרשות:

*"לאחר בחינת הנושא, אין בכוונת הרשות להמשיך לעשות שימוש בגלמים הישנים המצויים במחשני הרשות. הצפי לתחילת חלוקת התעודה החדשה- סוף שנת 2021 (ובכפוף ליצירת מלאי מספיק של תעודות המיוצרות בימים אלו)".*

### 3.5. גוון עור

3.5.1. בסיוורים בלשכות דווח לנו על קשיים בהרכשת תמונות פנים של תושבים בעלי גוון עור כהה. ככל הנראה הדבר קשור בהגדרות הכיול של המצלמה שבאמצעותה מתבצעת ההרכשה.<sup>3</sup>

3.5.2. התקבלה התייחסות רשות האוכלוסין ובה תיאור הפעולות שעשתה על מנת להתמודד עם התופעה.

3.5.3. במהלך התקופה של הדו"ח הנוכחי התקיים דיון בנושא ונסקרו הדרכים לשיפור המצב.

3.5.4. **ראוי שנושא זה יקבל מענה לכל המאוחר במערכת איתן** (המערכת החדשה של רשות האוכלוסין, ראה סעיף 3.8 להלן).

3.5.5. התייחסות הרשות:

*"רשות האוכלוסין תיערך למימוש סעיף זה במערכת איתן על פי המלצת הממונה".*

### 3.6. תכנית עבודה לשנת 2021

3.6.1. ב-9.2.2021 התבקשה רשות האוכלוסין להציג את תכנית העבודה השנתית של הרשות בנושאים הביומטריים.

3.6.2. במועד הדיון הוצג מתווה לתכנית וסוכם שהתכנית תועבר ליחידת הממונה.

3.6.3. עם העברת התייחסות הרשות לטיטוט דו"ח זה, הועברה התכנית לממונה.

### 3.7. סיוורים באתרי רשות האוכלוסין

3.7.1. כחלק מפעולות הפיקוח, ביצעה יחידת הממונה סיוורים (גלויים וסמויים) באתרי רשות האוכלוסין, הממצאים המפורטים לעיל מסתמכים בין היתר על סיוורים אלו:

#### בתקופת דו"ח 11 (תקופת הקורונה):

3.7.1.1. סיוור בלשכת רשות האוכלוסין אשקלון.

3.7.1.2. סיוור בלשכת רשות האוכלוסין קרית.

3.7.1.3. סיוור סמוי בלשכת רשות האוכלוסין פתח תקוה.

3.7.2. מטרת הסיוורים הינה לוודא שהעבודה בלשכות מתבצעת בהתאם להוראות החוק.

<sup>3</sup> הקושי האמור מוכר גם בספרות העולמית בנושא, ר' לדוגמא דו"ח NIST FRVT.

**3.7.3. סוירים בלשכות**

3.7.3.1. 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 בפריפריה וכד'.

3.7.3.2. הסוירים הגלויים כללו הצגת הפעילות בלשכות ע"י מנהלי הלשכות, בדגש על התייעוד הביומטרי, מאפיינים מיוחדים ללשכה, המלצות לשיפור התהליך, אירועים מיוחדים וכד', ולאחר מכן, צפייה בתהליכי העבודה וקבלת הקהל בלשכה.

3.7.4. **סיכום הסוירים** – 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.

**3.8. מערכת איתן**

3.8.1. רשות האוכלוסין נמצאת בתהליך של החלפת המערכת המבצעית – מערכת "אביב" שבאמצעותה מתנהלת העבודה בלשכות והנפקת התייעוד הלאומי לתושבים הן בהיבטים התפעוליים והן בהיבטים הביומטריים של הפרויקט.

3.8.2. המערכת החדשה – מערכת איתן נמצאת בפיתוח ובשלבים מדורגים של הטמעה.

3.8.3. 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.

**4. הפיקוח על הרשות לניהול המאגר הביומטרי****4.1. כללי****4.1.1. ניהול ההיערכות לתום הוראת השעה**

בדיון פיקוח עיתי שהתקיים ב-10.11.2020 מסרה הרשות שלאור חשיבות ההיערכות לתום הוראת השעה, נמצא הנושא במעקב הדוק של מנכ"ל משרד הפנים. במהלך חודש דצמבר התקיים דיון פיקוח בנושא בהשתתפות המנכ"ל.

**4.1.2. קשיים בביצוע הפיקוח על רשות המאגר**

יחידת הממונה נתקלת באופן קבוע בקשיים מתמשכים בביצוע הפיקוח על רשות המאגר, המתבטאים בעיכובים חוזרים ונשנים בהעברת מסמכים ובדחיית משימות ודיונים. הרשות נדרשת להפגין שיתוף פעולה מלא עם הפיקוח לצורך עמידה בהוראות החוק, לטובת פעילות תקינה ומקצועית של רשות המאגר ולמען הגנה על האינטרס הציבורי.

4.1.3. **מצב דברים זה מקשה על הממונה למלא את תפקידיו לפי החוק. לפיכך, הממונה מבקש את התערבות הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים על מנת שפערים אלו יקבלו מענה מידי.**

**4.1.4. התייחסות הרשות:**

"בפתיחת הדברים ייאמר כי הרשות אינה חולקת על סמכותו של ממונה יישומים לביצוע פיקוח ע"פ החוק, עם זאת, דרך הפיקוח שאינה מתנהלת בשקיפות, מציגה סיכומי דיון שאינם משקפים נאמנה את הנאמר בדיונים מייצרת קושי לרשות לבצע את משימותיה ע"פ החוק בהצלחה. בנוסף לכך, משימות המוטלות על הרשות, שלא תמיד בסמכות ולא ע"פ חוק (כגון דרישה לביצוע פילוחים וחיתוכים לגבי הנתונים המצויים במאגר ו/או שינוי קביעת משימות לביצוע) גורמים לעומס לא סביר על הרשות שגם כך מוגבלת במשאביה האנושיים והטכנולוגיים וגורמים לפגיעה במשימותיה השוטפות של הרשות וכן בתוכנית העבודה שלה.

דוגמא לנושא: נושא [מסווג] שלא היה בתוכנית העבודה. לאחר ביצוע בדיקות ע"י הרשות, התקבלו דרישות מהממונה לבדיקות נוספות, על אף שלא היה בהן כדי להשפיע על בחינת יכולת המאגר לעמוד במשימותיו. ואף שהובהר כי משימות אלו ייפגעו ביכולת לבצע משימות אחרות בשל מוגבלות במשאבים."



**4.1.5 הערת הממונה על התייחסות הרשות :**

מועד דיוני הפיקוח העיתיים מתואמים בתחילת שנה ובתדירות דו חודשית. הדיונים נערכים על פי מצע הנשלח על ידי הממונה כשבוע מראש, ומצופה מהרשות להעביר את המסמכים הרלוונטיים הקיימים בידה, העונים על המצע, לקראת הדיון.

סיכומי הדיונים נשלחים לרשות המאגר וככל שרשות המאגר סבורה שהסיכום אינו משקף את הנאמר היא שולחת את הערותיה. ככל שנדרש יוצא סיכום מתוקן.

**4.2 ניסוי לבדיקת אמצעים טכנולוגיים הנותנים מענה נאות להוראת השעה**

4.2.1 בהמלצתו הראשונה (בתום 18 חודש) של ראש מערך הסייבר הלאומי (28.11.2018), ביקש ראש המערך מרשות המאגר להתחיל בבדיקות על מנת לוודא שהאמצעים הטכנולוגיים, שנמצאו מתאימים לפי ניסויים בחו"ל, אכן מתאימים גם למאגר התמונות הלאומי של תושבי ישראל ונותנים מענה נאות לדרישות החוק.

4.2.2 בהמלצתו השנייה (1.6.2020) סבר ראש המערך כי יש בנמצא אלגוריתמיקה מפותחת ובשלה לזיהוי פנים שיש בה להוות מענה נאות לזיהוי ואימות זהות של תושב, לצורך קבלת תוצאת זיהוי לפי סעיף 14 לחוק העיקרי, על בסיס מאגר של תמונות פנים בלבד.

4.2.3 הרשות לניהול המאגר דיווחה כי בכוונתה לבצע ניסוי על גבי אלגוריתם זה, במטרה לוודא את התאמתו לאוכלוסייה בישראל וראש המערך ביקש מהרשות להציג ולעדכן את הממונה בתהליך העבודה ובמהלך הניסוי עצמו.

4.2.4 בדו"ח הפיקוח הקודם נמסר שהרשות לניהול המאגר הביומטרי ביצעה את הניסוי באוגוסט 2020, שתוצאותיו מלמדות שקיים אמצעי טכנולוגי המהווה "מענה נאות" ושדו"ח הניסוי הועבר ללמידה ליחידת הממונה.

4.2.5 היחידה למדה את הדו"ח והעירה לרשות המאגר שהדו"ח כתוב ומנוסח כטייטה ועל הרשות להגיש דו"ח סופי.

4.2.6 תוצאות ניסוי זה הינן בעלות חשיבות גבוהה, לנוכח חששות שהיו ברשות לניהול המאגר שמא האלגוריתמיקה עליה המליץ הממונה, תוך התבססות על תוצאות NIST, לא תתאים לתמונות הקיימות במאגר הביומטרי הישראלי.

4.2.7 למרות דרישות חוזרות ונשנות, רק לאחר העברת טיוטת דו"ח פיקוח זה להערות הרשות קיבל הפיקוח ביום 7.6.2021 את הדו"ח הסופי של הניסוי.

4.2.8 יחידת הממונה לומדת את המסמך ותעביר לרשות את התייחסותה.

**4.3 כיול מערכת ההשוואה הביומטרית**

4.3.1 מערכת ההשוואה הביומטרית מהווה את הליבה של המאגר הביומטרי. באמצעותה מתקבלת ההחלטה 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 בדו"חות קודמים בדקה היחידה את נהלי הכיול של רשות המאגר ומצאה אותם מספקים.

4.3.3 הכיול הקודם בוצע בעת בחינת הקבלה של מערכת ההשוואה, במחצית השנייה של שנת 2018. קצב גידול המאגר הוא כ-1.2 מיליון רשומות לשנה.

4.3.4 בדיון פיקוח ביקשה יחידת הממונה להציג מסמך המציג את עמדת רשות המאגר בנוגע לתדירות הכיול וגודל המדגם.

4.3.5 על פי תכנית העבודה שמסרה הרשות בשנת 2020, כיול מערכת ההשוואה היה אמור להסתיים עד חודש יוני 2020.

4.3.6 **עד למועד כתיבת דו"ח זה טרם בוצע כיול המערכת.**

4.3.7 אנו סבורים שיש לכייל את המאגר באופן עיתי, ובתוך כך לקחת בחשבון גידול כה משמעותי בתכולת המאגר.

4.3.8 התייחסות הרשות :

"1. הופק דו"ח ROC שיועבר לממונה, ע"ב דוח זה ניתן לראות בצורה ברורה



מה שעודכן הממונה כבר לפני מספר חודשים, שביצועי המערכת הינם כמצופה וכפי שנדרש מהספק ואין בעיכוב כזה או אחר בכדי להשפיע על תוצרי העבודה השוטפת.

2. כפי שאף הוסבר ליחידת הממונה, כיול בפועל של המערכת יש לבצע תוך בחינה של הביצועים של מומחי האלגוריתמיקה של היצרן. היות והמערכת מסווגת מחד ונדרשת נוכחות פיזית מאידך ואל מול ביצועי המערכת התקינים. ביצוע כיול ללא מעורבותו של הספק בתהליך, עלולה בשלב זה לייצר סיכון משמעותי לפרויקט וזאת ללא צורך ובשל מגבלות ההגעה מחו"ל נושא זה נדחה בשלב זה עד שינוי המצב הרפואי בארץ ובחו"ל המאפשר הגעה בשוטף של מומחים מחו"ל לצרכים שאינם חירום."

4.3.9 הערת הממונה על התייחסות הרשות :

רק לאחר העברת טיוטת דו"ח פיקוח זה להתייחסות הרשות קיבל הפיקוח ביום 7.6.2021 מסמך בנושא.

יודגש כי הפקת גרף ROC היא פעולה רוטינית שיש לעשותה באופן תדיר על מנת לוודא שהמערכת פועלת כראוי ואינה מחליפה את הצורך בכיול תקופתי של המאגר.

כיול מערכת בוצע כאמור ב-2018 בעת בחינת הקבלה למערכת. יש לכייל את המאגר באופן תקופתי, כפי שמופיע בנהלי הרשות, ולקחת בחשבון גידול כה משמעותי בתכולת המאגר ובפרט כשמדובר במאגר הביומטרי הלאומי.

4.3.10 **פער זה טרם נסגר.**

4.4 תכנית עבודה לשנת 2021

4.4.1 ב-18.1.2021 התבקשה רשות המאגר להציג את תכנית העבודה השנתית של הרשות בנושאים הביומטריים, כמדי שנה.

4.4.2 במועד הדיון הוצג מתווה לתכנית וסוכם שהתכנית תועבר ליחידת הממונה לאחר אישורה.

4.4.3 **העברת עיקרי תכנית העבודה נחוצה לממונה על מנת לפקח כראוי על הרשות לניהול המאגר.** כך גם הובהר לרשות לניהול המאגר על ידי מנכ"ל משרד הפנים בדיון פיקוח שהתקיים בנושא ההיערכות לתום הוראת השעה, ותכנית העבודה הייעודית לנושא זה.

4.4.4 **עד כה טרם התקבלה התכנית.**

4.4.5 התייחסות הרשות :

"במצב בו אין תקציב מדינה, שימור הקיים והערכות לתום הוראת השעה והערכות הרשות להחלפת מערכת הליבה הם תוכנית העבודה שעיקריה הועברו לממונה ואף התקיים דיונים עם הממונה לגביהם."

4.4.6 הערת הממונה על התייחסות הרשות :

הובהר לרשות שעליה להעביר לפיקוח תכנית עבודה כתובה בכל תחילת שנה במסמך ואין להסתפק בהצגה בע"פ.

4.5 היערכות לפקיעת הוראת שעה

4.5.1 בתיקוני החקיקה משנת 2017 נקבע שהמאגר הביומטרי יתבסס על תמונות פנים בלבד. כמו כן נוספה הוראת שעה שתוקפה ל-5 שנים הקובעת כי ניתן בתנאים מסוימים להכליל את טביעות האצבע במאגר. תוקף הוראת שעה זו הוא החל מיוני 2017 וכלה במאי 2022. פרק זמן זה היה אמור לאפשר, בין היתר, את היערכות רשות המאגר לשינוי תצורת עבודתה והתבססות על מאגר תמונות פנים בלבד.

4.5.2 נושא הוראת השעה נסקר בנספח ומציג את חוות הדעת של הממונה ושל ראש מערך הסייבר שאכן קיימים אמצעים טכנולוגיים שיש בהם כדי לתת מענה במידה נאותה, לזיהוי ואימות זהות של תושב, לצורך קבלת תוצאות זיהוי על בסיס מאגר של תמונות פנים בלבד לתקופה של 10 שנים.

4.5.3 בדו"ח פיקוח מס' 9 צוין שהממונה ביקש מרשות המאגר להציג לו כיצד הרשות נערכת לפקיעת הוראת השעה בשנת 2022.

- 4.5.4. בדיון פיקוח שהתקיים ב-3.11.2019 מסרה הרשות כי היא מקיימת עבודת מטה לבחינת אופן ההיערכות הנדרש. הרשות דיווחה כי טיוטה של תכנית ההיערכות תוצג ליחידת הממונה במהלך חודש דצמבר 2019.
- 4.5.5. בדיוני הפיקוח במהלך שנת 2020 חזר הממונה וביקש להציג את תכנית ההערכות. משלא הוצגה התכנית, ולאחר שהרשות דיווחה כי הנושא נמצא על שולחנו של מנכ"ל משרד הפנים, פנה הממונה בנושא למנכ"ל (ראה בהקשר זה את סעיף 4.1.1).
- 4.5.6. ב-27.12.2020 התקיימה ישיבת פיקוח אצל מנכ"ל משרד הפנים. בסיומה הורה המנכ"ל לרשות המאגר להציג אבני דרך עיקריות להיערכות לתום הוראה השעה ולמימוש המערכת המרכזית של המאגר הביומטרי על בסיס תמונות פנים בלבד.
- 4.5.7. התכנית הועברה ב-25.1.2021 ובעקבות כך התקיים דיון עם הרשות ב-10.2.2021. בדיון הציגה רשות המאגר אבני דרך עיקריות להיערכות לתום הוראה השעה ולמימוש המערכת המרכזית של המאגר הביומטרי על בסיס תמונות פנים בלבד. במסגרת זו הציגה הרשות מספר פתרונות אפשריים למימוש:
- 4.5.7.1. פתרון לטווח הארוך - הוצגה חלופה למערכת המבוססת על מנוע השוואה מוביל על פי מבדקי NIST. לוח הזמנים שהוצג הוא לכל המוקדם ב-01/2024 עם אפשרות גלישה ל-06/2024.
- 4.5.7.2. פתרונות לטווח הבינוני – הוצגו שתי חלופות המבוססות על מערכות הקיימות ברשות ("להב", "מגן"), בשילוב מנוע ההשוואה מוביל ומודרני. לוח הזמנים שהוצג תואם לתום הוראת השעה (05/2022).
- 4.5.8. בפתרונות המוצעים, ובפרט בפתרון לטווח הבינוני אשר מתוכנן להתכנס למועד תום הוראת השעה, קיימים **סיכונים פרויקטליים משמעותיים** (רכש והתקשרויות, תקציב, משפטיים), אשר בסבירות גבוהה יגררו עיכובים בלוחות הזמנים. רק הירתמות מלאה של כלל הגורמים ברשות המאגר ובמשרד הפנים, ותיעודף הפרויקט כאסטרטגי עשויה לאפשר עמידה בלוחות הזמנים שהוצגו.
- 4.5.9. הממונה פנה למנכ"ל משרד הפנים וציין כי נוכח הקושי הפרויקטלי אשר עלול להוביל לאי עמידה בלוחות הזמנים, ואם הכנסת לא תאריך את הוראת השעה, על הרשות לבחון אפשרויות נוספות. על כך השיבה הרשות כי אין היתכנות ליישום פתרון המבוסס על מנוע ההשוואה הביומטרי הנוכחי בתצורת "פנים בלבד".
- 4.5.10. יחידת הממונה למדה את מענה הרשות אשר חסרה בו הצגת עבודת מטה ותימוכין עליהם מתבסס המענה, ועל כן אינה מקבלת מענה זה.
- 4.5.11. **על פי הנתונים שהוצגו בפני צוות הפיקוח, הממונה סבור כי קיים חשש משמעותי כי ההיערכות לתום הוראת השעה לא תהיה שלמה ומיטבית בלוחות הזמנים שהוגדרו בחוק.**
- 4.5.12. **על הרשות להיערך לכלל התרחישים האפשריים, לרבות תום הוראת השעה טרם השלמת ההיערכות לטווח הבינוני ואי הארכת הוראת השעה על ידי הכנסת.**
- 4.5.13. התייחסות הרשות:

1" הנתונים (בסעיף 4.5.9) אינם מדויקים, הממונה המליץ על בחינה של חלופה נוספת והיא בחינת האפשרות להתבססות על מנוע פנים בלבד ע"ב המנוע הקיים היום ברשות – בוצעה בדיקה להמלצה זו והוצג זה מכבר כי לא ניתן ע"ב המנוע הקיים לתת מענה. יש לציין כי הממונה עד כה לא העיר ו/או ביקש מידע נוסף בנושא וכי טיוטת הדו"ח הינה ההתייחסות הראשונה שלו לנושא.

2. לסעיף 4.5.12 - הרשות נערכת לכלל התרחישים הן לטווח הקצר והן וטווחים הבינוני והארוך, פנייה בנושא נעשתה גם לאגף תקציבים באוצר. חשוב לציין כי השר שהוא האמון על החוק הנחה על הקמת צוות שמסקנותיו יש בהן כדי להשפיע על ההערכות ומשכה, הצוות אמור להגיש מסקנותיו והמלצותיו בזמן הקרוב וע"ב יקבל השר החלטה בין השאר על לוחות הזמנים. אנו מזכירים כי מדובר בפרויקט לאומי בעל משמעויות רחבות שיש בהן כדי להשפיע על חיי תושבי מדינת ישראל."

4.5.14. הערות הממונה על התייחסות הרשות :

- 4.5.14.1. הערה לסעיף 4.5.9 - מענה הרשות לא הציג עבודת מטה ותוצאות ניסוי, אלא אמירה ללא תימוכין או הפניה לסימוכין.  
בעת מתן מענה לגוף הפיקוח מצופה לפרט בדבר הנימוקים להחלטות.  
4.5.14.2. הערה לסעיף 4.5.12 – מנכ"ל משרד הפנים הורה לרשות המאגר להיצמד לתכנית העבודה שהציגה ושאושרה על ידו ולהתריע ככל שהנושא מתעכב.  
4.5.15. רק לאחר העברת טיוטת דו"ח פיקוח זה להערות הרשות קיבל הפיקוח ביום 7.6.2021 מסמך בנושא זה. יחידת הממונה לומדת את המסמך ותעביר את התייחסותה.  
4.5.16. **פער זה טרם נסגר.**

#### 4.6. עובדים ברשות לניהול המאגר הביומטרי שאינם עובדי מדינה

- 4.6.1. 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".  
4.6.2. נושא העסקת עובדים ברשות המאגר נדון בהרחבה בדוחות 7 ו-8.  
4.6.3. בעת הזאת, כל עובדי המאגר הינם עובדי מדינה למעט שלשה עובדים המועסקים בהתאם להסכם חשכ"ל. כל מורשי הגישה הינם עובדי מדינה למעט אחד שהינו עובד בית תוכנה.  
4.6.4. הרשות דיווחה כי היא עושה מאמץ להמיר את התקן של עובד זה לתקן עובד מדינה ולהעסיקו בהתאם.  
4.6.5. יחידת הממונה ממשיכה במעקב אחר נושא זה.

## 5. הפיקוח על משטרת ישראל

### 5.1. ממשק לביצוע שאילתות בין המשטרה ורשות המאגר

- בדו"חות קודמים דיווחנו כי :
- 5.1.1. קבלת מידע מרשות המאגר ע"י המשטרה דורשת בניית ממשק לביצוע שאילתות בהתאם לסעיפים 16-20 לחוק.  
5.1.2. ממשק זה טרם נכתב ונכון להיום, ישנה דרישה מבצעית (להלן: דמ"צ) אשר גובשה ע"י המשטרה בדצמבר 2018.  
5.1.3. הנושא נמצא בעבודה בין משטרת ישראל ובין רשות המאגר ומשרד הפנים, ולשם מימושו יש צורך באישור תקנות בכנסת.  
5.1.4. **פער זה טרם נסגר.**

### 5.2. שיעורי השגיאה בהשוואת טביעת אצבע מול תעודה

- 5.2.1. ראה סעיף 3.2.8.  
5.2.2. נוכח הבעיה באיכות השוואת טביעות אצבע מול תיעוד בניידות במשטרה כמתואר, יש לוודא שמימוש סמכות המשטרה על פי סעיפים 16-20 לחוק לקבלת מידע מהמאגר לא יופעל כמנגנון מפצה לבעיה המתוארת.  
5.2.3. **פער זה טרם נסגר.**

## 6. הפיקוח על יחידת ממשל זמין ברשות התקשוב הממשלתית

### 6.1 כללי

יחידת ממשל זמין עוסקת, בין היתר, בהנגשת שירותי הממשלה באמצעים דיגיטליים מתקדמים לטובת ייעול ושיפור השירות לאזרחים ולעסקים במדינת ישראל. הנגשת שירותים דיגיטליים מזוהים לתושב, מחייבת ביצוע זיהוי אמין.

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

6.1.1 מתן שירותים תוך אימות ביומטרי של זהות "אדם מול תעודתו" (1:1) מול עמדת שירות ("קיוסק"), ללא פקיד.

6.1.2 מתן שירותים תוך אימות ביומטרי של זהות "אדם מול תעודתו" (1:1) בהתקשרות מרחוק באמצעות טלפון חכם, פעולה שהפכה לנחוצה בפרט בתקופת מגיפת הקורונה.

### 6.2 היבטי חקיקה

6.2.1 סעיף 6 בחוק מפרט את הגורמים המוסמכים על פי דין לאמת את זהותו של תושב מול התיעוד הביומטרי.

6.2.2 תיקוני החקיקה משנת 2017 (סעיף 6(ד)) מאפשרים לגופים נוספים לאמת את זהותו של תושב, בהסכמתו של התושב, לצורך מתן שירות.

6.2.3 אימות זה יכול להיעשות באופן ממוכן שלא בפני בעל תפקיד.

6.2.4 השוואות אלו הנעשות על פי החוק, יפוקחו על ידי יחידת הממונה במסגרת סמכות הפיקוח של הממונה בחוק.

6.2.5 ביצוע השוואה 1:1 על ידי ממשל זמין מצריך התקנת תקנה על פי סעיף 6(ד), אשר טרם הותקנו.

### 6.3 פיקוח על עמדות השירות

6.3.1 ב-9.2.2012 התקיימה ישיבת פיקוח בה הוצגה התפיסה של ממשל זמין לשילוב מערכת הזדהות ביומטרית בקיוסקים (מול התיעוד) לצורך מתן שירותים לתושבים.

6.3.2 בסיכום הישיבה ביקשה יחידת הממונה תוצרים נוספים בטרם תיתן היחידה את התייחסותה לפתרון המוצג.

6.3.3 תוצרים אלו טרם התקבלו. לכשיתקבלו, תיתן יחידת הממונה את התייחסותה לתהליך.

### 6.4 פיקוח על הזדהות מרחוק

6.4.1 ב-17.11.2020 התקיימה ישיבת פיקוח שבה ממשל זמין הציג את האפליקציה הסלולרית המתוכננת למימוש הזדהות מרחוק, המבוססת על אימות ביומטרי של הזדהות אל מול התיעוד.

6.4.2 בסיכום הישיבה ביקשה יחידת הממונה תוצרים נוספים בטרם תיתן היחידה את התייחסותה לפתרון המוצג.

6.4.3 תוצרים מקיפים התקבלו ויחידת הממונה העבירה את התייחסותה.

נושאים אלו נדונים גם בנספח המסווג.

## 7. נושאי אבטחת מידע

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

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

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

## 8. סיכום פערי פיקוח

להלן טבלת סטטוס פערים בפרויקט:

סעיף בדו"ח	גוף מפקח	נושא	מהות הפער	פער פתוח מאז דו"ח
3.1	רשות האוכלוסין	תמונות פנים באיכות פחותה	אי עמידה בדרישות החוק	דו"ח 9
3.2 ו-5.2	משטרת ישראל	שיעורי השגיאה בהשוואת טביעת אצבע מול תעודה	שיעורי שגיאה גבוהים	דו"ח 5
4.3	רשות המאגר	כיול המערכת	ביצוע	דו"ח 10
4.4	רשות המאגר	ת"ע 2021	טרם התקבלה	דו"ח 11
4.5	רשות המאגר	היערכות לפקיעת הוראת שעה	היערכות לכלל החלופות	דו"ח 9
5.1	משטרת ישראל	ממשק לביצוע שאילתות	גיבוש ואישור	דוח 5

הרשויות נדרשות להשלים פערים ונושאים שטרם נסגרו, המפורטים בדו"ח ובנספחו, 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.

## 9. 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". להלן, כאמור, המלצות על מדיניות.

### 9.1. עדכון תורת הפעלה לאומית לתייעוד לאומי חכם

9.1.1. כחלק מהמהלכים שהובילו לפרויקט התייעוד ולחקיקה שנלוותה לו, גובש מסמך "תורת הפעלה הלאומית – שילוב ביומטריה בתייעוד לאומי חכם"<sup>4</sup>. 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 הפעלה מגובשת במבט קדימה של כעשר שנים.

9.1.2. 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 מחודש במסמך, תיקופו ועדכונו. בהתאם, היחידה ניתחה את המסמך וגיבשה המלצות אשר הועברו לשר הפנים.

9.1.3. הנושאים העיקריים עליהם המליץ הממונה הם:

9.1.3.1. **עדכון מבנה התעודה (תעודת זהות דור ב') ורחישי השימוש בתייעוד** – הסרת חסמים באופן שתאפשר הזדהות מרחוק.

9.1.3.2. **המאגר הביומטרי - הרחבת תפקידים** - מתן שירותי אימות זהות וזיהוי מקוונים (לגורמים שיוגדרו בחקיקה) על ידי המאגר הביומטרי על מנת לצמצם מאגרים ביומטריים אחרים.

<sup>4</sup> תורת הפעלה לאומית לתייעוד לאומי חכם (מהדורה 1.3 מתאריך 21.5.2008) - מסמך מסווג

- 9.1.3.3. **הגדרת מדדים ביומטריים בפרויקט** – יש לבחון מחדש את המדדים שנקבעו בצו תקופת המבחן (כיום הצו אינו בתוקף), ולהגדיר מדדים עדכניים.
- 9.1.3.4. **שילוב מעברי גבול בתורת ההפעלה** – מעברי גבול הם השימוש הנפוץ ביותר בתיעוד הביומטרי ויש לתת לכך מקום בתורת ההפעלה.
- 9.1.4. **מומלץ שעדכון תורת ההפעלה בכללותה יבוצע על ידי משרד הפנים והרשויות, תוך קיום עבודה מטה רוחבית עם כלל בעלי העניין, וביניהם יחידת הממונה.**
- 9.2. **תכלול נושא זיוף תיעוד והתחזות - נוהל החשדה**
- 9.2.1. החשדה נוצרת כאשר נמצאת אי-התאמה בין אמצעים או נתונים ביומטריים שהועברו לרשות המאגר לבין המידע הביומטרי השמור במאגר. תקנה 13 בתקנות<sup>5</sup> מפרטת את הפעולות שעל עובדי הרשויות לבצע אם התגלתה החשדה.
- 9.2.2. 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'.
- 9.2.3. תהליך בדיקת החשדה מתחיל ברשות המאגר כאשר המערכת הממוחשבת מתריעה עליה ובוחרן אנשי מאמת את תוצאות הבדיקה. מכיוון שעל פי החוק, הנתונים הביוגרפיים של התושב נמצאים רק ברשות האוכלוסין, אזי התהליך ממשיך ברשות 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.
- 9.2.4. 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.
- 9.2.5. דו"ח פיקוח 9 קבע שיש לוודא שהנהלים העדכניים של נהלי החשדה ברשות האוכלוסין, ברשות לניהול המאגר הביומטרי ובמשטרה מתואמים ומתוכללים קצה לקצה.
- 9.2.6. בדו"ח 10 הוצגו תוצרי עבודת המטה שהובילה רשות האוכלוסין לתכלול נוהל החשדה "קצה לקצה" בין הגופים ומהם עולה כי אכן יש נוהל כזה, אך נמצא כי הוא אינו מספק וכי התהליך שנבנה לבירור חשדות אלה עדיין אינו עונה על נותן מענה שלם.
- 9.2.7. על פי הנוהל, פקיד רשות האוכלוסין בלשכה שבה אירע האירוע החשדה, מגיש תלונה בנושא בתחנת המשטרה המקומית, אך מכיוון שהרישום במחשב המשטרה 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.
- 9.2.8. התוצאה של הגשת תלונות מבוזרת באופן הזה הינה שמכלול התלונות אינן מטופלות והן נסגרות בעילת "אין עניין לציבור". מכאן, שעל אף שאחת ממטרותיו העיקריות של פרויקט התיעוד החכם הוא מניעת התחזיות והרכשות כפולות, בפועל, החשדות לזיוף והתחזות, אינן נבדקות.
- 9.2.9. הממונה מתרשם שלמרות הנוהל האחוד ולמרות הפעילות של גופים אלו בנושא, עדיין הטיפול השלם בנושא לוקה בחסר ועלול להשליך על תופעת ההתחזות והטיפול בה.
- 9.2.10. לדעת הממונה, חסר בעל תפקיד מתכלל שתפקידו להחזיק תמונת מצב כוללת של תופעות ניסיונות ההתחזות וזיוף התיעוד, ולוודא שתמונה זו מועברת מדרגי השטח ומוצגת במלואה לדרגי המטה ולמקבלי ההחלטות.
- 9.2.11. נושא זה נדון בהרחבה בנספח המסווג.
- 9.3. **תעודת זהות דור ב'**
- 9.3.1. לתעודת הזהות הנוכחית, אשר החל משנת 2013 הונפקה לכ-2.9 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

<sup>5</sup> תקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א-2011



- תעודת הזהות, וחלקן נובע מהחקיקה המצמצמת באופן משמעותי את הגורמים המורשים לבצע אימות זהות כאמור.
- 9.3.2. 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 שיאפשר לממש את התועלות הפוטנציאליות הגלומות בתיעוד.
- 9.3.3. להלן פירוט המלצות עיקריות אשר הועברו לרשות האוכלוסין:
- 9.3.3.1. 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 רכיב הזדהות. מטבע הדברים זהו שלב שיכול לצרוך זמן ממושך יותר ויש בו דגש חזק על אבטחה ומניעת התחזות.
- 9.3.3.2. שימוש בתמונת הפנים שברובד הביומטרי של ת.ז. - הסרת בקרת גישה מתמונת הפנים והשארת בקרת הגישה של טביעת האצבע (כבדרכון). ההמלצה הינה בהתאם לניתוח איומים מפורט אשר בוצע ביחידת הממונה תוך שילוב הגורם המנחה בהיבטי סייבר ובתיקוף של רשות האוכלוסין (ר' סעיף 9.4 להלן).
- 9.3.3.3. 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).
- 9.3.3.4. תיקוני חקיקה נדרשים - הרחבה של הגורמים המורשים לבצע אימות זהות אל מול התיעוד, תוך הבטחת אבטחת המידע וקיום פיקוח אפקטיבי.
- 9.3.3.5. 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.
- 9.4. ניתוח איומים לשימוש בתמונת הפנים שבתעודת הזהות לצורך אימות זהות לתרחישים שונים
- 9.4.1. 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 9.5 להלן, "שומר זהב"<sup>6</sup>, בשיתוף אגף תמ"ק במערך הסייבר ורשות האוכלוסין. להלן עיקר המסקנות מעבודה משותפת זו:
- 9.4.2. במציאות הקיימת היום, לאור השימוש העצום והגלוי בתמונת הפנים ברשת, והקלות באיסוף תמונות פנים, וכן בשל הארכיטקטורה שנקבעה לדרכון (בו 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.
- 9.4.3. הפער הקיים בין תמונות הפנים מזהות הקיימות לדוגמא ברשת, 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 כמידע שיש על המדינה חובה להגן עליו במידה סבירה, כמי שנטלה אותו מתושביה. בהקשר זה יצוין כי למיטב ידיעתנו, **לא קיימת מדינה נוספת אשר הטילה מגבלות דומות על הגישה לתמונת הפנים השמורה בשבב תיעוד לאומי.**
- 9.4.4. 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.
- 9.4.5. 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*

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



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."

9.4.6. נושא זה נדון גם בנספח המסווג.

#### 9.5. שומר זה"ב

9.5.1. 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".

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

9.5.3. יחידת הממונה החלה לפעול לקידום נושא חשוב זה נוכח הפוטנציאל הגבוה הטמון בו ובמטרה להמליץ על מדיניות וקיום 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 (ט"א בודדת ותמונת פנים).

9.5.4. 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.

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

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

9.5.7. יחידת הממונה רואה בפרויקטי הזדהות אלו חשיבות רבה, למימוש מטרות המרכזית 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").

#### 9.6. אימות ביומטרי בלשכות

9.6.1. 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.

9.6.2. 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.

9.6.3. 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.

9.6.4. **ראוי שנושא זה יקבל מענה מהיר ככל הניתן ולכל המאוחר במערכת איתן.**

9.6.5. התייחסות רשות האוכלוסין:

" רשות האוכלוסין תיערך למימוש סעיף זה במערכת איתן."

**נספח: רקע לפרויקט ולדו"חות הממונה****1. פרויקט התיעוד הלאומי החכם**

- 1.1 פרויקט הנפקת תעודות הזהות החכמות, הדרכונים ומסמכי הנסיעה החכמים משולבי ביומטריה, תוכנו, נבנה ובוצע על ידי משרד הפנים, באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה (להלן "רשות האוכלוסין") ורשות המאגר הביומטרי הלאומי (להלן "רשות המאגר"), בהתאם למתווה הקבוע בחוק. הנפקת התעודות לתושבים החלה ב-30.6.2013, עם תחילת תקופת המבחן.
- 1.2 הפרויקט כולל מאגר ביומטרי, אשר מנוהל ע"י רשות המאגר. מטרת המאגר הינה לאתר ולמנוע מקרים של התחזות ו-"הרכשה כפולה" בהתבסס על זיהוי ביומטרי על מנת לממש את העיקרון "אדם אחד - זהות אחת".
- 1.3 ב-1.3.2017, לקראת תום תקופת מבחן שנמשכה 4 שנים, קיבלה הכנסת תיקון לחוק (להלן "החוק המתוקן")<sup>7</sup>.
- 1.4 בהתאם לחוק המתוקן, החל מ-1.6.2017 מונפק תיעוד חכם לכל תושב המגיע ללשכות רשות האוכלוסין והנפקת התיעוד הישן הופסקה (למעט חריגים מסוימים). התיעוד החכם משולב ביומטריה, כולל טביעות שתי אצבעות מורות ותמונת פנים באיכות ביומטרית. תמונות הפנים נשמרות במאגר הביומטרי אולם לגבי הכללת טביעות האצבע במאגר, ניתנת לכל תושב זכות בחירה. על מנת שאלה ישמרו במאגר, על התושב לחתום על טופס הסכמה ייעודי לכך.
- 1.5 תיעוד של תושב שתמונת פניו בלבד נכללה במאגר הביומטרי יהיה בתוקף ל-5 שנים ואילו תיעוד של תושב שנתן הסכמתו שגם טביעות האצבע שלו יכללו במאגר, יהיה בתוקף ל-10 שנים.
- 1.6 מיד לאחר תקופת המבחן הוגשה עתירה לבג"ץ כנגד קיומו של המאגר הביומטרי (ומספר סעדים חלופיים נוספים). עתירה זו טרם הוכרעה (בג"ץ 2780/17 ארד ואחי' נ' שר הפנים ואחי').
- 1.7 תמונת מצב לאור תיקוני החקיקה בשנת 2017

שינויי החקיקה שנעשו בחוק בשנת 2017, התייחסו בעיקרם למאגר הביומטרי ולמידע שיש לשמור בו (נוספו גם תיקונים העוסקים בקטינים ובמי שמונה לו אפוטרופוס, בהנגשת שירותים ובמערך ההסברה שינוהל על ידי רשות האוכלוסין). החוק הגדיר תקופת קבע ותקופה בה חלה הוראת שעה. בתקופת הוראת השעה ישמרו במאגר בנוסף לתמונת הפנים של התושבים גם טביעות אצבע של מי שנתן לכך את הסכמתו.

אלה ההוראות העיקריות הנוגעות לניהול ושמירת הביומטריה בפרויקט בתקופת הקבע ובעת החלת הוראת השעה:

**1.7.1 תקופת הקבע**

- 1.7.1.1 המאגר הביומטרי יהיה מבוסס על תמונת פנים בלבד.
- 1.7.1.2 התיעוד החכם ימשיך לכלול שתי טביעות אצבע (להלן ט"א) ותמונת פנים.
- 1.7.1.3 תוקף התיעוד (ת"ז/ז דרכון) לחמש שנים.

**1.7.2 הוראת שעה**

- 1.7.2.1 תחילתה של הוראת השעה ביום תחילתן של התקנות (סעיף 1(א) להוראת השעה) יום זה הוא 1.6.2017.<sup>8</sup>
- 1.7.2.2 הוראת השעה נקבעה ל-5 שנים שתסתיימה ב-31.5.2022. שר הפנים רשאי להאריכה באמצעות צו, שיאושר בממשלה ובכנסת, לתקופות נוספות בנות 5 שנים.
- 1.7.2.3 התיעוד החכם ימשיך לכלול שתי ט"א ותמונת פנים (ללא שינוי).

<sup>7</sup> חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (תיקון והוראת שעה) התשע"ז, 2017, ס"ח 2607, ג' באדר התשע"ז, 1.3.2017.

<sup>8</sup> ק"ת 7810.2017.9.5 עמ' 1035 סעיף 5.

- 1.7.2.4. תמונת הפנים שניטלה מתושב, תשמר במאגר הביומטרי.
- 1.7.2.5. שמירת ט"א של תושב במאגר הביומטרי, כפופה למתן הסכמתו בכתב.
- 1.7.2.6. תוקף התייעוד של תושב יהיה 5 שנים אלא אם נתן הסכמתו לשמירת ט"א במאגר (בנוסף על תמונת פנים) - במקרה כזה תוקף התייעוד יהיה 10 שנים.
- 1.7.2.7. ט"א של תושב שלא נתן הסכמתו לשמירתו במאגר הביומטרי, ינטלו לצורך הנפקת התייעוד עצמו וכן יועברו למאגר הביומטרי לשם השוואתן לט"א שבמאגר וימחקו לאחר ביצוע השוואה זו.
- 1.7.2.8. מתן הסכמה לשמירת ט"א אפשרי מגיל 16 ומעלה.
- 1.7.2.9. החוק המתוקן מאפשר למי שהסכים לשמירת טביעות אצבעותיו במאגר, לחזור בו ולבקש למחקן מהמאגר. המשמעות הינה ביטול התייעוד הקודם והנפקה מחודשת של התייעוד שיהיה בתוקף ל-5 שנים בלבד.
- 1.7.2.10. לפי סעיף 40(ב)1 לחוק המתוקן, שימושי המשטרה במאגר הביומטרי יכנסו לתוקף רק לאחר אישור תקנות בנושא. תקנות כאלה טרם נקבעו.
- 1.7.2.11. הוראת השעה קבעה כי ראש מערך הסייבר יבדוק אחת ל-18 חודש האם קיימים אמצעים טכנולוגיים שיש בהם כדי לתת מענה במידה נאותה, לזיהוי ואימות זהות של תושב, לצורך קבלת תוצאות זיהוי על בסיס מאגר של תמונות פנים בלבד ויגיש את חוות דעתו בעניין לשר הפנים. באם שר הפנים יחליט שלא לקצר את תוקף הוראת השעה או להאריך את תוקף מסמך הזיהוי המבוסס על שמירת תמונת פנים במאגר, הוא יודיע על כך לכנסת.
- 1.7.2.12. על פי הוראה 2(ב)2, טרם מתן חוות דעתו ישמע ראש המערך את עמדתם של ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי, והממונה על היישומים הביומטריים.
- 1.7.2.13. הממונה גיבש את עמדתו לפיה קיימים אמצעים טכנולוגיים שיש בהם כדי לתת מענה במידה נאותה, לזיהוי ואימות זהות של תושב לצורך קבלת תוצאות זיהוי לפי סעיף 14 לחוק, על בסיס מאגר של תמונות פנים בלבד.
- 1.7.2.14. עד כה, בדק ראש מערך הסייבר את השאלה האמורה פעמיים. חוות דעתו הוגשו לשר הפנים ביום 28.11.2018 וביום 1.6.2020.
- 1.7.2.15. להלן עיקרי חוות הדעת השנייה של הממונה:
- 1.7.2.15.1. על פי נתוני NIST, שיעור הדיוק של אלגוריתמים לזיהוי פנים קפצו פי 100 בין השנים 2019-2010, כפי שבא לידי ביטוי בתוצאות הסבב השלישי של FRVT. כלומר, בעת כתיבת תורת ההפעלה לפרויקט התייעוד הלאומי החכם והגדרת הצרכים, בשנת 2008, עמדה בפני כותבי המסמך תמונת מצב טכנולוגית שונה בתכלית מזו הקיימת כיום, ועל כן הצורך לשלב טביעות אצבע במאגר הביומטרי יחד עם תמונת פנים היה נכון לשעתו. כיום, ההתפתחות הטכנולוגית המהירה, כפי שתוארה לעיל, מאפשרת הישענות על תמונות פנים בלבד.
- 1.7.2.15.2. דו"ח הסבב השלישי של FRVT של NIST מציג שיפור נוסף מהתוצאות אשר הוצגו בסבב השני, ובחוות הדעת הראשונה. כך, ביצועי אלגוריתם NEC-2, נותנים מענה מערכתי שלם למאגר לאומי מבוסס תמונות פנים בלבד ועומדים גם עבור הזדקנות של 10 שנים, במדדי ביצוע גבוהים מאד. הדברים נכונים גם ביחס למדדים שנקבעו בזמנו בצו תקופת המבחן ואשר אינם בתוקף עוד.
- 1.7.2.15.3. מבדיקה מעמיקה שביצענו, עולה כי היקף ניסיונות ההרכשה הכפולה בפרויקט הינו נמוך מאוד באופן אבסולוטי וגם בקנה מידה לאומי. כמו כן, בחלוף 18 חודשים מכתובת חוות הדעת הראשונה, ניתן לומר כי אין שינוי מהותי בקצב ניסיונות ההרכשה הכפולה.
- 1.7.2.15.4. לאור האמור לעיל, עם השלמת היערכות בת מספר חודשים על ידי הרשות לניהול המאגר הביומטרי, ניתן יהיה לבטל את הוראת השעה ולהתבסס על מאגר ביומטרי מבוסס תמונות פנים בלבד. לכן אין הצדקה להארכה של הוראת השעה מעבר ל- 5 השנים שהוגדרו בעת שחוקקה, כאמור גם בחוות הדעת הקודמות בנושא.

1.7.2.16. ב-28.2.2019, לאחר קבלת חוות הדעת הראשונה של ראש מערך הסייבר, הודיע שר הפנים ליו"ר ועדת הכנסת המשותפת על החלטתו שלא לקצר את תקופת הוראת השעה, ולאפשר את המשך הבחינה בתקופה נוספת של עד 18 חודשים שבמהלכה ניתן יהיה לבחון ולפעול ככל שיידרש לרכישה ולהטמעת טכנולוגיות חדשות ככל שיהיה צורך.

1.7.2.17. בחוות דעתו השנייה של ר' מערך הסייבר הלאומי לשר הפנים קבע ר' המערך כי ישנם אמצעים טכנולוגיים אשר יש בהם לתת מענה נאות להנפקת תיעוד בעל תוקף של 10 שנים, על בסיס מאגר של תמונות פנים.

1.7.2.18. ב-17.9.2020 העביר שר הפנים את החלטתו ליו"ר ועדת הכנסת המשותפת, ולפיה:

"...שוכנעתי שאכן קיימים אמצעים טכנולוגיים עם אלגוריתמיקה מפותחת ובשלה לזיהוי פנים שיש בה כדי לתת מענה נאות לזיהוי ואימות זהות של תושב, לצורך קבלת תוצאת זיהוי לפי סעיף 14 לחוק העיקרי, על בסיס מאגר של תמונות פנים בלבד, ברם, הליך לרכישה, פיתוח והטמעה של אמצעים שלו, הינו הליך אשר דורש מספר שנים. כמו כן, עלה כי אמצעים טכנולוגיים אלו, אינם נותנים מענה מלא ליתר תכליות ומטרות החוק ובכללם בכל הנוגע למניעת ניסיונות התחזות וליכולת זיהוי נפגעים בתאונות ופיגועים".

1.7.2.19. לאור חששות אלו של שר הפנים מינה השר ב-23.12.2020 צוות בדיקה ומשימתו:

"...הורתי על הקמת צוות בדיקה לבחינת אמצעים טכנולוגיים ביומטריים וזאת על מנת לוודא כי אמצעים אלה יוכלו לספק מענה נאות מבחינת יכולתם למנוע התחזות והרכשה כפולה על בסיס מאגר פנים בלבד, לכלל מטרות החוק ולקיום תכליותיו לשימושים הקבועים בחוק, וזאת תוך תיקוף היעדים שיש לעמוד בהם לצורך יישום כלל מטרות החוק ולוח הזמנים הנדרש ליישום והפעלת אמצעים טכנולוגיים כאמור".

הצוות התבקש להגיש לשר את המלצותיו תוך 6 חודשים מיום ישיבתו הראשונה, דהיינו עד ל-31.5.2021.

## 2. דו"חות הממונה ושיטת העבודה

2.1. בהתאם להוראות סעיף 30(ב) לחוק, גובשה ומומשה תכנית הפיקוח של היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים (להלן: "יחידת הממונה"). עם תיקון החוק והפיכת הנפקת התיעוד הביומטרי למנדטורי, עודכנה תכנית הפיקוח.

2.2. מתחילת תקופת המבחן ב-30.6.2013 הוגשו עשרה דו"חות פיקוח<sup>9</sup>. הדו"חות מציגים את הנושאים בהם טיפל צוות הפיקוח במהלך תקופת הדו"ח, את הפערים בין התכנון לביצוע ואת המלצות הממונה בהתייחס לממצאים. הדו"ח האחרון, דו"ח מס' 10, פורסם בספטמבר 2020.

2.3. דו"ח הפיקוח הנוכחי, הדו"ח האחד עשר, מתמקד בנושאים שבפיקוח במהלך התקופה מאוגוסט 2020 עד לאפריל 2021 לצד עדכון סטטוס לגבי פערים שהוצגו בדוח הקודם.

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

2.5. כחלק מעבודת הפיקוח, יחידת הממונה מקיימת פגישות עיתיות עם כל אחת מהרשויות בתדירות

<sup>9</sup> דו"חות הפיקוח:

דו"ח פיקוח מס' 1 של הממונה (or036) מה-16.2.2014

דו"ח פיקוח מס' 2 של הממונה (or065-5) מה-28.1.2015

דו"ח פיקוח מס' 3 של הממונה (or065-5) מה-30.6.2015-30.6.2013 (4-083) מה-20.7.2015

דו"ח פיקוח מס' 2 לתקופת המבחן של הממונה (6-092) מה-19.4.2016

דו"ח פיקוח מס' 3 לתקופת המבחן של הממונה (0586) מה-27.10.2016

דו"ח פיקוח מס' 6 יולי 2017 – היערכות למימוש שינויי החקיקה (2-0670) מה-31.7.2017

דו"ח פיקוח מס' 7 יולי 2018 – (0748) מה-2.7.2018

דו"ח פיקוח מס' 8 אפריל 2019 – (0824) מה-16.5.2019

דו"ח פיקוח מס' 9 ינואר 2020 – (0824) מה-16.1.2020

דו"ח פיקוח מס' 10 ספטמבר 2020 – (0968) מה-23.9.2020

- של אחת לחודשיים. הפגישות העיתיות מתקיימות על פי מצע המופץ לרשות לפני הפגישה. הרשות מציגה מסמכים רלוונטיים לנושאים שבמצע ועונה לשאלות הנוגעות לנושאים אלה, כמו גם מעדכנת לגבי נושאים שונים שבאחריותה, הקשורים לפרויקט. בנוסף, נערכות פגישות ייעודיות המיועדות לנושאים ספציפיים בעלי חשיבות והשפעה על הפרויקט.
- 2.6. חלק בלתי נפרד מעבודת הפיקוח הינם סיורים באתרי הרשויות. יחידת הממונה מבצעת אותם באופן עיתי, בהתאם לתוכנית עבודה.
- 2.7. בהתאם לתכנית הפיקוח, כל נושא נבחן משלשה היבטים: ביומטריה, אבטחת המידע והגנת הפרטיות.
- 2.8. כמו כן נסקרות בדו"ח פעולות מכח החוק של יחידת הממונה אבל שאינן נוגעות באופן ספציפי לרשויות המפוקחות. פעולות אלו הנעשות מכח תפקידו של הממונה (סעיף 30(ב)(1) בחוק) - להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים, מתייחסות לריענון תורת ההפעלה של הפרויקט, להמלצה על תצורת תעודת זהות דור ב', לגיבוש תפיסה כוללת של טיפול בנושא פגיעויות בפרויקט הביומטרי ועוד.
- 2.9. במהלך תקופת הדו"ח הנוכחי, החלה פעילות פיתוח של הזדהות ביומטרית אל מול התיעוד בהתאם לסעיף 6 בחוק. פעילות זו נוספה לפעילות הפיקוח של היחידה ומדווחת בדו"ח זה.