

מבקר המדינה

דוח ביקורת

תיעוד לאומי ביומטרי -

תקופת המבחן

שם הדוח: תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד
שנת פרסום: התשע"ה-2015



מבקר המדינה

דוח ביקורת

תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן



ירושלים, תמוז התשע"ה, יוני 2015

מס' קטלוגי 2015-004
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן

תקציר

רקע כללי

זה שנים מתמודדת מדינת ישראל עם בעיות שמקורן בזיוף תעודות זהות, דרכונים ותעודות מעבר (להלן - מסמכי זיהוי), והנפקת תעודות כפולות לאותו אדם, לצורך "גנבת זהות" של תושב בידי אדם אחר. תופעות אלה מאפשרות שימוש לרעה במסמכי הזיהוי לצרכים שונים.

בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן - החוק). לפי החוק יונפקו לתושבי ישראל מסמכי זיהוי בעלי שבב אלקטרוני שיאפשרו לאמת את זהות מחזיקיהם באמצעות מידע ביומטרי¹ שייכלל בשבב - תמונה של תווי הפנים ותמונות של שתי טביעות האצבעות המורות (להלן - תעודות חכמות). כמו כן נקבע כי המידע הביומטרי יישמר לא רק בתעודות עצמן אלא גם במאגר מידע מרכזי (להלן - המאגר הביומטרי).

בשל מחלוקת שהתעוררה בציבור בנוגע להקמת המאגר הביומטרי, נקבע שהחוק יחל בתקופת מבחן של שנתיים. הדבר נועד לבחון את אופן היישום של הוראות החוק, את נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ואת מטרותיו, את המידע שיש לשמור במאגר ואת אופן השימוש בו. כמו כן נקבע כי בתקופת המבחן ההצטרפות למאגר תהיה על בסיס התנדבותי בלבד. בחוק נקבע כי בסיומה של תקופת המבחן יוחלט אם להפוך את ההצטרפות למאגר למחייבת, להחיל את החוק בצורה הדרגתית או להאריך את תקופת המבחן בשנתיים נוספות לכל היותר. עוד נקבע, כי אם בתוך ארבע שנים מיום תחילת תקופת המבחן לא תתקבל החלטה כאמור, יבוטל המאגר ויימחק. בהתאם לכך פורסמו צו² ונוהל עבודה (פרוטוקול) המסדירים את נושא תקופת המבחן, בחינת החלופות למאגר ובחינת היקף המידע שיש לשמור בו, ובכלל זה חלופת התשאול וחלופות ביומטריות (כגון שימוש בטביעות אצבע בלבד).

1 בחוק מוגדר המונח "ביומטרי" כך: "מאפיין אנושי פיזיולוגי ייחודי, הניתן למדידה ממוחשבת".
2 צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011.

רשות האוכלוסין היא האמונה על הנפקת התעודות החכמות. בחוק נקבע כי במשרד הפנים תוקם רשות לניהול המאגר הביומטרי, שתהיה אחראית לניהול המאגר הביומטרי, ובכלל זה להפקת נתוני זיהוי ביומטריים מאמצעי זיהוי ביומטריים שהעבירה לה רשות האוכלוסין, לעיבודם והשוואתם, להעברת מידע מהמאגר הביומטרי לגורמים המנויים בחוק, וכן לאבטחת המאגר, לתחזוקתו ולטיפול השוטף בו. באוגוסט 2011 הוקמה הרשות לניהול המאגר הביומטרי. לצורך פיקוח על אופן יישום הוראות החוק מונה ממונה על היישומים הביומטריים במשרד ראש הממשלה. נוסף על כך כוננה ועדה מייעצת, שתפקידה לפקח על התנהלות תקופת המבחן ולבחון את תוצאותיה. בהתאם לסמכותו שבצו, החליט הממונה על היישומים הביומטריים שתיבחן חלופה נוספת, המכונה "שיטת ההקבצים" (שיטה המקשרת בין נתוניו של תושב לכמה מאות זהויות אפשריות ולא לזהות יחידה).

תקופת המבחן החלה ב-30.6.13. דוח זה עוסק בפעולות שנעשו בשנה הראשונה של תקופת המבחן, שבמהלכה הנפיקה רשות האוכלוסין תעודות חכמות לכ-430,000 תושבים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) והרשות לניהול המאגר הביומטרי בשנה הראשונה של תקופת המבחן. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תכנון תקופת המבחן, השימוש במערכות זמניות בתקופת המבחן, בחינת החלופות למאגר והיקף המידע שיש לשמור בו, איסוף נתונים והערכתם. בדיקות נוספות נעשו במשרד הפנים, ביחידת הממונה על היישומים הביומטריים שבמשרד ראש הממשלה, במשטרת ישראל, ברשות למשפט, מידע וטכנולוגיה שבמשרד המשפטים (להלן - רמ"ט), ביחידת ממשל זמין - מטה התקשוב הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - ממשל זמין), בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. בדיקות השלמה נערכו בחודשים ספטמבר 2014 - ינואר 2015.

הליקויים העיקריים

בשל אופייה המיוחד של תקופת המבחן, היותה תחומה בלוח זמנים ומשמעותה, מבקר המדינה ראה חשיבות לבחון את התנהלותה עוד בטרם הסתיימה. זאת, על מנת לאפשר לגופים המעורבים בתקופת המבחן לתקן את הטעוץ וליקויים ולהשלים את משימותיהם בצורה המיטבית במהלך תקופת המבחן. בספטמבר 2014 הצביע מבקר המדינה בפני רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי (להלן - הרשויות או שתי הרשויות) וגורמי הפיקוח (הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת) על פערים שונים בהתנהלות תקופת המבחן. כמפורט בדוח, במהלך החודשים ספטמבר 2014 - ינואר 2015 דווחו הגורמים המעורבים בתקופת המבחן אודות פעולות שנעשו לצמצום חלק מפערים אלו.

היעדר מידע ונתונים אודות תופעות גנבת הזהות וההתחזות

הצורך המרכזי שלשמו הוקם המאגר הוא מניעת הרכשות כפולות³. על כן, ראוי שהחלטה בדבר קיומו של המאגר תהא מושתתת בין היתר על מידע ונתונים אודות תופעת ההרכשות הכפולות והנוק הנגרם בגינן. אף שהרשות לניהול המאגר הביומטרי נוקטת צעדים לאיסוף מידע ונתונים אודות תופעות אלו, ומסמכים בעניין זה הוכנו או נמצאים בשלבי הכנה מתקדמים, נכון לינואר 2015 טרם גובשה תשתית זו באופן שיאפשר למקבלי החלטות לקבל החלטה בהתבסס עליה בסוף תקופת המבחן.

תכנון תקופת המבחן

על אף חשיבותה ומורכבותה של תקופת המבחן, הכוללת עשרות משימות משנה התלויות זו בזו והמתבצעות על ידי גופים שונים, ואף שמנכ"ל משרד ראש הממשלה קבע כבר ביולי 2012 שתכנית עבודה מפורטת תועבר לשר הפנים בתוך 60 יום מתחילת תקופת המבחן, רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי פעלו במשך כשמונה חודשים לפי תכנית עבודה כללית וללא תכנית עבודה מפורטת (הכוללת למשל לוחות זמנים מפורטים ואבני דרך), שהוגשה ואושרה בהתאם להחלטה זו.

3 הרכשה כפולה - מצב שבו אדם מתחזה לאחר ומקבל מסמך זיהוי ששמו של אחר מצוין בו אך המאפיינים הביומטריים הכלולים בו הם של המתחזה. באופן זה, אדם יכול להחזיק בכמה זהויות.

שימוש במערכת השוואה ביומטרית זמנית בתקופת המבחן

מערכת הליבה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי היא מערכת השוואה ביומטרית, המשמשת להשוואת הנתונים הביומטריים לצורך איתור הרכשות כפולות ולמניעת התחזות. הליכים שנוהלו לצורך התקשרות לרכישתה (להלן - המערכת הקבועה) התעכבו ממושכות. על כן, תקופת המבחן החלה תוך שימוש במערכת השוואה ביומטרית זמנית⁴, שפותחה באופן עצמי. בפועל, ייעשה שימוש במערכת זו לאורך כל תקופת המבחן. במהלך תקופת המבחן, הממונה על היישומים הביומטריים וחברי הוועדה המייעצת העלו שאלות האם התוצאות שיתקבלו בתקופת המבחן יהיו תקפות, והאם בנסיבות שבהן נעשה שימוש במערכת הזמנית ולא במערכת הקבועה ניתן יהיה לקבל על בסיסן החלטות בסיומה. נמצא כי שאלות מהותיות אלו נותרו ללא מענה לאורך חודשים ארוכים. משרד מבקר המדינה העיר בספטמבר 2014 כי על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת להכריע ללא דיחוי בשאלות שהעלו. רק בדצמבר 2014, כחצי שנה לפני תום תקופת המבחן, החליטו הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת כי נחה דעתם באשר לשאלת תקפות התוצאות והיכולת לקבל החלטות בסיום תקופת המבחן הנעשית על בסיס המערכת הזמנית.

החלפת סורקי טביעות האצבע

תקופת המבחן החלה תוך כדי שימוש בסורק טביעות אצבע אשר רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי סברו שביצעו אינם מתאימים לפרויקט זה, וכי יש צורך דחוף להחליפו. רשות האוכלוסין החלה בהחלפת הסורקים בלשכות רק ביולי 2014, כשנתיים לאחר שהתעורר לראשונה החשש בדבר איכות טביעות האצבע וכשנה לאחר שהחלה תקופת המבחן, שבמהלכה ניטלו טביעות אצבע של כ-430,000 תושבים בסורק זה. נמצא כי נוכח הימצאות מאות אלפי טביעות אצבע שהורכשו בסורק זה בתעודות החכמות ובמאגר, נדרשת לעתים עבודת השוואה ידנית ארוכה ומורכבת של טביעות האצבע ברשות לניהול המאגר הביומטרי, ולעתים קשה לאמת את זהות התושב למול התעודה החכמה שהונפקה לו. נוסף על כך, בצו נקבע כאמור כי בתקופת המבחן ייבחנו חלופות להיקף המידע שיש לשמור במאגר (לדוגמה - האם ניתן להסתפק בתמונת טביעת אצבע אחת, בתמונת פנים בלבד ועוד). נמצא כי היות שישנו שיפור ניכר בביצועי הסורק החדש אל מול הסורק שהוחלט להחליפו, ספק אם ניתן לעשות שימוש בבחינת החלופות כפי שביצעה הרשות לניהול המאגר הביומטרי עד למועד החלפת הסורק על מנת לקבל החלטה בדבר היקף המידע שיש לשמור במאגר. על כן, הרשות דיווחה כי היא נערכת לביצוע בחינה מחודשת של החלופות הביומטריות על בסיס טביעות אצבע שהורכשו בסורק החדש.

4 הוחלט שלאחר הטמעת המערכת הקבועה, המערכת הזמנית תשמש כמערכת תומכת החלטה לטווח ארוך.

פערים בבחינת החלופות למאגר ולהיקף המידע שיש לשמור בו

אחת הפעולות העיקריות האמורות להתבצע בתקופת המבחן היא בחינה של נחיצות המאגר. לשם כך נקבע, בין היתר, כי ייבחנו כמה חלופות למאגר הביומטרי ולהיקף המידע שיש לשמור בו:

1. חלופת התשאול:

א. מטרת התשאול לאמת את זהות מבקשי התעודות החכמות על מנת למנוע הנפקת תעודה חכמה למתחזים. נמצא כי למעלה משנה לאחר שהחלה תקופת המבחן, בספטמבר 2014, התשאול לא הבטיח זאת בצורה מספקת - התשאול התבסס על רשימת שאלות מצומצמת. נוסף על כך, נמצא שעד יוני 2014, מי שלא צלח את התשאול הראשון והשני נשאל סדרות שאלות נוספות עד להצלחתו.

ב. לתשאול תכלית נוספת בתקופת המבחן - בחינתו כחלופה למאגר. בספטמבר 2014, למעלה משנה לאחר שהחלה תקופת המבחן, נמצא כי רשות האוכלוסין טרם גיבשה סופית את אופן בחינת חלופת התשאול, בשל קשיים משפטיים וטכנולוגיים. רק כחצי שנה לפני תום תקופת המבחן הוחלט על שיטה לבדיקת החלופה. נכון לינואר 2015, טרם יושמה השיטה ונותרו פעולות שיש לנקוט טרם מימושה. זאת ועוד, נוכח הממצאים אודות תהליך התשאול במתכונתו הנוכחית, מתעורר ספק אם ניתן להסתמך עליו לצורך בחינתו כחלופה ממשית למאגר.

2. חלופות ביומטריות: נמצא כאמור כי היות שישנו שיפור ניכר בביצועי הסורק החדש אל מול הסורק שהוחלט להחליפו, ספק אם ניתן לעשות שימוש בבחינת החלופות הביומטריות כפי שבוצעה עד להחלפת הסורק על מנת לקבל החלטה בדבר היקף המידע שיש לשמור במאגר. על כן, הרשות לניהול המאגר הביומטרי דיווחה כי היא נערכת לביצוע בחינה מחודשת של החלופות הביומטריות על בסיס טביעות אצבע שהורכשו בסורק החדש.

3. חלופת שיטת ההקבצים: נמצא כי בספטמבר 2014, יותר משנה לאחר שהחליט הממונה על היישומים הביומטריים כי שיטת ההקבצים תיבחן במהלך תקופת המבחן, לא נעשתה בחינה כזאת. נוכח ההסתייגויות שהעלתה הרשות לניהול המאגר הביומטרי בנוגע לאפשרות לבחון את שיטת ההקבצים על גבי המערכת הזמנית, ובהתחשב בכך שהטמעת המערכת הקבועה מתוכננת להתחיל רק בסמוך לסיום תקופת המבחן - מרץ 2015, העלה בספטמבר 2014 משרד מבקר המדינה ספק אם בחינת חלופה זו תתאפשר לפני תום תקופת המבחן. רק בדצמבר 2014 הציגה הרשות לניהול המאגר הביומטרי לממונה על היישומים הביומטריים לוח זמנים ולפיו בכוונתה לבדוק את שיטת ההקבצים על גבי המערכת הזמנית במהלך החודשים הספורים שנותרו עד תום תקופת המבחן.

איסוף נתונים והערכתם

בצו נקבעה שורה של מדדים שעל רשות האוכלוסין ועל הרשות לניהול המאגר הביומטרי לאסוף במהלך תקופת המבחן ולהעביר ללמ"ס לצורך עיבודם. בשל מחלוקת תקציבית הוקפאה היערכות הלמ"ס לביצוע משימותיה בתקופת המבחן וחודשה זמן קצר ביותר לפני שתקופת המבחן החלה. הדבר הביא לכך שרשות האוכלוסין העבירה ללמ"ס קבצים תקינים, שאפשרו לה להתחיל בעיבוד הנתונים הנדרש לצורך חישוב המדדים שנקבעו בצו, בעיכוב ניכר - רק כחצי שנה לאחר תחילת תקופת המבחן.

הפסדים הנובעים מהתקשרות לצורך הספקת תעודות זהות חכמות - ממצאי מעקב

בדוח הקודם⁵ העיר משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים חתם בדצמבר 2008 על הסכם עם ספק לייצור תעודות חכמות, לפני שהוסדרו בחקיקה ראשית שינויי החקיקה הדרושים. זאת, שלא ברוח הוראות היועץ המשפטי לממשלה ולפיהן אין לפרסם מכרז בנסיבות שבהן הוראות מהותיות במכרז מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת. משרד מבקר המדינה הוסיף כי נוכח החלת החוק בהדרגה במסגרת תקופת המבחן, יש חשש שגם בתום חמש השנים לא יונפקו חמישה מיליון רכיבי פרסונליזציה (הטמעת נתוני האישיים של התושב בתעודה הגולמית), וכי השנה הנוספת, המספקת "רשת ביטחון" של 500,000 רכיבי פרסונליזציה, לא תכסה על הפער שיווצר. כך יקבל הספק תשלום גם עבור רכיבי פרסונליזציה שלא יסופקו. בסוף שנת 2012 הסתיים ייצורן של חמישה מיליון תעודות זהות גולמיות, ושולם עבורן סך של כ-190 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). על פי הערכות רשות האוכלוסין, עד יולי 2015, מועד סיום תקופת ההתקשרות עם הספק (ללא מימוש האופציה להארכת ההתקשרות בשנה נוספת), יבוצעו פרסונליזציות לכמיליון תעודות בלבד. בהתאם לתנאי ההסכם יהיה על המדינה לשלם לספק עבור ארבעה מיליון הפרסונליזציות הנוספות סכום של כ-60 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ), וזאת ללא קבלת תמורה. נמצא כי בעקבות זאת, התנהל משא ומתן בין המדינה לספק, ובמסגרתו הוסכם בשנת 2014 בין היתר כי הסכום שישולם לספק ללא קבלת תמורה יופחת ויעמוד על כ-14.8 מיליון ש"ח (ללא מע"מ); הסכם ההתקשרות עם הספק יוארך עד לשנת 2025; המדינה תתחייב לרכוש שני מיליון תעודות גולמיות נוספות על חמשת המיליונים שנרכשו.

5 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), עמ' 1186-1189.

המלצות העיקריות

לפני שתתקבל החלטה בסיומה של תקופת המבחן בדבר הצורך בקיומו של מאגר ביומטרי, על משרד הפנים להביא לפני מקבלי ההחלטות מידע ונתונים אודות תופעות גנבת הזהות וההתחזות (הרכשה כפולה) והנזק הנגרם בגינן. משרד מבקר המדינה סבור שאין להסתפק בנתונים על הקלות שבה ניתן לזייף את התעודות הישנות - נתונים המצדיקים את המעבר לשימוש בתעודות חכמות, אך לא בהכרח את הצורך במאגר - אלא יש לנסות ולהעריך באופן מקצועי ומבוסס ככל הניתן מה תהא היכולת לקבל תעודות כפולות ומה יהיה הנזק בגינה לאחר המעבר של כלל האוכלוסייה לשימוש בתעודות חכמות.

הן במאגר והן על גבי התעודות החכמות מצויות מאות אלפי טביעות אצבע שנסרקו בסורק שהוחלט להחליפו. על שתי הרשויות לבחון ביסודיות את ההשפעות הצפויות של קיומן של טביעות אצבע אלה ושל החלפת הסורק, ולגבש מתווה פעולה בהתאם למסקנותיה של הבחינה האמורה. נוסף על כך, על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לבחון האם ישנן השלכות נוספות לכך שבמאגר ובתעודות החכמות ישנן מאות אלפי טביעות אצבע שנסרקו בסורק שהוחלט להחליפו, כגון על עבודת המשטרה, על המעבר במעברי הגבול ועל שימושים אפשריים עתידיים בתעודות החכמות.

על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לוודא שבחינת החלופות הביומטריות אכן תיעשה באופן מלא וברמת סמך מספקת.

על רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול כדי לחזק את מהימנות התשאול לצורך אימות זהותם של מבקשי תעודות חכמות. כמו כן, על רשות האוכלוסין להשלים את גיבוש חלופת התשאול. ככל שרשות האוכלוסין תיתקל במכשולים בהשלמת גיבושה, עליה לדווח על כך ללא דיחוי לממונה על היישומים הביומטריים, לוועדה המייעצת ולשר הפנים. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתת ביטוי לקשיים שהתעוררו בבחינת חלופת התשאול ולסטאטוס גיבושה במסגרת הדוח החצי-שנתי המוגש בהתאם להוראות הצו לגורמים שונים, ובהם לוועדת הכנסת המשותפת⁶.

על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לוודא שחלופת שיטת ההקבצים אכן נבחנת במסגרת בתקופת המבחן, בהתאם ללוח הזמנים שהוצג להם. אם יתברר שבניגוד למתוכנן, אין אפשרות לבחון חלופה זו במסגרת תקופת המבחן, עליהם ליידע בכך את שר הפנים ואת ועדת הכנסת המשותפת.

6 ועדה משותפת לוועדת החוקה חוק ומשפט, לוועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת (להלן - ועדת הכנסת המשותפת).

סיכום

בסיום תקופת המבחן עתידות להתקבל החלטות בעלות משמעות נרחבת במישור הלאומי. בביקורת הועלה כי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מייחסות חשיבות רבה לפרויקט הלאומי להנפקת תעודות חכמות וליישום תקופת המבחן. שתי הרשויות משקיעות מאמצים רבים לעמידה בכל יעדי תקופת המבחן, והן מתמודדות עם אתגרים שמקורם במורכבותה ובכך שמדובר בחלק מפרויקט ראשוני, ייחודי ורחב היקף.

בספטמבר 2014 הצביע משרד מבקר המדינה בפני הרשויות וגורמי הפיקוח על פערים שונים בהתנהלות תקופת המבחן. משרד מבקר המדינה ציין כי להיעדר מענה מספק לממצאים האמורים בפרק הזמן שנותר עד לתום תקופת המבחן, עלולות להיות השלכות על המסקנות שניתן יהיה להסיק בסיומה. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה שמדובר בתקופת מבחן ייחודית בנושא בעל משמעות ציבורית, אשר החוק קבע לוחות זמנים קשיחים ליישומה, יש חשיבות במתן מענה מיידי לממצאים האמורים, הן על ידי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, והן על ידי גורמי הפיקוח - הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת. כמפורט בדוח, במהלך החודשים ספטמבר 2014 - ינואר 2015 דיווחו הגורמים המעורבים בתקופת המבחן אודות פעולות שעשו או שבכוונתם לקיים לצמצום חלק מפערים אלו.

משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שהממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת יעקבו אחר השלמת פערים אלו, ובראשם - פערים בנוגע לבחינת החלופות למאגר והמידע שיש לשמור בו, תוך עמידה על מכלול המשמעויות הנובעות מהם, לרבות בנוגע ללוחות הזמנים שנקבעו ליישום תקופת המבחן. ככל שייוכחו שקיים קושי בהשלמת פערים אלו, עליהם ליידע בכך את שר הפנים ואת הגורמים אשר רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מגישות להם את דיווחיהם החצי שנתיים. זאת, על מנת שתעמוד בפני גורמים אלה תמונה מלאה בנוגע להתנהלות תקופת המבחן ולעמידתה בדרישות שנקבעו בדין.

יצוין כי הוועדה המייעצת ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי תמשיך לעקוב אחר הסוגיות שהועלו בדוח זה, ומסקנותיה יועברו לשר הפנים. עוד יצוין כי שר הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי הנחה את שתי הרשויות להמשיך ולפעול ביתר שאת לקידום תקופת המבחן, ולהקפיד הקפדה יתרה שטרם ביצעו כל מהלך ישקלו את מכלול השיקולים וההשפעות המידיות והצפויות בגינו.



מבוא

זה שנים מתמודדת מדינת ישראל עם בעיות שמקורן בזיוף תעודות זהות, דרכונים ותעודות מעבר, הנפקת תעודות כפולות לאותו אדם, ו"גנבת זהות" של תושב בידי אדם אחר. תופעות אלה מאפשרות שימוש לרעה במסמכי זהויה לצרכים שונים, ובכלל זה ביצוע עברות הונאה ומרמה, כגון פתיחת חשבונות בנק, קבלת הלוואות ומשכנתאות, מכירת נכסים ושימוש בכרטיסי אשראי מזויפים; כניסה שלא כחוק לשטח מדינת ישראל ושהייה לא חוקית בתחומה, למטרות עבודה, קבלת הטבות סוציאליות וביצוע פעולות טרור; הימלטות מאימת הדין של עבריינים, אסירים ודרושים לחקירה; ואף לצורך הצבעה בזהות מזויפת בבחירות.

לנוכח האמור לעיל החל משרד הפנים לפני כ-20 שנים לקדם פרויקט לאומי להנפקת מסמכי זהויה שיהיה קשה לזייפם. בעבר בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לשם הנפקת תעודות זהות חכמות. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 61 של מבקר המדינה (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת).⁷

בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זהויה ביומטריים⁸ ונתוני זהויה ביומטריים במסמכי זהויה ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן - החוק). לפי החוק,⁹ יונפקו לתושבי ישראל תעודות זהות ודרכונים בעלי שבב אלקטרוני שיאפשרו לאמת את זהות מחזיקיהם באמצעות מידע ביומטרי שייכלל בשבב - תמונה של תווי הפנים ותמונות של שתי טביעות האצבעות המורות (תעודות חכמות). כמו כן נקבע כי המידע הביומטרי יישמר לא רק בתעודות עצמן אלא גם במאגר מידע מרכזי. תהליך נטילת המידע הביומטרי מכונה "הרכשה".

רשות האוכלוסין היא האמונה על הנפקת התעודות החכמות. בחוק נקבע כי במשרד הפנים תוקם רשות לניהול המאגר הביומטרי, שתהיה אחראית לניהול המאגר הביומטרי, ובכלל זה להפקת נתוני זהויה ביומטריים מאמצעי זהויה ביומטריים שהעבירה לה רשות האוכלוסין, לעיבודם והשוואתם, להעברת מידע מהמאגר הביומטרי לגורמים המנויים בחוק, וכן לאבטחת המאגר, לתחזוקתו ולטיפול השוטף בו. באוגוסט 2011 הוקמה הרשות לניהול המאגר הביומטרי. עד להקמתה, עשתה רשות האוכלוסין פעולות שונות הנוגעות להקמת המאגר הביומטרי.

עוד קובע החוק כי ראש הממשלה ימנה במשרדו ממונה על יישומים ביומטריים. בין תפקידיו, לפקח על יישום הוראות החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, וכן להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים, לרבות בנושא ההקמה, התפעול והתחזוקה של המאגר הביומטרי והגישה אליו, ולהציג את המלצותיו לראש הממשלה, לשר הפנים או לראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי (לפי העניין). באוקטובר 2011 מונה הממונה על היישומים הביומטריים.

עצם המעבר לשימוש בתעודות חכמות מאפשר לאמת את זהותו של תושב באמצעות השוואה בין נתוניו הביומטריים ובין המידע הביומטרי שנכלל בתעודות החכמות, אף ללא שימוש במאגר ביומטרי. בהתאם לאמור בהצעת החוק¹⁰, המאגר הביומטרי הוקם כדי למנוע את הנפקתן של תעודות כפולות לאותו אדם. כלומר, למנוע מצב שבו אדם יתחזה לאחר ויקבל מסמכי זהויה ששמו של אחר מצוין בהם אך המאפיינים הביומטריים הכלולים בהם הם של המתחזה (להלן - הרכשה כפולה). נוסף על כך, המאגר הביומטרי נועד לאפשר זהויה של אדם שאין בידי מסמך זהויה או שהתעורר ספק לגבי זהותו; לסייע לגילוי, לחקירה או למניעה של עברות מסוג פשע או עוון, זיהוי ותפיסה של עבריינים, סיכול פיגועים והגנה מפני פגיעה בחיי אדם.

7 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "פרויקט תעודת זהות חכמה", עמ' 1165.
 8 בחוק מוגדר המונח "ביומטרי" כך: "מאפיין אנושי פיזיולוגי ייחודי, הניתן למדידה ממוחשבת".
 9 החוק תיקן בין היתר את חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.
 10 הצ"ח מס' 408, הכללת אמצעי זהויה ביומטריים במסמכי זהויה ובמאגר מידע, התשס"ט-2008, עמ' 2.

במהלך גיבוש החוק בכנסת התעורר דיון ציבורי בנוגע להקמת המאגר הביומטרי, והועלה חשש מפגיעה בפרטיות בעטיו ומפני דליפתו. המחלוקת נסובה בעיקר על הקמת המאגר הביומטרי ולא על הנפקת התעודות החכמות.

בשל המחלוקת הציבורית, נקבע בחוק שהוא יחל בתקופת מבחן של שנתיים. זאת, כדי לבחון את אופן היישום של הוראות החוק, את נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ומטרותיו, את המידע שיש לשמור במאגר ואת אופן השימוש בו. כמו כן נקבע כי בתקופת המבחן ההצטרפות למאגר תהיה על בסיס התנדבותי בלבד, והשימוש בו יהיה אך ורק לצורך התכלית הראשית של החוק - מניעת הרכשה כפולה. בחוק נקבע כי בסיומה של תקופת המבחן יוחלט אם להפוך את ההצטרפות למאגר למחייבת, להחיל את החוק בצורה הדרגתית או להאריך את תקופת המבחן בשנתיים נוספות לכל היותר. עוד נקבע כי אם בתוך ארבע שנים מיום תחילת תקופת המבחן לא תתקבל החלטה כאמור, יבוטל המאגר ויימחק. בהתאם לכך פורסם צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011 (להלן - הצו), אשר מסדיר את תקופת המבחן. בצו נקבעו הנושאים שיש לבחון בתקופה זו, לרבות - מדדים להצלחתה, הוראות תפעוליות ומידע שיש לאסוף. עוד נקבע כי בתקופת המבחן ייבחנו כמה חלופות למאגר וכן היקף המידע שיש לשמור בו.

בצו נקבע עוד, שתקופת המבחן תתנהל לפי פרוטוקול מבחן שיכינו ראש רשות האוכלוסין וראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי (להלן - הרשויות או שתי הרשויות), בתיאום עם הממונה על היישומים הביומטריים (להלן - פרוטוקול תקופת המבחן). עוד נקבע ששר הפנים ימנה ועדה, בראשות הממונה על היישומים הביומטריים, שתפקח על התנהלות תקופת המבחן ועל בחינת תוצאותיה (הוועדה המייעצת), וחבריה יהיו הסטטיסטיקן הממשלתי; ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים (להלן - רמו"ט); ראש המטה ללוחמה בטרור במשרד ראש הממשלה; ונציג ציבור בעל ידע בתחום אבטחת מידע. בין תפקידי הוועדה - לקבוע את משקלם של נושאים שנקבעו בצו שיש לבדוקם על מנת שניתן יהיה להעריך כל חלופה למאגר שתיבדק. הוועדה המייעצת הוקמה ביוני 2013, ופרוטוקולים של ישיבותיה מועברים באופן שוטף לשר הפנים. תמצית החלטותיה מועברת באופן שוטף לבעלי תפקידים נוספים במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים ועוד. הוועדה קבעה כי לצורך מילוי תפקידה היא רשאית להסתמך על ממצאי פעולות הפיקוח שמקיימת יחידת הממונה על היישומים הביומטריים.

עוד נקבע בצו שבתקופת המבחן, אחת לחצי שנה, יכינו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, בליווי הלמ"ס, דוח תקופתי ויגישו אותו לראש הממשלה, לשר הפנים, לשר המשפטים, לשר לביטחון הפנים, לוועדת הכנסת המשותפת, לממונה על היישומים הביומטריים ולוועדה המייעצת. בחוק נקבע כי 90 יום לפני תום תקופת המבחן, לכל המאוחר, ידווחו ראש הממשלה ושר הפנים לוועדת הכנסת המשותפת ולגורמים נוספים על ממצאי תקופת המבחן, על מנת שניתן יהיה לקבל בסיומה החלטה על עתיד המאגר.

תקציב הפרויקט להנפקת התעודות החכמות (שבמסגרתו יונפקו בשלב הראשון חמישה מיליון תעודות זהות וחמישה מיליון דרכונים) נקבע לכ-760 מיליון ש"ח. מסגרת התקציב להקמת המאגר ולהפעלתו נקבעה ל-46 מיליון ש"ח לחמש שנים.

תקופת המבחן החלה בפועל ב-30.6.13, לאחר עיכובים ממושכים שמקורם בין היתר בהגשת עתירה¹¹ נגד החוק ובעיצומי עובדי רשות האוכלוסין. דוח זה עוסק בפעולות שנעשו בשנה הראשונה של תקופת המבחן, שבמהלכה הנפיקה רשות האוכלוסין תעודות חכמות לכ-430,000 תושבים.

11 בג"ץ 1516/12 פרופ' נהון ואח' נ' הכנסת (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.12).

בביקורת הועלה כי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מייחסות חשיבות רבה לפרויקט הלאומי להנפקת תעודות חכמות וליישום תקופת המבחן. שתי הרשויות משקיעות מאמצים רבים כדי לעמוד ביעדי תקופת המבחן, והן מתמודדות עם אתגרים הנובעים ממורכבותה ומהיותה חלק מפרויקט ראשוני, ייחודי ורחב היקף.

לתקופת המבחן שנקבעה בחוק חשיבות רבה ביותר, שכן בהתבסס עליה עתידות להתקבל החלטות בעלות משמעות ציבורית נרחבת, ובכללן כאלו הנוגעות הן לזכות לפרטיות והן למשמעות שתהיה לדליפת המאגר, אם חלילה תארע. בין החלטות אלה - האם יש צורך בקיום מאגר או ניתן להסתפק בחלופה אחרת; ומה היקף המידע הביומטרי שצריך להישמר במאגר. על כן מתחדד הצורך לקיים תקופת מבחן זו באופן מקצועי, סדור ומהימן, כך שניתן יהיה לבסס עליה מסקנות בנוגע לעתיד המאגר הביומטרי במדינת ישראל.

דוח זה עוסק בפעולות שנעשו בשנה הראשונה של תקופת המבחן, שהחלה ב-30.6.13. בשל אופייה המיוחד של תקופת המבחן, היותה תחומה בלוח זמנים ומשמעותה, מבקר המדינה ראה חשיבות לבחון את התנהלותה עוד בטרם הסתיימה. זאת, על מנת לאפשר לרשויות לתקן את הטעוץ תיקון ולהשלים את משימותיהם בצורה המיטבית במהלך תקופת המבחן.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תכנון תקופת המבחן, שימוש במערכות זמניות בתקופת המבחן, בחינת החלופות למאגר והיקף המידע שיש לשמור בו ואיסוף נתונים והערכתם. בדיקות נוספות נעשו במשרד הפנים, ביחידת הממונה על היישומים הביומטריים במשרד ראש הממשלה, במשטרת ישראל, ברמ"ט, ביחידת ממשל זמין, בלמ"ס ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. בדיקות השלמה נערכו בספטמבר 2014 - ינואר 2015.

בספטמבר 2014 הצביע מבקר המדינה בפני הרשויות וגורמי הפיקוח (הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת) על פערים שונים בהתנהלות תקופת המבחן. כמפורט בדוח, במהלך החודשים ספטמבר 2014 - ינואר 2015 דווחו הגורמים המעורבים בתקופת המבחן אודות פעולות שנעשו לצמצום חלק מפערים אלו.

תכנון תקופת המבחן

ניהול תקין של פרויקט מצריך הכנת תכנית עבודה הכוללת בין היתר פירוט של תהליכי העבודה המתוכננים, פירוט של משימות עיקריות ותתי-משימות, הצבת אבני דרך, לוחות זמנים לביצוע וחלוקת סמכויות. תכנית עבודה המגדירה את אלה משמשת גם כלי חשוב לצורך פיקוח ובקרה. הדברים נכונים ביתר שאת כשמדובר בתקופת המבחן הנדונה, בשל מורכבותה והיקפה, ומשום שהיא תחומה בזמן וכוללת עשרות משימות משנה התלויות זו בזו, והמתבצעות על ידי גופים שונים, ובכלל זה משימות טכנולוגיות, לוגיסטיות, מינהליות, משפטיות ובתחום אבטחת המידע.

בביקורת הקודמת, ביקש משרד מבקר המדינה מרשות האוכלוסין את תכנית העבודה לביצוע הפרויקט להנפקת תעודות זהות חכמות. רשות האוכלוסין המציאה למשרד מבקר המדינה טבלה

ובה מפורטים משימות כלליות, שם הממונה על ביצוע ותאריך יעד להשלמת המשימה. התברר כי התאריכים בטבלה משתנים על פי ההתפתחויות, ולכן היא אינה משמשת כלי ניהולי אלא דיווח נקודתי המעודכן למועד הדיווח. במועד האמור הוסבר למשרד מבקר המדינה, שעקב מגבלות כוח אדם נבצר מהרשות להכין תכניות מפורטות המיושמות באמצעות כלים לניהול פרויקטים, המחייבים תכנון לוחות זמנים ותפוקות כמקובל. משרד מבקר המדינה העיר אז לרשות האוכלוסין, כי במתכונת עבודה זו חסרים לה כלים לניהול פרויקטים¹².

במאי 2012, במסגרת ניסוח פרוטוקול תקופת המבחן, ציין הממונה על היישומים הביומטריים, שעל בסיס הפרוטוקול יש להכין תכנית עבודה מפורטת לתקופת המבחן, אשר תכלול בין היתר תיאור מפורט של המשימות שיבוצעו בתקופת המבחן ולוחות זמנים לביצוען.

ביולי 2012 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא הפעלת תקופת המבחן, ובו השתתפו בין היתר הממונה על היישומים הביומטריים, מנכ"ל רשות האוכלוסין ומנהל הרשות לניהול המאגר הביומטרי. הממונה על היישומים הביומטריים המליץ שתכנית עבודה מפורטת תובא לאישור שר הפנים בתוך 60 ימים מתחילת תקופת המבחן, וכי אם השר לא יאשרה בתוך 90 יום - תופסק תקופת המבחן. בסיכום הדיון קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה כמה התניות אשר אי-הסדרתן תגרום להפסקת תקופת המבחן, ובהן - הגשת תכנית עבודה מפורטת, שתאושר על ידי השר בתוך 60 יום.

ב-30.6.13 החלה כאמור תקופת המבחן. כחודשיים לאחר מכן, באוגוסט 2013, פנה הממונה על היישומים הביומטריים לרשות האוכלוסין ולרשות לניהול המאגר הביומטרי וציין שכפי שסוכם, יש להביא לאישור שר הפנים את תכנית העבודה המפורטת בתוך 60 יום מתחילת תקופת המבחן. הממונה ביקש שהתכנית תועבר לעיונו בהקדם. בחודשים אוקטובר-נובמבר 2013 פנה הממונה על היישומים הביומטריים פעם אחר פעם לשתי הרשויות וביקש שתכנית העבודה המפורטת תושלם ללא דיחוי ותועבר לעיונו. הממונה ונציגיו עמדו על כך שתכנית עבודה מפורטת "היא הבסיס לניהול תקופת המבחן", והיא משמשת כלי חיוני לצורך ניהולה ולמעקב אחריה.

בנובמבר 2013 הגישה רשות האוכלוסין לממונה על היישומים הביומטריים תכנית עבודה כללית בנושא המדידה, ההערכה והדיווח בתקופת המבחן, המשותפת לה ולרשות לניהול המאגר הביומטרי. התכנית כללה טבלת משימות, המפרטת את שם המשימה, את תיאורה ואת הגורם האחראי לביצועה, וכן לוחות זמנים כלליים לביצוע המשימות. רשות האוכלוסין ציינה שלכל אחת מהמשימות העיקריות נכתבת תכנית עבודה מפורטת, וכי התכנית המלאה תועבר לאחר שהגורמים המוסמכים ברשות יאשרו אותה.

בהמשך אותו חודש נפגשו הממונה על היישומים הביומטריים ונציגיו עם נציג רשות האוכלוסין ועם נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי. בסיכום הפגישות ציין הממונה, בין היתר, כי נושא תכנית העבודה המפורטת חשוב ביותר, וכי "התקבל מסמך מסגרת לא מפורט ולא שלם, [וכן] יש להשלים את בניית התכנית ללא דיחוי נוסף".

בישיבת הוועדה המייעצת בנובמבר 2013 מסר הממונה על היישומים הביומטריים לחברי הוועדה כי תכנית העבודה המפורטת, שמנכ"ל משרד ראש הממשלה הורה להכין בתוך 60 יום מיום תחילת תקופת המבחן, טרם הוגשה במלואה, וכי בינתיים הוגשה תכנית כללית בלבד. הממונה הוסיף כי האיחור בהגשתה ניכר, ומדובר בכלי הכרחי להתנהלות מסודרת של תקופת המבחן. הוועדה החליטה כי תכנית העבודה המלאה של הרשויות תושלם ללא דיחוי נוסף.

בדצמבר 2013 שלח הממונה על היישומים הביומטריים מכתב אל מנכ"ל רשות האוכלוסין ולראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי, ובו ביקש ליידעם בשני נושאים מרכזיים שבכוונתו לכלול בדוח

12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 1185-1186.

הפיקוח הראשון של יחידת הממונה (להלן - דוח הפיקוח), וביניהם - היעדר תכנית עבודה מפורטת ומשמעות היעדרה.

בהמשך לפנייתו של הממונה על היישומים הביומטריים השיב מנכ"ל רשות האוכלוסין בדצמבר 2013, כי תכנית עבודה כללית הועברה אל הממונה בנובמבר 2013, וכי תכנית זו מהווה בסיס לתכנית עבודה מפורטת אשר תועבר אליו לאחר אישורה ברשות.

בינואר 2014 הציגו נציגי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מצגת לפני הוועדה המייעצת, שעניינה תכנית העבודה לתקופת המבחן. הממונה על היישומים הביומטריים ציין לפני נציגי הרשויות כי הם הציגו לוועדה עקרונות ולא תכנית עבודה מפורטת, אף שהוועדה רצתה לוודא שיש תכנית כזאת. לדבריו "התכנית המפורטת חשובה והשלמתה דחופה משום היותה כלי יעיל לתכנון ההיערכות ומימוש תכנית המבחן על עשרות ומאות הפעולות הנדרשות לצורך בחינת החלופות, הניסויים/סימולציות, היא תאפשר סימון הנתיב הקריטי בתכנון הפרויקט ותאפשר להחזיק תמונת מצב מלאה". בסיכום הדיון החליטה הוועדה, כי הרשויות ימסרו בתוך יומיים מועד סופי להכנת תכנית העבודה המפורטת. בעקבות כך פנתה נציגת הממונה על היישומים הביומטריים לרשות האוכלוסין כמה פעמים בבקשה לברר מתי תוגש תכנית העבודה המפורטת, ונציג רשות האוכלוסין השיב כי התכנית, שהוכנה כבר לפני זמן רב, הוצגה ונמסרה לוועדה המייעצת, ובימים אלה הרשות סיימה לעדכן ולתקף אותה והיא פועלת לפיה. לפיכך, החליטה הוועדה המייעצת בינואר 2014 שהרשויות יוזמנו להצגת תכנית העבודה המפורטת בדיון הבא.

בפברואר 2014 פרסם הממונה דוח פיקוח ראשון. בדוח נכתב כי "טרם הוצגה תכנית עבודה מפורטת, משולבת ומאושרת לתקופת המבחן, הכוללת התייחסות לשלבי ביצוע, מכלול הפעילויות הנדרשות, משכי הזמן שלהן, הקישורים ביניהן, 'אבני דרך', תכנון הניסויים ועוד. העדר תכנית מפורטת עלול לפגוע בהתנהלות תקינה של תקופת המבחן ובכוללת לוודא סיום כל הפעילויות הנדרשות במהלכה". עוד נכתב כי הרשויות התבקשו להשלים באופן דחוף את הכנת תכנית העבודה המפורטת. העתק של הדוח נמסר לגורמים שונים, ובהם שר הפנים דאז וסגניתו, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל רשות האוכלוסין, ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי ואחרים (דוחות הפיקוח אינם מפורסמים לעיון הציבור).

בהתייחסותה לדוח הפיקוח הראשון, מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי לממונה על היישומים הביומטריים כי תכנית עבודה סדורה משותפת לה ולרשות האוכלוסין הוכנה עוד בטרם הפעלת הפרויקט, כאשר במהלך חודשי העבודה הראשונים, התכנית עובתה והורחבה. תכנית העבודה הועברה לממונה על היישומים הביומטריים, ואף הובהר שתכנית עבודה מפורטת נמצאת בהכנה אצל הרשויות, ומשמשת כבסיס לפעילות בתקופת המבחן. כלל הפעילות מתחילת הפרויקט מתנהלת בהתאם לתכנית העבודה.

רק במרץ 2014 העבירה רשות האוכלוסין לממונה על היישומים הביומטריים תכנית עבודה מפורטת הכוללת מאות שורות, המשותפת לה ולרשות לניהול המאגר הביומטרי, שהוכנה באמצעות תכנה לניהול פרויקטים. התכנית כוללת פירוט של המשימות ותתי-המשימות, אבני דרך ולוחות זמנים. מברור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עם יחידת הממונה על היישומים הביומטריים עולה כי תכנית עבודה מעודכנת מועברת אליה באופן שוטף.

מהאמור לעיל עולה כי על אף חשיבותה ומורכבותה של תקופת המבחן ואף שנקבע בדיון שהתקיים כבר ביולי 2012 שתכנית עבודה מפורטת תועבר לשר בתוך 60 יום מתחילת תקופת המבחן, רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי פעלו במשך כשמונה חודשים בהתאם לתכנית עבודה כללית בלבד וללא תכנית עבודה מפורטת, שהוגשה ואושרה בהתאם להחלטת מנכ"ל משרד ראש הממשלה. תקופת המבחן נקבעה לשנתיים, על כן, פרק הזמן שבו התנהלה תקופת המבחן ללא תכנית עבודה מפורטת כאמור הוא משמעותי.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית עבודה העוסקת במפורט בכל מרכיבי הפרויקט, לרבות היבטים של תכולות, תקציב ולוחות זמנים, היא כלי עבודה בסיסי ומרכזי בפרויקטים בכלל, ובתקופת המבחן על כל מורכבותה וריבוי משימותיה בפרט. גיבושה של תכנית כזו מהווה אף כלי עזר לקיום פיקוח ובקרה שוטפים ואפקטיביים על ביצוע פרויקט זה ואופן התקדמותו. על כן, לא היה מקום לעיכוב כה ממושך בהכנתה.

בתשובתה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי מנובמבר 2014 ציינה הרשות כי היא רואה בפרוטוקול תקופת המבחן תכנית עבודה מפורטת, המקיפה את כל ההיבטים של תקופת המבחן, ובהתאם להוראותיו, הוראות החוק, הצו והתקנות פעלה. עוד ציינה הרשות כי במסגרת דיונים שהתקיימו במהלך השנים 2012 ו-2013 הוכנו מסמכים וטבלאות משימות מפורטות, אשר משמשים כמסמכים נלווים לפרוטוקול. לטענת הרשות, בקשת הממונה על היישומים הביומטריים "לתכנית עבודה בפורמט שונה מפורמט פרוטוקול תקופת המבחן, הינה דרישה טכנית", וכי חרף העובדה שלא חלה עליה מכוח החוק חובה לעשות כן, במהלך חודש מרץ 2014 הועברה לממונה תכנית עבודה מפורטת שהוכנה באמצעות תכנה ייעודית לניהול פרויקטים. הרשות לניהול המאגר הוסיפה כי היעדר תכנית כאמור, לא יצר עיכוב בביצוע הפעולות בתקופת המבחן, ותכנית העבודה המוגדרת בפרוטוקול מתבצעת באופן מלא.

רשות האוכלוסין ציינה בתשובתה מנובמבר 2014 כי הנחת העבודה שלה הייתה כי יהיה יעיל יותר לעשות שימוש לצורכי התכנון והבקרה בגיליון אקסל אשר יכיל את שלבי התכנית, אילוצים ולוחות זמנים משוערים. עם התבררות תהליך התכנון, בנתה הרשות תכנית עבודה מפורטת תוך שימוש בתכנה ייעודית לניהול פרויקטים. עוד ציינה רשות האוכלוסין, כי הדבר לא הביא לפיגורים בלוח הזמנים של תקופת המבחן והיא עומדת במשימות שנקבעו לה. לטענת רשות האוכלוסין, היו בידי הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת כל הכלים לביצוע בקרה אפקטיבית על התקדמות תקופת המבחן.

בהתייחס לתשובת הרשות לניהול המאגר הביומטרי, ולפיה הפרוטוקול בצירוף מסמכי עבודה שהכינה מהווה תכנית עבודה מפורטת, מעיר משרד מבקר המדינה כי בתחומים רבים הפרוטוקול קובע הוראות כלליות בלבד, שיש לפרוט לתכנון מפורט, לרבות לוחות זמנים ואבני דרך, כדי שהפרוטוקול יוכל להיחשב לתכנית עבודה מפורטת כנדרש. זאת ועוד, אין לראות במסמכים הנלווים משום תכנית עבודה מפורטת שאותה דרש מנכ"ל משרד ראש הממשלה להגיש לאישור השר, שכן גם מסמכים אלו אינם כוללים לוח זמנים מפורט ליישומם. הפרוטוקול ומסמכים אלו אף לא הוגדרו כתכנית עבודה מפורטת.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכח מורכבות תקופת המבחן והיותה קצובה בלוחות זמנים על פי חוק, אין לראות בדרישת הממונה על היישומים הביומטריים לנהלה באמצעות תכנה ייעודית לניהול פרויקטים, המכילה כלים ייעודיים לצורך זה, "דרישה טכנית".

שימוש במערכות זמניות בתקופת המבחן

בחוק נקבע שאחת מהמטרות המרכזיות של תקופת המבחן היא לבחון את נחיצות המאגר הביומטרי. בכלל זה, יש לוודא שהמאגר עונה לצורך שלשמו הוקם - איתור הרכשות כפולות. בפרוטוקול צוין כי החלטה זו תתבסס בין היתר על ביצועי המאגר ועל יעילותו התפעולית. נוסף על

כך, הוועדה המייעצת קבעה שלביצועי המאגר יינתן משקל ניכר (40%) במסגרת בחינת החלופות. ביצועי המאגר מתבססים על ביצועי מערכת השוואה ביומטרית, שהיא מערכת הליכה לניהול המאגר. ביצועים אלה מושפעים בין היתר מאיכות הנתונים הביומטריים שבמאגר ומאיכות הנתונים המוזנים אליה לצורך השוואתם לנתונים שכבר נכללים במאגר.

מאחר שכאמור, ביצועי המאגר עתידים להשפיע על ההחלטות שיתקבלו בסיום תקופת המבחן בנוגע לעתיד המאגר הביומטרי ולהיקף המידע שיש לשמור בו, יש להבטיח שייעשה שימוש במערכות שאין ספק בנוגע לביצועיהן, כך שניתן יהיה לבסס עליהם את מסקנות תקופת המבחן.

שימוש במערכת השוואה ביומטרית זמנית

מערכת הליכה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי היא כאמור מערכת השוואה המיועדת לטעינת נתונים ביומטריים למאגר, לבחינתם ולהשוואתם לנתונים שכבר נכללים בו כדי למנוע הרכשה כפולה והתחזות, וכדי לאפשר טיוב נתונים ובקרה עליהם.

כפי שיפורט להלן, הליכים שנקטה רשות האוכלוסין לצורך התקשרות להספקת מערכת השוואה ביומטרית (להלן - המערכת הקבועה או Plan A), התעכבו ממושכות, ומשום כך הוחלט לפתח באופן עצמי מערכת השוואה ביומטרית זמנית (להלן - המערכת הזמנית או Plan B), שבאמצעותה ינוהל המאגר הביומטרי עד להספקת המערכת הקבועה ולהטמעתה. תקופת המבחן החלה תוך שימוש במערכת הזמנית, והוחלט שלאחר הטמעת המערכת הקבועה, תשמש המערכת הזמנית כמערכת תומכת החלטה לטווח הארוך¹³. להלן הפרטים:

ביולי 2011 פרסמה רשות האוכלוסין מכרז להספקת מערכת השוואה ביומטרית¹⁴. לנוכח החשש שהמערכת הקבועה לא תהיה מוכנה להפעלה במועד שנקבע אז כמועד תחילתה של תקופת המבחן (נובמבר 2011), החליטה רשות האוכלוסין ביוני 2011 לפתח בעצמה, בד בבד עם פרסום המכרז, מערכת זמנית חלופית, שתאפשר להתחיל את תקופת המבחן בטרם הספקת המערכת הקבועה והטמעתה.

המערכת הזמנית מבוססת בין היתר על מנועי השוואה ביומטריים לדוגמה עבור טביעות אצבע ועבור זיהוי פנים. ממשק המשתמש ותהליכי העבודה של המערכת פותחו על ידי הרשות לניהול המאגר הביומטרי ונעשים בהם שינויים באופן שוטף.

במאי 2012 בוטל המכרז להספקת המערכת הקבועה בעקבות הליכים משפטיים, ועל כן נדרש אפיון ופיתוח נוסף של המערכת הזמנית. לשם כך, הוארכו מפעם לפעם התקשרויות עם יועצים. ביוני 2012 החליטה הרשות לניהול המאגר הביומטרי שהשימוש במערכת הזמנית ימשך גם בעתיד, כמערכת תומכת החלטה, בנוסף על השימוש במערכת הקבועה.

במאי 2013 פורסם מכרז נוסף להספקת המערכת הקבועה. במרץ 2014 הכריזה ועדת המכרזים של משרד הפנים על חברה אחת כעל מציעה כשירה, ואישרה לערוך עמה משא ומתן בקשר להצעתה. בספטמבר 2014 נחתם הסכם עם החברה האמורה להספקת המערכת הקבועה. על פי הערכת הרשות

13 מערכת תומכת החלטה - מערכת השוואה ביומטרית המסייעת בקבלת החלטה במקרים שונים.
14 יצוין שטרם פרסום המכרז, רשות האוכלוסין פעלה להתקשרות בפטור ממכרז עם ספק יחיד. לאחר שהתברר שיש ספקים נוספים, הוחלט לפרסם מכרז.

לניהול המאגר הביומטרי, הטמעת המערכת הקבועה תחל במרץ 2015 (זמן קצר לפני סיום תקופת המבחן).

נוכח היעדרה של מערכת קבועה, תקופת המבחן נערכת למעשה תוך שימוש במערכת זמנית (שבעתיד תשמש כאמור כמערכת תומכת החלטה). על מנת שמערכת זו תתאים לנפחי המאגר ההולכים וגדלים, הרשות לניהול המאגר הביומטרי ממשיכה לפתח אותה באופן שוטף במהלך תקופת המבחן, ועורכת בה שיפורים מהותיים בהתאם לצורך.

ספקות בנוגע לשימוש במערכת הזמנית בתקופת המבחן

החל מיולי 2012 פנה הממונה על היישומים הביומטריים אל הרשות לניהול המאגר הביומטרי, בבקשה לקבל נתונים על המערכת הזמנית, וכן תכנית להיערכות למעבר משימוש במערכת הזמנית למערכת הקבועה, וקיבל מסמכים שונים לעיונו. בין היתר, באפריל 2013 מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי לממונה מסמך המתאר את הליך ההסבה הצפוי של המערכת הזמנית למערכת הקבועה. במסמך צוין, בין היתר, ש"במסגרת התהליך, עלולים להתגלות אירועים של חוסר התאמה בין תוצאות העיבוד של שתי המערכות. בקשות שאושרו במערכת Plan B עלולות להידחות במערכת Plan A, ובקשות שנדחו במערכת Plan B עלולות להתקבל במערכת Plan A. הנחת העבודה הינה כי יעלו מספר רב של אירועי חוסר התאמה בין תוצאות הריצה של מנועי Plan A לתוצאות שהתקבלו על ידי מערכת Plan B. אירועי חוסר התאמה אלו יטופלו על בסיס השוואה ידנית של תוצאות כל אירוע". עוד צוין כי תהליכי הטיפול עלולים לכלול פנייה לאזרחים לבידור, וכן להרכשה מחודשת או לביטול תעודות.

באוקטובר 2013 פנה הממונה על היישומים הביומטריים אל הרשות לניהול המאגר הביומטרי וציין כי במסגרת הפיקוח הועלו כמה סוגיות שהוא מבקש לקבל הבהרות בעניינן. בכלל זה ביקש לדעת אם העומס הרב המוטל על המערכת הזמנית, בשל הגידול בהיקף המידע המצטבר, פוגע ביכולתה של המערכת הזמנית להמשיך בתפקודה במשך כל תקופת המבחן, והאם הדבר משפיע על אמינות הבדיקות.

בישיבת הוועדה המייעצת שהתקיימה בנובמבר 2013 ציין הממונה כי תקופת המבחן החלה תוך שימוש במערכת זמנית, וכי כוונתו לקיים דיון בנושא עם הרשות על משמעות הדבר. הוועדה החליטה כי הממונה יציג לה את הנושא בישיבתה הבאה, לאחר שידון בכך עם הרשות.

בדצמבר 2013 שלח הממונה על היישומים הביומטריים מכתב לרשות לניהול המאגר הביומטרי ובו ציין כי לנוכח חשיבות הנושא, הוא מוצא לנכון להביא לידיעתה את עיקרי ממצאיו עוד לפני הוצאתו של דוח פיקוח ראשון מטעמו. הממונה כתב כי מתחייב ניתוח משמעותי מלא של תפעול המערכת על בסיס המערכת הזמנית, ובכלל זה לבחון אם יש מגבלה תפעולית שאינה מאפשרת להתבסס על המערכת הזמנית במשך כל תקופת המבחן, וזאת עקב המגבלות שעל פיהן תוכננה המערכת מלכתחילה, והאופן שבו היא יושמה ומופעלת. עוד ציין כי "מאחר והמערכת הזמנית אופיינית, תוכננה ומומשה על מנת לתת מענה לתקופת ביניים בלבד, עולה השאלה, עד כמה הממצאים שיופקו וינתחו על פי השימוש במערכת ייעודית זאת, משקפים בצורה מהימנה את נושאי הבדיקה של החלופות השונות, כפי שהוגדרו בצו ובפרוטוקול תקופת המבחן... במילים אחרות, השאלה היא עד כמה המשך ההתבססות על מערכת PLAN B... מבטיחה שהעילה המרכזית של תקופת המבחן, קרי - בדיקת הצורך בקיומו של מאגר ביומטרי, תיענה בצורה מלאה ושלמה ותעמוד בביקורת מקצועית וציבורית כאחת".

ב-15.12.13 השיבה הרשות לניהול המאגר הביומטרי על מכתבו של הממונה כי בעקבות בחינה מקצועית הוחלט שהמערכת הזמנית לא תוגדר כמערכת ביניים. כמו כן ציינה כי המערכת הזמנית

מיועדת לעבוד בהיקפים גדולים בהרבה מההיקף הנוכחי, וכי ביצועיה, הנבחנים באופן שוטף, משביעי רצון.

בחלוף יומיים, ב-17.12.13, התקיים דיון בנושא ביחידת הממונה על היישומים הביומטריים בהשתתפות נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי ורשות האוכלוסין. בדיון ציין נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי הרשות מבצעת כל הזמן פיתוחים של המערכת הזמנית, וכי הוא "לא רואה בעיה תפעולית בחודשים הקרובים או בשנה הקרובה... המערכת אמנם נבנתה בפיתוח עצמי במדינה ולא נשענת על מאות שעות של פיתוח. זה לא אידאל אבל ניתן לעבוד איתה". הוא הוסיף כי המערכת הזמנית עומדת במדדים שהוגדרו בחוק, בצו ובפרוטוקול.

בישיבת הוועדה המייעצת בתחילת ינואר 2014 ציין הממונה כי "על אף האמירות שהושמעו בדיון שנערך ביום 17.12.13, אינני יכול לומר שנחה דעתי בנושא זה ויש צורך בבדיקות נוספות ביחס לעמדה שהביעו הרשויות".

בישיבה העלו חברי הוועדה המייעצת שאלות בדבר האפשרות לקבל בתום תקופת המבחן החלטות המתבססות על ביצועי המערכת הזמנית, ובדבר האפשרות להסיק מסקנות על ביצועי המערכת הקבועה על סמך ביצועי המערכת הזמנית. בסיום הישיבה הוחלט שעל הרשויות להעביר למשרד הממונה את כל המסמכים הנוגעים למערכת הזמנית. עוד הוחלט כי הממונה יבקש מראשי הרשויות למסור לו התייחסות כתובה לגבי התנהלות תקופת המבחן על גבי המערכת הזמנית, לרבות לגבי עמידת המערכות בתקנים בין-לאומיים וישראליים; לגבי עמידתה של המערכת הזמנית בדרישות החוק והפרוטוקול; ההבדלים שעשויים להיות בתוצאות בחינת החלופות הנבדקות בתקופת המבחן בין שתי המערכות; וכן התייחסות לשאלה אם במסגרת הדיווח על תוצאות תקופת המבחן אפשר להתייחס לממצאי הבדיקה של ביצועי המערכת הזמנית כתקפים גם לגבי המערכת הקבועה.

בפברואר 2014 פרסם כאמור הממונה דוח פיקוח ראשון. לגבי המערכת הזמנית ציין הממונה כי נותרו כמה סוגיות המצריכות לדעתו הבהרות ובדיקות נוספות. הממונה ציין כי אלה נדרשות כדי לבחון אם ניתן להמשיך להתבסס על המערכת הזמנית למשך פרק זמן ארוך בהרבה משתוכנן מלכתחילה, הן מהבחינה התפעולית והן מבחינת תקופת המבחן. בהתייחסותה לדוח ממרץ 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי תקופת המבחן החלה לאחר שהתקבלו כלל האישורים לכך, ונמצא כי המערכת הזמנית עומדת כנדרש בכלל הבדיקות. עוד ציינה כי בבדיקות ביצועיים ועמידה בדרישות הצו מבוצעות באופן תדיר, וממצאיהן מעידים על עמידה ביעדים.

במרץ 2014 הודיע הממונה על היישומים הביומטריים לרשות לניהול המאגר הביומטרי כי בהמשך תקופת הפיקוח ככוונתו להתמקד בכמה נושאים, ובהם השימוש במערכת הזמנית בתקופת המבחן.

בדיון הוועדה המייעצת שהתקיים באפריל 2014 שבו והעלו חברי הוועדה שאלות בנוגע לשימוש במערכת הזמנית. הממונה ציין לפני הוועדה כי נושא שמבחינת יחידת הממונה "עדיין לא קיבל מענה שיניח את דעתנו הוא היכולת של Plan B לשאת על גביה את תקופת המבחן. אנו פועלים לקבל תשובות שיחננו מענה לסוגיה זו".

ביוני 2014 העבירה הרשות לניהול המאגר הביומטרי לממונה על היישומים הביומטריים ולוועדה המייעצת מסמכים המפרטים את יכולות המערכת הזמנית ואת מידת עמידתה בדרישות תקופת המבחן. בין היתר צוין כי "המערכת עומדת בצורה מלאה בדרישות החוק בכל היבטי הביצועיים, הדיוק, ורמות השירות הנדרשות מן המערכת ומן הרשות". עוד ציינה הרשות כי גם אם צפויים כמה הבדלים בין ביצועי המערכת הזמנית לביצועי המערכת הקבועה בפרמטרים מסוימים, הרי שלהערכתה ביצועיהן של שתי המערכות בפרמטרים המרכזיים (דיוק, התראות שווא וקבלת מתחזים) יהיו דומים. נציגי הרשות ציינו שלנוכח האמור לעיל הם אינם "צופים לשינוי בתקופת התוצרים בין שתי המערכות". הרשות לניהול המאגר הביומטרי ציינה לסיכום כי "אנו ברשות סומכים את ידינו על המערכת ועל תקפות תוצאות המבדקים ובחינת החלופות אשר מבוצעות על בסיס המערכת [הזמנית] במהלך תקופת המבחן".

ביוני 2014 התקיים דיון נוסף של הוועדה המייעצת. בחלק מהדיון השתתפו נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי, והם הציגו את עמדתם האמורה בנוגע לשימוש שנעשה במערכת הזמנית בתקופת המבחן. הוועדה המייעצת החליטה כי לפני שתקבל החלטה סופית בנושא, היא מבקשת לקבל מיועץ הביומטריה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי, או מיועץ חיצוני אחר עמו עובדת הרשות, אישור בכתב, ולפיו לא צפויים הבדלים בין ממצאי שתי המערכות לעניין בדיקת החלופות בתקופת המבחן, וכי אם יהיו הבדלים כאמור, הם יהיו זניחים מכדי להשפיע על תקפות הממצאים או לשנות את תוצאות תקופת המבחן. נציג יחידת הממונה מסר בדיון כי ניתן מענה לשאלות שהעלה צוות הפיקוח ביחידת הממונה בדבר היכולת התפעולית של המערכת הזמנית לעמוד בתקופת המבחן.

משרד מבקר המדינה העיר בספטמבר 2014 לוועדה המייעצת כי בלי להטיל ספק במקצועיות היועץ המקצועי של הרשות לניהול המאגר הביומטרי, המלווה אותה באופן שוטף, קיים קושי בהחלטת הוועדה ולפיה תביא הרשות לניהול המאגר הביומטרי אישור בכתב מהיועץ הביומטרי שלה, שלפיו אין צפי להבדל בממצאים בין שתי המערכות, וזאת בשל מעורבותו בליווי שוטף של הרשות לניהול המאגר הביומטרי, לרבות מתן המלצה לגבי מנועי ההשוואה אשר שולבו במערכת הזמנית. משרד מבקר המדינה העיר אז שהוא סבור כי מקום בו סבורה הוועדה המייעצת כי קיים צורך בקבלת חוות דעת נוספת בקשר לעמדה או הכרעה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי בסוגיה יסודית, ראוי כי פנייה כזו תצא מטעמה של הוועדה שתשמש בעצמה הגורם המתקשר עם היועץ, תוך מתן העדפה ליועץ שאינו קשור בליווי ובניהול הפרויקט.

הממונה על היישומים הביומטריים השיב בנובמבר 2014 כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, פנה אל הרשות לניהול המאגר הביומטרי בבקשה לקבל אישור מיועץ חיצוני נוסף שעמו היא עובדת לשם תיקוף האמור בחוות הדעת של הרשות לניהול המאגר הביומטרי לעניין תקפות הממצאים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 כי אף שיחידת הממונה על היישומים הביומטריים בחנה את הנושא ביסודיות, נכון לאותו מועד, למעלה משנה לאחר תחילת תקופת המבחן, עדיין לא ניתן מענה מלא לשאלות שהעלו הממונה על היישומים הביומטריים וחברי הוועדה המייעצת. במצב דברים זה, גורמי הפיקוח לא יכלו לקבוע באופן מוחלט האם התוצאות שיתקבלו בתקופת המבחן יהיו תקפות וניתן יהיה לקבל על בסיסן החלטות בסיומה, בנסיבות שבהן נעשה שימוש במערכת הזמנית ולא במערכת הקבועה. משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר בספטמבר 2014 כי העובדה שבעיצומה של תקופת המבחן נותרת לאורך כשמונה חודשים ללא הכרעה סוגיה יסודית זו, המטילה צל על עצם תקפות תקופת המבחן ותוצאותיה, היא מצב שמעורר קושי מהותי, וכי על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת להכריע ללא דיחוי בשאלות שהעלו.

בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי המערכת הזמנית עומדת באופן מלא בדרישות החוק, וכי כחלק מהטמעתה של המערכת הקבועה מתוכנן להתבצע שלב בדיקות קבלה והשוואה בין התוצאות של המערכת הקבועה למערכת הזמנית.

הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת השיבו בנובמבר 2014 כי נושא השימוש במערכת הזמנית נבחן על ידם לעומק לאורך תקופה, במטרה להבין את משמעות החלפת המערכת. עוד צוין כי הרשות לניהול המאגר הביומטרי העבירה למשרד הממונה חלק מהמסמכים הרלוונטיים לדרישות הוועדה המייעצת, וכי הוועדה תעשה מאמץ לסכם את הנושא בסמוך להעברת כל המסמכים הנדרשים מהרשות לניהול המאגר הביומטרי. בסוף דצמבר 2014 העביר הממונה על

היישומים הביומטריים טיוטה של דוח הפיקוח השני שלו לגורמים שונים. בטיוטה צוין כי יחידת הממונה סבורה שניתן להסתמך על תוצרי המערכת הזמנית כבסיס לקבלת החלטות לתקופת המבחן. עוד צוין כי על מנת להבטיח כי תוצרי המערכת ימשיכו להיות תקפים, ועל מנת לוודא כי השינויים המוכנסים מעת לעת לא יגרמו לשיבושים, על הרשות לניהול המאגר הביומטרי להטמיע נוהלי עבודה, כגון בנושא הבטחת איכות. בהחלטת הוועדה המייעצת מדצמבר 2014 נכתב כי נחה דעתה ביחס לשאלת ההשפעה של המעבר בין המערכות. הוועדה קבעה כי בהתאם לחוות הדעת המקצועיות שהוצגו לה, "אין צפי להבדל בממצאים בין שתי המערכות לצורך בדיקת החלופות בתקופת המבחן וכי אם יהיה פער, הוא יהיה זניח מכדי להשפיע על תקפות הממצאים או לשנות מהתוצאות של תקופת המבחן".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שבעיצומה של תקופת המבחן נותרה לאורך למעלה משנה ללא הכרעה סוגיה יסודית זו, שהטילה צל על עצם תקפות תקופת המבחן ותוצאותיה, היא מצב שמעורר קושי. משרד מבקר המדינה סבור שנוכח חשיבות תקופת המבחן והיותה תחומה בזמן, ככל שיעלו שאלות יסודיות נוספות, יש ללבן אותן באופן מיידי, וכי ספקות שיוותרו ללא הכרעה בנושאים מהותיים, יש להביא ללא דיחוי להכרעת שר הפנים.

החלפת סורקי טביעות האצבע

אחד הפרמטרים המשפיעים על ביצועי המאגר הוא איכות הנתונים הביומטריים המורכשים. כאמור, בחוק נקבע כי בתעודות החכמות ישולבו נתונים ביומטריים, ובהם תמונות של טביעות האצבעות המוררות.

לשם הרכשת תמונות הפנים וטביעות האצבע הותקנו בלשכות רשות האוכלוסין עמדות הרכשה, והן צוידו בהתקנים ביומטריים - מצלמה וסורק טביעות אצבע. על מנת למנוע הנפקת תעודות כפולות, הנתונים הביומטריים הניטלים ממבקש תעודה חכמה מועברים לרשות לניהול המאגר הביומטרי, ושם הם מושוים לנתונים שכבר נכללים במאגר. במידת הצורך, התוצאות מועברות למפעילי המאגר, לצורך בדיקת השוואה ידנית.

בהתאם לאמור בתקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א-2011, נקבע בפרוטוקול שטביעות האצבע ייבחנו באמצעות מדד בקרת איכות של ארגון NIST¹⁵ (מכון המחקר של מכון התקנים בארה"ב), המדרג את איכות תמונת טביעות האצבע בסולם של "1" (האיכות הגבוהה ביותר) עד "5" (האיכות הנמוכה ביותר). בפרוטוקול נכתב שהצפי הוא שעבור יותר מ-90% מהאוכלוסייה ניתן יהיה להרכיש טביעות אצבע באיכות "1" או "2".

בדצמבר 2008 פורסם מכרז לרכישת מערכת להרכשת תמונות פנים וטביעות אצבע, והתקנתה בלשכות רשות האוכלוסין. ביולי 2009 הוכרז על זוכה. הסכם ההתקשרות בין הספק ובין רשות האוכלוסין נחתם רק באוגוסט 2010, עקב קיום הליכים משפטיים נגד זכייתו. בשל החידושים הטכנולוגיים שחלו בפרק הזמן שבין מועד הגשת ההצעה למועד מימוש הפרויקט, ביקשה רשות האוכלוסין להחליף כמה פריטים שהציע הספק במכרז, ובהם סורק טביעות האצבע. באוקטובר 2010 אישרה ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין להחליף את סורק טביעות האצבע, ללא תוספת

תשלום. היועץ המקצועי של רשות האוכלוסין כתב בהמלצתו לוועדה כי הסורק שאותו מעוניינת רשות האוכלוסין לקבל מהספק "מצליח לקבל טביעות איכותיות גם במקרים קיצוניים, כגון עור יבש במיוחד, עור שמנוני במיוחד... חיישנים אחרים אינם מצליחים לבצע הרכשה באותה רמת איכות באותם מקרי קיצון. המשמעות בפועל היא שנקבל טביעות אצבע סבירות מיותר אנשים ולכן מומלץ לבצע את ההחלפה".

בשנים 2011 ו-2012 נפרסו כ-400 עמדות הרכשה בלשכות רשות האוכלוסין, ושולב בהן סורק טביעות האצבע שאישרה הוועדה (להלן - הסורק שנפרס בלשכות או הסורק שהוחלט להחליפו).

בעיות באיכות חלק מטביעות האצבע

כפי שיפורט להלן, בין יולי 2012 ליוני 2013 ערכה הרשות לניהול המאגר הביומטרי בהשתתפות רשות האוכלוסין כמה ניסויים ובדיקות, לרבות התייעצות עם המשטרה בנושא איכות טביעות האצבע המורכשות. כל אלה העלו כי יש צורך להחליף בדחופות את סורקי טביעות האצבע שנפרסו בלשכות בשנים 2011-2012. יובהר כי הצורך שהועלה להחליף את הסורק מקורו באי-התאמתו לפרויקט הנדון, בשים לב שאיכות טביעות האצבע המתקבלת מושפעת ממכלול של גורמים (כגון הגורם האנושי, תנאי סביבה ועוד), חלקם ייחודיים לפרויקט זה.

חרף האמור, תקופת המבחן החלה תוך שימוש בסורקי טביעות אצבע אלה שהוחלפו בהמשך. להלן פרטים:

במסגרת ההיערכות לתקופת המבחן, נערכו בשנת 2012 ברשות האוכלוסין וברשות לניהול המאגר הביומטרי בדיקות של תהליכי ההרכשה, של השוואת הנתונים ושל הנפקת מסמכי הזיהוי. באמצע שנת 2012 העלתה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי תוצאות השוואת טביעות האצבע שונות מהתוצאות הצפויות להתקבל בהתאם לנתוני היצרנים, והמליצה לבחון ביסודיות מה הגורם לכך.

ביוולי 2012 התקיים דיון בנושא איכות הרכשת טביעות האצבע, בהשתתפות נציגים של הרשות לניהול המאגר הביומטרי ושל רשות האוכלוסין. לסיכום הדיון צורף סיכום ניסוי שממנו עולה כי איכות טביעות האצבע המורכשות אינה טובה; עוד צוין כי לציוני טביעות האצבע המתקבלים לפי מדד NIST יש השפעה מועטה על מדדים אחרים, המשמשים לבחינת ביצועי מערכת ההשוואה הביומטרית - מדדי התאמה מוטעית ואי-התאמה מוטעית (חוסר זיהוי המביא לקבלת מתחזים והתראות שווא).

בעקבות האמור לעיל הועברו תמונות טביעות אצבע שהורכשו בסורק שנפרס בלשכות לבחינתו של ראש מעבדת השוואה ומאגר טביעות אצבע במשטרת ישראל. בדיון פנימי שקיימה המשטרה באוגוסט 2012 ובמכתב שהופץ לגורמים שונים במשטרה לאחריו, צוין כי לסורק טביעות האצבע שנפרס בלשכות יש כמה בעיות, הבאות לידי ביטוי באיכות הטביעות המורכשות, וכי השימוש בשיטה שבה פועל הסורק שנפרס בלשכות גם מקשה לבצע השוואה ידנית בעת הצורך. במסמך צוין עוד כי בעיות אלו מעוררות חשש לריבוי שגיאות בזיהוי, וכי לנוכח העובדה שאיכות המאגר תלויה באיכות ההרכשה, יש לדרוש לבצע הרכשה בסורקים אחרים.

באוגוסט 2012 התקיים דיון בהשתתפות נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי, רשות האוכלוסין והמשטרה. בדיון פירט נציג המשטרה את הבעיות באיכות טביעות האצבע המורכשות ואת השלכותיהן האפשריות של בעיות אלה. נציג המשטרה עמד על כך שהדבר עלול לפגוע ביכולת המשטרה להסתמך על נתוני המאגר לצורך ביצוע תפקידיה ואף עלול לגרום לנקיטת הליכי סרק עקב תוצאות שגויות.

בדיון שקיימה הרשות לניהול המאגר הביומטרי בהמשך אותו חודש צוין כי מניסויים שבהם נבדקו ביצועי סורק טביעות האצבע ויכולת הזיהוי הידני עולים כמה ליקויים, וכי הם לא יוכלו "לקבל טביעות אלו למאגר כי ישנה השפעה גם על העבודה הידנית ויכולת המנועים לבצע את ההשוואות". עוד צוין כי חלק מטיביעות האצבע מקבלות ציון גבוה (1, 2) במדר NIST אך בפועל איכות טביעת האצבע אינה טובה דיה. בדיוני ועדת ההיגוי הביומטרית (פנימית) של רשות האוכלוסין, שהתקיימו באוקטובר ובדצמבר 2012, צוין כי ממצאי בדיקות שהתקיימו מעידים על בעיה באיכות טביעות האצבע, ועל כך שהסורק שנבחר במסגרת המכרז אינו מספק את הצרכים הנדרשים לפרויקט זה. עוד צוין כי נבחנים סורקים נוספים ובתוכם הבחינה הראשונית תתקבל החלטה לגבי המשך הטיפול.

בדוח מינואר 2013 רוכזו תוצאות ניסוי שקיימה הרשות לניהול המאגר הביומטרי, שמטרתו הייתה לערוך השוואה ראשונית בין ביצועי הסורק שנפרס בלשכות ובין ביצועי סורקים המשתמשים בטכנולוגיה אחרת. בדוח צוין כי בסורק שנפרס בלשכות מתקבלות דגימות רבות יותר באיכות NIST טובה. עם זאת, לגבי המדדים שמטרתם לבחון את ביצועי ההשוואה הביומטרית, הסורק שנפרס בלשכות קיבל תוצאות נמוכות יותר. צוין כי בשל היקפו המצומצם של המדגם מומלץ לבצע ניסוי עם מדגם מקיף יותר. כן נמצא שביצועי השוואת מאגר טביעות אצבע שהופקו מסורקים העושים שימוש בטכנולוגיית הסורק שנפרס בלשכות, למאגר טביעות אצבע שהופקו מסורק העושה שימוש בטכנולוגיה אחרת, נותנים תוצאות טובות פחות מאשר השוואת טביעות אצבע שנסרקו בסורק שנפרס בלשכות לבין עצמן. במסקנות נכתב שביצועי הסורק שנפרס בלשכות אינם מתאימים לשימוש עבור פרויקט זה, וכי ישנה דחיפות לקבל החלטה לגבי החלפת הסורק. בפברואר 2013 הוצגו תוצאות הניסוי לרשות האוכלוסין.

בחודשים פברואר - מאי 2013 ערכה הרשות לניהול המאגר הביומטרי ניסוי נוסף, ובו נבחנו כמה סורקים מדגמים אחרים ונאסף מדגם רחב יותר של טביעות אצבע. מתוצאות הניסוי, שרוכזו בדוח מתחילת יוני 2013, עלה "באופן חד משמעי יתרון מובהק" לסורקים אחרים בפרמטר הנוגע להשוואה הביומטרית. יכולת ההרכשה נמצאה דומה בכל הסורקים, ולגבי מדד ה-NIST צוין כי לסורק שנפרס בלשכות יתרון מסוים, אולם צוין שבמקרה זה חשיבות מדד ה-NIST משנית והוא משמש כמדד עזר. עוד צוין כי דגימות שיורכשו בסורק זה יצטברו במאגר, דגימות חדשות מהסורק אחר יושוו לכל המאגר ובפרט לדגימות מהסורק שנפרס בלשכות ויתנו ביצועי השוואה גרועים. מעבר לזה, צוין כי "בדיקה של שגיאות אלו הינה קשה להשוואה ידנית. דגימות אלו יקשו על תפעולו של המאגר בהמשך. מסיבות אלו, ראוי לצמצם ככל הניתן את כמות הדגימות מהסורק [שנפרס בלשכות] במאגר". כן צוין כי "מכאן נובעת הדחיפות להחלפת הסורק הקיים... מוקדם ככל האפשר". דוח זה הועבר לרשות האוכלוסין.

במאי 2013 התקיים דיון בהשתתפות הממונה על היישומים הביומטריים, נציגים של המשטרה, של הרשות לניהול המאגר הביומטרי ושל רשות האוכלוסין. נציג המשטרה ציין כי להבנתו, "תחילת ההרכשה עם הסורקים הנוכחיים בעייתית". נציג רשות האוכלוסין ציין כי "לא נמנע עלייה לאוויר בגלל הסורקים. גם ככה העלייה לאוויר מדורגת". ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי הוסיף כי "בעולם אידאלי, היינו עוצרים הכל. הפרויקט אמור היה לעלות לאוויר ב-2011 ואחר כך בינואר 2013... נעלה לאוויר עם הסורקים הקיימים".

יש לציין כי בפרוטוקול תקופת המבחן, שנחתם בסוף יוני 2013 ופורסם בפומבי, נכתב שהסורק שנבחר עבור מערך ההרכשה הוא סורק "מתקדם מאד, המצטיין ביכולתו להרכיש תמונה באיכות גבוהה מאד מטווח רחב מאד של אוכלוסיות". עם זאת צוין כי נבחר סורק ששטח הסריקה שלו קטן יחסית, והדבר מגדיל את הסיכון לקבלת התראות שווא רבות, וכי בתקופת המבחן יבדקו סורקים אחרים.

הביקורת העלתה שרשות האוכלוסין בחרה סורק טביעות אצבע בלי להיוועץ בנושא עם מעבדת השוואת טביעות אצבע הפועלת במשטרה, שהיא אחד ממוקדי הידע המרכזיים בנושא זה ברשות המבצעת.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי במהלך תכנון הפרויקט היא התייעצה עם מספר גורמים, ובהם גם גופי ביטחון, בנוגע לסורקים העשויים להתאים להרכשה ביומטרית.

בינואר 2015 מסר יבואן הסורק שנפרס בלשכות, כי הספק שזכה במכרז פנה אליו בבקשה להציע סורק טביעות אצבע עם יכולות הרכשה גבוהות, לצורך שילובו בפרויקט במקום הסורק שנכלל בהצעתו כפי שזכתה. היבואן הציג בפני נציגי הזוכה ונציגי משרד הפנים שני סורקים, העושים שימוש בטכנולוגיה מתקדמת, המאפשרת קבלת תמונה באיכות גבוהה. נציגי היבואן המליצו על הסורק שלו משטח סריקה גדול יותר. ככל הידוע ליבואן, בשל אילוצי תקציב הוחלט לרכוש את הסורק השני מבין השניים, שלו משטח קטן יותר, וזאת לאחר שמשרד הפנים בדק את ביצועיו. היבואן ציין כי מדובר בסורק איכותי מאוד, המשמש בפרויקטים רבים בעולם, באחוזי הצלחה גבוהים. היבואן הוסיף כי הכשלים המוצגים בדוח, נובעים משימוש לא נכון בסורק ומהיעדר מנגנון בקרת איכות בתהליך ההרכשה, למעט בדיקת איכות טביעות האצבע על ידי מדד ה-NIST. לדבריו, שימוש במדר NIST בלבד שגוי, משום שהוא משקף את איכות התמונה ולא את איכות הנתונים הביומטריים המצויים בה (מדד זה אינו משקף למשל את אופן הנחת האצבע, הימצאות מרכז טביעות האצבע ואת כמות הנתונים שיופקו מהסריקה). עוד ציין היבואן כי "לא הוצגה אף פעם דרישה לשימוש מז"פ בתמונות המורכשות".

במענה לכך השיבה רשות האוכלוסין בינואר 2015 שכאשר התגלו בעיות באיכות טביעות האצבע, הוחלט בשנת 2012 להוסיף בדיקה של שטח כיסוי, אשר שולבה במערכת, כדי לתת חיזוי על נטילות בעייתיות. בדיקה זו בשילוב ציון ה-NIST (המקובל בעולם), נותנת מענה טוב לנושא האיכות. רשות האוכלוסין מסרה כי היבואן לא היה שותף לתהליך זה ולא היה מודע להוספת הבדיקה.

מהאמור לעיל עולה כי מניסויים שנערכו מאמצע שנת 2012 ואילך עלה כי ישנן בעיות בחלק מטביעות האצבע שהורכשו לצורך ביצוע השוואות במאגר, וכי יש להחליף בדחיפות את הסורק שנפרס בלשכות. כפי שיפורט להלן, אף על פי כן, תקופת המבחן החלה תוך שימוש בסורק זה.

ממסמכי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי עולה כי בעת שהוחלט להתחיל את תקופת המבחן, הייתה הערכה כי הסורק יוחלף בתוך פרק זמן קצר ביותר, וכי היענות התושבים לקבלת תעודות חכמות תהיה נמוכה. מבירור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2014 עם הרשות לניהול המאגר הביומטרי עלה כי נוכח ההערכות האמורות, סברה הרשות כי מספר טביעות האצבע שיורכשו בסורק שנפרס בלשכות יהיה קטן, וניתן יהיה להתמודד בקלות עם הבעיות שמקורן באיכות הירודה שהייתה צפויה בחלק מטביעות האצבע. לדברי הרשות, נוכח הערכות אלו, ולנוכח הצורך הדחוף במעבר לתעודות חכמות והעיכוב שחל ממילא בתחילת תקופת המבחן, הוחלט להתחיל תוך שימוש בסורק שנפרס בלשכות.

משרד מבקר המדינה העיר בספטמבר 2014 כי לא נמצא שדווח לשר הפנים דאז אודות הבעיה שנתגלתה באיכות טביעות האצבע בטרם החלה תקופת המבחן.

משרד מבקר המדינה הוסיף כי נוכח משמעות תקופת המבחן והשלכותיה, מתחדד הצורך בהתנהלות בשקיפות מלאה למול מקבלי ההחלטות, וכי לדעת משרד מבקר המדינה, היה על רשות האוכלוסין, האחראית על מערך ההרכשה, ובכלל זה על סורק טביעות האצבע, לדווח לשר הפנים דאז על הבעיה האמורה ועל כך שנערכים ניסויים שמטרתם לבחון את השימוש בסורק שנפרס בלשכות למול סורקים חלופיים.

בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי היא ערכנה ומעדכנת את השר ואת הגורמים הרלוונטיים בנושאים אשר בתחומי אחריותה או אשר עלולים להשפיע באופן מהותי על פעילותה. הרשות ציינה שהיא ערכנה בזמן אמת את רשות האוכלוסין, הממונה על היישומים הביומטריים ומשרתת ישראל בדבר הבעיות שנתגלו באיכות טביעות האצבע. הרשות העריכה כי החלפת הסורקים תיעשה בתוך פרק זמן קצר ולא תהיה לכך השפעה על פעילותה, ולפיכך, במועד תחילת תקופת המבחן לא היה מבחינתה מה לדווח בנושא זה.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי גורמי הרשות דיווחו לשר בדיונים ובישיבות הרבות שקדמו לתחילת תקופת המבחן אודות הבעיה שנתגלתה באיכות טביעות האצבע ועל כוונת רשות האוכלוסין להחליף את הסורקים בסורקים המתאימים יותר לצורך פרויקט זה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות האוכלוסין בינואר 2015 כי לא נמצא תיעוד לכך שרשות האוכלוסין דיווחה לשר הפנים דאז אודות הבעיה שנתגלתה באיכות טביעות האצבע טרם החלה תקופת המבחן, ועל הנחיות שניתנו לרשות בעקבות דיווח זה. יצוין כי משרד מבקר המדינה פנה בנושא זה גם לשר הפנים שניהן בעת תחילת תקופת המבחן. בדצמבר 2014 מסר שר הפנים דאז, כי לא זכור לו שנמסר לו דיווח בנושא.

בתשובתה מינואר 2015, שבה רשות האוכלוסין וחזרה על טענתה ולפיה גורמי הרשות עדכנו את השר בישיבות שקדמו לתחילת תקופת המבחן אודות הבעיה שנתגלתה באיכות טביעות האצבע.

בינואר 2015 מסר שר הפנים למבקר המדינה כי הבהיר לרשויות כי עליהן לדווח לו, ללא דיחוי, על כל תקלה העלולה להשפיע על תקופת המבחן, בשל חשיבות הנושא ובשל רצונו לעקוב מקרוב אחר כל התהליכים והשיפורים.

החלפת הסורקים

באוגוסט 2013 הגיש אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין לוועדת המכרזים של הרשות בקשה שעניינה "החלפת רכיב ביומטרי קריטי (סורק טביעות אצבע)". בבקשה צוין כי בהתאם למסקנות ניסויים שנערכו, מתבקש להגדיל את היקף ההתקשרות עם הספק לצורך החלפת סורק טביעות האצבע. לבקשה צורפה חוות דעת של נציג המשטרה מיולי 2013 בנוגע לתוצאות הניסוי האחרון שנערך. בחוות הדעת צוין שהניסוי מלמד כי לא ניתן באופן זה לנהל מאגר תקין ואמין. נציג המשטרה הוסיף כי הוא "מצטרף להמלצה להחלפת הסורק באופן דחוף ככל שניתן וזאת על מנת להקטין עד כמה שניתן את נטילת הדגימות בסורק הקיים ולמזער בכך את בניית המאגר עם טביעות שאינן איכותיות אשר עשויות לגרום טעויות". בהמשך אותו חודש אישרה ועדת המכרזים את הבקשה להחלפת הסורקים, בעלות של 912,777 ש"ח (כולל מע"ם).

בדיון של ועדת ההיגוי הביומטרית של רשות האוכלוסין (ועדה פנימית) מספטמבר 2013 הוצג מסמך שכותרתו "סוגיות ובעיות", ובו צוין בין היתר כי חלות תקלות רבות בהרכשה ובזיהוי טביעות האצבע במסירת תעודת הזהות. בדיון צוין כי סורקי טביעות האצבע החדשים יגיעו בתחילת אוקטובר 2013 ויחלו להציבם בלשכות. בנובמבר 2013 נפגש הממונה על היישומים הביומטריים

עם נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי. נציגי הרשות ציין כי "עשויות להיות בעיות בבדיקה של הדגימות על ידי המשטרה מול המאגר או התעודה לגבי ביומטריה שנלקחה לפני החלפת הסורקים. אותה בעיה עלולה לעלות גם בפרויקט של רשב"ג [רישום ביקורת הגבולות] אבל לא בטוח שזה יצריך לקרוא מחדש לכל התושבים".

בדצמבר 2013 נפגש הממונה על היישומים הביומטריים עם נציגי שתי הרשויות. בפגישה ציין נציג רשות האוכלוסין כי הסורקים החדשים הגיעו לארץ והם בתהליך בדיקות קבלה, וכי הצפי הוא שבתחילת ינואר 2014 יחל פיילוט בשתי לשכות, ולאחריו ייפרסו הסורקים בכל הלשכות בתוך חודשיים. עוד ציין כי השימוש בסורקים הקיימים מאלץ את אנשי המאגר לבצע עבודת השוואה ידנית רבה. כמו כן ציין נציג רשות האוכלוסין כי לא צפוי שהשוואת דגימה ביומטרית שהורכשה בסורק הישן לטביעה המורכשת בסורק החדש תעורר בעיות. נציג הרשות לניהול המאגר הביומטרי ציין כי גם בעת ביצוע השוואה מול המאגר לא אמורה להתעורר בעיה. במענה לשאלת הממונה אם יהיה צורך בזימון יזום של אזרחים להרכשה נוספת, השיב יועץ רשות האוכלוסין בשלילה.

בינואר 2014 הציג הממונה לוועדה המייעצת את נושא החלפת הסורקים וציין כי ההחלטה להחלפתם התקבלה במסגרת הליך סדור. עוד ציין כי נציגי שתי הרשויות מסרו כי בדיקתם העלתה שהחלפת הסורקים אינה צפויה להשפיע על ביצועי המאגר, וכי לא יהיה צורך לזמן את האוכלוסייה שנתוניה הורכשו להרכשה חוזרת. הממונה ציין כי בכונתו לשקול אם במסגרת הליך הפיקוח יש מקום לביירוים נוספים בנושא זה.

בדוח החצי-שנתי שהגישו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי בינואר 2014 צוין שבהתאם למדד NIST, איכות טביעות האצבע שהורכשו גבוהה. בדוח לא צוין כי התגלו בעיות באיכות טביעות האצבע המורכשות, שבעטיין רשות האוכלוסין נתונה בעיצומו של תהליך החלפת הסורקים.

רשות האוכלוסין כתבה בתשובתה מנובמבר 2014 כי "דיווחי הרשות בדוחות החצי-שנתיים שיקפו את המצב כפי שהיה ידוע בעת הכנתם. בדוח התקופתי הראשון דיווחה הרשות על איכות ביצועי הסורקים על פי המדד שנקבע לכך (מדד NIST)". בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי במועד זה לא היה מבחינתה מה לדווח בנושא הסורקים משום שהעריכה כי להחלפתם לא תהיה השפעה על פעילותה.

בתשובתו מנובמבר 2014 מסר הממונה על היישומים הביומטריים כי התיאור שהובא בדוח החצי-שנתי מינואר 2014 תאם את המידע שהיה בידינו במועד שבו הוגש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שהתיאור בדוח החצי-שנתי האמור ביחס לאיכות טביעות האצבע, ישקף את המצב לאשורו באופן מלא, ושתתווסף לו הסתייגות המשקפת את הבעייתיות שנתגלתה באיכות חלק מטביעות האצבע שהורכשו ואת הכוונה להחליף את הסורקים. מדובר במידע שצריך לעמוד בפני מקבלי ההחלטות, הנדרשים לקבל החלטה מושכלת בתום תקופת המבחן. ראוי שהרשויות יקפידו בעתיד על שקיפות מלאה ועל הבאת כל המידע הרלוונטי בפני מקבלי ההחלטות בכל ההיבטים הנוגעים לתקופת המבחן, לרבות בהיבט זה.

בדוח הפיקוח שפרסם הממונה בפברואר 2014 (שאינו מתפרסם כאמור לעיון הציבור) צוין כי הרשויות דיווחו ליחידת הממונה ביזמתן שהגיעו למסקנה שסורק טביעות האצבע שנבחר והותקן בכל לשכות רשות האוכלוסין אינו עונה על הנדרש לשם השוואת ביומטריות במאגר הביומטרי ושהוחלט להחליפו. עוד צוין שנציגי רשות האוכלוסין הבהירו כי החלפת הסורקים לא תחייב

קריאה חוזרת לתושבים שניטלו מהם האמצעים הביומטריים באמצעות הסורקים הקיימים, וכי נמסר שהסורקים החדשים נמצאים בישראל והחלפתם צפויה בעתיד הקרוב. כמו כן צוין ששתי הרשויות ערכו בדיקות מעבדה ראשוניות לפני ההתקנה בשטח, והן יערכו בדיקות נוספות לאחריה לשם בחינת משמעות ההחלפה. בתגובת רשות האוכלוסין על טיוטת דוח הפיקוח צוין כי בפברואר 2014 יוחלפו הסורקים בכל הלשכות.

מינואר 2014 ערכה רשות האוכלוסין סדרת בדיקות מקיפה לסורק החדש לפני פריסתו בכל הלשכות, בהתאם לתכנית בדיקות מפורטת שהכינה. בכלל זה נבדקו ההתאמות הנדרשות בתכנות המשמשות את הלשכות, זמן ההרכשה של הסורק ותפקודו בשלבי ההרכשה, האימות והמסירה של התעודה החכמה. עקב בעיות תפעוליות שונות שעלו במסגרת הבדיקות, והצורך בביצוע שיפורים ושינויים, הוכנה תכנית מפורטת חדשה, שכללה פעולות פיתוח, בדיקות מעבדה, בדיקות קבלה, פיילוט וסבבים לתיקון טעויות ולביצוע שיפורים. בפועל, פריסת הסורקים החדשים בכלל הלשכות החלה רק ביולי 2014.

בדוח החצי-שנתי שהגישו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי באוגוסט 2014, ציינה רשות האוכלוסין כי החלה בתהליך של החלפת הסורקים הקיימים במטרה לתת מענה לתקלות בהרכשה של טביעות האצבע, תהליך הצפוי להסתיים באוקטובר 2014. עם זאת, שתי הרשויות ציינו בדוח שאיכות טביעות האצבע שהורכשו לפי מדד NIST גבוהה, בלי שהוסיפו הסתייגות כאמור.

עולה אפוא, שרשות האוכלוסין החלה בהחלפת הסורקים בלשכות רק כשנתיים לאחר שהתעורר לראשונה חשש בדבר איכות טביעות האצבע ולאחר שחלפה כשנה מתקופת המבחן, שבמהלכה הורכשו טביעות אצבע של כ-430,000 תושבים.

בתשובתה מנובמבר 2014, ציינה רשות האוכלוסין כי הסורקים בכל הלשכות הוחלפו עד סוף חודש ספטמבר 2014. הרשות הוסיפה כי העדיפה להחליף את הסורקים בצורה מיטבית כדי להביא את ביצועי הסורקים לרמות הנדרשות, ולא לקצר את לוחות הזמנים וכך לפגוע בתוצאות שיתקבלו. לדברי רשות האוכלוסין, לאחר תהליכי השדרוג וההשבחה, ביצועי הסורקים החדשים עולים בקנה אחד עם המדדים המקובלים בעולם.

השלכות הבעיות באיכות טביעות האצבע והחלפת הסורקים

הבעיה באיכות חלק מטביעות האצבע שהורכשו בסורק שהוחלט להחליפו משפיעה הן על עבודת הרשות לניהול המאגר הביומטרי והן על היכולת לאמת את זהותו של אדם מול התעודה שהונפקה לו:

השפעות השימוש בסורק שהוחלט להחליפו על פעילות הרשות לניהול המאגר הביומטרי

לדברי הרשות לניהול המאגר הביומטרי ויועציה, מערכת ההשוואה הביומטריות עומדת במלואה בדרישות שבצו. עם זאת, מבירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עלה כי לבעיות באיכות חלק מטביעות האצבע שהורכשו בסורק שהוחלט להחליפו יש מספר השלכות על עבודת הרשות:

1. במסמך בחינת חלופות שהכינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי באוגוסט 2014, צוין כי תוצאות השוואת טביעות האצבע ירודות, ככל הנראה בשל הסורק שהוחלט להחליפו. בסיכום

- ניסוי מנובמבר 2014 שהכין היועץ של הרשות לניהול המאגר, צוין כי תוצאות הניסוי מראות שיפור ניכר בביצועי הסורק החדש אל מול הסורק שהוחלט להחליפו: "יש שיפור של כשישה סדרי גודל בכמות התראות השווא עבור אותו סיכוי לפספוס כפיל...". בסף שנבדק למשל, "בסורק החדש מתקבלות 11 התראות שווא ואילו בישן 38 מיליון התראות שווא עבור סיכוי דומה לתפיסת כפיל". עוד צוין כי עבור אותה כמות של התראות שווא, בסורק החדש מתקבל FRR (ניסיון הונאה שהצליח) של כ-5% לעומת כ-30% בסורק שהוחלט להחליפו.
2. עוד עלה בביקורת כי בשל העיכוב שחל בהחלפת הסורקים והעובדה שהמאגר כולל כבר כיום מאות אלפי רשומות והמערכת מכילת לספים מחמירים מאלה שנקבעו בצו ביחס לאיתור ניסיונות התחזות, נדרשת עבודת השוואה ידנית רבה, המשליכה על פעילות הרשות לניהול המאגר הביומטרי. נמסר כי השוואה ידנית של טביעות שנסרקו בסורק שהוחלט להחליפו מורכבת יותר לביצוע ונמשכת זמן רב יותר.
3. בצו נקבע כאמור כי בתקופת המבחן ייבדק היקף המידע שיש לשמור במאגר: האם ניתן להסתפק בזיהוי ואימות זהות לפי השוואה של תמונת פנים בלבד, של אצבע אחת או שתיים, או לשלב בין חלופות אלה. הברור העלה כי איכות טביעות האצבע המתקבלת מהסורק שהוחלט להחליפו משפיעה על בחינת החלופות, וכי לא מן הנמנע שהחלפת הסורק תשפיע על תוצאות הבדיקה. ברוח החצי-שנתי שהגישו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי באוגוסט 2014, כתבה הרשות לניהול המאגר הביומטרי בהסתמך על ניתוח שעשה עבורה יועץ חיצוני, כי ככל הנראה, החלפת הסורקים צפויה לשפר משמעותית את הביצועים.
4. כאמור, בסיכום ניסוי הסורקים מיוני 2013 הועלה חשש שתוצאות ההשוואה בין טביעות אצבע עתידיות, שייסרקו בסורק טוב יותר ובין טביעות האצבע המצויות במאגר (שהורכשו בסורק שהוחלט להחליפו) לא יהיו טובות יותר מתוצאות ההשוואה בין טביעות אצבע שנסרקו בסורק שהוחלט להחליפו ובין טביעות האצבע המצויות במאגר, ואף יהיו גרועות יותר. הברור העלה כי לפי הערכה מחודשת, ככל הנראה ביצועי ההשוואה האמורים יהיו דומים לאלה המתקבלים מהשוואת הטביעות שהורכשו בסורק שהוחלט להחליפו לבין הטביעות שבמאגר (שהורכשו באותו הסורק). עוד צוין בסיכום הניסוי כי ייתכן שיבוצע תהליך טיוב נתונים ידני לאחר המעבר למערכת הקבועה, וכי בכל מקרה במשך השנים יתבצע הליך טיוב טבעי, בעקבות הגעה חוזרת של התושבים ללשכות האוכלוסין לצורך חידוש התעודות החכמות.
- בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי למרות הדחייה בלוח הזמנים להחלפת הסורקים (אשר לדבריה אינו תלוי בה ואינו נתון להשפעתה), לא נפגעה תקופת המבחן מבחינת הרשות, ובפרט בנושא עמידת מערכות הרשות בדרישות החוק ותקופת המבחן, ועל כן ההחלטה להתחיל את תקופת המבחן תוך שימוש בסורק שהוחלט להחליפו, הייתה נכונה. עוד הוסיפה כי היא נערכה מבעוד מועד לפעילות השוואה ידנית רבה יחסית, המאפשרת לה לעמוד במשימותיה. הרשות ציינה כי אכן ניכרה השפעת הסורקים הישנים על בחינת החלופות הביומטריות. הרשות הוסיפה כי היא עורכת בחינה יסודית של השפעת החלפת הסורקים מתחילת מועד פריסתם של הסורקים החדשים. בינואר 2015 דיווחה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי ממועד השלמת פריסת הסורק החדש התקבלו למעלה מ-50,000 בקשות לתעודות חכמות, מתוכן למעלה מ-3,000 בקשות חידוש. לדברי הרשות, כמות זו מספיקה לעריכת בדיקות מלאות, לרבות בנוגע לחלופות הביומטריות. עוד היא מסרה כי ברוח החצי שנתי השלישי של הרשויות, שעתידי להתפרסם בפברואר 2015, תוצג בדיקת החלופות המבוססת על הסורק החדש.

מהאמור לעיל עולה כי האיכות של חלק מטביעות האצבע, שהתקבלו תוך שימוש בסורק שהוחלט להחליפו, הביאה לשיעור התראות שווא גבוה, שחייב את הרשות לניהול המאגר הביומטרי להיערכות מיוחדת ולעבודת השוואה ידנית רבה ומורכבת. זאת ועוד, השימוש בסורק זה השפיע גם על בחינת החלופות הביומטריות כפי שנערכה עד לסיום החלפת הסורקים (ספטמבר 2014).

השפעות הבעיות באיכות טביעות האצבע על אימות זהותם של תושבים

הנפקת תעודות חכמות נועדה בין היתר לאפשר לאמת את זהותו של אדם למול התעודה החכמה שהונפקה לו (ללא צורך בהשוואת נתוניו למול הנתונים שבמאגר). בתקופת המבחן נעשה אימות זהות בכמה מקרים, כלהלן:

1. אימות זהות לצורך מסירת תעודת זהות חכמה לבעליה בלשכות רשות האוכלוסין: לאחר הנפקתן, נשלחות תעודות הזהות החכמות ללשכות רשות האוכלוסין, והתושב נקרא לקבלן שם. לפני קבלת התעודה מתבקש התושב להניח את אצבעו על סורק טביעות אצבע לשם אימות זהותו למול הנתונים הכלולים בתעודה. בצו נקבע שהמדד להצלחת השוואה בין הנתונים הביומטריים של תושב ובין הנתונים המצוינים בתעודה שהונפקה לו הוא ששיעורן המרבי של השגיאות, דהיינו שיעור הדחייה המוטעית (כישלון לאמת את זהותו של אדם אשר נתוני התעודה החכמה הם אכן הנתונים הביומטריים שלו) יהיה אחת לכל 100 נטילות (1%).

במסגרת תקופת המבחן ניתנו ללמ"ס תפקידי מדידה והערכה של רכיבים שונים בתהליך, ובכלל זה בנוגע לתהליך מסירת תעודת הזהות החכמה לתושבים. מנתוני הלמ"ס שהועברו לרשות האוכלוסין במרץ 2014 עולה כי בחודשים אוקטובר-דצמבר 2013 נערכו 156,258 השוואות של טביעות אצבע עבור 95,340 פונים. נתוני הלמ"ס מלמדים שכ-35% מתוך סך ניסיונות ההשוואה כשלו (54,798); אימות זהותם באמצעות טביעות אצבע של 24% מהפונים כשל בניסיון הראשון ו-7% מהפונים לא צלחו את השוואת טביעות האצבע גם לאחר שלושה ניסיונות. השוואת טביעות האצבע של כ-1,200 פונים הצליחה רק לאחר עשרה ניסיונות השוואה ומעלה. בדוח החצי-שנתי שהגישו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר בינואר 2014 נכתב שעד סוף דצמבר 2013 נמסרו 2,314 תעודות זהות לתושבים אף על פי שאימות זהותם למול תעודת הזהות החכמה נכשל (התעודות נמסרו לאחר אישור מנהל). גם בדוח החצי-שנתי מאוגוסט 2014 ציינה רשות האוכלוסין כי במקרים רבים היה צורך לערוך השוואות חוזרות עד לאימות זהות התושב, וכי 33% מתוך 269,457 ניסיונות ההשוואה כשלו. עוד צוין כי לריבוי הניסיונות השלכה על משך התהליך ועל העומס המוטל על עובדי הלשכות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהנתונים עולה כי שיעור הכישלונות לאימות זהותו של אדם למול התעודה שהונפקה לו גדול בהרבה מהיעד שנקבע בצו. יצוין כי ביולי 2014, מועד סיום הביקורת, עדיין לא היו בידי רשות האוכלוסין נתונים שאפשרו ללמוד מהם כיצד החלפת הסורק צפויה להשפיע על היכולת לאמת את זהות הפונים ללשכות רשות האוכלוסין. בדוח החצי-שנתי שהגישו הרשויות באוגוסט 2014, ציינה רשות האוכלוסין כי השלכות החלפת הסורקים ייבחנו בתקופת הדיווח הבאה.

2. אימות זהותו של התושב בביקורת הגבולות בנתב"ג: החל מאוגוסט 2013 יכול תושב בעל דרכון ביומטרי לעבור באמצעותו בביקורת הגבולות בנתב"ג בעמדות שאינן מאוישות. לשם כך נדרש התושב להניח את אצבעו על סורק המוצב בעמדה, ופניו מצולמות, לשם אימות זהותו בהשוואה לנתונים הכלולים בדרכון.

מאוגוסט 2013 ועד לאפריל 2014 נמנו כ-91,000 תנועות של בעלי דרכון ביומטרי במעברי הכניסה לארץ והיציאה ממנה. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם נציגי רשות האוכלוסין במאי 2014 עלה כי אימות זהותם של כ-16% מהעוברים באמצעות השוואת טביעת האצבע לזו הכלולה בדרכון נכשל: כ-11% מהכישלונות האמורים מקורם באיכות ירודה של טביעות האצבע שבדרכונים. סיבות הכישלון של 5% הנתורים אינן ידועות, מאחר שטביעות האצבע הנקראות בנתב"ג אינן נשמרות. שיעור זה של כישלונות באימות הזיהוי גדול בהרבה מהשיעור שצפתה רשות האוכלוסין. בדוח החצי-שנתי שהגישו באוגוסט 2014 רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, ציינה רשות האוכלוסין כי הבעיה מטופלת על ידי החלפת סורקי טביעות האצבע. עוד ציינה כי המערכת המוצבת בנתב"ג יכולה לקרוא הן טביעות אצבע שהורכשו בסורק שהוחלט להחליפו והן כאלה שהורכשו בסורק חדש. על כן, החלפת סורק טביעות האצבע בלשכות אינה צפויה להשפיע לרעה על המעבר בעמדות ביקורת הגבולות.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי במהלך תקופת המבחן הסתבר כי האיכות של חלק מטביעות האצבע אינה טובה, וכי המשך השימוש בסורק שהוחלט להחליפו עלול ליצור בעיות של אימות זהות בלשכות רשות האוכלוסין וביקורת הגבולות בנתב"ג. לכן, הרשות פעלה להחלפת סורקים אלה. רשות האוכלוסין הוסיפה כי לא כל כישלונות אימות הזיהוי על פי טביעות אצבע בעמדות שבמעברי הגבול נובעים מאיכות הסורק. חלק ניכר מהכישלונות נובע מבעיות תפעוליות מצד העוברים, וכן מתקלה שאירעה בתקופה מסוימת במערכת, שבעטייה סף ההחלטה לאימות הזיהוי היה מחמיר מהנדרש.

בנובמבר 2014 מסרה המשטרה כי היא לא נתבקשה לבדוק ולבחון את איכות טביעות האצבע הנדגמות בסורקים שהוצבו בעמדות מעברי הגבול בנתב"ג ואת המשמעות לגבי אימות זהותם של העוברים, ובמידת הצורך, תעמוד לרשות רשות האוכלוסין גם בנושא זה.

בנובמבר 2014 מסר הממונה על היישומים הביומטריים כי רשות האוכלוסין נתבקשה להעביר אליו נתונים נוספים בנושא השפעת החלפת הסורקים על המעבר בביקורת הגבולות, לרבות בדבר העמידה במדרים האמורים בצו לעניין השוואה למול מסמך זיהוי.

3. אימות זהות התושב על ידי המשטרה: כאמור, נציג המשטרה העלה עוד לפני שהחלה תקופת המבחן חשש שהבעיה באיכות חלק מטביעות האצבע המורכשות בסורק שנפרס בלשכות תביא לפגיעה ביכולת המשטרה להסתמך על נתוני המאגר לצורך ביצוע תפקידיה ואף חשש שיינקטו הליכי סרק בעקבות קבלתן של תוצאות שגויות. במרץ 2014 החלה המשטרה להשתמש בתעודות חכמות לשם אימות זהותם של תושבים. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה במאי 2014 עלה כי עד כה היקף השימוש שנעשה בכלי זה היה מצומצם, על כן טרם נאספו די נתונים שניתן להסיק מהם מסקנות לגבי אימות הזיהוי במשטרה (בתקופת המבחן לא מתאפשר למשטרה לעשות שימושים נוספים במאגר, על כן לא ניתן לדעת אם השימוש בסורק שהוחלט להחליפו משפיע על עבודת המשטרה מבחינות אחרות).



עוד לפני שהחלה תקופת המבחן, סברו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי כי הסורק שנפרס בלשכות אינו עונה על הדרישות של פרויקט זה ועל כן יש להחליפו בדחופות. חרף זאת, היציאה לתקופת המבחן נעשתה תוך שימוש בסורק זה. נמצא כי נוכח הימצאות מאות אלפי טביעות אצבע שהורכשו בסורק שהוחלט להחליפו בתעודות החכמות ובמאגר, נדרשת לעתים עבודת השוואה ידנית ממושכת ומורכבת של טביעות האצבע ברשות לניהול המאגר הביומטרי, ולעתים קשה לאמת את זהות התושב למול התעודה החכמה שהונפקה לו. נוסף על כך, בצו נקבע כאמור כי בתקופת המבחן ייבחנו חלופות להיקף המידע שיש לשמור במאגר (לדוגמה - האם ניתן להסתפק בתמונת טביעת אצבע אחת, בתמונת פנים בלבד ועוד). נמצא כי היות שישנו שיפור ניכר בביצועי הסורק החדש אל מול הסורק שהוחלט להחליפו, ספק אם ניתן לעשות שימוש בבחינת החלופות כפי שביצעה הרשות לניהול המאגר הביומטרי עד כה על מנת לקבל החלטה בדבר היקף המידע שיש לשמור במאגר.

בספטמבר 2014 ציין משרד מבקר המדינה, כי הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת נדרשים לבחון את השפעות השימוש בסורק שהוחלט להחליפו על תקופת המבחן. לאחר שיקימו בחינה זו, עליהם להציג לשר הפנים את מסקנותיהם, ובכלל זה סקירה של ההשפעות הצפויות של החלפת הסורק על כל היבטי תקופת המבחן. כמו כן, עליהם להביא בפניו את חוות דעתם אם אכן די בפרק הזמן שנותר עד סיום תקופת המבחן ממועד פריסת הסורק החדש, כדי להסיק מסקנות תקפות בנוגע לנחיצות המאגר ולהיקף המידע שיש לשמור בו.

הוועדה המייעצת מסרה בתשובתה מנובמבר 2014 כי נושא הסורקים והשפעת החלפתם על תקופת המבחן לא מוצה על ידי הוועדה, וכי יש צורך בנתונים נוספים לבחינה. הוועדה המייעצת ציינה כי אף הוחלט שיחידת הממונה על היישומים הביומטריים תמסור לה את עמדתה המקצועית לאחר בדיקה, בהקדם האפשרי. בתשובתו מנובמבר 2014 ציין הממונה על היישומים הביומטריים כי בחינת נושא החלפת הסורקים בהיבט תקפות הממצאים במהלך תקופת המבחן, לא מוצתה. יחידת הממונה תפנה לקבלת מענה ומסמכים בנושא זה, כדי להעמיק בבדיקה הנדרשת ביחס למשמעויות הנוגעות לתקפות הממצאים במעבר בין הסורקים, והנושא יובא בפני הוועדה המייעצת.

בטיוטת דוח הפיקוח של הממונה על היישומים הביומטריים מסוף דצמבר 2014 צוין ביחס לבדיקת החלופות, שמסמכים שהוצגו בפני יחידת הממונה עולה כי ניתן יהיה לקבל החלטה בנושא זה בתום תקופת המבחן על סמך מדידות שיעשו בסורקים החדשים. בישיבתה מדצמבר 2014 קבעה הוועדה המייעצת כי מהסקירה שהוצגה לה עולה כי "החלפת הסורקים משפיעה באופן ממשי על נושא בחינת החלופות בתקופת המבחן. עם זאת הובהר כי ניתן יהיה להציג את כל הממצאים הנדרשים לצורך בחינת החלופות בתקופת המבחן גם על גבי דגימות שיינטלו באמצעות הסורקים החדשים באופן מלא וברמת סמך מספקת, כך שתוצג התמונה בשלמותה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לוודא שבחינת החלופות הביומטריות אכן תיעשה באופן מלא וברמת סמך מספקת.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על שתי הרשויות לבחון ביסודיות את ההשפעות הצפויות של קיומן בתעודות החכמות ובמאגר של מאות אלפי טביעות אצבע שנסרקו בסורק שהוחלט להחליפו, וכן את ההשפעות של החלפת הסורק, ולגבש מתווה פעולה בהתאם למסקנותיה של הבחינה האמורה. במסגרת זו על הרשויות לבחון את ביצועי השוואות טביעות האצבע שייסרקו בסורק החדש - הן בהשוואה לטביעות האצבע הנמצאות במאגר ונסרקו בסורק שהוחלט להחליפו, והן בהשוואה לטביעות האצבע שבתעודות החכמות שבידי התושבים.

משרד מבקר המדינה סבור עוד כי על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לבחון האם ישנן השלכות נוספות להימצאותן של טביעות אצבע אלה, כגון על עבודת המשטרה, על המעבר במעברי הגבול ועל שימושים אפשריים עתידיים בתעודות החכמות.

פערים בבחינת החלופות למאגר והיקף המידע שיש לשמור בו

אחת מתכליותיה המרכזיות של תקופת המבחן היא כאמור לבחון את נחיצות המאגר. בחינה זו נעשית בין היתר על ידי בדיקת חלופות למאגר. על כן, נקבע בצו שבתקופת המבחן תיבדק חלופה של תשאול התושב לפני הנפקת התעודה החכמה, ללא העברת מידע למאגר. עוד נקבע, שלצורך בחינת היקף המידע שיש לשמור במאגר ייבחנו חלופות ביומטריות שבהן ייעשה שימוש רק בחלק מהאמצעים והנתונים שנקבעו בחוק; חלופות שבהן ייעשה שימוש בנתונים ביומטריים (תבניות) ללא אמצעים ביומטריים (תמונות גולמיות) וחלופה של המאגר המלא על פי חוק. עוד נקבע בצו, שהממונה על היישומים הביומטריים או הוועדה המייעצת יוכלו להורות, בהתאם לתנאים שנקבעו בצו, על בדיקת חלופות נוספות.

בחינת חלופת התשאול

לתשאול שתי תכליות מרכזיות בתקופת המבחן: הראשונה - לאמת את זהות מבקשי התעודות החכמות, על מנת למנוע הנפקת תעודה חכמה למתחזים. השנייה - בחינת התשאול כחלופה למאגר.

בתקנות נקבע שבמסגרת התשאול, תושב הפונה לרשות האוכלוסין על מנת לקבל תעודה חכמה יישאל סדרת שאלות מזהות, כדי לוודא שאינו מתחזה. עוד נקבע שמערכת ממוחשבת תבחר אקראית סדרת שאלות מתוך מאגר שאלות. התקנות קובעות שלא יינטלו אמצעי זיהוי ביומטרי מתושב ולא יונפק מסמך זיהוי ביומטרי אלא לאחר השלמת הליך אימות של זהות התושב. אופן ביצוע התשאול מפורט גם בנוהל רשות האוכלוסין. נכון ליולי 2014, סדרת השאלות מורכבת מחמש שאלות.

1. ביסוס התשאול על רשימת שאלות מצומצמת: בתקנות נקבע שהתשאול יבוסס על מידע הקיים במרשם האוכלוסין או על מידע שיתקבל מגוף ציבורי, בהתאם להוראות

שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, בנוגע להעברת מידע בין גופים ציבוריים, ובלבד שאין מדובר במידע רגיש.

במסגרת ההיערכות ליישום החוק ביקשה רשות האוכלוסין להרחיב את רשימת השאלות הנשאלות במסגרת הליך התשאול, כך שהתשאול יתבסס על מידע נוסף על זה הקיים במרשם האוכלוסין. לצורך זה פנתה רשות האוכלוסין בשנים 2011-2014 לכמה גופים ממשלתיים, וציינה כי התבססות על מידע המצוי במרשם האוכלוסין בלבד אינו יכול למנוע תמיד מקרים של גנבת זהויות. עוד ציינה כי לעתים המידע המצוי אודות תושב במרשם האוכלוסין מועט, ולכן נדרש מידע נוסף מגופים ציבוריים אחרים. במרץ 2014 נדרש אף הממונה על היישומים הביומטריים לנושא, וביקש מאחד מהגופים שאליהם פנתה רשות האוכלוסין לקדם את העברת המידע, לנוכח החשיבות של הרחבת רשימת השאלות.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה עם רשות האוכלוסין עולה כי נכון ליולי 2014, לאחר עיכובים שנבעו בעיקרם מהצורך לוודא שאין מדובר במידע רגיש, שוקדים צוותי הפיתוח של רשות האוכלוסין על פיתוח ממשקים שיאפשרו לרשות האוכלוסין להפעיל שאלות מול מאגרי המידע של אחד ממשרדי הממשלה.

ברוח החצי-שנתי שפרסמו שתי הרשויות בינואר 2014 נכתב כי רשות האוכלוסין עורכת באופן שוטף בחינה ותיקוף של השאלות הנשאלות בתהליך התשאול. נכתב כי נעשו כמה שינויים, ובהם ניסוח שאלות באופן ברור יותר וביטול שאלות שהמענה להן התברר כבעייתי. עוד צוין כי תהליך התשאול טעון שיפור. רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 שהיא מפתחת שאלון "דינמי", שיאפשר להרחיב את רשימת השאלות כך שתכלול שאלות רבות נוספות בהתבסס על המידע הקיים במרשם האוכלוסין. לפי הערכות רשות האוכלוסין, השימוש בשאלון ה"דינמי" יחל עד סוף שנת 2014. ברוח החצי-שנתי שפרסמו הרשויות באוגוסט 2014, ציינה רשות האוכלוסין כי הורחב מספר השאלות וכן המעגלים המשפחתיים שבהן עוסקות השאלות.

תקופת המבחן החלה כאשר תהליך התשאול התבסס על המידע הרשום לגבי התושב במרשם האוכלוסין בלבד. בעת תחילת תקופת המבחן, רשימת השאלות כללה 40 שאלות, אשר חלקן לא היו רלוונטיות לכל התושבים. גם נכון לאוגוסט 2014, כשנה לאחר שהחלה תקופת המבחן, רשימת השאלות נותרה מצומצמת והכילה כ-50 שאלות.

בינואר 2015 דיווחה רשות האוכלוסין כי בחודש דצמבר 2014 הוטמע שימוש בשאלון "דינמי", המאפשר הרחבה מסוימת של מאגר השאלות הקיים, ומשפר את איכותן. עוד צוין כי הרשות מצויה בשלבי פיתוח מתקדמים של ממשק מול אחד ממשרדי הממשלה, שבאמצעותו יורחב מאגר השאלות, וכי היא עושה כל שביכולתה על מנת לקבל מידע גם ממשרדי ממשלה נוספים.

2. א-י-ה-ק-פ-ד-ה-ע-ל-נ-ה-ל-י-ם : בתקנות וכן בנוהלי רשות האוכלוסין נקבע שתהליך התשאול יכלול כמה שלבים. בשלב הראשון התושב מתבקש לענות על סדרת שאלות שיציג לו פקיד רשות האוכלוסין (פקיד קו ראשון). הפקיד מקליד את התשובות למערכת הממוחשבת, בלי שהוא רואה את התשובות הקיימות בה. אם נמצאה התאמה בין המידע הקיים במרשם האוכלוסין ובין התשובות, מוגדר תהליך התשאול כמוצלח. אם לא נמצאה התאמה, מועברות השאלות והתשובות שהשיב התושב לפקיד אחר (פקיד קו שני), על מנת שיבדוק אם אי-ההתאמה מקורה בטעמים טכניים, כגון שגיאות כתיב, ואם אכן זה מקור אי-ההתאמה יוגדר התהליך כמוצלח. לפני פקיד קו שני מוצג המידע הקיים במרשם האוכלוסין לשאלות שנשאלו. אם לא נמצאה התאמה כאמור, פקיד הקו השני שואל את התושב סדרה נוספת של שאלות. אם

גם לאחר תהליך זה לא נמצאה התאמה מספקת בין תשובות התושב למידע שבמערכת הממוחשבת, רשאי פקיד קו שני להפסיק את התהליך ולדרוש מהתושב להביא מסמך או אמצעי זיהוי נוסף.

מדוח הלמ"ס ממרץ 2014 עלה כי בפועל, באותם מקרים שבהם תושבים נכשלו בתשואל שערך להם פקיד הקו השני, הציג להם פקיד הקו הראשון, שלא בהתאם לתהליך שנקבע בתקנות ובנוהלי הרשות, סדרות נוספות של שאלות, עד להצלחה בתשואל. 1.5% מהתושבים נשאלו למעלה משתי סדרות של שאלות. תשואל של תושב אחד כלל תשע סדרות של שאלות. רק 0.2% מהתושבים נכשלו בתהליך התשואל. הלמ"ס ציינה בדוח כי לנוכח העובדה שהתשואל נעשה פעם אחר פעם עד שהתושב צולח אותו, יש חשש שאנשים שבכוונתם לבצע ניסיון התחזות, יגלו מספר רב של שאלות ויעשו שימוש לרעה במידע זה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה מול רשות האוכלוסין במאי 2014 עלה כי אין חסימה טכנולוגית המונעת ביצוע של למעלה משני תשואלים לתושב. רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא שוקדת על פיתוח שימנע אפשרות לערוך תשואלים רבים מהמותר, וכי בכוונתה להנחות את הפקידים להקפיד על קיום התקנות והנהל כלשונם. בדוח החצי-שנתי מאוגוסט 2014, דיווחה רשות האוכלוסין כי האפשרות לקיים יותר משני תשואלים לכל תושב נחסמה ביוני 2014, ובמקביל עודכנו הנהלים בנוגע להליך התשואל.

3. היעדר מוכנות לבחינה של חלופת התשואל: בצו נקבע שבתקופת המבחן יבוצעו ניסיונות התחזות יזומים לצורך בחינת החלופות. בפרוטוקול צוין שבחינת חלופת התשואל עלולה להיתקל במגבלות, שמקורן בקושי לדמות בניסוי מבוקר את כושר ההתחזות של עבריינים שינסו לצלוח את הליך התשואל במציאות. עוד צוין בפרוטוקול כי מצב זה עלול לגרום להטיית התוצאות, להביא לכך שרמת הסמך של תוצאות הניסוי תהיה נמוכה ותתקבל תמונה מעוותת, וכי הניסוי המבוקר יתוכנן באופן המנסה להתמודד עם מגבלות אלה.

בדיונים שקיימה רשות האוכלוסין לאחר תחילת תקופת המבחן, בחודשים אוקטובר 2013 - פברואר 2014, צוין כי טרם גובשה תכנית לבחינת חלופת התשואל. במרץ 2014 פנתה רשות האוכלוסין לחברה חיצונית לשם תכנון בחינת חלופת התשואל וביצועה. בדיון שקיימה רשות האוכלוסין באפריל 2014 צוין שהחברה החיצונית החלה בתכנון בחינת חלופת התשואל, אולם טרם הוגדר לוח זמנים לבחינתה, ותכולתה לא ברורה. כמו כן צוין שבחינת חלופת התשואל נמצאת בנתיב הקריטי של תקופת המבחן (כלומר, קיים חשש שלוח הזמנים הכללי של תקופת המבחן יידחה בשל העיכוב בבחינתה). בהמשך אותו החודש צוין בדיון שקיימה רשות האוכלוסין כי גובשה שיטת עבודה למימוש חלופת התשואל, הכוללת שימוש בשחקנים לצורך התחזות, ונקבע לוח זמנים לסיום בחינתה וסיכומה בתוך תקופת המבחן (תחילת 2015).

במאי 2014 ציינה הלמ"ס לפני רשות האוכלוסין כי היא חוששת ששימוש במתחזים לצורך בחינת חלופת התשואל אינו יעיל דיו. לדעת הלמ"ס "התחזות בודקת בעיקר את כשרון השחקנים ולא את חוזק התהליך. כמו כן, התחזות לא יכולה לבדוק חלופות שונות של תשואל". הלמ"ס העלתה אפשרות לבחון את חלופת התשואל באמצעות תכנון מערכת הסתברותית לבדיקת חוזק תהליך התשואל על פי השאלות בלבד, ללא צורך בביצוע ניסיונות התחזות.

בפגישה שהתקיימה בהשתתפות הממונה על היישומים הביומטריים ונציגי רשות האוכלוסין במאי 2014, ציין הממונה כי חלופת התשואל צריכה להיבדק באופן שניתן יהיה ללמוד על

משקלה כחלופה. רשות האוכלוסין התבקשה לחשוב על דרכים שיאפשרו לבחון את התשואל כחלופה אמתית למאגר. רשות האוכלוסין מסרה כי היא פועלת לחיזוק תהליך התשואל, ובד בבד נבחנת הצעת ה"למ"ס לבדיקת החלופה באמצעות מודל הסתברותי.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עם נציגי רשות האוכלוסין ביוני 2014, כשנה לאחר תחילת תקופת המבחן, העלתה כי טרם הוחל בבחינת חלופת התשואל. עוד עלה כי העיכוב בבחינת החלופה תוך שימוש בשחקנים מקורו במגבלות משפטיות - בשל האיסור להכניס זהות בדויה למערכת מרשם האוכלוסין, וכן בקשיים טכנולוגיים - חוסר יכולת לבצע התחזות בסביבת בדיקות (דהיינו, בעמדות שאינן עמדות העבודה הרגילות) ללא ידיעת הפקידים; ואילו העיכוב בבחינת החלופה באמצעות מודל הסתברותי מקורו בכך שמודל זה הוא ניסיוני, ואינו מביא בחשבון את הגורם האנושי (הפקיד והמתחזה). בדוח החצי-שנתי שהגישו באוגוסט 2014 רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, דיווחה רשות האוכלוסין כי בימים אלה היא מבצעת עבודת מטה לתכנון חלופת התשואל ולבחינת אופן המימוש המיטבי של חלופה זו. נכון לספטמבר 2014, חלופת התשואל טרם גובשה.

בנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי בסמוך להתחלת תקופת המבחן היא הייתה מוכנה עם שיטה להערכה של חלופת התשואל באמצעות מתחזים. עם זאת, כבר בשלבים ראשונים של תכנון שיטת הבחינה, פנתה הרשות ל"למ"ס בבקשה לקבל את חוות דעתה המקצועית לגבי תקפות שיטת הבחינה המוצעת. ה"למ"ס השיבה שלדעתה, שיטת בדיקה זו אינה תקפה, והציעה תחליף לניסוי ההתחזות על ידי "שחקנים", באמצעות שיטה סטטיסטית. הדברים הובאו בפני הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת, והוחלט שהצעת ה"למ"ס ראויה לבחינה. לדברי רשות האוכלוסין, ריבוי הגופים המעורבים, הדעות והדרישות, יחד עם המורכבות התפעולית של בדיקת החלופה באמצעות מתחזים, הביא לכך שטרם הוחל בביצוע הערכת חלופת התשואל. עם זאת, ככל שלא יתגלו חסמים משפטיים, ניתן יהיה להשלים את בדיקת החלופה בכלים סטטיסטיים, על פי הצעת ה"למ"ס, במסגרת לוחות הזמנים של תקופת המבחן. בינואר 2015 דיווחה רשות האוכלוסין כי על פי התכנון, ה"למ"ס תעביר אליה עד לסוף אותו חודש מודל של אופן עריכת הבדיקה בכלים סטטיסטיים וכן תוצאות בדיקה חלקית, המבוססת על תהליך התשואל כפי שהיה טרם הטמעת השאלון ה"דינמי". יצוין כי ככל הנראה, בחינת החלופה באמצעות כלים סטטיסטיים ולא באמצעות מתחזים, טעונה התאמות משפטיות.



מרכיב מרכזי בהנפקת תעודות חכמות הוא ביצוע תשואל למבקשי התעודות. לתשואל שתי תכליות בתקופת המבחן: הראשונה - לאמת את זהות מבקשי התעודות החכמות, על מנת למנוע הנפקת תעודה חכמה למתחזים. השנייה - בחינת התשואל כחלופה למאגר.

מהאמור לעיל עולה כי נכון לספטמבר 2014, התשואל לא יכול היה למנוע באופן מספק הנפקת תעודה חכמה למתחזה - התשואל התבסס על רשימת שאלות מצומצמת. על אף שנכון לינואר 2015, נעשו שיפורים מסוימים בתהליך, ספק אם התשואל במתכונתו הנוכחית נותן מענה מספק כאמור.

זאת ועוד, בחינת חלופת התשאול היא חלק מהותי מתקופת המבחן. בספטמבר 2014, למעלה משנה לאחר שהחלה תקופת המבחן, נמצא כי רשות האוכלוסין טרם גיבשה סופית את אופן בחינת חלופת התשאול, בשל קשיים משפטיים וטכנולוגיים. רק כחצי שנה לפני תום תקופת המבחן הוחלט על שיטה לבדיקת החלופה. נכון לינואר 2015, טרם יושמה השיטה ונתרו פעולות שיש לנקוט טרם מימושה. זאת ועוד, נוכח הממצאים אודות תהליך התשאול במתכונתו הנוכחית, מתעורר ספק אם ניתן להסתמך עליו לצורך בחינתו כחלופה ממשית למאגר.

נוכח האמור, לדעת משרד מבקר המדינה על רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול כדי לחזק את מהימנות התשאול לצורך אימות זהותם של מבקשי תעודות חכמות. כמו כן, על רשות האוכלוסין להשלים את גיבוש חלופת התשאול. ככל שרשות האוכלוסין תיתקל במכשולים בהשלמת גיבושה, עליה לדווח על כך ללא דיחוי לממונה על היישומים הביומטריים, לוועדה המייעצת ולשר הפנים. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתת ביטוי לקשיים שהתעוררו בבחינת חלופת התשאול ולסטאטוס גיבושה במסגרת הדוח החצי-שנתי המוגש בהתאם להוראות הצו לגורמים שונים, ובהם לוועדת הכנסת המשותפת.

בתשובתו מנובמבר 2014 מסר הממונה על היישומים הביומטריים כי נושא חלופת התשאול נבחן על ידו תקופה ארוכה, ובמהלכה עלו קשיים שעמם התמודדה רשות האוכלוסין בבניית ניסוי מתאים לבחינת החלופה. הממונה הוסיף כי הליך התשאול המבוצע נכון להיום נבנה כתהליך תומך בפרויקט ולא כחלופה העומדת בפני עצמה, וכי אחת מהדרישות המרכזיות שהעלה בהקשר זה הוא הצורך בהעמדת חלופת תשאול ממשית לבחינה. הוא מסר כי הקשיים בבחינת החלופה הוצגו לו ולוועדה המייעצת באופן מלא, ולאחר שהוצגה עמדת הלמ"ס, החליטה הוועדה כי הצעת הלמ"ס סבירה, אולם יש מקום לבחינה של היבטים נוספים, ובכללם היבטים משפטיים, לשם מימושה. הממונה הוסיף כי נושא זה ימשיך להיות מפוקח על ידו ויקבל ביטוי בדוח הפיקוח הבא שהוא עתיד להגיש. הוועדה המייעצת ציינה בתשובתה כי ביקשה מיחידת הממונה להמשיך ולעקוב אחר ביצוע העבודה הנדרשת לבחינת החלופה בתקופת המבחן, ולעדכן אותה בנושא זה, לרבות ביחס ללוחות הזמנים לביצוע הבחינה. עוד ציינה הוועדה כי החלטתה תועבר לשר הפנים.

חלופות ביומטריות

בצו נקבע כאמור שבתקופת המבחן ייבחן מהו היקף המידע הביומטרי שצריך להישמר במאגר. במסגרת זו ייבחנו החלופות האלה: זיהוי ואימות זהות על פי השוואה של כל אחת מתמונות שתי טביעות אצבעות ותמונת פנים - כל אחת לחוד ובצירופים שונים יחד; זיהוי ואימות זהות על פי השוואה של תבניות (הנתונים המופקים מהאמצעים הביומטריים הניטלים מהתושב) של שתי האצבעות ותמונת פנים; זיהוי ואימות זהות על פי השוואה של תמונת טביעות שתי אצבעות ושל הפנים (יצוין כי זו המתכונת שמבצעת הרשות לניהול המאגר הביומטרי כיום).

בדוח החצי-שנתי שהגישו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי בינואר 2014 צוין כי הרשות לניהול המאגר הביומטרי החלה לבחון חלופות אלה. עם זאת, הרשות לניהול המאגר הביומטרי מסרה באפריל 2014 למשרד מבקר המדינה כי מבחינה ראשונית עולה כי השימוש בסורק שהוחלט להחליפו משפיע על תוצאות בחינת החלופות הביומטריות, וכי ככל הנראה החלפת הסורק תשפיע על התוצאות המתקבלות. בדוח החצי-שנתי שהגישו שתי הרשויות באוגוסט 2014, כתבה כאמור הרשות לניהול המאגר הביומטרי, בהסתמך על ניתוח שעשה עבורה יועץ חיצוני, כי ככל הנראה, החלפת הסורקים צפויה לשפר משמעותית את הביצועים.

משרד מבקר המדינה העיר בספטמבר 2014 כי קיים חשש בדבר מהימנות בחינת החלופות הביומטריות שנערכה על בסיס טביעות אצבע שהורכשו בסורק הישן, וספק אם ניתן יהיה להתבסס על מהימנות בחינת החלופות הביומטריות כפי שנעשתה עד כה לצורך הכרעה בנוגע להיקף המידע שיש לשמור במאגר.

כאמור, מסיכום ניסוי מנובמבר 2014 שהכין היועץ של הרשות לניהול המאגר, צוין כי תוצאות הניסוי מראות שיפור ניכר בביצועי הסורק החדש אל מול הסורק שהוחלט להחליפו.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי, כי את בחינת החלופות הביומטריות עליה להשלים עד תום תקופת המבחן, וכי עם סיום הטמעת הסורקים החדשים, יתאפשר לה לבצע את בחינת החלופות הביומטריות באופן מלא, תוך התבססות על ביצועי הסורק החדש, דבר שיאפשר קבלת תוצאות תקפות ומלאות בתוך מסגרת זמן זו.

הממונה על היישומים הביומטריים מסר בתשובתו מנובמבר 2014 כי קיימת סבירות לכך שההרכשות שיבוצעו על גבי הסורק החדש יהיו בהיקף מספק לצורך בחינת החלופות הביומטריות. עם זאת, הוסיף הממונה כי הנושא טעון בדיקה. הוועדה המייעצת כתבה בתשובתה מנובמבר 2014 כי בחינת השפעת החלפת הסורקים על בחינת החלופות הביומטריות לא מוצתה על ידי הוועדה, ויש צורך בנתונים נוספים לבדיקה. עוד החליטה הוועדה כי יחידת הממונה תמסור את עמדתה המקצועית לאחר בדיקה בהקדם האפשרי. בטיוטת דוח הפיקוח השני של הממונה על היישומים הביומטריים מסוף דצמבר 2014 צוין כי הנחת העבודה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי היא שהתוצאות הסופיות של תקופת המבחן והציונים לחלופות יהיו על סמך מדידות שיתבצעו על הסורקים החדשים. בטיוטת דוח הפיקוח צוין שממסמכים שהועברו ליחידת הממונה בנושא זה עולה כי ניתן יהיה לקבל החלטה בתום תקופת המבחן על סמך מדידות שיעשו בסורקים החדשים.

בישיבתה מדצמבר 2014 קבעה הוועדה המייעצת כאמור כי מהסקירה שהוצגה לה עולה כי החלפת הסורקים משפיעה באופן ממשי על בחינת החלופות, אך ניתן יהיה להציג את כל הממצאים הנדרשים לצורך בחינתן גם על גבי דגימות שיינטלו באמצעות הסורקים החדשים באופן מלא וברמת סמך מספקת.

בתשובתה מינואר 2015 מסרה כאמור הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי כמות הבקשות שהתקבלו ממועד פריסת הסורק החדש מספיקה לעריכת בדיקות מלאות בנוגע לחלופות הביומטריות. עוד היא מסרה כי בדוח החצי-שנתי השלישי של הרשויות, שעתיד להתפרסם בפברואר 2015, תוצג בדיקת החלופות המבוססת על הסורק החדש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לוודא שאכן עד לסיום תקופת המבחן תבוצע בחינה נאותה, תקפה ומהימנה של החלופות הביומטריות על בסיס טביעות אצבע שהורכשו בסורקים החדשים.

חלופת שיטת ההקבצים

בצו נקבע כאמור שהממונה על היישומים הביומטריים או הוועדה המייעצת יוכלו להורות, בהתייעצות עם רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, על בדיקת חלופות נוספות, שיהיו מבוססות על האמצעים והנתונים הביומטריים שבמאגר או על חלקם. עוד נקבע שיש לדווח לוועדת הכנסת המשותפת על הוספת בדיקה כאמור לפני תחילת יישומה.

בעקבות הדיון הציבורי שנסב על הקמת המאגר, והחשש מפני פגיעה בפרטיות ומפני דליפתו, העלה פרופ' עדי שמיר¹⁶ רעיון ולפיו המידע הביומטרי יאוחסן במאגר בהקבצים, המנתקים את הקשר החד-חד ערכי בין נתוני הביומטריים של אדם ובין זהותו. נתונים ביומטריים של אדם יקושרו לרשימה של כמה מאות זהויות ולא לזהות יחידה (להלן - שיטת ההקבצים). כך ניסיון לאתר זהות של אדם באמצעות נתוני הביומטריים שבמאגר תניב תוצאה של כמה מאות זהויות אפשריות.

לאחר שקיים סדרת דיונים בנושא החליט הממונה על היישומים הביומטריים באפריל 2013 כי שיטת ההקבצים תיבחן כחלופה בתקופת המבחן. במכתב ששלח לרשות האוכלוסין ולרשות לניהול המאגר הביומטרי בעניין זה ציין כי קיבל את ההחלטה לאחר ששקל את נימוקי המתנגדים לשיטה, ובהם הרשות לניהול המאגר הביומטרי ורשות האוכלוסין, את הוראות החוק, ואת המשקל שלדעתו ראוי לתת לנושא ההגנה על הפרטיות. בהמשך אותו חודש דיווח הממונה לכנסת על החלטתו.

בדיון שהתקיים ביחידת הממונה על היישומים הביומטריים בדצמבר 2013, בהשתתפות נציגי שתי הרשויות, ציין נציג הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי "לא מתכננים לממש את שיטת שמיר [שיטת ההקבצים] על גבי Plan B אך גם עם Plan A זו תהיה מעמסה תקציבית אדירה... לא מתוכנן להחיל את שיטת שמיר על גבי Plan B ולא הייתה כוונה כזו מלכתחילה". גם בדיון הוועדה המייעצת מינואר 2014 ציין נציג הרשות לניהול המאגר הביומטרי ששיטת ההקבצים תוכל להיבדק רק על גבי המערכת הקבועה (Plan A).

בישיבת הוועדה המייעצת שהתקיימה באפריל 2014 ציין הממונה על היישומים הביומטריים כי אף שהחליט כי שיטת ההקבצים תיבחן בתקופת המבחן, "מושמעות אמירות מסתייגות על ידי הרשות לניהול המאגר הביומטרי ורשות האוכלוסין, כמו כן נאמר על ידי הרשות לניהול המאגר הביומטרי שהשיטה תיבדק רק על גבי Plan A. אנו נעמוד על קיומה של בדיקה אמיתית של חלופה זו וכן תבוצע בחינה האם אכן בלתי אפשרי לבצע את הבדיקה על גבי Plan B... לא בטוח שלא ניתן לבדוק אותה על Plan B. אם נבין כי כלל תקופת המבחן תתנהל על המערכת הנוכחית, לאור מסקנות הבדיקה, אפשר ונבקש את בדיקתה על מערכת Plan B".

יצוין כי הצעת הספק הזוכה להספקת המערכת הקבועה כוללת אפשרות למימוש שיטת ההקבצים, אולם הטמעתה תחל כאמור רק בסמוך לסיום תקופת המבחן - במרץ 2015.

בספטמבר 2014 העיר משרד מבקר המדינה כי יותר משנה לאחר שהחליט הממונה על היישומים הביומטריים כי שיטת ההקבצים תיבחן בתקופת המבחן, עדיין לא התקיימה בחינה כזאת. מאחר שהטמעת המערכת הקבועה תחל רק בסמוך לסיום תקופת המבחן, ולנוכח ההסתייגויות שהעלתה הרשות לניהול המאגר הביומטרי בנוגע לאפשרות לבחון את שיטת ההקבצים על גבי המערכת הזמנית, ספק אם בחינה ממשית שלה תתאפשר לפני תום תקופת המבחן.

16 פרופ' במחלקה למדעי המחשב ולמתמטיקה שימושית במכון ויצמן למדע.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לממונה על היישומים הביומטריים ולוועדה המייעצת כי עליהם לתת דעתם לספק זה, ולדרוש שיוצג להם לוח זמנים לבחינת חלופת שיטת ההקבצים במסגרת תקופת המבחן. ככל שיתברר שאין אפשרות לבחון את חלופה זו במסגרת תקופת המבחן, עליהם ליידע בכך את שר הפנים ואת ועדת הכנסת המשותפת.

הרשות לניהול המאגר הביומטרי מסרה בתשובתה מנובמבר 2014 כי היא משקיעה מאמצים על מנת לבצע בדיקה של חלופה זו, שעליה החליט הממונה על היישומים הביומטריים. זאת, על אף העובדה שלא הוקצה תקציב או כוח אדם מוגדר לנושא זה, ועל אף העובדה שיישום השיטה דורש פיתוח מורכב בלוח זמנים קצר. עוד הוסיפה הרשות כי מענה ראשוני לנושא התקציב והמורכבות הטכנולוגית ניתן על בסיס הטמעת המערכת הקבועה, וכי בנוסף על כך, היא בוחנת היתכנות לבדיקת החלופה בתצורה שונה במסגרת תקופת המבחן.

בתשובתו מנובמבר 2014 מסר הממונה על היישומים הביומטריים כי לרשות לניהול המאגר הביומטרי הועברה באוגוסט 2014 דרישה לקבלת עדכון בנושא לוחות הזמנים ליישום בחינת חלופת שיטת ההקבצים. עוד מסר הממונה כי הוא ימשיך לפעול מול הרשות לקבלת מענה. הוועדה המייעצת מסרה בתשובתה כי בהחלטה מספטמבר 2014 היא ביקשה שיוצג לה לוח זמנים בנושא, וכי בהחלטה נוספת, מנובמבר 2014, היא החליטה שהרשות לניהול המאגר הביומטרי תיתן בהקדם האפשרי התייחסות לנושא לוחות הזמנים לתקופת המבחן, לרבות לגבי בחינת שיטת ההקבצים. בטיטת דוח הפיקוח השני של הממונה על היישומים הביומטריים מסוף דצמבר 2014 נכתב כי נכון לאותו המועד, טרם הוצג סיכום לגבי האופן שבו תיבחן חלופת שיטת ההקבצים ולגבי לוח זמנים לביצועה עד לסיום תקופת המבחן.

בינואר 2015 מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי החליטה להפנות את המשאבים הנדרשים לבדיקת שיטת ההקבצים לצורך ביצועה על גבי המערכת הזמנית במקביל להטמעת מערכת הקבועה ולא להתמקד לסיום הטמעת המערכת הקבועה, אשר צפוי לחרוג מעבר לתקופת המבחן. עוד מסרה כי תבוצע בדיקה מלאה לחלופת שיטת ההקבצים במסגרת תקופת המבחן, וכי בדצמבר 2014 הציגה לוח זמנים מפורט בנושא לממונה על היישומים הביומטריים ולוועדה המייעצת.

בינואר 2015 מסר הממונה על היישומים הביומטריים כי הרשות לניהול המאגר הביומטרי הציגה לוח זמנים לבדיקת שיטת ההקבצים על גבי המערכת הזמנית, כאשר ביצוע הבדיקות יסתיים בסוף מרץ 2015.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה על היישומים הביומטריים ועל הוועדה המייעצת לוודא שחלופת שיטת ההקבצים אכן נבחנת במסגרת בתקופת המבחן, בהתאם ללוח הזמנים שהוצג להם. אם יתברר שבניגוד למתוכנן, אין אפשרות לבחון חלופה זו במסגרת תקופת המבחן, עליהם ליידע בכך את שר הפנים ואת ועדת הכנסת המשותפת.

איסוף נתונים והערכתם

תהליך קבלת החלטות ככלל, ובפרט כאשר מדובר בהחלטות בעלות חשיבות רבה מהבחינה הלאומית, צריך להיות מובנה ומסודר, ולכלול בין היתר איסוף מידע ונתונים והערכתם, על מנת שישמש תשתית איתנה להחלטה. על כן, איסוף נתונים מהימנים ועיבודם באופן מקצועי בתקופת

המבחן הם מרכיבים הכרחיים וחיוניים שיאפשרו לקבל החלטות מיטביות ותקפות בסיומה של תקופה זו.

היעדר מידע ונתונים אודות תופעות גנבת הזהות וההתחזות

בחוק נקבע כאמור שאחת מהמטרות המרכזיות של תקופת המבחן, היא לבחון את נחיצות המאגר הביומטרי. הצורך המרכזי שלשמו הוקם המאגר הוא מניעת הרכשות כפולות. על כן, ראוי שהחלטת בדבר קיומו של המאגר תהא מושתתת בין היתר על מידע ונתונים אודות תופעת ההרכשות הכפולות והנזק הנגרם בגינן.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי אין בידי נתונים כמותיים, ולו חלקיים, על הבעיות שהעלה כנימוק להכללת אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודות הזיהוי ובמאגר מידע - זיוף מסמכי זיהוי ותיעוד כפול - על שכיחותן ועל מאפייניהן¹⁷. עוד העיר משרד מבקר המדינה בדוח האמור כי בהיעדר נתונים כאלה, אין בידי משרד הפנים תשתית עובדתית נאותה לביסוס החלטותיו בנושא זה.

באוגוסט 2013 פנתה סגנית שר הפנים דאז לשר לביטחון הפנים. בפנייתה נאמר כי בהתאם לחוק, בתקופת המבחן תיבחן בין היתר נחיצות המאגר, וכי "הנחיצות בהקשר זה משמעה, כימות היקף הנזקים אשר נגרמים כיום למדינת ישראל בשל תופעת גנבת הזהויות וההתחזות". סגנית השר הדגישה כי היכולת לקבל נתון איכותי וכמותי על היקף התופעות האמורות חיונית להצלחת הפרויקט. עוד הוסיפה שנתונים שהתקבלו מהמטרה בעבר לא היו מספקים, ועל כן ביקשה סיוע בקבלת נתונים מלאים בנושא.

במכתב פנימי של המשטרה מספטמבר 2013 נכתב בעניין זה כי המשטרה הציגה לרשות האוכלוסין, לרשות לניהול המאגר הביומטרי ולממונה על היישומים הביומטריים את כל הנתונים שביכולתה להפיק מהמערכות שברשותה, וכי אין למשטרה דרך לספק נתונים טובים יותר מהמערכות העומדות לרשותה. זאת, בשל העובדה שהאופן שבו המשטרה מסווגת את העברות אינו מאפשר לאתר בהכרח עברות שבמסגרתן נעשה שימוש במסמכי זיהוי. עוד צוין במכתב כי נבחנת השאלה כיצד ניתן לספק נתונים נוספים. בהמשך אותו חודש העביר השר לביטחון הפנים לסגנית השר תשובה ברוח זו. באוקטובר 2013 הנחה סגן המפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן - הסמפק"ל) להעריך את המשאבים הנדרשים לצורך איסוף הנתונים ולגבש מתווה ראשוני לביצוע מחקר בנושא. בעקבות כך נעשו במשטרה פעולות שונות לאיסוף הנתונים הנדרשים, ובכלל זה נבדק אם יש מתאם בין אבדן תעודות זהות ובין עבריינות.

בדצמבר 2013 התקיים דיון בנושא נחיצות המאגר הביומטרי בראשות ראש המטה ללוחמה בטרור במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - לוטר). בדיון השתתפו בין היתר ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי ונציגי הממונה על היישומים הביומטריים. בדיון ביקש ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי מראש מטה הלוטר להוביל את עבודת המטה להגדרת הנזק הנגרם בהיעדר מאגר ביומטרי. סוכם שהלוטר יפעל לגיבוש תמונה מקיפה ככל הניתן בעניין נחיצות המאגר, על פי עמדותיהם של כלל משרדי הממשלה ושל גופי הביטחון. עוד סוכם כי הרשות לניהול המאגר הביומטרי תפקד על בחינת הנושא מול גופים מסחריים וכלכליים.

בינואר 2014 עדכן ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי את שר הפנים דאז וסגניתו בכמה נושאים ובכלל זה, כי מבוצעות מגוון פעולות לאיסוף נתונים מגופים שונים - לרבות המשטרה, המוסד

17 ראו מבקר המדינה, דוח 661 (2011), עמ' 1182.

לביטוח לאומי והרשות לאיסור הלבנת הון - על גנבת זהות והתחזות על מנת לבסס את הצורך בקיום המאגר.

בדיון שהתקיים בראשות הסמפכ"ל באפריל 2014 צוין כי בדיקות שנעשו במשטרה העלו כי יש מתאם מובהק בין מאבדי תעודות זהות ובין בעלי עבר פלילי, ובייחוד עברייני הונאה. בסיכום הדיון הוחלט כי הבדיקה תורחב וממצאיה יועברו ללוט"ר, המתכלל את הנושא.

בדוח החצי-שנתי שהגישו שתי הרשויות באוגוסט 2014, ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי בחודשים הקרובים תפיץ מסמכים מפורטים בנוגע להיקף הנזק הנגרם למדינה כתוצאה מביצוע הרכשות כפולות וגנבת זהויות. בנובמבר 2014 מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי למשרד מבקר המדינה כי גיבשה מסמך בנוגע להיקף תופעת ההרכשות הכפולות, וכי עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2015 בכוונתה להפיץ סדרת מסמכים בנושא מגמות ביומטריות בעולם, כימות הנזקים למדינת ישראל בשל תופעת גנבת הזהות והתחזות, לרבות בהיבטי ביטחון וטרור.

מהאמור לעיל עולה כי אף שהרשות לניהול המאגר הביומטרי נוקטת צעדים לאיסוף מידע ונתונים אודות תופעות גנבת זהות והתחזות והנזק הנגרם בגינן, ומסמכים בעניין זה הוכנו או נמצאים בשלבי הכנה מתקדמים, נכון לינואר 2015 טרם גובשו המידע והנתונים באופן שמאפשר לקבל החלטה בהתבסס עליהם בסוף תקופת המבחן.

רשות האוכלוסין כתבה בתשובתה מינואר 2015 כי לא הוטלה על משרד הפנים החובה בחוק, בתקנות או בצו להביא בפני מקבלי החלטות נתונים אודות היקף תופעת גנבת הזהות והתחזות. עם זאת, הרשות לניהול המאגר הביומטרי וגורמים נוספים עורכים עבודה בנושא, אשר תאפשר להביא בפני מקבלי החלטות מגמות ונתונים ממדינות אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המידע והנתונים הנוגעים לתופעות גנבת הזהות והתחזות והנזק הנגרם בגינן, מהווים תשתית מרכזית להחלטה בדבר נחיצות המאגר. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שתתקבל החלטה בסיומה של תקופת המבחן בדבר הצורך בקיומו של מאגר ביומטרי, נכון יהיה שמשרד הפנים יעמיד לפני מקבלי החלטות תשתית זו. משרד מבקר המדינה סבור שבמסגרת זו, יש לנסות ולהעריך באופן מקצועי ומבוסס ככל הניתן מה תהא היכולת לקבל תעודות כפולות, ומה יהיה הנזק בגינה לאחר המעבר של כלל האוכלוסייה לשימוש בתעודות חכמות.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד כי המעבר לשימוש בתעודות חכמות כשלעצמו אמור לצמצם במידה ניכרת את היקף תופעת הזיוף של מסמכי הזיהוי, בשל הנתונים הביומטריים והקשחות נוספות הכלולים בהן. לנוכח זאת, משרד מבקר המדינה סבור שלצורך קבלת ההחלטה, אין להסתפק בנתונים על הקלות שבה ניתן לזייף את התעודות הישנות - נתונים המצדיקים את המעבר לשימוש בתעודות חכמות, אך לא בהכרח את הצורך במאגר - אלא יש לנסות ולהעריך כאמור מה תהא היכולת לקבל תעודות כפולות, ומה יהיה הנזק בגינה לאחר המעבר של כלל האוכלוסייה לשימוש בתעודות חכמות.

המשטרה מסרה בתשובתה מנובמבר 2014 כי בדיקת הנתונים שערכה הושלמה, וממצאיה, הכוללים תיאורי אירועים שבהם היה שימוש בתעודות זהות מזויפות בתיקי הונאה, הועברו ללוט"ר לצורך הכנת מסמך מתכלל. בינואר 2015 מסרה המשטרה כי העבודה המקיפה שערכה מלמדת על שיעור מעורבות גבוה בעבריינות בכלל ועברות הונאה בפרט, בקרב מי שרשות האוכלוסין וההגירה הנפיקה להם תעודת זהות נוספת בשל אבדן או גנבה - פעמיים או יותר במהלך עשר שנים.

בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי בעידן שבו כל התעודות יהיו ביומטריות, זיופן יהיה בלתי אפשרי. על כן, הדרך שתישאר פתוחה בפני מבקשי התעודות הכפולות היא גנבת זהות והתחזות בפני פקיד רשות האוכלוסין, ועל כן תופעה זו תגדל עשרות מונים. לטענת הרשות קיימת מגמה בעולם של עלייה בשיעורי גנבת זהות על חשבון ירידה בהיקפי זיוף מסמכים. עוד טענה הרשות בתשובתה כי הכלי הטכנולוגי המאפשר מניעת תופעה זו הנו המאגר הביומטרי, וכי ככוונתה להפיץ לגורמים הרלוונטיים כמה מסמכים בעניין נחיצות המאגר, לרבות כימות הנזקים הנגרמים למדינת ישראל בשל תופעת גנבת זהות וההתחזות. בינואר 2015 מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי חלק מהמסמכים הופצו לגורמים הרלוונטיים, ומסמכים נוספים יופצו אליהם עד לפברואר 2015. עוד מסרה הרשות כי פנתה לגופים מרכזיים במשק וריכזה נתונים המצביעים על היקף הנזקים הנגרם למדינה בגין שימוש בזהות בדויה וגנבת זהות. הרשות הוסיפה כי בדיווחי תום תקופת המבחן, אשר יועברו כמתחייב בחוק עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2015, היא תציג נתונים אשר יאפשרו קבלת החלטה מושכלת באשר לצורך במאגר ביומטרי.

בתשובתו מאוקטובר 2014 מסר הלוט"ר כי הוא מרכז את עמדת הגופים הביטחוניים לגבי נחיצות המאגר הביומטרי. הלוט"ר הוסיף כי במסגרת עבודתו הובהר כי אין בסיס נתונים המרכז נתונים על הרכשה כפולה. עם זאת, הוצגו נתונים מפורטים בדבר הנפקה חוזרת של מסמכי זיהוי ישראליים לאנשים המדווחים על אבדנים מרובים של מסמכים אלו. מנתונים שהציגה משטרת ישראל עולה כי מדובר בתופעה רחבה, וכי אלו המרבים לדווח על אבדנים, מעורבים בפלילים בשיעור גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה. עוד ציין הלוט"ר כי התקיים דיון בנושא, והמלצתו תופץ להערות הגופים הרלוונטיים במהלך נובמבר 2014. הלוט"ר הוסיף כי בעבודת המטה עלה כי במצב הנוכחי אין תמריץ לבצע הרכשה כפולה, משום שהתעודות הישנות אינן קשות לזיוף. עם כניסת התייעוד הביומטרי (הקשה לזיוף) לתוקף, עלולה להיווצר בעיה ביטחונית, ועל כן יש צורך במאגר ביומטרי אשר ימנע פרצה זו.

הממונה על היישומים הביומטריים מסר בנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו נערכת בנושא זה עבודה אותה מרכז הלוט"ר, וכי משרד הפנים נערך להציג את הנושא לכשיידרש לכך ברוח הסופי.

עיבוד נתונים וביצוע סקרי שביעות רצון על ידי הלמ"ס

בחוק, בצו ובפרוטוקול מפורטים נושאים רבים שיש לבחון בתקופת המבחן ועשרות מדדים שעל רשות האוכלוסין ועל הרשות לניהול המאגר הביומטרי לאסוף במהלכה. בצו נקבע שאת הנתונים שייאספו (למעט נתונים ביומטריים ותוכן התשאול) יעבירו רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי ללמ"ס לצורך עיבודם, וזאת, סמוך ככל האפשר לאיסופם. נקבע כי אם לא יועברו הנתונים, תהיה הלמ"ס רשאית לדרוש את העברתם. כן נקבע בצו שלמ"ס תלווה את רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי בכתיבת הדיווחים לפי החוק.

בנוסף על כך נקבע בצו, שבתקופת המבחן יערוך גורם מקצועי שימנה ראש רשות האוכלוסין סקרי שביעות רצון של התושבים לגבי הליך הנפקת מסמכי הזיהוי הביומטריים והשימוש בהם. בפרוטוקול נקבע כי החל משלושה חודשים ממועד תחילת תקופת המבחן ולכל אורכה, תערוך הלמ"ס סקר שמטרתו למדוד את שביעות רצון התושבים מתהליך הטיפול בבקשה לקבלת התעודות החכמות ותהליך מסירתן. עוד נקבע שגודל המדגם יעמוד על 15,000 תושבים בשנה. יצוין כי מספר זה עורכן בהמשך ל-12,000 תושבים בשנה.

במרץ 2011 פנה מנכ"ל רשות האוכלוסין ללמ"ס בבקשה לקבל ליווי מקצועי לשם יישום הוראות החוק ותהליכי המדידה וההערכה הנדרשים במסגרתו. בעקבות זאת, התקיימו בין יולי 2011

לפברואר 2012 כמה פגישות בהשתתפות נציגי רשות האוכלוסין והלמ"ס לצורך הגדרת תפקידי הלמ"ס. בפברואר 2012 הופסקה עבודת הלמ"ס בנושא, בשל היעדר הסכמה לגבי סוגיות תקציביות הנוגעות להתקשרות בין הלמ"ס ובין רשות האוכלוסין. במאי 2013 פנה מנכ"ל רשות האוכלוסין לסטטיסטיקן הממשלתי וציין כי ללמ"ס תפקיד מרכזי בליווי המדידה וההערכה של תקופת המבחן, אולם היערכותה לא הושלמה בשל סוגיות תקציביות. עוד ציין כי תקופת המבחן צפויה להתחיל ביוני 2013, ועל כן ביקש את התערבות הסטטיסטיקן הממשלתי לצורך השלמת ההיערכות. בהמשך אותו החודש הושגו הבנות שאפשרו את המשך היערכותה של הלמ"ס לביצוע תפקידיה בתקופת המבחן, ושבוועיים לפני תחילת תקופת המבחן (17.6.13), חידשה הלמ"ס את היערכותה כאמור.

בפגישה שהתקיימה ביולי 2013 בהשתתפות נציגי רשות האוכלוסין והלמ"ס התברר ללמ"ס כי מבנה בסיס הנתונים שהוקם עבור המערכות של רשות האוכלוסין אינו תואם את המבנה הדרוש ללמ"ס לצורך חישוב מדדי האיכות וסקרי שביעות הרצון. עוד התברר כי המרה ממבנה הנתונים הקיים למבנה הנתונים הדרוש ללמ"ס מצריכה עבודת פיתוח. בדיון שהתקיים בלמ"ס באוגוסט 2013 צוין כי לאחרונה נודע ללמ"ס שרוב הסיכומים שנערכו בינה ובין רשות האוכלוסין בנוגע למבנה הקובץ לפני הקפאת היערכותו של הלמ"ס בשנת 2012, כבר אינם רלוונטיים. אפיון הקובץ שמעבירה רשות האוכלוסין ללמ"ס אושר בנובמבר 2013.

בפגישה שהתקיימה בדצמבר 2013 בהשתתפות נציגי שתי הרשויות והלמ"ס, ציינה נציגת הלמ"ס כי הלמ"ס טרם קיבלה קובץ תקין שבאמצעותו תוכל לפתח את מערכת קליטת הקבצים לצורך ביצוע סקר שביעות רצון ולצורך חישוב מדדי ההערכה. בינואר 2014 קיבלה הלמ"ס קובץ תקין, שכלל נתונים על החודשים אוקטובר-דצמבר 2013, לצורך חישוב המדדים. דוח הלמ"ס נמסר לרשות האוכלוסין במרץ 2014, ועל כן לא נכלל כפי שתוכנן מלכתחילה בדוח החצי-שנתי שפרסמו שתי הרשויות בינואר 2014. בדוח צוין כי "תהליך העברת המידע ארך זמן רב מהמצופה ונמצאו בו כשלים רבים, שתוקנו באופן שוטף". עוד צוין כי ביצועו של סקר שביעות הרצון מתהליך ההנפקה והמסירה של תעודות הזהות (המתבסס על הקבצים האמורים) מתוכנן להתחיל במאי 2014.

במאי 2014 מסרה הלמ"ס לנציגי משרד מבקר המדינה כי ביצעו של סקר שביעות הרצון החל והוא צפוי להסתיים בינואר 2015, על מנת שניתן יהיה לסכמו ולכלול את מסקנותיו בדוח שיוגש למקבלי ההחלטות שלושה חודשים לפני סיום תקופת המבחן. עוד נמסר כי אם יהיה צורך לסיים את הסקר בתום תשעה חודשים מתחילתו, יהיו 9,000 נדגמים, ובהנחה של 70% השבה צפויים כ-6,300 משיבים.

מהאמור לעיל עולה כי בשל המחלוקת התקציבית, שהביאה להקפאת היערכות הלמ"ס לביצוע תפקידיה בתקופת המבחן לתקופה של כשנה, וחידושה זמן קצר ביותר לפני שהחלה תקופת המבחן, זו החלה בלי שהתקיים תיאום שאיפשר ללמ"ס לבצע את כל תפקידיה מיד עם תחילתה של תקופה זו. הדבר הביא לכך שנתונים מרשות האוכלוסין למעשה לא הועברו ללמ"ס סמוך ככל האפשר לאיסופם, למרות שכך נקבע בצו. רשות האוכלוסין העבירה ללמ"ס קבצים תקינים, שאפשרו לה להתחיל בעיבוד הנתונים הנדרש לצורך חישוב המדדים שנקבעו בצו, בעיכוב ניכר - רק כחצי שנה לאחר תחילת תקופת המבחן.

עוד עולה כי בניגוד לאמור בפרוטוקול, סקר שביעות הרצון יימשך כתשעה חודשים בלבד, והיקפו יהיה קטן מההיקף שנקבע.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי העיכוב בהשלמת ההיערכות מול הלמ"ס לצורך העברת קובץ הנתונים וקליטתו בטרם החלה תקופת המבחן נבע מהקפאת תהליך ההיערכות המשותף לשני הגופים מצד הלמ"ס בשל מחלוקת בין הלמ"ס לאגף התקציבים במשרד האוצר. לאחר שמחלוקת זו נפתרה, חזרו הגופים לשתף פעולה והקימו את ממשק הדיווח הנדרש. הלמ"ס

קיבלה את כל הנתונים שנאספו מתחילת תקופת המבחן. לפיכך, העיכוב בקליטת הנתונים בלמ"ס לא פגע בתקופת המבחן. זאת ועוד, לטענת רשות האוכלוסין, השינוי בהיקף אוכלוסיית הסקר ומשכו הצפוי אינם מהווים פגיעה בתקופת המבחן, גם אם אינם זהים לתכנון המקורי. בתשובה נוספת, מינואר 2015, מסרה רשות האוכלוסין כי המועד הקובע להעברת הנתונים ללמ"ס הוא מועד סיום ההתנעה והתחלת הנפקת התיעוד הביומטרי בכלל לשכות רשות האוכלוסין - אוקטובר 2013, כך שהעיכוב בהעברת הנתונים ללמ"ס "לא השפיע כלל ועיקר על קבלת ההחלטות".

בהתייחס לתשובת רשות האוכלוסין, מסרה הלמ"ס בינואר 2015 כי העיכוב בקליטת הנתונים גרם לדחיית ביצוע הסקר מאחר שמדגם הסקר מוצא מתוך הנתונים של המערכת. עוד היא מסרה שהיות שחלקים מהמערכת עברו שינויים תוך כדי תקופת המבחן (החלפת הסורקים, שינויים בתהליך התשאול), יש לכך השפעה על ניתוח המגמות במשך תקופת המבחן בקרב מגזרי אוכלוסייה שונים. הלמ"ס הדגישה שאם המדגמים יהיו קטנים מדי, לא ניתן יהיה לעקוב אחר המגמות לאורך תקופת המבחן באופן מהימן.

אגף התקציבים מסר בפברואר 2015 למשרד מבקר המדינה כי בסיכום תקציבי שנחתם בין רשות האוכלוסין לבין אגף התקציבים ביולי 2012, נקבע שיועבר ללמ"ס התקציב הנדרש, וזאת בסמוך לתחילת תקופת המבחן. תחילת תקופת המבחן התעכבה בשל סכסוך עבודה ברשות האוכלוסין, והחלה רק במחצית השנייה של שנת 2013. בהתאם לסיכום, הנושא תוקצב על ידי אגף התקציבים בשנים 2013-2014. הנושא צפוי להמשיך להיות מתוקצב גם בשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח תפקידה המהותי של הלמ"ס בתקופת המבחן בכל הנוגע למדידה ולהערכה של נתונים האמורים לשמש בסיס לקבלת החלטות, היה צורך לוודא שממשקי העבודה שבין רשות האוכלוסין ללמ"ס מגובשים באופן מספק טרם תחילת תקופת המבחן.

מדדי תקופת המבחן בביקורת הגבולות בנתב"ג

במסגרת ההיערכות ליישום החוק הוחלט ברשות האוכלוסין שבתקופת המבחן יוצבו במערך ביקורת הגבולות בנתב"ג (שאותו היא מפעילה) עמדות המאפשרות לתושבים ישראלים לצאת מהארץ ולהיכנס אליה באמצעות דרכונים ביומטריים. בפרוטוקול הוסבר שלמערך ביקורת הגבולות מאפיינים ייחודיים, שמקורם בעיקר בכך שהמעבר יתבצע בעמדות לא מאוישות. בפרוטוקול נקבע שמטרת תקופת המבחן בנתב"ג היא לבחון את המשמעויות הטכנולוגיות והתפעוליות הנובעות משילוב ביומטריה במעבר ביקורת גבולות, וכן לאסוף מידע, לנתח, ובהתבסס עליו להחליט מהו אופן השימוש המיטבי בביומטריה במסגרת ביקורת הגבולות. עוד צוין שיאספו בביקורת הגבולות בנתב"ג מדדים ובהם מספר הנטילות עד לביצוע השוואה, משך הזמן הנדרש לביצוע הנטילה והשוואה, מספר ההשוואות שנעשו, מידת הדיוק של ההשוואה הביומטרית והסיבות לכישלון בהשוואה. נוסף על כך ייבחנו יעילותו של תהליך ההשוואה הביומטרית, איכות הנתונים, ביצועי המערכת הביומטרית, העומסים במערכת ועוד. בפרוטוקול הודגש כי השימוש בדרכון הביומטרי בשדה התעופה הינו מרכיב קריטי, מאחר שהוא משפיע על מידת השימושיות של התעודות החכמות. בפרוטוקול צוין כי הלמ"ס תערוך סקר שביעות רצון מהשימוש בדרכון הביומטרי בנתב"ג, לכל המאוחר ארבעה חודשים לאחר שיוחל להשתמש בו.

באוגוסט 2013 הוצבו בנתב"ג שתי עמדות מעבר ביומטריות בכניסה לארץ. בספטמבר 2013 הוצבו שתי עמדות נוספות ביציאה ממנה. מאוגוסט 2013 ועד לסוף יוני 2014 נמנו בעמדות אלו כ-128,000 תנועות במעברי הכניסה לארץ והיציאה ממנה.

באפריל 2014 ציינו נציגי רשות האוכלוסין לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי פותחה תכנה לאיסוף נתונים ממוכן מהעמדות הביומטריות שהוצבו בנתב"ג ולהעברת הנתונים ללמ"ס, וכי קובצי דוגמה נקלטו בהצלחה בלמ"ס. עם זאת צוין כי תקופת המבחן בנתב"ג טרם החלה, בשל החלטת רשות האוכלוסין להתחילה רק לאחר שיוצבו בעמדות המעבר דיילים שיהיו לעזר לעוברים בעמדות אלו. לדברי רשות האוכלוסין, תחילת תקופת המבחן בלא הצבת הדיילים בעמדות המעבר, תביא לכך שהמעבר בעמדות לא יהיה מיטבי, ולא ניתן יהיה לגבש על בסיס מסקנות תקפות. על כן, המעבר בעמדות הוגדר כ"טרם-פיילוט", והנתונים שנאספו במסגרתו נבדקו על ידי רשות האוכלוסין בלבד, בלי שהועברו ללמ"ס. יצוין כי בביקור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במקום במאי 2014 עלה כי תושבים העוברים לראשונה בעמדות אלה אכן נתקלים בקשיים לא מבוטלים. מביורו שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עלה כי הצבת הדיילים התעכבה ממושכות בשל קושי באפיון סוג המכרז שבאמצעותו יגויסו הדיילים (מכרז כוח-אדם או מכרז שירותי מחשוב). באוגוסט 2014 הוצבו דיילים בסמוך לעמדות המעבר הביומטריות ותקופת המבחן בנתב"ג החלה רשמית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא מן הנמנע שבשל היעדר הדיילים, נפגע היקף השימוש בדרכון הביומטרי ונפגעה התכלית המרכזית של השימוש בדרכון הביומטרי - חיזוק איכות אימות הזהות של העוברים במעברי הגבול.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי המעבר הביומטרי בביקורת הגבולות אמנם אינו משליך על בחינת נחיצות המאגר, אולם הוא מהווה נדבך בעל חשיבות בתקופת המבחן לצורך קבלת החלטה על אופן השימוש המיטבי בביומטריה בביקורת הגבולות. העובדה שעד סוף יוני 2014 נמנו בעמדות אלו כ-128,000 תנועות לפני שהחלה תקופת המבחן בנתב"ג ובלי שנתונים עליהן הועברו ללמ"ס לצורך ניתוחם, בשל מכשולים בירוקרטיים בלבד - היעדר דיילים - אינה עולה בקנה אחד עם תכליתה של תקופת המבחן. זאת ועוד, העיכוב בתחילת תקופת המבחן בנתב"ג הביא לעיכוב ניכר בביצוע סקרי שביעות הרצון בנוגע לשימוש בדרכון הביומטרי.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, ולפיה לא מן הנמנע שבשל היעדר דיילים בעמדות שאינן מאוישות במעבר הגבול בנתב"ג נפגע היקף השימוש בדרכון הביומטרי, אולם הסיבה להיעדר הדיילים אינה נעוצה בה, אלא בחסמים בירוקרטיים. הרשות הוסיפה שעיכוב, אף אם נובע מסיבות בירוקרטיות, משפיע לרעה על לוחות זמנים של פרויקט, כפי שאירע בביקורת הגבולות. לדברי הרשות, לא היה טעם בביצוע פיילוט ללא דיילים, שיסבירו לעוברים במעבר את אופן השימוש בעמדות שאינן מאוישות. לו הייתה הרשות נוהגת כך, הנתונים שהיו נאספים היו מוטים והיו עלולים להביא למסקנות שגויות. לאחר שהוסר המכשול הבירוקרטי ומשרד האוצר אישר לתקצב דיילים, החל הפיילוט.

מתשובת הלמ"ס מאוקטובר 2014 עולה כי נכון לספטמבר 2014, עדיין לא סודר הנושא התקציבי מול הלמ"ס לשם ביצוע סקר בנוגע למעבר באמצעות דרכון ביומטרי במעברי הגבול. לכן, הלמ"ס לא נערכה עד לאותו מועד לביצוע סקר זה.

מתשובת רשות האוכלוסין מינואר 2015 עולה כי סקר שביעות הרצון החל בינואר 2015, וכי הממצאים המתייחסים לחודשים ינואר עד אפריל 2015 יוגשו למקבלי ההחלטות לפני תום תקופת המבחן.

אופן הערכת החלופות

בצו נקבע כאמור שבתקופת המבחן ייבדקו חלופות למאגר ולהיקף המידע שיש לשמור בו: חלופת התשואול, חלופות ביומטריות (לדוגמה, שימוש בתמונת פנים בלבד) וחלופות נוספות שיקבע הממונה על היישומים הביומטריים או הוועדה המייעצת. בצו פורטה רשימה של נושאים שיש לבדוק את טיב המענה שנותנת להם כל אחת מהחלופות: מספר הפעמים שבהן התקיים חשד להרכשה כפולה, היכולת לאתר את הזהות הכפולה, מספר הפעמים שבהן התקבלה תוצאת זיהוי מוטעית, מידת המורכבות התפעולית של יישום אופן בדיקת הזיהוי, יכולת מתן מענה לרשות האוכלוסין ולמשרה, רמת השירות לתושב, יכולת הגנה על הפרטיות, עלויות תקציביות ומתן מענה לדרישות אבטחת מידע.

כן נקבע בצו, שבתוך 90 ימים מתחילת תקופת המבחן תחליט הוועדה המייעצת מה יהיה המשקל היחסי של כל אחד מהנושאים הנבדקים מתוך הציון הכללי שיינתן לכל חלופה. עוד נקבע כי ראש רשות האוכלוסין וראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי יחליטו, בהתייעצות עם הוועדה המייעצת, על ציון מספרי לכל אחת מהחלופות. הציון יהווה סכימה של הציונים שניתנו בכל אחד מהנושאים הנבדקים לכל חלופה, בהתחשב במשקל שקבעה לו הוועדה.

באוגוסט 2013 העבירה הרשות לניהול המאגר הביומטרי לממונה על היישומים הביומטריים המלצה למשקלים של הנושאים הנבדקים. במסגרת זו, הסבירה הרשות באופן ראשוני וכללי כיצד ייבחן כל נושא נבדק. בישיבת הוועדה המייעצת באוקטובר 2013 הוחלט שעל רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי להעביר לוועדה המייעצת בתוך שבוע ימים מסמך המסביר מה כולל כל נושא מרשימת הנושאים, וכיצד ייבדק. בישיבת הוועדה בנובמבר 2013 נקבע המשקל היחסי של כל אחד מהנושאים הנבדקים. בהחלטתה ציינה הוועדה כי על הרשויות לקבוע לגבי חלק מהנושאים הנבדקים (לדוגמה מענה לרשות האוכלוסין ולמשרה ושירות לתושב) מדדים נוספים שעל פיהם יינתן הציון. בישיבת הוועדה המייעצת מאפריל 2014 הוחלט לזמן לדיון את נציגי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, כדי שיבהירו כיצד ייקבעו הציונים של הנושאים הנבדקים בתקופת המבחן ביחס לחלופות, ועל פי אילו פרמטרים ייקבעו ציונים אלה.

הועלה כי עד ספטמבר 2014 טרם החליטו סופית רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי כיצד ייקבעו הציונים לנושאים שעל בסיסם יוערכו החלופות.

בספטמבר 2014 העיר משרד מבקר המדינה כי חלק מהנושאים שעל בסיסם יוערכו החלופות הם כלליים, ויש לצקת לתוכם פרמטרים מדידים, וכי לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לעשות זאת בסמוך לקביעת המשקל של הנושאים הנבדקים על ידי הוועדה המייעצת. משרד מבקר המדינה הוסיף וציין כי על רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי להשלים ללא דיחוי את גיבוש הפרמטרים שעל בסיסם יינתנו הציונים עם תום תקופת המבחן, על מנת להסיר את אי-הוודאות בנושא זה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי נוכח מרכזיות בחינת החלופות בתקופת המבחן וחשיבות השקיפות למול הוועדה המייעצת, בהיותה גורם המפקח על תקופת המבחן, ראוי כי שתי הרשויות יציגו בפני הוועדה המייעצת את אופן חישוב הציונים עם גיבושם.

בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי על מנת לקבוע את אופן חישוב הציונים, היה עליה ללמוד את המערכת ולהכיר את המאפיינים והמשתנים השונים. הרשות הוסיפה כי בחודשים האחרונים שוקדות הרשויות על הכנת מסמך המפרט את תצורת מתן הציונים לכל חלופה. הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת ביקשו מהרשות לניהול המאגר הביומטרי להציג את צורת מתן הציונים לחלופות, וטיטת מסמך הועברה לצוות הממונה על

היישומים הביומטריים באוקטובר 2014. רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי הנושא נמצא בבדיקה.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה הוועדה המייעצת כי הנושא נדון בדיון שקיימה באוקטובר 2014. במהלך הדיון, עמד הממונה על היישומים הביומטריים על כך שהמטרה בגיבוש אופן חישוב הציונים עוד בטרם תסתיים תקופת המבחן "הייתה למנוע חשש או טענה להתאמת הפרמטרים לקביעת הציונים לפי ממצאי הניסויים שיבוצעו לבחינת החלופות, כדי לכוון לתוצאה מסוימת". על כן החליטה הוועדה שעל הרשויות לסיים את העבודה בנושא גיבוש הפרמטרים ללא דיחוי, ולהציגה לוועדה באחד מדיוניה הקרובים.

הממונה על היישומים הביומטריים ציין בתשובתו מינואר 2015 כי הרשויות העבירו אליו בדצמבר מסמך הסוקר את הפרמטרים שלפיהם יינתנו הציונים לחלופות. הממונה הוסיף כי הוועדה המייעצת דנה במסמך זה בינואר 2015.

שימוש בשירותי ממשל זמין באמצעות תעודת הזהות החכמה

חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, קובע כי תעודת הזהות החכמה תכלול שבב שבו בין היתר ייכללו שתי תעודות: תעודה אלקטרונית לאימות, שתכלול בכל תעודת זהות חכמה; ותעודה אלקטרונית לחתימה, שתכלול רק בתעודת זהות חכמה של תושב שיבקש זאת.

תעודה אלקטרונית לאימות משמשת לשם זיהוי ייחודי של בעל התעודה בפני מערכות מידע ושירותים מקוונים המצריכים "אימות חזק" של המשתמש: תושב המעוניין להשתמש בה לצורך זה נדרש להכניס את תעודת הזהות לקורא "כרטיס חכם" ולהזין ססמה המאפשרת לו לגשת מרחוק למידע או לשירותים המבוקשים באופן מאובטח. תעודה אלקטרונית לחתימה מאפשרת לתושב לצרף חתימה לקובץ שאותו הוא מעוניין לשלוח, המשמשת לזיהוי שולח ההודעה ומבטיחה שתוכן ההודעה לא שונה לאחר החתימה. בפברואר 2011 הוחלט ברשות האוכלוסין שלמצטרפים הראשונים לתקופת המבחן יחולק קורא כרטיסים חכמים. בהתאם לכך רכשה רשות האוכלוסין 100,000 קוראי כרטיסים חכמים בעלות של 1.2 מיליון ש"ח (כולל מע"ס).

רשות האוכלוסין היא האחראית כאמור להנפקת תעודות הזהות החכמות, לזיהוי המבקשים ולנטילת המידע הביומטרי מהמבקשים. על יחידת ממשל זמין במשרד האוצר¹⁸ (להלן - ממשל זמין) הוטל להקים מנפיק ממשלתי לתעודות אימות וגורם מאשר ממשלתי המנפיק תעודות אלקטרוניות לחתימה (להלן - גמ"מ). במסגרת ההכנות ליישום החוק, נערך ממשל זמין להנפקת התעודות. בתיאום עם רשות האוכלוסין, הוחלט שבשלב הראשון, יכלול השבב תעודות אלקטרוניות לאימות, ורק בשלב מאוחר יותר יוטמעו גם תעודות אלקטרוניות לחתימה על גבי תעודות הזהות החכמות של תושבים שיהיו מעוניינים בכך.

מסגרת התקציב שנקבעה לממשל זמין לצורך הנפקת תעודות אלקטרוניות לאימות ותעודות אלקטרוניות לחתימה לשנים 2010-2015 עומדת על כ-40 מיליון ש"ח.

18 ממשל זמין - פרויקט של ממשלת ישראל שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע ורשת האינטרנט לשם הקמת תשתית טכנולוגית למתן מידע לציבור, לביצוע תשלומים ולמתן שירותים ממשלתיים נוספים.

בפרוטוקול נכתב כי תעודת הזהות החכמה תקנה לתושב אפשרות ליהנות מיתרונות רבים בתחומי החתימה האלקטרונית והשירותים המקוונים, שיתאפשרו באמצעות הזדהות מאובטחת. עוד צוין כי כמות שירותי הממשל והשירותים המסחריים שיהיו זמינים באמצעות תעודת הזהות החכמה (ללא קשר לביומטריה), יהוו מניע מרכזי להצטרפות תושבים לתקופת המבחן. בפרוטוקול נקבע שהלמ"ס תבצע סקר לבחינת שביעות הרצון של התושבים מהשימוש בשירותי ממשל זמין לכל המאוחר שלושה חודשים לאחר המועד שבו יופעלו חמישה שירותים שונים.

בעת תחילת תקופת המבחן, הגמ"מ טרם השלים את תהליך ההסמכה הנדרש לצורך פעולתו, ועל כן לא הונפקו תעודות אלקטרוניות לחתימה על גבי תעודות הזהות. הנפקת תעודות הזהות האלקטרוניות לאימות החלה עם תחילת תקופת המבחן. לצורך השימוש בתעודת הזהות החכמה כתעודה אלקטרונית לאימות נמסרת לתושב במועד מסירת התעודה בלשכת האוכלוסין ססמה להפעלה ראשונית, וכן אמצעי לשחזור. נוסף על כך, ל-100,000 תושבים חולק קורא כרטיסים חכם.

במאי 2014 מסרו נציגי ממשל זמין למשרד מבקר המדינה כי ממשל זמין היה ערוך להנפקת תעודות אלקטרוניות לאימות החל מיולי 2012, ונותרו משימות מועטות שביצוען הושלם זמן קצר לפני תחילת תקופת המבחן. עם זאת נמסר, כי בשלב זה, אין יישומים לשימוש בתעודות האלקטרוניות לאימות, וכי להערכתם של נציגי ממשל זמין, שימוש בכמה יישומים יתאפשר מסוף יוני 2014. לדברי נציגי ממשל זמין, פיתוח היישומים התעכב עקב דחייה חוזרת ונשנית של תחילת תקופת המבחן. בנסיבות אלו ולנוכח אי-הוודאות בנוגע למועד תחילת הנפקת התעודות, נוצר קושי לפעול מול משרדי הממשלה ולגייסם לאפשר לתושבים להשתמש בשירותים מקוונים באמצעות תעודות אלו. אשר לתעודה האלקטרונית לחתימה, נמסר כי הוחלט לרכז את מרב המאמצים בקידום פיתוחה של התעודה האלקטרונית לאימות, שהייתה תנאי הכרחי להתחלת תקופת המבחן, ועל כן, נושא זה לא קודם. עוד נמסר כי הנפקת התעודה האלקטרונית לחתימה היא הליך מורכב, הדורש עמידה הן של רשות האוכלוסין והן של ממשל זמין בסטנדרטים ובתקנים מחמירים של חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, בנהלים קפדניים ובהוראות רשם הגורמים המאשרים במשרד המשפטים.¹⁹

נכון ליולי 2014, כבר הונפקו תעודות זהות חכמות לכ-330,000 תושבים, אולם טרם הושלמה היערכותם של ממשל זמין ושל רשות האוכלוסין להנפקת תעודות אלקטרוניות לחתימה. בספטמבר 2014 העיר משרד מבקר המדינה שעל כן, תושבים שיהיו מעוניינים שתונפק תעודה אלקטרונית לחתימה על גבי תעודת הזהות החכמה שברשותם, יידרשו לשוב ללשכות רשות האוכלוסין לשם כך לאחר שתושלם ההיערכות להנפקתה.

משרד מבקר המדינה העיר עוד שאף שהתעודה האלקטרונית לאימות מונפקת על גבי כל תעודת זהות חכמה זה למעלה משנה, נכון לינואר 2015 עדיין לא הופעלו יישומים המאפשרים להשתמש בה במסגרת שירותי ממשל זמין, ויתרון משמעותי זה של התעודה אינו בא לידי מימוש. משרד מבקר המדינה הוסיף שבנסיבות אלה יש חשש שתושב, אשר בעת מסירת תעודת הזהות ניתנה לו ססמה להפעלת התעודה האלקטרונית לאימות, ישכח את הססמה ואת האמצעים לשחזור עד המועד שבו יוכל להשתמש בה. יתרה מזו, לא מן הנמנע שחלק מ-100,000 התושבים שקיבלו את קוראי הכרטיסים החכמים יאבדו אותם בהיעדר שימוש כאמור. משרד מבקר המדינה ציין כי נוכח זאת, יש חשש שכאשר יתאפשר השימוש ביישומים אלו, חלק לא מבוטל מבעלי תעודות הזהות החכמות לא ישתמש בהם.

19 בהתאם לחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, רשם הגורמים המאשרים הוא הגורם המפקח על הגורמים המאשרים.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה העיר כי בהיעדר תעודה אלקטרונית לחתימה, ובהיעדר שימושים בתעודה האלקטרונית לאימות, ממילא אי-אפשר לקיים סקר שביעות רצון בנוגע לשימוש בשירותי ממשל זמין באמצעות תעודת הזהות החכמה, כנדרש בפרוטוקול.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה לגבי העיכוב בהשלמת ההיערכות לשימוש בשירותי ממשל זמין באמצעות התעודות החכמות. רשות האוכלוסין הוסיפה כי היא הייתה ערוכה להפעלת שירותים באמצעות ממשל זמין בסמוך לסיום פריסת המערך בלשכות, והעיכוב נגרם בעטייה של יחידת ממשל זמין, בשל עיכוב העלאת פורטל My.Gov²⁰ לאוויר. עוד מסרה רשות האוכלוסין כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה בנוגע לחשש לאבדן ססמאות, והיא פועלת למציאת פתרון יעיל ונוח לשחזור ססמאות של תושבים במקרה הצורך.

בינואר 2015 מסר ממשל זמין כי המעבר לתעודה החכמה נובע בראש ובראשונה מהערך המוסף שלה לאזרחים, בהיותה אמינה, מודרנית ובטוחה יותר. יתרון משני של התעודה מקורו בשירותים מקוונים - הן ממשלתיים והן של המגזר הפרטי - היכולים להיות מסופקים באמצעותה למחזיקיה. ממשל זמין הוסיף כי בנובמבר 2014 ממשל זמין היה מוכן לעלייה לאוויר, והשקת השירותים המקוונים נדחתה לבקשת רשות האוכלוסין, עד למציאת פתרון, שעליו היא עובדת זה מספר חודשים, לאחזור הססמה ללא צורך בהגעה פיזית ללשכות רשות האוכלוסין. עוד מסר ממשל זמין כי נכון לינואר 2015, ישנם שבעה שירותים מוכנים במסגרת My.Gov, שהשקתם ממתינה לרשות האוכלוסין. ממשל זמין הוסיף כי בשנים 2015-2016 מתוכנן פיתוחם של כ-20 שירותים נוספים.

העדר גורם מתכלל

בחוק, בצו ובפרוטוקול הוטלו תפקידים מרכזיים על שתי הרשויות: רשות האוכלוסין אחראית להנפקת התעודות החכמות ולמסירתן, מפעילה את מערך נטילת אמצעי הזיהוי הביומטריים בכל לשכותיה, את מרכזי הנפקת מסמכי הזיהוי, ואת מערך ביקורת הגבולות, שבו נעשה שימוש בדרכון ביומטרי; הרשות לניהול המאגר הביומטרי אחראית להפעלת המאגר, לאבטחתו ולשימוש השוטף בו. בדברי ההסבר להצעת החוק הוסבר שהקמת הרשות לניהול המאגר הביומטרי כרשות נפרדת נדרשת כדי להבטיח שניהול המאגר ייעשה בנפרד ממאגרי מידע אחרים, כדוגמת מרשם האוכלוסין.

כמו כן מפורטים בחוק, בצו ובפרוטוקול גורמים רבים נוספים המעורבים בתקופת המבחן, ובהם משטרת ישראל, המאמתת זהות של אדם למול התעודה הביומטרית שהוא מציג, וכן מבצעת הדמיה של שאילתות לזיהוי אדם מול המאגר, על מנת לוודא את יכולת המאגר לספק לה מענה; הלמ"ס, שמתפקידה לקיים בקרה על הניסוי, לבחון את תקפות תוצאותיו ולערך סקרי שביעות רצון; ממשל זמין, האחראי להנפקת התעודות האלקטרוניות לאימות ולחתימה, המוטמעות בכרטיס תעודת הזהות החכמה; רמו"ט, שנקבעה כגוף מייצג בנושא מערך ההנפקה לתעודות האלקטרוניות לאימות וכגורם המפקח על מערך התעודות לחתימה אלקטרונית המונפקות על גבי תעודת הזהות החכמה; והרשות הממלכתית לאבטחת מידע בשב"כ, שנקבעה כגוף מנחה בהיבטי אבטחת מידע.

בגופים המעורבים בתקופת המבחן מונו אחראים לניהולה, וכן הוטל על בעלי תפקידים נוספים לטפל בהיבטים שונים של תקופת המבחן. נוסף על כך, מתקיימות פגישות עבודה בהשתתפות גורמי

20 My.Gov - פורטל המרכז את הפעילות האישית של התושב מול משרדי הממשלה ורשויותיה.

המקצוע בגופים המעורבים בתקופת המבחן. בכלל זה פועלת ברשות האוכלוסין מתחילת שנת 2010 ועדת היגוי ביומטרי (פנימית), המתכנסת אחת לשבועיים, בראשותו של מנכ"ל רשות האוכלוסין. במאי 2012 מונו מנהלי תקופת מבחן ברשות האוכלוסין וברשות לניהול המאגר. נציגי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם מקיימים פגישות מקצועיות שוטפות, וכי בהתאם לצורך הם נפגשים גם עם הגופים המעורבים האחרים, כגון הלמ"ס והמשטרה.

הביקורת העלתה כי אף שמונו בעלי תפקידים שונים בכל אחת מהרשויות והגופים המשתתפים בתקופת המבחן ועל אף שיתוף הפעולה ביניהם, על איש לא הוטלה האחריות לניהול כולל של תקופת המבחן על כל רכיביה, תוך ראייה רחבה ומלאה, ואף לא אחד מהגורמים המעורבים משמש בפועל כגורם מתכלל שכזה. הדבר גרם למשל לכך שעל אף מעורבותה בתקופת המבחן והחובה להיוועץ בה לפני היציאה לדרך של תקופת המבחן, נודע לרמו"ט במקרה, זמן קצר לפני שהחלה, כי עומדים להתחילה. עקב כך נדרשה רמו"ט לטפל בנושא בדחיפות, וההיוועצות עמה נערכה במסגרת פרק זמן קצר ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר בספטמבר 2014 כי קיומו של גורם מתכלל כגון ועדת היגוי, המצוי בפרטי תקופת המבחן, חיוני לצורך ניהול תקין של תקופת המבחן על כל מורכבותה ולשם הבטחת קיום תהליכים מובנים של שיתוף ותיאום, חיזוק ממשקי העבודה בין כלל הגורמים, ויצירת הליך אחוד המתכלל את כל היבטי תקופת המבחן. לפיכך, ראוי שמשרד הפנים ימנה לאלתר גורם שיפעל באופן שוטף כגורם מתכלל למשך יתרת תקופת המבחן, ויבטיח תיאום ושיתוף פעולה מלא בין כל המעורבים בה.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי שר הפנים מינה את סגניתו לגורם מתכלל בינה לבין הרשות לניהול המאגר הביומטרי, וכי נוסף על פגישות מקצועיות שוטפות בין נציגי רשות האוכלוסין לבין נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי, קיימה סגנית השר פגישות רבות עם נציגי רשות האוכלוסין ונציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי, שמטרתן תיאום בין הגופים וקידום הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מינוי גורם מתכלל בין שניים מבין הגופים המעורבים בתקופת המבחן, אינו נותן מענה לתיאום בין כלל הגופים המעורבים בה, ועל כן הוא חוזר על הערתו ולפיה ראוי שמשרד הפנים ימנה לאלתר גורם מתכלל שכזה. זאת ועוד, לא נהוג ואף אין מצופה שנבחר ציבור המשמש בתפקיד בכיר ינהל באופן מעשי פרויקטים מורכבים באופן שוטף, תוך עיסוק בהיבטים פרטניים של תקציב, לוחות זמנים ועוד.

בינואר 2015 מסר שר הפנים כי הוא מקבל את הערת מבקר המדינה, ולכן מינה את סמנכ"ל משרד הפנים להיות גורם המתכלל את עבודת כל הגורמים הרלוונטיים.

היבטי אבטחת מידע

בצו נקבע שרשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי יודאו טרם תחילת תקופת המבחן כי כל מערכי הטכנולוגיה, התפעול והמערך הביומטרי למימוש מטרות תקופת המבחן עומדים בתקנים וברמת האבטחה של הרשות הממלכתית לאבטחת מידע במשרד ראש הממשלה ושל נוהלי

רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי. עוד נקבע שרמת הגדרת סיווג המערכות לא תפחת מההגדרות שנקבעו בתחילת תקופת המבחן, עד תום תקופת המבחן.

בפברואר 2012 ביקש שר הפנים דאז לקבל את עמדתם של כמה גופים ביחס לאבטחת המידע בכלל הפרויקט. באפריל 2012 הודיעה הרשות הממלכתית לאבטחת מידע במשרד ראש הממשלה לשר הפנים דאז, שהיא מאשרת להתחיל ביישום תקופת המבחן, כפי שפורט במכתבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההשלכות העלולות להיות לדליפת מידע בעת הנפקת תעודות חכמות ושמירת המידע במאגר, בטרם תתקבל החלטה בסיום תקופת המבחן, על שתי הרשויות לשוב ולוודא כי כל מערכי הטכנולוגיה, התפעול והמערך הביומטרי ליישום החוק עומדים בתקנים וברמת האבטחה של הרשות הממלכתית לאבטחת מידע במשרד ראש הממשלה ושל נוהלי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה סבור כי טרם קבלת החלטה באשר לעתידו של המאגר הביומטרי בסיום תקופת המבחן, ראוי ששר הפנים ישוב ויפנה לרשות הממלכתית לאבטחת מידע במשרד ראש הממשלה על מנת לקבל את עמדתה בנושא אבטחת המידע בפרויקט על כל היבטיו.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה הרשות לניהול המאגר הביומטרי כי היא משקיעה מאמצים רבים ותמשיך להשקיע מאמצים אלו לכל אורך תקופת המבחן ולאחריה על מנת לוודא שהמערכות עומדות בתקני אבטחת המידע. לצורך כך, ייבחנו וישולבו טכנולוגיות מתאימות, יבוצעו סקרי סיכונים ומבדקי חדירות תקופתיים, ויתוקפו ויעודכנו תהליכים ונוהלי עבודה בהיבטי אבטחת מידע. לאור חשיבות הנושא, האבטחה הפיזית ואבטחת המידע מקבלות ויקבלו תשומת לב ומשאבים מלאים כנדרש.

רשות האוכלוסין מסרה בנובמבר 2014 כי הרשות שותפה לדעת משרד מבקר המדינה אשר לחשיבות העליונה של אבטחת המידע בפעילותה. רשות האוכלוסין הקימה מערך אבטחת מידע טרם החלה תקופת המבחן, והיא קיבלה את אישור הרשות הממלכתית לאבטחת מידע. הרשות מתפעלת באופן שוטף את מערך אבטחת המידע ועורכת בדיקות וסקרים כנדרש בפרוטוקול: מערך הטכנולוגיה של הפרויקט נבחן ברציפות לאורך כל תקופת המבחן על ידי גורמים פנימיים וכן על ידי גורמים חיצוניים לרשות. נוסף על כך, באופן שוטף נעשה ניהול סיכונים בפרויקטים השונים הנלווים לפרויקט הביומטרי, על מנת לוודא שמערך אבטחת המידע הטכנולוגי בפרויקט אינו נפגע. עוד מסרה רשות האוכלוסין כי על פי תכנית העבודה שהוגדרה ובהתאם לדרישות החוק, נערך סקר חדירה. הרשות הוסיפה כי סקר החדירה נערך על ידי הרשות הממלכתית לאבטחת מידע, והוא עונה אף על דרישות קיומו של מבדק אבטחה כנדרש בצו, וכי סקר סיכונים וביקורת של גורם חיצוני יבוצע על פי תכנית ועל פי דרישות החוק עד תום תקופת המבחן.

הפסדים הנובעים מהתקשרות להספקת תעודות זהות חכמות - ממצאי מעקב

בדצמבר 2008 חתם משרד הפנים על הסכם עם ספק לייצור תעודות זהות חכמות, שתוקפו חמש שנים מיום תחילת הייצור. בהסכם נקבע כי התעודות החכמות ייוצרו בשני שלבים: בשלב הראשון יופקו כרטיסים גולמיים, ובשלב השני יוטבעו בכל כרטיס גולמי פרטי הזהות של בעל התעודה

(להלן - פרסונליזציה). עוד נקבע בהסכם, שמחירו של כרטיס גולמי יישאר קבוע במשך כל תקופת ההתקשרות ויהיה 32.2 ש"ח בתוספת מע"מ, ואילו מחירו של רכיב הפרסונליזציה יעלה לאחר שלוש שנים ממועד תחילת הייצור, מ-13.8 ש"ח בתוספת מע"מ ל-14.8 ש"ח בתוספת מע"מ. נוסף על כך נקבע כי אם לא ירכוש המשרד במהלך חמש שנות ההתקשרות חמישה מיליון רכיבי פרסונליזציה, יהיה עליו לשלם לספק בתום חמש השנים גם עבור מספר רכיבי הפרסונליזציה שלא בוצעו. למשרד ניתנה האפשרות להזמין מכלל רכיבי הפרסונליזציה שלא הוזמנו עד 500,000 רכיבים, ולהאריך את תקופת ההתקשרות בשנה נוספת. דהיינו בכל מקרה ישלם המשרד לספק עבור חמישה מיליון רכיבי פרסונליזציה בתוך שש שנים מיום תחילת הייצור. ביולי 2010 החל הספק בייצור הכרטיסים הגולמיים של תעודות הזהות.

בדוח הקודם²¹ העיר משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים חתם על ההסכם עם הספק קודם שהוסדרו בחקיקה ראשית שינויי החקיקה הדרושים, וזאת, שלא ברוח הוראות היעוץ המשפטי לממשלה ולפיהן אין לפרסם מכרז בנסיבות שבהן הוראות מהותיות במכרז מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת. משרד מבקר המדינה הוסיף כי נוכח החלת החוק בהדרגה במסגרת תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבהן יינתנו תעודות זהות חכמות רק למי שיסכים לכך, יש חשש שהכרטיסים הגולמיים ימתינו כאבן שאין לה הופכין במשך שנים לשלב הפרסונליזציה, ולפיכך ספק אם ההוצאה מוצדקת באותה עת. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי נוכח השינויים הטכנולוגיים, יש חשש שהכרטיסים הגולמיים יהיו מיושנים בהשוואה לטכנולוגיה שתהיה בעוד כמה שנים כאשר ייצא לפועל שלב הפרסונליזציה. עוד הוער כי יש חשש שגם בתום חמש השנים לא יונפקו חמישה מיליון רכיבי פרסונליזציה, וכי השנה הנוספת, המספקת "רשת ביטחון" של 500,000 רכיבי פרסונליזציה, לא תכסה על הפער שיווצר. כך יקבל הספק תשלום גם עבור רכיבי פרסונליזציה שלא יסופקו.

במסגרת התשובה שמסרו בנובמבר 2010 משרד הפנים ומשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בתגובה על ממצאי הדוח הקודם נאמר כי על פי ההערכות, בשש השנים האמורות (תקופה שהחלה כאמור ביולי 2010) יוכל המשרד להנפיק את כל הכמות האמורה. בדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת ביוני 2011 מסרו נציגי רשות האוכלוסין כי תקופת המבחן, ובכלל זה הנפקת התעודות החכמות והטמעת רכיבי הפרסונליזציה, תחל בנובמבר 2011.

בפועל, תחילת ההנפקה של התעודות החכמות לתושבים שהביעו רצונם בכך, החלה רק שנה וחצי לאחר המועד שתכננה רשות האוכלוסין - ב-30.6.13.

בסוף שנת 2012 הסתיים הייצור של חמישה מיליוני התעודות הגולמיות, ושולם עבורן סך של כ-190 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). על פי הערכות רשות האוכלוסין, עד יולי 2015, מועד סיום תקופת ההתקשרות עם הספק (ללא מימוש האופציה להארכת ההתקשרות בשנה נוספת), יבוצעו פרסונליזציות עבור כמיליון תעודות בלבד. בהתאם לתנאי ההסכם, יהיה על המדינה לשלם לספק עבור ארבעת מיליוני הפרסונליזציות הנוספות סכום של כ-60 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ) וזאת ללא קבלת תמורה. בעקבות זאת, התנהל משא ומתן בין המדינה לספק, ובמסגרתו הוסכם בשנת 2014 בין היתר כי הסכום שישולם לו ללא קבלת תמורה בגינו יעמוד על כ-14.8 מיליון ש"ח (ללא מע"מ); הסכם ההתקשרות עם הספק יוארך עד לשנת 2025; המדינה תרכוש שני מיליון תעודות גולמיות נוספות על חמשת המיליונים שנרכשו.

בתשובתה מנובמבר 2014 מסרה רשות האוכלוסין כי היא מקבלת את קביעת משרד מבקר המדינה בדבר הפסדים כספיים ניכרים בגין אי-מימוש מלא של ביצוע הפרסונליזציה בהיקף המינימלי

21 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 1186-1189.

שנקבע בהסכם עם הספק. לדברי הרשות, מצב זה הוא פועל יוצא של עיכובים משמעותיים במועד התחלת תקופת המבחן, לרבות הליכי חקיקה והליכים משפטיים, שרובם לא היו תלויים בה. כתוצאה מכך נקלעה המדינה למצב שבו עמידה בהסכם שחתמה עם הספק עתיד להביא להפסדים ניכרים. עם זאת, המדינה סיימה תהליך של משא ומתן אינטנסיבי שערכה עם הספק, ובמסגרתו הגיעה להבנות ולהישגים המבטיחים את המשך הפרויקט תוך מזעור הנזקים הכספיים הצפויים למדינה. הנושא הועלה בוועדת המכרזים המשרדית, בוועדת התקשוב העליונה, בוועדת הפטור ובוועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרים, אשר מצאו שההסכם שעליו חתמה רשות האוכלוסין עם הספק טוב למדינה.

סיכום

הפרויקט הלאומי למעבר לתעודות חכמות הוא בעל חשיבות ראשונה במעלה: מטרתו למנוע בעיות שמקורן בזיוף תעודות ובהנפקת תעודות כפולות לאותו אדם לצורך "גנבת זהות". אין עוררין על הצורך במעבר לתעודות חכמות. אשר לנחיצות קיומו של מאגר ביומטרי, התעוררה מחלוקת ציבורית שנבעה מטענות בדבר פגיעה בפרטיות והחשש מפני דליפת המידע שבמאגר. מטעם זה נקבעה בחוק תקופת מבחן, שתכליתה העיקרית לבחון אם המאגר נחוץ וכן לבחון חלופות לקיומו. לנוכח מטרותיה של תקופת המבחן, יש לקיימה באופן שיבטיח את מהימנותה, כך שניתן יהיה לבסס עליה מסקנות בנוגע לעתיד המאגר הביומטרי במדינת ישראל.

בביקורת הועלה כי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מייחסות חשיבות רבה לפרויקט הלאומי להנפקת תעודות חכמות וליישום תקופת המבחן. שתי הרשויות משקיעות מאמצים רבים לעמידה ביעדי תקופת המבחן, והן מתמודדות עם אתגרים שמקורם במורכבותה ובכך שמדובר בחלק מפרויקט ראשוני, ייחודי ורחב היקף.

בספטמבר 2014 הצביע משרד מבקר המדינה בפני הרשויות וגורמי הפיקוח על פערים שונים בהתנהלות תקופת המבחן. משרד מבקר המדינה ציין כי להיעדר מענה מספק לממצאים האמורים בפרק הזמן שנותר עד לתום תקופת המבחן, עלולות להיות השלכות על המסקנות שניתן יהיה להסיק בסיומה. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה שמדובר בתקופת מבחן ייחודית בנושא בעל משמעות ציבורית, אשר החוק קבע לוחות זמנים קשיחים ליישומה, יש חשיבות במתן מענה מיידי לממצאים האמורים, הן על ידי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, והן על ידי גורמי הפיקוח - הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת. כמפורט בדוח, במהלך החודשים ספטמבר 2014 - ינואר 2015 דיווחו הגורמים המעורבים בתקופת המבחן אודות פעולות שעשו או שבכוונתם לקיים לצמצום חלק מפערים אלו.

משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שהממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת יעקבו אחר השלמת פערים אלו, ובראשם - פערים בנוגע לבחינת החלופות למאגר והמידע שיש לשמור בו, תוך עמידה על מכלול המשמעותיות הנובעות מהם, לרבות בנוגע ללוחות הזמנים שנקבעו ליישום תקופת המבחן. ככל שיווכחו שקיים קושי בהשלמת פערים אלו, עליהם ליידע בכך את שר הפנים ואת הגורמים אשר רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מגישות להם את דיווחיהן החצי-שנתיים. זאת, על מנת שתעמוד בפני גורמים אלה תמונה מלאה בנוגע להתנהלות תקופת המבחן ולעמידתה בדרישות שנקבעו בדין.

יצוין כי הוועדה המייעצת ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי תמשיך לעקוב אחר הסוגיות שהועלו בדוח זה, ומסקנותיה יועברו לשר הפנים. עוד יצוין כי שר הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי הנחה את שתי הרשויות להמשיך ולפעול ביתר שאת לקידום תקופת המבחן, ולהקפיד הקפדה יתרה שטרם ביצוע כל מהלך ישקלו את מכלול השיקולים וההשפעות המידיות והצפויות בגינו.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשע"ה
יוני 2015