

משרד הפנים

פעולות הביקורת

במשרד הפנים וברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול נעשתה ביקורת על הפעולות שנעשו לשם הנפקת "תעודת זהות חכמה". ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליכי קבלת ההחלטות בדבר הפרטים שתכיל תעודת הזהות החכמה; היערכות המשרד והרשות למימוש ההחלטות, לרבות ייזום שינוי חקיקה נדרשים; התקשרויות לרכישת שירותים וציוד ותקצוב הפרויקט.

פרויקט תעודת זהות חכמה

תקציר

תעודת הזהות משמשת במדינת ישראל אמצעי רשמי לזיהוי תושבים. היא כוללת העתק של הנתונים הרשומים במרשם האוכלוסין על כל אזרח ותושב במדינה ומשמשת ראיה לכאורה לנכונות הנתונים האלה. במשך השנים התפתח השימוש בתעודת הזהות, והתעודה נעשתה גם אמצעי זיהוי בתחום הביטחוני ובתחום הכלכלי.

במרס 1995 מינה משרד הפנים (להלן - המשרד) ועדת היגוי שתבחן את האפשרות להנפיק תעודת זהות ממוחשבת במקום תעודת הזהות הנהוגה כיום ושתגבש הצעה בנושא. ואלה הבעיות העיקריות שמצאה הוועדה במתכונת הנוכחית של תעודת הזהות: היכולת לייצר בקלות תעודת זהות מזויפת; היעדר מאגר תצלומים עדכני ונגיש במרשם האוכלוסין; היעדר חתימה ממוחשבת היכולה לשמש אמצעי נוסף לזיהוי ואמצעי למניעת זיופים; חוסר היכולת לקרוא את פרטי התעודה באמצעות המחשב. ועדת ההיגוי המליצה לייצר תעודת זהות חדשה שישולב בה שבב אלקטרוני ("כרטיס חכם") שתהיה בעלת עמידות משופרת, שתהיה קשה ככל האפשר לזיוף, שתהיה בעלת כושר התעדכנות ודיוק ושתיוצר מחומרים חדשניים ובטכנולוגיות מתקדמות (להלן - תעודת זהות חכמה).

בדצמבר 2001 פרסם המשרד מכרז לבחירת ספק שייצר את תעודת הזהות החכמה (להלן - המכרז הראשון). בדצמבר 2003 ביטל בית המשפט את המכרז עקב פגמים מהותיים שמצא בו¹.

באוגוסט 2005 פרסם המשרד מכרז נוסף לייצור תעודת זהות חכמה (להלן - המכרז השני). בנובמבר 2007 החליטה ועדת המכרזים של המשרד כי היא דוחה את הצעתה

1 עת"מ (ירושלים) 601/03 אלקטרוניק דאטה סיסטמס (אי.די.אס) ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הפנים, תקדין.

של חברה א', היחידה שעמדה בתנאי הסף של המכרז (להלן - הספק), מפני שהתשלום שדרשה בעד מימוש הפרויקט היה גבוה בהרבה מהאומדן שקבעה הוועדה. למשרד אושר להתקשר בפטור ממכרז ולנהל משא ומתן עם הספק, ובדצמבר 2008 חתם המשרד עמו על הסכם להקמת מפעל לייצור תעודות הזהות החכמות.

מתחילת שנות האלפיים ועד אמצע 2008 היה המשרד אחראי לפעולות להנפקת תעודות הזהות החכמה, וגורמים במינהל האוכלוסין היו אף הם מעורבים בהן. ביולי 2008 החלה לפעול במשרד רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין). הרשות נועדה להחליף את מינהל האוכלוסין ולשאת באחריות ליישום מדיניות הממשלה ולמימוש סמכויות שר הפנים בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין.

בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים² ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן - חוק המאגר הביומטרי). בחוק האמור נקבע שהוא ייושם בהדרגה במסך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן יחולו הוראות החוק רק על תושבים שיסכימו שיינטלו מהם אמצעי זיהוי ביומטריים. עוד קובע החוק כי כדי להוציא לפועל יש לעשות מגוון פעולות, דוגמת התקנת צו ותקנות, הקמת רשות לניהול המאגר הביומטרי, מינוי בעלי תפקידים שונים ועוד.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2009 - יולי 2010, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שעשו משרד הפנים ורשות האוכלוסין לשם הנפקת תעודות זהות חכמות. בדיקות השלמה נעשו בספטמבר 2010. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליכי קבלת החלטות בדבר הפרטים שתכלול תעודת הזהות; היערכות המשרד ורשות האוכלוסין ליישום ההחלטות האלה, לרבות ייזום שינויי חקיקה נדרשים; התקשרויות לרכישת שירותים וציוד ותקצוב הפרויקט. הבדיקה נעשתה ביחידות המטה של משרד הפנים וברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים, באגף התקציבים במשרד האוצר ובמשרת ישראל.

עיקרי הממצאים

1. עד יוני 2007 סבר המשרד כי בתעודת הזהות יש לשלב תמונת תווי פנים (להלן - תצלום ממוחשב) ולא טביעות אצבעות, וכי הטמעת החידושים הביומטריים במסמכי הזיהוי תיעשה בהדרגה ובלי לעכב את הנפקת תעודות הזהות החכמה ואת השימוש בה. ביולי 2007 התחלפו השר והמנכ"ל במשרד, ח"כ מאיר שטרית מונה לשר הפנים, ומר אריה בר מונה למנכ"ל המשרד והתקבלו החלטות שמשמעותן שינוי במדיניות המשרד. במסגרת זו נקבע כי במסמכי הזיהוי החדשים ישולבו תצלום ממוחשב

2 בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 מוגדר המונח "ביומטרי" כך: "מאפיין אנושי פיזיולוגי ייחודי של אדם, הניתן למדידה ממוחשבת".

ותמונת טביעות אצבעות שאפשר להפיק מהם נתוני זיהוי ביומטריים (להלן - אמצעי זיהוי ביומטריים). המימוש של החלטות אלה היה כרוך בעיכוב נוסף עקב הצורך בייזום תיקונים בחקיקה ראשית, בגיבוש תורת הפעלה חדשה ובאישורה וכן בהתאמת התשתיות ותהליכי ההנפקה.

2. מנכ"ל משרד הפנים דאז ביקש באוקטובר 2007 מהמטה ללוחמה בטרור שבמשרד ראש הממשלה לגבש עבור משרד הפנים את תורת ההפעלה³ ל"שילוב ביומטריה בתיעוד לאומי 'חכם'" (להלן - תורת ההפעלה). יישום תורת ההפעלה צפוי להשפיע על תהליכי העבודה שיתקיימו בלשכות רשות האוכלוסין ועל ההתמודדות עם סיכונים שונים שתהליכי העבודה אמורים לתת להם מענה. בביקורת נמצא שבמהלך גיבוש תורת ההפעלה לא שותפו כל הגורמים המקצועיים ברשות האוכלוסין, לרבות אלו המוקדים על עבודת המרשם והלשכות.

3. נוהל מפת"ח⁴ קובע כי בכל פרויקט מחשוב אמורה לפעול מינהלת פרויקט המהווה צוות מקצועי האחראי לניהול השוטף של הפרויקט. החלפת תעודות זהות לכלל האוכלוסייה היא מהלך מורכב המחייב עבודת מטה הכוללת קבלת החלטות, גיבוש מדיניות, הכנת תכניות, הבניית תהליכים ותיאום בין גורמים רבים. לשם כך יש להקים מינהלת שתהיה אחראית לניהול הפרויקט על היבטיו השונים. עד יולי 2010 טרם הוקמה מינהלת פרויקטים לליווי הפרויקטים הנוגעים לתיעוד לאומי: תעודת זהות חכמה, דרכון ביומטרי וארכיב ממוחשב (להלן - הפרויקטים לתיעוד לאומי).

4. בדצמבר 2008 חתמו כאמור נציגי המשרד על הסכם עם הספק לייצור תעודות זהות חכמות, וזאת קודם שהוסדרו בחקיקה ראשית שינויי החקיקה הדרושים, וכך נוצר מצב שבו יש סיכון שלפחות חלק מן ההשקעה בפרויקט עלול לרדת לטמיון. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספטמבר 2004 אין לפרסם מכרז בנסיבות שבהן הוראות מהותיות במכרז מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת. בהתקשרו עם הספק בטרם הושלמו הליכי החקיקה פעל המשרד שלא ברוח הוראות היועץ המשפטי לממשלה.

5. בתוספת שצורפה למסמכי המכרז השני ונעשתה לחלק מההסכם שתוקפו חמש שנים נכתב כי התעודות החכמות ייוצרו בשני שלבים: בשלב הראשון ייוצרו כרטיסים חכמים גולמיים (להלן - כרטיסים גולמיים)⁵, ובשלב השני יוטבעו בכל כרטיס גולמי פרטי זהות של בעל התעודה, תהליך המכונה פרסונליזציה⁶. לפי התוספת, בשנים 2010-2013 אמור הספק לייצר 5 מיליון כרטיסים גולמיים, תמורת תשלום של כ-161 מיליון ש"ח. מאחר שבחוק המאגר הביומטרי נקבע שהוא יוחל בהדרגה, ומאחר שייתכן ששר הפנים ידחה את החלתו, יש חשש שהכרטיסים הגולמיים שהספק ייצר על פי ההסכם ימתינו במשך שנים למימוש שלב הפרסונליזציה, דבר המעורר שאלה

3 מסמך כתוב המנחה את עבודת הארגון על פי יעדיו: דרכי פעולה, סוג האמצעים שיינקטו והגדרת סמכויות. את המסמך מאשר הדרג הבכיר בארגון.

4 נוהל מפת"ח הוא נוהל מסגרת לפיתוח מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה ולתחזוקן. הנוהל מפרט את השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. זהו נוהל מחייב במשרדי הממשלה על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות התכ"ם.

5 כרטיסים פלסטיים, ובהם שבב אלקטרוני עם מערכת הפעלה, שטרם עברו תהליך פרסונליזציה.

6 תהליך שבו נצרכים על השבב של הכרטיס החכם פרטים אישיים שונים של אדם מסוים, וכך נעשה הכרטיס החכם לתעודת זהות המבוססת על כרטיס חכם.

בדבר הצדקת ההוצאה בעת הזאת. זאת ועוד, נוכח השינויים הטכנולוגיים יש חשש שהכרטיסים הגולמיים יהיו מיושנים בהשוואה לטכנולוגיה שתהיה בעוד כמה שנים כאשר יצא לפועל שלב הפרסונליזציה.

6. כבר בשנת 2003 החל המשרד לטפל בנושא הכללת תצלום ממוחשב בתעודת הזהות. במסגרת זו פרסם מכרז, שילם לספק וליועץ וביצע פיילוט כדי לבצע תצלומים ממוחשבים לשם הדפסתם על התעודות שהוא מנפיק. במועד סיום הביקורת, יולי 2010, טרם שולב התצלום הממוחשב בתעודות הזהות.

7. בשנים 2006-2007 פותחו על פי הזמנת המשרד ובמימונו מערכת לתחקור ואימות ו"מערכת דיוקן" שנועדה לצילום, לסריקת תצלומים ולשמירתם בבסיס הנתונים של מערכת מרשם האוכלוסין. עד יולי 2010 טרם הופעלה מערכת התחקור, וממילא גם לא מערכת דיוקן, בלשכות רשות האוכלוסין ולא נעשים בהן תהליכי האימות והתחקור ששימשו להצדקת הרכישה ולהשקעת הכספים, תהליכים שהיו אמורים לתרום לשיפור מהימנות הנפקתם של תעודות הזהות והדרכונים.

8. בשנים 2000-2010 התקשר המשרד עם יועצים לשם ליווי הפרויקטים לתיעוד לאומי, ובכלל זאת פרויקט תעודת הזהות החכמה. נמצא כי המשרד מימן שירותי ייעוץ בנושא תעודת זהות חכמה וצילום ממוחשב בסכום כולל של כ-5 מיליון ש"ח המגיע מ-11 תקנות תקציביות שונות. עוד נמצא שלגבי כמה יועצים נהג המשרד במשך כמה שנים לאשר תשלומים לאותו יועץ ובאותה שנה מתקציבן של כמה תקנות בעת ובעונה אחת. תשלומים אלה שולמו אף על פי שהמשרד חתם עם כל אחד מהיועצים על הסכם אחד בלבד לרכישת שירותי ייעוץ. כמו כן נמצא כי בכמה מקרים שולמו התשלומים ליועצים מתקציבן של תקנות שונות מאלה שהמשרד התחייב להן.

סיכום והמלצות

משרד הפנים פועל זה כ-15 שנים לקידום הנפקתה של תעודת זהות חכמה כדי להנהיג תעודה בעלת עמידות משופרת, שתהיה בעלת כושר התעדכנות ודיוק, שתשפר את מהימנות ההזדהות באמצעותה ואת שימושיותה במסגרת יזמות מממשל זמין⁷, ושיהיה קשה ככל האפשר לזייפה. למרות פעולותיו הממושכות ולמרות ההוצאות הגדולות שהוצאו במהלך השנים, עד מועד סיום הביקורת טרם הונפקו תעודות הזהות החכמות. לפיכך, נמשך השימוש בתעודות הזהות הנהוגות זה כמה עשורים, וכן נמשכים הכשלים והסיכונים הנלווים לשימוש בהן. המשך השימוש בתעודות במתכונתן הנוכחית מאפשר לגורמים שונים לנצלן לרעה לשם ביצוע עברות פליליות וככלכליות, הגירה בלתי חוקית ופעילות הפוגעת בביטחון המדינה.

באמצע שנת 2007 שינה המשרד את מדיניותו והחליט לכוון את הנפקתה של תעודת הזהות החכמה בנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים. בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. לפי החוק האמור הכללת אמצעי הזיהוי הביומטריים בתעודת הזהות החכמה תיעשה בהדרגה במשך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן

7 פרויקט של ממשלת ישראל שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע ורשת האינטרנט לשם יצירת תשתית טכנולוגית למתן מידע לציבור, לביצוע תשלומים ולמתן שירותים ממשלתיים נוספים.

יחולו הוראות חוק זה רק על תושבים שייטנו את הסכמתם לכך. עוד קובע החוק כי כדי להוציאו לפועל יש לעשות מגוון פעולות, אך אלה טרם הושלמו במועד סיום הביקורת, לרבות אישורם של צו ותקנות והקמת מסגרות מינהליות, מנגנוני מדידה ובקרה ומערכות ממוחשבות. נוכח האמור תידחה הנפקתה של תעודת הזהות החכמה לכלל האוכלוסייה בכמה שנים נוספות, ותצא לפועל רק אחרי שהחוק יוחל במלואו.

מכל האמור לעיל עולה, כי הטיפול בנושא זה נקלע למצב בלתי נסבל של העדר פתרון. לשם מניעת זיוף תעודות הזהות - התכלית המוצהרת של משרד הפנים שהוגדרה צורך לאומי חיוני ועמדה ביסוד המהלך להחלפת תעודות הזהות - ונוכח הקמתו של מערך לייצור תעודות הזהות החכמות בשנת 2010, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים ינקוט לאלתר מהלכים להנפקתן של תעודות זהות חכמות לכלל האוכלוסייה עוד קודם שייכללו בהן אמצעי הזיהוי הביומטריים, ובכך יקשה את זיופן ויגביר את מהימנות השימוש בהן.



מבוא

1. תעודת הזהות משמשת במדינת ישראל אמצעי רשמי לזיהוי תושבים. היא כוללת העתק של הנתונים הרשומים במרשם האוכלוסין על כל אזרח ותושב במדינה ומשמשת ראייה לכאורה לנכונות הנתונים האלה. במשך השנים התפתח השימוש בתעודת הזהות, והתעודה נעשתה גם אמצעי זיהוי בתחום הביטחוני ובתחום הכלכלי. הנפקת תעודת הזהות, תוכנה וצורתה מוסדרים בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק מרשם האוכלוסין), ובתקנות שנקבעו על פיו.

תעודת הזהות הקיימת במועד הביקורת נמצאת בשימוש כבר יותר משלושה עשורים. לפי נתונים שמסר משרד הפנים (להלן - המשרד) הוא מנפיק מדי שנה בשנה כ-700,000 תעודות זהות. מנתוני המשרד עולה כי בשנים 2007-2009 דווח למשרד בכל שנה על אבדן, גנבה והשחתה של כ-150,000 תעודות זהות, ובעקבות כך הונפקה לתושבים תעודת זהות חליפית.

נוכח ההתפתחות הטכנולוגית ונוכח תכונותיה הפיזיות של תעודת הזהות שבה משתמשים כיום, אפשר לזייפה באמצעות מחשב, סורק, מדפסת ומכונת למינציה⁸ בלבד. קשה מאוד לזהות תעודת זהות מזויפת בעין לא מקצועית. ממסמכי המשרד והמשטרה עולה שגורמים שונים מזייפים תעודות זהות לשם הגירה בלתי חוקית, ביצוע עברות פליליות וכלכליות ופעילות הפוגעת בביטחון המדינה.

2. במרס 1995 מינה המשרד ועדת היגוי שתבחן את האפשרות להנפיק תעודת זהות ממוחשבת במקום תעודת הזהות הנהוגה ושתגבש הצעה בנושא. ואלה הבעיות העיקריות שמצאה הוועדה במתכונת הנוכחית של תעודת הזהות: היכולת לייצר בקלות תעודת זהות מזויפת; היעדר מאגר תצלומים עדכני ונגיש במרשם האוכלוסין; היעדר חתימה ממוחשבת היכולה לשמש אמצעי נוסף לזיהוי ואמצעי למניעת זיופים; חוסר היכולת לקרוא את פרטי התעודה באמצעות המחשב. ועדת ההיגוי המליצה לייצר תעודת זהות חדשה שישולב בה שבב אלקטרוני ("כרטיס חכם") שתהיה בעלת עמידות משופרת, שתהיה קשה ככל האפשר לזיוף, שתהיה בעלת כושר התעדכנות ודיוק ושתיוצר מחומרים חדשניים ובטכנולוגיות מתקדמות (להלן - תעודת זהות חכמה). מנכ"ל המשרד

דאז אישר בסוף שנת 1995 את המלצות ועדת ההיגוי, והחליט להנפיק את תעודת הזהות החכמה עד סוף אפריל 1996.

3. בשנת 1996 בדק משרד מבקר המדינה בין היתר את סדרי ההנפקה של תעודות הזהות על ידי משרד הפנים ואת השימוש שנעשה שלא כדין בתעודות זהות וזיופן. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 47 של מבקר המדינה בפרק "תושבות ותעודות זהות"⁹ (להלן - הביקורת הקודמת). משרד מבקר המדינה קבע בביקורת הקודמת בין היתר כי "על אף שאותרו בעיות חמורות במתכונת הקיימת של תעודת הזהות, ובהן היותה קלה לזיוף ויכולתה המוגבלת לשמש אמצעי זיהוי מהימן, ועל אף שעוד בסוף שנת 1995 הוחלט להנפיק בתוך כמה חודשים תעודת זהות חדשה לא היה למשרד במועד סיום הביקורת, דצמבר 1996, אפיון המוצר הסופי של התעודה החדשה".

בעקבות ממצאי הביקורת הקודמת קיבלה הממשלה במרס 1997¹⁰ החלטה שבה נקבע בין היתר כי משרד הפנים יסיים בתוך שישה חודשים הכנת מפרט לתעודת הזהות החדשה. גם הכנסת קראה בהחלטותיה בשנת 1998 בעקבות הביקורת הקודמת לפעול להנפקת תעודת זהות חדשה, אשר תכלול מאפיינים שישפרו את ערכה ככלי זיהוי בטוח ויקשו ככל הניתן את זיופה ועשיית שימוש פסול בה. בפברואר 1999 דיווח יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, במסגרת "מעקב אחר ביצוע החלטות הכנסת"¹¹ כי משרד הפנים פועל לשינוי תעודת הזהות לכרטיס חכם.

מאז הביקורת הקודמת חלפו 14 שנים, אך משרד הפנים לא שינה את מתכונתה ואת צורתה של תעודת הזהות הקיימת, ולפיכך נמשכים הכשלים והסיכונים המלווים את השימוש בה.

4. פרויקט הנפקתה של תעודת הזהות החכמה נועד כאמור להקשות את זיוף תעודות הזהות, לשפר את מהימנות ההזדהות באמצעותן ולהגביר את שימושיותן במסגרת יזמות ממשל זמין¹².

בדצמבר 2001 פרסם המשרד מכרז לבחירת ספק שייצר את תעודת הזהות החכמה (להלן - המכרז הראשון). בדצמבר 2003 ביטל בית המשפט את החלטת ועדת המכרזים של המשרד בדבר החברה הזוכה במכרז ואת המכרז עצמו, עקב פגמים מהותיים שמצא בהליך קבלת ההחלטות ובהחלטות שקיבלה ועדת המכרזים ועקב פגמים שמצא בהצעת החברה שוועדת המכרזים קבעה כזוכה¹³.

באוגוסט 2005 פרסם המשרד מכרז נוסף לייצור תעודת זהות חכמה (להלן - המכרז השני). בנובמבר 2007 החליטה ועדת המכרזים של המשרד כי היא דוחה את הצעתה של חברה א', היחידה שעמדה בתנאי הסף של המכרז (להלן - הספק), מפני שהתשלום שדרשה בעד מימוש הפרויקט היה גבוה בהרבה מהאומדן שקבעה הוועדה. בעקבות כך פנה המשרד, בהמלצת ועדת המכרזים, אל ועדת הפטור באגף החשב הכללי במשרד האוצר וקיבל את אישורה להתקשר בפטור ממכרז ולשאת ולתת עם הספק, שעמד בתנאי הסף במועד הגשת ההצעות במכרז. כמו כן אישרה הוועדה למשרד לשאת ולתת עם גורמים אחרים, אם ייכשל המשא ומתן עם הספק. המשרד נשא ונתן עם הספק, ובדצמבר 2008 חתם עמו על הסכם להקמת מפעל לייצור תעודות הזהות החכמות. ביולי 2010 אישר המשרד לספק להתחיל לייצר את הכרטיסים החכמים הגולמיים של תעודות הזהות, והספק החל לייצרם.

9 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), "תושבות ותעודת זהות", עמ' 564-590.
 10 החלטה בק/2 של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מ-17.3.1997.
 11 משרד ראש הממשלה, אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית, ירושלים, פברואר 1999.
 12 פרויקט של ממשלת ישראל שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע ורשת האינטרנט לשם יצירת תשתית טכנולוגית למתן מידע לציבור, לביצוע תשלומים ולמתן שירותים ממשלתיים נוספים.
 13 עת"מ (ירושלים) 601/03 אלקטרוניק דאטה סיסטמס (אי.די.אס) ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הפנים, תקדין.

מאז ביטול המכרז הראשון, בסוף 2003, ועד חתימת ההסכם בעקבות המכרז השני, בסוף 2008, התחלפו לעתים תכופות שרי הפנים והמנכ"לים שכיהנו במשרד: ארבעה שרים שימשו שרי פנים, ונוסף על כך מילא גם ראש הממשלה את מקומו של השר; כמו כן כיהנו במשרד ארבעה מנכ"לים. בפרק הזמן האמור נידונו במשרד מאפייני תעודת הזהות החכמה.

החלפת תעודות הזהות הנהוגות כיום בתעודות זהות חכמות מחייבת, נוסף על הקמת מפעל לייצורן, גם היערכות במגוון תחומים, לרבות: גיבוש מדיניות; שינויי חקיקה; ייזום פרויקטים של מחשוב וניהולם; ניהול מכרזים; התקשרות עם ספקים לשם עשיית שינויים בתשתיות המחשוב, לרבות רכישת ציוד ושירותים; שינוי תהליכי עבודה בלשכות רשות האוכלוסין; גיוס כוח אדם והכשרתו; הכנת נוהלי עבודה חדשים והדרכת עובדים; הקצאת תקציבים.

עד אמצע 2008 היה המשרד אחראי לפעולות האמורות, וגורמים במינהל האוכלוסין היו אף הם מעורבים בהן. ביולי 2008 החלה לפעול במשרד רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין). הרשות נועדה להחליף את מינהל האוכלוסין במשרד הפנים ולשאת באחריות ליישום מדיניות הממשלה ולמימוש סמכויות שר הפנים בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין, כולל הטיפול בנושא תעודת הזהות החכמה. במסגרת תפקידה של הרשות בתחום האוכלוסין היא מפעילה לשכות רשות אוכלוסין הפזורות בכל רחבי הארץ.

בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים¹⁴ ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן - חוק המאגר הביומטרי). בחוק האמור נקבע שהוא ייושם בהדרגה במשך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן יחולו הוראות החוק רק על תושבים שייסכימו שיינטלו מהם אמצעי זיהוי ביומטריים.

בחודשים יולי 2009 - יולי 2010, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שעשו משרד הפנים ורשות האוכלוסין לשם הנפקת תעודות זהות חכמות. בדיקות השלמה נעשו בספטמבר 2010. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליכי קבלת ההחלטות בדבר הפרטים שתכלול תעודת הזהות; היערכות משרד הפנים ורשות האוכלוסין ליישום ההחלטות האלה, לרבות ייזום שינויי חקיקה נדרשים; התקשרויות לרכישת שירותים וציוד; תקצוב הפרויקט. הבדיקה נעשתה ביחידות המטה של משרד הפנים וברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים, באגף התקציבים במשרד האוצר ובמשטרת ישראל.

פעולות המשרד להנפקת תעודות זהות חכמות

1. עוד בשנות התשעים של המאה העשרים החליט המשרד כאמור להנהיג בתעודת הזהות שינויים שמטרתם זיהוי מדויק של בעל התעודה ומניעת זיוף. ואלה המטרות העיקריות שפורטו במסמכי המכרז הראשון מדצמבר 2001: (א) למנוע בלאי וזיופים באמצעות שימוש ברכיבים מיוחדים; (ב) לאפשר לפקדי לשכות המשרד, לכוחות המשטרה, לגורמי אכיפת החוק ולגופים אחרים לאמת בייעילות את זהותם של מחזיקי תעודות באמצעות שימוש בכרטיסים חכמים; (ג) לשפר את השירותים המקוונים ולאפשר באמצעות התעודה החכמה שימוש בחתימה

14 בחוק המאגר הביומטרי מוגדר המונח "ביומטרי" כך: "מאפיין אנושי פיזיולוגי ייחודי של אדם, הניתן למדידה ממוחשבת".

דיגיטלית¹⁵ - אם אכן יוחלט לשלבה בתעודת הזהות החכמה ואם יוסדרו ההיבטים המשפטיים הקשורים בכך.

2. לפני פרסום המכרז הראשון בשנת 2001 בדק המשרד אם יש צורך בשינויי חקיקה לשם הנפקת תעודת זהות חכמה. עורך דין מהלשכה המשפטית במשרד הגיש חוות דעת למינהלת הפרויקט שהקים מנכ"ל המשרד דאז, ולפיה יידרשו שינויים בחקיקת המשנה (תקנות מרשם האוכלוסין). מינהלת הפרויקט החליטה כי תוכן הצעה לתיקון התקנות על פי חוות הדעת האמורה. התברר כי המשרד ומינהל האוכלוסין לא הכינו הצעה לתיקון התקנות, על אף חוות הדעת. כאמור, את המכרז הראשון ביטל בית המשפט בדצמבר 2003. בעקבות הביטול החל המשרד לפעול לפרסום מכרז שני, וזה פורסם כאמור באוגוסט 2005.

על פי הנחיה שנתן היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 2004, אין לפרסם מכרז "בנסיבות בהן הוראות מהותיות במכרז... מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת" (ההדגשה במקור). בעקבות הנחיה זו, בדצמבר 2004, הגיש היועץ המשפטי של מינהל האוכלוסין חוות דעת שבה נכתב כי אכן נדרשים שינויים בחקיקת המשנה, אך שינויים אלה טכניים במהותם, ולכן אין מניעה לפרסם מכרז ובר כבוד לעשות שינויים בחקיקת המשנה. עוד נכתב בחוות הדעת כי היות שהמכרז שהמשרד עומד לפרסם אינו עוסק בשלב זה בסוגיית הביטחון, הרי אף אם מדובר בסוגיה הטעונה חקיקה ראשית אין זה משנה לפי שעה.

לפיכך קבע המשרד שכדי שלא לעכב את מימוש הפרויקט, המכרז השני יפורסם גם אם טרם הושלמו שינויי החקיקה, אך יצוין בו במפורש שמימושו מותנה בהשלמת הליכי החקיקה. באוגוסט 2005 פרסם המשרד את המכרז השני, קודם שהושלמו שינויי החקיקה, אך כלל בו תנאי שלפיו יחתום המשרד על הסכם ההתקשרות עם הזוכה רק אחרי שיאושרו כל תיקוני החקיקה הנדרשים למימוש הפרויקט.

3. באוגוסט ובספטמבר 2005, אחרי שפורסם המכרז השני, קיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) דאז, מר יהושע שופמן, דיונים בנושא "הקמת והחזקת מאגר תמונות בידי גופים ממשלתיים". הגופים שבהם דובר הם משרד התחבורה ומשרד הפנים. הדיונים התקיימו במהלך בירור בנושא עמידתם של גופים אלה בדרישות החקיקה בעניין הגנת הפרטיות. בתחילת הדיונים התברר כי משרד הפנים כבר נקט בעבר פעולות להקמת מאגר תמונות של תווי פנים (להלן - תצלום ממוחשב), שבמסגרתן פרסם בשנת 2003 מכרז להכללת תצלומים ממוחשבים ב"מערכת אביב", המערכת הממוחשבת של מרשם האוכלוסין (להלן - מערכת אביב), כדי להשתמש בהם במהלך הנפקת תעודות זהות ודרכונים. כמו כן, התברר כי המשרד פועל לתקן את תקנות מרשם האוכלוסין כדי להתאימן למאפייני תעודת הזהות החכמה, כפי שבאו לביטוי במכרז שפורסם, ואף הכין טיוטת תיקון לתקנות. המשרד סבר כי כדי להסדיר את מאגר התצלומים הממוחשבים אפשר להתלות בסעיף 25 בחוק מרשם האוכלוסין, המאפשר להצמיד תמונה לתעודת הזהות. בדיונים התברר כי משרד המשפטים היה סבור שיש קושי לפרש סעיף זה כסעיף המסדיר את שמירת התצלום הממוחשב, גם מפני שפרטי המרשם המנויים בסעיף 2 בחוק מרשם האוכלוסין אינם כוללים תמונה, ובעיקר מפני שהמשרד ביקש ליצור מאגר תצלומים ממוחשבים שרמתם תאפשר להפיק מהם בעתיד נתוני זיהוי ביומטריים.

בהמשך הדיונים במשרד המשפטים הוחלט כי אין להסתפק בחקיקת משנה בעניין שילוב תצלום ממוחשב בתעודת הזהות ובעניין הקמת מאגר תצלומים ממוחשבים בעל יכולות ביומטריות. בעקבות הדיונים במשרד המשפטים התגבשה במשרד הפנים ההבנה שיש לתקן את החקיקה הראשית כדי שיהיה אפשר להשלים את הנפקת תעודת הזהות החכמה, שבה ייעשה שימוש בתצלום

15 חתימה אלקטרונית מאושרת או חתימה אלקטרונית מאובטחת כמוגדר בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, ותקנותיו. חתימה אלקטרונית משמעה חתימה שהיא מידע אלקטרוני או סימן אלקטרוני, שהוצמד או שנקשר למסר אלקטרוני.

ממוחשב. לפיכך יזם המשרד תיקון לחוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10), התשס"ז-2006 (להלן - הצעת חוק מרשם האוכלוסין [תיקון מס' 10]), שעניינו שילוב תצלום ממוחשב בתעודות הזהות ובדרכונים ושמירת התצלומים במאגר שינוהל במשרד. ההצעה אושרה בכנסת בקריאה ראשונה בינואר 2007.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי בשנים האחרונות מתמודדת מדינת ישראל עם תופעה קשה של זיוף תעודות הזהות, וכי חלק ניכר מהזיופים בתעודות הזהות נעשים באמצעות החלפת התצלום המוצמד לתעודה. שילוב תצלום ממוחשב בתעודות הזהות יהיה בו "כדי להגביר את אמינות הזיהוי של בעל התעודה... בדרך זו לא ניתן יהיה להחליף, להפריד או להוציא את התצלום מהתעודה, ובכך יוגברו אמצעי הביטחון מפני זיוף של תעודות זהות". עוד נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק כי "טכנולוגיית הצילום שבה ישתמש המשרד תאפשר בעתיד, ככל שהדבר יאושר, הפעלת שיטת זיהוי ביומטרית שתסייע אף היא במניעת זיופים".

המשרד החליט לעשות שינויים בתעודת הזהות, אך כדיעבד התברר לו שהשינויים הללו מחייבים תיקונים בחקיקה הראשית וכי - בניגוד לחוות הדעת של היועץ המשפטי של מינהל האוכלוסין מדצמבר 2004 - אין מדובר בשינויים טכניים שאפשר לתקנם בחקיקת משנה.

קביעת הפרטים שתכלול תעודת הזהות החכמה

1. סוגיית הפרטים שתכלול תעודת הזהות החכמה עלתה לדיון בסוף שנות התשעים, ובכלל זה הועלה הצורך לכלול נתוני זיהוי ביומטריים בתעודות הזהות החכמות. בראשית שנות האלפיים הועלתה הסוגיה במסגרת דיוני ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, שנדרשה לנושא בעקבות שני דוחות מבקר המדינה: (א) דוח מבקר המדינה בעניין "תושבות ותעודות זהות"¹⁶ שמצא כאמור כי אף שאותרו בעיות חמורות במתכונת הנוכחית של תעודת הזהות, ובהן היותה קלה לזיוף, ואף שבסוף 1995 הוחלט להנפיק בתוך כמה חודשים תעודה חדשה, לא היה למשרד, במועד סיום הביקורת בדצמבר 1996 אפיון של המוצר הסופי; (ב) דוח מבקר המדינה בעניין "מערך החקירות של עבירות הונאה"¹⁷ אשר הצביע על כך שעם השנים עלתה רמת התחכום וגדל ההיקף של עבירות ההונאה בישראל, ובכלל זה זיוף מסמכים דוגמת אשרות שהייה לעובדים זרים, רישיונות נהיגה, דרכונים ותעודות זהות. המשטרה ציינה בתשובתה דאז למשרד מבקר המדינה כי "בכל הקשור למסמכים מזויפים - דרכונים, תעודות זהות, אשרות ועוד - נראה כי הטיפול המשטרתי היזום והחקירתי אכן לוקה בחסר".

ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה הקימה בסוף שנת 2002 צוות בין-משרדי שיבדוק אם נדרשים יישומים ביומטריים בשירות המדינה, ואם כן - כיצד אפשר להשתמש ביישומים אלה. הצוות הגיש לוועדה המלצות, ולפיהן יש לעודד הכללת "מזהים ביומטריים" בתעודות הזהות ולהקים מאגר ביומטרי.

במרס 2005 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה¹⁸ שעד ספטמבר 2005 יכין המשרד תזכיר חוק שיכלול את שינויי החקיקה הנדרשים כדי לשלב אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודת הזהות החכמה וכדי "שהמזהים הביומטריים שייקחו יישמרו במאגר מרכזי". כמו כן צוין בהחלטה כי הכנת תזכיר החוק לא תעכב את תהליך הטיפול בהנפקת תעודת הזהות החכמה. בעקבות החלטתה

16 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), "תושבות ותעודות זהות".
 17 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), "מערך החקירות של עבירות הונאה".
 18 החלטה 3506 (בק/82) של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מ-16.3.05.

של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה הגיש לה המשרד באוקטובר 2005 את טיוטת "הצעת חוק הקמת מאגר מרשם אוכלוסין ביומטרי, התשס"ו-2005" (להלן - טיוטת הצעת חוק מ-2005). בטיטת הצעת החוק האמורה מוצע כי כל תושב יחויב לתת אמצעי זיהוי ביומטריים - תצלום ממוחשב ותמונת טביעות אצבעות שאפשר להפיק מהם נתוני זיהוי ביומטרי (להלן - אמצעי זיהוי ביומטריים). נתונים אלה ייכללו במאגר מרשם אוכלוסין ביומטרי שיוקם לצורך כך וגם בתעודות זהות ובדרכונים. יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה ביקש ממשרד המשפטים לחוות את דעתו על טיוטת הצעת החוק מ-2005 בתוך שלושה חודשים.

2. בעקבות הבקשה של יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מר מלכיאל בלס (להלן - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)), כמה דיונים במהלך החודשים נובמבר 2005 עד ספטמבר 2006 כדי לבחון את טיוטת הצעת החוק מ-2005 ואת הסוגיות המשפטיות העולות ממנה. בדיונים השתתפו נציגים מהמשרד, מגופי הביטחון שבמשרד ראש הממשלה, מהמשרד לביטחון הפנים וממשרד האוצר. בדיונים התברר כי יש מחלוקת בין משרדי הממשלה בעניין הכללת אמצעי הזיהוי הביומטריים בתעודות הזהות.

נציגי משרד הפנים ציינו כי המשרד בוחן את החידושים הביומטריים ושוקל את הטמעתם באופן הדרגתי, אך עמדתו היא כי בתעודת הזהות יש לשלב תצלום ממוחשב ולא טביעות אצבעות. עוד ציינו נציגי המשרד שהמשרד אינו מעוניין להתחיל להשתמש באמצעים ביומטריים במסמכי זיהוי אלא להיערך מן הבחינה המשפטית לאפשרות להשתמש באמצעים אלה אם יהיה צורך בכך. לטענתם גם אם יוחלט בסופו של דבר לכלול בתעודה נתונים של טביעות אצבעות, יהיה זה לאחר השקת תעודת הזהות החכמה ותחילת ניפוקה, כדי לוודא שלא יהיה שום עיכוב נוסף במימוש הפרויקט. אשר להקמת מאגרי מידע ביומטרי אמרו הנציגים כי מן הבחינה התפעולית ולשם השגת המטרות של ניהול מרשם האוכלוסין וזיהוי האוכלוסייה אין צורך במאגרי מידע ביומטריים. ואכן, במכרז השני שפרסם המשרד הוצג נושא הביומטריה כאופציה בלבד. נוכח עמדתו זו יזם המשרד כאמור את הצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10), שעניינו שילוב תצלום ממוחשב בתעודות הזהות.

עמדת משרת ישראל הייתה שיש להכליל טביעות אצבעות בתעודת הזהות החכמה שכן התכלית העיקרית של המעבר לתעודת זהות חכמה היא מניעת זיופים ותיעוד כפול. טביעות אצבעות אלה ייכללו במאגר אזרחי שיאפשר זיהוי נספים באסונות. עמדת השב"כ הייתה שיש לשלב מידע ביומטרי בתעודות זהות ובדרכונים, בין שמדובר בצילום פנים ובין שמדובר בסריקת טביעות אצבעות שייכללו במאגר.

3. בדיונים שקיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) עלו כמה סוגיות מהותיות בנושא אופן השימוש במידע ביומטרי במסמכים מזהים: השימוש בתמונות דיגיטליות; טיב מאגר התמונות הדיגיטליות; השימוש בסריקת טביעות אצבעות ובמאגר סריקת טביעות אצבעות; המעבר ל"דרכון חכם"; השימוש במערכת אביב. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) סיכם כי סוגיות אלה הן בראש ובראשונה סוגיות של מדיניות וערכים ולא סוגיות משפטיות, וככאלה עליהן להיות מוכרעות על ידי קובעי המדיניות, דהיינו על ידי השרים. עוד ציין כי אף שלנושא הביומטריה יש גם היבטים ביטחוניים, עיקרו הוא בתחום האזרחי. הפורום המתאים לדיון הוא אפוא ועדת השרים העוסקת באופן שוטף בעניינים אזרחיים דומים, כגון ועדת השרים לענייני פנים ושירותים. במסגרת דיון בוועדת השרים יוכלו המשרד, משרת ישראל, השב"כ והמוסד להציג את עמדותיהם בעניין טיב המידע שראוי שייכלל בתעודת הזהות ובדרכון ובעניין אופן שמירתו. מההחלטות העקרוניות של ועדת השרים ייגזרו הפעולות המשפטיות הנדרשות, ובכלל זה גם הכנת תיקוני חקיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף על פי שבדיונים שהתקיימו בעניין הגדירו כמה גורמים את החלפת תעודת הזהות הקיימת בתעודת זהות חכמה כצורך לאומי, הנושא לא קודם וההחלטות לא יושמו.

ההחלטה להנפיק תעודת זהות חכמה קודם שייכללו בה אמצעי זיהוי ביומטריים

בדצמבר 2006 הגיש מנכ"ל המשרד דאז, מר רם בלינקוב, ליו"ר ועדת השרים לביקורת המדינה הצעת החלטה, ולפיה: "משרד הפנים יתקדם בהליך המכרז השני עד סופו, על פי התכנית ולוח הזמנים הקיימים. במקביל, ובלי לפגוע בכל דרך שהיא בהתקדמות המכרז לתעודת זהות חדשה ומימוש, תעשינה פעולות משלימות, שיאפשרו למשרד הפנים לשלב ביומטריה בתעודת הזהות, בהקדם האפשרי בהתאם להחלטות שיתקבלו... ההחלטה בדבר המזהה הביומטרי שיהיה בתעודת הזהות או שילובם של מספר מזהים בתעודת הזהות תיקבע על פי תורת הפעלה¹⁹ לאומית".

במכתב שצורף להצעת ההחלטה הודיע מנכ"ל המשרד כי המשרד הוא האחראי מהבחינה החוקית, המהותית והמקצועית לענייני "תיעוד לאומי בשילוב עם ביומטריה" ולהכנת תורת הפעלה שתשרת את כל הגורמים הנוגעים בדבר. עוד ציין שהחלטות בנושא הן בעלות משמעות רבה בתחומים האזרחי, הביטחוני והכלכלי. לפיכך בכוונתו לעמוד בעצמו בראש הצוות שיגבש את תורת הפעלה ושיעקוב אחר ההתקדמות בפרויקטים של המשרד הנוגעים לנושא הנפקת תעודת זהות חכמה ודרכונים חדשים ושילוב אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודות אלה.

ביוני 2007 הודיע המשרד למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי על פי עמדתו, בתעודת הזהות יש לשלב תצלום ממוחשב ולא טביעות אצבעות. הודעתו נמסרה בעקבות פנייה של מחלקת ייעוץ וחקיקה אל היועץ המשפטי במשרד ואל נציג מינהל האוכלוסין בנוגע לעמדת המשרד בעניין שילוב טביעות אצבעות בתעודות זהות באופן וולונטרי. עוד ציין המשרד כי ההצעה האמורה "מקדימה את זמנה ביחס לשלב בו מצוי הנושא... היא בעייתית ומעלה שאלות לא פשוטות הן בהיבטים הטכניים של היערכות טכנולוגית והקצאת משאבים ותקציבים, והן בהיבטים המהותיים והמשפטיים של העניין". כמו כן הודיע שבמשרד גובש צוות בין-משרדי, בראשות המנכ"ל, שיבחן את נושא הביומטריה בתעודת הזהות החכמה ואת כל ההצעות שיועלו בהקשר זה (להלן - הצוות הבין-משרדי).

ביוני 2007 התקיים דיון ראשון של הצוות הבין-משרדי לנושא ביומטריה בראשות מנכ"ל המשרד דאז, מר בלינקוב, בהשתתפות נציגי השב"כ, המטה ללוחמה בטרור (להלן - המטה ללוט"ר), האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה ומשרד האוצר. בסיכום הדיון נכתב שמטרת הצוות היא "קביעת סדרי עבודה בכדי להגיע למדיניות מוסכמת בנושא ביומטריה בישראל ובסופו של דבר הצגתה בפני הממשלה".

מן האמור עולה שעד יוני 2007 סברו הגורמים הבכירים במשרד שיש להתקדם בהליכי המכרז השני כדי להתחיל בהנפקת תעודת הזהות החכמה וכך בכך לבחון שילוב עתידי של אמצעי זיהוי ביומטריים בה. כל זאת בלי לעכב את מהלך המכרז לייצור תעודת זהות חכמה ואת מימושו. עוד עולה כי בשנים האמורות סבר המשרד כי בתעודת הזהות יש לשלב צילום ממוחשב ולא טביעות אצבעות, וכי הטמעת החידושים הביומטריים בתעודות הזהות ובדרכונים תיעשה בהדרגה. נוכח עמדתו זו יזם המשרד כאמור את הצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10), שעניינה שילוב תצלום ממוחשב בתעודות הזהות. הצעה זו הוגשה לכנסת בסוף שנת 2006 ואושרה כאמור בקריאה ראשונה בינואר 2007.

19 מסמך המתווה את עבודת הארגון על פי יעדיו ועוסק בדרכי פעולה, בסוג האמצעים שיינקטו, בהגדרת סמכויות ועוד. את המסמך מאשר הדרג הבכיר בארגון.

ההחלטה לכלול אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודת הזהות החכמה

תהליך קבלת ההחלטה

ביולי 2007 התחלפו שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים. השר הנכנס, מר מאיר שטרית, החליט לקדם את שילובם של אמצעי הזיהוי הביומטריים - תצלום ממוחשב וטביעות אצבעות - במסמכי הזיהוי החדשים ולהקים מאגר שבו יישמרו אמצעים אלה.

בדיון שהתקיים באותו החודש אצל המנכ"ל הנכנס של המשרד, מר אריה בר, נידונו עניינים אלה: תעודת זהות חכמה, דרכון חדש, צילום תושבי המדינה וביומטריה. כמו כן הועלה בדיון נושא החקיקה הנדרשת למימושם. היועץ המשפטי למינהל האוכלוסין ציין כי הצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10), המאפשרת שימוש בתצלום ממוחשב, עברה בקריאה ראשונה בכנסת, וכי נושא החקיקה ליישום השימוש בביומטריה נתון בטיפולו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והוא "יקודם לאחר קבלת החלטות אופרטיביות המקובלות על כלל משרדי הממשלה".

באוגוסט 2007 כינס מנכ"ל המשרד דיון של הצוות הבין-משרדי. בדיון ציין המנכ"ל שהמשרד רואה בנושא הביומטריה בכלל ובהנהגת מסמכי הזיהוי החדשים הכוללים אמצעי זיהוי ביומטריים בפרט יעדים מרכזיים. נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים סקרה את ההיבטים המשפטיים וציינה כי על פי הנחיית משרד המשפטים באותו מועד, רק אחרי שיושלם הליך חקיקה יהיה אפשר לאגור תצלומים באיכות ביומטרית. המנכ"ל סיכם כי הטכנולוגיה הביומטרית תכלול גם תצלום פנים וגם סריקה של טביעות אצבעות וכי יוקם צוות בראשותו לקביעת תורת ההפעלה בנושא.

בספטמבר 2007 קיים המנכ"ל ישיבה בנושא "שילוב אמצעים ביומטריים בתעודות זהות ובדרכונים". מסיכום הדיון עולה שנוציג משרד המשפטים תהה על בסיס מה שינה המשרד את החלטתו וציין שלא נמסר למשתתפים מידע שישמש מצע לדיון.

לקראת הדיון של ועדת הפנים והגנת הסביבה בהצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10), שהיה אמור להתקיים בנובמבר 2007, הודיע המשרד במכתב ליו"ר הוועדה שעקב חילופי שר ומנכ"ל חזר המשרד ובחן את ההצעה לתקן את חוק מרשם האוכלוסין ואת האפשרות שבתעודת הזהות ייכללו מאפיינים נוספים, לרבות טביעות אצבעות. נוכח זאת ביקש המשרד לדחות את הדיון בהצעת החוק האמורה עד שתגובש עמדתו בעניין הכללת מאפיינים נוספים בתעודת הזהות. ועדת הפנים והגנת הסביבה ראתה בעמדה החדשה של המשרד שינוי מהותי לעומת הצעת החוק שהובאה לאישורה. עקב כך המליצה לכנסת להסיר את הצעת החוק מסדר יומה, והמלצתה אושרה.

משרד מבקר המדינה ביקש לעיין במסמכים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטות שנעשה במשרד הפנים בדבר הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודות הזהות. לשם כך בדק את התיקים שבארכיון המשרד השייכים ללשכת המנכ"ל המשרד דאז, וכן פנה אל לשכת המנכ"ל הנוכחי לשם איתור המסמכים, אך לא נמצאו מסמכים המתעדים תהליך זה. בהיעדר מסמכים על תהליך קבלת ההחלטות ועל עבודת מטה שנעשתה בעניין אי-אפשר לדעת אם משרד הפנים בחן את החלופות למימוש הנושא, לרבות ניתוח היתרונות והחסרונות של כל חלופה ולוחות הזמנים ליישומה.

המשרד יזם את פרויקט ההנפקה של תעודת הזהות החכמה בשילוב שבב אלקטרוני ותצלום ממוחשב כבר בשנת 2001. יזמה זאת חייבה היערכות ממושכת - ייזום תיקוני חקיקה ובחירת ספק, הקמת קו ייצור ופתרונות טכנולוגיים מתאימים שיושמו גם בלשכות מינהל האוכלוסין - כדי שיהיה אפשר להנפיק את תעודת הזהות החכמה לפי המפרט ולפי תורת ההפעלה שגיבש המשרד. עם הסרת ההצעה לחוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10) נבלם המהלך, הפעם ביזמת המשרד, ונעצר קידומו של הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על המשרד לבחון את הסיכונים ואת ההשלכות של העיכוב בהנפקת תעודת הזהות החכמה. בנובמבר 2007 כבר עמדה הצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון מס' 10) בהכנה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית, וקידומה היה מאפשר להתחיל בהנפקת תעודות הזהות החכמות. אך החלטת המשרד לכלול בתעודת הזהות החכמה אמצעי זיהוי ביומטריים חייבה כאמור שינויי חקיקה נוספים.

ראוי לציין שבמסגרת הדיונים שהתקיימו בבית המשפט בנושא המכרז השני, בעקבות עתירה, שהגישה חברה שהתמודדה במכרז ונפסלה על ידי ועדת המכרזים מפני שלא עמדה בתנאי סף טכנולוגי שנדרש במכרז, הדגיש המשרד לפני בית המשפט את דחיפות הפרויקט להנפקת תיעוד לאומי המוגן מפני זיוף. בפסק דין שהוציא בית המשפט העליון²⁰ צוין כי במסגרת שיקוליו הובא בחשבון נושא "מאזן הנוחות"²¹, וכי נתונים כבדי משקל מטים את מאזן הנוחות לטובת המשרד שכן "הניסיונות לקדם את פרויקט תעודות הזהות החכמות מתמשכים כבר שנים, ומתן סעד זמני כמבוקש יוביל להארכה נוספת של יישום הפרויקט לפרק זמן בלתי מתקבל על הדעת... ידחה הפרויקט בשנה שנתיים לפחות. לפרט זה משקל רב בבחינת מאזן הנוחות, במיוחד נוכח החשיבות שתולה המדינה במערכת תעודות הזהות החכמות". עוד ציין בית המשפט כי "טוען משרד הפנים לצורך ביטחוני לאומי חיוני ורחוף, להביא לידי הנפקת תיעוד לאומי מוגן אחר מפני זיוף... משרד הפנים מבקש לפעול בכדי להביא לביצוע הפרויקט מהר ככל שניתן". בפסק דין אחר שהוציא בית המשפט לעניינים מינהליים, בעתירה לסעד כנגד חתימת המשרד על ההסכם עם הספק²², צוין כי "המדינה הדגישה את חיוניות הפרויקט כפרויקט לאומי, שנועד לתת מענה טכנולוגי... ואף למנוע זיוף של תעודות זהות, על כל המשתמע מכך בתחום הפלילי והביטחוני. על כן גורסים המשיבים [המשרד, ועדת הפטור והספק], כי לעיכוב הפרויקט יהיה מחיר יקר, הן ביטחוני והן חברתי-כלכלי, ובפרט כאשר כבר נחתם ההסכם בין המדינה לבין [הספק] וניתן להתחיל במימוש הפרויקט כבר עתה".



עולה כי עד ששינה המשרד את עמדתו באמצע שנת 2007 והחליט לשלב אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודת הזהות החכמה, כבר הקדיש לנושא יותר מעשור. המשרד התקשה לקדם את החלפת תעודת הזהות הישנה בחדשה, אם משום הליקויים שנמצאו בהליכי המכרז הראשון ואם משום שלא קידם בעוד מועד תיקונים בחקיקה שנדרשו כדי לאפשר את המכרז השני. כשכבר עמד המשרד לסיים את מהלך החקיקה שנועד לאפשר לו לחתום כדין על הסכם עם הספק, התקבלו במשרד החלטות שלפיהן ייכללו בתעודת הזהות החכמה אמצעי זיהוי ביומטריים, החלטות שמשמעותן שינוי מדיניותו בעניין הנפקת תעודת הזהות החכמה. יישום ההחלטות כרוך בעיכוב נוסף עקב הצורך בייזום תיקונים בחקיקה ראשית, בגיבוש תורת הפעלה חדשה ובאישורה וכן בהתאמת התשתיות ותהליכי ההנפקה.

20 עע"מ 9307/08 דפוס בארי-שותפות מוגבלת נ' משרד הפנים ואח', תקדין. פסק הדין ניתן ב-2.12.08.
 21 מאזן הנוחות הוא אחד מהשיקולים המרכזיים אותם שוקל בית המשפט בבואו להחליט בקשה למתן סעד זמני. במסגרת זו בוחן בית המשפט את השלכות מתן הסעד הזמני על הצדדים - הנזק העלול להיגרם להם כתוצאה מהסעד, האפשרות ל"להחזיר הגלגל אחורה" ועוד.
 22 בש"א (ירושלים) 931/08 דפוס בארי-שותפות מוגבלת נ' מדינת ישראל - משרד הפנים ואח', תקדין. פסק הדין ניתן ב-12.1.09.

גיבוש תורת ההפעלה

1. כאמור, תורת הפעלה היא מסמך המתווה את עבודת הארגון על פי יעדיו ועוסק בדרכי פעולה, בסוג האמצעים שיינקטו, בהגדרת סמכויות ועוד. את תורת ההפעלה צריך לאשר הדרג הבכיר בארגון. את הצורך בעדכון תורת ההפעלה כבר העלה כאמור מנכ"ל המשרד היוצא, מר בלינקוב, כשהודיע בדצמבר 2006 כי ייעשו פעולות משלימות שיאפשרו למשרד לשלב אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודת הזהות, וזאת בלי לפגוע בכל דרך שהיא בהתקדמות המכרז לייצור תעודת זהות חכמה ובמימושו. כאמור, ביוני 2007 התקיים בראשות מר בלינקוב דיון ראשון של הצוות הבין-משרדי בנושא הביומטריה בישראל. בסיומו הדיון נכתב שמטרת הדיון הייתה לגבש מדיניות מוסכמת בנושא זה כדי להציגה לממשלה.

ממסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה שמיד לאחר כניסתו לתפקיד ביקש מנכ"ל המשרד, מר אריה בר, באוקטובר 2007 מהמטה ללוט"ר, שהוא יחידה במשרד ראש הממשלה, לגבש עבור המשרד תורת הפעלה ל"שילוב ביומטריה בתיעוד לאומי 'חכם' (תעודת זהות 'חכמה' ודרכון אלקטרוני) ובמאגרי מידע" (להלן - תורת ההפעלה).

משרד מבקר המדינה העיר כי משרד הפנים מחזיק בתפקידים אזרחיים במהותם שנקבעו בסדרת חוקים, וכי תורת ההפעלה צריכה להיגזר ממדיניות המשרד, שאמורים לקבוע קברניטיו. היה אפשר לצפות שאת עבודת המטה לגיבוש תורת ההפעלה יובילו גורמים במשרד המעורים בפעולותיו וביעדיו ואחראים למימושם ושהמשרד לא יטיל זאת על גוף חיצוני שתפקידו העיקריים נוגעים לעניינים ביטחוניים.

מתשובת המטה ללוט"ר בנובמבר 2010 עולה שהמטה הוביל את גיבוש תורת ההפעלה, עקב הבנתו כי מדובר בנושא בעל חשיבות לאומית, שלא הגיע לכלל השלמה במשך שנים רבות. זאת אף שהטיפול בנושא אינו בתחום אחריותו הישירה. עוד צוין בתשובתו כי מסמך תורת ההפעלה הוא מסמך מתכלל, בעל ראייה לאומית, שנכתב מתוך שקלול מאוזן של כלל הצרכים - הן צורכי המשרד ומשרדי ממשלה נוספים והן צורכי גופי הביטחון - כדי לבחון את הסוגיה בראייה לאומית רחבה מאוד.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי תורת ההפעלה כשמה כן היא, תורה שנועדה להגדיר את הפעולות שמשרד הפנים נדרש לעשות לשם הנפקת תעודת זהות חכמה, ובכללן קביעת תהליכי ההנפקה, תהליכי תפעול הלשכות ועוד. לדעת משרד מבקר המדינה היות שתעודת הזהות היא מסמך אזרחי, היה אפשר לצפות כי את עבודת המטה לגיבוש תורת ההפעלה יובילו הגורמים המוסמכים במשרד ולא גוף חיצוני.

2. במאי 2008 הגיש המטה ללוט"ר למנכ"ל המשרד את מסמך תורת ההפעלה. המסמך מציג את מטרות השילוב של אמצעי הזיהוי הביומטריים בתעודות זהות ובדרכונים ואת היתרונות הגלומים בשימוש באמצעי זיהוי אלה. במסמך נכתב כי המטה ללוט"ר עשה "עבודת-מטה לריכוז ותכלול הצרכים הלאומיים הביטחוניים וגיבוש המענים הראויים" בתחומים כגון תפעול, שימוש בביומטריה, חקיקה והיבטים טכנולוגיים. עוד נכתב במסמך שהשלב המסכם של עבודת המטה כלל גם הכנת "תזכיר הצעת חוק" המתבסס על תורת ההפעלה.

חלק מהמטרות שמסמך תורת ההפעלה מזכיר הן בגדר קביעת מדיניות ברמה הלאומית. לדוגמה נכתב בו ש"ברמה הלאומית: על מדינת ישראל לספק על-פי צרכיה, לאזרחיה ולתושביה, זיהוי חד-

חד-ערכי²³; כן נכתב שאחת ממטרותיו היא "אמינות ומהימנות בבדיקת זהות בין האזרחים לבין עצמם ובינם לבין גורמים ממלכתיים".

תורת ההפעלה אמורה להנחות את הארגון בתחום פעילות מסוים כדי שיממש את יעדיו ואת המדיניות שנקבעה באותו תחום פעולה. תורת ההפעלה מפרטת במסמך את המשימות, את שיטות העבודה, את הנהלים ואת האמצעים שבהם ייעשה שימוש. מסמך תורת ההפעלה אינו מסמך מדיניות אלא אמור להיגזר ממדיניות. כאמור, בחינת המסמך שהעביר המטה ללוט"ר למשרד מעלה כי חלק מהמטרות שהוגדרו בו מתוות מדיניות, כמו הקביעה שעל "מדינת ישראל לספק על פי צרכיה לאזרחיה ולתושביה, זיהוי חד-חד-ערכי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה ראוי שיעדיו ומדיניותו יידונו ויאושרו בידי הגורמים המוסמכים בו במסגרת עבודת מטה שתיעשה תוך כדי בחינה יסודית של כל ההיבטים הנדרשים, ובהם היבטים משפטיים והיבטים של יעילות. רק אחרי שתאושר המדיניות ייקבעו האמצעים למימושה, ואלה יבואו לידי ביטוי בתורת ההפעלה.

בנובמבר 2010 השיב המטה ללוט"ר למשרד מבקר המדינה כי בהגדרת המשימה שהטיל עליו המשרד הוא התבקש "לגבש מדיניות וקווים מנחים של מערכת הביטחון לשילוב הביומטריה בתיעוד הלאומי", וכי המשימה נעשתה באמצעות עבודת מטה מעמיקה ומסודרת ובשקלול כל ההיבטים הנדרשים. עוד נמסר מהמטה ללוט"ר כי המשרד העביר להם מסמך מדיניות ראשוני.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הפנים כי את מדיניותו אמורים לקבוע העומדים בראשו כחלק מתהליך קבלת החלטות, ולא גורמים מחוץ למשרד.

3. הדרך הנאותה לקבלת החלטה על מדיניות כרוכה בעבודת מטה, והיא שלב בתהליך קבלת ההחלטות. במהלך עבודת המטה יש לעשות את הפעולות האלה: איסוף מידע ונתונים כדי להכין תשתית עובדתית אמינה לפני קבלת ההחלטה; הצגת הצעות החלטה חלופיות ובחינתן; העלאת החלופה המועדפת והצגת נימוקים לבחירתה. על סמך עבודת מטה ראויה אפשר לבסס מדיניות, לנמקה ולהכין את החקיקה הנדרשת ליישומה, אם הדבר דרוש. פעולות אלה מצוינות במסקנות "ועדת קוברסקי" שהממשלה אישרה עקרונית בינואר 1990, בפסיקת בית המשפט העליון²⁴ וברוחות של מבקר המדינה²⁵. מדיניות צריכה, אם כן, להיות מושתתת על עובדות בדוקות ועל שיקולים מבוססים המגבירים את סבירותה.

משרד מבקר המדינה ביקש לעיין במסמכים המתעדים את הדיונים שקיים המנכ"ל דאז, מר אריה בר, בעניין תורת ההפעלה שגיבש המטה ללוט"ר ואת ההחלטות שקיבל. לשם כך נבדקו התיקים שבארכיון המשרד השייכים ללשכת המנכ"ל דאז, שסיים את תפקידו במרס 2009, אך לא נמצאו מסמכים המסמכים את הדיונים ואת ההחלטות שהתקבלו במסגרתם. משרד מבקר המדינה פנה ביולי 2010 אל לשכת המנכ"ל הנוכחי של המשרד וביקש לקבל מסמכים המלמדים על החלטות שקיבלו השר והמנכ"ל בשנים 2007-2008 וכן מסמכים שבהם נידונו בשנים אלה תורת ההפעלה והאישור שניתן לה. בתגובה הודיע המנכ"ל המשרד, מר גבריאל מימון, כי "מסמכים על החלטות

23 זיהוי מוחלט. במתמטיקה פונקציה היא חד-חד-ערכית אם היא מקבלת כל ערך פעם אחת לכל היותר.
 24 ראו דברי נשיא בית המשפט העליון, השופט שמגר, בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז (3) 29, 48.
 25 ראו דוחות מבקר המדינה בעניין תהליכי קבלת החלטות בממשלה: דוח שנתי 52ב (2002), עמ' 100, 514-513; דוח 53ב (2003), עמ' 44-70; דוח 55ב (2005), עמ' 191.

שהתקבלו ע"י מנכ"ל המשרד הקודם בין השנים 2007-2008 טרום הקמת רשות האוכלוסין, לא נמצאו ולכן אין באפשרותנו להעביר אליכם".

מתשובת מנכ"ל משרד הפנים דאז, באוקטובר 2010 עולה שמסמך תורת ההפעלה תוקן כמה פעמים עד שבסופו של דבר אושר בפורום בראשותו.

לדעת משרד מבקר המדינה היעדרם של מסמכי מפתח בלשכת מנכ"ל משרד הפנים הנוכחי על אודות הפרויקט, על מטרותיו, על ההחלטות שהתקבלו בעניינו ועל אבני הדרך שנקבעו ליישומן, אף על פי שהפרויקט נמצא בעיצומו, שחשיבותו האומית רבה ושעלויותיו גבוהות, פוגע ברציפות השלטונית.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהיעדר מסמכים על תהליך קבלת ההחלטות אי-אפשר לדעת מהם השיקולים והנתונים שעליהם התבססו השר והמנכ"ל בהחלטותיהם. מן הראוי היה שמשרד הפנים יתעד את הדיונים שבמהלכם גיבש את מדיניותו וקיבל החלטות בעניין זה חשוב, וכי יתעד את מסמכיו באופן שיטתי ועל פי הכללים שנקבעו בחוק, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהוראות גנז המדינה, כדי שישמשו זיכרון ארגוני וכדי שיהיה אפשר לעיין בהם.

4. תורת ההפעלה אמורה להנחות מכלול של גורמים ודרגים במשרד - לרבות רשות האוכלוסין על לשכותיה - וכן גורמים ממשלתיים אחרים במילוי תפקידיהם במסגרת חוקי האוכלוסין וחוקים אחרים. לשם מימוש תורת ההפעלה התקבלו החלטות בדבר הקמת מאגרי מידע ייעודיים ובדבר מימוש פרויקטים טכנולוגיים חדשים בעלויות גבוהות, הכרוכים בהקמת תשתיות חדשות ובשינוי נהלים ושיטות עבודה.

ליישום תורת ההפעלה נודעת השפעה על תהליכי העבודה שיתקיימו בלשכות רשות האוכלוסין ועל התמודדות עם סיכונים שונים שתהליכי העבודה אמורים להתמודד עמם. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עלה שגורמים מקצועיים ברשות האוכלוסין המופקדים על עבודת המרשם והלשכות לא שותפו בגיבוש תורת ההפעלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי תורת ההפעלה גובשה בלי לשתף את כל הגורמים המקצועיים האחראים לתהליכי העבודה בנושא האוכלוסין, מכירים אותם ואת הכשלים והסיכונים הכרוכים במימושהם ואמורים ליישם את התורה ולהטמיעה. היה ראוי שהצוות הבכיר במטה רשות האוכלוסין המופקד על פעולת לשכות רשות האוכלוסין, על ענייני מרשם ומעמד ועל הנפקת המסמכים הלאומיים לאזרחים ידון במסמך. כמו כן היה ראוי שתוכן הדיונים ותוכן ההחלטות שהתקבלו בעקבותיהם יתועדו כמקובל.

בתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין בנובמבר 2010 נכתב כי בדיוני הצוות שגיבש את תורת ההפעלה השתתף מטעם רשות האוכלוסין מנהל מערך המחשוב.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הפנים כי את תורת ההפעלה אמורים לגבש הגורמים המקצועיים ברשות האוכלוסין הבקיאיים בעבודת לשכות רשות האוכלוסין ולא רק מנהל מערך המחשוב, המשמש גורם ביצוע טכני שאמור ליישם את היבטי המחשוב הנגזרים מתורת ההפעלה.

5. במהלך הביקורת באפריל 2010 פנה מנכ"ל רשות האוכלוסין, אמנון בן עמי, אל ראש המטה ללוט"ר וביקש שיקים צוות לתיקוף תורת ההפעלה ויפעל בדחיפות להשלמת התיקוף כאמור.

לדבריו, התיקוף דרוש משום שהגרסה הקודמת של תורת ההפעלה, שגובשה כבר בשנת 2008, אינה עדכנית דייה, מפני שבדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק המאגר הביומטרי, ויש להתאים את תורת ההפעלה לחוק זה.

מתשובת המטה ללוט"ר בנובמבר 2010 עולה שהוא השלים את עבודת המטה לעדכון תורת ההפעלה בסוף מאי 2010 והעביר את המסמך לאישור המשרד. התברר שעד נובמבר 2010, כחצי שנה מאז שהועבר המסמך למשרד, טרם אושרה תורת ההפעלה בידי שר הפנים ומנכ"ל רשות האוכלוסין.

התשתית העובדתית להליך החקיקה

1. מהמסמכים שנבדקו עולה כי כאשר הגיש המשרד ביוני 2008 את תזכיר חוק המאגר הביומטרי לאישור היועץ המשפטי לממשלה כמתחייב מתקנון הממשלה, נדרש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לדיונים ולבירורים כדי לבסס את הצעת החוק. בחודשים יוני-אוגוסט 2008 התקיימו במשרד המשפטים ובמשרד הפנים דיונים שריכזו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), כדי לגבש נוסח מוסכם של טיוטת הצעת חוק המאגר הביומטרי. מהמסמכים בנושא עולה כי נעשו בירורים יסודיים שהתמקדו בבחינת חוקיות הקמתו של המאגר הביומטרי, מידתיותו והתועלת בקיומו.

במהלך הדיונים בתזכיר החוק ביקש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לקבל מן המשרד ומן המשטרה מידע על היקף תופעת "גנבת הזהות" בישראל, שלדבריהם הייתה אחת הסיבות לכך שיש להקים מאגר ביומטרי. הוא ציין שאין להסתפק בנתונים על הקלות שבה אפשר לזייף תעודות זהות, שכן גם אם מדובר בנתונים חשובים, ספק אם הם מצדיקים כשלעצמם את הצורך במאגר, הגם שהם מצדיקים בוודאי "את הצורך בתעודות זהות חזקה יותר".

במכתב ששלח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ביולי 2008 אל מנכ"ל המשרד דאז, בנושא תזכיר החוק, ציין שלמרות הבקשות שהפנה למשרד ולמשטרת ישראל, טרם קיבל את המידע המבוקש בדבר "היקף תופעת גניבת הזהות" בישראל, שהיא אחד הבסיסים החשובים לצורך בהקמתו של מאגר ביומטרי". עוד ציין שדברי ההסבר להצעת החוק אינם כוללים נתונים בעניין מספר האנשים שהתלוננו על כך שנעשה שימוש בזהותם בלי ידיעתם, ועל מספר האנשים שהשתמשו בזהות גנובה ונתפסו. בתגובה שלח מנכ"ל המשרד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) מכתב ובו עסק בנושאים שהעלה. הוא ציין כי אין במשרד נתונים בעניין היקף תופעת "גנבת הזהות" וכי המשטרה הודיעה שתספק נתונים בנושא, אך טרם עשתה כן.

2. כשהובאה טיוטת הצעת חוק המאגר הביומטרי לאישור הממשלה נכתב במסמכים הנלווים לה שאין נתונים בנושא²⁶. בדברי ההסבר לטיוטת הצעת החוק²⁷ נכתב כי "מסמכי הזיהוי המנופקים כיום קלים לזיוף בידי גורמים עברייניים, המנסים לעתים להסתייע בעובדי המדינה לצורך כך... בשנים 2005 עד 2007 דווח למשרד הפנים על אבדן, גניבה והשחתה של כ-150,000 תעודות זהות

26 בעניין המידע שבידי המשטרה על עברות הונאה ראו דוח 508-493, עמ' 508-493. בדוח נכתב כי למשטרה היה חסר מידע על עברות ההונאה וכי בכל הקשור למסמכים מזויפים - דרכונים, תעודות זהות, אשרות ועוד - הטיפול המשטרתי היוזם והחקירה המשטרית לקו בחסר.

27 הצעת חוק מ-27.10.08 בנושא הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט-2008: דברי ההסבר לסעיף 1.

בשנה, שבשלהם הוגשו בקשות להנפקת תעודות זהות חדשות... מנתוני משטרת ישראל עולה כי כ- 52 אחוזים מבין מחליפי תעודות זהות בשנים 1995 עד 2006 הם בעלי עבר פלילי, מהם 10 אחוזים בעלי עבר פלילי של זיוף מסמכים והפצתם".

המשרד מופקד על הנפקת מסמכי זיהוי ומפעיל את מרשם האוכלוסין כבר עשרות שנים. במהלך פעילותו הצטברו בידיו נתונים רבים, והם נמצאים במערכת אביב. הביקורת העלתה שאף שהמשרד מנהל במשך שנים את מאגר מרשם האוכלוסין, לא היו בידיו נתונים כמותיים על היקף התופעות המתלוות לשימוש במסמכי זיהוי שהוא מנפיק לאוכלוסייה שבטיפולו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אין בידיו נתונים כמותיים, ולו חלקיים, על הבעיות שהעלה כנימוק להכללת אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודות הזיהוי של כלל האוכלוסייה - זיוף מסמכי זיהוי ותיעוד כפול - על שכיחותן ועל מאפייניהן. בהיעדר נתונים כאלה אין בידיו תשתית עובדתית נאותה לביסוס החלטותיו בנושא זה.

מתשובת משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 עולה כי אין בידיו נתונים על עברות הזיוף של תעודות הזהות אלא רק על עברות זיוף באופן כללי.

בתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 נכתב כי מנכ"ל הרשות הקים ביולי 2010 יחידה לתכנון מחקר, איכות ומצוינות, שמטרתה לסייע להנהלת הרשות ויחידותיה בגיבוש מדיניות וקבלת החלטות באמצעות הספקת נתונים ומידע, הפקת דוחות נתונים, עשיית סקירות ומחקרים ועוד.

החלה הדרגתית של חוק המאגר הביומטרי ותקופת מבחן

1. באוגוסט 2008 נידונה ואושרה בממשלה הצעת החלטה "טיוטת הצעת חוק תעודת זהות, מסמכי נסיעה ומאגר מידע ביומטרי, התשס"ח-2008 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק". בהחלטה²⁸ נקבע כי ניתן אישור עקרוני לטיטוט החוק וכי ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מוסמכת לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק ולהגישיה מיד לכנסת. באוקטובר 2008 עבר החוק בקריאה ראשונה. בראשית 2009 התקיימו בחירות לכנסת, ובעקבותיהן סיים שר הפנים דאז, מר שטרית, את כהונתו.

במחצית השנייה של 2009 התקיימו בכנסת דיונים לאישור הצעת חוק המאגר הביומטרי בוועדת משנה משותפת של ועדת המדע והטכנולוגיה וועדת הפנים והגנת הסביבה. במהלך הדיונים חלו שינויים בנוסח המקורי של הצעת החוק ובשמו.

2. בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק המאגר הביומטרי²⁹. כאמור, בסעיף 41 בחוק נקבע שהוא ייושם בהדרגה במשך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן יחולו הוראות החוק רק על תושבים שישבו בוועדת הזהות שלהם ישולבו אמצעי זיהוי ביומטריים "במטרה לבחון בתקופה זו את אופן היישום של הוראות לפי חוק זה על תושבים אלה, את נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ומטרותיו, את המידע שיש לשמור במאגר ואת אופן השימוש בו". בסיומה של תקופת

28 החלטת ממשלה מס' 3886 מ-3.8.08.

29 הצעת החוק עברה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית במליאת הכנסת ב-7.12.09.

המבחן רשאי שר הפנים, בשיתוף גורמים שונים בכנסת ובממשלה, להחיל את החוק על כלל התושבים.

חוק המאגר הביומטרי קבע מנגנוני בקרה ויישום מבוקר הבאים לידי ביטוי בתקופת מבחן שתיקבע בצו. בצו יפורטו העניינים שייבחנו בתקופת המבחן, המדדים להצלחתו ואופן קבלת ההסכמה של התושבים להחלת החוק עליהם בתקופת המבחן.

עוד קבע החוק כי הצו ייכנס לתוקף רק אחרי שתאושר סדרת תקנות בעניינים האלה: אופן נטילת אמצעי הזיהוי הביומטריים; דרכי הפעולה במקרים שבהם אי-אפשר ליטול מאדם אמצעי זיהוי ביומטריים לפי חוק זה, מסיבות בריאותיות או אחרות; הפקת נתוני זיהוי ביומטריים מאמצעי זיהוי ביומטריים שניטלו והעברתם לרשות לניהול המאגר הביומטרי ולמרכז הנפקה; העברת תוצאת הזיהוי מהרשות לניהול המאגר הביומטרי לעובדי המשרד, ובכלל זה אופן העברת המידע ותדירות העברתו; אבטחת מידע, לרבות המידע שבמאגר הביומטרי וניהול המאגר. לפי חוק המאגר הביומטרי, התקנות היו אמורות להיות מוגשות לאישור ועדת הכנסת המשותפת³⁰ בתוך ארבעה חודשים מיום פרסום החוק, דהיינו באפריל 2010.

רק ביולי 2010 העבירה רשות האוכלוסין את טיוטות הצו והתקנות למשרד המשפטים, המשטרה וגופי הביטחון לשם קבלת הערות בעניינן. עד ספטמבר 2010 טרם הוצא הצו וטרם הותקנו התקנות הנדרשות לתקופת המבחן. לפיכך רק בסיומם של הליכים אלה תוכל להתחיל תקופת המבחן.

מתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין מנובמבר 2010 עולה כי בחודשים האחרונים שוקדים אנשי הרשות על מלאכת ניסוח התקנות, אולם מדובר בתהליך ארוך. עוד עולה מתשובתו כי הנושא מורכב הן בהיבטים הטכנולוגיים והן בהיבטים המשפטיים וכי טיוטת התקנות נשלחה לגורמים הנוגעים לעניין כדי לקבל את הערותיהם; אחרי שהתקבלו ההערות נשלחה טיוטה מתוקנת, שגם בה טרם הוכרעו כמה נקודות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל העיכוב בהתקנת הצו והתקנות נגרמת דחייה נוספת במהלכים להנפקת תעודות הזהות החכמות.

3. בחוק המאגר הביומטרי נקבע כי לשם התחלת תקופת המבחן יש ליישם צעדים מינהליים וארגוניים מהותיים ביותר, חלקם במשרד ואחרים במשרד ראש הממשלה, כלהלן: הקמת הרשות לניהול המאגר הביומטרי; הקמת מאגר ביומטרי ופיתוח המערכת לניהולו; מינוי ראש רשות לניהול המאגר הביומטרי באישור הממשלה; מינוי ממונה על הפרטיות במאגר הביומטרי בידי שר הפנים בהסכמת שר המשפטים; מינוי ממונה על היישומים הביומטריים שיהיה עובד משרד ראש הממשלה וימונה על ידיו. עוד נקבע בחוק כי הרשות לניהול המאגר הביומטרי תוקם במשרד כרשות מוסמכת ונפרדת.

בעניין הממונה על היישומים הביומטריים קובע החוק כי תפקידו להביא לראש הממשלה, לשר הפנים ולרשות לניהול המאגר הביומטרי המלצות בדבר מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים, לרבות יעדים, מדדים, תקנים והנחיות בנוגע להקמה, לתפעול ולתחזוקה של המאגר הביומטרי ולגישה אליו. כמו כן מתפקידו להגיש המלצות בדבר היישומים הביומטריים שיפותחו, בדבר הבקרה על היישומים הביומטריים ועל המאגר הביומטרי וכן בדבר המדיניות של אבטחת

30 ועדה משותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ולוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת.

המאגר הביומטרי ואבטחת המידע המועבר למרכז ההנפקה, לרבות הנהלים ותקני האבטחה. עוד נקבע בחוק שהממונה על היישומים הביומטריים שבמשרד ראש הממשלה יפקח על יישום הוראות החוק והתקנות, על הכללים ועל הנחיות הרשות לניהול המאגר הביומטרי וכן על פעולות ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי.

נמצא כי בספטמבר 2010, מועד סיום הביקורת, טרם הושלם יישומם של הצעדים האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שיישום הצעדים טרם הושלם, צפוי עיכוב נוסף בהנפקתן של תעודות הזהות החכמות.

4. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי רשות האוכלוסין החלה לפעול להקמת המאגר הביומטרי ולהקמת הרשות לניהול המאגר הביומטרי. ממסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה שעובדי רשות האוכלוסין עוסקים במגוון משימות, ובכללן: פיתוח תכנה לניהול המאגר הביומטרי; אפיון חמרה למאגר הביומטרי; איתור מבנה שימש את הרשות לניהול המאגר הביומטרי. נציגי רשות האוכלוסין מסרו למשרד מבקר המדינה שפעולות אלה נעשות "עד לאיוש המשרות של הרשות לניהול המאגר הביומטרי".

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות האוכלוסין לשקול את פעולותיה להקמת המאגר הביומטרי ולהקמת הרשות לניהול ולהימנע מפעולות שעלולות לכבול את שיקול דעתו של הממונה על היישומים הביומטריים לכשיתמנה, מפני שתפקידו הוא להמליץ ולפקח על יישום מדיניות כוללת, לרבות יעדים, מדדים ותקנים הנוגעים להקמת המאגר הביומטרי, לתפעולו ולתחזוקתו כאמור בחוק.

בנובמבר 2010 השיב משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה שוקדים על הגדרת תפקידו של הממונה על היישומים הביומטריים ועל אופן מינויו.

מתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין בנובמבר 2010 עולה כי עובדי רשות האוכלוסין נוקטים פעולות שונות הנוגעות לקביעת יעדים, מדדים ותקנים וכן לתפעול המאגר הביומטרי ולתחזוקתו, וזאת כדי להימנע מעיכובים נוספים בהנפקתן של התעודות החכמות. עוד עולה מתשובתו כי משמעות העיכובים ביישום הפרויקט היא תשלום נוסף לספק, וכי בימים אלה אישרה נציבות שירות המדינה לפרסם מכרזים לאיוש חלק מהמשרות של הרשות לניהול המאגר הביומטרי.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי על פי חוק המאגר הביומטרי הפעולות האמורות הן באחריות ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי ובאחריות הממונה על היישומים הביומטריים, וכי ביצוען על ידי עובדי רשות האוכלוסין, גם אם הוא נועד למנוע עיכוב נוסף ביישום הפרויקט, עלול להצר את צעדיהם של גורמים אלה לכשימונו.

היערכות רשות האוכלוסין להנפקת תעודות זהות חכמה

1. כאמור, ביולי 2008 החלה לפעול במשרד רשות האוכלוסין. הרשות נועדה להחליף את מינהל האוכלוסין במשרד ולקבל אחריות ליישום מדיניות הממשלה ולהפעלת סמכויות השר בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין.

נוסף על פעילותה השוטפת של רשות האוכלוסין שתוארה לעיל הופקד בידה קידום של הפרויקטים לתיעוד לאומי. לשם מימוש נדרש תקציב כולל של כ-804 מיליון ש"ח: פרויקט תעודת זהות חכמה שעלותו כ-320 מיליון ש"ח; פרויקט הדרכון הביומטרי שעלותו כ-440 מיליון ש"ח; פרויקט ארכיב ממוחשב שעלותו כ-44 מיליון ש"ח (עלויות אלה אינן כוללות את תקציב כוח האדם הנוסף הנדרש ללשכות רשות האוכלוסין, הנאמד ב-11 מיליון ש"ח לשנה, ואת תקציב הרשות לביומטריה, הנאמד ב-9.5 מיליון ש"ח לשנה).

על הקמת רשות האוכלוסין הופקד מנהל מינהל האוכלוסין לשעבר, מר יעקב גנות. הוא שימש גם מנהלה הראשון של הרשות במשך כשנה - עד אמצע שנת 2009. רק בינואר 2010, כחצי שנה אחרי שסיים גנות את תפקידו, מונה לתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין מר אמנון בן עמי. רוב בעלי התפקידים בתחום האוכלוסין הועברו אל הרשות ממינהל האוכלוסין. מהסברים שמסר מנכ"ל רשות האוכלוסין ביולי 2010 למשרד מבקר המדינה עולה כי רשות האוכלוסין, שמופקדים בידה פרויקטים מורכבים שחשיבותם רבה מהבחינה הלאומית ושנדרש תקציב גדול למימושם, טרם סיימה את התארגנותה, לרבות תכנון המבנה הארגוני שלה ומצבת כוח האדם, הקמת יחידות מטה ואיוש משרות.

2. נוהל מפת"ח הוא נוהל מסגרת לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל מפרט את השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. זהו נוהל מחייב במשרדי הממשלה על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות התכ"ם. לפי הנוהל, בכל פרויקט אמורה לפעול מינהלת פרויקט, המהווה צוות מקצועי האחראי לניהול השוטף של הפרויקט.

כאמור, החלפת תעודות זהות לכלל האוכלוסייה היא מהלך מורכב המחייב עבודת מטה, קבלת החלטות, גיבוש מדיניות, הכנת תכניות, הבניית תהליכים ותיאום בין גורמים רבים. נוסף על ייצור התעודות הלכה למעשה, נדרשת היערכות ארגונית כוללת בתחומים שונים: תקנון כוח אדם, גיוס והכשרתו, וכן הכנת נוהלי תפעול, נוהלי ביטחון, נוהלי שינוע ועוד. לשם כך יש להקים מינהלת שתהיה אחראית לניהול הפרויקט על היבטיו השונים. הדבר אף צוין במסמכי המכרז השני ובחווה ההתקשרות עם הספק, שבו נקבע כי מנכ"ל המשרד ימנה מינהלת פרויקט, והיא תשמש אמצעי הניהול השוטף העליון של הפרויקט. בשנים 1995-2004 פעלה לסירוגין במשרד מינהלת לפרויקט תעודת זהות חכמה. כמו כן, במסמכי ההקמה של רשות האוכלוסין, במסגרת תיאור מבנה היחידות ברשות, נקבע כי תוקם מינהלת לניהול הפרויקטים שיהיו נתונים בסמכותה של רשות האוכלוסין, ובכלל זה, פרויקט תעודת זהות חכמה.

הצורך בהקמת מינהלת פרויקט עלה במסגרת דיונים שונים של רשות האוכלוסין עם נציגי משרד האוצר. כך לדוגמה, בישיבת מטה של רשות האוכלוסין בנושא הנפקת תעודת זהות חכמה ודרכון חדש, שהתקיימה בדצמבר 2008, אמר ראש הרשות כי יוקם מטה מסודר הכולל "ראש פרויקט". בישיבה של נציגי רשות האוכלוסין עם נציגי משרד האוצר בינואר 2009 סוכם כי תוקם מינהלת שתטפל בכל הפרויקטים לתיעוד לאומי, וכי מאושר גיוסם של מנהל פרויקט, איש מחשוב ויועץ משפטי. בביקורת נמצא כי עד יולי 2010 טרם הוקמו מינהלת פרויקטים ומטה לליווי הפרויקטים שיזמה רשות האוכלוסין.

משרד מבקר המדינה ביקש מרשות האוכלוסין תכנית עבודה למימוש הפעולות המתוכננות במסגרת הפרויקטים לתיעוד לאומי. הרשות המציאה למשרד מבקר המדינה טבלה ובה פירוט של משימות כלליות, שם הממונה על מימושן ותאריך יעד להשלמת המשימה. התברר כי התאריכים בטבלה משתנים על פי ההתפתחויות, ולכן היא אינה משמשת כלי ניהולי אלא דיווח נקודתי המעודכן למועד הדיווח. למשרד מבקר המדינה הוסבר שעקב מגבלות כוח אדם נבצר מהרשות להכין תכניות מפורטות המיושמות באמצעות כלי ניהול פרויקטים, המחייבים תכנון לוחות זמנים ותפוקות, כמקובל.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות האוכלוסין כי במתכונת עבודה זו חסרים לה כלים לניהול פרויקטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקפם, מורכבותם ועלויותיהם של הפרויקטים לתיעוד לאומי, על משרד הפנים ועל רשות האוכלוסין להקים מנגנון ניהול יעיל כדי שתיעשה בקרה על ביצועם. בהיעדר מינהלת פרויקטים חסר מנגנון מוסמך וראוי להתוויית דרכו ואופן ניהולו של כל פרויקט, לרבות הכנת תכניות עבודה, הצבת אבני דרך, בחינת עמידתו של הפרויקט ביעדים וביצוע בקרה עליו.

בתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 נכתב כי בעקבות הערת הביקורת התקשרה הרשות עם משרד חיצוני הנותן שירותי ניהול פרויקטים. אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו בנובמבר 2010 כי לאחרונה גויסו שני עובדים נוספים לאגף הפרויקטים ברשות האוכלוסין.

התקשרות עם הספק לפני השלמת החקיקה

1. כאמור, המכרז השני פורסם בסוף שנת 2005, ובנובמבר 2007 החליטה ועדת המכרזים של המשרד כי היא דוחה את הצעתו של הספק, היחיד שעמד בתנאי הסף של המכרז מפני שהתשלום שדרש בעד מימוש הפרויקט היה גבוה בהרבה מהאומדן שקבעה הוועדה. בעקבות כך פנה המשרד, בהמלצת ועדת המכרזים, אל ועדת הפטור באגף החשב הכללי במשרד האוצר וקיבל את אישורה להתקשר בפטור ממכרז ולשאת ולתת עם הספק, שעמד בתנאי הסף במועד הגשת ההצעות במכרז. כמו כן אישרה הוועדה למשרד לשאת ולתת עם גורמים אחרים אם ייכשל המשא ומתן עם הספק. בשנת 2008 נשא ונתן המשרד, בהובלת המנכ"ל, עם אותו ספק, אף שבאותו מועד טרם הושלמו מהלכי החקיקה הדרושים לשילוב אמצעי זיהוי ביומטריים וטרם אושרה הצעת החוק שהוגשה לכנסת, ואף על פי שבמכרז נכתב במפורש ש"החתימה של המשרד על הסכם ההתקשרות עם הזוכה, תהיה רק לאחר אישור כל תיקוני החקיקה הנדרשים למימוש הפרויקט".

בדצמבר 2008, לאחר סיום המשא ומתן, חתם המשרד עם הספק על הסכם לייצור 5 מיליון תעודות זהות חכמות במהלך חמש שנים, תמורת 270 מיליון ש"ח. ההסכמות שאליהן הגיעו הצדדים באו לידי ביטוי בתוספת שצורפה למסמכי המכרז השני ונעשתה לחלק מההסכם (להלן - התוספת). לפי התוספת, התעודות החכמות ייוצרו בשני שלבים: בשלב הראשון יופקו כרטיסים חכמים גולמיים (להלן - כרטיסים גולמיים)³¹, ובשלב השני יוטבעו בכל כרטיס גולמי פרטי הזהות של בעל התעודה, תהליך המכונה פרסונליזציה³².

על ההסכם חתמו מנכ"ל המשרד והחשב. במועד חתימת ההסכם כבר התגבשה במשרד ההכרה ששילובם של מזהים ביומטריים מחייב תיקון בחקיקה ראשית, ובלעדיו לא יהיה אפשר לחייב תושב לתת אמצעי זיהוי ביומטריים לשם הכללתם בתעודת זהות חכמה.

31 כרטיסים פלסטיים, ובהם שבב אלקטרוני עם מערכת הפעלה, שטרם עברו תהליך פרסונליזציה.
32 תהליך שבו נצרבם בשבב של הכרטיס החכם פרטים אישיים שונים של אדם מסוים, וכך נעשה הכרטיס החכם לתעודת זהות, המתבססת על כרטיס חכם.

בדצמבר 2008 חתמו נציגי המשרד על הסכם עם הספק לייצור תעודות זהות חכמות, וזאת קודם שהוסדרו בחקיקה ראשית שינויי החקיקה הדרושים, וכך נוצר מצב שבו יש סיכון שלפחות חלק מן ההשקעה בפרויקט עלול לרדת לטמיון. כאמור, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספטמבר 2004 אין לפרסם מכרז בנסיבות בהן הוראות מהותיות במכרז מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת. בהתקשרו עם הספק בטרם הושלמו הליכי החקיקה פעל המשרד שלא ברוח הוראות היועץ המשפטי לממשלה.

על ההסכם חתם חשב המשרד, שהוא הזרוע הארוכה של החשב הכללי, ובתוקף הוראות התכ"ם נמנה עם חברי ועדת המכרזים ומשמש "שומר סף" המבטיח שהתקשרויות המשרד יהיו תקינות. אולם חשב המשרד חתם על ההסכם עם הספק בלי שהושלמה החקיקה הדרושה לפרויקט, ובכך לא מילא את תפקידו כשומר סף.

סגן החשב הכללי במשרד האוצר, שהיה חשב משרד הפנים עד סמוך למועד גיבוש ההסכם עם הספק, ומנכ"ל רשות האוכלוסין ציינו בתשובותיהם כי "ההסכם נבנה באופן כזה שמאפשר הנפקת תעודות זהות חכמה הן ללא רכיבי ביומטריה (למקרה שבו לא תאושר החקיקה המתאימה) והן עם רכיבי ביומטריה". עוד ציינו בתשובותיהם כי גם אם הערת משרד מבקר המדינה נכונה, הרי היא מתעלמת משיקולים נוספים, כגון האיחור הרב ביישום הפרויקט והנוק שנגרם למדינה בעקבות הכשלים והסיכונים המלווים את השימוש בתעודות הזרות במתכונתה הנוכחית. לדבריהם אילו לא היה החוזה נחתם במועד והיה מתעכב עוד יותר, הדבר היה פוגע באמינות המדינה בעת מכרזים ממשלתיים בין-לאומיים עתידיים.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הפנים כי עוד בספטמבר 2005 התברר לו, כאמור לעיל, כי יש לתקן את החקיקה הראשית, הן לשם הנפקת תעודות זהות חכמות ללא רכיבי ביומטריה והן לשם הנפקתן עם רכיבי ביומטריה. דהיינו בכל מקרה לא היה המשרד אמור לחתום על ההתקשרות בלי לסיים את הליכי החקיקה הנדרשים, כפי שצוין במפורש במכרז.

זאת ועוד, השיקולים הנוספים שצוינו בתשובותיהם של סגן החשב הכללי ומנכ"ל רשות האוכלוסין אינם מצדיקים פעילות שאינה תקינה וחתימה על הסכם התקשרות בלי שהושלמה החקיקה המאפשרת שימוש בתוצריו. בשל החתימה על ההסכם טרם הסדרת החקיקה ונוכח החלת החוק בהדרגה, המדינה נאלצת לשלם סכומים נכבדים עבור הכרטיסים הגולמיים, בלי שיעשה בהם שימוש מייד.

2. כאמור, בדצמבר 2008 חתם המשרד על הסכם עם הספק שתוקפו חמש שנים, ולפיו ייוצרו התעודות החכמות בשני שלבים: בשלב הראשון יופקו כרטיסים גולמיים, ובשלב השני יוטבעו בכל כרטיס גולמי פרטי הזהות של בעל התעודה - פרסונליזציה. לפי התוספת, בשנים 2010-2013 אמור הספק לייצר 5 מיליון כרטיסים גולמיים תמורת כ-161 מיליון ש"ח. עוד נכתב בתוספת שהמשרד ישלם מקדמה מכספי המדינה בסך 15 מיליון ש"ח למימון הקמת המפעל לייצור תעודות הזהות החכמות.

בתוספת נקבע אופן חישוב התשלום לספק עבור הכרטיסים שייצר. נקבעו שני תעריפים: האחד - עבור הכרטיס הגולמי; האחר - עבור הפרסונליזציה. כמו כן נקבע 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. עוד נקבע בתוספת כי אם לא ירכוש המשרד במהלך חמש שנות ההתקשרות 5 מיליון רכיבי פרסונליזציה, יהיה עליו לשלם לספק בתום חמש השנים, גם עבור כמות רכיבי

הפרסונליזציה שלא הוזמנה, לפי תעריף הפרסונליזציה השני (14.8 ש"ח בתוספת מע"מ). לחלופין ניתנה למשרד האפשרות להזמין מהכמות שלא הוזמנה עד 500,000 רכיבי פרסונליזציה ולהאריך את תקופת ההתקשרות בשנה נוספת. דהיינו בכל מקרה ישלם המשרד לספק עבור 5 מיליון רכיבי פרסונליזציה.

3. ביוני 2010 פנה הספק למנהל מערך המחשוב ברשות האוכלוסין וביקש לקבל את אישור המשרד להתחיל בייצור הכרטיסים הגולמיים. בעקבות בקשתו הגיש מנהל מערך המחשוב לוועדת המכרזים של רשות האוכלוסין בקשה "להתנעת תהליך ייצור הכרטיסים הגולמיים". ביולי 2010 אישרה ועדת המכרזים לספק להתחיל בייצור הכרטיסים הגולמיים של תעודות הזהות. לפי ההסכם, על המשרד לשלם לספק כ-54 מיליון ש"ח בשנה, במשך שלוש שנים, עבור כרטיסים גולמיים שיוצרו, מן המועד שהמשרד יאשר לייצורם. תשלום זה יינתן ללא קשר לשימוש שהמשרד יעשה בכרטיסים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מאחר שבחוק נקבע שהוא יחול בהדרגה, ומאחר שייכתן שהשר ידחה את החלתו בשנתיים נוספות, יש חשש שהכרטיסים הגולמיים, שהספק יסיים את ייצורם על פי ההסכם בתוך שלוש שנים, ימתינו במשך שנים לשלב הפרסונליזציה, דבר המעורר שאלה בדבר הצדקת ההוצאה בעת הזאת. זאת ועוד, נוכח השינויים הטכנולוגיים יש חשש שהכרטיסים הגולמיים יהיו מיושנים בהשוואה לטכנולוגיה שתהיה בעוד כמה שנים כאשר יצא לפועל שלב הפרסונליזציה.

בתוספת להסכם נקבע כאמור כי התשלום עבור רכיב הפרסונליזציה יעלה לאחר שלוש שנים, וכי אם המשרד לא ירכוש במהלך חמש השנים 5 מיליון רכיבי פרסונליזציה, יהיה הספק זכאי לתשלום גם בגין הרכיבים שלא סופקו. יתר על כן, נוכח החלת החוק בהדרגה, הרי אם יוחל החוק במלואו ייתכן שהמשרד יידרש לשלם עבור רכיב הפרסונליזציה לפי התעריף שייכנס לתוקף בתום שלוש שנים מחתימת ההסכם, שהוא התעריף הגבוה יותר.

בתשובותיהם של סגן החשב הכללי במשרד האוצר ומנכ"ל רשות האוכלוסין בנובמבר 2010 נכתב כי טענת המבקר נכונה, ועם זאת על פי סעיף 4 בתוספת, למשרד יש "רשת ביטחון" המאפשרת לו להאריך את תקופת הפרסונליזציה בשנה נוספת בכמות של עד 500,000 תעודות, וכי על פי ההערכות במהלך שש שנים (שהחלו ביולי 2010) יוכל המשרד להנפיק את כל הכמות האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הערכת המשרד, עוד בטרם הוחלט על החלת החוק בהדרגה, הייתה שהחלפת 5 מיליון תעודות זהות תימשך כחמש שנים. נוכח החלת החוק בהדרגתיות במסגרת תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבהן יינתנו תעודות זהות חכמות רק למי שיביע את הסכמתו לתת אמצעי זיהוי ביומטריים, יש חשש שגם בתום חמש השנים לא יונפקו 5 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 רכיבים שלא יסופקו.

4. משרד מבקר המדינה בירר עם הדרגים הבכירים במשרד וברשות האוכלוסין אם נוכח העיכובים שיחולו בהנהגת תעודת הזהות החכמה - אם בתוקף החוק, ואם נוכח הקשיים הטכניים, היישומיים והארגוניים - לא שקלו את האפשרות להאיץ את הנפקתן של תעודות הזהות החכמות בלי להמתין עד שיושלמו המהלכים ליישום הביומטריה, כפי שתכנן המשרד לעשות עד אמצע שנת 2007. מהסברים שניתנו למשרד מבקר המדינה עולה שבמשרד לא הועלתה הצעה כזאת, וממילא לא נשקלה האפשרות להחליף אלא את תעודות הזהות הקיימות בתעודות זהות חכמות קודם שייכללו בהן אמצעי זיהוי ביומטריים.

מכאן כי אף שהספק החל בייצור תעודות הזהות החכמות, על אף השקעותיו הרבות של המשרד מכספי הציבור, המסתכמות במיליוני שקלים, ועל אף הסיכונים הגדולים הנשקפים מן הקלות שבה אפשר לזייף את תעודות הזהות במתכונתן הנוכחית, תושהה החלפתן של כלל תעודות אלה בעוד שנים אחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמשך השימוש בתעודות הזהות במתכונתן הנוכחית מאפשר לגורמים שונים לנצלן לרעה לשם ביצוע עברות פליליות, כלכליות, הגירה בלתי חוקית ופעילות הפוגעת בביטחון המדינה, ונוכח התמשכות התהליכים במשך שנים רבות, ראוי שמשרד הפנים ינקוט לאלתר מהלכים להנפקתן של תעודות זהות חכמות לכלל האוכלוסייה עוד קודם שייכללו בהן אמצעי הזיהוי הביומטריים, ובכך יקשה את זיופן ויגביר את מהימנות השימוש בהן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה שראוי לבדוק אם להנפקתה של תעודת הזהות החכמה לפני נטילת אמצעי הזיהוי הביומטריים יש יתרונות מבחינת עקומת הלמידה של העובדים, מבחינת תיקוף התהליכים ומהבחינה הטכנולוגית, ואם מהלך כזה יכול לתרום למימוש התועלת שבהשקעה שהמדינה כבר עשתה במכרזים, ביעוץ, בהקמת המפעל ובייצור הכרטיסים הגולמיים. זאת מפני שעקב התוספת להסכם משנת 2008 ייתכן שמיליוני כרטיסים גולמיים יהיו מאוחסנים במשך כמה שנים כאבן שאין לה הופכין.



השרים והמנכ"לים שכיחנו במשרד עד אמצע שנת 2007 קבעו - נוכח הדיונים בסוגיית התייעוד הלאומי ונוכח ההתלבטויות אם לשלב אמצעי זיהוי ביומטריים - שיש להימנע ככל האפשר מעיכוב ההחלפה של תעודות הזהות הקיימות בתעודות זהות חכמות. המשרד הבחיר במסגרת כמה החלטות שיישום אמצעי זיהוי ביומטריים עלול להיות מורכב וכוון בעיכובים, ועל כן קבע בבחינת חכמת המעשה שיימשכו הפעולות לקידום, אך יישוםם לא ישמש תנאי להנפקת תעודות הזהות החכמות. לאחר השלמת מעשה החקיקה, החוק שהתקבל קובע שהשימוש באמצעי זיהוי ביומטריים יהיה כרוך בסדרת מהלכים ובהקמת מנגנונים, שמשמעותם יישום מבוקר של האמצעים הביומטריים. לפיכך לא יוחלפו כלל תעודות הזהות הקיימות בתעודות זהות חכמות קודם שתוכרע סוגיית חוק המאגר הביומטרי.

במהלך קבלת ההחלטות הקשורות בנושא תעודות הזהות החכמות הודגשו לא אחת חשיבותו הלאומית והשיקולים הביטחוניים והכלכליים העומדים בבסיסו. אף על פי כן נמצא שהטיפול בנושא נמשך למעלה מעשור, המשרד ושלוחיו גילו אזלת יד רבה בהבאתו לכדי סיום, והטיפול בנושא זה נקלע למצב בלתי נסבל של העדר פתרון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הקמתו של המערך לייצור תעודות זהות חכמות בשנת 2010, נוכח ההשקעה שכבר נעשתה ונוכח החשיבות והדחיפות שייחס משרד הפנים במשך שנים להנפקת תעודות זהות חדשות שקשה לזייפן, על משרד להביא, בלי שיהוי נוסף, להחלפתן של תעודות הזהות הקיימות בתעודות זהות חכמות, אף מבלי שייכללו בהן רכיב ביומטרי.

מתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין בנובמבר 2010 עולה כי לדעת הגורמים המקצועיים ברשות האוכלוסין, אם יונפקו שתי תעודות מקבילות, כלומר תעודה חכמה הכוללת רכיבים ביומטריים ותעודה חכמה שאינה כוללת רכיבים ביומטריים, מספר המתנדבים לקבלת תעודה הכוללת רכיבים ביומטריים יהיה אפסי. עוד עולה מתשובתו כי הדבר יגרום לבזבוז הכספים המושקעים בהקמת הרשות הביומטרית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המטרה המרכזית של תעודת הזהות החכמה היא להקשות ככל האפשר את זיופה ולצמצם את הסיכונים הנלווים להמשך השימוש בתעודות הזהות הנהוגות כיום. לדעת משרד מבקר המדינה, התועלת שתצמח מהחלפת כלל תעודות הזהות בתעודות זהות חכמות רבה, אף בלי שייכללו בהן אמצעי זיהוי ביומטריים, והיא עדיפה מהמשך השימוש בתעודות במתכונתן הנוכחית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לפי חוק המאגר הביומטרי, ייתכן שהמאגר הביומטרי לא יוחל, וממילא הכספים שהושקעו בהקמת הרשות לניהול המאגר הביומטרי ירדו לטמיון. אם כן, טענת מנכ"ל רשות האוכלוסין אינה במקומה.

בתשובה נוספת של רשות האוכלוסין מינואר 2011 צוין כי "לדעת הגורמים המקצועיים ברשות האוכלוסין הנפקה של שתי תעודות מקבילות (תעודה ביומטרית ותעודה חכמה ללא ביומטריה) הייתה מביאה לסיכול רצון המחוקק אשר אמר את דברו בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגרי מידע, התש"ע-2009. כמו כן, יש לתת את הדעת לכך, כי המהלך כאמור יכול שייצור בקרב הציבור חוסר וודאות הנובעת מחוסר עקביות בהחלטות רשויות המדינה, ואשר תפגע, בין היתר, באמון הציבור. כמו כן, יגרום הדבר לבזבוז הכספים שהושקעו בהקמת הרשות הביומטרית. יודגש כי על אף העובדה, כפי שאף ציין המבקר, כי תתכן האפשרות, בהתאם לחוק, שיימחק המאגר הביומטרי, אין המשמעות כי על הרשות 'לסכל מלכתחילה' את יישומו, קרי - לפעול להנפקת שתי תעודות מקבילות. עוד יוער כי גם אם הרשות הייתה מחליטה לקבל את המלצת המבקר ולהנפיק לעת הזאת תעודה חכמה, במקביל לתעודה הביומטרית, היה נדרש לבצע שינוי בחקיקה, על כל המשתמע מכך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם נדרשים שינויים בחקיקה לשם הנפקת תעודת זהות חכמה לצד תעודת זהות חכמה הכוללת אמצעי זיהוי ביומטריים, ואולם נוכח החלטת חוק המאגר הביומטרי בהדרגה, נוכח העיכובים הכרוכים בהקמתו של המאגר הביומטרי ובהיערכות רשות האוכלוסין ונוכח התחלת ייצור הכרטיסים הגולמיים בשנת 2010 - הנפקתן של תעודות זהות חכמות לכלל האוכלוסייה אף בלי אמצעי זיהוי ביומטריים תספק מענה מיטבי בנסיבות הקיימות: מהלך זה יסייע בהשגת היעד של צמצום זיוף תעודות הזהות, יגביר את מהימנות השימוש בהן, יגדיל את אמון הציבור באמינות תעודות הזהות וימנע את החוליים הנלווים להמשך השימוש בתעודה הקיימת. לפיכך הנפקת תעודות הזהות החכמות היא דחופה, וחיוני שתיעשה לאלתר.

התקשרויות לרכישת שירותים וציוד ליישום תעודת זהות חכמה

פרויקט צילום ממוחשב

1. רשות האוכלוסין מנהלת, על פי חוקים שונים, מאגרי מידע הכוללים נתונים שנרשמו במהלך מתן שירותים בתחומי האזרחות, השבות, מרשם האוכלוסין, הכניסה לישראל והיציאה ממנה.

בשנים 2002-2007 פעל המשרד לשלב צילום ממוחשב בתיעוד הלאומי. בדצמבר 2003 פרסם המשרד מכרז צילום ממוחשב ל"רכישת תצלומים ממוחשבים למערכת 'אביב' בדרך של צילום או סריקה" (מכרז מס' 21/2003) (להלן - מכרז הצילום הממוחשב). במכרז צוין כי "הכוונה לאפשר להשתמש בצילומים הללו, במידה והדבר יוסדר בחוק, גם לצורך המרה למדד ביומטרי של זיהוי תווי פנים". עוד צוין במכרז כי הוא נועד לשם "הדפסת התצלום הממוחשב שיישמר ב'אביב', על גבי התיעוד המונפק על-ידי משרד הפנים, ובפרט התיעוד החדש, כחלק אינטגרלי שלו", וכי ייעשה שימוש במאגר תצלומים לאומי כדי להנפיק תעודות במשרד.

במרס 2005 חתם המשרד על הסכם עם הזוכה במכרז (להלן - חברה ב'), לרכישת 300 מצלמות דיגיטליות וסורקים ולפיתוח תכנה לשילוב התמונות במערכת אביב.

התכנה שפותחה כונתה מערכת "דיוקן" והתקיים פיילוט בכמה עמדות בלשכות מינהל האוכלוסין ברמלה ובעפולה. במסגרת זו רכש המשרד 15 מצלמות (מתוך ה-300) ורישיונות תכנה בעלות של כ-55,000 ש"ח.

בפברואר 2007 הודיעה חברה ב' למשרד כי מאחר שחלף זמן רב, יותר משלוש שנים, מאז פרסום המכרז והגשת הצעת החברה, חלו שינויים טכנולוגיים רבים ואין כל אפשרות לספק את דגמי המצלמות אשר הוצעו במכרז. עוד הודיעה כי בנקודת זמן זו אי-אפשר להתקדם בפרויקט בתנאים הטכנולוגיים שהיו קיימים בזמן הגשת ההצעה, ומאחר שהמשרד אינו מאשר לה לעשות שינויים כגון החלפת דגם המצלמה, על המשמעויות הכרוכות בכך, ואינו מסכים לשלב רכיב של בקרת איכות ביומטרית, החברה מוכנה לוותר על זכייתה במכרז "בשל התנאים שנוצרו".

מהמסמכים שנבדקו עולה שכבר בשנת 2003 החל המשרד לטפל בנושא הצילום הממוחשב, פרסם מכרז, שילם תשלומים לספק וליועץ וביצע פיילוט כדי לשלב תצלומים ממוחשבים במערכת אביב לשם הדפסתם על התעודות שהוא מנפיק. במועד סיום הביקורת, יולי 2010, טרם שולב התצלום הממוחשב בתעודות הזהות, דהיינו לא הושגה המטרה שלשמה אישר המשרד את הפרויקט ואת הוצאות הכספים.

מתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין מנובמבר 2010 עולה כי המצלמות שנרכשו משמשות כיום לצילום זרים המגיעים לישראל, ועקב כך לא נגרם שום נזק כספי למשרד.

משרד מבקש המדינה מעיר כי השימוש במצלמות כיום לצילום זרים המגיעים לישראל אינו עולה בקנה אחד עם המטרה שלשמה אישר המשרד את הוצאת הכספים כאמור.

2. במאי 2002 אישר המשרד לספק שהקים את מערכת אביב להקים מאגר תצלומים במערכת אביב, בעלות של כ-4 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). עד ינואר 2005 שילם המשרד לספק כ-4 מיליון ש"ח בעבור הקמת המאגר ועוד 550,000 ש"ח למשרד התחבורה תמורת התצלומים שרכש ממנו ושעליהם התבסס המאגר. נוסף על כך התחייב המשרד לשלם עבור התחזוקה השנתית של מאגר התצלומים כ-1 מיליון ש"ח בשנה.

בעניין זה העיר מבקר המדינה בדוח מפברואר 2006³³ כי "מערכת התצלומים נועדה להכיל תצלומים של בעלי רישיונות נהיגה בלבד, ולפיכך אין היא מקיפה את כל האנשים הרשומים במרשם האוכלוסין. בתוספת אף נקבע שאם יבקש המשרד להשתמש בתצלומים להפקת מסמכים שונים מאלה שהיו קיימים במועד ההתקשרות, או להנפקת 'תעודת זהות חכמה', יחייב הדבר הוצאות נוספות. גם התאמת המערכת לצרכים נוספים, בכלל זה קישוריות בין מערכות, תחייב את המשרד להוציא הוצאה נוספת". עוד העיר המבקר בדוח כי אחרי שהוקמה המערכת ואחרי שנרכשו התצלומים החליט המשרד לאמץ תקנים חדשים שתצלומי משרד התחבורה אינם עומדים בהם, ולכן ישתמש בתצלומי משרד התחבורה "לתקופת ביניים" בלבד. בדוח נכתב שהמשרד לא נתן הסבר מניח את הדעת בדבר התועלת שבהקמת מערכת שתשמש לצרכים תפעוליים מוגבלים, וכמו כן לא הסביר מדוע היה עליו להוציא בנסיבות אלה כ-4 מיליון ש"ח, נוסף על כ-1 מיליון ש"ח לשנה דמי תחזוקה.

למרות האמור בממצאי מבקר המדינה משנת 2006 העלתה הביקורת הנוכחית שהמשרד הוסיף לשלם בשנים הבאות, עד נובמבר 2009, כ-1 מיליון ש"ח לשנה עבור תחזוקת המערכת ששימושיה מוגבלים, וסך הכול שילם לספק עוד כ-5 מיליון ש"ח עבור תחזוקתה. מכאן שההוצאה עד אותו מועד הסתכמה בכ-10 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי לא הייתה שום הצדקה להוציא 1 מיליון ש"ח בשנה בעבור תחזוקת מערכת הכוללת תצלומים שאינם עדכניים, של חלק מהאוכלוסייה בלבד ושאינן בהם כדי להועיל למשרד בקידום הפרויקטים לתיעוד לאומי. טכנולוגיית המערכת מיושנת, ותועלתה מוטלת בספק.

מערכת תחקור ואימות

1. במסגרת ההיערכות ליישום הצילום הממוחשב התקיימו במשרד הפנים בסוף שנת 2004 דיונים לשם הכנתה של תכנית מפורטת, ובכלל זה נידון נושא התחקור לשם הבטחת זיהוי ודאי של הפונה. כמו כן, הוכנה טיוטה של "נוהל זיהוי מבקש השירות לצילום ממוחשב". בטיטת הנוהל נכתב כי מערכת אביב תחל לצלם צילום ממוחשב של מבקשי השירות ישירות למערכת הממוחשבת, וכי התמונות שייאגרו בקובץ ישולבו בעתיד בתעודת הזהות החכמה וכן בדרכון החדש.

במסמך ששלח בספטמבר 2005 למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אוסקר אבורזק, כתב מנהל מערך המחשוב כי נוסף על מלאכת הצילום, יעשה פקיד מינהל האוכלוסין תחקור על פי שאלון אקראי שהמחשב יציג לפניו, לפי נתוני האדם הנבדק. עוד נכתב במסמך: "יש לציין שהצילום הממוחשב ישמש הן את תעודת הזהות החדשה והן את הדרכונים". במסמך גם צוין שבשנה הבאה - שנת 2006 - עדיין לא יונפקו לאזרחים ולתושבים תעודות זהות חדשות, אלא אזרחים ותושבים יעברו תחקור ויצולמו צילום ממוחשב תוך כדי הנפקת תעודת הזהות במתכונתה הנוכחית.

2. במרס 2006 חתם המשרד על תוספת להסכם ("מערכת אביב") עם הספק, ובה הזמין מהספק הקמת מערכת לתשאול האזרח לפני צילומו, הרחבה של מערך אחסון תצלומים וגיבוי לאחסון, וכן ביקש מהספק כי יסדיר קליטה מקוונת של תצלומים מלשכות מינהל האוכלוסין (להלן - מערכת האימות). עבור הקמת מערכת האימות התחייב המשרד לשלם לספק 346,000 ש"ח.

33 ראו "דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין", פברואר 2006, עמ' 29.

במסמך האפיון של "מערך אימות עבור ביצוע צילומים במערכת אביב", שהכין הספק אחר שנחתמה התוספת להסכם, נכתב שתהליך האימות ייעשה בלשכות מינהל האוכלוסין באמצעות מערכת אביב לפני צילום האדם, וכי "כל תמונה שנרכשה באמצעות מערכת 'דיוקן' או נסרקה תשמר בבסיס הנתונים לאחר ביצוע תהליך האימות... עם הפעלת תהליך האימות יופסק תהליך קליטת תמונות ממשרד התחבורה". עוד נקבע במסמך האפיון כי לאחר פעולת הצילום או הסריקה יאפשר תהליך האימות לתחקר את המצולם ולחלופין לתת לו פטור מתחקיר.

מן האמור עולה שעל פי הזמנת המשרד ובמימונו פותחו בשנים 2006-2007 מערכת לתחקור ואימות ומערכת דיוקן שנועדה לצילום, לסריקת תצלומים ולשמירתם בבסיס הנתונים של מערכת אביב. מבירור שעשתה הביקורת ביולי 2010 עלה כי באותו מועד טרם הופעלה מערכת התחקור, וממילא גם לא מערכת דיוקן, בלשכות רשות האוכלוסין וכי לא נעשים בהן התהליכים ששימשו להצדקת הרכישה ולהוצאת הכספים, תהליכים שלכאורה היו אמורים לתרום לשיפור מהימנות הנפקתם של תעודות הזהות והדרכונים. מכאן שהמשרד אישר לפתח מערכות ולהוציא כספים רבים למימון מתקציבו, אך טרם נעשה שימוש במערכות אלה. נעשו מהלכים רבים: רכישת שירותי ייעוץ, פרסום מכרזים, רכישות והקמה של מערכות, שכבר בשנת 2005 נאמר למנכ"ל שהן מיועדות לצילום ממוחשב, ונוסף על כך לתחקור של הפונים לפקידי לשכות מינהל האוכלוסין, אך כאמור מערכות אלה אינן מופעלות בלשכות רשות האוכלוסין.

מתשובת מנכ"ל רשות האוכלוסין מנובמבר 2010 עולה שהתחקור והאימות הנעשים באמצעות המערכות שפותחו מצריכים זמן ומשאבים. לדבריו, משאבים אלה הוקצו לפרויקט הביומטרי לשם הפעלתו, אך אינם מוקצים בתהליך הנפקת תעודות הזהות הנהוגות כיום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא הוציא מיליוני שקלים מקופת המדינה עבור רכישת תוצרים ושירותים, אך כבר כמה שנים אינו משתמש בהם לתכלית שלשמה אושרה ההוצאה. פעולות אלה מנוגדות לכללי מינהל תקין, מבזבזות משאבי המדינה וגובלות ברשלנות.

רכישת ציוד לנטילת נתונים ביומטריים ולצילומים

בדצמבר 2008 פרסם משרד הפנים מכרז נוסף ל"צילום ממוחשב וקליטת נתונים ביומטריים", לשם רכישת מערכת לקליטת נתונים ביומטריים הכוללת מצלמות דיגיטליות, סורקים, חיישני טביעות אצבעות, משטחי חתימה ואמצעי עזר לאגירתם של נתונים ביומטריים, ובכלל זאת של צילומים ממוחשבים, ושילובם במערכת אביב של מרשם האוכלוסין.

במכרז צוין כמה פעמים כי המימוש של חלקים ממנו מחייב חקיקה בכנסת. מאחר שבמועד המכרז טרם אושר חוק המאגר הביומטרי, נקבע בו מנגנון לפיצוי כספי לספק, שהמשרד מתחייב לשלם אם לא יוזמנו הרכיבים שנכללו במכרז.

נמצא כי גם היציאה למכרז זה נעשתה שלא לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה אין לפרסם מכרז בנסיבות שבהן הוראות מהותיות במכרז מתבססות על הצעת חקיקה שטרם אושרה בכנסת.

התקשרות עם יועצים

1. בשנים 2000-2010 התקשר המשרד עם יועצים לשם ליווי הפרויקטים לתייעור לאומי, ובכלל זאת פרויקט תעודת הזהות החכמה. בשנים 2000-2008 שולמו התשלומים ליועצים מתקציב המשרד (במסגרת תכנית מחשוב מרשם האוכלוסין). משנת 2009 ואילך שולמו התשלומים ליועצים במסגרת תקציב רשות האוכלוסין.

במהלך הביקורת התברר כי לא היו בידי חשבות המשרד נתונים על אודות ההוצאות שהוצאו במהלך השנים לשם קידום פרויקט תעודת זהות חכמה ועל אודות התקנות שמתקציבן שולמו תשלומים אלה. בביקורת נמצא כי בשנים 2000-2008 שולמו התשלומים מתקציבן של תשע תקנות כדלקמן: תיעוד חכם; שכירת יועצים למחשוב; תעודת זהות חכמה; תעודת זהות צילום; תקציב לפרויקטי מחשוב; רכישת שירותי ייעוץ; פיתוח וניהול מערכת; פיתוח מערכת מחשוב; שכירת יועצים לתכנית. בשנים 2009-2010 שולמו התשלומים מתקציבן של שלוש תקנות: פעולות, שירותים ורכישות; תעודת זהות חכמה; הנפקת תעודות זהות.

לבקשת משרד מבקר המדינה המציאה חשבות המשרד את נתוני הביצוע של התקנות האמורות. מהנתונים עולה כי משרד אישר תשלומים ליועצים בסכום כולל של כ-5 מיליון ש"ח בשנים 2000-2010.

עוד עולה מהנתונים שהמשרד מימן שירותי ייעוץ בנושא תעודת זהות חכמה וצילום ממוחשב מ-11 תקנות תקציביות שונות. עוד נמצא שלגבי כמה יועצים נהג המשרד במשך כמה שנים לאשר תשלומים לאותו יועץ ובאותה שנה מתקציבן של כמה תקנות בעת ובעונה אחת. תשלומים אלה שולמו אף על פי שהמשרד חתם עם כל אחד מהיועצים על הסכם אחד בלבד לרכישת שירותי ייעוץ.

2. נמצא כי התשלומים ליועצים שולמו, בחלק מהמקרים, מתקנות שונות מאלה שהמשרד התחייב להן. לדוגמה, בשנים 2005-2009 התקשר המשרד עם עורך דין לליווי הליכי המכרז השני להנפקת תעודת זהות חכמה. בהסכם ההתקשרות הראשון אתו לא נכתב מאיזו תקנה תקציבית יינתן התשלום, ואילו במסגרת הארכת ההתקשרויות עמו קבעה ועדת המכרזים כי התשלומים יינתנו מהתקנה התקציבית "רכישת שירותי ייעוץ". נמצא כי בשנים 2005-2006 שולמו לו כספים מהתקנה התקציבית "תעודת זהות צילום"; בשנת 2007 משתי תקנות: "תעודת זהות צילום" ו"רכישת שירותי ייעוץ"; בשנת 2009 מהתקנה הכללית "פעולות שירותים ורכישות". כלומר אף על פי שההתקשרות נעשתה לשם ליווי המכרז של תעודת זהות חכמה, התשלומים ניתנו מתקציבן של תקנות אחרות. בהתקשרות עם יועץ אחר התחייב המשרד בהסכם ההתקשרות לשלם לו מתקציב התקנה "רכישת שירותי ייעוץ". בפועל שולמו לו כספים בשנים 2009-2010 מתקציב התקנה "פעולות, שירותים ורכישות". בחינת התשלומים ששולמו מתקציב תקנה זו מלמדת כי עיקר התשלומים ממנה ניתנו בגין רכישת צבע למדפסות, רכישת מדפסות, רישיונות לתכנות וציוד תקשורת. יצוין שגם תשלומים אחרים עבור שירותים של יועצים אחרים שולמו מתקציב תקנה כללית זו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי תשלומים הניתנים מתקציבן של תקנות השונות מאלה שקבע המשרד ותשלומים הניתנים מתקציבה של התקנה הכללית "פעולות, שירותים ורכישות" אינם מאפשרים לבקר כראוי את ההוצאות שהוצאו ואת תכליתן, מה גם שיש בכך כדי לפגוע בסדרי העדיפויות שהוגדרו במסגרת התקציב.

בתשובותיהם של סגן החשב הכללי במשרד האוצר, שהיה חשב משרד הפנים בשנים 2005-2008, ומנכ"ל רשות האוכלוסין בנובמבר 2010 נכתב כי הם חולקים על קביעת המבקר כי תשלומים הניתנים מתקציב תקנת "פעילות, רכישות ושירותים" אינם מאפשרים בקרה נאותה. לדבריהם הבקרה נעשית בעת ההתקשרות ואפשר לפקח עליה על ידי שליפת הנתונים הנדרשים ברמת הספק או ברמת חוזה ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חשבות המשרד המציאה אמנם פירוט בדבר התשלומים שניתנו לספקים, אך לא פירטה את התקנה שממנה בוצע התשלום בטענה כי אין באפשרותה להמציא נתונים הכוללים פירוט זה. מאחר שחלק מהתשלומים ניתנו כאמור מתקציבן של תקנות שונות מאלה שהמשרד התחייב להשתמש בהן בהסכם ההתקשרות, המשרד אינו יכול לבקר כראוי את הוצאותיו.



מממצאי הביקורת עולה שבמשך השנים הוצאו הוצאות גדולות המסתכמות במיליוני שקלים מתקציב המדינה עבור רכישת שירותי ייעוץ שהיו קשורים בהכנת המכרזים להנפקת תעודת זהות חכמה ובהכנת המכרז לצילום ממוחשב. ההוצאות בולטות במיוחד נוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת טרם מומש היעד שלשמו הוצאו הוצאות אלה. בשנים הבאות, עם התחלת המימוש של הפרויקטים לתיעוד לאומי, שעלותם מאות מיליוני שקלים, יגדלו ככל הנראה הוצאות המשרד עבור רכישת שירותי ייעוץ, וזאת נוכח היעדר כוח אדם מקצועי במשרד בתחום הבקרה והאינטגרציה של מיזמי מחשוב מורכבים.

נוכח הממצאים שהועלו, ולפיהם התשלומים ליועצים שולמו כאמור במהלך השנים מתקציבן של כמה תקנות בעת ובעונה אחת, על חשבות המשרד להגביר את הבקרה שהיא אמורה להפעיל בעניין הביצוע של תקנות התקציב ושיוך ההוצאות, כדי שתתאפשר בקרה על השימוש בכספי התקציב לטובת הפרויקט.

עוד העלתה הבדיקה שלא היו בידי חשבות המשרד נתונים מסכמים על ההוצאות שהוצאו במשך השנים על הפרויקטים השונים ועל השירותים שנרכשו לכל פרויקט. יש בכך כדי להעיד על ליקוי במנגנוני הבקרה על תקצוב ההוצאות, מימושן ורישומן בתקציב. אשר למימושם של עקרונות התכליתיות והיעילות, יש לציין כי אף שבמשך שנים כבר הושקעו מיליוני שקלים, הרי במועד סיום הביקורת טרם הושגה המטרה שלשמה הוקצו אותם כספים: הנפקת תעודות זהות חכמות.

זאת ועוד, מימוש הפרויקטים כרוך בהתקשרויות רבות בהיקף של מאות מיליוני שקלים לשם רכש שירותים, פיתוח מערכות ממוחשבות, רכש ציוד ותשתיות. נוכח הממצאים שהועלו בדבר הבקרה הרופפת על ההוצאות שהוצאו בשנים קודמות, מן הראוי שחשבות המשרד תנקוט פעולות מוחשיות שישפרו את מנגנוני הבקרה שלה על ביצוע תקציבי הפרויקטים ותקפיד למלא היטב את תפקידה כשומרת סף כדי שיהודק הפיקוח על ביצועם הכספי של הפרויקטים ועל מימונם.

תקצוב הפרויקט

לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), כולל תקציב המדינה כמה חלקים, ובהם תקציב רגיל להוצאות השוטפות ותקציב פיתוח להשקעות. תקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה מתוקצבים בסעיפי תקציב נפרדים. פרויקטים הנדסיים בתחום התשתיות וכן פרויקטים בתחום המחשוב מתוקצבים בסעיפי תקציבי הפיתוח.

ממסמכים שהמציא משרד הפנים לבקשת משרד מבקר המדינה עולה שבספטמבר 2009 אישר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד הפנים את מסגרת התקציב לשנים 2009-2014 לפרויקטים לתיעוד לאומי. מסגרת התקציב שאושרה לפרויקטים אלה היא 804 מיליון ש"ח. יצוין כי תקציב זה אינו כולל תקציב למימון הרשות לביומטריה, שהקמתה מתחייבת לפי חוק המאגר הביומטרי, ולא תקציב למימון ההקמה, הפיתוח והתפעול של המאגר הביומטרי, שקבע החוק. מכאן שעקב יישומם של אלה יהיו עלויות הפרויקטים לתיעוד לאומי גבוהות אף יותר מהמצוין במסגרת התקציב האמור. נוסף על מסגרת התקציב האמורה אישר אגף התקציבים במשרד האוצר תקציב למימון תוספת של 69 תקנים ללשכות רשות האוכלוסין.

מהמסמכים שהמציא המשרד עולה שעל אף האמור בחוק יסודות התקציב, התקציבים האמורים שיועדו לפרויקטים לתיעוד לאומי כלולים בסעיפי התקציב הרגיל של המשרד - רשות האוכלוסין - ולא בתקציב הפיתוח של המשרד.

עוד עולה מהמסמכים שגם התקציב למימון ההתקשרות של המשרד עם הספק, שבדצמבר 2008 נחתם ההסכם עמו לייצור תעודות הזהות החכמות, בסכום של 270 מיליון ש"ח לכל היותר, נכלל בתקציב הרגיל. ההוצאה למימון ההסכם תוקצבה בחוק התקציב לשנת 2008 במסגרת התקציב הרגיל של רשות האוכלוסין ולא במסגרת תקציבי הפיתוח.

בתקציבי המשרד לשנים 2002-2009 נכללה התקנה התקציבית "תעודת הזהות חכמה" שנועדה למימון הפעולות וההתקשרויות שנעשו במסגרת הפרויקט. תקנה זו נכללה גם היא בתקציב הרגיל של משרד הפנים, בסעיף "מחשוב מרשם האוכלוסין". משנת 2009 נכללה תקנה זו בתקציב הרגיל של רשות האוכלוסין.

מכאן שהתקציבים שיועדו לפרויקטים לתיעוד לאומי לא תוקצבו בסעיפי תקציב הפיתוח של המשרד, כמתחייב מחוק יסודות התקציב כדי שהתקציב ישקף נאמנה את החלוקה בין התקציב השוטף לתקציב הפיתוח וכדי שיהיה אפשר לבקרו ולפקח עליו כמתחייב בפרויקטים של פיתוח. משרד מבקר המדינה העיר כי ראוי שפרויקטים לאומיים אלה, שבשנים 2009-2014 מקצים למימושם תקציב גדול מאוד המסתכם בכ-1 מיליארד ש"ח בקירוב, יתוקצבו במסגרת תקציבי הפיתוח.

מתשובת המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 עולה כי סעיפי תקציב הפיתוח מיועדים למשרדי ממשלה שחלק ניכר מפעילותם הוא פרויקטי פיתוח ארוכי טווח וכי פעילותה של רשות האוכלוסין אינה מתאפיינת בפרויקטים ארוכי טווח אלא בפעילות שוטפת של לשכות רשות האוכלוסין ובפיקוח והסדרה של נושא ההגירה בישראל. עוד עולה מתשובתו כי פרויקט תעודת זהות חכמה הוא פרויקט ייחודי הנעשה במסגרת פעילותה של הרשות, ועל כן לא מצאו לנכון להקים עבור הרשות סעיף פיתוח שיכלול אך ורק פרויקט יחיד. כמו כן ציין המשנה לממונה בתשובתו כי הפרויקט מתוקצב כיום בתחום פעולה נפרד, ובו אך ורק תקנות השייכות לפרויקט, דבר המאפשר שליטה ובקרה טובות בעניין תקציב הפרויקט. כך

מתקיימים היתרונות שבהפרדה בין תקציב רגיל לתקציב פיתוח עבור משרדים שפרויקטים של פיתוח אינם נכללים בעבודתם השוטפת.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי מן הראוי שפרויקט תעודת זהות חכמה, שהוא פרויקט פיתוח הנמשך יותר מעשור, יתקצב, כמתחייב מחוק יסודות התקציב, בסעיפי תקציב הפיתוח ולא בסעיפי התקציב הרגיל. זאת ועוד, תשובת המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר, ולפיה לא מצאו לנכון להקצות לרשות האוכלוסין סעיף פיתוח שיכלול אך ורק פרויקט יחיד, אינה במקומה שכן כאמור היא מנהלת פרויקטים נוספים: דרכון חדש וארכיב ממוחשב.

סיכום

משרד הפנים פועל זה כ-15 שנים לקידום הנפקתה של תעודת זהות חכמה כדי להנהיג תעודה בעלת עמידות משופרת, שתהיה בעלת כושר התעדכנות ודיוק, שתשפר את מהימנות ההזדהות באמצעותה ואת שימושיותה במסגרת יזמות ממשל זמין, ושיהיה קשה ככל האפשר לזייפה. למרות פעולותיו הממושכות ולמרות ההוצאות הגדולות שהוצאו במהלך השנים, עד מועד סיום הביקורת טרם הונפקו תעודות הזהות החכמות. לפיכך, נמשך השימוש בתעודות הזהות הנהוגות זה כמה עשורים, וכן נמשכים הכשלים והסיכונים הנלווים לשימוש בהן. המשך השימוש בתעודות במתכונתן הנוכחית מאפשר לגורמים שונים לנצלן לרעה לשם ביצוע עברות פליליות וכלכליות, הגירה בלתי חוקית ופעילות הפוגעת בביטחון המדינה.

באמצע שנת 2007 שינה המשרד את מדיניותו והחליט לכרוך את הנפקתה של תעודת הזהות החכמה בנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים. בדצמבר 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. לפי החוק האמור הכללת אמצעי הזיהוי הביומטריים בתעודת הזהות החכמה תיעשה בהדרגה במשך תקופת מבחן של שנתיים עד ארבע שנים, שבמהלכן יחולו הוראות חוק זה רק על תושבים שיתנו את הסכמתם לכך. עוד קובע החוק כי כדי להוציאו לפועל יש לעשות מגוון פעולות, אך אלה טרם הושלמו במועד סיום הביקורת, לרבות אישורם של צו ותקנות מסגרות מינהליות, מנגנוני מדידה ובקרה ומערכות ממוחשבות. נוכח האמור תידחה הנפקתה של תעודת הזהות החכמה לכלל האוכלוסייה בכמה שנים נוספות, ותצא לפועל רק אחרי שהחוק יוחל במלואו.

מכל האמור לעיל עולה, כי הטיפול בנושא זה נקלע למצב בלתי נסבל של העדר פתרון. לשם מניעת זיוף תעודות הזהות - התכלית המוצהרת של משרד הפנים שהוגדרה צורך לאומי חיוני ועמדה ביסוד המהלך להחלפת תעודות הזהות - ונוכח הקמתו של מערך לייצור תעודות הזהות החכמות בשנת 2010, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים ינקוט לאלתר מהלכים להנפקתן של תעודות זהות חכמות לכלל האוכלוסייה עוד קודם שייכללו בהן אמצעי הזיהוי הביומטריים, ובכך יקשה את זיופן ויגביר את מהימנות השימוש בהן.

