

**בֵּית הַמִּשְׁפָּט הָעֲלֹזֶן  
בְּשְׁבַתּוֹ כְּבֵית מִשְׁפָּט גָּבוֹהַ לְצִדְקָה**

בג"ץ 1516/12  
קבוע: 23.7.2012

1. פֿרוֹפְ' קְרָנוֹ נְהֹן
2. דְּרוֹן אָופְּקָה
3. הַתְּנוּעָה לְזֹכִיות דִּיגְיטָלִיּוֹת
4. הַאֲגָודָה לְזֹכִיות הַאֲזָרֶח בִּישְׂרָאֵל  
עוֹיִבְּיכָעָוִיד אַבְנֵר פֿינְצִיוֹק וְאַתְּ  
מַהְאֲגָודָה לְזֹכִיות הַאֲזָרֶח בִּישְׂרָאֵל  
רְחוֹב נְחַלָּת בְּנִימִין 75, תָּל אָבִיב  
טל': 03-5608165 פֿקס: 03-5608165  
עוֹיִבְּיכָעָוִיד יְהוֹנָתָן קְלִינְגֶּר

**ה עוֹתְרִים**

**נְגַד**

1. הַכְּנִסָּת  
עוֹיִבְּיכָעָוִיד הַלְּשָׁכָה הַמִּשְׁפָּטִית, הַכְּנִסָּת
2. שָׁר הַפְּנִים
3. רָאֵשׁ רִשות הַאֻכְּלָסִין, הַגִּירָה וּמַעֲבָרִי הַגְּבוּל
4. רָאֵשׁ הַרְשָׁוֹת לְנִיהְול המַאֲגָר הַבִּוּמֶטֶרִי  
בָּאֲמָצָעוֹת פְּרָקְלִיטּוֹת הַמִּדְיָנָה, מִשְׁרָד הַמִּשְׁפָּטִים  
רְחוֹב צָאָלָח אֶ-דִין 29, יְרוּשָׁלָם  
טל': 02-6467011; פֿקס: 02-6466671

**ה מִשְׁיָבִים**

**תּוֹגְבָּה לְעַתִּירָה מִטְעַם הַמִּשְׁיָבִים 4-2**

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 21.2.2012, ולקרואת הדיוון הקבוע ליום 23.7.12, מתכבדים המשיבים 4-2 (להלן: "המשיבים"), להגיש את תשובותם לעתירה.

1. עניינה של העתירה בביטול סעיף 1(2), פרק ד' ופרק ה' לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים וננתוני זיהוי ביומטריים במסמכים זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן: "החוק" או "חוק המאגר הביומטרי").

לחלוfine, מבקשים העותרים לבטל את צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים וננתוני זיהוי ביומטריים במסמכים זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011 (להלן: "הצוו").

.2. כבר בשלב זה יזכיר כי העותרים מדגישים שהם אינם מתנגדים לעצם נטילת דגימות ביומטריות מאזרחי המדינה ותושביה, ולהפקת תעוזות זהות "חכומות" המכילות נתונים ביומטריים אלו. עניינה של העתירה הוא רק בהקמת מאגר ביומטרי שבו ישמרו הנתונים הביומטריים באופן מרוכז, וכן בצו - שלטענת העותרים אינם توאמים את דרישות החוק.

.3. עוד יזכיר - כבר כתע - כי הסעיף המבוקש בעתירה נוגע רק לעצם הקמת המאגר הביומטרי ולחוקות הצו. על אף שמטרתם העיקרית של החוק ושל המאגר, כפי שיפורט להלן, היא כינונו מרשס אוכלוסין אמיתי ומהימן על ידי רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: **רשות האוכלוסין**), ומונעת רכישתן של זהויות כפולות וביקורת תיעוד מזויף על כל המשתמע מכך. החוק מאפשר העברת מידע מהמאגר הביומטרי למשטרת ישראל, למשטרת הצבאית ולרשויות הביטחון (שירותות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים). **עניינה של העתירה אינו בשימושים הנוספים המורשים במאגר**, המועוגנים בסימנים ג' - ז' לפרק ה' לחוק. העותרים מציינים במפורש (בסעיף 83 לעתירה) כי "עתירה זו אינה מתמקדת בשימושים השונים השימושיים במאגר הביומטרי". על כן, ככל, לא נתיחס להלן לשימושים המורשים במאגר, אלא בדרך אגב במידה שהיא צורך בכך. לモתר לציין כי עמדת המשיבים היא כי אף במקרים אלה של החוק לא נפל כל פגם חוקתי או אחר.

.4. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להדחות על הסוף ולגופה.

#### על הסוף – בשל העובדה עתירה מוקדמת, תיאורטיב ובלתי שלחה.

ולגופה – כפי שיפורט להלן, החוק הוא חוקתי, הגיוני וראוי. תכלית החוק היא למנוע זיופ תעוזות זהות וגניבת זהויות של אזרחי מדינת ישראל ותושביה, וככל שהוא פוגע בזכויות יסוד הדבר נעשה לתכליות רואיה, באופן מידתי, ובצורה החולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כמו כן, הצו שהתקין שר הפנים (להלן: **השר**) توאמ את דרישות סעיף 41(1) לחוק, והוא מאפשר לבחון את אופן יישומו של החוק, את נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ומטרתו, את המידע שיש לשמור במאגר ואת אופן השימוש בו.

להלן תפורת עמדת המשיבים.

#### פרק (1): על ביומטריה ועל מאגרים ביומטריים

.5. ביומטריה - כשם כן היא: דרך לבטא בצורה מספרית נתונים פיזיולוגיים גופניים או התנהגותיים המאפיינים אדם. נתונים ביומטריים "טובים" הם ערכיהם המשקפים נתונים פיזיולוגיים שאינם משתנים במהלך חייו של האדם, ומהזחים אותו בצורה כמעט חד-חד ערכי. השימוש בנתונים ביומטריים שכallow מאפשר "להציג" לכל אדםערכים ביומטריים המאפיינים רק אותו, ומהאפשרים לו להיות אותו ברמת סמך גבוהה מאוד.

.6. טביעות האצבע הן הדוגמא העתיקה ביותר והידועה ביותר לנוטונים ביומטריים המאפיינים אדם בצוורה מוחלטת וברמת ודאות גבוהה. המדע מלמד כי טביעה אצבעו של אדם נשארת זהה מסוף גדייתו ועד סוף חייו (למעט פציעות), והסבירות לאתגר שני אנשים שטביעות אצבעותיהם יהוות שואפות לאפס.

.7. עם התקדמות הטכנולוגיה, נוצרה אפשרות להשתמש בנוטונים ביומטריים נוספים: נוטוני DNA, נוטונים המאפיינים את קרנית העין, כמו גם נוטונים המאפיינים את תМОנת הפנים, הם נוטונים ביומטריים שנייתן למשתמש בהם שימוש כדי לזהות אדם ברמת ודאות גבוהה. למעשה, אףלו היחסים בין אברי פניו של אדם כפי שנלמדים מתמונות פניו של אדם ברמת אבחנה גבוהה דיה הם נתון ביומטרי, המאפשר לזהות אותו בצוורה חד-משמעית.

.8. האדם בעולם המודרני מוקף מכל עבר בנוטונים ביומטריים ובמאגרים ביומטריים. צהיל נוטל מכל אדם עם גיוסו צלום פנים, דגימות DNA וטביעות אצבע ברמת פירוט גבוהה, משטרת ישראל נוטלת מחודדים טביעות אצבעות, תמונות ודגימות DNA, ואף רשות האוכלוסין וההגירה נוטלת טביעות אצבע מכל עובדزر המגיע לישראל ומזרים השוהים בישראל שלא כדין (בעניין זה הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד - בג"ץ 6129/11 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול).

במקרים רבים, האדם נותן מרצונו דגימות ביומטריות, כדי לאפשר הזדהות בצוורה קלה ומהירה. כך לדוגמא, רשומות מבנה כף היד של קרוב למיליאון ומאה אלף אזוריים מצויות בידי רשות שדות התעופה, והן נמסרו על ידי בעלייה לצורך קיצור התור בשדה התעופה בן-גוריון, דבר שהביא בשנת 2010 לטיפול ממוקן בכ-40% מההעברים של ישראלים בשדה התעופה; שירות התעסוקה מצא לנכון ליטול טביעות אצבע מאנשי המעווניינים להזדהות באופן מיידי ולחסוך לעצם את העמידה בתור לקבלת דמי אבטלה, וקרוב ל- 800 אלף אנשים נרשמו לשירות זה; במערכות הטלפוניות של בנקים שונים קיימת מערכת זיהוי קולי החוסכת הגעה פיזית לסניף; ואף קופות חולמים משתמשות בנוטונים ביומטריים הנינטנסים באופן וולונטרי לצורכי זיהוי וקיצור תורים. בנוסף, במקרים אחדים שונים מזהים עובדים באופן ביומטרי.

.9. על פי המידע בידי המשיבור ישנן מדיניות בעולם בהם קיימים מאגרים ביומטריים.

**בארצות הברית** הוקם עוד בשנת 2004 מאגר נוטונים הכלול צילומי פנים וטביעות אצבע של כל מבקשי כניסה או אשרה (ויזה) למדינה, וחנותונים שבמאגר אמורים להישמר במשך 75-100 שנים. המאגר נמצא תחת פיקוחו של המשרד לביטחון פנים (Department of Homeland Security), ווגש לרובן המוחלט של רשות הביטחון בארה"ב, למשרד המשפטים, לשמר החופפים, לשויות ההגירה והמכס, לרשות האוכלוסין, לביקורת הגבולות ולמשרד החוץ. נציין שארכזות הברית נכוна להעביר את המידע הביומטרי לשויות אכיפת חוק במדינות אחרות וauf עשו זאת בפועל מול מדינות מסוימות. על כן, למעשה, טביעות האצבע של כל ישראלי שביקר בארצות הברית מצויות בידי רשות השלטון האמריקנית, במאגר הזרים ישנן טביעות אצבע

של עשר האצלבות וכן תמונה פנים. כיוון יש במאגר זה כ-140 מיליון זהויות, ולהלך ניכר מהן יש מספר רב של מופעים במאגר.

לגביה אזרחי ארצות הברית - אמנס בארצות הברית, כמו גם במקומות אחרים בעולם, אין תעודת זהות (ולמעטה גם אין מרשם אוכלוסין), אך שם ישנים רישיונות נהיגה שאדם אינו יכול לפתח חשבון בנק או לקבל כרטיס אשראי בלאדיהם (יש אפילו רישיונות נהיגה מיוחדים המשמשים להזדהות בלבד, ומהונפקים למי שאינו רשאי לנוהג...). כך למשל, במדינת טקסס מחייבים, החל משנת 1967, למסור טביעה אגדול לצורך זיהוי בעת קבלת רשות נהיגה ובעת חידושו. היקף המידע הביומטרי משתנה בין אנשים שונים, וחלק מבקשי רישיונות נהיגה נדרשים למסור עשר טביעות אצבע. המאגר הביומטרי בטקסס נשמר על ידי DPS (Department of Public Safety of Motor Vehicles) וה-DMV (Department of Motor Vehicles) ונגיש רק להן. גם במדינת קליפורניה נדרשים מבקשי רישיונות נהיגה למסור טביעות של עשר אצלבות, וטיביאות אלה לצד תמונה מזוהה נשמרים במאגר ביומטרי. במדינת קליפורניה, המאגר הביומטרי נגיש לרשות החוק ולרשויות הפדרליות לצורך זיהוי אנשים החשודים בפליליים. על פי המידע שבידי רשות האוכלוסין, התקבלה החלטת קונגראס לגבי הקמת מאגר ביומטרי פדרלי של רישיונות נהיגהอลם נכון להיום הדבר טרם יושט. עם זאת ברמה המדינית - 34 מדינות בארצות הברית מפעילות מאגרים ביומטריים לרישיונות נהיגה, רובם של תיונות פנים.

**בקנדיה** - החל משנת 2006 נעשה מאיץ מקיף להנפקת דרכונים ביומטריים. בשנת 2010 הוקם מאגר הכלל נתוני שהופקו מתמונות פנים, שמרתו למנוע זיופ דרכונים, ללא קשר להכללת נתוני ביומטריים בדרכון עצמו (שתוכננת לשנת 2013). המאגר מנוהל על ידי מחלקה הביטחון של משרד הדרכונים (Passport Canada), והוא כולל נתונים שנאספו ממאגרים ממשלתיים אחרים. על פי נתוני הממשלה הקנדית, בשנת 2010 בוטלו בעקבות השימוש במאגר 488 דרכונים מזוייפים וסורבו 188 בקשר להנפקת דרכונים לאנשים שאינם זכאים לכך.

**באוסטרליה ובניו-זילנד** החל בשנת 2005 השימוש בדרכונים ביומטריים. הדרכונים נושאים עליהם תמונה מזוהה, ואottaה תמונה נשמרת גם במאגרים ביומטריים ממשלתיים. אוסטרליה וניו-זילנד חולקות זו עם זו את המידע המ מצוי במאגריהן, והוא נועד בעיקר למנוע זיופ דרכונים ולשפר את פעילות בקרות הגבולות.

**בשוודיה** - במרץ 2008 אישר הפרלמנט השוודי הנפקת דרכון ביומטרי והקמת מאגר מידע מרכזי של טביעות אצבע. הנושא אושר אף במשאל עם. הדרכון יוכל לתמונה ושתי טביעות אצבע, אשר ישמרו במאגר שיחיה באחריות המשטרה השוודית. משרד המשפטים השוודי ריהה כי המשטרה לא תוכל לעשות שימוש נתונים לצרכי חקירה, אלא לצורך מוגבל של זיהוי מול המאגר, שהינו מאגר מקוון המחבר לגורמים רבים ולזיהוי קרבות אסון או פשע.

**בפינלנד** קיים מאגר ביומטרי הכלל תיונות מזוהה ושתי טביעות אצבע, הנ מסרוות בעת הוצאת דרכון. משטרת פינלנד אחראית על איסוף הנתונים, והמאגר מנוהל על ידי מרשם הדרכונים השיך למשרד הפנים.

**בדנמרק** קיים מאגר ביומטרי הכלל תכונות מזוהה ושתי טביעות אצבע, הנ מסירות בעת הוצאת דרכון. המאגר מנוהל על ידי מרשם הדרוכונים, ומטרתו המוצהרתן מניעת גניבות זהות, לוחמה בטורור ופענוח פשעים.

**בספרד** הוחל בשנת 2005 בקידום פרויקט זיהוי ביומטרי. כ-35% מאוכלוסיית ספרד - כ-15 מיליון אנשים - מחזיקים כיום בתעודות ביומטריות ופרטיהם נכללים במאגר הביומטרי הלאומי.

**במקסיקו** קיים מאגר המופעל על ידי IFE (Instituto Federal Electoral), לצורך איתור זהויות כפולות בפנקס הבוחרים. המאגר כולל כ-70 מיליון רשומות של טביעות עשר אצבעות ותמונה פנים, ומימוש זכות הבחירה תלוי ברישום למאגר זה. בשנת 2010 החל משרד הפנים המקסיקני לקדם מאגר מידע ביומטרי של כלל אזרחי מקסיקו, 110 מיליון במספר, חלק מתוכנית ללחימה בפשיעה ובפשיעה המאורגנת במדינה. בנוסף, קיים במקסיקו מאגר ביומטרי נוסף, המופעל על ידי המשרד ליחסים חוץ (SRE - Secretaria de Relaciones Exteriores de Mexico), שתכליתו למנוע הנפקות כפולות של דרכונים ואשרות. במאגר נכללים כיום כ-44 מיליון אנשים. במחצית הרשומות כוללות תכונות פנים וטביעות שתי אצבעות ושאר הרשומות כוללות רק תמונה פנים.

**באיחוד האירופי** - בשנת 2009 התקבלה החלטה לפיה כל המדינות החברות באיחוד האירופי מחויבות להנפיק דרכונים הכללים מידע מזוהה ביומטרי (טביעות אצבע ותמונה מזוהה). האיחוד האירופאי גם מחזיק כמה מאגרי מידע ביומטריים מקיפים, הכללים נתוניים ביומטריים של מבקשי מקלט, זרים ומהגרים. החל משנת 2013 תיפרס במדינות החותומות על אמתן שנגנו (האיחוד האירופי ועוד מספר מדינות) מערכת לשיתוף מידע (II SIS), שתאפשר למדינות החברות למערכת זו לחלוק ביניהן מידע על אודות מבקשים, חטופים, כלי נשק גנובים ועוד. מערכת זו נסמכת בין היתר על זיהוי באמצעות תעוזות זהות או דרכונים ביומטריים וכוללת גם מידע ביומטרי. בעתיד, מבקשי אישורות כניסה למדינות האיחוד האירופי ימסרו מידע ביומטרי כבר במדינות מוצאים, עם הגשת הבקשה, והמידע הביומטרי ישמר במאגר שיהיה נגיש לכל מדינות האיחוד במטרה להילחם בתופעה של "visa shopping".

מדינות נוספות אשר מחזיקות במאגרים ביומטריים הין פורטוגל, פקיסטן, הודו (המאגר הגדל בעולם שייעודו איתור כפילותות ומטען מס' זהות ייחודי), צ'ילה, קניה, קולומביה ופרו. גרמניה בחרה שלא להקים מאגר ביומטרי מרכזי של אזרחיה (אם כי תכונות הפנים נשמרות ברמה מקומית ובשתיות מחשוב שיש אליהן חיבור מקוון מגורמים רבים דבר היוצר מאגר בפועל), ובבריטניה ובהולנד הוקמו מאגרים שבוטלו בחקיקה מאוחרת יותר ונמחקו, ובצתרת הוקם מאגר שבוטל בהחלטת בית המשפט החוקתי.

10. המדיניות השונות שיש בהן מאגרים ביומטריים נבדלות זו מזו בסוג המידע הביומטרי הנאסף ובהיקפו. כאמור, במרבית המדיניות הללו נאספות תכונות פנימיות וטבעיות אכבע ברמת פירוט גבוהה (דוגמה של יותר משתי אכבעות), ויש מדיניות שבחן נאספת גם תמונה של קשתית העין (כדוגמת הוודו). **אמור לעיל, בישראל - המידע הביומטרי הנאסף מכוח חוק המאגר הביומטרי הוא מצומצם, וכולך רק תכונות פנימיות וטבעיות של שתי האכבעות המורוות.**

**11. מש/1** העתק עבודת מטה שנערכה בעניין המצב במדינות העולם ואשר מהווה בסיס לחלק מן הנתונים שהובאו לעיל מצורף ומסומן **מש/1**.

11. הכלו של דבר: אנחנו מוקפים במאגרים ביומטריים מכל עבר, ונתוניים ביומטריים של רובנו המוחלט כבר כוללים במאגר אחד או יותר. יש בהברחה זו כדי להעמיד במקומות הנכון את המאגר הביומטרי מושא העתירה - מאגר ביומטרי שהוא אمن ייחודי, אך בהחלט לא יחיד.

## **פרק (2): מטרות החוק**

12. ביום 2009.12.15 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכים זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. מטרות החוק - שכפי שיפורט להלן, הלि�כי חקיקתו ועובדת המטה שקדמה להם נמשכו מספר שנים - מפורטות בסעיף הראשון של החוק:

"1. מטרותיו של חוק זה הן:

- (1) קביעת הסדרים אשר יאפשרו זיהוי ואיומות זהות של תושבי ישראל באמצעות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים בתעודת הזהות ובמספר נסיעה, באופן שימנע זיופו ושימוש בזהות אחרת, וכן קביעת השימוש המותרם באמצעות ובנתונים כאמור;
  - (2) הקמת מאגר מידע ביומטרי שיכלול אמצעי זיהוי ביומטריים שניטלו לצורך שימוש במסמכים זיהוי כאמור בפסקה (1), וכן נתוני זיהוי ביומטריים שהופקו מהם, וקבעת השימוש המותרם במאגר כאמור לרבות בידי משטרת ישראל ורשות הביטחון;
  - (3) קביעת הסדרים הנדרשים לשם הגנת הפרטויות של תושבים שניטלו מהם אמצעי זיהוי ביומטריים לפי חוק זה, ובכלל זה לעניין דרכי הגישה למאגר הביומטרי ואבטחת המידע בו."
- (התוצאות ביציאות זה וביציאותם להלן נוספו ע"י הח"מ)

13. נקודת המוצא של החוק היא מבחן העגם של תעוזות הזהות בישראל כיום.

.14. מערכ תעודות זהות המצויה בשימוש אזרחי ישראל ותושביה כיום הינו מערך מישן. בклות חשית, יכול כל אדם המעניין בכך להציג לעצמו תעודת זהות מזויפת; לנוכח תעודות זהות מקורית של אדם אחר, להתחזות לבעליה ולעשות בה שימוש לא-חוקי; או אף להתחזות לאדם אחר, לפנות לשכת רשות האוכלוסין ולהנפיק לעצמו תעודה זהות מקורית המאפשרת לו להשתמש בזהות שאיננה שלו. על פי הוראות רשות האוכלוסין והמשטרה, מצב עוגם זה מאפשר ביצוען של עבירות ובות גורם באופן ישיר לבזבוז של כספים ובבים המחולקים - לדוגמה - מהמוסד לביטוח לאומי לאזרחים ולתושבים שאינם קיימים כלל, או לכאלת המחזיקים בזהויות כפולות.

.15. על רקע מצב עוגם זה, נולדה הצעת החוק, שתכליתה היא בראש ובראשונה להतמודד עם הפגמים הנזכרים במערכות תעודות הזהות בישראל. בהתאם לחוק, ההתמודדות עם תופעת זיופים תעודות הזהות, ההתחזות וגניבת הזהות תעשה בצורה משולשת:

א. תעודות הזהות החדשנות יודפסו באמצעות חדשניים, ובדרך שאינה אפשרת זיופים. בתעודות הזהות החדשנות ישולבו מנגנוני הגנה רבים, שיקשו מאוד על זיוף, ויאפשרו לזהות באופן כמעט מוחלט וחדר-משמעות את תעודות הזהות המקוריות - אלה שהונפקו בצורה חוקית, על ידי רשות האוכלוסין. כך תיפטר הבעיה הראשונה, ותימנע כמעט בחלוותן האפשרות לזייף תעודות זהות.

ב. תעודות הזהות החדשנות תהינה תעודות "חכמת". הן יכילו שבב מחשב מגן היבט, וכן מידע ייחודי על אודות בעל התעודה, ובכלל זה גם פרטים ביומטריים של בעליה. בדיקה של תעודה חכמה אינה מבוססת רק על קריאת הפרטים המופיעים עליה ובדיקת סימני הזיהוי הפיזיים שעל גביה, אלא מאפשרת בדיקה ממוחשבת מול שבב המכליל מידע ייחודי. כאשר אדם יציג תעודת זהות "חכמה", יוכל מי שהוסמך בכך על פי החוק להשוות בין הפרטים הביומטריים המשולבים בתעודה לבין הפרטים הביומטריים שיינטלו מאותו אדם במועד ההשוואה, ולודא בצורה כמעט-מוחלטת שהתעודה אכן מתיחסת אליו ושהוא לא גנב אותה מאדם אחר.

ג. הפרטים הביומטריים של מחזקתי תעודות הזהות החדשנות ישמרו במאגר מאובטח ושמור היבט. כאשר יבקש אדם להנפיק לו תעודת זהות, תבוצע בדיקה של נתוניו מול המאגר הביומטרי, ויידק האם לאוטו אדם הונפקה תעודה זהות בעבר, ואם כן - האם היא הונפקה בזיהות שהוא טוען כעת. קיומו של המאגר הביומטרי יבטיח שאדם אחד לא יוכל להחזיק בכמה זהויות שונות ("הרכשה כפולה"), וכל אזרח ותושב מדינת ישראל יחזק אך ורק בתעודת זהות אחת - מן הסתם זו המשקפת את זהותו האמיתית, המלאה אותו מאז לידו. יש להציג שלא ניתן להוציא מכך מנגנון להשרות האוכלוסין והנפקה של תיעוד חדש מחייבת נתילה מחודשת ובעקבותיה אימות מול המאגר.

16. מובן שגם קיומו של מאגר ביומטרי אינו נותן אבטחה מושלמת מפני גניבות זהות וابتחה מושלמת כלל אינה אפשרית בנושא זה. השלב הרגיש ביותר בהקשר זה הוא שלב ההנפקה הראשונית, שבו מגיעים לשכת רשות האוכלוסין אנשים שמעולם לא הונפקו להם מסמכי זהות (או שהונפקו להם מסמכי זהות שאינם ביומטריים), ומבקשים להנפיק להם תעודת זהות ביומטרית לראשונה. ברור מאליו שאין אפשרות בשלב זה לאמת זהותו של אדם באמצעות ביומטריים, שהרי נתוני הביומטריים של המבקש עדין אינם מצויים במאגר. בשנים הקרובות, ככל שהדבר יחפץ לחובה, יידרש לכך כלל אזרחי מדינת ישראל ותושביה, שהרי ביום אין נמצא נתוני ביומטריים של מי מהזרים. לאחר שיישלם איסוף הנתונים הביומטריים של כלל האזרחים, יידרש להנפקה ראשונית בעיקר בני נוער המקבלים את תעודת הזהות הראשונה שלהם, עולים חדשים ואנשים המקבלים מעמד בישראל באמצעות נישואין ועוד.

במטרה למנוע התוצאות בשלב ההרכשה הראשונית, נדרש תשאלול מפורט של המבקש כדי לוודא שהוא אכן האדם שהוא מתימר להיות. בתשאול זה, ישאל המבקש על אודות פרטיים המצוויים במרשם האוכלוסין וسامורים להיות ידועים רק לו. אם לאחר זמן יתברר שניים אנשים שונים ביקשו להנפיק עבורים תעודת זהות באותה זהות, יופנה העניין לגורמים המתאיםים ברשות האוכלוסין ובמשטרת ישראל, שיבררו מי מהם האמתי וממי מהם המתזזה.

היתרון המובהק של קיומו של מאגר ביומטרי בא לידי ביטוי, בין היתר, במקרה שבו מגיע אדם ומבקש להנפיק לעצמו תעודת זהות במקומות שבהן תעודת זהות שאבדה, בלטה או פג תוקפה (ցוין כי בשנת מתקלמים מעל 120,000 דיווחים על גניבה או אובדן של תעודות זהות, ומעלה ל – 20,000 דיווחים ביחס לדרכונים שאבדו או נגנו). בשלב זה, ניתן להשוו את נתוני הביומטריים של המבקש עם הנתונים הביומטריים שבמאגר, ואין אף צורך בתשאול מדויק. ללא מאגר, לעומת זאת, יהיה צורך בתשאול מדויק בכל פעם שאדם מגיע להנפיק לעצמו מסמך זהוי, כדי לוודא שהוא לא מתזזה לאדם אחר.

17. צוין כי יש למאגר הביומטרי יתרון גם בשלב ההנפקה הראשונית, וכי קיומו של מאגר מאפשר לצמצם במידה מה את רמת התשאול הנדרש. מרגע שהוקם מאגר, נתוני הביומטריים של כל אדם המבקש להנפיק לו תעודת זהות נבדקים מול המאגר כדי לוודא שלא הונפקה לו תעודת זהות בעבר. על כן, מי שהונפקה עבורה תעודת זהות בזיהותו האמיתית אינו יכול כבר להתחזות לאדם אחר; וכל אדם יודע שגם הוא יתחזות לאחר וינפיק לעצמו תעודת זהות בזיהות שאולה - הוא לעולם לא יוכל להוציא תעודת זהות בזיהותו האמיתית. דומה ש עצם ידיעה זו, שאדם המתחזה לאחר מאבד את האפשרות להנפיק תעודת זהות נוספת בזיהותו שלו, היא עצמה עשויה לגרום להפחנת ההתחזויות והניסיונות להנפיק תעודת זהות בזיהות שאולה. על כן, גם אם ללא מאגר היה צורך בתשאול עמוק במיוחד, כולל נתונים המצויים במאגרי מידע ממשלטיים אחרים (כדוגמת מאגר המוסד לביטוח לאומי, מאגר רשות המסים ועוד), קיומו של המאגר הביומטרי מאפשר להסתפק - אף בשלב ההרכשה הראשונית - בתשאול עמוק אך לא חודרני ורגי, המבוסס בעיקר על נתונים המצויים בידי מרים האוכלוסין. צוין כי התשאול אינו יכול לאתר זהויות כפולות אולם יקשה על מתחזה להשג תיעוד שלא כדין.

בקצר האומר נוסף כי היעדר מאגר ביומטרי עלול להעלות חשש נוסף - שמא פקיד רשות האוכלוסין ימעל בתפקידו ונפגיק לאדם מסוים תעודת זהות מזויפת. קיומו של מאגר ביומטרי בלתי תלוי, המוחזק ברשות ייעודית ונפרדת, מבטיח היעדר מוחלט של אפשרות להנפיק זהויות שונות לאותו אדם, ובבטיח לכל אזרח וכל תושב מדינת ישראל כי הוא אינו חולק את זהותו עם אדם אחר, וכי זהותו האישית - היא "שם" שננתנו לו אלהיו, אביו ואמו - נשארת שלו בלבד. זאת ועוד, במסגרת הסדרי האבטחה של המאגר הביומטרי מעורבים בהנפקת תעודת זהות מספר פקידים, וזאת בנגדם למצוות הנוכחי בו מעורב בכל הנפקה פקיד אחד, ולכן יכולתו של הפקיד לבדוק לצור תעודת זהות מזויפת קטנה.

מטרותיו של החוק ומטרותיו של המאגר הביומטרי, הן אפוא, כינונו מרשם אוכלוסין אמין ומהימן ואיון היכולת לזייף תעודות זהות, להתחזות לאנשים אחרים ולשודם מהם זהויות. לצד מטרות אלה, ההחלטה על הקמת המאגר נשעת גם על השאיפה לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בפרטיותם של אזרחי ישראל ותושביה, תוך שמירה עליהם מפני גניבת זהותם. מטרת נוספת של המאגר הביומטרי - שכאמור, העדרה אינה נוגעת אליה כלל - היא מתן כלי אמין במוגדרות ותחום המשטרה, למשטרת הצבאיות ולרשויות הביטחון לתפיסת פושעים ולהגנה על שלום הציבור ועל בטחונו. על תכלית זו קבע בית המשפט הנכבד לאחרונה, במסגרת פסק דין בבג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל, פדאור 12-38-449 (2012) (להלן: **ענין חוק נתוני תקשורת**) כי "מניעת הרשויות מעשות שימוש מאוזן וסביר בכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותן עלולה לפגוע בצורה ממשמעותית ביכולתן לבצע את חובתן באכיפת החוק".

עיר כי דברינו עד כה נסבו סביר תעודות זהות. החוק מסדיר בצורה דומה גם הכללת נתונים ביומטריים במסמכיו נסעה (דרכונים ותעודות מעבר) והיתרונות המתוירים לעיל חלים אף עליהם. על כן, יש לראות כל התייחסות לטעודות זהות בתגובה זו כהתיחסות לכל מסמכי הזהויי האמורים.

לאחר שעמדנו על מטרותיו של המאגר הביומטרי ועל מטרותיו של החוק, נפנה אפוא לבחינת הליצי החקיקה המسطועפים שילווה את לידתם, ולאחר מכן נפרט על אודות הצו ועל אודות תקופת המבחן הקבועה בסעיף 41 לחוק.

### הליך החקירה

כדי להתמודד עם הבעיות במרק תעודות זהות בישראל, התקבלו החל משנת 2003 כמה החלטות ממשלה שעשו בהכללת נתונים ביומטריים בתעודות זהויי ובהקמת מאגר מידע שיכיל נתונים ביומטריים.

כך, ביום 2.1.2003 התקבלה החלטת הממשלה 2858, בה הוחלט על הקמת צוות במשרד שתפקידו לבחון "את הצורך ואת האפשרות, תוך התייחסות לאיזון הנדרש בין התכליות

לעקרונות אחרים כגון הגנת הפרטיות, לשימוש ביישומיים ביומטריים בשירות המדינה למניעת הונאות ולשיפור האבטחה במשדי הממשלה ותאגידים ממשלתיים".

בהמשך להחלטה זו, התקבלה ביום 3.7.2003 החלטת ממשלה 444 שענינה יישומיים ביומטריים בשירות המדינה, שהתייחסה בין היתר לצורך בשילוב אמצעי זיהוי ביומטריים ב"תעודת הזהות החכמה" (מספר סעיפים מהחלטה זו תוקנו מאוחר יותר בהחלטת ממשלה 1510 מיום 12.2.2004).

לאחר מכן, התקבלה ביום 7.4.2005 החלטת ממשלה 3506, בה הוטל על משרד הפנים להכין תזכיר חוק ש"יכלול את שינוי החקיקה הנדרשים להכללת מזהים ביומטריים "בתעודת הזהות החכמה", בדרכונים ובמסמכיםensus אחרים". עוד נקבע בהחלטה זו כי "משרד ראש הממשלה יהיה שותף לתחילה החקיקה בכל הנוגע לנושא טביעות אצבע", וכי הנטוונים הביומטריים ישמרו במאגר מרכזי, וישמש בהם עליון חוק בלבד. בהחלטה נקבע גם כי ייערך ניסוי מבוקר להנפקת המסמכים שיכללו אמצעי זיהוי ביומטרי באחריות משרד הפנים, ובשותפות משטרת ישראל.

**מש/2** העתק סדר היום לישיבת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מיום 18.7.2006, לו צורפו כל החלטות הנזכרות בסעיף זה מצורף ומוסמן **מש/2**.

.23. בשנת 2007 החלה עבודה מטה לה היו שותפים לכל משרדי הממשלה הרלוונטיים לגיבוש עמדה כוללת ומפורטת בנושא אשר הייתה את הבסיס להצעת חוק מתאימה.

ביום 3.6.2008 פורסם תזכיר חוק תעוזות זהות, מסמך נסיעה ומאגר מידע ביומטריים, התשס"ח-2008 להערות הציבור. לאחר שהתקבלו הערות שונות, הובאה ההצעה ביום 3.8.2008, בפני הממשלה, אשר קיבלה סקירה מקיפה על החוק וקיימה דיון בעניינו. בעקבות הדיון, פורסמה החלטת הממשלה 3886, שאישרה באופן עקרוני את טוiotת החוק והסמיכה את "ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק לאשר, על- דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק ולהגשה מיד לנכשת". בהמשך לכך, ביום 7.9.2008 הובאה ההצעה לדיוון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק, אשר קיבלה אף היא סקירה מקיפה על החוק וקיימה דיון בעניינו. הוועדה החליטה לאשר, על- דעת הממשלה, את טוiotת החוק בcpfuf למספר הערות.

**מש/3** העתק החלטת הממשלה 3886 מיום 3.8.2008 מסורף ומוסמן **מש/3**.  
**מש/4** העתק החלטת ועדת שרים חוק/2246 מיום 7.9.2008 מסורף ומוסמן **מש/4**.

.24. לאחר הדיון הממשלה ובוועדת השרים לענייני חקיקה נשכה מלאכת הכנת החקיקה, וביום 27.10.2008 פורסמה הצעת החוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכים זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט-2008 (להלן: "ההצעה החוק"). הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-17, ולאחר שההחלטה הממשלה 80 מיום 6.5.2009 נקבע כי יחול עליה דין רציפות בהתאם לסעיף 1

לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ביום 15.12.2009 עברה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית.

25. יוער כי לצורך הדיונים בכנסת בהצעת החוק, הוקמה ועדת הכנסת מיוחדת - ועדת משותפת לועדת הפנים והגנת הסביבה ולועדת המדע והטכנולוגיה בראשות ח"כ מאיר שטרית. ועדת זו קיימה דיונים רבים בהצעת החוק, שמעה גורמים התומכים בקיומו של מאגר ביומטרי גם גורמים רבים המתנגדים לו, ואף הכנסה בהצעת החוק שינויים רבים. כאמור, לאחר שההצעה החוק חזרת למיליאת הכנסת, היא אושרה בקריאה שנייה ושלישית והחוק פורסם ברשומות.

בקשר זה נDIGISH כי אין כל יסוד לטענות העוטרים בדבר הליכי החוקיקה ובעניין זה נבקש להפנות לתגובה המפורטת של הכנסת.

26. להלן, ובטרם נתיחס לטענותיהם של העוטרים לגופנו, נבקש לפרט מעט על אודוות ההסדרים הקבועים בחוק, בתקנות ובצו. נDIGISH כי להלן מובאים עיקרי הדברים בלבד, ופרטיהם מפורטים בחוק, בתקנות, בצו ובפרוטוקול, כפי שיובהר להלן.

### באיזה מטופל המידע הביומטרי?

27. בהתאם לחוק, אמצעי הזיהוי הביומטריים שייכלו בתעוזות זהות ובמאגר הביומטרי הם "תמונה חוויה הפנים ותמונה שתית טביעות האצבעות המוראות של כל אדם" (סעיף 2 לחוק). כדי לצמצם את היקף המידע הביומטרי הנאסף, מורה החוק על איסוף פרטיים אלו בלבד ולא - לדוגמא - על איסוף טביעות עשר אצבעות או תמונה קשთית העין.

28. כאשר הגיע אדם ללשכת רשות האוכלוסין לצורך הנפקה ראשונית של תעודה זהות, ייערך לו תשאלות כדי לוודא את זהותו, על בסיס נתונים הנמצאים במערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין (כדוגמת שמות של קרובי משפחה מדרגה שנייה ושלישית, מועד יציאתו האחרונה לחו"ל וכד'). תקנה 1(ב) מאיינית את השאלות שאוthon ישאל אותו אדם, והתקנה קובעת במפורש כי "לא יבקש מידע רגשי לגבי תושב", "לרובות מידע בדבר מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו".

29. לאחר שהפקיד יידע שהאדם שמולו הוא אכן אותו אדם שהוא מתইימר להיות, פניו של האדם יחולמו ויילקו ממנו טביעות של שתי האצבעות המוראות. בהתאם לסעיף 9 לחוק, נטילת אמצעי הזיהוי הביומטריים תיעשה בדרך שתבטיח שמיירה על כבוד האדם ועל פרטיו ותמנע פגיעה בהם במידה העולה על הנדרש. הנתונים הביומטריים יוצפנו כבר בעמדת הנטילה בהצפנה חזקה ביותר (בהתאם לתקנה 10(א) לתקנות) והם יועברו אוטומטית לצורות המוצפנת ובעורץ מוצפן למחשי רשות האוכלוסין, וווחקו שם עד לקבלת אישור מרכזי להנפקה ומהרשות לניהול המאגר הביומטרי בדבר קבלתם. בהתאם לתקנה 10(ד), הנתונים הביומטריים המקוריים - הלא-מוספניט - ימחקו באופן מיידי, כך שלא ניתן יהיה לשחזרם. תהליך ההצפנה

הינו תהליך א-סימטרי, המפריד בין היכולת להצפין והיכולת לפענה. יכולת הפענה אינה זמינה כלל, לא בעמדת הנטילה ולא במחשבי רשות האוכלוסין, המשמשים רק "צינור" עבור מידע זה.

.30. יודגש כי בהתאם לתקנה 10, הצפת הנתונים הביומטריים נעשית תוך שימוש באלגוריתם ובחיליך הצפנה שאישר ראש הרשות הממלכתית לאבטוח מידע בשירות הביטחון הכללי, או מי מטעמו. מפתחות ההצפנה הם אקראים, שונים מרשותה לרשותה, אינם ידועים לעובד רשות האוכלוסין שביצעו את תהליך ההרכשה ואיינם מצויים בשליטתו.

.31. מדי כמה שעות ובהתאם לכמות הרשותות שנאספו, נארזת בתהליך ממוקן לחלוtin מנת נתונים הכוללת את הנתונים הביומטריים המוצפנים שנאספו בלשכות רשות האוכלוסין. מנת נתונים זו נארזת בשורת רשות האוכלוסין, ומעברת מהם באמצעות עובדי הרשות לניהול המאגר הביומטרי למערכות רשות זו. הנתונים מוזנים למערכות המאגר بصورة פיסית, ללא כל חיבור תקשורתי בין מערכות המאגר למערכות החיצונית.

טרם העברת הנתונים بصورة פיסית למערכות המאגר, הנתונים נטרקים ונבדקים לאימונות תוכנות המארזים ולמניעת הכנסת קוד עווין למערכות המאגר. הנתונים כוללים נתונים ביומטריים מוצפנים בלבד, ללא כל נתונים דמוגרפיים או ביוגרפיים. המאגר כאמור אינו מכיל שמות, כתובות או כל נתון אחר הקשור בין נתונים ביומטריים לבין זהותו של מבקש התיעוד. הקישור היחיד בין הנתונים הביומטריים לבין זהות המבקש הינו מספר מזהה חד ערכי ייחודי, אשר אינו פריט מרשם.

במערכות המאגר מבוצעת השוואה ממוחשבת בין הנתונים המתקבלים לבין נתונים המאגר, לצורך מניעת התחזויות והרכשות כפולות. ההשוואה מבוצעת על ידי מערכות ייחודיות לביצוע פעילות מעין זו. בעת איתור חד להרכשה כפולה או לזיוף, תבוצע בדיקה ידנית על ידי עובדים מומחחים - עובדי הרשות לניהול המאגר הביומטרי. הבדיקה תבוצע על בסיס הנתונים הביומטריים בלבד, ולא תכלול כל נתון על זהות מבקש התיעוד. בהתאם לתוצאות הבדיקה, יועבר דיווח לרשות האוכלוסין בדבר המשך הנפקת התיעוד. במידה שיואר חד להתחזות או להרכשה כפולה, לא תאשר הנפקת תיעוד למבקש.

הדיווח לרשות האוכלוסין יבוצע על בסיס מערכות נפרדות, אשר אין מקושרו למערכות המאגר הביומטרי. כאמור, מערכות המאגר לא מקשורות לכל רשות או מערכת חיצונית.

.32. בהתאם לסעיף 3(ה) לחוק, הנתונים הביומטריים המוצפנים המוחזקים במערכת רשות האוכלוסין נמחקים ממנו באופן אוטומטי מיד לאחר קבלת אישור ממרכזי ההנפקה ומהרשאות לניהול המאגר הביומטרי בדבר קבלתם, بصورة שלא מאפשר שחזור של המידע. רק תמונה באיכות מופחתת של הפונה, אשר אינה יכולה לשמש באופן מעשי להשוואה ביומטרית אלא להשוואה חזותית בלבד, תישמר במערכת המידע של משרד הפנים, בהתאם לסעיף 27 לחוק.

.33 במקשה שמתגלה חוסר התאמה בין זהותו של אדם לבין הפרטisms הביומטריים שלו השמורים במאגר, תועבר על כך הודעה מיידית לרשות האוכלוסין, באמצעות אמצעי תקשורת מאובטח שאינו מקשר למערכות המחשב של המאגר הביומטרי וכן בהודעה טלפונית (תקנה 13(ג) ו-14(א)). ההודעה תכלול וכן תשובה על חוסר ההתאמה, לא פירוט מידע ביומטרי כלשהו, כאמור - תועבר באמצעות תשתיות שאינה מקשרת למאגר עצמו אלא באמצעות מערכת המחשב של רשות האוכלוסין. במקרה כזה, עובד רשות האוכלוסין רשאי לזמן את התושב שלגביו התגלתה אי-התאמה לצורך בדיקת הנושא (תקנה 13(ה)). מובן כי במקרה כזה, לא תונפק לתושב תעודה זהות שביקש, עד לבירור פשר חוסר ההתאמה שהתגלה (תקנה 13(ד)).

בקשר זה, יודגש שכאשר נדרש המאגר הביומטרי באמצעות מערכות ייחודיות שנעודו לכך לבצע אימות זהות, מפעילי המאגר הביומטרי מקבלים כפלט רק את תוצאת הפעולה: האם הזאות נכונה או שגויה; והאם הנתונים הביומטריים מופיעים במאגר או לא. מפעילי המאגר הביומטרי מקבלים את הנתונים הביומטריים רק כאשר נדרשת השוואה חזותית נוספת, במסגרת טיפול בהתראה על הרכשה כפולה, אך נתונים אלו אינם כוללים מידע על זהות התושב שלו שייכים הנתונים, והנתונים הביומטריים אינם מועברים בחזרה לשכת רשות האוכלוסין.

.34 המאגר הביומטרי אינו מצוי בתחום אחריותו של רשות האוכלוסין אלא תחת אחריותו של שר הפנים, והוא אף אינו תחת אחריותם של המשטרה או של גורמי הביטחון. סעיף 11 לחוק מורה על הקמת רשות מיוחדת עצמאית - רשות לניהול המאגר הביומטרי שתוקם במשרד הפנים (במנוטק מרשות האוכלוסין) ושתהא אחראית לניהול המאגר הביומטרי, לאחזקתו ולטיפול השוטף בו. רשות זו כבר הוקמה, מספר עובדייה מצומצם ביותר, עובדייה הם עובדי המדינה, בעלי סיוג ביטחוני גבוה, ונאסר עליהם מלא כל תפקיד אחר מלבד תפקידם ברשות.

.35 אופן ניהול המאגר הביומטרי מעוגן בחוק ובתקנות שנקבעו על פיו, כלהלן. הדרישות שבוחק נקבעו בהנחיית הרשות הממלכתית לאבטחת מידע ובאישורה, והכללים שישומו בפועל הם אף נוקשים יותר מאשר שנקבעו על ידה, במטרה למנוע כל אפשרות לכשל באבטחת המאגר.

.36 בהתאם לסעיף 10(ג) לחוק, "המאגר הביומטרי יהיה חסוי ולא ימסר ממנו מידע או תטאפר גישה אליו", אלא לפי הוראות החוק בלבד. ואכן, בהתאם לתקנה 11(א), מערכת המחשב המכילה את המאגר הביומטרי מצויה במרחב מוגן וUMBOD, המאובטח במוגון אמצעי אבטחה פיסית, כולל מערכות בקרות כניסה, מאבטחה, מצלמות, אזעקות וכיוצא באלו. מערכות המאגר מבודדות מכל רשות תקשורת חיצונית. בהתאם לסעיף 13(ג) לחוק, הכניסה למרחב שבו נמצאות מערכות המאגר מורשית למספר מצומצם של אנשים בלבד. בהתאם לתקנה 14(ג), הקובעת כי כל פעולה במאגר תבוצע בנסיבות ובאמצעות שני עובדי רשות מוסמכים לפחות, שהזדווגו באמצעות שונים, יושם מענה אבטוחתי המתאים לדרישת זו.

כאמור, תשתיות המחשב של המאגר הביומטרי מנוטקות לשלוטין מהעולם שביבן, ואין מקשרות לעולם החיצון באמצעות רשות האינטראנט או באמצעות רשות אחרת. נושא זה אף הוגדר במפורש בתקנה 14(ו) לתקנות. כל הנתונים מוכנסים למאגר הביומטרי באמצעות עורך

חד כיוני, שאינו מאפשר זליגה של מידע ביומטרי מפוענה. כאמור, מועבר דיווח לרשויות האוכולוסין בדבר אי-הנפקת תיעוד בעת העלתה חדש להתחזות או להרכמה כפולה. הדיווח מועבר במערכות נפרדות לחלוtin ואינו כולל כל נתונים ביומטריים, אלא רק מזהה ייחודי לזרות מבקש התיעוד. כאמור, אין כל קשר מקוון בין מחשבי המאגר לבין מחשבי רשות האוכולוסין או לכל מערכת מחשב אחרת (ראו תקנה 14(ו)). תצורה כזו מונעת כמעט לחלוtin אפשרות "לחדרו" מרוחק למחשבי המאגר, "לשאוב" ממנו מידע או "לשטוול" בו מידע כוזב. כהשלמה לכך, ישן הנחיות (חסויות) של הרשות הממלכתית לאבטחת מידע בשב"כ, המספקות מענה לשיכון של "איום מבפנים", בדומה לאמצעים המשמשים לאבטחת מערכות מידע מסווגות אחרות.

הרשאות הגישה והפעולות במאגר יינתנו לעובדים הכרחיים בלבד ולמספר מצומצם ביותר של עובדי הרשות. הרשותות פרטניות ינתנו לעובדים הנדרשים, ובהתאם לדרישת החוק יאשרו בנהל מתאים אשר יועבר לאישור ראש הממשלה ושר הפנים. כל פעילות המבוצעת במערכות המאגר נרשמת ומתוודה לצרכי בקרה. מערכות המאגר הוקחו, והמאגר יצויד בכלל אמצעי האבטחה הנדרשים לצורך רמת האבטחה הגבוהה ביותר כנדרש לנוטרים ברמת סיוג "סודי ביותר". תהליכי העבודה ברשות נבנו בתצורה מאובטחת והם מיושמים בהתאם למידיניות, לנהלים ולתקנות אשר אושרו על ידי ראש הרשות.<sup>37</sup>

בהתאם לסעיף 10 לחוק, "המאגר הביומטרי ישמר באופן מוצפן, בנפרד מכל מידע אחר, ולא כולל פרטי רישום של התושב", אולם "יהיה ניתן לקשר בין אמצעים או נתונים ביומטריים שבמאגר הביומטרי לבין מספר זהותו במרשם האוכולוסין של התושב שלויהם הם מתייחסים". במאגר ישמרו פרטי ביומטריים של מבקש התיעוד בצווד למספר חד ערכי ייחודי - מספר מזהה לכל רשומה. במערכת חיצונית נפרדת ניתן יהיה לבצע פעולה ולשייך בין המספר המזהה לבין מספר תעוזת הזיהות של מבקש התיעוד. על בסיס קישור זה, הדורש גישה למערכות מבוקרות שונות, תאפשר התאמת בין אדם לבין הנתון הביומטרי השיך לו.<sup>38</sup>

זכיר כי בכל הנוגע לסכנות הפגיעה בפרטיות כתוצאה מדילפת מידע מהמאגר, קיימת זהות אינטנסיבית בין הצורך הבטחוני לשמור על המאגר לבין הצורך בהגנה על הפרטיות. על כן, נעשה שימוש במידת המומחים, היכולות והכלים הקיימים בידי רשות הביטחון השונות ובידי גורמי שמירת הפרטיות כאחד, במטרה להגן על המאגר הביומטרי ולמצמצם למינימום את אפשרות הפגיעה בו.<sup>39</sup>

על פעילות הרשות לניהול המאגר הביומטרי מפקחים גורמים רבים, ואחד מהחשיבותם שבhem הוא הממונה על יישומים ביומטריים במשרד ראש הממשלה - אדם שסעיף 30 לחוק מורה בפרט על מינויו על ידי ראש הממשלה. תפקידיו של הממונה הם להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים בעניינים שונים, להמליץ על מדיניות בתחום אבטחת המאגר הביומטרי ואבטחת המידע המועבר במסגרת ההלכים הקשורים אליו, ולפקח על יישום הוראות החוק. י对照 כי הממונה על היישומים הביומטריים מונה רק לאחר התקנת התקנות והצו, אולם מז' מינויו הוא מעורב באופן פעיל בהסדרת התהום והמלצותיו הובאו בפני מנכ"ל

משרד ראש הממשלה, שר הפנים, ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי וראש רשות האוכלוסין, והעrootיו היו נדבך מרכזיז ביותר בהכנת פרוטוקול תקופת המבחן.

בתוך הרשות לניהול המאגר הביומטרי עצמה, ובנוסף לממונה על אבטחת המידע, מורה סעיף 26 לחוק בaption תקדיימי על מיוני אדם מיוחד שהוא "ממונה על הפרטיות במאגר הביומטרי", שתפקידו לפחות על שמירת הפרטיות של התושבים שאמצעי זהה ביומטריים ונתוני זהה ביומטריים שליהם כלולים במאגר הביומטרי.

בנוסף, הרשות לניהול המאגר הביומטרי מפקחת ומברקרת על ידי הרשות הממלכתית לאבטחת מידע בשבי'כ, וכן פעלותה תבוקר על ידי ועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים. החוק מחייב העברת דיווחים תקופתיים לוועדה זו, וכן לשר הפנים, לממונה על היישומים הביומטריים ולראש מאגרי מידע (בהתאם לסעיף 33 לחוק).

### אופן ההתנהלות בתקופת המבחן

.41 סעיף 41 לחוק קובע במפורש כי "חוק זה יחול בהדרגה", ומוסיף וקובע כי שר הפנים יקבע בצו תקופת מבחן בת שנתיים, שבמהלכה יחולו הוראות החוק על תושבים שיתנו לכך את הסכמתם בכתב. בהתאם לחוק, תכליתה של תקופת המבחן היא "לבחון בתקופה זו את אופן היישום של הוראות לפי חוק זה על תושבים אלה, את נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ומטרותיו, את המידע שיש לשמר במאגר ואת אופן השימוש בו". החוק מורה כי בצו האמור "ייקבעו בפירות העניינים שייבחנו בתקופת המבחן, המגדים להצלחתו ואופן קבלת ההסכמה מעת תושבים להחלטת הוראות לפי החוק לגיביהם בתקופת המבחן".

.42 סמוך לתום תקופת המבחן, ידוחו ראש הממשלה ושר הפנים על ממצאי הבדיקה לוועדת השרים ליישומים ביומטריים ולועדת הכנסת שתכלול את הוועדה המשותפת וכן את הוועדה המשותפת ליישומים ביומטריים. לאחר הדיווח, רשאי שר הפנים, בהתאם לтиיעצות עם שר המשפטים, בהסכמה שר האוצר, באישור הוועדות האמוריות ובאישור הכנסת, לקבוע בצו הארץ של תקופת המבחן לשנתיים נוספות, להחיל את החוק על כלל התושבים, או לקבוע כי החלטת החוק תהיה הדרגתית ושלבים. החוק קובע במפורש כי אם לא יצא צו המורה על אופן יישום החוק בחלו' 4 שנים מיום תחילתו של הצו הקובע את תקופת המבחן הראשונה, יימחק המאגר הביומטרי.

.43 וכן, שר הפנים עשה שימוש בסמכותו לפי סעיף 41 לחוק, וציווה על צו הכללת אמצעי זהה ביומטריים ונתוני זהה ביומטריים במסמכי זהה ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשי"א-2011 (הקרויה - כאמור - להלן: הcz). בצו זה נקבע האופן שבו יתנהלו לשכות רשות האוכלוסין, מרכזיז ההנפקה והמאגר הביומטרי במהלך תקופת המבחן, ביחס לתושבים שהביעו רצונם להיכלל במאגר הביומטרי בתקופה זו.

סעיף 2 לכו קובע כי ניתן יהיה ליטול אמצעי זיהוי ביומטריים בכל אחת משלכות רשות האוכלוסין ברחבי הארץ, וכן באתרים נוספים שיחליט עליהם ראש רשות האוכלוסין. נטילת אמצעי הזיהוי הביומטריים תיעשה רק לאחר קבלת הסכמתו של התושב בכתב, בנוסח שנקבע בתוספת לכו, ולאחר שנס מסר לו דף הסביר בנושא.

44. בין העניינים שייבחנו במהלך המבחן, נזכיר בין השאר את העניינים הבאים: מספר השאלות שיש לשאול כדי לאמת זהותו של אדם במהלך ההנפקה הראשונית של תעודה זהות, סוג השאלות הללו, משך הזמן הנדרש לצורך התשאול הראשוני, כמוות הניסיונות הנדרשת לנטיית אמצעי זיהוי ביומטריים, משך הזמן הנדרש לצורך קבלת תוצאות הזיהוי מהמאגר הנטוניס הביומטריים הנלקחים, משך הזמן הנדרש לצורך קבלת תוצאות הזיהוי מوطעות מהמאגר הביומטרי, פרטי המאגר הביומטרי, מספר הפעמים שהתקבלו בהן תוצאות זיהוי מוטעות מהמאגר הביומטרי, פרטי אירועי אבטחת מידע במאגר הביומטרי (ככל שיהיו) ועוד.

הצו קובע באופן מפורש כי התהליכי המבצעים על פי הצו יתבצעו ויאספו הן בלשכות רשות האוכלוסין, הן במאגר הביומטרי, והן כאשר בעל תפקיד מבצע השווה של נתוניים ביומטריים של תושב מול מסמך זיהוי, לצורך בחינותם במהלך התקופה ובסיומה.

45. סעיף 10 לכו קובע במפורש מدد להצלחת הניסיון שנערך בתקופת המבחן:

"לגביו תМОנות פנים, מدد להצלחה יהיה לא יותר מקבלה מوطעית אחת לכל 5,000 נטילות, ולא יותר מדוחייה מوطעית אחת לכל 250 נטילות, ואילו לגביו תМОנות טבעיות אצבע, מدد להצלחה יהיה לא יותר מקבלה מوطעית אחת לכל 10,000 נטילות, ולא יותר מדוחייה מوطעית אחת לכל 100 נטילות."

46. מידי חצי שנה במהלך תקופת המבחן, יירץ דין וחוובן המסכם את תוצאות הבדיקות שבוצעו במהלך זו. הדוח יירץ לפי כללים מקובלים לעירication מבדקים למערכות ביומטריות (ככל שהדבר רלוונטי), והוא יכול אף חוות דעת מאט הסטטיסטיקאי המshallתי על אודות התאמות הבדיקה והמצאים לכללים מקובלים בתחום זה. בעקבות הדוח, רשאי ראש רשות האוכלוסין או ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי (לפי העניין) להורות על שינוי בתהליכי המשמשים לביצוע הוראות הצו בתקופת המבחן, ובלבד שאין בשינויים כדי לסתור את האמור בצו ובתקנות.

47. בהתאם לסעיף 11 לכו, במקביל לתקופת המבחן יבוצעו סקרים שביעות רצון מקצועים, במטרה לעמוד על מידת שביעות הרצון מהליך הנפקת מסמכי הזיהוי הביומטרי ומהשימוש בהם.

48. לצד הצו, נקבע פרוטוקול ניסוי למערכת הביומטרית במסגרת תקופת המבחן (להלן: **הפרוטוקול**), שתכליתו להרחיב ולהשלים את הוראות הצו ולתאר את הליכי הניסוי שייערך

בתקופת המבחן. הפרווטוקול נחתם על ידי ראש רשות האוכלוסין וההגירה ועל ידי ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי וקיבל את אישורו של הממונה על היישומים הביומטריים.

יובהר כי הפרווטוקול שיתואר להלן מהוות חלק בלתי-נפרד מתקופת המבחן ומסדר תקופה זו באופן מפורט ביותר. פרוטוקול זה הוא תוכר של עבודתם של מספר רב של גורמים, ולאחר שטיותת הפרווטוקול הוכנה על ידי גורמי המאגר הביומטרי ורשות האוכלוסין, היא הועברה להערות הרשות למשפט וטכנולוגיה ותמונה על יישומים ביומטריים. גורמים אלה בוחנו את הטיווח, הערו הערות והושיפו פרמטרים שונים לבחינה בתקופת המבחן. בסופה של יום נוצר מסמך מפורט ביותר, הקובל תוכנית עבודה מפורטת, ומהאפשר לצרף תקופה נוספת מבחן משמעותית ביותר לשם בחינת כל ההיבטים הנוגעים לתהליכי הביומטרי ברשות האוכלוסין ובמאגר הביומטרי.

#### **מש/5 העתק הפרווטוקול מצורף ומסומן מש/5.**

בסעיף 4.1 לפרווטוקול, מוגדרות המטרות הכלליות של תקופת המבחן. כזכור, החוק עצמוקובע כי תכליית תקופת המבחן היא "לבוחן... את אופן היישום של הוראות לפי חוק זה... את נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ומטרותיו, את המידע שיש לשמר במאגר ואת אופן השימוש בו".  
סעיף 4.1 לפרווטוקול פורט תכליות אלה למטרות ספציפיות יותר, כדלהלן:

##### **"4.2.1 כיצד מיושם החוק?"**

סוגיה זו נחלקת לסוגיות המשנה הבאות:

###### **4.2.1.1 כיצד מיושם החוק?**

השאלה שעליה יש לתת מענה היא "אם החוק מיושם בצורה טוביה?". שאלה זו נגזרת ממורכבותו הרובה של החוק ומכך שהוא מפורט הרבה מעיל מקובל בחקיקה אחרת. מטבע הדברים פירוט מעין זה מצמצם את מרחב אפשרויות היישום ולכן ראוי לבחון כל פרט ופרט ולפוזא שישומו תואם את לשון החוק בצורה מלאה. בחינה זו תתבצע על ידי סקרים ותיעוד ולא על ידי ניסוי מוגדר.

###### **4.2.1.2 האם יש דרישות בחוק שלא יושמו כראוי**

בஹש וכහשלמה לשאלת הראונה, השאלה כאן היא "אם יש נושאים שיישומם אינם תואם את לשון החוק?". גם במקרה זה אין מדובר בניסוי אלא בסקר.

###### **4.2.1.3 האם יש לעדכו או לתקן את החוק**

לא קשר לתשובות על השאלות בסעיפים 4.2.1.1 ו-4.2.1.2 וכל וחומר אם עלו מהתשובות להן נושאים הדורשים תיקון או עדכון, השאלה כאן היא "אם התגלו מצבים או מקרים שחייבים שינוי של החוק (ג:inline; ג:inline; ג:inline)?".

###### **4.2.2 נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי**

סוגיה זו נחלקת לסוגיות המשנה הבאות:

#### 4.2.2.1 האם המאגר מתאים ליעודו

השאלת שעליה יש לתת מענה היא "אם ניתן לאתר ולמנוע הרכשות כפולות בעזרת המאגר?" או במלים אחרות "האם המאגר הביאומטרי הוא כלי מתאים לאייתור ומונעת הרכשות כפולות?"

#### 4.2.2.2 האם המאגר נחוץ/ הכרחי?

מתוך ההנחה שאנו נדרשים, חלק מניהול הסיכון בתיעוד הלאומי, לתת מענה לנושא הרכשות הכפולות, השאלה שעליה יש לתת מענה כאן היא "האם המאגר נדרש לשם כך או שיש כלים חלופיים שיכולים באתר הרכשות כפולות?". גם לשאלת זו אין ניסוי ישיר שיכול לתת עלייה מענה, כמו שבר בהמשך, והיא תיבחן באמצעות ניסוי עקיף ...

#### 4.2.3 מטרות המאגר:

בתקופת המבחן יש לבחון שתי מטרות:

#### 4.2.3.1 מניעת ואייתור הרכשות כפולות

זהי כאמור מטרתו העיקרית והראשית של החוק והוא תיבדק באופן שוטף בתרחישי אמת ובאמצעות הדמיות, במסגרת הניסוי המתואר במסמך זה.

#### 4.2.3.2 שימושים נוספים

בתקופת המבחן אוסר החוק על העברת מידע לגורמים שאינם רשות האוכלוסין ובהתאם לכך יבחן שימושים נוספים אך ורק באמצעות תrhoישי הדמיה, בכפוף לאישור משפטי פרטני.

#### 4.2.4 איזה מידע ישמר במאגר?

סוגיה זו נחלקת לסוגיות המשנה הבאות:

#### 4.2.4.1 האם די במידע נשמר

המידניות שננקטה בעת עיצוב המאגר היא מידניות מצומצמת שגורסת נטילה של מידע מזערני כדי בו כדי לתת מענה סביר לצורך. השאלה שיש לענות עליה אם כן היא "האם די בתמונה פנים וטביעות של שתי אצבעות כדי לאתר הרכשות כפולות ללא שיעור שגיאות שאיננו סביר או כזה שאיננו ניתן לטיפול?". שאלה זו תקבל מענה במסגרת הניסוי המתואר במסמך זה.

#### 4.2.4.2 אם לא די – מה צריך להוסיף

במקרה של תשובה שלילית על סעיף 4.2.4.1 לעיל, השאלה היא "האם נדרש מידע נוסף כדי למש את מטרות המאגר?". התשובה על שאלת זו לא תתקבל באמצעות ניסוי אלא באמצעות עבודה מטה, ככל שתידרש.

#### 4.2.4.3 האם ניתן לגרוע מהמידע שבמאגר?

אם התשובה לטעיף 4.2.4.1 תהיה חיובית, השאלה שיש לתת עליה מענה היא "האם ניתן לגrouch מהמידע שיש במאגר?". שאלה זו תקבל מענה במסגרת הניסוי המתואר בסעיפים זה.

#### 4.2.5 אופן השימוש במידע שבמאגר

השאלה בקשר זו היא "יכן משתמש במידע שבמאגר?". גם במקרה זה לא מדובר בניסוי אלא בסקר שיתעד את צורת השימוש ואת תהליכי העבודה השונים הנוגעים למידע הביומטרי".

- .51. לצד המטרות הכלליות הללו, מתאר הפרוטוקול גם מטרות ארגוניות, טכנולוגיות והתנהגותיות שתיקופת המבחן נועדה לענות עליהן :

**מטרות ארגוניות** - התאמת המاجر הביומטרי לצורכי שבגלו הוחלט על הקמתו ; מציאת הדרך המיטבית לשימוש בביומטריה באופן כללי ; מידת האפשרות לתת מענה רחוב לאוכלוסיות מגוונות, כולל אנשים בעלי צרכים מיוחדים ואנשים עם מוגבלויות ; מציאת תהליך יעיל וקצר לביצוע הרכשה ביומטרית לכל תושב ; ובчинת אבטחת המידע במאגר הביומטרי עצמו ולאורך כל התהליך המוביל את המידע אליו.

**מטרות טכנולוגיות** - מציאת צורת הפעלה המיטבית של המערכות הביומטריות ; קביעת סיפי החלטה (ח"ר/גישהות) של המערכות ; ובדיקה ההתקנים הביומטריים עצם.

**מטרות התנהגותיות** - העברת מידע מדויק ומדויק לציבור כדי שהוא יוכל לקבל החלטה מושכלת בנוגע לתיעוד החכם ולתועלות שלו ; לימוד הציבור כיצד לעשות שימוש נכון בטכנולוגיה הביומטרית ; ועוד.

- .52. הפרוטוקול מתאר בפרוטרוט את אופן ההתנהלות של לשכות האוכלוסין ושל הרשות לניהול המاجر הביומטרי בסיטואציות שונות, ומגדיר בדיקות שלבי ההלכים השונים המבוצעים מול המاجر.

.53. במהלך תקופת המבחן, יבחן כאמור אופן הפעלת המاجر. המבחן יבוצע בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שתוכל להשוו את הנתונים שיתקבלו מול חתכים מתוניים מפקד האוכלוסין (על פי השכלה, הכנסתה וכדי), ולבחוון האם קיימת אוכלוסייה שבאופן אינה מיוצגת בתקופת המבחן. חלק מהבדיקה יתבצע על אירופאים יזומים, שמטרתם לבדוק את מערכות המاجر הביומטרי במצבי קיצון, כולל הדמיות של ביצוע התחזויות וניסיונות להרכשה כפולה.

- .54. בנוסף, במהלך תקופת המבחן תיבחון אמינות האבטחה של המاجر, באמצעות בדיקות אבטחה יזומות שיובוצעו באופן תקופתי על ידי גורמים מקצועיים חיצוניים וכן על ידי מומחי הרשות האמונה על הנושא בגופי הביטחון הרלוונטיים.

- .55. הפרווטוקול עוסק גם בבדיקה האפשרות להשתמש בתשאול ככלי למניעת הרכשות כפולות. סעיף 19.3.1.2 לפרווטוקול מציין כי יבוצע ניסוי עקיף שיבחן את השאלה "האם עצם הגבתה הרף לקבלת תיעוד נותנת מענה למניעת הרכשות כפולות, גם אם לא ניתן לדעת שכישלון בתשאול נובע מהרכשה כפולה?". סעיף 10.1 לפרווטוקול מציין כי השימוש בתשאול כדי למניעת הרכשות כפולות הוא בעייתי, אולם בכל זאת היליך התשאול המתבצע על ידי פקיד רשות האוכלוסין בעת ההרכשה הראשונה ישמש גם לניסוי השוואתי שיבחן את התשאול ככלי למניעת הרכשות כפולות. במסגרת הניסוי תבוצע הדמיה של קבוצת אוכלוסייה מבוקרת, שתעבירו היליך תשאול אך תקבל תיעוד מן הסוג הישן. לאחר מכן תנסה אוכלוסייה זו לעמוד בתהליך התשאול בזיהות שונה. במקביל תבוצע אותה אוכלוסייה היליך דומה אל מול המערכת הביומטרית. כך, ניתן יהיה לבדוק את מידת התרומה של קיומו של המאגר הביומטרי למניעת הרכשות כפולות ויזוף זהויות, על פניה הנפקת תעוזות זהות לאחר תשאול מפורט בלבד.
- .56. בסעיף 14 לפרווטוקול מצוינים במפורש מהם מדי הצלחה והכישלון של תקופת המבחן. כך, נקבעו בפרווטוקול מדרדים מסוימים של מספר הנסיות הנדרשים להרכשה ביומטרית מוצלחת, מידת הדיק של המערכת הביומטרית והמערכת בכללותה, הזמן הנדרש להרכשה, נתוני האיכות של אמצעי הזיהוי הביומטריים, כמוות ההשואות המוצלחות והנכזבות, ועוד. בסעיף 14.3.1 לפרווטוקול נקבע כי קבוצה בת כמה עשרות משתתפים תבצע, מספר הרכשות חוזרת תוך פרק זמן קצר, וזאת כדי לאפשר קביעה מדויקת של סיפי החלטה של המערכת.
- .57. בסעיף 14.3.11 לפרווטוקול מוגדרים מדי הצלחה וכישלון לתקופת המבחן, בהיבט של אבטחת המאגר הביומטרי. כך למשל, די באירוע יחיד שנחשב כ"איירוע חמור", ואשר הרשות הממלכתית לאבטחת מידע תקבע כי בעטיו נגרם נזק חמור ומתmeshך לבטחן המדינה, כדי להגדר את תקופת המבחן כולה - בהקשר זה - ככישלון.
- .58. סעיף 12 לפרווטוקול קובע את רשיית בעלי התפקידים בניסוי. את היליך המבחן תלווה ועדה מייעצת הכוללת את הסטטיסטיκאי הממשלתי הראשי, הממונה על יישומים ביומטריים במשרד ראש הממשלה, ראש הרשות למשפט וטכנולוגיה במשרד המשפטים, ראש המטה ללוחמה בטרור במשרד ראש הממשלה ונציג ציבור. מנהלי הניסוי יהיו מנהל תחום הגנת הפרטיות ברשות ניהול המאגר הביומטרי, ולצדיו מנהל אגף פרויקטים ומרכז ההנפקה של מסמכי הנסיעה ברשות האוכלוסין. לניסוי יצורפו גם מומחי ביומטריה חיצוניים בעלי מומחיות הן ביומטריה והן בבחינת ביצוע מערכות ומוצרים סטטיסטיים לבחינות מערכות מחושב.
- .59. יזכיר כי רשות האוכלוסין והרשויות לניהול המאגר הביומטרי השלים את ההייערכויות הדורשות לצורך תחילתה של תקופת המבחן, כך שכל המערכות בלשכות רשות האוכלוסין, מרכזי ההנפקה ובמאגר ערוכות ומוכנות טכנולוגית ומקצועית (לאחר שהתקבלו כל האישורים של הגורמים הרלוונטיים ברשות הביטחון כולל הרשות הממלכתית לאבטחת מידע), והעובדדים עברו הכשרות מתאימות.

לאחר שסיימו לתאר את אופן הטיפול במידע הביומטרי בהתאם לחוק ולתקנות, ואת האופן שבו תתנהל תקופת המבחן בהתאם לחוק, לצו ולפרוטוקול, נפנה עתה להתייחסות פרטנית לטענותיהם של העותרים.

### עמדת המשיבים

#### טענות ט'

ראשת בקשו המשיבים לטען כי דין העתירה, ככל שהיא נוגעת לביטולם של סעיף 1(2), פרק ד' ופרק ח' לחוק, להדוחות על הסף, על בסיס עקרון **הכבוד ההמוני בין הרשות והרישון העצמי שנocket בית המשפט הנכבד במאטריה זו של ביטול חקיקת הכנסת**. לעניין זה רואו דברי כב' המשנה לנשיאה, השופט א' ריבלין בבש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל, תק-על 2010(1), 6850, 6867 (2010), בו אמם ביטול בית המשפט הנכבד סעיף בחוק, אך המשקפים את הרצינאל הכללי של הרישון השיפוטי העקרוני השורר בתחום זה:

"**בית המשפט העליון עומד לא פעם על הצורך לנוכח איפוק ורישון מרבי בחפעת הסמכות להכרז על בטלותם של חוקים בשל היותם נוגדים את הוראות חוקי היסוד בדבר זכויות האדם.**" הכרזה על בטלותו של חוק או חלק ממנו היא עניין רציני. לא על נקלה יעשה כן השופט... בבטלו חקיקה ראשית, השופט מסכל את רצון המחוקק. הצדוק לכך הוא בכפיפותו של המחוקק להוראות חוקתיות-על-חוקיות, שהוא עצמו קבען... עם זאת, נדרשת לכך זהירות שיפוטית רבה" (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4), פס' 19 לפסק-הדין של הנשיא ברק (1997))." (הדגשים אינם במקור – הח"מ).

כן רואו דבריה של כב' השופטת מי נאור בפרשת פלוני האמורה, כדלקמן:

"**ביטול חוק הינו מוצר אחרון. השאייה החוקתית היא לאיזון בין הערכיהם המתנגדים ולא להכרעה ביניהם.**"

בנוספ', נהנית חקיקה ראשית של הכנסת **מחזקת חוקתיות**, אשר מחייבת את בית המשפט ליצאת מנוקדות הנחה שהחוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים. ר' דברי כב' הנשיאה ד' בינוי בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, תק-על 2009(4), 2405, 2416 (2009):

נקודות המוצאת לבחינת חוקתיותו של תיקון 28 היא כי מדובר בחוק של הכנסת המביטה את רצון נבחרי העם, וככהז בית המשפט נדרש לכבדו; על כן לא בקהל יקבע בית המשפט שחוק מסוים אינו חוקתי (ראו: בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3), 57, 67 (1996) (להלן: "פרשת הופנונג"); בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התעשייה, פ"ד נ(1), 235 (2002) 264-263 (להלן: "פרשת מנחם"). זאת ועוד, יש לזכור שחוק שנחקק על ידי הכנסת נהנה מחזקת חוקתיות שפטילה על הטווען לא-חוקתיות את הנטול להוראות, לפחות לכארה, שהחוק אינו חוקתי, בטרם

יעבור הנטול למדינה ולכנسطת להצדיק את חוקתיותו. חזקת החוקתיות אף מחייבת את בית המשפט לצאת מנוקודת הנהה שהחוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים (ראו: פרשנת הופנונג, בעמ' 68; בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 269-267 (1999) (להלן: פרשנת צmach). (הדגשים אינם במקור – הח"מ).

ר' גם דברי כב' השופט לוי (דעת מייעוט) בבג"ץ 2605/05 דלעיל:

""עד שבית המשפט פוסל חוק" – כתוב השופט זמיר. הוא חיב לשבת שבעה נקיקים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת הכללת החוק ולהකפיד מאוד עם עצמו, עד שייהיה משוכנע לחוטין כי תקלת היא שאין לה תקנה (בג"ץ 3434/96 הופנונג הנ"ל, בעמ' 67). לא שוכנעת, לעת ההז, כי תחת ידו של המחוקק יצאה תקלת שאין לה תקנה. דומני כי זהו המקורה שבו מוטב היה להעדי תחילת ריסון שיפוטי ולאפשר לנכנת, לדין הציבורי, ולנסיון החיים המצטבר – לומר את דברם".

זאת ועוד, הלכה פסוקה היא מימים ימימה כי בית משפט נכבד זה אינו דין בעתרויות חוקתיות תיאורטיות וגורפות. .63

בפסק הדין שנitin בע"א 6821/93 בנק המזרחי נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 עמד כבוד הנשיא שmagur על הקווים המנחים להפעלת בקרה שיפוטית על חוקתיות של החוק. וכך נאמר שם (עמודים 372-373):

"הארכנו בדברינו. הטעם לכך, בעיקרו לצורך לנסות ולהתווות קווים אשר ישמשו אותנו בעתיד בעת בדיקת חוקיותם של חוקים לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהקשר זהמן הנכוון לשוב ולהזיכר כי בארץות בעלות מסורת חוקתית ארוכה משלנו, מקובל ונוהוג כי הטענה בדבר אי-חוקתיות נבחנת בזהירות ותוק ריסון. עוצבו כללים יהודים המשמשים את בית המשפט המתבקש להחליט על בטלותה של حقיקה, מטעמים חוקתיים. השופט ברנדיס הפנה לסוגייה זו בהרחבה בפסק ASHWANDER V. AUTHORITY 297 TENNESSEE VALLEY .56 S.CT. 466 (1936); U.S. 288

...

א) בית המשפט לא יביע דעתו על חוקיותה של حقיקה בהליכים בלתי אדבוריים, כי הכרעה בנושא כאמור היא חוקית ורק כחלופה אחרונה וכאשר יש הכרח להכריע בחלוקת אמרית, רצינית וחונית ( REAL ERNEST AND VITAL ) בין בעלי הדין. בין היתר הזכיר כי מי שנחל כשלון בהצעעה בעת הדיון במוסד המחוקק, אינו יכול לאחר מכן להעביר לבית המשפט את הדיון בשאלת החוקתיות של אקט الحقיקה.

ב) בית המשפט אינו נהוג לדון בשאלות בעלות אופי חוקתי אלא אם כן הדבר דרוש באופן החלטי ( Y ABSOLUTELY ) לצורך הכרעה בעניין.

- ג) בית המשפט לא יגבש כלל של משפט חוקתי, שהוא רחב יותר מנגדש לצורכי הכרעה בעבודות הקונקרטיות שבפניו, אשר עליהם יש לישמו.
- ד) בית המשפט לא יחליט בעביה חוקתית, אף אם היא מועלת כיאות, אם יש גם טעם אחר אשר על יסודו ניתן להכריע בעניין נשוא הדיון. אם ניתן להכריע במחלוקת על פין טעמים חלופיים, האחד חוקתי והאחר המuongן בפרשנות החוק או בעקרונות כלליים של המשפט, בית המשפט יחליט ורק על יסוד נימוק מן הסוג השני.
- ה) בית המשפט לא יחליט על תוקפו של חוק חוק על יסוד תביעתו של צד שאינו יכול להציג עליין לכך שהוא נפגע על ידי ה فعلתו.
- ו) בית המשפט לא יחליט על חוקתיותו של חוק על יסוד תביעתו של בעל דין שהפיק תועלתו מן החוק.
- ז) כאשר תוקפו של חוק הקונגרס מועלה לדין ואפילו אם מועלה ספק קיצוני בדבר חוקתיותו, הרי כלל מנהה מרכזי הוא שבית המשפט יבדוק תחלה אם אפשרית פרשנות סבירה אשר לאורה ניתן להימנע מן ההכרעה בשאלת בעניין הכלל החמישי הנ"ל הרי אצלנו והן באנגליה ובארה"ב הורחבה בתקופתנו זכות העמידה והיא הוענקה בנסיבות המוגדרות גם למי שאינו נפגע במישרין מפעלה של הרשות ....". (הדגשים אינם במקור – הח"מ).

הכל השני והשלישי מגלים את התפישה כי עתירה כללית הtopicת את הוראות החוק באופן גורף מופשט וכולני אינה מתאימה להכרעה חוקתית.

64. פיתוחם של קווים מוחדים אלה נמשך על ידי כבי השופט נאור בבג"ץ 7190/05 אריה לובל נ' ממשלה ישראלי תק-על 2006 (1) 645, 638 (2006) ל"דוקטרינית השאלה הבלתי בשלה" במשפט החוקתי, לפיה הכרעה שיפוטית בסוגיה חוקתית תעשה מקום בו הונחה תשתיית עובדתית "קונקרטיבית ברורה ושלמה". וכך נאמר:

"3. לדעתינו קיימ טעם נוסף לדחית העתירה על הטף, והוא כי העתירה אף אינה בשללה להכרעה בבית משפט זה, עקב היעדרה של מערכת עובדות קונקרטיבית, ברורה ושלמה, החיונית לצורך מתן הכרעה שיפוטית עקרונית. מקובלת עליי עדמת המדינה, לפיה אין מקום בשלב זה לעירכתי בירור עקרוני במסגרת התקיפה חוקתית ישירה בבית המשפט הגבוה לכך. בעניין, העתירה שבפניו לא הייתה בשללה עת שהוגשה, ערבת ביצוע תכנית ההתנתקות, ואף היום היא אינה בשללה לדין, וגם מטעם זה דינה להיעדרות.

4. בית משפט זה היה, במסגרת שיקול הדעת בהפעלת סמכותו, כלים לויסות זרם הפניות והענינים המוגשים לפניו. ככלים אלה הם יצירה שיפוטית ומקרים אינם טטוטורי. כפי שקבע חברו השופט ברק - "[מדובר ב]יצירה שיפוטית המונעת על-ידי רצונו של בית-המשפט לזרום את זרם הפניות המוגשות אליו. בקטיגוריה זו של הבעיה האקדמית, הבעיה הבלתי בשלה, או השאלה הבלתי שפיטה. דוקטריניות אלה מבקשות להעניק לבית-המשפט, כל אחד מזויות ראייה אחרת, מכשירים משפטיים שבאמצעותם יוכל בית-המשפט לנעל שעריו במקום שהוא סבור כי אין זה ראוי לדין בעניין" (בג"ץ 217/80 ס gal נ' שר הפנים, פ"ד לד (4). 429, בע' 440).

5. אכן, בין כלים מוסתומים אלה ניתן למנות גם את דוקטרינה הبعיה הבלתי בשלה (להלן: דוקטרינה הבשלות). דוקטרינה זו, המוכרת בשם The Ripeness Doctrine, מקורה במשפט הkonstitutional ה-american, כנגורת מדריש העניינים והסכסוכים (The Case-or-Controversy Requirement) הנוטעה בחוקה האמריקאית ואשר תוחמת את גדרי הפעלת סמכותו של בית המשפט.

6. כאמור, על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיות העולות מהמקרה, וזאת אף אם המקרה מעורר שאלה חוקתית. בהתאם, דוקטרינה הבשלות נועדה לאפשר לבית המשפט להימנע מלhecruish במקרים מסוימות. הרו, אירוע מאוחר עשוי לחזק את המחלוקת בין הצדדים או ליתר את הצורך בהכרעה בהיבטים מסוימים של המחלוקת, אף אם היא מעוררת שאלה חוקתית. לפיק, גם בהקשר החוקתי, דוקטרינה הבשלות מאפשרת לבית המשפט להחליט שהכרעה בשאלת החוקתית המונחת לפניו התקבלה בשלב מאוחר יותר, אם בכלל. עמד על כך פרופ' טרייב (Tribe): Issues of ripeness involve, at least in part, the "Case or Controversy"; as such, 'existence of a live issue is basic' - "ripeness is peculiarly a question of timing rationale is to prevent the courts, through premature adjudication from entangling themselves in abstract disagreements....' Even when a dispute is mature in a constitutional sense, however, subsequent events may sharpen the controversy or remove the need for a decision of the matter. Thus, for decision of at least some aspects ripeness doctrine also furthers the prudential policy of judicial restraint from unnecessary decision of 'allowing a determination that a constitutional issue' by date, if resolution of the dispute should come at a later date, if resolution of the dispute should come at a later at all". (L.H.Tribe, American Constitutional Law (3rd .334-335 P2000 .ed. vol.I N.Y).

7. ודוק. החלטה לדוחות את ההכרעה במרקם שהובא לפני בית המשפט, על יסוד דוקטרינה הבשלות, עשויה לעכב את ההכרעה אך לא בהכרח למניע אותה. על כן, דוקטרינה הבשלות היא כלי שיפוטי עצמאי וגורם הנזון לשיקול דעתו של בית המשפט, בהתאם לנסיבות העניין, ובהתאם לבשלות העולה מן התשתיתית העובדתית המונחת לפניו. נסיבות המקרה מן הולמות לדעתו את "הפעלה" של דוקטרינה הבשלות על העתירה הנוכחית". (הדגשים אינם במקור – הח"מ)

בעניין זה, רוא עוד פסיקתו של כב' המשנה לנשיא ריבלין בג"ץ 3803/11 איגוד הנאמנים בשוק ההון בישראל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 5.2.2012):

"12. טרם הוחל בישום המלא של החסדים הקבועים בחוק. מילא אין להניח, כבר היום, כסברת העותרים, כי ההלכים שיינטו בעתיד יהיו פוגעניים במיוחד. אין בסיס, לעת הז, להנחה כי שיקול הדעת אשר יופעל על-ידי גופי האכיפה – יהא שיקול דעת בלתי סביר. מילא מוקדם להניח כי בעקבות הפעלה חמורה, אם בכלל, של הסנקציות, יפגיע השוויון בין אלה

העשויים להיפגע מהן בין אחרים, ותפוגעה זכויות חוקתיות אחרות של השחקנים השונים בשוק ניירות הערך. בມובן זה, העתירה היא עתירה בלתי בשלה שאינה נסמכת על מקרים שהתרחשו ואשר היה בהם כדי להמחיש את הנטען בה. כל הוא שמיין בית משפט זה דין בעיתירות חוקתיות כולניות ובלי בשלות לדין והכרעה. זהו אחד מכלlei השופטויות.

[...]

20. ואצלנו: שניינו כבר כי אין להביא בפני בית משפט זה עניינים שטרם בשלו להכרעה. ראו לעניין זה: ב'ג"ץ 217/80 ס gal נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429, 440 (1980); ב'ג"ץ 7190/05 אולה לובל נ' ממשלה ישראל (לא פורסם, [פורסם בנבו], 18.1.2006); ולאחרונה מפי השופטת מ' נאור ב'ג"ץ 3429/11 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוכסי נ' שר האוצר (טרם פורסם, [פורסם בנבו], 5.1.2012). שם נפסק כי:

אכן, מפעם לפעם, אנו נתקלים בעיתירות שנזהה על ידי בית משפט זה מן הטעמים כי הן אין בשלות זו זאת מטעמים שונים. ההנחה לפיה מדובר בעתירה שאינה בשאלת נזכרת הן בעיתירות הנוגעות לעניינים מנהליים ולעתים גם בעיתירות הנוגעות לעניינים חוקתיים" (שם, בפס' 26).

**ביב"ץ 11/11/3429 הנ"ל** עמדה השופטת מ' נאור גם על מקצת מן הטעמים העומדים בסיס דוקטרינת היעדר הבשנות:

בשלב זה בו טרם הופעל החוק וטרם הופעל המנגנון הקבוע בו אין לדעתו לעסוק בהשערות וספקולציות לגבי אופן "ישומו של החוק. כפי שציינתי בעניין לובל על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיות העולות ממהקרה שלפני בית המשפט, זאת גם במקום בו מתעוררת שאלה חוקתית (שם, בפס' 29).

...דוקטרינת הבשנות הינה כאמור בין הכלים העומדים לבית המשפט לוויוט הפניות אליו. היא מאפשרת לבית המשפט לוסת במידה מסוימת את זרם הפניות המוגשות אליו ולהימנע מהכרעה בעניינים שהוא סבור כי אין זה מוצדק לדון בעניין אותה שעה (ראו: עניין סgal, לעיל). החלטה באילו נסיבות יעשה שימוש בדוקטרינה נותרה כאמור לשיקול דעתו של בית המשפט במסגרת הסמכות שהוענקה לו על ידי המחוקק בסעיף 15 לחוק יסוד: השיפיטה. במסגרת בחינת השיקולים השונים התומכים או שוללים דיון בעיתורה פלונית, על בית המשפט לקחת בחשבון גם את הצורך בארגון הזמן השיפוטי. הזמן השיפוטי הינו משאב מוגבל. כאשר מוגשת לבית משפט זה עתירה אותה הוא מוצא כתירה דחויה מקדים בבית משפט זה ימים ולילות על מנת להזכיר בשאלת שעומדת לפתחו. ואולם, כאשר מוגשת עתירה שאינה בשלה, אשר אינה כוללת מערכת עובדות קונקרטית ברורה ושלה, על בית המשפט לשקל האם נסיבות המקורה מצדיקות דיון עקרוני באותו שלב (שם, בפס' 33).

עדותי, כאמור, היא כי דוקטרינת היעדר הבשנות, כמו גם דוקטרינות השופטויות האחרות, מקיימות גם את התכליות החשובה של שימור משאבי האחרים של בית המשפט – ובראשם אמון הציבור – למקרים שבהם נדרש התרבות עליו. מנת למנוע פגיעה למעשה בזכויות היסוד".

## (הדגשים אינם במקור – הח"מ)

.65 בענייננו סבורים המשיבים כי העתירה החוקתית בשלב זה היא תיאורטית, מוקדמת ובלתי בשלה. בשלב זה החוק לא נכנס לתוקפו, ועומדת רק להתחילה תקופת ניסיון שבמסגרתה ה证实 הימטרתי יהיה התנדבותית לחלוין. רק לאחר סיום תקופת המבחן תתקבל החלטה האם החוק ייכנס לתוקפו או לא. בהתאם לקבע בסעיף 4(5) לחוק, נניסתו של החוק לتوقيף תלויה בהחלטתו של שר הפנים, בכפוף להתייעצות עם שר המשפטים, וטעונה הסכמת שר האוצר אישור ועדת השרים לעניינים ביומטריים, ועדת הכנסת שבה יהיו חברים חברי ועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים וחברי ועדת הכנסת המשותפת, וכן טעונה אישורה של מלאת הכנסת. תוכנה של ההחלטה אף יכול שיהא הארצת תקופת המבחן לתקופה נוספת שלא תעלה על שנתיים. لكن יש לראותה בעתרה, ככל שהיא נוגעת לביטול פרקים בחוק, עתירה מוקדמת תיאורטית ובלתי בשלה, שדינה להידחות על הסעיף.

.66 לעניין זה יובהר כי העתירה איננה בשלה לעת הזו מטעם נוסף. במהלך תקופת המבחן יצטרבו נתוניים רבים, שייהי בהם כדי לסייע לבחינה החוקתית של החוק. כך למשל, וכי שוד יפורט בהמשך, במהלך תקופת המבחן תיבדק האפשרות להסתפק בתשאול מפורט בשלב ההנפקה הראשונית, במקום לכונן מאגר. מובן שגם אם בסופו של דבר תאשר הקמת המאגר, לתוצאות הבדיקה הזו ולנתוניים שייאספו במסגרת תהיה תועלת גדולה בבחינת המצב העובדתי המהווה רקע לחוק. כהשוויה נזכיר כי במהלך הדיוונים בעתרה בעניין חוק נתוני תקשורת, שהזוכרה לעיל, הוסיף העותרות דשם טיעונים שהתבססו על נתונים שנאספו מאז נכנס אותו חוק לתקופת (ראו פסקאות 31-32 לפסק הדין). על כן, סבורים המשיבים כי יש להמתין עד לתום תקופת המבחן, ולאחר מכן שיתבררו נתונים עובדיתיים מהימנים - ככל שייחפשו בכך העותרים - יהיה בידם לשוב ולפנות לבית המשפט הנכבד, עם הנתונים שנאספו בתקופת המבחן בידם, ועלtor נגד החוק כפי שיאושר באותה עת.

ויזכר כי טענותיהם של העותרים מופנות כלפי החלטת החוק באופן גורף על כלל תושבי מדינת ישראל ואזרחה. ה证实 הימטרתי בתקופת המבחן יהיה התנדבותית, על בסיס הסכמה מראש, ומובן שהטענות שבעתירה אין נוגעת לתקופה זו.

.67 אשר על כן, לתפיסתם של המשיבים יש להמתין עד לסיומה של תקופת המבחן, וככל שתתקבל החלטה, לאחר קבלת אישור כל הגופים הנדרשים, על החלטת החוק על כלל תושבי ישראל, יוכל העותרים לנköוט בכל צעד משפטי שימצאו לנכון.

**עמדת המשיבים לגוף של עניין**

.68 לעומת טענותם של העותרים, כמובן, הינו כי החוק פוגע בזכותו של האזרחים לפרטיות, ועל כן איןו חוקתי ודינו להתבטל. שהרוי כך קובע סעיף 7(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן גם: חוק היסוד):

"**כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו.**"

ambil'i להתייחס לשאלת האם החוק פוגע בפרטיות או לא, ואף בהנחה שהחוק אכן פוגע בזכות פרטיות - כפי שטוענים העותרים - עמדת המשיבים היא שהוא עומד בתנאי פסקת ההגבלת, ועל כן הוא חוקתי ואין לבטו. נזכיר אפוא את לשונה של פסקת ההגבלת, הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:

"**אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את  
ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתקילת רואייה, ובמידה שאינה  
עלולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.**"

להלן נתיאחס לכל אחד מן הפרמטרים המצוויים בפסקת ההגבלת.

#### "**אלא בחוק"**

התנאי הראשון שכל פגיעה בזכויות המוגנות בחוק היסוד צריכה לעמוד בו, הוא קיומו של חוק. בעניינו, אין ספק בכך שהפגיעה מעוגנת בחוק - הלוא הוא החוק שהעותרים חוטרים לbijtrol חלק מסעיפיו.

#### "**ההולם אתUrcciah של מדינת ישראל"**

העותרים לא טענו שהחוק אינו הולם אתUrcciah של מדינת ישראל, ועל כן דומה שאין צורך בפירוט בעניין זה.

#### "**תכלית רואייה"**

האם תכלית החוק היא "תכלית רואייה"? כדי להסביר על שאלה זו, נשוב ונעיין בסעיף הראשון לחוק, המונה שלוש מטרות לחוק:

- (1) קביעת הסדרים אשר יאפשרו זיהוי ואימונות זהות של תושבי ישראל באמצעות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים בתעודות זהות ובמסמך נשיעת, באופן שימנע זיופ ושימוש בהזהות אחרת, וכן קביעת השימושים המותרים באמצעות ובנתונים כאמור;
- (2) הקמת מאגר מידע ביומטרי שיכלול אמצעי זיהוי ביומטריים שניטלו לצורך שימוש במסמכים זיהוי כאמור בפסקה (1), וכן נתוני זיהוי ביומטריים שהופקו מהם,

וקביעת השימושים המותרים במאגר כאמור לרבות בידי  
משטרת ישראל ורשות הבטחון;

(3) קביעת הסדרים הנדרשים לשם הגנת הפרטיות של  
תושבים שניטלו מהם אמצעי זהה ביומטריים לפי חוק  
זה, ובכלל זה לעניין דרכי הגישה למאגר הביומטרי  
ואבטחת המידע בו".

.72. כפי שהוסבר לעיל, התכלית העיקרית של החוק היא **כינון מרשם אוכלוסין אמין ומהימן**.  
במסגרת זאת, הקמת המאגר הביומטרי נועדה **לאין כל אפשרות להרבה כפולה** - קרי,  
מצב שבו אדם מזיף את זהותו, ולאחר שהונפקה לו תעודה זהה על יסוד זהותו האמיתית,  
הוא מתחזה לאדם אחר ומນפיק לעצמו תעוזת זהות נוספת, על כל המשמעויות הנלוות לכך -  
לרובות מניעת עבירות פליליות שנעשות באמצעות המזיפות, חיסכון כלכלי במניעת  
קבלת הטבות שונות מן המדינה, מניעת זיופ הצבעה בבחירות תוך התחזות לאחר, מניעת  
הנפקת תיעוד מזויף על ידי שוהים בלתי-חוקיים, מניעת שימוש בתיעוד מזויף מגורמי טרור  
וسيיענים לפעולות חבלנית עוינת ועוד.

לצד מטרות אלה, כפי שהורחב בסעיפים 17-16 לעיל, קיומו של המאגר הביומטרי מאפשר גם  
למנוע את הפגיעה בפרטיות הרכוכה בהנפקת תעודה זהה במקום תעודה שבלהה,  
נגבה או אבדה. המאגר הביומטרי יכול גם לצמצם את הפגיעה בפרטיות הרכוכה בשלב  
ההנפקה הראשונית, שכן עצם קיומו של המאגר עשוי להקטין את מספר האנשים שינסו להנפיק  
לעצמם תעודה זהה בזאת שאולה, וייתנו בכך על זהותם האמיתית.

.73. תכלית משמעותית נוספת של החוק היא קביעת השימושים המותרים למשטרת ישראל ורשות  
הבטחון. למוטר לציין כי מתן כלים בידי גופים אלה לשםימוש תפקידת מהווה תכלית רואיה  
לכל דבר. מתן כלים אלו מלווה בהגבלות קפדיות ומפורטות לגבי אופן השימוש בנסיבות  
ויכולת לקבלת הנתונים מן המאגר.

.74. המשיבים סבורים, אפוא, כי תכליותיו של המאגר - כינון מרשם אוכלוסין מהימן ואמין, מניעת  
אפשרות לרכישת זהויות כפולות ומשולשות ומתן כלים שונים למשטרת ורשות הבטחון - הן  
תכליות רואיות ביותר, וכי החוק עומד ב מבחן "התכלית הרואיה" הקבוע בחוק היסוד.

#### **"במידה שאינה עולה על הנדרש"**

.75. את עיקר טענותיהם מפנים העותרים כלפי עמידתו של החוק בתנאי זה. מנגד, המשיבים  
סבירים - כפי שיפורט להלן - שהחוק הוא מידתי ואני פוגע בזכויות יסוד במידה העולה על  
הנדרש. בהתאם לפסיקה, תיעשה בחינת מידתיות להלן באמצעות שלושת מבחני המשנה  
שליה: התאמה בין אמצעי למטרה, קיומם של אמצעים פוגעניים פחות, ומידתיות במובן ה策.  
(לענין מבחני מידתיות אשר לאורים יש לבדוק פגיעתו של חוק יסוד ראו - בג"ץ 1661/05  
המועצה האzuית חוות נ' הכנסת ישראל, פ"ד נת(2) 481; בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות

לשלום וצדק חברותי נ' שר האוצר, פ"ד האוצר 10203/03 ; בגץ 464 ס(3) ; בגץ 4124/00 ארון יקוטיאלי זל נ' השר לענייני דתות (פורסם בנובו, 20.8.2008); בגץ 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221; בג"ע 6268/00 קיבוץ החותרים אגודה שיתופית הקלאית רשותה נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד נה(5) 639; בג"ע 2334/02 שטנגר נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נח(1).<sup>(786)</sup>

#### מבחן המשנה הראשון: התאמנה בין אמצעי למטרה

- .76. האם מתאים האמצעי שבחר בו החוק - קרוי, קיומו של מאגר ביומטרי - להשגת המטרה שאותה הוא מבקש להשיג?
- .77. כאמור לעיל, מטרתו הראשונה של החוק היא "קביעת הסדרים אשר יאפשרו זיהוי ואיומות זהות של תושבי ישראל... באופן שימנע זיופ ושימוש בהזות אחרת". האמצעי שנבחר לשם השגת מטרה הוא שדרוג תעודות הזאות כך שייהיה קשה מאוד לזייפן, הוספת שבב מחשב לתעודת הזאות כדי להפכה לטעודה "חכמה" (smart card) הטמעת מידע ביומטרי בתעודות הזאות כדי לאפשר השוואה בין נתוניים אלו לבין נתוני הביומטריים של האדם הנושא את התעודה, והקמת מאגר ביומטרי שיבטייה שלכל אדם תהיה זהות אחת בלבד במרחב האוכלוסין.
- .78. העותרים טוענים (בסעיף 166 לעתירה) כי "המאגר אינו יכול למנוע אדם להתחזות בשלב ההרכשה הראשונה, להוכיח בתעודה ביומטרית 'מושלמת', בכתב, שמעידה על זהותו הבדויה, ואף להירשם במאגר זהות זו". על כן, לדידם של העותרים, "עדין לא יוכח הקשר הרצionarioלי" שבין המאגר הביומטרי לבין המטרה של כינון מרשם אוכולוסין אמין ומהימן.
- .79. דא עקא, טעות בידם של העותרים. כפי שהסביר לעיל, דזוקא קיומו של המאגר הוא שմגביר את אמינותו של מרשם האוכולוסין ואת מהימנותו. גם בהנחה שאדם אכן יכול להתחזות בשלב ההרכשה הראשונה ולרכוש לעצמו זהות בזיהה ותעודת זהות המעידת על זהותו הבדויה - (דבר שההיתכוות שלו היא נוכה מאד, ואפשרי אם בכלל רק אם בעל הזהות האמיתית אינו מופיע כבר במאגר) - ממועד הרכשת הזהות הבדויה תהפקיד זהות זו לזהותו הבלעדית. אותו אדם לא יוכל להנפיק תעודת זהות על זהותו האמיתית, ולא יוכל לאחד להוכיח בכמה תעודות זהות שונות. עצם הידיעה ההזו מצמצמת מאד את הסכנה שברכישת זהויות כפולות ומשולשות, ודזוקא קיומו של מאגר ביומטרי מעצם את עמידתו של החוק בבחן המשנה הראשון של המידתיות, של הקשר בין אמצעי למטרה. בנוסף לכך, כאשר יגיע האדם האמיתי ויבקש להנפיק לעצמו תעודת זהות, תיעורך בחינה עמוקה תזקק לשאול כל הגורמים הנוגעים בדבר וניתן יהיה לגלוות את הזוף ולאפשר לאדם האמיתי לקבל את התעודה.

### **מבחן המשנה השני: האמצעי הפוגעני פחות**

מבחן המשנה השני של המידתיות בוחן את החלופה שבחר בה החוק לעומת חלופות אפשריות אחרות להשגת אותה המטרה: האם לא קיים אמצעי אחר, הפוגע פחות בערך המוגן, המוביל אותה תוצאה? העותרים מציעים אמצעים אלטרנטיביים שונים למاجر, אולם לפני שנתייחס אליהם נשוב ונזכיר כי בשלב זה עדין לא קמה חובה לכל התושבים למסור נתוניהם למاجر הביומטרי, וכי כניסה של החוק לתקוף תהיה תלולה בתוצאות תקופת המבחן שבמהלכה תיערך עבודה מקיפה לבחינת פועלות המاجر, לרבות בחינת נחיצותו. עצם קיומה של תקופת המבחן מעיד על כך שהחוק עומד בבחן המשנה השני של המידתיות, שכן החוק לא יכנס לתקוף לפניו שהדברים יבחןו לעומק. מעלה מן הנדרש נתיחס גם לכל אחת מן הצלופות שמצויעים העותרים אחת לאחרת, ובhair מודיע הן אין מושגות את התוצאות הרצויות. אולם כפי שהובחר לעיל, חיוב כל התושבים למסור את הנתונים הביומטריים יכנס לתקוף ורק בכפוף לתוצאות תקופת המבחן.

**הסתפקות בתשאול הראשוני.** האמצעי החלופי הראשון שמצויעים העותרים, בסעיפים 86-91, הוא תשאול ראשוני חזוני שימנע הרכשה כפולה. מובן שאמצעי זה הוא ודאי פחות מהאמצעי שבחר בו החוק - של כינונו למاجر ביומטרי. העותרים מציעים שתשאול זה יתבסס על "המידע האישי" הרב שיש למדינה כבר עתה על כל אחד מתושביה", המרוכז "בעשרות מאגרים". העותרים מציעים אףוא שכל פקיד ברשות האוכלוסין יהיה מוסמך להגעה לכל אחד מאותם "עשרות מאגרים" ולקבל מהם מידע על כל אחד מתושבי מדינת ישראל. העותרים עצם מצינים שישנם אנשים שהמידע עליהם איננו רב, ועל כן החלופה שהם מציעים לא תועיל לגביהם, אולם לזרם "לחרים ספורים מעין אלה ייתכו פתרונות חריגים, כמו למשל, למاجر זמני של תושבים חדשים ובלתי מוכרים".

הצעתם של העותרים למاجر זמני של תושבים חדשים ובלתי מוכרים" אינה ברורה כל עיקר. ההצעה אינה נותנת מענה כלל לפושעים שניסו להתחזות לאנשים שרות האוכלוסין אינה מחייבת בפרטים רבים עליהם, דוגמת עליים חדשים וזכאי שבוט שעלו לישראל אך מתגוררים בחו"ל. אם תיושם הצעת העותרים, כל אחד יוכל להתחזות לאנשים מאוכלוסיות אלו, מבלי שתשאול כלשהו יוכל לגלו את זהותו האמיתית. יתר על כן; הצעתם של העותרים אינה נותנת מענה לאדם שיגיע לשכת רשות האוכלוסין, ויבקש לאמץ לעצמו להיות רבתות של אנשים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין, ושמטיב הדברים אין כל פרטים עליהם. ככל הבעיות הללו אין פיתרון בהצעתם של העותרים.

נוסף ונzieין שלא ברור מודיע העותרים סבורים שהחלופה שהציעו, המחייבת מתן גישה לפקידי רשות האוכלוסין לשכל מידע על אודות תושבי ישראל, היא מידתית יותר ופוגעת פחות בפרטיות מהחלופה שנבחרה - כינונו של למاجر ביומטרי סודי, מוצפן ומأובטח, שלאף אדם אין גישה חופשית אליו, ואשר מאפשר להסתפק בתשאול ראשוני מצומצם יותר מזה שמוצע על ידי

העותרים. טוב לו לאדם שתצלום פניו וטביעהו שתיים מצבעותיו יישמרו במאגר הביומטרי, מאשר לחשוף נתוניים המצוים במאגרים ממשלתיים אחרים (כדוגמת מאגרי המוסד לביטוח לאומי ורשות המסים) בפני כל פקיד ברשות האוכלוסין. הצעתם של העותרים תחייב גם תשאל מעמיק בכל פעם שייגנוב תיעוד או יאבד, וכן ככל מקרה של חשש זיהוף, ולא רק בשלב התשאול הראשוני.

המשיבים סבורים אפוא חלופה זו - המוצעת על ידי העותרים - הינה לכוארה פוגענית יותר ויעילה פחות מהחלופה שבחר בה החוק. חלופה זו אינה נותנת מענה לביעות שאותם ביקש החוק להתמודד, גם כאשר מוגלה מתחזה היא אינה מאפשרת לדעת את זהותו ואת זהותם של האנשים שלהם הוא ניסה להתחזות בעבר, ואין היא מהווה אמצעי מידתי יותר לבינון מרשם אוכלוסין מהימן ואמין.

מכל מקום, כאמור לעיל, בתקופת המבחן תיבדק בין השאר גם האפשרות להסתפק בתשאול ראשוני כתחליף למאגר, ועל כן נראה שככל טענותיהם של העותרים בעניין זה הן מוקדמות.

**.82. הצעה נוספת שמציעים העותרים, בסעיף 92 לעתירותם, היא תשאול דקזני במיחוז לאנשים בעלי עבר פלילי, שטביעות אצבעותיהם נמצאות ממילא בידי המדינה.** כמו ההצעה הקודמת, אף הצעה זו אינה ברורה. כלום סבורים העותרים שיש מקום לאחד את מרשם האוכלוסין עם המרשם הפלילי ועם מאגרי טביעות האצבע של המשטרה? שמא הם מבקשים ששבוע שמאגייל לשכת מרשם האוכלוסין אדם עם עבר פלילי, תודיעו המערכת לפקיד מרשם האוכלוסין לפני כן אדם שביצע בעבר עבירה? האם הودעה זו תתקבל גם בחלווף תקופה ההתיישנות? נזכיר כי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 קובע כללים בעניין זהות הגוף המורשים לקבל מידע מהרשם הפלילי, ורשות האוכלוסין אינה נמנית בין הגוףים הללו.

**.83. הצעתם השלישי של העותרים, כחלופה לחוק, היא "היכולת של המשיבים 4-2 �בטל מרוחק כל תעודה במקרה של חשש שהוצאה תחת זהות בדויה ולמנוע את המשך השימוש בה"** (סעיף 93 לעתירה). אכן, רשות האוכלוסין יכולה לרשום במרשימה שתעדות זהות הוצאה שלא כדין ושאין להתייחס אליה כאל תעודה מהימנה, ואף להפיץ קובץ המפרט את רשימות התעדות המבוטלות. מעבר לביעיותם של רישום והעברת מידע מעין זה כתוצאה מחשד בלבד, לא מובן כיצד יתגלה הזיהוף, אם לא יעשה שימוש במאגר ביומטרי. אילו נתונים יוצלבו לדידם של העותרים, ומה נדרש לאגור כדי להצליב נתונים אלו? העותרים אינם מספקים כל תשובה לשאלות אלו, ודומה שאף הצעה זו - חברותה - אין לה על מה להתבסס.

**.84. הצעה רביעית של העותרים היא זיהוי על פי מסמך זיהוי אחר** (סעיף 94 לעתירה). העותרים מציעים כי מי שմבקש הנפקת דרכון יזוהה על פי תעודת הזהות שברשותו, וכי ישיקש הנפקת תעודת זהות זיהוה על פי הדרכון. העותרים הגדילו והציעו כי מי שאינו ברשותו דרכון ביומטרי, יונפק עבורו "כרטיס חכם נוסף, שיכיל את נתוני הביומטריים והביוגרפיים", שבאמצעותו תאומת זהותו.

הצעה זו אינה מובנת כלל, ולא ברור כיצד היא פותרת את הבעיות שבגלון הוחלט על הקמת המאגר הביומטרי. בהיעדר מאגר ביומטרי, אם הצליח אדם להנפיק עבור עצמו שתי תעוזות זיהות שונות או שלוש, מה ימנع ממנו להנפיק גם שני דרכונים המתאימים לזהויות שבחר לעצמו? ואם יחזיק אדם בארכיו שני דרכונים, כיצד תוכל המדינה למנוע ממנו הנפקת שני "קריטיסים חכמים" נוספים, כהצעתם של העותרים? ההצעה להסתפק לצורך הנפקת מסמך זיהוי על מסמך זיהוי אחר, שאף הוא אינו מסמך על מאגר, כמווה כהצעתו של הברון מינכהוֹן, המבקש להרים עצמו מתוך הבור באמצעות משיכה ביצירת ראוו שעמו.

כללו של דבר: אין בעירה כל הצעה המביטה את השגת מטרותיו של החוק - כינוי מרשם אוכלוסין מהימן ואמין ומונעת גניבת זיהויות - ללא שימוש במאגר ביומטרי. כל ההצעות שמציעים העותרים אינן מבטיחות שאדם שיש ברשותו תעוזת זיהות, לא יגש לשכת רשות האוכלוסין, יתרזה לאדם אחר וירכש לעצמו תעוזת זיהות נוספת. הצעותיהם של העותרים אינן נותנות את ההגנה הדרושה למרבית תושבי מדינת ישראל, המוניינים מן הסתם בקיומו של מגנון שיבטיה שאיש לא יגנוב את זיהותם ושאייש לא יסתובב שככיסו תעוזת זיהות והות הנושאת על גביה את פרטיהם האישיים.

העותרים ממשיכים ומציעים חלופות נוספות לחוק, אולם ככל הכווכות בקיומו של מאגר ביומטרי. לטעת העותרים, ניתן להקים מאגר ביומטרי מצומצם יותר מזה שנקבע בחוק, כך שיוべת "צמצום הסכנות של מאגר ביומטרי מבלי פגוע בהשגת תכליתו".

ההצעה הריאונה של העותרים היא **מאגר טביעות אכבע ללא תМОנות** (סעיף 96 לעתירה). הבעיה בחלופה זו היא שלחלק מבני האדם יש אכבעות שאין ניתנות לסריקה, ומילא נזוניהם הביומטריים של אנשים אלו לא יוכל להיכל במאגר הביומטרי המוצע על ידי העותרים. זאת ועוד; תМОנות הפנים נועד לאפשר אימוט זיהות באמצעות אנושיים, במקרה שאימוט זהה אינו מתאפשר ברמת הוודאות הנדרשת. אם מערכת המאגר מוצביה על דמיון רב בין טביעות אכבע של אדם אחד לבין טביעות אכבע של זולתו, נדרשת התערבות אנוית לצורך בחינת תМОנות הפנים של שני האנשים, כדי לוודא למי הן שייכות. הסתמכות על מערכת מאפיינים כפולים - טביעות אכבע ותМОות פנים - מבטיחה ודאות גדולה ורמת טעויות נמוכה.

מכל מקום, יובהר כי במהלך תקופת המבחן, תיבחנו בין השאר האפשרות להסתפק בטביעות אכבעות בלבד. החוק מורה כי במהלך תקופה זו ייבחן "המידע שיש לשמר במאגר", וחניסוי מעוצב כך שתיקבלו תנומים על מספר הפעמים שנדרש זיהוי אנווי על פי תМОות פנים, לאחר שהזיהוי הממוחשב על פי טביעות אכבע לא חוזיר תוצאה מובחתת.

חלופות נוספת שמציעים העותרים הן **"מאגר ביומטרי שמכיל נתוני זיהוי ולא תМОות מלאות"** ו**"מאגר עם מיצוי (hash) של המידע הביומטרי"**. העותרים אינם מפרטים על חלופות אלה, ועמדות הגורמים המקצועים היא שישומן עלול למנוע את יכולת תפעול המאגר ואת העמידה בידיו העיקריים, והדבר כרוך בנסיבות חמורות.

ה策吐ת האחורונה של העותרים היא אחסון נתונים ביומטריים בהתאם לה策תו של פרופ' עדי שמיר (סעיפים 103-100 לעתירה). נתאר אפוא בקצרה את ה策תו של פרופ' שמיר, ולאחר מכן נסביר מדוע בחור השיר בסופו של דבר שלא לאבחן אותה. נקדים ונאמר שכפי שיווהר להלן, כי המומונה על היישומים הביומטריים הודיע כי יבחן מחדש את ה策תו של פרופ' שמיר, ובפועל בחינה זו כבר הchallenge. אם בתום הבדיקה ימצא המומונה לנכון להורות על שילוב שיטתו של פרופ' שמיר בתקופת המבחן, היא תשלב ותיבחן.

פרופ' עדי שמיר - מבכרי המומחים בעולם לצפניהם ולה策נות - הצעיר שהמادر הבiomטרי יהיה מורכב ממעין "מגירות". בכל מגירה ישמרו כמה מאות או כמה אלפישמות של אנשים, מסודרים בסדר אקראי, ולצדם כמה של נתונים ביומטריים, שאף הם מסודרים בסדר אקראי. הנתונים הביומטריים המצויים בכל מגירה יתאים לאנשים המאוחסנים באותו מגירה, אולם לא תהיה כל אפשרות להתחאים בין אדם לבין הנanton הבiomטרי השיך לו. לפי ה策תו של פרופ' שמיר, כאשר יידרש אימות זהות של אדם לפי נתונים הביומטריים, תבדוק מערכת המادر האם שלו של האדם והנתונים הביומטריים שמסר מצויים באותו המגירה. אם התשובה היא חיובית - הרי שניתן לאמת את זהותו של האדם במידה קרובה לוודאות מביחה סטטיסטית. לטענות של פרופ' שמיר, ה策עה זו מאפשרת לכונן מادر שיבטיח מרשם אוכלוסין אמין ומהימן, בלי אפשרות ל"הרשות כפולה", וכל זאת מבליל שתהיה אפשרות לאתר אדם ספציפי על פי נתונים הביומטריים.

ה策תו של פרופ' שמיר נבחנה במסגרת דיוונים רבים שהתקיימו על ידי כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בסיווע מומחים חיצוניים מגוון תחומיים, אולם בסופו של דבר הוחלט לעת עתה שלא לאבחן אותה, משתי סיבות עיקריות:

ראשית - דומה שה策עה אינה נותנת מענה יעל למצב שבו אדם מבקש להנפיק עבورو תעודה זהות ומוגלה שפרטיו הביומטריים כבר מצויים במادر בזוחות אחרות. במקרה זה, יש צורך להעמיק את הבדיקה, לזמן לשכת רשות האוכלוסין (או לתחנת המשטרה) את שני האנשים שמסרו פרטים ביומטריים זהים, ולמפותה מי מהם האמתי ומהו המתהזה. אולם לפי ה策תו של פרופ' שמיר, יהיה צורך לבדוק את כל האנשים המצויים באותו מגירה - מאות או אלפי אנשים - ולזמן רבים מהם לתשאול כדי לוודא את זהותם. תרחיש זה אינו יעל לכאורה, עד כדי כך שהוא מעמיד בספק את יעילותו של המادر כולם.

שניית - ה策תו של פרופ' שמיר מאפשרת לכואורה התחזיות ב מקרה שבו פרטים מהמادر ידלופו או יועברו בהתאם להוראות החוק (למשל במסגרת הליך משפטי שבו זהה נאש תוק שימוש בנתונים מהמادر). לפי מתכוונת המادر הנוכחית, גם אם דלופו פרטים ביומטריים של אדם (וכאמור לעיל - קשה מאוד להעלות על הדעת אפשרות מעשית שהדבר יתרחש), אין דרך פושטה להתחזות לאותו אדם. אדם אינו יכול להתאים בדרך כלל להנפיק עבورو באמצעות אכבעותיו שלו לאלה של מי שהוא רוצה להתחזות לו, ולכן גם לא יוכל להנפיק עבورو בלשכת רשות האוכלוסין תעוזת זהה תחת זהותו של אותו אדם. לעומת זאת, לפי ה策תו של פרופ' שמיר, אם ידוע אדם

באייזו מגירה הוא נמצא - הוא יכול להתחזות לכל אדם המצו依 באותו המגירה. הוא עלול לשאול את זהותו של כל אחד מהאנשים שפרטיהם שמורים בмагירה עמו, מבלי צורך לשנות את נתוני הביומטרים, ואיש לא יוכל לכוארה לדעת שהוא למעשה שימוש בזיהות שאולה.

יוער גם כי שיטה זו לא נבחנה בצורה מעשית במאגר מידע כלשהו במדינת ישראל או בעולם, ויישמה בפעם הראשונה על מאגר זה מעלה קשיים ממשמעותיים. נעיר לדוגמא שאם ייווצר צורך "לפזר" את המגירות מחדש, או שיתגלת לאחר זמן שהשימוש בשיטה זו כרוץ בעיות ובקשיים, לא תהיה שום דרך לעبور לשיטת שמירה של "אחד לאחד".

מסיבות אלה, כאמור, הוחלט שלא לאמץ לעת הזו את הצעתו של פרופ' שמיר ולכונן בתקנות מאגר המאפשר התאמת חד-חד ערכית בין האדם לבין הנתונים הביומטריים המזוהים אותו. כפי שכבר הזכיר לעיל, ההתאמת תבוצע על בסיס מספר מזהה חד ערכי ייחודי, ולא על פי פרטי תעודה זהה או כל פרט מזהה אחר.

עם זאת, כפי שהובחר לעיל, הממונה על יישומים ביומטריים במשרד ראש הממשלה, הודיע כי יבחן מחדש את שאלת בחינת הצעתו של פרופ' שמיר במהלך תקופת המבחן. בפועל בחינה זו כבר חלה. אם הממונה ישתכנע כי יש מקום לשלב שיטה זאת בתקופת המבחן, היא תשולב ותיבחן חלק מתקופת המבחן.

לסיקום אפוא, אין במקרה לעת הזו חלופה הולמת, שפגיעה חריפה מזו של המאגר הביומטרי, המספקת את אותה התוצאה - כינוי מרשם אוכלוסיןאמין ומהימן. על כן, סבורים המשיבים כי החוק צולח אף את המשוכחה השנייה הכלולה בבדיקה המדיניות - זו של "האםצעי הפוגעני פחות".<sup>90</sup>

#### מבחן המשנה השלישי: "מידתיות במובן הצר"

בסעיף 170 לעתירה, טוענים העוטרים כי יש לבדוק האם "תוספת השיפור באמינותה מערך ההנפקה, המתקבלת מעבר מן החלופה אל המודל שאומץ בסופו של דבר בחוק, עומדת ביחס ראוי לתוספת הפגיעה בזכות פרטיות ובכבוד האדם הכרוכה בהקמתו של מאגר ביומטרי". לטעמים של העוטרים, כמובן, התשובה לשאלת זו שלילית.<sup>91</sup>

כפי שהובחר לעיל, מטרתו של החוק ומטרתו של המאגר הביומטרי היא כינוי מרשם אוכלוסין מהימןאמין, שבו לכל אדם ישנה זהות אחת בלבד. לשון אחרת: החוק מבטא את המתויבות של המדינה לאזרחות ולתושבה, לעשות כל שניין כדי שהזותם לא תיגנבו מהם. בחברה המודרנית, המושתתת על חזחות באמצאים טכנולוגיים ואלקטרוניים, אחד מהסיווגים הגדולים ביותר של האדם הוא מצב שבו זהותו נגנבה ונעשה בה שימוש כזוב. בהיעדר מאגר ביומטרי, ספק רב ביותר אם קיימת דרך להבטיח שעבריין לא יגש לשכת רשות האוכלוסין, יתחזה כאחד אחר ויוציא מסמכים זיהוי המזוהים אותו כאנו אדם. או אז, ימצא לפתע קרבן העבירה שישנו הוכחות מוצקות לכך שהוא היה בנסיבות שלא היה בהם, רכש מוצריים

ושירותים במקומות שימושיים לא ידע על קיומם, ואולי אף מיוחסת לו עבירות שימושם לא עבר. המאגר הביומטרי מונע זאת, וmbטיח לכל תושב המדינה ישראל כי זהותו תישמר שלו בלבד.

.93. זהו אפוא היתרונו הגלום בקיומו של מאגר ביומטרי, ובנגד יתרונו זה علينا לשקל את הפגיעה בפרטיות שהוא גורם, ככל שהוא גורם. כפי שהזכרנו לעיל, המאגר, אשר מנוהל על ידי רשות ייחודית האחראית לפעולתו, ניהולו וابטחנותו, הוא שמור ומאובטח ביותר, הן פיזית והן לוגית. מערכות המחשב של המאגר מנוטקות לחלוון מכל רשות חיצונית, ואין כל אפשרות לשוטט במאגר באמצעות רשות האינטרגנט או תשתיות מחשוב ממשלתית כלשהי, ליטול ממנו מידע או להכנס אליו מידע כזוב. המידע השמור במאגר הוא מוצפן, וابتחת המאגר נעשית ברמה גבוהה ביותר, מעלה ומעבר אפילו לדרישות גורמי הביטחון. הגישה למאגר נתונה בידי מספר מיערי של עובדים בעלי הרשות גישה למאגר, כאשר כל פעילות מול מערכות המאגר דורשת פעולה משותפת של שני עובדים (Dual Control), כולל בעלי סיוג בטחוני גבוה. בנוסף קיימים בין עובדי הרשות לניהול המאגר הביומטרי שני בעלי תפקידים ממשמעותיים ביותר - הממונה על אבטחת המידע והמונה על הפרטיות - שתפקידם למנוע כל דילפה של מידע ולהבטיח הגנה מלאה על הפרטיות. ישנים מגנוני בקרה וניטור שייעודם להבטיח את ההגנה על המאגר. המאגר גם אינו מכיל באופן פשוט נתונים ביומטריים כנגד שמורות או נתוני זיהוי, אלא יש צורך לבצע קישור שהינו מורכב ביותר, כמתואר לעיל, בין המידע שבמאגר עם המידע שבמערכת רשות האוכלוסין כדי לאתר נתונים ביומטריים של אדם. המאגר גם מצומצם מראש, ובניגוד למדינות אחרות, הוא אינו כולל טביעות של עשר אצבעות או תמונה של קשתית העין. המאגר כולל תמונות פנים וטביעות שתי אצבעות בלבד, ובכך הפגעה בפרטיות הטמונה בו, ככל שיש צו, היא מזערית.

.94. כאשר אומדים את היתרונו שבמאגר כנגד הפגעה בפרטיות הטמונה בו, סבורים המשיבים כי החוק עומד בכבוד בבחן "המידתיות במובן הצר". יתרונו של המאגר עולם על חסרונותיו, והמשיבים סבורים אפוא שהחוק יכול אף את מבחן המשנה השלישי של המידתיות.

.95. מכל הסיבות דלעיל, סבורים המשיבים כי החוק הוא חוקתי וסביר, ואין כל עילה לבית המשפט הנכבד להתערב בו ולבטלו.

## חוקיות הצו

.96. לצד העתירה החוקתית, המבקשת לבטל את חלקו של החוק, מבקשים העותרים גם את ביטולו של הצו, בטענה שאין הוא תואם את הוראות החוק. עמדת המשיבים היא שתצוו עליה בקינה אחד עם דרישות החוק. יתרה מכך, כפי שהובהר בהרחבה לעיל, בנוסף לצו חוקן פרוטוקול מפורט ביותר, המסדר את תקופת המבחן, קובע את פרטי הפרטיטים של אופן ההתנהלות בתקופה זו ואת הפרמטרים לבחינה, בודק את נחיצות המאגר ומקנה כלים לבחינה יסודית, מעמיקה ומסודרת של הנושא לפני שתתקבל ההחלטה הסופית בעניין הקמת המאגר. מובן

שחוקיות הצו צריכה להיבחן לצד הפרוטוקול המשלים אותו, ואין כל טעם לבחון את חוקיות הצו ללא הפרוטוקול שלו. כך גם קבע בית המשפט הנכבד בעניין חוק נתוני תקשורתי (פסקה 39 לפסק הדין):

”כידוע, החוק הנבחן אינו נבחן בחלל הריק. כפי שהראינו, קיומו של נוהל משטרתי, שיש לקוראו בצמוד לחוק, משפייע על תפישתנו את יישומו ועל ההשערה כי רשותות החקירה יעשו בו שימוש מושכל ורואי בלבד. אך, מכלול ההסדרים הכלולים בו מציגים תמונה מאוזנת ומידתית של השימוש בסמכויות אותן הוא מקנה.”

בקשר זה יצוין כי מטיב הדברים הצו אינו יכול להיות מפורט ברמה של נהלי עבודה מפורטים, והוא אינו מהוועה תכנית עבודה מלאה או קבוע את כל הפרמטרים. לפיכך הוועלים הצו על ידי פרוטוקול ניסוי מפורט ביותר, אשר כפי שהובחר לעיל נותן מענה לכל ההשגות שהועלו בעתרה ומהוועה מסמך מחיב לכל דבר ועניין.

97. זומה שחלק גדול מטענותיהם של העותרים בהקשר זה כבר מצאו מענה הולם בתיאור תקופת המבחן דלעיל. בניגוד לדברי העותרים, יש בצו ובפרוטוקול מדדי הצלחה וכיישום ברורים, ובוחלת ייתכן שבוסף של תקופת המבחן יתגלה שהניסוי נכשל וכי אין אפשרות ליישם את החוק בקנה מידה גדול יותר. בניגוד לדברי העותרים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעורבת בהערכת תקופת המבחן, בישומה וכן עתידה להיות מעורבת בכתיבת הדוח היעתי שיוכן בתקופת המבחן, והסטטיסטיקאי הממשלתי הראשי אף הוגדר בצו כחבר בוועדה המייעצת הקבועה בפרוטוקול. הניסוי גם מפוקח על ידי גורמים חיצוניים ממשרד הפנים, ובראשם הממונה על יישומים ביומטרייס במשרד ראש הממשלה וראש הרשות למשפט וטכנולוגיה במשרד המשפטים, החברים בוועדה המייעצת. הצו והפרוטוקול מורים על קיומם של סקרי אבטחה ובדיקה חדירה, וגם טענות זו של העותרים אינה נכונה. במסגרת תקופת המבחן יערכו הדמיות בנושאים שלא ניתן לבחון באופן שוטף, כפי שمفорт בפרוטוקול.

98. בנוסף, בתקופת המבחן תיבחנו גם נחיצות המאגר, וזאת על ידי קיום בדיקה של האפשרות להסתפק בתשלול מפורט, ללא צורך במאגר (ראו סעיף 11.1 לפוטווקול הניסוי). בתקופה זו, כפי שנכתב לעיל, יבחן הממונה על היישומים הביומטרייס את השיטה שהוצאה על ידי פרופ' שמיר, ואם ישتنכו כי יש מקום לשלב שיטה זאת בתקופת המבחן, היא תושלב ותיבחן חלק מתקופת המבחן.

99. במהלך תקופת המבחן ייבחנו גם האופן שבו מתעדת הרשות לניהול המאגר הביומטרי לנחל את המאגר, המשק שבנייה בין רשות האוכלוסין והתהליכיים המבוצעים ברשות האוכלוסין. לאחר שאופן הפעולות יבדק, ניתן יהיה לוודא שכאן יש במאגר תועלות מעשית וחימוש בו הואiesel ואמין ונוטן מענה לצורך. אלו המטרות שיעיד החוק לתקופת המבחן, ואלו המטרות שיבחנו במטגרת. כך, יבדק היקף המידע הנשמר במאגר (האם ניתן להקטין את היקף המידע

הנשמר, או שמא יש להגדילו דווקא), וnochיצותו של המאגר להשגת מטרותיו (האם מצליח המאגר לאייר הרכשות כפולות?).

בניגוד לאמור בדברי העותרים, הניסוי לא ייערך "במחשבים" כלל וכלל. התקנות קבועות כי דו"ח עיתוי יימסר בתקופת המבחן בין השאר לוועדת הכנסת המשותפת, וסקרי דעת קהל שיתקיימו בתקופה זו יתפרסמו גם באתר האינטרנט של משרד הפנים או של רשות האוכלוסין. נזכיר בעניין זה כי בוועדה המיעצת של הניסוי יושבים גורמים חיצוניים לרשות האוכלוסין ולמשרד הפנים, ביניהם גם נציג ציבור. בנוסף, כפי שהוזכר, לניסוי יצורפו גם מומחי ביומטריה חיצוניים בעלי מומחיות הן ביומטריה והן בבחינת ביצועי מערכות ומדדים סטטיסטיים לבחינות מערכות מחושב.

נוסף כי בניגוד לאמור על ידי העותרים (בסעיפים 34 ו-211 לעתירה), כאילו ועדת הכנסת המשותפת לא אישרה את הצוו בטרם ניסוחו, נסח הצוו עמד בפני ועדת הכנסת המשותפת, זו העירה העורותיה, ולאחר שההערות הוטמעו חתם יו"ר הוועדה על הצוו בנוסחו הסופי.

מכל הסיבות דלעיל, סבורים המשיבים כי החוק הוא חוקתי וכי לא נפל בו כל פגם. גם הצוו המורה על אופן קיומה של תקופת המבחן הוא חוקי ומתאים להוראות החוק, אף בו לא נפל כל פגם.

החוק, התקנות, הצוו והפרוטוקול מציעדים את מרשם האוכלוסין של מדינת ישראל צעד גדול קדימה, מבטיחים כיונו של מרשם אוכלוסין אמין ומהימן, ובמביאים למציאות שבה ידע כל אזרח ותושב בישראל כי אף אדם אחר אינו משתמש שלא כדין בזיהותו שלו.

המשיבים סבורים אףוא כי דין העתירה להיזהות.

הודעה זאת נתמכת בתצהירו של מר אמנון בן עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ביחס לעובדות שנוגעות לרשות האוכלוסין, ובತצהירו של מר גון קמני, ראש הרשות לניהול המאגר הבiomטרי ביחס לעובדות הנוגעות לרשות זו ולמאגר.

חיום: כ"א תמוז תשע"ב

11 ביולי 2012

---

<p style="text-align: right;">דנה בריסקמן</p> <p style="text-align: right;">סגן מנהלת מחלקת הבג"צים</p> <p style="text-align: right;">בפרקליות המדינה</p>	<p style="text-align: left;">ישראל ברט</p> <p style="text-align: left;">סגן פרקליטות המדינה</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

---