

תקופת המבחן (פיילוט) לפי צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), תשע"א-2011

מעקב ותמונת מצב

(לקראת דיון בדיווח תקופת הפיילוט השנייה ביום 17.2.15)

מוגש לוועדת הכנסת המשותפת לוועדת החוקה חוק ומשפט, ועדת המדע והטכנולוגיה וועדת הפנים והגנת הסביבה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה (עו"ד נירה לאמעי רכלבסקי)

ביום 17.2.15 תקיים ועדת הכנסת המשותפת דיון בדו"ח התקופתי של הרשות לניהול המאגר הביומטרי ורשות האוכלוסין וההגירה בהתאם לצו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, תשע"א-2011 (להלן- הצו הביומטרי).

הדו"ח המתייחס לתקופה 1.1.14- 30.6.14 הוגש באוגוסט 2014 וזהו הדו"ח השני שהוגש מתחילתה של תקופת המבחן (להלן- הפיילוט).

עם התקרב תאריך סיומו של הפיילוט, ב 29 ביוני 2015 - מביא דו"ח זה לחברי הכנסת ה- 19 אך גם לחברי הכנסת ה- 20 את הרקע, המהלכים ותמונת המצב בנוגע לפיילוט הביומטרי עם התייחסות ספציפית לעולה מהדו"ח השני.

1. רקע כללי:

1.1 הליך החקיקה:

בשנת 2007 היה משרד הפנים קרוב לתחילת הנפקתן של תעודות חכמות, נושאות שבב אלקטרוני, שמטרתן הקטנת זיופי תעודות זהות. ברם, עם מינויו של חה"כ מאיר שטרית לשר הפנים, הושהה הפרויקט עד לסיום הדיונים בנושא הקמת המאגר ממשלתי של אמצעי זיהוי ביומטריים. בשנת 2008 הגישה הממשלה את הצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע תש"ע-2009. ההצעה חיברה בין התעודות "החכמות", הנושאות שבבים ובהם הנתונים הביומטריים, ובין הקמתו של מאגר ביומטרי ממשלתי. יוער, כי סעיף המטרות של החוק אינו מבהיר מהי מטרת המאגר הביומטרי, אלא רק כי המטרה היא הקמת המאגר, ו"קביעת השימושים המותרים במאגר, לרבות בידי משטרת ישראל ורשויות הביטחון".

הצעת החוק נדונה בהכנה לקריאה שניה ושלישית על ידי ועדה משותפת מצומצמת לוועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת המדע והטכנולוגיה שבראשה עמד חה"כ מאיר שטרית.

ביום 15.12.2009 עברה הצעת החוק בקריאה שניה ושלישית.

1.2 תכנית הפיילוט למאגר הביומטרי

החוק קובע בסעיף 41 תחולה הדרגתית ותקופת מבחן (פיילוט).

הפיילוט אמור להקבע בצו על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר המשפטים ושר האוצר ובאישור ועדת הכנסת המשותפת.

אורכו של הפיילוט שנתיים- ובמהלכו יחולו הוראות החוק באופן וולונטרי על תושבים שיתנו הסכמתם לכך בכתב, במטרה לבחון בתקופה זו שלוש מטרות:

- 1. אופן היישום של הוראות החוק (הקמת מאגר, ניהולו, הנפקת תעודות זהות וכו')
- 2. נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי ומטרות המאגר כאמור
- 3. המידע שיש לשמור במאגר ואופן השימוש בו

צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), תשע"א-2011 (צו הפיילוט הראשון) שהוצא ב-10.7.11 קבע את תקופת הפיילוט מ-1.11.11 עד ה-31.10.13.

עם פרסום הצו הגישו פרופ' קרין נהון ואחרים עתירה לבג"ץ ובה שני ראשים: האחד, בו נתבקשו המשיבים (הכנסת, שר הפנים, ראש רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול וראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי), לתת טעם מדוע לא יבוטל הצב הביומטרי ויבוא במקומו צו אחר המקיים את הוראות החוק לעניין הפיילוט. טענת העותרים הייתה כי הצו רק יוצר מראית עין של מענה לדרישות החוק, אך אינו קובע חובה לבדיקת פרמטרים שבדיקתם נקבעה בחוק. בין היתר, כך נטען, נמנע הצו מבחינת חלופות שיאפשרו להשיג את תכלית החקיקה ללא מאגר או לחלופין, באמצעות מאגר שיכיל פחות מידע ביומטרי או שיופעל באופן המקשה על פריצתו. עוד נטען כי הצו נעדר את פירוט העניינים שייבחנו ואת המדדים להצלחה או לכשלון.

בית המשפט הציע לשר הפנים לבחון מחדש את הצו ולוודא שכל הפרמטרים המנויים בסעיף 41 אכן יכללו בו. שר הפנים קיבל את ההצעה והצו הוחזר לדיון מחדש בוועדת הכנסת המשותפת.

ועדת הכנסת דנה בצו הפיילוט השני בחודש נובמבר 2012 והצו תוקן כך שכלל פרמטרים מפורטים לביצוע במהלך תכנית המבחן, לרבות הכנתו של פרוטוקול מבחן שיפורסם לציבור וסעיף מיוחד לגבי בדיקות מיוחדות לבחינת נחיצות קיומו של המאגר.

תקופת הפיילוט המתוקנת נקבעה ל-1.1.2013 - 31.12.2014

על אף המועדים שנקבעו בצו, הוחל ביישומו של הפיילוט בפועל רק ב-30.6.13 זאת בעיקר בגין סכסוך עבודה שהתנהל באותה עת במשרד הפנים.

הוועדה התבקשה לתקן את צו הפיילוט השני בדיעבד ולקבוע את מועד תחילת הפיילוט, ל-30.6.13.

הוועדה קיבלה את עמדת שר הפנים מהטעם שפרשנות של תכלית החקיקה (סעיף 41 (א) לחוק העיקרי) עולה בקנה אחד עם התחשבות במועד בו החל הפיילוט בפועל וזאת על מנת לעמוד בדרישת החוק לבחון את נחיצותו של המאגר ותפקודו במשך תקופה של שנתיים מלאות.

המתנגדים (התנועה לזכויות דיגיטליות) טענו כי אין "לחזור אחורה" מתאריך תחילת הפיילוט כתאריך הראשון שנקבע (ינואר 2013) וכי אם מתבקשת הארכה עליה להתבצע לפי סעיף 41(5) לחוק. לדבריהם יישום החוק בעניין הפיילוט למעשה כן החל בינואר 2013 גם אם לא הוחל ביישום תכנית הפיילוט עצמה ולכן לא ניתן לתקן את מועדי הצו רטרואקטיבית.

בעניין זה יש להדגיש כי הארכה לתקופה נוספת לפי סעיף 41(6) לחוק איננה אפשרית בעניינינו מאחר שסעיף זה מתייחס להארכת תקופת פיילוט בשנתיים נוספות לאחר שדווח ונדון דו"ח על שנתיים ראשונות של ניהול פיילוט.

תקופת הפיילוט הסופית נקבעה אם כן מיום 30.6.13 עד 29.6.15.

לקראת יישומו של הפיילוט, ביום 27.6.13 הוציאו רשות האוכלוסין וההגירה והרשות לניהול המאגר הביומטרי פרוטוקול שמטרתו קביעת אינדיקציות לאיכות הניסוי הביומטרי. הפרוטוקול בחן את משימות הפיילוט, ובהתאם הגדיר משימות ותוצאות שתיחשבנה איכותיות או הצלחה.

1.3 מועדים רלוונטיים נוספים: דיווח ראש הממשלה ושר הפנים

על פי סעיף 41(4) לחוק- 90 ימים לפני תום תקופת המבחן, לכל המאוחר, ידווחו ראש הממשלה והשר לוועדת השרים ליישומים ביומטריים, ולוועדה של הכנסת שבה יהיו חברים חברי ועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים וחברי ועדת הכנסת המשותפת, על ממצאי הבחינה כאמור בפסקה (1); **(בהמשך יפורט לגבי הוועדות המוזכרות כאן).**

דיווח זה אמור להיות ערוך בצורה מיוחדת (לפי סעיף 11א. לצו) כך שיוצג לפי משקלים וציונים מספריים שקבעה הוועדה המייעצת לרשות לפי הצו. היינו, בסוף חודש מרס 2015 אמור להתקבל להוועדה דיווח מאת ראש הממשלה המסכם את הממצאים בתקופת הפיילוט.

1.4 עם תום תקופת הפיילוט הצפויה - 29 יוני 2015

על פי סעיף 41(5) לחוק- עם תום תקופת הפיילוט, קיימות מספר אפשרויות פעולה:

1. שר הפנים (הממונה על חוק זה) באישור הכנסת (במליאתה) וכן באישור ועדת השרים ליישומים ביומטריים, ולוועדה של הכנסת שבה יהיו חברים חברי ועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים וחברי ועדת הכנסת המשותפת ובהתייעצות עם שר המשפטים ובהסכמת שר האוצר- יוכל להחליט על אפשרויות פעולה אלה:

- a. לקבוע בצו כי הוראות לפי החוק הביומטרי יחולו על כלל התושבים
- b. לקבוע בצו תקופת המבחן תוארך לתקופה שלא תעלה על שנתיים נוספות
- c. לקבוע בצו כי החלת החוק תהיה הדרגתית ובתנאים שייקבעו בצו
- d. לא להוציא צו או צווים כאמור לעיל- אם לא הוצא צו כאמור עד תום שנתיים נוספות מתחילת תקופת הפיילוט (היינו עד 29 ביוני 2017)- יימחק המאגר הביומטרי.

1.5 הגופים השונים שהוקמו במסגרת החוק הביומטרי (בחלקים הרלוונטיים לתכנית הפיילוט)

הערות	תפקידיו	הגוף
	<p>(1) להמליץ על מדיניות כוללת בתחום היישומים הביומטריים, לרבות לעניין יעדים, מדדים, תקנים והנחיות בעניינים אלה:</p> <p>(א) הקמה, תפעול ותחזוקה של המאגר הביומטרי וגישה אליו;</p> <p>(ב) פיתוח היישומים הביומטריים;</p> <p>(ג) בקרה על היישומים הביומטריים והמאגר הביומטרי;</p> <p>(2) להמליץ על מדיניות בתחום אבטחת המאגר הביומטרי ואבטחת המידע המועבר למרכז הנפקה, לרבות לעניין הנהלים ותקני האבטחה, ולמעט בעניינים המוסדרים בחוק להסדרת הביטחון;</p> <p>(3) לפקח על יישום הוראות חוק זה והתקנות, הכללים, הנחיות הרשות ונוהלי הרשות אשר נקבעו מכוחו, וכן על פעולות ראש הרשות לפי חוק זה.</p> <p>* על פי הצו הביומטרי הממונה הוא יושב הראש של הוועדה המייעצת לפיילוט הביומטרי (ר' להלן)</p>	<p>על ממונה יישומים ביומטריים (סעי' 30 לחוק)</p>
	<p>תפעל בשם הממשלה בעניינים שקבעה לצורך יישום ההוראות לפי חוק זה. בת ארבעה חברים לפחות, והם: ראש הממשלה (והוא יהיה היו"ר ושר הפנים - ממלא מקומו), שר הפנים, שר המשפטים והשר לביטחון הפנים.</p>	<p>ועדת ליישומים ביומטריים (סעי' 31)</p>
<p>הוועדה טרם התכנסה מאז חקיקת החוק אולם לאחרונה נתבקש כינוסה.</p>	<p>תפעל בעניינים הנוגעים לפעילות רשויות הביטחון ולאבטחת מידע, לפי חוק זה; ואלה חברי הוועדה: יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת והוא יהיה היושב ראש, יושב ראש ועדת הכנסת המשותפת, חברי ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת וחברי ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ישיבותיה של הוועדה הן חסויות.</p>	<p>ועדת הכנסת המשותפת ליישומים ביומטריים (סעיף 32 לחוק)</p>
	<p>הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת המדע והטכנולוגיה ווועדת הפנים והגנת הסביבה. הוקמה בחוק הביומטרי כוועדה אליה יש</p>	<p>ועדת הכנסת המשותפת</p>

	לדווח דיווחים שונים לגבי הפעלת החוק. לפי סעיף 11 (ב) לצו הביומטרי היא הוועדה אליה יש לדווח אחת לחצי שנה במשך תקופת המבחן.	
	ממונה ע"י שר הפנים. מתפקידה לפקח על התנהלות תקופת המבחן ועל בחינת תוצאותיה. בראשה עומד הממונה על יישומים ביומטריים. חבריה: 1. הסטטיסטיקאי הממשלתי 2. ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע 3. ראש המטה ללוחמה בטרור במשרד רוה"מ 4. נציג ציבור בעל ידע בתחום אבטחת מידע	ועדה מייעצת לפי סעי' 10.ד. לצו הביומטרי

2. תקציר לגבי הדו"ח הראשון של הפיילוט המתייחס לתקופה 30.6.13-31.12.13 (נדון בוועדה המשותפת ביום 22.7.14)

2.1 דו"ח זה לא בדק פרמטרים של נחיצות המאגר כפי שנתבקש. בדיקות אלו נדחו לחצי הראשון של שנת 2014 ולכן לא דווח לגביהן ולא ניתן היה לבחון נושא זה. חלופת התשאול שהיא החלופה העיקרית לקיומו של מאגר, לא נבחנה למעשה בדו"ח זה כך שמחברי הכנסת נמנעו דיון מהותי בשאלת נחיצות המאגר.

2.2 כחלק מבחינת נחיצות המאגר נדרשה הרשות, בפרוטוקול המבחן (סעיף 14.7), לבחון את כלל עבירות הזיוף של תיעוד לאומי ישראלי שטופלו או שהתגלו על ידי המשטרה וכן כאלה שהתגלו ברשות האוכלוסין או ביקורת הגבולות. נתונים כאמור לא הוצגו בדו"ח ולכן גם לא ניתן היה להשוות את מספר מקרי הזיוף שמאגר ביומטרי יכול למנוע לעומת כלל מקרי הזיוף וההתחזות.

2.3 הדו"ח שהתקבל בוועדה לא כלל בשלב ראשון את דו"ח הסטטיסטיקאי הממשלתי הראשי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלווה, על פי הוראות הצו, את תכנית הפיילוט על מנת לסייע בבחינת המדדים שנקבעו, באיכותם ובניתוח התוצאות והנתונים שהתקבלו לפיהם. לדו"ח זה ערך רב גם בקבלת מסקנה לגבי נחיצות המאגר. לפיכך, בעת קיום ישיבת המעקב על הדו"ח לא היו בפני חברי הכנסת וצוות הוועדה נתונים והערות של הסטטיסטיקאי הממשלתי.

2.4 לוועדה דווח כי בעת עריכת הדו"ח אין מנהל אבטחת מידע לתכנית הפיילוט וכי הנושא מצוי בהליכי מכרז; ממצא מדאיג זה הפתיע את הוועדה.

2.5 לגבי ביצוע בדיקות יזומות (סעי' 8א) וסעיף 9(ב) לצו- וכן לגבי בחינת החלופה של שיטת ההקבצים (שיטת "עדי שמיר"- סעיף 8א. (8) לצו)- דווח כי הנושא ייבחן בדו"ח הבא. יש לציין כי כבר בישיבת הוועדה המשותפת בכנסת ב 27.11.2012 (עמ' 18 לפרוטוקול) ציין הממונה על היישומים הביומטריים, מר רם ולצר כי בחינת החלופה של שיטת ההקבצים של עדי שמיר נמצאת בשלב מתקדם.

2.6 תהליך הבחינה לפי סעיף 4 לצו שאמור לבחון הליך זיהוי ואימות לפי התקנות, לא בוצע ולא פורט בדו"ח זה. (למשל, כמה אנשים סרבו כאשר הוצע להם לבצע תיעוד ביומטרי) (סעיף (7)4 לצו).

2.7 בדו"ח לא היתה התייחסות לבדיקת אתר הגיבוי (דבר שהיה צריך להיות מבוצע);

2.8 בדו"ח לא פורסם סקר שביעות הרצון; על פי הדוח שנמסר, בעת מסירת הדו"ח לא החל סקר שביעות הרצון וגם אין כוונה להתחלתו אלא ברבעון האחרון של שנת 2014. זאת למרות שבצו נקבע מדד של שביעות רצון ובפרוטוקול הניסוי הוגדר כי שביעות הרצון של מי שהשתתף בניסוי, כמו גם של מי שלא השתתף בניסוי, תיבחן תוך שלושה חודשים מתחילת הניסוי – נושא זה בעייתי – הן נוכח העדר יכולת לקבל את שביעות הרצון, הן מאחר שעצם התחלת הסקר בשלב כה מאוחר עלול להשפיע על תוצאות הניסוי.

2.9 מהדו"ח עלה כי ב 147 מקרים נדחו בקשות לאחר בירור עם רשות האוכלוסין (בעיקר מקרי תאומים- פנים זהות אך טביעות אצבע שונות) וב 124 מקרים הנתונים כלל לא התאימו לבקשה (טביעות האצבע הופיעו במאגר בוודאות). נציג רשות האוכלוסין, אלי לוי, הסביר לוועדה כי (עמ' 13 לפרוטוקול הדיון) עשרות המקרים של פרטים לא תואמים התבררו **כטעות של המערכת** (הן בפן הממוחשב והן בפן הגורם האנושי: אנשים שמסרו טביעות של אותה אצבע מבלי שהפקיד הבחין בכך, בני זוג שעשו הרכשה צולבת) ולמעשה היה רק מקרה אחד של **ניסיון זיוף והתחזות** שלגביו הוגשה תלונה במשטרה. יש לציין כי חלק מהליקויים התבררו בעת המסירה ולא דרך המאגר.

2.10 **עניינים נוספים שעלו לגבי הדו"ח הראשון**: (הופיע במסמך ההכנה שחולק לחברי הכנסת לפני הדיון האמור):

2.10.1 תעודות זהות – הרשות הנפיקה 129,784 תעודות זהות חכמות. 50.28 אחוז מסך התעודות שהונפקו. ברם, מנתוני הדוח עולה כי רק 94,912 תושבים (כ-73% מהתושבים) שבו לאסוף את תעודות הזהות שלהם (להבדיל מדרכון שנשלח בדואר תעודת הזהות מחייבת איסוף). האיסוף נדרש לצורך קבלת קודים להפעלת התעודות החכמות, אך לא ברור אם אכן קיים תדרוך של התושבים לכך שהקוד יישמר ואם נדרשת שמירתו עד לאחר הפיילוט. כמו כן – קיימת שונות רבה גם בין נתוני אותם ערים בין תעודות הזהות ובין הדרכונים. כך לדוגמא בבני ברק עשו 62% דרכונים אלקטרוניים אך רק 42% תעודות זהות חכמות. טרם קיבלנו הסבר לפער האמור.

2.10.2 מתן מידע מושכל לציבור שעל בסיסו יוכל להסכים להשתתף במאגר – בפרוטוקול הניסוי הוגדר: "מטרה חשובה ביותר היא הסברה נכונה ומאוזנת לציבור כדי שיוכל לקבל החלטה מושכלת בנוגע לתיעוד החכם ולתועלות שבו. מטרה זו דורשת העברה לציבור של מידע נכון, שאיננו מוטה ואיננו חד צדדי." ברם, על פניו נראה כי חובה זו אינה מקוימת – הן בלשכות והן בפרסומים הכלליים. מבדיקה שערכנו בלשכת מרשם האוכלוסין נראה כי אין הקפדה על מתן מידע מלא למי שמתבקש להצטרף לפיילוט. למעשה, נראה כי לא ניתן מידע כלל – ובפרט לא מדובר ולא מצוין נושא המאגר הביומטרי. נושא זה מעלה שאלה בדבר ההסכמה מדעת של המשתתף. אשר לפרסומות - לאחרונה נדונה עתירה בבג"ץ בנושא האופן בו הוצגו התעודות החכמות בפרסומות. הובהר כי פרסומות אלו לא היו מאוזנות וכי להבא תידרש הרשות להוסיף גם מידע לגבי המאגר.

2.10.3 מתן תמריצים נוספים, נוסף על שירות עדיף ושכנוע – החוק, התקנות, הצו והפיילוט – מגדירים במפורש כי לא ניתן לתת למשתתפים בניסוי תמריצים נוסף על אלו הנובעים ממתן שירות עדיף. למעשה, בפיילוט אף הובהר כי אין לנסות לשכנע תושבים להשתתף בניסוי. אלא, שבפועל קיימים מקרים בהם לצד שכנוע, ניתנים אף תמריצים כלכליים. כאמור – קיימים דיווחים על כך שבחלק מהסניפים הונפקו דרכונים – בחינם – למי שהסכים לקבל דרכון ביומטרי. מדובר בחיסכון של 280 ₪ לדרכון רגיל (לא דרכון שהושחת או אבד לדוגמא).

2.10.4 אבטחת המידע של העברת המידע למשטרה – הצו אומנם אינו קובע בחינות סקר לאבטחת המידע בהעברת המידע למשטרה, אך בתום הניסוי – שר הפנים יידרש להחליט האם להעביר את המידע למשטרה ולצורך כך – נדרש סקר סיכונים של נושא זה. בפרט, בפרוטוקול הניסוי מצוין כי המערכת המשטרתית נדרשת לעבור לאבטחת מידע דומה לזו של המאגר, אלא שבחינה זו לא מופיעה בדוח ולא ברור אם בוצעה. בנוסף – בפרוטוקול הניסוי מובהר כי המשטרה תדרש אף היא לאיסוף נתונים מקיף, ולא ברור מדוע.

2.10.5 בחינת חלופות – כאמור, בעקבות העתירה שהוגשה לבג"ץ נוספה החובה הפוזיטיבית לבחון בחינה ייסודית של חלופות נוספות – הן של השגת מטרות מניעת התחזות וטעויות זיהוי ללא המאגר כלל ועל סמך תשאול בלבד (כפי שנעשה לדוגמא בגרמניה) והן של חלופות חלקיות (ובפרט של חלופת שימוש בתמונת פנים בלבד, שימוש בטביעת אצבע אחת בלבד, שימוש בשתי טביעות אצבעות בלבד, ושימוש בשתי טביעות אצבעות ותמונת פנים). ברם בחינה כאמור לא נעשתה. ראשית, לא נראה שכלל נבחנה האפשרות של חלופת מתן תעודות חכמות ללא מאגר. גם החלופות החלקיות נבחנו רק באופן חלקי, לא מפורט, ובפרט תוך בחינת התועלת בלבד אך לא העלויות של השיטות השונות (ולדוגמא עלות כספית, מחירים של פגיעה בפרטיות ובהגנה עליה, יעילות השירות ומתן מענה לדרישות החוק ובפרט לדרישות המשטרה).

2.10.6 עלויות – דוח הניסוי כלל אינו מציין את העלויות הכספיות של המאגר – לא מבחינת נדל"ן, כוח אדם להפעלה, אבטחה, אנרגיה בניה, העלויות של השימושים השניוניים של המאגר וכו'. עלויות אלו אף לא הוערכו, למיטב ידיעתנו על ידי משרד האוצר. יצוין, כי בעולם הוערכו עלויות מאגרים שכאלו במיליארדי דולרים וכי לא ניתן להבנתנו לבחון את נחיצות המאגר ללא בחינת העלויות הכוללות שלו. **(יש לציין כי כל העלויות המופיעות בסעיף זה רלוונטיות למועד הדיווח על התקופה הראשונה של הפיילוט בלבד).**

לאחר בקשתנו להבהרה והשלמת מידע הרשות- סופקו לנו הנתונים הבאים:

2. – עלויות חד פעמיות

א. התאמת מבנים – 500,000 ₪ לצורך התאמות מבניות בין היתר לצורך

עמידה בדרישות הרשות לאבטחת מידע למתקן מסווג ברמת "סודי ביותר".

ב. עלות רכישת האמצעים הטכנולוגיים לצורך יישום החוק מהווה חלק

הוצאות המחשוב והתקשורת אשר מתוקצבות בכ- 6 מיליוני ₪ בשנה (סדר

גודל).

ג. עלויות הגיוס והמכרזים הינן סטנדרטיות בהתאם להליכי הגיוס בנציבות

שירות המדינה. בדיקות ביטחוניות מתבצעות על ידי גורמי הביטחון

האמונים לכך ובעלות קבועה לכלל הגופים הציבוריים.

- ד. עלות הקמת אתר האינטרנט של הרשות הינו 50,000 ₪.
- ה. עלות הקמת המאגר: תקציב הבסיס של הרשות במהלך השנים 2011-2014 : 8-11 מיליוני ₪ בשנה, לרבות עלות הקמת מערך המחשוב והתאמתו בהתאם לצרכי העבודה ולתקופת המבחן.
- ו. עלות צוות הביקורת – אם הכוונה הינה לממונה על היישומים הביומטריים או לוועדה המייעצת לתקופת המבחן, הנתונים נמצאים בידיהם.
- ז. עלות עמדות ה-ABC. - עמדות ה-ABC אינן רלבנטיות לנושא הדיון כי הן אינן תלויות במאגר וקיומן לא יושפע מההחלטה הסופית שתקבל לגבי המאגר. יש לציין שעמדות כאלו קיימות בנתב"ג ובמקומות אחרים כבר מ-1997.
- א. עלויות קבועות עלות השכר המשוערת למדינה של עובדי הרשות הביומטרית עומדת בעת קבלת הדיווח הראשון על הפיילוט על 3.5 מיליון ₪ לשנה כולל נלוות מתוך כלל תקציב הבסיס.
- ב. עלות העסקת חברות וקבלנים חיצוניים לרבות אבטחה שנתית: עלות האבטחה הפיזית של המאגר הינה: 650,000 ₪ בשנה, כאשר ישנה אבטחה מסביב לשעון, 24 שעות, 7 ימים בשבוע כולל חגים.
- ג. עלות יועצים חיצוניים: 1,050,000 ₪ בשנה
- ד. חברות קבלן – בתי תוכנה: 1,000,000 ₪ בשנה
- ה. עלות תחזוקת אתר האינטרנט של הרשות הביומטרית: 8,000 ₪ בשנה.

3. הדו"ח השני של תקופת הפיילוט לתקופה 1.1.14 - 30.6.14

3.1 נחיצות המאגר הביומטרי

כאמור, הדו"ח הראשון לא עסק כלל בנושא נחיצות המאגר הביומטרי- השאלה המרכזית אותה ציווה הצו לבדוק בתכנית הפיילוט.

סעיף 8א. לצו קובע את הפרמטרים לבחינת נחיצותו של המאגר לפי דרישות החוק. אלה כוללים דרישות ובדיקות מפורטות שיידונו בהמשך מסמך זה.

לצד בדיקות מפורטות אלה, יש לבחון את שאלת הנחיצות במובנה הרחב והבסיסי:

3.2 נחיצות במובן הרחב

על מנת לבדוק את נחיצותו של מאגר, יש להגדיר ולשאול:

-לשם מה הוא נחוץ, היינו- את הבעיה שהוא נדרש לפתור;

- לאחר שהוגדרה הבעיה: האם המאגר אכן מהווה פתרון לבעיה זו?

הבעיה שהוצגה על ידי הממשלה כמונחת בבסיס הצורך בתיעוד חכם ובמאגר ביומטרי היא בעיית זיופי תעודות הזהות.

מעיון בדו"ח השני כמו גם במסמכים שנלוו אליו לא ברור **האם קיים קשר ישיר בין בעיית**

זיופי תעודות הזהות לבין הצורך במאגר:

3.2.1 מבקר המדינה שמצא כי יש צורך דחוף בתיעוד לאומי חכם (תעודות זהות אלקטרוניות/ ביומטריות), סבר שאין הכרח במאגר ביומטרי כדי למגר את תופעת זיופי תעודות הזהות. (דוח 61 משנת 2010).

3.2.2. **לא ברור היקף הבעיה-** ראשית, דרישת פרוטוקול המבחן שהוזכרה לעיל (ראו בעמ' 5 תקציר לגבי הדו"ח הראשון- סעיף 2.2) לבחון את כלל עבירות הזיוף של תיעוד לאומי ישראלי שטופלו או שהתגלו על ידי המשטרה וכן כאלה שהתגלו ברשות האוכלוסין או ביקורת הגבולות- לא מולאה גם לפי דו"ח זה.

3.2.3 גם עבודה שנעשתה לאחרונה ברשות המאגר הביומטרי ונושאת את הכותרת "נחיצות המאגר הביומטרי- חלק I – תופעת ההרכשות הכפולות וגניבת הזהויות" **לא הצביעה על היקף מדויק של תעודות זהות מזויפות.**

תחת זאת נטען כי הבעיה מתאפיינת בנוקמים כלכליים גדולים עקב עבירות הונאה אך לא הובאו נתונים לגבי נזקים כלכליים אלה. כמו כן נטען כי יש קשר בין אובדן סדרתי של תעודות זהות לבין עבריינות. גם בהנחה (סבירה) כי קשר כזה אכן קיים, הרי שאין קשר בינו לבין הצורך בקיומו של מאגר. המסקנה העיקרית העולה מהמסמך היא כי למרות המודעות לקיומו של קשר כזה (בין "אובדן" תעודת זהות לפרופיל עברייני של הונאה), לא ננקטו צעדים לחקירת התופעה וניסיון להביא את העבריינים לדין ולמעשה למשטרת ישראל אין מידע מדויק לגבי כמות תעודות הזהות המזויפות.

3.2.4 **לא ברור אם המאגר מהווה פתרון לבעיה-** העבודה של הרשות שהוזכרה בסעיף הקודם מתמקדת בזיוף זהות על ידי התחזות בפני פקיד מרשם האוכלוסין כדרך העתידית העומדת בפני עברייני הזיוף והטענה היא כי רק מאגר יוכל למנוע תופעה זו. אך נשאלת השאלה אם המאגר אכן יפתור את שלל הבעיות העולות מתופעת זיוף הזהויות. **בעיות אלה עולות מהעובדה כי השימוש בתעודת הזהות החכמה יהיה ברובו כתעודת זהות רגילה, היינו על ידי הצגתה והסתמכות על תמונת הפנים שבה. בשימושים אלה, כשהשבב האלקטרוני המכיל את הנתונים הביומטריים של אדם איננו בשימוש (לא כל השימושים המיועדים לתעודה הם אלקטרוניים מטבע הדברים) ואפילו אם השבב יתקלקל- התעודה עצמה עדיין בתוקף כתעודת זהות. הסיכוי של המשטרה לגלות מיהו המתחזה אינו גבוה ואדם זה ימשיך לשאת את התעודה המזויפת מודפסת. כלומר גם אם יוקם מאגר- עדיין עלולות להיות בנמצא תעודות זהות מזויפות שניתן לעשות בהן שימוש שלא בשבב האלקטרוני.**

3.2.5 מן הספרות שהעלו מתנגדי המאגר, בהם פרופ' אלי ביהם מהטכניון עולים **מספר תרחישים בהם המאגר לא יוכל לפתור בעיות של התחזות.**

○ מי שיגיע לבצע הרכשה ראשונית או הרכשה חוזרת לאחר טענת "אבידה" עם טביעת אצבע מזויפת;

○ זיוף התמונה שעל גבי תעודה ביומטרית חכמה או הגעה עם תמונה מזויפת לקבל תעודה.

3.2.6 **הגורם האנושי-** דו"ח זה כמו גם קודמו הצביעו על כך שחלק נכבד מהכשלים במערכת היו

תוצאה של טעויות אנוש. הגורם האנושי עשוי להוות מכשלה גם במקרים של **שיתוף פעולה בזיוף** של מי שיש לו נגישות למאגר ולהרכשת תיעוד ביומטרי. המערכת איננה חסינה מפני אלה וגם על בעיה זו יתקשה המאגר להתגבר.

3.3. נחיצות המאגר לאור המתרחש במדינות אחרות בעולם

דו"ח הרשות השני בחר להתייחס למתרחש בעולם כחלק מהוכחת הנחיצות לקיומו של מאגר ביומטרי בישראל. (עמ' 90-83 סעיף 5.3). כמו כן נשלח לוועדה דו"ח נפרד שערכה הרשות הסוקר מגמות ביומטריות עולמיות כחלק מהוכחת נחיצות כאמור.

דו"ח הרשות איננו מפרט את המקורות עליהם נסמך המידע המובא בו על המתרחש בעולם. לעומת זאת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך בנפרד מסמך אקדמי ומעודכן לפברואר 2015 (המסמך המקורי פורסם במרס 2014), המגובה במקורות מפורטים על המתרחש בעולם.

ממצאי דו"ח מרכז המחקר והמידע הכנסת סותרים בחלקם את הממצאים שהובאו בדו"ח הרשות לניהול המאגר הביומטרי.

מדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי :

- ביחס לתעודות זהות, ברוב המדינות שנסקרו אין חובה לתת טביעות אצבע. החובה קיימת בדרך כלל רק לגבי דרכונים שהם מסמך וולונטרי.
- בארבע מתשע המדינות שנעשה בהן נעשה שימוש בתעודות זהות ביומטריות- הנתונים הביומטריים אינם נאגרים במאגר (הולנד, שוודיה, גרמניה, צרפת)
- בבלגיה ובשווייץ- יש מאגר תמונות בלבד (בשווייץ גם אין חובה למסור טביעות אצבע)
- בפורטוגל יש מאגר של טביעות אצבע ותמונות פנים.

3.4. נחיצות במובן ה"צר"- על פי דרישות החוק והצו

כאמור, סעיף 8א. לצו קובע את הפרמטרים לבחינת נחיצותו של המאגר לפי דרישות החוק. אלה כוללים דרישות ובדיקות מפורטות של חלופות שונות. מטרתו של סעיף זה לבחון אם שימוש בחלופות שונות או **שילוב של חלופות** יכול לתת מענה לבעיית ההרכשה הכפולה ולבעיית ההתחזות באופן שיעמוד בדרישות שהעמיד הצו **וייתר את הצורך בקיומו של מאגר ביומטרי**.

הדו"ח השני שהוגש כבר כולל בתוכו פרמטרים הקשורים לנחיצות המאגר הביומטרי. פרמטר עיקרי בעניין זה הוא **בדיקת חלופת התשאול** וחלופות נוספות, פחות "מסוכנות" של אגירת נתונים שאינם טביעות שתי אצבעות מורות ותמונת פנים ביומטרית.

3.4.1 מבחינת נתוני הדו"ח לגבי נחיצות המאגר הביומטרי עולה כי:

3.4.1.1 לא נבדקה באופן שלם נחיצות המאגר הביומטרי כלומר, לא מוצתה בדיקת החלופות ההכרחית על מנת להגיע למסקנה המובהקת כי לא ניתן לפעול ללא מאגר ביומטרי :

1. חלופת התשאול הראשוני (סעיף 8א(1)), שאמורה למנוע "הרכשה כפולה" היינו, התחזות בעת קבלת התעודה בפעם הראשונה- לא מוצתה (ראה להלן).

2. לא נבדקו שתי חלופות משמעותיות נוספות לפי סעיף 8א. לצו :

▪ חלופה של תמונת פנים באיכות מופחתת (תמונה בה ניתן לזהות אדם באופן חזותי, אך לא באופן "ביומטרי" ממוחשב) (סעיף 8 א(1))

▪ חלופת "עדי שמיר" – החלופה, שלא נבדקה גם בדו"ח הראשון (ראה לעיל עמ' 5 סעיף 2.5), מתייחסת לאופן אגירת הנתונים באופן שיגביר את אבטחת המאגר אשר הוצעה עי פרופסור עדי שמיר בעת חקיקת החוק. לחוק הוכנס סעיף שמאפשר עקרונית את אגירת הנתונים באופן מוצע זה. ועדת הכנסת המשותפת ביקשה לבדוק חלופה זו בתקופת הפיילוט בעת חקיקת הצו וכפי שצוין, הממונה על היישומים הביומטריים הצהיר בפני הוועדה על כוונתו לעשות כן.

3.4.1.2. עמ' 74-71: מבחינת חלופת **תמונת הפנים** – נראה שהשימוש בחלופה זו בלבד עומד לבדו כמעט לגמרי בדרישות החוק. במובן זה **יתכן שתשאול ביחד עם חלופה זו מספיק ללא צורך בטביעות אצבע** – מה שמפחית מאוד את הסיכון לזיוף טביעות אצבע ושל דליפת נתונים ביומטריים. על פי דוח מבקר המדינה 61 ב לשנת 2010 המדיניות של משרד הפנים היתה כי בתעודות חכמות תשולב תמונת תווי פנים בלבד ולא טביעות אצבעות.

לעומת זאת, הדו"ח מראה שדווקא השימוש בטביעות אצבע בלבד היה בעייתי מאוד ולא עמד בדרישות החוק. כך למשל ב- 35% מהמקרים לא ניתן היה לאתר כפיל בבדיקה של אצבע ימין בלבד. לעומת זאת, בעוד דרישות החוק מאפשרות טווח טעות של 5%, דווקא לחלופה של איתור כפיל באמצעות תמונת פנים בלבד היתה הצלחה של למעלה מ 95% – היינו אפילו מעבר למה שהחוק דורש.

הבדיקה הראתה ששילוב של כמה נתונים ביומטריים ביחד מייצר ודאות מעט יותר גבוהה לאיתור כפיל (במקום למעלה מ 95%, למעלה מ- 99%). השאלה היא מה השיקול כבד המשקל באיזון בין הסכנה שבדליפת נתוני טביעות אצבע מהמאגר, שם ידלפו יגרמו ככל הנראה לנזק בלתי הפיך, לבין דליפה של נתון כמו תמונת פנים שהינו קשה הרבה יותר לזיוף ומשמעותו מבחינת הפגיעה בפרטיות קטנה משמעותית. זאת, לאור העובדה שתמונת הפנים של רבים מאיתנו היא מידע פתוח לציבור דרך רשת האינטרנט (ובעיקר דרך רשתות חברתיות שאנו חלק מהן או דרך דיווחים שונים עלינו משהות במרחב הציבורי).

כמו כן, לעומת הקושי שבהרכשת טביעות אצבע, הרכשת תמונת פנים בוצעה ב 100% הצלחה בתקופה זו (עמ' 37 סעיף 9 לטבלה) וכן בהשוואה **לצורך אימות זהות** (one to one – היינו, כאשר יש מידע מראש על הזהות של האדם שעומד מאחורי הרשומה הביומטרית) בהסתמך על זיהוי פנים בלבד, קצב השגיאות שבהשוואה קטן אף מ 0.1%, היינו קיימת הצלחה של כמעט 100% בהשוואה).

ממצאים נוספים לגבי הדו"ח

3.4.2 תהליך ההשוואה הביומטרית בלשכות – מבחינת התהליך עולה **קושי משמעותי בנסילת טביעות אצבעות מבני שישים ומעלה וכן בקריאה והשוואה של טביעות אלה (ככל הנראה עקב שחיקה של האצבעות ומאפיינים אחרים של העור בגילאים אלו)** – הדו"ח מציין כי עקב חומרת הקושי יש לשנות את יעדי זמן ההרכשה וכי יעד של עד 60 שניות הוא גבוה מדי. (עמ' 34-35)

סעיף 7.1.4)- לא ברור כיצד יש בכוונת המערכת להתגבר על קושי זה שפוגע משמעותית ביכולת לקיים מאגר יעיל.

3.4.3 **אבטחת המאגר** - לא ברור מהדו"ח האם בוצעו סקרי סיכונים ומבדקי חדירות שתוכננו להתבצע.

3.4.4 לא נמצאו בדו"ח תוצאות של בדיקות יזומות לפי סעיף 8. לצו- הצו מחייב ביצוע של בדיקות התחזות (והתחזות בזהות כפולה) יזומות כדי לבדוק כיצד המערכת מתגברת עליהן ואשר פרוטוקול המבחן מפרט כיצד לבצען.

3.4.5 המסקנה הברורה שגם הדו"ח מודה בה הוא כי לא יתכן מאגר ללא טעויות ולמעשה **גם למאגר יש סטטיסטיקה קבועה של טעויות**. כך, על כל 10,000 תעודות יש נתון ביומטרי שניתן לפספס ואז עלולים להיות שני אנשים עם אותה תעודה. (נציגי הרשות הביעו עמדה זו ברורות גם בתשובה לעתירה שהוגשה נגד הצו הביומטרי: **"מובן שגם קיומו של מאגר ביומטרי אינו נותן אבטחה מושלמת מפני גניבות זהות ואבטחה מושלמת כלל אינה אפשרית בנושא זה"**. (פסקה 16 לתגובת המשיבים לעתירה).

3.5 חלופת התשאל

המאגר איננו מחוסן מפני הרכשה ראשונית של מתחזה וזוהי נקודת התורפה שלו. (ראה גם סעיף 3.2.5). לפיכך, תשאל ראשוני מהווה את המסננת העיקרית למניעת התחזויות ופתרון בעיית גניבת הזהויות. כך, הוא גם מהווה חלופה משמעותית ועיקרית לקיומו של מאגר ביומטרי. לכן, הורה הצו על בחינתה של חלופה זו כאבן בוחן לנחיצותו של המאגר, כאפשרות ראשונה. (סעי' 8א (א)(1) לצו).

מנתוני הדו"ח השני עולה כי חלופת התשאל לא נבדקה באופן מעמיק וממצה:

3.5.1 קיצור זמן התשאל נתפס כמטרה בפני עצמה ולא איכות התשאל. עמודים 28-29 לדוח 2- שאורך התשאל הממוצע היה 3.4 דקות בתקופת ההתנעה (30.6.13-30.9.13) ו כ- 2.5 דקות בתקופת ההפעלה (1.10.13 - 31.12.13) כאשר התשאל הארוך ביותר מגיע לשש דקות.

3.5.2 חוזקו של התשאל נמצא במידע שעל מבקש התעודה לאמת. לפיכך, נתונים הנמצאים במרשם האוכלוסין (שלמרבית הצער נפרץ והמידע בו זלג בחלקו לציבור)- איננו מספיק. התשאל ממשיך ככל הנראה להסתמך על נתונים שניתן להשיג על אדם גם מאיסוף נתונים על אדם אחר ברשת האינטרנט או על סמך היכרות קרובה.

3.5.3 לא נבחנו אפשרויות נוספות של תשאל שיש בהן להעמיק את אמינותו, לרבות חלופת **התשאל המוגבר**. למעשה, במחצית הראשונה של הפיילוט לא כל מי שנכשל בתשאל של "קו ראשון" עבר מיידית לתשאל "קו שני" אלא חריגים בלבד.

3.5.4 לא נבחנו חלופות למבקשים חוזרים של תיעוד ביומטרי שאבד/נגנב. **עניין זה שולל את התלות במאגר במקרים** כאלה כאשר עולה חשש שמבקש התיעוד הוא מתחזה ולא מי שהונפק לו התיעוד באמת. בעניין זה קיימות מספר אפשרויות שיעבו את הבירוקרטיה סביב מאבדים סדרתיים בעיקר:

- **חזרה על שאלות מההרכשה הראשונית** - הצגת שאלות בהרכשה הראשונית ו**בחירת שאלה ותשובה** למקרה של אובדן עתידי של התעודה שלא תאפשר למתחזה שבידו מידע ביוגרפי על אדם לדעת את התשובה או להתכונן אליה. זאת, בדומה לשאלות של קבלת סיסמא באתרי אינטרנט שונים. למשל: חיית מחמד אהובה בילדות, שם של חבר ילדות וכו'
 - **עדים מתועדים** - בעת הרכשה ראשונית לבקש מאדם פרטים של מי שהיה רוצה שיאמת את זהותו למקרה שהתעודה שלו תיגנב או תאבד. (למשל: שכן, מפקד מהצבא וכו') - גם נקיטה בצעד זה תקשה מאוד על מתחזים הנסמכים על מידע שיש על אדם ושניתן להשיגו בדרך אחרת.
 - **אפשרות לקבל מידע נוסף מרשויות וגורמים מקבילים כדי לאמת זהותו של אדם באופן חד פעמי** - לטענת התנועה לזכויות האזרח השיטה הונהגה בעבר בבריטניה שם ניתן היה לקבל מידע גם מחברת האשראי. חלופה זו מצריכה משנה זהירות לגבי פגיעה בפרטיות ושמירה על המידע הנוסף עד למחיקתו, אך היא עשויה לספק תשואול ראשוני אמין ולהקשות מאוד על מתחזים גם בהרכשה ראשונית.
 - **תשואול עמיתים** - לדרוש ממי שטוען שאיבד את תעודת הזהות שלו לתמוך את זהותו בזהות של עמית המופיע במסמכי הזיהוי שלו למשל אחד מההורים.
- 3.5.5. לא נבדקה יעילותו של התשואול. היינו, כמה אנשים שעברו בתשואול נמצאו לא מתאימים במאגר - היינו, כמה מההתחזויות המערכת אכן מצליחה לאתר?

4. דו"ח הוועדה המייעצת/הממונה על יישומים ביומטריים (סעיף 10.ד. לצו)

- 4.1 לראשונה התקבל אצל ועדת הכנסת המשותפת דו"ח של הממונה על היישומים הביומטריים ביושבו כיו"ר הוועדה המייעצת לתכנית הפיילוט כפי שהוזכר לעיל. מן הדו"ח עולה כי הוועדה התכנסה מספר פעמים בעבר ואף המליצה המלצות שונות להתנהלות תכנית הפיילוט - אולם אלה לא פורטו בדיווח שהועבר לכנסת בעבר. (למשל מציין הדו"ח כי הוועדה קבעה שיש לבצע השלמות והתאמות נוספות בפרוטוקול תקופת המבחן - לא ידוע אם בוצעו התאמות אלה).
- 4.2 מן הדו"ח עולה עוד כי המערכת המרכזית של הרשות לניהול המאגר הביומטרית מתנהלת על גבי מערכת זמנית, כי חל עיכוב ברכישתה של מערכת קבועה וכי יש צורך בהשלמת תכנית עבודה מפורטת בעניין זה.
- 4.3 זאת ועוד, על פי דו"ח הממונה, **למעבר בין המערכות יש השלכות על תקפות תוצאות הבדיקות בתקופת המבחן. (סעיף 6.4, 6.5 לדו"ח)**
- 4.4 לאור האמור לעיל, לוועדת הכנסת המשותפת הדנה בדיווחי הפיילוט אין למעשה את תמונת המצב האמיתית לגבי הנתונים שהורה צו הפיילוט לבדוק ולא ברור על סמך מה תוכל לקבל את החלטתה עם תום תקופת הפיילוט בעוד כארבעה חודשים.
- 4.5 ממצא נוסף העולה מן הדו"ח משליך על יכולתה של וועדת הכנסת לפקח על תכנית הפיילוט נמצא בסעיף 6.10-6.11 לדו"ח הממונה. בישיבותיה בחודש ספטמבר 2014 עלה נושא חלופת התשואול שחשיבותה הוצגה מוקדם יותר במסמך זה. נראה כי עמדת הסטטיסטיקאי הראשי לגבי

תיקוף הניסוי השתנתה ויתכן שהיא מחייבת את תיקון הצו הביומטרי. מאחר שתיקון הצו לא נתבקש כרגע מהוועדה על אף שעברה כמעט חצי שנה מהדיונים האמורים, לא ברור מה ההשלכות על ממצאי התשאל שדווחו עד כה.

5. סיכום:

בנקודת הזמן הנוכחית- כארבעה חודשים לפני תום תקופת הפיילוט בסוף יוני 2015- לא נראה כי בפני חברי הכנסת נמצאים כל הנתונים המאפשרים הכרעה בנושא נחיצותו של מאגר נתונים ביומטרי בתמיכה למערכת הנפקה של תעודות זהות אלקטרוניות.

התשובה לשאלת הנחיצות של המאגר, הן במובן הרחב והן במובן הצר שצוינו לעיל (עמודים 8-11), עדיין לא ניתנה, בין היתר מכיוון שלא מוצתה בדיקת כל החלופות האפשריות לטיפול בבעיית זיוף התיעוד הלאומי גם ללא קיומו של מאגר ביומטרי.

גם מקריאת דו"ח תקופת הפיילוט השניה, לא עולה מסקנה לפיה לא ניתן להפעיל מערכת אמינה של תעודות זהות אלקטרוניות – ללא מאגר ביומטרי.

יש להדגיש כי הרקע לקיומה של תכנית מבחן ובחינת נחיצותו של מאגר היה הסכנה הטמונה בקיומו של מאגר כאמור וביתר שאת המשמעות הבלתי הפיכה של דליפתו של מאגר כאמור והפגיעה הבלתי הפיכה בחייו של מי שטביעות אצבעותיו דלפו ונמצאות בסכנת זיוף והפגיעה בפרטיותו.

מכאן נגזר עניין נוסף והוא השימושים המשניים העתידיים במאגר כאמור שאינם קשורים דוקא להנפקת תעודות זהות חכמות, אך טומנים בחובם סכנות נוספות לאפשרות הדלפתו של המידע מהמאגר (שימוש של מערכות רבות ואנשים רבים במידע הנמצא במאגר).

נראה כי המאגר איננו חף מטעויות וכי הוא לא יכול להתגבר על כל תרחישי הזיוף וההתחזות האפשריים. כמו כן ברור כי לא ניתן להבטיח כי המאגר מאובטח באופן הרמטי שלא ניתן לפריצה.

לעומת זאת, כבר כעת נצפו אפשרויות שעשויות לתת מענה אלטרנטיבי עם סכנה מופחתת של פגיעה בתושבים במקרה של דליפה של המאגר- וזאת באמצעות שימוש בתמונות פנים ביומטריות להבדיל משימוש בתמונת פנים ביחד עם טביעות שתי אצבעות.

על כך יהיה צורך לדון ולהחליט לקראת תום תקופת הפיילוט ויש להניח כי תשובה לשאלה לא תהיה רק בשקלול המספרים השונים העולים מנתוני הדו"ח והתאמתם ליעדים המספריים שהוצבו, כי אם במציאת האיזון בין הסכנות העולות מקיומו של המאגר לבין מתן מענה מספק לנושא התיעוד הביומטרי הלאומי ומניעת זיוף זהויות בישראל.