

אישור המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 4510 מיום 1.4.2012 בדבר תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על היישומים הביומטריים (להלן: "החלטה 4510"); החלטת ממשלה מס' 1046 מיום 15.12.2013 בדבר המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" (להלן: "החלטה 1046"); החלטת ממשלה מס' 2097 מיום 10.10.2014 בדבר הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" (להלן: "החלטה 2097"); החלטת ממשלה מס' 151 מיום 28.6.2015 בדבר קידום הסוגיה האסטרטגית "ישראל דיגיטלית" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה (להלן: "החלטה 151"), החלטת ממשלה מס' 2287 מיום 13.1.2017 בדבר העברת יחידת הממונה על היישומים ביומטריים למטה הסייבר הלאומי במערך הסייבר הלאומי (להלן: "החלטה 2287") והחלטת ממשלה מס' 2733 מיום 11.6.2017 בדבר אישור התכנית הדיגיטלית הלאומית וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית":

1. לאשר את עיקרי המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה (להלן: "המדיניות הלאומית") כמפורט בנספח א' להחלטה ולפעול למימושם כמפורט להלן:

- א. להטיל על ראש היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים (כמשמעותו בסעיף 2 להחלטה זאת; להלן: "ר' היחידה"), בתיאום עם הצוות הבינמשרדי להזדהות בטוחה שהוקם לפי סעיף 21 להחלטה 2097 (להלן: "הצוות הבינמשרדי") ובהתאם לתיקון בסעיף 2.ב.2 בהחלטה זו, לפרסם "קווים מנחים" מכוח המדיניות הלאומית ולעדכןם, ככל שיידרש.
- ב. להטיל על ר' היחידה, לגבש בתוך 12 חודשים תכנית עבודה ליישום המדיניות (להלן: "התכנית"), בדגש על הזדהות בטלפונים ניידים, בתיאום עם הצוות הבינמשרדי ולהגישה לאישור ר' מערך הסייבר הלאומי (להלן: "ר' המערך").
- ג. התכנית תסדיר, בין היתר, את הנושאים הבאים: מימוש אמצעי ההזדהות באמצעותם יזדהו תושבי המדינה, הנחיה ובקרה של הגורמים המבצעים את סיווג שירותים בהתאם למדיניות הלאומית, מתן מענה לצרכים של אוכלוסיות מיוחדות, עקרונות הפרטיות, מכלול ההיבטים המשפטיים לרבות היבטי אחריות של בעלי תפקידים, גיבוש תפישה בנוגע לשילוב מערכות קיימות להזדהות, הגדרת ההסדרה הנדרשת, משמעויות משאביות והסברה לציבור. התכנית תעמיד את האזרח במרכז, תביא לשיפור השירות לציבור בכלל ולתושבי יישובי הפריפריה בפרט.
- ד. גיבוש רכיבי התכנית העוסקים בהזדהות בטוחה בשירותי הממשלה, ייעשה בתיאום עם רשות התקשוב הממשלתי.

ה. גיבוש רכיבי התכנית העוסקים בנושאי ביומטריה, ייעשה בהיוועצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים כפי שייקבעו ע"י שר הפנים.

ו. הרשות הלאומית להגנת הסייבר תנחה את ר' היחידה בכל הקשור להיבטי הגנת הסייבר בפעילותו, ובכלל זה, בקביעת הקווים המנחים, פרסומם, וגיבוש תכנית עבודה כוללת ליישום המדיניות כאמור בסעיפים 1 א-ב.

ז. ר' היחידה, בתיאום עם הצוות הבינמשרדי, יפעל לשילוב המגזר הפרטי בתכנית, באופן שיביא את התועלות המרביות לתושבים ולמשק בכלל.

ח. להטיל על מנכ"ל משרדי הממשלה לדווח לר' היחידה על אופן ביצוע הזיהוי בפרויקטים ממשלתיים, כדי לוודא תאימותם למדיניות הלאומית, בכפוף לדין.

ט. גיבוש ההיבטים המשפטיים של התכנית על ידי הצוות הבינמשרדי, כאמור בסעיף 1ג לעיל, ייעשה בליווי הצוות להתאמת התשתית החקיקתית לעידן הדיגיטלי, המובל על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), אשר הוקם בהתאם לסעיף 14 להחלטה 1046.

י. להטיל על ר' היחידה לבחון את הצורך בתיקוני חקיקה בתחום ההזדהות הבטוחה עם יתר הגורמים המשפטיים הרלוונטיים, ולהמליץ בפני ר' המערך על תיקוני חקיקה, ככל שהדבר יידרש. אם וככל שתגובשנה המלצות כאמור, הן תועברנה לשרי הממשלה הרלוונטיים ותיקוני החקיקה יקודמו בהתאם לתקנון עבודת הממשלה.

2. לקבוע את שם יחידת הממונה על היישומים הביומטריים שבמטה הסייבר הלאומי, כ"היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים" (להלן: "היחידה"), ובהתאם לבצע את התיקונים הבאים להחלטות הממשלה כמפורט להלן:

א. לתקן את החלטת ממשלה מס' 4510 באופן הבא:

(1) בסעיף 1, במקום ההגדרה "הממונה" יבוא: "ר' היחידה" – ר'

היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים אשר משמש גם כממונה על היישומים הביומטריים שמונה לפי סעיף 30 לחוק.

(2) בכל מקום במקום: "הממונה" יבוא: "ר' היחידה".

ב. לתקן את החלטת ממשלה מס' 2097 באופן הבא:

(1) כך שבכל מקום בו מצוין "הממונה על היישומים הביומטריים" יבוא במקום: "ר' היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים".

(2) לתקן את סעיף 21 להחלטה 2097 כך שאחרי "ראש מטה הסייבר הלאומי" יבוא "ראש מטה תיאום למיזם הלאומי ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי, רח"ט סיגינט במשטרת ישראל".

ג. לתקן את החלטת ממשלה מס' 2287 באופן הבא:

(1) לתקן את הרישא להחלטה, כך שבמקום ההגדרה: "הממונה"

יבוא: "ר' היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים" או "ר'

היחידה".

- (2) בכל מקום בו מצוין: "יחידת הממונה" יבוא במקום: "היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים".
- (3) בכל מקום שאינו נכנס בגדרי פסקה 2 לעיל, במקום: "הממונה" יבוא: "ר' היחידה".
- ד. לתקן את החלטת ממשלה מס' 151 באופן הבא:
 - (1) כך שבכל מקום בו מצוין "הממונה על היישומים הביומטריים" יבוא במקום: "ר' היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים".
3. הממונה על היישומים הביומטריים שמונה לפי סעיף 30 לחוק "הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע", התש"ע-2009, ישמש גם כר' היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים כהגדרתו בסעיף 2 להחלטה זו.
4. אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכויותיו של הממונה על היישומים הביומטריים לפי חוק "הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע", התש"ע-2009.
5. ביחס לפרויקט התייעוד הלאומי החכם חל חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע התש"ע-2009, והתקנות מכוחו של החוק. אין בהחלטה זו כדי לשנות מההסדרים הקבועים בחקיקה או לפגוע בסמכויותיו של שר הפנים בהתאם לחקיקה האמורה.

נספח א' – עיקרי המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה

1. עקרונות המדיניות:
 - 1.1 **שימושיות ופשטות:** תהליכי ההזדהות לצורך קבלת שירותים, יהיו פשוטים, קלים ונוחים לתפעול ככל שניתן, מתוך ראיית התושב (הלקוח) במרכז, ומתוך הבנה שפשטות הפתרונות תורמת לשימושים.
 - 1.2 **הגנת סייבר ובכלל זה אבטחת המידע:** תשתית ההזדהות תהיה מאובטחת ועדכנית באופן התואם את הסיכונים.
 - 1.3 **הגנת הפרטיות:** תשתית ההזדהות תתוכנן ותיבנה מראש כך שתגן על פרטיות התושבים. בפרט, לא ייצבר מידע עודף בתהליכי ההזדהות, באופן שעלול לפגוע בפרטיות התושבים.
 - 1.4 **תאימות טכנולוגית ומערכות פתוחות:** אמצעי ההזדהות והתשתיות שיוקמו והשימוש בהם, יהיו תואמים לתקנים בינלאומיים, וייצרו מערכות פתוחות ותואמות ביניהן (inter-operable), בכדי להבטיח את רציפות השירות ושימור יכולת למימוש מודולרי.

- 1.5 **שימוש באמצעי הזדהות:** אמצעי ההזדהות הבסיסי המונפק לתושבי ישראל על ידי המדינה, הוא תעודת הזהות החכמה, שמהווה מרכיב מרכזי במדיניות. בנוסף, ימומשו אמצעי הזדהות במכשירים ניידים, כנגזרת מתעודת הזהות החכמה, בכפוף לעקרונות המדיניות בכלל, ועקרון השימוש והפשטות בפרט. כמו כן, יינתנו פתרונות נוספים שיאפשרו מתן שירותים בצורה יעילה ובטוחה.
- 1.6 **סיווג השירותים:** הבנייה אחידה של תחום ההזדהות הבטוחה, מחייבת את סיווג השירותים לרמות הבטחת האימות המתאימות להם. האחריות לסיווג שירות, הינה של בעל השירות. במידה ורמת הבטחת האימות אשר נקבעה על ידי מנכ"ל בעל השירות אינה תואמת את "הקווים המנחים" שהוגדרו במדיניות, עליו לציין את הסיבות להחלטתו.
- 1.7 **שקיפות:** לתושב יהיה מידע באשר לאופי ולהיקף הנתונים הנשמרים אודותיו, והשימושים שיעשו בהם, בכפוף לכל דין.
- 1.8 **היעדר קישור ל"מאגר הביומטרי":** יובהר, כי במסגרת מימוש המדיניות הלאומית לא יבוצע קישור למאגר הביומטרי המנוהל על ידי משרד הפנים, ולא ייעשה בו שימוש – כפי שמחויב על פי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. מאידך, תעודת הזהות החכמה תהווה מרכיב במימוש המדיניות, כאמור בסעיף 1.5 לעיל.

דברי הסבר

רקע כללי

כללי: בישראל קיימות דרכים שונות ומגוונות להזדהות של התושבים ושל גורמים אחרים, מול נותני השירותים במגזרים השונים – הממשלתי, הציבורי והעסקי – הן תוך כדי מפגש פיזי והן בתקשורת מרוחקת. אולם, עד לגיבוש המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה, לא היו עקרונות אחידים למימוש הזדהות בטוחה.

הצורך במדיניות לאומית להזדהות בטוחה נובע מהיעדר תפישה אחידה, "שפה משותפת". בהיעדר מדיניות נוצר עומס בירוקרטי על מקבלי השירות ונותני השירות כאחד. למקבלי השירות נגרמים חוסר נוחות ואובדן זמן בשל הצורך להזדהות בדרכים שונות בפני נותני השירות, ולשם כך להחזיק בכרטיסי זיהוי שונים ולזכור "שמות משתמש" וסיסמאות רבות ושונות לצורך קבלת שירותים. נותני השירות אינם יכולים לנצל את משאביהם באופן מושכל, ולעיתים אף נמנעת מהם לחלוטין היכולת לספק שירותים דיגיטליים מסוימים מרחוק, עקב חוסר באמצעי הזדהות בטוחים ואמינים המתאימים לרגישות שירותים אלו.

בעולם, כמו בישראל, מדינות רבות מתמודדות עם סוגיית אימות הזהות וההזדהות הבטוחה. על כן במספר מדינות החלו בהכנה ובמימוש של תכניות מתווה אסטרטגיות לפתרונות במגזר הממשלתי ובמגזר הפרטי.

התפיסה העומדת בבסיס התכניות בחו"ל הינה לאפשר את אימות זהות התושבים על מנת שיוכלו לבצע פעולות רבות ככל הניתן מול גורמים ממשלתיים, מסחריים ופרטיים, באופן מקוון ברשת. בכל המדינות הללו מובלטת חשיבות השתתפות המגזר הפרטי בתכנית, על מנת שגם מגזר זה ייהנה מיתרונות תשתית אימות הזהות שהוקמה, כמתואר בדברי ההסבר לסעיפים 1' ו-2'.

להלן מספר דוגמאות לתכניות הזדהות במדינות מובילות:

בארה"ב גובשה אסטרטגיה לאומית לאימות זהויות ברשת (NSTIC - National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace)¹, המתבססת על גורמים מסחריים המספקים שירותי זיהוי אשר התושבים רגילים לעבוד מולם במהלך פעילותם ברשת. האסטרטגיה כוללת דחיפה של הממשלה למעורבות של הסקטור הפרטי בהליכי ההזדהות, בין היתר באמצעות מימון תכניות פיילוט בעשרות מיליוני דולרים.

בבריטניה, התכנית מבוססת על תפישה כללית לתחום ההזדהות אשר גובשה על ידי הממשלה, ומכוחה קווים מנחים להזדהות (Good Practice Guides). התכנית קובעת כי ההזדהות מתבצעת על ידי מספר "ספקי זהות", שכוללים ספקים פרטיים ואת "הדואר המלכותי". הושק שירות בשם UK Verify² המאפשר יצירת זהות ראשונית ברמת הבטחת

¹ [/http://www.nist.gov/nstic](http://www.nist.gov/nstic)

² <https://www.gov.uk/government/publications/introducing-govuk-verify/introducing-govuk-verify>

אימות "בינונית", באופן מקוון אצל ספקי הזהות, אשר מאשרים את זהותו של המשתמש בכל שימוש. בנוסף הוקמה תשתית ממוחשבת של "מתווך", המקשרת בין ספקי הזהות לזהות לבין נותני השירותים, בין היתר באופן השומר על פרטיות התושבים המשתמשים במערכת.

בניו-זילנד הושק פרויקט שמטרתו לקדם את מתן השירותים ברשת בשם RealMe™³. במסגרת הפרויקט, הוקמה תשתית הזהות שתאפשר הן ל מגזר הממשלתי והן למגזר הפרטי להסתמך עליה, על מנת להשיג תועלת מרבית והחזר השקעה כלכלי.

תהליך ההזדהות והרישום הראשוני נעשה בסניפי הדואר, לרבות צילום של תמונת תווי פנים כמאפיין ביומטרי המאומת על ידי משרד הפנים של ניו זילנד. אם הרישום עובר בהצלחה, ניתן אישור ליצירת הזהות האלקטרונית המאומתת. לאחר הרישום הראשוני, ניתן לקבל ברשת שירותים שבעבר חייבו הגעה פיזית, כגון: בקשה להנפקת דרכון, פתיחת חשבון בנק, קבלת הלוואה. השימוש בפריסה הפיזית של סניפי הדואר המקומי הינו לצורך הקמת תשתית הזהות.

החלטת הממשלה מספר 2097 מיום 10.10.2014, הטילה על הממונה על היישומים הביומטריים במשרד ראש הממשלה, להוביל את התוויית מדיניות ההזדהות הנחוצה למימוש המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" ויישומה של מדיניות זאת, תוך היועצות עם הגורמים הרלוונטיים בממשלה.

בהתאם, הוקם צוות בין-משרדי אשר עבודתו כללה בין היתר את לימוד המצב הקיים במדינות מובילות בהקשר זה (גם באמצעות דיונים עם מנהלי תכניות ההזדהות הזרות המפורטות לעיל). הצוות בחן תקנים בינלאומיים רלוונטיים המתפרסמים על ידי ארגוני התקינה הבינלאומיים (IEC/ISO) ובהמשך גיבש את מסמכי המדיניות והקווים המנחים המוצגים להלן.

הליך גיבוש המדיניות כלל גם היועצות עם גופים מרכזיים בממשלה ובמגזר העסקי. כמו כן, מסמכי המדיניות נמסרו להערות יועצים בכירים מחו"ל בעלי ניסיון רב בנושא, והערותיהם שולבו בהם. טרם סיכום המדיניות והבאתה לאישור סופי, פורסמו מסמכי המדיניות לציבור הרחב, לצורך קבלת הערות, השגות והצעות. הנוסח הסופי של מסמכי המדיניות עודכן לאחר השלמת תהליך ההיועצות ובהתאם לממצאיו.

סעיף 1- אישור עיקרי המדיניות

בסעיף 1 להצעת ההחלטה מוצע לאשר את עיקרי המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה המפורטים בנספח א' להחלטה, בהתאם להחלטת ממשלה 151 מיום 28.6.2015, ולפעול למימושם.

עיקרי המדיניות מגדירים את הצורך, המטרות והתועלות של ההזדהות הבטוחה, המגזרים הנכללים במדיניות והמושפעים ממנה, וכן מוגדרים עקרונות המדיניות.

³ [/https://www.realme.govt.nz](https://www.realme.govt.nz)

הצורך, כפי שפורט לעיל, נובע מכך שבהיעדר מדיניות לאומית לתחום ההזדהות, נפגעת יכולתם של נותני שירותים להעניק שירותים דיגיטליים לתושבי המדינה.

מטרת המדיניות הינה לאפשר ביצוע הזדהות באופן דיגיטלי, לצורך שיפור השירותים לתושבים והנגשתם בצורה ידידותית ופשוטה. מטרה נוספת היא להעניק פתרונות יעילים וידידותיים במיוחד לתושבים, בדגש על הזדהות במכשירים ניידים (Mobile First).

התועלת נובעת מן העובדה שעלות מתן שירות דיגיטלי נמוכה בסדרי גודל (לעיתים עד כדי 1/20) מאשר מתן שירות "פנים אל פנים"⁴. המשמעות המעשית היא מתן שירותים בכל מקום ובכל זמן, ללא צורך בהגעה פיזית. היתרונות הכלכליים והחברתיים הנובעים מכך ברורים.

הזדהות בטוחה לצורך מתן שירותים דיגיטליים, תאפשר לגופי המגזר הממשלתי, כמו גם לגופים נוספים במגזר הציבורי והעסקי - על פי החלטתם, לספק לתושבים סל שירותים רחב ומאובטח יותר, מאשר במצב הנוכחי. ככל שההזדהות תהיה בטוחה יותר, ניתן יהיה לייתר את הדרישה לאימות זהות פיזי המחייב הגעה למשרדי קבלת הקהל, דבר שיביא לשיפור השירות לציבור בכלל ולתושבי הפריפריה בפרט, להתייעלות, ולהקלה על "ביצוע עסקים".

מגזרים - המדיניות גובשה בראייה ארוכת טווח, תוך מתן מענה שיעניק תועלות מירביות למשק, ולפיכך מתייחסת לכלל המגזרים.

עקרונות המדיניות

עיקרי המדיניות הלאומית מפרטים שמונה עקרונות:

- א. **שימושיות ופשטות**: תהליכי ההזדהות לצורך קבלת שירותים, יהיו פשוטים, קלים ונוחים לתפעול ככל שניתן, מתוך ראיית התושב (הלוקוח) במרכז, ומתוך הבנה שפשטות הפתרונות תורמת לשימושים.
- ב. **הגנת סייבר ובכלל זה אבטחת המידע**: תשתית ההזדהות תהיה מאובטחת ועדכנית באופן התואם את הסיכונים.
- ג. **הגנת הפרטיות**: תשתית ההזדהות תתוכנן ותיבנה מראש כך שתגן על פרטיות התושבים. בפרט, לא ייצבר מידע עודף בתהליכי ההזדהות, באופן שעלול לפגוע בפרטיות התושבים.
- ד. **תאימות טכנולוגית ומערכות פתוחות**: אמצעי ההזדהות והתשתיות שיוקמו והשימוש בהם, יהיו תואמים לתקנים בינלאומיים, וייצרו מערכות פתוחות ותואמות ביניהן (inter-operable), בכדי להבטיח את רציפות השירות ושימור יכולת למימוש מודולרי.
- ה. **שימוש באמצעי הזדהות**: אמצעי ההזדהות הבסיסי המונפק לתושבי ישראל על ידי המדינה, הוא תעודת הזהות החכמה, שמהווה מרכיב מרכזי במדיניות. בנוסף, ימומשו אמצעי הזדהות במכשירים ניידים, כנגזרת מתעודת הזהות החכמה, בכפוף לעקרונות המדיניות בכלל, ועקרון השימוש והפשטות בפרט. כמו כן, יינתנו פתרונות נוספים שיאפשרו מתן שירותים בצורה יעילה ובטוחה.
- ו. **סיווג השירותים**: הבנייה אחידה של תחום ההזדהות הבטוחה, מחייבת את סיווג השירותים לרמות הבטחת האימות המתאימות להם. האחריות לסיווג שירות, הינה של

בעל השירות. במידה ורמת הבטחת האימות אשר נקבעה על ידי מנכ"ל בעל השירות אינה תואמת את "הקווים המנחים" שהוגדרו במדיניות, עליו לציין את הסיבות להחלטתו.

ז. **שקיפות:** לתושב יהיה מידע באשר לאופי ולהיקף הנתונים הנשמרים אודותיו, והשימושים שייעשו בהם, בכפוף לכל דין.

ח. **היעדר קישור ל"מאגר הביומטרי":** יובהר, כי במסגרת מימוש המדיניות הלאומית לא יבוצע קישור למאגר הביומטרי המנוהל על ידי משרד הפנים, ולא ייעשה בו שימוש – כפי שמחויב על פי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. מאידך, תעודת הזהות החכמה תהווה מרכיב במימוש המדיניות, כאמור בסעיף 1.5 לעיל.

סעיף 1 א' - פרסום קווים מנחים

א. מכוח המדיניות הלאומית גובשו בשלב זה שלושה תוצרים של "קווים מנחים" (Guidelines). הקווים המנחים מבוססים על תקן בינלאומי⁵ וכוללים התייחסות לרמות הבטחת אימות וסיווג שירותים, להרשמה ולאמצעי הזדהות, תוך התאמת התקן הבינלאומי לתנאים המיוחדים של מדינת ישראל. כפי שבוצע בנוגע למדיניות הלאומית, גם לגבי הקווים המנחים בוצע הליך היועצות שכלל גורמי ממשלה, גורמים מן המגזר העסקי והציבור הרחב, ויועצים בינלאומיים מובילים בתחום.

ב. המדיניות והקווים המנחים מגדירים ארבע "רמות הבטחת אימות" (Levels of Assurance) (להלן - "רב"א"). כל רב"א מבטאת את מידת הביטחון בזהות ישויות בתהליך, החל משלב ההרשמה (enrollment) וביסוס הזהות (identity proofing), דרך שלב הנפקת אמצעי ההזדהות (credentials), עד וכולל שלב האימות המקוון. זאת, על מנת להבטיח שהישות שטוענת לזהות מסוימת, הינה אכן הישות שעבורה נקבעה זהות זאת. רמות הבטחת האימות שנקבעו ממוספרות מ-1 (הנמוכה ביותר), עד-4 (הגבוהה ביותר).

ג. על מנת לסווג כל שירות לרמת הבטחת האימות המתאימה לו, קובעים הקווים המנחים תהליך של ניתוח והערכת הסיכונים ביחס להזדהות הנדרשת לשם קבלת השירות. הסיכון שהוגדר הינו "טעות או כישלון באימות המשתמש בעת מתן השירות (authentication failure)".

ד. הוגדרו שמונה (8) השלכות (Consequences) אשר עלולות לבוע כתוצאה מכישלון באימות המשתמש, כאשר לכל אחת מההשלכות, נדרש לקבוע מהי סבירות התרחשות ההשלכה, ומה תהיה חומרת הנזק בעת התרחשותה. "הקווים המנחים" כוללים כלי מעשי לצורך סיווג שירותים באופן אחיד.

ה. האחריות לסיווג שירות הינה של נותן השירות.

- ו. הגדרתן (לראשונה במדינת ישראל), של רמות הבטחת אימות ושל "קווים מנחים" לסיווג השירותים על פיהן, מייצרת שפה משותפת ואחידה בין הגורמים העוסקים בתחום זה: מקבלי השירותים (התושבים), נותני השירותים, וגורמים העוסקים בזיהוי ובאימות זהותם של התושבים. הגדרה אחידה זאת, הינה נדבך יסודי במדיניות.
- ז. לאחר שספק שירות סיווג את השירות בהתאם לרב"א, נדרש להגדיר את הליך ההרשמה.
- ח. "הקווים המנחים" מגדירים את עיקרי הדרישות העקרוניות להרשמה בהתאם לרב"א, ובפרט את המטרות, הבקורות הנדרשות ושיטת העיבוד עבור כל אחת מהרמות.
- ט. "הקווים המנחים" מגדירים את הדרישות העקרוניות לאמצעי הזדהות בהתאם לרב"א, ומציגים מספר דוגמאות מעשיות.
- י. בהתאם לסעיף 1א להחלטה, היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים במטה הסייבר הלאומי והצוות הבינמשרדי להזדהות בטוחה, יעדכנו את "הקווים המנחים" באופן עיתי, ובהתאם להתפתחויות טכנולוגיות ולצרכים נוספים.

סעיפים 1 ב' + ג' - גיבוש תכנית עבודה כוללת ליישום המדיניות

בסעיף זה מוצע להטיל על היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים, לגבש תכנית עבודה, בדגש על הזדהות בטלפונים ניידים, בתיאום עם הצוות הבינמשרדי להזדהות בטוחה שהוקם לפי סעיף 21 להחלטת ממשלה 2097, ולהגישה לאישור ר' מערך הסייבר הלאומי.

יישום המדיניות יאפשר למשרדי הממשלה (ולמגזר העסקי – ככל שייבחר לעשות בה שימוש משיקוליו הוא), להשיג יתרונות כלכליים, להקל על עשיית עסקים (Doing Business), לשפר את הרווחיות, להפחית את היקף תופעת הונאת הזהות (Identity Fraud), ולספק תעסוקה רבה יותר לתושבים, תוך שיפור יכולת התחרות של מדינת ישראל למול כלכלות אחרות בעולם.

סעיף 1 ג' להצעת ההחלטה מפרט נושאים אותם, בין היתר, תסדיר תכנית העבודה: מימוש אמצעי ההזדהות באמצעותם יזדהו תושבי המדינה, הנחיה ובקרה של הגורמים המבצעים את סיווג שירותים בהתאם למדיניות הלאומית, מתן מענה לצרכים של אוכלוסיות מיוחדות, מכלול ההיבטים המשפטיים לרבות היבטי אחריות של בעלי תפקידים, גיבוש תפישה בנוגע לשילוב מערכות קיימות להזדהות, הגדרת ההסדרה הנדרשת, משמעויות משאביות והסברה לציבור.

סעיף 1 ד' – תיאום עם רשות התקשוב הממשלתית

בסעיף זה מוצע כי גיבוש רכיבי התכנית העוסקים בהזדהות בטוחה בשירותי הממשלה, יעשה בתיאום עם רשות התקשוב הממשלתי. החלטת ממשלה 2097 מרחיבה את תחומי הפעילות של התקשוב הממשלתי ומטילה עליה, בין היתר, קידום תשתיות טכנולוגיות רוחביות לייעול עבודת הממשלה, וכן קידום פלטפורמות רוחביות ויישומים להנגשת מידע

ושירותים ממשלתיים.

סעיף 1 ה'- היועצות עם משרד הפנים בתחום ביומטריה

בסעיף זה מוצע כי גיבוש רכיבי התכנית העוסקים בנושאי ביומטריה ובכללם הזדהות ביומטרית מול תיעוד חכם ייעשו בהיועצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים כפי שייקבעו ע"י שר הפנים, לצורך העשרת השיח המקצועי בתחום זה.

סעיף 1 ו'- הנחייה בהיבטי הגנת הסייבר

בסעיף זה מוצע כי הרשות הלאומית להגנת הסייבר תנחה את ר' היחידה בכל הקשור להיבטי הגנת סייבר בפעילותו, ובכלל זה, בקביעת הקווים המנחים, פרסומם ובגיבוש תכנית העבודה.

סעיף 1 ז'- תועלות המשק

פוטנציאל התועלת הכלכלית לממשלה הנובע מהזדהות בטוחה הינו משמעותי ותואר לעיל. תועלות אלו אף מתגברות כאשר כלל המגזרים במשק, ובפרט המגזר הפרטי, יעשו שימוש בהזדהות בטוחה. בסעיף זה מוצע להטיל על היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים, בתיאום עם הצוות הבינמשרדי, לפעול לשילוב המגזר הפרטי בתכנית, באופן שיביא את התועלות המירביות לתושבים ולמשק בכלל.

סעיף 1 ח'- דיווח על אופן ביצוע זיהוי בפרויקטים ממשלתיים

על מנת לוודא כי מופקות מירב התועלות האפשריות הנובעות מהזדהות בטוחה, ולוודא את התאימות למדיניות של רכיבי הזיהוי בפרויקטים ממשלתיים, מוצע בהחלטה בסעיף זה להטיל על משרדי הממשלה לדווח לראש היחידה על אופן ביצוע הזיהוי בפרויקטים ממשלתיים, בכפוף לדין. הדבר נדרש כדי להפיק את מירב התועלות האפשריות הנובעות מהזדהות בטוחה ולשם שמירה על אחידות בעבודת הממשלה.

סעיף 1 ט'- היבטים משפטיים

בסעיף זה מוצע כי ההסדרה המשפטית של הפרויקט תיעשה בשיתוף עם צוות הבחינה בהובלת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אשר הוקם בהתאם לסעיף 1046.

סעיף 1 י'- חקיקה

בסעיף זה מוצע להטיל על ר' היחידה, עם יתר הגורמים הרלוונטיים, לבחון את הצורך בתיקוני חקיקה בתחום ההזדהות הבטוחה, ולהמליץ בפני ראש המערך על תיקוני חקיקה, ככל שהדבר יידרש. ככל שתגובשנה המלצות כאמור, הן תועברנה לשרי הממשלה הרלוונטיים ותיקוני החקיקה יקודמו בהתאם לתקנון עבודת הממשלה.

סעיף 2- שם יחידת הממונה על היישומים הביומטריים

בסעיף זה מוצע לקבוע את שם יחידת הממונה על היישומים הביומטריים כ"יחידה להזדהות וליישומים ביומטריים" ובהתאם לתקן את החלטות הממשלה הרלוונטיות המפורטות לעיל.

סעיף 2 ב.2- מוצע לתקן את סעיף 21 להחלטה 2097 ולהוסיף את ראש מטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" במשרד לשוויון חברתי וראש חטיבת סיגינט במשטרת ישראל כגורמים עמם יש לקיים היועצות במסגרת הצוות הבינמשרדי. נציג המשטרה מתווסף לטובת אפיון ההיבטים הפיליליים של הונאות זהות בקבלת שירותים.

סעיפים 3+4- הממונה על היישומים הביומטריים שמונה לפי סעיף 30 לחוק "הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע", התש"ע-2009, יישמש גם כר' היחידה להזדהות ויישומים ביומטריים כהגדרתו בסעיף 2 להחלטה זו. אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכויותיו של הממונה על היישומים הביומטריים לפי חוק "הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע", התש"ע-2009.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה:

קיימים נתונים מן העולם המצביעים על חסכון משמעותי והתייעלות כלכלית כתוצאה ממתן מענה לרכיב ההזדהות, בעת הנגשת שירותים דיגיטליים לתושבים. עם מתן מענה לאתגר ההזדהות בישראל, באמצעות המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה ויישומה, צפויים תהליכי התייעלות וחיסכון דומים גם בישראל.

תקציב:

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם:

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם:

שר הפנים- תומך
שרת המשפטים- תומכת
השרה לשוויון חברתי- תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא:

החלטת ממשלה מס' 1046 מיום 15.12.13
החלטת הממשלה מס' 4510 מיום 01.04.2014
החלטת ממשלה מספר 2097 מיום 10.10.14
החלטת ממשלה מספר 151 מיום 28.6.2015
החלטת ממשלה מספר 2287 מיום 13.1.2017

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה:

מצ"ב חוות דעתה של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

י' באב התשע"ז

02 באוגוסט 2017



היועצת המשפטית

י"א, תשע"ז
2 אוגוסט, 2017

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור המדיניות הלאומית ל"הזדהות בטוחה"

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. הצעת ההחלטה עוסקת באישור עיקרי המדיניות הלאומית ל"הזדהות בטוחה" שגיבש צוות ממשלתי בינמשרדי, שבראשו עומד הממונה על היישומים הביومטריים במערך הסייבר במשרד ראש הממשלה¹ (להלן: "הממונה") ובקביעת צעדים נוספים למימושה של מדיניות זו. הצעה זו מהווה המשך להחלטות ממשלה קודמות: החלטה מספר 2097 מיום 10.10.14, החלטה מספר 151 מיום 28.6.15, החלטה מספר 2733 מיום 11.6.17, והחלטה מספר 2287 מיום 13.1.17 (להלן: "החלטות/ות 2097, 151, 2733, 2287", בהתאמה).
2. בהתאם לדברי ההסבר, הצורך במדיניות לאומית הנוגעת לתהליכי הזדהות נובעת מהעדר שפה אחידה בתחום זה בישראל, ונוכח העומס וחוסר היעילות עבור מקבלי השירות ונותני השירות, הנגרמים בשל כך.
3. **סעיף 1** קובע ברישא את אישור עיקרי המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה אשר גובשה על ידי הצוות הבינמשרדי בהובלתו של הממונה, וקביעת צעדים נוספים למימושה.
4. מדברי ההסבר עולה כי עבודת הצוות הבימשרדי לגיבוש המדיניות נעשתה בהיוועצות עם גורמים רבים, לרבות הציבור הרחב, ותוך בחינה מעמיקה של התקינה העולמית הרלוונטית. במסגרת זו פורסמו להיוועצות גם רמות ההזדהות הדרושות לצורך קבלת שירותים, כנדרש בהחלטה 151, והצעה זו מתייחסת ל"קווים מנחים" לתחום ההזדהות.
5. המדיניות מתייחסת לכלל המגזרים במשק והיא כוללת שמונה עקרונות המובאים לאישור הממשלה: שימושיות ופשטות, אבטחת מידע, הגנת הפרטיות, תאימות טכנולוגית ומערכות

1. סעיף 30 לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי במאגר מידע, תש"ע 2009 (להלן: "החוק") קובע כי ראש הממשלה ימנה ממונה על יישומים ביומטריים (להלן: "הממונה"), אשר יהיה עובד משרד ראש הממשלה, שתפקידיו העיקריים יהיו להמליץ על סוגיות שונות ביחס לפרויקט התיעוד הלאומי החכם בו עוסק החוק, זה וכן לפקח על יישומן של הוראות החוק, התקנות והכללים שמכוחו ועל פעולותיו של ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי. החלטות ממשלה מאוחרות לחקיקת החוק, הרחיבו את תפקידיו של הממונה. החלטת ממשלה 4510 מיום 1.4.12, הטילה על הממונה לגבש מדיניות לאומית כוללת בתחום היישומים הביומטריים בישראל והחלטת ממשלה מספר 2097 מיום 10.10.14, והחלטות המשך נוספות, הטילו עליו להוביל את העבודה הממשלתית בתחום ההזדהות, כמפורט בחוות דעת זו.

פתוחות, שימוש באמצעי ההזדהות, סיווג שירותים, שקיפות, העדר קישור ל"מאגר הביומטרי" הלאומי².

6. העדר הקישור למאגר הביומטרי כאמור, עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע התש"ע 2009 (להלן: "החוק") הקובע כי המאגר הביומטרי יהיה חסוי ולא יימסר ממנו מידע אלא בהתאם להוראותיו וכן כי לא יהיה כל ערוץ תקשורת היוצא ממנו (ראו סעיף 10(ג) ובסעיף 12 לחוק וכן בסעיף 14 לתקנות שמכוחו³).

עיקרי המדיניות מפורטים בנספח א' להצעת ההחלטה וכן מוצעים במסגרת סעיף 1 להצעת החלטה זו מספר צעדים למימוש המדיניות:

7. **בסעיף 1(א)** מוצע להטיל על ראש היחידה להזדהות ויישומים ביומטריים (כמוגדר בהמשך ההצעה, להלן "ראש היחידה") לפרסם "קווים מנחים" מכוחה של המדיניות הלאומית, בתיאום עם הצוות הבינמשרדי ולעדכןם, ככל שיידרש **ובסעיף 1(ז)** מוצע להטיל על מנכ"ל משרדי הממשלה לדווח לראש היחידה על אופן ביצוע הזיהוי בפרויקטים ממשלתיים, כדי לוודא תאימות למדיניות הלאומית, בכפוף לדין.

המשמעות האופרטיבית של סעיפים אלה היא מחויבות משרדי הממשלה למדיניות הלאומית ל"ההזדהות הבטוחה" ול"קווים מנחים" שמכוחה, וליצירת תהליך עבודה סדור מול ראש היחידה ביחס לפרויקטים משרדיים בהם נכלל רכיב של הזדהות, על מנת לוודא את תאימותם למסמכים אלה.

8. **סעיפים 1(ב), 1(ג), 1(ד), 1(ו) ו-1(ז)** עוסקים בתכנית מימוש למדיניות, אשר מוצע להטיל על ראש היחידה את גיבושה בתוך 12 חודשים, והגשתה לאישורו של ראש מערך הסייבר הלאומי. על פי ההצעה, התכנית תעמיד את האזרח במרכז וינתן בה דגש על הזדהות בטלפונים ניידים ועל שילוב המגזר הפרטי באופן שיביא לתועלות המרביות לכלל המשק. גיבוש רכיבי התכנית שיעסקו בהנגשת שירותי ממשלה ייעשו בתיאום עם רשות התקשוב הממשלתי וגיבוש רכיבי התכנית העוסקים בביומטריה ייעשה בהיוועצות עם גורמים רלוונטיים במשרד הפנים, כפי שייקבעו על ידי שר הפנים.

על התכנית להתייחס לנושאים רבים, לרבות עקרונות הפרטיות והיבטים משפטיים ובכלל זה היבטי אחריות של בעלי תפקידים והגדרת ההסדרה הנדרשת.

9. ההיבטים המשפטיים העשויים להיות רלוונטיים לתכנית זו הם רבים ומגוונים, החל מהתשתית המשפטית הנדרשת לתכנית המימוש, התייחסות לחקיקה קיימת בנושא ולסמכויות רגולטוריות קיימות, היבטים משפטיים הנוגעים לתעודת הזהות החכמה בהתאם לחוק, היבטים משפטיים העשויים להתייחס למודל העסקי של התכנית ועוד. הגדרת היבטים משפטיים והטיפול בהם יוכלו להתבצע עם התקדמות הצוות הבינמשרדי בגיבוש התכנית על היבטיה המקצועיים.

הסעיף המוצע מדגיש בהקשר זה את הצורך בגיבוש מודל האחריות במסגרת תכנית זו ועבור הפרויקטים שינבעו ממנה. מודל אחריות זה יצטרך להתייחס לניהול הסיכונים הנוגעים לשירותים שיוגשו או למידע שיועבר ולחלוקת האחריות שתוטל בין ה"שחקנים" שיאופיינו במסגרת תכנית המימוש, בהתאם, בין היתר, למידת מעורבותם והשפעתם על התהליך

² המאגר הביומטרי הלאומי הוקם על פי החוק והכללתו בפרויקט התיעוד הלאומי החכם נקבעה בתיקון האחרון שהתקבל בכנסת ביום 27.2.17 ומכנס לתוקפו ביום 1.6.17.

³ תקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי במסמכי זיהוי ובמאגר מידע התשע"א 2011.

ועקרונות כגון איתור מונע הנזק הזול ביותר והתייחסות גם למודל העסקי שיקבע, בהקשרים מתאימים. "שחקנים" אפשריים אלה הם: נותן השירות, מקבל השירות, "ספק הזהות" (IDP) ועשויים להיות נוספים.

10. **בסעיף 1(ה)** מוצע לקבוע כי הרשות הלאומית להגנת הסייבר (להלן: "רשות הסייבר") תנחה את ראש היחידה בכל הקשור להיבטי הסייבר בפעילותו על פי הצעת החלטה זו. לרשות הסייבר סמכות הנחייה והסדרה ביחס למערכות מידע ומידע ממוחשב והיא פועלת לצרכי צמצום הסיכון לתקיפות סייבר, לטיפול בהן ולהכלתן.

סעיף זה תואם את הקבוע בהחלטות ממשלה 2443 ו- 2444 מיום 15.2.15 במסגרתן הוקמה הרשות הלאומית להגנת הסייבר שתפקידה להנחות את כלל מאמצי הגנת מרחב הסייבר וכן נקבעה המדיניות הממשלתית המונחית על ידי רשות זו, לצורך העלאת ההגנה של משרדי הממשלה בתחום הסייבר וכן תואם את האמור בהחלטה 2733 מיום 11.6.17 האמורה לעיל.

כיום פועלת הרשות מכוח החלטות הממשלה האמורות, וכן מכוח תיקון לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים התשנ"ח 1998, אשר לפיו מנחה הרשות גופים שהינם "תשתיות קריטיות", כמפורט בחוק זה.

11. **בסעיף 1(ח)** מוצע כי גיבוש ההיבטים המשפטיים של התכנית על ידי הצוות הבינמשרדי ייעשה בליווי הצוות להתאמת התשתית החקיקתית לעידון הדיגיטלי, המובל על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), אשר הוקם בהתאם לסעיף 4 להחלטת ממשלה מספר 1046 מיום 15.12.13, אשר אף היא עוסקת בקידום מיזם "ישראל דיגיטלית".

12. **בסעיף 1(ט)** מוצע להטיל על ראש היחידה לבחון את הצורך בתיקוני חקיקה בתחום ההזדהות הבטוחה, עם יתר הגורמים המשפטיים, ולהמליץ בפני ראש המערך על תיקוני החקיקה ככל שהדבר ידרש, כאשר באם תגובשנה המלצות, הן יועברו לשרים הרלוונטיים. נוכח העובדה שנושא ההזדהות הוא נושא רוחבי, תיקוני חקיקה מוצעים עשויים להתייחס לתחומי עשייה של שרים שונים ולא דווקא במסגרת תחום פעולתו של שר מסוים. תיקוני חקיקה כאמור יקודמו בהתאם לקבוע בתקנון עבודת הממשלה.

13. **בסעיפים 2-3** מוצע לשנות את שמה של יחידת הממונה על היישומים הביומטריים שבמטה הסייבר ל"יחידה להזדהות וליישומים ביומטריים" (להלן: "היחידה"), לבצע תיקונים להחלטות ממשלה 4510, 2097, 151, 2287 בהקשר זה, כך שבכל מקום בו נכתב "הממונה"/"יחידת הממונה", ייכתב "היחידה"/"ראש היחידה", לקבוע כי הממונה (הנושא בתפקיד הסטטוטורי) ישמש גם כראש היחידה ולהוסיף את ראש מטה תיאום למיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" במשרד לשוויון חברתי ורח"ט סיגנט במשטרת ישראל כחברים בצוות הבינמשרדי האמור בסעיף 21 להחלטה 2097.

14. **בסעיף 4** מוצע לציין כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכויותיו של הממונה על היישומים הביומטריים לפי החוק. סמכות זו מכוח החוק מקנה לממונה שיקול דעת עצמאי בעת מימושה, אשר אינה מושפעת ממילוי תפקידיו האחרים מכוח החלטות הממשלה. סעיף זה תואם גם לאמור בסעיף 2 להחלטה 2287 אשר עסקה בהעברת היחידה למערך הסייבר הלאומי.

15. **בסעיף 5** מוצע לציין כי ביחס לפרויקט התיעוד הלאומי החכם חל החוק והתקנות מכוחו וכי אין בהחלטה זו כדי לשנות מהסדרים שבחקיקה או לפגוע בסמכויותיו של הפנים בהתאם לחקיקה האמורה. חידוד זה נעשה, בין היתר, נוכח סמכותו של שר הפנים ביחס לתיעוד החכם המונפק בהתאם לחוק, ואשר מהווה מרכיב מרכזי על פי עקרונות המדיניות המובאים לאישור במסגרת הצעת החלטה זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

הצעת ההחלטה אינה מעלה קשיים משפטיים

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת ההחלטה נשלחה לכל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה

התקבלו הערות מהייעוץ המשפטי למשרד החוץ ולמשרד הפנים, ובעקבותיהן בוצע תיאום מול הגורמים המתאימים במשרדים אלה וכן בוצעו מספר תיקונים לבקשת משרד הפנים.

הצעת ההחלטה תואמה עם משרד המשפטים

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



נעמה בן צבי ריבלס, עו"ד
ממונה (ייעוץ משפטי)