



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**אמצעי זיהוי ביומטריים
במסמכי זיהוי ומאגרי מידע ממשלתיים
- סקירה משווה -**

מוגשת לוועדת החוקה, חוק ומשפט

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ליאור בן-דוד, אתי וייסבלאי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בטבת תשס"ט

14 בינואר 2009

תוכן העניינים

3	1. מבוא
4	2. רקע: ביומטריה והטכנולוגיה הביומטרית
4	2.1 הטכנולוגיה הביומטרית
6	2.2 המאפיינים של אמצעי הזיהוי הביומטריים
7	2.3 הביקורת על השימוש בביומטריה
8	3. סקירה משווה
9	3.1 סטנדרטים בין-לאומיים לדרכונים ולמסמכי מסע
10	3.2 האיחוד האירופי
13	3.3 ארצות-הברית
16	3.4 בריטניה
24	3.5 גרמניה
25	3.6 הולנד
26	3.7 הונג-קונג
27	3.8 צרפת



1. מבוא

מסמך זה הוכן לקראת דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט-2008 (להלן: הצעת החוק).¹ במסמך מוצגת בקצרה הצעת החוק ומובא רקע על הטכנולוגיה הביומטרית, מאפייניה, תפקידיה והביקורת עליה. חלקו העיקרי של המסמך עוסק בשימוש ממשלתי במסמכי זיהוי ביומטריים ובמאגרי מידע ביומטריים בכמה ארגונים על-מדינתיים ומדינות שבהם נמצא כי נעשה שימוש כזה: האיחוד האירופי, ארצות-הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת, הולנד והונג-קונג (עיקרי הסקירה מוצגים בראשית חלק זה – סעיף 3).

לחוק המוצע שלוש מטרות:²

(1) "קביעת הסדרים אשר יאפשרו זיהוי ואימות זהות של תושבי ישראל באמצעות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים בתעודת זהות ובמסמך נסיעה, באופן שימנע זיוף ושימוש בזהות אחרת, וכן קביעת השימושים המותרים באמצעים ובנתונים כאמור;

(2) הקמת מאגר מידע ביומטרי שיכלול אמצעי זיהוי ביומטריים שניטלו לצורך שילובם במסמכי זיהוי כאמור בפסקה (1), וכן נתוני זיהוי ביומטריים שהופקו מהם, וקביעת השימושים המותרים במאגר כאמור לרבות בידי משטרת ישראל ורשויות הביטחון;

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

הצעת החוק מגדירה "אמצעי זיהוי ביומטריים" או "אמצעים ביומטריים" כ"תמונת תווי הפנים ותמונות שתי טביעות האצבעות המורות של אדם, שניתן להפיק מהן נתוני זיהוי ביומטריים"; המונח "ביומטרי" נוגע לכל "מאפיין אנושי פיזיולוגי, ייחודי, הניתן למדידה ממוחשבת."³

על-פי דברי ההסבר להצעת החוק, "היתרון בשימוש במאפיינים ביומטריים לצורך אימות או זיהוי בני אדם, מקורו בכך שמידע ביומטרי הוא מידע שאדם 'נושא' עמו באופן תמידי, המהווה חלק ממנו, ואינו משתנה באופן קיצוני לאורך זמן; זאת לעומת מידע מזהה אחר (כמו תעודת זהות במתכונתה כיום והפרטים המופיעים בה) העלול להיות חשוף לשינויים ולתיקונים במרמה, עם יכולת מוגבלת לגילוי הזיוף. ואולם, בתכונה זו של הביומטריה טמונים גם סיכונים הכרוכים בהגנת פרטיותו של אדם, בין השאר בשל חוסר היכולת 'לבטל' מידע ביומטרי לאחר שהופץ באופן בלתי הפיך."⁴

על-פי הצעת החוק, עובד משרד הפנים ששר הפנים הסמיכו לצורך זה יהיה רשאי ליטול מתושב אמצעי זיהוי ביומטריים לצורך הנפקת מסמך זיהוי ביומטרי לאותו תושב. אמצעי זיהוי ביומטריים אלו יועברו ל"רשות לניהול המאגר הביומטרי" לצורך הפקת נתוני זיהוי ביומטריים והכללתם במאגר האמור.⁵ כל תושב יהיה חייב לאפשר לעובד משרד הפנים ליטול ממנו אמצעי זיהוי ביומטריים לצורך הנפקת מסמך

¹ פורסמה ברשומות בהצעות חוק הממשלה – 408, כ"ח בתשרי התשס"ט, 27 באוקטובר 2008.

² סעיף 1 להצעת החוק.

³ סעיף 2 להצעת החוק.

⁴ דברי ההסבר לסעיף 1 להצעת החוק.

⁵ סעיף 3(א) ו-3(ב) להצעת החוק.



הזיהוי. אם הוא מסרב לעשות כן לא יונפק לו מסמך הזיהוי;⁶ אם סירב אדם שיילקחו ממנו אמצעי זיהוי ביומטרי לצורך הנפקת תעודת זהות, דינו – שנת מאסר.⁷

בהצעת החוק מובאת רשימה מפורטת של גורמים ובעלי תפקידים שיהיו רשאים ליטול מאדם אמצעי זיהוי ביומטריים לצורך אימות זהותו, ובהם שוטרים, סוהרים, חיילים ואנשי ביטחון אחרים שהוסמכו לכך.⁸ כמו כן, הצעת החוק קובעת הוראות בדבר העברת מידע מהמאגר הביומטרי לשורה של גורמים ממלכתיים כגון משרד הפנים, משטרת ישראל, רשויות התביעה, פרקליטות המדינה, בית-המשפט ורשויות הביטחון,⁹ וכן הוראות הנוגעות לשמירת סודיות, לאבטחה ולהגנה על הפרטיות.¹⁰

2. רקע: ביומטריה והטכנולוגיה הביומטרית¹¹

ביומטריה היא מדידה כמותית של מאפיינים פיזיולוגיים והתנהגותיים של האדם. כל מאפיין אנושי פיזיולוגי או התנהגותי יכול לשמש כטביעה ביומטרית אם הוא עומד בתנאים האלה:

- אוניברסליות – הוא קיים אצל כל אדם;
- שוני – אצל כל אדם המאפיין נבדל בצורה מספקת ממאפיין זה אצל זולתו;
- קביעות – המאפיין נשמר ללא שינוי לאורך זמן;
- בר-מדידה – המאפיין ניתן למדידה כמותית.

התכונה העיקרית של הזיהוי באמצעות טביעה ביומטרית הוא עיגון הזהות בגוף עצמו. תכונה זו מבדילה את הזיהוי הביומטרי מאמצעי הזיהוי האחרים המקובלים כיום – זיהוי באמצעות "מה שיש לי", דוגמת תעודה מזהה, וזיהוי באמצעות "מה שאני יודע", דוגמת ססמה. שלא כמו אמצעי זיהוי אלו, את הטביעה הביומטרית אי-אפשר לגנוב, לאבד, לזייף או לשכוח.

2.1 הטכנולוגיה הביומטרית

למערכות ביומטריות שלושה אופני פעולה: אימות, זיהוי וסריקה.

במצב **אימות** (אחד לאחד) המערכת מאמתת את זהותו של הפרט באמצעות השוואה בין הטביעה הביומטרית הטרייה למידע ביומטרי מאוחסן הנשלף מבסיס הנתונים לפי אמצעי זיהוי אחר. מצב זה נועד למנוע מאדם להתחזות לאחר ולמנוע מצב שזהות אחת תשמש כמה אנשים. האימות מחייב שלב מוקדם של רישום, שבו נלקחת מכל משתמש דגימה ביומטרית ומאוחסנת במאגר מידע או על גבי כרטיס חכם. הפעולה במצב אימות מתבצעת תמיד בזמן אמת, ביודעין ובשיתוף פעולה של הנבדק.

במצב **זיהוי** (אחד מתוך רבים) המערכת מחפשת התאמה בין הטביעה הביומטרית הטרייה לבין טביעה השמורה במאגר הנתונים שבה. זה אופן הפעולה העיקרי של מערכות ביומטריות המשמשות לזיהוי

⁶ סעיף 3(ג) להצעת החוק.

⁷ סעיף 29(א) להצעת החוק.

⁸ סעיף 4 להצעת החוק.

⁹ פרק ה' להצעת החוק.

¹⁰ פרק ו' להצעת החוק.

¹¹ Lalita Acharya, *Biometrics and Government*, Parliamentary Information and Research Service, Canada, September 11th, 2006; ארנון הראל, "מה כה מיוחד בטכנולוגיה הביומטרית?", 29 באוקטובר 2006, באתר האגודה לזכויות האזרח, מטה המאבק ב"חוק האח הענק" – לא למאגר הביומטרי: <http://acri-antibiometric.blogspot.com>.



פלילי, לזיהוי נעדרים או לזיהוי של אנשים חסרי יכולת הזדהות. כמו כן, מצב זה משמש לעתים בשלב הרישום כדי למנוע הרשמה כפולה. במצב זיהוי ההתאמה המתקבלת היא סטטיסטית ותיתכן תוצאה שאיננה חד-משמעית, שתחייב החלטה סופית של מומחה אנושי. משום כך, נדרש שימוש בטכנולוגיות מתקדמות ובמדדים ביומטריים מדויקים ככל האפשר.

במצב **סריקה** (מרבית למעטים) המערכת מחפשת פרט בתוך אזור מוגדר. במצב זה נעשית השוואה מתמשכת של טביעות ביומטריות רבות מאוד הנקלטות במערכת לרשימה קטנה של מבוקשים. סוג זה של מערכת משמש בעיקר ליישומי ביטחון, סיכול ומודיעין, אך יש לו גם יישומים אזרחיים.

טכנולוגיות ביומטריות רבות נתונות בשימוש או בפיתוח. העיקריות הן זיהוי באמצעות טביעות אצבעות, תווי פנים, קשתית העין וגיאומטריית כף היד. להלן תיאור של הטכנולוגיות הללו:

טביעות אצבעות – השימוש בהשוואה ידנית של טביעות אצבעות אצל חוקרי משטרה כדי לזהות חשודים החל עוד במאה ה-19. בעשורים האחרונים של המאה ה-20 פותחו טכנולוגיות המאפשרות אימות זהות מהיר, יעיל ואוטומטי באמצעות טביעות אצבעות. השימוש בטביעות אצבעות למטרות זיהוי (אחד מרבית) מחייב דגימה של כל עשר האצבעות. אף שהזיהוי באמצעות טביעת אצבע מדויק ולא פולשני, השימוש בו מעורר קושי בשל הקונוטציה של איסוף טביעות אצבע לטיפול בפושעים ובחשודים בפשיעה.

זיהוי תווי פנים – טכנולוגיה המתבססת על מדידת המרחק בין תווי הפנים ומקומם על הפנים ותרגום מדדים אלו למידע דיגיטלי. השימוש בטכנולוגיה זו למטרות אימות זהות מחייב תנאי אור וזווית צילום דומים בעת הרישום ובעת ההשוואה. זו הטכנולוגיה היחידה המתאימה לסריקה (מרבית למעטים).

זיהוי קשתית העין – הקשתית היא שריר בתוך העין ששולט בגודל האישון ומסדיר את כמות האור הנכנסת לעין. בכל קשתית יש דגם מפורט וייחודי שמאפשר הבחנה בין פרטים. טכנולוגיות הזיהוי באמצעות קשתית העין הוצגו לראשונה ב-1995, והן פועלות על-ידי הארת הקשתית באור אינפרא-אדום וצילומה. הדגם המצולם נמדד ומתורגם למידע דיגיטלי שאפשר לאחסן או להשוות לנתונים מאוחסנים. הזיהוי באמצעות טכנולוגיה זו מדויק, קשה לזיוף ומהיר. סריקת העין וצילומה באור אינפרא-אדום אינם גורמים נזק בריאותי, אולם הציבור חושש מפני גרימת נזק כזה, ולכן קשה להכניס את הטכנולוגיה הזאת לשימוש רחב.

גיאומטריית כף היד – טכנולוגיה שקיימת מאז שנות ה-80 של המאה ה-20 ומאפשרת זיהוי ביומטרי באמצעות מדידת מאפיינים של כף היד המתורגמים למידע דיגיטלי. השימוש במערכות טכנולוגיות מסוג זה נרחב מכיוון שהן קלות לתפעול, זולות ומקובלות על הציבור הרחב. חסרון הוא שגיאומטריית כף היד איננה ייחודית, ולכן השימוש במערכות אלו לצורך זיהוי (אחד מרבית) באוכלוסייה גדולה מוגבל.

לטכנולוגיות הביומטריות שהוצגו לעיל יש מגבלות משותפות בשימוש לצורך זיהוי המוני אוטומטי, ובהן:

- **דיוק** – המערכת הביומטרית לזיהוי אוטומטי מבוססת על דמיון סטטיסטי בין דגימות שנלקחות במועדים שונים. לכל מערכת נקבע סף שלפיו היא מחליטה אם שתי הדגימות שנלקחו הן זהות או שונות. כאשר הסף שנקבע גבוה, אפשר שהמערכת תקבע כי שתי הדגימות שנלקחו מאותו אדם אינן זהות. כאשר הסף שנקבע נמוך, אפשר שהמערכת תקבע כי דגימות משני אנשים הן זהות. שגיאות כאלה עלולות לגרום נזק לאנשים הנוגעים בדבר.
- **רגישות לפגיעה** – מערכות ביומטריות רגישות במיוחד לפגיעה, מכוונת ולא מכוונת. רכיבי החומרה של המערכת, ובהם הממשקים של המשתמש, מתבלים עם הזמן ואפשר לפגוע בהם. רכיבי התוכנה והמערכת עלולים להיות מטרה למתקפות של "האקרים" ווירוסים, והמידע



שבהם פגיע לגנבה, למחיקה או לשינוי. כאמור, הנזק שעלול להיגרם מפגיעה במאגר ביומטרי חמור, ותיקונה קשה ולעתים בלתי אפשרי.

נוסף על כך, עלויות היישום וההטמעה של המערכות הביומטריות עשויות להיות גבוהות מאוד, שכן יש להן מרכיבים רבים, ובהם רישום והנפקה מחדש של תעודות, הדרכה והעסקה של כוח אדם מיומן, רכישה והחזקה של רכיבי תוכנה וחומרה נחוצים וניהול מאגרי המידע של המערכת.

2.2. המאפיינים של אמצעי הזיהוי הביומטריים

לטביעה הביומטרית יש תכונות המבדילות אותה מאמצעי זיהוי אחרים. בשימוש הציבורי והממשלתי בטכנולוגיות ביומטריות יש להביא בחשבון תכונות אלו ואת השלכותיהן.

- הטביעה הביומטרית מועברת מן הפרט אל הרשות, שלא כמו אמצעי זיהוי שבהם הרשות נותנת לפרט את המפתח המזהה (מספר, תעודה או ססמה).
- הטביעה הביומטרית היא ייחודית – אין שני אנשים בשום מקום ובשום זמן שהם בעלי טביעה ביומטרית זהה, להבדיל מאמצעי זיהוי אחרים, שהם מקומיים באופיים;
- על-פי רוב איסוף הטביעה הביומטרית דורש מגע עם ממשק טכנולוגי;
- את הטביעה הביומטרית אי-אפשר להעביר או למסור לאחר;
- הטביעה הביומטרית היא מאפיין פיזיולוגי. יש אנשים שאין להם סוג מסוים של טביעה ביומטרית, כגון טביעת אצבעות. רוב סוגי הטביעות הביומטריות נתונים להשפעות של הזדקנות ועלולים להיפגע פגיעה זמנית או תמידית. ייתכן שיהיה צורך בחזרה תקופתית על הרישום;
- מסירת טביעה ביומטרית איננה ניתנת לביטול;
- הטכנולוגיה הביומטרית עשויה להקשות במיוחד על אנשים בעלי מוגבלויות, הן בשלב הרישום (מסירת הטביעה) והן בעת השימוש בטביעה הביומטרית;
- אם מאגר נתונים ביומטרי נפגע או הגיע לידיים לא מורשות – אי-אפשר לתקן את הנזק;
- המערכת לזיהוי ביומטרי היא אוטומטית ומקבלת החלטות בעניין זהות ללא התערבות אנושית, על-פי פרמטרים קבועים מראש. במרבית הטכנולוגיות הביומטריות אין אפשרות לבחון את הטביעה הביומטרית מחוץ למערכת, ולכן לטעויות במערכת יש השלכות רבות, וקשה לתקן;
- חלק מהטכנולוגיות מאפשרות מעקב אחרי עקבות של הטביעה הביומטרית ללא ידיעתו של הפרט ובלי שליטתו.

2.3. הביקורת על השימוש בביומטריה

המתנגדים לשימוש במערכות זיהוי המסתמכות על טכנולוגיה ביומטרית מעלים שלושה טיעונים עיקריים:

1. פיקוח המוני (Mass Surveillance) – השימוש במערכות זיהוי ביומטריות הוא ביטוי למגמה רחבה של איסוף מידע על הפרט בידי ארגונים ממשלתיים או מסחריים. כיום רבים נמנעים ככל האפשר ממסירת מידע אישי מזהה כדי למנוע איסוף פרטי מידע עליהם, הטרדה ופגיעה בפרטיות. השימוש הרחב בזיהוי ביומטרי והתניית שירותים בהזדהות באמצעות טכנולוגיה זו



עלולים לצמצם את האפשרות שלא להזדהות. כמו כן, תיתכן התנגדות רחבה בשלב הרישום למסירת טביעה ביומטרית, ובעיקר טביעה מסוג שהציבור מקשר לחקירות פליליות (טביעות אצבעות) או נחשב לפולשני ומכיל מידע רב על הפרט (דני"א). בהיבט זה מדאיגה במיוחד הטכנולוגיה המאפשרת איסוף טביעות או עקבות ביומטריים ומעקב אחריהן ללא ידיעתו של הפרט.

2. מדרון חלקלק (function creep) – המידע הביומטרי נאסף לצורך מטרות מסוימות, אולם יש חשש כי כאשר יימצא בידי הממשלה יורחבו מטרותיו בדיעבד, והוא ישמש למטרות נוספות. לפרט אין אפשרות להתגונן מפני מצב כזה, שכן הוא אינו יכול לחזור בו ממסירת מידע ביומטרי.

3. העדר חקיקה מגינה עדכנית – ההתפתחויות הטכנולוגיות המאפשרות רישום ביומטרי, השימוש במערכות ביומטריות לצורך זיהוי ושמירת טביעה ביומטרית במאגרי מידע ציבוריים אינם מלווים בשינויים מתאימים בחוקים המגינים על הפרטיות. לדוגמה, **בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981**, ובתקנותיו, אין כל התייחסות למידע ביומטרי ולסייגים המיוחדים הנדרשים ממי שמחזיק מידע מסוג זה.

בגין חששות אלו גיבשו ארגונים העוסקים בהגנת הפרטיות קווים מנחים לשימוש במידע ביומטרי:

1. הרשות הלוקחת טביעה ביומטרית צריכה להיות נגישה ומזוהה בבירור. בעת הרישום, יש לספק הסבר ברור ומדויק של מטרות לקיחת הטביעה.

2. איסוף הטביעה הביומטרית ייעשה בהסכמה בלבד.

3. יש להגביל את השימוש במידע הביומטרי רק למטרות שהוגדרו מראש.

4. האמצעים הטכנולוגיים שמשמשים בהם צריכים להתאים למטרות שהוגדרו.

5. יש להקפיד במיוחד על בדיקת המידע בעת איסופו, שכן ערעור על שגיאות עשוי להיות קשה במיוחד.

6. יש להטיל הגבלות חמורות על הגישה למידע הביומטרי כדי להבטיחו מפני אפשרות של פגיעה.

7. יש להימנע לחלוטין מקישור למאגרי מידע פרטיים או ממיזוג עמם.¹²

¹² National Consultative Ethics Committee for Health and Life Sciences, *Opinion no. 98: Biometrics, Identifying Data and Human Rights*, in: <http://www.ccne-ethique.fr>, last entry: January 7th, 2009.



3. סקירה משווה

הטכנולוגיה הביومترית מאפשרת לקיחת טביעה ביומטרית מכל אדם, לעתים ללא ידיעתו, לשומרה במאגר מידע ממוחשב לאורך זמן ולהשתמש בה לשם השוואה עם טביעה שתילקח בעתיד. בעשורים האחרונים, בעקבות התפתחויות טכנולוגיות בתחום הביומטרי המאפשרות זיהוי המוני אוטומטי, הביומטריה נעשתה אטרקטיבית עבור ממשלות וארגונים על-מדינתיים ברחבי העולם ככלי להתמודדות עם ההתגברות של איום הטרור הגלובלי והעלייה בממדי ההגירה הלא-חוקית.

דומה כי בשנים האחרונות מתרחש תהליך הדרגתי של התרבות הצרכים והמטרות שלשמן הטכנולוגיה הביומרית משמשת כאמצעי לזיהוי ואימות נתונים על זהותו של אדם; בד בבד, מתרחבות קבוצות האוכלוסין שהשימוש בטכנולוגיה זו מכוון כלפיהן. טכנולוגיה ביומטרית משמשת ברחבי העולם שנים רבות לצורכי זיהוי פלילי, דהיינו – שימוש המכוון כלפי אוכלוסייה מצומצמת יחסית של חשודים בביצוע עבירות פליליות. בשנים האחרונות נקטו מדינות וארגונים על-מדינתיים צעדים להרחבת השימוש בטכנולוגיה הביומרית גם לצורכי בקרה על מעבר בין מדינות ועל תנועת מהגרים, מתוך תפיסה שהטכנולוגיה הביומרית היא כלי לגיטימי לפיקוח של המדינה על הבאים בשעריה ומבקשים להשתקע בה. כך, אנו עדים בראש ובראשונה להכנסת הטכנולוגיה הביומרית לדרכונים ולמסמכי מסע והגירה, אך גם למאגרי מידע שבהם נשמרים, בין השאר, נתונים הביומטריים של מבקשי אשרות כניסה ומהגרים בעלי אזרחות זרה. מאגרי מידע שכאלה קיימים (או נתונים בהליכי הקמה) באיחוד האירופי, בארצות-הברית, בבריטניה ובצרפת.

שלב נוסף בתהליך הרחבת השימוש בטכנולוגיה הביומרית הוא הכנסת טכנולוגיה זו לתעודות זהות ואף למאגרי המידע של מרשמי אוכלוסין כאמצעי זיהוי ממשלתי המיועד לכלל אזרחי המדינה ותושביה. מן הראוי להעיר כי לא בכל המדינות חובה להוציא ולשאת תעודת זהות ולהירשם במרשם האוכלוסין, כנהוג בישראל. על-פי מחקר שנערך ב-2003 ביוזמת ממשלת קנדה, לאזרחי 101 ממדינות העולם יש תעודות זהות; ב-82 מהן האזרחים חייבים לקבל את התעודה אך ב-19 מדינות, ובהן פינלנד, צרפת, שבדיה ושווייץ, אין חובה כזאת.¹³ במדינות אחרות, דוגמת ארצות-הברית, אוסטרליה, קנדה ויפן, אין תעודות זהות ומרשם אוכלוסין. יוזמות ממשלתיות באותן מדינות להנפיק תעודות זהות לאומיות בוטלו בשל התנגדות ציבורית.¹⁴

המדינה היחידה שנמצא כי תעודת זהות הכוללת טביעה ביומטרית היא בגדר מסמך זיהוי מחייב בה לכל אזרח היא הונג-קונג. בחלק מהמדינות הנסקרות במסמך, ובהן בריטניה, גרמניה, הולנד וצרפת, יש תוכניות בשלבי תכנון ויישום שונים להנפיק תעודות זהות ביומטריות. כיום אין במדינות אלו הוראה המחייבת כל אזרח להוציא תעודה כזאת.

יובהר כי הנפקת תעודה ביומטרית, דהיינו מסמך שיש בו שבב אלקטרוני ובו נתונים ביומטריים, אינה מחייבת את שימורם של אותם נתונים במאגר מידע מרכזי. מהסקירה עולה כי הכללת טביעה ביומטרית במאגרי מידע לאומיים היא סוגיה הנדונה בשנים האחרונות בכמה מדינות. **כיום אין מדינה מערבית ודמוקרטית שבה יש מאגר מידע שבו שמורות טביעות ביומטריות של כלל אזרחי המדינה או תושביה.**

¹³ House of Commons, Canada, *A National Identity Card for Canada? Report of the Standing Committee for Citizenship and Immigration*, October 2003. המחקר נכתב במסגרת דיונים בממשלת קנדה על הנפקת תעודות זהות לאומיות לאזרחי המדינה. בסופו של דבר הוחלט שלא להנפיק את התעודות.

¹⁴ London School of Economics, The Department of Information Systems, *The Identity Project: An Assessment of the UK Identity Cards Bill and its Implications*, June 27th, 2005.



מאגרי המידע הביומטריים של האיחוד האירופי ושל ארצות-הברית (פרט למאגרי המידע הפליליים) נועדו לאזרחים זרים המבקשים אישורי כניסה ושהייה בשטחן או למי שנכנסים או מהגרים ללא היתרים חוקיים. בהונג-קונג המידע הביומטרי שבתעודות הזהות שמור גם במאגר מידע ממשלתי. בגרמניה, לעומת זאת, כיום המידע שבתעודות הזהות אינו נשמר במאגר מידע מרכזי אחד. בהולנד נדונה בימים אלו הצעת חוק ממשלתית ובה תוכנית להקמת מאגר מידע ביומטרי לכלל האוכלוסייה. בבריטניה כבר יש חקיקה היוצרת מסגרת סטטוטורית להקמת מאגר מידע כזה, אך כיום החקיקה אינה מחייבת כל תושב או אזרח בבריטניה להיות רשום במאגר, והמאגר בשלבי הקמה ראשוניים.

כפי שאפשר להתרשם מן הסקירה שלהלן, בדיון בסוגיות אלו עולות שאלות חשובות, ובהן האם המדינה רשאית לחייב אזרחים ושאינם אזרחים למסור טביעה ביומטרית; האם יש צורך לשמור טביעה ביומטרית במאגר מידע; כמה זמן יישמר המידע הביומטרי; ההגנה על מאגר מידע מסוג זה; למי תהיה גישה למידע ולאלו מטרות.

3.1. סטנדרטים בין-לאומיים לדרכונים ולמסמכי מסע

בשנים האחרונות נקבעו כמה תקנים בין-לאומיים לדרכונים ולמסמכי מסע, ולפיהם מסמכים אלו יכללו טביעה ביומטרית השמורה בשבב (chip) אלקטרוני (דרכונים אלקטרוניים). התקנים הבין-לאומיים חלים רק על מסמכים הנדרשים למעבר בין מדינות, ולא למסמכי זיהוי פנימיים.

הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית (ICAO), שהוא סוכנות האו"ם הממונה על נושא זה, קבע בשנת 2003, לאחר דיונים שנמשכו קרוב לעשור, את התקן הבין-לאומי לדרכונים. לפי התקן, עד אפריל 2010 ינפיקו כל המדינות מסמכי זיהוי אלקטרוניים שאפשר לקרוא באופן אוטומטי. מסמכי הזיהוי התקניים כוללים טביעה ביומטרית בטכנולוגיה של זיהוי תווי פנים, שהארגון המליץ עליה כטכנולוגיה הביומטרית המועדפת לצורך זה. אפשר להוסיף לכך טביעה ביומטרית נוספת של אצבע או קשתית העין. התקן מחייב כי נתוני הטביעה הביומטרית יישמרו בכרטיס בשבב ממוחשב, אך איננו עוסק ביצירת מאגר מידע של נתונים אלו ובשמירת הנתונים בו. 53 מדינות מתוך 190 מדינות הקשורות לארגון בחוזה הנפיקו בשנת 2008 דרכונים אלקטרוניים, ו-80% מכ-115 מיליון דרכונים המונפקים בכל שנה ברחבי העולם הם מסוג זה.¹⁵

מועצת האיחוד האירופי קבעה בתקנה משנת 2004 כי כל המדינות החברות באיחוד האירופי ינפיקו מסמכי זיהוי שבהם שבב אלקטרוני, הניתן לקריאה באופן אוטומטי על-פי התקן שקבע הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית. יישמרו בו, בין השאר, טביעה ביומטרית של תווי הפנים וטביעות אצבעות. התקנה איננה עוסקת בשמירת הטביעה הביומטרית במאגרי מידע ארציים או כלליים. התקנה נכנסה לתוקף באוגוסט שנת 2006, והמועד להכללת טביעות אצבעות בדרכונים הוא מאי 2009. כיום כל מדינות האיחוד מחויבות להנפיק דרכונים אלקטרוניים לאזרחיהן.¹⁶

בשנת 2002 קבעה **ארצות-הברית** כי רק מדינה שמנפיקה לאזרחיה דרכונים שבהם אמצעי זיהוי ואימות ביומטריים לפי התקן שקבע הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית תהיה זכאית להשתתף בתוכנית

¹⁵ International Civil Aviation Organization, *MRTD Report 2008*, in: <http://www2.icao.int/en/mrtd/Pages/default.aspx>.

¹⁶ European Council, *Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on Standards for Security Features and Biometrics in Passports and Travel Document Issued by Member States*.



הכניסה לארצות-הברית ללא צורך בוויזה (visa waiver program).¹⁷ כיום חברות בתוכנית 34 מדינות, ובהן מדינות אירופה, אוסטרליה, ניו-זילנד, קוריאה הדרומית וסינגפור.¹⁸

3.2. האיחוד האירופי

מאגרי המידע הביומטריים באירופה כפופים להנחיה 95/46 של הפרלמנט האירופי ומועצת אירופה מ-24 באוקטובר 1995 בנושא ההגנה על פרטים בהקשר של עיבוד מידע אישי והתנועה החופשית של מידע זה (Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data). ההנחיה קובעת תנאים לאיסוף מידע אישי, ובהם זכותו של הפרט לדעת כי אוספים עליו מידע ומי הוא אוסף המידע, איסוף המידע נעשה לצורך מטרה לגיטימית והמידע שנאסף תואם את המטרה שלשמה הוא נאסף.¹⁹

יצוין כי ב-4 בדצמבר 2008 החליט **בית-המשפט האירופי לזכויות אדם** (European Court of Human Rights – ECHR) כי מאגר הדנ"א הלאומי של בריטניה, הנחשב למאגר הגנטי הגדול באירופה, הוא בגדר הפרה חמורה של הזכות לפרטיות ואינו חוקי.²⁰ במאגר זה קטלגה בריטניה ושמרה ללא הגבלה את טביעות האצבעות והדנ"א של כל החשודים בפלילים, ובכללם מי שזוכו מאשמה; בית-המשפט הורה למשטרת בריטניה להשמיד את הדגימות השייכות לחפים משפט, שהיו כחמישית מכלל הדגימות במאגר. חשוב להדגיש כי **פסיקת בית-המשפט עוסקת במאגר של דגימות דנ"א וטביעות אצבעות גם יחד, ואינה קובעת הלכה כלשהי בנוגע ללקיחה ולשמירה של טביעות אצבעות בלבד.**

בכל הנוגע לטביעות אצבעות השופטים מדגישים כי הללו אינן מכילות מידע רב כמו דגימות תאים ופרופילים של דנ"א, ועל כן ההשפעה של שמירת טביעות אצבעות על חייו הפרטיים של אדם קטנה מהשפעת השמירה של פרופילים של דנ"א. עם זאת, השופטים מציינים כי טביעות אצבעות מכילות מידע ייחודי על האדם שממנו הן נלקחות, שמאפשר את זיהויו המדויק במגוון רחב של נסיבות. לפיכך, טביעות אלו עשויות להשפיע על חייו הפרטיים של אדם, ושמירתן בידי הרשויות ללא הסכמתו אינה יכולה להיתפס כפעולה טבעית או חסרת משמעות. משום כך, בית-המשפט סבור ש**שמירת טביעות אצבעותיו של אדם בידי הרשויות, אף שמדובר באמצעי אובייקטיבי שאינו ניתן להפרכה, עלולה כשהיא לעצמה להעלות חששות בכל הנוגע להיבטים חשובים של שמירה על הפרטיות.** לפיכך, בית-המשפט קבע כי למרות הצורך להבחין בין לקיחה ושמירה של טביעות אצבעות ושימוש בהן מחד גיסא לבין פעולות זהות לגבי דגימות ופרופילים של דנ"א מאידך גיסא, בהכרעה בשאלת הצדקתם של מעשים אלו יש להביא בחשבון שהחזקה ושמירה של טביעות אצבעות הן בגדר התערבות בזכות לשמירת הפרטיות.²¹

¹⁷ U.S. Enhanced Border Security and Visa Reform Entry Act 2002.

¹⁸ U.S Department of State, Visa Waiver Program Homepage, at: http://www.travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html, last entry: December 25th, 2008.

¹⁹ European Union Data Protection Page, on: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm, last entry: December 10th, 2008.

²⁰ **S. and Marper v. the United Kingdom**. פסק-הדין המלא מופיע באתר בית-המשפט האירופי לזכויות אדם: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>. כתבה על פסק-הדין התפרסמה באתר האינטרנט של עיתון "הארץ" ב-8 בדצמבר 2008: <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1044602.html>.

²¹ סעיפים 84-86 לפסק-הדין.



מאגרי המידע הקיימים ומוקמים במסגרת האיחוד האירופי נועדו לצורכי הגירה וביטחון, והם מכוונים לאזרחים זרים בלבד.

אירודק (Eurodac)

אירודק הוא מאגר מידע ממוחשב שמאוחסנות בו טביעות אצבעות של אנשים שגילם מעל 14 בשלוש קטגוריות: מבקשי מקלט, מסתננים ושוהים לא חוקיים במדינות האיחוד האירופי. המאגר הוקם בהחלטה של מועצת האיחוד האירופי משנת 2000 והחל לפעול ב-15 בינואר 2003.²² המידע על מבקשי מקלט נשמר עשר שנים, אלא אם כן נושא המידע התאזרח באחת ממדינות אירופה. המידע על מסתננים ושוהים לא חוקיים נשמר שנתיים, אלא אם כן נושא המידע עזב את מדינות האיחוד, קיבל אשרת תושב או התאזרח באחת ממדינות האיחוד. במקרים אלו המידע נמחק מן המערכת מייד. המאגר מאפשר להשוות בין טביעות אצבע חדשות, שנלקחות מנושאי המידע בעת שהם מגישים בקשה למקלט או נתפסים בידי הרשויות, לבין טביעות אצבע הקיימות במאגר. כך אפשר לדעת אם מבקש המקלט הגיש בקשה דומה במדינה אירופית אחרת או נתפס כשוהה או מסתנן לא חוקי בעבר. למדינות החברות במאגר המידע יש אפשרות להכניס מידע למאגר, אך לא לערוך בו חיפוש. החיפוש במאגר המידע נעשה רק על-ידי היחידה המרכזית שבה המאגר נשמר, והיא מעבירה את תוצאות החיפוש מייד למדינה שבעבורה הוא נערך. המידע שנשמר במאגר המקושר למידע ביומטרי: מין, המדינה שבה נלקחה הדגימה ומספר שנתנה המדינה שבה נלקחה הדגימה, אך לא מידע אישי אחר על נושא המידע. אם נמצא כי טביעת האצבע שנלקחה תואמת טביעה קודמת, שתי המדינות רשאיות לחלוק מידע אישי נוסף על נושא המידע. בשנת 2006 נלקחו בעבור המאגר כ-270,000 טביעות ביומטריות חדשות.²³

ביקורת רבה נמתחה על כך שאנשים שאינם חשודים בביצוע פשע חייבים לחשוף מידע ביומטרי ולהכניסו למאגר ציבורי. כמו כן, נטען כי השימוש בזיהוי ביומטרי לפי טביעות אצבע בלבד מביא לשיעור גבוה יחסית של זיהויים שגויים (0.5%-1%), ואלה עלולים לפגוע בזכותו של המבקש לקבל מקלט.²⁴

מערכת המידע האירופית בנושא אשרות

²⁵The European Visa Information System (VIS)

ב-2004 פרסמה מועצת האיחוד האירופי החלטה על הקמת מערכת המידע האירופית בנושא אשרות – VIS.²⁶ ה-VIS היא מערכת לאיסוף ולאגירה של מידע, ובכלל זה טביעה ביומטרית, על כלל מבקשי

²² Council Regulation No 2725/2000 of 11 December 2000 Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention.

²³ European Commission, Directorate General Justice, Freedom and Security, "Eurodac – The Fingerprint Database to Assist the Asylum Procedure", August 2004; Commission of the European Communities, *Annual Report to the Council and the European Parliament on the Activities of the EURODAC Central Unit in 2006*, September 11th, 2007; James Goldstein, Rina Angeletti, Manfred Holzbach, Daniel Konrad and Max Snijder, *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats* (ed. Paweł Rotter), October 2008, European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies.

²⁴ Annemarie Sporkreef and Paul de Hert, "Ethical Practice in the Use of Biometric Identifiers within the EU", *Law, Science and Policy*, 2007, Vol. 3, pp 177-201.

²⁵ Regulation of the European Parliament and of the Council Concerning the Visa Information System (VIS) and the Exchange of Data between Member States on Short-stay Visas (VIS Regulation), PE-CONS 3630/1/07 REV 1, October 1st, 2007.

²⁶ Council Decision of 8 June 2004 Establishing the Visa Information System (2004/512/EC).



האשרות ומקבלי האשרות למדינות האיחוד. המערכת מיועדת רק לאזרחי מדינות החייבים באשרה לשם כניסה למדינות האיחוד. מטרת המערכת:

- קידום ויישום של מדיניות אשרות אחידה;
- שיתוף פעולה קונסולרי ותיאום בין רשויות הגירה באמצעות מעבר נתונים על מבקשי אשרות בין מדינות האיחוד וקבלת החלטות הנוגעות להם;
- שיפור ההליכים לבקשת האשרה ולאישורה ויעול הבדיקות במעברי גבול חיצוניים ופנימיים;
- סיוע במאבק בזייפנות וסיוע בזיהוי מבקשי אשרה או מחזיקי אשרה שאינם עומדים בקריטריונים לקבלתה או להארכתה;
- תרומה לחיזוק ביטחונן של מדינות האיחוד האירופי.

המערכת היא חלק מתוכנית כללית שבה כל הנכנסים למדינות האיחוד האירופי יעברו בדיקה ביומטרית לצורך אימות זהותם.

ביוני 2007, לאחר עיכובים ניכרים, אישר הפרלמנט האירופי את החקיקה המסדירה את תפקודה של המערכת. **צפוי שהיא תתחיל לפעול בסוף מאי 2009.**²⁷ לאחר הקמת המערכת היא תנוהל על-ידי רשות מרכזית שתמומן מתקציב האיחוד האירופי.

במערכת המידע יירשם מידע מקיף על מבקש האשרה, ובכלל זה פרטים אישיים, פרטי נסיעה, קישור לבקשות קודמות ולבקשות של נלווים דוגמת בני משפחה ופרטים על האשרה (תאריך, מקום הנפקה ותוקף – אם ניתנה; תאריך הדחייה וסיבתה – אם נדחתה). כמו כן **תאוחסן טביעה ביומטרית של תווי הפנים באמצעות תצלום וטביעות עשר אצבעות כף היד לצורכי אימות וזיהוי.** המידע האישי והביומטרי יילקח ממבקש האשרה בעת הגשת הבקשה לאשרה מן הגורם בעל הסמכות להנפיק אשרות במדינה הרלוונטית. במועד זה ייפתח למבקש תיק במערכת, ואליו יתווסף מידע על סטטוס האשרה כאשר תתקבל החלטה בעניין זה. למבקש המידע תהיה זכות לראות את המידע בעניינו ולדרוש כי שגיאות שנפלו בו יתוקנו. עם זאת, הוא לא יקבל תדפיס מפורט של המידע במאגר.

מידע על פרטים יאוחסן במאגר מידע מרכזי אחד עד תום חמש שנים ממועד פקיעת תוקף האשרה או דחיית הבקשה לאשרה לכל היותר. אם אדם הרשום במאגר יתאזרח באחת ממדינות האיחוד, פרטיו יימחקו מן המאגר מייד. בכל שנה עתידות להירשם במערכת כ-20 מיליון טביעות ביומטריות חדשות, ובסופו של דבר יאוחסנו במאגר המידע עד 70 מיליון טביעות ביומטריות, והוא יהיה למאגר המידע הביומטרי הגדול בעולם.

הגישה למידע תתאפשר באמצעות נקודות גישה שיעמדו לרשותם של הגורמים המוסמכים להנפקת אשרות בכל אחת ממדינות האיחוד. גורמים אלו בלבד יהיו מוסמכים להכניס מידע למערכת או לשנותו. תתאפשר גישה למידע שבמאגר לגורמים נוספים בכל מדינה:

- רשויות ביקורות הגבולות, לצורך אימות הזהות בעת הכניסה למדינות האיחוד;
- הרשויות המוסמכות לבדוק את מעמדם החוקי של מבקרים ומהגרים, לצורך אימות הזהות או זיהוי בשעת הצורך;

²⁷ Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of the Visa Information System (VIS) in 2007*, November 10th, 2008.



- הרשויות המוסמכות לטפל במבקשי מקלט, כדי לקבוע איזו מדינה תטפל בבקשה.

מספר האשרה וטביעות האצבעות ישמשו כמפתח למידע המאוחסן. המידע שיתקבל מן המערכת ישמש רק לצורך מילוי המשימות של הגורם המשתמש בו, תוך כיבוד זכויותיו של האדם שפרטיו מאוחסנים במאגר. על כל אחת ממדינות האיחוד למסור להנהלת ה-VIS את רשימת הגורמים שיש להם גישה למידע.

גורמי ביטחון ומודיעין מדינתיים או כלל-אירופיים רשאים לקבל גישה למידע שבמאגר ה-VIS אם המידע עשוי לתרום למניעה, לאיתור ולחקירה של איום טרור או של פשע חמור אחר. לצורך קבלת המידע עליהם לפנות אל הגורם בעל הגישה למידע שבמדינה. אין להעביר את המידע למדינה מחוץ לאיחוד האירופי או לארגון בין-לאומי אלא במקרים יוצאי דופן ביותר. בחוקי מדינות האיחוד ייקבעו מנגנונים למניעת שימוש לא הולם במידע שבמערכת ה-VIS ועונשים למי שעושים במידע שימוש לא ראוי. הממונה האירופי על אבטחת המידע ושלוחותיו במדינות האיחוד יבדקו את העמידה של הנהלת המאגר והגורמים בעלי הגישה למידע כל מדינה בכללים שנקבעו.

הסיכונים שבשימוש במערכת ה-VIS הם, בין השאר: חוסר ניסיון בתפעול מערכות ביומטריות בסדר גודל זה; בעיות טכניות המעכבות את הקמתה; עלויות גבוהות; סכנה שטביעות ביומטריות ישמשו למטרות אחרות מאלה שלשמן הן נלקחו; הכבדה על מבקשי אשרות, שכן הם יידרשו להגיע לקונסוליות המקומיות לצורך מסירת טביעה ביומטרית.²⁸

3.3. ארצות-הברית

בארצות-הברית אין מרשם אוכלוסין פדרלי ולא מונפקות תעודות זהות כלל-לאומיות לאזרחי המדינה ולתושביה. מסמכי זיהוי אחרים, ובהם רשיון הנהיגה המונפק בכל אחת מהמדינות, משמשים לזיהוי. סוגיית הצורך במערכת זיהוי לאומית נתונה במחלוקת רבת שנים.²⁹

ב-2005 התקבל בקונגרס האמריקני ה-*The REAL ID Act*, המחייב את המדינות להנפיק רשיונות נהיגה או מסמכי זיהוי אחרים רק למי שמציג אמצעי זיהוי מספקים לקביעת זהותו, ולכלול ברשיונות ובמסמכי הזיהוי המונפקים מידע אישי – שם, תאריך לידה, מין, תמונה, חתימה וכתובת. **אין בפרטים שצריך לכלול ברשיון הנהיגה האחיד מידע ביומטרי**, אך יהיה אפשר להוסיף מידע מסוג זה בעתיד באמצעות תקנות. כמו כן החוק קובע כי הנתונים יישמרו במאגר מידע מדינתי, והמדינות יוכלו לחלוק מידע ביניהן. רק מסמכים העומדים בסטנדרטים שקבע החוק יהיו מקובלים לצורכי זיהוי ברשויות פדרליות.

מדינות ארצות-הברית אמורות ליישם את החוק באמצעות חקיקה מדינתית, אך המהלך נתקל בהתנגדות ניכרת מצדן, בעיקר מחשש שהחוק מקדם את יצירתם של מסמכי זיהוי אחידים ומרשם אוכלוסין לאומי, ובסופו של דבר ייכללו במסמכי הזיהוי ובמאגר המידע טביעות ביומטריות. במדינת ג'ורג'יה, למשל, התקבל חוק האוסר איסוף טביעות אצבעות לצורך הנפקת רשיונות נהיגה ויצאה הוראה

²⁸ James Goldstein, Rina Angeletti, Manfred Holzbach, Daniel Konrad and Max Snijder, *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats* (ed. Pawel Rotter), October 2008, European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies; Annemarie Sporkreef and Paul de Hert, "Ethical Practice in the Use of Biometric Identifiers within the EU", *Law, Science and Policy*, 2007, Vol. 3, pp 177-201.

²⁹ CRS Report for Congress, *National Identification Cards: Legal Issues*, updated: January 7th, 2003.



למחוק טביעות אצבעות מן המאגר הקיים.³⁰ לפי לוח הזמנים המקורי החוק היה אמור להיות מיושם במאי 2008, אך ניתנה ארכה לכל המדינות עד סוף שנת 2009; מדינות שרשיונות הנהיגה שהן מנפיקות עומדים כבר היום בסטנדרטים בסיסיים יוכלו לקבל ארכה נוספת של שנתיים. עד דצמבר 2014, כל מי שנולד לאחר 1 בדצמבר 1964 יהיה מחויב לשאת רשיון נהיגה העומד בסטנדרטים שנקבעו על-פי חוק. מי שנולד לפני מועד זה יהיה מחויב לשאת רשיון כזה עד דצמבר 2017.³¹

למרות ההתנגדות בארצות-הברית למערכת זיהוי כלל-לאומית, יש בה מאגרי מידע שכלול בהם מידע ביומטרי.

³²U.S Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) Program

תוכנית ה-US-VISIT הופעלה בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר כדי לספק מידע מקיף על אזרחי מדינות זרות שנכנסים לארצות-הברית ושוהים בה. התוכנית פועלת במחלקה לביטחון המולדת (Department of Homeland Security), שהוקמה אף היא בעקבות הפיגועים.

התוכנית מבוססת על חקיקה מן השנים 1996 ו-2000 שקבעה כי תוקם מערכת אוטומטית לאיסוף נתונים על כניסת זרים לארצות-הברית ועל יציאתם. לאחר ה-11 בספטמבר 2001 נקבע בחוקים אחרים השימוש בטכנולוגיה ביומטרית במערכת הזאת.³³ מתפקידיה של המערכת:

- לאסוף, לשמור ולחלוק בין סוכנויות ממשלתיות מידע על אזרחים זרים הנכנסים לארצות-הברית ויוצאים ממנה;
- לזהות מסמכי נסיעה מזויפים, לאמת את זהות הנוסע ולוודא שהוא רשאי להיכנס לארצות-הברית באמצעות טכנולוגיות ביומטריות;
- לזהות אזרחים זרים שהפרו את תנאי האשרה שלהם או שעליהם לשנות את סטטוס ההגירה שלהם;
- לזהות אזרחים זרים הדרושים לחקירה אצל הרשויות;
- לשפר את זרימת המידע ואת התיאום בין רשויות ההגירה וביקורת הגבולות.

המערכת פועלת מאז 31 בדצמבר 2005 בכל 285 נקודות הכניסה לארצות-הברית – באוויר, בים וביבשה. עד כה לא שימשו נתונים ביומטריים בעת היציאה מארצות-הברית.

³⁰ London School of Economics, The Department of Information Systems, *The Identity Project: An Assessment of the UK Identity Cards Bill and its Implications*, June 27th, 2005.

³¹ "Real ID", in Department of Homeland Security website: www.dhs.gov, last visit: January 13th, 2009.

³² CRS Report for Congress, *U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) Program*, Updated January 26th, 2006; United States Government Accountability Office, *Homeland Security Needs to Immediately Address Significant Weaknesses in Systems Supporting the US-VISIT Program*, July 2007, in www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-870, and *Homeland Security Strategic Solution for US-VISIT Program Needs to Be Better Defined, Justified and Coordinated*, February 2008, in www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-361, last visit: December 10th, 2008; Department for Homeland Security website, www.dhs.gov, last visit: December 11th, 2008.

³³ 1996 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act; 2000 Immigration and Naturalization Service Data Management Improvement Act; 2001 United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA PATRIOT ACT); 2002 Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act; 2004 Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act.



התוכנית מיועדת לאזרחים זרים בלבד, ולא לאזרחי ארצות-הברית, הפטורים ממעבר במערכת בעת הכניסה למדינה. כל אזרח זר המבקש להיכנס לארצות-הברית נדרש למסור מידע מקיף, ובכלל זה טביעה ביומטרית (תמונה וטביעת כל עשר האצבעות). על-פי רוב, המידע נמסר בעת הגשת הבקשה לאשרה בניציגות ארצות-הברית בארץ המוצא. המידע הביומטרי נבדק מול מאגר קיים של פושעים, חשודים בטרור ומי שניסו בעבר להיכנס לארצות-הברית שלא כחוק או הפרו את תנאי האשרה שלהם, כדי לאשר את הבקשה לאשרה. בעת הכניסה לארצות-הברית נלקחת מהנוסע טביעה ביומטרית חוזרת, והיא מאומתת מול הנתונים השמורים במאגר כדי לוודא את זהות הנוסע. אם בבדיקה לא עלו ממצאים חשודים, הנוסע רשאי להיכנס לארצות-הברית.

פטורים ממסירת המידע הביומטרי ילדים מתחת לגיל 14, קשישים מעל לגיל 79 ואזרחי קנדה ומקסיקו, בתנאים מסוימים. נוסעים אזרחי מדינות שאינם זקוקים לאשרה לצורך הכניסה לארצות-הברית יידרשו למסור דגימה ביומטרית בעת הכניסה, וזו תיבדק מול המידע הביומטרי שבדרכונם ומול מאגר המידע הקיים של חשודים ותישמר לשימוש עתידי.

במאגר המידע הביומטרי של ה-US-VISIT, המכונה IDENT, יש נתונים על כ-80 מיליון פרטים, והם נשמרים במאגר 75 שנה.³⁴ המאגר הביומטרי הוא חלק ממאגר המידע של מערכת המכס וביקורת הגבולות של ארצות-הברית, שבו, לצד המידע הביומטרי, מגוון רחב של נתונים, כגון מין, אזרחות, תאריך לידה, מספר דרכון ופרטי טיסה. במאגר זה מתקבל ונמסר מידע לסוכנויות ממשלתיות רבות, ובהן ה-FBI, מחלקת המדינה, הרשות לאזרחות ולהגירה ומשמר החופים.

המשרד לביקורת המדינה של ארצות-הברית (United States Government Accountability Office) מלווה את תוכנית ה-US-VISIT מאז הקמתה. בדוח של גוף זה מיולי 2007 נמצא כי יש בתוכנית ליקויים חמורים באבטחת המידע, שבגינם מידע רגיש ומידע שאפשר לקשר לאדם פרטי נתונים בסיכון מוגבר לחשיפה, לשינוי, לשימוש לרעה ולהשמדה בידי גורמים לא מוסמכים. פעולות אלו אף עלולות להיעשות בלי שיהיה אפשר לגלות שנעשו.³⁵

מערכת משולבת אוטומטית לזיהוי באמצעות טביעות אצבעות

³⁶FBI – Integrated Automated Fingerprint Identification System (IAFIS)

ב-FBI יש מאז 1999 מאגר מידע ביומטרי שבו טביעות עשר אצבעות של פושעים ושל חשודים בפשע. במאגר שמורות טביעות אצבעות ורישום של עבר פלילי של 55 מיליון פושעים וחשודים, והוא כיום המאגר הביומטרי הגדול בעולם. מקור המידע במאגר הוא גורמי אכיפת חוק מקומיים, מדינתיים ופדרליים, המעבירים את הטביעה הממוחשבת למאגר המידע המרכזי אף שהחוק אינו מחייב אותם לעשות זאת. הטביעה הביומטרית נשמרת גם במאגרי מידע פנימיים של אותם גורמים.

ה-IAFIS מספקת שירותים הנוגעים לטביעות אצבעות לגורמי אכיפת חוק וגורמים אחרים, ובהם:

³⁴ James Goldstein, Rina Angeletti, Manfred Holzbach, Daniel Konrad and Max Snijder, *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats* (ed. Pawel Rotter), October 2008, European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies.

³⁵ United States Government Accountability Office, *Homeland Security Needs to Immediately Address Significant Weaknesses in Systems Supporting the US-VISIT Program*, July 2007, in: www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-870.

³⁶ "Integrated Automated Fingerprint Identification System or IAFIS", in FBI website: www.fbi.gov, last visited: December 31st, 2008.



- בדיקת עבר פלילי של עצורים בעבור גורמי אכיפת חוק מקומיים, מדינתיים או פדרליים. הטביעה הביومترית שנלקחת בעת המעצר מועברת לסוכנות מדינתית הממונה לצורך זה, וזו שולחת את הטביעה האלקטרונית למאגר המרכזי שבו נעשה הליך זיהוי – בדיקת התאמה של טביעות האצבעות מול המאגר הקיים.

- בדיקת עבר פלילי לצרכים אזרחיים – על-פי חוקי מדינות ארצות-הברית, מועמדים לעבודה במקצועות מסוימים, ובהם טיפול בילדים, הוראה, כיבוי אש, אכיפת חוק ובריאות, וכן מבקשי רישיונות מקצועיים דוגמת מהנדסי בניין, סוכני נדל"ן, יצרנים ומוכרים של משקאות חריפים ואחרים, נדרשים לעבור בדיקת עבר פלילי באמצעות טביעות אצבעות. את הבדיקה יכול לעשות האדם עצמו, ובמקרים מסוימים – המעסיק. לצורך הבדיקה נלקחות טביעות האצבעות של הנבדק באמצעות גורמים מקומיים הממונים לצורך זה, ובהם תחנות משטרה מקומיות וגופים פרטיים העוסקים בתחום. גורמים אלו מעבירים את הטביעה הביومترית הממוחשבת לסוכנות המדינתית המחזיקה בנתונים על עבר פלילי של אזרחים, וזו מחפשת התאמות במאגר המידע שלה ומעבירה במקביל את הטביעה למאגר המידע המרכזי של ה-FBI, שבו מתבצע הליך חיפוש וזיהוי ברמה לאומית. אם נמצאת התאמה, המעסיק מקבל תשובה חיובית, אך אינו מקבל פירוט של העבר הפלילי של הנבדק. נאסר על מקבל המידע להשתמש בו שלא למטרה שלשמה התבקש או להעבירו לגורם שלישי. הבדיקה מתבצעת תמורת תשלום. יש מדינות השומרות את הטביעה הביومترית שנמסרה להן במסגרת הליך זה; אחרות משמידות אותה. יש לבצע בדיקה חוזרת בכל פעם שהדבר נדרש.³⁷

- בדיקת עקבות של טביעות אצבעות שנמצאו בזירות פשע מתבצעת באמצעות מומחים לעניין זה במערכת מיוחדת. בעקבות זאת מתקבלת רשימה של התאמות פוטנציאליות לצורך השוואה וזיהוי. טביעות אצבע שלא זוהו לאחר הליך זה נוספות למאגר הטביעות הלא-מזוהות.

ב-22 בדצמבר 2007 דיווח העיתון "וושינגטון פוסט" שה-FBI מתעתד להשקיע מיליארד דולר בהקמת מאגר המידע הממוחשב הגדול בעולם של נתונים פיזיולוגיים של אנשים. על-פי הדיווח, הפרויקט יקנה לממשל האמריקני אפשרויות חסרות תקדים לזיהוי אנשים בארצות-הברית ומחוצה לה.³⁸

3.4. בריטניה

הקמת מערכת זיהוי לאומית

בבריטניה מתנהל כמה שנים דיון ציבורי נרחב בהסדרת אמצעי זיהוי של האוכלוסייה (identity management), בין השאר באמצעות שימוש בטכנולוגיה ביומטרית, ובעיקר בתוכניות הממשלה להנפיק תעודות זהות ביומטריות ולהקים מרשם זיהוי לאומי שיכלול נתוני מידע ביומטריים. החידוש הרב בחקיקה הבריטית בסוגיות אלו מתבטא לא רק בהקמת מרשם הזיהוי הלאומי ובשימוש בטכנולוגיה

³⁷ Florida Department of Law Enforcement, "Criminal History Record Checks/Background Checks – Fact Sheet, January 1, 2009", in: www.fdle.state.fl.us, last visited: December 31st, 2008.

³⁸ Ellen Nakashima, Washington Post Staff Writer, "FBI Prepares Vast Database Of Biometrics. \$1 Billion Project to Include Images of Irises and Faces", Saturday, December 22nd, 2007; A01 הכתבה פורסמה באתר האינטרנט של העיתון (תאריך כניסה: 9 בדצמבר 2008): http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/21/AR2007122102544_pf.html



ביומטרית לצורך אימות זהות, אלא גם בעצם השימוש בתעודות זהות – פרקטיקה שבוטלה בבריטניה לאחר מלחמת העולם השנייה.³⁹

ראשיתן של יוזמות החקיקה הממשלתיות בעניין זה כבר בשנת 2002. ב-29 בנובמבר 2004, לאחר עבודת הכנה של שנתיים וחצי, הגישה הממשלה לפרלמנט את הצעת חוק תעודות זהות (The Identity Cards Bill). עם תחילת הדיון בפרלמנט על הצעת החוק הממשלתית הלכה וגברה קריאתם של אנשי אקדמיה ואחרים לקיים דיון ציבורי מעמיק ומקיף על משמעויותיה והשלכותיה של החקיקה המוצעת. בינואר 2005 קבוצה של אנשי אקדמיה מה-LSE London School of Economics and Political Science (LSE) יזמה פרויקט נרחב לבחינת מגוון היבטיה של התוכנית הממשלתית (LSE Identity Project). פרויקט זה הניב דוחות ופרסומים רבים, ובין השאר ניתוח מפורט של סעיפי הצעת החוק והמלצות לתיקונים.⁴⁰ במרס 2005 אושרה הצעת חוק תעודות זהות בבית-הנבחרים ועברה לדיון בבית-הלורדים. שנה לאחר מכן, בתום דיונים פרלמנטריים ממושכים ולאחר שהוכנסו בהצעת החוק שינויים ותיקונים, היא התקבלה.

חוק תעודות זהות מ-30 במרס 2006 (The Identity Cards Act 2006 – להלן: החוק) הוא חלק מפרויקט ממשלתי מקיף ליצירת "מערכת זיהוי לאומית" (National Identity Scheme – NIS). על-פי תוכנית הממשלה, מערכת זו אמורה להתבסס על שני מרכיבים מרכזיים:⁴¹

(1) **מרשם זיהוי לאומי** (National Identity Register) שבו **בין השאר תיעוד של נתונים ביומטריים.**

(2) **הנפקה של תעודות זהות ביומטריות** (biometric identity cards: ID Cards).

יודגש, כי החוק האמור מקים את המסגרת הסטטוטורית הכללית להקמת מרשם הזיהוי הלאומי ולהנפקת תעודות זהות ביומטריות. כיום ממשיכים להתקיים בבריטניה דיונים על ניסוח חקיקה משנית מכוח אותו חוק, שתקבע ותפרט את ההליכים הנדרשים ליישומו.

הנפקת תעודות הזיהוי הביומטריות עתידה להיעשות בשלבים ולהימשך כמה שנים:⁴²

- **שלב ראשון** (עד סוף נובמבר 2008): הנפקה של **מסמכי הגירה ביומטריים (תעודות זיהוי ביומטריות לאזרחים זרים)**. מסמכים אלו יהיו בגדר **חובה** עבור כל הנתונים הזרים (שאינם אזרחי מדינות ה-EEA) הבאים לבריטניה ליותר משישה חודשים או שמבקשים להאריך את שהותם במדינה כסטודנטים או כבני-זוגם של תושבי קבע במדינה (ראו בהמשך).
- **שלב שני** (סתיו 2009): הנפקת תעודות זהות ביומטריות לעובדים בתפקידים רגישים (Critical Workers Identity Cards – CWIC). תעודות אלו יהיו בגדר **חובה** עבור מי שעובד בתפקידים רגישים, למשל לעובדים מסוימים בשדות תעופה (airside workers).

³⁹ מתוך כתבה שפורסמה באתר החדשות של הטלוויזיה הניו-זילנדית (תאריך כניסה: 20 בדצמבר 2008): <http://tvnz.co.nz/view/page/411366/594794>.

⁴⁰ לדוחות ולפרסומים במסגרת ה-LSE Identity Project ראו: <http://is2.lse.ac.uk/idcard/#AngellID>. *Consultation*, November 2008, p. 9. המסמך מופיע באתר האינטרנט של ה-IPS: The Home Office Identity and Passport Service (IPS), *Identity Cards Act Secondary Legislation: A*

⁴¹ *Consultation*, November 2008, p. 9. תאריך כניסה: 15 בדצמבר 2008. אתר ה-IPS, <http://www.ips.gov.uk/identity/publications-legislative.asp>, תאריך כניסה: 6 בינואר 2009. ⁴²



• **שלב שלישי (2010):** הנפקת תעודות זהות ביומטריות על בסיס וולונטרי למספר מוגבל של אנשים מכלל הציבור – אזרחים בריטיים ואזרחי מדינות השייכות ל-EEA (European Economic Area) שגרים כחוק בבריטניה. הכוונה היא בעיקר לצעירים שיהיו מעוניינים בכך.

• **שלב רביעי (2012):** תחילת הנפקה של תעודות זהות בהיקף רחב לאזרחים בריטיים, אגב מתן אפשרות לבחור אם לקבל תעודת זהות נפרדת, דרכון או את שניהם גם יחד.

בסימו של ההליך המטרה היא שפרטי הזהות, לרבות מידע ביומטרי, של כל האזרחים הבריטיים והנתינים הזרים שהונפקו להם מסמכים כאמור, יישמרו במרשם הזיהוי הלאומי.

כמו כן, המטרה היא שכל תושב חוקי בבריטניה שמלאו לו 16 יהיה רשאי לבקש ולקבל תעודת זהות ביומטרית. עם זאת, יודגש שאין חובה כללית להוציא תעודות זהות ביומטריות, וכדי להטיל חובה שכזאת תידרש בעתיד חקיקה ראשית נוספת.⁴³ אין כוונה לחייב אנשים לשאת עמם תעודות זהות ביומטריות בכל עת.

על-פי הממשלה, מערכת הזיהוי הלאומית על מרכיביה תאפשר לאנשים להוכיח את זהותם באמצעים קלים ונוחים במצבים כגון נסיעה לחו"ל, פתיחת חשבון בנק או פנייה לקבלת עבודה חדשה, וכן תספק להם הגנה מפני גנבת זהות ומעשי הונאה. הממשלה טוענת עוד כי ברמה הלאומית תשפר המערכת את ההגנה על המדינה מפני מעשי פשיעה, טרור והגירה ועבודה שלא כחוק, בעיקר כאשר הללו נעשים באמצעות זהויות בדויות.⁴⁴

תוכניות הממשלה עוררו חששות כבדים שנוגעים למידת הדיוק והנכונות של מערכות הזיהוי הביומטריות, לפוטנציאל הפגיעה בהן ולסוגיות של חדירה לפרטיות, וכן לעלויות הכרוכות במימוש התוכניות האמורות. בין השאר נטען כי הטכנולוגיה שמערכות אלו מבוססות עליה טרם נבדקה כהלכה ומאגר המידע שבו שמורים נתוניו של כל מי שמחזיק בתעודת זהות כאמור עלול להפוך ליעד עיקרי לפעילות ביטחונית עוינת.⁴⁵

יצוין כי בשנתיים האחרונות ערך משרד הפנים בבריטניה שורה של סקרים לבדיקת עמדות הציבור כלפי התוכנית להקמת מערכת זיהוי לאומית על מרכיביה, ובכלל זה תעודות הזהות הביומטריות. בסקר האחרון, שנערך באוגוסט 2008, עלה כי רוב הציבור תומך בתוכנית.⁴⁶

⁴³ אתר ה-IPS, <http://www.ips.gov.uk/identity/faqs-topten-compulsory-have.asp>, תאריך כניסה: 6 בינואר 2009.
⁴⁴ IPS, *Identity Cards Act Secondary Legislation: A Consultation*, November 2008, p. 9
⁴⁵ The European Commission Joint Research Centre (JRC) and the Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats*, Seville, October 2008, pp. 58-59

⁴⁶ 33% מהנשאלים הביעו תמיכה רבה בתוכנית, 27% מהנשאלים הביעו תמיכה מסויגת יותר, 14% מהנשאלים הצהירו כי הם אינם תומכים בתוכנית ואינם מתנגדים לה, 8% מהנשאלים הביעו התנגדות קלה לתוכנית, 16% מהנשאלים הביעו התנגדות נחרצת לתוכנית ו-2% מהנשאלים השיבו כי הם אינם יודעים. בקרב המתנגדים לתוכנית נבדקו הסיבות לאי-תמיכה במערכת המוצעת. מהנתונים שפורסמו בסקר האחרון עולה כי הנימוקים העיקריים להתנגדות לתוכנית הם (לפי שכיחותם): חשש מפני פגיעה בחירות האישית; ספקנות בדבר יכולתה של המערכת לפעול בהצלחה; העלויות הכספיות הכרוכות בתוכנית; חוסר אמון ביכולתו של הממשל לשמור על אבטחת המידע; הפרה של זכויות אדם; חשש מפני ניצול לרעה של המערכת; חשש מפני שימוש ללא רשות במידע האישי השמור בה; תפיסתה כ"ראשיתה של מדינת משטרה" או סממן של "האח הגדול". ראו: Central Office of Information (COI), Research Unit, *National Identity Scheme Tracking Research, Wave 5: August 2008: Report*, Prepared for the Home Office Identity and Passport Service (IPS), Communications and Marketing, pp. 4-5 <http://www.ips.gov.uk/identity/downloads/NISTracking-Wave5.pdf>.



מרשם הזיהוי הלאומי

מרשם הזיהוי הלאומי הוא מרכז הכובד של מערכת המידע המוצעת. סעיף 1(1) לחוק קובע כי מחובתו של שר הפנים (להלן: השר) להקים ולהחזיק מרשם זיהוי לאומי (National Identity Register – NIR); (להלן: המרשם).

החוק קובע את המטרות הסטטוטוריות שלשמן מוקם המרשם (ומונפקות תעודות הזיהוי). על-פי החוק, מטרת המערכת הן לספק אמצעי נוח לאנשים להוכיח את זהותם לכל אדם או גוף שבאופן סביר דורש הוכחה שכזאת, ובד בבד – לספק שיטה אמינה ובטוחה לזיהוי אנשים כל אימת שהאינטרס הציבורי דורש זאת. אינטרס ציבורי כאמור משמעותו אחד מאלה:⁴⁷

- אינטרס של ביטחון לאומי ומניעה או גילוי של פשע (לרבות פעולה למניעת טרור או מניעה/גילוי של זיוף או גניבת זהות);⁴⁸
- אכיפת בקרה ופיקוח על הגירה או על עבודה שלא כחוק;
- הבטחת אספקה יעילה יותר של שירותים ציבוריים.

אין בחוק הבריטי הוראה כללית המחייבת כל אזרח או תושב להיות רשום במרשם הזיהוי הלאומי. על-פי החוק יכלול במרשם כל אדם שזכאי להיות רשום בו ומבקש לעשות זאת.⁴⁹ סעיף 2(2) לחוק קובע כי זכאי להיכלל במרשם כל אדם שמלאו לו 16 שנים והוא תושב חוקי בבריטניה,⁵⁰ וכן כל אדם שחלות עליו תקנות לעניין זה שיוציא השר ואשר התגורר בבריטניה או מבקש להיכנס אליה.

כמו כן, החוק מאפשר לכלול במרשם כל אדם (גם אם לא ביקש זאת וללא קשר לתנאי הזכאות דלעיל) שהשר סבור שהוספתו למרשם עולה בקנה אחד עם המטרות הסטטוטוריות האמורות ושהמידע אודותיו (לרבות נתונים ביומטריים) תועד כבר או זמין לתיעוד בצורה אחרת (כלומר המידע הזה כבר נמצא בידי הרשויות).⁵¹

למשל, סמכות זו מאפשרת לכלול במרשם אדם שנדחתה בקשתו לקבל מקלט בבריטניה ושכלל לא ביקש תעודת זהות, אך המידע לגביו, לרבות נתוניו הביומטריים, זמין לתיעוד. משמעות הדבר היא שאם אותו אדם יגיש בעתיד, תחת זהות אחרת, בקשה נוספת לשהייה בבריטניה, אזי מעמדו הקודם כמסורב מקלט במדינה יתגלה מהתיעוד שבמרשם.⁵²

על-פי התוכנית, עם הזמן יכלול המרשם את פרטי הזיהוי של אלה:⁵³

- אזרחים בריטיים שגילם 16 ומעלה שהונפקו להם תעודות זהות או דרכונים;⁵⁴

⁴⁷ סעיפים 1(3) ו-4(1) לחוק. החוק מופיע באתר ה-IPS (תאריך כניסה: 23 בדצמבר 2008):

<http://www.ips.gov.uk/identity/downloads/ukpga-20060015-en.pdf>

⁴⁸ דברי ההסבר לסעיף 18 לחוק, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/en/ukpgaen_20060015_en.pdf

⁴⁹ סעיף 1(12) לחוק.

⁵⁰ על-פי סעיף 3(2) לחוק, השר רשאי לקבוע בתקנות שאדם המתגורר בבריטניה לא יהיה זכאי להיכלל במרשם אם הוא מתגורר במדינה מתוקף אשרת שהייה זמנית שתוקפה יפוג בתוך פרק זמן מסוים, אם הוא לא היה תושב במדינה פרק זמן כלשהו שנקבע בתקנות או אם הוא מתגורר בבריטניה אף שאינו זכאי להמשיך לעשות זאת.

⁵¹ סעיף 4(2) לחוק.

⁵² דברי ההסבר לסעיף 26 להצעת החוק.

⁵³ IPS, *Identity Cards Act Secondary Legislation*, p. 9.



• אזרחי מדינות ה-EEA (European Economic Area) שהם תושבים חוקיים בבריטניה, בני 16 ומעלה, שה-Identity and Passport Service הנפיק להם תעודות זהות;⁵⁵

• אזרחים זרים המבקשים לגור בבריטניה יותר משישה חודשים שהונפקו להם מסמכי הגירה ביומטריים ("תעודות זהות לאזרחים זרים").⁵⁶

אחד המרכיבים המרכזיים של מערכת הזיהוי המתוכננת הוא תיעוד ביומטרי שיופיע במרשם הזיהוי הלאומי.⁵⁷ המידע המתועד במרשם עשוי לכלול טביעות אצבעות ומידע ביומטרי אחר.⁵⁸

"טביעת אצבע" מוגדרת בחוק כתיעוד (בכל צורה ואמצעי) של תבנית העור ותכונות או מאפיינים פיזיים אחרים של אצבע כלשהי.⁵⁹

"מידע ביומטרי" בנוגע לאדם פירושו, על-פי החוק, נתונים על מאפייניו החיצוניים, ובעיקר על צורת הקשתית או כל חלק אחר של העין.⁶⁰

כאשר אדם מבקש להיכלל במרשם או מגיש בקשה כלשהי שמאשרת את פרטי רישומו במרשם, השר רשאי לדרוש, בין השאר, שטביעות אצבעותיו ומידע ביומטרי אחר עליו יילקחו ויתועדו.⁶¹

על-פי התכנון, המידע הביומטרי שיופיע במרשם יכלול טביעות עשר אצבעות וזיהוי תווי פנים.⁶²

מסירת מידע מן המרשם לצורך אימות זהותו של אדם עשויה להתבצע הן בהסכמת האדם שאליו נוגעים פרטי המידע שבמרשם והן ללא הסכמתו.

מסירת מידע בהסכמה: החוק אינו מאפשר למסור מידע מן המרשם על אדם כלשהו לציבור הרחב או לגופים מן המגזר הפרטי (מעביד, בנק או מוסד פיננסי כלשהו), אלא בהסכמת האדם הנוגע בדבר. גם כאשר ניתנה הסכמה כזאת הפרטים יועברו למבקש המידע רק לאחר שהוא עבר הליך קפדני של הסכמה לקבלת מידע כאמור. במסגרת זו אפשר למסור בהסכמה מידע מהמרשם כגון שמו של אדם, תאריך לידתו ומקום לידתו, מינו, כתובתו, מעמדו כאזרח או כתושב, וכן מספרי זיהוי ותוקף של מסמכים מזהים של אותו אדם.⁶³ לעומת זאת, בכל הנוגע לטביעות אצבעות או למידע ביומטרי אחר, נתונים אלו

⁵⁴ אזרחים שפרטיהם כבר יהיו שמורים ב-Home Office Identity and Passport Service (IPS), אם כבר הונפקו להם דרכונים.

⁵⁵ ה-EEA מורכב מ-28 המדינות החברות באיחוד האירופי, לצד נורבגיה, איסלנד וליכטנשטיין. אזרחי מדינות אלו מקבלים זכויות של חופש תנועה במדינות ה-EEA. זכויות אלו מוקנות גם לאזרחי שווייץ, אף שמדינה זו אינה חברה ב-EEA. ראו: IPS, *Identity Cards Act Secondary Legislation*, p. 6. יצוין שבעבור אזרחים בריטים תעודת הזהות הביומטרית אמורה לשמש גם מסמך נסיעה (במקום דרכון) בארצות ה-EEA.

⁵⁶ כבר כיום, לפי סעיפים 5 ו-6 לחוק הגבולות הבריטי (The UK Borders Act 2007), בריטניה מנפיקה מסמכי הגירה ביומטריים (Biometric Immigration Documents) לאזרחים זרים המהגרים למדינה, ופרטי הזיהוי שלהם נשמרים בידי ה-Home Office UK Border Agency. על מסמכי ההגירה הביומטריים ראו בהמשך סקירה זו.

⁵⁷ IPS, *Identity Cards Act Secondary Legislation*, p. 9, S. 1.20.

⁵⁸ סעיף 3(2)(a) ונספח 1 [סעיף 2(c)&(d) לחוק].

⁵⁹ סעיף 1(42) לחוק.

⁶⁰ שם.

⁶¹ סעיף 5(5)(b) לחוק.

⁶² אתר ה-IPS, <http://www.ips.gov.uk/identity/faqs-biometrics-using.asp>, תאריך כניסה: 6 בינואר 2009.

⁶³ סעיף 12(2)(a) לחוק.



לא יימסרו כשהם לעצמם, אלא לכל היותר מבקש המידע יוכל לקבל (בהסכמת האדם שהמידע נוגע לו) אישור שהמידע הביומטרי שבידיו תואם או לא תואם את זה המופיע במרשם.⁶⁴

מסירת מידע ללא הסכמה: סעיפים 17-20 לחוק מאפשרים לשירותי הביטחון והמודיעין ולרשויות המכס והמיסוי (Her Majesty's Revenue and Customs) לקבל מידע מהמרשם על זהותו של אדם גם ללא הסכמתו. כמו כן, החוק מאפשר למסור מידע ללא הסכמה למשרדי ממשלה שייקבעו בתקנות כאשר הדבר נחוץ לביצוע תפקידיהם, ולאחר שהללו יעברו אף הם הליך של הסמכה לקבלת מידע כאמור.⁶⁵ מסירת מידע ללא הסכמה לגופים אלו תיעשה לצרכים המפורטים בחוק. למשל, פרטי זהותו של אדם יועברו למשטרה לשם שמירה על אינטרסים של ביטחון לאומי, מניעה או חשיפה של פשע חמור או מטרות אחרות שקבע השר בצו (ובאישור הפרלמנט).⁶⁶ כמו כן, הרשויות האמורות יהיו מוסמכות לברר מתי והיכן נעשה שימוש בתעודת הזהות הביומטרית של אדם במקרים של ביצוע פשעים חמורים.⁶⁷

אשר למסירת מידע מהמרשם ללא הסכמה על נתוניו הביומטריים של אדם (טביעות אצבעות, למשל) לאחד מן הגופים האמורים – החוק קובע כי מידע זה יועבר רק אם השר השתכנע שמבחינה מעשית לא סביר לדרוש ממבקש המידע להשיגו באמצעים אחרים.⁶⁸

על-פי החוק, חשיפת מידע מהמרשם ללא סמכות היא עבירה פלילית.

עוד קובע החוק הוראות בדבר הקמת National Identity Scheme Commissioner – גוף שיפקח על הפעלת המערכת, לרבות השימוש בתעודות הזיהוי, על הסידורים לאבטחת שלמותו של המידע המופיע במרשם וחשאיותו, וכן על הדרכים לטיפול בתלונות בהקשרים האלה.

תעודות זהות ביומטריות

כמו דף המידע האישי המופיע בדרכון, חלק מנתוני המידע הנוגעים לזהותו של אדם שיופיעו במרשם הזיהוי הלאומי יופיעו על גבי תעודות זהות. בתעודות הזהות יהיה בין השאר **שבב אלקטרוני** (chip). שבב זה יכיל את אותו מידע מזהה שיודפס בגלוי על התעודה עצמה, לרבות **טביעות שתי אצבעות ותמונת פנים דיגיטלית**.

במקרים שבהם אדם יחויב ברישום במרשם הזיהוי הלאומי (מכוח חקיקה ראשית עתידית) והוא אכן יירשם בו, אם אין ברשותו תעודת זהות תקפה, עליו לפנות, בתוך פרק זמן שייקבע בתקנות, בבקשה לקבל תעודת זהות. במקרה כזה השר רשאי לדרוש ממנו בין השאר לאפשר לקיחה ותיעוד של טביעות אצבעותיו ושל מידע ביומטרי אחר עליו לצורך אימות המידע שנמסר במסגרת הבקשה או כדי לוודא שהמידע המופיע במרשם עליו הוא מדויק, מלא ומעודכן. סירוב לדרישה כזאת עלול לגרור הטלת קנס אזרחי, בסכום שלא יעלה על 1,000 פאונד.⁶⁹

אדם שהונפקה לו תעודת זהות ביומטרית חייב להודיע על כל שינוי, כפי שיוגדר בתקנות, אשר יש בו כדי להשפיע על המידע שמופיע במרשם. כמו כן, הוא חייב להודיע על כל טעות בנוגע למידע זה, אם

⁶⁴ סעיף 12(2)(g) ו-12(3)(a)&(b) לחוק.

⁶⁵ סעיף 17(5) לחוק.

⁶⁶ סעיף 17(3) לחוק.

⁶⁷ אתר ה-IPS, <http://www.ips.gov.uk/identity/faqs-topten-consent.asp>, תאריך כניסה: 6 בינואר 2009.

⁶⁸ סעיף 21(1) לחוק.

⁶⁹ סעיף 7 לחוק.



הוא מודע לה. גם במקרים אלו של מסירת הודעה על שינוי פרטים או תיקון טעות כאמור השר רשאי לדרוש מאותו אדם לאפשר לקיחה ותיעוד של טביעות אצבעותיו ושל מידע ביומטרי אחר עליו לצורך אימות המידע שנמסר במסגרת ההודעה על שינוי הפרטים או תיקון הטעות, או כדי לוודא שהמידע על אותו אדם המופיע במרשם הוא מדויק, מלא ומעודכן. גם סירוב לדרישה זו עלול לגרור הטלת קנס אזרחי, בסכום שלא יעלה על 1,000 פאונד.⁷⁰

מסמכי הגירה ביומטריים

חוק הגבולות של בריטניה (UK Borders Act 2007 – להלן: חוק הגבולות) עוסק בין השאר בסוגיית הרישום הביומטרי של אדם הנתון בפיקוח רשויות ההגירה.⁷¹ חוק הגבולות מסמך את השר להתקין תקנות המחייבות אדם כזה לפנות לקבלת "מסמך הגירה ביומטרי" (biometric immigration document), דהיינו מסמך ובו מידע על מאפייניו הפיזיים החיצוניים,⁷² לרבות טביעות אצבעות ותכונות של הקשתית או של כל חלק אחר של העין.⁷³

על-פי חוק הגבולות, אפשר לקבוע בתקנות שמסמך הגירה ביומטרי ישמש בעת הליכי הגירה ספציפיים, או בנסיבות קונקרטיות שבהן מתעוררת שאלה בנוגע למעמדו האישי של אדם בכל הקשור לסוגיות של אזרחות והגירה. כמו כן, התקנות המחייבות אדם להוציא מסמך הגירה ביומטרי עשויות להיות כלליות או לחול על קבוצה מסוימת של אנשים הנתונים בפיקוח הגירה.

ב-26 באפריל 2008 נכנסו לתוקפן התקנות הראשונות שהותקנו מכוח חוק הגבולות לעניין סוגיית הרישום הביומטרי, לאחר אישורן בשני בתי הפרלמנט [The Immigration (Biometric Registration) Regulations 2008 (pilot) – להלן: תקנות הרישום הביומטרי].⁷⁴ תקנות אלו מאפשרות לשר להפעיל תוכנית הרצה (פילוט) להנפקת "מסמכי הגירה ביומטריים", המוכרים גם בשם "תעודות זהות לאזרחים זרים". התקנות דורשות מאנשים מסוימים הנתונים בפיקוח הגירה לפנות לקבלת מסמך הגירה ביומטרי כאשר הם מגישים בקשה לאשרת שהייה בבריטניה. אנשים אלה עשויים, על-פי התקנות, להידרש למסור מידע ביומטרי – טביעות אצבעות ותמונה של פניהם.⁷⁵ התקנות קובעות הוראות בדבר הליכי הרישום של המידע הביומטרי, שימורו והשימוש המותר בו.

בדברי ההסבר לתקנות האלה נאמר כי הממשלה מחויבת לאבטחת גבולותיה של בריטניה, לשיפור הפיקוח על ההגירה ולצמצום תופעות של שימוש לרעה בזהויות. הפילוט האמור נועד לבחון את הליך

⁷⁰ סעיף 10 לחוק.

⁷¹ סעיפים 5-15 לחוק הגבולות. החוק ודברי ההסבר שלו מופיעים באתר החקיקה הרשמי של בריטניה (תאריך כניסה: 1 בינואר 2009); http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/en/ukpgaen_20070030_en.pdf;

http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2007/ukpga_20070030_en_1

על-פי סעיף 15(1)(a) לחוק הגבולות, "אדם הנתון בפיקוח של רשויות ההגירה" הוא אדם שלפי חוק ההגירה (Immigration Act 1971) נזקק להיתר כדי להיכנס לבריטניה או להישאר בה, בין שניתן לו היתר כאמור ובין שלא ניתן.

⁷² סעיף 5(1)(a) לחוק הגבולות.

⁷³ סעיף 15(1)(c) לחוק הגבולות.

⁷⁴ תקנות הרישום הביומטרי מופיעות באתר החקיקה הרשמי של בריטניה (תאריך כניסה: 4 בינואר 2008):

http://www.opsi.gov.uk/si/si2008/pdf/uksi_20081183_en.pdf. לדברי ההסבר לתקנות ראו:

http://www.opsi.gov.uk/si/si2008/em/uksiem_20081183_en.pdf

⁷⁵ סעיף 6 לתקנות הרישום הביומטרי.



הרישום הביומטרי לפני שיתוקנו תקנות נוספות למימוש הפרויקט המקיף של תוכנית הזיהוי הלאומית.⁷⁶

התקנות הללו מציבות דרישה לבקש ולקבל מסמכי הגירה ביומטריים ומחילות אותה על קבוצה מסוימת של אזרחים זרים שנתונים בפקוח של רשויות ההגירה; הדרישה מוגבלת למי שמבקשים אשרת שהייה בבריטניה ליותר משישה חודשים, מתוקף קטגוריות מסוימות בחוקי ההגירה: אשרות הניתנות על-סמך קשרי נישואין וזוגיות, אשרות שהייה לסטודנטים ולצורכי לימודים ואשרות לילדים שגילם מתחת ל-18 שנלווים להוריהם השייכים לקטגוריות האמורות.⁷⁷

יצוין כי התקנות אינן מחייבות את בעל מסמך ההגירה הביומטרי לשאת עמו את המסמך בכל עת.⁷⁸ אפשר לקחת טביעות אצבעות לצורך הנפקת מסמך הגירה ביומטרי גם מקטין שטרם מלאו לו 16 שנים, אך רק בנוכחות הורה או אפוטרופוס של הקטין.

התקנות שיותקנו מתוקף חוק הגבולות חייבות לקבוע הוראות בדבר שמירת המידע הביומטרי והשימוש המותר בו.⁷⁹ התקנות יאפשרו שימוש במידע הביומטרי בנסיבות האלה:⁸⁰

- בכל הקשור להפעלת סמכות מכוח חוקי ההגירה;
- בקשר לפיקוח על המעבר בגבולותיה של בריטניה;
- בזיקה לביצוע תפקיד הקשור לסוגיית האזרחות;
- בקשר למניעה או לחקירה של עבירה פלילית או להעמדה לדין בגין עבירה;
- למען מטרה שנראית לשר נחוצה כדי להגן על הביטחון הלאומי;
- לכל מטרה אחרת שתקבע בתקנות.

בתקנות אכן נקבעו שתי מטרות נוספות המצדיקות שמירה של המידע הביומטרי ושימוש בו:

- לצורך זיהוי קורבנות של אירוע או מצב שגרמו לאובדן חיים, למחלה או לפציעה;
- כדי לבדוק אם אדם עבר על החוק או ניסה להשיג רווח, שירות או זכאות לדבר מה שהוא אינו זכאי להם על-פי החוק.⁸¹

עוד נקבע בחוק הגבולות כי התקנות האמורות חייבות לכלול הוראות בדבר השמדת המידע הביומטרי המוחזק בידי השר והושג ותועד מכוח אותן תקנות. בתקנות תידרש השמדת המידע הביומטרי כאשר השר סבור שלא סביר שייעשה בו שימוש נוסף לפי תקנות אלו, אלא אם כן המידע הביומטרי שבו מדובר נשמר לפי חקיקה אחרת ולמטרותיה של אותה חקיקה.⁸²

⁷⁶ דברי ההסבר לסעיף 7.1 לתקנות הרישום הביומטרי.

⁷⁷ דברי ההסבר לסעיף 7.3 לתקנות הרישום הביומטרי, סעיפים 3 ו-4 לתקנות הרישום הביומטרי.

⁷⁸ סעיף 7(5) לחוק הגבולות.

⁷⁹ סעיף 1(8) לחוק הגבולות.

⁸⁰ סעיף 2(8) לחוק הגבולות.

⁸¹ סעיף 10(f)&(g) לתקנות הרישום הביומטרי.

⁸² סעיפים 3(3) ו-4 לחוק הגבולות.



אם הוכיח אדם שהוא אזרח בריטי או אזרח של אחת ממדינות חבר העמים הבריטי (Commonwealth) שיש לו זכות מגורים בבריטניה, אזי כל רישום של טביעות אצבעותיו או תמונה שלו שמוחזקים לפי תקנות הרישום הביומטרי – יימחקו בהקדם האפשרי.⁸³

על-פי תקנות הרישום הביומטרי, השר חייב לנקוט את כל האמצעים המעשיים הסבירים כדי להבטיח שמידע הנשמר בצורה אלקטרונית הנוגע לתיעוד כלשהו של טביעות אצבעות או תמונה ודינו להימחק מהרישום לפי האמור לעיל אכן יימחק מהרישום, או לחילופין – הגישה אליו תיחסם. האדם שאליו המידע האמור נוגע זכאי לקבל, על-פי בקשתו, אסמכתא רשמית לכך שאכן השר נקט צעדים אלו.⁸⁴

יצוין כי כל מי שמבקש **אשרת כניסה לבריטניה** (להבדיל מאשרת שהיה לטווח ארוך), למעט חריגים, נדרש לספק מידע ביומטרי – **סריקה של טביעת עשר אצבעות ותמונה דיגיטלית** – במסגרת הליך הגשת הבקשה.⁸⁵

דרכונים ביומטריים

במרס 2006 החלה בריטניה להנפיק **דרכונים ביומטריים** כאחד האמצעים למניעת "גנבת זהות".⁸⁶ בדרכון מופיע שבב אלקטרוני (chip) שבו תמונת פניו של מחזיק הדרכון (ופרטיו האישיים כפי שהם מופיעים בדרכון עצמו). כאמור, בשלב מאוחר יותר על-פי התכנון (מ-2011/12) יכלול השבב האלקטרוני שבדרכון טביעת שתי אצבעות, כמו תעודת הזהות הביומטרית.

בשנים הקרובות רוב האנשים יקבלו את תעודות הזיהוי הביומטריות שלהם כאשר יפנו להוציא דרכון או לחדש דרכון קיים (מי שבידו דרכון ישן אינו חייב להמירו בדרכון ביומטרי כל עוד לא פג תוקף דרכונו). כאמור, לפחות בשנים הקרובות, אנשים המבקשים לקבל דרכון ביומטרי יוכלו לבחור שלא לקבל גם תעודת זהות ביומטרית, אולם יודגש כי נתונים הביומטריים יישמרו במאגר המידע של מרשם הזיהוי הלאומי.⁸⁷

3.5 גרמניה

החוק הגרמני הפדרלי להגנה על נתונים משנת 1977 על תיקוניו (Bundesdatenschutzgesetz) (להלן: החוק) קובע כי ככלל, המדינה רשאית לאסוף, לשמור או לעבד מידע אישי של הפרט רק בהסכמתו המפורשת או אם הדבר אושר על-פי חוק. שימוש במידע אישי, ובכלל זה איסופו, שמירה עליו ועיבודו, מותר רק כאשר הדבר נחוץ לצורך מילוי תפקידיו של המוסד האוסף את המידע ולמען המטרות שלשמן

⁸³ סעיף 12 לתקנות הרישום הביומטרי.

⁸⁴ סעיף 13(1) ו-2 לתקנות הרישום הביומטרי.

⁸⁵ אתר ה-Home Office UK Border Agency (תאריך כניסה: 5 בינואר 2009):

<http://www.ukvisas.gov.uk/en/faqs/faqapplyforvisa/2967203>

⁸⁶ המידע על הדרכונים הביומטריים בבריטניה לקוח מאתר ה-IPS (תאריך כניסה: 5 בינואר 2009):

<http://www.ips.gov.uk/passport/about-biometric.asp>

⁸⁷ The European Commission Joint Research Centre (JRC) and the Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats*, Seville, October 2008, p. 58

<http://www.ips.gov.uk/identity/scheme-what-produced.asp#applying>, תאריך כניסה: 6 בינואר 2009.



נאסף המידע. בבסיס החוק עומדת התפיסה שהזכות למסור או להימנע מלמסור מידע אישי היא מזכויות הפרט הבסיסיות המוגנות בחוקה.⁸⁸

תעודת זהות מונפקת בגרמניה לכל אזרח שגילו מעל 16. אזרחי גרמניה מחויבים להחזיק במסמך מזהה פדרלי (תעודת זהות או דרכון), אך אינם מחויבים לשאת מסמך זה. על-פי החוק, המידע האישי שעל התעודה איננו נשמר במאגר מידע מרכזי אחד אלא נאסף לצורך הנפקת התעודה בלבד, והוא נמחק לאחר שהתעודה הונפקה. גורמים ממשלתיים ופרטיים אינם מורשים להשתמש במספר תעודת הזהות להרשמה לצורך מתן שירותים.⁸⁹

גרמניה מתכננת להנפיק משנת 2010 ואילך תעודות זהות אלקטרוניות הכוללות טביעה ביומטרית בטכנולוגיה של זיהוי תווי פנים (באמצעות תמונה) וטביעות אצבעות. הדבר נועד למנוע שימוש בתעודה בידי מי שאינו בעליה – "גנבת זהות" – ויאפשר שימוש בתעודה גם במקום דרכון לצורך כניסה למדינות האיחוד האירופי או יציאה מהן. הכללת טביעת האצבעות בתעודה תהיה נתונה לבחירת האזרחים. השבב האלקטרוני שבתעודה יכלול לפי בחירה גם חתימה אלקטרונית, שתאפשר כניסה לשירותים ממשלתיים ואחרים באינטרנט. הגישה לנתוני הטביעה הביומטרית תותר רק לגורמים מוסמכים, ובהם ביקורת הגבולות והמשטרה, ולצרכים מסוימים ומוגדרים.⁹⁰ החוק המסדיר את הנושא נתון כיום בהליכי חקיקה בפרלמנט של גרמניה.⁹¹

מאז נובמבר 2007 גרמניה מנפיקה לאזרחיה דרכון אלקטרוני ובו שבב שמאוחסנות בו טביעות ביומטריות של שתי אצבעות ותווי פנים. הטביעות מאוחסנות על השבב בלבד. מושם דגש מיוחד על הגנה על המידע הביומטרי מפני קריאה של גורמים לא מורשים. רק מדינות המחזיקות בסורקים בעלי אישור מיוחד מגרמניה יכולות לקרוא את טביעות האצבעות המאוחסנות בשבב.⁹²

3.6. הולנד⁹³

ב-13 בנובמבר 2008 הועלתה לדיון בפרלמנט הצעת חוק שיזמה סגנית שר הפנים של הולנד שבה מוצעת תוכנית להקמת מאגר מידע ביומטרי מרכזי ובו נתוני הביומטריים של כל אדם בהולנד שמלאו לו חמש שנים. על-פי דיווח באתרי חדשות הולנדים, יש בפרלמנט רוב התומך ביוזמת החקיקה האמורה.⁹⁴

⁸⁸ Federal Data Protection Act (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG), translation provided by the Bundesbeauftragter für den Datenschutz and the Berliner Datenschutzbeauftragter, in www.iuscomp.org.

⁸⁹ London School of Economics, The Department of Information Systems, *The Identity Project: An assessment of the UK Identity Cards Bill and its implications*, June 27th, 2005.

⁹⁰ *eGovernment Factsheet – Germany – National Interface*, July 18th, 2008 in <http://epractice.eu>, last entry: January 1st, 2009; The Federal Ministry of the Interior of the Federal Republic of Germany, <http://www.bmi.bund.de>, last visit: January 5th, 2009.

⁹¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, in: <http://www.bundestag.de/parlament/plenargesehen/to/196.html>, last entry: January 4th, 2009.

⁹² James Goldstein, Rina Angeletti, Manfred Holzbach, Daniel Konrad and Max Snijder, *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats* (ed. Pawel Rotter), October 2008, European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies.

⁹³ המידע בפרק זה לקוח מאתרי החדשות: <http://www.nrc.nl/international/Features/article2059482.ece/>; <http://www.dutchnews.nl/news/>; [Dutch plan single database for biometric data](http://www.dutchnews.nl/news/;Dutch_plan_single_database_for_biometric_data)

⁹⁴ [archives/print/014016.php](http://www.dutchnews.nl/news/;Dutch_plan_single_database_for_biometric_data), תאריך כניסה: 8 בדצמבר 2008. כמו כן המידע מתבסס על תשובתו של Frank Hendrickx מוועדת הפנים של הפרלמנט של הולנד על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 בינואר 2009. שם.



דרכונים הולנדיים שיש בהם שבב (chip) כבר כוללים סריקת פנים (face scan), ומהשנה הבאה דרכונים חדשים יכללו גם טביעת ארבע אצבעות. אם תתקבל הצעת החוק החדשה, יישמר המידע הביومترית האמור במאגר מידע מרכזי.

יוזמת החקיקה להקמת מאגר מידע מרכזי של נתונים ביומטריים נועדה, בין השאר, "לעקוב אחר מי שאשמים בביצוע פשעים ולחקור פעילויות שמציבות איום לביטחונה של המדינה".⁹⁵ לפיכך, על-פי הצעת החוק, למשרד התובע הכללי תהיה גישה למאגר הנתונים האמור במקרים שבהם בוצעו פשעים חמורים.

המצדדים בחוק המוצע טוענים כי הכנסת מידע מן הסוג האמור למאגר מידע מרכזי אחד תקל את הזיהוי של קורבנות במקרה של אסון, וכן תקל את ביצוען של חקירות פליליות. המתנגדים ליוזמה טוענים שספק אם היא עולה בקנה אחד עם האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם, ויש פגמים רבים מדי במאגר המוצע. לטענת פיטר ואן קופן (Van Koppen), פרופסור לפסיכולוגיה קרימינלית וחקר ראשי במכון ההולנדי לחקר פשיעה ואכיפת חוק שבלידן (The Dutch Institute for the Study of Crime and Law Enforcement in Leiden), מאגר המידע האמור יאפשר למשרד המשפטים לערוך חיפושים במערכת ששמורות בה טביעות אצבעות של אנשים רבים שאינם חשודים כלל. כמו כן, לדבריו, הטכניקה לזיהוי טביעות אצבעות אינה אמינה במאה אחוזים, וככל שירבו טביעות האצבעות שבמאגר כך יגדל הסיכוי לעשות טעויות. עוד הוא מציין כי יעילותו של מאגר המידע בכל הנוגע לאיתור ולזיהוי של עבריינים מוטלת בספק, בין השאר מפני שהוא לא יכול, למשל, טביעות אצבעות של אנשים ששוהים בהולנד שלא כחוק. חלק מהטענות האלה עלו גם בדוח של הרשות להגנת המידע (Data Protection Authority) מ-2007, שמזהיר מפני הסכנה הגלומה בשמירת כל המידע שבדרכונים במאגר מידע מרכזי אחד, שיהווה מטרה אטרקטיבית להאקרים ולעבריינים.⁹⁶

3.7. הונג-קונג

תושבי הונג-קונג שגילם מעל 11 מחויבים לשאת תעודות זהות מאז 1949. מאז 2003 הממשלה מנפיקה לתושבים **תעודות זהות חכמות** (smart ID card) הכוללות מידע בסיסי (שם, תאריך לידה, מספר התעודה ותאריך הנפקתה ומידע על הזכאות של המחזיק בתעודה להתגורר בהונג-קונג) ו**טביעה ביומטרית של שתי אצבעות ותווי פנים**. המידע מופיע על גבי הכרטיס ומאוחסן בשבב אלקטרוני. נוסף על כך התעודה משמשת למסחר אלקטרוני וככרטיס ספרייה. בכוונת הממשלה להוסיף שימושים בעתיד.⁹⁷

הנפקת תעודות הזהות החכמות נעשתה באמצעות תיקון משנת 2003 לפקודת רישום האנשים מ-1960 (Registration of Persons Ordinance) והתקנת תקנות בנושא. **תקנות אלו מחייבות את המקבל תעודת זהות למסור בעת הרישום מידע מקיף – מין, כתובת, מצב משפחתי, מקצוע – ומסמכים המאשרים את זהותו, וכן טביעה ביומטרית. מידע זה יכול להישמר במאגר מידע לצורך הנפקת התעודה.** גישה למרשם ניתנת לגורמים ממשלתיים בלבד לצורך אימות זהותו של אדם או לצרכים אחרים שמוגדרים בחוק.

⁹⁵ ש.ם.

⁹⁶ ש.ם.

⁹⁷ London School of Economics, The Department of Information Systems, *The Identity Project: An Assessment of the UK Identity Cards Bill and its Implications*, June 27th, 2005.



הפקודה אוסרת חשיפה של טביעת האצבע או של התמונה השמורה במאגר, אלא באישור מפורש וספציפי של המזכיר הראשי הממונה על האדמיניסטרציה (Chief Secretary of Administration).⁹⁸

המידע שבתעודת הזהות מוגן גם בפקודת המידע האישי (פרטיות) משנת 1996 (Personal Data – Privacy Ordinance), המגינה על מידע מזהה של פרטים ומציבה תנאים לאיסופו, לעיבודו ולשמירתו. החוק קובע כי מספר תעודת הזהות הוא מידע פרטי שיש לנהוג בו ככזה ואין לפרסמו. עם זאת, לפי קוד מקצועי לשימוש במספר תעודת הזהות ונתונים מזהים אחרים שפרסם משרד הממונה על הפרטיות במידע אישי (Office of Privacy Commissioner for Personal Data) שהוקם לפי חוק זה, אפשר לאסוף ולשמור מספרי תעודת זהות הן בידי גורמים ממשלתיים (ללא הגבלה) והן בידי גורמים פרטיים לצורך מתן שירותים ומניעת הפסדים. כמו כן, הקוד מאפשר שיתוף מידע בנושא בין גופים פרטיים לצורך מטרה משותפת.⁹⁹

נמתחה ביקורת בעקבות הנפקת תעודות הזהות החכמות, בעיקר בשל החשש שהתעודות, המידע השמור בהן והטכנולוגיה שבה הן נוצרו ישמשו למטרות אחרות מאלה שלשמן נועדו. ואכן, הגדרת המטרות של התעודה עמומה ואין הגבלות חוקיות ברורות על השימוש בה בעתיד.¹⁰⁰ עם זאת, החלת החוק עברה ללא דיון ציבורי רחב וללא התנגדות. חלוקת תעודת הזהות החכמות החלה ביוני 2003 והסתיימה במאי 2007. בנובמבר 2008 פג תוקפן של תעודות הזהות הישנות.¹⁰¹

3.8. צרפת

תעודות זהות לאומיות הונפקו בצרפת לראשונה תחת משטר וישי בשנת 1940. נשיאת תעודת זהות היתה חובה לכלל האזרחים מגיל 16. בעת הנפקת התעודה נלקחה מן המחזיק בה טביעת אצבע, והיא נשמרה לצד מידע אישי נוסף במרשם אזרחים מרכזי. כמו כן צוינה בתעודה הדת של מחזיק התעודה. תעודות הזהות נותרו בשימוש גם לאחר התחלפות המשטר, בשינויים רבים.

כיום תעודת הזהות – La carte nationale d'identité – היא המסמך הרשמי היחיד המיועד לאישור זהותו של המחזיק בו, וזה תפקידה היחיד. כל אזרח צרפתי זכאי לקבל תעודת זהות, אך החוק אינו מחייב לעשות זאת. בתעודה תמונה, פרטי מידע אישיים (שם, מין, תאריך לידה, כתובת מגורים וחתימה) ופרטים על התעודה (מספר, מקום ההנפקה, מועד ההנפקה ותוקף). המידע שעל התעודה נשמר במאגר מידע מרכזי; במאגר זה שמורים גם פרטים על ההיסטוריה של התעודה. המאגר מנוהל בנפרד מכל מאגר מידע ממשלתי אחר. אין לקשר בין פרטי אדם אחד לפרטי אדם אחר בתוך המאגר. גישה מלאה למידע שבמאגר ניתנת רק למערכת המנפיקה את התעודה, והיא רשאית לספק מידע לגורם חיצוני רק לצורך אישור שתעודה מסוימת נגנבה או אבדה. המשטרה רשאית לקבל גישה למידע מוגבל – שם, מין, תאריך לידה ומספר התעודה – לשם חקירה הקשורה לביצוע עבירה. בתעודה שורת "ברקוד" שבה מקודדים שם בעל התעודה, תאריך לידה, מין ומספר הזהות, והיא ניתנת לקריאה על-ידי סורק אופטי. החוק אוסר שמירה של המידע הנקרא באופן זה אלא במערכת המנפיקה את התעודה, ובפועל פונקציה זו לא שימשה

⁹⁸ Hong Kong, "Registration of Persons Ordinance and Registration of Persons Regulations", in <http://www.hklii.hk/>, last visit: January 13th, 2009.

⁹⁹ Office of the Privacy Commissioner for Personal Data, *Code of Practice on the Identity Card Number and Other Personal Identifiers*, December 1997, in <http://www.pcpd.org.hk>, last entry: January 13th, 2009.

¹⁰⁰ Graham Greenleaf, Director Cyberspace Law & Policy Centre, "Hong Kong ID card – An Overview", Faculty of Law, University of New South Wales, Australia, January 26th, 2006.

¹⁰¹ Hong Kong Government, Smart ID Card Home Page, <http://www.smartid.gov.hk/en/index.html>, last entry: January 13th, 2008.



עד כה. בעת הרישום נלקחת מן הנרשם טביעת אצבע, והיא נשמרת בצורתה הלא-דיגיטלית במרשם מרכזי. רק לשופט יש גישה למידע זה, בתנאים מסוימים.¹⁰²

מאז 2005 נדונה בצרפת יוזמת משרד הפנים להנפיק תעודת זהות אלקטרונית – Identification Nationale – Électronique Sécurisée (INES). לפי התוכנית שהציג משרד הפנים התעודה תכלול שבב ממוחשב שבו יאוחסן מידע אישי על בעל התעודה, טביעה ביומטרית של תווי הפנים וטביעות שתי אצבעות וחתימה אלקטרונית שנועדה לאפשר גישה בטוחה לשירותי ממשל ולעסקים אלקטרוניים. המידע האישי שבתעודה יישמר גם במאגר מידע מרכזי. הטביעה הביומטרית תישמר בנפרד ובאופן אנונימי. החוק יחייב להחזיק תעודה, והיא תונפק תמורת תשלום.¹⁰³

על התוכנית נמתחה ביקורת ציבורית קשה. הוועדה הלאומית למידע ולחירות (La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)¹⁰⁴ סירבה לאשר את התוכנית. בדוח שפרסמה הוועדה הובעה התנגדות לשמירת מידע אישי וביומטרי במאגר מידע מרכזי, בעיקר בשל חשש שיהיה אפשר להשתמש בטביעה הביומטרית שלא למטרה שלשמה נלקחה.¹⁰⁵ נוסף על כך ביקר את התוכנית הפורום לזכויות באינטרנט (Le Forum des droits sur l'internet) – גוף משותף המאגד נציגים מן הסקטור הממשלתי והפרטי והחברה האזרחית – בעקבות דיון ציבורי שניהל בנושא זה, ודרש בין השאר להקדיש תשומת לב רבה יותר להגנה על הפרטיות ולביטחון המידע שבכרטיס.¹⁰⁶

על רקע התנגדות זו שינתה ממשלת צרפת את תוכניתה וקבעה כי הגישה למאגר המידע שבו טביעות ביומטריות תהיה מוגבלת ביותר ותתאפשר רק במסגרת הליכים משפטיים. כמו כן בוטלה הדרישה לחייב כל אזרח לשאת את תעודת הזהות.¹⁰⁷ הוקמה סוכנות לאומית מיוחדת – L'Agence nationale des titres sécurisés – שתפקידה להנפיק תעודות אלקטרוניות בטוחות, ובהן תעודת זהות ודרכון ביומטרי. לפי הכרזת הממשלה, הנפקת תעודת זהות אלקטרונית שבה חתימה אלקטרונית תחל בשנת 2009, והמטרה היא להנפיק תעודות כאלה לכל אזרחי צרפת.¹⁰⁸

¹⁰² London School of Economics, The Department of Information Systems, *The Identity Project: An Assessment of the UK Identity Cards Bill and its Implications*, June 27th, 2005; "La Carte nationale d'identité aujourd'hui", La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) website: <http://www.cnil.fr>, last entry: January 6th, 2009.

¹⁰³ Repulique Française, Ministère de L'interieur de la Securite Interieure et des Libertes Local, *Le Programme INES (identité national électronique sécurisée)*, 01.03.05; James Goldstein, Rina Angeletti, Manfred Holzbach, Daniel Konrad and Max Snijder, *Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Threats* (ed. Paweł Rotter), October 2008, European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies.

¹⁰⁴ ועדה ממשלתית שהוקמה בחוק מ-1978 שעניינו עיבוד מידע, מאגרי מידע וחירויות הפרט (Loi n° 78-17 du 6 Janvier) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (1978), ומוסמכת, בין השאר, לאשר עיבוד מידע אישי, לרבות מידע ביומטרי, על-ידי גופים ציבוריים ופרטיים.

¹⁰⁵ CNIL, "Position de la CNIL sur la Carte Nationale d'identité et la biometrie", May 31st, 2005, in: <http://www.cnil.fr>, last entry: January 6th, 2009

¹⁰⁶ Le Forum des droits sur l'internet, *Rapport: Projet de carte nationale d'identité électronique*, June 16th, 2005, in website: <http://www.foruminternet.org>, last visit: January 6th, 2009.

¹⁰⁷ *Egovernement in France: Factsheet*, June 2008, in <http://www.epractice.eu>, last entry: January 5th, 2009.

¹⁰⁸ Repulique Française, Premier Ministre, SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE, DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE, Eric Besson, *France Numérique 2012: Plan de développement de l'économie numérique*, October 2008, in website: <http://francenumerique2012.fr>, last entry: January 6th, 2008.



יוזמה נוספת הכרוכה בשימוש בטכנולוגיה ביומטרית היא "ויזָביו" (Visabio) – מאגר מידע על מבקשי אשרות לצרפת. **המאגר הוקם על-פי חוק משנת 2007**,¹⁰⁹ **ושמורות בו טביעות ביומטריות של מבקשי אשרה – תווי פנים ועשר אצבעות כף היד**. המטרה העיקרית של המאגר היא מאבק בהגירה לא חוקית ובטרור, ומעורבים בו גורמים ממשרד ההגירה, ממשרד החוץ, ממשרד הפנים, ממשרד ההגנה ומרשות המכס. הטביעה הביומטרית נמסרת בעת בקשת האשרה בקונסוליות צרפת במדינות המוצא. הרישום הביומטרי הוא תנאי לקבלת אשרה. מבקש האשרה זכאי לראות את הנתונים ולדרוש את תיקונם אם יש בזה צורך. נתוני הטביעה נשמרים במאגר חמש שנים לצד מידע אישי של המבקש, פרטי הנסיעה והאשרה. בעת המעבר בביקורת הגבולות מוצגים פרטיו של המבקש ומאומתת זהותו מול הטביעה הביומטרית שמסר. המאגר הוא פיילוט למאגר המידע הכלל-אירופי VIS, ויחובר אליו עם הפעלתו. הקמת המאגר אושרה, בהסתייגויות מסוימות, בוועדה הלאומית למידע ולחירות.¹¹⁰

בצרפת יש דרכון אלקטרוני הכולל כיום טביעה ביומטרית של תווי פנים. הממשלה מתכננת להוסיף למידע זה ביוני 2009 טביעה ביומטרית של שתי אצבעות, כדי לעמוד בסטנדרטים שקבע האיחוד האירופי לדרכונים של מדינות האיחוד (ראו סעיף 3.1). **בכוונת הממשלה לשמור את הטביעה הביומטרית במערכת המידע, לצד המידע האישי והמידע הנוסף שנאספו בה. כך עתיד להיווצר מאגר מידע ביומטרי של אזרחי צרפת**. הוועדה הלאומית למידע ולחירות ביקרה מהלך זה.¹¹¹

¹⁰⁹ Décret n°2007-1560 du 2 novembre 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa pris pour l'application de l'article L. 611-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et modifiant la partie réglementaire de ce code. In website: <http://www.legifrance.gouv.fr>, last entry: January 7th, 2009.

¹¹⁰ Repulique Française, minisere de l'immigration, "VISABIO: French Biometric Visa System", in: http://www.3dface.org/files/slides/080221/8-alaterrre-ministere_de_l'immigration.pdf, last entry: January 6th, 2008. French Service Public, "Etrangers en France: Visas d'entrée en France", in: <http://www.service-public.fr/>, last entry: January 7th, 2009. <http://www.cnil.fr>.

¹¹¹ <http://www.cnil.fr>, last entry: January 7th, 2008.

