



סגן ראש הממשלה ושר הפנים

י"ב בתשרי התשע"ב
10 באוקטובר 2011
שר. 9912-2011

לכבוד
ח"כ דוד רותם
יזרועות חוקה חוק ומשפט

שלום רב,

הנדון: תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופיקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב-2011

רשות האוכלוסין וההגירה נערכת להנפקת תעודות זהות ביומטריות על פי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע – 2009 (להלן – חוק הביומטריה) בשלב ראשון לתקופת מבחן של שנתיים ולתושבים שירצו בכך.

במסגרת ההיערכות להנפקת תעודות זהות החדשות, הוחלט על ביצוע רה-אורגניזציה בנושא תעודות זהות בין היתר בסוגיית הרישומים בתעודות זהות (נוסח לתיקון תקנות בעניין זה הועבר בנפרד לוועדה) ובסוגיית תוקפן של תעודות זהות, כאשר הוחלט כי נכון יהיה להגביל מעתה את תוקפן של תעודות זהות למשך עשר שנים, דבר אשר יצריך את החלפתן מדי תקופה. בצד עקרון זה נכון יהיה לקבוע הסדרים למקרים בהם תינתן תעודת זהות לתקופה קצרה יותר וכן לקבוע עילות והסדרים לפיקיעת תוקפה של תעודת זהות אף טרם חלוף תקופת תוקפה.

לצורך הסדרת האמור, ובהתאם לסמכותי כאמור בסעיף 26 לחוק מרשם האוכלוסין התשכ"ה – 1965, מוגשות לאישור ועדת חוקה חוק ומשפט תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופיקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב – 2011 בצירוף דברי הסבר מפורטים. הנוסח המוצע קיבל את אישור משרד המשפטים.

נוכח המועד הקרב לתחילת תקופת המבחן על פי חוק הביומטריה, נבקש את כינוסה של ועדת החוקה ברחיפות לצורך דיון בנוסח התקנות המוצע.

בכבוד רב,

אליהו ישי

אליהו ישי

העתק: מר אמנון בן עמי - מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
עזר וניאל סלומון - היועץ המשפטי

תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב – 2011

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 26 ו-28א(2) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה – 1965¹ ובאישור ועדת חוקה חוק ומשפט אני מתקין תקנות אלה:

1. הגדרות
- בתקנות אלה –
גוף ציבורי – כהגדרתו בפסקה (1) להגדרה "גוף ציבורי" שבסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981²;
"גורם מאשר ממשלתי" – גורם ממשלתי המנפיק תעודות אלקטרוניות לאימות עבור רשות האוכלוסין לפי תקנות מרשם האוכלוסין (תעודה אלקטרונית לאימות), התשע"ב – 2011³
"עובד מוסמך" – עובד רשות האוכלוסין או גורם מאשר ממשלתי ששר הפנים או ראש רשות האוכלוסין הסמיך לכך לענין תקנות אלה או חלקן;
"רשות האוכלוסין" – רשות האוכלוסין והתגירה.
(א) תקופת תוקפה של תעודת זהות היא עשר שנים מיום נתינתה.
2. תקופת תוקפן של תעודות זהות
- (ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), תקופת תוקפה של תעודת זהות הניתנת לבעל רישיון לשיבת ארצי לפי חוק הכניסה לישראל התשי"ב – 1952⁴ (להלן – חוק הכניסה לישראל), היא למשך תקופת הרישיון שניתן לו.
- (ג) במקרים מיוחדים שיאשר ראש רשות האוכלוסין, תינתן תעודת זהות לתקופה הקצרה מעשר שנים.
3. עילות לפקיעת תוקפה של תעודת זהות
- (א) על אף האמור בתקנה 2, יפקע תוקפה של תעודת זהות בכל אחד מאלה:
- (1) לאחר שהודיע בעל תעודת זהות, שזהותו אומתה, לעובד מוסמך כי קיים חשש ממשי כי נפגעה שליטתו בתעודת הזהות או כי נעשה שימוש לרעה בתעודת הזהות או במידע או בנתונים השמורים בה, או כי פרט מהפרטים המופיעים בתעודה או בשבב אינו נכון;
- (2) לאחר שנמסר לעובד מוסמך, מידע ממשטרת ישראל או מגוף ציבורי ונמצא כי קיים חשש ממשי כי נפגעה שליטתו של התושב בתעודת הזהות או כי נעשה שימוש לרעה בתעודת הזהות או במידע או בנתונים השמורים בה, או כי פרט מהפרטים המופיעים בתעודה או בשבב אינו נכון;
- (3) התקבלה באחת מלשכות רשות האוכלוסין תעודת זהות שנמצאה שלא ברשות בעליה;
- (4) עם קבלת הודעה מראש רשות האוכלוסין בדבר פגם בחתימתו האלקטרונית המאוכטחת, או במערכות החומרה והתוכנה המנפיקות את התעודות האלקטרוניות לאימות, שיש בו כדי לפגוע במהימנות חתימתו או במהימנות התעודות האלקטרוניות לאימות שהוא מנפיק;
- (5) עם ביטולו או פקיעת תוקפו של רישיון ישיבה לפי חוק הכניסה לישראל או תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד – 1974⁵ או עם ביטול אזרחותו של בעל תעודת הזהות לפי חוק האזרחות התשי"ב – 1952⁶.

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.

² ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

³ ק"ת התשע"ב, עמ' (ישראל בדפוס).

⁴ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

⁵ ק"ת התשל"ד, עמ' 1517, התשע"א, עמ' 705 ו-710.

⁶ ס"ח התשי"ב, עמ' 146.

(6) עם החלפתה בתעודת זהות חדשה, לרבות בשל בלאי התעודת או שינוי ברישומים שבה; לעניין זה- למעט החלפת הספח בלבד;

(7) בשל מות בעל התעודה.

(ב) בהתקיים אחד הארועים האמורים בתקנת משנה (א)(1) עד (6), יציין העובד המוסמך, במערכות המחשב של רשות האוכלוסין מהו הארוע שארע ואת פקיעת תעודת הזהות, ויודיע על כך לתושב בהודעה בכתב בזואר רשום בהקדם האפשרי; ההודעה תישלח למענו הרשום של התושב במרשם האוכלוסין.

- | | | |
|----|--|--|
| 4. | הודעה על פגיעה בשליטה בתעודת זהות | <p>בעל תעודת זהות שנודע לו כי קיים חשש ממשי כי נפגעה שליטתו בתעודת הזהות או כי נעשה שימוש לרעה בתעודת הזהות או במידע או בנתונים השמורים בה, או כי פרט מהפרטים המופיעים בתעודה או בשבכ אינו נכון, יודיע על כך מיד לעובד מוסמך באחת מהדרכים האלה:</p> <p>(1) יתייצב באחת מלשכות רשות האוכלוסין ויודיע על כך;</p> <p>(2) יודיע על כך בטלפון למוקד קליטת ההודעות שיוקם לענין זה, ואשר יהיה זמין 24 שעות ביממה;</p> |
| 5. | תחילה | <p>תחילתן של תקנות אלה ביום תחילתו של צו לפי סעיף (1)41 לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשי"ע - 2009</p> |
| 6. | חודאת מעבר | <p>על אף האמור בתקנה 2(א) תקופת תוקפה של תעודת זהות שניתנה לפני תחילתן של תקנות אלה היא עשר שנים מיום תחילתן.</p> |

אליהו ישי
שר הפנים

התשע"ב
(2011)
(חמ 3-4-351)

להלן דברי הסבר לתקנות:

תקנה 1:

1. בתקנה זו נקבעו הגדרות למונחים בהם נעשה שימוש בתקנות אלו.

תקנה 2:

2. במסגרת חשיבה כוללת לקראת ביצוע רה-אורגניזציה בנושא תעודות זהות כאמור, הוחלט כי נכון לקבוע מעתה ואילך תוקף מוגבל לתעודות זהות. יצויין, כי בתקופה הקרובה יחל תהליך הנפקת תעודות זהות ביומטריות כאמור לעיל. מדובר בתקופת מבחן בת שנתיים ובה תונפק תעודת זהות ביומטרית לתושבים שירצו בכך. יחד עם זאת, תושבים שלא יהיו מעוניינים להיכלל בתקופת המבחן לפי החוק, ימשיכו לשאת את תעודת הזהות "הרגילה". הוחלט כי תעודות זהות (הן הביומטריות והן הרגילות) תהיינה מעתה בנות תוקף למשך עשר שנים (זוהי גם תקופת תקפס של הדרכונים הישראליים).

3. לאור קביעת העיקרון של תוקף מוגבל לתעודות זהות שיונפקו מיום תחילת תקנות אלו, נדרשת הוראת מעבר הבאה להסדיר את תקופת תוקפן של התעודות שהונפקו לפני יום תחילת תקנות אלו והנמצאות בידי הציבור, התעודות הללו תהיינה בנות תוקף למשך עשר שנים מיום תחילתן של תקנות אלו. הוראת מעבר כאמור נקבעה בתקנה 6.

4. תושבים המחזיקים ברישיון לשיבת ארעי בישראל (מכח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952) הנרשמים במרשם האוכלוסין, מקבלים אף הם תעודות זהות. אולם בניגוד לאזרחים ולתושבי קבע, מעמדם בישראל אינו קבוע, הרישיון שהם אווזים מוגבל בזמן, על פי רוב לשנה או שנתיים, כאשר מדי תקופה מאריכים אותו. פסקת משנה (ב) באה להבהיר כי תעודת הזהות של בעל רישיון לשיבת ארעי אינה בגדר החסדר הכללי שנקבע בתקנה - תוקף למשך עשר שנים, אלא היא בת תוקף זהה למשך תקופת הרישיון שניתן לתושב הארעי.

5. בתקנה 2 (א) נקבע כי תקופת תוקפן של תעודות זהות תהיה למשך עשר שנים. כחריג לעקרון זה מוצע לקבוע בתקנת משנה (ג) כי במקרים מיוחדים שיאשר ראש רשות האוכלוסין וההגירה, ניתן יהיה להנפיק תעודת זהות לתקופה הקצרה מעשר שנים. מנגנון זה נדרש למקרים כגון אלו שבהם נשקל הליך של ביטול אזרחות לפי סעיף 11 לחוק האזרחות התשי"ב - 1952 (אם במקרה של עלייה במרמה, או הפרת אמונים וכיוצ"ב), או אז ניתן יחיה בתקופת הבדיקה לתת תעודת זהות לתקופה הקצרה מעשר שנים.

לשם השוואה, גם בעניין הדרכונים ישנו עיקרון כללי כי דרכון יינתן לתקופה של עשר שנים, אך השר רשאי להורות על הנפקת דרכון מסוים או סוג מסוים של דרכונים, לתקופה קצרה מעשר שנים (סעי' 4 לחוק הדרכונים, התשי"ב - 1952).

תקנה 3.

6. תקנה 3(א) - בעוד שבתקנה 2 נקבע כי ככלל, תעודת זהות תהיה תקפה למשך עשר שנים, דנה תקנה 3 בנסיבות בהן יפקע תוקפה של תעודת זהות אף טרם חלוף עשר שנים. יצויין, כי תעודות זהות ביומטריות יכולו, בהתאם לסעיף 25 (ב) בחוק מרשם האוכלוסין (כפי שתוקן בחוק הביומטריה), שבב ובו חומר מחשב כמפורט - אמצעי זיהוי ביומטריים או נתוני זיהוי ביומטריים, תעודה אלקטרונית לאימות (מסר אלקטרוני כהגדרתו בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001 המאשר כי אמצעי זיהוי אלקטרוני מסוים הוא של אדם מסוים ובכך מתאפשר זיהוי ודאי של אותו אדם), תעודה אלקטרונית לחתימה (על פי בקשת התושב שיהיה מעוניין לעשות שימוש בתעודת הזהות לצורך חתימה אלקטרונית ויישומי מממשל זמין) ופרטים נוספים. בצד התועלת והיתרונות של תעודה כזו הכוללת תעודה אלקטרונית לאימות ותעודה אלקטרונית לחתימה, ישנן גם סכנות, ובגין כך תימסרנה למבקש התעודה הודעה ואזהרה כאמור בתקנה 2 לתקנות מרשם האוכלוסין (תעודה אלקטרונית לאימות), התשע"ב-2011 (להלן – תקנות תעודה אלקטרונית לאימות) כדי לתת את ההגנה הראויה לתוכן התעודה ולאדם המשתמש בה, ישנם כמה מצבים בהם יש לבטל תעודה אלקטרונית. העיקרון שמאחורי הביטול הוא למנוע שימוש לרעה על ידי מי שאיננו מורשה לכך על ידי סימון התעודה כ"מבוטלת". בהתאם לסעיף 25 (ב)(3) לחוק מרשם האוכלוסין, תעודה אלקטרונית לאימות ואמצעי זיהוי אלקטרוני, אמצעי חתימה, אמצעי לאימות חתימה ותעודה אלקטרונית, יישמרו בשבב באופן שתתאפשר גישה אליהם בידי בעל התעודה בלבד או בהרשאתו. לפיכך וכדי למנוע שימוש לרעה בתעודה, כאשר מתברר כי קיים חשש ממשי כי נפגעה שליטתו של התושב בתעודת הזהות או כי נעשה שימוש לרעה בתעודה, במידע או בנתונים השמורים בה, או כי המידע או הנתונים שבתעודה או בשבב אינם נכונים, יש צורך מידי בביטול התעודה האלקטרונית, ואכן בתקנה 8 לתקנות תעודה אלקטרונית לאימות, נקבע הסדר בדבר ביטול כאמור. ביטול תעודה אלקטרונית ייעשה "מרחוק" ולא בפעולה פיסית על התעודה עצמה, לעיתים אפילו בלא ידיעת בעל התעודה (שיקבל על כך הודעה בהקדם האפשרי, כמפורט בתקנות), וזאת משום הצורך להגן עליו. כדי למנוע מצב בלתי מתקבל על הדעת שבו בעל תעודת זהות נושא עימו תעודה שהרכיבים האלקטרוניים שלה בוטלו והוא עדיין עושה בה שימוש כדי להזדהות עימה באופן חזותי (זיהוי ויזואלי מול תעודה, בהבדל מאימות זהות אלקטרוני), מוצע לקבוע הסדר מהותי, כי באותם מצבים שבהם נדרש ביטול הרכיבים האלקטרוניים בתעודה, ייפקע תוקפה של התעודה והיא לא תהיה תקפה אף לעניין השימוש היומיומי – זיהוי ויזואלי של האדם מול התעודה. פקיעה כזו תחייב את האדם לגשת ללשכת רשות האוכלוסין וההגירה ולבקש תעודה חדשה.
7. פסקאות (1) ו-2 - דנות במקרים בהם קיים חשש ממשי כי נפגעה שליטתו של בעל התעודה בתעודת הזהות או כי נעשה שימוש לרעה במידע או בנתונים השמורים בה, או כי פרט מהפרטים המופיעים בתעודה או בשבב אינו נכון, כאשר בפסקה 1 המקרה הוא שבעל התעודה מודיע על הבעיה, בפסקה 2 מקור המידע לכך הוא חיצוני - משטרת ישראל או גוף ציבורי (כהגדרתו בתקנה 1) במקרים בהם יכול שיעשה שימוש לרעה ע"י צד ג' בתעודה של התושב ללא ידיעתו של התושב (או לחילופין שימוש לרעה תוך שיתוף פעולה עם בעל התעודה);

8. פסקה (3) – כאשר תימסר בלשכת רשות האוכלוסין תעודת זהות שנמצאה שלא ברשות בעליה – תבוטל התעודה כאמור ויפקע תוקפה.
9. יצויין, כי אף שההוראות האמורות נועדו להגן מפני שימוש לרעה ברכיבים האלקטרוניים בתעודת, דהיינו נקבעו לצורך התעודות הביומטריות, הרי שגם כאשר ידווח על מקרה של חשש לאבדן שליטה וכד' בנסיבות המפורטות בפסקאות (1) עד (3), יהיה בכך כדי לגרום לפקיעת התעודה אף שאין הדבר כרוך בביטול התעודה האלקטרונית שחיא כוללת.
10. פסקה (4) – בתקנה 14 לתקנות תעודה אלקטרונית לאימות נקבע, כי התעודות האלקטרוניות לאימות שבתעודות הזהות, יאומתו בחתימתו האלקטרונית המאובטחת של ראש רשות האוכלוסין; על מנת להבטיח מהימנותן של התעודות האלקטרוניות המונפקות על ידי רשות האוכלוסין, נקבע כי כל אחת תיחתם באמצעות חתימתו האלקטרונית של ראש רשות האוכלוסין כאשר בכך נוצרת שרשרת אמינות חזקה יותר, אשר יהיה קשה לזייפה. לפיכך, יש צורך לקבוע כי תעודת זהות תפקע (וכאמור תבוטל עפ"י תקנה 8 לתקנות תעודה אלקטרונית לאימות), כאשר נודע כי נפל פגם בחתימתו האלקטרונית המאובטחת של ראש רשות האוכלוסין, או בכלל במערכות החומרה והתוכנה המנפיקות את התעודות האלקטרוניות לאימות, ובפגם יש כדי לפגוע במהימנות חתימתו של ראש רשות האוכלוסין או במהימנות התעודות האלקטרוניות לאימות שהוא מנפיק.
11. פסקאות (5), (7) - בנוסף, יש צורך בביטול במצבים הנוגעים לסטטוס של בעל התעודה – ביטול מעמדו החוקי בישראל (פסקה 5) או מותו של בעל התעודה (פסקה 7). לעניין זה נבהיר, כי הסמכות לבטל רישיון ישיבה והתנאים לפקיעת רישיון (סעיף 11 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ו תקנה 11 לתקנות הכניסה לישראל, התש"ל"ד – 1974) כמו גם הסמכות לבטל אזרחות (בתנאים שנקבעו בסעיף 11 לחוק האזרחות התשי"ב – 1952) נקבעו בהוראות החוקים כאמור, ומבחינת מהותם של דברים אין כאן חידוש, החידוש הוא בכך כי התקנה תקבע כי במקרים בהם בוטל מעמדו החוקי של התושב או האזרח כאמור, ייפקע תוקפה של תעודת הזהות שהוא מחזיק, שהרי הוא מחזיק בה מכח היותו בעל אזרחות ישראלית או רישיון ישיבה בישראל, ומשזה פקע או בוטל, אין לתעודת הזהות שבידו כל ערך ויש לקבוע כי תוקפה יפקע, בין היתר כדי למנוע ממנו לעשות בה שימוש כאשר הוא מזדהה עימה כאדם בעל מעמד חוקי בישראל.
12. פסקה (6) – כל החלפה של החלק העיקרי של תעודת הזהות (בהבדל מהספח), לרבות בשל בלאי או צורך בהוצאת תעודה חדשה לאחר שינוי הרישומים בה, תביא לפקיעת תעודת הזהות המוחלפת, שהרי לא ייתכן מצב של שתי תעודות זהות תקפות לאותו תושב.
13. תקנה 3(ב) - עם פקיעת תוקפה של התעודה על פי אחת מחלופות תקנה זו, יצויין במחשב רשות האוכלוסין האירוע שאירע ותצויין פקיעת התעודה. היות ובחלק מהמקרים מדובר בנסיבות העשויות להתרחש ללא שבעל התעודה מודע לכך ולגרום לפקיעת תעודת הזהות, מוצע לקבוע בתקנת משנה (ב), כי בהתקיים אחד המקרים המנויים בתקנה 2(א), למעט בעת מות בעל התעודה, תימסר על כך הודעה בדואר רשום לתושב בהקדם האפשרי.
- יצויין, כי בנוסף לפקיעתה של התעודה, הרי שעם ביטול התעודה האלקטרונית כאמור בתקנה 8(א) לתקנות תעודה אלקטרונית לאימות, יירשם דבר הביטול במאגר התעודות הבטולות כאמור בתקנה 8(כ) שם, וזאת על מנת שגורמים המבקשים להסתמך על קיומה של

תעודת זהות המוחזקת בידי פלוני, יוכלו לקבל אינדיקציה רשמית האם מדובר בתעודה תקפה או שמא בתעודה מבוטלת.

תקנה 4.

14. בסעיף 28א(2) לחוק מרשם האוכלוסין, נקבעה חובה על בעלת תעודת זהות להודיע על פגיעה בשליטה בתעודת הזהות או במידע השמור בה וכיוצא ב. מוצע לקבוע בתקנה זו את דרכי ההודעה: על ידי התייצבות פיזית באחת מלשכות רשות האוכלוסין או על ידי דיווח למוקד קליטת הודעות שיוקם לענין זה. על מנת להבטיח יכולת ביטול מיידי של תעודות, מתוך כוונה להבטיח רמת דיוק ומהימנות גבוהות ביותר, יוקם מוקד לקבלת הודעות, אשר יהיה זמין 24 שעות ביממה. הכוונה היא כי מבחינת התושב, יהיה מוקד מרכזי אליו יוכל לדווח, בכל שעה משעות היממה ובכך לקיים חובת הדיווח החלה עליו מכח החוק, ובד בבד להבטיח אפשרות ביטול מיידי של התעודה על ידי אותו מוקד, עם קבלת ההודעה.

תקנה 5.

15. מוצע לקבוע את יום תחילתן של תקנות אלו ליום תחילתה של תקופת המבחן לעניין חוק הביومترיות, בהתם לצו לפי סעיף 41(1) לחוק הביומריות.

תקנה 6.

16. הואיל ותקנה 2(א) מסדירה תוקף של עשר שנים לתעודות זהות, מוצע לקבוע הוראת מעבר לגבי תעודות שניתנו לפני יום תחילת תקנות אלו, דהיינו מוחזקות כיום בידי הציבור, ואלו תהיינה תקפות למשך עשר שנים מיום תחילתן של תקנות אלו.