

משרד הפנים

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת בנושא מעטפות חיילים, שבחרו לעיריית תל-אביב-יפו, בבחירות שנערכו בתשל"ט, ונמצאו זרזות.

במינהל האוכלוסין שבמשרד הראשי ובשכונות מירשם נפתיות נבדקו תהליכי מתן מיגוון השרותים לאוכלוסייה.

במינהל האוכלוסין שבמשרד, ביחידה לביקורת גבולות במטא"ר שבמשרד ישראל ובתחנות גבול אחדות — נמל תעופה בן-גוריון ונמלי הים — נבדקו סדרי בדיקת נוסעים — יוצאים את הארץ ונכנסים אליה — וכן ניהול הרשומות, לצורכי בדיקה ומעקב.

באגף התכנון ובשלוש לשכות תכנון מחוזיות: ירושלים, תל-אביב והדרום, נערכה ביקורת על סדרי עבודתן של הלשכות, תהליכי אישור תכניות לסוגיהן ופיקוח של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות.

נבדקה פעילות המשרד בוועדות שהוקמו לצורך תיאום ותכנון הפריסה, התשתית והבינוי האזרחי והצבאי בנגב. כן נבחנו במשרד הראשי ובמחוז הדרום הערכות המשרד לקידום משימות תכנון הבינוי בנגב שהן בתחום אחריותו.

ההיערכות ללחימה בפשיעה נבדקה במשרד ישראל, ביחידות הנוגעות בדבר במטא"ר שבמשרד ישראל וברמת מחוזות, מרחבים ותחנות השלמת הבדיקה נערכה במשרדי ממשלה אחרים.

באגף החקירות שבמטה הארצי, בשני מחוזות, שלושה מרחבים ובשבע תחנות, נערכה ביקורת על הנהלים לעריכת חקירות ומעצרים.

נבדקו ההליכים בקשר לעבירות של גניבת רכב וחלקיו ומניעתן, ובקשר להזמנות למשפט והגשת כתבי אישום על עבירות תעבורה, תוך התייחסות לנושא ההתחמקות מתשלום קנס בדו"חות שניתנו בגין עבירות חנייה.

ביחידה לחקירת פשעים שבמטה הארצי, במטה המחוז הדרומי ובמרחב ירושלים נבחנו סדרי הטיפול בתלונות על שוטרים.

במסגרת שירות בתי הסוהר נבדקו סדרי הטיפול באסירים, התנאים הפיסיים והסדרי המינהליים הקשורים במשק ואפסנאות, בתי הסוהר באר שבע.

בשירות בתי הסוהר ובבתי הסוהר עצמם נבדק הנושא של ביקורי המבקרים הרשמיים בבתי הסוהר וסדרי מעקב אחרי הממצאים שהועלו על ידם.

בחירות לרשויות המקומיות תשל"ט—1978

מעטפות של חיילים בבחירות לעיריית תל-אביב

ביום שלישי ז' בחשוון תשל"ט (7 בנובמבר 1978) נערכו בחירות לרשויות המקומיות ולראשיהן. הבחירות לרשויות המקומיות נערכות על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה—1965, חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה—1975, והתקנות בדבר סדרי הבחירות, שהותקנו על פיהם. כן חל על הבחירות לרשויות המקומיות חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), תשכ"ד—1964, חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט—1959, וכהוראת שעה לבחירות, תשל"ט—1978, חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה),

תשל"ט—1978. על ביצוע חוקי הבחירות ממונה שר הפנים, הפועל באמצעות המפקח הארצי על הבחירות שבמשרדו. מבחינת ההסדרים במקום, אחראים לקיום הבחירות פקיד הבחירות שליד רשות מקומית, אשר מתמנה על ידי שר הפנים, וועדת בחירות של הרשות המקומית, הנבחרת על ידי מועצת הרשות המקומית ומורכבת מנציגי הסיעות המיוצגות במועצה. רשות שאין בה מועצה נבחרת, מתמנית ועדה על ידי השר. הבחירות לראש הרשות, על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה—1975, נערכות ביום הבחירות למועצה; בעת הבחירות מוכנסים למעטפה אחת שני פתקי הצבעה: אחד לבחירת חברי המועצה ואחד לבחירת ראש הרשות.

סדרי ההצבעה של חיילים ושוטרים וכן אזרחים עובדי צה"ל, נקבעו בפרק ח' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה—1965. לפי החוק, על המצביעים בקלפי לחיילים לשים את המעטפה עם פתק ההצבעה לחוך מעטפה שנייה וועדת הקלפי מציינת על מעטפה שנייה זו את שם הבוחר, מספר תעודת הזהות, מספר תעודת החייל וכן את שם הרשות המקומית שבתחומה מתגורר הבוחר. המעטפות מקלפיות החיילים מועברות לוועדות הבחירות של הרשויות המקומיות הנוגעות לדבר.

הוראות מיוחדות על קיום בחירות בין חיילים נקבעו על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הבטחון. קצין, שהיה אחראי לבחירות של חיילים בצה"ל, קבע הוראות משלימות, שלפיהן מונן קציני בחירות לחיילים: אזוריים, מרחביים ופיקודיים.

ביום הבחירות לרשויות המקומיות ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במספר מקומות קלפי בצה"ל; בשניים מהם בחרו גם חיילים, שהיו מאושפזים בבתי חולים סמוכים לבסיסים, בהם היו מוצבות קלפיות. הביקורת העלתה, כי ההצבעה בקרב חיילי צה"ל התנהלה בצורה מסודרת וכל האחראים לביצוע הבחירות הודרכו מראש ומילאו את תפקידם בהתאם להוראות (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 485).

לפי סעיף 95 לחוק הבחירות, "משנמגר סיכום מניין הקולות, ימיון פקיד הבחירות את המסמכים הנוגעים לבחירות לסוגיהם וישמרים — כל סוג בצורה לחוד — במקום בטוח עד לאחר תום המועד להגשת ערעורי בחירות ואם הוגשו ערעורי בחירות, עד לאחר מתן פסקי הדין בהם; אחרי המועדים האמורים ידאג להשמדתם של הצרורות, אם לא נצטווה על ידי בית משפט מוסמך לנהוג באופן אחר".

נתברר כי חלק מהמעטפות — אשר חל עליהן האמור בסעיף 95 — לא הושמדו כדרוש, ובכך היה כדי לפגוע בחשאיות הבחירות האחרונות לראש העירייה ומועצת עיריית תל-אביב, ואף — בנסיבות מסוימות — לעורר תהיות על תוצאות הבחירות.

משרד מבקר המדינה בדק את הנסיבות, שבהן נמצאו מעטפות בוחרים זרקות במקום ציבורי ואת המשמעות המשפטיות והמינהליות של המקרה. לצורך זה נערכו בירורים אצל המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים. להלן הממצאים:

לפי פרוטוקול של ועדת משנה של ועדת הבחירות בתל-אביב—יפו נמצאו בסיום הבחירות במעטפות של חיילים 3,661 מעטפות כשרות מבחינת זכות ההצבעה ו-789 מעטפות פסולות. מעטפות פסולות לא הושמדו על ידי פקיד הבחירות יחד עם יתר חומר הבחירות, כפי שמורה סעיף 95 לחוק הבחירות. בהתאם להסברי המפקח הארצי על הבחירות, מעטפות אלו הושארו באולם, ששימש כמקום מושבה של ועדת הבחירות ונמצאו פזורות בשטח החצר של האולם. עוד הוסבר על ידי המפקח הארצי על הבחירות, בעת הבירורים אלו, כי לא ניתן לקבוע, אם המדובר בכל המעטפות הפסולות או רק בחלק מהן. ואכן מכתבה יותר מאוחרת שהתפרסמה בעתון נתברר, כי בחצר של אחד הבתים שבסביבות האולם נמצאו עוד מעטפות מסוג זה.

רוב המעטפות הזרקות נאספו על ידי המשטרה עם קבלת הודעה טלפונית וחלק מהן — על ידי כתב עיתון. עוד נאספו חלק מהמעטפות על ידי קצין מחיל האוויר שנקרה במקום והן נמסרו על ידיו לקצין, שהיה אחראי למהלך הבחירות בצה"ל.

המפקח הארצי על הבחירות קיבל לידי המשטרה 237 מעטפות סגורות; מהעתון, 15 מעטפות חיצוניות פתוחות, בלא שהיו בהן מעטפות פנימיות; לגבי 28 מעטפות נוספות נתקבל מידע מקצין, שהיה אחראי לבחירות בצה"ל, כי הן שמורות אצלו, כשהן סגורות, וצורך צילום של המעטפות החיצוניות, כך שניתן לראות את הפרטים המזהים של החיילים אשר הצביעו.

המפקח על הבחירות ערך בדיקה לגבי זכות הבחירה של המצביעים, לפי הפרטים שעל גבי המעטפות החיצוניות, ונתברר, כי 201 מהמעטפות אמנם יש לראותן פסולות, אולם לגבי יתר 79 המעטפות — 72 שהועברו על ידי המשטרה, 3 מהעתון ו-4 שבידי צה"ל — לא הייתה סיבה לפסילתן. הוסבר לביקורת, כי במעטפות אלו היו שיבושים קלים בשמות, כגון החלפת האות "צ" ב"ד" או רישום לא נכון של ספרה במספר הזהות של החייל. המפקח על הבחירות מניח, כי ועדת הבחירות המקומית לא טרחה די הצורך — כנראה מקוצר זמן — כדי לאתר שמות אלו ברשימות הבוחרים ופסלה את המעטפות.

בשים לב לכך ערכה הביקורת, יחד עם סגן המפקח הארצי על הבחירות, חישוב כדי לקבוע, אם באבדן הקולות, מחמת פסילת כלל 789 המעטפות, היה כדי לשנות את תוצאות הבחירות בתל-אביב-יפו. החישוב נערך לפי אפשרויות שונות (ראה להלן), ובמיוחד נבדק, אם היה הדבר משנה את תוצאות הבחירות, אילו ניתנו כל הקולות לרשימה אחת איוו שהיא.

בבחירות לעיריית תל-אביב-יפו היו 146,880 קולות כשרים. לפי חלוקה ל-31 מנדטים, שמועצת העירייה מורכבת מהם, מתקבלת מכסה של 4,738 קולות. בהתאם לחוק הבחירות, משתתפות בחלוקת המנדטים רק אותן רשימות מועמדים, שקיבלו לפחות 75% מהמכסה, דהיינו במקרה זה — 3,553 קולות.

1. שלוש רשימות, שלא ניתן להן להשתתף בחלוקת המנדטים, קיבלו את מספר הקולות הבא :

סימון הרשימה	מספר הקולות שקיבלה	תוספת הקולות שנפסלו	ס"ה
ר'	1,349	789	2,138
ט'	1,187	789	1,976
ש'	2,538	789	3,327
ס"ה	5,074		

לפי זה, אפילו היו מתווספים לאחת מאותן רשימות כל 789 הקולות, לא היה בכך כדי להקנותן את הזכות להשתתף בחלוקת המנדטים.

2. והרי נתונים על הרשימות ששותפו בחלוקת המנדטים — לפי 4,574 קולות למנדט ("המודד") *.

סימון הרשימה	מספר הקולות כשרים	מספר מנדטים	עודף קולות
אמת	45,773	10	33
בגד	17,488	3(+)	3,766
לע	9,658	2	510
מתל	68,887	15	277
ס"ה	141,806	+30	על פי העודף הגדול ביותר
		1	

* המודד של מספר קולות הדרוש למנדט חושב כדלהלן:
ס"ה קולות כשרים

146,880

פחות מספר הקולות שניתנו לרשימות שלא השיגו מכסה של 3,553 קולות (ראה לעיל)

5,074

ס"ה קולות שניתנו לרשימות ששותפו בחלוקת המנדטים —

141,806

141,806 מחולק ב-31 (מנדטים) מהווה מודד של 4,574 קולות למנדט.

אילו היו כל 789 הקולות כשרים וניתנו לרשימות שלא עברו את המכסה, היה המודד למגדט 4,549 ; ואילו ניתנו לרשימות שעברו את המכסה, היה המודד 4,599. מכאן שבין כך ובין כך לא היה באותם 789 הקולות כדי לשנות בסופו של דבר את חלוקת המנדטים. חישוב דומה לגבי בחירת ראש העירייה העלה, כי גם שם לא היה ב-789 הקולות כדי להביא לחוצאה שונה מזו שנתקבלה.

*

השארית מעטפות הצבעה על תכולתן, ואי השמדתן כנדרש, מהווה הפרת החוק מצד הגורמים המינהליים האחראים לביצועו ; היה בכך כדי לפגוע בחשאיות הבחירות, ובנסיבות מסוימות אף עלול היה הדבר לעורר תהיות על תוצאותיהן. במקרה הספציפי נתברר במהלך הבדיקה, כי באבדן הקולות מחמת פסילת המעטפות לא היה כדי להשפיע על תוצאות הבחירות. מן הנכון להבטיח, כי בעתיד יפקידו הבחירות על פעולות שמירה של החומר והשמדתו כנדרש, תוך דרישה מפורשת לדיווח על כך בחתימת ידם.

מינהל האוכלוסין

מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים מופקד על ביצוע החוקים בדבר אזרחות ישראלית, רישום תושבי המדינה, כניסה לישראל ויציאה ממנה. באמצעות לשכותיו מקיים מינהל האוכלוסין שירותי תיעוד ורישום ומעקב שוטף אחר השינויים במעמד ובפרטים האישיים של התושבים. כמו כן מספק האגף מידע לגורמים המוסמכים לכך. מינהל האוכלוסין עוסק גם במתן אשרות לעולים, לתיירים, מבקרים ותושבים ארעיים. השירותים לאזרחי ישראל בחוץ לארץ ניתנים באמצעות השירות הקונסולרי בנציגויות ישראל. בתיאום עם הממשל הצבאי מטפל האגף בענייני מרשם גם בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל.

עיקר פעולות מינהל האוכלוסין מופנה לביצוע חוקים אלה : חוק השבות, תשי"א-1950 ; חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 ; חוק האזרחות, תשי"ב-1952 ; חוק הדרכונים, תשי"ב-1952 ; חוק השמות, תשט"ז-1956 ; חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965 ; והתקנות שהותקנו על פיהם.

למינהל האוכלוסין כמה מחלקות : המחלקה למרשם האוכלוסין מופקדת בעיקר על רישום עולים, לידות, שינויי מען, רישום נישואין וגירושין ופטירות, שינויי שם ובחירת שם, רישום העוזבים את הארץ לצמיתות ותיקונים בפרטי רישום. בתחום תפקידיה של המחלקה לאזרחות ודרכונים, הנפקת מסמכי נסיעה, התאזרחות וויתור על אזרחות. המחלקה לאשרות אחראית על מתן אשרות ורשיונות ישיבה למבקשים להיכנס לישראל. מחלקת המיכון מנהלת את "קובץ התושבים" הממוכן, מעדכנת ומתקנת רישומים ומספקת מידע לגורמים שונים. מחלקת ביקורת הגבולות אחראית לרישום הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה ומספקת מידע על מועדי כניסה ויציאה לתושב עצמו ולמוסדות המדינה המוסמכים לכך. השירותים ניתנים באמצעות 21 לשכות מחוזיות ונפתיות ו-28 סניפים. כן פועלים במאות יישובים עובדי רשויות מקומיות, נציגי קיבוצים ומושבים, שהוסמכו על ידי המשרד כפקידי רישום. בבתי דין רבניים ובסניפי דואר נתמנו פקידים רישום העורכים שינויים בפרטי רישום. ביקורת הגבולות בתחנות הגבול מבוצעת על ידי משטרת ישראל.

תקציב מינהל האוכלוסין לשנת הכספים 1977 הסתכם ב-26,890,000 ל"י, בשנת 1978 — 44,270,000 ל"י ובשנת 1979 — 74,000,000 ל"י.

תקן כוח האדם במינהל האוכלוסין לשנת הכספים 1979 היה 345 משרות. בדצמבר 1979 הועסקו, לפי נתוני המשרד 382 עובדים.

משרד מבקר המדינה, ערך בחודשים ספטמבר-דצמבר 1979 ביקורת מסורגת בשתי לשכות מחוזיות, שלוש לשכות נפתיות ושבעה סניפים. עובדי הביקורת ערכו סיורים ובדיקות אקראיות

בכמה לשכות נפתיות ובסניפיהן ; כן נבדקה מחלקת המיכון. הביקורת התייחסה בעיקר לרמת השירות הניתן לציבור ואיכותו, משך השירות, וסדרי העבודה והמינהל בלשכות. כמו כן נבדקה מידת העדכניות של הרישומים שמנהל מינהל האוכלוסין.

מתן שירות לציבור

1. לפי ההסדרים הנהוגים כל אדם, יהא מקום מגוריו בארץ אשר יהא, רשאי לבקש שירותי מינהל האוכלוסין בכל אחת מלשכותיו ברחבי הארץ. בדרך כלל מגיש המבקש עצמו בקשה ללשכה בטופס בצירוף תיעוד מתאים, ועם הגשתה עליו לשלם האגרה לפי התעריף שנקבע. יש שירותים אחדים, שניתן לקבלם על ידי אחר וללא תשלום.

— המשרד עשה לשיפור התנאים הפיזיים של לשכותיו ואף שיפץ כמה מהן. עם זאת הועלו בסוירים, שערכו עובדי הביקורת בלשכות ובסניפים, כמה ממצאים. ברוב הלשכות אין פקיד מודיעין היכול להסביר לציבור את דרכי קבלת השירות, מילוי הטפסים וכדומה. לחילופין אף לא הוצגו שלטי מודיעין המפרטים את דרכי הגשת הבקשות ולוחות תעריפי האגרות לשירותים השונים. בחלק מהלשכות לא הותקן מתקן לטופסים, שהציבור יוכל לשרת עצמו, והפונים נאלצו לעמוד בתור כדי לקבל את טופסי הבקשה. יש לשכות, שהגשה אליהן קשה בעיקר לקשישים ונכים או שהצפיפות בהם רבה ביותר. בעיקר בולט הדבר בלשכה המחוזית בחיפה, שבה אין סידורים מתאימים באולם קבלת הקהל, ובחדרי העובדים, שבהם מקבלים העובדים קהל בצפיפות רבה, ללא תאורה מספקת, ללא סידורי אוורור נאותים ובהעדר ריהוט מספיק.

2. את הבקשות לכל סוגי השירות מגישים בדרך כלל למקבל קהל, ולפיכך עליו להכיר את השירותים השונים ולדעת כל הדרוש לבדיקת תקינותם וסבירותם של הסוגים הרבים של הבקשות, שאורחים עשויים להגיש להם, על נספחיהן והתיעוד שיש לצרף אליהן.

— ברוב הלשכות שנבדקו הועסקו כמקבלי קהל עובדים ארעיים או עובדים בלתי מנוסים. בלשכות אלה קיבלו הפקידים לעתים קרובות בקשות, בלא שבדקו כנדרש, אם כל הפרטים הנדרשים מולאו כראוי בטופס הבקשה ואם הבקשה מלווה תיעוד מספיק או מתאים. הטיפול בבקשות בלתי תקינות התעכב, ולעתים הוזמן המבקש ללשכה. לצורך מתן פרטים נוספים או לבידור. המשרד הסביר, שכדי לחסוך במשרות תקניות בחודשי החורף, שבהם אין עומס עבודה בלשכות, הוסכם עם משרד האוצר להעסיק בחודשי הקיץ עובדים ארעיים, שהעסקתם מוגבלת ל-120 ימי עבודה. במצב זה אין המשרד נותן לעובדים ארעיים, שתחלופתם רבה, הדרכה יסודית למילוי נאות של תפקידם.

3. בלשכות המחוזיות ובלשכות הנפתיות הגדולות יש הפרדה בין קבלת הקהל של מבקשי שירות בנושאי מרשם האוכלוסין, דרכונים ואזרחות לבין מתן שירות למבקשי אשרות.

— אין נוהג אחיד בלשכות בסדרי מתן השירות לאשרות. בחלק מהלשכות ניתן השירות במקום, בעיקר לגבי הארכת אשרות של תיירים. בלשכות אחרות לא ניתן השירות במקום והדרכון הוזר של המבקש מופקד במשך כמה ימים בלשכה לשם מתן השירות. במקרה כגון זה אין בידי המבקש תעודה מוסמכת, שתהווה מסמך מזהה רשמי בעת שהותו בארץ. כיוון שכך, נאלץ המבקש להמתין ימים מספר בעיר, שבה הוגשה הבקשה, בעוד שמטבע הדברים רוב רובם של המבקשים הם תיירים הנוסעים בארץ ושהייתם בה מוגבלת. על המשרד, אפוא, להורות על סדרי טיפול יעילים ואחידים לגבי בקשות לאשרות בכל לשכותיו. נמסר למשרד מבקר המדינה שמינהל האוכלוסין הורה לכל לשכותיו לתת שירות זה בו ביום. במקרה של צורך בטיפול ממושך בבקשה יש לתת לפונה אישור, שהגיש הבקשה בצירוף הדרכון.

4. השירות לציבור על ידי הלשכות ניתן על פי מסמכים ותעודות רשמיים, המתויקים בתיקים אישיים של אזרחי מדינת ישראל והתושבים שהוהים בה ועל בסיס הרישומים "שב"קובץ התושבים" הממוכן המנוהל על ידי מינהל האוכלוסין. כן נעזרות הלשכות בקבצים ממוכנים נוספים כגון: "קובץ דרכונים" וברשימות וברטסות פנימיות. התיקים האישיים של תושבי כל נפה מוחזקים בארכיון הלשכה הנוגעת, ולכל הלשכות ניתנו מיקרופישים, שעליהם התדפיס של "קובץ התושבים". הבסיס לפתיחת תיק אישי ובמקביל הרישומה "ב"קובץ התושבים" הממוכן היא ההודעה על לידה או רישום כניסתו של עולה לארץ (שאלון רישום עולה). יש חשיבות רבה לכך, שהתיק האישי והרישומה "ב"קובץ התושבים" יהיו מלאים ומעודכנים ושתהיה אפשרות מהירה ויעילה להשתמש בהם.

עקב המספר הגדול של תיקים אישיים בכל אחת מהלשכות, העדר מקום להחזקתם, דיור בלתי הולם בחלק מהן ומספר עובדים בלתי מספיק ובלתי מיומן בארכיונים ניתנים מירב השירותים על פי המיקרופיש כדי להימנע במידת האפשר משימוש בתיק האישי. שיטה זו הונהגה כדי לייעל את העבודה ולקצר את משך הטיפול. היא גם עשויה להשיג את המטרות בתנאי שהמיקרופיש הוא מעודכן. אולם, כפי שיתואר להלן, המערכת הממוכנת לא עמדה בתנאי זה, ולכן היו תקלות, כפי שיוסבר בהמשך.

5. בתי החולים ממלאים לגבי כל ילוד "הודעה על לידת חי". הודעות אלה מועברות מכל בתי החולים בארץ למחלקת המיכון, שמכלילה את הנולידים ב"קובץ התושבים" ומעבירה ללשכה, המשרתת את איזור מגורי הילוד, את ההודעה בצירוף "תעודת לידה". הלשכה בודקת את נכונות הפרטים בתעודת הלידה בהשוואה ל"הודעה על לידת חי", ואם מתגלה שגיאה בפרט כלשהו, מודיעה הלשכה על כך למחלקת המיכון לשם תיקון הרשומה בקובץ. על פי הנחיות מינהל האוכלוסין נשלחות תעודות הלידה להורים, לאחר שנתקבלו בלשכה.

— כשההורים לא נתנו שם לילד עד שחרורו מבית החולים, נשלחות התעודות כפי שהן ללא שם פרטי. מרבית הלשכות, פרט לתל-אביב, שולחות תעודות בלתי מושלמות אלה להורים. התעודות שהועברו ללשכה בתל-אביב מוחזקות בלשכה, עד אשר יודיעו ההורים ללשכה את השם שבוחרו לתת לילד. לעתים מתקבלת הדעה כזאת, רק כעבור שנים מספר. עוד נמצא, כי נכונות פרטי הרשומה של ילודים שתעודות הלידה שלהם לא נשלחו, גם לא נבדקו בלשכה. העדר בדיקה כזאת עלול לגרום תקלה, מאחר שרישום הגולד מהווה בסיס לרישומים ולתיעוד המהווים את המירשם. המשרד הודיע, כי לשם דרבון ההורים להודיע על שמו של הילד תוך פרק זמן סביר, שולחת הלשכה להורים הזמנה לסור ללשכה לשם השלמת פרט זה. לדעת הביקורת גם משלא נענו ההורים להזמנה זו, יש לשלוח את התעודה אליהם.

6. בשנת 1976 החליט המשרד להוציא תעודות זהות מדגם חדש בעבור ילידי 1960–1962 ועולים חדשים המקבלים תעודות זהות לראשונה. התעודות הכוללות את הפרטים האישיים הוכנו מראש על ידי מחלקת המיכון והועברו ללשכות, שמסרו אותן לבעליהן, כאשר הגישו בקשה לתעודות זהות. מחלקת המיכון הכינה מראש כ-200,000 תעודות מדגם זה, שההוצאה בגין עיבודן והדפסתן הייתה כחמש לירות לתעודה.

— חלק מהתעודות הודפסו. שגויות, וחלקן עוד לא היו מעודכנות בפרטים האישיים עקב שינויים במען, בשמות משפחה ולעיתים אף במצב המשפחתי בעת הגשת הבקשה, ומשום כך נאלצו הלשכות בעת קבלת הבקשות להכין תעודות חדשות בלשכה, דבר שהיה כרוך בביטול התעודות המוכנות. לפי הערכת הלשכות לא נתבקשו כמחצית מן התעודות שהוכנו, והן נשארו בלשכות ללא כל שימוש. פעולה זו, שלא הניבה את היעול המצופה, הייתה כרוכה גם בהוצאה כספית ניכרת.

עקב אי היענותם של תושבים אלה החליט המשרד לשנות את השיטה ולא להמשיך בהכנת תעודות זהות מיומנתו אלא להוציא אותן רק לפי בקשה המוגשת ללשכה, נבדקת על ידיה ומועברת למחלקת המיכון להכנת התעודה.

7. במקום הוצאת תעודות ומתן שירות על סמך תיעוד שבתיקים האישיים החליט מינהל האוכלוסין בפברואר 1978, להיערך לצמצום משך הזמן של הוצאת דרכונים ותעודות מעבר לקראת עונת התיירות ולחת את השירות של הוצאת דרכונים חדשים על בסיס המיקרופיש של "קובץ התושבים" וכן לגבי חידוש דרכונים והארכתם לפי המיקרופיש של שתי רשימות מיוחדות (רמ"ד/מל"ד): במקביל הוקם קובץ ממוכן מצטבר של בעלי דרכונים, שהוצאו החל מפברואר 1978. בלשכות שבהן מספר מבקשי הדרכונים מגיע למאות אחדות בעונת התיירות, קוצר משך הזמן להוצאת דרכונים ל-7–10 ימים, אולם בלשכות בערים הגדולות, שבהן מגיע מספר הבקשות לאלפים כל חודש, עדיין נמשך מתן השירות כארבעה שבועות. שינוי השיטה כמתואר לעיל מאפשר הוצאת דרכון בכל אחת מלשכות המרשם בארץ.

לאחר הוצאת דרכון אוספים את טופסי הבקשה, ומעבירים אותם במרכזו אתה לחודש ליחידת המיכון לעדכון המיקרופיש. מחלקת המיכון ממציאה את המידע למחלקת האוחרת והדרכונים.

מטרת הנהגתה של השיטה האמורה הייתה לבטל את השיטה של הוצאת הדרכונים תוך הודקקות בתיק אישי, אולם הביצוע לא היה תקין מהסיבות המתוארות להלן:

(א) מאחר ש"קובץ הדרכונים הממוכן המצטבר" כולל רישום של בעלי דרכונים, שהוצאו החל ממפברואר 1978, ואין בו מידע לגבי בעלי דרכונים תקפים שהוצאו לפני מועד זה, ומכיוון שהמשרד החליט לעבור לשיטה החדשה — דהיינו שלא לתת שירות על פי תיק אישי — אך לא המציא ללשכות רשימה של כל הדרכונים שבחוקף (הכוללת לדעת מחלקת הדרכונים כ-500,000 דרכונים כאלה), אין בידי הלשכות מידע על דרכונים שבחוקף לפני פברואר 1978.

(ב) בתקופה מ-31.8.1979 עד ינואר 1980 לא עדכנה מחלקת המיכון את "קובץ הדרכונים הממוכן המצטבר", ואין בידי הלשכות מידע, אם אמנם הוצאו דרכונים בתקופה זו. עד חודש אוקטובר 1979 הועברו הבקשות תיכף לגמר הטיפול בלשכה למחלקת המיכון, בלי שיישאר בידי הלשכה ובתיק האישי תיעוד כלשהו. החל בחודש אוקטובר 1979 נשמרת הבקשה בלשכה כחודש ימים עד להעברתה למיכון.

כאשר מחלקת האזרחות והדרכונים, מקבלת מידע על הוצאת הדרכונים, היא בודקת אם אדם שקיבל דרכון מחזיק בדרכון נוסף בר תוקף, ואם היא מוצאת, שאמנם זה המצב, היא פונה לאותו אדם ומבקשת להתזיר את אחד הדרכונים. נמסר לביקורת, שבמקרים של חוסר היענות פונה המחלקה אף לעזרת המשטרה, אולם אם בינתיים עזב האדם את הארץ, הרי ניטלה כל משמעות מן הטיפול המתואר לעיל (ראה בדו"ח זה בפרק בנושא ביקורת הגבולות, עמ' 404). המשרד הסביר, שבגלל קשיים תקציביים לא עזבנו קובץ הדרכונים, כמתואר לעיל. בעקבות הביקורת הורה מינהל האוכלוסין ללשכותיו לסמן בתעודת הזהות של מבקשי הדרכונים סימול מיוחד כדי לצמצם את האפשרות, שאדם יגיש בעת ובעונה אחת בקשה לדרכון במספר לשכות.

8. הזכאים לקבל אזרחות ישראלית מכוח חוק השבות, תש"י-1950, רשאים לפני קבלת האזרחות הישראלית, לבחור במעמד של תושב ארעי (עולה בכח) המקבל תעודת זהות. בעלי אשרה במעמד זה זכאים להטבות שונות בתחום הדיור, מכס וכדומה. תוקף אשרה לבעלי מעמד זה הוא שלוש שנים והיא ניתנת להארכה במקרים מסוימים. ברוב הלשכות נוהגים להתזק את תיקיהם האישיים של בעלי אשרה כאמור ביחד עם תיקיהם של כלל תושבי הנפה, שהלשכה משרתת אותם.

— בידי הלשכות לא הייתה שיטה יעילה לעריכת מעקב אחר תושבים ארעיים (עולים בכוח), שתוקף אשרתם פג, אף כי הם ממשיכים לשהות בארץ שלא על פי החוק. גם אין בידי המשרד מידע מרוכז על בעלי אשרות אלה, שעזבו את הארץ. כדי לתקן את המצב החליט המשרד להנהיג את מעקב. לשם כך העבירה המחלקה לאשרות, בינואר 1979, ללשכות רשימה של אלפי בעלי אשרות מן הסוג הנדון, שהוצאו במשך שנת 1974, והורחה, שהלשכות יפרידו תיקים אלה מן הארכיון הכללי שבלשכה. עד מועד סיום הביקורת היו לשכות, שלא השלימו את שלילת התיקים האישיים של הכלולים ברשימה, ואף לא נעשה טיפול כל שהוא בתיקים שנשלפו. נמסר לביקורת כי המשרד החל בעדכון רישומים של הארכות רשיון שהייה באמצעות מחלקת המיכון. בסוף נובמבר 1979 אף החל המשרד בהוצאת תעודות זהות מדגם מיוחד לבעלי אשרה מסוג זה, כדי להקל לגורמים, הנותנים שירותים לבעלי אשרות אלה, לזהותם ולהימנע מלתת להם שירותים, לאחר שפג התוקף של אשרתם. מידע נוסף על אשרות שפג תוקפן יתקבל גם מכרססת ביקורת הגבולות הממוכנת.

9. במטרה לייעל ולשפר את סדרי השירות בלשכות ולהגביר את התפוקה החליט המשרד בסוף שנת 1976 לבדוק הנהגה של שיטת שכר עידוד לעובדי הלשכות. לשם כך נערך סקר בשיתופו של היחידה להנדסת ייצור בנציבות שירות המדינה, המחלקה לאר"ש והדרכה שבמשרד והיחידה לחקר עבודה ושכר עידוד שנמכנו לפיריון העבודה והייצור, והוקמה מועצת ייצור המורכבת מנציגי הגופים דלעיל ומנציגי העובדים. ביצוע הסקר נסתיים בסוף אוקטובר 1977, והמועצה החליטה להפעיל את שיטת שכר העידוד. השיטה הופעלה בלשכה בתל-אביב ב-1.2.1978 ובמקביל לכך הוחל במדידת עבודה בכל הלשכות לעלייה ומרשם ברחבי הארץ. נוכח הצלחת השיטה לשכר עידוד בלשכה בתל-אביב, שבה עלתה התפוקה בכ-20% תוך צמצום כוח האדם, מתכנן מינהל האוכלוסין להפעיל את השיטה ביתר הלשכות החל מתחילת שנת 1980, ולשם כך הוקמה מועצת ייצור ארצית.

כדי למדוד את כמות העבודה בלשכות הנהג דו"ח פעולות יומי של מקבלי הקהל הכולל פרטים על מקבל השירות, סוג השירות, סכום האגרה ומספר הבול. אחת המטרות הנוספות של דו"ח זה היא ליצור כלי לפיקוח ולבקרה, שיאפשר לערוך התאמה בין סוגי השירותים שניתנו, האגרות שנגבו בגינם והסכום, שהופקד למעשה בבנק. טופסי הדיווח היומי נבדקים על ידי המבקרים הפנימיים שבמנהל האוכלוסין לשם אישור כמות העבודה.

— על אף שטופס "דו"ח הפעולות היומי" כולל רישום של סך הכספים שנאספו בלשכה או בסניף וסכום ההכנסה וההפקדה בבנק, לא נהגו הלשכות למלא את פרטי הטופס האמורים ולפיקח לא ניתן לערוך התאמה בין סוגי השירות שנתנו ובין האגרה שנגבתה בגינם ולוודא, אם אמנם אלה מתאימים לסכום ההפקדה בבנק. במצב זה אין בידי הלשכות. ובידי המבקרים הפנימיים של המשרד אפשרות לבקרה נאותה כנדרש על פי כללי חשבוונאות מקובלים. (על העדר בקרה מסוג זה כבר עמד בעבר מבקר המדינה ולאחרונה בדו"ח השנתי 25, עמ' 549).

1. לשם ייעול השירות וקיצור משך הטיפול, נוטה המשרד להתבסס ככל שניתן על המיקרופי- שים של "קובץ התושבים" הממוכן. חשיבות רבה יש לעדכניות הקובץ הממוכן, שלמותו ונכונותו, שכן הוא משמש יותר ויותר בסיס עיקרי למתן שירות. לידי הלשכות נמסרו מיקרופי- פישים של "קובץ התושבים" הכוללים את הרשומות שב"קובץ האב" המעודכן אחת לחצי שנה והרשומות שב"קובץ התנועות" המצטברות הכולל את השינויים ממועד ההדפסה האחרון של קובץ האב.

— במועד סיום הביקורת בנובמבר 1979, היו בידי הלשכות מיקרופישים של הקובץ המצטבר מעודכנים רק ל-31.7.1979. בידי הלשכות היו אפוא רישומים מעודכנים של "קובץ התושבים" ושינויים שחלו בו רק לגבי תקופה של כחמישה חודשים לפני מועד סיום הביקורת. השירות התבסס איפא על רשומות בלתי מעודכנות במיקרופיש.

עדכון קובץ התושבים

מחלקת המיכון שבמנהל האוכלוסין עוסקת בעיקר בעדכון קובץ התושבים למטרות של משרד הפנים, למתן שירותים מסוימים לתושבי הארץ, כגון הנפקת תעודות לידה, תעודות זהות ותעודות אורחות; להפקת פנקס הבוחרים; וכן למתן מידע על תושבים ליחידות ממלכתיות, כגון: מינהל הכנסות המדינה, רשות השידור, צה"ל, משרד החינוך והתרבות, המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבריאות ומשטרת ישראל. קובץ התושבים מתנהל באמצעות מחשב של המרכז למיכון משרדי ובאמצעות מסופים במחלקת המיכון של משרד הפנים (להלן — מחלקת המיכון).

תהליך העדכון של הקובץ מבוסס על קבלת מידע על שינוי בפרט או פרטים אישיים של תושב. שינויים אלה נערכים בקובץ על פי מספר זהות של האנשים, שאת פרטיהם יש לעדכן ("קובץ תנועות"), והרצת קובץ זה כנגד הקובץ המרכזי ("קובץ אב") של המירשם.

מחלקת המיכון מקבלת מידע אודות שינויים של תושבים, כגון שינויי מען, נישואין, לידות, פטירות, שינויי שם, ממקורות שונים: לשכות עלליה ומירשם, תחנות גבול, בתי חולים ליולדות, לשכות בריאות מחוזיות, בתי דואר, מועצות דתיות. בשנת 1978 נקלטו באמצעות מחלקת המיכון יותר ממיליון הודעות שינוי, מזה קרוב ל-50% שינויי מען.

בחודשים אוקטובר-דצמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההודעות על שינויים, העברתם למחשב וקליטתם בקובץ. הבדיקות נערכו במחלקת המיכון, בלשכות עלליה ומירשם בירושלים ובתל-אביב, בלשכת הבריאות בתל-אביב, בבתי החולים בילינסון, בית יולדות הקריה ובית חולים קפלן, במועצה הדתית תל-אביב-יפו ובמועצה הדתית מזכרת בתיה.

הכנת מסמכי הקלט והזרמתם למחשב

— משרד מבקר המדינה סקר את תהליך יצירת מסמכי הקלט והעברתם למחלקת המיכון. להלן ההערות:

1. מידע על נישואין וגירושין מועבר מכ־150 משרדים של הרבנות ומ־7 בתי־דין רבניים אל משרד הדתות, המפעיל פיקוח על כל תעודות הנישואין והגירושין המונפקות. ברם היו מקרים שהתעודה לא הונפקה אוטומאטית והזוג שנישא לא דרש ולא קיבל את תעודת הנישואין במשך זמן ניכר — חודשים מספר ובמקרה מסוים — שנים מספר. במקרים מסוג זה לא הגיע המידע תוך פרק זמן סביר למשרד הדתות, וממילא לא למחלקת המיכון, כך שקובץ התושבים לא עודכן בפרט זה במשך תקופה ניכרת. מקרים כאלה היו נדירים, ועלולים לקרות בעיקר באותן המועצות הדתיות, שבהן מספר טכסי הנישואין הנערכים כל יום הוא ניכר (יותר מ־15 ליום).

2. מידע על לידות מועבר מכל בתי החולים, שבהם יש מחלקת יולדות, אל מחלקת המיכון. בבתי חולים שונים קיימים הסדרים שונים ביחס למילוי טופסי "הודעה על לידת חי" ומועדי העברתם למחלקת המיכון.

יש בתי חולים, שבהם קיימת האפשרות, שיוולדת תצא את בית החולים, בלי שהאחראי לכך בבית החולים ידאג למלא את הטופס. על אף שהטפסים הם ממוספרים (המספר הראשון על גבי הטופס מהווה את מספר הזהות של הילוד), אין בודקים לפני המשלוח את הרציפות המספרית של הטפסים העומדים להישלח. הטפסים הנשלחים אינם מלווים תעודות משלוח, המפרטות את המספרים הסידוריים של הטפסים ואת כמות הטפסים שנכללו במשלוח. אחדים מבתי החולים שולחים את החומר בדואר רשום, אחרים — בדואר רגיל. בתי החולים אינם מקבלים כל אישור, אם החומר אמנם נתקבל במחלקת המיכון. כיוון שכך, אם מעטפה מסוימת אבדה, אין על כך כל מידע — לא במחלקת המיכון ולא בבית החולים.

— בנסיבות כגון אלו, המידע על "לידת חי" אינו מגיע למחלקת המיכון ולכן אין המחלקה מנפיקה תעודות לידה.

מינהל האוכלוסין עורך מידי פעם בפעם ימי עיון לעובדים של בתי חולים העוסקים במילוי טופסי "הודעה על לידת חי". עם זאת העלתה הביקורת, כי נציגי מינהל האוכלוסין אינם מבקרים בקביעות בבתי החולים כדי לעמוד מקרוב על העבודה הנעשית בקשר לביצוע חוק מירשם האוכלוסין והוראות משרד הפנים.

3. מידע על פטירות מקורו אצל הרופאים, החתומים על הודעות פטירה. מידע זה מועבר אל לשכות בריאות מחוזיות, באחת משתי הדרכים: אם נפטר אדם שלא בבית חולים, הודעת הפטירה חתומה בידי רופא, שקבע את דבר המוות; התעודה נמסרת ללשכת הבריאות המחוזית, והיא המנפיקה את רשיון הקבורה. אם נפטר אדם בבית חולים, מנפיק בית החולים הן את הודעת הפטירה והן את רשיון הקבורה. העתקים מהודעות פטירה אלו מועברות אל לשכות הבריאות במחוזות שבהם נמצאים בתי החולים, המדווחים על הפטירות. בלשכות הבריאות המחוזיות מציגים את ההודעות על הפטירה על פי נפות מגוריהם של הנפטרים ומעבידים אותן אל הלשכות לעלייה ומירשם המתאימות המעבירות אותן, מצידן, למחלקת המיכון. הביקורת העלתה:

— החוק קבע, כי הודעה על פטירה תימסר על ידי לשכות הבריאות לפקיד הרישום תוך 14 יום. בתי חולים שונים העבירו את החבילות עם העתקי הודעות הפטירה לאחר הזמן שנקבע בחוק. מינהל האוכלוסין, פונה מדי פעם בפעם אל בתי החולים, שפיגרו בהעברת הודעות פטירה לעומת מה שגדרש בחוק, אך לא הביא לכך שבתי החולים ידווחו כגדרש. הודעות הפטירה שנשלחו אל היו מלוות תעודות משלוח המפרטות את מספר התעודות שבמשלוח ואת מספרי הזהות של הנפטרים. לא הייתה אפוא אפשרות לבדוק, אם החומר שנתקבל הוא כל החומר שנשלח. לשכות בריאות מחוזיות פותחות את חבילות הטפסים וממיינות את ההודעות שנתקבלו לפי נפות (כהגדרת משרד הפנים), שבהן גרו הנפטרים בחייהם ומעבירות את התעודות אל לשכות לעלייה ומירשם המתאימות. גם משלוח זה לא היה מלווה תעודות משלוח. לשכות הבריאות והלשכות לעלייה ומירשם לא אישרו את קבלת החומר תוך ציון, שכל החומר שנשלח אמנם נתקבל. במקרים מסוימים נשלח החומר בדואר רשום; באחרים — בדואר רגיל; וגם על ידי שליח של לשכת הבריאות.

4. מידע על שינויי מען ניתן למסור בבתי דואר, ברשויות המקומיות, אצל רושמי נישואין בבתי־דין רבניים ובלשכות לעלייה ומירשם. המידע על שינויי מען, שנמסר בבתי דואר מועבר ללשכות לעלייה ומירשם בנפות, ששם נמצאים בתי הדואר, שבהם נמסר המידע. מחלקת

המיכון העלתה טענות ואף הביאה דוגמאות לצורה הלקויה של מילוי טפסים, שהוגשו בבתי דואר. ברבים מן המקרים מולאו הטפסים כך, שאי אפשר היה לבצע את העדכון הנדרש בקובץ התושבים ואף לא הייתה אפשרות לאתר את מגיש הטופס כדי לדרוש ממנו להשלים את הפרטים החסרים או לתקן את הפרטים הלא ברורים. הטפסים מועברים מבתי הדואר אל הלשכות לעלייה ומירשם ללא תעודות משלוח, המפרטות את מספר הטפסים המועברים ואת מספרי הזהות של אלה שהגישו את הטפסים.

5. הודעות על שינויים אחרים כמו שינוי שם, שאלון רישום עולה, בחירת שם ועוד, מבוצעות על ידי כך, שהתושב ממלא את הטופס המתאים בשני העתקים וכן ממלא אחר אותם התנאים שמשרד הפנים דורש אותם לביצוע השינוי המבוקש. המסמכים מוגשים לעובד הלשכה לעלייה ומירשם שבדק אותם במקום, ואם נמצאו תקפים ושלימים, מאשר במקום את השינוי המבוקש על ידי שינוי בתעודת זהות של המבקש, תוך הטבעת חותמת של משרד הפנים. לאחר מכן כל המסמכים שהגיש התושב בצירוף העתק אחד מטופס הבקשה לשינוי מתווקים בתיקו האישי בלשכה, וההעתק השני של הטופס מועבר למחלקת המיכון ומשמש אסמכתה (מסמך מקור) לעדכון הקובץ. הלשכות מעבירות את הטפסים אחת לשבוע. הביקורת העלתה:

(א) — העברת הטפסים מלווה תעודות משלוח, המפרטות את מספר הטפסים מכל סוג המועברים במשלוח זה, אך אינן מזהות אותם בסימן כלשהו. כיוון שכך, אם אבד טופס אחד או יותר, אין כל אפשרות לקבוע מי היה מבקש השינוי וממילא אי אפשר לעדכן את הקובץ בשינוי המבוקש. בעת הביקורת במחלקת המיכון, נפתחה מעטפה, שהכילה טפסים שנשלחו מהלשכה לעלייה ומירשם בירושלים. הטפסים נספרו, והמספר נמצא שונה מזה הרשום על גבי תעודת המשלוח. העובד, שספר את הטפסים, תיקן את המספר הרשום על גבי תעודת המשלוח. הוסבר, כי לא ניתן לברר מה היה המספר הנכון של הטפסים שנשלחו. המשרד הודיע כי מפאת חוסר בכוח אדם אין אפשרות לסמן בתעודות משלוח סימן המזהה את הטופס, והורה ללשכות לערוך שינויים מינהליים שיאפשרו לאתר טופס או טפסים חסרים.

(ב) — משרד הפנים מבחין בין שינויי מען בתוך הנפה לבין שינויי מען מנפה לנפה. במקרה השני ממלא המבקש את הטופס המתאים בשני העתקים; אחד מהם משמש מסמך מקור לביצוע השינוי בקובץ, והשני מהווה אסמכתה להעברת תיקו האישי מהלשכה שבמקום מגוריו הקודם ללשכה שבמקום מגוריו החדש. לאחר העברת התיק מתווק הטופס בו. אם המדובר בשינוי מען בתוך הנפה, ממלא המדווח את הטופס רק במקור המשמש מסמך מקור לעדכון הקובץ. משרד הפנים הסביר, כי הדבר נעשה כדי לחסוך בעבודה בבלרית מרובה, הכרוכה בתיקון הטפסים בתיקיהם האישיים של תושבים שדיווחו על שינוי מען, כאשר התיק נשאר בטיפול של אותה לשכה. במקרה כגון זה התיק האישי של התושב אשר מהווה אסמכתה חוקית ואמור להכיל את כל החומר לגביו אינו מעודכן על אף שהמידע נמסר ללשכה כדין.

(ג) — מחלקת המיכון משמידה את כל מסמכי המקור של שינויי המען בתוך הנפה במשך שניים-שלושה חודשים לאחר קבלתם, כלומר לאחר שהמידע שבכל הטפסים, שנכללו במשלוח ושניתן היה לקולטם, אמנם נקלטו בקובץ. לגבי טופס הודעה על שינוי מען בתוך הנפה השמדתו פירושה השמדת המסמך היחיד המצוי; דבר זה הוא בניגוד לחוק הארכיונים*, שלפיו אין להשמיד מסמך, הקשור בשינוי במירשם התושבים, אלא שנה לאחר קבלתו וזאת רק אם מצוי העתק המסמך בתיק האישי. משרד הפנים הסביר, שבזמנו — לפני 15 שנים ומעלה — ביקש וקיבל לצמצום אישור מהוועדה המתאימה שליד גנזך המדינה היתר להשמיד את החומר מוקדם יותר. אישור זה לא הומצא לביקורת.

המשרד הודיע, כי בעקבות הערת הביקורת יישמרו מסמכי מקור אלה במרכז בכל לשכה נפתית. משרד מבקר המדינה העמיד את המשרד על נוסח החוק, שלפיו ההעתק הנותר בלשכה חייב להישמר בתיק האישי. כדי להבטיח את השלמות והדיוק של זרימת מידע, על מינהל האוכלוסין להנהיג פיקוח ומעקב שוטפים ושיטתיים על הגופים השונים הפועלים מכוח הסמך כויות, שנאצלו להם על ידי מינהל האוכלוסין.

* סעיף 60 לחוקת הראשונה לתקנות בדבר ביטול חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות — ביטול תעודות שיגרניות ברשות משרד הפנים, סעיף משנה 15.

1. אחת לחודש, בדרך כלל, נערך עדכון קובץ האב של מירשם התושבים על פי קובץ התנועות שהצטברו. נמצאה זהות בין פרטים אישיים של מבקש שינוי בקובץ התנועות לבין פרטיו בקובץ אב, מתבצע השנוי ("נקלט"), אולם אם אין זהות כזאת, נפלט השינוי כ"שגוי", והפרטים האישיים שבקובץ התנועות מודפסים בצד הפרטים האישיים, כפי שמופיעים בקובץ אב. רשימה זו נבדקת ידנית; כל אימת שמתברר, כי אי-הזהות מקורה בשיבוש — על ידי המדווח או בניקוב — מתקנים את רשומת התנועה ומעדכנים את הקובץ בהתאם.

אם ההשוואה הידנית מורה, כי האדם שזוהה באמצעות מספר הזהות שלו בקובץ אב אינו אותו האדם שבקובץ התנועות, מנסים לוודא את זהותו באמצעות שמו, כלומר שולפים את רשומתו מקובץ האב בתוך אלפוני. אם על ידי אמצעי זה מאתרים את האדם המבוקש, מתקנים את מספר הזהות על גבי טופס המקור. רשומים שנית את רשומת התנועה (עם מספר הזהות המתוקן), ומעדכנים את קובץ האב בעיבוד הבא.

— במקרים המתוארים לעיל אין מחלקת המיכון מודיעה ללשכה המתאימה על שינוי מספר הזהות בטופס המתאים. חשיבות רבה נודעת לכך, שכן אם מספר הזהות נרשם בצורה שגויה, אין באפשרות הלשכה לתייק את הטופס בתיקו האישי של המבקש, והתיק נשאר בלתי מעודכן. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי יפעל לתיקון ליקוי זה.

2. על ידי השוואות אלו — מול הזהות והאלפון — נקלטות, לדברי מחלקת המיכון למעלה מ-95% מתנועות העדכון. מקרים שאינם נקלטים מוחזרים אל הלשכה לעלייה ומירשם שממנה נשלחו תוך ציון הסיבה, שאין אפשרות לקולטם.

המחלקה למיכון אינה מנהלת מעקב אחר מקרים אלה. אין יודעים אפוא, אם הלשכות מבצעות את הברירות הנדרשים, ומחזירות את החומר בפעם נוספת למחלקת המיכון לשם עדכון "קובץ התושבים".

3. מחלקת המיכון אינה נוהגת להעביר ללשכות לעלייה ומירשם ולגופים אחרים, שמהם מתקבלים. מסמכי המקור, תדפיסים של שינויים בפרטים אישיים כפי שנקלטו בקובץ האב. הדבר דרוש לשם בקרה, אם התנועות שנקלטו הן שלמות ונכונות. מאחר שאין בקרה כזאת אף במחלקת המיכון, הרי אותם השדות, שאינם ניתנים לבדיקה לוגית באמצעות התכנית, אינם נבדקים כלל.

קרוב ל-50% מהשינויים ב"קובץ התושבים" הם שינויי מען. כבר בעבר העלה משרד מבקר המדינה, שהיו ליקויים בעדכון פרט זה בקובץ. ליקויים אלה בלטו במיוחד עם קיום בחירות במדינה, כיוון שפנקס הבוחרים מועתק מהקובץ, והבוחרים, שמענם לא עודכן, מתקשים לממש את זכותם להצביע. הביקורת עמדה על כך לאחרונה בדו"ח השנתי 28 (עמ' 528) ובדו"ח שנתי 29 (עמ' 481). גם במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק מדגם מצומצם של מענים, ואמנם התברר, שאין העדכון נאות ונמצאו מקרים, שהתיק האישי הכיל הודעת שינוי מען, אך שינוי זה לא נמצא מסיבות שונות בקובץ. כיוון שהמדגם האמור לא היה מייצג במידה מספקת כדי לקבוע, מהו היחס בין מספר הליקויים האמורים לבין מספר התנועות של שינויי מען המבוצעות במחשב, ובשים לב לחשיבות הנודעת לנכונות הנתונים שבקובץ ובכללם פרט המען, ממשיך משרד מבקר המדינה בבדיקת מדגם מקיף, כדי לעמוד על היקף הליקויים ועל גורמיהם.

ביקורת גבולות

חוק הכניסה לישראל, תשי"ב—1952, קובע, כי אין אדם רשאי להיכנס לארץ אלא באחת מתחנות הגבול, שקבע שר הפנים בצו. עניין היציאה מישראל מוסדר בתקנות שעת חרום (יציאה לחוץ לארץ, תש"ח—1948). ביקורת הדרכונים, תעודות המסע, טופסי הרישום של משרד הפנים וכרטיסי העליה לכלי ההסעה (להלן — מסמכי הנסיעה) של הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה נעשית על ידי משטרת ישראל, הפועלת מתוקף סמכותו של שר הפנים על פי החוקים הבאים: חוק השבות, תש"י—1950; חוק הדרכונים, תשי"ב—1952; חוק הכניסה

לישראל, תשי"ב—1952 וחוק האזרחות, תשי"ב—1952 והתקנות שהותקנו לפיהם. תחנות הגבול, שנקבעו על ידי שר הפנים, הן: נמלי התעופה — בן גוריון (להלן נתב"ג), אילת, ירושלים, חיפה ושדה דב — ונמלי הים — חיפה, אשדוד, אשקלון, אילת ומעגן המרינה בתל-אביב. כמו כן הוכרו מעבר ראש הנקרה כתחנת גבול. במאי 1979, בעקבות הסכם השלום עם מצרים, הוכרו על תחנת גבול בדרום הארץ, בנאות-סיני. באחריות צה"ל פועלות תחנות מעבר בגבול הצפון ("הגדר הטובה"), בגשרי הירדן ובסיני.

היחידה לביקורת הגבולות שבמשטרת ישראל כפופה למחלקת המודיעין והבילוש שבמטה הארצי של המשטרה (להלן — מט"ר) ופועלת בתיאום עם מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. במט"ר נוהלה כרטסת ביקורת הגבולות, ובה כשמונה מיליון כרטיסים של נכנסים לארץ ויוצאים ממנה. כן מנהלת היחידה "רשימת ביקורת גבולות" (רשב"ג), בה רשומים בני אדם, שיש למנוע את כניסתם לארץ או את יציאתם ממנה או לערוך לגביהם פעולות חקירה.

בחודשים מארס עד יוני 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידה לביקורת הגבולות. הביקורת נערכה במינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, במטה הארצי של משטרת ישראל, בנתב"ג, בנמלי חיפה ואשדוד ובמעגן המרינה בתל אביב. (בדבר ביקורת קודמת בנושא ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 466).

תחנות לביקורת הגבולות

1. בתחנות הגבול מועסקים שוטרים, שעברו הכשרה מיוחדת כבקרי-גבולות, ועליהם מוטל התפקיד לבדיקת תוקפם ושלמותם של מסמכי הנסיעה. כן מוטל עליהם ביצוע תפקידים אחרים על פי חוק, כגון בדיקת חשודים ועריכת חיפושים; עליכב נוסעים, שאין להם היתר חוקי, כגון אישור יציאה של יוצאי צבא, או שניתן נגדם צו עיכוב יציאה מהארץ על ידי בית משפט או בית דין רבני בנין אי תשלום מזונות, חובות, או מסיבות אחרות, או שתקיהם תלויים ועומדים בבתי המשפט; פעולות לשם תפיסת עבריינים או חשודים בביצוע עבירות המנסים להימלט מהמדינה או להיכנס אליה; ולעתים פעולות לפי בקשת שלטונות המכס. כן מבצעים שוטרי ביקורת הגבולות פעולות על פי הנחיות של גורמי הבטחון. ביולי 1978 הועסקו בתפקידי ביקורת הגבולות 230 שוטרים, מהם 39 במט"ר, והשאר בתחנות הגבול.

להלן נתונים על מספר העוברים במעברי הגבול בשנים 1976—1978 (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה):

נתב"ג	נמל חיפה	מעברים אחרים (1)	סה"כ	
1,944,583	168,254	33,255	2,146,092	1976
2,319,485	382,670	53,430	2,755,585	1977
2,545,793	428,457	61,809 (2)	3,036,059	1978

(1) כולל נמלי אשדוד, אשקלון, שדה דב ומעגן המרינה בת"א, ראש הנקרה ואילת (ים ואוויר); אינו כולל תחנות גבול באחוזת צה"ל.

(2) בשנת 1978 עברו נוסע על כך במעבר ראש הנקרה 151,119 איש, רובם חיילי ארם.

כ-85% מכלל הנוסעים עוברים דרך נתב"ג. בתקופת השיא בחודשי הקיץ 1977 ו-1978 עברו בנתב"ג למעלה מ-12,000 נוסעים ביממה.

2. על פי אומדן משרד התחבורה יעברו בשנת 1980 כ-3.5 מיליון נוסעים דרך נתב"ג (מספר זה אינו כולל את הגידול הצפוי משינוי המצב המדיני באיזור ובמיוחד מהפעלת הנורמליזציה במסגרת הסכם השלום עם מצרים). עקב העומס ההולך וגדל המוטל על בקרי הגבולות, הדוחק בתחנות הגבול והעיכובים הנגרמים לנוסעים נערכו דיונים לפישוט ההליכים של ביקורת הגבולות בנתב"ג. ביולי 1978 מונתה ועדה, שבה השתתפו נציגי המשטרה, גורמי הבטחון, מינהלת נמל התעופה, משרד הפנים וחברות התעופה. הוועדה הגישה שורה של המלצות לשיפור התהליכים: צמצום מספר הכלולים ברשב"ג ומערכת ביקורת נפרדת לאזרחי ישראל ולאזרחי חוץ, כמקובל במספר רב של ארצות בעולם, וכן הגדלת תקן הבקרים בנתב"ג, והגדלת מספר המשמרות ביממה.

בעת דיוני הוועדה הוסכם בין המשטרה לבין מינהלת נתב"ג וחברות התעופה, כי כל הגורמים יסיימו את הטיפול בנוסעים ויפנו את אחרוני הנוסעים לביקורת הדרגונים כ-30-45 דקות לפני מועד ההמראה. כן סוכם שאנשי הבטחון העורכים בדיקות לנוסעים אחרי ביקורת הגבולות, יוודאו, אם הנוסעים עברו ביקורת מסמכי נסיעה, כנדרש, על ידי בדיקת קיום חותמת במסמכים, כדי למנוע שנוסעים יעלו למטוס בלי שעברו את ביקורת הגבולות.

— עד מועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, לא אומצו המלצות הוועדה, בעיקר עקב ההנגדות גורמים מסוימים לצמצום מספר הכלולים ברשב"ג. עוד התברר מן הביקורת, כי חברות התעופה ממשיכות בהפניית נוסעים לבדיקת מסמכי הנסיעה עד לדקות אחדות לפני ההמראה, דבר המטיל לחץ על שוטרי ביקורת הגבולות ומפריע להם לערוך ביקורת נאותה כנדרש. גם לא בוצעה המלצת הוועדה, שאנשי הבטחון יקפידו לבדוק, אם הנוסעים עברו ביקורת מסמכי נסיעה.

3. מצבת העובדים של היחידה לביקורת הגבולות בכל תחנות הגבול הייתה קטנה מהתקן, שקבע מטא"ר. בעקבות המלצת הוועדה האמורה פנו בנובמבר 1978 מפקד משטרת נתב"ג ומפקד המחוז הדרומי של המשטרה למטא"ר וביקשו להגדיל את תקן בקרי הגבולות בהתאם לגידול במספר הנוסעים. מחלקת תקנים וארגון במטא"ר ערכה בדיקה בנושא והמליצה אף היא על הגדלת התקנים ושינוי סדרי המשמרות בנתב"ג. כן המליצה המחלקה על תוספת של תקני כוח אדם, מכשירי קשר ורכב לנמל אשדוד.

בעקבות ההמלצות ובדיקת מחלקת תקנים וארגון במטא"ר העביר מפקד משטרת נתב"ג הצעה לצמצום מספר שעות העבודה ולשינוי סדרי המשמרות של בקרי הגבולות בנתב"ג. עד מועד סיום הביקורת לא צומצם מספר שעות העבודה במשמרות בנתב"ג, המגיעות בשתי יממות למשמרת אחת של 8 שעות והשנייה של 16 שעות. מספר המשמרות ביממה לא הוגדל, משתיים הקיימות היום לארבע, כפי שהוצע. אף ביחידת נמל חיפה מצבת כח אדם היא מתחת לתקן שנקבע, וגם חסרים ליחידה זו אמצעי עור כגון טלפונים בדלפק, מצלמות, מכשירי קשר כנדרש לביצוע העבודה. יש ציין שהיחידה מנהלת גם את כרטסת הימאים הישראליים. גם בנמל אשדוד המצבה מתחת לתקן, למרות שעל היחידה מוטל תפקיד נוסף של בדיקת מטענים. במצב זה נתקלת המשטרה בקשיים במילוי דרישות התוק והוראות המשטרה.

סדרי ביקורת הגבולות

לצורך רישום תנועת הנוסעים משמשים בעיקר טפסים אלה: טופס רישום לתושב ישראלי, ארעי או קבוע היוצא את הארץ, הניתן לו על ידי חברת הנסיעות; טופס רישום לנוסע לא ישראלי הנכנס לארץ, הניתן לנוסע למילוי בעת שהותו בכלי ההסעה; וטופס רישום לעולה, שממלא הבור בעת כניסת העולה בתחנת הגבול. את טופסי הרישום משני הסוגים הראשונים ממלאים במקור ובהעתק; ההעתק הועבר למטא"ר לצורך עדכון כרטסת הגבולות, והמקור הוחזק על ידי הנוסע. עם שובו של תושב הארץ או יציאתו של אזרח חוץ מסר הנוסע לבקר את טופס הרישום שבידו. המקור הועבר לכרטסת שבמטא"ר, וההעתק שבמטא"ר הושמד. מלבד טפסי הרישום, על הנוסע להיות מצויד בדרכון או בתעודת מסע בעלת תוקף ובאשרה בעת הצורך, וכן באישור צה"ל לגבי נוסעים ישראלים בגיל הגיוס. הבקרים משווים פרטיהם של מסמכי הנסיעה לנתונים בטופס הרישום ומזהים את הנוסע; בודקים, אם שם הנוסע נכלל ברשב"ג ומבצעים את הפעולות הנדרשות בקשר לכך; בודקים את תוקף הדרכון והאשרות; אוספים את אישורי צה"ל במקרים שאישורים אלה נדרשים ומחתימים את מסמכי הנסיעה. אם הנוסעים הנכנסים הם עולים חדשים, הם מופנים לאנשי הסוכנות לטיפול נוסף.

— כדי להבטיח, שכל הנוסעים העוברים בתחנת גבול יעברו ביקורת מסמכים, יש לקיים סידורים פסיים מתאימים בדלפקי ביקורת הגבולות ולשמור על הסדר לידם כדי למנוע מהנוסעים לעלות לכלי ההסעה או לרדת ממנו בלי שיעברו את ביקורת המסמכים. מסוירים, שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בנתב"ג, בנמל חיפה ובנמל אשדוד, התברר, כי הסידורים הפיסיים אינם עונים על הדרישות:

1. בנתב"ג הותקן ליד כל דלפק של מעברי היציאה מחסום, הניתן למעבר רק לאחר ביקורת מסמכים. לפתיחת המחסום וסגירתו קיים מנגנון המופעל על ידי הבור.

מערכת הסגירה הייתה מקולקלת זה זמן רב וניתן היה לעבור דרך המחסומים, בלי שהבקר הפעיל את המערכת. במצב זה הוטל על הבקר עומס נוסף: להשגיח שלא יעבור אדם במחסום אלא לאחר בדיקת המסמכים. לעתים לא כל הדלפקים היו מאוישים ועובדי הביקורת נוכחו לדעת, שאפשר לעבור את המחסומים ללא השגחה. עוד באוגוסט 1978 פנה מפקד יחידת ביקורת הגבולות בנתב"ג אל מהנדס מינהלת נתב"ג ודרש את תיקון מערכת הסגירה במחסומים, אך עד מועד סיום הביקורת לא תוקנה המערכת.

2. בנמל חיפה לא היו כלל סידורים מתאימים באולם היציאה: דלפקי ביקורת הגבולות היו ניידים ולא הוצבו במקום קבוע באולם; בדלפקים לא היו מתקנים לביצוע בדיקות בטחוניות. לא היו אף אמצעי קשר בין בקרים שבאולם הנוסעים לבין תחנת המשטרה, שבה נמצאות כרססת העזר של הרשב"ג. כדי לקבל הנחיות, כיצד לטפל בנוסע חשוד או כאשר היה צורך לעצור נוסע נאלץ אפוא הבקר לסגור את הדלפק ולבקש מהנוסעים, שהמתונו לביקורת, לעבור לדלפק אחר (ואז טיפל בנוסע החשוד); אם החשד היה על רקע בטחוני, מסר הבקר את הנוסע לידי איש הבטחון שבאולם הנוסעים. עוד נמצא, כי באולם הנוסעים לא הוצבו שוטרים, שיבטיחו, שכל הנוסעים יעברו את הביקורת כנדרש. המשטרה הודיעה, שעם הפעלת אולם הנוסעים החדש בנמל חיפה, בנובמבר 1979, הותקנו הסידורים המתאימים לביצוע נאות של ביקורת הגבולות.

3. הטיפול בנוסעים המגיעים לארץ דרך הים נעשה בדרך כלל, על כלי השיט. רשימות הנוסעים ואנשי הצוות נמסרים בדרך כלל ליחידת ביקורת הגבולות על ידי המוביל, ימים מספר לפני הגעת האנייה. רשימות אלה נבדקות בדיקה ראשונית ברשב"ג, עוד לפני שהגיע כלי השיט לנמל. לפני כניסת כלי השיט לנמל עולה עליו צוות בקרים ושם נערכת ביקורת המסמכים. אם מתעוררות בעיות, מתקיים קשר אלחוטי עם מינהלת נמל חיפה, וזו מעבירה את השדר ליחידת ביקורת הגבולות בנמל. בדרך כלל מסתיימת עבודת הבקרים עם הגעת כלי השיט לרציף והנוסעים רשאים לרדת מיד לחוף. דבר זה בא להקל במיוחד על נוסעים באניות המקיימות שיט חופים, שבו זמן שהייה של חלק מהנוסעים מוגבל ל-24 שעות.

4. — בנמל אשדוד אין מקום קבוע לעריכת ביקורת הגבולות, והביקורת נערכת סמוך לרציף שבו עוגנת האנייה; לעתים עוגנת אניה ליד רציף הנמצא במרחק של כמה קילומטרים מתחנת המשטרה שבנמל. ליד כל כלי שיט הוצב שוטר, שלא תמיד הוסמך לשמש בקר גבולות, כדי לבדוק אם כל הנוסעים עברו את ביקורת המסמכים; הביקורת העלתה שהיו מקרים, שנוסעים ירדו, בלי שעברו את הביקורת כנדרש.

5. — בנתב"ג הותקנו מיתקנים מתוחכמים, שבעזרתם יכול הבקר לדווח לממונים עליו על הצורך בביצוע פעולה מסוימת לגבי חשוד, שבו הוא מטפל ליד דלפקו, אך באולם הנוסעים היוצאים הייתה מערכת מסוימת מקולקלת מזה כמה חודשים. כמו כן לא היו בדלפקי הבקרים באולם זה מיתקנים, שיאפשרו ביצוע בדיקות אחרות. בנמלי חיפה ואשדוד אין ליחידה העולה על האניות אמצעים לבצע פעולות מסוימות לגבי חשודים. המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1980, כי הנושא נמצא בטיפול הגורמים המוסמכים לכך.

רשימת ביקורת הגבולות

ברשב"ג רשומים, כאמור, שמות האנשים, שיש למנוע את כניסתם לארץ או את יציאתם ממנה או שיש לערוך לגביהם פעולות חקירה. ביולי 1979 נכללו בה כ-18,000 שמות של יוצאים ונכנסים.

יחידת ביקורת הגבולות שבמטא"ר מרכזת את הטיפול ברשב"ג ומורה לתחנות הגבול על הכללת שמות ברשב"ג, או על מחיקה ממנה על פי בקשות המתקבלות מבתי משפט, מבתי דין רבניים ומגורמים אחרים המוסמכים לכך. עם קבלת הבקשה וכאשר שם האדם נכלל בראשונה ברשב"ג נפתח במטא"ר תיק, שבו מתויקים המסמכים המשמשים אסמכתא להכללה ולביטולה. כן נפתח כרטיס עזר ובו פרטים נוספים, כגון: הנתינות, שנת הלידה, וסיבות ההכללה. היחידה במטא"ר מעבירה מברקי הודעה על הכללה או על ביטולה לשלוש תחנות הגבול, שבהן מנוהלת רשב"ג: לנתב"ג, לנמל חיפה ולנמל אילת. המברקים כוללים הוראות ופרטים מזהים על הנכלל, כגון כינויים או שמות אחרים, שם האב, תאריך הלידה, הנתינות.

מספר הדרכון או מספר תעודת הזהות, סימני היכר מיוחדים, סיבת ההכללה ושם הגורם, שעל פי בקשתו נכלל האדם ברשימה.

שלוש תחנות הגבול, שבהן מנוהלת רש"ג, מנהלות כרטסת עור מקבילה שאותה מעדכנים על פי האמור במברקי ההכללה. הרש"ג, ומנוהלת על פי אלפון שמות משפחה לועזיים ובה נרשמים השם הפרטי, שם המשפחה ומספר הוראת ההכללה בלבד. בנתב"ג קיימים 56 עותקים של הרש"ג ובנמלי חיפה ואילת 20 עותקים בכל נמל.

לגבי הנכללים ברש"ג נדרשות פעולות שונות, הנעשות על ידי שוטרי יחידת ביקורת הגבולות שבתחנת הגבול, כגון: מעצר, עיכוב וחפוש, דיווח לתחנת משטרה וקבלת ערבות כספית. לגבי מי שנכלל ברש"ג לשם מניעת פגיעה בבטחון המדינה, עשויות להידרש פעולות נוספות.

1. — התחנות מעדכנות את ספרי הרש"ג בשיטה ידנית. כל דף כולל במקור 24 שמות מודפסים, אך ההוספות והמחיקות נעשות בכתב יד בין השורות המודפסות. עדכון בכתב יד של שמות רבים הופך את הדפים לבלתי קריאים ומקשה על הפעלה יעילה של הרש"ג על ידי הבקרים. יחידת הנתב"ג משכפלת אמנם מחדש את הדפים, שהפכו לבלתי קריאים בשל התיקונים והמחיקות הרבים בכתב יד, ומעבירה אותם לכל תחנות הגבול, שבהן יש ספרי רש"ג, אך החלפת הדפים בספרי הרש"ג נעשית רק בתדירות של חודש עד חצי שנה, בהתאם למספר השינויים, שנעשו באותו דף. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1980 כי יחידת ביקורת הגבולות בנתב"ג מדפיסה עתה מחדש את דפי הרש"ג בתדירות גבוהה יותר ונקבעו מועדים לעדכון ספרי הרש"ג.

2. ליחידות שבתחנות גבול אחרות, שבהן אין תנועת נוסעים גדולה, לא נשלחים אליהם מברקים מהיחידה במטא"ר על מנת לעדכן את הרשימות. לפיכך, עליהם להתקשר טלפונית או בטלסק לנמל חיפה או לנתב"ג לגבי כל נוסע ולברר אם הוא נכלל ברש"ג. בנמל אשדוד יש, אומנם, ספרי רש"ג, אך אין מקבלים מברקי הכללה מהמטא"ר אלא רק את דפי העדכון המודפסים כאמור בנתב"ג. כך למשל במאי 1979 היו רוב הדפים שבספרי הרש"ג שבנמל אשדוד מעודכנים רק עד נובמבר 1978. כתוצאה מכך, נערכה ביקורת ימאים, שהם מרבית הנכנסים בנמל זה, על פי רש"ג בלתי מעודכנת. לגבי נוסעים ומשפחות ימאים, שהגיעו או שעמדו לצאת באניות משא, הועבר מברק לנתב"ג או לנמל חיפה כדי ששמותיהם, ייבדקו שם ברש"ג המעודכנת שבידיהן. בשל כך עוכבו הנוסעים שלוש שעות בקירוב עד תום הביקורת. הבדיקה, שלא על פי רש"ג מעודכנת, עלולה לגרום ניצול לרעה על ידי אנשים האמורים להיות מוכללים ברש"ג, וגרימת אי נעימות לכאלה האמורים להימחק מספרי הרש"ג.

3. חלק מהבקשות להכללת שמות ברש"ג מתקבלות במטא"ר, כאמור, ממערכת בתי המשפט. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה של כ־80 צווי עיכוב, שהוצאו על ידי בתי המשפט וההוצאה לפועל. התברר, כי ברוב המקרים נתקבלו הצווים במטא"ר בין יום אחד ל־18 ימים לאחר עריכתם בבתי המשפט. הרשימה אינה עדכנית אפוא, דבר שיש לו חשיבות מיוחדת, בגלל שחלק מאנשים אלה עלולים לעזוב את הארץ סמוך למועד עריכת הצו. ואכן אירעו מקרים שאנשים יצאו מן הארץ, אף כי בית המשפט הוציא את צו העיכוב ימים מספר לפני מועד יציאתם, אך ההודעה על כך התקבלה במטא"ר רק לאחר יציאתם.

4. משטרת ישראל פנתה פעמים מספר לרשויות המכלילות שמות ברש"ג לדאוג לאיות נכון של השמות בלועזית ולגבי אזרחי מדינת ישראל — לאיות לפי רישום משרד הפנים. ההשוואה הנערכת בעת ביקורת הגבולות נעשית בין הרישום במסמך הנסיעה לבין הרישום ברש"ג.

מבדיקה מדגמית של 11 מקרים בשנת 1978, שבהם יצאו את הארץ תושבים למרות שבית המשפט הוציא לגביהם צו עיכוב, התברר, שבשלושה מקרים לא זוהו האנשים בתחנת הגבול בגלל איות לא נכון. בעקבות הביקורת הפנתה שוב המשטרה את תשומת לב הנהלה בתי המשפט לחשיבות הנודעת לאיות נכון ומדויק בצווים בהתאם לרישומי משרד הפנים ולמסמך הנסיעה.

5. במועד הביקורת היו כלולים ברש"ג 675 הוראות בדבר עיכובי יציאה בגין חוב כספי. 29 מהן — התייחסו לבעלי חוב שאינו עולה על 1,000 ל"י וביניהם שיש, שהיו חייבים 500 ל"י. ועדה, שמינה מפקד משטרת נתב"ג, המליצה, שהיועץ המשפטי של משרד המשטרה

יפנה למשרד המשפטים, כדי שיוזם חקיקה לקביעת שיעורי מלינימום של חובות, שבגינם ניתן לעכב יציאה מן הארץ.

בנובמבר 1978 הסכימה הנהלת בתי המשפט שהמשרה תבוא בדברים עם חשב בתי המשפט לשינוי סכום החוב שבגיננו מכילים ברשב"ג, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הוחלט לשנות את ההנחיות בדיון. ריבוי הנכללים ברשב"ג מכביד על פעולת ביקורת הגבולות ועל השימוש ברשב"ג. המשרה הודיעה בינואר 1980, כי ייערך דיון נוסף עם פרקליט המדינה בנושא זה.

6. בנובמבר 1978 פנה מפקד יחידת ביקורת הגבולות בנתב"ג אל המטא"ר בבקשה לבדוק מחדש, אם עדיין יש מקום להשאיר ברשב"ג כ-150 שמות של אנשים, שחלקם נכללו ברשב"ג עוד בשנת 1974 וחלקם נכללו עקב הוראה לעריכת חיפוש אחר מטבע חוץ.

— מאחר שבסוף 1977 התיר שר האוצר לאזרחים ישראלים להחזיק מטבע חוץ (עד לסכום של \$3,000), היה מקום לערוך מיון מחדש של נכללים אלה. עד למועד סיום הביקורת לא נעשתה בדיקה זו. המשרה הודיעה בינואר 1980, כי נכללים אלה נבדקו על ידי היחידה לחקירות הונאה שבמטא"ר, ובוטלה כלילתם של אלה, שמחמת השינוי בתקנות שוב לא היה מקום לכלול אותם.

7. — בקרי הגבולות בודקים, כאמור, אם שם הנוסע הניצב בפניהם כלול ברשב"ג. הבקרים צריכים לבצע בדיקה זו במהירות וביעילות תוך לחץ של עשרות נוסעים הניצבים בפניהם בתור שלפני הדלפק ולעתים לאחר שעבדו שעות רבות.

— אירעו מקרים רבים, שלא אותרו נוסעים, שעברו את ביקורת הגבולות, למרות ששםם נכלל ברשב"ג. ידוע למשרה, כי בשנת 1977 היו 101 מקרים כאלה ובמשך שנת 1978 — 108 מקרים. אמנם נעשה בירור לאחר מעשה לגבי כל מקרה, ולעתים אף ננקטו צעדים משמעותיים נגד הבקר, שלא איתר את הנוסע, אך אין בכך כדי לתקן את המעוות.

כרטסת ביקורת גבולות

במטה הארצי שבמשרת ישראל נוהלה עד יולי 1979 כרטסת ידנית, ובה נרשמו מועדי הכניסה והיציאה של העוברים בתחנות הגבול. החל ממועד זה הועבר הטיפול למשרד הפנים, ועם המעבר הוסבה הכרטסת למחשב.

הכרטסת במטא"ר נוהלה על פי סדר אלפביתי של שמות משפחה ושמות פרטיים בעברית, והרישום בכרטסת נעשה על סמך הרישום בטפסים, שממלאים כאמור הנוסעים העוברים דרך תחנות הגבול, ולאחר מכן מועברים טפסים אלה אל המטא"ר. משנת 1972 ועד מועד סיום הביקורת נכללו בכרטסת 4.2 מיליון כרטיסים. הכרטסת משמשת בין היתר גם למתן אישורים לתושבי ישראל, המבקשים לקבל פרטים הנוגעים לתאריכי יציאתם וכניסתם לארץ. כן ממציאה היחידה פרטים מסוימים על תנועות הנוסעים לגופים ממלכתיים בהתאם לבקשתם.

ניהול הכרטסת היה בדרך כלל תקין, ולמעט מקרים חריגים הייתה הכרטסת מעודכנת, אולם שליפת פרטים על מועדי כניסה ויציאה של נוסעים לא הייתה אפשרית אלא על פי שם משפחה ושם פרטי של הנוסעים. מכיוון שהכרטסת הידנית הייתה ערוכה על פי סדר אלפביתי, הרי ששליפת פרטים ממנה על פי סדר מיון אחר — כגון מספר זהות (או מספר דרכון לגבי אזרח חוץ) הייתה כרוכה בעבודה מרובה. המערכת הממוכנת, שהוקמה, כאמור, ביולי 1979, נועדה לאפשר איתור אנשים ויציאתם בדרך מהירה, על פי סדרי מיון שונים. היא נועדה, בין היתר, לבדוק אם תיירים המגיעים לישראל היו בעבר אזרחי המדינה ומילאו או את כל חובותיהם לה. יתר על כן, עקב גודלה של הכרטסת הידנית לא הייתה אפשרות לשמור בה מידע מעבר לתקופה של ארבע שנים ולא ניתן היה לערוך שילוב עם מערכות אחרות, כאשר הדבר היה דרוש.

משרד מבקר המדינה בדק את שלבי המעבר למערכת הממוכנת והעלה את הממצאים דלהלן :

1. הפעלת המערכת הממוכנת תוכננה ל-1.4.1979. כשלושה שבועות לפני מועד זה הביא מנהל היחידה למיכון במשרד הפנים לתשומת לבו של סמנכ"ל לעלייה ומרשם במשרד זה, כי לא ניתן להפעיל את המערכת כמתוכנן כיוון שעבודות החשמל, שהיו צריכות להיעשות על ידי

חברת החשמל, לא נעשו בזמן, מה שהביא לעיכובים בהכנות הדרושות להפעלת המערכת; עד מארס 1979 לא הסתיים הטיפול נמכרו לביצוע הקלידה (רישום על גבי אמצעי מגנטי); טופס הקלט של המערכת לא היה מוכן.

2. המערכת הממוכנת הופעלה ב-15.7.1979 בתקופת שיא של תנועת התיירות, שבה מספר התנועות היומיות הגיע לשיא ועלה בכ-100% ויותר על מספר התנועות היומיות, שלקליטתן נערכה המערכת. כתוצאה מכך נוצרו פיגורים רבים בעיבוד החומר. עד מועד הביקורת בסוף אוגוסט 1979, דהיינו במשך שישה שבועות מיום ההפעלה, נוצר פיגור של חודש ימים בקליטת החומר. תקופה זו הייתה גם תקופת החופשות של העובדים העוסקים בהפעלת המערכת.

3. המערכת הממוכנת תוכננה, מבחינת כוח אדם והציוד, לקליטה של 2.0—2.5 מיליון תנועות לשנה, דהיינו כמות ממוצעת של כ-8,000 תנועות ליום. אומדן זה, שעליו התבסס המשרד בעת תכנון המערכת, נקבע עוד בשנת 1976. ביולי 1978 היו בידי הוועדה הבינמשרדית לפישוט תהליכי ביקורת הגבולות בנתב"ג אומדנים, שלפיהם יעברו בשנת 1978 בנתב"ג בלבד 2.5 מיליון נוסעים, ובשנת 1980 יעברו בו, לפי תחזיות משרד התחבורה, כ-3.5 מיליון נוסעים. לאור אומדנים אלה הפעלת המערכת ביולי 1979 על בסיס 2.0—2.5 מיליון תנועות, לא הייתה סבירה. בפועל הייתה היחידה מסוגלת לבצע באותה עת 6,000 תנועות ליום בלבד.

בתחילת ספטמבר 1979 קבע מנהל היחידה כי היה פיגור של כ-20 יום בקלידה וכ-12 יום בהכנת החומר לקלידה, כאשר כל יום נוסף הגדיל את הפיגור — דבר שהביא לידי כך, שבמקרים דחופים מאוד נאלצה היחידה לאתר חומר בעבודה ידנית. בסוף דצמבר 1979 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, שהוא נערך לקלידה של 3.0—3.5 מיליון תנועות בשנה, על ידי תפעול משמרת שנייה והוספת מסופים, וכי הוא מעסיק כוח אדם ארעי לצמצום הפיגור, שנוצר בחודשי ההפעלה הראשונים. באותה עת בוצעה קלידה של 14,000 תנועות ליום והפיגור צומצם.

4. משרד הפנים לא הפעיל "הרצה במקביל" של המערכת הידנית לתקופת נסיון. כיוון שהיו פיגורים בקליטה, נוצר מצב, שבמשך תקופת הפיגור לא היה מידע רשום על הכניסה לארץ והיציאה ממנה ולא ניתן היה לשרת את הגורמים הזקוקים למידע זה. משרד הפנים הסביר בתשובתו כי לא הפעיל הרצה במקביל, מכיוון שקיבל רק חלק מהתקנים לכוח אדם, שהמשטרה הייתה צריכה להעביר לביצוע פעולות המיון, וכיוון שבמטא"ר כבר לא היו ערוכים להמשך ניהול הכרטסת הידנית.

הרצה במקביל מהווה חלק אינטגרלי והכרחי של תהליך הסבה, ולפיכך, לדעת הביקורת, יש לראות באי-ביצוע ההרצה במקביל פגיעה בעקרונות של הפעלת מערכת ממוכנת.

חסדים צבים

411 . 38

464 38