

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה

הבקרה על מעברי הגבול





הבקרה על מעברי הגבול

רקע

רשות שדות התעופה (רש"ת) מפעילה ככלל את מעברי הגבול האוויריים והיבשתיים מכוח סמכויותיה לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. על ביקורת הגבולות במעברים האלה ובשאר מעברי הגבול הבין-לאומיים מופקדת רשות האוכלוסין וההגירה. רשות האוכלוסין נדרשת להעניק שירות יעיל לעוברים במעברי הגבול ולמנוע כניסת אנשים לשטחה של מדינת ישראל אם יש חשש ביטחוני או פלילי בכניסתם לארץ, או אם יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק, וכן כדי למנוע יציאה מהארץ של אנשים אשר גורמי אכיפה ומשפט אסרו את יציאתם.

נתוני מפתח

200%

שיעור הגידול במספר העמדות הביومترיות שהוצבו במעברי הגבול מיולי 2017 עד יולי 2019

80%

שיעור תנועות העוברים בנמל התעופה בן גוריון מכלל התנועות במעברי הגבול

29.1 מיליון

מספר הכניסות והיציאות במעברי הגבול בשנת 2018

15 שנים

פרק הזמן שעבר מאז החל גיבוש תיקון החקיקה להסדרת נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מעובדים זרים ושמירתם, שטרם הסתיים

800%

שיעור הגידול במספר תיקי החקירה שפתחה המשטרה לישראלים שעברו דרך נתב"ג בחשד לעבירה על חוק הכניסה לישראל בשנים 2017 עד 2019

781%

שיעור הגידול במספר המקרים שבהם סירבה מדינת ישראל לבקשות של תיירים להיכנס לתחומה בשנים 2012 עד 2018

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג); העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות; הבקרה על ביקורת הגבולות; ותשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים בביקורת הגבולות. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו ברש"ת, במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל. יצוין שהביקורת עסקה בבדיקות של הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה בידי רשות האוכלוסין בלבד.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מידע מקדים על נוסעים זרים - בשונה מעשרות מדינות בעולם, מדינת ישראל ככלל אינה אוספת מידע על נוסעים זרים לצורך ביצוע ביקורת גבולות קודם ליציאתם מארץ המוצא בדרכם לישראל. היעדר מידע מקדים בידי מערך ביקורת הגבולות על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומי מדינת ישראל מונע את שיפור הבקרה על כניסתם, ועלול אף לפגוע ביכולת של המערך למנוע כניסה לא רצויה של אנשים מטעמים ביטחוניים או פוליטיים וכניסה של מהגרים לא חוקיים.

בדיקת זרים בכניסה לישראל - מערך ביקורת הגבולות התיר לחלק מהתיירים להיכנס לישראל בתום בדיקה קצרה מאוד, גם כשדובר בנתינים של ארבע מדינות בולטות מבחינת שיעור הנתינים שלהן ששוהים בישראל שלא כחוק. עולה חשש שלצד השגת אחת משתי התכליות של המערך - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה - מניעת כניסת אנשים לישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כשיש חשש שברצונם להגר לישראל שלא כחוק.

בקרה על ביקורת הגבולות - מינהל ביקורת הגבולות לא ערך בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות במשך יותר משלוש שנים, תקופה שבה גדל פי שמונה מספר המקרים שבהם עלה חשד לכניסה לישראל שלא כחוק דרך מעבר הגבול בנתב"ג, ולא קיבל מידע על אופן כניסתם לישראל של הזרים. כמו כן, המערכת הממוחשבת של המינהל חסרה דוחות חיוניים לצורך בקרה של המעברים.

הסדרת הסמכות ליטול טביעות אצבעות מעובדים זרים המגיעים לעבוד בישראל ולשומרן במאגר - זה 15 שנים מגובש תיקון חקיקה שנועד להסדיר נושא זה והגיבוש טרם הסתיים. וכך, נכון לאוגוסט 2019, כניסת עובד זר לישראל מותנית במסירת טביעת אצבע אשר נשמרת במאגר המכיל מידע ביומטרי של כחצי מיליון זרים, שלא מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה.



קביעת זמן ההמתנה המרבי לראיון של הנוסע הזר - רשות האוכלוסין לא קבעה מהו זמן ההמתנה המרבי של הנוסע הזר לראיון במקרים שבהם עלה חשד שהוא מבקש להיכנס לישראל למטרה שונה מזו שעליה הצהיר, ולא נמדד זמן ההמתנה בפועל. כיוון שכך, אי אפשר לדעת כמה זמן נדרשים הנוסעים להמתין לבדיקה זו, ואם נדרש שיפור השירות לציבור בתחום זה.



המתחם המיועד לתשאולים של זרים בנתב"ג - הינו מתחם קטן, ומספר מקומות הישיבה שבו אינו יכול להכיל את כל הממתנים.



זמן ההמתנה הקצר לביקורת הגבולות - זמן ההמתנה של נוסע היוצא מהארץ בחודשי הקיץ בשנים 2015 עד 2019 היה קצר מהיעד שנקבע. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את זמן ההמתנה הקצר למתן שירות זה לציבור.

פריסת עמדות לשירות מהיר במעברי גבול - מאז הוחל חוק הביומטרייה על כלל תושבי ישראל ביוני 2017 ועד אוגוסט 2019 גדל ב-200% מספר העמדות הביומטריות במעברי הגבול.

הקמת מערכות מידע מתקדמות לביקורת הגבולות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין להקמת מערכות אלו. עם זאת, מטעמי יעילות וחיסכון, על הרשות לוודא שלא תהיה כפילות בין פרויקט שהיא מקדמת בתחום זה לבין פרויקט דומה שהמטה לביטחון לאומי מקדם.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות האוכלוסין, בשיתוף המטה לביטחון לאומי, לפעול להקמת מערכות ממוחשבות לקבלת מידע מקדים על נוסעים זרים.



על רשות האוכלוסין לוודא שמערך ביקורת הגבולות פועל בנחישות כדי להשיג את שתי התכליות שבבסיס פעילותו: מתן שירות מהיר לעוברים בגבול ומניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פליליים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק.



על מינהל ביקורת הגבולות לגבש תוכנית בקרה שנתית ולפעול בהקדם לביצועה; לבחון אפשרות לפתח דוחות ניהוליים במערכת הממוחשבת לצורך שיפור הבקרה על מעברי הגבול; ולהשתמש גם במידע הקיים במינהל אכיפה זרים על אופן כניסתם לארץ של שוהים בלתי חוקיים.



על רשות האוכלוסין לקבוע משכי זמן מרביים לכל שלבי התשאול של תיירים בנתב"ג, למדוד את משך התשאול בפועל ולוודא שהם עומדים בכללים שקבעה. כמו כן על רשות האוכלוסין ועל רש"ת לוודא שההמתנה לתשאול תהיה בתנאים נאותים.



סיכום

מערך ביקורת הגבולות נועד להשיג שתי תכליות: האחת - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, והשנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. מכלול ממצאי הביקורת מעלה חשש שלצד השגת התכלית האחת, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה.

לנוכח הממצאים האלה גוברת החשיבות לביצוע בקרה מקיפה ואיכותית של רשות האוכלוסין על מערך ביקורת הגבולות וכן לקידום תשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים. ואולם בשני תחומים אלה נמצאו פערים. החסר בתשתית המידע על נוסעים זרים לפני בואם לישראל ובבקרה על המערך עלול לסכן את המדינה בכניסת נוסעים המעורבים בפשיעה ובפעולות טרור ולחשוף אותה להגירה בלתי חוקית לישראל. חסר זה עלול גם לפגוע בתדמיתה הציבורית של המדינה ולהסב לנוסעים הזרים אי-נעימות ועלויות מיותרות אם תסורב בקשתם להיכנס לישראל.

הגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל, במספר בקשות הכניסה שנדחו ובמספר התיירים ששהו בארץ שלא כחוק, 2012 - 2018 (באלפים)

