

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 ביومترיות 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.

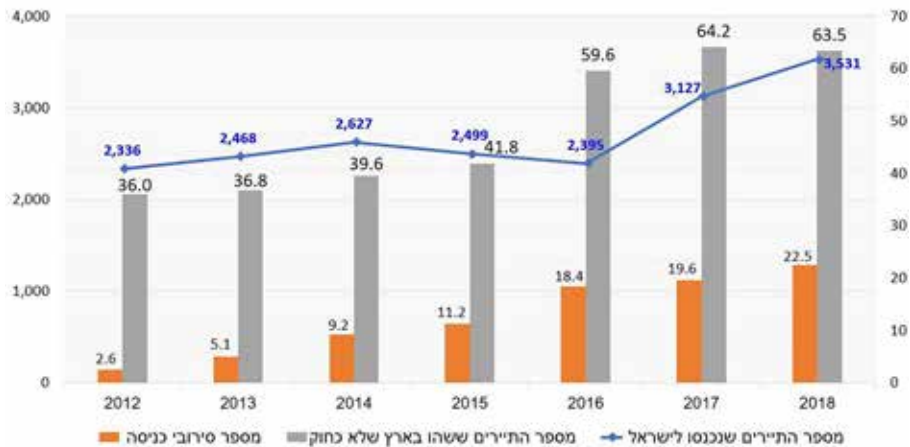


סיכום

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)

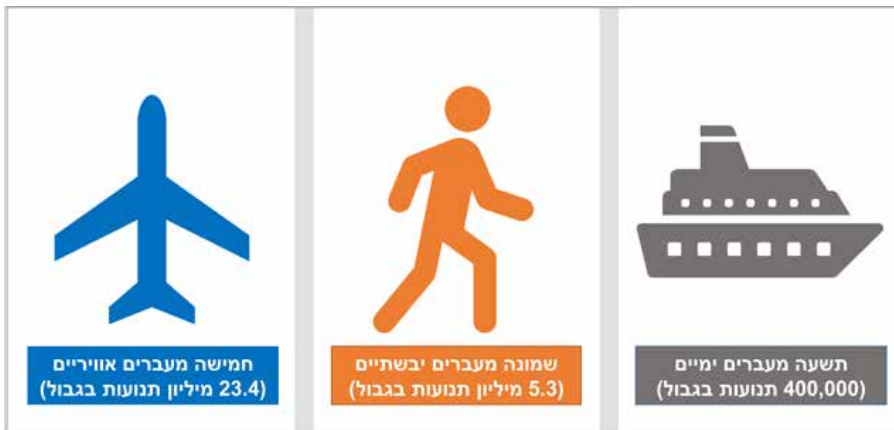


הבקרה על מעברי הגבול

מבוא

1. לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), הכניסה לישראל והיציאה ממנה נעשות דרך מעברי גבול בין-לאומיים, והן כרוכות בהצגת מסמך נסיעה תקף - דרכון או תעודת מעבר אחרת. שר הפנים ממונה על ביצוע החוק הזה.
2. בשנים 2015 עד 2018 היו בישראל 22 מעברי גבול בין-לאומיים¹. בשנת 2018 היו כ-29.1 מיליון כניסות ויציאות של עוברים במעברי הגבול (להלן - תנועות בגבול). בתרשים 1 מוצגים מספר מעברי הגבול לסוגיהם ומספר תנועות העוברים בהם בשנת 2018.

תרשים 1: מספר מעברי הגבול לסוגיהם ומספר תנועות העוברים בהם, 2018



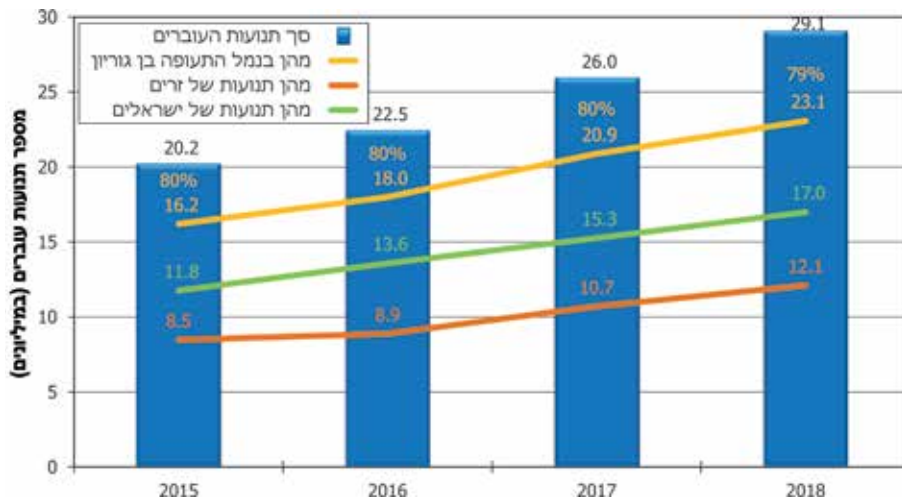
המקור: נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 2 מוצגים נתונים על מספר התנועות בכל מעברי הגבול בישראל בשנים 2015 עד 2018².

1 מעברים אוויריים: שדות התעופה בן גוריון, רמון, חיפה, נבטים, ועד ליולי 2019 - שדה דב; מעברים יבשתיים: מעבר בגין (טאבה), מעבר רבין (ערבה), גשר אלנבי, נהר הירדן, ניצנה, מעבר ארז, ראש הנקרה, קונטרה; מעברים ימיים: נמל חיפה, נמל אשדוד, נמל ים אילת, נמל חדרה, מרינה תל אביב, מרינה הרצליה, מרינה אשקלון, קצא"א ונחל הקישון. בשנת 2019 נפתח מעבר הגבול רמון ונסגרו שלושה מעברים - באילת, בעובדה ובשדה דב, ובסך הכול היו 21 מעברים.

2 בתוך תנועות העוברים הזרים נכללים גם פלסטינים. רוב העוברים הפלסטינים עברו במעבר גשר אלנבי לירדן וחזרו אליה באותו מעבר. במעבר זה רשאים לעבור תושבים פלסטינים וזרים בלבד.

תרשים 2: תנועות העוברים במעברי הגבול, 2015 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בארבע השנים האחרונות גדל מספר התנועות במעברי הגבול של ישראל ב-44%. 60% מתנועות העוברים הן של ישראלים ו-40% הן של נתיני מדינות אחרות. 80% מכלל התנועות במעברי הגבול היו כנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג).

1. רשות שדות התעופה (להלן - 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 (להלן - רשות האוכלוסין או הרשות). הרשות 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 למנוע יציאה מהארץ של אנשים אשר גורמי אכיפה ומשפט אסרו את יציאתם.

2. חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, חל על כלל התושבים מ-1.6.17 (להלן - חוק הביומטרייה)³. התקופה שקדמה למועד זה נקבעה בחקיקה כתקופת מבחן שבה

3 מועד תחולת החוק על כלל התושבים נקבע לפי סעיפים 16 ו-19 לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017, ותקנה 5 לתקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת השעה), התשע"ז-2017. זיהוי ביומטרי מתבצע בשיטות אוטומטיות המבוססות על מאפיינים אנטומיים ופיזיולוגיים הניתנים למדידה, כמו טביעת אצבע וצילום קשתית העין. אמצעי הזיהוי מוזנים למאגר מידע ביומטרי.



חוק הביومترיתיה חל רק על תושבים שנתנו את הסכמתם לכך בכתב. החוק קובע הסדרים שיאפשרו זיהוי ואימות זהות של תושבי מדינת ישראל באמצעות הכללת מידע ביומטרי במסמכי זיהוי (תעודת זהות או דרכון) באופן שנועד למנוע זיוף ושימוש בזהות אחרת. בחוק הוגדרו אמצעי הזיהוי הביומטריים: תמונת תווי הפנים ותמונות שתי טביעות האצבעות המורות של האדם.

רשות האוכלוסין מאפשרת לבעלי דרכון ביומטרי מעבר מהיר במעברי הגבול באמצעות עמדות לזיהוי ביומטרי. בשנת 2018 גדל מספר הישראלים שעברו במעברי הגבול באמצעות זיהוי ביומטרי בכ-25% לעומת שנת 2017 (מ-6.9 מיליון ל-8.6 מיליון תנועות בגבול).

3. את הבקרה על תנועת העוברים במעברי הגבול הבין-לאומיים מבצע מינהל ביקורת הגבולות ברשות האוכלוסין באמצעות בקרי גבול שמינה שר הפנים. בתרשים שלהלן מפורטים נתונים על תקציב המינהל (לרבות ביצוע התקציב) ועל מספר המשרות בתקן⁴ המינהל בשנים 2015 עד 2018.

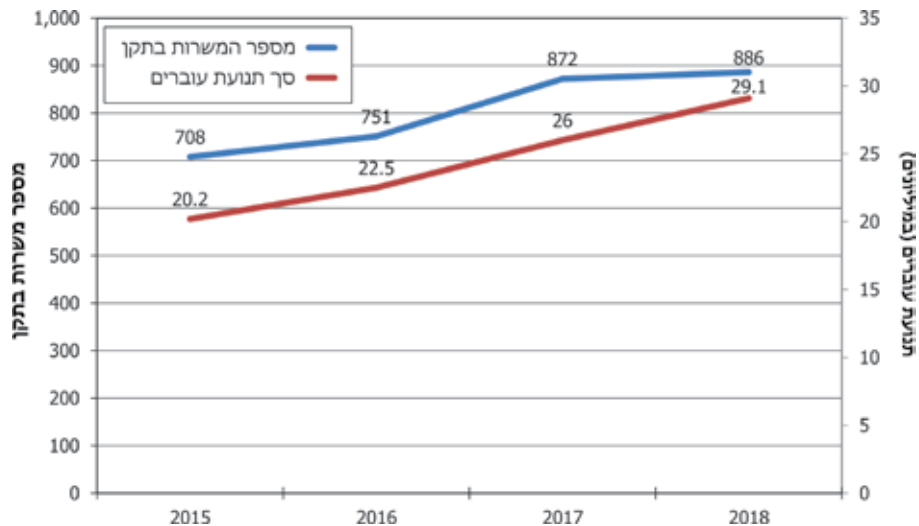
תרשים 3: תקציב מינהל ביקורת הגבולות ומספר המשרות בתקן המינהל, 2015 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 "תקן כוח האדם" הוא רשימת המשרות ולצידן טווח הדרגות של האמורים לאיישן, אשר נקבעת עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי.

תרשים 4: מספר משרות העובדים בתקן מינהל ביקורת הגבולות ומספר התנועות במעברי הגבול, 2015 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 עד 2018 גדל גם מספר התנועות במעברי הגבול ב-44%. באותה תקופה גדל מספר המשרות בתקן של מינהל ביקורת גבולות בשיעור של כ-25%.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנתב"ג; העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות; הבקרה על ביקורת הגבולות; תשתיות מידע 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.

משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנתב"ג

1. ביקורת הגבולות כוללת אימות של מסמכי הנסיעה של הנוסע, וידוא שהם תקפים ובדיקה אם יש מניעה לכניסתו לארץ או ליציאתו ממנה, כאמור. אם הנוסע הוא נתין מדינה שנתנייה זקוקים לאשרת כניסה לישראל⁵, נבדק גם אם ברשותו אשרה תקפה. עד שנת 2009 נעשו הבדיקות של ביקורת הגבולות בידי בקרי גבול או באמצעות עמדות לשירות עצמי המיועדות לדרכונים רגילים (המכונות עמדות "כף יד", כיוון שהנוסע נדרש להציב בהן את כף ידו לצורך זיהוי). משנה זו הציבה רשות האוכלוסין גם עמדות אוטומטיות לשירות עצמי, המיועדות לישראלים המחזיקים במסמכי נסיעה ביומטריים (להלן - עמדות ביומטריות).

הצבת עמדות ביומטריות נועדה לשפר את השירות שרשות האוכלוסין מעניקה לנוסע הישראלי, שכן השימוש בהן עשוי לחסוך זמן יקר במעברי הגבול בישראל. מאז הוחל חוק הביומטרייה על כלל תושבי ישראל (ביולי 2017) ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 גדל פי שלושה מספר העמדות הביומטריות שהוצבו במעברי הגבול (ביולי 2019 היו 102 עמדות, 70 מהן בנתב"ג).

תמונה 1: דלפקי ביקורת הגבולות בכניסה לישראל



צילום: משרד מבקר המדינה, אוגוסט 2019.

5 על פי חוק הכניסה לישראל, כל אזרח של מדינה זרה המעוניין להיכנס לישראל ולשהות בה, למטרות שונות ולתקופות שונות, נדרש לקבל רישיון ישיבה משר הפנים. רישיון זה מכונה גם "אשרה" או "ויזה".

תמונה 2: עמדת ביקורת גבולות ביומטרית



צילום: משרד מבקר המדינה, אוגוסט 2019.

2. בשנים האחרונות גדל באופן ניכר מספר הנכנסים והיוצאים במעברי הגבול בישראל, בייחוד בנתב"ג. להלן נתונים על מספר התיירים שנכנסו לישראל דרך מעברי הגבול ועל מספר בקשות הכניסה שנדחו (להלן - סירובי כניסה) בשנים 2012 עד 2018.



לוח 1: תיירים שנכנסו לישראל וסירובי כניסה, 2012 - 2018

שנה	מספר התיירים שנכנסו לישראל	שיעור הגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל בהשוואה לשנת 2012	מספר סירובי הכניסה	שיעור הגידול במספר סירובי הכניסה בהשוואה לשנת 2012
2012	2,335,745	-	2,554	-
2013	2,468,346	6%	5,074	99%
2014	2,626,571	12%	9,181	259%
2015	2,499,151	7%	11,223	339%
2016	2,394,987	3%	18,389	620%
2017	3,126,979	34%	19,556	666%
2018	3,530,657	51%	22,495	781%

המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2017 חל גידול ניכר במספר התיירים שנכנסו לארץ (בנוגע לעלייה במספר סירובי הכניסה - ראו להלן).

3. רשות האוכלוסין היא גוף ממשלתי המספק שירות לכלל תושבי המדינה ולעוברים במעברי הגבול, ומדי שנה פונים אליה מאות אלפים לצורך קבלת מענה בעניינים שעליהם היא מופקדת. הרשות, ככל גורם ממשלתי אחר, נדרשת גם להפעיל את סמכויותיה כך שהשירות יינתן לפונים במהירות הראויה ובלא שתיגרם להם טרחה יתרה⁶. לשם כך עליה למדוד את הזמן של כל אחד מהשירותים שהיא מעניקה ולהעריך אותם.

4. על פי החלטת הממשלה ממרץ 1996⁷, רש"ת תממן את ההוצאות המשתנות של הפעלת מערך ביקורת הגבולות ובהן שכר בקרי הגבול בקו הקדמי (ראו להלן). בינואר 2011 נחתם הסכם בין רש"ת לבין רשות האוכלוסין שבו נקבע זמן ההמתנה המרבי לשירות רשות האוכלוסין לציבור בעמדות ביקורת הגבולות בנתב"ג. בין השאר נקבעו פרקי הזמן המרביים מהגעת הנוסע לעמדת ביקורת הגבולות ועד לקבלת השירות בה (להלן - זמן ההמתנה). בהסכם לא נקבע מי אחראי למדידת זמן ההמתנה בפועל - רש"ת או רשות האוכלוסין.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "ניהול משאבי אנוש ברשות האוכלוסין וההגירה", עמ' 15; מבקר המדינה, דוח שנתי 167 (2017), "הסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", עמ' 27.

7 החלטת ממשלה מס' 673 מ-17.3.96.

זמן ההמתנה של הנוסע היוצא

זמן ההמתנה המרבי לקבלת שירות בעמדת ביקורת הגבולות ביציאה מהארץ, על פי ההסכם שבין רש"ת לרשות האוכלוסין, הוא 10 דקות לנוסעים ישראלים וזרים⁸.

על פי נתוני רש"ת, זמן ההמתנה הממוצע בפסח ובקיץ בשנים 2015 עד 2018 היה 6 ו-8 דקות לכל היותר בהתאמה⁹; ובקיץ 2019 - 2 דקות. זמן ההמתנה של הנוסע היוצא מרגע הגיעו לעמדת ביקורת הגבולות ועד לקבלת השירות בחודשי הקיץ בשנים 2015 עד 2019 היה אפוא, על פי נתוני רש"ת, קצר מהנדרש על פי ההסכם. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את משך הזמן הקצר למתן שירות זה לציבור.

זמן ההמתנה של הנוסע הנכנס

זמן ההמתנה המרבי לקבלת שירות בעמדת ביקורת הגבולות בכניסה לארץ, על פי ההסכם שבין רש"ת לרשות האוכלוסין, הוא 10 דקות לנוסע ישראלי ו-15 דקות לנוסע זר.

נמצא כי שלא כמו לגבי נוסעים יוצאים, עד אמצע 2019 לא היו בידי רש"ת ורשות האוכלוסין נתונים על זמן ההמתנה של נוסעים נכנסים לקבלת שירות של ביקורת הגבולות. רק לקראת סוף הביקורת, ביולי 2019, ריכזה רש"ת נתונים ולפיהם רשות האוכלוסין עמדה בתנאי ההסכם בכל הנוגע לזמני ההמתנה של הנוסעים הנכנסים לביקורת הגבולות: זמן ההמתנה הממוצע של הנוסעים הישראליים היה 2.5 דקות ושל הנוסעים הזרים 4.5 דקות.

משך התשואל של הנוסע הנכנס

על פי הכללים שקבעה רשות האוכלוסין, כאשר בקר גבול חושד שנוסע זר מבקש להיכנס לישראל למטרה שונה מזו שעליה הצהיר, עליו להעביר את הטיפול בבקשת הנוסע לאחראי למשמרת (להלן - אחמ"ש) - עובד בכיר יותר של רשות האוכלוסין. האחמ"ש או בקר בכיר מראיין את הנוסע כדי לעמוד על מטרת הגעתו לארץ (להלן - תשואל) ומחליט אם להתיר את הכניסה או להעביר את הבקשה לטיפול מנהל המעבר ולהחלטתו.

8 המדד לרמת השירות נקבע בהתייחס לכמות של 90% מהנוסעים בימי העומס.

9 בפסח נערכה הבדיקה עשרה ימים לפני ערב פסח ועד עשרה ימים אחריו, ובקיץ נערכה הבדיקה בחודשים יולי ואוגוסט.

מלוח 1 לעיל עולה כי מאז שנת 2013, לכל הפחות, חל מדי שנה גידול ניכר במספר סירובי הכניסה לישראל, משמע, חל גידול גם במספר הנוסעים המתושאלים.

1. לנוכח הגידול הניכר במספר סירובי הכניסה ביקר משרד מבקר המדינה במתחם המיועד לתשאולים בנתב"ג במאי 2019. להלן תמונה שצילמו נציגי משרד מבקר המדינה במתחם זה.

תמונה 3: מתחם התשאול בנתב"ג



צילום: משרד מבקר המדינה, מאי 2019.

בעת הביקור התרשמו נציגי משרד מבקר המדינה כי המתחם קטן, ומספר מקומות הישיבה שבו אינו יכול להכיל את כל הממתינים לתשאול. יצוין כי רק במהלך הביקור הובאו כיסאות נוספים לנוסעים שעמדו והמתינו לתשאול (ואלה מופיעים בתמונה). כמו כן, לא ניתן לממתינים הסבר כתוב על התשאול, על מטרתו ועל משך הזמן הנדרש כדי להשלימו.

2. ממסמכי רשות האוכלוסין מדצמבר 2017 עולה כי הטיפול בנוסעים במתחם התשאול בנתב"ג באותה עת התאפיין בעומס רב ובזמני המתנה ארוכים. בדצמבר 2018 החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין כי יש לשפר את תהליך תשאול הנוסעים.

3. כאמור, על הרשות למדוד את משך הזמן של כל אחד מהשירותים שהיא מעניקה לנוסעים. הצורך בקביעת הזמן המרבי לתשאול (מההמתנה לריאיון ועד לקבלת ההחלטה) ובמידת זמן התשאול גבר עם הגידול הניכר במספר סירובי הכניסה ובמספר התשאולים מאז שנת 2013 לפחות.



נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה מהו משך הזמן המרבי להמתנת נוסע לתשואול ולביצוע התשואול עצמו. משך הזמן לא נקבע גם בהסכם שבין רש"ת לרשות האוכלוסין. כמו כן, רשות האוכלוסין אינה מודדת את משכי הזמן האלה, ואלה אינם נמדדים גם בידי רש"ת. כיוון שכך, אי אפשר לדעת כמה זמן נדרשים הנוסעים להמתין לבדיקה, האם זמני ההמתנה עדיין ארוכים, כפי שעלה ממסמכי הרשות בשנים 2017 עד 2018, והאם נדרש שיפור של השירות לציבור בתחום זה.

על רשות האוכלוסין לקבוע משכי זמן מרביים לכל שלבי התשואול - מההמתנה לריאיון ועד לקבלת ההחלטה, למדוד את משך שלבי התשואול בפועל ולוודא שהם עומדים בכללים שקבעה. כמו כן על רשות האוכלוסין ועל רש"ת לוודא שההמתנה לתשואול תהיה בתנאים נאותים.

בדצמבר 2019 השיבה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה כי נושא זה ייכלל בתוכנית העבודה של מינהל ביקורת הגבולות לשנת 2020. רש"ת השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 שלאור המספרים ההולכים וגדלים של הזרים המתושאלים, היא החליטה להרחיב את אולם ביקורת הגבולות ואת אזור ההמתנה לתשואול במסגרת פרויקט הרחבת התשתיות בטרמינל 3 בנתב"ג, ושנושא זה נכלל בתקציב הפיתוח שלה לשנים הקרובות.

העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות

אחד האתגרים המרכזיים של מערך ביקורת הגבולות בישראל כאמור הוא לתת מענה לשתי תכליות: האחת - מתן שירות מהיר ככל האפשר לעוברים בגבול, והשנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. הקושי באתגר זה מצוי בין השאר במתח שבין שתי התכליות: בדיקה קפדנית לצורך מניעת כניסה כאמור עלולה להאריך את משך השירות לעוברים בגבול. על מורכבותו של האתגר בשנים 2017 עד 2018 אפשר ללמוד מהנתונים של רשות האוכלוסין ושל משטרת ישראל, שיפורטו להלן בפרק זה.

ישראלים החשודים בסיוע לזרים להיכנס לישראל שלא כחוק

סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל קובע כי לא ייכנס אדם לישראל ולא יצא ממנה, בין שהוא אזרח ישראלי ובין שאיננו אזרח ישראלי, אלא באחת מתחנות הגבול שקבע שר הפנים בצו שפורסם ברשומות, ולאחר שהתייצב שם בפני קצין ביקורת הגבולות או בקר גבולות והציג לפניו דרכון, תעודת מעבר¹⁰, אשר יש להם תוקף

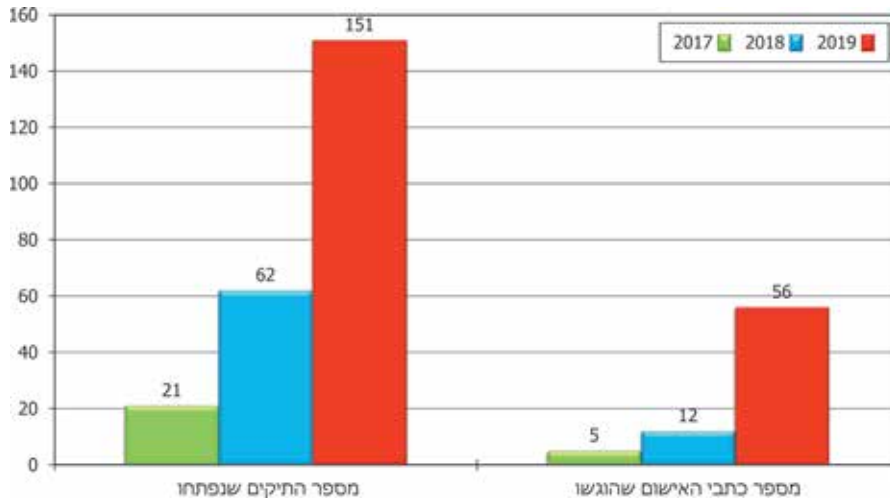
10 או תעודה אחרת שהוציא למטרה זו שר הפנים.



(להלן - מסמך נסיעה תקף). עוד קובע החוק, בין השאר, כי מי שנכנס לישראל בניגוד לחוק דינו שנת מאסר.

בתרשים מס' 5 מוצגים נתוני מרחב נתב"ג במשטרת ישראל על מקרים שבהם אזרחים ישראלים נחשדו בפלילים עקב חשד לכניסה לישראל בניגוד לחוק הכניסה לישראל: על תיקי חקירה שנפתחו כנגד אזרחים ישראלים שנחשדו ועל כתבי אישום שהוגשו כנגד ישראלים בשנים 2017 עד 2019. רוב המקרים האלה, על פי המשטרה, כוללים הכנסת זרים לישראל דרך נתב"ג בניגוד לחוק הכניסה לישראל¹¹.

תרשים 5: תיקי חקירה וכתבי אישום כנגד ישראלים בגין חשד שעברו על חוק הכניסה לישראל, 2017 - 2019



המקור: נתוני מרחב נתב"ג במשטרה ל-25.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות גדל ב-80% מספר התיקים שהמשטרה פתחה לישראלים בחשד לעבירה שעניינה כניסה דרך מעבר הגבול בנתב"ג בניגוד לחוק הכניסה לישראל, ובשיעור דומה (85%) גדל גם מספר כתבי האישום שהגישה המשטרה בגין החשד לביצוע עבירה זו¹².

בפברואר 2020 השיבה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כי בעקבות תופעה פלילית שהלכה והתרחבה של גורמים עבריינים המסייעים להברחה של נתונים זרים לישראל, נדרשה המשטרה לשנות מדיניות אכיפה.

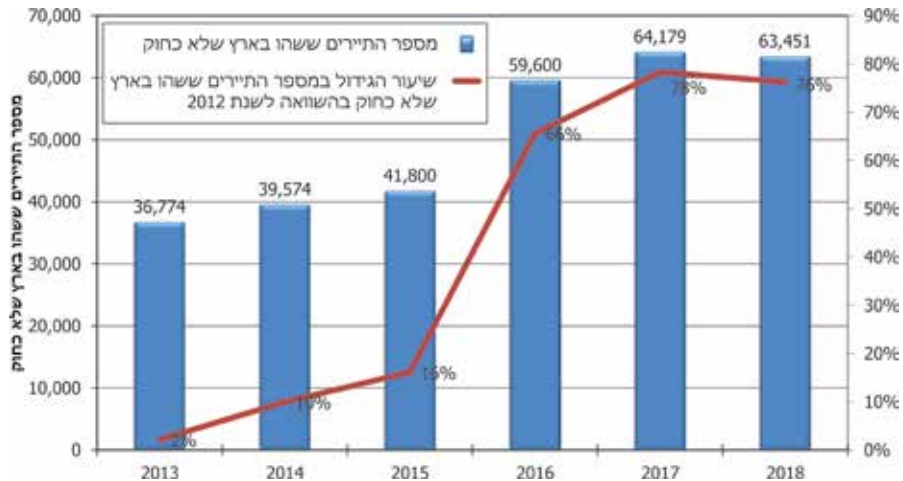
11 נתוני אגף חקירות במרחב נתב"ג שנשלפו ממערכת "אמון", ינואר 2020.

12 עד ינואר 2020 מרבית כתבי האישום טרם הגיעו לשלב מיצוי ההליך המשפטי.

תיירים ששוהים בישראל שלא כחוק

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מספר התיירים ששהו בישראל שלא כחוק בשנים 2013 עד 2018¹³ וכן שיעור הגידול במספר התיירים ששהו בישראל שלא כחוק בהשוואה לשנת 2012, שבה שהו בישראל שלא כחוק 35,993 תיירים.

תרשים 6 : תיירים ששהו בישראל שלא כחוק, 2013 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 עד 2018 חלה עלייה ניכרת במספר התיירים ששהו בישראל שלא כחוק.

משך הטיפול בתיירים הנכנסים בנתב"ג

הביקורת בגבול נעשית בידי מינהל ביקורת הגבולות בשני מערכים: קו קדמי - שבו מצויים בקרי הגבול האחראים על בדיקה אחידה של כל הנוסעים (כמפורט להלן), וקו אחורי - שבו מצויים האחראים למשמרת ובקרים בכירים, והם אחראים לבדיקה פרטנית של חלק מן הנוסעים שהועברו לטיפולם מהקו הקדמי. ככלל, הצורך בבדיקה פרטנית עולה מממצאי הבדיקה האחידה על פי הכללים שקבע מינהל ביקורת הגבולות. תרשים 7 שלהלן מפרט את חמשת השלבים של הבדיקה האחידה¹⁴.

13 תיירים ששהו בישראל בלא אשרת שהייה תקפה. על פי חוק הכניסה לישראל, אשרה מסוג זה היא אשרה הניתנת לתייר לתקופה של עד שלושה חודשים.

14 מצגת של קורס הכשרה לבקרי גבול, מינהל ביקורת הגבולות, 2018; תורת הפעלה, מינהל ביקורת הגבולות, 2011.



תרשים 7: שלבי הבדיקה האחידה של הנוסעים העוברים במעבר הגבול



המקור: רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הבדיקה האחידה נועדה בין השאר לשם קבלת מידע מהנוסע על נסיבות בקשתו להיכנס לארץ ולשם זיהוי סימנים מחשידים (שמפורטים בנוהלי הרשות). חלק מהבדיקה האחידה נעשה כך: הבקר סורק את הדרכון של הנוסע (או מקליד את פרטיו); לאחר הסריקה המערכת הממוחשבת של ביקורת הגבולות מעלה את המידע הקיים אודותיו; על הבקר להשוות בין פרטי הנוסע בדרכון לבין הפרטים שמופיעים במערכת הממוחשבת (ואשר עלו בעקבות הסריקה או הקלדת פרטי הדרכון); הבקר מתשאל את הנוסע, על פי הנדרש, גם על סמך המידע שהעלתה המערכת הממוחשבת. כלומר, משימת התשאול מסתיימת רק לאחר הסריקה או ההקלדה והעלאת המידע מהמערכת הממוחשבת; אם במערכת הממוחשבת מצוינות התראות הנוגעות לנוסע - על הבקר להתייחס אליהן בשאלותיו ובמידת הצורך להפנותו לבדיקה בקו האחורי.

תשאול הנוסע עשוי לכלול את מטרת הגעתו לישראל, את אמצעי הכספיים לשהות בארץ ואת מקום הלינה שלו. אם בעקבות המידע שהוצג במערכת והתשובות של הנוסע עלה חשד שבכוונת הנוסע להשתקע בישראל, הבקר מפנה אותו לבדיקה נוספת בקו האחורי.

1. נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה מהו משך הזמן המזערי או המרבי הנדרש לבדיקה האחידה. עם זאת בהסכם האמור בין רש"ת לבין רשות האוכלוסין נקבע כלהלן: "זמן שירות פעיל ממוצע בכניסת זרים 50 שניות [לכל היותר]"; מדד זה נוגע לרמת השירות ביחס ל-90% מהנוסעים בימי עומס; זמן שירות פעיל הוא "פרק הזמן למתן שירות לנוסע בדלפק ביקורת הגבולות (זמן מחשב)".

עוד נמצא כי המערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין אינה כוללת מידע המאפשר לה למדוד בפועל את משך כל שלבי הבדיקה האחידה אלא רק את המקטע שלהלן: מסריקת הדרכון או הקלדת פרטיו ועד להנפקת מתן אישור הכניסה לזר או דחיית המעבר והעברתו לבדיקה בקו האחורי.

על פי נתוני מינהל ביקורת הגבולות, הזמן המזערי לסריקת דרכון ביומטרי הוא 4 - 8 שניות, תלוי במאפיינים הטכניים של הדרכון, והזמן המזערי מהסריקה או ההקלדה ועד שהמערכת הממוחשבת מעלה את פרטי הנוסע על גבי המסך לצורך בדיקת בקר הגבול את הנוסע - 2 שניות נוספות. מכאן, שמשך הבדיקה האחידה כולל לכל הפחות 6 - 10 שניות לצורך סריקה או הקלדה והצגת המידע על הנוסע לפני הבקר.

2. להלן נתונים על נוסעים זרים שנכנסו לישראל במעבר הגבול בנתב"ג במחצית השנייה של אוגוסט 2019 (תקופת עומס) ובמחצית השנייה של נובמבר 2019 (להלן - התקופות שנבדקו). זמן הבדיקה נמדד משלב הנחת הדרכון על הסורק או הזנת נתוניו ועד להנפקת אישור המעבר בידי בקר הגבול בקו הקדמי.

לוח 2: בקשות לכניסת זרים לישראל וכניסות שאושרו בקו הקדמי, אוגוסט ונובמבר 2019

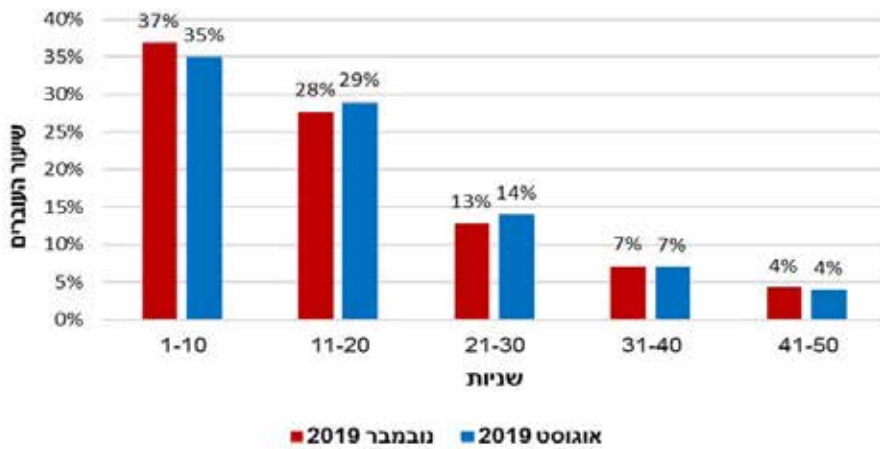
התקופה	מס' הנוסעים הזרים שביקשו להיכנס לישראל	מס' הזרים שנכנסו באמצעות דרכון ביומטרי	מס' הזרים שנכנסו באמצעות דרכון ביומטרי	מס' הזרים שנכנסו ואושרה כניסתם בקו הקדמי
אוגוסט 2019	146,639	119,215 (81%)	25	141,547 (97%)
נובמבר 2019	162,750	129,428 (80%)	28	156,590 (96%)

המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רובם המכריע של הנוסעים הזרים שביקשו להיכנס לישראל בתקופות האמורות (96% - 97%) קיבלו אישור כניסה כבר בקו הקדמי, ומשך הטיפול הממוצע בהם היה נמוך בכמחצית מהזמן שנקבע בהסכם בין רשות האוכלוסין לרש"ת (50 שניות).

3. משרד מבקר המדינה בדק את משך המקטע האמור בבדיקה האחידה של זרים שביקשו להיכנס לישראל בנתב"ג בתקופות שנבדקו ושכניסתם אושרה בידי הקו הקדמי - משלב סריקת הדרכון או הקלדת פרטיו ועד מתן אישור הכניסה לנוסע או דחיית המעבר והעברתו לבדיקה בקו האחורי¹⁵. התוצאות מוצגות בתרשים שלהלן.

תרשים 8: התפלגות זמן הבדיקה האחידה - מהסריקה ועד הנפקת אישור המעבר (בשניות) - של זרים שאושרה כניסתם לישראל בקו הקדמי, בתקופות שנבדקו



המקור: נתוני רשות האוכלוסין לדצמבר 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משך הבדיקה האחידה - משלב הסריקה עד להנפקת אישור המעבר - של יותר משליש מכניסות הזרים לישראל היה 10 שניות או פחות מכך.

4. על פי חוק הכניסה לישראל, כל מי שאינו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רישיון ישיבה¹⁶. בשנים 2016 ו-2017 חל גידול ניכר במספר התיירים שנכנסו לארץ עם מסמך נסיעה תקף ונותרו בארץ לאחר שפג תוקף רישיון הישיבה שלהם (כלומר שהו בישראל שלא כחוק), ובשנת 2018 חלה ירידה מסוימת במספרם, כפי שעולה מתרשים

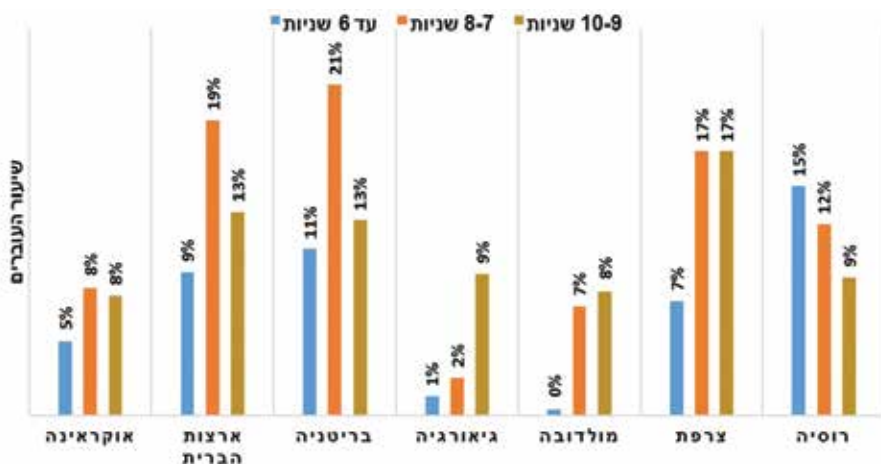
15 זר המבקש להיכנס לישראל נדרש להתייצב אצל בקר גבול (כלומר אינו רשאי לעבור באמצעות עמדות לשירות מהיר). מקור הנתונים: מינהל ביקורת הגבולות, קובץ זמני טיפול בזרים מחצית אוגוסט 2019 וקובץ זמני טיפול בזרים מחצית נובמבר 2019, מיום 18.12.19.

16 רישיון ישיבה בישראל מאפשר שהייה של חמישה ימים עד שלוש שנים בתחומי המדינה, על פי מטרת הביקור בישראל.

6 לעיל. נתונים אלה אינם כוללים זרים שנכנסו לישראל שלא דרך מעבר גבול רשמי, כגון נתיני מדינות באפריקה שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים.

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני רשות האוכלוסין על כ-248,000 כניסות לישראל של זרים הנושאים דרכון ביומטרי¹⁷ בתקופות שנבדקו בחלוקה לכמה מדינות, ובדק כמה מהם נבדקו בבדיקה אחידה שארכה 10 שניות לכל היותר (משלב הסריקה ועד להנפקת אישור המעבר), ובעקבותיה אושרה כניסתם לארץ. לצורך הבדיקה נבחרו שתי קבוצות של מדינות: בקבוצה אחת ארבע המדינות שמספר הכניסות של נתיניהן לישראל באוכלוסייה שנבדקה היה הגבוה ביותר: ארצות הברית, בריטניה, צרפת ורוסיה, ובקבוצה השנייה ארבע המדינות שעל פי נתוני רשות האוכלוסין שיעור נתיניהן שנכנסו לישראל כתיירים ושהו בה שלא כחוק בשנים 2017 עד 2018 היה הגבוה ביותר: אוקראינה, גיאורגיה, מולדובה ורוסיה¹⁸. רוסיה נכללה בשתי הקבוצות האלה, ובסך הכול נבדקו נתונים על שבע מדינות. בשני התרשימים שלהלן מוצגים נתונים על שיעור הכניסות לישראל של נתיני שבע המדינות בתקופה שנבדקה - אוגוסט ונובמבר 2019, תרשים לכל חודש.

תרשים 9: שיעור הנתינים של המדינות הנבחרות לפי משך הטיפול בהם מכלל נתיני אותן מדינות שנכנסו לישראל במהלך שבועיים באוגוסט 2019

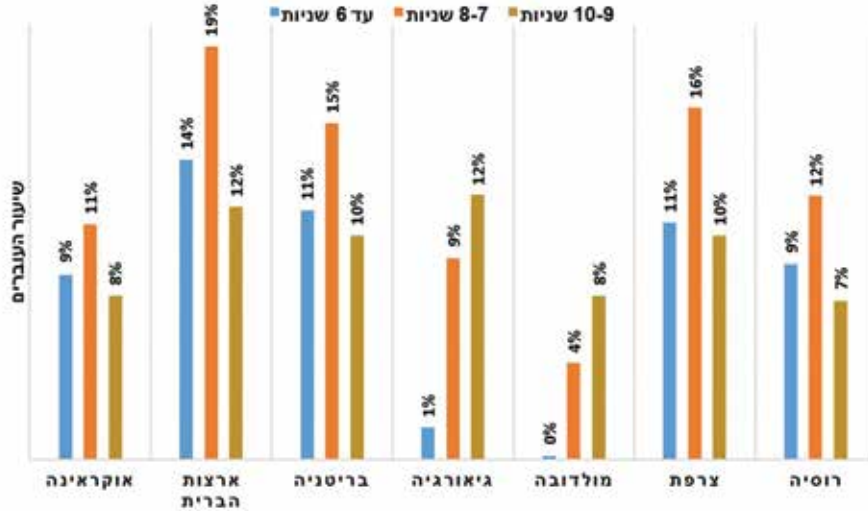


המקור: נתוני רשות האוכלוסין לאוגוסט 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

17 כאמור כ-80% מהזרים שנכנסו לישראל בתקופות שנבדקו נשאו דרכון ביומטרי.

18 מקור: נתוני מדינות נבחרות שאיתן קיים הסכם פטור מוויזות לפי שנים, 2012 - 2019, רשות האוכלוסין, אפריל 2019.

תרשים 10: שיעור הנתינים של המדינות הנבחרות לפי משך הטיפול בהם מכלל נתיני אותן מדינות שנכנסו לישראל במהלך שבועיים בנובמבר 2019



המקור: נתוני רשות האוכלוסין לנובמבר 9102, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי חלק מהבדיקות האחידות של זרים נתיני המדינות האמורות שביקשו להיכנס לישראל בתקופה שנבדקה (ונשאו דרכון ביומטרי) ארכו 8 שניות או פחות מכך, ובנוגע לחלק מהם הבדיקה ארכה 6 שניות או פחות מכך. זאת בשעה שמשך סריקת הדרכון והעלאת המידע המצוי במערכת הממוחשבת אורך 6 שניות לכל הפחות, ולעיתים - עד 10 שניות, ובקר הגבול נדרש להשוות בין המידע שעלה במערכת לבין פרטי הדרכון שבידיו, ובמידת הצורך גם להציג שאלות לנוסע ולקבל את תשובותיו. זאת גם בנוגע לבדיקת נתיני מדינות הבולטות מבחינת שכיחות נתיניהן הנכנסים לישראל כתיירים ובהמשך שוהים בה שלא כחוק.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי רוב הזרים המגיעים מהמדינות הבולטות מבחינת שיעור הנתינים השוהים בישראל שלא כחוק נבדקו במשך יותר מ-10 שניות; בדיקת הזרים האלה הוקשחה, וכפועל יוצא מכך, עלה משמעותית מספר סירובי הכניסה בשנים האחרונות. הרשות ציינה כי המדינות האלה טוענות כנגדה שהבדיקות במעבר הגבול קשיחות מדי.

משרד מבקר המדינה מציין כי על פי הנתונים בתרשימים שלעיל, 15% מנתיני רוסיה שביקשו להיכנס לישראל במהלך שבועיים באוגוסט 2019 נבדקו במשך 6 שניות בלבד (לפחות 6 שניות נדרשו לשם סריקת הדרכון והעלאת המידע), ובסך הכול 27% מנתיניה נבדקו במשך 8 שניות או פחות מכך; 9% מנתיני אוקראינה שביקשו להיכנס במהלך שבועיים בנובמבר 2019 נבדקו במשך 6 שניות או פחות מכך, ובסך הכול 20% מנתיניה נבדקו במשך 8 שניות או פחות מכך.



במוקד ביקורת הגבולות בנתב"ג ניצב בקר הגבול, והוא נדרש לבדוק נוסע זר המבקש להיכנס לישראל בטרם יאשר את בקשתו: החל בסריקת הדרכון ובדיקת ממצאי הסריקה במערכת הממוחשבת, דרך השוואת המידע שעלה במערכת הממוחשבת לפרטי הדרכון, וכלה בתשאול הנוסע במקרה שמתעורר אצל הבקר חשד בנוגע למטרת הביקור שלו. חלק מהזרים שנכנסו לישראל מארבע המדינות שבהן שיעור השוהים בישראל שלא כחוק בשנים 2017 - 2018 היה גבוה נבדקו בקו הקדמי של מערך ביקורת הגבולות בנתב"ג באוגוסט ובנובמבר 2019, במשך 8 שניות או פחות מכך, ובהם גם כאלה שנבדקו במשך 6 שניות או פחות מכך, ובסיום הבדיקה אושרה כניסתם. לנוכח פרק הזמן שנדרש לבקר הגבול לצורך צפייה במידע האגור במערכת הממוחשבת - 6 שניות לכל הפחות, עולה חשש כי במקרים האלה לא נעשו לכאורה כל הפעולות הנדרשות לפי שלבי הבדיקה האחידה.

מכלול ממצאי הביקורת מעלה חשש שלצד השגת אחת משתי התכליות האמורות של מערך ביקורת הגבולות - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. על רשות האוכלוסין לוודא שמערך ביקורת הגבולות פועל בנחישות כדי להשיג את שתי התכליות האמורות.

הבקרה על ביקורת הגבולות

רוב העובדים במינהל ביקורת הגבולות הם בקרי גבול שמינה שר הפנים. במהלך הביקורת הועסקו במינהל זה 638 עובדים כבקרי גבול (כ-82% מכלל העובדים), 97 עובדים בתפקיד אחמ"ש (כ-12% מהעובדים), ו-47 עובדים (כ-6%) בתפקידים שונים (כגון מנהל אשכול ומנהלי מעבר גבול). 473 מבקרי הגבול (כ-74%) הועסקו בנתב"ג. להלן המבנה הארגוני של מינהל ביקורת הגבולות.



תרשים 11: המבנה הארגוני של מינהל ביקורת הגבולות



המקור: נציבות שירות המדינה, יולי 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על הבקרה הנדרשת על פעילות מערך ביקורת הגבולות אפשר ללמוד מכללים שנקבעו במדינות אחרות. על פי קווים מנחים של האיחוד האירופי לביקורת הגבולות מ-2010, יש לבקר באופן שוטף את עבודת יחידות ביקורת הגבולות ולאתר חריגות מהכללים שנקבעו להן¹⁹. הביקורת והבקרה נעשות באמצעות הגבלות במערכת הממוחשבת, המונעות אישורים חריגים של עובדים זוטרים, וכן שימוש בדוחות ממוחשבים המאפשרים איתור חריגות והתראות ממוחשבות²⁰. הביקורת והבקרה נעשות גם באמצעות צפייה של אחמ"ש בעבודת בקר גבול וידוא שהיא נעשית כנדרש.

בקה שוטפת על ביקורת הגבולות

תפיסת הבקרה של מינהל ביקורת הגבולות על פי תורת ההפעלה מאוקטובר 2011 כוללת שני מרכיבים עיקריים: האחד - בקרה בזמן אמת על עבודת בקרי הגבול, לרבות צילום במהלך העבודה ומתן משוב; והשני - שימוש במערכות ממוחשבות לצורך התראות על מקרים חריגים המצריכים טיפול מיוחד. המינהל גיבש גם נהלים המפרטים אמצעי בקרה, לרבות חלוקת הסמכויות בין בקר הגבול לאחמ"ש, וכלים טכנולוגיים.

19 Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, 2010

20 שם; Independent chief Inspector of Border and immigration, An inspection of Border Force Operations at Stansted Airport, March 2018



על פי תורת ההפעלה, הבקרה על ביקורת הגבולות תיעשה בשתי רמות: ברמת מטה המינהל - המטה יגבש תוכנית עבודה שנתית שבמסגרתה תופץ תוכנית בקרה שנתית לבחינת אופן הביצוע של הפעולות הנדרשות במעבר הגבול והעמידה של האשכולות במשימות וביעדים²¹. כל אשכול יבוקר פעם בשנה, ונושאי הבקרה יפורטו בנוהל נפרד. וברמת האשכולות - בקרה פנימית בידי מנהלי המעברים והאחראים במעברי הגבול כפי שיפורט בהמשך.

1. נמצא כי מינהל ביקורת הגבולות לא גיבש תוכנית בקרה שנתית ולא קבע כמה בקרות ייעשו ומהם הנושאים שיבוקרו - זאת בניגוד לנדרש בתורת ההפעלה שגיבש ב-2011.
2. מתחילת שנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת לא ערך מטה המינהל בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות, והבקרה האחרונה, שנעשתה בשנת 2015, הופסקה לטענת הרשות לנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על המינהל ותיעדוף שלהן ולנוכח בעיות איוש משרות. עוד הועלה כי בשנים האמורות נעשתה מפעם לפעם ביקורת בנושא מסוים בחלק מן המעברים, ובמשך ארבע שנים וחצי, בשנים 2015 עד יולי 2019, ערך מטה מינהל ביקורת הגבולות בקרה ב-11 מבין 23 מעברי הגבול (48%), ובשאר המעברים לא ערך כל בקרה.

ואלה אחדים מממצאי הבקורות שערך מינהל מעברי הגבול: אישור מעבר של נוסעים ללא מיצוי הבדיקות הנדרשות עקב חשדות שעלו; אישור מעבר פעוטות ללא הבדיקה הנדרשת כדי לוודא שהוצאתם מהארץ נעשית כחוק; ערנות לא מספקת של האחמ"שים להתראות במערכת הממוחשבת.

מינהל ביקורת הגבולות לא ערך אפוא בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות במשך יותר משלוש שנים, אף שהדבר נדרש לפי תורת ההפעלה שהוא עצמו קבע. מפעם לפעם ביצע המינהל פעולות בקרה נקודתיות, אולם אלה נעשו רק בכמצית מהמעברים, במהלך ארבע שנים וחצי, והן אינן עונות על דרישות הבקרה שקבע המינהל.

21 בתורת ההפעלה פורטו 20 תחומים, ובהם: כוח אדם, הדרכות, נהלים, הטיפול במסורבים, הטיפול באירועים חריגים, היערכות למצבי חירום.



בקרה פנימית במעברי הגבול

1. במינהל ביקורת הגבולות ארבעה אשכולות של מעברי גבול, כמפורט לעיל בתרשים 11. על פי תורת ההפעלה של המינהל, מנהל אשכול הוא בעל הסמכות הניהולית והמקצועית העליונה באשכול והוא אחראי גם לבקר את המעברים. על פי תורת ההפעלה, על מנהל האשכול לאתר ליקויים וכשלים בעבודת ביקורת הגבולות באשכול. אחד הנושאים הטעונים שיפור בביקורת הגבולות, לדברי מנכ"ל רשות האוכלוסין, הוא מידת היכולת של עובדי המינהל לאתר נוסעים המבקשים לצאת מישראל או להיכנס אליה במרמה.

המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות מספקת דוחות ניהוליים ונותנת מענה לשאלות ממוקדות, למשל על מועד המעבר של נוסע מסוים, על מספר הנוסעים בתקופת זמן מסוימת בפילוח לפי מעמד הנוסע (תושב ישראל או נתין זר) ועל מספר המסורבים בפילוח לפי תקופה. הבקרה הפנימית במעברי הגבול נעשית בעיקרה באמצעות המערכת הממוחשבת ובאמצעות הדוחות שאפשר להפיק ממנה, ועל פיהם אפשר לנתח את הפעילות, לאתר מקרים חריגים ולברר כיצד טופלו.

נמצא כי המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות חסרה דוחות חיוניים לצורך בקרה של המעברים, ובהם דוח על החלטות שקיבלו בקרי גבול ואחמשים שלא על פי הנהלים ודוח על זמני ההמתנה של הנוסעים מרגע כניסתם לאזור ביקורת הגבולות ועד למעבר בביקורת הגבולות.

הרשות השיבה כי נושא הבקרה וכלי הבקרה נכלל בתוכנית העבודה של מינהל ביקורת הגבולות לשנת 2020, וביצעו מותנה בקיומו של תקציב ובגיוס כוח אדם. מהתשובה עולה כי בכוונת הרשות לבחון אם יש מקום לערוך שינויים בתורת ההפעלה נוכח השינויים הטכנולוגיים שהוכנסו בתהליך העבודה.

דוחות ניהוליים שמפיקה המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות הם כלי בקרה מרכזי על מעברי הגבול, שיתרונותיו ביכולת לשקף תמונת מצב רוחבית על מערך ביקורת הגבולות, ייעול הבקרה על ביקורת הגבולות וייתכן שאף חיסכון במשאבים לפעולות בקרה נקודתיות בשטח.

2. מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין אחראי בין השאר לצמצום מספר האנשים ששוהים בישראל שלא כחוק, וכן לאיתור זרים שנכנסו לישראל כחוק אך מסמך ששיבתם בארץ פג תוקף וכעת הם שוהים בה שלא כחוק. לאחר איתור הזרים

השוהים בישראל שלא כחוק מראיין אותם ממונה ביקורת הגבולות במינהל אכיפה וזרים גם לצורך בירור נסיבות כניסתם לישראל, ובמידת הצורך הם מובאים לפני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, שתפקידו לבצע ביקורת על החזקתם במשמורת של השוהים בישראל שלא כדין, ובין היתר בסמכותו לשחרר את המוחזקים בערבות ולקצוב את החזקתם.

המידע על האופן שבו הצליחו זרים השוהים בישראל להיכנס שלא כחוק במעברי הגבול לישראל, לרבות הפעולות שנעשו על ידי מערך ביקורת הגבולות במעבר הגבול לצורך אישור הכניסה, עשויים לסייע למינהל ביקורת הגבולות לאתר נקודות תורפה בהליך הטיפול במעבר ולהביא לשיפור ביקורת הגבולות.

מיוני ועד נובמבר 2019 פרסם בית הדין לביקורת משמורת 287 החלטות באתר המרשתת (אינטרנט) שלו בנוגע לנתינים של גיאורגיה. משרד מבקר המדינה איתר בבדיקה אקראית, מבין ההחלטות האלה, 44 החלטות שעל פי המצוין בהן הזר נכנס מגיאורגיה לישראל דרך נתב"ג שלא כחוק.

ואולם נמצא כי מינהל ביקורת הגבולות לא קיבל מידע על אופן כניסתם לישראל של הזרים שהוזכרו ב-44 החלטות האמורות של בית הדין לביקורת משמורת.

רשות האוכלוסין השיבה שכאשר ממונה ביקורת הגבולות במינהל אכיפה וזרים מעלה בריאיון של הזר מידע קונקרטי בנוגע לאופן ושיטת ההסתננות, הוא מעבירו לגורמי החקירה הרלוונטיים תוך שיתוף מינהל ביקורת הגבולות. עוד השיבה הרשות שהיא פועלת לטייב את סדרי העברת המידע בין מינהל אכיפה וזרים למינהל ביקורת הגבולות, ובכלל זה מיסוד נוהל מתאים, לצורך שיפור ממשקי העבודה מול הגופים האמונים על ניהול מעברי הגבול אשר אחראים, בין היתר, לסגירת האפשרויות לכניסה לארץ שלא דרך ביקורת הגבולות.

מוצע כי במסגרת פעולותיה תפעל רשות האוכלוסין לטיוב סדרי העברת המידע ולגיבוש הליך שיבטיח את העברת כל המידע הרלוונטי להסתננות ולא רק מידע קונקרטי בנוגע לאופן ולשיטה של ההסתננות.





בקרה על מערך ביקורת הגבולות נועדה להבטיח שהוא פועל ביעילות כדי למנוע כניסת אנשים לשטחה של מדינת ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק, וכן כדי למנוע יציאה מהארץ של נוסעים אשר יציאתם נאסרה. ואולם, 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.

על מינהל ביקורת הגבולות לגבש תוכנית בקרה שנתית, שתכלול את מלוא המידע הדרוש לשם ביצוע בקרה יעילה ומקיפה על עבודת ביקורת הגבולות, ולפעול בהקדם לביצועה. על המינהל גם לבחון אפשרות לפתח דוחות ניהוליים במערכת הממוחשבת לצורך שיפור הבקרה על מעברי הגבול, לרבות איתור החלטות שגויות ואישורי מעבר חריגים. עוד על המינהל לערוך בקרה כוללת על המערך באופן סדיר ושיטתי על פי תוכנית הבקרה השנתית. לשם כך עליו להשתמש גם בדוחות הניהוליים של המערכת הממוחשבת ובמידע הקיים במינהל אכיפה וזרים.

העסקת עובדי קבלן בתפקידי ביקורת הגבולות בנתב"ג

את בקרי הגבול ממנה שר הפנים בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל. תקנה 16 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, קובעת כי "מי שבא לגבול ישראל, זוהו באמצעים ממוכנים בהתאם לנהלים שאישר ראש רשות האוכלוסין וההגירה וקיבל אישור ביקורת גבולות לכניסה או יציאה, יראו אותו כמי שהתייצב בפני קצין ביקורת הגבולות לפי סעיף 7 לחוק". תקנה 16 תקפה משנת 2017.

ביקורת הגבולות כוללת כאמור את זיהוי הנוסע במעבר הגבול לפי התמונה במסמך הנסיעה שלו, וידוא שמסמך הנסיעה מקורי, ואם עולה חשד שאין להתיר את המעבר - ריאיון של העובר לצורך זיהוי ובדיקה אם יש סימנים מעוררי חשד. הפעולות האלה נעשות בידי בקרי גבול או באמצעים ממוכנים - עמדות ממוחשבות לשירות עצמי שמיועדות ככלל לנוסעים ישראלים. בעמדות לשירות עצמי הנוסע סורק את מסמך הנסיעה שלו, ופרטי המסמך מושווים לפרטי הנוסע שבמערכת הממוחשבת של המינהל וגם לפרטים שבמאגר הביומטרי. רשות האוכלוסין קבעה כי במקרים מסוימים שפורטו בנוהלי הרשות עמדות אלה יכולות לשמש גם נוסעים ישראלים בעלי דרכון רגיל (שאינו ביומטרי). שימוש כזה מצריך שינוי בצורת ההפעלה של העמדה.



1. בנובמבר 2017 החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין כי אפשר להפעיל עמדות ביומטריות גם לשימוש נוסעים ישראלים בעלי דרכונים רגילים (שאינם ביומטריים), לרבות סריקת הדרכונים בעמדות, ובתנאי שהמעבר נעשה בנוכחות בקר גבול. המנכ"ל החליט גם שסריקת דרכונים רגילים ללא בקר גבול תאפשר רק על פי נוהל שתגבש הרשות. זאת משום שבדיקת דרכון רגיל בעמדה ביומטרית נותנת מענה מספק רק לצורך זיהוי הנוסע, ואין די בה כדי לוודא שהדרכון מקורי. בניגוד לדרכון הביומטרי, שבו תמונת הנוסע מוגנת, התמונה בדרכון רגיל אינה מוגנת ואפשר להחליפה, כלומר הסיכון לזיוף גדל כאשר מדובר בדרכון רגיל. במרץ 2018 גובש נוהל בנושא זה.
2. בהסכם ההתקשרות בין רשות האוכלוסין לרש"ת נקבעו הדרישות לרמת השירות שתעניק רשות האוכלוסין לנוסעים בנתב"ג. כדי שהרשות תוכל לעמוד ברמת השירות שנקבעה בהסכם בין הגופים, נקבע שרש"ת תספק לה בנתב"ג עובדי קבלן לביצוע משימות מסוימות, ובהן מתן סיוע לנוסעים הזקוקים לכך בעמדות לשירות עצמי, וכן סדרנות ועזרה בעמדות הביומטריות באולם היוצאים ובאולם הנכנסים: למשל, עובדי הקבלן יסייעו בהנחת הדרכון הביומטרי על גבי הקורא האופטי ובהכוונת פני הנוסע לעבר המצלמה.
3. ככלל, אין מניעה שרשות האוכלוסין כרשות מינהלית תסתייע בגופים פרטיים לצורך ביצוע תפקידיה, ובלבד שהמשימות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת ייוותרו בידי המינהל, ועובדי הגוף הפרטי יבצעו רק משימות בעלות אופי טכני²². על פי הכללים שקבעה הרשות, אחד התנאים להעסקת עובדי קבלן בביקורת הגבולות היא הדרכתם לביצוע המשימות. הדרכה כזו נדרשת כדי לוודא שעובד הקבלן, שלא הוכשר למשימות ביקורת הגבולות בדומה לבקר גבול, הוא בעל הידע והמיומנות הנדרשים לביצוע המשימה.

22 בג"ץ 2303/90, פיליפוביץ נ' רשם החברות (פורסם במאגר ממוחשב, 6.1.18).



נמצא כי בידי מינהל ביקורת הגבולות לא היה מידע על עובדי הקבלן שהועסקו בביקורת הגבולות בנתב"ג, ובכלל זה באיוש עמדות ביומטריות, וממילא לא היה בידי מידע על הדרכתם לביצוע משימות של ביקורת הגבולות. למעשה, מהמידע שהיה בידי המינהל לא היה אפשר לדעת מי הם עובדי הקבלן שאיישו עמדה ביומטרית בזמן מוגדר, ואם הם הודרכו לכך כנדרש. ביצוע משימות בעלות אופי טכני טעון הדרכה של עובדי הקבלן שתבוצע בידי המינהל, ועליו גם לוודא שהם בעלי הידע הנדרש לביצוע המשימות המוטלות עליהם.

על מינהל ביקורת הגבולות להסדיר את עבודת עובדי הקבלן: לקבוע מראש את הנושאים שייכללו בהדרכה; לנהל רישום קפדני של הדרכות עובדי הקבלן; וכן לנהל רישום של העוסקים במשימה בכל משמרת. כל זאת כדי לוודא שעובדי קבלן העוסקים בביקורת גבולות יוכשרו לכך מראש.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2020 היא תחל לפעול ליישום מלא של נוהל המסדיר את נושא העסקת עובדי קבלן.

תשתיות מידע לזיהוי נוסעים זרים בביקורת הגבולות

מדינת ישראל, כמו מדינות אחרות בעולם, מתמודדת בין השאר עם הסיכון של כניסת נוסעים המעורבים בפשיעה חמורה או בפעולות טרור, וכן מתמודדת עם הגירה בלתי חוקית אליה.

מדינות אוספות מידע רב בדבר נתיני מדינות אחרות המבקשים להיכנס לשטחן וגם לצורך ביצוע ביקורת גבולות. המידע הזה כולל פרטים אישיים ביוגרפיים של הנוסע ומידע ביומטרי (כגון טביעת אצבע ותצלום תמונת הפנים). היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים במערך הסייבר הלאומי מסרה בדצמבר 2019 כי מדינות העולם וגופים מובילים בתחום מצאו כי השימוש בטכנולוגיות ביומטריות לצורך אימות זהותם של זרים המבקשים להיכנס למדינה הוא מכפיל כוח הן בהיבטי ביטחון והן לצורך שיפור השירות לנוסעים ושיפור ההתמודדות עם הגידול המהיר בתנועת הנוסעים.

בתרשים 12 מוצגים פרטי מידע שמדינות אוספות לצורך זיהוי נוסעים זרים, בחלוקה לפי שלב הנסיעה שבו נמסר המידע וסוג המידע שנאסף, וכן ציון המדינות שאוספות את המידע בכל שלב²³.

תרשים 12 - מידע שמדינות אוספות לצורך זיהוי נוסעים זרים



* API (Advance Passenger Information) - פרטים בסיסיים בנוגע לנוסע ולטיסה, הנאספים בקישור לטיסה (check-in), ובהם: שם הנוסע; הלאום; סוג תעודת הנסיעה ומספרה; שם חברת התעופה; תאריך ושעת ההמראה; התאריך, המקום והשעה של הנחיתה.

** PNR (Passenger Name Record) - מידע אישי לא מאומת שהנוסעים מוסרים מרצונם לחברות התעופה, כגון מספר הטלפון של הנוסע; מידע על הזמנת הטיסה (אמצעי התשלום, סוכנות הנסיעות); נתוני כבודה; היסטוריית הנסיעות של הנוסע.

*** מערכת ייעודית להליך הגשת בקשה לאשרה והנפקתה באופן מקוון. המידע (לרבות מידע ביומטרי) שנמסר במסגרת הליך זה מועבר מבעוד מועד לרשויות הנוגעות בדבר והן מאשרות את בקשת האשרה או דוחות אותה.

**** תוכניות לנוסע מוכר - תוכניות המאפשרות לנוסעים שאושרו מראש לקבל אישור כניסה ממזרז עם הגעתם לביקורת הגבולות של המדינה שמפעילה את התוכנית.

23 בנוגע למידע שמוסר הנוסע במועד הכניסה למדינה (בעת הביקורת בגבול) - https://www.gov.il/he/-/departments/general/world_biometric, אוגוסט 2019; בנוגע למידע שמוסרים הנוסעים לחברות התעופה ומועבר למדינת היעד לאחר ביצוע הרישום לטיסה - <https://www.iata.org/publications/api-pnr-toolkit/>, <https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2018-06-05-01.aspx>, אוגוסט 2019, <https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/index.aspx>, אוגוסט 2019; בנוגע למידע שמוסר הנוסע בטרם הוא נכנס למדינה - <https://www.gov.uk/registered-traveller>, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/visit-canada/eta.html>, <https://www.dhs.gov/visa-waiver-program>

1. לנוכח הצורך של מדינות להתמודד עם הסיכון של כניסת פעילי טרור בטיסות בין-לאומיות כדי לבצע פעילויות טרור, החליטה מועצת הביטחון של האו"ם בדצמבר 2017 כי על המדינות החברות באו"ם לדרוש מחברות התעופה לספק נתונים אישיים על הנוסעים ולהבטיח כי המידע יועמד לרשות כל הרשויות הלאומיות הרלוונטיות והמוסמכות. האיחוד האירופי קבע כי המדינות החברות בו נדרשות להקים מערכת לניהול נתונים כאלה החל במאי 2019.
2. עוד בשנת 2016 העלה מינהל ביקורת הגבולות את הצורך באיסוף נתונים על נוסעים זרים בטרם הגיעם לארץ באמצעות טכנולוגיות מידע לזיהוי נוסעים כחלק מתפיסת הפעלה חדשה שגיבש. הוא ציין בה את אמצעי הבקרה לפיתוח בעתיד, ופירט את תכליות קבלת המידע המקדים על הנוסע הזר כמפורט בתרשים מס' 13.

תרשים 13: תכליות קבלת מידע מקדים על נוסע



לקבוע את רמת הסיכון של הנוסע לפני הגעתו לישראל ולמנוע ממנו לעלות על הטיסה במידת הצורך



לצמצם את מספר הנוסעים שנדחתה בקשתם להיכנס לישראל



לצמצם את שלבי הבידוק של נוסעים שאינם מסוכנים



להפנות כוח אדם העוסק בבקרה למשימות אחרות



לשפר את השירות לציבור



לצמצם את מספר הזרים השוהים בישראל שלא כחוק

המקור: רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3. נוסף על התכליות שציננה רשות האוכלוסין, איסוף מידע מקדים על הנוסע הזר עשוי לתרום לשיפור תדמיתה הציבורית-תקשורתית של ישראל בעולם ובארץ באמצעות מניעת אירועי הרחקה, ובמקרים מסוימים אף עשוי לחסוך לנוסע את דמי הטיסה לישראל. להלן מובאות שתי דוגמאות הממחישות את הצורך במידע מקדים על הנוסע.

א. באפריל 2018 התקבל ברשות האוכלוסין מידע על הגעתו הצפויה לישראל של איש ציבור זר, ובמערכת הממוחשבת של ביקורת הגבולות נרשם שאין להתיר את כניסתו לארץ. על אף הרישום במערכת עבר איש הציבור במעבר הגבול ונכנס לישראל. מבירור שערך מנכ"ל משרד הפנים הועלה כי בשל איות שגוי של שם הנכנס במערכת הממוחשבת של ביקורת הגבולות שהתבסס על מסמך לא רשמי, לא זוהה הנוסע במעבר הגבול כמסורב כניסה. המנכ"ל העלה את חשיבות השימוש במערכת לקבלת מידע מקדים על הנוסע הזר ככלי משמעותי למניעת מקרים כאלה והמליץ לקדם את הקמתה. יצוין כי המקרה סוקר בהרחבה בתקשורת.

ב. באוגוסט 2018 החליט שר הפנים למנוע כניסה לישראל של סטודנטית זרה אשר התקבלה ללימודים בארץ, אף שקיבלה מראש אשרת כניסה. הנושא סוקר בהרחבה באמצעי התקשורת. הנושא נדון גם בפסק דין של בית המשפט העליון, והוא קבע כי ההחלטה אינה מצויה במתחם הסבירות ויש להורות על ביטולה.

4. מתרשים 12 לעיל עולה כי כ-70 מדינות אוספות מידע על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומן לפני הגעתם (במישרין או באמצעות חברות התעופה) כדי לשפר ולייעל את הבקרה על הנכנסים למדינה ולמנוע את כניסתם במידת הצורך. זאת גם בהתאם להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם מדצמבר 2017.

נמצא כי בשונה מעשרות מדינות בעולם, ולמרות תפיסת ההפעלה החדשה של מינהל מעברי הגבול, מדינת ישראל ככלל אינה אוספת מידע על נוסעים זרים לצורך ביצוע ביקורת גבולות קודם הגעתם למעבר הגבול בישראל, והאמצעים שפירט מינהל ביקורת הגבולות בתפיסת ההפעלה החדשה בעניין זה טרם הוצאו לפועל. זאת בשעה שחל גידול חד במספר סירובי הכניסה לישראל (כ-780% בשנים 2012 - 2018), והוא גבוה לאין שיעור מהגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל באותה תקופה (51% בלבד). באותה תקופה חל גידול ניכר גם במספר התיירים בארץ שאין בידם אשרת כניסה תקפה (כ-76%), ובין הסיבות לכך עשויה להיות גם בקרה לא מספקת על הזרים הנכנסים לארץ.



לצורך פיתוח תשתיות מידע לזיהוי נוסעים זרים שמבקשים להיכנס לארץ ננקטו הפעולות המפורטות להלן.

קבלת מידע מקדים על נוסעים זרים

מרכז נתוני תעופה

בנובמבר 2014 החליטה הממשלה להקים צוות היגוי שיבחן את הצורך והאפשרות להקים מאגר לקבלת מידע אישי על נוסעי חברות התעופה השונות הנכנסים למדינת ישראל והיוצאים ממנה. זאת במטרה לחזק את המאבק בטרור ובפשיעה החמורה, וכן כדי להתמודד עם הגירה בלתי-חוקית לישראל. עוד נקבע בהחלטה כי בראש צוות ההיגוי יעמוד ראש המטה ללוחמה בטרור במטה לביטחון לאומי (להלן - ראש הלוטר)²⁴, וישתתפו בו נציגי 13 גופים ממשלתיים, ובהם משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, רשות האוכלוסין ומשרד המשפטים. הצוות נדרש להגיש את המלצותיו בתוך 120 יום, בין היתר בעניין החקיקה הדרושה ליישום המלצותיו ובנוגע לגורם הממשלתי שיובייל את הנושא ויגיש בעקבות המלצות אלה, אם ידרש, תזכיר חוק.

כעבור שנה, בנובמבר 2015, הגיש ראש הלוטר למזכירות הממשלה ולראש המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) דוח מסכם של עבודת צוות ההיגוי כאמור. בדוח צוינו שתי המלצות עיקריות: האחת - להקים מרכז נתוני תעופה (להלן - מנ"ת) שבו ינוהל מאגר מידע אישי (מסוג API, PNR, כמצוין בתרשים 3) על נוסעיהן של חברות התעופה הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה; והשנייה - ליזום חקיקה ראשית שתסדיר את הקמת המנ"ת ותפעולו. כל זאת באמצעות צוות בראשות משרד המשפטים ובהשתתפות תשעה גופי ממשל שיכין תזכיר הצעת חוק. בדוח פורטו המטרות שלשמן ייאסף המידע על הנוסעים, המתכונת הכללית להעברת הנתונים בין חברות התעופה לגופי הממשל בישראל ומתכונת שמירתם והצלבתם עם מאגרי נתונים קיימים של גופי ממשל בישראל. לצורך הקמת המנ"ת והפעלתו הומלץ בדוח להקים מינהלה ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים)²⁵, וכן הומלץ שצוות ההיגוי ימשיך לפעול לצורך הקמת המנ"ת והפעלתו. התקציב להקמת המנ"ת הוערך בכ-180 מיליון ש"ח²⁶ לעשר שנים. בשלב סיכום הדוח הסתמן כי שבעה גופים יהיו שותפים ליישום הפרויקט ומימונו (להלן - הגורמים השותפים), ובהם משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי ורשות האוכלוסין.

24 החלטת הממשלה מ-2258.14.11.30. במועד הביקורת שימש ראש הלוטר בתפקיד המשנה לראש המל"ל.

25 הנימוקים להקמת המינהלת ברשות המיסים היו אלה: לרשות יש התשתית הארגונית, הידע והניסיון להקמה של מרכז נתונים ממוחשב, מסווג ומאובטח; במדינות מובילות בעולם מאגר הנתונים מוחזק ברשות המיסים.

26 38.5 מיליון ש"ח עבור הקמת המערכת ו-140 מיליון ש"ח עלות שוטפת כוללת לעשר שנים.



נמצא כי צוות ההיגוי אומנם גיבש דוח והגישו למזכירות הממשלה ולראש המל"ל. ואולם המלצות הצוות שאושרו על ידי ראש הלוט"ר והוגשו למזכירות הממשלה לא יושמו במשך תקופה ארוכה עקב מחלוקות שטרם יושבו, כמפורט להלן:

1. בדצמבר 2015 קבע ראש הלוט"ר כי יש להגיש הצעת מחליטים לממשלה בנושא, כדי שזו תאמץ את המלצות צוות ההיגוי. מאותה עת ועד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2019, הפיץ המל"ל חמש טיוטות של הצעת מחליטים לממשלה, לצורך קבלת תגובתם של הגורמים השותפים בצוות: בדצמבר 2015, באפריל 2016, בנובמבר 2016, באוגוסט 2017 ובספטמבר 2018. במהלך גיבוש הצעת המחליטים עלו שתי בעיות העלולות להתעורר: האחת - האפשרות שעלות הקמת המנ"ת תהיה יקרה במידה ניכרת מהעלות המשוערת; והשנייה - שבשל מגבלות חקיקה לא יקבלו הגורמים השותפים את הנתונים שהם רוצים לקבל מהמנ"ת.
2. לצורך התמודדות עם הבעיות החליט צוות ההיגוי בנובמבר 2016 ובמאי 2017 כי לאחר שתאושר הצעת המחליטים בממשלה, יקדם משרד המשפטים את תיקוני החקיקה הנדרשים כאמור, ובמקביל תוקם מינהלה זמנית של המנ"ת בעלות כספית נמוכה יחסית. מימונה של המינהלה יתחלק בין השותפים (250,000 ש"ח לכל שנה במשך שנתיים לכל שותף), ותפקידה יהיה להכין את התשתית הטכנית והמבצעית של המנ"ת. על פי מסמכי המשטרה, באוגוסט 2017 תמכו גורמים מקצועיים מרכזיים בה - אגף חקירות ומודיעין ואגף תכנון וארגון במטה הארצי - בקידומו של המנ"ת, ונותרה שאלת המקור התקציבי למימון חלקה של המשטרה בהקמת המינהלה על רקע קיצוצים בתקציבה.
3. כעבור כשנה, בנובמבר 2018, כתב השר לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) לראש המל"ל כי "כל עוד לא יוטמעו הערות משטרת ישראל וכן יוקצה תקציב תוספתי" למשרד לבט"פ לצורך מימון המינהלה הזמנית, הוא מתנגד לטיטות הצעת המחליטים בנושא.
4. בדצמבר 2018, בינואר 2019 ובאפריל 2019 ביקש ראש הלוט"ר מהשר לבט"פ, ממנכ"ל המשרד לבט"פ ומממלא מקום מפכ"ל המשטרה לשקול מחדש את עמדתם בנוגע למימון המינהלה. ראש הלוט"ר ציין כי הפתרונות שגיבש צוות ההיגוי יאפשרו לכל גוף ששותף במנ"ת לדעת אילו נתונים הוא יהיה רשאי לקבל לפי החקיקה, וכן מה ההשתתפות התקציבית של כל גוף במנ"ת. על פי המסמכים, ראש הלוט"ר לא קיבל מענה למכתביו.



רק בדיון שקיים ראש הלוט"ר עם הגורמים השותפים בספטמבר 2019, לאחר מועד סיום הביקורת, הסכימה משטרת ישראל להשתתף במימון המינהלת הזמנית. בנובמבר 2019 קיבל המל"ל את אישור גורמי הממשלה הרלבנטיים ובהם המשרד לביטחון הפנים לקדם את הפרויקט, ולהגיש בהקדם הצעת החלטה לממשלה.

במשך כמעט ארבע שנים, מאז קבע ראש הלוט"ר כי יש להגיש הצעת מחליטים לממשלה, לצורך החלטה אם לאמץ את המלצת צוות ההיגוי להקים מנ"ת, ההצעה טרם הוגשה. זאת עקב עמדת המשרד לביטחון הפנים בדבר מימון חלקה של המשטרה בשלב הראשון בפרויקט (הקמת המינהלה הזמנית). עקב כך טרם התקבלה החלטת ממשלה לאפשר איסוף מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים זרים הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה.

המל"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2019, כי בעקבות אישור גורמי הממשלה כאמור, הוא יפעל להגיש בהקדם הצעת החלטה לממשלה.

פיתוח מערכות מידע חלופיות

על רקע העיכוב האמור בהקמת מנ"ת, בשנת 2018 החלה רשות האוכלוסין לפתח מערכות מידע לקבלת מידע על הנוסע הזר קודם ליציאתו מארץ המוצא בדרכו לישראל.

1. על פי נתוני משרד החוץ, נושאי דרכונים רשמיים של 103 מדינות חייבים באשרת ביקור בישראל לצורך כניסתם אליה. בתחילת 2018 החליטה רשות האוכלוסין לבצע עבודת מטה כדי לקדם מערכת מקוונת לטיפול בבקשות לאשרות ביקור, לרבות הגשת בקשה והנפקת אשרה באופן מקוון. מערכת זו נועדה בעיקר לשמש כלי למניעת כניסת זרים לישראל במידת הצורך ולשפר את השירות לתיירים הזקוקים לאשרה²⁷.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 הייתה הקמת המערכת המקוונת בשלב של גיבוש הצעת מחליטים לממשלה, כלומר הצגת הצורך והמשאבים הנדרשים לפני הממשלה לצורך דיון והחלטה.

2. באמצע 2018 החלה רשות האוכלוסין לפתח מערכת מידע לצורך קבלת נתונים

27 הוחלט שבשלב הראשון המערכת תשמש למתן אשרות לנושאי דרכונים רשמיים ממדינות החייבות באשרת ביקור כדי להיכנס לישראל, ובשלב מאוחר יותר תשרת גם נושאי דרכונים ממדינות הפטורות מאשרת ביקור.

אישיים של הנוסע לפני הגעתו לישראל (מסוג API, כמצוין בתרשים 7). מטרת הרשות הייתה להשיג את הסכמת חברות תעופה להעביר לידיה את הנתונים על הנוסע לפני עלייתו לטיסה.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 היה הפרויקט בשלבי גיבוש תזכיר לתיקון חוק הכניסה לישראל והכנה של הצעת מחליטים לממשלה.

בדצמבר 2019 השיב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי המשרד רואה צורך חיוני בהקמת מערכת אשרה אלקטרונית ורישום מוקדם שתשפר את השירות לאזרח, תקצר את הליך קבלת האשרה ותתרום לביטחון מדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין להקמת מערכות מידע מתקדמות לביקורת הגבולות. עם זאת, על רשות האוכלוסין לוודא מטעמי יעילות וחסכון שלא תהיה כפילות בין הפרויקט שהיא מקדמת לפיתוח מערכת מידע API לבין פרויקט המנ"ת שהמל"ל מקדם.



היעדר מידע מקדים בידי מערך ביקורת הגבולות על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומי מדינת ישראל מונע שיפור של הבקרה על כניסתם ועלול אף לפגוע ביכולת של המערך למנוע כניסה לא רצויה של אנשים לשטח המדינה מטעמים ביטחוניים או פוליטיים ולמנוע כניסה של מהגרים לא חוקיים. כיוון שכך, יש להעמיד לרשות מינהל ביקורת הגבולות מידע מקדים על נוסעים זרים העומדים להגיע לישראל. על רשות האוכלוסין, בשיתוף המל"ל, לפעול להקמת מערכות ממוחשבות המתאימות לצורך הזה.

קידום תיקון חקיקה המאפשר נטילת נתונים ביומטריים מזרים

תהליך חקיקה שיוזמים משרד ממשלתי או יחידת סמך כולל את השלבים המפורטים בתרשים מס' 14 שלהלן.

תרשים 14: שלבי הליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית



המקור: משרד המשפטים, מדריך לניסוח חקיקה, אייר התשס"ח (יוני 2008) ואתר כנסת ישראל.

1. במסגרת טיפולה של מדינת ישראל בנתינים זרים המגיעים לישראל, תחילה יש לזהותם. מידע ביומטרי על נתין זר עשוי לשפר באופן ניכר את היכולת לזהותו במהירות, שכן היכולת לזייף אמצעי זיהוי ביומטרי מצומצמת בהשוואה לאמצעי זיהוי שאינו ביומטרי. בשל הצורך לזהות נתינים זרים, יש מדינות הנוטלות אמצעי זיהוי ביומטריים מזרים המבקשים להיכנס לתחומן.

בשנת 2004 החל משרד הפנים ליטול טביעות אצבע ותמונות של עובדים זרים שבאו לעבוד בישראל ולשומרן במאגר מידע המיועד לכך (להלן - מאגר מעו"ז). כמו כן הופעלה מערכת לרישום ולזיהוי ביומטרי של עובדים זרים

בישראל (מערכת מעו"ז)²⁸. מטרת המערכת לאמת את זהותו של אדם באמצעים ביומטריים - תמונת תווי הפנים וטביעות אצבע של שתי אצבעותיו המורות. ככלל, הנתונים ניטלים מהעובדים בהסכמתם כתנאי לכניסתם לישראל. משרד החוץ, באמצעות הקונסוליות של ישראל בחו"ל, מחתים את העובדים הזרים על טופס שבו הם מביעים את הסכמתם למסור טביעות אצבע ותמונת פנים עם הגיעם לארץ.

על פי נתוני רשות האוכלוסין היו רשומים במאגר מעו"ז בשנת 2015 כ-370,000 זרים; בשנת 2016 כ-419,000 זרים; בשנת 2017 467,000 זרים; ובשנים 2018 - 2019 כחצי מיליון זרים.

בעקבות מכתבים ששלח משרד הפנים למשרד המשפטים בנוגע לנטילת טביעות אצבע מעובדים זרים, בפברואר 2003 גיבש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - יועמ"ש) (ייעוץ) דאז חוות דעת, ולפיה אפשר להסתמך על סעיף 6 לחוק הכניסה לישראל²⁹ כבסיס חוקי לנטילת טביעות אצבע מעובדים זרים. כמו כן נטילת טביעות האצבע ושמירתן במאגר לצורכי זיהוי בנסיבות העסקת עובדים זרים בארץ אינה מהווה פגיעה בפרטיות. עם זאת קבע המשנה ליועמ"ש כי בשל הרגישות הציבורית לסוגיה של נטילת טביעות אצבעות נכון היה להסדיר סוגיה זו במפורש בחוק הכניסה לישראל.

2. מהמסמכים עולה כי משרד הפנים ולאחריו רשות האוכלוסין³⁰, המופקדים על יישום חוק הכניסה לישראל, הובילו את גיבושו של תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק הכניסה לישראל במטרה לאפשר זיהוי של נתינים זרים שאינם תושבי ישראל על ידי אמצעים ביומטריים ונתונים ביומטריים שיינטלו מהם כתנאי למתן אשרות ורישיונות ישיבה בישראל (להלן - הצעת חוק ביומטרי לזרים). קידום הצעת החוק נעשה בסיוע מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, משטרת ישראל והיחידה להזדהות וליישומים ביומטריים שבמערך הסייבר הלאומי³¹. במרוצת השנים הופצו כשישה תזכירי חוק לצורך קבלת תגובות של השותפים להליך החקיקה ונערכו דיונים בנושא.

במהלך השנים השתנו הנושאים שנכללו בתזכירי החוק. בשנת 2004 כלל משרד הפנים בתזכיר את האפשרות ליטול מעובדים זרים טביעות אצבע ולהמשיך

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2019), "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים".

29 סעיף 6 לחוק הכניסה קובע בין היתר כי שר הפנים רשאי לקבוע "תנאים למתן אשרה או רישיון ישיבה... לקבוע באשרה או ברישיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתקפם של האשרה או רישיון הישיבה".

30 רשות האוכלוסין הוקמה ב-2008 לפי החלטת הממשלה, ומאז במשך כשלוש שנים קובצו בה יחידות משרד הפנים, משרד התעשייה, המסחר והתיירות דאז וממשטרת ישראל.

31 היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים הוקמה בשנת 2011 לפי חוק הביומטריה. על היחידה לקיים מנגנון פיקוח פנים-ממשלתי ולהמליץ על מדיניות לאומית כוללת ליישומים ביומטריים.



להשתמש במאגר מעו"ז; ב-2007 הוחלט כי תיקון החוק יחול על כלל הנתינים הזרים המבקשים אשרות ורישיונות ישיבה בישראל; בהמשך עסק התזכיר גם בסמכות המשטרה לקבל נתונים ממאגר מעו"ז, בדרכים לאבטחת המידע שבמאגר ובסמכות ליטול טביעות אצבע מקטינים זרים.

3. בשנת 2011 הוגשה עתירה לבג"ץ בבקשה לבטל את השימוש במאגר מעו"ז בטענה שאין הסמכה בדין ליטול טביעות אצבע מזרים ולנהל מאגר מידע כזה. בפסק הדין שניתן בנובמבר 2012 נכתב כי בשל פרסום תזכיר הצעת חוק בנדון, אשר נועד להסדיר את השימוש באמצעים ביומטריים לעניין כניסת נתינים זרים לארץ, יציאתם ממנה וישיבתם בה - העתירה נמחקת תוך שמירת טענות העותר³².

להלן יובאו שני נושאים מרכזיים בתזכיר החוק שהטיפול בהם ארך זמן רב.

1. השימוש של משטרת ישראל במאגר מעו"ז: בנובמבר 2006, במסגרת הדיונים על גיבוש הצעת החוק במשרד המשפטים, העלתה לראשונה המשטרה את בקשתה להשתמש במאגר מעו"ז לא רק לצורך ביצוע השוואה לנתוני המרשם הפלילי אלא גם לצורך ביצוע השוואה למאגר המשטרה, הכולל טביעות אצבע מזירות עבירה וטביעות אצבע של מורשעים ושל חשודים. בסיכום הדיון נקבע כי לצורך הכרעה בעניין השימושים המשטרהיים במאגר, תבחן משטרת ישראל את הנושא ותמציא למשרד המשפטים חוות דעת בשאלת הצורך להצליב את מאגר הזרים הביומטרי למאגר המרשם הפלילי. בדצמבר 2010 גיבש המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) חוות דעת לפיה המשטרה רשאית להחזיק את מאגר מעו"ז, אולם הסדרת השימוש המשטרהיים במאגר מעו"ז שלא לצורך הפעלת סמכויות לפי חוק הכניסה היא סוגיה הטעונה ליבון בהשתתפותם של גורמים נוספים, ובמידת הצורך גם הכרעה של היועץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועמ"ש ביקש לקבל את עמדתם של המשנה ליועמ"ש (פלילי), של המשטרה ושל משרד הפנים.

במהלך שנת 2012 התקיימו מספר דיונים בנושא אצל המשנה ליועמ"ש (חקיקה). בסוף שנת 2012 הופץ נוסח מעודכן של תזכיר החוק והתקיימו שני דיונים נוספים על נוסח תזכיר החוק ביולי 2013 ובמרץ 2014. במהלך 2014 התגלעה מחלוקת בין גורמים משפטיים בכירים במשרד המשפטים. כעבור שנתיים נוספות, במאי 2016, בסמוך לכניסתו לתפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, פנה אליו שר הפנים בבקשה לקדם את הליך החקיקה, וכעבור שבועיים הכריע היועץ המשפטי לממשלה כי יש לשקול לקבוע בהצעת החוק אילו מקרים ועבירות יצדיקו העברת מידע למשטרה.

32 בג"ץ 6129/11, מוקד סיוע לעובדים זרים נ' רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול (פורסם במאגר ממוחשב, 26.11.12).



בדצמבר 2019 השיב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי השיהוי במתן ההכרעה של היועץ המשפטי לממשלה דאז נבע ממורכבותן של השאלות ומעומס העבודה הכבד, ועם כניסתו לתפקיד של היועץ המשפטי לממשלה המכהן בפברואר 2016, הוא החל לעסוק בכך.

בעקבות בקשת המשטרה לערער על החלטת היועמ"ש בספטמבר 2016 החליט היועץ המשפטי לממשלה להשאיר על כנה את קביעתו ממאי 2016. בעקבות ערעור נוסף של המשטרה מנובמבר 2016, שהתקבל במשרדו של היועץ המשפטי לממשלה במאי 2017, הוא קבע בדצמבר 2017 כי על המשטרה להשלים את רשימת העבירות שהיא מבקשת לכלול בתוספת הראשונה לחוק כדי שתוכל להשתמש במאגר מעו"ז לצורך חקירתן של אותן העבירות. כעבור שנה, בנובמבר 2018, השלימה המשטרה את הנדרש.

במשך 12 שנים לובן נושא שימוש המשטרה במאגר מעו"ז, ובפרקי זמן ניכרים בתקופה זו היה שיהוי בטיפול בנושא, לעיתים במשרד המשפטים ולעיתים במשטרת ישראל. כתוצאה מאלה הטיפול בהכנת תזכיר החוק ארך זמן כה רב. השיהוי בקבלת ההחלטות האלה משמעותו עיכוב בהשלמת החקיקה הנדרשת לצורך הסדרת נטילת מידע ביומטרי מזרים ושמירתו במאגר.

2. נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מקטינים: במאי 2012 ביקשה המשנה דאז ליועמ"ש (חקיקה) ממשרד הפנים לפרט את הטעמים לנטילת אמצעים ביומטריים מקטינים. מסקירה שערך משרד המשפטים עולה, כי בארבע מדינות - אוסטרליה, אנגליה, ארצות הברית וקנדה - ניטלים אמצעי זיהוי ביומטריים גם מקטינים. במרץ 2014 החליטה המשנה ליועמ"ש (חקיקה) כי ההיבטים הנוגעים לנטילת אמצעים ביומטריים מקטינים ולשימוש בהם למטרות משטרתיות יובאו לדיון משותף עם שני משנים אחרים ליועמ"ש (ייעוץ ופילי) ובכלל זה הסמכות להשתמש בכוח סביר כדי ליטול אמצעי זיהוי ביומטריים מקטינים שיתנגדו לכך. במהלך שנה זו התגלעה מחלוקת בין המשנים ליועמ"ש, והם ביקשו לדון בכך עם היועמ"ש.

נמצא כי רק כעבור שנתיים, במאי 2016, התקבלה החלטה בנושא בידי היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה רשות האוכלוסין תקבע בנוהל מהו "שימוש בכוח סביר" וכן תקבע אמות מידה להתרת השימוש בכוח.



יצוין כי במשך השנים פעלה רשות האוכלוסין כדי לקדם את תזכיר החוק ופנתה כמה פעמים למשרד המשפטים בבקשה לסייע לה בעניין זה, לדוגמה באוגוסט 2015 ובינואר 2016. אולם רק באוקטובר 2019, בסמוך למועד סיום הביקורת, גובש נוסח מוסכם של הצעת החוק.



במשך 15 שנים, מ-2004 ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2019, טרם הסתיים גיבושו של תזכיר החוק. רק באוקטובר 2019 הושלם תזכיר החוק והיה אפשר להביאו לפני ועדת השרים לחקיקה. נכון לאוגוסט 2019 כניסת עובד זר לישראל מותנית במסירת טביעת אצבע אשר נשמרת במאגר מעו"ז (שבו מידע ביומטרי על כחצי מיליון זרים), שלא מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה, כפי שראוי שייעשה, על פי חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש.

רשות האוכלוסין השיבה כי נטלה טביעות אצבע מעובדים זרים בהתאם לתנאים שקבע היועץ המשפטי לממשלה בשנת 2003 לצורך הפעלת הסמכויות לפי חוק הכניסה לישראל. הרשות הדגישה בתשובתה את המאמצים שעשתה לקידום הנושא במהלך השנים, מאמצים שלא צלחו בשל מחלוקות בין-משרדיות, והוסיפה כי אמנם לאחרונה הושגה הסכמה בין המשרדים, אך עדיין אי אפשר לקדם את הנושא כיוון שוועדות הכנסת לא התכנסו בשנה האחרונה.

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: מזה כמה שנים רשות האוכלוסין מפעילה את מערך ביקורת הגבולות ללא בקרה כוללת; והמערך חסר תשתית של מידע המאפשרת לזהות נוסעים זרים ולקבל עליהם מידע לפני בואם לישראל (תשתית מידע שקיימת בידי עשרות מדינות בעולם). החסר בתשתית המידע ובבקרה, נוכח הממצאים בדבר בדיקת התיירים המבקשים להיכנס לישראל, עלול לסכן את המדינה בכניסת נוסעים המעורבים בפשיעה ובפעולות טרור ולחשוף אותה להגירה בלתי חוקית. חסר זה עלול גם לפגוע בתדמיתה הציבורית של המדינה ולהסב לנוסעים אי-נעימות ועלויות מיותרות אם תסורב בקשתם להיכנס לישראל.

על רשות האוכלוסין לפעול להקמת תשתית המידע על נוסעים זרים, כמפורט לעיל, ולבסס מערך בקרה על מכלול הפעולות הכרוכות בביקורת הגבולות, גם כדי לוודא שבדיקות הזרים המבקשים להיכנס לארץ נעשות באופן מקצועי ויעיל, באופן ההולם את התכליות של ביקורת הגבולות.