

נתונים על זרים שכניסתם לישראל סורבה

תמצית

מסמך זה נכתב בעבור ועדת הפנים והגנת הסביבה בראשות חבר הכנסת ווליד טאהא, לקראת דיון בנושא הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 34), התשפ"ב-2022, העוסקת במניעה מראש של הגעת נוסעים מנועי כניסה אל תחנת הגבול. במסמך מוצגים נתוני רשות האוכלוסין וההגירה על מספר הזרים שכניסתם לישראל סורבה בשנים 2017-2022 (עד 31 במאי) לפי אזרחות המסורבים. להלן עיקרי הנתונים:

- **בשנת 2019 - השנה המלאה האחרונה טרם פרוץ מגפת הקורונה - נרשמו 23,247 סירובי כניסה של זרים לישראל; 22,206 מהכניסות סורבו מהסיבה של מניעת הגירה בלתי חוקית, והיתר (1,041) מהסיבה של ביטחון הציבור. באותה שנה נכנסו לישראל בסך הכול 4,119,837 זרים.**
- בין ינואר 2017 ל-31 במאי 2022, היחס הגבוה ביותר בין מספר סירובי הכניסות לבין מספר הזרים שנכנסו היה בקרב בעלי אזרחות גיאורגית.
- באותה תקופת זמן, רוב מוחלט של סירובי הכניסה לישראל היו מהסיבה של **מניעת הגירה בלתי חוקית**. יוצאי הדופן מהבחינה הזו היו סירובי כניסות של זרים אזרחי **בריטניה וצרפת, שרובם היו בשל ביטחון הציבור/הסדר הציבורי**.

1. רקע

מסמך זה נכתב בעבור ועדת הפנים והגנת הסביבה בראשות חבר הכנסת ווליד טאהא, לקראת דיון בנושא הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 34), התשפ"ב-2022. התיקון מאפשר, בין היתר, למנוע מראש הגעת נוסעים מנועי כניסה לישראל אל תחנת הגבול.¹ בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי המטרה במניעה מראש של הגעת נוסעים שכניסתם לישראל תסורב היא לתת מענה למצב כיום, שבו יש פרק זמן קצר לצורך קבלת החלטה באשר למתן רשות כניסה, תוך התמודדות עם עומסי נוסעים וזמני המתנה.

¹ [הצעת חוק הכניסה לישראל \(תיקון מס' 34\), התשפ"ב-2022](#). בקצרה, בהצעת החוק נקבע כי האחראי לכלי ההסעה העתיד להגיע לישראל או לצאת ממנה יעביר לרשות האוכלוסין וההגירה את הפרטים המצוינים במסמכי הנסיעה של הנוסעים, ובכללם העובדים בכלי ההסעה, וכן מידע על כלי ההסעה, לרבות מועד הגעתו לישראל ונקודת מוצאו או מועד יציאתו מישראל. אם בבדיקות מקדימות יימצא כי אדם אינו מורשה להיכנס לישראל או לצאת ממנה, קצין ביקורת הגבולות יהיה רשאי להעביר על כך הודעה לאחראי לכלי ההסעה, ובהינתן לו ההודעה יהיה על האחראי להימנע מלהוביל את הנוסע לישראל או ממנה.

לפי [נוהל רשות האוכלוסין וההגירה לטיפול בעוברים במעברי הגבול הבין-לאומיים של ישראל](#), כל אדם, לרבות אזרח ישראלי, המבקש להיכנס לישראל (להלן: העובר) יתייצב בפני בקר הגבול שבמעברי הגבול ויזדהה באמצעות דרכון או תעודת מעבר בתוקף.² נוסף על כך, העובר נדרש להשיב על שאלות שיוצגו בפניו על ידי בקר הגבול. בקר הגבול מזהה את העובר ומברר את מטרת הגעתו לישראל. במקרים שבהם בקר הגבול סבור כי יש לבצע בירור נוסף בעניינו של העובר, מועבר הנושא לבדיקת נציגי רשות האוכלוסין וההגירה. בין היתר נבדקות: חוקיות שהיות קודמות, בקשות למעמד בישראל, תשאולים קודמים שבגינם סורבה או אושרה כניסתו בעבר, הימצאות בני משפחה אחרים בישראל, אמצעי מחיה לתקופת שהייה בישראל, ראיות המעידות על מטרת הכניסה עליה הצהיר העובר ועוד. בתום הבדיקה מחליט אחראי המשמרת, או גורם בכיר יותר, אם לאשר כניסתו של העובר לישראל או להמליץ לסרב כניסתו בפני הגורם המוסמך לסרב את הכניסה. בנוהל נקבע כי לא תסורב כניסתו של אזרח ישראלי לישראל. כמו כן, בנוהל נקבעה רשימת אינדיקציות שבגינן אפשר לסרב לכניסתו של אדם. הרשימה אינה סגורה ואפשר לסרב לכניסתו של אדם בגלל סיבות נוספות. בהמשך המסמך, בטבלה 2, מוצגת רשימה של עילות לסירוב של כניסת זרים לישראל.

במסמך זה מוצגים נתונים על סירובי הכנסה של זרים לישראל:³ ראשית מובאים נתונים על מספר הזרים שכניסתם לישראל סורבה, לפי אזרחותם.⁴ נציין כי בנתון על מספר סירובי הכניסה בשנה עשויים להיכלל כמה פעמים שאותו אדם ניסה להיכנס לישראל וסורב (כלומר, אותו אדם ייספר כמה פעמים, כמספר הסירובים). בהמשך מובאים נתונים על **סיבות לסירוב לכניסת זרים**. בנתונים שנמסרו על סירובי כניסה של זרים לישראל מצוינות אחת משתי סיבות ראשיות לסירוב: א. מניעת הגירה בלתי חוקית. ב. שיקולי ביטחון הציבור, או שלום הציבור, או הסדר הציבורי. לכל סיבה ראשית יכולה להצטרף הסיבה השנייה כסיבה משנית, אך הדבר לא יבוא לידי ביטוי בנתונים. בסיבות הראשיות נכללות עילות סירוב שונות – ראו פירוט מלא בחלק 4 של מסמך זה.

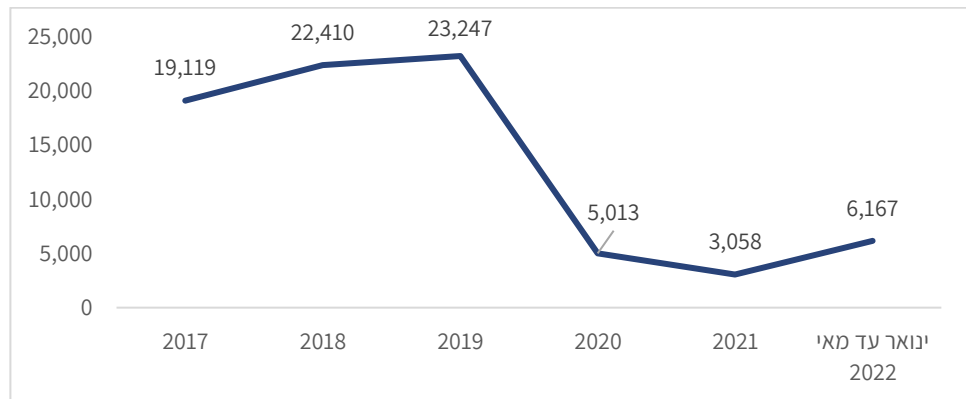
² רשות האוכלוסין וההגירה, 6.4.0010, [נוהל הטיפול בעוברים במעברי הגבול הבין-לאומיים של ישראל](#), 2 בדצמבר 2018.

³ הנתונים הועברו על ידי האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, כתשובה על פניית מרכז המידע והמחקר של הכנסת. דוא"ל, מרמי בן דוד, 16 ביוני 2022.

⁴ בקטגוריה "זרים" שנמצאת בנתונים שנמסרו מרשות האוכלוסין וההגירה נכללים מי שהגיעו לישראל לפי כל סוגי הרישיונות: תיירים, עובדים זרים, אנשי דת, מתנדבים, נלווים וכדו'.

2. סירובי כניסה של זרים לישראל בשנה

תרשים 1: סירובי כניסה של זרים לישראל, לפי שנים (ינואר 2017–31 במאי 2022)



בתרשים 1 שלעיל אפשר לראות את הירידה החדה בסירובי הכניסה של זרים לישראל, שהיא תוצאה של ירידה חדה במספר הזרים שנכנסו לישראל עקב התפרצות מגפת הקורונה. החל מינואר 2022 יש עלייה הדרגתית במספר סירובי הכניסה, המשקפת את חזרת התנועה של זרים לתוך ישראל עקב הסרת מגבלות הקורונה.

בטבלה 1 שלהלן מוצג מספר סירובי הכניסה של זרים לישראל לפי אזרחותם ושנת הסירוב של כניסתם. רשימת המדינות בטבלה מסודרת לפי סדר האלף-בית.

טבלה 1: סירובי כניסה של זרים לישראל לפי ארץ אזרחות ושנת סירוב (ינואר 2017–31 במאי 2022)

סך הכול	ינואר עד 31 במאי 2022	2021	2020	2019	2018	2017	ארץ אזרחות
24,649	861	299	1,036	6,396	7,701	8,356	אוקראינה
3,288	504	762	242	599	587	594	ארצות הברית
1,899	193	18	156	732	550	250	בלארוס
434	83	33	72	73	100	73	ברזיל
870	85	201	117	151	169	147	בריטניה
9,565	432	116	330	2,000	3,080	3,607	גיאורגיה
712	90	95	83	177	143	124	גרמניה
675	110	14	53	229	145	124	דרום אפריקה
753	26	10	58	299	255	105	הודו
2,117	345	111	121	573	468	499	ירדן
4,345	280	95	164	1,014	1,422	1,370	מולדובה
335	22	3	39	102	114	55	ניגריה
465	6	14	87	211	67	80	סין
437	46	13	70	255	42	11	סרביה
733	81	14	37	263	205	133	פיליפינים
829	119	261	104	136	135	74	צרפת
1,170	347	47	99	321	203	153	קולומביה
1,520	105	60	105	468	434	348	רומניה
14,696	1,507	140	1,104	6,161	4,348	1,436	רוסיה
1,052	35	38	48	585	232	114	טורקיה
8,470	890	714	888	2,502	2,010	1,466	יתר המדינות
79,014	6,167	3,058	5,013	23,247	22,410	19,119	סך הכול

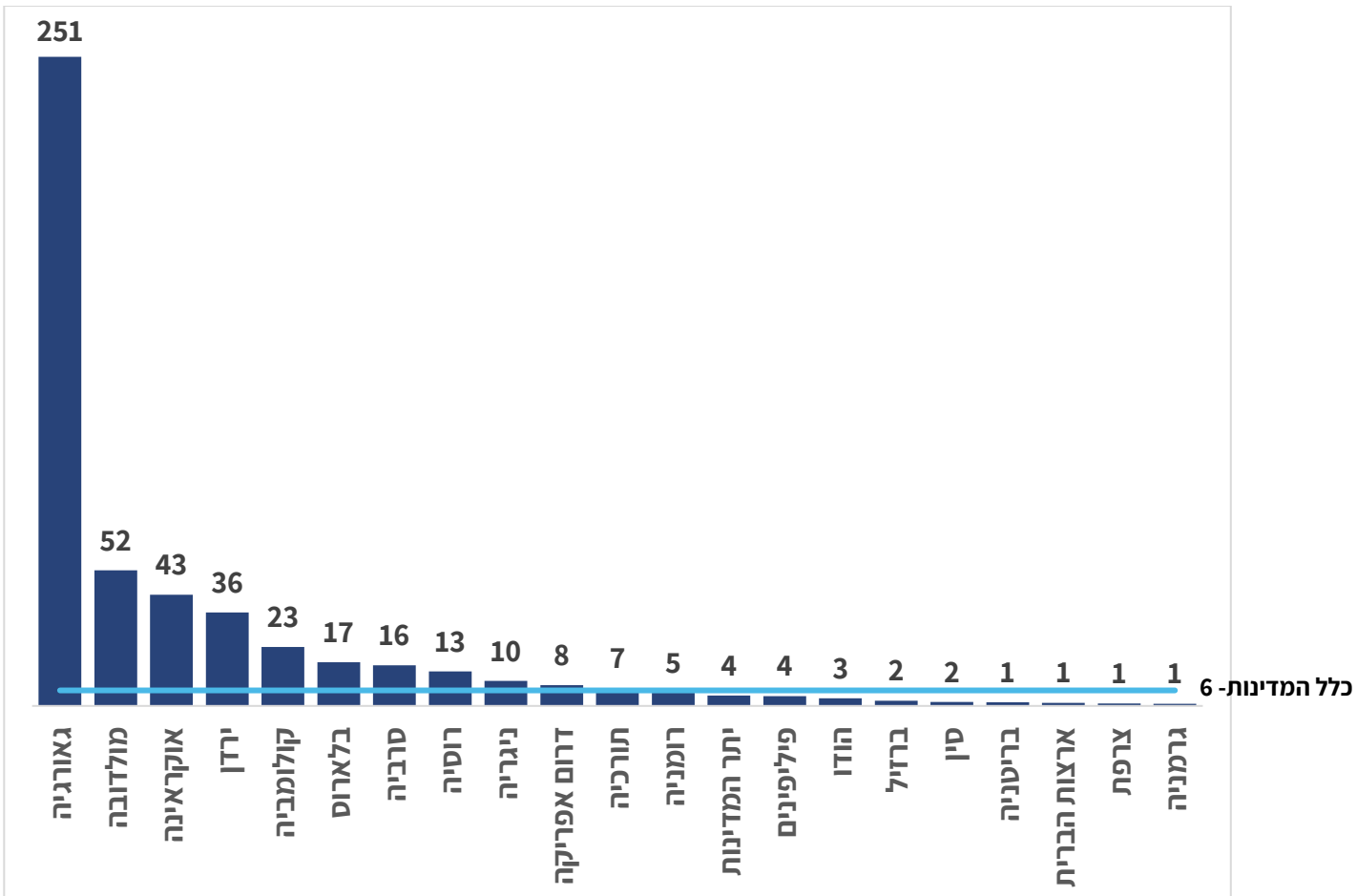
כפי שאפשר לראות בטבלה 1, בשנת 2019, השנה המלאה האחרונה טרם התפרצות מגפת הקורונה שהיו לה השפעות ניכרות על כניסת זרים לישראל, נרשמו 23,247 סירובי כניסה של זרים לישראל. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, 22,206 כניסות סורבו מהסיבה של מניעת הגירה בלתי חוקית ו-1,041 כניסות סורבו מהסיבה של שיקולי ביטחון הציבור, או שלום הציבור, או הסדר הציבורי. מספרי הסירובים הגדולים ביותר היו של נכנסים בעלי אזרחויות של חמש המדינות שלהלן (בסדר יורד): אוקראינה, רוסיה, גיאורגיה, מולדובה ובלארוס. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, באותה שנה נכנסו לישראל 4,119,837 זרים בסך הכול.

כמו כן, לפי טבלה 1, בין 1 בינואר 2022 ל-31 במאי 2022 נרשמו 6,167 סירובי כניסה של זרים לישראל; לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, 5,206 כניסות סורבו מהסיבה של מניעת הגירה בלתי חוקית ו-961 כניסות סורבו מהסיבה של שיקולי ביטחון הציבור, או שלום הציבור, או הסדר הציבורי. שיעור הסירובים הגדולים ביותר היה של נכנסים בעלי אזרחויות של חמש המדינות שלהלן (בסדר יורד): רוסיה, ברזיל, אוקראינה, מולדובה וירדן. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בתקופה זו נכנסו לישראל 210,744 זרים בסך הכול. בתקופה זו מרבית ההגבלות על תנועת נוסעים הוסרו, ובד בבד החלה תנועת זרים לישראל בעקבות המלחמה באוקראינה אשר פרצה בסוף חודש פברואר.

3. סירובי כניסה ביחס לכלל הזרים הנכנסים לפי אזרחות (2017 עד 31 במאי 2022)

בתרשים 2 שלהלן מוצג מספר סירובי הכניסה של זרים שהגיעו לישראל לכל 1,000 זרים שנכנסו (להלן: יחס הסירוב), לפי אזרחותם של המסורבים. הקו התכלת מציג את יחס הסירוב הכולל של זרים שהגיעו לישראל באותן שנים (קרי, היחס שבין כלל סירובי הכניסה לכל 1,000 זרים שנכנסו לישראל) – 6 ל-1,000.

תרשים 2: מספר סירובי כניסה לכל 1,000 זרים נכנסים, לפי אזרחות (ינואר 2017–31 במאי 2022)



בתרשים 2 אפשר לראות כי יחס הסירובים הגבוה ביותר היה לבעלי אזרחות גיאורגית (251 סירובים על כל 1,000 זרים בעלי אזרחות גיאורגית שנכנסו לישראל), בפער גדול לעומת שאר המדינות. אחרי גיאורגיה מופיעות מולדובה ואוקראינה עם יחס דומה בין מספר סירובי כניסה לסך הכניסות של זרים מאותן מדינות (52 ל-1,000 ו-43 ל-1,000, בהתאמה).

4. נתונים על הסיבה הראשית לסירוב הכניסה של זרים, לפי אזרחות (ינואר 2017–31 במאי 2022)

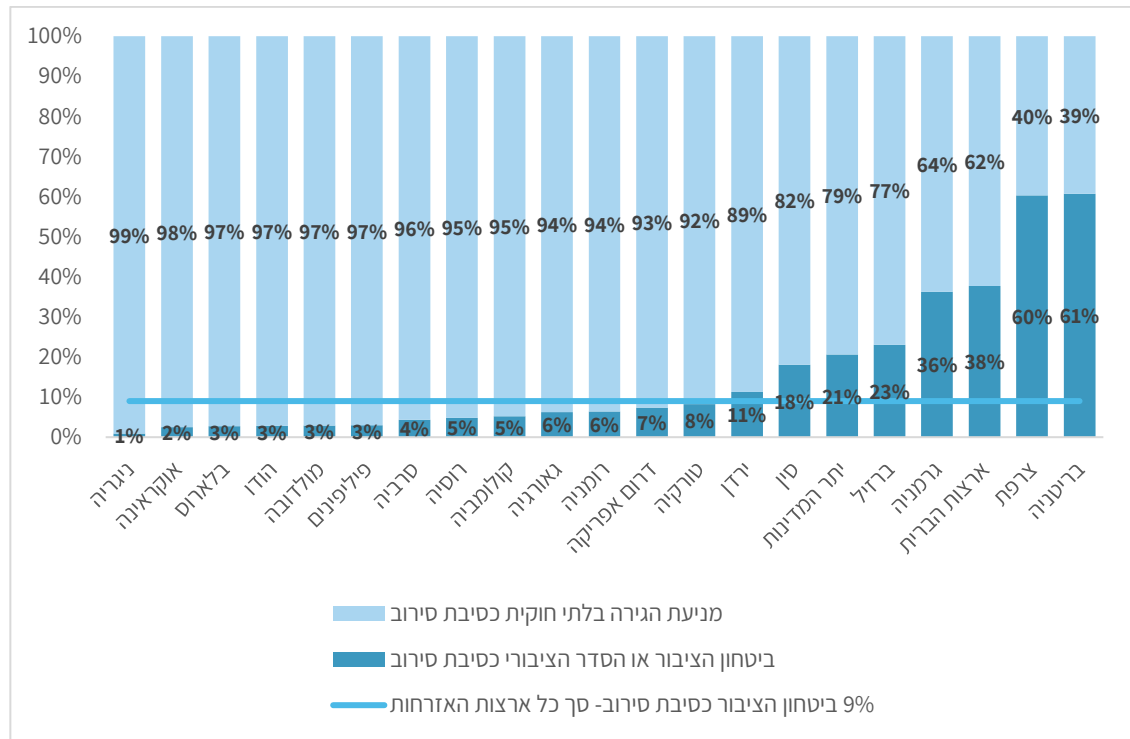
בטבלה 2 שלהלן מוצג פירוט של העילות הנכללות בכל אחת משתי הסיבות הראשיות לסירוב כניסת זרים המגיעים לישראל:

טבלה 2: עילות שבגינן מסורב הזר בכניסתו לישראל

שיקולי ביטחון הציבור או שלום הציבור או הסדר הציבורי	שיקולי מניעת הגירה בלתי חוקית
הגבלות קורונה	אי-שיתוף פעולה
הפרת הסדר הציבורי	אשרה לא מתאימה
התחזות/זהות שאולה/החלפת זהות	בני משפחה מדרגה ראשונה מועסקים בישראל כעובדים זרים
התנהגות אלימה	הגיע ללא אשרת כניסה
חשד להפרת סדר ציבורי	הגיע ללא הזמנה מראש כנדרש
מניעה פלילית	הגיע ללא רישיון ביקור – אלנבי
מניעה ביטחונית	הגיע למטרת עבודה שלא כחוק
פעיל חרם BDS	הוראת השעה
	חשד להשתקעות
	חשד לנטל על המדינה
	חשד לפעילות מיסיונרית
	לא עומד בדרישות סף
	מוכלל לסירוב כניסה
	מטרת הכניסה אינה ברורה
	מסורב כניסה על פי החלטת מתפש
	מסמכים מזויפים
	סיים שהות מרבית כעובד זר
	עבד בארץ הגיע כתייר
	שהות יתר
	שהייה בלתי חוקית בעבר
	שקרים בגבול
	אחר

בתרשים 3 שלהלן מוצגת התפלגות הסיבה הראשית לסירוב הכניסה של זרים ב-20 הארצות אשר מספר הסירובים לאזרחיהן המגיעים לישראל היה הגבוה ביותר, בין ינואר 2017 ל-31 במאי 2022. בתרשים אפשר לראות מה האחוז של הכניסות מאותה ארץ אזרחות שסורבו בשל כל אחת מהסיבות הללו: א. מניעת הגירה בלתי חוקית ב. שיקולי ביטחון הציבור, או שלום הציבור, או הסדר הציבורי. הקו התכלת מציג את האחוז של הכניסות שסורבו בשל סיבה זו מכלל ארצות האזרחות בכל תקופת הזמן הנבחנת – 9%.

תרשים 3: סיבה ראשית לסירוב כניסת זרים לפי ארצות האזרחות (ינואר 2017–31 במאי 2022)



כפי שעולה מתרשים 3, ברוב המכריע של ארצות האזרחות, הסיבה של מעל 90% מסירובי הכניסה היא מניעת הגירה בלתי חוקית. ארצות האזרחות יוצאות הדופן מהבחינה הזו הן בריטניה וצרפת, שבהן רוב הסירובים הם מסיבה של ביטחון הציבור/הסדר הציבורי. גם בקרב מסורבי הכניסה שהם אזרחי ארצות הברית וגרמניה סיבה זו מהווה מעל שליש מהמקרים. יש לציין כי בשנים 2020 ו-2021 אשר נכללות בנתוני תרשים 3 היה שיעור גבוה הרבה יותר של סירובי כניסה בשל ביטחון הציבור/הסדר הציבורי. יש להניח כי הסיבה המרכזית לכך היא הגבלות הקורונה הנכללות בקטגוריה זו של סירוב בשל ביטחון הציבור/הסדר הציבורי. עם זאת, המספר הכולל של סירובי הכניסה בשנתיים אלו היה נמוך מאוד בשל מגבלות הקורונה על טיסות, ומהווה רק כ-10% מכלל המקרים בכל השנים; לכן השפעתו על הנתון הכולל של השנים הללו אינה ניכרת.