

אימות מסמכים ציבוריים במשרד החוץ - אפוסטיל

תקציר

רקע

במטרה לפשט את תהליך אימות המסמכים הציבוריים בין מדינות נחתמה ב-5.10.61 בהאג אמנת האפוסטיל. האפוסטיל משמש חותמת של אותנטיות המבטיחה את מהימנותם של מסמכים ציבוריים (כדוגמת תעודת לידה, תעודת נישואין, תעודת מידע פלילי, תעודה אקדמית, תעודה רפואית ועוד), והוא מספק את האישור המשפטי הנדרש כדי שהם יוכרו ככשרים ותקפים בכל המדינות שחתומות על האמנה.

לצורך יישום האמנה, בשנת 1977 הותקנו תקנות לביצוע אמנת האפוסטיל¹, המהוות הוראות ביצוע של האמנה בישראל, ובהן הוסמכו משרד החוץ ורשם בית משפט שלום או עובד מדינה שמונו בידי שר המשפטים, כרשויות המוסמכות להנפיק אישורי אפוסטיל. בשנת 2020, לאחר החלטת הממשלה² לאפשר קבלת אפוסטיל דיגיטלי מכלל משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות, הוסמכה מנהלת המחלקה לרישוי נוטריונים במשרד המשפטים כרשות מוסמכת לחתימה על אפוסטיל דיגיטלי. במשרד החוץ, ענף אימות מסמכים ציבוריים הפועל באגף הקונסולרי אחראי לאימות מסמכים ציבוריים, אם תחת אמנת האפוסטיל ואם עבור מדינות שאינן חתומות על האמנה³. משרד החוץ מאמת עשרות סוגי מסמכים ציבוריים המונפקים בידי כ-60 משרדי ממשלה וגופים ציבוריים.

לרשות המוסמכת המנפיקה את אישורי האפוסטיל שלושה תפקידים עיקריים⁴: (א) לאמת את האותנטיות של מסמכים ציבוריים; (ב) להנפיק אפוסטיל; (ג) לנהל מרשם של פרטי אישורי האפוסטיל שהונפקו כדי לאפשר לכל דורש, לרבות מדינת היעד, לאמת את האפוסטיל.

ועידת האג למשפט בין-לאומי פרטי (HCCH)⁵ פרסמה מדריך מעשי⁶ ליישום האמנה. המדריך מפרט את תהליך אימות החתימות: רשות מוסמכת במדינה שהנפיקה את המסמך המקורי מבצעת בדיקה של המסמך, תוך אימות האותנטיות של החתימה, החותמת או החותם המורשה על גבו. בסיום הליך האימות הרשות מנפיקה את האפוסטיל, המשמש אישור לאימות המסמך ומהווה חלק בלתי נפרד מהמסמך המקורי בעת הצגתו. המסמך המקורי, בצירוף האפוסטיל, זוכה להכרה ללא דרישה לאימות או לתיקוף נוסף⁷ בכל המדינות החתומות על האמנה. הליך זה מבטיח אחידות, אמינות ויעילות בתהליכי אימות מסמכים בין-לאומיים.

1 תקנות לביצוע אמנת האג (ביטול אימות מסמכי חוץ ציבוריים), התשל"ז-1977.

2 החלטת הממשלה 260, "תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית" (26.7.20), סעיפים 25 - 27.

3 אימות תעודות ציבוריות עבור מדינות יעד שאינן חתומות על אמנת האפוסטיל, למשל אתיופיה.

4 ראו פסקה 40 בעמ' 37 במדריך ליישום האמנה, ובפסקת "Role of authorities" במסמך עיקרי האמנה בקישור:

<https://assets.hcch.net/docs/80d0e86f-7da8-46f8-8164-df046285bcdd.pdf>

5 HCCH (Hague Conference on Private International Law) הוא ארגון בין-ממשלתי שמטרתו האחדה מתקדמת של כללי המשפט הבין-לאומי הפרטי. הארגון ניסח את אמנת האפוסטיל, והוא ממשיך לקדם את האמנה, לפקח על יישומה, לספק הנחיות לגבי יישומה הנכון וכן לעדכן ולשפר אותה בהתאם לצרכים המשתנים של הקהילה הבין-לאומית. על אודות הארגון ראו בקישור:

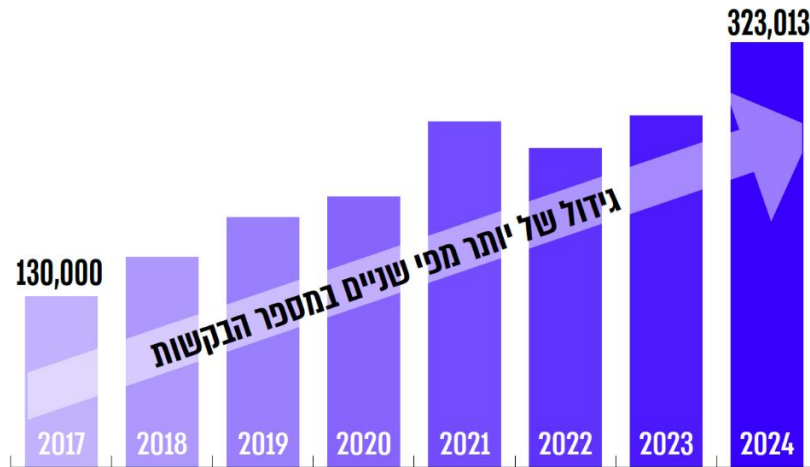
<https://www.hcch.net/en/about>

6 Apostille Handbook - Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention

<https://assets.hcch.net/docs/a19ae90b-27bf-4596-b5ee-0140858abeaa.pdf>

7 כתיב אמנה 855, כרך 25 - אמנה המבטלת את דרישת האימות לתעודות חוץ ציבוריות (התשל"ט-1979), סעיף 2.

הגידול בביקוש לאימות מסמכים ציבוריים, 2017 - 2024



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני מפתח

0.8% בלבד

שיעור אישורי האפוסטיל הדיגיטליים שהונפקו (7,100) האישורים שהונפקו בשנים 2024 - 2022 (854,000)

51%

שיעור מורשי החתימה שחסר פרט מהותי בנתונים שבמערכת האימותים כגון דוגמת חתימה, בהיעדרם לא ניתן לבצע אימות נאות של חותם המסמך

77%

מכלל אישורי האפוסטיל הונפקו ללא אימות חתימות⁸ כנדרש באמנת האפוסטיל

854,000

אישורי אפוסטיל הונפקו על ידי משרד החוץ בשנים 2024 - 2022; בשנת 2024 לבדה הונפקו 323,000 אישורים

0

מקומות ישיבה מוצלים, תאי שירותים ומתקני מים לרווחת הקהל שממתין שעות מחוץ לשערי משרד החוץ

50 מיליון ש"ח

לפחות שילמו האזרחים בגין שירותי שליחים רק בשנת 2023 (בהתבסס על הצעת מחיר ממוצעת של 400 ש"ח למסמך)

0.007%
(167)

מכלל רוכשי אגרות האפוסטיל רכשו 62% מכלל האגרות לשנת 2023 בסכום כולל של 4,700,000 ש"ח

80%

שיעור הירידה בהיקף התורים שהקצה משרד החוץ בכל חודש בשנים 2024 - 2023 לטובת קבלת קהל לשירות אימות המסמכים

36%

מעמדות השירות העצמי הדיגיטליות לקבלת שירותי ממשלה שנבדקו - היו תקולות

65%

מהקבלות במערכת אימותים במשרד החוץ נקלטו בסכומי אגרה פחותים מגובה האגרה הקבוע בתקנות

9.2%

מהקבלות (6,542 מתוך 71,173) במערכת אימותים אינן תואמות לנתוני הקבלות שבמערכת התשלומים הממשלתית

38

ימי מענה טלפוני שבהם כלל השיחות הנכנסות לא נענו, ובסך הכול 4,499 פונים נאלצו להמתין על הקו לשווא

חתימות מורשי החתימה או חותמות הגוף הציבורי שעליהם או מאפייני סימני הביטחון, כלל לא נמצאים במערכת.

פעולות הביקורת



בחודשים יוני 2024 עד מרץ 2025 בדק משרד מבקר המדינה את יישום אמנת האפוסטיל במשרד החוץ. במסגרת הביקורת נותחו בסיסי נתונים של משרד החוץ ומערך הדיגיטל הלאומי ובוצעו תצפיות ובדיקות גלויות וסמויות במחלקת דרכונים רשמיים ואשרות רשמיות באגף לעניינים קונסולריים במשרד החוץ. הביקורת נעשתה במשרד החוץ; בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במערך הדיגיטל הלאומי וברשות האוכלוסין וההגירה (רשות האוכלוסין). בין היתר נבדקו תהליכי אימות המסמכים; תהליכים כספיים; השירות לאזרח; מערכות המידע ואבטחת המידע; האפוסטיל הדיגיטלי; וכן עמדות השירות העצמי לשירותי ממשלה של מערך הדיגיטל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הפערים בהליכי האימות של מסמכים ציבוריים



נוהל עבודה להליך אימות מסמכים - משרד החוץ מבצע מדי שנה תהליך אימות רשמי למאות אלפי מסמכים, והוא מנפיק בגינם אישורי אפוסטיל (323,000 בשנת 2024) בהתאם למחויבותו לפי התקנות והאמנה. עלה כי המשרד פועל בלי שעיגן את תהליך הטיפול בבקשות לאישורי אפוסטיל בנהלים כתובים, זאת בניגוד לקבוע במדריך ליישום האמנה ובניגוד לחובתו המינהלית. עיגון תהליך אימות המסמכים בנוהלי העבודה ויישומם המוקדם יכולו למנוע ליקויים משמעותיים שנמצאו בביקורת זו, ובין היתר לתת מענה לאופן פעולה, שיטת ביצוע ופעולות בקרה לאימות המסמכים, לתשלום האגרה, להנפקת האפוסטיל ורישומה, להבטחת איכות השירות, להכשרת עובדים ולזיהוי הונאות. תכלית ההסדרה של פעולות אלו היא הבטחת ביצוע אחיד, מוסמך, מבוקר ויעיל בהתאם לאמנת האפוסטיל, וצמצום אפשרויות לפעולות בלתי רצויות כגון הפליות ומעילות. בהיעדרם של נוהלי עבודה מפורטים אף נפגעים תהליכי הבקרה הנדרשים על תהליך רגיש זה.



אימות החתימות של מורשי החתימה - משרד החוץ אינו מחזיק במערכת המחשוב שמשמשת אותו לצורך הנפקת אישורי אפוסטיל תצלום דוגמת חתימה לגבי 45% ממורשי החתימה הממשלתיים הקיימים במערכת אימותים (2,259 מתוך 4,979). כתוצאה מכך הנפיק משרד החוץ אישורי אפוסטיל חרף העובדה שלא היה ביכולתו לקיים כנדרש את תהליך אימות המסמכים שעליהם חתומים מורשי חתימה ולבצע את ההשוואה החזותית הנדרשת, והוא אף לא ביצע כל בדיקה אחרת לצורך בדיקה ואישור של אמינות החתימה בתהליך הנפקת האפוסטיל. מינואר 2022 עד יוני 2024 (התקופה שנבדקה) הנפיק משרד החוץ 160,294 אישורי אפוסטיל עבור מסמכים ציבוריים שעליהם חתומים מורשי חתימה, בלי שיכול היה לקיים את הבדיקה ההכרחית והנדרשת של השוואת חתימות, שכן דוגמת חתימתם כלל אינה מצויה במערכת. מדובר בכמחצית (50%) מכלל האישורים (318,604) שניתנו עבור מסמכים מהסוג שבו חתום מורשה חתימה בתקופה שנבדקה. עלה כי גם כשהייתה דוגמת חתימה במערכת אימותים היא לא נבדקה, ולא בוצעה בפועל השוואה בין החתימות. אי-הקפדתו של משרד החוץ על ביצוע השוואה חזותית בתהליך אימות המסמכים לוודאו מקוריותו של המסמך, בהתאם לפרקטיקה כמפורט במדריך ליישום האמנה, ואי-ביצוע של כל תהליך חלופי לשם כך, מהווה כשל של המשרד במילוי תפקידו בתחום האפוסטיל.



אימות מסמכי רשות האוכלוסין - משנת 2019 מרבית מסמכי רשות האוכלוסין הוחתמו בחותמת של הרשות (ולא על ידי חתימה של בעל תפקיד מורשה). בנוגע למסמכי רשות האוכלוסין עלה כי:

- משרד החוץ מאשר את מסמכי רשות האוכלוסין ללא ביצוע בקרה כלשהי כדי לאמת את המסמך למול דוגמת חותמת, מאפייני זיהוי או סימני ביטחון, וללא ביצוע השוואה חזותית של המסמך והחותמת בהתאם לפרקטיקה כמפורט במדריך ליישום האמנה. יצוין כי גם בתצפיות שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי עבור מסמכים אלו הופקו אישורי אפוסטיל ללא השוואה, אימות או בקרת המאפיינים האמורים.
- משרד החוץ אינו מחזיק במערכת המחשוב שמשמשת אותו לצורך הנפקת אישורי אפוסטיל את דוגמת חותמותיהם, מאפייניהם וסימני הביטחון של מסמכי רשות האוכלוסין, וכתוצאה מכך מינואר 2022 עד ליוני 2024 הנפיק המשרד 367,859 אישורי אפוסטיל למסמכים מסוג זה, שהם כ-53% מכלל אישורי האפוסטיל (687,848), בלי שביצע את הליך האימות כנדרש.
- משרד החוץ הנפיק אישורי אפוסטיל למסמכי רשות האוכלוסין גם עבור צילומי מסמכים של רשות האוכלוסין, שאינם מסמכים מקוריים ולאחר שהודפסו על גבי נייר רגיל. מתן אישורי אפוסטיל למסמכי הרשות שאינם מקוריים וללא אימות נאות של החותמת ומאפייני זיהוי נוספים מהווה סיכון חמור לכך שמשרד החוץ לא יבחין במסמך מזויף קודם מתן אישור האפוסטיל.
- השימוש שעושה רשות האוכלוסין בנייר ייחודי הכולל סימני ביטחון למניעת זיופים ואפשרות גילוי היותו מצולם, מיושם חלקית ורק בעמדות השירות העצמי, ואילו במסמכים שהונפקו פרונטלית על ידי פקיד רשות האוכלוסין או שנשלחו בדואר לבקשתו של אזרח, נעשה שימוש בנייר שאינו כולל סימני ביטחון ולפיכך אין יכולת לזהות אם המסמך צולם או זויף. פעולת רשות האוכלוסין בעניין זה יש בה כדי לפגוע באמינות מסמכים אלה ובהגנה מפני זיופים וכן ביכולתו של משרד החוץ לאמת מסמכים בהתאם לאמנת האפוסטיל ולתקנות.



אימות תדפיסי מסמכים דיגיטליים - אישורי אפוסטיל למסמכים החתומים דיגיטלית שנדרש לאמתם בתהליך דיגיטלי אינם יכולים להינתן על סמך עותק מודפס של המסמך אלא רק על סמך קובץ ממוחשב של המסמך. נמצא כי משרד החוץ הנפיק אישורי אפוסטיל גם עבור מסמכים ציבוריים דיגיטליים שמודפסים ומוצגים כהעתק מודפס בלבד, ואף ללא דרישה להצגה ובדיקה של קובץ המחשב החתום אלקטרונית לשם בדיקה או השוואה כהליך אימות המסמך. כמו כן, בפעולת לקוח אקראי שביצעה הביקורת הנפיק משרד החוץ אפוסטיל על מסמך מסוג זה שאף צולם לפני הגשתו לאימות, וזאת בלי שמגיש המסמך התבקש להציג את קובץ המחשב החתום אלקטרונית. יוצא אפוא כי משרד החוץ מאמת ומנפיק אישורי אפוסטיל בגין העתקים מודפסים של מסמכים ציבוריים שנחתמו אלקטרונית במקורם הדיגיטלי, אף שחתימה כאמור רלוונטית אך ורק למקור הדיגיטלי, ומאחר שלא מבוצעת כל בדיקה או השוואה של התדפיס או מקורו, הרי שלא ניתן לבצע אימות לתדפיסים אלה כמתחייב באמנת האפוסטיל, ואין להנפיק אישורי אפוסטיל בגינם לפי הוראות המדריך ליישום האמנה והנחיות רשות האוכלוסין.



אימות מסמכים ציבוריים ללא ביצוע השוואה חזותית - שיעור אישורי האפוסטיל שהונפקו עבור מסמכים שחתימות מורשי החתימה או חותמות הגוף הציבורי שעליהם כלל לא נמצאות במערכת הוא 77% (529,538) מכלל האישורים שהונפקו (687,848), וזאת נוסף על האישורים שהונפקו ללא ביצוע השוואה חזותית אף שהחתימה מופיעה במערכת כפי שנצפה בביקורת. התנהלות משרד החוץ בהנפקת מאות אלפי אישורי אפוסטיל ללא ביצוע תהליך אימות כפי שנקבע במדריך ליישום האמנה, ואף לא בדרך חלופית להבטחת מקוריות המסמך, משקפת ליקוי חמור שיש בו כדי לפגוע בהסתמכות המדינות לאי-קבלת אישורי אפוסטיל עבור מסמכים מזויפים. ההשלכות של בקשת אפוסטיל על בסיס מסמך מזויף הן רחבות ומשמעותיות והן חולשות הן על עולמות של תקינות המינהל הפנים-מדינתי והן על מישורים בין-לאומיים ועל מחויבויות הקיימות בהתאם לאמנת האפוסטיל אשר נועדה לאפשר ל-127 המדינות החתומות עליה להסתמך על אישור רשות מוסמכת של מדינה שחתומה גם היא על האמנה, שהמסמך הציבורי המוצג בפניה מאמת כדיון.



שלמות ועדכניות של נתוני מורשי החתימה - בביקורת עלה כי חתימות מורשי חתימה שהועברו מגופים ציבוריים למשרד החוץ לצורך השוואה בהליך האימות לא נסרקו למערכת אימותים במשך חודשים רבים, ולעיתים אף לא נסרקו כלל. כך למשל נמצא שכ-400 דוגמאות חתימות של מורשי חתימה שהועברו מהמשרד לשירותי דת בתחילת שנת 2023 טרם נסרקו למערכת בשל "מחסור בכוח אדם". מניתוח נתוני המערכת עלה שהונפקו 47,452 אישורי אפוסטיל על מסמכי המשרד לשירותי דת עם חתימות של מורשי חתימה אלה, שחתימתם אינה מצויה במערכת ובלי שבוצעה עבורם השוואת חתימות. עוד נמצא שעבור 51% מכלל מורשי החתימה במערכת (2,554 מתוך 4,979) חסר פרט מהותי, והמידע במערכת על אודותיהם אינו שלם; כך למשל לחלקם חסרים השיוך לגוף הציבורי או השם הפרטי, ובהיעדרם לא ניתן לבצע אימות נאות של חותם המסמך.



פרקטיקה של הנפקת אישורים הפוגעת בשלמות ובאמינות של מרשם תעודות האפוסטיל - נמצא כי כדי לחסוך זמן בעת מתן השירות, מחלקת אפוסטיל הנפיקה מדי יום עשרות אישורי אפוסטיל לפחות, בהנפקה מרוכזת ומקדימה מראש, המכילים מראש את כל פרטי האפוסטיל למעט החתימה הידנית של נציג משרד החוץ, כדי להשתמש באישורים אלה בפניות עתידיות של מבקשי שירות מזדמנים. פרקטיקה זו מנעה אפשרות לבצע רישום או שיוך נכון של אפוסטיל מסוים למבקש שירות מסוים או למסמך ציבורי מסוים אשר עבורם נמסר האישור בפועל. מניתוח מסד נתוני המרשם עלה כי מרבית אישורי האפוסטיל (87%, 599,875 מתוך 687,849) הונפקו בצמידות שאינה עולה על שנייה אחת למועד ההנפקה של אישורי אפוסטיל אחרים במרשם. מאחר שתהליך הנפקת אפוסטיל נמשך כמה דקות, יש בממצא זה להעיד על ביצוע תהליך לא תקין, אשר נובע לפחות בחלקו מהנפקת מקבצי האישורים. לפרקטיקה שנהג משרד החוץ בדבר הנפקת אישורי האפוסטיל מראש היו השלכות שליליות שכן התיעוד במרשם בנוגע לאותם אישורים אינו משקף נאמנה את תהליך ההנפקה. התנהלות משרד החוץ פוגמת באמינות ובשלמות של המרשם, והיא פוגעת ביכולת של המדינות החתומות על האמנה לממש את זכותן להשוות בין האפוסטיל שהונפק ובין פרטי המרשם, וחוטאת לתכליתו של המרשם ככלי למניעת הונאות. נוסף על כך, התיעוד השגוי מונע מהנהלת משרד החוץ הפקת מידע רלוונטי מהמרשם לצורכי ניהול, ניתוח מידע, טיוב השירות או קבלת החלטות מושכלת בהתבסס על נתוני המרשם.



אישורים הנמסרים עבור תעודות מידע פלילי - המשטרה שולחת תעודות מידע פלילי לשגרירויות זרות בישראל, והן מחזירות את התעודות לאזרח בבקשה להנפיק בגינן אפוסטיל. משרד החוץ הנפיק בתקופה שנבדקה עשרות אלפי אישורי אפוסטיל לתעודות מידע פלילי (לפחות 20,248 אישורים בין ינואר 2022 ליוני 2024) והעבירן ישירות למבקשי התעודה או לבאי כוחם. כך יוצא כי פעולת המשטרה ומשרד החוץ אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק המידע הפלילי באופן שעלול לאפשר את זליגת המידע ושימוש במידע לרעה, שלשם מניעתם נקבעו ההסדרים בחוק כאמור. משרד החוץ מסר לצוות הביקורת כי הוא מודע לכך שפעולתו מנוגדת לתכלית החוק, אך אין בידו ברירה אלא לפעול בצורה זו משום שהשגרירויות מוסרות את תעודות המידע הפלילי ישירות לאזרחים כדי ששיגו באופן עצמאי אישורי אפוסטיל עבורן.



עמדות שירות עצמי לשירותי ממשלה - נבדקה פעילותן של 28 עמדות מתוך 284 עמדות שמפעיל מערך הדיגיטל הלאומי. נמצא כי 36% (10 מתוך 28) מהעמדות שנבדקו היו תקולות, ולא ניתן היה לקבל בהן שירות להדפסת אישורי הממשלה השונים. משנת 2023 עד סוף אפריל 2025 הונפקו בעמדות השירות העצמי 29,952 תמציות רישום ממרשם האוכלוסין.

- נמצא כי בשליש 33% (6 מתוך 18) מהעמדות הפעילות הונפקו אישורים ממשלתיים רשמיים, כגון תמצית רישום ממרשם האוכלוסין ומידע על אודות רכב על גבי נייר לבן, ללא סמל המדינה וללא כל סימני ביטחון שאמורים למנוע שימוש במסמכים מזויפים ולהבטיח הישענות על מסמכים מקוריים ורשמיים. נמצא כי משרד החוץ הנפיק אישורי אפוסטיל עבור מסמכי תמצית רישום גם כשהודפסו על נייר לבן, וזאת אף שלא ניתן לאמת את מקוריותם וללא שביצע כל פעולה אחרת לשם אימות מקוריותם. נמצא כי התופעה של שימוש בניירות לבנים אינה מוכרת לגופים הממשלתיים שאמורים להבטיח כי השירות יינתן ללא פרצות שיוצרות חשיפה לזיופים.

- נמצא כי רק ב-5 עמדות מתוך 18 (28%) הונפקו אישורי רשות האוכלוסין על גבי נייר עם סימני ביטחון הייעודיים למסמכים של רשות האוכלוסין, וביתר העמדות התקינות הודפסו אישורים על גבי ניירות לבנים כאמור או על גבי ניירות עם סימני ביטחון אחרים.
 - עלה כי ברשת הפארם שבסניפיה פזורים כ-120 מעמדות השירות העצמי יש לנציגי הרשת מפתחות של העמדות, והם משמשים את עובדי הסניפים השונים לשם שחרור הדפסות במקרי תקלה קלים ולמילוי דפים במדפסות שבתוך עמדות השירות העצמי. מציאות זו, המאפשרת לעובדים רבים, שונים ובילתי מסוימים גישה בפועל לעמדות המכילות מחשב ממשלתי רגיש וכן ניירות רשמיים ריקים, הכוללים סימני ביטחון מובנים, אשר עליהם ניתן להדפיס מגוון אישורים רשמיים המהווים כאמור ראיה לכאורה לנכונותם, מהווה סיכון ממשי לניצול לרעה, למעילות ולהונאות.
 - זאת ועוד, עמדה אחת שנבדקה נמצאה לא נעולה, ובעמדה אחרת המפתח נמצא במנעול העמדה. בעמדות אלו נציגי הביקורת פתחו את העמדות וניגשו לתכולתן הרגישה באין מפריע. כמו כן, בבדיקת עמדות השירות העצמי בסניפים שונים עובדי סניף הפארם פתחו עבור עובדי משרד מבקר המדינה את העמדות והציגו את תכולתן ואת הניירות הרגישים שבהן בלי שעובדי המבקר נדרשו להציג את זהותם או תפקידם. בחלק מהסניפים מסרו נציגי רשת הפארם כי הם פותחים את העמדות להטענת נייר לבן במקרים שבהם קיים חוסר נייר במדפסת של העמדה, גם כאשר קיים חוסר במגשי המדפסת המיועדים לנייר ממשלתי רשמי.
 - נמצא כי קיימת פרצת אבטחת מידע משמעותית המאפשרת לגורמים בעלי אינטרסים זרים להשתלט על עמדות השירות העצמי ולבצע פעולות להנפקת אישורים, המהווה סיכון ממשי לניצול לרעה ולמעשי הונאה.
 - נמצא כי למערך הדיגיטל המפעיל עמדות אלה אין בקרה על ניצול הניירות הרשמיים עם סימני הביטחון, והוא אינו עורך השוואה עיתית או בקרה אחרת על כמות ניירות אלה למול כמות האישורים שהונפקו בפועל, כדי למנוע שימוש לרעה כאמור. מממצאי הביקורת עולה כי במקרים רבים ההדפסות בוצעו על נייר לבן ללא ידיעת מערך הדיגיטל, עובדה שאף מעצימה את ליקוי הבקרה ואת היעדר המידע של המערך על השימוש שנעשה עם הניירות הרשמיים העודפים. נוסף על כך נמצא ליקוי מהותי של מערך הדיגיטל בנוגע להגנה הפיזית על עמדות השירות והגישה לתכולתם, שאיפשר ניצול לרעה וסיכוני אבטחת מידע נוספים.
- מכלול הממצאים האמורים משקף התנהלות לקויה בניהול, פיקוח ובקרה של מערך הדיגיטל הלאומי על העמדות לשירות עצמי. התנהלות זו, מלבד הפגיעה בשירות לציבור, מהווה פתח ממשי לשימוש לרעה ואף סיכון לסחר ולתעשיית זיוף בנייר ממשלתי רשמי רגיש על כל המשתמע מכך.

היבטים כספיים בהנפקת אישורי אפוסטיל



היעדר התאמה בין מערכות התקבולים למערכות משרד החוץ - בביקורת נמצא כי בניגוד למתחייב על פי הוראות התכ"ם אין בפועל ממשקים בין המערכת התפעולית של משרד החוץ לבין נתוני התשלום בפועל, שכן במערכת אימותים שבה מוזנים פרטי תשלום האגרה להנפקת אפוסטיל אין קישור או ממשק למערכות התשלומים שבהן משולמות האגרות בפועל, לא לשירות התשלומים הממשלתי ולא לבנק הדואר. כמו כן נמצא שלמחלקת האפוסטיל אין גישה לנתוני מערכות התשלומים, לא בזמן אמת ואף לא בדיעבד. עוד נמצא כי אף שהותקנו במשרד החוץ סורקים לקריאת נתוני ברקוד המייצגים את מספר הקבלה ואת סכום הקבלה שעל גבי הקבלות המופקות משירות התשלומים הממשלתי לשם מניעת טעויות בהקלדה ידנית של נתונים אלה, לא נעשה בהם שימוש והנתונים הוקלדו באופן ידני. נמצא חוסר התאמה של 9.2% מהקבלות הרשומות במערכת אימותים (6,542 מתוך 71,173) לעומת נתוני הקבלות שאכן הופקו ממערכת התשלומים הממשלתית. פרקטיקת הרישום במערכת אימותים והיעדר בקורות קלט ועיבוד בתהליך קליטת הקבלה מאפשרות טעויות הקלדה ואף פתח לביצוע הונאות ומעילות ללא שקיימים מנגנוני חסימה או בקורות מפצות למניעתן. זאת ועוד נמצא כי 76% מהקבלות להן לא נמצאה התאמה, אינן קיימות כלל בשירות התשלומים הממשלתי (5,005 קבלות), וסכומן המצטבר במערכת אימותים הוא כ-970,000 ש"ח. יתר הקבלות כוללות סכומים הגבוהים מסכומי הקבלות כפי שהופקו בשירות התשלומים הממשלתי בסך של כ-130,000 ש"ח, כך שסך אי-ההתאמות הכולל לתקופה האמורה הוא כ-1.1 מיליון ש"ח. ממצא זה משקף ליקוי משמעותי של משרד החוץ בניהול כספי ציבור, בבקרת שגיאות ובפעולות למניעת הונאות ומעילות.



חריגות חשבונאיות בתקבולי אגרות אפוסטיל - במערכת אימותים הונפקו 836,626 אישורי אפוסטיל המחויבים בתשלום בשנים 2022 - 2024, שסך האגרות המחויב בגינם בהתאם לתקנות הוא כ-31.4 מיליון ש"ח. נמצא כי אגף הכספים במשרד החוץ אינו מקבל ואינו בודק את הנתונים הכספיים שמנוהלים במערכת אימותים; אינו דורש ואינו מקבל נתונים על היקפי הנפקות אישורי האפוסטיל בפועל; אינו מבצע השוואה בין תקבולי אגרות האפוסטיל להיקפי מתן השירות במחלקת האפוסטיל; אינו בוחן את נאותות נתוני המערכת ורישומם; ואינו בוחן את תקינות התהליכים הכספיים והשלכותיהם, וכל זאת שלא בהתאם להוראות התכ"ם, לתקן החשבונאות הממשלתית, למינהל תקין ולפעולות המחויבות למניעת מעילות והונאות.



גביית אגרות אפוסטיל בתעריפים פחותים - בביקורת נמצא כי למרות הקבוע בתקנות, בנוגע לאישורי אפוסטיל המונפקים במשרד החוץ בתקופה שנבדקה (ינואר 2022 עד יוני 2024), תעריף האגרה שפורסם באתר משרד החוץ, התעריף שפורסם ונגבה בשירות התשלומים הממשלתי והתעריף שחושב במערכת אימותים, היה 38 ש"ח במקום 39 ש"ח. רק במהלך תקופת הביקורת, בחודש דצמבר 2024, עודכן התעריף ל-39 ש"ח, באיחור של כמעט שנה. מניתוח נתוני מערכת אימותים נמצא שגם בשנים קודמות שבהן עודכן התעריף בתקנות לא הוחלו במועד עדכוני תעריף האגרה במשרד החוץ כנדרש. הועלה שכ-65% מהקבלות (47,471 מתוך 73,209) עבור התקופה שנבדקה - ינואר 2022 עד יוני 2024) נקלטו במערכת בתעריפי אגרה הפחותים מהקבוע בתקנות. הפער הכספי המצטבר בשל חוסר עדכוני התעריף במועד בתקופה שנבדקה הוא כמיליון ש"ח אובדן הכנסה לאוצר המדינה.

השירות לאזרח באימות מסמכים ציבוריים



שירות אפוסטיל בפריסה מוגבלת - נכון למאי 2025 שירות אימות המסמכים ניתן רק בלשכת משרד החוץ בירושלים, למשך שלוש וחצי שעות, בשעות הבוקר בלבד. משרד החוץ אינו מאפשר הפקדת מסמכים בתיבות ייעודיות בתל אביב, חיפה ובאר שבע כבעבר, על אף הביקוש העולה לאורך השנים, שהגיע ליותר מ-300,000 אישורים בשנת 2024. מציאות זו מאלצת אלפי אזרחים מכל רחבי הארץ להגיע פיזית לירושלים בשעות הבוקר, להמתין לשירות ללא אפשרות לקביעת תור מראש, לרבות המתנה של כמה שעות בעמידה מחוץ לשערי משרד החוץ תחת כיפת השמיים, ללא הצללה, ללא מקומות ישיבה מסודרים, ללא גישה למים או לשירותים, ולחלופין להיעזר בשירותי שליחים שעלותם מאות אחוזים נוסף על מחיר האגרה הקבועה בחוק. השירות המצומצם שמשרד החוץ סיפק לפונים, התבטא בשעות ובימים מוגבלים ורק במוקד אחד בארץ, והיווה פגיעה באיכות ובזמינות של השירות לפונים הזקוקים לשירות זה.



זימון תורים לקבלת שירות בלשכת משרד החוץ בירושלים - האפשרות לזימון תורים ללשכת משרד החוץ בירושלים נפתחה ביום העבודה הראשון של תחילת כל חודש, פעם בחודש, עבור תורים לחודש העוקב. בעניין זה נמצא כלהלן:

- היקפי התורים שהקצה משרד החוץ לקהל הרחב ירדו בכ-80% בין השנים 2023 ל-2024. כך יצא כי לעומת כ-30,000 אישורים שהונפקו במוצא בחודש, הקצה המשרד רק כ-550 תורים, ובכך מבקשי שירות נדרשו לפנות לאפיקים אחרים, לרבות שירותי שליחים בתשלום.
- הזמן הממוצע שלקח מרגע שמשרד החוץ פתח את התורים בכל חודש ועד לתפיסת כלל התורים באותו החודש היה פחות משתי דקות בשנת 2024. יוצא אפוא שמבקש השירות אשר אינו מודע למנגנון פתיחת התורים, לא יצליח לעולם לזמן תור לשירות האפוסטיל.
- נמצא כי 72% מהתורים לשנת 2024 הוזמנו על ידי יחידים שהזמינו לפחות 10 תורים ועד ליותר מ-100 תורים כל אחד בשנה זו, נתון המשקף זימון תורים נרחב לקבלת שירות שמתבצע לרוב על ידי שליחים. עוד נמצא כי במוקד קבלת הקהל מקבלי השירות העיקריים היו שליחים שקיבלו הרשאת כניסה ללא תור. היעדר מנגנון זה איפשר לשליחים ולגורמים אחרים להמשיך לצבור תורים ללא הגבלה ולהקשות על אזרחים פרטיים את הנגישות לשירות.

- באוגוסט 2024 ביטל משרד החוץ את האפשרות לזימון תורים. יוצא אפוא כי כבר קרוב לעשרה חודשים לא ניתן לזמן תור מראש לשירות אימות מסמכים.



קיוסק ניהול תורים - נמצא כי קיוסק ניהול התורים המקומי לא הופעל באופן סדיר כבר משנת 2020 לצורך הסדרת ניהול התורים של מקבלי השירות, ולפיכך מבקש השירות נדרש להמתין שעות לקבלת שירות תוך קבלת שני מספרי המתנה. היעדר מערכת מקומית לניהול תורים בכל שלבי ההמתנה הובילה לאי-סדרים בקבלת הקהל ולהמתנה ממושכת בעמידה תחת כיפת השמיים.



קבלת שירותי אפוסטיל באמצעות ספקי שירותים פרטיים (שליחים) - משרד החוץ לא נערך כראוי למתן שירות אימות המסמכים ולא ניהל בצורה שוויונית את קבלת הקהל לשירות זה. התנהלותו של משרד החוץ הובילה להשתלטות שליחים על שעות קבלת הקהל במסגרת שירות ציבורי זה תוך קיפוח האזרחים שהמתינו לתורם ותוך פגיעה בזכותם של האזרחים לקבל שירות שוויוני והוגן ממשרד ממשלתי ובהבטחה שכל האזרחים ייהנו מגישה שווה לשירותים ציבוריים. הדפוס לפיו חלק ניכר ממקבלי השירות מסתייעים בשירותי שליחים מייקר משמעותית את המחיר שמקבלי השירות משלמים, שכן עלות אימות מסמך אחד באמצעות שליח עולה בין 300 ל-1,000 ש"ח, דהיינו תוספת של מאות אחוזים על האגרה הממשלתית בעלות של 40 ש"ח שמקבל שירות היה צריך לשלם באם היה שירות ממשלתי זמין ונגיש עבורו. מציאות זו היא בהכרח תוצאה של השירות הלוקה שניתן למבקשי השירות על ידי משרד החוץ. בעניין זה עוד נמצא כדלהלן:

- שליחים קיבלו שירות גם ללא זימון תור, ויותר מכך, המאבטחים במקום לא הצליחו למנוע את כניסתם לאולם קבלת הקהל, אף שהגיעו ללא תור מוזמן, וכשניסו למנוע את כניסתם, נותני השירות באגף פנו אליהם טלפונית בבקשה לאפשר זאת.
 - הגבלה של עד עשרה מסמכים לאימות לכל מבקש שנקבעה על ידי משרד החוץ לא נאכפה כלפי שליחים. הטיפול בהם נמשך זמן רב, והאזרחים הספורים שהצליחו להזמין תור מראש נאלצו להמתין זמן רב בכניסה למשרד החוץ.
 - נצפו שליחים שבאין מפריע הציעו לאזרחים שהמתינו מחוץ לאולם קבלת הקהל לאמת עבורם את המסמכים תמורת עמלה של מאות שקלים, הודות לכניסה החופשית שיש להם לעמדות נותני השירות.
- מכאן שהעלות ששילמו האזרחים בגין שירותי השליחים הייתה לפחות 50 מיליון ש"ח⁹ רק בשנת 2023, המשקפים תשלום עודף בסך של כ-45 מיליון ש"ח.



זמינות המוקד הטלפוני - במרץ 2025 צומצמו ימי המענה הטלפוני משלושה ימים ליומיים בשבוע בלבד בשעות הצהריים. נמצא כי בממוצע, כ-70% מכלל השיחות הנכנסות בימי המענה הטלפוני נותרו ללא מענה, ובחודש מרץ 2025 רק 6% מהשיחות קיבלו מענה. עוד נמצא כי במהלך 38 ימים בתקופה זו שבהם היה שירות מענה טלפוני, כלל השיחות הנכנסות לא זכו למענה, ובסך הכול 4,499 לקוחות המתינו לשווא למענה טלפוני. היעדר מענה טלפוני מוסדר ויעיל לשירות אימות המסמכים, וחמור מכך - אי-מתן מענה כלל במשך ימים שלמים בידי משרד החוץ, פוגעים בזמינות השירותים לאזרח ומעמיקים תחושות של תסכול וחוסר אמון במוסדות המדינה, ואף עשויים להיתפס כזלזול במחויבות הממשלתית כלפי הציבור.



הנגשת מידע למבקשי שירות אפוסטיל - נמצא כי המידע הקיים עבור הציבור באינטרנט בכל הנוגע לשירות האפוסטיל אינו מוגש באופן הדרוש והמיטבי: המידע פרוס על פני עמודי מידע מרובים; אין עקביות בין עמודי המידע השונים; והמידע חלקי, חסר ושגוי. כך לדוגמה, בעמוד המידע של משטרת ישראל תעריף האגרה עדיין מעודכן ל-38 ש"ח ואין הפרדה בין תעודות מידע פלילי המיועדות למדינות החתומות על אמנת האפוסטיל למדינות שאינן חתומות על האמנה. בעמוד המידע באתר משרד המשפטים בנושא האפוסטיל הדיגיטלי, אין שקיפות לכך כי חלק מהמדינות החתומות על אמנת האפוסטיל, אינן מקבלות אפוסטיל בפורמט זה. בעמוד מידע באתר משרד החוץ, מצוין כי "תשלום אגרה עבור כל מסמך הנדרש באימות הינו 40 ש"ח",

9 בהתבסס על הצעת מחיר ממוצעת של כ-400 ש"ח למסמך.

בניגוד לעובדה שאין לגבות אגרה על מסמכים שאינם מיועדים לאחת מהמדינות החתומות על אמנת האפוסטיל. היעדר הפרדה ברורה בין אימות מסמכים למדינות שחברות באמנת האפוסטיל ובין מדינות שאינן חברות באמנה, שבגינן אין לגבות תשלום אגרה, מוביל מבקשי שירות לשלם לעיתים אגרות שלא לצורך. התוצאה של ליקויים אלו באופן הנגשת המידע היא פגיעה ממשית באיכות ובנגישות של השירות שמקבל הציבור בתחום האפוסטיל.

האפוסטיל הדיגיטלי



האפוסטיל הדיגיטלי - על אף החלטת הממשלה משנת 2020 כי יש להקים בתוך ארבעה חודשים תשתית שתאפשר לכלל משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות הנדרשות להנפיק אימות דיגיטלי לתעודות ציבוריות שניתנות באמצעים אלקטרוניים, יישומה של ההחלטה חלקי ביותר, והפעולות שנעשו עד כה הובילו לשימוש מזערי בכלי של אפוסטיל דיגיטלי: (א) משרד המשפטים השיק את השירות רק לאחר כשנתיים; (ב) נכון למועד הביקורת, כחמש שנים לאחר החלטת הממשלה היקף הגופים שהצטרפו לשירות האפוסטיל הדיגיטלי עומד על 5 מתוך כ-60 גופים; (ג) כמות המסמכים הציבוריים שהונגשו כאפוסטיל דיגיטלי עומד רק על 11 מסמכים מתוך עשרות מסמכים פוטנציאליים; (ד) בחלוף חמש שנים מהחלטת הממשלה היקף השימוש באפוסטיל הדיגיטלי היווה פחות מאחוז (0.8%) מכלל הנפקות האפוסטיל בישראל - רק 7,100 אישורי אפוסטיל דיגיטלי מתוך 854,000 כלל אישורי האפוסטיל שהונפקו בשנים 2022 - 2024. זאת על אף היעד שהציב משרד המשפטים כי עד סוף שנת 2024 יינתן אפוסטיל דיגיטלי ל-70% מהתעודות הציבוריות השכיחות בישראל; (ה) משרד המשפטים החיל את השירות רק להנפקת אפוסטיל דיגיטלי ולא לאישור תעודות ציבוריות למדינות שאינן חתומות על אמנת האפוסטיל כנדרש על פי החלטת הממשלה.

עוד עלה כי אזרחים אשר הנפיקו אפוסטיל דיגיטלי נתקלו בסירוב מצד מדינות שונות החתומות על אמנת האפוסטיל או מצד גופים שונים במדינות החתומות על אמנת האפוסטיל לקבל את האפוסטיל הדיגיטלי. אזרחים אלו נאלצו להזמין את מסמך המקור (שאינו דיגיטלי) בדואר או להגיע פיזית למשרד הממשלתי הרלוונטי, ולאחר מכן לבצע תהליך של בקשת האפוסטיל המודפס פיזית במשרד החוץ בירושלים, לרבות תשלום חוזר על השירות האמור שכבר שילמו בגינו. נמצא כי בדף המידע של משרד המשפטים לשירות זה אין שקיפות כלל בנוגע למדינות או לגופים שאינם מקבלים את האפוסטיל הדיגיטלי. כמו כן, אין למשרד המשפטים מוקד שירות לקוחות שתפקידו בין היתר לסייע לאזרחים שנתקלו בקשיים למימוש האפוסטיל הדיגיטלי במדינות היעד.



התאמת אגרת האפוסטיל הדיגיטלי - על אף העובדה כי פעולה המתבצעת באופן פיזי אל מול פקיד עולה פי 50 מפעולה המתבצעת באופן דיגיטלי, כך שעלות הנפקת אפוסטיל דיגיטלי נמוכה משמעותית מעלות התפעול של מערך השירות להנפקת אפוסטיל ידני, ואף שיש אינטרס מובהק לעודד ולהרחיב את השימוש באפוסטיל הדיגיטלי, בין היתר לשם החיסכון במשאבים הן עבור הממשלה והן עבור האזרחים, אגרת האפוסטיל הדיגיטלי זהה לאגרת האפוסטיל הידני - 40 ש"ח, כך שאין בגובה תעריף אגרת האפוסטיל הדיגיטלי ליישם את תכלית החלטת הממשלה לקביעת אגרות מותאמות בהתאם לשיקולים שנקבעו בה.

אבטחת המידע ומערכת המידע אימותים



שיתוף סיסמאות ומשתמשים - בביקורת עלה כי שמות משתמש וסיסמאות של חשבונות משתמשים למערכות מידע שונות של משרד החוץ וגופים ציבוריים אחרים, היו חשופים לעיני כול על גבי פתקיות שהודבקו בצמוד לעמדות נותני השירות במחלקת האפוסטיל, חלקם אף נצפו מעמדת מקבל השירות. יתרה מזו, עלה כי מספר בעלי תפקידים במחלקת האפוסטיל פעלו בניגוד מוחלט לכללי אבטחת המידע והשמירה על החיסיון וההגנה של המידע הממשלתי, ובאופן שלא מאפשר כל בקרה על פעילותם. חשיפת שמות משתמש וסיסמאות ואי-הקפדה על עקרון החיסיון והאחריות האישית עלולות להוביל לחשיפה, גניבה, שינוי או הרס של המידע, בלי שלמשרד החוץ תהיה אפשרות לאחזר את זהות מבצע הפעולה.



ליקויים בהפעלת מערכת אימות והצורך בתהליכי בקרה עליה - בביקורת נמצאו פערים יסודיים בנוגע לשורת תחומים החל באפיון חלקי וחסר של המערכת והליכי הקלט שבה, עבור לשימוש והזנה לקויים של פריטי המידע המחויבים והרצויים, המשך בהליכי עיבוד לקויים ועד ניהול לקוי של מאגר המידע הרגיש הנשמר במערכת וכולל פריטי מידע חלקיים, שגויים וחסרים. מצבור הפערים והסיכון שהם יוצרים בקשר לטיפול בתחום רגיש בעל השלכות בין-לאומיות עלולים להגיע עד לכדי רשלנות מקצועית בתפקוד המחלקה.

עיקרי המלצות הביקורת

פערים בהליכי האימות של מסמכים ציבוריים



על משרד החוץ לעגן את כל תהליך אימות המסמכים הציבוריים בנוהל מפורט אשר יקבע הוראות לגבי תהליך האימות על כל שלביו, בהתאם לנקבע באמנת האפוסטיל ובתקנות, לרבות הנפקת אישורי האפוסטיל והשימוש במערכת המידע. כמו כן על המשרד ליישם תהליכי בקרה עקביים כדי לוודא שמחלקת האפוסטיל פועלת הלכה למעשה בתהליך אימות המסמכים בהתאם להוראות הנוהל שייקבע.



על משרד החוץ לעדכן לאלתר את בסיס הנתונים של מערכת אימותם ולוודא כי במערכת ייכללו כל מורשי החתימה ודוגמאות החתימה של המורשים לחתום על מסמכים ציבוריים ברשות המבצעת, זאת נוסף על חובתו לקיום מנגנון סדור לעדכון עיתי ושוטף של מורשי חתימה. כמו כן עליו לוודא כי בתהליך אישור מסמכים ציבוריים החתומים בידי מורשי חתימה מבצעי האימות יבצעו השוואת חתימות בין החתימה שעל גבי המסמך הציבורי ובין חתימת מורשה החתימה שבמערכת אימותם. כמו כן מוצע כי המשרד יבחן שילוב טכנולוגיות אוטומטיות לביצוע תהליך זיהוי והשוואה בנוגע לחתימות כדוגמת כלי בינה מלאכותית.



על משרד החוץ לוודא כי באישור מסמכי רשות האוכלוסין מבוצע תהליך אימות כנדרש, ובמסגרת זו מומלץ למשרד לבחון שימוש במערכת המידע של רשות האוכלוסין ("אביב") לשם וידוא מקור המסמך הציבורי המוגש לאימות, כחלק מתהליך האימות, נוסף על האמצעים שפורטו. כמו כן על המשרד להכין מדרוך מקצועי הכולל הנחיות לגבי כלל סוגי המסמכים מהגופים השונים על בסיס הנחיותיהם והנחיות רשות האוכלוסין, מאפייני הנייר, סוגי החותמות ומאפיינים נוספים לרבות סימני הביטחון המשמשים להבטחת אמינותם ומקוריותם של מסמכי רשות האוכלוסין, וכן לכלול במערכת אימותם את דוגמת החותמות המשמשות את רשות האוכלוסין בהנפקת אישורים לציבור.



בעידן שבו טכנולוגיות צילום ועריכה זמינות לכל דורש, לרבות בשימוש בכלי בינה מלאכותית, יכולת זיוף מסמכים הפכה לקלה ונגישה. על רשות האוכלוסין בשיתוף משרד החוץ לשדרג את ההגנות הקיימות בסוג הנייר המשמש את הפקידים בלשכות ובמשלוח מסמכים בדואר. במסגרת זו עליה לתת את הדעת כי במצב הקיים, עקב היעדר הגנות וסימני מים, ניתן לצלם מסמכים שהונפקו על נייר זה או לזייפם בלי שלפקידי משרד החוץ תהיה האפשרות להבחין בכך.



על משרד החוץ להקפיד שלא לנפק אישורי אפוסטיל להעתקים מודפסים של מסמכים דיגיטליים שנחתמו אלקטרונית, אלא אם כן עברו הליך אימות נאות שייקבע בנוהל האמור, כגון בחינת קובץ המקור החתום אלקטרונית בחתימה מאושרת כחוק והשוואת התדפיס לתוכנו או שימוש במערכת המידע "אביב" כאמור. כמו כן, על משרד החוץ, בין היתר, באמצעות האגף הקונסולרי, לתחקר לעומק את התנהלותו הנוגעת להנפקת אישורי אפוסטיל, תוך הבניית מנגנוני ביקורת קפדניים, זאת נוסף על הבניית תהליכי הדרכה עיתיים על האמנה, משמעותה, דרישותיה ואופן יישומה, ותוך ייעול הליכים לרבות מחשובם, כל זאת כדי להבטיח כי המשרד יעמוד בחובותיו בהתאם לאמנה.

כדי שמאגר מורשי החתימה יאפשר אימות מדויק, על משרד החוץ לבצע תהליך עיתי קבוע למול הגופים הציבוריים כדי לוודא את הנכונות, השלמות והעדכניות של כלל המידע הרלוונטי הנוגע לפרטי מורשי החתימה במערכת אימותים, וכן כדי לוודא קבלת מידע שוטף ועדכני על אודות תקופות הכהונה של מורשי החתימה מכל אחד מהגופים הציבוריים, הן עם כניסתם לתפקיד והן בסיום תפקידם, או לקראת סיום תפקידם עם המועד החזוי לסיומו, כמתחייב מהוראות המדריך ליישום האמנה ומסדרי המינהל התקין. על הגופים הציבוריים השונים לעדכן את משרד החוץ עם כניסתו וסיום תפקידו של כל מורשה חתימה.

על משרד החוץ להקפיד על ניהול מרשם שלם ואמין ולוודא כי כל אחד מאישורי האפוסטיל יונפק באופן ייעודי ופרטני עבור מסמך ציבורי מסוים המובא לאימות, וזאת רק לאחר גמר אימותו התקין בהתאם לנוהל סדור. כמו כן, על משרד החוץ להקפיד כי נתוני אישורי האפוסטיל שהונפקו והנתונים על אודותיהם במרשם ובמערכת אימותים, יהיו שלמים, נכונים ומדויקים בלבד.

מומלץ למשרד החוץ ולמשטרה, לשקף לאזרח את הוראות החוק והפעולות הנדרשות במקרה שבו נדרש אפוסטיל על תעודת מידע פלילי. מוצע כי הגופים ייועצו עם משרד המשפטים לשם הבניית תהליך מיטבי העומד בהוראות החוק ובתכליתו כדוגמת פתרון לפיו במצבים בהם תידרש הנפקה של תעודה פיזית, המשטרה תשלח את כל תעודות המידע הפלילי שהתבקשו לצורך העברה למדינה זרה ישירות למשרד החוץ ולא לשגרירות הזרה, לאחר תהליך האימות והנפקת האפוסטיל, ישלח משרד החוץ את התעודות לשגרירות ישראל במדינה הזרה, או לנותן הזכות במדינה הזרה וזאת כדי לשמור על הוראות החוק ולמנוע ממבקש המידע לקבל לידי את התעודה האמורה.

עמדות שירות עצמי לשירותי ממשלה

על מערך הדיגיטל הלאומי לבחון מחדש את שיטת ההפעלה של העמדות לשירות עצמי למידע ממשלתי. עליו לקבוע נהלים סדורים לעניין תפעול העמדות וההגנה הפיזית והלוגית עליהן, לרבות הבניית מנגנוני בקרה דיגיטליים למעקב אחר השימוש בנייר הרשמי והצפה עיתית של חריגות בשימוש בו. על המערך לוודא שיוזנו הניירות המתאימים בלבד לכל סוג תעודה ואישור, כך שבהנפקת כל אחד מהם יתקבל הפלט על גבי הנייר הייעודי המתאים בלבד, לרבות סימני הביטחון המיוחדים לכל אחד מהגופים, ושלא ייעשה שימוש בנייר לבן להדפסת מסמכים רשמיים. כמו כן על מערך הדיגיטל לוודא שהגישה לעמדות השירות העצמי ולרכיבי התוכנה שבהן תוקשח וכי יבוצעו הפעולות הנדרשות כדי למנוע מבעלי אינטרס זר להפיק ניירות רשמיים וזאת כדי לצמצם סיכוני אבטחת מידע וגישה לניירות רשמיים הכוללים סימני ביטחון ואפשרויות הונאה ושימוש לרעה.

לנוכח ריבוי המקרים שבהם נמצא כי העמדות לשירות עצמי לשירותי הממשלה תקולות, על מערך הדיגיטל לפעול לשיפור מערך הטיפול בכל סוגי התקלות בעמדות השירות ולוודא את תקינות העמדות לשם תפקודן התקין והמלא תוך עמידה בזמני טיפול נאותים שיאפשר את רציפות השירות לאזרח, לשם שיפור השירות לציבור.

על רשות האוכלוסין להעביר למשרד החוץ הנחיות ברורות לעניין מאפייני הביטחון של תמצית הרישום. בהתאם לאלה, על משרד החוץ לבדוק ולאמת מאפיינים אלו במסגרת אימות מסמך מסוג זה ולהקפיד להנפיק אפוסטיל רק עבור מסמך רשות האוכלוסין התואם את הנחיות רשות האוכלוסין והגדרותיה.

היבטים כספיים בהנפקת אישורי אפוסטיל

על משרד החוץ בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי לפעול ליישום הוראות התכ"ם על ידי חיבור ממוחשב בזמן אמת של מערכת אימותים ושל כל מערכת תפעולית רלוונטית אחרת לנתוני מערכות התשלומים. יישום החיבור יבטיח את דיוק נתוני התשלום, יצמצם את האפשרות לטעויות ידניות בתהליך מתן השירות, להונאות, למעילות ולזיופי קבלות, ויקצר את משך זמן הטיפול בכל פנייה, ובכך ישפר את היעילות והאמינות של תהליכי השירות והתהליכים הכספיים במחלקת האפוסטיל ובמשרד החוץ.

על משרד החוץ לכלול את ההיבטים הכספיים של הנפקת האפוסטיל ושל השימוש בסורקי הברקוד כחלק מנוהל סדור למתן השירות במחלקת האפוסטיל. נוסף על כך, על משרד החוץ ליישם בקרה אוטומטית לבדיקת תקינות הקלט בתהליך הזנת הקבלה וכן לבצע בקרות עיבוד עיתיות, אוטומטיות וידניות על התהליכים הכספיים לוודא מהימנות ההליכים, רישום הנתונים והבטחת דיוקם, לרבות באמצעות בקרה אוטומטית למול שרת התשלומים הממשלתי ובנק הדואר. כמו כן עליו להבנות דוחות מובנים להצפת פעולות חריגות שימשו בהליכי הבקרה של אגף הכספים והנהלת המשרד.



על משרד החוץ לבצע בקרות שוטפות ומעקב להתאמה כספית בין נתוני תפוקות אישורי האפוסטיל ובין נתוני התשלומים המתקבלים בערוצי התשלום השונים והמועברים למשרד האוצר. כמו כן, עליו לבצע סקירות תקופתיות לזיהוי חריגות אפשריות ולוודא את שיקוף הנתונים במערכות באופן אמין ומדויק ושאגף הכספים מקיים את הוראות התכ"ם ואת תקן החשבונאות הממשלתי לעניין הכרה, מדידה ורישום של נכסים והתחייבויות בגין אגרות האפוסטיל ולעניין פיקוח ובקרה על מערכות המידע שבהן מידע פיננסי.



על משרד החוץ באמצעות חשבות המשרד ליישם את הוראות התכ"ם למיפוי כלל החיובים שבתחום אחריות המשרד, בשיתוף הלשכה המשפטית והיחידות המקצועיות במשרד, ולוודא כי תעריפי החיוב מעודכנים בהתאם למקור החוקי של כל חיוב בתחילת כל שנה. מומלץ כי משרד החוץ יקבע ויישם נוהל לעדכון תעריף אגרת האפוסטיל במקומות הנדרשים, לרבות בפרסום באתר המשרד ובאתרי המידע השונים, במערכת אימותים, במערכת שירות התשלומים הממשלתי, בנוהלי מחלקת האפוסטיל ובהדרכות העובדים, לשם הבטחת עדכון התעריף לקראת תחילת כל שנה בסמוך לפרסום התקנות, בהתאם לקבוע בהן, ויבקר את יישומו של הנוהל. כמו כן, על המשטרה לעדכן בדפי המידע המקוונים שהיא מפרסמת את התעריף הנוכחי של אגרת האפוסטיל ולוודא את עדכונו בסמוך לכל פרסום שינוי התעריף בתקנות, בהתאם.



השירות לאזרח באימות מסמכים ציבוריים

על משרד החוץ להתאים את השירות לביקוש הגובר כדי לאפשר לפונים לקבל שירות זמין ונגיש לאימות מסמכים בהתאם למתווה השירות הממשלתי ובלי לאלצם לשלוח מסמכי מקור בשירותי הדואר או להיעזר בשירותי שליחים כאמור. לצורך כך מומלץ לבחון הרחבה של שעות הפעילות כדי לאפשר למבקשי השירות להגיע גם בשעות אחר הצהריים, לחדש בשיתוף פעולה עם רשות האוכלוסין את האפשרות להפקדת מסמכי מקור בתיבות יעודיות במשרדי ממשלה ברחבי הארץ ולחלופין לספק שירות קבלת קהל במוקדים נוספים ברחבי הארץ. מוצע כי משרד החוץ יבחן התקשרות לשירותי שליחויות ודואר למשלוח מסמכי מקור וקבלתם חזרה בצירוף אפוסטיל, כדי לאפשר למבקשי השירות שירות מאובטח ומהיר.



על משרד החוץ לוודא כי שירות האימות המסמכים יינתן באופן שוויוני ונגיש וימנע מחברות ומאנשים פרטיים למסחר שירות זה על חשבון האזרח. במסגרת זו עליו לוודא כי: (א) השליחים יוגבלו במספר המסמכים שבאפשרותם לקבל עבורם שירות בדומה לכלל מקבלי השירות; (ב) בעמדת הקהל תינתן האפשרות לתשלום אגרה בקיוסק של מערך הדיגיטל הלאומי, שיופעל ויהיה זמין בכל עת ויכלול מידע מאומת; (ג) יוצב שילוט ברור באולם קבלת הקהל המזמין אזרחים להשתמש בקיוסק; (ד) לא תתקיים העדפה של שליחים על פני אזרחים, לרבות בהקצאת עמדות השירות; (ה) לא יתקיים מסחר במתן שירות מקביל בשערי משרד החוץ. על המשרד לבצע בקרות עיתיות ודיגיטליות במערכת ניהול התורים כדי לוודא את מיגור התופעות שהועלו.



על משרד החוץ לספק מענה טלפוני ראוי ובשעות שנקבעו במתווה השירות הממשלתי, להקפיד לתת מענה לכל הפונים ולוודא כי עמדת הטלפוניה מאוישת בכל הימים שלגביהם הוא פרסם שמתקיים בהם מענה טלפוני.



מוצע כי משרד החוץ ומשרד המשפטים, כרשויות המוסמכות להנפקת אישורי אפוסטיל, ובשיתוף פעולה עם מערך הדיגיטל הלאומי, הגוף הפועל לשיפור הממשק הדיגיטלי והשירות הממשלתי, יקימו עמוד מידע מאוחד שיתכלל את כלל המידע הנוגע לפעילות הממשלתית בתחום אימות המסמכים. באופן זה יוגשו למבקש



השירות כלל המידע והאפשרויות הדיגיטליות והפיזיות בנושא אימות מסמכים ציבוריים והנפקת אפוסטיל. על הרשויות המוסמכות לעדכן מידע זה באופן שוטף בהתאם להתפתחויות בתחום זה ובהתאם לשינויי החקיקה, לרבות לעניין גובה האגרה.

האפוסטיל הדיגיטלי

על משרד המשפטים בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי לפעול בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים להשלמת תהליך הפיתוח ולחיבור כלל הגופים והמסמכים הממשלתיים הרלוונטיים לשירות דיגיטלי זה, ולפעול להעלאת המודעות של האזרח לשירות זה וליתרונותיו, לרבות הנגשה של המידע באתר השירות הממשלתי. כמו כן על משרד המשפטים בשיתוף משרד החוץ להמשיך לפעול מול המדינות החתומות על אמנת האפוסטיל לשחרר חסמים ולאפשר את השימוש באפוסטיל הדיגיטלי המונפק בישראל, וכל עוד יש מדינות שאינן מקבלות את האפוסטיל הדיגיטלי לעדכן באתר האינטרנט שלו אילו מדינות מקבלות את האפוסטיל הדיגיטלי ואילו לא.

מומלץ כי משרד המשפטים בשיתוף ועדת האגרות הבין-משרדית ומשרד האוצר יתאימו את גובה האגרה להנפקת אפוסטיל דיגיטלי, הן מעצם העלות המופחתת של המשאבים הממשלתיים הנדרשים להנפקתו, והן כדי לעודד את האזרח להשתמש בשירות זה ובכך להביא לייעול השירות לאזרח ולחיסכון ניכר בהוצאות המדינה במערכי הנפקת אישורי האפוסטיל הידני, כפי שעולה מהחלטות הממשלה בנושאים אלה.

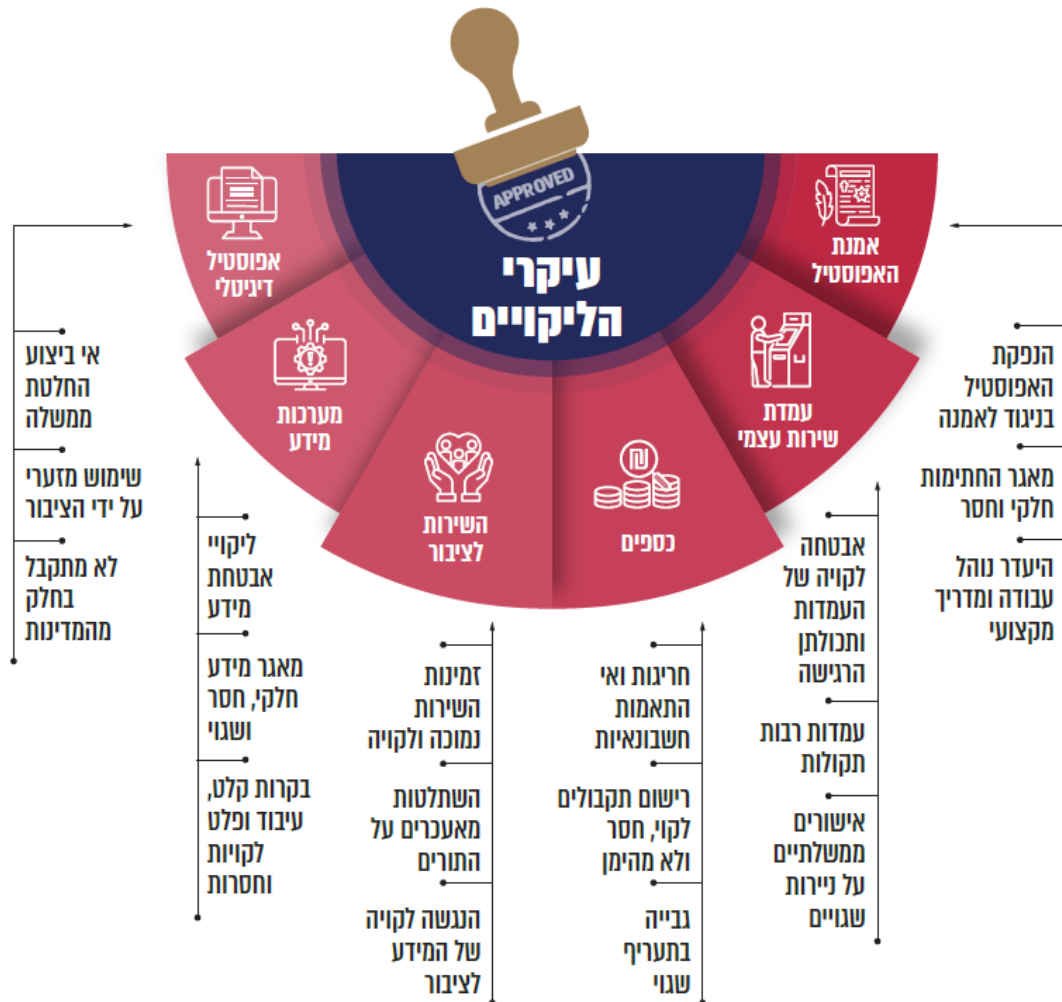
ככל שבעת הזו לא ניתן יהיה לתת מענה הולם לציבור באמצעות האפוסטיל הדיגיטלי, מוצע כי משרד החוץ בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד המשפטים יבחנו פרויקט טכנולוגי אשר יתבסס על טכנולוגיית שדרת המידע הממשלתית ומדיניות פעם אחת בלבד, כדי להביא לכך שאזרח יוכל להזמין דיגיטלית את האפוסטיל למסמכים המבוקשים, לשלם בגינם באינטרנט, ונותני השירות במשרדי הממשלה או משרד החוץ ינפיקו את מסמך המקור ישירות מהמערכת הממשלתית הרלוונטית, ינפיקו בגינו אישור אפוסטיל וישלחו את המסמך בצירוף האישור לאזרח בשירות הדואר. מערכת שכזו יש בה כדי לשפר את אימות המסמכים, למנוע זיופים ולתת שירות איכותי ויעיל לציבור מבקש השירות. לשם כך, מוצע כי שר המשפטים יבחן הסמכת עובדי מדינה בגופים שבהם הביקוש לאימות מסמכים גבוה, כדוגמת רשות האוכלוסין וההגירה ומשטרת ישראל, והסמכת אותם גופים כרשויות מוסמכות להנפקת אישורי אפוסטיל.

אבטחת המידע ומערכת המידע אימותים

על משרד החוץ להסדיר לאלתר את פערי אבטחת המידע שהועלו ולחדד את נוהלי אבטחת המידע המחייבים במחלקת האפוסטיל ולקיים בקורות עיתיות על מימושם.

על משרד החוץ לטפל בניהול תהליך אימות המסמכים במערכת אימותים, ובכלל זה עליו לאפיין את המערכת מחדש, לעדכנה ולהכליל בה שדות חובה ובקורות קלט, פלט ועיבוד ולטייב את בסיס הנתונים הקיים. כמו כן עליו להבנות מדריך מעשי למשתמשי המערכת, הכולל את התהליכים המחייבים, את אופן הפעולה ואת המידע הנדרש, ולשקף כל זאת בנוהלי עבודה מקיפים ומפורטים במחלקת האפוסטיל.

עיקרי הליקויים בשירות אימות המסמכים



סיכום

בעולם הגלובלי של ימינו, שבו אנשים, מידע ומסמכים חוצים גבולות בתדירות גבוהה, גובר הצורך בשיתוף פעולה בין-לאומי להסדרת תהליכים בירוקרטיים. אמנת האפוסטיל, שנוסחה על ידי HCCH - ארגון בין-ממשלתי שמטרתו האחדה מתקדמת של כללי המשפט הבין-לאומי הפרטי, נחתמה בשנת 1961 ונועדה לפשט את תהליך אימות המסמכים הציבוריים בין מדינות. האמנה יצרה מנגנון אחיד לאימות מסמכים ציבוריים, שבמסגרתו מונפק אפוסטיל על ידי רשות מוסמכת במדינה שבה הונפק המסמך המקורי, המאשר את אותנטיות החתימה, החותמת או החותם, ומוכר בכל המדינות החתומות על האמנה. נכון למרץ 2025 הצטרפו לאמנה 127 מדינות, כולל ישראל. האפוסטיל נחוץ כשנדרשים מסמכים ציבוריים במדינות זרות, כגון לשם קבלת אזרחות זרה, רישוי מקצועי וקבלה לעבודה ובעניינים הנוגעים למעמד אישי. הליך זה מבטיח אחידות, אמינות ויעילות בתהליכי אימות מסמכים בין-לאומיים, והוא מאפשר למדינות להסתמך על האפוסטיל לצורך הכרה במסמכים ציבוריים ממדינות זרות.

בדוח זה נבדקה התנהלות משרד החוץ בכל הנוגע לאימות מסמכים ציבוריים והנפקת אישורי אפוסטיל, שהיקפם בשנת 2024 עמד על כ-323,000 אישורים. נמצא כי המשרד מתנהל בתחום משפטי בין-לאומי זה ללא נוהל סדור או מדריך עבודה. נמצא כי בליבת העשייה בתחום זה, תהליך האימות, המשרד אינו ממלא אחר חובותיו בהתאם לאמנה, ונמצאו בו ליקויים מהותיים. בתחום הכספי של גביית האגרות וניהולן נמצאו חריגות ואי-התאמות חשבונאיות וכן רישום תקבולים לקוי, חסר ולא מהימן בהיקפים של מיליוני ש"ח, היעדר התאמה בין מערכות תקבולים למערכות המשרד וגבייה בחסר בתקבולי האגרות. בתחום השירות לאזרח נמצאו ליקויים משמעותיים במתן שירות מצומצם שלא בהתאם למתווה השירות הממשלתי. לנוכח כל זאת מבקשי שירות רבים משתמשים בשירותי שליחים ומשלמים עבורם עשרות מיליוני שקלים בשנה. בתחום אבטחת המידע ומערכות המידע נמצאו ליקויים מהותיים שיש בהם כדי להצביע על רשלנות בעבודת נותני השירות במשרד החוץ, דבר המביא לכך שמערכת המידע כוללת מידע חלקי, חסר ואף שגוי.

על משרד החוץ לבחון את כל הנוגע לתהליך אימות המסמכים הציבוריים ולהנפקת אישורי אפוסטיל, ועליו להבנות נוהל סדור ומדריך לנותני השירות, אשר יכלול את כל תהליך מתן השירות והשימוש במערכת המידע. על המשרד להבנות מערך בקורות מקצועי, תהליכי, כספי וחשבונאי כדי לוודא כי הליקויים המהותיים שהועלו בדוח זה יתוקנו בהקדם ולא ישנו, וכדי שלא תיפגע ההסתמכות שיש למדינות החתומות על אמנת האפוסטיל על האיכות והמקצועיות של האישור שמנפיק משרד החוץ.

פרויקט האפוסטיל הדיגיטלי, אשר מנוהל על ידי משרד המשפטים בהתאם להחלטת הממשלה, בעל פוטנציאל לפשט את תהליך אימות המסמכים והנפקת האפוסטיל, לצמצם משמעותית את היקף הפעילות של משרד החוץ והעלויות הכרוכות בכך, ולשפר את השירות לציבור. בביקורת עלה כי היקף השימוש במוצר דיגיטלי זה הוא מזערי ביחס להיקף הנפקות האפוסטיל הכולל: כמה אלפים בודדים לעומת מאות אלפי אישורי האפוסטיל הידניים. על משרד המשפטים בסיוע משרד החוץ לשפר את ההנגשה של מוצר דיגיטלי זה ולהמשיך לפעול להסרת החסמים הקיימים בחלק מהמדינות החתומות על האמנה, כדי לממש את החלטת הממשלה בנושא ובכך לשפר מהותית את השירות לציבור ולהביא להפחתת עלויות המדינה בהנפקה הידנית של האישורים.

ממצאיו של דוח זה מגלמים הזנחה רבת שנים בתחום האפוסטיל, הן באופן יישום האמנה, הן בהקפדה על התהליכים הכספיים והן בשירות לציבור. על מנכ"ל המשרד, הסמנכ"ל לעניינים קונסולריים ומנהל מחלקת האפוסטיל לבחון לעומק את הליקויים שהועלו, לבחון את החלופות וההמלצות שהוצגו, ומתוך ראייה צופה פני עתיד, ולנוכח הביקוש ההולך וגדל לשירות זה, ולהביא לרפורמה כוללת בשירות אימות המסמכים ולתיקון כלל הליקויים שהועלו. בד בבד עם הנקיטה בפעולות לתיקון הליקויים המפורטים בדוח זה, ועד לאימוץ נרחב של האפוסטיל הדיגיטלי, ראוי שמשרד החוץ יקיים הערכת מצב אסטרטגית בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד המשפטים לצורך בחינה ריאלית של לוח הזמנים למימוש הלכה למעשה של החלטת הממשלה בעניין האפוסטיל הדיגיטלי ושל התוחלת ליישומו בנוגע למרבית אישורי האפוסטיל לרבות קבלתו במרבית המדינות החתומות על האמנה.

על משרד החוץ לפעול בשיתוף משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי להבניית תהליך דיגיטלי מרכזי המבוסס על שדרת המידע הממשלתית ובהתאם למדיניות פעם אחת בלבד, כדי לספק שירות איכותי ויעיל למבקשי השירות בהתאם להוראות אמנת האפוסטיל ולאפשר למשרדי הממשלה מפקי המסמכים המרכזיים כדוגמת רשות האוכלוסין וההגירה והמשטרה להפיק אישור אפוסטיל בגין המסמכים המופקים על ידם. המענה לתקופת הביניים נחוץ לנוכח העובדה שהביקוש לשירות האפוסטיל רק הולך וגובר בשנים האחרונות והגיע להיקף של מאות אלפי בקשות מדי שנה.