

משרד החוץ

פעולות הביקורת

במשרד החוץ נעשתה ביקורת בנושאים האלה: מערך השירות הקונסולרי במטה המשרד ובשלוש נציגויות בחו"ל; ניפוק אשרות כניסה לישראל; ומתן שירותים קונסולריים ונוטריוניים שונים בנציגויות בחו"ל. בדיקות השלמה נעשו ברשות האוכלוסין וההגירה, במשרד המשפטים ובמשרד ראש הממשלה.

השירות הקונסולרי במשרד החוץ

תקציר

משרד החוץ (להלן גם - המשרד) מספק לישראלים ולזרים ברוב נציגויותיו בחו"ל¹ שירותים, בעיקר בתחומים הנמצאים בישראל בסמכות רשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם - הרשות), כגון: עדכון מרשם האוכלוסין וניפוק מסמכי נסיעה לישראלים ומתן אשרות כניסה לישראל, על סוגיהן השונים, לזרים (להלן - השירות הקונסולרי). הענקת שירותים קונסולריים ומגבלות הפעולה בתחום זה במישור הבין-לאומי נקבעו באמנת וינה בדבר יחסים קונסולריים משנת 1963. התשתית החוקית בישראל, המסדירה תחומים אלה נובעת בין היתר מן ההגנה החוקתית הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, למתן חופש לכל אדם לצאת מישראל, וכן לזכויות אזרחים ישראלים השוהים בחוץ לארץ להיכנס אליה.

האגף לעניינים קונסולריים (להלן גם - האגף) מנהל את הפעילות הקונסולרית בליווי אגף משפט במשרד. עבודת האגף מתמקדת בהכשרה, בהנחיה מקצועית ובליווי רציף של עבודת המדורים הקונסולריים בנציגויות המשרד בחו"ל, המעניקים דרך קבע את השירות לציבור הרחב בחו"ל (להלן - המדורים). לצורך פעילותו מקיים האגף קשרי עבודה קבועים עם משרדי הממשלה ועם גופי ממשל נוספים בישראל, ומשמש גורם מתאם בעניינים קונסולריים בין הגופים הללו ובין הנציגויות הזרות המואמנות בישראל.

1 השירות הקונסולרי ניתן ב-99 מבין נציגויות ישראל הפועלות ב-76 מדינות ברחבי העולם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות בתחום השירות הקונסולרי במטה המשרד, וערך ביקורת במדורים הקונסולריים בשגרירויות ישראל בקייב (אוקראינה), במוסקבה (רוסיה) ובטביליסי (גיאורגיה). הביקורת התמקדה בנושאים אלה: מערך השירות הקונסולרי במטה המשרד ובנציגויות בחו"ל; ניפוק אשרות כניסה לישראל; ומתן שירותים קונסולריים ונוטריוניים שונים בנציגויות בחו"ל. בדיקות השלמה נעשו ברשות האוכלוסין וההגירה וכן במשרד המשפטים ובלשכת הקשר "נתיב" שבמשרד ראש הממשלה. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ושלא לפרסם כמה ממצאים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם להוראת סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון ממצאים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

עיקרי הממצאים

מערך השירות הקונסולרי במטה המשרד ובנציגויות בחו"ל

1. האגף לעניינים קונסולריים במטה המשרד:

(א) ביולי 2010 החליט מנכ"ל המשרד ליישם המלצה של דוח המפקח הכללי של משרד החוץ מיוני 2009, ולהקים באגף לעניינים קונסולריים יחידת פיקוח ובקרה על עבודת המדורים בנציגויות. עד מועד סיום הביקורת טרם הוקמה היחידה האמורה ולא נקבעה דרך אחרת למימוש צורכי הפיקוח והבקרה על הפעילות הקונסולרית בחו"ל.

(ב) חלק מהמדורים נוהגים לבער את תיקי הטיפול בבקשות לשירותים קונסולריים במהלך 3-6 חודשים ממועד סיום הטיפול, בניגוד להוראת תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986, הקובעת כי יש לשמור מסמכים אלה במשך שש שנים.

2. הכשרת שליחים לתפקידים קונסולריים בנציגויות בחו"ל: בעלי תפקידים דיפלומטיים, כגון שגרירים, הממלאים את מקומם של הקונסולים בהעדרם בקבלת החלטות ובחתימה על מסמכים קונסולריים, אינם מקבלים הכשרה קונסולרית מלאה טרם צאתם לשליחות. בעלי תפקידים דיפלומטיים, שמונו לתפקידים שלא מקרב עובדי המשרד, אינם מקבלים הכשרה כלשהי בתחום זה, פרט ליום עיון בנושא מסמכים נוטריוניים.

3. איכותו ויעילותו של השירות הקונסולרי לציבור בחו"ל: המלצות צוות פנימי שאימץ מנכ"ל המשרד ביולי 2010 בעניין איכות השירות הקונסולרי בנציגויות, לא יושמו על ידי האגף: האגף לא קבע מדדים להערכת איכות השירות שניתן לצרכני השירותים הקונסולריים, ולא עיבד את התשובות על שאלון שביעות הרצון, המובא באתרי האינטרנט של הנציגויות שמילאו הפונים לקבלת שירות קונסולרי.

ניפוק אשרות כניסה לישראל בנציגויות בחו"ל

1. תהליך קבלת ההחלטות בבקשה לניפוק אשרות כניסה:

(א) במרץ 2012 עלו בקונסוליה הכללית בנציגות באסיה חשדות למעורבותם של כמה עובדים מקומיים זרים (להלן - עמ"ז) בקבלת שוחד מגורמים שונים בקשר להענקת אשרות עבודה לעובדים זרים. בדצמבר אותה שנה קיבלה ראש הנציגות ראיות שאישו את החשדות בדבר קבלת שוחד בידי ארבעה עמ"ז. בעקבות בדיקה שקיימה הנציגות סיימו ארבעת העובדים את עבודתם בה.

גורמי המטה במשרד לא ערכו חקירה מקיפה של פרשיית החשד לקבלת שוחד בידי עמ"ז בנציגות באסיה. כך הם לא בדקו כמה אזרחים זרים נכנסו ארצה שלא כדין בעקבות הפרשייה, ואף לא בדקו היבטים תפקודיים הנוגעים לניהול, לפיקוח ולמעקב של הקונסולים הנושאים באחריות ובסמכות לניפוק האשרות. המשרד אף לא העביר את המידע שהיה ברשותו בעניין זה לרשות האוכלוסין וההגירה, האמונה על הטיפול באישור ניפוק אשרות עבודה לזרים.

(ב) מהאמור עולה שאין אחידות בנהלים ובטיפולן של הרשות והנציגויות בסוגי בקשות מסויימים של אזרחים זרים: ברשות קיים מנגנון מובנה לבקרה ולמעקב אך הנציגויות אינן פועלות על יסוד הוראות דומות, והמעקב והבקרה על ניצול האשרות נתונים ליזמתם ולשיקול דעתם של הנציגים.

(ג) העלו ליקויים בממשקים שבין מאגרי המידע של המשרד והרשות: המידע שמקבלות הנציגויות מהרשות באמצעות המערכות הממוחשבות של המשרד ושל הרשות, אינו שלם ובהיעדרו עלולים הנציגים לקבל החלטה שגויה בבקשה לניפוק אשרות כניסה.

(ד) טרם הוקם ממשק בין מערכות המידע הממוחשבות של הרשות ושל המשרד ובין אלו של לשכת הקשר "נתיב". במצב זה משרד החוץ אינו מקבל מידע מקוון ושוטף מלשכה זו, הדרוש לנציגיו לצורך הכרעה בבקשות לניפוק אשרות כניסה לישראל.

2. ניפוק רישיונות שהייה ואשרות עבודה לעובדים זרים: תהליך ניפוק אשרות העבודה בנציגויות בחו"ל והוראות התקנון הקונסולרי הנוגעות לכך אינם תואמים את הדרישות שנקבעו בנוהלי הרשות על פי חוק הכניסה לישראל וחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, אף שנהלים אלה נכתבו על דעת משרד החוץ.

שירותים קונסולריים ונוטריוניים בנציגויות בחו"ל

1. ניפוק מסמכי נסיעה: עובדים מקומיים ישראלים בנציגויות בחו"ל (להלן - עמ"י) עושים בחלק מהנציגויות פעולות קונסולריות המוסדרות בחוק הדרכונים, התשי"ב-1952. בביקורת בנציגויות נמצא כי עמ"י מאריכים את תוקפו של דרכון ועורכים שינויים בתוכנו ללא ליווי ובקרה של הקונסול הממונה עליהם. זאת אף שהסמכויות לנציגים בחו"ל מכוח חוק הדרכונים לא הואצלו לעמ"י במדורים. גם התקנון אינו מסדיר את סמכויותיהם של העמ"י בדבר הפעולות הללו, שאינן מצריכות אישור וחתימה של הקונסול.

2. ביצוע פעולות נוטריוניות: חוק הנוטריונים, התשל"ז-1976 קובע כי נציג קונסולרי ונציג דיפלומטי של המדינה רשאים להשתמש בסמכויות נוטריון במסגרת מילוי תפקידם בחו"ל "ודין פעולה שנעשתה בידי נציג כאמור מכוח סמכויות אלה כדין פעולה של נוטריון" (להלן - הנציג).

משרד החוץ אינו מקיים בשגרה בקרה שוטפת על הפעולות הנוטריוניות שעושים הנציגים הקונסולריים והדיפלומטיים בחו"ל, כפי שעושה משרד המשפטים בדבר הפעילות הנוטריונית בישראל.

סיכום והמלצות

האגף לעניינים קונסולריים והמדורים בנציגויות ישראל בעולם עוסקים בפעילות בעלת חשיבות ציבורית רבה, המאופיינת במורכבות מקצועית ניכרת. עובדה זו מחייבת יכולת, כישורים והכשרה ייעודית. הפעילות הקונסולרית נוגעת בין היתר לשמירה על זכויות יסוד חוקתיות ועל זכויות מכוח דיני האזרחות.

כדי שהמשרד יוכל לספק לציבור הרחב שירות מקצועי ובאיכות גבוהה עליו לפעול למתן הכשרה מתאימה לכל עובד המיועד למלא תפקיד קונסולרי במטה ובנציגויות, להטמיע את הוראות התקנון הקונסולרי בקרב נותני השירות ולפקח על פעילותם הסדירה. יתרה מזאת, על המשרד להעמיד פתרונות הולמים ויעילים לתקלות שנמצאו בתחומי איכות השירות בנציגויות, כדי שכל פנייה שתקבל שם תזכה למענה זמין, עדכני ומועיל.

בעקבות לקחי פרשיית החשד לקבלת שוחד בידי עמ"ץ בנציגות באסיה, על האגף להנחות את הקונסולים לקיים הליכי בקרה יזומה וסדירה על פעילותם של העובדים המקומיים במסגרת ניהול תהליך ניפוק האשרות, לרבות בענייני איכות עבודתם, מידת בקיאותם בנהלים הרלוונטיים וכן בתחומי האתיקה המקצועית. זאת כדי למנוע ככל האפשר את הישנותן של תקלות דומות בנציגויות נוספות.

מימוש אחריותו של השירות הקונסולרי בתהליך ניפוק האשרות לזרים מחייב שיתוף פעולה הדוק בין משרד החוץ ובין רשות האוכלוסין וההגירה. במסגרת זו, על הנציגויות לקבל מן הרשות את כל המידע הרלוונטי.

ראוי שהמשרד, הרשות ולשכת הקשר "נתיב" יקימו ממשק מתקשב בין המערכות הממוחשבות של כל אחד מהם, ואף יגבשו נהלים בין-ארגוניים המסדירים את הטיפול בנושאים האמורים. בד בבד, על הקונסולים להיות מעורבים באופן פעיל בפיקוח על תהליך הטיפול בבקשות לאשרות, שנעשה לרוב בידי העובדים המקומיים, ולקבל החלטות בעניין ניפוק האשרות לאחר שיוודאו כי הבדיקות הנדרשות יבוצעו על פי נוהלי הרשות ולאחר שקילת מלוא הנתונים הרלוונטיים בעניינם של המבקשים.

הקפדה על מתן שירותים קונסולריים ברמה מקצועית גבוהה ועל נורמות של מתן שירות נאות לציבור מבטיחה הן הגנה על זכויות יסוד ואינטרסים חיוניים והן תרומה לשיפור פניה של ישראל בקרב מבקשי שירות ומידע בכל רחבי העולם.



מבוא

משרד החוץ (להלן גם - המשרד) מספק לישראלים ולזרים ברוב נציגויותיו בחו"ל שירותים, בעיקר בתחומים הנמצאים בישראל בסמכות רשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם - הרשות). שירותים אלה ניתנים ב-99 מבין נציגויות ישראל הפועלות ב-76 מדינות ברחבי העולם, במגוון תחומים כגון: עדכון מרשם האוכלוסין, ניפוק מסמכי נסיעה לישראלים ומתן אשרות כניסה לישראל, על סוגיהן השונים, לזרים (להלן - השירות הקונסולרי). במסגרת השירות מעניקות הנציגויות אישורים מכוח חוק הנוטריונים, התשל"ו-1976. הנציגויות אף מסייעות לאזרחים ישראלים שנקלעו למצוקה אישית בעת שהותם בחו"ל, מכל סיבה שהיא.

הענקת שירותים קונסולריים ומגבלות הפעולה בתחום זה במישור הבין-לאומי נקבעו באמנת וינה בדבר יחסים קונסולריים משנת 1963 (להלן - אמנת וינה). התשתית החוקית בישראל המסדירה תחומים אלה, נובעת בין היתר מן ההגנה החוקתית הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, למתן חופש לכל אדם לצאת מישראל, וכן לזכויות אזרחים ישראלים השוהים בחוץ לארץ להיכנס אליה.

את הפעילות הקונסולרית במשרד החוץ מסדירים בין היתר דינים בתחומי האזרחות, הדרכונים והכניסה לישראל. נוסף על כך פועל השירות הקונסולרי על יסוד נהלים פנימיים המרוכזים ברובם בתקנון שירות החוץ ובתקנון מיוחד המיועד לעניינים הקונסולריים בלבד (להלן - התקנון הקונסולרי). האגף לעניינים קונסולריים (להלן גם - האגף) מנהל את הפעילות הקונסולרית בליווי אגף משפט במשרד. עבודת האגף מתמקדת בהכשרה, בהנחיה מקצועית ובליווי רציף של עבודת המדורים הקונסולריים בנציגויות בחו"ל, שהם המעניקים דרך קבע את השירות האמור לציבור הרחב בחו"ל (להלן - המדורים). לצורך פעילותו מקיים האגף קשרי עבודה קבועים עם משרדי הממשלה ועם גופי ממשל נוספים בישראל, ומשמש גורם מתאם בין גופים אלה ובין הנציגויות הזרות המואמנות בישראל.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות בתחום השירות הקונסולרי במטה המשרד, וערך ביקורת במדורים בשגרירויות ישראל בקייב (אוקראינה), במוסקבה (רוסיה) ובטביליסי (גיאורגיה). הביקורת התמקדה בנושאים האלה: מערך השירות הקונסולרי במטה המשרד ובנציגויות בחו"ל; ניפוק אשרות כניסה לישראל; ומתן שירותים קונסולריים ונוטריוניים שונים בנציגויות בחו"ל. בדיקות השלמה נעשו ברשות האוכלוסין וההגירה וכן במשרד המשפטים ובלשכת הקשר "נתיב" שבמשרד ראש הממשלה. בעבר בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בפעילות האגף לעניינים קונסולריים (החטיבה הקונסולרית דאז), וממצאי הביקורת פורסמו בשנים 2000² ו-2004³.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ושלא לפרסם כמה ממצאים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם להוראת סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון ממצאים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 50 (2000), עמ' 368-374.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), עמ' 527-540.

מערך השירות הקונסולרי במטה המשרד ובנציגויות בחו"ל

בהתאם להוראות אמנת וינה, המשקפת בעיקרה הוראות מן המשפט הבין-לאומי המנהגי וככזו מהווה חלק מהדין בישראל, רשאים שליחי המשרד במדינת השירות שבה הם מוצבים לעשות בין היתר את הפעולות האלה, הקבועות גם בנוהלי המשרד: (1) ניפוק מסמכי נסיעה לאזרחי ישראל ותושביה וניפוק אשרות כניסה לזרים; (2) סיוע ועזרה לישראלים בחו"ל הנמצאים במצוקה; (3) מילוי תפקידי נוטריון, רשם אזרחי ותפקידים דומים; (4) טיפול בהליכי העברת גופות של ישראלים, שנפטרו במהלך שהותם בשטחי מדינת השירות; (5) שמירה על אינטרסים של ישראלים שהם חסרי כשירות משפטית, ובייחוד קטינים, בנסיבות שבהן נדרשים יחסי אפוטרופוסות או נאמנות ביחס אליהם; (6) ביצוע כל פעולה אחרת, אשר לא נאסרה על פי החוק ועל פי הרגולציה הקיימים במדינת השירות, או שמדינת השירות לא הביעה התנגדות לביצועה.

התקנון הקונסולרי מאגם הוראות חוק, פסיקה ונהלים רלוונטיים של הגופים הממשלתיים הנותנים את השירותים האמורים בישראל.

תמורת השירותים הקונסולריים שמעניקות הנציגויות בחו"ל הן גובות אגרות המועברות לאוצר המדינה. בשנת 2011 הסתכמו הכנסות המדינה מגביית האגרות הללו בכ-21.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 - ביותר מ-22 מיליון ש"ח.

פעילות האגף לעניינים קונסולריים במטה המשרד

סמכויות האגף

פעילות האגף לעניינים קונסולריים מתמקדת בהכשרה, בפיקוח ובהנחיה מקצועית של שליחי המשרד בתפקידים קונסולריים; בניפוק דרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות לרשימת הזכאים לקבלתם; בניפוק אשרות רשמיות הדרושות ליוצאים לחו"ל בשליחות המדינה; כמתן שירות לקהל הרחב בישראל בדבר אימות אישורים ומסמכים ציבוריים המיועדים לשימוש בחו"ל; ובמתן שירותים קונסולריים לנציגויות הדיפלומטיות הזרות הפועלות בארץ.

במועד הביקורת הועסקו באגף 34 עובדים במסגרת חמש מחלקות ייעודיות: קונסולרית מרחבית; דרכונים רשמיים ואשרות רשמיות; ישראלים בחו"ל; קשרי חוץ וזרים; והדרכה ומחשוב. אחד מתפקידיו של ראש האגף הוא לייצג את המשרד בוועדות בין-משרדיות, לרבות בנושאי אשרות, דרכונים, מרשם אוכלוסין ועובדים זרים.

פיקוח על העבודה בנציגויות בחו"ל

המחלקה הקונסולרית המרחבית באגף אחראית על מתן תמיכה מקצועית בעתות שגרה ובעתות חירום לעובדי המדורים בנציגויות בחו"ל. המחלקה מורכבת משישה ענפים מרחביים וכל ראש ענף אחראי למענה לפניית של המדורים שבמרחב הגאוגרפי שעליו הוא מופקד.

1. בקרה על הפעילות הקונסולרית בנציגויות: ביוני 2009 הגיש המפקח הכללי של המשרד (להלן - המפכ"ל) למנכ"ל דאז דוח ביקורת פנימית שנכתב בידי מחלקת מבדק פנים על פעילות האגף (החטיבה הקונסולרית דאז). אחד מממצאי הדוח היה שיש למנוע כשלים ותקלות על בסיס הנחיות ושיטות עבודה מקצועיות למעקב אחר פעילויות קונסולריות בלתי תקינות ולבלימתן מבעוד מועד. על כן המליץ דוח המפכ"ל להקים מערך פיקוח ובקרה בתוך האגף.

אותה עת מינה מנכ"ל המשרד צוות מנהלים בכירים בראשות היועץ המשפטי של המשרד, לגיבוש המלצות ליישום דוח המפכ"ל⁴. באפריל 2010 הגיש צוות היישום את מסקנותיו למנכ"ל, וביולי אותה שנה החליט המנכ"ל לאמץ את כל המלצות הצוות וליישמן (להלן - החלטת המנכ"ל).

על פי החלטת המנכ"ל, תוקם באגף יחידת פיקוח ובקרה על עבודת המדורים הקונסולריים בנציגויות.

עד מועד סיום הביקורת טרם הוקמה היחידה האמורה, ולא נקבעה דרך אחרת לביצוע פעולות הפיקוח והבקרה. בשל החשיבות התפקודית הטמונה בביצוע מעקב ובקרה על הפעילויות הקונסולריות של הנציגויות בחו"ל, סבור משרד מבקר המדינה, כי על האגף להסדיר עם אגף משאבי אנוש (להלן - אגף מש"א) את האופן שבו ימולאו תפקידי הפיקוח על הפעילויות האמורות.

2. בקרה ממוחשבת: (א) "המערכת הקונסולרית הממוחשבת" (להלן - המערכת הקונסולרית) היא מערכת מחשב המסדירה ומתעדת את הפעולות השוטפות הניתנות לקהל הפונים לקבלת שירותים קונסולריים בנציגויות. המערכת מאפשרת קשר מקוון של המחלקות באגף שבמטה המשרד עם הקונסולים ועם העובדים במדורים. אחד היעדים שקבעה מחלקת הדרכה ומחשוב באגף לשנת העבודה 2012 היה "ביקורת ובקרה על עבודת המדורים", באמצעות מערכת זו.

יצוין כי כבר בשנת 2009 התריע מפכ"ל המשרד על כך שאין לאגף יכולת לעקוב באופן מקוון על עומסי העבודה בנציגויות ולסייע להן במידת הצורך.

במהלך שנת 2012 הוגשם היעד האמור חלקית בלבד: ממסמכי האגף עולה כי אף שברשות האגף תוכנת מחשב שבאמצעותה אפשר לעקוב אחר הפעילות הקונסולרית בנציגויות, התוכנה אינה מאפשרת בקרה שוטפת בחתך של נושאים מוגדרים, כגון: ניפוק מסמכי נסיעה, טיפול ברישום אזרחים ישראלים במרשם האוכלוסין ומתן אשרות לאזרחים זרים. לדעת משרד מבקר המדינה על האגף לפעול להתאים את המערכת הקונסולרית כך שתוכל למלא את היעד האמור במלואו.

4 יתר החברים בצוות היישום היו: סמנכ"ל למינהל, ראש אגף מש"א, ראש האגף (החטיבה דאז), מתאם מינהל בלשכת המנכ"ל ונציגת מחלקת מבדק פנים ששימשה בתפקיד יועצת לצוות.

(ב) החלטת המנכ"ל קבעה בין היתר כי על האגף לקבוע מדדים להערכת איכות השירות לציבור. יצוין כי מאחר שהשירות הקונסולרי לציבור מתאפיין בפעולות אחידות, חוזרות ושיטתיות, תפוקתו ניתנת למדידה.

על אף שהאגף מסכם מדי שנה את נתוני הפעולות שתועדו במערכת הקונסולרית במהלך הטיפול בבקשות הפונים, הוא לא קבע קריטריונים הניתנים למדידה באמצעות המערכת לצורך הערכת תפקודם של הקונסולים ושל העובדים. ממילא האגף אינו משתמש בנתוני המערכת הקונסולרית לשם מתן משוב מקצועי ואישי לעובדי המדורים על אופן מילוי תפקידם.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי האגף יקבע מדדים כמותיים ואיכותיים לצורך בקרה על כלל הפעילות הקונסולרית בנציגויות בחו"ל באמצעות המערכת הקונסולרית. מן הראוי גם שהאגף ישקול לקבוע קריטריונים לשימוש במערכת לצורך הערכה מקצועית של העובדים ומתן משוב על איכות עבודתם.

3. **ביעור רשומות:** (א) על פי תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986, על המשרד לשמור "רשומות הדנות במתן שירותים קונסולריים בנציגות ישראל בחוץ-לארץ" למשך שש שנים. שמירת המסמכים כאמור נועדה לאפשר טיפול הולם בעניינים מתמשכים או בפניות חוזרות למגוון תחומי הטיפול הקונסולרי.

אף על פי כן, חלק מהמדורים נוהגים לבער את תיקי הטיפול בבקשות לשירותים קונסולריים בתוך תקופה של 3-6 חודשים ממועד גמר הטיפול. עקב כך לא יכלו הנציגויות בחו"ל לתת מענה ענייני לכמה פניות מצד מחלקת אשרות ברשות, שביקשה לברר מהן הסיבות למתן אשרות לאזרחים זרים שלא היו זכאים לכך. הנציגויות טענו שאי-אפשר לאחזר את המידע המבוקש עקב ביעור המסמכים הרלוונטיים.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במדור הקונסולרי שבשגרירות בקייב ביוני 2013, אי-אפשר היה לבחון מסמכים הנוגעים לשירותים קונסולריים שניתנו לפני שנת 2011, כיוון שהם לא נשמרו.

(ב) התקנון הקונסולרי קובע כי מסמכי מקור שנסרקו לארכיב המנוהל במערכת הקונסולרית הממוחשבת צריכים להישמר במשך שישה חודשים. אולם אין פיקוח של האגף על יישום הוראה זו. כך למשל, דיווחים של עובדים ופעולות בקרה פנימיות שקיים המשרד העלו כי בנציגויות בכודפשט (הונגריה) ובמרסיי (צרפת) נוהגים לבער מסמכים מיד לאחר סריקתם למערכת הממוחשבת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי עליו לוודא את הטמעת הוראות התקנות ונוהלי התקנון הקונסולרי בעניין זה ולפקח על יישומם, כדי למנוע ביעור שלא כדין של רשומות הנוגעות למתן שירותים קונסולריים בנציגויות.

הכשרת שליחים לתפקידים קונסולריים בנציגויות בחו"ל

התקנון הקונסולרי מגדיר את תפקידו של הקונסול, בין היתר, על בסיס החוקים הרלוונטיים, כך:
 1. איש משרד החוץ ודיפלומט מן המניין; 2. נציג המדינה בכל הקשור לטיפול באזרחי המדינה
 השוהים בחו"ל ובאזרחים זרים הפונים לקבלת שירותים קונסולריים; 3. נציג בעל סמכויות
 נוטריוניות בחו"ל; 4. נציג מטעם צה"ל בכל הקשור לטיפול בהסדרת מעמדם של מיועדים
 לשירות ביטחון, של משתמטים ושל עריקים, ומשמש פוקד בשעת חירום.

מהתקנון הקונסולרי ומדוחות פנימיים של המשרד עולה כי תפקיד הקונסול דורש תפקוד גבוה
 והפגנת יכולות אישיות ומקצועיות בתחומים האלה: הבנת הוראות החוק, החלתן ויישומן; תקנות
 ונהלים בין-משרדיים מורכבים; הדרכת עובדים; מתן שירות איכותי לקהל הטרונגי; ובעת הצורך
 אף שקילת שיקולים בעלי מאפיינים מדיניים לפני קבלת החלטות פרטניות. התקנון הקונסולרי קובע
 כי "איכות העבודה נקבעת על פי איכות העובדים המתקבלים לעבודה, וכן על פי רמת ההדרכה
 שהם מקבלים עם כניסתם לתפקיד ומאוחר יותר באורח שוטף". משרד החוץ מכשיר עובדים
 לתפקידים קונסולריים. כך למשל בקורס הצוערים שאותו עוברים המועמדים לשרת בתפקידים
 מדיניים, נכללת הכשרה בתחום הקונסולרי.

(א) על הכשרתם המקצועית בתחומי הידע הקונסולריים של עובדי המדורים בכלל, של
 הקונסולים ושל שאר שליחי המשרד המיועדים לשרת בנציגויות בפרט, מופקדת מחלקת הדרכה
 ומחשוב באגף. המחלקה אמונה בין היתר על העברת קורסים והשתלמויות במטה המשרד ועל מתן
 הדרכה אישית בנציגויות. המחלקה מקיימת קורסים ייעודיים להכשרת בעלי תפקידים במדורים
 הקונסולריים הכוללים הרצאות פרונטליות ותרגול מיומנויות עצמי. הכשרה קונסולרית מלאה
 כוללת קורס בהיקף של 79 שעות לימוד.

עם זאת, בעלי תפקידים דיפלומטיים, לרבות שגרירים, הממלאים במידת הצורך את מקומם
 של הקונסולים בקבלת החלטות ובחתימה על מסמכים קונסולריים, אינם מקבלים הכשרה
 קונסולרית מלאה טרם צאתם לשליחות. יתרה מכך, בעלי תפקידים דיפלומטיים שמונו
 לתפקידים שלא מקרב עובדי המשרד, אינם מקבלים הכשרה כלשהי בתחום זה, פרט ליום
 עיון בנושא מסמכים נוטריוניים (ראו להלן).

בנובמבר 2013 השיב האגף למשרד מבקר המדינה כי החל בשנת 2014 יופנו להשתתף בקורס
 ההסמכה הקונסולרי גם שליחים המיועדים לתפקידים מדיניים בנציגויות בחו"ל, שאפשר שבמהלך
 שליחותם יידרשו לסייע לשירות הקונסולרי מעת לעת.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי המשרד יעגן בונהל את חובת ההכשרה הקונסולרית
 של כל הנציגים הדיפלומטיים העתידיים למלא תפקידים קונסולריים בנציגויות בחו"ל, גם
 אם כמילוי מקום.

(ב) החלטת המנכ"ל האמורה נגעה בין היתר ל"התמקצעות, הכשרה והדרכה", כדלקמן:
 (1) קורס ההסמכה של העובדים בחטיבה החוץ-מנהלית (שעובדי המשרד המשרתים בה לא נדרשו
 לעבור קורס צוערים) המיועדים לשרת בנציגויות בתפקיד קציני מנהלה, יכול להכשרה ייעודית
 בנושאים הקונסולריים והעובדים ייבחנו על הידע הנלמד בנושאים אלה; (2) ייבנה מערך הכשרה
 "מעמיקה וארוכה" לעובדי האגף במטה המשרד טרם כניסתם לתפקידם. ההכשרה תכלול "פרק של
 התנסות בעבודה במדור קונסולרי בחו"ל".

הביקורת העלתה כי במסגרת קורס ההכשרה, שפותח בעקבות החלטת המנכ"ל האמורה, לא נבחנת רמת הידע של העובדים בתחומים הנלמדים. נוסף על כך, המחלקה אינה מקיימת הכשרה ייעודית לבעלי תפקידים באגף לעניינים קונסולריים במטה, לרבות לאלה שלא התנסו בתפקידים קונסולריים בנציגויות.

מיפוי צורכי המדורים בתחום משאבי האנוש

מנתוני האגף עולה כי בשנת 2012 ביצעו המדורים הקונסולריים בכל הנציגויות בחו"ל למעלה מ-326,000 פעולות קונסולריות: 109,000 פעולות ייחודיות עבור אזרחים ישראלים, 123,000 פעולות ייחודיות עבור אזרחים זרים; וכ-94,000 פעולות משותפות לישראלים ולזרים, בעיקר בתחום השירות הנוטריוני. נוסף על כך, מטפלים עובדי המדורים הקונסולריים במתן מידע לציבור הפונים - בטלפון, בפקס, באינטרנט ובנציגויות בשעות קבלת הקהל.

תקן משרד החוץ כולל 96 משרות לעניינים קונסולריים: 9 תקני קונסול במשרה קונסולרית מלאה; 53 תקני משרה המשלבים תפקידי קונסול ותפקידי קצין מינהלה; ו-34 תקני משרה המשלבים תפקידי קצין מינהלה, קונסול וציר מדיני.

במחצית הראשונה של שנת 2013 העסיק המשרד 91 עובדים שקיבלו מינוי רשמי לכהן כשליחים הממונים על מדורים קונסולריים בנציגויות ישראל בחו"ל. 51 עובדים בתפקיד משולב של קונסול וקצין מינהלה, ו-31 עובדים בתפקיד משולב של קונסול, קצין מינהלה וציר מדיני. 9 עובדים מכהנים בתפקידי קונסולים לעניינים קונסולריים בלבד, בנציגויות שבערים ברלין, לונדון, לוס אנג'לס, מוסקבה, ניו דלהי, ניו יורק, פריז, קייב ורבת עמון.

ביוני 2009 הגיש "צוות הערכות שיא כוח האדם בחו"ל" בראשות אגף מש"א, למנכ"ל המשרד דאז מסמך המלצות בדבר איוש משרות בחו"ל לשנים 2009-2010. מהמסמך עולה כי אין שיטה ברורה להגדרת תקן העובדים הנדרש בכל המשרות התקניות שבנציגויות בחו"ל, וכי אין אמת מידה ברורה לבדוק "אם פיזור כוח האדם אכן תואם את יעדי המשרד ואת היקף העבודה של הנציגות". כך גם באשר למשרות במדורים.

בדוח המפכ"ל מאותה עת נכתב שהמשרד אינו מבצע מעקב תקופתי מסודר "על עומסי העבודה ביחס לתקני העובדים הקונסולריים בכל נציגות ונציגות". המפכ"ל מצא עוד כי גם בעניין העובדים המקומיים בנציגות "אין קנה מידה אחיד או תקני לעומס עבודה רצוי לעובד", וכי "לא נקבע תקן עובדים מקומיים ביחס לנפח פעילות שנתי". לנוכח זאת המליץ דוח המפכ"ל לקיים מעקב אחר עומסי העבודה בנציגויות ולהגיש להן סיוע במידת הצורך. בעניין זה העלתה הביקורת כדלקמן:

(א) בשנת 2012 עשתה הנציגות באסטנה (קזחסטן) 5,812 פעולות עבור מבקשים זרים מתוך 6,263 פעולות קונסולריות. בנציגות במנילה (הפיליפינים) נעשו באותה שנה 1,300 פעולות למבקשים זרים מתוך 5,014 פעולות קונסולריות. עם זאת, במדור הקונסולרי במנילה נקבע תקן של ארבע משרות לעובדים מקומיים, בעוד שבמדור הקונסולרי באסטנה נקבע תקן לשלושה עובדים מקומיים בלבד.

(ב) בשנת 2012 נעשו במדור הקונסולרי בשגרירות בקייב 3,113 פעולות במסגרת השירות שנתי ל"ישראלים. בדיקת משרד מבקר המדינה בנציגות האמורה ביוני 2013 העלתה כי היא מעסיקה

עובדת אחת במשרה מלאה ועובדת נוספת במשרה חלקית; ובשל עומס העבודה המוטל עליהן מתקבלים הפונים באשנבי השירות רק בתיאום של עד חודש מראש.

לנוכח ממצאים אלה סבור משרד מבקר המדינה כי על אגף מש"א ליישם את המלצת דוח המפכ"ל כאמור לגבי המדורים בנציגויות בחו"ל בהתאם לצרכים המשתנים.

איכות השירות הקונסולרי ויעילותו

החלטת המנכ"ל קבעה כאמור, בין היתר, כי על האגף לקבוע מדדים להערכת איכות השירות לציבור: פרקי זמן למענה טלפוני ולפנייה בכתב, שפה תקינה, הופעה ייצוגית ובחירת עובדים המתאימים לשירות לקוחות והכשרתם.

הביקורת העלתה כי החלטת המנכ"ל לא מומשה: האגף לא קבע מדדים להערכת איכות השירות שניתן לצרכני השירותים הקונסולריים, ולא עיבד את התשובות על שאלון שביעות הרצון המובא באתרי האינטרנט של הנציגויות שמילאו הפונים לקבלת שירות קונסולרי.

1. התקנון הקונסולרי קובע כי קבלת קהל בנציגויות תתקיים חמישה ימים בשבוע על בסיס של 15 שעות שבועיות - שלוש שעות בממוצע ביום. התקנון מורה לנציגויות להעניק את כל סוגי השירותים הקונסולריים בשעות קבלת הקהל, ללא יוצא מן הכלל.

אולם בבדיקה שהייתה ביוני 2013 בשגרירות בקייב, עלה כי המדור הקונסולרי פועל ארבעה ימים בשבוע בלבד, וכי אין בו קבלת קהל בימי שישי (שבאותה נציגות הוא יום עבודה רגיל), למעט טיפול במקרים דחופים.

בתגובתו לממצאי הביקורת כתב הקונסול בקייב: "על פי נוהל קיים השגרירות בקייב נותנת שירותים קונסולריים בימי שישי במקרים דחופים", עושה פעולות נוטריוניות ואף נותנת מענה טלפוני לפונים. עם זאת, הקונסול בקייב השיב כי בפרסומיה אין מצוין שהמדור פועל בימי שישי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי לא נמצא בנוהלי המשרד והאגף שהשגרירות בקייב הוחרגה מיתר הנציגויות בדבר מתן שירות קונסולרי מלא בימי שישי, ואף לא נמצאה הצדקה עניינית למתן החרגה כזו. אי לכך, על האגף לוודא כי הוראות התקנון בדבר מועדי קבלת הקהל באשנבי השירות מיושמות באופן אחיד בכלל הנציגויות בחו"ל.

2. החלטת המנכ"ל כאמור נגעה לצורך בהגברת ניצול רשת האינטרנט למען שיפור השירות לציבור.

בינואר 2011 השיק האגף אתר הכולל את המידע הרלוונטי לציבור בדבר השירותים הניתנים בכל אחת מהנציגויות בחו"ל שבהן פועל מדור קונסולרי, כחלק מאתר האינטרנט של המשרד⁵. על פי הנחיות האגף, הקונסולים אחראים לעדכון המידע באתר האינטרנט של הנציגויות שבהן הם משרתים, בשלוש שפות - עברית, אנגלית ושפת מדינת השירות.

(א) בכיקורת שעשתה קצינת המינהלה האזורית בקונסוליה במרסיי בינואר 2012, נמצא כי אף שהקונסוליה נסגרה כבר בנובמבר 2011 לצורך פעולות בינוי שנעשו במקום, לא נכללה על כך הודעה לציבור באתר האינטרנט של הנציגות האמורה. הקונסוליה גם לא הנחתה את הציבור לפנות בתקופה זו לנציגויות ישראל הקרובות לשם קבלת השירות.

(ב) ביוני 2013 הודיע ועד העובדים של משרד החוץ על נקיטת עיצומים במדורים הקונסולריים בנציגויות בחו"ל שנמשכו עד אוגוסט אותה שנה ואשר במסגרתם ניתן לציבור שירות במקרים חריגים בלבד, באישור ועד העובדים.

הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ביוני 2013 במדור הקונסולרי שבשגרירות בקייב העלתה כי דבר העיצומים הובא לידיעת הציבור באתר האינטרנט של הנציגות האמורה רק שלושה ימים לאחר שהחלו. במהלך שלושת ימי קבלת קהל אלה הגיעו כמה עשרות פונים לאשנבי השירות של המדור הקונסולרי בקייב, אך לרובם לא ניתן שירות. עם הפונים נמנו אזרחים זרים שהגיעו מרחבי אוקראינה לנציגות בקייב, וכן פונים שהגיעו במיוחד לאוקראינה ממולדובה לאחר נסיעה בת למעלה מעשר שעות בדרכים קשות, לשם קבלת אשרות עבודה בנציגות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה כי בנסיבות שבהן נסעו אנשים שעות ארוכות לצורך קבלת שירות קונסולרי בלי שידעו מבעוד מועד על דבר השביתה, היה מקום להעניק שירות, ולו מסיבות אנושיות.

3. המענה הטלפוני האנושי בנציגויות בחו"ל הוא האמצעי הנגיש ביותר לציבור לשם קבלת המידע הקונסולרי הדרוש לו. על פי התקנון הקונסולרי, המענה הטלפוני יינתן במשך חמישה ימים בשבוע בשעות קבלת הקהל באשנבי השירות, ולא פחות משלוש שעות ביום. הקונסול מוסמך לקבוע שעות שאינן חופפות את שעות קבלת הקהל, אם השתכנע כי יש בכך כדי להפחית מעומס העבודה המוטל על עובדי המדור הקונסולרי, ולאפשר שירות אדיב ויעיל יותר לציבור הפונים. נוסף על כך, על הקונסול להבטיח מענה בטלפון בכל שעות היממה לטיפול במקרי חירום.

מדוחות מבדק פנים, מדוחות של קציני מינהלה וקונסולים ששירתו בנציגויות בחו"ל בשנים האחרונות ומבירור של תלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה עולה שאירעו תקלות חוזרות ונשנות במתן מענה טלפוני סדיר בכמה מדורים קונסולריים בנציגויות בחו"ל. כך למשל, באפריל 2012, פנה קצין המינהלה האזורי בצפון אמריקה ובאמריקה הלטינית לראש האגף בבקשה לטפל בדחיפות בתופעת חוסר המענה לשיחות טלפון בנציגויות שעליהן הוא מופקד. קצין המינהלה נימק את התופעה במחסור חמור בכוח אדם. ביולי אותה שנה הוא דיווח לראש האגף על כך שב-12 הנציגויות הפרוסות ברחבי ארצות הברית וקנדה מתקבלות במוצע ביום כ-700 שיחות טלפון, וכי העובדים מתקשים לתת מענה לכולן.

5 כתובת האתר ברשת:

http://mfa.gov.il/mfaheb/consularservice/pages/consular_service.aspx

בדצמבר 2012 עדכן קצין המינהלה האזורי האמור את ראש האגף כי מתוך כ-100 שיחות, המתקבלות מדי יום במדור הקונסולרי בסן פרנסיסקו, אין מענה אנושי ליותר מ-70% מהן, וכי "התלונות אשר זורמות הן רבות וקיימת תחושה של חוסר אונים". בעיות דומות בניתוב שיחות ליחידות אחרות בשגרירות וכן תקלות טכניות נמצאו גם בבקורות של משרד מבקר המדינה במדור הקונסולרי בשגרירות בקייב ביוני 2013.

בתכנית העבודה לשנת 2013 שאותה הציג ראש האגף לעובדים בסיכום שנת העבודה 2012, ואשר נשלחה גם לקונסולים המשרתים בכל הנציגויות בחו"ל, לא נזכר הצורך לטפל בנושא אמצעי התקשורת עם הציבור, לרבות בעניין המענה הטלפוני.

בינואר 2014 כתב הקונסול בקייב למשרד מבקר המדינה כי התקלה האמורה טופלה באופן זמני בלבד, וכי טרם הותקנה מערכת תקשורת לניהול תורים טלפוניים על אף החלטת השגריר בקייב בעניין זה עקב מגבלות תקציב.

4. בכללים שקבע התקנון הקונסולרי בנושא השירות לציבור שבהם נקבעו הוראות לעניין השימוש באמצעי התקשורת בין המדורים ובין הקהל הרחב, לא הוסדר אופן השימוש בדואר האלקטרוני.

בנובמבר 2013 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה כי "ייקבעו נוהלי עבודה מדויקים שיעודכנו בתקנון".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לנצל את כל אמצעי התקשורת הזמינים בנציגויות - דוגמת המענה הטלפוני, הדואר האלקטרוני ואתר האינטרנט - כדי למסור מידע ישיר, עדכני ורלוונטי לצרכני השירות הקונסולרי. כך ישופר השירות לציבור ותימנע פגיעה בתדמית ישראל. כמו כן, עליו להעמיד פתרונות הולמים ויעילים לכשלים ולתקלות בנציגויות בתחום זה. והדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שהשירות הקונסולרי נוגע במישרין גם לזכויות יסוד המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובייחוד לחופש התנועה של ישראלים זרים.

ניפוק אשרות כניסה לישראל בנציגויות בחו"ל

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה) מסדיר בין היתר את תנאי כניסתם לישראל של מי שאינם ישראלים (להלן - זרים), וקובע תנאים ומגבלות לשהייתם בה. חוק הכניסה מסמיך את שר הפנים לקבל החלטות בתחום מתן אשרות לזרים⁶, ובכך מקנה לו שיקול דעת נרחב. סמכות הביצוע של חוק זה בחו"ל נתונה לשר החוץ ולנציגי ישראל בחו"ל מכוח החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא (ראו גם להלן).

לפי תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - תקנות הכניסה) רשאיות הנציגויות בחו"ל להנפיק אשרות כניסה לישראל שנועדו למטרות האלה: שהייה ארעית לצורך לימודים או השתלמות

6 ראו בעניין זה בג"ץ 4156/01 דימיטרוב נ' משרד הפנים, פ"ד נו(6) 289.

(סוג א/2); שהייה ארעית של איש דת לשם מילוי תפקיד דתי בקרב עדתו בישראל לפי הזמנת מוסד דת (סוג א/3); שהייה ארעית של קרוב משפחה של זכאי לשיבת קבע מכוח חוק השבות או זר שקיבל אשרה מסוג א/2 (סוג א/4); שהייה ארעית לצורך עבודה בשכר (סוג ב/1); ביקור או כל מטרה אחרת המצריכה שהות קצרה (סוג ב/2); ביקור לצורך בירור המעמד האזרחי בישראל (סוג ב/3); ועבודה בהתנדבות ללא קבלת שכר (סוג ב/4).

במועד הביקורת היו לישראל הסכמים והסדרים קונסולריים הפוטרים מהצורך לקבל בנציגויות בחו"ל אשרות ביקור בישראל עם 92 מדינות, מתוך 174 מדינות שעמן יש לישראל יחסים דיפלומטיים (להלן - הסכמי פטור). עם זאת, ההסכמים הללו אינם כוללים מתן פטור למבקשי אשרות מסוגים אחרים - לימודים, עבודה או שהייה ממושכת למטרות אחרות. כמו כן מניקות הנציגויות אשרות ביקור לאזרחי מדינות שישראל לא חתמה עמן על הסכמי פטור. אשרת ביקור ניתנת בדרך כלל למשך שלושה חודשים מיום ניפוקה. התקנון הקונסולרי קובע כי הנציג רשאי גם לנפק אשרת ביקור רב-פעמית למשך שנה ממועד ניפוקה. כמו כן, הוא רשאי לנפק אשרה למשך שלוש שנים למבקשים אלה, ובלבד שלא חרגו מתנאי האשרות שנופקו להם בעברם: קרובי משפחה של ישראלים, שביקרו בישראל ואשר מרכז חייהם נמצא בחו"ל; ואנשי עסקים המרבים לבקר בארץ. לנציג מינהל מעברי הגבול שברשות האוכלוסין וההגירה (להלן - מינהל מעברי הגבול) שמורה הסמכות לשנות את משך זמן השהות בעת הגעת נושא האשרה ארצה, ואף לסרב לאפשר את כניסתו.

על פי סעיף 12 בחוק הכניסה, הנכנס לישראל או היושב בה בניגוד להוראות החוק, וכן הנותן ידיעה כוזבת כדי להשיג לעצמו או לאחר אשרה לישראל או רישיון לשיבה בה, עוברים עברה פלילית שדינה מאסר.

תהליך קבלת החלטות בבקשה לניפוק אשרת כניסה

סמכות החתימה של נציגויות בחו"ל על אשרות כניסה לישראל מוקנית לנציג דיפלומטי או קונסולרי של ישראל (להלן גם - הנציג) בלבד. על פי התקנון הקונסולרי מקבל הנציג את החלטות בבקשות כאמור על סמך המסמכים שהמבקשים מגישים, ולאחר תחקורם בעניין מטרות הכניסה לארץ.

התקנון הקונסולרי מורה לנציג לסרב להעניק אשרת כניסה לישראל, בין היתר, בנסיבות האלה: המבקש פעל או פועל נגד העם היהודי; המבקש עלול לסכן את שלום המדינה או להיות לנטל על הציבור; המבקש עלול לסכן את שלום הציבור כיוון שהואשם או נחשד בפלילים במדינתו; המבקש מחוסר אמצעים או קיים חשש שבכוונתו להגיע לישראל כדי לעבוד בה שלא על פי רישיון עבודה; בעבר סורבה כניסתו של המבקש; בשהייתו בעבר בישראל עבד המבקש שלא כחוק או שעבר על דין החל בישראל; המבקש מסר הצהרה כוזבת כדי להשיג אשרה; המבקש לא מילא אחר התנאים הנקובים בחוק הכניסה או בתקנות שמכוחו או שהפר את התנאים שהתחייב בהם בבקשתו או שנקבעו כתנאי לאישורה; ובואו לישראל קשור בהשתמטות מפירעון חובות.

במקומות שבהם נציגי ישראל אינם בקיאים בשפה המקומית, מנהלים העובדים המקומיים בפועל, ובייחוד העובדים המקומיים הזרים (להלן - העמ"ז) הדוברים את השפה, את תהליך ניפוק האשרות - החל בקבלת הפונים באשנבי השירות וכלה בהכנת האשרות לאישור ולחתימת הנציג.

אחד התפקידים שהעמ"ז ממלאים בתהליך זה הוא בדיקת מקוריות התעודות הציבוריות שאותן נדרשים המבקשים להגיש כדי לתמוך בבקשתם - לרבות תעודות לידה, תעודות נישואים ותעודות

יושר. בכמה מדיעות קיים חשש מתמיד מזיוף מסמכים, ולכן מיוחסת חשיבות רבה לאימות המסמכים האמורים.

1. במרץ 2012 עלו בנציגות באסיה חשדות למעורבותם של כמה עמ"ז בקבלת שוחד מגורמים שונים בקשר להענקת אשרות עבודה לעובדים זרים. בדצמבר אותה שנה קיבלו ראש הנציגות והקונסולית לעניינים קונסולריים (להלן - הקונסולית) ראיות שאישו את החשדות האמורים בדבר קבלת שוחד בידי ארבעה עמ"ז.

במהלך הבדיקות שקיימו הקונסולית וראש הנציגות הודה אחד העובדים האמורים כי הוא קיבל תשלום שלא כדין עבור טיפולו בקידום מתן אשרות עבודה. בדיווחי ראש הנציגות ליחידת מבדק פנים נכתב כי במסגרת תפקידו של אותו עובד בנציג הוא נדרש לראיין אזרחים מקומיים כדי לבדוק, בין היתר, אם הם דוברים את השפה האנגלית לצורכי עבודתם בישראל. אולם במקרים שבהם עלה ספק בעניין זה הטעה העמ"ז את הקונסולית, ותירץ את אי-ידיעת השפה האנגלית של המרואיין "בהתרגשות יתר". לנוכח תוצאות הבדיקה התפטר בסופו של דבר העמ"ז האמור מעבודתו בנציגות.

נמצא כי לאחר התפטרות העובד לא בחנו גורמי המטה והנציגות אם יש מקום לזיום נקיטת הליכים פליליים נגדו.

עם התפטרות העמ"ז האמור קיבלה הנציגות את אישור מטה המשרד לקיים בדיקת פוליגרף לעמ"ז נוספים שהיו חשודים בקבלת השוחד. תוצאות בדיקת הפוליגרף, שערך גוף פטי חיצוני עבור הנציגות, גרמו לפיטוריהם של שלושה מהעובדים הללו.

בנובמבר 2013 השיב האגף לעניינים קונסולריים למשרד מבקר המדינה כי הוא לא היה מעורב בהערכת תוצאותיה של הפרשייה בנציגות באסיה, וכי לקונסולים עצמם "אין מיומנויות חקירה ואין יכולת שליטה ואכיפה".

משרד מבקר המדינה העלה כי גורמי המטה במשרד לא חקרו לעומק את הפרשייה בנציגות באסיה. הם לא בדקו כמה אזרחים זרים נכנסו ארצה שלא כדין, בעקבות הפעולות שעשו העמ"ז שהיו מעורבים בפרשיית זו, ואף לא בדקו היבטים תפקודיים הנוגעים לפעולות הניהול, הפיקוח והמעקב שמבצעים הקונסולים הנושאים באחריות ובסמכות לניפוק האשרות. יתר על כן, המשרד אף לא העביר את המידע שהיה ברשותו בעניין זה לרשות האוכלוסין וההגירה האמונה על הטיפול באישור ניפוק אשרות עבודה לזרים.

2. במרץ 2013 דיווח ראש ענף במחלקת אשרות זורים ברשות ההגירה למנהלת המחלקה כי קיבל מידע מאזרחים זרים מאתיופיה על סחר לכאורה באשרות כניסה לישראל, המתנהל במדור הקונסולרי שבשגרירות באדיס אבבה. במכתבו ציין כי אימת חלק מן המידע בבדיקה שעשה, וכי החשד הוא שפעולות זיוף מסמכים שביצעה רשת מקומית במתן שוחד לגורם כלשהו במדור הקונסולרי בשגרירות האמורה, הביאו לכניסת אזרחים זרים מאתיופיה לישראל ולשהייתם בה באופן לא חוקי. מידע זה הועבר לידיעת האגף לעניינים קונסולריים במשרד החוץ.

יצוין כי על אף שמשנת 2012 ואילך לא הייתה מאוישת משרת הקונסול באדיס אבבה, לא נמצא כי המשרד נקט פעולות מעשיות לביורר אמתות המידע שמסרה לו הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לחקור לעומק את תהליכי העבודה במדורים הקונסולריים. כך יפיק לקחים מהכשלים שאירעו באופן הטיפול בבקשות לניפוק אשרות כניסה לישראל, הן בעניין הנציגויות שבהן נמצאו הליקויים והן לגבי כלל הנציגויות בחו"ל.

זאת ועוד, על האגף להנחות את הקונסולים לקיים הליכי בקרה יזומה וסדירה על פעילותם של העובדים המקומיים במסגרת ניהול תהליך ניפוק האשרות, לרבות בענייני איכות עבודתם, מידת בקיאותם בנהלים הרלוונטיים וכן בתחומי האתיקה המקצועית. כך תימנע הישנותן של התקלות האמורות בנציגויות נוספות.

קבלת מידע בעניינם של מבקשי אשרות כניסה

1. התקנון הקונסולרי קובע בעניין הטיפול בבקשות של זרים מן המדינות המחויבות בקבלת אשרת כניסה לישראל מסוג ב/2 (להלן - אשרת ביקור), כי על הנציג לסרב לבקשה אם בעת שהייתו בישראל בעבר עבד המבקש שלא כחוק או שעבר על כל דין החל בישראל. התקנון אינו מנחה את הנציגים כיצד לנהוג בבקשות חוזרות של מי שהיה כבר בישראל בעבר, אולם נשאר בה לאחר המועד שנקבע לו באשרת הביקור, ובכך היה הלכה למעשה במעמד של שוהה בלתי חוקי (להלן - שב"ח).

רשות האוכלוסין וההגירה מחזיקה בסמכות לטפל במתן אשרת ביקור לזרים שהגישו ישראלים המבקשים להזמין. נוהל הרשות לטיפול במתן אשרות כניסה (להלן - נוהל אשרת ביקור) קובע כי על עובד הרשות המטפל בבקשות לפעול באופן זה: לבדוק את פרטי הבקשה של הגורם המזמין מישראל ושל הזר המוזמן במערכת מאגרי המידע שלה ("אביב"), לרבות פרטים מהעבר בדבר מועדי הכניסות של הזר מהארץ ומועדי יציאתו ממנה; ולאמת את תוכנם של המסמכים הרלוונטיים הנלווים לבקשה.

על פי נוהלי הרשות אם הגישו אזרח או תושב ישראל בקשה למתן אשרת ביקור לזר באחת מלשכות הרשות בארץ ובקשתם אושרה, תודיע הלשכה על כך לנציגות הרלוונטית בחו"ל, תעקוב אחר יציאת הזר מישראל בתום תוקף האשרה ותעדכן את מינהל אכיפה וזרים ברשות במקרה שהמוזמן לא יצא מהארץ במועד שנקבע לו. אולם הנוהל אינו חל על זרים שקיבלו אשרות בנציגויות בחו"ל.

מהאמור עולה שאין אחידות בנהלים ובטיפולן של הרשות ושל הנציגויות בסוג מסוים של בקשות: ברשות קיים מנגנון מובנה לבקרה ולמעקב אך הנציגויות אינן פועלות על יסוד הוראות דומות, והמעקב והבקרה על ניצול האשרות נתונים ליזמתם ולשיקול דעתם של הנציגים.

כאמור, גם כניסתו לישראל של זר שקיבל אשרת ביקור מאחת הנציגויות, כפופה לאישור ביקורת הגבולות של ישראל: למינהל מעברי הגבול יש סמכות שלא להרשות את כניסתו לישראל בהתבסס על מידע שיש בידיה לגביו או משיקולים אחרים. מינהל זה מחזיק במערכת ממוחשבת שבה מוזנים פרטי כל הנכנסים לישראל והיוצאים ממנה (מערכת "רותם"), שהיא אחת המערכות הממוחשבות של הרשות. במערכת זו ניתן לראות את מועדי הכניסה לישראל והיציאה ממנה, וכך לאתר את מי ששהה בה באופן בלתי חוקי.

אם נמצא שכניסתו של הזר סורבה בעבר במעבר גבול או שהוא הורחק מישראל, ופרטיו האישיים תועדו במערכת הממוחשבת של מינהל מעברי הגבול או בכרטיס מיוחדת במאגרי המידע של הרשות שבמערכת "אביב" (להלן - הכר"ם האזרחי), הוא לא יוכל לשוב ולהיכנס לארץ אלא לאחר עשר שנים ממועד הסירוב⁷. שב"ח מעל ל-30 יום ועד שנה מתום תוקף אשרת השהייה יורשה להגיש בקשה לאשרה רק בחלוף שנתיים ממועד יציאתו. שב"ח למעלה משנה יורשה להגיש בקשה לאשרה רק בחלוף חמש שנים ממועד יציאתו.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הרשות תקפיד לקיים מעקב פרטני גם אחר מימוש תנאי האשרות שקיבלו זרים בנציגויות בחו"ל.

2. כללי מינהל תקין מחייבים כי במצב שבו קיימים מסלולים חלופיים לקבלת אשרת ביקור בישראל שאותם מנהלים שני גופים שונים, תהיה זרימת המידע הרלוונטי והעדכני בין הגופים מלאה ואמינה כדי לצמצם סיכון לטעויות.

הביקורת העלתה כי המידע שמקבלות הנציגויות מהרשות אינו שלם ובהעדרו עלול הנציג לשגות בהחלטתו להעניק אשרת כניסה לישראל (ראו להלן).

בנובמבר 2013 השיבו האגף לעניינים קונסולריים והרשות למשרד מבקר המדינה כי המשרד והרשות הסכימו שמידע בדבר זרים ששמותיהם מתועדים במאגר המידע של מינהל מעברי הגבול עקב סירוב לאשר להם להיכנס לישראל, יוזרם למערכת הממוחשבת של הרשות, וממנה למערכת הקונסולרית.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד ועל הרשות לוודא כי הנתונים שיעמדו לרשות המערכת הקונסולרית, יכללו את כל המידע הרלוונטי הקיים. כך יוכל הנציג הקונסולרי לדעת, בין היתר, אם בעבר כבר סורב מבקש האשרה לישראל להיכנס ארצה במעבר הגבול, ואם כן - מה הייתה סיבת הסירוב.

3. התקנון הקונסולרי מורה לנציג להבחין בסימונים מיוחדים המוטבעים במסמכי הנסיעה של מבקשי האשרות בידי מינהל מעברי הגבול, במקרה שהללו סורבו להיכנס לישראל או שהורחקו ממנה.

אולם משנת 2012 ואילך עובדי מינהל מעברי הגבול אינם מטביעים את חותמות המעבר במסמכי הנסיעה של הנכנסים לישראל, אלא מוסרים להם שובר כניסה. מסמכי הנסיעה אינם כוללים, אם כן, שום סימונים הנוגעים לעצם הביקור בישראל ולמועדיו.

בנסיבות האמורות מתקשים הנציגים לקבל את המידע השלם הדרוש להם לשם הכרעה בבקשות מסוימות למתן אשרות. לפיכך סבור משרד מבקר המדינה כי בהיות השירות הקונסולרי שותף בניפוק אשרות לזרים, על הנציגויות לקבל את כל המידע בנושא זה.

7 במקרים חריגים מוסמך מנהל לשכה ברשות - לאחר התייעצות עם מחלקת אשרות במטה הרשות - לאשר את כניסת האזרח הזר לפני תום התקופה האמורה.

4. (א) במחצית הראשונה של שנת 2013 הרחיק מינהל אכיפה וזרים ברשות מישראל 673 מאזרחי מדינות ברית המועצות לשעבר, שקיבלו אשרות ביקור אך המשיכו לשהות באופן בלתי חוקי בארץ אחרי שפג תוקפן.

נוהלי הרשות והתקנון הקונסולרי בדבר מתן אשרות כניסה נועדו לקיים את החובות ואת התנאים שנקבעו לכך בחוק הכניסה לישראל, ולמנוע כניסת גורמים לא רצויים לארץ ואת שהייתם בה. אולם ממצאי הבדיקה העלו ליקויים בתחום זה.

השירות הקונסולרי נמנה עם הגופים הביצועיים מכוח חוק הכניסה, והוא מנפק אשרות כניסה רבות מאוד. לפיכך על משרד החוץ ועל הרשות לוודא שכל המידע הרלוונטי שברשותם יעמוד גם לרשות כל הנציגויות בחו"ל והגופים בישראל העוסקים בנושא.

5. הבדיקה העלתה כי בשנת 2013 הפנו 23 מתוך 24 לשכות הרשות בישראל למעלה מ-1,000 מבקשי אשרות עבודה ממולדובה לקבלתן בשגרירות בקייב, אף על פי שכבר בדצמבר 2009 נפתחה קונסוליה בקייב, בירת מולדובה. יצוין כי השפות הרשמיות והמדוברות באוקראינה ובמולדובה אינן דומות, ולכן מתקשים העובדים המקומיים במדורים בקייב לטפל בבקשות ובמסמכים הכתובים בשפה המולדובנית, שמקורה לטיני.

בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2014 אישר הקונסול בשגרירות בקייב כי אף שהוא בעל ידע בספרדית ועל כן מבין מעט את תוכנם של מסמכים שנכתבו במולדובנית, הוא אינו בקיא בשפה זו. בדבר הקושי שיש לאזרחי מולדובה לקבל שירות מיטבי בשגרירות בקייב, כתב הקונסול: "דומה כי הפתרון הינו לקבל את השירות הקונסולרי במקום הטבעי והנכון, קרי, קייב".

בדיקת משרד מבקר המדינה ביוני 2013 בשגרירות בקייב העלתה כי העמ"ז טיפלו בקבלת הבקשות והמסמכים ממבקשי האשרות המולדובנים, אף שעובדים אלה אינם בקיאים בשפה המולדובנית. יתר על כן, הקונסול אישר בקשות לאשרות כניסה שהגישו המבקשים ממולדובה על סמך המידע שנמסר לו מפי העמ"ז האמורים. בכמה מקרים אף נמצא בדיעבד כי חלק ממקבלי האשרות ממולדובה, שלא סיפקו את מלוא המסמכים והמידע הנדרשים לשם קבלת האשרות, הורחקו מישראל אחרי ששהו בה באופן בלתי חוקי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רקע הנסיבות הללו ולנוכח הקשיים שעליהם דיווח הקונסול בשגרירות בקייב כאמור, מן הראוי שתנחה הרשות את כל לשכותיה להפנות מבקשי אשרות ממולדובה להגיש את בקשותיהם במדור הקונסולרי בקייב.

6. נמצאה אי-התאמה בין נוהל הרשות ובין התקנון הקונסולרי בעניין תקופת הצינון הדרושה ממועד עזיבתו של זר ששהה ועבד בארץ ברישיון שהייה ועבודה בתוקף (להלן - עובד זר), עד שיוכל להגיש בקשה מחודשת, כמפורט:

נוהל אשרת ביקור של הרשות קובע כי עובד זר שיצא כחוק בתום תקופת רישיונו הכולל, יורשה להגיש בקשה לאשרת כניסה נוספת לישראל רק בחלוף שנה ממועד יציאתו, למעט במקרים חריגים. הוראה זו חלה גם על אזרחי מדינות שעמן חתמה ישראל על הסכמי פטור מאשרות ביקור.

לעומת זאת, התקנון הקונסולרי קובע בעניין האמור: "עובד זר, שסיים בעבר תקופת העסקה בארץ באופן חוקי... רשאי לקבל אשרת תייר לארץ, בתנאי שעומד בכל התנאים לקבלת אשרה, וזאת מבלי שעברה 'תקופת צינון' כלשהי בין תקופת העסקתו למועד הגעתו ארצה כתייר".

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לוודא שההוראות בתקנון הקונסולרי בעניין האמור ינוסחו בתיאום עם הרשות.

ממשקי עבודה עם לשכת הקשר "נתיב"

משנת 1952 ואילך מתמקדת לשכת הקשר "נתיב" (להלן - נתיב), שהיא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, בפעילות לעידוד עלייה בקרב הקהילות היהודיות במזרח אירופה בכלל ובמדינות ברית המועצות לשעבר בפרט⁸. תפקיד הלשכה הוא "לבדוק ולהמליץ על זכאות העלייה לישראל של יהודים וזכאי עלייה בני ויוצאי מדינות חבר העמים"⁹.

חוק השבות, התש"ו-1950 קובע תנאים וסייגים שעל פיהם רשאים יהודי או קרוביו (כהגדרתם באותו חוק) המבקשים להשתקע בישראל לקבל "אשרת עולה". על פי תקנות השבות, התשט"ז-1956 תוגש בקשה לקבלת אשרת עולה על ידי אדם השוהה בחו"ל בנציגות הדיפלומטית או הקונסולרית של ישראל.

בעניין זה קובע התקנון הקונסולרי כי נציגי נתיב במדינות ברית המועצות לשעבר מנפקים את אשרות העלייה, ואילו במזרח אירופה עושים זאת נציגי משרד החוץ, על פי המלצת נתיב. מינואר 2007 עד אוגוסט 2013 טיפל נתיב בכ-40,000 בקשות לאשרות עולה, ומתוכן סירב ליותר מ-3,700 בקשות.

1. אחת הנסיבות שבהתקיימן מורה התקנון הקונסולרי לנציג המשרד בחו"ל לסרב לבקשת אשרת כניסה לישראל היא "אם המבקש נפסל לעלייה".

שיתוף הפעולה בין המשרד ובין נתיב לשם ניפוק אשרות כניסה ואשרות עלייה לישראל במדינות שבהן פועל נתיב אינו מעוגן בנוהל בין-ארגוני מחייב. ממסמכי המשרד עולה כי שלוחות נתיב מקיימות קשרי עבודה חלקיים ובלתי מוסדרים עם המדורים הקונסולריים בנציגויות.

בבדיקת משרד מבקר המדינה בשלוש הנציגויות האמורות עלה כי במסגרת מתכונת העבודה הנהוגה בשגרירות בטביליסי, נתיב מעביר למדור הקונסולרי את המידע המלא על אדם שהגיש לנתיב בקשה לקבלת אשרת עולה שסורבה, לרבות נימוקי הסירוב. המידע נשמר במערכת הקונסולרית הממוחשבת בכרטסת מיוחדת לצורך קבלת החלטה קונסולרית אם יגיש אותו אדם בקשה לקבלת אשרת כניסה לישראל.

בתשובת נתיב למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 נכתב כי מתכונת זו נהוגה גם בשגרירות בבאקו (אזרבייג'ן).

8 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על לשכת הקשר "נתיב", אוגוסט 2013.

9 הכוונה למדינות ברית המועצות לשעבר שבהן פועל הארגון.

בשגרירות בקייב ובמוסקבה אין שיתוף פעולה מלא ושוטף בין המדורים ובין נתיב. יש מקרים שבהם כבר הגישו בעבר המבקשים בנציגויות לקבל אשרת כניסה לישראל (שאינן כלולות בהסכם הפטור של ישראל עם מדינות אלה) גם בקשות לקבלת אשרת עולה בנתיב, אך לא תמיד מקבל הקונסול מידע רלוונטי מנתיב בנושא. על אף שנציגי נתיב מוסרים לקונסולים בקביעות פרטים על החלטות סירוב לבקשות האמורות מחמת עבר פלילי, הם אינם מוסרים לקונסולים פרטים על החלטות סירוב מנימוקים אחרים.

בתשובת הקונסול בשגרירות במוסקבה מאוקטובר 2013 למשרד מבקר המדינה נכתב כי הקונסוליה ושלוחת נתיב בוחנים את העמקת שיתוף הפעולה ביניהן בנושא, אולם "ברמת המטה נדרש עיגון נוהל עבודה מסודר בין המשרד ובין 'נתיב'".

2. מנתוני מטה נתיב עולה כי מאז ינואר 2007 עד יולי 2013 סירב הארגון בכל שלוחותיו לבקשות למתן אשרת עולה שהגישו 175 אזרחים זרים ממדינות ברית המועצות לשעבר בעת ששהו בישראל.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם אקראי של 53 תיקים מתוך 175 התיקים, ומצא ליקויים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב האגף לעניינים קונסולריים כי דיוני ועדה בראשות רשות האוכלוסין וההגירה ובשיתוף המשרד שנועדו להסדיר עניין זה, "הופסקו מסיבה לא ידועה".

3. הבדיקה העלתה מקרה שבו עקב היעדר מידע לגבי עברו של אזרח זר ניתנה לו בטעות אשרת כניסה: במרץ 2012 הגיש אזרח אוקראיני שהשתמש בפרטי זהות מזויפים המציגים אותו כיהודי, בקשה לשגרירות בקייב לקבל אשרת לימודים בישיבה בישראל. המבקש צירף לבקשתו הזמנה ממוסד הלימודים התורני. הבקשה אושרה בידי הקונסול ולמבקש נופקה אשרת לימודים בישיבה. ביולי אותה שנה ביטלה רשות האוכלוסין וההגירה את האשרה, אחרי שהתברר לה כי המבקש הורחק מישראל כבר בשנת 2004 בעקבות הגשת בקשה לקבלת מעמד עולה על סמך תיעוד מזויף.

מתכתובת שהתנהלה ביולי 2012 בין המחלקה הקונסולרית המרחבית ובין השגרירות בקייב עולה כי הקונסול בקייב לא בדק את מהימנותם של המסמכים שהגיש המבקש.

האפשרות להיוועץ בנתיב כדי לבחון את מהימנות המסמכים שהגיש וכדי לבדוק אם המבקש מוכר לנתיב לא נידונה בתכתובת האמורה, אף שיש ברשות נתיב אמצעים וידע מקצועי לבחינת זכאותו של המבקש מכוח הוראות חוק השבות.

4. ממשקי מידע מ ת ו ק ש ב י ם : ממסמכי הרשות וממסמכי נתיב עולה כי אף על פי שהם דנו משנת 2002 ואילך בצורך החיוני בממשק מתוקשב בין מערכותיהם הממוחשבות, טרם יושם הדבר¹⁰. בדיון שהתקיים בנושא זה בדצמבר 2011 בנתיב אמר אחד מנציגי הארגון: "הממשק בין נתיב למשרד הפנים עדיין מתעכב ועדיין לא הצלחנו לקדם את הממשקים הנותרים מול רשב"ג [מינהל מעברי הגבול] ומשרד החרוץ".

10 ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת על לשכת הקשר "נתיב" (2013), עמ' 40-41.

הביקורת העלתה כי טרם הוקם ממשק מתוקשב בין מערכות המידע הממוחשבות של הרשות ושל המשרד ובין אלו של נתיב. במצב זה משרד החוץ אינו מקבל מידע מקוון ושוטף מנתיב, הדרוש לנציגיו לצורך הכרעה בבקשות לניפוק אשרות כניסה לישראל.

בתשובת נתיב למשרד מבקר המדינה נכתב כי עד הקמת הממשק המקוון הוא יעביר כל מידע רלוונטי לגורמים המוסמכים במשרד החוץ, במענה לדרישתם.

לדעת משרד מבקר המדינה שיתוף פעולה סדיר בין נתיב ובין המשרד עשוי להועיל לעבודת המדורים הקונסולריים בנציגויות במדינות שבהן פועל נתיב ואף למנוע הכרעות שגויות של הקונסולים בבקשות לאשרות כניסה לישראל. ראוי אפוא שהמשרד ונתיב יגדירו מתכונת עבודה משותפת, ויפעלו ליצור קשר ישיר וסדור בין מערכות המידע של שני הגופים ובין שליחי הגופים המכהנים בנציגויות. עד הקמת הממשק המקוון על משרד החוץ ונתיב לסכם ביניהם כיצד להעביר למשרד באופן שוטף את רשימת ההחלטות שקיבל נתיב בבקשות לקבלת אשרת עולה, ואת המניעים להן.

ניפוק אשרות עבודה לעובדים זרים

התנאים למתן היתר למעסיק ישראלי להעסיק עובדים זרים בישראל והתנאים למתן רישיון עבודה (1/ב) ואשרת כניסה למטרת ישיבת ארעי בישראל נקבעו הן בחוק הכניסה והן בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים). חוק הכניסה קובע כי לא יינתנו אשרה ורישיון עבודה לאזרח זר בלי שמעסיקו קיבל היתר העסקה. סמכויות שר הפנים לפי החוקים האמורים הואצלו לרשות האוכלוסין וההגירה בהחלטת ממשלה מאפריל 2008.

המדורים מוסמכים לנפק אשרות עבודה לאזרחים זרים רק אחרי שקיבלו אישור לכך מהרשות. על פי חוק הכניסה ניתן תוקף האשרה בהתאם לפרק הזמן שנקבע באישור הרשות ועד שלוש שנים.

בשנת 2011 ניפקו כל הנציגויות בחו"ל למעלה מ-14,000 אשרות עבודה, ואילו בשנת 2012 הן ניפקו כ-11,000 אשרות עבודה.

הליך ניפוק אשרות העבודה

בשנת 2005 פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה נוהל להזמנת עובד זר מחו"ל (להלן - נוהל עובד זר), המסדיר את אופן הגשת הבקשה לקבלת רישיון שהייה ואשרת עבודה בידי מעסיק ישראלי עבור עובד זר. הנוהל, שגובש יחד עם משרד החוץ, קובע בין היתר את הליך הטיפול בבקשה למתן אשרת עבודה על ידי הנציגויות בחו"ל שעיקרו בדיקת התאמה בין נתוני המבקש שהומצאו לרשות ובין המסמכים שהוא נדרש להגיש למדור הקונסולרי. הנוהל קובע רשימת מסמכים שעל המבקש למסור למדור הקונסולרי כתנאי לקבלת אשרת עבודה מהנציגות.

יתר על כן, הנוהל אמור קובע כי על הנציגות להזמין את העובד הזר לריאיון אישי ולוודא במהלכו כי הוא דובר אנגלית (למעט במדינות ברית המועצות לשעבר שצוינו בנוהל), כי הוא מודע מראש לכך שיועסק בתחום העסקה מוגדר וכי אין באפשרותו לשנות את תחום העסקה לאחר הגעתו לישראל. זאת ועוד, העובד הזר נדרש לחתום לפני נוטריזציה על הצהרה שלפיה אין לו קרובי משפחה

מדרגה ראשונה בישראל, ולחתום עליה בשנית לפני הקונסול אחרי שהלה הסביר לו את תוכן ההצהרה.

1. הגם שנוהל הרשות האמור גובש כשיתוף האגף לעניינים קונסולריים במשרד הוא טרם הוטמע בתקנון הקונסולרי, ועל כן קיים פער בתנאי מתן אשרת העבודה בין הנהלים של הרשות לאלה של משרד החוץ.

על פי התקנון הקונסולרי מבקש אשרת עבודה אינו נדרש להמציא לנציגות בחו"ל מסמכים אלה, המפורטים בנוהל עובד זר שקבעה הרשות כתנאי לקבלת רישיון שהייה ועבודה: חוזה עבודה מתורגם לשפה שאותה מבין העובד, הכולל אישור מתורגמן על נכונות התרגום בתוספת עותק באנגלית או בעברית, החתום בידי המעסיק הישראלי והעובד ומאומת בידי עורך דין ישראלי; הצהרת העובד בכתב ידו ובשפתו כי הוא מבין את תנאי חוזה העבודה; ואישור ממשרד העבודה המקומי שהלשכה הזרה היא בעלת רישיון תיווך בתוקף על פי חוקי המדינה שבה היא פועלת. התקנון הקונסולרי אינו מורה לקבל את חתימת העובד הזר על רוב המסמכים הנדרשים על פי נוהל הרשות.

יוצא אפוא כי התקנון הקונסולרי אינו מחייב הצגת מסמכים מהותיים, שאותם נדרש העובד הזר להגיש לנציגות בחו"ל על פי נוהל הרשות.

2. (א) במהלך הביקורת שקיים משרד מבקר המדינה בנציגויות בקייב ובמוסקבה עלה כי נציגויות אלה אכן לא דרשו לקבל מהעובדים הזרים את המסמכים האמורים שאינם נכללים בתקנון, אף על פי שהם נדרשים בנוהל הרשות. בביקורת שהיתה בנציגות בטביליסי עלה כי היא דרשה אמנם לקבל חוזה עבודה המתורגם לשפה שאותה מבין העובד, אולם ללא אישור נוטריוני על התרגום.

(ב) נוהל עובד זר והתקנון הקונסולרי קובעים כי במהלך הטיפול בבקשתו צריך העובד הזר לחתום בנציגות על הצהרה שלפיה הוא מסכים לאשר לרשות האוכלוסין וההגירה ליטול ממנו טביעת אצבעות עם כניסתו לישראל או בכל מועד אחר.

בבדיקת משרד מבקר המדינה בשגרירות בטביליסי ביוני 2013, נמצא כי זה ארבע שנים לפחות לא יישמו את הוראת התקנון, וכי הקונסולים ששירתו בנציגות זו הנפיקו אשרות עבודה למבקשים בלי לקבל את אישורם ליטול מהם טביעות אצבעות בישראל. לאגף לעניינים קונסולריים אין נתונים בדבר הטמעתה של הוראה זו בקרב שאר הנציגויות בחו"ל.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב הקונסול בשגרירות בטביליסי: "לאחר ביקור של ביקורת המדינה התחלנו להפעיל החתמה על [הסכמה ל]נטילת טביעת אצבעות".

(ג) נוהל עובד זר קובע כי אחד המסמכים שעל האזרח הזר להגיש בנציגויות לצורך קבלת אשרת עבודה בתחום הסיעוד הוא תעודה רשמית מאושרת כדין ממשרד ממשלתי רלוונטי במדינת מוצאו. מסמך זה מאשר שהמבקש עבר הכשרה לסיעוד במוסד מוכר על ידי המשרד.

על רקע זה פעל הקונסול בנציגות בקייב להגביר את הפיקוח על הליך ניפוק אשרת עבודה בתחום הסיעוד למבקשים מקרב אזרחי מולדובה, באמצעות דרישה להמצאת תעודת הכשרה בתחום

הסיעוד מאומתת בחותמת אפוסטיל¹¹. במענה לתלונה מצד סוכנות כוח אדם מִישראל בעניין סירוב הנציגות בקיבב להנפיק אשרות עבודה לאזרחי מולדובה שלא המציאו את האישורים הדרושים, כתב הקונסול לראש אגף ומעמד ברשות בנובמבר 2012: "כניסה לארץ בהתבסס על מסמכים חלקיים, בדויים או לא מאומתים כדין, פוגעת באינטרסים של מדינת ישראל".

הביקורת העלתה כי אף על פי כן, הורה ראש אגף מרשם ומעמד ברשות לקונסול בקיבב לפטור מדרישה להצגת אישור האימות בחותמת אפוסטיל של מסמכי ההכשרה.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה הרשות כי ראש אגף מרשם ומעמד פטר באופן חריג וזמני מבקשי אשרות עבודה ממולדובה להציג אישור אימות למסמכי ההכשרה המקצועית. אולם בתגובת הקונסול בקיבב נכתב כי המדור הקונסולרי פועל בקביעות בהתאם להנחיה זו, "ואין אנו דורשים אימות בחותמת אפוסטיל על תעודות הכשרה בתחום הסיעוד של אזרחי מולדובה".

לדעת משרד מבקר המדינה ולנוכח הוראות הנוהל ותגובת הרשות בעניין זה, על המדור הקונסולרי בקיבב לפעול להבא בהתאם להוראות הנוהל ולדרוש ממבקשי אשרות עבודה ממולדובה להציג תעודת הכשרה מאומתת בחותמת אפוסטיל. על האגף לעניינים קונסולריים לוודא כי כל הנציגויות בחו"ל מפנות דרישה זו למבקשי אשרות עבודה במדינות השירות.

(ד) נוהל עובד זר קובע כי במועד קבלת אשרת העבודה ימסור הקונסול לעובד עלון מידע - "זכותן בשפה המובנת לו, בו מובהרות היטב חובותיו וזכויותיו" (להלן - זכותון).

כבר בפברואר 2009 הנחה האגף את הקונסולים בכל הנציגויות לחלק לאזרחים זרים המיועדים לעבוד בישראל זכותונים שהפיק משרד הכלכלה בכמה שפות. אולם האגף לא וידא כי כל הנציגויות יישמו את ההנחיה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשגרירויות בקיבב ובמוסקבה ביוני 2013 לא נמצאו זכותונים בשפות המדוברות באותן מדינות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב הקונסול בשגרירויות במוסקבה כי הזכותונים יעודכנו בקרוב ויפורסמו באתר האינטרנט של הנציגות.

עולה אפוא כי הליך ניפוק אשרות העבודה בנציגויות בחו"ל והוראות התקנון הקונסולרי הנוגעות לכך אינם תואמים את הדרישות שנקבעו בנוהלי הרשות על פי חוק הכניסה לישראל וחוק עובדים זרים, אף שנהלים אלה נכתבו על דעת משרד החוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר שכדי למנוע טעויות כאמור, על האגף לכלול בהקדם את הוראות נוהלי הרשות בתקנון הקונסולרי. כמו כן, חשוב שהאגף יקיים בקרה אחר פעילות הנציגויות בתחום ניפוק אשרות העבודה, כדי לוודא שהן פועלות בהתאם להנחיות המעודכנות ולהוראות החוק.

11 מסמכים ציבוריים הנושאים חותמת אפוסטיל, אשר הוצאו באחת המדינות החברות באמנת האג (אפוסטיל), 1961, לרבות מולדובה, תקפים לצורך הצגתם בישראל.

שירותים קונסולריים ונוטריוניים בנציגויות בחו"ל

ניפוק מסמכי נסיעה

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי כל אדם חופשי לצאת מישראל וכי כל אזרח ישראלי הנמצא בחו"ל רשאי להיכנס אליה. מימוש חופש התנועה נעשה באמצעות מסמכי נסיעה, שהם תעודות זהות מוכרות במרחב הבינ-לאומי המאפשרות מעבר בין מדינות, כניסה אליהן ויציאה מהן (להלן - דרכונים). חוק הדרכונים, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הדרכונים) והתקנות שמכוחו (להלן - תקנות הדרכונים) מסדירים את סמכויות שר הפנים לניפוק מסמכי נסיעה ישראלים ולהגבלת תוקפם, וכן את אופן הפעלת הסמכויות. נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה מסדירים את ביצועם.

את רוב הסמכויות ליישום חוק הדרכונים בחו"ל העבירה הממשלה גם לשר החוץ בהחלטתה משנת 1952. שר החוץ אָצַל את מרבית סמכויותיו האמורות לראש האגף, פרט לסמכות לשלול דרכון מאזרח ישראלי. כמו כן אָצַל השר חלק מסמכויותיו לבעלי תפקידים המכהנים בנציגויות בחו"ל.

הליך הטיפול בבקשה להארכת תוקף דרכון ולשינוי פרטים אישיים בדרכון, לרבות מחיקת הגבלות על תוקף הדרכון, אינו מצריך אישור וחתימה של הקונסול. עם זאת, האחריות הכוללת על שינוי הפרטים האישיים בדרכון, על הארכת תוקפו ועל שינוי ההגבלות הקבועות בו מוטלת על הקונסול.

במסגרת קורס הכשרה שערך האגף במטה המשרד באפריל 2013 למיועדים לתפקידי עובדים מקומיים ישראלים במדורים בחו"ל (להלן - עמ"י) נאמר למשתתפים כי הם אמורים לטפל בבקשות אלה בעצמם באמצעות המערכת הממוחשבת.

בדיקת משרד מבקר המדינה שנעשתה בנציגויות בקייב, במוסקבה ובטביליסי העלתה כי העמ"י מאריכים תוקף של דרכונים ומשנים בהם פרטים, כגון מחיקת הגבלות על תוקף הדרכון, בלא שהקונסול מעורב בכך. יש לציין שהסמכויות לנציגים בחו"ל מכוח חוק הדרכונים לא הואצלו לעמ"י. גם התקנון אינו מסדיר את סמכויותיהם של העמ"י בעניין הפעולות הללו, שאינן מצריכות אישור וחתימה של הקונסול.

מתן סמכות חתימה לעמ"י

העמ"י אינם רשאים ואינם מוסמכים לקבל החלטות ולחתום על מסמכים קונסולריים ונוטריוניים, אלא אם כן קיבלו כתב מינוי לכהן כסגני קונסול. בשנים האחרונות בחנה הנהלת המשרד את האפשרות להעניק גם לעמ"י שלא קיבלו כתב מינוי כאמור, סמכות לקבל החלטות ולחתום על מסמכים קונסולריים ונוטריוניים. ואולם בדיון האחרון שהתקיים בנושא זה בינואר 2013 בראשות ראש חטיבת תיאום שבלשכת המנכ"ל, נקבע כי "כשיטה לא תינתן סמכות חתימה לעמ"י".

בתקן המשרד קיימת משרה אחת לנציג במשרת סגן קונסול, והיא בתקן השגרירות ברבת עמון. התקן מאויש בעובד המשרד שמונה לתפקיד בישיבת ועדת המינויים מספטמבר 2009. בפרוטוקול הדיון האמור נכתב כי הנציגות ברבת עמון היא "מקום ייחודי, נסיבות שירות מיוחדות, על הסגן להיות בעל יכולת להיות מחליף לקונסול לכל דבר".

התקנון הקונסולרי אינו קובע קריטריונים למינוי עובדים לתפקיד זה, ולא נקבעו תנאי הכשירות הנדרשים לו. ממסמכי האגף הקונסולרי עולה כי הנהגה המקובלת היא שבמדורים קונסולריים שבהם היקף העבודה מצריך העסקת עובד נוסף בעל סמכות קבלת החלטות וחתימה, מאשר האגף מינוי סגן קונסול מקרב העמ"י. על פי רוב אישור האגף למינוי עמ"י לתפקיד סגן קונסול מותנה בתנאים

אלה: בנציגות מועסק קונסול בכיר הכשיר ללוות את עבודת סגנו; העובד מועסק בנציגות למעלה משנה, נמצא מתאים למילוי התפקיד האמור והוכשר לכך; והעובד צפוי לעבוד בנציגות במשך שנתיים נוספות.

במועד הביקורת שימשו בתפקיד סגן קונסול, נוסף על התקן המאושר ברבת עמון, 11 עמ"י שהועסקו בנציגות אלה: בריסל, ברלין, לונדון, לוס אנג'לס, מוסקבה, מיאמי, ניו יורק, סן פרנסיסקו, פריז, קישיניב ורומא.

הביקורת העלתה כי אף שקיבלו סמכויות לשיקול דעת והכרעה הדומים לאלה של הקונסול, אף לא אחד מהעובדים האמורים קיבל מהאגף הכשרה תואמת לכך. יתר על כן, במדור הקונסולרי בקישיניב אין מכהן קונסול כלל, והעמ"י המכהן שם בתפקיד סגן הקונסול משמש הלכה למעשה ראש המדור הקונסולרי במקום, אף על פי שהוכשר לתפקיד עמ"י בלבד ולא לתפקידים הייחודיים לקונסול.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע בעניין זה אגף מ"א כי "יחודדו הקריטריונים למינוי עובדים לתפקידי סגני קונסול בנציגות בחו"ל".

ביצוע פעולות נוטריוניות

חוק הנוטריונים, התשל"ז-1976 (להלן - חוק הנוטריונים) מקנה לנוטריון (עורך דין שעסק במקצוע 10 שנים לפחות והוסמך כנוטריון), בין היתר, את הסמכויות האלה: לאמת חתימה על מסמך; לאשר שמי שחתם על מסמך, בשם זולתו, היה מוסמך לכך; לאשר נכונותו של העתק מסמך; לאשר נכונותו של תרגום מסמך; לקבל ולאשר תצהיר והצהרה אחרת; לאשר שאדם פלוני חי; ולאמת הסכם ממון בין בני זוג, שנכרת לפני הנישואים.

מתן הכשרה נוטריונית לנציגים

חוק הנוטריונים קובע כי נציג קונסולרי ונציג דיפלומטי של המדינה¹² רשאים להשתמש בסמכויות נוטריון במסגרת מילוי תפקידם בחו"ל "ודין פעולה שנעשתה בידי נציג כאמור מכוח סמכויות אלה כדין פעולה של נוטריון" (להלן - הנציג).

1. בדיקה אקראית של חלק מהפעילות הנוטריונית במדורים בחו"ל העלתה כדלקמן:

(א) ביולי 2009 חתם אזרח רוסי לפני הקונסול בנציגות במוסקבה על שטר משכנתה בעברית, והקונסול אישר את חתימתו, אף שלפי דיווח הקונסול האזרח לא הבין את תוכנו של השטר.

12 "נציג דיפלומטי" מוגדר בפקודת הראיות: שגריר, ציר, ממונה על שגרירות או צירות, יועץ, מזכיר ראשון, מזכיר שני, מזכיר שלישי של שגרירות או צירות, המשמשים בתפקידם במדינות חוץ. "נציג קונסולרי" הוא: קונסול כללי, קונסול, סגן קונסול, קונסול כללי בפועל, סוכן קונסולרי, המשמשים בתפקידם במדינות שמחוץ לישראל.

(ב) בנובמבר 2011 הגיש אזרח ישראלי תושב יפן תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, ולפיה סירב הקונסול בשגרירות ישראל בטוקיו לאשר בחתימתו הצהרה לפי חוק הנוטריונים. בירור התלונה בנציבות תלונות הציבור העלה כי התלונה הייתה מוצדקת, וכי הקונסול פעל שלא כדין.

(ג) ביולי 2012 נודע באקראי למחלקה הקונסולרית המרחבית על כמה מדינות שבהן אישים שניתן להם באותן מדינות מעמד של "קונסול כבוד"¹³ מטעם ישראל "ביצעו פעולות קונסולריות שונות עבור אזרחים ישראלים ומקומיים כאחד", ובייחוד פעולות נוטריוניות, אף שהם אינם מוסמכים לעשות פעולות אלו.

בעניין אחרון זה כתב מנהל המחלקה האמורה בנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה: "הדבר חמור, שכן מדובר בפעולות נוטריוניות דמה, שהרי לא נרשמו בספר הנוטריוני הישראלי". אגף משפט במשרד כתב בעניין זה כי מדובר ב"מיעוט ליקויים ביחס להיקף הפעולות הנוטריוניות המתבצעות מדי יום בכ-100 נציגויות ברחבי העולם".

2. במצגת שהציג אגף משפט לגורמי המשרד בשנת 2013 צוין כי מסמכים שעליהם חותם אדם לפני נוטריון נועדו להבטיח את תקינות פעולותיו המשפטיות של החותם, בין היתר, באמצעות הפקדתם במאגרים רשמיים ובארכיונו של הנוטריון. כמו כן נכתב במצגת כי אישור נוטריוני הניתן בנציגויות הוא מסמך משפטי בעל תוקף ראייתי אשר עצם החתימה עליו אינה ניתנת לערעור.

חוק הנוטריונים מתנה את מתן הסמכויות הנוטריוניות לנציגים הקונסולריים ולנציגים הדיפלומטיים בהשתתפותם "בהשתלמות קצרה, במתכונת שיקבע המנהל הכללי של משרד החוץ, או מי שהוא הסמיך לכך, בהתייעצות עם ועדת הרישיונות"¹⁴.

המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי באגף משפט אמונה, בין השאר, על הכשרת עובדי המשרד בתחומים הנוטריוניים. ההכשרה שמעניקה מחלקה זו בשיתוף מחלקת הדרכה ומחשוב באגף לעובדי המשרד היוצאים לחו"ל, שהם בעלי זכות חתימה על מסמכים נוטריוניים, מסתכמת בשמונה שעות לימוד.

באפריל 2013 כתב מנהל המחלקה הקונסולרית המרחבית לאגף משפט כי הנציגים המשרתים בנציגויות אינם נבחנים במסגרת ההכשרה הנוטריונית הניתנת להם. בספטמבר אותה שנה כתב אגף משפט למשרד מבקר המדינה בעניין זה: "המשרד מקיים מבחן בתום ההשתלמות רק לאותם עובדים שאמורים לשמש כקונסול, במסגרת הקורסים המלאים".

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור חשיבות ההקפדה על תקינות הפעילות בתחום הנוטריוני כאמור, על המשרד לוודא שלא רק נציגים בתפקידי קונסולים, אלא כל הנציגים הנדרשים מעת לעת לבצע פעולות נוטריוניות בנציגויות בהיעדר הקונסול, יקבלו את מלוא ההכשרה המתחייבת על פי חוק הנוטריונים.

בינואר 2014 הודיע אגף משפט למשרד מבקר המדינה כי "החל מקורס ההכשרה ליוצאים לחו"ל שיתקיים בחודש פברואר 2014, תנאי להסמכה הנוטריונית יהיה עמידה במבחן בציון עובר של 80".

13 תואר דיפלומטי שמעניקה מדינה לתושב מדינה זרה. תואר זה מסמיכו לייצג אינטרסים של המדינה המעניקה במדינת תושבותו.

14 "ועדת רישיונות" היא ועדה סטטוטורית הפועלת מכוח החוק האמור והיא מונה שבעה חברים: בראש הוועדה מנכ"ל משרד המשפטים, ונוספים עליו שני נציגי לשכת עורכי הדין, שלושה נציגי ציבור ונוטריון.

מפאת חשיבותה של הפעילות הנוטריונית בנציגויות בחו"ל ומפאת ההשלכות המשפטיות האפשריות על הצדדים הנוגעים בדבר ועל צדדים שלישיים, ראוי שאגף משפט יבחן את הצורך להגדיל את היקף ההכשרה הנוטריונית של עובדי המשרד ולקיים הדרכות עתיות, ביחוד בנציגויות שבהן מתבצעת פעילות זו בהיקף נרחב.

בתשובתו מינואר 2014 כתב אגף משפט כי המשרד מכין תכנית הכשרה חדשה בתחום הנוטריוני שתכלול גם הכשרה מעשית ומשחקי סימולציה, וכי המשרד גם שוקל אפשרות לקיים הכשרות מעונן בנציגויות בחו"ל באופן שיטתי, בכפוף לאילוצים תקציביים.

בקרה על הפעילות הנוטריונית בנציגויות

המחלקה לרישוי נוטריונים במשרד המשפטים (להלן - המחלקה לרישוי נוטריונים) אמונה על פיקוח רציף על עבודת נוטריונים ברחבי הארץ באמצעות מבקרים המקיימים ביקורות מטעמה. המחלקה האמורה מקבלת דיווחים שוטפים מהמבקרים, ובסמכותה לנהל מעקב אחר תוצאות הביקורות ובמקרים מתאימים לגבש מסקנות והמלצות בדבר העמדה לדין משמעתי של נוטריונים בכפוף להחלטת היועץ המשפטי לממשלה. המחלקה גם מבררת תלונות של הציבור הרחב המוגשות נגד נוטריונים ובסמכותה לגבש המלצות בדבר העמדתם לדין משמעתי כאמור.

1. משרד החוץ אינו מקיים בשגרה בקרה שוטפת על הפעולות הנוטריוניות שעושים הנציגים הקונסולריים והדיפלומטיים בחו"ל, כפי שעושה משרד המשפטים בדבר הפעילות הנוטריונית בישראל.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב אגף משפט כי הבקרה על הפעילות הנוטריונית משולבת בבקורות התקופתיות שעושים קציני המנהלה האזוריים בנציגויות. עוד הוסיף, כי ביצוע בקרה "שיטתית" בתחום הנוטריוני מצריכה תקציב ומשאבים.

2. עד שנת 2013 לא היו קשרי עבודה בין האגף לעניינים קונסולריים ואגף משפט ובין המחלקה לרישוי נוטריונים, בכל הנוגע להתוויית פעולות הבקרה ולמתן הנחיות משפטיות ועדכונים מקצועיים הנוגעים לפעילות הנוטריונית במדורים. רק באפריל 2013, במהלך הביקורת, סיכמו נציגי שני המשרדים לפעול ליצירת ממשק עבודה בתחומים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי שיתוף הפעולה בין המשרדים האמורים יתבטא גם במתן סיוע והדרכה מצדו של משרד המשפטים לגיבוש מתכונת הבקרה המקצועית הרצויה של מטה המשרד על הפעילות הנוטריונית בנציגויות בחו"ל.

ביצוע בדיקות גנטיות בנציגויות לתינוקות שנולדו בחו"ל

הזכות לקבלת אזרחות ישראלית מוקנית מכוח העילות המנויות בחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות). ילד שהורתו ולידתו הייתה בישראל מאישה שהסכימה לשאת היריון וללדת ילד עבור בני זוג (להלן - ההורים המיועדים) במסגרת הסכם שאושר בהליך שנקבע בחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפונדקאות), יירשם

במרשם האוכלוסין כאזרח ישראלי בהתאם לצו הורות שניתן בבית המשפט לענייני משפחה לבקשת ההורים המיועדים.

בישראל אין כיום חוק המסדיר הכרה בהסכמים לנשיאת עוברים כאמור (להלן - הסכם פונדקאות) הנחתמים ומבוצעים בחו"ל. לפיכך, לידתו של ילד בעקבות פעולה הסכמית פרטית של אזרחים ישראלים המבוצעת בחו"ל אינה נמצאת בפיקוח המדינה.

בהתאם למקובל כיום בישראל, אזרחים ישראלים המבקשים להוכיח באמצעות בדיקה גנטית כי יש קשר משפחתי בינם ובין מי שנולד בעקבות הסכם פונדקאות פונים לבית המשפט לענייני משפחה, אשר בסמכותו להורות לקיים בדיקות להוכחת הקשר הגנטי. משנת 2005 ואילך מרכזת מחלקת קשרי חוץ וזרים באגף לעניינים קונסולריים את הטיפול בצווים של בית המשפט לענייני משפחה לביצוע בדיקה גנטית בנציגויות בחו"ל. בשנת 2005 טיפלה המחלקה האמורה בתיק אחד בלבד בנושא זה, בשנת 2010 ב-49 תיקים, ואילו בשנת 2012 היא טיפלה ב-255 תיקים. אגף משפט מתאם את הפעולות בתחום זה בין משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, רשות האוכלוסין וההגירה ובין הנציגויות.

המלצות לתנאי ההכרה בישראל בהסכם פונדקאות בחו"ל ובתוצאותיו הותוו במסגרות ועדה ציבורית, שמינה ביולי 2010 מנכ"ל משרד הבריאות דאז לבחינת אסדרה חקיקתית של נושא הפיריון וההולדה בישראל בראשות פרופ' שלמה מור-יוסף (להלן - ועדת מור-יוסף). דוח ועדת מור-יוסף שפורסם במאי 2012, עוסק בפירוט בסוגיות הערכיות והמקצועיות הכרוכות בנושא הפונדקאות בחו"ל¹⁵. ועדה ליישום המלצות ועדת מור-יוסף הגישה ביולי 2013 את המלצותיה לשרת הבריאות. יצוין כי משרד החוץ איננו בעל סמכות ההכרעה בסוגיות העולות במסגרת הליך הפונדקאות.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן ביצוע הבדיקה הגנטית במדורים, ולהלן הממצאים:

1. חוק מידע גנטי, התשס"א-2000 (להלן - חוק מידע גנטי), קובע הוראות לעניין ביצוע בדיקה גנטית להוכחת קשרי משפחה לצרכים שונים, לרבות לצורך הכרה במעמדו האזרחי של אדם באמצעות הוכחת קשר הורי ביולוגי בינו ובין אזרח ישראלי. שר הבריאות ממונה על ביצועו של חוק זה.

תקנות מידע גנטי (עריכת בדיקה גנטית לקשרי משפחה, תיעוד ושמירת תוצאותיה), התש"ע-2010 (להלן - תקנות מידע גנטי) קובעות כי בית משפט רשאי להורות על נטילת דגימה מנבדק ששוהה מחוץ לישראל (להלן - הנבדק) בנציגות דיפלומטית או קונסולרית של המדינה בחו"ל. בנסיבות אלה יזוהה הנבדק במקום נטילת הדגימה, והדגימה שניטלה ממנו תישלח למעבדה בישראל בצירוף העתקים של מסמכי הזיהוי ותצלומי העדכני של הנבדק. כן קובעות התקנות כי מנכ"ל משרד החוץ יקבע הנחיות ביצוע בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים ועם מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, ובהסכמת מנכ"ל משרד הבריאות.

(א) בהנחיות פנימיות שפרסם משרד הבריאות בדצמבר 2010 (להלן - הנחיות משרד הבריאות) נקבע, בין היתר, כי במקרה שהדגימה תילקח בישראל במקום שאינו מוסד רפואי "מנהל המעבדה בה תבצע הבדיקה הגנטית אחראי לוודא כי נטילת הדגימה מתואמת... עם בעל המקצוע הרפואי שעתיד ליטול את הדגימה". אשר לבדיקת אדם השוהה בחו"ל קבע אותו נוהל כי "נטילת דגימה בחו"ל לשם הבאתה לבדיקה בישראל תיעשה באמצעות משרד החוץ בלבד, לפי נוהל והנחיות של מנכ"ל משרד החוץ".

הלכה למעשה, את הבדיקה הגנטית, שכרוכה בנטילת דגימות רוק מריריות הלחיים של תינוקות שהובאו על ידי ההורים המיועדים למדורים בנציגויות, מבצע בנציגויות הקונסול או עובד מקומי

15 משרד הבריאות, "המלצות הוועדה הציבורית לבחינת אסדרה חקיקתית של נושא הפיריון וההולדה בישראל" (2012).

וכאשר היא נעשית בבית חולים הדגימה ניטלת בידי צוות רפואי בנוכחות הקונסול (ראו להלן). יצוין כי לערכת המבחנות שהמשרד שולח לנציגויות מצורף מסמך הנחיות לשם ביצוע הבדיקה בתינוק.

נמצא כי למרות הגידול החד שחל בשנים האחרונות בכמות התינוקות שניטלו מהם דגימות גנטיות בנציגויות בחו"ל, לא קבע המשרד הוראות מיוחדות לעניין אופן ניטלת הדגימה הגנטית מתינוק בחו"ל.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב אגף משפט במשרד כי "משרד החוץ אינו מכיר הנחיות אלה [של משרד הבריאות], שלא תואמו עמו ואף לא הובאו לידיעתו". עם זאת הודיע אגף משפט למשרד מבקר המדינה כי המשרד "ישקול להוסיף או לחדד מספר היבטים הנוגעים לביצוע הבדיקה... בתינוק כתוצאה מהליך פונדקאות".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב ברגישות הנושא ונוכח הגידול החד בהיקף הפעילות בתחום זה, על משרד החוץ לבחון את הצורך לקבוע הוראות בדבר אופן ניטלת הדגימה מתינוק בנציגויות ישראל בחו"ל ובדבר אמצעי זהירות הנדרשים מנוטל הדגימה. זאת בתיאום ובהסכמה של גופים הנוגעים לעניין.

(ב) תקנות מידע גנטי קובעות כי אם לא הורה בית המשפט אחרת, תינטל הדגימה בנציגות דיפלומטית או קונסולרית של ישראל או על פי הסדר "שנקבע מכוח הסכם בין מדינת חוץ למדינת ישראל, המנוי בתוספת השלישית [לתקנות]".

הביקורת העלתה כי בכמה מקרים הורה המשרד לקונסולים ליטול דגימות רוק מתינוקות פגים שהיו מאושפזים בבתי חולים ברחבי הודו וגיאורגיה, שלא בהתאם להוראת התקנות.

ממסמכי המשרד עולה כי ביצוע בדיקות גנטיות לפגים בבתי חולים במדינות השירות מעורר קשיים משפטיים ורפואיים, והועלה חשש כי תוטל על המשרד אחריות נזיקת בגינן.

בתגובה על ממצאי הביקורת כתב אגף משפט: "רק במקרים חריגים ובתיאום עם כלל משרדי הממשלה המוסמכים - במקרים שבהם הוצגו מסמכים רפואיים, כי קיים הכרח רפואי, שנבחן ואושר על ידי הגורם המקצועי... ועל בסיס הומניטארי וקונסולרי - נעתר משרד החוץ לבקשה וערך את הבדיקה הגנטית במרכז הרפואי שבו אושפז התינוק [בחו"ל]". עוד צוין בתגובת אגף משפט כי במקרים האמורים נעשות הבדיקות בידי רופאים ובנוכחות הקונסולים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שההוראות שייגבש המשרד יכללו גם הוראות הנוגעות לנטילת דגימות מתינוקות פגים בכפוף לאמור בתקנות מידע גנטי.

2. חוק מידע גנטי מסדיר את אופן קבלת הסכמתו של הנבדק לבדיקה גנטית ולנטילת הדגימה ממנו, עובר לביצועה, בהתאם להוראות חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996. בחוק מידע גנטי נקבע כי "לעניין הסכמה מדעת לשם לקיחת דגימת DNA מזוהה ובדיקתה יינתן לנבדק... הסבר בדבר המשמעות של עריכת בדיקה גנטית, לגביו ולגבי קרוביו", וכי "לכל נבדק יינתן הסבר בכתב [בטופס שנוסח באישור מנכ"ל משרד הבריאות] בדבר זכויותיו לעניין לקיחת דגימת DNA ועריכת בדיקה גנטית".

הנחיות משרד הבריאות, התקפות בכל מקום שבו מבוצעת הבדיקה, כוללות טופס הסבר מפורט בכתב על הבדיקה וכן טופס הסכמת הנבדק ללקיחת הדגימה שעליו יחתום הנבדק טרם נטילת הדגימה.

הביקורת העלתה כי הנציגויות אינן מחתימות את הנבדקים על הטפסים האמורים, וכי הנחיות משרד הבריאות, לרבות הטפסים הללו, לא עוגנו בתקנון הקונסולרי. אי לכך מעיר משרד מבקר המדינה למשרד כי עליו להנחות את הנציגויות להשתמש בטופס האמור כדי שתהיה בידיהן הסכמה בכתב לביצוע הבדיקה, ואף לעגן את הנחיות משרד הבריאות בתקנון.

בתשובתו הודיע משרד החוץ כי הוא מקבל את הביקורת, וכי יעדכן את הנוהל הקונסולרי לביצוע בדיקות גנטיות בהתאם לכך.

טיפול קונסולרי במוסגרים לחו"ל

חוק ההסגרה, התשי"ד-1954 (להלן - חוק ההסגרה) קובע כי לא יוסגר אזרח ישראלי החשוד בביצוע עברה בחו"ל למדינה אחרת, המבקשת את העמדתו לדין בשטחה ואשר בינה ובין ישראל נחתם הסכם "בדבר הסגרת עבריינים" (להלן - המדינה המבקשת), אם היענות לבקשה עלולה לפגוע בתקנת הציבור או באינטרס חיוני של מדינת ישראל. פגיעה בתקנת הציבור כוללת, בין היתר, חשש מנקיטת הליכים משפטיים לא הוגנים במדינה המבקשת או חשש מפגיעה בחייו של החשוד המבוקש.

שר המשפטים הוא הגורם הממשלתי האחראי לביצוע חוק ההסגרה. את הטיפול בבקשות הסגרה מחו"ל מנהלת המחלקה לעניינים בין-לאומיים בפרקליטות המדינה. על פי הצורך מקבלת מחלקה זו סיוע מאגף משפט ומיחידות נוספות במשרד החוץ. משנת 2007 ועד שנת 2013 הסגירה ישראל 41 מבוקשים. במשך השנים אירע שמבוקשים טענו לפני בתי המשפט ושר המשפטים כי יש חשש שההליכים שתנקוט המדינה המבקשת נגדם לא יהיו הוגנים או שבעקבות ההסגרה תישקף סכנה לחייהם.

התקנון הקונסולרי קובע את התנאים שעל פיהם מקיימים נציגים ביקורי עצירים ישראלים במתקני כליאה בחו"ל. מטרת הביקורים היא לוודא שמתקיימים שלושה תנאים עיקריים: 1. תנאי מעצרו של העציר סבירים בהתאם למקובל במקום; 2. העציר מקבל טיפול במידת הצורך ובהתאם למצבו; 3. העציר זוכה לייצוג משפטי בהתאם לחוק המקומי (להלן - ביקורים קונסולריים).

בשנת 2007 הגישה אוקראינה בקשה להסגרת אזרח ישראלי, שעלה מאוקראינה לישראל בשנת 1999, בחשד למעורבותו ברצח שוטר אוקראיני בשנת 1997 (להלן - המערער או המבוקש). במרץ 2009 אישר בית המשפט העליון פסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים שהכריז על המבוקש "בר הסגרה" בהתאם לחוק. בית המשפט העליון התנה את ההסגרה, בין היתר, בכך שיתקיימו "ביקורים קונסולריים תכופים יחסית כאילו היה [המערער] אזרח ישראל בלבד [ולא בעל אזרחות כפולה]"¹⁶ (להלן - תנאי ההסגרה).

16 ע"פ 250/08 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, תקדין-עליון 2009(1), 3743 (מ-12.3.09).

בנובמבר 2009 החליט שר המשפטים להורות על הסגרתו של המבוקש כאמור, והמבוקש הגיש עתירה לבג"ץ נגד ההחלטה. בפסק הדין הסופי שניתן בבית המשפט העליון בפברואר 2010 נדחתה העתירה, אולם בג"ץ קבע כי "שר המשפטים חתם על הצו [צו ההסגרה] רק לאחר שהונחו בפניו התחייבויותיהן של רשויות אוקראינה לקיום התנאים שנקבעו בפסק הדין בערעור". בדבר תנאי ההסגרה נכתב בפסק הדין: "מסבירים המשיבים [שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה] כי כמקובל בהליכי הסגרה, קיים מנגנון פיקוח הכולל ביקור קבוע ותדיר של הקונסול הישראלי, המעביר דיווח על מצב המוסגר. בנוסף, בא כוח היועץ המשפטי לממשלה יפנה מעת לעת לעמיתו באוקראינה לשם קבלת דיווח שוטף על התקדמות ההליכים המתנהלים נגד העותר ועל מצבו הכללי"¹⁷.

ביולי 2010 הוסגר המבוקש לאוקראינה. למחרת הגעתו קבע בית המשפט המקומי כי המבוקש ישוחרר בתנאים מגבילים. בתום חקירתה במרץ 2012 עצרה המשטרה האוקראינית את המבוקש.

באפריל 2012 ביקשה הפרקליטות ממשרד החוץ לקיים "ביקורים קונסולריים בהקדם האפשרי" אצל המבוקש. במאי 2012 הודיעה המחלקה לישראלים בחו"ל לקצינת המנהלה דאז בשגרירות בקייב כי "שר המשפטים הישראלי מבקש ביקור מידי של האסיר [המבוקש] על ידי נציג רשמי של השגרירות". בעקבות זאת פנתה השגרירות כמה פעמים לרשויות הרלוונטיות באוקראינה לתיאום מועד הביקור, אך דיווחה כי לא קיבלה מענה של ממש לפניויתה. ביולי אותה שנה ביקר הקונסול בקייב את המבוקש במעצרו. במענה לדיווח על ביקורו כתבה לו המחלקה לישראלים בחו"ל: "מאחר ו[המבוקש] נמצא בפרופיל גבוה, ממליץ על שכיחות ביקורים גבוהה מהרגיל. אם באמצעותך ואם באמצעות נציגך מהשגרירות".

באפריל 2013 פנתה הפרקליטות לאגף משפט במשרד בבקשה לדעת אם מאז הביקור ביולי 2012 התקיים ביקור נוסף אצל המבוקש. אף שבמאי 2013 הורה מטה המשרד לקונסול בשגרירות בקייב להגביר את שכיחות הביקורים אצל המבוקש "מאחר ואנו כבולים בצו שופט ישראלי", בסופו של דבר לא ביקר נציג מהשגרירות אצל המבוקש. בתשובתו למטה המשרד טען הקונסול כי ניסיונותיו לתאם עם הרשויות באוקראינה מועד לביקור נוסף לא צלחו.

מבדיקת פעולותיו של הקונסול מיולי 2012 עד מאי 2013 עולה כי בפרק הזמן האמור הוא לא פעל לתאם עם הרשויות באוקראינה ביקור נוסף אצל המבוקש.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה גרס משרד החוץ כי הביא לידיעת הפרקליטות מידע בדבר טענות על קשיים בתיאום הביקור. אולם בתשובותיה טענה הפרקליטות כי לא קיבלה שום מידע בעניין זה, וכי אילו הייתה מקבלת מידע כזה הייתה פועלת מיד לכירור הנושא עם רשויות התביעה באוקראינה שעמן היא עומדת בקשרי עבודה שוטפים.

השתלשלות האירועים מעת שנעצר המבוקש במרץ 2012 מלמדת כי הוא לא זכה לביקור קונסולרי "קבוע ותדיר" כפי שהורה בית המשפט העליון: במשך למעלה משנה וחצי, מיולי 2012 ועד פברואר 2014, לא ביקר אצלו נציג רשמי של המדינה ולו פעם אחת. משום כך גם נפקד מרכיב חשוב ממנגנון הבקרה והפיקוח שעליו דיווחה הפרקליטות לבית המשפט העליון, ואשר בהתבסס עליו, בין היתר, הוחלט לאשר את ההסגרה.

17 בג"ץ 9420/09 פלוני נ' שר המשפטים ואח', תקדין-עליון 2010(1), 10829 (מ-3.2.10).

יצוין כי בינואר 2014 כתב הקונסול בשגרירות בקייב למשרד מבקר המדינה כי נדרש סיועה של הפרקליטות כדי לממש את החובה לבקר את המבוקש במאסרו.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החוץ לקיים בקרה על הפעילות הקונסולרית בתחום ביקורי האסירים ולוודא כי במסגרתה מיושמות הוראות בית המשפט וההתחייבויות שניתנו לו. כמו כן עליו לפנות לפרקליטות ולעדכנה בכתב במקרים כדוגמת המקרה האמור. נוכח תשובת קונסול ישראל בקייב, על הפרקליטות לבדוק את טענות המשרד עם הרשויות באוקראינה כדי לאפשר ביקור קונסולרי אצל המבוקש ללא דיחוי. ראוי גם כי להבא תבצע הפרקליטות מעקב כדי לוודא שהשגרירות מקיימת את הוראות בית המשפט ופועלת בהתאם להודעותיה אליו, במקרים דוגמת אלה, באמצעות פנייה מפעם לפעם לעמיתיה באוקראינה לשם קבלת דיווח שוטף על מצבו הכללי של המבוקש.

סיכום

האגף לעניינים קונסולריים והמדורים בנציגויות ישראל בעולם עוסקים בפעילות בעלת חשיבות ציבורית רבה המאופיינת במורכבות מקצועית ניכרת. לשם כך נדרשים גורמים אלה להיות בעלי יכולת, כישורים והכשרה ייעודית. הפעילות הקונסולרית היא תחום מרכזי בפעילות משרד החוץ. היא נוגעת הן לשמירה על זכויות יסוד חוקתיות ועל זכויות מכוח דיני האזרחות והן למגוון סוגיות בעלות חשיבות ציבורית, לרבות מניעת כניסה בלתי חוקית לישראל ואישור מסמכים נוטריוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהמשרד יוכל לספק לציבור הרחב שירות מקצועי איכותי עליו לפעול למתן הכשרה מתאימה לכל עובד המיועד למלא תפקיד קונסולרי במטה ובנציגויות, להטמיע את הוראות התקנון הקונסולרי בקרב נותני השירות ולפקח על פעילותם הסדירה. יתרה מזו, על המשרד לגבש פתרונות הולמים ויעילים לתקלות שנמצאו בתחומי איכות השירות בנציגויות, כדי שכל פנייה שתתקבל בהן תזכה למענה זמין, עדכני ומועיל.

אחד הלקחים שהופקו מפרשיית החשד לקבלת שוחד בידי עמ"ז בנציגות באסיה הוא שעל האגף להנחות את הקונסולים לקיים הליכי בקרה יזומה וסדירה על פעילותם של העובדים המקומיים במסגרת ניהול תהליך ניפוק האשרות, לרבות בענייני איכות עבודתם, מידת בקיאותם בנהלים הרלוונטיים וכן בתחומי האתיקה המקצועית. זאת כדי למנוע ככל האפשר את הישנותן של תקלות דומות בנציגויות נוספות.

מימוש אחריותו של השירות הקונסולרי בתהליך ניפוק האשרות לזרים מחייב שיתוף פעולה הדוק בין משרד החוץ ובין רשות האוכלוסין וההגירה. במסגרת זו על הנציגויות לקבל מן הרשות את כל המידע הרלוונטי בעניינם.

כמו כן ראוי שהמשרד, הרשות ולשכת הקשר "נתיב" יקימו ממשק מתוקשב בין המערכות הממוחשבות של כל אחד מהם, ואף יגבשו נהלים בין-ארגוניים המסדירים את הטיפול בנושאים האמורים. בד בבד על הקונסולים להיות מעורבים באופן פעיל בפיקוח על תהליך הטיפול בבקשות לאשרות, שמבוצע לרוב בידי העובדים המקומיים, ולקבל החלטות בעניין ניפוק האשרות לאחר שיוודאו כי הבדיקות הנדרשות יבוצעו על פי נוהלי הרשות ולאחר שיביאו בחשבון את כל הנתונים הרלוונטיים בעניינם של המבקשים.

הקפדה על מתן שירותים קונסולריים ברמה מקצועית גבוהה ועל נורמות של מתן שירות נאות לציבור מבטיחה הן הגנה על זכויות יסוד ואינטרסים חיוניים והן תרומה לשיפור פניה של ישראל בקרב מבקשי שירות ומידע בכל רחבי העולם.

