



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ט שבט תשע"ז
15 בפברואר 2017

מידע בדבר הסדרת תוקף הדרכון הנדרש מאזרחים זרים בכניסה לישראל

מסמך זה נכתב בעבור הוועדה לפניית הציבור של הכנסת בראשות חבר הכנסת ישראל אייכלר, לקראת דיון בנושא "הסדרת תוקף הדרכון הנדרש מאזרחים זרים בכניסה לישראל". הדיון מתקיים בעקבות פניות של אזרחים זרים בבקשה לאפשר כניסתם עם דרכון התקף למשך שהייתם בישראל וללא דרישה לתוקף דרכון העומד על חצי שנה לפחות. במסמך זה יוצגו הנהלים וחוסר הבהירות שהיו קיימים עד עתה והשינויים שנעשו במהלך הכנת מסמך זה בעקבות הבירור שערכנו בנושא, לבקשת הוועדה, אל מול הגורמים הנוגעים בדבר.

1. הסדרה

חוק הדרכונים, התשי"ב-1952 קובע כי כניסה ויציאה מהארץ תעשה באמצעות דרכון או תעודת מעבר. על-פי החוק, אזרח ישראלי יציג, בעת כניסתו לישראל ובעת יציאתו ממנה, לפני קצין ביקורת הגבולות, דרכון ישראלי או תעודת מעבר ישראלית.¹ על פי פרסום באתר הרשמי של משרד החוץ כניסת אזרח ישראלי לארץ תתאפשר גם אם הדרכון אינו בתוקף.²

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 קובע כי על אזרח זר המעוניין להיכנס לישראל, להציג דרכון או תעודת מעבר בתוקף בפני קצין ביקורת הגבולות. בנוסף לכך, חלה חובה על חברות ההסעה או התעופה להחזיר לארץ המוצא כל אדם שנמצא שאינו רשאי להיכנס לישראל. מנוסח החוק לרבות תיקוני חקיקה, צווים ותקנות³, לא עולה כי אזרח זר נדרש להציג דרכון בתוקף של חצי שנה ממועד יציאתו המתוכנן. כמו כן, לא נמצאה בפרסומי משרד הפנים הסדרה מינהלית בה נקבעה דרישה זו. יחד עם זאת, על-פי פניית ציבור שהתקבלה בוועדה בנושא ועל-פי נציג חברות התעופה⁴, אזרח זר שדרכונו אינו בתוקף של חצי שנה, בדרך כלל לא יורשה לעלות על טיסה לישראל.

2. תוקף הדרכון הנדרש בכניסת אזרח זר לישראל

עד לאחרונה אזרח זר שהיה מעוניין להכנס לארץ נדרש להציג דרכון בתוקף של ששה חודשים לפחות מיום היציאה המתוכנן וכן להציג את כרטיס הנסיעה חזרה. דרישה זו צוינה באתר משרד החוץ,⁵ באתרי

¹ חוק הדרכונים (תיקון מס' 5), התשס"ב - 2002.

² תשובת משרד החוץ באתר משרד החוץ. אוחזר ב 22 בינואר 2017
<http://mfa.gov.il/MFAHEB/ConsularService/WorldConsularService/Pages/FAQ.aspx#blank>

³ תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד - 1974.

⁴ אבי פרידמן, יו"ר פנל חברות התעופה הזרות, שיחה טלפונית, 22 בינואר 2017.

⁵ אתר משרד החוץ, שירות קונסולרי-שאלות ותשובות: "ככלל, במעמד הכניסה מול עובדי רשות ביקורת הגבולות, חייב מסמך הנסיעה להיות בתוקף למשך שישה חודשים לפחות". אוחזר ב- 18 בינואר 2017.

<http://mfa.gov.il/MFAHEB/ConsularService/WorldConsularService/Pages/FAQ.aspx#p>

ממשל שונים בעולם⁶ ובמדריך הבין-לאומי למידע על נסיעות - TIM⁷ (Travel Information Manual) השייך ליאט"א (ארגון חברות התעופה הבינלאומי - International Air Transport Association – IATA). ארגונים אלה מקבלים את המידע לגבי תוקף הדרכון הנדרש מרשויות הפנים במדינות השונות ומפרסמים אותו לנוחיות האזרחים או לטובת חברות התעופה במקרה של יאט"א. דרישה זו נאכפה על ידי חברות התעופה שלא אפשרו עליה למטוס של נוסעים בעלי דרכון זר שאינם בתוקף של חצי שנה.⁸

לדברי פנל חברות התעופה הזרות, חברות התעופה מקפידות על הנהלים הרשומים ב-TIM כיוון שעלות ההטסה חזרה של אזרח מסורב כניסה מושתת על חברת התעופה וכי במרבית המקרים הן אף נקנסות על כך.⁹ יצוין כי לפי ראש מינהל מעברי גבול במשרד הפנים, בישראל לא נהוגה מדיניות של קנסות¹⁰ על אף שלא ברור האם חברות התעופה מודעות לכך. עם זאת באפשרותן של חברות התעופה לפנות למנהל מעברי גבול בשאלה נקודתית האם תותר כניסה לישראל של נוסע שדרכונו בתוקף של פחות מחצי שנה.

כאמור, בבירור המקור להנחיה המחייבת תוקף דרכון של חצי שנה לא נמצא המקור להנחיה שעל פיה נדרש תוקף דרכון של חצי שנה בכניסת תייר עם אזרחות זרה לישראל. עדות לחוסר הבהירות בעניין זה מופיעה באתר האינטרנט של מחלקת המדינה של הממשל האמריקאי המציין כי למרות שממשלת ישראל לא דורשת שתוקף הדרכון יהיה חצי שנה מיום היציאה, חברות התעופה מתנות עלייה למטוס בתוקף דרכון של חצי שנה.¹¹

כשבועיים לאחר תחילת בירור הנושא על ידינו לפי בקשת הוועדה לפניית הציבור, הופץ לחברות התעופה מכתב מטעם מר יגאל דוכן, ראש מינהל מעברי גבול המבהיר כי "למינהל מעברי גבול ורשות האוכלוסין אין מניעה לכניסת נוסע בעל דרכון שתוקפו פחות מחצי שנה".¹² נראה כי כאשר מנהל מעברי גבול נתבקש להתייחס לסוגיית המקור החוקי של ההנחיות לגבי תוקף הדרכון הנדרש, הוברר כי יש חוסר בהירות בנהלים של רשות האוכלוסין וכי לא ברור מדוע חברות התעופות מקפידות על תוקף דרכון של חצי שנה. יתכן כי מסיבה זו ראש המנהל הוציא מכתב הבהרה המורה כי רשות האוכלוסין אינה דורשת תוקף דרכון של חצי שנה. משכך, חברות התעופה יכולות כעת לנקוט במדיניות מקילה המאפשרת לבעלי דרכון זר

⁶ אתר משרד החוץ האמריקאי. אוחר ב 16 בינואר 2017. <https://travel.state.gov/content/passports/en/country/united-kingdom.html>; אתר המידע והשירותים הממשלתי הבריטי, אוחר ב 16 בינואר 2017. <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice>

⁷ אשרת מורד, מנהלת מרכז בקרה ותפעול, ישראייר, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בינואר 2017.
⁸ אילנה דרורי, מנהלת תחום שירותי תיירות ופיתוח המוצר התיירותי, משרד התיירות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בינואר 2017

⁹ אבי פרידמן, יו"ר פנל חברות התעופה הזרות, שיחה טלפון, 22 בינואר 2017.
¹⁰ יגאל דוכן, ראש מינהל מעברי גבול, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, שיחת טלפון, 26 בינואר 2017.

¹¹ אתר משרד החוץ האמריקאי. <https://travel.state.gov/content/passports/en/country/israel.html> אוחר ב 29 לינואר 2017.

¹² יגאל דוכן, ראש מינהל מעברי גבול, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, מכתב לחברות התעופה בנתב"ג: "כניסת נוסע זר עם דרכון בתוקף של פחות מחצי שנה". 25 בינואר 2017.



להיכנס לישראל כל עוד הדרכון בתוקף עד מועד היציאה. מדיניות זו כבר מיושמת עם עדכון ה-TIM ויישומה בחברות התעופה.¹³

לדברי מר אבי יניב, המשמש כמתאם הקשר בין מינהל מעברי גבול לבין חברות התעופה, הנוהל לפיו נדרש תוקף דרכון של חצי שנה קיים כבר לפחות 40 שנה ולא ברור מה המקור לכך¹⁴. ייתכן ונוהל זה השתרש כיון שלא הייתה הנחיה ברורה אחרת, וכן יתכן וחברות התעופה העדיפו להחמיר על מנת להימנע ממצב בו עליהם להחזיר נוסעים לארצות המוצא ולשאת בעלויות (ובהתאם לכך נקבעו ההנחיות ב-TIM).

3. תוקף הדרכון הנדרש מאזרחים זרים בכניסה למדינות שונות בעולם

חברות התעופה הן האוכפות בפועל את דרישות רשויות הפנים ולכן נוסעים לא יורשו על טיסות במידה ודרכוניהם אינם בתוקף המספיק לפי דרישות המדינה אליה הם נוסעים. חברות התעופה בארץ ובעולם נסמכות על מידע המופיע ב-TIM כמידע התואם את פרסומי הרשויות.¹⁵ בפרק זה נציג מידע בדבר תוקף הדרכון הנדרש במדינות שונות בעולם המבוסס על מאגר המידע של ה-TIM¹⁶ ועל פרסומי הרשויות במדינות שונות בעולם (ריכוז המידע בטבלה 1 להלן).¹⁷

משך תוקף הדרכון הנדרש מאזרח זר משתנה ממדינה למדינה. במרבית מדינות אירופה נקבע כי נדרש תוקף דרכון של שלושה חודשים בכניסת אזרח זר. קביעה זו נסמכת על אמנת שנגן-¹⁸ 1985 שנחתמה בין כל מדינות האיחוד האירופי, למעט בריטניה ואירלנד ובתוספת שווייץ, ליכטנשטיין, נורבגיה ואיסלנד, שאינן חברות באיחוד. האמנה קבעה כי אין צורך בביקורת גבולות בין המדינות החותמות. בשנת 2013 נקבע כי אזרח זר שאינו שייך למדינות החותמות יכול להיכנס לכל אחת מהמדינות החותמות, עם תוקף דרכון של שלושה חודשים ממועד היציאה המתוכנן.¹⁹

בבריטניה אין דרישה לתוקף דרכון מינימלי קבוע למעט הצורך בדרכון בתוקף לכל משך השהות. כך גם בארה"ב ואוסטרליה. לעומת זאת, בחלק ממדינות אסיה כגון סין ואיראן נדרש תוקף דרכון של חצי שנה. דרישה לתוקף ארוך יותר של הדרכון בעת כניסת אזרח זר למדינה כלשהיא יכולה לנבוע ממספר סיבות. א. לאפשר מרווח ביטחון מספיק רחב על מנת לאשר הארכה של זמן השהייה העומד בד"כ על שלושה חודשים לתייר, ללא צורך בחידוש הדרכון. כל מדינה קובעת לעצמה מה הוא המרווח הראוי בעיניה; ב.

¹³ גיל סתיו, סמנכ"ל שיווק ומכירות, ישראיר, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 בינואר 2017; עו"ד הילה שטרן אטיאס, אל על, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בפברואר 2017; אבי פרידמן יו"ר פנל חברות התעופה הזרות, שיחה טלפונית, 22 בינואר 2017.

¹⁴ אבי יניב, מתאם הקשר בין מינהל מעברי גבול לחברות התעופה, שיחה טלפונית, 8 בפברואר 2017.

¹⁵ עו"ד הילה שטרן אטיאס, אל על, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בפברואר 2017.

¹⁶ מאגר המידע של TIM. <http://www.iatatravelcentre.com> אוחר ב 20 בינואר 2017.

¹⁷ אתר משרד החוץ האמריקאי. אוחר ב 16 בינואר 2017. <https://travel.state.gov/content/passports/en/country/united-kingdom.html>; אתר המידע והשירותים הממשלתי הבריטי, אוחר ב 16 בינואר 2017. <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice>

¹⁸ אמנת שנגן. The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. באתר חוקי האיחוד האירופי- [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484553966123&uri=CELEX:42000A0922\(01](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484553966123&uri=CELEX:42000A0922(01) אוחר ב 15 בינואר 2017.

¹⁹ Regulation (EU) No 610/2013 of the European parliament and of the council of the European union 182/1, 26 June 2013



הימנעות ממצבים בהם נשארים במדינה תיירים חסרי מסמכים רשמיים תקפים או שוהים בלתי חוקיים.
 ג. דרכון שאינו בתוקף יכול להקשות על רשות האוכלוסין להחזיר אזרח זר למדינה ממנה הגיע, כאשר הוא אינו אזרח שלה או כאשר המדינה שהנפיקה לו את הדרכון מתנערת ממנו.²⁰

טבלה 1: תוקף הדרכון הנדרש מאזרח זר בכניסה למדינות שונות

דרישת משך תוקף דרכון בכניסת אזרח זר	
על הדרכון להיות בתוקף כל זמן השהות.	בריטניה, ארה"ב ואוסטרליה
שלושים יום מיום החזרה המתוכנן.	דרום אפריקה
על הדרכון להיות בתוקף 90 יום מיום הכניסה.	לבנון
חברות באמנת שנגן ולכן נדרש תוקף של שלושה חודשים מיום החזרה המתוכנן.	צרפת, הולנד, ספרד
על הדרכון להיות בתוקף 90 יום מיום החזרה המתוכנן.	בוסניה והרצגובינה
על הדרכון להיות בתוקף 150 יום מיום הכניסה.	טורקיה
על הדרכון להיות בתוקף ששה חודשים מיום הכניסה.	מצרים
על הדרכון להיות בתוקף שישה חודשים מיום החזרה המתוכנן.	ירדן, סין, איראן, רוסיה

יש לציין כי ישנם גורמים נוספים המשפיעים על תוקף הדרכון הנדרש בכניסה לישראל או למדינות אחרות, כגון הצורך באשרת לומד או מדיניות ספציפית הנוגעת לארצות מוצא מסוימות. נושאים אלו לא נבדקו במסמך הנוכחי.

כתיבה: ד"ר יסכה מוניקנדס-גבעון

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

²⁰ עו"ד רוני גולן, משרד רוני גולן לדיני תיירות, תעופה, בוררויות וגישורים, שיחת טלפון, 12 בינואר 2017.

