



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמכי נסיעה ייעודיים לקטינים – סקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ה בסיוון תשע"א

27 ביוני 2011

לסוגיית המעבר של ילדים ובני-נוער במעברי גבול יש חשיבות רבה, ובתהליך זה כרוכים סיכונים בכמה היבטים: חטיפה בין-לאומית של ילדים בידי בני-משפחה, סחר בילדים וקטינים שאינם מלווים ועוד. במסמך שלהלן, שהוכן לקראת דיון הוועדה לזכויות הילד בראשות חה"כ זבולון אורלב בנושא "נוהלי כניסה ויציאה של קטינים מישראל", יוצגו הנושא וההתמודדות עמו באמצעות הנחיות להצגת מסמכי נסיעה ייעודיים לקטינים (המכונים לעיתים "ויזת קטין") בישראל ובמדינות העולם, ובהן אוסטרליה, אוקראינה, איסלנד, אסטוניה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, יוון, ליטא, לטביה, מולדובה, מקדוניה, נורבגיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, קנדה, רומניה ושווייץ. המידע במסמך זה מבוסס על תשובות שהתקבלו בעקבות פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת לפרלמנטים בעולם באמצעות הארגון The European Centre for Parliamentary Research and Documentation – ECPRD.

1. רקע

ילדים ובני-נוער בגילים שונים עוברים במעברי גבול דרך שגרה, בליווי הוריהם או אדם אחר או ללא ליווי. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2009 יצאו מישראל 392,100 אזרחי ישראל עד גיל 14 ו-197,300 אזרחים בני 15–19. באותה שנה נכנסו לישראל כ-209,200 מבקרים עד גיל 14 ו-130,400 מבקרים בני 15–19.¹

הסדרת המעבר של קטינים במעברי גבול, מעבר להסדרה הכללית שחלה על בגירים, נדרשת בשל שלושה נושאים המעוררים קשיים ייחודיים בעניינם של ילדים:

• **חטיפת ילדים בין-לאומית** – חטיפה של ילדים ממדינה אחת לאחרת, על-פי רוב על רקע סכסוך משפטי בין בני-זוג נשואים או גרושים הנוגע למשמורת על ילדיהם או להסדרי ראייה של בני-הזוג. נושא זה מטופל על-ידי האמנה הבין-לאומית בדבר היבטים אזרחיים של חטיפת ילדים (להלן: אמנת האג) מ-1980, שעוגנה בחוק הישראלי בחוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א–1991. העיקרון העומד מאחורי האמנה והחוק הוא שלשני ההורים יש, במשותף, הזכות לקבוע את מקום מגוריו של הילד, ולפיכך אין זכות לאחד מההורים להעביר את הילד למדינה אחרת ללא הסכמתו של ההורה האחר. לנוכח עיקרון זה, תכלית החוק היא להבטיח שהמשמורת על ילדים שנחטפו על-ידי אחד ההורים תיקבע רק על-ידי בית-המשפט במקום המגורים הקבוע של הילד. לפיכך, בית-המשפט במדינה שהילד נחטף אליה אמור לדון בבקשה להחזרתו למדינה שממנה נחטף, ולמעט נסיבות חריגות, הוא ידאג להחזרתו בהקדם האפשרי למדינה זו.²

ילדים שהוריהם בעלי אזרחויות שונות מצויים בסיכון לחטיפה בין-לאומית בעת סכסוך בין הוריהם, וחטיפות מסוג זה מתרחשות בישראל בתדירות גבוהה יחסית. לפי נתוני הרשות המרכזית לטיפול בחטיפות ילדים על-פי אמנת האג במשרד המשפטים, בשנת 2009 טיפלה הרשות ב-47 מקרים של חטיפת ילדים מישראל ואליה: 26 מקרים של ילדים שנחטפו מישראל ו-21 מקרים של ילדים שנחטפו לישראל.³ ראוי לציין כי האמנה מטפלת במקרים של חטיפות ילדים בין 82 המדינות שחתומות עליה בלבד. אין מידע על ילדים שנחטפו אל מדינות שאינן חתומות על האמנה או ממדינות אלו, לדוגמה רוסיה.

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי 2010**, [לוח 23.3: יציאות לחו"ל של ישראלים, לפי גיל, לוח 23.6: כניסות מבקרים לפי גיל](#).

² לפי אתר האינטרנט של [הרשות המרכזית לטיפול בחטיפות ילדים על-פי אמנת האג](#), משרד המשפטים.

³ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל: שנתון סטטיסטי 2010**, דצמבר 2010.

• **קטינים שאינם מלווים** – המדינות המפותחות נאלצות להתמודד עם תופעה הולכת ורווחת של קטינים זרים המגיעים ללא ליווי מבוגר או מושארים ללא ליווי לאחר שנכנסו למדינה. הטיפול בקטינים שאינם מלווים מתבסס על עקרון טובת הילד המנוסח באמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, שעל-פיו על כל מדינה החברה באמנה להגן על הילד ולדאוג לרווחתו ללא קשר למעמדו האזרחי, אופן הגעתו או הרקע שלו. המדינות המפותחות שאליהן מגיעים קטינים שאינם מלווים עושות מאמץ ניכר לטפל בקטינים אלו בהתאם לאמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, ובמקביל מנסות למנוע מצבים מסוג זה באמצעות פעולות שונות, למשל בתחום בקרת גבול.⁴ בשנת 2010 שהו בישראל כ-200 קטינים שאינם מלווים שהגיעו לישראל כמסתננים מבקשי מקלט.⁵ אין נתונים על קטינים שאינם מלווים שאינם מבקשי מקלט.

• **סחר בילדים (child trafficking)** – העברתו של ילד על-ידי אדם או קבוצה לידי אדם אחר תמורת תשלום או כל צורת גמול אחרת, היא בעיה חמורה, שנדונה בהרחבה בפורומים בין-לאומיים שונים. היקף התופעה איננו ידוע במלואו וההערכות בעניין זה לוקות בחסר. לפי הערכת מחלקת המדינה של ארצות-הברית, בשנת 2006 היו כ-800,000 קורבנות של סחר בבני-אדם בין מדינות, כמחציתם קטינים. סחר בילדים נעשה למטרות שונות, ובהן ניצול מיני, עבודת ילדים ואימוץ.⁶ הפרוטוקול האופציונלי לאמנת האו"ם לזכויות הילד בנושא סחר בילדים, זנות של ילדים ופורנוגרפיה של ילדים משנת 2000, שישראל חתומה עליו, מחייב את המדינות החברות בו לאמץ או לחזק, ליישם ולהפיץ חקיקה, הוראות מינהליות, מדיניות חברתית ותוכניות למניעה של העבירות הנדונות בפרוטוקול, ובהן סחר בילדים.⁷

ההתמודדות עם נושאים אלו מחייבת נקיטת פעולות מורכבות ושונות ושיתוף פעולה בין-לאומי מקיף. כללים המסדירים את המעבר של קטינים במעברי גבול הם אחד הכלים שהמדינות עשויות להשתמש בהם בהקשר זה, לעתים קרובות כחלק מתוכנית מקיפה יותר, המטפלת בהיבטים שונים של תופעות אלה תוך שיתוף פעולה בין גופים שונים במדינה ומחוצה לה, לרבות חברות תעופה.

2. המצב בישראל

בחוק הישראלי אין הסדרה נפרדת של כניסה של קטינים לישראל ויציאה שלהם מהארץ.

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי כל אדם חופשי לצאת מישראל וכל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ-לארץ זכאי להיכנס לישראל.

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, המסדיר את הכניסה והישיבה בישראל של מי שאינם אזרחי ישראל, קובע כי לשם כניסה לישראל נדרשת אשרה לפי חוק זה וכי:

⁴ European Commission, [Action Plan on Unaccompanied Minors \(2010–2014\)](#), Sec(2010)534, 6.5.2010.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התמודדות המדינה עם מסתננים ומבקשי מקלט הנכנסים לישראל מגבול מצרים והטיפול בהם](#), כתב ד"ר גלעד נתן, 25 בינואר 2011.

⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, [Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices](#), July 2009.

⁷ Office of United Nations High Commissioner for Human Rights, [Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography](#), Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entered into force on 18 January 2002

לא ייכנס אדם לישראל, בין שהוא אזרח ישראלי ובין שאיננו אזרח ישראלי, אלא באחת מתחנות הגבול [...] ולאחר שהתייצב שם לפני קצין בקורת הגבולות או בקר גבולות והציג לפניו דרכון או תעודת מעבר בני-תוקף.

חוק הדרכונים, התשי"ב-1952, קובע את חובת השימוש בדרכון ישראלי, ולפיה:

אזרח ישראלי יציג, בעת כניסתו לישראל ובעת יציאתו ממנה, לפני קצין ביקורת הגבולות, דרכון ישראל או תעודת מעבר ישראלית;

סעיף 3(א) לחוק מצייין כי שר הפנים רשאי להתיר צירופו של קטין שלא מלאו לו 17 שנים לדרכון או לתעודת מעבר של אחד מהוריו.

נוהל רשות האוכלוסין בנושא "טיפול בכניסת ויציאת קטינים נלווים במעברי גבול" משנת 2005 נועד למנוע השארת קטין זר בישראל. הנוהל קובע את הכללים האלה:⁸

בכניסה:

1. אם יש חשש כי הקטין יושאר בארץ יש להעביר את הטיפול לנציג משרד הפנים.
2. נציג משרד הפנים יערוך בירור מעמיק עם המלווה של הקטין לגבי מטרת בואם ארצה, ועל-פי הממצאים תינתן החלטה, בכפוף לנוהל שהוזכר לעיל.⁹ הפרטים יירשמו בגליון תשאול.
3. אם המלווה או הקטין טופלו על-פי הנוהל ונקבע שיש להתיר להם כניסה, יש לציין בדרכון הן של הנלווה והן של הקטין, ליד החותמת, את מספר הנלווים.

ביציאה

1. בעת יציאת המלווה יודא הבקר שהקטין נמצא עמו.
2. אם הקטין אינו נמצא עם המלווה יש לדווח על כך לנציג משרד הפנים ולערוך עמו בירור מקיף היכן שוהה הקטין, באחריות מי הוא נמצא וכו'. אם יש חשד לעבירה כלשהי על החוק יש לפעול בהליך חוקי למניעת יציאת המלווה מן הארץ עד ליציאת הקטין.
3. אם יש חשד לפלילים נציג משרד הפנים יגיש תלונה כנגד כל הגורמים המעורבים בעניין. לדברי ראש מינהל מעברי הגבול ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים, יגאל דוכן, נוהל רשות האוכלוסין ננקט דרך שגרה במעברי הגבול. עם זאת, אין בידי הרשות נתונים על הפעלתו.¹⁰ כפי שעולה מנוסח הנוהל, הוא ננקט רק אם יש חשש כי הקטין יישאר בארץ, וככלל קטינים הנכנסים ויוצאים מישראל אינם נדרשים לבדיקות שונות מאלו שנדרשות ממבוגרים. המועצה לשלום הילד העבירה מידע על קטינים שהגיעו לישראל לבדם ולא היה מי שיקבל אותם או מקום שאליו ילכו, והם נותרו בארץ ללא מעמד מוסדר, זכויות סוציאליות, זכאות לשירותי בריאות או פיקוח של גורם מקצועי על מצבם. כמו כן, צוינו מקרים שבהם קטינים אזרחי ישראל יצאו את ישראל בגפם ונקלעו למצב דומה במדינה זרה.¹¹

⁸ משרד הפנים, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, נוהל הטיפול בכניסת ויציאת קטינים נלווים במעברי גבול, מספר נוהל: 1,6.4.0003, 1 באוגוסט 2005.

⁹ נוהל זה קובע את אופן הטיפול בכניסת מבקרים במעברי גבול ואת המקרים שבהם יש לסרב למתן אשרה.

¹⁰ יגאל דוכן, ראש מינהל מעברי הגבול, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, משרד הפנים, שיחת טלפון, 5 ביוני 2011.

¹¹ המועצה לשלום הילד, כניסה של קטינים לישראל ויציאתם ממנה – הצעה לנוהל.

ב-17 בדצמבר 2007 דנה ועדת העלייה, הקליטה ותפוצות של הכנסת בראשות חה"כ מיכאל נודלמן בנושא "הבאת ילדים יהודים מברית-המועצות לשעבר, ללא משפחתם, באופן פרטי, ואופן הטיפול בהם". בסיכום הדיון קראה הוועדה לשר הרווחה, השירותים החברתיים והתפוצות ליזום הקמת צוות בין-משרדי בהשתתפות משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים, משרד החוץ ומשרד המשפטים כדי לנסח במהירות נהלים לטיפול בילדים יהודים המגיעים לישראל ללא הורה.¹²

צוות זה הוקם והחל את עבודתו בינואר 2009. בראש הצוות עומד מר עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, וחברים בו נציגי משרד החוץ, משרד הרווחה, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים והמועצה לשלום הילד.¹³ ביוני 2011 הפיץ יושב-ראש הצוות טיוטה של נוהל לכניסה של קטינים לישראל וליציאתם ממנה להערות נציגי משרדי הממשלה. בנוהל הוראות מקיפות לעניין כניסה למדינת ישראל ויציאה ממנה של קטינים עד גיל 17, אזרחים ובעלי אזרחות זרה, בהבחנה לפי גיל הקטין. ככלל, הנוהל מונע מקטין זר עד גיל 14 להיכנס לישראל ללא ליווי של הורה או בן-משפחה מקרבה ראשונה, ודורש מקטינים זרים הנכנסים לישראל ללא הוריהם להציג מסמכי נסיעה ייעודיים, לרבות אישור הורה/אפוטרופוס, אישור על מטרת הנסיעה ועוד. על אישורים אלה להיות חתומים בידי נוטריון, עורך-דין או נציג קונסולרי. בעת היציאה מישראל נדרש כל קטין להציג מסמכי נסיעה ייעודיים מסוג זה ומאפייני הליווי שהוא נדרש להם נקבעים לפי גילו ומעמדו האזרחי.¹⁴

3. סקירה משווה

המדיניות כלפי קטינים מהגרים ובהם קטינים שאינם מלווים המבקשים מקלט וכלפי סחר בילדים עומדת כיום במרכז דיון בין-לאומי ער. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה באמצעות מערכת ECPRD למדינות החברות בארגון בשאלה אם יש הסדרים ייחודיים הנוגעים לקטינים היוצאים מן המדינה ונכנסים אליה. 24 מדינות השיבו על פנייתנו: אוסטרליה, אוקראינה, איסלנד, אסטוניה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, יוון, ליטא, לטביה, מולדובה, מקדוניה, נורבגיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, רומניה, טורקיה ושווייץ. המסמך שלהלן מסתמך על התשובות שנתקבלו. בשל לוח הזמנים להכנת המסמך לא התאפשרה בחינה מעמיקה, תוך התבססות על מקורות נוספים, של התשובות שניתנו ושל אופן יישום הגישות שהוצגו.

3.1 עיקרי הממצאים

ב-14 מן המדינות שענו על פנייתנו נדרשים קטינים להציג מסמכי נסיעה ייעודיים במעברי גבול. בחלק מן המקרים ההנחיות הן בחקיקה, במקרים אחרים – בתקנות או בצווים מינהליים ובמדינות אחדות יש בעניין זה המלצות של הרשויות ליוצאים מן המדינה ולנכנסים אליה. המידע המוצג במסמכי נסיעה אלו הוא על-פי רוב הסכמת הורה (הורה אחד או שני ההורים) לנסיעת הקטין, העברת האחריות על הקטין, בעת הנסיעה, למבוגר אחר ספציפי או אישור לנסיעת הקטין ללא מלווה והצהרת ההורה לגבי משך הנסיעה, מטרתה ויעדיה. ברוב המקרים מסמך הנסיעה כולל חתימה של גורם מוסמך (נוטריון או נציג קונסולרי). בארבע מדינות ההנחיות מתייחסות למעבר של קטינים בעלי אזרחות זרה בלבד ובשש

¹² ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, [פרוטוקול דיון](#), 17 בדצמבר 2007. חה"כ פרופ' מיכאל נודלמן, יו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, חה"כ אברהם מיכאלי, עו"ד, מכתב לשרי הרווחה, הפנים וביטחון הפנים, 17 בדצמבר 2007.

¹³ עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, מכתב, 23 בדצמבר 2008.

¹⁴ המועצה הלאומית לשלום הילד, כניסה של קטינים לישראל ויציאתם ממנה – הצעה לנוהל.

מדינות – למעבר של קטינים אזרחי המדינה ותושביה. בארבע מדינות ההנחיות מתייחסות גם לאזרחי המדינה וגם לקטינים בעלי אזרחות זרה.

בעשר מדינות שענו על פנייתנו אין דרישה כי קטינים יציגו מסמכי נסיעה ייעודיים במעברי גבול, אך יש הנחיות, בהקשרים אחרים לעניין הגירת קטינים, לרבות קטינים שאינם מלווים, מבקשי מקלט, בני-משפחה המגיעים לשם איחוד משפחות, אימוץ ועוד. כמו כן, בחלק ממדינות אלה יש התייחסות נפרדת להוצאת מסמכי נסיעה לקטינים. מידע מסוג זה לא נכלל במסמך. ממצאי הבדיקה מסוכמים בטבלה שלהלן:

מדינה	לא נדרשים מסמכי נסיעה ייעודיים	נדרשים מסמכי נסיעה ייעודיים	
		מקטינים אזרחי המדינה או תושביה	מקטינים בעלי אזרחות זרה
אוסטריה		√	√
אוקראינה		√	
אסטוניה	√		
בריטניה			√
גרמניה	√		
דנמרק	√		
הולנד	√		
הונגריה	√		
יוון			√
ליטא		√	
לטביה		√	
מולודבה		√	
מקדוניה			√
נורבגיה	√		
סלובקיה		√	
ספרד	√		
פולין	√		
פורטוגל		√	√
פינלנד	√		
צרפת			√
קנדה		√	
רומניה		√	
שווייץ		√	√
טורקיה	√		

במדינות שבהן נדרשים מסמכי נסיעה ייעודיים מקטינים במעברי גבול, אופי ההנחיות והאוכלוסייה שעליהן הן חלות מגוונים. בחלק קטן מן המדינות קטין אינו מורשה להיכנס למדינה או לצאת ממנה ללא מלווה מבוגר שהוא אחד מהוריו או אדם שמונה על-ידי הוריו באופן מפורש לשם כך. בדומניה,

ובמולדובה הדבר אמור לגבי קטינים אזרחי המדינה המבקשים לצאת ממנה ו**בפורטוגל** – לגבי קטינים זרים המבקשים להיכנס למדינה. ברוב המדינות שבהן נדרשים מסמכי נסיעה ייעודיים הם כוללים הסכמת הורה, פרטי ההתקשרות עמו ופרטים על הנסיעה – אם הקטין נכנס אל המדינה או יוצא ממנה לבדו או בליווי אדם שאיננו אחד מהוריו. מדינות אחדות, ובהן **אוקריאנה וקנדה**, מחייבות קטין היוצא מן המדינה שלא בליווי שני הוריו להציג את הסכמת ההורה האחר לנסיעה. אישור מסוג זה נדרש ב**לטביה** רק אם הקטין יוצא מן המדינה בליווי הורה שאיננו אזרח המדינה. אף לא באחת מן המדינות היתה התייחסות לגיל הקטין.

ראוי לציין כי חברות תעופה רבות קבעו נהלים בעניין קטינים הנוסעים ללא ליווי מבוגר. נהלים אלה אינם נשענים על הסדרה חוקית כלשהי והם תלויים בחברת התעופה, בגיל הקטין ובמרחק הנסיעה.¹⁵ ארגון חברות התעופה הבין-לאומי (IATA) כלל במדריך הארגון לשירותי נוסעים המלצה לטיפול בקטינים שאינם מלווים. הארגון מטיל את האחריות על ילד עד גיל 12 הנוסע ללא ליווי על חברת התעופה שבה נוסע הקטין, ולפי בקשת ההורים אפשר להרחיב אחריות זו לקטינים בכל גיל. מומלץ שקטין הנוסע ללא ליווי מבוגר יישא תווית המזהה אותו ככזה, שימולא בעבורו טופס ובו פרטיו, פרטי האדם המביא אותו למטוס והאדם האוסף אותו ושהסכמת ההורה לנסיעה ומסמכי הנסיעה שלו יוחזקו על-ידי צוות המטוס.¹⁶

3.2. האיחוד האירופי ומדינות נוספות החברות באמנת שנגן¹⁷

הסדרי הכניסה והיציאה של אזרחים ובעלי אזרחות זרה ברוב מדינות אירופה מוסדרים ב"קוד גבולות שנגן", המנוסח בתקנות האיחוד האירופי¹⁸ מ-2006, הקובעות כללים המסדירים את התנועה של אנשים במעברי גבול.¹⁹

בקוד קבועות הוראות ייחודיות לעניין מעבר של קטינים ב"מעברי שנגן", כלומר בכניסה אל אחת מן המדינות החברות באמנה ממדינה שאיננה חתומה עליה או ביציאה מאחת ממדינות אלו. לפי התקנות, על קטינים לעמוד באותן בדיקות כמו בוגרים אך על בקרי הגבול להקדיש תשומת לב מיוחדת לקטינים, בין שהם נוסעים לבדם ובין שהם עם מלווה. אם **הקטין נוסע עם מלווה**, על בקר הגבול לבדוק אם המלווה של הקטין הוא בעל אפוטרופסות עליו, במיוחד במקרים שבהם הקטין מלווה על-ידי מבוגר אחד בלבד ויש בסיס של ממש לחשד שהוצא באופן בלתי חוקי מחסותו של המבוגר האחראי עליו. במקרה זה על בקר הגבול לערוך חקירה נוספת כדי לגלות כל חוסר עקביות או סתירות במידע שנמסר. אם **הקטין נוסע לבדו**, על בקר הגבול לוודא, על-ידי בדיקות מקיפות במסמכי הנסיעה של הקטין ומסמכים נלווים, שהקטין איננו יוצא מטריטוריית שנגן בניגוד לרצונו של בעל החסות ההורית.

¹⁵ להרחבה ראו:

U.S. Department of Transportation, Aviation Consumer Protection Division, [When Kids Fly Alone](#).

¹⁶ IATA, "Recommended Practice 1753: Interline Handling Procedure for Unaccompanied Minors", **Passenger Services Conference Resolutions Manual**, June 2006.

¹⁷ המדינות החברות באמנת שנגן הן: אוסטריה, איטליה, איסלנד, אסטוניה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, יוון, לוקסמבורג, לטביה, ליטא, מלטה, נורבגיה, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פינלנד, פולין, פורטוגל, צרפת, צ'כיה, שבדיה ושווייץ. יש לשים לב כי בריטניה ואירלנד, החברות באיחוד האירופי, אינן חתומות על האמנה. רומניה, בולגריה וקפריסין חתומות על האמנה אך עדיין אינן מיישמות אותה בפועל.

¹⁸ **תקנה** היא חקיקה ראשית של האיחוד האירופי, המחייבת את המדינות החברות באיחוד.

¹⁹ [Regulation \(EC\) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders \(Schengen Borders Code\)](#).

התקנות אינן קובעות במדויק את המסמכים שעל הקטין להצטייד בהם, אינן מבחינות בין מי שהוא אזרח מדינה החתומה על האמנה למי שהוא אזרח מדינה שלישית ואינן קובעות כללים שונים על-פי גיל הקטין. חלק מן המדינות החתומות על האמנה פרסמו המלצות ספציפיות אשר למסמכי נסיעה ייעודיים לקטינים בעקבות סעיפים אלה. מדינות אחרות, ובהן אסטוניה,²⁰ איסלנד,²¹ גרמניה,²² דנמרק,²³ הולנד,²⁴ הונגריה,²⁵ נורבגיה,²⁶ ספרד,²⁷ פולין,²⁸ ופינלנד²⁹ לא נהגו כך.

להלן נפרט את הדרישות במדינות האיחוד האירופי המטילות מגבלות נוספות על מעבר קטינים במעברי גבול:

אוסטריה – מומלץ שקטינים הנוסעים בגפם או עם מלווה שאינו אחד מהוריהם יצרפו למסמכי הנסיעה שלהם אישור כתוב כי ההורה או אפוטרופוס אחר אישר את נסיעתו של הקטין, לבדו או עם אדם אחר הממלא את מקום ההורה. על האישור לכלול את פרטי התקשרות של ההורה, מידע על מקום השהייה של הקטין ופרטי ההתקשרות עמו.

אם הוגשה בקשה לאשרת כניסה עבור קטין, על הקונסול האוסטרית במדינה שבה מוגשת הבקשה לוודא כי מגיש הבקשה בשם הקטין הוא הורה או אפוטרופוס חוקי אחר; יש הסכמה של הורה או אפוטרופוס חוקי אחר ללא קשר לגיל ההגעה לבגרות במדינה שבה מוגשת הבקשה; הקטין לא הוצא באופן בלתי חוקי מחזקתם של הוריו – אם יש חשד כזה על הקונסול לנקוט את כל הצעדים הנדרשים למניעת חטיפה או הוצאה בלתי חוקית של קטין מחזקת הוריו. כמו כן, הקונסול נדרש לוודא שאין בסיס לחשד לסחר בילדים או להתעללות בילדים וכי מטרת הנסיעה איננה הגירה בלתי חוקית למדינות האיחוד האירופי.³⁰

בריטניה – קטין בעל אזרחות זרה המבקש להיכנס לבריטניה כמבקר נדרש להציג, בין השאר, את פרטיהם של הוריו או אפוטרופוס חוקי אחר ואישור בכתב כי הם מסכימים לסידורי הנסיעה שלו ולקבלה ולשהייה שלו במדינה. אם הקטין מגיע ממדינה שבריטניה דורשת מאזרחיה אשרת כניסה, יש לציין במפורש באשרת הכניסה שהקטין נוסע ללא ליווי או או לנקוב בפרטי האדם המלווה אותו; במקרה זה, אישור הכניסה לא יהיה בתוקף אלא אם כן אדם ספציפי זה הוא המלווה את הקטין בפועל.

²⁰ Marika Kirch, RIIGIKUGO, ECPRD response, June 10th 2011. הן אזרחי אסטוניה והן בעלי אזרחות זרה מתחת לגיל 15 אינם נדרשים לשאת מסמכי נסיעה או זיהוי משלהם, אם שמם, תאריך לידתם, אזרחותם ותמונתם נכללים במסמכי הנסיעה של ההורה המלווה אותם. אין דרישה לכלול במסמכי הנסיעה של ההורה תמונה של קטין שגילו פחות מ-7 שנים..

²¹ Althingi – The Parliament of Iceland Information Service, ECPRD response, June 18th 2011

²² Dr. Bettina Geisecke, Wissenschaftlich Dienste, Deutcher Bundestag, ECPRD Response, June 15th 2011.

²³ Hanne Rasmussen, Folketinget, ECPRD Resopne, June 14th 2011.

²⁴ Hanne Rasmussen, Folketinget, ECPRD Resopne, June 14th 2011.

²⁵ Krisztina Kardos, Information Service for MPs, Library of the Hungarian Parliament, ECPRD Response, June 21st 2011.

²⁶ Turid Urke, The Norwegian Parliament Research Sevice, ECPRD Response, June 10th 2011.

²⁷ Maria Estraviz, Congreso de Los Diputados, ECPRD Response.

²⁸ Malgorzata Bajor-Stachanczyk, Legislation Expert, Bureau of Research, Poland, June 21st 2011.

²⁹ Esko Kangas, Research Officer, Research Service, Eduskunta – Parliament of Finland, June 15th 2011.

³⁰ Elisabeth Dietrich-Schulz, Federal Ministry of Interior, ECPRD response, June 17th 2011.

כללים אחרים תקפים לגבי קטינים המבקשים להתגורר עם הוריהם שהם תושבים קבועים או זמניים של בריטניה וקטינים שאינם מלווים המבקשים מקלט במדינה.³¹

יוון – אם קטין נוסע ללא ליווי, על שירותי בקרת הדרכונים להבטיח כי הוא נוסע בהתאם לחוק, באמצעות בדיקה מקיפה של מסמכי הנסיעה שלו. בין השאר, שירותי בקרת הדרכונים נדרשים לוודא כי בידי הקטין מצויה הסכמת הורה לכך שהוא עוזב את מולדתו, ואף ליצור קשר טלפוני עם ההורה במקרים שבהם מתעורר חשד כלשהו. השוטרים המופקדים על בקרת הדרכונים מתודרכים במיוחד לעניין הנהלים הקשורים בקטינים שאינם מלווים ובחלק מנמלי התעופה יש אזורים מיוחדים לקבלה ולתשאול של קטינים שאינם מלווים. המשטרה נוקטת את מרב האמצעים לברר את זהותם ואזרחותם של קטינים שאינם מלווים ומשתפת פעולה עם השירותים הקונסולריים כדי לאתר במהירות האפשרית את משפחתו של הקטין. כמו כן ממונה נציג לקטין. אם הקטין מלווה על-ידי מבוגר, על בקרת הגבול לוודא כי המלווה של הקטין הוא בעל האחריות ההורית עליו.³²

ליטא – קטינים אזרחי ליטא המבקשים לצאת מגבולות המדינה יידרשו להציג הסכמת הורה לנסיעתם. אם הם נוסעים עם הורה אחד לפחות, אישור זה לא יידרש.³³

לטביה – צו ממשלתי משנת 2010 קבע את הנהלים לעניין קטינים החוצים את גבולות המדינה. על-פי צו זה:

קטין בעל אזרחות זרה נבדק ככל אדם בעל אזרחות זרה המבקש להיכנס אל המדינה ולצאת ממנה.

קטין בעל אזרחות לטבית היוצא מן המדינה לבדו יידרש להציג הסכמת אחד ההורים, מאושרת על-ידי נוטריון. קטין היוצא מן המדינה עם מלווה שאיננו הורה נדרש להציג את הסכמת אחד ההורים לנסיעה עם מלווה זה. אם לקטין יש אפוטרופוס שאינו הורה, עליו להציג את אישור בית-המשפט להעברת המשמורת על הקטין.

הורה היוצא מן המדינה עם קטין בעל אזרחות לטבית יידרש להציג מסמכים המעידים כי הקטין הוא ילדו. אם ההורה איננו בעל אזרחות לטבית עליו להציג, נוסף על כך, הסכמה של ההורה האחר ליציאת הקטין מלטביה. אם ההורה הוא בעל המשמורת היחיד על הקטין, עליו להציג אישור רלוונטי (תעודת פטירה של ההורה האחר, צו בית-משפט, תעודת לידה של הקטין שבה לא מופיע הורה נוסף וכדומה).³⁴

סלובקיה – לשם יציאה מן המדינה של קטין אזרח סלובקיה יש צורך בהסכמת שני ההורים או באישור בית-משפט, אם ההורים גרושים ואחד מהם מסרב לכך. אזרח סלובקיה מעל גיל חמש מחויב להציג מסמכי נסיעה משלו. ילדים צעירים יותר יכולים להירשם בדרכון ההורה.³⁵

פורטוגל – על-פי הכללים הנהוגים בפורטוגל בעניין זה יש הבחנה בין קטינים אזרחי המדינה ותושביה לקטינים בעלי אזרחות זרה.

³¹ John Woodhouse, Home Affairs Sections, House of Commons Library, ECPRD response, June 14th 2011. UK Border Agency, [What documents do I need as a child visitor?](#), last visit June 26th 2011.

³² George SOTIRELIS, VOULI TON ELLINON, ECPRD Response, June 21st 2011.

³³ Rimantas Grikienis, ECPRD Deputy Correspondent, Seimas of the Republic of Lithuania, ECPRD Response, June 14th 2011.

³⁴ Latvia, ECPRD Response, June 21st 2011.

³⁵ Anna Okruhlicova, Office of the National Council of the Slovak Republic, ECPRD Response, June 21st 2011.

קטינים אזרחי פורטוגל ותושביה נדרשים להסכמת אחד ההורים או האפוטרופוס בעת עזיבת המדינה ללא ליווי הורה או אפוטרופוס אחר. על ההסכמה להינתן בכתב ובחתימת ההורה ולפרט את זהותו של המלווה של הקטין. אם ההורים אינם נשואים, נדרשת חתימת ההורה בעל המשמורת על הקטין, לצד אישור על היותו בעל המשמורת.

אשר לקטינים זרים, על הרשויות העוסקות בכך לסרב לבקשות כניסה של קטינים זרים שאינם מלווים בהורה או באפוטרופוס אחר או שאין איש במדינה שקיבל מן ההורה או האפוטרופוס אחריות על הקטין בזמן שהותו במדינה. אין לאפשר לקטין כניסה למדינה אם סורבה כניסתו למדינה של מלווהו. אם סורבה כניסתו של קטין לשטח המדינה, יש לסרב גם לכניסתו של המלווה. קטינים זרים יכולים לעזוב את המדינה בליווי הורה, אפוטרופוס או אדם המחזיק בהסכמת ההורה או האפוטרופוס לעניין זה.³⁶

צרפת – קטינים בעלי אזרחות זרה הנכנסים לצרפת ללא הוריהם נדרשים להציג את הסכמת הוריהם לנסיעה.³⁷

רומניה – קטינים אזרחי רומניה מורשים לעזוב את המדינה עם מלווה מבוגר בלבד. הקטין יכול להיות מלווה על-ידי מי מאלה: שני הוריו, אחד ההורים המציג אישור בית-משפט לכך שהוא המשמורן היחיד על הילד, כל מבוגר המציג הסכמת שני ההורים או הורה שהוא משמורן יחיד לצד אישור בית-משפט מתאים. על ההסכמה לכלול פרטים על ארץ היעד, משך השהייה, פרטי זיהוי של המלווה וכדומה. יוצאי דופן לכלל זה הם יציאה של הקטין מן המדינה ללימודים, להשתתפות בתחרות רשמית או לקבלת טיפול רפואי שבלעדיו חייו ובריאותו של הקטין מצויים בסכנה.³⁸

שווייץ – מומלץ כי קטינים הנוסעים לבדם או עם מלווה שאיננו אחד מהוריהם יציגו מכתב הסכמה של הורה או אפוטרופוס. על המכתב לכלול את פרטי ההורה או האפוטרופוס ומוצע לצרף אליו העתק של הדרכון או תעודת הזהות שלו.³⁹

3.3. נוהלי מדינות שאינן חברות האיחוד האירופי

אוקראינה – אזרחי המדינה מתחת לגיל 16 מורשים לעזוב את המדינה רק עם הוריהם או בהסכמת ההורים, אם הם נוסעים לבדם או עם אדם שאינו אחד מהוריהם. על הסכמת ההורה להיות מאושרת בידי נוטריון. אם הקטין נוסע עם אחד ההורים נדרשת הסכמת ההורה האחר, אלא אם כן הורה זה נפטר או איננו בעל זכות הורית על הקטין; במקרים אלו יש להגיש מסמכים רלוונטיים, דוגמת תעודת פטירה או צו בית-משפט. כללים אלה תקפים בעת היציאה של קטין מן המדינה בלבד. אזרחי המדינה מעל גיל 16 מורשים לעזוב את המדינה ללא הגבלה.⁴⁰

מולדובה – קטינים יכולים להיכנס אל המדינה ולצאת ממנה רק בליווי אחד ההורים או בליווי אדם אחר הממונה על-ידי אחד ההורים באמצעות הצהרה חתומה על-ידי נוטריון שבה מצוינים מטרת הנסיעה, משך הנסיעה ויעדי הנסיעה.

³⁶ Fernando Bento Ribeiro, Assembly of the Republic, Directorate of Documentation, Information and Communication Service, Legislative and Parliamentary Information Division, ECPRD Response, June 17th 2011.

³⁷ Official website of the French Government Tourist Office, [Entry requirements](#).

³⁸ IORDACHE Lucretia, CAMERA DEPUTATILOR, ECPRD Response, June 9th 2011.

³⁹ HAYOZ Jean-Claude, ASSEMBLEE FEDERALE, ECPRD Response, June 15th 2011.

⁴⁰ KOLISNYCHENKO Borys Mykolayovych, VERKHOVNA RADA, ECPRD Response, June 8th 2011.

קטינים עד גיל 16 רשומים בדרכון הוריהם בצירוף תמונת הקטין.⁴¹

מקדוניה – חוק הזרים (Law on Foreigners) של הרפובליקה של מקדוניה קובע כי קטינים זרים הנכנסים למדינה ללא הוריהם נדרשים להציג הסכמת הורה או אפוטרופוס כדי להיכנס למדינה ולשהות בה. הסכמה זו תהיה חתומה על-ידי גורם מתאים במולדתו של הקטין או על-ידי קונסול מקדוניה במדינה זו.⁴²

קנדה – קטינים אזרחי קנדה הנוסעים לבדם, עם מלווה שאיננו הורה או עם הורה אחד, נדרשים להציג, לצד מסמכי הנסיעה שלהם, מכתב הסכמה הכולל את מלוא המידע על הקטין, הוריו או האפוטרופוס שלו, הסדרי הנסיעה שלו והאדם המלווה אותו. על המכתב להיות חתום בידי נוטריון או גורם בעל סמכות דומה.

קטינים בעלי אזרחות זרה המבקשים להיכנס לקנדה נדרשים לעמוד בתנאים הדומים לאלו של מבוגרים ולספק לבקרי הגבול מידע על עצמם ועל מטרות נסיעתם. על הורים גרושים שילדם נלווה אליהם להציג מסמכים המעידים על המשמורת על הקטין, ומומלץ כי יציגו אישור המעיד על הסכמת ההורה האחר להוציא את הקטין ממולדתו. על ההסכמה לכלול את שם ההורה ופרטי התקשרות עמו. אשר לקטין זר הנוסע עם מלווה שאיננו הורה או אפוטרופוס, על המלווה להציג הסכמה בכתב של הורה או אפוטרופוס, המטיל עליו את האחריות לקטין. על האישור לכלול את שם ההורים ואת דרכי ההתקשרות עמם. יש הוראות מיוחדות לעניין קטינים שאינם מלווים, פליטים ומבקשי מקלט.⁴³

טורקיה – החוק הנוגע לדרכונים בטורקיה קובע כי קטינים אזרחי טורקיה רשומים בדרכון ההורה ויכולים לנסוע עמו בלבד. דרכון לקטין מוצא לפי בקשת ההורה ובאישורו.⁴⁴

⁴¹ Alexei Rotaru, ECPRD Deputy Correspondent, ECPRD Response, June 21st 2011.

⁴² Ivan Petrusevski, Assembly of the Republic of Macedonia, ECPRD Response, June 14th 2011.

⁴³ Josee Gagnon, Reference Librarian, Central Enquiries Section, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, ECPRD Response, June 20th 2011. Canada Border Services Agency, [Travelling with Children](#). The Ministry of Foreign Affairs and International Trade, [Children and Travel](#).

⁴⁴ Beyhan Kaptikacti, Legislative Specialist, Law Section, Research Directorate, Turkish National Assembly, ECPRD Response, June 22nd 2011.