

מועד חתימת המסמך: 15.3.2022 (י"ב אדר ב' ה'תשפ"ב)

בעניין שבין:

משרד תומר ורשה – עורכי דין (ח.פ. 514376268)
ע"י עוה"ד תומר ורשה, אסף וייצן, מיכאל כהן-עד ואח'
מרחי ריב"ל 18, תל אביב 6777855
טל': 03-5615845; פקס: 03-6888676
דוא"ל: office@warsha-adv.com

העותר

– נ ג ד –

1. שרת הפנים
2. שר החוץ
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ממשלת ישראל
5. רשות האוכלוסין וההגירה
באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
מרחי צלאח א-דין 31, ירושלים 9711054
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: Hcj-dep@justice.gov.il
6. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת
קריית בן-גוריון, ירושלים 9195016
טלפון: 02-6408638; פקס: 02-6753495
דוא"ל: Arkaot@knesset.gov.il

המשיבים

עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 13.3.2022, מוגשת בזאת עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא ייקבע כי המתווה החדש לכניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל, אשר הוכרז על ידי המשיבה 1 ביום 13.3.2022 – ואשר נכנס לתוקף ב'00:00 יום 14.3.2022 – בטל ולמצער מבוטל;

ב. מדוע לא ייקבע כי המצב המשפטי שחל עד יום 13.3.2022 בהתאם לצו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד-1974 ימשיך לחול בעניינם של אזרחי אוקראינה המבקשים להיכנס לישראל;

ג. מדוע לא ייקבע כי כל מתווה אשר מתנה, קטגורית, על כניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל צריך להיות מעוגן בהחלטת ממשלה ובשינוי לפי דין של צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), במידת הצורך;

ד. מדוע לא ייקבע כי כל מתווה כאמור יתקבל בשים לב ובכפוף להתחייבויותיה ומחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל מכח המשפט הבינלאומי ובפרט בהינתן סעיף 33 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים.

העתק המתווה מיום 13.3.2022, כפי שפורסם באתר רשות האוכלוסין וההגירה, מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/1.

הכל כמפורט בעתירה זו.

א. מבוא

1. עתירה מתוקנת זו מכוונת נגד מתווה המשיבה 1 מיום 13.3.2022 (להלן: "המתווה החדש" או "המדיניות החדשה"), שבדיוק כמו המתווה המקורי מיום 8.3.2022 (להלן: "המתווה המקורי") – הוחלטו על ידי המשיבה 1 בעצמה, בניגוד להסכם בין ממשלת ישראל לממשלת אוקראינה על פטור מאשרות כניסה חדדיות, שלא בהחלטת ממשלה (ועל כן בחוסר סמכות), ותוך ביטול הלכה למעשה, של הוראות צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) (תיקון), התשע"א-2011, ק"ת תשע"א 707, 708 (להלן: "צו הכניסה לישראל"), אשר קבע את הוספתה של אוקראינה לרשימת המדינות, אשר אזרחיהן פטורים מהדרישה לקבלת אשרת מעבר או אשרת ביקור מסוג ב/2 טרם ההגעה לישראל.

2. בנוסף, נותרה על כנה הגבלה חריגה על כניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל ונקבעה, באופן חסר תקדים, מכסה של עד 5,000 אזרחים אוקראינים אשר יורשו – כולם רק בכפוף להגשת בקשה לאישור עלייה למטוס ולאישורה טרם הגעתם לשערי הכניסה לישראל – להיכנס לישראל עם אשרה לשיבת ביקור. השוני בין המתווה החדש למתווה המקורי נעוץ בכך שבמתווה החדש לא נספרים כחלק מהמכסה "קרובי משפחה של אזרחים ישראלים" (על מגוון הפרשנויות האפשריות להגדרה עמומה זו).

3. בהתאם למתווה החדש, החל מחצות הלילה האחרון (13.3.2022), ובכפוף לאילוצים בירוקרטיים שפורטו בסעיף 23 לתגובת המשיבים 1-5 לבקשה למתן צו ביניים, **תיאסר לחלוטין כניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל (למעט זכאי שבות לפי חוק השבות ולמעט קרובי משפחה של אזרחים ישראלים), מעבר לאותה מכסה של 5,000 איש, וזאת באופן אוטומטי; ללא שמיעת טענות, ללא הנמקה קונקרטית, ללא מנגנון כלשהו שיאפשר לבחון את נסיבותיו הפרטניות וממילא ללא ביקורת שיפוטית או מעין שיפוטית מינימלית (ולמצער אפקטיבית) על ההחלטה המנהלית שתתקבל בעניינו. כל זאת, בניגוד גמור להוראות צו הכניסה לישראל שנקבעו בהיוועצות עם המשיבה 6 וללא שניתן יהיה להביא בחשבון את נסיבותיו הקונקרטיות, בין**

אם מכוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ובין אם מכוחם של טעמים הומניטריים או רפואיים מובהקים.

4. המתווה החדש מרכז במעט את נוקשותו חסרת החמלה של המתווה הקודם, אולם רחוק מלתת מענה לשאלות המשפטיות שהועלו בעתירה המקורית – ובראשן הטענה שדרך קבלת ההחלטה של המשיבה 1 – נעשתה שלא כדין ובהעדר סמכות חוקית, ועל כן דין המתווה בטלות.

5. הוסף לכך את העובדה שהמתווה מפר אמנות והתחייבויות בינלאומיות המחייבות את מדינת ישראל; שהמתווה מפלה בין דם לדם; שהמתווה מפר את עקרון המידתיות; שהוא מתעלם מצו השעה המוסרי לסייע לפליטי חרב; שהוא מפר את חובת התקיימותה של מדיניות החריגים (הן הספציפיים והן חריג הומניטרי כללי) לצד הסדר גורף; את העובדה כי לא ברור איזה גורם אמון על בחינת הבקשות שמוגשת באמצעות הטופס המקוון למשרד החוץ; את העדר המסלול המובנה לביקורת שיפוטית על אותו מתווה, והרי הבסיס לעתירה כולה.

ב. העובדות הצריכות לעניין

6. סדר הדברים בפרק העובדתי לעתירה מתוקנת זו: ראשית, יוצגו הצדדים לעתירה, הרקע העובדתי לה והמצב המשברי שנוצר בעקבות המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, ובכלל זה מדיניות כניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל עד לסמוך לאחר פרוץ המלחמה; לאחר מכן, יוצגו המתווים השונים לכניסת אזרחי אוקראינה לישראל מפרוץ הקרבות עד היום, וכן ההליכים שקדמו להגשת עתירה מתוקנת זו.

1.1. הצדדים לעתירה

7. **העותר**, משרד תומר ורשה – עורכי דין (להלן: "העותר" או "המשרד"), הוא משרד פרטי פעיל העוסק מזה כשני עשורים בתחום ההגירה, כניסה לישראל, הסדרת מעמד, דיני פליטים וזכויות אדם. העותר מטפל, בין היתר, בתיקים רבים שעניינם בכניסה לישראל ובמבקשי מקלט בישראל, משלב הגשת הבקשה, דרך הליכי ערר פנימיים ועד ייצוג בפני הערכאות המשפטיות.

8. כאמור בעתירה המקורית וכפי שהובהר אף בסעיף 4 לתגובת המשיבים 1-5 לבקשה לצו ביניים, **העותר מגיש עתירה זו כעותר ציבורי על דעתו של שגריר אוקראינה בישראל**, אשר אמון, בין היתר, על סיוע לאזרחי מדינת אוקראינה המצויים במצוקה, ובהם אלה אשר נמלטו מזוועות המלחמה במדינתם ואשר מבקשים למצוא מקלט בישראל.

העתק מכתב שגריר אוקראינה בישראל מיום 10.3.2022 מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/2**.

העתק מכתב שגריר אוקראינה בישראל מיום 12.3.2022 מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/3**.

9. העותר סבור כי יש לו זכות עמידה בפני בית משפט זה, כעותר ציבורי. כידוע, "בית המשפט הרחיב עד מאוד בהלכה פסוקה את זכות העמידה של העותר הציבורי. הוא עשה כן מקום שמדובר בעניין בעל אופי ציבורי שיש לו נגיעה לקידומו של שלטון החוק, לאכיפתם של עקרונות חוקתיים ומקום שמתבקשת התערבות כדי

לתקן פגם מהותי בפעולת המינהל הציבורי. מעמדו של העותר הציבורי הוכר גם מקום שהוא אינו יכול להצביע על נגיעה אישית ישירה או על פגיעה אישית בו" [בג"ץ 651/03 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשר**, פ"ד נו(2) 62, פס' 7 לפסקה הדין (2003)].

10. העותר סבור כי לאור מומחיותו ועיסוקו האינטנסיבי בתחום הכניסה לישראל ומערכת המקלט בישראל, היכרותו עם התחום, והעובדה כי הוא מייצג בהליכים להסדרת מעמד אזרחים אוקראינים וכן מבקשי מקלט רבים מדי שנה, מתקיימת זכות העמידה בעניינו. עתירה זו עניינה בפגם מינהלי חמור, באשר המתווה מושא עתירה זו התקבל בהיעדר כל סמכות על ידי המשיבה 1, ובהיותו מנוגד לחובותיה של מדינת ישראל לפי הדין הבינלאומי.

11. זאת ועוד, העותר כבר הוכר כעותר ציבורי בפסיקת בית משפט נכבד זה. כך, בבג"ץ 7552/17 **משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' ראש ממשלת ישראל** (נבו 25.4.2021) (ניתן במאוחד עם בג"ץ 4630/17), ובבג"ץ 3736/16 **משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' שר הפנים** (נבו 22.2.2017) ניתנו, בהתאמה, פסקי דין לגופן של טענות העותר, ביחס לשאלות הנוגעות לקצב הטיפול בבחינת בקשות מקלט של יוצאי דארפור וכן ביחס לסבירות מינויו של מר ציון אמיר לתפקיד יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים. כן ראו עת"ם (מינהליים י-ס) 9048-09-21 **משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (נבו 17.2.2022).

12. **המשיבה 1**, שרת הפנים, מופקדת על כל העניינים הקשורים לכניסה לישראל ולמתן אשרות מתאימות, ובכלל זה אמונה שרת הפנים, החל משנת 2009 על הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל, וזאת באמצעות המשיבה 5, רשות האוכלוסין וההגירה. המשיבה 1 אמונה גם על יישומו של צו הכניסה לישראל. המשיבה 1 היא זו אשר קיבלה – בחוסר סמכות – את המתווה החדש מושא עתירה מתוקנת זו.

13. **המשיב 2**, שר החוץ, הוא הגורם האחראי בממשלה על גיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל, ביצועה והסברתה. כמו כן, באמצעות אתר האינטרנט של משרדו של המשיב 2 צריך להיות מוגש הטופס המקוון, עליו יפורט בהמשך. בנוסף, לאור הפרת ההסכם הביטחוני בין מדינת ישראל למדינת אוקראינה ובהינתן המשמעויות המדיניות של הדברים, המשיב 2 הוא משיב רלוונטי לעתירה. זאת ועוד, המשיב 2 בעצמו התבטא כנגד המתווה של המשיבה 1, כפי שיפורט להלן (זאת בניגוד לטענת המשיבה 1 כי המתווה הקודם פורסם "על דעתו").

14. **המשיבה 3**, היועצת המשפטית לממשלה, אמונה על מתן ייעוץ משפטי לממשלה ועליה לוודא כי הרשות המבצעת פועלת במסגרת הדין.

15. **המשיבה 4**, ממשלת ישראל, היא הרשות המבצעת של המדינה, אשר בסמכותה לקבל החלטות מדיניות, ובכלל זה לאשרר הסכמים בינלאומיים עליה חתמה המדינה. בענייננו, ועל כך נרחיב להלן, היה על המשיבה 4 לקבל את החלטת המדיניות מושא עתירה זו, ובכלל זה להורות על ביטולו או השעייתו של ההסכם הביטחוני בין ישראל לאוקראינה ולהורות למשיבה 1 להסיר את אוקראינה מהתוספת לצו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), לאחר התייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

16. **המשיבה 5**, רשות האוכלוסין וההגירה, היא הרשות הציבורית האחראית על יישום הוראות צו הכניסה לישראל ואחריותה משתרעת על מעברי הגבול, על בחינתן של בקשות למקלט מדיני בישראל ועל מתן מעמד בישראל.

17. **המשיבה 6**, ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, היא הוועדה המייעצת למשיבה 1 לפי סעיף 17(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, על מתן – או הסרת – פטור מתחולת חוק הכניסה לישראל על סוגי אנשים מסוימים. בענייננו, לאור כך שמדיניות המשיבה 1 מושא עתירה זו הסירה *de facto* את מדינת אוקראינה מהתוספת לצו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) תוך הפרה של דרישת ההיוועצות עם המשיבה 6, הרי שמדובר במשיבה רלוונטית לעתירה זו. העותר ער לכך שבתגובתה לבקשה לצו ביניים ביקשה המשיבה 6 להימחק מן העתירה. אולם, בשים לב להיעדרה של החלטה בעניין זה ובשים לב לחשיבות שיש לעמדת המשיבה 6 לעניינו, מצורפת המשיבה 6 גם לעתירה מתוקנת זה, כמשיבה רלוונטית.

2. ב. מלחמת רוסיה-אוקראינה

18. בשעות הבוקר של יום 24.2.2022 הודיע נשיא הפדרציה הרוסית, ולדימיר פוטין, כי קיבל את ההחלטה לפתוח ב"מבצע צבאי מיוחד" במזרח אוקראינה. בתוך דקות מהודעתו של פוטין, דווח על פיצוצים ברחבי אוקראינה, ובהם בקייב, חרקוב, אודסה ובאזור דונבאס.

19. בהמשך אותו היום, כוחות צבא הפדרציה הרוסית פלשו לאוקראינה מבלארוס מצפון; מרוסיה מצפון מזרח; ממחוז דונייצק וממחוז לוחנסק ממזרח; ומקרים מדרום.

מידע זה, שכבר הפך בחלוף הזמן לידעה שיפוטית, פורסם בתקשורת העולמית. ראו למשל:

www.reuters.com/world/europe/russias-putin-authorises-military-operations-donbass-domestic-
www.politico.eu/article/putin-announces-special-military-operation-in-; media-2022-02-24
<https://apnews.com/article/united-nations-general-assembly-russia-ukraine-europe->; ukraine.russia-united-nations-31c5af31d2a72163676459d317269b35

20. כבר עתה ברור כי הפלישה הרוסית לאוקראינה גרמה למשבר הפליטים הגדול באירופה מאז מלחמת העולם השנייה, הראשון מסוגו באירופה מאז מלחמות יוגוסלביה בשנות ה-90, ולאחד ממשברי הפליטים הגדולים בעולם במאה ה-21.

21. בעקבות הפלישה הרוסית לאוקראינה והמלחמה המתנהלת בין שתי המדינות מזה כשבועיים וחצי, נכון ליום 14.3.2022 למעלה מ-2,800,000 אנשים נמלטו מאוקראינה. יודגש כמובן כי מדובר רק באלה שנמלטו ממנה **לאחר** תחילת הקרבות ביום 24.2.2022, ולא באזרחי אוקראינה ששהו במדינות אחרות עובר לפרוץ המלחמה.

למידע מעודכן על אודות מספר הפליטים אשר נמלטו מאוקראינה, ראו אתר נציבות האו"ם לפליטים: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

22. כ־1,700,000 מהנמלטים, ברחו לפולין השכנה (כ־4.5% מאוכלוסיית פולין), כ־255,000 ברחו להונגריה (כ־2.65% מאוכלוסיית הונגריה), כ־205,000 לסלובקיה (כ־3.75% מאוכלוסיית סלובקיה), כ־305,000 קיבלו הגנה במדינות שונות באיחוד האירופי ומדינות נוספות קלטו בין כמאה אלף פליטים מאוקראינה לכמה עשרות אלפים. לפי נתוני קרן החירום הבין לאומית של האומות המאוחדות לילדים (UNICEF), יותר ממיליון מאותם עקורים הם ילדים.

23. לשם השוואה, על פי הנתונים המעודכנים נכנסו לישראל מפרוץ המלחמה בה 8,555 אזרחים מאוקראינה – מתוכם נרשמו 1,051 זכאי שבות ו־1,500 עולים – ויצאו בזמן זה 850 אזרחי אוקראינה. כלומר, אף אם לוקחים בחשבון את זכאי השבות והעולים, מדובר בכ־0.084% מאוכלוסיית ישראל בלבד (ובהפחתם ב־0.056% מהאוכלוסייה בזמן זה. כמו כן, על פי נתוני הרשות, סורבו עד כה 252 נוסעים מבין 5,154 שנכנסו לישראל (כמעט 5%).

ראו אתר רשות האוכלוסין וההגירה: www.gov.il/he/departments/news/ukr_siro_1403

24. בעקבות המצב שנוצר באוקראינה פרסמה נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) הצהרה ביום 24.2.2022, לפיה הנציבות עובדת עם ממשלות במדינות שכנות לאוקראינה וקוראת להן לשמור על גבולות פתוחים עבור אלה הזקוקים לביטחון והגנה. עוד צוין בהצהרה כי הנציבות תתמוך בכל מאמץ לסייע לעקורים בכפייה, אשר נמלטים מהמלחמה.

להצהרת נציבות האו"ם לפליטים מיום 24.2.2022, ראו אתר הנציבות:

www.unhcr.org/news/press/2022/2/621770524/statement-situation-ukraine-attributed-un-high-commissioner-refugees-filippo.html

25. בתחילת חודש מרץ 2022, עם החרפת המצב, הוציאה הנציבות נייר עמדה באשר להחזרות לאוקראינה, בו נקבעו תחת הכותרת Access to the Territory and International Protection, הדברים הבאים:

“As the situation in Ukraine remains fluid and uncertain, UNHCR acknowledges the positive stance of several countries on access to asylum and calls on all countries to allow civilians of all nationalities fleeing Ukraine non-discriminatory access to their territories and to ensure respect for the principle of non-refoulement at all times”.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Position on Returns to Ukraine*, March 2022, available at: <https://www.refworld.org/docid/621de9894.html>.

26. ודוקו, הנציבות לא קוראת כאן ל"מדינות השכנות" לאוקראינה לפתוח את גבולותיהן אלא לכל מדינות העולם להתיר הן כניסה שוויונית ולא מפלה לשטחן עבור כל מי שנמלטו מאוקראינה והן על הקפדה על

עקרון אי ההחזרה המעוגן במשפט הבינלאומי המנהגי. בהמשך נתייחס גם למשמעות המשפטית של עמדת הנציבות.

27. במקביל לנציבות האו"ם לפליטים, גם האיחוד האירופי קרא לסייע לאלו אשר נמלטים מהמלחמה באוקראינה. האיחוד קבע כי כל אדם אשר התגורר באופן קבוע באוקראינה ונאלץ להימלט ממנה, זכאי לקבלת הגנה זמנית בכל אחת ממדינות האיחוד, אשר תהיה בתוקף לחצי שנה לפחות, ותוארך במידת הצורך. עוד נקבע כי הזכאות כוללת אישור שהייה, גישה לשוק העבודה המקומי, דיוור, סיוע רפואי וגישה לחינוך. לעניין זה חשיבות רבה בהקשר לענייננו, כפי שנבאר בהמשך. יודגש כי באותה מדיניות הגנה זמנית נקבע כי היא אינה מונעת הגשתה של בקשת מקלט פרטנית ומתן החלטה בה.

למידע על הזכויות הניתנות לאנשים הנמלטים מאוקראינה, ראו אתר האיחוד האירופי: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en

28. נייר העמדה של הנציבות עולה בקנה אחד עם עמדתה של מדינת ישראל, אשר במסגרת החלטת האסיפה הכללית של האומות המאוחדות **דרשה מכל המדינות החברות באו"ם לאפשר מעבר בטוח ובלתי מוגבל ליעדים מחוץ לאוקראינה**, באלו המילים:

“Demands all parties to allow safe and unfettered passage to destinations outside of Ukraine and to facilitate the rapid, safe and unhindered access to humanitarian assistance for those in need in Ukraine, to protect civilians, including humanitarian personnel and persons in vulnerable situations, including women, older persons, persons with disabilities, indigenous peoples, migrants and children, and to respect human rights”.

United Nations General Assembly, *Aggression Against Ukraine*, 1 March 2022 (UN Doc. A/ES-11/L.1), available at: <https://undocs.org/en/A/ES-11/L.1>.

29. זהו תמציתו של הרקע העובדתי הרלוונטי להימלטותם של מיליוני אזרחי אוקראינה ממדינתם. מכאן נציג את הרקע הנורמטיבי לכניסתם של אזרחי אוקראינה עד לפרוץ המלחמה.

3.ב. כניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל עד לפרוץ המלחמה – רקע נורמטיבי

30. ביום 21.7.2010 חתמו ישראל ואוקראינה על אמנה בילטרלית "בדבר פטור מדרישות אשרה למחזיקים בדרכוני שירות או בדרכונים לאומיים של אוקראינה ושל מדינת ישראל". ההסכם קבע, בין היתר, כי "אזרחי מדינתו של צד אחד, המחזיקים [...] בדרכונים לאומיים תקפים [...] רשאים להיכנס לשטח[ה] של מדינתו של הצד האחר [...] בלי לקבל אשרה לתקופה של תשעים (90) ימים...".

העתק האמנה הביטורלית בין המדינות מיום 21.7.2010, בשפות האנגלית, העברית והאוקראינית, מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/4.

31. כמתחייב בשיטתנו המשפטית, ובהתאם לסעיף 10 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32, ביום 11.11.2010, אשררה ממשלת ישראל בהחלטה מס' 2405 את האמנה הביטורלית בין המדינות.

העתק החלטת ממשלה מס' 2405 של הממשלה ה-32 מיום 11.11.2010 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/5.

32. כחודש לפני אשרור האמנה על ידי הממשלה, הונחה האמנה על שולחן הכנסת, כמתחייב בתקנון לעבודת הממשלה (ראו: ד"כ 12.10.2010, 33).

33. בהמשך לאמור וכנדרש לפי סעיף 17(ב) לחוק הכניסה לישראל, פנה שר הפנים דאז, מר אלי ישי, למשיבה 6, ועדת הפנים של הכנסת, בבקשה לפטור את אזרחי אוקראינה מהצטיידות באשרת כניסה לצורך כניסתם לישראל.

34. בדיון בוועדת הפנים מיום 3.11.2010 תואר מנגנון אישור הפטור באופן מפורש על ידי נציגת משרד הפנים:

“משרד הפנים מבקש פטור לאזרחי אוקראינה מהצטיידות לאשרת כניסה בעת כניסתם לארץ. **הבקשה של שר הפנים באה בעקבות החלטת ממשלה שניתנה.** היתה ועדה שישבה והחליטה, הסמיכה את שר החוץ להתחיל במהלך הזה. אנחנו כרגע נמצאים בשלב שבו הם חתמו על הסכם, ואנחנו מבקשים את חברי הוועדה לתת את **המלצתם לפטור**”.

[ראו פרוטוקול ישיבה 274 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (3.11.2010)].

35. בתום הדיון בוועדה, הוועדה ייעצה לשר הפנים לאשר את הוספתה של אוקראינה לתוספת לצו הכניסה לישראל. בעקבות כך, ומספר חודשים לאחר אשרור האמנה בהחלטת הממשלה, ביום 7.2.2011 פורסם צו הכניסה לישראל, אשר קבע את הוספתה של אוקראינה לרשימת המדינות, אשר אזרחיהן פטורים מהדרישה לקבלת אשרת מעבר או אשרה לישיבת ביקור מסוג ב/2 טרם ההגעה לישראל.

העתק צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) (תיקון), התשע"א–2011 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/6.

4.ב. מדיניות כניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל החל מפרוץ המלחמה

36. משנת 2011 עד למועד פרוץ המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, היו כלל אזרחי אוקראינה פטורים מקבלת אשרת כניסה לישראל, וניתן היה לסרב את כניסתו של אזרח אוקראיני אך על בסיס פרטני, בקיומה של נסיבה המצדיקה זאת (ראו סעיף 2 לאמנה הביטורלית וכן סעיף 2 לצו הכניסה לישראל). בהתאם, היו פטורים הדדית גם אזרחים ישראלים מקבלת אשרה דומה עם הגיעם לאוקראינה.

37. ביום 27.2.2022 פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה הודעה לתקשורת לפיה “בעקבות הלחימה באוקראינה ומתוך דאגה לשלומם וביטחונם, לא ינקטו פעולות אכיפה והרחקה כנגד אזרחי אוקראינה השוהים בישראל

באופן לא חוקי וזאת עד להתבהרות המצב במדינתם". הודעה ראוויה זו לא עסקה בכניסתם של אוקראינים לישראל והיא אף עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה בין המדינות (ראו סעיף 6 לאמנה הביטחנית) ועם עמדת נציבות האו"ם לפליטים.

הודעת אגף הדוברות של רשות האוכלוסין וההגירה מיום 27.2.2022 זמינה בכתובת: www.gov.il/he/departments/news/ukr_2702

38. באשר לכניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל הרשות מסרה בתחילה כי המדיניות בדבר הכנסת אזרחים אוקראינים לישראל לא השתנתה וכי כל מקרה נבדק לגופו. אולם, לאחר קבלת פניות בנושא הוחלט לקבוע מדיניות חדשה לכניסתם, אשר קיבלה ביטוי במכתבו של מר יואל ליפובצקי, ראש מינהל האוכלוסין ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 1.3.2022.

39. במדיניות זו נקבע כי ככלל, ובהתאם להוראות צו הכניסה לישראל, תותר כניסת אזרחים אוקראינים בכפוף להעדר חשד קונקרטי להשתקעות בישראל. כמו כן, נקבע כי אם לאותו אזרח אוקראיני קרוב בישראל, כניסתו תותנה בהפקדת ערבות על ידי מזמין ישראל, ובכפוף לחתימת המזמין על התחייבותו ליציאת האזרח האוקראיני מישראל בתום אשרתו. מפאת חשיבות מדיניות זו לעתירה, נביא את הדברים כסדרם:

א. באשר לאזרחים ישראלים שמרכז חייהם באוקראינה יחד עם בני משפחתם הגרעינית, נקבע כי "בני/בנות זוג אוקראינים הנשואים לאזרחים ישראלים יוכלו להיכנס לארץ באשרת תייר וזאת לאחר הצגת תעודת נישואין ותעודות לידה של הילדים".

ב. באשר לאזרחים ישראלים שהגישו בקשה לאיחוד משפחות אך ההליך נמצא בבדיקות ראשוניות ובן/בת הזוג נמצאים מחוץ לישראל, נקבע כי "ככלל תישקל כניסתם לארץ בכפוף להפקדת ערבות בנקאית בנתב"ג, וזאת לאחר בחינת כל מקרה לגופו".

ג. באשר לבני משפחה מקרבה ראשונה של אזרחים ישראלים שאינם זכאי שבות, נקבע כי "ככלל כניסתם לארץ כתיירים תאושר ללא הצורך בהפקדת ערבות, אך בכפוף להתחייבותו וחתימתו בנתב"ג של המזמין הישראלי, שהנו קרוב משפחה מדרגה ראשונה, שהמוזמן לא יגיש בקשות למעמד ולאחר המלחמה יצא מהארץ במועד שנקבע באשרה".

ד. באשר לתיירים המגיעים לגבול ואין להם בני משפחה מקרבה ראשונה עם אזרחות ישראלית, נקבע כי "ככל שיש מזמין ישראלי, ביקורת גבולות יתקשרו אליו, יבררו לגבי הקשר, וככל שיתרשמו שהסיכוי להשתקעות נמוך יאשרו כניסתו בכפוף להפקדת ערבות ע"ס 10,000 ₪ לאדם, ובכפוף לחתימתו של המזמין על התחייבותו ליציאת הזר מהארץ בסיום אשרתו".

ה. לסיום, נקבע כי "אשרות התייר של נתינים אוקראינים הנמצאים בישראל עם אשרת תייר בתוקף הוארכו באישור שרת הפנים בחודשיים עד ליום 30/4/22".

העתק מכתבו של ראש מינהל האוכלוסין ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 1.3.2022 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/7.

40. על אף שמדיניות ראשונית זו היא מדיניות מוקשית – לאור העובדה כי היא מאפשרת כניסת פליטי מלחמה מאוקראינה לשטח ישראל לאחר בחינה פרטנית ולא פעם בכפוף להפקדת ערבות גבוהה – היא עומדת בהוראות האמנה הביטורלית בין ישראל לאוקראינה (ובתוך כך גם בהוראות צו הכניסה לישראל). זאת, בהינתן שהיא כרוכה בבחינה פרטנית וקונקרטיית, בשער הכניסה לישראל, של כל בקשה. עניין זה עומד בניגוד מוחלט להחלטה הגורפת של המשיבה 1, מושא עתירה זו.

41. בעקבות ביקורת שנשמעה על דרישת הפקדת הערבות ולאור מראות קשים של פליטים אוקראינים שעוכבו בשדה התעופה ואשר הופצו בתקשורת, גיבשה המשיבה 1 מתווה חדש, "מאוזן" לשיטתה. מתווה זה – הוא מושא העתירה המקורית – הוכרז בשעות הערב של יום שלישי, ה-8.3.2022.

42. עיקר הדברים בהכרזתה של המשיבה 1 על המתווה החדש הוא כדלקמן:

"ראשית, מדינת ישראל תארח באופן זמני כ-25,000 אזרחי אוקראינה ששהו בישראל לפני פרוץ הקרבות, לרוב בניגוד לחוק. [...] מעבר לכך, הוסכם על קביעת מכסת אירוח נוספת של 5,000 אזרחי אוקראינה שהגיעו או יגיעו לאחר פרוץ הקרבות. מי שיגיע לישראל יקבל אשרה זמנית לתקופה של 3 חודשים. ואם חלילה המצב בארצם לא ישתפר עד אז, יתאפשר להם בהמשך גם לעבוד בישראל, בדומה לאזרחי אוקראינה שכבר כאן. ישראלים לא יידרשו יותר להפקיד ערבות בשדה התעופה ורק יחתמו על התחייבות שהאורח יצא מישראל ברגע שמצב החירום ייגמר. [...] בסך הכל ישראל תארח כ-25,000 אזרחי אוקראינה באופן זמני ועד יעבור זעם"

להכרזה המלאה של המשיבה 1 מיום 8.3.2022, ראו אתר לשכת העיתונות הממשלתית (החל בדקה 50:03): <https://vod.gpolive.co.il/pages/view.php?ref=1668&k=e92b61d792>

43. פילוח עדכני של אזרחי אוקראינה השוהים בישראל מופיע בסעיף 19 לתגובת המשיבים לבקשה לצו ביניים, וכן בפס' 23, לעיל).

44. בהתאם להכרזה האמורה, פורסמה ביום 10.3.2022 באתר משרד החוץ הודעה לציבור, ובה עיקרי המתווה הקודם. בהודעה צוין כי המתווה ייכנס לתוקף "מיום ראשון בחצות, 13.3.22".

45. עיקרי המתווה הקודם, כפי שפורסמו באותה הודעה, הם כדלקמן:

1. נקבעה מכסה של 5.000 אזרחי אוקראינה, אותם קיבלה ותקבל ישראל לתחומיה, החל מתחילת המלחמה ביום 24.2.2022.
2. הגעה לישראל ועליה לטיסה תותנה בקבלת אישור מראש.

3. ככל שהאזרח/ית האוקראיני/ת מבקש/ת להגיע לישראל בהזמנתו של אזרח ישראלי, נדרש המזמין בישראל לחתום על התחייבות עבור המוזמנ/ת באתר רשות האוכלוסין וההגירה, באמצעות הטופס המקוון.
4. על האזרח/ית האוקראיני/ת המבקש/ת להגיע לישראל להגיש בקשה באתר משרד החוץ.
5. מענה לבקשה ישלח אל המבקש/ת לכתובת הדואר האלקטרוני.
6. ככל שההגעה לישראל הינה בהזמנת אזרח/ית ישראלי/ת המתגורר/ת בישראל, על המוזמנ/ת להצטייד בטופס הזמנה מהאזרח הישראלי (כפי שהוסבר בסעיף 3) בטרם מילוי טופס הבקשה (כפי שהוסבר בסעיף 4)."

העתק המתווה הקודם, כפי שפורסם באתר משרד החוץ מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/8**.

העתק הטופס המקוון המוזכר בסעיף 3 למדיניות מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/9**.

העתק הטופס המקוון המוזכר בסעיף 4 למדיניות מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/10**.

46. כפי שעלה מלשון ההודעה, מיום ראשון בחצות (בין שבת לראשון), לא היתה אמורה להתאפשר עוד עליה למטוס, ובתוך כך כניסה לישראל או אפילו הגעה לשער הכניסה אליה, ללא מילוי טופס בקשה וקבלת אישור מראש.

5.ב. פניותיהם המקדימות של השגרירות האוקראינית והעותר למשיבים 1-2 וההליכים עד מועד הגשת עתירה מתוקנת זו

47. כבר ביום 28.2.2022 פנה העותר למשיבה 1 בדרישה לפתוח את גבולות המדינה לאזרחי אוקראינה שנמלטו מהמלחמה ונתקבל אישור על קבלתו של המכתב. סמוך לאחר מכן פורסם מכתבו של מר יואל ליפובצקי, ראש מינהל האוכלוסין ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 1.3.2022, אשר עדכן את המדיניות כפי שיפורט להלן, תוך שנקבע מנגנון הפקדת ערבויות במקרים המתאימים לשיטת המשיבה 1 (מצורף להלן, **כנספח ע/7**).

העתק מכתב העותר מיום 28.2.2022 מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/11**.

48. לאור שינוי מדיניות הכניסה לישראל פנה העותר במכתב נוסף ביום 2.3.2022, במסגרתו נתבקשה המשיבה 1 שוב, בין היתר, לאפשר לאזרחי אוקראינה להיכנס לישראל על בסיס בדיקה פרטנית ובהתאם למחויבויותיה של מדינת ישראל. העתק מהמכתב נשלח גם לנציבות האו"ם לפליטים. נתקבל אישור שהמכתב נתקבל בלשכת המשיבה 1 ובנציבות, אולם המכתב לא נענה עד למועד הגשתה של עתירה זו.

העתק מכתב העותר מיום 2.3.2022 מצורף לעתירה זו ומסומן **כנספח ע/12**.

49. כאמור, בשעות הערב המאוחרות של יום שלישי, 8.3.2022, הכריזה המשיבה 1 על המתווה הקודם לכניסת אוקראינים לישראל. מתווה שעניינו, להלכה ובעיקר למעשה, חסימה גורפת של כל אפשרות של אזרחי

אוקראינה שאינם זכאי שבות להגיע לשערי הכניסה של ישראל וממילא חסימת יכולתם לבקש הגנה בתחומיה.

העתק המתווה המקורי מיום 8.3.2022 צורף לעתירה זו וסומן כנספח ע/8.

50. בעקבות ההכרזה על המדיניות האמורה, ועוד טרם לה, פנתה שגרירות אוקראינה בישראל למשיב 2 ובהמשך למשיבה 1 בבקשה – שהיא בעת ובעונה אחת דרישה משפטית וגם תחינה – לאפשר לאזרחי אוקראינה החפצים בכך להגיע לישראל כפליטי מלחמה.

51. כך, פנתה השגרירות למשיב 2 ביום 3.3.2022 במכתב, ולאחר שהתקבלה המדיניות החדשה נעשתה פניה דחופה נוספת בעלפה ביום רביעי, ה'9.3.2022. שתי הפניות האמורות לא נענו והן מאוזכרות במכתב השגריר שצורף כנספח ע/2, לעיל.

העתק פניית שגרירות אוקראינה בישראל למשיב 2 ביום 3.3.2022 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/13.

52. בנסיבות חריגות אלו, פנה שגריר אוקראינה בישראל לעותר במכתב מערב יום חמישי ה'10.3.2022 בבקשה לבחון את האפשרויות המשפטיות העומדות לאוקראינה מול המדיניות החדשה עליה הכריזה המשיבה 2, כדי שאזרחי אוקראינה הנמלטים מהמלחמה יקבלו את ההגנה לה הם זכאים מכח המשפט הבינלאומי. במכתב האמור מפורטות גם הפניות מהימים 3.3.2022 ו'9.3.2022 המאוזכרות לעיל (העתק מכתב שגריר אוקראינה בישראל מיום 10.3.2022 צורף לעתירה זו כנספח ע/2, לעיל).

53. בהמשך לכך, ביום 12.3.2022, פנה שגריר אוקראינה בישראל לעותר במכתב, בו ביקש מהעותר לפעול להגשת העתירה המקורית, אשר הוגשה בו ביום.

54. העתירה המקורית הוגשה מספר שעות לפני כניסת המתווה המקורי לתוקף, במוצאי שבת, ה'12.3.2022. בית המשפט הנכבד קבע כי על המשיבים להשיב לבקשה לצו הביניים עד השעה 17:00 ביום למחרת.

55. המשיבה 6 הגישה תגובה קצרה, במסגרתה עמדה על כך שתיקון צו הכניסה לישראל מחייב היוועצות עמה. עוד הוסיפה המשיבה 6, כי בהינתן שצו הכניסה לא תוקן, נותר להכריע האם מדיניות הממשלה הנתקפת בעתירה זו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין. בהינתן שלשיטת המשיבה 6 מדובר בשאלות "במישור הפרשני-יישומי של הדין", ביקשה להימחק מהעתירה.

56. במקביל, לפי פרסומים בעיתונות, בעקבות הגשת העתירה, ביום ראשון, ה'13.3.2022, בבוקר התקיימה ישיבה אצל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בה לקחו חלק אנשי משרד המשפטים וכן המשיבה 1. בהמשך לישיבה האמורה, הכריזה המשיבה 1 על מתווה מעודכן, אשר נכנס לתוקפו ביום 14.3.2022 בחצות.

57. במתווה המעודכן נקבע כי :

1. בקשות להגעה לישראל תוגשנה באתר משרד החוץ, באמצעות טופס מקוון:

<https://govforms.gov.il/mw/forms/plitim@mofa.gov.il>

2. ישראלי יוכל לחתום על התחייבות עבור קרוב משפחה. באתר רשות האוכלוסין וההגירה, באופן מקוון בקישור:

<https://auth.govforms.gov.il/mw/forms/Inviting@piba.gov.il>

התחייבות זו תצורף לבקשה שיגיש האזרח האוקראיני באתר משרד החוץ.

3. עליה לטיסה תותנה בהצגת אישור ממשרד החוץ.

4. מכסה של 5,000 אזרחים מאוקראינה אינה כוללת זכאי שבות וקרובי משפחה של אזרחים ישראלים."

העתקי הטפסים המוזכרים במתווה הנוכחי צורפו לעתירה וסומנו כנספח ע/9 וכנספח ע/10.

58. כלומר, השינוי היחידי שנעשה בין המתווה הקודם למתווה המעודכן, נוגע בסעיף 4, לפיו אותה מכסה לא תכלול כעת קרובי משפחה של אזרחים ישראלים.

59. לאחר פרסום המתווה המעודכן ושתי בקשות לארכות קצרות שהתקבלו, הגישו אתמול בשעה 22:00 המשיבים 5-1 את תגובתם לבקשת העותר לצו ביניים, בה טענו בין היתר כי לאור שינוי המתווה והפיכתן של 2,500 מכסות כניסה לישראל לזמינות, אין מקום לתת צו ביניים בעת הזו.

60. מעבר לכך, נטען על ידי המשיבים 5-1 כי "קיים קושי מובנה להביא להכרעת בית המשפט הנכבד את המדיניות עליה נסובה העתירה דנן, שכן מדובר במדיניות מתהווה".

61. הואיל ומכניסת המתווה החדש לתוקף, ואף אם לא תהיה מכסה כלשהי, אזרחי אוקראינה אינם יכולים עוד להגיע לשערי הכניסה לישראל לפי הוראות צו הכניסה לישראל, ברור שלא ניתן לקבל טיעון של "מדיניות מתהווה". זאת אף זאת, כל עוד לשיטת המשיבים המכסה של 5,000 אזרחי אוקראינה שרירה וקיימת – יש לבחון את חוקיותה, מדתיותה וסבירותה של קביעת מכסה כאמור עלידי המשיבה 1.

62. דוגמה חיה לכך שהעתירה הבשילה לדיון היא התנהלותם (המוצדקת והמבורכת) של המשיבים 5-1 מיד לאחר הגשת עתירה זו במוצאי שבת האחרונה. כך, כפי שצוין, עוד בטרם הגישו את תגובתם לבית המשפט הנכבד, ניהלו המשיבים דיון פנימי הן אצל המשיבה 5, הן במשרד המשפטים – דיון אשר לדבריו של מנהל המשיבה 5 והחתום על התצהיר התומך בתגובת המשיבים 5-1, הוביל להפנמת חלק מטענות העותר בעתירה המקורית, ובעקבות כך אף לשינוי המתווה. כך, בריאיון לקלמן ליבסקינד ואסף ליברמן שנערך ביום 14.3.2022 בשעות הבוקר בתאגיד השידור הציבורי, ציין מר תומר מוסקוביץ', כי:

"הייעוץ המשפטי הפנימי של רשות האוכלוסין וההגירה סבר שהמתווה, כפי שהוא הוצג – כולל גם האישור מחו"ל וגם המכסה המצומצמת מאד של 5,000 בסך הכל – שני הרכיבים האלה אינם סותרים את הסכם הפטור מוויזות והייעוץ המשפטי לממשלה לקראת הגשת תגובתנו לעתירה שהוגשה אתמול בלילה סבר שהדבר אינו נקי מספקות" (דקה 20:02).

ובהמשך, אמר כי "כדי שיהיה לנו יותר קל [...] ומכיוון שהיה לנו יותר חשוב להפעיל את המתווה שמופעל עכשיו מהיום בצהריים של קבלת האישור מראש הסכמנו להתפשר על המכסה" (בדקה 50: 03).

את הראיון המלא ניתן למצוא בכתובת: <https://omny.fm/shows/kan-news/5-000-2>.

63. כלומר, המתווה הקודם תוקן בעקבות הייעוץ המשפטי והחשש שלא יצליחו להימנע מצו ביניים בעתירה דין.

64. בהערה שאינה אגבית כלל וכלל, ניתן לתמוה כיצד מדיניות עם השלכות כבדות משקל על מדיניות החוץ של המדינה, על מחויבויותיה הבינלאומיות ועל מעמדה בעולם, מתקבלת ללא שהייעוץ המשפטי לממשלה מעורב בה בזמן אמת, ולהשתאות על כך שנדרשה החלטה של בית משפט נכבד זה כדי שמישהו יבחן את הדברים באופן המתחייב. זהו ודאי טעם נוסף לקבלת העתירה במובן זה שהממשלה היא זו שתידרש להחלטת ממשלה מתאימה בסוגיה.

65. בתכוף להגשת תגובת המשיבים 1-5 ביום 13.3.2022 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד לפיה "העותר רשאי להגיש עתירה מתוקנת המתייחסת להחלטה החדשה שהתקבלה תוך 24 שעות". החלטה זו הומצאה לעותר באמצעות הדוא"ל ביום 14.3.2022 בשעות הבוקר המוקדמות.

66. מכאן עתירה מתוקנת זו.

ג. טעמי העתירה

1.ג. **מדיניות המשיבה 1, הדורשת קבלת אישור מראש לעלייה למטוס ולכניסה לישראל, מסירה בפועל את אוקראינה מצו הכניסה לישראל; ביטול שכזה חייב היה להיעשות באותה הדרך בה תוקננה חקיקת המשנה. לכן, ביטול הפטור נעשה בהיעדר סמכות ודינו בטלות**

67. כפי שצוין לעיל, משנת 2011 אזרחי אוקראינה פטורים מקבלת אשרת כניסה לישראל. ניתן לסרב את כניסתו של אזרח אוקראיני אך על בסיס פרטני, במקרים המתאימים ובשל חשש קונקרטי שצריך לעמוד במבחנים המנהליים הרגילים (כלומר, ההחלטה צריכה להתקבל על בסיס תשתית עובדתית מתאימה ולהיות מנומקת, סבירה ומידתית). החלטה כאמור ניתן לקבל רק לאחר בדיקה מתאימה ושמיעת טענות וניתן להשיג עליה בערכאות ובכלל זה לבקש סעד זמני שיעכב הרחקה מישראל.

68. פטור זה קבוע בדין. הוא נגזר מקיומה של אמנה בילטרלית בין ישראל לאוקראינה – אשר אושררה על ידי הממשלה בהחלטתה מיום 11.11.2010 – ומהוראות צו הכניסה לישראל, שתוקן לאחר שקוימה חובת ההיוועצות עם המשיבה 6, כך שאזרחי אוקראינה פטורים מהצורך להנפיק אשרת כניסה לישראל מראש.

69. כלומר, מדיניות מתן הפטורים לאזרחי אוקראינה המבקשים להיכנס לישראל, היא מדיניות הנובעת מאמנה בינלאומית ומהחלטת ממשלה. התקנון לעבודת הממשלה ה-36 (אושר בהחלטת הממשלה מס' 5

מיום 20.6.2021 ותוקן בהחלטת הממשלה מס' 312 מיום 8.8.2021), הוא הקובע את סדרי הדיון בהחלטות ממשלה, ואת אפשרותם של חברות וחברי הממשלה לבקש את ביטולן או שינוין של החלטות אלה.

70. כך, סעיף 23 לתקנון עבודה הממשלה ה-36, שכותרתו 'דין החלטת ממשלה ודיון מחדש בהחלטה שנתקבלה', קובע כי "אין להגיש ערר על החלטת הממשלה. ביקש שר כי הממשלה תדון מחדש בהחלטת ממשלה, ינהגו בה על-פי פרק ב' בתקנון [סדר היום של ישיבות הממשלה – הח"מ]. אין בבקשה כאמור כדי לפגוע בתוקפה של החלטת הממשלה או לדחות את ביצועה".

71. כלומר, **החלטות הממשלה הן החלטות סופיות, אשר ניתנות לביטול או לשינוי רק באמצעות החלטות ממשלה חדשה**. זאת, ללא קשר לכך שלבית משפט נכבד זה הסמכות לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות ממשלה [ראו, למשל: בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993) ואחרים].

72. כפי שיובהר להלן, הפטור לאזרחי אוקראינה שריר וקיים מכח החלטת הממשלה. מכאן, גם ביטולו חייב היה להיעשות באמצעות החלטת ממשלה חדשה. להלן נסביר מדוע החלטתה של המשיבה 1 נעשתה בניגוד מוחלט להחלטת הממשלה מיום 11.11.2010, ומדוע היה עליה לא רק להיוועץ במשיבה 5 בטרם קבלת החלטתה, אלא אף להביא את החלטתה לאישור הממשלה.

73. טרם לכך, נבקש לייחס מספר מילים לטענת לטענות המשיבים בתגובתם לבקשה למתן צו ביניים מיום 13.3.2022, לפיה האמנה הביטולית בין ישראל ואוקראינה, ובהתאם גם צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), אינם רלוונטיים לעניינם של אזרחי אוקראינה המבקשים להגיע כעת לישראל באופן זמני.

74. נבקש להסב את תשומת הלב לכך שהאמנה אינה מזכירה את המונחים "תייר", "תיור" או "תיירות". בתוך כך, גם צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), אינו מזכיר מונחים אלה, ומשתמש בתיבות "אשרת מעבר" ו"אשרת ביקור". בתוך כך, ולדוגמא, גם אנשי עסקים ממדינות המנויות בתוספת לצו הכניסה לישראל מגיעים לישראל באותו פטור מאשרה, על אף שאינם מגיעים כתיירים. אשרת ביקור אינה רלוונטית רק למי שמבקשים להעפיל למצדה או לעשות סקי בחרמון, אלא לכל אדם שמבקש לבקר בישראל.

75. ממילא, קשה להלום את טענת המשיבים 1-5 לפיה אותם אזרחי אוקראינה לא מגיעים הנה למטרות ביקור. ראשית, אשרת השהייה המונפקת לאותם פליטי חרב מאוקראינה היא **לא אחרת מאשר אשרה מסוג ב/2 "תייר"** (ראו לעניין זה תקנה 5(ב) לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974). שנית, יפים לעניין זה דבריו של מר תומר מוסקוביץ', מנכ"ל המשיבה 5, בראיון מיום 14.3.2022, לעיל. בראיון ציין מנכ"ל המשיבה 5 כי (החל מדקה 02:00 לערך):

"מה שקרה מיד אחרי פרסום המתווה הוא שהוגשה עתירה לבג"ץ וכתוצאה מכך התקיים גם דיון ברשות המשנה ליועמ"ש ושם עלתה שאלה [...] איך המתווה הזה מתיישב עם הסכם הפטור מוויזות שיש לנו עם מדינת אוקראינה. [...] הייעוץ המשפטי לממשלה סבר שהדבר אינו נקי מספקות. [...] נשמעה הטענה שכאשר אדם מגיע לבקר את קרוב משפחתו בארץ ולשבת איתו שבועיים-שלושה זה לא משנה אם

הוא עושה את זה בגלל מלחמה או כדי לפגוש אותו. אפשר בהחלט לטעון שזה עדיין חלק מהפטור מוויזה".

76. על כל פנים, טענת המשיבים 1-5 לפיה האמנה הבילטרלית בין ישראל לאוקראינה – ובתוך כך גם צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) – אינם רלוונטיים לענייננו, היא טענה מוקשה וחסרת ביסוס. להיפך. אזרחי אוקראינה שנמלטו מהמלחמה ונפלטו מארצם מגיעים לכאן בראש ובראשונה כאזרחים זמניים וכמבקרים עד חלוף זעם.

77. כפי שנטען, **מדיניותה החדשה של המשיבה 1, מרוקנת de facto מתוכן את הפטור לאזרחי אוקראינה מאשרת כניסה**. כך, הטלת מכסה של 5,000 אזרחי אוקראינה בלבד תמנע מאזרח אוקראינה ה־5,001 ואלך – שאינו זכאי שבות ושאינו לו "קרובי משפחה" בישראל (תהא הגדרתם על ידי המשיבים 1-5, אשר תהא) – את הכניסה לישראל באופן מוחלט ללא כל אפשרות להשיג באופן אפקטיבי על ההחלטה.

78. ויודגש, לא מדובר רק בהרעת מצבם של אזרחי אוקראינה לעומת הפטור הקיים להם כיום בדין, אלא אף בהרעת מצבם אל מול כל אזרחי מדינות העולם שאינם פטורים מקבלת אשרה, ואשר רשאים לבקש להגיע לישראל כתיירים. לשון אחר, המדיניות החדשה של המשיבה 1 מביאה לכך כי – על אף הוראות צו הכניסה – מצבם של אזרחי אוקראינה מורע בפועל אף יותר ממצבם של אזרחי מדינות אחרות, להם לא קיים פטור מקבלת אשרת ביקור, אשר יכולים לקבל אשרה על בסיס בחינה פרטנית.

79. מדובר, אם כן, גם בהפליה אסורה של אזרחי אוקראינה, בשעתם הקשה, כאשר נמנעת מהם באופן גורף וכמעט נטול חריגים האפשרות להיכנס לישראל, בין אם כמבקשי מקלט ובין אם מכל סיבה אחרת. מכאן, כי טענת המשיבים 1-5 בתגובתם לבקשה למתן צו ביניים לפיה "בשים לב למצב המלחמה הנמשך באוקראינה, כלל לא ניתן לדעת לאיזה פרק זמן תידרש שהותם במדינה של המבקשים להיכנס לישראל" (ומכאן כי יש דווקא להרע את מצבם), היא טענה שמגלמת תפישה משפטית שגויה (ולמרבה הצער נראה שגם תפישה ערכית שניתן להעלות ספקות לגביה).

80. מעבר לכך, **הצורך בקבלת אישור מראש בטרם עלייה על מטוס לישראל, מרוקן גם הוא מתוכן את הוראות צו הכניסה לישראל ואת הפטור הקיים בדין**, כך שבפועל הם נדרשים – ללא כל קשר למכסה – לקבלת אשרת כניסה לישראל מראש, ככל אזרח של מדינה שאינו פטור מקבלת אשרה.

81. מעבר לכך, המתווה כלל לא מציין מי הוא הגורם שיבחן בפועל את הבקשות, ומהו אופן הפעלת הביקורת השיפוטית על ההחלטה לדחות או לאשר בתנאים מסוימים את הבקשה למתן אישור עלייה למטוס. על כך, בהרחבה, להלן.

82. נפתח סוגריים. יטען הטוען כי ענייננו אינו שונה מהמצב ששרר בשנים האחרונות לאור משבר הקורונה העולמי, עת נמנעה באופן מוחלט כניסת תיירים לישראל, ועת נדרשה הצגת אישור עלייה למטוס כתנאי להגעה לישראל. ואולם, ענייננו שונה בתכלית.

א. ראשית, אותה מדיניות נקבעה בתקנות (ראו למשל, תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת היציאה מישראל והכניסה אליה), התשפ"א-2021), בהתאם להליך המנהלי שהתווה החוק המסמיך. בענייננו, המשיבה 1 לא פעלה בהתאם לחוק המסמיך, הוא חוק הכניסה לישראל, ולהליך המנהלי שהוא מתווה לפעול לפיו.

ב. שנית, אותן תקנות שתוקננו תוקננו על ידי הממשלה כולה, ונעשו בהסכמת מרבית חבריה. כלומר, מדובר היה בתקנות בעלות רוב ממשלתי, ואשר התקבלו לאחר קבלת החלטות ממשלה בעניין. בענייננו, לא רק שלא ניתנה החלטת ממשלה המאשרת את מדיניותה של המשיבה 1, אלא אף לא נערך כל דיון בעניין זה במליאת הממשלה.

ג. שלישית, וחשוב מכל, מדיניות הקורונה נעשתה בראשית מכח סמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, ובהמשך מכח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה). התש"ף-2020, אשר העניק לממשלה סמכות להכריז על מצב חירום בשל נגיף הקורונה ולהתקין תקנות שבהן ייקבעו הגבלות זמניות על פעילות הציבור במרחב הפרטי והציבורי. כלומר, מדובר בהגבלות שנעשו מתוקף מצב חירום, ולא כך הדבר בענייננו. ממילא, וכפי שצוין, ההכרזה על מצבי החירום נעשתה על ידי הממשלה כולה, לאחר דיון במליאתה, ולא על ידי שר אחד ויחיד, כבענייננו.

83. נסגור סוגריים. כפי שצוין, כניסתם של אזרחים אוקראינים לישראל בפטור מאשרה נעשתה בהתאם לאמנה הביטורלית בין ישראל לאוקראינה מיום 21.7.2010. אמנה זו אושרה על ידי ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה מס' 2405 מיום 11.11.2020, ואף הונחה על שולחן הכנסת, כנדרש.

84. במקביל להליך אשרור האמנה, החל שר הפנים דאז בהליך הוספת את מדינת אוקראינה לתוספת הראשונה לצו הכניסה לישראל. בהתאם לקבוע בסעיף 17(ב) לחוק הכניסה לישראל, בקשתו של שר הפנים לפטור זה, הונחה לפתחה של ועדת הפנים של הכנסת, לצורך היוועצות. רק לאחר שהוועדה המליצה לאשר את הפטור, ורק לאחר שהממשלה אשררה את האמנה הביטורלית, תיקן שר הפנים את צו הכניסה לישראל, והפטור נוסף.

85. סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 קובע כי "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל – משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". כלומר, אף אם חקיקה מסוימת עוסקת רק באופן בו תותקנה תקנות (כסעיף 17(ב) בענייננו), חוק הפרשנות קובע כי קיימת גם אפשרות לתקן, לשנות, להתלות או לבטלן. ואולם, **תנאי לכך הוא כי אותו ביטול חייב להיעשות באותה הדרך בה תוקנה התקנה לכתחילה.**

86. וכבר נקבע בעבר כי "כאשר קבלת ההחלטה המקורית הייתה טעונה התייעצות לפי דין, גם שינוי של ההחלטה טעון אותו הליך של התייעצות (ראו: בג"ץ 265/68 אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים נ' שר העבודה, פ"ד כג(1) 132 (1969); בג"ץ 512/81 המכון לארכיאולוגיה של האוניברסיטה העברית, ירושלים נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לה(4) 533, 540 (1981); ברק-ארז, בעמ' 380) [רע"פ 8655/13 מדינת ישראל נ' עמאר חג' יחיא, פס' 38 לפסק הדין (נבו) 14.06.2015]].

87. לא נעלמה מעיני העותר העובדה כי בנסיבות יוצאות דופן, שבהן הרשות המנהלית נמנעה מלקיים התייעצות מוקדמת בשל דחיפות מיוחדת או בשל חשש לפגיעה באינטרס חשוב, כמו ביטחון המדינה, תוכל הרשות לצאת ידי חובה באמצעות התייעצות בדיעבד [בג"ץ 5973/92 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הביטחון, פ"ד מז(1) 267 (1993)].
88. ואולם, אף אם תיטען טענה זו על ידי המשיבים, אין לקבלה. לא ניתן לומר כי בענייננו מדובר באינטרס דוחק של בטחון המדינה, כמו בעניין האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעיל, אשר עסק בגירושם של יותר מ-400 פעילי חמאס ללבנון (ולא בכניסת פליטי מלחמה למדינת ישראל).
89. לכן, בטרם הסרתה של אוקראינה מהתוספת לצו הכניסה לישראל באמצעות מדיניותה החדשה, חלה חובה על המשיבה 1 לפעול באותו אופן, כפי שפעל שר הפנים בשנת 2011, עת הוסיף את אוקראינה לתוספת לצו.
90. הוספת אוקראינה נעשתה באופן הבא: אשרור אמנה בילטרלית בהחלטת ממשלה; היוועצות שר הפנים בוועדת הפנים של הכנסת; ולבסוף, שינוי התוספת לצו הכניסה לישראל על ידי שר הפנים.
91. לכן, קביעת המדיניות החדשה – המבטלת *de facto* את הפטור הקיים לאזרחי אוקראינה מקבלת אשרה, ואשר מסירה בפועל את אוקראינה מצו הכניסה לישראל – הצריכה תהליך זהה, אשר לא נעשה בענייננו.
92. כך, על המשיבה 1 היה להעלות סוגיה זו בפני מליאת הממשלה, אשר היתה צריכה לקבל החלטת ממשלה חדשה, אשר מבטלת את ההחלטה הקודמת בעניין זה (בהתאם לתקנון עבודת הממשלה), תוך בחינה של ההשלכות הדיפלומטיות והציבוריות הכרוכות בביטול חד-צדדי של אמנה בינלאומית, ובשים לב לכך שסעיף 9(2) לאמנה אמנם מאפשר לבטל אותה באופן חד-צדדי, אך קובע כי האמנה תבוא לידי סיום אך 90 יום לאחר שליחת ההודעה על ביטולה. לאחר מכן, היה על המשיבה 1 להביא עניין זה לשולחנה של ועדת הפנים של הכנסת, אשר היתה צריכה ליתן את המלצתה באשר להסרת הפטור. בהתאם להמלצה זו, היה על המשיבה 1 לקבוע האם להפעיל את סמכותה ולהסיר את אוקראינה מצו הכניסה לישראל, אם לאו.
93. הצורך להביא עניין זה לפתחה של הממשלה עולה אף ביתר שאת לאור הקולות הנשמעים בימים האחרונים משולחן הממשלה, כאשר שרים רבים שלמשרדיהם ולסמכויות שהופקדו בידיהם חשיבות רבה בקשר לאופן הטיפול באזרחי אוקראינה שמגיעים לישראל.
94. כך, יום לאחר פרסום המתווה הקודם של המשיבה 1, פנה שר התפוצות נחמן שי למזכיר הממשלה וביקש להעלות את נושא מדיניות קליטת הפליטים של ישראל בישיבת הממשלה הקרובה ביום ראשון.
95. לפי המידע שפורסם בתקשורת השר שי ציין כי הוא "צופה ברגעים אלו בזרם הפליטים היוצאים מאוקראינה, זוהי טרגדיה אנושית בממדים בלתי נתפסים. מאות אלפי משפחות שנמלטו. מדובר כאן במשבר הומניטרי שעוד ידובר רבות. על ישראל לעמוד בצד הנכון של ההיסטוריה, ולתת לפליטים הללו מקלט. עם שההיסטוריה שלו רצופה בשנים ארוכות של פליטות אינו רשאי לעצום עין נוכח הפליטים והפליטות החדשים האלה. המשימה שלנו היא לסייע בהצלת פליטי המלחמה ולפתוח בפניהם את השערים, לא להציב מגבלות בדרכם".

הדברים פורסמו, בין היתר, באתר ynet וזמינים כאן: www.ynet.co.il/news/article/r1fjlel115.

96. בנוסף שר האוצר, אביגדור ליברמן, ציין כי "כל עוד התותחים רועמים צריך לקלוט את כל מי שנמלט ובסכנת חיים. [...] ברגע שהתותחים מפסיקים לירות צריך להפסיק עם כל התהליך של קליטת פליטים, אבל כרגע יש סכנת חיים, אנשים מגיעים מכל מיני מקומות שיש בהם קרבות. ברגע שהאש תיפסק צריך להפסיק. מגיעים לכאן נשים, אנשים זקנים, פנסיונרים, אין חשש שישתקעו לצרכי עבודה. כשהאש תיפסק נפסיק אבל כרגע צריך לקבל את מי שמגיע".

ראו, למשל: <https://news.walla.co.il/item/3494320>.

97. גם שרת התחבורה, מרב מיכאלי, אמרה כי "אנחנו כמדינה יהודית לא יכולות ויכולים להרשות לעצמנו, ולא רוצות להרשות לעצמנו בשום אופן להפנות עורף לפליטות ולפליטים מאוקראינה. אנחנו היינו כל כך לא מזמן במצב הזה, ואין עולם שאנחנו נפנה להם עורף. לא יהיה"; שר הבריאות, ניצן הורוביץ, אמר כי "ישראל היא מדינה של פליטים בעיקר יהודים, אבל לא צריך להקשיח ליבנו כלפי לא יהודים שמבקשים להיות פה עד יעבור זעם. כמו שנרצה שיעזרו לנו בעת צרה, כך אנו צריכים להיחלץ לעזרתם"; והשרה להגנת הסביבה, תמר זנדברג, אמרה כי "לא צריך להתקמצן על מכסות. יש לנו חובה מוסרית, היסטורית ואסטרטגית לקחת חלק במאמץ הזה".

ראו, למשל: www.srugim.co.il/654198-מתווה-הפליטים-של-שקד-המחלוקת-בין-השרים.

98. אף המשיב 2, שר החוץ יאיר לפיד, אשר לפי תגובת המשיבה המתווה המקורי התקבל "על דעתו", ביקר את המתווה ואמר כי "אנחנו לא נסגור את שערינו ואת ליבנו בפני אנשים שאיבדו את כל עולמם. יש לנו חובה מוסרית להיות חלק מהמאמץ הבינלאומי לסייע לפליטים מאוקראינה למצוא בית חם ומיטה לישון בה. חובתנו להיות לא רק יהודים טובים, אלא גם אנשים טובים. [...] אפשר להכניס עוד פליטים. אפשר וצריך להיות הרבה יותר נדיבים, אי אפשר להכניס פליטים בלי הגבלה. הממשלה תמצא את האיזון, זה תפקידנו".

99. גם ראש הממשלה, נפתלי בנט, התבטא בעניין זה וציין כי "השעה שאנחנו נמצאים בה מחייבת אותנו להושיט יד ולהיות מקלט, גם אם זמני, לאנשים שנמלטו מהמלחמה ולהם קרובים כאן בישראל, שיכולים להיות עבורם למשענת בשעה קשה זו. אני מברך על עדכון והרחבת המתווה של השרה".

ראו, למשל, באשר לדבריהם של לפיד ובנט: www.maariv.co.il/news/politics/Article-904052.

100. לאור חילוקי הדעות הקיימים בעניין זה בממשלה עצמה, ולאור העובדה כי מדובר אף בפגיעה פוטנציאלית ביחסי החוץ של מדינת ישראל – עת מדובר בהפרה של אמנה בילטרלית בין ישראל לאוקראינה ויעידו מכתבי השגרירות האוקראינית לעותר (נספחים ע/2-3 לעיל) – נראה כי היה צורך מהותי להעלות את המדיניות החדשה של המשיבה 1 לאישור הממשלה, בטרם קבלת ההחלטה (נעדרת הסמכות) על הסרת אוקראינה מרשימת המדינות הפטורות מקבלת אשרת כניסה לישראל.

101. מכל האמור, עולה כי המשיבה 1 לא פעלה כמצוות סעיף 15 לחוק הפרשנות, ובפועל **קיבלה את החלטת המדיניות החדשה שלה בהיעדר כל סמכות, ללא הליך היועצות המתחייב לפי דין ובניגוד גמור להחלטת הממשלה ולאמנה בין ישראל לאוקראינה.**

102. מכאן כי החלטת המשיבה 1 התקבלה בהיעדר סמכות, מקום בו מדיניות כניסת האוקראינים לישראל בהחלטת ממשלה יסודה. יוזכר כי בסמכות הממשלה לעשות שימוש בסעיף 7 לאמנה הביטורלית, לפיו "בנסיבות חריגות מטעמי ההגנה על הסדר הציבורי, הביטחון הלאומי או בריאות הציבור, יש לצדדים זכות להשעות, באופן מלא או חלקי, את יישום הסכם זה". ואולם, כפי שצוין, **החלטה זו, לה השפעות רוחב על יחסי החוץ של מדינת ישראל, כמו גם על מדיניות ההגירה שלה, חייבת להתקבל במליאת הממשלה, ולא על ידי המשיבה 1 לבדה.**

103. עוד יודגש כי על אף שיקול הדעת הרחב של המשיבה 1 בהחלטות פרטניות מכח חוק הכניסה לישראל, סמכותה של שרת הפנים אינה יכולה לחרוג מגדרי החוק המסמיך ואינה יכולה לסתור – חזיתית – את הוראות צו הכניסה לישראל. בנוסף, ככל גורם מנהלי המפעיל סמכויות לפי דין, החלטותיה כפופות לכללי המשפט המנהלי, לרבות החובה לגבש תשתית עובדתית מתאימה ולקבל החלטות סבירות ומידתיות.

104. יתרה מכך, קביעת מדיניות עם השלכות רוחב כה רבות **מוגבלת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.** יפות לעניין זה קביעותיו של היועץ המשפטי לממשלה דאז (וכבוד המשנה לנשיאה בדימוס) אליקים רובינשטיין במכתבו מיום 20.5.2003. באותם ימים, ביקש שר הפנים דאז, אברהם פורז, להסדיר את מעמדם של עובדים זרים בישראל וילדיהם.

105. **היועץ"ש דאז רובינשטיין קבע כי לאור כך שמדובר בשינוי לעמדה הקיימת, שעשוי להיות בעל משמעויות רוחב, ועל אף קיומה של סמכות רחבה לשר הפנים מכח חוק הכניסה לישראל, יש לקיים דיון בעניין זה במליאת הממשלה ולקבל בה את ההכרעה.** ואכן, עניין זה הובא במהלך השנים למליאת הממשלה, אשר היא זו שקיבלה החלטות אלה בעלות השפעות רוחב (ראו: החלטה מס' 156 של הממשלה ה'31 מיום 18.6.2006; החלטה מס' 2183 של הממשלה ה'32 מיום 1.8.2010).

לעניין מכתבו של היועץ המשפטי רובינשטיין מיום 20.5.2003 ראו את התייחסותם של עוה"ד דן יקיר ועודד פלר מהאגודה לזכויות האזרח, במכתבם מיום 26.5.2003. ניתן לצפייה כאן: <https://law.acri.org.il/he/641>.

106. כך שם וכך, מניה וביה, בענייננו. עת המתווה החדש לכניסת אזרחי אוקראינה לישראל מהווה שינוי קוטבי ביחס למצב הקודם – הן במובן מכסות הכניסה, הן במובן הצורך בקבלת אישור עליה למטוס, הן במובן הפגיעה במעמדה של ישראל בעולם וביחסיה עם אוקראינה והן במובן ההתנערות מהמלצות נציבות האו"ם לפליטים והחלטת העצרת הכללית שישראל היא אחת המדינות החתומות עליה – **המתווה היה צריך לעלות לדיון במליאת הממשלה, ולקבל את אישורה בהחלטת ממשלה מתאימה.** לאור העובדה כי לעותר לא ידוע על מדיניות מכסות שכזאת שהוטלה אי פעם על ידי מדינת ישראל, אין ספק כי הדבר הראוי והנכון היה לקבל את המתווה לאחר דיון מעמיק בין חברי הממשלה, ליבון השאלות העובדתיות המתבקשות (כך, למשל, אם עולה טענה למחסור במשאבים כספיים – שר האוצר צריך להידרש לנושא; אם עולה טענה

להיעדר יכולת לספק שירותי בריאות – שר הבריאות נדרש לומר את עמדת משרדו וכיוצא באלו ולאחר דיון ממצה יש לעגן את הדברים באמצעות החלטת ממשלה. זאת בפרט, מקום בו עולה כי חברי הממשלה חלוקים לחלוטין על מתווה קליטת פליטי המלחמה מאוקראינה, כפי שהובא לעיל. מכאן, כי אין לקבל טענת המשיבים 1-5 לפיה שיקול הדעת הרחב של שרת הפנים די בו כדי לקבל את המתווה הנוכחי.

107. אין צורך להכביר במילים על תוצאתה של פעולה שנעשתה בחוסר סמכות. כלל ידוע הוא כי "פעולה ללא סמכות מצידה של הרשות נחשבת, ועודנה נחשבת, לפגם החמוד ביותר, בשל ההפרה של הלאו הראשון: עקרון חוקיות המינהל. פעולה כזו משוללת כל תוקף ובטלה מעיקרה" [דפנה ברק-ארוז "בטלות יחסית ושיקול דעת שיפוט" משפטים כ"ד 519, 523 (תשנ"ח)].

108. מכאן, כי המתווה החדש של המשיבה 1 משולל כל תוקף, בהיותו מנוגדת לעקרון חוקיות המנהל, ולכן הוא בטל, ולמצער מבוטל. זאת הן בשל הפרת צו הכניסה לישראל והחלטת הממשלה שאשררה את האמנה הביילטרלית והן משום שנושא כבוד משקל זה היה מלכתחילה, גם ללא הוראות צו הכניסה לישראל, צריך להגיע להחלטת ממשלה מתאימה.

ג.2. ממילא, המתווה החדש אינו מידתי; בפרט מן הטעם שהוא אינו כולל כל חריג, ובפרט לא חריג הומניטרי כללי

109. לא זו בלבד שהמתווה החדש של המשיבה 1 התקבל בהיעדר כל סמכות ולכן הוא בטל, אלא שאף לגופו הוא אינו מידתי כלל ועיקר, בהיותו פוגע בזכות לחיים ובטחון של אותם אזרחי אוקראינה להם זיקה כלשהי לישראל, ואשר לא יוכלו עוד להכנס אליה, למשל, בשל קושי בירוקרטי במילוי הטפסים הנדרשים באתר המשיב 2, או מהטעם שעד שנמלטו מהתופת התמלאה המכסה.

110. המתווה החדש של המשיבה 1 פוגע בזכות לחיים ובטחון של אזרחי אוקראינה, להם זיקה כלשהי לישראל, ואשר מבקשים למצוא בה מקלט זמני, עד לשוך הקרבות. ויודגש פעם נוספת, רוב רובם של אזרחי אוקראינה אשר יבקשו להגיע למדינת ישראל הם אנשים בעלי זיקה מסוימת לישראל.

111. יחד עם זאת, הפתרון של המשיבה 1 לאפשר כניסת אזרחי אוקראינה להם "קרובי משפחה" בישראל (עם כמה שהוא מבורך), אינו נותן מענה לכל אותם בעלי זיקה לישראל. כך, יכולים להיות קרובי משפחה מסוימים, אולי רחוקים, אשר אין להם בני משפחה אחרים בעולם; יכול שיהיו אזרחי אוקראינה אשר בני משפחתם נמצאים בישראל במעמד ארעי או באשרת עבודה; וכן יכולים להיות אזרחי אוקראינה להם רק מכרים בישראל, אשר מבקשים להלינם אצלם עד שוך הקרבות.

112. בהקשר זה יצוין כי הגדרת המשיבים ל"קרובי משפחה" נותרה עמומה עד מאד, הן במתווה שפורסם, הן בהצגתו במסגרת תגובת המשיבים 1-5 לבקשה למתן צו ביניים. להשלמת התמונה, נביא את דברי מנכ"ל המשיבה 5 מראיון שנערך היום בבוקר (ואשר כבר הוזכר לעיל). כאשר נשאל מנכ"ל המשיבה 5 "מה זה קרובי משפחה?", השיב כי:

"זו גם שאלה שבחרנו לא להכריע בה כרגע. ברור שזה גם קרובי משפחה מדרגה ראשונה. [...] ברור שבן דוד מדרגה שלישית הוא לא קרוב משפחה. [...] ברור שנצטרך לשים איזשהו גבול. מחליטים מהרגע להרגע".

113. בהמשך היום פורסם תמלול חלקי של ישיבת הממשלה בטוויטר על ידי גלי צה"ל. נביא את הדברים, אשר מדברים בעד עצמם, כפשוטם:

"שרת הפנים על מתווה הקליטה: "אם הפליט הוא בן דוד שלישי – הוא לא יאושר". השר זאב אלקין: "מה זאת אומרת? מה המדיניות?". שקד: "סבא – כן, אח – כן, בן דוד שלישי – נראה לפי הבקשות". אלקין: "איזו מין מדיניות זו 'נראה'?". [השרה] מיכאלי: "אני לא מכירה מדיניות כזאת".

ראו כאן: <https://twitter.com/GLZRadio/status/1503388621595987972>

114. לאור האמור, כלל לא ברור אילו אנשים יוכלו להכנס לישראל שלא במסגרת המכסה שנקבעה ואילו אנשים יוכלו להכנס רק במסגרת המכסה. מדובר במדיניות לא ודאית דווקא במקום בו נדרשת הוודאות הרבה ביותר לפליטי חרב שמחפשים מקום בעולם.

115. מעבר לכך, הרי שמדובר בפועל בהפעלת סמכות (מכח חוק הכניסה לישראל) ללא קריטריונים. החובה לקבוע קריטריונים לפני הפעלת שיקול דעתה של הרשות הוחלה עלידי בית המשפט העליון במקומות בהם מופעלות "סמכויות אכיפה שונות, מחשש שללא הנחיות, הפעלתן של סמכויות מסוג זה עלולה להיות לא-שוויונית או אף שרירותית. [...] שיקולים נוספים שעשויים לתמוך בהכרה בחובה לאמץ הנחיות הם חשיבותה של הסמכות שמדובר בה (מבחינת השפעתה על חייהם של אנשים או מבחינת השפעותיה הציבוריות" [דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך א 233 (2010)].

116. כך, כבר נקבע בעבר כי מקום בו שר הפנים מפעיל את סמכותו להעניק מעמד בישראל, "ייתב [...] לעשות אם יפעל לגיבוש כללים מנחים לבחינה" [דנג"ץ 8916/02 דימיטרוב נ' משרד הפנים, פס' 9 להחלטה (נבו 6.7.2003), אשר עסק במתן מעמד בישראל להורה זר של ילד בעל אזרחות ישראלית]. בענייננו, ודאי ניתן לקבוע בבירור כי מדובר בהשפעה על חייהם של אנשים, המבקשים להגיע לקבל מקלט זמני בישראל, ולכן קיימת חובה כי המתווה יכלול קריטריונים ברורים המגדירים מי הוא "קרוב משפחה" לצורך המתווה ומי איננו.

117. באשר לזכות הנפגעת, היא הזכות לחיים ובטחון, אין צורך להכביר במילים באשר לזכות חוקתית ראשונה במעלה זו. הזכות לחיים, בטחון ושלמות הגוף מעוגנת בסעיף 2 לחוק היסוד בו נקבע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם".

118. כבר נקבע בעבר כי הדיבור "אדם" בחוק היסוד, משמעו כי הפגיעה יכולה להיעשות בכל אדם אשר נפגע מהחלטת המינהל, וכי לא מדובר אך בתושב או אזרח (ראו, למשל: בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (נבו 16.9.2013).

119. פגיעה בזכות חוקתית – בין אם בדבר חקיקה ובין אם במסגרת של הנחיה מינהלית או החלטה קונקרטית – מותר שתיעשה רק תוך קיום הוראותיה של פסקת ההגבלה, המעוגנת בסעיף 8 לחוק היסוד :

”אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו”.

120. משהחלטת המשיבה 1 גורמת לפגיעה בזכות חוקתית, יש מקום לבחון את עמידת הפגיעה בפסקת ההגבלה. בהקשר זה נדגיש את הטענה כי ממילא מדובר במתווה שנקבע בחוסר סמכות ובניגוד לצו הכניסה לישראל (כלומר, לא לפי חוק וודאי לא מכוח הסמכה מפורשת), אבל גם אם נניח שהמשיבים יצלחו את מבחן הסמכות, נותרו יתר מבחני המידתיות, ובהם :

א. **מבחן התכלית ראויה** – מדבריה של המשיבה 1 ומדבריו של מנכ”ל המשיבה 5, כפי שהובאו לעיל, עולה כי שתי התכליות המרכזיות של המתווה הן מניעת השתקעות, ובעיקר מניעת תמונות קשות מנמל התעופה בן גוריון, בשל סירובי כניסה ובירורים ארוכים שמקוממים ציבור גדול בישראל נגד מדיניות שנתפשת כנטולת חמלה. לכן, מבקשים המשיבים להעביר את הליך בחינת הכניסה לישראל לטופס מקוון שיטופל – ככל שיטופל – מעבר לים. בעוד שניתן לומר לאור פסיקתו הענפה של בית משפט נכבד זה, כי מניעת השתקעות שלא כדין בישראל היא תכלית ראויה, קשה לראות בתכלית השניה ככזו. מדובר בתכלית פסולה שאינה לגיטימית, ושכל מטרתה היא להשכיח את הביקורת הציבורית על התנהלות המשיבים, בבחינת 'רחוק מהעין רחוק מהלב'.

ב. **מבחן הקשר הרציונלי** – בהינתן שגם במתווה שעמד בתוקפו בערב הגשתה של העתירה המקורית ניתן היה לסרב כניסה לישראל בשל חשש להשתקעות, ואף ניתן לומר שהבחינה יכולה היתה להיעשות באופן מקצועי יותר ועל סמך תשתית עובדתית רחבה יותר, בהינתן שהאזרחית האוקראינית ניצבה בשר ודם מול פקידי המשיבה 5, לא ברור כיצד מתקיים קשר רציונאלי לגיטימי כלשהו בין הדרישה שהטפסים ימולאו מעבר לים למניעת השתקעות בישראל. כלל שתכליתו האמיתית של סעיף זה היא ליצור קושי בירוקרטי ולמנוע ביקורת שיפוטית אפקטיבית על החלטות מינהליות, ברי כי זו תכלית פסולה מינה וביה.

זאת אף זאת, אף אם נניח כי תכלית המדיניות היחידה היא למנוע השתקעות של אותם פליטי מלחמה אוקראינים בישראל, הרי שלא מתקיים כל קשר רציונלי בין המדיניות לבין התכלית הנטענת. לא ברור מדוע מניחה המשיבה 1 כי כלל אזרחי אוקראינה אשר נמלטים מארצם מבקשים להגיע לישראל דווקא. זאת, מקום בו מדינות האיחוד האירופי פתחו את שעריהן לחלוטין, ואף מאפשרות לפליטי המלחמה מאוקראינה – כפי שצוין לעיל – לקבל אישורי שהייה, גישה לשוק העבודה המקומי, דיור, סיוע רפואי וגישה לחינוך.

בהקשר זה יש לציין את דבריו של השגריר האוקראיני בישראל, איבגן קורניצ'וק, מיום 11.3.2022 לפיהם "ישראל [היא] לא מדינה שקל להגיע אליה, זה יקר מאוד. רוב מדינות אירופה מספקות לפליטים

מגורים ואוכל, אני לא מצפה זאת מישראל. 90% ממי שבא, יש לו קרובים או חברים. אנחנו מקווים שהממשלה תקשיב לנו ותמצא פתרון למצב, שכואב לנו מאוד", ובהמשך ביום 12.3.2022 כי "לא קל להגיע לישראל, והיא אינה המקום הכי נוח לשהות בו. המדינה שלכם היא מהיקרות בעולם. ובהנחה שרוב מדינות אירופה יספקו מחסה, אוכל, היתרי עבודה זמניים, מסגרות חינוך לילדים – הפליטים יעברו לשם אחרי המלחמה".

ראו, למשל: <https://ch10.co.il/news/729692> ; www.ynet.co.il/news/article/h1vgftuw5

במצב דברים זה, **ברי כי אזרחי אוקראינה שיבחרו בכל זאת להגיע לישראל הם רק כאלה אשר להם זיקה כלשהי לישראל ולאנשים הנמצאים בה**. לכן, נראה כי כלל לא מתקיים קשר רציונלי בין המדיניות החדשה של המשיבה 1 לבין תכלית מניעת ההשתקעות בישראל. כך גם הנתונים שהוצגו לעיל מלמדים שרק פרומיל מאזרחי אוקראינה שנמלטו מהמלחמה ביקשו להגיע לישראל עד היום.

ג. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** – אם תכלית המדיניות היא אכן למנוע השתקעות של אותם פליטי מלחמה בישראל, אזי לא ברור כיצד הדבר שונה מכניסתם של תיירים לישראל בימי שלום. שהרי, גם בימים רגילים מגיעים למדינת ישראל אנשים ממדינות שונות, אשר סביר להניח שחלקם מנסים להשתקע בה. לצורך כך, קובע צו הכניסה לישראל כי אף ביחס לאדם שפטור מהוראות חוק הכניסה לישראל בדבר חובה של אשרת מעבר או ביקור, רשאית הרשות לסרב כניסתו לישראל בקיומה של נסיבה המצדיקה זאת (כפי שנעשה עד כניסת המתווה הנוכחי לתוקף).

כלומר, אף בימים רגילים, קיימת למשיבה 5 הסמכות למנוע כניסת אנשים, בין היתר מחשש להשתקעות, לאחר בחינה פרטנית של עניינם. לא ברור מדוע דווקא כעת, כאשר אותם אנשים מבקשים להגיע לישראל לזמן מוגבל, הוחלט לחדול מבחינה פרטנית, ולעבור לסירוב גורף (לאחר התמלאותה של המכסה). ברי כי המשך קיומה של בחינה פרטנית בעת הכניסה לישראל מהווה אמצעי שפגיעתו פחותה, וזאת מבלי לגרוע במאום מתכלית המדיניות, המבקשת למנוע השתקעות בישראל.

ד. **מבחן המידתיות במובן הצר** – בענייננו, הנזק של המדיניות עולה לחלוטין על התועלת שצומחת ממנו (אם בכלל). זאת, בהינתן שהן הפגיעה בזכות לחיים ולבטחון והן הפגיעה ביחסי החוץ של המדינה היא פגיעה ודאית וחזקה, לעומת תועלת שולית הצומחת מהמדיניות החדשה אל מול המשך הבחינה הפרטנית של המבקשים להיכנס לישראל.

121. מעבר לאמור, הרי שהמתווה הנוכחי אינו מידתי גם לאור כך שהוא אינו כולל כל חריג, אשר יאפשר לאזרח אוקראיני בעל נסיבות מיוחדות להכנס לישראל, אף לאחר התמלאותה של המכסה. יפות לעניין זה הקביעות בבג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פס' 187 לפסק הדין של השופט פוגלמן (נבו 22.09.2014), אשר עסק בהיעדרם של קריטריונים להוצאת הוראת שהייה למתן השהייה "חולות". וכך ציין כבוד השופט:

"העדרם של חריגים אף מבליט בעוצמה רבה את חוסר המידתיות (במובן הצר) של האיסור הגורף (עניין חוק האזרחות הראשון, בעמ' 349). המסקנה היא כי החקיקה

שבמוקד דיוננו אינה עומדת ביחס ראוי לתועלת הצומחת ממנה. היא חוצה את אותו מחסום ערכי שהדמוקרטיה אינה יכולה לעבור אותו, גם אם התכלית שאותה מבקשים להגשים היא ראויה (ראו עניין עדאלה, בעמ' 36).

122. הדברים ברורים. **היעדרם של חריגים כלשהם במתווה, וקביעת מכסה קשיחה ללא כל מדיניות חריגים, מבליטה כלשעצמה את חוסר המידתיות של המתווה.**

123. מכל האמור בתת-פרק זה עולה באופן ברור כי לא רק שמדיניות המשיבה 1 התקבלה בחוסר סמכות ומשכך בטלה, אלא כי אף לגופה המדיניות אינה יכולה לעמוד, בהיותה פוגעת בצורה בלתי מידתית בזכות לחיים, בטחון ושלמות הגוף של אזרחי אוקראינה, המבקשים לקבל הגנה זמנית בישראל, ובהיותה חסרת כל חריג.

ג.3. מעבר לכך, לא ברור מי הוא הגורם המוסמך לבחון את הטופס המקוון, ואין מסלול מובנה ואפקטיבי של ביקורת שיפוטית על החלטתו של אותו גורם

124. כפי שצוין לעיל, המתווה החדש דורש מאזרח אוקראינה, המבקש לקבל הגנה זמנית בישראל, למלא טופס מקוון באתר משרד החוץ, ולהמתין לאישור בקשתו בטרם עליה למטוס לישראל.

125. הליך הבחינה באמצעות הטופס המקוון מציף תהיות וקשיים רבים. נדון בהם בתמצית.

126. ראשית, מהמתווה שפורסם לא ברור מי יהיה הגורם המוסמך לבחון את הנתונים שיוגשו באמצעות הטופס המקוון. האם יהיה זה עובד של המשיבה 5, או שמא עובד של המשיב 2? ואם של משרד החוץ, באיזו סמכות יוכל לקבוע האם לאשר את הגעתו של אותו מבקש בישראל? שאלות אלה, שאין להן כל תשובה בשלב זה במתווה שפורסם מעוררות קשיים.

127. מעבר לכך – וחמור מכך – המתווה לא קובע מסלול מובנה של ביקורת שיפוטית על ההחלטות שתתקבלנה בבקשות שתוגשנה בטופס המקוון. נניח למשל שאדם מסוים קיבל תשובה שלילית – האם יוכל לערער בצורה מסוימת על ההחלטה המנהלית שהתקבלה בעניינו ולהעביר אותה תחת שבט הביקורת? וגם אם כן, כיצד יעשה זאת? שהרי, כאשר מדובר בסירוב נקודתי בנמל התעופה בן גוריון, קיימים עורכי דין שיכולים לנסות ולסייע – רבים מהם עושים בשבועות האחרונים מלאכה מסורה בהתנדבות מלאה – בהגשת ערר דחוף לבית הדין לעררים, תוך שהם מחתימים את המסורבים על ייפוי כח ותצהיר.

128. כיצד יוכל הדבר להיעשות למסורבים שנמצאים במדינה זרה, תלושים ממולדתם? האם יידרשו לגשת לקונסוליה הישראלית הקרובה כדי לחתום על ייפוי כח ותצהיר? האם יידרשו להציג דרכון שאינו בהכרח עמם? ולאילו ערכאה יעברו כשאפילו זהות הגורם המחליט אינה ידועה? ומה יהיו הטענות כשהחלטה לא מנומקת וטענותיהם ממילא לא נשמעו? בכך, יש פגיעה חמורה גם בזכות הגישה לערכאות של אותם מבקשים – זכות אשר הוכרה זה מכבר כזכות יסוד, ואף מעבר לכך, בשיטתנו המשפטית [ראו, למשל: ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, פס" 31 לפסק דינו של השופט חשין (1997)].

129. כאמור, מקום בו הטופס דורש אך פרטים מזהים על האדם, לא ברור כיצד ניתנת לו ההזדמנות להביא את טענותינו כדבעי, ועל בסיס אילו עובדות תהא מבוססת החלטה.

130. באשר לזכות הטיעון, כבר נקבע זה מכבר כי "כלל יסוד הוא כי רשות מינהלית לא תפגע באדם אלא אם כן ניתנה לו לפני כן הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בפניה. חובתה של הרשות היא לתת למי שעלול להיפגע מהחלטתה הזדמנות הוגנת וסבירה להשמיע את טענותיו, ולאחרון זכות יסוד להשמיען. [...] השימוע אשר על הרשות לקיים צריך להיות הוגן כדי שהאזרח יוכל להציג את ענייניו. לעתים כרוך הדבר בהצגת ראיות" (בג"ץ 3379/03 אביבה מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, 891–892 (2004)).

131. כמו כן, יוזכרו הדברים הברורים מאליהם – על הרשות מנהלית מוטלת החובה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, ולבחון את התמונה העובדתית המלאה והמדויקת קודם שתקבל החלטה כלשהי (בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 426 (1994)). כלומר, על הרשות לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה, במיוחד כאשר מדובר באדם אשר מבקש לקבל מקלט זמני בישראל, במטרה להגן על זכותו לחיים ובטחון.

132. מכאן, כי השימוש בטופס המקוון לא רק שסותר, כאמור, את האמנה הביטורלית ואת צו הכניסה לישראל, אלא הוא אף מביא לפגיעה חמורה בהליך המנהלי משהוא פוגע בזכות השימוע ובזכות הטיעון, ומביא לכך שהחלטות המתקבלות על בסיס הטופס תתקבלנה בהסתמך על תשתית עובדתית לקויה. מעבר לכך, השימוש בטופס אף נוגד את זכות הגישה לערכאות שיפוטיות, משלא ברור כלל כיצד החלטות המתקבלות על בסיס הטופס ניתנות לביקורת שיפוטית.

133. מכאן, נראה מעבר לטענות הסמכות שלעיל, השימוש בטופס אף אינו סביר, ודינו – כחלק מהמתווה כולו – להתבטל.

ג.4. בנוסף לכל האמור, המתווה החדש לא נעשה אך בניגוד לכללי המשפט המנהלי, אלא אף בניגוד למחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל

134. כידוע, מדינת ישראל מחויבת לכבד את הוראות אמנת הפליטים ואת הוראות הפרוטוקול המשלים לה. הדבר בא לידי ביטוי בנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, הקובע כי: "הטיפול בבקשות למקלט מדיני ייעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל לפי אמנת ג'נבה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ולפי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967" (ראו ע"ם 1440/13 צ'ימה נ' מדינת ישראל, פס' 14 לפסק דינו של כבוד השופט מלצר (נבו 7.8.13)).

135. על מעמדה הנורמטיבי של אמנת הפליטים עמד בית המשפט הגבוה לצדק בבג"ץ 8425/13 איתן נ' ממשלת ישראל, פס' 32 לפסק הדין (נבו 22.09.2014):

"אף שאמנת הפליטים לא נקלטה בדין הישראלי, נודעת לה משמעות גם במשפטנו הפנימי. זאת, נוכח החזקה הפרשנית שנקבעה בפסיקתנו, שלפיה קיימת התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות של המשפט הבינלאומי המחייבות את מדינת ישראל".

136. משמדינת ישראל מחויבת לכבד את אמנת הפליטים, הרי שהסירוב הגורף שמוצא ביטוי במדיניות החדשה של המשיבה 1, אינו מאפשר למדינה לקיים את מחויבותיה הבינלאומיות. כך, מניעת עלייה למטוס לישראל (באמצעות הדרישה להצגת אישור עליה למטוס), בזמן שמבקש מצוי באזור בינלאומי כשדה תעופה, נחשבת כהפרה בוטה של אמנת הפליטים. כבר נקבע בעבר כי :

“Such confinement [holding aliens in the international zone], accompanied by suitable safeguards for the persons concerned, is acceptable only in order to enable States to prevent unlawful immigration while complying with their international obligations, particularly under the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights. [...] Above all, such confinement must not deprive the asylum-seeker of the right to gain effective access to the procedure for determining refugee status”.

[ECtHR, *Amuur v. France*, Application no 19776/92, para. 43 (25 June 1996)].

137. בהתאם לנייר העמדה של נציבות האו"ם לפליטים שהובא לעיל, נראה כי המדיניות החדשה מפרה גם את עקרון האי־הרחקה, המעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים. יוזכר כי בהתאם להלכה מושרשת של בית המשפט העליון – כמו גם למחויבות של מדינת ישראל מכוח הדין הבינלאומי – לא ניתן להרחיק אדם למקום בו נשקפת סכנה לחייו. עמד על כך בית המשפט העליון בבג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843 (1995), שעסק בגירושם של אזרחי עירק שנכנסו לישראל שלא כדין וכך נקבע:

“זהו העיקרון הגדול של ה-*non refoulement*, לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. עיקרון זה מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים. הוא מהווה חלק מהחקיקה הפנימית של מדינות רבות, הקולטות את הוראות האמנה, או המסדירות את הדבר בנפרד. הוא עיקרון כללי, שאינו מוגבל אך ל“פליטים”. הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל”.

138. יפים לעניין זה דבריו של, פרופ' James C. Hathaway, מלומד משפט שעוסק מזה כארבעים שנה במשפט בינלאומי, ואשר עבודתו מאוזכרת בלמעלה מאלף החלטות שיפוטיות ברחבי העולם :

“In particular, the duty of non-refoulement has ordinarily been understood to constrain not simply ejection from within the state’s territory, but also non-admittance at its frontiers. [...] The original purpose of the prohibition of refoulement was therefore to ensure that

those states in which summary removal or denial of access was authorized by law not be allowed to rely on such provisions to subvert the general limitations on the expulsion of refugees”.

[J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* 315-316 (Cambridge University Press, 2005)].

139. כלומר, **עקרון אי ההרחקה לא רק אוסר על גירוש אדם למקום בו נשקפת לו סכנה לחייו, אלא אף מחייב את המדינה שלא למנוע מאדם המבקש לקבל ממנה הגנה, את הזכות לקבל הגנה זו.** בעניינו, החובה החדשה שנקבעה במדיניות המשיבה 1, לקבל אישור מראש לצורך עליה למטוס שיעדו ישראל, מפירה בפועל את חובת המדינה מכח עקרון אי ההרחקה. זאת, מן הטעם הפשוט שהיא מונעת מפליט מלחמה, המבקש לקבל הגנה זמנית בישראל, את האפשרות להיכנס למדינה ולבקש בה את ההגנה האמורה.

140. זה המקום להזכיר כי בהתאם לחזקת ההתאמה הפרשנית, קיימת חזקה לפיה החוק החרות המקומי תואם את הדין הבינלאומי. לכן, יש לפרש את הדין הישראלי באופן התואם את מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל [בג"ץ 2599/00 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' שר החינוך, פ"ד נו(5) 834, פסקה 8 לפסקדינה של השופטת דורנר (2002)].

141. חזקת ההתאמה הפרשנית חלה אף על סמכויות מנהליות [בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346, פס' 37 לפסקהדין (2006)], ואף על חקיקת משנה [בג"ץ 103/67 "דה אמריקן ארופין בית-אל מישן" נ' שר הסעד, פ"ד כא(2) 325, 333 (1967)].

142. מכאן, כי על המדיניות של המשיבה 1 לעמוד במחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל הן לפי אמנת הפליטים כאמור לעיל; הן לפי הכרזתה של ישראל במסגרת החלטת האסיפה הכללית האו"ם בה דרשה ישראל מכל המדינות החברות באו"ם לאפשר מעבר בטוח ובלתי מוגבל ליעדים מחוץ לאוקראינה; הן לפי האמנה הביטלרלית בין ישראל לאוקראינה, המחייבת את ישראל לאפשר כניסת אזרחי אוקראינה לשטחה (בכפוף לאפשרות של סירוב על בסיס פרטני).

143. שיקול הדעת הרחב של המשיבה 1 לפי חוק הכניסה צריך, אם כך, להיות מפורש כעולה בקנה אחד עם אמנת הפליטים. לכן, אף אם החלטת המשיבה 1 התקבלה בסמכות (ולא כך הדבר, כאמור), היה עליה לאפשר הגנה זמנית על אותם אזרחי אוקראינה המבקשים למצוא בישראל מקלט זמני.

144. בעניינו, מקור חשוב לפרשנות אמנת הפליטים והאופן בו יש לנהוג ביחס למי שנמלטו מאוקראינה היא נציבות האו"ם לפליטים. בית משפט נכבד זה עמד על מקצועיותה של נציבות האו"ם לפליטים [ראו, למשל: ע"ם 5107/08 פלוני נ' שר הפנים (נבו 5.5.2009)], ונזקק לא פעם להנחיותיה ונהליה, מתוך הנחה ש"יהיה זה נכון ללמוד מניסיונה של הנציבות אשר משקף נסיון בינלאומי מצטבר, על דרך בחינת המלצותיה ונהליה הפנימיים" [ע"ם 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט (נבו 14.5.2012)].

145. בית המשפט הנכבד עמד גם על השימוש בהנחיות הנציבות כמקור משפטי מנחה בהכרעה בדיני פליטים [ראו: עע"ם 1440/13 צ'ימה נ' משרד הפנים, פס' 28 לפסק דינו של השופט מלצר (נבו 7.8.2013); עע"ם 8870/11 גונזלס נ' משרד הפנים, פס' 12 ו-16 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו 25.4.2013); עע"ם 4922/12 פלונים נ' משרד הפנים, פס' 16 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו 7.7.2013); עע"ם 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (נבו 17.7.2012)].

146. באופן דומה, פסקו גם ערכאות גבוהות במדינות אחרות, וראו למשל את פסק דינו של בית המשפט העליון בארה"ב בעניין **INS v. Cardoza-Fonseca**, 480 U.S. 421, 439, fn 22 (1987).

147. עמדה זו התקבלה גם בספרות. כך למשל כתבו המלומדים גודווין-גיל ומק'אדם:

“UNHCR is charged with protection of refugees and is alone competent to decide who comes within its jurisdiction under the statute or any relevant General Assembly resolution. Given States’ acquiescence in UNHCR’s protection function, its determinations of status are in principle binding on states [...] The very definition of refugees, however, incorporates areas of appreciation, so that in practice UNHCR’s position on individuals and groups may be challenged. Nevertheless [...] UNHCR’s opinions must be considered by objecting States in good faith and a refusal to accept its determinations requires substantial justification” [Guy S. Goodwin-Gill & Jane McAdam, **The Refugee in International Law** 553 (Third Edition, Oxford University Press, 2007)].

148. למעשה, גם המשיבה 5 מכירה בהנחיות נציבות האו"ם לפליטים כמקור פרשני מנחה, שהרי במבוא לנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראלי (נוהל המשיבה 5 מס' 5.2.0012), נכתב כי "הגורמים המוסמכים יוכלו להסתייע גם בספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים".

149. אכן, פרשנותה של נציבות האו"ם אינה הפרשנות המחייבת את המשיבים או את בית משפט נכבד זה ובית המשפט מוסמך לדחות את פרשנותה ולאמץ פרשנות אחרת תחתיה. עם זאת, בעת מלאכת הפרשנות, על בית המשפט לתת משקל לפרשנות הנציבות. ככל שבית המשפט סבור שפרשנותה של נציבות האו"ם היא שגויה, עליו לנמק קביעה זו באופן פוזיטיבי. מכאן, כי כל מדיניות צריכה להתקבל, בין היתר, בשים לב להנחיית הנציבות ולקריאתה למדינות החברות באמנה לספק הגנה ומקלט לאזרחי אוקראינה.

150. יטענו משיבי המדינה, כי אזרחי אוקראינה אשר מגיעים לישראל אינם מגיעים מקייב אלא מהמדינות השכנות לאוקראינה ולכן, תחת ההנחה שמדובר במדינות בטוחות, אין מניעה להרחיקם אליהן – או למנוע את כניסתם לארץ מהן. בהקשר זה נאמר, בתמצית, מספר דברים.

א. ראשית, במישור של הוגנות ושל תבונה מעשית ובהינתן מיקומה הגיאוגרפי של ישראל, ספק רב אם כדאי למשיבי המדינה לאחוז בעמדה לפיה רק המדינות השכנות לאזורי משבר צריכות להכיל את הפליטים המגיעים מהם (וכאן (לא) נמנע מלאזכר שבזמן מלחמת האזרחים בסוריה, מדינה שכנה עם גבול משותף, ידעו המשיבים להסביר מדוע גרמניה וקנדה צריכות לקלוט פליטים סורים ולא ישראל];

ב. שנית, העמדה של המשיבים, ככל שתאושר על ידי בית משפט נכבד זה, עלולה להביא לגל מסוכן של "NIMBY" בעולם. במקום שכל מדינה תפנה לרעותה ותלמד איך לקבל פליטים, כפי שמסתמן שעמדת העולם ביחס למשבר באוקראינה מתפתחת, ייוצר היזון חוזר שלילי בו כל מדינה תנסה להרחיק מעליה את הטרגדיה ואת השתתפותה בניסיון – לעולם חלקי – לצמצמו;

ג. שלישית, נחזור ונפנה לעמדת הנציבות. אם בתחילת המשבר היא קראה למדינות השכנות לקלוט את גלי הפליטים, בתחילת חודש מרץ 2022 עודכנו ההנחיות וכללו את כל הקהילה הבינלאומית.

ד. רביעית, בהינתן האמנה בין המדינות והוראות צו הכניסה לישראל, דומה שהמעט שניתן היה לבקש במישור הבינלאומי, הוא שמדינת ישראל לא תפר את הוראות האמנה בשעת דחק וצרה של ידידתה אוקראינה.

151. מעט לפני סיום, נבקש לייחס מספר מילים, בזהירות הנדרשת, לטענות המשיבים 1-5, אשר נשמעו גם בתקשורת, לפיהן לא ניתן לקבל פליטי מלחמה לא יהודים מאוקראינה, לאור כך שהמדינה מתוכננת לקלוט מספר רב מאד של זכאי שבות.

152. ראשית, דבר אינו מבטיח כי אכן יגיעו לישראל כל זכאי השבות אשר מספרם הוערך בין 100,000 לרבע מיליון נפש. מכאן, שלא ניתן למנוע אפריורית מפליט מלחמה שאינו זכאי שבות לקבל הגנה זמנית בישראל, בטענה כי מקומו כבר 'תפוס' על ידי זכאי שבות, שייתכן שכלל לא יבקש לעלות לישראל במועד עתידי לא ידוע.

153. נוסף על כך, הפלייתם של אותם פליטי מלחמה אוקראינים שאינם זכאי שבות מעוררת קשיים רבים, כפי שנראה להלן.

154. נבקש להדגיש כי אין בטענה זו כדי לגרוע מזכותה של ישראל כמדינתו של העם היהודי לחוקק את חוק השבות ולעודד עליית יהודים למדינת ישראל. יחד עם זאת, לא זו הסוגיה עמה אנו מתמודדים בעתירה זו. **השאלה היחידה שעולה בעניין זה היא האם יש מקום להעדיף פליט מלחמה זכאי שבות על פני כל פליט מלחמה אחר.** כפי שנראה, התשובה לכך היא בשלילה. מקום בו ישראל קולטת פליטי מלחמה ממדינה זרה, אין לה אפשרות משפטית להפלות בין כניסה של מי שזכאי שבות על פי חוקיה הפנימיים לבין מי שאינו. יתרה מכך, מסקנה כזו עלולה להביא לתוצאות הרות אסון דווקא מבחינת העם היהודי.

155. טלו לדוגמה מצב בו מדינה ביבשת אירופה שהיא פרוטסטנטית קובעת כי היא מקבלת לשטחה רק פליטי מלחמה מן הזרם הפרוטסטנטי (ובני משפחותיהם), ולכן אין באפשרותה לקבל לשטחה גם פליטי מלחמה

מזרם אחר בנצרות, או פליטי מלחמה יהודים. כמובן שלא נוכל לחיות בשלום עם מצב זה, אשר מתנגש חזיתית עם עקרונות היסוד של המשפט הבינלאומי והאיסור להפלות אדם על רקע מוצאו או דתו.

156. נחזור ונשוב אל נייר העמדה של נציבות האו"ם לפליטים באשר להחזרות לאוקראינה, אשר הובא לעיל, בו נקבע באופן מפורש כי הנציבות קוראת לכלל המדינות לאפשר לאזרחים מכל הלאומים, הנמלטים מאוקראינה, להכנס לשטחיהן **ללא הפליה**.

157. יפה לענייננו גם סעיף 26 לאמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (אושררה ביום 19.12.1966). אמנה זו אושררה על ידי מדינת ישראל, ומהווה ממילא ברובה דין מנהגי, אשר מחייב את מדינת ישראל, בהיעדרו של חוק חרות סותר (אשר גם אותו, כאמור, יש לפרש כמתיישב עם הדין הבינלאומי בהתאם לחזקת ההתאמה הפרשנית).

158. סעיף 26 לאמנה קובע כי:

”כל בני אנוש שווים בפני החוק וזכאים, בלא כל הפליה, להגנה שווה מטעם החוק. לענין זה יאסור החוק כל הפליה ויבטיח לכל בני אנוש הגנה שווה ויעילה בפני כל הפליה, במיוחד בשל טעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה מדינית או דעה אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, ייחוס או מעמד אחר”.

159. הערה פרשנית מס' 18, שהוצאה על ידי ועדת האו"ם לזכויות אדם – הגוף האמון והמוסמך על פרשנותה של האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות – קובעת כי:

*“Article 26 not only entitles all persons to equality before the law as well as equal protection of the law **but also prohibits any discrimination under the law and guarantees to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground. [...] the Committee believes that the term “discrimination” as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground”.***

UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*, 10 November 1989, available at: www.refworld.org/docid/453883fa8.html.

160. כלומר, סעיף 26 מורה לנו על איסור הפליה מפורש, באופן שמונע החרגה או הגבלה על בסיס הפליה זו, בין היתר, על בסיס דת, ייחוס או מעמד אחר ביחס לקבוצה רלוונטית.

161. בענייננו, קיומה של מכסה לפליטי מלחמה אוקראינים שאינם זכאי שבות (ושאינם קרובי משפחה של אזרחים ישראלים), עלולה להוות הפליה אסורה, הן בניגוד להנחיות נציבות האו"ם לפליטים, והן בניגוד

לסעיף 26 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות. יתרה מכך, בטווח הארוך, היא עלולה לסכן את חייהם של בני העם היהודי ולהביא לתוצאות לא רצויות במישור המדיני וגם לכך יש לתת את המשקל המשפטי המתאים.

162. למען הסר ספק, הפתרון אינו להגביל את כניסתם של זכאי שבות – מה שמילא אסור לפי דין – אלא להימנע, ודאי לעת הזו, מקביעת מכסה למי שאינם זכאי שבות.

163. לכן, גם מן הזווית של הדין הבינלאומי המחייב את מדינת ישראל, עולה כי המתווה הנוכחי אינו יכול לעמוד, בהיותו סותר נורמות בינלאומיות, המחייבות את המדינה.

164. מהמקובץ עולה כי לא רק שמדיניות המשיבה 1 התקבלה בחוסר סמכות, לא רק שהיא פוגעת באופן לא מידתי בזכויות יסוד, אלא שהיא אף מנוגדת חזיתית למחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל. מכאן ומכאן, דינה בטלות.

ד. סוף דבר

165. הסעדים המבוקשים בעתירה זו נסמכים על אדנים משפטיים מוצקים. הן הפרת הוראות צו הכניסה לישראל, הן הסטייה הבוטה מהחלטת הממשלה שאשררה את האמנה הביילטרלית, הן חוסר הסבירות וחוסר המידתיות הקיצוניים של המתווה, הן היעדרה של תשתית עובדתית לקביעתו והן המחויבויות הבינלאומיות שמדינת ישראל נטלה על עצמה מכח האמנה הביילטרלית ואמנת הפליטים, מצדיקים את קבלתה ואת מתן הסעדים המבוקשים בה.

166. בה בעת, ניתן להביע צער על כך שבכלל יש צורך לפנות לאפיק משפטי בסוגיה הומניטרית זו. כאשר כמעט כל העולם מתגייס לסייע לאזרחי אוקראינה במשבר הפליטות האירופי הגדול ביותר מאז מלחמת העולם השנייה וישראל עומדת מנגד ואינה עושה די. במובן זה, קבלת העתירה מנימוקה המשפטיים תקדם גם עשיית צדק, הן עם ההיסטוריה של העם היהודי והן עם אזרחי אוקראינה, שמצאו את עצמם בן יום פליטי חרב.

167. בשנת 1951, בסמוך לאחר תום מלחמת העולם השנייה, אותה חוותה כפליטה יהודיה מגרמניה הנאצית, כתבה חנה ארנדט ביחס לפליטי המלחמה, כך:

”האובדן הראשון שחסרי הזכויות (rightless) חוו היה אובדן בתיהם, ופירוש הדבר היה חידלוננו של מרקם חברתי שלם, שאל תוכו נולדו ואשר בתוכו הקימו לעצמם מקום מיוחד משלהם בעולם. אסון זה רחוק מלהיות חסר תקדים; בזיכרון ההיסטורי הארוך, הגירות כפויות של בני אדם יחידים, או של קבוצות אדם שלמות, בגין סיבות פוליטיות או כלכליות, הן כמדומה אירועים שבשגרה. הדבר חסר התקדים אינו אובדן הבית אלא אי היכולת למצוא בית חדש. לפתע לא היה מקום על פני הגלובוס

שמהגרים יכלו לשים פניהם אליו, ללא כל מיני מגבלות חמורות, לא היתה ארץ שבה יכלו להתערות, לא היתה טריטוריה שבה יכלו לייסד להם קהילה חדשה משל עצמם. יתרה מכך, למצב זה לא היה קשר, ולו גם הקלוש ביותר, עם בעייה חומרית כלשהי של אוכלוסיית-יתר; היתה זו בעיה לא של מרחב אלא של ארגון פוליטי. איש לא היה מודע לכך שהאנושות, אשר נתפסה זמן כה רב במסגרת הדימוי של משפחת האומות, הגיעה לשלב אשר בו מי שהושלך אל מחוץ לאחת מאותן קהילות מאורגנות והדוקות בסגירותן, מצא את עצמו מושלך אל מחוץ למשפחת האומות כולן".

(חנה ארנדט, יסודות הטוטליטריות, פרק 9).

168. התנערותה של מדינת ישראל מהאמנה שחתמה עם ידידתה, אוקראינה, תוך פגיעה חריפה בעקרון החוקיות ובהינתן מכלול הטענות שהובאו לעיל מקימה חשש ממשי מפני חזרה של העולם לאותה ברבריות שארנדט מתארת. עתירה זו מבקשת להזכיר שאפשר – ולכן גם חייבים – לנהוג אחרת.

169. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הסעדים שפורטו ברישא לעתירה זו.

170. תצהיר מעודכן מטעם העותר מצורף בזאת.



מיכאל כהן, עו"ד



אסף וייצמן, עו"ד



תומר ורשה, עו"ד

תצהיר העותר

אני, החתום מטה, **עו"ד תומר ורשה, מ.ז. 032192270**, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה לאמור:


1. הח"מ הוא הבעלים של "משרד עורכי דין – תומר ורשה" – העותר בבג"ץ 1765/22, המוגש כנגד מדיניותה החדשה של שרת הפנים בדבר כניסת פליטי מלחמה אוקראינים, ועושה תצהיר זה לתמיכה בעתירה המתוקנת, ובבקשות הנלוות אליה, ככל שתוגשנה, ולאימות האמור בהן.
2. העובדות המפורטות בסעיפים 1-17, 47-66 לכתב העתירה המתוקן הן בידיעתי האישית.
3. העובדות המפורטות בסעיפים 18-46 לכתב העתירה המתוקן הן לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.
4. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.



תומר ורשה, עו"ד

אישור

הנני מאשר כי ביום 14.3.2022 הופיע בפני, עו"ד מיכאל כהן-עד מתל אביב, עו"ד תומר ורשה, מ.ז. 032192270, המוכר לי באופן אישי, ואחרי שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו הנ"ל וחתם עליה.



מיכאל כהן-עד, עו"ד
(מ.ר. 90856)

תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
37	העתק המתווה מיום 13.3.2022, כפי שפורסם באתר רשות האוכלוסין וההגירה	1/ע
39	העתק מכתב שגריר אוקראינה בישראל מיום 10.3.2022	2/ע
41	העתק מכתב שגריר אוקראינה בישראל מיום 12.3.2022	3/ע
43	העתק האמנה הביטחנית בין המדינות מיום 21.7.2010, בשפות האנגלית, העברית והאוקראינית	4/ע
57	העתק החלטת ממשלה מס' 2405 של הממשלה ה-32 מיום 11.11.2010	5/ע
59	העתק צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) (תיקון), התשע"א-2011	6/ע
62	העתק מכתבו של ראש מינהל האוכלוסין ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 1.3.2022	7/ע
65	העתק המתווה הקודם, כפי שפורסם באתר משרד החוץ	8/ע
67	העתק הטופס המקוון המוזכר בסעיף 3 למדיניות	9/ע
70	העתק הטופס המקוון המוזכר בסעיף 4 למדיניות	10/ע
74	העתק מכתב העותר מיום 28.2.2022	11/ע
76	העתק מכתב העותר מיום 2.3.2022	12/ע
79	העתק פניית שגרירות אוקראינה בישראל למשיב 2 ביום 3.3.2022	13/ע

נספח ע/1

**העתק המתווה מיום 13.3.2022, כפי
שפורסם באתר רשות האוכלוסין
וההגירה**

עמ' 37

להלן המתווה המעודכן שקבעה שרת הפנים לכניסת אזרחים מאוקראינה

נושא: עדכונים שוטפים אוקראינה

תאריך פרסום: 13.03.2022



להלן המתווה המעודכן שקבעה שרת הפנים לכניסת אזרחים מאוקראינה;

1. בקשות להגעה לישראל תוגשנה באתר משרד החוץ, באמצעות טופס מקוון: <https://govforms.gov.il/mw/forms/plitim@mofa.gov.il>

2. ישראלי יוכל לחתום על התחייבות עבור קרוב משפחה. באתר רשות האוכלוסין וההגירה, באופן מקוון בקישור:

<https://auth.govforms.gov.il/mw/forms/ILinviting@piba.gov.il>

התחייבות זו תצורף לבקשה שיגיש האזרח האוקראיני באתר משרד החוץ.

3. עליה לטיסה תותנה בהצגת אישור ממשרד החוץ.

4. מכסה של 5,000 אזרחים מאוקראינה אינה כוללת זכאי שבות וקרובי משפחה של אזרחים ישראלים.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 13.03.2022

נספח ע/2

**העתק מכתב שגריר אוקראינה
בישראל מיום 10.3.2022**

עמ' 39



**Ambassador Extraordinary
and Plenipotentiary of Ukraine**
to the State of Israel

№ 6164/36-540-19

March 10, 2022

Tomer Warsha Law firm

18, Rival st. Tel Aviv

tomer@warsha-adv.com

The Embassy of Ukraine in the State of Israel presents its compliments and has the honor to raise the following issues.

The reason of our appeal is ongoing war in Ukraine which is being waged by Russian Federation and Israeli response to that in particular systematic daily refusals to Ukrainian citizens who are coming to Israel via Ben Gurion International Airport.

Since February 24, 2022 we've been witnessing a rapidly rising number of cases when Ukrainians mostly women and children fleeing war-torn Ukraine were denied entering Israel despite even having relatives in Israel.

On March 3, 2022 the Embassy sent Note Verbale to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Israel with request to assist Ukrainian nationals in unimpeded entry to the country which unfortunately remains unanswered.

On March 9, 2022 the Embassy handed over to the Ministry of Interior proposals on the same subject which have also been ignored.

In light of the above mentioned, the Embassy kindly requests Tomer Warsha Law firm to provide us with legal advice on the ways for legal solutions that will allow refugees from Ukraine to enter Israel and get protection as its stipulated by international law.

Kind regards

Ambassador
Yevgen KORNIYCHUK

נספח ע/3

**העתק מכתב שגריר אוקראינה
בישראל מיום 12.3.2022**

עמ' 41



**Ambassador Extraordinary
and Plenipotentiary of Ukraine**
to the State of Israel

March 12, 2022

Tomer Warsha Law firm

18, Rival st. Tel Aviv

tomer@warsha-adv.com

The Embassy of Ukraine in the State of Israel presents its compliments and referring to the late letter concerning refusals to Ukrainian citizens who are coming to Israel via Ben Gurion International Airport has the honor to request the following.

In light of the ongoing legal consultations with Tomer Warsha Law firm the Embassy is forced to acknowledge that a number of appeals of the Mission to Israeli competent authorities were ignored and left unanswered.

As arrival in Israel and boarding a flight will be conditional on obtaining prior approval and as the quota of the non-Jewish Ukrainians allowed to enter Israel will most likely be filled up by the time the new policy goes into effect the Embassy sees that this new policy violates the Convention Relating to the Status of Refugees.

The new policy of the Ministry of Interior also violates bilateral agreement between Ukraine and Israel on the waiver of visa requirements for holders of national and service passports of Ukraine and of the State of Israel (Jerusalem, 21 July 2010).

Due to the exhausted diplomatic possibilities the Embassy has no other option than to request Tomer Warsha Law firm to submit an appeal to Israeli court in order to protect rights of Ukrainian citizens.

Kind regards

**Ambassador
Yevgen KORNIYCHUK**

נספח ע/4

**העתק האמנה הביטחנית בין
המדינות מיום 21.7.2010, בשפות
האנגלית, העברית והאוקראינית**

עמ' 43

No. 49718

**Israel
and
Ukraine**

Agreement between the Government of the State of Israel and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the waiver of visa requirements for holders of national and service passports of Ukraine and of the State of Israel. Jerusalem, 21 July 2010

Entry into force: *2 September 2011, in accordance with article 9*

Authentic texts: *English, Hebrew and Ukrainian*

Registration with the Secretariat of the United Nations: *Israel, 20 July 2012*

**Israël
et
Ukraine**

Accord entre le Gouvernement de l'État d'Israël et le Cabinet des Ministres de l'Ukraine relatif à la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports nationaux et de service de l'Ukraine et de l'État d'Israël. Jérusalem, 21 juillet 2010

Entrée en vigueur : *2 septembre 2011, conformément à l'article 9*

Textes authentiques : *anglais, hébreu et ukrainien*

Enregistrement auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : *Israël, 20 juillet 2012*

[ENGLISH TEXT – TEXTE ANGLAIS]

**AGREEMENT
BETWEEN
THE GOVERNMENT OF THE STATE OF ISRAEL
AND
THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE
ON
THE WAIVER OF VISA REQUIREMENTS FOR HOLDERS OF
NATIONAL AND SERVICE PASSPORTS OF UKRAINE AND OF
THE STATE OF ISRAEL**

The Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the State of Israel (hereinafter referred to as "The Parties"),

Desiring to further develop the friendly relations existing between the two States; Seeking to facilitate the travel procedures for the nationals of both States;

Have agreed as follows:

Article 1

1. Nationals of the State of one Party holding valid service or national passports, giving the right to cross the border (hereinafter referred to as "passports"), may enter, leave, pass in transit or stay in the territory of the State of the other Party without obtaining a visa for ninety (90) days per period of one hundred and eighty (180) days.

2. Nationals of the State of one Party who intend to stay in the territory of the State of the other Party for a period exceeding ninety (90) days, or to take up employment or to engage in business activities in its territory shall obtain a visa in accordance with the legislation of the receiving State.

3. Nationals of either State holders of valid service passports exercising official functions in the other State as members of the staff of a diplomatic or consular mission and members of their families forming part of their household, are required to obtain the necessary authorization from the competent authorities of the other state within thirty (30) days from their date of entry.

Article 2

Each Party shall reserve the right to deny entry to nationals of the State of the other Party, whom it may consider undesirable, or to shorten the period of stay for such nationals.

Article 3

Nationals of the State of one Party who enter the territory of the State of the other Party in accordance with this Agreement shall, while, in the territory of the State of the other Party, comply with the laws and regulations of the receiving State.

Article 4

1. The Parties shall exchange specimens of passports through diplomatic channels no later than thirty (30) days after the date of signing of this Agreement.

2. The Parties shall inform each other about the introduction of new passports or modifications to the existing ones and shall exchange the specimens of new or modified passports and the information on their applicability through diplomatic channels no later than thirty (30) days before their introduction or modifications becoming effective.

Article 5

1. Nationals of the State of one of the Parties whose passports were damaged, lost or stolen while in the territory of the State of the other Party shall immediately notify the diplomatic representation or the consular post of the State of their nationality, as well as the competent authorities of the receiving State.

2. The diplomatic representation or the consular post of the State of their nationality shall issue to their nationals a new passport or temporary identification document, giving the right to return to the State of their nationality. In such cases nationals of the States of the Parties shall leave the territory of the receiving State without obtaining visas.

Article 6

Nationals of the State of one Party who are unable to exit from the territory of the State of the other Party within the period specified in Article 1 of this Agreement due to force majeure, which can be proved by documents or confirmed otherwise, may request an extension of a stay permit for a period necessary to exit from its territory in compliance with the legislation of the receiving State.

Article 7

In exceptional cases for reasons of protection of public order, national security or public health, the Parties have the right to suspend, entirely or partially, the application of this Agreement. The Party that makes such decision shall inform the other Party about the undertaken measures through diplomatic channels at least forty eight (48) hours before its entry into force. Such a

suspension will not be longer than thirty (30) days. Afterwards it may be prolonged or renewed by consent of the Parties.

Article 8

The termination or suspension of the application of this Agreement shall not affect the rights and obligations of the nationals of the States of the Parties that have arisen prior to the termination or suspension of the application of this Agreement.

Article 9

1. This Agreement shall enter into force ninety (90) days after the date of receiving through diplomatic channels of the last written notification, regarding the fulfillment by the Parties of their internal procedures necessary for its entry into force.

2. This Agreement shall remain in force until one of the Parties notifies the other in writing through diplomatic channels of its intention to terminate it. In such a case, this Agreement shall terminate ninety (90) days after the date of receiving by the other Party of such notification.

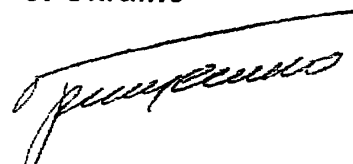
Signed in Jerusalem on the 21st July 2010 which corresponds to the 10th of Av 5770, in the Hebrew, Ukrainian and English languages, all texts being equally authentic.

In case of divergence of interpretation the English text shall be used.

**For the Government of the
State of Israel**



**For the Cabinet of Ministers
of Ukraine**



[HEBREW TEXT – TEXTE HÉBREU]

הסכם
בין
ממשלת מדינת ישראל
לבין
קבינט השרים של אוקראינה
בדבר פטור מדרישות אשרה
למחזיקים בדרכוני שירות או בדרכונים לאומיים של אוקראינה ושל
מדינת ישראל

ממשלת מדינת ישראל וקבינט השרים של אוקראינה (להלן "הצדדים"),
בשאיפתם להדק ולהוסיף לפתח את קשרי הידידות שכבר קיימים בין שתי
המדינות;
ברצותם להקל על נהלי הנסיעה לאזרחי שתי המדינות;

הסכימו לאמור:

סעיף 1

1. אזרחי מדינתו של צד אחד, המחזיקים בדרכוני שירות או בדרכונים לאומיים תקפים, המעניקים את הזכות לחצות את הגבול (להלן "דרכונים"), רשאים להיכנס לשטחו של מדינתו של הצד האחר, לצאת ממנו, לעבור בו או לשהות בו בלי לקבל אשרה לתקופה של תשעים (90) ימים לפרק זמן של מאה ושמונים (180) ימים.
2. אזרחי מדינתו של צד אחד המתכוונים לשהות בשטח מדינתו של הצד האחר לתקופה העולה על תשעים (90) ימים, או לקבל עבודה או לעסוק בפעילויות עסקיות בשטחו, יצטיידו באשרה בהתאם לחקיקת המדינה המארחת.

3. אזרחי אחת המדינות המחזיקים בדרכוני שירות תקפים, הממלאים תפקידים רשמיים במדינה המתקשרת האחרת כאנשי הסגל של משלחת דיפלומטית או קונסולרית ובני משפחותיהם המהווים חלק ממשק ביתם, נדרשים לקבל את ההיתר הדרוש מהרשויות המוסמכות של המדינה האחרת בתוך שלושים (30) ימים מתאריך הכניסה.

סעיף 2

כל צד ישמור על הזכות למנוע גישה מאזרחי מדינתו של הצד האחר, הנראים לו בלתי רצויים, או לקצר את תקופת השהות של אזרחים כאמור.

סעיף 3

אזרחי מדינתו של צד אחד הנכנסים לשטח מדינתו של הצד האחר בהתאם להסכם זה, בעודם בשטח המדינה האחרת, יצייתו לחוקים ולתקנות של המדינה המארחת.

סעיף 4

1. הצדדים יחליפו דוגמאות של דרכונים בצינורות הדיפלומטיים לא יאוחר משלושים (30) ימים אחרי תאריך החתימה על הסכם זה.
2. הצדדים יודיעו זה לזה על הנהגת דרכונים חדשים או שינויים בדרכונים הקיימים ויחליפו את דוגמאות הדרכונים החדשים או המתוקנים ומידע על אופן החלתם בצינורות הדיפלומטיים לא יאוחר משלושים (30) ימים לפני תאריך הכניסה לתוקף של הנהגתם או של התיקונים.

סעיף 5

1. אזרחי מדינתו של אחד הצדדים אשר דרכניהם ניזוקו, אבדו או נגנבו בהיותם בשטח מדינתו של הצד האחר יודיעו מיד לנציגות הדיפלומטית או למשלחת הקונסולרית של המדינה שהם אזרחיה, וכן לרשויות המוסמכות של המדינה המארחת.
2. הנציגות הדיפלומטית או המשלחת הקונסולרית של המדינה שהם אזרחיה תנפיק לאזרחיה דרכון חדש או מסמך מזהה זמני, שיעניק לנם את הזכות לחזור

למדינה שהם אזרחיה. במקרים כאמור אזרחי מדינותיהם של הצדדים יעזבו את שטח המדינה המארכת בלי לקבל אשרות.

סעיף 6

אזרחי מדינתו של צד אחד שאינם יכולים לצאת משטח מדינתו של הצד האחר בתוך פרק הזמן המפורט בסעיף 1 להסכם זה בגלל כוח עליון, אשר ניתן להוכחה ע"י מסמכים או לאימות בדרך אחרת, רשאים לבקש היתר הארכת שהייה חינם לפרק הזמן הדרוש ליציאה מהשטח תוך ציאת לחקיקת המדינה המארכת.

סעיף 7

בנסיבות חריגות מטעמי ההגנה על הסדר הציבורי, הביטחון הלאומי או בריאות הציבור, יש לצדדים זכות להשעות, באופן מלא או חלקי, את יישום הסכם זה. הצד המקבל החלטה כאמור יודיע לצד האחר על הצעדים שננקטו בצינורות הדיפלומטיים לפחות 48 שעות לפני כניסתם לתוקף. השעיה כאמור לא תימשך יותר משלושים (30) ימים. לאחר מכן ניתן להאריך או לחדש את השעיה בהסכמת הצדדים.

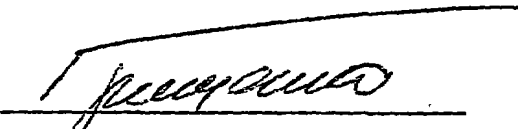
סעיף 8

סיומו או השעיית יישומו של הסכם זה לא ישפיעו על הזכויות וההתחייבויות של אזרחי מדינותיהם של הצדדים אשר נצמחו לפני סיומו או השעיית יישומו של הסכם זה.

סעיף 9

1. הסכם זה יכנס לתוקף תשעים (90) ימים אחרי תאריך הקבלה בצינורות הדיפלומטיים של ההודעה האחרונה בכתב, המתייחסת להשלמת הנהלים הפנימיים הדרושים לכניסתו לתוקף ע"י הצדדים.
2. הסכם זה יישאר בתוקף עד שאחד הצדדים יודיע לצד האחר בצינורות הדיפלומטיים על כוונתו להביאו לידי סיום. במקרה האמור, יבוא ההסכם לידי סיום תשעים (90) ימים אחרי תאריך קבלת ההודעה האמורה ע"י הצד האחר.

נעשה ב' י"ג/ט"ו ביום 21/10/2010, שהוא יום 'ג' אג' ה'תש"ע,
בשפות עברית, אוקראינית ואנגלית, ולכל הנוסחים דין מקור שווה. במקרה של
הבדלי פרשנות, ישמש הנוסח האנגלי.



בשם קבינט השרים של אוקראינה



בשם ממשלת מדינת ישראל

[UKRAINIAN TEXT – TEXTE UKRAINIEN]

У Г О Д А
між Урядом Держави Ізраїль та Кабінетом Міністрів
України
про відмову від візових вимог для осіб, які
користуються
паспортами громадянина або службовими паспортами
Держави Ізраїль та України

Уряд Держави Ізраїль та Кабінет Міністрів України (далі – Сторони),
бажаючи далі розвивати дружні відносини, що існують між двома державами,
прагнучи до спрощення порядку поїздок громадян обох держав,
домовилися про таке:

Стаття 1

1. Громадяни держави однієї Сторони, які користуються дійсними паспортами громадянина або службовими паспортами, що дають право на перетинання кордону (далі – паспорти), можуть в'їжджати на територію держави іншої Сторони, проїжджати через неї або перебувати на ній без отримання візи протягом дев'яноста (90) днів за строк, що становить сто вісімдесят (180) днів.

2. Громадяни держави однієї Сторони, які мають намір перебувати на території держави іншої Сторони протягом строку, що перевищує дев'яноста (90) днів, або влаштуватися на роботу чи зайнятися комерційною діяльністю на її території, повинні отримати візу відповідно до законодавства держави перебування.

3. До громадян кожної держави, які користуються дійсними службовими паспортами й виконують офіційні функції в іншій державі як члени персоналу дипломатичної або консульської установи, та до членів їхніх сімей, які становлять частину їхніх домогосподарств, висувається вимога, згідно з якою вони повинні отримати необхідний дозвіл від компетентних органів іншої держави протягом тридцяти (30) днів з дати свого в'їзду.

Стаття 2

Кожна Сторона зберігає за собою право відмовити у в'їзді громадянам держави іншої Сторони, яких вона може визнати небажаними, або скоротити строк перебування таких громадян.

Стаття 3

Громадяни держави однієї Сторони, які в'їжджають на територію держави іншої Сторони відповідно до цієї Угоди, перебуваючи на території держави іншої Сторони, зобов'язані дотримуватися законодавства держави перебування.

Стаття 4

1. Сторони обмінюються зразками паспортів дипломатичними каналами не пізніше тридцяти (30) днів з дати підписання цієї Угоди.

2. Сторони дипломатичними каналами інформують одна одну про введення нових паспортів або про внесення змін до існуючих паспортів

й обмінюються зразками нових або змінених паспортів, а також інформацією про їхню застосовність не пізніше ніж за тридцять (30) днів до їхнього введення або набрання чинності змінами.

Стаття 5

1. Громадяни держави однієї зі Сторін, паспорти яких були зіпсовані, загублені або вкрадені на території держави іншої Сторони, негайно повідомляють про це дипломатичному представництву або консульській установі держави свого громадянства, а також компетентним органам держави перебування.

2. Дипломатичне представництво або консульська установа держави їхнього громадянства видає своїм громадянам новий паспорт або тимчасовий документ, що посвідчує особу й дає право на повернення до держави їхнього громадянства. У таких випадках громадяни держав Сторін залишають територію держави перебування без отримання віз.

Стаття 6

Громадяни держави однієї Сторони, які не мають можливості залишити територію держави іншої Сторони в строк, зазначений в статті 1 цієї Угоди, унаслідок обставин нездоланної сили, що може бути підтверджене документами або в інший спосіб, можуть звернутися з проханням про продовження дозволу на перебування на строк, необхідний для виїзду з її території відповідно до законодавства держави перебування.

Стаття 7

У виняткових випадках з причин охорони громадського порядку, національної безпеки та охорони здоров'я населення Сторони мають право зупинити, цілком або частково, застосування цієї Угоди. Сторона, що приймає таке рішення, інформує іншу Сторону дипломатичними каналами про вжиті заходи принаймні за сорок вісім (48) годин до набрання ним чинності. Таке зупинення триває не більше тридцяти (30) днів. У подальшому його може бути продовжено або відновлено за згодою Сторін.

Стаття 8

Припинення або зупинення дії цієї Угоди не зачіпає прав та зобов'язань громадян держав Сторін, що виникли до припинення або зупинення дії цієї Угоди.

Стаття 9

1. Ця Угода набирає чинності через дев'яносто (90) днів з дати отримання дипломатичними каналами останнього письмового повідомлення про виконання Сторонами внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання нею чинності.

2. Ця Угода є чинною доти, доки одна зі Сторін не повідомить письмово іншій Стороні дипломатичними каналами про свій намір припинити її дію. У такому разі ця Угода припиняє свою дію через

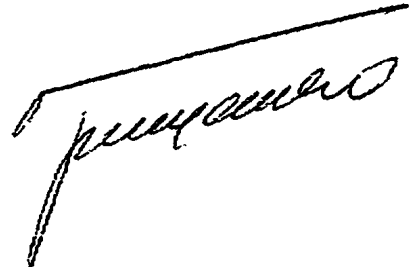
дев'яносто (90) днів з дати отримання такого повідомлення іншою Стороною.

Підписано в м. Єрусалимі «21» листопада 2010 року, який відповідає 10 день שבט 5770 року, мовою іврит, українською мовою й англійською мовою, при цьому всі тексти є автентичними. У разі виникнення розбіжностей щодо тлумачення положень цієї Угоди переважну силу матиме текст англійською мовою.

За Уряд Держави
Ізраїль



За Кабінет Міністрів
України



נספח ע/5

**העתק החלטת ממשלה מס' 2405 של
הממשלה ה-32 מיום 11.11.2010**

עמ' 57

5/ע אשרור הסכם עם קבינט השרים של אוקראינה בדבר פטור מדרישות אשרה למחזיקים בדרכוני שירות או בדרכוני לאומיים של אוקראינה ושל מדינת ישראל

מספר החלטה: 2405

יחידה: מזכירות הממשלה

ממשלה: הממשלה ה-32, בנימין נתניהו

תאריך פרסום: 11.11.2010

החלטה מס. 2405 של הממשלה מיום 11.11.2010

נושא ההחלטה:

אשרור הסכם עם קבינט השרים של אוקראינה בדבר פטור מדרישות אשרה למחזיקים בדרכוני שירות או בדרכונים לאומיים של אוקראינה ושל מדינת ישראל

מחליטים:

א. לאשרר את ההסכם בין מדינת ישראל לבין קבינט השרים של אוקראינה בדבר פטור מדרישות אשרה למחזיקים בדרכוני שירות או בדרכונים לאומיים של אוקראינה ושל מדינת ישראל אשר נחתם ביום 21.7.2010.

ב. לייפות את כוחו של שר החוץ לבצע את ההחלטה.

עותק מן ההסכם נמצא במזכירות הממשלה.

ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 20(ב) בתקנון לעבודת הממשלה."

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 18.09.2017

נספח ע/6

העתק צו הכניסה לישראל (פטור
מאשרה) (תיקון), התשע"א–2011

עמ' 59



רשומות

קובץ התקנות

24 בפברואר 2011

6979

כ' באדר א' התשע"א

עמוד

708	.....	צו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט - חוקי עזר למזכרת בתיה), התשע"א-2011
708	.....	צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים) (הוראת שעה), התשע"א-2011
708	.....	צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) (תיקון), התשע"א-2011
709	.....	תקנות האזרחות (תיקון), התשע"א-2011
709	.....	תקנות מרשם האוכלוסין (סדרי רישום) (תיקון), התשע"א-2011
709	.....	תקנות השמות (תיקון), התשע"א-2011
710	.....	תקנות הכניסה לישראל (תיקון מס' 5), התשע"א-2011
710	.....	תקנות הדרכונים (תיקון), התשע"א-2011
710	.....	תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התשע"א-2011

צו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט – חוקי עזר למזכרת בתיה), התשע"א-2011

בתוקף סמכותי לפי סעיף 228(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מצווה לאמור:

1. עבירה שנקבעה עבירת קנס בחלק ע"ג לתוספת הראשונה לצו המועצות המקומיות של ברירת משפט (עבירות קנס), התשל"ג-1973², נקבעת בזה עבירה של ברירת משפט.
2. תחילתו של צו זה 30 ימים מיום פרסומו.

ט' באדר א' התשע"א (13 בפברואר 2011)
(חמ 1585-3)

יעקב נאמן
שר המשפטים

¹ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43; התש"ן, עמ' 110.

² ק"ת התשל"ג, עמ' 1127; ק"ת-חש"ם, התשס"ב, עמ' 426; התשע"א, עמ' 65.

צו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים) (הוראת שעה), התשע"א-2011

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975¹, ובאישור הכנסת, אני מצווה לאמור:

1. בתקופה שמיום כ"ה בטבת התשע"א (1 בינואר 2011) עד יום י"ח בטבת התשע"ג (31 בדצמבר 2012), יראו כאילו בסעיף 2 לצו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), התשנ"ג-1992², במקום "15.5%" בא 16%.
2. תחילתו של צו זה ביום כ"ה בטבת התשע"א (1 בינואר 2011) ותוקפו עד יום י"ח בטבת התשע"ג (31 בדצמבר 2012).

ט' באדר א' התשע"א (13 בפברואר 2011)
(חמ 889-3)

יובל שטייניץ
שר האוצר

¹ ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

² ק"ת התשנ"ג, עמ' 272; התש"ע, עמ' 534.

צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה) (תיקון), התשע"א-2011

בתוקף סמכותי לפי סעיף 17(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952¹, ולאחר התייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אני מצווה לאמור:

1. בתוספת לצו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד-1974², אחרי "אוסטריה" יבוא "אוקראינה".

ג' באדר א' התשע"א (7 בפברואר 2011)
(חמ 1084-3)

אליהו ישי
שר הפנים

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

² ק"ת התשל"ד, עמ' 976; התש"ע, עמ' 1426.

נספח ע/7

**העתק מכתבו של ראש מינהל
האוכלוסין ברשות האוכלוסין
וההגירה מיום 1.3.2022**

עמ' 62



מדינת ישראל
State of Israel

רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة



ראש מינהל האוכלוסין
Population Administration Director

כ"ח ב אדר א תשפ"ב
01/03/2022
2022-00002429

לכבוד

וועדת החוקה, חוק ומשפט
וועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים
כנסת ישראל

שלום רב,

הנדון: מדיניות הכניסה לישראל לנתינים זרים מאוקראינה לאור המלחמה
סימוכין: פנייתם מה 28/2/22 למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

להלן מדיניות הרשות לעת עתה. המדיניות יכולה להשתנות בהתאם להתפתחויות ולהערכות המצב המתקיימות באופן שוטף לאור מצב המלחמה באוקראינה.
המדיניות תפורסם בהקדם באתר הרשות בעברית ובאוקראינית, ותתעדכן מעת לעת בהתאם.

עולים חדשים

1. כל מי שקיבל אשרת עולה מנתיב יעלה לישראל.
2. בעלי אשרות עולה שקיבלו מנתיב את האשרות בדרכונים שלהם לפני יותר מחצי שנה ויכלו לעלות לארץ ללא הצורך להגיע לנתיב ולחדש את האשרה.
3. משפחות מפוצלות – לאור הנחיית נשיא אוקראינה כי כל הגברים בגילאים 18-60 יתגייסו לצבא ולא תתאפשר יציאתם מאוקראינה צפויות להגיע בקשות רבות לנתיב לעלייה מפוצלת כאשר זכאי השבות נשאר באוקראינה ואשתו וילדיו יבקשו לעלות לישראל בלעדיו. לאור מצב המלחמה מאושר לנתיב לתת אשרות עולה לבני המשפחה במקרים אלו.
4. מאושר לנתיב מתן פטור מהצגת תעודת יושר.
5. מאושר לנתיב מתן פטור מהצגת אפוסטיל על המסמכים.
6. ככל שמגיעים לנתב"ג באופן עצמאי וטוענים לזכאות שבות, ביקורת גבולות יצרו קשר עם נציגי נתיב על מנת שנתב"ג יבצעו בדיקת זכאות במקום. בהתאם לממצאי בדיקתם יימשך הטיפול.

אזרחים ישראלים שמרכז חייהם באוקראינה יחד עם בני משפחתם הגרעינית

1. בני/בנות זוג אוקראינים הנשואים לאזרחים ישראלים יוכלו להיכנס לארץ באשרת תייר וזאת לאחר הצגת תעודת נישואין ותעודות לידה של הילדים.
2. במקרים של ילדים קטינים מבן זוג קודם ולא של אזרחי ישראל - תתאפשר כניסת הילדים כתיירים בכפוף להצגת תעודת לידה והסכמת האב/האם הביולוגי ליציאת הקטין לישראל. ככל שאין הסכמת ההורה הביולוגי כניסתם לארץ תאושר ועליהם יהיה להסדיר את הנושא מיד כשיתאפשר.



אזרחים ישראלים שהגישו בקשה לאיחוד משפחות אך ההליך נמצא בבדיקות ראשוניות ובן/בת הזוג נמצאים מחוץ לישראל

מאחר ולעת עתה לא ניתן לראיין את בני/בנות הזוג הזרים בקונסוליה בקיבו, ככלל תישקל כניסתם לארץ בכפוף להפקדת ערבות בנקאית בנתבי"ג, וזאת לאחר בחינת כל מקרה לגופו. בין כלל השיקולים תיבדק התנהלות קודמת של הזר בארץ, נסיונות להשתקעות, הפרש גילאים גדול וכד'.

בני משפחה מקירבה ראשונה של אזרחים ישראלים שאינם זכאי שבות

ככלל כניסתם לארץ כתיירים תאושר ללא הצורך בהפקדת ערבות, אך בכפוף להתחייבותו וחתומתו בנתבי"ג של המזמין הישראלי, שהנו קרוב משפחה מדרגה ראשונה, שהמוזמן לא יגיש בקשות למעמד ולאחר המלחמה יצא מהארץ במועד שנקבע באשרה.

תיירים המגיעים לגבול ואין להם בני משפחה מקירבה ראשונה עם אזרחות ישראלית

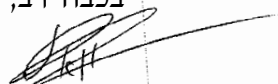
1. ביקורת הגבולות יבררו עם הזר האם יש לו מזמין בישראל.
2. ככל שיש מזמין ישראלי, ביקורת גבולות יתקשרו אליו, יבררו לגבי הקשר, וככל שיתרשמו שהסיכוי להשתקעות נמוך יאשרו כניסתו בכפוף להפקדת ערבות ע"ס 10,000 ₪ לאדם, ובכפוף לחתימתו של המזמין על התחייבותו ליציאת הזר מהארץ בסיום אשרתו.

נתינים אוקראינים הנמצאים בישראל באשרת תייר תקפה

אשרות התייר של נתינים אוקראינים הנמצאים בישראל עם אשרת תייר בתוקף הוארכו באישור שרת הפנים בחודשיים עד ליום ה 30/4/22.

*** יובהר כי ככל שיתברר שלנתין הזר עבר פלילי, עבר בטחוני, נסיונות השתקעות, הגשת בקשות למקלט, שהייה בלתי חוקית של תקופות ארוכות וכד' - כניסתו לארץ תסורב או תותנה בהפקדת ערבות גבוהה משמעותית.

בכבוד רב,


יואל ליפובצקי
ראש המינהל

נספח ע/8

**העתק המתווה הקודם, כפי שפורסם
באתר משרד החוץ**

עמ' 65

הגשת בקשה של אזרחים אוקראינים, להגעה מאוקראינה לישראל

נושא: השירות הקונסולי
תאריך פרסום: 10.03.2022

בהתאם להכרזת שרת הפנים מיום 8.3.22, להלן המדיניות המעודכנת לכניסת אזרחים מאוקראינה לישראל. מדיניות זו תיכנס לתוקפה החל מיום ראשון בחצות, 13.3.22:

1. נקבעה מכסה של 5,000 אזרחי אוקראינה, אותם קיבלה ותקבל ישראל לתחומיה, החל מתחילת המלחמה ביום 24.2.2022.
2. הגעה לישראל ועלייה לטיסה תותנה בקבלת אישור מראש.
3. ככל שהאזרח/ית האוקראיני/ת מבקש/ת להגיע לישראל בהזמנתו של אזרח ישראלי, נדרש המזמין בישראל לחתום על התחייבות עבור המוזמנ/ת באתר רשות האוכלוסין וההגירה, באמצעות [הטופס המקוון](#).
4. על האזרח/ית האוקראיני/ת המבקש/ת להגיע לישראל [להגיש בקשה באתר משרד החוץ](#).
5. מענה לבקשה ישלח אל המבקש/ת לכתובת הדואר האלקטרוני.
6. ככל שההגעה לישראל הינה בהזמנת אזרח/ית ישראלי/ת המתגורר/ת בישראל, על המוזמנ/ת להצטייד [בטופס הזמנה מהאזרח הישראלי](#) (כפי שהוסבר בסעיף 3) **בטרם מילוי טופס הבקשה (כפי שהוסבר בסעיף 4)**.

Following the declaration of the Minister of the Interior dated March 8, 2022, the following is the updated policy for the entry of citizens of Ukraine into Israel. This policy will take effect from Sunday at midnight, 13.3.22:

1. A quota of 5,000 Ukrainian citizens has been set, which Israel has already accepted and will continue to accept in Israel, starting from the beginning of the war on February 24, 2022.
2. Arrival in Israel and boarding a flight(s) will be conditional on obtaining prior approval.
3. As long as the Ukrainian citizen wishes to come to Israel at the invitation of an Israeli citizen, the Israeli citizen is required to sign a declaration for the invitee, on the Population and Immigration Authority website, [using the online form](#).
4. A Ukrainian citizen(s) applying to come to Israel must [submit an application](#) on the Ministry of Foreign Affairs' website.
5. A reply to the applicant's request will be sent to the email address of the applicant.
6. To the extent that the arrival of the applicant(s) in Israel is at the invitation of an Israeli citizen residing in Israel, the invited applicant must obtain an invitation (declaration form), [from the Israeli citizen](#) (as explained in section 3) before filling out the application form (as explained in section 4).

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 10.03.2022

נספח ע/9

העתק הטופס המקוון המוזכר
בסעיף 3 למדיניות

עמ' 67

בקשה מיוחדת להזמנת אורח אוקראיני לישראל

רשות האוכלוסין וההגירה - מינהל אוכלוסין

מספר בקשה: 5118



בקשת כניסה לישראל

פרטי המזמין הישראלי

שם פרטי	שם משפחה	מספר זהות (כולל ספרת ביקורת)
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

טלפון	דואר אלקטרוני
<input type="text"/>	<input type="text"/>

האם יש בן/בת זוג ישראלים שותפים להזמנה זו?

<input type="radio"/> לא	<input type="radio"/> כן
--------------------------	--------------------------

פרטי המוזמן

שם פרטי באנגלית	שם משפחה באנגלית	מספר הדרכון האוקראיני
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

תוקף דרכון	צילום דרכון
<input type="text" value="DD/MM/YYYY"/>	<input type="text"/>

דואר אלקטרוני
<input type="text"/>

סוג הקרבה למוזמן

פרטי המוזמנים הנלווים

מוזמן 1

שם פרטי באנגלית	שם משפחה באנגלית	מספר הדרכון האוקראיני
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

תוקף דרכון	צילום דרכון
<input type="text" value="DD/MM/YYYY"/>	<input type="text"/>

התחייבות המזמין

לצורך בחינת בקשתי זו הנני מצהיר ומתחייב כלפי רשות האוכלוסין וההגירה כדלהלן:

1) אני מצהיר כי לא הגשתי בקשה מיוחדת נוספת להזמנת מוזמנים אזרחי אוקראינה לישראל ואני מתחייב שלא להגיש בקשה נוספת מעין זו בעתיד.

2) אני מצהיר כי ידוע לי כי לא אוכל להגיש בקשה נוספת להזמנת מוזמנים אזרחי אוקראינה לישראל.

3) הנני מתחייב לשאת בכל הוצאות המוזמן/ים דלעיל בעת שהייתו/ם בישראל, בכלל זה להלינם בביתי / לדאוג עבורם למגורים.

4) ידוע לי שחרף אישור הבקשה דנן, בירור בקשת המוזמן/ים להיכנס לישראל תיבחן בנוסף במסגרת תשאול במעבר הגבול הישראלי ובהתאם להצהרות שימסרו במעמד התשאול ומסמכים שיציג, כניסת המוזמן/ים לישראל עלולה להיות מסורבת בעת הגעתם למעבר הגבול ולא תהיה לי כל טענה בעניין זה לרשות האוכלוסין וההגירה.

5) ככל שתאושר הכניסה במעבר הגבול, הנני מתחייב ליציאת של המוזמן/ים מישראל בתוך המועד שיצוין ברישיון הישיבה.


6) אני מצהיר כי אינני עוסק בפועל בהשמה ו/או תיווך כוח אדם זר לעבודה בישראל, וכי אין לי ו/או לעסק בבעלותי רישיון קבלן כוח אדם ו/או קבלן שירות לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996, וכי אין לי ו/או לעסק בבעלותי היתר מיוחד לעסוק כלשכה פרטית לתיווך עבודה לעובדים זרים, לפי חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959.

7) הפרה של אחת מההתחייבות הנ"ל עלולה להילקח בחשבון במסגרת בקשות נוספות שאגיש בעתיד לרשות האוכלוסין וההגירה.

כל המידע אותו מסרתי לעיל הינו נכון ומדויק. ידוע לי שככל שהבקשה תאושר, הדבר יעשה על סמך המידע הנ"ל ובכפוף להתחייבויותיי ולהצהרותיי.

חתימה המזמין

שדה חתימה ידנית



הטופס מיועד לשני המינים כאחד, אך לעיתים מנוסח בלשון זכר או נקבה.

טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

נספח ע/10

העתק הטופס המקוון המוזכר
בסעיף 4 למדיניות

עמ' 70

טופס בקשה לאישור הגעה לישראל

משרד החוץ - האגף לעניינים קונסולריים
מספר בקשה: 40461



פרטי המבקש

יש למלא את הטופס באנגלית בלבד

שם משפחה

שם פרטי

טלפון נוסף

טלפון נייד

תאריך לידה

דואר אלקטרוני

אזרחות הדרכון

מספר דרכון זר

אזרחות נוספת

אזרחות ישראלית

 כן לא

מדינה בה שוהה בעת מילוי טופס

המדינה בה מתגורר באופן קבוע

האם יש לך קרובי משפחה עם שורשים יהודיים?

האם אתה או קרובי משפחתך אי פעם
הגישו/בקשות לעלייה, או נרשם/נרשמו
לתוכניות הבאות:

האם יש לך קרובי משפחה אשר אי פעם עלו לישראל

 כן לא

האם בקשתך להגיע לישראל כוללת נלווים

<input type="radio"/> לא	<input type="radio"/> כן
--------------------------	--------------------------

האם יש מזמין מישראל

<input type="radio"/> לא	<input type="radio"/> כן
--------------------------	--------------------------

נלווים

פרטי המזמין

שם פרטי	שם משפחה	אזרחות ישראלית
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="radio"/> לא <input type="radio"/> כן
תצלום דרכון או תעודת זהות		
<input type="text"/>		
דואר אלקטרוני		
<input type="text"/>		
טלפון	טלפון נוסף	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	
הצהרת המזמין לאחר מילוי וחתימה		
<input type="text"/>		
<u>הורדת טופס הצהרת המזמין</u>		
כתובת		
<input type="text"/>		

הצהרה

שהייתי בעבר בישראל

<input type="radio"/> לא	<input type="radio"/> כן
--------------------------	--------------------------

ידוע לי שככל שתאושר הגעתי למעבר הגבול, ובמידה וכניסתי לישראל תותר, לא תאושר שהייתי בישראל לתקופה העולה על 3 חודשים. אלא אם קבלת התר לכך מראשות האוכלוסין וההגירה

הגשתי בעבר בקשה למעמד בישראל וסורבתי

לא <input type="radio"/>	כן <input type="radio"/>
--------------------------	--------------------------

בכוונתי להגיש בקשה למעמד בישראל

לא <input type="radio"/>	כן <input type="radio"/>
--------------------------	--------------------------

אני מתחייב/ת שלא להגיש בקשה להסדרה, או לשינוי מעמדי בישראל בעת שהייתי בה.


ככל שתאושר כניסתי במעבר הגבול, אני מתחייב/ת לצאת מישראל בטרם יפקע מועד רישיון הביקור שניתן לי.

הנני מתחייב/ת להתגורר בכתובת המצויינת במהלך השהיה בישראל

כל המידע אותו מסרתי לעיל הינו נכון ומדויק. ידוע לי שככל שבקשתי תאושר, הדבר יעשה על סמך המידע עליו הצהרתי לעיל וכניסתי לישראל תאושר בכפוף לתשאל נוסף שיערך לי במעבר הגבול ולאחר בחינת המסמכים שאציג. עוד ידוע לי שככל שהמידע שמסרתי יתגלה ככוזב, או לא מדויק, הדבר יהווה עילה לסירוב כניסתי לישראל, או לביטול רישיון הישיבה שלי וכן להרחקתי מישראל.

חתימה

שדה חתימה ידנית



הטופס מיועד לשני המינים כאחד, אך לעיתים מנוסח בלשון זכר או נקבה.

טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

נספח ע/11

העתק מכתב העותר מיום 28.2.2022

עמ' 74

תומר ורשה עו"ד / אסף וייצן עו"ד / ניסים ורסנו עו"ד / מורן גור עו"ד / עמית רמתי עו"ד /
 קרן דרוי עו"ד / עמרי רטנובסקי עו"ד / חן וייס עו"ד / מיכאל מאירי עו"ד / מיכאל כהן-עד עו"ד / עדי גרינפלד עו"ד
 Tomer Warsha adv. / Asaf Weitzen adv. / Nisim Versano adv. / Moran Gur adv. / Amit Ramati adv. / Karen Drory
 adv. / Omri Ratnovski adv. / Chen Weiss adv. / Michael Meiri adv. / Michael Cohen-Ad adv. / Adi Greenfeld adv.

28.2.22

לכב'
 כב' שרת הפנים איילת שקד

הנדון: הנחיות לרשות האוכלוסין בעקבות מצב המלחמה באוקראינה

שלום רב,

אנו עוקבים בהערכה אחר הנחיותיך ההומאניות והראויות בכל הקשור למלחמה באוקראינה, כך לגבי הארכת אשרותיהם של תיירים מאוקראינה בעת הזו ושחרור של מוחזקים במשמורת.

ואולם, מניסיוננו, וכעולה מהשטח בימים האחרונים, יש שלוש סוגיות מרכזיות שטרם הוסדרו, ומכאן פנייה זו.

1. **פתיחת הגבולות לאזרחי אוקראינה הנמלטים על חייהם.** רבים מהאוקראינים נמלטו למדינות שכנות דרך גבולות יבשתיים. ואולם, חלקם מבקשים להגיע לישראל, היות וכאן שוהים בני-משפחותיהם וחברים, שיכולים לתמוך בהם נפשית וכלכלית בתקופה קשה זו. למרות זאת, הגיעו אלינו ידיעות בימים האחרונים, על סירובי כניסה שביצעה ביקורת הגבולות לאזרחי אוקראינה, בטענות של "חשש להשתקעות". נימוק זה אינו ראוי שישמש עילת סירוב בעת הנוכחית, כשמדובר בבני אדם פליטים שנמלטו מארצם באופן זמני.

2. **הקלה מיידית על הבריורקרטיה בעניינם של בני זוג אוקראינים של אזרחי ישראל.** אזרחים ישראליים רבים פונים לרשות האוכלוסין להתאחד עם בני/ות זוגם מאוקראינה. בדרך כלל מדובר בהליך האורך מספר חודשים, מחייב ראיון זוגיות (לעיתים כשהזר בחו"ל) ואימות תעודות מקור מאוקראינה. נוכח המצב הנוכחי, ישראלים רבים מסכנים חייהם כדי להיכנס לאוקראינה או בגבולות בלית ברירה, כדי להתאחד עם יקיריהם. אי לכך, מבוקש כי תנחי את רשות האוכלוסין להקדים ולהכניס לישראל במהרה את בני/ות הזוג ולקדם מתן אשרות עבודה, ולו עד שהמצב יתבהר וניתן יהיה להשלים את הדרישות.

3. **בהמשך להנחייתך על מניעת הליכי אכיפה נגד אוקראינים השוהים בישראל, אבקשך להוציא הבהרה כי בתקופה זו, אי האכיפה חל גם על העסקתם בישראל, על-מנת כמובן שיאופשר להם להתקיים למחייתם באופן זמני עד חלוף המשבר ושובם לארצם.**

בכבוד רב

תומר ורשה, עו"ד

נספח ע/12

העתק מכתב העותר מיום 2.3.2022

עמ' 76

תומר ורשה עו"ד / אסף וייצן עו"ד / ניסים ורסנו עו"ד / מורן גור עו"ד / עמית רמתי עו"ד /
 קרן דרוי עו"ד / עמרי רטנובסקי עו"ד / חן וייס עו"ד / מיכאל מאירי עו"ד / מיכאל כהן-עד עו"ד / עדי גרינפלד עו"ד
 Tomer Warsha adv. / Asaf Weitzen adv. / Nisim Versano adv. / Moran Gur adv. / Amit Ramati adv. / Karen Drory
 adv. / Omri Ratnovski adv. / Chen Weiss adv. / Michael Meiri adv. / Michael Cohen-Ad adv. / Adi Greenfeld adv.

2.3.2022

יום רביעי כ"ט אדר א תשפ"ב

באמצעות מייל: sar@moin.gov.il

לכב'
 גב' איילת שקד, שרת הפנים

שלום רב,

הנדון: התייחסותנו למדיניות משרדך ביחס למלחמה באוקראינה

אתמול, 1.3.2022, פורסם מכתבו של מר יואל ליפובצקי, ראש מינהל האוכלוסין, בקשר למדיניות הכניסה לישראל של אזרחי אוקראינה בעת הזו.

יש לברך על חלק לא מבוטל מהאמור במכתב זה ומהגישה המעשית בה נוקט משרדך כדי להתמודד עם הנסיבות יוצאות הדופן אליהן נקלע העולם. יחד עם זאת, על סמך ניסיונונו בדיני ההגירה והמעמד בישראל, עולה שישנן פערים ממשיים בין ההצהרות בדבר רצונה הטוב של מדינת ישראל ומחויבותה לסייע לאזרחי אוקראינה אשר שוהים בה או מגיעים אליה מחשש לחייהם, לבין האמור במכתבו של ראש מינהל האוכלוסין ולהנחיות כפי שהן במועד מכתבנו זה. להלן נבקש להציף מספר סוגיות אשר לשיטתנו מחייבות הסדרה ומתן מענה הולם לאלתר:

1. **פתיחת הגבולות לאזרחי אוקראינה הנמלטים על חייהם.** ההסדר הנוכחי מתעלם מאוכלוסיות רבות אשר מחובתה של ישראל ליתן להם מענה:

א. אין התייחסות לבני משפחה של אזרחי אוקראינה, שחיים בישראל כתושבים (להבדיל מאזרחים) בהליכי זוגיות;

ב. אין התייחסות לבני משפחה של עובדים זרים מאוקראינה האוחזים באשרות תקפות ומבקשים תהאחד בעת הזו עם בני משפחתם.

ג. אין התייחסות לתיירים אוקראינים ללא זיקה או מזמין בישראל.

ד. ביחס לקבוצות אלה יש לקבוע כי כל בן משפחה של אזרח אוקראינה החי בישראל באשרה כדין יהיה זכאי להגיע ארצה לתקופה קצובה וללא ערבות.

ה. ביחס לתיירים אוקראינים (בין שלהם מזמין ישראלי שאינו בן משפחה ובין שלא) – יש לאפשר כניסתם לישראל באשרות תייר קצובות ללא ערבויות כספיות. במקרים קיצוניים של עבר פלילי,

ניסיונות השתקעות, שהייה בלתי חוקית בעבר וכד' – ניתן יהיה לדרוש ערבויות כספיות בסכום סביר.

2. הקלה מיידיית על הבירוקרטיה בעניינם של בני זוג אוקראינים של אזרחי ישראל. נכון להיום, נקבע כי כל מקרה ייבחן לגופו וכי תישקל כניסת בנות הזוג בערבות. לא צוין מי יבחן, מתי העניין ייבחן וכמה זמן תיארך בחינה כאמור או מה יהיו הערבויות. לכן ההסדר אינו מספק. יש לקבוע כי בנת זוג של אזרח/ית ישראל יוכל להיכנס לישראל בכפוף להצגת ראיות מינימליות לקיומו של קשר הזוגי (ובהקשר זה, לשיטתנו, ככלל, די בפניה מתאימה שנעשתה לרשות עובר למצב המשברי באוקראינה כדי לעמוד בדרישה זו).

3. אשר לאזרחי אוקראינה העובדים כדין בישראל ומבקשים לצאת מחוץ לישראל כדי לתמוך במשפחתם ובמדינתם – יש לאפשר את יציאתם ושובם ארצה ללא צורך בקבלת אשרת חוזר מראש. בנוסף, יש לאפשר להם להשלים בישראל את תקופת העבודה המקסימלית (63 חודשים) מבלי להחשיב את משך שהייתם מחוץ לישראל בתקופה זו.

4. אשר לפיקדון שאזרחי אוקראינה העובדים בישראל הפקידו כעובדים זרים – על מנת להקל עליהם מבחינה כלכלית ולאפשר להם לתמוך במשפחותיהם, יש לאפשר להם למשוך כספיהם עד למועד זה ללא סנקציות. למצער, יש לקבוע מנגנון יעיל ומהיר שיאשר בקשות למשיכת הפיקדון כאמור.

5. אשר לאזרחים האוקראינים השוהים היום בישראל – נוכח ההתארכות הצפויה של שהייתם בישראל, יש לקבוע באופן זמני שמדיניות אי-האכיפה שהוצהרה, תחול גם על העסקתם הזמנית בישראל, כדי לאפשר להם לכלכל את עצמם עד חלוף המשבר ובהתאם ליחס שניתן למבקשי מקלט ממדינות אחרות שהגישו בקשה פרטנית למקלט מדיני בישראל.

בכבוד רב,

אסף וייצן, עו"ד

תומר ורשה, עו"ד

העתק:

מר רומן קוטוביץ, קונסול אוקראינה בישראל

נציבות האו"ם לפליטים

עוה"ד יונתן יעקובוביץ, יועץ לשרת הפנים

נספח ע/13

**העתק פניית שגרירות אוקראינה
בישראל למשיב 2 ביום 3.3.2022**

עמ' 79



Embassy of Ukraine
in the State of Israel

50, Yirmiyahu Str.,
Tel Aviv, 6259440, Israel

(972 3) 627-33-00
(972 3) 604-25-12 (fax)
emb_il@mfa.gov.ua

№ 6164/22- *012-19859*

URGENT

The Embassy of Ukraine in the State of Israel presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Israel and has the honor to raise the following.

In regard to the situation with systematic daily refusals to Ukrainian citizens at the Israeli border in Ben Gurion International Airport the Embassy requests Israeli Side to take into account following information and introduce proposed measures.

Opening the borders to the citizens of Ukraine fleeing for their lives. The current arrangements ignore the following.

1. There is no reference to entry permissions for family members of Ukrainian citizens - Israeli residents (non-citizens) based on their relationships with Israeli.

2. There is no reference to entry permissions for family members of foreign workers from Ukraine holding valid visas in Israel.

3. There is no reference to entry permissions for Ukrainian tourists who are not affiliated to Israeli citizens.

4. Therefore, it should **be determined that every family member of a Ukrainian citizen residing in Israel with valid visa be entitled to come to Israel for a certain period of time and without financial guarantees.**

5. For Ukrainian tourists (whether or not they are invited) the Embassy requests that they should be allowed to enter Israel **with tourist visas and without financial guarantees.** In cases of criminal history, illegal stay in the past, etc. - it would be possible to request financial guarantees.

6. **Immediate relief of the bureaucracy for of Ukrainian spouses of Israeli citizens.** PIBA has already determined that each case must be examined on its own merits and that the spouses entry will be considered with financial guarantees only. It was not specified, who will examine it, when the matter is to be examined, what guarantees etc. Therefore such arrangements are frustrated to everyone. It should be determined that a spouse of an Israeli citizen will be able to enter Israel subject to the presentation of minimal evidence of the marital relationship.

7. **Immediate relief of the bureaucracy for the parents, children, grandparents and siblings of Israeli citizens - Ukrainian citizens.** As of today, PIBA decided that the inviting party must sign an obligation at the airport that such a tourist will not apply for any status in Israel and, after the end of war activities, will leave the country within the period specified in the visa. And this point the rights of grandparents and siblings are not included. The Embassy requests that it must be determined that **parents, children and siblings of Israeli citizens - Ukrainian citizens will be able to enter Israel subject to the**

presentation of evidence of family relationship, with valid visa for a certain period (till the end of the war) and without any financial guarantees.

8. As for Ukrainian citizens who are legally working in Israel and want to travel back to Ukraine, the Embassy requests that **they must be allowed to leave and return to Israel without the need to obtain a re-entry visa in advance. In addition, they should be allowed to complete the maximum period of work in Israel (63 months) without considering the duration of their stay outside Israel during this period.**

9. As for the deposit of the foreign workers in order to facilitate them financially and allow them to support their families, the Embassy requests **that they should be allowed to withdraw their money up to this date without sanctions.**

10. As for the Ukrainian citizens currently residing in Israel in view of the expected extension of their stay in Israel, it should be stipulated that the declared non-enforcement policy will also apply to their temporary employment in Israel, in order to allow them to support themselves until the end of crisis.

The Embassy of Ukraine in the State of Israel avails itself of this opportunity to renew to the Ministry of Foreign Affairs of the State of Israel the assurances of its highest consideration.

**Ministry of Foreign
Affairs of the State of Israel**

**Ministry of the Interior of
the State of Israel**

**Public Immigration and Population
Authorities of the State of
Israel**

Jerusalem

