

## מדיניות הממשלה בקליטת הפליטים מאוקראינה

נייר עמדה זה מוגש על ידי מכון זולת – לשוויון וזכויות אדם לוועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת הדיון שיתקיים היום (23.3.22) בשעה 11:00, בנושא מדיניות הממשלה בסוגיית הפליטים מאוקראינה.

ביום ה-13.3.2022 פרסמה שרת הפנים מתווה מעודכן של "מדיניות הכניסה לישראל לנתינים זרים מאוקראינה לאור המלחמה". מתווה זה מושתת על שלושה אדנים: קבלת אישור מראש ממשרד החוץ בטרם עלייה על טיסה לישראל; התחייבות לערבות מצד מי שלהם קרובי משפחה בארץ; ומכסה של 5,000 אנשים שאינם בעלי משפחה בישראל ואינם זכאי שבות.<sup>1</sup> מובלע לתוך המתווה, אך אינו מצוין בו מפורשות, כי זכאי שבות מאוקראינה ייקלטו באופן דומה לזה שנקלטים זכאי שבות ממקומות אחרים, ויזכו לאזרחות ולהטבות קליטה כעולים.

מתווה זה אינו חוקי ואף אינו מוסרי, ובנייר עמדה זה נבקש לעמוד על הקשיים העיקריים העולים ממנו.<sup>2</sup>

## 1. לישראל חובה לקלוט מבקשי מקלט מאוקראינה, אשר אינה ניתנת להגבלה באמצעות מכסה

לישראל יש חובה משפטית ומוסרית לקלוט פליטי מלחמה מאוקראינה. חובה זו יסודה באמנה בדבר מעמדם של פליטים (להלן: אמנת הפליטים),<sup>3</sup> אשר ישראל וארגונים יהודיים השתתפו בניסוחה לאור האינטרס המיוחד של ישראל בקיומה של האמנה לאחר טראומת הפליטות היהודית של מלחמת העולם השנייה. המציאות שבה פליטים יהודים נמלטו מהשואה, אך מחלקם נמנע להיכנס למדינות בטוחות והם נאלצו לחזור על עקבותיהם,<sup>4</sup> או נספו בדרכים, הבהירה את נחיצות הטלתה של חובה משפטית להעניק לפליטי מלחמה מקלט בטוח.

אמנת הפליטים מגדירה מיהו פליט, ובהתאמה מהן החובות של מדינת המקלט כלפי מי שמוגדר כפליט. הגדרת הפליט באמנה מנוסחת בלשון פרטנית, ודורשת מכל פרט להראות כי הוא "נמצא מחוץ לארץ אזרחותו בגלל [...] פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור"; "או [...] נמצא עקב המאורעות האמורים מחוץ לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע,

<sup>1</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, המתווה המעודכן שקבעה שרת הפנים לכניסת אזרחים מאוקראינה, 13.3.2022. המונח

"משפחה", ככל הנראה, פורש באופן רחב, ככולל כל מי שניתן להיסמך על שולחנו.

<sup>2</sup> המסמך משתמש במונחים "מבקש(י) מקלט" ו"פליט(ים)" כחליפיים. אמנת הפליטים משתמשת במונח "פליט", בעוד המונח "מבקש מקלט" מתייחס למי שטוען כי הוא פליט מעצם הנסיבות, שבהן קשה להטיל ספק. זאת משום שמי שנמלטות ונמלטים מאוקראינה נמצאים בסכנה מוחשית לחייהם ולחירותם. אנו סבורים כי מבקשי המקלט מאוקראינה הם פליטים ללא צורך בבדיקות נרחבות מלבד וידוא זהותם באופן בסיסי.

<sup>3</sup> כתבי אמנה, 1 בינואר 1951. או בעברית: פרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים בישראל.

<sup>4</sup> ראו: Voyage of the St. Louis, 12 ביולי 2021.

והוא חסר אזרחות, ואינו יכול לחזור לאותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור". אין ספק כי מבקשי המקלט האוקראינים חוו רדיפה משום אזרחותם, ואולי אף מסיבות נוספות. הדבר נכון גם כלפי מי שברחו מאוקראינה בטרם חוו בעצמם רדיפה. קצב הלחימה והתפשטותה באוקראינה מלמד על כך כי מנוסה פנימית בתוך אוקראינה אינה ערובה לביטחונן של איש, ובנסיבות אלו מובן כי פליטים לא ימתינו עד להגעת הלחימה אל סף דלתם אלא יקדימו מנוסה לסכנה.

עם זאת, במקרים רבים קבוצות שלמות נעקרו בנסיבות המלמדות כי יש לראות בכל אחד מהחברים בקבוצה באופן פרטני פליט.<sup>5</sup> כך גם במקרה זה – נסיבות של מלחמה כוללת שבה אוכלוסייה אזרחית נתקפת ללא אבחנה, חשופה לסכנה לביטחונה הפיזי, ונותרת בחוסר כל, לרבות חוסר ביטחון תזונתי קשה. לעתים קרובות, הצורך להעניק סיוע במצבים כאלה דחוף ביותר, וייתכן שמסיבות מעשיות בלבד לא ניתן יהיה לבצע הכרעה אישית לגבי מעמדו של כל אדם בנפרד, ולכן מעשי יותר להכיר בכלל יוצאי אוקראינה כזכאים למעמד פליט. יש להקל את ההליכים הבירוקרטיים להכרה במבקשי המקלט מאוקראינה ולחסוך מהם פרוצדורות טראומטיות שבהן יצטרכו לפרט את הרדיפה שחוו – ולחוות אותה בשנית – ולהסתפק בתהליכי זיהוי ארץ מוצאם כתנאי להענקת מעמד פליט.

יזכר כי אין כלל של המשפט הבינלאומי המחייב פליטים לבקש מקלט במדינה הראשונה אליה הגיעו, ובהתאם לכך אין כלל הפוטר את ישראל מאחריות כלפי מבקשי מקלט לו היו יכולים לבקש מקלט במדינה אחרת שדרכה עברו.

2. על ישראל להימנע מיצירת חסמים בירוקרטיים בפני המבקשים להגיע אל ישראל מאוקראינה, ובכלל זה יש להימנע מהצבת תנאי של קבלת אישור מראש בטרם ההגעה לישראל

כאמור המתווה הנוכחי של הממשלה דורש קבלת אישור מראש להגעה ארצה, בטרם עלייה על טיסה לישראל. מצב זה מנוגד להסדר פטור מוויזות שקיים בין ישראל לאוקראינה, וחמור מכך, מנוגד למחויבותה של ישראל לפי אמנת הפליטים. פליטים הנמלטים על חייהם נמצאים במצב של דחק קשה וללא משאבים פיזיים, נפשיים וכספיים להסדרת אישורים בירוקרטיים כתנאי לאסדרת מנוסתם. מצב של המתנה לקבל אישור שם את הנמלטים מאוקראינה בסיכון, ואי-קבלת אישור עלולה לסכן את חייהם, חירותם ושלמות גופם באופן אנוש. המדינות החתומות על אמנת הפליטים, בכללן ישראל, הכירו בכך שלפליטים במנוסתם לא מתאפשרת לעיתים קרובות המתנה למסמכי נסיעה ואשרות, ולכן התחייבו לא להפיל כניסה ושהות בלתי מתועדים של פליטים אשר הגעתם הבלתי מתועדת מוצדקת, ולהטיל על כניסתם ושהותם מגבלות הכרחיות בלבד.<sup>6</sup> לפיכך, אין להתנות את האפשרות לטוס

<sup>5</sup> מדריך וקווים מנחים להליכים וקריטריונים לקביעת מעמד של פליט לפי האמנה משנת 1951 והפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים, הוצאה מחודשת, ז'נבה, דצמבר 2011, עמ' 14, סעיף 44.  
<sup>6</sup> אמנת הפליטים, סעיף 31.

לישראל בקבלת אישור מקדים, ויש ליצור הסדר שמאפשר לטוס לישראל גם למי שאין בידיהם מסמכי נסיעה בתוקף. בין היתר, דווח כי בחלק מן המקרים אירעו תקלות בקליטת בקשות אישור להגיע ארצה, בשל אי-קליטה של הבקשות במחשבי משרדי הממשלה. תקלות כאלו, בנאליות לכאורה, יכולות להיות בעלות משמעויות הרות אסון ולעלות במחיר של חיי אדם, והן אך הוכחה לעובדה שעומסים וחסמים בירוקרטיים מיותרים אינם ראויים ככל שמדובר בנמלטים על חייהם.<sup>7</sup>

### 3. יש להימנע מלהחזיר פליטים לאוקראינה עד יעבור זעם

מנתוני רשות האוכלוסין עולה כי מאז פרוץ המלחמה ביום 24.2.2022 יצאו מישראל לאוקראינה קרוב ל-1,000 אזרחי אוקראינה.<sup>8</sup> אין בידינו נתונים על מי שהיו תושבי אוקראינה והוחזרו לשם, או על חסרי אזרחות שהוחזרו לשם. הנתונים אינם מבהירים כמה מאותם שיצאו לאוקראינה עשו זאת מרצונם החופשי, אך מכלול הנסיבות מעיד על כך שסביר כי החוזרים לא עשו זאת מרצונם החופשי. יוזכר כי אמנת הפליטים מחייבת את מדינת ישראל להימנע מלהחזיר אנשים אל מקום שבו חייהם וחירותם יהיו בסכנה, ובכללם גם חסרי אזרחות ותושבים,<sup>9</sup> בהתאם לעקרון היסוד של האמנה, העיקרון של non-refoulement. עיקרון זה מחייב את ישראל גם כעקרון מנהגי במשפט הבינלאומי, והוגדר על ידי בית המשפט העליון כנובע מקדושת חיי האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם חירותו, ועיקרון כללי, שאינו מוגבל אך ל"פליטים". הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל.<sup>10</sup> אין להחזיר אנשים לאוקראינה לא במישרין ולא בעקיפין. בכלל זאת, יש להימנע הן מגירוש אקטיבי בכוח של אנשים לאוקראינה, והן מגירוש עקיף, באמצעות הפעלת לחץ על מבקשי מקלט אוקראינים באמצעים בירוקרטיים כגון סחבת, אי-מתן שירותים בסיסיים (כגון מקום לינה וגישה סדירה למזון ולטיפול רפואי), דרישות ערבות, דרישות אישורים מופרזות ועוד, ככל שאלו נועדו לייאש אותם ולעודד אותם לנטוש את בקשת המקלט שלהם בישראל.

### 4. יש לנהוג במבקשי המקלט האוקראינים ברגישות, תוך שימת לב לשאלות מגדר, גיל, מצב בריאותי ומוגבלות

מרבית מבקשי המקלט הם נשים וילדים, בין היתר נוכח קשיים מעשיים של גברים לצאת מהמדינה. על ישראל לנהוג ברגישות מגדרית מקסימלית בזמן הטיפול במבקשות המקלט האוקראיניות. בין היתר, יש לוודא מוגנות שלהן, לברר כי הנשים והילדים לא עברו תקיפות או ניצול בדרכן (ובכלל זה

<sup>7</sup> בר פלג, המסמכים לא עלו לאתר משרד החוץ, ומתווה קליטת הפליטים החדש אינו מיושם, הארץ, 13.3.22.

<sup>8</sup> לפני נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לתאריך 16.3.2022, מדובר על 944 אוקראינים.

<sup>9</sup> האיחוד האירופי בדירקטיבה שהתקבלה החלטה ליישמה בראשית חודש מרס החיל את ההגנה על מי שאוקראינה

הייתה מקום מושבם, ועל חסרי אזרחות. ["Third-country nationals \(TCNs\) or stateless persons legally residing in Ukraine who are unable to return to their country or region of origin in safe and durable conditions because of the situation prevailing in that country"](#)

<sup>10</sup> בג"ץ 4702/94 אל טאי ואח' נגד שר הפנים ואח' (1995).

תקיפות וניצול מיני, אלימות במשפחה, ועוד) ולהעניק טיפול כנדרש במדינה וכן, לאפשר להן לקיים מגע עם נשים אחרות, ועוד. ככל שהדבר אפשרי יש להעדיף כי המגע של נשים מבקשות מקלט עם הרשויות יהיה עם נשים.

ילדים צריך שיהיו מטופלים בהתאם למחויבות ישראל לאמנה לזכויות הילד,<sup>11</sup> ובכלל זאת לאור עקרון טובת הילד כעיקרון מנחה מוביל. שאלת גירושם – או השארתם בישראל – צריכה להיות מונחית לפי עיקרון זה. בנוסף, ילדים צריכים לקבל גישה לפעילויות חינוכיות וגופניות תואמות גיל, מזון מותאם, טיפול רפואי התפתחותי ומניעתי הולם (כולל חיסוני ילדים, טיפול בעיכובים התפתחותיים וכו'). ותמיכה נפשית בהתאם לצורך. קטינים לא מלווים צריך שיהיו מטופלים על ידי רשויות הרווחה ויש לשים תחת אשגחת משמורן מתאים (אומנה או אימוץ, בהתאם לעניין) וככל שמדובר בילדים רכים, יש להימנע ככל הניתן ממסגרות חוץ ביתיות כדי לספק לקטינים תנאי מחיה אופטימליים ולוודא יכולת התקשרות בטוחה למבוגרים. בהליכים משפטיים יש חובה למנות לקטינים לא מלווים אלא אפוטרופוס לדין וייצוג משפטי.

אנשים עם מוגבלויות צריכים לקבל טיפול מותאם, ככל שניתן במסגרת הקהילה, כדי להבטיח נגישות מקסימלית שלהם לכל תחומי החיים.

## 5. יש להימנע מלהחזיק מבקשי מקלט בתנאי מעצר

כנגזרת מהאיסור להפיל את כניסתם ושהותם הלא מתועדים של פליטים הקבוע באמנת הפליטים, אין להחזיק פליטים בתנאי מעצר. החזקתם של מבקשי המקלט במתקן יהלום בנמל התעופה בן גוריון או במלונות תחת מגבלות קשות על חופש התנועה שקולה להחזקתם בתנאי מעצר. זאת, אף על פי שלא עוולו וכל שניסו היה לנוס על חייהם ולמלט עצמם מהתופת. מבקשי המקלט צריכים ליהנות מחופש תנועה, בכפוף לדרישות התייצבות עיתיות בפני הרשויות ואין להחזיקם במעצר. מכיוון שממילא אין אפשרות להרחיק כעת מבקשי מקלט לאוקראינה, מעצר כזה אינו משרת כל תכלית חוקית. החזקתם בתנאי מעצר, תוך שהם מבודדים מאחרים ותלויים בחסדי זרים רק מחמירה את מצבם הנפשי. החזקתם בתנאים אלו גם מגבילה את יכולתם של מבקשי המקלט לקדם את הטיפול בבקשת המקלט שלהם, להצטייד בייצוג משפטי, ולהתנהל מול הרשויות, ובכלל זה בית הדין לביקורת משמורת, בתי המשפט, נציבות האו"ם לפליטים וכן ה-RSD (Refugee Status Determination) – היחידה העוסקת בבירור בקשות מקלט). החזקתם בתנאי מעצר מגבילה את נגישותם של מבקשי המקלט לטיפול רפואי, לשירותי חינוך, לשירותי דת, לפיקוח פרלמנטרי, ועוד.

<sup>11</sup> כתבי אמנה, כרך 1038; 31: 248-221.

6. יש לאפשר למבקשי המקלט קיום בכבוד אנושי במהלך שהותם בישראל

לצד מתן אפשרות למבקשי המקלט מאוקראינה לשהות בישראל, יש לוודא כי הם מתקיימים בישראל בכבוד אנושי ולא נדחקים לעוני, תנאי ניצול, עבודה לא מתועדת או מצבי סיכון. זאת, כל עוד הם נדרשים לחסות תחת הגנתה של מדינת ישראל.

אמנת הפליטים מגדירה מחויבות של המדינות החברות באמנה להעניק אשרת עבודה לפליטים ולאפשר להם עבודה בשכר,<sup>12</sup> באופן דומה לזה שמוענק לזרים אחרים. כמו כן, אמנת הפליטים מעניקה לפליטים זכות לקצבאות רווחה בדומה לאזרחים,<sup>13</sup> נגישות לדיוור,<sup>14</sup> חינוך ציבורי,<sup>15</sup> ביטוח לאומי,<sup>16</sup> ומסמכי זיהוי, לרבות מסמכי נסיעה.<sup>17</sup>

נוכח הפגיעות הרבה של האוכלוסייה הנדונה, יש חשיבות להעניק לפליטים מאוקראינה ביטוח בריאות מקיף, בדומה לזה שמוענק לאזרחים המבוססים בביטוח הבריאות הממלכתי. על הביטוח להיות מקיף ולא רק בעל מאפייני חירום, וכן ללא הבדלים בין מבקשי מקלט על בסיס גיל אלא על בסיס צורך רפואי.<sup>18</sup>

בתכנון פתרונות דיור, חינוך ועבודה לפליטים מאוקראינה יש להימנע מפתרונות מבוססי הפרדה, שיבודדו את הפליטים מפתרונות שאינם עולים בקנה אחד עם קיום בכבוד אנושי. כך, אין ליצור מסגרות חינוך נפרדות, בשל העובדה שפתרונות כאלו הם מעצם הגדרתם משפילים ולא שוויוניים;<sup>19</sup> אין לשכן את הפליטים במגורים שאינם מבוססים על מבנה (למשל, יש להימנע משיכונם במחנות אוהלים), או במגורים שאינם מאפשרים פרטיות וניהול תקין של חיי משפחה (קרי, במבנים בסגנון "האנגר" שבהם יתגוררו במחיצה אחת פליטים רבים). יש להעדיף פתרונות חינוך ודיור שיאפשרו לפליטים מאוקראינה להשתלב בשוק העבודה כדי להצליח לפרנס את עצמם בכבוד אנושי, על פני פתרונות שידחקו אותם אל השוליים ואל הפריפריה.

7. על ישראל לבטל את ההעדפה למבקשי מקלט מאוקראינה שיש להם קרובי משפחה בישראל

<sup>12</sup> [אמנת הפליטים](#), סעיף 17 (הזכות לעבודה בשכר). האמנה גם מכירה בזכות לעבודה כעצמאי (סעיף 18).

<sup>13</sup> [אמנת הפליטים](#), סעיף 20.

<sup>14</sup> [אמנת הפליטים](#), סעיף 21.

<sup>15</sup> [אמנת הפליטים](#), סעיף 22.

<sup>16</sup> [אמנת הפליטים](#), סעיף 24.

<sup>17</sup> [אמנת הפליטים](#), סעיפים 27-28.

<sup>18</sup> זאת, בניגוד למדיניות המוצהרת הנוכחית של משרד הרווחה אשר לפיה בני שישים ומעלה ייהנו מטיפול רפואי מלא ואילו היתר יקבלו טיפול רפואי חירומי. ראו: [בר פלג, המדינה תיתן כיסוי רפואי מלא לפליטים אוקראינים בני 60 ומעלה וטיפול חירום ליתר](#), הארץ, 21.3.22.

<sup>19</sup> עת"מ 29883-07-11 אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נגד עיריית אילת ומשרד החינוך (2012).

המגמה לאפשר כניסת מבקשי מקלט אוקראינים אשר להם מי שיוכלו להיסמך על שולחנם ולהתגורר עימם מהווה הפרטה של מחויבותה של מדינת ישראל לפי אמנת הפליטים. לישראל מחויבות, כאמור, לספק את צרכיהם הבסיסיים של מבקשי המקלט ואין להתנות זאת ביכולתם של מבקשי המקלט למצוא לעצמם פתרונות עצמאיים. דרישה כזו היא דרישה מפלה, שכן משפחות בעלות ילדים או מרובות ילדים, משפחות שבהן יש אנשים עם מוגבלות או משפחות שבהן יש קשישים תהיינה בעלת סיכוי נמוך למצוא מי שיוכלו להיסמך על שולחנם. החברה האזרחית בישראל התגייסה באופן מעורר השתאות לסיוע לפליטים מאוקראינה, אבל אין הדבר מעניק רשות למדינה להתפרק מחובותיה כלפי הפליטים. חובתה של המדינה היא חובה ראשונית כלפי הפליטים.

כתיבה: ד"ר טלי קריצמן-אמיר