27.2.2022

לכבוד

שרת הפנים
חה"כ איילת שקד

מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד תומר מוסקוביץ'

היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד גלי בהרב-מיארה

שלום רב,

הנדון: קביעת מדיניות אי-הרחקה זמנית ביחס לאזרחי אוקראינה

הרינו לפנות אליכם בדחיפות בשם המוקד לפליטים ולמהגרים, היא"ס ישראל והקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, בשים לב ללחימה המדאיגה באוקראינה, בבקשה: להימנע מלהרחיק אזרחי אוקראינה למדינתם, וזאת עד התבהרות המצב וחלוף הסכנה; להקפיא את השימוש בחוות הדעת המאפשרת דחיית בקשות מקלט של אזרחים אוקראינים בסדר דין מהיר על בסיס חוות דעת שאינה עדכנית עוד, לפיה מדובר במדינה בטוחה; ולשחרר באופן מידי את כל הכלואים המוחזקים בעת הזו במשמורת ואינם יכולים לחזור למולדתם, הן בשל הסכנה הצפויה והן בהיעדר טיסות לאוקראינה בעת הזו.

1. כידוע, לאחר מספר חודשים בהם פורסמו התראות בגין פלישה רוסית לאוקראינה,[1] ביום חמישי האחרון רוסיה פתחה בפלישה צבאית רחבת היקף נגד אוקראינה. ההסלמה החדה בפעולות האיבה מהווה את האיום הקונבנציונלי הגדול ביותר על השלום והיציבות באירופה במאה זו. בארבעת הימים הראשונים למלחמה אלפים נהרגו, תשתיות אזרחיות הוחרבו והלחימה מתקדמת במהירות. נשיא אוקראינה זלנסקי מתאר כי הצבא הרוסי מכוון לפגיעה באזרחים ואיומיו עולים לכדי רצח עם.[2]

2. נציבות האו"ם לפליטים העריכה ביום שישי האחרון כי מתחילת הפלישה הרוסית נמלטו מעל ל-200,000 אוקראינים מביתם, רובם הגיעו למדינות סמוכות,[3] וקראה למדינות לפתוח את גבולותיהם למבקשי המקלט מהמדינה.[4] המדינות השכנות אכן נענו לקריאה ומאפשרות כניסה לתחומן תוך הגמשה ניכרת של ההליכים הפרוצדורליים. בתגובה ללחימה, ארצות הברית, בריטניה והאיחוד האירופי הטילו סנקציות נגד רוסיה בגין תוקפנותה הנמשכת, ושוקלות הרחבת הסנקציות.[5]

3. בישראל, עוד לפני הפלישה לאוקראינה הודיע שר החוץ, חה"כ יאיר לפיד, על מבצע חילוץ של יהודים וישראלים שגרים באוקראינה. בריאיון שהתקיים בחדשות ערוץ 12 ביום 26.2.2022 עדכנה כבוד השרה שקד כי הרשות תקל בבירוקרטיה על כניסה של אזרחי אוקראינה לישראל, וכי האשרות של אזרחים אוקראינים שנמצאים בארץ באשרת תייר יוארכו בכמה שבועות ויתאפשר להם להישאר בארץ. השרה ציינה כי אין בשלב זה טיסות לאוקראינה.

4. בנסיבות אלה הנכם מתבקשים לפרסם באופן ברור את מדיניות ישראל כלפי מבקשי מקלט מאוקראינה:

5. **ראשית, מתבקשת הצהרה על החלת מדיניות של אי-הרחקה זמנית, בהתאם לעקרון אי-ההרחקה**, אשר מעוגן בסעיף 33 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים ממשנת 1951, אשר קיבל מעמד של משפט מנהגי והוכר בבית המשפט העליון כמתחייב גם מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.[6] כידוע, בין היתר נועד

[1] https://www.theguardian.com/world/2022/feb/11/biden-ukraine-us-russian-invasion-winter-olympics
[2] https://edition.cnn.com/2022/02/26/europe/ukraine-russia-invasion-sunday-intl-hnk/index.html
[3] https://twitter.com/RefugeesMedia/status/1497857222189146116
[4] https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/621770524/statement-situation-ukraine-attributed-un-high-commissioner-refugees-filippo.html
[5] https://www.ynet.co.il/news/article/rylpmjpe5
[6] בג"ץ 5190/94 **אל טאיי ואח' נ' שר הפנים**, מט(3) 843 (1995)

מנגנון ההגנה הזמנית למצבים בהם נסיבות חריגות וזמניות במדינות המוצא מחייבים הגנה בינלאומית ומונעות החזרה של אזרחים לארצם בבטחה ובכבוד:

> "exceptional and temporary conditions in the country of origin necessitating international protection and which prevent return in safety and dignity".[7]

6. נסיבות מסוג זה מתרחשות כעת באוקראינה ביתר שאת, והחזרתם של אזרחים אוקראינים בעת הזו תפר את עיקרון אי ההרחקה. לפיכך, מתבקש כי יינתנו לאזרחי אוקראינה השוהים בישראל ללא אשרה, רישיונות כפי שניתנים למבקשי מקלט ולאזרחי מדינות כלפיהם קיימת מדיניות דומה (אריתריאה, סודן, אתיופיה (טיגראי) והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו).

7. **שנית, משום שלא ניתן להרחיק כרגע אוקראינים לארץ מוצאם, זאת נוכח סגירת הרחב האווירי מעל אוקראינה וביטול טיסות, אין גם להחזיק במשמורת** לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, זרים אוקראינים הממתינים להרחקתם למדינה. כידוע, תכליתה הבלעדית היא קידום ההרחקה מישראל ואין לה תכלית עונשית. משלא ניתן להרחיק אזרחים אוקראינים בעת הזו, יש לשחררם באופן מידי ממשמורת. נציין כי גם בית הדין למשמורת הורה לאחרונה לרשות לעדכן בדבר אפשרות ההרחקה לאוקראינה לצורך בחינת המשך כליאתה של אזרחית אוקראינה.[8]

8. **שלישית, יש להימנע מלדחות בקשות מקלט של אזרחי אוקראינה בסדר דין מהיר**. אופן זה של דחיית הבקשות התבסס על מכתבו מיום 15.10.2017 של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה דאז, פרופ' שלמה מור יוסף, למר יוסף אדלשטיין ראש מנהל אכיפה וזרים ברשות, לפיו אוקראינה היא מדינה בטוחה, למעט האזורים דונייצק ולוגנסק שם נמצא כי "קיים אי שקט על רקע המתיחות הפוליטית שבין רוסיה לאוקראינה", אשר לגביהם נדרשת החלטת ראש מנהל אכיפה וזרים. על פי המכתב, החלטתו של מנכ"ל הרשות ניתנה על בסיס חוות דעת של משרד החוץ מיום 17.8.17 לפיה לא נמצא כי ככלל ישנו קושי בהרחקת אזרחים אוקראינים למולדתם בבטחה. באותו מכתב נקבע חריג לפיו הטיפול בבקשות מקלט של אוקראינה שהם תושבי המחוזות המוזכרים לעיל, יועבר למר אדלשטיין, וזאת ככל הנראה בשים לב לסמכותו להקנות הגנה מהרחקה בהתאם לחובת המדינה לעקרון אי-ההרחקה דלעיל.

כיוון שבשלב זה ברור כי חוות הדעת אינה עדכנית, יש להשהות את יישומה ואכן, גם בית הדין לעררים קבע בעבר כי הקריטריונים שנקבעו ע"י היועמ"ש בעניין הרחקה למדינה שלישית בטוחה רלוונטיים גם לקביעה ביחס למדינת מוצא בטוחה, כאשר הקריטריון הראשון מבין ששת הקריטריונים הוא: "לא מתנהלת במדינה מלחמה או מהומות כלליות".[9]

9. נודה לקבלת התייחסותכם הדחופה.

בברכה,

עו"ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ולמהגרים

עו"ד ענת בן דור
התכנית לזכויות פליטים
אוניברסיטת תל-אביב

עו"ד נמרוד אביגאל
היא"ס ישראל

---

[7] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, available at: https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html, Para 9(iv)

[8] https://rfa.justice.gov.il/SearchPredefinedApi/Documents/Mishmoret/1307959

[9] ערר (ת"א) 2320-17-17, פס"ד מיום 10.12.2017, והשווה לעע"מ 8101/15 **צגטה נ' שר הפנים**, 28.8.2017 https://www.nevo.co.il/psika_html/knisa/17-2320.pdf

העתקים:

כבוד שר החוץ, חה"כ יאיר לפיד

ראשת בית הדין לעררים ובית הדין לביקורת משמורת, כב' הדיינת מיכל צוק-שפיר

עו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (מנהלי-ציבורי)