

4.1.2023

עו"ד גלי ברהב מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה

לכבוד  
מר אריה מכלוף דרעי  
שר הפנים

שלום רב,

### הנדון: מדיניות אי-האכיפה כלפי פליטות המלחמה מאוקראינה והטלת מגבלות על העסקתן

שלנו: פניותינו מיום 30.5.2022 ומיום 4.9.2022

בפתח הדברים נבקש לברךך על כניסתך לתפקיד.

השנה האחרונה הציבה אתגרים משמעותיים לעולם כולו עקב המלחמה העקובה מדם באוקראינה, שיצרה מספר חסר תקדים של פליטים שנאלצו לברוח מביתם. בפני ישראל, שקלטה מספר קטן באופן יחסי של פליטי מלחמה, היתה זו הזדמנות להאיר פנים לגר ולקלוט מקצת מאותם פליטים – רובן נשים וילדים – באופן מיטבי עד שיוכלו לשוב לארצם בבטחה.

למרות היענות מהירה מצד מספר משרדים ממשלתיים שפעלו להכריז על הגנה קבוצתית; על מתן מענים סוציאליים מסוימים; על ביטוח בריאות לבני 60 ומעלה, ועוד, עד היום לא הוסדר מעמדם של אותם אנשים, ואף מדיניות אי-האכיפה ביחס להעסקתם לא עודכנה כמצופה.

מכאן פנייה זו בשם הארגונים קו לעובד, היא"ס ישראל, המוקד לפליטים ולמהגרים, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, רופאים לזכויות אדם, ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים, בעקבות פניותינו הקודמות לשרה דאז שקד.

**בפנייה זו נדגיש את הדחיפות והחשיבות שבהסדרת שלוש סוגיות מרכזיות: הענקת רישיונות עבודה; ביטול תקופת ההמתנה לצורך התרת ההעסקה; וביטול מגבלת תאריך הכניסה לישראל לצורך העסקה.**

במסגרת פניה זו לא נתייחס לסוגיית המגבלות הגיאוגרפיות המעוגנות בנוהל נפרד, הנדון במסגרת עתירה תלויה ועומדת, ושהוחל גם על אזרחי אוקראינה במסגרת הודעות השרה הקודמות; כמו כן לא נתייחס בפנייה זו לעלייה החדה בסירובי הכניסה לישראל של אזרחי אוקראינה שחלה באחרונה.

#### **א. רקע אודות פליטי המלחמה מאוקראינה והתמודדות המדינה עד כה**

1. החל מיום 24.2.2022 מתנהלת מלחמה אכזרית מצד רוסיה באוקראינה. כוחות צבא הפדרציה הרוסית פלשו לאוקראינה מבלארוס מצפון; מרוסיה מצפון מזרח; ממחוז דונייצק וממחוז לوهנסק ממזרח; ומקרים מדרום.<sup>1</sup> משך החודשים שחלפו רוסיה הפציצה כבדות ביעדים ברחבי אוקראינה, כולל בעיר הבירה קייב, ובערים נוספות. כתוצאה מכך נגרם הרס עצום לתשתיות ולכלכלה באוקראינה ובימים אלה קיים חשש מעוד אסון הומניטרי בחודשי החורף הקפואים.

<sup>1</sup> [www.reuters.com/world/europe/russias-putin-authorises-military-operations-donbass-domestic-media-2022-02-24](http://www.reuters.com/world/europe/russias-putin-authorises-military-operations-donbass-domestic-media-2022-02-24); [www.politico.eu/article/putin-announces-special-military-operation-in-ukraine](http://www.politico.eu/article/putin-announces-special-military-operation-in-ukraine); <https://apnews.com/article/united-nations-general-assembly-russia-ukraine-europe-russia-united-nations-31c5af31d2a72163676459d317269b35>.

2. המלחמה 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.<sup>2</sup> גם היום אין צפי לסיומה של המלחמה, ולרבים ממי שנמלטו אין בית לחזור אליו.
3. נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) פרסמה הצהרה ביום 24.2.2022, לפיה הנציבות תתמוך בכל מאמץ לסייע לנמלטי המלחמה. בהמשך, הוציאה הנציבות נייר עמדה בו קראה למדינות לאפשר כניסה לשטחן לפליטי מלחמה מאוקראינה ולהעניק להם הגנה בהתאם לעקרון אי-ההרחקה.<sup>3</sup>
4. ביום 27.2.2022 פנינו [בפניה דחופה](#) לשרת הפנים לקביעת מדיניות אי-הרחקה זמנית ביחס לאזרחי אוקראינה. באותו יום, פרסמה דוברות משרד הפנים הודעה לפיה "רשות האוכלוסין וההגירה מתכבדת להודיע לאזרחי אוקראינה השוהים בישראל כי 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".<sup>4</sup>
5. במקביל, החלו להימלט לישראל אזרחים אוקראינים מפאת המלחמה. בתגובה, קבעה שרת הפנים מגבלות לכניסתם של אזרחי אוקראינה לישראל. נגד מדיניות זו הוגשה עתירה לבית המשפט העליון (בג"ץ 1765/22 **משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' שרת הפנים** 3.7.2022), במסגרתה הוגשה בקשת הצטרפות מטעם מספר ארגוני הגירה וארגוני נשים, בגין החובה לבחון את הפגיעה הצפויה בנשים ובילדים, המהווים מרבית הנמלטות מאוקראינה, בשל האיסור על יציאת גברים מהמדינה. העתירה התקבלה ביום 3.7.2022 ונקבע כי אין לשרה הסמכות להציב תנאים מוקדמים בפני הגעתם של אזרחי אוקראינה, אשר אינם נדרשים נכון להיום באשרת כניסה.
6. ביום 23.5.2022, בעקבות סדרה ארוכה של פניות מגורמים שונים ומגוונים,<sup>5</sup> פרסמה דוברות משרד הפנים כי תינקט מדיניות אי-אכיפה בדבר העסקתם של בעלי דרכון אוקראיני ששוהים בישראל כדין או שנכנסו אחרי המלחמה. בהמשך, בעקבות פנייתנו מיום 30.5.2022, הורחבה מדיניות זו גם כלפי מי שנכנסו לישראל לפני המלחמה, וזו הוארכה מעת לעת, לאחרונה ביום 26.12.2022, כשבכל פעם מדובר בהארכה בת חודש בלבד.
7. ביום 19.7.2022 פנינו בעקבות גיבושו של "נוהל הטיפול בקביעת תנאים לעניין תיחום גיאוגרפי ועיסוק ברישיונותיהם של מבקשי מקלט ומסתננים". בהמשך לפרסום הנוהל, ביום 22.7.2022 התפרסם כי המדיניות שנקבעה בנוהל תחול גם על פליטי המלחמה באוקראינה בישראל כבר מיום 1.8.2022, וזאת במסגרת "מדיניות אי-האכיפה" שפורסמה ביחס אליהם. בהמשך, בעקבות הליכים משפטיים שהוגשו

<sup>2</sup> למידע מעודכן על אודות מספר הפליטים אשר נמלטו מאוקראינה, ראו אתר נציבות האו"ם לפליטים: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

<sup>3</sup> להצהרת נציבות האו"ם לפליטים מיום 24.2.2022, ראו אתר הנציבות: <https://www.refworld.org/pdfid/621de9894.pdf>  
UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Position on Returns to Ukraine, March 2022, available at: https://www.refworld.org/docid/621d9894.html.*

<sup>4</sup> [https://www.gov.il/he/departments/news/ukr\\_2702](https://www.gov.il/he/departments/news/ukr_2702)

<sup>5</sup> ראו לדוגמה: פניה מאת שרת הכלכלה אורנה ברביבאי מיום 21.3.2022, עמדת התאחדות התעשיינים בישראל מיום 21.3.2022, נייר עמדה מטעם המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות מיום 22.5.2022, נייר עמדה מטעם פורום ארגוני הפליטים מיום 18.5.2022.

כנגד הנוהל, הודיעה המדינה על הקפאת החלתו, בשלב זה עד ליום 1.2.2022. מהפרסומים השונים לא נהיר אם הקפאה זו חלה גם ביחס לאוקראינים.

## ב. סקירת מצבן של פליטות המלחמה מאוקראינה

8. אוכלוסיית פליטי ופליטות המלחמה מאוקראינה שאינם זכאי שבות, כוללת אנשים ששהו בישראל בטרם תחילת המלחמה ונזקקו להגנה מהרחקה, בהם תיירים שהגיעו לביקור זמן קצר לפני פרוץ המלחמה, ביקור שאמור היה להיות לזמן קצר, ומצאו את עצמם בישראל ללא רכוש וללא יכולת לקיים את עצמם לאורך זמן; מהגרי עבודה שהגיעו לישראל כדי לבנות את הארץ ולטפל בקשישה, ונשארו פה מסיבות שונות מעבר לתום אשרתם; ועוד.

9. בנוסף, מאז תחילת המלחמה, נמלטו מאוקראינה אנשים שבחרו להגיע לישראל כיוון שכאן גרים קרוביהם או מכריהם שהיגרו או עלו אליה, כדי שיוכלו לשהות במקום מוכר ובטוח עד לסיום הלחימה. מדובר במי שאוקראינה התירה את יציאתם מהארץ, כלומר – בהכרח בני 60 ומעלה, קטינים, נשים, וגברים חולים או הורים יחידנים ובהמשך גם סטודנטים.

10. מרבית פליטי המלחמה מאוקראינה שנמלטו לאחר תחילת המלחמה, שוהים בישראל יותר מחצי שנה אצל אזרחים ישראלים שקלטו אותם, חתמו על התחייבות בעניינם וחלקם גם הפקידו ערבויות. רובם של אותם מארחים הם דור ראשון של עולים מברית המועצות לשעבר, אשר עדיין מתמודדים עם פערי שכר משמעותיים ביחס לחלק נרחב מהאוכלוסייה הישראלית ופגיעים מבחינה סוציו אקונומית. מנתונים שפורסמו ביום 4.07.22, בישראל שהו עם פרוץ המלחמה ללא היתר 15,000 אזרחי אוקראינה,<sup>6</sup> ומנתונים שפורסמו ביום 25.8.22, 14,615 אזרחי אוקראינה נכנסו לישראל לאחר תחילת המלחמה נותרו בה, לצד מספר דומה של אזרחי אוקראינה שעזבו את ישראל מאז פרוץ המלחמה.<sup>7</sup>

11. ככלל, פליטי המלחמה מאוקראינה שוהים בישראל ללא כל רישיון בידם. חלקם שהו בישראל טרם פרוץ המלחמה ללא רישיון ועם מתן ההגנה, אשר חלה גם עליהם, לא הונפק להם כל רישיון שמעיד על כך; וחלקם נכנסו לישראל לאחר המלחמה וקיבלו אשרת תייר עליה כתוב שאסור להם לעבוד, ואף זו לא מוארכת להם פיזית אלא רק במחשב וכל פעם לחודש. ממחקר שערכנו בין הימים 31.07.22-26.07.22, בו השתתפו 143 אזרחי ואזרחיות אוקראינה ששוהים בישראל ואינם זכאי שבות, רובם נמלטו לאחר פרוץ המלחמה, עלה כי רובן נשים (88%) ו-60% מהן לא מועסקות, וזאת למרות רצונן לעבוד. למעלה מחצי מהנשים העובדות מועסקות בניקיון או בטיפול בילדים (55%), וזאת על אף האחוזים הגבוהים של האקדמאיות בקרבן (60%), ניסיון הרב – למעלה מחמש שנות ניסיון (58%) – ורצונן לעבוד במקצוע שלהן (76% מכלל המשיבות). בנוסף לנתונים האלה, לא מצאנו ריכוז של פליטות המלחמה באיזור גאוגרפי מסוים, לא במגורים ולא בתעסוקה, וניכר כי הן מפוזרות ברחבי ישראל בהתאם למגורי מארחיהן.

<sup>6</sup> "בג"ץ פתח את השער לפליטים מאוקראינה, אך מי שכבר בפנים לא מצא בית חם", בר פלג, הארץ, 4.7.2022, זמין בקישור: <https://www.haaretz.co.il/news/magazine/2022-07-04/ty-article-magazine/.premium/00000181-b490-d919-a9a7-b5d0e1b30000>

<sup>7</sup> "הסיוע לפליטים מאוקראינה הוטל על משרד הרווחה, אך רק כמחצית מהם מוכרים למדינה", בר פלג, הארץ, 28.8.2022, ר' בקישור: <https://www.haaretz.co.il/news/education/2022-08-28/ty-article/.premium/00000182-d77d-d972-a7d6-dffd86ec0000>

12. משיחות עם פעילות שטח המסייעות לפליטים ולפליטות עולה כי בחלוף עשרה חודשים מפרוץ המלחמה המענים, המועטים מלכתחילה, שהמדינה העמידה כדי לסייע לחלקם הולכים ונעלמים ומצוקת הפליטים גוברת. בסמוך לאחר פרוץ המלחמה, הודיע משרד הרווחה כי הוא ייתן סיוע בסיסי למי שנמלטו ממנה במסגרת מוקד "צו השעה" שהוקם לצורך העניין. הסיוע ניתן רק למי שהגיעו לישראל מ- 24.2.2022 - קבוצה המורכבת כאמור ברובה הגדול מנשים וילדים - וכלל גישה לשירותי בריאות ראשוניים במסגרת מרפאות "טרם", ביטוח בריאות לבני 60 ומעלה ומכסה מוגבלת של תווי קניה למזון. מסגרות דיור כמעט ולא הוקצו לפליטים בגלל דרישת המדינה כי הם יתארחו בבתי הישראלים שהזמינו אותם לשהות בישראל.

13. סיוע מוגבל זה, שניתן בחודשים הראשונים למלחמה רק למי שהגיעו לישראל מאז שפרצה, הלך ופחת וממילא לא עונה עוד לצרכים של מי ששוהים כאן קרוב לשנה וחסכוניותיהם הולכים ואוזלים. שירותי הבריאות הניתנים במסגרת שירותי מוקד "צו השעה" אינם עונים עוד על הצרכים הרפואיים הגוברים של הפליטים, הסיוע הכלכלי שנתן מוקד "צו השעה" באמצעות תווי קניה היה מוגבל מלכתחילה בסכום ובמנות, רבים מהפליטים ניצלו זה מכבר את מלוא הסיוע ואינם זכאים לכל סיוע נוסף. זאת ועוד, רבים מהפליטים שהגיעו לישראל מאז פרוץ המלחמה עדיין מתארחים בבתי אזרחים ישראלים, ואולם חלק מהמארחים אינם יכולים עוד לארח את הפליטים בדירותיהם ועם הזמן יותר פליטים נאלצים לחפש דיור בשכירות, וגם פתרונות דיור שנמצאו על ידי "צו השעה" למעטים שבהם - הפגיעים ביותר שאינם יכולים לעבוד לפרנסתם - הם קצרי טווח בגלל תוקפן קצר המועד של אשרות התייר שהם מחזיקים. לכן, גם מי שמקבלים סיוע בדיור נמצאים באי-ודאות קשה בודעם כי בתוך חודש הם עלולים למצוא את עצמם שוב באותה סכנת פינוי ללא דיור חלופי.

### ג. הבעיות המרכזיות שיוצרת המדיניות הנוכחית:

14. מאז הצהרת המדינה על מדיניות ההגנה כלפי אזרחי אוקראינה שנכנסו או שייכנסו לישראל, מדי חודש מתפרסם עדכון בדבר המשך ההגנה וכי רישיונות התייר שבידיהם יוארכו. כך, מזה עשרה חודשים מוארכים רישיונות תייר - כל פעם בחודש - למי שאינם שוהים בישראל כתיירים, אלא חוסים תחת הגנה שאין צפי לסיומה. מדובר במדיניות חסרה ומעורפלת, שאותם פליטי מלחמה (רובם המכריע נשים וילדים) משלמים עליה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר:

- **ביטוח בריאות לילדים**: ראשית, עם רישיון תייר הורים אינם יכולים לרשום את ילדיהם להסדר הביטוחי לילדי זרים עם חברת ביטוח "מאוחדת", שכן רישיון תייר מוחרג מאותו הסדר. מדובר בהצבה של אותם ילדים בסיכון ממשי ללא ביטוח, למרות שמדובר בביטוח שהוסדר במיוחד על-מנת להגן על שלומם של ילדים החיים בישראל. הותרה ללא ביטוח של ילדים שהם פליטי מלחמה מאוקראינה החוסים תחת מדיניות אי ההרחקה מפלה אותם לעומת ילדי זרים אחרים שאף שוהים בישראל ללא כל מעמד, ובפרט לעומת ילדי מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן שחוסים גם הם תחת מדיניות אי ההרחקה וזכאים להיכלל בהסדר הביטוחי המסובסד, סותרת את התחייבויות המדינה לבית המשפט ומפרה את חובותיה כלפי אותם ילדים, מכוח האמנה בדבר זכויות הילד.

● **קשיי תעסוקה:** כידוע, לפליטי המלחמה שאינם זכאי שבות לא ניתנת תמיכה סוציאלית מצד המדינה והם תלויים במארחיהם, שלאורך זמן מתקשים לכלכל אותם בכוחות עצמם. נראה שמסיבה זו התאפשרה עבודתם בפועל של פליטי המלחמה, תחת "מדיניות אי האכיפה". ואולם, השילוב בין מדיניות אי-אכיפה לבין הותרת פליטי המלחמה ללא רישיון בידיהם מקשה על מציאת עבודה והם נדחקים לתעסוקה בתנאים שחושפים אותם לניצול ולסכנה. כך בוודאי בסקטורים שבהם פליטים אלו עבדו בארצותיהם והיו יכולים להשתלב בהם בישראל, אך גם בענפים אחרים ופגיעים יותר. על הנזק שבקביעת מדיניות "אי אכיפה" מתחדשת, במקום הנפקת רישיונות עבודה מסודרים לאנשים שחוסים תחת ההגנה הזמנית, עמד נציג משרד הכלכלה רועי ג'רופי, מנהל תחום מעסיקים בזרוע העבודה, בדיון שהתקיים בוועדה המיוחדת לעובדים זרים ביום 23.5.2022. לדבריו: "חיכינו לבשורה שיהיו אשרות, אבל [המצב הנוכחי] לא מאפשר לנו לעשות יותר מדי. תוכניות הכשרה מקצועית אנחנו לא יכולים לעשות...]. והבעיה הגדולה היא חודש וחצי. אין לנו מה לעשות הרבה בחודש וחצי. הדבר היחיד שאפשר לחשוב עליו הוא עבודות כפיים, שלא ממצות את הכישורים שלהם...]. בטווחים האלה אין לנו יותר מדי מה לעשות...]. אנחנו לא יכולים להערך לזה...]. כל עוד עניין הויזות לא מוסדר, וגם בטווחי זמן כאלה, אז אנחנו די עם ידיים קשורות מאחורי הגב...]."

כבר דו"ח מבקר המדינה משנת 2014 עמד על הפגמים באי הסדרת מעמדם של אנשים החוסים תחת מדיניות אי-הרחקה, והותרתם תחת מדיניות "אי-אכיפה", וקבע כי "אלה עלולים להקשות על זרים שאינם בני הרחקה למצוא עבודה כדי להתקיים בכבוד...]. היועץ המשפטי לממשלה לא בחן את הסדר אי-האכיפה ואת אופן יישומו, ולא בדק אם המצב לגבי העסקת זרים כאמור עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם הדין הבין-לאומי"<sup>8</sup>.

ואכן, מדיווחים שאנו מקבלים מאזרחיות אוקראינה וכן ממעסיקים פוטנציאליים, עולה כי פניותיהן אל מעסיקים רבים, אף למשרות של עבודת כפיים, נענות תכופות בשלילה, היות **והרישיון אשר בידיהן – ופעמים רבות היעדרו – מרתיע את המעסיקים מלהעסיקן**. רבות מהן גם **אינן מצליחות לפתוח חשבון בנק** בהיעדר רישיון מוסדר וניכר כי מעטים האזרחים, נותני השירות והפקידים אשר יודעים להתנהל במדיניות אשר גזרה עליהן המדינה.

לכך צריך להוסיף, שבהיעדר רישיון מסודר, ובהינתן שמדיניות אי האכיפה החלה על אזרחי אוקראינה הוארכה עד כה בחודש אחד בלבד במסגרת הודעות השרה הקודמת, גם מעסיקים שכבר למדו על היכולת להעסיק את אזרחי אוקראינה, נרתעים מלעשות זאת נוכח פרק הזמן הקצר – חודש – שבו הם יכולים להעסיקם. זאת, למרות שמדובר במי שכבר עשרה חודשים שוהים בישראל, ואין צפי לסיום הלחימה בארצם.

● **הדרדרות למצבי סכנה:** אנו נחשפים ליותר ויותר מקרים של נשים אוקראיניות המועזבות על ידי המשפחות שלהן או מי שאירחו אותן, לרחוב. כמו כן קיימת עליה משמעותית במקרי אלימות

<sup>8</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 68ג, טיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל - דוח מעקב, 8.5.2018, זמין בקישור: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2018-68c-103-ZarimIsrael.pdf>

ואלימות מינית המופנות כלפיהן. בכתבה שפורסמה היום<sup>9</sup> מתואר מצבן של פליטות מלחמה שבישראל נאנסו, נפגעו מינית, נוצלו בעבודותיהן או הידרדרו לעוני, פגיעות שהובילו אחת מאותן נשים ליטול את נפשה. כפי שהתרענו בפניותינו הקודמות לשרה, תלותן במשפחותיהן, בני זוגן ומארחים נוספים מציבן בסכנה ליצול ולפגיעות מיניות, ולצערנו תחזיתנו האפלה התגשמה.

במקביל, רישיונות התייר המחודשים בכל פעם בחודש (ועבור רבים – היעדר כל רישיון) מקשים גם על שכירת דירה ועל פתרונות הדיור שמשרד הרווחה מוצא לפגיעים ביותר, ומותיר את אותם אנשים בסכנה לחיים ברחוב.

#### ד. הנפקת רישיונות עבודה (ב/1) לכל מי שזכאי להגנה זמנית

15. ראוי להזכיר ולהדגיש, כי מדיניות אי הרחקה אינה לפנינו משורת הדין, אלא מדובר בחובה המוטלת על המדינה שממנה נובעות זכויות לאנשים החוסים תחתיה. כידוע, עקרון איסור הגירוש או ההחזרה (Non-refoulement) הוא חלק מן המשפט הבינלאומי המנהגי והוא אף מעוגן במשפט הישראלי ומונע החזרתם של אנשים למקומות שבהם צפויה להם סכנת חיים.<sup>10</sup> נציבות האו"ם לפליטים חיוותה דעתה שעקרון זה חל בעניינם של אזרחי אוקראינה, בעת זו, בין אם שהו כבר במדינה המארחת בעת שפרצה המלחמה בארצם ובין אם נמלטו אליה כתוצאה מן המלחמה.

16. מכוח הגנה זו, זכאים פליטי מלחמה לעבוד, וכן לקבל מסמכים שמסדירים את מעמדם האמיתי במדינה (ולא מסמכים לפיהם הם תיירים). זכויות אלה נגזרות גם מחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו, מבטיח את הזכות לכבוד לכל אדם שנמצא בתחומי מדינת ישראל,<sup>11</sup> ואף מחובת השוויון, ביחס לאחרים השוהים בישראל תחת מדיניות אי-הרחקה.

17. משכך, בהתאם להודעת השרה לשעבר עם תחילת המלחמה כי תישקל הענקת רישיונות עבודה ולכך שמותרת העסקתם, נבקש כי יינתנו לכל אזרחי אוקראינה השוהים בעת זו בישראל רישיונות עבודה שמבהירים כי זכותם לעבוד ולקיים את עצמם, ואשר יחודשו לחצי שנה לפחות בכל פעם.

#### ה. ביטול תקופת ההמתנה לצורך מתן אפשרות לעבוד

18. בהתאם להודעת השרה, העסקתם של פליטי המלחמה מאוקראינה מותרת רק 90 יום לאחר כניסתם לישראל.

19. דומה כי עקרון זה נגזר מנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, הקובע כי רישיון שלא מונע את העסקתם יינתן להם רק לאחר שלושה חודשים מיום הגשת בקשת המקלט, או אם כבר שהו בישראל תקופה ממושכת – לאחר חצי שנה. אולם הרציונאל של הרשות עצמה לאותה מגבלה אינו חל בענייננו: בתשובת עו"ד מורן דרהי מהלשכה המשפטית של רשות האוכלוסין וההגירה מיום 24.6.2021 לפנייתנו בעניין הנוהל, הוסבר כי הרציונאל של הרשות בקביעת אותה מגבלה, הוא על מנת למנוע "ניצול הליך המקלט לרעה" בכך שיוגשו "בקשות סרק" למקלט; וכי פרק הזמן נקבע מתוך

<sup>9</sup>Times of Israel, Raped, abused, exploited: Ukrainian women seeking refuge in Israel find no haven (4.1.2023): <https://www.timesofisrael.com/raped-abused-exploited-ukrainian-women-seeking-refuge-in-israel-find-no-haven/>

<sup>11</sup> ר' לעניין זה: בג"צ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ. ממשלת ישראל, כב' השופט פוגלמן בפסקה 123 (פורסם בנבו), ניתן 22.9.2014; בג"צ 11437/05 קו לעובד נ. משרד הפנים, כב' השופטת פרוקצ'יה בפסקה 36 (פורסם בנבו), ניתן 13.4.2011.

הנחה "שבתקופה זו ככלל מדובר במבקש שיכול לכלכל את עצמו- בין אם זה עובד זר" שעבד בישראל חמש שנים "ואם זה תייר".

20. דבר מכל אלה לא רלבנטי בענייננו: פליטי המלחמה מאוקראינה שוהים תחת הגנה שמוענקת להם מפרוץ המלחמה ומרגע כניסתם לישראל, ולכן **אין כל הגיון במניעת "ניצול לרעה"** שנועד למנוע בקשות סרק – מרגע שזוהו כאזרחי אוקראינה ברור כי אין מדובר ב"סרק"; **אין מדובר בתיירים שיכולים לכלכל את עצמם** אלא בפליטות מלחמה וילדיהן, שהמדינה עצמה מבינה כי הם ראויים לעזרה (אך אינה מכלכלת אותם למשך אותם שלושה חודשים או דואגת להם למגורים, אלא במקרים חריגים. על אף המענה המסויים שנותנת המדינה – תלושי מזון בסך מאות שקלים הם אינם פיתרון לטווח הרחוק, ואינם יכולים לכלכל משפחה שלמה בימינו); **בקשותיהם למקלט אינן נבחנות** והם גם אינם נדרשים להגיש בקשת מקלט, אולם בניגוד לאוכלוסיות אחרות ששוהות תחת הגנה קבוצתית, **אינם זוכים למדיניות "אי-אכיפה" מיום כניסתם.**

21. מובן כי אין להשהות את מדיניות אי-האכיפה כעונש על כך שאותם פליטי מלחמה הגיעו לישראל דווקא, או לפגוע בזכותם לקיום על-מנת להרתיע אחרים. בנסיבות אלה, יש לאפשר להם לעבוד מיום כניסתם לישראל.

#### 1. ביטול מגבלת תאריך הכניסה לישראל

22. בהתאם לאמור לעיל, יש גם לבטל את החרג למדיניות אי-האכיפה שלפיו ניתן להעסיק רק את מי שנכנסו לישראל עד ליום 30.9.2022. מובן כי אין כל שוני רלבנטי בין מי שנכנסו לישראל לפני תאריך זה למי שנכנסו לאחריו.

23. החל מתחילת 2023, שוהים בשל מגבלה זו אזרחי אוקראינה שכבר המתינו בישראל 90 יום, ואף על פי כן אסור להעסיקם. מגבלה זו חסרת כל הגיון ומותירה את אותם אנשים חשופים לניצול, לרעב ולחיים ברעב, כאשר אין להם כל דרך לקיים את עצמם.

24. נזכיר כי המדינה התחייבה לאפשר לאוכלוסיות השוהות בישראל תחת מדיניות אי-הרחקה לעבוד כבר בבג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' ממשלת ישראל. מכאן ועל מנת למנוע פגיעה בזכותם של אותם אנשים להתקיים בכבוד, יש לאפשר את העסקתם של כלל אזרחי אוקראינה החוסים תחת מדיניות ההגנה, ללא אפליה או מגבלות.

מכל האמור, יש לקבוע מדיניות סדורה, לפיה רישיונות עבודה יוענקו מיום כניסתם לישראל, לפחות לחצי שנה בכל פעם וללא אפליה.

בברכה,

נמרוד אביגאל, עו"ד  
היא"ס ישראל

ענת בן-דור, עו"ד  
הקליניקה לזכויות פליטים  
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

## העתק:

מר תומר מוסקוביץ, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה  
מר יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד שונית שחר, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה  
גב' יסמין בן עמרם, ראש מינהלת 'צו השעה' לסיוע לנמלטי המלחמה מאוקראינה, משרד הרווחה והביטחון החברתי  
ד"ר רון מלכא, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה  
פרופ' נחמן אש, מנכ"ל משרד הבריאות  
עו"ד תאיר איפרגן, מנכ"לית זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה  
עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה  
ד"ר גיל לימון, משפט ציבורי-מינהלי, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
ד"ר רועי שיינדורף, המחלקה למשפט בינלאומי, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
עו"ד אביטל שטרנברג, ראש תחום יעוץ, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
עו"ד לינא סאלם, רפרנטית עובדים זרים, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים  
עו"ד אווקה (קובל) זנה, הממונה על היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, משרד המשפטים  
מר יאיר אבידן, המפקח על הבנקים  
ד"ר סיגל שלח, מנכ"לית הגיוינט ישראל  
מר שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי  
עו"ד מרואן דלאל, נציבות האו"ם לפליטים