



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עמ"נ 42670-03-22 Anna Nechyporenko נ' רשות האוכלוסין וההגירה; רע"מ
 13592-02-23 Mykhakiv Halyna נ' רשות האוכלוסין וההגירה; עמ"נ 32301-10-22
 אלכסנדר פריביטקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

לפני : כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן

המעוררת בעמ"נ 42670-03-22: Anna Nechyporenko
 ע"י ב"כ עו"ד חיים צברי

המעוררים בעמ"נ 13592-02-23: Mykhakiv Halyna ואח'
 ע"י ב"כ עו"ד חיים צברי

המעורר בעמ"נ 32301-10-22: אלכסנדר פריביטקוב
 ע"י ב"כ עו"ד סרגיי (דוד) מורין

נגד

המשיבה : רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים
 ע"י ב"כ עוה"ד שירה נגר ורינת רולניק ארז מפרקליטות
 מחוז ת"א (אזרחי)

החלטה

במספר מקרים המתנהלים לפניי בנפרד, התעוררה שאלה זהה: האם ההגנה הזמנית הניתנת בעת הנוכחית לאזרחי אוקראינה, על הזכויות הנלוות לה, עונה על דרישות אמנת הפליטים שישראל מצהירה כי היא מחויבת להוראותיה.

עיקרי העובדות וההליכים שלעניין

1. למען הנוחות והבהירות, ניתנת החלטה זו במסגרת עמ"נ 42670-03-22, אך בהתאם להחלטתי מיום 27.06.23 חלה גם בכל האמור לעמ"נ 13592-02-23 ועמ"נ 32301-10-22. המעוררת בעמ"נ 42670-03-22 Anna Nechyporenko (להלן: **המעוררת**), היא אזרחית אוקראינה שהגיעה לארץ ביום 12.02.2017, וביום 20.02.2017 הגישה בקשה למקלט מדיני בשל סכנה נטענת לחייה ולחירותה במדינת מוצאה. ביום 25.11.2020 התקבלה החלטת המשיבה המסרבת לבקשת המקלט. ביום 30.11.2020 הוגש ערר לבית הדין לעררים על החלטה זו, שנדחה ביום 16.02.2020 בפסק דינו של כב' הדיין יואב בר לב (ערר 4334-20). על פסק הדין של בית הדין לעררים הוגש ביום 21.03.23 הערעור שלפניי.

2. במסגרת הערעור הוגשה ביום 19.05.22 בקשה לסעד זמני, בדמות אשרה שתאפשר למעוררת לעבוד בזמן שהותה בישראל. בבקשה הובהר כי המעוררת זוכה להגנה הקבוצתית



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עמ"נ 42670-03-22 Anna Nechyporenko נ' רשות האוכלוסין וההגירה; רע"מ
13592-02-23 Mykhakiv Halyna נ' רשות האוכלוסין וההגירה; עמ"נ 32301-10-22
אלכסנדר פריביטקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

שניתנת בשל המלחמה באוקראינה לכל אזרחיה השוהים בישראל, וכי לא צפוי בזמן הנראה לעין שינוי במצב, וזאת ללא קשר לתוצאות הערעור. נטען כי בנסיבות אלה, המערערת נותרת ללא אפשרות לכלכל את עצמה, וכבודה נפגע באופן יומיומי. ביום 17.07.22, טרם שהמשיבה הגיבה לבקשה לסעד הזמני, הגישה המערערת בקשה דחופה ובה טענה כי ישנה חברת כח אדם שמוכנה להעסיק אותה, אך מתנה את העסקתה בכך שתהיה חוקית. ביום 20.07.22 נתתי החלטה, שלפיה **"לאור המדיניות החדשה של משרד הפנים כל אזרחי אוקראינה השוהים בישראל רשאים לעבוד ונגד מעסיקיהם לא ינקטו הליכים"**.

3. ביום 14.08.22 הוגשה בקשה לעיון מחדש בהחלטה זו. הבקשה נשענה על כך שישראל מחוייבת לאמנת הפליטים משנת 1951, המעגנת בתוכה זכויות יסוד שמוענקות לזרים שנאלצו לברוח מארץ מוצאם מהסיבות המנויות באמנה. נטען כי בתי המשפט עמדו במשך השנים על שני סייגים להתחייבות זו: האחד הוא שהאמנה מגדירה תווים כלליים שהמדינות החתומות חופשיות להחליט באשר להחלתם בחקיקה, ובמדינת ישראל, בהעדר חוק הגירה, חלק מעקרונות האמנה נותרו כהמלצה בלבד; והשני הוא הימנעות המדינה ממתן מעמד של פליטים למרבית המבקשים, שמותירה אותם במצב של "ערפל נורמטיבי". לפיכך הובהר כי אין לסעיפי האמנה שהבקשה מסתמכת עליהם בסיס חוקתי או מנהלי בישראל, ואין הכרח להחלתם על אזרחי אוקראינה השוהים בה, משום שהמדינה לא מעניקה להם מעמד של מבקשי מקלט או פליטים.

4. עם זאת, כך נטען, על פי האמנה זכאים מבקשי מקלט לתנאי רווחה מינימליים לשם הישרדותם הכלכלית עד שתתקבל החלטה בבקשת המקלט שלהם. במקרה של אזרחי אוקראינה, ההגנה הזמנית שניתנה להם אמורה הייתה להחליף את בקשות המקלט הפרטניות, עד שיבתרר המצב באוקראינה, ועל כן צריכים אותם כללים לחול. בתוך כך פורט כי הפרמיה לביטוח הבריאות למי שמחזיקים באשרת עבודה נמוכה משמעותית מזו שנדרשת ממי שאין בידיהם אשרת עבודה, ולכך מתווספות הוצאות רפואיות שונות שאינן נכללות בביטוח (דוגמת בדיקות וטיפולים בהיריון). עוד פורט כי הבנקים ברובם אינם מאפשרים פתיחת חשבון בנק למי שאין בידיהם אשרת עבודה, וגם המעטים שמאפשרים זאת אינם מאפשרים התנהלות כספים בחשבון ללא האשרה, לרבות פנקסי צ'קים, הלוואות או אשראי שעלולים להזדקק להם לצרכי מגורים או לצרכים רפואיים. עוד נטען בבקשה, כי לא ניתן לבדוק אשרות תייר שנטען כי הוארכו, בהעדר רישום מסודר של האשרות משאלה לא הונפקו בדרכון ולא נקלטו במערכת המעסיקים של העובדים הזרים. לפיכך שבה המערערת וביקשה לקבל אשרת שהייה מסוג 2(א)(5).

5. משהמשיבה נמנעה מהגשת תגובה במועד, וזאת על אף הארכות שביקשה וקיבלה לצורך כך, החלטתי ביום 22.09.22 כי תינתן למערערת אשרת 2(א)(5) כסעד זמני למשך ששה חודשים,



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עמ"נ 42670-03-22 Anna Nechyporenko נ' רשות האוכלוסין וההגירה; רע"מ
13592-02-23 Mykhakiv Halyna נ' רשות האוכלוסין וההגירה; עמ"נ 32301-10-22
אלכסנדר פריביטקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

והוריתי למשיבה להגיש תגובה כתנאי לקביעת דיון בערעור עצמו, שאחרת יוארך הסעד הזמני עד למועד שבו ניתן יהיה להגיש בקשות פרטניות למקלט מדיני לאזרחי אוקראינה. בתגובת המשיבה, שהוגשה ביום 3.11.22, נטען כי הבקשה חורגת מגדרי ההליך, וכי המערערת לא הרימה את הנטל לבסס עובדתית את טענותיה כדי להראות שאם יינתן לה הסעד הזמני ישתפר מצבה באופן שמצדיק התערבות במדיניות המשיבה. עוד נטען, שטענות המערערת הן נגד גופים אחרים, חברות ביטוח, בנקים והביטוח הלאומי, ולא נגד מדיניות המשיבה. לגבי הזכות לטיפול רפואי נטען בתגובה כי **"מעמדם של אזרחי אוקראינה השוהים בישראל ושאינם מושבים למדינתם נוכח המדיניות הנוכחית אינו שונה ביחס לאלו השוהים בישראל ללא רשיון ואוהזים ברשיון זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5)"** (ההדגשה בקו תחתי במקור. מ. א. ג.), וגם משום כך אין לקבל את הבקשה.

6. לאחר שניתנה למערערת האשרה הזמנית כסעד זמני לערעור בהתאם להחלטתי, התקיים ביום 05.06.23 דיון בערעור לפניי, ובו העלו הצדדים את טענותיהם, לרבות לעניין עמידת המדינה בסטנדרטים הנדרשים לפי אמנת הפליטים, בכל הנוגע למבקשי מקלט, ולמי שקיבלו הגנה זמנית, חלף הגשת בקשות מקלט פרטניות, ולעניין הפער הקיים בין המצב של אזרחי אוקראינה השוהים בישראל לבין מי שמחזיקים ברשיון לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. בסיום הדיון קבעתי:

"בערעור זה מתעוררת השאלה, האם ההגנה הזמנית הניתנת לאזרחי אוקראינה על הזכויות הנלוות לה עונה על דרישות אמנת הפליטים שישראל מצהירה, כי היא מחויבת להוראותיה.

שאלה זו מתעוררת, כיוון שלעת הזו רשות האוכלוסין אינה נותנת אשרה 2(א)(5) לאזרחי אוקראינה (ולו לאלה השוהים בישראל מעל 3 חודשים). אשרת 2(א)(5) נבחנה בפסיקה ונקבע כי הזכויות הנלוות לה עונות על אמנת הפליטים (לרבות לעניין הסדר אי האכיפה בהקשר של הזכות לעבודה שנקבע בעתירה בבית המשפט העליון). אולם, כיוון שהרשות, כאמור, אינה מעניקה אשרה זו לכל אזרחי אוקראינה, יש לוודא כי מעצם ההגנה הזמנית עומדת המדינה במחויבויותיה על פי האמנה. אין מחלוקת כי המדינה עומדת בעיקרון אי ההחזרה של אמנת הפליטים מעצם נקיטת מדיניות ההגנה הזמנית וכמו כן אין מחלוקת כי לעניין אישורי ההעסקה הצהירה שרת הפנים דאז, וכך המצב עד היום, כי אזרחי אוקראינה השוהים בישראל למעלה מ-3 חודשים, רשאים לעבוד במסגרת אותו הסדר אי אכיפה.

עם זאת, אמנת הפליטים מחייבת מתן זכויות נוספות למבקש מקלט כל עוד בקשתם מתבררת, ובמקרה של הגנה זמנית בו המדינה, לאור ריבוי המקרים, אינה מבררת פרטנית בקשות מקלט ואף אינה מאפשרת הגשת בקשות כאלה, עליה להבהיר כי כל הזכויות הניתנות מכוח אשרת 2(א)(5) עומדות לאזרחי אוקראינה מכוח ההגנה הזמנית.

על כן, הרשות יכולה לבחור באחת משתי דרכי פעולה אפשריות: הראשונה, לתת לכל אזרח אוקראיני השוהה בישראל מעל 3 חודשים, אשרת 2(א)(5). לחלופין, להצהיר ולהודיע על כך במסגרת הודעות רשות האוכלוסין כי כל אזרח אוקראיני השוהה בישראל מעל 3 חודשים כל עוד ההגנה הזמנית בתוקף, זכאי לכל הזכויות שיש בידי מי שמחזיק אשרת 2(א)(5).

הדבר החשוב כדי שאזרחי אוקראינה השוהים בישראל יוכלו לקבל את הזכויות המגיעות להם כמבקשי מקלט על פי אמנת הפליטים, שכן זו מהותה של ההגנה הזמנית.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עמ"נ Anna Nechyporenko 42670-03-22 נ' רשות האוכלוסין וההגירה; רע"מ
Mykhakiv Halyna 13592-02-23 נ' רשות האוכלוסין וההגירה; עמ"נ 32301-10-22
אלכסנדר פריביטקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

ב"כ הרשות תודיע לבית המשפט עד ליום 16.7.2023, האם הרשות מוכנה לנקוט
באחת משתי הדרכים האמורות, ואם לא יינתנו הנחיות לגבי טיעון לערעור גופו. "

כמו כן קבעתי כי ברע"מ 13592-02-23, נטענות טענות דומות במישור העקרוני, ועל כן החלטתי זו
תחול גם באותו עניין, והמזכירות תצרף החלטה זו גם לתיק זה. " ולאחר הדיון צורף לאותו מהלך
גם תיק נוסף המעלה את אותה שאלה בעמ"נ 32301-10-22.

7. ביום 30.07.23, לאחר שהתבקשה ואושרה ארכה לצורך כך, הוגשה הודעת המשיבה
שהוכתרה "מענה מטעם המשיבה להחלטת בית המשפט מיום 5.6.23" ואביא ממנה כלשונה:

"בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 5.6.23 בהליך עמ"נ 42670-03-22 אשר אוחד
להליך דנו, מתכבדת המשיבה, רשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם "המדינה") להגיש
תגובתה כמפורט להלן:

1. ראשית יצוין כי החלטת בית המשפט הנכבד מיום 5.6.23 הובאה בפני מנכ"ל
המשיבה מר אייל סיסו, אשר בחן את החלופות שהובאו בהחלטת בית המשפט
והסכים לחלופה השנייה שהוצעה, לפיה כל אזרח אוקראינה השוהה בישראל מעל
3 חודשים, וחוסה תחת מדיניות אי ההרחקה, זכאי לכל הזכויות אשר מאפשרת
מדיניות זו למי שמחזיק ברישיון לפי סעיף 5א2 לחוק הכניסה לישראל.
הודעה בנושא תפורסם באתר רשות האוכלוסין וההגירה.

2. כפי שעדכנה המשיבה בתגובותיה הקודמות, מדינת ישראל ממשיכה לנקוט
במדיניות אי-הרחקה ביחס לאזרחי אוקראינה השוהים בתחומה שלא כדין עובר
לפרוץ המלחמה, וכן ממשיכה להאריך את רישיונות הישיבה של אזרחי אוקראינה
אשר שוהים בישראל ומחזיקים ברישיונות לפי חוק הכניסה לישראל.

3. בנוסף לכך נעדרן כי שר הפנים מר משה ארבל, נדרש לנושא באופן עיתי, וביום
5.7.23 החליט כבוד השר על הארכה גורפת נוספת של רישיונותיהם שלאזרחי
אוקראינה אשר נכנסו לישראל לאחר פרוץ הלחימה ושוהים בה כדין, והפעם
לתקופה של 6 חודשים. כאשר עד למועד תום תקופת הארכת הרישיונות, יידרש
השר שוב לנושא.

4. כמו כן, החליט השר כי לא תבוצענה פעולות אכיפה כנגד העסקתם של אזרחי
אוקראינה ובלבד שחלפו 90 יום מעת כניסתם ארצה ושברשותם דרכון אוקראיני.

5. בנוסף, לצורך בהירות עבור מעסיקים, המשיבה החלה בהפעלת שירות המידע
לעובד ולמעסיק כאשר עבור כל אזרח אוקראיני מופיע הערה שניתן להעסיק אותו
ללא חשש.

[לינק לקישור לאתר]

6. המשיבה תבהיר כי ככלל ולמעט מי שבקשתם למקלט פתוחה, אין עסקינן במי שהם
מבקשי מקלט בהתאם לנוהל 5.2.0012.

8. לפיכך, נתתי ביום 06.08.23 החלטה בלשון זו:

"הרשות תפרסם את ההנחיות כאמור בתגובתה, בעברית, רוסית ואוקראינית לא
יאחר מיום 15.8.23 ותתייחס במפורט לזכות לעבוד, ולזכויות חינוך ובריאות ובאיזה
אופן ניתן לממשם ללא אשרת 5א2. נוסח הפרסום יובא לפניי עד למועד זה.
כיון שרשות האוכלוסין הסכימה לאחת החלופות עליהן הוריתי במסגרת הפרוטוקול
מיום 5.6.23 בעניין פריביטקוב יודיעו המבקשים, המערערים בתיקים הבאים:

32301-10-22

42670-03-22



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עמ"נ Anna Nechyporenko 42670-03-22 נ' רשות האוכלוסין וההגירה; רע"מ
Mykhakiv Halyna 13592-02-23 נ' רשות האוכלוסין וההגירה; עמ"נ 32301-10-22
אלכסנדר פריביטקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

13592-02-23

האם הם עומדים על הערעורים והבקשות, זאת לאחר פרסום הרשות.
המבקשים, מערערים, יודיעו כאמור עד ליום 3.9.23.
המזכירות תודיע לצדדים בכל שלושת ההליכים."

9. ביום 15.08.23 הוגשה הודעה מטעם המשיבה, ונכתב בה: "בהתאם להחלטת בית המשפט
הנכבד מיום 6.8.23, מצ"ב כנספח העתק פרסום המשיבה באתר האינטרנט שלה". בנספח צורף
תדפיס מאתר האינטרנט, מהודעות הדוברות של המשיבה, של הודעה מיום 5.7.23 שעודכנה ביום
14.07.23 בלשון זו:

"שר הפנים, משה ארבל, מעדכן את המדיניות לעניין שהייתם של אזרחי אוקראינה
הנמצאים בישראל ומודיע כי נוכח התמורות שחלו ובכלל זה חלוף הזמן והניסיון
שנצבר, לא תבוצענה פעולות אכיפה כנגד העסקתם של אזרחי אוקראינה ובלבד
שחלפו 90 יום מעת כניסתם ארצה ושרשותם דרכון אוקראיני.
יובהר כי על המעסיק האחריית לבדוק שהעובד אכן מחזיק בדרכון אוקראיני וכי הוא
שוהה בישראל מעל 90 יום.
כמו כן, הוחלט על ידי שר הפנים להאריך את הרישיונות לישיבת ביקור מסוג ב/2
(תייר) של אזרחי אוקראינה ששהו כחוק בישראל ביום תחילת המלחמה או שנכנסו
לאחר תחילתה עד ליום 31.1.24.
בתום תקופה זו, תיבחן המדיניות מחדש בהתאם לנתונים העדכניים.
לבדיקת זכויות בנושאי חינוך ובריאות, יש לפנות למשרד החינוך או למשרד
הבריאות."

10. על פניו נראה כי ההודעה שפורסמה אינה עונה על החלטותי שאוזכרו לעיל, וכן אינה
תואמת את הודעת המשיבה מיום 30.07.23 שלפיה מנכ"ל המשיבה מר אייל סיסו "הסכים לחלופה
השנייה שהוצעה, לפיה כל אזרח אוקראינה השוהה בישראל מעל 3 חודשים, וחוסה תחת מדיניות
אי ההרחקה, זכאי לכל הזכויות אשר מאפשרת מדיניות זו למי שמחזיק ברישיון לפי סעיף 5א2
לחוק הכניסה לישראל". בנוסף, גם החלטת שר הפנים "על הארכה גורפת נוספת של רישיונותיהם
של אזרחי אוקראינה אשר נכנסו לישראל לאחר פרוץ הלחימה ושוהים בה כדין, והפעם לתקופה
של 6 חודשים" לא התקיימה כאמור בהודעת המשיבה, אלא רישיונות שהייה שלהם שכללו זכויות
לטיפול רפואי וכד', הוחלפו ברישיונות שהייה מסוג ב/2 השמורים לתיירים שכמובן אינם זכאים
לזכויות של מבקשי מקלט או קרוב לכך.

11. על פניו, ההודעה שפורסמה אינה עומדת בסטנדרטים ובהוראות אמנת הפליטים, אינה
עומדת בסטנדרטים שנקבעו על-ידי בית המשפט העליון (לסטנדרטים לגבי קיום מינימלי בכבוד
ראו: בג"ץ 2293/17 אסתר צגיי גרסגהר נ' הכנסת (נבו 23.04.2020); וכן החלטתי בעמ"נ (מינהליים
ת"א 39815-12-21 יונינה סמרנובה נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים (נבו 16.05.2022))
ואינה עומדת בהחלטותי בתיקים הנוכחיים.



בית משפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

עמ"נ 42670-03-22 Anna Nechyporenko נ' רשות האוכלוסין וההגירה; רע"מ
13592-02-23 Mykhakiv Halyna נ' רשות האוכלוסין וההגירה; עמ"נ 32301-10-22
אלכסנדר פריביטקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 טרם שאתן החלטה סופית בעניין זה, תבהיר המשיבה, מדוע לא יינתן לכל אזרחי אוקראינה
2 השוהים בישראל רשיון שהייה התואם את הוראות סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, או מנגנון
3 אחר שיבטיח את זכויותיהם בהתאם להתחייבויות המדינה בהתאם להצהרותיה בקשר עם אמנת
4 הפליטים, לרבות בעניין העסקה, עבודה, בריאות חינוך ורווחה. ההודעה תוגש בהתייחס לשלושת
5 התיקים שאוחדו לצורך כך.

6
7 המשיבה תגיש הבהרה בעניין זה עד ליום 07.09.23. הככל שתחליט המשיבה שלא ליתן אשרה
8 כאצור, אאפשר למערערים בתיקים השונים להתייחס לכך.

9
10
11 ניתנה היום, כ"ט אב תשפ"ג, 16 אוגוסט 2023, בהעדר הצדדים.

12

13 מיכל אגמון-גונן, שופטת
14