



בבית המשפט העליון

בר"ם 6612/19

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופטת ע' ברון

המבקשת: רשות האוכלוסין וההגירה

נ ג ד

המשיבים: 1. פלוני
2. MAGA ARJAN KARAVADRA

בקשת רשות לערער על פסק הדין של בית המשפט לעניינים
מינהליים בירושלים (כב' השופט ע' שחם) בעמ"נ -35002
03-19 מיום 18.8.2019

בשם המבקשת: עו"ד שרון הואש-איגר

בשם המשיבים: עו"ד מרדכי מהגרפטה

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

רקע והשתלשלות ההליכים

1. המשיב 1, קטין בן 15 הסובל מניוון שרירים, הוא מטופל סיעודי בדרגת נכות של 282%, בעל היתר כללי להעסקת עובד זר בתחום הסיעוד עד ליום 31.11.2022 (להלן: הקטין). המשיב 2 הוא אזרח הודו שנכנס לישראל ברישיון עבודה בענף הסיעוד בשנת 2010 ועבד בהתאם לרישיון עד ליום 13.8.2018 אז נפטר מעסיקו האחרון, אצלו עבד כ-7 שנים (להלן: העובד הזר או העובד). ביום 26.12.2018 הגיש הקטין בקשה להעסיק את העובד הזר ולהאריך את רישיון הישיבה שלו בישראל לצורך מתן טיפול סיעודי מטעמים הומניטריים. המבקשת, רשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם: הרשות), דחתה את הבקשה על הסף, בקביעה שזו הוגשה באיחור, למעלה מ-90 ימים מיום סיום

תקופת ההעסקה החוקית האחרונה של העובד הזר בישראל. ערר שהוגש על החלטה זו לבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: בית הדין לעררים או בית הדין; וחוק הכניסה לישראל או החוק) נדחה על הסף בנימוק שלפיו ההחלטה מבוססת על המועדים שנקבעו בסעיף 3א(ב1)(1) לחוק, אשר לשר הפנים (להלן גם: השר) או לוועדה המייעצת לו מכוח סעיף 3א(ב1)(2) (להלן: הוועדה המייעצת) אין סמכות לסטות מהם. לפיכך, לא מצא בית הדין להתערב בהחלטת המשיבה, חרף הנסיבות הקשות המאפיינות את המקרה. בצד האמור, בית הדין הורה כי לא יינקטו הליכי אכיפה נגד העובד לתקופה של 60 ימים, על מנת לאפשר לאמו של הקטין למצוא עובד אחר.

2. המשיבים הגישו ערעור על פסק הדין, ובצדו גם בקשה למתן צו ביניים שיאסור על הרחקתו של העובד מישראל עד להכרעה בערעור. צו כאמור ניתן בהחלטה מיום 14.3.2019 שבה נקבע כי תוקפו יהיה עד להחלטה אחרת. ביום 18.8.2019 קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופט ע' שחם) את הערעור על פסק הדין של בית הדין לעררים. בית המשפט דחה את עמדת המבקשת שלפיה סעיף 3א(ב1)(1) לחוק, הקוצב את התקופה שבה ניתן להגיש בקשה להארכת רישיון של עובד זר, אינו מקנה שיקול דעת להורות על הארכת מועד במקרים מתאימים. בפסק דינו עמד בית המשפט על פסיקתו של בית משפט זה שהכירה בסמכותם של גופים מינהליים מעין שיפוטיים (כוועדות ערר) להאריך מועדים שנקבעו בחיקוק גם במקרים שבהם סמכות זו לא עוגנה במפורש. צוין כי ההצדקות להכיר בסמכות כאמור לא מוגבלות לגופים מעין אלה וחלות גם על גופים מינהליים שהוסמכו "לעשות דבר או לדון בענין פלוני או להכריע בו" (סעיף 17(א) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות)). אשר למקרה דנן צוין כי לא ניתן ללמוד מלשון סעיף 3א(ב1) על כוונה לשלול משר הפנים את הסמכות לתת ארכה להגשת בקשה להארכת רישיון ישיבה לפי סעיף זה; וכי לשון דומה ננקטה בהוראות אחרות שלגביהן הוכרה סמכותה של הרשות המינהלית להאריך מועד גם בהעדר הסדר מפורש. עוד נקבע, כי התכלית הפרטנית שנוגעת לתיחום מסגרת הזמנים להגשת בקשות להארכת רישיון לפי הסעיף אינה מחייבת שלילה מוחלטת של האפשרות להאריך את המועד שנקבע בו, וניתן להגשים אותה באמצעות שימוש בסמכות ההארכה בזהירות ובריסון. עוד צוין כי המבקשת לא בחנה את נושא הארכת המועד לגופם של דברים, ועל כן בית המשפט לא ראה לקיים דיון מפורט בשיקולים הרלוונטיים בעניין זה. בצד האמור, צוין כי בין שיקולים אלה יכולים לבוא, למשל, מידת האיחור וטעמיו; מידת השליטה של המבקש על המועד שבו הוגשה הבקשה; הצורך להבטיח את יציאתם של מי שאינם שוהים כדין בישראל; ומורכבות עניינו של המטופל הסיעודי ונסיבותיו האישיות. פרשנות זו, כך נקבע, עולה בקנה אחד עם ההיבט ההומניטרי המובהק שעמד ביסוד חקיקת סעיף 3א(ב1)(1) לחוק. מטעמים אלה ואחרים שפורטו, ומשלא נבחנה ההצדקה

להאריך את המועד להגשת הבקשה להארכת רישיון בנסיבות העניין, קיבל בית המשפט את הערעור כך שהחלטת המבקשת בוטלה ועניינם של המשיבים הוחזר אליה על מנת לבחון את הארכת המועד לגופה.

טענות הצדדים

3. מכאן הבקשה שלפניי מטעם הרשות, שהגישה במקביל גם בקשה לעיכוב ביצוע פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים (שנדחתה בהחלטתי מיום 6.10.2019). בבקשת הרשות לערער נטען כי את הוראת סעיף 3א(ב)(1) לחוק יש לפרש כך שמגבלת הזמן הקבועה בה להגשת בקשה להארכת רישיון ישיבה של עובד זר היא קשיחה, ולא ניתן לסטות ממנה אף לא מטעמים מיוחדים. נטען כי ההסדר הקבוע בסעיף 3א(ב) לחוק הכניסה לישראל הוא משום חריג לכלל שלפיו עובד זר חוזר למדינת מוצאו לאחר סיום תקופת עבודתו החוקית בישראל, והוא נועד ליתן מענה לצרכים של מטופל סיעודי שהפסקת העסקתו של העובד אצלו תגרום לו לפגיעה קשה. ההסדר הקבוע בסעיף 3א(ב)(1) לחוק הוא בגדר "חריג לחריג" והוא מעגן את הסמכות להאריך את רישיונו של העובד הזר גם אם הבקשה לא נובעת מצורך ברציפות הטיפול לאותו מטופל, אלא מטעמים הומניטריים מיוחדים. לטענת הרשות לשון ההסדר שנקבע בעניין מועד הגשת הבקשה להארכת רישיון הישיבה של עובד זר בסעיף 3א(ב)(1) לחוק מלמדת כי מדובר בהסדר שלילי, ובכך תומכים גם ההיסטוריה החקיקתית והתכלית של התיקון לחוק שבמסגרתו שונה הסעיף לנוסחו כיום (חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 32), התשע"ח-2018, ס"ח 2726, שנכנס לתוקף ביום 27.6.2018 (להלן: תיקון מס' 32)). לעמדתה, פתיחת פתח לאפשרות להגיש בקשות להארכת רישיון במועד החורג מזה שנקבע בחוק תביא למצב שקדם לתיקון האמור, שבו הוגשו אלפי בקשות – שבכולן מוצגות טענות הומניטריות קשות ומורכבות. שיקול זה, כך המבקשת, לא זכה למשקל הראוי בהכרעת בית המשפט לעניינים מינהליים. לגבי עניינם הפרטני של המשיבים, המבקשת מציינת כי היא אינה מתעלמת ממצבו הרפואי של הקטין ומטענותיו בדבר הטיפול המסור שלו זכה מצד העובד. אלא שלעמדתה באלו אין כדי להתגבר על הוראות החוק המפורשות.

4. המשיבים סומכים ידיהם על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, מנימוקיו. לטענתם, הקביעה שלפיה לשר הפנים סמכות טבועה להאריך את המועד להגשת בקשה לפי סעיף 3א(ב)(1) לחוק מתיישבת עם פסיקתו הענפה של בית משפט זה בהקשרים דומים. עוד נטען כי רשלנותה של הלשכה הפרטית שבאמצעותה הוגשה בקשתו של הקטין היא שהביאה לאיחור בהגשה, ומכיוון שקבלת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד מותנית על פי הדין בקבלת שירותים ממנה לא היה מקום לדחות על הסף

את הבקשה. המשיבים טוענים כי הקטין נמצא במצוקה קשה עקב מצבו הרפואי, שבגללו הוא אינו מסוגל לבצע שום פעולה יומיומית בכוחות עצמו, ובכלל זאת: האכלה, רחצה, החתלה, מקלחת וליווי לטיפולים רפואיים. לפיכך, הטיפול בו כרוך בקושי רב, ונדרש במשך כל שעות היממה, 7 ימים בשבוע. כפועל יוצא, כמעט בלתי אפשרי למצוא עובד סיעודי ראוי שיסכים לטפל בו ולהתמיד בכך. נטען כי המשיב 2 שולט בשפה העברית, מכיר את הקטין ואת העבודה בבית, והוא מסור לו עד מאוד, וכן כי אין חשש שיבקש לעזוב אותו עבור עבודה "קלה" יותר אצל מעסיק אחר. בנסיבות אלו, ברי כי עניינו של הקטין מיוחד וחרוג וכי עמדת המבקשת שלפיה יש לחסום את גישתם של המשיבים על הסף נוכח האיחור בהגשת הבקשה חוטאת למטרה אשר לשמה תוקן סעיף 3א(ב)(1) לחוק.

5. לשלמות התמונה יוער כי במקביל להליך דנן הגישה הרשות בקשות רשות לערער נוספות, הנסבות על פסקי דין דומים לזה שהועמד לביקורתנו כאן. בהמשך להחלטתי באחד מהליכים אלה (בר"ם 6608/19) הודיעה הרשות ביום 19.12.2019 כי הוועדה המייעצת החליטה לדחות את בקשת המשיבים שם להארכת מועד וכי התקבלו החלטות גם בבקשות המשיבים בהליכים האחרים, לרבות בהליך שלפנינו (להלן: הודעת הרשות מיום 19.12.2019).

דיון

6. לאחר עיון בבקשה ובתשובת המשיבים, החלטתי לעשות שימוש בסמכותי לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (ותקנה 34 לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000), ולדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה. במקרה דנן התעוררה השאלה אם לשר הפנים סמכות להאריך את המועד להגשת בקשה להארכת רישיון ישיבה של עובד זר בתחום הסיעוד לפי סעיף 3א(ב)(1) לחוק הכניסה לישראל מעבר לתקופה שנקצבה בסעיף זה. בית המשפט לענינים מינהליים מצא כי השר רשאי – בגדרי סמכותו – להאריך את המועד האמור, במקרים מתאימים. להשקפתי וכפי שיפורט להלן, קביעה זו בדין יסודה ועל כן דינו של ערעור הרשות להידחות.

7. במוקד דיוננו עומדת הוראת סעיף 3א(ב)(1) לחוק, שהוספה לו בשנת 2011, ומאפשרת להאריך את רישיונו של עובד זר סיעודי מעבר לתקופת ההעסקה המרבית, גם אם המטפל המסוים לא טיפל במטופל הסיעודי במשך השנה החולפת מעבר לתקופה זו, בכפוף לתנאים, וזו לשונו:

3א(ב1)(1). על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), שר הפנים רשאי להאריך רישיון לישיבת ביקור לשם העסקה של עובד זר שחלפו 63 חודשים מיום כניסתו לישראל לראשונה באשרת עובד זמני בענף הסיעוד, לשם העסקתו במתן טיפול סיעודי למטופל בעל היתר להעסקת עובד זר לפי סעיף 1 יג לחוק עובדים זרים (להלן – מטופל סיעודי), מטעמים הומניטריים מיוחדים וחריגים המתקיימים במטופל הסיעודי והקשורים למורכבות או לייחודיות הטיפול הסיעודי הנדרש לו או לנסיבות אישיות אחרות של המטופל, ובלבד שבמועד הגשת הבקשה לא חלפו למעלה מ-90 ימים מיום סיום תקופת העסקתו החוקית האחרונה בישראל של העובד הזר שמבקשים להאריך את רישיונו והתקיימו לגביו תנאים אלה [...]

8. כפי שציינה הרשות, ההסדר הקבוע בסעיף 3א(ב1)(1) לחוק הכניסה לישראל, הוא בבחינת "חריג לחריג", בכך שהוא מאפשר להאריך את רישיונו של עובד זר בתחום הסיעוד לשהות בישראל מעבר לתקופת העסקתו המרבית, וזאת – בהתקיים טעמים הומניטריים מיוחדים – גם אם העובד הזר שמבוקש להאריך את רישיונו לא עמד בתנאים המנויים בסעיף 3א(ב) לחוק, ובעיקרם – כי העובד טיפל במטופל המסוים בשנה החולפת. על התכליות העומדות ביסוד הסדרים אלה עמדתי לאחרונה בבר"ם 8668/17 רביד נ' רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 17 (30.10.2019) (להלן: עניין רביד):

"מתוך ההכרה בייחודו ובמורכבותו של תחום הסיעוד, בצורך של מטופלים סיעודיים הזקוקים לטיפול מתמשך וצמוד ובחשיבות רציפות הטיפול, נקבעו הוראות פרטניות – בסעיף 3א(ב) ובסעיף 3א(ב1) נושא דיונונו – המאפשרות להאריך את רישיונו של העובד הזר אף מעבר לתקופת העסקה המרבית עקב צרכיו הטיפוליים של המטופל. סעיפים אלה מבטאים איזון בין התכלית האסדרתית הכללית לבין התכלית שעניינה מענה לצרכים ההומניטריים של מטופל מסוים, תוך מתן בכורה לאחרונים. ואכן, לשונו של סעיף 3א(ב1) מעידה בבירור על תכליתו [...] הסעיף נועד להסמיך את שר הפנים להאריך את רישיונו של עובד זר מעבר לתקופת העסקה המרבית, בשנה אחת כל פעם, ללא מגבלת זמן כוללת, כדי שיוכל להוסיף ולטפל במטופל הסיעודי המסוים שביקש זאת. פשיטא כי בחקקו סעיף זה ביקש המחוקק לאפשר חריגה מהמגבלות שעניינן משך השהייה הנובעות מהתכלית האסדרתית הכללית של ההסדר, ואף לחרוג מן

ההסדר המקל שנקבע בסעיף 3א(ב)(1) – נקודה שבה נעסוק להלן – נוכח צורך הומניטרי מיוחד של המטופל הסיעודי, המצדיק את המשך הקשר הטיפולי עם המטופל המסוים.”

9. על פי נוסחו העדכני לאחר תיקון מס' 32, מותנית הארכת הרישיון של עובד זר בתחום הסיעוד לפי סעיף 3א(ב)(1) לחוק בקיומם של טעמים הומניטריים מיוחדים וחריגים הקשורים במורכבות או בייחודיות הטיפול הסיעודי הנדרש למטופל הסיעודי או לנסיבות אישיות אחרות המתקיימות בעניינו. בצד האמור קובע הסעיף כי שר הפנים רשאי להיעתר לבקשה להאריך רישיונו של עובד זר במקרים אלה "ובלבד שבמועד הגשת הבקשה לא חלפו למעלה מ-90 ימים מיום סיום תקופת העסקתו החוקית האחרונה בישראל של העובד הזר שמבקשים להאריך את רישיונו", ואם התקיימו תנאים נוספים המפורטים בסעיף, שגם הם הוספו במסגרת תיקון מס' 32, ואינם עומדים לבחינה בהליך דנן.

10. הצדדים לפנינו חלוקים אפוא בשאלת פרשנות ההסדר שמגביל את התקופה להגשת בקשה להארכת רישיונות בענף הסיעוד לפי סעיף 3א(ב)(1) – אם מדובר בהסדר שלילי כגישת הרשות, או אם – כפי שמצא בית המשפט לעניינים מינהליים – אין בהסדר זה כדי לשלול סמכותו של השר להאריך את המועד להגשת בקשות כאמור. כבר"ם 901/14 עבוד נ' עיריית חיפה (6.7.2014) (להלן: עניין עבוד) נדרש בית משפט זה לשאלת סמכותו של מנהל הארנונה – גוף מינהלי (להבדיל מגוף מעין-שיפוטי) – להאריך מועד להגשת השגה, וקבע כי ראוי להכיר בסמכות כזו, על מנת לאפשר לגוף המינהלי להעניק לציבור שירות מיטבי וכן כדי לחזק את אמון הציבור ברשויות, שאלו לא מפעילות סמכותן בשרירות לב (שם, פסקה 29). במישור הפורמאלי עמד בית משפט זה על כך שעיון לסמכות האמורה נלמד מסעיף 17 לחוק הפרשנות, הקובע כי הסמכה לדון או להכריע בעניין מסוים משמעה גם הסמכה לקבוע נהלי עבודה וסדרי דיונים לשם כך, כל עוד אלו לא נקבעו בחיקוק (ראו שם, פסקאות 29-31). קביעות אלו יפות גם לבחינת סמכות שר הפנים בעניינו, וכפי שאראה מסקנה זו נובעת הן מלשון החוק, הן מתכליותיו.

11. בפתח הדברים אומר כי איני סבור כי לשונו של סעיף 3א(ב)(1) מלמדת כי לפנינו הסדר שלילי, קרי: הסדר ממצה בדבר סמכותו של השר להאריך את המועד להגשת בקשה להארכת רישיונו של עובד זר לפי הסעיף, בדרך של שלילתה. כפי שציין בית משפט זה בעניין ממן "אם נקב המחוקק במועד ולא התייחס לשאלה האם ניתן להאריכו, אין הדבר מלמד כי כוונתו הייתה ליצור הסדר שלילי בשאלת ההארכה [...] דברים אלו

ישימים הם כאשר החוק שותק בשאלה האם ניתן להאריך את המועד" (רע"א 4990/05 ממן נ' עיריית הרצליה, פסקה 19 (7.10.2009) (לעיל ולהלן: עניין ממן); ראו גם עניין עבוד, פסקה 34; רע"א 1015/01 בן ארצי נ' מדינת ישראל, פסקה 57 (11.5.2011) (להלן: עניין בן ארצי); בר"ם 2340/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון נ' וכט, פ"ד נז(3) 385, 396-397, 403 (2003) (להלן: עניין וכט); וסב"א (ארצי) 62655-11-14 הסתדרות העובדים הלאומית – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פסקה 82 (27.11.2016) (להלן: עניין עמישב)). כך ככלל וכך גם בענייננו. כל שמורה סעיף 3א(ב1) הוא כי אחד התנאים להארכת הרישיון המבוקשת על ידי שר הפנים הוא כי הבקשה להארכת רישיון תוגש בתוך תקופה של 90 ימים מיום סיום העסקתו החוקית האחרונה של העובד הזר בישראל. הסעיף לא כולל כל מגבלה על סמכותו של השר להאריך את המועד להגשת בקשה כאמור, משיקולים מתאימים.

12. ומלשון החקיקה לתכלית החקיקה. להשקפתי הפרשנות שניתנה על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה, בעוד שהפרשנות לה טוענת הרשות לא מתיישבת עם סוג המאטריה הפרטנית שאליה משתייך ההסדר דנן, שנועד ליתן מענה למצוקתם של מטופלים סיעודיים במקרים מיוחדים וחריגים, שנזקקים להארכת רישיון של עובד זר. הכרה בסמכות השר להאריך את מועד הגשת הבקשה במקרים הראויים תגשים בצורה טובה יותר את התכלית שלשמה נחקק סעיף 3א(ב1) לחוק הכניסה לישראל. כפי שציינתי בעניין רביד, ההסדר שנקבע בסעיף זה "מציב במרכזו את אנושיותו ואת כבודו של המטופל הסיעודי, ונועד להבטיח את ערכי שלמות גופו ונפשו. הסעיף מכיר בכך כי במקרים מסוימים, קשים על פי טיבם, ניתוק הקשר בין המטופל לבין העובד הזר המטפל בו עשוי כשלעצמו לפגוע במטופל ולהגדיש את סאת הסבל שבה מצוי המטופל ממילא [...] לכן גם נקבע כי במקרים מתאימים ניתן יהיה להתיר את המשך הקשר הטיפולי, גם במחיר של המשך שהייתו של העובד הזר בישראל מעבר לתקופת העסקה המרבית" (ההדגשה במקור – ע' פ'; שם, פסקה 22).

13. דווקא משום החשיבות הרבה שיכולה להיות להחלטה בדבר המשך שהייתו של עובד זר פלוני בישראל עבור המטופל הסיעודי, ובנתון לכך שמלכתחילה נועד סעיף 3א(ב1) לתת מענה למקרים הומניטריים מיוחדים, דומה שקשה להלום תוצאה שלפיה לא יהיה לשר שיקול דעת בהחלטה אם לאפשר הגשת בקשה להארכת רישיון כאמור בתקופה החורגת מהמועד הקבוע בחוק. יש לזכור כי עסקינן בתנאי סף לדיון בבקשה המוגשת למענו של מטופל סיעודי – בעניין הקשור קשר הדוק להגנה על כבודו ורווחתו. קביעת סדר מועדים קשיח שאינו מאפשר מענה מותאם לאילוצים וצרכים חריגים שנסיבות החיים מביאות עמן, פוגעת ביכולתו של שר הפנים להפעיל סמכותו באופן

ראוי, וחוטאת לתכלית ההומניטרית המובהקת שלשמה נחקק הסעיף (וכפי שעולה מן הרקע שתואר – המקרה שלפנינו, הוא שיוכיח; ראו והשוו עניין עבוד, פסקה 29; עניין ממן, פסקה 20; עניין בן ארצי, פסקה 56; ראו גם פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בעת"ם (מינהליים י-ם) 52167-12-11 דרוטמן נ' האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות (29.2.2012) (להלן: עניין דרוטמן)).

14. עוד אציין כי לא שוכנעתי כי טענותיה של הרשות לגבי השיקולים התומכים בהגבלת מסגרת הזמנים להגשת בקשות מן הסוג דנן מצדיקות שלילתה של סמכות השר להאריך את מועד הגשת הבקשה במקרים מתאימים, וכפי שציין בית המשפט לעניינים מינהליים – אלו יכולות לבוא על פתרון במישור שיקול הדעת. כפי שפורט בטיעון מטעמה, עמדתה של רשות האוכלוסין היא כי לאחר חקיקת סעיף 3א(ב1) לחוק, הוגשו לוועדה המייעצת אלפי בקשות והעומסים שנוצרו פגעו בעבודתה. על רקע מציאות זו נדרש תיקונו של הסעיף במטרה לקבוע מנגנון קשיח שיבטיח שרק בקשות הומניטריות חריגות יובאו לבחינת הוועדה, בין היתר באמצעות תנאי סף התוחם באופן ברור את מועד הגשת הבקשות. עוד נטען כי הסעיף נועד לתמרץ עובדי סיעוד זרים להתמיד בעבודתם אצל המטופל שאצלו שובצו – גם אם מדובר במטופלים סיעודיים קשים שדורשים עבודה מאומצת – וכן למנוע התגבשותם של קשרים ארוכים ומעמיקים שיעמידו את המדינה בפני עובדה מוגמרת לגבי צרכי המטופל בהעסקת העובד הזר הספציפי.

15. ואכן, בגדרי תיקון מס' 32 הוסיף המחוקק תנאי סף שונים להארכת הרישיון מטעמים הומניטריים ובהם למשל כי העובד התמיד לפחות שנתיים אצל מטופל סיעודי אחד במסגרת תקופת העסקתו החוקית (לפי ההנחיות שניתנו לעניין זה) או כי ההעסקה האחרונה של העובד קודם הבקשה הסתיימה בעקבות פטירת המטופל או מעבר קבוע לבית אבות (וראו גם סעיף ג.2(5) לנוהל 5.3.0006 "הוועדה המייעצת לשר להארכת רישיונות ב/1 בענף הסיעוד" (22.1.2019) (להלן: נוהל הוועדה המייעצת); ואולם תנאים אלה לא יחולו כאשר המבקש הוא אדם בעל נכות קשה וחריגה במיוחד, שהוא מתחת לגיל פרישת חובה, ראו סעיף 3א(ב1)(א1) לחוק). לצד מגבלות אלו, אשר כפי שצוין בנוהל הוועדה המייעצת – נועדו לעודד עובדי סיעוד זרים להתמיד בעבודתם אצל המטופלים הסיעודיים, נקבעה גם המגבלה על מועד הגשת הבקשה (וראו סעיף ג.2(3) לנוהל הוועדה המייעצת). אכן, איני ממעיט מהחשיבות שבקביעת מסגרות זמנים ברורות להגשת בקשות מן הסוג דנן, בין היתר כדי להקל על סדרי עבודתה של הוועדה ולאפשר לה לבצע את תפקידה בבחינת המקרים המורכבים שאותם היא נועדה לשרת. ברם,

כאמור, הגשמתה של תכלית זו אינה מחייבת שלילה מוחלטת של האפשרות להאריך את המועד שנקבע בסעיף. כך, במסגרת הפעלת שיקול הדעת המסור לשר להאריך את מועד הגשתה של בקשה לפי סעיף 3א(ב)(1), יהיה הוא רשאי להתחשב בשיקולים שונים שיכולים להיות רלוונטיים להכרעה, ובהם – מבלי למצות – מידת האיחור, הסיבה לו, מורכבות ענייניו של המטופל הסיעודי והתכלית האסדרתית הרחבה העומדת ביסודו של סעיף 3א(ב) (עניין רביד, פסקה 17; ראו גם הפירוט בסעיפים 19 ו-21 לפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים).

16. בהקשר זה יש להעיר, כי הרשות הציגה בטיעוניה חשש שלפיו הכרה בסמכות להאריך מועד של בקשות מן הסוג דנן תביא לכך שלפני הוועדה המייעצת תוצג עובדה מוגמרת של עובדים זרים אשר עד להגשת הבקשה – האריכו את שהייתם הלא חוקית בישראל ועבדו בעבודות שאינן מתחום הסיעוד, או החליפו עבודות ו"בררו" מטופלים על פי דרגת הקושי של הטיפול בהם. סבורני כי גם בחשש זה – שניתן לו מענה גם באמצעות תנאי סף אחרים שהוספו בתיקון מס' 32 שעליהם עמדתי – אין כדי לשנות ממסקנתי לעיל, והוא יכול לקבל מענה באמצעות קביעת אמות מידה מתאימות לטיפול בבקשות שהוגשו תוך חריגה מהמועד.

17. מכאן לטענת הרשות כי קביעת קריטריונים (קשיחים ככל שיהיו) לגבי האפשרות להאריך את מועד הגשת הבקשות מכוח סעיף 3א(ב) "תביא בהכרח למצב הדברים שהיה קודם לתיקון 32, ושוב תוגשנה אלפי בקשות (והפעם בקשות להארכת מועד) תוך שכולן מציגות טענות הומניטריות קשות ומורכבות" (סעיף 72 לבקשת הרשות לערער). כבית המשפט לעניינים מינהליים, אף אני איני סבור כי שיקול זה – אשר מוגבל בשלב זה לספקולציה בדבר כמות הבקשות להארכת מועד שיופנו בעתיד לרשות – ראוי שיקבל משקל מכריע במקרה דנן, נוכח ההיבט ההומניטרי המונח על הכף, שעל חשיבותו כבר עמדנו (וראו מקל וחומר ההכרעות בעניין עבוד; עניין וכט; עניין בן ארצי; עניין עמישב; עניין דרוטמן).

18. לסיכום, פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים יעמוד בעינו. סעיף 3א(ב)(1) לחוק הכניסה לישראל לא שולל את סמכותו של השר להאריך את המועד להגשת בקשה להארכת רישונו של עובד זר מטעמים הומניטריים מיוחדים מעבר לתקופה שנקצבה בו, במקרים המתאימים לכך. השר יהיה רשאי לקבוע אמות מידה להפעלת הסמכות, באופן שיעלה בקנה אחד עם תכליות סעיף 3א(ב) לחוק ובכלל אלה

– התכלית ההומניטרית שעניינה מתן מענה לצרכיהם של מטופלים סיעודיים במקרים מורכבים ומיוחדים.

למותר לציין, בהמשך להודעת הרשות מיום 19.12.2019, כי אין באמור בפסק דיננו כדי להביע עמדה לגבי ההחלטה הפרטנית של הוועדה המייעצת בבקשת המשיבים להארכת מועד, וטענות הצדדים בנושא זה שמורות להם.

הערעור נדחה. הרשות תישא בהוצאות המשיבים בסכום כולל של 7,000 ש"ח.

ניתן היום, ג' בטבת התש"ף (31.12.2019).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט