

בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

המערערת: זנן אמון, נושאת דרכון הפיליפינים מס' ...

ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 03-5608185 ; פקס : 03-5608165

- נ ג ד -

המשיב: שר הפנים

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

עיקרי טיעון מטעם המערערת

בהתאם להחלטות כב' הרשם מיום 22.7.2009 ומיום 22.9.2009 מתכבדת המערערת להגיש את עיקרי טיעונה. בית המשפט הנכבד מתבקש לבטל את פסק דינו של בית המשפט קמא, ולהורות למשיב ליתן למערערת רישיון לישיבת קבע בישראל. לחלופין מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב לקבוע מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדה של המערערת בישראל באופן קבוע, לפיו יינתנו למערערת רישיונות ישיבה ארעיים בישראל, שיחודשו מעת לעת, עד למתן רישיון לישיבת קבע בישראל.

רקע ותמצית הטענות

1. המערערת היא אישה בת 46, השוהה בישראל מעל לעשרים שנים. היא הגיעה לישראל **כזין** מן הרפובליקה של הפיליפינים בחודש ינואר 1989. מאז הגיעה שהתה בישראל **כזין** ומשך שבע עשרה שנים עבדה בישראל ברישיון **כזין**. המערערת טיפלה ב [REDACTED] ז"ל, וסעדה אותו עד שהלך לעולמו. לאחר מכן טיפלה המערערת באלמנתו של [REDACTED] ז"ל, גב' [REDACTED] ז"ל, וסעדה אותה בנאמנות עד שהלכה גם היא לעולמה בשנת 2006. לאחר מותה של גב' [REDACTED] ז"ל פקע תוקף רישיון הישיבה של המערערת בישראל, והמשיב מאן לחדשו. המערערת **הקדימה** והגישה בקשה לרכוש רישיון לישיבת קבע בישראל. המשיב דחה את בקשתה של המערערת, והורה לה לצאת את ישראל. על החלטה זו הוגשה העתירה לבית המשפט קמא.
2. בעתירה לבית המשפט קמא עמדה המערערת על כך, שאת מיטב ומירב שנותיה הבוגרות נתנה בישראל, תוך תשלום מחיר אישי ורגשי שאין לו שיעור. היא הגיעה לישראל בצעירותה, והקדישה שנים ארוכות מחייה לטיפול סיעודי בבני הזוג [REDACTED] ז"ל. היא לא זכתה להקים משפחה משכלה, ואין לה ילדים. אין לה בית משלה בפיליפינים, וקשריה עם בני משפחתה, המתגוררים בפיליפינים, התרופפו עם השנים. כל חבריה ומכריה של המערערת חיים בישראל. ישראל הפכה ביתה ומרכז חייה. חרף זאת, לדידו של המשיב, המערערת עשתה את שלה, והיא יכולה ללכת. החלטתו של המשיב פוגעת בכבודה של המערערת. היא נגועה בניצול ואינה מוסרית. היא מתעלמת מן המציאות, שנוצרה עם השתקעותה של המערערת בישראל; מתרומתה הייחודית של המערערת משך שנים

בישראל; ומן ההשלכות, שתהיינה לגירושה של המערערת לפליפינים לאחר שנים כה ארוכות. החלטה פוגענית, משפילה ואסורה זו אינה יכולה לעמוד.

3. בפני בית משפט קמא הובאו נתונים על כך, שלגישה של מדינת ישראל ביחס למהגרות ולמהגרי עבודה, שהשתקעו במדינה לאחר שנים ארוכות של ישיבה ועבודה כדין, אין אח ורע במדינות העולם הראשון, הקולטות הגירת עבודה ומתמודדות עימה שנים ארוכות מישראל ובהיקפים גדולים ורחבים מאלה שבישראל, וכי כל מדינות המערב הכירו זה מכבר בזכותם של מהגרות ושל מהגרי עבודה לרכוש מעמד של קבע – תושבות ואף אזרחות – לאחר שנים של ישיבה כדין.

4. חרף כל אלה לא מצא בית המשפט קמא הנכבד כל פסול בהחלטת המשיב. בית המשפט קמא קבע, כי למשיב שיקול דעת רחב בעיצוב מדיניותו, וכי אין כל דבר חקיקה המחייבו להקנות למערערת מעמד. בית המשפט קמא הנכבד פסק עוד, כי המערערת נותרה בארץ תקופה ממושכת "על פי רצונה והסכמתה", ומשום כך טענותיה של המערערת "מקוממות" ויש בהן "משום עזות מצח וכפיות טובה", ש"הרי איש לא כפה את שהייתה בארץ", ו"איש לא מנע ממנה להישאר במולדתה וארץ אזרחותה". בית המשפט קמא הנכבד לא הזכיר בפסק דינו את הוראות המשפט המשווה. חרף הנתונים שהובאו בפני בית המשפט קמא הנכבד על ידי המשיב, ולפיהם **מספר עובדי הסיעוד הנמצאים בישראל ברישיון מעל ל-17 שנים, כמו המערערת, הינו 22 בלבד** (ומספרם של עובדי הסיעוד השוהים ברישיון מעל 10 שנים הוא 724 בלבד), פסק בית המשפט קמא הנכבד, כי קבלת העתירה "תביא לבקשות דומות של אלפי שוהים זרים בתחום הסיעוד השוהים בארץ תקופות ארוכות, אשר יהיה קשה, ואף בלתי אפשרי", כדברי בית המשפט קמא הנכבד, "לסרב להם בשל התקדים שיווצר".

5. בכל אלה, בכל הכבוד, שגה בית המשפט קמא. הדין בישראל מעניק למשיב שיקול דעת רחב ומתיר לו להסדיר את מעמדה של המערערת. בהפעילו את שיקול דעתו על המשיב לאזן, לצד שיקולי הגירה כלליים, את זכויותיה של המערערת ואת נסיבות עניינה. בית המשפט קמא, בכל הכבוד, נתן משקל מכריע להנחת היסוד של המשיב, לפיה המערערת באה לישראל באופן זמני ולתכלית אחת ויחידה: לעבוד. לפי הנחה זו, משעה שהמערערת "בחרה" לבוא לישראל כ"עובדת זרה", הסכימה מכללא למחול על זכויותיה ולשהות בישראל באופן זמני (ואפילו תתארך זמניות זו על פני שבע עשרה שנים), ועל יסוד הסכמתה זו עליה לעזוב את ישראל מיד עם סיום עבודתה לאחר שנים ארוכות. הנחה זו הינה משפילה, נצלנית, בלתי מוסרית ובלתי חוקית. מכאן הערעור.

פירוט הטענות

"לא יהיה זה מוסרי אם ננסה למנוע מכל אדם שהוא, בן כל ארץ שהיא, ויהיו מוצאו ודתו אשר יהיו, חלק בהישגים שלנו. כי אנחנו עומדים על כתפיהם של עמי-תרבות אחרים. כשבא אדם ומתחבר אלינו, ומודה במשטר החברתי שלנו, ונוטל על עצמו את חובות קהלנו, מן הדין שיהנה גם מכל הזכויות שלנו. כל אשר לנו, בא לנו הודות להכשרת קרקע שנעשתה בידי אחרים. לכן מן הדין הוא שנפרע את חובנו. ואת זאת אפשר לעשות בדרך אחת בלבד: בדרך הסובלנות הנעלה ביותר. סיסמת הבחירות שלנו צריכה להיות, עתה ולעולמי-עד: 'בן אדם, אחי אתה!'"

(בנימין זאב (תיאודור) הרצל, "אלטנוילנד" (מגרמנית: שמואל שניצר, הוצאת חיפה 1961))

6. דומה, כי בשעה שנתקבל חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – חוק הכניסה לישראל) לא שיוו פרנסי המדינה ומחוקקיה בנפשם, כי מהגרות ומהגרי עבודה מן הפיליפינים יטפלו לימים בקשישי ישראל. ספק אם שיוו לנגד עיניהם, כי עשרות רבות של נהלים ייצקו תוכן להוראות הכלליות שבחוק הכניסה לישראל, וייצרו,

הלכה למעשה, את מדיניות המעמד בישראל באשר למי שאינם יהודים. עם זאת, מעולם לא נפסק, כפי שפסק בית המשפט קמא הנכבד, כי "דלותו" של חוק הכניסה לישראל חוסמת את המשיב מפני הפעלת שיקול דעתו ומפני קביעת הסדרים להסדרת מעמדו של מאן דהוא, וכי עניין זה הוא למחוקק לענות בו. נהפוך הוא – בית המשפט פסק, כי יש סינכרוניזציה בין חוק הכניסה לישראל לבין מציאות החיים, ואלה מתאימים עצמם זה לזה (ראו: בג"ץ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה, פ"ד מב(2) 430, 424 (1988) (להלן – עניין עווד)). קבלת עמדתו של בית המשפט קמא הנכבד בהקשר זה משמעה, כי כל עשרות ההסדרים, שקבע המשיב לפי חוק הכניסה לישראל במהלך השנים, נקבעו בחוסר סמכות, ואף כי כל ההסדרים שקבע המשיב (או שהתרשל מלקבוע) ונדונו בבית המשפט במהלך השנים – נדונו בחוסר סמכות. לא היא: "זהו כוחו של חוק חרות – המדבר לא בלשון קזואליסטית כי אם בלשון נורמטיבית – שהוא יוצר בזה כלים אשר יכולים להכיל גם תוכן שעדיין לא היה בנמצא בשעת מתן החוק." (בג"ץ 65/51 ז'בוטינסקי נ' מדינת ישראל, פ"ד ה(2) 811, 801 (1951)).

7. אכן, בראשית המאה ה-21 חיים בישראל בני אדם שאינם יהודים, ומי מהם שזכאי למעמד בישראל – מעמדו מוסדר מכוח הוראות סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל (ראו: ע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (פסק דין מיום 16.3.2008), סעיף 5 לפסק הדין (להלן – עניין אורן)). כך נוהג המשיב בכל אלה שהזכרנו וברבים אחרים, ובניגוד לקביעתו של בית המשפט קמא הנכבד, אין לעובדה זו דבר עם חוק השבות, התשי"ב-1950 ועם הסדרת מעמדם של צאצאים לאזרחים ישראלים מכוח זיקת הדם, לפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952. בניגוד לקביעתו של בית המשפט קמא הנכבד, אין בהקניית מעמד של קבע על פי הוראות חוק הכניסה לישראל לחתור תחת חוק השבות או תחת חוק האזרחות, ואף לא תחת הסדרים אחרים, הקבועים בחוק הכניסה לישראל (ראו בעניין זה: עניין אורן, סעיפים 14-15 לפסק הדין). אין דבר בדין הישראלי האוסר על המשיב להפעיל את שיקול דעתו ולהסדיר את מעמדה של המערערת בישראל באופן קבוע (שם).

8. חוק הכניסה לישראל אינו מטיל, לכאורה, כל מגבלה על שיקול דעתו של המשיב במתן רישיונות לישיבת קבע בישראל. החוק אינו קובע קריטריונים למתן רישיונות אלה או לסירוב לתת אותם. השאלה אפוא אינה, האם קיימת חובה חקיקתית מפורשת להעניק למערערת מעמד בישראל. השאלה היא כיצד על המשיב להפעיל את סמכות הרשות ואת שיקול הדעת שניתנו לו. אין מחלוקת, כי בהפעילו את שיקול דעתו רשאי המשיב לשקול שיקולי הגירה כלליים. ברם על המשיב לאזן שיקולים אלה עם שיקולים נוספים, ובהם זכויותיה היסודיות של המערערת ונסיבות עניינה. על המשיב היה לשקול את המציאות, שנוצרה עם השתקעותה של המערערת בישראל; את תרומתה הייחודית של המערערת משך שנים בישראל; ואת ההשלכות, שתהיינה לגירושה של המערערת לפליפינים לאחר שנים כה ארוכות. נבקש לעמוד להלן על תוכנם ועל היקפם של שיקולים אלה. הצטרפותם של השיקולים אלה לאלה תלמד, כי על המשיב להקנות למערערת רישיון לישיבת קבע בישראל.

9. ואולם, בטרם נפנה לבחון את השיקולים השונים, נבקש להקדים ולהצביע על ההנחה הפסולה, שביסוד החלטת המשיב (שבכל הכבוד, הנחתה גם את בית המשפט קמא הנכבד). המשיב אינו מייסד את החלטתו בנוגע למערערת רק על ההנחה השגויה, כי נתון לו שיקול דעת "בלתי מוגבל" בעניינים הנוגעים לכניסה לישראל ולהסדרת המעמד בה, וכי הוא פטור ממתן משקל לכל השיקולים הרלוונטיים. חמור מכך. להשקפתו של המשיב, שיקול דעת "בלתי מוגבל" זה אך מתעצם שעה שהדברים נוגעים למהגרי עבודה, שאת כניסתם ואת ישיבתם בישראל אפשר, לשיטתו, להתנות בכל תנאי. על פי הנחת יסוד פסולה זו, המערערת באה לישראל באופן זמני ולתכלית אחת ויחידה: לעבוד. לשיטת המשיב, כשבחרה המערערת לבוא לישראל כ"עובדת זרה", הסכימה מכללא לשהות

בישראל באופן זמני, ומכאן שעם סיום עבודתה עליה לעזוב את ישראל על פי הסכמתה זו. הנחה זו הינה בלתי מוסרית ובלתי חוקית, ונבקש להקדיש לה מספר מלים בראשית דברינו.

על הבחירה, על ההסכמה ועל הניצול: ההנחה הפסולה שביסוד החלטת המשיב

"הכושי עשה את שלו, הכושי יכול ללכת." (פ' שילר "קשר פיאסקו בגנואה" (1783))

10. מדינת ישראל, מבחירתה שלה, החליטה לבסס את ענף הסיעוד על כוח העבודה של מהגרות ושל מהגרי עבודה. כניסתם של מהגרי עבודה לישראל לשם עיסוק בתחום הסיעוד אינה לשם מילוי מחסור זמני, אלא לשם איוש קבוע של ענף זה. גם כאשר הוחלט במהלך השנים לצמצם את מספר מהגרי העבודה בישראל, החלטה זו במפורש לא הוחלה על ענף הסיעוד ומעולם לא נקבעו מכסות להעסקת מהגרי עבודה בענף זה (ראו: דו"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (משרד האוצר, אוגוסט 2004), עמ' 25; דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת ענף הסיעוד (משרד האוצר, ספטמבר 2006), עמ' 2; דו"ח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים (משרד ראש הממשלה, ספטמבר 2007), עמ' 53).

11. מהגרי העבודה העוסקים בסיעוד משמשים כמטפלים אישיים עבור קשישים ועבור אנשים בעלי מגוון מוגבלויות, הזקוקים להשגחה או לעזרה בחיי היומיום. במקרים רבים, כמו בעניינו, מצבם הקוגניטיבי או הפיזי של המטופלים עשוי לתבוע השגחה רצופה במהלך כל שעות היממה, מגורים בבית המעסיק ושהות אינטנסיבית במחיצתו. המשרות בענף הסיעוד, שאותן מזמינה מדינת ישראל מהגרות ומהגרי העבודה לאייש, הן עבודות בעלות מיצב נמוך, המשתייכות למגזר "השניוני" של שוק העבודה. מגזר זה כולל בעיקר עבודות כפיים בלתי מקצועיות, שזנחו בידי כוח העבודה. משום כך, גם תמריץ כספי לא יניע בדרך כלל את האוכלוסייה המקומית לעבוד בעבודות "הנחותות", המוצעות בשוק עבודה זה. ואולם, חרף דברים אלה, הבאתם של מהגרי העבודה לישראל להשתלב בענף הסיעוד עודנה נתפסת על ידי המדינה "... כפתרון זמני לבעיה זמנית" (א' קמפ ור' רייכמן "זרים" במדינה יהודית – הפוליטיקה החדשה של הגירה עבודה בישראל" סוציולוגיה ישראלית ג (תשס"א) 79, 88 (להלן – קמפ ורייכמן)).

12. נאמנה לתפיסתה, שלפיה ישיבתם של מהגרי העבודה בישראל נועדה להיות זמנית ולצורך עבודה בלבד, וכי יש למנוע בעדם מ"להשתקע" בישראל, מנהלת המדינה את מדיניותה ביחס למהגרי עבודה על בסיס הנחות תועלתניות, המביאות בחשבון אך ורק את התועלת, הצומחת לקהילה בישראל. לפי ההנחה, העומדת ביסוד גישה זו, למהגרי עבודה לא נתונה הזכות להיכנס לישראל ולעבוד בה, ולכן המדינה רשאית להתנות את הסכמתה לכניסתם בכל תנאי שבו תחפוץ, כולל תנאים, הפוגעים בזכויות האדם שלהם. לשיטת המדינה, מהגר העבודה, מצדו, יכול לשקול ולהחליט האם התנאים המוצעים נראים לו, ולגבש בהתאם החלטה ביחס לרצונו לבוא לישראל. עצם נכונותו של מהגר העבודה לבוא לישראל מעידה, כי הוא מקבל על עצמו את התנאים שקבעה המדינה ומסכים להם (ג' מונדלק "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית והדפיציט הדמוקרטי" עיוני משפט כ"ז (תשס"ד) 423, 427-429 (להלן – מונדלק)).

13. אין מחלוקת על כך, שמהגרי עבודה באים לישראל על מנת לעבוד ולהשתכר בה. אך מהגרות ומהגרי העבודה אינם רק "עובדים", אלא בני-אדם. אנשים ככל האנשים, בעלי נטיות, שאיפות, רגשות וצרכים. כל תפיסה אחרת הינה בלתי קבילה לחלוטין מבחינה מוסרית, ועומדת בניגוד חריף לתפיסתו הבסיסית של המשפט, שלפיה כוח

העבודה של העובד אינו ניתן להפרדה מהעובד עצמו. למרבה הצער, המדינה אינה שותפה למושכלות יסוד אלה, וטועה לחשוב, כי היא יכולה "לייבא" לישראל "כוח עבודה", אך לא את האנשים העובדים.

14. עמדתה של המדינה מצערת במיוחד, משום שכיום שוב אין מחלוקת, כי שיקול דעתה של המדינה בהחליטה באלו תנאים היא מבקשת להתנות את כניסתם של מהגרי עבודה לישראל אינו מוחלט, ממש ככל שיקול דעת שלטוני אחר, ולא כל תנאי יהיה קביל במסגרתו. בעניין קו לעובד פסק בית המשפט הגבוה לצדק, כי "הסדר הכבילה למעסיק", המייסד עצמו על כבילת מהגר העבודה בישראל למעסיק ספציפי, וכורך את ניתוק יחסי העבודה באובדן המעמד בישראל, אינו חוקי על רקע פגיעתו בזכויותיהם של מהגרי העבודה. המשיב ביסס את הסדר הכבילה על יסוד "הסכמתם" של מהגרי העבודה להגיע לישראל בתנאים אלה, ועל יסוד שיקול הדעת הרחב בחוק הכניסה לישראל, להתנות את אשרת הכניסה ואת רישיון הישיבה, הניתנים למי שאינו ישראלי, בתנאים. בית המשפט דחה גישה בלתי מוסרית ובלתי חוקית זו מכל וכל: "הפרטים שעל עניינם נסבה העתירה שבפנינו – העובדים הזרים – הוזמנו בידי המשיבים להגיע לישראל ולעבוד בה, באותם ענפי-משק שסברו כי העסקתם בהם נחוצה. הכל יידעו מה טעם עומד ביסוד הגעתם הנה – והיא עובדת היותם נכונים לעבוד בעבודות קשות, שזנחו בידי כוח-העבודה המקומי, בעבור שכר מועט, ללא תנאים סוציאליים, ולעתים בתנאי העסקה פוגעניים ממש. זהו עיקר ה'איטרקטיביות' הגלום בהעסקתם. אך אל לה למצוקתם של עובדים אלה מלהפוך עבורנו קרדוס לחפור בו. חלילה לנו מהפיכת עוניים מנוף לפגיעה בלתי-מבוקרת ובלתי-מידתית בזכויות-יסוד." (בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 30.3.2006), סעיף 64 לפסק דינו של השופט לוי (להלן – עניין קו לעובד)). ועוד: "אני נכון להניח כי העובדים הזרים - רוב שבהם - נכונים לשאת את הפגיעה בכבודם ובחירותם; וגם אם אין הם מקבלים פגיעה זו באהבה, מקבלים הם אותה בהכנעה שבדלית-ברירה. אפשר אף כי דרך חיים זו היא הנורמה המקובלת במקומותיהם, ומכל מקום מקבלים הם עליהם את גורלם ובלבד שיוכלו לשלוח למשפחותיהם את המנה החודשית לקיומן. ואולם גם אם נכונים הם העובדים הזרים להיכנע לגורלם, אנו לא נסכים כי תופעת הסדר הכבילה תמשיך ותשרור בקהלנו... יש זכויות שנועדו להגנתו של עובד, וגם אם ירצה בכך, אין עובד רשאי ויכול לוותר עליהן. תקנת הציבור אוסרת עלינו להכיר בויתור." (עניין קו לעובד, סעיפים 6-5 לפסק דינו של המשנה לנשיא (בדימ') חשין).

15. מלים אחרות: "הבחירה" היא בידיה של מדינת ישראל. מדינת ישראל ריבונית לעצב לה מדיניות הגירה. משמעות הדברים, כי מדינת ישראל ריבונית לבחור בין הבאתם והעסקתם של מהגרות ושל מהגרי עבודה לבין "סגירת השמיים". היא רשאית לשקול שיקולי "רווח והפסד" שבהגירת עבודה, ולהביא את ריבונותה לידי ביטוי בברירה שבין הסתמכות על הגירת עבודה לבין הסתמכות על כוח העבודה המקומי. לריבונות המדינה יש משקל מכריע בשלב הכניסה לארץ, ואולם לאחר שהתירה המדינה את כניסתם של מהגרות ומהגרי העבודה והקנתה להם רישיונות ישיבה ועבודה, באה הריבונות לכלל מיצוי. מדינת ישראל אינה רשאית לשוב ולגייס את "ריבונות המדינה" כדי לפגוע באופן אנוש במהגרות ובמהגרי העבודה, וזאת רק משום ש"התועלת" שציפתה להפיק מהעסקתם בישראל "קטנה" עם מימוש זכויותיהם היסודיות. שימוש ב"ריבונות המדינה" כדי לחייב מהגרות ומהגרי עבודה לוותר על זכויותיהם עומד בניגוד גמור להלכה שנפסקה בעניין קו לעובד. אף הנשיאה ביניש העירה בהקשר זה בעניין אחר: "... אותה תפיסה גורפת הבאה לידי ביטוי בטיעוני המדינה, לפיה מכח ריבונותה לא מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד. דבר יום ביומו באים בפנינו ענייניהם של זרים אשר זכויותיהם הבסיסיות נפגעות... בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם ומדינות רבות כאשר הן דנות בהגבלות על הגירה מתמודדות עם בעיות הכרוכות בזכויותיהם של

הבאים בשעריהן. שהייתו בישראל וזכויותיו של הזר נבחנות, איפוא, בהתאם לנסיבות עניינו הקונקרטיים." (עע"ם 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ (פסק דין מיום 11.8.2009)).

16. אכן, אף המערערת "בחרה" לעבוד בישראל. ברם, "בחירתה" של המערערת לעבוד בישראל כ"עובדת זרה" בתחום הסיעוד, אינה מלמדת על "הסכמתה" מכללא לוותר על זכויותיה היסודיות. יתרה מזו, אף לו היתה המערערת מוסרת עם הגיעה לישראל או בכל שלב לשהייתה בה את "הסכמתה" המפורשת, לכך שלא תרכוש מעמד של קבע בישראל כתנאי לקבלת רישיון ישיבה ועבודה (כפי שדרש המשיב לחץ ממנה במסגרת הארכת רישיון ישיבתה בשנת 2002), הרי שלהסכמה שכזו, המבוססת על ניצול מצוקתה – אין תוקף (ראו והשוו: ע"א 2299/99 שפיר נ' חברת דיור לעולה בע"מ, פ"ד מה(4) 213, 232-233 (2001)).

17. המשיב לא הצביע ולו על שיקול אחד בגינו אין להקנות למערערת מעמד. המערערת אינה מסכנת את שלום הציבור או את ביטחונו, ואינה מסכנת את תרבותה של המדינה או את כלכלתה. היא חיה בקרבנו שנים רבות, ולמעשה, יכולה היתה להמשיך לחיות בקרבנו ולתרום מכושרה ומכישוריה עוד זמן רב, לו אך היתה הגב' ■ ז"ל מאריכה ימים ושנים. ואולם, כיוון שלשיטתה של מדינת ישראל המערערת אינה אלא צמיתה, השואבת את זכותה להתהלך בקרבנו אך ורק מקיומה של מעסיקתה, הרי שעם מותה של הגב' ■ ז"ל, אין עוד למערערת מקום בקהלנו. הא בהא תליא. מדינת ישראל, שהזמינה את המערערת לשמש בשירותים של שניים מאזרחיה הקשישים משך שנים והפכה את ישראל ביתה, נוהגת בה ככלי משומש שאין בו חפץ, ומורה אותה ללכת.

השיקולים שלא הובאו בחשבון: הקניית מעמד בישראל בגין ישיבה ארוכת שנים

"בְּאֶזְרַח מִמֶּנּוּ יִהְיֶה לָכֶם הַגֵּר הַגֵּר אֲתֶכֶם, וְאֶהְבֶּתְ לוֹ כְּמוֹנְךָ כִּי-גֵרִים הָיִיתֶם, בְּאֶרֶץ מִצְרָיִם." (ויקרא י"ט, ל"ד)

18. תושבות הקבע, כצורה הבסיסית ביותר של חברות מוסדרת במדינה, משקפת את הקשר החזק שבין האדם למדינה. המדינה היא הספק המרכזי (ולעתים היחיד) של שירותים ויתרונות רבים, הנחוצים לניהול תקין של החיים, והחברות בה היא גורם קרדינלי בקביעת רמת חייו של הפרט ואיכותם. שוויון בפני החוק, השתתפות פוליטית, הזכות לבריאות וכן הלאה – כולם שואבים את משמעותם המעשית מקיומה של תשתית חברתית-מדינית, המאפשרת אותן, מסגרת בתוכה עליהם להתממש ולקבל תוכן, ואשר מהווה כתובת לקובלנות על פגיעה בזכויות אלה כמו גם לתביעות לקבלן. מעמד של קבע במדינה טומן בחובו זכות לתעסוקה ונגישות לשירותי חירום ולמשאבים סוציו-אקונומיים (ראו: נ' כרמי הגבלות על הגירה: מדיניות הגירה בתורת הצדק הליברלית חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" (אוניברסיטת תל-אביב, 1999) עמ' 9-11, עמ' 66 (להלן – **כרמי**); יי זילברשץ "האזרחות: מהי ומה תהיה?" מחקרי משפט טז (תשס"א) 55, 60-61 (להלן – **זילברשץ**). ואולם, מעמד של קבע במדינה אינו רק סטטוס, המעניק יתרונות. התושבות, כצורה הבסיסית ביותר של חברות מוסדרת במדינה, היא מרכיב מכוון ומהותי של זהות אנושית וכבוד אנושי. היא מדגישה את השתייכותו של האדם, את הקשר שלו לקהילתו, את זיקתו לארץ מגוריו (Y. Zilbershats The Human Right to Citizenship (Ardsey,) New York: Transnational publishers, 2002), p. 113; וראו גם: **כרמי**, עמ' 49; **זילברשץ**, עמ' 63 ואילך).

19. שלל הזכויות והחובות, הנובעות מתושבות הקבע, הינו ביטוי להכרת המחוקק בהבדל המהותי בין מי שמוצא במדינת ישראל, מבחירה או מכורח, אתר עצירה זמני, לבין מי שמוצא בה אתר קבע להשתקע בו. מדובר בהבדל כמותי – פרק הזמן הארוך בו הוא שוהה בישראל, ואיכותי – ככל שאדם חי זמן רב יותר במדינה, כך מתרבות זיקותיו אליה ותחושת שייכותו אליה מתעצמת. עם חלוף הזמן הקשר הרגשי ותחושת השותפות בין הפרט לבין

המדינה ותושביה מתחזק, עד כי נוצרת סולידריות הדדית בינו לבנים: "רישיון לשיבת קבע – להבדיל ממעשה התאזרחות – הוא ייצור כלאים. מחד גיסא הוא בעל אופי קונסטיטוטיבי המעמיד את הזכות לשיבת קבע; מאידך גיסא הוא בעל אופי דקלרטיבי, המבטא את המציאות של ישיבת הקבע... אךן 'ישיבת-קבע' מעצם מהותה משמעותה מציאות חיים. הרישיון, משניתן, בא ליתן תוקף חוקי למציאות זו." (עניין עווד, בעמ' 433).

20. בפני בית המשפט קמא הובאו מבחנים בנוגע לניתוק זיקת התושבות מתחום דיני המעמד, הדין הסוציאלי והדין הפיסקאלי. בית המשפט קמא הנכבד לא הביאם בכלל חשבון. בכך, בכל הכבוד, שגה. בענייננו יש לגזור גזירה שווה מהמבחנים, אשר נקבעו בנוגע לניתוק זיקת התושבות של אנשים, אשר שהו מחוץ לישראל במשך תקופה ארוכה, לקביעת המבחנים, בהם נוצרת זיקת התושבות בישראל. מציאות החיים של המערערת – הישיבה ארוכת השנים בישראל, שהייתה הרצופה בישראל כדין, ההשתקעות במדינת ישראל וקביעת מרכז החיים בה, ההשתלבות במרקם התרבותי וזניחת הקשר ההדוק עם ארץ המוצא – כל אלה מלמדים על זיקת תושבות, המחייבת מתן רישיון לשיבת קבע, המבטא, כדברי בית המשפט את "המציאות של ישיבת הקבע".

21. מתן גושפנקא חוקית למציאות זו משליך באופן ישיר על מימוש זכויותיה של המערערת, והוא טומן בחובו מימד מוסרי בלתי מבוטל. יפים לענייננו דבריהן של קמפ ורייכמן: "... להשתתפותם של העובדים הזרים בחברה הישראלית יש השפעות לא רק על שוק העבודה, אלא גם על תחומים רבים נוספים. היות שהם חיים בתוך-תוכה של החברה 'המארכת', הם נהפכים לתושבים דה-פקטו. משמעות הדבר שהמדינה 'המארכת' אינה יכולה רק ליהנות מהשתתפותם בתהליך הייצור..." (קמפ ורייכמן, עמ' 87; וראו עוד: M. Walzer Spheres of Justice, A Defense of Pluralism and Equality (New York, 1983); זילברשץ, עמ' 78-79; מונדלק, עמ' 433-434).

22. יודגש, כי לגישתה הקיצונית של ישראל אין אח ורע בקרב מדינות העולם הראשון, בהן חיים ועובדים מהגרי עבודה. מדינות המערב, המאפשרות למהגרי עבודה להגיע אליהן, מביאות בחשבון, כי יהיו מהגרי עבודה ששהייתם תימשך לאורך שנים והם ישתקעו בהן. למהגרי עבודה אלה ניתנת האפשרות להפוך תושבי קבע ואף להתאזרח. בפני בית המשפט קמא נפרס בהרחבה הדין בארה"ב, בקנדה, באוסטרליה, בניו-זילנד באוסטריה ובשוויץ ובכל 27 מדינות האיחוד האירופי. מדינות אירופה, בדומה לישראל, קולטות מהגרי עבודה במעמד ארעי. ואולם, בניגוד לישראל, מאפשרות מדינות אירופה למהגרי העבודה לרכוש מעמד של קבע לאחר מספר שנות ישיבה בפועל. מדינות האיחוד האירופי, המתמודדות עם הגירה עבודה שנים ארוכות יותר מישראל ובהיקפים גדולים ורחבים מאלה שבישראל, השכילו להכיר במשותף בזכותם של מהגרות ושל מהגרי עבודה לרכוש מעמד לאחר שהשתקעו בהן. בשנת 2003 אימצה מועצת האיחוד האירופי דירקטיבה, הקובעת סטנדרט משפטי אחיד לטיפול במהגרות ובמהגרי עבודה בגין ישיבה ממושכת: Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (להלן – **הדירקטיבה**). המדינות החברות לדירקטיבה אימצו את הסטנדרטים הקבועים בה מתוך **כיבוד זכויות האדם של המהגרות והמהגרים** ותוך התחייבות לפעול **ללא הפליה** בין מהגרות ומהגרים (פרק המבוא לדירקטיבה). תכליתה של הדירקטיבה ליצור סטנדרט להסדרת מעמדם של מהגרות ומהגרי עבודה שחיים במדינות האיחוד האירופי כדין ובאופן ממושך (סעיף 6 לפרק המבוא). הדירקטיבה קובעת, כי מהגרות ומהגרים זכאים לרכוש תושבות לאחר חמש שנות ישיבה כדין (סעיף 4 לדירקטיבה). המעמד הוא קבוע (סעיף 8 לדירקטיבה). ליישומן של הוראות הדירקטיבה בעניינם של מהגרות ומהגרי עבודה לאחר ישיבה ממושכת כדין במדינות האיחוד השונות ראו: www.libertysecurity.org/article1930.html.

23. להוראות המשפט המשווה חשיבות מיוחדת, משום שהשתלשלות האירועים בישראל, שהביאה לגיוסם של מהגרי עבודה, וההשלכות של בואם לישראל משחזרות, כדברי קמפ ורייכמן בספרן עובדים וזרים, "את נסיוןן של מדינות מתועשות, אשר מאז מלחמת העולם השנייה... יזמו גיוס נרחב של מהגרי עבודה אל שוק העבודה שלהן. התפיסה שהנחתה לרוב את תכניות הגיוס הללו ראתה במהגרי עבודה 'בולמי זעזועים', שהממשלות משתמשות בהם כחלופה לעיצוב מחדש של מבנה הכלכלה והפוליטיקה... הנחת היסוד של מדינות אלה היתה כי בשל היות העובדים 'זרים' ניתן להביאם בשעת מחסור ולהיפטר מהם בתקופות של מיתון ואבטלה, מבלי לשלם את המחיר החברתי והפוליטי הכרוך בכך. אלא שהנחה זו לא עמדה במבחן המציאות... ההיסטוריה של הגירה העבודה במערב אירופה ובארצות הברית מלמדת שחלק מה'אורחים' הפכו לתושבי קבע, חרף התנגדותן של המדינות שהביאו אותם. כאשר העובד הארעי הפך לאורח של קבע עלתה באורח בלתי נמנע שאלת היחס בין תפקידם ושילובם של הזרים בשוק העבודה לשילובם בקהילה הפוליטית... זכורה אמירתו הנוקבת של הסופר והמחזאי השווייצר מקס פריש, שלפיה 'מדינות אירופה הביאו עובדים, אך קיבלו בני אדם'. אמירה זו ביטאה את חוסר יכולתן של מדינות אלה, אם הן חפצות להמשיך ולהיות דמוקרטיות, להפריד הפרדה מוחלטת בין 'העובד' לבין 'האדם המהגר'. בדיעבד התברר עד כמה מדויקת היתה אזהרתו של פריש, בבקשה לבטא את העוולות שהולידו התכניות ליבוא ארעי של מהגרי עבודה, ועד כמה היא משקפת את האיוולת הגלומה בהנחה שלפיה הדינמיקה החברתית שמארגנת את זרימת מהגרי העבודה זהה לזו המארגנת זרימה של סחורות. הלקחים מגיוס מהגרי עבודה במערב אירופה ובצפון אמריקה לא נעלמו מעיניהם של מעצבי המדיניות בישראל. אבל המודעות להם לא מנעה מאישים אלה להתפתות ולהעתיק מדיניות זו, אף בגרסה בעייתית יותר, למציאות המקומית. זאת, אכן, אחת הנקודות הראויות לציון בהקשר המקומי: תופעת הגירת העבודה התפתחה בישראל כמעין כרוניקה שסופה יודע מראש. ולא זו בלבד, אלא שבתוך פחות מעשר שנים הפך המונח 'עובדים זרים' לסמל להדרה, להשפלה ולניצול... זאת ועוד, דפוס הויסות שנבחר בישראל לגיוס מהגרי עבודה ולהסדרת העסקתם נזנח זה מכבר בחלק גדול ממדינות המערב הדמוקרטיות אשר מקיימות גיוס יזום של מהגרי עבודה, ונותר על כנו רק במדינות לא דמוקרטיות במפרץ הפרסי ובדרום-מזרח אסיה." (א' קמפ ור' רייכמן עובדים וזרים (מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, תשס"ח) 11-12 (להלן – קמפ ורייכמן, עובדים וזרים)).

24. מדינת ישראל אינה יכולה לטעון, אם כן, כי הסדרים אלה זרים לה, וכי לא נתנה עליהם את דעתה. בעקבות החלטה של ממשלת ישראל לבחון את מדיניות ההגירה מונתה על ידי שר הפנים בשנת 2005 ועדה מייעצת לבחינת מדיניות ההגירה, אשר התבקשה להציע מדיניות הגירה לישראל. בראש הועדה מונה לעמוד פרופ' אמנון רובינשטיין, וכחברים נוספים מונו: פרופ' רות לפידות, פרופ' שלמה אבינרי, פרופ' יפה זילברשץ ופרופ' אריאל בנדור. בחודש פברואר 2006 הגישה הועדה דו"ח הביניים, ובו המלצותיה לקביעת הסדרים שונים (על אימוץ המלצותיה של הועדה בעניין "הסדר הכבילה" על ידי בית המשפט הנכבד ראו: עניין קו לעובד, סעיף 38 לפסק דינו של השופט לוי). בין המלצותיה התייחסה הועדה לעובדים ותיקים, שהוהים בישראל שנים ארוכות, והמליצה מפורשות על "הענקת זכות לתושבות לעובדים ותיקים" כדלקמן: "חלק קטן מן העובדים שאינם תושבי המדינה, במיוחד בתחום הסיעוד, שהוהים בישראל כדן ומועסקים בה במשך שנים רבות. עובדים כאלה תרמו לישראל את מיטבם, התעררו בארץ ובחלקם אף הקימו בה את משפחתם. חלקם אף הגיעו לגיל שבו יקשה עליהם למצוא עבודה במדינת אזרחותם. הפקעת זכותם להתגורר ולעבוד בישראל וגירושם למדינת אזרחותם עלולים לגרום להם עוול, ויש בהם מידה של נצלנות וחוסר מוסריות. שיקולים אלה צריכים, כמובן, להכריע את הכף רק במקרים של שהייה חוקית ממושכת מאוד בישראל, להבדיל משהייה לא חוקית או שלא נמשכה שנים רבות, שלא תוכל להקנות זכות להמשיך לשבת בארץ. הוועדה ממליצה כי עובדים שאינם תושבי המדינה, ששהו

בה ברציפות כדין במשך 10 שנים לפחות, יהיו זכאים לקבלת מעמד של תושבי קבע. זכות זאת תורחב, במקרים המתאימים, גם לבני-הזוג ולילדים של העובדים. במקביל, עובדים ששהו בישראל שלא כדין במשך 15 שנים לפחות – לא יגורשו מהארץ. להמלצה זו תחולה אקטיבית, גם על עובדים המצויים בישראל כעת. "כלומר, בכל הכבוד לבית המשפט קמא הנכבד, לא עמדתה של המערערת הינה "מקוממת" "עזת מצח" ו"כפויית טובה". עמדתה של המערערת הינה עמדתה של הועדה לבחינת מדיניות ההגירה, שפעלה במסגרת משרד הפנים, על פי מיניו. ועדה זו היא שקבעה, כי מדיניות המשיב נצלנית, בלתי מוסרית וגורמת עוול.

25. המשיב, המבקש בהחלטתו נשוא הערעור לעצום עיניו להשתקעותה של המערערת בישראל, מודע, אם כן, לכך שישיבה ממושכת בישראל – ודאי ישיבה ארוכת שנים באישורה של המדינה – מלמדת על רכישת זיקת תושבות, ומחייבת הסדרת התושבות על דרך של מתן רישיון. הוא מודע לכך שהפקעת זכותה של המערערת להתגורר ולעבוד בישראל פוגעת בזכויותיה, גורמת לה עוול, נגועה בניצול ואינה מוסרית. המשיב אינו רק מודע לכך. הוא אף מכיר בכך. ראייה מפורשת להכרת המשיב בזיקה שנוצרת עם חלוף הזמן, משמשים התיקונים השונים, שנערכו בחוק הכניסה לישראל בשנים האחרונות. תיקון מס' 11 לחוק הכניסה לישראל משנת 2003 הגביל במסגרת סעיף 3א לחוק את משך העסקתם של מהגרי עבודה בישראל ככלל למשך חמש שנים. בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית חשף המשיב את עמדתו לגבי המועד בו נוצרת זיקת תושבות: "התקופה המרבית שנקבעה להארכה היא חמש שנים שכן ככלל, שהיית עובד בישראל מעבר לתקופה כאמור עלולה להתפרש כתושבות הלכה למעשה ולא כשהייה זמנית בישראל במסגרת של ביקור או עבודה." (הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 11), התשס"ג-2003, ה"ח הממשלה 592). ראוי להזכיר, כי במועד חקיקתו של תיקון מס' 11 לחוק הכניסה לישראל שהתה המערערת בישראל ארבע עשרה שנים! כלומר, כבר אז, לשיטתו של המשיב, זיקתה של המערערת לישראל היתה עובדה מוגמרת.

26. אכן, בהכניסו מהגרות ומהגרי עבודה לישראל אין המשיב מתכוון לאפשר את השתקעותם. משום כך בדרך כלל הוא נותן בידיהם רישיונות קצובים בזמן למספר שנים בודדות, ואינו מאריך ככלל את רישיונותיהם בחלוף חמש שנים. ואולם, אף שכוונתו של המשיב הינה זמנית, והגם אין הוא מתכוון לאפשר למהגרות ולמהגרי עבודה להשתקע ואינו רוצה בכך, הרי שכאשר רישיונות אלה מוארכים שוב ושוב מעבר לתקופה קצרה ומוגבלת ובמשך שנים, נוצרת, הלכה למעשה, תושבות. המשיב הודה בכך בפני בית המשפט בהליך שעניינו מניין פרקי ההעסקה של מהגרי עבודה בישראל והגבלתם לתקופה שלא תעלה על חמש שנים: "תכלית 'ספירת הזמן' כפי שהסביר המשיב היתה למנוע תקופה שיעלולה להתפרש כתושבות הלכה למעשה" (בר"ם 10948/08 קרואנט נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 31.12.2008), סעיף 3 לפסק הדין). כך הצהיר המשיב גם בהליך שעניינו סירובו להאריך את רישיונות הישיבה של מהגרי עבודה בענף הסיעוד, אף שטובתם של המטופלים הצריכה זאת: "הפיקוח על משך זמן שהייתו בארץ של בעל רישיון ביקור נועד למנוע מצב שבו, אף על-פי שמטרת הכניסה והשהייה בישראל היא זמנית, תיווצר, הלכה למעשה, תושבות בארץ, במקום שלא זו היתה מטרת הכניסה, וכאשר תושבות בפועל כזו סותרת את המדיניות הנקוטה בידי הרשות המוסמכת." (עע"ם 2190/06 מדינת ישראל נ' Bueno (פסק דין מיום 13.5.2008), סעיף 23 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (להלן – עניין Bueno)).

27. ואמנם, לצד הכרתו המפורשת של המשיב בכך שישיבה ממושכת הינה תושבות הלכה למעשה, הרי שגם התנהלותו מלמדת כל כולה על הכרה בכך. על מה מעידה דרישתו של המשיב, כי המערערת תחתום על מסמך, לפיו תעזוב את ישראל עם סיום עבודתה, אם לא על הבנתו, כי למערערת עילה לבקש לרכוש מעמד? אם אין למערערת כל עילה – אין שום צורך במסמך כאמור. מעצמה מלמדת התנהלות זו, כי המשיב ער לכך שהארכות

חוזרות ונשנות של רישיונה של המערערת, מדי שנה בשנה, יוצרות זיקת תושבות, שאי אפשר יהיה להתעלם ממנה. ראוי להזכיר בהקשר זה, כאמור, את מאבקו של המשיב שלא לאפשר למהגרי עבודה בתחום הסיעוד להאריך את תוקף רישיונותיהם בעניין Bueno. אם מהגרי העבודה אינם רוכשים זיקת תושבות, הרי שאין כל הצדקה שלא להאריך את רישיונותיהם ללא הגבלה. עמדו על כך קמפ ורייכמן בספרן עובדים וזרים: "מעריך הפיקוח הנוקשה המופעל על מהגרי עבודה מסגיר דבר מה נוסף, גם אם ברמז. עצם קיומו טומן בחובו מעין הודאה כי ייתכן שמהגרי עבודה אינם רק עובדים שניתן להיפטר מהם עם סיום יום העבודה, אלא הם קטגוריה חברתית – שלא לומר מציאות אנושית – המצליחה לחמוק מן ההגדרות שבחוק. לכן נוכחותם של מהגרי עבודה מלווה תמיד במאמץ אדיר מצד הרשויות לתחום את התופעה, לנהלה ולפקח עליה באופן מדוקדק, ובו בזמן להתכחש לקיומה – באופן דוֹן קישוטי כמעט – ולטשטש את עקבותיה כסוג של הגירה. חמקמקותה של תופעת 'העובדים הזרים', והיותה מיטלטלת בין דיני עבודה לבין דיני הגירה, מולידים לרוב נקיטת מהלכי מדיניות חלקיים ובעייתיים, ולעתים אף אכזריים ביותר – כגון גירוש ועקירה. גם כאשר תכליתם של 'פתרונות' אלה, המנוסחים כמדיניות, היא לקבע את החיץ שבין 'העובד' ל'מהגר', הם מצביעים יותר מכל על שברירותה של אבחנה זו ועל המחיר האנושי והמוסרי העצום שהדבקות העיוורת בה עלולה לגבות." (קמפ ורייכמן, עובדים וזרים, בעמ' 17).

28. המשיב מכיר בכך, שמי שישבו בישראל כדין ברישיונות זמניים, שהוארכו מעת לעת משך מספר שנים, היכו שורש וזכאים לבקש להסדיר את מעמדם באופן קבוע. כך נוהג המשיב בכל מי שרכשו מעמד ארעי והחלו בהליך להסדרת מעמדם (למשל, בני זוג של אזרחים ישראלים), ובמהלך השנים הכיר אף בזכותם של מי ששהו בישראל שנים ממושכות שלא כדין (למשל, ילדי מהגרי עבודה ובני משפחותיהם). בפני בית המשפט קמא הנכבד הובאו דוגמאות לכך, אך הוא בחר לבטלן.

29. נשוב ונזכיר: **22 מהגרות ומהגרי עבודה בלבד שוהים בישראל ברישיון כדין מעל ל-17 שנים**. 724 מהגרות ומהגרי עבודה בלבד שוהים מעל לעשר שנים ברישיון כדין. מספרים אלה הינם זניחים. אפילו היה מוסדר מעמדם של כל מהגרי העבודה שהשים בישראל שנים ממושכות (ואיננו יודעים כמה מהם היו מבקשים זאת), הרי שאין מדובר באלפים, כפי שקבע בית המשפט קמא הנכבד. משמעות הדברים היא כי אף אם תתקבל בקשתה של המערערת, לא יהיה בכך "תקדים מרחיק לכת ומסוכן", כדברי המשיב, ולא יהיה בכך למנוע מן המשיב לתכנן מעתה ואלך ולשנים לבוא את מדיניות ההגירה והמעמד. אם ימשיך המשיב לאפשר את השתקעותם של מהגרות ומהגרי עבודה – יהיה עליו להסדיר את מעמדם. ואולם, המשיב יוכל להקפיד להגביל את רישיונות הישיבה והעבודה לשנים ספורות בלבד. המשיב יוכל לתכנן את מדיניות ההגירה הן ביחס למהגרות ולמהגרי עבודה שנמצאים בישראל שנים מעטות והן ביחס למהגרות ולמהגרי עבודה שיבואו בהמשך, ויוכל לעצב את מדיניותו באופן שיבטיח שבעתיד תימנע היווצרותה של השתקעות עובדי סיעוד בישראל משך שנים רבות כל כך, כפי שאיפשר בעניינה של המערערת. מבחינה זו, ייתכן שהסדרת מעמדה של המערערת, וייתכן של מעטים אחרים שעניינם דומה לשלה, תהיה בבחינת הסדר חד פעמי, שיעודד את המשיב להקפיד להבא שלא לאפשר השתקעות בישראל.