

הסמכת שר הרווחה והביטחון החברתי להפיץ תזכיר חוק להוספת סעיף 1יד2 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, שעניינו זכאות להיתר העסקת עובד זר לאדם שמלאו לו 85 שנים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לנוכח היעדר שר פנים, להסמיך את שר הרווחה והביטחון החברתי, להפיץ תזכיר לתיקון חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן: חוק עובדים זרים), שיאפשר לאדם שמלאו לו 85 שנים, המתגורר בגפו ללא בן זוג או בן משפחה אחר המתגורר עימו, להיות זכאי לקבל מהממונה לפי חוק עובדים זרים היתר להעסיק עובד זר בתחום הסיעוד.

דברי הסבר

רקע כללי

מוצע לקבוע כי אזרחים ותיקים בני 85 ומעלה, אשר מתגוררים בגפם, יהיו זכאים להיתר להעסקת עובד זר לסיעוד, ללא צורך בעמידה בתנאי הזכאות לקבלת היתר להעסקת עובד זר בתחום הסיעוד הקבועים בדין או נוהל, וזאת מעצם השתייכותם לקבוצת גיל זו. עוד מוצע לקבוע כי אין במתן היתר כאמור כדי להקים זכאות להשתתפות המדינה במימון העסקת עובד זר.

הצעה זו נשענת על תפיסה עדכנית של מדיניות הזקנה בישראל, שלפיה תפקיד המדינה אינו מתמצה במתן מענה למצבי סיעוד מובהקים בלבד, אלא גם במניעת הידרדרות תפקודית, צמצום בדידות, הגנה על חיי אדם, ושימור היכולת להזדקן בכבוד ובביטחון בקהילה. בהתאם לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, נדרש היתר לצורך העסקת עובד זר בתחום הסיעוד. כיום, בהתאם לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, אישור זה מותנה, בין היתר, בעמידה במבחני תלות שנקבעו במסגרת תביעות לגמלאות/קצבאות מהביטוח הלאומי. מטבע הדברים תהליכים אלה מאריכים את הפרוצדורה הנדרשת על מנת לקבל היתר להעסיק עובד זר.

הצורך הציבורי

בני 85 ומעלה מהווים את קבוצת הסיכון הגבוהה ביותר בקרב האוכלוסייה המבוגרת. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹, מדובר בכ-13% מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים, כאשר חלק ניכר מהם (96%) מתגורר בביתו ואינו שוהה במסגרת מוסדית.

מאחר והצדקות אלו רלוונטיות רק למצב בו מתגורר האדם בגפו ולא במסגרת כדוגמת מוסד סיעודי, בית אבות או דיור מוגן, בהם ישנם אנשי צוות היכולים לסייע לו, ההצעה מתנה זכאות זו רק למצבים בהם האדם אינו מתגורר במוסד, שם הזכאות לקבלת עובד זר תהא בדומה לכללים הקיימים כיום לקבלת עובד זר, ככל וקיימים.

גיל זה מאופיין, גם בהיעדר תלות רפואית פורמלית, בירידה טבעית בכוחות הפיזיים, בפגיעות מוגברת, בעלייה בשכיחות ירידה קוגניטיבית ראשונית, קושי בהתמודדות עם מצבי חירום, והתרחבות מעגלי הבדידות והניתוק החברתי.

נתונים עדכניים שפורסמו על ידי ארגון זק"א² מאפריל 2026, מצביעים על עלייה של למעלה מ-30% במקרי איתור נפטרים זמן רב לאחר מותם, רובם קשישים החיים בגפם, ללא קשר אנושי רציף וללא רשת תמיכה מספקת.

ההכרה בגיל 85 כסף זכאות עצמאית משקפת קביעה נורמטיבית שלפיה עצם ההגעה לגיל מופלג מהווה אינדיקציה אובייקטיבית מספקת לפגיעות מוגברת המצדיקה התערבות ציבורית.

לצד התכלית החברתית, להסדר יתרון תקציבי ארוך טווח - מתן אפשרות להעסקת עובד זר במימון עצמי, בשלב מוקדם צפוי להפחית אשפוזים חוזרים, למנוע הידרדרות מהירה למצבים סיעודיים מלאים, לדחות מעבר למסגרות מוסדיות, ולהקטין עלויות מערכות למערכות הבריאות והרווחה.

מדובר אפוא במהלך מניעתי, ולא רק הומניטרי.

יובהר, כי האחריות על מימון העובד הזר תהיה על המעסיק. אין במתן היתר כאמור כדי להקים זכאות להשתתפות המדינה במימון העסקת עובד זר.

¹ מידע מתוך "הודעה לתקשורת" של הלמ"ס לחודש האזרח הוותיק 2025, מיום ה-30.9.2025

² https://www.c14.co.il/article/1515928#google_vignette

לפיכך, הצורך בקידום ההסדר בעת הזו הוא מיידי ואינו סובל דחוי. בהיעדר שר פנים מכהן, ובהינתן שהסוגיה נוגעת בראש ובראשונה להגנה על שלומם, ביטחונם ורווחתם של אזרחים ותיקים, קיימת הצדקה עניינית לכך ששר הרווחה יוביל את הפצת תזכיר החוק לבחינת קידום התיקון הנדרש כחלק מאחריותו המיניסטריאלית הכוללת לאוכלוסיות ותיקות ולמניעת מצבי הזנחה, בדידות וסיכון. יובהר, כי במהלך הפצת התזכיר יישקלו וייבחנו העמדות של המשרדים הנוגעים בדבר

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שר העבודה – תומך

עמדת רשות האוכלוסין וההגירה – תומך

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי: 09 אחר

מגיש: שר הרווחה והביטחון
החברתי

י"ג בסיון התשפ"ו
29 במאי 2026

מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

הסמכת שר הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "שר הרווחה") להפיץ תזכיר חוק להוספת סעיף 1יד2 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, (להלן: "חוק העובדים הזרים"), שעניינו זכאות להיתר העסקת עובד זר מגיל 85 ומעלה לאדם.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

בהתאם לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – חוק עובדים זרים), נדרש היתר לצורך העסקת עובד זר בתחום הסיעוד. כיום, בהתאם לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, אישור זה מותנה, בין היתר, בעמידה במבחני תלות שנקבעו במסגרת תביעות לגמלאות או קצבאות מהביטוח הלאומי. מטבע הדברים תהליכים אלה מאריכים את הפרוצדורה הנדרשת על מנת לקבל היתר להעסיק עובד זר.

החוק האמור הינו בסמכות שר העבודה, אולם סעיפי החוק לגביהם מבוקש התיקון, הינם באחריות שר הפנים. בהיעדר שר פנים, לכאורה לא ניתן לקדם את תיקון החוק המוצע על ידי השר שנושא החקיקה מצוי בסמכותו. לפיכך, ובהינתן החשיבות המקצועית שרואה משרד הרווחה והביטחון החברתי בהפצת תזכיר לשינוי החוק, מוצע שהממשלה תטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי להפיץ את תזכיר החוק לצורך התיקון האמור. תזכיר החוק יקודם כמקובל לאחר בחינת עמדות המשרדים הנוגעים בדבר וההערות שיתקבלו לתזכיר החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

סעיף 58 לתקנון לעבודת הממשלה קובע כי "שר (להלן: "השר היוזם") הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר (להלן: "השר הממונה"), יבוא בדברים עם השר הממונה". על פי הסעיף, השר היוזם רשאי להפיץ את התזכיר בהסכמת השר הממונה. אם לא התקבלה הסכמה, רשאי השר היוזם להעלות לסדר היום של הממשלה את הנושא לדיון עקרוני. ככל שמתקבל אישור הממשלה להפצת התזכיר, יופץ תזכיר חוק על-ידי השר הממונה או, אם שני השרים הסכימו לכך, על-ידי השר היוזם.

במקרה שלפנינו לא מדובר במחלוקת בין השר שבסמכותו התחום לגביו מבוקש לפרסם תזכיר לבין השר היוזם, אלא במצב שבו מבוקש לקדם תזכיר בתחום סמכותו של משרד הפועל בהיעדרו של שר. עם זאת, במצב בו לא ניתן לקבל התייחסות מטעמו של השר הממונה על התחום, דומה כי ניתן לראות בהכרעה מעין זו כמקיימת את הוראות התקנון לפי רוחן ותכליתן. ממילא מקום בו ההחלטה מתקבלת על ידי הממשלה, הרי שמדובר בהסמכה מספקת במישור הפנים-הממשלתי.

לשכה משפטית - משרד הרווחה והביטחון החברתי



מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

במישור שיקול הדעת, יובהר כי במקרה שלפנינו אף מתקיימות נסיבות מיוחדות – היעדר מינוי לשר הפנים, ודחיפות לאור עלייה של למעלה מ-30% במקרי איתור נפטרים זמן רב לאחר מותם, רובם קשישים החיים בגפם. נוסף על כך יצוין כי מרשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים נמסר כי אינם מתנגדים להסמכת שר הרווחה והביטחון החברתי לצורך הפצת תזכיר החוק.

לאור האמור, אין מניעה משפטית בהסמכת שר הרווחה והביטחון החברתי להפיץ תזכיר, ככל שהדבר נעשה בהחלטת ממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים – אין מניעה להסמכה להפצת תזכיר החוק.

עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה – אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

אודיה איפרגן

סגנית בכירה ליועצת המשפטית של משרד הרווחה והביטחון החברתי