

טיוטת חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' ...)

התשפ"א-2021 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס'), התשפ"א-2021, המצורפת בזאת.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

הצעת חוק זו מטרתה לקבוע הוראת שעה בחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 (להלן: החוק) בהתחשב בתקופות היערכות מוארכות ליציאה מישראל של עובדי סיעוד זרים, אשר ניתנו לטובת מטופלים סיעודיים אשר בקשותיהם להעסיק עובדים זרים אלו נדחו בהתאם להוראות סעיף 3א (ב1) לחוק, במהלך תקופת מגפת הקורונה.

בעקבות הגבלות שהוטלו על כניסת זרים לישראל לאחר פרוץ מגפת הקורונה, עלה הצורך ליתן פתרונות טיפוליים זמניים לאוכלוסיית המטופלים הסיעודיים בישראל בעלי ההיתרים לפי סעיף 1'יג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, להעסקת עובדי סיעוד זרים.

לאור האמור, החל ממרץ 2020, נתנו הודעות על תקופות מוארכות של אי אכיפת יציאה מישראל של עובדי סיעוד זרים, במקרים בהם בקשות מטופלים סיעודיים להתחיל להעסיקם לאחר שסיימו תקופת שהות מירבית רגילה בישראל, נדחו בהתאם להוראות סעיף 3א(ב1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. הודעות בענין תקופות מוארכות של תקופות היערכות ליציאה מישראל כאמור, ניתנו גם לגבי עובדי סיעוד זרים שהחלטה סופית של ערכאה שיפוטית קבעה כי עליהם לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריו.

בשנת 2021, לאור ירידת התחלואה בישראל והוספת טיסות סדירות מחו"ל, נמצא כי מספר עובדי הסיעוד הזרים הנכנסים לישראל חזר להיות כפי שהיה קודם הפנדמיה, וזאת לצד העובדים הזרים הרבים לסיעוד השוהים היום בישראל ואשר לא סיימו תקופות העסקה מירביות, הפנויים להשמות חדשות כדין. אי לכך, ניתנה הודעה על הפסקת תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים האמורים, ונמסר כי על עובדי סיעוד זרים אלו לצאת מישראל עד ליום 30 ליוני 2021.

יחד עם זאת, לאחרונה התקבלו פניות רבות לפיהן במקרים רבים נוצר קשר טיפולי משמעותי בין העובד הזר לגביו ניתנו תקופות ההיערכות הארוכות למטופל הסיעודי אשר בקשתו להעסיק את העובד הזר נדחתה כאמור לעיל, וזאת בשל הסתמכות ארוכה של המטופל על תקופות ההיערכות שניתנו כאמור.

לאור האמור, על מנת למנוע ניתוק קשר טיפולי ארוך טווח שנוצר בהסתמך על הודעות הרשות בענין תקופות היערכות מוארכת ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים הנ"ל, הוחלט לחוקק הוראת שעה לתיקון הסעיף המסמך, שתאפשר שיקול דעת בהארכת הרישיון לעובד הזר במקרים המתאימים. מטרת הוראת השעה היא לאזן בין השיקולים החשובים שבבסיס הוראות סעיף 3א (ב1) לחוק בענין תנאי סף לבחינת בקשות חריגות להמשך העסקת עובדי סיעוד זרים מעבר לתקופות הרגילות, שנועדו למנוע השתקעות עובדים זרים בישראל והכוונת העובדים הזרים על מנת שיתמידו בטיפול במטופל הסיעודי אותו הם סועדים, לבין הצורך ליתן מענה לאוכלוסיית המטופלים אשר הסתמכה על תקופות ההיערכות שניתנו בתקופה החריגה של פנדמיית הקורונה.

כך, אישור הוראת השעה יאפשר בחינה מחדש ואישור בקשות המטופלים שנדחו בעבר, באופן

חריג, כאשר הקשר הטיפולי בין המטופל המבקש לעובד הזר נמשך מעל חצי שנה מכוח תקופות ההיערכות שניתנו בעקבות מגפת הקורונה, ובלבד שבעת הגשת הבקשה לפי הסעיף המסמך, העובד הזר לא שהה בישראל מעל 13 שנה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על התקציב ומצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

סיווג משני:

תחום פעולה עיקרי:

מוגש על ידי שרת הפנים

כ"א בתמוז התשפ"א
01 ביולי 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס') התשפ"א-2021

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

עיקרי הצעת החוק מפורטים בדברי ההסבר להצעת המחליטים וכן בטיטות החוק ובדברי ההסבר להצעת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת החוק נועדה לבטל, לתקופה מוגבלת של 90 יום, מספר תנאי סף הקבועים בסעיף 3א (ב1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: החוק) על מנת לאפשר עיון מחדש ואישור בקשות שנדחו בעבר לפי החוק האמור, וזאת בהתחשב בהסתמכות מטופלים סיעודיים שבקשותיהם שהוגשו לפי הסעיף האמור נדחו, על תקופות היערכות ליציאה מישראל של אותם עובדים זרים, בתקופת מגפת הקורונה.

מאחר והצעת החוק נועדה לאפשר שקילת אישור בקשות שהוגשו לפי הסעיף האמור, על אף שהבקשות נדחו בעבר, יתכן וניתן היה לטעון ולראות בהוראת השעה חקיקה בעלת אופי "רטרוספקטיבית". כן לפי סעיף 22 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ביטולו של דין ישפיע באופן עתידי בלבד. יחד עם זאת, כידוע, במסגרת ההליך המינהלי, שינוי נסיבות בקשר להחלטה שהתקבלה בעבר אכן יחייב, בדרך כלל, עיון מחדש באותה החלטה, כך שעיון מחדש בבקשות שנדחו בזמנו, לאחר תחילת תוקף הוראת השעה ובעקבות נסיבות חריגות של פנדמייה עולמית, מהווה פעולה מינהלית סבירה ואף מחוייבת. בנוסף, יש לציין כי מטרת התיקון המוצע בהוראת השעה היא לקבוע הקלות לגבי בקשות מטופלים סיעודיים ועובדי סיעוד זרים, לעומת ההוראות הקיימות היום בסעיף 3א (ב1) לחוק, כך שגם אם ניתן לראות בהוראת השעה חקיקה בעלת אופי רטרואקטיבי, אין מניעה משפטית לאשרה, מאחר ומדובר בחקיקה מטיבה ולא מחמירה.

שאלה נוספת שעולה במסגרת הצעת החוק, היא שאלת השוויון, מאחר שמי שהפסיק להעסיק עובד זר לסיעוד לאחר דחיית בקשה שהגיש לפי סעיף 3א (ב1) בתקופת הקורונה, לא יחנה מהחקיקה המטיבה. כן הצעת החוק תטיב עם מי שהבית משפט מוסמך הורה על יציאתו של עובד הזר מישראל במהלך תקופת הקורונה בעקבות הליך משפטי שהגיש כנגד דחיית בקשתו קודם תקופת הקורונה (ומקל וחומר, גם מי שהליך המשפטי שהגיש כאמור היה תלוי ועומד במהלך תקופת הקורונה או שבעקבות ההליך המשפטי הבקשה הוחזר על ידי בית המשפט לעיון מחדש בתקופת הקורונה) ולא על מי שלא הגיש הליך משפטי כאמור.

יחד עם זאת, מאחר והאוכלוסייה שתחנה מההקלות לפי הוראת השעה היא אוכלוסייה לגביה ניתנו הודעות הרשויות בענין תקופתו אי אכיפת יציאה מישראל של העובד הזר שהם ביקשו להעסיק, ואוכלוסייה זו הסתמכה על הודעות אלו בתקופת הקורונה והמשיכה להעסיק את העובד הזר במשך

תקופה של מעל ששה חודשים, אזי מדובר באוכלוסייה הרלוונטית אשר רק לגביה מתקיימים מכלול שיקולי ההסתמכות והקשר עם העובד הזר. אי לכך, יחוס ההקלות לפי הצעת החוק לאוכלוסייה האמורה בלבד, לתקופה מוגבלת של הוראת השעה ובעקבות נסיבות פנדמיית הקורונה, מהווה החלטה סבירה, ואין בלראות בו משום אי שיוויון או אפליה.

בנוסף, חשוב להדגיש כי התרת שהות ארוכת טווח של עובדים זרים בישראל עלולה להביא להשתקעות עובדים אלו במדינה תוך העלאת טענות בענין הקניית מעמד בישראל, וזאת בניגוד למדיניות ההגירה של ישראל. יחד עם זאת, המחוקק כבר קבע הקלות לפי סעיף 3א (ב) ו-1 (ב) לחוק, בהתחשב בנסיבות הייחודיות של ענף הסיעוד, אשר מאפשרות במצבים רבים לעובדי סיעוד זרים לשהות תקופות ארוכות בישראל לטובת הטיפול במטופלים סיעודיים.

לאור האמור, ההצעה הנוכחית, אשר תעמוד בתוקף במשך 90 יום בלבד ותאפשר מתן המשך פתרון טיפולי לקבוצה מוגדרת של מטופלים סיעודיים, בעקבות הנסיבות החריגות של מגפת הקורונה והשלכותיה, תואמת את המדיניות הכללית שעמדה מאחורי ההקלות הקיימות לאוכלוסיית המטופלים הסיעודיים. בנוסף, על מנת לאזן במידה מסויימת בין השיקולים ההגירתיים לשיקולים ההומניטריים הרלוונטיים, בהתאם להצעת החוק, ההקלות לא יחולו לגבי עובד זר אשר בעת הגשת הבקשה לפי סעיף 3א (1) לעניינו, עברו מעל 13 שנה מאז תאריך כניסתו לישראל לראשונה—וזאת בדומה לתנאי הסף הקיים בסעיף 3א (1) (א) כנוסחו היום בענין בקשות של אנשים הסובלים ממגבלות קשה ביותר.

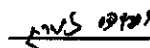
אי לכך, לא נמצא מניעה משפטית לקידום הצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), לא מצא מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע:

חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס') התשפ"א-2021

ב. עיקרי הוראות החוק מטרת החוק המוצע והצורך בו:

הצעת חוק זו מטרתה לקבוע הוראת שעה בחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 (להלן: החוק) בהתחשב בתקופות היערכות מוארכות ליציאה מישראל של עובדי סיעוד זרים, אשר ניתנו לטובת מטופלים סיעודיים אשר בקשותיהם להעסיק עובדים זרים אלו נדחו בהתאם להוראות סעיף 3א (ב1) לחוק, במהלך תקופת מגפת הקורונה.

בעקבות הגבלות שהוטלו על כניסת זרים לישראל לאחר פרוץ מגפת הקורונה, עלה הצורך ליתן פתרונות טיפוליים זמניים לאוכלוסיית המטופלים הסיעודיים בישראל בעלי ההיתרים לפי סעיף 1יג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, להעסקת עובדי סיעוד זרים.

לאור האמור, החל ממרץ 2020, נתנו הודעות על תקופות מוארכות של אי אכיפת יציאה מישראל לגבי עובדי סיעוד זרים, במקרים בהם בקשות מטופלים סיעודיים להתחיל להעסיקם לאחר שסיימו תקופת שהות מירבית רגילה בישראל, נדחו בהתאם להוראות סעיף 3א(ב1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. הודעות בענין תקופות מוארכות של תקופות היערכות ליציאה מישראל כאמור, ניתנו גם לגבי עובדי סיעוד זרים שהחלטה סופית של ערכאה שיפוטית קבעה כי עליהם לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריו.

בשנת 2021, לאור ירידת התחלואה בישראל והוספת טיסות סדירות מחו"ל, נמצא כי מספר עובדי הסיעוד הזרים הנכנסים לישראל חזר להיות כפי שהיה קודם הפנדמיה, וזאת לצד העובדים הזרים הרבים לסיעוד השהים היום בישראל ואשר לא סיימו תקופות העסקה מירביות, הפנויים להשמות חדשות כדין. אי לכך, ניתנה הודעה על הפסקת תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים האמורים, ונמסר כי על עובדי סיעוד זרים אלו לצאת מישראל עד ליום 30 ליוני 2021.

יחד עם זאת, לאחרונה התקבלו פניות רבות לפיהן במקרים רבים נוצר קשר טיפולי משמעותי בין העובד הזר לגביו ניתנו תקופות ההיערכות הארוכות למטופל הסיעודי אשר בקשתו להעסיק את העובד הזר נדחתה כאמור לעיל, וזאת בשל הסתמכות ארוכה של המטופל על תקופות ההיערכות שניתנו כאמור.

לאור האמור, על מנת למנוע ניתוק קשר טיפולי ארוך טווח שנוצר בחסתמך על הודעות הרשות בענין תקופות היערכות מוארכת ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים הנ"ל, הוחלט לחוקק הוראת שעה לתיקון הסעיף המסמך, שתאפשר שיקול דעת בהארכת הרישיון לעובד הזר במקרים המתאימים. מטרת הוראת השעה היא לאזן בין השיקולים החשובים שבבסיס הוראות סעיף 3א (ב1) לחוק בענין תנאי סף לבחינת בקשות חריגות להמשך העסקת עובדי סיעוד זרים מעבר לתקופות הרגילות, שנועדו למנוע השתקעות עובדים זרים בישראל והכוונת העובדים הזרים על מנת שיתמידו בטיפול במטופל הסיעודי אותו הם סועדים, לבין הצורך ליתן מענה לאוכלוסיית

המטופלים אשר הסתמכה על תקופות ההיערכות שניתנו בתקופה החריגה של פנדמיית הקורונה.

כך, אישור הוראת השעה יאפשר בחינה מחדש ואישור בקשות המטופלים שנדחו בעבר, באופן חריג, כאשר הקשר הטיפולי בין המטופל המבקש לעובד הזר נמשך מעל חצי שנה מכוח תקופות ההיערכות שניתנו בעקבות מגפת הקורונה, ובלבד שבעת הגשת הבקשה לפי הסעיף המסמך, העובד הזר לא שהה בישראל מעל 13 שנה.

ג. השפעת החוק המוצע על התקציב המדינה:

אין השפעה על תקציב המדינה

ד. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי:

אין השפעה על תקנים

ה. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לטיטות החוק:

עד למועד זה לא התקבלו הערות הממונה על התקציבים להצעת החוק.

ו. הערות ממשרדי הממשלה והערות ציבור:

לנוכח דחיפות העניין ולאחר קבלת אישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי מינהלי) הופץ תזכיר החוק ביום 24 ליוני 2021 להערות הציבור עד ליום 27 ליוני, 2021. להלן סיכום עיקר הערות הציבור שהתקבלו והתייחסות אליהן:

הערות המבקשות להרחיב את האוכלוסיה לגביה תחול הוראת השעה, כך שתחול גם לגבי מי שלא הגיש בקשה לפי סעיף 3א (15) לחוק, מי שמועד דחיית בקשתו או ההליך המשפטי בעקבות דחייתה אינם עומדים בתקופה הקובעות בהצעת החוק, וכן לגבי מי שהעסיק את העובד הזר לאחר דחיית בקשתו במשך פחות מששה חודשים – מאחר והאוכלוסיה המוגדרת בהצעת החוק לענין ההקלות המוצעות היא האוכלוסיה שהסתמכה על ההודעות על תקופות ההיערכות, ואשר יצרה קשר טיפולי משמעותי במשך תקופה של חצי שעה לפחות בעקבות תקופות ההסתכמות האמורות, ובהתחשב גם בשיקולים הגירתיים בקשר למניעת שהות ארוכות טווח של עובדים זרים בישראל, לא נמצא מקום להרחבות לפי ההערות. לענין תקופת ההתקשרות של ששה חודשים לפחות לפי בהצעת החוק, יודגש כי מדובר בתקופה קצרה משמעותית מהתקופה הקבועה בסעיף 3א (ב) (1) לחוק, בענין התקופה ליצירת קשר טיפולי המאפשר המשך העסקת עובד זר לסיעוד מעבר לתקופה מירבית רגילה, שהוא של שנה לפחות.

הערות המבקשות לבטל את ההגבלה בהוראת השעה בענין שהות של עד 13 שנה בישראל בשל העובד הזר בעת הגשת הבקשה להעסיקו לפי סעיף 3א (15) לחוק. - כאמור, הוראת השעה נועדה ליתן מענה הומניטרי למטופלים סיעודיים בעקבות תקופת הסתמכות על הודעות הרשות לאחר דחיית בקשה לפי סעיף 3א (15) לחוק, בעקבות נסיבות תקופת מגפת הקורונה. יחד עם זאת, גם במסגרת החקלות המוצעות והשיקולים ההומניטריים, קיים צורך ליתן משקל גם לפן ההגירתי, בכל הקשור למניעת השתקעות עובדים זרים לסיעוד

במדינה ובקשות לקבלת מעמד בישראל בעקבות עבודה רבת שנים במדינה. על מנת לאזן בין שיקולים אלו, ובהתחשב בחוראות סעיף 3א (ב1) (א1) לחוק הקיים, לפיהן גם מטופל סיעודי הסובל מנכויות קשות ביותר, רשאי להגיש בקשות לפי הסעיף האמור רק לגבי עובדים זרים שלא שהו מעבר ל- 13 שנים במדינה, אומץ כלל דומה בקשר להוראת השעה. ודוק- עובד זר שבקשה להעסיקו תאושר בהתאם להוראת השעה, יוכל להישאר בישראל כל עוד המטופל הסיעודי אותו הוא סועד ממשיך להעסיקו, גם אם עבר 13 שנה בישראל, כך שהמגבלה רלוונטית רק לעת הגשת הבקשה.

טענות בענין מחסור בעובדים זרים לסיעוד והעדר מענה למטופלים שבקשותיהם לא יאושרו בתקופת הוראת השעה – בהתאם לנתוני רשות האוכלוסין וההגירה, החל מתחילת שנת 2021, נכנסו לישראל מספר עובדי סיעוד זרים חדשים מחו"ל, הדומה למספר העובדים הזרים לסיעוד שנכנסו בתקופה דומה קודם מגפת הקורונה. בנוסף, לפי אותם נתונים, ישנם בישראל כ-4000 עובדי סיעוד זרים שטרם סיימו תקופת העסקת מירבית רגילה במדינה, הפנויים להשמות חדשות אצל מטופלים סיעודיים. מעבר לכך, קיימים במדינה עובדי סיעוד זרים שסיימו תקופות העסקה מירביות, ועומדים בתנאי הסף לפי סעיף 3א (ב1) לחוק בנוסחו כיום. אי לכך, לא תהיה מניעה לאותם מטופלים סיעודיים שהוראת השעה אינה מתייחסת אליהם, להתחיל להעסיק עובדי סיעוד זרים חילופיים.

לא התקבלו הערות לתזכיר החוק ממשרדי ממשלה, מלבד בהערות שהתקבלו במסגרת דיונים שהתקיימו מול נציגי משרד המשפטים שהתייחסות אליהן מופיעה בחוות הדעת המשפטית.

ז. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי) סמך את ידיו על הצעת החוק, מההיבט המשפטי.

ח. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה-נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2021

הוראת שעה 1. בתקופה שעד תום שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק זה יקראו את סעיף 3א(ב1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952¹ כך שלאחר פסקה (א1) יבוא:

"(ב1) (א) בפסקה זו-

"התקופה הקובעת"- התקופה שמיום ה' באדר התש"ף (1 במרס 2020) עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020);

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 354; התשע"ח, עמ' 706.

"גורם מוסמך"- הגורם המוסמך כהגדרתו בסעיף קטן (ב)(2), או גורם שהוא בעל תפקיד בכיר בלשכה פרטית כמשמעותם בהגדרה האמורה.;

"הליך משפטי"- ערר כמשמעותו בסעיף 13כד, ערעור מינהלי לפי סעיף 13לא, או בקשת רשות ערעור לפי סעיף 12(א) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.²

(ב) על אף האמור בפסקה (1), שר הפנים רשאי להאריך את רישיון הישיבה של עובד זר לשם המשך טיפול במטופל סיעודי, אם התקיימו תנאים אלה והכל אף אם לא התקיימו התנאים המנויים בפסקה (1)(א), (ב) או (ד), ולעניין פסקה (1)(ג), במקום "8 שנים" יקראו "13 שנים":

(1) במהלך התקופה הקובעת ניתנה החלטה לדחות את הבקשה להאריך את הרישיון;

(2) המטופל הסיעודי הגיש בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה- נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2021,³ חוות דעת בכתב מגורם מוסמך, שניתנה לאחר שנפגש עם המטופל במקום מגוריו במהלך שלושת החודשים האמורים, ואשר קובעת כי התקיימו כל אלה:

(א) העובד הזר הועסק בפועל במתן טיפול סיעודי לאותו מטופל אשר הגיש לגביו את הבקשה שהתקיימו לגביה הנסיבות המפורטות בפסקת משנה (ב)(1) או בפסקת משנה (ג), במהלך התקופה הקובעת או בחלקה, ברציפות, עד למועד מתן חוות הדעת;

(ב) הפסקת העסקתו של העובד הזר במתן טיפול סיעודי לאותו מטופל עלולה לגרום לפגיעה קשה במטופל.

(ג) על אף האמור בפסקת משנה (ב)(1), רשאי השר להאריך רישיון בהתאם להוראות פסקה משנה (ב) אף אם ההחלטה לדחות את הבקשה להאריך ניתנה לפני התקופה הקובעת ובלבד שהוגש, נגד החלטת הדחייה, לא יאוחר מתום התקופה הקובעת, הליך משפטי, שהתקיים לגביו אחד מאלה:

² ס"ח התש"ס, עמ' 190.
³ ס"ח התשפ"א, עמ'... (יושלים ברשומות)

(1) נקבע במסגרת ההליך המשפטי כי על העובד הזר לצאת מישראל בתקופה הקובעת או לאחריה;

(2) נקבע, בתקופה הקובעת או לאחריה, במסגרת ההליך המשפטי כי הבקשה להאריך את הרישיון תוחזר למשרד הפנים לעיון מחדש.

(3) ההליך המשפטי תלוי ועומד;

דברי הסבר

כללי חוק הכניסה לישראל, חתש"ב-1952 (להלן - החוק) מסדיר, בין היתר, את סמכויות שר הפנים בענין כניסה והשהייה של זרים בישראל, ובכלל זה סמכויות בענין התרת כניסתם לישראל ושהייתם בה של זרים לצורך תקופות העסקה זמניות, אשר בסיומן על העובדים לעזוב את המדינה. סעיף 3א(ב1) לחוק מסמיך את שר הפנים להאריך רישיון לישיבת ביקור שניתן לעובד זר לשם העסקתו במתן טיפול סיעודי לצורך תחילת העסקה אצל מטופל סיעודי חדש, גם לאחר שהעובד הזר לסיעוד סיים את תקופת העבודה המרבית הקבועות בסעיף 3א (א) (ב) ו- (ג), בעקבות נסיבות הומניטריות מיוחדות. סעיף קטן (ב1) האמור נוסף לחוק בתיקון מספר 20 בשנת 2011, ותוקן, על ידי הוספת תנאי סף שיחולו לגבי הבקשות המוגשות לפיו, בתיקון מספר 32 לחוק, בשנת 2018.

תנאי הסף שנוספו לסעיף 3א (ב1) במסגרת תיקון מספר 32 הנ"ל הינם תנאים עקרוניים וחשובים ביותר, אשר נועדו הן לשמירה על מדיניות ההגירה של ישראל על ידי צמצום מספר העובדים הזרים אשר יהיו רשאים לבקש להאריך את תקופת עבודתם בישראל מעבר לתקופות הרגילות המותרות על פי החוק, הן לצורך תמרוץ עובדי סיעוד זרים להתמיד בעבודתם אצל מטופלים סיעודיים לאורך כל תקופת עבודתם בישראל, והן על מנת להקל על קבוצת המטופלים הסיעודיים בעלי המגבלות הקשות ביותר, אשר לעיתים מתקשים למצוא עובדי סיעוד זרים שיהיו מוכנים להתמיד בטיפול בהם, לאור תנאי הסף המצומצמים יותר שנקבעו בסעיף 3א (ב1) (א1) לגבי אוכלוסיה זו.

יחד עם זאת, ועל אף האמור לעיל בענין חשיבות ונחיצות תנאי הסעיף שנוספו לסעיף 3א (ב1) לחוק בתיקון 32 הנ"ל, נמצא כי לאור נסיבות חריגות והבלתי צפויים שהתקיימו בשל מגפת הקורונה העולמית, יש מקום לקבוע הוראת שעה בתוקף ל- 90 ימים, במסגרתה יהא ניתן לעיין מחדש ולאשר בקשות לפי סעיף 3א (ב1) בחריגה מחלק מאותם תנאי סף, אם עמדו בתנאים המפורטים בהצעת החוק.

כך, בעקבות הגבלות שהוטלו על כניסת זרים לישראל לאחר פרוץ מגפת הקורונה, עלה צורך חריג ובלתי צפוי ליתן פתרונות טיפוליים זמניים לאוכלוסיית המטופלים הסיעודיים בישראל בעלי ההיתרים לפי סעיף

1. יג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, להעסקת עובדי סיעוד זרים.

לאור האמור, החל ממרץ 2020, נתנו הודעות על תקופות מוארכות של אי אכיפת יציאה מישראל של עובדי סיעוד זרים, במקרים בהם בקשות מטופלים סיעודיים להתחיל להעסיקם לאחר שסיימו תקופת שהות מירבית רגילה בישראל, נדחו בהתאם להוראות סעיף 3א(ב1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. הודעות בענין תקופות מוארכות של תקופות היערכות ליציאה מישראל כאמור, ניתנו גם לגבי עובדי סיעוד זרים שהחלטה סופית של ערכאה שיפוטית קבעה כי עליהם לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריו.

בשנת 2021, לאור ירידת התחלואה בישראל והוספת טיסות סדירות מחו"ל, נמצא כי מספר עובדי הסיעוד הזרים הנכנסים לישראל חזר להיות כפי שהיה קודם תחילת הפנדמיה, וזאת לצד העובדים הזרים הרבים לסיעוד ששהו כבר בישראל, אשר טרם סיימו תקופות העסקה מירביות מותרות, הפנויים לחשמות חדשות כדין. אי לכך, ניתנה הודעה על הפסקת תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים האמורים, ונמסר כי על עובדי סיעוד זרים אלו לצאת מישראל עד ליום 30 ליוני 2021.

יחד עם זאת, לאחרונה התקבלו פניות רבות לפיהן נוצר קשר טיפולי משמעותי בין העובד הזר לגביו ניתנו תקופות ההיערכות הארוכות למטופל הסיעודי אשר בקשתו להעסיק את העובד הזר נדחתה כאמור לעיל, וזאת בשל הסתמכות ארוכה של המטופל על תקופות ההיערכות שניתנו כאמור.

לאור האמור, על מנת למנוע ניתוק קשר טיפולי ארוך טווח שנוצר בהסתמך על הודעות הרשויות המוסמכות בענין תקופות היערכות מוארכת ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים הנ"ל, הוחלט לחוקק הוראת שעה לתיקון הסעיף המסמך, שתאפשר הארכת רישיון ביקור של עובדי סיעוד זרים במקרים הדרושים.

מטרת הוראת השעה היא לאזן בין השיקולים החשובים שבבסיס תנאי הסף הקבועים בסעיף 3א(ב1) לחוק בענין בחינת בקשות חריגות להמשך העסקת עובדי סיעוד זרים מעבר לתקופות הרגילות המותרות, לבין הצורך ליתן מענה לאוכלוסיית המטופלים אשר הסתמכה במשך תקופה ארוכה על תקופות ההיערכות שניתנו בשל פנדמיית הקורונה, לאחר שבקשות שהגישו לפי סעיף 3א(ב1) נדחו בתקופה זו.

כך, אישור הוראת השעה יאפשר בחינה מחדש ואישור בקשות המטופלים שנדחו בתקופת מגפת הקורונה, באופן חריג, כאשר הקשר הטיפולי בין המטופל המבקש לעובד הזר נמשך מעל חצי שנה בהסתמך על תקופות ההיערכות שניתנו בעקבות מגפת הקורונה, ובלבד שבעת הגשת הבקשה לפי הסעיף המסמך, העובד הזר לא שהה בישראל מעל 13 שנה.

לסעיף 1

לאור הנסיבות המיוחדות והבלתי צפויות של מגפת הקורונה העולמית, והסתמכות המטופלים הסייעודיים על תקופות ההיערכות שניתנו כמפורט לעיל, מוצע לקבוע הוראת שעה לתקופה של 90 ימים, במסגרתה, בהתקיים יתר התנאים המפורטים בהוראת השעה, לא יחולו תנאי הסף הקבועים בסעיף 3א (1) (1) (א) (ב) ו- (ד) לחוק, שעניינם התמדת העובד הזר בעבודתו אצל מטופל סיעודי קודם במשך 24 חודשים לפחות, סיום העסקתו של העובד הזר המבוקש אצל המטופל הסייעודי האחרון לפני הגשת הבקשה לפי הסעיף האמור, בעקבות פטירתו של המטופל או מעבר של המטופל לבית אבות, וכן הגבלה לגבי אישור עובד זר לפי סעיף זה פעם אחת בלבד.

להלן נוסח פסיקאות המשנה אשר מוצע שלא יחולו בתקופת הוראת השעה:

"(א) בתקופת שהותו בישראל הועסק העובד הזר כדין אצל מטופל סיעודי מסוים 24 חודשים רצופים לפחות; לעניין זה, יראו מעבר בין מטופלים בעקבות פטירת מטופל או מעבר המטופל למוסד סיעודי כאילו המשיך העובד הזר לטפל באותו מטופל ברציפות;

(ב) העובד הזר סיים את תקופת העסקתו האחרונה בישראל לפני מועד הגשת הבקשה לפי סעיף זה, בעקבות פטירת המטופל הסייעודי שבו טיפל או בעקבות מעבר קבוע של המטופל הסייעודי למוסד סיעודי;

(ד) לא התקבלה החלטה קודמת של שר הפנים להארכת רישיונו של העובד הזר לפי סעיף קטן זה, למעט החלטה להאריך רישיון לישיבת ביקור לשם טיפול בבן זוג של המטופל הסייעודי שהתגורר יחד עם המטופל הסייעודי בעת העסקת העובד הזר;"

בנוסף, מוצע בתקופת הוראת השעה, להמיר את המגבלה הקבועה בפיסקת משנה (ג) לסעיף האמור, לפיה בעת הגשת הבקשה, לא עברו 8 שנים מיום כניסתו לראשונה של העובד הזר המבוקש לישראל, כך שבמקום 8 שנים יקרא 13 שנה, וזאת בדומה למגבלת שהות העובדים הזרים בעת הגשת בקשות לפי סעיף 3א (1) (ב) עבור קבוצת המטופלים הסייעודיים הקשים ביותר, לפי סעיף 3א (1) (א).

להלן נוסח פסקה (ג) לסעיף 3א (1) לחוק שמוצע שלא תחול בתקופת הוראת השעה:

"(ג) בעת הגשת הבקשה לפי סעיף זה, לא עברו 8 שנים מיום כניסתו לישראל לראשונה של העובד הזר לעבודה בענף הסיעוד;"

יובהר כי בהתאם להצעת החוק, גם בתקופת הוראת השעה, כל יתר התנאים המנויים בסעיף 3א (1) (1) ימשיכו לחול.

בנוסף, בפסקה (א) לס"ק (1) להוראת השעה המוצעת, מוצע לקבוע כי האוכלוסיה לגביה יחולו ההקלות הנ"ל בתקופת הוראת השעה, תהיה האוכלוסייה לגביה ניתנו תקופות ההיערכות שפורסמו

בעקבות הפנדמיה, ואשר בעקבות כך העסיקו המטופלים הסיעודיים את העובד הזר לגביו הוגשה בקשה לפי סעיף 3א (ב) לחוק, במשך תקופה של מעל לחצי שנה לפחות. המדובר במטופלים סיעודיים שבקשותיהם לפי סעיף 3א (ב) לחוק, נדחו החל ממרץ 2020 ועד סוף דצמבר 2021 (להלן: התקופה הקובעת).

בנוסף, בפסיקה (ב) לס"ק (ב1) להוראת השעה המוצעת, מוצע לקבוע כי ההקלות דלעיל יחולו רק בתנאי שהתקבלה חוות דעת של גורם מוסמך כהגדרתו בפסיקה (2) לסעיף 3א (ב) לחוק, או של אדם שהוא בעל תפקיד בכיר בלשכה פרטית מורשית לפי פרק ד' לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות התעסוקה) הפועל בפיקוח עו"ס כאמור בהגדרת גורם מוסמך כאמור לעיל, אשר ביקר בבית המטופל הסיעודי ונפגש איתו בתקופת הוראת השעה. גורם מוסמך לפי הסעיף האמור הינו :

"עובד סוציאלי בעל כישורים כפי שקבע שר הפנים, רופא או אח מוסמך או עובד סוציאלי שיש לו שלוש שנות ותק לפחות והוא בעל תפקיד בכיר כהגדרתו בסעיף 62 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, בלשכה פרטית בעלת היתר מיוחד לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד לפי סעיף 65 לחוק האמור."

כאמור, מוצע להוסיף לרשימה זו, גם עובד בכיר בלשכה פרטית כאמור בחוק שירות התעסוקה, שאינו עובד סוציאלי, אך מבצע את ביקוריו בפיקוח עובד סוציאלי כאמור, כמקובל היום במסגרת חלק מביקורי בית אצל מטופלים סיעודיים המעסיקים עובדים זרים כדיון, אשר הלשכות הפרטיות לענף הסיעוד מחויבות לבצען בהתאם לתנאי ההיתרים לפי סעיף 65 לחוק שירות התעסוקה.

פסקאות משנה (1) ו-(2) לאותה פסקה קובעות את תוכן חוות הדעת אשר נדרשת לצורך הוראת השעה כלהלן :

(א) כי העובד הזר המבוקש הועסק בפועל בישראל אצל המטופל בתקופה הרלוונטית ועד למועד הביקור, בהסתמך על תקופות ההיערכות שניתנו.

(ב) וכי הפסקת העסקתו של העובד הזר במתן טיפול סיעודי למטופל עלולה לפגוע במטופל האמור.

תנאים אלו נועדו, בין היתר, להבהיר כי אין בכוונת הוראת השעה לאפשר חזרת עובדים זרים שעזבו את ישראל קודם הוראת השעה, וכי הוראת השעה תחול רק לגבי עובדים זרים לסיעוד הנמצאים בישראל בעת פרסומו ואשר הועסקו אצל המטופל הסיעודי ברציפות במשך כל התקופה הרלוונטית.

בפסיקה (ג) להצעת החוק, מוצע לקבוע כי בנוסף למטופלים הסיעודיים שבקשותיהם לפי סעיף 3א

(1ב) נדחו בתקופה הקובעת, הוראת השעה תחול גם במקרים בהם הוגשו עד תום התקופה הקובעת, הליכים משפטיים בעקבות החלטת דחייה שניתנה לפני התקופה הקובעת, אשר לגביהם ניתנו תקופות היערכות משמעותיות בתקופת מגפת הקורונה, הן מכוח פרסומי הרשויות והן בעקבות ההליך המשפטי שהתנהל בתקופה האמורה, אם התקיימו לגביהם אחד מאלה:

- (א) נקבע במסגרת ההליך המשפטי כי על העובד הזר לצאת מישראל בתקופה הקובעת או לאחריה.
- (ב) נקבע, בתקופה הקובעת או לאחריה, במסגרת הליך משפטי, כי הבקשה תוחזר למשרד הפנים לעיון מחודש.
- (ג) ההליך המשפטי תלוי ועומד.

לענין סעיף קטן זה, "הליכים משפטיים" הוגדרו כערר לפי סעיף 13 כד לחוק, ערעור מינהלי כאמור בסעיף 13 לא לחוק, או בקשת רשות ערעור לפי סעיף 12 (א) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס 2000.