

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) התשפ"ב-2022 – אישור

החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס' חק/912 מיום 6.6.2022 המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

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

לאור האמור, החל ממרץ 2020, ניתנו תקופות היערכות מוארכות ליציאה 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. תקופות היערכות ליציאה מישראל ניתנו גם לגבי עובדים זרים שהחלטה סופית של ערכאה שיפוטית קבעה כי עליהם לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריו.

בשנת 2021, לאור ירידת התחלואה בישראל הוספת טיסות סדירות מחו"ל, עלתה כוונה לסיים את ההארכות של תקופות ההיערכות ליציאה מישראל האמורות. בעקבות כך, 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.

בעקבות כך, ועל מנת למנוע ניתוק קשר טיפולי ארוך טווח שנוצר בהסתמך על הודעות הרשות בעניין תקופות היערכות מוארכת ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים הנ"ל, חוקק חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה- נגיף קורונה הקורונה החדש), התשפ"א - 2021 (להלן: "הוראת השעה הראשונה"), אשר נכנס לתוקף ביום 21.7.2021 והרחיב זמנית את שיקול דעתה של שרת הפנים בכל הקשור להארכת רישיון עובד סיעוד זר מטעמים הומניטריים מיוחדים. מטרת הוראת השעה הראשונה הייתה לאזן בין השיקולים החשובים שבבסיס הוראות סעיף 3א (ב1) לחוק בעניין 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.

בעקבות חקיקת הוראת השעה הראשונה, האריכה שרת הפנים, בהמלצת הועדה המייעצת לפי סעיף 3א(ב1)(2) לחוק, את רישיונות העבודה של 493 עובדי סיעוד זרים אשר עמדו בתנאים שנקבעו בהוראת השעה הראשונה, וזאת בחריגה מחלק מתנאי הסף הרגילים הקבועים בסעיף 3א (ב1) לחוק.

יחד עם זאת, גם לאחר חקיקת הוראת השעה האמורה, בעקבות הימשכות המגבלות והתחלואה מחמת פנדמיית הקורונה, בגלים השונים, שוב ניתנו והוארכו תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של העובדים הזרים לסיעוד אשר בקשות להאריך את רישיונם נדחו לפי סעיף 3א (ב1) לחוק, וזאת עד תחילת חודש יוני 2022. כעת, לאור צמצום משמעותי מתמשך של התחלואה, וביטול מרבית המגבלות בקשר לכניסה לישראל, הכוונה היא לסיים את תקופות ההיערכות ליציאת עובדי הסיעוד הזרים.

לצד סיום תקופות ההיערכות שניתנו לפנים משורת הדין, ושוב על מנת שלא לנתק את הקשר הטיפולי ההדוק שנוצר בהסתמך על הודעות הרשות להיערכות ליציאה מישראל, מוצע לחוקק שוב הוראת שעה אשר תאפשר הארכת רישיונות עובדי סיעוד אלו, במקרים המתאימים, בחריגה מתנאי סף הרגילים לפי סעיף 3א (ב1) לחוק.

לאור האמור, מוצע לחוקק הוראת שעה חדשה, אשר תסמיך את שרת הפנים, בהמלצת הועדה המייעצת לפי סעיף 3א(ב1)(2) לחוק, ובהתקיים התנאים הקבועים בה, להאריך רישיון עבודה של עובד סיעוד זר שבקשה להעסיקו מטעמים הומניטריים לפי סעיף 3א(ב1)(1) לחוק הוגשה עד ליום 1.3.2022 ונדחתה, אם הוכח קיום קשר טיפולי רציף של העובד במטופל שהגיש את הבקשה, וכל עוד שבעת הגשת הבקשה שנדחתה, העובד הזר לא שהה בישראל מעל 13 שנה.

בנוסף, בהתחשב בכוונה לסיים את תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של עובדי סיעוד שבקשות הומניטריות בגין נדחו, ולאור ההבנה כי בתקופת מגיפת הקורונה חלו בתקופות מסוימות מגבלות אשר הקשו על העובדים הזרים בענף הסיעוד אשר סיימו תקופות עבודה מירביות מותרות במדינה, לצאת מישראל, מוצע לקבוע כחריג ייחודי, כי שרת הפנים תוכל לשקול בקשות להארכת רישיונות עובדי סיעוד זרים לפי סעיף 3א(ב1)(1) לחוק העומדים ביתר התנאים לפי הוראת השעה המוצעת, גם אם בעת הגשת הבקשה, העובד הזר שהה בישראל מעל 13 שנים, ובלבד שבתחילת הגבלות פנדמיית הקורונה ביום 1.3.2020, לא עברו 13 שנים מאז כניסתו הראשונה של העובד הזר לישראל.

ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את טיוטת החוק בישיבתה מיום 6.6.2022. לאור דחיפות הנושא ועל מנת לאפשר קידום מהיר של הצעת החוק, מוצע לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה וכן בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק ובהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת 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:

מגישה: שרת הפנים

ט' בסיון התשפ"ב
08 ביוני 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה :

חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) התשפ"ב-2022

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

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

קשיים משפטיים, ככל שישנם, דרכי פתרונם:

הצעת החוק הנוכחית, בדומה לחוק הכניסה לישראל (הוראת שעה- נגיף קורונה הקורונה החדש), התשפ"א - 2021 שפורסם ביום 21.07.21 (להלן: הוראת השעה הראשונה) 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. הצעת החוק מוצעת על רקע המשך הסתמכות מטופלים סיעודיים שבקשותיהם שהוגשו לפי הסעיף האמור נדחו, על תקופות היערכות ליציאה מישראל של אותם עובדים זרים, בתקופת מגפת הקורונה.

בדומה להוראת השעה הראשונה, מאחר והצעת החוק הנוכחית נועדה לאפשר שקילת אישור בקשות שהוגשו לפי סעיף 3א (ב1) לחוק, 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 פנדמיה עולמית, מהווה פעולה מינהלית סבירה ואף מחויבת. 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, ואשר עלתה גם במסגרת הליך חקיקת הוראת השעה הראשונה, היא שאלת השוויון, מאחר שמי שהפסיק להעסיק עובד זר לסיעוד לאחר דחיית בקשה

שהגיש לפי סעיף 3א (ב1) בתקופת הקורונה, לא ייהנה מהחקיקה המטיבה. כן הצעת החוק תטיב עם מי שבית משפט מוסמך הורה על יציאתו של עובדו 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 שתהנה מההקלות לפי הוראת השעה היא אוכלוסייה לגביה ניתנו הודעות הרשויות בעניין תקופת 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 שוויון או אפליה.

בנוסף, התרת שהות ארוכת טווח של עובדים זרים בישראל עלולה להביא להשתקעות עובדים אלו במדינה תוך העלאת טענות בעניין הקניית מעמד בישראל, וזאת בניגוד למדיניות ההגירה של ישראל. יחד עם זאת, המחוקק כבר קבע הקלות לפי סעיף 3א (ב) ו-(ב1) 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, בדומה להוראת השעה הראשונה, 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.

יחד עם זאת, בשונה מהוראה השעה הראשונה, ההצעה הנוכחית מסמיכה את שרת הפנים להאריך רישיון עובד זר בהתקיים יתר התנאים שבה, גם אם העובד הזר סיים 13 שנה בישראל בעת הגשת הבקשה לפי סעיף 3א (ב1) לגביו, בתנאי שבמועד תחילת ההגבלות על כניסה ויציאה מישראל בעקבות מגפת הקורונה, ביום 1.3.2020, לא עברו 13 שנה מיום כניסתו של העובד הזר לישראל לראשונה.

אמנם, הנחיה זו חורגת מהקבוע בסעיף 3א (ב1) לחוק, לפיו לא ניתן להאריך רישיון של עובד זר לסיעוד אם בעת הגשת הבקשה לפי הסעיף האמור, עברו 13 שנה ממועד כניסתו לישראל לראשונה, גם אם מגישי הבקשה הם מטופלים סיעודיים במצבים קשים במיוחד. יחד עם זאת, מאחר ולפי הצעת החוק, ההקלה בעניין עובדים זרים מעל 13 שנה בישראל בעת הגשת הבקשה ההומניטרית בעניינים תחול רק לגבי עובדים שבתחילת הקורונה ביום 1.3.20, לא עברו את תקופת 13

השנה, ובהתחשב בקושי שהיה בתחילת מרץ 2020 לעובדים זרים לסייעד לצאת מישראל, לא נמצא כי קיימת מניעה משפטית לקביעת הוראה זו על ידי המחוקק, ובמיוחד לאור הנסיבות המיוחדות שפורטו לעיל.

אי לכך, לא נמצא מניעה משפטית לקידום הצעת החוק.

ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את טיוטת החוק בשיבתה מיום 6.6.2022.

לאור דחיפות הנושא ועל מנת לאפשר קידום מהיר של הצעת החוק, מוצע לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה וכן בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולחקקים את הדיון בהצעת החוק ובהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

עמדת היתעצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבור-חוקתי), לא מצאה מניעה משפטית לקידום הצעת החוק..

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

ד. אהרן צמחי
חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/912 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 06.06.2022.

חק/912.

טיוטת חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס') התשפ"ב-2022

מ ח ל י ט י ם, לאחר את טיוטת חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס') התשפ"ב-2022 המצורפת (דפים...).

ועדת השרים מסמיכה את נציגי משרד המשפטים ומשרד הפנים לערוך שינויי נוסח בהצעת החוק.

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

לאור האמור, החל ממרץ 2020, ניתנו תקופות היערכות מוארכות ליציאה 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. תקופות היערכות ליציאה מישראל ניתנו גם לגבי עובדים זרים שהחלטה סופית של ערכאה שיפוטית קבעה כי עליהם לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריו.

בשנת 2021, לאור ירידת התחלואה בישראל הוספת טיסות סדירות מחו"ל, עלתה כוונה לסיים את ההארכות של תקופות ההיערכות ליציאה מישראל האמורות. בעקבות כך, 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.

בעקבות כך, ועל מנת למנוע ניתוק קשר טיפולי ארוך טווח שנוצר בהסתמך על הודעות הרשות בעניין תקופות היערכות מוארכת ליציאה מישראל של עובדי הסיעוד הזרים הנ"ל, חוקק חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה - נגיף קורונה הקורונה החדש), התשפ"א - 2021 (להלן: "הוראת השעה הראשונה"), אשר נכנס לתוקף ביום 21.7.2021 והרחיב זמנית את שיקול דעתה של שרת הפנים בכל הקשור להארכת רישיון עובד סיעוד זר מטעמים הומניטריים מיוחדים. מטרת הוראת השעה הראשונה הייתה לאזן בין השיקולים החשובים שבבסיס הוראות סעיף 3א (ב1) לחוק בעניין 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.

בעקבות חקיקת הוראת השעה הראשונה, האריכה שרת הפנים, בהמלצת הועדה המייעצת לפי סעיף 3א(ב1)(2) לחוק, את רישיונות העבודה של 493 עובדי סיעוד זרים אשר עמדו בתנאים שנקבעו בהוראת השעה הראשונה, וזאת בחריגה מחלק מתנאי הסף הרגילים הקבועים בסעיף 3א (ב1) לחוק.

יחד עם זאת, גם לאחר חקיקת הוראת השעה האמורה, בעקבות הימשכות המגבלות והתחלואה מחמת פנדמיית הקורונה, בגלים השונים, שוב ניתנו והוארכו תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של העובדים הזרים לסיעוד אשר בקשות להאריך את רישיונם נדחו לפי סעיף 3א (ב1) לחוק, וזאת עד לסוף חודש יוני 2022. כעת, לאור צמצום משמעותי מתמשך של התחלואה, וביטול מרבית המגבלות בקשר לכניסה לישראל, הכוונה היא לסיים את תקופות ההיערכות ליציאת עובדי הסיעוד הזרים.

לצד סיום תקופות ההיערכות שניתנו לפנים משורת הדין, ושוב על מנת שלא לנתק את הקשר הטיפולי החדוק שנוצר בהסתמך על הודעות הרשות להיערכות ליציאה מישראל, מוצע לחוקק שוב הוראת שעה אשר תאפשר הארכת רישיונות עובדי סיעוד אלו, במקרים המתאימים, בחריגה מתנאי סף הרגילים לפי סעיף 3א (ב1) לחוק.

לאור האמור, מוצע לחוקק הוראת שעה חדשה, אשר תסמך את שרת הפנים, בהמלצת הועדה המייעצת לפי סעיף

3א(ב1)(2) לחוק, ובהתקיים התנאים הקבועים בה, להאריך רישיון עבודה של עובד סיעודי זר שבקשה להעסיקו מטעמים הומניטריים לפי סעיף 3א(ב1)(1) לחוק הוגשה עד ליום 1.3.2022 ונדחתה, אם הוכח קיום קשר טיפולי רציף של העובד במטופל שהגיש את הבקשה, וכל עוד שבעת הגשת הבקשה שנדחתה, העובד הזר לא שהה בישראל מעל 13 שנה.

בנוסף, בהתחשב בכוונה לסיים את תקופות ההיערכות ליציאה מישראל של עובדי סיעודי שבקשות הומניטריות בגינן נדחו, ולאור ההבנה כי בתקופת מגיפת הקורונה חלו בתקופות מסוימות מגבלות אשר הקשו על העובדים הזרים בענף הסיעוד אשר סיימו תקופות עבודה מירביות מותרות במדינה, לצאת מישראל, מוצע לקבוע כחריג ייחודי, כי שרת הפנים תוכל לשקול בקשות להארכת רישיונות עובדי סיעודי זרים לפי סעיף 3א(ב1)(1) לחוק העומדים ביתר התנאים לפי הוראת השעה המוצעת, גם אם בעת הגשת הבקשה, העובד הזר שהה בישראל מעל 13 שנים, ובלבד שבתחילת הגבלות פנדמיית הקורונה ביום 1.3.2020, לא עברו 13 שנים מאז כניסתו הראשונה של העובד הזר לישראל.

- 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 לטיטוט החוק:** עד למועד זה לא התקבלו הערות הממונה על התקציבים להצעת החוק.
- ו. **הערות משרדי הממשלה והערות ציבור:**

לנוכח דחיפות העניין ולאחר קבלת אישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי מינהלי) הופץ תזכיר החוק ביום 27 במאי 2022 להערות הציבור עד ליום 02 ליוני, 2022. להלן סיכום עיקר הערות הציבור שהתקבלו והתייחסות אליהן:

הערה המבקשת להקים וועדה רפואית מיוחדת וועדה פסיכיאטרית, שחבריה יהיו רופאים מומחים בתחום הפסיכיאטריה, עובד סוציאלי מומחה ונציג ציבור-

הוועדה המייעצת לפי סעיף 3א(ב1)(2) בענף הסיעוד עוסקת בהארכת רישיונות של עובדי סיעודי זרים מטעמים הומניטריים שאינם בהכרח קשורים לתחום בריאות הנפש ועל כן ככלל, לא נדרשת מומחיות רפואית מיוחדת בנושא הפסיכיאטריה או בתחום מומחיות פרטני אחר לשם הכרעה בבקשות המובאות בפני הוועדה. בין חברי הוועדה נמצא גם עובד סוציאלי וכן גורמים מקצועיים מנוסים נוספים ובמידת הצורך הוועדה מקיימת התייעצות עם גורמים מקצועיים במשרד הבריאות בקשר לחוות הדעת המובאות בפניה במסגרת הבקשות.

הערות המבקשות להרחיב את התקופה הקובעת כך שתחול על כל הבקשות ההומניטריות שהוגשו בתוך תקופת ההתארגנות (30.6.22)-

מאחר ומטרת התיקון הינו ליתן מענה לאוכלוסייה אשר יצרה קשר טיפולי משמעותי וכנה במשך תקופה ארוכה ולא בסמוך לסיום תקי ההיערכות, ובהתחשב גם בשיקולים הגירתיים בקשר למניעת שהות ארוכת טווח של עובדים זרים בישראל, לא נמצא מקום להרחבת המועדים בהתאם להערה.

הערות המבקשות לכלול בהוראת השעה גם מטפלים סיעודיים השוהים מעבר ל-13 שנים בישראל-

הוראת השעה נועדה ליתן מענה הומניטרי למטופלים סיעודיים בעקבות תקופת הסתמכות על הודעות הרשות לאחר דחיית בקשה לפי סעיף 3א (ב1) לחוק, בעקבות נסיבות תקופת מגפת הקורונה. יחד עם זאת, גם במסגרת ההקלות 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 בהוראות סעיף 3א (ב1) (א1) לחוק הקיים, לפיהן גם מטופל סיעודי הסובל מנכויות קשות ביותר, ראוי להגיש בקשות לפי הסעיף האמור רק לגבי עובדים זרים שלא שהו מעבר ל- 13 שנים במדינה, אומץ כלל דומה בקשר להוראת השעה. ודוק- בשונה מהוראת השעה הראשונה, נוכח סיום תקופה ההתארגנות והסרת מרבית מגבלות הקורונה ועל מנת לאפשר באופן ייחודי הסדרת העסקתם של עובדים זרים אשר הועסקו כדין במסגרת התקי המקסימלית אולם נבצר מהם לעזוב את ישראל, הורחב באופן חריג וייחודי בהוראת השעה הנוכחית הכלל בקשר למגבלת 13 השנים באופן שנקבע כי ניתן לאשר בקשות גם של עובדים זרים

אשר שהו בישראל מעל 13 שנים, ובלבד שבתחילת הגבלות פנדמיית הקורונה ביום 1.3.2020, לא עברו 13 שנים מאז כניסתו הראשונה של העובד הזר לישראל.

הערה המבקשת להותיר פתח לבחינת מקרים חריגים-

סעיף 3א(ב1) לחוק קובע בעצמו הסדר חריג, לפיו חרף האמור בסעיפים 3א(א) ו-3א(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, זאת, מטעמים הומניטריים מיוחדים וחריגים המתקיימים במטופל הסיעודי והקשורים למורכבות או לייחודיות הטיפול הסיעודי הנדרש לו או לנסיבות אישיות אחרות של המטופל. ודוק- הוועדה ההומניטרית במהותה עוסקת בבחינת מקרים חריגים וייחודים. יחד עם זאת, משקולים אסדרתיים של מניעת השתקעות בישראל ועל מנת למנוע תופעות קשות של תיעדוף ונטישת מטופלים, הותנתה הסמכות באופן ששיקול הדעת יחול רק לגבי עובדים זרים העומדים בתנאים שנועדו לעודד נאמנות ולמנוע השתקעות בישראל כאמור לעיל.

הערה המבקשת להרחיב את האוכלוסייה לגביה תחול הוראת השעה, כך שתחול גם לגבי מי שלא הגיש בקשה לפי סעיף 3א(ב1) לחוק במסגרת התקופה הקובעת בהצעת החוק, וכן לגבי מי שהעסיק את העובד הזר לאחר דחיית בקשתו במשך פחות מששה חודשים – מאחר והאוכלוסייה המוגדרת בהצעת החוק לעניין ההקלות המוצעות היא האוכלוסייה שהסתמכה על ההודעות על תקופות ההיערכות, ואשר יצרה קשר טיפולי משמעותי במשך תקופה של חצי שנה לפחות בעקבות תקופות ההסתכמות האמורות, ובהתחשב גם בשיקולים ההגירתיים בקשר למניעת שהות ארוכת טווח של עובדים זרים בישראל, לא נמצא מקום להרחבות לפי ההערות. לעניין תקופת ההתקשרות של ששה חודשים לפחות לפי בהצעת החוק, יודגש כי מדובר בתקופה קצרה משמעותית מהתקופה הקבועה בסעיף 3א(ב1) לחוק, בעניין התקופה ליצירת קשר טיפולי המאפשר המשך העסקת עובד זר לסיעוד מעבר לתקופה מירבית רגילה, שהוא של שנה לפחות. 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:

חוק הכניסה לישראל (תיקונים בעקבות נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) התשפ"ב-2022

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-

"הגורם המוסמך"- הגורם המוסמך כהגדרתו בסעיף קטן (ב)(2).

"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-2000².

"התקופה הקובעת"- התקופה שמיום ה' באדר התש"ף (1 במרס 2020) עד יום כ"ח אדר א' התשפ"ב (1 מרץ 2022).

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

(ב) על אף האמור בפסקה (1), שר הפנים רשאי להאריך את רישיון הישיבה של עובד זר לשם המשך טיפול במטופל סיעודי, אם התקיימו התנאים להלן, 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 התקיים אחד מאלה:

(א) ניתנה החלטה לדחות את הבקשה להאריך את הרישיון;
(ב) ניתנה החלטה לאשר את העסקתו של העובד אשר חלפו יותר מ-51 חודשים אך לא יותר מ-63 חודשים מיום כניסתו לישראל לראשונה באשרת עובד זמני בענף הסיעוד, אף אם במועד הגשת חוות הדעת לפי פסקת משנה (2) טרם חלפו 63 חודשים מיום כניסתו לראשונה כאמור;

(2) המטופל הסיעודי הגיש בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק הכניסה לישראל (הוראת שעה- גניף הקורונה החדש), התשפ"ב-2022, חוות דעת בכתב מהגורם מוסמך, שניתנה לאחר שהגורם המוסמך נפגש עם המטופל במקום מגוריו במהלך שלושת החודשים האמורים, וקובעת 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 שלא יאוחר מתום התקופה הקובעת הוגש נגד החלטת הדחייה, לא יאוחר מתום התקופה הקובעת הליך משפטי שהתקיים לגבי אחד מאלה:

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

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

(3) ההליך המשפטי תלוי ועומד;

(ד) על אף האמור בפסקת משנה (ב) ובפסקה (א1), שר הפנים רשאי להאריך את רישיון הישיבה של עובד זר לשם המשך טיפול במטופל סיעודי, בהתקיים האמור בפסקאות משנה (ב) ו (ג), גם אם בעת הגשת הבקשה לפי פסקה (ב1) עברו 13 שנים מיום כניסתו לישראל לראשונה של העובד הזר לעבודה בענף הסיעוד, ובלבד שביום ה באדר התש"פ (1.3.2020) לא עברו 13 שנים מיום כניסתו לישראל לראשונה של העובד הזר לעבודה בענף הסיעוד.

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי

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 תקופות היערכות מוארכות ליציאה 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. תקופות היערכות ליציאה ניתנו גם לגבי עובדים זרים שהחלטה סופית של ערכאה שיפוטית קבעה כי עליהם לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריו.

לצד זאת, ועקב ההארכות של תקופת ההערכות, ופניות רבות ממטופלים סיעודיים ומבני משפחותיהם, במסגרתן נטען לקשר טיפולי משמעותי שנוצר בינם לבין אותם עובדי סיעוד זרים שטיפלו בהם בשיא מגפת הקורונה, אושרה ביום 21.7.21 הוראת שעה שאפשרה לאשר בקשות של מטופלים סיעודיים לפי סעיף 3א(ב1), אשר עמדו בתנאי הוראת השעה, אך לא התקיימו לגביהם תנאי הסף הקבועים בסעיפים קטנים 1א), 1ב) או 1ד) של הסעיף האמור ובלבד שבעת הגשת הבקשה המקורית לא שהה העובד הזר מעל 13 שנים בישראל מיום כניסתו לראשונה לישראל, ובכפוף לכך שהחלטה לדחות את הבקשה להאריך את רישונו של העובד הזר ניתנה ב"תקופה הקובעת" (החל מיום 1.3.20 ועד ליום 31.3.21).

בנוסף, בהמשך לכך ולהודעות הקודמות של הרשות בעניין תקופות התארגנות ליציאה מישראל בעקבות מגפת הקורונה, ובעקבות חקיקת הוראת השעה האמורה, עובדים זרים לסיעוד שהועסקו אצל מטופלים סיעודיים מכוח תקופת היערכות שנקבעה בהחלטת הרשות ואשר מועד סיומה לפי אותה החלטה היה עד ליום 31.12.21, נדחה מועד יציאתם פעם נוספת עד ליום 30.6.22, וזאת לצורך מציאת עובד זר חלופי על ידי המטופל הסיעודי אשר קיבל את החלטת הרשות.

לאור האמור, על מנת שלא לנתק את הקשר הטיפולי החזק שנוצר בהסתמך על הודעות הרשות להיערכות ליציאה מישראל, הוחלט לחוקק הוראת שעה עדכנית לתיקון הסעיף המסמך.

מטרת התיקון, בדומה להוראת השעה מחודש יולי 2021, הוא לאפשר שקילת אישור בקשות המטופלים לפי הסעיף האמור, באופן חריג, כאשר הקשר הטיפולי בין המטופל המבקש לעובד הזר נמשך לפחות חצי שנה, מכוח תקופות ההיערכות שניתנו בעקבות מגפת הקורונה, ובלבד שבעת הגשת הבקשה לפי הסעיף המסמך, העובד הזר לא שהה בישראל מעל 13 שנה.

יחד זאת, לאור ההבנה כי בתקופת המגיפה היה קושי ביציאת וכניסת העובדים הזרים וקושי בעזיבת העובדים הזרים את המטופלים הסיעודיים, מוצע לקבוע כחריג ייחודי, כי ניתן יהא לשקול אישור בקשות שבעת הגשתן העובד הזר שהה בישראל מעל 13 שנים, ובלבד שביום 1.3.2020 לא עברו 13 שנים מאז כניסתו של העובד הזר לישראל.

ל ס ע י ף 1

סעיף קטן (ב1) לסעיף 3א בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, (להלן: החוק) אשר מסמך את שר הפנים להתיר העסקה חדשה של עובד זר לסיעוד גם לאחר שהעובד סיים תקופת העבודה המרבית הרגילות הקבועות בסעיף 3א (א) (ב) ו- (ג) לחוק האמור, בעקבות נסיבות הומניטריות מיוחדות, נוסף בתיקון מספר 20 לחוק בשנת התשע"א-2011. הסעיף הקטן תוקן, בין היתר על מנת להוסיף תנאי סף שיחולו לגבי הבקשות המוגשות לפי סעיף קטן (ב1) האמור, בתיקון מספר 32 לחוק, בשנת התשע"ח-2018.

חשוב להדגיש כי אין עוררין על החשיבות הרבה של תנאי הסף שנוספו לסעיף 3א (ב1) במסגרת תיקון מספר 32 הנ"ל, לצורך שמירה על מדיניות ההגירה של ישראל ומניעת השתקעות זרים במדינה, וכן לצורך עידוד עובדי סיעוד זרים להתמיד בעבודתם אצל המטופלים הסיעודיים לאורך כל תקופת עבודתם.

יחד עם זאת, לאור הנסיבות המיוחדות והבלתי צפויות של מגפת הקורונה העולמית, והסתמכות המטופלים הסיעודיים 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 (א) (1) (א) (ב) ו- (ד) לחוק, בעניין התמדת העובד הזר אצל מטופל סיעודי קודם לפחות 24 חודשים, ואצל מטופל

סיעודי אחרון עד לפטירתו או מעברו לבית אבות, וכן בעניין ההגבלה על אישור עובד זר לפי סעיף זה פעם אחת בלבד. בנוסף, מוצע בתקופת הוראת השעה, להמיר את המגבלה בפסיקה (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.

כן, לאור ההבנה כי בתקופת המגיפה היה קושי ביציאת וכניסת העובדים הזרים וקושי בעזיבת העובדים הזרים אשר נדחו במסגרת הוועדה את המטופלים הסיעודיים אצלם הועסקו, מוצע לקבוע כחריג ייחודי, כי ניתן יהא לשקול אישור בקשות שבעת הגשתן העובד הזר שהה בישראל מעל 13 שנים, ובלבד שביום 1.3.2020 לא עברו 13 שנים מאז כניסתו של העובד הזר לישראל. ויודגש, חריג זה אינו בא לאיין את תנאי הסף החשוב של קביעת מכסת שנים של 13 שנים לעובד זר לעבוד בישראל לשם מניעת השתקעות במדינה, אלא נועד לאפשר באופן ייחודי הסדרת העסקה של עובדים זרים אשר שהו בישראל כדין, במסגרת מכסת השנים המקסימלית הקבועה בחוק, אולם נבצר מהם לעזוב את ישראל ו/או הם נשארו לטפל במטופל הסיעודי אצלו הועסקו בתקופת המגיפה.

בנוסף, בפסיקה (א) לס"ק (ב1) להוראת השעה המוצעת, מוצע לקבוע כי האוכלוסייה לגביה יחולו ההקלות הנ"ל בתקופת הוראת השנה, תהיה האוכלוסייה לגביה ניתנו תקופות ההיערכות שפורסמו בעקבות הפנדמיה, ואשר בעקבות כך היו עלולים להעסיק את העובד הזר לפי הבקשה שנדחתה במשך חצי שנה לפחות. דהיינו, מטופל שבקשתו לפי סעיף 3א (ב1) לחוק נדחתה החל ממרץ 2020 ועד תחילת יוני 2022, או מטופל שפנה לערכאה שיפוטית בעקבות החלטת דחיה שהתקבלה קודם מרץ 2020, והערכאה השיפוטית קבעה כי על עובדו הזר לצאת מישראל החל ממרץ 2020 או לאחריה (ומקל וחומר, גם מטופלים שפנו לערכאות שיפוטיות עד סוף יוני 2022, בעקבות דחיית בקשה קודם מרץ 2020, וטרם התקבל פסק דין בעניינם) יהא זכאי להקלות הנ"ל.

בנוסף, בפסיקה (ב) לס"ק (ב1) בהוראת השעה המוצעת, מוצע לקבוע כי ההקלות דלעיל יחולו רק בתנאי שהתקבלה חוות דעת של גורם מקצועי אשר ביקר בבית המטופל הסיעודי בתקופת הוראת השעה, ואישר כי העובד הזר המבוקש הועסק בפועל אצל המטופל בתקופה הרלוונטית ועד למועד הביקור, בהסתמך על תקופות ההיערכות שניתנו, וכי הפסקת העסקתו של העובד הזר במתן טיפול סיעודי למטופל עלולה לפגוע במטופל האמור.

מוגש על ידי שרת הפנים

ג' בסיון התשפ"ב
02 ביוני 2022