



**מר אמיר אלשטיין**  
יו"ר הוועד המנהל  
**מר יוחנן פלסנר**  
נשיא

**מר ברנרד מרכוס**  
יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**  
יו"ר המועצה הבינלאומית

**ד"ר ג'ורג' שולץ**  
יו"ר של כבוד

**חברי הוועד המנהל**

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי  
מר חן ליכטנשטיין  
גב' מזל מועלם  
מר סלי מרידור  
מר אבינועם נאור  
עו"ד אבי פישר  
מר אביעד פרידמן  
ד"ר מיכל צור  
מר יוסי קוצ'יק  
מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה  
מר אליוט אברמס, ארה"ב  
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב  
גב' אן אפלכאוס, ארה"ב  
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן בריר, ארה"ב  
ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב  
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה  
השופטת דליה דורנר, ישראל  
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב  
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
מר ברט סטפנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קושלר, קנדה  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל  
השופט מאיר שמגר, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה  
פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר  
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

**עמיתים בכירים**

אלוף (מיל') עמיתו אילון  
פרופ' חנוך דגן  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' עמיתו כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' גדעון רהט  
פרופ' יובל שני  
פרופ' איתן ששינסקי

**מייסד ונשיא לשעבר**  
ד"ר אריק ברמון

לכבוד : ועדת השרים לענייני חקיקה

**הנדון: חוות דעת בנושא הצעת תזכיר לתיקון חוק שעות עבודה ומנוחה**

**רקע:**

1. ביום 16.11.2017 הונח על שולחן הממשלה תזכיר חוק מאת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובו מוצע תיקון לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 (להלן: החוק).
2. מטרת תיקון החוק היא: "להבנות את שיקול הדעת שעל שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להפעיל בעת מתן היתר להעסקת עובדים ביום המנוחה השבועית בהתאם לעילות הקבועות בחוק".
3. תזכיר החוק מבקש להוסיף לחוק הקיים את סעיף קטן 12(א1), בו נמנים השיקולים שצריכים לעמוד בבסיס החלטתו שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: שר העבודה) בשאלה אם ליתן היתר עבודה כאמור. שיקולים אלו כוללים את רווחת העובד, מסורת ישראל, קיומן של חלופות המייתרות את הצורך בהיתר ומידת הפגיעה במרחב הציבורי.
4. בהקדמה לתזכיר החוק מוזכרות גם שתי תכליות לקביעת השבת כיום המנוחה השבועי. התכלית הראשונה מוגדרת בתזכיר כתכלית דתית-לאומית והתכלית השנייה מתוארת כתכלית סוציאלית שעיקר עניינה הוא לדאוג לרווחת העובד.

5. נדמה כי תזכיר חוק זה הוא ביטוי נוסף לניסיונה של המערכת הפוליטית להתמודד עם המתחים החברתיים שנוצרו בעקבות השחיקה המתמדת של הסטטוס קוו ביחס לשבת. דא עקא, לדעתנו, אין בכוחו של התיקון המוצע

בתזכיר לסייע בפתרון מתחים אלו או להביא להגשמתן של התכליות שהוא מבקש להשיג.

### שחיקת הסטטוס קוו ואובדנה של השבת כיום המנוחה השבועי :

6. בשנים האחרונות חלה שחיקה משמעותית בסטטוס קוו בנושא השבת. שחיקה זו בולטת בעיקר בתחום הפעילות המסחרית בשבת. מחקרים ודו"חות שונים מעלים כי היקף הפעילות המסחרית בשבת גדל בהתמדה וכיום מעל רבע מהקניונים בישראל פתוחים בשבת.<sup>1</sup> על פי הערכות, בקניונים ובעסקים אחרים מועסקים, לעתים בעל כורחם, מאות אלפי עובדים. רובם ככולם של עובדים אלו מועסקים ללא היתר כדין ובניגוד לחוק.<sup>2</sup>
7. גורמי האכיפה במדינת ישראל מודעים היטב להיקפן של הפרות חוק שעות עבודה ומנוחה, אך בוחרים להעלים מהן עין. עובדה זו מוכחת מנתונים רשמיים שמפרסם משרד הרווחה, מהם ניתן ללמוד על היעדרה של מדיניות אכיפה אפקטיבית כלפי מפרי חוק.<sup>3</sup> מנוחת השבת הופקרה אפוא לכוחות השוק.
8. תזכיר החוק מבקש להבנות את שיקול דעתו של שר העבודה בעת מתן היתרי עבודה, וזאת מתוך הנחה כי בכך ניתן יהיה לשמור על צביונה של השבת. נדמה כי הנחה זו נשענת על בסיס עובדתי רעוע. כאמור, חלקם, ואולי אף רובם, של השכירים העובדים בשבת עושים זאת ללא כל היתר חוקי. הבניית שיקול דעתו של השר במתן היתר לא תשנה מציאות זו במאומה.
9. האמור לעיל מוביל למסקנה כי משטר ההיתרים המונהג בחוק שעות עבודה ומנוחה לא מצליח להגשים את המטרות שלשמן נועד - הגנה סוציאלית על

---

<sup>1</sup> ראו למשל: אריאל פינקלשטיין, **השבת בישראל: תמונת מצב**, המכון לאסטרטגיה ציונית, ירושלים (2016)

<sup>2</sup> ראו: מיכל אלפסי, מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמי"ת, חוק שעות עבודה ומנוחה – שכירים ועובדים ביום המנוחה, 2007, <http://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/avodavmenucha.pdf>.

<sup>3</sup> ראו למשל: מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - סיכום פעילות לשנת 2016

<http://employment.molsa.gov.il/About/Units/RegularizationAndEnforcement/AnnualReport/s/sikum2016-general.pdf>; נתונים דומים קיימים גם ביחס לשנים קודמות מרכז המחקר והמידע של הכנסת: העסקת עובדים במנוחה השבועית (מיום 12.10.2015). שם. מהדו"ח עולה כי בשנת 2016 ניתנו רק 95 התראות ו-11 קנסות בגין העסקה אסורה ביום המנוחה השבועי. שיעור דומה של התראות וקנסות נמצא גם בדו"חות קודמים.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

ציבור העובדים והשפעה על דמותה של השבת במדינת ישראל. לפיכך, המבקש להבטיח את שמירת צביונה של השבת כיום מנוחה עבור הציבור כולו, אינו יכול להשליך יהבו על תיקון חוק שכל עניינו הוא התוויית שיקול דעתו של שר העבודה בעת מתן היתר לעבודה בשבת.

### המתווה הראוי להסדרת השבת בישראל:

1. הסדרת מנוחת השבת ועיצוב דמותה של השבת, עשויים טלאים טלאים של חוקים ופסיקות בית המשפט העליון. הפועל היוצא הוא כאוס חוקי ואכיפתו שתוצאתו פגיעה בעובדים ובדמותה של השבת.
2. עמדתנו היא כי ההכרעה בדבר האופן בו יוענקו היתרי העבודה בשבת יכולה להתקבל באופן ראוי רק במסגרת מהלך חקיקתי רחב בו יקבעו הסדרים חוקים עבור השבת בישראל. בדרך זו יוכל המחוקק לאזן בין האינטרסים הקיימים לאוכלוסיות שונות בישראל ביחס לשבת, ולהגשים את התכליות העומדות בבסיס קביעתה כיום המנוחה השבועי.
3. ברור לנו כי תיקון נקודתי של סוגיה קונקרטיה כגון שיקול דעת שר במתן היתרי עבודה, הוא מעשי ופשוט יותר להשגה מאשר קידומו של חוק מקיף עבור השבת בישראל. יחד עם זאת, אנו סבורים כי אין כל תוחלת בניסיון לפתור את המשברים הפוליטיים הפורצים חדשות לבקרים סביב סוגיית השבת באמצעות הוספת טלאי נוסף על ההסדרה הקיימת. ניסיון שכזה רק ינציח את הפיכתה של השבת ליום של מחלוקת לאומית ולא יתקן את הדרוש תיקון. רק באמצעות מהלך חקיקתי שלם, ניתן יהיה להגיע להסכמה לאומית רחבה על צביונה של השבת במדינת ישראל ולהבטיח את שמירתה כיום בעל ייחוד לאומי וחברתי.

בברכה ובכבוד רב,

עו"ד גלעד וינר

ד"ר שוקי פרידמן

פרופ' ידידיה שטרן