



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ"ה בתשרי תשע"ו
8 באוקטובר 2015

העסקת עובדים במנוחה השבועית – הסדרת הסוגיה והפיקוח עליה

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לפניית הציבור בראשות חה"כ ישראל אייכלר לקראת דיון ב-12 באוקטובר 2015 בנושא "אפליית עובדים שומרי שבת בתעסוקה". המסמך סוקר את החקיקה הרלוונטית לנושא, מביא נתונים על מספר הגופים להם ניתן היתר להעסיק עובדים במנוחה השבועית ועל מספר המועסקים בעת המנוחה השבועית, וכן מביא נתונים על מקרים של אפליה על רקע סירוב עובדים לעבוד במנוחה השבועית ועל הטיפול במקרים אלו על-ידי נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. יובהר כי מסמך זה אינו עוסק בסמכויות הרשויות המקומיות לגבי הפעלת בתי עסק בתחומן ביום המנוחה השבועי, ותוך כך באכיפה המתקיימת על-ידי הרשויות המקומיות בנושא.¹

1. ההוראות בדבר העסקת עובד במנוחה השבועית

חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 קובע כי כל עובד זכאי למנוחה שבועית שאורכה 36 שעות רצופות.² החוק קובע כי עבור יהודים תכלול המנוחה השבועית את יום השבת ועבור מי שאינם יהודים תכלול המנוחה את יום שישי, שבת או ראשון, לפי המקובל עליהם. החוק אוסר על העסקת עובד במנוחה השבועית, אלא אם כן ניתן לכך היתר (כללי או פרטני – ראו פירוט להלן) מטעמים של פגיעה בהגנת המדינה או בביטחון הגוף או הרכוש, פגיעה רבה בכלכלה, בתהליך העבודה או בסיפוק צרכים חיוניים לציבור או לחלק ממנו.³

היתרים כלליים (ענפיים) להעסקת עובדים במנוחה השבועית ניתנים בסמכות ועדת שרים הכוללת את ראש הממשלה, שר הכלכלה ושר הדתות. היתרים ניתנו בתחומי הפעילות הבאים: שמירה, טיפול בבעלי חיים, לולנות, הספקת מים, בתי אירוח, מפעלים רפואיים ומוסדות לטיפול בזקנים או בילדים, שמשים בבתי הכנסת, שמשים וסדרנים במקומות ציבוריים, מצילים וסדרנים על שפת הים ומצילים בבריכות שחיה, כבאות, עבודות קידוח, ייצור והספקת קרח, ועבודות ביוב.⁴

היתרים פרטניים ניתנים על-ידי הממונה על חוק שעות עבודה ומנוחה במשרד הכלכלה לגופים אשר נמצא כי יש הכרח לבצע בהם פעילות במהלך המנוחה השבועית מהטעמים המפורטים בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.⁵ יצוין כי בהליך מתן ההיתרים נבחנת השאלה האם מקום העבודה עומד בתנאי

¹ להרחבה בנושא זה ראו: גדעון זעירא, אוריאנה אלמסי, איתי פידלמן, אורי טל-ספירו ופולרה קוד דבידוביץ, אכיפת ההוראות בדבר פתיחת עסקים וסגירתם בימי המנוחה על-ידי הרשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בפברואר 2014.

² שר העבודה רשאי לקבוע בתקנות מנוחה קצרה יותר (שלא תפחת מ-25 שעות רצופות) בתחומי עיסוק מסוימים.

³ סעיף 7, 9, 12, לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

⁴ משרד הכלכלה, היתרים כלליים (ענפיים) להעסקה בשעות נוספות ובמנוחה השבועית, תאריך כניסה: 24 בספטמבר, 2015.

⁵ משרד הכלכלה, הגשת בקשה לקבלת היתר העסקה בשעות נוספות ובמנוחה שבועית, תאריך כניסה: 24 בספטמבר, 2015; נופס בקשת היתר לעבודה במנוחה השבועית לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, תאריך כניסה: 24 בספטמבר, 2015.

3. אכיפת האיסור על העסקת עובדים במנוחה השבועית

להלן עיקרי תשובת משרד הכלכלה על פנייתנו בנושא:

- מינהל ההסדרה והאכיפה אוכף את העסקת העובדים במנוחה השבועית (שבת) ללא היתר או בניגוד לתנאי ההיתר, בשני אפיקים: אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית, השמורה למקרים של הפרות בוטות וסדרתיות, הצפויים לכתבי אישום ועונשים פליליים.¹⁴
 - המפקחים באגפי האכיפה המינהלית והפלילית מבצעים אכיפה על כלל חוקי העבודה בסמכות המינהל, לרבות חוק שעות עבודה ומנוחה (אין מפקחים ייעודיים לאכיפת חוק זה).¹⁵ עבודת האכיפה של חוק שעות עבודה ומנוחה מתבצעת בחלקה במסגרת עבודת הפיקוח השגרתית בימי חול (המפקח מתשאל את העובדים לגבי העסקתם במנוחה השבועית) ובחלקה בביקורת המתבצעת על-ידי מפקחים לא-יהודים בימי שבת. מספר המפקחים המועסקים במינהל ההסדרה והאכיפה, ותוך כך מספר המפקחים הלא-יהודים, לא הועבר לידינו.¹⁶
 - האכיפה המנהלית בהקשר זה מתבצעת לגבי שתי הפרות של חוק שעות עבודה ומנוחה¹⁷:
 - העסקה אסורה, קרי העסקת עובד במנוחה השבועית ללא היתר (גם אם מקום העבודה עומד בקריטריונים ויכול היה לקבל היתר לו היה מבקש).
 - העסקה במנוחה השבועית בניגוד לתנאי ההיתר. כך למשל, עובד שהועסק ביום המנוחה השבועית שלו זכאי למנוחת פיצוי בתוך 7 ימים מיום המנוחה בו הועסק. כמו כן, אסור להעסיק עובד יותר משלושה שבועות ברציפות ביום המנוחה השבועית שלו (לפחות אחת לארבעה שבועות חובה עליו לצאת לחופש ביום המנוחה המקורי שלו). אי הקפדה על נהלים אלו תחשב העסקה בניגוד לתנאי ההיתר.¹⁸
- להלן יוצגו מספר התיקים שנפתחו בגין הפרות אלו והסנקציות המנהליות שננקטו בגינן.

¹⁴ יפה סולימני, מנהלת מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נתונים על העסקת עובדים והעסקים הפתוחים בשבת, דוא"ל, 7 באוקטובר 2015.

¹⁵ ש.ס.

¹⁶ אילון גולדשטיין, מנהל מטה מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 8 באוקטובר 2015.

¹⁷ יפה סולימני, מנהלת מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נתונים על העסקת עובדים והעסקים הפתוחים בשבת, דוא"ל, 7 באוקטובר 2015.

¹⁸ משרד הכלכלה, גופים שקיבלו היתר להעסקת עובדים במהלך המנוחה השבועית, תאריך כניסה: 8 באוקטובר 2015. אילון גולדשטיין, מנהל מטה מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 8 באוקטובר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

4. איסור על אפליה על רקע סירובם של עובדים לעבוד במנוחה השבועית

סעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 אוסר על אפליה בין עובדים או בין דורשי עבודה, בין השאר על רקע דתם. סעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 אוסר על מעביד לדחות מועמד לעבודה על רקע סירובו לעבוד ביום המנוחה השבועית שלו על פי איסור שבמצוות דתו שאותן הוא מקיים. סעיף 9 לחוק קובע כי עובד שמעסיקו דורש ממנו לעבוד בימי המנוחה השבועית רשאי להודיע למעסיקו שהוא אינו מסכים לעבוד בימי המנוחה השבועית על פי איסור שבמצוות דתו שאותן הוא מקיים. הוראות סעיפים לא יחולו במקומות עבודה המופקדים על בטחון הציבור והמדינה, ועל שמירת בטיחותם, שלומם או בריאותם של בני אדם; בעבודה הקשורה באירוח בבתי מלון; בעבודה הקשורה בייצור חשמל והזרמתו ובמקומות עבודה הקשורים בקיום אספקה או שירותים חיוניים אשר קיבלו היתר לכך.²¹

מנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה, שאמונה על האכיפה האזרחית של חקיקת השוויון, נמסר כי בהתאם להוראות החוק אין להפלות אדם בשל סירובו לעבוד ביום מנוחתו השבועי, כאשר לגבי יהודים, מדובר ביום השבת. לעמדת הנציבות, החריג לאיסור זה הוא כאשר הצורך לעבוד ביום המנוחה השבועי נובע ישירות מאופי ומהות התפקיד, וכי בעצם מתן היתר לגוף להעסיק עובדים במנוחה השבועית אין די בכדי להצדיק אפליית עובד על רקע סירובו לעבוד במנוחה השבועית. בנציבות הדגישו כי נטל ההוכחה בעניין זה יהיה על המעביד אשר יידרש להראות כי העבודה ביום המנוחה השבועי מתחייבת באופן ישיר מאופי ומהות התפקיד, וכי בלעדיה אין לעובד יכולת למלא את התפקיד. כך למשל, על המעביד להראות שאין באפשרותו להפעיל את העסק באמצעות עובדים שאין זה יום המנוחה השבועית שלהם.²²

לדברי עו"ד ורד קירו זילברמן, היועצת המשפטית של הוועדה לפניות הציבור, עמדת בתי המשפט בסוגיה היא כי יש לפרש בצמצום רב את ההוראות החריגות לגבי אישור עבודה של עובד יהודי בשבת וכי פיטורי עובד בשל סירובו לעבוד בשבת מנוגדים לחוק ועלולים להביא לתביעת פיצויים כנגד המעסיק.²³

5. תלונות עובדים על אפליה על רקע סירובם לעבוד במנוחה השבועית

להלן עיקרי תשובת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה על פנייתנו בנושא:

- בשלוש השנים האחרונות (ספטמבר 2012–אוגוסט 2015) התקבלו בנציבות 24 פניות של עובדים שפוטרו על רקע סירובם לעבוד בשבת או של מועמדים לעבודה שלא התקבלו לעבודה על רקע זה. פניות אלו מהוות כ-21% מכלל הפניות שהגיעו לנציבות בתקופה זו בנוגע לאפליה על רקע דת.²⁴
- מהנציבות נמסר כי בכל המקרים ניתן לפונים ייעוץ משפטי מקצועי ובמקרים הספורים שנמצאו מתאימים (כאשר גרסת העובד נמצאה אמינה והעידה על אפליה פסולה והעובד היה מעוניין בכך) פנתה הנציבות למעסיק לשם טיפול בסוגיה. בתשובה על שאלתנו נמסר מהנציבות כי

²¹ סעיף 9(ב) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

²² עו"ד גינט שלום, נציבה אזורית מחוז ירושלים והדרום בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עסקים פתוחים בשבת ותנאי העסקת עובדים בהם, דוא"ל, 24 בספטמבר 2015; שיחת טלפון, 6 באוקטובר 2015.

לאור זאת ממליצה הנציבות למעבידים לברר מה הוא יום המנוחה השבועי של העובד (בירור אותו הם מחויבים לעשות) רק לאחר קבלת העובד לעבודה ובכך למנוע טענות על אפליה של מועמד לעבודה על רקע זה. שם.

²³ עו"ד ורד קירו זילברמן, הלשכה המשפטית, הכנסת, 21 בספטמבר 2015.

²⁴ חנה קופפר, מנהלת תחום מחקר בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עסקים פתוחים בשבת ותנאי העסקת עובדים בהם, דוא"ל, 21 בספטמבר 2015.

