



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מלחמות השבת - מורה נבוכים ל'סטטוס קוו'

והפתרון הרצוי

שוקי פרידמן¹

מאבק השבת האחרון סביב עבודות רכבת ישראל בשבת, וזה הצפוי סביב פתיחת עסקים בתל אביב מציתים סיבוב נוסף של מלחמות שבת, ומאיימים על שלמות הקואליציה. עם זאת, אין בענין הזה חדש תחת השמש. מטרת מסמך קצר זה הינה לסקור את המצב החוקי בישראל בנושא שמירת השבת, להביא נתונים העוסקים בשמירת השבת בפועל, להמחיש את אי הרלבנטיות של 'הסטטוס-קוו' בעניין השבת, ולהציף מחדש את העקרונות לפתרון שמוסכם על רוב אזרחי ישראל והוצע לפני למעלה מעשור גם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מהו הסטטוס קוו בנושאי דת ומדינה?

'הסטטוס-קוו' (המצב הקיים) בדת ומדינה הוא מונח באמצעותו מקובל לתאר את מכלול יחסי דת ומדינה בישראל. הוא מתאר, לכאורה, רשת סבוכה של הסדרים דה-יורה ודה-פאקטו, בנושאים בהם יש מפגש, חיכוך או התנגשות בין הדת והמדינה בישראל, שהמרכזיים שבהם: גיור, נישואין וגירושין, שבת, כשרות ושירותי הדת. השימוש בסטטוס-קוו כמתאר את ההסדרים בין דת ומדינה בישראל כה נוח, שברוב ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין המפלגות שהרכיבו את ממשלות ישראל בעשורים האחרונים כולל זו הנוכחית, מופיע סעיף הקובע כי יישמר הסטטוס קוו בנושאי דת ומדינה.

לידתו של הסטטוס-קוו היא ב-"מכתב הסטטוס-קוו" משנת 1947. תחת איום של אגודת ישראל החרדית להתנגד להקמת מדינה יהודית, התחייב בן-גוריון לאגודת ישראל להתחשב בדת היהודית במדינת שתקום בארבע סוגיות: שבת, כשרות, אישות וחינוך.

¹ ד"ר שוקי פרידמן הוא מנהל מרכז לאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה.





המכון הישראלי לדמוקרטיה

בשתי הסוגיות המורכבות יותר, שבת והדין האישי, המכתב מביע התחייבויות כלליות ומעורפלות. למותר לציין כי למכתב, כשלעצמו, לא היה תוקף חוקי שהרי נשלח עוד לפני הקמת המדינה.

מהו הסטטוס-קוו בשבת?

מבין הסוגיות הקשורות ביחסי דת ומדינה, הסטטוס-קוו בענין השבת הוא אחת הסוגיות הטעונות והמורכבות ביותר. שאלה זו הטרידה כבר את ראשי הציונות הדתית וגם את ראשי המפלגות האחרות בתנועה הציונית עוד בראשית ימיה. כך למשל, טרם הקמת המדינה, חוקקה העיר תל-אביב חוק עזר עירוני האוסר הפעלת עסקים בשבת.

במכתב הסטטוס-קוו נאמר רק כי "ברור שיום המנוחה החוקי במדינה היהודית יהיה יום השבת". קביעה שלא ניתן לגזור ממנה ולו באופן כללי מה יהיה אופיו של יום השבת, ועד כמה השבת תשמר.

מאז התנהלו במדינת ישראל מאות מאבקים סביב שמירת השבת, ברמה הארצית והמקומית. חילול שבת ממלכתי, אפילו הביא לסיום דרכה של ממשלת רבין הראשונה, ב-1977, לאחר שטקס לקבלת מטוסי F-15 בישראל, גלש לתוך יום השבת.

מה אומר החוק באשר לעבודה ומנוחה בשבת?

בישראל אין "חוק שבת". היחס לשבת מוסדר בשלושה מקורות נורמטיביים עיקריים: חוק שעות עבודה ומנוחה, חוקי עזר עירוניים ופקודת התעבורה.

עבודה בשבת-חוק שעות עבודה ומנוחה

החוק הראשון שהסדיר את העבודה והמנוחה בשבת הוא חוק שעות עבודה ומנוחה משנת 1951. והאו מהווה עד היום היסוד להסדרת השבת בישראל. החוק התקבל בכנסת הראשונה בהתנגדות של הסיעות הדתיות ששאפו לחוקק "חוק שבת" שיהווה הצהרה של המדינה היהודית בדבר קדושת השבת ויתחום באופן מוגדר את שמירת השבת ככזו. לעומת זאת, זהו חוק סוציאלי מובהק. עניינו הוא היקף שעות העבודה המותר בכלל שבוע העבודה, ולצד זאת גם המנוחה השבועית של העובד.

סעיף 7 לחוק קובעי כי:

(א) לפחות שלושים ושש שעות רצופות לשבוע הן המנוחה השבועית של העובד.



(ב) המנוחה השבועית תכלול -

(1) לגבי יהודי - את יום השבת;

משמעותו של סעיף זה, וסעיפי החוק האחרים היא איסור על העסקתו של עובד יהודי ביום השבת. סעיף אחר בחוק קובע גם איסור על יהודי לעבוד בבית העסק שלו בשבת, אך לאיסור על הפעלת עסקים מקור נורמטיבי אחר.

לצד האיסור על עבודה בשבת, קובע החוק שני סוגי חריגים: היתרים כלליים הניתנים לענפי משק מסוימים, שיש בהם צורך בעבודה בשבת, והיתרים מיוחדים הניתנים לעובדים שחיוני שיעבדו בשבת. רוב ההיתרים הכלליים ניתנו למספר ענפי משק (בהם למשל: הספקת מים, בתי אירוח, מצילים וסדרנים על שפת הים, מצילים בבריכות שחייה ועוד). היתרים כאלו צריכים להינתן על ידי ועדה המורכבת משר העבודה, שר הדתות וראש הממשלה. ההיתרים מיוחדים, כמו אלו שמאפשרים בימים אלו את עבודות התשתית של הרכבת, ניתנים על ידי שר העבודה, אם אי העסקת העובדים עלולה "לפגוע פגיעה רבה בכלכלה, בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים שהם, לדעת שר העבודה, חיוניים לציבור או לחלק ממנו". כפי שניתן לראות, הסעיף קובע הגדרה רחבה לצרכים המתירים עבודה בשבת, ועל כן נותן לשר העבודה שיקול דעת רחב בהפעלת סמכות ההיתרים. מספר ההיתרים שנותן משרד הכלכלה (ולאחרונה, שוב, משרד העבודה) משתנה מזמן לזמן, ותלוי גם במדיניות השר, אבל מדובר בדרך כלל במספר מאות היתרים (למשל, כ-350 בסוף 2015) המאפשרים העסקה של אלפי עובדים ויותר מכך. ביניהם היתרים לגופים ציבוריים כמו רשות השידור, רשות שדות התעופה ועוד.

החוק מעניק לשר העבודה סמכויות לאכיפת החוק, ומאפשר לו על כן להטיל קנסות מנהליים על מעסיק המפר את החוק או אף לפעול בערוץ פלילי.

חוק שעות עבודה ומנוחה הוא אבן יסוד של הסטטוס קוו בנושא השבת, אבל כפי שניתן ללמוד מסעיפיו, הוא אינו עוסק כלל בשמירת שבת או בחילולה במובן הדתי-הלכתי של העניין. ההיתרים הכלליים, שניתנו לענפים כמו מלונאות או לסדרנים בחוף הים, נגזרים משיקולים של צורך כלכלי לקיים ענפים שלמים. גם שיקול הדעת שניתן לשר העבודה במתן היתרים בשבת, רחב הרבה יותר מטווח ההיתר האפשרי לעבודה בשבת, על פי ההלכה, הנוגע בעיקרו של דבר לאפשרות של פיקוח נפש.



פתיחת וסגירת עסקים - פקודת העיריות וחוקי העזר העירוניים :

המקור העיקרי להסדרת סגירתם או פתיחתם של עסקים בשבת, הם חוקי העזר העירוניים. חוקים אלו, נקבעים על בסיס פקודת העיריות הקובעת כי לרשות המקומית יש סמכות "להסדיר פתיחתם וסגירתם של חנויות ובתי מלאכה, מסעדות, בתי קפה, בתי תה, בתי משיקה, מזנונים, קנטינות ומוסדות אחרים כיוצא באלה, ושל בתי קולנוע, תיאטרונים ומקומות אחרים של עינוג ציבורי או של סוג פלוני מהם, ולפקח על פתיחתם וסגירתם ולקבוע בלי לפגוע בכללותה של הסמכות שעות פתיחתם – וסגירתם ביום פלוני" הסמכות יכולה להיות מופעלת באשר לימי המנוחה גם "בהתחשב בטעמים שבמסורת דתית" (חוק ההסמכה).

כיום ברוב מוחלט של העיריות קיים חוק עזר עירוני הקובע איסור על פתיחת עסקים בשבת, אך במועצות אזוריות אין לרוב חוק כזה. הסמכות הרחבה של הרשויות המקומיות לקבוע פתיחת או סגירת עסקים בשבת, יכולה לאפשר להן גמישות בהפעלתה באשר לסוגי עסקים שונים. כך למשל, בחלק מהעיריות, חוקי העזר העירוניים מאפשרים פעולה של פעילות תרבות ופנאי, לעומת איסור על פעילות מסחרית, באמצעות יצירת הבחנה בין סוגים שונים של פעילות בחוק העזר. איסור על פתיחת עסקים קיים ברוב הרשויות בהן יש חוקי עזר כאלו.

פקודת העיריות מחייבת חתימה של שר הפנים על חוק עזר עירוני, בטרם הוא נכנס לתוקף. לכך השלכה גם בהקשר של שמירת שבת. לאחרונה, ולאחר שתל אביב ביקשה לשנות את חוק העזר העירוני שלה ולאפשר לעסקים רבים יותר לפעול בתחומה בשבת, נמנע שר הפנים מאישור החוק ובכך הוא מונע את כניסתו לתוקף.

כמו בכל חוק עזר עירוני, גם באשר לפתיחת עסקים בשבת מוקנית לרשות המקומית סמכות לאכיפת החוק והיא יכולה להטיל קנסות או לנקוט בהליכים אחרים נגד מי שמפעיל את בית העסק שלו בשבת.

תחבורה ציבורית-פקודת התעבורה :

מלבד בחיפה, באילת וקווים ספציפיים במקומות נוספים, התקבע בארץ, עוד בימי קום המדינה ואף קודם לכן, סטטוס קוו לפיו תחבורה ציבורית אינה פועלת בשבת. רק בשנת 1991 נקבע האיסור בפקודת התעבורה, שקובעת "איסור הפעלת אוטובוס ציבורי בימי מנוחה בקו שירות; לענין זה יתחשב השר ככל שניתן במסורת ישראל בכל הנוגע לאיסור תנועת כלי רכב בימי מנוחה". גם לכלל זה חריג, ולמשרד התחבורה נתונה סמכות לאשר הפעלת קווים בשבת, ככל שהם משרתים צרכים ספציפיים המוגדרים בתקנות: "המשרת



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נוסעים לבית חולים; המשרת נוסעים לישוב ספר; המשרת נוסעים לישובים שתושביהם אינם יהודים; שהוא חיוני, לדעת הרשות, מבחינת בטחון הציבור; שהוא חיוני, לדעת הרשות, מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית"

התמונה הרחבה:

למרות ניסיונות חוזרים ונשנים לחוקקו מאז קום המדינה, אין בישראל חוק שבת המסדיר באופן קוהרנטי, ועל בסיס קווים הלכתיים את שמירת השבת בישראל. מעבר לקביעת השבת כיום המנוחה השבועי בישראל, והתייחסות לשבת כעניין שבמסורת בפקודת העיריות שנשמכות על המסורת היהודית, שאר דברי החקיקה העוסקים בשבת הם חוקים סוציאליים באופיים. העקרונות, הסייגים והחריגים המופיעים בהם נקבעו משיקולי תועלת כלכלית או משיקולים סוציאליים ולא משיקולים דתיים.

רשת החוקים המסדירה את אופי השבת בישראל מותירה הרבה חורים ויוצרת עיוותים חוקיים. כך למשל, למרות שישנם בתי עסק רבים הפועלים בשבת כחוק, למשל מסעדות בערים בהן הדבר מותר, הם לא יכולים להעסיק בשבת יהודים. בנוסף, חוק שעות עבודה ומנוחה מתייחס באופן רופף גם להיקף האיסור על פעילות של בתי עסק הוא מדבר רק על 'חנות', 'מפעל' או 'בית מלאכה'.

האם הסטטוס-קוו בעניין השבת מת?

כן, ולא.

כן, כי במציאות, בשטח, שבת כבר מזמן אינה יום מנוחה. במובן הזה הסטטוס-קוו מת מזמן. איך זה בא לידי ביטוי? התפיסה המקובלת של הסטטוס-קוו אומרת שרשת ההסדרים שהוא יוצר מונעת, ככלל, פעילות כלכלית בשבת. לכן המפלגות הדתיות נאחזות בו. מצד שני, מה שהיה נכון בעשורים הראשונים של המדינה החל להשתנות בשנות השמונים של המאה הקודמת ומשתנה בקצב מואץ בשנים האחרונות.

כיום השבת כבר אינה יום מנוחה כשהיתה. נכון, רובנו לא עובדים בשבת, אבל מאות אלפי ישראלים עובדים בשבת, רובם בניגוד לחוק. סקטורים שלמים, בעיקר בתחומי התרבות והפנאי, שפעילתם בשבת הותרה על ידי חוקי עזר פועלים כיום. לצד, יש בישראל יותר ויותר בתי עסק וחנויות, שחוקיות פעילותם מוטלת בספק או שהיא אינה חוקית, הפועלים באין מפריע. כך, רוב מוחלט של בתי הקולנוע, רוב המוזיאונים וכמחצית ממוסדות



המכון הישראלי לדמוקרטיה

התרבות, פועלים בשבת, לרוב על בסיס חוקי עזר עירוניים. בנוסף פועלים רוב מועדוני הספורט והבריכות (בעונה). אבל דומה שמה שמעורר את הקושי הגדול ביותר ונמצא בלבה של סוגית שמירה השבת, ואם תרצו, גם 'הורג' את הסטטוס-קוו בשבת הוא פעילותם של עסקים מסחריים. ככל שמדובר בחנויות נוחות, פיצוציות או מכולות, הנתונים אינם מלאים, אך היקפי הפעילות המשמעותיים יותר מתקיימים בקניונים ובמרכזי הקניות הנמצאים מחוץ לערים. שם מוערך היקף הפעילות בכ-20% מכלל הקניונים בישראל. היקף מסחר עצום.²

מותו של הסטטוס-קוו בענין השבת בא לידי ביטוי גם בהיעדר בולט של אכיפת החוקים המסדירים את סגירת העסקים בשבת. ברמה הארצית, אכיפת חוק שעות עבודה ומנוחה דלה. הנתונים שמעמיד משרד הכלכלה באשר להיקף אכיפת חוק שעות עבודה ומנוחה לא משקפים לאשורו את מצב האכיפה של החוק ככל שהוא נוגע לשבת. עם זאת, ניתן להסיק מהם בוודאות כי האכיפה דלה ביותר, ולעומת היקף העסקים שמעסיקים יהודים בשבת ללא היתר, היא טיפה בים.

גם ברמה המקומית, האכיפה של סגירת עסקים בשבת חלקית ביותר ורשויות מקומיות רבות בוחרות להעלים עין מהפרת החוק לעתים מתוך שיקולים אידיאולוגיים, ולעיתים משיקול כלכלי. כך או אחרת, האכיפה הדלה של חוקי השבת ברמה המקומית, הופכת גם אותם לאות מתה. דוגמה בולטת לכך היא תל-אביב, בה, גם לאחר שאולצה על ידי בג"ץ לפעול לאכיפת חוק העזר ולקנוס עסקים הפועלים בשבת, העירייה לא אצה לממש את פסק הדין, ועסקים רבים בעיר ממשיכים לפעול באין מפריע.

לא. כי בהיבט החוקי, זה של החוק היבש, השתנה מעט מאוד בחמישים שנות מדינה. חוק שעות עבודה ומנוחה שהוא המקור הראשי להסדרת מנוחה בשבת לא תוקן באופן מהותי כבר שנים. גם בהיבט של פעולת התחבורה הציבורית לא השתנה החוק. במרוצת השנים תוקנו חוקי עזר מקומיים, הקובעים איסור או היתר לפתיחת עסקים בשבת, אך גם זאת באופן מינורי. בשל כך דומה כי נוח למפלגות הדתיות, ולפוליטיקאים בכלל, להאחז בסטטוס-קוו ובכך להותיר את המצב המשפטי הקיים על כנו, ולמנוע את פתיחת ההסדרים, תהליך שמחירו הפוליטי רב.

² אריאל פינקלשטיין "שמירת השבת בישראל: תמונת מצב".



מה רע במצב הקיים?

המצב הזה הוא טרגדיה חברתית, תרבותית ודתית. עבור רבים מאוד מהישראלים, שבת היא ערך תרבותי ודתי חשוב. שבת, מתנתו של עם ישראל לעולם, היא בעיני רבים חלק בלתי נפרד מהמורשת או המסורת של העם היהודי ולכן גם של המדינה היהודית. סקרים הנערכים מפעם לפעם מראים שבעיני רוב אזרחי מדינת ישראל, ליום השבת צריך להיות אופי ייחודי ושונה. כזה שיבטא את המסורת והמורשת שבאו לידי ביטוי באלפי שנים של שמירת שבת. יתרה מזו, חילול השבת ההמוני פוגע פגיעה אנושה בעובדים החלשים במשק: באמהות חד הוריות, שגם ביום היחיד בו הן יכולות לבלות עם משפחתן, הן נאלצות לעבוד; בעובדי שירותים שמוצאים את עצמם מחויבים למקום העבודה גם ביום השבת, ולבעלי עסקים, שעומדים בפני ברירה אכזרית, לפעול בשבת, לפעמים בניגוד לצו מצפונם, או לחדול.

האם ייתכן פתרון מוסכם בנושא השבת?

בהחלט.

פתרון מוסכם על כל קצוות הקשת הפוליטית-דתית-ואידיאולוגית, אין, וכנראה לא יהיה אף פעם. לא בישראל. ההבדלים בין חרדים וחלק מהדתיים מצד אחד לחילונים אידיאולוגיים מהצד האחר גדול מדי. אלו גם אלו, אינם מוכנים לפשרה ולו הקלה ביותר באשר לאופי שהם שואפים להעניק לשבת בפרהסיה הישראלית. הדתיים, משום שאינם יכולים להסכין לחילול שבת. כמה מהחילונים, בגלל שהם סבורים שהפרהסיה הישראלית צריכה להיות חופשית לחלוטין מאילוצים שקשורים ליהדות או להלכה.

אבל, יש פתרון שמוסכם על רוב הציבור, וגם על רוב חלקי המפה הפוליטית. הפתרון הזה הוצע עוד בסוף שנות ה-90 על ידי חבר הכנסת (דאז) נחום לנגנטל ולאחריו על ידי חברי הכנסת יוסי ביילין ואלכס לובוצקי. מאוחר יותר הוא עובד ופותח במסגרת המאמץ החוקתי שקיים המכון הישראלי לדמוקרטיה, ואומץ גם על ידי הרב יעקב מדן ופרופ' רות גביזון במסגרת המסמך הקרוי 'אמנת גביזון מדן'.

קווי היסוד של הפתרון ברורים: (1) סגירה של המסחר בשבת (2) פתיחה של פעילות תרבות (3) התרת תחבורה ציבורית בהיקף מוגבל, וכן הפעלת שירותים חיוניים, כמו אלו שפועלים בשבת גם כיום. ההצעה מניחה קווי יסוד לפתרון מתוך הנחה שקיים מנעד מסוים באופן שבו ניתן לממשה והוא נתון לדיון ציבורי, מקומי וארצי באשר לאיזון המדויק בין רכיביה.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

סקרים מראים כי רוב ניכר של הציבור הישראלי, גם החילוני, תומך בה³ ואפשר להניח שגם רוב חברי הכנסת היו מצביעים בעדה בהעדר אילוץ פוליטי.

בשל המבוי הסתום בו נמצאת הפוליטיקה הארצית בקידום פתרון זה או כל נושא אחר הקשור לדת ומדינה, פועלת בחודשים האחרונים, קואליצית 'שבת ישראלית' שהמכון הישראלי לדמוקרטיה שותף בהובלתה וחברים בה למעלה מעשרים ארגונים מכל גווני הקשת. מטרתה, לקדם את מרכיבי הפתרון של המכון הישראלי לדמוקרטיה ברמה המקומית ומשם להשפיע גם ברמה הארצית.

³סקר קואליצית 'שבת ישראלית' מ-26 יולי, 2016.