

הערות לטיטת תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר),

התשפ"ב-2022

אריאל פינקלשטיין

חוקר במרכז ללאום, דת ומדינה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגיר לשיעבר סלי מרידור
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק
יעמאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אליט אברמס, ארה"ב
שגיר לשיעבר מרטין אינדיק, ארה"ב
אן אפלבלאום, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם טופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין, פרס, אסטרטגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מרגלית
מר אבי ניסנקורן
פרופ' דניאל סטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

לאחרונה פרסם המשרד לשירותי דת טיוטה של תקנות בעניין בחירות של רבני ערים. במסמך זה אעיר הערות בנוגע לשלושה נושאים עקרוניים הקשורים בתקנות: הרכב האספה הבוחרת את רב העיר, משך הכהונה של הרבנים ומינוי ממלא מקום למשרת רב שלא אוישה. להרחבה על נושאים אלו ראו במחקרי "הרבנות המקומית הממסדית בישראל" שפורסם לאחרונה בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.¹

1. הרכב האספה הבוחרת

השינוי המרכזי בהרכב האספה הבוחרת בתקנות החדשות הוא החלפת 25% מחברי האספה הבוחרת מנציגי בתי הכנסת המתמנים על ידי ועדת הבחירות, בנציגי ציבור שמתמנים בידי מועצת הרשות המקומית לאחר היוועצות עם השר. בנוסף לאלו, חברי מועצת הרשות המקומית מהווים 50% מהאספה הבוחרת ו-25% הם נציגי ציבור שממנה השר לאחר היוועצות עם ראש הרשות.

הוצאת נציגי בתי הכנסת מהאספה הבוחרת היא מהלך מבורך, וזאת מכיוון שמינוי נציגים אלו היה מסורבל ומורכב, הביא לעיכובים רבים ולדיונים משפטיים והפך את תפקיד ועדת הבחירות מוועדה המארגנת את הליך הבחירות לוועדה שיש לה השפעה ישירה על תוצאות הבחירות. עם זאת, ישנן כמה בעיות במודל החלופי שנקבע בדמות נציגי ציבור שימונו בידי מועצת הרשות המקומית:

א. ההיוועצות עם השר: על פי התקנות המוצעות, על מועצת הרשות המקומית להיוועץ עם השר בטרם קביעת נציגי הציבור שהיא ממנה. חובת היוועצות זו אינה הולמת את תכלית החקיקה והתקנות, מכיוון שלפי התקנות המוצעות לשר תהיה אפשרות לבחור באופן ישיר 25% מחברי האספה הבוחרת ולהיות מעורב במינוי של 25% נוספים. המשמעות היא ש-50% מחברי האספה הבוחרת ייבחרו בהסכמה הדדית בין השר ובין ראש הרשות ומועצת הרשות. ניסיון העבר והצהרות של השרים לשירותי דת לאורך השנים מלמדים כי השרים מבקשים לקדם אקטיבית את מועמדתם של רבנים המזוהים עימם מגזרית ופוליטית, כך שבפועל שרים ממנים נציגי ציבור שלדעתם יחזקו את

¹ אריאל פינקלשטיין, הרבנות המקומית הממסדית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

סיכויי הבחירה של הרבנים שהם חפצים בבחירתם. מעורבות כה אקטיבית של השר לשירותי דת עד כדי השפעה על 50% מהאספה הבוחרת אינה הולמת את תכלית התקנות, שעל פי חוק שירותי הדת היהודיים נועדו להסדיר הליך **בחירות** של נציגים מקומיים לתפקיד הרב. בנוסף, יצוין כי היקף המעורבות של השר בהרכב האספה הבוחרת הוא תקדימי: בעבר לא הייתה לשר כל השפעה ישירה על האספה הבוחרת והנציגים המקומיים היו היחידים שהיו מעורבים בהליך הרכבת האספה הבוחרת. בשנת 2014 נקבע לראשונה שהשר ימנה 25% מחברי האספה הבוחרת באופן ישיר, וכעת התקנות מבקשות להרחיב את היקף המעורבות של עד לכדי 50%.

גם ברמה הטכנית, לא ברור כיצד יכול להתבצע הליך היוועצות בין השר למועצת הרשות. בעוד ניתן להבין כיצד השר יקיים הליך היוועצות עם ראש העיר על בחירת נציגי הציבור מטעמו, שהרי מדובר בשני אנשים בלבד, מועצת הרשות המקומית היא גוף רחב שחברים בו בין 7 ל-31 חברים (תלוי בגודל הרשות), וישנו קושי מובנה שכל חברי מועצת העיר יתייעצו עם השר בנושא.

ב. אופן המינוי של נציגי הציבור על ידי המועצה: התקנות לא מבהירות כיצד ממנה מועצת הרשות המקומית את נציגי הציבור מטעמה. ניתן להציע שתי פרשנויות שונות לתקנות: האחת היא שכל אחת מהסיעות תמנה נציגים באופן יחסי לפי גודלה. באופן דומה לפרשנות זו נכתב בסעיף 10 לתקנות שהיו בתוקף עד עתה כי נציגי מועצת העיר יתמנו "באופן המשקף את יחסי הכוחות במועצת הרשות", אך סעיף מעין זה לא מופיע בטיוטת התקנות המוצעת. פרשנות אחרת היא שהמועצה תתכנס ותאשר כמקשה אחת רשימה של נציגי ציבור מטעמה. הפרשנות השנייה תביא לפגיעה בייצוגיות כיוון שהיא תאפשר לקבוצת הרוב במועצה לקבוע את כלל נציגי הציבור מטעם המועצה, ללא התחשבות בעמדת סיעות המיעוט. לכן מוצע להבהיר במפורש בתקנות את הפרשנות הראשונה המוצעת ולהסדיר באופן ברור ומוגדר את המפתח שלפיו ייקבע מספר נציגי הציבור שכל סיעה תמנה.

המלצה 1: יש לבטל את חובת ההיוועצות של מועצת הרשות המקומית עם השר לשירותי דת בעת מינוי נציגי הציבור מטעם מועצת הרשות לאספה הבוחרת. בנוסף, יש לקבוע במפורש בתקנות כי נציגי הציבור מטעם מועצת הרשות ייקבעו באופן המשקף את יחסי הכוחות בין הסיעות במועצה, ואף מוצע לקבוע את המפתח הסיעתי לפיו ימנו הסיעות החברות ברשות המקומית את הנציגים.

2. משך הכהונה

טיוטת התקנות קוצבת לראשונה את כהונתם של רבנים שנבחרו לפני שנת 1974 אך היא מתעלמות לחלוטין מכך שרבני הערים מכהנים במשך עשרות שנים עד להגיעם לגיל 75 או 80, מבלי שיש לציבור יכולת להחליפם. כפי שנקבע על ידי בג"ץ, "רב עיר הוא נושא

משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של **נבחר ציבור** ועובד ציבור.² הנוהל המקובל בעולם הדמוקרטי הוא שנבחר ציבור מעמידים את עצמם לבחירה של הציבור אחת לתקופה, ולכן נראה שגם במשרת רב העיר יש לאפשר לציבור המקומי אחת לתקופה לבחור רב חדש או לחלופין לתת אמון ברב המכהן. המצב הקיים שבו כהונתם של רבנים מקומיים אינה קצובה לזמן מוגדר מוביל לבעיות רבות: רבנים שאינם מתפקדים ואין יכולת להעבירם מתפקידם, ובעיקר ניתוק בין הציבור ובין הרב המקומי.

יצוין כי המנהג המקובל בקהילות ישראל בעבר היה למנות רבנים לתקופת זמן מסוימת, שאותה ניתן להאריך, בהתאם לרצון הקהילה.³ למעשה, כך הונהג בתחילה גם בישראל. בשנת 1936 הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית תיקנו יחד לראשונה תקנות להסדרת הליכי הבחירות לרבנים המקומיים שבהם נקבע כי: "לשכת הרבנות או הרב יִבחרו לתקופה של חמש שנים. אם לא הודיע ועד הקהילה לחברי לשכת הרבנות או להרב חצי שנה לפני תום הזמן הנ"ל על רצונו לערוך בחירות חדשות, תִּקָּשֶׁב לשכת הרבנות או הרב כנבחרים לעוד חמש שנים, והוא הדין גם בכל חמש השנים הבאות אחרי זה".

בנוסף, סקר שערך לאחרונה מרכז ויטרבי במכון הישראלי לדמוקרטיה בקרב מדגם מייצג של הציבור היהודי מצא כי ישנה תמיכה רחבה של 61% מהציבור בקציבת כהונה של רבנים מקומיים לקדנציות, לעומת 17% שמתנגדים ו-22% חסרי דעה בנושא.⁴

המלצה 2: יש לקצוב את כהונת הרבנים המקומיים לקדנציות שבסיום כל קדנציה יתקיים הליך בחירות מחודש ולרב המכהן תהיה אפשרות להתמודד שוב על המשרה.

3. הסדרת מינוי ממלא מקום למשרת רב עיר שלא אוישה

על אף שעמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שעל פי החוק יש למנות רבני ערים בכל העיריות והמועצות המקומיות,⁵ בפועל ברשויות רבות לא מכהן רב עיר, לעתים במשך שנים רבות, בדרך כלל בשל עיכובים בירוקרטים בהליך המינוי. מדובר בתופעה מתמשכת שמבקר המדינה הצביע על התרחבותה בשנים 2013-2017,⁶ והמצב אף החמיר מאז: נכון להיום, מתוך 131 עיריות ומועצות מקומיות שבהן מרבית התושבים הם יהודים, אין רב עיר מכהן ב-35 (27%).

קשיים בירוקרטיים באיזו תפקידי שירותי הדת אינם ייחודיים לתחום הרבנות המקומית, והם מתקיימים במשך שנים רבות גם בתחום הרכבת המועצות הדתיות. בשל כך, הוסדר בחוק שירותי הדת היהודיים מנגנון הקובע כיצד תאוּש משרת ראש המועצה

² בג"ץ 4790/14, יהדות התורה נ' השר לשירותי דת.

³ פינקלשטיין (לעיל הערה 1), עמ' 24-27.

⁴ אריאל פינקלשטיין, סקר מיוחד: עמדות הציבור היהודי בנוגע לרבנות המקומית הממסדית, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.12.2022.

⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 68 לשנת 2017 ולחשבונות שנת הכספים 2016, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2018, עמ' 1175.

⁶ שם, עמ' 1177-1178.

הדתית במקרה שהליך הרכבת המועצה הדתית מתעכב. לעומת זאת, החוק והתקנות אינם מסדירים הליכי מינוי למקרה שבו לא מאויש תפקיד רב העיר. עם זאת, מכיוון שלרב עיר תפקיד סטטוטורי בתחומי הכשרות ויש לו גם תפקיד בפועל בתחום רישום הנישואין, ממנה מועצת הרבנות הראשית רבנים המכהנים ברשויות אחרות כממלאי מקום לתחומים אלו ברשות שלא מכהן בה רב (לעתים ממלא מקום אחד לכשרות ונישואין, ולעתים ממלא מקום שונה לכל תחום). מצב זה טומן בחובו מספר בעיות:

א. אי התחשבות בניציגי הרשות המקומית: מועצת הרבנות אינה מחויבת להתחשב בעמדת ראש הרשות המקומית וחברי המועצה במינוי ממלאי המקום. במקרים רבים בשנים האחרונות התלוננו ראשי רשויות על כך שמינוי ממלאי המקום נעשה בניגוד לעמדתם ולדבריהם המשרה אוישה בידי רבנים שלא מתאימים לאופי הרשות.⁷ הדברים אף הגיעו לכדי עתירות לבג"ץ של רשויות מקומיות כנגד מועצת הרבנות הראשית.

ב. עומס ופגיעה בתפקוד: ממלאי המקום הם רבנים שיש להם תפקיד רבני מוגדר ברשות אחרת והם אינם מקבלים שכר עבור מילוי המקום. במצב זה הם נדרשים למלא שני תפקידים בעת ובעונה אחת. יתרה מכך, בארבעה מקרים מונה רב לממלא מקום בשתי מועצות דתיות נוסף על המועצה הדתית שהוא מכהן בה. כמו כן, נמצא כי 10% מממלאי המקום מתגוררים במרחק גדול מ-50 ק"מ מהמועצה שמונו למלא בה את מקום הרב. במציאות זו קשה לראות את ממלאי המקום כחלופה ראויה לתפקיד רב העיר, ועולות טענות כי הדבר פוגע בתפקוד הכשרות ורישום הנישואין ברשויות אלו.

ג. תפקידים נוספים: הרבנות הראשית ממנה ממלאי מקום לתחומי הכשרות ורישום הנישואין בלבד, אך תפקידו של הרב המקומי רחב יותר. על פי חוק שירותי הדת היהודיים הוא ממונה הלכתי על המועצה הדתית בכלל שירותי הדת (ובהם מקוואות, קבורה ועירובין), וכן משמש גם כמנהיג רוחני לעירו, וכפי שנקבע גם בבג"ץ הוא עוסק מכוח תפקידו ב"בהפצת דברי תורה, במתן שיעורי דת לבני עירו ולאנשים אחרים המעוניינים בכך, בהענקת מענה הלכתי לפונים אליו, ובהשתתפות באירועים ציבוריים שונים".⁸ תפקידים אלו אינם מתבצעים במקרה של מינוי ממלא מקום לתחום הכשרות והנישואין בלבד.

המלצה 3: על מנת למנוע את הליקויים הנלווים לתופעה של התעכבות ממושכת במינוי רבני ערים יש להסדיר בתקנות את מינויו של ממלא מקום. על פי הצעתי, מועצת הרשות המקומית תהיה מוסמכת, בהצבעה של רוב חבריה, למנות רב עיר ממלא מקום, שיידרש לעמוד בתנאי הסף הקבועים בתקנות. על מנת שממלא המקום יוכל למלא את התפקיד בצורה ראויה, מועצת הרשות אף תוכל לקבוע כי הוא יהיה זכאי לשכר מהמועצה הדתית, הזהה לשכר של רב עיר לפי הנהלים הקיימים.

⁷ לסקירה של מקרים שונים ראו: פינקלשטיין (לעיל הערה 1), עמ' 145-149.
⁸ על פי בג"ץ, רב העיר בג"ץ 7140/16, המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים.