



06 יולי 2023

י"ז תמוז תשפ"ג

לכבוד:

ועדת החוקה חוק ומשפט

הנדון: הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני

יישוב ורבני שכונות), התשפ"ג-2023

הצעת חוק זו מבקשת לערוך שינויי עומק במבנה הרבנות המקומית בישראל. כפי שאראה להלן, עיקרי ההצעה מושתתים על תפיסה ריכוזית הרואה את הרבנות המקומית כזרוע של השלטון המרכזי ובפרט של השר לשירותי דת והרבנות הראשית. תפיסה זו מנוגדת לתפיסה היהודית המסורתית של הרב המקומי כ"מרא דאתרא" וכמי שנועד לשרת את הקהילה המקומית שבה הוא מכהן. בנוסף, הצעת החוק מנוגדת למגמות הקיימות בשנים האחרונה בממשלה, המתבטאות ברצון לקדם ביזור סמכויות וחיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי.

להלן אתייחס לעיקרי ההצעה:

1. הליך בחירת הרבנים: סעיף 37 להצעת החוק מבקש לשנות את הליך בחירת רבני הערים, תוך חיזוק משמעותי של גופי השלטון המרכזי על חשבון המקומי בהליך בחירת הרבנים. במצב המשפטי הקיים רב העיר נבחר על ידי אספה בוחרת כאשר למעלה מ-75% מהחברים בה הינם חברי מועצת הרשות המקומית ונציגים שנבחרו על ידם, ומעט פחות מ-25% הם נציגים מקומיים שבחר השר לשירותי דת. אופיו של הליך בחירה זה הביא לכך שבג"ץ קבע כי "רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ועובד ציבור" (בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת).

לעומת זאת, על פי הצעת החוק, יצומצם מאוד כוחה של מועצת הרשות המקומית בבחירת רב העיר וכן ייחלש מעמדם של הנציגים המקומיים: הצעת החוק קובעת מנגנון מורכב שמבחין בין רשויות לפי גודלן. במועצות המקומיות הקטנות ביותר כוחם של חברי המועצה ונציגיהם יעמוד על 28% בלבד מחברי האספה הבוחרת, ובערים הגדולות הוא יעמוד על בין 40% ל-50%. שאר חברי האסיפה הבוחרת יהיו 16 הרבנים החברים במועצת הרבנות הראשית ונציגים מקומיים שממנה השר לשירותי דת. הכנסת כל 16 חברי מועצת הרבנות הראשית לאספה הבוחרת של רב עיר בישראל היא הצעה המנוגדת לרציונל הבסיסי של מעמד הרבנים. הליך הבחירה הוא הליך מקומי וחברי מועצת

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עדיד ליתא אהרונוסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקו-טרובי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריד לשעבר טלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א

עדיד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגריד לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמלביאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סינסקי, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יתם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



הרבנות הראשית אינם נציגים מקומיים. תפקידה של מועצת הרבנות הראשית הוא לקבוע את הכשירות של המועמדים, כפי שנעשה באמצעות מערך הבחינות שלה, אך אין כל סיבה שהם יהיו מעורבים באופן ישיר בהליך הבחירות.

בעיה נוספת בהצעה היא בכך שהיא מבקשת לצמצם מאוד את הייצוג הנשי בבחירת רבני הערים. על פי המצב המשפטי הקיים, האסיפה הבוחרת חייבת לכלול לפחות 40% נשים, בעוד שעל פי ההצעה הייצוג הנשי יעמוד על בין 7% ל-12% בלבד (תלוי בגודל הרשות). חשיבותו של הייצוג הנשי בתחום זה גבוהה במיוחד לאור כך שנשים אינן יכולות להתמודד לתפקידים הרבניים עצמם ולאור ההשפעה של ההחלטות המתקבלות על ידי רבנים על נשים. כך, סעיף זה משקף למעשה נסיגה לאחור במעמדן של הנשים ביחס לממסד הדתי,

שינוי המשקף חיזוק של הריכוזיות בהליך הבחירה ניתן לראות גם ביחס לרבני שכונות. בעוד לפי המצב המשפטי הקיים, מינוי רב שכונה נערך בהליך מכרזי פנימי במועצה הדתית, ללא מעורבות של נציגים מהשלטון המרכזי, על פי ההצעה, שניים מתוך חמשת החברים (40%) בוועדה הבוחרת את רב השכונה הם נציגים של מועצת הרבנות הראשית ושל השר.

2. החזרת מוסד רב השכונה: מזה 20 שנה שלא מונו כלל רבני שכונות חדשים בישראל כך שכל רבני השכונות המכהנים מונו לפני שנת 2003. דוח מבקר המדינה משנת 2010 עסק באופן מקיף ברבני השכונות והצביע על ליקויים מהותיים בתפקודם: למעשה, מדובר במשרה ללא כל הגדרת תפקיד, ונמצא שרבני השכונות אינם מדווחים לאיש על עבודתם.¹ מחקר אחר משנת 2011 מצא כי רבים מרבני השכונות אינם מתגוררים בשכונות שהם מכהנים בהן, ויש שגרים במרחק רב מהן,² בניגוד לחוק מגורי רבנים במקום כהונתם התשס"ג-2002 הקובע כי מקום המגורים הקבוע של רב השונה צריך להיות בתחום השכונה שבה הוא מכהן או עד למרחק של שני קילומטרים ממנה. קשה להתעלם מכך שדוחות ביקורת רבים לאורך השנים הצביעו על מעורבות פוליטית חזקה מאוד במינוי רבני השכונות, משרה שהפכה ל"גיוב" מבוקש מאוד.³

דומה כי על רקע הכשלים המהותיים בתפקוד רבני השכונות, והתובנה שלמעשה מדובר במשרה שאין בה צורך ממשי בשל כך ששכונות אינן מתפקדות כיום בדרך כלל כקהילות

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, ירושלים: 2010.

² בני דורון, "הפער המתרחב בין הקדושה למציאות", ארץ אחרת 60 (2011).

³ לסקירה קצרה של דוחות כאלה ראו: אריאל פינקלשטיין, המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 99-100.



ממשיות, הודיעה בשנת 2013 המדינה לבג"ץ כי המשרד לשירותי דת החליט לבטל את מודל רבני השכונות, ולעבור למודל של מימון עמותות המעסיקות רבני קהילות.⁴ הצעת החוק פועלת בניגוד לרציונל זה ומבקשת להחזיר את מודל רבני השכונות ובאופן נרחב מאוד. יתירה מכך, סעיף 36 להצעת החוק מבקש לתקן את חוק מגורי רבנים במקום כהונתם ולקבוע שרב שכונה ללא יידרש עוד להתגורר בשכונה או בסמוך לה, כך שהוא יוכל להתגורר בכל רחבי העיר שבה מצויה השכונה, ואף שני קילומטרים מחוץ לתחומי העיר. תיקון זה אף יעמיק וירחיב את הניתוק שבין הרב לקהילה ואת חוסר האפקטיביות של משרה זו. חלק ניכר מתפקיד הרב מתבצע בשבתות ובחגים, כך שיש חשיבות גבוהה שהרב יתגורר בשכונה לצורך מילוי תפקידו.

3. קביעת הצורך במינוי רב: במצב המשפטי הנוכחי, הרשות המקומית ו/או המועצה הדתית הן המחליטות האם הן מעוניינות במינוי רבני שכונות, רבנים אזוריים ורבני יישובים, ולשם כך הן פונות למשרד לשירותי דת הנדרש לבחון את ההצעה ולהחליט האם לאשרה, ובחלק מהמקרים אף לתקצב אותה. הצעת החוק מבקשת להעביר את ההחלטה על הצורך במינוי רב - לשר לשירותי דת. סעיף 25 קובע כי השר לשירותי דת הוא שיקבע האם יש צורך במינוי רב שכונה לאזור מסוים, ללא שום דרישה להתייעצות ברשות המקומית או בגופים מקומיים אחרים. בנוסף, סעיף 18 להצעה קובע כי השר לשירותי דת הוא שיקבע האם ישנו צורך במינוי רב יישוב או רב אזורי. במקרה שלא כיהן בעבר רב ביישוב/מועצה אזורית השר צריך להתייעץ על כך עם ראש המועצה האזורית והמועצה הדתית במקום, ובמקרה שכהן רב השר אינו צריך להתייעץ כלל עם גורמי השטח. בכל מקרה, לא נדרשת הסכמה של ועד היישוב לצורך מינוי רב יישוב. סעיפים אלו מהווים חלק מהעברת הכוח במינוי הרבנים לשר לשירותי דת על פני הקהילות המקומיות.

בנוגע למינוי רבני ערים הצעת החוק שואפת לצמצם את כוחה של הרשות המקומית בהחלטה על מספר הרבנים. עד עתה קבעו התקנות כי מינוי רב שני לעיר מחייב את הסכמת מועצת הרשות המקומית, ואילו סעיף 5 להצעת החוק קובע כי בארבע הערים הגדולות, ירושלים, באר שבע, תל אביב וחיפה, תתקיים חובה שבדין למינוי שני רבני עיר, אחד ספרדי ואחד אשכנזי.

4. מינוי רבנים בהיקף נרחב שלא לצורך. ישנו חשש ממשי שהצעת החוק תביא למינוי רבנים בהיקף נרחב שלא לצורך, בעיקר רבני שכונות ורבני יישובים. על פי נתוני דו-שנתון דת ומדינה של המכון לישראל לדמוקרטיה מספר רבני היישובים כיום עומד על

⁴ תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 858/12 הרב עדה זבידוב נ' ראש הממשלה.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

219 ועל פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל ישנם כיום 1,034 יישובים במועצות אזוריות, מתוכם ב-47 יישובים האוכלוסייה אינה יהודית, כך שבסך הכל ישנם 987 יישובים יהודים במועצות אזוריות. ניתן ללמוד מכך שעל פי החוק יוכל השר לשירותי דת להורות באופן מידי על מינוי של **768 רבני יישובים נוספים**. בנוסף, על פי הצעת חוק יכול השר לשירותי דת להורות על מינוי רב שכונה בשטח שבו מתגוררים 15,000 תושבים, ברשויות מקומיות שמספר התושבים בהן עולה על 50,000 תושבים. ניתוח נתוני מספר התושבים ברשויות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעלה כי על פי החוק ניתן למנות 346 רבני שכונות. בהתחשב בכך שלפי נתוני המשרד לשירותי דת מכהנים כיום 68 רבני שכונות, ניתן יהיה למנות באופן מידי **278 רבני שכונות חדשים**.

מעבר לבעיה העקרונית של מינוי רבנים שלא לצורך, ישנו חשש ממשי שהדבר יביא לפגיעה תקציבית בשירותי הדת בשל העלות שתושפת על המועצות הדתיות והרשויות המקומיות (במועצות אזוריות רבות אין מועצה דתית, כך שהעסקת הרבנים נעשית על ידי המועצה האזורית). מבקר המדינה הצביע בשנת 2001 על התופעה של מועצות דתיות ורשויות מקומיות המתקשות לספק שירותי דת לתושביהן בשל העלויות הגבוהות המושטות עליהן על פי חוק בשל מימון הרבנים, ונראה שהצעת החוק יכולה להפוך את התופעה לדומיננטית מאוד.

5. משך הכהונה של הרבנים: במצב המשפטי הקיים, רבני ערים מכהנים לתקופה של 10 שנים שבסיומה יכולה מועצת הרשות המקומית לבחור האם להאריך את כהונת הרב או לערוך בחירות מחודשות. על פי ההצעה, תבוטל קציבת הכהונה ורבני הערים יכהנו עד לגיל 75. בנוסף, כיום רבנים אזוריים, רבני שכונות ורבני יישובים מכהנים עד לגיל הפנסיה (67) ואילו ההצעה מבקשת להאריך את תקופת כהונתם עד לגיל 75.

ההצעה לבטל את קציבת הכהונה של רבני ערים מנוגדת לתפיסה המקובלת של רב העיר כבעל מאפיינים של נבחר ציבור. 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. בדומה לכך, ישנה בעייתיות רבה בהצעה להאריך את משך כהונתם של יתר הרבנים עד לגיל 75, במיוחד על רקע העובדה שרבני יישובים ורבני שכונות מתמנים בגיל צעיר במיוחד, לעתים בשנות ה-20 וה-30 לחייהם, כך שההצעה מאפשרת מצב בו רבנים יכהנו בתפקידם במשך כ-50 שנה, מבלי כל יכולת להחליפם.

כבר כיום, המצב שבו מרבית הרבנים המקומיים מכהנים ללא הגבלת קדנציות מוביל לבעיות רבות: רבנים שאינם מתפקדים ואין יכולת להעבירם מתפקידם, ובעיקר ניתוק



בין הציבור ובין הרב המקומי. דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת קריטריונים ל"משרתים בקודש" (2008) הצביע על ליקויים רבים מסוג זה והמליץ לקצוב את כהונת רבני היישובים: "הוועדה סבורה כי מצב בו רב מכהן בקהילה שאינה מעוניינת בהמשך כהונתו אינו ראוי. הוועדה סבורה כי מסגרת העסקה על בסיס של קביעות אינה מתאימה להעסקת רבנים וזאת על רקע המאפיין הייחודי של תפקידם".

יצוין כי המנהג המקובל בקהילות ישראל בעבר היה למנות רבנים לתקופת זמן מסוימת, שאותה ניתן להאריך, בהתאם לרצון הקהילה. למעשה, כך הונהג בתחילה גם בישראל. בשנת 1936 הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית תיקנו יחד לראשונה תקנות להסדרת הליכי הבחירות לרבנים המקומיים שבהן נקבע כי: "לשכת הרבנות או הרב יבחרו לתקופה של חמש שנים" שבסופה ניתנה לקהילה האפשרות להאריך את כהונת הרב.

6. כפיפות הרבנים המקומיים למועצת הרבנות הראשית: סעיף 2 להצעת החוק קובע כי "רב עיר, רב יישוב, רב אזורי ורב שכונה יהיו כפופים להנחיות מועצת הרבנות הראשית לישראל והיא תהווה הסמכות הדתית ההלכתית והרוחנית העליונה בכל הקשור לביצוע תפקידם הרבני". בנוסף, קובעת ההצעה יחסי כפיפות בין רב השכונה לרב העיר. ההצעה להכפיף את כלל הרבנים המקומיים לרבנות הראשית מנוגדת לחלוטין לתפיסה היהודית המסורתית שהרב המקומי הוא "מרא דאתרא". חלק ניכר מתפקידם של הרבנים המקומיים הוא בפסיקת הלכה והנהגה רוחנית של בני קהילתם, וכל מהותו של תפקיד זה הוא בכך שהוא נעשה מתוך זיקה לאופי התושבים והקהילה. קביעה כי הרבנות הראשית מהווה סמכות הלכתית ורוחנית עליונה מסרסת לחלוטין את מעמדו של הרב המקומי.

תפיסה זו ביחס למעמדו האוטונומי של הרב המקומי ביהדות הוצגה על ידי הרבנות הראשית עצמה לפני בג"ץ בשנת 2007 (בענייני כשרות). בתגובה לעתירה לבג"ץ הציגה הרבנות הראשית עמדה דתית סדורה לפיה ישנה חשיבות ש"העמדה ההלכתית של הרב המקומי תינתן ביטוי מסוים לעמדה ההלכתית הרווחת בקרב הקהילה במסגרתה הוא פועל. צרכיה, מנהגיה ותפיסותיה". לאור זאת טענה הרבנות הראשית כי "לא ניתן לכפות על רב מקומי לפסוק בניגוד לעמדתו ההלכתית" וכי "הרבנות לא כפתה מעולם הלכה על רבנים מקומיים"⁵.

⁵ בג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

על פי דברי ההסבר להצעת החוק, "כפיפותם ההלכתית של הרבנים לרבנות הראשית נובעת מהצורך במדיניות הלכתית אחידה ברחבי מדינת ישראל", אך למעשה לא ברור מדוע נדרשת מדיניות הלכתית אחידה. מרבית התחומים עליהם אמונים הרבנים המקומיים (כדוגמת מקוואות, עירובין וכשרות) הם שירותים מקומיים באופיים הניתנים לבני הקהילה, ויש מקום לאפשר בהם מדיניות הלכתית שונה, כפי שנעשה כיום. אכן, ישנם תחומים הנוגעים להיבטים משפטיים, כדוגמת רישום נישואין, שבהם נדרשת מדיניות אחידה בכל הארץ, אך במקרים אלו ההסדרה האחידה מתקיימת מכוח החקיקה הספציפית בנושא ולא על בסיס ביטול עקרוני של שיקול דעתו של הרב המקומי. חשוב להדגיש שכך מקובל בישראל – ובמדינות אחרות – גם ביחס לשלטון המקומי: ישנם תחומים שבהם יש לראשי הרשויות המקומיות שיקול דעת נרחב כמעט ללא הגבלה רגולטורית וישנם תחומים שבהם מוטלות עליהם הגבלות רגולטוריות משמעותיות כדוגמת חינוך, רווחה ורישוי עסקים, בשל תפיסת המחוקק כי נדרשת בהם מדיניות אחידה. נושאים אלו מוסדרים בחקיקה ותקנות רגולטוריות ספציפיות, אך לא עלה על דעת המחוקק לקבוע באופן קטגורי כי ראשי הרשויות כפופים בכל נושא הקשור בתפקידים לממשלה ולשר הפנים.

סיכום: התמונה הכללית העולה מן ההצעה היא של צמצום האוטונומיה של השלטון המקומי והרבנים המקומיים בתחום שירותי הדת, לצד חיזוק ניכר של גופי השלטון המרכזי: מועצת הרבנות הראשית והשר לשירותי דת. מהלכים אלו מנוגדים הן לתפיסה היהודית המסורתית המדגישה את מעמדו של הרב המקומי כ"מרא דאתרא", והן לתפיסה הדמוקרטית המדגישה את מעמדו האוטונומי של השלטון המקומי בשירותים שהם מקומיים בעיקרם. בהתחשב בכך שלפי מדד האוטונומיה המקומית של חוקרי האיחוד האירופי (LAI) ישראל מדורגת כמדינה הריכוזית ביותר מבין 41 מדינות החברות באיחוד האירופי או ב-OECD, נראה שיש מקום דווקא לחיזוק הביזור לשלטון המקומי, ולא בהעצמת הריכוזיות.

בברכה,

ד"ר אריאל פינקלשטיין
המכון הישראלי לדמוקרטיה

להרחבה בנושא ראו: אריאל פינקלשטיין, **הרבנות המקומית הממוסדת בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.