



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

18 יוני 2024

י"ב סיון תשפ"ד

לכבוד:

ועדת החוקה חוק ומשפט

הנדון: הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזורים, רבני יישוב ורבני שכונות), התשפ"ג–2023: חוות דעת עדכנית

ביולי 2023 פרסמתי [חוות דעת](#) על הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזורים, רבני יישוב ורבני שכונות), התשפ"ג–2023, הצעה שזכתה לכינוי "חוק הרבנים". ההצעה עברה שינויים במהלך הדיונים בוועדה, ולכן מוצגת להלן חוות דעת עדכנית העוסקת בנוסח הצעת החוק כפי שהיא הוצגה בפני הוועדה בתאריך 18.6.2024.

הצעת החוק מבקשת לערוך שינויי עומק במבנה הרבנות המקומית בישראל. כפי שאראה להלן, עיקרי ההצעה מושתתים על תפיסה ריכוזית המחלישה את מעמדה של הקהילה המקומית בבחירת הרב וביכולת להחליפו. בנוסף, קיימים בהצעה פגמים נוספים שיש בהם כדי להביא לפגיעה בתפקוד של הרבנות המקומית.

1. צמצום כוחה של הרשות המקומית בהליכי בחירת הרבנים: סעיף 8 בהצעת החוק מבקש לשנות את הליך בחירת רבני הערים, תוך חיזוק משמעותי של גופי השלטון המרכזי על חשבון הגוף המקומי בהליך בחירת הרבנים. במצב המשפטי הקיים רב העיר נבחר על ידי אספה בוחרת שבה 50% הם חברי מועצת העיר, 25% הם נציגים שנבחרים על ידי חברי המועצה, נציג נוסף הוא מנכ"ל הרשות המקומית (המתמנה על ידי ראש הרשות) והיתר, פחות מ-25%, הם נציגים תושבי העיר שממנה השר לשירותי דת. כלומר, למעלה מ-75% הם חברי המועצה או נציגים שהם בחרו. לעומת זאת, על פי התיקון המוצע, כוחה של הרשות המקומית יפחת אל מתחת ל-50%: על פי התיקון, 25% מחברי האספה הבוחרת יהיו נציגי השר לשירותי דת, 25% נוספים יהיו נציגי מועצת הרבנות הראשית, והיתר יהיו חברי המועצה וראש המועצה הדתית (שבמרבית המקרים הוא מינוי ישיר של השר, ולעתים הוא נבחר על ידי גוף המורכב מנציגים של המועצה ושל השר).

שינוי זה בהליך בחירת הרבנים מנוגד לחלוטין לרציונל הבסיסי של החוק. בהתאם למסורת היהודית הליך התמנות הרבנים בישראל נקבע כהליך המשקף מצב שבו הציבור המקומי בוחר את הרב המועדף עליו. אופיו של הליך זה הביא לכך שבגיץ קבע כי "רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרוני

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידוד

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלה'ג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

שגריר לשעבר מרצין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' דוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנס, 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'סיסן, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אשר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמיצר

פרופ' גדעון דהא

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

של **נבחר ציבור** ועובד ציבור".¹ בשל כך, על אף שינויים בתקנות בחירת הרבנים לאורך השנים תמיד נשמר העיקרון שיש רוב לנציגים המקומיים (נציגי המועצה או נציגי בתי הכנסת בעיר). בייחוד תמוהה הכנסתם של חברי מועצת הרבנות הראשית לאספה הבוחרת כאשר חברי מועצת הרבנות הראשית אפילו אינם תושבי העיר כך שעוד יותר לא ברור כיצד הכנסתם לגוף הבוחר תואמת לרציונל של אופי ההליך ומעמד הרבנים כנבחרים ציבור. תפקידה של מועצת הרבנות הראשית הוא לקבוע את הכשירות של המועמדים, כפי שנעשה באמצעות מערך הבחינות שלה, אך אין כל סיבה שהיא תהיה מעורבת באופן ישיר בהליך הבחירות.

הצעת החוק מבקשת לערוך תיקון גם בהליך בחירת רבני היישובים, שיש בו צמצום של כוחו של הציבור המקומי בבחירת הרב. עד היום נבחרו רבני יישובים על ידי ועדה בוחרת המורכבת משבעה חברים ובהם נציגי היישוב, המועצה הדתית, המועצה האזורית ורבנים. על פי סעיף 18 להצעת החוק יצורף לגוף זה נציג של השר לשירותי דת שישימש גם כמרכז הוועדה.

2. ביטול קציבת כהונת רבני הערים : במצב המשפטי הקיים, החל משנת 2022, רבני ערים מכהנים לתקופה של 10 שנים שבסיומה יכולה מועצת הרשות המקומית לבחור האם להאריך את כהונת הרב או לערוך בחירות מחודשות (עד לשנת 2022 כהונת הרבנים לא הייתה קצובה לקדנציות). סעיף 29 להצעת החוק מבקש לשנות שוב את המצב המשפטי, כך שתבוטל קציבת הכהונה ורבני הערים יכהנו עד לגיל 75. ההצעה לבטל את קציבת הכהונה של רבני ערים מנוגדת גם היא 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.

המצב שבו רבני הערים כיהנו לאורך שנים רבות ללא הגבלת קדנציות וכן שרבנים מקומיים אחרים (רבני יישובים, רבנים אזוריים ורבני שכונות) מכהנים ללא הגבלת קדנציות מוביל לבעיות רבות: רבנים שאינם מתפקדים ואין יכולת להעבירם מתפקידם, ובעיקר ניתוק בין הציבור ובין הרב המקומי.² 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 יִבְחָרוּ לתקופה של חמש שנים" שבסופה ניתנה לקהילה

¹ בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת (2014).

² על נושא זה הרחבתי במחקר קודם: אריאל פינקלשטיין, **הרבנות המקומית הממסדית בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021, עמ' 124-129.

האפשרות להאריך את כהונת הרב. מסורת זו גם מעוגנת בהלכה ובפסיקותיהם של רבנים חשובים כדוגמת הרב עובדיה יוסף ז"ל.³

3. החזרת מוסד רבני השכונות. סעיף 25 להצעת החוק קובע כי "ברשות מקומית שבה מכהן רב עיר, ושמשפר תושביה עולה על 50,000 רשאי השר לקבוע כי ימונה רב שכונה, אחד או יותר". סעיף זה מביא לכך שהשר לשירותי דת יוכל להורות על מינוי של מאות רבני שכונות.

זה 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.⁴ קשה להתעלם מכך שדוחות ביקורת רבים לאורך השנים הצביעו על מעורבות פוליטית חזקה מאוד במינוי רבני השכונות, משרה שהפכה ל"גיוב" מבוקש מאוד.⁵ 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 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.⁶ הצעת החוק פועלת בניגוד לרציונל זה ומבקשת להחזיר את מודל רבני השכונות ובאופן נרחב מאוד.

4. מגורי רבנים שלא במקום כהונתם. סעיף 36 להצעת החוק מבקש לתקן את חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, תשס"ג-2002. כיום קובע החוק כי רבני ערים ורבני שכונות מחויבים להתגורר במקום כהונתם ונהלים כאלה קיימים בחוזרי מנכ"ל ביחס לרבנים אזוריים ורבני שכונות. על פי הצעת החוק, יקים השר לשירותי דת ועדת חריגים שרשאית להתיר לכל סוגי הרבנים שלא להתגורר במקום כהונתם. למעשה, דוחות ופרסומים שונים מלמדים כי לאורך השנים מתקיימת תופעה של רבנים שאינם גרים במקום כהונתם, בניגוד לחוק ולנהלים, והאכיפה בנושא כמעט שאינה קיימת.⁷ התפיסה הבסיסית במסורת ישראל היא שהרב המקומי נדרש להיות בקשר מתמיד עם הציבור והוא חלק מהותי בנוף המקומי, בבית הכנסת ובהתארגנות הקהילתית. חלק ניכר מתפקיד הרב מתבצע בשבתות ובחגים, כך שיש חשיבות גבוהה שהרב יתגורר במקום הכהונה לצורך מילוי תפקידו, ולכן אין סיבה לקבוע ועדת חריגים בעניין.

³ לסקירה הלכתית בנושא זה ראו: אריאל פינקלשטיין, [קציבת כהונת רבנים: סקירה הלכתית](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

⁴ מבקר המדינה, [דוח שנתי 2009 ו-2008 לחשבונות שנת הכספים 2008](#), ירושלים: 2010.

⁵ לסקירה קצרה של דוחות כאלה ראו: אריאל פינקלשטיין, [המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה](#), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 99-100.

⁶ תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 858/12 [הרב עדה זבידוב נ' ראש הממשלה](#).

⁷ אריאל פינקלשטיין, [הרבנות המקומית הממסדית בישראל](#), ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021, עמ' 135-141.

5. הפחתת הייצוג של נשים בבחירת רבני הערים: בעיה נוספת בהצעת החוק היא בכך שהיא מבקשת לצמצם את הייצוג של נשים בבחירת רבני הערים. על פי המצב המשפטי הקיים, האספה הבוחרת חייבת לכלול לפחות 40% נשים, בעוד שעל פי סעיף 9 להצעת החוק הייצוג של נשים יעמוד על 33%. חשיבותו של ייצוג הנשים 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, והוא מצטרף לתיקונים שערך השר לאחרונה בתקנות שירותי הדת היהודיים (תנאי כשירות ופסלות ואופן אישור הכשירות או הפסלות של מועמדים לתפקיד ממונים במועצות הדתיות), תשפ"ב-2022, שבהם הוא הפחית באופן ניכר את חובת הייצוג של נשים בתפקידי ממונים על מועצה דתית.⁸

6. עיסוק נוסף לרבני ערים: לפי המצב המשפטי הקיים, על רב עיר המועסק במשרה מלאה⁹ נאסר לעסוק בעבודה נוספת לרבות עריכת חופות, מתן שיעורים ומתן שירותי השגחת כשרות, למעט עיסוק בהתנדבות ובלא תמורה. התיקון המוצע בסעיף 28 להצעת החוק מבקש לשנות מצב זה ולקבוע שגם רב עיר המועסק במשרה מלאה יוכל לעבוד בעבודה נוספת באם קיבל אישור לכך ממועצת הרבנות הראשית ומהשר לשירותי דת. התיקון קובע באופן כללי שבמתן האישור יש לבחון את סוג העסק והעיסוק הנוסף, אך הוא אינו מגביל את התחומים שבהם יכולה מועצת הרבנות הראשית והשר לשירותי דת לאשר לרב העיר עיסוק נוסף, וגם לא מחייב הסכמה של נציגי הרשות המקומית למתן אישור זה (על השר ומועצת הרבנות הראשית מוטל רק להתייעץ עם ראש הרשות בנושא).

התיקון המוצע תמוה ואינו תואם את הכללים המקובלים בשירות הציבורי בישראל. נבחר ציבור או עובד בכיר בשירות הציבורי הינו נאמן של הציבור ומצופה ממנו להקדיש את מלוא תשומת ליבו למילוי התפקיד. רבני ערים מרוויחים שכר גבוה ואין כל סיבה לאפשר להם לקבל שכר בתמורה לעבודה נוספת בשום סיטואציה. על נבחרי ציבור כדוגמת ראשי רשויות נאסר בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 לקבל שכר עבור עבודה נוספת וכך גם על בכירי השירות הציבורי: בשלטון המקומי עובדים בכירים הם עובדים המועסקים בחוזה אישי, וסעיף 4.12 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 קובע כי "לעובד המועסק בחוזה אישי במשרה שהיקפה עולה על 75%, אסור לעבוד עבודה פרטית נוספת".¹⁰ בדומה

⁸ לדיון מקיף בתיקונים אלו וביחסם לייצוג נשים ראו: אריאל פינקלשטיין ואילה גולדברג, [חוות דעת: טיוטת התקנות למינוי ממונים במועצות הדתיות מעניקה כוח יתר לש](#) [ומבטלת תנאי סף מקצועיים](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

⁹ מרבית רבני הערים מועסקים במשרה מלאה.
¹⁰ משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי, 1/2011, 2011, עמ' 18. החריג היחיד לכך הוא הרצאה במוסד להשכלה גבוהה לזמן שאינו עולה על ארבע שעות בשבוע.

לכך, סעיף 42.425 לתקשי"ר (תקנון שירות המדינה) קובע כי "לא יינתן היתר עבודה פרטית לעובד הנמנה על הסגל הבכיר".¹¹

התיקון המוצע תמוה במיוחד לאור דוח חריף של מבקר המדינה משנת 2018 שהצביע על ריבוי היעדרויות של רבני ערים מתפקידם, וכן על מקרים של רבני ערים שפעלו בניגוד לכללי העיסוק הנוסף בתמורה או שלא בתמורה, לעתים תוך ניגוד עניינים בין התפקיד כרב עיר לעיסוק הנוסף. מבקר המדינה עצמו ציין כי הדוח "העלה ליקויים אשר השלכתם מרחיקת לכת".¹² ההחרגה של רבני ערים מהנורמות האתיות המקובלות צורמת במיוחד מכיוון שכפי שציין מבקר המדינה בנוגע לרב עיר, "הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה לתושבי העיר".¹³

בברכה,

ד"ר אריאל פינקלשטיין
המכון הישראלי לדמוקרטיה

¹¹ גם כאן קיים אותו חריג המוזכר בהערת השוליים הקודמת וכן נקבע כי "במקרים חריגים, תיבחן בקשתו של עובד הנמנה על הסגל הבכיר לכהן כדירקטור בחברה שאינה חברה ממשלתית".

¹² מבקר המדינה, "היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו"ל וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית", דוח שנתי 68ג, 2018, עמ' 1249.

¹³ שם, שם.