

בתי הדין הרבניים

שירות דת או ערכאה שיפוטית?

על פי שיטת המשפט הישראלית יש לכל עדה דתית המוכרת על ידי המדינה סמכות שפיטה בעניינים של מעמד אישי של האזרחים, כדוגמת נישואין וגירושין, ירושה ואימוץ. בהתאם לשיטה זו, בתי הדין הרבניים הם הערכאה השיפוטית הדתית עבור היהודים במדינת ישראל.

אריאל פינקלשטיין

מחקר
מדיניות
153

המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בתי הדין הרבניים

שירות דת או ערנאה שיפוטית?

אריאל פינקלשטיין

מחקר מדיניות 153

דצמבר 2020

The Rabbinical Courts: Providers of Religious Services or Judicial Tribunals?
Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: דפוס מאור ולך

מסת"ב: 1-325-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל, תשפ"א/א/2020

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפויות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
13	הקדמה
16	מבוא: בתי הדין הרבניים: רקע כללי
16	1. רקע היסטורי
17	2. בתי הדין הרבניים כיום
22	3. הוועדה למינוי דיינים
25	4. הכשרות הדיינים
28	פרק 1. היעילות והאפקטיביות של עבודת בתי הדין
28	1.1. הקדמה
28	1.2. נוכחות הדיינים
34	1.3. מהירות הטיפול בתיקים
46	1.4. יישום החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה
49	1.5. סיכום
50	פרק 2. תלונות על דיינים: ניתוח סטטיסטי
50	2.1. הקדמה
52	2.2. היקף התלונות ושיעור התלונות המוצדקות
60	2.3. סוגי התלונות
64	פרק 3. נורמות שיפוטיות: התנהלות דיינים ועיקרי הצדק הטבעי
64	3.1. הקדמה
65	3.2. מזג שיפוטי: התבטאויות והתנהלות

68	3.3 מעורבות של גורמים חיצוניים בהחלטות של בתי הדין
72	3.4 מעורבות של דיינים מתוך ניגוד עניינים
76	3.5 פגיעה בזכות להשמיע טענות
80	3.6 תחומי תלונות נוספים
83	3.7 סיכום
86	פרק 4. רבנות ודיינות: בין הנהגה ציבורית ופוליטית לתפקיד שיפוטי
86	4.1 רקע היסטורי ומשפטי
91	4.2 תמיכת דיינים במפלגות ובאינטרסים מפלגתיים
96	4.3 אינטרסים מפלגתיים בניהול בתי הדין
101	4.4 מעורבות של דיינים בוועדות לבחירת רבני ערים
104	4.5 מעורבות פוליטית לא־מפלגתית
107	4.6 מעורבות של דיינים בעניינים ציבוריים
110	4.7 כישורים ועומס
115	4.8 סיכום
117	פרק 5. המלצות
117	5.1 פרטי ההמלצות
119	5.2 רציונל ההצעה
124	נספח: הפרדה בין דיינות לרבנות במסורת היהודית
129	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

בשיטת המשפט הישראלית, בהמשך מסוים לשיטה שנהגה בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי, לכל עדה דתית המוכרת על ידי המדינה יש סמכות שפיטה בעניינים של מעמד אישי כדוגמת נישואין וגירושין, ירושה ואימוץ. בתי הדין הרבניים הם הערכאה השיפוטית הדתית עבור היהודים, שהם רוב תושבי המדינה. בישראל פועלים כיום 12 בתי דין רבניים אזוריים, והערעורים על פסקי דין שנפסקו בהם מוגשים לבית הדין הרבני הגדול לערעורים בירושלים. הרבנים הראשיים לישראל מכהנים, לסירוגין, בתפקיד נשיא בית הדין הרבני הגדול. למן קום המדינה ועד לשנת 2004 היו בתי הדין הרבניים יחידת סמך בתוך המשרד לענייני דתות. בשנת 2004, בעקבות פירוק המשרד, הם הועברו למשרד המשפטים. בשנת 2015 הם הועברו לאחריות המשרד לשירותי דת.

עיקר השיח הציבורי והמחקרי בנושא בתי הדין הרבניים עוסק בסוגיות נורמטיביות כדוגמת חופש הנישואין והגירושין, מעמד האישה וסרבנות גט¹. מחקר זה, לעומת זאת, בוחן את בתי הדין מנקודת המבט של המינהל הציבורי: סוגיות של שירותיות ואפקטיביות בעבודת בתי הדין לצד עמידה בנורמות שיפוטיות ובהן קיום סדרי הדין, התנהלות ראויה של השופטים ואי־פגיעה בזכויות של נידונים.

המחקר המוצג כאן מלמד כי בהיבטים של איכות השירות, בתי הדין הרבניים עברו בעשור וחצי החולף שינוי משמעותי לטובה. כך למשל, עד לתחילת שנות ה־2000 הם היו נתונים להתנהגויות לקויות חוזרות ונשנות של דיינים המאחרים לדיונים או נעדרים מהם כליל ולכן גורמים לפגיעה בציבור המתדיינים בבית הדין.

העברת הנהלת בתי הדין הרבניים בשנת 2004 מהמשרד לענייני דתות למשרד המשפטים הביאה – בשיתוף פעולה עם נציבות תלונות הציבור על שופטים, נשיא בית הדין הרבני הגדול ומנכ"ל בתי הדין הרבניים – להפעלת יד קשה כלפי נורמות פסולות אלה ולמיגורן. עוד מלמד המחקר כי בעשור החולף צומצם משך הטיפול בתיקי הגירושין בבתי הדין הרבניים אף שמצבת הדיינים נותרה כשהייתה, וכי ישום החוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה (שנכנס לתוקף בשנת 2016) היה מוצלח יותר בבתי הדין הרבניים מאשר בבתי המשפט לענייני משפחה. ולראיה, ישום החוק הביא לפשרות ולהסכמים רבים יותר בין בני זוג בתיקים שהגיעו לדיון בבתי הדין.

בהתבוננות מנקודת המבט של שירותי דת נראה אפוא כי בתי הדין הרבניים מתנהלים באופן סביר ביותר, ואף למעלה מזה. לעומת זאת הליקויים בהתנהלות בתי הדין הרבניים כערכאה שיפוטית רבים, ולכן המחקר הנוכחי מתמקד בהם. המחקר מדבר בהרחבה על נורמות ירודות בבתי הדין הרבניים לעומת הנורמות בערכאות שיפוטיות אחרות בהיבטים המהותיים של התנהלות המערכת השיפוטית, שמירה על זכויות הנידונים והתנהגות השופטים, כפי שהן עולות מניתוח כמותי של נתוני נציבות תלונות הציבור על שופטים. הנציבות, שהוקמה בשנת 2002, עוסקת בכל שנה בבירור של כ־1,000 תלונות על התנהגות שופטים ודיינים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות האופן שבו הם מנהלים את המשפט. הממצאים מלמדים כי 32.7% מן התלונות על דיינים בבתי הדין הרבניים בשנים 2008–2019 נמצאו מוצדקות, לעומת 16.8% מן התלונות על שופטים בבתי משפט שלום, 16.1% בבתי משפט לענייני משפחה, 13.9% בבתי משפט מחוזיים ו־8.1% על שופטים בבית המשפט העליון. יתרה מזו, נמצא כי רבות מן התלונות המוצדקות על דיינים בבתי הדין הרבניים נגעו למהות הנורמות השיפוטיות: 30% מהתלונות המוצדקות על דיינים היו בקטגוריה של "פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי", ומנגד 25% מהתלונות על דיינים היו על "התמשכות הליכים" (היבט טכני). לעומת זאת, בכל יתר הערכאות השיפוטיות גם יחד רק 10% מן התלונות המוצדקות היו בקטגוריה של "פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי", לעומת 43% בקטגוריית "התמשכות הליכים" (כאמור, היבט טכני). נראה אפוא כי צדק נציב תלונות הציבור על שופטים לשעבר, אלעזר ריבלין, כאשר קבע בדוח של שנת 2016 כי "הדיינים אינם מפנימים די את כללי הצדק הטבעי ואת כללי האתיקה החלים עליהם".

ניתוח איכותני של התלונות המוצדקות מלמד על ארבע בעיות עומק בהתנהלות של בתי הדין הרבניים:

(1) מזג שיפוטי

במקרים רבים נמצא שדיינים התבטאו באולם הדיונים או בהחלטה כלפי המתדיינים או באי כוחם באופן שאינו ראוי. כמו כן נמצאו מקרים רבים שהם נקטו התנהלות לא מכבדת, חסרת איפוק וריסון.

(2) מעורבות של גורמים חיצוניים בהחלטות של בית הדין

במהלך העשור האחרון חשפה הנציבות מקרים חמורים במיוחד שמלמדים על התנהלות שגרנית שבה גורמים חיצוניים לבתי הדין – רבנים, מאעכרים ועסקנים – מבקשים להשפיע במישרין על החלטותיהם של דיינים בתיקים הנידונים לפנייהם.

(3) מעורבות של דיינים בניגוד עניינים

במספר לא מבוטל של מקרים נמצא כי דיינים מכהנים ראו לנכון להתערב בהליכים משפטיים שנגעו אליהם או למקורביהם ונידונו אצל עמיתיהם.

(4) פגיעה בזכות להשמיע טענות

אותרה תופעה נפוצה של החלטות עקרוניות הניתנות בבתי הדין הרבניים במעמד צד אחד בלי שתיתן לצד השני הזכות להגיב.

התחושה הכללית שמתעוררת בעת קריאת דוחות נציבות תלונות הציבור על שופטים היא שבתי הדין הרבניים מתנהלים במובנים מסוימים כ"שטעטעל" ולא כערכאה שיפוטית. יתר על כן, קשה להתעלם מכך שבחלק לא מבוטל מן המקרים החמורים, הדיינים המעורבים הם דיינים בכירים המכהנים בבית הדין הגדול או בתפקיד ראב"ד (נשיא בית דין אזורי, מקביל לנשיא בית משפט מחוזי) או אב"ד (ראש הרכב).

ולבסוף, יש בעיה גדולה בכך שבראש הערכאה השיפוטית של בתי הדין הרבניים עומדים הרבנים הראשיים, שהם מעין נבחרים ציבור. כך גם באשר לבתי דין אזוריים: נמצא שבראש שני בתי דין אזוריים עומדים ראב"דים שהם גם רבני

עיר מכהנים. האי־הפרדה שבין תפקידי שיפוט בכירים ותפקידי הנהגה ציבורית דתית יוצרת בעיות עקרוניות בהתנהלות של בתי הדין הרבניים, כמפורט להלן.

(1) תמיכת דיינים במפלגות ובאינטרסים מפלגתיים

נמצא כי מתקיימים קשרי פעולה הדוקים בין מפלגות פוליטיות ובין דיינים מכהנים, ובפרט הרב יצחק יוסף, נשיא בית הדין הגדול לשעבר וכיום דיין בו. הרב יוסף בא במגע ישיר ורצוף עם גורמים פוליטיים במפלגת ש"ס ומביע באופן עקבי תמיכה פוליטית, מפורשת או מרומזת, בה ובאינטרסים שלה מחוץ לבתי הדין.

(2) אינטרסים מפלגתיים ופוליטיים בניהול בתי הדין

יש סימנים לכך שקשרי הפעולה ההדוקים בין מפלגות פוליטיות לדיינים בכירים מביאים לכך שהחלטות ניהוליות הנוגעות לבתי הדין, כדוגמת מינוי ראב"דים, מינוי ראשי הרכבים ושיבוצי דיינים למקום כהונתם, מתקבלות תחת לחצים והשפעות של אינטרסים מפלגתיים. עצם העובדה שנשיא בית הדין הגדול הוא אדם שנבחר באופן פוליטי ומקורב מתוקף תפקידו כרב הראשי לגורמים ציבוריים ופוליטיים מעלה תהיות באשר לשיקולים הכרוכים בהחלטותיו הקשורות בהיבטים המקצועיים הנוגעים לבתי הדין הרבניים.

(3) מעורבות של דיינים בעניינים ציבוריים

דיינים בכירים המכהנים בעת ובעונה אחת גם בתפקיד רב ראשי או רב עיר מביעים מתוקף תפקידם הרבני את עמדתם בעניינים ציבוריים, דבר המנוגד בתכלית לדרישות הבסיסיות מנושאי משרה שיפוטית.

(4) עומס וגדלות בתורה

כהונה בעת ובעונה אחת בתפקיד שיפוטי ובתפקיד רבני יוצרת עומס רב, והדבר פוגע בתפקוד כדיינים. בנוסף, החוק הקובע שרב ראשי משמש מניה וביה גם נשיא בית הדין הרבני הגדול יוצר ביקורת על ההתאמה של הנבחרים לתפקידם השיפוטי. כך למשל, מתוך ששת הרבנים הראשיים האחרונים רק אחד מחזיק בתעודת כושר לדיינות, ורק לשניים היה ניסיון מעשי כדיינים בטרם המינוי לתפקיד ראש הערכאה השיפוטית הרבנית.

לנוכח ממצאים אלו ההמלצות נוגעות לשני מוקדים עיקריים

א. העברת הנהלת בתי הדין הרבניים מ המשרד לשירותי דת למשרד המשפטים

מוצע שכל הסמכויות שיש כיום לשר לשירותי דת על בתי הדין הרבניים תועברנה לשר המשפטים. כמו כן מוצע ששר המשפטים יעמוד בראש הוועדה למינוי דיינים ותהיה בידו, בכלל זה, הסמכות להמליץ לוועדה על סיום כהונתו של דיין. השר והמשרד הממונים על הנהלת בתי הדין הרבניים ידרשו לנקוט יד קשה ולהפעיל אכיפה חסרת פשרות כלפי תופעות בעייתיות במיוחד בקרב הדיינים ובעיקר פעילות מתוך ניגוד עניינים מובהק ומעורבות פוליטית-ציבורית.

ב. הפרדה מוחלטת בין תפקידי דיינות ובין תפקידי רבנות

המלצה זו מחולקת לשלושה פרטי הצעות, כמפורט להלן:

(1) ההמלצה המרכזית והחשובה ביותר היא להפריד בין הרבנות הראשית ובין בית הדין הרבני הגדול. הרבנים הראשיים לא ישמשו מתוקף תפקידם נשיא בית הדין הגדול ודיין בבית הדין הגדול (לסירוגין). תפקידם יהיה אך ורק במסגרת הרבנות הראשית. מומלץ כי לתפקיד נשיא בית הדין הגדול ימונה – בשיטת ה"סניוריטי" – אחד הדיינים המכהנים בבית הדין.

(2) מומלץ לבטל את האפשרות לשמש רב עיר בד בבד עם כהונה בתפקיד דיין בבית דין רבני. בנוסף, דיין לא יוכל לכהן במועצת הרבנות הראשית לישראל, ודיינים לא יהיו חלק מן הגוף הבוחר את הרבנים הראשיים לישראל ואת מועצת הרבנות הראשית.

(3) מומלץ להעביר את הסמכות לבחור את יו"ר ועדת הבחירות לתפקיד רב עיר מן השר לשירותי דת לנשיא בית הדין הרבני הגדול. כמו כן מומלץ כי לתפקיד יו"ר ועדת הבחירות ימונו דיינים בבית הדין הגדול או דיינים שפרשו לגמלאות, ולא דיינים בבתי דין אזוריים כפי שנהוג כיום.

בשיטת המשפט הישראלית, בהמשך מסוים לשיטה שנהגה בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי, לכל עדה דתית המוכרת על ידי המדינה יש סמכות שפיטה בעניינים של מעמד אישי של האזרחים כדוגמת נישואין וגירושין, ירושה, אימוץ ועוד. בתי הדין הרבניים הם הערכאה השיפוטית הדתית עבור היהודים, שהם רוב תושבי המדינה. במקביל להם פועלים בתי הדין השרעיים (למוסלמים), בתי הדין הדרוזיים ובתי דין כנסייתיים לכל עדה נוצרית מוכרת.

עיקר השיח הציבורי והמחקרי בישראל בנושא בתי הדין הרבניים עוסק בסוגיות נורמטיביות כדוגמת חופש הנישואין והגירושין, מעמד האישה וסרבנות גט.¹ אחת לתקופה מתפרסם פסק דין שניתן באחד מבתי הדין הרבניים ומעורר פולמוס ציבורי נרחב. הדבר אינו מפתיע: הסוגיות הנורמטיביות מציפות באופן החד ביותר את המתח בין דת ומדינה בישראל ומעלות אל פני השטח דיונים ערכיים כבדי משקל שיש להם השלכות לא מבוטלות על חייהם של מרבית אזרחי המדינה.

זו הסיבה שהדיון הציבורי העיקרי סביב סוגיית בתי הדין הרבניים מתרכז בהיקף הסמכויות שלהם: מחד גיטא, גורמים ליברליים מבקשים לצמצם את סמכויות בתי הדין הללו כך שלא תינתן להם סמכות בלעדית לדון בענייני גירושין ואף לא סמכות מקבילה לדון בתחומים הכרוכים בתביעות גירושין (דמי מזונות, חלוקת רכוש ומשמורת ילדים). מאידך גיטא, גורמים דתיים מבקשים להרחיב את סמכויות בתי הדין הרבניים ולאפשר להם לדון גם בתביעות אזרחיות כבוררים ("דיני ממונות"). מאבק סמכויות מתרחש לא רק בשדה החקיקה אלא גם בשדה המשפטי: החלטות של בתי הדין הרבניים נתונות לביקורת שיפוטית של בג"ץ, שבכמה מקרים הורה לבטל פסיקות שחרגו לדעתו ממתחם הפסיקה או הסמכות האפשרי של בית הדין,² אם כי בשנים האחרונות מרבית העתירות לבג"ץ כנגד בתי

1 ישנם כמה ארגונים העוסקים בדרכים שונות במאבק למען זכויות הנשים בבתי הדין הרבניים: מבוני סחום, מרכז צדק לנשים ומרכז רקמן. לדיון חאורטי על מעמד האישה בבתי הדין הרבניים ראו אצל חדד, מעמדן של נשים. לדיון בסוגיות סרבנות הגט ראו ברלינר ומזא"ה, סרבנות גט.

2 הדוגמה הבלטת במיוחד היא "הלכת בבלי", שבה החיל בית המשפט על בני זוג שהתגרשו את הלכת השיתוף בנוגע לחלוקת רכוש, בניגוד לקביעתו של בית הדין הרבני. ראו בג"ץ 1000/92 חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול.

הדין נדחו.³ לפיכך, באופן טבעי, רובו המוחלט של העיסוק המחקרי בבתי הדין הרבניים הוא משפטי.

במחקר זה אני מבקש לסטות מדרך זו ולבחון את בתי הדין הרבניים מנקודת המבט של המינהל הציבורי. הדבר לא נעשה מתוך אי-הכרה בחשיבותן של הסוגיות הנורמטיביות העומדות בבסיס הדיון הציבורי על בתי הדין הרבניים, אלא מתוך ההבנה שבלי קשר לשאלה מה צריך להיות היקף סמכויותיהם של בתי הדין הללו, ראוי כי הם יתנהלו כיאות.

מחקר זה הוא השלישי בסדרה של מחקרי מדיניות שרואים אור במסגרת התוכנית לדת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה הבוחנת את סוגיות הדת והמדינה מנקודת המבט של ניהול ציבורי. שני המחקרים שקדמו לו התמקדו בשירותי הדת: האחד עסק במערך הפְּשרות והשני במועצות הדתיות.⁴ שני המחקרים הללו עסקו בשירותים המסופקים לציבור הרחב ולפיכך הם התמקדו בשאלות של אפקטיביות ויעילות. לעומת זאת העמדת הערכאה השיפוטית במוקד עניינה לא היבט השירותיות – אם כי גם הוא קיים בה – אלא היבט השמירה על נורמות שיפוטיות, ובהן קיום סדרי הדין, התנהלות ראויה של השופטים או אי-פגיעה בזכויות הנידונים.

המחקר מחולק לחמישה פרקים. קודם להם פרק המבוא, המציג את הרקע ההיסטורי, החוקי, התקציבי והפוליטי לפעילות של בתי הדין הרבניים בישראל.

פרק 1 עוסק בבחינת האפקטיביות והיעילות של עבודת בתי הדין הרבניים. פרק 2 מציג ניתוח סטטיסטי מפורט של היקף התלונות על דיינים בבתי הדין הרבניים בהשוואה לתלונות על ערכאות משפטיות אחרות במדינה. פרק 3 מבוסס על ניתוח איכותני של התלונות על דיינים בבתי הדין הרבניים שנמצאו מוצדקות ומבקש לעמוד לאורן על הנורמות השיפוטיות הנהוגות בבתי הדין הרבניים.

3 על פי נתונים שאספה הנהלת בתי הדין הרבניים, בשנים 2010–2019 נידונו ונפסקו בבג"ץ 501 עתירות נגד החלטות שניתנו בבתי דין רבניים. מחוך אלו, 444 עתירות נדחו או נמחקו, ב־42 עתירות התקבלה פשרה, וב־15 עתירות פסק בג"ץ נגד בית הדין הרבני.

4 פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן; פינקלשטיין, המועצות הדתיות.

פרק 4 בוחן – תאורטית ומעשית – את המתח הקיים בין רבנות ודיינות בבתי הדין הרבניים; או במילים אחרות – המתח שבין תפקידם השיפוטי של דיינים ובין מעורבותם בהיבטים פוליטיים ובהנהגה ציבורית.

פרק 5 מציג את המלצות המדיניות המתבקשות על בסיס המחקר ומסביר את הרציונל שלהן.

בתי הדין הרבניים: רקע כללי

1.
רקע היסטורי

בשנות שלטונה של האימפריה העות'מאנית בארץ ישראל הוכר החכם באשי בצו מלכותי כנציג הדתי של תושביה היהודים של הארץ.⁵ הקהילות היהודיות שחיו כאן אז קיימו בתי דין דתיים שבראשם עמדו רבני הקהילות. בתי הדין הללו פעלו לפי הזכויות שניתנו להם על ידי השלטון העות'מאני, בדומה לזכויות שניתנו למיעוטים לאומיים אחרים ברחבי האימפריה ובהתאם לעיקרון ששלט בארצות האסלאם שלפיו בני כל עדה דתית כפופים לחוק העדתי שלהם. בתי הדין היהודיים היו נתונים לפיקוחו של החכם באשי מכוח פירמאן – צו מלכותי שהיה מקבל בשעת מינויו מטעם הסולטאן. סמכות זו הקיפה את דיני הנישואין והגירושין, המזונות והירושות, האפוטרופסות וההקדשות ואת כל העניינים הדתיים.⁶

עם העברת השליטה בארץ ישראל לשלטון המנדט הבריטי (1920) הציב הנציב העליון הרברט סמואל דרישות סף כתנאי להסדרת מעמדם החוקי של בתי הדין הרבניים. הראשיות שבהן היו הקמתה של ערכאת ערעור עליונה במערכת השיפוט הרבני ושיפור בסדרי הדין של בתי הדין. בשנת 1921 בוטלה משרת החכם באשי, ובמקומה הוקמה הרבנות הראשית. אחד מתפקידיה המרכזיים של הרבנות הראשית היה לשמש בית דין לערעורים על בתי הדין של לשכות הרבנות המקומית, שהמשיכו לפעול במתכונת דומה לזו שנהגה תחת השלטון

5 החכם באשי הוא התואר שניתן לרב הראשי של קהילה יהודית ברחבי האימפריה העות'מאנית במאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20. החכם באשי של קושטא (איסטנבול) הוכר בצו מלכותי כרב הראשי של כלל היהודים באימפריה העות'מאנית. הוא פעל כמייצג היהודים לפני השלטון, ובאמצעותו העביר השלטון את דרישותיו לכלל הקהילות היהודיות ברחבי האימפריה.

6 שוחטמן, הרבנות, עמ' 229-230.

העות'מאני⁷. ההקמה של בית דין לערעורים התקבלה בהתנגדות עזה מצד מרבית הרבנים בארץ ישראל בטענה שההלכה אינה מכירה במוסד מעין זה. ואולם לבסוף – בשל ההתניה מצד הבריטים – הוקם בית דין לערעורים והוא אף זכה בדיעבד להסכמה רבנית. עם זאת, גם היום ישנם פוסקים, ובכללם דיינים המכהנים במערכת בתי הדין הרבניים הממלכתית, שליבם אינו שלם עם הפשרות ההלכתית של מוסד הערעור, וממילא עם תוקף פסקי הדין שלו.⁸

2.

בתי הדין הרבניים כיום

לאחר קום המדינה הוחלט על הקמת מערכת בתי דין רבניים נפרדת מלשכות הרבנות המקומית ומהרבנות הראשית, והדבר הוסדר בשנת 1955 בחקיקת חוק הדיינים. כיום פועלים בישראל 12 בתי דין רבניים אזוריים. ערעורים על פסקי דין מוגשים לבית הדין הרבני הגדול לערעורים בירושלים. הרבנים הראשיים לישראל משמשים, לסירוגין, נשיא בית הדין הרבני הגדול. יש להדגיש כי בית הדין הגדול אינו קשור למועצת הרבנות הראשית, שכן בית הדין הגדול ו־12 בתי הדין האזוריים שייכים מינהלית להנהלת בתי הדין הרבניים. מאז קום המדינה ועד לשנת 2004 היו בתי הדין יחידת סמך במשרד הדתות. עם פירוקו של משרד זה בשנת 2004 הפכה הנהלת בתי הדין ליחידת סמך במשרד המשפטים. בשנת 2015, בעקבות דרישת ש"ס בעת הקמת הקואליציה, הועברה בהחלטת ממשלה האחריות על בתי הדין הרבניים ממשרד המשפטים למשרד לשירותי דת.⁹

בתי הדין הרבניים פועלים כחלק ממערכת המשפט של מדינת ישראל, והסמכויות העיקריות שלהם מוסדרות בחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953. לבתי הדין סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין של יהודים: בני זוג יהודים הרשומים במרשם האוכלוסין כנשואים

7 שם, עמ' 230-234.

8 רדזינר, הרב עוזיאל, עמ' 132-137.

9 מלבד הכהונה של השר בתפקיד יו"ר הוועדה למינוי דיינים שעברה לשר לשירותי דת רק בשנת 2020, כפי שיוצג להלן.

ומעוניינים להתגרש, חייבים להתדיין לפני בית דין רבני – בין שנישאו בנישואין דתיים ובין שנישאו בנישואין אזרחיים בחו"ל.

בבתי הדין הרבניים ישנם שני מסלולים ראשיים של גירושין: גירושין בהסכמה (הסכם גירושין או בקשה משותפת לגירושין)¹⁰ וגירושין מתוך סכסוך (תביעת גירושין של אחד הצדדים). במהלך השנים 1999–2018 אושרו בממוצע בכל שנה 8,751 הסכמי גירושין. באשר לתביעות גירושין – בשנים 2000–2015 התקבלו בממוצע בבתי הדין כ־8,000 תביעות בשנה. ביולי 2016 נכנס לתוקף החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), תשע"ה–2014, שקבע כי להליכי תביעות גירושין והכרוך בגירושין יש להקדים ניסיון ליישוב הסכסוך. הניסיון הזה נעשה על ידי יחידות הסיוע של משרד הרווחה שליד בית הדין הרבני או בית המשפט לענייני משפחה. על פי החוק, לאחר הגשת הבקשה חלה תקופת זמן קבועה בחוק לצורך עיכוב ההליך, ובמהלכה הצדדים מנועים מלהגיש בקשות או תביעות לבית המשפט למשפחה או לבית הדין הדתי, למעט במקרים שאינם סובלים דיחוי. לאחר הגשת הבקשה בני הזוג מוזמנים למפגש מהו"ת (מידע, היכרות ותיאום), שמתקיים ביחידת הסיוע ללא תשלום, ובמסגרתו מוצעות להם דרכים ליישוב הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום. אם ההליך ביחידת הסיוע לא הסתיים בהצלחה, הצד שהגיש את הבקשה ליישוב הסכסוך רשאי להגיש תביעה לערכאה שיפוטית.¹¹ החוק הוביל לירידה במספר תביעות הגירושין וכך, בשנת 2018 נפתחו 4,102 תיקי תביעת גירושין ו־7,857 תיקים ליישוב סכסוך, שמהם ב־1,659 תיקים הוגשה בקשה לסעד זמני. תיק גירושין נסגר בעת שההליך מגיע לסיומו או משום שבני הזוג התגרשו או כאשר התביעה מבוטלת מכיוון שבני הזוג מחליטים להמשיך בנישואיהם. הנתונים מלמדים כי מרבית תביעות הגירושין נסגרות בפרק זמן של שנה עד שנתיים מעת הגשת הבקשה, אך ישנן תביעות שנמשכות זמן רב או שכלל אינן מסתיימות בגירושין. כך למשל,

10 ההבדל בין הסכם גירושין ובין בקשה משותפת לגירושין הוא טכני בעיקרו: תיק להסכם גירושין מכיל בקשה מטעם בית הדין הרבני לאישור הסכם גירושין, ואילו בקשה משותפת לגירושין מוגשת, בדרך כלל, לאחר שהצדדים כבר אישרו את הסכם הגירושין ולאחר שניתן לו חוקף של פסק דין בבית המשפט לענייני משפחה. בשלב זה הצדדים פונים לבית הדין בבקשה למחן פסק דין לגירושין, שהוא בסמכותו הייחודית של בית הדין הרבני (ראו הנהלת, דוח 2019, עמ' 1). לענייננו אין הבדל מהותי בין הקטגוריות, ולמעשה גם הנהלת במי הדין הרבניים לא הפרידה ביניהן עד שנת 2018.

11 להרחבה על החוק ומטרותיו ראו אצל באייר־טופילסקי ושורק, יישום חוק המהו"ת.

שיעור תיקי הגירושין שנפתחו בשנת 2012 והסתיימו בגט עד לשנת 2018 עמד על 72%. באשר לתיקים הנותרים – נראה שמקצתם נסגרו בעקבות הסכמה משותפת של בני הזוג לווותר על הגירושין, ואילו באחרים התהליך עדיין מתנהל בשל סרבנות של אחד הצדדים.¹² בסיכומם של דברים, מספר הזוגות המתגרשים בבתי הדין הוא מעל 10,000 בשנה, ובשנת 2019 הוא הגיע ל-11,465 זוגות.¹³

לבתי הדין הרבניים סמכויות זהות לאלה של בתי המשפט לענייני משפחה בתחומים הכרוכים בתביעת הגירושין – מזונות, חלוקת רכוש ומשמורת ילדים – מצב שנודע בכינוי "מרוץ הסמכויות", כלומר, הערכאה המשפטית הראשונה שבה הוגשה התביעה היא זו שרשאית לדון בה.¹⁴ מרוץ סמכויות דומה מתקיים גם החל משנת 2001 בין בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין השרעיים עבור האזרחים המוסלמים.¹⁵ שיעור התיקים הנידונים בתחומים אלה בבתי הדין הדתיים משתנה מתחום לתחום. לדוגמה, מתוך 11,033 תיקי משמורת ילדים שנפתחו בשנת 2017, 36% נפתחו בבתי דין דתיים. בתחום המזונות, לעומת זאת, 48% מתוך 11,926 תיקים שנפתחו בשנת 2017 נפתחו בבתי הדין הדתיים.¹⁶

בבתי הדין הרבניים מתנהלים גם תיקים בתחום בירור היהדות¹⁷ ובתחום ההקדשות,¹⁸ ובנות שמבקשות לקבל פטור משירות הביטחון מטעמי דת או

12 במצבם של הנחונים כפי שהם נגישים כיום לא ניתן להציג פילוח מעמיק יותר בנושא.

13 הנחונים מבוססים על דוחות הנהלת בתי הדין הרבניים ועל הדו"שנתון הסטטיסטי של מרכז רקמן בנושא נשים ומשפחה בישראל. ראו הנהלת, דוח 2019; הלפרין-קדרי, גורנשטיין-פניג והורוביץ, נשים ומשפחה, עמ' 84-87.

14 ראו על כך אצל זפרן, מרוץ הסמכויות; אולמן ופינקלשטיין, פתרון.

15 אבו רמדאן ומונטרסקו, שיפוט.

16 הלפרין-קדרי, גורנשטיין-פניג והורוביץ, נשים ומשפחה, עמ' 96-98.

17 הרבנות הראשית והמועצות הדתיות דורשות מכל אדם שמעוניין להינשא ליהודי/יה באמצעותן להוכיח את יהדותו, בפרט מי שהוא או הוריו עלו לכאן בשנות ה-90 של המאה העשרים או לאחר מכן. לשם כך הוסדר הליך של בירור יהדות בבית דין רבני עבור מי שהוריהם אינם מחזיקים בתעודת נישואין של הרבנות הראשית. להרחבה בנושא זה ראו אצל שלו, קפלן ופרידמן, בירור יהדות.

18 הקדש הוא תרומת נכסים פיזיים או קרנות ממוניות שבעליהם מיעד אותם למטרות ציבוריות. ההקדשות היהודיים בישראל נחלקים לשתי קבוצות: האחת, הקדשות דתיים שנוסדו בפני בתי הדין הרבניים ונידונים בפני בתי הדין הרבניים, בדרך כלל לפי

מטעמי מצפון רשאיות לעשות כן על פי חוק באמצעות הגשת תצהיר לבית הדין.¹⁹ בענייני ירושות יש לבתי הדין הרבניים סמכות זהה לסמכות של הרשם לענייני ירושה ובתי המשפט למשפחה, אם קיימת הסכמה של כל הצדדים. היקף התיקים הנפתחים מדי שנה בבתי הדין הרבניים עומד בשנים האחרונות על כ־95,000.

עד לשנת 2006 דנו בתי הדין הרבניים גם בסכסוכים אזרחיים ממוניים ("דיני ממונות"), אך הם עשו זאת כבוררים, בדומה לבתי דין פרטיים. בחוק לא נקבעה הסמכה מפורשת לבתי הדין לדון בסכסוכים אזרחיים ממוניים, ולפיכך גם לפסקי הדין שלהם בנושאים אלו לא היו אמצעי אכיפה משפטיים ולכן ביצועם היה נתון להסכמת המתדיינים. בשנת 2006 קבע בג"ץ כי עקרון החוקיות מחייב שסמכותו של בית הדין הרבני הרשמי לדון בסכסוכים ממוניים כבוררים תעוגן בחקיקה מפורשת של הכנסת וכי כל עוד אין חקיקה כזו, דיון בסכסוכים ממוניים נאסר על בתי הדין.²⁰ למעשה, כמה מהרכבי בתי הדין הרבניים המשיכו לדון בסכסוכים ממוניים כבוררים גם לאחר פסיקה זו, אך לאחר שבג"ץ ביטל את כל פסקי הדין הללו (כאשר המפסיד ערער), חדלו בתי הדין הרבניים מפעילות זו.²¹ ניסיונות החקיקה שביקשו להחזיר לבתי הדין הרבניים את הסמכות לדון בסכסוכים ממוניים כבוררים לא צלחו.²²

סדרי הדיון בבתי הדין מוסדרים בתקנות סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים, התשמ"ג-1983, ובתקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג, שהותקנו

ההלכה היהודית. השנייה, הקדשות ציבוריים שנוסדו לפי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה, 1924, או לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, ונידונים בפני בתי המשפט. תחום ההקדשות הוא אחד התחומים המורכבים שבסמכות בית הדין, והוא נידון בהרחבה לפני שנים אחדות בדוח מבקר המדינה. ראו מבקר המדינה, דוח 2014, עמ' 1119-1146. ראו גם להלן בפרק 4 באשר לפרשת ההקדשות "עץ חיים".

19 חלוקת התיקים בין התחומים השונים, ובכלל זה תתי-תחומים, מובאת בכל שנה, מאז שנת 2014, בדוח הסיכום השנתי של הנהלת בתי הדין הרבניים.

20 בג"ץ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים.

21 אולמן ופינקלשטיין, פחרון, עמ' 13.

22 על החשיבות שבתי הדין הרבניים מייחסים לאפשרות הדיון בנושאים ממוניים ועל המאבק הסמוי בנושא זה בין בתי הדין הרבניים הממלכתיים ובין בתי דין דתיים פרטיים ראו במאמרו של רדזינר, בין בג"ץ לבד"ץ.

על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל וחבר דייני בית הדין הרבני הגדול. בשנת 2007 נעשה תיקון לחוק הדיינים על מנת לאפשר לנשיא בית הדין הגדול לקבוע כללי אתיקה לדיינים בהסכמת חברי בית הדין הגדול לאחר שהתייעצו עם השר הממונה. כללי האתיקה אכן הותקנו בשנת 2008 בידי נשיא בית הדין הגדול דאז, הרב שלמה עמאר. בתי הדין הרבניים פועלים בהרכבים של שלושה דיינים, למעט בהחלטות ביניים ובנושאים ספורים בלבד שההלכה מאפשרת לדון ולהכריע בהם בדין יחיד. המתדיינים בבתי הדין יכולים להיות מיוצגים לא רק בידי עורכי דין, אלא גם בידי טוענים רבניים, מקצוע ייחודי לבתי הדין הרבניים.²³ עד סוף שנות ה־80 כללו דרישות הקדם לעיסוק במקצוע השכלה ישיבתית, וממילא מקצוע הטיעון הרבני היה שמור לגברים בלבד. פסיקת בג"ץ בעניין בשנת 1994 שינתה את הקריטריונים ואפשרה כניסת נשים למקצוע.²⁴ כיום משמשות במקצוע זה נשים רבות, והן מייצגות במרבית המקרים נשים.

תקציב הנהלת בתי הדין הרבניים עמד בשנת 2019 על 252,000,000 ש"ח.²⁵ בסעיף התקציבי של בתי הדין הרבניים ישנם תקנים ל־349 עובדים, כולל דיינים, ו־79% מהתקציב מיועד לשכר. מסגרת התקציב עולה בהדרגה לאורך השנים באופן דומה לעלייה בתקצוב הנהלת בתי המשפט. בשונה מהנהלת בתי המשפט, לבתי הדין הרבניים אין תקציב פיתוח. הם שוכרים את המבנים שהם פועלים בתוכם, ושכר הדירה הוא חלק מהתקציב השוטף שלהם.²⁶

נכון לסוף 2019 מכהנים בבתי הדין האזוריים 102 דיינים, ובבית הדין הגדול 12, בכללם שני הרבנים הראשיים לישראל.²⁷ בבתי הדין האזוריים נוהגות שלוש קטגוריות של דיינים: דיין, אב בית דין (אב"ד) וראש אבות בית הדין (ראב"ד). אב"ד הוא דיין העומד בראש הרכב של שלושה דיינים, וראב"ד הוא דיין העומד בראש ההרכבים השונים בבית דין אזורי. ראב"ד נכנס לחישוב הכללי רק אם הוא

23 רישיון העיסוק לטוענים רבניים מוסדר בחקנות הטוענים הרבניים, תשס"א-2001. קיים גם תפקיד מקביל – טוען שרעי – הייחודי לבתי הדין השרעיים.

24 בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות.

25 הנתונים לקוחים מהאתר מפתח התקציב.

26 פתאל, ניתוח תקציב, עמ' 1.

27 מצבת הדיינים מבוטסת על הקובץ "שיבוצי דיינים" שבאתר הנהלת בתי הדין הרבניים. נדלה ביום 29.10.2019.

עובד בבית דין שפועלים בו לפחות שלושה הרכבים קבועים של שלושה דיינים. נכון לסוף 2019 פועלים בישראל חמישה דיינים בתפקיד ראב"ד ועוד 15 דיינים בתפקיד אב"ד.²⁸ שכרם של הדיינים מושווה לשכרם של שופטים בדרג המקביל כפי שנקבע בהחלטת הכנסת: שכרו של דיין רגיל זהה לשכרו של שופט בית משפט שלום, שכרו של אב"ד זהה לשכרו של שופט בית משפט מחוזי, ושכרו של ראב"ד זהה לשכרו של נשיא בית משפט מחוזי.²⁹

3.

הוועדה למינוי דיינים

מחקר זה עוסק בהתנהלותם של בתי הדין הרבניים, כך שלמעשה התנהלותה של הוועדה למינוי דיינים אינה רלוונטית אליו ישירות. עם זאת אני סבור כי כדי להבין את התנהלות בתי הדין הרבניים חשוב לבחון את דרכי הפעולה של הוועדה למינוי דיינים ולעמוד על ההבדלים הבסיסיים בינה ובין הוועדה למינוי שופטים. לפיכך ארחיב מעט בנושא זה.

ברמה החוקית הוועדה למינוי דיינים פועלת במתכונת דומה לזו של הוועדה למינוי שופטים. חברים בה נציגים מהממשלה ומהכנסת, דיינים ומייצגים בבתי הדין.³⁰ בוועדה יש 11 חברים, בחלוקה הזאת:

- שני נציגים של הממשלה (שרים), אחד מהם השר הממונה;
- שני חברי כנסת, שנבחרים על ידי הכנסת בבחירות חשאיות (נהוג לבחור אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה);

28 שם.

29 על פי החלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית חשמ"א-1981. עם זאת, שכרם של דייני בית הדין הגדול נמוך במעט משכרם של שופטי בית המשפט העליון. בעבר הייתה חופעה של ריבוי אב"דים בבתי הדין. מבקר המדינה מצא כי בשנת 2003 כיהנו 47 דיינים בתפקיד אב"ד, שהם 51% מכלל הדיינים. נמצא כי הדבר נבע מכך שדיינים שכיהנו בתפקיד אב"ד בבית דין מסוים הועברו לבתי דין אחרים וקיבלו משכורת של אב"ד כדי שלא לפגוע בשכרם אף שלמעשה לא מילאו תפקיד זה (מבקר המדינה, דוח 2004, עמ' 523-524). חיקון משנת 2009 יצר קטגוריה חדשה – "דיין בכיר": "דיין בית דין רבני אזורי, שהיה אב בית דין רבני אזורי, ותקופת כהונתו כאב בית דין הסתיימה". שכרו של דיין בכיר נמוך במעט משכרו של אב"ד.

30 על תולדותיו של מבנה הוועדה לבחירת שופטים ועל התקבעות המבנה הקיים בשנות ה-50 של המאה העשרים ראו אצל לוריא, הוועדה לבחירת שופטים, עמ' 17-40.

- שני הרבנים הראשיים לישראל;
- שני דיינים מבית הדין הרבני הגדול (בדרך כלל אחד מהם הוא מהוותיקים שבהם);
- שני עורכי דין, שנבחרים בבחירות חשאיות על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין;
- טוענת רבנית, הממונה על ידי השר הממונה.

נוסף על החיוב למנות טוענת רבנית החוק קובע כי לפחות אחת מהשרים, לפחות אחת מחברי הכנסת ולפחות אחת מנציגי לשכת עורכי הדין בוועדה יהיו נשים, כך שבוועדה חייבות להיות חברות ארבע נשים לכל הפחות. בראש הוועדה עומד השר הממונה. עד שנת 2004 היה זה שר הדתות, בשנים 2004-2015 – שר המשפטים, ובשנים 2015-2020 הועמד בראש הוועדה שר האנרגיה יובל שטייניץ כפשרה פוליטית.³¹ מאז יוני 2020 עומד בראש הוועדה השר לשירותי דת – על פי ההסכם הקואליציוני בין הליכוד וש"ס שנחתם לאחר הבחירות לכנסת ה-23.

כפי שציין פרופ' דניאל פרידמן, שעמד בראש הוועדה בעת כהונתו כשר המשפטים בשנים 2007-2009, "הנבחרים הם בדרך כלל פרי הסדרים בין הקבוצות הדתיות השונות".³² כלומר, בדרך כלל החלוקה של הדיינים הנבחרים היא כך ששליש מהם מזוהים עם הציבור החרדי האשכנזי, שלישי עם הציבור החרדי הספרדי ושלישי עם החברה הדתית-לאומית. הפרסומים בתקשורת על המינויים מלווים תדיר בחלוקה שמית של הדיינים בין הקבוצות הדתיות השונות. כפי שטען פרידמן, "התופעה הזו, שבה משויך כל מועמד לקבוצה מסוימת, היא ייחודית לוועדה לבחירת דיינים".³³ אומנם גם הוועדה למינוי שופטים נותנת חשיבות מסוימת לבחינת ההשתייכות הקבוצתית של המועמד ("הכיסא הערבי", "הכיסא הדתי"), אך אין ספק שזו אינה עומדת במרכז הדיונים של הוועדה, שכן המאבקים בה עוסקים בדרך כלל בתפיסת העולם השיפוטית של השופטים.³⁴

31 על מינוי השר שטייניץ כפשרה פוליטית ראו כהן, השר.

32 פרידמן, הארנק והחרב, עמ' 441.

33 שם, שם.

34 כמו כן, במובנים רבים שמירת מושב בבית המשפט העליון לשופט דתי או ערבי נתפסת – או נתפסה בעבר – כנוהל לא-רשמי שתכליתו לחזק את הייצוג של קבוצות שנתפסו כלא-מיוצגות, ולא בהכרח כתוצר מאבק של מפלגות יהודיות דתיות או של מפלגות ערביות.

חשוב להדגיש שחלוקת הדיינים לשלוש קבוצות דתיות היא למעשה חלוקה פוליטית-מפלגתית מובהקת: הדיינים החרדים האשכנזים מזוהים עם מפלגת יהדות התורה ונבחרים בתמיכתה, הדיינים החרדים הספרדים מזוהים עם מפלגת ש"ס ונבחרים בתמיכתה, והדיינים הדתיים-לאומיים מזוהים עם מפלגות הציונות הדתית השונות ונבחרים בתמיכתן.³⁵ בהקשר זה עולה ביקורת רבה על המינויים המפלגתיים, ובפרט כאשר נטען כי הוועדה נוטה למנות דיינים המקורבים לאנשים פוליטיים בכירים. עם זאת, גם המבקרים אינם טוענים שהדיינים הם בהכרח פעילים או אפילו תומכים של אחת המפלגות הללו אלא הם מתייחסים, ברובם, באופן כללי לבעייתיות שבחלוקה המפלגתית-פוליטית של הדיינים.³⁶

טענה נוספת היא שהתנהלות זו גורמת לכך שהדיינים שנבחרים הם ברמה מקצועית נמוכה יותר מדיינים אפשריים אחרים, שאינם נבחרים משום שחסרים להם הקשרים הפוליטיים הנכונים. מבקר המדינה מצא כבר ב־1998 כי הוועדה למינוי דיינים רחוקה מלבחור דיינים על פי הקריטריונים המקצועיים שהיא עצמה קבעה. בולטת במיוחד העובדה שמקרב 10 המתמודדים שקיבלו את הציון הטוב ביותר על פי הקריטריונים של הוועדה, 7 שירתו בצה"ל, ואילו ברשימת 10 המומלצים של ועדת המשנה של הוועדה היו רק 5 ששירתו בצה"ל. בסופו של דבר מקרב 6 הדיינים שמונו באותו הסבב לא מונה אף לא דיין אחד ששירת בצה"ל.³⁷ טענות דומות על כך שדיינים שקיבלו ציון גבוה מוועדת המשנה של

35 עם זאת, גם בוועדה למינוי דיינים מחקיים דיון מסוים בדבר השקפת העולם של הדיינים, בדרך כלל סביב סוגיות כמו היחס לנשים, ובפרט סרבנות גט, וכן נטייה של המועמד לפטיקה לקולא או לחומרה. ואולם זוהי רק סוגיה משנית בדינוני הוועדה, והיא מנוהלת בנפרד מן החלוקה הדתית הסקטוריאלית. כך למשל, החברים החרדים בוועדה נוהגים להטיל וטו על מינויים של רבנים דתיים-לאומיים המזוהים עם ארגון רבני "צהר", שנחפטים בעיניהם כבעלי תפיסת עולם דתית ליברלית יותר. ואולם הדבר אינו פוגע ב"מכסות" המיועדות לרבנים דתיים-לאומיים אלא גורם לכך שבחור המכסות הללו אין רבנים המזוהים עם ארגון "צהר", כך שבדרך כלל הרבנים שנבחרים במסגרת ה"מכסות" של החברה הדתית-לאומית הם רבנים המזוהים כחרד"לים.

36 לביקורת מסוג זה ראו למשל פרידמן, הארנק והחרב, עמ' 441; לייפר, חילול השם; לוביץ, שופטים ודיינים.

37 מבקר המדינה, דוח 1998, עמ' 256-266.

הוועדה לא נבחרו בשל תמיכה של ארגוני הנשים במועמדותם הועלו גם במסגרת עתירה נגד הוועדה בשנת 2007.³⁸

גם אם יש להצר על כך שהדיינים נבחרים על בסיס חלוקה דתית־סקטוריאלית, בכל זאת נראה שהדבר נמצא בסמכותה של הוועדה. בשנת 2007 אף נדחתה בבג"ץ עתירה שביקשה לפסול את כל 19 המינויים של הוועדה בספטמבר אותה שנה על בסיס הטענה שהם נעשו על פי חלוקה פוליטית מפלגתית שסוכמה בהסכמים הקואליציוניים. שופטי בג"ץ ציינו כי "בית המשפט לא יטה להתערב בהחלטות ועדת מינויים, אלא בנסיבות יוצאות דופן".³⁹

4.

הנשרת הדיינים

חוק הדיינים קובע כי לדיין יוכל להתמנות רק מי שהוסמך לתפקיד על ידי הרבנות הראשית. תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), תשט"ו-1955, מסדירות את תנאי הכשירות לדיינות. ראשית, ישנם תנאי סף קשיחים כדוגמת הסמכה לרבנות, לימודים בישיבה, המלצה מרבנים ומצב משפחתי (רווקים יכולים להיבחן בבחינות, אך את תעודת ההסמכה הסופית יכול לקבל רק מי שנשוי או שהיה נשוי). שנית, בהליך ההסמכה לדיינות ברבנות הראשית נעשות בחינות בכתב ובעל פה, ועל הנבחן לעבור אותן טרם קבלת ההסמכה. מרבית הבחינות מתמקדות בידע הלכתי־משפטי בנושאי דיינות. ושלישית, המועמדים להסמכה מחויבים לעבור בחינה בניסוח פסקי דין.

הדיינים אומנם נדרשים לדון על פי ההלכה היהודית, אך במקרים רבים הם נזקקים גם לחוקי מדינת ישראל, ויש חוקים שהם חייבים לדון על פיהם, לדוגמה חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות וחוק יחסי ממון. למרות זאת, הדיינים אינם נדרשים ללמוד נושאים הקשורים לחוק הישראלי ולא להיבחן עליהם,

38 בג"ץ 8756/07 עמותת "מבוי סתום" נ' הוועדה למינוי דיינים. ביקורת עדכנית על מינויים מהשנים האחרונות ראו אצל פרנק, כסאות מוזיקליים.

39 בג"ץ 8756/07 עמותת "מבוי סתום" נ' הוועדה למינוי דיינים.

עובדה שמעוררת ביקורת. מנגד, לפי הנהלת בתי הדין הרבניים, תפקידה של מחלקת הייעוץ המשפטי שלה הוא לייעץ לדיינים בנושאים שקשורים בחוק האזרחי, ואף להעביר לידיעתם הנחיות חקיקה או פסיקה חדשה רלוונטית, כך שהדיינים אינם צריכים להיות מומחים בתחומים אלו. הביקורת הנגדית היא שבמקרים רבים מדובר בהליך בסיסי ומרכזי בפסיקה, ולכן לא ייתכן שהדיין יכריע בו על בסיס ייעוץ חיצוני בלי שיהיה מסוגל להפעיל ביקורת בסיסית על המידע שנמסר לו בדבר תקדימים וחוקים בנושא.⁴⁰

הבדל חשוב בין הנהלת בתי המשפט להנהלת בתי הדין הרבניים הוא קורס השפיטה שנדרשים מועמדים לתפקידי שיפוט לעבור. את הקורס מקיים המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים מטעם הרשות השופטת. הקורס מיועד לעורכי דין המבקשים להתמנות לשופטים, והוא מתקיים במשך שבוע רצוף, בהובלת שופט מבית המשפט העליון ופסיכולוגים. במהלך הקורס נערכים מבחנים שבודקים ידע משפטי ומתקיימות סימולציות ושיחות ארוכות. בסיומם מגבש צוות הקורס חוות דעת המוצגת לוועדה למינוי שופטים. בשנת 2009 הודיעה הנהלת בתי הדין הרבניים על הקמת מכון השתלמות לדיינים שבראשו יעמוד הדיין לשעבר הרב שלמה דיכובסקי. מטרת המכון המתוכנן הייתה לערוך קורס מקביל למועמדים רלוונטיים לתפקידי דיינות, ובשלב השני אף לערוך הכשרות והשתלמויות לדיינים מכהנים.⁴¹ על אף הפרסומים בתקשורת על הקמת מכון זה, מהנהלת בתי הדין נמסר לנו במרץ 2020 כי "לא הוקם מכון השתלמות לדיינים. גם כיום אין מכון קיים".⁴²

אף שלא הוקם מכון מסודר להכשרות ולהשתלמויות לדיינים, הנהלת בתי הדין מקיימת בדרך כלל בכל שנה שני כנסים (כל אחד נמשך שלושה או ארבעה ימים) שנידונות בהם סוגיות הלכתיות ומשפטיות בעבודת הדיין. במענה לשאלתנו בדבר תוכנית מסודרת להשתלמות נענינו כי "לא קיימת תוכנית מסודרת של

40 לדיון מפורט בנושא ראו פרוטוקול 606, ועדת חוקה.

41 צחי, המכון.

42 מייל מיעל ירמיהו, הממונה על חופש המידע בהנהלת בתי הדין הרבניים, 9.3.2020.

השתלמויות. התכנים בימי העיון נקבעים בהתאם לדרישות הדיינים ולצורכיהם".⁴³ כמו כן נטען כי הנוכחות בכנסים אלו היא חובה לכלל הדיינים.

לשם השוואה, המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים מעמיד מדי שנה בשנה לרשות השופטים והרשמים תוכנית השתלמות מגוונת: השתלמויות לפי הערכאות המשפטיות, השתלמויות בנושאי ידע מקצועי והשתלמויות במיומנות שפיטה וניהול. כל שופט וכל רשם חדש מחויב להשתתף בסדרת השתלמויות ייעודיות המותאמות לסוג התיקים שהוא מיועד לעסוק בהם. באשר לכלל השופטים, יש השתלמויות חובה ערכאטיות שנתיות, הווה אומר – השתלמות חובה לכלל שופטי ורשמי בתי הדין לעבודה, לשופטי בתי המשפט למשפחה, לשופטי בתי המשפט לתעבורה, לשופטי בתי המשפט לנוער ולשופטי בתי המשפט לעניינים מינהליים. נוסף על אלה יש השתלמות שנתית שההשתתפות בה היא חובה לכל השופטים העוסקים בתיקי חדלות פירעון והשתלמות חובה לנשיאים ולסגני נשיאים. בנוסף, כל השופטים והרשמים מוזמנים להשתתף בהשתלמויות רשות מתוך מבחר רב ומגוון של השתלמויות. בהשתלמויות שאינן בגדר חובה משתתפים 80% מהשופטים והרשמים המכהנים. בעבר נעשה ניסיון להעניק גם לדיינים הכשרות במסגרת מכון זה. היוזמה נהנית מתמיכה של הנהלת בתי הדין הרבניים, אך היא ירדה מהפרק בשל חוסר הסכמה על הגורם שיתקצב את ההכשרות.⁴⁴

היעילות והאפקטיביות של עבודת בתי הדין

פרק 1

1.1 הקדמה

פרק זה סוקר את מידת היעילות והאפקטיביות של עבודת בתי הדין הרבניים. בתחילת הפרק אעסוק בנוכחות של הדיינים בבתי הדין בשעות הדיונים, תחום שמערכת בתי הדין הרבניים עברה בו שינוי משמעותי לטובה ב־15 השנים האחרונות. לנושא זו חשיבות עליונה בעיניי מכיוון שיש בו לדעתי כדי ללמד על האופן שבו ניתן לקדם שינויי עומק בבתי הדין גם בתחומים אחרים. לאחר מכן אבחן בהרחבה את מהירות הטיפול של בתי הדין הרבניים בתיקי גירושין ובתחומים הכרוכים בהם בעזרת השוואה לנתוני בתי הדין הרבניים בעבר ולנתוני בתי המשפט לענייני משפחה. בסיום הפרק אבחן כיצד מיושם החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה שנכנס לתוקף ביולי 2016, גם כאן בעזרת השוואה בין בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה.

1.2 נוכחות הדיינים

במשך שנים עלו תלונות רבות על שדיינים אינם מתייצבים לדיונים שנקבעו בשעה היעודה ושהאיחורים פוגעים בעבודתם התקינה של בתי הדין הרבניים ומקשה על קיומם של דיונים, שכן על פי ההלכה ועל פי נוהלי בתי הדין, במרבית המקרים אין לקיים דיון בהרכב חסר. חבר הכנסת זרח ורהפטיג (המפד"ל), ששימש 13 שנים ברציפות שר הדתות (1961–1974), הצביע בשנת 1988 על נקודה זו כבעיה מהותית של בתי הדין הרבניים וקשר אותה לסוגיית מקום מגוריהם של הדיינים:

היו מקרים, ועדיין ישנם, שהדיין נשאר במקום מגוריו הקודם [...] ומסתפק בכך שהוא נוסע למילוי תפקידו כדיין, ולא חלי ולא מרגיש כי בדרכו זו דיינותו נעשית ח"ו במידה מסויימת מלאכת רמיה. נסיעה יום־יום מתישה כוחו. לטלטולי דגברא אלה יש חלק רב באיחורים, במאחרים לבוא ומקדימים לצאת. לא פעם

נתבטלו שני הדיינים עד שיבוא השלישי ויוכלו להפעיל את בית הדין. מתבקש פיקוח מוגבר מצד נשיאי בית הדין הגדול והרבנות הראשית, כולל העמדה לבית דין משמעותי.⁴⁵

ככלל, נושא משרה שיפוטית בישראל אינו נדרש לגור במקום כהונתו. כך היה גם בעבר בנוגע לדיינים, אך בסוף שנות ה-70 הוחלט בהנהלת בתי הדין כי על דיון להתגורר בתחום השיפוט של בית הדין שבו הוא מכהן. מנהל בתי הדין הסביר כי הדבר נובע "בשל כך שהנסיעות הארוכות של דיינים שאינם גרים בתחום השיפוט של בית הדין שבו הם מכהנים אל בית הדין וממנו, הן אחת הסיבות לאיחורי הדיינים לעבודה וליציאתם לפני סיום יום העבודה".⁴⁶ מרבית הדיינים מתגוררים בירושלים או בבני ברק, אבל לא מעט בתי דין נמצאים במרחק גדול מהן, בוודאי בתנאי הכבישים והתחבורה בעבר. לפיכך נקבע שכל מי שמגיש לוועדת המינויים בקשה להתמנות לדיון נדרש לחתום על כי הוא מתחייב:

להעתיק את מקום מגורי ולהתגורר ביחד עם משפחתי דרך קבע, באזור של מושב בית הדין, שבו יקבע מקום כהונתי. ידוע לי, כי התחייבותי זו משמשת מרכיב חשוב להחלטת ועדת המינויים למנות אותי כדיון. אני מאשר, כי ידוע לי שהפרת התחייבותי בנדון עשויה לגרור אחריה הפעלת הוראת סעיף 21(א)(4) לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, שלפיה רשאי השר [לענייני דתות] להגיש קובלנה לבית הדין המשמעותי על יסוד זאת ש"ועדת המינויים מצאה שהדיון השיג את מינויו שלא כדיון".⁴⁷

למרות זאת, דיינים רבים המשיכו להתגורר רחוק ממקום כהונתם. אומנם מאז שנת 1984 נשלחו מכתבים לדיינים בנושא מקום מגוריהם, ובשנים 1995-1998 זומנו אחדים מהם לוועדה למינוי דיינים או לוועדת המשנה שלה ונדרשו לקיים את התחייבותם ואף נאמר להם כי ללא מילוי ההתחייבות יהיה עליהם להפסיק את כהונתם, ואף על פי כן, כפי שמצאה נציבות התלונות על שופטים, "לא נעשה דבר לאכיפת ההתחייבות בעקבות אותם מכתבים ואותן ועדות. מערכת בתי הדין והנשיאים העומדים בראשה לדורותיהם לא הביאו לאכיפת ההתחייבות וכך

45 ורפטיג, חוקה, עמ' 438.

46 מבקר המדינה, דוח 2004, עמ' 524-525.

47 שם, שם.

גם כל הרשויות הנוגעות בדבר"⁴⁸. נמצא כי רוב הדיינים שהוחל בעניינם בבירור בנושא לא העתיקו את מקום מגוריהם. מבקר המדינה מצא כי בשנת 2003 מקרב 92 הדיינים בבתי הדין האזוריים, 33 (36%) אינם מתגוררים דרך קבע באזור מושב בית הדין. לדוגמה, כמה דיינים ששימשו בבית הדין בחיפה, בנתניה ובבאר שבע גרו דרך קבע בירושלים, וכל הדיינים שכיהנו בבית הדין באשדוד גרו בירושלים.⁴⁹

וכך, תופעת האיחורים וההיעדרויות של דיינים מבית הדין לא נפסקה. לוועדת המשנה של הוועדה למינוי דיינים לבדיקת תלונות על דיינים הגיעו תלונות על דיינים שמאחרים בקביעות, אחד מהם נהג להגיע במשך שנים לבית הדין לאחר השעה 11:00 אך שפתיחת הדיונים היא בשעה 09:00.⁵⁰ מבקר המדינה אף מצא כי על אף הנחיה של השר משנת 1995 שהדיונים צריכים להסתיים לא לפני השעה 14:00, הנהלת בית הדין ארגנה בשנת 2003 ל-15 דיינים מבית הדין האזורי בתל אביב הסעה לבני ברק בשעה 13:30.⁵¹ משוב עצמאי שערכה בשנת 2005 עמותת "מבוי סתום" על התנהלותם ותפקודם של דייני בית הדין בקרב עורכי דין וטוענים רבניים הציב את תופעת האיחורים וההיעדרויות בפסגת הליקויים בבתי הדין: 40% מהמעריכים ציינו שישנם איחורים רבים והיעדרויות תכופות של דיינים והביעו את דעתם שהתופעה מובילה לקבלת החלטות בהרכבים חסרים ולפגיעה בתוקף ההחלטות.⁵²

שינוי של ממש הסתמן בשנת 2004, לאחר שבתי הדין הועברו לאחריות שר המשפטים טומי לפיד ("שינוי"). על פי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002, שר המשפטים רשאי לבקש מהנציב לברר עניין הנוגע להתנהגותו של שופט או דיין מתוקף תפקידו כשופט, לרבות דרך ניהול המשפט על ידיו. במהלך 2004 פנה לפיד לנציבת תלונות הציבור על שופטים, השופטת טובה שטרסברג-כהן, וביקש ממנה לערוך בירור על 16 דיינים המאחרים להגיע לבית הדין או מקדימים לצאת ממנו דרך קבע ועל 32 דיינים שאינם מתגוררים בסמוך למושב בית הדין שהם מכהנים בו.

48 נציבות, חוות דעת, עמ' 173.

49 מבקר המדינה, דוח 2004, עמ' 525.

50 פפר, ועדת המשמעת.

51 מבקר המדינה, דוח 2004, עמ' 524.

52 שרון, בית דין.

הנציבות ערכה בירור מקיף באשר לנוכחות של דיינים בבית הדין, ובכלל זה דיינים שאת שמם לא מסר לה שר המשפטים. על אף הקושי בבירור, בגלל תיעוד חסר ובשל החשש של עובדי בתי הדין לשתף פעולה שמא יבולע להם, הצליחה הנציבות להגיע לממצאים ולמסקנות:

מן הבירור עלה כי נוכחותם של דיינים מסוימים בבתי הדין לוקה בחסר משמעותי. אין מדובר באיחורים זניחים ובעזיבות מוקדמות, אלא בחסר משמעותי בזמן השיפוט המוקדש על ידי הדיין למלאכת השיפוט. למרבה הצער התברר כי תופעות אלה רווחות בבתי הדין הרבניים ופוגעות בתקינות ההליכים המתנהלים בהם. למרות שכחותה של התופעה, לא נמצאו ראיות אובייקטיביות (כגון כרטיס נוכחות או רישום נוכחות), באשר לשעות נוכחות הדיינים בבית הדין. הדבר נובע מן האמון בנושאי משרה רמה של דיין (כמו שופט) [כך במקור], ומן העובדה שמצופה מדיין להיות בעל מוסר עבודה גבוה, כיאה למעמדו הרם ולערכיות הגבוהה שבכהונתו. למרבה הצער, לא כך הם פני הדברים.⁵³

בחוות דעתה המפורטת בנושא הצביעה הנציבות על הפגיעה שהדבר גורם למתדיינים ולמעמדו של בית הדין הרבני:

בעשותו שבת לעצמו, בהגיעו מאוחר לבית הדין, בהקדימו לצאת ממנו, או בהחסירו ימי עבודה ללא הצדקה, בכלל, ובפרט, כאשר אלה נעשים ללא הודעה מראש, גורם הדיין לתופעת קשות במערכת, כגון התמשכות הליכים, עיכובים במתן החלטות, דיונים בהרכב חסר, ביטול סדרי גט ועוד. בכל אלה יש כדי לפגוע בזכויות ציבור המתדיינים, בחוסנו המוסרי-נורמטיבי של הדיין ושל המוסד בו הוא מכהן ובאמון הציבור במערכת [...] יש להביא לצמצום – עד כדי מיגורם – של ליקויים אלה, הגורמים לעינוי דין, העלול להביא לעיוות דין והגורם לפגיעה בזכויות דיוניות ומהותיות של בעלי הדין.⁵⁴

53 נציבות, דוח 2005, עמ' 104.

54 נציבות, חוות דעת, עמ' 179.

ליקויים אלו נמצאו הן אצל דיינים המתגוררים במקום כהונתם והן אצל דיינים המתגוררים רחוק ממקום כהונתם.⁵⁵ בחוות דעת אחרת, שעסקה בדיינים שאינם מתגוררים במקום כהונתם, התבקשה הנציבות להסביר את האפליה הקיימת בעניין זה בין דיינים ובין שופטים. היא תלתה את האפליה בראש ובראשונה בהבדלים שבין בתי המשפט ובתי הדין הרבניים בתחום זה:

בתי המשפט אינם לוקים בכל אותן תופעות קשות שבהן לוקים בתי הדין הרבניים, הקשורות במקום מגורי הדיינים. אין זה סוד כי תפקוד בתי הדין הרבניים בכל הנוגע למינהל שיפוטי, רחוק מלהיות משביע רצון. זמן השיפוט המוקדש על ידי הדיינים לציבור קצר ביותר. המערכת סובלת מאיחורים כרוניים מופרזים; מעזיבות מוקדמות של הדיינים את בתי הדין; הרכבים לוקים בחסר והדיונים נדחים או שהמתדיינים מוצאים עצמם לעתים קרובות אנוסים מכוח הנסיבות להסכים להרכב חסר שאם לא כן, יידחה משפטם לתקופה בלתי ידועה. יש החלטות הצריכות להינתן בשלושה דיינים ניתנות בדין אחד ועוד. נראה כי כל אלה נגרמים, בין השאר, כתוצאה מאי נוכחות מסודרת ומלאה של חלק מהדיינים בחלק מהדיונים. תופעות כאלה אינן נחלתם של בתי המשפט הרגילים שאף כי אינם נקיים מליקויים, אין אלה מהסוג האמור ואין הם בסדר גודל כפי אלה בהם לוקים בתי הדין הרבניים.⁵⁶

הנציבות לא הסתפקה בדברים אלה וקראה למנהל ולנשיא בית הדין לערוך מעקב מסודר ושיטתי אחר נוכחות הדיינים. היא ציינה כי אם התופעה תימשך, היא תמליץ לשר המשפטים לנקוט צעדים קשים כנגד הדיינים ה"סוררים".⁵⁷

ככל הנראה הבדיקה השיטתית של הנציבות והחשש מפני צעדים משמעותיים של שר המשפטים סייעה למיגור התופעות השליליות הללו. כבר בדוח מבקר

55 שם, עמ' 177.

56 שם, עמ' 169.

57 שם, עמ' 180.

המדינה 2008 ציין המבקר כי מנהל בתי הדין הרבניים, אלי בן דהן, פעל בנחרצות בנושא והגיש רשימת שמית לנשיא בית הדין הרבני הגדול. בעקבות זאת, כך מצא המבקר, נערכו שימועים לדיינים המאחרים והובהר להם שאם יהיה צורך יועבר עניינים לטיפול אצל נציבות תלונות הציבור על שופטים ודיינים. באופן חריג יחסית נכתב בדוח כי "משרד מבקר המדינה מציין לשבח את מנהל בתי הדין הרבניים על מאמציו ועשייתו בתחום זה"⁵⁸. הדברים הגיעו עד לידי כך שמנהל בתי הדין הרבניים עצמו הגיש שתי תלונות לנציבות על דיינים שבאופן קבוע יצאו מבית הדין זמן רב לפני סיום הדיונים ומתח ביקורת בעת דיון בוועדת החוקה של הכנסת על שהנציבות מטפלת בדיינים אלו בכפפות של משי במקום להוביל להדחתם ממשרת הדיינות. לדבריו, היות שאין בידיו אפשרות לנקוט סנקציות אחרות, הוא מבקש אישור מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה לקזז משכרם של דיינים אלה, ואף עשה כך.⁵⁹ מהלכים אלו הביאו עימם את השינוי המבורך, ולאור זאת הסכים בשנת 2008 שר המשפטים דניאל פרידמן לבטל את הדרישה שדיין יהיה מחויב לגור במקום כהונתו, ובתנאי שתיעשה בקרה מסודרת על שעות הנוכחות של דיינים אלו באמצעות החתמת כרטיס נוכחות.⁶⁰

מבקר המדינה לא שב לעסוק בנושא זה מאז 2008, אך הנתונים העולים מדוחות נציבות תלונות הציבור על שופטים (ראו בהרחבה בפרק הבא) מראים שהתלונות על איחורים והיעדרויות של דיינים ירדו כמעט לחלוטין מסדר היום של בתי הדין הרבניים, לאחר שבשנים 2005-2006 הם היו רבים מאוד גם לפי דוחות הנציבות.

לסיכום, אף שבמרוצת שנים בעיית האיחורים וההיעדרויות של דיינים מהדיונים בבתי הדין הייתה ידועה, היא באה לידי פתרון רק לאחר שגורמים חיצוניים לבתי הדין – שר המשפטים ונציבת תלונות הציבור על שופטים – החליטו להפעיל יד קשה, ורק לאחר שמנהל בתי הדין הרבניים ונשיא בית הדין הרבני הגדול נרתמו בעקבותיהם גם הם למיגור התופעה השלילית.

58 מבקר המדינה, דוח 2008, עמ' 945-946.

59 פרוטוקול 596, ועדת חוקה.

60 פרוטוקול 223, ועדת ביקורת המדינה.

1.3

מהירות הטיפול בתיקים

אחת הדרכים המקובלות למדידת יעילות עבודתה של רשות ציבורית היא בחינת משך הזמן שבו היא מטפלת בפניות/בקשות/הליכים הנוגעים לתחום עבודתה. מדידה מסוג זה ניתן לערוך גם לערכאות שיפוטיות, אך נראה שהדבר צריך להיעשות במשנה זהירות, שכן טיפול מהיר מדי בהליכים משפטיים עלול להביא לפגיעה בעומק הדיון, בהצגת הטענות ובאיכות ההחלטות המתקבלות. ערכאה שיפוטית היא, כמובן, לא מוקד עירוני של רשות מקומית המטפל בתלונות קונקרטיות של תושבים על מפגעים אלא מקום שבו נידונים נושאים כבדי משקל. עם זאת, אין ספק שגם ערכאה שיפוטית נדרשת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים של יעילות ומהירות ואינה יכולה לפטור את עצמה מנורמות בסיסיות של יעילות, שכן גם הימשכות הליכים שלא לצורך גורמת פגיעה חמורה בציבור המתדיינים ובמידה מסוימת גם בזבז כספי ציבור.

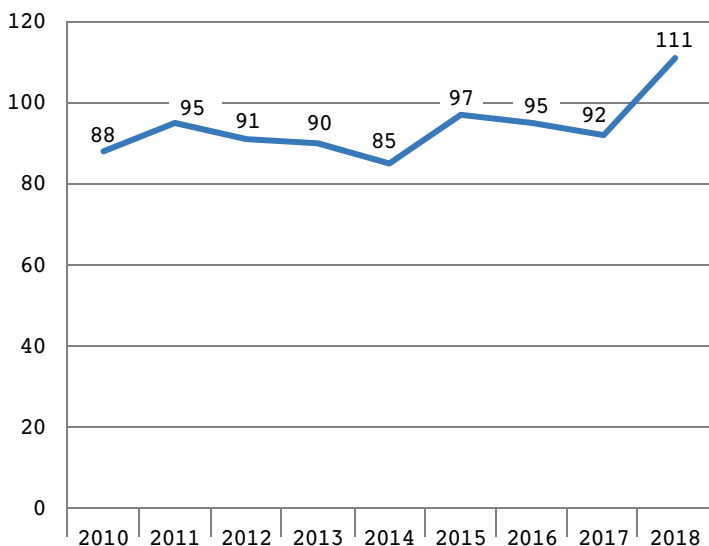
בסעיף זה ייבחן משך זמן הטיפול בתיקי גירושין בבתי הדין הרבניים בשני צירים. הציר הראשון הוא ציר הזמן. כאן אבדוק אם לאורך השנים מתחולל שינוי בפרק הזמן שעובר ממועד פתיחת תיק ועד לסגירתו. הציר השני הוא הציר ההשוואתי. בציר הזה אערוך השוואה בין בתי הדין הרבניים ובין בתי המשפט לענייני משפחה. וביתר פירוט: בשלושת התחומים הכרוכים בגירושין – מזונות, חלוקת רכוש ומשמורת ילדים – מתנהלים למעשה תיקים בעלי אותו אופי בשתי ערכאות שיפוטיות ושונות, ולכן אפשר לערוך השוואה ביניהן. הנתונים המוצגים להלן מבוססים על העיבודים שעשיתי לקבצים גולמיים שקיבלתי במענה לבקשות חופש מידע מהנהלת בתי המשפט ומהנהלת בתי הדין הרבניים.⁶¹ נתוני בתי הדין הזמניים הם לשנים 2010–2019, והמידע על סגירת התיקים בהם מעודכן עד ליוני 2020, ואילו נתוני הנהלת בתי המשפט שהתקבלו מעודכנים עד לפברואר 2019. בשל פער זה התייחסתי בהשוואה של שתי הערכאות לנתוני סגירת התיקים עד לתחילת שנת 2019.

61 תודתי נתונה לגיא זומר ולאור סדן מהתנועה לחופש המידע – שסייעו לי רבות בהגשת הבקשות ובקבלת הנתונים מגופים אלו. אני מודה גם למשה גורט, מנהל הלשכה של מנכ"ל הנהלת בתי הדין הרבניים.

בטרם אפנה להצגת הנתונים חשוב לדעת מה הייתה מצבת הדיינים במשך השנים, מכיוון שברור שמהירות הטיפול בתיקים מושפעת ממספר הדיינים במערכת.

חרשים 1

מספר הדיינים בבתי הדין הרבניים ביום 31 בדצמבר, 2010-2018



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נחוני השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות.

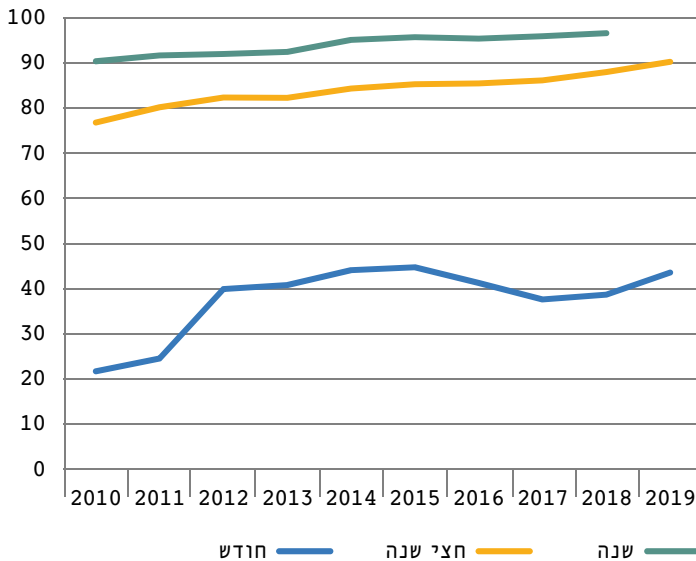
בשנים 2010-2017 היה מספר הדיינים יציב יחסית – בין 85 ל-97. במהלך השנים האלה ניתן לראות שתי "קפיצות" – ב־2011 וב־2015, שבהן מונו דיינים חדשים – וירידה הדרגתית אחרי כל קפיצה (הירידה נובעת מסיום עבודתם של דיינים שהגיעו לגיל הפרישה). עוד ניתן לראות כי ב־2018 הייתה "קפיצה" של ממש במספר הדיינים, שכן מצבת הדיינים הכוללת עלתה ב־19 דיינים. מכיוון שדיינים אלו מונו רק בסוף 2018, אין לשינוי זה משמעות גדולה למרבית הנתונים (אתיחס לכך בהמשך). באשר למספר תיקי הגירושין – גם הוא היה יציב יחסית לאורך השנים, ומאז שנת 2016 הוא נמצא בירידה. הסיבה לירידה זו היא כניסתו לתוקף של החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה, שהוביל לעלייה במספר

תיקי הגירושין המסתתימים בהסכמה ובשל כך לירידה במספר התיקים הנפתחים בתחומים הכרוכים בגירושין – מזונות, חלוקת רכוש ומשמורת ילדים. ירידה דומה במספר התיקים נרשמה – בעקבות החוק – גם בבתי המשפט לענייני משפחה.

כאמור, בבתי הדין הרבניים פועלים שני מסלולים ראשיים של גירושין: גירושין בהסכמה (הסכם גירושין או בקשה משותפת לגירושין) ותביעת גירושין (גירושין מתוך סכסוך). תיק גירושין נסגר בעת שההליך מגיע לסיומו או משום שבני הזוג התגרשו או כאשר התביעה מבוטלת מכיוון שבני הזוג מחליטים להמשיך בנישואיהם. שני התרשימים הבאים מציגים את שיעור התיקים שנסגרו במסלולים אלו במרוצת השנים בפרקי זמן שונים ממועד פתיחת התיק.

חרשים 2

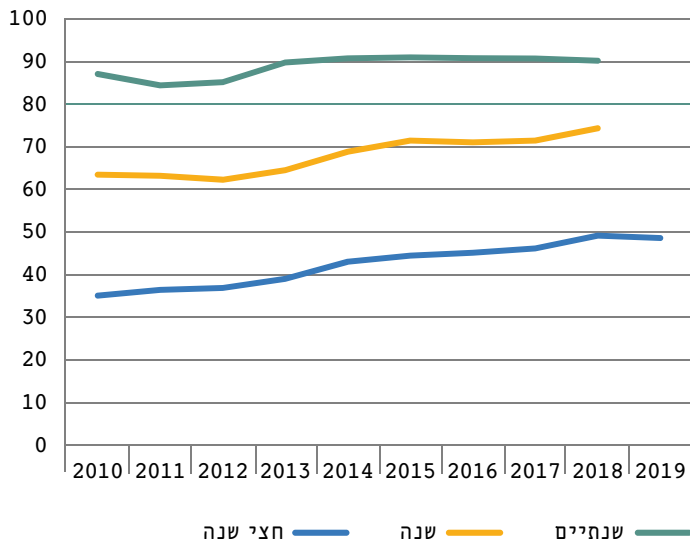
שיעור תיקי הגירושין בהסכמה בבתי הדין הרבניים שנסגרו בפרק זמן של חודש, חצי שנה או שנה ממועד פתיחת התיק, מתוך התיקים שנפתחו בשנים 2010-2019 (%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הנהלת במי הדין הרבניים.

חרשים 3

שיעור תביעות הגירושין שנסגרו בבתי הדין הרבניים בפרק זמן של חצי שנה, שנה או שנתיים ממועד פתיחת התיק, מתוך התיקים שנפתחו בשנים 2010-2019 (%)



מקור: עיבודי המחבר לנחוני הנהלת בתי הדין הרבניים.

בשני מסלולים אלו השיפור לאורך השנים בשיעור התיקים שנסגרים במהירות ניכר. תיקי גירושין בהסכמה הם באופן טבעי תיקים שמטופלים ללא שיהוי (כיוון שאין סכסוך), ולמרות זאת מתוך התיקים שנפתחו ב־2010 רק 22% נסגרו בתוך חודש. שיעורם עלה בהדרגה עד ל־43% ב־2019. בחינה של סגירת התיקים במשכי זמן ארוכים יותר מלמדת ששיעור התיקים שנסגרו בפרק זמן של חצי שנה עלה בהדרגה לאורך השנים – מ־77% ב־2010 עד ל־90% ב־2019.

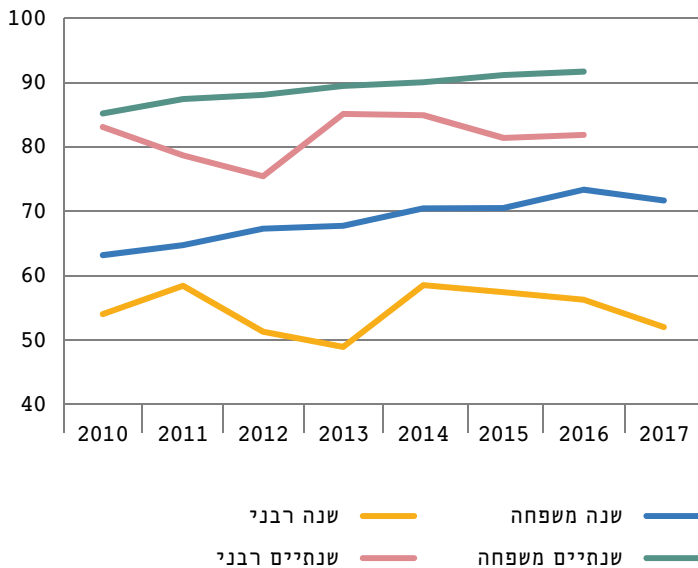
גם בקריטריון של משך הטיפול בתיקים של תביעות גירושין השיפור גדול: ב־2010 רק 35% מתיקי תביעות הגירושין שנפתחו נסגרו בתוך חצי שנה, ואילו ב־2019 שיעורם עלה ל־49%. השיפור במהירות הטיפול בתיקים ניכר גם בפילוח לפי הזמן הממוצע עד לסגירת התיק: תיקי גירושין בהסכמה שנפתחו בשנת

2010 ונסגרו בתוך שנה ממועד פתיחת התיק נסגרו לאחר 90 ימים (בממוצע), לעומת 66 ימים (בממוצע) בתיקים שנפתחו בשנת 2018 ונסגרו בתוך שנה. כלומר, משך הזמן הממוצע של סגירת תיקים בתביעות גירושין בתוך שנה ירד מ־177 ימים בתיקים שנפתחו בשנת 2010 ל־152 ימים בתיקים שנפתחו בשנת 2018.

שלושת התרשימים הבאים מציגים את שיעור סגירת התיקים בפרק זמן של שנה או שנתיים ממועד פתיחתם בשלושת התחומים הכרוכים בגירושין, בהשוואה בין בתי הדין הרבניים לבתי המשפט לענייני משפחה.

תרשים 4

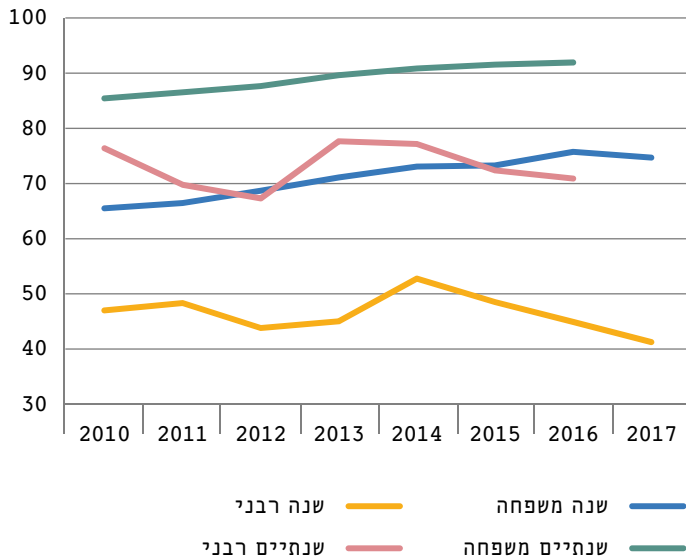
שיעור תיקי המזונות שנסגרו בבתי הדין הרבניים או בבתי המשפט לענייני משפחה בפרק זמן של שנה או שנתיים ממועד פתיחת התיק, מתוך התיקים שנפתחו בשנים 2010-2017 (%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הנהלת בתי הדין הרבניים ולנתוני הנהלת בתי המשפט.

תרשים 5

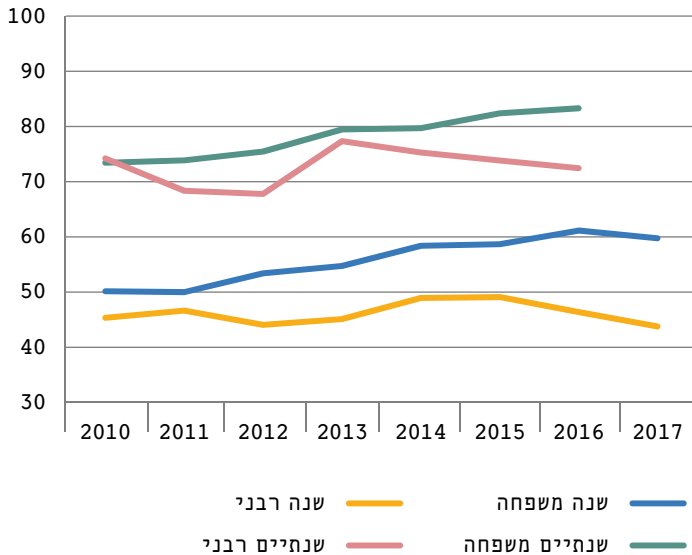
שיעור תיקי משמורת ילדים שנסגרו בבתי הדין הרבניים או בבתי המשפט לענייני משפחה בפרק זמן של שנה או שנתיים ממועד פתיחת התיק, מתוך התיקים שנפתחו בשנים 2010-2017 (%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הנהלת בתי הדין הרבניים ולנתוני הנהלת בתי המשפט.

תרשים 6

שיעור תיקי חלוקת רכוש שנסגרו בבתי הדין הרבניים או בבתי המשפט לענייני משפחה בפרק זמן של שנה או שנתיים ממועד פתיחת התיק, מתוך התיקים שנפתחו בשנים 2010-2017 (%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הנהלת בתי הדין הרבניים ולנתוני הנהלת בתי המשפט.

המגמות המסתמנות בנייתוח סגירת התיקים דומות בשלושת התחומים (מזונות, משמורת ילדים, חלוקת רכוש). ראשית, בחינת הנתונים המתייחסים לבתי הדין הרבניים על ציר הזמן מלמדת על ירידה בשיעור התיקים הנסגרים בשנים 2010-2012, לאחר מכן עלייה הדרגתית עד לשנת 2014 ולאחר מכן שוב ירידה הדרגתית. וכך, בתחום המזונות ובתחום חלוקת הרכוש שיעור התיקים שנסגרים בפרק זמן של שנתיים ממועד פתיחת התיק זהה כמעט לחלוטין בשנים 2010 ו-2016, לעומת ירידה בתיקים בתחום משמורת ילדים.

קשה לתלות את הירידה במשך זמן הטיפול שהתרחשה בשנים האחרונות בשלושת התחומים במצבת הדיינים, שכן הירידה התעצמה בשנת 2016

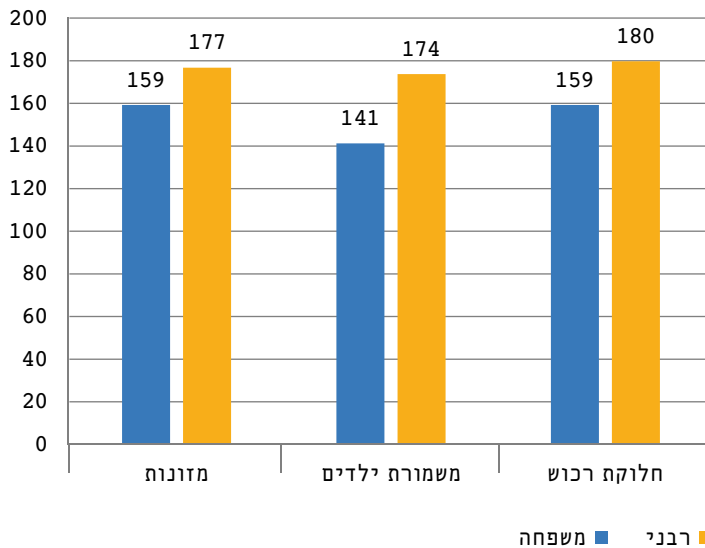
דווקא לאחר שבשנת 2015 מצבת הדיינים עלתה במידה ניכרת. באשר למספר התיקים – בשלושת התחומים הוא היה בעלייה עד לשנת 2015, והחל משנת 2016 הוא נמצא בירידה. על פניו נראה שירידה במספר התיקים אמורה להיות מתואמת עם טיפול מהיר יותר בתיקים, אך במקרה זה המצב שונה, ולא במקרה. הירידה במספר התיקים נובעת בבירור מכך שהחוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה הביא לירידה בתיקי הגירושין המסתיימים בסכסוך. כאשר התיק מסתיים בהסכמה ולא בסכסוך, הצדדים מגיעים להסכמה גם בתחומים הכרוכים בגירושין, והדבר הוביל לירידה במספר התיקים בתחומים אלו. עם זאת, סביר להניח שהתיקים ש"ירדו" הם למעשה התיקים הפשוטים יותר, שבהם הסכסוך היה מלכתחילה קל יותר (ולכן הצליחו להגיע בו להסכמה). התיקים הנוותרים הם אפוא התיקים הקשים והמסובכים יותר, ולכן למרות הירידה הגדולה במספר התיקים בתחומים הכרוכים בגירושין, לא קרתה עלייה בשיעור התיקים הנסגרים אלא דווקא ירידה. למעשה, גם בבתי המשפט לענייני משפחה התרחשה ירידה של ממש במספר התיקים הנפתחים בשלושת התחומים הללו בעקבות החוק. בד בבד התרחשה בהם גם ירידה בשיעור התיקים הנסגרים, אם כי קלה בהרבה מזו שבבתי הדין הרבניים.

שנית, השוואה בין שיעור סגירת התיקים בבתי המשפט לענייני משפחה ובין שיעור סגירת התיקים בבתי הדין הרבניים מלמדת על פער ברור לטובת בתי המשפט לענייני משפחה בשלושת התחומים. יתר על כן, הפער החל להתרחב משמעותית בשנת 2010. כך, שיעור תיקי המזונות שנפתחו בבתי הדין הרבניים ב־2010 ונסגרו בתוך שנה היה 54%, לעומת 63% בבתי המשפט לענייני משפחה; וב־2017 היה השיעור בבתי הדין הרבניים 52%, לעומת 72% בבתי המשפט לענייני משפחה. וכך גם בתחום חלוקת הרכוש: שיעור התיקים שנפתחו בתחום זה בבתי הדין הרבניים ב־2010 ונסגרו בתוך בשנה היה 45%, לעומת 50% בבתי המשפט לענייני משפחה; וב־2017 היה השיעור בבתי הדין הרבניים 44%, לעומת 60% בבתי המשפט לענייני משפחה. הפער הגדול ביותר נרשם בתחום של משמורת ילדים, עד כדי כך שמתוך התיקים שנפתחו בבתי הדין הרבניים ב־2016 שיעור התיקים שנסגרו בפרק זמן של שנתיים ממועד פתיחתם היה נמוך משיעור התיקים שנסגרו בבתי המשפט לענייני משפחה בפרק זמן של שנה אחת (71% לעומת 76%).

ההבדלים בהתמשכות הטיפול בתיקים בין בתי המשפט לענייני משפחה ובין בתי הדין הרבניים באים לידי ביטוי גם בזמן הממוצע של הטיפול בתיקים, כפי שמוצג בתרשים הבא.

תרשים 7

מספר הימים הממוצע ממועד פתיחת תיק ועד לסגירתו בתיקים שנפתחו בשנת 2017 ונסגרו בתוך שנה: מזונות, משמורת ילדים, חלוקת רכוש



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הנהלת בתי הדין הרבניים ולנתוני הנהלת בתי המשפט.

בשלושת התחומים פרק הזמן הממוצע עד לסגירת התיק ארוך יותר בבתי הדין הרבניים. עם זאת, בהשוואה לאורך השנים בתוך בתי הדין הרבניים עצמם ניכר שיפור בכל התחומים במשך הזמן הנדרש לסגירת תיק (מתוך התיקים שנסגרו בתוך שנה) בין 2010 ל-2017: בתחום המזונות נרשם שיפור מ-187 ימים ל-177 ימים; בתחום משמורת הילדים – מ-197 ימים ל-174 ימים, ובתחום חלוקת הרכוש – מ-204 ימים ל-180 ימים.

הממצא החשוב העולה מניתוח הנתונים הוא שמחד גיסא – בעשור החולף חל שיפור בבתי הדין הרבניים במהירות הטיפול בתיקים, אך מאידך גיסא – השוואה לבתי המשפט לענייני משפחה מלמדת כי בבתי הדין הרבניים משך הטיפול בתיקים ארוך יותר, ובפער לא מבוטל. ייתכן שהדבר נובע מחוסר יעילות מובנה של מערכת בתי הדין הרבניים, מרמה נמוכה יותר של נורמות ניהול ומהיעדר מקצועיות. טענה מסוג זה העלתה עורכת הדין בתיה כהנא־דרור, מייצגת מתדיינים בבתי הדין הרבניים והמנכ"לית לשעבר של הארגון "מבוי סתום", הפועל למען עגונות ומסורבת גט. כהנא־דרור סבורה כי בתי הדין הרבניים אכן עברו שינוי ממשי לטובה בכל מה שקשור לרמת השירות,⁶² אך לטענתה משך הטיפול בתיקים מתארך במקרים מסוימים בגלל חוסר ידע משפטי ומקצועי רלוונטי של הדיינים בניהול התיקים. לדבריה, בתיקים מורכבים בעניינים הכרוכים בגירושין – מזונות, חלוקת רכוש ומשמורת ילדים – הדיינים נדרשים לידע רב בתחומים שונים, ובפרט בנושאי כלכלה ומשפט אזרחי, ובמקרים רבים הם חסרים את הידע ואת ההתמצאות הן בנושאים עצמם והן בהליכים המשפטיים ובסדרי הדין הנוגעים להם. בשל כך הם נאלצים לערב לא מעט גורמי מקצוע (מומחים מחוץ למערכת) ולהיוועץ באופן שוטף עם המחלקה ליעוץ משפטי בהנהלת בתי הדין הרבניים, עניין שגורם לעיכוב ולהתמשכות ניהול התיקים.⁶³

מנגד, יש גם גורמים אחרים שאחראים לפער שבין בתי המשפט לענייני משפחה, ואלו אינם קשורים לחוסר מקצועיות של מערכת בתי הדין הרבניים אלא להיבטים טכניים או לתפיסות ערכיות. נפרט.

(1) מצבת הדיינים

ראינו לעיל כי מספר הדיינים בבתי הדין הרבניים בשנים 2000–2018 היה יציב יחסית (בין 85 דיינים ל־97) וכי בסוף 2018 מונו דיינים חדשים רבים, כך שמתחילת 2019 שימשו בבתי הדין הרבניים 111 דיינים. בבתי המשפט לענייני משפחה מצבת

62 לדבריה הדבר ניכר, למשל, בקביעת מועדי דיון בתכיפות רבה יותר וכן בקבלת החלטות או החלטות ביניים במהירות רבה יותר גם אם פרק הזמן הצפוי עד לסגירת התיק הוא עדיין ארוך.

63 הדברים המוצגים כאן מבוססים על ריאיון עם בחיה כהנא־דרור שנערך לצורך מחקר זה ביום 6.8.2020.

השופטים עומדת, נכון לאוגוסט 2020, על 70 שופטים. השוואה זו כשלעצמה אינה מלמדת דבר היות שבתי הדין הרבניים דנים בנושאים רבים נוספים שאינם נידונים בבתי המשפט לענייני משפחה, כדוגמת הקדשות, ירושות וביורר יהדות, וכן מכיוון שחישוב מספר הדיינים בבתי הדין הרבניים כולל גם את ערכאת הערעור (בית הדין הגדול), ואילו בבתי המשפט לענייני משפחה אין ערכאת ערעור נפרדת לדיני המשפחה והערעורים נידונים בבתי המשפט המחוזיים. כך או כך, בתי הדין הרבניים היו ברוב שנות העשור החולף במצב של תת־תקינה משום שבהשפעת מאבקים פוליטיים הוועדה מינוי דיינים לא מינתה דיינים על פי התקן שנקבע. הנהלת בתי הדין הרבניים והרבנים הראשיים התריעו פעמים רבות על העומסים הרבים שנגרמים ממצב העניינים הזה,⁶⁴ והדברים הגיעו עד לידי עתירות לבג"ץ בדרישה לכנס את הוועדה בהקדם בשל המחסור בדיינים, ובג"ץ אכן הורה פעמים אחדות לזרז את הליכי המינוי.⁶⁵ סביר להניח שהמחסור בדיינים הוא הגורם – לכל הפחות גורם חלקי – לכך שהדיונים בבתי הדין הרבניים אורכים זמן ממושך יותר מן הדיונים בבתי המשפט לענייני משפחה. בחינה ראשונית של נתוני שנת 2019, לאחר מהלך מינוי הדיינים הנרחב בסוף 2018, אכן מלמדת על שיפור מסוים בשיעור סגירת התיקים בבתי הדין הרבניים בפרק זמן קצר, אך שיעורים אלו עדיין רחוקים מן השיעורים בבתי המשפט לענייני משפחה. על כל פנים, נראה שבשלב זה עדיין מוקדם לבחון את ההשפעה של המינויים החדשים.

(2) התפיסה הערכית של הגירושין

התפיסה המנחה את מרבית הדיינים היא זו של קדושת חיי המשפחה והזוגיות וראיית הגירושין כמהלך חריג, שאומנם נדרש במקרי קיצון אך אינו דרך המלך של החיים היהודיים. בהתאם לתפיסה זו, הדיינים מבקשים להביא ככל האפשר לשלום בית ולפשרות בין בני זוג, ואף להפסקת הליכי גירושין. ייתכן שזו אחת הסיבות לעיכוב ולהתמשכות של ההליכים המשפטיים בבתי הדין הרבניים. תפיסה זו של הדיינים יוצרת לעיתים ביקורת מצד מתדיינים, הטוענים כי הם

64 ראו למשל בכתבות האלה: נטוביץ-קושיצקי, במי הדין קורסים; שיימן, בקריסה.

65 על העתירות השונות בהובלת עו"ד אורי פז מהתנועה למדינה יהודית ודמוקרטית ראו בג"ץ 2857/18 התנועה למדינה יהודית ודמוקרטית נ' מדינת ישראל – הנהלת בתי הדין הרבניים; בג"ץ 6691/14 התנועה למדינה יהודית נ' שרת המשפטים ויו"ר הוועדה לבחירת דיינים.

אינם מעוניינים בשיקום הקשר הזוגי וכי הניסיונות בעניין זה מצד בית הדין הם כפייה המונעת מהם לקדם את הליך הגירושין במהירות כרצונם. נטען גם שיש מתדיינים המשתמשים באהדה של הדיינים להליכי שלום בית כדי להשיג באמצעות תביעה לשלום בית יתרונות טקטיים בסכסוך הגירושין, אך שהם לא באמת מעוניינים בשלום בית.⁶⁶ מנגד, גורמים טיפוליים מעדיפים במקרים רבים דווקא את תפיסת הדיינים בנימוק שהיא מעניקה תמיכה חזקה יותר לתהליכים טיפוליים, בניגוד לשופטים. כך למשל, אחת הממונות המחוזיות (מטעם משרד הרווחה) על יחידות הסיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הרבניים גורסת כי שלא כמו בתי הדין הרבניים, האוהדים את התפיסה הטיפולית, בבתי המשפט לענייני משפחה זה תקופה ארוכה "הולכים לכיוון של ערך עליון של יעילות ומהירות. הם רואים בכל תהליך טיפולי, הליך שמעכב אותם בדרך לתוצאה, הליך לא יעיל".⁶⁷ יתרה מזו, יש הבאים בביקורת רחבה יותר על כלל מערכת המשפט האזרחי בישראל בטענה שהיא בוחנת את השופטים בעיקר על סמך מדדי יעילות כדוגמת משך הזמן הנדרש לניהול תיק בלי להתייחס למספר פסקי הדין או לאיכותם.⁶⁸

(3) עקרונות סופיות הדיון

טענה נוספת התולה את התמשכות ההליכים בבתי הדין הרבניים בתפיסה משפטית־דתית עקרונית מציגה עורכת הדין בתיה כהנא־דרור.⁶⁹ לטענתה, התמשכות ההליכים בבתי הדין הרבניים נגרמת במקרים מסוימים מתפיסה עקרונית של הדיינים שאינה עולה בקנה אחד עם העיקרון של סופיות הדיון.⁷⁰ תפיסה זו באה לידי ביטוי, למשל, בקביעת הליך סתירת דין (בהתאם לתקנות הדיון בבתי הדין הרבניים). סתירת הדין מאפשרת למתדיין שנודעו לו עובדות

66 טענות מסוג זה ראו למשל אצל נטוביץ־קושיצקי, הקרב; דון־יחיא, שלום בית.

67 באיר־טופילסקי ושורק, יישום חוק המהוות, עמ' 58-59. להרחבה בנושא זה ראו סעיף 1.4 בפרק זה.

68 ראו למשל הורוביץ, הכשל, עמ' 54-55.

69 גם דברים אלו מבוססים על הריאיון עם כהנא־דרור שהוזכר לעיל (הערה 63).

70 על סופיות הדיון בהלכה היהודית ראו אצל בריס, סופיות הדיון. לגישה שונה במעט ראו אצל קינן, סופיות הדיון.

חדשות שלא עמדו לפני בית הדין בעת הדיון, או שראה טעות של הדיינים ביישום ההלכה, לפנות לבית הדין הרבני בבקשה לסתירת הדין ולבקש לפתוח את הדיון מחדש. להליך זה אין כמעט שום מקבילה במערכת המשפט האזרחית.⁷¹ יתרה מזו, המצב שבו העיקרון של סופיות הדיון הוא עיקרון חלש בתיסתת הדיינים מביא לדבריה לתופעה שבה הדיינים מוכנים לשמוע ראיות וטענות חדשות ולקבל את תגובות הצדדים אפילו בשלב מתקדם של התיק ולאחר שנתקבלו בו החלטות, שלא כמו בבית המשפט לענייני משפחה, והתנהלות זו מביאה, לעיתים, להתמשכות הדיון בתיקים. כהנא־דרור סבורה כי התנהלות זו טומנת בחובה גם היבטים חיוביים משום שיש בכוחה להביא ליציאת הצדק לאור.

קשה לקבוע בבירור מהי ההשפעה של כל אחד מן הגורמים שהוצגו לעיל על הפער הקיים במשך הטיפול בתיקים בין בתי הדין הרבניים ובין בתי המשפט לענייני משפחה, ולכן נראה שיש להיזהר מלקבוע שהוא נגרם מחוסר יעילות מובנה בהתנהלות של בתי הדין הרבניים. זאת ועוד, שיעור התלונות על התמשכות הליכים בבתי הדין הרבניים הנגרמת מהתנהלות לא סבירה של דיינים אינו גדול יחסית (ועל כך בפרק הבא).

1.4

יישום החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה

ביולי 2016 נכנס לתוקף החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), תשע"ה-2014. החוק קבע כי להליכי תביעות גירושין ולהליכי תביעה בנושאים הכרוכים בגירושין יש להקדים ניסיון ליישוב הסכסוך, שיעשה על ידי יחידות הסיוע של משרד הרווחה שליד בית הדין הרבני או בית המשפט לענייני משפחה. מטרת החוק הייתה לצמצם את המאבקים בתחום הגירושין על ידי הקדמת מפגש עם עובדים סוציאליים טרם פתיחת תביעת הגירושין כדי לסייע בהגעה להסכמות ופשרות בין בני הזוג. לשם יישום מוצלח של החוק נדרש

71 אף שקיים הליך של רשות ערעור שבו מוגשת בקשה לערעור על הליך שכבר נדון בערעור. ואולם רשות הערעור ניתנת רק במקרים חריגים ומיוחדים.

שיתוף פעולה בין יחידות הסיוע של משרד הרווחה ובין גורמי השיפוט – בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה.

מכיוון שהחוק הוחל שווה בשווה על שתי המערכות השיפוטיות באותו הזמן, אפשר להשוות את היישום שלו בשתיהן. מחקר הערכה על יישום החוק שעשו במשותף משרד הרווחה ומכון ברוקדייל (פורסם ב־2019) ערך, בין היתר, השוואה שכזו על בסיס סדרת ראיונות עם גורמי המקצוע מתחום המשפט והטיפול העוסקים בנושא, ובפרט עם הממונות המחוזיות על יחידות הסיוע מטעם משרד הרווחה. המחקר הצביע על הצלחה רבה יותר של יישום החוק בבתי הדין הרבניים:

המרואיינים השונים, אנשי המקצועי מתחומי המשפט והטיפול, כמו גם קובעי המדיניות, היו תמימי דעים בנוגע לכך שיישום החוק הוא טוב יותר בבתי הדין הרבניים, לעומת יישומו בבתי המשפט לענייני משפחה.⁷²

על פי המחקר, בתיקים שהגיעו לבתי הדין הרבניים הייתה הצלחה גדולה יותר בהגעה לפשרות ולהסכמים בין בני זוג. ממונה מחוזית על יחידות הסיוע מטעם משרד הרווחה קישרה בבירור את ההצלחה של בתי הדין הרבניים לרצון שלהם לקדם תפיסה אדיבה ושירותית יותר:

בתי הדין הרבניים, יש איתם הרבה הפתעות לטובה. הם הרבה יותר סקרנים וקואופרטיביים איתנו מאשר בתי המשפט. הם נלחמים בתדמית שיש להם בקהל הרחב, חשוב להם להיראות יותר נאורים, משתפי פעולה.⁷³

גורם אחר הסביר כי ההצלחה של יישום החוק בבתי הדין הרבניים נובעת מכך שהנהלת בתי הדין הרבניים קידמה באופן אקטיבי את יישומו, "מה שהנהלת בתי המשפט עד כה מסרבת לעשות".⁷⁴ חוקרים מצביעים גם על שני גורמים

72 באייר־טופילסקי ושורק, יישום חוק המהו"ת, עמ' 64.

73 שם, שם.

74 שם, שם.

"טכניים" שהביאו להצלחה רבה יותר של יישום החוק בבתי הדין הרבניים: האוכלוסייה המגיעה אליהם היא מלכתחילה אוכלוסייה מרקע חברתי-כלכלי חלש, הנחשבת על ידי גורמי הרווחה לאוכלוסייה שקל יותר להוביל אותה לפשרות בסכסוכי גירושין;⁷⁵ והקרבה של יחידות הסיוע למזכירות של בתי הדין הרבניים, שלא כמו מזכירות בתי המשפט לענייני משפחה – היושבת במקום נפרד.

מעבר לכך חוקרים גורסים כי גם ברמה האידאולוגית, החוק ככל הנראה תואם יותר את עמדת הדיינים. התפיסה הדתית נוטה יותר לניסיון להגיע לפשרות ולשלום בית, ובכך היא מזדהה במובנים רבים עם התפיסה הטיפולית. לעומת זאת, שופטים מחזיקים יותר בתפיסה הרואה את הסכסוך מלכתחילה מנקודת מבט משפטית יותר ונוטים לזלזל בצד הטיפולי. אחד המרוויינים ציין כי "בהנהלת בתי המשפט מעולם לא קיבלו את החוק. חלקם פשוט חושבים שהם יודעים לעשות הכי טוב – כל מה שקשור לסכסוך במשפחה, והם לא מאמינים בגישור. או שהיו מעדיפים לעשות את הגישור בעצמם. זה כאילו מייתר את תפקידם – הם יהפכו להיות לבלרים מאשרי הסכמים".⁷⁶ יתרה מזו, מרבית עורכי הדין הפרטיים לענייני משפחה התנגדו מלכתחילה לחקיקת החוק בטענה שהוא פטרנליסטי ופוגע בזכותו הבסיסית של כל אדם להחליט איך הוא רוצה לנהל את הליך הגירושין שלו. הם אף הגישו עתירה נגד החוק, אך היא נדחתה.⁷⁷ את המסקנה הזאת על הפער ביישום החוק בין בתי הדין הרבניים לבתי המשפט לענייני משפחה מחזקים דבריה של אחת הממונות המחוזיות מטעם משרד הרווחה:

ההטמעה של יחידות הסיוע בבתי הדין הרבניים יותר טובה.
הסיבה לזה היא שבאופן פרדוקסלי, הגישה של הרבנים יותר

75 לטענת גורמים מקצועיים, הדבר נובע מכך שהמקרים שמעורב בהם הון או רכוש רב הם מורכבים יותר, וקשה להגיע בהם לסיום הסכסוך בדרך של הסכמה. ולכן ככל שהאוכלוסייה היא בעלת אמצעים פחותים יותר, כך קל יותר להגיע בסכסוכים שהיא מעורבת בהם לפשרה. ראו על כך שם, עמ' 65.

76 שם, עמ' 59.

77 שם, עמ' 58-59. לדעת רבים שורש ההתנגדות של עורכי הדין היה החשש שיישום מוצלח של החוק יגרום להם אובדן פרנסה.

קרובה לגישה הטיפולית. זאת אומרת, הרבנים פחות נדבקים לחוק אלא מנסים לראות את המשפחה ומה הם צריכים. ואז בתפיסה שלהם השירות הוא משלים. לעומת זאת, כבר תקופה ארוכה שבתי המשפט הולכים לכיוון של ערך עליון של יעילות ומהירות. הם רואים בכל תהליך טיפולי, הליך שמעכב אותם בדרך לתוצאה, הליך לא יעיל.⁷⁸

1.5 סיכום

פרק זה בחן את היעילות והאפקטיביות של עבודת בתי הדין הרבניים. באופן כללי הממצאים העולים ממנו מצביעים על מגמה של שיפור ממשי בעבודת בתי הדין הרבניים בשני פרמטרים: מיגורה של תופעת האיחורים וההיעדרויות של דיינים, שפגעה בעבודת בתי הדין עשרות בשנים, והצמצום שהתחולל בעשור האחרון במשך הזמן של הטיפול בתיקי הגירושין אף שמצבת הדיינים הייתה יציבה יחסית.

ואולם בהשוואה של בתי הדין הרבניים בנושאים שנדונו כאן עם בתי המשפט לענייני משפחה עולה תמונה מורכבת: מחד גיסא, גורמי המקצוע השונים תמימי דעים באשר לקביעה שיישום החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה היה מוצלח בבתי הדין הרבניים הרבה יותר מאשר בבתי המשפט לענייני משפחה, עד כדי כך שהוא הביא להצלחה רבה יותר בהגעה לפשרות ולהסכמים בין בני זוג בתיקים שהגיעו לפתחם של בתי הדין. מאידך גיסא, משך הטיפול בתיקים בתחומים הכרוכים בגירושין ארוך בהרבה בבתי הדין הרבניים. ייתכן שהדבר נובע לא בהכרח מחוסר יעילות של עבודת בתי הדין אלא ממחסור בדיינים, אבל גם מהתפיסות הערכיות של הדיינים – שבגינן הם שואפים להגיע לפשרות גם כאשר הדבר גורם להתמשכות הדיונים עד לסגירת התיק.

פרק 2

תלונות על דיינים: ניתוח סטטיסטי

2.1 הקדמה

בפרק הקודם עסקתי בבחינת היעילות והאפקטיביות של עבודת בתי הדין הרבניים. מעתה אבקש להתמקד בפרמטרים עקרוניים יותר לאופי התנהלות הדיון בבתי הדין, בדגש על התנהלות הדיינים עצמם. פרק זה מבוסס על ניתוח כמותני של הדוחות השנתיים ועל חוות הדעת של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

נציבות תלונות הציבור על שופטים היא יחידה בתוך משרד המשפטים שהוקמה ב־2002. תפקידה לברר "תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם"⁷⁹. בראש הנציבות יכול לעמוד רק "מי שכשיר להתמונות שופט של בית המשפט העליון" גם אם לא מונה.⁸⁰ ואולם הלכה למעשה, מאז ומתמיד, את תפקיד נציב תלונות הציבור על שופטים מילאו שופט או שופטת בדימוס מבית המשפט העליון.⁸¹

תקנות נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ד-2003, מסדירות את אופן הפנייה לנציבות וקובעות שכל אדם הרואה עצמו נפגע מהתנהגותו של שופט רשאי להתלונן לנציבות. החוק חל על כלל המערכות השיפוטיות האזרחיות

79 חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, סעיף 2.

80 שם, סעיף 3(א).

81 הנציב מתמנה לקדנציה של חמש שנים. הנציבה הראשונה הייתה השופטת בדימוס טובה שטרסברג-כהן, שכיהנה בשנים 2003-2008. לאחריה שימש בתפקיד השופט בדימוס אליעזר גולדברג, עד שנה 2013, ואחריו השופט בדימוס אליעזר ריבלין, עד שנה 2018. משנת 2018 ממלא את התפקיד השופט בדימוס אורי שהם. בהתייחסויות שלי לדוחות ולחוות דעת של הנציבים השונים לא אבדיל בין הנציבים ואתייחס באופן כללי לעמדת "הנציב" או "הנציבות".

במדינה, ובכללן בית המשפט העליון, בתי משפט מחוזיים ושלוש ובתי משפט ייעודיים למשפחה, לתעבורה, לעבודה, לעניינים מקומיים, לנוער ולתביעות קטנות. החוק חל גם על בתי הדין הדתיים השונים – הרבניים, השרעיים, הנוצריים והדרוזיים – וכן על בתי הדין הצבאיים.

הנציבות עושה בירור מקיף על כל אחת מן התלונות ומפרסמת דוח שנתי שכולל התייחסות מספרית לכל התלונות והתייחסות קונקרטית לתלונות עקרוניות ומהותיות. יש תלונות שאינן מזכרות בדוח מלבד הדיווח המספרי, יש תלונות שמוצגת התייחסות קצרה אליהן, ויש תלונות שהנציבות בוחרת לפרסם את חוות הדעת המפורטת שנכתבה בעניינן, ככל הנראה משום החשיבות העקרונית שהיא רואה בהצגת הבירור בתלונה.

כלי התקשורת מלאים באזכורים של חוויות שליליות שעברו אזרחים בבתי המשפט, ובפרט בבתי הדין הרבניים, אך במרבית המקרים ישנו קושי לאמת את הדברים או ליצור להם בסיס השוואתי. ניתוח מעמיק של המידע המופיע בדוחות ובחוות הדעת של הנציבות מאפשר, לעומת זאת, השוואה שיטתית לאורך זמן בין הערכאות השיפוטיות השונות על בסיס מידע ברמת אמינות גבוהה, שכן לנציבות יש כלים מעשיים לבירור התלונות, והיא אובייקטיבית לגמרי בטיפול בהן.

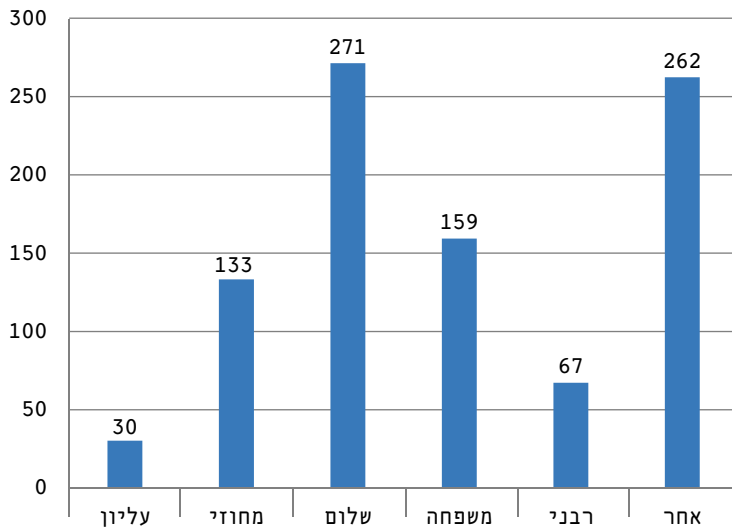
ברם הנציבות עצמה אינה מתמקדת בהשוואה שיטתית של הנתונים המופיעים בדוחות, מכיוון שעיקר עניינה הוא הבירור הפרטני של כל תלונה בנפרד ולא תפיסה רחבה של התנהלות הערכאות השונות. לפיכך – על מנת להציג פילוחים וחיתוכים שהנציבות עצמה אינה עושה – אשתמש בנתונים הגולמיים המספריים המופיעים בדוחות של הנציבות. ההתייחסות להלן לבתי הדין הרבניים תכלול את בית הדין הגדול ביחד עם בתי הדין האזוריים. עוד יש להבהיר כי דוחות הנציבות מתפרסמים ברבים מאז 2004, אך הצגת הנתונים הגולמיים בהם לא הייתה אחידה עד לשנת 2008, ולכן רוב הנתונים המספריים שיובאו יהיו החל משנת 2008 ומקצתם החל משנת 2006.

2.2 היקף התלונות ושיעור התלונות המוצדקות

בכל שנה הנציבות מקבלת כ־1,000 תלונות על שופטים ועל דיינים בכלל הערכאות השיפוטיות בישראל.⁸² בתרשים הבא מוצג מספר התלונות הממוצע לשנה בערכאות השיפוטיות המרכזיות במדינה בשנים 2008–2019.

תרשים 8

מספר התלונות השנתי הממוצע על נושאי משרה שיפוטית, בחלוקה לפי ערכאה שיפוטית, 2008–2019



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הדוחות השנתיים של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

82 מספר התלונות בכל שנה נע בין 800 ל־1,200.

התרשים מלמד כי בכל שנה מתקבלות בממוצע 67 תלונות על דיינים בבתי הדין הרבניים. ואולם מספר התלונות כשלעצמו אינו אינדיקציה משמעותית בעניין זה.

ראשית, אין ספק שהיקף התלונות צריך להימדד לאור היקף הפעילות של כל אחת מהערכאות; לא דומה היקף הפעילות של בתי משפט השלום להיקף הפעילות של בית המשפט העליון, שבאופן טבעי היקף הפעילות שבו קטן בהרבה. אומנם אפשר למדוד את היקף הפעילות לאור מספר התיקים, אך למעשה הדבר אינו מעשי. כך למשל, בשנת 2019 נפתחו בבתי הדין הרבניים 18,727 תיקי הצהרת פטור של בנות משירות ביטחון ומספר תיקי הגירושין היה קטן יותר, אך ברור כי היקף התלונות בתיקי הצהרת הפטור הוא אפסי מכיוון שאלו תיקים פשוטים ומהירים, ואילו תיקי הגירושין – בשל מורכבותם ורגישותם – "מזמנים" תלונות רבות. בדומה לכך, ייתכן כי היקף התלונות בבית המשפט לענייני משפחה לעומת ערכאות אחרות אינו דומה בגלל האופי המורכב של הדיונים הנערכים בהם.

שנית, גם אם היה אפשר לכמת את היקף התלונות לעומת היקף הפעילות, עדיין הייתה בעיה להשתמש בהיקף התלונות כפרמטר משום שהיקף התלונות הוא במקרים רבים תוצאה של תרבות ומודעות. כך למשל, מספר התלונות המתקבלות על דיינים בבתי הדין השרעיים, הדרוזיים והנוצריים הוא אפסי. נראה שהסיבה לכך היא לא שבבתי דין אלו אין בעיות, אלא סביר יותר להניח שבחברה הערבית מקובל פחות להתלונן או שכלל אין מודעות לאפשרות הגשת התלונה. בדומה לכך, אף שכל הזמן מוגשות תלונות על בתי הדין הרבניים, ייתכן כי קיומו של הפער בינם ובין ערכאות אחרות הוא תוצאה של הבדלי תרבות שמאפשרים ריבוי או מיעוט תלונות.⁸³

שלישית, היקף התלונות עצמו הוא חסר משמעות מכיוון שתלונות רבות נמצאות לא-מוצדקות. כך למשל, ניתן לטעון שיש מספר תלונות גדול על בתי הדין הרבניים "באשמת" התדמית השלילית שנוצרה להם בתקשורת או בגלל

83 למשל, כפי שנראה בפרק הבא, במקרים מסוימים הביעו דיינים תרעומת בבית הדין כלפי מתדיינים ובאי כוחם שהתלוננו עליהם. ייתכן כי הדבר גורם לכך שמתלוננים פוטנציאליים אחרים יחששו להתלונן, שמה תלונתם על הדיינים תפגע בהם בהחלטות של בית הדין.

התנגדות מהותית עקרונית של מתדיינים לעצם מרותו של בית הדין עליהם, אף שלמעשה התלונות מתבררות כתלונות לא מוצדקות.

לנוכח כל זאת נראה כי ההשוואה הנכונה בין הערכאות השונות לא צריכה להיות באמצעות בחינת מספר התלונות המוחלט אלא באמצעות בחינת שיעור התלונות המתבררות כמוצדקות מתוך שיעור התלונות שהנציבות ביררה. אם נניח שהתלונות הן אקראיות, כי אז במקרה של מספר תלונות גדול מאוד לאורך שנים רבות ניתן להשתמש בשיעור התלונות המוצדקות כסימן לאיכות הערכאה השיפוטית. דרך נוספת שבה אפשר להשתמש על מנת לבחון את הדברים היא הצגת מספר התלונות המוצדקות מול מצבת הדיינים בכל ערכאה שיפוטית.

על פי סעיפים 17 ו-18 לחוק הנציבות, הנציבות לא תערוך בירור בכמה סוגי תלונות: תלונה שאינה על שופט, תלונה קנטרנית/טורדנית או שעוסקת בזוטי דברים, תלונה שעניינה שאלה משפטית או ראייתית מהותית או החלטה הניתנת לערעור, תלונה שהיא בקשה לפסלות שופט ותלונה על מעשה שמתנהלת בשלו חקירה במשטרה או שהוגשה בשלו קובלנה לבית הדין המשמעתי לשופטים. וכך, מתוך 11,065 תלונות שהוגשו על כלל הערכאות השיפוטיות בשנים 2008-2019, 3,879 מהן, שהן 35.1% מכלל התלונות, נכנסו תחת הקטגוריות הללו, ולפיכך הנציבות דחתה את התלונה על הסף בלא כל בירור מהותי של נושא התלונה. בבתי הדין הרבניים שיעור התלונות שאין לבררן היה קטן יחסית בשנים אלו – 23.2%. מתוך התלונות שלא בוררו בכלל הערכאות השיפוטיות נדחו על הסף הרוב (כ-70%) מפני שעסקו בשאלה משפטית או ראייתית מהותית או בהחלטה הניתנת לערעור. ולכן כאשר באים לחשב את שיעור התלונות, יש להתעלם מן התלונות שלא התקבלה בהן החלטה הואיל והן נדחו על הסף לא משום שהן התבררו כמוטעות, אלא בשל סיבות פרוצדורליות הנוגעות למהות עבודתה של הנציבות.

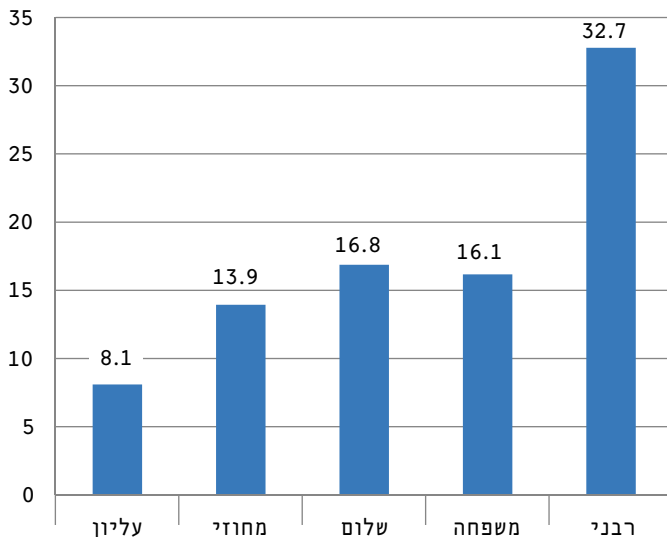
היבט נוסף רלוונטי בנושא זה הוא תלונות שבירורן הופסק באמצע ההליך ואשר על כן לא ניתנה בהן החלטה על ידי הנציבות אף שהוחל בעניינן תהליך בירור. סעיף 21 לחוק הנציבות קובע כי בסמכות הנציב להפסיק בירור של תלונה בשלוש עילות: אם נוכח הנציב לראות שבמהלך הבירור התקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירור של תלונה מלכתחילה, אם המתלונן ביטל את תלונתו (בין במפורש ובין משום שלא סיפק לנציבות פרטים חיוניים לשם הבירור) ואם עניין התלונה בא על תיקונו. הפסקת בירור של תלונות באמצע ההליך היא תופעה נפוצה פחות: בשנים 2008-2019 היו 729 תלונות שבירורן הופסק, כלומר

6.6% מסך כלל התלונות ו-9.6% מסך התלונות שהחל בהן בירור. הנציבות אינה מציגה פילוח של העילות השונות שבגינן הופסק בירורה של תלונה. הדבר מקשה מעט על ניתוח הנתונים היות שבכמה מהן ניתן לקבוע שאי-בירור התלונה עד תומה על ידי הנציבות לא בהכרח מלמד שהתלונה לא הייתה מוצדקת. משום כך אתייחס בדבריי גם לשיעור התלונות המוצדקות מתוך כלל התלונות שהוחל הבירור בעניינן.

התרשים הבא מציג את שיעור התלונות המוצדקות מתוך כלל התלונות שנערך בהן בירור מלא והתקבלה בהן החלטה של הנציבות (בלי התלונות שבירורן הופסק).

תרשים 9

שיעור התלונות המוצדקות מתוך כלל התלונות שנערך בהן בירור, בחלוקה לפי ערכאה שיפוטית, 2008-2019 (%)

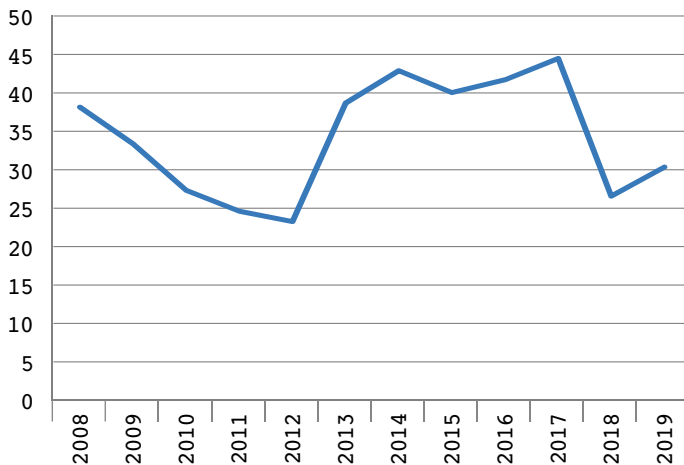


מקור: עיבודי המחבר לנתוני הדוחות השנתיים של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

התרשים מראה מגמה ברורה: שיעור התלונות על בתי הדין הרבניים שהתבררו כמוצדקות גבוה פי שניים מהשיעור בשאר הערכאות השיפוטיות האזרחיות. ככלל, מלבד בית המשפט העליון – ששיעור התלונות עליו שהתבררו כמוצדקות הוא נמוך במיוחד – שיעור התלונות המוצדקות על בתי המשפט המחוזיים קרוב לשיעור התלונות על בתי המשפט לענייני משפחה ובתי משפט השלום – סביב 15%. לעומת זאת, בבתי הדין הרבניים שיעור התלונות המוצדקות מתוך התלונות שנעשה בהן בירור מלא הוא 32.7%, כמעט שליש מהתלונות. ובמספרים מוחלטים: 168 תלונות על בתי הדין הרבניים בשנים 2008-2019 התבררו כמוצדקות מתוך 513 תלונות שנערך בהן בירור מלא והתקבלה בהן החלטה. פילוח של שיעור התלונות המוצדקות מסך התלונות שהחל בהן בירור – כולל התלונות שבירורן הופסק – מציג תמונה דומה: בבתי הדין הרבניים מדובר ב־27.6%, לעומת 14.7% בבתי המשפט לענייני משפחה, 14.9% בבתי משפט השלום, 12.2% בבתי משפט מחוזיים ו־7.6% בבית המשפט העליון.

תרשים 10

שיעור התלונות המוצדקות על בתי הדין הרבניים מתוך כלל התלונות שנערך בהן בירור מלא, 2008-2019 (%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הדוחות השנתיים של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

בתרשים ניתן לראות כי שיעור התלונות המוצדקות על בתי הדין הרבניים נע בין 23% ל-44%. התנועות החדות בין השנים נובעות מכך שמספר התלונות בשנה קלנדרית אחת אינו גבוה, כך ששינוי של תלונות ספורות בשנה מביא לתזוזה משמעותית באחוזים. במהלך השנים 2012-2017 הייתה עלייה הדרגתית וב-2018 ירידה חדה יחסית, ולאחר מכן ב-2019 שוב עלייה מתונה. מכיוון שהמדגם קטן יחסית, קשה לייחס חשיבות לעלייה או לירידה בין השנים, והנתון החשוב ביותר הוא הנתון המקיף את כלל השנים. השורה התחתונה היא שבתי הדין הרבניים נמצאים תמיד, בכל אחת מן השנים, ב"פסגה" של שיעור התלונות המוצדקות בהשוואה לשאר הערכאות השיפוטיות.

כאמור, הנתונים מוצגים רק החל משנת 2008 בשל חוסר אחידות בהצגת הנתונים הגולמיים, אך למעשה המגמות היו דומות גם קודם לכן. כבר בדוח הנציבות הראשון של שנת 2004 מצאה הנציבות כי שיעור התלונות המוצדקות על בתי הדין הרבניים עומד על 32% וגרסה כי זהו "שיעור שהוא גבוה משמעותית משיעורן של התלונות המוצדקות במכלול התלונות בהן ניתנה החלטה בנציבות העומד על 15%".⁸⁴ פער זה כמעט זהה לפערים גם בשנים שלאחר מכן. הנציבות אפילו העירה שם על כך ש"נראה כי יש בנתון זה כדי לעורר תשומת לב מיוחדת לבעייתיות של מערכת זו",⁸⁵ וככל הנראה הדברים נכונים גם היום באותה מידה.

עוד דרך לבחון את הדברים היא להציג את היקף התלונות המוצדקות מול מצבת השופטים בכל ערכאה שיפוטית: ככל שמספר התלונות המוצדקות לשופט/דיין גבוה יותר, כך ברור שמדובר בהיקף יחסי גבוה יותר של תלונות מוצדקות. התרשים הבא מציג את התלונות המוצדקות בשנים 2008-2019 על כל ערכאה שיפוטית כאחוז מכלל מצבות השופטים/דיינים בשנים אלו.⁸⁶

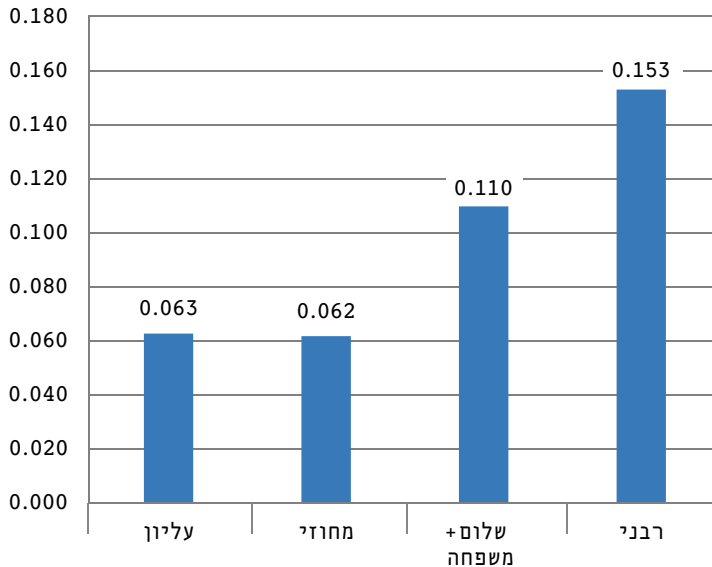
84 נציבות, דוח 2004, עמ' 72. בשנים שלאחר מכן הוצגו הנתונים על בתי הדין הרבניים בהרחבה, אך בלי שאפשר להשוותם למרבית הערכאות האחרות. בשנת 2005 הגיע שיעור התלונות המוצדקות על בתי הדין הרבניים מתוך התלונות שיש לבררן ובירורן לא הופסק לשיא של 60%, ובשנים 2006-2007 הוא ירד לשיעור הסטנדרטי - 37.5% ו-33.3%. הסיבה לעלייה בשנת 2005 היא ריבוי התלונות בשנה זו בנושא מגורי הדיינים, כפי שהראיתי בפרק הקודם.

85 שם, שם.

86 מצבת השופטים מבוססת על הדוחות השנתיים של הנהלה בתי המשפט בשנים 2008-2019. מצבת הדיינים בבית הדין הרבני מבוססת על דוחות נציבות תלונות

תרשים 11

מספר התלונות המוצדקות לשופט/דיין על הערכאות השיפוטיות
השונות, ממוצע שנתי, 2008-2019



מקור: עיבודי המחבר לנחוני הדוחות השנתיים של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

התרשים מלמד כי בשנים 2008-2019 היה מספר התלונות המוצדקות הממוצע לדיין בכל אחת מן השנים 0.153, לעומת 0.11 בבתי המשפט השלום (כולל בתי המשפט לענייני משפחה⁸⁷) ו־0.062 ו־0.063 בבתי המשפט המחוזיים ובבית

87 הציבור על שופטים בשנים 2008-2014 (בדוחות אלו הופיעו גם נחוני מצבת השופטים המבוטסים על נחוני הנהלת בתי המשפט). החל בשנת 2015 הפסיקה הנציבות לפרסם את מצבת השופטים והדיינים, ולפיכך נחוני השנים 2015-2018 מתבססים על נחוני השנתון הסטטיסטי לישראל בשנים הרלוונטיות.

87 הנחונים של הנהלת בתי המשפט אינם מפרידים בין מצבת שופטי בתי משפט לענייני משפחה למצבת שופטי בתי משפט שלום בתחומים אחרים, ולכן הם מוצגים יחד.

המשפט העליון (בהתאמה). במילים אחרות, הסיכוי שבשנה מסוימת תימצא תלונה מוצדקת על דיין בבית דין רבני הוא 15.3%, לעומת 11% על שופט בבית משפט שלום, 6.2% על שופט בבית משפט מחוזי ו-6.3% על שופט בבית המשפט העליון.

בשולי הדברים ראוי להעיר גם על חלוקת התלונות המוצדקות בין בתי הדין האזוריים השונים. מהנתונים עולה כי מתוך 168 תלונות שהתבררו כמוצדקות בשנים 2008–2019, 40% היו על דיינים מבית הדין האזורי בירושלים, 20% על דיינים מבית הדין האזורי בתל אביב ו-12% על דיינים מבית הדין הגדול. כל שאר התלונות היו על דיינים מבתי הדין האזוריים האחרים. בעוד שיעור התלונות על בית הדין הגדול ובית הדין האזורי בתל אביב נמצא בזיקה סבירה לחלק היחסי שלהם במספר הדיינים ובהיקף התיקים,⁸⁸ מספר התלונות על בית הדין האזורי בירושלים חריג: נכון לשנת 2018 מכהנים בבית הדין בירושלים 18 דיינים, שהם 16% ממצבת הדיינים בבתי הדין האזוריים (כולל בית הדין הגדול). באשר למספר הזוגות שהתגרשו – בשנים 2009–2018 התגרשו בבית הדין בירושלים 14,758 זוגות, שהם 14% מכלל מקרי הגירושין בבתי הדין האזוריים. הדבר מלמד על בעיה גדולה בבית הדין האזורי בירושלים.⁸⁹ קשה לדעת מהו בדיוק הגורם לליקויים דווקא בבית דין זה, אך אציין שיש המסבירים זאת בכך ש"חלק לא מבוטל מהמכהנים בו הם דיינים ותיקים, מקורבים, שזכו לצ'ופר של שירות קרוב לבית בזכות קשרים ולא כישורים".⁹⁰

אם כן, שיעור התלונות על בתי הדין הרבניים שהנציבות מצאה אותן מוצדקות גדול, ובפער משמעותי, מן השיעור בשאר הערכאות השיפוטיות במדינה. נתון זה משקף לדעתי בעיית עומק בבתי הדין הרבניים, אך למעשה הוא משקף רק חצי תמונה. בסעיף הבא ייבחנו לא רק ההיקפים המספריים של התלונות שנמצאות מוצדקות אלא גם סוגיהן השונים.

88 שיעור הדיינים בבית הדין הגדול הוא 11% ממצבת הדיינים ובתל אביב – 19%. באשר להיקף המהגרשים – 28.5% מהזוגות המהגרשים בשנים 2009–2018 עשו זאת בבית הדין בתל אביב. נחוני הגירושין מבוססים על הדוחות השנתיים של הנהלת בתי הדין הרבניים המפורסמים מאז שנת 2014. ראו הנהלת, דוח 2013, וכן בשנים הבאות.

89 כמפורט בערה הקודמת, נחוני הגירושין מבוססים על הדוחות השנתיים של הנהלת בתי הדין הרבניים.

90 יפרח, הנפוטזם.

2.3 סוגי התלונות

הנציבות מסווגת את התלונות לשלושה סוגים: תלונות על דרך ניהול משפט, תלונות על התנהגות שופט ותלונות על פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי. את הסוג הראשון – תלונות על דרך ניהול משפט – הנציבות מסווגת לשני תתי-סיווגים: התמשכות הליכים וליקויים בניהול המשפט. להלן אסקור את ההסברים של כל אחד מארבעת סוגי התלונות כפי שהם מובאים בדוחות הנציבות.⁹¹

1. התמשכות ההליך ועיכוב במתן פסקי דין או החלטות

תלונות אלו מתייחסות לליקויים שקשורים במשך הזמן של המשפט בגלל ההתנהלות של השופט ולא בעקבות ליקויים מערכתיים. לדברי הנציבות, "השופט הוא המופקד על ניהול התקין והראוי של המשפט ועל סיומו של ההליך תוך זמן סביר וללא התמשכות יתר של ההליכים. עליו לאחוז ב'מוסרות הדיון' ולא להניח לצדדים לקבוע את קצב ניהול המשפט".⁹² בהתאם לכך הנציבות אינה מתייחסת לנתוני משך הזמן של תיקים באופן רוחבי אלא אך ורק למקרים ספציפיים שבהם היא מצאה שהיה עיכוב של ממש בגלל התנהלות לא סבירה של שופט.

2. ליקויים בניהול המשפט

ליקויים שקשורים בדרך ניהול המשפט, כדוגמת ליקויים באופן רישום פרוטוקול הדיון, התחלת הדיון באיחור, דחיית מועדי דיון ואי-קיום דיונים במעמד שני הצדדים במועד הקבוע לכך בחוק.

3. התנהגות שופט

סוג זה של תלונות מתייחס לליקויים הנוגעים להתנהלות של השופט בארבעה מישורים, כמפורט להלן:

- התנהגות לא ראויה באולם הדיונים, בכלל זה: מזג שיפוטי לא נוח, שימוש במילים או בביטויים פוגעניים, הרמת קול שלא לצורך, הפעלת לחץ מופרז כדי

91 ההגדרות מבוססות בעיקרן על נציבות, דוח 2018, עמ' 16.

92 שם, עמ' 111.

להגיע לפשרה, הפגנת זלזול, קוצר רוח, חוסר סבלנות, יצירת אווירה מתוחה, חוסר שליטה בדיון ופגיעה באובייקטיביות השיפוטית.

- התבטאות פוגעת ולא ראויה בפסק דין או בהחלטה.
- גילוי חוסר רגישות והיעדר תבונה שיפוטית.
- התנהגות לא ראויה מחוץ לכס השיפוט.

התלונות מסוג זה מתייחסות אפוא לשלוש זירות שונות של התנהגות השופטים: אולם הדיונים, פסק הדין או ההחלטה וההתנהגות מחוץ לכס השיפוט.

4. פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי

תחת מטרייה רחבה זו נכללים סוגים שונים של ליקויים. העיקריים שבהם הם ניגוד עניינים, מראית עין של משוא פנים, פגיעה בזכות הטיעון, פגיעה בזכות הייצוג ופגיעה בשוויון בין הצדדים.

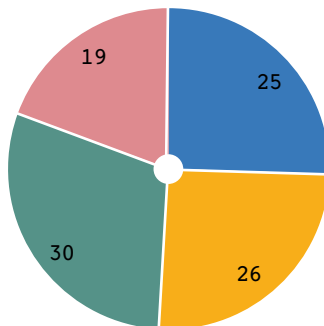
שני הסוגים הראשונים של התלונות – התמשכות ההליך וליקויים בניהול המשפט – עניינם ההיבטים הטכניים של עבודת בית הדין, והם קשורים לתחומים שנסקרו בפרק 1. לעומת זאת שני הסוגים האחרים – התנהגות השופט ופגיעה בעיקרי הצדק הטבעי – קשורים בהיבטים עקרוניים יותר של עבודת בית הדין, ובפרט עיקרי הצדק הטבעי. בהתאם לכך גם הנציבות מתייחסת בחומרה רבה יותר לתלונות מן הסוג הזה.

דוחות הנציבות מציגים נתונים על חלוקת התלונות המוצדקות לסוגיהם בערכאות השיפוטיות השונות החל משנת 2006. הנתונים מצטברים, לפיכך, ל-14 שנים (2006–2019). התרשים הבא מציג את שיעור התלונות המוצדקות מכל סוג בבתי הדין הרבניים ובשאר הערכאות השיפוטיות. היות שבכל שנה מדובר במספר תלונות קטן יחסית, הנתונים מוצגים על כלל השנים ללא חלוקה בין השנים השונות.

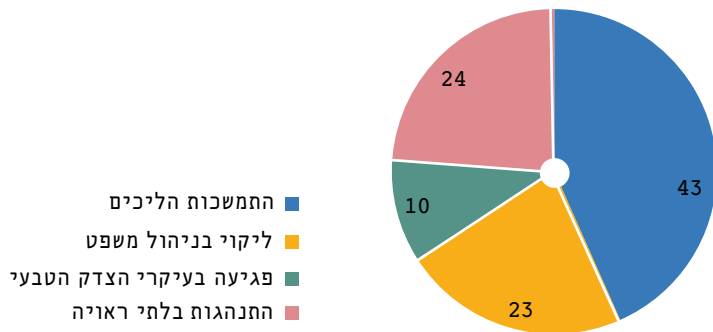
תרשים 12

התלונות המוצדקות בשנים 2006-2019, בחלוקה לפי סוג תלונה וערכאה שיפוטית (%)

בתי הדין הרבניים



שאר הערכאות השיפוטיות



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הדוחות השנתיים של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

התרשים מלמד שבבתי הדין הרבניים יש שיעור גבוה יחסית של תלונות המתבררות כמוצדקות בתחומים החמורים יותר. הדבר בולט במיוחד בתלונות על פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי, שהוא, כאמור, התחום שבו התלונות הן החמורות ביותר. 30% מן התלונות המוצדקות על בתי הדין הרבניים הן בתחום זה, לעומת 10% ביתר הערכאות השיפוטיות. בהתחשב בכך ששיעור התלונות המתבררות כמוצדקות גבוה בהרבה בבתי הדין הרבניים, ההבדלים עצומים אפילו יותר. וכך, אף שמתוך כלל התלונות שהתבררו כמוצדקות במרוצת השנים בכלל הערכאות השיפוטיות רק 13.9% היו תלונות על בתי הדין הרבניים, מתוך כלל התלונות על פגיעה בצדק הטבעי שהתבררו כמוצדקות, 31.9% היו תלונות על בתי הדין הרבניים.

מנגד, בתלונות משני הסוגים הראשונים – שעניינן היבטים טכניים ופרוצדורליים – נראה שהמצב בבתי הדין הרבניים לא בעייתי. התרשים מלמד כי רק 25% מהתלונות המוצדקות על בתי הדין הרבניים הן תלונות על התמשכות הליכים לעומת 43% בערכאות השיפוטיות האחרות. וכך, בעוד שמתוך כלל התלונות שהתבררו כמוצדקות לאורך השנים בכלל הערכאות השיפוטיות 13.9% היו תלונות על בתי הדין הרבניים, רק 8.7% מתוך כלל התלונות על התמשכות הליכים שהתבררו כמוצדקות היו תלונות על בתי דין רבניים.

מחד גיסא, נראה שיש בממצאים אלו כדי לחזק את המסקנה שהופיעה בפרק הקודם שבהיבטים של יעילות ואפקטיביות בתי הדין הרבניים מתנהלים ברמה סבירה. מאידך גיסא, הממצאים מלמדים על פער גדול מאוד בין בתי הדין הרבניים לשאר הערכאות השיפוטיות בהיבטים המהותיים של התנהלות המערכת השיפוטית, שמירה על זכויות הנידונים והתנהגות השופטים. בפרק הבא אעמיק – באמצעות עיון בתלונות – במאפייני התלונות המוצדקות על דיינים בבתי הדין הרבניים.

פרק 3

נורמות שיפוטיות: התנהלות דיינים ועיקרי הצדק הטבעי

3.1 הקדמה

בפרק הקודם הצגתי סקירה כמותנית של התלונות על דיינים שהתבררו בנציבות תלונות הציבור על שופטים. בפרק זה אבחן, בשיטה האיכותנית, את מאפייני התלונות על הדיינים שהתבררו כמוצדקות. סביר מן הסתם להניח כי התלונות מייצגות רק את המקרים שבהם אנשים אזרו כוח להתלונן, וכי אם כך הן מלמדות רק על הקצה הגלוי של קרחון הנורמות השיפוטיות הקיימות בבתי הדין הרבניים בישראל.

נציבות תלונות הציבור על שופטים מפרסמת מדי שנה בשנה דוח שנתי על פעילותה. מלבד סקירה מספרית-כמותית כללית של הנתונים (שעליה התבסס הפרק הקודם), הדוח מביא סקירת תוכן של כמה מן התלונות שהוגשו נגד כל אחת מהערכאות ואשר הנציבות סברה שיש להן חשיבות עקרונית. הסקירה היא למעשה תמצית של אחדות מן ההחלטות הפרטניות שקיבלה הנציבות בתלונות השונות. בדרך כלל ניתן בדוחות אלו דגש על תלונות עקרוניות שיש חשיבות לסקירתן עבור כלל הערכאות השיפוטיות. בחלק מהמקרים, בעיקר בשנים האחרונות, הנציבות אף מפרסמת בנספח לדוח כמה מן ההחלטות הפרטניות בתלונות העקרוניות. בשנים האחרונות היא גם נוהגת לפרסם את החלטותיה באתר האינטרנט שלה בסמוך למועד כתיבתן, עוד טרם פרסום הדוח השנתי.

מלבד הדוחות השנתיים וההחלטות הפרטניות בעניינן של התלונות, הנציבות מפרסמת מעת לעת גם חוות דעת עקרוניות על ההתנהלות הראויה של השופטים והדיינים. בדרך כלל חוות דעת מתפרסמת כאשר ישנו ליקוי חוזר ונשנה, המלמד על בעיה מקיפה בכלל הערכאות או באחת מהן, וכן כאשר מתעורר הצורך להניח תשתית רעיונית, אתית ומשפטית לביורו של תחום מסוים. אלו המקרים שהנציבות מעוניינת להפיץ בקרב השופטים והדיינים

חוות דעת עקרוניות, והיא עושה זאת, כאמור, באתר שלה. גם חוות הדעת האלה ישמשו אותנו בפרק זה. נוסף עליהן אתייחס למקרים מסוימים שלא עלו בדוחות הנציבות והמידע עליהם פורסם במסגרת של הליכים משפטיים או של תחקירים בתקשורת.

ככלל, בדוחות ובהחלטות של הנציבות אין התייחסות לשמות השופטים והדיינים. עם זאת, במקרים חריגים, כאשר התלונות מביאות לפתיחת הליכים פלייליים או משמעתיים נגד דיינים, שמות השופטים והדיינים הרלוונטיים מתפרסמים בתקשורת. כאן בחרתי שלא להביא את שמותיהם של הדיינים המעורבים במקרים שאציג כדי שהדיון בליקויים המהותיים יהיה דיון עקרוני במקום שייטפל לדין זה או אחר.⁹³

פרק זה מחולק לסעיפים לפי תחומי התלונות. הסעיפים אינם משקפים את הקטגוריות של הנציבות לחלוקה בין התלונות אלא מבוססים על הסיווג שלי.

3.2 מזג שיפוטי: התבטאויות והתנהלות

אחד התחומים המרכזיים בבתי הדין הרבניים שדוחות הנציבות מראים שיש בהם בעיה רוחבית הוא המזג השיפוטי של הדיינים. הדוחות מביאים מקרים רבים שבהם דיינים התבטאו באולם הדיונים או בהחלטה כלפי המתדיינים או באי כוחם באופן שאינו ראוי ועוד מקרים רבים של התנהלות לא־מכבדת, חסרת איפוק וריסון, מצד הדיינים.

באשר לאמירות משפילות – משפטים וביטויים נאמרו על ידי דיינים במקרים שונים, בין היתר: "תשתקי", "יש לך בעיית עיניים. אתה צריך לפנות לרופא עיניים",

93 במקרה אחד בלבד אזכיר את שמו של הדיין הנידון, אבל רק משום שלמקרה היה הד ציבורי נרחב בתקשורת. אפילו הנציבות – בצעד חריג – הזכירה אותו בשמו בהחלטה שכתבה בעניינו.

"אם היו בבית הדין מדרגות, הייתי זורק אותך החוצה מכל המדרגות".⁹⁴ במקרים אחרים נכתבו דברים משפילים בהחלטות כתובות: על עורך דין אחד נכתב כי "הוא מרגיז בכוונה את בית הדין בכך ששואל שאלות מטופשות",⁹⁵ ועל עורך דין אחר נכתב כי הוא מתנהג כ"אחרון הפרחחים, בשחצנות, אלימות ובבריונות" ושהוא "מעורר גועל בהתנהגותו" כך שהדיין "רק ממתין לצאתו" מן האולם.⁹⁶ בקשה של עורך דין אחר כונתה "זעקת חמס, כצעקת הקוזק הנגזל".⁹⁷ במקרה תמוה במיוחד אילץ בית דין את אחד מבעלי הדין לומר על עצמו "אני גולם" רק משום שלטענת בית הדין התפרץ בעל הדין לדברי הצד השני והקשה על הדיין.⁹⁸ תופעה נפוצה במיוחד היא האשמה חסרת בסיס של מתדיינים, עורכי דין, עדים ואף גורמים אחרים שהם שקרנים ורמאים, לעיתים אף בהחלטות כתובות באופן שאינו מאפשר להתגונן ולהגיב על האשמות בית הדין.⁹⁹ חשוב לומר שברבים מן המקרים הללו הבעיה לא הייתה רק בתוכן הדברים, אלא גם באופן שבו הם נאמרו: לפעמים הדברים נאמרו אגב התפרצויות, צעקות והרמת קול על בעלי הדין ובאי כוחם.

המקרה הבולט ביותר של התבטאות כלפי גורם שלישי שאינו חלק מהתיק – מקרה שאף זכה לדיון נרחב בתקשורת – הוא פסק דין של הרכב של בית הדין הרבני הגדול שבראשו עמד הרב אברהם שרמן.¹⁰⁰ פסק הדין עסק בתיק גירושין

94 נציבות, דוח 2017, עמ' 166; נציבות, דוח 2013, עמ' 73; נציבות, דוח 2010, עמ' 93.

95 נציבות, דוח 2011, עמ' 78.

96 נציבות, דוח 2015, עמ' 177.

97 נציבות, דוח 2009, 83.

98 נציבות, דוח 2011, עמ' 77. למקרים נוספים שבהם השתמשו דיינים בביטויים פוגעניים ומעליבים ראו נציבות, דוח 2007, עמ' 173-174; נציבות, דוח 2011, עמ' 77; נציבות, דוח 2017, עמ' 171.

99 נציבות, דוח 2014, עמ' 75; נציבות, דוח 2004, עמ' 76; נציבות, דוח 2011, עמ' 78; נציבות, דוח 2013, עמ' 71-72; נציבות, דוח 2009, עמ' 83; נציבות, דוח 2015, עמ' 178; נציבות, דוח 2018, עמ' 170; נציבות, דוח 2009, עמ' 82; נציבות, דוח 2019, עמ' 194-195.

100 התיאורים מבוססים על נציבות, דוח 2008, עמ' 139-144, 108-109.

של ילידת דנמרק שהתגיירה ב־1991 בבית דין לגיור שבראשו עמד הרב חיים דרוקמן. במסגרת פסק הדין בערעור – שנכתב בידי הרב שרמן – הואשם הרב דרוקמן ב"זיוף תעודת גיור", "רמיה" ו"מסירת עדויות שקר", ונקבע שכל הגיורים של בית הדין שלו אינם קבילים. עוד בטרם ניתן פסק הדין הפיץ הרב שרמן טיוטה שלו לכלל הדיינים בכנס דיינים ארצי והרצה לפנייהם על הנושא. הדיון התקשורתי בנושא התמקד במשמעות ההלכתית והציבורית של פסיקת בית הדין, ובפרט במאבק על תוקפם של הגיורים, אבל הנציבות לא עסקה בכך כלל. היא עסקה אך ורק בדרך ניהול המשפט. הבריור שעשתה הנציבות העלה כי לפני בית הדין הגדול ובית הדין האזורי לא הייתה כלל תשתית עובדתית לעניין גיור האישה, שנעשה כאמור למעלה מ־15 שנים קודם לכן. הרב שרמן הסתמך על תיק עלום שלא הוצג כראיה, וספק אם היה יכול להתקבל כראיה. הנציבות קבלה על שהרב שרמן האשים את הרב דרוקמן בהאשמות חריפות הגובלות בפלילים אף שלא היה צד למשפט ולא זמן קודם לכתובת הדברים, ויוצא שלא ניתנה לו הזדמנות להשמיע את דבריו ולא הועמד לרשותו החומר ה"מרשיע" נגדו.¹⁰¹ לפיכך קבעה הנציבות כי בלי קשר לשאלת התוקף ההלכתי של גיורי הרב דרוקמן, התבטאויותיו של הרב שרמן "חורגות באופן קיצוני מהתנהגות ההולמת דין", ומהלכיו בנושא "נוגדים הליך הוגן ותקין, אינם עולים בקנה אחד עם עיקרי הצדק הטבעי, עם כללי האתיקה ועם עקרונות היסוד של שיטתנו משפטית ומקומם לא יכירם בבית דין בישראל".¹⁰² הנציבה אף המליצה לוועדה למינוי דיינים להפסיק את כהונתו של הרב שרמן כדיין. שר המשפטים תמך עקרונית בהמלצה, אך הוועדה לא קיבלה אותה.¹⁰³

לסיכום הדברים ראוי להביא מדברי הנציבות בדוח שפורסם במרץ 2019. אף שהנציבות ממעטת מאוד להעיר הערות כלליות על התנהלות הערכאות השיפוטיות, היא בחרה לחרוג ממנהגה בדוח זה ופתחה את הפרק על בתי הדין הרבניים בהערה כללית בנושא זה:

מאפייניו הייחודיים של בית הדין הרבני קשורים במאטריה בה הוא עוסק. אלה הם נושאים הנוגעים במהות חיי המשפחה והזוגיות.

101 שם, עמ' 143.

102 שם, שם.

103 שילה ואח', ללא גלימה, עמ' 231.

המתדיינים בפני בית דין זה נזקקים לשירותיו כאשר חיי הנישואין כשלו והתא המשפחתי התפרק. הטיפול בתביעות גירושין טעון לא אחת ברגשי קנאה, תסכול ונקמה, הנותנים את אותותיהם באווירה באולם בית הדין, שהיא בדרך כלל קשה ומתוחה. במצב הדברים המתואר, ובהיות חלק ניכר מהמתדיינים בלתי מיוצגים, נדרשים הדיינים באופן מיוחד למזג שיפוטי, לאיפוק, לריסון וליכולת שליטה באולם, תכונות שאינן תמיד נחלת כל הדיינים היושבים בדין.¹⁰⁴

3.3 מעורבות של גורמים חיצוניים בהחלטות של בתי הדין

במהלך העשור האחרון חשפה הנציבות מקרים חמורים במיוחד המלמדים על תופעה של גורמים חיצוניים לבתי הדין המבקשים להשפיע במישרין על החלטותיהם של דיינים בתיקים הנידונים לפנייהם. בפרק זה אציג את המקרים העיקריים המלמדים על קיומה של תופעה זו.

בשנת 2010 נפתחה חקירה פלילית נגד אב"ד בבית הדין הגדול בעקבות תלונה שהתקבלה נגדו בנציבות. שלוש שנים אחר כך, בשנת 2013, המליצה המשטרה לפרקליטות להגיש כתב אישום נגדו בגין עבירות של שיבוש מהלכי משפט, הפרת אמונים ושימוש לרעה בכוח המשרה. המשטרה גרסה כי מחומר החקירה עולה שהדיין קיבל החלטות על שחרורו של סרבן גט ממאסר לאחר שעל פי החשד, "הוא גיבש את עמדותיו והחלטותיו בתיק לאחר שנחשף ללחצים חיצוניים ובפעולותיו בתיק הושפע מלחצים אלה, וטיפל בתיק תוך הפרת תקנות בתי הדין".¹⁰⁵ ובכל זאת, בסופו של דבר לא הוגש כתב אישום נגד הדיין.

104 נציבות, דוח 2018, עמ' 165. ההדגשה שלי.

105 רוזן, המשטרה.

בדוח הנציבות לשנת 2014 הובא מקרה של אישה שהייתה בסכסוך גירושין שהתנהל בבית דין רבני והתלוננה על כך ש"עסקנים" (מאעכרים המתעסקים בעניינים ציבוריים) מדברים עם הדיינים מחוץ לאולם בית הדין, בכלל זה בביתם של הדיינים ובבתי הכנסת שהדיינים מתפללים בהם, ומשפיעים על החלטות בית הדין בעניינה. הדברים נודעו לאישה כאשר במהלך אחד הדיונים הצהיר בית הדין כי עסקנים דיברו עם דייני בית הדין ואמרו שאם בית הדין יאפשר לבעלה לדבר עמה ביחידות והוא לא יצליח לשכנעה להסכים לשלום בית, הוא ייתן לה גט. האישה הבהירה לבית הדין כי היא מסרבת לדבר עם בעלה ביחידות, אבל בעקבות דברי העסקנים כפה עליה בית הדין לשוחח עימו בנפרד.¹⁰⁶ בעקבות בירור התלונה קבעה הנציבות כי -

אין כל ספק שפגישות של עסקנים ומקורבים עם דייני בית דין במטרה להשפיע על החלטותיהם אינן הולמות את מעמד הדיינים בישראל והינן בניגוד לכללי אתיקה לדיינים [...] פניות של עסקנים ומקורבים לדייני בית הדין, מחוץ לכותלי בית הדין, פוגעות בגיעה חמורה באמון הציבור במערכת המשפט בכלל, ובבתי הדין בפרט, וקיים אף חשש ממשי של השפעה על שיקול דעתו של הדיין. יש לתמוה על חברי בית הדין שעל סמך שיחה שקיים עסקן עם אחד הדיינים, מחוץ לכותלי בית הדין, הפעילו לחץ על האישה לקיים פגישה עם בעלה.¹⁰⁷

בעקבות החלטת הנציבות קיים נשיא בית הדין הרבני הגדול שימוע לדיין, והיועץ המשפטי לשיפוט הרבני הוציא לכל הדיינים חוזר שאסר על דיין לשעות לפניות של בעלי דין שלא במסגרת הדיון בתיק.¹⁰⁸

ואף על פי כן נראה כי התופעה לא נכחדה. מקרה חמור במיוחד הוא חקירה שנפתחה ב־2015 ואשר ניתנו בה גזרי דין בבית המשפט במסגרת הסדרי טיעון בשנת 2019. על פי המתואר, מזכיר בית הדין הרבני בירושלים ומקורב לראב"ד קיבלו שוחד מגבר שהיה בסכסוך גירושין שניהל הראב"ד ושעמדו במרכזו

106 נציבות, דוח 2014, עמ' 75.

107 שם, עמ' 75-76.

108 שם, עמ' 76.

הסדרי הראייה של הילדים. בתמורה הם הנחו את הגבר כיצד לפעול, פעלו עבורו אצל הראב"ד להקשחת צו יציאה מן הארץ לאישה ולילדים ו"סידרו" לו שתי פגישות אישיות עם הראב"ד בלא נוכחות של הצד השני.¹⁰⁹ אך שלא נמצאו בחקירה חשדות לפלילים נגד הראב"ד, מצא לנוכח פרקליט המדינה להעביר תלונה לנציבות בשל ההיבטים המשמעותיים שעלו נגדו. וזה מה שהעלה בירור הנציבות בנושא:

הנציב קבע, כי מקריאת העדויות הרבות שנגבו על ידי המשטרה, עולה תחושה של אי נוחות, וזאת בלשון המעטה, מהתנהלות ששררה בסביבתו הקרובה של כב' אב"ד, אשר הייתה בלתי תקינה מבחינה אתית ומשפטית כאחד. בירור התלונה העלה, כי אנשים "מקורבים" לכב' אב"ד "מרשים" לעצמם לשוחח עמו על תיקים שבטיפולו, בלא שאפשרות כזו תיגדע באיבה על ידי כב' אב"ד [...] כן עלה שכב' אב"ד שוחח עם קרובי משפחה או ידידים שהעלו בפניו עניינים של בני משפחתם או חבריהם למרות שהתיקים הללו טופלו בבית הדין בו הוא מכהן. הנציב שב והדגיש את החובה החלה על דיינים להיזהר ביתר שאת מכל צורת תקשורת עם צדדים ומקורבים להם מחוץ לכותלי בית הדין.¹¹⁰

מקרה אחר, שלא הופיע בדוחות של הנציבות, עולה מפקד דין של הרכב בית הדין הרבני האזורי בתל אביב (פורסם באוקטובר 2015). מדובר בבן למשפחה חרדית עשירה המסרב, בתמיכת הוריו, לתת גט לאשתו. כפי שמתארים הדיינים בפקד הדין, הוריו של סרבן הגט "אינם בוחלים בדפוסי התנהלות לא נורמטיביים כדי לשבש הליכי משפט ולהשפיע על החלטות בעניינם". הם מוסיפים כי הורו על הגשת תלונה במשטרה לנוכח פנייה שקיבל ראש ההרכב מ"אישיות נכבדה" "שנועדה להבהיר כי המבקש זכאי ל'יחס מיוחד' נוכח היותו 'גביר גדול' ". הדיינים כותבים כי " 'הגביר הגדול' אשר 'קונה' בכספו רבנים וחצרות אדמו"רים

109 ת"פ 17-12-57310 מדינת ישראל נ' סבג. ראו גם בתחקירים בתקשורת בנושא: ינובסקי, חשד; שוחט ובטיטו, הילדים.

110 נציבות, דוח 2017, עמ' 170.

סבר לתומו כי אפשר להשפיע ו'לקנות' גם דיינים". על פי הפרסומים בתקשורת, הבכירים החרדים אשר ניסו להשפיע על הדיין להטות משפט הם דמויות מוכרות וידועות במגזר החרדי, ונמנים עימם גם גורמים המעורבים בפוליטיקה החרדית המגזרית והארצית.¹¹¹ על אף חומרת הדברים, לא ברור מה עלה בחקירת המשטרה בנושא, אם בכלל נפתחה כזו.

דוח הנציבות לשנת 2018 מתייחס למקרה נוסף של התערבות של גורם שלישי בפעילות בתי הדין. במסגרת סכסוך גירושין קשה וממושך על הסדרי ראייה שלח רב עיר שהוא גם חבר מועצת הרבנות הראשית לישראל מכתב לדייני בית הדין הרבני הגדול שדנו בתיק וניסה להתערב בהחלטות בית הדין בזכות היכרותו עם משפחת האישה. הרב ביקש לדחות את בקשת הגבר להסדרי ראייה מנימוקים שפירט במכתבו. מזכירות בית הדין, בצעד שזכה לביקורת נוקבת מצד הנציבות, העבירה את המכתב לידיעת הדיינים.¹¹²

הנציבות קבעה בהחלטתה שעל הגורמים הרלוונטיים בבתי הדין הרבניים לרענן את ההנחיות בדבר הבעייתיות שבמעורבות של גורמים חיצוניים בהחלטות בית הדין ואף בההירה ש"מן הראוי בנוסף, שהרבנים הראשיים לישראל, המשמשים בנפרד כנשיא בית הדין הרבני הגדול וכנשיא מועצת הרבנות הראשית לישראל בהתאמה, יפעלו אף הם להטמעת האמור ויעקבו אחר הפנמתם המוחלטת של הנחיות אלו".¹¹³ תחקיר שהתפרסם בתקשורת בשנת 2019 חשף מקרה חמור אף יותר: בתחקיר הוצג מכתב ששלח הרב יעקב צ'יקוטאי, רב העיר מודיעין, לנשיא בית הדין הגדול הרב דוד לאו, ששימש בעבר רב העיר מודיעין יחד עם הרב צ'יקוטאי. במכתב ניסה הרב צ'יקוטאי להשפיע על הרב לאו לפסוק לטובת אישה – תושבת מודיעין – בהליך גירושין שבו הוא דן.¹¹⁴ כשהצד השני בתיק קבל לפני הרב צ'יקוטאי על התערבותו הפסולה, הסביר לו הרב שזוהי פרקטיקה נהוגה: "אתם לא התיק היחיד שפניתי לרב הראשי וביקשתי שיחה ולסגור עניין.

111 גרינווד, דיין חרדי.

112 נציבות, דוח 2018, עמ' 165-166; תמצית החלטה 619/17/רבני.

113 תמצית החלטה 619/17/רבני.

114 ינובסקי, תחקיר. במכתב נכתב כי "בת עירנו עשוקה וכואבת, ומיוסרת, הורסים אותה ואת חיי משפחה אחיה זקן ואביה תושבי עירנו. אני יודע שכבודו יכול". הביטוי "בת עירנו" מכוון ככל הנראה לכך שהרב לאו עצמו מתגורר בעיר מודיעין.

[...] הוא עשה כמה עשרות תיקים כאלה במשך שש שנים שפניתי אליו, הוא סגר תיקים". נכון לזמן כתיבת שורות אלו הבירור בנושא לא מוצה, אך הוא מטיל, לכאורה, צל כבד של מעורבות שיטתית של גורם חיצוני – רב עיר – בהחלטות של בית הדין הרבני הגדול.¹¹⁵

שני המקרים האחרונים משקפים מצב בעייתי שבו אישיות תורנית ציבורית שאינה רלוונטית לדיון בבית הדין רואה לנכון לשתף את דיני בית הדין בעמדותיה הנובעות מהיכרות עם אחד הצדדים, ומזכירות בית הדין, ואולי גם הדיינים עצמם, משתפת פעולה ואינה רואה כל פגם בכך.

3.4

מעורבות של דיינים מתוך ניגוד עניינים

בפרק הקודם הוצגו מקרים של מעורבות של גורמים חיצוניים בהחלטות של בית דין רבניים. דוחות הנציבות מלמדים למעשה על מספר לא מבוטל של מקרים שבהם דיינים מכהנים ראו לנכון להתערב בהליכים משפטיים שנגעו אליהם או למקורביהם ונידונו אצל עמיתיהם.

דוח הנציבות לשנת 2005 מציג מקרה חמור יחסית שבו היה מעורב ראב"ד ירושלים,¹¹⁶ ששימש באותה עת יו"ר עמותה שהייתה בסכסוך על מכירת נכס. הראב"ד פנה לבית הדין שבו הוא משמש נשיא על מנת שידון בסכסוך כבורר. אעיר כי האירוע התרחש כשנה וחצי לפני שבג"ץ קבע שאסור לבתי הדין הרבניים לדון בדיני ממונות כבוררים. הראב"ד כינס הרכב בזמן הפגרה וביקש, ואף קיבל, צווים זמניים לעיקול חשבונות בנקים. הצווים ניתנו במעמד צד אחד ובחוסר סמכות מוחלט.¹¹⁷ שופט בית המשפט המחוזי, עוני חבש, שדן בנושא תמה על

115 מפרטי החחקיר עולה כי משפחתה של האישה היא שביקשה מהרב צ'יקוטאי לפנות לבית הדין. עצם העובדה שרעיון זה עולה ככלי לקידום התיק מלמדת שיייתכן שמדובר בפרקטיקה מקובלת.

116 אין מדובר בראב"ד ירושלים שהוזכר בסעיף הקודם.

117 להרחבה על מקרה זה ראו נציבות, דוח 2005, עמ' 109; נציבות, חוות דעת, עמ' 71-74; ת"א (י"ם) 9665/05 משה אמיחי נ' הנהלת במי הדין הרבניים.

שהראב"ד "לא מצא כל פגם בכך, שבהיותו נשיא בתי הדין הרבניים בעיר, הוא פונה לדיינים הכפופים לו, ספק בקשה ספק הוראה, על מנת להוציא מתחת ידם צווים והחלטות הנוגעים לו ישירות". הוא קבע כי זהו "צעד שאין הדעת סובלתו".¹¹⁸ הנציבות מתחה ביקורת קשה על שלושת הדיינים שנתנו צווי עיקול וקיבלו החלטות נוספות שאין להם סמכות לתיתם בשבתם כבוררים.¹¹⁹ במסגרת תביעה אזרחית שהגישו המעוקלים חויבו הדיינים, בצעד חריג, לשלם להם פיצויים בגין עוגמת נפש ועוולת לשון הרע שנגרמה להם מהחלטת בית הדין.¹²⁰

מקרה חמור עוד יותר הופיע לראשונה בדוח הנציבות לשנת 2008, וסופו שהתגלגל לחקירות פליליות ולהליכים משמעתיים. אביו של אדם עם צרכים מיוחדים רצה לפרק את הנישואים של בנו עם אישה שגם היא עם צרכים מיוחדים. לשם כך הוא הוא פנה למחותנו, והלה הפעיל את גיסו המשמש דיין בבית הדין האזורי בתל אביב. בני הזוג הובאו לבית הדין בתל אביב בתואנה שהם נדרשים לחתום על טפסים כדי לקבל דיור ציבורי. הדיין הפעיל שלושה מעמיתיו הדיינים כדי שהגט יינתן באותו היום, מתוך חריגה מנהלים רבים. גיסו של הדיין הציג את עצמו לדיינים באופן שקרי כדוד האישה, והאישה לא דיברה כלל בפני בית הדין. הנציבות קבעה כי שלושת הדיינים פעלו ב"הליך חפז, מזורז ובלתי ענייני מתוך רצון לבוא לקראת הדיין תוך הימנעות מנקיטת צעדים המתחייבים מניהול הליכים מהסוג הנדון ומטיבם של המתדיינים העומדים בפניהם". בני הזוג התגרשו בלי שהיה מודעים לדבר מכל זה.¹²¹ ואף שהיה ברור לכל מי שבא עימם במגע כי מדובר באנשים עם צרכים מיוחדים הלוקים בפיגור שכלי.¹²²

118 בשא (י"ם) 7953/04 משה אמיתי נ' אליהו עצור. בדיון אחר ציין השופט רפאל כרמל כי זוהי "סיטואציה בלתי מתקבלת על הדעת מכל הזויות". ראו בשא (י"ם) 7897/04 יעקב רבינוביץ נ' אליהו עצור.

119 נציבות, דוח 2006, עמ' 145.

120 ת"א (י"ם) 9665/05 משה אמיתי נ' הנהלת בתי הדין הרבניים.

121 חומרת הדברים התבררה בתביעה אזרחית שניהלה מאוחר יותר האישה נגד מדינת ישראל. בתביעה עלה כי מדובר בהליך בלתי הפיך, שכן הבעל היה כוהן ומשכך גרושתו אינה יכולה להינשא לו בשנית. ראו ת"א 14-01-4205 ס.ק נ' מדינת ישראל.

122 נציבות, דוח 2008, עמ' 107. ראו גם בדיווחים בתקשורת בנושא: זרחין, מזוז יכריע; זרחין, מזוז הורה; גרוניך, בגלל גט.

אבי הבעל וגיטו של הדיין הורשעו בהסדר טיעון בעבירה של קשירת קשר לביצוע פשע ושימוש במסמך מזויף. הדיין – שלדברי הנציבות "משך בחוטים ופעל לעריכת הגט תוך הסתרת קרבתו המשפחתית לבעל"¹²³ – לא הורשע בפלילים משום שחומר החקירה לא סיפק בסיס לחשד שהוא ידע על מעשה הרמייה שעשו גיטו ומחותנו. ואולם במסגרת הליך משמעותי הוא הורשע בהתנהגות שאינה הולמת דיין ונגזר עליו עונש של התראה, ונשיא בית הדין הרבני הגדול, הרב עמאר, החליט שלא לקדמו לדרגת אב"ד למשך חמש שנים. עתירה לבג"ץ דרשה משר המשפטים להמליץ לוועדה למינוי דיינים להחליט על סיום כהונתו של הדיין. בג"ץ אומנם קבע כי "המסכת העובדתית כפי שנפרסה בקובלנה היא קשה וחמורה; פגיעה בעותרת, בציבור, באמון במערכת המשפט, וכדי בזיון וקצף. יש צורך במיצוי הדין", אך לאחר התלבטות בחר שלא להתערב בהחלטת שר המשפטים.¹²⁴

מקרה אחר של מעורבות דיין בתיק שאינו שלו הופיע בדוח הנציבות לשנת 2009. הנציבות מצאה כי במסגרת הליך גירושין פגש כמה פעמים דיין שאינו נמנה עם הרכב בית הדין שדן בתיק את אבי האישה – בין כותלי הדין ומחוצה להם – וכן שוחח בנפרד עם הגבר. הנציבות ציינה כי "מראית פני הצדק עלולים להפגע מקיום פגישות 'פרטיות' אשר כאלה".¹²⁵ במקרה אחר, משנת 2006, קיים דיין פגישה פרטית שעסקה בסכסוך גירושין שהייתה מעורבת בו אחייניתו ונידון באותה העת בבית המשפט לענייני משפחה טרם פתיחת תיק בבית הדין הרבני. הדיין זימן את בעלה של אחייניתו לשיחה שבה "הרים את קולו ואיים עליו". לדברי הנציבות, "הדיין עשה כל שביכולתו על מנת להרתיע את הבעל מלהתנגד לדרישות האשה". במקרה הזה המליצה הנציבות לשר המשפטים להגיש נגד הדיין קובלנה משמעותית.¹²⁶

123 נציבות, דוח 2008, עמ' 107.

124 בג"ץ 6567/10 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' היועץ המשפטי לממשלה.

125 נציבות, דוח 2009, עמ' 85.

126 נציבות, דוח 2006, עמ' 143.

מקרה חמור יותר של ניגוד עניינים ופעילות לא תקינה של דיינים נידון בתחקירים בתקשורת ובדוח הנציבות לשנת 2012. בעת קיומם של הליכי הגירושין שהתנהלו בין בני זוג בבית הדין בפתח תקווה הגישה אחותה של האישה תלונה במשטרה נגד הבעל (גיסה) בגין עבירות מין שביצע בה במשך ארבע שנים בהיותה קטינה. בירור התלונה בנציבות העלה כי האב"ד (ראש ההרכב) ביקש לשוחח עם אבי האישה ודרש שבתו תבטל את התלונה במשטרה.¹²⁷ על פי עדות אבי האישה שפורסמה בתקשורת, האב"ד נזף בו וצעק עליו שיבטל את התלונה וציין את המעצר ואת העלויות שהתלונה השיתה על הגבר.¹²⁸ תחקיר שערך בנושא העיתונאי קלמן ליבסקינד הראה כי פעילותו של האב"ד קשורה לקרבתו המשפחתית של הגבר לדיין בבית הדין האזורי בתל אביב. התחקיר העלה שהדיין ניסח הצעת פשרה בסכסוך מטעם הגבר, קרוב משפחתו, ושלה אותה לאישה על נייר לוגו שלו כדיין. הדיין הזכיר במכתב עמדה שביטא האב"ד אך ורק בפני משפחת האישה, ומכאן עלה החשש ששני הדיינים מתואמים ביניהם. חומרת הדברים הביאה לפתיחתה של חקירת משטרה בנושא ולגילוי של מקרים בעלי מאפיינים דומים. בנובמבר 2013 זומנו שני הדיינים לשימוע, ובאפריל 2014 הודיעה המשטרה כי גיבשה תשתית ראייתית להגשת כתב אישום על כך שהדיינים פעלו להשפיע על צדדים בתיקי גירושין שהובאו לפניהם אגב הדחת עדים לשנות את עדותם, שיבוש מהלכי משפט וחקירה והפרת אמונים.¹²⁹ בעקבות התפתחות זו ביקשה שרת המשפטים ציפי לבני להדיח את השניים, והדבר הוביל להתפטרותו של האחד וליציאה לחופשה של השני עד לפרישתו לגמלאות.¹³⁰

עוד מקרה חמור של ניגוד עניינים מובא בדוח הנציבות לשנת 2011. בירור תלונה העלה כי בתו של אב"ד בירושלים נהגה להופיע בפניו בעשרות תיקים, וכך עשה גם בעלה. יתרה מזו, הנציבות מצאה כי "הדיין עיוות את סדרי בית הדין, כשנתן יד לבתו ולחתנו לקבוע, כי התיקים יישמעו בפניו. הייתה כאן העדפה ברורה

127 נציבות, דוח 2012, עמ' 76-77.

128 ליבסקינד, ביה"ד הרבני.

129 ליבסקינד, הדיינים; חכמון, המשטרה.

130 עם זאת, גם במקרה זה לא הוגש בסופו של דבר כתב אישום נגד הדיינים. אחדים מהתיקים נסגרו מחוסר ראיות, ואחרים נסגרו מחוסר אשמה. ראו רוזן, התיק; שלזינגר, עינוי הדין.

על פני עורכי דין אחרים, שאין בכוחם לקבוע לאיזה דיין ינותב תיק שהגישו.¹³¹ באחד התיקים אף נמצא כי הפרוטוקול לא שיקף, באופן שהיטיב עם בתו של הדיין, את שאירע שבדיון.¹³² כמו במקרים אחרים גם במקרה הזה נפתחה בשל חומרת הדברים חקירה משטרתית, ובסופה הוחלט כי נתגבשה תשתית ראייתית לכאורה לכך שהדיין ביצע עבירות של הפרת אמונים ושימוש לרעה בכוח המשרה. בסופו של דבר הוחלט בפרקליטות לסגור את התיק.¹³³

מקרה אחר של ניגוד עניינים הוא דיין שהועסק על ידי הרבנות הראשית בכתובת מכתבי הסמכה לדיינות ובבדיקותם. בהחלטה שפרסמה הנציבות במרץ 2020 נכתב כי נמצא שהדיין היה שותף לכתובת בחינה לדיינות שאליה ניגש בנו, והוא גם מי שבדק את מחברת הבחינה של בנו לצד בודק נוסף ולא הודיע לאיש כי הוא נמצא בניגוד עניינים חריף. הדיין הכחיש כי ידע שבנו ניגש למבחן, ברם לנציבות הוצג תצלום של הדיין משוחח עם בנו במסדרון בעת ההפסקה באותה בחינה. לנוכח חומרת הדברים המליצה הנציבות לוועדה למינוי דיינים להדיח את הדיין מכהונתו.¹³⁴ נכון לכתובת שורות אלו הוועדה לא התכנסה לדון בנושא.

3.5 פגיעה בזכות להשמיע טענות

במהלך השנים 2005-2007 פרסמה הנציבות שלוש חוות דעת מקיפות על החלטות עקרוניות הניתנות בבתי הדין הרבניים במעמד צד אחד בלי שתיתן לצד השני הזכות להגיב. נושא זה נידון בבג"ץ כבר בשנת 1973, אז נקבע כי

131 נציבות, דוח 2011, עמ' 76.

132 שם, עמ' 75-76.

133 משה, המשטרה; שטאובר, עורכת הדין. עם זאת, חקירת הפרשה הובילה בעקיפין להרשעתו של הדיין במעשים חמורים של זיוף וגנבה מלקוחותיה. על כך נגזרו עליה שנתיים מאסר בפועל. ראו לווי-ינריב, שנתיים מאסר.

134 תמצית החלטה 19/813/רבני.

החלטה של בית הדין הרבני, כמו של כל ערכאה שיפוטית אחרת, שניתנה בלי שניתנה לבעל הדין להשמיע את טענותיו בנוגע אליה בטלה ומבוטלת:

[...] את עיקרי הצדק הטבעי אנו חייבים ליישם כפי שאנו מבינים אותם וכפי שנתגבשו בפסיקה במשך הדורות. אנו חייבים לדרוש את קיומם גם על-ידי כל רשות שיפוטית, מעין-שיפוטית, ואף מינהלית גרידא, כשהיא עושה פעולה או מחליטה החלטה שיש בה כדי לפגוע באזרח. הלכה פסוקה היא משכבר הימים, כי פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי על-ידי רשות כזאת, השוללת מאדם את האפשרות להשמיע את טענותיו ולהביא את ראיותיו בעניין הנוגע לו, היא בבחינת חריגה מסמכות הפוסלת מעיקרו את הפעולה או ההחלטה שנעשתה כך.¹³⁵

בשנים 2005-2007 פרסמה הנציבות, כאמור, שלוש חוות דעת בנושא בשל הישנות של התנהגויות שהביאו לפגיעה בזכויות ובחירויות הפרט.

בתי הדין הרבניים מוסמכים על פי חוק לתת צווי הגנה שתכליתם לאסור על אדם להיכנס לדירה שמתגורר בה בן משפחה או להימצא במרחק מסוים ממנו או למנוע אדם מלהטריד את בן המשפחה. בתי הדין מוסמכים גם להוציא צו איסור יציאה מהארץ כאשר מתעורר "חשש כן ורציני" שיציאתו של בעל הדין תסכל את ההליך השיפוטי או את אפשרות ביצועו או תביא לעגינות של אשתו. אין ספק כי מתן צווי הגנה או צווי איסור יציאה מהארץ מחייבים זהירות מרבית. לעניין זה יש להוסיף כי במקרים חריגים החוק והתקנות מאפשרים למסור החלטות בנושאים אלו במעמד צד אחד, לתקופת זמן קצרה ומוגבלת ורק כאשר התקיימו תנאים מסוימים ומפורטים.

חוות הדעת ודוחות הנציבות מלמדים כי בבתי הדין התקבלו החלטות באופן שאינו עומד בקריטריונים אלו. על פי חוות דעת של הנציבות שפורסמה בשנת 2005 "התקבלו תלונות על דייני בית הדין הרבני בעניין צווי עיכוב יציאה מן הארץ אשר ניתנו לתקופה ארוכה, בלי שדבר הצו הובא לידיעת הצד המעוכב

ובלי שהתקיים דיון במעמד שני הצדדים, תוך זמן סביר, או בכלל".¹³⁶ בדומה, הנציבות כתבה גם על החלטה של בית הדין הרבני להעניק צו הגנה במעמד צד אחד בלי להגביל את תוקפו של הצו ובלי לקבוע מועד לדיון במעמד שני הצדדים כמתחייב בחוק.¹³⁷ חוות דעת אחרת, משנת 2007, מתייחסת באופן כללי ל"מתן החלטה במעמד צד אחד בלי לקבל את תגובת הצד השני". הנציבות ביקשה להבהיר בחוות הדעת שוב כי "אי מתן הזדמנויות למי מהצדדים להשמיע טענותיו, מהווה פגיעה מובהקת בעקרונות הצדק הטבעי ובשוויון בין בעלי הדין"¹³⁸ ואף הראתה שהדברים תואמים את עמדת ההלכה היהודית.¹³⁹

למרות זאת דוחות הנציבות לשנים 2008-2019 מציגים עשרות מקרים של דיונים או מתן החלטות שנעשו במעמד צד אחד בלבד, לפעמים אף מחוץ למסגרת הרשמית של אולם הדיונים. לשם דוגמה: בשנת 2008 זימן דיין לביתו מתדיינת בתיק שנידון לפניו בבית הדין. במשך שלוש שעות הוא ניסה לשכנע אותה, ללא נוכחות בעלה, להסכים לגירושין ואף הפעיל באותה רוח לחץ על הוריה.¹⁴⁰ בשנת 2009 פרסמה הנציבות הבהרה נוספת בנושא לכלל הדיינים "בשל חשיבות הסוגיה ועל מנת למנוע 'פגישות' מסוג זה"¹⁴¹ אך התופעה לא נפסקה.¹⁴² במספר מקרים התקבלו החלטות אקוטיות במעמד צד אחד בלבד.

136 נציבות, חוות דעת, עמ' 50. דוגמה למקרה מסוג זה מופיעה בדוח הנציבות לשנת 2005, עמ' 108, שם מצוין כי "מאחר שמדובר בבעיה שאינה מיוחדת לבית דין ספציפי, הכינה הנציבות חוות דעת בנושא, שהופצה בין כלל הדיינים".

137 נציבות, חוות דעת, עמ' 58; נציבות, דוח 2006, עמ' 144-145.

138 נציבות, חוות דעת, עמ' 61; נציבות, דוח 2007, עמ' 178.

139 כך למשל כתב הרמ"א: "פשיטא, דאי אפשר לדון בדבר בלי שמיעת טענת הנחבע, כי החורה אמרה 'שמוע בין אחיכם' " (שו"ת הרמ"א (זיו), סימן קח, עמ' תנ"חנא). עוד על עמדת ההלכה היהודית בנושא ראו אצל שוחטמן, כללי הצדק.

140 זרחין, מזוז הורה.

141 נציבות, דוח 2009, עמ' 86.

142 למקרים השונים ראו בדוחות הנציבות האלה: נציבות, דוח 2008, עמ' 108; נציבות, דוח 2009, עמ' 85; נציבות, דוח 2012, עמ' 76-77; נציבות, דוח 2013, עמ' 74-75; נציבות, דוח 2015, עמ' 178-180; נציבות, דוח 2017, עמ' 170-171.

כך למשל, הסדר ראייה שאפשר למתלונן לראות את ילדיו הקטנים הופסק באופן חד-צדדי בלי שהוא זומן לדיון בנושא.¹⁴³ החלטות במעמד צד אחד ניתנו גם בעניין צווי מניעה לכניסה לבית,¹⁴⁴ צו פינוי מהקדש,¹⁴⁵ ביטול צווי מעצר¹⁴⁶ ובתיקי משמורת ילדים.¹⁴⁷

בדיון בוועדה החוקה של הכנסת ביוני 2008 מתח סגן הנציבה, השופט בדימוס שמואל חמדני, ביקורת בנושא זה על בתי הדין הרבניים והשווה בתוך כך את הנורמות בבתי דין אלו לנורמות הנהוגות בבתי המשפט:

בחלק של התלונות אנחנו רואים שאין מודעות לעקרונות יסוד של הצדק הטבעי או כפי שנאמר כאן שלא נותנים את זכות התגובה של הצד שכנגד וניתנות החלטות, או ששומעים צד בלי לשמוע את הצד השני או ששומעים עד בלי שהצדדים עצמם נוכחים בדיון, או תלונה בה אנחנו מטפלים עכשיו שאב בית הדין זימן את האישה ואת אביה שמייצג אותה למשך שלוש שעות אצלו בבית למעין דיון פישור. אלה דברים שבמערכת האזרחית לא יעלה על הדעת שיתקיימו ואלה דברים של התנהלות שיש מקום שיפנימו אותם בבתי הדין.¹⁴⁸

פגיעות בזכויות של בעלי הדין נעשו באופנים דומים גם במקרים אחרים: קבלת החלטות הנוגעות לגורם שלישי בלי לשמוע את עמדתו,¹⁴⁹ אימתן אפשרות לחקירה נגדית של עד,¹⁵⁰ ואף קבלת החלטות בלי לתת לשני הצדדים זכות

143 נציבות, דוח 2010, עמ' 91.

144 שם, עמ' 94-95.

145 נציבות, דוח 2019, עמ' 94-95.

146 נציבות, דוח 2013, עמ' 74.

147 נציבות, דוח 2011, עמ' 78-81; נציבות, דוח 2017, עמ' 171.

148 פרוטוקול 557, ועדת חוקה. ההדגשה שלי.

149 נציבות, דוח 2016, עמ' 155.

150 נציבות, דוח 2014, עמ' 74.

להשמיע את טענותיהם.¹⁵¹ במקרה חריג במיוחד נמצא כי בית הדין התעכב שלוש שנים ממתן החלטה בתיק גירושין מתוך רצון "להעניש" ו"לחנך" את הגבר בשל התנהלותו בתיק. כפי שציינה הנציבות, "אי מתן פסק דין בתיק גרם בנוסף סבל גם לאשת המתלונן, אשר על לא עוול בכפה 'נענשת' בשל רצון בית הדין 'לחנך' את המתלונן".¹⁵² עוד תופעה בעייתית חוזרת ונשנית בבתי הדין הרבניים היא הוצאה של בעל דין או בא כוחו מאולם הדיונים.¹⁵³ הנציבות קבעה בעניין זה כי "שלילת זכותו של בעל דין להיות נוכח בעת הדיון הינה פגיעה באחד מעיקרי הצדק הטבעי".¹⁵⁴

3.6

תחומי תלונות נוספים

בשלושה מקרים הצביעו דוחות הנציבות על כך שדיינים – בהם דיינים בכירים, האחד מבית הדין הגדול והשני ראב"ד – שימשו בד בבד עם כהונתם גם כדיינים בערכאות שיפוט פרטיות ועצמאיות, ואחד מהם אף עשה זאת בבית דין בחו"ל.¹⁵⁵ הם הפרו בכך שני כללים מתוך כללי האתיקה לדיינים: הכלל הקובע כי דיון לא יעבוד בעבודה נוספת ללא היתר; וחמור מזה – הכלל הקובע כי "דיין לא יעסוק בתפקיד שיפוטי או מעין שיפוטי שלא בבית הדין, אלא מכוח הוראת חוק או בהיתר".¹⁵⁶ מקרה חמור במיוחד – שלא דווח בדוחות הנציבות – הוא המקרה של ראב"ד תל אביב שבמסגרת תביעה אזרחית התברר כי ערך הסכם "דמי שתיקה"

151 ראו למשל: נציבות, דוח 2007, עמ' 177.

152 נציבות, דוח 2017, עמ' 168.

153 נציבות, דוח 2009, עמ' 84; נציבות, דוח 2011, עמ' 76; נציבות, דוח 2012, עמ' 76; נציבות, דוח 2018, עמ' 171.

154 נציבות, דוח 2011, עמ' 76.

155 נציבות, דוח 2010, עמ' 95; נציבות, דוח 2005, עמ' 105-106.

156 במקרה של הדיין בבית הדין הרבני הגדול אף נמצא כי בפסקים שהעניק ובמזכרים שכתב בערכאה העצמאית הוא נהג להשתמש בנייר מכתבים רשמי של בית הדין הרבני הגדול שכותרתו "מדינת ישראל, בית הדין הרבני הגדול, ירושלים". ראו על כך גם אצל פולק, אין דין.

בלשכתו בין אישה חרדית ובין בן דודה, שביצע בה מעשי אינוס ומעשים מגונים במשך שבע שנים בהיותה קטינה.¹⁵⁷ השופטת שדנה בתביעה האזרחית ציינה שההסכם "לא נערך במסגרת הליך שיפוטי שהתנהל בין השניים, ולמעשה לא ברור באיזו איצטלה נערך הסכם זה על ידי הרב בבית הדין הרבני".¹⁵⁸ התנהלות מעין זו, שבה דיין, ובפרט דיין בכיר, עורך בלשכתו הסכם בעל משמעות שיפוטית בעבירות פליליות והאישה מתחייבת "שלא למסור בשלטונות", אינה הולמת את מעמדו.

לתופעה בעייתית אחרת בבתי הדין מתייחסת חוות דעת שפרסמה הנציבות בשנת 2006: "השתרש בבתי הדין הרבני נוהג, לפיו חותם דיין על החלטה שניתנה על ידי דיינים שישבו בדין, חרף העובדה שהוא לא ישב בו".¹⁵⁹ כפי שהעירה הנציבות, פרקטיקה זו נפסלה על ידי בית המשפט העליון, שקבע כי במצב שבו אחד או יותר מהדיינים "לא שמע את טיעוני הצדדים בפני בית הדין בנוגע לעניין נושא ההחלטה, כמוה כהחלטה שניתנה בהרכב חסר" ולכן היא בטלה מעיקרה.¹⁶⁰ למרות כל המתואר לעיל, דוחות הנציבות מלמדים כי התופעה מוסיפה להתקיים בבתי הדין. כך למשל, בדוחות הנציבות לשנים 2012 ו-2014 נכללו מקרים שבהם דיין אחד מתוך הרכב של שלושה לא היה נוכח בדיון אך היה חתום על החלטת ההרכב. בשני מקרים מאוחרים יותר, האחד בשנת 2018 והשני בשנת 2019, נמצא כי אף שלושה דיינים חתומים על החלטה, בפועל רק דיין אחד מן השלושה נכח בדיון.¹⁶¹ חשוב להוסיף כי מלבד הבעיה החוקית-מינהלית שיש כאן, בכמה מן התחומים הדבר גם מהווה בעיה הלכתית,¹⁶² כפי שהעיר בית הדין הגדול.¹⁶³

157 המידע על מקרה זה מבוסס על ת"א 11-12-25237 פלונית נ' פ' (אסיר); חובל, דין משמעתי; סניור, חשד.

158 שם.

159 נציבות, חוות דעת, עמ' 140.

160 בג"ץ 8745/00 רון נ' בית הדין הרבני הגדול.

161 נציבות, דוח 2014, עמ' 77; נציבות, דוח 2012, עמ' 77; תמצית החלטה 18/801/רבני; נציבות, דוח 2019, עמ' 93-94.

162 על פי ההלכה היהודית, בית דין מחויב למנות שלושה דיינים. ולכן בבתי הדין הרבניים יש לדון בנוכחות של שלושה דיינים, מלבד במקרים חריגים.

163 ראו תמצית החלטה 18/801/רבני.

תחום אחר שנמצאו בו ליקויים הוא התייחסות הדיינים לתלונות הנציבות אל מול המתלוננים. עמדתה העקרונית של הנציבות, שאף פורסמה כחוות דעת לכל השופטים והדיינים בשנת 2005, היא שעל שופטים ודיינים להימנע באולם הדיונים או בהחלטה מהעלאת דבר הגשת תלונה נגדם על ידי אחד מבעלי הדין, מכיוון ש"הדבר עלול להעכיר את האווירה באולם המשפט ללא צורך, לרפות את ידיהם של מתלוננים פוטנציאליים ואף לפגוע באמון הציבור וביוקרתה של המערכת השיפוטית".¹⁶⁴ ובכל זאת, כפי שמלמדים דוחות הנציבות, היו מקרים שדיינים פעלו בניגוד לנוהל זה. במקצת המקרים הביקורת נסבה על עצם אזכור התלונה על ידי בית הדין עצמו,¹⁶⁵ אך אירעו גם מקרים חמורים יותר שבהם התלונה הוזכרה על ידי הדיינים לשלילה, כך שהדברים הובנו כאילו התלונה הביאה לפגיעה במתלוננים. במקרה אחד, לדוגמה, נמצא כי אב"ד צעק על מתדיינת בתיק שעסק במשמורת ילדים: "איך ניתן לך את הבנות כאשר את לא מגיעה לדיונים ומתלוננת נגדנו לנציבה?".¹⁶⁶ במקרה אחר הביא דין הגשת תלונה לנציבות על ידי מתדיינת כנימוק לפסיקה לתשלום ההוצאות בהגשת בקשת הפסלות שהגישה.¹⁶⁷

דוחות הנציבות מפרטים עוד מקרים רבים שאומרים דרשני, גם אם קשה לראות בהם תופעה שיטתית: כך למשל, במקרה אחד נמצא כי דין נקט "שביתה איטלקית" במחאה על הרעה שנגרמה לטענתו בשכרו.¹⁶⁸ במקרה אחר, בסכסוך גירושין, נמצא כי ההחלטה שכתב בית הדין היא העתקה מילה במילה של נוסחי הבקשות של האישה, כולל הדגשות וללא הגהות. הועתק, לדוגמה, המשפט "נודע כי הבעל משקר גם בעניין זה". כפי שהעירה הנציבות, "אין זה לכבודו של בית הדין, להעתיק קטעים שלמים מבקשות אחד הצדדים, דבר המביא לטעויות מביכות".¹⁶⁹

164 נציבות, חוות דעת, עמ' 132.

165 ראו למשל: נציבות, דוח 2013, עמ' 73.

166 נציבות, דוח 2007, עמ' 174.

167 נציבות, דוח 2019, עמ' 197-198.

168 נציבות, דוח 2008, עמ' 104-105.

169 נציבות, דוח 2016, עמ' 156-157.

3.7 סיכום

בתי הדין הרבניים פועלים בתוך מערכת שלמה שמאופיינת בבעיות מהותיות ועקרוניות. התחושה הכללית שעולה בעת קריאת דוחות הנציבות היא שבתי הדין הללו מתנהלים במובנים מסוימים כ"שטעטעל" ולא כערכאה שיפוטית. דומה כי אווירה זו משקפת את ההתנהלות התרבותית הרווחת בקהילות שבתוכן רבים מן הדיינים חיים. הכוונה בעיקר למעורבות של גורמים חיצוניים כדוגמת מאעכרים, עסקנים ורבנים בהחלטות של בית הדין, וכן לריבוי המקרים של ניגודי עניינים של דיינים המבקשים להתערב בהחלטות של עמיתיהם.¹⁷⁰ בשנים האחרונות נכנסו למערכת דיינים חדשים רבים, ויש הסבורים כי התהליך הטבעי של חילופי הדורות יוביל לשינוי הנורמות. ואולם לעת עתה שינוי הנורמות אינו משתקף בדוחות הנציבות, מה עוד שנראה שרבות מהבעיות הן שורשיות ומבניות.

בלתי אפשרי כמובן להתעלם מכך שברבים מן המקרים החמורים הדיינים המעורבים הם דיינים בכירים המכהנים בבית הדין הגדול בתפקידי ראב"ד או אב"ד. צדק נציב תלונות הציבור על שופטים לשעבר, השופט אלעזר ריבלין, שקבע בדוח משנת 2016 כי -

ריבוי התלונות המוצדקות מלמד כי הדיינים אינם מפנימים די את כללי הצדק הטבעי ואת כללי האתיקה החלים עליהם.¹⁷¹

נראה כי הסיבה להישנותם של מקרים מסוג זה היא הרכות והסלחנות שנוקטים הנהלת בתי הדין הרבניים, השרים הממונים ואולי אף גורמי אכיפת החוק כלפי דיינים שמתנהלים שלא כראוי. בהקשר זה טען באפריל 2011 הרב שלמה עמאר, נשיא בית הדין הרבני הגדול, כי המערכת מתנהלת בנוקשות עם דיינים שנמצא כי התנהלותם הייתה לא־ראויה:

¹⁷⁰ על העמדות כלפי תופעות כדוגמת מאעכרים, עסקנים ופרוטקציות במגזר החרדי לעומת קבוצות אחרות באוכלוסייה ראו במדד הדמוקרטיה הישראלית: הרמן ואח', מדד, עמ' 99-100. לדיון בהיבט התרבותי של המסורת היהודית בהקשר של המועצות הדתיות ראו פינקלשטיין, המועצות הדתיות, עמ' 136-140.

¹⁷¹ נציבות, דוח 2015, עמ' 177.

אני יכול לומר פה במלוא האחריות: אין שחיתות, אין קרבה, ואם מתגלה חשש, אנחנו נאבקים בזה בשצף קצף, לא מרחמים על אף אחד [...] כשיש בעיה או תלונה היא נבדקת, גם על ידי, בלי משוא פנים. יש היום גם נציב תלונות של הציבור על דיינים ושופטים, והם נוהגים בחומרה גדולה, גם עם השופטים וגם עם הדיינים. שם לא מפלים. יש היום הקפדה [...] כשבאים על דברים צודקים אני שומע.¹⁷²

אני סבור כי ההתנהלות כלפי דיינים אינה זהה להתנהלות כלפי שופטים. בחלק זה הצגתי מקרים חמורים מאוד של התנהלות דיינים, שמקצתם אף הגיעו לחקירה פלילית ולהמלצות של הנציבות לפעול בחומרה כנגד הדיינים, ואף על פי כן הוועדה מינוי דיינים לא ניהלה הליך סיום כהונה אף לא לדיין אחד, ולמיטב ידיעתי שום דיין לא הושעה. רק במקרה אחד – בעת כהונתה של ציפי לבני בתפקיד שרת משפטים – התפטר דיין אחד מתפקידו ודיין אחר יצא לחופשה עד לפרישתו לגמלאות בשל כוונתה של השרה לקיים בעניינם הליך הדחה בעקבות המלצה של המשטרה להעמידם לדין בגין שיבוש מהלכי משפט וחקירה והפרת אמונים.¹⁷³ אפילו במקרה זה, לאחר שציפי לבני סיימה את כהונתה במשרד המשפטים והאחריות על בתי הדין הרבניים עברה למשרד לשירותי דת, ביקשו השר דוד אזולאי (ש"ס) ונשיא בית הדין הרבני הגדול דאז, הרב יצחק יוסף, להחזיר למערכת את הדיין שהוכרח לפרוש כך שיכהן בתפקיד דיין עמית (דיין המכהן באופן זמני). רק לאחר התנגדות ציבורית, שגררה אחריה גם את ההתנגדות של אחדים מחברי הוועדה למינוי דיינים, החליטו השניים לוותר על החזרתו של הדיין למערכת.¹⁷⁴

172 רוטנברג ורוט, מפליא.

173 גרוניך, הדיין. לשם השוואה, ב-2005 הדיחה הוועדה למינוי שופטים שופטת מכהנת בגלל זיוף פרוטוקולים, מקרה שחומרתו פחותה מאחדים מהמקרים שהוצגו בפרק זה. ראו רוזנר, השופטת הזייפנית. אירע גם ששופטים הושעו לאחר שהועלו נגדם חשדות שונים עוד בטרם בירור מעמיק. ראו למשל גנון, פרשת; צימוקי, פרשת המסרונים. קרה גם ששופטים פרשו ביוזמתם לאחר שהתגלו פגמים מהותיים בעבודתם, וייתכן שהדבר נעשה על מנת למנוע פתיחת הליך הדחה. ראו על כך אצל יועז, השופטת; דוברוביץקי, השופטת פורשת.

174 ראו על כך אצל גרודקה, הרב הראשי; חובל, שר הדתות.

בריאיון הנזכר עם הרב עמאר הוא התייחס לשימועים שנערכו לדיינים שאיחרו לתחילת יום העבודה שלהם או הקדימו לצאת ממנו. הוא סיפר שנאלץ למצות את הדין עם דיינים אלו למרות הקושי שלו לעשות זאת ל"דיינים גדולים ממני בגיל ובחכמה"¹⁷⁵ כפי שהראיתי בפרק הראשון, המערכת אכן נאבקה בתקיפות בתופעות החמורות הללו והביאה למיגורן עד כדי כך שמנהל בתי הדין הרבניים מתח ביקורת פומבית על הנציבות על שאינה מסייעת לו די הצורך למצות את הדין עם דיינים. לטעמי, הדבר מלמד כי אין לראות את הבעיות בתחום הנורמות השיפוטיות הירודות בבתי הדין הרבניים כגזרת גורל. מהלך שיטתי ועקבי יכול להביא למיגור ההתנהלות הנפסדת.

רבנות ודיינות: בין הנהגה ציבורית ופוליטית לתפקיד שיפוטי¹⁷⁶

4.1

רקע היסטורי ומשפטי

בשנות שלטונה של האימפריה העות'מאנית בארץ ישראל נשא רב הקהילה את התואר "דיין", והחכם באשי – שהיה מעין רב ראשי בעל סמכויות פוליטיות – שימש ראש בית הדין של מועצת רבנים שכללה 80 רבנים, כך שבכל חודש שלושה דיינים אחרים היוו את בית הדין.¹⁷⁷ הרבנות הראשית הוקמה ב־1921 ושימשה בעת הקמתה בית דין רבני אזורי עבור קהילת ירושלים. בה בעת היא שימשה בית דין לערעורים על בתי הדין של הקהילות האחרות בארץ ישראל.¹⁷⁸ בעת שהוקמה הרבנות הראשית טרם הוכר על ידי השלטון הבריטי מעמדם של בתי הדין הרבניים שפעלו בלשכות הרבנות המקומית, והם המשיכו לפעול כבעבר. תקנות כנסת ישראל משנת 1928 הסדירו את מעמדם החוקי של הרבנות הראשית ושל בתי הדין הרבניים וחיזקו את מערכת הקשרים ביניהם: למועצת הרבנות הראשית נועד התפקיד של פיקוח כללי על לשכות הרבנות ועל רבני הקהילות, וניתנה לה הסמכות להחליט באילו קהילות תוקם לשכת רבנות ובאילו קהילות ימונה רב בלבד. לעניין תפקידן של לשכות הרבנות המקומית כבתי דין קבעו התקנות כי "כל לשכת רבנות תשמש בית דין רבני ממדרגה ראשונה באותם המקומות שיקבעו על ידי מועצת הרבנות הראשית ותהיה לה אותה הסמכות המסורה לבתי הדין של כנסת ישראל בפלשתינה".¹⁷⁹ כמו כן

176 פרק זה עוסק ביחס שבין רבנות לדיינות מבחינה תאורטית־משפטית ומבחינת המציאות הלכה למעשה בבתי הדין הרבניים. על היחס ביניהם במסורת היהודית ראו בנספח.

177 כהן, יהודים בשלטון האסלאם, עמ' 49; בן־אריה, עיר בראי תקופה, עמ' 328–329.

178 שוחטמן, הרבנות, עמ' 231.

179 תקנות כנסת ישראל 1927, עדות דחיות, סעיף 1(6).

הוסדר מעמדה של מועצת הרבנות הראשית כבית דין לערעורים בלבד, והיא חדלה לשמש בתפקיד של בית דין בערכאה ראשונה כפי ששימשה בשנותיה הראשונות.¹⁸⁰ לאחר קום המדינה המליצה הוועדה לחקירת סדרי בתי הדין הרבניים לישראל, שמינה שר הדתות, להפריד בין תפקידי הרבנות והדיינות, המלצה שאכן יושמה בחוק הדיינים, תשט"ו-1955.¹⁸¹

בתקופת המנדט שימשה אפוא לשכת הרבנות המקומית בית הדין המקומי, ולמועצת הרבנות הראשית היה תפקיד של פיקוח עליה. חוק הדיינים החדש הסדיר הליך נפרד למינוי דיינים בבתי דין אזוריים, וכמו כן הוקם בית דין עליון לערעורים (בית הדין הגדול), נפרד ממועצת הרבנות הראשית.¹⁸² ואולם ההפרדה לא הייתה מוחלטת. החוק קבע כי שני הרבנים הראשיים לישראל ישמשו דיינים בבית הדין הגדול – אחד מהם כנשיא בית הדין. בחוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980 – שהסדיר את מינוי הרבנים הראשיים לפרק זמן קצוב של עשר שנים – נקבע כי הרבנים הראשיים יכהנו בתפקיד לסירוגין; כל אחד מהם יכהן חמש שנים ברציפות בתפקיד נשיא בית הדין הגדול וחמש שנים ברציפות בתפקיד נשיא מועצת הרבנות הראשית. חוק הדיינים קבע גם כי אם דיין שכהן בתפקידו לפחות שנתיים נבחר לכהונת רב ראשי לעיר שיש בה בית דין רבני אזורי שפועלים בו לפחות שלושה הרכבים קבועים של שלושה דיינים, הוא ישמש בתפקיד רב"ד בבית דין זה בעת ובעונה אחת עם מילוי תפקידו כרב העיר.

בשנת 1986 עוגנה ההפרדה בין הדיינות והרבנות וקיבלה הצדקה תאורטית עקרונית בפסק דין של בית המשפט העליון. באמצע שנות ה-80, עם הקמתה של מפלגת ש"ס, שימש הרב עובדיה יוסף, בד בבד עם כהונתו בתפקיד דיין בבית הדין הרבני הגדול, חבר במועצת חכמי התורה של ש"ס ולמעשה מנהיגה הרוחני של המפלגה, שעימו התייעצו חברי המפלגה על החלטות פוליטיות כמו כניסה לקואליציה. חבר הכנסת יאיר צבן (מפ"ם) עתר לבג"ץ נגד פעילות זו. השופט אהרן ברק קבע בפסק דינו כי "תנאי חיוני לקיומה של רשות שופטת עצמאית, בלתי תלויה, הוא באמון הציבור; זהו אמון הציבור בכך, כי הרשות

180 שוחטמן, הרבנות, עמ' 233.

181 ורהפטיג, חוקה, עמ' 425-426.

182 ורהפטיג, חוקה, עמ' 430; שוחטמן, הרבנות, עמ' 236.

השופטת עושה צדק על־פי הדין, כי השפיטה נעשית באופן הוגן וניטראלי, תוך מתן יחס שווה לצדדים וללא כל אבק של עניין אישי בתוצאה".¹⁸³ לטענת ברק, "שופט, הנותן עצה בבעיה פוליטית המוצגת לו על־ידי אנשים או גופים פוליטיים, פוגע עמוקות באמון הציבור במערכת".¹⁸⁴ כנגד דברים אלו טען הרב עובדיה כי יש הבדל בין שופט ודיין וכי הבדל זה מבוסס על החיבור שבין דיינות ורבנות: "תנאי למינויו של דיין שיהא רב מוסמך כדיון, ומעצם הגדרת תפקידו ומהותו ממלא רב פונקציה של דמות פעילה ומעורבת בחיי היום־יום בקרב הקהילה. הרב משמש כפוסק ומכריע, מברר ומייעץ לכל בר־בירב באשר הוא, הבא להיוועץ עמו והשוטח לפניו את בעיותיו. תפקיד זה אינו מתמקד בבעיות כשרות, אבלות ומעמד אישי בלב; לייעוצו ולמעורבותו של רב יש השלכות הן על ענייני דת ומדינה, הן על שאלות אקטואליה בכל המישורים והן באשר לקבלה או למילוי של תפקיד בסקטור הפרטי או הציבורי".¹⁸⁵

השופט ברק דחה טענה זו:

הטענה שהושמעה לפנינו, כי מתן עצה פוליטית מותר לדיין בהיותו רב, אין בידי לקבלה. אכן, תנאי מוקדם להיות אדם דיין שיהא רב, אך מכאן לא נובע, כי כל פעילות המותרת לרב מותרת גם לדיין. משנתמנה אדם להיות דיין, עליו לקבל על עצמו את המגבלות, שהדיינות מטילה עליו. עליו להימנע מכל אותן פעולות, שהדיינות אוסרת עליו, גם אם הרבנות מתירה זאת. אכן, יחסי הגומלין בין רבנות לבין דיינות סבוכים הם. והם מלווים את ההיסטוריה של עם ישראל לדורותיו.¹⁸⁶ אין לנו צורך לבחון שאלה זו, שכן אמות המידה, שעל פיהן נקבע אמון הציבור בדיינות, הן על־פי המצטייר בתדמיתו של הציבור הישראלי החי כיום בישראל.¹⁸⁷

183 בג"ץ מס' 732/84 יאיר צבן נ' השר לענייני דתות.

184 ש.ס.

185 ש.ס.

186 על סוגיה זו ראו בהרחבה בנספח.

187 ש.ס.

פסיקת בית המשפט עוסקת במישרין בשאלת המעורבות הפוליטית-מפלגתית של דיין מכהן, אך דומה שהדברים נכונים גם ברמה העקרונית כאשר תוהים על המעורבות הציבורית הנדרשת מרב לעומת חוסר התלות הנדרש מדיין, כפי שמופיע גם בסעיף 12 לחוק הדיינים הקובע כי "אין על דיין מרות בענייני שפיטה זולת מרותו של הדין לפיו הוא דן".

למעשה, כפי שציינתי לעיל, ההפרדה בין רבנות ודיינות ברמת החקיקה אינה הרמטית, ולכן ישנם דיינים בכירים המכהנים על פי חוק גם בתפקידי רבנות. בהתאם לכך מכהנים היום הרב יהודה דרעי והרב בנימין אטיאס בתפקיד ראב"ד בבאר שבע ובפתח תקווה (בהתאמה) בד בבד עם תפקידם כרבני העיר בערים אלו. בנוסף, חוק הרבנות הראשית לישראל קובע כי תנאי הסף להיבחרות לחבר במועצת הרבנות הראשית לישראל הם כהונה בהווה או בעבר בתפקיד דיין או רב עיר; או כשירות לכהן באחד משני התפקידים האלה. בעבר כיהנו דיינים מכהנים רבים במועצת הרבנות הראשית,¹⁸⁸ וכיום, מלבד הרבנים הראשיים, ישנו במועצה דיין מכהן אחד, הרב יהודה דרעי, המכהן בתפקיד על פי חוק מכוח כהונתו בתפקיד רבה של באר שבע. בנוסף, החוק קובע כי בגוף הבוחר את הרבנים הראשיים לישראל ואת מועצת הרבנות הראשית ישתתפו 10 הדיינים הוותיקים ביותר, וגם בכך ניתן לראות מעורבות בהליך שיש לו היבט פוליטי לא מבוטל.

במצב דברים זה החוק עצמו יוצר חיבור אינהרנטי בין תפקיד רבני-ציבורי ובין תפקיד שיפוטי, ובפרט בתפקיד החשוב של ראש המערכת השיפוטית הרבנית – נשיא בית הדין הרבני הגדול. סעיף 2 לחוק הרבנות הראשית לישראל מגדיר את תפקידה של מועצת הרבנות הראשית. הוא קובע כי שני תפקידיה הראשונים הם "מתן תשובות וחוות דעת בענייני הלכה לשואלים בעצתה" ו"פעולות לקירוב הציבור לערכי תורה ומצוות". כלומר, על הרבנים הראשיים להיות מעורבים עם הבריות ואף להתבטא בסוגיות ציבוריות בענייני הלכה, תפקידים המנוגדים בתכלית לתפקידם של נושאי משרה שיפוטית. אייל ינון ויוסי דוד עמדו בהרחבה על הבעייתיות שבמצב זה הן בנוגע לרבנים הראשיים והן בנוגע לרבני העיר המשמשים ראב"דים:

188 למשל, הרבנים שאול ישראלי, אליעזר גולדשמידט, בצלאל ז'ולטי ויוסף קפאח.

עירוב התחומים שבין הרב המקומי והממסד הרבני הממלכתי לבין הדיינות חותר תחת עצמאות זו, שהיא נשמת אפה כל מערכת שיפוטית [...]. מתן שליטה על מערכת שיפוטית לממסד אחר המבוסס על תלות, נוגד בתכלית עקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי הישראלי ושל עצמאות מערכת השפיטה בישראל. יצירת תלות של נושא משרה שיפוטית בגורמים העשויים לבוא לפניו בדין או בגורמים פוליטיים, היא מאותם לאוויים של "ייהרג ובל יעבור" בשיטת המשטר בישראל. החשש העומד בבסיסה של אותה תלות מתבסס על שניים: (א) שההגנה על אי תלותה של המערכת השיפוטית תבטיח את הנייטרליות והענייניות בעבודתה. (ב) שאי התלות תשרת גם את מראית פני הצדק, במובן זה שאותם הבאים לידון בפני אותה מערכת לא תינתן להם מראש סיבה לחוש תחושת אפליה או הטיית דין על רקע של השפעות זרות ונטיות פוליטיות ואישיות. באי-הפרדה של המשרות הללו מונצחים, למעשה, אותן חששות [...] ישנו ניגוד עניינים מובנה ובוודאי יש חשש ממשי להיווצרות של ניגוד עניינים תוך כדי ביצוע שני התפקידים. שהרי עניינו של הרב המקומי הוא בזיקה ההדוקה שהוא מקיים עם קהילתו ובתלותו בה. אך הדיין מצווה על שמירת מרחק מסוים מן הקהל הנשפט בפניו ותפקידו מחייבו להיות משוחרר מכל תלות בכל גורם לבד מן הדין שעל-פיו הוא פוסק.¹⁸⁹

דברים אלו מצביעים, אם כן, על הבעייתיות העקרונית התאורטית של החיבור שבין משרת הרבנות למשרת הדיינות. להלן אראה בהרחבה כיצד בעייתיות זו מתבטאת בשטח במציאות של בתי הדין הרבניים בישראל, ובפרט כשמדובר בשני הרבנים הראשיים.

4.2

תמיכת דיינים במפלגות ובאינטרסים מפלגתיים

בעיה יסודית מרכזית בבתי הדין הרבניים היא מעורבות מפלגתית של דיינים המכהנים גם בתפקידי רבנות, ובפרט של נשיא בית הדין הגדול. תופעה זו הגיעה לשיא בעת כהונתו של הרב הראשי לישראל, הרב יצחק יוסף, שכהן בתפקיד נשיא בית הדין הגדול בשנים 2013-2018 ומאז שנת 2018 משמש דיין בבית הדין הרבני הגדול. לפיכך אתמקד בתיאור להלן בעיקר בפעולותיו של הרב יוסף.

הרב יצחק יוסף הוא בנו של מנהיגה הרוחני הראשון של תנועת ש"ס, הרב עובדיה יוסף, והוא נבחר לתפקידו בתמיכה מובהקת של תנועה פוליטית זו. בהתאם לפסק דינו של השופט ברק הנזכר לעיל נאסר על הרב יוסף, בגלל תפקידו כדיין, לבטא עמדות פוליטיות מפלגתיות, אך בפועל, כפי שאציג להלן, הרב יצחק יוסף מעורב עמוקות בפעילותה של מפלגת ש"ס.

ראשית, הרב יצחק יוסף הביע תמיכה, במישרין או בעקיפין, במפלגת ש"ס כמעט בכל מערכות הבחירות שהתקיימו מאז כניסתו לתפקיד הרב הראשי בספטמבר 2013. בין היתר הוא נאם בכנס פתיחת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות של ש"ס בשנת 2013 ותקף בחריפות סמוך לבחירות 2015 רבנים שהביעו תמיכה במפלגת יחד, שהתחרתה בתנועת ש"ס, אגב רמיזה ברורה שאין להצביע למפלגת יחד.¹⁹⁰ בדיון בעתירה שהוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת נגד תעמולת הבחירות בהתבטאויות אלו טען הרב יוסף כי אין מדובר בתעמולת בחירות וכי תפקידו הרבני מתיר לו התבטאויות כאלו. יו"ר ועדת הבחירות, השופט סלים ג'ובראן, דחה טענות אלו והבהיר שאכן מדובר בתעמולת בחירות האסורה על הרב יוסף בהיותו עובד ציבור, ובפרט נשיא בית הדין הרבני הגדול.¹⁹¹ למרות זאת נמשכה התמיכה הפוליטית של הרב יצחק יוסף בש"ס גם במערכות הבחירות הבאות. באורח קבע שיעורו השבועי במוצאי שבתות הפך בצמוד ליום הבחירות לעצרת פוליטית של מפלגת ש"ס אף שהייתה הקפדה פורמלית על

190 שלזינגר, בניגוד לחוק; כהן, הראשל"צ.

191 תב"כ 26/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הרב יצחק יוסף.

כך שבעת כניסת הרב לדבר יצאו הפוליטיקאים מן המקום. הרב יצחק יוסף נהג לדבר באירועים אלו על חשיבות המשך מורשתו של אביו ופיזר רמזים עבים על עמדותיו בסוגיית הבחירות. הוא הסביר, למשל, כי "אתם מבינים שאני לא יכול לדבר פוליטיקה, אבל אני רק רומז, לשמוע טוב-טוב לקו של מרן".¹⁹² בשתי מערכות בחירות שונות פרסמו תלמידים קרובים של הרב יוסף מכתבים וסרטונים, ובהם הם פנו לציבור ואמרו שהרב הורה להם להצביע לש"ס ואף "ביקש מכולם להתאמץ ולהשתדל ולהצביע ש"ס".¹⁹³

השימוש הפוליטי ברב יוסף מכוון בבירור על ידי מפלגת ש"ס. סמוך לבחירות ספטמבר 2019 נחשפו הקלטות שבהן מורה יו"ר ש"ס אריה דרעי לפעילי המפלגה לקיים כמה שיותר אירועי סליחות בסמוך לבחירות (שנערכו בחודש אלול). בהקלטות נשמע דרעי אומר שיש להביא את הרב יצחק יוסף לאירועים אלו. השימוש המפלגתי ברב יוסף לצורך עידוד התמיכה בש"ס ברור אפוא.¹⁹⁴ יתר על כן, הן בבחירות 2015 לכנסת והן בבחירות 2018 לרשויות המקומיות הפיץ מטה ההסברה של ש"ס תמונות של הרב יוסף משלשל לקלפי פתקים של ש"ס ומועמדיה.¹⁹⁵

נוסף על התמיכה הפוליטית בבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות במפלגת ש"ס, הרב יצחק יוסף גם מעורב במאבקים פוליטיים ועסקיים של מפלגת ש"ס. דוגמה מובהקת לכך היא המאבק שבין ש"ס ותחנת הרדיו קול חי ובין תחנת הרדיו קול ברמה, המאופיין בהיבטים עסקיים לצד היבטים פוליטיים משום שקול ברמה נתפסה כאופוזיציה לש"ס מכיוון שנתנה במה לדמויות רבניות ופוליטיות שזוהות עם אלי ישי.¹⁹⁶ הרב יוסף השתתף באופן פעיל במאבק:

192 אטינגר, הקרב; אדמקר, התערבות פסולה. כך היה גם בשיעור שהתקיים שלושה ימים לפני הבחירות לכנסת בספטמבר 2019. לפני השיעור ולאחריו התקיימה עצרת בחירות של ש"ס ששודרה כחלק מהשיעור. במובנים רבים גם השיעור היה חלק מעצרת הבחירות.

193 אדמקר, נגד: יחזקאלי, הראשון לציון.

194 ווייס, דרעי.

195 כהן, תיעוד: גור, מדוע; כהן, מי חשף. לוי, חדו"ש.

196 על הרקע למאבק זה ראו אטינגר וליאון, באין רועה, עמ' 126-129; טוקר, דרעי; אדמקר, הרב הראשי.

הוא תקף את התחנה בפומבי, כינה את הבעלים והמנהל שלה "רשעים גמורים", אסר עליה להשמיע את שיעורו השבועי ואף פרסם מכתב רשמי שלו הנושא את הכותרת "נשיא בית הדין הרבני הגדול" שבו קבע שיש להתרחק מהאזנה לתחנה זו. לפי הנטען בפרסומים בתקשורת בנושא, הוא עשה זאת בעקבות לחצים שהפעילו עליו בכירי ש"ס.¹⁹⁷ מקרה אחר של מעורבות עמוקה של הרב יוסף במאבקים הקשורים למפלגת ש"ס קשור במאבק המשפטי על הקצאת קרקע במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור בין שתי עמותות שנאבקו מי משתייהן תהיה מוסמכת לפעול מטעם תנועת ש"ס במקום. בראש אחת העמותות עמד יעקב צדקה, ראש סיעת ש"ס המקומית, ששימש בד בבד גם עוזרו של הרב יוסף. הרב פעל לטובת עמותה זו. על פי עדויות הרבנים משה מאיה ושמעון בעדני, המכהנים בתפקיד נשיאי רשת "מעין החינוך התורני" של ש"ס, כפי שהוצגו בעתירה לבג"ץ בנושא, יצרה לשכתו של הרב יוסף, בעודו משמש נשיא בית הדין הגדול, קשר עם מנכ"ל ונשיאי הרשת, שלחה אליהם שליחים כדי להחתימם על מסמכים בסוגיית ההקצאה, והרב יוסף אף התקשר לשוחח עם הרב בעדני על מנת לקדם את מתן ההקצאה לעמותה של עוזרו.¹⁹⁸

תחום נוסף שהרב יוסף מגלה בו מעורבות פוליטית ניכרת הוא בחירתם של רבני ערים. בבחירות לרבנות העיר נשר בשנת 2017 הביע הרב יצחק יוסף תמיכה מפורשת במועמדה של ש"ס (ולא במועמד הבית היהודי). בירור שערכה נציבות תלונות הציבור על שופטים העלה כי הרב יוסף נפגש עם כמה מחברי הגוף הבוחר והפציר בהם לבחור במועמד של ש"ס. הוא עשה זאת בנוכחות אנשים מזוהים פוליטית, בהם יועץ שר מאחת המפלגות (הדבר לא מצוין במפורש, אך סביר להניח שהכוונה היא למפלגת ש"ס). אחדים מחברי הגוף הבוחר העידו

197 אטינגר וליאון, באין רועה, עמ' 127; אדמקר, הרב הראשי; כהן, נציג; כהן, להוציא.

198 כתב הטענות לעתירה, שעליו מבוססים הדברים, פורסם בנבו. ראו בג"ץ 1332/15 מוסדות בית הכנסת ישיבה וכולל אבן החיים נ' הועדה להקצאת מקרקעין במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור. לדיווח בתקשורת על העתירה והמאבק בנושא ראו לייפר, עתירה. ראוי לציין כי פסק הדין של בג"ץ לא עסק במעורבותו של הרב יצחק יוסף בהליך. ואולם כיוון שהטענות מגובות בעדויות ומשום שהדברים פורסמו בתקשורת ולא הוכחשו, ניתן לשער שכתב הטענות מציג תמונה המשקפת נכוחה את התנהלות הדברים.

שהרב יוסף אמר להם כי זוהי דעת תורה להצביע למועמד זה.¹⁹⁹ הרב יוסף עצמו, בדרשה פומבית ומוקלטת שנשא לאחר הבחירות, סיפר על שיחותיו עם חברי הגוף הבוחר: "דיברתי על ליבם. הפכתי את הראש שלהם, הפכתי ברוך ה' ובזכות זה הוא נבחר. נבחר להיות רב העיר".²⁰⁰ בתגובה לפניית הנציבות בנושא טען הרב יוסף כי מכיוון שהוא רואה חשיבות רבה בבחירת המועמדים הטובים ביותר, הרי שלא רק שמוטר לו להביע את עמדתו אלא "תפקידו אף מחייב אותו להביע את דעתו וגם לפעול בצורה אקטיבית לבחירת המועמד הטוב ביותר בעיניו לתפקיד, וכי הדבר מצוי בגדר סמכותו הטבעה". הנציבות לא קיבלה את התגובה וטענה כי "ישנו מרחק רב בין מתן המלצה כזו או אחרת בשבחו של מועמד מסויים לבין נטילת חלק פעיל במסע הבחירות של מועמד המנוגדת לכללי האתיקה לדיינים".²⁰¹

למעשה, הרב יוסף היה פעיל בהליכי בחירת רבני ערים נוספים. בבית שמש היו אמורות להתקיים בחירות לרב העיר ביולי 2017, אך הן נדחו לבסוף בהוראת בג"ץ. על פי הפרסומים השונים בתקשורת התחולל מאבק בנושא בין הרב יצחק יוסף, שתמך במועמדותו של הרב אלחנן פרץ, ובין נשיא מועצת החכמים של ש"ס, הרב שלום כהן, שתמך ברב ינון רביב. על פי הפרסומים, אנשיו של הרב יוסף פעלו רבות בנושא ובפרט ראש לשכתו לשעבר, דוד עמר, המשמש יועץ השר לשירותי דת. הדבר הוביל לפיצוץ בצמרת ש"ס; הרב שלום כהן זעם על שממרים את פיו ודרש את פיטוריו של עמר, אך לבסוף הוסדר הנושא בפגישה בין הרב יוסף לרב כהן, שבה "הרב יוסף התחייב כי יתגייס בכל כוחו להביא לבחירת הרב ינון רביב".²⁰² מאבק אחר נסב על מועמדה של ש"ס לבחירות לרב העיר טבריה (נובמבר 2017). בהקלטות (שפורסמו בתקשורת) נשמע הרב יוסף מספר כיצד קיים בנושא שיחות ופגישות עם אריה דרעי וניסה לשכנע אותו להחליף את מועמד ש"ס. הרב יוסף ציין כי "היתה לי שיחה ארוכה איתו

199 ראו נציבות, דוח 2017, עמ' 166; תמצית החלטה 301/17/רבני גדול; אל-חי, בעזרת הרב.

200 תמצית החלטה 301/17/רבני גדול.

201 ש.ס.

202 בוזגלו, הנשיא; בוזגלו, רבנות; פרלשטיין, המאבק.

בנושא הזה, לא יכול לספר הכול" וכי "רק חכם שלום יכול עליו"²⁰³. דברים אלו מלמדים בבירור על הקשר הישיר של הרב יצחק יוסף עם יו"ר מפלגת ש"ס ועל המעורבות העמוקה שלו בבחירת המועמדים של ש"ס ובקידום בהליכי הבחירות ברחבי הארץ לרבנות עיר.

זיקת הקשר בין הרב יוסף למפלגת ש"ס עולה גם מן המינויים בלשכתו. כפי שהוזכר לעיל, הרב יוסף ממנה לעוזריו אנשים שהם חלק מהמנגנון הפוליטי של ש"ס. בולט במיוחד הוא דוד עמר, שכיהן בתפקיד ראש לשכתו של הרב יצחק יוסף ברבנות הראשית. עמר ידוע כאיש אמונו של יו"ר ש"ס אריה דרעי, ואף מונה לאחר מכן לתפקיד יועץ השר לשירותי דת. אעיר כי לטענת רבים הוא למעשה האיש החזק במשרד.²⁰⁴

הרב יוסף אינו הדיין היחיד שמעורב ציבורית במפלגת ש"ס. הרבנים יהודה דרעי ובנימין אטיאס, המשמשים כאמור על פי חוק כראב"דים בבאר שבע ובפתח תקווה בד בבד עם תפקידם כרבני העיר בערים אלו, מגלים גם הם מעורבות מפלגתית ניכרת. ייתכן כי הדבר קשור לכך שהשניים הם גם אחים של שניים מהבולטים שבמנהיגיה הפוליטיים של ש"ס, אריה דרעי ואריאל אטיאס. כך למשל, בסמוך לבחירות בספטמבר 2019 נאם הרב יהודה דרעי לצידו של הרב יצחק יוסף בעת שיעורו השבועי, לאחר שקודם לכן התקיימה במקום עצרת תמיכה בש"ס. הרב דרעי הקדיש את נאוומו לחשיבות השמירה על מורשת מרן ובסיום דבריו נקט את הטקטיקה של התייחסות מרומזת ל"הצבעה הרצויה" לבחירות באומרו שהוא אינו יכול להתייחס לבחירות.²⁰⁵ במקרה אחר, בכנס של

203 מערכת כאן, צמרת ש"ס: לוי, רב העיר.

204 ראו לדוגמה גרודקה, התפתחות.

205 הרב יהודה דרעי אמר כי "אני רוצה לומר משפט אחרון. מדברים על י"ז באלול [יום הבחירות]. אני לא יכול לדבר מה יש בי"ז באלול. אני יכול לומר מה יש במסכת ברכות בדף י"ז". הוא הטביר את חשיבות ההליכה בדרכו של מרן וחתם את דבריו במילים "אז השבוע אנחנו ממליכים את מלכותו של הקב"ה בעולם. את מלכות התורה בעולם". הרב דרעי נקט טקטיקה זו גם בריאיון עיתונאי שהתקיים ב־2012. הוא נשאל על עמדתו כלפי חזרתו של אחיו, אריה דרעי, לפוליטיקה. הוא השיב כי מתוקף תפקידו הוא אינו יכול להתייחס לשאלות פוליטיות, אך בה בעת דיבר בשבח הנהגתו של אחיו והוסיף כי "חרף כל מה שנכתב וחרף כל הכתישה המאסיבית, הציבור עדיין דבק בו, זה אומר הכל". ראו פריאל, דרעי עצבני.

רבני קהילות ושכונות בבאר שבע נגד קיום מצעד הגאווה בעיר, הבהיר הרב דרעי כי שלושת חברי מועצת העיר מטעם ש"ס לא יוכלו להמשיך בתפקידם אם המצעד יעבור ברחוב ראשי ולפיכך הוא יורה להם להתפטר.²⁰⁶ הרב אטיאס, רבה של פתח תקווה, מגלה גם הוא מעורבות בפוליטיקה. לקראת הבחירות לרשויות המקומיות ב־2013 נטען בתקשורת כי הוא דרש להכניס מקורב שלו לרשימת ש"ס המקומית וכי הדבר אכן נעשה.²⁰⁷ במקרה אחר, טרם בחירות 2013 לרבנות הראשית, נפגש הרב אטיאס, על פי הפרסומים בתקשורת, עם מועמד בולט לתפקיד הרב הספרדי, הרב ציון בוארון, וביקש ממנו שלא להתמודד. הוא עשה זאת במקביל למאמצים של ראשי מפלגת ש"ס באותו עניין.²⁰⁸

הממצאים העולים כאן מעלים תמונה מטרידה של קשרי פעולה הדוקים בין מפלגה פוליטית, מפלגת ש"ס, ובין דיינים מכהנים, ובפרט הרב יצחק יוסף, נשיא בית הדין הגדול ולאחר מכן דיין בו. הרב יוסף בא במגע ישיר ורצוף עם גורמים פוליטיים במפלגה ומביע באופן עקבי תמיכה פוליטית, מפורשת או מרומזת. בנוסף עולות טענות על פעילות לפי אינטרסים של המפלגה או של גורמים בה בהליכים פוליטיים, כדוגמת מינוי רבני ערים, ובמאבקים וסכסוכים שונים, כדוגמת המאבק בתחנת הרדיו קול ברמה. זיקה פוליטית כה הדוקה לא מתקיימת, ככל הנראה, בין דיינים ובין מפלגות אחרות, אך אחיזתה החזקה של ש"ס בתפקיד במשרד לשירותי דת ובתפקיד הרב הראשי הספרדי במשך שלושה עשורים הופכת את מצב העניינים הזה מליקוי נקודתי לבעיה עקרונית.

4.3

אינטרסים מפלגתיים בניהול בתי הדין

בסעיף הקודם עסקתי בפעילות של דיינים, ובפרט של נשיא בית הדין הגדול, הקשורה לאינטרסים מפלגתיים מחוץ לבתי הדין הרבניים. בסעיף זה אעמוד

206 ראו רוט, הרב; שיף, כנס.

207 רוזן, רב העיר.

208 כהן, הסר מועמדוּתך.

על טענות בדבר מעורבות של אינטרסים מפלגתיים בדרך קבלת ההחלטות המינהליות בבתי הדין הרבניים עצמם.

ברקע סוגיה זו חשוב להתעכב על הסמכויות העיקריות שחוק הדיינים מקנה לנשיא בית הדין הרבני הגדול ולשר הממונה. על פי החוק, נשיא בית הדין קובע את מקום כהונתו של דיין חדש וכן את המותב שידון בו, ממנה את האב"דים במותבים השונים של בתי הדין, וכן רשאי למנות לבית דין רבני אזורי שבו קיימים לפחות שלושה הרכבים קבועים של שלושה דיינים ראש אבות בית דין (ראב"ד) מקרב האב"דים של אותו בית דין. הראב"ד משמש מעין נשיא בית הדין האזורי. הנשיא, יחד עם השר הממונה, רשאי גם למנות באופן זמני דיינים מבית דין אזורי לבית הדין הגדול ודיין שיצא לגמלאות כדין עמית. החוק גם קובע כי השר רשאי לאחר התייעצות עם נשיא בית הדין, להעביר דיין לבית דין רבני במקום אחר בשל סיבות מינהליות. תקנות סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים, התשמ"ג-1983, אף מסדירות את ההליכים הנוגעים למינויים ולשיבוצים זמניים שמעורבים בהם מלבד השר ונשיא בית הדין גם מנהל בתי הדין הרבניים. בסיכומם של דברים, מרבית הסמכויות בנושאים אלו נמצאות בידי נשיא בית הדין הגדול, אם כי לשם מימושן הוא נזקק, במקרים מסוימים, להסכמת השר או מנהל בתי הדין.²⁰⁹

הסמכויות הללו יכולות להיתפס בעיניים חיצוניות כטכניות, אך בעיני הדיינים יש להן משמעות לא מבוטלת. כך למשל, מינוי לתפקיד אב"ד או ראב"ד או מינוי זמני לבית הדין הגדול יש בצידם מעמד ויוקרה נוסף על העלאת שכר. מעבר לכך, שאלת השיבוץ לבתי הדין האזוריים השונים היא קריטית לדיינים רבים, שכן, כפי שציינה בעבר נציבות תלונות הציבור על שופטים בעניין של הערים ירושלים ובני ברק, "אין זה סוד כי חלק נכבד מהדיינים מעוניין להתגורר בערים אלה ובמיוחד בירושלים".²¹⁰ רוב הדיינים אינם רוצים לכהן בבתי דין המרוחקים מביתם, אבל מפאת הצורך יש בהם שנאלצים לעשות זאת. ואכן, בעקבות הבקשות הרבות של דיינים לכהן בבתי הדין בירושלים ובמרכז הארץ הוקמה ב־1997 בהוראת נשיא בית הדין הגדול הרב אליהו בקשי־דרורן ועדה שקבעה

209 בעבר היה כוחו של השר רב יותר, אך תיקון מס' 20 לחוק הדיינים מ־פברואר 2004 הפחית מכוחו בעניינים אלו.

210 נציבות, חוות דעת, עמ' 171.

"כללים לזכויות קדימה של דיינים בשאלת העדפת דיין על פני רעהו, בהעברה ממקום כהונה אחד למקום כהונה אחר או בהעברה לירושלים".²¹¹

עיקרו של דבר, טענות על קבלת החלטות בנושאים אלו משיקולים פוליטיים-מפלגתיים ולא משיקולים ענייניים-מקצועיים רווחות מאוד כל השנים. להלן יוצגו בקצרה העיקריות שבהן.

דוח מבקר המדינה לשנת 2000 מתאר בהרחבה מקרה של העברת דיין מכהונה בבית דין מרוחק לבית הדין בירושלים שלא על פי הנהלים בשל קרבתו האישית לגורמים במפלגת ש"ס.²¹² במקרה אחר מצא המבקר כי ש"ס והמפד"ל סיכמו ביניהן, ממניעים פוליטיים, על העברת שני תקנים מבית דין אזורי לבית הדין הגדול שלא על פי צרכי המערכת.²¹³ דוח מבקר המדינה מיקד את הביקורת במעורבות של השרים הממונים ושל המקורבים אליהם, אבל בעשור האחרון הביקורת מופנית בעיקר למעורבות הפוליטית-מפלגתית של נשיאי בית הדין עצמם. בתחקיר שערך העיתונאי יהודה יפרח מהעיתון מקור ראשון נטען כי הרב שלמה עמאר, המזוהה עם ש"ס, פעל ב־2012 בתפקידו כנשיא בית הדין הגדול להעביר הרכב בית דין ממרחב ירושלים למרחב פתח תקווה כדי שהרב אטיאס, שמונה לרב העיר, יוכל לשמש ראב"ד. (כדי שדיין יתמנה לראב"ד יש צורך בשלושה הרכבים קבועים בבית הדין האזורי המקומי, אך באותה העת היו בו רק שני הרכבים קבועים.) גורם בבתי הדין הרבניים שצוטט בתחקיר טען כי היוזמה למהלך לא הייתה של הרב עמאר אלא של "עסקנים של ש"ס" וכי הרב עמאר לא מנע זאת מהם.²¹⁴ במקרה אחר טען נשיא בית הדין דהיום, הרב דוד לאו, כי דיין מקורב מונה לתפקיד אב"ד בשנת 2013 לאחר שבש"ס לחצו על הרב עמאר למנותו לתפקיד.²¹⁵

211 מבקר המדינה, דוח 2000, עמ' 349.

212 ש"ס, עמ' 347-350.

213 ש"ס, עמ' 351-353.

214 יפרח, מסעות.

215 הרב דוד לאו, מכחב, עמ' 19.

באשר לרב יצחק יוסף הועלו טענות על ידי דיינים מכהנים שהוא מקבל החלטות על פי אינטרסים פוליטיים ושלמעשה הוא "מופעל" מלמעלה. דין אחד הוקלט טוען כי דוד עמר, יועצו של השר דרעי, "הוא הראשון לציון בפועל. הוא ממנה", ודין אחר סיפר כי "אף אחד לא רוצה להתעסק איתו [עם הרב יצחק יוסף] ועם הסביבה שלו. מערבבים שם כל מיני גורמים וכל מיני אינטרסים. מהלכים אימים ברמזים". בתגובה לפרסום הדברים בנובמבר 2017 דחה מנכ"ל בתי הדין הרבניים, שמעון יעקבי, את הטענות שהעלו הדיינים, אך הודה כי "בתקופה האחרונה אנחנו עדים ללחצים פוליטיים בקשר למינוי אב"דים"²¹⁶.

המאבקים הפוליטיים סביב שיבוץ דיינים בידי נשיא בית הדין הגדול נמשכו גם ב־2018. בספטמבר אותה שנה, לאחר פרק זמן ממושך שלא מונו דיינים, הגיעה הוועדה למינוי דיינים להסכמות על מינוי 24 דיינים חדשים לבתי הדין האזוריים. הדיינים הושבעו באוקטובר. ואולם רצונו של הרב דוד לאו לשבח אותם למינוי קבע בבתי הדין האזוריים השונים נתקל בהתנגדות של השר לשירותי דת אריה דרעי, שמיאן לחתום על מינוי הדיינים, ולפיכך קיבלו הדיינים מינויים זמניים בלבד, מה שיצר כאוס במערכת בתי הדין. בתקשורת דווח שבש"ס התנגדו לשיבוצים של הרב לאו מפני שהם לא היטיבו לדעתם עם הדיינים המזוהים עימם. גורמים בבתי הדין צוטטו כי אנשיו של דרעי דרשו מהרב לאו שדיינים המזוהים עם ש"ס ימונו לתפקידי ראב"ד בכמה בתי דין, ומקורבי הרב לאו צוטטו כי "אם הייתם יודעים מה דרעי מבקש, לא הייתם מצפים שהוא יתקפל"²¹⁷. במכתב למשנים ליועץ המשפטי לממשלה כתב הרב לאו בגלוי על "מסר שהתקבל ישירות מגורם בלשכת השר ולפיו 'אין מה לדבר בתקופה זו על מינויים קבועים עד לאחר הבחירות שכן השר אינו מעוניין בהלהטת היצרים של דיינים שלא ייבחרו למקומות אליהם הם מעוניינים' "²¹⁸ אם הדברים אכן נכונים, הם מלמדים שדיינים רבים מנהלים מערכת קשרים עם פוליטיקאים הנוגעת להיבטים ניהוליים־מקצועיים של בתי הדין הרבניים.

216 ההקלטות מובאות אצל שלזינגר, דיינים.

217 ארנפלד, אין דין; זיגמן, הדיינים; יפרח, עיפים במסייעת.

218 הרב לאו, מכתב, עמ' 3.

למעשה, הרב לאו עצמו פועל בנושאים הנוגעים לבתי הדין הרבניים בגלוי ובשיתוף פעולה עם גורמים פוליטיים. על פי החוק, השר לשירותי דת ממנה מנכ"ל לבתי הדין הרבניים בהסכמת נשיא בית הדין הרבני הגדול. בפברואר 2018, חודשים ספורים קודם למינויו של הרב לאו לתפקיד נשיא בית הדין, מינה השר לשירותי דת, דוד אזולאי (ש"ס), לתפקיד את הדיין הרב דוד מלכה, המזוהה עם ש"ס. המינוי עורר תרעומת מצידו של הרב לאו, והוא פעל לסכל את המינוי. במסגרת המאבק הוא נפגש בינואר 2020 עם מנהיגה הרוחני של מפלגת דגל התורה, הרב חיים קנייבסקי. לצידו של הרב לאו התייצב יו"ר המפלגה, חבר הכנסת משה גפני. הרב לאו וגפני ביקשו, וקיבלו, את תמיכתו של הרב קנייבסקי בהחלפת הרב מלכה, וסרטון מהפגישה שבו נראה הרב קנייבסקי מביע את תמיכתו במהלך אף פורסם בתקשורת החרדית.²¹⁹ הפגישה והסרטון לא עוררו כל ביקורת ציבורית אף שברור שאילו נפגשה נשיאת בית המשפט העליון עם נציגים פוליטיים של מפלגות על מנת להיאבק בהחלטה של שר המשפטים, היה הדבר מעורר ביקורת חריפה.

אין ביכולתי להכריע אם כל הטענות שהועלו נגד התנהלות נשיאי בית הדין הגדול והשרים לשירותי דת אכן נכונות, אך קשה להטיל ספק בכך שסוגיית שיבוץ הדיינים נגועה באינטרסים פוליטיים־מפלגתיים. על כל פנים, דומה כי עצם העובדה שטענות מסוג זה מועלות, ובפרט על ידי דיינים וגורמים בתוך בתי הדין הרבניים, ועצם העובדה שמנהל בתי הדין הרבניים מודה בתקשורת כי ההליכים המקצועיים של מינוי אב"דים נתונים ללחצים כבדים מצד גורמים פוליטיים מלמדות על הפסול העמוק בעירוב שנוצר בין תפקיד נשיא בית הדין הרבני הגדול ובין מפלגה פוליטית. פסול נוסף שעולה מפרק זה הוא המעורבות של השר הממונה על המערכת בהליכי שיבוץ הדיינים על בסיס מניעים שאינם ענייניים־מקצועיים. ייתכן אפילו שדיינים פועלים בעניין זה בעצמם ומנסים לקדם את ענייניהם מול גורמים פוליטיים על מנת שהללו יסייעו להם לקבל את השיבוץ המועדף עליהם.

4.4 מעורבות של דיינים בוועדות לבחירת רבני ערים

כעת אעמוד על עוד היבט בעייתי: הזיקה הפוליטית בין השר לשירותי דת ובין דיינים מכהנים. בדבריי לעיל התייחסתי למעורבות הפעילה של הרב יצחק יוסף – בעת כהונתו בתפקיד נשיא בית הדין הגדול – בבחירתם של רבני עיר המזוהים עם מפלגת ש"ס. למעשה, הליך הבחירות לרבני ערים מערב דיינים ופוליטיקה מפלגתית באופן ישיר יותר. התקנות לבחירת רבני עיר קובעות – על פי תיקון משנת 2008 – כי בראש ועדת הבחירות למשרת רב עיר יעמוד "שופט או דיין שמכהן או שיצא לגמלאות" שמונה בידי השר לשירותי דת בהסכמת ראש הרשות המקומית ובהיוועצות עם הרבנים הראשיים לישראל.²²⁰ לצידו של הדיין חברים בוועדה נציג השר לשירותי דת, שני נציגי מועצת הרשות המקומית ורב העיר שבחרה מועצת הרבנות הראשית. הליך הבחירות לרבנות עיר, כפי שציין בג"ץ בסדרת פסיקות, הוא מורכב ומסורבל, ולכן רוב הליכי הבחירות לרבנות עיר בעשורים האחרונים נתקלו בעתירות משפטיות שביקשו לערער על טוהר ההליך.²²¹ תפקידה של ועדת הבחירות לנהל ולפקח על ההליך, על כל שלביו, על פי האמור בתקנות לבחירת רבני עיר. ואולם בניגוד לטענת המשרד לשירותי דת שוועדת הבחירות היא גוף שמנהל את הבחירות בהיבטים הטכניים בלבד, בג"ץ קבע כי היות שהוועדה מוסמכת למנות נציגי בתי כנסת בעיר לגוף הבוחר את רב העיר, "ברי כי יש בידיה כוח רב והשפעה משמעותית על זהותו של רב העיר שייבחר בסופו של דבר".²²²

על רקע דברים אלה – ועל רקע העובדה שיו"ר הוועדה מתמנה באופן ישיר בידי השר לשירותי דת, בניגוד למשל לשופט המשמש יו"ר ועדת הבחירות לכנסת, המתמנה בידי שופטי בית המשפט העליון – המצב במציאות הוא שדיינים

220 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), תשס"ז-2007, סעיף 7.

221 על הליך הבחירות לתפקיד רב עיר ראו בהרחבה ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 30-39.

222 בג"ץ 8733/11 שמעון ביטון נ' השר לשירותי דת. ראו בהרחבה אצל ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 34-35.

מעורבים למעשה בהליכים פוליטיים. אך שמותר למנות לתפקיד יו"ר הוועדה דיין שפרש לגמלאות או שופט, בפועל השר ממנה כמעט תמיד דיין המכהן בבית דין אזורי, ובפרט אם הוא מזוהה עם המפלגה של השר. כך למשל, במרבית הליכי הבחירות בשנים 2015-2019, בעת שש"ס החזיקה במשרד לשירותי דת, מונו לתפקיד יו"ר ועדת הבחירות בערים דיינים המזוהים עם הציבור החרדי-ספרדי.²²³ מנגד, בשנים 2013-2015 החזיקה מפלגת הבית היהודי בתיק שירותי הדת, ובאותה תקופה מונה לתפקיד יו"ר ועדת הבחירות לרבנות ירושלים הדיין הרב מאיר כהנא, והפרסומים בתקשורת הבליטו את היותו מ"פ במילואים ור"מ בישיבת הסדר לשעבר.²²⁴ הדברים יצרו זיקה ברורה בינו ובין שאיפותיה של הבית היהודי למנות רב דתי-לאומי לתפקיד רב העיר גם אם לרב כהנא עצמו לא הייתה שאיפה שכזאת.

דוח מבקר המדינה לשנת 2018 הצביע במישרין על מעורבות פוליטית של לשכת השר לשירותי דת מש"ס, ובפרט יועצו דוד עמר, בכמה הליכי בחירות למינוי רבני ערים. המבקר ציין כי "משהוקמה ועדה בראשות שופט או דיין, אָל ליועץ שר, שהוא מינוי במשרת ארון, להתערב בעבודתה ולקבוע את סדרי עבודתה". ולמרות זאת נמצא כי לשכת השר מעורבת מאוד בהליכי הבחירות: בבחירות לרבנות בת ים מצא המבקר כי את מרבית עבודת הוועדה ביצעו אנשי לשכת השר, ובבחירות לרבנות לוד ביטל יועץ השר לשירותי דת את כינוס הוועדה.²²⁵ גם בבחירות לרבנות טבריה מצא המבקר מעורבות פוליטית של השר באופן

223 במרבית המקרים מונה לתפקיד הדיין הרב זבדיה כהן, שידוע לכול כי יש לו קשרים אישיים ומשפחתיים עם בכירים במפלגה ועם מקורבים אליה. הרב זבדיה הוא אחיו של הרב זמיר כהן, המזוהה בגלוי ובהבלטה עם ש"ס. כמו כן, על פי יומנו האישי של יו"ר ש"ס, אריה דרעי, דרעי עצמו השתתף בחתונת בנו של הרב זבדיה כהן, דבר המלמד על קשרי הידידות ביניהם. הרב כהן שימש במהלך הקדנציה יו"ר ועדת הבחירות לרב העיר במעלות, בגדרה, בלוד, בנשר ובמבשרת ציון. אין בדברים אלו כל טרזניה כלפי הרב זבדיה כהן עצמו. אין חובה חוקית על שופט או דיין לנתק קשרי חברות או משפחה עם גורמים פוליטיים. הבעיה היא שהמינוי לתפקיד יו"ר ועדת בחירות ביד גורמים פוליטיים יוצר, לכל הפחות, מראית עין בעייתית, המרמזת שהדיין מונה על מנת לקדם מועמדים המזוהים עם מפלגה מסוימת.

224 ראו למשל כ"ץ, נבחר.

225 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1171-1175.

שהוועדה ניהלה את הליך הבחירות.²²⁶ הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שהשר נדרש למנות את יו"ר ועדת הבחירות לאחר התייעצות עם הרבנים הראשיים, שגם הם, כאמור, מעורבים במקרים רבים מבחינה פוליטית בהליך הבחירה.

אין כל כוונה להטיל כאן דופי ביושרם של הדיינים המכהנים בתפקיד יו"ר ועדת הבחירות בערים השונות, אך קשה להתעלם מכך שמדובר במצב עניינים בעייתי מאוד. הדיינים מתמנים בידי גורמים פוליטיים על בסיס שיוך מגזרי ופוליטי, ולא זו בלבד אלא שהגורמים הפוליטיים הממנים אותם מופקדים על קידומם הישיר למשרת דיין בבית הדין הגדול או למשרת ראב"ד בבית דין אזורי, ואף יכולים להשפיע על שיבוצם לבית דין אזורי מסוים או להרכב מסוים.

על הבעייתיות שבתקנות הקיימות בנושא זה עמדו בשנים האחרונות גם משרד המשפטים ובג"ץ. בתגובה לעתירה לבג"ץ, שנטען בה כי מינויו של הדיין הרב מיכאל צדוק לתפקיד יו"ר ועדת הבחירות לרב העיר טבריה בשנת 2017 היה נגוע בניגוד עניינים, השיבה המדינה כי בלי קשר לעתירה, "בחודשים האחרונים התעוררה שאלה עקרונית לגבי מינויו של דיין מכהן לתפקיד יו"ר ועדת בחירות [...] על רקע הצורך לשמור על אי תלות במילוי תפקידו של יו"ר ועדת הבחירות, ובשל העובדה שמדובר באופן חריג בתפקיד אדמיניסטרטיבי וביצועי המוטל על דיין מכהן, וכיום, העניין נמצא בבחינה של דרגים בכירים במשרד המשפטים".²²⁷ בפסק הדין של בג"ץ באותו עניין משנת 2018 כתב השופט יצחק עמית כי "גם לטעמי יש מקום לבחינה מעמיקה של ההסדר הקיים" והוסיף כי "הצורך בהערכה מחודשת של ההסדר הקיים מתגבר נוכח מעורבות בעייתית במקרים קודמים".²²⁸ אף על פי כן לא נערך עד כה כל שינוי בתקנות לבחירת רב עיר.

226 ש.ס, עמ' 1183-1184.

227 בג"ץ 8799/17, רפאל טרבלסי נ' השר לשירותי דת.

228 ש.ס.

4.5 מעורבות פוליטית לא-מפלגתית

עד כה התמקדנו בסוגיית הפוליטיזציה המפלגתית של בתי הדין הרבניים, בעיקר כפי שהיא באה לידי ביטוי בתפקודו של הרב יצחק יוסף כנשיא בית הדין הגדול. בפרק זה אָראה שהחיבור הבסיסי בין תפקיד הרב הראשי לתפקיד נשיא בית הדין הגדול יוצר בעיות בגלל החיבור בין הנהגה פוליטית-ציבורית לתפקיד שיפוטי, גם אם הדבר לא נעשה מתוך זיקה למפלגה פוליטית מסוימת. לשם כך אתמקד בטענות שהועלו נגד התנהלותו של הרב דוד לאו, המשמש נשיא בית הדין הגדול מיולי 2018. הרב לאו נבחר אומנם לתפקיד הרב הראשי כמועמד החרדי האשכנזי, אך זיקתו למפלגת יהדות התורה אינה מובהקת, ובוודאי אינה קרובה לזיקה שבין הרב יוסף ובין מפלגת ש"ס. עם זאת, הרב לאו הוא אדם בעל קשרים פוליטיים נרחבים, וכפי שיוצג להלן זו הסיבה לטענות נגדו שהחלטות מינהליות שלו כנשיא בית הדין התקבלו משיקולים שאינם ענייניים.

פרשת הקדש "עץ חיים" והמינויים בבית הדין להקדשות היא פרשה מסועפת שמסעירה את בתי הדין הרבניים זה שנים אחדות. הפרשה הביאה להאשמות חסרות תקדים בין היועץ המשפטי של בתי הדין הרבניים, שמעון יעקבי, ובין הרב דוד לאו. נכון לכתיבת שורות אלו, מרבית ההאשמות בפרשה זו לא התבררו כל צורכן, ובכל זאת יש חשיבות רבת בהצגת הטענות עצמן – כדי להבין את המצב הבעייתי שבתי הדין הרבניים מצויים בו.

פרשת הקדש עץ חיים קשורה בעיקרה לרב שלמה שטסמן, אב"ד בבית הדין הרבני בתל אביב, ששימש בעת ובעונה אחת גם ראש הרכב מיוחד בבית הדין הרבני בירושלים בנושא הקדשות.²²⁹ בדיון של הרכב בית הדין בתיק של הקדשות עמותת עץ חיים הועלו חשדות לאי-סדרים ולמעשי שחיתות של הנאמנים בהקדש בהיקפים של מאות מיליוני שקלים. ביולי 2019 עצרה המשטרה חמישה

229 מלבד ההרכבים הרגילים של בתי הדין ישנם תחומים ספציפיים – כדוגמת הקדשות – שמוקמים עבורם בתי דין ייעודיים. על הרקע לעניין זה ועל השינויים בו במהלך השנים ראו מבקר המדינה, דוח 2014, עמ' 1140-1141; יעקבי ואח', מכחב, עמ' 1-2.

חשודים בפרשה.²³⁰ בדצמבר 2018, זמן קצר לפני שבית הדין התעתד לקבל החלטות בתיק זה, הודיע נשיא בית הדין הגדול, הרב דוד לאו, על ארגון מחדש של ארבעת הרכבי ההקדשות. בהמשך להודעה זו פורק ההרכב בירושלים, והוחלט שהרב שטסמן יסיים את תפקידו כדיין בבית הדין להקדשות בירושלים ויכהן רק בתפקידו בבית הדין בתל אביב. היועץ המשפטי של בתי הדין הרבניים, שמעון יעקבי, האמון בדרך כלל על דברי סנגוריה על התנהלות בתי הדין, שלח בינואר 2019 מכתב האשמות חריף ומפורט – שחתמו עליו גם סגנו ועוזריו – למשנים ליועץ המשפטי לממשלה, רז נזרי וארז קמיניץ.²³¹ הטענה המרכזית במכתב הייתה שהרב שטסמן הודח מתפקידו והוחלף בדיין חסר ידע ומיומנות בתחום ההקדשות במטרה למנוע או לעכב החלטות הנוגעות להקדש עץ חיים שעלולות לפגוע בגורמים עסקיים במגזר החרדי ובנאמנים של ההקדש הקשורים לרב לאו ולמשפחתו כך שהרב לאו לא יהיה בניגוד עניינים או בחשש לניגוד עניינים.

במכתב הצביעו הכותבים על גורמים המקורבים לרב לאו שפעלו לטענתם בנושא, בכללם יועצו הבכיר ברבנות הראשית ששימש באותה עת נאמן בכמה הקדשות ופנה לרב שטסמן בעניינם. במכתב נטען כי עורך דין בכיר המקושר לרב לאו, שייצג באותה עת נאמנים בהקדש, יצר קשר עם מנהל בתי הדין הרבניים ו"קבל באוזניו בחריפות על שהרב שטסמן 'משתולל' בתיקי עץ חיים והדבר אינו מתקבל על הדעת", וששבוע לאחר מכן "הגיע איש פוליטי בכיר אל ביתו של הרב שטסמן" בשליחות עורך הדין ואמר לו שעורך הדין "לא שבע רצון מפעילותו של הרב שטסמן בתיקי עץ חיים". הרב לאו הגיב במכתב חריף נגדי. הוא השיב בו כי הגורמים המתוארים במכתב כמקורבים לו ולמשפחתו כלל אינם מקורבים וכי החלטתו התקבלה על בסיס מקצועי לחלוטין. הוא האשים את הרב שטסמן בזיוף פרוטוקולים ובהתנהגות בלתי הולמת וטען שיעקבי עצמו מצוי בניגוד עניינים. טענות קשות על טיפולו של הרב לאו בתחום ההקדשות נשמעו גם מפי עו"ד רחל שקרגי, שמותנה לתפקיד הממונה על ההקדשות בבתי הדין הרבניים ביולי 2018, בסמוך למינוי של הרב לאו לנשיא בית הדין הגדול. שקרגי סיפרה בריאיון כי "יש כאן מאבקים קשים מאוד. מיום שנכנסתי לתפקיד, מנסים

230 להרחבה בנושא ראו יפרח, מדוע; יפרח, הכרוניקה, עמ' 39–41; חסון, הייעוץ המשפטי; אשכנזי, הולילנד פי 1000.

231 יעקבי ואח', מכתב.

לטווח אותי בכל מיני דרכים. הרב הראשי דוד לאו סירב למנות אותי למפקחת על ההקדשות, ואחר כך ביקש למנות מפקח מעליי כדי לרוקן את התפקיד שלי מתוכן".²³²

הטענות שנטענו נגד התנהלות הרב דוד לאו בענייני הקדשות קיבלו סיקור תקשורתי נרחב בשל חומרתן ובגלל ההיבט הפיליילי שלהן. ברם גם בהקשרים אחרים הועלו טענות נגד החלטות שקיבל הרב לאו: במקרה אחד קבלו גורמים במפלגת ש"ס על כך שאת מרבית השיבוצים לבית הדין האזורי בירושלים העניק הרב לאו לדיינים חרדים אשכנזים המזוהים עימו;²³³ במקרה אחר הועלו טענות שמקורבים לרב לאו פעלו כדי שוועדה עצמאית ובלתי תלויה לכאורה של דיינים מכהנים שדנה במינוי ראב"ד לירושלים תפעל למינויו לתפקיד של גיסו של הרב לאו, הרב מרדכי רלב"ג.²³⁴

המשנים ליועץ המשפטי לממשלה כתבו בתגובה לרב לאו כי אומנם אין "תשתית משפטית מספקת, ברמה המנהלית, שניתן יהיה לבסס עליה החלטה בדבר ניגוד עניינים בפעולות השיבוץ", אך הציעו להימנע בכל זאת משינויים בהרכבי ההקדשות וציינו כי עצם העובדה שיש מחלוקת בשאלה אם היו כרוכים מניעים פסולים בהחלטה על שיבוץ דיינים "היא כשלעצמה מדאיגה ביותר". המקרה הגיע לפתחה של הנציבות לתלונות על שופטים, וגם היא נמנעה מלהכריע במישור העובדתי אף שהביעה חשש "למהלכים בלתי ראויים בהקשר לבית הדין להקדשות".²³⁵

נראה אפוא שבשלב זה ניתן לנסח תובנה חשובה מפרשה זו: עצם העובדה שנשיא בית הדין הרבני הגדול הוא אדם הנבחר באופן פוליטי ומקורב מתוקף תפקידו כרב הראשי לגורמים ציבוריים ופוליטיים (לא מפלגתיים בהכרח) מעלה

232 יפרח, המשפטנית שנלחמת. במקרה זה הרב דוד לאו בחר שלא להגיב לדברים על אף פניית העיתון אליו.

233 זיגמן, הדיינים.

234 יפרח, הנפוטזם.

235 דברי הנציבות וציטוט המשנים ליועץ המשפטי לממשלה לקוחים ממכתב ששלח נציב חלונות הציבור ביום 23 ביוני 2019 לראש לשכת הרב דוד לאו, רפאל אלטמן. ראו גם בנציבות, דוח 2019, עמ' 92-93.

תהיות באשר לשיקוליו בהחלטות שהוא מקבל בנושאים שקשורים להיבטים מקצועיים של בתי הדין הרבניים. תהיות אלו מתחזקות במיוחד לנוכח העובדה שמתוקף תפקידו כרב ראשי יש לנשיא בית הדין הגדול יועצים פוליטיים שבאופן טבעי מעורבים בעניינים פוליטיים ונמצאים בקשר עם אישים פוליטיים. החיבור בין משרת נשיא בית הדין הרבני הגדול ובין משרת הרב הראשי יוצר מצב בעייתי שבו נשיא בית הדין הוא אדם הפועל ומתנהל בסביבה פוליטית מאוד, ואשר על כן עולים חששות כבדים לניגודי עניינים חמורים בפעילותו כנשיא בית הדין.

4.6

מעורבות של דיינים בעניינים ציבוריים

כפי שכבר הוזכר בתחילת הפרק, כהונתם של הרבנים הראשיים בתפקיד דין בבית הדין הגדול יוצרת מתח מובנה בין שני התפקידים: מתוקף תפקידם ברבנות הראשית הם מעורבים בסוגיות ציבוריות שעל הפרק, בעיקר בענייני חקיקה בתחום הדת והמדינה, והם אף נפגשים עם פוליטיקאים ומזומנים לדיונים בכנסת. מצב עניינים זה מנוגד לגמרי כמובן לדרישות האתיקה הבסיסיות מנושאי משרה שיפוטית.

גבולות הגזרה של הלגיטימיות של מעורבות זו אינם ברורים, ולפיכך הם נתונים במאבק מתמשך. שיא של מעורבות ציבורית חריגה הוא ההתבטאות של הרב יצחק יוסף בכנס רבנים בינואר 2020, שבו כינה חלקים מציבור העולים לישראל "קומוניסטים, עוינים את הדת, שונאי דת" ו"גויים גמורים" והטיל ספק ביהדותם בתיאורים כגון "מסות של גויים גמורים" אשר "הולכים בימי ראשון לכנסייה, הולכים למזר". הדברים נאמרו במהלכה של מערכת הבחירות לכנסת, והרב יוסף הגדיל לעשות וקבע שהעולים מצביעים למפלגות אנטי־דתיות ושזאת הייתה סיבת העלאתם ארצה: "העלו אותם פה לארץ שיהיה משקל נגד החרדים, שאם יהיו בחירות לא יהיה הרבה לחרדים"²³⁶. במענה לתלונה שהוגשה לנציבות על דברים אלו טען הרב יוסף שהדברים נאמרו מתוקף תפקידו הרבני, ולכן לא

רק שאין פגם באמירתם על ידו, אלא שלנציבות אין סמכות לעסוק בהם. הנציב, אורי שהם, דחה בתוקף את תגובתו של הרב וביקר אותו בחריפות:

למרות אזהרות חוזרות ונשנות שניתנו לדיין, כמפורט לעיל, נראה כי הוא ממאן לקבל על עצמו את כללי האתיקה לדיינים במלואם, וממשיך להתבטא בפומבי באופן שאינו תואם את תפקידו כדיין, תוך שהוא מעלה שוב ושוב את הטענה לכפילות תפקידיו כרב וכדיין. זאת, למרות שטענתו זו לא התקבלה ונדחתה בהחלטות שיפוטיות, שוב ושוב. יש להצר על כך, שדווקא כאשר אנו נתונים בתקופת בחירות, נוהג הדיין להתעלם באופן מופגן מהביקורת החריפה שנתמחה עליו יותר מפעם אחת והוא שב ומתבטא בצורה שלא ניתן לפרשה, אלא כהתבטאות בלתי ראויה ובלתי תקינה; שאינה אלא נקיטת עמדה בסוגייה חשובה הנמצאת בלב מחלוקת ציבורית.²³⁷

בשל חומרת הדברים והישנותם המליץ הנציב לשר הממונה, השר לשירותי דת, להעמיד את הרב יצחק יוסף לדין משמעתי.

בעקבות דברים חריפים שאמר בפומבי הרב יצחק יוסף ביולי 2020 נגד התנועה הרפורמית ובית המשפט העליון התקבלה תלונה נוספת בנציבות. בתגובה לתלונה המשיך הרב יוסף לטעון שהוא אינו רואה כל פסול בהתבטאויות אלו. בתגובה לכך המליץ הנציב אורי שהם באוקטובר 2020 לוועדה למינוי דיינים להדיח את הרב יוסף מכהונתו, שכן, לדבריו, "מדובר בדיין, אשר למרות כל הקביעות, הן של בית המשפט העליון, והן של נציבי תלונות הציבור על שופטים, אינו מפנים את אשר הוחלט בעניינו, ופעם אחר פעם הוא הולך ומחריף את התבטאויותיו, ומוסיף להצהיר, כי החלטות וקביעות של בית המשפט העליון, לא יכובדו על ידו".²³⁸ ראש הוועדה, השר לשירותי דת יעקב אביטן (ש"ס), הגיב מייד בהודעה כי הוא דוחה את המלצת הנציב, שלטענתו חרג מסמכותו. השר אף גיבה את הרב יוסף לחלוטין ואמר כי "לא יעלה על הדעת כי הרב הראשי

237 תמצית החלטה 16/20/רבני ירושלים.

238 תמצית החלטה 445/20/רבני ירושלים.

יימנע מלמלא את חובתו ולהביע את עמדתו ההלכתית בעניינים הנתונים להכרעתו".²³⁹

מעורבות ציבורית מסוג זה אינה ייחודית לרבנים הראשיים, והיא בולטת גם במקרים של רבני ערים המשמשים בעת ובעונה אחת גם בתפקיד ראב"ד בבית דין אזורי. כך למשל, הרב יהודה דרעי, המשמש כאמור ראב"ד ורב העיר בבאר שבע, מגלה מעורבות ציבורית עמוקה ומרבה להציג את עמדתו בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת. בין היתר הוא תקף את חברי הכנסת החרדים על פשרות פוליטיות שקידמו בנושא השבת;²⁴⁰ עתר לבג"ץ נגד ראש עיריית באר שבע בגין חגיגות האליפות של הפועל באר שבע בסמוך לצאת השבת;²⁴¹ ופנה במכתב פומבי שהתפרסם בתקשורת למשפחתה של רונה רמון בבקשה שלא תשרוף את גופתה והוסיף כי הוא פונה "בשם רבים מרבני ודייני ישראל".²⁴² אפשר אולי להצדיק פעולות אלו של הרב דרעי מתוקף תפקידו כרב עיר, אך הן אינן הולמות את מעמדו כדיין, בעיקר בשל הפומביות המופגנת שלהן. בנוסף, באופן בעייתי אף יותר, הרב דרעי גילה בד בבד עם כהונתו בתפקיד דיין מעורבות בהליכים משפטיים שנידונו בבתי משפט. במקרה אחד, בעת שאחיו אריה דרעי שהה בכלא, הוא הגיש לנשיא המדינה בקשת חנינה עבורו.²⁴³ במקרה אחר הוא פנה במכתב למשטרה ולפרקליטות בבקשה לחוס על חסר בית שנתפס גונב כסף מקופת צדקה. הוא סיים את מכתבו בבקשה ש"אודה לכם מאוד, אם תוסיפו נקודה זו למכלול שיקוליכם בהמשך ההליך המשפטי" וחתם על המכתב בתואר "הרב הראשי וראש אבות בתי הדין בבאר שבע".²⁴⁴

מעורבות של דיינים בעניינים ציבוריים מתרחשת גם אצל דיינים שאינם רבני ערים. כך למשל, הרב ציון בוארון חתם בעת כהונתו בתפקיד דיין בבית הדין

239 אדמקר, השר.

240 גרודקה, אחיו.

241 הרץ, תבע.

242 שיימן, הרב.

243 שחורי וקרא, אחיו.

244 גבאי, הרב.

הגדול על פשקוויל (מודעת רחוב) שנטען בו כי אישה מסוימת מפעילה בית בושט בביתה, ולפיכך "על פי דעת תורה והלכה אסור להתקרב לפתח ביתה כלל". במסגרת תביעה אזרחית שהגישה האישה – שביתה הוצת לטענתה בעקבות המודעה – התברר כי ההאשמות נגדה היו משוללות יסוד. פסק הדין קבע כי מי שהפיצו את הידיעות, וכן אחדים מהרבנים שהיו חתומים על המודעות נגדה, בהם הדיין הרב בוארון, חייבים לשלם לה פיצויים בגין העוול והנכות שנגרמו לה. לדידי, אף אם הטענות שהועלו נגד האישה היו נכונות, לא מתקבל על הדעת שנושא משרה שיפוטית, ובפרט בערכאה הגבוהה של בית הדין הרבני הגדול, יחתום על מודעת רחוב הקוראת להחרים אדם.²⁴⁵

המעורבות הגדולה של דיינים בעניינים ציבוריים-פוליטיים הגיעה לשיאה בעת הבחירות לרבנות הראשית ביולי 2013. בפברואר 2013, כחלק ממאבק פנימי בציבור הדתי-לאומי על המועמד מטעמו לתפקיד הרב הראשי, תוכנן להתכנס פורום של עשרות דיינים ורבני ערים דתיים-לאומיים שבו תובע תמיכה במועמדותו של הרב אליעזר איגרא, דיין בבית הדין הגדול. השתתפותם של דיינים רבים בכנס נמנעה רק לאחר מכתבים ששלחו בנושא מנהל בתי הדין הרבניים והיועץ המשפטי לממשלה, שהבהירו את חומרת הדברים.²⁴⁶ ואולם גם לאחר הנחיה מפורשת של היועץ המשפטי לממשלה שאסור לדיינים להביע תמיכה במועמדים לבחירות אלו, פעלו דיינים בפומבי לקידום מועמדים. על פי הפרסומים בתקשורת, נשיא בית הדין הגדול, הרב עמאר, קידם מטעמו את מועמדתו של הרב ציון בוארון לתפקיד; ולעומתו פעל הרב אטיאס, ראב"ד פתח תקווה המזוהה עם ש"ס, למנוע את בחירתו של הרב בוארון.²⁴⁷

4.7

נישורים ועומס

המסקנה העולה כמעט מאליה מן הממצאים המוצגים בחלק זה היא שיש להפריד באופן חד וברור בין תפקידי דיינות לתפקידי רבנות. ואולם מלבד

245 ת"א 14-08-1972 אלמוני נ' אתאלי. ראו גם שלזינגר, מדוע.

246 ראו על כך אצל נחשוני, מחטף; נחשוני, היועמ"ש.

247 ראו על כך אצל גלהר, הרב עמאר; כהן, הסר מועמדותו.

ההיבטים העקרוניים יש לשים לב לבעיות נוספות במצב העניינים הנוכחי, שגם הן מצדיקות את ההפרדה בין שני התפקידים.

4.7.1. ההיבט התורני-מקצועי

על פי חוק הדיינים וחוק הרבנות הראשית לישראל, הרבנים הראשיים מתמנים מתוקף תפקידם לדיינות ולנשיאות בבית הדין הרבני הגדול גם אם לא כיהנו בעבר בבית דין רבני וגם אם אין להם ההכשרה הנדרשת על מנת לשמש בדיינות. בעוד שבעבר היה לרוב הרבנים הראשיים רקע של כהונה בתפקיד דין, משנת 1993 רק שניים משישה רבנים ראשיים – הרב שלמה עמאר והרב אליהו בקשי דורון – שימשו קודם לכן דיינים, ולחמישה מן השישה – ובכללם שני הרבנים הראשיים המכהנים היום (שנת 2020) – אין תעודת כושר לדיינות.²⁴⁸ מציאות זו עוררה ביקורת כפולה על כמה מהרבנים הראשיים – הן על גדלותם בתורה והן על ניסיונם המקצועי בתחום הדיינות, שנדרשת בו התמקצעות מיוחדת. הביקורת מתחזקת לנוכח העובדה שהרבנים הראשיים לא רק משמשים דיינים מן המניין אלא גם "מוצנחים" ישירות לעמוד בראש המערכת, בתפקיד נשיא בית הדין הרבני הגדול. ביקורת דומה עולה גם על הקשר שיצר החוק – במקרים מסוימים – בין תפקיד רב העיר לתפקיד הראב"ד בבית הדין האזורי, מעין נשיא בית משפט מחוזי.²⁴⁹

הביקורת בנושא זה מושמעת לעיתים על ידי גורמים פוליטיים, אך בדרך ככל היא עולה דווקא מתוך חוגי הרבנים והדיינים, הרואים חשיבות במעמדו של נשיא בית הדין הגדול. עם זאת, הביקורת אינה מושמעת בדרך כלל בפומבי, ככל הנראה בשל הרצון לשמור על כבודם של הרבנים הראשיים, אם כי במקרים חריגים היא גם עולה אל מעל לפני השטח. כך למשל, בחירתו של הרב יונה מצגר לתפקיד הרב הראשי בשנת 2003, וכנגזרת ממנה גם לתפקיד של דין בבית הדין

²⁴⁸ קודם לכהונתו בתפקיד הרב הראשי לישראל שימש הרב אליהו בקשי דורון הרב הראשי של חיפה, בתקופה שהחוק קבע כי מתוקף תפקידו הוא יכהן גם בתפקיד הראב"ד המקומי.

²⁴⁹ ביקורת מסוג זה עלתה בשנת 2012, כאשר הדיין הרב בנימין אטיאס מונה לתפקיד רב העיר פתח תקווה ולפיכך גם לתפקיד הראב"ד בבית הדין האזורי, חרף גילו הצעיר. ראו אצל יפרח, מסעות.

הגדול, עוררה תרעומת בחוגים רבניים גם בלי קשר לפרשיות המשפטיות שליוו אותנו במשך השנים. המבקרים גרסו כי הוא אינו ראוי לתפקיד מבחינה תורנית.²⁵⁰ ביקורת ברוח זו מתחו בשנים האחרונות דיינים מכהנים מסוימים גם על רבנים ראשיים אחרים.²⁵¹

הרב שלמה דיכובסקי, דיין ותיק שכהן בתפקידו עשרים שנה בבית הדין הגדול, ואף היה מנהל בתי הדין הרבניים, מתח בכנס ציבורי באפריל 2017 ביקורת נוקבת על הבעייתיות שנוצרה מן החיבור שבין תפקיד הרב הראשי לתפקיד הדיינות. לדבריו, מקור הבעיה בהנחת יסוד מימי חקיקת חוק הדיינים, אז היה ברור שתפקיד הרב הראשי ניתן לפוסקים בעלי שיעור קומה שהוסמכו לדיינות ואף שימשו דיינים בפועל. הוא הסביר כי במרוצת השנים עבר הליך בחירת הרבנים פוליטיזציה, וזו אפשרה לרבנים להתמנות למשרה הרמה גם אם לא שימשו קודם לכן כדיינים וגם אם לא הוכרו כפוסקים מן המעלה הראשונה.²⁵² הרב דיכובסקי טען כי –

החוק מאפשר מינוי ללא בחינות לרבנים הראשיים לישראל. אבל בלי לפגוע בכבודם של רוב הרבנים הראשיים, שהיו ראויים לזה, כולנו יודעים שזה "רוב" – ולא "כול". לא כולם היו ראויים, לא כולם היו מתאימים, וזה מתבטא בפסקי הדין לאחר מכן. הפתח הזה שרבנים ראשיים יכולים לשבת בראש בית הדין הגדול בלי שעברו אפילו בחינה אחת של דיינות ובלי ששימשו כדיינים אפילו יום אחד, בעייתי ומסוכן. הסיבות לחוק הן פוליטיות, וזה בפירוש מצב לא רצוי ובעייתי.²⁵³

250 ראו למשל בחוברת שפרסם הרב אהרן הראל בנושא זה (הראל, לברור יחסנו). וכן ראו דבריו החרिפים של הרב רא"ם הכהן על הבחירה אצל בן-חיים, בור ועם הארץ.

251 כך למשל, הקלטות של ארבעה דיינים בכירים שפורסמו בנובמבר 2017 ב"ישראל היום" חושפות את ההערכה הקלושה שרחשו הדיינים לנשיא בית הדין דאז, עד כדי טענות שמינויו פגע במעמד של במי הדין הרבניים. ראו שלזינגר, דיינים. לביקורת נוספת מפי דיין מכהן ראו טרקאלטאוב ומאירסדורף, דיין.

252 יפרח, דיין בכיר.

253 ש.ם.

הרב דיכובסקי סבר, כאמור, כי הסיבה לשינוי בבחירת הרבנים היא הפוליטיזציה שחדרה להליך הבחירות לרבנים הראשיים. לי נראה שיש לשינוי גם היבט פחות פוליטי. תוצאות הבחירות לרבנות הראשית בעשורים האחרונים מלמדות כי בעיני חברי הגוף הבוחר הדגש החשוב שיש להתחשב בו הוא היכולות הרטוריות של המועמדים, ובפרט היכולת שלהם לדבר ברהיטות מול קהל חילוני. הדבר בא לידי ביטוי במיוחד בבחירת הרבנים האשכנזים. אפשר כמובן לחלוק על החשיבות המרובה שחברי הגוף הבוחר מייחסים לתכונה זו, אך דומה כי היא אכן נדרשת לתפקיד רבני שמחייב מגע תמידי עם הציבור הרחב. הכישורים הללו שונים בתכלית ממערך הכישורים הנדרשים לדיין מוצלח, כדוגמת בקיאות בתורה או יכולת ניתוח אנליטי, ונדירים למדי הם הרבנים המשלבים באופן מיטבי את שני סוגי הכישורים. חבר הכנסת זרח והרפטיג, שכאמור קידם את ההפרדה בין הרבנות והדיינות, הביא גורם זה כסיבה המרכזית לצורך בהפרדה בין שני התפקידים.²⁵⁴

לאחר בחירתו של הרב מצגר בשנת 2003 אף הוגשה עתירה לבג"ץ בטענה שיש לבטל את מינויו שכן אין לו כושר לדיינות. בית המשפט דחה את העתירה והראה שלשון החוק אינה מונעת מינוי של רב ראשי נטול כושר לדיינות לתפקיד דיין. עם זאת, בית המשפט בחר להציג בפסק הדין את תגובתו לעתירה של היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, שאכן המליץ לפני הממשלה על הפרדה בין תפקיד הרב הראשי ובין תפקיד הדיין מסיבות אלו:

היועץ המשפטי לממשלה סבור כי קביעת תנאי לפיו מועמד לרב ראשי יהיה בעל כשירות לכהן כדיין או אף מי שכהן כדיין בפועל עובר לבחירתו הינה רפורמה ראויה ורצויה, אלא אם יוחלט על הפרדה מוסדית בין הרבנות לדיינות, אופציה שאף היא אפשרית וראויה אולי עוד יותר. בעניין זה אף מתכוון

254 כך כתב ורהפטיג בנושא זה:

יש גם שוני בסגולות הנדרשות מדיין מאלו הנדרשות מרב. רב צריך להיות מעורב עם הבריות, בעל כושר דרשה, נאום התמצאות, ולו שטחית, בהרבה שטחים. ואילו דיין צריך להיות יותר בעל כושר של התעמקות בנושא שלפניו, מהיר תפיסה ובעל יכולת של ניתוח העניין שלפניו, ומהיר הסקת מסקנות מהשוואת הלכות מדמי מילתא למילתא. לא כל רב רצוי שיהא דיין, ולא כל דיין ראוי להיות רב.

ורהפטיג, חוקה, עמ' 430.

היועץ המשפטי לממשלה להביע את דעתו בפני ועדת השרים שהקימה הממשלה זה עתה לבחינת שינויים בחוק הרבנות הראשית. אולם, זהו עניין למחוקק לענות בו.²⁵⁵

4.7.2. עומס ויכולת תפקוד

סיבה נוספת להצדקת ההפרדה בין תפקידי הרבנות לתפקידי הדיינות היא העומס הבלתי אפשרי המוטל על רב הנדרש לכהן בשני תפקידים אלו בעת ובעונה אחת. לדעת אליאב שוחטמן זהו בעצם הקושי העיקרי בחיבור שבין משרות רבנות למשרות דיינות כיום:

[...] הקושי הטכני במילוי שתי הפונקציות, שכל אחת מהן דורשת התמסרות מלאה ומוחלטת. העומד בראש מערכת השיפוט הרבני אחראי למערכת הכפופה לו, ואם עליו לשאת נוסף על כך גם בעול הנהגת הרבנות, ספק אם הוא מסוגל להקדיש את מלוא הזמן הדרוש לטיפול במערכת השיפוטית.²⁵⁶

חבר הכנסת זרח ורהפטיג, מיוזמי ההפרדה בין רבנות לדיינות נימק, באופן דומה: "ריבוי העניינים בבתי הדין וקשיות הבעיות המתעוררות, דורשת את כל זמנו ומרצו של הדיין, ריכוז מחשבותיו לנושאי הדיון. כל עיסוק נוסף פוגע בכושרו ובתפוקת עבודתו של הדיין".²⁵⁷ ועם זאת, אשר לרבנים הראשיים לישראל

255 בג"ץ 3870/03 ר"ח יעקב ישראל ורקר נ' היועץ המשפטי לממשלה. בפועל, היועץ המשפטי לממשלה ביקש בשנת 2003 מהרב מצגר שלא לכהן בתפקיד נשיא בית הדין הגדול, וכך החל הרב עמאר לכהן בתפקיד. בשנת 2008 היו אמורים השניים להתחלף, אך בשל פרשות טוהר המידות שהרב מצגר היה מעורב בהן – אם כי לא הועמד לדין בגינן בסופו של דבר – בחר שר המשפטים דניאל פרידמן לקדם מהלך של שינוי חוק הרבנות הראשית כך שיהאפשר לרבנים הראשיים, בהסכמה ביניהם, שלא להתחלף בתפקידיהם לאחר חמש שנים, וכך הרב מצגר נשאר אומנם כדיין, אך לא מונה לתפקיד נשיא בית הדין הרבני הגדול. ראו על כך אצל פרידמן, הארנק והחרב, 443-444; סלע, הרב מצגר; מרנדה וסלע, חוק מצגר.

256 שוחטמן, הרבנות, עמ' 241.

257 ורהפטיג, חוקה, עמ' 430.

ולדיינים המכהנים בתפקיד רב עיר לא נפתרה בעיית העומס, כפי שאכן סברו חברי כנסת עוד בעת חקיקת חוק הדיינים בשנת 1955.²⁵⁸

דומה כי טיעונים אלו שרירים וקיימים גם כיום, הן בנוגע לרבנים הראשיים והן בנוגע לרבני ערים המשמשים בעת ובעונה אחת גם ראב"דים בבתי הדין האזוריים. בעבר השמיעה הנהלת בתי הדין הרבניים עצמה טענה נגד כפילות התפקידים של רבני ערים המשמשים ראב"דים: "רבנות עיר היא משרה עמוסה ותובענית שלא מתירה לרב זמן להגיע לבית הדין. התוצאה היא שהרב יושב על תקן יקר של בית הדין, המערכת משלמת לו את המשכורת אך התרומה שלו עבורה היא שלילית".²⁵⁹

4.8 סיכום

הממצאים בפרק זה מלמדים שהזיקה הקיימת בין תפקידי רבנות ותפקידי דיינות, ובפרט בתפקיד של נשיא בית הדין הגדול, יוצרת מעורבות פוליטית ומפלגתית ניכרת בניהול בתי הדין הרבניים בצד מעורבות עמוקה של דיינים בסוגיות ציבוריות, פוליטיות, ואף פנים־מפלגתיות. נראה כי ממצאים אלו קשורים קשר הדוק לממצאים שהוצגו בפרק הקודם. במידה מסוימת הם מסבירים את הרקע ואת הגורמים לנורמה הבעייתית של מעורבות של גורמים חיצוניים בהחלטות של בתי הדין הרבניים. המציאות מוכיחה כי צדקו אייל ינון ויוסי דוד בטענתם שיצירת תלות של נושאי משרה שיפוטית בגורמים שעשויים לבוא לפנייהם בדין או בגורמים פוליטיים תפגע בניטרליות ובענייניות של עבודת מערכת בתי הדין הרבניים, תיצור תחושת אפליה או הטיית דין ואולי אף תיצור הטיית דין ממשית בעקבות השפעות זרות או נטיות פוליטיות ואישיות.²⁶⁰

258 ראו למשל את דבריו של חבר הכנסת שמעון גריידי (מפלגת הציונים הכלליים) בעניין זה בדברי הכנסת, כרך 16, תשי"ד-1954, עמ' 2202.

259 הדברים מובאים אצל יפרח, מסעות.

260 ינון ודוד, הרבנות, עמ' 37-38.

הפתרון לבעיות העולות ממעורבות פוליטית ומפלגתית של דיינים – ובפרט דיינים בכירים – אינו חקיקה נקודתית שתסדיר כל ליקוי בנפרד. חקיקה כזו כבר קיימת היום בדמות כללי האתיקה המחייבים את הדיינים על פי חוק. אלא שאכיפתה נתונה בידי המחוללים העיקריים של הבעיה. לפיכך הפתרון הנדרש הוא הפרדה מוחלטת בין תפקידי הדיינות – ובפרט התפקיד של נשיא בית הדין הגדול – ובין תפקידים שיש להם היבט ציבורי ופוליטי (רבנות).

5.1

פרטי ההמלצות

ההמלצות של מחקר זה נוגעות לשלושה מוקדים עיקריים:

(1) העברת הנהלת בתי הדין הרבניים מהמשרד לשירותי דת למשרד המשפטים

א. ברמה המעשית מוצע שכל הסמכויות שנתונות היום לשר לשירותי דת על בתי הדין הרבניים תועברנה לשר המשפטים, וכן ששר המשפטים יעמוד בראש הוועדה למינוי דיינים. בכלל זה מוצע שתהיה בידי השר הסמכות להמליץ לוועדה על סיום כהונתו של דיין. בכל מקרה, השר והמשרד הממונים על הנהלת בתי הדין נדרשים לנקוט יד נוקשה ואכיפה חסרת פשרות נגד תופעות בעייתיות במיוחד הקיימות בקרב הדיינים כפי שהוצגו במחקר זה, כדוגמת פעילות בניגוד עניינים מובהק או מעורבות פוליטית-ציבורית.

ב. ברמה העקרונית מוצע להפסיק את ההעברה של הנהלת בתי הדין הרבניים בין משרדי ממשלה שונים בשל צרכים מפלגתיים. המציאות שבה שר שאינו רלוונטי לנושא (שר האנרגיה) שימש בחמש השנים האחרונות יו"ר הוועדה למינוי דיינים היא מציאות לא ראויה. אעיר כי תופעת ה"סחר מכר" ביחידות סמך הנוגעות למפלגות הדתיות בין משרדי ממשלה אינה ייחודית לבתי הדין הרבניים,²⁶¹ ויש להצר על כך.

261 דוגמה בולטת לכך היא ההעברה של רשות השירות הלאומי-אזרחי בין משרד המדע והטכנולוגיה, משרד הכלכלה, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד החקלאות ומשרד החיישובות בפרק זמן של שבע שנים בלבד. יחידת סמך נוספת ש"זכתה" להעברות רבות היא מערך הגיור הממשלתי. על תופעה זאת ראו אצל פרנק, הרבנות, עמ' 40.

(2) הפרדה מוחלטת בין תפקידי דיינות ובין תפקידי רבנות ותפקידים בעלי היבטים ציבוריים ופוליטיים

א. ההצעה העיקרית והחשובה ביותר היא להפריד בין הרבנות הראשית לבית הדין הרבני הגדול. הרבנים הראשיים לא ישמשו כנשיא בית הדין הגדול וכדיין בבית הדין הגדול לסירוגין, אלא תפקידם יהיה אך ורק במסגרת הרבנות הראשית. מוצע כי לתפקיד נשיא בית הדין הגדול ימונה אחד מן הדיינים המכהנים בבית הדין. אפשר שכדאי לאמץ את שיטת ה"סניוריטי" הנהוגה בנשיאות בית המשפט העליון, ולפיה הדיין הוותיק ביותר בבית הדין הרבני הגדול ימונה לתפקיד נשיא בית הדין.²⁶²

ב. מוצע לבטל את האפשרות לשמש רב עיר בד בבד עם כהונה בתפקיד דיין בבית דין רבני. דיין שנבחר לכהונה כרב עיר – אף שיש בה בית דין אזורי שאפשר לכהן בו כראב"ד – יידרש לסיים את כהונתו כדיין. כמו כן מוצע שדיין מכהן לא יוכל לכהן במועצת הרבנות הראשית לישראל, ושדיינים לא יהיו חלק מן הגוף הבוחר את הרבנים הראשיים לישראל ואת מועצת הרבנות הראשית.

ג. מוצע להעביר את הסמכות לבחירת יו"ר ועדת בחירות לתפקיד רב עיר מן השר לשירותי דת לנשיא בית הדין הרבני הגדול. כמו כן מומלץ כי לתפקיד יו"ר ועדת הבחירות ימונו דיינים בבית הדין הגדול או דיינים שפרשו לגמלאות, ולא דיינים בבתי דין אזוריים כפי שנהוג היום.

(3) הקמת מערך הכשרה והשתלמות לדיינים

מוצע להקים מערך הכשרה והשתלמויות לדיינים. יש לבחון את הכפפתו למרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים הקיים לכלל הרשות השופטת. במצב הנוכחי הדיינים המכהנים אינם עוברים הכשרות שיטתיות מלבד הרצאות אקראיות בכנסים שנתיים, שלא כמו השופטים – שיוצאים נשכרים ממערך השתלמויות

262 למעשה, לשיטה זו יש עיגון מסוים בחקיקה הנוכחית, הקובעת כי אם נוצר מצב שמשרת הרב הראשי לישראל ונשיא בית הדין הרבני הגדול התפנתה בלי שמונה רב ראשי חדש, יועברו סמכויותיו כנשיא בית הדין הגדול "לוותיק שבדייני בית הדין הרבני הגדול, ובבעלי ותק שווה – לקשיש שבהם" (חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980, סעיף 20ב).

והכשרות מגוון ומפורט. מוצע לשים דגש על הכשרה במשפט האזרחי בתחומים הרלוונטיים לעבודת הדיינים. מוצע גם לשקול להכניס בחינה בנושאים אלו כחלק מבחינות ההסמכה של הרבנות הראשית, כדי שהדיינים יוכלו לבטס את פסיקתם הנוגעת לחוק האזרחי על שיקול דעת עצמאי ככל האפשר ועם הסתמכות מינימלית על הייעוץ המשפטי של הנהלת בתי הדין הרבניים. כמו כן מוצע לבחון את האפשרות לקיים קורס לבעלי כושר לדיינות המבקשים להתמנות למשרת דין שווה ערך לקורס השפיטה למועמדים למשרת שופט. הנהלת בתי הדין הרבניים קידמה בעצמה קורס מעין זה לפני כעשור.

5.2 רציונל ההצעה

החלק הראשון של ההצעה מתייחס להעברת הסמכויות מן השר לשירותי דת לשר המשפטים. עד שנת 2004 היו בתי הדין הרבניים יחידת סמך של משרד הדתות. בשנה זו – לאחר פירוקו של משרד הדתות – הם הועברו למשרד המשפטים. בשנת 2015 הם הוחזרו למשרד לשירותי דת, שהוקם מחדש במתכונת שונה במעט. בעבר היו גורמים דתיים שהתנגדו להכפפת בתי הדין הרבניים למשרד המשפטים בנימוק שהסמכות החילונית תפגע בעצמאות הדתית של בתי הדין. ברם 11 השנים שבתי הדין חסו בהן תחת משרד המשפטים מוכיחות שאין בטענה זו ממש.²⁶³ ההפך הוא הנכון. הפרק הראשון במחקר זה מראה שדווקא המעבר למשרד המשפטים חיזק את היעילות של עבודת בתי הדין וסייע במיגור התופעה שבתי הדין סבלו ממנה שנים רבות של איחורים והיעדרויות של דיינים. הדרישה להחזיר את הנהלת בתי הדין למשרד לשירותי דת בשנת 2015 נבעה מצרכים פוליטיים־מפלגתיים גרידא, וכפי שהוצג לעיל – המעורבות הפוליטית־מפלגתית בניהול בתי הדין הרבניים אכן גברה מאוד בשנים האחרונות.

263 הסיבה לכך היא שהסמכויות של המשרד הממשלתי על בתי הדין הן מינהליות ולא שיפוטיות־ערכיות. לעומת זאת, בית המשפט העליון מהווה בעיני גורמים דתיים איום ממשי על בתי הדין הרבניים שכן בפסיקותיו בערעורים על פסקי הדין של בתי הדין הוא מגדיר במובן מסוים את סמכויותיהם.

באשר לסעיפי ההמלצה להפריד לחלוטין את תפקידי הדיינות מתפקידי הרבנות ומתפקידים בעלי היבטים ציבוריים ופוליטיים – הרציונל שבבסיסם הוא ההכרח לשמור על עצמאותה של המערכת השיפוטית ולמנוע מתן שליטה על מערכת בתי הדין הרבניים לממסד אחר המבוסס על תלות.

בבסיס המלצות אלו עומדות שתי הנקודות כדלקמן:

א. תפיסת בתי הדין כערכאה שיפוטית

בחינה בסיסית של בתי הדין הרבניים מלמדת שהם אינם מספקים שירותי דת אלא הם ערכאה שיפוטית, ועל כן מקומם אינו במשרד לשירותי דת אלא במשרד המשפטים. למעשה, מלבד בתי הדין הצבאיים, בתי הדין הרבניים הם הערכאה השיפוטית היחידה בישראל שאינה מוכפפת למשרד המשפטים, ובכלל זה גם בתי הדין הדתיים לעדות הלא־יהודיות, הכפופים למשרד המשפטים. ממצאי מחקר זה מוכיחים כי בבתי הדין הרבניים נוהגות נורמות רבות שאינן ראויות לערכאה שיפוטית. יצוין כי כבר בשנת 1995, כשהועלה הרעיון להעביר את בתי הדין הרבניים למשרד המשפטים, טען נשיא בית הדין הרבני הגדול, הרב אליהו בקשי־דורון, כי אין לו כל התנגדות לכך ואף נימק את תמיכתו ברעיון: "מבחינה מנהלית אין לכך שום מניעה. אדרבה, אולי אז היו באמת יודעים ומכירים בנו כסמכות משפטית במדינה"²⁶⁴.

ב. צמצום הפוליטיזציה

בעקבות ממצאי מחקר זה אי־אפשר להתעלם מכך שהעברת בתי הדין הרבניים למשרד לשירותי דת חיזקה את הפוליטיזציה ואת המעורבות המפלגתית בהחלטות המינהליות של בתי הדין הרבניים. השר לשירותי דת נמנה בדרך כלל עם אחת המפלגות הדתיות, ומטבע הדברים הדבר משפיע על החלטותיו. בנורמות המקובלות היום, אפילו אם השר אינו מעוניין לקבל החלטות על בסיס סקטוריאלי או לא ענייני, יופעלו עליו לחצים מגורמים דתיים. מי שהודה בכך בפה מלא בהקשר מעט אחר הוא השר לשירותי דת לשעבר, יעקב מרגי מש"ס. בשנת 2013, בעודו מכהן בתפקיד השר לשירותי דת, נשאל מרגי בשאלתה שהוגשה לו בכנסת על רבני שכונות – כמה מהם לא עברו לגור במקום כהונתם כנדרש בחוק, ומתוכם – כמה הועברו מתפקידם. בתשובתו מעל בימת הכנסת

264 עו"ד שלום אטלי והרב שמחה מירון, ריאיון עם הרב בקשי־דורון (פורסם באינטרנט).

אמר מרגי כי הנושא אינו בסמכותו אלא בסמכות שר המשפטים והצדיק את החקיקה בנושא: "הסמכות להדחת רבני ערים נתונה בידי שר המשפטים. אדרבה ואדרבה. כן. היא לא נתונה לידי שר הדתות. כנראה מי שכוון את זה כיוון גבוה, ידעו שפוליטיזציה לא חסרה, עדיף במשרד המשפטים".²⁶⁵ מרגי עמד בדבריו על כך שדווקא במשרד המשפטים – שאינו מעורב בפוליטיקה הדתית – ישנה אפשרות סבירה יותר להדחה של רב מטעמים ענייניים, בלי מעורבות של עניינים פוליטיים ומפלגתיים בהחלטה מקצועית.

עם זאת, מן הראוי לציין, כפי שאכן מוצג בפרק השלישי של מחקר זה, שגם בתקופה שבתי הדין הרבניים היו כפופים לשר המשפטים, היו מקרים רבים של דיינים שביצעו מעשים ופעולות חמורים במיוחד, שאם היו עושים אותם כשופטים סביר להניח שהיו מודחים. אבל בבתי הדין הרבניים, למיטב ידיעתי, לא הודח אף לא דיין אחד בתקופה זו. רק במקרה אחד התפטרו שני דיינים לאחר שהבינו כי יש כוונה לנהל נגדם הליך הדחה. נראה כי העובדה שהדבר אירע בעת כהונתה של ציפי לבני בתפקיד שרת משפטים אינה מקרית.

לדעתי, העובדה שדיינים אינם מודחים גם במקרים חריגים במיוחד נובעת משילוב של גורמים דתיים בוועדה למינוי דיינים המבקשים להגן על דיינים ונרתעים ממהלכי הדחה ושל סלחנות מסוימת ששרי המשפטים מגלים כלפי מקרים בעייתיים ביותר בבתי הדין הרבניים. המסקנה המתבקשת היא אפוא שאין להסתפק בהעברה פורמלית של סמכויות מבתי הדין למשרד המשפטים, אלא יש להוביל מהלך שיטתי ומסודר למיגור הנורמות של פגיעה בצדק הטבעי ושל התנהלות לא ראויה של דיינים, כפי שהוצגו במחקר, באופן דומה למהלך השיטתי שהוביל מנהל בתי הדין הרבניים לשעבר אלי בן דהן יחד עם נשיא בית הדין הרבני הגדול לשעבר הרב שלמה עמאר למיגור תופעת האיחורים וההיעדרויות של הדיינים. יתרה מזו, על שר המשפטים למנוע באופן גורף את הקשרים הישירים או העקיפים המתקיימים היום בין דיינים ובין גורמים פוליטיים.

לסיום הדברים אבקש להביא מדבריהם של חברי כנסת מהמפלגות הדתיות, הידועים בתפיסות שמרניות בדרך כלל בענייני דת ומדינה, אשר מביעים גם הם תמיכה בהצעות המרכזיות שהוצגו כאן.

ראשית, חברי כנסת דתיים מסוימים ביקשו במשך השנים לקדם הצעות חוק להפרדה בין בית הדין הרבני הגדול ובין הרבנות הראשית, כך שהרבנים הראשיים לא יכהנו בבית הדין הגדול ונשיא בית הדין הגדול ייבחר מקרב הדיינים המכהנים – בדגם הדומה לזה של בית המשפט העליון.²⁶⁶ חבר הכנסת משה גפני (יהדות התורה) הניח הצעות חוק בנושא בשלוש כנסות שונות. בדברי ההסבר שלו להצעות החוק הוא עומד על הבעייתיות שיש בכך שנשיא בית הדין הרבני הגדול נבחרים בידי גוף בוחר בעל סממנים פוליטיים, בדומה לדעתי שהוצגה קודם לכן:

תפקידם של הרבנים הראשיים לישראל עוסק במכלול נושאים, אולם אינו קשור במישרין לפעילות בית הדין הרבני הגדול. בכדי להפריד בין הרשויות השונות, קרי מוסד הרבנות הראשית ומוסדות השיפוט הרבניים, מוצע לקבוע כי נשיא בית הדין הרבני הגדול יהיה אחד מדייני בית הדין הרבני הגדול, שכן מדובר במשרה שיפוטית בכירה ומן הראוי שהנושא בתפקיד זה יבחר בשל כישוריו וניסיונו בתחום זה. יתירה מזאת, רב ראשי, המשמש מחצית מתקופת כהונתו כנשיא בית הדין הרבני הגדול, נבחר על ידי אסיפה בוחרת שבה חברים נציגי ציבור רבים, ביניהם שרים, חברי כנסת וראשי רשויות, כך שמדובר באסיפה בעלת סממנים פוליטיים מובהקים. לעומת זאת, בחירתו של דיין נעשית משיקולים מקצועיים, על ידי ועדת מינויים הדומה בהרכבה לוועדה למינוי שופטים.²⁶⁷

266 ראו למשל את הצעת החוק של חבר הכנסת (הדתי) עובדיה עלי (הליכוד): הצעת חוק הדיינים (תיקון – נשיא בית הדין הרבני הגדול), התשנ"ג-1992.

267 משה גפני, הצעת חוק הדיינים (תיקון – נשיא בית הדין הרבני הגדול), התשס"ז-2007, פ/2339/17. מעניין לציין גם את דבריו של חבר הכנסת עובדיה עלי, שכאמור בהערה הקודמת הגיש הצעת חוק בנושא עוד ב־1992. כך הסביר חבר הכנסת עלי את ההצעה בדיון בוועדת הפנים של הכנסת:

במשטר החוקתי של מדינת ישראל קיימת הפרדת רשויות. על זה מקפידים בכל המישורים. העקרון הוא שיש הפרדה ברורה בין הרשות השופטת לבין הרשויות האחרות. לא יעלה על הדעת למשל שנשיא בית המשפט העליון יהיה בתפקיד שר המשפטים או בתפקיד אחר. כאן יש אנומליה אחת והיא שנשיא בית הדין הרבני העליון הוא גם הרב הראשי לישראל. כתוצאה מכך נוצר מצב אבסורדי, שלדעתי הוא גם פוגע קשות במעמדו של בית הדין הרבני העליון. רב ראשי, חלק מתפקידו כרועה רוחני הוא גם להביע עמדות ודעות בנושאים

שנית, חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' (מפלגת האיחוד הלאומי) הוביל במאי 2019 מאבק מול ראש הממשלה בנימין נתניהו להעברת בתי הדין הרבניים מן המשרד לשירותי דת למשרד המשפטים ונימק את המהלך בטענות דומות לאלו שהוצגו לעיל:

בתי הדין היו במשרד המשפטים ושם מקומם הטבעי. הם הועברו בקדנציה האחרונה למשרד הדתות וזו טעות. בתי הדין הם לא שטיבל של דתיים. הם חלק ממערכת המשפט הממוסדת של מדינת ישראל.²⁶⁸

נראה שהממצאים העולים ממחקר זה תואמים את התובנה של סמוטריץ' על כך שבתי הדין מתקיימים כיום במובן מסוים כ"שטיבל של דתיים".²⁶⁹ העברת בתי הדין למשרד המשפטים לצד הפרדה בין תפקיד הדיין ובין גורמים הקשורים להנהגה ציבורית ופוליטית, וכן יצירת חיץ בין דיינים ובין גורמים פוליטיים, הם הצעדים הראשונים שיש לעשות כדי להשריש נורמות שיפוטיות מקובלות גם בבתי הדין הרבניים.

פוליטיים, בנושאים שיש בהם מחלוקת [...] אם בו זמנית הוא גם מכהן כנשיא בית הדין הרבני העליון, נוצר בעצם מצב של פגיעה ברשות השופטת שבעיני היא שוות-ערך לבית המשפט העליון. עצם העובדה שאותה אישות מכהנת בשני המקומות יוצרת מצב לא סימפטי, שמצד אחד פוגע בעקרון החשוב הזה של הפרדת רשויות; מאידך, זה גם פוגע בבית הדין הרבני. אם רוצים לשמור על מעמדו של נשיא בית הדין הרבני, שומה עלינו להפריד בין שני האישים שעוסקים בתחום הזה (פרוטוקול 62, ועדת הפנים של הכנסת, 6.7.1993).

מעניין שבמסגרת דבריו אמר חבר הכנסת עלי כי הרב בקשי דורון, שמונה באותה העת לתפקיד הרב הראשי לישראל ונשיא בית הדין הרבני הגדול, הביע תמיכה בהצעת החוק. יתר על כן, באותו הדיון הביע גם חבר הכנסת יצחק לוי (המפד"ל) תמיכה נחרצת בהצעה: "יש פה אנומליה נוראית. יש אנשים שמקבלים תפקיד של דיינים, של אבות בתי דין באופן אוטומטי בלא שיש להם הכשרה לדיינות [...] אני לא חושב שהמערכת המשפטית הייתה סובלת את המצב הזה".

268 ראו קלמן, סמוטריץ'. דברים דומים אמר סמוטריץ' גם בריאיון אחר. ראו יפרח, קרבות. בשני הראיונות הוא התייחס גם ליתרונות הכלכליים (מבחינת משאבים תקציביים) שיש לדעתו בהכפפת בתי הדין הרבניים למשרד המשפטים.

269 מן הראוי לציין שסמוטריץ' אמר את הדברים בעת שעמד במשא ומתן מול ראש הממשלה בנימין נתניהו על תיק המשפטים, כך שהיה לו גם אינטרס אישי במהלך, אם כי קשה להאמין שהוא היה אומר דברים אלה אילולא חשב שהם מתארים נכוחה את המציאות.

הפרדה בין דיינות לרבנות במסורת היהודית

המלצה מרכזית במחקר זה היא ליצור הפרדה מוחלטת בין תפקידי דיינות לתפקידי רבנות, בדגש על הפרדה בין הרבנות הראשית ובין בית הדין הרבני הגדול.

עם הקמת מערכת בתי הדין הרבניים בישראל הוחלט על הפרדה בין לשכות הרבנות המקומית ובין משרות הדיינות בבתי הדין הרבניים, אך בראש הפירמידה, בתפקיד נשיא בית הדין הרבני הגדול, נותר השילוב בין תפקיד הרב הראשי לתפקיד הנשיא. בעת חקיקת חוק הדיינים בשנת 1955 ציין חבר הכנסת משה אונא, יו"ר ועדת החוקה בזמן חקיקת החוק, כי "הקשר בין הרבנות הראשית לבין מערכת המשפט איננו מקרי. הפונקציה העיקרית של הרבנים הייתה מאז ומתמיד פונקציה שיפוטית"¹. תפיסה זו גורסת כי איחוד התפקידים בין דיינות לרבנות הוא אינהרנטי למסורת היהודית, והיא מבקשת לגזור מכך את המבנה הנדרש של בתי הדין הרבניים. אין ספק כי בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל היה איחוד מובהק בין תפקידי דיינות לרבנות, ואף על פי כן יש לבחון עד כמה הדבר משקף את המקובל במסורת היהודית.

אייל ינון ויוסי דוד סוברים כי הדגם המוכר במסורת הרבנית הוא דגם של איחוד בין הפונקציה השיפוטית (דיינות) ובין הפונקציה הרוחנית-פדגוגית-הלכתית (רבנות)². לטענתם, "לרוב המונחים 'רב' ו'דיין' מופיעים במקורות ההלכתיים וההיסטוריים כביטויים נרדפים"³. ינון ודוד מסתמכים בדבריהם על מרדכי ברויאר, שגורס כי בימי הביניים "באשכנז היו 'דיין' ו'רב' שמות נרדפים", אם כי גם לדבריו היו באשכנז מקומות שבהם הפעילות השיפוטית לא יוחדה דווקא לרבנים, ובספרד אף הייתה הפרדה כך ש"תפקיד 'הרב' היה לדרוש בציבור, ללמד ולפסוק, וה'דיין' היה החשוב שבין בעלי התורה"⁴.

1 דברי הכנסת, כרך 18, תשט"ו-1955, עמ' 1586.

2 ינון ודוד, הרבנות, עמ' 38-39.

3 שם, עמ' 39.

4 ברויאר, רבנות אשכנז, עמ' 476.

לנוכח דברים אלו היה מתבקש כי הליך ההפרדה בין הרבנות לדיינות שנעשה בחוק הדיינים יעורר התנגדות עקרונית בקרב רבנים, כפי שהיה למשל באשר להקמת בית דין רבני לערעורים שהוביל לפולמוס רבני נרחב. בפועל, ההמלצה להפריד בין הדיינות והרבנות הייתה של ועדה שהקים שר הדתות בהסכמת הרבנות הראשית שישבו בה גורמים דתיים בלבד, ולדברי חבר הכנסת זרח ורהפטיג, שהוביל את החקיקה בנושא, "גם בעניין הדרושה הנמרצת לשמירה על ההפרדה בין מוסדות הרבנות ובין זה של הדיינות נתנה הרבנות הראשית גיבוי מלא, הן לקבלת הסעיפים המתאימים בחוק הדיינים, והן לביצועם".⁵ ורהפטיג ציין כי ההתנגדות העקרונית המשמעותית לחוק הדיינים הייתה לסעיף שקבע גיל פרישה לדיינים, שרבנים רבים סברו שהוא מנוגד לעמדת ההלכה. הוא הוסיף שהיו רבנים שהתנגדו גם להפרדה בין דיינות לרבנות, אך לדבריו "הקושי בנידון לא היה כל כך הוויכוח ההלכתי-מחשבתי" אלא הצורך הטכני של דיינים לוותר על תפקידי הרבנות שלהם.⁶ דווקא בגלל הקושי הטכני שנוצר לדיינים רבים בעקבות ההפרדה בין דיינות לרבנות עולה השאלה מדוע לא הובילו רבנים התנגדות עקרונית גם בנושא הזה, שאפשר לעגנה לכאורה במסורת היהודית.

דומני, שלא כטענתם של ינון ודוד, שדגם האיחוד בין הדיינות לרבנות במסורת אינו כה מובהק. ורהפטיג עצמו חשב כי שורשי ההפרדה בין תפקיד הרב לתפקיד הדיין הם קדומים, ובנאום בכנסת בעת תהליך חקיקת החוק אמר כי במהלך של ההפרדה "הלכנו בכיוון של ההתפתחות שהייתה גם במאות השנים האחרונות בהרבה מקהילות ישראל. מי שיודע את התפתחות הקהילות בישראל יודע שגם במאות השנים האחרונות מצד אחד היה התפקיד של הרב תמיד נפרד – בעיקר בערים הגדולות – מן התפקיד של הדיין ומורה צדק מצד שני".⁷ למעשה, כפי שהראה שמחה אסף בספרו על תולדות בתי הדין לאחר התלמוד, הפרדת התפקידים בין רב ובין דיין הייתה נהוגה במרבית קהילות ישראל גם בעבר, ורק בקהילות קטנות היה הרב ממלא את תפקיד הדיין. עם זאת, אף שהתקיימה הפרדה בין שתי המשרות, הרב היה מעורב במידה מסוימת גם בבית הדין. ואכן,

5 ורהפטיג, חוקה, עמ' 438.

6 שם, עמ' 436-438.

7 ורהפטיג, על השיפוט, עמ' 59.

כאשר בעלי הדין ביקשו זאת, הצטרף הרב להרכב הדיינים ונוסף על כך היה בידו "הפקוח העליון על בתי הדין".⁸ לדברי אסף, העובדה שהרב כונה בדרך כלל אב"ד (אב בית דין) היא סמלית שכן היא משקפת את העובדה ש"כל קהלה ראתה ברב את האוטוריטט המשפטי העליון", אך בפועל, במקביל לרב כיהן רב"ד, והוא היה למעשה גדול הדיינים בעיר.⁹ מרדכי זלקין, בספר העוסק ברבני קהילות בתחום המושב במאה ה־19 (שטחי האימפריה הרוסית במזרח אירופה), מדבר על חיכוך מתמיד בין דיינים ורבנים באשר למידת הסמכות של רבני קהילות להתערב בהחלטות של דייני המקום.¹⁰

יצחק ברנד גורס כי ההפרדה בין הרבנות לדיינות במסורת היהודית שורשית יותר. במאמר מקיף בנושא הוא מראה כי ספרות חז"ל מפרידה בבירור ובחדות בין "הוראה" – פסיקת הלכה בתחומי איסור והיתר מגוונים ובעיקר בענייני נדרים ונזירות, שחיטה וכשרות, טומאה וטוהרה – ובין "דין" – תפקיד שיפוטי מובהק. משכך, ספרות חז"ל גם מפרידה באופן מוסדי בין החכם ובין הדיין.¹¹ לטענתו של ברנד, היסודות הרעיוניים של הפרדה זו הם בחלוקה המקראית שבין המשפט, המסור לשופט, ובין התורה, המסורה לכוהן.¹² לדעתו, השילוב שבין ההוראה ובין הדין במשרת הרב באשכנז של ימי הביניים נוצר מסיבות פוליטיות חיצוניות ולא מסיבות פנימיות הלכתיות; סמכויות הרבנים נבעו מכתבי הפרייוליגיות שהעניקו להם השליטים המקומיים, והללו כרכו בסמכויות אלו את התפקיד השיפוטי.¹³ ואולם ברנד מראה כי לעומת אשכנז – בספרד, בטורקיה ובארצות המזרח נהגה הפרדה בין משרת החכם למשרת הדיינות. במרבית קהילות ספרד שנפוצו בעקבות הגירוש בוטלה ההפרדה במאות ה־16–18, אם כי בטורקיה היא

8 אסף, בחי הדין, עמ' 52.

9 שם, עמ' 53.

10 זלקין, מרא דאתרא, עמ' 176–182. בהקשר זה יש לומר כי לפי זלקין קהילה לא מימנה בדרך כלל באופן מאורגן את פעילותו של בית הדין המקומי, כך שמימון שכרם של הדיינים, השמשים וסופרי בית הדין נעשה על ידי בעלי הדין (שם, עמ' 45). במקרים אלו מובנה אפילו יותר העצמאות של הדיינים מול רב קהילה.

11 ברנד, הכוהן, החכם והרב, עמ' 565–580.

12 שם, עמ' 580.

13 שם, עמ' 583–584.

נשמרה בחלק מהמקומות. לפיכך ברנד חולק על טענתו של חבר הכנסת משה אונא שהזכרה לעיל:

לא ברור מניין שאב אונא את הרעיון של איחוד תפקידים ברמה העקרונית, כביכול מדובר במסורת היסטורית. דומה שהסקירה הרחבה לעיל מפריכה את דבריו. אכן מסורתית היה איחוד תפקידים באזורים מסוימים ובתקופות שונות. עם זאת מתברר שתופעה כזאת לא באה מכוחם של מסורת וערכים אוטונומיים כי אם מכוחו של השלטון הזר. המסורת הישראלית המקורית, תחילה במקרא בהפרדה שבין הכהן – מורה התורה לבין השופט – העושה משפט. המשכה בספרות חז"ל: בפיצול שבין החכם והזקן – מורי ההוראה, לבין הדיין – הדן את הדין; ובכפל של הכהנים מחד גיסא, ושל החכמים מאידך גיסא. אמנם בספרות הפוסקים גוברים בדרך כלל כוחות החוץ, והם מכריעים נגד מסורת ההפרדה, אולם מששבה לידינו האפשרות להחיות את המסורת המקורית שבו ונפרדו הרשויות: הרבנים – יורו תורה ליעקב, והדיינים – ישפטו את משפטי ישראל.¹⁴

דומני כי על רקע העובדה שגם במקומות שנהג בהם איחוד בין רבנות לדיינות הדבר לא נבע מתפיסה הלכתית עקרונית, ניתן להבין עוד יותר את התמיכה הדתית בהפרדה זו עם קום המדינה, ובפרט על רקע דבריו של המהר"ל מפראג, מגדולי הרבנים במאה ה־16, באשר לבעיית התלות של הדיינים בציבור:

ובפרק שני דייני גזירות (כתובות ק"ה, ב) אמר רבה אמר רב שילא האי דיינא דשאל שאלתא פסול למידן דינא ולא אמרן אלא דלית ליה לאושולי אבל אית ליה לית לן בה ע"כ [דיין זה, ששואל דברים מאחרים, פסול לדון דין (שהרי זה כאילו קיבל שכר מאותם אנשים ששואל מהם), ולא אמרנו זאת אלא שאין לו להשאל לאחרים. אבל אם יש לו להשאל – אין איסור לדון]. והטעם כי הדיין שנתלה בבריות וצריך להם פסול הוא לדין,

כי אין ראוי שיהיה צריך אל אשר הוא דן. ומעתה אוי לנו מיום הדין, כי הדיינים והם הרבנים שהם במדינות אלו כולם תלויים בראשים וביחידי הקהל, שכל שנה או שלש שנים הם חוזרים להעמיד אותו על רבנות שלו ואיך לא יהיה ירא מפניהם אותם שהוא נמסר בידם באולי לא יחזירו אותו לרבנותו, וראוי לומר כי דיין כמו זה פסול מדינא דלא גרע מדיין דשאל שאלתא. וכל זה ממעשה הדור הזה עם שאר דברים שהוא בארצות האלו, כי הבעלי בתים אין מאמינים להרב כי יראים באולי יצא חוץ לשורה, ולכך יש לחוש ג"כ כי הרב ירא מן בעלי הבתים אם לא יעשה רצונם, וגם זה מכשלה לכמה וכמה דברים.¹⁵

במרבית קהילות ישראל היה נהוג כי תפקיד רב הקהילה קצוב לתקופה של שנים אחדות, ולאחריה הקהילה יכולה להפסיק את כהונתו.¹⁶ כך גם קבעו התקנות בעניין מינוי רבנים בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל.¹⁷ במצב זה, כאשר הרב כיהן גם בתפקיד הדיין, כפי שמתואר בדברי המהר"ל, הדבר יצר תלות פסולה של הערכאה השיפוטית בציבור. לאור דברים אלו ייתכן כי רבנים רבים זיהו בהפרדה שבין תפקידי הרבנות לדיינות עם הקמת המדינה פוטנציאל חיובי מבחינה הלכתית לשמירת אי-תלותם של הדיינים.

אם כן, נראה כי הטענה בדבר איחוד ברור במסורת היהודית בין תפקיד הרב לתפקיד הדיין רחוקה מלהיות מדויקת. אומנם בחלק מהמקומות אכן נהג איחוד שכזה הלכה למעשה, אך נראה שהדבר נבע בעיקר מאילוצים טכניים כדוגמת גודל הקהילה וכתבי הפריוילגיות שהקהילה קיבלה מהשלטונות ולא מתפיסה יהודית עקרונית הגורסת כי יש ליצור איחוד בין שני התפקידים.

15 רבי יהודה ליווא בן בצלאל (המהר"ל), נתיבות עולם, נתיב הדין, פרק ב, סעיף יא.

16 ראו על כך אצל פינקלשטיין, קציבת, עמ' 188-191.

17 שם, עמ' 202.

רשימת המקורות

ספרים, מאמרים ומחקרים

אבו רמדאן ומונטרסקו, שיפוט = מוסה אבו רמדאן ודניאל מונטרסקו, "שיפוט אסלאמי במדינה יהודית ודמוקרטיה": קואופטציה ואסלאמיזציה של שדה הדין השרעי", **משפט וממשל** יא (2) (תשס"ח), עמ' 433-471.

אולמן ופינקלשטיין, פתרון = אריה אולמן ואריאל פינקלשטיין, **פתרון למירוץ הסמכויות: הצעת המכון לאסטרטגיה ציונית**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2014.

אטינגר וליאון, באין רועה = יאיר אטינגר ומשה ליאון, **באין רועה: ש"ס וההנהגה החרדית-מזרחית אחרי עידן הרב עובדיה יוסף**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

אסף, בתי הדין = שמחה אסף, **בתי הדין וסדריהם אחרי חתימת התלמוד**, ירושלים: דפוס הפועלים, תרפ"ד.

באייר-טופילסקי ושוורק, יישום חוק המהו"ת = טלי באייר-טופילסקי ויווא שורק, **יישום חוק המהו"ת ביחידות הסיוע - מחקר ארצי**, ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, 2019.

בן-אריה, עיר בראי תקופה = יהושע בן-אריה, **עיר בראי תקופה: ירושלים במאה התשע-עשרה**, ירושלים: יד יצחק בן-צבי, 1979.

ברויאר, רבנות אשכנז = מרדכי ברויאר, רבנות אשכנז בימי הביניים, ירושלים: מרכז זלמן שזר, 1976.

בריס, סופיות הדין = מיכאל בריס, "סתמת טענות וסתירת הדין: סופיות הדין בשיטת הרמב"ם", משפט ארץ א - זין, דיין ודיין (תשס"ב), עמ' 221-240.

ברלינר ומזא"ה, סרבנות גט = דוד ברלינר ויואב מזא"ה, "מסרבים, אבל הרבה פחות: סרבנות גט במאה ה-21", השילוח 20 (2020), עמ' 87-110.

ברנד, הכוהן, החכם והרב = יצחק ברנד, "יורו משפטיך ליעקב: הכוהן, החכם והרב כשופטים וכמורי הוראה", בתוך: ידידה צ' שטרן ושוקי פרידמן (עורכים), רבנות: האתגר, כרך ב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2011, עמ' 537-598.

הורוביץ, הכשל = כרמל הורוביץ, "לא צדק ולא יעילות: הכשל של מערכת המשפט", השילוח 21 (2020), עמ' 41-61.

הלפרין-קדרי, גורנשטיין-פניג והורוביץ, נשים ומשפחה = רות הלפרין-קדרי, אריאלה גורנשטיין-פניג וקרן הורוביץ, נשים ומשפחה בישראל: דו שנתון סטטיסטי 2018, רמת גן: המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן, 2019.

הראל, לבירור יחסנו = אהרן הראל, לא תכירו פנים במשפט: לבירור יחסנו לבחירת הרב הראשי האשכנזי, [חש"מ]: [חמו"ל], תשס"ד.

הרמן ואח', מדד = תמר הרמן, אור ענבי, אלה הלר ופאדי עומר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

ורהפטיג, חוקה = זרח ורהפטיג, חוקה לישראל: דת ומדינה, ירושלים: מסילות, 1988.

ורפהטיג, על השיפוט = זרח ורהפטיג, על השיפוט הרבני בישראל, תל אביב: מורשת, 1955.

זלקין, מרא דאתרא = מרדכי זלקין, מרא דאתרא, ירושלים: מאגנס, 2017.

זפרן, מרוץ הסמכויות = רות זפרן, "מרוץ הסמכויות 'חי ובוטע': מ'ניצחון בנקודות' של מערכת השיפוט האזרחית בענייני משפחה להתעצמות מחודשת של מערכת בתי הדין הרבניים", **משפטים** מג (2013), עמ' 571-630.

חדד, מעמדן של נשים = אליעזר חדד, "השָׁוה הכתוב אישה לאיש": על מעמדן של נשים בבתי דין רבניים, מחקר מדיניות 100, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

ינון ודוד, הרבנות = איל ינון ויוסי דוד, **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**, נייר עמדה 19, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000.

יפרח, הכרוניקה = יהודה יפרח, "הכרוניקה: מה קורה כאן", **השילוח** 13 (2019), עמ' 38-44.

ירדן ופינקלשטיין, מינוי = איתן ירדן ואריאל פינקלשטיין, **מינוי רבני ערים בישראל**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2013.

כהן, יהודים בשלטון האסלאם = אמנון כהן, **יהודים בשלטון האסלאם: קהילת ירושלים בראשית התקופה העות'מאנית**, ירושלים: יד יצחק בן צבי, תשמ"ב.

לוריא, הוועדה לבחירת שופטים = גיא לוריא, **הוועדה לבחירות שופטים**, מחקר מדיניות 137, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

פינקלשטיין, המועצות הדתיות = אריאל פינקלשטיין, **המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה**, מחקר מדיניות 118, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

פינקלשטיין, קציבת = אריאל פינקלשטיין, "קציבת כהונת רבנים", **צהר** לז (התשע"ה), עמ' 187-205.

פרידמן, הארנק והחרב = דניאל פרידמן, **הארנק והחרב: המהפכה המשפטית ושברה**, תל אביב: ידיעות ספרים, 2013.

פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן = שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין, **כשר כאן? ליקויים והצעות לרפורמה בשוק הכשרות**, מחקר מדיניות 117, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017.

פרנק, הרבנות = תני פרנק, "הרבנות לא יכולה", **השילוח** 17 (2019), עמ' 33-52.

פתאל, ניתוח תקציב = ויקטור פתאל, "תיאור וניתוח תקציב בתי הדין הרבניים ובתי המשפט ביחס לכמות התיקים", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015.

קינן, סופיות הדיון = דניאל קינן, "לשאלת סופיות הדיון במשפט העברי", **עלי משפט** יב (תשע"ו), עמ' 153-197.

רדזינר, בין בג"ץ לבד"ץ = עמיחי רדזינר, "בית הדין הרבני בין בג"ץ לבד"ץ: השפעת בג"ץ על מעמדו ההלכתי של בית־הדין הרשמי", **משפט וממשל** יג (תשע"א), עמ' 271-355.

רדזינר, הרב עוזיאל = עמיחי רדזינר, "הרב עוזיאל, רבנות תל אביב־יפו ובית־הדין הגדול לערעורים: מחזה בארבע מערכות", **מחקרי משפט** כא (2004), עמ' 129-243.

שוחטמן, הרבנות = אליאב שוחטמן, "הרבנות הראשית ובתי הדין הרבניים", בתוך: איתמר ורהפטיג ושמואל כ"ץ (עורכים), **הרבנות הראשית לישראל: שבעים שנה לייסודה**, כרך א, ירושלים: היכל שלמה, תשס"ב, עמ' 229-243.

שוחטמן, כללי הצדק = אליאב שוחטמן, "כללי הצדק הטבעי וְקָרוּן השוויון בשמיעת טענות בעלי הדיון: שְׁמַעַ בין אחיכם", **דף פרשת שבוע** משרד המשפטים המחלקה למשפט עברי, גיליון 36, פרשת דברים, ירושלים, תשס"א.

שילה ואחי', ללא גלימה = אליחי שילה, יאיר טייטלבוים, שירי ליברמן־שלו, נפתלי פורת, שירה זילכה, אביחי יהוסף, שלומי שורץ ויובל תמיר,

ללא גלימה: שיחות עם שופטי בית המשפט העליון, ראשון לציון: משכל, 2017.

שלו, קפלן ופרידמן, בירור יהדות = אלון שלו, אלעד קפלן ושוקי פרידמן, בירור יהדות בישראל, הצעה לסדר 16, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת עתים, 2019.

מן התקשורת

אדמקר, הרב הראשי = יקי אדמקר, "הרב הראשי הורה: תחנת רדיו המזוהה עם אלי ישי לא תשדר את שיעורי", וואלה, 8.11.2015.

אדמקר, השר = יקי אדמקר, "השר לשירותי דת: אין בכוונתי לדון בהמלצה לסיום כהונת הרב הראשי יוסף כדיין", וואלה, 26.10.2020.

אדמקר, התערבות פטולה = יקי אדמקר, "התערבות פטולה? הרב הראשי קורא לתמוך בש"ס", וואלה, 26.2.2015.

אדמקר, נגד = יקי אדמקר, "נגד אלי ישי, בעד ש"ס: כך מתערב הרב הראשי הספרדי בבחירות", וואלה, 30.10.2018.

אטינגר, הקרב = יאיר אטינגר, "הקרב הפוליטי על נתיבות: האם ביקור הרב הראשי בעיר הוא תעמולה?", הארץ, 25.2.2015.

אל-חי, בעזרת הרב = ליאור אל-חי, "בעזרת הרב", ידיעות אחרונות, 3.5.2017.

ארנפלד, אין דין = יוסף ארנפלד, "אין דין ויש דיין", ערוץ 7, 6.12.2018.

אשכנזי, הולילנד פי 1000 = ביני אשכנזי, "הולילנד פי 1,000: עסקות הנדל"ן בירושלים שהסתיימו בחמישה מעצרים וסיכסכו בין היועמ"ש לרב הראשי", דה מרקר, 4.7.2019.

בוזגלו, הנשיא = חיים בוזגלו, "הנשיא דרש לפטר את היועץ, דרעי עיכב והראשל"צ התחייב לתמוך", חרדים10, 4.8.2017.

בוזגלו, רבנות = חיים בוזגלו, "רבנות בית שמש תסמן מי ניצח בקרב על ש"ס? השמות, התרחישים, והמלחמות המלוכלכות", **חרדים** 10, 25.7.2017.

בן־חיים, בור ועם הארץ = אבישי בן־חיים, "הרב מצגר הוא בור ועם הארץ", **ynet**, 21.3.2006.

גבאי, הרב = נועה גבאי, "הרב יהודה דרעי למשטרה: 'אין אדם נחפס בשעת מצוקתו בחרפת רעבי'", **באר שבע נט**, 3.1.2019.

גור, מדוע = נחמן גור, "מדוע הוציאה לשכת הראשל"צ הודעה נגד פרסום תמונתו?", **חרדים** 10, 17.3.2015.

גלהר, הרב עמאר = ארי גלהר, "הרב עמאר נגד הרב עובדיה: מריץ מועמד מטעמו", **ynet**, 16.7.2013.

גנון, פרשת = תומר גנון, "פרשת המין והמינויים: השעייתה של השופטת אתי כרייף תוארך בחודש וחצי", **כלכליסט**, 2.10.2019.

גרודקה, אחיו = יעקב גרודקה, "אחיו של השר מחריף את הטון: 'אף יהודי לא יסלח לעצמו על שבחר בנציגים שלנו'", **בחדרי חרדים**, 5.7.2007.

גרודקה, הרב הראשי = יעקב גרודקה, "הרב הראשי והשר משכו הצעה קודמת ומציגים חדשה עם 11 דיינים", **בחדרי חרדים**, 3.8.2017.

גרודקה, התפתחות = יעקב גרודקה, "התפתחות בש"ס: יועץ השר דודו עמר יזומן לשימוע אצל הרב יעקב כהן", **בחדרי חרדים**, 4.8.2017.

גרוניך, בגלל גט = צביקה גרוניך, "בגלל גט במרמה: ארבעה דיינים נתבעים שלושה מיליון שקל", **כיכר השבת**, 28.4.2014.

גרוניך, הדיין = צביקה גרוניך, "הדיין הרב דב דומב התפטר ופרש לגמלאות", **כיכר השבת**, 29.4.2014.

גרינווד, דיין חרדי = חנן גרינווד, "דיין חרדי: לחצו שאשנה פסיקה כי הנתבע 'עשיר'", **מקור ראשון**, 7.2.2016.

דוברוביצקי, השופטת פורשת = ליטל דוברוביצקי, "השופטת ורדה אלשיך תפרוש ב־15 בנובמבר", **ynet**, 9.8.2013.

- דון־יחיא, שלום בית = בני דון־יחיא, "מה פתאום שלום־בית, אני רוצה להתגרש", ynet, 19.6.2007.
- הרב דוד לאו, מכתב = הרב דוד לאו, מכתב: תגובתו של כבוד נשיא בית הדין הרבני הגדול הרב דוד לאו שליט"א, 4.2.2019 (נדלה מאתר רוטר).
- הרץ, תבע = דניאל הרץ, "באמצע השבעה: הרב יהודה דרעי תבע את העירייה", כיכר השבת, 11.5.2017.
- ווייס, דרעי = עקיבא ווייס, "דרעי, הסליחות והתעמולה: ההוראות הבעייתיות של יו"ר ש"ס", כאן, 3.9.2019.
- זיגמן, הדיינים = נועם זיגמן, "הדיינים החדשים ללא מינוי קבע – המקורבים שובצו קרוב לביתם", אתר לדעת, י"ג בכסלו התשע"ט.
- זרחין, מזוז הורה = תומר זרחין, "מזוז הורה לחקור דיינים ש'ארגוני' גט לזוג לוקה בשכלו", הארץ, 13.5.2009.
- זרחין, מזוז יכריע = תומר זרחין, "מזוז יכריע אם הדיינים רימו אשה הסובלת מפגיור והחתימו אותה על גט ללא ידיעתה", הארץ, 20.4.2009.
- חובל, דין משמעתי = רויטל חובל, "ראש אבות בתי הדין הרבניים בת"א יועמד לדין משמעתי, בשל התנהגות לא הולמת", הארץ, 10.11.2014.
- חובל, שר הדתות = רויטל חובל, "שר הדתות מחזיר לביה"ד הרבני דיינים שנויים במחלוקת שמחמירים עם נשים", הארץ, 21.8.2015.
- חכמון, המשטרה = אלון חכמון, "המשטרה: יש ראיות לכך ששני דיינים לחצו על עדים בתיקי גירושין", מעריב, 23.4.2014.
- חסון, הייעוץ המשפטי = ניר חסון, "הייעוץ המשפטי של בתי הדין מאשים את הרב לאו בשחיתות: 'אמון הציבור נפגע'", הארץ, 14.2.2019.
- טוקר, דרעי = נתי טוקר, "הפלייליסט של דרעי: הטרדות, ג'ובים וכסף ציבורי שעובר מיד ליד", דה מרקר, 6.11.2015.

טרקיאלטאוב ומאירסדורף, דיין = אביטל טרקיאלטאוב ומשה מאירסדורף, "דיין בבית הדין האזורי: הרב יוסף אינו מעולם הדיינות", **כיפה**, 17.11.2016.

יועז, השופטת = יובל יועז, "השופטת הילה כהן מציגה: מותה של הבושה", **דה מרקר**, 21.8.2005.

יחזקאלי, הראשון לציון = בני יחזקאלי, "הראשון לציון: מרן התגלה אליי בחלום", **בחדרי חרדים**, 9.4.2019.

ינובסקי, חשד = רועי ינובסקי, "חשד: עובד בית הדין הרבני קיבל שוחד כדי להשפיע על החלטות גט והסדרי ראייה", **ynet**, 16.7.2015.

ינובסקי, תחקיר = רועי ינובסקי, "תחקיר כאן חדשות: חשד להתערבות פסולה בפעילות בית הדין הרבני", **כאן**, 29.4.2019.

יעקבי ואח', מכתב = שמעון יעקבי, מיכאל אביטל, רפי רכס ויצחק שמואל רוזנטל, "מכתב: הרכב בית הדין המיוחד להקדשות בירושלים", 15.1.2019 (נדלה מאתר **רוטר**).

יפרח, דיין בכיר = יהודה יפרח, "דיין בכיר נגד הרב הראשי: 'מי שלא כיהן כדיין לא יכול לשמש נשיא ביה"ד הגדולי'", **מקור ראשון**, 18.4.2017.

יפרח, המשפטנית שנלחמת = יהודה יפרח, "המשפטנית שנלחמת במאכערים שלוקחים לכיסם כספי צדקה", **מקור ראשון**, 24.7.2020.

יפרח, הנפוטיזם = יהודה יפרח, "הכול נשאר במשפחה: שערוריית הנפוטיזם ברבנות", **מקור ראשון**, 23.8.2018.

יפרח, מדוע = יהודה יפרח, "מדוע הרחיק הרב הראשי דיין בכיר מעסקאות מיליונים?", **מקור ראשון**, 27.2.2019.

יפרח, מסעות = יהודה יפרח, "מסעות רבי בנימין", **news1**, 23.3.2012.

יפרח, עייפים במסייעת = יהודה יפרח, "עייפים במסייעת: מצוקת בתי הדין לא מקבלת מענה", **מקור ראשון**, 21.10.2018.

- יפרח, קרבות = יהודה יפרח, "קרבות צלאח א-דין", מקור ראשון,
7.5.2019
- כהן, הסר מועמדותך = ישי כהן, "הרב בנימין אטיאס לרב ציון בוארון:
'הסר מועמדותך' ", כיכר השבת, 27.6.2013.
- כהן, הראשל"צ = ישי כהן, "הראשל"צ במתקפה חריפה נגד הגר"מ
מאזוז", כיכר השבת, 6.3.2015.
- כהן, השר = ישי כהן, "השר יובל שטייניץ יעמוד בראשות הוועדה למינוי
דיינים", כיכר השבת, 6.7.2015.
- כהן, להוציא = ישי כהן, "הראשון לציון דרש בפתח השיעור: להוציא את
'קול ברמה' ", כיכר השבת, 16.10.2017.
- כהן, מי חשף = מירב כהן, "מי חשף את בחירתו של הרב הראשי", כיפה,
30.10.2018.
- כהן, מרן = ישי כהן, "מרן הגר"ח קנייבסקי: 'על מנכ"ל בתי הדין לעזוב
את תפקידו' ", כיכר השבת, 26.1.2020.
- כהן, נציג = ישי כהן, "נציג 'קול ברמה' סולק, הגר"י תקף את הרדיו:
'רשעים מרושעים' ", כיכר השבת, 14.11.2015.
- כהן, תיעוד = ישי כהן, "תיעוד: הראשל"צ הגאון רבי יצחק יוסף מצביע
ש"ס", כיכר השבת, 17.3.2015.
- כ"ץ, נבחר = נתנאל כ"ץ, "נבחר יו"ר ועדת הבחירות לרבני העיר
ירושלים", ערוץ 7, 13.3.2014.
- לוביץ, שופטים ודיינים = רונן לוביץ, "שופטים ודיינים לפי מפתח
פוליטי", וואלה, 29.8.2014.
- לוי, חדו"ש = מיכל לוי, "חדו"ש: להעמיד לדין את הרב הראשי", ערוץ 7,
28.4.2019.

לוי, רב העיר = רפאל לוי, "רב העיר טבריה לשעבר נגד אריה דרעי",
ערוץ 7, 16.1.2016.

לוי-וינריב, שנתיים מאסר = אלה לוי-וינריב, "שנתיים מאסר בפועל
 לעורכת הדין שמעלה בכספי לקוחות", **גלובס**, 8.9.2019.

ליבסקינד, ביה"ד הרבני = קלמן ליבסקינד, "ביה"ד הרבני: לחץ על
 מתלוננת על עבירת מין", **nrg**, 13.5.2011.

ליבסקינד, הדיינים = קלמן ליבסקינד, "לאחר שהוזמנו לשימוע,
 הדיינים יצאו לחופשה", **nrg**, 10.11.2013.

לייפר, חילול השם = נתנאל לייפר, "פרופ' הכהן על מינוי הדיינים:
 'מדובר בחילול השם הגדול ביותר' ", **כיפה**, 19.5.2015.

לייפר, עתירה = נתנאל לייפר, "עתירה: הרב יוסף התערב בניסיון
 להבטיח קרקע לעוזרו", **כיפה**, 11.3.2015.

מערכת כאן, צמרת ש"ס = מערכת כאן, "האם צמרת ש"ס מתערבת בבחירת
 רב בטבריה?", **כאן**, 14.11.2017.

מרנדה וסלע, חוק מצגר = אמנון מרנדה ונטע וסלע, " 'חוק מצגר' עבר
 במליאת הכנסת", **ynet**, 2.4.2008.

משה, המשטרה = בני משה, "המשטרה: להעמיד לדין את אב בית הדין
 בירושלים", **ערוץ 7**, 31.12.2013.

נחשוני, היועמ"ש = קובי נחשוני, "היועמ"ש: 'שרבנים לא יתערבו
 בבחירות לרבנות' ", **ynet**, 20.2.2013.

נחשוני, הרב הראשי = קובי נחשוני, "הרב הראשי במתקפה חריפה על
 העולים: 'מסות של גויים שונאי דת' ", **ynet**, 7.1.2020.

נחשוני, מחטף = קובי נחשוני, "מחטף: רבנים יכריזו על מועמד 'מוסכם'
 לרב ראשי", **ynet**, 20.2.2013.

נטוביץ-קושיצקי, בתי הדין קורסים = ליאת נטוביץ-קושיצקי, "בתי הדין
 קורסים, שרת המשפטים לא מסייעת", **מקור ראשון**, 24.11.2014.

נטוביץ-קושיצקי, הקרב = ליאת נטוביץ-קושיצקי, "הקרב על היג'ט": כמה קשה להתגרש בישראל?", **מקור ראשון**, 24.10.2014.

סלע, הרב מצגר = נטע סלע, "הרב מצגר לא יכהן כנשיא בית הדין", **ynet**, 28.2.2008.

סניור, חשד = אלי סניור, "חשד: אנס ילדה במשך שנים ושילם עבור שתיקה", **ynet**, 2.2.2011.

פולק, אין דין = אורי פולק, "אין דין ויש דיין", **כיפה**, 5.4.2011.
 פפר, ועדת המשמעת = אנשיל פפר, "ועדת המשמעת של בתי הדין רוצה להדיח דיינים בעייתיים", **הארץ**, 17.3.2012.

פריאל, דרעי עצבני = משה פריאל, "דרעי עצבני: רב העיר ב"ש יוצא לקרב על הצניעות", **nrg**, 8.4.2012.

פרלשטיין, המאבק = אברמי פרלשטיין, "על רקע המאבק לרבנות בית שמש: הראשל"צ הרב יצחק יוסף הגיע לבית נשיא המועצה", **בחדרי חרדים**, 3.8.2017.

פרנק, כסאות מוזיקליים = תני פרנק, "כסאות מוזיקליים: מה עשה הרב יוסף בחמש שנים?", **ישראל היום**, 4.10.2018.

צימוקי, פרשת המסרונים = טובה צימוקי, "השופטת מפרשת המסרונים מושעת עד לכינוס בית הדין המשמעתי", **ynet**, 28.2.2018.

צחי, המכון = אדם צחי, "המכון להשתלמות דיינים", **כיפה**, 26.3.2009.

קלמן, סמוטריץ' = ארי קלמן, "סמוטריץ' דורש להעביר האחריות על בתי הדין למשרד המשפטים", **בחדרי חרדים**, 1.5.2019.

רוזן, המשטרה = קובי רוזן, "המשטרה: הרב שרמן עשה שימוש לרעה בכח המשרה", **כיכר השבת**, 24.4.2013.

רוזן, התיק = קובי רוזן, "התיק נגד הדיין הרב דב דומב נסגר מחוסר ראיות", **כיכר השבת**, 9.7.2015.

רוזן, רב העיר = קובי רוזן, "רב העיר דרש: פנים חדשות ברשימת ש"ס",
כיכר השבת, 21.9.2013.

רוזנר, השופטת הזייפנית = טל רוזנר, "השופטת הזייפנית' הודחה מכס
 השיפוט", ynet, 1.12.2005.

רוט, הרב = שרי רוט, "הרב יהודה דרעי לחרדים10: ילא רוצה לפרוש,
 מקווה שהכל יסתדר", **חרדים10**, 10.7.2016.

רוטנברג ורוט, מפליא = דוד רוטנברג ושרי רוט, "מפליא שיש בני תורה
 שבאים לאדם שלא קרא ולא שנה", **בחרדי חרדים**, 15.4.2011.

שוחט ובטיטו, הילדים = יהודה שוחט ומרב בטיטו, "בניגוד לתסקירי
 הרווחה - ביה"ד קבע: הילדים יועברו לאב החרדי", ynet, 12.8.2015.

שחורי וקרא, אחיו = דליה שחורי וברוך קרא, "אחיו של דרעי ביקש
 מהנשיא להמתיק בעונשו", **הארץ**, 30.4.2001.

שטאובר, עורכת הדין = מנחם שטאובר, "עורכת הדין החרדית והמעילה
 בכספי לקוחות: המלחמה על קוטג', שתי דירות וקופות גמל", **גלובס**,
 31.10.2018.

שיימן, בקריסה = צבי שיימן, "בג"צ תקע את מינוי הדיינים: מערכת בתי
 הדין בקריסה", **סרוגים**, 25.11.2012.

שיימן, הרב = צבי שיימן, "הרב יהודה דרעי למשפחת רמון: שקלו שוב את
 שריפת גופתה של רונה", **סרוגים**, 19.12.2018.

שיף, כנס = בן שיף, "כנס חירום של רבני העיר: עצרו את מצעד הגאווה",
באר שבע נט, 10.7.2016.

שלזינגר, בניגוד לחוק = יהודה שלזינגר, "בניגוד לחוק: הרב הראשי
 הספרדי נאם בכנס פוליטי", **ישראל היום**, 23.9.2013.

שלזינגר, דיינים = יהודה שלזינגר, "דיינים נגד הרב הראשי יצחק
 יוסף: 'הוא הרס את בתי הדין מהיסוד'", **ישראל היום**, 20.11.2017.

שלזינגר, מדוע = אלי שלזינגר, "מדוע יפצו שלושה רבנים בכירים אשה חרדית לשעבר", **בחדרי חרדים**, 27.5.2019.

שלזינגר, עינוי הדין = אלי שלזינגר, "עינוי הדין הסתיים: נסגרה החקירה נגד הגר"ד דומב 'מחוסר אשמה' ", **בחדרי חרדים**, 9.7.2015.

שרון, בית דין = רועי שרון, "בית דין של מטה", **נחג**, 28.11.2005.

פרסומים ממשלתיים ופרוטוקולים

הנהלת, דוח 2013 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2013", 2014.

הנהלת, דוח 2014 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2014", 2015.

הנהלת, דוח 2015 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2015", 2016.

הנהלת, דוח 2016 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2016", 2017.

הנהלת, דוח 2017 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2017", 2018.

הנהלת, דוח 2018 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2018", 2019.

הנהלת, דוח 2019 = הנהלת בתי הדין הרבניים, "סיכום שנת 2019", 2020.

מבקר המדינה, דוח 1998 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996", 1998.

מבקר המדינה, דוח 2000 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998", 2000.

מבקר המדינה, דוח 2004 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002", 2004.

מבקר המדינה, דוח 2008 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006", 2008.

מבקר המדינה, דוח 2014 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012", 2014.

מבקר המדינה, דוח 2018 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 68ג לשנת 2017 ולחשבונות שנת הכספים 2016", 2018.

נציבות, דוח 2004 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2004", 2005.

נציבות, דוח 2005 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2005", 2006.

נציבות, דוח 2006 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2006", 2007.

נציבות, דוח 2007 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2007", 2008.

נציבות, דוח 2008 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2008", 2009.

נציבות, דוח 2009 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2009", 2010.

נציבות, דוח 2010 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2010", 2011.

נציבות, דוח 2011 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2011", 2012.

נציבות, דוח 2012 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2012", 2013.

נציבות, דוח 2013 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2013", 2014.

נציבות, דוח 2014 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2014", 2015.

נציבות, דוח 2015 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2015", 2016.

נציבות, דוח 2016 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2016", 2017.

נציבות, דוח 2017 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2017", 2018.

נציבות, דוח 2018 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2018", 2019.

נציבות, דוח 2019 = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "דין וחשבון שנתי לשנת 2019", 2020.

נציבות, חוות דעת = נציבות תלונות הציבור על שופטים, "חוות דעת מאמרים והרצאות", 2008.

פרוטוקול 62, ועדת הפנים = פרוטוקול מס' 62 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 6.7.1993.

פרוטוקול 223, ועדת ביקורת המדינה = פרוטוקול מס' 223 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 30.6.2008.

פרוטוקול 557, ועדת חוקה = פרוטוקול מס' 557 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 5.6.2008.

פרוטוקול 596, ועדת חוקה = פרוטוקול מס' 596 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 3.7.2008.

פרוטוקול 606, ועדת חוקה = פרוטוקול מס' 606 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 10.7.2008.

תמצית החלטה 16/20/רבני ירושלים, 2020.

תמצית החלטה 19/813/רבני, 2020.

תמצית החלטה 301/17/רבני גדול, 2017.

תמצית החלטה 619/17/רבני, 2017.

תמצית החלטה 801/18/רבני, 2019.

חוקים, תקנות, פסיקה והצעות חוק

- בג"ץ 1000/92 חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול.
- בג"ץ 2857/18 התנועה למדינה יהודית ודמוקרטית נ' מדינת ישראל – הנהלת בתי הדין הרבניים.
- בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות.
- בג"ץ 295/72 יהודית בכר נ' בית־הדין הרבני האזורי ברחובות.
- בג"ץ 3870/03 ר"ח יעקב ישראל ורקר נ' היועץ המשפטי לממשלה.
- בג"ץ 6567/10 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' היועץ המשפטי לממשלה.
- בג"ץ 6691/14 התנועה למדינה יהודית נ' שרת המשפטים ויו"ר הוועדה לבחירת דיינים.
- בג"ץ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים.
- בג"ץ 11/8733 שמעון ביטון נ' השר לשירותי דת.
- בג"ץ 8745/00 רון נ' בית הדין הרבני הגדול.
- בג"ץ 8756/07 עמותת "מבוי סתום" נ' הוועדה למינוי דיינים.
- בג"ץ מס' 732/84 יאיר צבן נ' השר לענייני דתות.
- בשא (י"ם) 7897/04 יעקב רבינוביץ נ' אליהו עצור.
- בשא (י"ם) 7953/04 משה אמיתי נ' אליהו עצור.
- החלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית תשמ"א-1981.
- חוק הנאמנות, התשל"ט-1979.
- חוק הדיינים, תשט"ו-1955.
- חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980.
- חוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), תשע"ה-2014.

- חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002.
- חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953.
- סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים, התשמ"ג-1983.
- ת"א 11-12-25237 פלונית נ' פ' (אסיר).
- ת"א 14-01-4205 ס.ק נ' מדינת ישראל.
- ת"א 05/9665 משה אמיתי נ' הנהלת בתי הדין הרבניים.
- ת"פ 17-12-57310 מדינת ישראל נ' סבג.
- ת"א 14-08-1972 אלמוני נ' אתאלי.
- תב"כ 20/26 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הרב יצחק יוסף.
- תקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג.
- תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), תשט"ו-1955.
- תקנות הטוענים הרבניים, תשס"א-2001.
- תקנות כנסת ישראל 1927, עדות דתיות.
- תקנות נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ד-2003.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), תשס"ז-2007.



Policy Paper 153

THE RABBINICAL COURTS

Providers of Religious Services or Judicial Tribunals?

Ariel Finkelstein

December 2020

Text Editor [Hebrew]: Anat Bernstein
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Maor Wallach Print

ISBN: 978-965-519-325-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

In the Israeli legal system, in an arrangement carried over to some extent from the Ottoman and Mandatory periods, every religious community recognized by the state is empowered to adjudicate issues of personal status—such as marriage and divorce, inheritance, and adoption—that affect its members. For Jews, the majority of the population, this means the rabbinical courts. Today there are 12 regional rabbinical courts, whose rulings can be appealed to the Supreme Rabbinical Court in Jerusalem. The two chief rabbis alternate as president of the Supreme Rabbinical Court. Between 1948 and 2004 the rabbinical courts were an auxiliary unit within the Ministry of Religions/Religious Affairs. When that ministry was dissolved in 2004, the courts were transferred to the Justice Ministry, only to be returned to the reconstituted Ministry of Religious Services in 2015.

The bulk of the public and academic discourse about the rabbinical courts focuses on normative issues such as freedom of marriage and divorce, the status of women, and refusals to grant a divorce. The present study, by contrast, looks at the rabbinical courts from the perspective of public administration: their provision of services and effectiveness, as well as their adherence to judicial norms, such as following standard procedure,

appropriate behavior by judges (known as *dayyanim*), and respect for the rights of litigants.

The findings indicate that over the last decade and a half there has been a significant improvement in the quality of service provided by the rabbinical courts. For example, until the start of the current century judges' behavior was frequently abysmal; they were apt to show up late for hearings or not show up at all, which caused great harm to the litigants appearing before them. The transfer of the Rabbinical Courts Administration from the Ministry of Religious Affairs to the Justice Ministry, in 2004, and the joint efforts by the Ombudsman of the Israeli Judiciary, the president of the Supreme Rabbinical Court, and the director general of the rabbinical courts, led to severe sanctions against those guilty of such misconduct and an end to such practices. The study also found that during the past decade the duration of divorce cases heard by rabbinical courts has declined, even though there has been no increase in the number of judges, and that the Law for Arbitration of Family Disputes (which took effect in 2016) has been more effective in the rabbinical courts than in the family courts: it led to more compromises and consent agreements between divorcing spouses in the cases heard by the rabbinical courts.

Thus with regard to the provision of services the rabbinical courts seems to be operating at a reasonable level, if not even better. By contrast, their dysfunction as a legal tribunal is widespread; hence the present study focuses on that. It deals at length with the poor standard of the rabbinical courts as compared to other courts with regard to the essential aspects of the legal system, safeguarding litigants' rights, and the judges' conduct, as indicated by a quantitative analysis of the data published by the Judicial Ombudsman. Each year this institution, established in 2002, handles around a thousand complaints about the professional behavior of judges and *dayyanim*, including their conduct of trials. From 2008 to 2019, 32.7% of the complaints about *dayyanim* were found to be justified, as against 16.8% of the complaints about Magistrate's Court judges, 16.1% of Family Court

judges, 13.9% against District Court judges, and 8.1% against the justices of the Supreme Court. What is more, many of the justified complaints about dayanim related to substantive judicial principles: 30% fell into the category of “violation of the principles of natural justice”; 25%, to “delaying the proceedings” (a technical matter). By contrast, taking all other courts together, only 10% of the justified complaints fell into the first category, and 43% into the second category (as noted, a technical matter). Thus it seems that the former judicial ombudsman, Eliezer Rivlin, was right when he stated in his report for 2016 that “the dayanim do not adequately internalize the principles of natural justice and the ethical rules that apply to them.”

A qualitative analysis of the justified complaints found four substantial problems in the operation of the rabbinical courts:

(1) Judicial temperament

In many cases dayanim made inappropriate comments about litigants or counsel, whether in the courtroom or in their written decisions. There were also many cases of disrespectful conduct and a lack of self-control and restraint.

(2) Outside interference in rabbinical court decisions

Over the past decade the ombudsman has identified extremely serious cases in which parties outside the courts—rabbis, community bigwigs, and wheeler-dealers—endeavored to directly influence rulings by dayanim.

(3) Conflict of interest

In quite a few cases, sitting dayanim saw nothing wrong about intervening in cases being heard by their colleagues and that affected them or those close to them.

(4) Failure to respect litigants' right to state their case

There was a common phenomenon of important rulings by rabbinical courts issued *ex parte*, without hearing the other side.

The general impression left by the reports of the Judicial Ombudsman is that in many ways the rabbinical courts operate more like a *shtetl* forum than a legal tribunal. In addition, it is hard to ignore the fact that in quite a few of these serious derelictions, those implicated are senior dayyanim who serve on the Supreme Rabbinical Court or as president of a regional rabbinical court or as president of a panel.

Finally, there is the serious problem that those at the summit of the rabbinical court system are the chief rabbis, who can be seen as elected officials. The same point applies to the regional rabbinical courts as well: two of them are currently headed by incumbent town rabbis. The lack of separation between senior judicial positions and public religious leadership roles creates a number of fundamental problems for the operation of the rabbinical courts.

(1) Dayyanim who express public support for political parties and partisan interests

There are extremely close relations between political parties and sitting dayyanim, and especially Chief Rabbi Yitzhak Yossef, the former president of the Supreme Rabbinical Court and still one of its judges. Rabbi Yossef is in regular and direct contact with politicians of the Shas party and consistently expresses his support for the party and its interests outside the courtroom, whether explicitly or implicitly.

(2) Partisan and political interests that impact the administration of the rabbinical courts

There are signs that, as a result of the close ties between political parties and senior dayyanim, administrative decisions related to the rabbinical courts

(such as the appointment of district court presidents or the head of a three-judge panel, as well as the assignment of dayyanim to a particular place) are influenced by partisan considerations. The very fact that the president of the Supreme Rabbinical Court was elected to the post of Chief Rabbi in a quasi-political campaign and as a result is closely involved with public and political elements raises questions about the considerations that enter into his decisions about professional matters related to the rabbinical courts.

(3) Dayyanim who are involved in public affairs

If they also serve as chief rabbi or town rabbi, senior dayyanim are expected to express their position on public affairs. But this is utterly incompatible with the conduct required of judges.

(4) Workload and Torah scholarship

Those who serve simultaneously as a congregational or town rabbi and as a dayyan bear a very heavy workload that inevitably detracts from their performance in the latter role. In addition, because the law stipulates that the chief rabbis automatically serve as president of the Supreme Rabbinical Court (in rotation), those elected to the post are frequently not qualified for their judicial positions. Of the last six chief rabbis, only one held a certificate of qualification to serve as a dayyan, and only two had practical experience as dayyanim before they found themselves heading the entire rabbinical court system.

In light of these findings, the study has two main recommendations

A. The transfer of the Rabbinical Courts Administration from the Ministry of Religious Services to the Ministry of Justice

All of the powers over the rabbinical courts currently wielded by the Minister of Religious Affairs should be transferred to the Minister of

Justice. Similarly, it is the Minister of Justice who should chair the Dayyan Appointments Committee and accordingly have the authority to recommend that the committee dismiss a sitting dayyan. The minister and ministry that oversee the Rabbinical Courts Administration will be expected to deal severely and be uncompromising in their reaction to especially problematic conduct by dayyanim, and notably activity that involves a blatant conflict of interest or involvement in political and public affairs.

B. A rigid separation of service as dayyan and as community rabbi

This recommendation has three parts, as follows:

(1) The most important point here is dissolving the link between the Chief Rabbinate and the Supreme Rabbinical Court. The chief rabbis should no longer serve ex officio on the court, as president or member, and should function solely in the Chief Rabbinate. The senior dayyan on the Supreme Rabbinical Court should serve as its president.

(2) Individuals should no longer be permitted to serve concurrently as a town rabbi and a dayyan. In addition, dayyanim should not be eligible to sit on the Chief Rabbinate Council and should not be members of the electoral college for the chief rabbis and the Supreme Rabbinate Council.

(3) The power to name the chair of the committees that elect town rabbis should be transferred from the Minister of Religious Affairs to the president of the Supreme Rabbinical Court. In addition, these committees should be headed by a member of the Supreme Rabbinical Court or a retired dayyan, rather than members of regional religious courts as is the practice today.

על פי שיטת המשפט הישראלית יש לכל עדה דתית המוכרת על ידי המדינה סמכות שפיטה בעניינים של מעמד אישי של האזרחים, כדוגמת נישואין וגירושין, ירושה ואימוץ. בהתאם לשיטה זו, בתי הדין הרבניים הם הערכאה השיפוטית הדתית עבור היהודים במדינת ישראל.

עיקר השיח הציבורי והמחקרי בישראל בנושא בתי הדין הרבניים עוסק בסוגיות נורמטיביות כמו חופש הנישואין והגירושין, מעמד האישה וסרבנות גט. מחקר זה בוחן את תפקודם של בתי הדין הרבניים מנקודת מבט אחרת – זו של המיניהל הציבורי, והוא עושה זאת באמצעות בדיקה מדוקדקת של שני מוקדי פעילות: שירות דת – יעילות, אפקטיביות ואיכות שירות; וערכאה שיפוטית – שמירה על נורמות שיפוטיות (ובכללן קיום סדרי הדין), התנהלות ראויה של דיינים ושמירה על זכויות הנידונים.

מן המחקר עולים ממצאים מעורבים: בצד התקדמות ממשית של בתי הדין הרבניים בשני העשורים האחרונים בתפקידם כמעניקי שירות דת מתגלה תמונת מצב מטרידה באשר לתפקודם כערכאה שיפוטית. ניתוח מדוקדק של הכשלים בנושא זה מוביל לשורת המלצות שמטרתן לשנות את דרך הפעולה של בתי הדין הרבניים כך שהם יפעלו בהלימה עם מעמדם כערכאה שיפוטית במדינה דמוקרטית.

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בראילן. תחומי המחקר העיקריים שלו הם יחסי דת ומדינה בישראל ושלטון מקומי.

