

חוות דעת: השר לשירותי דת יחזק את השפעתו על מינוי רבני ערים, הקהילות יפגעו

ד"ר אריאל פינקלשטיין

תקנות חדשות שעליהן חתם השבוע השר לשירותי דת נותנות לשר כוח רב להשפיע על בחירת רבני הערים, מאפשרות לרבנים להישאר בתפקיד שנים ארוכות ללא צורך בבחירה מחדש ואפילו לעסוק בעבודה נוספת. התוצאה: פגיעה בקשר שבין הרב לקהילה המקומית ופגיעה בתפיסה המסורתית לפיה תפקידו לשרת את הקהילה.

הרקע להתקנת התקנות

ב-14.11.2024 חתם השר לשירותי דת, מיכאל מלכיאלי על תקנות חדשות הנוגעות לרבני ערים: תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשפ"ה-2024. תקנות אלו מבטלות את התקנות הקודמות בנושא, שנקבעו על ידי השר לשירותי דת הקודם, מתן כהנא, בשנת 2022. התקנות החדשות מבוססות על טיוטת תקנות שפרסם השר באפריל 2024, אם כי חלו שינויים בין טיוטת התקנות לבין התקנות שפורסמו לבסוף. התקנות עוסקות ברבני ערים והן למעשה מבוססות על חלקים בהצעת חוק של חברי הכנסת ארז מלול (ש"ס) ושמחה רוטמן (הציונות הדתית) שזכתה לכינוי "חוק הרבנים" ונידונה בכנסת בהרחבה בשנים 2023-2024.¹ בעקבות ביקורת ציבורית נרחבת על הצעת החוק, היא ירדה לבסוף מסדר היום, אך כאמור חלק מהנושאים שנידונו בה הוסדרו בתקנות הנזכרות, ובימים אלו מקדמת הקואליציה חוק נוסף שנועד לקדם תקצוב משרות של רבנים, שזכה לכינויים "חוק הרבנים 2" ו"חוק הרבנים המרוכז".²

בדברים הבאים אעמוד על עיקרי השינויים בין התקנות החדשות לבין התקנות הקודמות. אבקש להצביע על שלוש השלכות שליליות של התקנות החדשות על תפקוד הרבנות המקומית בישראל: צמצום כוחה של הרשות המקומית בבחירת הרבנים, ביטול קציבת כהונת הרבנים ומתן היתר לרבנים לעבוד בעבודה נוספת.

צמצום כוחה של הרשות המקומית בבחירת הרבנים

סעיף 8 בתקנות החדשות מבקש לשנות את הליך בחירת רבני הערים, תוך חיזוק משמעותי של השר לשירותי דת על פני נציגי הרשות המקומית. עוד בטרם אפנה להצגת השינויים אדגיש כי מגמה זו מנוגדת לתפיסה היהודית המסורתית של הרב המקומי כ"מרא דאתרא" וכמי שנועד לשרת את הקהילה המקומית שבה הוא מכהן, וכן היא מנוגדת למגמות הקיימות בשנים האחרונות המתבטאות ברצון לקדם ביזור סמכויות וחיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי. מגמה זו מנוגדת גם לרציונל הבסיסי של החוק שמכוון נחקקו התקנות. בהתאם למסורת היהודית הליך בחירת הרבנים בישראל נקבע כהליך המשקף מצב שבו הציבור המקומי בוחר את הרב המועדף עליו ולכן גם קבע

¹ הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות), התשפ"ג-2023, של חברי הכנסת שמחה רוטמן וארז מלול.

² לחוות דעת על הצעת חוק זו: אריאל פינקלשטיין, "חוק הרבנים 2: ייצור מנגנון תקצוב בעייתי ומיותר", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.11.2024.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונד
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילבמן אבלה, קנדה
אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וכה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן ווסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

המחוקק בסעיף 15א לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971 כי לשר לשירותי דת יש סמכות לקבוע תקנות בנוגע ל"בחירות של רבני עיר", כלומר, הליך בחירה ולא הליך מינוי. אופיו של הליך זה הביא לכך שבג"ץ קבע כי "רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ועובד ציבור".³

על פי התקנות הקודמות, רב העיר נבחר על ידי אספה בוחרת שמתוכה - 50% הם חברי מועצת העיר (שמספרם נע בין 7 ל-31, תלוי במספר התושבים בעיר); ו-50% הם מנכ"ל הרשות המקומית (משרת אמון של ראש הרשות), ונציגי ציבור שמחציתם מתמנים על ידי חברי המועצה לאחר התייעצות עם השר לשירותי דת, ומחציתם מתמנים על ידי השר לשירותי דת לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית.

כלומר, למעלה מ-75% מחברי האספה הבוחרת הם חברי המועצה או נציגים שחברי המועצה בחרו באופן עצמאי.

התקנות החדשות מבצעות ארבעה שינויים בהרכב האספה הבוחרת, שכולם ניכרת החלשה של הרשות המקומית אל מול השר לשירותי דת, כמוסבר להלן:

א. בתקנות הקודמות מנכ"ל הרשות המקומית היה חבר האספה הבוחרת ובחדשות הוא מוחלף על ידי ראש המועצה הדתית. בעוד מנכ"ל הרשות הוא משרת אמון של ראש הרשות, ראש המועצה הדתית הוא בדרך כלל אדם הממונה על ידי השר לשירותי דת, ולכל הפחות לשר לשירותי דת יש מעורבות גבוהה במינוי שלו.

ב. בתקנות הקודמות חברי מועצת העיר היוו 50% מהאספה הבוחרת בעוד שמנכ"ל הרשות המקומית נספר עם ה-50% הנותרים. לפי התקנות החדשות, חברי מועצת הרשות המקומית מהווים 50% רק ביחד עם ראש המועצה הדתית (שמחליף את המנכ"ל באספה הבוחרת). כלומר, כוחם של חברי המועצה עצמם יורד מ-50% לשיעור של בין 43% ל-48% (תלוי במספר חברי המועצה ברשות).

ג. בעוד בתקנות הקודמות נציגי הציבור התמנו באופן שווה על ידי השר לשירותי דת ומועצת הרשות המקומית, לפי התקנות החדשות החלוקה ביניהם תהיה של שני שלישים לשר לעומת שליש למועצת הרשות. כלומר, השר לשירותי דת ממנה 33.33% מחברי האספה הבוחרת ומועצת הרשות המקומית ממנה 16.66% מחברי האספה הבוחרת.

ד. בעוד בתקנות הקודמות מועצת הרשות המקומית נדרשה להתייעץ עם השר על מינוי נציגיה לאספה הבוחרת, על פי התקנות החדשות יהיה עליה לקבל את הסכמתו למינוי חברי האספה. כלומר, לשר יש זכות וטו על מינוי נציגי הציבור של מועצת הרשות. לעומת זאת, גם לפי התקנות החדשות השר לשירותי דת לא נדרש לקבל את הסכמתה של מועצת הרשות המקומית או ראש הרשות למינוי נציגו לאספה הבוחרת.

בסיכומם של דברים, הרי שאם לפי התקנות הקודמות למועצת הרשות המקומית הייתה שליטה מוחלטת על למעלה מ-75% מחברי האספה הבוחרת, הרי שלפי התקנות החדשות המועצה שולטת באופן מוחלט על פחות מ-50% מחברי האספה הבוחרת, ולשר יש השפעה דרמטית על הרכב האספה הבוחרת. בהתחשב בכך שמועצות הרשויות המקומיות אינן הומוגניות, כך שבמקרים

³ בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת (2014).

רבים יש חברי מועצה שמזוהים באופן ישיר עם מפלגתו של השר, הרי שלשר יש יכולת שליטה גבוהה מאוד על זהות הרבנים שייבחרו.

ראוי גם להעיר כי שינוי זה בהליך הבחירה יכול שיביא לפסילת התיקון על ידי בג"ץ. בשנת 2012 דן בג"ץ בעתירה שטענה כי התקנות מעניקות כוח נרחב לציבור הדתי. בג"ץ נתן צו על תנאי תוך שהוא מציין כי "בטענות העותרים יש ממש, באשר לצורך בהרחבת מעורבותם בבחירה של ציבורים רחבים יותר, בפרט מקום שהמימון הוא מכספי כל הציבור, וכיון שלזהות רב העיר ומדיניותו תיתכן השפעה על כל חלקי הציבור".⁴ בסופו של דבר הביא הליך זה לתיקון התקנות בשנת 2014 והעתירה נמחקה.

ביטול קציבת כהונת רבני הערים

התקנות הקודמות קבעו כי רבני הערים מכהנים לתקופה של 10 שנים שבסיומה יכולה מועצת הרשות המקומית לבחור האם להאריך את כהונת הרב או לערוך בחירות מחודשות. על פי סעיף 15(ב) לתקנות החדשות, קציבת הכהונה מבוטלת כך שרבני ערים יכהנו על לגיל 75, ללא תלות בגיל שבו נבחרו, כך שבפועל הרבנים הנבחרים יכולים לכהן בתפקידם במשך עשרות שנים.

ההצעה לבטל את קציבת הכהונה של רבני ערים מנוגדת גם היא לתפיסה המקובלת של רב העיר כבעל מאפיינים של נבחר ציבור. הנוהל המקובל בעולם הדמוקרטי הוא שנבחר ציבור מעמידים את עצמם לבחירה של הציבור אחת לתקופה, ולכן נראה שגם במשרת רב העיר יש לאפשר לציבור המקומי אחת לתקופה לבחור רב חדש או לחלופין לתת אמון ברב המכהן.

המצב שבו רבני הערים כיהנו בעבר לאורך שנים רבות ללא הגבלת קדנציות וכן שרבנים מקומיים אחרים (רבני יישובים, רבנים אזוריים ורבני שכונות) מכהנים ללא הגבלת קדנציות מוביל לבעיות רבות ובראשן חוסר תפקוד של רבנים וניתוק בין הציבור לבין רבים מהרבנים המקומיים.⁵ דוח הוועדה הבינ-משרדית לבחינת קריטריונים ל"משרתים בקודש" (2008) שעסק ברבני יישובים הצביע על ליקויים רבים מסוג זה והמליץ לקצוב כהונת רבנים: "הוועדה סבורה כי מצב בו רב מכהן בקהילה שאינה מעוניינת בהמשך כהונתו אינו ראוי. הוועדה סבורה כי מסגרת העסקה על בסיס של קביעות אינה מתאימה להעסקת רבנים וזאת על רקע המאפיין הייחודי של תפקידם".

יצוין כי המנהג המקובל בקהילות ישראל בעבר היה למנות רבנים לתקופת זמן מסוימת, שאותה ניתן להאריך, בהתאם לרצון הקהילה. למעשה, כך הונהג בתחילה גם בישראל. בשנת 1936 הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית תיקנו יחד לראשונה תקנות להסדרת הליכי הבחירות לרבנים המקומיים שבהן נקבע כי: "לשכת הרבנות או הרב יפָּחרו לתקופה של חמש שנים" שבסופה ניתנה לקהילה האפשרות להאריך את כהונת הרב. מסורת זו גם מעוגנת בהלכה ובפסיקותיהם של רבנים חשובים כדוגמת הרב עובדיה יוסף ז"ל.⁶

⁴ בג"ץ 2430/11 עמותת ברית נאמני תורה ועבודה נ' השר לשירותי דת (2012).

⁵ על נושא זה הרחבתי במחקר קודם: אריאל פינקלשטיין, **הרבנות המקומית הממסדית בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021, עמ' 124-129.

⁶ לסקירה הלכתית בנושא זה ראו: אריאל פינקלשטיין, **קציבת כהונת רבנים: סקירה הלכתית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

לפי התקנות הקודמות, וכפי שנהג במשך שנים רבות, על רב עיר המועסק במשרה מלאה (כמעט כל רבני הערים מועסקים במשרה מלאה) נאסר לעסוק בעבודה נוספת לרבות עריכת חופות, מתן שיעורים ומתן שירותי השגחת כשרות, למעט עיסוק בהתנדבות ובלא תמורה. סעיף 14 לתקנות החדשות משנה זאת וקובע שגם רב עיר המועסק במשרה מלאה יוכל לעבוד בעבודה נוספת באם קיבל אישור לכך ממועצת הרבנות הראשית, מהשר לשירותי דת והמועצה הדתית (בערים הבודדות שאין בהן מועצה דתית תידרש הסכמה של הרשות המקומית). התקנות קובעות באופן כללי שבמתן האישור יש לבחון את סוג העסק והעיסוק הנוסף, אך הן אינן מגבילות את התחומים שבהם ניתן לאשר לרב העיר עיסוק נוסף, אינן מגבילות את היקף המשרה הנוספת שרשאי רב העיר לקחת על עצמו וכאמור גם לא מחייבות הסכמה של נציגי הרשות המקומית למתן אישור זה, מלבד בערים הבודדות שבהן אין מועצה דתית.

תיקון זה תמוה ואינו תואם את הכללים המקובלים בשירות הציבורי בישראל. נבחר ציבור או עובד בכיר בשירות הציבורי הינו נאמן של הציבור ומצופה ממנו להקדיש את מלוא תשומת ליבו למילוי התפקיד. רבני ערים מרוויחים שכר גבוה (שכר היסוד של רבני ערים נע בין 23,300 ש"ח ל-42,500 ש"ח) ואין כל סיבה לאפשר להם לקבל שכר בתמורה לעבודה נוספת בשום סיטואציה. על נבחרי ציבור כדוגמת ראשי רשויות נאסר בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 לקבל שכר עבור עבודה נוספת וכך גם על בכירי השירות הציבורי. בשלטון המקומי עובדים בכירים הם עובדים המועסקים בחוזה אישי, וסעיף 4.12 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 קובע כי "לעובד המועסק בחוזה אישי במשרה שהיקפה עולה על 75%, אסור לעבוד עבודה פרטית נוספת".⁷ בדומה לכך, סעיף 42.425 לתקשי"ר (תקנון שירות המדינה) קובע כי "לא יינתן היתר עבודה פרטית לעובד הנמנה על הסגל הבכיר".⁸

התיקון תמוה במיוחד לאור דוח חריף של מבקר המדינה משנת 2018 שהצביע על ריבוי היעדרויות של רבני ערים מתפקידם, וכן על מקרים של רבני ערים שפעלו בניגוד לכללי העיסוק הנוסף בתמורה או שלא בתמורה, לעתים תוך ניגוד עניינים בין התפקיד כרב עיר לבין העיסוק הנוסף, למשל במסגרת עבודות בגופי כשרות פרטיים המתחרים בכשרות הממלכתית של הרבנויות המקומיות. מבקר המדינה עצמו ציין כי הדוח "העלה ליקויים אשר השלכתם מרחיקת לכת".⁹ מהתקנות החדשות עולה כי במקום להיאבק בתופעות השליליות שעליהן הצביע מבקר המדינה, נראה שהמשרד לשירותי דת מבקש להכשיר את הליקויים, תוך קביעת נהלים ייחודיים לרבני ערים החורגים מהנורמות המקובלות בשירות הציבורי. ההחרגה של רבני ערים מהנורמות האתיות המקובלות צורמת במיוחד מכיוון שכפי שציין מבקר המדינה בנוגע לרב עיר, "הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים

⁷ משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי, 1/2011, 2011, עמ' 18. החריג היחיד לכך הוא הרצאה במוסד להשכלה גבוהה לזמן שאינו עולה על ארבע שעות בשבוע.

⁸ גם כאן קיים אותו חריג המוזכר בהערת השוליים הקודמת וכן נקבע כי "במקרים חריגים, תיבחן בקשתו של עובד הנמנה על הסגל הבכיר לכהן כדירקטור בחברה שאינה חברה ממשלתית".

⁹ מבקר המדינה, "היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו"ל וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית", דוח שנתי 168, 2018, עמ' 1249.

ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה לתושבי העירי"י.¹⁰

סיכום

התיקונים בתקנות מושתתים על תפיסה ריכוזית המחלישה את מעמדה של הקהילה המקומית בבחירת הרב ומונעת ממנה להחליפו. תפיסה זו מנוגדת לתפיסה היהודית המסורתית של הרב המקומי כ"מרא דאתרא" וכמי שנועד לשרת את הקהילה המקומית שבה הוא מכהן, וכן היא מנוגדת לעיצוב תפקידו של הרב המקומי בחקיקה ובפסיקה כבעל מעמד של נבחר ציבור. בנוסף, התקנות מחריגות באופן תמוה את רבני הערים מהנהלים האוסרים על בכירי השירות הציבורי לעסוק בעבודות נוספות.

¹⁰ שם, שם.