הרבנות המקומית הממסדית בישראל

מאות רבות של שנים הייתה הרבנות המקומית הקהילתית מסימני ההיכר ומעמודי התווך של הקהילות היהודיות ברחבי העולם. עם תחילתו של היישוב היהודי בארץ ישראל, ולאחר מכן עם הקמת מדינת ישראל, חלו במוסד הרבנות שינויים מרחיקי לכת, ותפקידים רבניים רבים היו לתפקידים ממסדיים של עובדי מדינה המעוגנים בחקיקה ומתוקצבים על ידי המדינה. כיום מכהנים במדינת ישראל 546 רבנים מקומיים בשישה סוגים של משרות רבנות: רבני ערים, רבני מועצות אזוריות, רבני יישובים, רבני שכונות, קייסים ורבנים לעדה האתיופית. נוסף על כך, המדינה משתתפת במימון שכרם של 276 רבני קהילות, אורתודוקסיות ושאינן אורתודוקסיות.

אריאל פינקלשטיין

מחקר מדיניות 168

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הרבנות המקומית הממסדית בישראל

מחקר מדיניות 168

אריאל פינקלשטיין

נובמבר 2021

The Official Local Rabbinate in Israel
Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: נועה שליטין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-370-1

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 מהמו"ל.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) 2021
נדפס בישראל, תשפ"ב/2021

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 א־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 שותפות 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

תקציר	7
מבוא	13
פרק 1. רקע היסטורי והלכתי – הרבנות הקהילתית במסורת היהודית	15
פרק 2. רקע היסטורי וחוקי – משרות הרבנות המקומית בישראל	29
פרק 3. תפקיד וסמכויות	37
פרק 4. תנאי סף לכהונה	56
פרק 5. הליכי מינוי ובחירה	65
פרק 6. משך הכהונה	90
פרק 7. מעמד הרבנים – בין פקידים לנבחרי ציבור	99
פרק 8. ליקויים בתפקוד הרבנות המקומית	123
פרק 9. בעיות נורמטיביות – לקראת התנגשות	151
פרק 10. דיון והמלצות	156
רשימת המקורות	165
Abstract	iii

תקציר

במשך מאות שנים הייתה הרבנות המקומית הקהילתית מסימני ההיכר ומעמודי התווך של הקהילות היהודיות ברחבי העולם. עם תחילתו של היישוב היהודי בארץ ישראל, ולאחר מכן, עם הקמת מדינת ישראל, התרחשו במוסד הרבנות שינויים נרחבים, ותפקידים רבניים רבים היו לתפקידים ממסדיים של עובדי מדינה המעוגנים בחקיקה ומתוקצבים על ידי המדינה. כיום יש שישה סוגים של תפקידי רבנות מקומית: רבני ערים, רבני מועצות אזוריות, רבני יישובים, רבני שכונות, קייסים ורבנים לעדה האתיופית. בתפקידים השונים האלה מכהנים ברחבי הארץ 546 רבנים. נוסף על כך, המשרד לשירותי דת ומשרד התרבות והספורט מעניקים תמיכות לקהילות, אורתודוקסיות ושאינן אורתודוקסיות, המעסיקות רבני קהילות, וכיום המדינה משתתפת בשכרם של 276 רבני קהילות אף שאינם עובדי מדינה.

מחקר זה סוקר את תופעת הרבנות מבחינה היסטורית ומבחינת החקיקה, מנתח אותה בהרחבה ומלמד על פער מהותי בין אופי הרבנות המקומית במסורת ישראל ובין אופי הרבנות המקומית הממסדית כיום.

בתקופת המנדט הבריטי עוצבו התפקידים הרבניים הממסדיים בהתאם למסורת, ומאז לאורך השנים השתנה בהדרגה אופי התפקידים בהיבטים אחדים:

הליך הבחירה – ההליך המקובל למינוי רב במסורת ישראל היה בחירה בידי כלל חברי הקהילה (הגברים) או נציגיהם. הליך זה משקף את התפיסה העקרונית שמקור הלגיטימציה של הרב הוא בחירתה של הקהילה בו. בתקופת היישוב נשמרה מסורת זו, והבחירה ברבנים הייתה נתונה בידי הקהילות – בשילוב בין הגורמים הדתיים בקהילות ובין הציבור הכללי – אך עם השנים התעצם ההיבט הריכוזי במינוי הרבנים, ומעורבותו של השר לשירותי דת הלכה וגברה. הלכה למעשה, היום ההשפעתו של השר והמשרד לשירותי דת בהליכי מינוי הרבנים רחבה מאוד, אם באמצעות הקצאת התקנים וההחלטה היכן ימונו רבנים ואם באמצעות שליטה בהליכי המינוי.

משך הכהונה – המנהג המקובל בקהילות ישראל היה למנות רבנים לתקופת זמן מסוימת, ואותה אפשר להאריך על פי רצון הקהילה. כך הונהג גם עם מיסוד הרבנות המקומית בתקופת המנדט הבריטי. למרות זאת, היום רבני ערים מכהנים עד הגעתם לגיל 75 או 80, ואילו הרבנים העובדים במועצות הדתיות וברשויות המקומיות זכאים לקביעות ואפשר לפטרם רק בהליכים מורכבים שכמעט שאינם מתרחשים בפועל.

הגדרת התפקיד – תפקידם של הרבנים הוסדר במסורת ישראל באמצעות חוזה בין הקהילה ובין הרב. בתקופת המנדט הבריטי הוגדרו התפקיד והסמכויות של הרבנים המקומיים בחקיקה. לעומת זאת, לאחר קום המדינה לא עסק החוק כלל בהגדרות לתפקידם של הרבנים, ורק בשנים האחרונות ניתנה לרבנים אזוריים, לרבני יישובים, לקייסים ולרבנים לעדה האתיופית הגדרת תפקיד בחוזרי מנכ"ל, ואילו לרבני ערים ולרבני שכונות גם היום אין הגדרת תפקיד.

בשל המבנה הנוכחי של מערך הרבנות המקומית הממסדית עולות בעיות הקשורות ברמת האפקטיביות של המערך והתנגשויות בשדה הנורמטיבי, כמפורט להלן:

אפקטיביות דלה של המערך ותפקוד הרבנים – מערך הרבנות המקומית הממסדית בישראל סובל מליקויים קשים עד כדי תת־תפקוד. התמונה המצטיירת מדוחות מבקר המדינה ומפרסומים אחרים היא שרבנים רבים אינם

עושים את עבודתם כיאות, ואין פיקוח ממשי של המועצות הדתיות והמשרד לשירותי דת על עבודתם. בעיות אחרות הן שרבנים, בניגוד לחוק ולהנחיות, אינם מתגוררים במקום כהונתם, ולרבים אין הכשרה מקצועית רלוונטית בתחום הכשרות, שרבים מהרבנים מופקדים עליו. הכשלים התפקודיים נובעים באופן ישיר מההסדרים של המערך: חוסר הגדרה של תפקידי הרבנים, מינויים שלא על ידי הקהילה המקומית, מינוי לכל החיים בלא אפשרות מעשית להחליף רבנים, ריכוזיות והתערבות שלא לצורך של המשרד לשירותי דת והיעדר פיקוח מינימלי על עבודת הרבנים. כשלים אלו מובילים לבזבוז כספי ציבור, לפגיעה באיכות שירותי הדת ולפגיעה כללית במעמד הרבנים במדינת ישראל. בהתאם לכך, מסקר מקיף שנערך במשך שנים רבות על ביצועי המגזר הציבורי עולה כי בהשוואה לעשרות סוגים של עובדי ציבור, רבני הערים ועובדי שירותי הדת זוכים באופן שיטתי לאמון נמוך ביותר מהציבור.

התנגשויות נורמטיביות – בשני תחומים נמצאו התנגשויות נורמטיביות בין תפיסת משרת הרבנות המקומית בעיני הרבנים וחלקים נרחבים בציבור הדתי, ובין השיח המקובל בישראל בהיותה מדינה מערבית דמוקרטית.

(**1**) **פגיעה במעמד הרבנים מול הפגיעה בשירות הציבורי** – אף שהרבנים רואים את בעצמם מנהיגי ציבור, החקיקה וחוזרי המנכ"ל מעצבים את תפקידם על פי הנורמות החלות על עובדים במערכת אספקת השירותים של מדינה דמוקרטית מודרנית. התנגשות זו באה לידי ביטוי בשני נושאים מרכזיים: צמצום חופש הביטוי של רבנים עובדי המדינה וקביעת מנגנוני פיקוח על עבודת הרבנים. ההתנגדות לעיצוב זה של מעמד הרבנים מובנית בעמדה דתית־הלכתית. לעומת זאת, בתפיסת עולם דמוקרטית מערבית קשה לקבל מציאות שבה עובדי ציבור שהם חלק במערך אספקת השירותים של המדינה מוחרגים מכללי ההתבטאות החלים על עובדי המדינה ומדיווח בסיסי על היקף עבודתם. המחקר מלמד שרבנים רבים אינם פועלים לפי הכללים שנקבעו, וההתנגשות הנורמטיבית בין הרבנים ובין המדינה החריפה מאוד בעשור האחרון, וצפויה להחריף עוד בשנים הקרובות, על רקע תלונות חוזרות ונשנות נגד רבנים.

(**2**) **מינוי נשים** – נשים אינן רשאיות להתמודד כיום על משרות הרבנות הממסדיות, מכיוון שתנאי סף למינוי למשרות אלו הוא עמידה בבחינות ההסמכה של הרבנות הראשית, ונשים אינן זכאיות להיבחן בבחינות אלו. השיח

הציבורי בנושא ועתירה ראשונית בדרישה לאפשר לנשים להיבחן בבחינות הרבנות הראשית מלמדים שסביר להניח שסוגיית האפשרות של נשים להתמנות לתפקידי רבנות ממסדיים תעמוד בשנים הקרובות למבחן ציבורי ומשפטי. מתן אפשרות לנשים להתמודד למגוון תפקידי הרבנות במדינה צפוי לעורר התנגדות חריפה של הרבנות הראשית ושל חברי כנסת מהמפלגות החרדיות והדתיות. נוסף על כך, בשני העשורים האחרונים ניהלו התנועות הלא־אורתודוקסיות מאבק משפטי למינוי רבנים רשמיים מטעמן. המאבק הצליח בחלקו, וכיום מועבר מימון לרבנים לא־אורתודוקסים בקהילות במועצות אזוריות ובערים, אך לתפקיד הרשמי של רב העיר אין חלופה לא־אורתודוקסית, וייתכן שגם סוגיה זו תהיה בעתיד נושא לעתירה משפטית.

מכלול הבעיות שהוצגו לעיל מלמד כי נדרש שינוי עמוק במבנה מערך הרבנות המקומית הממסדית. להלן עיקרי ההמלצות בנושא.

המלצות

(1) **הפרדה בין הרבנות ובין אספקת שירותי הדת** – ביטול הכפיפות ההלכתית של המועצות הדתיות לרבנים המקומיים (רבני ערים ורבני מועצות אזוריות). המועצות הדתיות ימנו בעת הצורך רבנים מומחים לתחומים במגוון שירותי הדת, כמו מקוואות ועירובין, שיהיו עובדי ציבור מן המניין (בתחום רישום הנישואין ימשיכו הרבנים להיות מוסמכים על ידי הרבנות הראשית).

(2) **ביטול החובה למנות רב מקומי לרשות המקומית** – המנגנונים הקיימים לבחירה ולמינוי של רב עיר, רב אזורי ורב שכונה – יבוטלו. רשות מקומית המעוניינת למנות לעצמה רב אחד או יותר, וכן רבני שכונות, תמנה אותם לפי שיקול דעתה ומקורותיה הכספיים במנותק מהמועצה הדתית. לא תהיה כל רגולציה או חקיקה ייחודית בנושא, והרבנים לא יקבלו סמכויות סטטוטוריות.

(3) **האחדת משרות הרבנות** – המשרות רב עיר, רב אזורי ורב שכונה יהיו משרות שהרשות ממנה לפי רצונה, ושאר משרות הרבנות האורתודוקסית, ובהן רבני יישובים, קייסים ורבנים לעדה האתיופית, יבוטלו במתכונתן הנוכחית, ובמקום עובדי מדינה ייושם מודל של תמיכה בקהילות המתאגדות כעמותות וממנות

לעצמן רב (מלבד יישובים שלא יידרשו להתאגד כעמותות אלא יקבלו מימון לרב על בסיס הוועד המקומי הקיים), בדומה למודל הקיים של תמיכה ברבני קהילות. גם הכסף שייחסך מביטול תפקידם של רבני הערים והרבנים האזוריים יוקצה לתמיכות אלו, וכך יגדל מימון שכרם של רבני הקהילות.

(4) **קריטריונים לתמיכה בקהילות** – הקריטריונים למימון הרבנים יהיו גמישים וכלליים, בדומה למצב כיום. הקהילות יהיו מחויבות במימון תואם (מאצ'ינג) של 10% לפחות משכרו של הרב. הקריטריונים ישונו ויאפשרו גם מינוי של קייסים לקהילות באופן רוחבי יותר ולא רק סביב קהילה מצומצמת. תינתן העדפה מתקנת למימון של קייסים ורבנים לעדה האתיופית, בהתאם לעלות התקנים שהוקצו להם בהחלטת הממשלה משנת 2018. בדומה למודל הקיים, הקהילות הנתמכות יידרשו להתאגד ולהירשם כעמותות מסודרות.

(5) **הקהילה תקבע את הקריטריונים לבחירת רב** – על פי המודל הקיים של מימון רבני קהילות, הקהילה תבחר את רבניה באופן שהיא תקבע לעצמה ובלא מעורבות ממשלתית, היא תגדיר את תפקיד הרב וחובותיו, וגם משך כהונתו ייקבע בחוזה עימה. לא יהיו הגבלות מצד המדינה על תקופת כהונתו של הרב. יינתן מימון גם לקהילות המבקשות לבחור אישה לתפקיד רב הקהילה, בכפוף לעמידה בתנאי סף סטנדרטיים של שנות לימודים במוסדות תורניים ועמידה בבחינות הסמכה.

(6) **דין משמעתי ופיקוח באחריות הקהילה** – הרבנים לא יוכפפו לדין משמעתי ולא יהיה פיקוח כלשהו של המדינה והמשרד לשירותי דת על עבודת הרבנים ועל התבטאויותיהם. הפיקוח על הרבנים יהיה באחריות הקהילה הנתמכת בהתאם לחוזה שחתמה עם הרב. הפיקוח של המדינה יהיה על הקהילה בלבד בהתאם לנהלים המקובלים של פיקוח על עמותות נתמכות. בהתאם לכך גבולות חופש הביטוי של רבנים יהיו כמו של כל אזרח במדינה, ולא יחולו עליהם הגבלות ייחודיות על מעורבות פוליטית ומפלגתית. במקרה של רבנים המועסקים או ממומנים על ידי הרשות המקומית (ראו לעיל המלצה 2) הדבר יימסר לשיקול דעתה של הרשות המקומית, אך מוצע שלא להחיל עליהם כללים נוקשים.

(7) **רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במימון משרד התרבות והספורט** – רבנים של קהילות לא־אורתודוקסיות ימשיכו להיות ממומנים על ידי משרד התרבות

והספורט במודל הקיים, ויישמר שוויון במימון שיתבסס על היקף הפעילות של כל תנועה. מוצע ליצור האחדה בין הקריטריונים למימון רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות ובין הקריטריונים למימון רבני קהילות לא־אורתודוקסיות בערים.

מבוא

במשך מאות רבות של שנים הרבנות המקומית הקהילתית הייתה מסימני ההיכר ומעמודי התווך של הקהילות היהודיות ברחבי העולם. עם תחילתו של היישוב היהודי בארץ ישראל ולאחר מכן עם הקמת מדינת ישראל חלו במוסד הרבנות שינויים מרחיקי לכת ותפקידים רבניים רבים נהפכו והיו לתפקידים ממסדיים של עובדי מדינה המעוגנים בחקיקה ומתוקצבים על ידי המדינה. ראשיתם של השינויים היא בהקמת ועדה על ידי הרברט סמואל, הנציב הבריטי הראשון בארץ ישראל, שעסקה בבחינת בעיית ההנהגה הדתית של היישוב היהודי, והיא הייתה הבסיס להקמת הרבנות הראשית ב־1921.

אף שיחסי דת ומדינה הם תחום מרכזי בשיח הציבורי בישראל, נושא הרבנות המקומית הממסדית כמעט שלא נחקר. עיקר המחקר הקיים ממוקד ברבנות הראשית,[1] אך העיסוק ברבנות המקומית לגווניה דל מאוד. אומנם נכתב על תפקיד הרבנות בישראל מזווית תאורטית־עקרונית, אך כמעט שלא על משרות הרבנות הממסדיות ועל עיצובן.[2] מעט המחקרים בנושא ממוקדים במשרות רבני הערים בלבד ומתעלמים מהמגוון של משרות הרבנות המקומית הממסדית שנוצרו בישראל לאורך השנים. מטרתי במחקר מדיניות זה היא להשלים חסר זה באמצעות בחינה רוחבית של כלל המשרות הרבניות המקומיות בישראל בשילוב ניסיון תאורטי־רעיוני לעמוד על מהות התפקיד ומאפייניו ובהתאם לכך לגבש המלצות מדיניות וחקיקה.[3]

מחקר זה הוא השלישי בסדרה של מחקרי מדיניות שרואים אור במסגרת התוכנית לדת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה, הבוחנת את סוגיות הדת והמדינה מבחינה מוסדית. המחקר הראשון עסק במועצות הדתיות, והשני בבתי הדין הרבניים.[4] מרבית המחקרים בנושא דת ומדינה עוסקים בסוגיות

1 ראו למשל ורהפטיג וכ"ץ, הרבנות הראשית לישראל; מורגנשטרן, הרבנות הראשית.

2 ראו למשל במרבית המאמרים המופיעים בתוך שטרן ופרידמן, רבנות. וראו גם פרידמן, מרא דאתרא.

3 המחקר היחיד שקרוב לעיסוק מסוג זה בתחום הרבנות בישראל הוא ינון ודוד, הרבנות הממלכתית, אולם אין הוא עוסק בכל משרות הרבנות הקיימות בישראל, אלא בעיקר ברבנות הראשית ובסוגיות הקשורות אליה, וגם לא במהות תפקידו של הרב, ובעיניי סוגיה זו מהותית ולפיכך אדגיש אותה כאן להלן. נוסף על כך, בשל התפתחויות מאז כתיבת מחקרם זה, יש תכנים בו שאינם רלוונטיים או אינם עדכניים די הצורך.

4 פינקלשטיין, המועצות הדתיות; פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים.

קונקרטיות, דוגמת השבת במרחב הציבורי ומערך הכשרות, ואילו בסדרת מחקרים זו אני מבקש להתחקות אחר מוסדות הדת הציבוריים במדינה.

הנחת היסוד של מחקר זה היא שמנקודת מבט ליברלית קשה להצדיק את הטענה שהמדינה אינה צריכה לתמוך בשירותי הדת ולממנם,[5] ולפיכך לא אעמיד כלל לדיון את השאלה אם המדינה צריכה לממן משרת רבנות. התפיסה שהמדינה צריכה לממן שירותים אלו גם מושרשת בישראל, ובהתאם לכך המדינה מממנת משרות דת גם של נוצרים ומוסלמים.[6] עם זאת, מבלי לערער על הצורך באספקת שירותי דת אבקש לבחון את הצורך במשרות הרבנות בהתבסס על דיון במהותן ובייעודן ועל בדיקה אם הן מממשות את ייעודן.

שני הפרקים הראשונים מספקים יחד רקע כללי לנושא: פרק 1 מציג רקע היסטורי והלכתי לרבנות הקהילתית במסורת היהודית; פרק 2 מציג רקע חוקי והיסטורי למערכת הרבנות המקומית במדינת ישראל. פרק 3 מפרט את התפקידים והסמכויות של הרבנים. פרק 4 מתאר את תנאי הסף להתמודדות על כל אחת ממשרות הרבנות. פרק 5 מציג את הליכי המינוי והבחירה למשרות הרבנות; פרק 6 מציג את משך הכהונה במשרות אלו. פרק 7 סוקר את המעמד העקרוני של הרבנים כפי שעוצב על ידי המחוקק ופסיקות בית המשפט המלמדות על המתח שבין נבחרי ציבור ובין פקידים. פרק 8 סוקר את הליקויים העיקריים בתפקוד מערך הרבנות המקומית. פרק 9 מציג את הבעיות הנורמטיביות ואת הקשיים המשפטיים שהתחדדו בשנים האחרונות וצפויים להעסיק את הממסד הדתי ובתי המשפט גם בשנים הקרובות. פרק 10 מציג את המלצות המדיניות המתבקשות על בסיס המחקר ומסביר את הרציונל שלהן.

5 הנחה זו זכתה לביסוס מקיף אצל סטטמן וספיר, דת ומדינה בישראל. בעיקר בשער הראשון של הספר.

6 מחקר זה ממוקד במשרות של אנשי דת יהודים, ולא אעסוק בו במימון משרות דת של דתות אחרות. עם זאת ראוי לציין שהמדינה לא יצרה מוסדות דת לעדה המוסלמית ולעדות הנוצריות כפי שישנם ליהודים (מועצות דתיות), אך היא מעניקה באופן ישיר, כיום באמצעות משרד הפנים, תקצוב לשירותי דת ולהעסקת אנשי דת. בהתאם לכך, במקרים שהמדינה מממנת משרות היא גם ממנה – בדרך כלל על ידי פקידים יהודים – את האימאמים במסגדים ואת הקאדים בבתי הדין השרעיים, מתוך התחשבות בשיקולים ביטחוניים. על כך ראו סטטמן וספיר, דת ומדינה בישראל, עמ' 299–300; רייטר, שירותי דת למוסלמים.

פרק 1
רקע היסטורי והלכתי - הרבנות הקהילתית במסורת היהודית

1.1. הקדמה

פרק זה הוא מבוא הכולל סקירה היסטורית והלכתית של מוסד הרבנות הקהילתית במסורת היהודית והתפתחותו לאורך השנים. מוסדות הרבנות המקומית בישראל התפתחו בזיקה ישירה למוסד הרבנות הקהילתית במסורת היהודית, והפרק מסייע בהבנת התפתחותה של הרבנות המקומית בישראל. ברמה הרעיונית־תאורטית, התפיסה המוצגת בדרך כלל היא שהרבנות המקומית הממסדית בישראל היא המשך ישיר של הרבנות הקהילתית במסורת ישראל, והיא המסד העיקרי לעיצובה, ואילו במחקר זה אבקש להראות שהתפתחותה של הרבנות המקומית הממסדית בישראל סטתה לא אחת מדרך המלך של המסורת היהודית בתחומים אלו, ולצורך כך יש לבחון תחילה את הנורמות המקובלות בעבר.

1.2. יסודות הרבנות הקהילתית

התואר רב למורה הוראה ולתלמיד חכם בעולם היהודי עתיק מאוד, אך התפתחות התואר רב בהקשר של רב קהילה מאוחרת ומשויכת למחצית השנייה של ימי הביניים, לשלב שבו הקהילות היהודיות בגרמניה ובצרפת החלו לפעול ולתפקד כגוף ציבורי כלפי פנים וכלפי חוץ. מאז ומתמיד עסקו חכמי התורה בהוראת תורה לתלמידים, בהפצת תורה בציבור, בפסיקת הלכה ובדיינות, אך כפי שציין מרדכי ברויאר, הרבנות הקהילתית מייצגת מובן אחר של מוסד הרבנות:

> משמעותה של עליית הרבנות הקהילתית הוא תהליך של התפתחות חברתית שבמרוצתה התגבש מעמד של חכם המקובל על הקהל כפוסק הלכה ומנהיג ציבור, תוך היווצרות של זיקת קבע הדדית ועמדת סמכות ומרות של הרב כלפי הקהל כולו. תהליך זה החל במאה הט' וי' עם התיישבותם באזור הריין של משפחות שבאו מאיטליה והביאו עמהן את המסורת הארצ־ישראלית של ארגון קהילתי.[7]

ברויאר סבר שמוסד הרבנות הקהילתית התפתח במהלך המאה ה־11 בגרמניה ומשם התרחב לקהילות צפון צרפת. חוקרים אחרים טענו שהרבנות הקהילתית התפתחה מאוחר יותר – במאות ה־13 או ה־14.[8] על כל פנים, אין ספק שתהליך התמסדותה של הרבנות הקהילתית התרחש רק בסוף ימי הביניים. עד סוף המאה ה־15 בדרך כלל הרבנים לא היו מקבלים משכורת מסודרת מן הקהילה. הם התירו לעצמם לקבל שכר טרחה מהיחידים הנזקקים להם, כמו דמי פסק, שכר סידור גיטין וקידושין, אבל לא קיבלו תשלום קבוע מהציבור על עצם תפקידם.[9] רק לקראת סוף ימי הביניים התפתח המנהג שהקהילה משלמת לרב משכורת קבועה.

כפי שציין שמעון שוורצפוקס, המידע על התפתחות הרבנות ביהדות ספרד דל מאוד. עם זאת, ידוע כי עד המאה ה־11 הקהילות היהודיות בספרד ובאפריקה היו נתונות לשליטה ריכוזית של ראש הגולה והגאונים, אך מוסדות אלו נחלשו, ומן המאה ה־11 התחזקה ההנהגה הקהילתית המקומית.[10] בהתאם לכך גם בקהילות בספרד, בטורקיה ובארצות המזרח התפתח מוסד הרבנות הקהילתית, והרב בהן נקרא בדרך כלל "מרביץ תורה".[11]

7 ברויאר, רבנות אשכנז, עמ' 10.

8 איגוס, תשובות, עמ' 20–22; גרוסמן, קווים, עמ' 440–441.

9 פרנק, קהילות אשכנז, עמ' 22; ברויאר, מעמד הרבנות, עמ' 63.

10 Schwarzfuchs, Rabbinate, p. 64. ראו גם בן ששון, פרקים בתולדות, עמ' 104–112.

11 להרחבה ראו בניהו, מרביץ תורה.

לדברי שוורצפוקס, מראשית המאה ה־16 הרבנות הקהילתית היא עובדה קיימת, כך שכל קהילה הבינה שהיא זקוקה לנוכחותו של רב והשתדלה להעסיק רב.[12] במקומות מסוימים, למשל בקהילות היהודיות במוראביה, הוסדרו תקנות על־קהילתיות של ההנהגה היהודית שקבעו כי כל קיבוץ יהודים מעל מספר מסוים של משפחות, או של משלמי מס, מוגדר קהילה המחויבת במינוי רב.[13]

1.3. תפקידי הרבנים

התפקידים והסמכויות של רבנים הוסדרו בדרך כלל בכתבי מינוי שהעניקו הקהילות לרבנים. תפקידי הרבנים היו רבים ומגוונים – אומנם היו הבדלים בין התקופות השונות, בין קהילה לקהילה ובין מדינה למדינה, אך באופן כללי אפשר להצביע על התפקידים הבולטים שמילאו רבני קהילות לאורך השנים:

שיפוט (דיינות) – במקומות רבים הרבנים מילאו תפקידי שיפוט בקהילה – דיינים ובוררים – ולעיתים אף כונו אב בית דין (אב"ד). תפקיד חשוב בתחום השיפוט היה לרבנים בעיקר באשכנז בימי הביניים, אז "רב" ו"דיין" היו מילים נרדפות,[14] אך לאחר מכן הייתה נהוגה הפרדה מוסדית בין רב הקהילה ובין הדיינים, ורק בקהילות קטנות מילא הרב את תפקיד הדיין. למרות ההפרדה בין שתי המשרות הרב היה מעורב במידה מסוימת גם בבית הדין, ולא פעם נוצרו חיכוכים בין הרב לדיינים באשר למידת מעורבותו הרצויה.[15] בקהילות בספרד, בטורקיה ובארצות המזרח הייתה הפרדה ברורה בין הרב ובין הדיין, אך לאחר

12 Schwarzfuchs, Rabbinate, p. 50

13 זלקין, מרא דאתרא, עמ' 47.

14 בריואר, רבנות אשכנז, עמ' 10.

15 אסף, בתי הדין, עמ' 52. על החיכוך המתמיד בין הרב לדיינים בתחום המושב במאה ה־19 ראו זלקין, מרא דאתרא, עמ' 176–182.

גירוש ספרד, במאות ה־16–18, בוטלה ההפרדה, אם כי בטורקיה היא נשמרה בכמה מהמקומות.[16]

פסיקת הלכה – תפקידו הקלסי של הרב במסורת ישראל הוא פסיקת הלכה. בשונה מדיינות, פסיקת הלכה או הוראה היא פסק בתחום האיסור וההיתר או הטומאה והטהרה ולא דין במשפט בין איש לרעהו. רבני הקהילות היו פוסקים הלכה לפרטים בקהילה וגם לקהילה כמכלול.

לימוד תורה – הרבנים גם היו אחראים ללימוד תורה לציבור, הקרוי גם הרבצת תורה. יש רבנים שהקימו ישיבות ולימדו קבוצה של תלמידים, אך מלבד זאת הרב היה מלמד תורה גם לקהל הרחב בשיעורים או בדרשות בבית הכנסת.[17] כאמור, בקהילות הספרדיות כונה הרב "מרביץ תורה", והדבר מלמד עד חשיבותו של היבט זה בתפקיד.[18] בעידן המודרני ובפרט בתחילת המאה ה־20 מוסד הדרשה – שיש המבחינים בינו ובין לימוד תורה במובנו הקלסי – היה לדומיננטי בתפקידו של הרב.[19]

אספקת שירותי דת – הרבנים נשאו באחריות על תקינותם של חיי הדת בקהילה ובתוך כך פיקחו על השוחטים ועל כשרות הבשר, על המקווה, על העירוב,[20] על הגעלת כלים לפני פסח, עריכת חופות, ועוד.[21]

16 ברנד, הכוהן, החכם והרב, עמ' 583–587. להרחבה על היחסים שבין רבנות לדיינות במסורת ישראל ראו פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 124–128.

17 ברויאר, רבנות אשכנז, עמ' 14–15; אריאל, מעמדו ותפקידו, עמ' 24–25; זלקין, מרא דאתרא, עמ' 149.

18 בניהו, מרביץ תורה, עמ' יא.

19 זלקין, מרא דאתרא, עמ' 154; לוונטהל, שררה שהיא עבדות, עמ' 177–180. על חשיבותה של הדרשה עוד קודם לכן בתפקידו של מרביץ התורה ראו בניהו, מרביץ תורה, עמ' מג.

20 עירוב הוא הכינוי המקובל בהלכה להקפת שטח מיושב במחיצות כדי להתיר בו פעולות האסורות בשבת בשל מלאכת הוצאה מרשות לרשות: טלטול חפצים בין רשות היחיד לרשות הרבים והולכת חפצים למרחק ארבע אמות (כשני מטרים) ברשות הרבים.

21 ברויאר, רבנות אשכנז, עמ' 14; זלקין, מרא דאתרא, עמ' 171–176; בניהו, מרביץ תורה.

הנהגה רוחנית וציבורית – באופן כללי יותר רבני הקהילות מילאו הן תפקיד רוחני והן תפקיד ציבורי. ההנהגה הרוחנית כרוכה בתפקידו של הרב כרועה רוחני לקהילה ומנהיג בתחום הדתי אף מעבר להיבטים ההלכתיים. היו רבנים שזכו גם למעמד ציבורי בתחומים כלליים ורוחביים שאינם קשורים בהכרח באופן ישיר להיבט הלכתי־תורני. לאורך תקופות רבות היו חיכוכים בין רבני הקהילות ובין הנהגת הקהל או פרנסי הקהילה על מידת המעורבות של הרב בעניינים ציבוריים. במקרים אחדים הקהילות אף ביקשו להגביל את מידת המעורבות של הרב כבר בכתב המינוי שלו.[22]

1.4 תנאי סף

תהליך ההתמקצעות של הרבנות הקהילתית בא לידי ביטוי במנהג חדש בשם "הסמיכה האשכנזית". המנהג החל במאה ה־14 באשכנז והוא הרשאה פורמלית לתלמיד ישיבה לשמש ברבנות. היווצרותו נבעה ככל הנראה מצורך חדש בעקבות חורבן הקהילות היהודיות, גירושן ופיזורן בתקופת המגפה השחורה והתערערות הרציפות של ההנהגה הדתית הציבורית ויציבותה. סמיכה זו איננה סמיכת החכמים והדיינים הקדומה בארץ ישראל ובבבל, שבאה לייפות את כוחם של חכמים לדון בדינים ומשפטים אשר דרוש בעניינם בית דין סמוך, אלא מטרתה הייתה להראות שהתלמיד הנסמך ראוי לכהן בתפקיד רב.[23]

אומנם עוד קודם לכן היה נהוג שרבנים סומכים את תלמידיהם כאשר הגיעו להוראה, אך רק במאה ה־14 התמסדה הסמיכה בקהילות אשכנז, ואפשר למצוא תקנות בעניין ההשכלה התורנית והתכונות של מי שמבקשים לסמוך רב, כללים כיצד לנהוג בבעלי התארים, כללי התנהגות ודרישות אחרות מהמוסמכים לרבנות, ומעל הכול דרישה שלא להורות הלכה בלא סמיכה. כך הסמיכה הייתה, בין היתר, למעין תנאי סף להתמנות לתפקיד רב קהילה:

22 ברויאר, רבנות אשכנז, עמ' 22–25; זלקין, מרא דאתרא, עמ' 165–170; זימר, חכמים, עמ' 14–19.

23 ברויאר, הסמיכה האשכנזית; ויגודה, ההסמכה לרבנות.

> בחידושים אלה ביקשו החכמים לגבש דפוסים קבועים משלהם לגבי סדר הענקת הסמיכה. מעתה הסמיכה היא תנאי הכרחי ומספיק לתלמיד על מנת שיהיה זכאי להורות הלכה, לתפוס ישיבה ולשמש ברבנות – בכל מקום ומקום. לכל תלמיד שהוסמך הוענק התואר "מורנו הרב", וניתן בידו כתב סמיכה, שבו ציין הרב את הישגיו בתורה וביראת שמיים ופירט את הסמכויות שהוענקו לו. מעתה חייב היה כל תלמיד, שביקש להשתמש בזכויות הנ"ל, להצטייד בכתב הסמיכה, וזכאית הייתה כל קהילה לדרוש הצגת תעודה זו מכל חכם שבא לשמש בה כמורה הוראה, רב או ראש ישיבה.[24]

בתחילה נפוצה הסמיכה בקהילות אשכנז בלבד. בתפוצות ישראל האחרות, ובעיקר בקהילות ספרדיות, היא עוררה התנגדות. למשל, דון יצחק אברבנאל (פורטוגל-ספרד-איטליה, 1437–1508) יצא נגד הסמיכה בקהילות איטליה וכתב: "לא ידעתי מנין בא להם ההיתר הזה, אם לא שקנאו מדרכי הגויים העושים דוקטרי, ויעשו גם הם".[25] לעומת אברבנאל היו חכמים ספרדים שראו בעין יפה את הסמיכה, ואף ביקשו לאמצה אל קהילותיהם. במהלך הדורות התפשטה הסמיכה גם לשאר קהילות ישראל, ובקהילות רבות אף הנהיגו פיקוח על הענקת הסמיכה, כדי למנוע הסמכת מי שאינו ראוי.[26]

מלבד הסמיכה נקבעו כפעם בפעם בקהילות או באזורים מסוימים תנאי סף לתפקיד. מרדכי זלקין תיאר זאת כך:

> על תהליך בחירה מסודר שרווח במרחב התרבות היהודית־אשכנזית אפשר לעמוד כבר מראשית המאה הארבע עשרה, למשל באשר למועמדים האפשריים לתפקיד זה, הן מבני המקום והן כאלה שחיו בקהילות אחרות. לעתים אף נקבעו תקנות בנוגע להליך הבחירה וכן מגבלות שעניינן הגיל המינימלי

24 ברויאר, הסמיכה האשכנזית, עמ' 44.

25 דון יצחק אברבנאל, **נחלת אבות על פרקי אבות**, ניו יורק התשי"ג, עמ' שעז.

26 ויגודה, ההסמכה לרבנות.

> של המועמדים, מספר שנות הנישואין שלהם, מידת הקרבה המשפחתית המותרת בין המועמדים למשתתפים בתהליך הבחירה ולאחריו, אפשרויות לתעסוקה נוספת, ועוד.[27]

1.5 מינוי ובחירה

כאמור, הליך בחירת הרבנים החל להתמסד במאה ה־14. בסקירה היסטורית של מוסדות הקהילה בקהילות אשכנז במאות ה־16, ה־17 וה־18 סקר יעקב כ"ץ את ההליך שבו הרב מתמנה לתפקידו:

> הרב נבחר, כרגיל, מבין מועמדים שונים באסיפת בעלי הבתים, או על ידי גוף מצומצם המשמש באי כוחם. התנאי הוא, כמובן, שיהא מוסמך לשמש בהוראה [...] אולם את סמכותו המיוחדת לגבי בני הקהילה שואב הרב אך ורק מאקט המינוי, שניתן לו גם ביטוי רשמי ברשימת זיכרון דברים בפנקס הקהילה ובשיגור "כתב רבנות" לנבחר – כתב הכולל את תנאי קבלתו ושירותיו של הרב בקהילתו. הרב מתקבל לזמן מוגבל, כרגיל לשלוש שנים.[28]

כפי שחידד כ"ץ, יש להבחין בין הליך הסמיכה, שמאפשר לרב להתמודד על התפקיד, ובין הליך הבחירה על ידי נציגי אסיפת בעלי הבתים של הקהילה. תיאור דומה הציג זלקין: "כפי שהיה מקובל בקהילות היהודיות, בחירת הרב הייתה נתונה בידי 'הקהל', המוסד העליון של הקהילה היהודית המקומית, כאשר לעתים נדרשה הסכמתו של גוף רחב יותר, דוגמת ה'טובים' או כלל משלמי המס בקהילה".[29] בעניין הליכי הבחירה המקובלים בתחום המושב במאה ה־19 קבע זלקין: "ככלל, תהליך הבחירה הנורמטיבי בתקופה הנידונה היה אמור לכלול

27 זלקין, מרא דאתרא, עמ' 47–48.

28 כ"ץ, מסורת ומשבר, עמ' 107.

29 זלקין, מרא דאתרא, עמ' 48. הטובים הם שבעת טובי העיר – כינוי המוזכר בתלמוד – אנשים שעסקו בצורכי העיר.

פניות מצד המועמדים לתפקיד, הצגת תעודות הסמיכה ומכתבי ההמלצה, הצגת המועמד לפני הציבור המקומי באמצעות דרשה, מיון המועמדים שזכו להערכה הגבוהה ביותר, ובחירת המועמד הסופי".[30]

גם ביהדות ספרד הציבור בחר את הרב שלו. בספר "מרביץ תורה", הסוקר את סמכויותיו של הרב, תפקידיו וחלקו במוסדות הקהילה – בספרד, בטורקיה ובארצות המזרח – תיאר זאת מאיר בניהו: "כל 'קהל' או מספר קהלים בעיר בחרו ב'מרביץ תורה'. צורת הבחירה אינה שווה בכל הקהלות ועברה משך הזמן התפתחויות שונות. בקהלות אחדות היתה הבחירה נעשית על דעת הפרנסים עצמם, אולם במרבית הקהלות היתה זכות דעה גם ל'יחידים', כלומר חברי ה'קהל' הפורעים מס".[31] כך גם הראתה לאה בורנשטיין: "בקהילות האימפריה העות'מאנית במאה הט"ז ובמאה הי"ז רווח היה מינוים של החכמים בידי ההנהגה החילונית או בידי חברי הקהילה, בדרך כלל הממונים או החברים החשובים בקהילה".[32]

אם כן, ההליך המקובל בתקופות שונות ובאזורים שונים הוא שרב הקהילה נבחר על ידי חברי הקהילה (הגברים) או נציגי הקהילה. ישנם אף תיאורים של הצבעות מסודרות בקלפי המזכירות הליך דמוקרטי מודרני. עם זאת, ברור שבמרבית המקרים ההליך לא היה דמוקרטי לגמרי, ובכמה מהמקומות היו פרנסים תקיפים שביקשו לכפות את דעתם על כלל הציבור.

על כל פנים, הליך הבחירה של הרבנים משקף את התפיסה העקרונית שמקור הלגיטימציה של הרב הוא מכוח בחירתה של הקהילה בו. עמדה זו רווחת בספרות ההלכה לאורך הדורות.[33] למשל, הרב יעקב אריאל, שכיהן בתפקיד הרב של רמת גן במשך שנים רבות, הסביר: "מקור סמכותו של הרב הוא הציבור שמינה אותו, וזו הסיבה למחויבותו של הציבור לקבלת מרות הרב שהוא עצמו מינה. הסמכות

30 **שם**, עמ' 49.

31 בניהו, מרביץ תורה, עמ' טו.

32 בורנשטיין, מבנה הרבנות, עמ' 231.

33 לסקירה הלכתית מקיפה בנושא ראו ירדן, תהליך בחירת רב. שם מוצגות עמדות שונות בנושא ונטען כי התפיסה הרווחת בספרות ההלכה היא שמינוי הרב דורש הסכמה של הציבור.

התורנית נתונה אם כן למרא דאתרא, אולם מקור הסמכות, כמו גם דרך קבלתה, נמצאים אצל הציבור".[34] הרב שלמה דיכובסקי, דיין לשעבר בבית הדין הגדול, דן גם הוא בעיקרון זה במאמר בעניין ההליך הראוי לבחירת רבנים:

> כיצד יש לבחור רבנים לפי המקורות שלנו, והאם יש לנציגי הציבור מעמד בבחירות אלו? חושבני שהתשובה על כך היא חיובית [...] אין מנוס מן המסקנה כי הסכמת הציבור מהווה חלק אינטגרלי מן הסמיכה, וללא הסכמתם בטלה הסמיכה מעיקרה. טעמו של דבר הוא משום שהסמיכה אינה רק מתן "תעודת כושר" אלא גם הענקת סמכות וכוח.[35]

אף שתפיסה זו דומיננטית בספרות ההלכה בדור האחרון יש שטענו כי מציאות זו יוצרת תלות בעייתית בין הרב לקהילתו, ותלות זו מייצרת התנהלות של הרב מתוך מורא הקהילה וחשש מפיטורין. כנגד תפיסה זו כתב הרב אהרן ליכטנשטיין:

> על השאלה אם אדם מתאים לשמש דיין משיבים רבותיו בתורה, והם הם המסמיכים אותו. ברם סמכות ההכרעה בשאלה מי ימלא איזו משרה נמצאת בוודאי בידי הקהילה שנושא המשרה ישרת. יש המצרים על התלות האימננטית שאי אפשר להימנע ממנה מלכתחילה ואף לא בדיעבד, **אולם היתרונות הגלומים בקשר והסימביוזה בין הקהילה לבין המורה הרוחני המיועד לרעות את צאנה ובד בבד אף להציב דרישות נורמטיביות לפני ציבור לאו דווקא ממושמע, אף הם ברורים מאליהם**. רבנים מובילים שואפים לעתים קרובות להשתמש בהשפעתם כדי לקדם את המועמד המועדף עליהם. **אולם הקהילה וחבריה הם בעלי זכות המילה האחרונה, ובצדק**.[36]

34 אריאל, מעמדו ותפקידו, עמ' 26.

35 דיכובסקי, בחירת רבנים, עמ' 34.

36 ליכטנשטיין, ממשל קהילתי, עמ' 192. ההדגשות שלי.

1.6
משך הכהונה

לסוגיית משך הכהונה יש בעיניי חשיבות יתרה מכיוון שבה חלה התמורה המחשבתית הגדולה ביותר בדור האחרון. התפיסה הרווחת כיום בציבור הדתי בישראל היא שבמסורת היהודית כהונתם של רבני קהילה הייתה לכל החיים, וכן שההלכה אוסרת על קציבת כהונתם של רבנים. מרבית משרות הרבנות המקומית הממסדית בישראל מעוצבות כיום בהתאם לתפיסה זו (על כך להלן בפרק 6), ובמסגרת דיונים על תיקוני חקיקה טוענים לא פעם נציגי ציבור דתיים כי קציבת כהונה של רב מנוגדת להלכה ולמסורת.[37] אני סבור שהתפיסה שאין לקצוב את כהונתם של רבנים לא רק שאינה נכונה אלא אף הופכית למסורת היהודית ולעמדה המקובלת בהלכה.

ברמה הנורמטיבית־הלכתית יש בסיס איתן לקציבת כהונתו של רב קהילה. אומנם בספרות ההלכה הועלו עמדות שאסור לקהילה לקצוב את כהונתם של רבנים, לדוגמה בשו"ת "חתם סופר", אך כפי שהראיתי בהרחבה במאמר אחר העמדה המקובלת היא שניתן לקצוב כהונת רבנים, וכך סבר אפילו החתם סופר עצמו.[38] על פי עמדה רווחת הדבר תלוי במנהג. בספר ההלכה החשוב "שולחן ערוך" כתב הרמ"א כי "מי שהוחזק לרב בעיר, אפילו החזיק בעצמו באיזה שררה, אין להורידו מגדולתו [...] ובמקום שיש מנהג לקבל רב על זמן קצוב, או שמנהג לבחור במי שירצו, הרשות בידם".[39] על בסיס תפיסה זו טענו רבנים כי מי שגורסים שאין לקצוב את כהונתם של רבנים חורגים מהמנהג המקובל במקומם. למשל, הרב יחיאל יעקב ויינברג (1884–1966) לימד בשו"ת "שרידי אש" על המנהג בקהילות אשכנז: "והנה, בערי אשכנז המנהג לעשות חוזה לג' שנים ולסלקו אח"כ אם יכשר הדבר בעיניהם, ואף שכתב החתם סופר ז"ל דברב ושו"ב [= ושוחט ובודק] שנתמנו לג' שנים, אסור להעבירם כל ימי חייהם, מכל

37 ראו למשל יואלי, לכל החיים.

38 ראו פינקלשטיין, קציבת.

39 הגהות הרמ"א, **שולחן ערוך**, יורה דעה, סימן רמה.

מקום באשכנז אין המנהג כך ועיין ברמ"א".[40] דברים דומים כתב הרב מרדכי יעקב ברייש (1896–1976) בשו"ת "חלקת יעקב" על המנהג בארצות הברית: "ועיין בחת"ס חו"מ סימן כ"ב ואו"ח סימן ר"ו ועוד בכמה תשובות שצוח ככרוכי' שאסור לסלק רב מרבנותו [...] ואפילו הכי, במדינות ארה"ב כידוע המנהג אף לענין רבנים לסלקם לאחר זמנם, וכמו שכתב הרמ"א דתליא במנהג".[41]

עמדה מעט שונה מדגישה בהקשר זה את חשיבות החוזה הראשוני שנחתם עם הרב. למשל, הרב שלמה קלוגר (1785–1869), שנחשב לאחד מגדולי הפוסקים במאה ה־19, כתב: "שאלת על דבר הרבנים שמתקבלים על ג' שנים אם יכולין אח"כ לדחותם [...] דסוף סוף כיון שמקבלין רק על זמן אם כלה הזמן יכולין לדחותו אך זה כמה כתבתי לק"ק פאמרין דנהי דיכולין לדחותו היינו רק רוב הצבור ולא המיעוט".[42] הרב עובדיה יוסף, בתשובה הלכתית מקיפה בנושא, ביקש לבסס את העמדה שאין כל פגם בקציבת כהונתם של רבנים והדגיש כי הדבר תלוי ברצונו של הציבור. בשל כך הוא טען ש"אפילו אם היו מושבעים להרב הראשון, כיון שרבים אינם חפצים בו, מותרים להעבירו",[43] כך שלדבריו גם אם יש חוזה כתוב עם הרב מותר להפר אותו כאשר הציבור אינו חפץ ברב. הרב יוסף דב סולובייצ'יק, מורה הדרך של האורתודוקסיה המודרנית בארצות הברית במאה ה־20, הדגיש גם הוא את היסוד של רצון הציבור ברב. בספר המלקט הנהגות והוראות שלו סופר על "תלמיד חכם אחד שהיה לו צרות מהבעלי בתים שלו, שרצו לסלקו ממשרתו ובא והביע צערו בפני רבנו [= הרב סולובייצ'יק] ואמר לו שהוא לא יוכל לעזור לו כי לפי דעתו בהלכה זו בכדי להמשיך ברבנות – כמו בכדי להתמנות למשרת הרבנות – בעינן שיהיה מרוצה לקהל, ואם אינו מרוצה, אסור לו להישאר על משמרתו".[44]

40 הרב יחיאל יעקב ויינברג, **שו"ת שרידי אש**, חלק א, סימן קלו.

41 הרב מרדכי יעקב ברייש, **שו"ת חלקת יעקב**, חושן משפט, סימן כח.

42 הרב שלמה קלוגר, **שו"ת האלף לך שלמה**, אורח חיים, סימן לח.

43 הרב עובדיה יוסף, **שו"ת יביע אומר**, חלק ט, חושן משפט, סימן ט.

44 שכטר, נפש הרב, עמ' רסז.

אין מדובר רק בתפיסה הלכתית אלא גם במנהג המקובל במרבית קהילות ישראל. בסקירה היסטורית על מוסדות הקהילה בקהילות אשכנז במאות ה־16, ה־17 וה־18 כתב יעקב כ"ץ על משך כהונתו של הרב:

> קו אופייני ראשון למוסדות הקהילה הוא, כי שום משרה מן המשרות, המינויים לא פחות מאשר הפקידויות – אינה ניתנת לו לאדם לכל ימי חייו. כל שכן שאין היא עוברת בירושה מאב לבן. כהונת הרב ומשרת השתדלן נמסרו לנושאיהן לזמן קצוב. הן ניתנות אמנם להארכה ואין החילוף ככלות זמן השירות הכרחי, אולם ההחלטה על כך מסורה בידי הממנים את נושאי המשרה לתפקידם.[45]

בהמשך דבריו התייחס כ"ץ לפרק הזמן של הכהונה: "הבחירה היא לפחות לשלוש שנים, ויש שמרתקים את הרב מראש לתקופה ארוכה יותר".[46] יש לשים לב שהקהילה יכולה להאריך את כהונתו של הרב, אך אין היא מחויבת לכך.

שמחה אסף עמד גם הוא על כך שככלל כהונת הרב הייתה קצובה במסורת היהודית: "על פי רוב היה הדבר נעשה באופן זה: כתבי הרבנות נכתבו כמעט תמיד לשלש, לארבע או לחמש שנים וככלות הזמן הקצוב בכתב הרבנות והקהילה לא חזרה וחדשה את כתב הרבנות היה הרב נחשב נפטר ממשמרתו".[47] אסף הביא מקרים שבהם לא הוארכה כהונת רב מכהן והציבור בחר ברב חדש. הוא ציין ש"מקרי פיטורין קרו גם לגדולי הדור",[48] ולדוגמה העלה את הפסקת כהונתו של הרב יאיר בכרך, בעל שו"ת "חַוַת יאיר", בעיר קובלנץ. כ"ץ ואסף מביאים דוגמאות רבות לכתבי רבנות שהוגבלו לתקופות זמן, ואף מראים שבכמה אזורים הותקנו תקנות להגבלת כהונת הרב, והן חלו על כלל הקהילות בתחומי האזור.[49]

45 כ"ץ, מסורת ומשבר, עמ' 133.

46 **שם**, עמ' 110.

47 אסף, לקורות הרבנות, עמ' 57.

48 **שם**.

49 לדוגמאות רבות אחרות לכתבי רבנות מעין אלו מוועד קהילות ליטא ומהעיר במברג ראו ורהפטיג, דיני עבודה, עמ' 536–537.

אומנם כתבי הרבנות ניתנו בדרך כלל לתקופה של שלוש עד חמש שנים, אך היו מקרים שבהם ניתן כתב רבנות לתקופה קצרה יותר. למשל, תקנה שנחתמה בפראג ב־1577 בידי ראשי הקהילה והרבנים (בהם המהר"ל מפראג) קבעה "שלא יתפוס אדם שום משרה בקהילה זו – לא של ראש, לא של רב, ולא של דיין, ולא שום משרה שהיא, אלא למשך שנה אחת: ובסוף כל שנה יחודשו המשרות לפי התקנות".[50]

נוהג דומה נהג גם בקהילות היהודיות באימפריה העות'מאנית – שבתחומה נמצאו מרבית הקהילות היהודיות הספרדיות – כפי שכתב ירון בן נאה:

> בין פעולותיה של ההנהגה הקהלית והעירונית: החזקת בעל תורה, המכונה במקורות "מרביץ תורה", "חכם" או "חכם הקהל". [...] תקופת המינוי של המרביץ תורה הייתה קצובה, וכל עוד היו הצדדים מרוצים זה מזה חודשה העסקתו. הדחה או פיטורין לא היו שכיחים, ונבעו בדרך כלל מסכסוכים אישיים או על רקע חוסר התאמה לתפקידו.[51]

בן נאה הראה כי משך הכהונה של חכם היה מוגבל לשנים אחדות (שלוש עד עשר). לדבריו, אף שמקובל היה לחדש את העסקתו של החכם, ידוע שהיו רבנים שהועברו מתפקידם עם תום תקופת הכהונה שנקבעה להם.[52]

אם כן, המנהג המקובל בקהילות ישראל היה למנות רבנים לתקופת זמן מסוימת, ואותה היה אפשר להאריך, בהתאם לרצון הקהילה.

50 בן ששון, תולדות, עמ' 271.

51 בן נאה, יהודים, עמ' 224–226.

52 **שם**, עמ' 227. דוגמאות להליכי הדחה של רבנים ראשיים בקהילות ארצות האסלאם אפשר למצוא אצל הראל, מינוי רבנים.

1.7 סיכום

מוסד הרבנות הקהילתית התפתח במחצית השנייה של ימי הביניים, ובסוף המאה ה־15 מינוי רב קהילה כבר היה הסטנדרט המקובל בקהילות היהודיות. הסמכויות של רבני הקהילות השתנו מקהילה לקהילה, אך אפשר להצביע על תפקידים כלליים שרבני קהילות היו מופקדים עליהם: שיפוט (דיינות), פסיקת הלכה, לימוד תורה, אספקת שירותי דת והנהגה רוחנית וציבורית. ההליך המקובל למינוי רב היה בחירה של חברי הקהילה (הגברים) או נציגי הקהילה. הליך בחירה זה משקף את התפיסה העקרונית שמקור הלגיטימציה לסמכותו של הרב בקהילה הוא מכוח בחירתה של הקהילה בו. בהתאם לכך המנהג המקובל בקהילות ישראל היה למנות רבנים לתקופת זמן מסוימת, ואפשר להאריכה, בהתאם לרצון הקהילה.

פרק 2

רקע היסטורי וחוקי - משרות הרבנות המקומית בישראל

רבנים מקומיים כיהנו בארץ ישראל בתקופת השלטון העות'מאני אך לא היה להם מעמד פורמלי. השלטון, בתיווך החכם באשי, הכיר בבתי הדין של העדה היהודית.[53] הרבנים נבחרו ומונו על ידי הקהילות המקומיות על פי המקובל במסורת היהודית בלא הליכי בחירה פורמליים המוסדרים בחקיקה ובנהלים רשמיים, ולא היה עליהם כל פיקוח בתפקיד מספקי שירותי דת בתחומים כמו שחיטה, נישואין וקבורה. כלומר, באותה התקופה לא פעלה רבנות מקומית ממסדית.[54] מציאות זו נותרה על כנה בתקופת המנדט הבריטי גם לאחר הקמת הרבנות הראשית בשנת 1921, והיא השתנתה בתקנות כנסת ישראל משנת 1927 – בהן נקבע כי לשכות הרבנות המקומית יהיו מהמוסדות הרשמיים של כנסת ישראל. כנסת ישראל הייתה הארגון הכללי של יהודי ארץ ישראל בימי המנדט הבריטי והיא זכתה להכרה משלטונות המנדט בשנת 1927. התקנות מיסדו והגדירו את פעילותן של הקהילות היהודיות. סעיף 5 לתקנות קובע כי "באותן הקהילות שתחליט עליהן מועצת הרבנות הראשית תוקם לשכת רבנות או ימונה רב. מספר החברים בכל לשכת רבנות ייקבע על ידי ועד הקהילה". סעיף 20 לתקנות קבע כי "לא תהיה יותר מקהילה אחת בכל עיר או כפר". אם כן, בעירייה או מועצה מקומית לא הייתה יכולה להיות יותר מקהילה אחת. כך התקנות הסדירו את מעמדם של רבני ערים ורבני יישובים.

לאחר קום המדינה הוכפפה הרבנות המקומית למשרד הדתות. בשנת 1981 שונה שמו של המשרד ל"המשרד לענייני דתות", ובשנת 2003 המשרד פורק וסמכויותיו בנושא הרבנות המקומית הועברו לרשות הארצית לשירותי דת שהוקמה במשרד ראש הממשלה. בשנת 2008 הוקם המשרד בשם "המשרד

53 החכם באשי היה הרב הראשי של קהילה יהודית ברחבי האימפריה העות'מאנית. הוא נחשב למייצג היהודים לפני השלטון, ודרכו העביר השלטון את דרישותיו לכל הקהילות היהודיות ברחבי האימפריה.

54 פרידמן, מרא דאתרא, עמ' 90. לדוגמאות להליכי מינוי של רבנים מקומיים בארץ ישראל בסוף התקופה העות'מאנית ראו אבנרי, רבה של יפו.

לשירותי דת" והסמכויות המינהליות בעניין הרבנות המקומית הועברו למשרד החדש. להלן ייקרא משרד זה בשם "המשרד לשירותי דת" או "המשרד", מלבד בדיונים בתקופות היסטוריות, שבהם אקרא למשרד בשם שלו באותה התקופה.

לאורך השנים התקבע בישראל מגוון רחב של משרות רבנות מקומית. אפשר לחלק אותן לשני סוגים: משרות של רבנים המועסקים באופן ישיר על ידי גופים ציבוריים (מועצות דתיות ורשויות מקומיות) ומשרות רבנות שהמדינה משתתפת במימון השכר בלבד. התופעה השנייה חדשה והחלה רק בעשור השני של המאה ה־21. להלן מוצגים הסוגים של משרות הרבנות הקיימים כיום בישראל ורקע לכל אחד מהם.

רבני ערים

רב עיר הוא כינוי כללי לרב של עירייה או של מועצה מקומית. משרת רב העיר היא המשך של משרת רב הקהילה שהייתה נהוגה בתקופת המנדט הבריטי, אם כי חלו בה שינויים רבים, ועליהם אעמוד להלן בפרקים הבאים. משרת רב עיר היא אחד התפקידים הנחשקים ביותר בקרב רבנים, ולכן מאבקים ציבוריים פוליטיים רבים על איוש תפקידים רבניים ממוקדים במשרות של רבני עיר. השכר החודשי גבוה במיוחד: השכר של רבנים שמונו לפני שנת 2006 הוא 32,000–40,000 ש"ח, ושל רבנים שמונו לאחר שנת 2006 הוא 23,000–34,000 ש"ח (תלוי במספר התושבים בעיר).[55] לתפקיד יש גם יוקרה וסמכויות פורמליות בתחום שירותי דת.

במרבית העיריות והמועצות המקומיות היהודיות פועלות מועצות דתיות,[56] וברשויות אלו רבני הערים הם עובדי המועצה הדתית במקום. בערים בודדות לא הוקמה מועצה דתית (שהם, אלעד, מודיעין ומודיעין עילית) ולפיכך רבני הערים

55 המשרד, הנחיה.

56 מועצה דתית היא רשות ממלכתית הפועלת במקביל לרשויות מקומיות בישראל, היא כפופה למשרד לשירותי דת מבחינה רגולטורית ותפקידה לספק את שירותי הדת לתושבים היהודים. פעילותה משתרעת על פני תחומים רבים, ובהם: כשרות, נישואין, קבורה, מקוואות, פעילות תרבות תורנית, עירובין ועוד. להרחבה על המועצות הדתיות ראו פינקלשטיין, המועצות הדתיות.

בהן הם עובדי הרשות המקומית.[57] במסגרת המחקר אתייחס באופן כללי אל רבני הערים כאל עובדי המועצות הדתיות. נכון לדצמבר 2020 מכהנים בישראל 95 רבני ערים.[58]

רבני התיישבות

רבני ההתיישבות הם שם כולל לשני סוגים שונים של משרות רבנות הקיימות במועצות אזוריות – רבנים אזוריים (רבנים של מועצה אזורית) ורבני יישובים (רבנים של יישובים שאינם במעמד מוניציפלי עצמאי של רשות מקומית והם כלולים עם יישובים אחרים תחת מועצה אזורית). בתקופת המנדט היישובים במועצות האזוריות נחשבו לקהילות לצורך תקנות מינוי הרבנים, אך לאחר הקמת המדינה התקנות הוחלו רק על רבני ערים ואילו מעמדם של רבני יישובים במועצות אזוריות הוסדר באופן שונה. בתקופת המנדט מועצות אזוריות לא נחשבו לקהילות ולכן התפקיד של רבנים אזוריים עוצב רק לאחר קום המדינה. בעוד במרבית העיריות והמועצות המקומיות פועלת מועצה דתית, ברוב המועצות האזוריות לא פועלת מועצה דתית (מתוך 50 מועצות אזוריות עם רוב יהודי יש מועצות דתיות רק ב־21 מהן). בשל כך במרבית המועצות האזוריות רבני ההתיישבות מועסקים באופן ישיר על ידי המועצה האזורית. נכון לדצמבר 2020 מכהנים 53 רבנים אזוריים ו־239 רבני יישובים. כלומר, במרבית היישובים היהודיים אין רב יישוב מכהן (בישראל ישנם 961 יישובים יהודיים במועצות אזוריות).

רבני שכונות

רב שכונה הוא שם כולל לרב המועסק על ידי מועצה דתית. לרב שכונה אין סמכויות סטטוטוריות מוגדרות. המועצות הדתיות מימנו במשך שנים רבות רבני שכונות, ובעבר התפקיד נחשב לאטרקטיבי במיוחד. אומנם הוא התמסד רק לאחר קום המדינה, אך הוא היה קיים עוד קודם לכן. למשל, בשנות ה־40 קיבלה המועצה הדתית בתל אביב עשרות פניות של רבנים מאירופה שהציעו

57 על התופעה של עיריות ומועצות מקומיות בלא מועצה דתית ראו **שם**, עמ' 235–236.

58 הנתונים על מספר הרבנים כאן ולהלן מבוססים על מידע שהתקבל מהמשרד לשירותי דת במענה לבקשת חופש מידע שהגשתי לצורך מחקר זה.

את שירותיהם לתפקיד זה, ועד סוף שנות ה־60 מספר רבני השכונות בתל אביב שקיבלו מהמועצה הדתית קצבה חודשית גדל ל־50.[59] בתקופת המנדט ובשנותיה הראשונות של המדינה היה נהוג למנות בכמה מהמועצות הדתיות רב שהוגדר "חבר לשכת הרבנות המקומית", או בקיצור רב "חבר הרבנות",[60] ועל רבנים אלו חלים אותם הכללים של רבני שכונות.

כאמור, בשנת 2003 פורק המשרד לענייני דתות, והסמכויות בנושא הועברו למשרד ראש הממשלה. אז הוחלט להקפיא את התקנים לרבני השכונות החדשות, ואכן משנת 2003 מונה בישראל רק רב שכונה אחד. בתחילה הוקפאו התקנים עד שיגובש נוהל חדש לבחירת הרבנים בעקבות עתירות של התנועה הרפורמית, שקבלה על אפלייתה במינוי רבנים.[61] בשנת 2013 הודיעה המדינה לבג"ץ כי המשרד לשירותי דת החליט לבטל את מודל רבני השכונות, ולפיכך המשרד לא יאפשר עוד מינוי של רבני שכונות, אך רבני השכונות המכהנים ימשיכו בתפקידם עד גיל הפרישה.[62] מאז, אף שברמת התשתית החוקית אין מניעה למנות רבני שכונות, בפועל המשרד לשירותי דת אינו מאשר למועצות דתיות להעסיק רבנים בתקן זה. רבני השכונות שמונו בעבר ממשיכים לכהן בתפקידם, והמועצות הדתיות אינן ממנות רבני שכונות חדשים. בהתאם לכך מספרם של רבני השכונות יורד בהתמדה בשני העשורים האחרונים: בשנת 2004 היו 314 רבני שכונות מכהנים; בשנת 2009 – 207; בשנת 2016 – 120; בשנת 2020 – 90. על פי נתוני המשרד, בשנת 2030 מספר רבני השכונות צפוי להיות 33, ורב השכונה האחרון עתיד לפרוש בשנת 2044.[63]

59 גלטר, קודש וחול, עמ' 158–159.

60 המשרד, חוזר 88/6, עמ' 10.

61 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1079; פרוטוקול 508, ועדת הכספים.

62 ראו תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 858/12, **הרב עדה זבידוב נ' ראש הממשלה**; תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 2802/19, **התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' השר לשירותי דת**.

63 נתוני השנים 2004 ו־2009 מבוססים על מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1094. שאר הנתונים מבוססים על מענים לבקשות חופש מידע מהמשרד לשירותי דת.

קייסים ורבנים לעדה האתיופית

לעדה האתיופית בישראל (קהילת היהודים ממוצא אתיופי) יש הנהגה רוחנית דו־ראשית – קייסים ורבנים: הקייסים הם המנהיגים המסורתיים של העדה – הממסד האורתודוקסי אינו מכיר בסמכותם, אך בעיני בני העדה הם הסמכות הדתית העליונה; הרבנים הם בני העדה שלמדו במוסדות יהודיים רבניים, קיבלו הסמכה לרבנות מטעם הרבנות הראשית והיא מכירה בסמכותם לתת שירותי דת ולרשום לנישואין. בעוד הקייסים שואפים לשמר את המסורת הדתית־הלכתית של יוצאי אתיופיה – שבמקרים רבים אינה תואמת את המסורת ההלכתית של המשנה והתלמוד – הרבנים יוצאי אתיופיה קיבלו על עצמם את ההלכה בתפיסתה האורתודוקסית. בחודש אוגוסט 1992 יצאו קהילת יוצאי אתיופיה והקייסים למחאה נגד סירוב הרבנות הראשית, המועצות הדתיות ואנשי דת להכיר במעמדם של הקייסים כמנהיגים רוחניים ונגד הסירוב להעסיקם במסגרת המועצות הדתיות. המחאה נמשכה שלושה שבועות, ובעקבותיה הוקמה ועדה ממשלתית (הוועדה להסדרת שאלת הקייסים). הוועדה המליצה שהמדינה תמנה קייסים ורבנים לעדה האתיופית, ומשנת 1995 במועצות דתיות תפקידים אלו מאוישים.

מינוי קייסים ורבנים לעדה האתיופית לא הוסדר מעולם בחקיקה או בחקיקת משנה. תקנים לתפקידים אלו הוקצו ב־3 החלטות ממשלה – בשנים 1992, 2010 ו־2018.[64] נכון לדצמבר 2020 מכהנים 45 קייסים ו־26 רבנים לעדה האתיופית.

רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות

בשנת 2005 עתרו לבג"ץ התנועה ליהדות מתקדמת (התנועה הרפורמית) וקהילת ברכת שלום, קהילה רפורמית בקיבוץ גזר שבמועצה האזורית גזר, ודרשו תקן למשרת רב המיועד לשרת את הציבור החפץ בשירותי דת ליברליים ברוח התנועה הרפורמית, וכן נוהל אשר יסדיר את הליך בחירתם של רבני קהילות לא־אורתודוקסיות למשרות רבניות ציבוריות במועצות האזוריות. לאחר דיונים

64 החלטת ממשלה מס' 477 (ע/23), 24.12.1992; החלטת ממשלה מס' 1562, 28.3.2010; החלטת ממשלה מס' 3649, 8.3.2018.

משפטיים נקבע בשנת 2012 כי המדינה תממן 15 תקנים לרבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות בעלות של 121,000 ש"ח לשנה לרב. בשונה מרבני יישובים, רבני הקהילות הלא־אורתודוקסיות אינם מועסקים על ידי המדינה אלא על ידי קהילות המתאגדות כעמותות ומקבלות תמיכה מהמדינה לצורך העסקת הרבנים, ואף יכולות להוסיף מימון משלהן, נוסף על התקציב שהמדינה מעבירה. נוסף על כך, לא המשרד לשירותי דת אלא משרד התרבות והספורט אחראי למימון, במסגרת "מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט לצורך פעילות רוחנית־תרבותית לקהילה יהודית שאינה אורתודוכסית". כדי לקבל תמיכה הקהילות צריכות להיות מוגדרות מוסדות ציבור ולהיות מאוגדות ורשומות כעמותות.[65] אף שגורמים אורתודוקסיים ביקשו כי ייקבע בקריטריונים שהמימון הוא ל"ראש קהילה", נקבע לבסוף כי המימון הוא ל"רב קהילה".[66] בעתירה משנת 2017 ביקשה התנועה הרפורמית לממן גם רבני שכונות לקהילות שאינן אורתודוקסיות, אך העתירה נדחתה משום שכאמור לעיל המשרד לשירותי דת החליט להפסיק להקצות תקנים ושלא לממן רבני שכונות חדשים.[67]

רבני קהילות אורתודוקסיות ולא־אורתודוקסיות בערים

כאמור לעיל, המשרד לשירותי דת החליט להפסיק את אישור התקנים לרבני שכונות ולהחליפו במימון שכרם של רבני קהילות אורתודוקסיות. המשרד פרסם בשנת 2015 "מבחנים למתן תמיכה של המשרד לשירותי דת במוסדות ציבור המקיימים פעילות של ראש קהילה" ובשנת 2019 הוא השתתף במימון שכרם של 237 רבני קהילות אורתודוקסיות בסכום של עד 40,000 ש"ח בשנה לרב קהילה. באותה העת, במסגרת הליך משפטי אחר של התנועה הרפורמית,

65 מבחינה טכנית כדי להיחשב מוסד ציבור אפשר להיות גם הקדש ציבורי, חברה לתועלת הציבור או אגודה עות'מאנית.

66 בג"ץ 8944/05, **קהילת ברכת שלום נ' משרד ראש הממשלה – הרשות הארצית לשירותי דת**. ראו גם אטינגר, הישג היסטורי.

67 בג"ץ 2802/19, **התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' השר לשירותי דת**. ההחלטות של המשרד לשירותי דת בנושא אי־מינוי רבני שכונות הושפעו, לפחות בשלבים הראשונים, מהחשש מפני הצורך במינוי רבני שכונות לא־אורתודוקסים.

התחייבה המדינה שייפתח מסלול מקביל במשרד התרבות והספורט של מימון רבנים בקהילות לא־אורתודוקסיות בערים (בניגוד לקהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות, שכאמור מתוקצבות במסלול נפרד).[68] לאחר התדיינויות משפטיות וטענות לאפליה, בשנת 2018 פרסם משרד התרבות והספורט "מבחנים למתן תמיכה של משרד התרבות במוסדות ציבור המקיימים פעילות של ראש קהילה עירונית בקהילות מתחדשות". מבחנים אלו הם למעשה העתק של מבחני התמיכה לרבני קהילות אורתודוקסיות, בהתאמות הנדרשות, ונקבעה בהם הקצאה למימון שכרם של 24 רבנים בסכום של עד 40,000 ש"ח בשנה בקהילות עירוניות לא־אורתודוקסיות. ברמה הפורמלית רבני קהילות, אורתודוקסיות ושאינן אורתודוקסיות, נקראים "ראש קהילה", ולא "רב קהילה", אך ברמת הפרקטיקה מדובר ברב קהילה לכל דבר, ולכן במחקר זה אדון בתמיכות אלו כבתמיכה ברבני קהילות.

68 בג"ץ 858/12, **הרב עדה זבידוב נ' ראש הממשלה.**

לוח 1
משרות הרבנות לפי גורם מעסיק או מממן ומספר הרבנים

	גורם מעסיק או מממן	מספר רבנים מכהנים או ממומנים
רבני ערים ומועצות מקומיות	מועצות דתיות	95
רבני מועצות אזוריות	מועצות אזוריות ומועצות דתיות	53
רבני יישובים	מועצות אזוריות ומועצות דתיות	239
רבני שכונות	מועצות דתיות	90
קייסים ורבנים לעדה האתיופית	מועצות דתיות והמשרד לשירותי דת	71
רבני קהילות אורתודוקסיות	המשרד לשירותי דת	237
רבני קהילות לא־אורתודוקסיות בערים	משרד התרבות והספורט	24
רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות	משרד התרבות והספורט	15

פרק 3
תפקיד וסמכויות

3.1.
רבני ערים

כאמור, תקנות כנסת ישראל משנת 1927 היוו את ההסדר הראשוני למוסד הרבנות המקומית. התקנות קובעות כי תפקידם העיקרי של הרבנים המקומיים הוא להיות ערכאה משפטית דתית (בית דין רבני) במגוון תחומים – מעמד אישי, הקדשות, סידור צוואות, יישוב סכסוכים, ועוד – והרבנות הראשית היא ערכאת ערעור על החלטותיהם של בתי הדין המקומיים. לרבנות המקומית יש סמכויות גם להנפיק רישיונות לאפיית מצות, ו"רב הקהילה או לשכת הרבנות המקומית ייחשבו לביאת הכוח הדתית המוכרת של הקהילה כלפי שלטון המחוז".

התפקידים הללו מוזכרים בתקנות כנסת ישראל אך היום אינם מתפקידי הרבנות המקומית הממסדית. התפקיד העיקרי של הרבנויות המקומיות – בתי דין רבניים – נלקח מהן כמה שנים לאחר קום המדינה: בשנת 1950 מינה שר הדתות הרב יהודה לייב מימון ועדה לחקירת סדרי בתי הדין הרבניים לישראל, והוועדה קבעה שיש להפריד בין תפקיד הרב לתפקיד הדיין והמליצה להקים מערכת נפרדת של בתי דין רבניים שבה יכהנו דיינים שייבחרו לתפקיד על ידי הוועדה למינוי דיינים, הפועלת במתכונת דומה לוועדה למינוי שופטים. המלצה זו זכתה לגיבוי מלא של הרבנות הראשית ויושמה בחוק הדיינים, התשט"ו-1955.[69] בהתאם לכך הסמכויות בנושאים השיפוטיים, כמו נישואין, גירושין, הקדשות וצוואות, הועברו מהרבנים המקומיים למערך החדש שהוקם של בתי

69 ורהפטיג, חוקה, עמ' 425–426, 438. ראו גם פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 16–17.

הדין הרבניים. החקיקה במדינת ישראל לא כללה את שאר הסמכויות שהוזכרו בתקנות כנסת ישראל, כמו מתן רישיונות לאפיית מצות ולמכירתן.

בניגוד לתקנות ישראל, שבהן נקבעה הגדרת תפקיד ברורה לרבנים המקומיים, החוק הישראלי וחקיקת המשנה לא הגדירו את תפקידם של הרבנים המקומיים. חוק שירותי הדת היהודיים שנחקק בשנת 1971 והתקנות שהותקנו בעקבותיו התרכזו אך ורק בשאלת הליך הבחירה של רבני ערים והדין המשמעתי החל עליהם, ולא ציינו את מהות התפקיד והגדרתו. עם זאת, בחוקים אחרים (ובתוספת מאוחרת לחוק שירותי הדת היהודיים) ישנן התייחסויות ישירות או עקיפות לסמכויות אחדות של רב העיר. חשוב להדגיש שקביעת סמכויות בחוקים אינה מגדירה בהכרח את מהות התפקיד. העובדה שלרבני ערים מוגדרות סמכויות מסוימות אומנם יכולה ללמד על האופן שבו המחוקק רואה את התפקיד, אך כשלעצמה אין לראות בה הגדרה של ליבת התפקיד. נוסף על כך, כפי שאראה להלן, העובדה שהמחוקק קובע לרב עיר סמכויות אינה מלמדת שרב העיר חייב להשתמש בסמכויות אלו.

התחום העיקרי שבו סמכות רבני הערים מוסדרת בחקיקה הוא תחום כשרות המזון. חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג–1983, מסדיר את הסמכות להעניק תעודת כשרות בבית אוכל ובכל מקום שעוסקים בו במכירה של מצרכים או בהגשתם לציבור לשם אכילה, ובכלל זה מפעלים, בתי מלון, מסעדות ועוד. סעיף 2א לחוק קובע כי הרשאים להעניק תעודת כשרות על פי החוק הם מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך וכן "רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך". סעיף 2ב לחוק קובע כי רב מקומי הוא "מי שבידו אישור בכתב מאת מועצת הרבנות הראשית לישראל שהוא רב בישראל, והוא מכהן כרב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב או רב קיבוץ". ואולם למעשה מועצת הרבנות הראשית לישראל ממעטת להסמיך רבנים להעניק תעודות כשרות ולכן בפועל הרבנים המקומיים הם המוסמכים להעניק תעודות כשרות, ומרבית תעודות הכשרות בישראל מוענקות על ידי רבני הערים ורבני המועצות האזוריות. החוק קובע כי רב מקומי רשאי להעניק תעודות כשרות רק בתחומי היישוב שהוא מכהן בו, ולא ביישובים אחרים. במרבית הערים והמועצות האזוריות הרב המקומי מעניק תעודת כשרות באמצעות המועצה הדתית, וביישובים שלא הוקמה בהם מועצה

דתית תעודות הכשרות מונפקות על ידי הרשות המקומית או על ידי הרב לבדו.[70] נוסף על כך פועלים בישראל גופי כשרות פרטיים (בד"צים) המעניקים תעודות כשרות, והן תוספת לתעודת הכשרות שמעניק הרב המקומי, אך לא תחליף לה.[71]

תחום אחר שבו החקיקה הראשית קובעת סמכות של רבני ערים הוא כשרות התפילין והמזוזות. סעיף 1ב לחוק למניעת הונאה בספרי תורה ובמגילות, בתפילין ובמזוזות, התשל"ה–1974, קובע כי "לא ימכור אדם ולא יפיץ תפילין או מזוזות אם לא אישרה הרבנות הראשית או רבנות מקומית את כשרותם". בשנת 1975 התקין שר הדתות תקנות למניעת הונאה בתפילין ובמזוזות (סימון), התשל"ה–1975, ובהן נקבע כי גוף שבסמכותו לאשר כשרות של תפילין או מזוזות הוא "הרבנות הראשית, או רבנות מקומית שיש לה לשכת הגהה לתפילין ומזוזות ושאושרה לכך בידי הרבנות הראשית". היום הרבנות המקומית בתל אביב היא היחידה מהרבנויות המקומיות שיש לה לשכת הגהה לתפילין ומזוזות שאישרה הרבנות הראשית,[72] כך שבפועל אין מדובר בסמכות ממשית של רבני הערים.

במרבית הרשויות המקומיות בישראל רבני הערים ממונים על רישום הנישואין. פקודת הנישואין והגירושין (רישום), 1919, קובעת הוראות לרישום נישואין וגירושין, ועל פיהן רב רושם נישואין הוא המוסמך להנפיק תעודת נישואין ליהודים בישראל. חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם–1980, קובע כי הרבנות הראשית לישראל היא המוסמכת להעניק לרבנים כשירות לכהן כרושמי נישואין וכן למנות רושמי נישואין מתוך הרבנים שהוכשרו לכך. על פי הנוהג, הרב המקומי ממונה על רישום הנישואין, אחראי להיבטים ההלכתיים וחותם על תעודות הנישואין, ואילו המועצות הדתיות ומחלקות הדת מספקות את השירותים המינהליים של הרישום. עם זאת, בניגוד לתחום הכשרות, שבו החוק מעניק באופן אוטומטי את הסמכות לרבני הערים, בתחום הנישואין הרבנות הראשית נדרשת לאשר כל רושם נישואין בנפרד, בכפוף לכך שהרב ייבחן בבחינות ייעודיות לנושא. לא זו אף זו: הרבנות הראשית אינה חייבת להעניק לרב

70 כאמור לעיל, מרבית הרשויות שאין בהן מועצה דתית הן מועצות אזוריות.

71 להרחבה על נושא הכשרות ראו פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן.

72 דוא"ל מתמי מזרחי, הממונה על חופש המידע ברבנות הראשית, 17.11.2020.

העיר תעודה לרישום נישואין, וגם רב העיר אינו מחויב להיבחן בבחינות ולקבל עליו את התפקיד. ואכן היו מקרים שרבנים סירבו לגשת לבחינות או למלא את התפקיד, והרבנות הראשית נאלצה למנות רב ממלא מקום מעיר אחרת שיהיה ממונה על רישום הנישואין.[73] בעניין עריכת חופה וקידושין, סעיף 14ג לחוק שירותי הדת היהודיים קובע כי "רב עיר לא יקבל כל תמורה או טובת הנאה אחרת לבד ממשכורתו בעד טקסי נישואין שערך". סעיפים דומים, בשינויים קלים, חלים גם על רבנים אזוריים, רבני שכונות ורבני יישובים.[74] חשוב להבהיר שחוק זה אינו מטיל על רב העיר חובה לערוך מספר מסוים של טקסי נישואין לתושבי העיר אך הוא קובע כי לרב עיר שעורך טקס נישואין לתושבי העיר אסור לקבל על כך תמורה כלשהי.[75]

החוק הישראלי אינו מסדיר מיהו הגוף המוסמך לעסוק בנושא הגיור, ונושא זה מוסדר ברובו באמצעות החלטות פנימיות של הממשלה והרבנות הראשית. בתקופת המנדט הבריטי רבני ערים עסקו בגיור כחלק מפעילותם במסגרת בתי הדין הרבניים, אך עם ההפרדה בין הרבנות המקומית לבתי הדין הרבניים לאחר קום המדינה חדלו רבני הערים מלעסוק בגיור. בעקבות החלטה של מועצת הרבנות הראשית שיזם הרב שלמה גורן שברשויות שלא פועל בהן בית דין אזורי יקבלו רבני הערים סמכות לגייר, בשנת 1977 הוסמכו שוב רבני ערים, אך לא כולם, לגייר. לאחר מינויו של הרב אליהו בקשי־דורון בשנת 1993

73 לדוגמה, הרב דוד דרוקמן מקריית מוצקין כיהן במשך שנים בתפקיד רב העיר לצד רב ספרדי שהיה ממונה על רישום הנישואין. עם סיום כהונתו של הרב הספרדי ומפני שלא מונה רב חדש, בשנת 2016 התבקש הרב דרוקמן לקבל על עצמו את תפקיד הממונה על רישום הנישואין, אך הוא סירב לגשת לבחינות בתואנה שכבר ניגש אליהן לפני שנים רבות, ובשל כך נדרשה הרבנות הראשית למנות לו ממלא מקום. על כך ראו מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1240; כהן, הסערה שמביכה.

74 הסעיף נקבע בחקיקה בשנת 2014, אך חוזרי מנכ"ל קבעו נהלים מסוג זה כבר עשרות שנים קודם לכן. על הרקע לחקיקת החוק ועל התופעה הנרחבת של רבנים עובדי מועצות דתיות העורכים חופות בתשלום בניגוד להנחיות ראו פינקלשטיין, המועצות הדתיות, עמ' 51–53; פינקלשטיין, סיכום פעילות, עמ' 14–15.

75 עם זאת, המועצה הדתית שבה נרשמו בני הזוג לנישואין מחויבת לספק רב מטעמה שיערוך את טקס הנישואין בחינם.

סמכות זו של רבני ערים בוטלה.[76] בשנת 2014, בתקופה שהמפלגות החרדיות לא היו חלק מהממשלה, התקבלה החלטת ממשלה ביוזמתו של ח"כ אלעזר שטרן להקים מותבי (בתי דין) גיור מקומיים בראשות רבני הערים, שלא יהיו כפופים להנחיותיה של הרבנות הראשית. לאחר חזרת המפלגות החרדיות לממשלה בשנת 2015 התקבלו החלטות המסייגות החלטה זו, ובפועל לא הוקמו כלל מותבי גיור מקומיים. זמן קצר לפני כתיבת שורות אלו, ביוני 2021, הוקמה ממשלה חדשה, ובהסכמים הקואליציוניים הוסכם על תיקון חקיקה שיאפשר לרבני ערים לגייר, אך נכון לכתיבת שורות אלו תיקון כזה לא עבר בכנסת.[77]

מלבד הסמכויות הקונקרטיות של רבני ערים, תיקון חקיקה כללי משנת 1999 לחוק שירותי הדת היהודיים הוסיף את סעיף 6א, ולפיו "המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית לישראל, בכל ענין שבתחום תפקידיה וסמכויותיה של המועצה הדתית". סעיף זה נחקק בתגובה לפסיקת בג"ץ ש"הימנותו של פלוני עם התנועה ליהדות מסורתית או עם התנועה ליהדות מתקדמת – אינה פוסלת אותו מהיותו חבר במועצה דתית".[78] בתגובה לפסיקה זו, שאפשרה לקונסרבטיבים ולרפורמים להיות חברי מועצה דתית, ביקשו חברי הכנסת הדתיים להבהיר בחקיקה כי גם אם במועצה הדתית פועלים חברי מועצה שאינם אורתודוקסים, עליהם לפעול בכפוף להלכה האורתודוקסית. בהתאם לכך הסעיף כללי ביותר ואינו מבהיר את יחסי הכוחות שבין הרבנות המקומית ובין הרבנות הראשית לישראל בעניין המועצה הדתית. על כל פנים, סעיף זה רק מבטא את המציאות הנהוגה, שבה המועצה הדתית כפופה לרבני הערים. על פניו סעיף זה מרחיב את סמכויותיו של רב העיר כלפי המועצה הדתית גם בשירותים אחרים שהיא מספקת, ובהם מקוואות, קבורה (בכמה מהמועצות) ועירובין.[79]

76 להרחבה על ההיסטוריה וההתפתחות של נושא הגיור בישראל ראו פישר, מדיניות הגיור; שפירא, הגיור.

77 על ההסכם הקואליציוני ראו אזולאי, הסכם.

78 בג"ץ 4247/97, **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות**.

79 סעיף זה דומה לתקנות הראשונות של המועצות הדתיות שהותקנו על ידי הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית עוד ב־1937, בתקופה שעדיין נקראו מועצת השחיטה. בסעיף 4 לתקנות אלו נקבע כי "הרב הראשי או הרבנים הראשיים שבכל עיר ומקום הם

גבולות הסמכות של רבני ערים על המועצה הדתית מכוח סעיף זה נדונו בבית המשפט לענייינים מינהליים בעקבות סכסוך במועצה הדתית אילת, ובית המשפט נדרש להכריע אם לרבני עיר יש סמכות להורות לחברי המועצה הדתית שלא לכנס את הנהלת המועצה הדתית לצורך הליכי מינוי והדחה של עובדים. השופט ניל הנדל הגדיר בפסק הדין את מרחב הסמכות ההלכתי של רבני ערים על המועצה הדתית:

> סבורני שסעיף 6 א' לחוק האמור, שנחקק על ידי הכנסת לפני כחמש שנים, אינו דורש ציות של חברי המועצה הדתית לפסיקה מעין זו, או ליתר דיוק, למעין פסיקה שכזו. מבלי להגדיר את המונח "פסיקה" המופיע בחוק בהקשר זה, ברור שיש הבדל בין פסיקה הלכתית גרידא לבין עצה טובה, המלצה או אפילו דרישה בנושא מינהלי. הצעת החוק להוספת הסעיף האמור מסבירה את מטרת התיקון: "סעיף זה בא לתת ביטוי לזיקה ולכפיפות של המועצה הדתית כגוף מינהלי לסמכות של הרבנות המקומית והרבנות הראשית בנושאים ההלכתיים שבמסגרת מתן השירותים הדתיים היהודיים". הכוונה לנושאים הלכתיים כגון הלכות קבורה, כשרות ונישואים. אין הכוונה לכל נושא, יהא אשר יהא. המפתח בעניין הינו האם מדובר בנושאים הלכתיים או נושאים אחרים.[80]

החלוקה שקבע המחוקק באה לידי ביטוי ברור יותר כבר בחוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות משנת 1987: "רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני דת והלכה במקום", ואילו "המועצה אחראית בתוקף סמכויותיה ותפקידיה הציבוריים לניהול ענייני המועצה הדתית מבחינת התיכנון, התקציב, המינהל והייצוג, והיא ממונה על ביצוע השירותים הדתיים ועל כוח־האדם בהתאם

בחוקף משרתם יושבי ראש של הועדה הדתית של מועצת השחיטה". בסעיף 16 נקבע כי "על המועצה למלא בעניני דת אחרי כל תקנות או הוראות שתותקנה או תנתנה ע"י מועצת הרבנות הראשית". תקנות אלו נקראו "תקנות הקובעות את הרכבתה וסמכותה של מועצת השחיטה שע"י ועד הקהלות". ראו אוסטרובסקי, ארגון היישוב, עמ' עג–עו.

80 עת"מ 000276/05, **אלי שנה נ' ניסים חזיזה.**

לחוק".[81] במילים אחרות, בחוזר נקבע כי הרב הוא הסמכות ההלכתית בתחום שירותי הדת, ואילו המועצה הדתית היא האחראית על ההיבטים המינהליים, ובראשה עומד ראש המועצה הדתית.

גם בנושאים הלכתיים הקשורים לאספקת שירותי הדת, סמכותם של הרבנים מוגבלת על ידי החוק. כך קבע בג"ץ בשנת 1990:

> העובדה לבדה, שבענייני כשרות מסתמכים הרבנים, להם ניתנה סמכות ליתן תעודות הכשר, על דיני ההלכה, אין בה כדי למנוע את התערבותו של בית־משפט זה, בבואו לפסוק אם לא חרגו הרבנים מהסמכות שהוקנתה להם בחוק. [...] החוק מעניק את הסמכות למתן תעודות הכשר לאינסטנציה הלכתית דתית – מועצת הרבנות הראשית, או רב שהתמנה על־ידיה, או רב מקומי – אך בבואנו לפרש את החוק, אין לשכוח, שאנו בחוק חילוני עסקינן. לפיכך, על היקפה של הסמכות המוענקת למי שנמסרה לו הסמכות ליתן תעודת הכשר יש ללמוד מתוך החוק, ועל־פי כללי פרשנות, המקובלים בפירוש חוק חילוני.[82]

בהתאם לתפיסה זו קבע בג"ץ כי החוק מגביל את תחום הסמכות שניתנה לרבנים במתן תעודת הכשר וקובע שעליהם להסתמך רק על מה שכונה "הגרעין הקשה" של דיני הכשרות.[83] לאור זאת חייב בית המשפט רבנים להעניק תעודות כשרות, בניגוד לרצונם, לאולמות אירועים שנערכים בהם מופעים כגון ריקודי בטן,[84] לעסק המנוהל בידי יהודייה משיחית[85] ולמשחטה המשווקת עופות כשרים בצד עופות טרפים לבתי עסק אחרים.[86]

81 המשרד, חוזר 87/5, עמ' 3.

82 בג"ץ 465/89, **רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים**.

83 להרחבה בנושא זה ראו פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן, עמ' 31–37.

84 **שם**.

85 בג"ץ 8735/06, **קומפורטי נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל**.

86 בג"ץ 7203/00, **מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית**.

עד כה נדונו רק התפקידים הסטטוטוריים של רבני הערים הניתנים להם מתוקף היותם ממונים על אספקת שירותי הדת, אך זוהי תמונה חלקית של התפקיד. בצד האחריות על אספקת שירותי הדת, בתפקידם של רבני הערים יש גם יסוד ברור של הנהגה ציבורית דתית שאינה מיתרגמת לסמכויות חוקיות פורמליות. אומנם היסוד הזה אינו מוסדר בחקיקה, אך כך התקבע התפקיד בהתאם למסורת היהודית, ובית המשפט העליון בעצמו נוהג לכלול אותו בתפקידי הרבנים:

> רב עיר אמון, בין היתר, על אספקת שלל של שירותי דת בתחומים שונים ומגוונים, אשר כוללים רישום נישואין, כשרות, תפילין, מזוזות, ועוד כהנה וכהנה. לצד זאת, עוסק הרב בהפצת דברי תורה, במתן שיעורי דת לבני עירו ולאנשים אחרים המעוניינים בכך, בהענקת מענה הלכתי לפונים אליו, ובהשתתפות באירועים ציבוריים שונים.[87]
>
> רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ועובד ציבור. הרב הוא מנהיג דתי ורוחני, והוא מהווה סמכות הלכתית־רוחנית לבני עירו.[88]

מהדברים עולה כי מסגרת התפקיד של רב עיר נזילה למדי. בפרק 7 אעמוד בהרחבה על הבעייתיות שנוצרה בפיקוח על עבודת הרבנים בשל כך.

3.2 רבני התיישבות

אומנם החוק מסמיך במפורש את השר לשירותי דת להתקין תקנות לבחירת רבני ערים, אולם כמעט שאין בו התייחסות מפורשת לתפקידם של רבנים אזוריים ורבני יישובים ולסמכויות המוקנות למחזיקים בהם.[89]

87 בג"ץ 7150/16, **המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים**.

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

89 בשנת 2016 הוכנסה בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה),

מעמדם של רבני ההתיישבות הוסדר ב־1988 במסגרת הסכם קיבוצי בין הממשלה, מרכז השלטון המקומי, 3 הערים הגדולות וחבר המועצות הדתיות מצד אחד, לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל באמצעות הסתדרות הפקידים ונציגי איגוד הרבנים מצד אחר.[90] ההסכם הקיבוצי כולל מגוון היבטים הקשורים בהעסקתם של רבנים אזוריים ורבני יישובים.[91]

ואולם, בעניין רבני ערים נקבע בתקנות כי אפשר למנות מספר מוגבל של רבנים בכל עיר (אחד או שניים, תלוי במספר התושבים), ואילו במועצות אזוריות לא נקבעה הגבלה למספר הרבנים, וכך יש מועצות אזוריות שמכהנים בהן כמה רבנים אזוריים, ואילו במועצות אזוריות אחרות אין רבנים אזוריים כלל.[92] באשר לרבני יישובים, לא ניתן למנות יותר מרב אחד ליישוב.

ההסכם הקיבוצי גם אינו מגדיר את תפקידם של הרבנים האזוריים ורבני היישובים. סוגיה זו נדונה בהרחבה בוועדה הבין־משרדית לבחינת קריטריונים ל"משרתים בקודש", שלמעשה דנה ברבני ההתיישבות.[93] הוועדה הוקמה בשנת 2004 בעת שהאחריות על שירותי הדת עברה מהמשרד לענייני דתות (שפורק) למשרד ראש הממשלה. היא הגישה את מסקנותיה בשנת 2008 לאחר ההקמה

התשל"ז–1977, התייחסות לאופן המינוי של רב אזורי ורב יישוב במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית. על הרקע למתן צו זה ועל המשמעות שלו ארחיב להלן בפרק 5. על כל פנים, צו זה קשור אך ורק להליך המינוי במקום שנקבע שימונה רב אזורי או רב יישוב, אך אין הוא קובע כל חובה למינוי מעין זה.

90 ההסכם הקיבוצי נחתם ב־6.9.1988. הוא פורסם גם בחוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות. ראו המשרד, חוזר 88/6, עמ' 3–17.

91 נספח ג להסכם קובע "לוח תפקידים של רבנים" לשלושה סוגי תפקידים: רב מושב; רב מושב שהוא שוחט ובודק; רב אזורי. לעניין רב אזורי הנספח מבחין בין שני סוגים: האחד, "רב אזורי שימונה במועצה אזורית, לכל שבעה יישובים לפחות, שבכולם או בחלקם מכהן רב מושב" (**שם**, עמ' 10), והוא מצוי בהיררכיה מעל רבני היישובים; האחר, "ביישובים בהם לא מכהן רב מושב, מתמנה רב אזורי לכל שלושה יישובים" (**שם**), והוא גם רב יישוב המכהן בשלושה יישובים.

92 לביקורת על כך ראו מבקר המדינה, דוח 1993, עמ' 245–247.

93 "משרתים בקודש" הוא כינוי לרבנים ועובדים אחרים בתחום שירותי הדת, ובהם בלניות ושוחטים, המועסקים במועצות אזוריות. על אף השם הכללי, בפועל הוועדה התמקדה בהסדרת מעמדם של הרבנים האזוריים ורבני היישובים.

מחדש של המשרד והצביעה על כך ש"מסגרת תפקידם של 'המשרתים בקודש' ובייחוד של רבנים, אינה מוגדרת מספיק, ומשכך נתונות דרישות התפקיד לפרשנויות כאלו ואחרות".[94]

נראה שיש להבחין בנושא זה בין רבנים אזוריים ובין רבני יישובים. סמכויותיו הסטטוטוריות של רב אזורי זהות כמעט לחלוטין לסמכויותיו של רב עיר. בתחום הכשרות החוק קובע שלרבנים אזוריים יש סמכות להעניק תעודות כשרות בתחומי המועצה האזורית שהם מכהנים בה, ובתחום רישום הנישואין הרבנים האזוריים מקבלים את הסמכות מהרבנות הראשית, בדומה לרבני ערים. הרב האזורי הוא גם הסמכות ההלכתית של המועצה הדתית (עם הרבנות הראשית יחד), אך במועצות אזוריות רבות לא פועלת מועצה דתית, אלא מחלקת דת בתוך הרשות המקומית (או שמועצה דתית שכנה מספקת שירותי דת), והחקיקה אינה מסמיכה את הרב האזורי להיות הסמכות ההלכתית של מחלקת הדת. ואולם בפועל נהוג שהרבנים האזוריים הם הסמכות ההלכתית גם כלפי מחלקות הדת של הרשויות המקומיות. כמו בעניין רבני ערים, אין בדברים אלו הגדרה ברורה של תפקיד הרב האזורי, אלא התייחסות לסמכויות המוקנות לו, בלי לציין עד כמה הן מגדירות את ליבת התפקיד.

לרבני יישובים אין סמכויות סטטוטוריות בעלות השפעה ממשית. אומנם חוק איסור הונאה בכשרות קובע כי לרב מושב או קיבוץ יש סמכות להעניק תעודות כשרות במושב או בקיבוץ שהוא מכהן בו, אך סמכות זו כמעט שאינה משמשת, מכיוון שרוב עסקי המזון מצויים בערים, במועצות מקומיות או במרכזי קניות ובאזורי תעשייה המצויים בתחומן של מועצות אזוריות, אך לא בתחומי יישוב מסוים. מלבד זאת, החוק אינו מציין סמכויות סטטוטוריות של רבני יישובים, והרבנות הראשית אינה נוהגת למנות אותם על רישום הנישואין, מלבד במקרים בודדים שבהם לא מכהן רב אזורי.

במציאות זו ביקשה הוועדה הבין־משרדית לקבוע הגדרת תפקיד ברורה לרבנים אזוריים ולרבני יישובים. היא המליצה ליצור הבחנה ברורה בין תפקיד הרב האזורי לתפקיד רב היישוב, על בסיס האופי השונה של השירותים שהם נדרשים

94 המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 5.

לספק. לדעת הוועדה יש להפריד בין צרכים של יישובים דתיים ובין צרכים של יישובים שאינם דתיים: יישוב שאינו דתי אינו זקוק לרב במשרה מלאה, ותפקיד הרב בו מסתכם בפונקציות המינהליות־הלכתיות דוגמת מתן תעודת כשרות (במקרה הצורך), עריכת חופות ובדיקת העירוב; לעומת זאת ביישוב דתי הרב ממלא תפקיד חשוב ביותר בחיי הקהילה – תפקיד של מנהיג דתי וסמכות הלכתית ומוסרית, והוא מעורב בחיי הקהילה השוטפים. לפי תפיסה זו המליצה הוועדה כי רב יישוב יתמנה רק ביישובים דתיים, ואילו את שירותי הדת ביישובים שאינם דתיים יכול לספק רב אזורי אחד בכל מועצה אזורית.[95]

בהתאם לתפיסתה העקרונית המליצה הוועדה שתפקידו של רב היישוב יתמקד בהיבטי ההנהגה הרוחנית, כך שהפונקציות המינהליות־הלכתיות של התפקיד יהיו מינימליות, ואילו הרב האזורי ימלא בעיקר פונקציות מינהליות־הלכתיות. הגדרות התפקיד שקבעה הוועדה אומצו כמעט מילה במילה בחוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת בשנת 2014. עיקר תפקידו של רב יישוב נקבע בתחום ההנהגה הרוחנית־קהילתית: השתתפות בתפילות, שיעורי תורה, ליווי בני הקהילה במעגלי החיים (בריתות, חתונות, טקסי בר מצווה ועוד). לעומת זאת עיקר תפקידו של הרב האזורי הוא הפונקציות המינהליות־פקידותיות, ובהן: מתן תעודות כשרות לבתי עסק, פיקוח הלכתי על עירוב ומקוואות ומכירת חמץ בפסח.[96] בחלוקת הסמכויות הברורה בין הרב האזורי לרבני היישובים קבע חוזר המנכ"ל, על סמך המלצת הוועדה, כי לא תתקיים כל היררכיה בין רבני היישובים לרב האזורי, למעט בתחום רישום הנישואין.[97]

הגדרות התפקיד הללו באות לידי ביטוי בכך שעל פי הוועדה וחוזר המנכ"ל עיקר עבודתו של רב יישוב נעשה בשעות הערב ובשבתות, וכפי שאראה להלן הרבנים מחויבים מתוקף תפקידם לשהות 3 שבתות בכל חודש ביישוב. לעומת זאת

95 **שם**, עמ' 17–21. עם זאת הוועדה סברה כי "במועצה אזורית גדולה במיוחד אשר בה יישובים רבים שאין מכהן בהם רב יישוב, ניתן לבחון במקרים חריגים תקצוב של משרת רב נוסף שיכהן בכפיפות מנהלית והלכתית־מקצועית לרב האזורי" (**שם**, עמ' 21–22).

96 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 47–48.

97 **שם**, עמ' 48–49.

תפקידו של הרב האזורי פקידותי בעיקרו ולפיכך הוא מתבצע בעיקר בשעות העבודה הסטנדרטיות במשק ולא בשעות הערב ובשבתות.

3.3 רבני שכונות

תפקיד רב השכונה לא הוגדר מעולם בחקיקה או בחוזרי מנכ"ל, אך כאמור לעיל המועצות הדתיות מימנו במשך שנים רבות רבני שכונות, ובעבר התפקיד נחשב למבוקש במיוחד. פעם אחת בלבד הוזכר התפקיד – בחוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות משנת 1987: "בענייני מילוי תפקידיהם בתחום הרבני יהיו רבנים חברי הרבנות ורבני השכונות נתונים למרות רב העיר. רב חבר הרבנות ורבני השכונות יקיימו לעיתים מזומנות התייעצויות עם רב העיר".[98] כפי שציין מבקר המדינה, "לא נמצא בחוזר כל פירוט של תחומי אחריותו ותפקידיו של רב שכונה".[99] מלבד זאת, ההסכם הקיבוצי משנת 1988 קובע כי רב שכונה אשר ממלא גם תפקיד במועצה הדתית הנכלל ברשימת התפקידים שלהלן יקדיש לתפקיד המוגדר לפחות 15 שעות בשבוע, ובעבורן יקבל תוספת שכר. התפקידים הם: רשם נישואין, ממונה על כשרות, שחיטה, תרומות ומעשרות, עירוב, מקוואות, הסברה תורנית, ועדת שבת וועדת שעטנז (ב־3 הערים הגדולות בלבד), מנהל מחלקה, רב פוסק בבית מטבחיים ורב חבר לשכה. על כל פנים, אלו תפקידים נפרדים מתפקיד רב השכונה, ואת כולם רבני שכונות רשאים למלא נוסף על תפקידם.[100]

מבקר המדינה ציין כי לאורך השנים השתנה התפקיד שרבני השכונות ממלאים בפועל: בסוף שנות ה־60 לרבני השכונות היה תפקיד חשוב באספקה של שירותי הדת הקונקרטיים שסיפקו המועצות הדתיות – השגחה על הכשרות בשכונה, פיקוח על העירוב ופיקוח על המקווה השכונתי. לעומת זאת בעת כתיבת

98 המשרד, חוזר 87/5, עמ' 3.

99 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1082.

100 המשרד, חוזר 88/6, עמ' 10.

הדוח בשנת 2010 נמצא כי רבני השכונות "עוסקים בעיקר במתן שיעורי תורה והרצאות, ייעוץ בענייני הלכה והשתתפות בתפילות בבתי הכנסת, עריכת חופה וקידושין והשתתפות בהלוויות ובניחום אבלים".[101] מצב הדברים לא השתנה בעשור שחלף מאז.

בשל ממצאים אלו מתח מבקר המדינה ביקורת על כך ש"טרם הגדירו את צורכי הדת של תושבי השכונות ואת תפקידיהם של רבני השכונות והותירו לכל אחד מהרבנים לפעול בנושא ביזמתו ועל פי השקפתו ושיקול דעתו".[102] בעקבות דוח המבקר התקבלה במאי 2010 החלטת ממשלה ש"המשרד לשירותי דת בשיתוף הרבנות הראשית לישראל, יבחן בתוך 6 חודשים את הצורך של תושבי השכונות להיזקק לרב שכונה ויגדיר את מהות התפקיד של רב השכונה, את דרישות היסוד המתחייבות מכך, סמכויותיו ותקן המשרה".[103] על אף החלטת הממשלה הזאת, עד היום לא התקבלה כל החלטה בנושא, ותפקיד רב השכונה לא הוגדר, ככל הנראה בשל ההחלטה להפסיק להקצות תקנים לרבני שכונות ואף שרבני השכונות המכהנים ימשיכו לכהן בעשורים הקרובים.

3.4 קייסים ורבנים לעדה האתיופית

כאמור לעיל, מינוי של קייסים ורבנים לעדה האתיופית מעולם לא הוסדר בחקיקה או בחקיקת משנה. תקנים לתפקידים אלו הוקצו ב־3 החלטות ממשלה – מהשנים 1992, 2010 ו־2018. בהחלטות הממשלה ובחוזרי מנכ"ל של המשרד לשירותי דת לא הייתה בעבר התייחסות קונקרטית לתפקידים של הקייסים והרבנים לעדה האתיופית. באופן כללי התפיסה הייתה שהרבנים יספקו הנהגה דתית אורתודוקסית לדור הצעיר והקייסים יהיו רועים רוחניים

101 **שם**, עמ' 1082.

102 **שם**, עמ' 1083.

103 החלטת ממשלה מס' 1645, 6.5.2010.

לדור הראשון ויוחלפו אט־אט על ידי הרבנים, בתהליך של שילוב יהודי אתיופיה לתוך היהדות האורתודוקסית. גישה זו באה לידי ביטוי בסירוב המדינה למנות קייסים שלא הוסמכו באתיופיה ובהחלטת הממשלה משנת 2010 שאף שנוספים עוד תקנים לקייסים "הממשלה רואה בכך סופו של מהלך, ומכאן ואילך לא יאושרו תקנים נוספים ולא יוסמכו קייסים נוספים בישראל, ושירותי הדת יינתנו על ידי רבני הערים כמקובל".[104] ואולם החלטת הממשלה משנת 2018 ביטאה שינוי מגמה, מתוך הכרה בצורך בהנהגה רוחנית של קייסים, ובהתאם לכך נקבע כי יוקצו 20.5 תקנים נוספים לקייסים.

על כל פנים, עד שנת 2019 לא ניתנה כל הגדרת תפקיד ברורה לקייסים ולרבנים לעדה האתיופית. בהליך משפטי בעניין אפליה בשכרם של הקייסים והרבנים לעדה האתיופית טען בכיר במשרד לשירותי דת כי מינוי הקייסים היה "מינוי של כבוד יותר מאשר מינוי מעשי, לא הוגדרה לקייסים מסגרת התפקיד, והמינוי נועד לצורך הכרה פורמאלית של הממסד בקייסים".[105] גם פרקליטות המדינה הבהירה לבית המשפט כי מינוי הקייסים היה אקט סמלי בעיקרו: "המינויים של הקייסים נעשו מתוך כבוד לעדה וכאמירה של המדינה כלפי הקהילה האתיופית בהעניקה להם מעמד רשמי במוסדות הדת במועצות הדתיות".[106] הדבר בא לידי ביטוי גם בפסק דין שניתן בשנת 2020 ומתברר בו שלא נקבעו שעות עבודה מסודרות לרבנים ולקייסים, ולא היה פיקוח, אף לא מינימלי, על מילוי תפקידם.[107]

בהחלטת ממשלה משנת 2018 נקבע שמנכ"ל המשרד לשירותי דת יקים ועדה ליישום החלטת הממשלה בנושא הסדרת שירותי דת לעדה האתיופית שבין היתר "תהווה פורום מייעץ בקביעת הגדרות התפקידים לתקנים ייעודיים ליוצאי אתיופיה".[108] על בסיס המלצות הוועדה חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי

104 החלטת ממשלה מס' 1562, 28.3.2010.

105 ע"ע 27891-09-16, **המועצה הדתית באר שבע נ' אברהם שי.**

106 **שם.**

107 **שם.**

108 החלטת ממשלה מס' 3649, 8.3.2018.

דת משנת 2019 הגדיר בפעם הראשונה את תפקידיהם של הרבנים והקייסים, כמפורט להלן:[109]

קייסים – ניהול טקסים בחגים ובמועדים; ניהול טקסי אשכבה לפני לוויות; ניהול טקסי אבלות אחרים; ניהול טקסי טהרה; ניהול בתי כנסת ותפילות; על פי בקשת הקהילה, הקייס מגשר בנושאים משפחתיים וחברתיים, בהם יחסים בתוך המשפחה, שלום בית והשכנת שלום בין שכנים; עבודה עם הקהילה האתיופית בנושא מורשת ומסורת; השתתפות בטקסים ממלכתיים; ליווי מועמדים בהכשרה לתפקיד קייס לפי הצורך.

רבנים לעדה האתיופית – מתן מענה הלכתי לסוגיות הקשורות לקהילה האתיופית; מתן מענה הלכתי לסוגיות כלליות הקשורות לפעילות המועצה ועל פי דרישות הרב המקומי; מתן מענה מקצועי לצורכי המועצה על פי כישוריו ועל פי דרישות ראש המועצה, לדוגמה אחריות לתחום העירובין או לתחום מקוואות כשרות ועוד; ליווי הקהילה האתיופית באירועים, לדוגמה שבתות, חגיגות בר מצווה ובת מצווה, שיעורי תורה, חתונות ולוויות; ליווי פעילויות התרבות התורנית הייעודיות לקהילה במועצה; ניהול טקסי דת, מורשת ומסורת; הדרכה וליווי של ילדי הקהילה לקראת בר מצווה או בת מצווה; ניהול בתי כנסת ותפילות.

הגדרות התפקידים הללו נובעות באופן ישיר מתפיסת ההבדל בין הקייסים ובין הרבנים: הרבנים לעדה האתיופית הם חלק מהמנגנון של שירותי הדת האורתודוקסיים הניתנים במועצות הדתיות על פי ההלכה האורתודוקסית, ואילו תפקידם של הקייסים נפרד ממנגנון זה וכולל עריכת טקסים דתיים וגישור, ויש בו היבט ממלכתי־ייצוגי.

על כל פנים, לקייסים ולרבנים לעדה האתיופית לא מוקנות סמכויות סטטוטוריות מתוקף תפקידם. חוזר המנכ"ל אף מבהיר כי הסמכות לאשר עורכי חופה וקידושין נתונה לרבנות הראשית, כך שרב או קייס המבקשים לערוך חופה וקידושין באישור נדרשים להגיש בקשה פרטנית לרבנות הראשית, ואין לראות במינוי לתפקיד רב או קייס על ידי מועצה דתית אישור לעריכת טקסי חופה וקידושין המוכרים על ידי המדינה.

109 המשרד, חוזר עט, עמ' 60–61, 64.

3.5
רבני קהילות במימון המדינה

כאמור לעיל, בשנים האחרונות המשרד לשירותי דת מקצה תקציבים למימון של רבני קהילות משלושה סוגים: רבני קהילות אורתודוקסיות בערים, רבני קהילות לא־אורתודוקסיות בערים, ורבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות. תנאי הסף לתמיכה בקהילות משלושת הסוגים נקבעים, בין היתר, על פי קריטריונים מוגדרים ואופי הקהילות ומותירים בידי הקהילה מרחב להגדרת תפקידו של הרב. הקריטריונים לתמיכות לרבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות אינם מפרטים בהרחבה את תפקיד רב הקהילה אלא בעיקר את פעילותה של הקהילה. תפקידו של רב הקהילה מפורט בקריטריונים למימון רבני קהילות אורתודוקסיות ורבני קהילות עירוניות לא־אורתודוקסיות. אף שמדובר בשני מסמכים שונים, האחד של המשרד לשירותי דת והאחר של משרד התרבות והספורט, הנוסח בתיאור תפקיד הרב בשניהם זהה כמעט לחלוטין. להלן אציג את התפקידים מתוך הקריטריונים למימון רבני קהילות אורתודוקסיות, והם זהים לקריטריונים למימון של רבני קהילות לא־אורתודוקסיות.

בסעיף "תפקידי ראש הקהילה" הקריטריונים קובעים באופן כללי כי –

> ראש הקהילה יהווה את המוקד התורני, ההלכתי והרוחני של הקהילה ושל בית הכנסת שלה [...] ראש הקהילה יעסוק בפסיקה הלכתית ובמתן תשובות הלכתיות, ייזום פעילות רוחנית מתאימה לקהילה, הן באופן שוטף והן במועדי השנה השונים. [...] תפקידים נוספים של ראש הקהילה ייקבעו לפי צורכי הקהילה ולפי ההסכמות שייקבעו בינו לבין הקהילה בהסכם ההעסקה.[110]

הקריטריונים מציגים מגוון תפקידים שהקהילות יכולות להגדיר לרבנים: נשיאת דרשות לפני הציבור בשעת ההתכנסות בבית הכנסת במועדים ובאירועים קהילתיים; יצירת מסגרות לקשר קבוע עם בני נוער; הנחיה והדרכה לקראת

110 המשרד לשירותי דת, מבחנים, עמ' 6.

שמחות, בריתות, בר מצווה ונישואין; הנחיה משפחתית לזוגות, כגון הנחיית זוגות צעירים והשכנת שלום בית; ליווי והדרכה בנושאים שאופיים מוסרי, ערכי או חינוכי; השכנת שלום בין חברי הקהילה, בין השאר בדרך של גישור או פישור; עיסוק בגמילות חסדים בקהילה ובכלל זה סיוע למשפחות נפטרים, ניחום אבלים וביקור חולים; מעורבות בצרכים וביוזמות של הקהילה בנושאי יהדות; השתתפות באירועים ציבוריים המתקיימים בקהילה, כגון הכנסת ספר תורה, סיום מסכת ואירועים תורניים וחינוכיים.

על כל פנים, אלו תפקידים שהמשרד מציע ומאפשר לקבוע, אך הקהילות אינן מחויבות לבחור בתפקידים אלו, והן יכולות להוסיף או לגרוע מהם כרצונן ובהתאם לצורכיהן.

3.6. סיכום

בפרק זה סקרתי את התפקיד המוגדר של משרות הרבנות המקומיות בישראל. בלוח 2 מוצג סיכום של הדברים.

לוח 2
הגדרת התפקידים של משרות הרבנות המקומית

	סמכויות בחקיקה	הגדרת תפקיד בחוזר מנכ"ל
רבני ערים	כשרות, מזוזות, הנחיית המועצה הדתית	אין
רבני מועצות אזוריות	כשרות	מינהלי־פקידותי: כשרות, עירוב, מקוואות ועוד
רבני יישובים	כשרות	הנהגה רוחנית: השתתפות בתפילות, ארגון שיעורי תורה ופעילויות תורניות, עריכת חופות ועוד

←

	סמכויות בחקיקה	הגדרת תפקיד בחוזר מנכ"ל
רבני שכונות	אין	אין
קייסים	אין	ניהול טקסים מסורתיים וגישור
רבנים לעדה האתיופית	אין	מתן מענה הלכתי וליווי הקהילה באירועים דתיים־הלכתיים
רבני קהילות אורתודוקסיות	אין	הנהגה רוחנית קהילתית וחברתית: ניהול תפילות, גישור, ייעוץ מוסרי
רבני קהילות לא־אורתודוקסיות (בערים ובמועצות אזוריות)	אין	הנהגה רוחנית קהילתית וחברתית: ניהול תפילות, גישור, ייעוץ מוסרי

בפרק הבחנתי בין סמכויות סטטוטוריות – המוענקות בעיקר לרבני ערים ולרבנים אזוריים – ובין הגדרות תפקיד כלליות, הקשורות בעיקר להנהגה רוחנית. בתקופת המנדט הבריטי הגדרות התפקיד והסמכויות של הרבנות המקומית היו ברורות ומוסדרות בחקיקה, אולם לאחר קום המדינה החוק לא עסק כלל בהגדרות לתפקידי הרבנים, ורק בשנים האחרונות הוגדרו בחוזרי מנכ"ל התפקידים של רבני ההתיישבות, הקייסים והרבנים לעדה האתיופית; ואילו רבני ערים ורבני שכונות – טרם הוגדר תפקידם עד היום. שופט בית המשפט העליון לשעבר מנחם קיסטר דן במציאות זו כבר בשנת 1974, בפסק דין בעניין סמכויותיה של מועצת הרבנות הראשית:

> אין כאן צורך לעבור על השתלשלות החיקוקים בעניני הקהילות היהודיות והרבנות, ורק זאת אציין, כי לא פורט בשום חיקוק מהם התפקידים של רבנים לסוגיהם; רבני ערים, רבני שכונות, רבני בית־כנסת, מועצת הרבנות הראשית, והרבנים הראשיים, אלא מזמן לזמן נקבעו סמכויות לענין מסויים. [...] ושוב חוזרים אנו לשאלה מהם תפקידיו הרגילים והמקובלים של רב בישראל.

> שום חיקוק לא עשה זאת ומסתבר שלא היה צורך בכך. הלא הדת והדין הדתי אינם יצורים של המחוקק החילוני, לכן אין לצפות מן המחוקק החילוני שיתערב בשאלה מה יהיו תפקידיהם של מנהיגי הדת בשטח הדתי. למעשה, שטחי הפעולה של רבנים ידועים לכל. הם מורי הוראה לעדה, דורשים דרשות, עונים לשאלות המופנות אליהם ויש ובעצמם פונים לבני־עדתם ומעירים להם. הרבנים משתתפים בטכסים דתיים, ואף עוסקים בצרכיהם החמריים והרוחניים של בני־עדתם, נותנים הדרכה בדת אם על־ידי שיעורים בתורה ואם באופן אחר, מנסים לעשות שלום ואף יש ומנסים ליישב סכסוכים בין אדם לחברו ובין איש ואשתו.[111]

לטענתו של קיסטר מצב העניינים הקיים סביר לחלוטין, שכן לחוק החילוני אין עניין להתערב בהגדרות פנים־דתיות. בפרקים הבאים אבקש להראות כי במציאות שבה הקהילות יכולות להשפיע השפעה חלקית בלבד על מינוי רבנים ועל משך כהונתם, אי־הגדרת התפקיד היא חלק מהותי במצב הבעייתי של הרבנות המקומית הממסדית בישראל. נוסף על כך, הרבנים הם עובדי ציבור במדינה דמוקרטית מודרנית, ולפיכך נדרשת הגדרה מינימלית של הסמכויות והדרישות לתפקיד.[112]

111 בג"ץ 291/74, **ראובן בילט נ' הרב שלמה גורן**.

112 במועצת הרבנות הראשית חל שינוי בנושא, ובשנת 1980 הוגדר תפקידה במפורש בחוק הרבנות הראשית לישראל. כך ישנו שוני בין הרבנים במועצת הרבנות הראשית, שתפקידם מוגדר, ובין רבני הערים ורבני השכונות, שאין להם תפקיד מוגדר.

פרק 4
תנאי סף לכהונה

4.1. רבני ערים, רבני התיישבות ורבני שכונות

תנאי הסף לכהונה בתפקידי הרבנות משתנים בהתאם למשרה. ברמה המשפטית אפשר להבחין בין תנאי הסף לתפקיד רב עיר ובין תנאי הסף למשרות הרבנות האחרות. תנאי הסף לרב עיר הם היחידים המוסדרים כיום מכוח חקיקה, ואילו תנאי הסף למשרות הרבנות האחרות מוסדרים בנהלים פנימיים או בחוזרי מנכ"ל, ומעמדם החוקי נמוך יותר.

בשנת 1936 תיקנו הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית יחדיו תקנות להסדרת הליכי הבחירות לרבנות הראשית והמקומית. בתקנות אלו לא נקבעו תנאי סף לתפקיד הרב, אך נקבע כי בחירות לרבני הקהילות "זקוקות לאשורה של מועצת הרבנות הראשית".[113] ככל הנראה, מכיוון שלא נדרשה מהרבנים הסמכה קודמת של הרבנות הראשית, הוצב תנאי זה כתנאי סף. לאחר קום המדינה נקבעו תנאי סף לתפקיד, הם התמסדו בהדרגה, ובשנת 1986 נקבעה בתקנות מסגרת של בחינות שיש לצלוח כדי לקבל תעודת כשירות.

לפי התקנות הקיימות כיום, תנאי הסף להיבחר לרב עיר הוא תעודה בתוקף ממועצת הרבנות הראשית המעידה שהמועמד כשיר לכהן בתפקיד. גם מי שהיה הרב הצבאי הראשי או שיש לו תעודת כשירות לדיינות רשאי להתמנות לרב

113 התקנות מובאות אצל ורהפטיג, דת ומדינה, עמ' 38.

עיר. סעיף 5 לתקנות קובע את הקריטריונים לקבלת תעודת כשירות מהרבנות הראשית:

> (א) מועצת הרבנות הראשית תיתן תעודת כשירות למי שמתקיימים בו כל אלה: (1) אורח חייו ואופיו הולמים לדעתה את מעמדו של רב בישראל; (2) הוא עמד בבחינות בתלמוד ובפוסקים; בחינות אלה תערוך בכתב ועדת רבנים של שלושה או יותר שמינתה מועצת הרבנות הראשית; (3) הוא חתם על תצהיר כי יקיים כל החלטה של מועצת הרבנות הראשית.
> (ב) השתכנעה מועצת הרבנות הראשית כי אדם הוא תלמיד חכם מובהק הבקי, בין השאר, בכל פרטי ההלכות הנוגעות למילוי תפקיד רב עיר, רשאית היא לפטרו מן הבחינות האמורות בתקנת משנה (א)(2), ובלבד שבין המצביעים בעד הפטור היו הרבנים הראשיים לישראל.[114]

אשר לרבנים אזוריים, רבני שכונות ורבני יישובים, לא הוסדרו בחקיקה ראשית או משנית תנאי סף לכהונה בתפקיד, אך הנוהל של המשרד לשירותי דת הוא שתנאי סף לכהונה בתפקידים אלו הוא תעודת כשירות או הסמכה ייעודית מהרבנות הראשית לישראל. נוהל זה הוטמע בחוזרי מנכ"ל.[115] בהיעדר הסדרה חוקית ברורה פיתחה הרבנות הראשית גם בתחומים אלו שני מסלולים לקבלת תעודת כשירות: מסלול של בחינות בכתב ומסלול של הענקת כשירות ישירה על ידי מועצת הרבנות הראשית בלא דרישה לבחינה בכתב.

מחלקת בחינות ברבנות הראשית מעניקה תעודות הסמכה לרבנים.[116] מועמדים המעוניינים לגשת לבחינות נדרשים להציג מסמכים המעידים על לימודים בישיבה או בכולל במשך שש שנים לאחר גיל 18 והמלצה מראש ישיבה. מחלקת הבחינות מעניקה תעודת כשירות למשרות רבנות על סמך תוצאות של בחינות

114 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז–2007.

115 על רבני שכונות ראו המשרד, חוזר סג/1, עמ' 9–10. על רבנים אזוריים ורבני יישובים ראו המשרד, חוזר עד/1, עמ' 45.

116 המחלקה מעניקה גם הסמכה לדיינות, שהיא תנאי סף לבחירה לתפקיד דיין בישראל. על כך ראו פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 25.

אחדות. הבחינות הנדרשות לכל משרה שונו לאורך השנים, ומאז השינוי האחרון משנת 2019 אלו הדרישות:

רב שכונה (יורה יורה[117]): 6 בחינות – 3 בחינות חובה (הלכות שבת, איסור והיתר, נידה); 3 בחינות בחירה מכלל נושאי הבחינות הקיימות.

רב יישוב: 6 בחינות – 3 בחינות החובה הנדרשות למשרת רב שכונה; 3 בחינות חובה – הלכות אבלות, עירובין, חופה וקידושין.

רב אזורי: 9 בחינות – 6 בחינות החובה הנדרשות למשרת רב יישוב; 3 בחינות חובה – הלכות מקוואות, מצוות התלויות בארץ, תפילה וברכות.

רב עיר: 11 בחינות – 9 בחינות החובה הנדרשות לתפקיד רב אזורי; 2 בחינות חובה – הלכות פסח, יום טוב וחול המועד, הלכות שאר החגים; נוסף על 11 הבחינות בכתב נדרשת בחינה בעל פה לפני ועדה על כלל הנושאים שב־11 הבחינות.[118]

הבחינות כוללות חומר רחב היקף, וההכנה לקראת כל אחת מהן אורכת חודשים רבים. שיעור הנכשלים בבחינות של הרבנות הראשית בשנת 2019 היה 26%.[119] על פי ההערכות, הזמן הדרוש ללימוד ולהכנה לבחינות לתפקיד רב שכונה הוא שלוש עד חמש שנים, ולבחינות לתפקיד רב עיר שש עד עשר שנים.[120]

כאמור, מלבד מסלול הבחינות בכתב קיימים מסלולים עוקפים, שבהם הרבנות הראשית מעניקה תעודת כשירות למגוון תפקידים כראות עיניה. סוגיית מעמדם של המסלולים הללו נדונה בבג"ץ בעקבות עתירה של תנועת "נאמני תורה ועבודה" בשנת 2012. הרבנות הראשית סירבה לספק מידע בנושא, אך מהמידע שהגיע לידי העותרים עולה כי המסלול העוקף היה לדרך המלך. העתירה העלתה כי הרבנות הראשית העניקה ככל הנראה מאות (ואולי אף אלפֵי) תעודות

117 במסורת היהודית ההסמכה להוראת דין על ידי רב נקראה "יורה יורה", והיום השם משמש למבחן ההסמכה הבסיסי.

118 הרבנות הראשית, מתכונת חדשה. ראו גם יואלי, הדרישות.

119 הרבנות הראשית, דוח חופש המידע, עמ' 37.

120 פרידלר, רבנות אקספרס.

כשירות למגוון תפקידי רבנות בלא שמקבלי התעודה נבחנו בבחינות בכתב ובלא קריטריונים וכללים מנחים, או לכל הפחות בלא קריטריונים כתובים ושקופים. יש בעלי תעודות כשירות שנבחנו בבחינה קצרה בעל פה מול ועדת בוחנים שהורכבה, אד הוק עבורם, ויש שקיבלו תעודות והוכרו על ידי מועצת הרבנות הראשית כ"גדולים בתורה" בדרך שהותוותה בתקנות לבחירת רבני ערים. היו אף מקרים שבהם רב שכשל בבחינות בכתב קיבל תעודת כשירות באמצעות המסלול העוקף. בעתירה עלו גם טענות קשות שתעודות כשירות ניתנו לרבנים מקורבים ולא על סמך גדלות אמיתית בתורה.[121]

בעקבת העתירה הודיעה הרבנות הראשית לבית המשפט כי לא תעניק עוד כשירות לרבנים שלא עברו בחינות בכתב עד שיפורסמו קריטריונים בנושא, ובהתאם לכך העותרים משכו את העתירה. למרות משיכת העתירה, נשיאת בית המשפט העליון דאז, השופטת מרים נאור, הביעה את תמיהתה על כך שהנוהל הפסול לא הופסק במשך שנים וטענה שאלמלא הסכימה התנועה למחוק את עתירתה היה בית המשפט מוציא צו על תנאי נגד הרבנות הראשית. השופט אליקים רובינשטיין אמר שלמקרא העתירה מתגלה תמונה עגומה ועצובה, במיוחד לנוכח העובדה שהרבנות לא גילתה מיהם הרבנים שקיבלו תעודת כשירות לרב עיר בלא בחינות.[122] הרבנות הראשית לא פרסמה קריטריונים בנושא לאחר הפסיקה, כך שנכון להיום לא קיימים מסלולים המאפשרים לקבל תעודת כשירות לתפקידי רבנות בלא היבחנות בכתב.[123] עם זאת, תעודות הכשירות של רבנים שהתקבלו בעבר באמצעות המסלולים העוקפים נותרו בתוקף.[124]

121 ראו **שם**; נחשוני, תעודת רב; פוגלמן, המסלול המקוצר.

122 בג"ץ 8071/12, **ברית נאמני תורה ועבודה נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל**. ראו גם אדמקר, מבחן.

123 מבחינה פורמלית הַפסיקה חלה על בחינות לרבנות עיר בלבד, שהן היחידות המוזכרות בחקיקה, אך בפועל גם בשאר התחומים אין כיום מסלולים עוקפים.

124 הנוהל אומנם הוסדר, אך לאורך השנים – גם לאחר הפסיקה – עלו חשדות למרמה ושחיתות בהנפקת תעודות סמיכה לתפקידי רבנות. למשל, בספטמבר 2017 עצרה המשטרה ארבעה רבנים שהתמודדו לתפקיד רבני ערים בחשד לעבירות מרמה, הפרת אמונים, זיוף והתחזות. על פי החשד, הארבעה השיגו במרמה את תעודת הכשירות לתפקיד רב העיר מבלי שנכחו בבחינות ההסמכה, בשיטות של זיוף הרישום של ציוני הבחינה, שליחת אדם אחר שהתחזה להם בבחינה ואף פנייה ישירה אל בודק הבחינה במטרה שיקל בבדיקה

החקיקה וחוזרי המנכ"ל בעניין תפקידי הרבנים לגווניהם מנוסחים בלשון זכר, אך אין בהם הוראה ברורה לכך שרק גברים יכולים להתמנות למשרות רבנות. ואולם בפועל הרבנות אינה מאפשרת לנשים להיבחן בבחינות ולקבל תעודת כשירות לתפקיד רבנות, ולפיכך נשים אינן יכולות להתמנות למשרות אלו. סוגיית ההיבחנות של נשים בבחינות של הרבנות זכתה בעת האחרונה לביקורת של בג"ץ בעקבות עתירה של ארגון "עתים" בשם קבוצת נשים.[125] העתירה אינה נוגעת בשאלת הזכאות לתעודות כשירות לתפקידי רבנות אלא בהיבטים אחרים של הבחינות. לצורך הדיון בכך יש להרחיב מעט על התפתחות הבחינות לאורך השנים.

במהלך השנים בחלקים של הציבור הדתי חרגו הבחינות מעניין ההסמכה להתמנות לתפקידי רבנות ציבוריים, והן משמשות אסמכתה לידע הלכתי. למעמד שמתלווה להצלחה בבחינות היו לאורך השנים גם השלכות תעסוקה: חוזר מנכ"ל של משרד הפנים קבע בשנת 2016 כי תעודת סמיכה לרבנות שכונה (יורה יורה) או עמידה בשלוש בחינות של הרבנות הראשית מקבילות לתואר אקדמי כללי בכלל המכרזים של הרשויות המקומיות;[126] גם במקצועות אחרים במגזר הציבורי, דוגמת מגשרים וראשי מועצה דתית, ובדירוגי השכר למורים המלמדים מקצועות קודש, הנקבעים במשרד החינוך (תעודות הכשירות מותאמות לתואר ראשון, לתואר שני ולדוקטורט), אישור על עמידה בבחינות בודדות משפיע על דירוג השכר.[127] בשל כך הרבנות הראשית עצמה הפרידה

ובמתן הציון. ראו אשכנזי, זיוף; כהן, החדשות. על כל פנים, ברור שבמקרים אלו מדובר במעשי שחיתות של גורמים ספציפיים בתוך הרבנות הראשית ולא במנגנון מסודר ורשמי.

125 בג"ץ 2688/19, **אביטל אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל**.

126 משרד הפנים, חוזר 5/2016, עמ' 3.

127 לפירוט מלא של ההשלכות התעסוקתיות של בחינות הרבנות הראשית ראו בג"ץ 2688/19, **אביטל אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל**. בעבר העניקה הרבנות הראשית גם תעודת השכלה תורנית גבוהה, שנתנה מעמד אקדמי וזיכתה בהטבות שכר. פרשת השחיתות שנודעה בשם "תיק הרבנים" (או פרשת הרבנים) חשפה מציאות שבה הרבנות הראשית העניקה בשנים 1998–2003 לרבים מאנשי כוחות הביטחון תעודה זו באופן שאינו תקין בזכות לימודי יהדות בסיסיים, ובעקבות זאת הוציאה המדינה כ־250 מיליון ש"ח על תוספות שכר לאנשי כוחות הביטחון על סמך הכרה בתום לב בלימודיהם. בפרשה הורשעו בכירים ברבנות הראשית ובהם מנהל מחלקת הבחינות. לפסק הדין

בין אישורים על עמידה בבחינה אחת או בבחינות אחדות ובין תעודות הכשירות למשרות הרבנות.

העתירה שהוגשה כנגד הרבנות הראשית הייתה בעניין מתן אפשרות לנשים להיבחן בבחינות, והעותרות הדגישו בפתח העתירה שבחרו שלא לעסוק בתעודות הסמכה לתפקידי הרבנות. בעקבות העתירה הודה היועץ המשפטי לממשלה בתגובה לבית המשפט כי המצב הקיים, שבו רק גברים רשאים להיבחן, מפלה לרעה נשים ויוצר "קשיים משפטיים", והודיע על החלטה להקים מסלול בחינות מקביל לנשים. בשנת 2020 בג"ץ אף הוציא צו על תנאי בנושא. הרבנות הראשית התנגדה למהלך, והיועץ המשפטי לממשלה הבהיר כי מערך הבחינות שהמדינה מתכוונת להקים לשם הכרה בידע תורני של נשים יפעל מחוץ לרבנות הראשית מטעם גוף ממשלתי אחר. נכון לכתיבת שורות אלו עדיין לא הוקם מערך מעין זה. בינואר 2021 הודיע היועץ המשפטי לממשלה לבג"ץ כי לא מצא משרד ממשלתי שיסכים להפעיל את המערך וביקש ארכה כדי לנסות להגיע לפתרון בהסכמה בלי התערבות בית המשפט.[128]

על כל פנים, הצלחה בבחינות של מערך זה יכולה לקדם את ההכרה בנשים כרבניות בהיבט הציבורי, ואולי למשרות מסוימות במגזר הציבורי היא אף תיחשב שוות ערך לתארים אקדמיים, אך היא לא תאפשר לנשים לקבל תעודות כשירות לכהונה במשרות הרבנות הממסדיות בישראל.[129]

המרכזי שניתן בתיק זה ראו ע"פ 7621/14, **אהרון גוטסדינר נ' מדינת ישראל**. לאחר חשיפת פרשת השחיתות הופסקה האפשרות לקבל תעודות מסוג זה.

128 נחשוני, מסרבים לבצע.

129 לפירוט ראו נחשוני ופרידסון, לראשונה; נחשוני, היועמ"ש.

4.2
קייסים ורבנים לעדה האתיופית

כאמור לעיל, עד שנת 2018 הייתה המדיניות שלא למנות קייסים שלא כיהנו בתפקיד זה באתיופיה. בהתאם לכך, תנאי הסף היחיד לכהונה בתפקיד קייס במימון המשרד לשירותי דת והמועצה הדתית היה כהונה בפועל בתפקיד קייס באתיופיה.

בשנת 2018 שינתה הממשלה את המדיניות והחליטה לאפשר מינוי של קייסים חדשים, גם קייסים שלא כיהנו בתפקיד זה באתיופיה. שינוי המדיניות גרר גם שינוי בתנאי הסף. הוועדה ליישום החלטת הממשלה בנושא הסדר שירותי דת לעדה האתיופית קבעה כי צריך למסד את תהליך ההכשרה לתפקיד קייסים ולהתמקד בהכשרה עיונית ובהכשרה מעשית בקהילה. הוועדה המליצה לגבש מתווה בשיתוף קייסים שיכלול הכשרה, והיא תהיה תנאי הסף למינוי לתפקיד, נוסף על תעודת בגרות וידיעת השפות עברית, אמהרית, טיגרית וגעז.[130] עוד קבעה הוועדה כי המשרד לשירותי דת יקים ועדה לאישור הכשירות להתמודד לתפקיד קייס במועצה דתית בהתאם להכשרה עיונית ומעשית, המלצות מקייסים מכהנים והמלצות מקהילות המעוניינות במינוי קייס. עם זאת נקבע שלתקופת מעבר של חמש שנים יהיה אפשר למנות קייסים באישור חריג בהתאם להבטחה להשלמת תעודת בגרות בתוך שנתיים ובהינתן המלצה מקייס מכהן. המלצות הוועדה עוגנו בחוזר מנכ"ל בשנת 2019.[131]

באשר לרבנים לעדה האתיופית – בעבר לא נקבעו תנאי סף לתפקיד, אך בפועל נדרשה תעודת הסמכה מוכרת של הרבנות הראשית לישראל לתפקיד רב שכונה,

130 למשרות רבנות אחרות תעודת בגרות אינה תנאי סף. באזורים שיהודי אתיופיה חיו בהם דיברו אמהרית וטיגרית. היהודים שהגיעו מחבל טיגרה מדברים טיגרית (טיגרינ'ה), ומי שהגיעו מאזור גונדר והסביבה מדברים את השפה הלאומית – אמהרית. הקייסים וזקני העדה מכירים גם את שפת הגעז – שפה שמית עתיקה, כתבי הקודש כתובים בה, והיא היום שפת תפילה.

131 המשרד, חוזר עט, עמ' 61–62.

ובשלבים מוקדמים יותר הונפקה תעודת כשירות גם לרבנים יוצאי אתיופיה שזכו להכשרה מיוחדת לכך. חוזר המנכ"ל משנת 2019 קובע כי תעודת רב שכונה (יורה יורה) מטעם הרבנות הראשית היא תנאי סף לתפקיד בצד תעודת בגרות וידיעת השפות עברית, אמהרית וטיגרית.[132]

4.3 רבני קהילות במימון המדינה

תנאי הסף למימון רבני קהילות אורתודוקסיות קלים מהתנאים של רבנים המועסקים מטעם המועצות הדתיות והמועצות האזוריות: מרבנים העובדים במערך של המדינה נדרשות תעודות כשירות של הרבנות הראשית, ואילו כדי שקהילה תקבל מימון של ראש קהילה אין היא חייבת למנות רב קהילה בעל תעודת כשירות מהרבנות הראשית – תנאי הסף הבסיסי למימון רב קהילה הוא אישור המעיד שלמד שש שנים לפחות מעל גיל 18, במסגרת מוסד תורני מוכר הנתמך על ידי המדינה כמוסד תורני או במכינה קדם צבאית.[133] מלבד זאת רב הקהילה נדרש לאחת משלוש החלופות הבאות: ציון עובר בשתי בחינות לפחות במסלול ההסמכה של הרבנות הראשית לתעודת רב שכונה (יורה יורה), ובלבד שאחת מהן היא בנושאים שבת, איסור והיתר או הלכות נידה; כהונה של חמש שנים לפחות בראש מוסד תורני שנתמך בידי אגף מוסדות תורניים במשרד לשירותי דת; לימודים של שבע שנים לפחות במוסד תורני מוכר נוסף על שש השנים שהן תנאי הסף הבסיסי (בסך הכול 13 שנים).[134]

132 ממי שעלה לארץ אחרי גיל 18 לא נדרשת תעודת בגרות.

133 ועדת התמיכות של המשרד לשירותי דת יכולה לאשר לימודים במוסד מקביל בארץ או מחוץ לישראל אם שוכנעה כי קיימות לכך ראיות מספקות.

134 רב קהילה הנמנה עם בני העדה האתיופית ומיועד לכהן בראש קהילה אתיופית יוכל להציג כחלופה לתנאי הסף הנזכרים תעודת כשירות מטעם הרבנות הראשית לכהן כרב או כרועה רוחני לבני העדה האתיופית, ואישור על ארבע שנות לימוד לפחות במסגרת מוסד תורני מוכר.

תנאי הסף למימון רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות ובקהילות עירוניות אינם אחידים. במועצות אזוריות לא נקבעו תנאי סף הקשורים לזהותו של רב הקהילה, ואילו בקהילות עירוניות נקבע תנאי סף לתמיכה – הרב יהיה בעל תואר שני במדעי החברה או הרוח בתחום רלוונטי לכהונתו בראש קהילה. בהיעדר דרישה ללימודים בישיבה ולהסמכה מטעם הרבנות הראשית, הרי באופן טבעי גם נשים יכולות להתמנות למשרות רבנות לא־אורתודוקסית.

4.4 סיכום

עם השנים התמסדו תנאי הסף למשרות רבנות, והיום המסלול של תעודת כשירות מהרבנות הראשית על פי סדרת בחינות בהתאם לתפקיד הוא דרך המלך לקבלת תעודת כשירות. ככל שהמשרה בכירה יותר ומעוגנת בשירות המדינה הדרישות גבוהות יותר. מלבד זאת תנאי הסף למשרות השונות קובעים באופן עקיף כי המשרות מיועדות לגברים אורתודוקסים בלבד, כמובן מלבד המימון שהחל בשנים האחרונות למשרות רבנות לקהילות לא־אורתודוקסיות.

פרק 5
הליכי מינוי ובחירה

5.1. האם יש חובת מינוי?

בסעיף 5(1) לתקנות כנסת ישראל משנת 1927 נקבע כי "באותן הקהילות שתחליט עליהן מועצת הרבנות הראשית תוקם לשכת רבנות או ימונה רב". לאור זאת, בתקופת המנדט הבריטי הסמכות להכריע על הצורך במינוי רב לקהילה מסוימת הייתה נתונה בידי מועצת הרבנות הראשית. כיום, אף שיש חוקים הקובעים את סמכויותיהם של רבני ערים, לא נקבעה במפורש חובה חוקית למנות רב עיר. עם זאת, חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971, קובע כי השר לשירותי דת הוא הממונה על חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בארבעה תחומים. אחד מהם הוא "בחירות של רבני עיר". התקנות בנושא השתנו פעמים מספר לאורך השנים. בתיקון האחרון משנת 2008 נקבע כי "ליישוב שהוא עירייה או מועצה מקומית יהיה רב עיר אחד שיכהן במשרה מלאה".[135] על פי התקנות, ברשות מקומית שיש בה עד 50,0000 תושבים יכהן רב עיר אחד, וברשות שמספר התושבים בה אינו עולה על 15,000 הכהונה יכולה להיות במשרה חלקית. ברשות מעל 50,000 תושבים השר יכול להורות על מינוי של שני רבנים (אשכנזי וספרדי) בהסכמת מועצת הרשות המקומית.

השאלה אם תקנות אלו מחייבות רשות מקומית למנות רב עיר הייתה נתונה במחלוקת בין שופטי בג"ץ בפסק דין שניתן בשנת 2012 במסגרת עתירה של מועצות מקומיות בנושא. השופט חנן מלצר פירש את התקנות באופן המלמד ש"קיימת חובה למנות רב עיר, אך ניתן לצמצם את היקף משרתו" וטען כי

135 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007, סעיף 3.

בהתחשב בסמכויות החוקיות שהעניק המחוקק לרבני ערים "אין זה ראוי לאפשר מצב בו הרשות המקומית תיוותר ללא גורם, אשר קיבל סמכות לפעול על פי דין, שכן מסירת הסמכות לרב העיר מלמדת, כמו מתוכה, על הנחיצות והצורך שבהפעלתה". לעומת זאת דעת הרוב, של הנשיאה (דאז) דורית ביניש והשופטת עדנה ארבל, הייתה שהתקנות אינן מורות על חובה למנות רב עיר. שתיהן הצביעו על סעיף 6 לתקנות הקובע כי "השר **רשאי** לקבוע שיש לבחור רב עיר, הכל לפי הענין" – במקרים שרב עיר סיים את כהונתו, שיישוב גדל והיה לעירייה או מועצה מקומית, או ברשות שלא מכהן בה רב עיר. לדברי ביניש, "ההכרעה בשאלת הצורך בעצם המינוי כרוכה מטבעה בצרכים הקונקרטיים של כל קהילה וקהילה" ולכן "אין בה כדי לפגוע בצורכי הקהילה בקבלת שירותי דת שונים". היא טענה כי "אין מניעה כי שירותי הדת של קהילה פלונית יסופקו, למשל, על־ידי רב המכהן בעיר אחרת הסמוכה לישוב". עם זאת, פסק הדין לא קבע במפורש מהם גבולות האוטונומיה של רשות מקומית בהחלטה שלא למנות רב עיר, אך השופטת ביניש הבהירה כי "האפשרות לעשות כן חלה רק בנסיבות חריגות המצדיקות זאת", וגם השופטת ארבל הדגישה: "הסמכות שלא למנות כלל רב לעיר כלשהי ראוי לטעמי להפעילה במקרים חריגים בלבד".[136]

עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שככלל יש למנות רבנים בכל העיריות והמועצות המקומיות. בשנת 2015 כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשר לשירותי דת כי "מצב שבו אין רב עיר כנדרש בתקנות עלול להביא לפגיעה בשירותי הדת כיוון שבאותן רשויות עלול להיות מצב בו לא יהיה גורם המוסמך לספק את שירותי הדת, בפרט את שירותי הדת שבסמכותו הסטטוטורית של רב עיר".[137] לנוכח כך טען המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי "על המשרד לשירותי דת לפעול ללא דיחוי כדי לחדש את הליכי הבחירות לרבני ערים במקומות שבהם לא מכהן רב עיר וכן במקומות שבהם כהונתו של רב עיר יחיד עומדת להסתיים".[138] להלן בפרק 8 אראה כי בערים רבות לא מכהנים כיום רבנים, והתופעה התעצמה בשנים האחרונות.

136 בג"ץ 6051/08, **המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת**.

137 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1175.

138 **שם**.

יתר משרות הרבנות אינן מוסדרות בחקיקה כלל, ולכן בעניינן ברור שאין חובה חוקית למנות רב. ואכן, לרוב השכונות והיישובים במדינת ישראל אין רב רשמי המכהן מטעם המדינה, וב־36.5% מהמועצות האזוריות לא מכהן רב אזורי.[139]

5.2 רבני ערים

מכלל משרות הרבנות בישראל הליך המינוי של רבני ערים הוא היחיד המוסדר בחקיקה ובתקנות. בהליך זה חלו שינויים אחדים לאורך השנים. בשנת 1936 תיקן הוועד הלאומי עם מועצת הרבנות הראשית תקנות להסדרת נוהל הבחירות לרבנים מקומיים, והן שימשו לבחירתם של הרבנים בתפקידים השונים שפעלו באותה העת: רבנים של יישובים במעמד מוניציפלי (עירייה או מועצה מקומית) ורבני יישובים במועצות אזוריות. כך קבעו התקנות:

> לשכת הרבנות או הרב של הקהלה יבחרו באספה מיוחדת המורכבת מחברי ועד הקהלה בצירוף באי־כח בתי־כנסת הגדולים שבמקום. בתי־כנסת אלה יקבעו ע"י לשכת הרבנות וועד הקהלה בצוותא חדא, ומספר באי־כחם צריך להיות שוה למספר חברי ועד הקהלה. בכל מקום שבו קימת עדה ספרדית תהיה לעדה הנ"ל ביאת־כח באספה הבוחרת ובלשכת הרבנות באופן יחסי למספר חברי העדה בתוך הקהלה ולמספר בתי־הכנסת הגדולים.[140]

על פי תקנה זו הרבנים מתמנים על ידי גוף בוחר המורכב בחציו מוועד הקהילה (הקהילה המקומית, גם שאינם דתיים) ובחציו מנציגי בתי הכנסת בקהילה, והוא מייצג אשכנזים וספרדים. תהליך זה משקף המשכיות של התפיסה המסורתית שרב הקהילה נבחר על ידי אנשי הקהילה.

139 משפטי ארץ, רבנות ללא רבנים, עמ' 2. וראו להלן בהרחבה בפרק 8.

140 מובא אצל אוסטרובסקי, ארגון היישוב, עמ' פו.

לאחר קום המדינה המשיכו רבני ערים להתמנות על פי ההליך הנזכר בתקנות כנסת ישראל משנת 1936, אך מועצת הרבנות הראשית קבעה בשנת 1951 כי הסמכויות שהיו נתונות לוועד הקהילה, ובראשן מינוי 50% מהגוף הבוחר, יתחלקו בין נציגי המועצה המקומית (25%) לנציגי המועצה הדתית (25%).[141] עוד נקבע כי הנציגים של בתי הכנסת (50%) ייקבעו על ידי ועדת בחירות שתורכב מנציגי המועצה הדתית ונציגי מועצת הרשות המקומית. תקנות רשמיות של משרד הדתות שהסדירו את הליך הבחירות ברוח זו הותקנו בשנת 1965,[142] אך בעקבות פסיקה של בג"ץ בנושא אחר התברר כי התקנות נטולות בסיס חוקי, ולכן בשנת 1966 הותקנו תקנות חדשות שחזרו על עיקרי התקנות הקודמות.[143] בשנת 1971 נחקק חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971, והוא הסדיר מחדש חלק ממערך שירותי הדת. חוק זה מהווה עד היום את המסגרת החוקית לבחירתם של רבני ערים. הוא הסמיך מחדש את השר להתקין תקנות לבחירות של רבני עיר, והתקנות החדשות משנת 1974 קבעו כי "שליש חברי האסיפה הבוחרת יהיו נציגי מועצת הרשות המקומית, שליש נציגי המועצה הדתית ושליש נציגי בתי הכנסת",[144] וכי הנציגים של בתי הכנסת ייבחרו על ידי ועדת בחירות שתורכב מנציגי המועצה הדתית ונציגי מועצת הרשות המקומית.

על פי חוק שירותי הדת היהודיים, חברי המועצה הדתית מתמנים גם הם בחלוקה בין שלושה גופים: 45% הם נציגים של מועצת הרשות המקומית, 45% נציגי השר לשירותי דת ו־10% נציגי הרבנות המקומית. מכך אפשר להבין כי מועצת הרשות המקומית הייתה הגורם המכריע בבחירת הרבנים בתקנות 1974, אם כי הכנסת

141 ורהפטיג, דת ומדינה, עמ' 37.

142 תקנות העדות הדתיות (ארגונן) (בחירות רבני עיר), התשכ"ו-1965.

143 תקנות בחירת רבני עיר משנת 1965 הותקנו מכוח סעיף בפקודת העדות הדתיות (ארגונן) משנת 1926. בנובמבר 1965 קבע בית המשפט העליון בעתירה בעניין תקנות אחרות שהותקנו מכוח פקודה זו כי לפקודה אין עוד תוקף ולפיכך התקנות שהותקנו מכוחה בטלות (ע"פ 427/64, **משה יאיר נ' מדינת ישראל**). בעקבות פסיקה זו התקינה הכנסת חוקים ותקנות רבים. בין היתר היא הוסיפה לחוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, התש"ט-1949, סעיף חדש (סעיף 8) המסמיך את שר הדתות להתקין תקנות, והתקינה תקנות בחירות רבני עיר, התשכ"ז-1966.

144 תקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974, סעיף 6.

המועצה הדתית לגוף הבוחר נתנה לשר הדתות דריסת רגל בהליך שלא הייתה קיימת לפני קום המדינה.

בשנת 2007 שונו התקנות, צומצם עוד כוחה של מועצת הרשות המקומית, ונקבע שנציגיה יהיו רק 25% מהגוף הבוחר, 50% יהיו נציגים של בתי הכנסת ו־25% נציגים של המועצה הדתית. השר גם שינה את הרכב ועדת הבחירות הממנה את נציגי בתי הכנסת והסמיך את עצמו למנות שניים מתוך חמשת הנציגים באופן ישיר, ובכללם היושב ראש. מרכז השלטון המקומי, הגוף המאגד את הרשויות המקומיות, עתר לבג"ץ כנגד התקנות, משום שלדבריו הן "יוצרות מאזן יחסי כוחות חדש ושונה בתכלית, במסגרתו נפגע מעמדן וייצוגן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע להליכי בחירתם של רבני העיר עד כדי כך, שנוצר מצב דברים בלתי סביר בעליל", שבו הרשויות המקומיות הן שנושאות בעיקר ההוצאות הגבוהות של שכר לרבני העיר ותושביהן נהנים משירותיו, אך אין להם כמעט השפעה על בחירתו. יתרה מכך, מהעתירה עולה כי המשרד לשירותי דת לא התייעץ עם הרשויות המקומיות ונציגיהן בטרם התקנת התקנות.[145] בשנת 2011 עתרה גם תנועת "נאמני תורה ועבודה" לבג"ץ כנגד התקנות בטענה שהן מפלות את הציבור החילוני בכך שהן נותנות עדיפות ברורה לגורמים דתיים בהיותם 75% מנציגי הגוף הבוחר (נציגי בתי הכנסת ונציגי המועצה הדתית). בג"ץ קבע בפסיקתו:

> אף אם ניתן להבין את הרציונל שביסוד גישה זו ממספר טעמים, ומבלי להביע לעת הזאת עמדה אופרטיבית בסוגיה, דומה כי גם 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 (לדוגמה בהתויית מדיניות כשרות

145 בג"ץ 8908/07, **מרכז השלטון המקומי נ' ראש הממשלה** (מתוך דבר העתירה, זמין בנבו). בעקבות העתירה הורה בג"ץ שהתקנות לא ייכנסו לתוקף עד ההיוועצות עם מרכז השלטון המקומי, אך התקנות לא שונו.

לבעלי עסקים). הדבר משקף גם שאיפה לעירוב ציבור רחב בהחלטות הנוגעות למוסדות שירותי הדת.[146]

לטענת בית המשפט אפשר להצדיק את ההחלטה שבגוף הבוחר לנציגים דתיים יהיה ייצוג גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה אך התקנות שנקבעו בשנת 2007 הגדישו את הסאה והעניקו להם ייצוג גדול מדי. בהתאם לפסיקת בג"ץ שונו התקנות שוב בשנת 2014. בתיקון זה הוגדל חלקה של מועצת הרשות המקומית בגוף הבוחר (50%), צומצם חלקם של נציגי בתי הכנסת (25%) ובוטל חלקה של המועצה הדתית. באשר ל־25% הנותרים נקבע כי מחציתם יהיו "רבנים הנושאים במשרות רבניות בעלי מעמד ציבורי בתחומי הרשות המקומית; ובכלל זה רבני שכונות, רבני קהילות וראשי מוסדות תורניים" ומחציתם יהיו "נציגי ציבור מתחומי הרוח, החינוך, האקדמיה והמינהל".[147] עוד נקבע כי הרבנים ונציגי הציבור החברים בגוף הבוחר ימונו על ידי השר לשירותי דת בהסכמת ראש הרשות המקומית וכי מחצית מנציגי מועצת הרשות המקומית ומחצית מנציגי הציבור מתחומי הרוח, החינוך, האקדמיה והמינהל יהיו נשים, כלומר נציגות של לפחות 31.25% נשים בגוף הבוחר.[148]

על פניו, הרציונל שבבסיס התקנות ברור: רב העיר נבחר בהליך דמוקרטי שבו תושבי העיר הם הבוחרים את הרב המועדף עליהם, בלא התערבות חיצונית. ואולם יש פער בין הרציונל ובין המציאות. אף שבאופן רשמי הרב המקומי נבחר על ידי נציגי הציבור המקומיים, בפועל לשר לשירותי דת יש השפעה רבה בבחירת

146 בג"ץ 2430/11, **עמותת ברית נאמני תורה ועבודה נ' השר לשירותי דת**.

147 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז–2007, סעיף 8.

148 בתקנות שהותקנו בשנת 1935 נקבע במפורש כי חברי הגוף הבוחר רבנים "יהיו גברים מגיל עשרים וחמש שנה ומעלה". בתקנות משנת 1974 החובה שחברי הגוף הבוחר יהיו גברים בלבד לא נשנתה, אך עד 2014 לא נקבע בתקנות ייצוג נשים בגוף הבוחר, ובדרך כלל נשים לא מונו לגוף הבוחר, או שמונו בשיעור זעום בלבד, בשל התנגדות רבנים. בשנת 1987 נערכו בחירות לרבנות תל אביב, ולגוף הבוחר לא מונו נשים. הנושא הגיע לפתחו של בית המשפט. בג"ץ קיבל את העתירה וקבע שמועצת עיריית תל אביב חייבת למנות נשים לגוף הבוחר אך לא קבע שיעור מינימלי ברור של נשים. ראו בג"ץ 953/87, **אי פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל־אביב־יפו**.

רב העיר, ובמרבית המקרים המועמדים שהשר תומך בהם מתמנים לתפקיד, או שהם נבחרים במשא־ומתן מקדים בין השר ובין ראש הרשות המקומית.

יכולת ההשפעה של השר לשירותי דת על בחירת הרבנים כפולה. ראשית, התקנות מעניקות לו השפעה ישירה על הרכב הגוף הבוחר, ולאורך השנים השפעה זו הלכה והתעצמה. כיום השר ממנה באופן ישיר 25% מהגוף הבוחר, וגם אם באופן רשמי הוא נדרש למנות רבנים ונציגי ציבור מהעיר, ברור שהוא בוחר את מי שהוא סבור שיבחרו את הרב המועדף עליו. לשר יש השפעה גם על מינוי נציגי בתי הכנסת לגוף הבוחר מכיוון שהוא ממנה את יושב ראש ועדת הבחירות, האחראית על מינוי של נציגי בתי הכנסת, והוא ממנה גם חבר נוסף בוועדה. התקנות קובעות קריטריונים כלליים מאוד למינוי נציגי בתי כנסת, וכפי שאפשר ללמוד ממספר רב של פסיקות בג"ץ בנושא זה, ועדת הבחירות אינה מתנהלת באופן אובייקטיבי והיא מנסה לקדם נציגים מסוימים של בתי כנסת. בעבר נציגי ועדת הבחירות נבחרו על ידי מועצת הרשות המקומית ונציגי המועצה הדתית, וכך זהות נציגי בתי הכנסת בגוף הבוחר "נקבעה לרוב במו"מ שמאחורי הקלעים ובהסכמה משותפת בין ראש העיר לראש המועצה הדתית",[149] אולם משנת 2007 לשר לשירותי דת יש השפעה רחבה וישירה על הרכב ועדת הבחירות, והדבר בא לידי ביטוי במעורבות אקטיבית ובניסיונות נרחבים להשפיע באמצעות הוועדה למינויים של נציגי בתי הכנסת, כפי שעולה ממספר רב של פסיקות בג"ץ בנושא.[150]

שנית, השר לשירותי דת ממונה על התנעת ההליך לבחירת רבנים או על עצירתו, ויש לכך השפעה לא מבוטלת. ההליך לבחירת רבנים הוא הליך מסובך ומורכב ביותר, ובמקרים רבים הגיעו לבג"ץ עתירות שהצביעו על ליקויים בו. השופטת ארבל טענה בפסק דין מנובמבר 2012:

> לטעמי התקנות יצרו הליך פוליטי מורכב ומסורבל המעכב ברשויות מקומיות רבות את בחירתו של רב העיר, ורצוף בפרצות המאפשרות הפרת כללי מנהל תקין. ההתדיינויות המשפטיות

149 ינון ודוד, הרבנות הממלכתית, עמ' 25.

150 להצגה מפורטת של פסיקות בג"ץ בנושא זה ראו ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 31–35.

הרבות שהעסיקו את בית משפט זה בעניין בחירת רבני עיר ברשויות שונות מלמדות על הקשיים הרבים בהליך זה.[151]

השופט מישאל חשין קבע בפסק דין אחר כי "בישראל של ימינו, הרבה עצב, מכאובות וייסורים כרוכים בהולדתו של רב עיר".[152] לא אפריז אם אומר שתקינותם של כמעט כל הליכי הבחירות לרבנים מקומיים בישראל בשני העשורים האחרונים נדונה בבית המשפט, ובמקרים רבים בית המשפט הורה על הפסקת ההליכים, ואף ביטולם, בשל אי־סדרים.

מורכבות ההליך כשלעצמה משרתת את השר לשירותי דת, בהיותו אמון על ניהולו, ומעצימה את כוחו בכך שהיא מאפשרת לו לדחות הליכים לבחירת רבנים מקומיים כאשר הוא סבור כי המצב הפוליטי מקשה על בחירת המועמד המועדף עליו. תופעה זו רווחת במשך עשרות שנים. למשל, מבקר המדינה הציג התכתבות מיולי 1999 בין בכירי מפלגת ש"ס במשרד לשירותי דת שלדבריו העלתה כי "המאמצים למנות רב עיר המזוהה עם ש"ס נעשו גם אם היה הדבר כרוך בעיכוב הליך הבחירה".[153] בדומה לכך, בשנת 2012 פעל השר לשירותי דת יעקב מרגי (ש"ס) לעכב את הליך הבחירה לרבנות בירושלים.[154] בדוח משנת 2018 מצא מבקר המדינה כי השר לשירותי דת פעל למינוי רב שני בכמה רשויות שכבר כיהן בהן רב אחד, אך ברשויות רבות אחרות שלא מכהנים בהן רבנים כלל הוא לא קידם הליכים לבחירת רב. כפי שטען מבקר המדינה, ברומזו לשיקולים פוליטיים לא ענייניים, "הדבר מעורר תהיות בנוגע למניעי השר הקשורים לקידום הליך לבחירת רב עיר ברשות מסוימת ולעיכובו באחרות".[155]

השרים לשירותי דת נוהגים להכחיש כי הם מתערבים בהליכי בחירת הרבנים משיקולים פוליטיים, מכיוון שהתערבות כזאת אינה תקינה מבחינה חוקית,

151 בג"ץ 8733/11, **שמעון ביטון נ' השר לשירותי דת**.

152 בג"ץ 861/98, **אליהו אמינוף נ' שמואל אלטלף**.

153 מבקר המדינה, דוח 2001, עמ' 468.

154 לב, הרב יוסף.

155 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1181. להרחבה בעניין עיכוב מכוון של הליכי בחירות כדי להגיע לשעת הכושר ראו ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 36–38.

שהרי תפקידו הרשמי של השר לשירותי דת הוא לפקח על הליך בחירת הרבנים, על ידי נציגים של תושבי העיר. ואולם בפועל ישנה מעורבות ברורה של השרים בהליך, ובהתאם לכך יש מתאם גבוה בין זהותם הדתית והפוליטית של הרבנים המקומיים הנבחרים לבין זהותו של השר לשירותי דת, ומפלגות דתיות טוענות כי הן מקדמות בחירת רבני ערים המזוהים עימן באמצעות שליטתן במשרד. פעילות ענפה בנושא נרשמה בעיקר במפלגת ש"ס, שהחזיקה בתיק שירותי הדת במרבית השנים בשלושת העשורים האחרונים. למשל, ביולי 1999 העביר היועץ לענייני רבנות של שר הדתות היוצא לשר הנכנס – שניהם ממפלגת ש"ס – מסמך שכותרתו "דוח פעולות והמלצות בנושא רבנות". במסמך זה, שפורסם בדוח מבקר המדינה, היועץ סוקר כיצד הצליח בתקופת כהונתו להביא למינויים של עשרה רבנים (מתוך 14 שמונו) שהרב עובדיה יוסף המליץ עליהם ומזוהים במובהק עם תנועת ש"ס. הוא המליץ לשר הנכנס על דרכי פעולה לבחירת רבנים ה"מזוהים איתנו".[156] גם דוח מבקר המדינה לשנת 2018 הצביע על מעורבות פוליטית ישירה של לשכת השר לשירותי דת בכמה הליכי בחירות למינוי רבני ערים בשנים האחרונות.[157] ככל הנראה ש"ס השפיעה לא רק באמצעות המשרד לשירותי דת אלא גם באמצעות השליטה במשרד הפנים. משרד זה היה במשך שנים רבות בידי ש"ס, ולטענת רבים, ראשי הערים מבקשים לרצות את העומד בראש המשרד ולכן מוותרים על מינוי המועמד המועדף עליהם בתמורה לפתיחת דלתות ולהטבות ממשרד הפנים.[158] יש שהעלו את ההשערה

156 מבקר המדינה, דוח 2001, עמ' 468.

157 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1171–1175, 1183–1184. בכמה מקרים המפלגה גם הסתייעה במעורבות של דיין בבית הדין הגדול לקידום מועמדות רבנים, ובמקרה אחד אף הוגשה תלונה לנציב תלונות הציבור על שופטים ודיינים, והוא מתח ביקורת על המעורבות של דיין בבחירת רב עיר. על כך ראו פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 91–96.

158 חבר מועצת עיריית טבריה רפאל טרבלסי עתר לבג"ץ בטענה שמשרד הפנים עיכב העברת 8 מיליון ש"ח לעיריית טבריה בשנת 2017 עד להיבחרות של רב עיר המזוהה עם ש"ס, בתמיכת ראש העיר, והכספים הועברו ימים אחדים לאחר שהרב המיועד נבחר. בג"ץ אומנם קבע כי "טענתו של העותר לא הוכחה במידה מספקת, ודאי לא במידה שעשויה להצדיק את ביטול הבחירות" אך ביקש "להיזהר ולהזהיר" מפני "מה שעלול ליצור, ולו מראית עין של ניצול לרעה של כוחו של השלטון המרכזי" (בג"ץ 8799/17, **רפאל טרבלסי נ' השר לשירותי דת**).

שזאת הסיבה שבשנים האחרונות מונו רבני ערים מטעם ש"ס בעיקר ברשויות מקומיות הנסמכות יותר מאחרות על תקציבים ממשרד הפנים.[159] על כל פנים, מסקירה של מינוי רבני ערים בשנים האחרונות עולה כי "מינויים של רבני ערים נשלטים באופן כמעט־הרמטי בידי המפלגה", כך שכל הרבנים שמונו הם "מינויים של מועמדים שש"ס קידמה".[160] התנהלות זו אינה ייחודית לש"ס – גם מפלגת הבית היהודי, ששלטה במשרד לשירותי דת למשך שנתיים בשנים 2013–2015 פעלה הרבה לבחירתם של רבנים דתיים־לאומיים המזוהים עם המפלגה, ואף הצהירה על כך.[161]

אם כן, השימוש הפוליטי של השרים לשירותי דת בסמכויותיהם כדי לקדם בחירת רבנים המזוהים איתם ועם מפלגתם אינו ייחודי למפלגה מסוימת. לאורך השנים מתנהל מאבק מתמיד בין מפלגות הציונות הדתית למפלגות החרדיות, ובעיקר בין המפד"ל (או הבית היהודי) ובין ש"ס בעניין, והוא בא לידי ביטוי בבחירת רבנים. שני הצדדים מרבים לעתור לבג"ץ ולהביע תרעומת על "מינויים פוליטיים" מטעם הצד האחר.[162]

159 פרנק, רבני ערים בפריפריה.

160 פרנק, הרבנות לא יכולה, עמ' 42.

161 לאחר הבחירות הארציות בשנת 2013 נאבקה מפלגת הבית היהודי לקבל את תיק שירותי הדת בממשלה. במסגרת המשא ומתן הפוליטי מסרו גורמים בבית היהודי לתקשורת הדתית־לאומית כי "הבית היהודי נלחם על המשרד כדי להשפיע במינוי רבני ערים" (ברוך, הבית היהודי). תיק שירותי הדת אכן נמסר לבסוף לבית היהודי, וסגן השר לשירותי דת מטעם המפלגה, אלי בן דהן, טען בתקשורת כי הוא "תזמך במועמדותו של הרב אריה שטרן כרב העיר האשכנזי [לירושלים] וכי בדעתו לפרסם תקנות שיאפשרו את בחירתו". לאחר שקבע תקנות חדשות בשנת 2014 הוא ציין בריאיון: "התקנות החדשות, אני חושב, מיטיבות את מצבו ואת האפשרות שייבחר הרב אריה שטרן". למרות כל זאת, בעתירה שהוגשה לבג"ץ, שלפיה, בין היתר, התקנות הותקנו רק כדי לקדם את מועמדתו של הרב שטרן, השיב בן דהן כי "אין יסוד לטענה זו ודינה להידחות" (תשובת המדינה לבג"ץ 4790/14, **יהדות התורה נ' השר לשירותי דת**, ולבג"ץ 5080/14, **שניאור זלמן יפה נ' השר לשירותי הדת**).

162 רבות מן העתירות לבג"ץ בעניין רבני ערים מוגשות על ידי פוליטיקאים בשעה שמפלגתם אינה מחזיקה בתיק שירותי הדת. במקרים רבים מדובר בגורמים פוליטיים ברשות מקומית המשויכים למפלגה המתחרה במפלגה של השר. אשר לבחירת רבני ערים, להלן דוגמה מן העתירות בעניין שינוי התקנות. כאמור, בשנת 2007 קבע השר יצחק כהן מסיעת ש"ס תקנות חדשות לבחירת רבני עיר; בתגובה עתרו נגד התקנות

כאמור, המעורבות הפוליטית של השרים ובפרט הניסיונות שלהם להשפיע על נציגים של בתי הכנסת באמצעות ועדת הבחירות ועל דחיית הבחירות במקרים שהם מזהים שיתקשו להביא לבחירת הרב המועדף עליהם אינם תקינים מבחינה חוקית. משום כך במקרים רבים בג"ץ פסל רשימות של נציגי בתי הכנסת שקבעה ועדת בחירות, לא פעם בשל חשש להטיה לטובת מועמד של השר, ובמקרים חריגים נפסלו הליכי בחירה אף לאחר שהסתיימו.[163] בשנים האחרונות המעורבות הפוליטית הארצית בהליכים לבחירת רבני ערים הובילה אף לפתיחת חקירות פליליות. בשנת 2012 הועברו למבקר המדינה תלונות מצד מקורבים למשפחת הרב עובדיה יוסף בדבר "טענות לשחיתות של שרי ש"ס ובניו של הרב עובדיה יוסף, בניסיונותיהם לערוך שרשרת מינויים לתפקידי רבני ערים", במטרה לקדם את גוף הכשרות הפרטי בד"ץ בית יוסף שבבעלות אחד מבניו של הרב עובדיה יוסף. מבקר המדינה אף עירב את היועץ המשפטי לממשלה בנושא.[164] בשנת 2017 הופסק הליך הבחירות לעיר לוד בשל חומרי מודיעין שנאספו במשטרה

ח"כ אורי אריאל מסיעת תקומה (שבאותה העת השתייכה למפלגת האיחוד הלאומי עם סיעת המפד"ל) וראש עיריית ירושלים ניר ברקת, בטענה שבשינוי התקנות יש "מגמה פסולה של שר הדתות לרכז בידו את הכוח והסמכות של מינוי רב העיר ודרכי פעולתו. צעד זה מהווה פוליטיזציה מובהקת של תפקיד בחירתו בחוק נועד לשקף את רצון התושבים ואת צביון המקום" ("עתירה לביטול תקנות מינוי רב עיר שהותקנו ע"י השר לענייני דתות", **אתר משרד עורכי דין וינברגר, ברטנטל ושות'**). בשנת 2014, כאשר הותקנו תקנות חדשות על ידי השר נפתלי בנט וסגנו אלי בן דהן, חבריו לסיעה של אריאל, עתרה לבג"ץ מפלגת יהדות התורה בטענות זהות כמעט לחלוטין לטענות שהעלה אריאל: "העותרת והמפלגות המרכיבות אותה, אינן נוהגות לעתור לבית משפט נכבד זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, אלא במקרים נדירים ביותר בהם מתבצעת פגיעה קשה ומהותית בעקרונות היסוד של המשטר. כזאת היא העתירה דנן המגוללת מסכת עובדתית חמורה של תיקון חקיקת משנה על ידי המשיבים כאשר המניע היחיד של המשיבים הנו מניע פוליטי ומפלגתי תוך שקילת שיקולים זרים. התוצאה שהביאו שיקולים זרים אלו הנה שינוי מהותי בהליך לבחירת רבני ערים והכנסת פוליטיזציה ופרסונליזציה להליך" (מתוך דבר העתירה בבג"ץ 4790/14, **יהדות התורה נ' השר לשירותי דת**).

163 למשל, בג"ץ פסל מינוי של רב מקומי במבשרת ציון לאחר שהליך הבחירות הסתיים מכיוון שלתפקיד נבחר מי שהיה היועץ לענייני רבנות של השר והשתתף בהסמכת נציגי בתי הכנסת לגוף הבוחר, ורק לאחר מכן הגיש מועמדות לתפקיד. בג"ץ 6499/99, **המפלגה הדתית לאומית נ' בן עזרא**.

164 ראו אטינגר, מבקר המדינה; דרוקר ורוזנר, תחקיר.

שלפיהם אנשי עסקים ובעלי אינטרסים ניסו להשפיע באמצעות קשרים עם שר הפנים אריה דרעי על זהותו של הרב הנבחר.[165]

התקנות מאפשרות מינוי של שני רבנים באותה העיר (ספרדי ואשכנזי). בעבר מינוי שני רבנים היה תופעה נפוצה, אך כיום רק בשבע רשויות מכהנים שני רבנים. נראה שהסיבות לכך שרשויות ממעטות למנות כיום שני רבים הן: העלות הכספית הגבוהה, הפגיעה בתפקוד בשל מאבקי סמכויות בין הרבנים וירידה בצורך של חלקים באוכלוסייה להזדהות עדתית עם הרב.[166]

לסיכום הדברים, אף שמשרת רב העיר מעוצבת ברמה העקרונית על ידי החוק והתקנות כמשרה של נבחר ציבור המתמנה לתפקידו בהליך בחירות דמוקרטי על ידי הציבור המקומי, בפועל לשלטון המרכזי, ובפרט לשר לשירותי דת, יש השפעה ניכרת על הליכי הבחירה. שופטי בג"ץ עמדו על בעיה עקרונית זו בפסיקה משנת 2018:

> רב עיר הוא ה"מרא דאתרא", ובחירת רב עיר היא עניין בעל אופי מקומי, אשר תלוי באופיה של הרשות המקומית ותושביה. תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז–2007, מסדירות הליך בחירות שמעניק את המשקל העיקרי לעמדתם של הגורמים המקומיים, וחברי האסיפה הבוחרת חייבים להיות תושבי המקום. כפי שנפסק בעבר, בהקשר זה "גובר עקרון האוטונומיה, שיש בו להסיג את מעורבותו של השלטון המרכזי" (בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת). למרות זאת, ומהעתירות המונחות בפנינו חדשות לבקרים בנושא של בחירת רב עיר, ניתן לעיתים לזהות ניסיונות מצד גורמים חיצוניים להשפיע על התהליך, וכבר

165 סניור, הקשרים. במקרה אחר נעצרו הבחירות בשל חשדות לפלילים שאינם קשורים למעורבות ארצית. הבחירות לרב העיר חדרה שנועדו להתקיים בשנת 2017 נדחו לאחר שהיועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת דאז, ישראל פת, הגיש תלונה למשטרה על מועמד מפלגת ש"ס הרב ישראל מאיר ביטון בטענה שהציע סכום כסף כדי להביא לרצח בכיר בעירייה. ראו אלקיים, תלונה.

166 להרחבה בנושא הכפילות העדתית ברבנויות המקומיות וברבנות הראשית ראו פינקלשטיין, הכפילות העדתית.

נשמעה הטענה כי "לא אחת מעדיפים ראשי ערים לקדם בחירת רבנים שהממשל המרכזי חפץ ביקרם, מאשר להתעקש על זהותו של רב המקובל בעיר". תופעה זו של התערבות פוליטית מצד גורמי השלטון המרכזי אינה ראויה.[167]

5.3 רבני שכונות

בעוד החוק והתקנות מסדירים הליך ברור ומובנה לבחירה של רבני ערים, יתר משרות הרבנות אינן מוסדרות באופן זה, ובשל כך במשך שנים רבות הייתה אי־ בהירות בנושא. בשנת 1962 עתרו לבג"ץ כמה תושבי הרצליה בניסיון להחיל על רבנים עובדי המועצה הדתית (רבני שכונות או רבנים חברי לשכת הרבנות) את התקנות החלות על רבני ערים, אך העתירה נדחתה.[168]

אומנם מינוי רבנים מטעם המועצה הדתית אינו כפוף להליכי בחירת הרבנים החלים על רבני ערים, אך לאורך השנים נקבעו הנחיות של המשרד בנושא. חוזר המנכ"ל האחרון בנושא פורסם בשנת 2003. בדומה לחוזרים קודמים, החוזר קובע כי כדי למנות רב שכונה מטעם המועצה הדתית בשלב הראשון נדרשים החלטה של מליאת המועצה הדתית והסכמה של הרבנות המקומית על הצורך במשרה, ולאחר מכן אישור של המינוי בוועדת התקנים של המשרד לשירותי דת ואישור תקציבי של המינוי מהרשות המקומית ומהמשרד לשירותי דת (אף שהמשרד אינו משתתף באופן אקטיבי במימון המשרה). בשלב השני יש לקיים

167 בג"ץ 8799/17, **רפאל טרבלסי נ' השר לשירותי דת**. הציטוט בתוך הדברים לקוח מתוך ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 172.

168 בעתירה דרשה המועצה הדתית בהרצליה לבטל מינוי של רב לעדה התימנית משום שהוא לא עמד בדרישות הקבועות בתקנות למינוי רבנים מחקופת המנדט. השופט חיים כהן קבע בפסק הדין כי מינוי רבנים מטעם המועצות הדתיות, ובתוך כך גם רבני שכונות, אינו כפוף לתקנות אלו (בג"ץ 34/62, **שמעון נגיר נ' הרב חיים יצחק לוי**).

מכרז לאיוש המשרה ולהקים ועדת מכרזים המורכבת ממליאת המועצה הדתית או מהרכב אחר לפי החלטת המליאה.[169]

לאורך השנים מינו מועצות דתיות רבות רבני שכונות שלא על פי הנהלים. בשנת 1965 מצא מבקר המדינה כי איש מ־55 הרבנים שמונו מטעם המועצה הדתית בירושלים לאחר שנת 1941 לא מונה לתפקיד על פי המלצת ועדה שנבחרה על ידי מליאת המועצה הדתית באישור רבני העיר. לא נמצא נוהל קבוע כלשהו למינוי הרבנים, והמינויים התבססו על המלצות של אישי ציבור או הושפעו מלחצים מפלגתיים.[170] אומנם ברבות השנים ככל הנראה המצב השתפר, אך סכסוכי עבודה בין רבני שכונות ובין מועצות דתיות המשיכו לחשוף מציאות של אי־סדרים בהליכי מינוי של רבני שכונות: רב שמונה על ידי נציגי השכונה ומינויו אושר על ידי הרבנים המקומיים והרבנים הראשיים, אך לא על ידי המועצה הדתית;[171] רב שמונה בלא אישור המשרד לשירותי דת למכרז ומינויו בוטל בבית המשפט,[172] ועוד. מבקר המדינה אף מצא בשנת 2010 כי ישנם רבני שכונות המכהנים במועצות הדתיות אף שלא אושרו על ידי המשרד ואינם מופיעים ברשימות כוח האדם של המשרד כרבנים מכהנים, ומנגד ישנם רבנים המכהנים לפי הרשימות של המשרד אך אינם מכהנים בפועל.[173]

עיון בדוחות של מבקר המדינה ומבקרי הרשויות לאורך השנים מלמד כי אומנם התקיים פיקוח של המשרד לשירותי דת על איוש תקנים של רבני שכונות אך לא נבדקו צורכי התושבים והשכונות: יש פער גדול במספר רבני השכונות לתושב בין המועצות הדתיות, וגם בתוך תחומי המועצות הדתיות נמצא כי יש שכונות קטנות שמכהנים או כיהנו בהן כמה רבנים ואילו יש שכונות גדולות בהרבה – מהן כוללות ציבור דתי ומסורתי גדול – שלא מכהן ואף לא כיהן בהן אפילו רב

169 המשרד, חוזר סג/1, עמ' 9–10.

170 דון יחיא, המועצות הדתיות, עמ' 246–247.

171 ע"ע 3090-11-10, **אהרן נשר אדלר נ' מועצה דתית ירושלים**.

172 עע"ם 6726/10, **סיעת למען תורה וגמילות חסדים בעירית צפת נ' המועצה הדתית צפת**.

173 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1080–1081.

שכונה אחד.[174] הרושם המתקבל מהדוחות הוא שבמקרים רבים התפקיד שימש כהטבה למקורבים.[175]

בשני דוחות ביקורת על המועצה הדתית בחיפה מהשנים 2003 ו־2008 נמצא כי עובדים במועצה הדתית נרשמו באופן פיקטיבי על ידי המועצה הדתית כרבני שכונות כדי להעלות את שכרם, "בשעה שהם עוסקים בפועל בתפקידי הלכה ומינהלה בתחומי המועצה".[176] בתל אביב דוח ביקורת משנת 2007 מלמד כי המועצה הדתית מינתה שלושה מעובדיה לרבני שכונות נוסף על עבודתם במועצה, בלי לפרסם מכרז כנדרש. בכתב המינוי שלהם אף נכתב: "מינוי זה נעשה לאחר שהוכחת מסירות ויעילות רבה בתפקידך במועצה", והכתוב מלמד כי המינוי הוא כעין הטבה לעובדי המועצה הדתית, ולכן, בניגוד לנהלים, לא התקיים מכרז חיצוני במטרה למצוא את המועמדים הראויים ביותר לאיוש התפקיד.[177]

5.4 רבני התיישבות

גם הליכי המינוי לרבנים אזוריים ולרבני יישובים אינם מוסדרים בחקיקה. לאחר קום המדינה קבעה הרבנות הראשית כי הוועד הדתי בכל יישוב יקבע את רב היישוב, ולמינוי יידרש אישורה של הרבנות הראשית.[178] בתקופה זו של ראשית המדינה התפתחו מרבית היישובים הדתיים והמסורתיים בעקבות העליות הגדולות לארץ, בעיקר מארצות האסלאם (רבות מהעיריות והמועצות המקומיות

174 מבקר המדינה, דוח 1996, עמ' 297–298; מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1081–1082; חיפה, דוח 2008, עמ' 51.

175 להרחבה ראו פינקלשטיין, המועצות הדתיות, עמ' 99–100. לדיון בבית המשפט בנושא מינוי רב שכונה בצפת ראו גם עע"מ 6726/10, **סיעת למען תורה וגמילות חסדים בעיריית צפת נ' המועצה הדתית צפת**.

176 חיפה, דוח 2003, עמ' 135; חיפה, דוח 2008, עמ' 52.

177 תל אביב, דוח 2007, עמ' 80.

178 הצופה, שר הדתות.

כיום במרחבי הפריפריה קמו באותה התקופה כמושבי עולים). למרבית היישובים לא היה תקציב לשלם לרבנים, ומשרד הדתות פעל להעביר לשם כך תקציב מהממשלה.[179] כפי שטען בשנת 1959 שר הדתות הרב יעקב טולידאנו, בביקורת על הרבנות הראשית ושרי הדתות שקדמו לו, "בחירת הרבנים נעשתה בניגוד גמור לתקנות והיו מקרים שרבנים נתמנו 'מגבוה' ולא בדרך בחירות".[180] בעשורים הראשונים של המדינה מונו מעט מאוד רבנים אזוריים, ובשנת 1996 כיהנו בישראל 126 רבני יישובים ו־16 רבנים אזוריים.

מעמדם של רבני ההתיישבות הוסדר בהסכם קיבוצי שנחתם בספטמבר 1988, ובו נקבע כי רבני התיישבות יתמנו באמצעות מכרז וכי ועדת המכרזים תהיה מורכבת מנציגים של משרד הדתות, של המועצה האזורית, של הוועד המקומי ושל הוועד הדתי של היישוב. מכיוון שבמרבית המועצות האזוריות לא פועלת מועצה דתית, המשרד מעביר למועצות האזוריות תקציב למימון שכר הרבנים שהתקן שלהם אושר. כך אומנם המשרד נדרש לאשר את התקן לרבני שכונות בטרם המכרז, אך שכרם ממומן מתקציב המועצה הדתית, ואילו לרבני ההתיישבות המשרד לא רק מאשר את התקן בטרם המכרז אלא אף מתקצב את הרוב המוחלט של שכרם. זו ככל הנראה הסיבה שנקבע שנציגים של המשרד ישתתפו בוועדות המכרזים המקומיות לבחירת רבני ההתיישבות.

סדרה של דוחות שכתב מבקר המדינה על רבני ההתיישבות בשנים 1992–2002 חשפה שלל ליקויים בהליכי המינוי שלהם: באופן שיטתי רבנים בהתיישבות מונו שלא במכרז אלא ישירות על ידי המשרד לענייני דתות, ולעיתים אף בניגוד מוחלט לעמדת המועצה האזורית. גם כאשר אושרו התקנים במשרד נמצא שהאישור היה נגוע בשיקולים פוליטיים;[181] עד פברואר 1997 פעלה ועדת התקנים במשרד בלא מדדים לאישור בקשות למשרות רבנים, וגם לאחר שנקבעו מדדים הם היו

179 כ"ץ, הרבנות בישראל.

180 חרות, שר הדתות.

181 לפירוט ראו מבקר המדינה, דוח 1992, עמ' 340–341; מבקר המדינה, דוח 1993, עמ' 242–246; מבקר המדינה, דוח 1996, עמ' 287–293. בדיון בכנסת בשנת 2002 הודה עו"ד אליהו ליפשיץ, מנהל תחום נוהל וארגון במשרד, כי "פעם היתה מציאות בה שר הדתות היה יכול למנות" (פרוטוקול 466, ועדת חוקה).

כלליים ביותר, לא נקבע יחס החשיבות ביניהם, ולא נקבעו תנאי סף; כמו כן, במשך פחות משלוש שנים שבהן כיהנו ארבעה שרים שונים במשרד התחלפו חברי הוועדה שש פעמים – לדברי המבקר, ברומזו לכך שחילופי הגברי בוועדה נכרכו בשיקולים פוליטיים, "לא נמצא הסבר להחלפה התכופה של חברי הוועדה ואין לדעת אם היא נעשתה משיקולים ענייניים".[182]

ההסדר הבעייתי גם יצר אי־בהירות באשר לגורם המעסיק את רבני ההתיישבות: המשרד לשירותי דת ראה במועצות האזוריות את המעסיקות של רבני ההתיישבות, ואילו המועצות האזוריות טענו שהמשרד הוא הגורם המעסיק, והן רק צינור למימון התקן. אי־הסכמות בנושא זה הביאו לסכסוכי עבודה רבים במשולש של הרבנים, המועצות האזוריות והמשרד, ופעמים רבות הם הגיעו לפתחם של בתי הדין לעבודה.[183]

הנושא נדון בהרחבה בוועדה בין־משרדית שעסקה בעניין מעמדם של רבני ההתיישבות. בדוח הוועדה משנת 2008 הומלץ לשנות את הליכי המינוי של רבני ההתיישבות בהתאם לתפיסה שהנחתה את הוועדה בעניין מהות תפקידם של הרבנים. כאמור לעיל, הוועדה קבעה שהתפקיד של רב היישוב מתמקד בהיבטי ההנהגה הרוחנית, כך שהפונקציות המינהליות־הלכתיות שלו מינימליות. מהחלוקה העקרונית בין רב אזורי לרב יישוב גזרה הוועדה גם הבדל בהליך המינוי או הבחירה של כל אחד מהם:

> הוועדה סבורה כי יש להבחין, לצורך הליך הבחירה, בין רב אזורי לבין רב יישוב במועצה אזורית. רב אזורי המכהן, ככלל, כרב היישובים שאינם דתיים בתחום המועצה האזורית, פחות מעורה בחיי התושבים ותפקידו כולל הספקת שירותי דת בסיסיים [...] הליך בחירתו של הרב האזורי יתבצע באמצעות מכרז. [...] לדעת הוועדה, נוכח מאפייניו של תפקיד הרב

182 מבקר המדינה, דוח 2002, עמ' 657.

183 לסקירה קצרה של הפסיקות העיקריות בנושא זה עד 2008 ראו המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 10–13. גם שנים רבות לאחר מכן הנושא המשיך להעסיק את בתי הדין לעבודה. ראו למשל פ"ה 11019-07-16, **הרב יוסף חיים רוזנבלט נ' המועצה הדתית האזורית גליל תחתון**.

> (היישובי) יש לאמץ הסדרים החלים על נבחר ציבור בכל הנוגע להליך בחירתו כך שיזכה לאמון הציבור והערכתו ויהווה דמות מנהיגותית. [...] לאור המאפיינים הייחודיים של תפקיד הרב, הגיעה הוועדה למסקנה כי הדרך הראויה ביותר לבחירת רב יישוב הינה באמצעות בחירה ישירה של כלל התושבים ביישוב (הזכאים להשתתף בבחירות לוועד המקומי).[184]

הוועדה אף המליצה על מבנה לוועדת המכרז לתפקיד רב אזורי: במועצה אזורית שאין בה מועצה דתית תורכב הוועדה ממנכ"ל המועצה האזורית והוא יישב בראשה, נציג השר לשירותי דת (מקרב עובדי המשרד) ורב אזורי המכהן במועצה האזורית הגדולה ביותר אשר גובלת בתחום המועצה האזורית שבה נערך המכרז. כמו כן המליצה הוועדה על תנאי סף להקצאת תקנים על ידי המשרד למימון שכר של רב יישוב כדי שהמשרה תוקצה בעיקר ליישובים דתיים: בית כנסת פעיל ביישוב שמתקיימות בו לפחות 16 תפילות במניין בשבוע ומקווה וקו עירוב המתוחזקים באופן סדיר.

המלצות הוועדה בנושאים אלו התקבלו באופן חלקי בלבד. חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת משנת 2014 הסדיר מחדש את מעמדם של רבני ההתיישבות ואימץ את ההמלצות בעניין הקצאת תקנים לרבני יישובים. תנאי הסף שנקבעו להקצאת תקן לתפקיד רב יישוב אכן הותאמו ליישובים דתיים (בית כנסת, מקווה וקו עירוב פעילים ומתוחזקים) ואף נקבעו פרמטרים לדירוג יישובים, וגם הם ברובם נתנו עדיפות ליישובים דתיים (לדוגמה, היקף הפעילות התורנית ושיעורי התורה ביישוב). עם זאת, בחוזר המנכ"ל לא התקבלה ההמלצה לאשר תקן של רב אזורי אחד בלבד לכל מועצה אזורית, וההגדרה של רב אזורי נשארה כפי שהייתה בהסכם הקיבוצי: "רב אחראי על שבעה יישובים שבחלקם/כולם מכהן רב או אחראי על שלושה יישובים ללא רב", בלא קשר לגודל היישוב.

סטייה מהמלצות הוועדה באה לידי ביטוי גם בהליך למינוי הרבנים, ובפרט רבני יישובים. נוהל הבחירה לרבני התיישבות במועצות אזוריות שפועלת בהן מועצה דתית נקבע בחוזר המנכ"ל האמור משנת 2014. בעניין מועצות אזוריות שלא

184 המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 26–27.

פועלות בהן מועצות דתיות נקבע כי מאחר שהרבנים האזוריים יהיו עובדים של המועצה האזורית בלבד, הרי מינוים צריך להיות מוסדר במשרד הפנים. בשנת 2016 הוסדר הנושא בתיקון לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, שהתקין השר דרעי. ועדות הבחינה לתפקידים אלו שנקבעו בחוזר המנכ"ל ובתיקון מוצגות בלוח 3.

לוח 3
הרכב ועדות הבחינה לתפקיד רב יישוב ורב אזורי

רב יישוב

מועצה אזורית שאין בה מועצה דתית	מועצה אזורית שיש בה מועצה דתית
• הרב האזורי של המועצה – יושב ראש הוועדה. במקרה שאין רב או שיש כמה רבנים, הרבנות הראשית תמנה	• נציג המועצה הדתית – יושב ראש הוועדה
• רב היישוב הוותיק ביותר בתחומי המועצה האזורית	• רב היישוב הוותיק ביותר בתחומי המועצה האזורית
• שני נציגי הוועד המקומי של היישוב	• שני נציגי הוועד המקומי של היישוב
• נציג היישוב שממנה המועצה האזורית	• שני נציגי הוועד הדתי של היישוב (אם אין ועד דתי, עוד שני נציגים של הוועד המקומי)
• נציג היישוב שממנה מנכ"ל המשרד לשירותי דת	• נציג המועצה האזורית
• מנכ"ל המועצה האזורית או נציגו	

←

←

רב אזורי

מועצה אזורית שאין בה מועצה דתית	מועצה אזורית שיש בה מועצה דתית
• ראש המועצה האזורית או נציגו – יושב ראש הוועדה	• נציג המועצה הדתית – יושב ראש הוועדה
• מנכ"ל המועצה האזורית או נציגו	• נציג המועצה האזורית
• שני רבני יישובים או רבנים אזוריים שממנה מועצת הרבנות הראשית	• רב אזורי ממועצה אזורית אחרת שממנה מועצת הרבנות הראשית
• נציג ציבור שממנה מנכ"ל המשרד לשירותי דת בהתייעצות עם ראש המועצה האזורית (מהזרם, העדה או המגזר היהודיים הגדולים ביותר במועצה)	

הוועדה המליצה שרב יישוב ייבחר על ידי חברי היישוב בלבד, ואילו בחוזר המנכ"ל ובצו נקבעו הרכבים של ועדות בחינה הממנות את רב היישוב שנציגי היישוב הם מיעוט בהם: ביישוב במועצה אזורית בלא מועצה דתית הוועד המקומי הנבחר של היישוב זכאי למנות שני נציגים מתוך שבעה לוועדת הבחינה (ועוד נציג של היישוב שהמועצה האזורית ממנה ונציג של היישוב שמנכ"ל המשרד לשירותי דת ממנה), וביישוב שפועלת בו מועצה דתית יש ליישוב ארבעה נציגים מתוך שבעה. הוועדות שנקבעו נותנות עדיפות ברורה לציבור הדתי באמצעות מינוי רבנים או נציגים מהוועד הדתי לוועדת הבחינה.

ההרכבים שנקבעו לוועדות הבחינה לשם מינוי רב אזורי מבטאים רצון לאזן בין נציגי המועצה האזורית, נציגי המועצה הדתית, המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, אך למעשה נציגי המועצה האזורית הם מיעוט: במועצה אזורית בלא מועצה דתית ועדת הבחינה מורכבת מחמישה חברים, ובהם רק שניים הם נציגי המועצה האזורית; במועצה אזורית שיש בה מועצה דתית

ועדת הבחינה מורכבת משלושה חברים, מהם רק אחד הוא נציג המועצה האזורית.[185]

הנהלים הללו היו הבסיס לקול קורא שפרסם המשרד לשירותי דת בשנת 2017 למימון משרות של 46 רבני יישובים, אך בקול קורא המשרד החליט לשנות את הנוהל להקצאת התקנים: לפי המלצת הוועדה וחוזר המנכ"ל התפקיד של רבני יישובים מיועד ליישובים דתיים, אך בקול קורא הוצגו קריטריונים הפוכים, שהעדיפו בבירור יישובים שאינם דתיים (למשל שיעור גבוה של תלמידים בחינוך הממלכתי) ויישובים בפריפריה. סביר להניח ששינוי הקריטריונים נובע משינויים בראש המשרד לשירותי דת: חוזר המנכ"ל משנת 2014 נכתב בתקופה שהמשרד היה בשליטת הבית היהודי, ואילו הקול קורא בשנת 2017 נכתב בתקופה שהמשרד היה בשליטת ש"ס. ל"בית היהודי" היה אינטרס ברור לקבל את המלצות הוועדה ולהפנות תקנים של רבני יישובים ליישובים דתיים, מכיוון שרוב מוחלט של היישובים הללו הם יישובים שמתגורר בהם ציבור דתי־לאומי. לעומת זאת הציבור החרדי כמעט שאינו מתגורר ביישובים קטנים, ולש"ס יש אינטרס לקדם מינוי של רבנים ביישובים של ציבור מסורתי־ספרדי, שרבים מהם מצויים בפריפריה ויש בהם שיעור גבוה של תלמידים בבתי ספר שאינם דתיים.

לסיכום הדברים, הליכי המינוי לתפקידים של רבני ההתיישבות גם הם מתבצעים באופן ריכוזי: רב אזורי נבחר על ידי ועדת בחינה שרוב נציגיה ממונים על ידי הרבנות הראשית או המשרד לשירותי דת, ורב יישוב נבחר על ידי ועדה המורכבת מנציגים של היישוב ושל המועצה האזורית ומרבנים או נציגים המתמנים על ידי הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת – על אף המלצה ברורה של ועדה בין־משרדית שנציגי היישוב יבחרו לבדם את הרב. יתרה מכך, גם הקריטריונים להקצאת התקנים מצד המשרד לשירותי דת מותאמים לצרכים של המפלגה השולטת במשרד, ככל הנראה בניגוד לצרכים של תושבי היישובים.

185 כאמור, במרבית המקרים ראש המועצה הדתית הוא מינוי של השר לשירותי דת.

5.5
קייסים ורבנים לעדה האתיופית

החלטת ממשלה משנת 1992 אימצה את המלצות הוועדה שדנה בהסדרת מעמד הקייסים וקבעה כי "תוכן רשימה מוסכמת של כל הקייסים של העדה האתיופית, מתוך רשימות שהוגשו לועדה על־ידי הגורמים הקרובים לנושא. ברשימה יכללו רק אלה ששמשו כקייסים באתיופיה. הרשימה תאושר על־ידי ועדת משנה, בהשתתפות נציגי משרד הדתות, הרבנות הראשית, משרד הקליטה, ונציגי הקייסים".[186]

מבחינה פורמלית הקייסים והרבנים לעדה האתיופית היו עובדים של המועצות הדתיות, אך למעשה לאורך השנים הם מונו בהליכים ריכוזיים: בתחילה על ידי המשרד לענייני דתות ולאחר מכן על ידי הרשות הארצית לשירותי דת והמשרד לשירותי דת. בית הדין הארצי לעבודה קבע כי "הקייסים ורבני הקהילה מונו על פי החלטת ממשלה ולא באמצעות מכרז כמקובל".[187] הקייסים גם שובצו למועצות הדתיות בהחלטות ריכוזיות של המשרד לשירותי דת.[188]

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת משנת 2019 הסדיר את הליכי המינוי לתפקידי קייסים ורבנים לעדה האתיופית וקבע כי המשרד יקצה את התקנים למועצות הדתיות, אך התקנים יאוישו על ידי המועצה הדתית. עוד הוא קבע כי ועדת הבחירה לתפקיד קייס תורכב מחמישה חברים: שלושה נציגים של המועצה הדתית (ראש המועצה, מזכיר המועצה וגזבר), קייס מקומי (ואם אין, קייס מעיר סמוכה) וקייס שימנה ראש המועצה הדתית. ועדת הבחירה לתפקיד רב לעדה האתיופית מורכבת גם היא מחמישה חברים: שלושה נציגים של המועצה

186 החלטת ממשלה מס' 477 (ע/23), 24.12.1992.

187 ס"ע (ב"ש) 2858-08, **הרב אברהם שי נ' המועצה הדתית ערד**.

188 כך עולה מפסקי הדין בנושא. "מועצות דתיות לא התלהבו מהרעיון להעסיק את הקייסים במחיצתם", והיו שהפלו את הקייסים בשכר ומנעו מהם סביבת עבודה ראויה (**שם**).

הדתית (ראש המועצה, מזכיר המועצה או רב שכונה וגזבר), נציג מרבני הקהילה האתיופית שימנה מנהל האגף לשירותי דת לעדה האתיופית במשרד לשירותי דת ורב הקהילה המקומי או רב קהילה שגם אותו ימנה מנהל האגף לשירותי דת לעדה האתיופית.[189]

המשמעות של ועדות הבחירה הללו היא שהליך המינוי של קייסים ורבנים לעדה האתיופית נשאר ריכוזי כשהיה ויוצאי אתיופיה הם מיעוט בהרכב הוועדות לבחירת קייסים ורבנים לקהילותיהם. הוועדות מורכבות מרוב של נציגי המועצה הדתית, וכאמור לעיל בדרך כלל המועצה הדתית מצויה בשליטתו של השר לשירותי דת. גם באשר לחברי ועדת הבחירה השייכים לקהילת יוצאי אתיופיה חשוב להדגיש: מי שממנים אותם אינם חברים בקהילה המקומית שבה הקייסים או הרבנים יכהנו אלא ראש המועצה הדתית ונציג המשרד לשירותי דת; חברי הוועדה אינם בהכרח נציגים של קהילת יוצאי אתיופיה המקומית, אלא מתמנים גם רבנים וקייסים המכהנים במקומות אחרים.[190]

5.6 רבני קהילות במימון המדינה

בעוד בעניינם של רבנים המועסקים באופן ישיר על ידי המועצות הדתיות והמועצות האזוריות נקבעו בחקיקה ובתקנות הליכי בחירה ומינוי סדורים, לא כך בעניינם של רבנים שהמדינה משתתפת במימון שכרם. מכיוון שהמדינה

189 המשרד, חוזר עט, עמ' 63–66. בוועדות הבחינה הללו נקבעו גם שני משקיפים: חשב מלווה של המועצה הדתית (אם יש) ונציג מטעם מנהל האגף לשירותי דת לעדה האתיופית.

190 כפי שהוזכר לעיל, אחד מתנאי הסף להתמודדות לתפקיד קייס הוא שוועדה של המשרד לשירותי דת לאישור תפקיד קייס תקבל "מסמכי המלצה מהקהילה על רצונם כי המועמד יכהן כקייס בקהילה". ואולם בפועל לא ברור מהם מסמכי ההמלצה הללו ומי נחשב לנציג של הקהילה לשם כך. כמו כן, ועדת הבחינה של המועצה הדתית אינה נדרשת להתחשב במספר הממליצים של כל אחד מהמועמדים לתפקיד. ועוד, לתפקיד רב לעדה האתיופית לא נדרשת אפילו המלצה מסוג זה כתנאי סף להתמודדות.

רק תומכת בשכרם של רבנים אלו אין היא מתערבת בהליך הבחירה או המינוי שלהם אלא מקבלת את היבחרותם על ידי הקהילה. בעניינם של רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות נקבע כי אחד התנאים לתמיכה הוא ש"רב הקהילה נבחר בידי וועדת בחירה המורכבת מחברי הקהילה", אך לא נקבע נוהל ברור לוועדת הבחירה. בעניין רבני קהילות לא־אורתודוקסיות בערים ורבני קהילות אורתודוקסיות נקבע שהרב ייבחר על ידי הקהילה, והקהילה תציג לפני המשרד הממשלתי הרלוונטי (המשרד לשירותי דת עבור רבני קהילות אורתודוקסיות ומשרד התרבות והספורט עבור רבני קהילות לא־אורתודוקסיות) אישור לכך שהרב נבחר על ידי הקהילה, כולל פרוטוקול של ההחלטה בנושא.

המשמעות של נהלים אלו היא שרבנים שהמדינה משתתפת במימון שכרם נבחרים על ידי הקהילה בלבד, באופן שהיא מוצאת לנכון לקבוע, בלא התערבות כלשהי מצד הממשלה.

5.7 סיכום

הסקירה המפורטת של ההליכים למינוי רבנים מלמדת על מגמה הדרגתית: בתקופת היישוב הבחירה הייתה בידי הקהילות עצמן, בשילוב בין הגורמים הדתיים בקהילות ובין הציבור הכללי, אך ככל שחלפו השנים התעצם ההיבט הריכוזי במינוי הרבנים, ומעורבותו של השר לשירותי דת גברה. הלכה למעשה היום השליטה של השר והמשרד לשירותי דת על הליכי מינוי הרבנים רבה – אם באמצעות הקצאת התקנים וההחלטה היכן ימונו רבנים ואם באמצעות הליכי המינוי עצמם.

לוח 4
הליכי הבחירה והמינוי למגוון תפקידי הרבנות (ספטמבר 2021)

	סוג ההליך	ועדת הבחירה או המינוי
רבני ערים	גוף בוחר	מועצת העיר 50%, השר 25%, נציגי בתי הכנסת 25% (לשר יש השפעה על הוועדה הממנה את נציגי בתי הכנסת)
רבני מועצות אזוריות	מכרז	נציגים שממנים המועצה האזורית, המועצה הדתית, המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית
רבני יישובים	מכרז	נציגים שממנים היישוב, המועצה האזורית, המועצה הדתית והמשרד לשירותי דת
רבני שכונות	מכרז	המועצה הדתית
קייסים ורבנים לעדה האתיופית	מכרז	המועצה הדתית (נציגות של קייס)
רבני קהילות אורתודוקסיות	מימון	הקהילה הממומנת
רבני קהילות לא־אורתודוקסיות (בערים ובמועצות אזוריות)	מימון	הקהילה הממומנת

פרק 6
משך הכהונה

6.1. רבני ערים

כמו בהליך למינוי רבנים, גם במשך הכהונה של הרבנים חלו שינויים לאורך השנים. כאמור לעיל, בשנת 1936 תיקנו הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית יחד תקנות להסדרת הליכי הבחירות לרבנות הראשית והמקומית. תקנות אלו גם הסדירו את משך הכהונה של רבנים מקומיים:

> לשכת הרבנות או הרב יִבָּחרו לתקופה של חמש שנים. אם לא הודיע ועד הקהלה לחברי לשכת הרבנות או להרב חצי שנה לפני תום הזמן הנ"ל על רצונו לערוך בחירות חדשות, תחָשֵב לשכת הרבנות או הרב כנבחרים לעוד חמש שנים, והוא הדין גם בכל חמש השנים הבאות אחרי זה.[191]

אם כן, תפקיד הרב המקומי נקצב לחמש שנים, ולאחר מכן ניתנה לוועד הקהילה הסמכות לערוך בחירות חדשות.[192] תקנות אלו הולמות את המסורת היהודית

191 מובא אצל ורהפטיג, דת ומדינה, עמ' 38. התקנות אף הוחלו על רבנים מקומיים מכהנים, ובעניינם נקבע כי "יחשב הזמן של חמש שנים מזמן אשור התקנות, אם בתוך הזמן הזה לא תערכנה בחירות חדשות מסבה שתמצא למספקת על ידי מועצת הרבנות הראשית".

192 בתקנות נקבע כי גם הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות הראשית ייבחרו לתקופה של חמש שנים. בשנת 1972 קבעה הכנסת הליך בחירות לרבנות הראשית שבו התמודדו מחדש הרבנים המכהנים הרב איסר יהודה אונטרמן והרב יצחק נסים, ומולם הרב שלמה גורן והרב עובדיה יוסף. חוק הרבנות הראשית, התש"ם–1980, שינה את הנוהל לבחירת רבנים ראשיים וקבע כי בכל עשר שנים מתקיימות בחירות לרבנות הראשית והרבנים המכהנים אינם יכולים להתמודד בשנית. לעומת זאת מועצת הרבנות הראשית נבחרת גם

בקהילות ישראל, ועל כך באריכות לעיל בפרק 1, אך הן לא נותרו על כנן לאחר קום המדינה.

תקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974, קבעו שכהונת רב עיר מסתיימת "בהגיעו לגיל 75, אולם מועצת הרבנות הראשית רשאית להאריך את גיל הפרישה, על פי בקשת רב העיר, למשך תקופה נוספת שלא תעלה על חמש שנים".[193] התקנות קבעו גם שנוהל זה אינו חל על רבנים שנבחרו לפני שנת 1974, ולכן הללו רשאים לכהן עד סוף חייהם. בשנת 2007 נקבעו תקנות חדשות, ועל פיהן רב עיר יכהן עד גיל 70, אלא אם כן מועצת הרבנות הראשית תאריך את כהונתו בחמש שנים. תקנות אלו אינן חלות על רבנים שנבחרו לפני שנת 2007.[194] בפועל מועצת הרבנות הראשית מאריכה את כהונת הרבנים כמעט באופן אוטומטי,[195] כך שרבנים שנבחרו לאחר שנת 2007 מכהנים עד גיל 75, רבנים שנבחרו בשנים 1974-2007 מכהנים עד גיל 80, ורבנים שנבחרו לפני 1974 מכהנים למשך כל חייהם.

מהתקנות עולה כי אין לסיים את כהונתו של רב עיר מכהן אך עולה השאלה באשר להיקף משרתו. שאלה זו נדונה בעקיפין בעקבות עתירה שהגישו המועצות המקומיות ראש פינה ויסוד המעלה. השופטים קבעו כי בנסיבות מסוימות מותר לצמצם את משרתו של רב מכהן, אך לא הרחיבו בתיאור הנסיבות.[196] בעקבות פסיקת בג"ץ דחה בית הדין הארצי לעבודה בשנת 2017 את עתירתו של הרב

כיום בכל חמש שנים, כך שפעמים רבות כהונתו של חבר מועצה מסתיימת כאשר אינו נבחר מחדש.

193 תקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974, סעיף 12(1).

194 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007, סעיף 19(א).

195 בשנת 2015 הגיע רב המועצה המקומית אפרת הרב שלמה ריסקין, המכהן בתפקידו משנת 1983, לגיל 75. מועצת הרבנות הראשית הערימה קשיים בהארכת כהונתו, וחברים בה הביעו ביקורת על עמדותיו הליברליות. לאחר שהיועץ המשפטי של הרבנות הראשית הבהיר כי הנימוק הרלוונטי היחיד המאפשר סיום כהונה בגיל זה הוא מצבו הבריאותי של הרב, האריכה המועצה את כהונתו תוך כדי הבעת מורת רוח מעמדותיו. ראו נחשוני, הרב ריסקין.

196 בג"ץ 6051/08, **המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת**.

משה אלחרר, רב המועצה המקומית שלומי, כנגד החלטת המועצה הדתית בשלומי לצמצם בחצי את משרתו.[197]

6.2 רבני שכונות ורבני התיישבות

מעמדם של רבני השכונות ורבני ההתיישבות לא הוסדר בחקיקה ולכן גם אין קביעה מפורשת בחוק בעניין משך הכהונה שלהם. בשל כך התעוררו לאורך השנים מחלוקות בדבר גיל הפרישה שלהם ובדבר היכולת של המועצות הדתיות והמועצות האזוריות לפטרם או לצמצם את משרתם.

במשך שנים רבות הפרשנות המשפטית המקובלת במשרד לשירותי דת הייתה שרבני השכונות וההתיישבות נדרשים לפרוש בגיל היציאה לגמלאות לגברים (בתחילה 65 ולאחר מכן 67), אך למעשה מדיניות זו לא נאכפה, ומרבית הרבנים המשיכו לכהן בתפקידם גם שנים רבות לאחר שהגיעו לגיל הפרישה. בתצהיר שהגיש זבולון אורלב, מנכ"ל המשרד בשנים 1986–1990, לבית הדין לעבודה הוא ציין כי "המצב שהיה נהוג בעניין ביחס לרבנים בכלל ולרבני שכונות בפרט, הינו שלאורך כל השנים לא היו מאלצים רב מכהן לצאת לפנסיה או לגמלאות אלא במקרים בהם הרב ביקש, מרצונו שלו, לפרוש מתפקידו או כאשר נפגע כושרו של הרב לשאת בתפקידו באופן משמעותי".[198]

גיל הפרישה של רבני השכונות ורבני ההתיישבות הוסדר בהסכם הקיבוצי משנת 1988. בסעיף 3.3 של הנספח להסכם בצד הכותרת "תקופת המינוי" מודפסות המילים "עד הפנסיה", ובצידן תוספת בכתב יד: "כמקובל עד היום". בפועל רבנים המשיכו לכהן אף לאחר הגעתם לגיל הפרישה עוד שנים רבות לאחר חתימת ההסכם הקיבוצי, אך לקראת שנת 2010 החלו המועצות הדתיות

197 ע"ע 4222-10-13, הרב משה אלחרר נ' מועצה דתית שלומי.

198 ס"ק 59/09, הסתדרות העובדים הכללית החדשה – הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל – המשרד לשירותי דת.

והמשרד לשירותי דת לקדם יציאה לגמלאות של רבנים שהגיעו לגיל הפרישה, ככל הנראה בשל דוח מבקר המדינה משנה זו, שמצא כי 12% מרבני השכונות הם מעל גיל הפרישה, מקצתם אף בני למעלה מ־80.[199]

ההסתדרות וארגון רבני השכונות עתרו לבית הדין לעבודה כנגד ההוצאה לגמלאות בגיל פרישה, ובדיון בבית הדין התעוררה מחלוקת על הפרשנות להסכם הקיבוצי. בעת החתימה על ההסכם הקיבוצי בשנת 1988 התנגדו הרבנים לקביעה מפורשת שעליהם לצאת לגמלאות בגיל הפרישה, ולפיכך ביקשו להוסיף שאף שבאופן רשמי עליהם לצאת לגמלאות בגיל הפרישה יצוין בהסכם שהם יוכלו לכהן גם לאחר מכן, ולדבריהם זוהי הסיבה לתוספת בכתב יד "כמקובל עד היום" בצד המילים "עד הפנסיה" בהסכם. מנכ"ל המשרד דאז, זבולון אורלב, טען לפני בית הדין הארצי לעבודה כי "תוספת זו הוספה להסכם כדי לתת ביטוי להסכמתם וגמירות דעתם של הצדדים להמשיך ולקיים את המצב שהיה נהוג בנושא פרישתם לגמלאות של רבנים מזה שנים רבות ועד ליום החתימה על ההסכם הקיבוצי". לדבריו אין מדובר בתוספת מקרית אלא בתוספת "שנדונה, התווכחו עליה רבות ולמיטב זכרוני, במגבלה של זמן, אם זה לא היה כתוב ההסכם לא היה נחתם". לעומתו הממונה על השכר באוצר דאז ונציגיו טענו לפני בית הדין לעבודה כי התוספת בכתב לא הייתה על דעתם והנושא כלל לא נדון עימם, ואילו הייתה עולה הם היו מתנגדים לו מכול וכול. הדיון המופרך הזה בבית הדין מלמד אולי יותר מכול על ההתנהלות התמוהה של המדינה בנושא הרבנות המקומית הממסדית בישראל.

על כל פנים, בית הדין דחה את עתירת הרבנים וקבע כי גיל הפרישה המקובל יהיה גם גיל הפרישה של רבני השכונות וההתיישבות.[200] ואולם, נראה שגם לאחר פסיקה זו יש רבנים שאינם מסיימים את כהונתם בגיל הפרישה. למשל, דוח ביקורת על המועצה הדתית בלוד משנת 2015 מצא כי בניגוד לפסק הדין, גילם של שני רבני שכונות המכהנים במועצה הדתית הוא מעל גיל הפרישה.[201]

199 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1093.

200 **ס"ק 59/09, הסתדרות העובדים הכללית החדשה – הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל – המשרד לשירותי דת.**

201 לוד, דוח 2015, עמ' 113.

באשר לאפשרות לפטר רבני התיישבות ורבני שכונות אף לפני גיל הפרישה, סעיף 9 להסכם הקיבוצי קובע כי בכל העניינים אשר לא הוסדרו בהסכם תחול על רבני השכונות חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, ועל רבני ההתיישבות יחולו הוראות התקשי"ר (תקנון שירות המדינה), כפי שחלו עליהם עוד בטרם ההסכם. על פי פסיקת בתי המשפט, הליך סיום כהונתם של רבנים לא הוסדר בהסכם הקיבוצי ולכן יבוצע על פי סעיף 70 לחוקת העבודה. סעיף זה קובע כי מותר לפטר עובד רק מסיבה מספקת ובהסכמה של המועצה הדתית וועד העובדים או מרכז הסתדרות הפקידים. בהיעדר הסכמה, על הצדדים לפנות לבוררות מוסכמת לפי סעיף 84 לחוקת העבודה.

למעשה גם על רבני ההתיישבות, בהיותם עובדים של המועצות האזוריות, חלה חוקת העבודה של הרשויות המקומיות. בלי להעמיק בדיני העבודה אפשר לומר באופן כללי שרבני ההתיישבות ורבני השכונות זוכים לקביעות בתפקידם, כמו עובדים אחרים במגזר הציבורי, וכדי לפטרם יש צורך בשימוע ובהוכחות חותכות לכך שאינם מתפקדים כשורה. כפי שהתבטא מנכ"ל המשרד בשנות ה־80, "לא היה זה נהוג לאלץ רבנים מכהנים לפרוש מתפקידם", ובהתאם לכך, ככלל, המועצות הדתיות והמועצות האזוריות לא ביקשו לנקוט הליכי פיטורים של רבנים.[202] גם בדוח הוועדה הבין־משרדית בעניין רבני ההתיישבות נכתב כי "מעמדם של רבנים הוא ייחודי ושונה מתפקידם של עובדים אחרים" ובהתאם לכך "עד כה, נמנעו ככלל מלפטר רבנים". ואולם "הוועדה סבורה כי אי מתן אפשרות לפטר רב שיש הצדקה לנקוט נגדו בצעד שכזה פוגעת באינטרס הציבורי". על פי המודל שהציעה הוועדה, על רב אזורי צריכים לחול הכללים הקשורים בפיטורים החלים על כל עובדי המועצה האזורית, ואילו בעניין רב יישוב יש לאפשר את הפסקת כהונתו באמצעות הצבעה של לפחות שני שלישים מתושבי היישוב.[203]

202 מקרה חריג הוא של הרב בנימין כהן, רב שכונה בנתיבות. בשנת 1993 ביקשה המועצה הדתית להביא לפיטורי הרב "לנוכח עבירות משמעת חמורות ולנוכח אי אמון של הרב המקומי". בפסק דין של בית הדין הארצי לעבודה נקבע כי אף שהליך הפיטורין לא התנהל בצורה תקינה, "אין זה מתאים לאכוף יחסי עבודה ולהחזיר את הרב לעבוד בשירות המועצה בגלל היחסים העכורים ששררו בינו לבין הממונים עליו במועצה הדתית", אף כי בדעת המיעוט קבעה השופטת ברק־אוסוסקין כי יש לבטל את הליך הפיטורין. ראו ע"ע 300253/96, **המועצה הדתית נתיבות נ' הרב בנימין כהן**.

203 המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 31.

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת משנת 2014 הסדיר את סוגיית העסקתם של רבני ההתיישבות בהתאם לדוח הוועדה, אך בנקודה זו לא אימץ את המלצות הוועדה. בחוזר לא נדונה הפסקת כהונתו של רב אך נקבע כי הפסקת תקצוב משרתו כרוכה בהחלטה של ועדה משרדית.[204] בעתירה כנגד הנחיות חוזר המנכ"ל טען ארגון רבני ההתיישבות כי "הוראה זו למעשה מהווה ניסיון לעקוף את הוראות התקשי"ר, המחייבות בעניין פיטורי עובד, שכן ברור כי הפסקת תקצוב שקולה לפיטורים". בית הדין הארצי לעבודה דחה טענה זו וקבע כי הליך הפסקת התקצוב למשרה על ידי המשרד לשירותי דת נפרד לחלוטין מהליך הפיטורין של הרב על ידי המועצה הדתית או האזורית. עם זאת, כפי שציין בית הדין, ייתכן שהתקצוב יופסק בשל התנהלות לא תקינה של הרב, אך על כל פנים הפסקת התקצוב אינה הליך פיטורין.[205]

עד כמה הליכי פיטורין של רבנים הם נוהל חריג גם היום אפשר ללמוד מפסק דין של בית הדין האזורי לעבודה בנצרת בעניין מה שתואר בבית הדין "סכסוך מר ורב־יצרים" בין המועצה הדתית גליל תחתון ובין רב המועצה יוסף חיים רוזנבלט. הסכסוך הוביל לכך שהמועצה הדתית ביקשה לפטר את הרב. פסק הדין ניתן בשנת 2018 ובית הדין ציין בו כי "ביחס למחלוקת האם הנתבעת יכולה לזמן את התובע לשימוע, ציינה המדינה כי מחלוקת זו הובאה לפתחו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ועמדתה של המדינה היתה כי מבחינת הוראות הדין, לנתבעת יש את הסמכות לזמן את התובע לשימוע".[206] אם כן, עד השנים האחרונות למשרד לשירותי דת לא היה ברור כלל אם מועצה דתית רשאית להזמין רב לשימוע לפני הליך של פיטורין או צמצום משרה.

204 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 54. חברי הוועדה על פי החוזר הם: מנכ"ל המשרד לשירותי דת או נציגו – יושב ראש הוועדה; מנהל תחום רבנות ונישואין במשרד לשירותי דת – מרכז הוועדה; נציג של מועצת הרבנות הראשית – חבר; שני נציגי מרכז המועצות האזוריות – חברים; נציג הלשכה המשפטית – חבר.

205 סק"כ 24301-02-15, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל**.

206 פ"ה 11019-07-16, **הרב יוסף חיים רוזנבלט נ' המועצה הדתית האזורית גליל תחתון**.

על כל פנים, פסק הדין עצמו מלמד עד כמה מורכב ההליך של סיום כהונה של רב שכונה או רב התיישבות: אומנם בית הדין קבע כי "לנתבעת יש את הפררוגטיבה הניהולית, המוקנית לה כמעסיק, להזמין את התובע לשימוע, כדי לבחון גם את תפקודו במסגרת עבודתו בנתבעת, וגם את סוגיית היקף משרתו", אך הוסיף כי "החלטה בעניין זה צריכה להתבסס על תשתית עובדתית מבוססת היטב ועל שיקול דעת שהופעל באופן סביר וראוי" – אף שהמועצה הדתית טענה כי הרב אינו מתאים לתפקיד, אינו מקבל מרות, אינו משתף פעולה עם המועצה הדתית, אינו מבצע את תפקידו כשורה וכי יש חוסר אמון מוחלט בין חברי המועצה הדתית ובין הרב, בית הדין דחה את טענותיה וקבע כי הטענות לא הוכחו די הצורך ושיקול הדעת שלה לא היה סביר ולכן הרב ימשיך לכהן בתפקידו.[207]

6.3 קייסים ורבנים לעדה האתיופית

עד שנת 2019 לא היה מעמדם של קייסים ורבנים לעדה האתיופית מוסדר והתעוררו חילוקי דעות לגביו. כפי שציין בית הדין האזורי לעבודה בפסק דין בעניין שכרם של הקייסים והרבנים, "עולה ממכלול הראיות שבפנינו כי לכאורה לא ניתן לפטר את הקייסים נוכח מינויים לכל החיים".[208] חוזר המנכ"ל משנת 2019 המסדיר את מעמד הקייסים והרבנים לעדה האתיופית השווה את מעמדם מבחינת שכר ותנאי עבודה למעמד של רבני שכונות, כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי משנת 1988. בהתאם לכך לא נקבע מנגנון הקוצב את כהונתם של קייסים ורבנים לעדה האתיופית אך הוצע הרכב לוועדה פריטטית לסיום העסקת קייס: נציג

207 שם.

208 ס"ע (ב"ש) 08-2858, **הרב אברהם שי נ' המועצה הדתית ערד**. בדיון בנושא בבית הדין האזורי לעבודה טען בכיר במשרד לשירותי דת כי במקרה שמועצה דתית רצתה לפטר רב היא הייתה יכולה לעשות זאת על ידי שימוע בנוכחות משקיף מטעם המשרד, וגם בצמצום המשרה של הרב, אך בית הדין ציין שגם אם מבחינה תאורטית היה נוהל כזה, בפועל הוא לא בא לידי מימוש.

של המועצה הדתית, נציג המשרד לשירותי דת, נציג קייס ונציג ההסתדרות.[209] המשמעות של הליך זה היא שמלבד מקרים חריגים תפקידם של הקייסים אינו קצוב והם מכהנים עד גיל הפרישה. באשר לרבני העדה האתיופית חוזר המנכ"ל אף לא קבע מנגנון מסוג זה לסיום ההעסקה שלהם.

6.4 רבני קהילות במימון המדינה

כמו בתחומים אחרים, גם בעניין משך הכהונה ישנם נהלים שונים לרבני קהילות שהמדינה משתתפת במימון שכרם. כאמור, המדינה אינה מעסיקה את הרבנים הללו אלא מספקת תמיכה כספית לקהילות העומדות בקריטריונים לצורך תשלום שכר לרב הקהילה. משכך, למדינה אין כל עניין בזהות הספציפית של רב הקהילה ובמשך כהונתו, והקהילה יכולה להחליף את הרב שלה בכל עת או להפסיק את כהונתו – הכול בהתאם לחוזה שחתמה עם הרב. במקרה שהופסקה כהונתו של הרב ולא נבחר רב חדש, או שנבחר רב חדש שאינו עומד בתנאי הסף שנקבעו בקריטריונים, תאבד הקהילה את זכותה לקבל מימון לשכר הרב מהמשרד לשירותי דת או ממשרד התרבות והספורט. במקרה שנבחר רב חדש העומד בתנאי הסף, הקהילה יכולה להמשיך לקבל את המימון מטעם המדינה.

6.5 סיכום

לאחר הקמת המדינה חלה תמורה, ובעקבותיה סטייה מהמקובל במסורת היהודית, במשך כהונתם של הרבנים. התקנות שהותקנו בשנת 1936 המשיכו את המקובל במסורת היהודית וקבעו כי לעיר או ליישוב יש אפשרות להפסיק

209 המשרד, חוזר עט, עמ' 63–64. בחוזר מצוין כי המלצה זו של הוועדה "מותנית באישור הממונה על השכר באוצר וההסתדרות".

את כהונתו של רב בסיומן של כל חמש שנות כהונה, ואילו בתקנות ובנהלים שהוסדרו לאחר קום המדינה בוטלה אפשרות זו: רבני ערים מכהנים למשך כל חייהם או עד הגיעם לגיל 75 או 80 (תלוי בשנה שבה נבחרו), ושאר הרבנים העובדים במועצות הדתיות ובמועצות האזוריות זכאים לקביעות, ופיטורים שלהם כרוכים בהליכים מורכבים, ובפועל אינם מתרחשים כמעט.

פרק 7
מעמד הרבנים - בין פקידים לנבחרי ציבור

7.1. סקירה כללית

אחת הסוגיות החוזרות ונשנות בעניין רבנים עובדי המדינה היא מהו מעמדם העקרוני: האם הם נבחרי ציבור או פקידים במערך שירותי הדת המקומיים? נוסף על ההגדרה המשפטית היבשה, שיש לה השלכות על היבטים חוקיים דוגמת תחולת חוקי המגן במשפט העבודה וגובה השכר, ישנן שתי סוגיות מהותיות לעניין: חופש הביטוי של הרבנים ומידת הפיקוח על עבודתם. לפני דיון בשתי הסוגיות אציג סקירה כללית של מעמד הרבנים במגוון התפקידים.

ברמה הפורמלית נקבע כבר בשנת 1949 בחוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, ולאחר מכן בשנת 1971 בחוק שירותי הדת היהודיים, כי שר הדתות רשאי להתקין תקנות בדבר "בחירות של רבני עיר". אם כן, לכאורה החוק מבהיר כי רבני ערים מתמנים בהליך מעין דמוקרטי על ידי אספת בוחרים (גוף בוחר) ולא במכרז. לעומת זאת רבנים אחרים עובדי מדינה – רבני שכונות, רבנים אזוריים, רבני יישובים, קייסים ורבנים לעדה האתיופית – אינם מתמנים לתפקידם בהליך של בחירות אלא במכרז. העובדה שלשון החוק והליך הבחירה או המינוי יוצרים הבדלים בין מעמדם של רבני הערים ובין מעמדם של הרבנים האחרים עלתה גם באחד מפסקי הדין של בית הדין לעבודה: "ניתן ללמוד מהלשון הדווקנית של החוק כי המחוקק הפריד באופן ברור בין רבנים המשמשים כרבני ערים, לבין המשמשים כרבני מועצות אזוריות,[210] מעצם העובדה שהעניק להם הגדרות

210 לעומת זאת יצחק זמיר טען כי "נראה כי המחוקק אינו מקפיד מבחינה לשונית על הבחנה בין בחירה לבין מינוי והוא עשוי לדבר על בחירה כאשר בפועל מדובר במינוי. ייתכן כי סיבת הדבר היא שאין הבחנה ברורה, ומכל מקום אין הבחנה חדה, בין בחירה

שונות, כמו דרכי בחירה שונות, וכן בכל מקום בחקיקה ובתתי סעיפים בחוק ובתקנות, התייחס המחוקק באופן נפרד לכל אחד מהם".[211]

למרות זאת רבני שכונות ורבנים אזוריים טענו בדיונים בבתי הדין לעבודה שיש לראות אותם במעמד של נבחר ציבור – בדומה לרבני ערים – ולא במעמד של עובד. טענה זו שימשה אותם כדי לטעון שיש לאפשר להם להמשיך לכהן גם לאחר גיל הפרישה,[212] שיש למנוע הליכי פיטורין[213] ולהעלות את שכרם.[214] בכל פסקי הדין קבעו בתי הדין לעבודה כי לרבני שכונות ולרבנים אזוריים אין מעמד של נבחרי ציבור אלא של עובדים מן המניין במועצה הדתית או במועצה האזורית, וזהו גם מעמדם של רבני יישובים, קייסים ורבנים לעדה האתיופית.[215]

התפיסה המשפטית המקובלת בעניין רבני ערים היא שאין הם רק נבחרי ציבור אלא שתפקידם משלב גם היבטים של עובדי ציבור, כפי שהגדיר שופט בית המשפט העליון עוזי פוגלמן בפסק דין משנת 2014:

לבין מינוי" (זמיר, מינוי למשרה, עמ' 749). אחת הראיות שהוא הביא לטענתו היא שהחוק קובע שנדרשות בחירות לתפקיד רב עיר אך מנגד יש פסיקה שרב אזורי נחשב לעובד ולא לנבחר ציבור. ככל הנראה זמיר לא הבחין בהבדל שבין רב עיר לרב אזורי, שכן לפי הבנתי ההבחנה בין רב עיר לרב אזורי מחלישה את טענתו זו.

211 ע"ב (חיפה) 3657/03, **הרב עוזיאל אליהו – רב המועצה האזורית משגב נ' השר לעניני דתות**. עם זאת, כפי שצוין בפסק הדין, להבחנה זו יש חריג אחד: בחירתם של רבנים מקומיים ביהודה ושומרון – ובכללם רבנים אזוריים – הוסדרה בצו בדבר שירותי דת (יהודה ושומרון) מס' 807, התש"ם–1979. צו זה אימץ את התקנות לבחירות רבני ערים שנהגו אז ונקבע בו כי ביהודה ושומרון רב מקומי – ובכלל זה רב של מועצה אזורית – "ייבחר באסיפה בוחרת בבחירות אישיות ישירות שוות וחשאיות".

212 בש"א (באר־שבע) 2827/99, **בנימין אביעד נ' מועצה אזורית שפיר**.

213 פ"ה 11019-07-16, **הרב יוסף חיים רוזנבלט נ' המועצה הדתית האזורית גליל תחתון**; ע"ע 300253/96, **המועצה הדתית נחיבות נ' הרב בנימין כהן**.

214 ע"ב (חיפה) 3657/03, **הרב עוזיאל אליהו – רב המועצה האזורית משגב נ' השר לעניני דתות**.

215 אומנם הראיתי לעיל כי הוועדה הבין־משרדית לבחינת קריטריונים ל"משרתים בקודש" סברה בעניין רבני יישובים כי "נוכח מאפייניו של תפקיד הרב (היישובי) יש לאמץ הסדרים החלים על נבחר ציבור בכל הנוגע להליך בחירתו" (המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 26–27), אך המלצה זו של הוועדה לא התקבלה, ובחוזר המנכ"ל משנת 2014 נקבע שוב הליך מכרזי למינוי רבני יישובים.

> רבה של עיר או של רשות מקומית, הוא רב המקום, מופקד, יחד עם המועצה הדתית, על הענקת שירותי דת לתושבים. רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ועובד ציבור. הרב הוא מנהיג דתי ורוחני, והוא מהווה סמכות הלכתית־רוחנית לבני עירו. הוא ממלא תפקידים סטטוטוריים שונים.[216]

אם כן, בשל הסמכויות הסטטוטוריות של רבני הערים בתחום אספקת שירותי דת יש לראות בהם גם עובדי ציבור ולא רק נבחרי ציבור. עוד סיבה לראות בהם עובדי ציבור העלה שופט בית המשפט העליון עופר גרוסקופף בדיון בעתירה בעניין חופש הביטוי של רבנים (להלן בפרק זה ארחיב בעתירה זו): "יש לי בעיה מסוימת, מה שאמרו למשמע נבחר ציבור, זה שהוא נבחר ציבור והוא מפעם לפעם נזקק לציבור והמקרה הזה לא עוסק במי שנבחר על ידי הציבור או קבוצה מסוימת לפני 30 שנה, אך לא מושטר על ידי בחירה ציבורית כלשהי".[217] במילים אחרות, רב עיר אומנם נבחר בהליך מעין דמוקרטי, אך אין הוא עומד מחדש לבחירת הציבור. בסיכומם של דברים נראה שקולעת הגדרתו של השופט פוגלמן: "רב עיר הוא נושא משרה ייחודי, בעל מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ועובד ציבור".

הייחוד של תפקיד רב עיר בא לידי ביטוי גם בדין המשמעתי הייחודי שהחיל עליו המחוקק. חוק שירותי הדת היהודיים מסדיר את הדין המשמעתי לרבני ערים ונועד לתת מענה לעבירות משמעת או לעבירות אתיות שלהם. על פי החוק רב עיר נתון לשיפוט של בית דין משמעתי ייחודי שתמנה מועצת הרבנות הראשית ושיורכב מדיין מכהן או דיין לשעבר (יושב ראש) ושני רבני עיר מכהנים. שר המשפטים (ולא השר לשירותי דת) ממונה על קיום התקנות בנושא הדין המשמעתי,[218] והוא רשאי להגיש קובלנה על רב עיר על יסוד אחד

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

217 מתוך פרוטוקול הדיון בבג"ץ 7150/16, **המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים**, 22.10.2018. בסופו של דבר שונה הרכב השופטים, והשופט גרוסקופף הוחלף בשופט אלכס שטיין. ייתכן שבשל כך ההיבט הזה לא הוזכר בפסק הדין.

218 בעבר השר הממונה על הדין המשמעתי של רבני ערים היה השר לענייני דתות. בשל פירוק המשרד לענייני דתות החליטה הממשלה ב־2005 להעביר לשר המשפטים את

מאלה: "(1) הרב נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו; (2) הרב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של רב בישראל; (3) הרב הורשע בעבירה שבנסיבות העניין יש בה משום קלון". תקנות שירותי הדת היהודיים (שיפוט משמעתי של רבני עיר), התשנ"ו–1996, מסדירות את ההליכים בבית הדין המשמעתי וקובעות את אמצעי המשמעת שבית הדין מוסמך להשתמש בהם כלפי רבני ערים: הערה, התראה, נזיפה או "קביעה שאין הרב ראוי להמשיך בתפקידו וכי יש להעבירו מכהונתו, בין בתשלום קצבה ובין בשלילתה, כולה או מקצתה".

לעומת רבני הערים, על שאר הרבנים, שהם עובדים של המועצות הדתיות והרשויות המקומיות, חלים כללי המשמעת הסטנדרטיים לגוף שהם עובדים בו, ואין בית דין משמעתי ייחודי להם. בשנת 2013, בעקבות פסיקת בג"ץ, הוחלו על עובדי המועצות הדתיות דיני המשמעת החלים על עובדי שירות המדינה מכוח הוראות חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג–1963, והתקנות שהותקנו על פיו.[219] דינים אלו הוחלו גם על רבנים עובדי המועצות הדתיות. לעומת זאת, על רבנים עובדי הרשויות המקומיות חלים דיני המשמעת החלים על הרשויות המקומיות ולא על שירות המדינה.

במצב המשפטי הקיים מחד גיסא רבני הערים הוחרגו משאר תפקידי הרבנות באמצעות הקמת בית דין משמעתי מיוחד – המורכב מדיינים ומרבנים, יש לו סמכויות חלשות יחסית והוא נתפס כבית דין פנימי שהמכהנים בו הם רבנים בעצמם; מאידך גיסא, המחוקק עיצב לרבני הערים הליך מוסדר של בית דין

הסמכויות שהוקנו בעבר לשר לענייני דתות בכל הקשור להגשת קובלנה, ואלה נותרו בידו גם לאחר הקמת המשרד לשירותי דת מאוחר יותר. מעבר להסבר הפרוצדורלי, השר לשירותי דת לשעבר, יעקב מרגי (ש"ס), העניק גם הסבר עקרוני: אילו הסמכות הייתה בידי השר לשירותי דת הדבר היה מביא לפוליטיזציה של התהליך. על כך ראו פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 120–121.

219 בג"ץ 5437/07, **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הרשות הארצית לענייני דתות**. בשנת 1978 חוקן חוק שירותי הדת היהודיים, ולפי התיקון הממשלה רשאית להחיל דיני משמעת אלו על עובדי המועצות הדתיות, אך הממשלה לא עשתה זאת. בשנת 2013 קבע בג"ץ כי "עובדי המועצות הדתיות פועלים מזה שנים רבות בחלל נורמטיבי" מכיוון שלא חלים עליהם כללי משמעת כך שלא מתאפשר טיפול הולם בדיווחים על חשדות לאי־סדרים והתנהלות לא תקינה במועצות הדתיות. בפסק הדין נכתב כי "אי הפעלת הסמכות לאורך כ־35 שנים, מהווה חוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין", ועקב כך הורה בג"ץ על החלת דיני המשמעת על עובדי המועצות הדתיות.

משמעתי השונה מכללי האתיקה החלים על נבחרי ציבור, כגון שרים, חברי כנסת וראשי רשויות מקומיות – להם אין בית דין משמעתי מוגדר שיכול לקבוע שיש להעבירם מכהונתם.[220]

הייחוד של תפקיד רב העיר עולה גם באופן עקיף מחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, המסמיך את בתי המשפט המחוזיים (בתפקיד בית משפט לעניינים מינהליים) לדון בעניינים מינהליים אשר נדונו בעבר בבג"ץ בלבד. חוק זה קובע שבית משפט לעניינים מינהליים מוסמך לדון ב"החלטה של מועצה דתית או של נושא משרה או תפקיד בה, למעט רב מקומי". פסק דין של השופט רובינשטיין בעניין תוקפה ההלכתי של החלטת רב מקומי בתחום המקוואות הצביע על הבדל זה שקבע המחוקק בין רב עיר ובין המועצה הדתית, ולפיו "ניתן לראות בדברים מעין 'קריאת כיוון' לגבי היקף ההתערבות בתחום שבאופיו הוא הלכתי".[221] לטענת השופט רובינשטיין, הסיבה שהרב המקומי הוחרג מחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים היא שהחלטותיו הלכתיות בעיקרן, ולכן ראוי שרק בג"ץ יוכל להתערב בהן, וגם התערבות זו תהיה מצומצמת.[222]

7.2 חופש הביטוי של הרבנים

סוגיית חופש הביטוי של הרבנים עובדי המדינה עוררה דיון ציבורי נרחב בעשור השני של המאה ה־21, והתרבו תלונות כנגד התבטאויות של רבנים. המרכז הרפורמי לדת ומדינה אף הגיש עתירות ותלונות רבות ודרש להעמיד רבנים לדין משמעתי בגין התבטאויות ציבוריות שלהם. מהלך זה נתפס בקרב רבנים רבים

220 על כללי האתיקה החלים על חברי הכנסת והחסינות שלהם ראו הטיס־רולף, חבר הכנסת, עמ' 310–313.

221 בג"ץ 2957/06, **חנן חסן נ' משרד הבינוי והשיכון – האגף לפיתוח מבני דת**.

222 על פניו נראה שהכוונה כאן היא גם להחלטה של רב אזורי ולא רק של רב עיר.

כרדיפה, והארגון החרד"לי "חותם" הציגו כמהלך של "השתקת והכפשת רבני הציונות הדתית".[223]

סוגיית חופש הביטוי של רבנים עובדי המדינה נדונה בפעם הראשונה בפסק דין של בג"ץ בשנת 1974 בעניין פנייה של מפלגה פוליטית, המפד"ל, אל מועצת הרבנות הראשית והרב הראשי לישראל דאז, הרב שלמה גורן, בבקשה שיחוו דעה על כניסת המפלגה לקואליציה בהקשר של פשרות פוליטיות בעניין הסוגיה "מיהו יהודי".[224] בג"ץ דחה את העתירה. מעניינים במיוחד דבריו של השופט קיסטר בעניין מעמדם של הרבנים בישראל באופן כללי, ולא רק של הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות הראשית:

> האם יש פסול בכך, שמפלגה פלונית תפנה לרבנים? נראה שאין פסול בכך. כל אדם מישראל רשאי, אם הוא בר־הכי, לשאול את עצמו אם פעולה מסויימת מנוגדת או אינה מנוגדת להלכה. אם אינו יכול לסמוך על עצמו – ישאל תלמיד־חכם בר־סמכא, אפילו אינו רב שנתמנה על־ידי הציבור. אך אם הרב הנשאל נתקבל על־ידי הציבור (כרב שכונה, רב העיר או רב ראשי) חייב הוא לברר את השאלה שהופנתה אליו. [...] **אם נטלת מאדם את האפשרות לשאול את מנהיגיו ומאת הרועים את האפשרות להשיב ולהורות, הרי ביטלת למעשה את חופש הדיבור ואף את חופש הדת**. [...] העובדה שהשאלה נוגעת לא רק לעניני נוסח תפילה, כשרות או מנהגי האבילות, אינה מעלה ואינה מורידה. דת ישראל, או, כפי שרבים מכנים אותה, תורת ישראל. **משתרעת על כל שטחי החיים, לרבות חיים מדיניים**. אין כל דופי בכך אם אדם מישראל ישאל מפי רבנים אם מבחינת הדת והמצפון מותר לו לקבל תפקיד פלוני, והרב ילמד היטב את המציאות, יברר את כל הצדדים להיתר ולאיסור ויורה לו לנהוג כפי שיורה.[225]

223 חותם, סיכול ממוקד.

224 להרחבה על הרקע לפסיקה ועל הפסיקה עצמה ראו ינון ודוד, הרבנות הממלכתית, עמ' 51–54.

225 בג"ץ 291/74, **ראובן בילט נ' הרב שלמה גורן**.

לפי התפיסה שהציג השופט קיסטר, לרבנים מכהנים יש מרחב ניכר של חופש להתבטא בעניינים מדיניים ופוליטיים מכיוון שתורת ישראל "משתרעת על כל שטחי החיים". ואולם בשנת 1986, בעקבות עתירה, נדרש בג"ץ לקבוע את היקף המעורבות הציבורית והמפלגתית הראויה של דיינים בבתי הדין הרבניים. בפסק הדין שכתב השופט אהרן ברק נקבע כי לדיינים מכהנים אין אפשרות להיות מעורבים בהיבטים מפלגתיים, שכן תפקיד הדיין שונה מתפקיד הרב, ולכן הפסיקה משנת 1974 אינה רלוונטית. עם זאת העיר השופט ברק בעניין פסק דינו של השופט קיסטר כי זהו "פסק־דין שייתכן כי יש מקום לעיין בו מחדש בהזדמנות מתאימה", ורמז לכך שדעתו חלוקה על דעתו של השופט קיסטר בעניין גבולות חופש הביטוי של הרבנים.[226]

בעת האחרונה נושא זה נדון בהרחבה בפסק דין של בג"ץ משנת 2020 שעסק, כדברי השופטים עצמם בפתח פסק הדין, בשאלה "מהו מרחב חופש הביטוי של עובד ציבור המכהן במשרת דת כרב עיר". פסק הדין ניתן בעקבות עתירה של המרכז הרפורמי לדת ומדינה כנגד החלטה של שרת המשפטים שלא להעמיד את הרב שמואל אליהו, רבה של העיר צפת, לדין משמעתי בגין סדרת התבטאויות. לנוכח ההרחבה בנושא בפסק הדין והחשיבות העקרונית של הדברים גם בעניין רבנים שאינם רבני ערים אציג בהרחבה את עמדות השופטים בפסק הדין.

בעתירה הוצגו התבטאויות של הרב אליהו בתחומים ובנושאים מגוונים: על קבוצות אוכלוסייה – האוכלוסייה הערבית, נשים, קהילת הלהט"ב; על תופעות חברתיות – דוגמת ההתבוללות; על עמדות ההלכה והדת ועל גורמי שלטון ופועלם במגוון נושאים – לדוגמה ביטחון המדינה; וגם עמדותיו האישיות של הרב אליהו בלא קשר ישיר להלכה.

שופט בית המשפט העליון אלכס שטיין כתב את חוות הדעת המרכזית בפסק הדין ודן בהרחבה בטענתו של הרב אליהו כי אין הוא עובד ציבור אלא נבחר ציבור, ולפיכך הוא זכאי לחופש ביטוי נרחב. השופט שטיין הבחין בין משרה ציבורית א־פוליטית ובין משרה ציבורית פוליטית. לדבריו "אדם שמקבל על עצמו תפקיד א־פוליטי של משרת ציבור חייב לספק את השירות שעליו לספקו באופן שוויוני,

226 להרחבה בפסק דין זה בנושא הדיינים ראו פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 87–89.

הוגן, חסר פניות, ומבלי לאחוז במצע פוליטי כלשהו". לעומת זאת "משרה ציבורית פוליטית נועדה לאפשר התוויה וביצוע של מדיניות פנים־חברתית או מדיניות חוץ, אשר מזוהה עם מצע מפלגתו של בעל המשרה", ולכן "לפוליטיקאי בכושרו כפוליטיקאי מותר לקדם את מצע מפלגתו באמצעות התבטאויות פומביות בעלות אופי פוליטי־מפלגתי מובהק. אחרי הכל, פוליטיקאי נבחר כדי לעסוק בפוליטיקה ולדבר פוליטיקה".[227] השאלה העומדת על הפרק היא כמובן מהו מעמדו של רב העיר, ובנושא זה דחה השופט שטיין את עמדתו של הרב אליהו:

> עלי לתת את הדעת לטענה אשר נשמעת לעתים תכופות, ואשר הושמעה לפנינו מטעמו של הרב אליהו, בנוגע לאופן מינויו של עובד הציבור. טענה זו מבדילה בין עובד ציבור שמונה לתפקידו על ידי גורם מקצועי כלשהו לבין מי שנבחר לשמש עובד ציבור בהליך דמוקרטי של הצבעה. לפי הטענה, לעובד ציבור שנבחר לתפקידו בהליך דמוקרטי של הצבעה יש חופש ביטוי רחב יותר בהשוואה לזה שנתון בידיו של מי שרק מונה לתפקידו בדרך שלא בהכרח משקפת את רצון העם. במילים אחרות: עובד ציבור שנבחר לתפקידו בהליך דמוקרטי – כפי שנבחר הרב אליהו – ראוי לשוות לו, לפי הטענה, את אותה חירות הביטוי אשר ניתנת לפוליטיקאים דוגמת חברי כנסת, שרים וראשי ערים. טענה זו, דינה להידחות. **היקפו של חופש הביטוי הנתון בידיו של עובד ציבור נגזר ממהות תפקידו, ולא מהדרך שבה הוא נבחר או מונה לשמש באותו תפקיד**. אדם שחפץ בתפקיד ציבורי כלשהו, וכדי להגשים את רצונו להתמנות לאותו תפקיד מעמיד את עצמו לפני הליך של מיון ומינוי, מקבל על עצמו מראש את כל האיסורים והמגבלות אשר חלים על התפקיד בתחום הביטוי ובתחומים רלבנטיים אחרים. במסגרת זו, גם כשבחירתו של אדם לתפקיד היא בחירה דמוקרטית – אשר מבוססת על רוב כזה או אחר של בעלי זכות הצבעה בגוף הבוחר – אין היא משנה

227 בג"ץ 7150/16, **המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים**.

> את מהות התפקיד. אם מדובר בתפקיד פוליטי במהותו, ייהנה אותו אדם מחופש ביטוי רחב יחסית גם אחרי היבחרו לתפקיד. מאידך, **אם מדובר בתפקיד המשתייך לשירות המדינה – מערך ממלכתי של שירותים ציבוריים המושתתים על מקצועיות, ניטרליות והיעדר פניות – יחולו עליו כל האיסורים והמגבלות הנדרשים**. [...] בשים לב למכלול תפקידיו של רב עיר, דומני שלא נטעה אם נסווג אותו כמשרת ציבור מקצועי הנטוע במערכת של שירות המדינה, ולא כפוליטיקאי אשר מקדם את מצע מפלגתו. רב עיר נמנה, ללא ספק, על הספקים של שירותי הדת היהודית בעירו.[228]

לפי פסיקה זו, מעמדו של רב עיר – לכל הפחות לעניין חופש הביטוי שלו – איננו של נבחר ציבור, אלא של עובד ציבור. לטענת בג"ץ הסיבה לכך היא שתפקידו בפועל משתייך למערך הממלכתי של שירותים ציבוריים הניתן במסגרת שירות המדינה.

עם זאת, בג"ץ קבע כי אין להחיל על רב עיר את מגבלות חופש הביטוי המושתות על עובד מדינה רגיל, משום שנוסף על היותו אמון על אספקת שירותי דת הוא גם איש הלכה. לדברי השופט שטיין, רב עיר משמש "כעובד ציבור מקצועי וכאיש הלכה בו־זמנית"; "רב עיר הוא נושא משרה ציבורית ייחודי. רב עיר משמש, בד־בבד, כזרועו הארוכה של השלטון בכל הנוגע לאספקת שירותי דת לציבור וכסמכות אוטונומית בענייני הלכה ודת בעירו".[229]

לדעת השופטים תפקידו של הרב כאיש הלכה מאפשר לו חופש ביטוי נרחב יותר, אם כי השופטים היו חלוקים ביניהם בסיבות לכך. לדברי השופט שטיין, היותם של האזרחים בגדר קהל שבוי של מערך השירותים הציבוריים – ושל השלטון ככזה – הוא הצדקה ובסיס רעיוני להטלת מגבלות על חופש הביטוי של עובדי ציבור. לטענתו הרציונל של קהל שבוי "נחלש במידה ניכרת במקרה של רבני ערים" מכיוון ש"קבלת שירותי הדת בדמות עצה או דבר הלכה מרב כזה או אחר

228 **שם**. על טענה זו חוזרת בפסק הדין בקצרה גם נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות.

229 **שם**.

היא בגדר זכות ואיננה חובה".[230] השופטים אסתר חיות ויצחק עמית לא קיבלו את עמדתו זו של השופט שטיין, שדוקטרינת הקהל השבוי היא העומדת ביסוד צמצום חופש הביטוי של עובדי ציבור,[231] אך הם לא חלקו על עמדתו העקרונית שיש לאפשר לרבני ערים חופש ביטוי רחב יותר בשל היותם אנשי הלכה. למשל, הנשיאה חיות קבעה: "מרכיב לא מבוטל בתפקידו של רב עיר הוא היותו מורה וסמכות הלכתית למעוניינים בכך. לגישתי, על מנת לאפשר לו לממש חלק זה של

230 בהתאם לכך, לדברי השופט שטיין, "כל אדם בישראל חופשי לבחור לעצמו כהן דת לטעמו והוא גם חופשי שלא להיזקק לכוהני דת בכלל. לפיכך, אותו קהל שסר למרותו של רב עיר כדי לקבל את עצותיו או לשמוע מפיו דבר תורה והלכה מוחזק כמסכים – ואף כחפץ – לקבל שירותים אלה כהלכתם וכהגדרתם בדת היהודית, ללא כחל ושרק וללא שום עידון. שירותים כאמור כוללים את השמעתם של דברי הרב בענייני תורה והלכה לפי מיטב ידיעתו והבנתו".

231 לדעת הנשיאה חיות, צמצום חופש הביטוי של עובדי ציבור מבוסס על "החשש לפגיעה באמון הציבור ובתדמית השירות הציבורי – שרב העיר הוא חלק ממנו – בשל התבטאויות פוגעניות". השופט עמית ציין כי הבסיס לצמצום חופש הביטוי של עובד ציבור הוא המגבלות הקבועות בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, ולדבריו אין שינוי בפרשנות החוק לגבי רב עיר, "גם אם מי ששומע את דבריו והולך בעקבות פסיקותיו אינו קהל שבוי אלא קהל השומע את דבריו ומקבל את פסיקותיו מרצון חופשי". ביקורת עקרונית יותר על תפיסתו של השופט שטיין מתח מרדכי קרמניצר במאמר כנגד פסק הדין: "חופש הביטוי, לשיטתו, מוגן פחות ביחס לקהל שאינו שבוי. [...] הסיבה העיקרית להגבלת חופש הביטוי בכגון אלה איננה הפגיעה ברגשותיהם של להט"בים, ערבים או נשים (והדברים המושמעים בגנותם עומדים במלוא חומרתם גם כאשר איש מן הציבורים האלו לא שמע אותם כלל), אלא פגיעתם המובנית בכבוד האדם של מי שמשתייכים לקבוצות אלה והפוטנציאל של הדברים להביא לאיבה, עוינות, אלימות ואפליה כלפיהם מצד אחרים. השאלה המכרעת היא משמעות הדברים והשפעתם על צד שלישי – לא מי שהדברים כוונו לפגוע בו. מי שמתנחם בקהל שאינו שבוי, מעודד, אמנם שלא במתכוון, מעשים של פגיעה פיזית בלהט"בים, בערבים ובנשים, עד כדי רציחתם" (קרמניצר, הרב אליהו). גם אם לא מקבלים את דבריו של השופט שטיין נראה לי שקשה לבסס את צמצום חופש הביטוי של עובדי ציבור על עמדתו של קרמניצר, שכן הם מתייחסים להאוריה על גבולות חופש הביטוי באופן כללי ולא להאוריה על גבולות חופש הביטוי של עובדי ציבור. במילים אחרות, שאלת מידת הפוטנציאל של התבטאויות להביא לפגיעה באוכלוסיות מסוימות רלוונטית לבחינת חופש הביטוי של כל אדם ולא רק של עובדי ציבור. על כל פנים, מהדברים נראה שהביקורת של קרמניצר על השופט שטיין כפולה: לדעת קרמניצר לא רק שהיה צריך להעמיד את הרב אליהו לדין משמעתי בגין התבטאויותיו (גם ההתבטאויות שלא הופנו לקהל שבוי), אלא שהיועץ המשפטי לממשלה היה צריך להגיש כנגדו כתב אישום פלילי על דבריו בלא קשר להיותו עובד ציבור.

תפקידו, חלות על חופש הביטוי שלו מגבלות פחותות מאלה החלות על עובדי ציבור מן המניין".[232]

על כל פנים, לנוכח תפיסה עקרונית זו הבחין השופט שטיין בין אמירות של רב עיר מנקודת מבט הלכתית, אף אם הן פוגעניות מאוד, ובין אמירות שאינן מבטאות עמדה הלכתית:

> אמירות אשר נאמרות על ידי רב עיר בישראל מהפרספקטיבה הדתית־לאומית שלו, כמו גם כל אותן האמירות אשר באות להעביר מסר הלכתי לקהל מאמיניו של הרב – תהיינה קשות ובוטות ככל שתהיינה – אינן מגיעות כדי עבירות המשמעת המוגדרות בחוק שירותי הדת כהתנהגות שאינה הולמת רב עיר. **מותר לו, לרב בישראל, במסגרת חופש הביטוי הרבני שלו וכחלק מתפקידו, לדבר מהפרספקטיבה הדתית־לאומית שלו עצמו, לומר דברי תורה לפי מיטב הבנתו, ולהעביר לקהל מאמיניו – שאיננו בגדר קהל שבוי – כל מסר הלכתי שימצא לנכון, כל אימת שאכן מדובר במסר הלכתי, המועבר ככזה באמת ובתמים.** קביעה הפוכה מזאת תפגע, ללא בסיס משפטי, בחופש הביטוי של הרב כרב בישראל, תיצוק אל תוך עבירות המשמעת שבחוק שירותי הדת תוכן בלתי נכון, שהמחוקק לא כיוון אליו, ותפר את האיזון העדין שבין דת ומדינה אשר בתוכו אנו חיים.

בהתאם לכך קבע השופט שטיין כי התבטאויותיו של הרב אליהו אשר כוללות אמירות קשות, ואפילו בוטות, אינן בהכרח חמורות עד כדי עבירת משמעת, מכיוון שהן נועדו להעביר מסר הלכתי לקהלו, לדוגמה התבטאויות ה"מביעות יחס שלילי ביותר – עד כדי מבזה – לתופעת ההתבוללות של יהודים ולקהילת הלהט"ב ומצדדות באיסור הלכתי על מכירה והשכרה של נכסי יהודים לאוכלוסייה הערבית ועל שירת נשים". לטענת השופט שטיין "הדברים שהרב אמר על התבוללות, על קהילת הלהט"ב ועל מכירות נכסי יהודים לערבים הם בלי ספק קשים, בוטים, ומנקודות ראות מסוימות אף מנוגדים – מאד –

232 בג"ץ 7150/16, **המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים**.

לטעם הטוב; אך חופש הביטוי לא נגזר מ'דיני הטעם הטוב', והוא מתיר לרב בישראל לומר דברים כגון אלו במסגרת תפקידו כרב וכחלק מהמסר ההלכתי המכוון לקהלו". השופט עמית הביע עמדה מעט שונה וקבע ש"דברים שעלולים לעורר מדנים ואיבה בין זרמים וקהלים שונים בחברה הישראלית על שבטיה וגווניה, אינם נדרשים לתפקידו של המשיב כרב עיר ואין לראותם כ'מסר הלכתי' המכוון לקהלו". גם הנשיאה חיות טענה ש"התבטאויות שיש בהן לכאורה כדי לפגוע, לבזות או להשפיל אוכלוסיות שלמות" אסורות. ואולם במישור הפרקטי שניהם לא חלקו על טענתו של השופט שטיין שאין להעמיד את הרב אליהו לדין משמעתי על התבטאויות שלו שנאמרו כמסר הלכתי.

מנגד, בפסק הדין נקבע כי יש להעמיד את הרב אליהו לדין משמעתי בגין סדרה של התבטאויות שאינן נושאות מסר הלכתי. השופטים הציגו שלוש קטגוריות של התבטאויות כאלה:

(1) **איומים, הסתה, לשון הרע והתבטאויות בגנות אוכלוסיות שלמות** – התבטאויות כלליות של הרב אליהו על אוכלוסיות שונות (בעיקר ערבים) שהם "יצורים פראיים", "נצלנים", וכדומה. לדברי השופטים, "אמירות אלה ודומותיהן אינן חוסות בצילו של ההיתר להעברת מסרים הלכתיים, אשר ניתן לרבני ערים. זאת, מאחר שהאמירות כוללות דברי ביזוי והסתה שאינם בגדר דבר תורה והלכה".

(2) **התבטאויות פוליטיות** – מספר גדול של התבטאויות פוליטיות שמביעות תמיכה במפלגות ובמתמודדים בהקשר של מערכת בחירות סמוכה או עתידית. השופטים לא הבהירו את יחסם להתבטאויות פוליטיות שאפשר להבינן כמבטאות פסקי הלכה ואם הם חלוקים על עמדתו של השופט קיסטר שלמפלגה מותר לפנות אל רבנים עובדי מדינה לצורך קבלת חוות דעת בנושאים פוליטיים שיש להם היבטים הלכתיים.[233]

(3) **ביקורת בוטה על מוסדות המדינה ופועלם** – בקטגוריה זו נכללו דברי ביקורת בוטים על נושאי תפקידים בכירים ברשויות הציבוריות, בהם שופטים בבתי המשפט ובערכאות הצבאיות, וכן הרמטכ"ל.

233 פסק הדין לא הזכיר כלל את פסיקת בג"ץ משנת 1974, ובפרט לא את הדברים המפורטים שקבע השופט קיסטר שהובאו לעיל ליד הערה 226.

פסק הדין של בג"ץ נכתב בעניינם של רבני ערים, אך עולה השאלה אם גבולות חופש הביטוי הללו תקפים גם לרבנים אחרים עובדי המועצות הדתיות והרשויות המקומיות. כאמור לעיל, בעוד על רבני ערים חל דין משמעתי ייחודי הדורש הגשת קובלנה מאת שר המשפטים, על רבנים עובדי המועצות הדתיות חל הדין המשמעתי של עובדי המועצות הדתיות או הרשויות המקומיות. בשנת 2020 עתר המרכז הרפורמי לדת ומדינה כנגד נציב שירות המדינה בדרישה להעמיד לדין משמעתי את רב שכונת הר נוף בירושלים, הרב דוד יוסף, "בגין מעשים והתבטאויות שלו, לאורך מספר שנים, שעניינם בדברים חריפים שהטיח כנגד התנועה הרפורמית, ובקריאות להצביע בבחירות עבור תנועת ש"ס".[234] בעקבות הגשת העתירה הודיע הרב יוסף בשנת 2021 שהוא פורש לגמלאות מתפקידו, ובשל כך בחרו שופטי בג"ץ שלא לדון בעתירה לגופה, אך בכל זאת הביעו ביקורת על התנהלותו הציבורית בעת שכיהן כרב שכונה: "בשולי הדברים נדגיש את המובן מאליו, כי אין מקום להתבטאויות כמו אלה שיוחסו למשיב מס' 5 בעתירה, הן במישור הפוליטי (קריאה להצביע למפלגה מסוימת), הן כלפי ציבורים מסוימים".[235]

במקרה אחר, בשנת 2014, דרש המרכז הרפורמי לדת ומדינה מנציבות שירות המדינה להעמיד לדין משמעתי את הרב אליקים לבנון, רב המועצה האזורית שומרון ורב היישוב אלון מורה, בגין אמירותיו על הציבור הערבי בישראל. בעקבות הפנייה הועמד הרב לבנון לדין משמעתי בבית הדין של נציבות שירות המדינה, ובשנת 2017 הגיע להסדר טיעון ובמסגרתו הודה בעבירה על דיני המשמעת ב"התבטאויות מכלילות ופוגעניות כלפי הציבור הערבי בישראל". בכפוף להודאתו ולהרשעתו בדין הוא ננזף "נזיפה חמורה". בית הדין למשמעת של עובדי שירות המדינה קיבל את הסדר הטיעון, אף ש"הוא מקל במידה מסוימת עם הנאשם", וקבע בפסק הדין כי "דבריו של הנאשם פגעו ברגשות הציבור הערבי ובמרקם העדין שבין האוכלוסיות השונות בארץ. הפוטנציאל ההרסני שבהם אינו טעון הוכחה".[236] כפי שציין בית הדין מתוך טיעוני ההגנה,

234 בג"ץ 3775/20, **התנועה הרפורמית – יהדות מתקדמת בישראל נ' נציב שירות המדינה**.

235 **שם**.

236 בד"מ 140/16, **גזר דין הרב אליקים לבנון**.

"בהגעה להסדר טיעון נחסך מבית הדין עיסוק בשאלות משפטיות לא פשוטות, באשר ליחס בין חופש הביטוי לבין פגיעה פוטנציאלית ברגשות הציבור, ובאשר לייחוד תפקידו של רב".[237] ואכן, פסק הדין לא הציב נורמות מסודרות לגבולות חופש הביטוי של רבנים עובדי המועצות הדתיות הנתונים למרות הדין המשמעתי של נציבות שירות המדינה. עם זאת, נראה שפסק הדין בעניין הרב אליהו יכול לתת מענה גם בעניינם של רבנים אלו. כאמור, את הרחבת חופש הביטוי של רבני עיר במקרים שהם מבטאים עמדה הלכתית השתית בג"ץ לא על מעמדם כנבחרי ציבור אלא על היותם סמכות הלכתית עבור הפונים אליהם. משום כך נראה שגבולות חופש הביטוי ששרטט בג"ץ לרבני ערים תקפים באותה מידה לכל הרבנים עובדי המועצות הדתיות והרשויות המקומיות. לעומת זאת, אילו התשתית העקרונית להרחבת חופש הביטוי הייתה מעמדם של רבני ערים כנבחרי ציבור (כפי שטען הרב אליהו), לא היה נכון להחיל אותה באותו אופן על רבנים עובדי המועצות הדתיות, שאינם נבחרי ציבור.

בשנים האחרונות היו ניסיונות חקיקה לצמצום חופש הביטוי של הרבנים. בשנת 2014 פרסם משרד המשפטים, בהובלת השרה דאז ציפי לבני, תזכיר חוק שעניינו הדין המשמעתי של רבני הערים,[238] ובו הוצע להעמיד שופט (במקום דיין) בראש בית הדין המשמעתי של הרבנים, להרחיב את מרחב הענישה שניתן להחיל על רבני ערים ולהחיל על הרבנים הגבלות המנויות בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים). דברי ההסבר בתזכיר אינם כוללים את המוטיבציה להצעות, אך בראיונות לתקשורת הסבירה לבני: "רב עיר מקבל שכר מהמדינה. כלומר, אנחנו, משלמי המיסים כחוק משלמים להם את המשכורת. לכן, אבל לא רק בשל כך, לא אתן שיהיו רבנים שיתבטאו בגזענות והומופוביה וידי המדינה יהיו כבולות. כי בדמוקרטיה כולם שווים כלפי החוק והמוסר".[239] התזכיר עורר התנגדויות רבות ולא עבר בחקיקה בכנסת.[240]

237 שם.

238 משרד המשפטים, תזכיר חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון – דין משמעתי לרבני ערים), התשע"ד–2014. ח"כ אלעזר שטרן (יש עתיד) הגיש בשנים האחרונות כמה הצעות חוק פרטיות המבוססות על תזכיר זה.

239 גרינוולד, התשובה.

240 לביקורת מגובשת על תזכיר החוק ראו רוטמן ועמרני, עמדה לתזכיר.

סוגיית חופש הביטוי של רבנים עובדי המדינה זכתה גם לדיון ציבורי נרחב, בפרט לאחר פסק הדין בעניין הרב אליהו, שעורר ביקורת ציבורית נרחבת משני צידי המתרס. היו שטענו שפסק הדין סולל את הדרך להתבטאויות גזעניות ופוגעניות של רבנים עובדי המדינה תחת האצטלה של פסק הלכה. כך למשל כתב מרדכי קרמניצר:

> משום שכידוע ניתן למצוא בהלכה פנים שונות, נשגבות ומכוערות, נפתח כאן מסלול ירוק לרבנים גזענים להסית לגזענות ולאלימות באצטלה הלכתית. הרב אליהו יוכל להשמיע את זמירותיו, אבל להקפיד על חיבור הדוק יותר שלהם למקורות ההלכה המתאימים לשיטתו. אם כך יעשה, לא יאונה לו כול רע. [...] השופט שטיין לא השאיר את הדברים סתומים. הוא בחר לפרש ולפרט את הקהלים והנושאים שאינם מוגנים מפני לשונו הארסית של הרב, כל רב. [...] קשה להאמין למה שקוראות העיניים: שופט בישראל מתיר ביזוי של בני אדם על בסיס השתייכותם, כאילו נתונה בידיו סמכות לכך. זו טעות בסיסית: שום אדם ושום מוסד אינם מוסמכים להעניק היתר כזה, במדינה שכבוד האדם הוא ערך יסוד בה.[241]

מנגד, בציבור הדתי והחרדי עלתה ביקורת קשה על פסק הדין, והוא נתפס כסתימת פיות של הרבנים. ח"כ בצלאל סמוטריץ' (הציונות הדתית) טען כי שופטי בג"ץ "סותמים את הפה ומהלכים אימים על הרבנים": "לא הם יקבעו את גבולות השיח של רבני ישראל. נעמוד איתן על עצמאותם של רבנים להביע את עמדותיהם ההלכתיות בעצמאות, בחופשיות וללא מורא". בדומה טען ח"כ יצחק פינדרוס (יהדות התורה): "נמשיך לעמוד לימין הרבנים שיוכלו לבטא את דבר ה' בעוז וגאון וללא חשש. אף גוף אנושי בר חלוף, יומרני ככל שיהיה, לא ישנה את התורה הנצחית".[242] לאחר פסיקת בג"ץ אף פורסם מכתב תמיכה, ובו נכתב כך:

241 קרמניצר, הרב אליהו. עוד על ביקורת על פסק הדין מכיוון זה ראו בראל, לרצוח.

242 גרינוולד, אג'נדה שמאלנית.

> זכותו וחובתו של כל רב בישראל לומר את דעתו התורנית־הלכתית ללא מורא וללא משוא פנים. כך דרכה של תורה, כך נהגו רבני ישראל בכל הדורות, כך נהגו הרבנים הראשיים לישראל וכך צריך לעשות כל רב בישראל. דבריו של הרב שמואל אליהו, הקוראים לחיזוק המשפחה היהודית, לחיזוקה של ארץ ישראל, למניעת התבוללות ומניעת חדירתה של היהדות הרפורמית בארץ ישראל הינם עמדתו ההלכתית הלגיטימית, עמה מסכימים רבים מרבני ישראל. אנו מחזקים את הרב על עמידתו האיתנה, על אומץ לבו לומר את אשר על לבו ללא חשש וללא מורא. העמדתו של הרב לדין כמוה כהעמדה לדין של הרבנות בישראל.[243]

על מכתב התמיכה חתמו יותר מ־150 רבני ערים וראשי ישיבות, ואפשר ללמוד מכך על הקוטביות של העמדות בנושא זה. לפיכך סביר להניח שהמאבק הציבורי בנושא יתגבר, במיוחד לנוכח העובדה שהמרכז הרפורמי לדת ומדינה אסף חומרים על התבטאויות של רבנים עובדי המדינה ובחמש השנים האחרונות פנה אל היועץ המשפטי ואל נציבות שירות המדינה בדרישה להעמיד לדין משמעתי 33 רבנים.[244]

7.3. פיקוח על עבודת הרבנים

סוגיית הפיקוח על עבודת הרבנים מעוררת גם היא עימותים בין הרבנים ובין מערכת השלטון במדינה והיא כרוכה בדיון על מעמד הרבנים ועל הפער שבין האופן שבו הרבנים תופסים את מהות תפקידם ובין האופן שאחרים תופסים את

243 גרינוולד, רבנים נגד בג"ץ.

244 הנתונים מתוך מכתב מאת עו"ד אורלי ארז־לחובסקי מהמרכז הרפורמי לדת ומדינה אל היועץ המשפטי לממשלה, ספטמבר 2020. תודתי לעו"ד ארז־לחובסקי על העברת המכתב לידיי.

התפקיד. בסעיף זה אדון בנושא מהזווית העקרונית: מהו המצב החוקי בתחום זה ומהן העמדות בעניינו. בפרק 8 אבחן את התפקוד של הרבנים, ובו ארחיב גם על המציאות בפועל.

רבני ערים

בחוזרי המנכ"ל של המשרד לשירותי דת אין אזכור של החובה החלה על רבני ערים להחתים שעון נוכחות ולדווח על שעות העבודה שלהם והיקף פעילותם. כפי שציין מבקר המדינה: "לרבני ערים אין סדר יום קבוע, הם אינם מחתימים כרטיס נוכחות או מדווחים על נוכחות".[245] הסיבה לכך היא ככל הנראה תפיסת מעמדם של רבני הערים כנבחרי ציבור. עם זאת, חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת משנת 2001 קובע כי המועצות הדתיות חייבות לנהל רישום של היעדרות עובדים מעבודתם בשל חופשה. החוזר מציין במפורש כי "חובה זו חלה גם לגבי רבנים ובכללם רבני ערים",[246] ומכאן שרבני ערים נדרשים לדווח למועצה הדתית על ימי החופשה והמחלה שלהם. עיון בדוח מבקר המדינה משנת 2018 מלמד כי רבני ערים מסרו למבקר המדינה כי "דיווח על פעולות הרב, לרבות על שעות עבודה וימי היעדרות, כמוהו כאי־הבנת מהות התפקיד". לדברי המבקר "התברר כי כמה רבני ערים כופרים בחובתם המינהלית לדווח על ימי חופשה או מחלה, לדבריהם בהתבסס על עמדה הלכתית".[247]

מבקר המדינה אף ציין כי במענה לדרישה חוזרת של ראש מועצה דתית מרב העיר לדווח על היעדרות בשל חופשה ומחלה (בהתאם לנוהל) כתב לו רב העיר: "אינני צריך לדווח לך על מהות עבודתי. עוד לא נשמעה החוצפה שראש מועצה דתית בישראל ידרוש דיווח על כך".[248] רב עיר אחר כתב למבקר המדינה:

> כלל נקוט הוא שרבנים אינם פועלים בדיוק על פי נוהלי השירות הציבורי, וכי סירובם העקרוני להכיר בחובתם לדווח על ימי

245 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1201.

246 המשרד, חוזר סא/2, עמ' 11.

247 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1201–1202.

248 **שם**, עמ' 1202.

> חופשה, לרבות נסיעה לחו"ל, הוא חלק ממחלוקת רבת שנים. [...] רב עיר נבחר על ידי גוף בוחר, ולא ברורה סמכות המועצה הדתית להיות מעסיקו ולקבוע את אופי תפקידו. כפועל יוצא מאופי תפקיד זה, כפוסק עליון בכל ענייני הדת וההלכה, רב העיר לבדו הוא שקובע את שעות העבודה, את אופייה, את משימותיה ואת סדר העדיפויות – והכול בהתאם לחוק, ואלה אינם יכולים להיקבע על פי כללי המועצה הדתית.[249]

מבקר המדינה סבר כי אין לקבל עמדה זו של הרבנים:

> משרד מבקר המדינה מעיר כי תפקיד רב עיר מוגדר בחוק ובתקנותיו, והממלא אותו מועסק על ידי רשויות המדינה ושכרו משולם מכספי ציבור, ולפיכך ברי הוא שיתנהל על פי דרישות מינהליות הקשורות לכך. דרישות אלו נועדות להגדיר את כללי ההתנהגות וההתנהלות הבסיסיים המצופים מרב עיר ולאפשר בקרה על קיומם. אופיו המיוחד של התפקיד אינו מבטל את הדרישה המינימלית המחויבת שממלא המשרה ידווח לממונים על כך מטעם הציבור על ימי עבודה שבהם אינו מבצע את תפקידו, הלכה למעשה, עקב היעדרות או מחלה.[250]

בפרק 8 אראה שבפועל רבני ערים רבים אינם מדווחים למועצה הדתית על ימי חופשה והיעדרות מהעבודה.

חוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות משנת 1987 קובע כי "תקבענה ע"י רב העיר שעות קבלת קהל בלישכתו, בהתייעצות עם המועצה הדתית".[251] במסגרת סכסוך עבודה בין מועצה דתית ובין רב מועצה מקומית שסירב לקבל קהל בלשכתו העיד מטעם הרב יושב ראש ארגון רבני ישראל ורבה של עתלית, הרב שמעון אלמליח, בעניין הפרשנות לסעיף זה בחוזר המנכ"ל וניסה לשכנע את בית הדין לעבודה כי לא נובעת ממנו חובה על רב העיר לנכוח במשרדי המועצה.

249 **שם**, עמ' 1203.

250 **שם**, עמ' 1202.

251 המשרד, חוזר 87/5, עמ' 5.

בית הדין קבע: "הדברים לא התקבלו על ידינו כסבירים או כמתאימים למועצה כדוגמת הנתבעת".[252]

רבני שכונות

סעיף 5 להסכם הקיבוצי משנת 1988 המסדיר את עבודתם של רבני השכונות ורבני ההתיישבות קובע: "תפקידו של רב נמנה עם התפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אימון אישי, ותנאי עבודתו ונסיבותיה אינם מאפשרים כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלו כאמור בסעיפים 30(5) ו־(6) לחוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א–1951, ולפיכך לא יחולו על רב הוראות החוק האמור, והוא לא יהיה זכאי לגמול נוסף בעד עבודתו". סעיף זה מגדיר את תפקידו של הרב כמעין משרת אמון – מחד גיסא אין פיקוח על שעות העבודה שלו, ומאידך גיסא הרב אינו רשאי לדרוש תשלום על שעות נוספות. עם זאת, בהתאם לסעיף 9 להסכם הקיבוצי, הוראות התקשי"ר וחוקת העבודה חלות על הרבנים, ובהתאם לסעיף 91.151 לתקשי"ר, כל העובדים מחויבים להחתים שעון נוכחות במקום עבודתם. מנהל יחידה רשאי לפטור מחובת החתמת שעון רק עובד חוץ, וגם הוא אינו פטור מניהול יומן עבודה שבועי שבו יירשמו פרטי עבודתו. לפיכך, בניגוד לרבני ערים, מכוח תחולת התקשי"ר רבני השכונות ורבני ההתיישבות מחויבים בדיווח נוכחות. גם עובדים בכירים במגזר הציבורי ועובדים במשרת אמון נדרשים להחתים שעות נוכחות, בשונה מנבחרי ציבור.

חוזר מנכ"ל משנת 2001 קבע כי רב שכונה שכל עבודתו היא מחוץ למועצה הדתית יגיש למנגנון המועצה הדתית דיווח שעות בטופס ידני, ואילו רב שכונה שיש לו גם תפקיד מוגדר במועצה הדתית יחתים כרטיס נוכחות בכניסתו למועצה הדתית, ועל עבודתו מחוץ לה ידווח בטופס ידני.[253] בשנת 2003 פורסם תיקון לחוזר המנכ"ל משנת 2001 ובו נקבע כי רב שכונה – גם רב שכונה העובד בתפקיד מוגדר – "אינו צריך להחתים כרטיס נוכחות במסגרת עבודתו. הפיקוח

252 ס"ע 39833-08-11, **הרב מאיר פרנקל נ' המועצה הדתית יבניאל**.

253 המשרד, חוזר סא/2, עמ' 10.

על עבודת הרבנים תעשה בתיאום עם רבני העיר".[254] כפי שציין מבקר המדינה, התיקון לא ביטל את החובה לדיווח ידני על שעות העבודה.

רבני התיישבות

ההסכם הקיבוצי שחל על רבני השכונות חל גם על רבני ההתיישבות, ולפיכך גם הם מחויבים משנת 1988, ולמעשה אף קודם לכן, בהוראות התקשי"ר ובדיווח נוכחות. למרות זאת, כפי שציינה בשנת 2008 הוועדה שבחנה את מעמד רבני ההתיישבות, בפועל "השתרש נוהג עם השנים שרב אינו מוסר דין וחשבון אודות פעילותו לאף גורם שהוא".[255] הוועדה סברה כי יש להחיל חובה מסוג זה, מכיוון "שאין להבחין לעניין זה בין רבנים לבין העובדים הבכירים ביותר במגזר הציבורי".[256] בהמלצותיה הבחינה הוועדה בין רב יישוב לרב אזורי בהתאם לאופי של התפקיד שקבעה לכל אחד מהם: אופי תפקידו של רב יישוב אינו מאפשר לדווח על פעילותו כפי שעובד רגיל מדווח על פעילותו באמצעות כרטיס נוכחות ולכן אופן הדיווח שלו צריך להיות ידני אחת לחודש; לעומת זאת התפקיד של הרב האזורי פקידותי־מינהלי, ולטענת הוועדה "רב אזורי ממלא חלק משמעותי מתפקידו במשרדי המועצה האזורית או משרדי המועצה הדתית האזורית ולכן אין מניעה כי ידווח על פעילותו באמצעות כרטיס נוכחות, ככל עובד אחר".[257] הוועדה המליצה כי דוח הפעילות החודשי של רב אזורי יועבר למועצה האזורית או למועצה הדתית, ודוח פעילות של רב יישוב יועבר לוועד המקומי וגם למועצה האזורית או למועצה הדתית. עוד המליצה הוועדה לחייב רבנים בהגשת דיווח חודשי על ימי חופשה ומחלה למעבידם כתנאי לזכאות למענקים עם פרישתם.

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת משנת 2014 הסדיר מחדש את מעמדם של רבני ההתיישבות ואימץ באופן חלקי את מסקנות הוועדה: הוא הסדיר מנגנון

254 המשרד, חוזר סג/1, עמ' 11.

255 המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 9.

256 **שם**, עמ' 44.

257 **שם**, עמ' 45.

דיווח פעילות אחיד לכלל רבני ההתיישבות בלא הבחנה בין רבני יישובים לרבנים אזוריים וקבע כי "נוכח ייחוד תפקידו של רב ומעמדו" הוא לא יהיה חייב בדיווח ישיר על תפקודו למועצה הדתית, למועצה האזורית או ליישוב. תחת זאת, מנגנון הדיווח על פעילות הרבנים יהיה באחריות ועדה שחבריה הם רבנים שתמנה מועצת הרבנות הראשית לישראל, ומרכז הוועדה יהיה מנהל תחום רבנות ונישואין במשרד לשירותי דת; הוועדה תדון בדוחות שהתקבלו לפחות אחת לחצי שנה, ואם תמצא כי רב אינו ממלא את תפקידו כנדרש, יעביר מרכז הוועדה את הממצאים לבדיקת הגורמים המקצועיים במשרד ולבירור נוסף בהתאם לשיקול דעתם מול הרב. במידת הצורך יועברו ממצאי הבדיקה והמלצות הגורמים המקצועיים במשרד לוועדה להפסקת תקצוב משרתו של רב.[258] בשנת 2015, לאחר חילופים בתפקיד השר לשירותי דת, ניסה השר דוד אזולאי (ש"ס) לבטל את הנהלים שנקבעו בחוזר, אך משרד האוצר התנגד לביטול והניסיון לא צלח.[259]

הוראות הדיווח שהוחלו על הרבנים כללו לא רק דיווח על שעות ועל ימי חופשה ומחלה אלא גם על הפעילות של כל רב. בטופס הדיווח מופיעה טבלה: בטור אחד מפורטות הפעילויות שעל הרב לבצע על פי סעיף 7 לחוזר המנכ"ל (תפקידי הפיקוח – כשרות, מקוואות, עירובין), ובטור השני הרב נדרש לפרט בכל פעילות את אופני הביצוע ואת התדירות. הרב נדרש גם לפרט את מספר האירועים שהשתתף בהם ולדווח על תדירות השתתפותו במניינים, באילו שבתות נכח ביישוב במהלך החודש, שיעורי התורה הקבועים והחד־פעמיים שלימד במהלך החודש, ועוד.

ארגון רבני ההתיישבות פתח במאבק כנגד חוזר המנכ"ל וכינה אותו "משפיל וחד־סטרי שכולו מתקפה ועליהום על הרבנים אשר עובדים ללא ליאות", ויושב ראש הארגון, הרב יוסף שלוש, טען כי חוזר המנכ"ל "חמור מכל ופוגע ברבני ישראל, במעמד הרבנות בישראל".[260] עיקר הביקורת של הרבנים הייתה על היקף הפיקוח שנקבע על עבודתם. הארגון לא הסתפק במאבק ציבורי ואף

258 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 52–53.

259 חרותי־סבר, שר הדתות.

260 נחשוני, לא רוצים.

עתר לבית הדין לעבודה כנגד ההנחיות בחוזר. במסגרת העתירה טען ארגון רבני ההתיישבות, בצד טיעונים פרוצדורליים, כי מבחינה מהותית ההנחיות אינן תואמות את מהותו של תפקיד הרב:

> חובת הדיווח, במיוחד נוכח מידת הפירוט שנדרשה, אינה הולמת את עצם טיבו וטבעו של תפקיד הרב כמנהיג רוחני של הקהילה, ופוגעת קשות בכבודו ובמעמדם של רבני ההתיישבות. חובת הדיווח גם אינה עולה בקנה אחד עם הקביעה בסעיף 5 להסכם הקיבוצי שלפיה תפקידו של הרב הוא תפקיד אמון ולא חלות על העסקתו הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה.[261]

מנגד, המדינה טענה כי "ההסדר שנקבע מהווה איזון ראוי, סביר ומידתי בין האמון האישי הניתן במסגרת התפקיד הרבני וחופש הפעולה של הרב לבין חובת המשרד כרגולטור לעקוב אחר השימוש בכספי ציבור, ובמיוחד שהדיווח אינו מוגש ישירות למעסיק אלא לוועדה כמפורט בחוזר המנכ"ל".[262] בפסק דין שניתן בשנת 2020 דחה בית הדין לעבודה את עמדת ארגון רבני ההתיישבות וקבע כי הוראת הדיווח שנקבעה בחוזר המנכ"ל "עומדת בדרישות הסבירות, המידתיות, תום הלב וההגינות, בהתחשב במהות תפקידם של הרבנים".[263]

קייסים ורבנים לעדה האתיופית

בעתירה בעניין אפליה בשכרם של הקייסים והרבנים קבע בית המשפט כי המינויים שלהם, עיקרם ביטוי כבוד לעדה האתיופית מצד המדינה, אך הם "מעולם לא נדרשו להעביר כרטיס נוכחות, להיות נוכחים במשרדי המועצות הדתיות, או לדווח על עבודתם בקרב קהילותיהם".[264] עם זאת, בחוזר המנכ"ל

261 סק"כ 24301-02-15, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל**.

262 **שם**.

263 **שם**.

264 ע"ע 27891-09-16, **המועצה הדתית באר שבע נ' אברהם שי**.

משנת 2019 שהסדיר מחדש את עבודת הקייסים והרבנים נקבע כי "כדי לחזק את יחסי העובד והמעסיק יש להקפיד על דיווחים שוטפים של חופשה ומחלה, דיווח פעילות רבעוני על הפעילויות שמבצעים הקייסים והרבנים בקהילה, הגשת תוכנית שנתית עם דרישות תקציב לראש המועצה ועוד".[265]

רבני קהילות במימון המדינה

באשר לרבני קהילות אורתודוקסיות ולרבני קהילות עירוניות לא־אורתודוקסיות נקבעו קריטריונים לתמיכות: רב הקהילה יידרש לשהות במקום שבו פועלת הקהילה 30 שבתות לפחות בשנה וברוב ימי החגים, ובקהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזורית נקבע מינימום של 40 שבתות;[266] הסכם ההעסקה קובע את חובותיו של רב הקהילה כלפי קהילתו, לרבות חובת נוכחותו בתפילות, חובותיו לביצוע פעילות תורנית, רוחנית ותרבותית, ואת מספר השעות השבועיות שיידרש ראש הקהילה להקדיש לקהילה, ובלבד שלא יפחתו מ־30 או 40 שעות (תלוי בסוגי הרבנים). בכל הקריטריונים נקבע כי "הסכם ההעסקה קובע את חובות הדיווח של רב הקהילה לנציגי המוסד או לנציגי הקהילה, במועדים ובתנאי שיקבעו בהסכם". במילים אחרות, המדינה אינה קובעת כלל חובת דיווח של הרב לקהילה אלא מאפשרת לכל קהילה להגדיר חובת דיווח בהסכם ההעסקה.

7.4. סיכום

תפקידם של רבני הערים עוצב אחרת מתפקידי הרבנות המקומית האחרים במדינת ישראל. רבני ערים נושאים משרה ייחודית המשלבת מאפיינים של נבחר ציבור עם מאפיינים של עובד ציבור. שאר הרבנים קרובים יותר למעמד של עובדי ציבור. תפיסת הרבנים כעובדי ציבור משליכה על שתי סוגיות חשובות:

265 המשרד, חוזר עט, עמ' 66–67.

266 המשרד לשירותי דת, מבחנים, עמ' 6; משרד התרבות, מבחנים: ערים, עמ' 4–5; משרד התרבות, מבחנים: אזוריות, עמ' 3.

צמצום, חלקי לפחות, של חופש הביטוי שלהם, ויצירת מנגנוני פיקוח מינימליים על עבודתם. סוגיות אלו לא הוסדרו במשך שנים רבות, אך בשנים האחרונות יש ניסיונות להסדיר אותן. ואולם ניסיונות אלו מעוררים התנגדות עזה מצד הרבנים.

פרק 8
ליקויים בתפקוד הרבנות המקומית

8.1.
הקדמה

בניסיון לבחון את תפקוד הרבנות המקומית הממסדית בישראל יש קושי מובנה. כפי שהראיתי בהרחבה בפרק 3, תפקידי הרבנים אינם מוגדרים באופן ברור, כך שבלא הגדרת תפקיד קשה לבחון עד כמה המערך כפי שהוא מתנהל היום משיג את מטרותיו. נוסף על כך, חלק חשוב בתפקיד הרבנים הוא להיות הנהגה רוחנית לתושבים המקומיים, ועל פניו קשה למדוד תפקוד כזה. למרות זאת אבקש להציג בפרק זה אינדיקציות ברורות לכך שתפקודו של מערך הרבנות המקומית בישראל לקוי במיוחד ואינו מתפקד, ובמובנים רבים אף אפשר לומר שהוא כושל. בפרק זה אדון רק ברבנים המועסקים על ידי המדינה (מועצות דתיות או מועצות אזוריות) ולא ברבני קהילות המועסקים במימון המדינה (רבני קהילות אורתודוקסיות ולא־אורתודוקסיות) משום שמימונם החל רק בשנים האחרונות, ועדיין אין מידע מספיק על המתרחש בשדה זה.

הכשלים במערך הרבנות המקומית נובעים באופן ישיר מהמבנה שלו, כפי שהוצג עד כה במחקר זה: חוסר הגדרה של התפקיד, מינוי שלא על ידי הקהילה המקומית, מינוי לכל החיים בלא אפשרות מעשית להחליף רבנים, ריכוזיות והתערבות שלא לצורך של המשרד לשירותי דת, היעדר פיקוח מינימלי על עבודת הרבנים והכשרה לקויה לתפקיד. כל הגורמים הללו מתכנסים יחד למערכת שכאמור אינה מתפקדת כיאות.

בסעיף הראשון של הפרק אציג באופן כללי את התפקוד של כל אחד מסוגי הרבנות המקומית הממסדית הפועלים במדינה. בסעיפים שלאחר מכן אציג באופן רוחבי סוגיות קונקרטיות שיש בהן כדי ללמד על התפקוד הלקוי של מערך

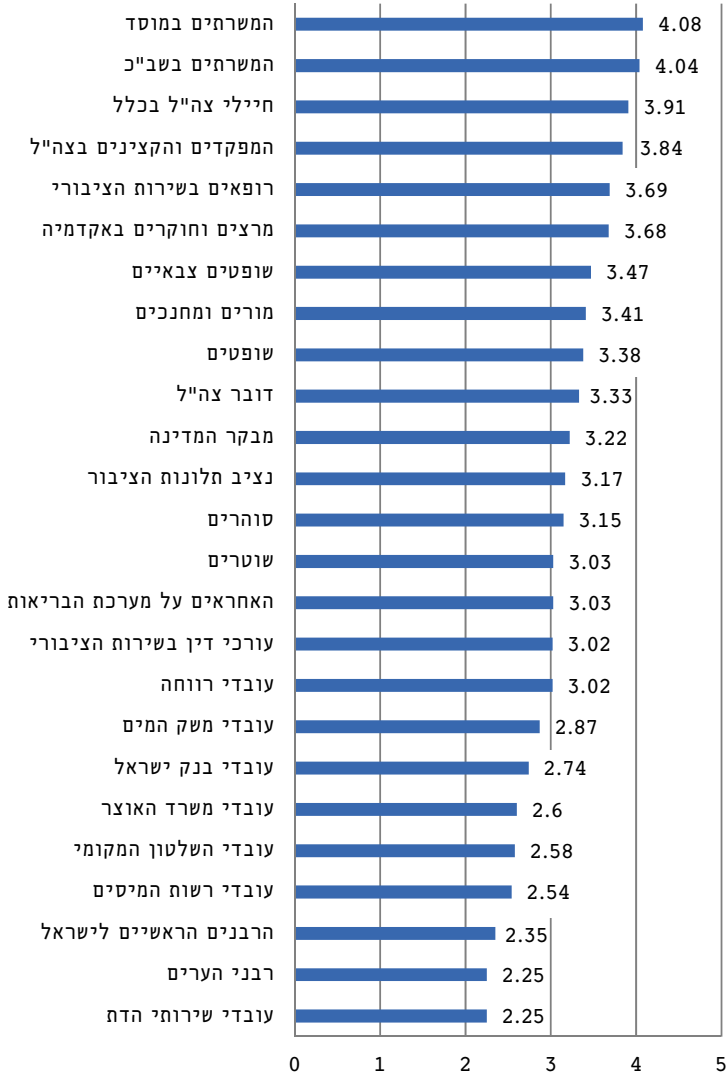
הרבנות המקומית הממסדית בישראל: מקום מגוריהם של הרבנים, מקצועיותם ואי־איוש משרות הרבנות במקומות רבים.

8.2. תפקוד כללי

רבני ערים

משנת 2001 ועד היום בית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה מנהל סקר עמדות אזרחים בעניין ביצועי המגזר הציבורי. מהסקר עולה כי במשך השנים רבני הערים ועובדי שירותי הדת זוכים באופן קבוע לאמון נמוך ביותר מהציבור. הפעם האחרונה שבה נשאלו הנסקרים על האמון ברבני הערים הייתה בשנת 2016, ומתוך 32 קטגוריות של נבחרי ציבור, כלי תקשורת ועובדי ציבור במגזר הציבורי, האמון בעובדי שירותי הדת ורבני הערים הוא הנמוך ביותר. בתרשים הבא מוצגים הנתונים של 25 הקטגוריות של עובדי ציבור, בלא כלי תקשורת ונבחרי ציבור.

תרשים 1
אמון הציבור בעובדי ציבור בישראל בשנת 2016
(על רצף שבין 1=מאוד לא מרוצה, ל־5=מרוצה מאוד)



מקור: ויגודה־גדות, כהן ומזרחי, ביצועי, עמ' 42–43.

האמון הנמוך של תושבי ישראל ברבני הערים אינו מפתיע לנוכח הליקויים הרבים שנמצאו בתפקוד שלהם (פירוט להלן בסעיף זה), אם כי ייתכן שהוא נובע מביקורת על מה שהמשיבים תופסים ככפייה דתית יותר משהוא מבוסס על איכות השירות.

דוח מבקר המדינה משנת 2018 בחן את אופן התנהלותם של רבני הערים. בסיכום הדוח כתב המבקר: "דוח ביקורת זה עוסק בהתנהלותם האישית של רבני העיר והעלה ליקויים אשר השלכתם מרחיקת לכת".[267] מנכ"ל המשרד לשירותי דת הודה בעצמו כי "דוח המבקר מעלה ממצאים חמורים המחייבים התגייסות של כל הגורמים היכולים לסייע בתיקונם".[268]

חלק גדול בדוח המבקר הציג היעדרויות של רבני ערים מתפקידם, בעיקר בשל נסיעות לחו"ל. המבקר מצא כי רבני ערים נוסעים לחו"ל למטרות מגוונות, לרבות נסיעות שקשה להגדירן נסיעה בתפקיד ואינן חלק מעבודתם וממשימותיהם; 22 מכלל 95 רבני הערים נמצאו מרבים בנסיעות לחו"ל בתקופה שנסקרה; בתקופה של 4.5 שנים היו בהם ששהו בחו"ל תקופות ארוכות מאוד, עד כדי מאות ימים, והיו נסיעות רבות שלא הייתה להן זיקה לצרכים של תושבי העיר; שמונה מ־22 הרבנים מרבי הנסיעות נסעו לחו"ל בתדירות גבוהה במיוחד – בתקופה של 4.5 שנים הם נסעו עשרות פעמים (אחד מהם נסע 87 פעמים).

הביקורת של המבקר בנושא זה הייתה כפולה. ראשית הוא קבל על מתן שכר שלא כדין: 14 מ־22 הרבנים מרבי הנסיעות שנאספו נתונים לגביהם דיווחו למועצה הדתית על פחות מ־80% מימי היעדרותם לצורך נסיעות לחו"ל, וממילא ימי ההיעדרות, שלא במסגרת התפקיד, לא נספרו במניין ימי החופשה שניצלו; שלושה מהם לא דיווחו על נסיעותיהם כלל. לדברי המבקר "תופעה זו מנוגדת לסדרי המינהל התקין ולהנחיות מפורשות של המשרד, ומשמעה קבלת שכר מלא עבור ימי היעדרות מהעבודה". שנית, המבקר הצביע על כך שתופעה זו פוגעת בעבודה השוטפת של רבני הערים: "השהיות הארוכות של הרבנים האמורים בחו"ל עשוית לפגוע ביכולתם לשרת את קהילותיהם ואת בני עירם,

267 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1249.

268 **שם**, עמ' 1247.

להקפיד על טיפוח הקשר עמם ולעמוד באופן שוטף לרשותם ולרשות המועצה הדתית".[269]

בדוח המבקר עלו גם ליקויים, כמו העסקה של קרובי משפחה מדרגה ראשונה של רבנים (בנים, חתנים) במועצה הדתית, בעיקר כמשגיחי כשרות.[270] המבקר גם שטח ביקורת על תופעה נרחבת של עיסוקים צדדיים של רבני הערים שלא במסגרת תפקידם.[271]

פרק מיוחד בדוח הקדיש המבקר לטיפול בתלונות על רבני ערים שאינם מתפקדים כיאות. הוא תיאר מקרים של רבנים שהוגשו בעניינם תלונות רבות ובפרט של רבנים שמסרבים לבצע את מה שנתפס כתפקידם: קבלת קהל במועצה הדתית, רישום נישואין ומתן תעודת כשרות רגילה (ולא רק מהדרין). בכמה מקרים הרשות המקומית והמועצה הדתית אף פעלו כנגד רב העיר, אך בלא הצלחה. כך סיכם זאת המבקר:

> במשך השנים התקבלו אצל הרבנים הראשיים לישראל, אצל השר לשירותי דת, ואצל היועצים המשפטיים של הרבנות הראשית ושל המשרד תלונות חוזרות ונשנות על התנהלות לא תקינה של רבני ערים. בדיקה של הטיפול בתלונות בנוגע לשלושה רבני ערים העלתה כי רוב הפונים לא קיבלו מענה ממצה לתלונותיהם, וכי הרבנים הראשיים והשרים לשירותי דת לא טיפלו ברובן וגם לא העבירו אותן לבדיקת שרת המשפטים, הממונה על פי חוק על הדין המשמעתי לרבני ערים. אי־הטיפול בתלונות הופך את הליך הדין המשמעתי לאות מתה.[272]

269 **שם**, עמ' 1193.

270 **שם**, עמ' 1230–1233.

271 בדוח נדונו גם ליקויים הנגרמים משום שמעטים רבני הערים המשמשים כדיינים במערכת בתי הדין הרבניים (שם, עמ' 1217–1221). לתופעה זו יש גם השלכות שליליות על בתי הדין הרבניים. על כך ראו פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 89–90.

272 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1195.

הטענות על ריבוי התלונות כנגד רבני ערים אינן חדשות. בשנת 2014 טען סגן השר לשירותי דת דאז, אלי בן דהן, כי בשנת 2013 לבדה התקבלו במשרד לשירותי דת 50 תלונות על אי־תפקוד של רבני ערים. בכתבה בנושא אף נכתב כי "גורם במשרד [לשירותי דת] הוסיף כי ביישובים מסוימים התחושה היא כי מינוי הרב המקומי היה רק בבחינת 'סידור עבודה לכל החיים', שלא על מנת לשרת את הציבור".[273] גם סכסוכים משפטיים בענייני שכר בין מועצות דתיות לרבני ערים מציירים תמונה לא מחמיאה של התנהלות הרבנים: למשל, בסיכומו של פסק דין בתביעה שהגיש רב המועצה המקומית בית דגן כנגד המועצה הדתית קבע בית הדין לעבודה בשנת 2008 כי "לרוב לא ניתן היה להשיג את התובע [= הרב] בבית דגן, כי לא היה זמין לתושבים וכי לא נכח באירועים כנדרש ממנו", ולדברי השופט "מחומר הראיות עולה כי התובע ביצע עבודה בהיקף של כ־½ יום בשבוע" בלבד.[274] בפסק דין אחר, בתביעה שהגיש רב המועצה המקומית יבנאל כנגד המועצה הדתית, קבע בית הדין לעבודה בשנת 2014 כי "המועצה הוכיחה כי התובע [= הרב] אינו ממלא תפקידו וכי אינו סר למרותו של איש [...] הוא מתנהל כמי שהמועצה וכל הקשור בענייני הרבנות, בתחומה, הינם עסק פרטי שלו".[275]

הטענה שהועלתה במשרד לשירותי דת היא שלבית הדין המשמעתי של רבני הערים אין סמכויות אופרטיביות ולכן הוא חסר כלים להתמודד עם התלונות כנגד הרבנים. בשל כך פרסם המשרד בשנת 2014 תזכיר חוק שמטרתו חיזוק הסמכויות של בית הדין המשמעתי.[276] תזכיר דומה הוגש בשנת 2017, אך עד כה לא עבר בכנסת, כמו גם התזכיר של משרד המשפטים שהוגש בנושא (נסקר

273 נחשוני, הצעת חוק.

274 ע"ב 004818/04, **הרב ששון גריידי נ' המועצה הדתית בית דגן**.

275 ס"ע 39833-08-11, **הרב מאיר פרנקל נ' המועצה הדתית יבניאל**. בית הדין הארצי לעבודה קיבל גם הוא את הקביעות העובדתיות הללו בפסק דינו בערעורו של הרב.

276 תזכיר חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון – דין משמעתי לרבני ערים), התשע"ד-2014.

לעיל בסעיף 7.2) בדיון בחופש הביטוי של הרבנים.[277] על כל פנים, מדברי מבקר המדינה עולה כי הרבנים הראשיים והשרים ממעטים להפנות תלונות לבית הדין המשמעתי, ולפיכך הבעיה טמונה גם בשלב מוקדם יותר.[278]

אחד הגורמים לבעיות בתפקוד של רבני הערים הוא שכהונתם אינה קצובה ושהם מכהנים בתפקידם במשך עשרות שנים. למועצה הדתית ולרשות המקומית אין יכולת להתמודד עם רבנים שאינם מעוניינים לבצע את תפקידם. בעיה אחרת שנוצרת בשל מצב זה היא התופעה של רבני ערים שאינם מתפקדים בשל מצב בריאותי לקוי. תופעה זו נפוצה מאוד בקרב הרבנים שמונו לפני שנת 1974 ומכהנים היום בגילים מופלגים – בעשור התשיעי ואף העשירי לחייהם – אך גם בקרב רבנים מבוגרים פחות המתקשים לתפקד ואין יכולת להחליפם.[279] מלבד סוגיית הגיל יש לתת את הדעת לכך שיש רבני ערים שנבחרו לתפקידם לפני שנים רבות אך בשל התנהלותם או מסיבות אחרות הציבור חפץ ברב אחר. המצב רווח במיוחד בערים שאופי אוכלוסייתן השתנה במרוצת השנים לאופי חרדי, דתי־לאומי או חילוני, ואילו הרב נבחר בעבר כשאופייה של העיר היה אחר. כפי שטען הראי"ה קוק בדיון בנושא במסגרת דיוני ההקמה של הרבנות הראשית כבר לפני מאה שנים: "צדקו המתנגדים למסור לאדם תפקיד לכל ימי חייו מחשש פן איננו מוכשר לתפקידו".[280]

277 כאמור, אחת ממטרות התזכיר של משרד המשפטים הייתה צמצום חופש הביטוי של הרבנים. להבדלים בין התזכירים ולרקע עליהם ראו פינקלשטיין, סיכום, עמ' 46–48.

278 אומנם ייתכן שהבעיות שלובות זו בזו וההימנעות מהגשת קובלנה קשורה בחוסר היעילות של בית הדין. לדוגמה, בתגובה לעתירה של המרכז הרפורמי לדת ומדינה שדרשה להעמיד את הרב אליהו לדין משמעתי טענו שרת המשפטים איילת שקד והיועץ המשפטי לממשלה כי אחת הסיבות לכך שהוא לא הועמד לדין היא "שממילא אין טעם בהגשת קובלנה משמעתית נגד הרב מאחר שמערכת הדין המשמעתי הייחודית לרבני ערים איננה אפקטיבית". ראו בג"ץ 7150/16, **המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים**.

279 נחשוני, היוזמה.

280 מובא מתוך בארי, אוהב ישראל, עמ' 293.

רבני שכונות

דוח מבקר המדינה משנת 2010 בחן את סוגיית רבני השכונות וציין כמה ליקויים בפעילות המועצות הדתיות בסוגיה. טענתו העיקרית הייתה שאף על פי שרבני השכונות הם עובדי המועצות הדתיות ופועלים בשליחותן, בפועל המועצות הדתיות אינן מתואמות איתם, ואין עליהם בקרה ופיקוח מינימליים. המבקר מצא כי "ככלל רבני השכונות אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה בשכונה", אף שהנהלים מחייבים דיווח ידני של שעות עבודתם.[281] עוד נמצא כי רוב רבני השכונות אינם מדווחים על ימי היעדרות מהעבודה בשל חופשה או מחלה. הם מקבלים שכר מלא עבור אותם ימים בלי שהמועצה מנכה אותם ממכסות ימי החופשה והמחלה שלהם, וימים אלו נצברים לזכותם אף שלכאורה אין הם זכאים להם.[282]

יתרה מזו, אף על פי שההנחיות קובעות כי לעובדים שמילוי תפקידם כרוך בעבודה מחוץ למשרד רצוי לערוך תוכניות עבודה בכתב, בפועל במועצות הדתיות שנבדקו, לרבני השכונות אין תוכניות מסוג זה ואין הם מדווחים למועצה הדתית על פעילותם כלל. כמו כן, על פי ההנחיות הפיקוח על עבודתם של רבני השכונות יהיה בתיאום עם רב העיר אך "משרד מבקר המדינה לא מצא שרבני השכונות מדווחים בכתב לרב העיר על פעילותם באופן שוטף ושיטתי".[283] ברמה כללית יותר מבקר המדינה טען כי "המשרד והמועצות הדתיות טרם הגדירו את צורכי הדת של תושבי השכונות ואת תפקידיהם של רבני השכונות והותירו לכל אחד מהרבנים לפעול בנושא ביזמתו ועל פי השקפתו ושיקול דעתו".[284]

281 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1084.

282 על חומרת התופעה אפשר ללמוד גם מפסיקה של בית הדין הארצי לעבודה משנת 2019 בתביעה שהגיש רב שכונה נגד המועצה הדתית ברעננה. בהליך המשפטי התברר כי הרב עבד במשך 38 שנים בתפקיד רב שכונה ומעולם לא לקח יום מחלה ובשל כך תבע לקבל פדיון ימי מחלה של 1,130 יום. ראו ע"ע 48392-01-18, **מדינת ישראל נ' יוסף אביאני**.

283 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 1085–1086.

284 **שם**, עמ' 1083.

מצב זה פוגע באיכות שירותי הדת הניתנים לתושבים. לדוגמה, מבקר המדינה ציין ש"ברוב המועצות הדתיות שנבדקו לא נמצאו פרסומים המעדכנים את תושבי השכונות על שירותי הדת שמספקים רבני השכונות שלהם, על פעילות תורנית קבועה שהם מקיימים כמו שיעורי תורה, הרצאות ותפילות ועל שעות קבלת קהל".[285] המבקר מצא כי רבים מרבני השכונות שהו תקופות ארוכות בחו"ל בלי כל דיווח, לעיתים בתקופות שהציבור נזקק ביתר שאת לשירותיהם, לדוגמה תקופת חגי תשרי.[286] לטענת המבקר, "אם אין רבני השכונה מדווחים למועצה על היעדרות ממושכת מעבודתם, נבצר מהמועצה להודיע על כך לתושבי השכונה ולוודא שרב ממלא מקום ייתן להם את שירותי הדת הנחוצים".[287]

רבני התיישבות

בסיכום דוח של ועדה בין־משרדית שבחנה את סוגיית רבני ההתיישבות משנת 2008 מוצגת תמונה כללית של תפקודם במערך הקיים:

> נחשפו בפני הוועדה נקודות כשל משמעותיות ביותר באשר לכהונת רבנים. חלק ניכר מן הרבנים בהתיישבות אינם מתגוררים במקום כהונתם ואינם מעניקים לבני עדתם שירות לו הם זקוקים. במקרים חריגים, רבנים אינם עובדים כלל תוך שהם מקבלים שכר מן הקופה הציבורית. אין להכביר מילים ביחס לחומרת מקרים שכאלו. הפיקוח שמפעילה המדינה על עבודתם של הרבנים לקוי ביותר. לעיתים קרובות, נוצר נתק בין הרב לבין קהילתו או המועצה האזורית בה הוא עובד. בחינת הנושא העלתה כי הכשלים בתפקוד הרבנים נובעים מסיבות שונות. עצם העובדה שלא הקהילה או המועצה האזורית נושאות במימון שכרו של הרב מהווה גורם משמעותי לנתק. גורם נוסף הוא שליישוב או המועצה האזורית אין השפעה על המשך העסקתו של הרב כך שלרב אין לעיתים מחויבות כלפי

285 **שם**.

286 **שם**, עמ' 1088–1090.

287 **שם**, עמ' 1090.

> בני עדתו. גורם נוסף, הוא שהרב אינו מחויב למסור דין וחשבון על פעילותו כתנאי לתשלום שכרו.[288]

> השתרש נוהג עם השנים שרב אינו מוסר דין וחשבון אודות פעילותו לאף גורם שהוא. מטבע הדברים, כאשר רב אינו נדרש למסור דין וחשבון על פעולותיו, מביא הדבר, לעיתים, לפגיעה בתפקודו.[289]

חוזר המנכ"ל שפרסם המשרד לשירותי דת בשנת 2014 נועד להסדיר מחדש את מעמדם של רבני ההתיישבות לאור המלצות הוועדה. בתגובה לעתירה של ארגון רבני ההתיישבות כנגד החוזר פירטה המדינה את הסיבות להתקנת החוזר וכללה בהן את הממצאים שעלו בדוחות מבקר המדינה בעבר (כמה מהם הוזכרו לעיל) ואת ריבוי התלונות המתקבלות במשרד על תפקוד לקוי של רבנים בהתיישבות. כך סיכם את עמדת המדינה בית הדין לעבודה:

> המדינה טענה כי הרקע לפרסום חוזר המנכ"ל היה מצב לא תקין, שבו ציבור רבני ההתיישבות משתייך למגזר המתוקצב במשך שנים באופן מלא מהקופה הציבורית, אולם בניגוד לכל מגזר אחר הממומן מהקופה הציבורית, במשך שנים לא מדווח על פעילותו לשום גורם ומתנער מחובות המוטלות עליו, לרבות אלה שפורסמו בחוזר המנכ"ל מחודש נובמבר 1999 אשר קדם לחוזר המנכ"ל מושא ההליך. למצב הלא תקין ששרר התייחסו בהרחבה הן דו"ח מבקר המדינה והן דו"ח הוועדה הבינמשרדית; המצב הלא תקין נוצר גם בשל העובדה שלא הוסדרו ההיבטים הנוגעים להעסקתם של הרבנים, לרבות היבטים בסיסיים כמו הגדרת דרישות התפקיד; חלל זה בהסדרה הביא לפרשנויות שונות בדבר מסגרת תפקידו, חובותיו

288 המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 50–51.

289 **שם**, עמ' 9.

וזכויותיו של רב התיישבות, כמו גם לתלונות על תפקוד רבני ההתיישבות.[290]

באפריל 2020 דחה בית הדין הארצי לעבודה את העתירה של ארגון רבני ההתיישבות, ועדיין מוקדם לדעת אם החוזר הביא לשינוי במצב, אך קשה לראות כיצד יביא לשינוי ממשי במצב העגום הנוכחי, משתי סיבות.

ראשית, כפי שהראיתי לאורך מחקר זה, חוזר המנכ"ל אימץ את מסקנות הוועדה באופן חלקי ביותר – בעוד הוועדה המליצה לאפשר לכל יישוב להחליט באופן עצמאי על בחירת הרב ועל האפשרות לסיים את כהונתו, הותיר חוזר המנכ"ל את המצב הריכוזי, הכולל מעורבות של השר והמשרד לשירותי דת בהליך המינוי, על כנו, וגם לא קבע מנגנון לסיום כהונתו של רב מקומי בידי תושבי היישוב. נוסף על כך, בעוד הוועדה ביקשה לקבוע מציאות שבה הרב המקומי מדווח לקהילתו על התפקוד שלו, מנגנון הדיווח שנקבע בחוזר הוא לוועדת רבנים במשרד לשירותי דת. המשמעות של אי־אימוץ ההמלצות הללו היא שחוזר המנכ"ל לא יצר יחסי רב־קהילה שהוועדה ביקשה לכונן.

שנית, כפי שהעתירה לבית הדין לעבודה וההתבטאויות הציבוריות של רבני ההתיישבות מלמדות, נראה שאין הם מוכנים לקבל את הנחיות החוזר. כפי שהראיתי לעיל, המשרד לשירותי דת לאורך השנים התאפיין באי־אכיפה של נהלים שהוא עצמו קבע בעניין הרבנים. ייתכן שבמשרד לשירותי דת לא מעוניינים מלכתחילה באכיפת הנחיות החוזר. המלצות הוועדה ניתנו בשנת 2008 בתקופה שהמשרד היה בידי מפלגת ש"ס, וכל עוד הוא נשאר בידיה לא נרשם ניסיון ממשי ליישום ההמלצות. רק לאחר שהמשרד עבר לידי מפלגת הבית היהודי, בשנת 2013, הוחלט על יישום, חלקי אומנם, של המלצות הוועדה, אך לאחר שהמשרד חזר לידי ש"ס בכירים ופעילים בש"ס ניסו לבטל את חוזר המנכ"ל. מאז המשרד היה בשליטתה של ש"ס. רק סמוך לכתיבת שורות אלו, ביוני 2021, המשרד עבר לשליטת מפלגת "ימינה", ובשלב זה עדיין מוקדם לדעת אם המשרד יקפיד על אכיפת ההנחיות.

290 סק"כ 24301-02-15, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל.**

קייסים ורבנים לעדה האתיופית

ליקויים נמצאו גם בתפקוד של הקייסים והרבנים לעדה האתיופית, אך בעניינם היו הליקויים בעיקרם תוצאה של היחס של הממסד הדתי אליהם ולא של ההתנהלות שלהם עצמם.

ראשית, כפי שהראיתי לעיל, לקייסים ולרבנים לא הייתה הגדרת תפקיד ברורה וגם לא היה פיקוח על עבודתם. בתגובה לעתירה של קבוצת קייסים ורבנים לעדה האתיופית על אפליה בשכרם טענה המדינה כי הם "מעולם לא נדרשו להעביר כרטיס נוכחות, להיות נוכחים במשרדי המועצות הדתיות, או לדווח על עבודתם בקרב קהילותיהם". המשרד לשירותי דת טען כי המועצות הדתיות נדרשות לפקח על עבודתם של הקייסים והרבנים, ואילו המועצות הדתיות טענו כי האחריות היא של המשרד לשירותי דת, אך בפועל אין חולק על כך ש"המועצות הדתיות נמנעו מלפקח על עבודתם של התובעים, לא דאגו להפעלתם או למתן הוראות". בית הדין לא נמנע מלבקר בעניין זה את המשרד לשירותי דת. שם נאמר כי "הקייסים יקבעו את מתכונת פעילותם, וכי לא מצופה כי יתנהלו כמו הרבנים האחרים המכהנים באותה מועצה דתית".[291]

שנית, מפסקי הדין עולה שהמשרד לשירותי דת הנחית על המועצות הדתיות מינוי של קייסים ורבנים לקהילת יוצאי אתיופיה, ובמקרים רבים המועצות לא אפשרו לרבנים למלא את תפקידם. בפסק דין מאפריל 2020 שטח בית הדין הארצי לעבודה ביקורת חריפה בנושא זה על המועצות הדתיות ועל המשרד לשירותי דת:

> אשר להשתלבות הקייסים בפעילות המועצות הדתיות: על פי עדויות הקייסים, שנתקבלו על ידי בית הדין האזורי, הם נדחו על ידי המועצות הדתיות, שלא סייעו להם לבצע את תפקידם, ובכלל זאת לא הוקצה להם חדר במשרדי המועצה הדתית, לא הוענק להם תקציב לעריכת פעילות, ובחלק מהמקרים נדרשו במפגיע שלא להיות בקשר עם המועצה הדתית, שהבהירה כי היא משלמת להם את השכר בלבד. [...] למותר לציין, כי יש

291 ע"ע 27891-09-16, **המועצה הדתית באר שבע נ' אברהם שי**.

> לראות בחומרה רבה את התנהלות המועצות הדתיות באותם מקרים שבהם הודרו הקייסים ממשרדי המועצות הדתיות ולא הועמדו להם אמצעים למתן שירות לקהילותיהם.[292]

פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה מאשרר את פסיקת בית הדין האזורי וקובע כי במשך שנים הופלו הקייסים והרבנים לעדה האתיופית בשכרם לעומת רבנים אחרים במועצות הדתיות. על פי פסק הדין, לאורך השנים הועבר למועצות הדתיות תקציב עבור שכר הקייסים והרבנים לעדה האתיופית אולם הן העבירו להם סכומים מופחתים. בית הדין הורה למשרד לשירותי דת ולמועצות הדתיות לפצות את הקייסים והרבנים לעדה האתיופית בגין האפליה בשכרם.

במצב דברים זה, שבו הקייסים והרבנים לעדה האתיופית לא זכו לסביבת עבודה ראויה וגם לא לפיקוח מינימלי על עבודתם במשך שנים, יש לשער שגם התפקוד בפועל לא היה מיטבי.

8.3 מגורי רבנים

התפיסה הבסיסית במסורת ישראל היא שהרב המקומי נדרש להיות בקשר מתמיד עם הציבור והוא חלק מהותי בנוף המקומי, בבית הכנסת ובהתארגנות הקהילתית. בעבר לא הוסדרה באופן רשמי החובה של רבנים לגור במקום כהונתם, אם כי בכמה מהנהלים הפנימיים ומהחוזים שנחתמו עם רבנים הופיעה דרישה כזאת. בסוף שנות ה־90 החל המשרד לענייני דתות לפעול לקידום הנושא בשל מה שכונה "מציאות בעייתית בה רבנים מסוימים בחרו, בניגוד למה שמצופה ונדרש מהם, שלא להתגורר במקומות שבהם הם כיהנו".[293] התרחבות

292 שם.

293 הציטוט של עמדת המדינה לבית הדין הארצי לעבודה מובא מתוך פסק הדין ע"ע (ארצי) 174/09, **המועצה הדתית יבנאל נ' הרב מאיר פרנקל**. עם זאת, התוקף של הנהלים הפנימיים לא היה חזק. למשל, פסק הדין הנזכר הוא בעניין רב המועצה המקומית יבנאל שלא התגורר בתחומי המועצה בשנות ה־90, והיועץ המשפטי של משרד הדתות קבע אז שבנסיבות שנוצרו אין לקצץ בשכרו בשל כך.

התופעה של רבנים שאינם גרים במקום כהונתם הובילה לשינוי הדרגתי גם בהסדרים החוקיים בנושא. בשנת 2000 תוקן סעיף 3 לתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה–1974, ונקבע כי "מקום מגוריו הקבוע של רב עיר יהא בתחום הרשות המקומית שבה הוא מכהן כרב עיר". כעבור שנתיים נחקק בכנסת חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ג–2002, המחייב את רבני הערים ורבני השכונות להתגורר ברשויות המקומיות או בשכונה שהם ממלאים בה את תפקידם,[294] ולא – תופסק כהונתם. ח"כ נחום לנגנטל (המפד"ל) יזם את החוק, ובדברי ההסבר להצעת החוק כתב כי אף שלכאורה הדרישה מובנת מאליה יש צורך בחוק מכיוון שבפועל רבנים רבים אינם גרים במקום שהם ממלאים את תפקידם: "מן הראוי הוא כי רב יגור במקום כהונתו, שכן מילוי חובתו לקהילתו ולמשרתו כרוך במגע יום־יומי עם קהילתו. עד היום לא נהגו כך רבנים רבים,[295] ולמרות ניסיונותיה של הרבנות הראשית לישראל להסדיר את הענין, עדיין יש רבנים אשר אינם מתגוררים במקום כהונתם".[296]

הצעת החוק המקורית כללה גם את רבני ההתיישבות, אך בשל טענות של רבנים אזוריים שבכמה מהמועצות האזוריות אין יישובים שהם יכולים להתגורר בהם וטענות של רבני יישובים על קשיים כלכליים במציאת מקום מגורים ביישובים

294 סעיף 2(א) לחוק קובע כי "לענין סעיף זה יראו כמקום מגורים קבוע במקום כהונה גם מקום מגורים הנמצא מחוץ למקום הכהונה ובלבד שהוא במרחק שאינו עולה על 2 קילומטרים ממקום הכהונה של הרב".

295 לא הצלחתי למצוא נתונים מדויקים על ממדי התופעה בעניין רבני ערים ורבני שכונות, אך מתלונות רבות בנושא מובן כי מדובר בתופעה רווחת. אשר לרבני ההתיישבות, דוח מבקר המדינה משנת 1992 הראה כי מתוך 35 רבנים אזוריים, 17 אינם גרים במקום שהם ממלאים את תפקידם (כמעט 50%), ומתוך 88 רבני יישובים, 8 אינם גרים במקום (9%). ראו מבקר המדינה, דוח 1992, עמ' 343.

296 הצעת חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ב2002. ראו גם בדבריו של ח"כ לנגנטל בדיון בכנסת על הצעת החוק: "זו הצעת חוק מאוד בסיסית, ובאופן עקרוני אפילו היינו צריכים לומר לעצמנו: מה צריך אותה בכלל? אבל לא כך הדבר. היא בעצם קובעת קביעה נורמטיבית כשהיא אומרת, שכל רב עיר, כל רב שכונה, יגורו במקום שבו הם מכהנים כרבנים. [...] רב צריך להיות בקהילתו, רב צריך להיות בבית הכנסת שלו. הוא צריך להיות נכון בשבת לענות על שאלות ולעשות כל מה שצריך בעניין הזה. לדאבוננו, לא כך הדבר, לא לגבי רבני ערים, לא לגבי רבני שכונות וגם לא לגבי רבנים אזוריים (הישיבה המאתיים ושבעים וחמש של הכנסת החמש עשרה, יום שלישי, ט"ז בשבט התשס"ב, 29 בינואר 2002).

החליטו חברי הכנסת להחריגם מהחוק. כך עולה מדיוני ועדת החוקה בכנסת שדנה בהצעת החוק.[297] עם זאת, עוד בטרם חקיקת החוק נקבע בכמה מכרזים של רבנים אזוריים ורבני יישובים כי עליהם להתגורר במקום כהונתם,[298] ובחוזרי מנכ"ל מהשנים 1996 ו־1999 אף נקבע במפורש שהמתמנה למשרת רב יחויב לעבור להתגורר במקום כהונתו.[299] חוזר מנכ"ל משנת 2014 חזר במפורש על חובת המגורים של רבני יישובים ורבנים אזוריים במקום כהונתם. עם זאת, נקבע בו כי רבנים אזוריים (ולא רבני יישובים) שמונו בשנים 1999–2014 (או שמונו לפני שנת 1999 ובמכרז שלהם נקבע שעליהם לגור במקום כהונתם) יוכלו להגיש בקשה לוועדת חריגים במשרד לשירותי דת שתוסמך "במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים שיירשמו לאשר המשך תקצוב משרתו של רב שאינו מתגורר במקום כהונתו", רק לאחר ששמעה את עמדת המעסיק של הרב (המועצה הדתית או המועצה האזורית).[300]

בתי המשפט דנו בתקינות הדרישה מרבנים לגור במקום כהונתם. בעתירה של רב העיר כפר סבא כנגד היועץ המשפטי לממשלה, שהורה על הפסקת כהונתו משום שלא התגורר במקום כהונתו, קבע בג"ץ בשנת 2017 כי "הדרישה שרב עיר יגור במקום בו הוא מכהן מתבקשת ומובנת. תכלית תפקיד הרב היא לשרת את הציבור ולעסוק בענייניו, וברי כי אי־נוכחות במקום באופן קבוע אינה מתיישבת עם התכלית האמורה. ברמה הכללית יותר, הסכמה לכהן כרב עיר נשענת על הסכמה מטעם הרב לקבל על עצמו את תנאי התפקיד".[301] ארגון רבני ההתיישבות עתר גם הוא לבית הדין לעבודה כנגד חובת המגורים שנקבעה בחוזר המנכ"ל משנת 2014 בטענה שאין למשרד סמכות לקבוע חובה זו, שכן היא "פוגעת פגיעה קשה ובלתי מידתית באוטונומיה הנתונה לכל אדם לבחור

297 לדיונים של ועדת חוקה בנושא המגורים של רבני ההתיישבות ראו פרוטוקול 383, ועדת חוקה; פרוטוקול 466, ועדת חוקה; פרוטוקול 540, ועדת חוקה.

298 על כך ראו מבקר המדינה, דוח 1992, עמ' 343; סק"כ 24301-02-15, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל**.

299 המשרד, חוזר נז/1, עמ' 17–18; המשרד, חוזר תשס/1, עמ' 12.

300 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 49–50.

301 בג"ץ 7781/17, **הרב אברהם שלוש הרב הראשי לכפר סבא נ' היועץ המשפטי לממשלה**.

את מקום מגוריו". בית הדין לעבודה דחה את העתירה וקבע בפסק דין משנת 2020 כי "קיימים טעמים כבדי משקל המצדיקים לקבוע כי תנאי המגורים מתחייב ממהות תפקידם של רבני ההתיישבות. בראש ובראשונה, מהות תפקידו של רב היא להיות דמות משמעותית בקהילה, ולצורך כך עליו להיות מעורה בחיי הקהילה, ללוות אותם תושבים המעוניינים בכך במעגלי החיים, להיות זמין למתן מענה לצרכי התושבים המבקשים זאת, להיות מעורב ואף להוביל את פעילות בית הכנסת ביישוב (ככל שקיימת) לרבות בשבתות ובחגים".[302] עם זאת, בית הדין קבע כי בניגוד לחוזר המנכ"ל, אל ועדת החריגים במשרד לשירותי דת יוכלו לפנות לא רק רבנים אזוריים שמונו בשנים 1999–2014 אלא גם רבני יישובים וגם רבנים אזוריים שמונו לאחר שנת 2014.

על כל פנים, למרות החקיקה הראשית, התקנות, חוזרי מנכ"ל ופסיקות בתי המשפט, בפועל התופעה של רבנים שאינם מתגוררים במקום כהונתם נמשכה בשני העשורים האחרונים, כמפורט להלן.

רבני ערים

ככל הנראה רוב רבני הערים מתגוררים במקום כהונתם, אך יש רבנים שלא. מכמה פסקי דין שניתנו בבתי המשפט משתקפת מציאות של רבני ערים שאינם מתגוררים במקום כהונתם,[303] ובדוח מבקר המדינה משנת 2018 נכתב: "בביקורת עלה שלמשרד היה ידוע על רבני ערים שאינם מתגוררים ביישוב שהם מכהנים בו, ואף על פי כן התמהמה בטיפול בכך במשך שנים רבות".[304] בדוח נסקרים מקרים של רבני ערים שהתקבלו עליהם תלונות במשך שנים רבות על כך שאינם מתגוררים במקום כהונתם, בהן אף תלונות מהמועצות הדתיות עצמן, אך המשרד פעל בנושא בעצלתיים, ורק במקרה אחד, מדצמבר 2017, המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים הפסיקו את כהונתו של רב בשל כך. לדוגמה,

302 סק"כ 24301-02-15, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל**.

303 בג"ץ 7781/17, **הרב אברהם שלוש הרב הראשי לכפר סבא נ' היועץ המשפטי לממשלה**; ע"ב 004818/04, **הרב ששון גריידי נ' המועצה הדתית בית דגן**.

304 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1234.

מבקר המדינה מציג מקרה של רב עיר שבשנים 2001–2017 התקבלו תלונות רבות על כך שאינו מתגורר במקום כהונתו, ומבדיקה של המשרד אכן עלה שאין הוא מתגורר בכתובת שדיווח למשרד, אך בכל זאת כהונתו לא הופסקה.[305]

רבני שכונות

מחקר שטח של תנועת נאמני תורה ועבודה משנת 2011 מצא כי רבים מרבני השכונות אינם מתגוררים בשכונות שהם מכהנים בהן, ויש שגרים במרחק רב מהן. נטען כי הדבר מוביל לכך ש"הרב אינו זמין לתושבי השכונה בחיי היום־יום, ואינו נמצא בשכונה בשבתות וחגים; הוא אינו מכהן כרב של אף אחד מבתי הכנסת בשכונה, אינו מעורה בהווי השכונתי ולמעשה אינו מוכר כלל לתושבי השכונה".[306] בדומה לכך, ארגון צֹהר מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2012 כי "בתחום רבני שכונות מגיעות תלונות שתושבי השכונה אינם מכירים את רבני השכונה ואלה אינם שוהים ופועלים בה".[307] קשה לבדוק את היקף התופעה מכיוון שהמשרד לשירותי דת, שעל פי חוק מגורי רבנים במקום כהונתם הוא הממונה על ביצוע החוק, סבור כי לא מתפקידו לבדוק את הנושא באופן יזום, ולכן אין למשרד כל נתונים בעניין מקום המגורים של רבני השכונות.[308]

רבני התיישבות

במרוצת השנים ניסה המשרד לשירותי דת לעודד במגוון דרכים גם את רבני ההתיישבות להעתיק את מקום מגוריהם למקום כהונתם, אך ככל הנראה המאמצים לא נשאו פירות, או שההצלחה הייתה חלקית בלבד.[309] בשנת 2001

305 **שם**, עמ' 1234–1235.

306 דורון, הפער.

307 מזרחי, מועצות דתיות, עמ' 18.

308 פינקלשטיין, שכונה. לפחות במקרה אחד נמצא כי רק לאחר עתירה לבג"ץ כנגד רב שכונה פעל המשרד כדי שהרב יעבור לגור בתחומי השכונה. ראו בג"ץ 974/05, **סעדיה צברי נ' ראש הממשלה כממלא מקום שר הדתות**.

309 אטינגר, בניגוד להנחיות; לקס, אין רב בעירו.

בדק משרד מבקר המדינה את כתובות המגורים של כל רבני ההתיישבות, בלי להפריד בין רבני יישובים ובין רבנים אזוריים, והתברר כי מתוך 293 רבנים 94 (32%) אינם מתגוררים במקום כהונתם, ואף "נמצאו רבנים שמקום כהונתם היה רחוק מכתובתם הרשומה. למשל: שני רבנים, אחד שכיהן בערבה ואחד שכיהן בדרום השרון, רשומים שהתגוררו בירושלים; רב שכיהן באזור קריית גת, כתובתו הרשומה היא בבני ברק".[310] בדוח הוועדה הבין־משרדית בעניין רבני ההתיישבות (2008) נכתב כי למדינה אין מידע עדכני באשר למקום המגורים אך "על פי הנתונים שבידי הוועדה כ־110 רבנים מתוך כ־260, אינם מתגוררים במקום כהונתם" – 42%.[311] בפרסום מאוחר יותר נמצא כי בשנת 2014 מתוך 257 רבנים בהתיישבות 52 (20%) לא גרו במקום כהונתם.[312] המשרד לשירותי דת אינו אוסף נתונים מסודרים בנושא, אך מפסיקת בית הדין לעבודה בעניין חוזר המנכ"ל עולה כי מתוך 46 רבנים בהתיישבות שמונו במהלך השנים 1999–2014 (בתקופה שכבר הובהרה בחוזר המנכ"ל חובת המגורים) 14 רבנים (30%) אינם גרים במקום כהונתם.[313]

בסיום הדברים ראוי להזכיר גם את שאר משרות הרבנות. בעניין קייסים ורבנים לעדה האתיופית לא נקבעה חובת מגורים במקום מסוים, אך לא בחוזר המנכ"ל משנת 2019. הקייסים, בהיותם מנהיגים רוחניים ציבוריים, לעיתים כיהנו במוצהר שלא במקום מגוריהם או העסקתם. למשל, מפסיקת בית הדין לעבודה בנושא שכר הקייסים עולה כי הקייס עזריה אביהו הוא קייס במועצה הדתית קריית מלאכי, מתגורר באשקלון, ואת שכרו הוא מקבל מהמועצה הדתית באר שבע, אף שהוא עצמו מעולם לא עבד בבאר שבע.[314]

באשר לרבני קהילות במימון המדינה נקבע בקריטריונים לתמיכה במשרת רב לקהילה אורתודוקסית כי תנאי סף לתמיכה יהיה שהרב יגור בתחומי הרשות

310 מבקר המדינה, דוח 2002, עמ' 660–661.

311 המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית, עמ' 36.

312 אטינגר, בניגוד להנחיות.

313 סק"כ 15-02-24301, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל**.

314 ע"ע 16-09-27891, **המועצה הדתית באר שבע נ' אברהם שי**.

המקומית של הקהילה שהוא מכהן בה או ברשות מקומית אחרת אך שביתו יהיה ממוקם במרחק הליכה סביר (עד 2 ק"מ) מבית הכנסת של הקהילה.[315] לרבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות לא נקבע תנאי סף של מגורים במקום הכהונה, ולרבני קהילות עירוניות לא־אורתודוקסיות נקבע כי הרב צריך להתגורר במרחק של עד 20 ק"מ ממרכז ההתכנסות של הקהילה.[316] סביר להניח שהפער בנושא זה בין קהילות אורתודוקסיות לקהילות לא־אורתודוקסיות קשור ביכולת של רבנים לא־אורתודוקסים להתנייד בשבת באמצעות מכונית.[317]

8.4 מקצועיות הרבנים

כפי שעולה מפרק 3, רבני הערים ורבני המועצות האזוריות הם הסמכות ההלכתית של המועצה הדתית. תפקיד זה דורש ידע מקצועי רב, אך נראה שהידע חסר לרבים מהם, והדברים אמורים בעיקר בתחום הכשרות, שהוא, כאמור, ליבת התפקיד הסטטוטורי של רבני הערים והרבנים האזוריים. כפי שהראיתי בפרק 4, תנאי סף להגשת מועמדות לתפקידים אלו הוא עמידה בסדרת בחינות של הרבנות הראשית. רוב התחומים שהרבנים נדרשים לעסוק בהם, דוגמת הלכות מקוואות והלכות עירובין, כלולים בבחינות, אך באופן תמוה הבחינות כמעט שאינן דורשות ידע בנושא העיקרי שרב העיר נדרש לפסוק בו מבחינה הלכתית – הכשרות. מלבד הבחינה בנושא איסור והיתר ישנה רק בחינה

315 המשרד לשירותי דת, מבחנים, עמ' 3.

316 משרד התרבות, מבחנים: ערים, עמ' 5.

317 ייתכן שההבדל בנהלים קשור גם בהיצע הנמוך יותר של רבנים לא־אורתודוקסים בארץ, שבשלו קהילות לא־אורתודוקסיות מתקשות למצוא רב המתגורר בקרבת מקום. בתנועה הרפורמית מפרשים את השביתה ממלאכה בשבת כהמלצה להקדשת היום השביעי לעשייה לבבית ומרוממת רוח אשר מבדילה את השבת מיום חול אך לא אוסרים על נסיעה בשבת. בתנועה הקונסרבטיבית המצב מורכב יותר: בשנות ה־50 אימצה כנסת הרבנים של התנועה הקונסרבטיבית בצפון אמריקה תשובה הלכתית המתירה שימוש בכלי רכב לצורך הגעה לבית הכנסת, אך כנסת הרבנים בישראל לא אימצה תשובה זו. להרחבה ראו פיקאר, הלכה בעולם חדש, עמ' 225–231.

אחת לתפקידים אלו בתחום הכשרות – מצוות התלויות בארץ – וגם היא עוסקת בנושא שמשיק לתחום הכשרות אך אינו עוסק בפרטי ההלכות העיקריות שלו. עד העת האחרונה תחום השחיטה והטרפות היה חלק ממבחני הרשות, אך הוא הוצא מהם, אף שבמועצות דתיות רבני העיר נדרשים לפקח על משחטות, אם קיימות כאלה. גם מבחני הכשירות לדיינות – שכאמור הם מסלול אחר להשגת כשירות לתפקיד רב עיר – אינם כוללים הלכות כשרות.

על כל פנים, הבעיה האמיתית אינה טמונה בחוסר הידע ההלכתי אלא בחוסר בידע מעשי בתחום הכשרות. בתחום זה התרחשו בעשורים האחרונים שינויים מרחיקי לכת בעקבות תיעוש המזון, ולכן ידע הלכתי אינו מספיק כדי להעניק תעודת כשרות, אלא נדרשת גם מומחיות בתעשיית המזון ובהשלכות אפשריות שלה על כשרות המזון.[318] כמובן ישנם רבני ערים ורבנים אזוריים מומחים בנושא, וישנם רבנים שמינו לצידם מנהלי מחלקת כשרות שיש להם הידע הנדרש, אך אין בנמצא הליך המחייב מינוי מומחה בתחום הכשרות במועצה הדתית. על הבעיות בתחום זה הצביעו גורמים מן הרבנות הראשית עצמה בדוח משנת 2006 של הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות – ועדה שהורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית:

> לעתים מסתבר כי הרב המקומי אינו מתאים, עניינית, לתפקיד מעניק הכשרות. תפקיד זה דורש ידע עדכני נרחב ומעמיק ויכולת יישומית של דיני איסור והיתר, אשר לא תמיד קיימים אצל הרב המקומי. בנוסף, עקב המודרניזציה והחידושים בתחום יצור המזון ושימורו, נדרש ידע בתחומים טכניים ומדעיים, אשר אף הם לא תמיד מצויים בידי הרבנים. בנוסף לכך, לרוב, במקומות בהם הרב המקומי הוא המפקח על המשגיחים, דרושה גם יכולת לנהל מערך עובדים ויכולת ניהול כספית, כישורים אשר אינם

318 לעומת זאת, בתחום הדיינות השכילו ברבנות הראשית להבין שידע הלכתי אינו תנאי מספיק להיות דיין, ולכן בצד ארבע בחינות מקיפות בתחום ההלכתי, לשם קבלת תעודת כשירות לדיינות המועמדים נדרשים לגשת גם לבחינה ייחודית מקצועית בניסוח פסקי דין.

מהווים חלק ממערכת השיקולים עת נבחר רב מקומי (ואף אינם מצויינים כדרישות בתקנות לבחירות רבני עיר).[319]

נוסף על כך, אף שבחינות ההסמכה לרבנים כוללות בחינה העוסקת בחופה וקידושין מההיבטים ההלכתיים, הרבנים אינם נדרשים להתמקצע בנושא רישום הנישואין טרם היבחרותם. רק לאחר היבחרותם לתפקיד הם נדרשים להיבחן בנושא רישום נישואין כתנאי לקבל הרשאה מהרבנות הראשית לרשום זוגות לנישואין. אומנם רוב הרבנים עוברים את הבחינה, אך כפי שהראיתי בפרק 3, רבנים מעטים סירבו להיבחן, ובשל כך מועצת הרבנות הראשית נדרשה למנות להם רב מחליף.

8.5 ליקויים הנובעים מבעיות בהגדרת התפקיד

כאמור בפרק 3 הגדרת התפקיד של מרבית משרות הרבנות אינה ברורה. חוסר הבהירות בעייתי במיוחד בהגדרת חלוקת הסמכויות בין רבני ערים ורבנים אזוריים ובין המועצות הדתיות והמועצות האזוריות, בפרט בתחום הכשרות. כאמור, בחוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות משנת 1987 נקבע כי "רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני דת והלכה במקום", ו"המועצה אחראית בתוקף סמכויותיה ותפקידיה הציבוריים לניהול ענייני המועצה הדתית מבחינת התיכנון, התקציב, המינהל והייצוג, והיא ממונה על ביצוע השירותים הדתיים ועל כוח־האדם בהתאם לחוק".[320] חוזר המנכ"ל אף מסדיר מנגנון ליישוב סכסוכים בין הרבנות המקומית למועצה הדתית – ועדה המורכבת משלושה נציגים של מועצת הרבנות הראשית, שני נציגים של השר לשירותי דת ונציג אחד מחבר המועצות הדתיות. החוזר קובע כי "תפקיד הועדה יהא לברר וליישב כל חילוקי דעות העלולים להתעורר בין הרבנות המקומית לבין המועצה הדתית"

319 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, עמ' 17–18. עוד על כך ראו פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן, עמ' 40–41.

320 המשרד, חוזר 87/5, עמ' 3.

וכי אם יהיו חילוקי דעות בוועדה, הם יובאו להכרעה של הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת.[321]

החוק וחוזר המנכ"ל לא הבהירו את חלוקת הסמכויות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית, מכיוון שהחלוקה בין עניינים הלכתיים לעניינים מינהליים אינה ברורה די הצורך. במשך שלושת העשורים האחרונים חוזרים ונשנים מאבקים בין רבני ערים לראשי מועצות דתיות בעניין חלוקת הסמכויות, ובמקרים רבים הם אף מגיעים לעתירות משפטיות של רב העיר כנגד המועצה הדתית או של המועצה הדתית כנגד רב העיר.[322] בכמה מהמקרים נוצר גם מאבק סמכויות בין שני רבנים מקומיים, והמועצה הדתית בוחרת באחד מהם ופועלת רק איתו.

הוועדה ליישוב סכסוכים בין הרבנות המקומית למועצה הדתית שנקבעה בחוזר המנכ"ל אינה מתכנסת כלל. מאבקים רבים הם בתחום הכשרות, שבו בולט מאוד חוסר היכולת להפריד בין ההיבט ההלכתי ובין ההיבט המינהלי: האם החלטה על היקף כוח האדם המוקצה לפיקוח על הכשרות בעסק מסוים ועל קליטה או פיטורין של משגיח היא החלטה הלכתית או מינהלית? מבחינה פורמלית איוש משרות נחשב להחלטה מינהלית, אך בעיני הרבנים ההחלטה על דמותו של המשגיח, אופיו והתאמתו לתפקיד היא החלטה הלכתית. נושא זה מעולם לא הוסדר, והוא נתון למאבקי כוח תכופים ולסכסוכים משפטיים בין רבנים, ראשי מועצות דתיות ומנהלי מחלקות כשרות.[323]

321 **שם**, עמ' 6–7.

322 פינקלשטיין, המועצות הדתיות, עמ' 189–197. פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן, עמ' 48–53.

323 לדוגמה, בפסיקה של בית הדין האזורי לעבודה בחיפה משנת 2012 בעניין מאבק מסוג זה בין המועצה הדתית חיפה לרב העיר באשר לפיטורי משגיח נקבע כי להחלטת המועצה הדתית על פיטורי המשגיח היו שלוש עילות: היעדר נוכחות במקומות ההשגחה, היעדר בקיאות מקצועית ורשלנות, ויחס לא נאות לממונים. לפי פסיקת בית הדין "הטעם הראשון והשלישי אכן נעוצים במישור המינהלי, ועל כן הסמכות להעביר משגיח כשרות מתפקידו בעטים מסורה למועצה הדתית. עם זאת הטעם השני נעוץ במישור כישוריו של המבקש במישור ההלכתי הדתי, מישור שהוא באופן מובהק בתחום מומחיותו של הרב, וכפי שקבענו לעיל מסור לסמכותו הבלעדית של הרב, ועל כן אינו בסמכותה של המועצה כלל ועיקר" (פ"ה [חיפה] 22932-07-12, **שלמה פרל נ' המועצה הדתית חיפה**).

תופעות אלו מביאות באופן טבעי לפגיעה ממשית באספקת שירותי הדת לתושבים.[324]

8.6. אי־איוש משרות

משרות רבות של תפקידי רבנים אינן מאוישות. כפי שהראיתי בפרק 5, הדעות בבג"ץ היו חלוקות אם יש חובה למנות רב עיר או שמא לשר לשירותי דת יש סמכות לקבוע במקרים חריגים שאין צורך במינוי רב לעיר. בפועל, כפי שקבע גם היועץ המשפטי לממשלה, השר לשירותי דת צריך לפעול למינוי רב בכל עירייה או מועצה מקומית שלא מכהן בה רב. אומנם אין חובה חוקית ברורה למינוי רב אזורי לכל מועצה אזורית, אך רצוי שימונה, כדי שיהיה ממונה על הכשרות ורישום הנישואין במועצה.

דוח מבקר המדינה משנת 2018 הציג סקירה של איוש המשרות של רבני ערים:

> ב־26 מ־110 הרשויות המקומיות שצריך לבחור בהן רב עיר (24%) אין רבני עיר, בהן ערים גדולות או בינוניות. בשנים 2013 עד סוף 2017, מועד כהונתם של השר לשעבר נפתלי בנט והשר המכהן דוד אזולאי גדל מספר הרשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר: פחת ב־21 מספרם של רבני העיר המכהנים, ונוספו 13 רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר אחד לפחות. זוהי מגמה שלילית המנוגדת לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר ולהנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. השרים שכיהנו בתקופה זו והמשרד לא פעלו למינוי רבני עיר בהתאם למצופה מהם. בכך לא עמדו השרים במשימה שהוטלה עליהם בחוק.[325]

324 על הפגיעה של תופעות אלו בשירותי הדת בהרחבה ראו פינקלשטיין, המועצות הדתיות, עמ' 189–197; פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן, עמ' 48–53.

325 מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1145.

מאז כתיבת הדוח החמיר המצב. על פי דוח של מכון משפטי ארץ מספטמבר 2020, מתוך 146 רשויות מקומיות יהודיות במדינת ישראל (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) לא מכהן רב עיר או רב אזורי ב־51 מהן (35%). התופעה בולטת במיוחד בערים הגדולות – העיריות: מתוך 55 עיריות שיש בהן רוב יהודי בישראל לא מכהנים רבנים ב־21 ערים (38%), בכמה מהן במשך שנים רבות, בהן תל אביב, חיפה, רמת גן, הרצליה, כפר סבא, בית שמש ואשקלון. מתוך 39 מועצות מקומיות יהודיות, ב־11 (28%) לא מכהנים רבנים, ומתוך 52 מועצות אזוריות לא מכהנים רבנים ב־19 (36.5%). במועצות האזוריות המצב תמוה במיוחד מכיוון שיש מועצות שמכהנים בהן שלושה–ארבעה רבנים אזוריים, ומועצות שלא מכהן בהן אפילו רב אחד.[326] גם במועצות אזוריות לא נמצא קשר בין איוש משרת הרב האזורי ובין מספר התושבים. למשל, במטה בנימין, המועצה האזורית שמספר התושבים בה הוא הגדול ביותר (67,000 תושבים) לא מכהן כיום רב אזורי.

למצב זה יש כמה גורמים. כפי שהראיתי, בערים רבות הסיבה לאי־איוש משרות הוא ההליך המורכב והמסורבל לבחירת רבני ערים בשילוב ניסיונות לא תקינים של השרים לשירותי דת להתערב בהליך הבחירה באופן שמוביל במקרים רבים לעצירת ההליכים מסיבות משפטיות או לעיכובם במכוון כדי למנוע בחירת רב שהשר המכהן אינו חפץ בבחירתו. באשר לרבנים אזוריים, כפי שהראיתי בהסתמך על דוחות מבקר המדינה, במקרים רבים השיקולים להקצאת תקנים מטעם המשרד לשירותי דת היו לא ענייניים, לפחות בעבר, וכך יש מועצות אזוריות שיש בהם יותר מרב אזורי אחד ומועצות אזוריות שלא מכהנים בהן רבנים כלל.

התופעה של אי־איוש משרות נמצאה לאורך השנים גם במשרות רבנות אחרות: בשנים 2005–2014 לא מונו רבנים בהתיישבות כלל, בשל עיכובים וחסמים בירוקרטיים. בשנת 2003 הוקפאו ההליכים למינוי רבני שכונות, ועשור לאחר מכן הוחלט באופן רשמי שלא למנות עוד רבני שכונות. בעניין הקייסים והרבנים לעדה האתיופית, החלטת הממשלה ממרץ 2018 הייתה שיוקצו 13 תקנים חדשים לתפקידי קייסים במועצות הדתיות, שלושה מהם ימונו בשנת 2018,

326 משפטי ארץ, רבנות ללא רבנים, עמ' 2.

ארבעה בשנת 2019, שלושה בשנת 2020 ושלושה בשנת 2021. עוד נקבע כי בשנת 2018 יוקצו 20 תקנים חדשים לתפקיד רבנים לעדה האתיופית. נכון לסוף שנת 2020 היו אמורים להתמנות עשרה קייסים ו־20 רבנים, אך לפי נתוני המשרד לשירותי דת בפועל מונו רק חמישה רבנים וקייס אחד (20% מהתקנים שנקבעו בהחלטת הממשלה).[327]

בניגוד לרבני שכונות ולרבני יישובים, לרבני ערים ולרבנים אזוריים יש סמכויות ברורות בתחום המינהלי־שירותי: הם הממונים על הכשרות ועל רישום הנישואין בתחומי הרשות המקומית. בשל כך ברשויות מקומיות שלא מכהן בהן רב מקומי מועצת הרבנות הראשית ממנה רב ממלא מקום לתחומים אלו, ולעיתים היא מפצלת בין כשרות ובין רישום נישואין. לעיתים רחוקות היא אף ממנה רב המוגדר ממלא מקום רשמי של רב העיר.

מינויים אלו של מועצת הרבנות הראשית לעיתים קרובות מעוררים תרעומת ברשויות מקומיות, ולא פעם, בעיקר בשנים האחרונות, עולות טענות שהטעמים והשיקולים למינויים אינם ענייניים. למשל, בשנת 2017 סיים הרב יעקב אריאל את כהונתו כרב העיר רמת גן לאחר 27 שנים. במקומו מונה הרב אהרן כ"ץ, אשר שימש עוד קודם לכן בתפקידים במועצה הדתית המקומית – ממלא מקום רב העיר הממונה על הכשרות ורישום הנישואין. לאחר שלוש שנים, בשנת 2020, החליטה מועצת הרבנות הראשית למנות לרב כ"ץ מחליף, בלא התייעצות עם מועצת העיר או ראש העיר ובלא ידיעתו של הרב כ"ץ. המהלך עורר ביקורת קשה של ראש העיר וחברי המועצה, והם טענו שמטרת המינוי החדש הייתה להחליף רב דתי־לאומי ברב חרדי.[328] ועוד: בשנת 2019 מינתה מועצת הרבנות הראשית ממלא מקום לרבנות כפר סבא במקום הרב ראובן הילר, שכיהן עד אז כממלא מקום לשביעות רצון העירייה. העירייה עתרה לבג"ץ בטענה ש"ההחלטה התקבלה באופן שרירותי, מבלי שהתקיים דיון סדור; העדר הנמקה בהחלטה; אי־מתן זכות טיעון לעירייה ולמועצה הדתית של עיריית כפר סבא; תשתית עובדתית שאינה מספקת; הפעלת שיקולים שאינם ממין העניין, ותוך

327 על הסיבות לסחבת הבירוקרטית בנושא זה, שהושפעה גם מהבחירות התכופות, ראו ברניר, דוח מעקב.

328 על כך ראו ברוך, מנותקים; גרמן, רב חרדי.

ניגוד אינטרסים; חוסר סבירות מהותית בהחלטה". בג"ץ דחה את העתירה בטענה שמהבחינה הפרוצדורלית "נתון למועצת הרבנות הראשית שיקול דעת רחב למנות רב כפי שנעשה".[329]

טענה ברוח דומה עלתה לאחר שבספטמבר 2014 החליטה מועצת הרבנות הראשית למנות רב זמני לירושלים, לאחר תקופה של למעלה מעשור שלא כיהנו בירושלים רבנים נבחרים. העיתוי של ההחלטה היה יום לאחר קביעת תאריך לבחירת רבנים חדשים לעיר, והיא עוררה תרעומת ציבורית וטענות שמועצת הרבנות הראשית ממנה רב זמני במחטף כדי להתערב בהליך הבחירה ולהשפיע עליו.[330] במקרה דומה קבל ראש עיריית ביתר עילית על כך שמועצת הרבנות הראשית מינתה לעירו החרדית רב ממלא מקום מהציבור הדתי־לאומי: "נודע לי כי מנסים להביא או למנות זמנית לעירנו רבנים ללא כל תיאום. אבקש בזאת לא למנות ולא לקבוע דבר ללא תיאום עמי ועם רבני העיר. [...] ביתר הנה עיר חרדית. לא יעלה על הדעת למנות לעיר במחטף רב דתי לאומי, בוודאי כמורשה חתימה על כשרות ונישואין, ללא הסכמת רבני העיר וגדולי ישראל".[331]

מינוי ממלאי המקום עורר ביקורות רבות. ממלאי המקום הם רבנים שיש להם תפקיד רבני מוגדר במועצה דתית או אזורית אחרת כך שהם נדרשים למלא שני תפקידים בעת ובעונה אחת. יתרה מכך, בארבעה מקרים מונה רב לממלא מקום בשתי מועצות דתיות נוסף על המועצה הדתית שהוא מכהן בה. כמו כן נמצא כי 10% מממלאי המקום מתגוררים במרחק גדול מ־50 ק"מ מהמועצה שמונו למלא בה את מקום הרב. ביקורת אחרת היא ששלושה מממלאי המקום הם חברי מועצת הרבנות הראשית, הגוף הממנה את ממלאי המקום.[332] הרב יהודה דרעי מדגים באופן הטוב ביותר את האבסורד שבמציאות הנוכחית: הרב דרעי הוא רבה של העיר באר שבע, אחת הערים הגדולות בישראל, וגם דיין בבית הדין האזורי בבאר שבע (הוא למעשה הראב"ד, ראש בית הדין, תפקיד המקביל לנשיא בית משפט מחוזי), וכן חבר במועצת הרבנות הראשית. בצד כל אלו הוא

329 בג"ץ 1220/19, **עיריית כפר־סבא נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל**.

330 ראו פרידסון, רב ראשי.

331 שאול, ראש העיר.

332 משפטי ארץ, רבנות ללא רבנים, עמ' 3–4. וראו גם פרנק, העיכוב.

מונה לתפקיד הממונה על רישום הנישואין במצפה רמון (83 ק"מ מבאר שבע) ובמועצה אזורית רמת הנגב (32 ק"מ מבאר שבע). האם במסגרת תפקידיו המרובים הרב דרעי יכול באמת למלא כראוי את התפקיד של הממונה על רישום הנישואין בשתי הרשויות הללו?[333]

מהתופעה של אי־איוש של משרות הרבנים והחלפתם על ידי ממלאי מקום, שספק אם יש ביכולתם למלא את התפקיד, אפשר להסיק מגוון מסקנות, מנוגדות זו לזו. מסקנה אחת יכולה להיות שההתנהלות הזאת פוגעת בתפקוד ובאספקת שירותי הדת לתושבים. כך למשל נכתב בדוח של מכון משפטי ארץ על התופעה: "ככלל, ניתן לומר שאי מינוי הרבנים ברשויות המקומיות הוא מחדל רב ממדי, אשר בסבירות גבוהה פוגע באיכות השירות המגיע על פי חוק לתושבי הרשות, והוא דורש טיפול מידי, יסודי ומקיף".[334] מסקנה הפוכה יכולה להיות שתפקיד רב העיר מיותר, לפחות במישור של אספקת שירותי דת. כך למשל כתב שוקי פרידמן:

> עבור מי שרוצה לבחון את מערך שירותי הדת בישראל, ירושלים היא מקרה מבחן מצוין. העיר הגדולה בישראל, בה מתגוררת אוכלוסייה דתית משמעותית, תפקדה היטב ללא רבני עיר. מכיוון שהרבנים הקודמים חדלו לתפקד כמה שנים לפני פטירתם, הרי שבפועל כמעט 20 שנה שלא היו רבנים לעיר הקודש. חסרונם של רבני עיר בירושלים לא הפריע לאף אחד. אף תושב או רשות בירושלים, אפילו לא המועצה הדתית, נזקקו בשביל תפקודם השוטף לרב העיר. להפך, דומה היה שהעדר רבנים ראשיים רק מקל על ההתנהלות בנושאים שונים ומונע חיכוכים ופוליטיקה מיותרת. בחישוב גס, עשור ללא רבנים ראשיים לירושלים גם חסך לקופת העיריה המדולדלת כ־14 מיליון שקלים על פני עשור. בלי שום ספק, סכום מכובד מאוד.

333 על עצם האפשרות לכהן כרב עיר וכדיין בעת ובעונה אחת עלתה ביקורת של משרד המשפטים והנהלת בתי הדין הרבניים. ראו מבקר המדינה, דוח 2018, עמ' 1117–1221; פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים, עמ' 114–115.

334 משפטי ארץ, רבנות ללא רבנים, עמ' 4.

אפשר ללמוד מזה דבר אחד, פשוט והגיוני: במדינת ישראל לא צריך רבני ערים, לא בירושלים וגם לא בערים אחרות.[335]

8.7. סיכום

התמונה המצטיירת מפרק זה היא שמערך הרבנות המקומית הממסדית בישראל סובל מליקויים קשים עד כדי תת־תפקוד. הכשלים מביאים לבזבוז כספי ציבור, לפגיעה באיכות של שירותי הדת, לאמון נמוך מאוד של הציבור ברבנים ולפגיעה כללית במעמד הרבנים במדינת ישראל. כפי שהראיתי, הכשלים התפקודיים נובעים באופן ישיר מהמערך: חוסר הגדרה של תפקידי הרבנים, מינויים שלא על ידי הקהילה המקומית, מינוי לכל החיים בלא אפשרות להחליף רבנים, ריכוזיות והתערבות שלא לצורך של המשרד לשירותי דת, היעדר פיקוח מינימלי על עבודת הרבנים והכשרה לקויה לתפקיד. כל הגורמים הללו יחד מתכנסים למערכת שאינה מתפקדת כיאות.

335 פרידמן, לא צריך.

פרק 9

בעיות נורמטיביות - לקראת התנגשות

בפרק זה אבקש להציג את ההתנגשויות הנורמטיביות שנוצרות בשל המבנה של מערך הרבנות המקומית. על רקע עתירות ופסיקות מהשנים האחרונות אראה שבלא שינוי מהותי בשנים הקרובות הבעיות יחריפו ויתעצמו.

9.1. מינוי רבנים שלא בהתאם לרצון הקהילה

התפיסה הבסיסית של הרבנות המקומית־קהילתית במסורת היהודית היא שהרב נבחר על ידי קהילתו, ודמותו ואישיותו משקפות את אופייה של הקהילה. ואולם למעשה תפקידי הרבנות במדינת ישראל אינם מביאים לידי ביטוי תפיסה זו. במציאות שהתהוותה ברבנות המקומית הממסדית במדינת ישראל, יכולת ההשפעה של הקהילות המקומיות (שכונות, יישובים ורשויות מקומיות) על זהות הרב שלהן חלקית בלבד. הדבר מביא למינויים של רבנים המזוהים עם המפלגה השולטת במשרד לשירותי דת: בעבר המפד"ל, ובשלושת העשורים האחרונים בעיקר ש"ס. גם אם ממונה רב דתי־לאומי, ש"ס נוהגת להטיל וטו על מועמדים ליברליים או ציוניים מדי לטעמה, כך שבדרך כלל הרב הממונה מזוהה עם הזרמים החרד"ליים, שהם מיעוט יחסי בחברה הדתית־לאומית.[336] המצב מעורר תחושת הדרה בזרם המרכזי ובזרם הליברלי של הציבור הדתי־לאומי, וגם ביקורת על הליכי המינוי. גם בציבור החרדי – ובפרט הציבור החרדי־ספרדי –

336 על תופעה זו ראו ליבסקינד, מטרפדים. התחקיר של קלמן ליבסקינד מעלה כי ש"ס הטילה וטו על מינוי של הרב אביחי רונצקי לתפקיד רב העיר פתח תקווה בשנת 2012 משום שבכהונתו בתפקיד הרב הראשי לצה"ל לא קידם רבנים צבאיים לפי דרישות המפלגה ומשום שלטענתם הוא "יותר מדי ציוני, יותר מדי מזוהה עם הצבא".

רבנים מקומיים הזוכים לאהדת הציבור המקומי ומצפים להיבחר לתפקידי רבנות מגלים שמועמדים עם קשרים במפלגה מועדפים על פניהם.[337]

ביקורת עקרונית על הריכוזיות במינויים לתפקידי הרבנות עלתה גם מצד מנהיגים בעדה האתיופית. הרבנים ראובן יאסו ושרון שלום תיארו את המצב במאמר שכותרתו "רוצים קייסים, לא רבנים מטעם":

> ככלל, כוחם של הקייסים בתוך הקהילה הוא מכריע ללא עוררין, ומנגד כוחם של חלק מהרבנים "מטעם" הרבנות הראשית הוא אפסי ומינורי. כך יוצא שחלק ניכר מהרבנים, הנציגים ה"רשמיים" מבחינת הממסד, אינם נותנים מענה לבעיות הקהילה, ולעומתם הקייסים אשר נותנים מענה לחלק גדול מבעיותיהם הרוחניות והדתיות של בני הקהילה אינם מקובלים על הממסד הדתי.[338]

9.2. מינוי נשים ולא־אורתודוקסים לתפקידי רבנות

אוכלוסיות מתלוננות על הדרה לא רק מהמינויים בפועל למשרות הרבנות אלא מהאפשרות להתמודד על משרות הרבנות. אומנם התנועות הלא־אורתודוקסיות זכאיות בשנים האחרונות לרבני יישובים ולרבני קהילות בערים במימון המדינה,

337 למשל, הרב משה פינטו, מהדמויות הבולטות בציבור החרדי הספרדי בפתח תקווה התעמת עם הנהגת ש"ס על רקע העובדה שלתפקיד רב העיר פתח תקווה קידמה ש"ס את מועמדתו של הרב בנימין אטיאס, אחיו של בכיר ש"ס אריאל אטיאס. ראו מערכת JDN, פגישה. דוגמה אחרת מהשנים האחרונות היא שלמרות תמיכתם של רבים מתושבי טבריה, ובכללם ראש העירייה, במינויו של הרב שלמה דידי לרבנות העיר, נבחר רב אחר, תושב בני ברק, בתמיכת ש"ס. על כך ראו אשכנזי, הרבנות. באופן כללי קשה להתעלם מכך שרבים מהרבנים המכהנים בתמיכת ש"ס בתפקידי רבני ערים הם קרובי משפחה של בכירים בש"ס (אריה דרעי ואריאל אטיאס) ושל הרב עובדיה יוסף.

338 יאסו ושלום, רוצים קייסים.

אך הן עדיין קובלות על כך שההתמודדות על משרת רב עיר חסומה בפניהן, בהינתן תנאי הסף הקיימים.

להערכתי התנגשות נורמטיבית קשה צפויה בשנים הקרובות באשר למינוי נשים לתפקידי רבנות. כאמור בפרק 4, נשים אינן רשאיות להתמודד כיום על משרות הרבנות הממסדיות, מכיוון שתנאי סף למינוי למשרות אלו הוא עמידה בבחינות ההסמכה של הרבנות הראשית, ונשים אינן רשאיות להיבחן בהן. קבוצת רבניות אורתודוקסיות ביקשה לאפשר להן להיבחן בבחינות ההסמכה של הרבנות הראשית ועתרה לבית המשפט, ובעקבות העתירה הורה היועץ המשפטי להקים מערך ממשלתי לבחינות בהלכה גם לנשים, שלא תחת הרבנות הראשית. אומנם הנשים העותרות ביקשו במפורש להפריד את האפשרות להיבחן מהאפשרות להתמודד על משרות רבנות ממסדיות, ובשלב זה קשה למצוא ביקורת רחבה בציבור הדתי על תנאי הסף המונעים מנשים להתמודד לתפקידי הרבנות, אך לאור התחזקות הפמיניזם בחברה הדתית בשנים האחרונות, תופעה הבאה לידי ביטוי גם בדרישה להשוות את מעמדן של נשים למעמדם של גברים בשדה הדתי,[339] סביר להניח שבשנים הקרובות הנושא יגיע לבג"ץ.[340] רמז לבאות היה אפשר לראות במאבק של ארגוני נשים בשנת 2018 לשינוי תנאי הסף למשרת רב הכנסת באופן שגם נשים יוכלו לעמוד בהם. המאבק הוביל להחלטה של היועץ המשפטי של הכנסת בדבר שינוי תנאי המכרז.[341] מתן אפשרות לנשים להתמודד לתפקידי רבנות במדינה צפוי לגרור התנגדות חריפה ברבנות הראשית ובקרב חברי כנסת מהמפלגות החרדיות והדתיות.

339 להרחבה על תופעה זו ראו אטינגר, פרומים.

340 אריאל שנבל שיער, ובצדק לדעתי, שזוהי גם מטרתן הסופית של המגישות בעתירה הנזכרת לעיל שעסקה בהיבחנות של נשים בבחינות הרבנות. ראו שנבל, ערך מוסף. לדרישה מסוג זה ראו אביישר־לבל, דרושה מהפכה.

341 ויסטורך, רב הכנסת. עם זאת לתפקיד לא מונתה אישה.

9.3
פגיעה במעמד הרבנים מול פגיעה בשירות הציבורי

הדיון במעמד הרבנים מלמד על פער שנראה שאין לגשר עליו בין תפיסת הרבנים המקומיים (וחלקים נרחבים בציבור הדתי ואולי אף המסורתי) את מעמדם ובין האופן שבו הוא מעוצב בחוק, בחוזרי מנכ"ל ובפסיקות בית המשפט: הרבנים רואים את עצמם כמנהיגי ציבור, ואילו והחקיקה וחוזרי המנכ"ל מעצבים את תפקידם – לפחות באופן חלקי – בהתאם לנורמות החלות על עובדים במערכת אספקת השירותים של מדינה דמוקרטית מודרנית. התנגשות זו באה לידי ביטוי בשני נושאים עקרוניים: צמצום חופש הביטוי של רבנים עובדי המדינה וקביעת מנגנוני פיקוח על עבודת הרבנים.

כמו בנושאים אחרים, גם בתחום זה יש סטייה ברורה מהמסורת היהודית. תפיסת הרבנים את עצמם אכן תואמת במידה רבה את האתוס היהודי המסורתי, שלפיו רבני הקהילות הם חלק מההנהגה הציבורית הקהילתית. גם אם אין מאמצים תפיסה אוטופית של מעמד הרבנים בקהילה היהודית לאורך הדורות וגם אם מכירים בכך שבהיסטוריה היהודית בכמה מהקהילות היו ניסיונות בפועל של פרנסי הקהילה לצמצם את גבולות ההתערבות של הרבנים ואף לפקח על עבודתם,[342] ברור שהאתוס היהודי המסורתי – בוודאי הרבני – הרואה את הרב כ"מרא דאתרא" (אדון המקום) אינו תואם את האופן שבו החוק, חוזרי המנכ"ל ומערכת המשפט מבקשים לעצב את תפקיד הרבנים. לפיכך ההתנגדות לעיצוב החוקי־משפטי של מעמד הרבנים מתוך עמדה דתית־הלכתית מובנת. מאידך גיסא, כפי שציין השופט שטיין, בתפיסת עולם דמוקרטית מערבית קשה לקבל מציאות שבה עובדי ציבור במערך אספקת השירותים של המדינה מוחרגים מכללי ההתבטאות החלים על עובדי המדינה ומדיווח בסיסי על היקף עבודתם.

342 לתמונת מצב ריאלית של מעמד הרבנים בתחום המושב במאה ה־19 ובתחילת המאה ה־20 ראו זלקין, מרא דאתרא.

ההתנגשות בין תפיסת הרבנים ובין עמדת המדינה התעצמה לאורך השנים, וכפי שעולה מהמחקר, הרבנים אינם מקבלים את עמדת המדינה בנושאים אלו וממשיכים לפעול כראות עיניהם: הם מתבטאים באופן חופשי שלא בהתאם לכללים שנקבעו בבית המשפט, מהם מצהירים על כך בבירור,[343] ומסרבים לשתף פעולה עם הפיקוח על עבודתם. ההתנהלות הלא תקינה של הרבנים – לפחות בעיני המדינה – הובילה לניסיונות לחזק את הרגולציה עליהם, אך ניסיונות אלו החריפו את המתח. על רקע המעקב השיטתי של המרכז הרפורמי לדת ומדינה אחר התבטאויות הרבנים וההצהרות של רבנים שאינם מתכננים לשנות את התנהלותם סביר להניח שהמתח יחריף בשנים הקרובות.

343 למשל, בתגובה לפסק הדין של בג"ץ שהורה להעמיד את הרב שמואל אליהו לדין משמעתי הוא טען: "מדובר בבית משפט פוליטי", "אנחנו לא נפסיק לדבר. לא נפסיק לומר את האמת. לצערינו אין לציבור אמון במערכת הזו". ראו עזרא, הרב אליהו.

פרק 10
דיון והמלצות

לאור התובנות העולות מהמחקר אני חושב שיש לעצב מחדש את הרבנות המקומית הממסדית בישראל, ובפרק מסכם זה אבקש להציע אופנים לביצוע השינוי. בתחילה אציג את העקרונות שההמלצות שלי מושתתות עליהם ולאחר מכן אציג את ההמלצות הקונקרטיות הנגזרות מהם.

10.1. הפרדה בין אספקת שירותי הדת למשרות הרבנות

אחת הסיבות העיקריות לכשלים במערך הרבנות המקומית היא העירוב בין מעמדם של הרבנים כמנהיגים רוחניים ובין היותם אחראים על אספקת שירותי דת. הדברים אמורים בעיקר בעניין רבני הערים ורבני המועצות האזוריות, הממונים מבחינה הלכתית על המועצות הדתיות, וכן על הכשרות ועל רישום הנישואין בתחומם, אך הם נכונים גם בעניין רבני יישובים, שכן גם להם יש סמכויות בתחום הכשרות. להפרדה בין שני התפקידים יש יתרון הן במישור האפקטיביות הן במישור הנורמטיבי.

באשר לאפקטיביות של עבודת הרבנים, המציאות מוכיחה שכמעט שאין צורך ממשי בתפקיד של רב עיר האחראי על אספקת שירותי הדת. לא לחינם בערים רבות לא מכהנים כיום רבני עיר, ונראה שהיעדרם אינו פוגע בתפקוד המועצה הדתית, שכן במרבית התחומים המועצות הדתיות אינן נדרשות להחלטות שוטפות של רב כדי לפעול בהתאם להלכה. בתחום המקוואות, הקבורה והעירובין – אין צורך בהחלטות הלכתיות או בפיקוח הלכתי רבני שוטף, ורוב ההיבטים ההלכתיים בתחום זה בעיקרם הלכתיים־טכניים ומבוצעים על ידי מומחים לתחום (כיצד לבנות מקווה, מתי העירוב פסול, וכדומה); בסוגיות ערכיות – דוגמת היחס של הבלנית לטובלות, מתן אפשרות טבילה לנשים שהתגיירו בגיור רפורמי או הספד בבית עלמין על ידי נשים – בלאו הכי ישנן

הוראות של הרבנות הראשית (לא פעם בעקבות פסיקת בג"ץ); רישום נישואין הוא הליך טכני בעיקרו וגם בו לא ברור הצורך הממשי ברב שיהיה ממונה עליו. נראה שהתחום היחיד שנדרשים בו הכרעות הלכתיות ופיקוח הדוק ומסודר הוא תחום הכשרות, אך כפי שהראיתי, לרבים מרבני הערים אין הידע הנדרש בתחום, ודאי בתת־תחומים מורכבים דוגמת מפעלי מזון: לתחום הכשרות נדרשת התמחות ספציפית, אך הדרישות לתפקיד רב העיר אינן כוללות אותה. הפרדה בין תפקיד רב העיר ובין הממונה על הכשרות תאפשר להביא רב מומחה לתחום הכשרות כדי שימלא פונקציה זו והוא שיחתום על תעודות כשרות. המודל הראוי בעיניי למערך הכשרות הוא הפרטה מלאה, ועם ביצועה הצורך ברב עיר הממונה על אספקת שירותי הדת ייעלם.[344] סמוך לכתיבת שורות אלו, ביולי 2021, הודיע השר לשירותי דת מתן כהנא כי גם הוא תומך בהעברת אספקת הכשרות מהמועצות הדתיות לגופים פרטיים, והוא פועל כיום לקידום תיקוני חקיקה בנושא במסגרת חוק ההסדרים.[345] אם הרפורמה אכן תעבור בכנסת הרי שהיעדר הצורך של המועצות הדתיות ברב העיר כסמכות הלכתית באספקת שירותי הדת יגבר.

במישור הנורמטיבי, כפי שעולה מפסק הדין בעניין הרב אליהו, הסיבה העיקרית לצמצום חופש הביטוי של הרבנים היא היותם עובדי ציבור הממונים על אספקת שירותי הדת. הפרדה של הרבנים מתחום שירותי הדת והתמקדות בתפקידם כמנהיגים רוחניים יאפשרו להרחיב את גבולות חופש הביטוי שלהם, בכפוף לתנאים נוספים, כפי שאציג להלן.

חשוב לציין שגם בעיני הרבנים תפקידם הדומיננטי איננו אספקת שירותי דת אלא להיות מנהיגים ציבוריים־רוחניים לקהילתם. כך עולה באופן ברור ממסמך הקוד האתי לרבנים שפרסמה הרבנות הראשית בשנת 2020. בפתח המסמך, תחת הכותרת "תפקידי הרב", נכתב:

> הרב הוא המתווך בין מסורת התורה ובין הקהילה. הוא חלק מקהילתו, נמצא ביחד עימה באירועים המרכזיים, בחגים

344 על כך בהרחבה פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן.

345 גרינוולד, מתווה הכשרות.

> ובמועדים, ובזמנים אחרים בהם תפקיד הרב נצרך ובא לידי ביטוי; הוא מלמד תורה בקהילתו, מורה הלכה למבקשים ודן דין תורה לפונים אליו; מלווה את בני הקהילה באירועי מעגל החיים, לפי רצונם: ברית מילה וזבד הבת, בר ובת מצווה, חתונות, לוויות וכדו'; מהווה אוזן קשבת למצוקות, לכאבים, לאלה שנעשה להם עוול וכד'. הרב אחראי הלכתית על שרותי הדת, כגון: עירוב, מקוואות, כשרות, לפי העניין, מייצג את עולם היהדות באירועים ציבוריים.[346]

מיקום האחריות על שירותי הדת רק בסוף הפסקה והאזכור הקצר מלמדים שהרבנות הראשית איננה רואה אותה כיסוד הדומיננטי בעבודת הרבנים. עם זאת, ברור שלשם ההפרדה המוצעת כאן נדרש שינוי בתפיסה המקובלת של הרב הקהילתי במסורת היהודית, שהיה ממונה גם על אספקת שירותי הדת. למרות זאת, השינוי מוצדק בעיניי משתי סיבות: ראשית, האחריות של הרב הקהילתי על אספקת שירותי הדת הולמת מציאות של קהילה קטנה אך אינה מתאימה למציאות של רשויות מקומיות גדולות ולעידן המודרני, שבו נדרשת מומחיות החורגת מתחומי הידע ההלכתי; שנית, המציאות של מנהיג ציבור המחזיק בסמכויות מינהליות־פקידותיות אינה הולמת מדינה דמוקרטית. במסורת היהודית היו רבנים רבים שמילאו תפקיד שיפוטי בקהילה (דיינות), וכך היה גם בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי, אך לאחר הקמת המדינה התבהר הצורך להפריד בין תפקיד הרבנות לתפקיד הדיינות ולפיכך הוקמו בתי הדין הרבניים כגוף נפרד, ביוזמת הממסד הדתי והרבני. ההתנגשות הנורמטיבית המתקיימת כיום בשל הקשר שבין הרב ובין אספקת שירותי הדת מחייבת לדעתי מהלך נוסף של הפרדה, בהתמקדות בתפקידם של הרבנים כמנהיגי ציבור.

346 הרבנות הראשית, דרכי הנהגה.

10.2
העברת המינוי של רבני ערים ורבנים אזוריים לשלטון המקומי

החוק היום קובע חובה כמעט מוחלטת למינוי רב עיר אחד בכל עיר, אך מסיבות בירוקרטיות לא תמיד מקיימים את החוק. למינוי רבנים אזוריים אין חובה מוחלטת, אך במרבית המועצות האזוריות מכהן כיום רב אזורי אחד או יותר. המשרד לשירותי דת הוא המחליט על הקצאת המימון לרבנים אזוריים והוא המממן את רוב השכר שלהם, ואילו רבני ערים מקבלים את שכרם מתקציב המועצה הדתית, הממומן הן על ידי הרשות המקומית הן על ידי המשרד לשירותי דת.[347]

לפי השינוי המומלץ בתפקיד הרבנים יבוטל תפקיד רב העיר במתכונתו הנוכחית, הסמכות להחליט אם למנות רב לרשות המקומית תינתן לרשויות המקומיות, והמימון של המדינה לתפקידים אלו יבוטל. הכסף שייחסך ממהלך זה יוקצה למימון של משרות הרבנים לפי המפורט בסעיף הבא. על כל פנים, במודל זה כל רשות מקומית תקבע בעצמה אם היא מעוניינת למנות אדם לרב העיר שימלא תפקיד של מנהיג דתי־רוחני של העיר, אך לרב לא תהיה סמכות עירונית בתחום אספקת שירותי הדת. המדינה לא תשתתף במימון הרבנים הללו ולא תטיל כל רגולציה עליהם, אך לרשות המקומית תהיה סמכות לקבוע להם כללים, כפי שנקבעים לכל עובד או ספק העובד עם הרשות המקומית. אף שמדובר בהליך בלא רגולציה ייחודית, הוא כמובן יהיה כפוף לרגולציה הכללית החלה על הרשויות המקומיות בתחום העסקת עובדים. כמו כן מוצע שההליך יבוצע על בסיס מהלך מסודר של היוועצות בציבור ובקהילות המקומיות.

347 הרשויות המקומיות ממנות 60% מהתקציב, והמשרד לשירותי דת ממן 40% (לא כולל הכנסות עצמיות), אך המנגנון פועל בצורה דיפרנציאלית כך שרשויות חלשות מבחינה כלכלית ממנות פחות מ־60% ורשויות חזקות ממנות יותר מ־60%.

מודל זה מתקיים כבר כיום ברשויות מקומיות אחדות והוא אף התרחב בשנים האחרונות, על רקע התגברות הסחבת בהליכי המינוי הרשמיים לתפקיד רב עיר והרצון של רשויות מקומיות למנוע מעורבות ממשלתית במינוי הרבנים. לדוגמה, בבני ברק כיהן במשך 33 שנים ברצף (1986–2019) הרב משה יהודה לייב לנדא כרב מטעם העירייה, מבלי שמונה על פי התקנות לבחירת רב עיר, ובאותה העת כיהן הרב שלמה קורח כרב העיר לאחר שהתמנה בהליך מקובל על פי התקנות לבחירת רב עיר. לאחר פטירתם של הרבנים לנדא וקורח בשנים 2018–2019 מינתה עיריית בני ברק שלושה רבני עיר (חסידי, ליטאי וספרדי), ושלושתם מכהנים מטעם העירייה בלא הליך בחירה רשמי. בשנת 2020 הודיע ראש עיריית ביתר עילית על מינויו של הרב חיים וייס לרב מטעם העירייה, סמוך לפטירתו של הרב הקודם, הרב דוד צבי אורדנטליך. גם המועצה המקומית בית אל בחרה למנות בעצמה בשנת 2019 רב מטעם הרשות המקומית בשל עיכובים בהליך הבחירה התקני לתפקיד רב העיר. המועצה מינתה לתפקיד את הרב אריאל בראלי, ובריאיון לתקשורת הוא הסביר את המהלך:

> אחרי שהרבנים פינו את מקומם, הם החזירו למעשה את התקן ל"רב מקומי" שעדיין לא חודש עבור המועצה. המועצה ביקשה בכל זאת להכניס אותי לתפקיד, אז כרגע אני משמש כעובד אבל בלי כובע רשמי. בפועל אני מנוע מרישום נישואין ומתן תעודות כשרות, **אבל מעבר לכך זה לא מורגש בהתנהלותי ביישוב**.[348]

כלל הרבנים שמונו על פי המודל המוצע נושאים בתואר רב העיר או רב המועצה אף שלא מונו בהליך רשמי וייתכן שאין להם תעודת כשירות שלפי התקנות נדרשת לתפקיד רב עיר של הרבנות הראשית. תופעה זו חדשה אומנם ברשויות מקומיות, אך היא נפוצה מאוד ביישובים: רבים מרבני היישובים בישראל אינם מכהנים כרבני יישובים רשמיים אלא הם ממומנים מטעם היישוב, לעיתים בשילוב תמיכה של המועצה האזורית. במקרים רבים רב מתחיל זוכה למימון היישוב בלבד, ובשלב מאוחר יותר המשרד לשירותי דת מקצה תקן לרב עבור היישוב, הרב מתמנה באופן רשמי על פי הנוהל שנקבע בחוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת, והמשרד מעביר תקציב למימון שכרו.

348 פריד, בית אל.

10.3. מימון במקום העסקה

המודל המקובל כיום הוא שהמועצות הדתיות והמועצות האזוריות מעסיקות את רבני השכונות, רבני ההתיישבות, הקייסים והרבנים לעדה האתיופית. הרבנים נבחרים בהליכי בחירה או במכרזים, כפי שנקבע בתקנות. אני מציע שהמינוי של רבני יישובים, קייסים ורבנים לעדה האתיופית יהיה במודל של מימון מטעם המדינה לקהילות המאורגנות כעמותות והמעסיקות רבנים, בדומה למודל הקיים כיום למימון רבני קהילות. למודל זה יש כמה יתרונות:

(1) **בחירה על ידי הקהילה** – המודל מנתק את המדינה, ובפרט את המשרד לשירותי דת, מההליכים לבחירת רבנים ומאפשר לכל קהילה לבחור את הרב המועדף עליה, בהתאם למקובל במסורת היהודית.

(2) **צמצום הבירוקרטיה** – אחת הבעיות החוזרות ונשנות במינויים למשרות הרבנות היא הבירוקרטיה הקשה המעכבת את הליכי המינוי לכלל המשרות. המודל יביא לביטול הבירוקרטיה – קהילות שלא ימנו רבנים לא יזכו לתקציב, וכך הכסף יופנה רק לרבנים מכהנים.

(3) **הרב לא ייחשב פקיד** – העובדה שהרבנים מכהנים בפועל כעובדים של המועצות הדתיות והמועצות האזוריות היא אחת הסיבות ליחס אליהם כאל פקידים. במודל המוצע תפקיד הרבנים אינו כולל אספקת שירותי דת, ולפיכך אין סיבה להשית עליהם את הכללים החלים על עובדי המגזר הציבורי. מעמדם של רבני הקהילות יהיה זהה למעמדם של ראשי ישיבות, שהמדינה מעניקה להם מימון, כמו גם למעמדם של מרצים באוניברסיטאות.

10.4
ביטול הפיקוח הממשלתי על עבודת הרבנים וקציבת כהונתם

האופן שבו המדינה מבקשת להתמודד עם תפקוד לקוי של רבנים הוא הגברת הפיקוח על עבודתם והטלת סנקציות על רבנים שמתפקדים באופן לקוי או שמתבטאים באופן שאינו הולם את מעמדם. מהלך זה אינו נוחל הצלחה. יש לכך כמה סיבות: ראשית, על אף הניסיונות של המשרד לשירותי דת להגביר את הפיקוח והאכיפה על רבנים, הוא מתקשה לעשות זאת כל עוד הרבנים מתנגדים לכך, במיוחד לנוכח העובדה שבמרבית השנים המשרד מצוי בידי המפלגות הדתיות; שנית, במקרים רבים נראה שהמשרד לא רק מתקשה להתמודד עם ההתנהלות הלקויה של רבנים אלא שהוא כלל אינו מעוניין להתמודד איתה, ואולי אף מבקש לחפות על הרבנים – נראה שמהלכי הרגולציה הם ניסיון של המשרד לצאת ידי חובה, אך בפועל הם מתקדמים בעצלתיים ולא מתוך רצון ממשי לשפר את הליקויים; שלישית, גם אם המשרד מעוניין לאכוף את הכללים ולפקח על רבנים מקומיים, נראה שאין הוא מסוגל לכך – לא ניתן באמת לפקח באופן ריכוזי מירושלים על עבודתם של מאות רבנים מקומיים הפרושים בכל רחבי הארץ.

לפי המודל המוצע יבוטל הפיקוח הממשלתי על עבודת הרבנים, והפיקוח יועבר לקהילה. כל קהילה נתמכת תחתום על חוזה עם רב הקהילה כדי להסדיר את עבודתו. במקרה שאין היא מרוצה מעבודתו היא תוכל לסיים את כהונתו לפי התנאים שנקבעו בחוזה. מודל זה הולם את התפיסה שהרבנים הם נבחרי ציבור: המדינה אינה מפקחת על שעות העבודה של נבחרי ציבור ולא דורשת מהם דיווח שעות אלא הציבור הוא שמחליט לאחר תקופה קצובה אם הוא מעוניין בהמשך כהונתם. כאמור, מודל זה שונה מהנהלים שהתקבלו במדינת ישראל, אך הוא תואם את המסורת היהודית.

10.5 המלצות

(1) **הפרדה בין הרבנות ובין אספקת שירותי הדת** – ביטול הכפיפות ההלכתית של המועצות הדתיות לרבנים המקומיים (רבני ערים ורבני מועצות אזוריות). המועצות הדתיות ימנו בעת הצורך רבנים מומחים לתחומי שירותי הדת השונים, כמו מקוואות ועירובין, שיהיו עובדי ציבור מן המניין (בתחום רישום הנישואין הרבנים ימשיכו להיות מוסמכים על ידי הרבנות הראשית).

(2) **ביטול החובה למנות רב מקומי לרשות המקומית** – המנגנונים הקיימים לבחירה ומינוי של רב עיר, רב אזורי ורב שכונה יבוטלו. רשות מקומית המעוניינת למנות לעצמה רב אחד או יותר וכן רבני שכונות תמנה אותם לפי שיקול דעתה ומקורותיה הכספיים במנותק מהמועצה הדתית. לא תהיה כל רגולציה או חקיקה ייחודית בנושא והרבנים לא יקבלו סמכויות סטטוטוריות. הרשות תקבע בעצמה את הליך הבחירה, תנאי הסף, משך הכהונה, צורת המימון או ההעסקה ואת שכרו של הרב, בהתאם לכללי הרגולציה הכלליים החלים על רשויות מקומיות ובהיוועצות עם הקהילות המקומיות. כאמור, כבר כיום יש רשויות מקומיות שמינו לעצמן רב מטעמן בצורה דומה (בני ברק, ביתר עילית, בית אל).

(3) **האחדת משרות הרבנות** – משרות רב עיר, רב אזורי ורב שכונה יהיו משרות שהרשות ממנה לפי רצונה, ושאר משרות הרבנות האורתודוקסית, ובהן רבני יישובים, קייסים ורבנים לעדה האתיופית, יבוטלו במתכונתן הנוכחית, ובמקום עובדי מדינה ייושם מודל של תמיכה בקהילות המתאגדות כעמותות וממנות לעצמן רב (מלבד יישובים שלא יידרשו להתאגד כעמותות אלא יקבלו מימון לרב על בסיס הוועד המקומי הקיים), בדומה למודל הקיים של תמיכה ברבני קהילות. גם הכסף שייחסך מביטול תפקידם של רבני הערים והרבנים האזוריים יוקצה לתמיכות אלו, וכך המימון לשכר רבני הקהילות יגדל.

(4) **קריטריונים לתמיכה בקהילות** – הקריטריונים למימון הרבנים יהיו גמישים וכלליים, בדומה למצב כיום. הקהילות יהיו מחויבות במימון תואם (מאצ'ינג) של לפחות 10% משכרו של הרב. הקריטריונים ישונו כך שהם יאפשרו גם מינוי של קייסים לקהילות באופן רוחבי יותר ולא רק סביב קהילה מצומצמת. תינתן

העדפה מתקנת למימון של קייסים ורבנים לעדה האתיופית, בהתאם לעלות התקנים שהוקצו להם בהחלטת הממשלה משנת 2018. בדומה למודל הקיים הקהילות הנתמכות יידרשו להתאגד ולהירשם כעמותות מסודרות.

(5) **הקהילה תקבע את הקריטריונים לבחירת רב** – בהתאם למודל הקיים של מימון רבני קהילות, הקהילה תבחר את רבניה באופן שהיא תקבע לעצמה ובלא מעורבות ממשלתית, היא תגדיר את תפקיד הרב וחובותיו, ומשך כהונתו ייקבע בחוזה עימה. לא יהיו הגבלות מצד המדינה על תקופת כהונתו של הרב. יינתן מימון גם לקהילות המבקשות לבחור אישה לתפקיד רב הקהילה, בכפוף לעמידה בתנאי סף סטנדרטיים של שנות לימודים במוסדות תורניים ועמידה בבחינות הסמכה.

(6) **דין משמעתי ופיקוח באחריות הקהילה** – הרבנים לא יוכפפו לדין משמעתי ולא יהיה פיקוח כלשהו של המדינה והמשרד לשירותי דת על עבודת הרבנים ועל התבטאויותיהם. הפיקוח על הרבנים יהיה באחריות הקהילה בהתאם לחוזה שחתמה עם הרב. הפיקוח של המדינה יהיה על הקהילה בלבד בהתאם לנהלים המקובלים של פיקוח על עמותות נתמכות. בהתאם לכך גבולות חופש הביטוי של רבנים יהיו כמו של כל אזרח במדינה, ולא יחולו עליהם הגבלות ייחודיות על מעורבות פוליטית ומפלגתית. במקרה של רבנים המועסקים או ממומנים על ידי הרשות המקומית (ראו לעיל המלצה 2) הדבר יימסר לשיקול דעתה של הרשות המקומית, אך מוצע שלא להחיל עליהם כללים נוקשים.

(7) **רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במימון משרד התרבות והספורט** – רבנים של קהילות לא־אורתודוקסיות ימשיכו להיות ממומנים על ידי משרד התרבות והספורט במודל הקיים, ויישמר שוויון במימון שיתבסס על היקף הפעילות של כל תנועה. מוצע ליצור האחדה של הקריטריונים למימון רבני קהילות לא־אורתודוקסיות במועצות אזוריות ולמימון רבני קהילות לא־אורתודוקסית בערים.

רשימת המקורות

ספרים, מאמרים ומחקרים

אבנרי, רבה של יפו = יוסי אבנרי, "הרב אברהם יצחק הכהן קוק, רבה של יפו, תרס"ד–תרע"ד (1904–1914)", **קתדרה** 37 (1985), עמ' 49–82.

אוסטרובסקי, ארגון היישוב = משה אוסטרובסקי, **ארגון הישוב היהודי בארץ־ישראל**, ירושלים: ראובן מס, התש"ב.

אטינגר, פרומים = יאיר אטינגר, **פרומים: המחלוקות שמפצלות את הציונות הדתית**, חבל מודיעין: דביר, 2019.

איגוס, תשובות = אברהם יצחק איגוס, **תשובות בעלי התוספות**, ניו יורק: תלפיות ישיבה אוניברסיטה, התשי"ד.

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

אסף, לקורות הרבנות = שמחה אסף, **לקורות הרבנות – באשכנז פולניה וליטא**, ירושלים: דרום, התרפ"ז.

אריאל, מעמדו ותפקידו = הרב יעקב אריאל, "מעמדו של רב בישראל ותפקידו", בתוך: ידידיה שטרן ושוקי פרידמן (עורכים), **רבנות: האתגר**, א, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2011, עמ' 19–36.

בארי, אוהב ישראל = יהושע בארי, **אוהב ישראל בקדושה: הגות רוחו ושיח לבבו של הרב אברהם יצחק הכהן קוק**, א, תל אביב: ספרי ח.י.כ, התשמ"ט.

בורנשטיין, מבנה הרבנות = לאה בורנשטיין, "מבנה הרבנות באימפריה העותמאנית במאה הט"ז ובמאה הי"ז", **ממזרח וממערב** א (התשל"ד), עמ' 223–258.

בניהו, מרביץ תורה = מאיר בניהו, **מרביץ תורה: סמכויותיו תפקידיו וחלקו במוסדות הקהלה בספרד בתורכיה ובארצות המזרח**, ירושלים: מוסד הרב קוק, התשי"ג.

בן נאה, יהודים = ירון בן נאה, **יהודים בממלכת הסולטנים**, ירושלים: מאגנס, התשס"ז.

בן ששון, פרקים בתולדות = חיים הלל בן ששון, **פרקים בתולדות היהודים בימי הביניים**, תל אביב: עם עובד, 1977.

בן ששון, תולדות = חיים הלל בן ששון, **תולדות עם ישראל בימי הביניים**, תל אביב: דביר, 1969.

ברויאר, הסמיכה האשכנזית = מרדכי ברויאר, "הסמיכה האשכנזית", **ציון** לג (התשכ"ח), עמ' 15–46.

ברויאר, מעמד הרבנות = מרדכי ברויאר, "מעמד הרבנות בהנהגתן של קהילות אשכנז במאה הט"ו", **ציון** מא (התשל"ו), עמ' 47–67.

ברויאר, רבנות אשכנז = מרדכי ברויאר, **רבנות אשכנז בימי הביניים**, ירושלים: מרכז זלמן שזר, התשל"ו.

ברנד, הכוהן, החכם והרב = יצחק ברנד, "'יורו משפטיך ליעקב': הכוהן, החכם והרב כשופטים וכמורי הוראה", בתוך: ידידיה שטרן ושוקי פרידמן

(עורכים), **רבנות: האתגר**, ב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2011, עמ' 537–598.

ברניר, דוח מעקב = נעה ברניר, **דו"ח מעקב: הסדרת שירותי הדת עבור יוצאי אתיופיה וקידום שילובם המיטבי במערך שירותי הדת, החלטת ממשלה מס' 3649**, תל אביב: המרכז להעצמת האזרח, 2019.

גלטר, קודש וחול = מיכל גלטר, **קודש וחול: חצרות חסידיות בתל אביב 1940–1965**, עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר־אילן, 2019.

גרוסמן, קווים = אברהם גרוסמן, "קווים לדמותה של הרבנות באשכנז הקדומה", בתוך: ידידיה שטרן ושוקי פרידמן (עורכים), **רבנות: האתגר**, א, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2011, עמ' 437–462.

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

דון יחיא, המועצות הדתיות = אליעזר דון יחיא, **מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, התשמ"ט.

דיכובסקי, בחירת רבנים = הרב שלמה דיכובסקי, "על הדרך הנאותה לבחירת רבנים", **ברקאי** א (התשמ"ג), עמ' 33–36.

הטיס־רולף, חבר הכנסת = שילה הטיס־רולף, **תפקידו של חבר הכנסת: תפקיד ללא הגדרה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

הראל, מינוי רבנים = ירון הראל, **בין תככים למהפכה: מינוי רבנים ראשיים והדחתם בקהילות בגדאד, דמשק וחלב, 1744–1914**, ירושלים: יד יצחק בן־צבי, 2007.

ויגודה, ההסמכה לרבנות = מיכאל ויגודה, **הגבלת גיל ההסמכה לרבנות**, ירושלים: משרד המשפטים.

ויגודה־גדות, כהן ומזרחי, ביצועי = ערן ויגודה־גדות, נסים כהן ושלמה מזרחי, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת**

מצב לאומית (2016), חיפה: המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה, 2016.

ורהפטיג, דיני עבודה = שילם ורהפטיג, **דיני עבודה במשפט העברי**, ב, ירושלים: התשמ"ב.

ורהפטיג, דת ומדינה = זרח ורהפטיג, **דת ומדינה בחקיקה**, ירושלים: משרד הדתות, 1973.

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

ורהפטיג וכ"ץ, הרבנות הראשית לישראל = איתמר ורהפטיג ושמואל כ"ץ (עורכים), **הרבנות הראשית לישראל – שבעים שנה לייסודה, תרפ"א–תשנ"א: סמכותה, פעולותיה, תולדותיה – אסופת מאמרים, מקורות, נאומים זכרונות**, ירושלים: היכל שלמה, 2002.

זימר, חכמים = יצחק (אריק) זימר, **גחלתן של חכמים**, ירושלים: מוסד ביאליק, 1999.

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

זמיר, מינוי למשרה = יצחק זמיר, "מינוי למשרה בשירות הציבורי", בתוך: סטפן אדלר ואחרים (עורכים), **ספר אליקה ברק־אוסוסקין: לכבודה של השופטת אלישבע (אליקה) ברק־אוסוסקין, סגנית נשיא בית הדין הארצי לעבודה בשנים 2000–2006**, שריגים־ליאון: נבו, 2012, עמ' 731–755.

חותם, סיכול ממוקד = **סיכול ממוקד: הציונות הדתית – הקרן החדשה לישראל נגד הציונות הדתית ומפעליה**, ניצן: חותם, 2018.

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

ירדן, תהליך בחירת רב = איתן ירדן, "תהליך בחירת רב מקומי במקורות ההלכתיים", **צהר** לח (התשע"ה), עמ' 169–186.

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

כ"ץ, מסורת ומשבר = יעקב כ"ץ, **מסורת ומשבר**, ירושלים: מוסד ביאליק, התשל"ח.

לוונטהל, שררה שהיא עבדות = הרב משה לוונטהל, **שררה שהיא עבדות: סוגיות ברבנות הקהילה**, ירושלים: התשע"ב.

ליכטשנטיין, ממשל קהילתי = הרב אהרן ליכטנשטיין, "ממשל קהילתי אזרחי ורבני: סקירה כללית", בתוך: ידידיה שטרן ושוקי פרידמן (עורכים), **רבנות: האתגר**, א, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2011, עמ' 171–202.

ליפשיץ וספיר, שירותי הדת = הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל: דיון נורמטיבי וניהולי לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כג (התשס"ז–2006), עמ' 117–194.

מורגנשטרן, הרבנות הראשית = אריה מורגנשטרן, **הרבנות הראשית לארץ ישראל: ייסודה וארגונה**, ירושלים: שורשים, התשל"ב.

מזרחי, מועצות דתיות = שלי מזרחי, **מועצות דתיות**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012.

משפטי ארץ, רבנות ללא רבנים = **רבנות ללא רבנים: דו"ח איוש משרות רבנות ברשויות המקומיות**, עפרה: מכון משפטי ארץ, 2020.

סטטמן וספיר, דת ומדינה בישראל = דני סטטמן וגדעון ספיר, **דת ומדינה בישראל: עיון פילוסופי־משפטי**, חיפה ותל אביב: אוניברסיטת חיפה וידיעות ספרים, 2014.

פינקלשטיין, בתי הדין הרבניים = אריאל פינקלשטיין, **בתי הדין הרבניים: משירות דת לערכאה שיפוטית**, מחקר מדיניות 153, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

פינקלשטיין, הכפילות העדתית = אריאל פינקלשטיין, **הכפילות העדתית בתפקידי הרבנות בישראל**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2014.

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

פינקלשטיין, סיכום = אריאל פינקלשטיין, **סיכום פעילות הכנסת ה־19 בענייני דת ומדינה**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2015.

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

פיקאר, הלכה בעולם חדש = אריאל פיקאר, **הלכה בעולם חדש: שיח רבני בחברה מודרנית**, ירושלים: מכון שלום הרטמן, 2012.

פישר, מדיניות הגיור = נתנאל פישר, **המרת דת ומדינה: מדיניות הגיור של ישראל מהקמת המדינה עד ראשית שנות האלפיים**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2011.

פרידמן, מרא דאתרא = מנחם פרידמן, "מרא־דאתרא – ממניה לפקיד: סקירה היסטורית־סוציולוגית", בתוך: חנה עמית (עורכת), **אחריו – על מנהיגות ומנהיגים**, תל אביב: משרד הביטחון, התש"ס, עמ' 85–93.

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

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

פרנק, קהילות אשכנז = משה פרנק, **קהלות אשכנז ובתי דיניהן מהמאה הי"ב עד סוף המאה הט"ו**, תל אביב: דביר, התרצ"ח.

רוטמן ועמרני, עמדה לתזכיר = שמחה רוטמן ויהודה עמרני, **עמדה לתזכיר חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון – דין משמעתי לרבני ערים), התשע"ד-2014**, ירושלים: התנועה למשילות ודמוקרטיה, 2014.

רייטר, שירותי דת למוסלמים = יצחק רייטר, "חסם דו־צדדי – המקרה של שירותי דת למוסלמים בישראל", בתוך: שלמה חסון ומיכאיל קריינין (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006, עמ' 213–229.

שטרן ופרידמן, רבנות = ידידיה שטרן ושוקי פרידמן (עורכים), **רבנות: האתגר**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2011.

שכטר, נפש הרב = צבי שכטר, **נפש הרב: הרב יוסף דוב סולוביצ'יק ז"ל**, ירושלים: ראשית ירושלים, התשנ"ד.

שפירא, הגיור = יעקב שפירא, "הגיור במשפטה של מדינת ישראל", בתוך: ידידיה צ' שטרן ונתנאל ופישר (עורכים), **גיור ישראלי: חזון. הישגים. כישלונות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 60–119.

Schwarzfuchs, Rabbinate = Simon Schwarzfuchs, *A Concise History of the Rabbinate*, Oxford: Blackwell, 1993.

מן התקשורת

אביישר־לבל, דרושה מהפכה = רחלי אביישר־לבל, "דרושה מהפכה: נשים יכולות לשמש בתפקידים רבניים", **ישראל היום**, 26.4.2018.

אדמקר, מבחן = יקי אדמקר, "רוצה להיות רב עיר? תעבור מבחן", **וואלה**, 27.1.2014.

אזולאי, גיור = מורן אזולאי, "גיור על־ידי רבני ערים, תחרות על הכשרות ורב ראשי ציוני: מתוך ההסכמים בין בנט ללפיד", **ynet**, 11.6.2021.

אטינגר, בניגוד להנחיות = יאיר אטינגר, "בניגוד להנחיות, 20% מהרבנים האזוריים גרים הרחק מהקהילות שהם משרתים", **הארץ**, 17.5.2014.

אטינגר, הישג היסטורי = יאיר אטינגר, "הישג היסטורי לזרם הלא־אורתודוקסי: המדינה תכיר לראשונה ברבנים רפורמים וקונסרבטיבים ותממן את שכרם", **הארץ**, 29.5.2012.

אטינגר, מבקר המדינה = יאיר אטינגר, "מבקר המדינה צפוי לערב את היועץ המשפטי בתלונה על מינויים פסולים של בכירי ש"ס", **הארץ**, 23.1.2012.

אלקיים, תלונה = אוריה אלקיים, "תלונה: מועמד לרב העיר חדרה שידל לרצח יריבו", **כאן 11**, 17.12.2017.

אשכנזי, הרבנות = אלי אשכנזי, "הרבנות פסלה – אבל התושבים קוראים למנות רב עיר ללא תעודת 'כושר'", **וואלה**, 17.11.2017.

אשכנזי, זיוף = אבי אשכנזי, "זיוף מבחנים והתחזות: ארבעה מתמודדים לרב עיר נעצרו בחשד למרמה", **וואלה**, 6.9.2017.

בראל, לרצוח = צבי בראל, "לרצוח, אבל רק על פי ההלכה", **הארץ**, 23.9.2020.

ברוך, הבית היהודי = עוזי ברוך, "הבית היהודי נלחם על משרד הדתות", **ערוץ 7**, 11.3.2013.

ברוך, מנותקים = חזקי ברוך, "ברמת גן מגיבים להדחת הרב: 'חבורה של מנותקים והזויים'", **ערוץ 7**, 6.5.2020.

גרינווד, אג'נדה שמאלנית = חנן גרינווד, "פסיקת בג"ץ נגד הרב שמואל אליהו: 'אג'נדה שמאלנית ופרוגרסיבית'", **ישראל היום**, 21.9.2020.

גרינווד, התשובה = חנן גרינווד, "התשובה של בן דהן לציפי לבני: ביטול חסינות רבני הערים מפני פיטורין", **כיפה**, 8.1.2014.

גרינווד, מתווה הכשרות = חנן גרינווד, "מתווה הכשרות נחשף: בתוך כשנה רק תאגידים יספקו שירותי השגחה במסעדות", **ישראל היום**, 20.7.2021.

גרינווד, רבנים נגד בג"ץ = חנן גרינווד, "150 רבנים נגד בג"ץ: 'סתימת פיות'", **ישראל היום**, 29.9.2020.

גרמן, רב חרדי = עטרה גרמן, "יו"ר הבית היהודי ברמת גן: 'אין מקום בעיר לרב חרדי'", **סרוגים**, 7.5.2020.

דרוקר ורוזנר, תחקיר = רביב דרוקר וישראל רוזנר, "תחקיר: כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מיליונים ממותג הכשרות של המשפחה", **נענע 10**, 24.3.2013.

הצופה, שר הדתות = "שר הדתות מתנקש בסמכות הרבנות הראשית", **הצופה**, 11.5.1959.

ויסטוך, רב הכנסת = משה ויסטוך, "בעקבות דרישת התנועה הרפורמית: אשה תוכל להתמודד לתפקיד רב הכנסת", **כיפה**, 26.4.2018.

חרות, שר הדתות = "שר הדתות טוען שאין סמכות לרבנות הראשית לבחור רבנים", **חרות**, 5.3.1959.

חרותי־סבר, שר הדתות = טלי חרותי־סבר, "שר הדתות החדש מסכל יוזמה להסדרת תנאי העבודה הפרוצים של 300 רבני יישובים", **דה־מרקר**, 16.8.2015.

יאסו ושלום, רוצים קייסים = ראובן יאסו ושרון שלום, "רוצים קייסים, לא רבנים מטעם", **מקור ראשון**, 16.1.2015.

יואלי, הדרישות = אריה יואלי, "הרבנות מורידה את הדרישות במבחני ההסמכה", **סרוגים**, 25.6.2019.

יואלי, לכל החיים = ניסן יואלי, "בעד הצעת החוק: לפי ההלכה, רב זה תפקיד לכל החיים", **סרוגים**, 29.5.2011.

כהן, החדשות = ישי כהן, "נחשף: אלו החשדות שעיכבו את הבחירות לרבנות העיר לוד", **כיכר השבת**, 27.6.2018.

כהן, הסערה שמביכה = ישי כהן, "הסערה שמביכה את הרבנות: רב העיר מסרב לעבור בחינות", **כיכר השבת**, 19.11.2016.

כ"ץ, הרבנות בישראל = דב כ"ץ, "הרבנות בישראל: הרכבה ופעליה", **הצופה**, 30.11.1958.

לב, הרב יוסף = חיים לב, "הרב יוסף הורה: להקפיא בחירת רבני י-ם", **ערוץ 7**, 27.8.2012.

ליבסקינד, מטרפדים = קלמן ליבסקינד, "ש"ס והרב עמאר מטרפדים מינוי רבנים ציונים בכירים", **מעריב**, 27.1.2012.

לקס, אין רב בעירו = עפרה לקס, "אין רב בעירו", **בשבע**, 1.2.2007.

מערכת JDN, פגישה = "פיוס בפ"ת: פגישת פיוס נערכה בין אנשי ש"ס לגר"מ פינטו", **JDN**, 7.11.2012.

נחשוני, היוזמה = קובי נחשוני, "בן 92, רב עיר כבר 65 שנה: היוזמה להגביל את כהונת הרבנים", **ynet**, 3.11.2016.

נחשוני, היועמ"ש = קובי נחשוני, "היועמ"ש: מערך הבחינות להכרה בידע תורני של נשים יפעל מחוץ לרבנות", **ynet**, 7.7.2020.

נחשוני, הצעת חוק = קובי נחשוני, "הצעת חוק: שר הדתות ידיח רב שתפקודו לקוי", **ynet**, 7.1.2014.

נחשוני, הרב ריסקין = קובי נחשוני, "בשנת 2015 הגיע לגיל 75 רב המועצה המקומית אפרת הרב שלמה ריסקין", **ynet**, 29.6.2015.

נחשוני, לא רוצים = קובי נחשוני, "רבנים נגד שר הדתות: לא רוצים לדווח נוכחות", **ynet**, 23.1.2014.

נחשוני, מסרבים לבצע = קובי נחשוני, "פארסת מבחני הרבנות לנשים: המדינה התחייבה – משרדי הממשלה מסרבים לבצע", **ynet**, 6.1.2021.

נחשוני, תעודת רב = קובי נחשוני, "בדיקת ynet: כך קיבלו המועמדים תעודת רב", **ynet**, 22.7.2013.

נחשוני ופרידסון, לראשונה = קובי נחשוני ויעל פרידסון, "לראשונה: המדינה תאפשר לנשים לגשת ל'מבחני רבנות'", **ynet**, 29.6.2020.

סניור, הקשרים = אלי סניור, "הקשרים בין דרעי למיליארדר מירילשווילי הגיעו עד לבחירת רב העיר לוד", **ynet**, 1.6.2017.

עזרא, הרב אליהו = גיא עזרא, "הרב אליהו על פסיקת בג"צ נגדו: 'לא אפסיק לומר אמת'", **סרוגים**, 21.9.2020.

פוגלמן, המסלול המקוצר = שי פוגלמן, "המסלול המקוצר של קרובי הרב הראשי שלמה עמאר", **הארץ**, 3.5.2013.

פינקלשטיין, שכונה = אריאל פינקלשטיין, "עושים שכונה: הרב בן דהן טרם הוביל שינוי", **nrg**, 7.8.2014.

פריד, בית אל = "מקווה לחבר בין אנשי בית אל ושדרות", **ערוץ 7**, 25.6.2020.

פרידלר, רבנות אקספרס = יונית פרידלר, "רבנות אקספרס", **מקור ראשון**, 26.4.2013.

פרידמן, לא צריך = שוקי פרידמן, "לא צריך רבנים ראשיים לירושלים", **וואלה**, 20.10.2014.

פרידסון, רב ראשי = יעל פרידסון, "תושבי ירושלים מנסים לעצור מינוי רב ראשי זמני לעיר", **nrg**, 3.9.2014.

פרנק, העיכוב = תני פרנק, "איך העיכוב במינויי רבני ערים משפיע עליך?", **שקוף**, 22.7.2020.

פרנק, רבני ערים בפריפריה = תני פרנק, "למה יש יותר רבני ערים בפריפריה?", **שקוף**, 25.12.2018.

קרמניצר, הרב אליהו = מרדכי קרמניצר, "בג"ץ הרב אליהו מאפשר לרבנים גזענים להסית באצטלה הלכתית", **הארץ**, 23.9.2020.

שאול, ראש העיר = בן שאול, "ביתר: ראש העיר נגד הרב הדתי לאומי", **ערוץ 7**, 18.7.2016.

שנבל, ערך מוסף = אריאל שנבל, "לא רק באזז: קלמן־סגל מביאה למסך ערך מוסף", **מקור ראשון**, 1.7.2020.

פרסומים ממשלתיים ופרוטוקולים

הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות = **הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות**, 2006.

המשרד, הנחיה = המשרד לשירותי דת, **הנחיה: שכר רבני ערים בשים לב לקבוע בהחלטות הממשלה**, 2018.

המשרד, חוזר 87/5 = המשרד לעניני דתות, **חוזר מנכ"ל 87/5**, התשמ"ח.

המשרד, חוזר 88/6 = המשרד לעניני דתות, **חוזר מנכ"ל 88/6**, התשמ"ט.

המשרד, חוזר נז/1 = המשרד לעניני דתות, **חוזר מנכ"ל נז/1**, התשנ"ז.

המשרד, חוזר סא/2 = המשרד לעניני דתות, **חוזר מנכ"ל סא/2**, התשס"א.

המשרד, חוזר סג/1 = המשרד לעניני דתות, **חוזר מנכ"ל סג/1**, התשס"ג.

המשרד, חוזר עד/1 = המשרד לשירותי דת, **חוזר מנכ"ל עד/1**, התשע"ד.

המשרד, חוזר עט = המשרד לשירותי דת, **חוזר מנכ"ל ע"ט**, התשע"ט.

המשרד, חוזר תשס/1 = המשרד לעניני דתות, **חוזר מנכ"ל תשס/1**, התש"ס.

המשרד לשירותי דת, מבחנים = המשרד לשירותי דת, **מבחנים למתן תמיכה של המשרד לשירותי דת במוסדות ציבור המקיימים פעילות של ראש קהילה**, 2020.

המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, הוועדה הבין־משרדית = המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, **הוועדה הבין־משרדית לבחינת קריטריונים ל"משרתים בקודש": דו"ח מסכם**, 2008.

הרבנות הראשית, דוח חופש המידע = **דו"ח חופש המידע לשנת 2019**, ירושלים: הרבנות הראשית לישראל, 2020.

הרבנות הראשית, דרכי הנהגה = **"ועשית הישר והטוב": דרכי הנהגה והליכות לרבני ישראל**, ירושלים: הרבנות הראשית לישראל, 2020.

הרבנות הראשית, מתכונת חדשה = **מתכונת חדשה במבחני הרבנות הראשית לישראל**, ירושלים: הרבנות הראשית לישראל, 2019.

חיפה, דוח 2003 = **דוח מבקר העירייה לשנת 2002**, חיפה: אגף הביקורת – עיריית חיפה, 2003.

חיפה, דוח 2008 = **דוח מבקר העירייה לשנת 2007**, חיפה: אגף הביקורת – עיריית חיפה, 2008.

לוד, דוח 2015 = **דוח מבקר העירייה לשנת 2014**, לוד: אגף הביקורת, עיריית לוד, 2015.

מבקר המדינה, דוח 1992 = **דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1992.

מבקר המדינה, דוח 1993 = **דוח שנתי 43 לשנת 1992 ולחשבונות שנת הכספים 1991**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1993.

מבקר המדינה, דוח 1996 = **דוח שנתי 46 לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 1996.

מבקר המדינה, דוח 2001 = **דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2001.

מבקר המדינה, דוח 2002 = **דוח שנתי 52ב לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2002.

מבקר המדינה, דוח 2010 = **דוח שנתי 60ב לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2010.

מבקר המדינה, דוח 2018 = **דוח שנתי 68ב לשנת 2017 ולחשבונות שנת הכספים 2016**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2018.

משרד הפנים, חוזר 5/2016 = משרד הפנים, **חוזר מנכ"ל מספר 5/2016**, 2016.

משרד התרבות, מבחנים: אזוריות = משרד התרבות, **מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט לצורך פעילות רוחנית־תרבותית לקהילה יהודית שאינה אורתודוכסית**, 2013.

משרד התרבות, מבחנים: ערים = משרד התרבות, **מבחנים למתן תמיכה של משרד התרבות במוסדות ציבור המקיימים פעילות של ראש קהילה עירונית בקהילות מתחדשות**, 2018.

פרוטוקול 383, ועדת חוקה = פרוטוקול מס' 383 מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 14.11.2001.

פרוטוקול 466, ועדת חוקה = פרוטוקול מס' 466 מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 7.5.2002.

פרוטוקול 508, ועדת הכספים = פרוטוקול מס' 508 מישיבת ועדת הכספים, 23.11.2016.

פרוטוקול 540, ועדת חוקה = פרוטוקול מס' 540 מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 11.11.2002.

תל אביב, דוח 2007 = **דוח מבקר העירייה לשנת 2006**, תל אביב: אגף הביקורת – עיריית תל אביב, 2007.

פסקי דין

בג"ץ 34/62, **שמעון נג'ר נ' הרב חיים יצחק לוי.**

בג"ץ 291/74, **ראובן בילט נ' הרב שלמה גורן.**

בג"ץ 953/87, **א. פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל־אביב־יפו.**

בג"ץ 465/89, **רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים.**

בג"ץ 4247/97, **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות.**

בג"ץ 861/98, **אליהו אמינוף נ' שמואל אלטלף.**

בג"ץ 6499/99, **המפלגה הדתית לאומית נ' בן עזרא.**

בג"ץ 7203/00, **מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית.**

בג"ץ 974/05, **סעדיה צברי נ' ראש הממשלה כממלא מקום שר הדתות.**

בג"ץ 8944/05, **קהילת ברכת שלום נ' משרד ראש הממשלה – הרשות הארצית לשירותי דת.**

בג"ץ 2957/06, **חנן חסן נ' משרד הבינוי והשיכון – האגף לפיתוח מבני דת.**

בג"ץ 8735/06, **קומפורטי נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל.**

בג"ץ 5437/07, **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הרשות הארצית לענייני דתות.**

בג"ץ 8908/07, **מרכז השלטון המקומי נ' ראש הממשלה.**

בג"ץ 6051/08, **המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת.**

בג"ץ 2430/11, **עמותת ברית נאמני תורה ועבודה נ' השר לשירותי דת.**

בג"ץ 8733/11, **שמעון ביטון נ' השר לשירותי דת.**

בג"ץ 858/12, **הרב עדה זבידוב נ' ראש הממשלה.**

בג"ץ 8071/12, **ברית נאמני תורה ועבודה נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל.**

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

בג"ץ 5080/14, **שניאור זלמן יפה נ' השר לשירותי הדת.**

בג"ץ 7150/16, **המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים.**

בג"ץ 7781/17, **הרב אברהם שלוש הרב הראשי לכפר סבא נ' היועץ המשפטי לממשלה.**

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

בג"ץ 1220/19, **עיריית כפר־סבא נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל.**

בג"ץ 2688/19, **אביטל אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל.**

בג"ץ 2802/19, **התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' השר לשירותי דת.**

בג"ץ 3775/20, **התנועה הרפורמית – יהדות מתקדמת בישראל נ' נציב שירות המדינה.**

בד"מ 140/16, **גזר דין הרב אליקים לבנון.**

בש"א (באר־שבע) 2827/99, **בנימין אביעד נ' מועצה אזורית שפיר.**

ס"ע (ב"ש) 2858-08, **הרב אברהם שי נ' המועצה הדתית ערד.**

ס"ע 39833-08-11, **הרב מאיר פרנקל נ' המועצה הדתית יבניאל.**

ס"ק 59/09, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל – המשרד לשירותי דת.**

סק"כ 24301-02-15, **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – האגף לאיגוד מקצועי נ' מדינת ישראל.**

ע"ב (חיפה) 3657/03, **הרב עוזיאל אליהו – רב המועצה האזורית משגב נ' השר לענייני דתות.**

ע"ב 004818/04, **הרב ששון גריידי נ' המועצה הדתית בית דגן.**

ע"ע 300253/96, **המועצה הדתית נתיבות נ' הרב בנימין.**

ע"ע (ארצי) 174/09, **המועצה הדתית יבנאל נ' הרב מאיר פרנקל.**

ע"ע 3090-11-10, **אהרן נשר אדלר נ' מועצה דתית ירושלים.**

ע"ע 4222-10-13, **הרב משה אלחרר נ' מועצה דתית שלומי.**

ע"ע 27891-09-16, **המועצה הדתית באר שבע נ' אברהם שי.**

ע"ע 48392-01-18, **מדינת ישראל נ' יוסף אביאני.**

עע"ם 6726/10, **סיעת למען תורה וגמילות חסדים בעירית צפת נ' המועצה הדתית צפת.**

ע"פ 427/64, **משה יאיר נ' מדינת ישראל.**

ע"פ 7621/14, **אהרון גוטסדינר נ' מדינת ישראל.**

עת"מ 276/05, **אלי שנה נ' ניסים חזיזה.**

פ"ה (חיפה) 22932-07-12, **שלמה פרל נ' המועצה הדתית חיפה.**

פ"ה 11019-07-16, **הרב יוסף חיים רוזנבלט נ' המועצה הדתית האזורית גליל תחתון.**

THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Policy Paper 168

THE OFFICIAL LOCAL RABBINATE IN ISRAEL

Ariel Finkelstein

November 2021

Text Editor [Hebrwe]: Noa Shalitin
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Ronit Gilad, Jerusalem
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-370-1

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 © 2021 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

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

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

ABSTRACT

For centuries, the local community rabbinate was one of the hallmarks and mainstays of Jewish communities around the world. With the renewal of large-scale Jewish settlement in Palestine, and later with the establishment of the State of Israel, extensive changes took place in the institution of the rabbinate. Many rabbinical positions became official ones anchored in legislation and budgeted by the state, and their holders became government employees. At present there are six types of local rabbinical positions: city rabbis, rabbis of regional councils, rabbis of small localities, neighborhood rabbis, *kesoch* (traditional spiritual leaders of Ethiopian Jewry), and rabbis for the Ethiopian Jewish community. A total of 546 rabbis currently hold these positions. In addition, the Ministry of Religious Services and the Ministry of Culture and Sport provide support to congregations, both Orthodox and non-Orthodox, that employ rabbis; the state currently pays part of the salaries of 276 congregational rabbis who are not state employees.

This study surveys the rabbinate from the historical and legislative perspectives, analyzes it at length, and points out a substantial disparity

between the nature of the local rabbinate in Jewish tradition and the nature of the official local rabbinate today.

During the British Mandate, official rabbinical positions were set up in accordance with tradition; since then, over the years, the system has gradually changed in several respects:

The selection method – The customary procedure for appointing a rabbi in Jewish tradition was selection by all members of the community (specifically, the men) or their representatives. This procedure reflects the fundamental idea that the rabbi obtains his legitimacy by being chosen by the community. In the pre-state period this tradition was preserved, with rabbis being selected by the communities—a combination of religious representatives of each community and the general public—but over the years the centralized aspect of rabbinical appointments grew stronger and the involvement of the Minister of Religious Services increased. In practice, today the influence of the Minister and Ministry of Religious Services in the rabbinical appointment procedure is vast, both in terms of allocation of positions to fill and the decision as to where to appoint rabbis and in terms of control of the appointment procedure.

Term of office – Customarily, Jewish communities would appoint rabbis for a certain period of time, which could be extended if the community so wished. The same practice was instituted when the local rabbinate was established during the British Mandate period. Today, however, city rabbis serve until age 75 or 80, whereas rabbis who work in religious councils and local authorities are entitled to tenure and can be fired only through complex procedures that almost never take place in practice.

Job description – The rabbi's job was traditionally defined in a contract with the community. Under the British Mandate the job and powers of local rabbis were stipulated in legislation. In contrast, after the establishment of the state the law did not address the job descriptions of rabbis at all. Only in recent years were regional rabbis, rabbis of small

localities, *kesoch*, and rabbis for the Ethiopian community given job descriptions in director-general's bulletins; city and neighborhood rabbis still have no job description.

Due to the present structure of the official local rabbinate, problems have arisen related to the effectiveness of the system and there have been clashes over norms:

Ineffectiveness of the system and the functioning of the rabbis – The official local rabbinate in Israel suffers from severe shortcomings to the point of dysfunction. The picture portrayed by State Comptroller's reports and other publications is that many rabbis are not doing their jobs properly, and there is no real oversight of their work by the religious councils and Ministry of Religious Services. Moreover, some rabbis, in contravention of the law and regulations, do not live in the place they serve, and many have no relevant professional training in the area of kashrut despite being in charge of it. These failings are direct outcomes of the way the system is set up: the absence of a job description, appointments not made by the local community, lifetime appointments with no practical possibility of switching rabbis, unnecessary centralization and intervention by the Ministry of Religious Services, and a lack of even minimal oversight of the rabbis' work. These factors lead to a waste of public money, detract from the quality of religious services, and impair the status of rabbis in Israel in general. Accordingly, a comprehensive survey of public sector performance conducted over the course of many years found extremely low levels of public trust in city rabbis and workers in religious services compared to many other categories of civil servants.

Clashes over norms – In two areas, the conception of the local rabbi's job as held by rabbis and broad segments of the religious population was found to clash with the customary discourse in Israel as a Western democracy.

(1) **Diminution of the status of rabbis versus violation of the rules of the civil service:** Although the rabbis regard themselves as public leaders,

the law and director-general's bulletins require that they conform to the same norms as workers in the system of service provision in a modern democratic country. This clash is mainly manifested with respect to two issues: restrictions on the freedom of expression of state-employed rabbis and mechanisms for oversight of the rabbis' work. The opposition to this recasting of the rabbis' status is intrinsic to the religious-halachic perspective. In contrast, the Western democratic worldview has difficulty accepting that civil servants who are part of the system of government service provision might be exempted from the rules of self-expression that apply to other civil servants and the basic requirement to report on the work they do. The study found that many rabbis have not been working according to the rules. The clash over norms between the rabbis and the state has intensified greatly in the past decade and is expected to become even worse in the coming years due to repeated complaints against rabbis.

(2) **Appointment of women:** Women are currently not eligible for official rabbinical positions because a minimum qualification for these jobs is passing the Chief Rabbinate's *semicha* (rabbinical ordination) exams, which women are not allowed to take. Given the public discourse on the subject and a preliminary petition demanding that women be permitted to take the Chief Rabbinate's exams, the issue of the appointment of women to official rabbinical positions will presumably be put to a public and legal test in the coming years. Allowing women to apply for the various government rabbinical positions is expected to elicit vehement opposition from the Chief Rabbinate and Knesset members from the haredi and religious parties. Furthermore, in the past two decades the non-Orthodox movements have waged a legal battle for the appointment of official rabbis from their movements. The struggle has succeeded in part; at present, funding is provided to non-Orthodox congregational rabbis in places governed by regional councils and municipalities, but there is no non-Orthodox alternative to the official position of city rabbi.

This issue, too, will likely be the subject of a petition to the court in the future.

The totality of problems presented above indicates that profound change is needed in the structure of the official local rabbinate. Below are the main recommendations on the subject.

Recommendations

(1) **Separation of the rabbinate from the provision of religious services:** The halachic subordination of the religious councils to the local rabbis (rabbis of cities and regional councils) shall be terminated. The religious councils shall, as needed, appoint rabbis who are experts in a variety of religious services, such as ritual baths and *eruvin*, and who will become full-fledged civil servants (the Chief Rabbinate shall continue to authorize rabbis to handle marriage registration).

(2) **Elimination of the requirement that local authorities have a local rabbi:** The present mechanisms for selecting and appointing city, regional, and neighborhood rabbis shall be eliminated. A local authority that wishes to appoint one or more rabbis for itself or for specific neighborhoods shall do so at its discretion and in keeping with its financial resources, with no connection to the religious council. There shall be no special regulations or legislation on the matter, and the rabbis shall not have statutory powers.

(3) **Merger of rabbinical positions:** City, regional, and neighborhood rabbis shall be appointed by the local authority at its discretion. The other Orthodox rabbinical positions, including rabbis of small localities, *kesoch*, and rabbis for the Ethiopian Jewish community, shall be eliminated in their present format. Instead of the rabbis having the status of civil servants, a model shall be implemented that involves support for congregations that incorporate as nonprofit organizations and hire a rabbi, similar to the current model for supporting congregational rabbis. (Small localities shall

not be required to incorporate as nonprofit organizations, but instead shall receive funding for a rabbi based on the existing local committee.) The money saved by eliminating the positions of city and regional rabbis shall also be used for such support, thereby increasing funding for the salaries of congregational rabbis.

(**4**) **Criteria for supporting congregations:** The criteria for funding rabbis shall be flexible and general, as is the case today. Congregations shall be required to provide matching funding of at least 10% of the rabbi's salary. The criteria shall be amended to allow the appointment of a *kes* for a broader community rather than for a narrowly defined community only. Affirmative action shall be applied to the funding of *kesoch* and rabbis for the Ethiopian community, based on the cost of the positions allocated to them by a Government resolution in 2018. As is the case at present, congregations shall be required to incorporate and register properly as nonprofit organizations to qualify for support.

(**5**) **Each congregation shall set its own criteria for selecting a rabbi:** Based on the present model of funding congregational rabbis, each congregation shall select its rabbis however it wishes without government intervention and shall define the rabbi's job and obligations. The term of office shall be stipulated in the contract with the rabbi; no government restrictions shall be imposed on the rabbi's term of office. Funding shall also be given to congregations that wish to select a woman as rabbi, provided that she meets the standard minimum qualifications regarding years of study in religious institutions and passing the *semicha* exams.

(**6**) **Disciplinary proceedings and oversight as the congregation's responsibility:** The rabbis shall not be subject to disciplinary proceedings and there shall be no oversight whatsoever of the rabbis' work and remarks by the state or the Ministry of Religious Services. Oversight of rabbis shall be the responsibility of the supported congregations in accordance with the contract signed with the rabbi. The state's oversight shall be

of the congregation only, in accordance with the standard procedures for oversight of supported nonprofit organizations. Accordingly, rabbis shall have the same freedom of expression as any Israeli citizen, with no special restrictions on political or partisan involvement. In the case of rabbis employed or funded by the local authority (see recommendation 2 above), the matter shall be at the discretion of the local authority, but we recommend not applying rigid rules to them.

(**7**) **Non-Orthodox congregational rabbis funded by the Ministry of Culture and Sport:** Rabbis of non-Orthodox congregations shall continue to be funded by the Ministry of Culture and Sport as they are at present, and funding equality shall be maintained, based on the scope of activity of each movement. We propose applying the same criteria to funding non-Orthodox congregational rabbis in places governed by regional councils and cities.

מאות רבות של שנים הייתה הרבנות המקומית הקהילתית מסימני ההיכר ומעמודי התווך של הקהילות היהודיות ברחבי העולם. עם תחילתו של היישוב היהודי בארץ ישראל, ולאחר מכן עם הקמת מדינת ישראל, חלו במוסד הרבנות שינויים מרחיקי לכת, ותפקידים רבניים רבים היו לתפקידים ממסדיים של עובדי מדינה המעוגנים בחקיקה ומתוקצבים על ידי המדינה. כיום מכהנים במדינת ישראל 546 רבנים מקומיים בשישה סוגים של משרות רבנות: רבני ערים, רבני מועצות אזוריות, רבני יישובים, רבני שכונות, קייסים ורבנים לעדה האתיופית. נוסף על כך, המדינה משתתפת במימון שכרם של 276 רבני קהילות, אורתודוקסיות ושאינן אורתודוקסיות.

מחקר זה הוא ניסיון ראשון לבחינה שיטתית של כלל משרות הרבנות המקומית. המחקר סוקר את התפתחות מערך הרבנות המקומית לאורך השנים ומצביע על פער מהותי בין אופי הרבנות המקומית במסורת ישראל ובין אופי הרבנות המקומית הממסדית כיום. השינויים העיקריים שזוהו במחקר הם הגברת הריכוזיות במינוי הרבנים וצמצום מעורבות הציבור בהליכי הבחירה, אי־קציבת כהונת הרבנים לקדנציות והיעדר הגדרה לתפקידיהם של הרבנים. תוצאתם של כל אלו היא האפקטיביות הדלה של מערך הרבנות המקומית.

ההמלצות המרכזיות של המחקר קוראות להפרדה בין מגוון תפקידי הרבנות המקומית ובין תפקידי אספקת שירותי הדת, ולמעבר למנגנון של תמיכה בקהילות הממנות רבנים מתוך חיזוק מקומה של הקהילה המקומית בבחירת הרב ובהגדרת תפקידו.

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר־אילן. תחומי המחקר העיקריים שלו הם שלטון מקומי ויחסי דת ומדינה.

מחיר מומלץ: 45₪

מסת"ב:
978-965-519-370-1

נובמבר 2021

0 4500001296 7
דאנאקוד 450-1296

www.idi.org.il