



מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

הנדון: תזכיר חוק להסדרת שירותי השגחה על הכשרות, תשע"ח-2018

תקציר: החוק שבנדון מבקש להסדיר מחדש את דרך מתן הכשרות בישראל, ובכך לממש את הנחיית בג"ץ לנתק את יחסי 'משגיח-מושגח' ולהכפיף את המשגיחים למערך הכשרות. בדרכו לתקן ליקוי מבני זה יוצר החוק שורה של קשיים מבניים אחרים, העלולים לפגוע בטיב הכשרות שצורכים אזרחי מדינת ישראל וביכולת של המערכת החדשה לתפקד כהלכה. החוק במתכוונתו הנוכחית הוא החמצת הזדמנות לשנות את שוק הכשרות באופן מהותי ולאפשר לצרכני הכשרות בחירה של סטנדרט הכשרות שהם מבקשים לצרוך לצד טיוב משמעותי של מערך הכשרות.

רקע

1. בפרשת התנועה להגינות שלטונית¹ קבע בית המשפט העליון כי המצב בו משגיח הכשרות מועסק ישירות על ידי בית העסק עליו הוא מפקח יוצר ניגוד עניינים מובנה בו המשגיח אמור לפקח ולעיתים לפגוע בנותן מטה לחמו. הצעת החוק שלפנינו מבקשת לתקן את המצב על פי הנחיית בג"ץ. לשם כך מבקשת ההצעה לשנות את מבנה שוק הכשרות ואת דרך מתן הכשרות בישראל.

המצב הקיים והשינוי שיחולל החוק

2. שוק הכשרות בישראל מוסדר כיום באמצעות חוק הרבנות הראשית לישראל, ה'תש"ם-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, ה'תשמ"ג-1983. חוקים אלו קובעים כי מועצת הרבנות הראשית לישראל, רב שהיא הסמיכה לכך או רב מקומי הם שרשאים לתת תעודת כשרות. בפועל, את תעודות הכשרות מעניקים הרבנים המקומיים – אשר רשאים לתתה רק בתחומי היישוב בו הם מכהנים.

¹ בג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית

חברי הוועד המנהל

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

פרופ' יואב צחור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי טילברמן אבליה, קנדה

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברדיי, ארה"ב

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דינאלט, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר

פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' שחר ליפשיץ

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' יובל שני

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמן



המכון הישראלי לדמוקרטיה

למרות שהדבר אינו מוגדר בחוק, על פי רוב מערך הכשרות בישראל מנוהל בפועל על ידי המועצות הדתיות בעוד המשגיחים, מועסקים לרוב על ידי בתי העסק.

3. כך, במתן הכשרות היום מעורבים שלושה גורמים: הרב המקומי, הקובע את סטנדרט הכשרות ומפקח על המועצה הדתית, המועצה הדתית המנהלת בפועל את מערך הכשרות, ובית העסק מקבל הכשרות, שמעסיק את המשגיח.
4. הצעת החוק מבקשת לשנות את המצב באופן משמעותי. על פי ההצעה, יוקם מערך כשרות ארצי שיהיה כפוף לרבנות הראשית לישראל. במערך הכשרות יפעלו בישראל בין שלושה לשישה רשויות אזוריות למתן כשרות שתהיינה אחראיות, כל אחת בתחום הגאוגרפי שהוגדר לה, על מתן הכשרות. רשויות אלו יהיו תאגידיים סטאטוטוריים שיעסיקו את משגיחי הכשרות ויהיו אחראים על הפיקוח עליהם.
5. פעולת רשויות הכשרות המקומיות תוסדר ותפוקח על ידי מועצת הרבנות הראשית; ממונה הארצי על הכשרות; הוועד המנהל; הרבנים המקומיים הפועלים בתחומה של רשות הכשרות האזורית.

הקשיים שמעורר החוק

6. שוק הכשרות בישראל לוקה בשורה ארוכה של כשלים וחוליים עליהם הצביע שוב ושוב מבקר המדינה, ואף כותב שורות אלו.² החוק המוצע מחמיץ הזדמנות לשינוי יסודי ומהותי במערך הכשרות, ומעלה חשש כי בעוד שהוא אכן יפתור את סוגיית 'משגיח מושגח' וינתק את יחסי ההעסקה בין מקבלי הכשרות לעובדים, הוא ינציח בעיות קיימות במערך הכשרות וייצור בעיות חדשות שיהפכו את מערך הכשרות ואת שוק הכשרות לכאוטי יותר.

ניתוק בין סמכות לאחריות

7. יסוד היסודות ביכולת להוביל מערכת באופן יעיל ונכון הוא הריכוז של סמכות ואחריות במקום אחד. החוק המוצע חוטא לעיקרון זה ומפריד בין סמכויות הניהול של מערך הכשרות ברמה הארצית והמקומית, לבין האחריות למתן כשרות. החוק המוצע משמר את המצב הקיים בו מי שחותם על תעודת הכשרות ובפועל קובע כי בית העסק אכן כשר הוא הרב המקומי. בכך יוצר החוק בעיה מבנית חמורה, ופוטנציאל להגברת הכאוס בתחום הכשרות. זאת שכן בעוד שמי

² שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין, **כשר כאן? שוק הכשרות בישראל-ליקויים והצעה לרפורמה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, תשע"ז.



שחתום על תעודת הכשרות, כלומר בעל האחריות על הכשרות הוא הרב נותן ההכשר, מי שאחראי על הפעלת מערך הכשרות היא רשות הכשרות האזורית.

8. הצעת החוק יוצרת גם הפרדה מלאכותית בין שני רכיבים שונים של מתן הכשרות ובכך פוגעת, פוטנציאלית, ביכולתו של רב לממש את אחריותו למתן כשרות:

א. לסטנדרט למתן כשרות לבית עסק המוכר מזון בנוי על שתי רגלים:

(1) **הסטנדרט ההלכתי** הנדרש מבית העסק ו(2) **הסטנדרט הפיקוחי** קרי דרך הפיקוח על מימושו של הסטנדרט ההלכתי. שני רכיבים אלו, הם מהותיים לסטנדרט הכשרות הניתנת ולא טכניים ושניהם מהווים חלק מהשלם של כשרות לבית עסק. במצב הקיים היום, שני הרכיבים הללו נקבעים על ידי הרב המקומי ומנוהלים על ידי המועצה הדתית באמצעות מחלקת הכשרות שלה;

ב. החוק מציע להפריד בין הרכיבים הללו. על פי המוצע, **הסטנדרט הפיקוחי**, כלומר היקף, תדירות ואופן הבקרה על פיקוח הכשרות, ייקבע על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל, בהתייעצות עם הממונה או על פי המלצתו. המועצה תוסמך גם לקבוע את היקף שיקול הדעת של הרב המקומי ומידת מעורבותו בנושאים הקשורים **לסטנדרט הפיקוחי**;

ג. באשר **לסטנדרט ההלכתי** ההצעה קובעת כי (סעיף 11(א)(6)) שרשות הכשרות האזורית תפעל לפי הנחייתו ההלכתית של הרב נותן ההכשר.

ד. בכך פוגעת ההצעה ביכולתו של הרב לממש את האחריות שלו למתן כשרות לפי ראות עיניו.

שימור הכאוס בשוק הכשרות

9. ההפרדה שקובעת ההצעה בין הסטנדרט הפיקוחי לסטנדרט ההלכתי מזיקה בדרך נוספת ומאיימת לשמר את הכאוס בשוק הכשרות. על פי המוצע בכל רשות כשרות נמצאות רשויות מקומיות רבות שבהן מכהן רב נותן כשרות, אשר הוא זה שחותם על תעודת הכשרות בתחומי ישובו והוא זה שקובע את הסטנדרט ההלכתי ביישובו. נמצא שעל פי המוצע, אותם משגיחים השייכים לרשות הכשרות האזורית, וצפויים להשגיח פעם ביישוב זה ופעם ביישוב אחר, יהיו מחויבים בכל פעם לפעול לפי סטנדרט כשרות שונה. ספק אם הלכה למעשה ניתן לבצע את עבודת הפיקוח באופן יעיל במצב הדברים הזה.

10. במצב הדברים הזה גם צרכני הכשרות צפויים למצוא את עצמם בחוסר וודאות שכן אל מול עיניהם, אותו משגיח יפקח באופן אחד על מקום א בעיר אחת, ובאופן אחר על מקום ב בעיר אחרת, ונמצא שלא יוכלו לדעת באופן וודאי מהו סטנדרט הכשרות ההלכתי בכל מקום בו הם אוכלים.



11. המצב הזה ישפיע גם על בתי עסק הפועלים ביישובים שונים בתחומי רשות הכשרות. הוא ישמר את המצב הקיים בו בעלי רשתות מזון הפרוסים במספר יישובים צריכים לסגל את עצמם לסטנדרטי כשרות שונים בכל יישוב ויישוב, על פי דרישותיו, ולעתים גחמותיו ההלכתיות של הרב המקומי.

הצעת החוק היא גם החמצה

שימור המונופול והעדר תחרות

12. אחד החסרונות הבולטים של שוק הכשרות במתכונתו הקיימת, אשר מהווה אחד הגורמים לחוסר היעילות שלו הוא היותו מונופוליסטי ונעדר תחרות. גם אם ההצעה לביטול מונופול הרבנות הראשית לישראל בשוק הכשרות לא תתקבל, עדיין היה ויש מקום ליצור תחרות בתוך הרבנות הראשית. הרפורמה הנוכחית בשוק הכשרות היא הזדמנות מצוינת לכך, שכן היא יוצרת לראשונה גופי כשרות אזוריים, בתוכם מספר רבנים נותני כשרות. למרות זאת, ההצעה בוחרת לשמר את המונופול הטריטוריאלי של הרב נתן הכשרות ביישוב.

13. **אנו סבורים כי יש לנצל את שעת הרצון של רפורמה מקיפה בשוק הכשרות ולאפשר לרב נותן כשרות לתת כשרות בכל תחומי רשות הכשרות האזורית בה הוא פועל.** יתרונו של צעד כזה רב. הוא ייתן לצרכני הכשרות בתחומי רשות הכשרות את האפשרות לבחור בין כשרויות בסטנדרט הלכתי ואף פיקוחי שונה, שייתנו רבנים שונים הפועלים בתחומיה של רשות הכשרות. בדרך הזו גם לא ייווצר פער בסטנדרט הכשרות בין סניפים של אותה רשת בתי אוכל שכן היא תוכל לקבל תעודת הכשר בכל תחומי רשות הכשרות מרב נותן כשרות אחד.

14. **צעד נוסף בכיוון של עידוד תחרות ויעילות הוא מתן אפשרות לתחרות בין רשויות הכשרות האזוריות,** לפחות אלו הסמוכות אחת לשניה. תחרות כזו בין רשויות הכשרות תביא מטבע הדברים לייעול פעולתן ותגוון עוד את שוק הכשרות עבור הצרכנים.

שקיפות בשוק הכשרות

15. אחת הרעות החולות של שוק הכשרות בישראל הוא העדר שקיפות. גם בשלהי העשור השני של המאה ה-21, סטנדרט הכשרות הפיקוחי וההלכתי לפיו ניתנת כשרות על ידי מועצות דתיות ורבנים מקומיים אינו ברור ואינו שקוף, ולצרכני הכשרות נותר להעריך את טיב הכשרות שהם צורכים על פי שמועות או רמת האמון שהם נותנים ברב החתום על תעודת הכשרות.



16. העדר השקיפות בשוק הכשרות נוגע הן לשוק הכשרות הממסדית-זו של הרבנות הראשית, ובמידה רבה אף יותר לשוק הכשרות הפרטית-זו שניתנת על ידי בד"צים.

17. הצעת החוק מחמיצה הזדמנות לתקן את המצב גם בהקשר זה. ההצעה קובעת כי **סטנדרט הפיקוח** יוסדר בכללים שייקבעו על ידי מועצת הרבנות הראשית, ובדברי ההסבר שלה קובעת כי סטנדרט הפיקוח יהיה שקוף, אבל לא קובעת את חובת פרסומו לציבור באופן מפורש. באשר ל**סטנדרט ההלכתי** ההצעה שותקת, ומאפשרת בכך את המשך המצב של העדר שקיפות בהקשר זה.

18. כאמור, שוק נותני הכשרות הפרטיים שעל פי ההערכות מגלגל עשרות מיליוני שקלים בשנה אם לא למעלה מכך, הוא בבחינת 'חור שחור' עבור צרכני הכשרות. לציבור אין מידע על דרך התאגדותם, דרך פעולתם וסטנדרט הכשרות שהם פועלים לפיו. הצעת החוק אמנם מסדירה את שוק הכשרות הממסדית-זו של הרבנות הראשית, אבל התעלמותה משוק הכשרות הפרטית והעדר השקיפות המוחלט השורר בו היא החמצה נוספת. לו יישמעו דברנו, תתווסף להצעה זו גם חובת שקיפות שתוטל גם על נותני כשרות פרטית.

סיכום

19. שוק הכשרות הממסדית בישראל זקוק מזה שנים רבות לטלטלה עזה שתנער אותו מהרעות החולות הרבות שדבקו בו ותאפשר לצרכני הכשרות לצרוך כשרות ראויה במחיר הוגן. הצעת החוק שלפנינו עושה צעד בכיוון זה, אבל מנציחה כמה מן הליקויים הקיימים בשוק הכשרות כיום, ובכך מחמיצה הזדמנות, אולי אחרונה, להפוך את השוק הזה למסודר, שקוף, תחרותי, מגוון ויעיל יותר.

ד"ר שוקי פרידמן
מנהל מרכז לאום, דת ומדינה
המכון הישראלי לדמוקרטיה