



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

10 בפברואר 2022

חוות דעת בעניין הצעת חוק הרבנות הראשית לישראל (תיקון – ייצוג הציבור באסיפה הבוחרת), התשפ"ב–2022

פרופ' בני פורת

אריאל פינקלשטיין

עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש המכון

חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה

לחקר המשפט העברי באוניברסיטה העברית בירושלים

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
חן ליבנשטיין
מזל מועלם
שגיר לשעבר סלי מרידור
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק
עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אליזבת אברמס, ארה"ב
שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב
אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
השופט טלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (פרס, אסטרטגיה)
פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מרגלית
מר אבי ניסנקורן
פרופ' דניאל סטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

לאחרונה הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק של חבר הכנסת משה טור פז לתיקון חוק הרבנות הראשית לישראל. אנו רואים בחיוב את מרבית סעיפי הצעת החוק המבקשים להרחיב את הייצוג של הציבור הרחב באסיפה הבוחרת את הרבנות הראשית לישראל, ואת הייצוג הנשי בפרט. עם זאת, בהצעת החוק ישנו סעיף הנוגע לממשק שבין הרבנים הראשיים לישראל לתפקיד נשיא בית הדין הרבני, וברצוננו להתמקד בחוות דעת זו בנושא זה, ובבעייתיות הקיימת במודל המוצע בהצעת החוק.

1. רקע חוקי

הרבנים הראשיים מכהנים מתוקף תפקידם גם בראשות הערכאה השיפוטית הדתית ליהודים במדינה: בתי הדין הרבניים. חוק הרבנות הראשית לישראל קובע כי כל אחד מהרבנים הראשיים יכהן חמש שנים בתפקיד נשיא בית הדין הגדול וחמש שנים בתפקיד נשיא מועצת הרבנות הראשית ודין בבית הדין הגדול. במצב הנוכחי אין חובה שלרבנים הנבחרים תהיה תעודת כשירות לתפקיד דין. הצעת החוק באה למנוע מצב בעייתי זה, כמופיע בדברי ההסבר שלה: "על מנת למנוע מצב בו רב ראשי נבחר לתפקיד ונדרש לכהן כראש הערכאה השיפוטית של הדת היהודית, כנשיא בית הדין הרבני הגדול, כל זאת ללא תנאי כשירות בסיסיים, מוצע בהצעת החוק לחייב בתנאי הכשירות לקבוע שהרב הראשי לישראל כיהן או מכהן כדיין, או לפחות שיש לו כשירות לכהן כדיין".

אנו סבורים כי אף שסעיף זה פותר לכאורה את בעיית חוסר כשירותם של הרבנים הראשיים לתפקידם כדיינים, הוא אינו פותר את בעיות העומק החריפות יותר שיש בחיבור בין הרבנים הראשיים ובין תפקידם כדיינים בכלל וכנשיא בין הדין הגדול בפרט. להלן נעמוד על כמה בעיות הנלוות לכך ועל הפתרון המומלץ להסדרה מחדש של הנושא.

2. חיבור בין תפקיד פוליטי לתפקיד שיפוטי

החיבור בין תפקיד פוליטי לתפקיד שיפוטי הוא יצור כלאיים שאינו מתאים לתפיסה הדמוקרטית. עמדו על כך בהרחבה עו"ד איל ינון ופרופ' יוסף דוד:

"מתן שליטה על מערכת שיפוטית לממסד אחר המבוסס על תלות, נוגד בתכלית עקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי הישראלי ושל עצמאות מערכת השפיטה בישראל. יצירת תלות של נושא משרה שיפוטית בגורמים העשויים לבוא לפניו בדין או בגורמים פוליטיים, היא מאותם לאווים של "ייהרג ובל יעבור" בשיטת המשטר בישראל. החשש העומד בבסיסה של אותה תלות מתבסס על שניים: (א) שההגנה על אי תלותה של המערכת השיפוטית תבטיח את הנייטרליות והענייניות בעבודתה. (ב) שאי התלות תשרת גם את מראית פני הצדק, במובן זה שאותם הבאים לידון בפני אותה מערכת לא תינתן להם מראש סיבה לחוש תחושת אפליה או הטיית דין על רקע של השפעות זרות ונטיות פוליטיות ואישיות. באי-הפרדה של המשרות הללו מונצחים, למעשה, אותם חששות [...] ישנו ניגוד עניינים מובנה ובוודאי יש חשש ממשי להיווצרות של ניגוד עניינים תוך כדי ביצוע שני התפקידים".¹

ההתנהלות של הרבנים הראשיים, בפרט בעשור האחרון, מלמדת כי החששות הללו מוצדקים מאוד, והדבר מתבטא בשני היבטים מרכזיים:

אינטרסים פוליטיים ומפלגתיים. לרבנים הראשיים ישנו מעמד חלקי של נבחר ציבור, ובדרך בחירתם ובעבודתם השוטפת הם באים במגע שוטף עם גורמים פוליטיים ומפלגתיים. לעומת זאת, דיינים, כנושאי משרה שיפוטית, נדרשים שלא להיות מעורבים בפעילויות פוליטיות או מפלגתיות. בחינת הנעשה בבתי הדין הרבניים מראה כי בין מפלגות פוליטיות לבין הרבנים הראשיים מתקיימים קשרי פעולה הדוקים. היו אף מקרים שבהם נשיא בית הדין הביע באופן עקבי תמיכה פוליטית, מפורשת או מרומזת, במפלגה ובאינטרסים שלה מחוץ לבתי הדין. יתרה מזו, ישנן עדויות ברורות לכך שאינטרסים מפלגתיים ופוליטיים משפיעים על הניהול השוטף של בתי הדין: בעקבות הקשרים ההדוקים בין מפלגות פוליטיות לדיינים בכירים החלטות ניהוליות הנוגעות לבתי הדין, כדוגמת מינוי ראבי"דים וראשי הרכבים ושיבוצי דיינים למקום כהונתם, מתקבלות מתוך לחצים והשפעות של אינטרסים מפלגתיים. עצם העובדה שנשיא בית הדין הגדול הוא אדם שנבחר באופן פוליטי, ומקורב מתוקף תפקידו כרב הראשי לגורמים ציבוריים ופוליטיים, מעלה תהיות באשר לשיקולים המעורבים בהחלטותיו הנוגעות להיבטים המקצועיים בפעולת בתי הדין הרבניים.²

מעורבות בעניינים ציבוריים. מתוקף תפקידה של הרבנות הראשית, הרבנים הראשיים נדרשים מפעם לפעם להביע את דעתם בענייני השעה הציבוריים. הדבר אף מעוגן בחוק הרבנות הראשית לישראל, הקובע כי אחד מתפקידיה של המועצה הוא "מתן תשובות וחוות דעת בענייני הלכה לשואלים בעצתה". לעומת זאת, דיינים, כנושאי משרה שיפוטית, נדרשים להתנהל באופן הפוך לחלוטין, ובכללי האתיקה לדיינים אף נקבע

¹ איל ינון ויוסי דוד, **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**, נייר מדיניות 19, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000, עמ' 37-38.

² להרחבה בנושא: אריאל פינקלשטיין, **בתי הדין הרבניים: שירות דת או ערכאה שיפוטית?**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 91-109.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

במפורש כי "דיין ימנע מהביע בפומבי דעה בעניין שאינו משפטי בעיקרו והשנוי במחלוקת ציבורית".

מתח זה בין תפקיד הרב הראשי לבין תפקיד הדיין גרר בשנים האחרונות עימותים חזיתיים בין נציב תלונות הציבור על שופטים ודיינים, השופט בדימוס אורי שהם, ובין שני הרבנים הראשיים לישראל, ובפרט הרב יצחק יוסף. הנציב קבל על התבטאויות ציבוריות של הרב יוסף כלפי העולים מברית המועצות וכלפי התנועה הרפורמית ומעורבות פוליטית שלו בנושאים שונים בתיאום עם מפלגת ש"ס.

קבוצה של 13 דיינים בכירים בדימוס פרסמה באוקטובר 2021 גילוי דעת המצדד בצורך להפריד בין תפקיד הרב הראשי לתפקיד נשיא בית הדין הגדול. על גילוי הדעת היו חתומים כמה מבכירי הדיינים לשעבר בבית הדין הגדול ובהם הרבנים אברהם שרמן, ציון בוארון, משה טופיק ונחום שיינין. הדיינים עמדו בדבריהם, בין היתר, גם על הפער המובנה בין תפקיד הרב הראשי ובין תפקיד הדיין: "לרב הראשי לישראל נדרש חופש ביטוי פומבי מלא לצורך מילוי תפקידו בהבאת 'דבר ה' זו הלכה' בענייני ציבור העולים על הפרק. פעמים רבות מגבלות הביטוי הפומבי המוטלות על דיין נושא משרה שיפוטית דורשות התרחקות מהתבטאויות פומביות בעניינים הנתונים במחלוקת ציבורית ואינן מאפשרות התייחסות עניינית".

3. עומס ויעילות

סיבה נוספת להפרדה בין תפקיד הרבנים הראשיים לתפקידי הדיינות ונשיא בית הדין הגדול היא העובדה שכל אחד מהתפקידים הללו דורש התמסרות, ולא ניתן לקיים אותם יחד מבלי לפגוע באיכות העבודה. תובנה זו עלתה גם היא בגילוי הדעת הנזכר של קבוצת הדיינים בדימוס: "משרה חשובה זו של נשיא ודיין בבית הדין הרבני הגדול דורשת מהנושא בה להקדיש את כל זמנו, מרצו ומאוייו בתפקיד מלא ועמוס זה. מנגד, תפקיד הרב הראשי לישראל דורש אף הוא זמן רב והשקעת משאבים רבים בתפקיד ציבורי תורני חשוב ורם מעלה זה. על נושא משרה זו להקדיש את כל כולו בהוראת הלכה והרבצת תורה ברבים, התקנת תקנות ונהלים ומתן הנחיות ופסקי הלכה לציבור הרחב".

4. כשירות לתפקיד

תנאי הסף שנקבע בהצעת החוק לכהונה בתפקיד הרב הראשי הוא תעודת כשירות לכהונת דיין. על אף שתנאי סף זה מלמד על התאמה לתפקיד דיינות הרי שלא ניתן לראות בו תנאי מספק לכהונה כנשיא בית הדין הגדול. לשם השוואה, במערכת המשפט האזרחית לא יעלה על הדעת למנות לתפקיד נשיא בית המשפט העליון מי שאין לו ניסיון רב שנים בתפקיד השפיטה בכלל, ושפיטה בבית המשפט העליון בפרט. לתפקיד נשיא הערכאה השיפוטית נדרשת היכרות מעמיקה עם העבודה השיפוטית "מבפנים". גם על כך עמדו הדיינים בדימוס בגילוי הדעת: "על העומד בראש מערכת בתי הדין הרבניים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בישראל ועל דיין בית הדין הרבני הגדול לצמוח מתוך מערכת בתי הדין הרבניים ולצבור ידע וניסיון רב שנים במלאכת השפיטה קודם למינויו לנשיא או לדיין בית הדין הרבני הגדול".

באופן כללי יותר, יש לציין כי המצב הנוכחי יוצר קושי מובנה גם לאספה הבוחרת את הרבנים הראשיים מכיוון שהתכונות הנדרשות לכהונה כדיין שונות בתכלית ולעתים אף מנוגדות לתכונות הנדרשות לכהונה כרב, ונדירים המועמדים שיש להם התאמה לשני התפקידים. מי שעמד על כך הוא שר הדתות לשעבר זרח ורהפטיג:

"יש גם שוני בסגולות הנדרשות מדיין מאלו הנדרשות מרב. רב צריך להיות מעורב עם הבריות, בעל כושר דרשה, נאום התמצאות, ולו שטחית, בהרבה שטחים. ואילו דיין צריך להיות יותר בעל כושר של התעמקות בנושא שלפניו, מהיר תפיסה ובעל יכולת של ניתוח העניין שלפניו, ומהיר הסקת מסקנות מהשוואת הלכות מדמי מילתא למילתא. לא כל רב רצוי שיהא דיין, ולא כל דיין ראוי להיות רב".³

5. מסקנות והמלצות

מוצע להוריד מהצעת החוק את הסעיף הקובע כי תעודת כשירות לדיינות או כהונה כדיין מהוות תנאי סף להתמודדות על תפקיד הרב הראשי. סעיף זה מחזק את הקשר שבין מוסד הרבנות הראשית ומוסד בית הדין הגדול, בעוד שאנו ממליצים דווקא לעגן בחקיקה את ההפרדה ביניהם באופן הבא:

- מוצע לתקן את החוק כך שייקבע שהרבנים הראשיים ישמשו אך ורק במסגרת הרבנות הראשית ולא בתפקידי נשיא בית הדין הגדול ודיין בבית הדין הגדול.
- מוצע כי לתפקיד נשיא בית הדין הגדול ימונה אחד מן הדיינים המכהנים בבית הדין, במודל זהה לשיטת ה"סניוריטי" הנהוגה בנשיאות בית המשפט העליון.

הצעה ברוח זה הועלתה גם במכתב הדיינים הבכירים בדימוס הנזכר לעיל, וכן קודמה בעבר על ידי חברי כנסת מהמפלגות הדתיות כדוגמת משה גפני ויצחק לוי.⁴

ככל שישנו קושי ביישום ההמלצות במלואן מוצע כי לכל הפחות תתבצע הפרדה בין הרבנים הראשיים לתפקיד נשיא בית הדין הגדול, כך שגם אם הרבנים הראשיים יכהנו כדיינים הם לא יכהנו בתפקיד נשיא בית הדין.

³ זרח ורהפטיג, **חוקה לישראל דת ומדינה**, ירושלים: מסילות, 1988, עמ' 430.
⁴ משה גפני, הצעת חוק הדיינים (תיקון-נשיא בית הדין הרבני הגדול), התשס"ז-2007.