

מהי הצעת החוק להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים, ומה הסיכונים הטמונים בה?

שאלות ותשובות

מסבירון מאת עו"ד דפני בנבניסטי

מה קובעת הצעת החוק?

בוררות היא דרך ליישוב סכסוכים מחוץ להליך השיפוט הרגיל, שבה הצדדים מחליטים שהסכסוך ביניהם יתברר בפני גורם מוסכם. בדרך כלל מדובר בהליך פרטי וגמיש, שאינו מתנהל לפי כל הכללים הפורמליים החלים בבתי המשפט, והוא כפוף לפיקוח של בתי המשפט האזרחיים.

הצעת החוק מבקשת להעניק לבתי הדין הדתיים – הרבניים והשרעיים – סמכות לשמש כבוררים בעניינים אזרחיים, כגון סכסוכי עבודה, חוזי שכירות וסכסוכים כספיים. זאת, בתנאי שהצדדים חתמו על טופס בוררות, ולבית הדין יש סמכות שיפוט בענייני המעמד האישי לפחות כלפי אחד הצדדים, או שכל הצדדים הם תאגידים.

לפי נוסח ההצעה, כאשר בקשת הבוררות אינה חתומה על ידי כל הצדדים, מזכירות בית הדין תשלח לצדדים שטרם הסכימו הודעה בדבר הגשת הבקשה, ותזמין אותם לחתום על טופס הבוררות ולהסכים לכך שבית הדין ידון בעניין.

אם ניתנה הסכמת הצדדים, בית הדין הדתי יהיה רשאי לדון ולפסוק בסכסוך לפי הדין הדתי בלבד, כשהחשש הוא שכלל הערכים והעקרונות של המשפט הישראלי שנועדו להגן על הצדדים, לא ייושמו במקרה זה.

מה מבקשת הצעת החוק לשנות?

כיום, בתי הדין הדתיים – שהם ערכאות שיפוטיות ממלכתיות – מוסמכים לדון רק בענייני המעמד האישי (נישואין וגירושין). עצם קיומן של ערכאות דתיות רשמיות שהן חלק ממערכת המשפט של המדינה הוא מצב חריג ביותר בהשוואה לדמוקרטיה אחרות בעולם.

עתה הצעת החוק מבקשת לפרוץ גם את הגבול הזה ולהעניק להם סמכויות רחבות גם בתחום האזרחי. כלומר, על המבנה החריג מבקשים להוסיף סמכות חסרת תקדים עוד יותר, לדון בסכסוכים אזרחיים כבורר.

ההרחבה המוצעת היא משמעותית בשני מובנים:

- מבחינה פרוצדורלית – לאפשר לבתי הדין הדתיים לקיים הליכי בוררות, ולא רק הליכים משפטיים, וזאת כמעט ללא פיקוח של ערכאה אזרחית.
- מבחינה מהותית – להעניק לבתי הדין הדתיים דריסת רגל במשפט האזרחי הכללי, תחום שבו לא הייתה להם עד היום כל סמכות.

עד שנת 2006 בתי הדין הדתיים ערכו בורריות לפי הדין הדתי, אז בג"ץ קבע כי הליכים אלה התקיימו ללא הסמכה חוקית וטשטשו את הגבולות בין מערכות השיפוט הממלכתיות לבין מערכות ההכרעה החלופיות.

כיצד תפעל הבוררות בבתי הדין הדתיים?

הצעת החוק קובעת במפורש שהבוררות תתנהל לפי הדין הדתי. משמעות ההצעה היא שהליכים אזרחיים – בענייני עבודה, סכסוכי שכנים, נזיקין, ממון ועוד – יתנהלו ויוכרעו על בסיס מערכת דינים שאינה מחויבת לעקרונות דמוקרטיים ולזכויות יסוד, ואשר עומדת לעתים בסתירה לערכי היסוד של המשפט הישראלי ולחוקי המדינה. בבתי הדין הרבניים מכהנים דיינים גברים בלבד, דבר המשקף אפליה מגדרית מובנית ופוגע קשות בערך

השוויון. גם בבית הדין השרעי יש ייצוג מגדרי מוגבל ביותר (ישנה קאדית אחת בלבד). בנוסף, הדין הדתי המהותי, שעל פיו יוכרעו הסכסוכים, אינו שוויוני ואינו מכיר בכל זכויות האדם, ובפרט בזכויות נשים. אמנם, הצעת החוק כוללת רשימה של חוקים מוגנים, אך היא חסרה ביותר, ואינה כוללת, לדוגמה, את חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה ואת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד.

אם מדובר בהסכמה מרצון מדוע הצעת החוק בעייתית?

אחד הנימוקים המרכזיים להצעת החוק הוא שהבוררות תתבסס על הסכמה בכתב של שני הצדדים. אך במציאות קשה להבטיח רצון חופשי להליך במגוון רחב של מצבים.

- **לחץ מהזמנה רשמית לדיון** – הזמנה ממזכירות בית דין דתי הנושאת את סמל המדינה עלולה להתפרש כזימון משפטי מחייב. עבור אנשים שאינם בקיאים בחוק או שאינם רגילים לקיים הליכים משפטיים, הפנייה הרשמית יכולה להפעיל לחץ משמעותי להסכים להליך הבוררות גם אם הם אינם מעוניינים בכך.
- **השפעת סמכות בתי הדין בענייני המעמד האישי** – בתי הדין הדתיים מחזיקים בסמכות בלעדית בענייני נישואין וגירושין. צדדים עשויים לחשוש לסרב להזמנה מבית הדין, מתוך חשש שהדבר יפגע בהם בעתיד, אם הם יאלצו לפנות לבית הדין הדתי בענייני המעמד האישי.
- **פערי כוחות בין הצדדים** – במצבים שבהם יש פערי כוחות משמעותיים, כמו בין עובד למעסיק, או בין שוכר למשכיר, הצד החלש עלול להרגיש מחויב להסכים לבוררות דתית כתנאי להתקשרות. במצבים כאלה קשה לראות בהסכמה שניתנה כהסכמה חופשית ומרצון.

כדי להמחיש את הבעייתיות בהצעת החוק, ניתן להסתכל על כמה דוגמאות:

1. **עובד במקום עבודה חדש** חתם על טפסי התחלה סטנדרטיים, וביניהם גם טופס הסכמה לבוררות בפני בית הדין הרבני. כעבור כמה חודשים מתגלע סכסוך על תשלום שעות נוספות (שלגביהן יש לעובד הגנה מיוחדת בחוק). במקום לפנות לבית הדין לעבודה, העובד מגלה שהוא נדרש להתדיין בבוררות בפני בית הדין הרבני, על פי הדין הדתי.

הצעת החוק בנוסחה הנוכחי אמנם מחייבת את הדיינים לברר אם ההסכמה להליך הבוררות ניתנה מרצון חופשי, אך מדובר בהגנה חלקית בלבד, שכן קשה לצפות מעובד שירגיש חופשי לסרב להליך בתוך אולם בית הדין, מול הרכב רשמי של דיינים. הסירוב עלול להיתפס כחזרה מהסכם מחייב, וכן הלחץ החברתי והמקצועי להסכים עלול להיות רב.

אם רק חלק מהעובדים חתמו מראש על טופס הבוררות, עלול להתרחש מצב שבו עובדים באותו מקום עבודה, עם אותו סכסוך בדיוק, יצטרכו לפנות לשתי מערכות שונות – בית המשפט האזרחי ובית הדין הדתי – רק בשל חתימה על טופס בורות בתחילת ההעסקה.

2. **שוכרת בדירה** חתמה על הסכם שכירות הכולל טופס הסכמה לבוררות בפני בית הדין השרעי. כשהיא מגלה ליקויים חמורים בדירה, היא עלולה למצוא עצמה מתדיינת בפני בית הדין השרעי. היא עלולה להסס להתנגד להליך הבוררות מחשש להיתפס כדיירת בעייתית, לחשוף את עצמה לתביעה על הפרת חוזה בבית משפט אחר, או להיקלע להליך משפטי יקר ומורכב.

3. **אישה נרשמה לקורס מקצועי**, וכחלק מהרשמה חתמה על טופס הסכמה לבוררות בפני בית הדין הרבני. במהלך הקורס, החברה החליטה שבימים מסוימים הכניסה למתחם מותרת לגברים בלבד, מטעמי "צניעות", כך שנמנע מהאישה להשתתף בחלק מהשיעורים. בבית משפט אזרחי סביר שהמקרה יסווג כהפליה

אסורה, אך בבית הדין הרבני ייתכן שהרכב הדיינים – שמורכב בהכרח כולו מגברים – יקבע שיש לו סמכות לדון כבורר בכך וכי הפרדה על בסיס מגדרי אינה מהווה הפליה.

דוגמאות אלה ממחישות כיצד ההסכמה הנדרשת להליך הבוררות עלולה להיות פורמלית בלבד, ואינה מבטיחה הסכמה חופשית במובן המהותי.

האם העובדה שהצעת החוק קובעת רשימה של זכויות שתהיינה מוגנות גם במסגרת הליך הבוררות פותרת את החששות?

הצעת החוק אכן קובעת כי פסקי בוררות לא יוכלו לפגוע בזכויות מהותיות של צד שהוא זכאי להן לפי רשימה קצרה של חוקים: חוק שיווי זכויות האישה; משפט העבודה שאין להתנות עליו, המגן על זכויות עובדים; חוק המגן על זכויות אדם עם מוגבלות; חוק החוזים האחידים; וכן "הוראות כל דין החלות על אף כל ויתור והסכם נוגד".

בפועל, רשימת החוקים היא מצומצמת מאוד, ואינה כוללת חוקים מרכזיים נוספים המגנים על זכויות יסוד, כמו חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה; חוק שכר שווה לעובדת ולעובד; וחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים. ניתן לראות בכך רמז לכך שהגנה על זכויות יסוד במסגרת הבוררות הדתית עלולה להיות מוגבלת.

אמנם, הצעת החוק קובעת כי הוראות חוק שעליהן לא ניתן לוותר במסגרת הסכם חלות גם בבוררות, אך ספק אם הליכי הבוררות – שנערכים בצורה פחות פורמלית, ועלולים להתנהל גם ללא ליווי משפטי של הצדדים – ידעו להבטיח את שמירת כל הזכויות המוגנות ברשימה ארוכה של חוקים שלא נזכרו במפורש. חשש זה אינו תיאורטי בלבד. אלא, הניסיון שנצבר עד שנת 2006 מלמד כי כאשר בתי הדין הרבניים ניהלו (בחוסר סמכות) הליכי בוררות, הם לא הקפידו להגן על זכויות העובדים ועל הסכמים קיבוציים, ואף נתנו תוקף לויתור של עובדים על זכויות בסיסיות בדיני עבודה, כמו שכר מינימום ופיצויי פיטורים, למרות שבמשפט האזרחי אין לויתור כזה כל תוקף.

האם תהיה ביקורת על פסקי הבוררות?

במהלך הדיונים בוועדת החוקה הועלתה הצעה חריגה להשוות את מעמדו של פסק הבוררות הדתי לפסק דין, מבלי שיידרש אישור של בית משפט אזרחי. זאת, בניגוד להליכי בוררות רגילים, שבהם פסק הבורר חייב לקבל אישור של בית משפט אזרחי כדי שניתן יהיה לאכוף אותו (למשל בהליכי הוצאה לפועל).

המשמעות היא היעדר פיקוח אזרחי שיבחן אם פסקי הבוררות של בתי הדין הדתיים פוגעים בזכויות יסוד והאם הם עולים בקנה אחד עם חוקי המדינה. יותר מכך, רב החשש כי גם אם יופרו כללים משפטיים בסיסיים, לא ניתן יהיה לפנות לבית משפט אזרחי, וכך לא יהיה מנגנון הולם לבקרה על הליכי הבוררות.

אם כן – האם זו בכלל בוררות?

בוררות, במהותה, היא הליך פרטי וגמיש המתקיים מחוץ למערכת המשפט הממלכתית. הצעת החוק סוטה מעקרונות אלה בכמה היבטים:

- ההליך אינו פרטי: הבוררות מתקיימת במסגרת ערכאה ממלכתית רשמית, באופן שמטשטש את הגבולות בין שירות ציבורי להסדר פרטי.
- ההליך אינו גמיש: בניגוד לבוררות רגילה, לצדדים אין אפשרות לבחור את הדיין או לעצב את סדרי הדין. משעה שנתנו את הסכמתם להליך, הם מוכפפים באופן מלא לדין הדתי ולפרוצדורה שקובע בית הדין.
- היעדר מנגנוני פיקוח: הצעת החוק תבקש להעניק לפסק הבוררות תוקף אוטומטי של פסק דין, ללא אישור של ערכאה אזרחית.

כיצד הצעת החוק עלולה להשפיע על זכויות יסוד? איך היא תשפיע על זכויות נשים?

הצעת החוק מסכנת עקרונות יסוד בדמוקרטיה הישראלית ומספר זכויות יסוד, ובהן הזכות לשוויון, החופש מדת והזכות להליך הוגן. מנגנון ההסכמה שמוצע עלול להפוך לכפייה דתית הלכה למעשה, כאשר צדדים חלשים יאלצו לוותר על הגנות המשפט האזרחי בשל לחץ קהילתי או כלכלי. לצד כל אלה גם שלטון החוק – ערך בסיסי במדינה דמוקרטית – נמצא בסיכון, שכן הצעת החוק עלולה לייצר מערכת דינים מקבילה שאינה מבוססת על עקרונות דמוקרטיים.

נשים חשופות במיוחד לסיכונים שבהצעת החוק. בזירות שונות במציאות הישראלית לנשים כוח מיקוח מופחת: לדוגמא בשוק העבודה הן סובלות משכר נמוך יותר מגברים, ועובדות פעמים רבות בתחומי תעסוקה שאין בהם יכולת מיקוח גבוהה. מרבית המועסקים במסגרות טיפול וחינוך הן נשים, ולאור אופיים הקהילתי של מסגרות אלו, הן עלולות להיות נתונות ללחצים להסכים לבוררות דתית. ניסיון העבר מלמד כי בתי הדין נטו לאשר ויתור של נשים על זכויות בסיסיות בדיני עבודה, כמו שכר מינימום ופיצויי פיטורין. לכך מצטרפת האפליה הממוסדת הקיימת בין כותלי בתי הדין הדתיים, והרחבת סמכויותיהם תעמיק את היכולת של המערכת הדתית להפעיל לחץ על נשים גם בתחומים האזרחיים.

מה קורה בעולם? האם קיימת חקיקה דומה בדמוקרטיות אחרות?

ההסדר המוצע בישראל חריג ביותר בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. לא נמצאו דוגמאות למדינות דמוקרטיות שבהן מוסדות שיפוט ממלכתיים רשמיים מוסמכים לערוך בורות על פי הדין הדתי. במקומות שבהם מתאפשרת בורות דתית (כמו בבריטניה או באוסטרליה) היא מתקיימת במוסדות פרטיים בלבד, וללא כל מעמד רשמי של המדינה.

בקנדה (מחוץ אונטריו), נערך תיקון לחוק הבוררות שאיפשר בורות דתית פרטית, אך בהמשך תוקן החוק כך שרק בורות פרטית בדיני משפחה המתנהלת לפי הדין הקנדי תהיה ניתנת לאכיפה בבתי המשפט. תיקון זה התקבל לאחר שוועדה ממשלתית עמדה על הקושי להבטיח הסכמה חופשית ומדעת, בייחוד ביחס לנשים וקהילות דתיות יותר סגורות, והציעה לאמץ רשימה של 46 הגבלות על בורות פרטיות בבתי דין דתיים, כולל פיקוח על מוסדות הבוררות והנחיה כי הבוררות תגן על זכויות יסוד.

מה צפוי בהמשך?

הצעת החוק נמצאת בהליכי חקיקה מתקדמים – בהכנה לקריאה השנייה והשלישית בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. אם ההצעה תאושר, היא צפויה להרחיב באופן ניכר את גבולות הסמכות של בתי הדין הדתיים.