

# ד יבין

המרכז למחקרים אסטרטגיים לאומיים

## הצעת חוק שירותי הדת היהודיים

(בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות)

התשפ"ג – פ/25/3446

ראש תחום: אורן הניג

חוקר: הרב יעקב יקיר

## רקע

הצעת החוק עוסקת בהסדרת מעמדם של רבני ערים רבני ישובים ורבנים אזוריים, בהיבטי הליך הבחירה, הגדרת התפקיד והיקפו. עקרי תחום זה עוגנו עד היום בנהלים משתנים אותם קבע שר הדתות ובנוהגים שהשתרשו. הסדרת תחום זה בחקיקה, תנהיר את התהליכים ותגביר את היציבות והוודאות בתחומי הבחירה והתפקיד. החקיקה תאפשר טיוב של מערכת הרבנות המקומית הממלכתית. לאור חשיבותה של מערכת הרבנות הממלכתית יש לקיים דיון עומק בהצעת החוק.

### עקרונות ראשוניים לבחינת הצעת החוק:

### בפרק זה נציב את העקרונות לבחינת הצעת החוק:

#### המישור התורני:

את היסודות למינוי הנהגה רוחנית לעם ישראל, ניתן לאתר בעת יסודה של המערכת הזו על ידי משה רבינו: "הבו לכם אַנְשֵׁים חֲכָמִים וְנִבְנִים וְיָדְעִים לְשִׁבְטֵיכֶם וְאֲשֵׁימֶם בְּרֵאשֵׁיכֶם". היסודות העולים מן הפסוק הם כי למשוואת המינוי, שני חלקים: א. הקריטריונים למועמדים להנהגה הרוחנית הם: חכמה, תבונה, מוכרות ומקובלות ציבורית. ב. המינוי עצמו הוא בסמכות הנהגה הרוחנית הלאומית. שני עקרונות אלו מנוסחים גם בלשון חז"ל: א. הסכמת הציבור; במסכת ברכות: "אין מעמידין פרנס על הציבור אלא א"כ נמלין בציבור". ב. מינוי על ידי הנהגה לאומית; במסכת סנהדרין: "אין עושין סנהדריות לְשִׁבְטִים, אֶלָּא עַל פִּי בֵּית דִּין שֶׁל שִׁבְעִים וְאַחַד". עם היחלשותו של המרכז הרוחני הלאומי החל להתבסס הרעיון כי המינוי הוא אוטונומיה של הקהל עצמו. לאור חזרתנו לארצנו וכינונו מחדש של מרכז לאומי יש לעצב מחדש את המודל של 'הבו לכם' - ואשימם' - הסכמת הקהל והמלצתו ומינוי ע"י הסמכות הלאומית הרבנית. מודל זה יכונה להלן בשם מודל ה"ציץ אליעזר".

#### המישור התפיסתי:

מעמדה של הרבנות הממלכתית במדינת ישראל הוא פועל יוצא של תפיסת עולם ביחס למודלים שונים של יחסי דת ומדינה, בדגש על ייחודה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. לתפישתו של הרב קוק מייסדה של הרבנות הראשית לישראל, הרבנות הממלכתית תפקידה עיצוב פניה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, וחשיפת נקודת היהדות בתוך ייעודי החול של המדינה. את חשיבותה של הרבנות ניסח הרב קוק באמירתו "הרי שאלת הרבנות היא ממש שאלת החיים לאומתנו". הנגזרת המעשית של תפיסת הרב קוק היא שהגדרת הרבנות חורגת מהגדרתה כמערכת לסיפוק שרותי דת, והיא עולה לכדי הגדרתה כרשות אוטונומית תרבותית, מנהיגה ומתוות דרך.

#### מעמדם של הרבנים:

מעמדם של הרבנים נידון בספרות בשתי צורות התייחסות מרכזיות: נבחר ציבור ופקידות. כל הגדרה גוזרת מרחב פעולה ומערכת מחויבויות. נבחר ציבור נבחרים בהליך ציבורי וזכאים למרחב הנהגה. פקידי ציבור נבחרים בהליך פקידותי ומחויבים למשימות ספציפיות. בפסיקת בתי המשפט ישנה הבנה כי מעמדם של הרבנים הוא מקצתו נבחר ציבור ומקצתו פקידי ציבור. נקודת המבט של נייר עמדה זה מוסיפה קומה המגדירה את מעמדם של הרבנים כייחודי, ביחס לשתי הגדרות אלו. הרבנים הם גם נושאי דבר היהדות, המופיע בעולם מלמעלה למטה, ומשם מקור סמכותם.

#### המישור המעשי:

במשך השנים עשתה הרבנות עבודת קודש בקידום היהדות בישראל. לצד הפעילות המבורכת, נצטברו גם ליקויים במערכת הרבנות הממלכתית. בבואנו לבחון את החוק עלינו להביא בחשבון את שיפורה וייעולה של מערכת הרבנות הממלכתית. דרך עקרונות אלו ניתן לבחון את הצעת החוק לאור תפיסות היסוד ולדייק את סעיפי החוק.

הצעת חוק זו מציעה לראשונה לקבוע את סדר מינוי הרבנים המקומיים בחקיקה ראשית. עצם העניין הוא מבורך. ראויים הם ענייני הרבנות בישראל להיות מוסדרים בחקיקה ראשית ולא בתקנות משנה. על מנת להתייחס להצעה כראוי נקדים בסקירה של התקנות שקדמו לה והעקרונות שעמדו בבסיסן.

### העקרונות בבסיס התקנות למינוי רבנים

העקרונות הבסיסיים שעמדו בבסיס התקנות הם שניים: א. הרבנות צריכה להיות עצמאית ולכן עליה להיבחר ע"י מי שרואה בה סמכות וחפץ בהצלחתה. כלומר, הציבור הדתי הוא הכוח המכריע בבחירת הרבנים. ב. הציבור הדתי המקומי הוא שייבחר את הרב המקומי. עקרונות אלו משקפים את הדברים שכתב הרב סולוביצ'יק: "אם משרת הרבנות קשורה באופן בלעדי בהוראה, דין והרצת תורה, אז לא תחול ההלכה של 'אין ממנים פרנס על הציבור' אלא 'כנמלכים בציבור' לבחירת רב, ומנוי לרבנות נכנס בגדר מינוי סנהדרין או דיינים סתם שמבוצע מלמעלה למטה... אולם אם רבנות באה לידי ביטוי בפונקציות חברתיות פוליטיות (דאגה לצרכי הכלל, חסד, צדקה, יצוג וכיוצא בזה) אז הרב אינו רק מורה הוראה ודיין צדק, אלא גם פרנס ומינוי זקוק להסכם הקהל. למותר להדגיש כי תולדות הרבנות אישרה את ההגדרה השנייה. הרב היה לא רק מורה צדק אלא גם רועה נאמן של קהילתו... עכ"פ כל החקירה הזו אין לה שייכות לאיסור בנגע להתערבות ה'רשות' בבחירת רב ולהיבחרות לרבנות בכחה של מלכות. כאשר הרמב"ם מציין את המלך כממנה דיינים הוא מתייחס להולך בדרכי ה', תלמיד חכם ומוקיר רבנו, ולא 'שררה' שאיננה מכיר באוטוריטטה של התורה ובעצמו איננו שומר מצוות איש רשות כזה אסור לערב אותו במינויים דתיים..."

### השינויים בתקנות מעת לעת

בתקנות העדות הדתיות (ארגון) (בחירות רבני עיר), תשכ"ו-1965 נקבע כי הרכב הגוף הבוחר יהיה בנוי מנציגי הרשות המקומית, נציגי המועצה הדתית ונציגי בתי הכנסת. חשוב להדגיש כי נציגי בתי הכנסת היוו 50% מהגוף הבוחר ונציגי המועצה הדתית 25% ממנו. למעשה בהרכב זה לפחות 75% מהנציגים הם דתיים. נציגי בתי הכנסת ונציגי המועצה הדתית. חשוב להבין, המועצות הדתיות הוקמו כדי ששירותי הדת יתנהלו ע"י הציבור הדתי בצורה עצמאית. בשנת 1963 נקבעו התקנות למינוי חברי המועצה הדתית, (45% נציגי הרשות המקומית, 45% נציגי השר ו-10% נציגי הרבנות המקומית), על מנת להבטיח שליטה של הציבור הדתי בשירותי הדת כפי שכתב פרופ' אליעזר דון יחיאל<sup>2</sup>: "ההסכם שהושג קבע כי יש להבטיח שבכל המועצות הדתיות יהיה רוב לנציגי המפלגות הדתיות, ולשם כך יש להעניק לשר הדתות ולרבנות המקומית את הסמכות למנות ביחד 55% מחברי המועצה הדתית, בהנחה שחזקה על גופים אלה שידאגו להבטחת רוב לנציגי מפלגות דתיות".

בשנת 1974 בתקנות שר הדתות לעניין בחירת רבני עיר<sup>3</sup> נקבע כי הרכב חדש לגוף הבוחר: "שליש חברי האסיפה הבוחרת יהיו נציגי מועצת הרשות המקומית, שליש נציגי המועצה הדתית ושליש נציגי בתי הכנסת". היחס השתנה אך נשאר כוח מכריע לציבור הדתי המקומי!

שינוי נוסף התרחש בשנת 2007. בתקנות החדשות, הרכב הגוף הבוחר הוחזר לחלוקה שנהגה לפני שנת 1974: 50% נציגי בתי הכנסת, 25% נציגי המועצה המקומית ו-25% נציגי המועצה הדתית. השר שינה גם את הרכב ועדת הבחירות הממנה את נציגי בתי הכנסת והגביר בה את כוחו הוא.

בשנת 2014 התחולל שינוי משמעותי בהרכב הגוף הבוחר. בסעיף 8 לתקנות דאז נקבע כי חברי האסיפה הבוחרת ימונו כלהלן: מחצית החברים ימונו בידי מועצת הרשות המקומית; רבע מהחברים ימונו בידי בתי הכנסת, שמינית מהחברים יהיו רבנים הנושאים במשרות רבניות בעלי מעמד ציבורי בתחומי הרשות המקומית שימונו בידי השר, בהסכמת ראש הרשות המקומית; שמינית מהחברים יהיו נציגי ציבור מתחומי הרוח, החינוך, האקדמיה והמינהל, שימונו בידי השר בהסכמת ראש הרשות המקומית. למעשה הכוח המכריע בגוף הבוחר עבר לרשות המקומית ולשר הדתות.

בתקנות משנת 2022 נגרעו נציגי בתי הכנסת מהגוף הבוחר לגמרי. עוד נקבע כי מחצית מנציגי הציבור ימונו ע"י השר ומחציתם ימונו ע"י מועצת הרשות המקומית. למעשה הושלם מהפך בהרכב הגוף הבוחר הנותן לרשות המקומית ולשר הדתות שליטה בו.

1 חמש דרשות עמ' 122.

2 מוסדות דתיים במערכת הפוליטית, עמ' 27.

3 תקנות בחירות רבני עיר תשל"ה - 1974, סעיף 6.

נקודה נוספת הראויה לציון היא כי התקנות לדורותיהן נתנו לשר חופש פעולה בקידום תהליך הבחירה או עצירתו. כתוצאה מכך במקרים רבים לא נבחר רב מקומי למרות הצורך בדבר כיוון שהשר לא ראה את הדבר עין בעין עם הציבור המקומי.

### הצעה הנוכחית

הצעת החוק נוכחית משנה את הרכב הגוף הבוחר. היא נסמכת על השינויים שנעשו עד כה אך מוציאה את נציגי הציבור שממנה הרשות המקומית ומכניסה במקומם את חברי מועצת הרבנות הראשית. אין אנו מתיימרים להתייחס בנייר זה לכל ענייני הצעת החוק. בנייר זה נתייחס למספר נקודות בלבד. הנקודות אליהן נתייחס נוגעות לעניין הרכב הגוף הבוחר ולסמכות השר בהנעת תהליך הבחירה.

### נקודות התייחסות

1. לדעתנו, בסעיף 8(א) להצעת החוק צריך לקבוע בצורה ברורה כי יש חיוב על השר להניע תהליך בחירות בהתקיים אחד מן התנאים המפורטים. אין להסתפק בנתינת רשות לשר. לדעתנו יש לקבוע תקופה מקסימלית של 3 חודשים להתחלת תהליך הבחירה ולקצוב את זמן הימשכו.
2. לדעתנו, בסעיף 10 להצעת החוק אין לבנות את הרכב הגוף הבוחר על גבי השינויים המוטעים שנעשו בו. יש להחזיר את נציגי בתי הכנסת לגוף הבוחר ולתת להם משקל של 50% בו. אנו מודעים לקושי בתהליך בחירת נציגי בתי הכנסת מבחינה מעשית ומשפטית. לדעתנו ניתן לבנות תהליך שוויוני המטיל את האחריות להשתתפות בהליך על בתי הכנסת החפצים בכך. הדבר יחזק את הקשר בין הציבור הדתי המקומי לרב הנבחר. בנוסף, כלל חברי המועצה המקומית יהיו 33.3% מחברי הגוף הבוחר. 16.6% הנוספים יהיו נציגים מתוך ציבור העובדים באספקת שירותי הדת ברשות המקומית.
3. לדעתנו, הגוף הבוחר יוגדר כגוף ממליץ, מעין ועדת איתור. הוא ימליץ על מועמד אחד או יותר לגוף הממנה שהוא המוסד התורני הגבוה – מועצת הרבנות הראשית, אליה יצורפו ארבעה ת"ח מהרשות המקומית. 3 ראשי ישיבות גבוהות הממוקמות ברשות המקומית, ורב העיר הקודם. (ראש הישיבה הוותיק ביותר בתפקידו, ראש הישיבה הגדולה ביותר, ראש הישיבה שתלמידיה משרתים בצבא באחוז הגבוה ביותר.)

## סיכום

נייר עמדה זה מציג עקרונות ראשוניים לבחינת הצעת החוק. עיגון התקנות לבחירת רבנים בחקיקה ראשית הינו תהליך חיובי. חקיקה שכזו צריכה להיות נאמנת לעקרונות תוך שהיא יוצרת מודל מיטבי לשיפור תפקודה של הרבנות. לאור זאת, המלצת נייר זה היא כי בהינתן שהמציאות דוחקת לטיוב הרבנות בטווח המידי, ובהינתן כי הצעת חוק שכזו דורשת דיני עומק תוגדר הצעת החוק כהוראת שעה על מנת לאפשר לערוך בה בקלות יתירה שיפורים בהתאם למציאות המתפתחת. נשמח להרחיב בעניין במסגרת תהליך החקיקה.