

המשרד לשירותי דת

הבטחת זכות אזרחי המדינה לקבורה אזרחית

תקציר

רקע כללי

במשך שנים רבות נקברו נפטרים בישראל אך ורק בבתי עלמין דתיים, כל אחד על פי דתו ואמונתו. קבורתם של חסרי עדה דתית מוכרת או של מי שדתו הייתה שנויה במחלוקת בוצעה לפי הסדרים מקומיים עם חברות הקבורה. נפטרים יהודים נקברו בבתי עלמין שפעלו על פי מנהגי היהדות האורתודוקסית, בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), ולתקנותיו. קבורת נפטרים בבתי קברות הפועלים על פי מנהגים אלה עוררה לעתים מחלוקות שונות, כאשר בני משפחתם של הנפטרים ביקשו לסטות מהם, מאחר שראו בכך פגיעה בחופש הדת ובחופש מדת. על פי חוק שירותי הדת, האחריות לקבורת יהודים מוטלת על המשרד לשירותי דת. קבורת בני עדות ודתות אחרות אינה מוסדרת בחוק, והאחריות לקבורתם היא בידי משרד הפנים.

בשנת 1996 נחקק חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הקבורה האזרחית או החוק), הקובע כי כל אדם זכאי להיקבר בבית עלמין אזרחי חלופי בדרך מכובדת ובאופן התואם את השקפת עולמו. החוק קובע כי: "אדם זכאי להיקבר על פי השקפתו בבית עלמין אזרחי חלופי אם בחר בכך; הבחירה יכול שתהיה בצוואה או בכל דרך אחרת". החוק מאפשר קבורה אזרחית של יהודים, של בני עדה דתית מוכרת אחרת, של חסרי עדה דתית מוכרת וכן של מי שדתם שנויה במחלוקת¹, שתבוצע על פי השקפת עולמם (להלן - קבורה אזרחית). לפי חוק הקבורה האזרחית, האחריות לקבורה האזרחית הוטלה על השר לשירותי דת, לרבות האחריות לקביעת מקומם של בתי העלמין האזרחיים ולמתן רישיון לתאגידי קבורה שינהלו את בתי העלמין לקבורה אזרחית, וכן האחריות לקביעת נוהלי הקבורה בהם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה בתחום הקבורה האזרחית ושל רשויות נוספות הנוגעות בדבר. הבדיקות נעשו במשרד לשירותי דת, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במוסד לביטוח לאומי, במשרד הפנים ובמינהל התכנון. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד האוצר, במשרד הביטחון, בצה"ל, במועצת בתי העלמין ברקת ובוועדה המקומית לתכנון ובנייה חבל מודיעין. כמו כן נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי חברות קדישא ותאגידי קבורה.

הליקויים העיקריים

אי-הכרזה על בתי עלמין אזרחיים

אף שחוק הקבורה האזרחית מטיל על השר לשירותי דת לקבוע מקומות שיועדו לשמש כבתי עלמין אזרחיים באזורי הארץ השונים, ואף שתקנות הקבורה האזרחית קובעות במפורש כי על בית עלמין אזרחי להימצא "במקום שהכריז עליו השר בצו", הועלה כי במועד סיום הביקורת - עשרים שנה לאחר חקיקת החוק - אף לא אחד מהשרים לשירותי דת שכיהנו בתקופה ארוכה זו הכריז על אתר בארץ כמיועד להקמת בית עלמין לקבורה אזרחית. עם זאת, המשרד לשירותי דת העניק ל-21 תאגידי קבורה רישיונות לקבורה אזרחית באתרי קבורה שלא הוכרו. דהיינו, אף שהפעלת בתי עלמין אזרחיים מוסדרת ברישיון, הקבורה מתבצעת בפועל באתרים שהשר לא הכריז כי הם מיועדים לכך. פעילות זו אינה מתיישבת עם הוראות החוק ואינה תקינה מהבחינה המינהלית.

המדיניות הממשלתית בנושא ואופן יישומה

מכלול החלטות שקיבלו ממשלות ישראל בתחום הקבורה האזרחית נועדו לקדם את מדיניותן בנושא זה; אולם מהממצאים עולה כי חסרו בהן מרכיבים חיוניים - בהחלטות לא נקבעו יעדים שיתוו את המתכונת ליישום זכות הקבורה האזרחית ואף לא נקבעו מסגרת תקציבית ומקורות תקציביים לצורך היישום. בפועל הועלה כי במועד סיום הביקורת, כעשרים שנה לאחר שנחקק חוק הקבורה האזרחית, מסתמן מחסור של ממש במקומות לקבורה אזרחית ברוב אזורי המדינה, והדבר פוגע בזכותם הבסיסית של אזרחי המדינה לקבורה על פי השקפתם ואמונתם.

עיכובים בעבודת המטה ובהיערכות הארגונית ליישום הקבורה האזרחית

במרץ 2014 הוקמה בהתאם להחלטת ממשלה ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת לבחינת הצעדים הנדרשים "למתן מענה מיטבי בכל הנוגע לקבורה אזרחית". צוות בין-משרדי, שהיה אמור להגיש לוועדה המלצות להסדרת הסוגיות הנוגעות לקבורה אזרחית עד אוקטובר 2014, טרם גיבש המלצות אלה, ועקב כך נפגעה יכולתו של הציבור לממש את הזכות לקבורה אזרחית.

היבטים בקבורה הדתית והאזרחית במגזר הלא יהודי

חוק שירותי הדת מסדיר את שירותי הקבורה הדתית למגזר היהודי, לעומת זאת שירותי הקבורה הדתית לדתות ועדות לא יהודיות אינם מעוגנים בחוק, ולכן לא נקבעו תקנות בנושא זה. אף שחוק הקבורה האזרחית מעגן את זכאותם של כל תושבי ישראל להיקבר בבית עלמין אזרחי, עלה כי הנתון שצוין במסמך הצוות הבין-משרדי מינואר 2016, ולפיו הביקוש למקומות הקבורה האזרחית נאמד ב-10%, התבסס על תרחיש שכלל רק נפטרים יהודים, חסרי דת ונוצרים שאינם ערבים. מכאן שהתרחיש לא הביא בחשבון את הצפי האפשרי בדבר ביקוש של יתר בני העדות והדתות הלא יהודיות להיקבר בקבורה אזרחית. מדובר בציבור שהיקפו כ-20% מכלל האוכלוסייה בישראל, הכולל את תושבי המדינה הערבים, הדרוזים, הצ'רקסים ועוד.

המחסור במקומות לקבורה אזרחית - תמונת מצב

המשרד לשירותי דת אינו מנהל מסד נתונים מפורט בנושא מצאי המקומות לקבורה אזרחית, ובכלל זה אין בידי נתונים תקפים ומהימנים על הקיבולת המתוכננת של המקומות לקבורה אזרחית, על הניצול בפועל של מקומות הקבורה ועל מצאי מקומות הקבורה הזמין לקבורה עתידית. בהיעדר תשתית עובדתית נאותה, נבצר ממנו להיערך להיקף הביקוש לקבורה אזרחית בשנים הבאות. יש לראות בכך פגם מהותי בעבודת המטה הנדרשת לקביעת מדיניות ממשלתית בתחום הקבורה האזרחית.

המחסור הכלל-ארצי הצפוי במקומות קבורה לשנים 2016-2020, בהנחה ששיעור המעוניינים בקבורה אזרחית הוא 10% מהנפטרים, הוא 3,120 מקומות; ובהנחה ששיעורם הוא 17% - 17,120 מקומות קבורה. בגוש דן המחסור יסתכם ב-4,700 מקומות (בהנחה ששיעור המעוניינים בקבורה אזרחית יהיה 10%). ביחוד יש להדגיש את חוסר ההיצע לקבורה אזרחית בירושלים, המונה כ-870,000 תושבים.

ליקויים בסדרי התקצוב והמימוש של תקציב הקבורה האזרחית

המתווה שלפיו פועלת המדינה לצורך הקמתם ופיתוחם של בתי עלמין אזרחיים גורם לקשיים של ממש ליישום ההקמה והפיתוח של בתי עלמין אזרחיים. המדינה מוכנה להקצות קרקע להקמתם באמצעות רמ"י, ואף להשתתף במימון הקמתם ופיתוחם, אולם בשל ההון העצמי הדל העומד לרשות תאגידי הקבורה הם מתקשים, לא פעם, לנצל את הקרקע שהוקצתה להם לצורך הקמה ופיתוח ראשוני של בתי העלמין. הדברים אמורים ביחוד באתרים שיועדו לקבורה אזרחית, שעלויות ההקמה והפיתוח שלהם גבוהות במיוחד.

בדרישות תקציב כוח האדם של המשרד לשירותי דת לשנת 2015 נכללה משרה ייעודית של ריכוז תחום הקבורה האזרחית, אולם לתקצובה נקבע סדר עדיפות נמוך, ובפועל המשרד לא תקצב אותה והיא לא אוישה. על כן, במועד סיום הביקורת אין במשרד בעל משרה המטפל באופן בלעדי בנושא הקבורה האזרחית וקידומה, ובפועל המשימות מבוצרות בין כמה בעלי תפקידים במשרד לשירותי דת שעוסקים בעניינים נוספים. משמע כי המשרד אינו מסב את תשומת הלב הראויה לנושא רגיש ומורכב זה במסגרת סדר יומו.

ממצאי הביקורת מלמדים כי במשך השנים כשלו הפעולות שנקטו הגופים הממשלתיים, ובראשם המשרד לשירותי דת, ליישום חוק הקבורה האזרחית, וכי נושא הקבורה האזרחית לא זכה לקידום של ממש.

ההמלצות העיקריות

על השר לשירותי דת לפעול למימוש הסמכות שהוטלה עליו בחקיקה להכריז על בתי עלמין אזרחיים, כדי להבטיח את מיצוי זכותו הבסיסית של הפרט להיקבר בקבורה אזרחית. כמו כן, עליו להעלות לפני הממשלה ללא דיחוי חסמים המקשים עליו לפעול בנדון.

על המשרד לשירותי דת לפעול למילוי צורכיהם של כלל תושבי המדינה בתחום הקבורה האזרחית, ללא הבדלי דת, כמצוות החוק. נוכח העובדה כי ככלל האחריות לקבורה מפוצלת בין המשרד לשירותי דת לבין משרד הפנים, על שני משרדים אלה לתאם לאלתר את פעולותיהם בתחום שירותי הקבורה האזרחית לבני כל הדתות.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובראשם - המשרד לשירותי דת, לשקול לפתח מנגנון ניהולי - פיננסי, דוגמת אלה הנהוגים במיזמים משותפים של המגזר הציבורי ומגזרים אחרים, כדי להסיר חסם מהותי הפוגע בתפקודם של גופי הקבורה - ההון העצמי הדל שברשותם הנופל בהרבה מההון הנדרש להקמה ולפיתוח ראשוני של בתי העלמין.

על המשרד לשירותי דת, בהיותו הגורם שאחראי ליישום הקבורה האזרחית על פי חוק, לפעול מול מקבלי החלטות לביצוע השינויים הנדרשים למילוי תפקידו, כפי שהדבר מתבצע בתחום הקבורה היהודית, וזאת אף שלא כל הסמכויות הנוגעות בדבר - כגון הסמכות להקצות קרקע - מופקדות בידיו. על המשרד לנסות לפעול בתיאום ככל הניתן עם בעלי הסמכויות האחרים - ולמותר לציין כי לא ראוי שהוא יאפשר עיכובים כה ניכרים בקידום העניין וביישום החלטות הממשלה בנושא.

לנוכח ממצאיו של דוח זה על הממשלה לבחון מחדש אם המשרד לשירותי דת הוא אכן הגורם המתאים לשאת באחריות ליישום של חוק הקבורה האזרחית.

סיכום

ממצאי הביקורת בנושא יישום חוק הקבורה האזרחית, שנחקק לפני כעשרים שנה, עולה כי פעילותם של גופי הממשלה - ובראשם המשרד לשירותי דת, האחראי ליישום החוק - התאפיינה באוזלת יד מתמשכת. על אי יישום החוק כנדרש כבר העיר מבקר המדינה בשנת 2010 אך מאז הנושא לא זכה לקידום של ממש. בכך כשלה המדינה בהבטחת מיצוי אחת הזכויות הבסיסיות של אזרחיה - זכות הקבורה בכבוד באופן התואם את השקפת עולמם, תפיסתם ואמונתם.

על המשרד לשירותי דת לגבש מדיניות ממשלתית אחודה, בעלת יעדים מוגדרים, מתואמים ומחייבים כדי לטפל בסוגיית המחסור החמור במקומות קבורה ברוב אזורי המדינה, ובכלל זה בעיר הבירה - ירושלים, ולהגביר את נגישות בתי העלמין האזרחיים לאוכלוסייה. יודגש כי ככל שיחמיר המחסור במקומות קבורה אזרחיים תחריף הפגיעה בנגישות ובזמינות של בתי עלמין אזרחיים ואף הפגיעה בזכויות אדם, וייתכן כי בגין המחסור האמור הנזקקים לשירותי קבורה אזרחית יאלצו לבחור בבתי עלמין אזרחיים מרוחקים ואף יאלצו לוותר על מיצוי זכותם לקבורה על פי השקפתם.

הליקויים שעלו בדוח זה, ובכלל זה הסחבת המתמשכת לאורך שנים רבות ביישומם של החוק מעלים ספק אם נכון שהמשרד לשירותי דת ימשיך להיות הגורם האחראי על הקבורה האזרחית במדינה. עולה החשש ש"מה שהיה הוא שיהיה ומה שנעשה הוא שיעשה ואין כל חדש תחת השמש"².

מבוא

במשך שנים רבות נקברו נפטרים בישראל רק בבתי עלמין דתיים, כל אחד על פי דתו ואמונתו. חסרי עדה דתית מוכרת או של מי שדתם הייתה שנויה במחלוקת נקברו לפי הסדרים מקומיים עם חברות הקבורה (ראו להלן). נפטרים יהודיים נקברו בבתי עלמין שפעלו על פי מנהגי היהדות האורתודוקסית, בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת) ותקנותיו. קבורת נפטרים בבתי קברות הפועלים על פי מנהגים אלה עוררה לעתים מחלוקות שונות, כאשר בני משפחתם של הנפטרים ביקשו לסטות מהם, מאחר שראו בהם פגיעה בחופש הדת ובחופש מדת. האחריות לקבורת יהודים מוטלת על המשרד לשירותי דת, ואת הקבורה בפועל מבצעים גופים שקיבלו רישיון לכך מהמשרד לשירותי דת כגון חברות קדישא, מועצות דתיות, תאגידי עירוניים ועוד (להלן - חברות קבורה). קבורת בני עדות ודתות אחרות אינה מוסדרת בחוק, והאחריות לקבורתם היא בידי משרד הפנים.

בשנת 1996 נחקק חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הקבורה האזרחית או החוק), הקובע כי כל אדם זכאי להיקבר בבית עלמין אזרחי חלופי בדרך מכובדת באופן התואם את השקפת עולמו אם בחר בכך.³ כך עיגנה המדינה את זכותו של הפרט להיקבר על פי השקפתו, בין בטקס דתי ובין בטקס אחר. החוק מאפשר קבורה אזרחית של יהודים, בני עדה דתית מוכרת אחרת, חסרי עדה דתית מוכרת או מי שדתם שנויה במחלוקת, החפצים להיקבר על פי השקפת עולמם. לפי החוק, האחריות לקבורה האזרחית הוטלה על השר לשירותי דת, לרבות האחריות לקביעת מקומם של בתי העלמין האזרחיים, למתן רישיון לתאגידי לענייני קבורה (להלן - תאגידי קבורה) שניהלו את בתי העלמין לקבורה אזרחית ולקביעת נוהלי הקבורה בהם.

סמכויות ביצוע נוספות הרלוונטיות ליישום חוקים אלה מבוזרות בעיקר בין הגופים הממשלתיים והציבוריים האלה: רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), האחראית להקצאות הקרקע לבתי העלמין; מינהל התכנון והוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובנייה, האחראים לייעד קרקעות לבתי עלמין, ובכלל זה לשינוי ייעוד קרקע לקבורה ולקביעת הוראות תכנוניות; והרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן נמצאים בתי העלמין.

אשר למימון הקבורה - הוראות חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ותקנותיו קובעות כי לתושבי ישראל מוקנית הזכות להיקבר ללא תשלום. המוסד לביטוח הלאומי (להלן - הביטוח הלאומי) הוא המממן את הקבורה, באמצעות תשלום של הוצאות יום הקבורה (דמי קבורה⁴) לגופי הקבורה⁵, המפעילים את בתי העלמין על פי חוק שירותי הדת וחוק הקבורה האזרחית.

3 חוק הקבורה האזרחית, סעיף 2.

4 על פי מסמך של הרשות הארצית לשירותי דת מנובמבר 2006 בנושא "רענון הוראות והנחיות בניהול בתי עלמין", "דמי הקבורה" כוללים את התשלום עבור העברת הנפטר מבית החולים לבית הלוויות הנמצא בתחום השיפוט של היישוב שבו התגורר הנפטר, וכן תשלום עבור טהרה, תכריכים פשוטים, כריית קבר, בניית דפנות הבור, כיסוי ושילוט.

5 בדוח זה - שם כולל לחברות קבורה ותאגידי קבורה.

המדינה מממנת באופן חלקי את גופי הקבורה לצורך הקמה ופיתוח של בתי העלמין; מקורות המימון למטרה זו הם, בדרך כלל, הכספים שמקורם במכירת חלקות קבר לחיים⁶ ומכירת מקומות קבורה בחלקות חריגות, כגון חלקות בבתי עלמין סגורים או פעילים, שהותרה הגבייה בגינן. יצוין כי לפי דוח שנתי של המשרד לשירותי דת, 25%-30% מהנפטרים נקברים בחלקת קבר שרכשו עוד בחייהם; תעריפי חלקות קבר לחיים מתפרסמים בכל שנה בילקוט הפרסומים, והתעריפים המעודכנים לפברואר 2016 היו בין 3,577 ש"ח בפרדס חנה לבין 14,520 ש"ח בתל אביב, בירושלים ובחיפה.

מבקר המדינה נדרש בעבר לנושא הקבורה, ובכלל זה לנושא הקבורה האזרחית⁷. בדוח משנת 2010 צוין כי "בחלוף שלוש עשרה שנים מחקיקת חוק שבו מוכרת זכותו של אדם לקבורה אזרחית חלופית, משתרך יישומו בקצב איטי במיוחד. אפשר להניח שאי-מימוש החוק בהיקף הנדרש והעדר היצע של מקומות לקבורה אזרחית הגבירו את הביקוש לה ביישובים חקלאיים". עוד צוין כי כך הפכה הקבורה האזרחית לעסק מסחרי ב-11 יישובים חקלאיים - שמכרו חלקות קבר תמורת תשלום גבוה מהתעריפים שנקבעו בתקנות, ועשו זאת ללא רישיון, ללא אישור רמ"י ושלא כחוק.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוקטובר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה ורשויות אחרות הנוגעים בדבר להבטחת מיצוי זכותם של אזרחי המדינה לקבורה אזרחית. הבדיקות נעשו במשרד לשירותי דת, ברמ"י, במוסד לביטוח לאומי, במשרד הפנים ובמינהל התכנון. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד האוצר, במשרד הביטחון, בצה"ל, במועצת בתי העלמין ברקת ובוועדה המקומית לתכנון ובנייה חבל מודיעין. כמו כן נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי חברות קדישא ותאגידי קבורה.

6 אדם רשאי לרכוש חלקת קבר בעבור עצמו או בעבור בן זוגו או הורהו.

7 ראו: משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), בפרק "שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן", עמ' 1007; **דוח שנתי 2010** (2010), בפרק "קבורה אזרחית ביישובים חקלאיים", עמ' 383.

פעולות לא מספקות להסדרת הקבורה האזרחית

אי-הכרזה על בתי עלמין אזרחיים

בדרך כלל, עם פטירתו של תושב ישראל קרוביו יוצרים קשר עם חברת קבורה במקום מגוריו לצורך קבורתו. בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ולתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976, הביטוח הלאומי משלם לחברת הקבורה⁸ את הוצאות הקבורה. על פי חוק שירותי הדת ותקנותיו, חברת הקבורה לא תדרוש ולא תגבה עבור שירותי הקבורה כל סכום זולת הסכום שהותר לגבותו לפי תקנות דמי קבורה. את שירותי הקבורה ליהודים נותנות חברות קבורה בהתאם לתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966 (להלן - תקנות שירותי הדת). הביטוח הלאומי חותם עם אותן חברות על הסכמי הפעלה ובהם נקבעים היישובים שבתחום טיפולה של כל חברה והכללים שעל פיהם היא חייבת לפעול.

חוק הקבורה האזרחית קובע כי "השר יקבע מקום אשר ייועד, בכפוף לכל דין, לשמש כבית עלמין אזרחי חלופי; מקום כאמור יכול שיהיה חלק מבית עלמין אחר. בתי העלמין יהיו באזורי הארץ השונים, ומרחקים סבירים ביניהם... בית עלמין אזרחי חלופי ינוהל בידי תאגיד לענייני קבורה". יצוין כי בדברי ההסבר להצעת החוק הוגדרו אוכלוסיות שהחוק נועד להבטיח את זכותן לקבורה באופן התואם את השקפת עולמן, והן: יהודים, שאינם יהודים ובני עדה דתית מוכרת אחרת, החפצים בקבורה שתבצע על פי עקרונותיהם והשקפת עולמם. עוד צוין בדברי ההסבר כי מוצע לפתור גם את בעיית קבורתם של חסרי עדה דתית מוכרת. יהודים אשר על פי ההלכה היהודית יש לקבורם מחוץ לגדר, בשל נסיבות מותם או משום שיהדותם מוטלת בספק, יוכלו לבחור בדרך של קבורה אזרחית חלופית זו.

בשנת 1998 התקין השר לשירותי דת⁹ דאז את תקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998 (להלן - תקנות הקבורה האזרחית או התקנות). בתקנות אלה, בדומה לתקנות לשירותי הדת, נקבע כי תאגיד לא ידרוש ולא יגבה עבור שירותי הקבורה כל סכום זולת הסכום שהותר לגבותו לפי תקנות דמי קבורה; התקנות קובעות כי השר רשאי לבטל או להתלות את הרישיון שניתן לתאגיד שהפר תנאי מתנאי הרישיון.

בתקנות נקבע גם כי בית עלמין אזרחי חלופי הוא "בית עלמין או חלק ממנו שמתקיימים לגביו כל אלה: (1) הקבורה בו נעשית על פי השקפתו של אדם;

8 לפי תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976, חברת קבורה היא: חברה קדישא; מועצה דתית; רשות מקומית; ועד מקומי ביישוב שיתופי כמשמעותו בסעיף 91 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958; מוסד ציבורי אחר; מי שעוסק בקבורת נפטרים על פי רישיון מאת שר הדתות בהתאם לתקנות חברות לענייני קבורה של יהודים, התשכ"ז-1966; וכן אדם אחר המורשה כדין לעסוק בקבורת נפטרים.

9 השר לענייני דתות, כתוארו אז. במסגרת דוח זה המשרד האחראי לנושא יכונה המשרד לשירותי דת, והשר העומד בראשו יכונה בהתאם לכך.

(2) זכאי להיקבר בו כל אדם אשר נפטר באזור שבו נמצא בית העלמין וכן כל אדם אשר התגורר באזור האמור סמוך לפני פטירתו; (3) הוא נמצא במקום שהכריז עליו השר בצו...". עוד נקבע בתקנות כי האזור שבו זכאי להיקבר הנפטר לפי השקפת עולמו, קרי - בקבורה אזרחית, הוא - "אזור שבו נמצא בית עלמין אזרחי חליפי, מן האזורים המסומנים במפה... שהאזורים מתוחמים בה בקו אדום, החתומה בידי השר [לשירותי דת]..." (להלן - מפת התקנה; ראו במפה 1 שלהלן).



עשרים שנה לאחר
חקיקת החוק - אף לא
אחד מהשרים
לשירותי דת שכיהנו
בתקופה ארוכה זו
הכריז על שום אתר
בארץ כמיועד להקמת
בית עלמין לקבורה
אזרחית

מעיון במפת התקנה עולה כי שטח המדינה חולק לארבעת האזורים האלה: אזור א' כולל את מחוז ירושלים; אזור ב' כולל את מחוז הצפון ואת נפת חיפה במחוז חיפה; אזור ג' כולל את מחוזות תל אביב, המרכז ואת נפת חדרה במחוז חיפה; אזור ד' כולל את מחוז הדרום, ובכלל זה את נפות אשקלון ובאר שבע¹⁰.

אף שחוק הקבורה האזרחית מטיל על השר לשירותי דת לקבוע אילו מקומות יועדו לשמש כבתי עלמין אזרחיים באזורי הארץ השונים, ואף שתקנות הקבורה האזרחית קובעות במפורש כי על בית עלמין אזרחי להימצא "במקום שהכריז עליו השר בצו", הועלה כי במועד סיום הביקורת - עשרים שנה לאחר חקיקת החוק - אף לא אחד מהשרים לשירותי דת שכיהנו בתקופה ארוכה זו הכריז על אתר בארץ כמיועד להקמת בית עלמין לקבורה אזרחית.

למרות הצורך בהכרזת השר על אתר קבורה, המשרד לשירותי דת העניק ל-21 תאגידי קבורה רישיונות לקבורה אזרחית באתרי קבורה שלא הוכרו. דהיינו, אף שהפעלת בתי עלמין אזרחיים מוסדרת ברישיון, הקבורה מתבצעת בפועל באתרים שהשר לא הכריז כי הם מיועדים לכך. פעילות זו אינה מתיישבת עם הוראות החוק ואינה תקינה מהבחינה המינהלית.

בתשובת המשרד לשירותי דת מדצמבר 2016 הוא פירט את הקשיים המרכזיים הכרוכים בהכרזה על בתי עלמין כבתי עלמין אזרחיים שמספקים שירותי קבורה לאזורים שבמפת התקנה: "1. ריבוי הגופים המופקדים על הטיפול בנושא; 2. התנגדותם של ראשי הערים לקבור בתחום שיפוטם נפטרים שאינם תושבי המקום; 3. בעיות סטטוטוריות תכנוניות ומשפטיות; 4. גופי קבורה חסרי מקורות מימון עצמאיים אשר אינם מפתחים את הקרקע שהוקצתה להם לבית עלמין אזרחי בשל חוסר בתקציב". המשרד טען כי "הימנעות השר מהכרזה על בתי עלמין אזרחיים אפשרה גמישות בפעילות המשרד מול ראשי הרשויות ולפיכך הביאה למתן פתרונות באופן נרחב בהרבה משהיה מתאפשר לו בוצעה הכרזה באופן חד צדדי וללא הסכמת הרשויות. לפיכך, אין באי ההכרזה כדי להצביע על אי מתן פתרונות לקבורה האזרחית ועל חוסר פעילות ורצון מצד המשרד לשירותי דת, אלא להפך - המשרד לשירותי דת פעל באופן המיטבי והיעיל ביותר לקידום פתרונות בנסיבות הקיימות".

עוד הסביר המשרד לשירותי דת כי על מנת לקדם את נושא הקבורה האזרחית במישור האזורי, באופן שיאפשר פריסה רחבה, הוא פועל זה למעלה משנה לקדם את הקבורה האזרחית בשיטת האשכולות, ולפיה בתי עלמין ישרתו כמה יישובים נוספים הסמוכים להם, על מנת להבטיח שהמרחק בין מקום המגורים של הנפטר שביקש להיקבר בקבורה אזרחית לבין בית העלמין שבו ייקבר יהיה סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שבמועד סיום הביקורת, כ-18 שנה לאחר התקנת התקנות לקבורה אזרחית וכשנה לאחר שהוחל ביישום שיטת האשכולות, הוא עדיין פועל להסדרת סוגיית הקבורה האזרחית באמצעות שיטה זו. שיטה זו אינה מספקת פתרון כולל ומערכתי לצורך במקומות לקבורה אזרחית - כמצופה מהמשרד לשירותי דת, שהנושא הופקד בידיו - אלא פתרונות נקודתיים וחלקיים בלבד, ולכן אין בשיטה זו משום תחליף ראוי לקיום הוראות התקנות בדבר הצורך בהכרזה, שהיא התשתית הנורמטיבית הנדרשת לביצוע קבורה אזרחית. לפיכך על השר לשירותי דת לפעול למימוש סמכותו בנדון, ואם ימצאו חסמים המקשים עליו לעשות כן, עליו להעלותם לפני הממשלה ללא דיחוי.

המדיניות הממשלתית בנושא ואופן יישומה

מדיניות הממשלה בתחום הקבורה האזרחית באה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה, במסמכי מדיניות ובתכניות ממשלתיות. משנת 1996 קיבלו ממשלות ישראל לפחות 50 החלטות בתחום הקבורה. מדיניות הממשלה בתחום הקבורה האזרחית עוצבה באמצעות 14 החלטות ממשלה לפחות, שעסקו בקידום וביישום של הקבורה האזרחית החלופית בהתאם להוראות החוק; החלטות אלו נועדו לקדם את יישום חוק הקבורה האזרחית, על הוראותיו ותקנותיו השונות, כל אחת בתחומה, אולם בביקורת עלה כי חלקן יושמו באופן חלקי והאחרות לא יושמו כלל, כפי שיפורט בהמשך.

ואלה העיקריות שבהן: בהחלטת ממשלה 1199 מפברואר 2000 נקבע כי בכל בית עלמין חדש או מורחב יוקצה שטח לקבורה אזרחית חלופית; בהחלטת ממשלה 2914 מפברואר 2001 נקבע שהמדינה תממן את המשך פיתוח בתי העלמין לקבורה אזרחית חלופית ברחבי הארץ בהתאם לצרכים ולתקציב שיקבעו השר לשירותי דת ושר האוצר; בהחלטת ממשלה 2514 מאוגוסט 2004 נקבע כי יש למנוע מכירה של חלקות קבר ביישובים חקלאיים לנפטרים שאינם בני המקום, בין היתר באמצעות הפעלת מערך פיקוח ואכיפה של רמ"י נגד גופי קבורה ביישובים חקלאיים המפריים את החוק, המפיקים רווחים ממכירת מקומות קבורה, וזאת בין היתר באמצעות הגשת תביעות משפטיות נגדם. מכוח החלטת ממשלה 1484 ממרץ 2014 בנושא "סקירת המשרד לשירותי דת בנושא קבורה אזרחית" (להלן - החלטת ממשלה 1484)¹¹ הוקמה ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת (להלן - ועדת המנכ"לים), לבחינת הצעדים שיש לנקוט כדי לתת מענה מיטבי לנושא הקבורה האזרחית מבחינת הסמכויות, התקציבים והתיאום הבין-משרדי.

11 החלטה מס' פש/34 של ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-20.3.14.

מכלול החלטות האמורות אמור היה להציג ולקדם את המדיניות הממשלתית לעניין הקבורה האזרחית, אולם חסרו בהן מרכיבים חיוניים - בהחלטות לא נקבעו יעדים שיתוו את המתכונת ליישום הקבורה האזרחית, וגם לא נקבעו מסגרת תקציבית ומקורות תקציביים לצורך היישום. ובפועל, במועד סיום הביקורת, כעשרים שנה לאחר שנחקק חוק הקבורה האזרחית, מסתמן מחסור של ממש במקומות לקבורה אזרחית ברוב אזורי המדינה, והדבר פוגע בזכותם הבסיסית של אזרחי המדינה לקבורה על פי השקפתם ואמונתם.

עיכובים בעבודת המטה ובהיערכות הארגונית ליישום הקבורה האזרחית

עבודת מטה במשרדי ממשלה מטרתה לסייע לקבלת החלטות מיטביות הן בדרג הכלל-ממשלתית, הן בדרג המשרד הממשלתי והן בדרג היחידה המשרדית, באופן שישרת היטב את יעדי המדיניות הממשלתית. נוסף על כך, מטרתה לאפשר למשרדים ולגופים הממשלתיים הרלוונטיים לבצע היערכות ארגונית מיטבית ולהקצות משאבים תקציביים כנדרש לצורך מימוש המדיניות.

עבודת המטה ליישום החלטת הממשלה בנושא קבורה אזרחית ממרץ 2014

בעקבות החלטת ממשלה 1484 הוקמה כאמור ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת ובהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, מנהל רמ"י, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מינהל התכנון, על מנת "שתבחן את הצעדים הנדרשים בהיבטים של סמכויות, הקצאת תקציבים ותיאום בין משרדי הממשלה הנוגעים לנושא למתן מענה מיטבי בכל הנוגע לקבורה אזרחית חלופית. ועדת המנכ"לים תגיש לוועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי (להלן - ועדת השרים). את המלצותיה בתוך שלושה חודשים. במהלך תקופת הביניים משרד הפנים יסייע, ככל שיוכל, למשרד לשירותי דת לפתור חסמים הקיימים מול הרשויות המקומיות".

המלצות ועדת המנכ"לים: באפריל 2014 קיימה ועדת המנכ"לים את ישיבתה הראשונה והעלתה בה סוגיות הנוגעות לקשיים ביישום חוק הקבורה האזרחית, הרלוונטיים לתחומי הסמכות והאחריות של המשרדים שנציגיהם משתתפים בוועדת המנכ"לים. ביוני 2014 קיימה ועדת המנכ"לים את ישיבתה השנייה - והאחרונה. בישיבתה המליצה הוועדה כי הטיפול בקבורה אזרחית חלופית יישאר בידי המשרד לשירותי דת; כי יוקם צוות בין-משרדי אשר יעסוק בכל התחומים הקשורים לקבורה אזרחית; וכי בראש הצוות יעמוד נציג המשרד לשירותי דת, וחבריו יהיו נציגים של משרדי הפנים, האוצר והמשפטים וכן נציגים של רמ"י והמוסד לביטוח לאומי (להלן - הצוות הבין-משרדי או הצוות). על הצוות הוטל להגיש בתוך 120 יום (כלומר עד

אוקטובר 2014) דוח ביניים למנכ"ל המשרד לשירותי דת. עוד הומלץ כי המשרד יבוא בדברים עם משרד האוצר להקצאת תקנים ייעודיים לטיפול בנושא זה, והנושא יידון עם נציגי משרד האוצר בישיבות בנושא התקציב לשנת 2015.

עיכוב בהגשת המלצותיו ומסקנותיו של הצוות הבין-משרדי: ביולי 2014 החל לפעול הצוות הבין-משרדי, בראשותו של סמנכ"ל בכיר לשירותי דת דאז במשרד, וקיים ארבע ישיבות. באחרונה שבהן, שהתקיימה בינואר 2016 בהשתתפות מנכ"ל המשרד לשירותי דת, שהתמנה לתפקידו ביוני 2015 (יו"ר ועדת המנכ"לים המכהן), נדונו המלצות הצוות שצוינו בדוח שהכין (להלן - מסמך הצוות). אך המלצות אלה לא אושרו בשל הצורך לבצע בדיקות משלימות בנושאים הנוגעים לקבלת הסכמתן של הרשויות המקומיות להקצאת קרקע לתאגידי קבורה, להסדרת עניין התמיכות לתאגידי קבורה ועוד. לאחר ישיבה זו לא המשיך הצוות לפעול, והמלצותיו לא קודמו.

כעבור חמישה חודשים, ביוני 2016 (במהלך תקופת הביקורת), מנכ"ל המשרד לשירותי דת ויו"ר ועדת המנכ"לים פנה למנכ"לים של הגופים שנציגיהם השתתפו בצוות וציין כי היות שחברי הצוות לא הצליחו להגיע להסכמה מוחלטת בנוגע להמלצות, הוא מציע כי החברים או המנכ"לים של משרדיהם יחתמו על מסמך הצוות ויצרפו אליו מסמך המפרט את הסעיפים שהם מסתייגים מהם. בפועל חברי הצוות לא חתמו על המסמך עצמו, ואף מנכ"לי המשרדים לא חתמו עליו.

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2016, טרם הגיש הצוות הבין-משרדי את מסקנותיו לוועדת המנכ"לים, ולמותר לציין שהיא לא דנה בהן.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי בשל חילופי המנכ"לים במשרד הפנים הנושא טרם הוצג למנכ"ל הנוכחי, וכי מסמך ההמלצות יוצג לו בקרוב לקבלת החלטותיו בעניין. משרד הפנים לא נקב בלוח זמנים להגשת המסמך.

המשרד לשירותי דת השיב למשרד מבקר המדינה כי "ריבוי הגורמים ודעות הותרו מראש סיכויים נמוכים להגעה להסכמה מוחלטת בנושא הטומן בחובו אספקטים רבים. המשרד לשירותי דת פעל באופן נמרץ ופנה פעמים רבות אל חברי הצוות על מנת להגיע להסכמות. על רקע ההתנגדויות וחילוקי הדעות, אף הציעו נציגי המשרד לשירותי דת לחברי הוועדה [הצוות הבין - משרדי] כי טרם פרסום מסקנות הוועדה (בהתאם להתחייבות שנמסרה לוועדה לביקורת המדינה) יתאפשר לכל משרד מהשותפים בוועדה [הצוות הבין - משרדי] לצרף למסקנות הוועדה מסמך הסתייגויות מסעיפים רלבנטיים לתחומו אך גם זה לא הועיל ופניות המשרד לשירותי דת לא נענו...".

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי בוועדת המנכ"לים לא השתתף נציג של משרד המשפטים, והוסיף כי "ברי כי הצוות [ועדת המנכ"לים] שמונה על ידי הממשלה הוא הגורם שהיה אמון על הבאת המסקנות בפני הממשלה. עוד ברי, כי הצוות רשאי להסתייע בגורמים נוספים, אבל החתימה על המסקנות צריכה הייתה להיעשות בידי חברי צוות המנכ"לים [ועדת המנכ"לים] שמינתה הממשלה ולא על ידי צוות בין - משרדי אחר... נוכח האמור, הפנייה למשרד המשפטים בבקשה כי נציג משרד המשפטים יחתום על ההמלצות נעשתה שלא



כשנתיים וחצי לאחר שהוקמו ועדת המנכ"לים והצוות הבין-משרדי, עדיין לא עלה בידיהם למלא כנדרש את התפקיד שהוטל עליהם - טיפול מיטבי בסוגיית הקבורה האזרחית

בהתאם להחלטת הממשלה... נראה כי היה מקום לפנות אך ורק למנכ"לים... שמינתה הממשלה לצורך אישור ההמלצות בהתאם להחלטת הממשלה."

תמונת המצב העולה מכלל האמור היא שבמועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר שהוקמו ועדת המנכ"לים והצוות הבין-משרדי, עדיין לא עלה בידיהם למלא כנדרש את התפקיד שהוטל עליהם - טיפול מיטבי בסוגיית הקבורה האזרחית, תוך תיאום בין-משרדי - ועקב כך נפגעה יכולתו של הציבור לממש את זכותו לקבורה אזרחית. ראוי כי מנכ"ל המשרד לשירותי דת, המכהן כיו"ר ועדת המנכ"לים, יציג תמונת מצב עגומה זו לפני ועדת השרים, כדי שהיא תחליט כיצד לקדם את הטיפול בנושא הקבורה האזרחית.

עיכובים בתיקון תכנית המתאר לבתי עלמין

תכנית מתאר ארצית לבתי עלמין - תמ"א 19 (להלן - תמ"א 19 או התמ"א) קובעת את הקריטריונים לייעוד שטחים להקמת בתי עלמין, את הנהלים להקמת בתי עלמין ואת איתור השטחים שבהם יוקמו בתי עלמין באזורים מטרופוליטניים המיועדים לשרת כמה יישובים. על פי התמ"א, אתר בית עלמין הוא שטח המיועד לשמש לצורכי קבורה אשר גבולותיו הוגדרו בתכנית מתאר מקומית או מחוזית או בתכנית מפורטת שהן בתוקף; אתר בית עלמין אזורי מיועד לשרת שני יישובים או יותר הסמוכים זה לזה או חלק מאוכלוסיית יישובים אלה, על פי השתייכותם הדתית או העדתית-דתית.

לאחר קבלת החלטת ממשלה 1199 בפברואר 2000, שעניינה - "קבורה אזרחית", ובה נקבע כי בכל בית עלמין חדש או מורחב יוקצה שטח לקבורה אזרחית חלופית, מתבקש היה כי המשרד לשירותי דת יזום שינוי בהוראות תמ"א 19 על מנת לחייב את ההקצאה כנקבע בהחלטה.

נמצא כי בשנים 2000-2006 המשרד לשירותי דת לא קידם שינוי כאמור, ולפיכך שום שינוי לא נדון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) ולא אושר למתן תוקף על ידי הממשלה.

רק באפריל 2006 הורתה המועצה הארצית, ביוזמתה, על ביצוע שינוי ג' בתמ"א 19 (להלן - שינוי ג'), אשר יכלול, בין היתר, קביעת הוראות לקבורה אלטרנטיבית או לקבורה חילונית (קבורה אזרחית חלופית, כלשון החוק). השינוי שהוצע הועלה במרץ 2014 לדיון בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית (להלן - ועדת המשנה). בדיון קבעה הוועדה כי הקצאה של 10% מהשטח המיועד לבית עלמין חדש או מורחב, לצורך הקמת בית עלמין אזרחי, יש בה כדי למלא את הצרכים החברתיים לעניין זה והמליצה למועצה הארצית על העברת שינוי ג' לועדות המחוזיות, לקבלת הערותיהן.

בד בבד עם קידום שינוי ג', קידם מינהל התכנון גם את שינוי 4 ב' לתמ"א 19, בנושא הקבורה הרבודה (הקבורה הרוויה) בכלל בתי העלמין העירוניים והאזוריים.

בשנת 2014 החליט מינהל התכנון לכלול את שני השינויים בשינוי 7 לתמ"א 19 "תכנית מתאר ארצית - קבורה רבודה ואזרחית תמ"א 7/19" (להלן - שינוי 7). בהוראות שינוי 7 נקבע, בנוגע לקבורה האזרחית, כי כל תכנית שתכלול בית עלמין חדש או מורחב ששטחו או הרחבתו גדולים מ-20 דונם תייעד לפחות 10% מהשטח לצורכי קבורה אזרחית. ועדת המשנה דנה בשינוי בנובמבר 2014 והחליטה להמליץ למועצה הארצית לאשר אותו בהתאם לתנאים שפורטו בהחלטה.

במרץ 2015 החליטה המועצה הארצית לאמץ את החלטות ועדת המשנה לאשר את שינוי 7 ולהעבירו לאישור הממשלה; ואכן, בחודשים ינואר 2016 - מאי 2016 נכלל שינוי 7 שלוש פעמים בסדר היום של ועדת השרים לענייני דיור לאישור למתן תוקף, אך בכל הפעמים לא התקיים דיון בנוגע לגופו של שינוי 7. במרץ 2016 ביקש מנכ"ל המשרד לשירותי דת מסגן מזכיר הממשלה להוריד את הנושא מסדר היום של ישיבת קבינט הדיור שנקבעה לאותו חודש, ונימק זאת בכך שבהסכם הקואליציוני¹² נקבע שיש להקים ועדה לקבורת שדה¹³ (בראשות נציג השר לשירותי דת), שתבחן את סוגיית הקבורה בישראל. מנכ"ל המשרד ציין כי אם הקבינט ידון בשינוי 7, הרי שעבודת הוועדה והדיון בה יתייתרו, והוא הציע שהצעת המחליטים תובא לפני הוועדה לקבורת שדה, והיא תבחן את הבקשה באופן שזו תשמש כמצע לדיון. הוא העריך שהוועדה הייתה אמורה להשלים את עבודתה ולגבש מסקנות בתוך חודשים ספורים. ואכן, בישיבת הקבינט נקבע, לבקשת השר לשירותי דת, כי הדיון של ועדת השרים בנושא ידחה למאי 2016 - כחודשיים לאחר מכן - המועד שבו צפויה להסתיים עבודת המטה. ואולם במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2016) טרם גיבשה הוועדה לקבורת שדה את מסקנותיה בנושא.

יוצא אפוא כי במועד סיום הביקורת, כעשור לאחר שהוחלט לבצע שינוי בתמ"א 19 לעניין הקבורה האזרחית, השינוי טרם בוצע.

בתשובת המשרד לשירותי דת נמסר כי התנגדותו לתיקון "כלל לא נגעה לקבורה האזרחית אלא לצפיפויות שביקש מינהל התכנון לקבוע שלא היו מקובלות על משרדנו", וכי הוא אינו מקדם תיקונים או שינויים בתכניות מתאר.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי בימים אלה הוא מבצע מיפוי לאיתור שטחים גדולים וזמינים מהבחינה התכנונית, ולאחר שישלים את המיפוי יבוצע סקר בהובלת רמ"י כדי למפות חסמים ולבחון פתרונות לצורך הקצאת שטחים לקבורה אזרחית.

12 הסכם בין סיעת הליכוד לבין סיעת יהדות התורה, שנחתם באפריל 2015, ערב הקמת הממשלה ה-34.

13 שיטת קבורה שבה הקברים מסודרים במשטח אופקי ישר זה לצד זה במרחקים קבועים, ולכל נקבר חלקת קבר משלו. בקבורת שדה נקברים כ-270 נפטרים בדונם לעומת עד כ-1,500 בדונם בשיטת הקבורה הרבודה.



השיהוי הניכר ביישום
החלטת הממשלה
מפברואר 2000 מעורר
חשש כי המשרד אינו
מציב את נושא
הקבורה האזרחית
בראש סדר העדיפויות
שלו במשך השנים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי בהיותו האחראי לקבורה האזרחית, ראוי שיפעל לקידום העניין. בפועל המשרד עיכב את השינוי הנדרש הרבה מעבר למאי 2016, שלא כמובטח. השיהוי הניכר ביישום החלטת הממשלה מפברואר 2000 מעורר חשש כי המשרד אינו מציב את נושא הקבורה האזרחית בראש סדר העדיפויות שלו במשך השנים.

היבטים בקבורה הדתית והאזרחית במגזר הלא יהודי

עד תחילת שנת 2004 טיפל המשרד לענייני דתות במתן שירותי דת לכל הדתות; עם סגירתו של המשרד, סמכויותיו הועברו ל"רשות הארצית לשירותי דת" שהוכפפה למשרד ראש הממשלה. בינואר 2008 הוקם המשרד לשירותי דת, והוא הופקד על מתן שירותי דת לציבור היהודי בלבד, ואילו משרד הפנים הופקד על מתן שירותי דת לאוכלוסייה שאינה יהודית, ובכלל זה על קבורת בני עדות ודתות שאינם יהודים. אגף עדות דתיות במשרד זה אחראי לטיפול בנושאים האמורים.

חוק שירותי הדת מסדיר כאמור את שירותי הקבורה הדתית למגזר היהודי, ולעומת זאת שירותי הקבורה הדתית לדתות ועדות לא יהודיות אינם מעוגנים בחוק, ולכן לא נקבעו תקנות בנושא זה. נושא הקבורה במגזר הלא יהודי נכלל בהחלטת ממשלה 3993 מאוגוסט 2008 שנושאה "הסדרת מערך הקבורה". בהחלטה האמורה נקבע, בין היתר, כי על מנכ"ל משרד הפנים לקדם, בתיאום עם הממונה על התקציבים, תכנית לפיתוח בתי עלמין במגזר הלא יהודי לשנים 2009 ו-2010.

כאמור, חוק הקבורה האזרחית מעגן את זכאותם של כל תושבי ישראל, ובכלל זה בני המגזר הלא יהודי, להיקבר על פי השקפתם בבית עלמין אזרחי חלופי אם בחרו בכך.

בביקורת עלה כי הנתון שצוין במסמך הצוות הבין-משרדי מינואר 2016, ולפיו הביקוש למקומות לקבורה אזרחית נאמד בכ-10%, התבסס על תרחיש שכלל רק נפטרים יהודים, חסרי דת ונוצרים שאינם ערבים; מכאן שהתרחיש לא הביא בחשבון את הצפי האפשרי בדבר ביקוש של יתר בני העדות הלא יהודיות להיקבר בקבורה אזרחית. מדובר בציבור שהיקפו כ-20% מכלל האוכלוסייה בישראל, הכולל את תושבי המדינה הערבים, הדרוזים, הצ'רקסים ועוד.

על משרד הפנים ועל המשרד לשירותי דת, האחראי ליישום החוק, לאמוד גם את צורכי בני כל העדות והדתות הלא יהודיות לעניין הקבורה האזרחית, ולפעול למילוי צרכים אלה, בהתאם לאומדני הביקוש.

בתשובתו של המשרד לשירותי דת נמסר כי לא הועברו לו תקציבים וסמכויות לצורך הסדרת הקבורה האזרחית במגזר הלא יהודי.

משרד הפנים השיב כי "לא הייתה (ועדיין אין) הסדרה חוקית של קבורת בני העדות הלא יהודיות, וכך, אין חקיקה ראשית או חקיקת משנה העוסקת בכך ומקנה סמכות בנושא למי מן השרים. סמכותו של המשרד לשירותי הדת בנוגע לקבורת לא יהודים לא הוסדרה, וממילא לא עברה סמכות מוסדרת ממשרד זה למשרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת ולמשרד הפנים כי חוק הקבורה האזרחית אינו מבדיל בין יהודים לבין בני דתות אחרות, וקובע כי השר לשירותי דת הוא הממונה על ביצועו. על כן, במסגרת החוק על המשרד לשירותי דת לפעול למילוי צורכיהם של כלל תושבי המדינה לקבורה אזרחית, ללא הבדלי דת, כמצוות החוק. נוכח העובדה, כי ככלל האחריות לקבורה מפוצלת בין המשרד לשירותי דת, האחראי לקבורת יהודים ולקבורה אזרחית, לבין משרד הפנים, האחראי בפועל לקבורת בני דתות אחרות, על שני משרדים אלה לתאם לאלתר פעולותיהם בתחום שירותי קבורה אזרחית לבני כל הדתות.

המחסור במקומות לקבורה אזרחית - תמונת מצב

היצע מקומות הקבורה

על פי מסמך הצוות הבין-משרדי מינואר 2016, בישראל יש כ-1,200 בתי עלמין, ואותם מנהלים כ-500 גופי קבורה. אשר לנתונים על הקבורה האזרחית - על פי נתוני המשרד שהוצגו באתר האינטרנט המשרדי, באוקטובר 2016 כ-21 בתי עלמין - 5 בתי עלמין אזרחיים נפרדים ו-16 בתי עלמין יהודיים הכוללים חלקות לקבורה אזרחית - מחזיקים ברישיון לקבורה אזרחית. יצוין כי נוסף על כך, 15 יישובים חקלאיים מחזיקים ברישיון לקבורה אזרחית עבור בני אותם יישובים בלבד.

בשנים 2012 ו-2013 בוצע - בהזמנת רמ"י ובהיגוי של צוות עבודה בין-משרדי - סקר ארצי של אתרים לקבורה אזרחית (להלן - הסקר הארצי). מממצאי הסקר עלה כי בשנים אלה הזמינות והנגישות של שירותי הקבורה האזרחית עבור מרבית האוכלוסייה המעוניינת בהם היו פחותות מהזמינות והנגישות של שירותי קבורה רגילה. אתרי קבורה אזרחית רבים לא היו פעילים, ומרחקי הנסיעה לאתרים הפעילים היו גדולים ממרחקי הנסיעה למקומות קבורה רגילים. נוסף על כך נדרש תשלום גבוה עבור קבורה אזרחית לנפטר שאינו מתגורר ביישוב שבו שוכן אתר הקבורה האזרחית. אחת ממסקנות הסקר הייתה כי כדי למלא את הביקוש לשירותי הקבורה האזרחית בשנים 2013-2020 ידרשו 38,000 מקומות קבורה לאוכלוסייה היהודית המעוניינת בקבורה אזרחית, לחסרי דת ולנפטרים שיהדותם מוטלת בספק; זאת בהנחה כי 10% מהאוכלוסייה היהודית מעוניינת בכך.

1. נמצא כי המשרד לשירותי דת אינו מנהל מסד נתונים מפורט בנושא מצאי מקומות הקבורה האזרחית, וכי אין בידיו נתונים תקפים ומהימנים על הקיבולת המתוכננת של מקומות הקבורה האזרחית, על הניצול בפועל של מקומות הקבורה, על מצאי של מקומות הקבורה הזמינים לקבורה עתידית וכד'. בהיעדר תשתית עובדתית נאותה נבצר מהמשרד להיערך להיקף הביקוש לקבורה אזרחית בשנים הבאות. יודגש כי גם במסמך הצוות הבין-משרדי מינואר 2016, שתכליתו - להציג לוועדת המנכ"לים המלצות בתחום הקבורה האזרחית שיוצגו לממשלה, לא צוינו נתונים בסיסיים בנושא ההיצע של מקומות הקבורה האזרחית הנדרשים לקביעת דרכי הפעולה ליישום חוק הקבורה האזרחית.

המשרד לשירותי דת השיב כי הקושי בניהול הנתונים לגבי מצאי מקומות הקבורה מקורו בכך שהוא אינו מוסמך לפעול מול גופי הקבורה שבידיהם נתונים בנדון (למשל, הסמכות לחתום על הסכמים עמם אינה נתונה בידיו אלא בידי הביטוח הלאומי). עוד ציין המשרד כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך אפיון

והטמעה של פתרון מחשובי מרכזי שיאפשר מעקב מדויק אחר גופי קבורה מורשים לרבות אחר מצאי מקומות קבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי יש בידיו סמכויות המאפשרות לו לפקח על גופי הקבורה, כגון הסמכות למתן רישיון לגופי קבורה ולחידושו.

2. בסיכום ישיבה שהתקיימה ביוני 2016 במשרד לשירותי דת נרשם כי "ככלל, המצב בקבורה אזרחית הוא כי יש ביקוש (גם אם הוא לא מאוד גבוה) אך אין היצע". מסיכום הישיבה עולה כי לא פורטו בה נתונים כמותיים בעניין שיעורי הביקוש וההיצע של מקומות הקבורה האזרחית, שניתן להסיק מהם מהו הפער בין המצאי הקיים של מקומות הקבורה לבין הביקוש למקומות אלה, ולכן לא ניתן לקבוע את המסגרת התקציבית הנדרשת למימון מקומות הקבורה האזרחית בהיקף שיאפשר למלא את הביקוש הקיים והעתידי למקומות אלה.

בתשובתו מסר המשרד לשירותי דת כי החל משנת 2013 הוא ביצע סקר, המתעדכן מפעם לפעם ולאחרונה בדצמבר 2016, בשיתוף עם רמ"י, המשמש בסיס נתונים לקביעת המסגרת התקציבית למימון מקומות הקבורה האזרחית.

מבדיקת הסקר ועדכוניו עולה כי הנתונים שנכללו בו אינם משקפים את ההיצע הזמין לקבורה אזרחית¹⁴, ומכאן שאי אפשר ללמוד מהם על הפער בין המצאי הקיים של מקומות קבורה למצאי הנדרש לפי הערכות הביקוש. מדובר בליקוי מהותי בעבודת המטה הנדרשת לקביעת המדיניות הממשלתית בתחום הקבורה האזרחית.

אומדן הביקוש לקבורה אזרחית

אומדן הביקוש לקבורה אזרחית בשנת 2015: על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס), בשנת 2015 נפטרו בישראל 44,469 איש - 39,374 יהודים, אוכלוסייה ללא סיווג דת ונוצרים שאינם ערבים, והשאר - 5,095 ערבים¹⁵. אשר לקבורה אזרחית, על פי נתוני הביטוח הלאומי, מאז החלה הקבורה האזרחית חל גידול מתמיד במספר הנפטרים שנקברו בקבורה זו; למשל, בשנת 2010 נקברו בקבורה זו 813 נפטרים, ובשנת 2015 שיעורם כמעט הוכפל - 1,576 נפטרים.

בכל הנוגע לאמידת היקף הביקוש הפוטנציאלי להיקבר בקבורה אזרחית, מקורות המידע השונים נבדלים זה מזה במידה רבה. לדוגמה, על פי הסקר הארצי הוערך כי

14 למשל, הם אינם מתייחסים לכלל בתי העלמין שהוקמו, ולעומת זאת הם מתייחסים לבתי עלמין שטרם הוקמו, כגון בברקת.

15 ראו לעניין זה למ"ס, הירחון הסטטיסטי לישראל, לוח ג/2 - פטירות, לפי קבוצת אוכלוסייה דת.

6%-17% מהיהודים יהיו מעוניינים בקבורה אזרחית. בדוח הצוות הבין-משרדי נכתב: "ישנן מס' תחזיות ואומדנים לצפי הדרישה [לקבורה אזרחית], הנעים סביב ה-10% מכלל הנפטרים¹⁶ המובאים לקבורה בארץ, וכ-6% מקרב היהודים בלבד".

בהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי, הערכות הסקר הארצי ומסמך הצוות הבין-משרדי, משרד מבקר המדינה חישב ומצא כי היקף הביקוש בפועל לקבורה אזרחית בשנת 2015 היה בין כ-2,360 מקומות קבורה (בהתאם לאומדן ולפיו היקף הביקוש הוא 6%) לבין 6,690 מקומות קבורה (בהתאם לאומדן ולפיו היקף הביקוש הוא 17%).

מכך משתמע כי ייתכן שבשנת 2015 כ-880 נפטרים¹⁷ (לפי אומדן 6%), כ-2,460 נפטרים (לפי אומדן 10%) או כ-5,110 נפטרים (לפי אומדן 17%) היו מעדיפים להיקבר בקבורה אזרחית אולם נבצר מהם לממש את זכותם להיקבר באופן זה.

אומדן הביקוש לקבורה אזרחית עתידית: דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת¹⁸ הציג נתונים על הביקוש לחלקות הקבורה האזרחית לשנים 2016-2030, בהתבסס על תחזית ה"מ"ס ועל הערכות הסקר הארצי. בדוח צוין כי אומדניו "מבוססים על ההנחה, כי כל הנפטרים חסרי הדת וכל הנוצרים שאינם ערבים יהיו מעוניינים בקבורה אזרחית, בעוד בקרב היהודים שיעור המעוניינים יהיה 6%-17%".

מאומדני הדוח עלה כי אם שיעור המעוניינים בקבורה אזרחית יהיה 6%, אזי בשנים 2016-2020 יגיע הביקוש ל-19,700 מקומות קבורה, ובשנים 2016-2030 יגיע ל-66,100 מקומות קבורה. אם שיעור המעוניינים בקבורה אזרחית יהיה 10%, אזי בשנים 2016-2020 יהיה ביקוש ל-27,500 מקומות קבורה ובשנים 2016-2030 יהיה ביקוש ל-90,700 מקומות קבורה. אם שיעור המעוניינים בקבורה אזרחית יהיה 17%, אזי בשנים 2016-2020 יהיה ביקוש ל-41,200 מקומות קבורה, ובשנים 2016-2030 יהיה ביקוש ל-133,800 מקומות קבורה.

בתשובתו של המשרד לשירותי דת נמסר כי לדעתו המתודולוגיה ששימשה לקביעת שיעור הביקוש אינה נכונה, וכי המענה של משפחות לסקר בנדון אינו משקף את התנהגותן בפועל. עוד מסר המשרד לשירותי דת כי לדעתו המדד המהימן לאמידת הביקוש אמור להיות היקף הקבורה האזרחית בפועל, אלא אם כן מתקבל מידע שעולה ממנו כי התקבלו פניות רבות שלא נענו. המשרד הוסיף כי טיפל בכל הפניות לסיוע בקבורה אזרחית שהוגשו לו. עוד מסר המשרד כי לדעתו גם שיעור הקבורה האזרחית בפועל קטן בהרבה מהשיעור שנאמד - 1,576 נפטרים (כ-4% בלבד) מכלל 39,374 הנפטרים מקרב היהודים, הנוצרים שאינם ערבים ואוכלוסייה ללא סיווג דת.

16 אם מביאים בחשבון קבורת נפטרים חסרי דת, יהודים ונוצרים שאינם ערבים לפי נתוני למ"ס.
 17 הנתון בדבר כ-880 נפטרים מתקבל מהפרש שבין 2,460 נפטרים (לפי אומדן של 6% מכלל מקומות הקבורה) לבין 1,576 הנפטרים שנקברו בקבורה אזרחית בשנת 2015.
 18 מרכז המחקר והמידע, **קבורה אזרחית בישראל**, יולי 2013; הוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בכנסת.

המשרד הוסיף בתשובתו כי לדעתו שיעור ניכר (כ-30% לפחות) מהביקוש לקבורה אזרחית הוא של יהודים המבקשים להיקבר בטקס ללא סממנים דתיים, וכי ביוזמת המשרד ובשיתוף חברות קדישא התקבל בשנת 2015 פסק הלכה המאפשר לקבור יהודים בטקס חילוני בחלקות נפרדות בשטחים שבהם מחזיקים גופי קבורה קיימים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי סקרים ומחקרים אינם תומכים בהנחה שמספר הנפטרים שהובאו בפועל לקבורה אזרחית משקף בהכרח את כל היקף הביקוש לקבורה אזרחית; להפך - הנחה זו אינה מתיישבת עם מסמך הצוות הבין-משרדי שבהכנתו השתתף המשרד לשירותי דת עצמו. אין להתעלם מההשפעות של החסמים הפוגעים באפשרות להיקבר בקבורה אזרחית על הביקוש לקבורה זו - הנגישות המועטה של בתי העלמין האזרחיים לעומת אלה המופעלים מכוח חוק שירותי הדת, עלויות הקבורה הגבוהות שמקורן בנגישות המועטה כמתואר לעיל, מידע חסר בנוגע לאפשרויות קבורה אזרחית וחסמים אחרים (ראו בהמשך) - כל אלו מצמצמים את הניצול בפועל של אפשרויות הקבורה האזרחית ומפחיתים את הביקוש לה.

אשר ליוזמת המשרד לשירותי דת בדבר האפשרות לקבור יהודים בטקס חילוני בחלקות נפרדות בשטחים שבהם מחזיקים גופי קבורה קיימים, על המשרד להנגיש מידע זה לציבור אם בפרסומיו השונים, לרבות באתר האינטרנט של המשרד, ואם באמצעות הנחיית גופי הקבורה הקיימים להנגיש את המידע.

אומדן המחסור במקומות לקבורה אזרחית

מאחר שאין בידי המשרד לשירותי דת נתונים תקפים וזמינים על ההיצע של מקומות הקבורה האזרחית, אסף משרד מבקר המדינה נתונים אלה ממקורות מידע שונים¹⁹. מהנתונים עולה כי הקיבולת המתוכננת של בתי עלמין אזרחיים בשנת 2016 הסתכמה בכ-29,050 מקומות קבורה, ובהם נקברו כ-14,990 נפטרים עד תחילת שנת 2016. על כן, ההיצע של מקומות הקבורה הזמינים לאותה השנה הסתכם בכ-14,060 מקומות (להלן - ההיצע הזמין), שמרביתם באזור באר שבע (כ-8,400).

משרד מבקר המדינה ניתח את ההיצע הזמין של מקומות הקבורה האזרחית לשנים 2016-2020 לעומת אומדן הביקוש למקומות אלה לאותן שנים, לפי התחזית דלעיל, בהתפלגות לארבעת אזורי הקבורה המסומנים במפת התקנה. זאת על בסיס ההערכות שצוינו לעיל כי כל הנפטרים חסרי הדת וכל הנוצרים שאינם ערבים יהיו מעוניינים בקבורה אזרחית, וכי 6%-17% מכלל אוכלוסיית היהודים מעוניינים בקבורה אזרחית. הנתונים האמורים נותחו על בסיס ההנחות האלה: ראשית, אין צפי לשינוי ההיצע הזמין בטווח הקצר, דהיינו בשנים 2016-2020. שנית, הביקוש לקבורה אזרחית באזורים השונים חושב על פי היקף האוכלוסייה וההתפלגות שלה. שלישית,

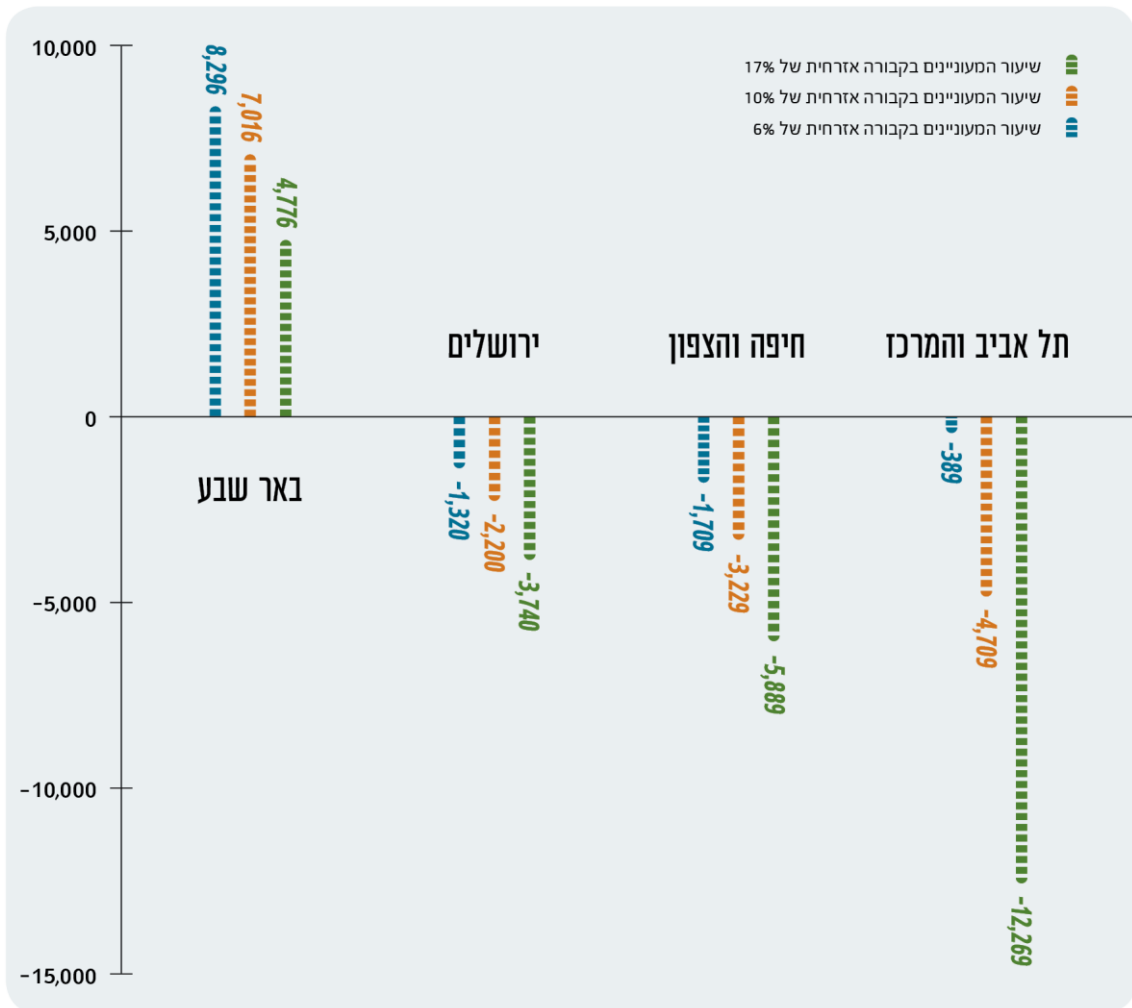
19 בין המקורות: ביטוח לאומי, תאגידי הקבורה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסקר הארצי שנערך בהזמנת רמ"י.

להיצע הזמין של מקומות קבורה (14,060) יתווספו כ-20% מכלל מקומות הקבורה (כ-2,800) עקב שריון מקומות קבורה לצורך קבורה במכפלה²⁰.

בתרשים 1 שלהלן יוצגו הפערים בין ההיצע הזמין של מקומות לקבורה אזרחית לשנים 2016-2020 ובין הביקוש לכך לפי שלושה תרחישים אפשריים.

20 מאחר שהקבורה במכפלה מתאפשרת כאשר מקום הקבורה נרכש לחיים, ובשים לב שמימוש או ניצול של המקומות שנרכשו בפועל נמשך שנים, הנחת היסוד של צוות הביקורת הייתה כי ב-20% מסך מקומות הקבורה תתבצע הקבורה במכפלה, וזאת בהתבסס על דיווח המשרד לשירותי דת ולפיו שיעור מקומות הקבורה הנרכשים לחיים הוא 25%-30%.

תרשים 1: פערים בין היצע זמין של מקומות הקבורה האזרחית לשנים 2020-2016 ובין הביקוש לכך לפי 3 תרחישים אפשריים



המחסור במקומות לקבורה אזרחית אינו תרחיש עתידי אלא מצוקה ממשית שמתעוררת כל אימת שמשפחות של נפטרים מתקשות לממש את זכותן של הנפטר לקבורה אזרחית

מתרשים 1 עולה כי בהנחה ששיעור המעוניינים בקבורה אזרחית הוא 10% מהנפטרים, יש מחסור כלל-ארצי ב-3,120 מקומות קבורה; ובהנחה ששיעור המעוניינים בכך הוא 17% - יש מחסור ב-17,120 מקומות קבורה. זאת ועוד, מניתוח בהתאם לאזורים עולה כי ההיצע הזמין של מקומות לקבורה הוא בעיקר באזור באר שבע והדרום, אזור שבו יהיה עודף היצע של כ-7,000 מקומות לקבורה אזרחית לכל היותר (לפי תרחיש של 10%); אולם בגוש דן המחסור יסתכם ב-4,700 מקומות (תרחיש של 10%).²¹ בייחוד יש להדגיש את חוסר ההיצע בירושלים - אף שהעיר מונה כ-870,000 תושבים, אין להם כלל היצע זמין של מקומות לקבורה אזרחית.

יצוין כי ייתכן שהפער בין ההיצע לביקוש במקומות קבורה אזרחית עלול אף להיות גדול יותר, על פי שלושת התרחישים שצינו לעיל, מאחר שבמסגרת חישוב הנתונים לא הובא בחשבון הביקוש לקבורה אזרחית בקרב האוכלוסייה הערבית, שהיקפה כ-20% מכלל אוכלוסיית המדינה.

המחסור במקומות לקבורה אזרחית אינו תרחיש עתידי אלא מצוקה ממשית שמתעוררת כל אימת שמשפחות של נפטרים מתקשות לממש את זכותן של הנפטר לקבורה אזרחית. בבית משפט השלום בכפר סבא נידונו תביעות בעניינם של שני נפטרים שלא מומשה זכותם להיקבר בקבורה אזרחית משום שלא התגוררו בסמוך לפני פטירתם ביישוב שבו שוכן בית עלמין אזרחי, ובית המשפט קבע²² כי הקושי לקבור נפטרים אלה בקבורה אזרחית מקורו במחדליו המתמשכים של המשרד לשירותי דת בכל הנוגע ליישום חוק הקבורה האזרחית. בעקבות כך נפסק שעל המשרד לשירותי דת לפצות את קרובי הנפטרים ולשאת בהוצאות משפטם.

כדי לקבל החלטות מיטביות הנוגעות למילוי צרכי האוכלוסייה מבחינת מקומות קבורה, ובכלל זה - הקבורה האזרחית, יש להסתמך על תשתית עובדתית בעניין מצאי מקומות הקבורה. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובראשם - המשרד לשירותי דת האחראי ליישום החוק, לתת את דעתם על כך שהיעדר נתונים מהימנים על הפערים בין ההיצע של מקומות הקבורה האזרחית לבין הביקוש להם, הן בטווח הקרוב והן בטווח הרחוק, הוא פגם מהותי בעבודת המטה של משרדים אלה, אשר עלול לגרום לפגיעה חמורה בזכויות הפרט; על המשרד לשירותי דת ויתר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול למיפוי הצרכים בכל אזורי הארץ כדי שיוכלו למלא את החובה שנקבעה בחוק - לספק את הזכות לקבורה אזרחית זמינה למי שמעוניין בכך.

21 זהו "תרחיש ביניים" המבוסס על ההנחה ששיעור הביקוש יהיה גדול מהשיעור המזערי (6%) וקטן מהשיעור המרבי (17%). תרחיש זה נידון במסמך המלצות הצוות הבין-משרדי לקבורה אזרחית מ-19.1.16.

22 תא"מ 29187-05-12, תא"מ 29907-02-12, **גינבורג ולב נ' המשרד לשירותי דת**, פדאור 14 (88) 210 (2014).

אם יחמיר המחסור במקומות הקבורה האזרחית בשלושה (מבין ארבעה) אזורי הקבורה שהוגדרו במפת התקנה, תחמיר גם הפגיעה בנגישות ובזמינות של בתי העלמין האזרחיים. בגין פגיעה זו ייתכן שהנזקקים לשירותי הקבורה האזרחית יאלצו לבחור בבתי עלמין אזרחיים מרוחקים, ובכך לשאת בעלויות הובלה גבוהות, והדבר עלול להקשות על קרובי הנפטר להגיע הן לטקס הקבורה והן לאזכרות. לחלופין, בני המשפחה נאלצים לפנות לגופים המספקים שירותי קבורה דתיים שלא בהתאם לרצון הנפטר, או לפנות לגורמים המספקים שירותי קבורה אזרחית באופן ובתנאים המנוגדים לחוק²³.

סדרי קבורה אזרחית בבתי עלמין צבאיים

הרבנות הצבאית פתרה את סוגיית הקבורה האזרחית בבתי העלמין הצבאיים באופן מכבד ופשוט יחסית - בני כל הלאומים וכל סוגי הקבורות יכולים להיקבר בבית עלמין אחד; החללים הנקברים בקבורה יהודית מקובצים יחדיו, ובמרחק ד' אמות (כשני מטרים) מהם מקובצים החללים בני הלאומים השונים, לרבות חללים שמשפחתם ביקשה לקבורם בקבורה ללא טקס דתי. המרווח שנוצר מנוצל לנטיעות ולהצבת ספסלים ללא חיץ בולט. בכך ניתן כבוד מצד אחד לחללים שנקברו בקבורה יהודית ומצד אחר ליתר החללים, והדבר מבטא את היחס השוויוני לכל חייל וחייל ללא הבדל דת או אמונה.

ראוי שהמשרד לשירותי דת יבחן את ההיתכנות לאימוץ החלופה שבה משתמש צה"ל - להקצות לקבורה האזרחית, בבתי העלמין הקיימים, מקטע תחום ובמרחק ד' אמות בלבד מאזור הקבורה היהודית, אגב הקפדה על המרחקים שנקבעו בהלכה היהודית ובאמצעות שימוש באמצעי תכנון פיזיים-סביבתיים כדי לאזן בין התפיסות והרגשות של אזרחים בני העדות השונות.

המשרד לשירותי דת השיב כי הוא ער לאופן שבו נהוגה הקבורה בצה"ל. היתכנות פתרון זה תלויה בקיום משאבים מתאימים כגון חלקות ובתי עלמין שלא קודשו לקבורת יהודים. במקומות שבהם הדבר התאפשר, בחלקות שלא קודשו הלכתית, אכן מבוצעת קבורה אזרחית באופן דומה למתקיים בצה"ל, למשל בנתניה.

על המשרד לשירותי דת להגביר את מאמציו להקצאת חלקות לקבורה אזרחית באופן זה בכלל בתי העלמין הקיימים, בייחוד במקומות שבהם כבר מתקיימת קבורת נפטרים שיהדותם מוטלת בספק.

23 למשל, ללא אישורים מתאימים או במחירים הגבוהים מכפי שנקבע בחוק. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010** (2010), בפרק "קבורה אזרחית ביישובים חקלאיים", עמ' 383-403.

קבורה אזרחית ביישובים חקלאיים

1. בדוח של מבקר המדינה משנת 2010²⁴ נכתב: "בחלוף שלוש עשרה שנים מחקיקת חוק שבו מוכרת זכותו של אדם לקבורה אזרחית חלופית, משתרך יישומו בקצב איטי במיוחד. אפשר להניח שאי-מימוש החוק בהיקף הנדרש והעדר היצע של מקומות לקבורה אזרחית הגבירו את הביקוש לה ביישובים חקלאיים"; על פי הדוח התבצעה קבורה אזרחית באחד עשר ביישובים חקלאיים שמכרו חלקות קבורה לנפטרים שאינם חברי היישוב החקלאי או בני משפחותיהם תמורת תשלום גבוה החורג מהתעריפים שנקבעו בתקנות. ביישובים אלה השתמשו במקרקעין למטרה לא חוקית שלא לפי ההרשאה שניתנה להם, תוך הפקת רווחים מהשימוש האסור. בעקבות פרסום דוח זה החליטה רמ"י שלא תוכשר עוד הקמת בתי עלמין אזרחיים ביישובים חקלאיים, וכי יופסק השימוש בבתי עלמין ביישובים חקלאיים לקבורת תושבים שאינם בני המקום.

בספטמבר 2016 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה דוח מעקב מאוקטובר 2011 שעודכן ביוני 2012. הדוח, שהכין אגף הפיקוח שלה, עסק בשימוש בבתי עלמין ב-14 ביישובים חקלאיים. מהדוח עלה כי שלושה מהיישובים חדלו לקבור בבית העלמין שברשותם את מי שאינם בני המקום, שלושה ביישובים אחרים נמצאו בהליכים להקצאת המקרקעין שברשותם למועצה האזורית, שישה ביישובים אחרים נתבעו בגין שימוש שלא כדין במקרקעין, מתוכם חמישה הגיעו להסדר וניתן לו תוקף של פסק דין, ושני ביישובים היו עדיין בטיפול משפטי.

2. הביטוח הלאומי נוהג לבצע באמצעות רואי חשבון חיצוניים בקרות על חברות הקבורה בישראל. מסיכום ממצאי בדיקות של רואי החשבון שהעביר הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 בנוגע לקבורה ביישובים חקלאיים בשנים 2011-2016 עלה כי 16 מ-22 חברות שנבדקו גבו באותן שנים תשלומים עבור מקומות קבורה לאחר פטירה או לרכישת קבר בחיים מעבר לתעריף המותר, וכי תשע מהחברות החזירו את התשלום העודף למשפחות הנקברים בעקבות בדיקות רואי החשבון. אשר לשבע החברות שלא החזירו את התשלום העודף, הביטוח הלאומי עיכב את דמי קבורה שנדרש לשלם לחברות אלה.

הדבר מעורר אפוא חשש לכך שבתי העלמין שברשות ביישובים חקלאיים עדיין מוכרים חלקות לקבורה אזרחית במחירים מופקעים או שלא כדין, לנוכח המחסור במקומות לקבורה אזרחית. בהתאם לכך על רמ"י לחדש את מעקבה בנושא.

ליקויים בסדרי התקצוב והמימוש של תקציב הקבורה האזרחית

תמיכות למועצות דתיות לעידוד הקבורה האזרחית

בשנת 2013 החליטה ועדת התמיכות במשרד לשירותי דת לאשר כי 10% מהתקציב של התקנה "פיתוח בתי עלמין" יוקצו למועצות דתיות שהביעו נכונות לפתח קבורה אזרחית בתחום שיפוטן.

בשנים 2013 ו-2014 הסתכם תקציב התקנה "פיתוח בתי עלמין", על שינויו, בסך 21.5 מיליון ש"ח ו-20 מיליון ש"ח, בהתאמה; אולם המשרד לשירותי דת העניק מכוח תקנה זו לארבע מועצות דתיות תמיכה בסך 715,000 ש"ח ו-733,000 ש"ח באותן השנים, ששיעורן היה 3.3% ו-3.6% מהתקציב על שינויו, בהתאמה. בשנת 2015 הפסיק המשרד את הסיוע מתקנה זו בטענה כי הקריטריונים לחלוקת הסיוע נמצאים בעיצומם של תהליכי בדיקה ואישור במשרד המשפטים.

בתשובתו מסר משרד המשפטים כי תיקון מבחני התמיכה, העומד על הפרק, אינו שולל את האפשרות להמשיך לממן את פיתוח הקבורה האזרחית באמצעות תקצוב המועצות הדתיות או באמצעות תמיכה במוסדות ציבור לפי המבחנים הקיימים, וכי הפסקת התמיכה בשנת 2015 לא בוצעה בהנחיית משרד המשפטים.

המשרד לשירותי דת מסר כי הוא זיהה חסמים המקשים על תאגידי הקבורה האזרחית לנצל את התקציבים שהוקצו להם, ובעקבות כך קידם את שינוי הקריטריונים שאם משרדי האוצר והמשפטים יאשרו אותם, הם יותאמו לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה אשר נוגעים למקורות המימון וההון העצמי הדל של תאגידי קבורה חדשים. המשרד לשירותי דת ציין כי הוא פנה למשרד האוצר בבקשה לתת עדיפות לתאגידי קבורה אזרחיים בקביעת מבחני תמיכה, אולם בקשתו נדחתה.

שיעורו הקטן של ביצוע התקציבים, הפסקת הסיוע מתקנת פיתוח בתי עלמין, העשייה הדלה בכל הנוגע לניסיון למלא את הביקוש למקומות קבורה אזרחית, והמחסור המסתמן במקומות לקבורה אזרחית - כל אלה מעידים על מתן עדיפות נמוכה ליישום בפועל של הקבורה האזרחית; והדבר עלול לגרום לפגיעה בזכות הציבור המבקש לממש את זכותו לקבורה זו.

המשרד לשירותי דת ואגף התקציבים במשרד האוצר מסרו בתגובותיהם כי לאחרונה גיבשו שני המשרדים האמורים מתווה לתקצוב ייעודי של כ-10 מיליון ש"ח לקבורה האזרחית לשנים 2017 ו-2018, וסכום זה אמור לשמש כהון ראשוני להקמה ולפיתוח של בתי עלמין באזורים שבהם הדבר מתאפשר.

החלטת השר להקים שלושה בתי עלמין נוספים לא יושמה

פעולות המשרד להקמת בתי עלמין אזרחיים ופיתוחם

1. בסמוך למועד חקיקת חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, קיבל השר לשירותי דת דאז החלטה מינהלית ולפיה יוקמו ארבעה בתי עלמין לקבורה אזרחית: בבאר שבע עבור אזור הדרום, בירושלים עבור ירושלים וסביבתה, בתל רגב עבור אזור הצפון, ובפתח תקווה עבור אזור תל אביב.

בהחלטת ממשלה 2914 מפברואר 2001 נקבע כי "המדינה תממן את המשך פיתוח בתי העלמין לקבורה אזרחית חלופית ברחבי הארץ בהתאם לצרכים ולתקציב שיוגדרו על ידי השר [לשירותי דת] ושר האוצר".

המדינה מימנה בשנת 1998 את הקמת בית העלמין האזרחי הראשון של תאגיד קבורה בבאר שבע, בסכום של 2.3 מיליון ש"ח, אולם החלטת השר להקים שלושה בתי עלמין נוספים לא יושמה. מכאן שבמועד סיום הביקורת, כשני עשורים לאחר שמימנה הממשלה את הקמת בית העלמין האמור, עדיין לא הוקם ולו בית עלמין אזרחי אחד נוסף במימון ממשלתי, כמפורט בהמשך.

2. מהמסמכים עלה כי חברות קבורה ותיקות (חברות קדישא, מועצות דתיות ורשויות מקומיות) צברו במשך עשרות שנות פעילותן משאבים כספיים ניכרים, המאפשרים להם לממן ממקורותיהם את הקמת בתי העלמין ופיתוחם, ואילו תאגידי קבורה שעוסקים בקבורה אזרחית, שהם גופי קבורה חדשים ובעלי הון עצמי דל, מתקשים לממן ממקורותיהם הקמה ופיתוח של בתי עלמין אזרחיים, ונוסף על כך אין בבעלותם נכסים שיוכלו להציע כבטוחות לצורך קבלת אשראי כמימון ביניים ממוסד פיננסי.

המשרד לשירותי דת עמד על קושי זה של גופי קבורה אזרחית ועל כן, במסגרת עבודת המטה של הצוות הבין-משרדי, הוא פנה לאגף התקציבים בספטמבר 2014 והציג לו אומדן של עלות הקמת בתי עלמין אזרחיים ברחבי הארץ, ולצד זה - הערכת היקף התמיכה בעמותות הקבורה האזרחית. על פי אומדן זה, לכל אחת מהשנים 2015-2018 נדרש סכום של 25 מיליון ש"ח שאותו יש להקצות לגופי הקבורה שיעמדו בתבחינים, אם כתמיכה ואם כהלוואה ארוכת טווח. אולם בפועל עבודת המטה והפנייה לאגף התקציבים לא הניבו כל שינוי, ותקציב הקבורה האזרחית לשנים אלה נשאר אפסי כפי שהיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף התקציבים במשרד האוצר כי הפנייה האמורה לא הוגשה לו במסגרת הבקשות לסיכומים תקציביים, ובפועל כאשר עמדה לפני המשרד לשירותי דת האפשרות להגדלה תקציבית, הוא העדיף לתקצב צרכים אחרים, שאותם הציב בראש סדר העדיפויות שלו. עוד ציין כי במסגרת הערותיו לדוח הצוות הבין-משרדי נציגו הציעו לבחון את האפשרות לתמוך בהקמת בתי עלמין אזרחיים באמצעות מתן הלוואה שתשמש הון ראשוני לביצוע פיתוח תשתיות, תוך מתן עדיפות לגופים שיקצו שטח לקבורה אזרחית אזרחית.

3. להלן דוגמאות לקשיים שבהם נתקלים גופי הקבורה האזרחית במסגרת ההקמה והפיתוח של בתי עלמין שהוקצתה להם קרקע להקמתם:

בית עלמין אזרחי בהר המנוחות - ירושלים: בשנת 2011 הקצתה רמ"י לתאגיד קבורה בירושלים קרקע בשטח של כ-5 דונם במורד הר המנוחות לצורך הקמת בית עלמין אזרחי ובו כ-8,200 מקומות קבורה; מדובר בקרקע על צלע ההר, ועבודות ההקמה והפיתוח של בית העלמין כוללות חציבה בסלע וסלילת כביש גישה, שעלותן נאמדה בסך של כ-37 מיליון ש"ח. מאחר שלא עמד לרשות התאגיד סכום זה, הוא פנה למשרד לשירותי דת לקבלת סיוע תקציבי. בדצמבר 2015 השיב המשרד לתאגיד כי הוא אינו מתקצב תאגידיים לענייני קבורה, וכי מועברים אליהם כספים במסגרת תמיכות בלבד²⁵; המשרד הוסיף כי הוא ער להחלטת הממשלה מינואר 2001 בדבר קידום קבורה אזרחית, אולם אין באפשרותו בשלב זה "לממן פיתוח של חלקות המיועדות לקבורה אזרחית באופן מלא ובוודאי לא כאשר מדובר בסכומים נכבדים...".

בפברואר 2016 דיווח מנכ"ל המשרד לשירותי דת²⁶ כי "הושגה הסכמה על הפעלת הקבורה האזרחית בירושלים על ידי חברות קבורה הפועלות היום בתחומי הר המנוחות... לפי המתווה המוסכם, הרישיון [רישיון הקבורה] יהיה של החברה שתיבחר לשם מטרה זו, כאשר נבחן את האפשרות שההפעלה בפועל תהיה על ידי נציגי עמותה ייעודית, כגוף מבצע. לשם מתווה זה תידרש הקצאה מיוחדת של השטח לחברה לענייני קבורה, שתישא ברישיון הקבורה לאותה קרקע"; עוד ציין המנכ"ל כי יש לכנס ישיבה לקידום היישום המעשי של המתווה ולגבש מסקנות בנושא בתוך 45 יום.

בית עלמין אזרחי בירקון - פתח תקווה: בשנת 2011 הקצתה רמ"י לחברת קבורה בפתח תקווה שטח של 89 דונם, ומכלל זה 10 דונם נמסרו בהסכם בין חברת הקבורה לתאגיד קבורה (אזרחית) להקמת כ-10,000 מקומות קבורה. העלות של הקמת בית העלמין האזרחי נאמדה בכ-60 מיליון ש"ח, לרבות עלות הקמתו של גשר שנאמדה ב-7.4 מיליון ש"ח. עקב חוסר במקורות מימון לתאגיד, העריך הצוות הבין-משרדי בפנייתו לאגף התקציבים מספטמבר 2014 כי יש סבירות נמוכה שהתאגיד יצליח להקים את בית העלמין.

בית עלמין אזרחי בתל רגב - חיפה: בשנת 2007 הקצתה רמ"י לתאגיד קבורה בחיפה קרקע בשטח של כ-50 דונם להקמת בית עלמין אזרחי ובו כ-10,000 מקומות קבורה. בינואר 2008 העניק המשרד לתאגיד תמיכה בסך 1.75 מיליון ש"ח להקמת הפרויקט. לאחר שנוצל חלק מהתקציב הממשלתי שקיבל התאגיד למימון הוצאות התכנון, לא נותר בקופתו סכום שדי בו לממן את הקמתו בפועל של בית העלמין האזרחי. באפריל 2013, לאחר שרמ"י נוכחה בכך שהתאגיד לא עמד בתנאי ההקצאה ובתנאי הסכם החכירה ולא פיתח את המקרקעין, היא ביטלה את הסכם החכירה עם התאגיד.

25 צוין כי על פי מבחנים למתן תמיכות של המשרד לשירותי דת למוסדות ציבור, שיעורן המרבי של התמיכות הוא 90% מהעלות הכוללת. כספי התמיכות מועברים רק לאחר ביצוע העבודות וכנגד אסמכתאות המעידות על סכום ההוצאה הכספית.

26 בדיון משרדי בנושא הקבורה האזרחית בירושלים.

המתווה שלפיו פועלת
המדינה לצורך הקמת
בתי עלמין אזרחיים
אינו מגשים את
מטרתו, וגורם לקושי
של ממש בהקמה
ובפיתוח של בתי
עלמין אזרחיים בפועל

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם נקבעו סיכומים אופרטיביים לגבי היישום המעשי של המתווה בירושלים ולא חלה התקדמות בנוגע לבית העלמין ירקון.

עולה כי המתווה שלפיו פועלת המדינה לצורך הקמת בתי עלמין אזרחיים אינו מגשים את מטרתו, וגורם לקושי של ממש בהקמה ובפיתוח של בתי עלמין אזרחיים בפועל; אמנם המדינה מוכנה להקצות קרקע, באמצעות רמ"י, ואף להשתתף במימון עלויות ההקמה והפיתוח של בתי עלמין אלה, אולם תאגידי הקבורה מתקשים לא פעם לנצל את הקרקע שהוקצתה להם, מאחר שההון העצמי הדל שברשותם קטן בהרבה מההון הנדרש להקמה ולפיתוח ראשוני של בתי העלמין. הדברים אמורים בעיקר באתרים שיועדו לקבורה אזרחית, שבהם עלויות ההקמה והפיתוח גבוהות במיוחד, כפי שהומחש לעיל. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובראשם המשרד לשירותי דת, לבחון את האפשרות לפתח מנגנון ניהולי-פיננסי, דוגמת אלה הנהוגים במיזמים משותפים בין המגזר הציבורי ומגזרים אחרים, כדי להתגבר על חסם מהותי זה.

בתשובתו של המשרד לשירותי דת נמסר כי סמוך למתן תשובתו הוא הקצה 300,000 ש"ח מתקציבו למימון תכנון והערכת עלויות לפיתוח בית העלמין האזרחי בהר המנוחות. עוד מסר כי הוא פועל לביצוע תהליך דומה לפיתוח בית עלמין אזרחי באזור המרכז. כמו כן ציין המשרד כי הוא הגיע להסכמה עם משרד האוצר ולפיה גופי קבורה חדשים, שאין ברשותם מקורות הון עצמיים, יוכלו להקים בתי עלמין אזרחיים באמצעות תקציב ייעודי שיוקצה להם, באופן שהממשלה תממן את רוב התקציב הנדרש, והוסיף כי "בשנים 2017-2018 יוקצה תקציב משמעותי בגובה של כ-10 מיליון ש"ח לפיתוח קבורה אזרחית".

4. **עיכוב בהקמת בית עלמין בברקת:** בדוח קודם של מבקר המדינה בנושא שירותי הקבורה²⁷ תוארו הליכי הקמת בית עלמין בברקת בסמוך ליישוב בברקת; מטרת התכנית²⁸, שאושרה ביוני 2003, הייתה לפתור את בעיית הקבורה בגוש דן לשלושת העשורים הבאים ולאפשר הקמת כ-270,000 מקומות קבורה בשטח של 380 דונם שיהיה אפשר להרחיבו, מהם 10%-12% מיועדים לקבורה אזרחית. בספטמבר 2002 התקין השר לשירותי דת דאז את תקנות שירותי הדת היהודיים (מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת), התשס"ג-2002, שמכוחן הוקמה מועצה שתפקידיה היו, בין היתר, לתכנן, להקים, להחזיק, לנהל ולפתח בתי עלמין בברקת ודרכי גישה אליהם וכן לפקח על בתי העלמין.

באוקטובר 2014 דנה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חבל מודיעין, שבתחום שיפוטה נמצא בית העלמין המיועד, בבקשה להיתר שהגישה מועצת בתי העלמין בברקת לביצוע עבודות עפר, סלילת מערכת כבישים, תשתיות וקירות תומכים לצורך הקמת בית העלמין. הוועדה המקומית התנתה את מתן היתר

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב'** (2009), "שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן", עמ' 1007-1047.

28 תכנית המתאר לבית העלמין - מח/143.

הבנייה בכמה תנאים, ובכלל זה התנתה אותו בהסדרת הנחל הסמוך ובהסדרת התנועה באזור, נושאים המחייבים השקעת משאבים ניכרים. עקב כך פנתה המועצה לוועדה המחוזית, וזו החליטה במאי 2016 לאפשר דחייה של חלק מהתנאים האמורים (אך לא את הסדרת הנחל) לשלב מאוחר יותר והקציבה לוועדה המקומית ולמועצה חצי שנה להשגת פתרון מוסכם לעניין הסדרת הנחל.

בתשובתו של יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה חבל מודיעין למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 נמסר כי רק יותר מעשור לאחר הקמתה של מועצת בתי עלמין ברקת, היא הגישה לוועדה את בקשתה להיתר בנייה, וכי הבקשה לא עמדה בתנאי התב"ע הרלוונטית, ובהתאם להחלטת הוועדה המחוזית יש לבצע את העבודות להסדרת הנחל לפני הקמת בית העלמין.

המשרד לשירותי דת השיב כי פיתוח האתר מתעכב שנים רבות עקב התנגדות הרשות המקומית בהתאם לסמכויותיה, וכי למשרד לשירותי דת אין סמכות וכלים שבאמצעותם יוכל לחייבה להסדיר את נושא היתר הבנייה. בה בעת הוא פועל באמצעות מועצת בתי העלמין ברקת בניסיון לאשר תיקון לחוק התכנון והבנייה על מנת שבית העלמין יוכר כתשתית לאומית ויהיה בסמכות אישור של הוועדה לתשתיות לאומיות וכך יהיה פטור מהליכים בירוקרטיים מסורבלים.

בתשובתו של יו"ר מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 נמסר כי לדעתו "עד שלא יעבירו את סמכות האישור לות"ל (ועדה לתכנון לאומי) הסיכוי לקבל היתר בניה שואף ל-0...".

במועד סיום הביקורת, דהיינו 13 שנים (!) לאחר שאושרה התכנית להקמת בית עלמין ברקת, עדיין לא החלו העבודות להקמתו ואף טרם הושגו ההיתרים לכך, וכפועל יוצא לא נראה באופק הפתרון שיאפשר לספק מקומות קבורה לכל גוש דן למשך 30 שנה, לרבות במסגרת קבורה אזרחית.

הסקר הארצי

משנת 2012, כ-16 שנה לאחר שחוקק החוק, ביצעו, כאמור, המשרד לשירותי דת ומינהל התכנון סקר ארצי למיפוי בתי העלמין האזרחיים הקיימים ולזיהוי אתרים חדשים לקבורה אזרחית. באמצעות ממצאי הסקר אותרו 13 אתרים שניתן להכריז עליהם כבתי עלמין אזרחיים - המיועדים לשרת שני יישובים או יותר הסמוכים זה לזה. בשנים 2014 ו-2015 ביצע המשרד לשירותי דת מיפוי באמצעות חברה חיצונית שבחנה את ההיתכנות הסטטוטורית, המשפטית והתכנונית להקמת בתי עלמין אזרחיים בארבעה מ-13 האתרים שברשימה: בעכו, בטבריה, בעמק חפר ובגבעת ברנר. במאי 2015 התווסף לסקר עוד בית עלמין, בפתח תקווה.

באוקטובר 2015 הגישה עורכת הסקר הארצי למשרד לשירותי דת, הצעה לקידום ההכרה על בתי עלמין לקבורה אזרחית אזרחית בשלושה מארבעת האתרים שנקבע שיש לבחון את ההיתכנות להקמת בתי עלמין אזרחיים בתחומם: טבריה הזורעים, המסילה בעמק חפר וגבעת ברנר. במאי 2016 הציגה עורכת הסקר למשרד את החסמים המעכבים את ההכרה על בתי עלמין אזרחיים אזרחיים: במסילה בעמק חפר נדרש לבדוק את אפשרויות הרחבתו לרבות הזמנת תב"ע ואישורה; בטבריה הזורעים נדרש להעריך את הצרכים העתידיים לקבורה אזרחית באזור זה ולהגדיר את השטח המיועד לכך ולבדוק אם שיוך הקרקע לשני תחומי שיפוט מגביל את הכרזתו; בגבעת ברנר נדרשה הסכמת רמ"י לקבורה אזרחית ולשינוי ייעוד הקרקע בחוזה חכירה בין רמ"י לקיבוץ, מייעוד של "תעסוקה ושטחי חקלאות" לייעוד "בית עלמין".

ביוני 2016 התקיימה ישיבה בהשתתפות נציגים מהמשרד לשירותי דת, מרמ"י ומצוות הסקר הארצי בנושא "בתי עלמין אזרחיים לקבורה אזרחית", ובה נידונו הפעולות הנדרשות לקידום ההכרה על בתי העלמין האזרחיים האזרחיים שנכללו בהצעה מאוקטובר 2015. מסיכום הישיבה עולה כי הפעולות העיקריות שהוחלט לבצען היו: הכנת תכנית מול הרשות המקומית, בחינת הליכים תכנוניים נדרשים, והסדרת שינוי ייעודם של השטחים מתעסוקה וחקלאות לבית עלמין במסגרת חוזה עם רמ"י. בסיכום לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע.

אף שהמשרד לשירותי דת ציין בסיכום ישיבה מאפריל 2013 בנוגע לסקר הארצי כי אין כל מניעה להכריז מיד על אתרי הקבורה בטבריה ובאר שבע כעל אתרי קבורה אזרחית, המשרד טרם פעל לכך שהם יוכרוזו ככאלה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת ולרמ"י כי במועד סיום הביקורת טרם נעשה שימוש מעשי בממצאי הסקרים שבוצעו בשנים 2012-2015 לאיתור האתרים עבור בתי עלמין אזרחיים אזרחיים.

רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא מסייעת "בכלים המצויים בידה. במקרה זה הזמנת הסקרים שנועדו לאתר שטחים ליעוד המבוקש... רק לאחר ההליך התכנוני והאישור הסטטוטורי תפעל רמ"י להקצות המקרקעין למטרה זו".

המשרד לשירותי דת השיב כי בעקבות הסקרים אותרו 13 אתרים שנמצא כי יש סיכויים גבוהים להכריז עליהם כבתי עלמין אזרחיים: נהריה, טבריה, עכו, תל רגב, פרדס חנה, עמק חפר, כפר סבא, פתח תקווה, מודיעין, ירושלים, ברקת, גבעת ברנר ובאר שבע. עם זאת, נבצר ממנו לפעול בנדון ללא שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות.

על המשרד לשירותי דת לבצע עבודת מטה בשיתוף גופי הממשלה הרלוונטיים כדי לקבוע את היעדים בנדון ואת לוחות הזמנים להשגתם. הדבר יאפשר להסיר חסמים להכרה על בתי עלמין אזרחיים אזרחיים, כפי שמוטל על השר על פי החוק.

אי-תקצוב משרה ייעודית לנושא הקבורה האזרחית

באגף הקבורה במשרד לשירותי דת מועסקים חמישה בעלי תפקידים ומזכירה; אגף זה מטפל גם בקבורה האזרחית. בעקבות החלטת ממשלה 1484 ממרץ 2014 המליצה ועדת המנכ"לים שהמשרד לשירותי דת יבוא בדברים עם האוצר לצורך הקצאת תקנים ייעודיים לטיפול בנושא הקבורה האזרחית במסגרת התקציב לשנת 2015.

נמצא כי בדרישות תקציב כוח האדם של המשרד לשירותי דת לשנת 2015 נכללה משרה ייעודית לריכוז תחום הקבורה האזרחית, אולם לתקצובה נקבע סדר עדיפות נמוך, ובפועל המשרד לא תקצב את המשרה והיא לא אוישה.

בתשובת המשרד לשירותי דת נמסר כי בקבורה האזרחית טיפלו אנשי הצוות המקצועי העוסק בתחום הקבורה הדתית. עוד נמסר כי עוזר הסמנכ"ל יעסוק בנושא באופן מלא תוך מתן עדיפות לנושא הקבורה האזרחית, נוסף על כל שאר משימותיו. המשרד העריך כי הוא מקצה זמן רב לטיפול בנושא הקבורה האזרחית יחסית לשיעור הביקוש לקבורה זו, וכי היעדר התקן אינו מעיד על עדיפות נמוכה שנותן המשרד לנושא הקבורה האזרחית. עם זאת, ככל שתהיה החלטת ממשלה על מתן עדיפות לנושא הקבורה האזרחית לרבות תוספת תקנים ייעודיים לה, המשרד בתיאום עם אגף התקציבים באוצר יבחן הקצאת תקן ייעודי לנושא.

יוצא איפה כי במועד סיום הביקורת אין במשרד לשירותי דת שום גורם שתפקידו הבלעדי הוא קידום נושא הקבורה האזרחית, ובפועל המשימות מבזרות בין כמה בעלי תפקידים במשרד שעוסקים בעניינים נוספים. משמע שהמשרד לא מייחד את תשומת הלב הראויה לנושא רגיש ומורכב זה במסגרת סדר יומו.

ליקויים באיכות המידע בנושא הקבורה האזרחית ובזמינות המידע לציבור

כפי שכבר הובהר והודגש בדוח מבקר המדינה בנושא אי-מיצוי זכויות חברתיות²⁹, "הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות בחוקים ובתקנות, אלא גם במימושן של הזכויות הללו ובהענקתן לכלל הזכאים להן". כדי להבטיח כי כלל הציבור יוכל למצות זכות זו באופן שוויוני, ראוי שהמדינה תנגיש באופן מלא ושקוף את המידע בדבר עצם קיום הזכות ובדבר התנאים למימושה.

על כן ראוי שרשות ציבורית אשר בידיה הסמכות הרלוונטית למימוש הזכות תפעל להסרת חסמים המקשים על הזכאי לממש את זכויותיו, ובענייננו - זכותו לקבורה

29 מבקר המדינה, דוח שנתי 65 ג' (2015), בפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 9.

אזרחית, לרבות הזכות לקבלת מידע נגיש, תקף ומהימן בנושא תאגידי הקבורה האזרחית ובתי עלמין אזרחיים, כגון מידע על מקומם ועל מצאי מקומות הקבורה בהם. מדובר במידע חיוני ביותר עבור משפחות הנפטרים בשעותיהן הקשות, שאמור לסייע להן למצות את זכותן של הנפטר לקבורה אזרחית, על פי החוק.

1. עלה כי אף שהמשרד לשירותי דת אחראי ליישום חוק הקבורה האזרחית, אין הוא פועל ביוזמתו כדי להביא לידיעת הציבור שכל אזרח רשאי להיקבר בקבורה אזרחית, אם על פי השקפת עולמו ואם מסיבות אחרות. כמו כן, רשימת הטלפונים של תאגידי הקבורה המתפרסמת באתר של המשרד איננה מעודכנת.

בתשובתו של המשרד לשירותי דת נמסר כי הוא יזם בשיתוף פורום חברות קדישא הקמת מוקד טלפוני ושמו "כוכבית 120" שיחל לפעול בשנת 2017, אשר יספק מידע מלא ורלוונטי בכל ימות השנה ושעות היממה על שירותי הקבורה, גופי הקבורה ופינוי נפטרים. נתוני גופי הקבורה המפורסמים באתר המשרד עודכנו באופן שוטף והתבססו על נתונים שמסרו גופי הקבורה עצמם.

2. באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי מוצג מחשבון דמי קבורה (להלן - המחשבון) שנועד לאפשר למשפחות ולמכרים של נפטרים לאתר חברות קבורה ובתי עלמין שהקבורה בהם אינה כרוכה בתשלום.

בבדיקות שעשה צוות הביקורת במאי ובאוגוסט 2016 הוא ניסה לאתר, באמצעות המחשבון, בתי עלמין אזרחיים באזור ירושלים ובאזור תל אביב שהקבורה בהם אינה כרוכה בתשלום. מאחר שבאזורים אלה אין בתי עלמין אזרחיים, המחשבון הציע רשימה של 33 גופי קבורה העוסקים בקבורה אזרחית בכלל ואזורי המדינה.

מבדיקת הרשימה עלה כי נכלל בה גוף קבורה שתוקף רישונו פג במרץ 2015. אשר ל-32 גופי הקבורה הנותרים, שרישיונם תקף, נמצא כי 15 מהם שייכים ליישובים חקלאיים - ומכאן שעל פי חוק מותר לקבור בבתי העלמין שברשותם את נפטרי היישוב בלבד - וכי 14 גופים אחרים עוסקים בקבורה אזרחית של תושבי רשות מקומית אחת בלבד או של היישובים הסמוכים לה. יוצא אפוא שרק שלושה מגופי הקבורה שהציע המחשבון היו רלוונטיים לבקשות החיפוש.

הליקויים שנמצאו במסד הנתונים של המחשבון הם חמורים, היות שתוצאות החיפוש באמצעותו מציגות נתונים שגויים ומטעים לציבור המבקש לממש את זכותו של נפטר לקבורה אזרחית, מאחר שהוא מציג למחפשים חלופות לקבורה האזרחית שבפועל אינן זמינות עבורם. על הביטוח הלאומי לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים, באופן שיוצג המידע הרלוונטי בנושא המשקף אל נכון את האפשרויות שעומדות לפני משפחות הנפטרים.

בתשובתו של הביטוח הלאומי הוא ציין כי רק כמה חברות מספקות שירותי קבורה אזרחית, זאת ביישובים מעטים. לכן אם ברשות המקומית של מגורי הנפטר אין פתרון לקבורה אזרחית, המחשבון מציג את כל גופי הקבורה העוסקים בקבורה אזרחית על מנת לאפשר למשפחת הנפטר לברר עמם ישירות אם ניתן באמצעותם להביא לקבורה את יקירם שנפטר. כמו כן אתר הביטוח הלאומי מפנה למוקד המשרד לשירותי דת לצורך בירור נושא הקבורה האזרחית. הביטוח הלאומי הוסיף כי הוסרה מהרשימה גוף הקבורה שרשימונו פג.

בדצמבר 2016 בדק צוות הביקורת את המחשבון, ומצא כי שמו של גוף הקבורה שרשימונו פג אכן הוסר, וכי הוסרו גם שמות 15 גופי הקבורה השייכים ליישובים חקלאיים. עם זאת, המידע על 20 תאגידי הקבורה האזרחית אשר מתפרסם באתר הביטוח הלאומי אינו מעודכן ואינו מלא. על הביטוח הלאומי והמשרד לשירותי דת לפעול באופן מתואם יותר בנדון כדי שהנתונים המוצגים לציבור יהיו אמינים ועדכניים.

תחומי הסמכות והאחריות של המשרד לשירותי דת בתחום הקבורה האזרחית

בשנת 1996, המועד שבו נכנס לתוקפו החוק לקבורה אזרחית, נשא המשרד לענייני דתות באחריות ליישום. באוקטובר 2003, בעקבות החלטת ממשלה³⁰, חלו במשרד שינויים מבניים-ארגוניים: המשרד בוטל, יחידותיו פוזרו בין משרדי ממשלה שונים והוא הוסב לרשות הארצית לשירותי דת שהוכפפה למשרד ראש הממשלה. בינואר 2008 החליטה הממשלה לבטל את הרשות הארצית, להקים מחדש את המשרד ולהחליף את שמו למשרד לשירותי דת.

כאמור, ביוני 2014, בעקבות החלטת ממשלה 1484, המליצה ועדת המנכ"לים לוועדת השרים שהטיפול בקבורה אזרחית חלופית יישאר בידי המשרד לשירותי דת, בנימוק כי "המשרד לשירותי דת עושה עבודה טובה בכל הקשור לנושא הקבורה האזרחית החלופית".

לעומת המלצת ועדת המנכ"לים, במסמך הצוות הבין-משרדי מינואר 2016 צוין כי "האחריות ליישום החוק נתונה אמנם לשר לשירותי דת, אך קיימים קשיים במימוש סמכות זו, בין היתר בשל התשתית הנורמטיבית הקיימת ובהיעדר סמכויות ביצוע והצורך בתיאום מול גופים כמו אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון, משרד הפנים, המוסד לביטוח לאומי, וגופי הקבורה".

באחד מדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בשנת 1996 לקראת אישור חוק הקבורה האזרחית אמר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז: "יש

במשך השנים כשלו
הפעולות שנקטו
הגופים הממשלתיים,
ובראשם המשרד
לשירותי דת, ליישום
חוק הקבורה
האזרחית, ונושא
הקבורה האזרחית לא
זכה לקידום של ממש

סתירה פנימית בין הרעיון לבנות מסלול חליפי של קבורה לא דתית לבין העובדה שמטילים את זה על שר [לשירותי דת]... מצד אחד חשבנו שבכל זאת יש יתרון בכך שהשר [לשירותי דת] יעסוק בזה משום שיש כבר אדמיניסטרציה ומנגנון שמטפלים בנושא... יכול להיות שבשלב ראשון הממשלה תטיל את הנושא על שר הדתות, כדי להריץ אותו כמה שיותר מהר. לטווח הארוך אני חושב שזה לא מתאים ששר הדתות יהיה ממונה על הקבורה הלא דתית, יותר ראוי שזה יהיה שר הפנים או שר אחר".

ממצאי הביקורת מלמדים שבמשך השנים כשלו הפעולות שנקטו הגופים הממשלתיים, ובראשם המשרד לשירותי דת, ליישום חוק הקבורה האזרחית, ונושא הקבורה האזרחית לא זכה לקידום של ממש. מכל האמור לעיל עולה כי על הממשלה לבחון מחדש אם המשרד לשירותי דת הוא אכן הגורם המתאים לשאת באחריות ליישום של חוק זה.

המשרד לשירותי דת השיב כי מרב הידע הנוגע לנוהלי הקבורה נמצא כיום בידי, ולמרות מאמציו, המשרדים האחרים מתנגדים להעביר את סמכויותיהם בתחום הקבורה אליו. כמו כן מסר המשרד כי אם הסמכויות המוקנות לו מתוקף החוק שהוא מופקד על יישומו יישארו ריקות מתוכן ואותם משרדים לא יעבירו אליו את הסמכויות הנדרשות, לא ניתן יהיה לחולל שינוי משמעותי במתן שירותי הקבורה, לרבות שירותי הקבורה האזרחית.

המשרד לשירותי דת ציין כי בשנים האחרונות הוא השקיע מאמצים רבים לטיפול בנושא הקבורה האזרחית, ובזכות זאת הושג שיפור של ממש בנושא - חל גידול ניכר בהיקף הפתרונות לקבורה האזרחית מבחינת מספר בתי העלמין האזרחיים ומבחינת הפריסה האזורית שלהם. עוד ציין המשרד כי בכוונתו להמשיך במגמת השיפור, ובכלל זה בכוונתו להשלים את פריסת בתי העלמין האזרחיים ברחבי הארץ בשנים הקרובות. המשרד הוסיף כי היקף התשומות המוקצות לקבורה האזרחית גדול בהרבה מחלקו היחסי של הביקוש לה, כי יחסית לשאר גופי הממשלה עומדים לרשותו הידע והמומחיות הרבים ביותר בנושא זה, וכי הוא ימשיך לפעול לקבלת המשאבים, הסמכויות והתשתית החוקית המתאימה הנדרשים ליישום חוק הקבורה האזרחית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי גם בתחום הקבורה היהודית לא מופקדות בידי כל הסמכויות הנוגעות בדבר, כגון הסמכות להקצות קרקע; מכל מקום, אם לדעתו נדרשים שינויים כלשהם בנושא, אי בתור הגורם שאחראי לתחום על פי חוק, עליו לפעול בנחישות הראויה מול מקבלי החלטות על מנת לקדם את השינויים הנדרשים לצורך מילוי תפקידו. עד אז, על המשרד לנסות לפעול בתיאום המרבי עם בעלי הסמכויות האחרים, ובוודאי שלא ראוי שהוא יאפשר עיכובים כה משמעותיים בקידום העניין וביישום החלטות הממשלה בנושא.

על ועדת המנכ"לים להשלים ללא דיחוי את בחינת "הצעדים הנדרשים בהיבטים של סמכויות, הקצאת תקציבים ותיאום בין משרדי הממשלה הנוגעים לנושא למתן מענה מיטבי בכל הנוגע לקבורה אזרחית חלופית", שהוטלה עליה מכוח ההחלטה, ולהציג את ממצאי הבחינה לוועדת השרים. המשך השיהוי בנדון גורם בסופו של דבר להחמרת המחסור במקומות לקבורה אזרחית, ולפגיעה ביכולתם של תושבי המדינה לממש את זכותם לקבורה בהתאם להשקפת עולמם.

סיכום

מממצאי הביקורת בנושא יישום חוק הקבורה האזרחית, שנחקק לפני כעשרים שנה, עולה כי פעילותם של גופי הממשלה - ובראשם המשרד לשירותי דת, האחראי ליישום החוק - התאפיינה באחלת יד מתמשכת. על אי יישום החוק כנדרש כבר העיר מבקר המדינה בשנת 2010 אך מאז הנושא לא זכה לקידום של ממש. בכך כשלה המדינה בהבטחת מיצוי אחת הזכויות הבסיסיות של אזרחיה - זכות הקבורה בכבוד באופן התואם את השקפת עולמם, תפיסתם ואמונתם.

על המשרד לשירותי דת לגבש מדיניות ממשלתית אחודה, בעלת יעדים מוגדרים, מתואמים ומחייבים כדי לטפל בסוגיית המחסור החמור במקומות קבורה ברוב אזורי המדינה, ובכלל זה בעיר הבירה - ירושלים, ולהגביר את נגישות בתי העלמין האזרחיים לאוכלוסייה. יודגש כי ככל שיחמיר המחסור במקומות קבורה אזרחיים תחריף הפגיעה בנגישות ובזמינות של בתי עלמין אזרחיים ואף הפגיעה בזכויות אדם, וייתכן כי בגין המחסור האמור הנזקקים לשירותי קבורה אזרחית יאלצו לבחור בבתי עלמין אזרחיים מרוחקים ואף יאלצו לוותר על מיצוי זכותם לקבורה על פי השקפתם.

הליקויים שעלו בדוח זה, ובכלל זה הסחבת המתמשכת לאורך שנים רבות ביישום של החוק מעלים ספק אם נכון שהמשרד לשירותי דת ימשיך להיות הגורם האחראי על הקבורה האזרחית במדינה. עולה החשש ש"מה שהיה הוא שיהיה ומה שנעשה הוא שיעשה ואין כל חדש תחת השמש"³¹.

