

ממצאי הביקורת מראים, שנתוני מצבת התלמידים של המשרד, שעל פיהם הוא משלם את התמיכות, אינם אמינים. עוד מראים הממצאים, כי היו מוסדות שהגישו דיווחים לא נכונים בעניין מספר התלמידים שלהם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמשרד שילם למוסדות תמיכה, בהיקף של מאות מיליוני שקלים בשנה, בלא שנקט תחילה אמצעי בקרה נאותים, כדי לבדוק שהתלמידים שבגינם שולמה התמיכה אכן לומדים במוסדות שקיבלו בגינם את התמיכה.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש, כי מחובת המשרד לדרוש מכל מוסד נתמך דיווח אמת על תלמידיו ועל כל עובדה היכולה להשפיע על זכאותו לתמיכה בגין תלמיד זה או אחר. על המשרד להגביר את הביקורת השוטפת שלו על המוסדות הנתמכים, במטרה לוודא שהם מוסרים לו דיווחי אמת, ועליו לנקוט צעדים מחמירים נגד מוסדות שהגישו דיווחים לא אמיתיים.

הליכי מינוי דיינים - 1997

ריכוז ממצאים

בתי הדין הרבניים הם חלק ממערכת השיפוט הממלכתי בארץ. קיימות שתי ערכאות: בתי דין רבניים אזוריים ובית הדין הרבני הגדול בירושלים, שהוא ערכאת שיפוט עליונה. בשנת 1997 התעורר צורך במינוי דיינים חדשים לבתי הדין הרבניים האזוריים. בעקבות זאת הציעה הוועדה למינוי דיינים (להלן - ועדת המינויים), ביולי 1997, לנשיא המדינה, הממנה את הדיינים, שישה מועמדים, ובספטמבר אותה שנה -- חמישה מועמדים נוספים.

מי שיש לו כושר לדיינות ומבקש להציג את מועמדותו להתמנות לדיין, צריך לפנות למינהל בתי הדין הרבניים ולמלא "שאלון אישי - מועמדות לכהונת דיין". בשאלון נשאל המועמד, בין היתר, מהו מוצאו העדתי.

ועדת המינויים בחרה מקרבה ועדת משנה, שתפקידה היה לראיין את כל אחד מהמבקשים להתמנות לדיין, ולהגיש לוועדה רשימה של מבקשים שהיא ממליצה עליהם למינוי לדיינים. מינהל בתי הדין מסר לחברי ועדת המשנה שאלונים אישיים וקורות חיים שהגישו המבקשים. כמה מהמבקשים מילאו את השאלונים וכתבו את קורות החיים שנים מספר קודם שזומנו לוועדת המשנה, אך מינהל בתי הדין לא הקפיד שיוגש לוועדה חומר מעודכן.

ועדת המשנה ריאיינה 50 מבקשים, ולאחר כל ריאיון דנה על המרואיין; הריאיון היה קצר, ובמסגרתו אפשר היה לעמוד רק על חלק מהתכונות הנדרשות מדיינים.

באוגוסט 1995 אישרה ועדת המינויים "כללים לסדרי עבודה ולסדרי בחירה של דיינים", וקבעה אמות מידה לבחירת דיינים. בכללים נקבעו 12 תכונות אותן יש לבדוק ולשקול. ועדת המשנה בחנה את המבקשים לפי 4 תכונות בלבד.

מרבית המבקשים קיבלו כושר לדיינות שנים אחדות לפני הריאיון, ומיעוטם - באפריל 1997. ביוני של אותה שנה זימנה ועדת המשנה לריאיון גם מבקשים שקיבלו כושר

לדיינות באפריל 1997, על אף שהחליטה מראש שלא להמליץ לפני ועדת המינויים לבחור בהם. בכך לכאורה הטריחה אותם ועדת המשנה לשווא.

ועדת המשנה לא כתבה פרוטוקולים של דיוניה. כל שנמצא הוא טבלה שוועדת המשנה סיכמה בה את חוות דעתה על המבקשים. היא דירגה אותם בסולם ציונים מ-א' עד ג' בכל אחת מארבע התכונות הנבדקות, וציון סופי. פרט לטבלה לא הותירה ועדת המשנה עקבות לעבודתה.

ועדת המשנה המליצה לפני ועדת המינויים, ביוני 1997, על עשרה מהמבקשים. מתברר כי שבעה מהמומלצים לא קיבלו ציון א' בכל התכונות שנבדקו, בו בזמן שבין 40 המבקשים הנותרים היו שבעה אחרים שקיבלו ציון א' בכל אחת מארבע התכונות, אך הם לא הומלצו.

ועדת המינויים בחרה, ביולי 1997, בשישה מועמדים שהיא הציעה לנשיא המדינה למנותם לדיינים. מתברר שגם ועדה זו בחרה מועמדים שלא על פי "אמות המידה לבחירת דין": רק שניים מהמועמדים קיבלו ציון א' בכל אחת מהתכונות שוועדת המשנה בחנה; אף אחד מהמועמדים לא שירת בצה"ל.

בהמלצת ועדת המינויים מספטמבר 1997, על חמישה מועמדים נוספים שהיא הציעה לנשיא המדינה למנותם לדיינים, תיקנה הוועדה שניים מהליקויים שנמצאו במהלך הביקורת: כל חמשת המועמדים היו ברשימת המומלצים של ועדת המשנה; ארבעה מהם שירתו בצה"ל.



בתי הדין הרבניים הם חלק ממערכת השיפוט הממלכתי בארץ. קיימות שתי ערכאות: בתי דין רבניים אזוריים ובית הדין הרבני הגדול בירושלים, שהוא ערכאת שיפוט עליונה. סמכויות השיפוט של בתי הדין הרבניים מעוגנות בעיקרן בחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, הקובע שענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל, אזרחי המדינה או תושביה, יהיו בשיפוטם הייחודי של בתי הדין הרבניים.

מינוי דיינים, הרכב בתי הדין הרבניים, תקופת כהונתם של הדיינים ותנאי פרישתם, מוסדרים בחוק הדיינים, התשט"ו – 1955 (להלן - החוק). סעיף 5 לחוק קובע, כי דיינים לבתי הדין הרבניים האזוריים יתמנו "על ידי נשיא המדינה לפי הצעת ועדת מינויים שתובא לפני הנשיא על ידי שר הדתות".

בשנת 1997 התעורר צורך במינוי דיינים חדשים לבתי הדין הרבניים האזוריים. בעקבות זאת הציעה הוועדה למינוי דיינים (ועדת המינויים) לנשיא המדינה, ביולי 1997, שישה מועמדים, ובספטמבר אותה שנה - חמישה מועמדים נוספים. השישה מונו בידי נשיא המדינה לדיינים באוקטובר 1997, והחמישה - בנובמבר אותה שנה.

בחודשים אוגוסט ונובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות ועדת המינויים. הביקורת נעשתה במינהל בתי הדין הרבניים. לשם קבלת מידע נוסף קיים משרד מבקר המדינה שיחות עם מועמדים לכהונת דין ועם חברת ועדת המינויים. להלן ממצאי הביקורת.

כושר לדיינות

על פי החוק, "דיין" הוא חבר בית דין רבני. כשיר להתמנות לדיין הוא מי ש"הוסמך לכך על ידי מועצת הרבנות הראשית תוך שנתיים לפני המינוי".

על המבקש להיות דיין לעמוד בתנאים הנקובים בתקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), התשט"ו-1955. אחד התנאים הוא ש"עמד בבחינות הנערכות מטעם המועצה [מועצת הרבנות הראשית]". תנאי אחר דורש ש"אורח חייו ואופיו [יהיו] הולמים את מעמדו של דיין בישראל". לאחר שמועצת הרבנות הראשית מוצאת כי "נתמלאו בו", במבקש להיות דיין, התנאים הנקובים בתקנות, מסמיכה אותו המועצה "להיות כשיר להתמנות כדיין בבית דין רבני אזורי" (להלן - כושר לדיינות). ההסמכה הניתנת לפי תקנות אלה "כוחה יפה לתקופה של שנתיים מיום חתימתה"; בדרך כלל מחדשת מועצת הרבנות הראשית את תוקפה כל שנתיים.

מועמד לכהונת דיין

1. מנהל מחלקת הבחינות ברבנות הראשית מעביר את רשימת בעלי הכושר לדיינות למינהל בתי הדין הרבניים. בעלי הכושר לדיינות פונים למינהל בתי הדין הרבניים וממלאים שם "שאלון אישי - מועמדות לכהונת דיין", בדבר פרטיהם האישיים וקורות חייהם.

על פי הכללים (ראה להלן), "שאלון" הוא "טופס שאלות למבקש, שאושר בידי נשיא בית הדין הגדול ובידי השר לענייני דתות". לא נמצא תיעוד או כתב שבו מאשרים נשיא בית הדין הגדול והשר את טופס השאלון.

בתשובתו מיום 31.8.97 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין הרבניים (להלן - מנהל בתי הדין), כי "נהגת בתי הדין הרבניים משתמשת בטופס ... מזה שנים רבות. הטופס הוצג בזמנו בפני נשיא בית הדין הגדול ושר הדתות והם אישרוהו. האישור ניתן בעל פה". לדעת משרד מבקר המדינה, על פי כללי מינהל תקין אין להסתפק באישור בעל פה ומן הראוי שיינתן בכתב.

2. בשאלון נשאל המועמד מהו מוצאו העדתי. בעניין זה כתב הראשון לציון הרב הראשי לישראל, הרב בקשי דורון (להלן - הראשון לציון), בתשובתו למבקר המדינה מיום 31.8.97, כי המוצא העדתי אינו שיקול עיקרי למינוי דיינים. הרב הוסיף, "אם כי מוצאו של אדם אינו מהווה שיקול להתאמתו לדיין, ידיעותיו והתמצאותו בתוך עמו יש לה חשיבות רבה. כידוע בתי הדין הרבניים עוסקים לא רק בפסיקה, אלא בעיקר בשלום בית ונושאי משפחה, בהם ידיעת החיים והכרה מקרוב של חיי המתדיינים יש לה חשיבות יתר, על כן הנהלת בתי הדין משתדלת שכל הרכב של שלושה דיינים יהיה מורכב במגוון עדתי, בו יהיה מי שיבין יותר את הלך חייהם של המתדיינים".

3. עד אפריל 1997 מילאו 47 בעלי כושר לדיינות שאלון מועמדות לכהונת דיין. בתחילת אותו חודש אישרה מועצת הרבנות הראשית לתת כושר ל-13 רבנים נוספים שעמדו בכל הבחינות. 12 מהם הגישו בקשת מועמדות. בסך הכול מילאו את השאלון 59 בעלי כושר לדיינות.

סדרי מינוי דיינים לבתי הדין האזוריים

1. כאמור, החוק קובע, כי נשיא המדינה הוא המוסמך למנות דיינים לפי הצעת ועדת מינויים. סעיף 6 לחוק קובע, כי "הוועדה תהיה של 10 חברים: שני הרבנים הראשיים לישראל; שני דיינים של בית הדין הרבני הגדול; שר הדתות וחבר אחר של הממשלה שייבחר על ידיה; שני

חברי כנסת שייבחרו על ידיה בבחירה חשאית...; שני עורכי דין העובדים במקצועם, שייבחרו על ידי המועצה המשפטית [כיום לשכת עורכי הדין]. יושב ראש ועדת המינויים הוא השר לענייני דתות.

לפי סעיף 7 לחוק, אם "ראה שר הדתות שיש למנות דיין, יודיע על כך ברשומות ויכנס את הוועדה". ואלה הרשאים להציע לוועדת המינויים מועמדים לכהונת דיין: השר לענייני דתות; כל אחד משני הרבנים הראשיים; שלושה חברי ועדה כאחד. הוועדה תקיים הצבעה לבחירת המועמדים, ותציע לנשיא המדינה למנות לדיינים את המועמדים שיקבלו את קולותיהם של רוב חברי הוועדה. עוד קובע החוק כי "שאר סדרי דיוניה ועבודתה של הוועדה ייקבעו על ידה".

2. בשנת 1994 התכנסה ועדת המינויים כדי לבחור שמונה מועמדים שיוצע למנותם לדיינים לבתי הדין האזוריים. הוועדה מינתה מקרב חבריה ועדת משנה של שלושה חברים. ועדת המשנה ריאינה את המועמדים ומסרה לוועדת המינויים את רשימת מומלציה. באוגוסט אותה שנה הציעה ועדת המינויים לנשיא למנות שמונה דיינים, ארבעה מהם אשכנזים וארבעה ספרדים.

בעקבות זאת עתרו ארגון "בצדק" ולשכת עורכי הדין בישראל נגד ועדת המינויים ו-18 אחרים לבג"ץ (בג"ץ 4899/94). העותרים טענו, בין היתר: נוצר הרושם שאחד השיקולים העיקריים של ועדת המינויים היה שיקול עדתי של בחירת מועמדים אשכנזים וספרדים במספר שווה; לא כל הדיינים שנבחרו היו מומלצי ועדת המשנה, וזאת בלא שהתקיים דיון, לעניין זה, בעניינו של כל מועמד, במליאת ועדת המינויים.

בעקבות הצעת שופטי בג"ץ נמחקה העתירה. בג"ץ המליץ לשר לענייני דתות: "לקבוע קריטריונים לבחירת דיינים, שיכללו בין היתר את אלה: בחינת הרקע האישי של כל אחד מן המועמדים, כישוריו, מזגו השיפוטי, השכלתו וכיו"ב, וכן כללים בדבר סדר הדין בישיבות הוועדה (לרבות סדרי הצבעה), שיאפשרו לכל אחד מחברי הוועדה להביע את דעתו בעד או נגד מועמד, אם יראה לנכון לעשות כן, וכן כללים בדבר הדיון בפני ועדת המשנה והבאת המלצות ועדת המשנה בפני מליאת הוועדה...".

3. ביום 16.8.95 אישרה ועדת המינויים כללים לסדרי עבודה ולסדרי בחירה של דיינים (להלן - הכללים); כמו כן קבעה אמות מידה לבחירת דיינים, אולם הכללים לא פורסמו ב"רשומות".

4. בספטמבר 1997 נדונה בבית המשפט הגבוה לצדק עתירה (בג"ץ 5117/97) בעניין מינוי ששת הדיינים (שבהם עוסק דוח זה). בפסק הדין אמרו השופטים: "עיקרה של העתירה כי לא הותקנו כללים בדבר סדרי העבודה של הוועדה לבחירת דיינים. מתברר כי כללים כאלה אכן נקבעו כבר בתחילת 1995, אם כי לא פורסמו ברבים... ראוי היה כי הכללים יפורסמו. ואכן שמענו מראי המשיבים כי הכללים יפורסמו בקרוב".

בסוף אותו חודש שלח מינהל בתי הדין הרבניים למשרד המשפטים את הכללים, וביקש לפרסמם ב"רשומות".

הוועדה למינוי דיינים

ביום 27.1.97 פרסם השר ב"רשומות" את ההרכב החדש של הוועדה למינוי דיינים. ב-11.3.97 התקיימה ישיבה של ועדת המינויים, ובמהלכה סקר מנהל בתי הדין את תקני הדיינים ואת התקנים שאינם מאוישים בבתי הדין הרבניים. הוא ציין מי הם הדיינים העומדים לפרוש לגמלאות בשנה הקרובה. ועדת המינויים דנה בישיבה בצורך למנות דיינים לבתי הדין האזוריים.

באותה ישיבה בחרה ועדת המינויים מקרב חבריה ועדת משנה של שלושה חברים: ליו"ר ועדת המשנה נבחר דיין בבית הדין הרבני הגדול, ולחברים בה נבחרו חבר כנסת ונציגת לשכת עורכי הדין. על ועדת המשנה הוטל לראיין את המבקשים להתמנות לדיינים ולהגיש למליאת ועדת המינויים את רשימת מומלצי למינוי דיינים.

סדרי עבודתה של ועדת המשנה

לפי הכללים, ה"מבקש" להיות דיין בבית דין רבני אזורי הוא מי ש"כשיר לדיינות, שכושרו בר תוקף, ורצונו להתמנות לדיין בבית דין רבני אזורי" (להלן - מבקש). לפי אותם כללים, על מנהל בתי הדין, המשמש גם מזכיר ועדת המינויים, לבדוק את תנאי הכשירות של המבקש; אם נתקיימו במבקש תנאי הכשירות הקבועים בחוק, יזמן אותו מנהל בתי הדין לריאיון בוועדת המשנה.

1. ביום 17.3.97 העביר מנהל בתי הדין לחברי ועדת המינויים את רשימת 47 בעלי הכושר לדיינות, וב- 4.6.97 העביר להם עוד רשימה ובה שמות של 12 מבקשים שקיבלו את תעודת הכושר לדיינות באפריל 1997, כמוסבר לעיל. בסך הכול היו אפוא ביוני אותה שנה 59 מבקשים. מנהל בתי הדין מסר לחברי הוועדה את השאלונים האישיים שמילאו המבקשים, בצירוף קורות החיים, מכתבי המלצה ונספחים אחרים.

נמצא, שמספר לא מבוטל מהשאלונים מולאו וקורות החיים נכתבו בידי המבקשים כמה שנים לפני הזימון לוועדת המשנה. מינהל בתי הדין הרבניים לא הקפיד שהשאלונים, קורות החיים ונספחיהם, שנמסרו לחברי הוועדה יהיו מעודכנים.

2. על פי סדרי העבודה של ועדת המינויים, "יושב ראש ועדת המשנה או מי שיתבקש על ידו ירשום את פרוטוקול דיוניה ויערוך בכתב את חוות דעתה של ועדת המשנה".

הביקורת העלתה שלא נרשמו פרוטוקולים של דיוני ועדת המשנה. כל שנמצא הוא טבלה שוועדת המשנה סיכמה בה את חוות דעתה על המבקשים, על ידי דירוגם בסולם ציונים מ-א' עד ג' (ראה להלן). משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אי-קיום החובה לרשום פרוטוקולים.

3. ביום 18.5.97 שלח מנהל בתי הדין, על פי הכללים, מכתב לחברי ועדת המינויים בדבר המלצות ועדת המשנה. במכתב הוא ציין, כי "ועדת המשנה החליטה שלא לראיין את המועמדים שקיבלו כושר לדיינות לפני כחודש ימים". במכתב נאמר עוד, שוועדת המשנה זימנה לראיונות 47 מבקשים. 39 מהם באו לריאיון.

הביקורת העלתה, כי ביוני 1997 החליטה ועדת המשנה בכל זאת לזמן לריאיון שקיימה באותו חודש את המבקשים שקיבלו כושר לדיינות באפריל 1997. בסך הכול זומנו 59 מבקשים, 50 מהם באו לריאיון. באותו חודש הגישה ועדת המשנה לוועדת המינויים רשימה של עשרה מומלצים למינוי לדיינים (להלן - המומלצים), כולם מבין 39 המבקשים שרואיינו בשלב הראשון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הבהיר מנהל בתי הדין, כי "ועדת המשנה סברה שכיוון שיש כ- 50 מועמדים 'ותיקים' שאפילו מהם קשה מלאכת הבחירה וההמלצה, אין מקום לזמן את החדשים אשר זה עתה קיבלו את כושרם... הרבנים הראשיים סברו אחרת וביקשו מחברי ועדת המשנה, שכדי להסיר כל לזות שפתיים, יראיינו אף את החדשים. ואכן ועדת המשנה הסכימה לראיינם. אולם חברי הוועדה נשארו בעמדתם הראשונית, שיש עדיפות למבקשים הוותיקים ולכן לא המליצו למליאת ועדת המינויים על מועמדים חדשים". דברים דומים אמרה למשרד מבקר המדינה חברה בוועדת המשנה שהיא נציגת לשכת עורכי הדין.

לדברי אחדים מהמבקשים שקיבלו כושר לדיינות באפריל 1997, הם זומנו לריאיון בוועדת המשנה רק בעקבות דרישה מפורשת שהפנו לרבנים הראשיים לישראל. בתום הריאיון אמר להם מנהל בתי הדין, שכאמור שימש גם מזכיר ועדת המינויים, כי הם זומנו לריאיון משום שהרבנים הראשיים דרשו זאת, אך הם לא ייכללו ברשימת המומלצים שתוגש לוועדת המינויים, על אף שוועדת המשנה התרשמה מהם לטובה.

יוצא אפוא, שוועדת המשנה זימנה לריאיון מבקשים שקיבלו כושר לדיינות באפריל 1997 אף על פי שהיא החליטה מראש שלא להמליץ עליהם לפני ועדת המינויים. בכך לכאורה הטריחה ועדת המשנה את המבקשים החדשים לשווא.

4. ועדת המשנה ריאיינה, כאמור, 50 מבקשים. היא קיימה שלוש ישיבות שנמשכו כל אחת כארבע שעות, ובסך הכול 12 שעות של דיונים. לאחר כל ריאיון היא קיימה דיון על מידת התאמתו של המבקש לתפקיד. יוצא, אפוא, שכל ריאיון, כולל הדיון על המרואיין שהתקיים לאחריו, היה קצר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה (כמפורט להלן) אישר מזכיר ועדת המינויים ש"במסגרת ריאיון קצר שעורכת ועדת המשנה" אפשר לעמוד רק על חלק מהתכונות הנדרשות מדיינים. לדעת משרד מבקר המדינה, אם זמן הריאיון לא הספיק, כדברי מזכיר הוועדה, אלא לבדיקת חלק מהתכונות, צריך היה להאריך את הריאיון כדי לעמוד על כל התכונות הנדרשות מדיין.

המלצות ועדת המשנה

1. סעיף 16 לכללים קובע "אמות מידה לבחירת דיינים". בסעיף מוגדרות 12 התכונות העיקריות שיש לבדוק ולשקול, ובהן התכונות האלה: "יעילות וכושר ביצוע, לרבות כושר ארגון וניהול", "סמכותיות וכושר לנהל דיון, כושר החלטה והכרעה ... היכולת להגיע להחלטות נכונות", "מזג שיפוטית", "השכלה כללית או משפטית, ידע בשפות, הכרת נושא הסמכויות בין ערכאות השיפוט השונות בישראל". הסעיף האמור קובע עוד, כי "תינתן עדיפות למועמד היושב בתוך עמו, המעורה בחיי החברה בישראל כגון מי ששירת בצה"ל או בכל פעילות ציבורית אחרת".

ועדת המשנה ריאיינה, כאמור, 50 מבקשים, 11 מהם קיבלו כושר לדיינות באפריל 1997. מכיון שהוועדה לא רשמה פרוטוקולים של ישיבותיה, אין לדעת מה היתה התרשמותה מכל מבקש לפי כל אחת מהתכונות הנקובות לעיל.

מעיון בטבלת סיכום חוות דעתה של ועדת המשנה עולה, כי היא בחנה רק 4 מבין 12 התכונות העיקריות שנקבעו, ואלו הן: "ניסיון בעבודת בית דין", "ניסיון בעבודה ציבורית", "כתיבת ספרים ומאמרים" ו"רהיטות ביטוי". בטבלה רשום הציון של כל מבקש בכל אחת מארבע התכונות האמורות, בסולם ציונים מ-א' עד ג', וציון סופי.

מנהל בתי הדין מסר בתשובתו, כי "אמות המידה שנקבעו ב'כללים' הן אמות המידה המקיפות והכוללות את כל התכונות והכישורים הנדרשים ממועמד לדיינות. אולם, רק על חלק מתכונות אלו ניתן לעמוד במסגרת ריאיון קצר שעורכת ועדת המשנה. לכן הוועדה נתנה ציונים רק בארבעה קריטריונים שעליהם התרשמה במסגרת הריאיון. אולם, הוועדה בחרה לתת ציון סופי שהינו כוללני יותר ומכיל גם נתונים נוספים שהובאו בחשבון על ידי ועדת המשנה, בהתאם לאותן אמות מידה שנקבעו בכללים".

למשרד מבקר המדינה לא הובהר כיצד נתנה ועדת המשנה ציון כוללני המביא בחשבון את כל אותן התכונות שנקבעו בכללים, בשעה שלפי דברי מזכיר ועדת המינויים "רק על חלק מתכונות אלה ניתן לעמוד במסגרת ריאיון קצר שעורכת ועדת המשנה". לדעת מבקר המדינה, משנקבעו בכללים 12 תכונות שיש לשקול ולבדוק, היו כולן צריכות לקבל ביטוי נאות בעבודתה של ועדת המשנה. הסברים בעל פה בדבר השיקולים שהנחו את ועדת המשנה בעבודתה אינם יכולים לבוא במקום פרוטוקול או טבלה מפורטת שבה יירשמו ציוני המבקשים בכל אחת מ-12 התכונות. בהעדר רישום בכתב כאמור, אי אפשר לבדוק את שיקולי ועדת המשנה.

2. ועדת המשנה נתנה ל-24 מבקשים ציון סופי א', והמליצה על 10 מהם לפני ועדת המינויים. משרד מבקר המדינה בדק את ציוני 24 המבקשים ואת ציוני 10 המומלצים, והעלה:

(א) מבין 24 המבקשים שקיבלו ציון סופי א' רק 10 קיבלו ציון א' בכל ארבע התכונות שוועדת המשנה בחנה. יתר המבקשים קיבלו לפחות באחת מארבע התכונות שנבדקו ציון נמוך מ-א', ואף על פי כן הוועדה נתנה להם ציון סופי א'.

(ב) רק שלושה מבין העשרה שקיבלו ציון א' בכל ארבע התכונות נמנו עם עשרת המומלצים. שבעת המומלצים האחרים קיבלו ציון נמוך מ-א' לפחות באחת מארבע התכונות, אולם ועדת המשנה המליצה לאו דווקא על מבקשים שקיבלו א' בכל התכונות. מכאן שהיא לא המליצה לפני ועדת המינויים דווקא על המבקשים אשר, לפי הקריטריונים שהיא עצמה בחנה, ראויים מכולם לכהונת דיין. דבר זה עשוי לעורר חשש שמא שיקולים זרים הם שהניעו את ועדת המשנה בבחירת המומלצים.

המלצות ועדת המינויים

ביום 10.7.97 התקיימה ישיבת ועדת המינויים. לפי סעיף 7 לחוק, הציע באותה ישיבה הראשון לציון שישה מועמדים לכהונת דיין בבתי הדין האזוריים. הרב הראשי לישראל, הרב ישראל מאיר לאו, צירף את תמיכתו ברשימה זו. בישיבה של ועדת המינויים, שהתקיימה ב-16.9.97, נבחרו ששת המועמדים פה אחד.

1. מתברר, שרק ארבעה מבין ששת המועמדים נכללו ברשימת המומלצים של ועדת המשנה, ואילו שני המועמדים האחרים לא היו באותה רשימה. עם זאת, חברי ועדת המשנה, בשבתם בוועדת המינויים, הצביעו גם הם בעד המועמדים שלא נכללו באותה רשימה.

כאמור, במסגרת הכללים נקבעו 12 תכונות שיש לבדוק ולשקול לגבי כל מועמד. בשיטה שבה פעלה ועדת המינויים תכונות אלה לא נבחנו ונשקלו לגבי המועמדים: רשימת ששת המועמדים הוצעה על ידי שני הרבנים הראשיים, וועדת המינויים לא בחנה אותם לפי הכללים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני ששת המועמדים והעלה:

(א) רק שניים מהם קיבלו ציון א' בכל התכונות שוועדת המשנה בחנה. כאמור, היו עשרה מבקשים שקיבלו ציון א' בכל התכונות.

(ב) שבעה מבין עשרת המבקשים שקיבלו ציון א' בכל התכונות שנבדקו שירתו בצה"ל. בין עשרת המומלצים של ועדת המשנה היו חמישה ששירתו בצה"ל, ואילו בין ששת המועמדים בהם בחרה ועדת המינויים אין, ולו אחד, ששירת בצה"ל.

בכללים נקבע, כאמור, כי "תינתן עדיפות למועמד היושב בתוך עמו, המעורה בחיי החברה בישראל כגון מי ששירת בצה"ל או בכל פעילות ציבורית אחרת".

בתשובתו מאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה אמר מנהל בתי הדין, כי "הוועדה החליטה באמות המידה לבחירת דיין' שתינתן עדיפות למי שמעורה בחיי הציבור. מעורבות זו יכולה להירכש בדרכים שונות, וכינייהן השירות בצה"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם ששירות בצה"ל אינו תנאי הכרחי לבחירת דיין, הרי העדר מוחלט של נבחר ששירת בצה"ל אומר דרשני.

3. כרשום בפרוטוקול, הנימוקים של הראשון לציון להמלצתו על שני המועמדים שלא נכללו ברשימת המומלצים של ועדת המשנה היו כדלהלן: לגבי אחד מהם - "דור 17 לדיינים, בעל ידע בשפות"; ולגבי משנהו - "ראש כולל, מומלץ על ידי [רב גדול בישראל]". לא נרשמו בפרוטוקול נימוקים נוספים.

לדעת מבקר המדינה, הנימוק "דור 17 לדיינים" אינו יכול להיות סיבה מכרעת לבחירת מועמד, שכן יש לדון בכישוריו של כל מועמד לגופם. הנימוק "בעל ידע בשפות" לא נשקל כלפי כל המבקשים. עיון בתיקיהם האישיים של המבקשים מעלה שרבים מהם בעלי ידע בשפות. אשר לנימוק "מומלץ על ידי [רב גדול בישראל]", המלצה כזאת היא אך ורק מעין "כרטיס כניסה" ולא תחליף לבדיקה עניינית בידי חברי ועדת המינויים בדבר התאמתו לכהונה הרמה.

בתשובות למשרד מבקר המדינה הסבירו הראשון לציון וכן מנהל בתי הדין, שהפרוטוקול של ישיבת ועדת המינויים אינו משקף את כל מה שנאמר בישיבה על המועמד. לדברי מנהל בתי הדין, "כיוון שבדיני נפשות עסקינן, וכידוע במקומותינו הכול דולף החוצה, משתדלת הוועדה לקצר מאוד בפרוטוקול הישיבה, שאינו נועד אלא לציינן נקודות מסוימות בלבד ... אין ללמוד מהנאמר בפרוטוקול שכביכול רק הסיבה שנכתבה, היא שהביאה לבחירתו".

על פי כללי מינהל תקין, פרוטוקול צריך לשקף נאמנה את הדברים הנאמרים בדיון, או לפחות את עיקרי הדברים. תשובת מנהל בתי הדין, שהפרוטוקול אינו משקף את כל הסיבות שהביאו לבחירה, אינה מניחה את הדעת.

4. מהפרוטוקול של ישיבת ועדת המינויים ב-16.7.97 עולה, כי לדעת אחד מחבריה נבחרו דיינים משיקולים לא ענייניים, ובלשונו: "זה ביזיון גדול שדיינים נבחרים לא על פי כישוריהם, אלא לפי השתייכות מפלגתית". הראשון לציון השיב לו: "נשתדל לפתור את בעיית האיזונים כראוי".

יו"ר ועדת המשנה אמר באותה ישיבה, כי "ועדת המשנה בחרה את הראויים ביותר ולא את הסקטורים אליהם השתייכו". חברת ועדת המשנה אמרה, כי "בוועדת המשנה השתדלנו לבחון מיהו הדיין הראוי והטוב ביותר שייבחר". אולם הבדיקה העלתה, שוועדת המינויים בחרה במועמדים שכלל לא הופיעו ברשימת המומלצים של ועדת המשנה.

בחירת חמישה דיינים נוספים

לאחר שנבחרו שישה דיינים, נוספו לבתי הדין הרבניים האזוריים חמישה תקנים לדיינים. ב-28.9.97 התכנסה ועדת המינויים ובחרה בחמישה מועמדים שיוצע לנשיא המדינה למנותם לדיינים בבתי דין רבניים אזוריים. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי בחירת המועמדים והעלה:

1. בספטמבר 1997 התכנסה ועדת המשנה פעמיים כדי לעדכן את רשימת המומלצים שתגיש לוועדת המינויים. ועדת המשנה החליטה, שברשימה יהיו גם כאלה שקיבלו כושר לדיינות באפריל 1997. היא הוסיפה לרשימה שמונה מבקשים, ובסך הכול מנתה הרשימה 14 מומלצים. בדיקה של רשימת המבקשים, המומלצים והמועמדים העלתה:

(א) ברשימת המומלצים לא נכללו שלושה מבקשים שקיבלו ציון א' בכל ארבע התכונות שבחנה ועדת המשנה וציון סופי א'.

(ב) רק 7 מבין 14 המומלצים קיבלו ציון א' בכל ארבע התכונות שנבחנו.

(ג) רק שניים מבין חמשת המועמדים קיבלו ציון א' בכל התכונות.

עם זאת נמצא, שוועדת המינויים תיקנה כמה מהליקויים שהיו בתהליך בחירת ששת הדיינים, ליקויים שנמצאו במהלך הביקורת: כל חמשת המועמדים של ועדת המינויים הופיעו ברשימת המומלצים של ועדת המשנה; ארבעה מבין החמישה שירתו בצה"ל.

2. סעיף 7(א) לחוק קובע לאמור: "ראה שר הדתות שיש למנות דיון, יודיע על כך ברשומות ויכנס את הוועדה". בהתאם לסעיף זה הודיע השר ב- 14.9.97, כי "יש צורך למנות חמישה דיינים של בית דין רבני אזורי". ההודעה פורסמה ב"רשומות" ב- 30.9.97.

ביום 28.9.97, עוד לפני פרסום ההודעה ב"רשומות", כינס השר את ועדת המינויים כדי לבחור חמישה מועמדים לתפקיד דיינים, ובו ביום בחרה ועדת המינויים במועמדים שהוצע לנשיא המדינה למנותם לדיינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שבמקרה זה לא נגרם נזק למי מהמבקשים, דרוש היה להקפיד על הוראת החוק, ולכנס את ועדת המינויים רק לאחר הפרסום ב"רשומות".



בשנת 1997 התעורר צורך במינוי דיינים חדשים לבתי הדין הרבניים האזוריים. בשל כך הציעה הוועדה למינוי דיינים לנשיא המדינה, בחודש יולי 1997, רשימה של שישה מועמדים, ובספטמבר אותה שנה - רשימה נוספת של חמישה מועמדים.

נמצאו ליקויים בשלבים השונים של הליכי בחירת המועמדים. בהליכי בחירתם של המומלצים על ידי ועדת המשנה נמצא שרבים מהשאלונים וקורות החיים של המבקשים שהוצגו בפני הוועדה לא היו מעודכנים; הוועדה לא רשמה פרוטוקולים של דיוניה; הוועדה לא בחנה את המבקשים לפי כל 12 התכונות אותן יש לבדוק ולשקול לפי הכללים; הוועדה לא המליצה לפני ועדת המינויים דווקא על המבקשים אשר לפי אמות המידה אותן היא עצמה בחנה, היו הראויים ביותר לכהונת דיון.

גם ועדת המינויים בחרה את מועמדיה שלא לפי כל 12 התכונות אותן יש לבדוק ולשקול לפי הכללים. יש לראות בחומרה את העובדה שבכל תהליך הבחירה לא בחנו את המועמדים לפי כל 12 התכונות האמורות. כתוצאה מכך אין ביטחון שהמועמדים הראויים ביותר הם שנבחרו.

בהליכי בחירתם של חמישה מן המועמדים, שהתקיימו מאוחר יותר, תוקנו חלק מהליקויים שהועלו בהליכי בחירתם של השישה הראשונים. בתיקון חלק בלבד לא סגי. על הוועדה למינוי דיינים להקפיד הקפדה מלאה על כל הכללים לבחירתם של דיינים, ככתבם וכלשונם.