

משרד לשירותי דת

מינוי הרכבי מועצות דתיות ובחירת רבני עיר

תקציר

רקע כללי

המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) מופקד על הסדרת פעילותן של 129 מועצות דתיות האחראיות לספק לאוכלוסייה היהודית שבתחומן את צורכי הדת. בשנת 2015 עמד תקציב המועצות הדתיות על 785 מיליון ש"ח, והיקף כוח האדם המאושר, נכון למאי 2017 עמד על 2,325 עובדים, חלקם במשרות חלקיות.


חידוש ההרכב של המועצה הדתית: בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת, או החוק), נקבע כי מועצה דתית תכהן עד יום חידוש הרכבה או עד תום שנה מיום בחירת מועצת הרשות המקומית, לפי המוקדם. עוד נקבע כי השר יחדש את הרכבה של כל מועצה עד תום שנה מיום בחירת מועצת הרשות המקומית, כדי לשקף את הרכבה של מועצת הרשות המקומית ואת אוכלוסיית היישוב לגוניה. חברי המועצה הדתית הנבחרים (הרכב המועצה הדתית) אמורים לפקח על התנהלותה התקינה של המועצה הדתית. במועצות הדתיות הפועלות ללא הרכב נבחר קיים חשש לעירוב שיקולים לא ענייניים ואף פוליטיים באשר לניצול תקציב המועצה ולמינויים במועצה. כמו כן, ניהול מועצה דתית ללא הרכב נבחר עשוי גם לפגוע בשיקוף רצונה של אוכלוסיית העיר ולפגוע בדמוקרטיה.

בחירת רבני עיר: השר לשירותי דת ממונה על הליך הבחירה של רבני עיר. להנעת התהליך עליו להקים "ועדת בחירות" שתנהל את הליך הבחירה. ועדת הבחירות צריכה להביא לידי מינוי "אסיפה בוחרת", והיא אמורה בסופו של ההליך לבחור את רב העיר.

השר לשירותי דת, ח"כ דוד אזולאי, מכהן בתפקידו ממאי 2015 (להלן גם - השר המכהן). לפניו כיהן בתפקיד זה השר נפתלי בנט (להלן - השר לשעבר); סגנו היה ח"כ הרב אלי בן דהן.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי המינוי של הרכבי מועצות דתיות ואת תהליכי הבחירה של רבני ערים. הבדיקה התמקדה, בין היתר, בפעולות השרים לשירותי דת למינוי או לחידוש הרכב


 ל-70 מ-129
 המועצות הדתיות
 בישראל (54%)
 עדיין אין הרכב
 מועצה נבחר ויו"ר
 נבחר.
 ל-70 מועצות
 דתיות אלה מינו
 השרים, ממונה
 (ב-59 מועצות),
 מורשי חתימה
 (ב-7 מועצות) או
 ועדה ממונה
 (ב-4 מועצות)

של מועצות דתיות, ובפעולות למינוי רבני עיר¹. הבדיקה נערכה במשרד, ברבנות הראשית לישראל (להלן גם - הרבנות הראשית), במועצות דתיות וברשויות מקומיות אחדות: חיפה, לוד, קריית מוצקין, קריית אתא, באר שבע, עפולה, קריית יערים, שדרות, מטה בנימין, אליכין, מטולה ויבנאל, שנבחרו באופן אקראי או בשל תלונות שהתקבלו. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים ובמשרד הממונה על השכר במשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

היקף נמוך של מינוי הרכבי מועצות דתיות

1. ב-100 מ-129 המועצות הדתיות (78%) הפועלות בישראל לא חודש הרכב המועצה בתוך שנה מהבחירות האחרונות ברשויות המקומיות, שנערכו באוקטובר 2013 בניגוד למה שנקבע בחוק. נכון לאוקטובר 2017, רק ל-59 מועצות (46%) יש הרכב מועצה ויו"ר נבחר; ב-70 מועצות דתיות (54%) עדיין אין הרכב נבחר. עם הערים הגדולות שבהן אין הרכב נבחר למועצה הדתית נמנות ירושלים, חיפה ובאר שבע.

מאז הבחירות לרשויות המקומיות (להלן גם - הרשויות) באוקטובר 2013 מינו השרים נפתלי בנט ודוד אזולאי 59 מועצות דתיות בלבד, מתוך 129 מועצות אשר מינוין נדרש מאז הבחירות על פי החוק כאמור. ממועד הבחירות לרשויות המקומיות ועד דצמבר 2014, אז פוזה הכנסת, מינה השר בנט 39 הרכבים (מהם 29 הרכבים שמינויים חודש תוך שנה כנדרש בחוק², ועשרה הרכבים חדשים, שמונו לאחר תום השנה), ואילו השר דוד אזולאי מינה 20 הרכבי מועצות דתיות בלבד מ-90 מועצות שנותרו בתחילת כהונתו ללא הרכב נבחר. מכאן שהשרים נפתלי בנט ודוד אזולאי לא עמדו בהוראות החוק.

ל-70 המועצות שאין להן הרכב נבחר מינו השרים, במקום להביא למינוי הרכב נבחר, ממונה (ב-59 מועצות דתיות), מורשי חתימה (ב-7 מועצות) ועדה ממונה (ב-4 מועצות) המנהלים אותן.

2. ביולי ובאוקטובר 2015 פנה השר המכהן לרשויות מקומיות בנוגע לצורך לקיים הליך לבחירה של נציגיהם למועצות הדתיות. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה ב-12 רשויות מקומות, שבסופו של דבר לא מונה להן הרכב של חברי מועצה³, עלו הממצאים האלה:

1. מבקר המדינה כבר נדרש בדוחות קודמים למינוי הרכבי מועצות דתיות ולבחירת רבני ערים. ראו **דוח שנתי 2015 של מבקר המדינה**, עמ' 455, וכן **דוח שנתי 2017**, בפרק "היבטים בניהול שירותי הדת".

2. מועצות שהרכבן לא נבחר מחדש בפרק זמן של שנה מיום הבחירות לרשויות המקומיות כנדרש בחוק, והשר מינה את היו"ר שניהן כממונה על המועצה הדתית עד בחירת הרכב חדש.

3. 12 הרשויות הן אלה: חיפה, באר שבע, רמת גן, מטה בנימין, עפולה, מטולה, יבנאל, קריית יערים, גדרה, מבשרת ציון, בית שאן, ואליכין.



זה יותר מ-25 שנה
שבה ועולה, לרבות
בדוחות מבקר
המדינה, הבעייתיות
המבנית בהליך
המינוי של הרכב
נבחר למועצות
הדתיות. על אף זאת
המשרד לא הביא
לשינוי ההליכים

א. בשש רשויות (רמת גן, עפולה, באר שבע, מטולה, יבנאל ומטה בנימין) פעלו הרשויות בהתאם להנחיות השר ובחרו נציגים בסמוך לפניית השר, אך בארבע רשויות מתוכן (רמת גן, עפולה, מטולה, ומטה בנימין) לשכת השר לא קידמה את התהליך להקמת ההרכב ועשתה זאת ללא נימוק. רשויות אלה גם פנו לשר והלינו לפניו כי אף שבחרו את נציגיהן ואף אישרו את הנציגים שהציע, ההליך אינו מקודם. במקרים אלה נמצא כי השר גם לא פנה לוועדת השרים ליישוב מחלוקות בעניין מינוי הרכבי מועצות דתיות.

ב. אשר לשש הרשויות האחרות (חיפה, קריית יערים, גדרה, מבשרת ציון, בית שאן ואליכין). לא נעשה כל מאמץ, הן מצד הרשות והן מצד לשכת השר, להביא לסיום ההליך ולמנות הרכב למועצה הדתית. השר פנה לרשויות, אך הן לא הציעו מועמדים מטעמן, ולשכת השר לא פעלה בהתאם לסמכותה ולא מינתה נציגים במקום מועמדי הרשות - ובכך נעצר הליך הרכבת המועצה הדתית.

ג. מכתב השר לכלל הרשויות המקומיות מיולי 2015 לא היה מפורט דיו והביא לאי-בהירות ולהתכתבויות מיותרות בין לשכת השר ובין הרשויות המקומיות. שתיים משש הרשויות המקומיות (באר שבע ומטה בנימין) נאלצו לחזור ולהביא למועצת הרשות הצעה לשינוי המועמדים שכבר אישרו, בשל דרישות חדשות של לשכת השר, שהועלו מידי פעם. פעולות אלה האריכו עד מאוד את פרק הזמן הנדרש לגיבושה של רשימת מועמדים העונה לתנאי הסף.

זה יותר מ-25 שנה ששבה ועולה, במשרד לשירותי דת על גלגוליו השונים, הבעייתיות המבנית בהליך המינוי של הרכב נבחר למועצות הדתיות - ועדה ציבורית התייחסה לכך בדוח עוד בשנת 1993, מבקר המדינה התייחס לכך בדוחות ביקורת שפרסם בשנים 2001 ו-2006, הממשלה התייחסה לכך בהחלטתה משנת 2013, וועדת הפנים של הכנסת בדיון שקיימה בסוף 2014. על אף זאת, וכפי שעולה מדוח ביקורת זה, המשרד לא הביא לשינוי ההליכים.

מינוי ממונים על מועצה דתית לתקופות ממושכות שקבעו השרים ללא הליך תחרותי ושוויוני

הממונים שמינו השרים ב-59 מועצות דתיות (46% מכלל המועצות הדתיות) מונו בדרך של מינוי ראשי מועצות דתיות שכיהנו בהרכב שפוזר או בממונים שמונו בעבר באותה מועצה דתית והרכב המועצה הדתית לא חודש, מיעוטם מינויים חדשים. המשרד לא פנה לציבור כדי לאפשר למעוניינים להציג את מועמדותם לתפקיד ממונה על מועצה דתית. שיטה זו פוגעת בעקרון השקיפות ושוויון ההזדמנויות למועמדים העומדים בקריטריונים לתפקיד, ואינה מבטיחה כי לתפקיד ייבחר המתאים והכשיר ביותר, והיא עלולה לשרת אינטרסים אישיים, לרבות אינטרסים פוליטיים.



הממונים על
המועצות הדתיות
מכהנים בתפקיד זה
שנים רבות, בניגוד
לרוח החוק.
ב-20% מכלל
המועצות הדתיות
מכהנים ממונים
שמונו עוד בשנים
2010-2004.
מינוי ממונים זמניים
היא פעולה
המנוגדת לרוח
החוק, ופותחת פתח
למינוי מקורבים לשר
ולמפלגתו

ממונים אלה, התמנו לכהונה שהייתה אמורה להיות זמנית, אך הם מכהנים בתפקיד זה שנים רבות.

ב-26 מועצות דתיות (20% מכלל המועצות) מכהנים ממונים שמונו עוד בשנים 2010-2004. מינוי ממונים זמניים כביכול המכהנים בפועל שנים רבות ושנבחרו ללא הליך תחרותי ושוויוני, במקום לבחור הרכב למועצה הדתית, הוא פעולה המנוגדת לרוח החוק שלפיה "הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה", והיא פותחת פתח למינוי של מקורבים לשר ולמפלגתו.

אי-ביצוע החלטת הממשלה לבחון את האפשרות לבטל את הרכבי המועצות הדתיות ולמנות במקומם ממונים מקצועיים

במאי 2013 החליטה הממשלה⁴ להקים צוות בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז לבחינת האפשרות לבטל את הרכבי המועצות הדתיות המתמנים לפי החוק, למנות במקומם ממונים מקצועיים ולהעביר להם את כל הסמכויות והתפקידים של הרכב מועצה דתית. המשרד לשירותי דת הקים צוות שגיבש כללים, אך לאחר הקמת הממשלה ב-2015 הצוות לא כונס שוב, בפועל המשרד לא ביצע את החלטת הממשלה אך גם לא פעל לשינוי החלטת הממשלה. בשל כך נותר הליך המינוי של הממונים ללא שינוי.

התערבותו של שר הפנים, חה"כ אריה דרעי, בבחירת ממונה על מועצה דתית

על פי מכתב של ראש עיריית חיפה מר יונה יהב לשר לשירותי דת, חה"כ דוד אזולאי ממאי 2016, שר הפנים, מר אריה דרעי (להלן-שר הפנים), דיבר אתו "על מינויו של נסים דהן כממונה על המועצה הדתית". המועמד המוצע כיהן בעבר כשר מטעם מפלגת ש"ס, מפלגתו של שר הפנים, ומכאן שהמינוי שהציע שר הפנים הוא של מקורב פוליטי שלו. יש לראות בכך התנהלות פסולה בייחוד בגלל מעמדו ותפקידו של השר דרעי כשר הפנים הממונה על הרשויות המקומיות, ושלו השפעה מכרעת על תקציביהן ועל החלטות עקרוניות ומרכזיות אחרות הנוגעות להן. נוכח האמור, יש חשש שמדובר בניסיון לנצל את מעמדו כשר בעל סמכויות רחבות הנוגעות לעיריית חיפה ולעומד בראשה, העלול לפתוח פתח להפעלת לחץ פסול, בין במפורש ובין במשתמע. יצוין כי בסופו של דבר המינוי לא יצא לפועל.



ב-26 מ-110 הרשויות המקומיות שצריך לבחור בהן רב עיר (24%), בהן ערים גדולות ובינוניות, אין רבני עיר. השרים שכיהנו בשנים 2013 עד סוף 2017 והמשרד לא פעלו למינוי רבני עיר בהתאם למצופה מהם

בחירת רבני עיר -

בכ-24% מהרשויות המקומיות לא מכהן רב עיר

נכון לסוף שנת 2017 רק ב-84 רשויות מקומיות מ-110 (76%) הרשויות המקומיות⁵ שבהן יש מועצות דתיות מכהנים רבני עיר; ב-26 מ-110 הרשויות המקומיות שצריך לבחור בהן רב עיר (24%) אין רבני עיר, בהן ערים גדולות או בינוניות. בשנים 2013 עד סוף 2017, מועד כהונתם של השר לשעבר נפתלי בנט והשר המכהן דוד אזולאי גדל מספר הרשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר: פחת ב-21 מספרם של רבני העיר המכהנים, ונוספו 13 רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר אחד לפחות. זוהי מגמה שלילית המנוגדת לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר ולהנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. השרים שכיהנו בתקופה זו והמשרד לא פעלו למינוי רבני עיר בהתאם למצופה מהם. בכך לא עמדו השרים במשימה שהוטלה עליהם בחוק.

טיפול לא מספק בפעולות למינוי רבני עיר

לשכת השר דוד אזולאי לא פעלה בהתאם להנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ממאי 2015 לפעול ללא דיחוי כדי לחדש את הליכי הבחירות לרבני ערים במקומות שבהם לא מכהן רב עיר וכן במקומות שבהם כהונתו של רב עיר יחיד עומדת להסתיים: היא לא ערכה מיפוי של היישובים שבהם אין רב עיר ולא גיבשה תכנית עבודה לבחירת רבני ערים; עד אוקטובר 2017 פרסם השר הודעה ברשומות על הצורך לבחור רבני עיר רק ב-15 מ-26 הרשויות שבהן לא מכהן רב עיר; אותן הודעות שפורסמו מטעמו בנושא לעתים נעשו באיחור של חודשים או שנים מהמועד שבו התפנתה הכהונה; כמו כן, השר הקים ועדות לבחירת רב עיר בשבע רשויות מקומיות בלבד, מהן רק ארבע ועדות הגיעו לשלב המעשי של בחירת בתי כנסת שנציגיהם יהיו חברים באסיפה הבוחרת.

היעדר נימוקים ושקיפות בנוגע לקידום סדרי מינויים של רבני עיר

לא נמצאו הסברים לכך שברשויות מקומיות שהשר הכריז על הצורך לבחור להן רב עיר עוד בשנים 2015 ו-2016, טרם הקים השר ועדות בחירות⁶.

5 עיר או מועצה מקומית, ויש בה מועצה דתית.

6 ואלה הרשויות: 2015- אשקלון, גדרה - ועדה לא פעילה, הוד השרון, קריית ארבע, קריית ביאליק ושדרות. 2016 - חיפה, אליכין, חריש וקריית מלאכי.



על המשרד לבחון
את ביטול הדרישה
להסכמה הדדית
של שלושת
הגורמים המעורבים
בבחירת הנציגים
להרכב המועצה
הדתית ולאפשר
לכל צד לבחור את
נציגיו

במקרים אחרים, לא נמצאו נימוקים לפרק הזמן הממושך שחלף מאז הודעת השר ועד הקמת ועדת הבחירות - לעתים שנה או שנתיים.

התערבותו של לשכת השר ויועץ השר בעבודת ועדות לבחירות רב עיר

בשני הליכים של בחירת רב עיר - לעיר בת ים ולעיר לוד - התערבו לשכת השר ויועץ השר בעבודת ועדת הבחירות, לאחר שהוקמה. הוועדה לבחירת רב עיר היא ועדה עצמאית בראשות שופט-דיין האמורה לפעול בהתאם לשיקול דעתה העצמאי. התערבותם של לשכת השר או של יועץ השר בסדרי עבודתה של הוועדה לבחירת רב עיר אסורה.

אי-קציבת כהונתם של רבנים מקומיים

כהונתם של רבני עיר, שנבחרו עד סוף שנת 1974, לא נקצבה בתקנות שהיו תקפות באותה עת לתקופת זמן; בפועל הם יכולים לכהן במשך עשרות שנים. מדובר במינויים שאינם מתרעננים, מצב העלול לעתים לגרום לתפקוד לא מספק של רבנים או לכך שרבנים שנבחרו לפני שנים רבות אינם מתאימים עוד לקהילתם שהתחדשה.

ההמלצות העיקריות

על המשרד לבחון את ביטול הדרישה להסכמה הדדית של שלושת הגורמים המעורבים בבחירת הנציגים להרכב המועצה הדתית (השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית) ולאפשר לכל צד לבחור את נציגיו. לחילופין על המשרד לבחון קביעת לוח זמנים מחייב להבאת המחלוקות לפני ועדת השרים; ראוי שהמשרד יבחן פתרון שיאפשר מתן שירותי דת על ידי הרשות המקומית המעוניינת בכך, כפי שכבר נעשה בכמה מהן.

על המשרד להפנות את הרשויות המקומיות לכללים ולדרישות שבחזור מנכ"ל המרכז את הכללים ומפרט את הליך הטיפול באישור של רשימת המועמדים, ולהפיצו בקרב הרשויות המקומיות עם התנעת תהליך הבחירה. הדבר ייעל את הליך הגיבוש של רשימת המועמדים המומלצים, יקצר הליכים וימנע סחבת, יחסוך התכתבויות רבות וכן את הצורך להביא שינויים במועמדי הרשות לאישורה של מועצת הרשות המקומית.


 על השר לשירותי
 דת להוביל עבודת
 מטה לבחינת
 ההליכים למינוי רבני
 עיר ולהציע הצעות
 לייעול ולפישוט של
 ההליכים

על המשרד לבחון את האפשרות שחברי מועצה דתית ימשיכו בכהונתם כל עוד לא מונו חברים חדשים במקומם, מה שעשוי להבטיח שלא ייווצר מצב שבו אין בעצם הרכב נבחר של מועצה דתית במרבית היישובים במדינה.

על המשרד להסדיר את אופן בחירת הממונה על מועצה דתית כך שיתאפשר הליך בחירה שוויוני.

ראוי שהשר המכהן ינחה את יועצו באופן ברור וחד-משמעי מהם גבולות גזרתו, לרבות היעדר סמכויות לביצוע או למתן הנחיות לדרג המקצועי במשרדו, או לוועדות לבחירת רב עיר.

על השר לשירותי דת להוביל עבודת מטה לבחינת ההליכים למינוי רבני עיר ולהציע הצעות לייעול ולפישוט ההליכים. ראוי שייקבעו בה צעדים להיערכות מקדמית ולוחות זמנים להליך אשר יחל במועד שבו התפתה משרת רב עיר עד הבחירה, כמו לוח הזמנים הנדרש בחוק לבחירת ראש עיר שהחליט לסיים את תפקידו.

על המשרד לשירותי דת, יחד עם מועצת הרבנות הראשית לבחון אם ראוי לקצוב את תקופת הכהונה של רבני עיר.

סיכום

במועצות הדתיות הפועלות ללא הרכב נבחר, בלי שמתקיים פיקוח הדדי ושוטף של חברי מועצה, קיים חשש לעירוב שיקולים לא עניינים ואף פוליטיים באשר לניצול תקציב המועצה, ולמינויים במועצה. כמו כן, ניהול מועצה דתית ללא הרכב נבחר עשוי גם לפגוע בשיקוף רצון אוכלוסיית העיר ולפגוע בדמוקרטיה. ניהול שירותי הדת ללא רב עיר נבחר משאיר את תושבי העיר ללא מנהיג דתי שיוכל לסייע בהספקת צורכי הדת של תושבי העיר היהודיים, בין היתר, בהתאם למאפיינים הדתיים והדמוגרפיים המשתנים של תושבי העיר.

מספרן של המועצות הדתיות שבהן מכהן הרכב נבחר הוא מועט. מאז הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013, מכלל 129 המועצות הדתיות, מינו השרים בנט ואזולאי 59 מועצות דתיות בלבד (46%). מכלל 110 הרשויות המקומיות שבהן אפשר לבחור רב עיר, ב-26 רשויות מקומיות לא מכהן רב עיר וזאת בניגוד לחוק. בין השנים 2013 עד סוף 2017, תקופת כהונתם של השר לשעבר נפתלי בנט והשר המכהן דוד אזולאי, פחת ב-21 מספרם של רבני העיר המכהנים, ונוספו 13 רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר אחד לפחות. זוהי מגמה שלילית, המנוגדת לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר ולהנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

אי מינוי הרכבי מועצות דתיות לאורך שנים, על אף הדרישה בחוק, נמשך כבר שנים רבות, ואזכר כבר על ידי ועדה ציבורית, על ידי מבקר המדינה בשני דוחות ביקורת, על ידי הממשלה בהחלטה משנת 2013, ובדיון בוועדת הפנים

של הכנסת בסוף 2014. על אף הזמן שחלף, המשרד לא הביא לשינוי הכלליים.

נוכח החסמים הקיימים המעכבים את מינוי ההרכבים על המשרד לבחון את התאמת ההוראות שבחוק, ולהציע מגוון פתרונות, לרבות כאלו שלא יהיו תלויים בהסכמות הדדיות של שלושת הגופים בעלי הסמכות - המשרד לשירותי דת, המועצות הדתיות והרשויות המקומיות. בכלל זה ראוי לבחון גם פתרון שיאפשר לרשות מקומית שמעוניינת בכך לספק בעצמה שירותי דת לתושביה, כפי שכבר נעשה בכמה מהן.

על השר לשירותי דת להוביל עבודת מטה לבחינת ההליכים למינוי רבני עיר ולהציע הצעות לייעול ולפישוט ההליכים. ראוי שבמסגרת זו יקבע השר לוחות זמנים להליך, החל מהמועד שבו התפנתה משרת רב עיר עד לבחירה, בדומה ללוח הזמנים הנדרש בחוק לבחירת ראש עיר שהחליט לסיים את תפקידו. על השר להנחות את משרדו לגבש תכנית סדורה לקידום מינוי רבנים ביישובים שבהם הם חסרים ולקבוע לוח זמנים להשלמת המשימה. נוסף על כך על השר לגבש מענה ליישובים קטנים שבהם לא מכהן רב עיר, ובכלל זה לקבוע קריטריונים הנוגעים להיקף משרה, כך שאותן רשויות ישתפו פעולה לשם מינוי רב עיר בהקדם.

מבוא

המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על הסדרת פעילותן של 129 מועצות דתיות, על ניהול כוח האדם שלהן ועל תקציביהן. מועצה דתית (להלן גם - מועצה) אחראית לאספקת צורכי הדת לאוכלוסייה היהודית שבתחומה, בין היתר באמצעות רבני עיר, עובדי המועצה הדתית המקומית ורבני השכונות. צורכי הדת הם במגוון תחומים: נישואין, כשרות, שחיטה, מקוואות, עירובין, קבורה, רבנות, תמיכות ותרבות תורנית. לשם זה היא רשאית להתקשר בחוזים, להחזיק רכוש בדרך של שכירות או חכירה ולרכוש מיטלטלין, וכן לגבות אגרות בעבור שירותי הדת שהיא מספקת⁷. השר לשירותי דת (להלן - השר) ממנה על ביצוע חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת או החוק), והתקנות שהותקנו על פיו.

חידוש הרכב המועצה הדתית: על פי חוק שירותי הדת, על השר לשירותי דת מוטל תפקיד מרכזי בהנעת התהליכים הקשורים להקמתן ולניהולן של מועצות דתיות: השר רשאי להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור. על פי החוק, השר יקבע את מספר חברי המועצה, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי מועצת הרשות המקומית. השר יציע 45% מחברי המועצה; הרשות המקומית - 45%; והרבנות המקומית - 10%; בתקנות החוק נקבע כי בישיבת המועצה הראשונה יבחרו חברי המועצה הנבחרים (להלן - הרכב המועצה הדתית) יו"ר למועצה הדתית. חברי המועצה אמורים לפקח על התנהלותה התקינה של המועצה הדתית.

בחוק נקבע כי "מועצה תכהן עד יום חידוש הרכבה [...] או עד תום שנה מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית, לפי המוקדם" וכי "השר יחדש את הרכבה של כל מועצה [...] עד תום שנה מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית".

בחירת רבני עיר: בתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות בחירות רבני עיר), נקבע כי "ליישוב שהוא עירייה או מועצה מקומית יהיה רב עיר אחד שיכהן במשרה מלאה". השר לשירותי דת הוא השר הממונה והמניע גם את הליך בחירת רבני עיר: קבע השר כי יש צורך לבחור רב עיר, יודיע על כך ברשומות. לצורך הבחירה נדרש השר להקים ועדת בחירות שתנהל את הליך הבחירה, ואת הליך הקמתה של "אסיפה בוחרת" המורכבת מנציגי מועצת הרשות המקומית, בתי כנסת בעיר, רבנים שמונו בידי השר בהסכמת הרשות המקומית, ונציגי ציבור (לכל הפחות מחציתם נשים) שמונו בידי השר בהסכמת הרשות המקומית. אסיפה הבוחרת אמורה, בסופו של דבר, לבחור את רב העיר.

השר לשירותי דת, ח"כ דוד אזולאי, מכהן בתפקידו מ-14.5.15. לפניו כיהן בתפקיד השר לשירותי דת נפתלי בנט; סגנו היה ח"כ הרב אלי בן דהן.

משרד מבקר המדינה עסק לא פעם במינוי הרכבי מועצות דתיות ובבחירת רבני עיר. כבר בדוח 51ב' העיר משרד מבקר המדינה "כי בשל ההרכב הפוליטי,

7 חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

החברתי והדתי הקיים היום, מתגלים על פי רוב חילוקי דעות בין שלוש הרשויות [השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית] בעניין המועמדים לשמש חברי מועצה, וחדוש הרכבי המועצות הדתיות מתעכב⁸. באותו דוח התייחס מבקר המדינה גם לתפקיד הרב המקומי: "לדעת משרד מבקר המדינה [...] יש לחזור ולבחון אם די בקריטריונים שנקבעו בתקנות כדי להחליט בדבר הצורך בבחירת רב עיר ליישוב. במסגרת בחינה זו מן הראוי שייבחנו חלופות אפשריות לשירותי הדת שמספקים רבני העיר, בעיקר ביישובים קטנים שהמועצות הדתיות בהם אינן מסוגלות לעמוד במעמסת שכרו של רב עיר. כך, למשל יש מקום לקבוע שיישוב קטן יסתפק בשירותיו [...] של רב אזורי". בדוח 57 ב' העיר משרד מבקר המדינה לגבי קצב המינוי של המועצות הדתיות: "ב-28.10.03 התקיימו בחירות כלליות לרשויות המקומיות [...] עד סוף ספטמבר 2005 חודש הרכבן של 42 בלבד מ-134 המועצות הדתיות, והן מנהלות על ידי ראש מועצה דתית שנבחר בידי המועצה הדתית".

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי המינוי של הרכבי מועצות דתיות וכן את תהליכי בחירת רבני ערים. הבדיקה התמקדה, בין היתר, בפעולות השרים לשירותי דת למינוי או לחדוש הרכב למועצות הדתיות, ובסיבות לאי-מינוי הרכבים של המועצות הדתיות. כמו כן, נבדקו פעולות השרים לשירותי דת למינוי רבני עיר. הבדיקה נערכה במשרד לשירותי דת, ברבנות הראשית לישראל (להלן גם - הרבנות הראשית), במועצות דתיות וברשויות מקומיות אחדות: חיפה, לוד, קריית מוצקין, קריית אתא, באר שבע, עפולה, קריית יערים, שדרות, מטה בנימין, אליכין, מטולה ויבניאל שנבחרו באופן אקראי או בשל תלונות שהתקבלו. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים ובמשרד הממונה על השכר באוצר.

8 דוח מבקר המדינה 51 ב', פורסם במאי 2001 עמ' 455.

9 דוח מבקר המדינה 57 ב', בפרק בהיבטים בניהול שירותי הדת.

מינוי חברי מועצות דתיות

מינוי הרכב למועצה דתית וליו"ר המועצה

מינוי הרכב למועצה דתית: בהליך המינוי, המורכב ממספר שלבים, לשר לשירותי דת תפקיד מפתח. בשלב הראשון פונה השר לרשות המקומית ולרבנות המקומית בבקשה להציע מועמדים. חוק שירותי הדת קובע: "לא הציעה הרשות המקומית לשר מכסת המועמדים למועצה תוך שלושים יום מיום שנשלחה אליה דרישת השר, תישלח דרישה נוספת; לא נענתה הרשות המקומית גם לדרישה הנוספת תוך חמישה-עשר יום מיום שנשלחה, רשאי השר להציע את מכסת המועמדים שנועדה לרשות המקומית; הוראות אלה יחולו גם על מכסת המועמדים של הרבנות המקומית".

בשלב השני, על פי החוק, נדרשות שלוש הרשויות - השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית - לחוות את דעתן על כל המועמדים שהוצעו מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם את הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים. עוד קובע החוק כי אם "נתגלו חילוקי דעות בין שלוש הרשויות, יובאו להכרעת ועדת השרים שחבריה ראש הממשלה, והוא יהיה היושב ראש, השר ושר הפנים או נציגיהם; ערער שר על החלטת הוועדה, תכריע הממשלה". ואכן, חלק קטן מהמקרים של חילוקי דעות עם הרשויות האחרות, הביא השר להכרעתה של ועדת השרים.

מינוי ממונה על המועצה הדתית: על פי החוק, אם לא חודש הרכב מועצה דתית "ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא [...] לממונים יהיו כל סמכויות והחובות של המועצה; לאחד מהם יעניק השר את סמכות הכרעה". באשר למועצות דתיות הנמצאות בגירעון, בתכנית הבראה או בבעיות מינהל, לפני השר עומדות אפשרויות נוספות ובהן מינוי ממונה ללא סמכות הכרעה עם חשב מלווה או מינוי של ועדה ממונה. השר לשירותי דת נוהג להעביר את מינוי הממונה לאישורו של היועץ המשפטי למשרד לשירותי דת.

חשיבותו של מינוי הרכב מועצה דתית

מחזור הפעילות של המועצות הדתיות המקומיות, לא כולל מועצות דתיות אזוריות, עמד בשנת 2015 על 785 מיליון ש"ח, מהם 510 מיליון ש"ח לשכר¹⁰. היקף כוח האדם המאושר במועצות הדתיות, שרשום במשרד לשירותי דת, נכון למאי 2017, עמד על 2,325 עובדים, חלקם במשרות חלקיות¹¹.

10 מועצות דתיות, דוחות כספיים ליום 31.12.15, המשרד לשירותי דת- אגף בכיר לתכנון תקצוב, עמ' 17.

11 בפועל מועסקים במועצות הדתיות, על פי דוח הממונה על השכר, כ-3,700 עובדים.

למועצה דתית הפועלת ללא הרכב נבחר יש חסרונות המשפיעים בסופו של דבר על הציבור:

היעדר פיקוח: המועצות הדתיות מנהלות תקציבים שהוקצו להן מאוצר המדינה ומהכנסות עצמיות, ולעתים מדובר בסכומים ניכרים; יש להן סמכויות רחבות - הן מבצעות פעולות של רכש ובינוי, ממנות בעלי תפקידים, לרבות הפנייתם של משגיחי כשרות לבעלי עסקים וכמו כן הן מקצות תמיכות. מועצות המופעלות בידי ממונים פועלות בלי פיקוח הדדי שוטף של חברי מועצה, וללא מעקב אחר טיב הפעולות וההחלטות של הממונים. בהיעדר חברים במועצה קיים גם חשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים ואף פוליטיים לניצול תקציב המועצה, להתקשרויות ולמינויים במועצה.

פגיעה בדמוקרטיה: התפיסה שעליה מתבסס המינוי של הרכב המועצה הדתית היא שאפשר יהיה לשקף בו את הרכב מועצת הרשות המקומית; ההרכב אמור לייצג את אוכלוסיית היישוב לגווניה - מבחינה מגדרית, עדתית, וההשתייכות לקהילות שונות ביישוב. במינוי ממונים למועצות אי אפשר ליישם תפיסה זו, ועל כן אין היא משקפת נאמנה את רצון הציבור המקומי, ובכך היא פוגעת בעקרונות הדמוקרטיה.

יצוין בהקשר זה כי סוגיית ייצוג הסיעות שנבחרו למועצת הרשות המקומית בהרכב המועצה הדתית שבתחומה נדונה פעמים רבות בבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, והוא שב וקבע כי "הדרך הטובה ביותר והקרובה ביותר לבחינת רצון התושבים באשר לייצוגם במועצה הדתית שבאותו מקום היא לפי הצבעתם בבחירות למועצה המקומית שבאותה רשות מקומית [...] כמועצה המקומית המועצה הדתית, המכנה המשותף לשתייהן הוא צרכי המקום ודרישותיו"¹².

המינוי וההרכב של המועצות הדתיות

1. בהתאם לחוק שירותי הדת, נקבעו בחזור מנכ"ל המשדר¹³ הכללים שלפיהם ייקבע מינוי החברים בהרכב המועצה: בערים ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה יכהנו 11 חברים; ברשות מקומית שבה מעל 50,000 תושבים יכהנו תשעה חברים; ברשות מקומית שבה בין 10,000-50,000 תושבים יכהנו שבעה חברים; וברשות מקומית שבה עד 10,000 תושבים יכהנו חמישה חברים.

נכון למועד הביקורת פועלות 129 מועצות דתיות; 108 מהן פועלות ברשויות מקומיות שהן ערים או מועצות מקומיות, ו-21 פועלות במועצות אזוריות. נוסף על כך, יש עוד 12 רשויות מקומיות שאין להן מועצה דתית ואת שירותי הדת מספקות לתושביהן הרשויות המקומיות עצמן. בין הרשויות הללו

12 בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מ(3)462, 455-466.

13 חזור מנכ"ל המשדר סא/1 סימן 704.

נמצאות: מודיעין, שוהם, מודיעין עילית וחריש. כמו כן, יש 26 מועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית¹⁴.

בסוף נובמבר 2013, לאחר הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-22 באוקטובר 2013, הודיע סגן השר לשירותי דת דאז, הרב אלי בן דהן, ליושבי ראש המועצות הדתיות, כי ב-22.10.14 יפקע הרכב המועצה הדתית שבראשותם בהתאם לחוק, וכהונתם וכהונת חברי המועצה הדתית תופסק. בסוף אוקטובר 2014, עם פיזורם של הרכבי המועצות הדתיות שבהן טרם מונה הרכב חדש, מונו יושבי הראש שכיהנו עד אז כממונים בעלי זכות הכרעה, ולהם נוסף ממונה ב' שהוא בעל זכות חתימה ללא שכר. מאז, במועצות שבהן התעורר הצורך במינוי בעל תפקיד במקום ממונה שפרש יזם השר הליך של בחירת ממונה אחר.

2. משרד מבקר המדינה בחן את מצבת הרכבי המועצות הדתיות, ואת קצב מינויי ההרכבים, ממועד הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 ועד סיום הביקורת - ספטמבר 2017. להלן הממצאים:


לוח מס' 1: סטטוס הרכב המועצות הדתיות (נכון לאוקטובר 2017)

מספר המועצות	השר שמינה		מספר המועצות	מבנה - הרכב המועצה	סד'
	מינוי מאז כניסת השר לתפקידו ב-15.5.15 (ע"י השר דוד אזולאי)	מינוי אחר 22.10.14 (ע"י השר נפתלי בנט)			
20	10	29	59	הרכב מועצה דתית ויו"ר בראשו	1
3	26	30	59	ממונה (בצוות של 2)	2
-	-	4	4	יו"ר ועדה ממונה	3
-	-	7	7	מזכיר, מורשה חתימה**	4
23	36	70	129	סה"כ	

* הבחירות לרשויות המקומיות התקיימו ב-22 אוקטובר 2013; מינוי הרכבים חדשים שנעשה בין 21.10.14 עד 22.10.14.

** לפי תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התש"ל-1970, אם לא חודש הרכב המועצה הדתית ולא מונו למועצה ממונים, יהיה מזכיר המועצה אחראי לביטחונה של קופת המועצה.

14 במקרה זה את שירותי הדת כגון רישום נישואין מספקת רשות מקומית קרובה על פי בחירת התושב.


 ל-70 המועצות שאין להן הרכב נבחר מינו השרים ממונה (ב-59 מועצות דתיות), מורשי חתימה (ב-7 מועצות) או ועדה ממונה (ב-4 מועצות) המנהלים אותן

1. מלוח מס' 1 עולה כי ב-100¹⁵ מ-129 המועצות הדתיות (78%) הפועלות בישראל¹⁶ לא חודש הרכב המועצה בתוך שנה לאחר הבחירות האחרונות ברשויות המקומיות שנערכו ב-22.10.13. דבר המנוגד לנקבע בחוק. יתר על כן, נכון לאוקטובר 2017, רק ל-59 מועצות (46%) יש הרכב מועצה וי"ר נבחר; וביתר 70 מועצות דתיות (54%) עדיין אין הרכב נבחר, ובהן גם ערים גדולות כמו ירושלים, חיפה ובאר שבע.

עוד עולה מלוח מס' 1 כי מאז הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013, מינו השרים בנט ואזולאי 59 מועצות דתיות בלבד: ממועד הבחירות לרשויות המקומיות ועד 8.12.14¹⁷ מינה השר בנט 39 הרכבים (מהם 29 הרכבים שמינויים חודש, ועשרה הרכבים שמינה), ואילו חה"כ דוד אזולאי (שמכהן בתפקידו מ-15.5.15), מינה 20 הרכבי מועצות דתיות בלבד מ-90 מועצות שנותרו במועד כניסתו לתפקידו ללא הרכב נבחר: מהן 79 מועצות שבהן כיהן ממונה; ארבע מועצות שבהן כיהנה ועדה ממונה; ושבע מועצות שבהן כיהן מורשה חתימה. בכך לא עמדו השרים נפתלי בנט ודוד אזולאי בהוראות החוק.

עולה מכך שהשרים אינם ממלאים כנדרש את תפקידם למינוי הרכבים למועצות דתיות, ותכלית חוק שירותי הדת הנוגעת למינוי הרכבים למועצות דתיות לא הושגה. זאת, אף שהתקופה שנקצבה למינוי הרכב של מועצה הוכפלה בשנת 2008 משישה חודשים לשנה שלמה¹⁸. וגם אף שהחוק מקנה לשר כלים שונים להאצת התהליך למינוי הרכבים, לרבות הסמכות לפעול באופן חד-צדדי ולהציע מועמדים למועצה אם הרשות המקומית או הרבנות המקומית לא הציעו מועמדים והסמכות להביא מקרים שבהם היו חילוקי דעות להכרעה לפני ועדת שרים.

2. אשר ליתר 70 המועצות הדתיות (54%) אותן מנהלים אנשים שמינו השרים: במקום להביא למינוי הרכב נבחר מינו השרים ממונה (ב-59 מועצות דתיות), מורשי חתימה (ב-7 מועצות) או ועדה ממונה (ב-4 מועצות) המנהלים אותן. יצוין כי מבין 59 הממונים מינויים של 56 מהם חודש או בוצע לאחר הבחירות באוקטובר 2013¹⁹ בידי השר נפתלי בנט; ושלושה מונו בידי השר המכהן דוד אזולאי.

15 מכלל 129 המועצות הדתיות חידש השר נפתלי בנט בפרק זמן של שנה את הרכבן של 29 מועצות דתיות. ב-100 מועצות לא חודש הרכב בפרק הזמן שנקבע בחוק.

16 מ-129 המועצות הדתיות 108 הם ביישובים שהם עיר או מועצה מקומית ו-21 מועצות דתיות הם במועצות אזוריות; יצוין שהבחירות במועצות האזוריות התקיימו חלקן בדצמבר 2012 וחלקן בדצמבר 2013.

17 מועד פיזור הכנסת.

18 חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 14), התשס"ח-2008.

19 לרבות כאלה שלאחר שהרכבן לא נבחר מחדש בפרק זמן של שנה מיום הבחירות לרשויות המקומיות, מינה השר כממונה את י"ר המועצה הדתית שכהן עד בחירת הרכב.

סגן השר לשירותי דת דאז, הרב אלי בן דהן מסר בתשובתו מדצמבר 2017 (להלן - תשובת סגן השר) כי הימשכות ההליכים להקמת הרכבי מועצות דתיות נבעה בעיקר מהסרבול הרב של ההליך, ומהצורך בהסכמת שלושת הגופים, שכל אחד מהם יכול בקלות לעכב את השלמת ההרכב. באוקטובר 2014 הכריז ראש הממשלה על הקדמת הבחירות. ובשל כך הנחה היועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בהליכים חדשים להרכבת מועצות דתיות חדשות, ולסיים רק כאלו שהיו בהליכים מתקדמים ובהסכמת ראש הרשות המקומית.

המשרד מסר בתשובתו מינואר 2018 (להלן - תשובת המשרד) כי יבחן אם יש צורך לשנות את החוק ולחסוך את הצורך בהסכמה הדדית מצד שלושת הגורמים המעורבים בבחירת הנציגים להרכב המועצה הדתית.

אחריותם של השר דוד אזולאי והרשויות המקומיות להימשכות התהליכים

ניתוח הגורמים והאחריות לאי-מינוי הרכב מועצה דתית

בביקורת נבדקו ההליכים שנעשו מאז כניסת השר לשירותי דת דוד אזולאי לתפקידו, במאי 2015, לקידום מינוי ההרכבים ב-12 מועצות דתיות שבסופו של דבר לא מונה להן הרכב של חברי מועצה: חיפה, באר שבע, רמת גן, מטה בנימין, עפולה, מטולה, יבנאל, קריית יערים, גדרה, מבשרת ציון, בית שאן, ואליכין. מהבדיקה עולה אחריות השר לשירותי דת והרשויות המקומיות לאי-מינוי הרכבים.

הימנעות השר ממינוי הרכב מועצה דתית על אף בחירת נציגים בידי הרשות המקומית

מהבדיקה ומתשובות הרשויות המקומיות עולה כי בשש רשויות מקומיות (באר שבע, רמת גן, מטה בנימין, עפולה, מטולה ויבנאל) מתוך 12 שנבדקו, ביצעו הרשויות המקומיות את הפעולות שדרש המשרד כדי להביא לידי הקמת הרכב מועצה דתית ובכלל זה בחרו את נציגיהן במליאת מועצת הרשות המקומית. למרות זאת בארבע מתוכן (רמת גן, מטה בנימין, עפולה ומטולה) לא קידם השר את מינוי הרכב המועצה הדתית. באשר לרשויות המקומיות באר שבע ויבנאל, הלשכה המשפטית של המשרד קבעה כי המועמדים לתפקיד יו"ר לא עמדו בתנאים הנדרשים לתפקיד.

הימנעות משימוש בכלים לקידום מינוי הרכב - מינוי מועמדי הרשות על ידי השר

כאמור, החוק הפקיד בידי השר כלים להתגבר על עיכוב מצד כל אחד מהגורמים השותפים להליך. השר יכול למנות מועמדים במקום מועמדיהם של הרשות המקומית והרבנות המקומית אם לא הציעו מועמדים.

אשר לשש הרשויות המקומיות האחרות (חיפה, קריית יערים, גדרה, מבשרת ציון, בית שאן ואליכין) ראשי הרשויות כלל לא הביאו לפני מליאת הרשות המקומית את דרישת המשרד לשירותי דת לבחור את נציגי הרשות להרכב המועצה הדתית. חמש מתוכן – רשויות מקומיות קטנות יחסית (קריית יערים, גדרה, מבשרת ציון, בית שאן ואליכין) אף הודיעו ללשכת השר כי המצב הנוכחי של ניהול המועצה הדתית באמצעות ממונה היא הדרך המועדפת עליהן בעת הזו. חלקן אף השיבו באופן דומה למשרד המבקר. מקרים אלו מצביעים על הצורך לבחון את ההצעות שהועלו בעבר לאיחוד מועצות דתיות קטנות או לשינוי מבנה המועצות הדתיות (בעניין זה, ראו להלן בפרק "גרירת רגליים של המשרד לשירותי דת בפתרון סוגיית מינוי הרכב למועצות הדתיות").

היעדר פרטים מנחים במכתבים ששלחה לשכת השר לרשויות המקומיות

חוזר מנכ"ל²⁰ קובע כאמור את מספר החברים לכל מועצה דתית בהתאם לגודל היישוב. בפסיקה, בתקנות ובחוזר מנכ"ל אחר²¹ מפורטים הכללים, תנאי הסף הנדרשים, העקרונות והמסמכים הנדרשים מחברי הרכב המועצה הדתית ומהמועמד ליו"ר מועצה דתית, לרבות דרישות לימודים, וניסיון בניהול עובדים וניהול כספי.

ביולי 2015 וכן באוקטובר 2015 פנה השר לשירותי דת, חה"כ דוד אזולאי, במכתב לכל הרשויות המקומיות ובו הודיע כי הוא מבקש לקדם את הליך בחירת הרכב המועצה הדתית, וביקש שמועצת הרשות המקומית תבחר את נציגיה להרכב המועצה הדתית.

20 חוזר מנכ"ל סא/1 סימן 704.

21 חוזר מנכ"ל עד/1 סימן 835, 1.4.14.

מכתבי השר אל המועצות הדתיות היו לקוניים וחסרים: הם לא פירטו את מספר החברים שעל מועצת הרשות לבחור, ואת התנאים הנדרשים לפי חוזר מנכ"ל, ואף לא הפנו אותם לחוזר המנכ"ל הרלוונטי. מעת לעת הוצגו לרשויות המקומיות, במכתבים מלשכת השר, דרישות חדשות ואחרות לבחירת נציגי הרשות, כמו נתינת ייצוג הולם לחברי מועצת הרשות (לרבות נציגי האופוזיציה), ייצוג לנשים, ולמיקום גיאוגרפי. בשל כך, וכן בשל דרישות נוספות הנוגעות למועמדים שהעלתה לשכת השר חדשות לבקרים, שתי רשויות מקומיות (באר שבע ומטה בנימין) נאלצו להביא לפני מועצת הרשות הצעה שבה שינו את המועמדים שכבר אישרה מועצת הרשות. הדרישות האמורות הגיעו טיפין-טיפין, ובין דרישה אחת לשנייה חלפו לעתים כמה חודשים. היעדר המידע המפורט בנוגע לדרישות הסף גם לצורך בשינוי הרכבים גם ברשויות אחרות, דוגמת רמת גן.


פעולות אלה האריכו עד מאוד את פרק הזמן הנדרש לגיבוש רשימת מועמדים העומדת בתנאי הסף, ותרמו לכך שעד מועד סיום הביקורת לא מונה הרכב למועצה דתית ביישובים אלה.

על פוטנציאל התרומה של פירוט הדרישות אפשר ללמוד ממכתב למטרה זו שהפנה ב-2013 סגן השר אלי בן דהן בשמו של השר נפתלי בנט לרשויות המקומיות. במכתב פורטו הכללים לבחירת נציגי מועצת הרשות המקומית כחברים בהרכב המועצה הדתית; בתקופה של כ-14 חודשים לאחר הבחירות המקומיות חידש השר בנט את הרכבן של 29 מועצות דתיות ומינה עשר מועצות דתיות נוספות.

כדי לייעל את הליך הגיבוש של רשימת המועמדים המומלצים לכהן בהרכב המועצה הדתית על המשרד, בפנייה הראשונית שלו לרשויות המקומיות להתנעת הליך בחירת הרכב למועצה הדתית, להפנות את תשומת לבן לכללים ולדרישות שבחוזר מנכ"ל ולדרישות נוספות של המשרד, המפרטים את הליך הטיפול באישור רשימת המועמדים. הדבר יקצר הליכים וימנע סחבת, יחסוך התכתבויות רבות וכן את הצורך להביא שינויים במועמדי הרשות לאישור מועצת הרשות המקומית.

המשרד מסר בתשובתו כי לקראת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018, בכל פניה למועצות תהיה הפניה לנהלים, לרבות בכל הקשור לייצוג הנשי, ויעשה בשלב מוקדם ניתוח סיעתי.





 זה יותר מ-25 שנה

 שבה ועולה, לרבות

 בדוחות מבקר

 המדינה, הבעייתיות

 המבנית בהליך המינוי

 של הרכב נבחר

 למועצות הדתיות. על

 אף זאת המשרד

 לשירותי דת לא הביא

 לשינוי ההליכים

מספרן של המועצות הדתיות בהן מכהן הרכב נבחר הוא נמוך. באוקטובר 2018 אמורות להיערך הבחירות לרשויות המקומיות ועל פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל השר לשירותי דת להרכיב מועצות דתיות בסמוך לבחירות אלה. על פי החוק עד תום שנה ממועד הבחירות לרשויות המקומיות יפוג תוקף הרכבן של כל המועצות הדתיות, שוב יהיה צורך לפתוח מחדש בהליך מורכב של הרכבת כל המועצות הדתיות. מכאן שהמצב המתואר לעיל, שלפיו רק במיעוטן של הרשויות המקומיות במדינה מסופקים צרכי הדת היהודיים בידי מועצות דתיות הפועלות בהרכב שנקבע בחוק - מועצה דתית ויו"ר בראשה - אינו צפוי להשתנות בזמן הקרוב. משמעות הדבר היא, פגיעה בזכות האזרח לקבל שירותי דת איכותיים וייצוג הולם במועצות הדתיות.

מצב זה מעלה את הצורך שהמשרד יבחן מחדש את הדרישה להסכמה הדדית של שלושת הגורמים - המשרד לשירותי דת, הרשות המקומית, והרבנות המקומית, כדי לאפשר את קידום ההליך לבחירת הרכב המועצה הדתית.

המשרד מסר בתשובתו כי יבחן אם יש צורך לשנות את החוק ולחסוך את הצורך בהסכמה הדדית.

הצעות שלא התקבלו לפתרון סוגיית מינוי הרכב למועצות הדתיות

1. בשנת 1992 מינה ראש הממשלה דאז, יצחק רבין ז"ל, ועדה ציבורית לבחינת תפקוד המועצות הדתיות - בראש הוועדה עמד השר לשעבר מר חיים צדוק ז"ל (להלן - ועדת צדוק). דרכי בחירתן של המועצות הדתיות היה אחד הנושאים שהוועדה נדרשה לבדוק. הוועדה ראינה נציגי חוגים שונים בציבור וציינה כי עיקר הביקורת שלהם כוונה ל"פרק הזמן הארוך העובר עד שמתמנה מועצה דתית חדשה". בין השאר המליצה הוועדה²² על חיזוק הנציגות המקומית בהרכבה של המועצה הדתית וביטול הצורך בהסכמה הדדית בין הרשויות המרכיבות אותה. עוד בדוח מבקר המדינה 51ב' צוין כי מרביתן של ההמלצות לא יושמו²³.

2. כאמור, כמו בדוח זה, גם דוחות קודמים של מבקר המדינה מהשנים 2000 ו-2006 הצביעו על הימשכות ההליך של הרכבת המועצות הדתיות בשל הצורך ששלוש הרשויות - המשרד לענייני דתות, הרשות המקומית והרבנות המקומית - יחברו יחד כדי לחדש את הרכבה של מועצה דתית אחת. הדבר טומן בחובו מוקשים רבים וכי "כתוצאה מכך [ומגורמים נוספים] נגרמים

22 דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, יולי 1993.

23 דוח מבקר המדינה 51ב', פורסם במאי 2001, עמ' 454.

עיכובים בחידוש הרכבן של מרבית המועצות הדתיות, אף למשך שנים רבות".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד לשירותי דת כי הוא לא פעל כנדרש לתקן את הליקויים שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה, שאף הם הצביעו על התופעה של אי-הרכבת מועצות דתיות במועד.

3. במאי 2013 החליטה הממשלה²⁴ להקים צוות בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז לבחינת ביטול הרכבי המועצות הדתיות לפי חוק שירותי הדת היהודיים ומינוי ממונים מקצועיים, שיחזיקו בכל הסמכויות והתפקידים של הרכב מועצה דתית במקומם. הצוות נדרש לבחון, בין השאר, את הכשירות הנדרשת מממונה מקצועי, הליך מינוי, הגורמים המעורבים במינוי, משך הכהונה, הליך הפסקת כהונת הממונה, הבטחת ייצוג הולם לנשים, שכר הממונה וכל עניין שימצא לנכון לבחון. הצוות היה אמור להגיש את המלצותיו לשר לשירותי דת בתוך 120 ימים. הצוות גיבש מסמך עקרונות לכשירות הממונים המקצועיים על מועצות דתיות שייקבעו בתקנות, וכן גיבש טיוטת תזכיר חוק. הצוות לא סיים את עבודתו.

הבדיקה העלתה כי החלטת הממשלה ממאי 2013, שמטרתה הייתה להיחלץ מהמלכוד בעניין הקושי להרכיב את המועצות הדתיות, לא בוצעה: אמנם בתקופת השר נפתלי בנט החל הצוות בעבודתו, אך הוא לא השלים אותה ולא הגיש את המלצותיו. עם כניסתו של השר המכהן דוד אזולאי לתפקידו הצוות לא חידש את עבודתו. המשרד לשירותי דת גם לא פעל לשינוי החלטת הממשלה, ומכאן שהחלטה שרירה וקיימת והיא מחייבת את הממשלה ואת השר, ואולם אין מקיימים אותה.

המשרד מסר בתשובתו כי הנושא קודם בממשלה הקודמת אולם בממשלה הנוכחית קו החשיבה הזה אינו מקובל, וכי המשרד יבחן שינוי של החלטת הממשלה.

4. גם לאחר קבלת ההחלטה ממאי 2013, נדרשה הכנסת לסוגיה של הימשכות ההליכים למינוי הרכבי מועצות דתיות. ב-29.11.14 התכנסה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בראשותה של יו"ר הוועדה דאז, ח"כ מירי רגב, לדיון בנושא בהשתתפות ראשי רשויות מקומיות וסגן השר לשירותי דת דאז ח"כ אלי בן-דהן. לאחר הישיבה כתבה יו"ר הוועדה לראש הממשלה, לשרים, לראשי הרשויות ולמכותבים נוספים: "בדיון הועלו טענות רבות על ידי ראשי ערים ומועצות, על כך שאף שחלפה יותר משנה ממועד הבחירות לרשויות המקומיות, **לא חודשו הרכבי המועצות הדתיות**

במקרים רבים בשל חילוקי דעות בין הרשויות למשרד לשירותי דת. בין שאר הטענות שנשמעו טענו ראשי הערים כי למרות שהעבירו רשימות והרכבים מופעלים לחצים מצד המשרד לשירותי דת על העברת שמות רבנים שמזוהים עם הבית היהודי, על מנת שיאשרו המועמדים [...]. עוד נמסר בדיון כי **על אף שחלפה כאמור, יותר משנה מעת הבחירות לרשויות המקומיות ועדת השרים שנקבעה בחוק ותפקידה הוא להכריע בעת קיומה של מחלוקת לא התכנסה ולו פעם אחת** [ההדגשות במקור].

מאז החלטת הממשלה ב-2013 והדיון בוועדה בנובמבר 2014, נבחרה ממשלה חדשה, ואת השר נפתלי בנט החליף השר דוד אזולאי, אך דבר לא השתנה: כאז כן היום, המחלוקות בין הרשויות השונות בנוגע להרכב המוצע למועצה הדתית מונעות את הקמתן, והפתרון המוצע בחוק - הבאת המחלוקות להכרעת ועדת שרים - אינו מתקיים במקרים רבים. מצב זה מרוקן את הוראות החוק מתוכן. מצב זה נוח גם לשר המכהן, שכן הוא מאפשר לו למנות ממונה, שמיניו נעשה בהליך פשוט יותר, במקום ההליך המסורבל של בחירת הרכב מועצה, המותנה בהסכמת הרשות המקומית והרבנות המקומית שלא ברור מה יהיו תוצאותיו.

לפיכך נדרשת מעורבות של המשרד, ואף של הממשלה כדי למצוא פתרון מהותי: עליהם לבחון את ביטול הצורך בהסכמה הדדית הנדרשת מצד שלושת הגורמים המעורבים בבחירת הנציגים להרכב המועצה הדתית (השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית) ולאפשר לכל צד לבחור את נציגו. יש גם מקום שגורמים אלה יבחנו את האפשרות שחברי מועצה דתית ימשיכו בכהונתם כל עוד לא מונו חברים חדשים במקומם כדין. כך עשוי להימנע מצב שבו אין למעשה הרכב נבחר של מועצה דתית במרבית היישובים במדינה. ראוי שגורמים אלה יבחנו גם פתרון של מתן שירותי דת על ידי הרשות המקומית שתהיה מעוניינת בכך, כפי שכבר נעשה בכמה מהן. מן הראוי שהשר לשירותי דת יוביל עבודת מטה בנושא זה.

סגן השר לשירותי דת דאז, הרב אלי בן דהן, מסר בתשובתו כי בתקופת כהונתו כסגן השר, הציג רפורמה שהתבססה על שני יסודות עיקריים: 1. צמצום מספר המועצות הדתיות; 2. שינויים של סדרי בחירת ראש המועצה הדתית והרכב המועצה. אולם לדבריו הרפורמות לא מומשו בשל התנגדות ודרישות משרד האוצר. עוד הוסיף כי הימשכות ההליכים להקמת הרכבי מועצות דתיות נבעה בעיקר מהסרבול הרב של ההליך, ומהצורך בהסכמת שלושת הגופים, שכל אחד מהם יכול בקלות לעכב את השלמת ההרכב. בכונתו היה לבטל את הצורך בהסכמה של שלושת הגופים הבוחרים על פי הצעתו, יו"ר המועצה הדתית ייבחר במכרז פומבי, ובנוסף תיבחר הנהלה מצומצמת: נציג הרשות המקומית, נציג המשרד ונציג ציבור, ואלה יסייעו לראש המועצה ויפקחו על עבודתו. לדבריו, גם רפורמה זו לא יצאה לפועל בשל התנגדות משרד האוצר.

המשרד בתשובתו מסר כי יבחן את האפשרות לקיים עבודת מטה בשאלה אם אין מקום לתיקון חוק שלפיו ההרכב ימשיך לכהן עד להחלפתו. הוא גם מסר כי יבחן אם יש צורך לשנות את החוק ולחסוך את הצורך בהסכמה הדדית.

מאז דוח 57ב' של משרד מבקר המדינה משנת 2007, לא נערכה בדיקה מקיפה בנושא מינוי ההרכבים למועצות הדתיות, וכל עוד ההליך של מינוי הרכבים לא עבר שינוי, הליך בחירת הרכב למועצות הדתיות ימשיך להיות בעייתי. בכנס שנערך בשנת 2016 בנושא המועצות הדתיות הודה בכך גם היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, עו"ד ישראל פת, שמתוקף תפקידו עוסק רבות בסוגיית מינוי ההרכבים: "צריך להבין שיש גם את הנסיבות הפוליטיות, ככל שאנחנו עוסקים במועצות דתיות שמורכבות על ידי גופים פוליטיים, בעיקר כאשר השר הוא מאיזושהי מפלגה דתית או חרדית ואני כאן לא נכנס לפרטים. השר לא מכונן הרכב מועצה דתית אלא אם כן הוא יודע מראש מי ישב בראש המועצה הדתית"²⁵.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי זה יותר מ-25 שנה שבה ועולה, במשרד לשירותי דת על גלגוליו השונים, הבעייתיות המבנית בהליך המינוי של הרכב נבחר למועצות הדתיות - ועדה ציבורית התייחסה לכך בדוח עוד בשנת 1993, מבקר המדינה התייחס לכך בדוחות ביקורת שפרסם בשנים 2001 ו-2006, הממשלה התייחסה לכך בהחלטתה משנת 2013, וועדת הפנים של הכנסת בדיון שקיימה בסוף 2014. על אף זאת, וכפי שעולה מדוח ביקורת זה, המשרד לא הביא לשינוי ההליכים.

מינוי ממונים על המועצות הדתיות שאין בהם הרכב

אופן המינוי של בעלי תפקידים ציבוריים דוגמת משרות של ממונים על מועצות דתיות, אמור לשקף את האופי הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של אספקת שירותים כגון אלה המסופקים לציבור בידי המועצות הדתיות. על כן, בחירתם של הממונים על המועצות הדתיות אמורה להיעשות על פי כישוריהם המקצועיים, והשתייכותם הפוליטית אינה אמורה לשמש שיקול בהליך המינוי, הבחירה והמינוי של מועמדים לתפקיד. גם חילופי שלטון או חילופי שר העומד בראש משרד ממשלתי אינם אמורים להשפיע על מעמדם של ממונים אלה.

25 הדברים נאמרו בכנס "נשים במועצות דתיות" שנערך במאי 2016. ראו בקישור הבא (החל מדקה 48:39): <https://www.youtube.com/watch?v=6p6etfbNhww>



הממונים שמינו
השרים ב-59 מועצות
דתיות מונו בלא
שהמשרד פנה לציבור
כדי לאפשר
למעוניינים להציג את
מועמדותם לתפקיד.
שיטה זו פוגעת
בעקרון השקיפות
ובשוויון ההזדמנויות
ואינה מבטיחה כי
לתפקיד ייבחר
המתאים והכשיר
ביותר, והיא עלולה
לשרת אינטרסים
אישיים, לרבות
אינטרסים פוליטיים

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים) אמנם לא חל על הממונים על מועצות דתיות, אך הוא מתווה את "דרך המלך" למינויים בשירות הציבורי באמצעות מכרז פומבי, שמטרתו לבחור את המתמודדים הכשירים ביותר לכל משרה, תוך כדי שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים וניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים. בשירות הציבורי יש מסלולים נוספים למינוי משרות בכירות, כגון ממונה על מועצה דתית, כמו ועדת איתור או בחירה מנבחרת דירקטורים.

כאמור, נקבע בחוק כי השר יחדש את הרכבה של מועצה דתית עד תום שנה מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית; לא חודש הרכב המועצה עד המועד הקבוע, ימנה השר צוות בן שני ממונים (אחד בעל זכות הכרעה) שימלאו את התפקידים שהמועצה מוסמכת למלא אותם. בחוזר מנכ"ל נקבעו דרישות הסף מהמועמד. ובהן ניסיון ניהולי קודם של שלוש שנים הכולל ניסיון בניהול של אותו היקף כספי כמו זה של המועצה הדתית ושל אותו מספר עובדים כמו מספרם של עובדי המועצה הדתית. הממונים מועסקים בחוזה מיוחד.

החוק אינו מתנה את המינוי בהיוועצות מוקדמת של השר עם ראש הרשות המקומית. על רקע זה הנחה בשנת 2004 היועץ המשפטי לממשלה כי במינוי ממונה על המועצה הדתית "יש לשתף את ראשי הרשויות המקומיות, זאת על ידי פניה אליהם כי יציעו מועמדים לכהונה האמורה במקום יישובם".

עם פירוקן של המועצות הדתיות בסוף אוקטובר 2014 מונו יושבי הראש שכיהנו עד אז כממונים בעלי זכות הכרעה. מאז, במועצות שבהן התעורר צורך במינוי בעל תפקיד במקום ממונה שפרש, יזמו השרים הליך של בחירת ממונה.

1. כאמור, מכוח החלטת ממשלה ממאי 2013, הקים המשרד צוות לבחינת אפשרות למינוי ממונים מקצועיים על המועצות הדתיות.

לאחר הקמת הממשלה ב-2015 לא חידש הצוות את עבודתו ומשום כך נותר הליך המינוי של הממונים בלתי מוסדר.

2. עוד עלה מבדיקת משרד מבקר המדינה כי הממונים שמינו השרים ב-59 מועצות דתיות מונו בלא שהמשרד פנה לציבור כדי לאפשר למעוניינים להציג את מועמדותם לתפקיד, והמינוי לא נעשה בדרך של מכרז או ועדת איתור. 30 ממונים שכיהנו בתפקיד יו"ר לפני פירוק המועצות הדתיות מונו מחדש לתפקיד לאחר שלא מונתה מועצה דתית, ובהמשך מינו השר נפתלי בנט והשר דוד אזולאי, בהתאמה, 26 ושלושה ממונים. שיטה זו פוגעת בעקרון השקיפות ובשוויון ההזדמנויות ואינה מבטיחה כי לתפקיד ייבחר המתאים והכשיר ביותר, והיא עלולה לשרת אינטרסים אישיים, לרבות אינטרסים פוליטיים.



ממונים האמורים
לשמש בתפקידם עד
מינוי ההרכב הקבוע
של המועצה, מכהנים
בפועל בתפקיד זה
שנים רבות: ב-26
מועצות דתיות (20%
מהמועצות הדתיות)
מכהנים ממונים שמונו
עוד בשנים 2004 עד
2010. מכאן שבפועל
אין זה מינוי זמני או
מינוי לטווח קצר

3. נוסף על כך, עלה בבדיקה כי ממונים האמורים לשמש בתפקידם עד מינוי ההרכב הקבוע של המועצה, מכהנים בפועל בתפקיד זה שנים רבות: ב-26 מועצות דתיות (20% מהמועצות הדתיות) מכהנים ממונים שמונו עוד בשנים 2004 עד 2010. מכאן שבפועל אין זה מינוי זמני או מינוי לטווח קצר.

להלן רשימת המועצות הדתיות שבהן יש ממונים המכהנים בתפקידם שנים רבות: משנת 2004 - באבן יהודה, בני ברק, גדרה, שפיר; משנת 2005 - בגן יבנה, דימונה, מצפה רמון, ערד, עתלית; משנת 2007 - בנהריה, עפולה, פרדס חנה, קריית עקרון; משנת 2008 - בבית שאן; משנת 2009 - בבנימינה-גבעת עדה, מטה בנימין, קריית ים, ראש העין, רמלה, רמת השרון; משנת 2010 - באליכין אשקלון, בית דגן, בני עייש, כפר תבור, כרמיאל.

מינוי ממונים זמניים כביכול המכהנים בפועל שנים כה רבות, במקום בחירת הרכב למועצה הדתית, ושנבחרו ללא הליך תחרותי שוויוני, וזאת במקום לבחור הרכב למועצה הדתית, מנוגד לרוח החוק. על פי החוק מינוי של ממונים אמור להיות חריג המוגבל "עד לחידוש הרכב המועצה". יש בכך משום עשיית החוק פלסטר.

4. זאת ועוד, עקיפת דרך המינוי הקבועה בחוק עשויה גם לשמש פתח למינוי של מקורבים לשר ולמפלגתו. בהקשר לכך, יצוין כי שניים משלושת הממונים על מועצות דתיות שמינה השר אזולאי הם בעלי זיקה למפלגתו של השר: מר מיכאל אילוז - הממונה על המועצות הדתיות יבנאל ונצרת עילית, שכיהן בבחירות לכנסת כראש מטה ש"ס במגזר הערבי; ומר יהושע עמר - הממונה על המועצה הדתית ירוחם, שהיה מועמד מספר 17 מטעם ש"ס בבחירות לכנסת בשנת 2013. יצוין כי מר אילוז הודיע על זיקתו למפלגת השר, ומינויו אושר בשל כישורים מיוחדים, ואילו מר עמר לא הודיע על זיקתו למפלגה, אך תיקן את השאלון לאחר פניית היועץ המשפטי למשרד, ומינויו אושר בשל הכישורים מיוחדים (כיהן בעבר כיו"ר מועצה דתית).

התערבותו של שר הפנים אריה דרעי בניסיון למנות ממונה על המועצה הדתית חיפה

מאז אוקטובר 2014 אין למועצה הדתית חיפה הרכב נבחר של חברי מועצה ויו"ר בהתאם לחוק. מאז נמצא ניהול המועצה בידי המזכיר הכללי של המועצה. כמו כן, על אף שבעיר אמורים לכהן שני רבני עיר, מאז נובמבר 2014 אין לעיר רב עיר כלל.

הניסיונות למינוי ממונה על המועצה הדתית חיפה במקום המזכיר הכללי:
לאחר מינוי השר דוד אזולאי, מיולי 2015 ועד לנובמבר 2016, נעשו ניסיונות מטעם השר דוד אזולאי ומטעם ראש העיר מר יונה יהב, למנות ממונים על המועצה²⁶: הועלו שמות של מספר מועמדים, אך הצדדים לא הגיעו להסכמה על המועמדים או שהמועמדים נפסלו בשל אי-כשירות.

החוק קובע כי אם לא הצליח השר למנות מועצה הוא ימנה צוות של שני ממונים, ואלה ימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא עד חידוש הרכבה.

למרות זאת נמצא כי השר לשירותי דת, בעל הסמכויות בנושא, לא מינה צוות כזה; לעומת זאת קידם שר הפנים אריה דרעי, מינוי של מקורב פוליטי שלו לתפקיד הממונה, אך גם הוא לא צלח בסופו של דבר. להלן הפרטים:

במאי 2016 כתב ראש עיריית חיפה מר יונה יהב לשר דוד אזולאי: "השר דרעי דיבר איתי על מינויו של נסים דהן כממונה על המועצה הדתית וקיבלתי בשמחה את מינויו"²⁷.

הצעתו של שר הפנים למינוי של מר נסים דהן פסולה מעיקרה, זאת ממספר טעמים. ראשית, כאמור, המועמד המוצע מר נסים דהן כיהן בעבר כשר מטעם מפלגת ש"ס, מפלגתו של השר דרעי, ומכאן שהמינוי שהציע שר הפנים הוא של מקורב פוליטי של שר הפנים עצמו. יתר על כן, מדובר בפעולה שביצע השר דרעי תוך כדי חריגה לכאורה מתפקידו ומסמכויותיו כשר הפנים. יש לראות בכך התנהלות פסולה דווקא בגלל מעמדו ותפקידו של השר דרעי כשר הפנים, הממונה על הרשויות המקומיות, שלו השפעה מכרעת על תקציביהן ועל החלטות עקרוניות ומרכזיות אחרות הנוגעות להן. נוכח האמור אי אפשר לראות את פנייתו של השר דרעי לראש העיר בתחום לא לו, כהצעה גרידא למינוי ממונה על המועצה הדתית, אלא נוצר חשש שמדובר בניסיון לנצל את מעמדו כשר בעל סמכויות רחבות הנוגעות לעירייה ולעומד בראשה. פניה מעין זו יכולה להתפרש כהפעלת לחץ פסול על ראש העיר, ואולי אף להתניית דבר בדבר, בין בפורש ובין במשתמע.

חוזר מנכ"ל המשרד משנת 2014 מחייב את המועמד לתפקיד ממונה להצהיר על קיומה או היעדרה של זיקה עסקית, אישית, משפחתית או פוליטית לשר הממונה או לשר אחר משרי הממשלה²⁸. מצאה הוועדה כי למועמד יש זיקה אישית, משפחתית, עסקית או פוליטית לשר - לא תמליץ על מועמדו אלא אם כן

26 ממונה בעל סמכות הכרעה וממונה שאינו בעל סמכות הכרעה.

27 השר אריה דרעי כיהן כשר הפנים באותה עת.

28 חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ע/ד 1/ סעיף 833 "הנוהל והקריטריונים למינוי ממונים למועצה דתית".



השר אריה דרעי
 התערב בהליך בחירת
 ממונה על מועצה
 דתית, שאינו מצוי
 בתחום סמכותו כשר
 הפנים. בהתחשב
 במעמדו של שר
 הפנים, כל התערבות
 עלולה להשתמע
 כהפעלת לחץ פסול
 על ראש העיר, ואולי
 אף להתניית דבר
 בדבר, בין במפורש
 ובין במשתמע

שוכנעה כי למועמד כישורים מיוחדים. בהקשר לכך כתב היועץ המשפטי של המשרד ללשכת השר לשירותי דת בעניינו של הרב נסים דהן: "קורות החיים של הרב נסים דהן בהחלט מרשימים. יחד עם זאת, וכפי שציינתי בפני השר, מדובר במועמד המזוהה באופן אישי כמקורב לרב אריה דרעי. [...] אציע [...] כי ימלא את השאלון, תוך התייחסות לרמת קרבתו לרב דרעי".

בסופו של דבר, עד אוקטובר 2017 טרם מונה ממונה וטרם חודש הרכב המועצה הדתית.

השר אריה דרעי בתשובתו מדצמבר 2017 למבקר המדינה מסר כי האינטרס הציבורי בלבד הוא אשר עמד לנגד עיניו בנושא, כי המליץ על שניים או שלושה מועמדים, וכי לא היתה בשיחתו כל כוונה להפעלת לחץ או התניה של דבר בדבר – מה גם שלדבריו, נוכח איתנותה הכלכלית של עיריית חיפה היא אינה נזקקת לתקציבים ממשרדו. השיחה התקיימה לאחר שהובא לידיעתו, בכהונתו כיו"ר המפלגה, כי תהליך מינוי ראש מועצה דתית בחיפה לא צלח. בעניין הזיקה הפוליטית ציין כי המועמד הוא איש מעש עתיר זכויות, שכיהן כשר וכיו"ר ועדה קרואה במועצה מקומית.

היה ראוי שהשר אריה דרעי יקפיד שלא להתערב בהליך בחירת ממונה על מועצה דתית, שאינו מצוי בתחום סמכותו כשר הפנים. במעמדו זה כל התערבות עלולה להשתמע כהפעלת לחץ פסול על ראש העיר, ואולי אף להתניית דבר בדבר, בין במפורש ובין במשתמע.



מינוי של ממונה על המועצה הדתית נועד להחליף את פעולתו של גוף נבחר - הרכב המועצה הדתית - אך ורק בצוק העיתים. החוק קובע אמנם כי הסמכות למנות את הממונים ניתנת בידי השר, אך לא נקבע בו התהליך שלפיו ייבחר הממונה. היות שמדובר בתופעה נרחבת, ושבמקרים רבים הכהונות הן ארוכות טווח, על המשרד להסדיר את אופן המינוי של הממונים. דרך המלך לכך היא לאמץ מנגנונים שוויוניים ותחרותיים, בתיאום עם הרשות המקומית, כגון אלה שנקבעו בחוק המינויים, ובהם מכרז וועדת איתור. שיטת המינוי הנהוגה כיום פוגעת בעיקרון השוויון והשקיפות ועלולה לשרת אינטרסים אישיים לרבות אינטרסים פוליטיים, ואף אינה מבטיחה כי המתאים והכשיר ביותר אכן ייבחר לתפקיד.

היקף משרה חריג של כמה ממונים על מועצות דתיות

לפי חוזר מנכ"ל המשרד משנת 2009 (להלן - חוזר המנכ"ל מ-2009), יש "לודא כי ראש מועצה דתית [לרבות ממונה], הנושא בתפקיד ציבורי והמקבל את שכרו מקופת המועצה הדתית, יקדיש את מירב זמנו ומרצו לטובת המועצה הדתית ולטובת הציבור אשר על הספקת שירותיו הוא אמון"²⁹. נוכח האמור לעיל, חוזר המנכ"ל הגביל את האפשרות של ממונה המועסק ב-70% משרה לקבל היתר לעבודה פרטית, ל-50% משרה נוספת בלבד. כמו כן נקבע כי "במועצות דתיות ברשויות מקומיות בהן מספר התושבים הינו למעלה מ-100,000 תושבים, לא יורשו ממונים או ראשי מועצות דתיות לעסוק בעבודה נוספת כלל"³⁰.

בנוגע לאפשרות של ממונה לעבוד עבודה נוספת כממונה במועצה דתית אחרת, עוד באפריל 2004 קבע סגן היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה דאז בשם היועץ המשפטי לממשלה כי ניתן לשקול מינוי ממונה אחד ליותר ממועצה דתית אחת, לדוגמה במועצות הדתיות ברשויות שאוחדו או במועצות דתיות סמוכות שהיקף פעילותן קטן.

בנוגע להיקף משרתו של מי שימונה במועצה דתית נוספת, במרץ 2012 נקבע בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת³¹, כי ממונה בעל סמכות הכרעה במועצה דתית, אשר מונה במועצה דתית נוספת, רשאי לשמש ממונה זמני במועצה הדתית הנוספת בהיקף משרה נוספת שלא יעלה על 30% משרה, נוסף על היקף משרתו במועצה שבה הוא מכהן דרך קבע. הוראה דומה נקבעה עוד בשנת 2010 בידי סגן הממונה על השכר במשרד האוצר, ונקבע בה במפורש כי התשלום בעד היקף המשרה הנוספת "מותנה בביצוע בפועל של היקף המשרה"³².

השכר המשולם לממונה נגזר ממספר התושבים ברשות המקומית שבה הוא מכהן, זאת בהתאם להוראות שירותי הדת היהודיים³³. שכר זה נע בין כ-9,500 ש"ח (ביישוב שבו בין 2,501 ל-10,000 תושבים), ועד לכ-21,000 ש"ח (ביישוב שבו מעל 250,000 תושבים).

עלה כי שלושה ממונים מכהנים כממונים על כמה מועצות דתיות וכי היקף המשרה הכולל של כל אחד מהם גדול מהמותר על פי חוזר מנכ"ל וממה שקבע הממונה על השכר באוצר, וכי אין הוא מתיישב עם היקף השכר שאמור להיות משולם להם בגין מספר התושבים שהם משרתים. להלן הפירוט:

- 29 חוזר מנכ"ל משרד הדתות סט/1 (תשרי תש"ע - אוקטובר 2009) בדבר "נוהלי עבודה פרטית".
 30 חוזר מנכ"ל סט/1, קריטריונים למתן היתר עבודה פרטית.
 31 חוזר מנכ"ל עה/2- (אדר התשע"ב - מרץ 2012), 802, "תוספות שכר זמניות לממונים זמניים במועצות דתיות בהן לא מכהנת מועצה, לא מכהנים ממונים, ואין לה מזכר".
 32 הממונה על השכר, "תגמול בגין נע"ת לבעלי תפקידים במועצות דתיות בלא ממונה", 10.2.10.
 33 תקנות שירותי הדת היהודיים (שכר של ממונה בעל סמכות הכרעה ושל ראש מועצה דתית), התשס"ה-2005 (להלן - הוראות השכר). השכר נכון לתקופה 1.6.17 עד 31.12.17.

שלושה ממונים על מועצות דתיות מכהנים כממונים על מועצה דתית נוספת. היקף המשרה הכולל של כל אחד מהם גדול מהמותר על פי חוזר מנכ"ל המשרד וממה שקבע הממונה על השכר באוצר: היקף המשרה של האחד -200% משרה, של השני 170% ושל השלישי - 150%

1. ממונה א' מכהן זה שנים מספר כיו"ר ועדה ממונה בעיר א', בהיקף משרה של 100%. בד בבד הוא מכהן כממונה בעל סמכות הכרעה על המועצה הדתית במועצה מקומית ב' בהיקף של 70% משרה, ובסה"כ מועסק ב-170% משרה;
 2. ממונה ב' מונה בשנת 2015 כממונה בעל סמכות הכרעה על המועצה הדתית בעיר ג' בהיקף של 100% משרה. בנובמבר 2016 מונה גם כממונה במועצה הדתית במועצה מקומית ד' בהיקף של 100% משרה, ובסה"כ מועסק ב-200% משרה.
 3. ממונה ג' הועסק במועצה הדתית במועצה מקומית ה' ב-100% משרה ולאחר זמן מה ירד היקף משרתו ל-80% משרה. במועד הביקורת הוא היה בחופשה ללא תשלום מהמועצה הדתית במועצה המקומית ה'. בד בבד עם העסקתו המועצה הדתית ה' הועסק ממונה ה', החל ב-2009, כממונה בעל סמכות הכרעה על המועצה הדתית במועצה מקומית ו' - בהיקף של 70% משרה, ובסך הכול בשנים 2009 עד 2013 הועסק ב-170% משרה.
- בתשובתו מדצמבר 2017 מסר ממונה ג' כי מדובר במינוי של המשרד לשירותי דת. הוא הוסיף כי בשלב מסוים הבין ש"יש בעיה שאי אפשר לעבוד במשרה ממשלתית יותר מ-150% ומיד צמצמתי את משרתי במועצה דתית ה' ל-80% ובמועצה דתית ו' ל-70% וביחד 150%".

מכאן שהיקפי המשרה שאישר המשרד לשירותי דת לממונים האמורים על המועצות הדתיות אינם מתיישבים עם כללי המשרד ועם קביעתו של סגן הממונה על השכר, ויוצרים עיוות של ממש בכך בהיקף השכר שמשולם לממונים כאלה. שכר שאינו עומד ביחס להיקפי המשרה שאושרו ולמספרם הכולל של תושבי היישובים שהם משרתים.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו מפברואר 2018 כי הוא קיבל את הערת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך לבחון את שיעור המשרות המירבי שראוי שממונה על המועצה הדתית יועסק בו. בעקבות הביקורת פנה המשרד לשירותי דת לשני ממונים, א' וב', והסב את תשומת לבם לחוסר הסבירות שבעבודה בשתי מועצות דתיות בהיקף משרה כולל של -200% 170%; המשרד קבע מחדש את היקפי המשרות של שני הממונים, כך שבסך הכול יהיה היקף העסקתו של כל ממונה בשתי המועצות הדתיות יחד 150% משרה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתו המהירה של המשרד לשירותי דת לתיקון הליקוי שעליו הצביע מבקר המדינה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי ההנחיות שלו עצמו ושל סגן הממונה על השכר מגבילות את היקף משרתו המצטבר של ממונה בעל סמכות הכרעה המכהן כממונה במועצה דתית נוספת ל-130% משרה בלבד. על המשרד אפוא לעמוד במגבלה זו. כמו כן עליו לעשות עבודת מטה ולבחון את היקפי המשרות של כלל הממונים על המועצות הדתיות, בהתאם להנחיות האמורות לעיל ועל פי צורכי התפקיד.

ניגוד עניינים בפעילותם של ממונים על מועצות דתיות

על פי החוק, במועצות דתיות שאין בהן הרכב נבחר ממנה השר שני ממונים: האחד, בשכר, בעל סמכות הכרעה; והשני, ללא שכר (להלן - ממונה מספר 2). שני הממונים הם מורשי חתימה מטעם המועצה הדתית, אם זכות החתימה לא ניתנה לחשב מלווה.

בדוח על "הפיקוח על כשרות המזון"³⁴ עמד מבקר המדינה על התופעה של מפקחי כשרות המועסקים בתפקידים צולבים ומפקחים איש על רעהו. בדוח נכתב כי תופעה זו של הצלבת תפקידים "גורמת לתלות בעבודתם ההדדית ועלולה לגרום למארג יחסים של תן וקח ביניהם. מארג יחסים זה עלול לפגוע באופן ממשי ביכולתם של המפקחים ליישם את תכלית תפקידם כגורמי פיקוח ואכיפה [...] הדבר עשוי לעורר חשש לניגוד עניינים". ממצאים דומים עלו גם בביקורת זו כלהלן:

1. ממונה ו' מונה באוקטובר 2014 לממונה בעל סמכות הכרעה על המועצה הדתית ו', ולצדו מונה כממונה מספר 2 ממונה ז'; בינואר 2015 מונה ממונה ז' לממונה בעל סמכות הכרעה על המועצה הדתית ז', ולצידו מונה כממונה מספר 2 ממונה ו'. במצב זה נוצרה הצלבה בין תפקידיהם של שני הממונים.

בתשובתו מינואר 2018 מסר ממונה ו' כי את מינויו קבע השר לשירותי דת וכי הוא ממלא את תפקידו בנאמנות ובמסירות. ממונה ז' מסר בתשובתו מדצמבר 2017 כי לא הוא מינה את עצמו לתפקיד, וכי המסמכים נבדקים ונחתמים מתוך אחריות ציבורית, וכי יקבל כל החלטה בנדון.

2. ממונה ח' מונה ביולי 2013 לממונה בעל סמכות הכרעה על המועצה הדתית ח', ולצדו כממונה מספר 2 ממונה ט'. בפברואר 2015 מונה ממונה ט' כממונה בעל סמכות הכרעה במועצה הדתית ט' ולצדו כממונה מספר 2 ממונה ממונה ח'.

הממונים ח' וט' מסרו בתשובותיהם מדצמבר 2017 למשרד מבקר המדינה כי הם מונו על ידי המשרד.

מינוי ממונה מספר 2 כמורשה חתימה שני מטעם המועצה הדתית נועד לשמש לבקרה ולפיקוח אפקטיבי על עבודתו ועל חתימתו של הממונה הראשון בכל הנוגע לשימוש בכספי ציבור, כנהוג לפי כללי מינהל תקין. מצב המתואר לעיל מעלה חשש לפגיעה באיכות הבקרה והפיקוח, ועלול להוביל לפגיעה בקופה הציבורית ואף למצב של חשש לניגוד עניינים.

המשרד מסר בתשובתו, כי המצב שנוצר נובע מכך שבסוף נובמבר 2014 פג תוקף המינוי של יושבי ראש המועצות הדתיות והמשרד נאלץ לבצע הצרחות בין הממונים. "אין צורך לומר שזה לא אידיאלי, אולם בפרק הזמן המינימלי שנותר לנו לטיפול בעניין אפשרנו את ההצרחות הללו. אין צורך לומר שבחלוף השנים פעלנו למינוי הרכבים באותם מקומות, אולם הכל תלוי בהסכמות פוליטיות."

משרד מבקר המדינה מציין כי מאז סוף 2014 היה מספיק זמן לבצע מינויים ולמנוע מצב מתמשך של חשש לניגוד עניינים.

על המשרד למפות את המקרים שבהם מתעורר מצב של הצלבה בין ממונים על המועצות הדתיות לקבוע סייגים שינטרלו חשש לניגוד עניינים ולפעול לאלתר להפסקת התופעה.

המשרד מסר בתשובתו כי ההערה מקובלת עליו וכי יקפיד על מיפוי הצלבה כאמור.

בחירת רבני עיר

הליך בחירת רב עיר

בתקנות בחירות רבני עיר נקבע כי "רב עיר יבחר באמצעות אסיפה בוחרת בבחירות אישיות ישירות, שוות וחשאיות". עוד נקבע כי "ליישוב שהוא עירייה או מועצה מקומית יהיה רב עיר אחד שיכהן במשרה מלאה; ואולם ביישוב שמספר תושביו אינו עולה על 15,000 יקבע השר, בהסכמת מועצת הרשות המקומית את היקף המשרה; לא יסכימו השר ומועצת הרשות המקומית על היקף המשרה יכהן הרב בחלקיות של 50% משרה". על אף האמור לעיל, "עלה מספר התושבים היהודיים על 50,000, רשאי השר להורות, בהסכמת מועצת הרשות המקומית, כי ליישוב יהיו שני רבני עיר, אחד ספרדי ואחד אשכנזי, אם ישתכנע שאכן קיים צורך שכזה וכי לפי מאפייני היישוב, רב עיר בן עדה אחת לא יוכל לתת מענה לצורכי התושבים בני העדה האחרת (ספרדי או אשכנזי)³⁵."

השר לשירותי דת הוא השר הממונה והמניע של הליך הבחירה של רבני עיר. על פי תקנות בחירות רבני עיר, קבע השר כי יש צורך לבחור רב עיר, יודיע על כך ברשומות ויודיע למועצת הרשות המקומית ולמועצת הרבנות הראשית כי עליהן לבחור נציגים לוועדת הבחירות.

ועדת הבחירות: על פי התקנות, לצורך הבחירה על השר להקים ועדת בחירות שתנהל את הליך הבחירה והמינוי של הרכב ה"אסיפה הבוחרת" האמורה בסופו של דבר לבחור את רב העיר. ועדת הבחירות תמנה חמישה חברים. בוועדה יהיו חברים נציגי השר מקרב עובדי משרדו, רב עיר שבחרה מועצת הרבנות הראשית ושני נציגי הרשות המקומית, נציג הייעוץ המשפטי במשרד משמש כמשקיף בוועדת הבחירות. השר יציע את יו"ר הוועדה (שופט או דיין) ומינויו ייעשה "בהסכמת ראש הרשות המקומית, ובהיוועצות עם הרבנים הראשיים לישראל". מנהל תחום (נישואין ורבנים) שבמשרד לשירותי דת משמש כמרכז הוועדה, ועל פי תיאור תפקידו אמור להנחות ולהדריך את חברי הוועדה לבחירת רבני עיר. מנהל תחום נישואין ורבנים נעזר לצורך ביצוע תפקידו בעובדי יחידתו.

תפקידה של ועדת הבחירות לנהל ולפקח על ההליך על כל שלביו בהתאם לאמור בתקנות בחירות רבני עיר, ובכלל זה פרסום הודעה לציבור ובה בקשה מבתי הכנסת ביישוב, להודיע לוועדה אם הם מעוניינים לשלוח נציגים לאסיפה הבוחרת; בחירת בתי הכנסת בהתאם למספר המתפללים שדווח על ידם, בהתאם להרכב העדות, הזרמים הדתיים, והשכונות ביישוב; קביעת מועד הבחירות; פנייה לגורמים הממנים את חברי האסיפה הבוחרת על מנת שימנו את נציגיהם; קביעת מועד לעריכת בחירות ומקום לכך; פרסום הודעה על האפשרות להגיש מועמדות לתפקיד רב עיר; בחינת עמידת המועמדים בדרישות שנקבעו בתקנות בחירת רבני עיר; אישור המועמדים לבחירה; פיקוח על הליך ההצבעה; ופרסום התוצאות ברשומות.

האסיפה הבוחרת: מספרם של חברי האסיפה הבוחרת תלוי במספר התושבים ברשות המקומית³⁶. חברי האסיפה הבוחרת ימונו כלהלך: (א) מחצית חברי האסיפה הבוחרת ימונו בידי מועצת העיר, מחציתם לפחות נשים. (ב) רבע מהחברים ימונו בידי בתי הכנסת. (ג) שמינית מהחברים יהיו רבנים נושאי משרות רבניות בעלי מעמד ציבורי שימונו בידי השר בהסכמת ראש הרשות המקומית. (ד) שמינית מהחברים יהיו נציגי ציבור בתחומי הרוח, החינוך האקדמי והמינהל שימונו בידי השר בהסכמת ראש הרשות המקומית, מחציתם לפחות נשים. הנציגים שייבחרו מקרב הרבנים או נציגי הציבור יתנו ייצוג לגופים, למגזרים ולעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים. חברי האסיפה הבוחרת יהיו מי שכתובתו ומרכז חייו בתחום הרשות המקומית.

על פי תקנות בחירת רבני עיר, אם "לא נבחרו או נתמנו חברי ועדת הבחירות, או חברי האסיפה הבוחרת, בתוך 30 ימים מהיום שהשר הודיע על כך בכתב למי שחייב לבחורם או למנותם, רשאי השר למנות את בעלי התפקידים".

התערבות יועץ השר בעבודת ועדות לבחירת רב עיר

כאמור, תקנות בחירות רבני עיר מייחדות תפקיד מרכזי לשר לשירותי הדת בהתנתת הליך הבחירה של רב עיר, וזאת עד להקמת ועדת הבחירות. לצורך מילוי אחריותו לעניין ההליך נעזר השר לשירותי דת, מר דוד אזולאי, ביועצו מר דוד עמר, המועסק במשרת אמן וממונה מטעמו על נושא בחירת רבני עיר.

הוראות תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) בנושא "נושאי משרות אמן אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני שרים" מטילות מגבלות על עובדים במשרות אמן שנועדו להפריד בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי. בהוראות נקבע כי על נושאי משרות האמן חל איסור להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד, ובייחוד נאסר עליהם לתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי של המשרד³⁷. מטרתו העיקרית של האיסור היא לשמור על שיקול הדעת העצמאי של הדרג המקצועי. ביסוד העיקרון של עצמאות שיקול הדעת עומדת התפיסה כי הדרג המקצועי של שירות המדינה פועל לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושיוויוניות, ללא התערבות פרטנית של השר הממונה או נציגיו בעניינים של דרג זה³⁸. זהו עקרון יסוד של שיטת הממשל בישראל ושל המשפט המינהלי, ומבקר המדינה כבר עמד על החשיבות של יישומו במינהל הציבורי³⁹.

תקנות בחירות רבני עיר אינן מייחדות תפקיד לשר לשירותי דת ממועד ההקמה של ועדת הבחירות. משהוקמה ועדת הבחירות היא ריבונית לנהל את הליך

36 ברשות שמונה עד 50,000 תושבים - 16 חברים; מ-50,001 עד 100,000 תושבים - 24 חברים; מ-100,001 עד 200,000 תושבים - 32 חברים; מעל 200,001 תושבים - 48 חברים.

37 תקשי"ר, פרק 02.52, "לשכות השרים וסגני השרים".

38 דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** א (2010), עמ' 159 ואילך.

39 ראו **דוח מבקר המדינה 67ב (2017)**, בפרק "משרד הבינוי והשיכון - כשלים בגיבושה ובהפעלתה של התכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיוקה", עמ' 253.

הבחירות. על כן מתבקש כי משלב זה ואילך תימנע לשכת השר מלהתערב בעבודת ועדת הבחירות, ותקפיד על עצמאותה.

על אף זאת, בביקורת הועלו שני מקרים שבהם התערב יועץ השר בעבודת ועדת הבחירות ובניגוד לכללים, לאחר שהוקמה:

1. **התערבות בעצמאות ועדת הבחירות לבחירת רב העיר בת ים:** בשנת 2014 הקים השר לשירותי דת ועדת בחירות לבחירת רב עיר בבת ים. בפרוטוקול של ישיבת ועדת הבחירות מאוגוסט 2017 צוין כי נציגת הלשכה המשפטית, המשמשת כמשקיפה בוועדה בשמו של היועץ המשפטי למשרד, קבלה כי שלבים חשובים של עבודת הוועדה מבוצעים בידי עובדי לשכת השר ולא בידי הגורם המקצועי - מחלקת רבנים. היועצת המשפטית הדגישה כי "היחידה המקצועית היא זאת שצריכה לעשות את עבודת ההכנה הזו ולא גורמים פוליטיים". השלבים שאליהם התייחסה היועצת המשפטית הם מהותיים ויש בהם כדי להשפיע על תוצאות הבחירה של רב עיר.

היועצת המשפטית מצוטטת במסמך כך: "את סיום עבודת ההכנה לשיבת הוועדה - בדיקת התצהירים האחרונים של בתי הכנסת... כמו גם סיום עריכת הנתונים לקראת הישיבה (טבלת השוואה של ספירת המתפללים כדי לבחור את בתי הכנסת שישלחו נציגים לאסיפה הבוחרת את רב העיר) עשו עובדי לשכת השר, האילוץ של כוח אדם מובן, ומדובר בחלק קטן מהעבודה, ועדיין עו"ד פת [היועץ המשפטי של המשרד] ביקש להדגיש שזה לא תקין. עברתי בעצמי על המסמכים לפני הישיבה, כולל בדיקה מדגמית של חלק מהחשובים (מספר המתפללים), ולאחר התייעצות אתו, את הישיבה היום אנחנו כן נערוך, אבל להבא נדרש להיערך אחרת."

2. **התערבות בעצמאות ועדת הבחירות לבחירת רב העיר לוד:** בפברואר 2015 חתם השר על ההודעה בנוגע לצורך למנות רב עיר ללוד. יותר מחצי שנה לאחר מכן, ביולי 2015, התכנסה הוועדה לבחירת רב העיר לוד לשיבתה הראשונה. הוועדה קבעה את סדרי עבודתה, את מספר נציגי האסיפה הבוחרת, את השבתות שבהן תיערך ספירת מתפללים בבתי הכנסת לשם קביעת בתי הכנסת לאסיפה הבוחרת, ולוח זמנים להמשך.

לאחר כינוס הוועדה לבחירת רב עיר נבחרו גם נציגי האסיפה הבוחרת. בחודשים מרץ-אפריל 2017 פנו נציגי העירייה בוועדה לבחירת רב, ובהם חבר הוועדה - ראש העיר לוד, מר יאיר רביבו, ליו"ר הוועדה, הרב זבדיה כהן, וליתר חברי הוועדה וללשכת השר, בבקשה לקבוע מועד לשיבתה כדי לקדם את הליך הבחירה; ראש העיר אף הציע מספר מועדים לשיבה. ואולם, יו"ר הוועדה, הרב זבדיה כהן, וחברי הוועדה לא השיבו לפניית אלה כלל. בהיעדר תגובה, הודיע ראש העיר לחברי הוועדה כי הוא נאלץ לקבוע מועד לכינוס הוועדה, ל-4.5.17.

יום לפני המועד שקבע ראש העיר לכינוס הוועדה, ב-3.5.17, ביטל מר דוד עמר, יועץ השר, את הודעתו של ראש העיר, בדבר כינוס הוועדה. כהסבר

לכך הוא כתב לראש העיר, כי "המחלקה המטפלת בנושא רבנות [מחלקת רבנים ונישואין] עמוסה עד לעייפה... מדיניות המשרד היא לתעדף כינוסי ועדה בערים בהם הליך בחירת רב עיר עדיין בתחילתו... שם נדרש הליך מורכב של בחירת בתי כנסת האורך זמן רב ואנו מעוניינים לסיים בפרק זמן קצוב הליכים אלה".

בהמשך להודעת יועץ השר, בדק היועץ המשפטי למשרד לשירותי דת עם הגורמים הרלוונטיים - יו"ר הוועדה ומנהל מחלקת רבנים במשרד המטפלת בנושא, ונמסר לו כי מבחינתם אפשר לכנס את הוועדה. בהתאם לכך הבהיר היועץ המשפטי של המשרד בהמשך אותו חודש לחברי הוועדה ולגורמים המעורבים כי אין כל מניעה משפטית מלכנס את הוועדה. למרות זאת לא התקדם ההליך מאז, וביולי 2017 נעצר לאחר שתושבים עתרו לבג"ץ בשל ליקויים בהליך.

בדיקת משרד מבקר המדינה במחלקת רבנים העלתה כי לא ברור על מה התבססה טענת יועץ השר בנוגע לעומס מיוחד על המחלקה שמנע את קיום הפגישה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ השר, מר דוד עמר, כי הוועדה לבחירת רב עיר היא ועדה עצמאית בראשות שופט או דיין, האמורה לפעול בהתאם לשיקול דעתה העצמאי, ותיאום פעילותה נעשה באמצעות מרכז הוועדה - מנהל מחלקת רבנים במשרד. לפיכך היה עליו להימנע מלהתערב בסדרי עבודתה המקצועית של הוועדה לבחירת רב עיר.

המשרד מסר בתשובתו כי לשכת השר פעלה בתוקף סמכותה לקבוע סדר עדיפויות כללי ושוויוני בנושא בחירת רבני עיר, כאשר השיקול היחיד שעמד לנגד עיניה, כמפורט במכתב יועץ השר, הוא לקדם הליכי בחירות בערים רבות ככל האפשר, זאת ללא כל התייחסות לעיר ספציפית.

משרד מבקר המדינה חוזר ומציין כי משהוקמה ועדה בראשות שופט או דיין, אל ליועץ השר, שהוא מינוי במשרת אמון, להתערב בעבודתה ולקבוע את סדרי עבודתה. ראש העיר פנה ליו"ר הוועדה, שהוא גם הממונה על סדרי עבודתה, ומעורבות יועץ השר בסדרי עבודת הוועדה היא אסורה ומנוגדת להוראות התקשי"ר.



התערבותו של עוזר השר בעבודת ועדות הבחירות לרבני עיר לא זו בלבד שהיא מנוגדת לכללים הנוגעים לעובדים המועסקים במשרות אמון, אלא היא עלולה לפתוח פתח להתנהגות בלתי הולמת של עובדי ציבור הפועלים לטובת עניינים פוליטיים ולא לטובת הציבור, ולפיכך יש לעקור אותה מן השרש. על השר לשירותי דת לוודא כי עוזריו ויועציו האישיים לא יתערבו בעבודת הוועדה, לרבות במשימות המוטלות על מרכז הוועדה.

ביצוע שלבים מרכזיים בהליך בחירת רב עיר בידי יועץ השר או עובדי לשכת השר, במקום חברי הוועדה, ובכלל זה מרכז הוועדה, פוגע בשקיפות ההליך, אינו ממצה את היכולות המקצועיות ואת הניסיון בטיפול מינהלי בהליך שהצטברו במשרד ועלול לפגוע ביעילותו.

יתר על כן, התערבותו של יועץ השר בהליכי בחירת רב עיר מעביר מסר על הימצאות שיקולים לא עניינים, ובכללם שיקולים פוליטיים המשפיעים על הליך הבחירה, וזאת מעצם מינויו של יועץ השר במשרת אמון האמון על טיפול בעניינים פוליטיים.

בהקשר של הזהירות שראוי לשלטון המרכזי לנהוג בהליך בחירה של רב עיר, ראוי להביא מדברי כב' השופט יצחק עמית, בעתירה שנדונה לא כבר ושעניינה הליך בחירת רב העיר לטבריה⁴⁰: "בחירת רב עיר היא עניין בעל אופי מקומי, אשר תלוי באופייה של הרבנות המקומית ותושביה ... בהקשר זה גובר "עקרון האוטונומיה", שיש בו להסיג את מעורבותו של השלטון המרכזי ... תופעה זו של התערבות פוליטית מצד גורמי השלטון המרכזי אינה ראויה ... התערבות שר כזה או אחר או ניסיון להשפיע על הליך בחירת רב עיר יש בה כדי להכתים את טוהר הבחירות, והדבר גם עומד בניגוד למושכלות היסוד של המשפט המינהלי".

בתשובתו ציין השר לשירותי דת כי השר "הסמיך את מר דוד עמר מלשכתו לרכז את פעולת לשכת השר, בכל הקשור למינוי רבני עיר ולקדם את כל הפעולות בעניין זה. שעל פי התקנות מסורות לשר". וכי "השר והמשרד ייקחו לתשומת לבם את הערות הביקורת בהקשר זה. ואולם, חשוב להדגיש כי ככל שהיו חריגות, הן שוליות ונועדו לקדם מינוי הרבנים, ולפתוח צווארי בקבוק".

היות והשר נושא באחריות כוללת לנעשה במשרדו, לרבות בלשכתו, ראוי שהשר ינחה את יועצו באופן ברור וחד-משמעי מהם גבולות גזרתו, לרבות היעדר סמכויות לביצוע או למתן הנחיות לדרג המקצועי במשרדו, או לוועדות לבחירת רב עיר⁴¹.

40 בג"ץ 8799/17, רפאל טרבלסי נ' השר לשירותי דת ואחרים, ניתן ב- 7.2.2018.
41 ראו גם בדוח זה בפרק "פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו", עמ' 605.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מציין כי העבודה המינהלית של ליווי ועדות הבחירות לבחירת רבני ערים מתנהלת זה שנים ביחידת מנהל תחום נישואין ורבנים, לרבות בדיקה והכנה של טבלאות ספירת המתפללים בבתי הכנסת לצורך הרכבת האסיפה הבוחרת. מדובר בהליכי בחירות שבהם משולבים מאבקים פוליטיים ויעידו על כך העתירות לבג"ץ לפני ואחרי ביצוע מערכות הבחירות שנערכו בשנתיים האחרונות בכל הרשויות המקומיות (לוד, בית שמש, טבריה, בת ים, מבשרת ציון). בהתאם יש להקפיד על הפרדה ברורה בין המטלות שהדרג הפוליטי בלשכת השר יכול לבצע ובין מטלות של הדרג המקצועי במשרד.

הנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לחידוש הליכי בחירות לרבני ערים וביצוען

כפי שיפורט להלן, הליך בחירת רב עיר הוא תהליך ארוך ומסורבל הדורש הסכמות הדידיות מצד כל הגורמים המשתתפים. מאחר שאינו מוגבל בזמן, הוא מתנהל לעתים במשך שנים.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן-המשנה ליועץ) כבר עמד בעבר על כך שרשויות רבות מצויות זמן רב ללא רבני ערים מכהנים, וכך כתב בדברי ההסבר להנחיות שהוציא במאי 2015, עם כינונה של הממשלה החדשה: "לאחרונה עלה... כי בחלק מהמקרים בהם כהונתו של רב עיר עומדת להסתיים, ולא מכהן באותה רשות רב עיר נוסף, השר לשירותי דת לא פעל⁴² במסגרת סמכותו לקידום הליכי בחירה לרב עיר חדש, אשר יחליף את רב העיר העומד לסיים את כהונתו לפי דין. כמו כן התברר כי אף במקרים בהם כהונתו של רב העיר כבר הסתיימה, לא פעל השר במסגרת סמכותו לחידוש הליכי בחירת רב עיר באותה רשות". עוד כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה "מצב שבו אין רב עיר כנדרש בתקנות עלול להביא לפגיעה בשירותי הדת כיוון שבאותן רשויות עלול להיות מצב בו לא יהיה גורם המוסמך לספק את שירותי הדת, בפרט את שירותי הדת שבסמכותו הסטטוטורית של רב עיר".

לפיכך הנחה המשנה ליועץ: "**אנו מוצאים לנכון לציין, כי לאחר כינונה של הממשלה החדשה ולאחר מינוי שר חדש במשרדכם, על המשרד לשירותי דת לפעול ללא דיחוי כדי לחדש את הליכי הבחירות לרבני ערים במקומות שבהם לא מכהן רב עיר וכן במקומות שבהם כהונתו של רב עיר יחיד עומדת להסתיים**" [ההדגשה במקור].

42 ציון כי השר דוד אזולאי הושבע לתפקידו ביום השבעת הממשלה ב-14.5.15. מכאן שמכתב המשנה ליועץ חל על פועלו של השר לשירותי דת הקודם השר נפתלי בנט וסגן השר דאז ח"כ הרב אלי בן דהן.

לשכת השר דוד
 אזולאי לא פעלה
 בהתאם להנחיית
 המשנה ליועץ
 המשפטי לממשלה
 לפעול ללא דיחוי
 לחידוש הליכי
 הבחירות לרבני ערים
 במקומות שבהם לא
 מכהן רב עיר

אשר לצורך לשמור על הרציפות של שירותי הדת ולהחליף משמרות בין בעלי התפקידים באופן יעיל יותר ציין המשנה ליועץ: "להבנתנו, המשרד צריך לבצע את הפעולות הנדרשות לבחירת רב עיר חדש במקום רב עיר שכהונתו פוקעת, עוד בטרם פקיעת כהונת רב העיר המכהן, וזאת במטרה להבטיח רציפות באספקת שירותי הדת על מנת לאפשר תקופת חילוף יעיל בין בעלי התפקידים, וכדי למנוע תקלות בעתיד".

עוד הנחה המשנה ליועץ: "יש לפעול כבר כעת לביצוע פעולות מקדימות שאפשר כבר כעת לבצען, לרבות מיפוי הרשויות המקומיות שבהן נדרש הליך בחירות מידי לרב עיר, בחינת הפעולות שיידרשו בכל רשות כדי לזרז את התהליך, וכן התקשרות ראשונית עם הרשות המקומית לצורך ייעול ההליך בהמשך. פעולות אלה יסייעו לקידום של הליכי בחירות מיד לאחר כינונה של הממשלה החדשה ויאפשרו הליך מהיר יותר של בחירות רבני עיר כאמור".

הבדיקה העלתה כי לשכת השר דוד אזולאי לא פעלה בהתאם להנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: היא לא ערכה מיפוי של היישובים שבהם לא מכהן רב עיר ובכלל זה שלבי הטיפול, לא הכינה תכנית עבודה לבחירת רבני עיר ולא הנחתה את מחלקת רבנים לערוך מיפוי של היישובים שבהם אין רב עיר או תכנית עבודה; השר לא פרסם עם כניסתו לתפקיד הודעה ברשומות על הצורך לבחור רבני עיר בכל היישובים שבהם אין רב עיר; הודעות השר בנוגע לצורך לבחור רב עיר פורסמו רק בנוגע למחצית היישובים שבהם לא מכהן רב עיר, ולעתים באיחור של חודשים או שנים מהמועד שבו התפנתה הכהונה. רק ביוני 2017, במהלך הביקורת, החל השר לפרסם ברשומות, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי, גם הודעות בדבר הצורך לבחור רב עיר ביישובים שבהם מכהנים רבני עיר העומדים לפרוש מתפקידם⁴³.

המשרד מסר בתשובתו כי עם כניסת השר דוד אזולאי לתפקידו פעל יועץ השר בשמו ובשליחותו כמתחייב מתפקידו, מהתקנות וממכתבו של המשנה ליועץ, עם כל רשות אפשרית כדי לקדם את הליכי בחירת רב עיר, והוציא מכתבים בעניין, לרבות פרסום ברשומות במקומות הרלוונטיים וכן ניסיונות להקים ועדות לבחירת רב עיר בערים השונות. ברי הדבר כי במקום שבו נאמר לנו בכתב או בעל פה, מפי נציגי הרשות, כי אין בכוונתם לקדם הליכי בחירות לרב עיר, לא היה טעם בקידום הליכי הבחירות משנדרשת הסכמת הרשות בשלבים קריטיים של ההליך וללא הסכמתם זו לא ניתן לקדם הליכים. אכן, השר לשירותי דת השקיע את משאביו היקרים בעיקר במקומות שבהם היה שיתוף פעולה עם הרשויות ובמקום בו הסכימו הרשויות באופן עקרוני לקידום ההליכים ולכל הפחות לא הביעו התנגדות לכך.

43 הודעת השר מ-28.6.17 על הצורך לבחור רב עיר ברמת גן במקומו של הרב העתיד לפרוש ב-15.10.17. הודעת השר מ-30.7.17 על הצורך לבחור רב עיר בחדרה במקומו של הרב העתיד לפרוש ב-28.9.19 "או במועד בחירתו של הרב החדש, לפי המוקדם". הודעת השר מ-20.8.17 בדבר הצורך לבחור רב עיר בבני ברק במקומו של הרב העתיד לפרוש ב-9.12.18 "או במועד בחירתו של הרב החדש, לפי המוקדם".

משרד מבקר המדינה מציין כי בידי השר יש כלים, שנקבעו בתקנות, ושמטרתם לסייע לו לקדם מינוי של רבני עיר במקרים שבהם ראשות מקומית מסרבת לשתף פעולה. ואולם, על פי הנתונים המפורטים בהמשך, השר לא מיצה אותם: השר פרסם הודעות על הצורך בבחירת רב עיר ברשויות מקומיות באיחור ניכר, ובנוגע לרשויות מקומיות אחרות שבהן לא מכהנים רבני עיר כלל לא פורסמה הודעה בדבר הצורך בבחירת רב עיר; והוועדות לבחירת רב עיר הוקמו באיחור ניכר, חלקן הגדול אינן פעילות.

במבחן התוצאה תמונת המצב המצטיירת היא בעייתית, וכפי שיפורט להלן מספר רבני עיר ומספר הרשויות שבהן מכהן רב עיר בישראל הולך ופוחת. על השר והמשרד למנוע מצב זה בין שבדרך של זירוז ההליכים ובין שבדרך של בחינת הצורך בשינוי חקיקה.

יישובים שאין בהם רב עיר


על בסיס הרישומים המצויים במשרד לשירותי הדת מיפה משרד מבקר המדינה את מצבת רבני הערים ברשויות המקומיות, והעלה כי על אף הנחיותיו הברורות של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מספר הרשויות שבהן מכהנים רבני עיר הולך ופוחת. להלן הפרטים:

עם כניסת השר אזולאי לתפקידו, במאי 2015, פנה השר לראשי הרשויות המקומיות שבהן לא מכהן רב עיר והבהיר כי עמדת המשרד היא "לקדם בחירת רב עיר בכל מקום בו לא מכהן רב", וזאת תוך כדי שיתוף פעולה עם ראש הרשות המקומית, וכי לקידום התהליך הוא מבקש "כי בישיבת מועצת העיר הקרובה תבחר המועצה את נציגיה לוועדת הבחירות האמונה על הרכבת האסיפה הבוחרת".

נכון לסוף דצמבר 2017 היו 129 רשויות מקומיות (יישובים או מועצות אזוריות) שבהן הייתה מועצה דתית: 108 מהן מועצות דתיות בעירייה או במועצה מקומית (להלן - רשויות מקומיות). נוסף על כך קיימות שתי רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, והשר פרסם הודעה בדבר הצורך לבחור בהן רב עיר - ובסה"כ 110 רשויות מקומיות. יצוין כי ב-10 רשויות מקומיות מכהנים בו בזמן שני רבני עיר, ספרדי ואשכנזי⁴⁴. נוסף על כך פועלות 21 מועצות דתיות במועצות אזוריות⁴⁵.

44 רשויות שבהן מכהנים שני רבני עיר: ירושלים, אילת, אשדוד, דימונה, כרמיאל, מגדל העמק, מעלה אדומים, פתח תקווה, קריית אתא וקריית גת.

45 מ-21 המועצות האזוריות יש רב אזורי ב-15 מועצות אזוריות בלבד (71%).



 אין רב עיר ב-26
 (24%) מ-110
 הרשויות המקומיות
 שאפשר לבחור בהן
 רב עיר, ובהן ערים
 גדולות או בינוניות,
 דוגמת תל אביב-יפו,
 חיפה, בית שמש,
 אשקלון, כפר סבא,
 מודיעין עילית, קריית
 ביאליק, לוד והוד
 השרון

אין רב עיר ב-26 (24%) מ-110 הרשויות המקומיות שאפשר לבחור בהן רב עיר. רק ב-84 רשויות מכהנים רבני עיר (76%)⁴⁶. חלק מהרשויות המקומיות שבהן לא מכהן רב עיר הן ערים גדולות או בינוניות, דוגמת תל אביב-יפו, חיפה, בית שמש, אשקלון, כפר סבא, מודיעין עילית, קריית ביאליק, לוד והוד השרון.

פעולות השרים לשירותי דת - נפתלי בנט ודוד אזולאי - לבחירת רבני עיר

מפברואר 2013 ועד דצמבר 2017, בתקופה שבה כיהנו השרים נפתלי בנט ודוד אזולאי, פרשו לגמלאות או נפטרו 29 רבני עיר⁴⁷ שכהנו ב-26 רשויות מקומיות⁴⁸. באותה תקופה מונו תשעה רבני עיר בלבד בשמונה רשויות מקומיות, ביישובים האלה: קריית עקרון (בשנת 2013); בירוחם, נתניה וירושלים (בירושלים מונו שני רבני עיר) (בשנת 2014); במעלות (בשנת 2015); בנשר, טבריה ובת-ים (בשנת 2017).

עם תחילתה של כהונת השר בנט בפברואר 2013 כיהנו רבני עיר ב-97 מ-110 הרשויות המקומיות שאפשר לבחור בהן רב עיר; עד סיום כהונת השר בנט ותחילת כהונת השר אזולאי בתפקידו, במאי 2015, היו ב-91 רשויות מקומיות רבני עיר; בסוף 2017, במהלך כהונת השר אזולאי, כיהנו רבני עיר ב-84 רשויות מקומיות בלבד. מספרם של כל רבני העיר, ובכלל זה יישובים שבהם כיהנו שני רבני עיר, פחת באותה תקופה ב-21, כל זאת הגם שבאותם שנים נבחרו תשעה רבני עיר בשמונה יישובים. זוהי מגמה שלילית העומדת בניגוד לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר, ובניגוד להנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. השרים שכהנו והמשרד לא פעלו בהתאם למצופה מהם, לא הקימו ועדות בחירות בכל היישובים שבהם התפנתה משרת רב עיר, או שהמשרה לא הייתה מאוישת עוד קודם לכן. בכך לא הצליחו השרים להשלים את המשימה שהוטלה עליהם בחוק - למנות רבנים לערים.

46 להלן שמות הרשויות המקומיות שבהן יש מועצה דתית אך לא מכהן בהן רב עיר: תל אביב-יפו, חיפה, אשקלון, בית שמש, ביתר עילית, הוד השרון, כפר סבא, לוד, מודיעין עילית, קריית ביאליק, קריית מלאכי, רמת גן, שדרות, אליכין, אריאל, בני עייש, גדרה, חריש, יהוד-מונסון, כפר שמריהו, משרת ציון, מצפה רמון, סביון, עמנואל, קריית ארבע ורמת השרון.

47 בשלושה מקרים מדובר בשני רבנים שכהנו באותה עיר: אשקלון, ביתר עילית ולוד. בששה מקרים ברבנים ביישובים שבהם מכהן רב נוסף: אבן יהודה, אזור, גבעת שמואל, חדרה, חולון וקריית מוצקין. ובשלושה מקרים ברבנים שבמקומם נבחרו רבני עיר חדשים: מעלות, נשר ונתניה.

48 כאמור, בשלושה יישובים פרשו לגמלאות או נפטרו שני רבני העיר, ספרדי ואשכנזי.

במהלך כהונת השרים
נפתלי בנט דוד
אזולאי פחת ב-21
מספרם של רבני
העיר המכהנים,
ונוספו 13 רשויות
מקומיות שבהן לא
מכהן רב עיר אחת
לפחות

להלן הפרטים בנוגע למספר רבני עיר שנבחרו ומספר רבני עיר שסיימו לכהן בתקופת השרים נפתלי בנט דוד אזולאי: כשהשר נפתלי בנט נכנס לתפקידו, ב-13 רשויות מקומיות לא כיהנו רבני עיר. הוא מינה חמישה רבנים בארבע רשויות מקומיות בלבד⁴⁹. בסופו של דבר, בשל סיבות שונות (פרישה או פטירה) בסוף תקופת כהונתו גדל בששה מספר היישובים שנותרו ללא רב עיר מכהן - סך הכל כיהנו רבני עיר ב-91 רשויות מקומיות. מתחילת כהונתו מינה השר אזולאי ארבעה רבני עיר בלבד: הרב מאיר סייג נבחר בדצמבר 2015 לרב העיר מעלות, הרב יצחק לוי נבחר במרץ 2017 לרב העיר נשר, הרב משה צבי בוחבוט נבחר בנובמבר 2017 לרב העיר טבריה והרב אליהו בר שלום נבחר בדצמבר לרב העיר בת ים. סך הכל במהלך כהונתו פחת ב-13 מספר רבני העיר המכהנים וגדל בשבעה מספר היישובים שנותרו ללא רב עיר מכהן. מכאן שבתקופת כהונתם של השרים נפתלי בנט דוד אזולאי החריפה התופעה של רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר.

סגן השר לשירותי דת דאז, הרב אלי בן דהן, מסר בתשובתו כי בתקופת כהונתו של השר בנט הם נדרשו לחכות עד שניתן פסק דין בנושא ושנו התקנות לבחירת רב עיר, ורק אז "ניתן היה לגשת למלאכת בחירת רבני ערים".

היעדר טיפול בבחירת רבני עיר בתקופות של בחירות: התופעה של רשויות בהן אין רבני ערים מכהנים עשויה להחריף בשל הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לפיה יש להימנע מלעסוק בבחירת רבני עיר בחצי השנה שלפני הבחירות לרשויות המקומיות ובתקופה שלפני הבחירות לכנסת, כך שנותר רק פרק זמן מצומצם לטיפול בעניין. הבחירות לרשויות המקומיות יתקיימו באוקטובר 2018 ולפיכך החל מאפריל 2018 אי אפשר יהיה להתחיל בהקמת ועדות חדשות לבחירת רבני עיר. זאת ועוד חלק מראשי הרשויות השיבו כי אינם מוכנים לשתף פעולה בהליך בחירות בשנה שלפני הבחירות.

מן הראוי שעם כניסתם לעבודה יגבשו השרים הממונים תכנית לבחירת רבני עיר שתביא בחשבון את התקופה שבה אי אפשר יהיה לעסוק בנושא בשל הבחירות לראשי הרשויות המקומיות.

תמונת מצב בנוגע לקידום הפעילות של הוועדות לבחירת רב עיר

בהיעדר מידע מרוכז בלשכת השר, ריכזו וניתח משרד מבקר המדינה את פירוט הפעולות שעשה השר לשירותי דת דוד אזולאי החל במאי 2015 לקידום ההליכים לבחירת רבני ערים ב-26 היישובים שבהם לא מכהן רב עיר. לצורך הניתוח חילק משרד מבקר המדינה את תהליך העבודה של ועדות הבחירות לארבעה שלבים: שלב א' - שלב ישיבת הפתיחה של הוועדה שהוא שלב

49 קריית עקרון, ירוחם, נתניה וירושלים (בירושלים נבחרו שני רבני עיר).

ראשוני בלבד, שלעתים נמצא שאין לו המשך; שלב ב' - פנייה לבתי הכנסת; שלב ג' - בחירת בתי הכנסת וקביעת מועד לבחירות; שלב ד' - אישור המועמדים לרב עיר. ניתוח ההליכים עסק בשלב ב' ומעלה - השלב שבו הוועדה יוצרת קשר עם אותם בתי כנסת ביישוב האמורים להיות חלק מהאסיפה הבוחרת.

1. מהניתוח שעשה משרד מבקר המדינה עולה תמונה בעייתית בנוגע לפעילות השר דוד אזולאי בקידום הליכי הבחירה של רבני ערים ולפעולתן של ועדות לבחירת רב עיר. רק בארבע רשויות מקומיות נבחרו רבני עיר⁵⁰ ואילו באשר ליתר 26 הרשויות המקומיות, נכון לדצמבר 2017, שאין בהן רב עיר, פרסם השר ברשומות הודעות על הצורך בבחירת רב עיר הנוגעות ל-16 רשויות בלבד⁵¹. בפועל הוא הקים רק שבע ועדות לבחירת רב עיר⁵², מתוכן רק ארבע פעילות.
2. בדיקת פעולות השר בעניין מינוי רבני עיר מצביע על כך כי ביישובים אחדים הוא החל לנקוט פעולות לשם כך, אך אלו הופסקו מסיבות לא ברורות. בין היתר, מדובר ביישובים הבאים: חיפה, אשקלון, גדרה, חריש, קריית ארבע, קריית ביאליק, קריית מלאכי ושדרות.

לא נמצאו תשובות לשאלה מדוע ברשויות מקומיות שעליהן הכריז השר עוד בשנים 2015 ו-2016 כי יש צורך לבחור בהן רב עיר, טרם הקים השר ועדות בחירות⁵³. כמו כן לא נמצאו הסברים בנוגע לפרק הזמן הרב שחלף מאז הודעת השר ברשומות עד הקמתה של ועדת הבחירות - לעתים שנה או שנתיים.

3. באשר לשלוש רשויות מקומיות - חדרה, בני ברק וראשון לציון, נמצא כי מתנהלים בנוגע אליהן הליכים לבחירת רב עיר, בעת שעדיין מכהן בהן רב עיר. רבני הערים חדרה ובני ברק הודיעו כי בכוונתם לפרוש במועד הצפוי (בספטמבר 2019 ובדצמבר 2018 בהתאמה, או לפני כן, אם עד אז ייבחר רב עיר אחר). השר לשירותי דת כבר פרסם הודעות ברשומות בנוגע לצורך בבחירת רב עיר בחדרה. וכן מינה ועדת בחירות (ב-4.9.17) ובו ביום היא התכנסה לישיבתה הראשונה ובהמשך לישיבה נוספת.

50 מעלות, נשר, טבריה ובתי-ים.

51 חיפה - יולי 2016, אליכין - יולי 2016, אריאל - פברואר 2016, אשקלון - יוני 2015, בית שמש - אוגוסט 2015, גדרה - יוני 2015, הוד השרון - יוני 2015, חריש דצמבר 2016, לוד - מאי 2015, מבשרת ציון - יוני 2016, קריית ארבע - יוני 2015, קריית ביאליק - יוני 2015, קריית מלאכי - יולי 2016, שדרות - יוני 2016.

52 אריאל, בית שמש, בתי-ים, גדרה, טבריה, לוד ומבשרת ציון.

53 חיפה, אליכין, אשקלון, הוד השרון, חריש, קריית ארבע, קריית מלאכי, שדרות.

השר לשירותי דת נקט הליך מזורז לבחירת רב עיר בחדרה ובבני ברק - רשויות שבהן עדיין מכהן רב עיר; הדבר מבליט את העובדה שב-26 רשויות מקומיות אחרות, שבהן לא מכהן רב עיר תקופות ארוכות, נמשכים ההליכים לבחירת רבני הערים בעצלתיים, חיזוק לפער זה בפעולות השר היא העובדה שהשר מקדם גם בחירת רב עיר שני בראשון לציון וברחובות - רשויות שבהן יש רב עיר מכהן. הדבר מעורר תהיות בנוגע למניעי השר הקשורים לקידום הליך לבחירת רב עיר ברשות מסוימת ולעיכובו באחרות.

על השר לשירותי דת לקדם את מינוי רבני הערים ולהציג בשקיפות את השיקולים המניעים אותו בתהליך זה.

4. גם בישיבת מועצת הרבנות הראשית ב-30.10.17 העלו מספר חברי מועצה שאלות לדיון בנוגע למדיניות השר והמשרד בנושא של בחירת רבני עיר. בין השאר הועלו תהיות על כך שבערים גדולות וביישובים רבים אין רבנים מכהנים ואף לא נראה שימונו בקרוב, משום שלא נראה כי נעשתה פעילות של המשרד לקדם את בחירתם. כמו כן ביקשו החברים לדעת מה הם התבחינים לבחירת רב עיר נוסף, במקום שבו מכהן רב עיר אחד. חברי מועצת הרבנות ביקשו לזמן את השר דוד אזולאי כדי לשמוע את עמדתו בנושא זה.

בעניין זה השיב המשרד למשרד מבקר המדינה כי "בכוונת השר להציג את הדברים גם בפני ישיבת מועצת הרבנות הראשית. מועצת הרבנות הראשית העלתה תהיות ובצדק רב מבחינתה, באשר לשיקולים המנחים את השר בקידומי הליכי בחירות רבני עיר, המשרד לשירותי דת סמוך ובטוח כי לאחר שיוצגו בפני מועצת הרבנות הראשית התשובות בעניין, תצטרף היא לדרישה להתאמת התקנות באופן כזה שלא יאפשר עיכוב ההליך מצד הגורמים השונים באמצעות הטלת וטו וכדו'".

יצוין כי השאלות שהציגו חברי מועצת הרבנות הראשית עולות בקנה אחד עם הממצאים העולים מדוח ביקורת זה בנוגע לכך שהמשרד לא קבע סדרי עדיפויות, ואמות מידה ברורות לקידום בחירת רבני עיר בידי השר והמשרד.

היעדר טיפול בחסמים לבחירת רבני עיר

כפי שמפורט בתקנות, השר לשירותי דת הוא הגורם המרכזי בהליך בחירת רבני עיר. אחד החסמים המחוללים את העיכוב במינוי רבני עיר הוא הצורך שנקבע בתקנות, ולפיו על השר לקבל את הסכמת ראש הרשות המקומית להצעתו למינוי יו"ר ועדת הבחירות, נוסף על חובתו להיוועץ עם הרבנים הראשיים

לישראל בעניין זה. חסם נוסף הוא העיכוב במינוי נציגים לוועדת הבחירות בידי הרשות המקומית או בידי הרבנות הראשית, וכן העיכוב במינוי נציגים לאסיפה הבוחרת בידי הרשות המקומית, בתי הכנסת ברשות או השר.

כדי להתגבר על חסמים אלה, נקבע בתקנות בחירות רבני עיר שבמקרים שבהם לא נבחרו או התמנו חברי ועדת הבחירות או חברי האסיפה הבוחרת בתוך 30 ימים מיום שהודיע השר על כך בכתב לגורמים החייבים לבחורם או למנותם - רשאי השר למנות את בעלי התפקידים בעצמו.

ואולם, הבדיקה העלתה כי ב-12 הרשויות המקומיות שנבדקו ובהן התגלו חילוקי דעות בין הצדדים המעורבים בהליך לא מיצה השר את הכלים העומדים לרשותו: הוא לא הפעיל את סמכותו שנקבעה בתקנות, ולא מינה בעצמו את בעלי התפקידים בוועדת הבחירות או באסיפה הבוחרת.

המשרד מסר בתשובתו בשם השר כי "השר לשירותי דת מצטרף ומסכים כי החסם העיקרי לקידום הליכי בחירת רבני עיר הוא הצורך בקבלת הסכמת הרשות המקומית לחלקים מהליך", וכי "שינוי תקנה זו באופן שיחייב הסכמה זו בוצע [לפני כהונתו של השר] ומני אז, החלה האטה משמעותית בקצב מינוי רבני העיר. העובדה כי לא קיים מנגנון שיאפשר קידום ההליך בהיעדר הסכמה, הביאה לתוצאה בלתי אפשרית, לפיה כאשר אחד מן הצדדים להליך אינו מסכים, לא ניתן לקדם את ההליך. השר לשירותי דת מסכים כי יש לתקן מצב זה ולהחזירו לקדמותו (טרם השינוי האחרון בתקנות) ויפה שעת אחת קודם".

באשר להפעלת סמכות השר למנות נציגים במקרים שבהם הגורמים המעורבים (הרבנות הראשית והרשות המקומית) לא מינו נציגים, מסר המשרד כי החסם הנוסף שעליו הצביע המבקר הוא בר-פתרון, והשר עושה מעת לעת שימוש בסמכותו במקום שבו הרשות או מועצת הרבנות אינם עושים את מלאכתם. מובן ששימוש זה בנטילת סמכות אינו דבר שבשגרה, אלא רק במקרים חריגים לאחר פניות מספר. "בימים האחרונים מימש השר את אזהרתו והפעיל את סמכותו לפי סעיף 22 לתקנות ומינה את נציגי מועצת הרבנות הראשית לוועדות הבחירות בערים רחובות, בני ברק, יהוד וראשון לציון", זאת לאחר ש"השר הודיע בכתב ובעל פה למועצת הרבנות הראשית, כי ככל שלא ימונו נציגים לערים אלה יעשה הוא שימוש בסמכותו". גם "במבשרת ציון מינה השר את נציגי הרשות המקומית לוועדת הבחירות, שעה שהרשות המקומית לא ביצעה את המוטל עליה, אבל עשה זאת רק לאחר מספר פניות שלא נענו".

יצוין כי אי אפשר לעשות שימוש רחב וגורף בסמכויות מרחיקות לכת אלה, אלא במקרים חריגים בלבד. נוכח האמור, על המשרד לשירותי דת ליזום בחינה של התקנות הקיימות במטרה ליצור כלים יעילים והוגנים להתגבר על החסמים הקיימים בהן, לרבות הצורך בהסכמות הדדיות לצורך התנעת התהליך לבחירת רב עיר.

תמונת מצב בנוגע לפעולות שנעשו לבחירת רבני עיר בכמה רשויות מקומיות

משרד מבקר המדינה בחן את הפעולות שזם השר המכהן כדי להביא לבחירתם של רבני ערים בארבע רשויות מקומיות.

חיפה - מינוי רבני עיר

בחיפה כיהנו בעבר שני רבני עיר: הרב שאר ישוב הכהן ז"ל כיהן כרב האשכנזי עד נובמבר 2007, והרב שלמה שלוש ז"ל כיהן כרב הספרדי עד נובמבר 2014. מאז אין בחיפה רבני עיר. בחיפה מתגוררים 220,00 תושבים יהודיים⁵⁴, ולפיכך על פי התקנות ניתן לבחור בה שני רבני עיר.

רק ביולי 2016 פרסם השר המכהן ברשומות הודעה בנוגע לצורך בבחירת רב עיר בחיפה, ואולם מאז לא הוא ולא המשרד נקטו פעולות נוספות כלשהן. לא נעשתה פנייה לרבנים הראשיים להתייעצות עמם על מועמד ליו"ר הוועדה, ואף לא נעשתה פניה לראש העיר כדי לקבל את הסכמתו ליו"ר הוועדה, וזה לא הוצע לבסוף.

לא נמצא הסבר להפסקת ההליך מצד לשכת השר לאחר שביוולי 2016 פרסם השר הודעה ברשומות בנוגע לצורך בבחירת רב עיר.

המשרד השיב כי לאחר פרסום ההודעה ברשומות, הודיע ראש העיר חיפה בכתב כי אין לו כוונה לקדם הליך בחירת רב לעיר קודם שתמונה מועצה דתית.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין קשר בין בחירת רב עיר למינוי הרכב מועצה דתית וכי בערים רבות נבחרו ומכהנים רבני עיר הגם שאין באותן ערים הרכב מועצה דתית.

טבריה - בחירת רב עיר

במרץ 2014 חתם השר לשירותי דת לשעבר, נפתלי בנט, על הודעה לפרסום ברשומות בנוגע לכוונה לבחור רב עיר לעיר טבריה. בראש הוועדה הועמד הרב מיכאל צדוק, שהוא גם דיין. הוועדה התכנסה לישיבתה הראשונה באוקטובר 2014. בהמשך השהתה הוועדה את עבודתה בשל הסמיכות למועד הבחירות לכנסת. באוקטובר 2015 מינה השר החדש, מר דוד אזולאי, את הרכב ועדת הבחירות, ובראש הוועדה הועמד שוב הרב מיכאל צדוק. הוועדה התכנסה

בנובמבר 2015 וביואר 2016. בישיבתה האחרונה נקבעו ארבעת בתי הכנסת בעיר שנציגיהם יהיו חברים באסיפה הבוחרת.

ביואר 2016 הפסיקה הוועדה את עבודתה, לא ניתן כל הסבר לכך.

ראש העיר טבריה, מר יוסי בן דוד, מסר ביוני 2017 לנציג משרד מבקר המדינה כי מועצת העיר מילאה את חובותיה בכך שבחרה את נציגיה לוועדת הבחירות ולאסיפה הבוחרת, והוסיף כי הוא גם אישר את נציגי השר לאסיפה הבוחרת. עוד הוסיף, כי לא קיבל כל הסבר להפסקת עבודתה של ועדת הבחירות. הוא הוסיף והדגיש כי בכוחו של המשרד והשר העומד בראשו לקבוע אם לקדם את הליך בחירת רב העיר או לעכבו.

גם מבירורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ביוני ובאוגוסט 2017 עם יו"ר הוועדה ועם מרכז הוועדה, מנהל תחום נישואין ורבנים במשרד, כמו גם עם גורמים אחרים במשרד, עלה שאין כל הסבר לסיבה להפסקת עבודת הוועדה. נכון לאוגוסט 2017 טרם נמסר על חידושה. מכאן מתעורר ספק אם אלה האמורים להוביל את עבודת ועדת הבחירות, יו"ר הוועדה ומרכז הוועדה, אכן עושים זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולוועדת הבחירות לבחירת רב העיר טבריה כי הוועדה לבחירת רב עיר היא ועדה עצמאית בראשות שופט-דיין, האמורה לפעול בהתאם לשיקול דעתה העצמאי, ותיאום פעילותה נעשה באמצעות מזכיר הוועדה - מנהל מחלקת רבנים במשרד. לפיכך תמוהה העובדה שעבודת הוועדה הופסקה בלי שלחבריה ידועה הסיבה לכך.

במהלך הביקורת, בספטמבר 2017, חידשה הוועדה את עבודתה, ובנובמבר 2017 נבחר רב עיר לעיר טבריה.

גדרה - בחירת רב עיר

ביוני 2015 פרסם השר הודעה ברשומות על הצורך בבחירת רב עיר לגדרה. רק קרוב לשנתיים לאחר מכן, באפריל 2017, הורכבה ועדת הבחירות וניתן לה כתב מינוי. לראש הוועדה מונה הרב זבדיה כהן. הוועדה התכנסה לישיבתה הראשונה במאי 2017; הוועדה פנתה לבתי הכנסת ביישוב, בבקשה להגיש תצהירים ומסמכים בנוגע למספר המתפללים, וזאת עד מחצית יוני 2017.

נמצא כי אצל מזכיר הוועדה, מנהל המחלקה לנישואין ורבנים במשרד, התקבלו תצהירים ומסמכים מבתי הכנסת. ואולם מאז לא התכנסה הוועדה ואין לכך כל הסבר.

בתשובתה מדצמבר 2017 מסרה המועצה המקומית גדרה, כי מליאת המועצה המקומית אישרה את נציגי המועצה גדרה לוועדה לבחירת רב. וכי "בדבר אי כינוס הוועדה לישיבות נוספות, הרי שיש להפנות עניין זה לוועדה ולעומד בראשה לו הסמכות לכנסה".

המשרד ציין בתשובתו כי "נמסר לנו ממרכז הוועדה, מועדי ישיבות שנקבעו בוטלו חד צדדית על ידי נציגי הרשות המקומית שהבהירה שאינה מעוניינת לעת עתה בקידום ההליך עד לאחר הבחירות לרשויות המקומיות".

מתשובות המועצה המקומית גדרה והמשרד עולה כי שני הגופים מגלגלים אחריות מזה אל זה בכל הנוגע לעצירת הפעולות למינוי רב העיר. תוצאת הדבר היא שיתוק של פעילות הוועדה.



מהנתונים לעיל עולה תמונה בעייתית של היעדר תוצאות מספקות בכל הנוגע למינוי רבני עיר גם בתקופתו של השר המכהן, דוד אזולאי, וגם בתקופת כהונתו של השר לשעבר, נפתלי בנט. מצב זה נובע מהליך בחירה מסורבל המורכב מכמה שלבים: שלב ראשון שבו מוקמת ועדת בחירות ושלב שני שבו ועדת הבחירות מרכיבה את האסיפה הבוחרת. בשלבים אלה מעורבים המשרד, הרשות המקומית והרבנות הראשית, והמינויים בכל השלבים כרוכים בהסכמה או בהיוועצות הדדית של כל הגורמים.

הצורך בהסכמה הדדית גורם לעתים לעצירת התהליך כולו. בין שחוסר ההסכמה הוא על רקע פוליטי ובין שעל רקע אחר, בכל מקרה הוא משמש קרקע פורייה להימשכות ההליכים עד אין קץ.

המשרד מסר בתשובתו כי הליכי מינוי רב עיר ובייחוד ההליכים למינוי ועדת בחירות ואסיפה בוחרת, הם למעשה "מעשה מרכבה פוליטי", שלו שותפים גורמים שונים, כמו השר, ראש הרשות, הרבנים הראשיים לישראל, מועצת הרבנות הראשית, מועצת הרשות המקומית, נציגי בתי הכנסת ועוד. למעשה, כל אחד מהגורמים הללו עלול לתקוע טריז בהליכים לבחירת רב עיר.

מועצת הרבנות הראשית המליצה בתשובתה שכדי לתת מענה למצב הבעייתי בנוגע למינוי רבני ערים, יש לשקול להעניק את הסמכות לפתיחת ההליך לידי מועצת הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת ייתן את הסיוע המתבקש.



כהונתם של רבני עיר
אינה קצובה לתקופת
זמן; בפועל הם יכולים
לכהן עשרות שנים.
מצב זה עלול לעתים
לגרום לתפקוד לא
מספק של רבנים או
לכך שרבנים שנבחרו
לפני שנים רבות אינם
מתאימים עוד
לקהילתם שהתחדשה
או שחפצה
בהחלפתם

על השר לשירותי דת להוביל עבודת מטה לבחינת ההליכים למינוי רבני עיר ולהציע הצעות לייעול ולפישוט של ההליכים, ובכלל זה לבחון את הצורך בשינוי חקיקה. ראוי שבמסגרת זו יקבע השר לוחות זמנים להליך החל במועד שבו התפנתה משרת רב עיר עד לבחירה, בדומה ללוח הזמנים הנדרש בחוק לבחירת ראש עיר שהחליט לסיים את תפקידו.

על השר גם להנחות את משרדו לגבש תכנית סדורה לקידום המינוי של הרבנים ביישובים שבהם הם חסרים, ולקבוע לוח זמנים להשלמת המשימה. כמו כן עליו לגבש מענה ליישובים קטנים שבהם לא מכהן רב עיר, ובכלל זה לקבוע קריטריונים בנוגע להיקף משרת הרב, כך שאותן רשויות יוכלו לשתף פעולה ביניהן למינוי רב עיר בהקדם.

אי-קציבת כהונת רבנים מקומיים

על פי התקנות המוקדמות כהונתם של רבני עיר שנבחרו לתפקידם עד שנת 1974 היא לכל חייהם; מאוחר יותר שונו התקנות ב-1974 וב-2007 ונקבע בהתאמה: רבני עיר שנבחרו לתפקידם משנת 1974 ועד 2007 יכהנו עד גיל 75 עם אפשרות הארכה עד גיל 80, ורבני עיר שנבחרו לכהונתם משנת 2007 יכהנו עד גיל 70 עם אפשרות הארכה עד גיל 75.

מכאן שבניגוד לנבחרים ציבור אחרים ועל פי המצב החוקי, כהונתם של רבני עיר אינה קצובה לתקופת זמן; בפועל הם יכולים לכהן עשרות שנים, עד הגיעם לגיל זקנה. לבד מכך שמדובר במינויים שאינם מתרעננים, מעת לעת, מצב זה עלול לעתים לגרום לתפקוד לא מספק של רבנים או לכך שרבנים שנבחרו לפני שנים רבות אינם מתאימים עוד לקהילתם שהתחדשה או שחפצה בהחלפתם.

ואכן, מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ישנם רבנים המכהנים כבר עשרות שנים בתפקידם. כך למשל: הרב יעקובוביץ יצחק, רבה של הרצליה, מכהן בתפקידו מאז 1953 - 64 שנים; הרב משה הדיה, רבה הספרדי של אילת, מכהן בתפקידו מאז 1957 - 60 שנה; גם הרב משומר, רבה של גן יבנה, מכהן בתפקידו מאז 1959 - 58 שנה.

גם ועדת צדוק שדנה בנושא בשנים 1992-1993 סברה כי "העובדה שרב עיר נבחר למעשה לכל ימי חייו, בלא מתן אפשרות לציבור שבחר אותו לחוות דעתו על תפקודו אינה סבירה".

יודגש כי בעבר הרחוק נבחרו הרבנים הראשיים לישראל לתפקידם לכל ימי חייהם; ואולם מאז חקיקת חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"מ-1980, כהונתם נקצבה לעשר שנים בלבד. בדומה לכך קצובה גם כהונת בעלי תפקידים אחרים, כמו נשיא המדינה ומבקר המדינה.

המשרד מסר בשמו של השר כי "השר לשירותי דת סבור כי אין לאפשר פגיעה ברבנים אלה [שנבחרו] ושמסרו את נפשם עשרות רבות שנים למען תושבי עירם. רבנים שצברו ניסיון רב כל כך של שנים בעירם, יכולים לתת מענה טוב יותר מאחרים וכמקובל בתפקידים מעין אלו, הערכת התושבים אליהם כספקי שירותים רוחניים רק עולה עם השנים". כן הוסיף כי "לדעת השר לשירותי דת, מצב הדברים הנוכחי, בו תוקנו לאורך השנים התקנות באופן שמגביל כהונת רב עיר עד גיל 70 עם אפשרות הארכה לאחר בחינת כשירות עד גיל 75, הוא מספק ולא נדרש לו כל תיקון".

יצוין כי, כשם שנקצבה כהונתם של הרבנים הראשיים לישראל, כך יש לבחון אם ראוי לקצוב את תקופת הכהונה גם לרבני עיר

סיכום

במועצות הדתיות הפועלות ללא הרכב נבחר, בלי שמתקיים פיקוח הדדי ושוטף של חברי מועצה, קיים חשש לעירוב שיקולים לא עניינים ואף פוליטיים באשר לניצול תקציב המועצה, ולמינויים במועצה. כמו כן, ניהול מועצה דתית ללא הרכב נבחר עשוי גם לפגוע בשיקוף רצון אוכלוסיית העיר ולפגוע בדמוקרטיה. ניהול שירותי הדת ללא רב עיר נבחר משאיר את תושבי העיר ללא מנהיג דתי שיוכל לסייע בהספקת צורכי הדת של תושבי העיר היהודיים, בין היתר, בהתאם למאפיינים הדתיים והדמוגרפיים המשתנים של תושבי העיר.

מספרן של המועצות הדתיות שבהן מכהן הרכב נבחר הוא מועט. מאז הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013, מכלל 129 המועצות הדתיות, מינו השרים בנט ואזולאי 59 מועצות דתיות בלבד (46%). מכלל 110 הרשויות המקומיות שבהן אפשר לבחור רב עיר, ב-26 רשויות מקומיות לא מכהן רב עיר וזאת בניגוד לחוק. בין השנים 2013 עד סוף 2017, תקופת כהונתם של השר לשעבר נפתלי בנט והשר המכהן דוד אזולאי, פחת ב-21 מספרם של רבני העיר המכהנים, ונוספו 13 רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר אחד לפחות. זוהי מגמה שלילית, המנוגדת לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר ולהנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

אי מינוי הרכבי מועצות דתיות לאורך שנים, על אף הדרישה בחוק, נמשך כבר שנים רבות, ואזוכר כבר על ידי ועדה ציבורית, על ידי מבקר המדינה בשני דוחות ביקורת, על ידי הממשלה בהחלטה משנת 2013, ובדיון בוועדת הפנים של הכנסת בסוף 2014. על אף הזמן שחלף, המשרד לא הביא לשינוי הכללים.

נוכח החסמים הקיימים המעכבים את מינוי ההרכבים יש צורך לבחון את התאמת ההוראות שבחוק, ולהציע מגוון פתרונות, לרבות כאלו שלא יהיו תלויים בהסכמות הדדיות של שלושת הגופים בעלי הסמכות - המשרד לשירותי דת, המועצות הדתיות והרשויות המקומיות. בכלל זה ראוי לבחון גם פתרון שיאפשר לרשות מקומית שמעוניינת בכך לספק בעצמה שירותי דת לתושביה, כפי שכבר נעשה בכמה מהן.

על השר לשירותי דת להוביל עבודת מטה לבחינת ההליכים למינוי רבני עיר ולהציע הצעות לייעול ולפישוט ההליכים. ראוי שבמסגרת זו ייקבעו לוחות זמנים להליך, החל מהמועד שבו התפנתה משרת רב עיר עד לבחירה, בדומה ללוח הזמנים הנדרש בחוק לבחירת ראש עיר שהחליט לסיים את תפקידו. על השר להנחות את משרדו לגבש תכנית סדורה לקידום מינוי רבנים ביישובים שבהם הם חסרים ולקבוע לוח זמנים להשלמת המשימה. נוסף על כך יש לגבש מענה ליישובים קטנים שבהם לא מכהן רב עיר, ובכלל זה קביעת קריטריונים הנוגעים להיקף משרה, כך שאותן רשויות ישתפו פעולה לשם מינוי רב עיר בהקדם.