

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי משרדי הממשלה - דתות
תאריך: ה' אב התשל"ו, 1 אוגוסט 1976 עדכון: א' סיון התשס"ג, 1 יוני 2003 מספר הנחיה: 1.2300 (21.634)	כהונת רבנים מקומיים במועצות דתיות

כהונת רבנים מקומיים במועצות דתיות

פתיח

תקנה 12א לתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה - 1975 (תיקון התשנ"ח, ק"ת 5883, עמ' 434), קובעת לאמור:

"לא יכהן רב עיר כחבר מועצה דתית זולת אם אישר השר, בכתב, לבקשת הרב, כהונה כאמור מטעמים מיוחדים הנובעים מצרכי הישוב שבו מכהן אותו רב עיר, שפורטו בכתב האישור".

"רב עיר" מוגדר בתקנה 1 לתקנות הנזכרות לעיל "רב של ישוב שהוא עיריה או מועצה מקומית".

לשון התקנות אינה מחילה אותן על רבנים מקומיים שאינם רבני ערים או מועצות מקומיות (כגון, רבני איזורים, שכונות ויישובים שאינם מאוגדים בעיר או מועצה מקומית). ואולם, מן הראוי להחיל את ההוראה גם על רבנים אלה. הטעמים לכך מופיעים בהנחיה זו, שיסודה בשכבר הימים.

ההנחיה

בעקבות הנחיות שהוציא שר הדתות בעניין "חידוש הרכבי המועצות הדתיות, 1975" נתעוררה שאלה לעניין אחת מההנחיות הנזכרות לעיל, שזו לשונה:

"5. אני מחווה בזאת דעתי כי סוגי האנשים הנמנים ברשימה דלהלן אינם מתאימים מבחינה אישית לשמש כחברי המועצה הדתית. לכן הנני מבקש לא להציע כמועמדים:

...
(7) רבני עיר ורבנים מקומיים להוציא מועצות דתיות שתנאי המקום מצדיקים חברותם במועצה הדתית".

1. ההנמקה שהועלתה בתמיכה להנחיה האמורה, היא כפולה :

ראשית : הרצון להפריד בין הפן ההלכתי-דתי לבין הפן המינהלי-ביצועי של הספקת שירותי הדת היהודיים. בהתאם לקו מחשבה זה, יש להפריד בין הרב כסמכות הרוחנית לבין הפעילות החומרית השוטפת.

שנית : השמירה על כללי מינהל תקינים מן הדין שתמנע מרבנים מקומיים, המקבלים משכורתם מקופת המועצה הדתית, מלהיות חברים בגוף הקובע את משכורתם.

2. לאחר בדיקת הוראות חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א - 1971, והפסיקה העניפה באשר לשיקול דעת השר בקביעת מדיניות בדרך של הנחיות עצמיות, המסקנה היא כי ההנחיה שנקבעה בפסקה (7)5 לעיל מבוססת כראוי על אדני החוק, ועולה בקנה אחד עם עקרונות משפט כלליים שהותוו בפסיקה של בתי-המשפט באשר למינהל תקין.

3. שאלת ההתאמה האישית - העומדת ביסוד ההנחיה - "אין פירושה התאמה רק מבחינה דתית ויושר אישי, אלא התאמה כללית למלא התפקיד הציבורי הנדון" (בג"צ 258/64 זילוני לאס יערי נ' שר הדתות, פ"ד יט(1) 517, בעמ' 521). מכאן שהגישה לפיה רב, אף שהוא מתאים מבחינה דתית ויושר אישי, אינו מתאים להתמנות בשל הנימוקים העקרוניים שצוינו בפסקה 2 לעיל, היא גישה שניתן למצוא לה יסוד בפסיקה.

4. העיקרון, כי אין זה רצוי כי פלוני יהא בעת ובעונה אחת חבר בגוף הקובע משכורות, וגם יקבל מקופת אותו גוף את המשכורת שהוא בעצמו קבע לו - ידוע ומקובל על הפסיקה. מן הראוי לצטט מדברי השופט קיסטר בבג"צ 21/66 קעטבי נ' מועצה מקומית קרית עקרון, פ"ד כ(2) 102, בעמ' 108 - 109, האומר :

"העיקרון שאדם פסול לדון ולהחליט בענייניו הוא, הינו רעיון מקובל שהשתרש במשך הדורות בעולם התרבותי.
במשפט הרומי מבוטא עיקרון זה בפתגם הידוע: *nemo debet esse iudex in proporia causa*.
המשפט העברי מרחיק לכת בגישתו המחמירה, וכך נפסקה ההלכה בשולחן ערוך, חושן משפט, סימן ז', סעיף י"ב, בזו הלשון:

'כל דבר שיש לדיין בו צד הנאה אינו יכול לדון עליו... ולפיכך עסקי המס אין דנין בדייני אותה העיר מפני שיש להם או לקרוביהם חלק בו... ואם עשו תקנה או שיש מנהג בעיר שדייני העיר ידונו אף על ענייני המסים, דינם דין'.

כאמור, הכלל הוא איפוא שאין דיין העיר יכול לדון בענייני המסים של עירו בגלל נגיעה אף-על-פי שהיא מועטת ביותר, אלא אם כן ישנו מנהג או תקנה המאפשרים זאת. הסיבה לתקנה ולמנהגים כאלה היא תיקון המדינה, אולם גם במקרה זה הכלל הוא שאין דייני העיר יכולים לדון על ענייני המסים של עירם אלא במידה ונגיעתם היא כללית בלבד, ואולם אם זוהי נגיעה פרטית, אין הם רשאים לדון. ראה הלכה פסוקה לחושן משפט, סימן ז', סעיף י"ב, בהוצאת מכון הרי פישל, ע' 148.

אציין כאן שאם כי אין אנו דנים בעניין חובותיו של דיין, אלא בחובותיו

של נבחר הציבור, הרי לא פעם כבר הבאתי את מה שנפסק בחושן משפט, סימן ל"ז, סעיף-קטן כ"ב בהגה, שטובי הקהל הממונים לעסוק בענייני הרבים הרי הם כדיינים. על כן חלה החובה הנזכרת לעיל גם על המשיבים שבפנינו.

אכן, רואים אנו שבמציאות ישנו לפעמים חיקוק מסוים המאפשר לחבר בגוף ציבורי לדון ולהחליט בדבר שיש לו גם נגיעה ישירה: ואם אמנם קיימים חיקוקים כאלה, ברור שהם לא נקבעו אלא מן הטעם שצוין לעיל, היינו משום תקנת הציבור, מאחר ואין למצוא דרך יותר יעילה. אך במקום שלא נקבעה כל תקנה כזו במפורש, אין לנו אלא ללכת בעקבות העיקרון המקובל שאדם שיש לו נגיעה, פסול מלדון ולהצביע במקרה שלפנינו אין כל הוראה חוקית המרשה למשיב השני להצביע בעניין הנדון שיש לו נגיעה בו, ועל כן ההחלטות שנתקבלו בעקבות הצבעתו הינן פסולות....".

5. בבג"צ 378/71 ראם נ' שר הדתות, פ"ד כה(2) 464, סירב שר הדתות להציע את העותר כמועמד למועצה הדתית, אך בשל כך בלבד שהיה נמנה עם עובדי משרד הדתות, וחששו של השר היה "שעבודתו עלולה להביא לסתירה ולאי התאמה בין תפקידיו בשירות המדינה ובין תפקידיו כחבר המועצה הדתית". בית-המשפט העליון סמך ידיו על שיקולו זה של השר. דבריו הבאים של בית-המשפט טובים גם בעינינו:

"חזקה על השר שיודע הוא לא רק מהם תפקידי חברי המועצות הדתיות כי אם גם מהם תפקידי פקידי בחיפה על פרטיהם ודקדוקיהם; ואם הוא חושש להתנגשות כאמור, יש להניח שקיימת בידי עילה טובה לכך. בית-משפט זה אינו יכול אלא לסמוך ידו ולברך על כך אם בבואו לעשות את המינויים למועצה הדתית רואה שר הדתות להקפיד על כך שלא יהא חשש של התנגשות אינטרסים כאמור" (שם, ע' 465).

6. עד כה דובר על עצם שיקוליו של השר, למדיניות זו עשה השר פומבי. על כגון כך אמר בית-המשפט העליון בבג"צ 80/54 נוחימובסקי נ' שר המשפטים פ"ד ח 1481, בעמ' 1496:

"ההחלטות הנזכרות לעיל הן לא יותר מאשר עקרונות או קווי פעולה כלליים שהועדה קבעה לעצמה. איננו רואים כל מניעה לכך, שגוף ציבורי, הממלא על-פי חוק תפקידים שיפוטניים, שיש בהם שיקול דעת לאותו גוף, יקבע לעצמו מדיניות אשר תהיה לו לקו ולמשקולת בבואו להשתמש בתפקידיו אלה. כמו כן עלינו רק לשבח את הועדה, שלא השאירה את מדיניותה בגדר סוד, אלא ראתה לנכון לפרסמה ברבים לתקנת הנזקקים אליה. ואני מוסיף ואומר: הלוואי שגופים ציבוריים אחרים יראו ממנה וכן יעשו".

7. המדיניות האמורה שניתן לה פומבי, מהווה הנחיה עצמית של השר. על-פי ההלכות הידועות בעניין הנחיות פנימיות, אסור להנחיות להכריע מראש בכל סוגי המקרים שיכולים לבוא מעת לעת. מכאן, שאם על אף ההנחיה הפנימית שקבע השר לעצמו, ראה רב מקומי להמליץ על עצמו כחבר במועצה הדתית, מחובת השר לשקול את נסיבותיו הספציפיות של המקרה, שמא יראה מקום לסטות מהמדיניות שקבע לעצמו וזאת בשים לב למשקלם המצטבר של גורמים אלה ואחרים במקרה מסוים.