



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7068/10

בפני: כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט י' עמית

העותר: חמי דורון

נגד

- המשיבים:
1. ח"כ יעקב מרגי, השר לענייני דתות
 2. מועצת העיר ראשון לציון ע"י ראש העיר מר דב צור
 3. המועצה הדתית ראשון לציון
 4. אלון מליחי
 5. רועי חייבי
 6. שלמה צוריאל
 7. משה גמרו
 8. אליהו אוזן
 9. עומר זיקרי
 10. חיים ויקטור מיימון
 11. משה קימל
 12. פנחס איזק
 13. הרב יהודה וולפא

עתירה למן צו על תנאי

- תאריך הישיבה: י"ט באייר התשע"א (23.5.11)
- בשם העותר: בעצמו
- בשם המשיב 1: עו"ד ענר הלמן
- בשם המשיבה 2: עו"ד אופיר ארגמן ועו"ד מישאל שרעבי
- בשם המשיבה 3: עו"ד אברהם רביבו
- בשם המשיב 4: עו"ד שמשון דמארי

החלטה ופסק-דין חלקי

השופט א' רובינשטיין:

א. עתירה זו, בנוסחה המתוקן, מסבה עצמה על מכלול החלטות שהביאו להרכבת המועצה הדתית בראשון לציון בחודש אלול תש"ע (אוגוסט 2010) לאחר שנים רבות

שבהן לא כיהנה מועצה דתית, ולבחירת המשיב 4 (ביום ז' בתשרי תשע"א- 15.9.10) לכהונת ראש המועצה הדתית. העתירה ביקשה לפסול את החלטות המינוי, מטעמים שונים, פרוצדורליים ומהותיים. ב-4.10.10 ניתן על-ידי השופט מלצר צו ביניים ארעי האוסר על המשיב 4 לפעול כראש המועצה הדתית ועל המועצה להתכנס ולאשר את מינויו.

ב. לאחר גלגולים אחדים שלא נאריך בהם ניתן ביום 17.2.11 (בהרכב השופטים נאור, רובינשטיין וג'ובראן) צו על תנאי שזה לשונו:

"ניתן בזה צו על תנאי, לפיו יתנו המשיבים טעם מדוע, נוכח הוראות ההתאמה בסעיף 4 לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב) תשל"א-1971 ונוכח האמור בנספחים 2 ו-4 לעתירה המתקנת, לא ייקבע כי לכהונת יו"ר מועצה דתית יש צורך בהתאמה למילוי תפקיד זה, ומדוע לא תשוב המשיבה 3 לדון במועמדות המשיב 4 לכהונת ראש המועצה הדתית".

ג. אומר כבר כאן, בלא להכביר דברים, כי במתן צו על תנאי בנושאים שנמנו בו, גילה בית משפט זה דעתו שאינו רואה בנסיבות מקום להתערבות בנושא הרכבתה של המועצה הדתית גופה. נידרש איפוא לשני ראשיו של הצו על תנאי, כשירות ראש מועצה דתית, ומועמדות המשיב 4.

ד. באשר לראש הראשון, הכללי, של הצו על תנאי, מודיע השר לשירותי דת בתצהיר התשובה ובדברי מר הלמן בדיון בפנינו, כי נכון הוא לקביעת אמות מידה לכהונת ראש מועצה דתית מכאן ואילך, "וזאת תוך התחשבות בהליך הבחירה הייצוגי של הסיעות במועצת הרשות". ההודעה בדבר קביעת אמות מידה מקובלת ביסודה על העותר וכל המשיבים הנוספים.

ה. באשר לראש השני, לדעת השר החלטת המועצה הדתית למנות את המשיב 4 כראש המועצה, היא סבירה ואין מקום להתערבות בה. לעמדה זו מצטרף כמובן המשיב 4, וכן מצטרפת אליה העירייה (משיבים אחרים לא הביעו דעה בנסיבות "קפאונה" של המועצה הדתית). העותר מתנגד.

כישורי ראש מועצה דתית

ו. אשר לראש הראשון, רואים אנו חשיבות רבה בהצבת כללים לניהולן של מועצות דתיות, וספציפית לגבי כישורי ראש המועצה הדתית. אם עתירה זו והצו על

תנאי הועילו לכך, יהיה זה שכרם ושכר העותר, והציבור כולו הוא שייצא נשכר. מועצות דתיות הן גוף רב עובדים ורב תקציב (למשל, נמסר לנו כי תקציבה של המועצה הדתית ראשון לציון הוא כארבעה עשר מליון ₪, לאו מילתא זוטרתיא). ניהול מועצה כזאת טעון כישורים ראויים. אין מדובר בנבחר, שלגביו ככלל אין המחוקק קובע כישורים "מקצועיים", ובכלל הכבוד איננו סבורים כי יש סתירה בין גישתנו לבין הפסיקה עד הנה, והדרך בה ראתה את אופיה של המועצה הדתית. אכן, אין צורך להכביר מלים על הידוע, כי מועצה דתית מורכבת מנציגים המוצעים על-ידי השר לשירותי דת (45%), הרשות המקומית (45%) והרבנות המקומית (10%). זהו צו המחוקק בסעיף 3 לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971; נקבעו בדין גם הוראות להמשך תהליך המינוי (סעיפים 4-5 לחוק שירותי הדת היהודיים ועוד).

ז. פסיקה ענפה של בית משפט זה נדרשה להתדיינויות האינסופיות בקשר למועצות הדתיות (ראו בין השאר בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(3); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241; בג"ץ 6859/98 אנקונינה נ' פקיד הבחירות אור עקיבא, פ"ד נב(5) 433). המשיב 1 - השר לשירותי דת - וכן המשיב 4 אינם חולקים כי ראוי לקבוע אמות מידה, אך מבססים הם את עמדתם, לעניין ההתחשבות בבחירה המעין-ייצוגית, באמירות ה"מעין דמוקרטיות" שבפסיקה, כגון התיאור שבבג"ץ אנקונינה (עמ' 450) באשר להיות תהליך הבחירה "מעין דמוקרטיה עקיפה... בהליך זה יש רכיב פוליטי ייצוגי מובהק"; נציגי המשיב 1 כינו זאת גם סמי-דמוקרטיה. אין לכתוד כי עסקינן, כהגדרת משיב 1 בתגובה לעתירה המתוקנת, ב"מעשה מרכבה פוליטי"; אך שמא משמעותה של "הדמוקרטיה העקיפה" עלולה להיות, בהיעדר דרישת כישורים כל עיקר, "דילוקרטיה ישירה", קרי, יד חופשית לחלוטין למה שקרוי בעגה "דיל", המתעלם מן הצורך בכישורים לניהול גוף מינהלי משמעותי וגדול, אשר מגלגל מיליונים של כספי ציבור. כך- תוך שחזות הכל היא ההסכמה במעשה המרכבה. דבר זה אין להלום. במהות, לראש מועצה דתית נדרשים כישורי השכלה וניסיון, בלא שניטע כאן ועתה מסמרות באשר לטיבם. אכן בבג"ץ אנקונינה (שם) דובר על "מיתאם ניכר בין תפקידיו של ראש המועצה הדתית לאלה של ראש המועצה המקומית"; ואולם, מבלי לפגוע בכך, ההבדל המשמעותי הוא כמובן שראש המועצה המקומית נבחר ישירות על-ידי הציבור, מה שאין כן ראש המועצה הדתית הנבחר על-ידי המועצה הדתית, אשר אינה נבחרת בעצמה על-ידי הציבור, ועל כן יש בו גם דמיון לעובדי ציבור, שנקבעו להם כישורים. לא בכדי ציין עו"ד הלמן את הנתון המפתיע משהו, שלמעט הבחירה לפי תקנה 4 לתקנות המועצות הדתיות (ניהול), תשל"ל-1970 ומקום אחד נוסף, כמעט שאין אזכור

בגדרי דין לראש המועצה הדתית. ועל כל אלה, גם בעלי הטיעון ה"מעין דמוקרטי" לא יחלקו, כי המדובר בגוף מינהלי (בג"ץ 3551/97 ברנר נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת, פ"ד נא(5) 754, 767), וככזה חובה עליו לפעול במקצועיות ובסבירות (השוו גם בג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (לא פורסם) פסקה כ"ה).

ח. אנו עצמנו נדרשנו, במסגרת הצו על תנאי, להוראת סעיף 4 לחוק שירותי הדת היהודיים, הקובע כי "שלוש הרשויות הנזכרות בסעיף 3 (השר, הרשות המקומית, והרבנות המקומית – א"ר) יחוו דעתן על המועמדים מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם המתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים במקום". נקרב מבטנו אליו.

ט. מה משמעות "התאמתם לשמש חברי המועצה"? דיבור עמום הוא. השר מפנה לפסיקה ותיקה (בג"ץ 191/64 אלבו נ' שר הדתות פ"ד יח(4) 603, 610 ובג"ץ 516/75 הופרט נ' שר הדתות פ"ד ל(2) 490) הרואה את ההתאמה בהיותו של אדם דתי או לפחות לא אנטי דתי (בג"ץ 699/89 הופמן נ' מועצת עיריית ירושלים פ"ד מח(1) 678) בעל עניין חיובי בקיום שירותי הדת, המייצג גוף או עדה בעלי עניין דתי. לא נאריך בעניין חברי מועצות דתיות בכלל, סוגיה שאינה לפנינו לעת הזאת, אף כי ראוי שגם לגביהם ייקבעו אמות מידה להתאמה, בהתחשב באחריות הרובצת לפתחם מזה ובכך שאין מדובר בבחירה דמוקרטית של ממש מזה. אשר לראש המועצה, רואים אנו לפרש את דרישת ההתאמה לגביו, כעומד בראש גוף הנותן שירותים דתיים, ככוללת כישורים מתאימים של השכלה (וניתן לשקול כחלק מכך גם את הרקע התורני) וניסיון ניהולי. נזכיר, לשם ההדגמה, את הכישורים הנדרשים ב"נוהל וקריטריונים למינוי ממונים למועצה דתית" של המשרד לשירותי דת, מיום ז' בטבת תש"ע (24.12.09) אשר קובעים דרישת ניסיון (מדורג בהתאם לתפקיד הממונה) בתפקידים מינהליים או ממשלתיים בכירים, ובמקרה של השכלה אקדמית - ניסיון קצר יותר. עוד נזכיר למשל, על דרך ההיקש, את דרישות הכישורים ליו"ר דירקטוריון שבסעיף 24 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, השונים ועמוקים מאלה של דירקטור גרידא (סעיף 16א שם). ברי כי מועצות דתיות רבות מן הסתם אינן נופלות בגודלן ובתקציבן מחברות ממשלתיות מסוימות - הכל כמובן בשינויים המחויבים. נושא ה"מעין דמוקרטי" אינו סותר זאת לטעמנו, אף כי כמובן יש להביא בחשבון שבהיות ראש המועצה נבחר על-ידי חברה מתוכם, ישנה רלבנטיות גם לדרישות התאמה לגביהם. לעניות דעתי ניתן להביא בחשבון גם פעילות ציבורית רבת-שנים ומוכחת בחיי הדת במקום כאחד הקריטריונים הנוספים או החלופיים להתאמה. ישנם לא מעט אנשים, בעיקר מן הדור

הותיק, שפעילותם הציבורית ההתנדבותית בחיים הדתיים במקום היתה מרשימה, ויש משום למתן ביטוי לכך בקריטריונים (ראו והשוו סעיף 16א(2) וסעיף 24(ג) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה - 1975).

י. סוף דבר, שמחים אנו איפוא כי השר לשירותי דת נכון להסדרתן של אמות מידה לעניין כישוריו של ראש מועצה דתית. עו"ד הלמן פרס בפנינו נקודות שעלו בשיג ושיח הממשלתי הפנימי בעקבות הצו על תנאי, למשל השאלה אם די לשם כך בנוהל אשר יוכן - ואשר עלולים להיות מי שינסו להתעלם הימנו - או שיש צורך בצעד סטטוטורי כמו עיגון בתקנות המועצות הדתיות היהודיות (ניהול), תש"ל-1970. נמסר לנו כי הנושא ייבחן לפי סעיף 15 לחוק שירותי הדת היהודיים (נזכיר כאן כי בפתח סעיף זה נאמר "והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו", ואף אם הדוגמאות שלאחר מכן אינן עוסקות במועצות דתיות, אין הדבר מוציא את הרישה). יצוין כי עיריית ראשון לציון הצטרפה לטיעוני השר, אם כי סבורה היא שכדי ליצור הרמוניה יש לשקול שינוי בדרך של חקיקה.

י"א. כאמור, בנושא זה של הסדרת כישורי התאמה לגבי ראש מועצה דתית אין לעת הזאת מחלוקת של ממש בין הצדדים. אשר על כן תוגש עד יום 13.7.11 הודעת עדכון מטעם המשיב 1, השר לשירותי דת, באשר להתקדמות בנושא זה. בעניין זה פסיקתנו לעת הזאת היא בגדר החלטה.

בחירתו של משיב 4 לראשות המועצה הדתית

י"ב. נעבור עתה לראש השני של הצו על תנאי, עניינו של המשיב 4. כזכור, המועצה הדתית לא הורכבה במשך שנים. בשלב מסוים ביקש השר לשירותי דת לבחון את מועמדות המשיב 4 לתפקיד ממונה למועצה הדתית (שפעלה ופועלת באמצעות מזכיר) בהתאם לסעיף 6 לחוק שירותי הדת, המסדיר מינוי ממונים למועצה דתית שהרכבה לא חודש, על פי נוהל וקריטריונים לעניין זה של המשרד. עיון בקורות החיים של המשיב 4 ובדיקה עם עיריית ראשון לציון באשר לתפקידים שמילא בה, הולידו תוצאות אשר בעקבותיהן לא קודם מינויו של המשיב 4 כממונה, נוכח עמדתה של הלשכה המשפטית במשרד לשירותי דת, והוא לא הגיע מטעם זה לדיון פורמלי; אך לימים מונה למועצה ולעמידה בראשה. טענת העותר היא, כי אם אין המשיב כשיר כממונה זמני כיצד יהיה לראש מועצה, וגם התנהלותו לאורך הצגת מועמדותו כממונה לא היתה נקייה, כך נטען.

י"ג. לדעת השר מפי הפרקליטות, הוראות החוק מבחינות בין ממונה מקצועי לבין חבר במועצה הדתית או ראש המועצה. בהיות ההליך לבחירת האחרונים - כאמור -

מעין דמוקרטי; ועד עתירה זו, כידוע, לא היו כללים לעניין חברי מועצות דתיות וראשיהן. ועוד, גם אם משנים את הכללים, כך נטען, ראוי לעשות כן מכאן ואילך ולא לאחר שהמשיב 4 כבר נבחר, ולא על גבו יש לחרוש במקרה דנא. זו גם דעת עיריית ראשון לציון.

י"ד. העותר טען בפנינו, כי אין המשיב כשיר לעמוד בראש המועצה הדתית גם אם הוא בעל השכלה, שכן אין לו ניסיון ניהולי כנדרש לגוף בסדר גודל כזה, וראיה לדבר - שלא יכול היה להתמנות כממונה מקצועי.

ט"ו. מטעם המשיב 4 נטען בפנינו, נעשה לו "רצח אופי" על-ידי העותר, שטען כי המשיב לא אמר אמת לגבי כישוריו בעת מועמדותו לכהונת ממונה, וכי אין מקום לפגוע בו, מה גם שלשיטתו הזכות להיבחר למועצה הדתית היא זכות יסוד. עוד טוען הוא, כי לזכותו השכלה במשפטים ובמינהל עסקים, וגם תפקיד של ממונה לתרבות חרדית במעמד סגן מנהל אגף בעיריה.

ט"ז. בנסיבות החלטנו לבטל את הצו על תנאי ולא להיעתר לעתירה בנושא זה. אכן לא צלח הניסיון למנות את המשיב 4 כממונה זמני (אמנם המשיב 4 נאחז בהערת היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת בדיון קודם שלפיה אולי היה עובר את משוכת המינוי לממונה הזמני); אך מנגד איננו יכולים להתעלם מן העובדה, שעד הנה לא היו כל קריטריונים למינוי יושב ראש מועצה דתית, בניגוד לממונים זמניים, ואף אם אין דעתנו נוחה מכך, עלינו להיות הוגנים כלפי המשיב 4, שכבר נבחר, במובן שראוי להחיל את אמות המידה שייקבעו מכאן ולהבא. אין הדברים נאמרים ברוב נחת; אכן, למשיב 4 השכלה אקדמית שאולי אין לרבים המכהנים במועצות הדתיות; ועם זאת, התפקידים שמילא בעיריית ראשון לציון, גם אם היו בחלקם קרובים לנושאים של המועצה הדתית, לא היו בכירים ביותר כצבירת ניסיון לניהול גוף כמו המועצה הדתית. אך, כאמור, משלא היו כל אמות מידה בעבר, ונוכח השכלתו של המשיב 4, ותפקידיו שרובם קרוב לנושא הפעילות הדתית בראשון לציון, באנו לכלל מסקנה שפסילתו לעת הזאת לא תהא הוגנת. על כן החלטנו לבטל את הצו על תנאי בנושא זה.

י"ז. נוסף עם זאת, כי אנו מניחים שבמבט לעתיד, אף בטרם קביעת כישורים על פי נוהל או סטטוטורית, יתן השר דעתו, וכמותו הרשויות המקומיות והרבנויות, להמליץ על מועמדים בעלי כישורים וניסיון, למניעת התדיינות ועגמת נפש, ולמען אינטרס הציבור בגופים נקיים וראויים.

י"ח. בטרם חתימה ראינו לנכון להזכיר את טענת העותר באשר לאי מינויה של אשה למועצה הדתית. המשיב 1 (השר) סבר, כי סעיף 6ג לחוק שיווי זכויות האשה, תשי"א-1951 שיש בו חובה ליתן ביטוי הולם לייצוג נשים בגופים ציבוריים, אינו חל בגופים ייצוגיים בהגדרתם; קרי, גופים נבחרים או שמינויים הוא מעשה מרכבה פוליטי. לדעת השר ראוי ליתן ייצוג לנשים במועצות דתיות, וכך גם הנחה הוא עצמו במקומות שונים, כנמסר, אך אין חובה שבדין. נושא זה לא עמד במוקד הדיון ולא נכלל בצו על תנאי, ועל כן לא ניטע מסמרות משפטיים. אך נביע דעתנו במבט לעתיד, כי הואיל ובכל מקרה בסופו של יום ברי כי ייצוגיות המועצה הדתית היא חלקית בלבד - אין המדובר בגוף נבחר - והואיל ונשים הן בבירור חלק חשוב ומרכזי בציבור הנזקק לשירותי הדת, ראוי כי בכל מועצה דתית שתורכב מכאן ואילך, על השר לשירותי דת ושאר הגופים הממנים לשקוד על מינוי נשים. נושא זה, מכבר אין חולק על מצב היתכנותו (בג"ץ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(2) 221); וכיום לא יתכן חולק על היותו ראוי, נחוץ והולם.

סיכום

י"ט. איננו נעתרים איפוא לעתירה באשר למינוי המשיב 4, וצו הביניים מיום 4.10.10 לגביו בטל. באשר להתאמה ולכישורים, תוגש הודעת עדכון - כאמור מעלה - עד 13.7.11.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

שותפה אני לשמחתו של חברי השופט א' רובינשטיין על כי בעקבות הצו על תנאי שהוצא ולנוכח הראש הראשון שבו, הודיע השר לשירותי דת בתצהיר התשובה כי בדעתו לקבוע אמות-מידה לכהונת ראש המועצה הדתית מכאן ואילך.

אולם, בניגוד לחברי אני סבורה כי "דיה לשמחה בשעתה" ואין צורך להקדים את המאוחר ולהביע מראש את דעתנו באשר לאמות-המידה אותן אמור השר לקבוע או באשר לאכסניה שתימצא להן (הנחיות או תקנות).

לפיכך ואילו נשמעה דעתי הייתי מסתפקת לעת הזו בקציבת המועד לקבלת הודעה מעדכנת בעניין זה. אשר לראש השני של הצו על תנאי שהוצא (בו התמקדה העתירה לכתחילה), והנוגע למינויו של המשיב 4 אני מצטרפת לעמדת חברי השופט א' רובינשטיין כי יש להורות על ביטול הצו, מטעמיו.

שופט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

משהעלינו את אמות המידה הראויות לכהונת ראש המועצה הדתית "על ראש שמחתנו", חזקה על השר כי ימציא תחת ידו אמות מידה ראויות ומתוקנות למשרה נכבדה זו ובא לציון גואל.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן ביום, כ"ה באייר התשע"א (29.5.2011).

תוקן היום, כ"ז באייר התשע"א (31.5.2011).

שופט

שופט

שופט