



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8213/14

לפני: כבוד המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין
כבוד השופט א' שהם
כבוד השופט מ' מזוז

העותרים: 1. בתיה כהנא דרור
2. עמותת "מבוי סתום"
3. נעמ"ת תנועת נשים עובדות ומתנדבות
4. ויצו הסתדרות עולמית לנשים ציוניות

נגד

המשיבים: 1. השר לשירותי דת
2. נשיא בית הדין הרבני הגדול

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"א באייר התשע"ז 7.5.17

בשם העותרות: עו"ד גלי עציון; עו"ד עירית גזית; עו"ד בתיה כהנא-דרור

בשם המשיבים: עו"ד אבינעם סגל-אלעד; עו"ד יונתן ציון-מוזס

פסק-דין

המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין:

א. עניינה של העתירה שלפנינו בהליך בחירת מנהל לבתי הדין הרבניים (להלן גם בתי הדין), תוך מיקוד באפשרות כי לתפקיד תמונה אשה.

רקע והשתלשלות העניינים

ב. בשנים האחרונות נדרש בית משפט זה לסוגית הליך מינויו של מנהל לבתי הדין הרבניים בשורה של עתירות שביקשו אחת: לאפשר בחירתה של אשה לתפקיד. זאת, בין אם על דרך של פירוש סעיף 13 לחוק הדיינים, התשכ"ט-1969 (להלן חוק הדיינים או החוק), אשר מכוחו ממונה מנהל בתי הדין, כמאפשר גם לנשים להגיש מועמדות לתפקיד, ובין באמצעות הוראה על ביטול הסעיף האמור, הפוגע שלא כדין, כך על פי הטענה, בזכותן החוקתית לשיוון של אוכלוסיית הנשים בישראל.

ג. סעיף 13 לחוק הדיינים קובע כדלקמן:

"(א) השר, בהסכמת נשיא בית הדין הרבני הגדול, יקבע, בתקנות או בהוראות מינהל, לפי הענין, את סדרי המינהל של בתי הדין הרבניים וימנה על ביצועם את אחד הדיינים או אדם הכשיר להיבחר רב עיר, שיהיה אחראי בפניהם; מינוי לפי סעיף קטן זה של מי שכשיר להיבחר רב עיר טעון אישור ועדת המינויים.

(ב) מנהל בתי הדין הרבניים שאיננו דיין, מינויו אינו טעון מכרז פומבי ודינו, לענין סעיף 17 ולענין חוק גימלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, כדין דיין".

הנה כי כן קובע הסעיף, כי מנהל בתי הדין הרבניים יכול שיהא אחד משניים: דיין בית הדין הרבני או אדם הכשיר להיבחר כרב עיר, שמינויו אושר על-ידי הועדה לבחירת דיינים. התנאים לכשירותו של אדם להיבחר כרב עיר מעוגנים בתקנות 4 ו-5 לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), תשס"ז-2007 (להלן התקנות או תקנות שירותי הדת), וזה לשונן לענייננו:

4. "אלה כשירים להיבחר רב עיר:

(1) מי שמכהן או כיהן כדיין או מי שיש בידו כתב הסמכה תקף לפי תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), התשט"ו-1955, והוא כשיר להתמנות דיין;

(2) מי שמכהן או כיהן כרב ראשי לצבא הגנה לישראל;

(3) מי שמכהן או כיהן כרב צבאי פיקודי או כרב צבאי חיילי, והוסמך לרבנות בידי שני הרבנים הראשיים לישראל, ומועצת הרבנות הראשית החליטה כי הוא כשיר לכהן כרב עיר;

(4) מי שיש בידו תעודה בתוקף ממועצת הרבנות הראשית המעידה שהוא כשיר לכהן כרב עיר (להלן – תעודת כשירות)“.

5. “(א) מועצת הרבנות הראשית תיתן תעודת כשירות למי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) אורח חייו ואופיו הולמים לדעתה את מעמדו של רב בישראל;

(2) הוא עמד בבחינות בתלמוד ובפוסקים; בחינות אלה תערוך בכתב ועדת רבנים של שלושה או יותר שמינתה מועצת הרבנות הראשית;

(3) הוא חתם על תצהיר כי יקיים כל החלטה של מועצת הרבנות הראשית.

(ב) השתכנעה מועצת הרבנות הראשית כי אדם הוא תלמיד חכם מובהק הבקי, בין השאר, בכל פרטי ההלכות הנוגעות למילוי תפקיד רב עיר, רשאית היא לפטרו מן הבחינות האמורות בתקנת משנה (א)(2), ובלבד שבין המצביעים בעד הפטור היו הרבנים הראשיים לישראל...”.

הפרשנות הראויה לדברי חקיקה אלה והשלכותיה על אפשרותן של נשים להתמודד על תפקיד מנהלת בתי הדין, הן העומדות במוקד העתירה. נביא כעת בתמצית את העובדות הצריכות לעניין ואת השתלשלות העניינים בבית משפט זה.

ד. ביום 27.12.09 התקבלה החלטת הממשלה ה-32 מס' 1154 בנושא “קציבת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה”, במסגרתה נקצבה כהונת משרת מנהל בתי הדין הרבניים לארבע שנים, עם אפשרות להאריכה בארבע שנים נוספות. בעקבות זאת החליטה הועדה למינוי דיינים ביום 11.6.10, כי הרב אליהו בן דהן – אשר כיהן באותה העת כמנהל בתי הדין הרבניים במשך כ-21 שנים – יסיים את תפקידו ביום 11.8.10 (להלן החלטת הועדה).

ה. לאחר החלטת הועדה, הוגשה ביום 29.7.10, עתירה לבית משפט זה (בג”ץ 5720/10 המרכז לקידום מעמד האשה ע”ש רות ועמנואל נ’ שר המשפטים), בגדרה נתבקשו סעדים הנוגעים להליך מינוי מנהל בתי הדין הרבניים, ובראשם כי בית המשפט יפרש את סעיף 13 לחוק הדיינים כמאפשר מינויה של אשה לתפקיד, או לחלופין יורה על בטלותו מחמת אי חוקתיותו הנטענת. ביום 17.8.10 נדחתה העתירה על הסף

(השופט (כתארו אז) א' גרוניס, השופטת (כתארה אז) מ' נאור והשופט ע' פוגלמן), לענייננו, בשל היותה מוקדמת, שכן הוראת סעיף 13 ונפקותה באשר למינויה של אשה למנהלת בתי הדין הרבניים, טרם נבחנה לגופה על-ידי הגורמים הממנים.

ו. ביני לביני, ביום 15.8.10 מינה שר המשפטים דאז – אשר באותה העת נשא באחריות למינוי מנהל לבתי הדין – את דייין בית הדין הרבני הגדול לשעבר, הרב שלמה דיכובסקי, למנהל בפועל של בתי הדין הרבניים. ביום 1.3.11 מונה הרב דיכובסקי, בהסכמת נשיא בית הדין הרבני הגדול ובאישור הועדה למינוי דיינים, למנהל הקבוע של בתי הדין עד ליום 15.8.14, והוא מילא תפקידו לאורך אותה תקופה.

ז. ביום 6.1.11 הוגשה לבית המשפט עתירה נוספת (בג"ץ 151/11 המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן נ' שר המשפטים), במסגרתה נטען כי בהליך מינויו של הרב דיכובסקי נפלו פגמים מהותיים המצדיקים את ביטולו. העותרים שבו וביקשו אותם סעדים הנוגעים לסעיף 13 לחוק הדיינים, אשר תכליתם קידום מינויה של אשה לתפקיד מנהלת בתי הדין. העתירה נדחתה ביום 27.12.11 (השופט (בדימ') א' לוי והשופטים ח' מלצר וי' דנציגר), בעיקר מן הטעם שהפכה עיונית, עם מינויו של הרב דיכובסקי למנהל הקבוע של בתי הדין; מידת התאמתו לתפקיד לא היתה שנויה במחלוקת, ולא נמצאו פגמים מהותיים בהליך מינויו.

ח. ביום 8.5.14, לקראת סיום כהונתו של הרב דיכובסקי כמנהל בתי הדין, הגישה העותרת 1 – מנכ"לית עמותת מבוי סתום, הפועלת בעניינן של מסורבות גט ועגונות בישראל – את מועמדותה לתפקיד מנהלת בתי הדין. ביום 14.8.14, משלא נמצא מועמד מוסכם לשמש בתפקיד במקומו של הרב דיכובסקי, הטילה שרת המשפטים את האחריות האדמיניסטרטיבית לניהול בתי הדין על המנהלת הכללית של משרד המשפטים, עו"ד אמי פלמור.

ט. ביום 2.12.14 הוגשה העתירה שלפנינו, במסגרתה נתבקש בית המשפט להורות למשיבים להימנע ממינוי מנהל כללי קבוע לבתי הדין הרבניים עד לתיקונו של סעיף 13 לחוק הדיינים, באופן שיאפשר את התמודדותן של נשים לתפקיד. לחילופין, נתבקשו סעדים הוזהים לאלה שנתבקשו בשתי העתירות הקודמות שפורטו ביחס לסעיף 13 לחוק, כך שתתאפשר "התמודדות אמיתית" של נשים, ובתוכן העותרת 1, לתפקיד מנהלת בתי הדין. כן נתבקש צו ביניים המורה להימנע ממינוי מנהל בתי הדין עד למתן החלטה בעתירה. ימים ספורים מאוחר יותר, בטרם הושלם הליך מינויו של מנהל קבוע

לבתי הדין, התפזרה הכנסת (ראו חוק התפזרות הכנסת התשע-עשרה, תשע"ה-2014).
בחירות לכנסת העשרים נערכו כעבור מספר חודשים.

י. לאחר הבחירות, קיבלה הממשלה ה-34 ביום 5.7.15 את החלטה מס' 180 (להלן ההחלטה), שבמסגרתה הועבר שטח הפעולה של בתי הדין הרבניים ממשרד המשפטים למשרד לשירותי דת. כן הועברו לאחריות השר לשירותי דת (להלן גם השר) הסמכויות לפי חוק הדיינים, ובהן מינוי מנהל בתי הדין. שלושה ימים לאחר ההחלטה, ביום 8.7.15, מינה השר לשירותי דת את עו"ד הרב שמעון יעקבי, שכהן במשך שנים רבות כיועץ המשפטי לשיפוט רבני, למנהל בתי הדין במינוי זמני לתקופה של שלושה חודשים. בנקודה זו יוער, כי במינוי הרב יעקבי, ומבלי לפגוע בו, לא קוימה התחייבות המדינה לבית המשפט מיום 15.12.14 – לפיה ככל שתתגבש כוונה למנות מנהל לבתי הדין תוגש הודעה בעניין זה לבית המשפט (ראו החלטת השופטת ד' ברק-ארד מיום 16.12.14). נוכח הפגמים שנפלו בהליך מינויו של הרב יעקבי, הודיעה המדינה ביום 23.7.15, כי יש לראות את מינויו כבטל. ואולם, בסופו של יום, ועל דעת בית המשפט ובעידודו מעיקרא כפי שיפורט, הכשירה המדינה את המינוי בפועל בדיעבד, וזה נקצב, באישורה של הועדה לבחירת דיינים, לארבעה חודשים. בפועל, נוכח התמשכות ההליכים, מכהן הרב יעקבי בתפקיד מנהל בתי הדין במינוי בפועל, על דעת בית המשפט, עד היום.

יא. חזרה למוקד ענייננו. קיימנו ארבעה דיונים בעתירה. לקראת הדיון הראשון שנערך ביום 27.7.15, הודיעה המדינה, כי נוכח רגישותה של הסוגיה, טרם עלה בידה לגבש עמדתה בעניין טענות העותרות. בהחלטתנו עם תום הדיון הורינו למדינה לעדכן בדבר עמדתה עד ליום 20.9.15. כן הצענו לבאי כוחה, בשל הימשכות ההליך והיעדר מנהל לבתי הדין ומתוך הצורך שנוצר, לשקול את מינויו של הרב יעקבי כמנהל זמני לבתי הדין, בכפוף להסדר ניגוד עניינים. הצעה זו, כאמור, נתקבלה על-ידי המדינה. יצוין עוד, כי חלק מהטיפול קיים יחד עם בג"ץ 6691/14, בהקשר אחר של מינוי דיינים לבית הדין הגדול, אך עתירה זו נמחקה בהסכמה עם מיצוי יעדיה ביום 1.8.16.

יב. בתגובת המדינה שהוגשה – לאחר דחיות – ביום 12.11.15, נטען כי דין העתירה להידחות. הוטעם, כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם היועץ המשפטי) היא שניתן לפרש את סעיף 13 לחוק הדיינים כמאפשר מינוי אשה לכהונת מנהלת בתי הדין. לשיטת היועץ, נשים יכולות גם הן לבוא בגדר המונח "אדם הכשיר להיבחר רב עיר", לצורך מועמדותן לתפקיד מנהלת בתי הדין, ובלבד שתצלחנה את

בחינות הכשירות לתפקיד רב עיר בתלמוד ובפוסקים, בהתאם לתקנה 5(א)(2) לתקנת שירותי הדת או בחינות שוות ערך להן. על מנת להוציא את הפרשנות האמורה מן הכוח אל הפועל, הנחה היועץ המשפטי לממשלה את המשרד לשירותי דת ואת הרבנות הראשית לקיים בחינות הלכתיות כאמור – לגברים ולנשים כאחד – כך שההתמודדות על תפקיד מנהל בתי הדין תהא פתוחה בפני כל. ביסוד עמדתו של היועץ המשפטי עמדה – ועודנה עומדת – הנחתו כי על המכהן בתפקיד מנהל בתי הדין להיות לא רק בעל יכולת ניהולית, כי אם "בעל היכרות מעמיקה עם הדין המהותי אשר על פיו נידונים התיקים בפני בתי הדין הרבניים", וזאת אף שלשיטתו "אין מדובר בתפקיד אשר הוא, מיניה וביה, תפקיד דתי, כי אם בתפקיד ניהולי מובהק". מטעם הרבנים הראשיים, ובהם נשיא בית הדין הגדול, וכן מטעם השר לשירותי הדת, הוצגה עמדה מסתייגת ממינוי אשה, באמירה כי המדובר בתפקיד דתי, ומשכך חל החריג לפי סעיף 7(ג) לחוק שיווי זכויות האשה, תשי"א-1951 (להלן חוק שיווי זכויות האשה), הקובע כי הוראות החוק האמור לא יחולו על מינוי לתפקיד דתי בהתאם לדין הדתי.

יג. העותרות טענו בתגובה, כי פרשנות היועץ המשפטי לממשלה לסעיף 13 לחוק, מסכלת למעשה אפשרות למינוין של נשים לתפקיד מנהלת בתי הדין, נוכח הדרישה לעמוד במבחנים הלכתיים המחייבים לימוד ארוך שנים במוסדות תורניים, שאינו מנת חלקן של נשים ברגיל, ונוכח העובדה כי תעודת הכשירות שתאפשר התמודדות לתפקיד תינתן על-ידי הרבנות הראשית, שכבר גילתה דעתה המסויגת באשר למועמדותן של נשים למשרת מנהלת בתי הדין.

יד. ביום 31.12.15 הודיעונו המשיבים על נכונותם לראות את הדיון בעתירה כאילו ניתן בה צו על תנאי. ביום 7.1.16 התקיים הדיון השני בעתירה. בהחלטתנו לאחר הדיון ציינו, כי "אין לנו ספק, במישור העקרוני, ... יש לראות את תפקיד מנהל בתי הדין... כתפקיד מינהלי שיכולה אשה למלא, כמובן לאחר מילוי תנאי סף מסוימים, הכוללים הבנה ראויה בנושא בתי הדין ועבודתם". הבהרנו, כי איננו רואים את תפקיד מנהל בתי הדין כתפקיד דתי או שיפוטי, ועל כן אין בעניינו תחולה לסעיף 7(ג) לחוק שיווי זכויות האשה. באשר לאפשרות לקיים בחינות בתלמוד ובפוסקים לנשים בדומה לאלה הנערכות לצורך כהונת רב עיר, ציינו כי מטעמים מעשיים ושל הוגנות, על היועץ המשפטי לממשלה לבדוק אפשרות לפיה מתכונת הבחינות תהא שונה, כך שיתאימו גם לנשים שלא עברו מסלול ישיבתי. כן העלינו אפשרות להוסיף מסלול נוסף לארבעת המסלולים לכשירות רב עיר שבתקנה 4 לתקנות שירותי הדת, שעניינו אך ורק כשירות לעניין סעיף 13 לחוק הדיינים, ובו ייקבעו תנאי כשירות שיחולו על גברים ונשים כאחד. הורינו ליועץ המשפטי לממשלה למסור עמדתו בעניין המסלול הנכון לשיטתו

בתוך 30 יום. כן ציינו, כי נוכח הצפי לפקיעת מינויו הזמני של הרב יעקבי איננו רואים בנסיבות מניעה להמשך כהונתו כמנהל בתי הדין במינוי זמני.

יה. ביום 28.2.16 הודיענו היועץ המשפטי לממשלה, כי בהתאם להצעת בית המשפט, החליט השר לשירותי דת לתקן תקנות מכוח חוק הדיינים שבמסגרתן יתוסף מסלול כשירות נוסף לעניין סעיף 13 לחוק. כן צוין, כי טיוטת התקנות האמורות הופצה זה מכבר לכלל הגורמים הרלבנטיים במשרדי הממשלה השונים, וכי הצפי הוא שנוסח התקנות יועבר לדיון בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן גם ועדת החוקה או הועדה) – לצורך אישורן בהתאם לסעיף 27(ב) לחוק הדיינים – "בשבועות הקרובים". דיון כאמור התקיים בסופו של דבר חודשים ארוכים לאחר ההודעה.

יו. רק ביום 11.5.16 הועברה טיוטת התקנות לועדת החוקה, ובמקביל לידי העותרות. נביא כעת את נוסחן במקור:

"תקנות הדיינים (כשירות של מנהל בתי הדין הרבניים),
התשע"ו-2016

בתוקף סמכותי לפי סעיף 27 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

כשירות

1. על אף האמור בתקנה 4 לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירת רבני עיר), התשס"ז-2007, לעניין כשירות של מנהל בתי הדין הרבניים, יראו ככשיר לשמש רב עיר גם מי שנתקיימו בו כל התנאים האלה:

(1) הוא תושב ישראל;

(2) הוא עורך דין, ובנוסף יש לו אחד מאלה: רישיון טוען רבני או תואר שני במשפט עברי;

(3) עמד בבחינות שערך המשרד לשירותי דת, על ידי ועדה בוחנת שימנה השר לשירותי דת בהסכמת נשיא בית הדין הרבני הגדול, כולל בחינה בתחום המעשי של המקצוע;

(4) הוא בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בהופעה בבתי הדין הרבניים;

(5) מבחינת אופיו ואורח חייו הוא ראוי לשמש בתפקיד מנהל בתי הדין הרבניים.

יז. בתגובת העותרות לטיוטת התקנות נטען, בתמצית, כי הללו טומנות בחובן חסמים ומכשולים העלולים למנוע אפשרות אמיתית להתמודדותן של נשים לתפקיד מנהלת בתי הדין, בין היתר, נוכח דרישות הסף הנוגעות להשכלת המועמד, והצורך בבחינה "בתחום המעשי של המקצוע", שטיבה אינו ברור.

יח. ביום 15.2.17, לאחר דחיות, התקיים בועדת החוקה דיון ראשון בטיוטת התקנות. כעולה מתגובת המדינה (לדיון לא נערך פרוטוקול), דנה הועדה בהסתייגויות שונות שעלו ביחס לכל אחת מן התקנות המוצעות, למעט זו הדורשת כי על מנהל בתי הדין להיות תושב ישראל. ואולם, לקראת הדיון השני בועדה שהתקיים ביום 10.5.17, תוקן רק נוסחה של תקנה 1(2), מתוך כוונה, כך נראה, שתאפשר התמודדות על תפקיד מנהל בתי הדין גם לבעלי תואר שני בלימודי תלמוד או תורה שבעל-פה (ובלשון התקנה המוצעת: "הוא עורך דין, ובנוסף יש לו אחד מאלה: רישיון טוען רבני או תואר שני בתחום המשפט העברי במסגרת לימודי משפטים, תלמוד או תורה שבעל פה"; וראו לעניין זה פרוטוקול מס' 378 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת העשרים מיום 10.5.17, בעמ' 3 (להלן פרוטוקול הועדה)). במהלך הדיון בועדה נדונה סוגית תנאי הסף להגשת מועמדות לתפקיד מנהל בתי הדין, ובסופו סיכמה ממלאת מקום יו"ר הועדה, חברת הכנסת רויטל סויד, כי התיקון לטיוטת התקנות שהוכן לקראת הדיון "הוא לא תיקון שמשנה באופן מהותי בשום דרך וצורה שהיא את העובדה ואת הקשיים שמוערמים בפני אישה להתמנות לתפקיד" (פרוטוקול הועדה, בעמ' 36). סוכם, כי המשיבים ישקלו שינויי נוסח נוספים בתקנות בהתאם להערות חברי הכנסת שנשמעו בדיון, ובפרט בכל הנוגע לתנאי ההשכלה וההכשרה המקצועית הנדרשים מן המועמדים.

יט. דיון נוסף בועדה התקיים ביום 6.6.17, ולקראתו לא הגישו המשיבים נוסח מעודכן של טיוטת התקנות. גם הפעם, לא הגיעה הועדה לכדי הכרעה ולא נערכה הצבעה על טיוטת התקנות. יו"ר ועדה החוקה, חבר הכנסת ניסן סלומינסקי, הודיע כי יפעל בתוך כשבועיים מול נציגי הממשלה בניסיון לגבש נוסח מוסכם לתקנות שיובא לאישור הועדה. ביום 29.6.17 הודיעה המדינה, כי נסיונותיו של חבר הכנסת סלומינסקי לא נשאו פרי. בהחלטתנו מיום 2.7.17 הורינו איפוא למדינה לעדכן פעם נוספת בעניין סטטוס אישור טיוטת התקנות בועדה, והבהרנו כי לאחר העדכון יינתן פסק הדין בעתירה. בהודעה שהוגשה מטעם המדינה ביום 24.7.17, דווח כי לא חלה

התקדמות משמעותית בנוגע לאישור טיוטת התקנות בועדת החוקה. המדינה שבה וטענה, כי נוכח פרשנות היועץ המשפטי לממשלה לסעיף 13 לחוק הדיינים, דין העתירה להידחות.

טרם הכרעה: אגב אורחא – מינוי סמנכ"לית לבתי הדין

כ. טרם הכרעה באשר לשאלה שבמוקד ענייננו, נעמוד בתמצית על סוגית-משנה – חשובה בענייננו – שהתפתחה במהלך ליווי העתירה, הנוגעת למינויה של סמנכ"לית לבתי הדין. במהלך הדיון הראשון בעתירה, שהתקיים כאמור ביום 7.1.16, הודיע מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בעקבות הצעה מטעמנו, כי יפעל למינוי אשה לתפקיד סמנכ"לית בתי הדין. כאמור בהחלטתנו מיום 19.9.16:

"מערכת בתי הדין הרבניים, שאי השוויון מובנה בה עמוקות על-ידי העובדה – שאליה אין אנו נדרשים כרגע – שאין נשים בדיינות ושאינן חולק כי 50% מן הנזקקים ונזקקות לשירותי בתי הדין הן נשים... פשיטא שפני אשה ברמה בכירה בהנהלת בתי הדין הם חיוניים לאמון הפונות לבתי הדין ולחיזוקו".

כאן אין עסקינן באידיאולוגיה מגדרית פלונית או אלמונית, ואפילו לא בשוויון במתכונתו הבסיסית.

לא נפרט את השתלשלות התגובות מאת המדינה בעניין זה בחודשים שלאחר הדיון. נאמר רק כי בכמה וכמה הזדמנויות נתבשרנו על-ידה, שמסיבות שונות הנוגעות להליכי המינויים בשירות הציבורי לא צלחה הדרך למינוי סמנכ"לית, חרף הצהרת מנכ"ל המשרד לשירותי דת. בנסיבות אלה נדרשנו למספר רב של החלטות, כדי לקדם את המבוקש. הודעות עדכון מאוחרות יותר שהוגשו מטעם המדינה בישרו על נסיונות להכשיר הליך מינוי כאמור בדרכים מדרכים שונות, בין אם על דרך של שדרוג תקן המאויש על-ידי אשה במערכת בתי הדין לדרגת סמנכ"לית; בין אם על-ידי הוספת תקן סמנכ"לית מכוח החלטת ממשלה בהתאם להוראת סעיף 15א(ב)(2) לחוק שירות המדינה; ובין אם באמצעות הליך העברה בין-משרדית, במסגרתו תמונה אשה המשמשת כסמנכ"לית במשרד ממשלתי אחר לתפקיד סמנכ"לית בתי הדין. משנסיונות אלה כשלו ולא נראה פתרון באופן, חרף הבטחה כאמור, ניתן ביום 3.4.17 – לאחר דיון נוסף שקיימנו בעתירה – צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם "מדוע לא תמונה אשה לתפקיד סמנכ"ל בתי הדין הרבניים".

כא. ביום 1.5.17, לאחר שיג ושיח ארוך – ויש לומר, בכל הכבוד, ארוך מדי בהתחשב בממדי הנושא – בין בית המשפט לבין המדינה, נתבשרנו כי לאחר התייעצויות בדרגים הבכירים בנציבות שירות המדינה, בייעוץ המשפטי לממשלה, במשרד לשירותי דת ובהנהלת בתי הדין הרבניים, הוחלט על הליך של העברה בין-משרדית, בהתאם להוראת סעיף 15א(ב)(1) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן חוק שירות המדינה), ולסעיף 10.232ד(ד) לתקנון שירות המדינה. ביום 29.6.17, לאחר מספר הודעות עדכון בנושא, עדכנה המדינה כי ביום 15.6.17 אושר מינויה של הגב' מיכל גולדשטיין לתפקיד סמנכ"לית בתי הדין. ביום 24.7.17 הודיעה המדינה, כי הגב' גולדשטיין עתידה להיכנס לתפקיד סמנכ"לית בתי הדין ביום 1.9.17, ובא לציון גואל. על התוצאה יש לברך כמובן, וכבר ציינו כי הדבר עשוי להביא תועלת רבה, הן בממשק עם העולם הדייני והן בממשק עם הציבור הנזקק לבתי הדין. אשר על כן, הצו על תנאי בהקשר זה מיום 3.4.17 בטל. אנו מאחלים לגב' גולדשטיין הצלחה רבה וסייעתא דשמיא. נידרש כעת להכרעה באשר לשאלה שבמוקד העתירה, שעניינה הליך מינוי מנהל בתי הדין הרבניים, והיא עיקר, גם שחלק מאמירותינו בנושא הסמנכ"לית יפה כוחן, וכמובן ביתר שאת, בעניין מינוי מנכ"לית.

הכרעה

כב. בדיונים שהתנהלו בפנינו ולאורך ליווי השוטף של התיק, עודדנו וזירזנו את המדינה למצוא פתרון שייתר את הכרעתנו. ואולם, משלא חלה התקדמות משמעותית בסוגיה הרגישה שעל הפרק זה זמן רב מדי, ומשניכר כי אין הדבר בוער יתר על המידה בקרבם של מקבלי ההחלטות לדון בו, ואף לא נקבע מועד נוסף להעלאת טיוטת התקנות – בנוסח כזה או אחר – לדיון בועדת החוקה, אין מנוס מהכרעה בעתירה, כמות שהודענו מכבר. לאחר העיון הגענו לכלל מסקנה כי הדין בעיקרון עם העותרות. החלטנו לעשות את הצו על תנאי לצו מוחלט, הכל בהתאם למתווה שיפורט להלן.

כג. כפי שצוין, רואים אנו את תפקיד מנהל בתי הדין הרבניים כתפקיד מינהלי-אדמיניסטרטיבי בעיקרו ובמהותו. אף היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי עסקינן בתפקיד "ניהולי מובהק", ולא בתפקיד דתי. משכך, ולאור עקרונות היסוד של המשפט הישראלי, ובראשם עקרון השוויון, שהוא "מן הראשונים במלכות – משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות" (בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 650 מפי השופט (כתארו אז) מ' חשין (1998) (להלן עניין שדולת הנשים)), וציווים של סעיף 6 לחוק שווי זכויות האשה, הקובע כי "בגוף ציבורי... יינתן ביטוי הולם בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים

השונים בקרב העובדים, ההנהלה...” (ההדגשה הוספה – א”ר), ושל סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה, הקובע כי “בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים...”, סבורים אנו כי אין כל מניעה שבדין למנות אשה כמנהלת בתי הדין הרבניים, ככל שתימצא ראויה לתפקיד בהתאם לתנאים שיפורטו. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם דברי חקיקה שונים, ובהם חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, חוק שיווי זכויות האשה, וחוק שיוון הזדמנויות בעבודה, התשמ”ח-1988, וכן עם הצורך בייצוג הולם של נשים במגזר הציבורי בכלל, ובניהול בתי הדין הרבניים בפרט, כפי שיפורט.

כד. נזכיר מושכלות יסוד: בבואו לבחון מועמדים לתפקיד מנהל בתי הדין הרבניים, פועל השר לשירותי דת כנאמן הציבור, והוא כפוף לכללי שיקול הדעת המינהלי במלוא היקפם. עליו לקבל את החלטתו בסבירות, לאחר שהביא בחשבון את מכלול השיקולים הענייניים הרלבנטיים, הנוגעים לשאלת התאמתו האישית והמקצועית של המועמד לכהונה לתפקיד, ותוך איזון ראוי ביניהם (השוו בג”ץ 8134/11 עו”ד ורו”ח משה אשר נ’ שר האוצר, ד”ר יובל שטייניץ, פסקה 12 לפסק דינו של המשנה לנשיאה א’ ריבלין (2012); בג”ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ’ שר האוצר, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת ע’ ארבל והאסמכתאות שם (2007)). היותה של מועמדת אשה, הוא שיקול זר ובלתי רלבנטי כשלעצמו לשאלת התאמתה לתפקיד ואין בידי השר להביאו בחשבון, ככל שמדובר בנסיבה לפסילת מועמדות למינוי. יפים לעניין זה דבריו של המשנה לנשיא מ’ אלון, בהקשר דומה למקרה דנא, בנושא האפשרות להיבחרה של אשה לחברות במועצה הדתית:

“...אי-הכללת מועמד למועצה דתית, משום שהמועמד היא אישה, נוגדת את עקרון היסוד של מערכת המשפט הישראלית, שלפיו אסורה הפליה מטעמי מין. עקרון יסוד זה הונח במגילת העצמאות, והוא אחד מעקרונות היסוד שמצאו את ביטויים גם בדבר חקיקה של המחוקק, ואינו רק זכות ‘שאינה כתובה עלי ספר’ ושמקורה בחקיקה השיפוטית של בית-משפט זה” (בג”ץ 153/87 שקדיאל נ’ השר לענייני דתות, פ”ד מב(2), 221, 240 (1988)).

מן המפורסמות כי מערכות דתיות הן שמרניות, במיוחד בכל הנוגע למעמד האשה; אך משוכות אלה נעברו במרוצת השנים (ראו לדוגמה עניין שקדיאל; בג”ץ 953/87 פורז נ’ ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ”ד מב(2) 309 (1988); בג”ץ 3856/11 פלונית נ’ בית הדין השרעי העליון לערעורים השרעי לערעורים (2013)).

כה. לא אכחד, יתכן שבענייננו היתה דרך המלך כי המחוקק יתקן את סעיף 13 לחוק הדיינים, כך שיובהר ברחל בתך הקטנה, כי תפקיד מנהל בתי הדין הרבניים פתוח בפני כל. ניתן היה גם להגיע לתיקון התקנות. ואולם, משסבורים אנו, כעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי יש לפרש את סעיף 13 לחוק כמאפשר מינויה של אשה לתפקיד, לא ראינו להידרש לתיקון התקנות עוד, בחינת חזון למועד. נוכח האמור, ובהתאם להצעתנו מיום 7.1.16, שהוסכמה באופן עקרוני על השר לשירותי דת, אנו מורים איפוא בגדרי פרשנות תכליתית של סעיף 13, שמטרתו מציאת המנהל העדיף, על הוספת מסלול נוסף לצורך כשירות לעניין סעיף 13 לחוק הדיינים, אשר יחול על גברים ונשים כאחד. מתוה מסלול הכשירות האמור יהא ברוח טיוטת התקנות, תוך שינויים מסוימים, המתחייבים לשיטתנו מאופיו ומהותו של תפקיד מנהל בתי הדין, ומן הצורך לוודא כי מועמדותן של נשים לתפקיד תישקל על-ידי הנוגעים בדבר בלב פתוח ובנפש חפצה. הכל כפי שיפורט להלן. נוסף, כי החלטנו שלא להמתין עוד, גם כיון שמזה שלוש שנים אין המשרה של מנהל בתי הדין מאוישת במינוי מלא, והדברים נאמרים בלא פגיעה במנהל בפועל עו"ד הרב יעקבי, אלא כעניין נורמטיבי.

כו. לאחר ששקלנו את הדברים הגענו לכלל מסקנה, כי כשירות לשמש כרב עיר לצורך סעיף 13 לחוק הדיינים – ובפועל, לענייננו, לצורך מינוי למנהל בתי הדין הרבניים – יכול שתהא למי שנתקיימו בו כל התנאים האלה:

- (1) הוא תושב ישראל;
- (2) הוא בעל רישיון טוען רבני; או שהוא עורך דין בעל תואר שני במשפט עברי או בתלמוד; יתרון לעורך דין שהוא גם טוען רבני;
- (3) הוא בעל ניסיון של 7 שנים לפחות בהופעה בבתי הדין הרבניים;
- (4) מבחינת אופיו ואורח חייו הוא ראוי לשמש בתפקיד מנהל בתי הדין הרבניים.

מובן, להסיר ספק כלשהו, כי התנאים מכוונים לנקבה וזכר גם יחד. ויושם אל לב: התנאים האמורים הם תולדה של פרשנותנו לסעיף 13 לחוק הדיינים. על השר לשירותי דת לבחון על פיהם מועמדים לתפקיד מנהל בתי הדין. חובתה של הרשות לפעול בגדרי סמכותה בפרק זמן סביר, על אחת כמה וכמה כאשר עסקינן מזה בזכות יסוד הנפגעת שלא כדין, מקום שהיעדר הייצוג ההולם במערכת בתי הדין בולט עד מאוד זה מכבר (השוו בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פסקה קי"ט לחוות דעתי (13.6.17)); ומזה במשרה חשובה שאינה מאוישת במינוי רגיל.

נעמוד כעת בקצירת האומר על הטעמים שבגינם ראינו לנכון לקבוע תנאי סף השונים מעט מן הנוסח האחרון של טיוטת התקנות שהוגשה לוועדת החוקה.

כז. אשר לתנאי ההשכלה, ובשים לב לאופיו של תפקיד מנהל בתי הדין, אנו סבורים כי אין מקום להגביל אדם בעל רשיון טוען רבני שאינו עורך דין מהגשת מועמדותו לתפקיד. הדעת נותנת, כי אדם שעמד בתנאי הסף לקבלת רישיון כאמור – הכוללים לימודים בישיבה או במוסד חינוכי שהוכר על-ידי בית הדין הרבני הגדול, לצד בחינות, לרבות בתחום המעשי של המקצוע (ראו סעיף 2 לתקנות הטוענים הרבניים, תשס"א-2001) – הוא בעל היכרות מספקת עם הדין הדתי לצורך התמודדות על תפקיד מנהל בתי הדין. עם זאת, יהא יתרון לטוען רבני שהוא גם עורך דין. לצד זאת, אנו תמימי דעים עם המדינה כי על עורך דין המבקש להגיש מועמדותו לתפקיד להיות בעל "דבר מה נוסף", בדמות השכלה תורנית רלבנטית. לעניין זה ראינו לציין במפורש, כי תואר שני במשפט עברי או בתלמוד, מספיקים ליצירת הכשירות, אך ברי כי רשימה זו אינה סגורה והמשיבים רשאים כמובן לקבל מועמדים בעלי תארים אחרים, ההולמים בראייתם את ההיכרות הנצרכת עם הדין הדתי (לעניין תנאי ההשכלה ראו החלטתנו מיום 3.8.16, בה ציינו ביחס לטיוטת התקנות המקורית, כי "לטעמנו יש נושאים הטוענים הבהרה (כגון השאלה אם אין מקום שהחלופות לכשירות יהיו עורך דין/עורכת דין או טוען רבני/טוענת רבנית, תוך שעורכי דין (ולא טוענים/טוענות) נדרשים לבחינות..."). לצד זאת, פשיטא שעל המועמדים להיות בעלי היכרות ממשית עם מערכת בתי הדין, ולפיכך ראינו, בהביאנו בחשבון גם את הצעת העותרות בעניין זה, לקבוע כי עליהם להיות בעלי ותק של 7 שנים לפחות בהופעה בפני בתי הדין הרבניים, ולא להסתפק בותק של חמש שנים כמופיע בנוסח טיוטת התקנות. יש לציין בהקשר זה כי אף ביחס למינוי שופטים נקבעו תנאים מוקדמים דומים שיש בהם כדי להעיד על היכרות המועמד לשפיטה עם המערכת המשפטית (ראו סעיפים 2-4 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984). לצד זאת, איננו רואים כל טעם בהצבת תנאי סף שעניינו מעבר בחינות – עיוניות ומעשיות כאחת – לצורך כשירות לשמש כמנהל/ת בתי הדין. בחינות כאמור, אינן מתקיימות ביחס לתפקידים מקבילים בשירות הציבורי. אין מנהל בתי הדין פוסק על פי הדין הדתי ואין הוא נדרש לבקיאות הלכתית מופלגת הצריכה לעמוד במבחן. חזקה על מועמדים העומדים בתנאי ההשכלה, ואשר באמתחתם ניסיון מקצועי משמעותי של שנים לא מעטות בהופעה בפני בתי הדין, כי ימלאו את תפקיד מנהל בתי הדין במיומנות הנדרשת, אף בלי בחינות הלכתיות, המציבות מטיבן, כאמור, את אוכלוסיית הנשים בעמדת נחיתות. יש לציין בהקשר זה, כי בבתי הדין הדתיים של העדות האחרות אין דרישות סף שעניינן בקיאות הלכתית (ראו סעיף 16 לחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, תשכ"ג-1962, וסעיף 10(א) לחוק

הקאדים, תשכ"א-1961). אף ביחס למערכת בתי המשפט האזרחיים נקבע, כי ימונה מנהל לבתי המשפט "בין שהוא שופט ובין שאינו שופט" (ראו סעיף 82(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984). כן ראינו להורות, כי הליך מינויו של מנהל בתי הדין, בשים לב לגוף הממנה ולעמדתו בסוגית כשירותן של נשים לשמש בתפקיד, ומבלי לחשוד חלילה או להטיל דופי באיש, ילווה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, שיוכל לאשר, ככל שיתעורר בכך צורך, את כשירותו המינהלית. עוד נוסף, כי ראוי שהשר לשירותי דת ישקול, למען הסדר הטוב ונקיון הדעת, לעגן בתקנות את הכרעתנו זו, והדברים נאמרים מבלי לגרוע הימנה והיא על מכוונה.

כח. תנאי הכשירות האמורים משקפים בראייתנו את סוג הכישורים המקצועיים הדרושים מן המועמדים לתפקיד מנהל בתי הדין, לרבות ההיכרות הנדרשת עם מערכת בתי הדין בכללותה. לצד זאת, תנאים אלה מקנים, על פני הדברים, הזדמנות שווה לנשים ולגברים להתמודד על התפקיד, ודברינו הובאו בפסקה כ' מעלה, ויפה כוחם כאן ביתר שאת.

כט. משכך, ובשים לב ל"אי השויון המובנה" במערכת בתי הדין, דומני כי ראוי להזכיר כאן ולהטעים גם את סעיף 6ג לחוק שווי זכויות האשה הנזכר, הקובע כי "בגוף ציבורי... יינתן ביטוי הולם בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים... ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים" (ההדגשה הוספה – א"ר), וכן את סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה הנזכר, הקובע כי "בקרב העובדים בשירות המדינה... יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים..." (וראו דברי השופט (כתארו אז) חשין בעניין שדולת הנשים: "בניסיון להביא לייצוגן ההולם של נשים בגופים ציבוריים, חובה-של-ממש היא המוטלת על בעל-סמכות לחפש אחר מועמדות מתאימות" (שם, בעמ' 668)). הנה מדבריו של השופט (כתארו אז) א'מצא הנוגעים לפרשנות הוראת סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, הקובע את עקרון הייצוג ההולם בדירקטוריון של חברה ממשלתית, אך יפים הם בשינויים המחייבים לענייננו:

"...הנטל להוכיח כי בנסיבותיו של מקרה פלוני לא היה ניתן למנות אישה, רובץ על שכמו של השר הממנה. נטל זה איננו קל. כדי לשאתו מוטל על השר הממנה להראות כי בדק את האפשרות למנות מועמדת מתאימה אך נוכח כי בנסיבות העניין הדבר אינו ניתן. אף חובת הבדיקה החלה עליו אינה קלה. כדי לעמוד בה מוטל על השר לנקוט אמצעים סבירים לאיתורה של מועמדת מתאימה. היקף האמצעים תלוי בסוג המינוי העומד על הפרק... אין משמעות הדבר שעל השר לחתור בכל מחיר

לאיתורה של מועמדת אלמונית שהינה בעלת הכישורים הדרושים. אך הוא גם לא ייצא ידי חובתו בעריכת חיפוש 'פורמאלי' אחר מועמדת כלשהי. לשם מילוי חובתו כיאות עליו לנקוט אמצעים סבירים שמטרתם להביא לאיתורה ולמינויה של מועמדת ראויה" (בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501, 529 (1994); והשוו עניין שדולת הנשים, פסקה 52 לפסק דינו של השופט חשין).

ל. בשעה (טובה) שבה נשים תופסות מקום של כבוד במגוון תפקידי השירות הציבורי, אין זה מתקבל על הדעת כי לא יינתן ביטוי הולם לייצוגן בהנהלת בתי הדין הרבניים. בפתיחת שעריו של בית הדין בפני נשים שתשמשנה בתפקידים ניהוליים, יש ערך רב, כאמור, לא רק לציבור הנשים בכללותו כי אם גם לחיזוק מעמדו של בית הדין, שאמון הציבור בו הוא תנאי חיוני לתפקודו. ויושם אל לב: אף שיש לציין לשבח את מינויה של הגב' גולדשטיין לסמנכ"לית בתי הדין, הנה האפשרות להימצאותה של אשה בראש הפירמידה הניהולית, כמנהלת בתי הדין, במערכת שבה שדרת הניהול המרכזית מורכבת ברובה הגדול מגברים, חשובה מצד עצמה, ומגשימה את ערך השוויון במובנו המהותי. כמובן אין באלה כדי להביע דעה על מועמדויות כאלה ואחרות לתפקיד.

לא. סוף דבר, אנו מורים איפוא כי הכשירות המוגדרת ככשירות לשמש כרב עיר לצורך סעיף 13 לחוק הדיינים, יכול שתהא גם בהתאם לתנאים המנויים לעיל בפסקה כ"ו. ככל שיבחר השר לשירותי דת למנות לתפקיד מנהל בתי הדין "אדם הכשיר להיבחר רב עיר" (להבדיל מדיין), מוטלת עליו חובה לבחון מועמדים – לבד מן התנאים הקבועים בתקנות 4 ו-5 לתקנות שירותי הדת – גם בהתאם לתנאים אלה. כמובן זה, כאמור, ייעשה הצו למוחלט. המשיבים ישלמו לעותרות הוצאות בסך 15,000 ש"ח (כולל).

המשנה לנשיאה (בדימ')

השופט מ' מזוז :

אני מסכים.

ש פ ט

השופט א' שהם :

אני מצטרף בהסכמה לפסק דינו היסודי והבהיר של חברי, המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין, ואף אני סבור כי יש ליתן צו מוחלט כמוצע על ידו.

בשל חשיבות העניין אוסיף את זאת. בראש ובראשונה, ברצוני להצטרף לברכות על מינוייה של הסמנכ"לית לבתי הדין הרבניים, הגב' מיכל גולדשטיין, ואני מאחל לה הצלחה בתפקידה החדש.

כפי שהובהר על ידי חברי בפסקה כ"ו לחוות דעתו, יש לקבוע, בדרך פרשנית לסעיף 13 לחוק הדיינים, התשכ"ט-1969, את תנאי הכשירות הנדרשים, למינוי מנהל או מנהלת בתי הדין הרבניים. עם זאת, טוב יעשה השר לשירותי דת, אם ידאג לעגן בתקנות את תנאי הכשירות הנ"ל, מבלי לגרוע או להוסיף להם דבר, וזאת כפי שציין חברי "למען הסדר הטוב וניקיון הדעת".

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין.

ניתן היום, כ"ג באב התשע"ז (15.8.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה (בדימ')