

1. סיעת המפד"ל המפלגה הדתית לאומית המזרחי

2. התנועה להגינות שלטונית

נגד

1. יושב-ראש הכנסת

2. כנסת ישראל

3. ממשלת ישראל

4. השר לענייני דתות

5. מועצת הרבנות הראשית לישראל

6. ועדת הבחירות על-פי סעיף 11 לחוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[19.12.2002]

לפני השופטים ד' דורנר, י' אנגלרד, א' גרוניס

הרבנים הראשיים (להלן – **הרבנים**) (ועשרה רבנים מתוך חברי מועצת הרבנות הראשית (להלן – **חברי המועצה**) (נבחרים, מכוח חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980 (להלן – **החוק**), (על-ידי אספה בוחרת לתקופות קצובות. עם חברי האספה הבוחרת נמנים חמישה חברי-כנסת, הנבחרים על-ידי הכנסת; שני שרים, הנבחרים על-ידי הממשלה, ועשרים חברים מממונים על-ידי שר הדתות. לאחר שהכנסת החמש-עשרה פוזרה, ונקבעו בחירות ליום 28.1.2003, וכיוון שתקופת כהונתם של חברי המועצה מסתיימת ביום 23.1.2003 ותקופת כהונתם של הרבנים מסתיימת ביום 2.4.2003, בחרה הכנסת היוצאת את נציגיה באספה הבוחרת. לטענת העותרים, יש להפסיק את הליכי בחירת חברי המועצה והרבנים עד לאחר כינון הכנסת ה-16 והרכבת הממשלה החדשה.

בית-המשפט העליון פסק:

א.

(1) בגדר חובתה כרשות מינהלית חייבת הממשלה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים להשגת תכלית החוק, ובגדרם לתת דעתה על השלכת הבחירות לכנסת על הרכב האספה הבוחרת את הרבנים וחברי המועצה ולפעול לפי סטנדרד התנהגות סביר, המשקף איזון ראוי בין השיקולים הרלוונטיים השונים (714-ג-ד).

(2) בעניין דגן מתן ייצוג בוועדה הבוחרת לממשלה, לכנסת, לאנשי ציבור ולרבנים הממונים על-ידי שר הדתות נועד לקיים את הבחירה על-ידי גוף שנמנים עליו חברים המשקפים את יחסי הכוחות בכנסת ובממשלה. הקמת הגוף על-ידי ממשלה וכנסת יוצאות פוגעת בהגשמת תכלית זאת. מנגד, רציפות הכהונה של הרבנים וחברי המועצה מתחייבת מתכליתו של החוק למתן רצוף של השירותים הדתיים המפורטים בו (714-ז).

ב.

(1) חברי המועצה מסיימים את כהונתם לפני הבחירות לכנסת. אמנם, החוק מאפשר למועצה לפעול אף אם פחת מספר חבריה, ובלבד שלא פחת ממחציתו, ואולם מספר החברים האמורים להיבחר עולה על מחצית חברי המועצה. באין הוראות מעבר לא תוכל המועצה עם תום כהונת חבריה הנבחרים להמשיך בפעילויותיה השונות, ובהן מתן תעודות הכשר על כשרות ושירותים אחרים שיש צורך בהספקתם הרציפה לציבור. כל עוד הכנסת לא האריכה בהוראת שעה את כהונת חברי המועצה, מחייב האיזון הראוי קיום הליך בחירות למועצה לפני מועד הבחירות לכנסת (715-א-ב).

(2) לא כך הוא היחס לרבנים הראשיים. אלה מסיימים את כהונתם זמן ניכר לאחר מועד הבחירות לכנסת. לוח הזמנים מותיר פרק זמן של שבועיים להרכבת האספה הבוחרת. אמנם, זהו פרק זמן קצר, אך ניסיון החיים מלמד כי כאשר הדבר נדרש, בידי הכנסת לחוקק אפילו חוקים תוך שעות מספר. לא כל שכן הכנסת מסוגלת למנות את נציגיה תוך שבועיים וכך גם בוודאי הממשלה. בפני רשויות השלטון אף עומדת האפשרות, אם ימצא בכך צורך, להאריך בהוראת שעה את כהונת הרבנים הראשיים (715ג, ז - 716א).

(3) בחירת הרבנים, על-פי מהלך הדברים הרגיל, אינה הפיכה ויש לה אופי סופי. באיזון הכולל לחץ הזמנים, שכאמור ניתן למצוא לו פתרון שלא יפגע ברציפות הכהונה של הרבנים, אינו מצדיק את בחירת הרבנים, שתקופת כהונתם נמשכת עשר שנים, על-ידי ממשלה וכנסת יוצאות. בנסיבות אלה קיום הליך זה לפני הבחירות לכנסת חורג במובהק ממיתחם הסבירות (716א, ג).

חוקי יסוד שאוזכרו:

–חוק-יסוד: הממשלה, סעיפים 22(א), 32.

–חוק-יסוד: הכנסת, סעיף 37.

חקיקה ראשית שאוזכרה:

–חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980, סעיפים 4(א)(1), 4(א)(3), 4(ב), 6(א), 7(8), 8(6), 8(7), 8(7), 8(8), 13, 16(א), 16(ג).

פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:

[1] בג"ץ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 853.

[2] בג"ץ 2534/97 ח"כ יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1.

[3] בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 455.

[4] בג"ץ 2713/92 מפלגת העבודה, חולון נ' השר לענייני דתות (לא פורסם).

[5] בג"ץ 434/93 לוי נ' ועדת הבחירות לרבנים הראשיים לישראל, פ"ד מז(1) 713.

[6] בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763.

עתירה למתן צו-על-תנאי. הדיון – כאילו ניתן צו-על-תנאי. העתירה נתקבלה בחלקה.

פינחס מעוז, מאיר הופמן – בשם העותרת 1;

אריאל הר שושנים – בשם העותרת 2;

אנה שניידר – בשם המשיבים 1-2;

איל ינון, סגן לפרקליטת המדינה – בשם המשיבים 3-6.

## פסק-דין

### השופטת ד' דורנר

1. הרבנים הראשיים (להלן – **הרבנים**) ועשרה רבנים מתוך חברי מועצת הרבנות הראשית (להלן – **חברי המועצה**) (נבחרים מכוח חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980 (להלן – **החוק**), על-ידי אספה בוחרת לתקופות קצובות. הרבנים נבחרים לעשר שנים, ואילו חברי המועצה נבחרים לחמש שנים (סעיפים 4(א)(1), 4(א)(3), 6(א) ו-16(א) לחוק). עם חברי האספה הבוחרת נמנים, נוסף על נושאי תפקידים מוגדרים בחוק, חמישה חברי-כנסת, הנבחרים על-ידי הכנסת; שני שרים, הנבחרים על-ידי הממשלה ועשרים חברים – עשרה רבנים ועשרה נציגי ציבור – הממונים על-ידי שר הדתות (סעיפים 7(8), 8(6), 8(7) ו-8(8) לחוק).

חברי המועצה עומדים לסיים את כהונתם בתאריך 23.1.2003. תקופת כהונתם של הרבנים מסתיימת בתאריך 2.4.2003.

2. בתאריך 5.11.2002, מכוח סמכותו לפי סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, החליט ראש-הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, על פיזור הכנסת ועריכת בחירות מוקדמות בתוך 90 יום. מועד הבחירות נקבע ליום 28.1.2003.

למחרת ההחלטה בדבר פיזור הכנסת, בתאריך 6.11.2002, פנה הרב אברהם אלמליח – יושב-ראש ועדת הבחירות לרבנים ולחברי המועצה, שמונה על-ידי שר הדתות, ומינויו אושר על-ידי הממשלה בתאריך 27.10.2002 – במכתב ליושב-ראש הכנסת היוצאת. במכתבו ביקש כי הכנסת תבחר את נציגיה לאספה הבוחרת כדי לאפשר את קיום הבחירות לרבנים ולחברי המועצה באותו מועד לפני תום כהונתם של האחרונים. וכך כתב הרב אלמליח: "כדי לא לפצל את הבחירות לשני מועדים, אחד לבחירת חברי המועצה ואחד לבחירת הרבנים הראשיים, דבר שיחייב חזרה על הליך הרכבת הגוף הבוחר, אבקשך לקיים את בחירת חברי-הכנסת בהקדם האפשרי."

ואכן, בתאריך 13.11.2002 נבחרו על-ידי הכנסת חמישה חברי-כנסת כנציגיה בוועדה הבוחרת. ועדת הבחירות קבעה כי הליך בחירת הרבנים וחברי המועצה יתקיים בד' בשבט תשס"ג (7.1.2003)

3. כנגד הליכים אלה עתרה בפנינו סיעת המפד"ל בכנסת, ואליה הצטרפה התנועה להגינות שלטונית. העותרות ביקשו כי נורה לשר הדתות ולממשלה להפסיק את הליכי הבחירה עד לכינונה של הכנסת ה-16 ולהרכבת ממשלה חדשה בעקבות הבחירות. טענתן הייתה כי ההחלטה בדבר בחירת חברי המועצה והרבנים הנבחרים על-ידי גוף שעמו נמנים חברים הממונים על-ידי הממשלה או נבחרים על-ידי הכנסת ערב הבחירות, אינה ראויה כשלעצמה, ומכל מקום, בחירת הרבנים שכהונתם כאמור מסתיימת חודשיים ממימים אחרי הבחירות, כך שאין קושי של ממש בבחירתם על-ידי הכנסת שתיבחר, היא בלתי סבירה בעליל. עוד טענו העותרות כי על-פי הוראות החוק, הקובעות את מועד הבחירות בהתייחס לתום תקופת הכהונה, לא ניתן כלל לקיים את הליך בחירת הרבנים וחברי המועצה באותו מועד.

בתשובתה לעתירה הסכימה המדינה כי לנוכח הוראת סעיף 16(ג) לחוק, המחייבת עריכת בחירות לרבנים הראשיים ולחברי המועצה לא יותר משלושה חודשים ולא פחות מחודש אחד לפני תום כהונתם של המכהנים באותה שעה, לא ניתן לקיים את הבחירות לרבנים ולחברי המועצה באותו מועד. היא אף הודיעה כי ועדת הבחירות ביטלה את מועד הבחירות שקבעה וקיבלה על עצמה לקבוע מועדים נפרדים. עוד הסכימה המדינה כי בחירת רבנים וחברי מועצה ערב בחירות לכנסת מעוררת תחושה של "אי-נוחות". עם זאת טענה המדינה כי ההחלטה ניתנה בסמכות, והיא אינה חורגת ממיתחם הסבירות, שכן באין בחוק הוראות מעבר, דחיית בחירת חברי המועצה המסיימים כהונתם לפני הבחירות לכנסת, תותר חלל. אף בחירת הרבנים לאחר הבחירות תפגע ברציפות כהונתם, הגם שהרבנים המכהנים מסיימים כהונתם כחודשיים לאחר הבחירות לכנסת, שכן לנוכח הוראות החוק בדבר קיום בחירת הרבנים, לכל המאוחר, חודש לפני תום הכהונה, ופרסום שמות חברי האספה הבוחרת 21 ימים לפני מועד הבחירה, קיום הליך בחירת הרבנים לאחר הבחירות לכנסת בלי לפגוע בכך ברציפות כהונתם אינו ריאלי.

לבקשת העותרות ובהסכמת המדינה הוצא צו-ביניים האוסר על המשך הליך הבחירה של הרבנים הראשיים. המדינה אף הסכימה כי נדון ונחליט בעתירה כאילו הוצא צו-על-תנאי.

4. ההוראות החוקתיות הקובעות את עקרון הרציפות (סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה וסעיף 37 לחוק-יסוד: הכנסת) מונעות יצירת תקופת בין השמשות, העלולה לפגוע בפעולה תקינה של רשויות השלטון. בענייננו הסמכות של הממשלה היוצאת ושריה נשמרת במלואה, כאמור בסעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה, שבו נקבע:

"נערכות בחירות לכנסת ולראש הממשלה או בחירות מיוחדות, ימשיכו ראש הממשלה והשרים של הממשלה היוצאת במילוי תפקידם עד שייכנסו לכהונתם ראש הממשלה והשרים של הממשלה החדשה."

עם זאת בגדר חובתה כרשות מינהלית חייבת הממשלה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים להשגת תכלית החוק, ובגדרם לתת דעתה על השלכת הבחירות לכנסת על הרכב האספה הבוחרת את הרבנים וחברי המועצה, ולפעול לפי סטנדרד התנהגות סביר, המשקף איזון ראוי בין השיקולים הרלוונטיים השונים. ראו בג"ץ 4422/92 עפרון נ' מינהל מקרקעי ישראל, [1] בעמ' 857. האיזון הראוי נגזר "מטיב העניין העומד לדיון..."

[1] מטיב הערכים הפועלים בעניין נתון" (דברי השופט אור בבג"ץ 2534/97 ח"כ יהב נ' פרקליטת המדינה [2] בעמ' 28). על ראש-הממשלה ועל הממשלה היוצאת "מצד אחד... לנהוג באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת. מצד אחר, עליהם להבטיח יציבות והמשכיות. חובת האיפוק אינה קיימת מקום שקיים צורך ציבורי חיוני בעשייה" (דברי הנשיא ברק בבג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל להלן – בג"ץ וייס, [3] בעמ' 469).

בענייננו מתן ייצוג בוועדה הבוחרת לממשלה, לכנסת, לאנשי ציבור ולרבנים הממונים על-ידי שר הדתות נועד לקיים את הבחירה על-ידי גוף שנמנים עליו חברים המשקפים את יחסי הכוחות בכנסת ובממשלה. הקמת הגוף על-ידי ממשלה וכנסת יוצאות פוגעת בהגשמת תכלית זאת. ראו והשוו דברי השופט מ' חשין בבג"ץ 2713/92 מפלגת העבודה, חולון נ' השר לענייני דתות [4] (ניתן בתאריך 7.1.1993), בסעיף 6(8) לפסק-הדין. מנגד, רציפות הכהונה של הרבנים וחברי המועצה מתחייבת מתכליתו של החוק למתן רצוף של השירותים הדתיים המפורטים בו. ראו בג"ץ 434/93 לוי נ' ועדת הבחירות לרבנים הראשיים לישראל) להלן – בג"ץ לוי, [5] בעמ' 720.

כאמור, חברי המועצה מסיימים את כהונתם לפני הבחירות לכנסת. אמנם, החוק מאפשר למועצה לפעול אף אם פחת מספר חבריה, ובלבד שלא פחת ממחציתו (סעיף 4(ב) לחוק), אולם מספר החברים האמורים להיבחר עולה על מחצית חברי המועצה. נמצא כי באין הוראות מעבר עם תום כהונת חברי המועצה הנבחרים לא תוכל המועצה להמשיך בפעילויותיה השונות, ובהן מתן תעודות הכשר על כשרות ושירותים אחרים שיש צורך בהספקתם הרציפה לציבור. כל עוד הכנסת לא האריכה בהוראת שעה את כהונת חברי המועצה, מחייב האיזון הראוי קיום הליך בחירות למועצה לפני מועד הבחירות לכנסת.

5. הדבר שונה באשר לבחירת הרבנים הראשיים, שכהונתם מסיימת זמן ניכר לאחר מועד הבחירות לכנסת. הקשיים שהמדינה הצביעה עליהם – המעוגנים בסעיף 16(ג) לחוק, הקובע שיש לערוך את הבחירות לכל המאוחר חודש לפני תום הכהונה, מזה, ובסעיף 13 לחוק, המחייב פרסום שמות חברי האספה הבוחרת 21 ימים לפני קיום הבחירות, מזה – הינם מדומים. שכן, ראשית, בהתנגשות בין סעיף 13 לבין סעיף 16(ג) באופן שקיום שתי ההוראות כאחד פוגע ברציפות כהונת הרבנים, גוברת הוראת סעיף 16(ג) בדבר קיום מועד הבחירות לכל המאוחר חודש לפני תום הכהונה, שהיא ההוראה העיקרית, על הוראת סעיף 13 בדבר פרסום שמות חברי האספה ברשומות, שהיא הוראה נגרת. זאת בתנאי שהמופקדים על הרכבת האספה הבוחרת פועלים בתום-לב. הסביר זאת השופט מ' חשין בבג"ץ לוי: [5]

"מסקנתנו היא אפוא זו, שב'התנגשות-ההוראות' אלו – בין הוראת סעיף 13 לחוק, כפירושה בידי בא-כוח העותר (אם אמנם זה פירושה), לבין הוראת סעיף 16 לחוק – ידה של הוראת סעיף 16 על העליונה. ב'התנגשות' בין שתי אלו, הוראת סעיף 16 היא הדומיננטית והעיקרית, ואילו הוראת סעיף 13 היא הרצסיבית והטפלה... זאת, כמובן, שעה שהעושים במלאכה עושים בתום-לב. היעדרו של תום-לב עשוי לשנות את מערך הכוחות... " (שם [5], בעמ' 721).

שנית, קיום של שתי ההוראות כאחד יחייב את קביעת מועד הבחירות לרבנים הראשיים לכל המאוחר בתאריך 2.3.2003 ויותר פרק זמן של שבועיים להרכבת האספה הבוחרת. אכן, זהו פרק זמן קצר, אך ניסיון החיים מלמד כי כאשר הדבר נדרש, בידי הכנסת לחוקק אפילו חוקים תוך שעות מספר. ראו הדוגמות המובאות בפסק-דינו של השופט מ' חשין בבג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, [6] בעמ' 803-798. לא כל שכן, הכנסת מסוגלת למנות את נציגיה תוך שבועיים וכך גם בוודאי הממשלה. בפני רשויות השלטון אף עומדת האפשרות, אם ימצא צורך בכך, להאריך בהוראת שעה את כהונת הרבנים הראשיים.

שלישית, בחירת הרבנים על-פי מהלך הדברים הרגיל אינה הפיכה, ויש לה אופי סופי. בכך שונה המצב מן הנסיבות שנדונו בבג"ץ וייס [3], שם הצהיר היועץ המשפטי לממשלה כי "אם ייחתם הסכם כלשהו [על-ידי]

נציגי הממשלה היוצאת ... ייקבע בהסכם עצמו, כי תנאי לתוקפו של ההסכם במישור הבין-לאומי הוא שההסכם ... יאושר על-ידי הממשלה ועל-ידי הכנסת" (שם, בעמ' 473).

באיזון הכולל, לחץ הזמנים, שכאמור ניתן למצוא לו פתרון שלא יפגע ברציפות הכהונה של הרבנים, אינו מצדיק את בחירת הרבנים, שתקופת כהונתם נמשכת עשר שנים, על-ידי ממשלה וכנסת יוצאות. בנסיבות אלה קיום הליך זה לפני הבחירות לכנסת חורג במובהק ממיתחם הסבירות.

6א. יש טעם רב בעמדת הרב אלמליח, שביקש למנוע עריכת בחירות נפרדות לרבנים ולחברי המועצה, ברם באין אפשרות לקיים את הבחירות לשני התפקידים באותו מועד בלי לקטוע את רציפות פעולת המועצה, נראה כי פתרון הולם יהיה הארכת כהונת חברי המועצה והרבנים לפרק זמן קצר, שיאפשר היערכות נינוחה לקראת הבחירות ועריכת ההליך באותו מועד. אך זהו עניין למחוקק.

אשר-על-כן אני מציעה לקבל את העתירה בחלקה ולאסור על עריכת בחירת הרבנים בלבד לפני הבחירות לכנסת. כן אני מציעה לחייב את המדינה לשלם לעותרת 1 הוצאות משפט בסך כולל של 10,000 ש"ח.

**השופט י' אנגלרד:**

אני מסכים.

**השופט א' גרוניס:**

אני מסכים.

**הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת דורנר.**

ניתן היום, י"ד בטבת תשס"ג. (19.12.2002)