

הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ג-2023 (פ/1178/25)
של חברי הכנסת גפני, מקלב, אשר ואזולאי ;
הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ג-2023 (פ/1579/25)
של חבר הכנסת אייכלר –
מסמך הכנה כללי

סמכויות בתי הדין הרבניים – רקע

סמכויות בתי הדין הרבניים נקבעו בחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953. לפי החוק לבתי הדין הרבניים יש את הסמכויות הבאות :

1. **סמכות ייחודית בענייני נישואין וגירושין** (סעיף 1 לחוק) – ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל, אזרחי המדינה או תושביה, הם בשיפוטם הייחודי של בתי הדין הרבניים.
 2. **סמכות על ידי כריכה** (סעיף 3 לחוק) – לבית הדין הרבני סמכות שיפוט לדון בכל עניין הכרוך בתביעת הגירושין, הנדרש לצורך פירוקו היעיל של קשר הנישואין (למשל, ענייני משמורת וענייני רכוש), ובלבד שתביעות אלו הוגשו לבית הדין הרבני לפני שהוגשו לערכאה האזרחית, ועמדו ב"מבחני הכריכה" (כנות תביעת הגירושין ; כריכה כדן ; וכנות הכריכה).
 3. **סמכות שיפוט מכוח הסכמת הצדדים בענייני מעמד אישי** (סעיף 9 לחוק) – בענייני המעמד האישי של יהודים שבהם אין לבית הדין הרבני סמכות לדון לפי החוק, יהיה לבית הדין הרבני סמכות שיפוט אם כל הצדדים הנוגעים בדבר הביעו את הסכמתם לכך. לפי סעיף 51 לדבר המלך 'ענייני המעמד האישי' כוללים, בין היתר : ענייני מזונות, אפטרופסות וכיו"ב.
- במקביל לסמכויות האמורות, נהגה בבתי הדין הרבניים פרקטיקה רבת שנים של דיונים בסכסוכים אזרחיים שהובאו לפנייהם כבוררים.

הלכת סימה אמיר

פרשת **סימה אמיר**¹ עסקה בשאלת סמכותו של בית הדין הרבני לפסוק במחלוקת רכושית בין בני זוג – לאחר שתם הליך הגירושין – שנבעה מטענה של הבעל כי האשה הפרה את הסכם הגירושין. האשה טענה, כי על אף שבהסכם הגירושין התחייבו בני הזוג שכל מחלוקת עתידית ביניהם תידון אך ורק בבית הדין הרבני, אין לקבל את קביעתו של בית הדין הרבני שהסכם הגירושין אכן הסמיך אותו לדון בסכסוכים העתידיים בין בני הזוג. לאחר שבחן מספר מקורות סמכות אפשריים לפסיקתו של בית הדין הרבני בעניין זה ודחה אותם, בחן בג"ץ גם את האפשרות שבית הדין הרבני מוסמך היה לדון בהפרת הסכם הגירושין כבורר, אך פסל גם אותה.

לפי קביעת בג"ץ, **בית הדין הרבני אינו מוסמך לעסוק בעניינים אזרחיים שאינם בתחום סמכותו העניינית, ולכן הצדדים אינם יכולים להסמיך אותו להכריע במחלוקת ביניהם במסגרת בוררות.**

¹ בגץ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים (2006) (להלן – פרשת סימה אמיר או הלכת סימה אמיר).

הצעות החוק

נוכח פסיקתו של בג"ץ בפרשת **סימה אמיר**, מבקשות הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ג-2023 (פ/1178/25) שהוגשה על ידי חברי הכנסת גפני, מקלב, אשר ואזולאי, והצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ג-2023 (פ/1579/25) שהוגשה על ידי חבר הכנסת אייכלר, לעגן בחוק את סמכותם של בתי הדין הדתיים שפועלים בישראל מכוח חוק, לדון בעניינים אזרחיים כבוררים, **בהסכמת הצדדים**. ההצעה מבקשת להחיל את ההסדר המוצע על כלל בתי הדין הדתיים, כלומר, הן על בתי הדין הרבניים, הן על בתי הדין השרעיים והן על בתי הדין הדתיים הדרוזים. באשר לבתי הדין של העדות הנוצריות המוכרות בישראל, בדברי ההסבר נטען כי אין מניעה מלהחיל את החוק גם עליהם, אך אין חוק המסדיר את ייסודם ומינוי דייניהם.

בדברי ההסבר להצעות החוק האמורות נטען, כי השאלה האם עדיף לתת לבתי הדין הדתיים לדון בסכסוכים אזרחיים, בהסכמת הצדדים, במסגרת של דיני ה**בוררות** כפי שמוצע בהצעת החוק, או במסגרת של **סמכות שיפוט** עצמאית, היא שאלה מורכבת, שכן לכל אחד מהמודלים יש יתרונות וחסרונות, ואלו יידונו במסגרת הכנת הצעת החוק בוועדת החוקה, מתוך מגמה שסוג הסמכות שיוחלט לגביו יגובש בהסכמה רחבה ככל האפשר.

עוד נטען בדברי ההסבר, כי כדי לגבש הסכמה רחבה ולהימנע ממחלוקת ציבורית באשר להרחבת סמכויות בתי הדין הרבניים, הצעת החוק הפרטית מוציאה מתוכה במפורש את האפשרות שבית הדין יוכל לדון במסגרת של בוררות בענייני רכוש הכרוכים בגירושין או בעניין אחר של מעמד אישי שלבית דין דתי קיימת לגביו סמכות שיפוט, ולו בהסכמה.

יצוין, כי לפני מספר שנים במהלך הכנסת ה-20, קיימה ועדת החוקה, חוק ומשפט מספר דיונים בהצעת חוק זהה של חברי הכנסת גפני ומקלב². במהלך הדיונים, היו נושאים שונים שהיתה לגביהם הסכמה של המציעים ושל נציגי בתי הדין הרבניים שיש לתקנם או לשנותם, והנוסחים שהונחו על שולחן הוועדה במהלך הדיונים שונו בהתאם ושיקפו הסכמות אלה. הצעות החוק הנוכחיות חוזרות לנוסח המקורי של הצעת החוק שנדונה בכנסת ה-20, ללא השינויים והתיקונים שהוסכם עליהם במהלך הדיונים שהתקיימו באותה כנסת. במסגרת הסקירה המפורטת של סעיפי הצעת החוק להלן, נסב את תשומת ליבה של הוועדה, בין היתר, לשינויים ולהסכמות שהיו באותם הדיונים.

הענקת סמכות לבית הדין הרבני לדון בעניינים אזרחיים לפי דין תורה – סוגיות עקרוניות לדיון

ההצעה להעניק לבתי הדין הרבניים סמכויות לדון בעניינים אזרחיים לפי דין תורה, מעוררת מספר סוגיות עקרוניות לדיון, הן במישור העקרוני והן במישור המעשי. במסמך זה יוצגו סוגיות עקרוניות לדיון ביחס להצעת החוק. בנוסף, במסמך נפרד מפורטים סעיפי הצעת החוק ונקודות לדיון.

(1) האם המדינה צריכה לספק ולממן מנגנונים שיאפשרו "פלורליזם משפטי"?

בדברי ההסבר להצעות החוק נטען, כי קיים צורך של קבוצות רבות בקרב הציבור היהודי בישראל ליישב סכסוכים אך ורק בבתי דין הפוסקים על פי דין תורה, צורך שמשתלב בעקרון "הפלורליזם המשפטי", ולפיכך מן הראוי כי המדינה תעמיד לרשות ציבורים אלה את הכלים ליישוב סכסוכים בדרך המשפטית המקובלת עליהם.

² הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשע"ה-2015 (פ/1370/25).

התפיסה העומדת ביסוד דברי ההסבר מעוררת שאלות לא פשוטות, שהרי גם לפי המצב המשפטי הנוכחי, אין מניעה לכל מי שרוצה להתדיין בפני דין פרטיים שפוסקים לפי דין תורה, לפנות לבתי דין אלה. יתירה מזאת, ככל שצדדים מסמיכים את בית הדין הפרטי כבורר לפי חוק הבוררות, ניתן להביא את פסק הבוררות של אותו בית דין פרטי לאישורו בית המשפט המחוזי, ובכך פסק הבוררות מקבל תוקף כאילו היה פסק דין וניתן לממשו בהוצאה לפועל. במובן הזה, כבר מתקיים במדינת ישראל "פלורליזם משפטי" אף בלא חקיקת ההסדר המוצע בהצעת החוק.

משכך, נראה כי השאלה איננה האם המדינה צריכה **לאפשר** לקבוצות שמעוניינות להתדיין לפי דין תורה לעשות זאת (שכן המדינה מאפשרת זאת כבר כיום), אלא השאלה היא האם המדינה צריכה **לספק** לאותן הקבוצות מנגנוני יישוב סכסוכים שאינם פועלים לפי דין המדינה, **ולתקצב אותם מהקופה הציבורית?** אכן, מצד אחד, יש בכך כדי לתת ביטוי חזק עוד יותר לעקרונות של "פלורליזם משפטי", ואולם מצד שני, המחיר הוא בכך שהמדינה פועלת להחלשת האחידות וההרמוניה של המערכת המשפטית שלה עצמה.

(2) המתח שבין עקרונות של שיטת משפט מודרנית ובין הדין הדתי

שאלה נוספת העולה במקרה זה היא המתח שיכול להיווצר בין התפיסה הפלורליסטית, שמבקשת להכיר בייחודיות של הקהילה ובערכים הפנימיים שלה, לבין עקרונות יסוד של שיטת משפט המודרנית. עימות כזה יכול לבוא לידי ביטוי, כשהערכים המקודמים על ידי קהילה ספציפית מתנגשים עם עקרונות יסוד של שיטת המשפט המודרנית, כדוגמת עקרון השוויון. עימות אפשרי שכזה, עלול להיווצר גם במסגרת ההסדר המוצע. שכן, במקרים מסוימים, החלת הדין הדתי בסכסוכים אזרחיים, עלולה לפגוע בזכויות, בהגנות ובתפיסות יסוד אחרות שנקבעו על ידי המחוקק. למשל, החלת הדין הדתי עלולה, בעניינים מסוימים, להתנגש עם עקרון השוויון כלפי נשים שמעוגן בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, עם חוקים שנועדו להגן על עובדים ולהעניק להם זכויות, עם חוקים שמעניקים הגנות מיוחדות לאוכלוסיות מוחלשות, דוגמת אנשים עם מוגבלות, ועוד³.

כדי למתן את עוצמתו של המתח האמור, ניתן לשקול אימוץ הוראה דומה לזו שהוצעה בעבר בתזכיר חוק ממשלתי⁴ ולפיה פסיקתו של בית הדין הרבני לפי דין תורה לא תוכל לפגוע בזכות מהותית של בעל דין לפי חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, לפי חוקי מגן המעניקים זכויות לעובדים או לפי חוקים המעניקים הגנה לאדם עם מוגבלות.

יצוין, כי בדיונים שהיו בהצעת החוק הזהה בכנסת ה-20, הוסכם להוסיף הוראה מעין זו (ראו להלן), אך הדבר לא קיבל ביטוי בהצעות החוק המונחות כעת על שולחן הוועדה.

³ אנו סבורים כי לעניין זה אין די בסמכות הנתונה לצדדים לפי סעיף 9(24) לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968 להגיש בקשה לביטול פסק בוררות, בטענה שתוכנו של פסק הבוררות מנוגד לתקנת הציבור: ראשית, ספק עד כמה קבוצות שנמנעות מלפנות לבית המשפט האזרחיים, אכן יפנו לבית המשפט המחוזי בבקשה לביטול פסק הבוררות בטענה שהוא נוגד תפיסות יסוד של המחוקק; שנית, וזה העיקר, גם אם סעיף 9(24) האמור עשוי לתת סעד **בדיעבד**, השאלה היא האם **מלכתחילה** נכון שהמדינה תקים ותממן גופים רשמיים מטעמה שיטעמו כבוררים, ויחילו דין שעלול להיות נוגד לתקנת הציבור.

⁴ תזכיר חוק שיפוט בתי דין רבניים (סמכות שיפוט בהסכמה), התשע"ז-2017 – מדובר בתזכיר חוק ממשלתי שפורסם במקביל לדיונים שהתקיימו בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעות החוק הפרטיות.

(3) הסכמת הצדדים

לפי ההסדר המוצע, תנאי הסף שמאפשר לבתי הדין הרבניים לדון כבוררים בעניינים אזרחיים, הוא **הסכמה** בכתב של כל הצדדים הנוגעים בדבר. הסוגיה של **הסכמת הצדדים** טומנת בחובה שאלות מורכבות, בשני היבטים: הראשון – הצורך לוודא שהצדדים מבינים את מלוא המשמעויות שיש להסכמתם; השני – הצורך לוודא שמדובר בהסכמה אמיתית וחופשית, שאינה נובעת מלחצים חברתיים של הקהילה הדתית שבה חברים הצדדים.

להלן, במסגרת הדיון בסעיף 3 להצעת החוק, יוצגו הקשיים שהצעת החוק מעוררת בסוגיית ההסכמה, והצעות אפשריות לפתרונם.

(4) יצירת עומסים על בתי הדין הרבניים

במהלך השנים, טענו נציגי בתי הדין הרבניים בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט כי העומס המוטל על כתפי הדיינים הוא גדול מאוד. כן נטען, כי יש חוסר רב בדיינים, בשל העדר פרופורציה בין הגידול במספר תקני הדיינים לגידול באוכלוסייה ובשיעורי הגירושין. ככל שיאושר התיקון המוצע, יתווסף על העומס האמור מאות רבות (אם לא למעלה מכך) של תיקים אזרחיים, שהטיפול בהם ידרוש זמן שיפוטי רב, והוא עלול לבוא על חשבון הטיפול בתיקי הנישואין והגירושין המצויים כיום בסמכות בתי הדין.

נוכח הטענות אודות העומס הכבד הקיים כבר היום במערכת בתי הדין הרבניים, והחוסר בתקני דיינים, מוצע לברר עם משרד האוצר ומערכת בתי הדין הרבניים, מהו המענה תקציבי שצפוי להינתן להגדלת העומס המוטל על מערכת בתי הדין הרבניים, כדי לוודא שהטיפול בענייני הנישואין והגירושין לא ייפגע.

(5) ערכאה שיפוטית כבורר

סוגיה נוספת, שנוגעת למודל הבוררות שבהצעת החוק הפרטית, היא, האם נכון שערכאה שיפוטית תפעל כבורר? האם אין חשש שהדבר יגרום לבלבול בין תפקידיה של אותה ערכאה שיפוטית כבעלת סמכות שיפוט לבין תפקידיה כבוררת? בלבול זה יכול להיות גם כלפי חוץ, דהיינו: שצדדים להליך יסברו בטעות כי מדובר בהליך שיפוטי לכל דבר ועניין ולא בהליך בוררות, וגם כלפי פנים, דהיינו: שהערכאה השיפוטית תשתמש בסמכויות שמוקנות לה במסגרת הליכים משפטיים רגילים, גם במסגרת הליכי הבוררות.