



המרכז למחקרים אסטרטגיים לאומיים

נייר עמדה: חוק שיפוט בתי הדין הרבניים - סמכות שיפוט בהסכמה

ראש תחום: הרב יאיר קרטמן
חוקר: הרב יעקב יקיר

נייר עמדה: חוק שיפוט בתי הדין הרבניים – סמכות שיפוט בהסכמה

א. מבוא

מטרת הצעות החוק המצ"ב¹ היא לעגן בחקיקה את הנוהל, שהיה קיים במדינת ישראל במשך כ־60 שנה, על פיו בתי הדין הרבניים דנו בהסכמת הצדדים בעניינים אזרחיים שאינם ענייני המעמד האישי. בתי הדין הרבניים עסקו מאז ומעולם בהסכמת הצדדים בענייני ממון, בידי עבודה ובענייני הלכה. בפסק הדין בבג"צ 8638/03², המכונה בג"ץ סימה אמיר, קבע בית המשפט העליון, שעיקרון החוקיות מחייב שסמכותו של בית הדין הרבני לדון בהסכמת בעלי דין תעוגן בחקיקה, וביטל את סמכות בתי הדין לדון בעניינים אזרחיים בהסכמה.

נייר עמדה זה, קורא להעניק לבתי הדין 'סמכות שיפוט' בהסכמת הצדדים, בעניינים אזרחיים. לדעתנו, נתינת 'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין, עדיפה על הסמכת בתי הדין לדון בבוררות בהסכמה. זאת ממספר טעמים:

1. היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית - ראוי שתוביל להכרה במשפט התורה ע"י המחוקק.
2. היותם של בתי הדין חלק מהרשות השיפוטית, מחייבת להעניק להם 'סמכות שיפוט' בהסכמה, ולא 'סמכות בוררות'.
3. בוררות זקוקה לאישור של בית המשפט, ואילו 'סמכות שיפוט' תיתן לבתי הדין הכרה ועצמאות.
4. 'סמכות שיפוט' משפרת גם את יעילות הדיון וגם את יכולת האכיפה.

ב. החוק ומשמעותו

בתי הדין הרבניים בישראל עסקו מאז ומעולם בבירור סכסוכים בעניינים אזרחיים בהסכמת הצדדים, ופסקי דין רבניים רבים בענייני ממון, פורסמו בקבצי פד"ר. כל זאת היה נהוג, עד שבפסק דין שניתן בבג"ץ³ לפני כ־17 שנים, נאמר כי אין זה מסמכותם החוקית של בתי הדין לעסוק בכך. פסה"ד קבע, כי 'עקרון החוקיות' מחייב, שסמכותו של בית הדין הרבני לדון בהסכמת בעלי הדין בסכסוכים ממוניים, שאינם בגדר ענייני נישואין וגירושין, תעוגן בחקיקה מפורשת של הכנסת.

מאז החלטתו של בג"ץ, הפסיקו בתי הדין הרבניים לדון כבוררים בענייני ממון. כתגובה להחלשת בתי הדין, העלו חברי כנסת מהסיעות הדתיות והחרדיות⁴ הצעות חוק, שנועדו להסדיר את סמכות בתי הדין בדרכים שונות. הצעות החוק שהועלו במהלך השנים, עברו, לא אחת, בקריאה טרומית במליאה, אך לא הבשילו לחוק שהתקבל בכנסת ישראל.

הצעות החוק ביקשו להסמיך את בתי הדין לדון בידי ממונות בהסכמה, בשני מודלים: בוררות וסמכות שיפוט. להבנת העניין יש לציין, כי **הבוררות** היא שיטה אלטרנטיבית למשפט, לשם יישוב סכסוכים. כל בוררות תחילתה בהסכם בין הצדדים, וכ'בורר' מוגדר בחוק הבוררות, מי שנתמנה לכהן בתפקיד זה על פי ההסכם. כל אדם יכול להיות בורר - לא נדרשת כל הכשרה לשם כך ואין צורך בהשכלה מיוחדת. בנוסף ראוי להדגיש כי פס"ד של בורר צריך אישור של בית המשפט על מנת לתת לו תוקף ויכולת פנייה להוצאה לפועל. דהיינו, הבוררות תלויה בהחלטת בית המשפט, והוא הנותן לה את התוקף.

הסמכת הדיינים להיות בוררים על פי החוק, בסה"כ משווה אותם לכל אדם בישראל היכול להיות בורר ללא כל הכשרה. אמנם, יש בהצעה בסיס חוקי לפעילות בתי הדין כבוררים, אך אין בה נתינת '**סמכות שיפוט**' לבתי הדין, ואין בה הכרה בחשיבותו של משפט התורה במדינת ישראל.

1 פ/1178/25 הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות) התשפ"ג - 2023.

2 ניתן ביום ח' בניסן התשס"ו.

3 בג"ץ 8638/03 אמיר נ' ביה"ד הגדול.

4 הצעות חוק הונחו על שולחן הכנסת השש-עשרה על ידי חברת הכנסת גילה פינקלשטיין (פ/3037), על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת זבולון אורלב (פ/144/17) ועל שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברי הכנסת משה גפני ואורי מקלב (פ/308/18), על ידי חבר הכנסת דוד אזולאי (פ/1150/18) ועל ידי חבר הכנסת זבולון אורלב (פ/1388/18). הצעות חוק הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת דוד אזולאי (פ/1389/18; פ/1643/19). בכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת ישראל אייכלר (פ/3691/20), ובכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת אבי מעוז (פ/1669/24).

ג. הליקויים במודל הבוררות

1. בתי הדין, כחלק מהרשות השיפוטית, מוסמכים רק לשפוט

אחת הטענות של בג"ץ כנגד תפקודם של בתי הדין כבוררים הייתה, כי קיים שוני מהותי בין המשפט לבין הבוררות: "הדין, כמו השופט, הוא חלק מהרשות השיפוטית, וכפוף בתפקידו לאותם כללי יסוד המייבשים נושא משרה שיפוטית... ככל גוף ציבורי הממלא תפקיד על פי דין, כך גם בתי הדין הפועלים מכוח חוק חייבים לקיים את האחריות שהוטלה עליהם מכוח החוק ולהכריע בעניינים שהופקדו בסמכותם. כחלק ממערכת השיפוט הממלכתית, אין בידיהם אלא **כוח השיפוט** שהחוק הפקיד בידם. זהו תמציתו של עקרון החוקיות, העומד בבסיס המינהל ובבסיסה של מערכת השיפוט..."⁵. ההצעה להסמיך את בתי הדין לשמש כבוררים, אינה מתמודדת עם טענה זו כלל. ניתן לטעון, כי החוק יכול להסמיך את השופט או הדיין, לעסוק בתחומים שונים ומשונים, אך ברור הדבר שהסמכה זו אינה עולה בקנה אחד עם סדרה של המערכת.

2. אין הכרה של המחוקק, בחשיבותו של משפט התורה במדינת ישראל

הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ראוי שתוביל להכרה במשפט התורה כמשפט הנוהג בה. אין די בנתינת האפשרות לאזרחי המדינה החפצים בכך, להיות נידונים בבוררות, בענייניהם האזרחיים, בבתי הדין הפועלים על פי משפט התורה. על נבחרי הציבור מוטלת החובה, להביא להכרה במשפט התורה במדינת ישראל, לקדם את מערכת המשפט של בתי הדין הדנים על פי התורה, ולהעניק לבתי הדין 'סמכות שיפוט' בהסכמה, בעניינים אזרחיים. כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשע"ה-2015: "בית המשפט העליון הכיר בצורך של קבוצות רבות בקרב הציבור היהודי בישראל ליישב סכסוכים אך ורק בבתי דין הפוסקים על פי דין תורה. צורך זה משתלב בעקרון 'הפלורליזם השיפוטי', לפיו מן הראוי שהמדינה תעמיד לרשות אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים כלים ליישוב סכסוכים בדרך משפטית אלטרנטיבית המקובלת על קהילותיהם. בכך יש ביטוי לזכות היסוד לגישה חופשית לערכאות משפטיות, לרבות בתי הדין הדתיים". אם כן, על המחוקק להסמיך את בתי הדין לדון בהסכמה בעניינים אזרחיים, כדיינים, כשופטים, ולא כבוררים.

3. הבוררות זקוקה לאישור בית המשפט

סמכות לדון בבוררות, היה ותינתן לבתי הדין הרבניים, תשאיר אותם כפופים לבית המשפט, שהוא המאשר את פסק הבוררות ע"פ חוק הבוררות. מן הראוי לתת לבתי הדין סמכות המכירה בעצמאותם כראוי למעמד כמערכת משפט עצמאית.

ד. יתרונות מודל 'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין

מעבר ליתרונות העקרוניים של מודל 'סמכות שיפוט', בהיותו מכיר במשפט התורה במדינת ישראל ונותן סמכות שיפוט לדיינים המכהנים כשופטים, יש לו שני יתרונות מעשיים נוספים:

1. **יעילות הדין** – החלת סמכות שיפוט מאפשרת לבתי הדין להזמין עדים ולחייב אותם להתייצב, להטיל עיקולים, להוציא צווי עיכוב יציאה מן הארץ וסעדים זמניים אחרים. בנוסף, החלת סמכות השיפוט תיתן להם גם את הסמכות לפעול לפי פקודת ביזיון בית המשפט.
2. **יעילות האכיפה** – הצורך באישור פסק הבורר מערים קושי בירוקרטי מיותר, לעומת זאת כאשר מדובר ב'סמכות שיפוט' קיימת יכולת אכיפה ישירה.

ה. תקדימים ל'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין במקביל ל'סמכות שיפוט' בתי המשפט, בחוק הישראלי

החוק והמשפט במדינת ישראל, מאפשרים לתת 'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין, בתחומים בהם קיימת סמכות מקבילה לבתי המשפט. קיימים מספר תקדימים ל'סמכות שיפוט' מקבילה לבתי הדין ולבתי המשפט. ב'חוק הירושה' בסעיף 155 נאמר:

5 בג"ץ 8638/03 אמיר נ' ביה"ד הגדול.

6 פ/1370.

"(א) על אף האמור בסעיפים 66(א) ו-151 מוסמך **בית הדין הדתי שהיה לו שיפוט בענייני המעמד האישי של המוריש, לתת צו ירושה וצו קיום צוואה ולקבוע זכויות למזונות מן העיזבון, אם כל הצדדים הנוגעים בדבר לפי חוק זה הביעו בכתב הסכמתם לכך**". בענייני ירושה וצוואות, קיימת 'סמכות שיפוט' מקבילה לבתי הדין ולבתי המשפט. הקבלה זו אינה יוצרת בעיה של 'מרוץ סמכויות', כיון שסמכותם של בתי הדין מותנית בהסכמת כל הצדדים הנידונים, כפי שמוצע גם בהצעת החוק שלפנינו. תקדים נוסף ניתן להביא מחוק 'יחסי ממון בין בני זוג' וכן מדבריו של נשיא ביהמ"ש העליון לשעבר, השופט אהרון ברק. בסעיף 13 לחוק נאמר:

"החוק ובתי הדין: (א) חוק זה אינו בא לשנות מסמכות שיפוטם של בתי הדין הדתיים. (ב) בענין שחוק זה דן בו ינהג גם בית דין דתי לפי הוראות חוק זה, זולת אם הסכימו בעלי הדין לפני בית הדין להתדיין לפי הדין הדתי". דהיינו, יחסי הממון בין בני זוג יכולים להיות נידונים בבתי הדין על פי משפט התורה, אם הסכימו לכך בעלי הדין. כל זאת, למרות שאליבא דהשופט ברק, דיני הממונות בין בני זוג הופקעו מדיני המעמד האישי, כפי שכתב השופט ברק ב'בג"ץ בבלי': "נמצא, כי מאז חוק שיווי זכויות האשה, 'נשרו' מענייני הנישואין... נכסי האשה וזכויות הבעל (או 'המשפחה') בהם"⁷. "יחסי הממון בין בני-זוג... אינם נכללים במסגרת 'ענייני נישואין', כאמור בחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953, ואין תחולתו של הדין האישי משתרעת עליהם"⁸. אם כן אפוא, מבחינה חוקית ומשפטית, אין מניעה לתת 'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין, במקביל לסמכותם של בתי המשפט.

ו. מסקנות

1. הענקת 'סמכות שיפוט' בהסכמה, בעניינים אזרחיים, לבתי הדין, עדיפה על הסמכתם לדון בתחום זה כבוררים, ותואמת את היות בתי הדין חלק מהרשות השיפוטית.
2. נתינת 'סמכות השיפוט' לבתי הדין, לדון בהסכמת הצדדים הנידונים, בעניינים אזרחיים, תהיה צעד חשוב בקידום מערכת משפט התורה במדינת ישראל, ותחזק את הגדרתה של המדינה כמדינה יהודית. על נבחרי הציבור להוביל תהליך חקיקה, שיעניק לבתי הדין 'סמכות שיפוט' בהסכמה בעניינים אזרחיים.
3. 'סמכות שיפוט' תאפשר דיון יעיל ואכיפה ישירה של פסקי הדין.
4. המצב החוקי והמשפטי במדינת ישראל מאפשר לתת לבתי הדין 'סמכות שיפוט' בהסכמה, בעניינים אזרחיים. ב'חוק הירושה' ובחוק 'יחסי ממון בין בני זוג' קיימת 'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין, במקביל לסמכות השיפוט של בתי המשפט.

ז. המלצה

אנו מציעים, לקדם הענקת 'סמכות שיפוט' בהסכמה, לבתי הדין, ולא 'סמכות בורות'.

חלק מהצעות החוק שהועלו בנושא במהלך השנים, קבעו 'סמכות שיפוט' בהסכמה לבתי הדין הרבניים במפורש. בהצעתו של חה"כ דוד אזולאי, פ/1389/18⁹, בסעיף 9א, נאמר: "(ב) לבית דין רבני תהיה סמכות שיפוט בענין אזרחי, או בענין שהוא דתי במהותו ובלבד שמתקיימים שניים אלה: (1) כל הצדדים הנוגעים בדבר הביעו בכתב את הסכמתם לכך; (2) אחד הצדדים הנוגעים בדבר לפחות הוא יהודי; היה אחד הצדדים תאגיד – די בכך שבעל השליטה בו הוא יהודי". הצעת החוק לא נועדה על מנת ליצור "כפייה דתית". אופן הפניה אל בית הדין הדתי, כפי שמוצע להסדירו בהצעת חוק זו, מבטיח כי בית הדין הדתי ידון רק בסכסוך אשר כל הצדדים הנוגעים בדבר מסכימים במפורש, בכתב, לדיון בפניו. הנה כי כן, ניתן להשתמש בהצעה מעין זו כדי לקבוע 'סמכות שיפוט' לבתי הדין. כמו כן, ניתן להעלות את הצעת החוק הממשלתית המצ"ב, בלי ההגבלות של סעי' 4 (ב).

7 השופט ח. כהן בבג"צ 185/72 גור נ. בית הדין הרבני האזורי, פ"ד כו 765, 769 (2).

8 השופט מלץ בע"א 384/88 זיסרמן נ. זיסרמן, פ"ד מג 208, 205 (3).

9 ראה בנספח לנייר העמדה.