הועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות

דו"ח מסכם

תשרי תשס"ז (ספטמבר 2006)

תוכן העניינים

מבוא

תמצית

1. הרקע להקמת הועדה ואופן עבודתה
2. הכשרות במדינת ישראל –

- רקע היסטורי
- רקע נורמאטיבי

3. הבעיות בתחום הכשרות
4. אפשרויות פתרון - יתרונות וחסרונות
5. הפתרון המוצע
6. שינויים והתאמות נדרשים

א. שינויי חקיקה ראשית

ב. שינויי חקיקת משנה

ג. הוראות ונהלים

סיכום

נספחים

מבוא

שמירת כשרות המזון על-פי ההלכה היהודית הינה נחלתם של רבים בקרב אזרחיה היהודים של מדינת ישראל. מחקרים מראים כי רוב נכבד (מעל 80%) מקרב יהודי ישראל שומרים לפחות באורח מזדמן על כמה היבטים של כשרות, ואחוז גבוה של יהודי ישראל (כ 40%) מקפידים לשמור על הכשרות. מסתבר כי השמירה בפועל על היבטי כשרות רבה יותר מההערכה הרווחת בציבור על היקף שמירת הכשרות של היהודים בישראל[1], ודומה, כי נכון יהיה לקבוע כי מדובר באחד התחומים ההלכתיים החשובים והנשמרים ביותר על ידי הציבור הרחב, ובכלל זה גם בקרב היהודיים שלאו דווקא מקפידים על שמירת כל המצוות המעשיות.

תחומי כשרות המזון הינם רבים ומגוונים. למעשה, נוגעים ענייני הכשרות בכל פן של המזון הנאכל על ידי האדם, החל מגידולו או מייצורו, דרך עיבודו, שיווקו והפצתו, ועד למכירתו ולהגעתו לצרכן או לסועד. מאחר ומדובר באחת הפעולות היום-יומיות הבסיסיות ביותר לקיום האנושי, ולאור היקף שמירת הכשרות שתואר לעיל, מהווה נושא הכשרות תחום בסיסי ביותר המשמעותי לרוב אזרחי המדינה, וככזה הינו ראוי להסדרה מתקדמת.

דמותה של מערכת הכשרות הציבורית במדינת ישראל החלה להתגבש עוד לפני קום המדינה, ועוצבה במהלך שנות קיומה. עם השנים, כחלק מההתפתחות והמודרניזציה של מערכות החיים השונות ובכללן זו הכלכלית, הטכנולוגית והמנהלית, ובנוסף לכך התפתחות התודעה הצרכנית גם בתחום הכשרות, נוצר הצורך בהתאמות שונות. על רקע זה, למשל, חוקק חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג- 1983[2].

לעת הזאת, קיימות בעיות רבות ומהותיות בתחום ההשגחה על הכשרות בישראל אשר טרם באו על פתרונן. בחלקן, נובעות בעיות אלו מההתפתחויות שתוארו לעיל. הבעיות ניתנות לסיווג לתחומים שונים. חלקן בתחום ההלכתי, חלקן בתחום המנהלי, חלקן בתחום הכלכלי, וחלקן בתחום יחסי העבודה.

---

[1] ש' לוי, ח' לוינסון, א' כ"ץ, **אמונות, שמירת מצוות ויחסים חברתיים בקרב היהודים בישראל**, ירושלים תשנ"ד (להלן-לוי-לוינסון-כ"ץ), עמ' 3

[2] ראו דברי השר יוסף בורג, בהציגו את הצעת חוק איסור הונאה בכשרות בפני הכנסת (ישיבה קצ"ז של הכנסת מיום 4 במאי 1983, **דברי הכנסת העשירית**, מושב שלישי, 2091); ראו גם בג"צ 7203/00 **מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית**, פ"ד נו(2) 196, עמ' 29.

כך, למשל, אינה דומה התפוצה הארצית לה זוכים כיום גידולים חקלאיים או מוצרים אחרים, כגון: מוצרי חלב ובשר, שמקורם במפעלים (או אזורי גידול חקלאי, או משחטות, וכיו"ב) הממוקמים באתר מסוים, למצב בעבר, בו תפוצתם הייתה בדרך כלל מקומית או אזורית לכל היותר. למרות זאת, האחריות להענקת הכשרות למוצרים אלה נותרה עד עצם היום הזה בסמכות הרבנות המקומית.

נושא אחר הדורש ליבון הוא היחס בין המימד הפרטי לממלכתי. יסודותיה של מערכת הכשרות-בפועל במדינת ישראל נטועים כיום בשניים - במגזר הפרטי, בקרב גופים מעניקי כשרות, ובמערכת ממלכתית המוסדרת ומכוונת על ידי המדינה באמצעות הרבנות הראשית לישראל, הרבנויות המקומיות והמועצות הדתיות. מצב זה יוצר מתח מסוים, כך שמלבד הבעיות האופייניות לכל אחד מהגורמים, הפרטי והממלכתי, נוצר הצורך לבחינת הקיום המשותף, והחלטה בדבר המצב הרצוי והאפשרי לעתיד – המשך המצב הקיים, שינויו או הסדרתו.

דוגמאות אלו מצביעות כמובן, רק על חלק מהנושאים הדורשים הבהרה והסדרה.

* * *

דו"ח זה הינו פרי עבודתה של הועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, שהוקמה בהתאם להודעת המדינה מיום י"ט אב תשס"ה, 24.8.05 לבית המשפט העליון, במסגרת הטיפול בעתירה שהוגשה בעניין (בג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית).
ליושב ראש הועדה מונה עו"ד אמנון דה הרטוך ממשרד המשפטים; לחברי הועדה מונו: עו"ד שמעון אולמן, היועץ המשפטי לרבנות הראשית לישראל; הרב אמוץ שריג, יועץ אסטרטגי לרבנים הראשיים לישראל; מר רפי יוחאי, הממונה על אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות ברבנות הראשית לישראל; מר אריאל קטן, ראש אגף בכיר, תקינה תקצוב ובקרה ברשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה. למרכז הועדה מונה מר חנן ארליך, ממשרד המשפטים.

הועדה בחנה את הסוגיות שהוזכרו לעיל כמו גם סוגיות אחרות הנוגעות למכלול ההיבטים הנוגעים למערך הכשרות במדינת ישראל. המלצותיה מוגשות בזה לרשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה.

תקוותנו הינה כי המידע, הניתוחים והמסקנות המובאים בדו"ח יסייעו בידי האמונים על עיצובה של מערכת הכשרות במדינת ישראל.

תמצית

הועדה הבין-משרדית לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות הוקמה, כאמור בהודעתה מיום י"ט אב תשס"ה, 24.8.05 של המדינה לבג"ץ, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, במטרה להמליץ על המדיניות הראויה בסוגית העסקתם של משגיחי הכשרות ועניינים נוספים הקשורים בכך.

תחום הכשרות מוסדר במדינת ישראל באמצעות מספר דברי חקיקה. העיקרי בהם הוא חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 ותקנות שנסמכו לו, ומלבדו חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971 ותקנות שנסמכו לו, חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, וחוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994.

מערך הכשרות במדינה ניצב כיום על שתי רגליים: זו הממלכתית וזו הפרטית.
המערך הממלכתי מורכב, באופן משולב הקבוע בחוק, מהרבנות הראשית לישראל, מהרבנויות המקומיות ומהמועצות הדתיות.
תהליכים של האחדת הדרישות ההלכתיות וכן של רמת ההשגחה במערך הממלכתי נמצאים כיום בהתהוות, במעמד נורמטיבי לפי הנחיות הרבנות הראשית לישראל.

מערך הכשרות הפרטי בישראל מורכב מגופי כשרות רבים, המתבססים בדרך-כלל על רבנים נותני כשרות מהסקטור החרדי. גופי הכשרות הפרטיים מנפיקים אישורי-כשרות מטעמם למוצרי מזון ולבתי אוכל.
מערך הכשרות הפרטית בישראל אינו זוכה להתייחסות ישירה של המחוקק, למרות פריסתו הרחבה באזורי הארץ השונים. מהוראות סעיפים 3 ו-4 לחוק איסור הונאה בכשרות עולה, עם-זאת, כי, חוקית, הנפקת תעודה המעידה על השגחת כשרות פרטית אפשרית רק אם למקום ניתנה כבר תעודת כשרות מטעם מועצת הרבנות הראשית לישראל או מטעם רב מקומי המכהן כרב המקום.
הענקת אישור כשרות למזון המיובא מחו"ל מתבצעת, לרוב, על ידי מתן אישור הרבנות הראשית להכשר שניתן על ידי גופים פרטיים בחו"ל. בשר המיובא מחו"ל נשחט ומוכשר על ידי צוותים של הרבנות הראשית הנשלחים מהארץ. במקביל, ניתנים ההכשרים על ידי גופים פרטיים בדרך דומה.

הועדה זיהתה בעיות במספר תחומים הנוגעים לנושא מערך הכשרות במדינת ישראל:

1. רמת הכשרות הנדרשת – אחידות ארצית
2. הגורם מעניק הכשרות - זהותו, התאמתו העניינית, אזור סמכותו, אכיפת סמכותו, מניעת כפילויות.
3. ההשגחה על הכשרות – המשגיחים: בחירתם, הכשרתם, הפיקוח עליהם, מבנה העסקתם, כפיפותם המקצועית, תנאי העסקתם, והעלויות הכרוכות בכך.
4. מערך הכשרות הממלכתי מול מערך הכשרות הפרטי.

קיימים מספר כיוונים אפשריים אשר לדמותו הראויה של מערך הכשרות:

א. ניהול מערך הכשרות על ידי המועצות הדתיות והרב המקומי, כמפורט להלן:
   1. המשגיחים - עובדי המועצה הדתית.
   2. עובדי תאגיד שעל-יד המועצה הדתית
   3. עובדי חברות כוח אדם.

ב. ניהול מערך הכשרות בידי הרבנות הראשית, והעסקת המשגיחים כעובדי מדינה במעמד מיוחד.

ג. הפרטת מערך הכשרות באופן חלקי, על ידי בחירה על פי קריטריונים של גופים פרטיים שיעניקו כשרות, תוך השארת הרב המקומי כ"ברירת מחדל" לעסקים שלא ימצא להם מעניק כשרות פרטי. זאת, תוך פיקוח אפקטיבי של הרבנות הראשית.

לכיוונים שהוצגו יתרונות וחסרונות שונים, כפי היחס המצוי בינם לבין הבעיות שהוצגו לעיל, ובהתייחס להשלכות הפתרון האפשרי על מעמדה הכללי של הרבנות הראשית לישראל.

המלצת הועדה, לאחר שקילת היתרונות והחסרונות שבדרכים השונות האפשריות, היא אימוץ האפשרות השנייה, של ניהול מערך הכשרות על-ידי הרבנות הראשית, כשמשגיחי הכשרות הנחוצים למילוי משימה זו יועסקו במעמד מיוחד, שאינו מעמד של עובדי מדינה. מסגרת העסקה זו צפויה, בין השאר, לסלק מציאות של ניגוד עניינים, המתגלעת מהעסקת משגיח הכשרות על-ידי הגוף המושגח. ברם, תרומתה הגדולה של מסגרת כשרות ארצית תהיה לרמת השגחת הכשרות שתיעשה מקצועית ואחידה. במסגרת ניהול מערך הכשרות הארצי על-ידי הרבנות הראשית לישראל, ייקבעו נורמות כשרות אחידות שייקבעו על-ידה.

בצד זאת, יוכל אף הרב המקומי להעניק כשרות, כאשר המשגיחים עשויים לבוא מקרב עובדי המועצה הדתית. זאת, כמובן, בכפוף לעמידתם בהוראותיה ההלכתיות והמקצועיות של הרבנות הראשית לישראל.
לצורך השלמת רפורמה כזו, תידרש הקמתה של ועדת ישום, אשר תאתר ותגדיר את ההתאמות והשינויים הנדרשים, ותקבע פרטים שונים הכלולים בה.

אימוץ מתווה זה עשוי לחייב עריכת שינויים בחקיקה והתאמות שונות שעיקרן יתוקנו בחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, ובחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. בנוסף לכך, יידרשו הוספת תקנות שונות, וכן גיבוש נהלים והנחיות של הרבנות הראשית לישראל ופרסומן לציבור.

1. הרקע להקמת הועדה ואופן עבודתה

בתחום הכשרות התגלעו במהלך השנים ליקויים, אשר העיקריים שבהם, שיתוארו בהמשך בהרחבה[3], קשורים לתחום ההשגחה ולחלוקת תחומי הסמכות בין מעניקי הכשרות. מבקר המדינה נדרש לסוגית הכשרות במספר דוחו"ת שנתיים. בדו"ח הביקורת, השנתי מס' 41 לשנת 1991 התמקדה הביקורת בבעיות בתחום כשרות המזון המיובא[4]. בדו"ח מס' 42 לשנת 1992 בוקרה מחלקת הכשרות הארצית, אשר, על פי האמור בדו"ח, לא עשתה די בייעוץ ובהכוונה לרבנויות המקומיות ולמועצות הדתיות בעבודתן בנושא הכשרות[5]. נושא עיקרי בביקורת שהועלתה בדו"ח זה היו משגיחי הכשרות, בעיקר בכל הקשור לקריטריונים חסרים לבחירתם, להדרכתם המקצועית, למעמדם ולאופן העסקתם. מסקנת הדו"ח הייתה כי סדרי מתן תעודות הכשרות והפעלת הפיקוח אינם תקינים, וכי רובם הגדול של משגיחי הכשרות נמצאים במצב של ניגוד עניינים בהיותם כפופים בעת ובעונה אחת למועצה הדתית ולבעל העסק, מצב היוצר אי ודאות באשר להבטחת התנאים לשמירה על הכשרות בקפידה הראויה.

דו"ח המבקר קבע כי יש צורך בארגון מחדש של מערך הכשרות.

בשנת תשנ"ג, 1993, הוגשו מסקנותיה של הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן. בין השאר, המליצה הועדה, בראשה עמד מר חיים צדוק, להגדיר סל שירותים דתיים בו, כחלק מ"שירותי חובה", יכללו הכשרות והשחיטה[6]. הועדה פירטה בהרחבה את המלצותיה בנושא הכשרות, והתריעה על הליקויים שנזכרו בדו"ח מבקר המדינה, כמו גם על חוסר האחידות בנוהלי הכשרות, היקף ההשגחה, הקריטריונים לבחירת המשגיחים והפיקוח עליהם.

ועדת צדוק המליצה לאמץ נהלי כשרות אחידים, להגדיר קריטריונים למתן תעודת הכשר, היקף ההשגחה ומספר המשגיחים הנדרש, ונוהל בקשה לקבלת תעודת הכשר. בנוסף, המליצה ועדת צדוק להקים מכללה ארצית להכשרת משגיחים. לגבי מבנה ההעסקה, המליצה ועדת צדוק להקים ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות, על בסיס כלכלי של משק סגור, תוך מתן תנאי עבודה סוציאליים נאותים למשגיחים[7].

בדו"ח הביקורת השנתי מס' 48 לשנת 1997 שוב נדרש מבקר המדינה לנושא הכשרות, תוך ציון הנאמר בדוחו"ת הקודמים ועובדת אי ישום ההמלצות שניתנו בהם. הוזכר גם דו"ח

---

[3] פרק 3 לדו"ח זה

[4] עמ' 231- 246 לדו"ח

[5] עמ' 357 לדו"ח

[6] דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן, תמוז תשנ"ג (להלן-דו"ח ועדת צדוק) עמ' 27- 28

[7] שם, עמ' 34- 40

ועדת צדוק, ואי ישום ההמלצות לשינוי מבנה העסקת המשגיחים, מבנה, שתואר בדו"ח דו"ח ועדת צדוק כדבר ה"עלול לשמש קרקע פורייה למעשי שחיתות". צוין, כי לא מכובדות הנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הדתות ממארס 1987 וממאי 1992, בדבר הצורך בקבלת אישור בכתב מהרבנים על התאמתם לתפקיד של השוחטים והמשגיחים, ובדבר הצורך לקבוע כללים לחלוקת עבודה בין המפקחים והמשגיחים.

כאמור, מרבית המלצותיה של ועדת צדוק לא יושמו במשך תקופה ארוכה[8]. עם זאת, בשנת תש"ס הוציאה הרבנות הראשית לישראל "קובץ נוהלי כשרות", במגמה ליצור אחידות בדרישות הכשרות ולהגדיר רמת כשרות נדרשת. ככל הידוע, המצב כיום (תשס"ו-2006) הוא כי במקרים רבים עדיין פועלים הרבנים המקומיים מתוך שיקולים הלכתיים עצמאיים בבואם להעניק תעודת הכשר, ולאו דווקא על פי הוראות הנוהל. מציאות זו יוצרת, כמובן, חוסר אחידות ברמת ההשגחה, שלא ניתן להסבירו ולהצדיקו ענייניית.
במהלך שנת תשס"ה (2005) החלה הרבנות הראשית לערוך קורסים למשגיחים, תוך הצבת דרישות מסוימות לקבלה אליהם, כדי שמשגיחים חדשים יוכשרו כראוי לתפקידם[9].

ביום 18.7.2001 קבעה הממשלה, בהחלטה מס' תמ/16 כי צוות בראשות מנכ"ל המשרד לענייני דתות, ובהשתתפות מנכ"ל הרבנות הראשית, מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציג האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, יכינו הצעה לתוכנית מפורטת למניעת ניגוד העניינים בין המשגיח והמושגח, ולאיתור פתרונות לבעיית הפיקוח.

הצוות גיבש הצעת רפורמה בשירותי הכשרות. במסגרת עבודת הצוות נשכר יועץ לארגון ומימון, ד"ר אריה הכט, שבחן את החלופות האפשריות להעסקת משגיחי הכשרות והגיש, בפברואר 2001, דו"ח מפורט לצוות. על בסיס התכנית שגובשה בעקבות הדו"ח הכינה הרבנות הראשית הצעת מכרז, על פיו יבחרו המועצות הדתיות חברות כוח אדם שיעסיקו את המשגיחים.

הצעת המכרז הועברה למשרד המשפטים, לבדיקתו ולבחינת המשמעויות הנובעות מיישומו.

---

[8] ראו דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 251ב לשנת 2000, עמ' 454

[9] פרוטוקול ישיבת ועדת כשרות של מועצת הרבנות הראשית מיום כ"ח אייר תשס"ה, בנושא קידום ביצוע הקורסים למשגיחים

בחודש ספטמבר 2004 מונה צוות היגוי לארגון מחדש של שירותי הדת בישראל. דו"ח הצוות, שמונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעקבות פירוק המשרד לענייני דתות, טרם הוגש.

ככלל, בכל הקשור לענייני הכשרות, ממליץ הדו"ח על השארת המתכונת הקיימת תוך הכנסת שיפורים מסוימים ובהתבסס על הצעת המכרז הנזכר.

בחודש אפריל 2004 הוגשה עתירה לבג"ץ בנושא ההשגחה על הכשרות[10]. דרישת העותרים מבית המשפט הייתה להורות למועצת הרבנות הראשית כי משגיחי הכשרות לא יקבלו את שכרם במישרין מבעלי העסקים מקבלי הכשרות, וכי מועצת הרבנות הראשית תקבע נהלים ודרישות מינימום להכשרת ולהעסקת משגיחי כשרות, תערוך מבחנים ותיתן תעודות הסמכה למשגיחי הכשרות.

בתגובתה לעתירה תיארה המדינה את הרפורמה ואת המכרז האמורים, שמטרתם, אכן, לפתור את הבעיות הקיימות שתארה העותרת[11]. לאחר הגשת התגובה, העלתה הבדיקה במשרד המשפטים כי טיוטת המכרז, והתפיסה המונחת ביסודה, מעוררות שאלות מורכבות, בין היתר, בנוגע למבנה ההעסקה של משגיחי הכשרות[12].

על מנת לגבש את המדיניות הראויה בסוגיה, הוחלט, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, להקים ועדה בין משרדית לבחינת המודלים לפתרון. לראש הועדה מונה עו"ד אמנון דה הרטוך, ראש תחום תמיכות ורפרנט דתות במשרד המשפטים. לחברים בועדה מונו: עו"ד שמעון אולמן, היועץ המשפטי לרבנות הראשית לישראל; הרב אמוץ שריג, יועץ אסטרטגי לרבנים הראשיים לישראל; מר רפי יוחאי, הממונה על אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות ברבנות הראשית לישראל; מר אריאל קטן, ראש אגף בכיר, תקינה תקצוב ובקרה ברשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה. למרכז הועדה מונה חנן ארליך, ממשרד המשפטים.

---

[10] בג"ץ 3336/04 **התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית**

[11] בג"צ 3336/04 תגובה (ראשונה) מטעם המשיבים (ללא תאריך)

[12] בג"צ 3336/04, הודעה משלימה מטעם המשיבה מיום י"ט אב תשס"ה, 24.8.05

הועדה, שהחלה בפעולתה באופן מידי, התכנסה לשמונה ישיבות. במהלך ישיבותיה דנה הועדה במכלול רחב של היבטים הנוגעים לנושא הכשרות והמשגיחים. בין השאר, בחנה הועדה את מבנה ההעסקה הנוכחי של משגיחי הכשרות, את אופן קבלתם לעבודה, את תנאי עבודתם, את הכשרתם והסמכתם. כן בחנה הועדה את מערכת היחסים בין הרבנות הראשית, המועצות הדתיות והרבנויות המקומיות בכל הקשור לנושא ההשגחה על הכשרות. הועדה עסקה גם ביחס בין מתן כשרות מקומית לכשרות שהשלכותיה ארציות ובהשלכות קיומם של מעניקי כשרות נוספים, פרטיים.

במסגרת עבודתה נפגשה הועדה עם מוזמנים שסייעו לה ללמוד ולהבין את מכלול הנושאים שפורטו לעיל. בין השאר, נפגשה הועדה עם אנשי הרבנות הראשית, עם רבנים מקומיים ועם מנהלי מחלקות כשרות שונים. כמו-כן, נפגשה הועדה עם נציגי משרד האוצר ושמעה דעתם של משפטנים המתמחים בתחום יחסי עבודה.

דו"ח הועדה מונח לפניכם.

2. הכשרות במדינת ישראל – רקע היסטורי ונורמטיבי

המסגרת הנורמטיבית

כמו שירותי דת אחרים, הוטמע נושא כשרות המזון בהוראות חוק שונות שגובשו לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971. על פיו, בסעיף 7, מוסמכת המועצה הדתית בכל מקום בו היא קיימת לטפל בסיפוק שירותי הדת, ולגבות לשם כך אגרות בהתאם לתקנות. בהתאם לכך, תוקנו תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים), התשל"ד-1974[13]. נושא הכשרות לא נזכר במפורש בחוק שירותי הדת היהודיים או בתקנות שתוקנו על פיו. אולם ברשומות ובחוזרי מנכ"ל התפרסמו, ומתפרסמים מידי פעם בפעם סכומי אגרות הכשרות[14].

בסעיף 2(3) לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980[15], נקבע, כי בין תפקידיה של מועצת הרבנות הראשית מתן תעודות הכשר על כשרות.

עד לשנת תשמ"ג 1983 ניתן היה לאכוף את שמירת הכשרות רק באמצעות חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981[16]. בשנת תשמ"ג, חוקק חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983[17](להלן-החוק), המרכזי העוסק כיום בכשרות בישראל. בין השאר, נקבעה בחוק זהות מעניק הכשרות (סעיף 2 – מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך, וכן הרב המקומי שלעניין, ובצה"ל – הרב הצבאי הראשי); ואיסור הונאה בכשרות בבתי אוכל, בייצור ובמכירה. יש לציין כי החוק חוקק בהקשר הצרכני של מניעת הטעיה בכשרות[18], ובהתאם לכך עוצבו ההוראות הכלולות בו.

בהמשך נסמכו לחוק תקנות: תקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988[19], שהסדירו את דרך קבלת תעודת ההכשר, קיומה וביטולה[20]; תקנות העבירות

---

[13] ק"ת 3187, התשנ"ד 1354

[14] כך, למשל, בחוזר מנכ"ל משרד הדתות 87/2 נקבע כי "מליאת המועצה (הדתית) או ועדה מטעמה צריכה לאשר את גובה השתתפות בעלי העסקים בהוצאות החזקת משגיחי הכשרות".

[15] ס"ח 965, התש"ם עמ' 90

[16] ס"ח 1023, התשמ"א עמ' 248

[17] ס"ח 1088, התשמ"ג עמ' 128

[18] ראה לעיל הערה 2, וכן בפסקה 14 שם: "זו תכליתו הברורה של החוק והיא התכלית האחת והיחידה: למנוע הטעיית צרכנים באשר לכשרותו של מזון הנמכר לציבור, בין בבתי אוכל בין בכל מקום אחר..."

[19] ק"ת 5144, התשמ"ט עמ' 132

[20] לדעת מבקר המדינה, המופיעה בדו"ח מס' 42 בעמ' 358, מתכונת טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר שעל בית האוכל או היצרן להגיש, כפי שנקבעה בתקנות אלו, נותנת ביטוי עקיף להכרה של מתקיני התקנות ביחסי הגומלין בין הרב המקומי לבין המנגנון הקיים של המועצה הדתית המטפל בפועל בכל הקשור להוצאת התעודה על פי חוק שירותי

המנהליות (קנס מינהלי – איסור הונאה בכשרות), התשנ"ב– 1992[21], שקבעו קנס מינהלי לעובר על החוק; ותקנות איסור הונאה בכשרות (אגרה), התשנ"ג-1992[22], שהסדירו את האגרה הנגבית עבור מתן הכשר למזון מיובא בלבד.
בשנת תשנ"ד חוקק חוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994[23] על פיו, ככלל, אין לייבא לארץ בשר בלא שניתנה לו תעודת הכשר. על פי חוק זה, תעודה זו ניתנת על ידי הרבנות הראשית לישראל או על-ידי מי שהיא הסמיכה (ולא על ידי רב מקומי – בשונה מהחוק).

המצב הקיים:

המערך הממלכתי

כיום מטפלים בנושא הכשרות שלושה גורמים רשמיים, כמפורט להלן:

1. הרבנות הראשית לישראל, באמצעות אגף הכשרות שלה, האחראית בלעדית לנושא כשרות המזון המיובא בכלל, וליבוא הבשר בפרט, וכן לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות. בנוסף, מקיימת הרבנות הראשית מחלקת כשרות ארצית, למתן הכשר במקומות בהם אין רב מקומי המעניק הכשר, כגון בישובים לא-יהודיים, וכן להענקת טיפול מקצועי בענייני הכשרות בכל רחבי הארץ. במקרים מיוחדים, כשהוסמכו לכך, מעניקים הרבנים הראשיים עצמם תעודת הכשר.
כאמור לעיל, מחלקת הכשרות של הרבנות הראשית לישראל הוציאה, בחודש אלול תש"ס, "קובץ נוהלי כשרות", במגמה ליצור אחידות בדרישות הכשרות ולהגדיר רמת כשרות נדרשת. עם זאת, ככל הידוע, במקרים רבים לא הוראות הנוהל הן שמנחות את הרבנים המקומיים בבואם להעניק תעודת הכשר.
2. הרבנים המקומיים, מעניקי תעודת הכשרות, ובדרך כלל גם מפעילי מערך ההשגחה.
3. המועצות הדתיות המקיימות, לעיתים, מחלקות כשרות. מחלקות אלה מטפלות בהנפקת תעודת הכשרות תוך גבית האגרה עבורה מהעסקים, מפקחות - בישובים הגדולים – על המשגיחים ומשלמות, לעיתים, את שכרם. יצוין, כי ברוב המקרים משולם שכרם של המשגיחים ישירות על ידי בעלי העסקים המושגחים.

הדת. מסקנה זו התקבלה גם על דעתה של הועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן ("ועדת צדוק"), עמ' 35.

[21] ק"ת 5437, התשנ"ב עמ' 990

[22] ק"ת 5480, התשנ"ג עמ' 62

[23] ס"ח 1456, התשנ"ד עמ' 104

כנזכר, לאחרונה החלה הרבנות הראשית בתהליך על פיו יחויב משגיח בתעודת הסמכה של הרבנות הראשית, שיקבל רק לאחר שיעבור בהצלחה קורס מטעמה. המגמה היא כי רק משגיח כזה יוכל לעסוק בהשגחה[24]. בנוסף, החלה הרבנות הראשית בהגדרת "תו תקן" ואכיפתו, ברוח נהלי הכשרות הנזכרים, שיחייב כרף מינימום את הרבנים המקומיים מעניקי הכשרות.

המערך הפרטי

במקביל להסדרת הכשרות הממלכתית, פועלות מערכות כשרות פרטיות. המדובר בכמה עשרות ארגונים פרטיים, המאוגדים כעמותות, הקדשות וכיו"ב, בראש כל אחד מהם עומד רב המהווה את הסמכות ההלכתית מעניקת ההכשר. ארגונים אלו, המכונים בדרך כלל "בדצי"ם", מפעילים רשת משגיחי כשרות וגובים אגרות מבעלי העסקים המושגחים עבור הענקת ההכשר מטעמם.

חוקיות פעילותם, שבבסיסה עקרון חופש ההתאגדות והעיסוק, נשענת על כך שלכאורה, החובות והמגבלות הנובעות מהחוק, מוטלות על בעלי העסקים מייצרי המזון או משווקיו, דווקא (בתי האוכל, כלשון החוק, או המפעלים) ולא על נותני תעודות ההכשר הפרטיים-הבד"צים. ניתן לחלוק על פרשנות החוק[25], אך דומה, כי בפרשנות סבירה ניתן להסיק מסעיף 2, כי אין מוטל איסור על אדם או על גוף להנפיק "תעודות הכשר", אף כי החוק אינו מכיר בהן לצורך העניינים המוזכרים בו כתעודות הכשר אלא אם הוצאו בידי הגורמים הממלכתיים המוזכרים לעיל. שונה המצב בעניין שחיטה, לגביה אוסר החוק מפורשות, בסעיף 7, הצגתה ככשרה, אלא אם ניתנה לשוחט תעודה על ידי מועצת הרבנות הראשית או מאת רב עיר, לצורך עירו.

לאחרונה, הוחלט כי רשם העמותות יורה לעמותות המעניקות הכשר להבהיר מפורשות, על גבי תעודת ההכשר מטעמן, כי אינה ניתנת על פי חוק איסור הונאה בכשרות. זאת, על מנת למנוע הטעיתם של מקבלי התעודה לחשוב, כי בכך מילאו את הוראות החוק.

כאמור, קיים איסור על בעלי העסקים על הצגת בית אוכל ככשר ללא החזקת תעודת הכשר מאת הרבנות הראשית או הרב המקומי. לפיכך, בית אוכל המחזיק "תעודת כשרות" מטעם גוף פרטי בלבד, עובר לכאורה על סעיף 3 לחוק. בפועל, הדרך לכיבוד החוק נמצאה בדמות החזקת שתי תעודות-הכשר על-ידי בעל העסק: הכשר מטעם הרבנות הראשית לישראל, ותעודת-הכשר מטעם הבד"צ-מעניק הכשרות הפרטי. אין צריך לומר, שעלויות הפיקוח הכפול - אפשר שהוא מיותר במקרים רבים - נגבות מהציבור.

---

[24] מכתב של הרב מ' רוזנטל, עוזר הרב הראשי לישראל, מיום י' אייר תשס"ה, 19.5.05, לרבני הערים ולמנהלי מחלקות הכשרות (להלן- מכתב הרב רוזנטל)

[25] ראה דברי מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 42 לשנת 1990, בעמ' 360.

בנוסף לכך, לגבי מספר מצומצם של קונצרנים גדולים, מוענקת כשרות על ידי רב הקונצרן. במקרים אלו נדרש אישור מיוחד של מועצת הרבנות הראשית לישראל. זאת, בהתאם להוראות סעיף 2(א)(1) לחוק. ברם, בדיוני הוועדה התעוררה האפשרות שלפחות חלק מרבני הקונצרנים מעניקים תעודת-הכשר מטעם הרבנות הראשית לישראל, אף-על-פי שלא ניתנה להם הסמכה לכך כדין.

פעילות גופי הכשרות הפרטיים מתבצעת במסגרת מעין שוק חופשי, על-פי כללים של היצע וביקוש, ללא התערבות כלשהי של המדינה לגובה התשלום הנגבה עבור ההשגחה וללא פיקוח בדבר המיתאם שבין גובה התשלום לרמת ההשגחה.

כשרות מזון מיובא

מזון המיובא מחו"ל מקבל, לרוב, את הכשר הרבנות הראשית כאישור להכשר שניתן על ידי גופים פרטיים מעניקי כשרות המאוגדים ברובם בחו"ל, והנאמנים עליה. כך, נהוג הרישום על גבי המוצרים "באישור הרבנות הראשית לישראל". מלבד זאת, במקביל, מעניקים את הכשרות גם הגופים הפרטיים, כאמור לעיל.

הפיקוח על שחיטת והכשר הבשר המיובא מחו"ל מבוצע באמצעות צוותי פיקוח ושחיטה מטעם הרבנות הראשית היוצאים לשם כך מהארץ לחו"ל. גם כאן, נמצאים צוותים של הגופים הפרטיים, כאשר, לעיתים, מדובר למעשה באותם האנשים, המשמשים כנציגי הרבנות הראשית וכנציגי הגופים הפרטיים בו זמנית.

3. הבעיות בתחום הכשרות

1. רמת הכשרות הנדרשת

בתחום הכשרות קיימות מחלוקות הלכתיות רבות. הדבר יוצר פערים ניכרים בין הנורמות ההלכתיות בקרב הפוסקים השונים, וממילא בקרב דרישותיהם ההלכתיות של הרבנים מעניקי הכשרות. ההבדלים נובעים ממסורת פסיקה שונה בין העדות השונות, ומרמת החמרה שונה בעניינים שונים. בהתאם לכך, גם בקרב הציבור קיימות דרישות שונות אשר לרמת הכשרות. כתוצאה ממציאות זו, מחזיקים עסקים רבים מספר תעודות הכשר, ממלכתית ופרטיות, על מנת לספק את דרישות קהל הצרכנים. כמוסבר לעיל, מובן, כי הדבר כרוך בתשלומים שונים ומצטברים למספר גופים מעניקי כשרות.

בנוסף לכך, כיום אין הצרכן יודע מהן הנורמות ההלכתיות השונות של הגופים מעניקי הכשרות, ובמה נבדלים האחד ממשנהו. כך, אין כל פיקוח או הגדרה של רמה הלכתית מסוימת אצל מעניקי הכשרות, אשר, כפי שנכתב לעיל, אינם מנועים כיום מלהעניק "תעודת הכשר" לעסקים.

2. הגורם מעניק הכשרות

א. חוסר אחידות במערכת הכשרות הרשמית

הפקדת הסמכות ההלכתית בידי הרבנים המקומיים – כל רב ביישובו - יוצרת חוסר אחידות ברמת הכשרות הנהוגה במקומות שונים. שורש העניין, כאמור לעיל, במחלוקות ההלכתיות הקיימות לרוב בתחום הכשרות, וברצונם של הרבנים המקומיים להעניק הכשר ראוי על פי דעתם ושיקוליהם ההלכתיים, מתוך תחושת אחריות כבדה. ככל הידוע, ובלי שיוטל בכך דופי על כלל הרבנים, במקרים מסוימים שורבבו, כנראה, גם שיקולים הנוגעים ליוקרה ותחרות עם מעניקי כשרות אחרים.

בנוסף לכך, קיימת מעין תחרות סמויה בין הרבנות הראשית לישראל לגופים הפרטיים מעניקי הכשרות, על הענקת ההכשר.

במקומות בהם מכהנים שני רבנים, כגון בערים מסוימות, או אף יותר, כגון במועצות האזוריות, שם, בנוסף לרב האזורי מכהנים גם רבני המושבים והקיבוצים, קיימות לעיתים כפילויות או אף ריבוי כשרויות במסגרת מערך הכשרות הממלכתי.

הכפילויות וחוסר האחידות גורמים למתחים ולזילות העניין תוך יצירת תדמית שלילית לרבנויות, כאשר הדרישות ההלכתיות ולעיתים הכספיות משתנות בהתאם לזהות הרב מעניק הכשרות.

זאת, ועוד: השוני בין הדרישות ההלכתיות של הרבנים השונים, מעניקי תעודת הכשרות, עלול להיות מנוצל על-ידי הגופים העסקיים המושגחים, העשויים לבכר – מטעמים מסחריים – השגחה של רב אחד (מקל) על פני רעהו (המחמיר), או, בכלל, השגחה של גוף-כשרות פרטי על פני השגחת גוף-כשרות ממלכתי.

ב. התאמה הרב המקומי למשימת ההשגחה על הכשרות

לעיתים מסתבר כי הרב המקומי אינו מתאים, ענייינית, לתפקיד מעניק הכשרות. תפקיד זה דורש ידע עדכני נרחב ומעמיק ויכולת יישומית של דיני איסור והיתר, אשר לא תמיד קיימים אצל הרב המקומי. בנוסף, עקב המודרניזציה והחידושים בתחום יצור המזון ושימורו, נדרש ידע בתחומים טכניים ומדעיים, אשר אף הם לא תמיד מצויים בידי הרבנים.

בנוסף לכך, לרוב, במקומות בהם הרב המקומי הוא המפקח על המשגיחים, דרושה גם יכולת לנהל מערך עובדים ויכולת ניהול כספית, כישורים אשר אינם מהווים חלק ממערכת השיקולים עת נבחר רב מקומי[26].

ג. אזור הסמכות

בהתאם לקבוע בחוק, מלבד מועצת הרבנות הראשית או מי שהוסמך על ידה, רשאי להעניק כשרות גם רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך[27].

בשונה מבעבר, בקהילות ישראל בתפוצות, תפוצת מוצרי מזון כיום היא לרוב בהיקף ארצי. כך, רב המעניק הכשר למפעל שתפוצת מוצריו ארצית, זוכה למעשה לסמכות שיש לה משמעות ארצית נרחבת. באופן זה, זהות מעניק ההכשר למפעלים ויצרני מזון לא נקבעת על פי מומחיות כזו או אחרת של רב מעניק תעודת כשרות, ולא על-פי היקף הפעילות וכיו"ב, אלא הינה תוצאה מקרית של מיקומו הגיאוגרפי של המפעל. גם יכולת השליטה של רב מקומי על המרכיבים למוצרי המזון היא מועטה ביותר, ונשענת על הסתמכות על הכשרים שנתנו עמיתיו במקומותיהם. כתוצאה מכך, קיימת תופעה של אי כיבוד כשרות מתחרה, או אי הסתמכות עליה, תוך פסילת מוצרים ובתי אוכל המשתמשים בהם.

מטעמים שונים, ביניהם הרצון למנוע מתיחויות, נוהגת הרבנות הראשית שלא להתערב "ולהתחרות" בסמכות הרב המקומי. כך, בפועל, מהווה כל רב המקומי את הסמכות היחידה במקומו, ללא יכולת השפעה ופיקוח ממשיים של גורם ריכוזי, ארצי, כלשהו.

דוגמא לבעייתיות היא כאשר מפעל הממוקם באזור מסוים מעתיק מיקומו לאזור אחר, משיקולים שונים, כגון כלכליים. במקרים רבים תידרש ממנו מעתה "התאמה" לדרישות הכשרות הנהוגות אצל הרב במקום החדש, דבר הגורם לפעמים לסרבול ולהוצאות רבות, וספק רב אם ניתן להצדיק ענייניות שינויים אלה.

ד. אכיפת הסמכות

כאמור, מהווה בפועל הרב המקומי הסמכות היחידה בתחומו. המערכת הנורמטיבית הקיימת אינה מאפשרת באופן מספק ואפקטיבי אכיפה של הוראות הרבנות הראשית על הרבנים המקומיים. כך, לא מקבלת ביטוי כלשהו מחויבותו של רב מקומי להישמע להנחיות הרבנות הראשית לישראל, הנובעת מחתימתו על התחייבות להישמע להוראותיה,

---

[26] ואף אינם מצויינים כדרישות בתקנות לבחירות רבני עיר, התשל"ה-1974

[27] חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, סעיף 2(א)(2). על פי סעיף (ב) שם, רב מקומי הוא מי שבידו אישור בכתב מאת מועצת הרבנות הראשית לישראל שהוא רב בישראל, והוא מכהן כרב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב או רב קיבוץ.

בעת קבלתו ממועצת הרבנות הראשית את התעודה המעידה על כשירותו לכהן כרב עיר (תעודת כשירות), כחלק מתהליך בחירתו, בהתאם להוראת סעיף 3(ב)(3) לתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974[28], ושוב בעת כניסתו לתפקיד בהתאם לסעיף 12(א) לתקנות אלו. בפועל, קיימים רבנים שאינם נשמעים להוראות, בלי שננקטת כלפיהם סנקציה כלשהי. לוועדה אף נמסר שישנם מקרים בהם זכו רבנים לתעודת כשירות לרב עיר, ואף נבחרו למשרתם, בלי שחתמו על ההתחייבות, המהווה לכאורה, תנאי-בל-יעבור לתחילת כהונתו בפועל.

גורם מקשה נוסף, מנהלי, הוא מיקומה של מחלקת רבנים ברשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה, בעוד שתחום הכשרות עצמו, כולל הפיקוח על אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, מצוי בידי הרבנות הראשית לישראל.

3. ההשגחה על הכשרות

א. תהליך בחירת המשגיחים

תהליך בחירת המשגיחים מאופיין עדיין, במקומות רבים, בהיעדר נוהל קבוע ומסודר הכולל קריטריונים מקצועיים מחייבים. במקומות אלו לא השתנה הנוהג על פיו המשגיחים נבחרים על סמך היכרות אישית עם הרב המקומי או אנשיו, או עם מפקחי הכשרות או עם מנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית, ככל שקיימים. ככל הידוע, וכפי שצוין בדו"ח ועדת צדוק ובדו"ח מבקר המדינה, לא נבחנים באופן מסודר כישוריהם או ידיעותיהם בתחום[29].

לאחרונה, החלה הרבנות הראשית לישראל בהסדרת הנושא. במהלך שנת תשס"ה (2005) הוחל בעריכת קורסים למשגיחים, תוך הצבת דרישות לקבלה אליהם. בין הדרישות: שתים עשרה שנות לימוד לפחות, רקע תורני, המלצה מרב שכונה או מרב עיר, בעלי אורח חיים והנהגה ההולמים את המקצוע[30]. בוגרי הקורס יהוו את המאגר ממנו ניתן יהיה לבחור את המשגיחים. עם זאת, טרם נקבעו כללים לאופן בחירת המשגיחים מתוך המאגר ושיבוצם לעבודה, כך שבחירת משגיח הכשרות לתפקידו תעשה על בסיס ענייני ושוויוני.

ב. הכשרת המשגיחים

אף נושא זה זכה לביקורת בדו"ח ועדת צדוק ובדוחו"ת מבקר המדינה[31]. בדו"ח הביקורת מס' 42 לשנת 1990 צוין כי תפקידי המשגיחים לא הוגדרו ולא נקבעו קריטריונים בדבר היקף ההשגחה הנדרש בסוגי בתי העסק השונים. ועדת צדוק התריעה על אי קיום מערך

---

[28] ק"ת 3271 התשל"ה, עמ' 532

[29] דו"ח מבקר המדינה מס' 42 לשנת 1990, עמ' 362; דו"ח ועדת צדוק, עמ' 37; דו"ח מבקר המדינה מס' 48 לשנת 1997 עמ' 287, 289

[30] פרוטוקול ישיבת ועדת כשרות של מועצת הרבנות הראשית מיום כ"ח אייר תשס"ה, בנושא קידום ביצוע הקורסים למשגיחים

הדרכה ארצי או מקומי שיכשיר משגיחי כשרות לעבודתם. הועדה העירה כי השתלמויות המתקיימות לעיתים למשגיחי הכשרות אינן ממוסדות ומסודרות והן אינן מתקיימות לפי תכנית ארוכת טווח.

כפי שצוין לעיל, התמורות ביצור המזון מחייבות לעיתים הכרות עם דרך פעולתם הטכנית של פסי היצור, יכולת מעקב אחרי חומרי הגלם ועוד, דבר המצריך ידע והכשרה מתאימים אשר, ככלל, לא קיימים כיום אצל רבים ממשגיחי הכשרות.

כאמור, במהלך שנת תשס"ה (2005) החלה הרבנות הראשית בישום המלצת ועדת צדוק לקיום קורסים למשגיחי כשרות על פי תוכנית מסודרת ומקיפה, מתוך מגמה שמשגיחי כשרות חדשים לא יתקבלו אלא לאחר שעברו קורס זה[32]. עם זאת, משגיחי הכשרות הותיקים הרבים אינם נדרשים לעבור את הקורס. עד-כה גם טרם הוסדרה תוכנית השתלמויות שוטפת למשגיחים הנמצאים במערכת.

ג. הפיקוח על המשגיחים

במקומות בהם מספר העסקים קטן, מפקח הרב המקומי בעצמו על משגיחי הכשרות. במקומות בהם מספר העסקים גדול, וקיימת מחלקת כשרות במועצה הדתית, קיימים מפקחים. בפועל, במקרים מסוימים לא מחולק נטל הפיקוח באופן שווה, דבר היוצר עומס על חלק מהמשגיחים, וממילא פגיעה באיכות הפיקוח[33]. דרישות לדיווח בכתב על פעולות ההשגחה והפיקוח אינן מיושמות במלואן[34].

כיום, אין הגדרה ברורה לאופי ההשגחה הנדרש בהתאם לסוגי העסקים השונים ובהתאם ולאופי פעילותם, לשעות ההשגחה הנדרשות, למספר המשגיחים, לתחומי אחריותם וכיו"ב. מובן, כי הדבר פוגע באיכות ההשגחה ומותיר מרחב שיקול דעת כמעט מוחלט לרב המקומי ולרוב גם למשגיח עצמו, דבר העלול להוות פתח לאי מילוי משימת ההשגחה כראוי.

יש לציין, כי הנחיות מפורטות של הרבנות הראשית בדבר תקינה של ההשגחה הנדרשת, שמטרתן הסדרת העניין, אמורות להתפרסם.

ד. מבנה ההעסקה

בלבה של סוגיית ההשגחה עומד מבנה ההעסקה של המשגיחים במערך הכשרות הממלכתי. לנושא נדרשו הן דוחו"ת מבקר המדינה הנזכרים[35] והן דו"ח ועדת צדוק. הוא עומד בליבה

---

[31] שם

[32] מכתב הרב רוזנטל

[33] בחוזר מנכ"ל משרד הדתות ממאי 1992 פורסמו הוראת על פיהן המועצה הדתית צריכה לקבוע כללים לחלוקת עבודה בין המפקחים והמשגיחים, ומידת עומס העבודה שיש להטיל על כל אחד מהם. בפועל, לא תמיד קוימו ההנחיות. ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 48, עמ' 289- 290

[34] הנחיות כאלו ניתנו, למשל, בחוזר מנכ"ל משרד הדתות 87/2. ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 42, עמ' 366- 367. ראה גם דו"ח ועדת צדוק, עמ' 36- 37

[35] דו"ח מבקר המדינה מס' 42, עמ' 365- 366; דו"ח מבקר המדינה מס' 48 עמ' 289; דו"ח ועדת צדוק עמ' 37- 38

של עתירה לבג"ץ ואת הקשור בו באה להסדיר, באמצעות מכרז לחברות כוח אדם, הועדה לרפורמה בכשרות שהוזכרה לעיל.

כמצוין בדוחו"ת הנזכרים, כל המשגיחים מונו על ידי המועצה הדתית, המפקחת על עבודתם ומוסמכת לפטרם מתפקידם. ישנם משגיחי כשרות המועסקים על ידי המועצה הדתית ומקבלים את שכרם ממנה. משגיחים אלה נחשבים עובדי המועצה הדתית לכל דבר ועניין. אולם, חלק הארי של משגיחי הכשרות מונו על ידי המועצה הדתית, אך מקבלים את שכרם מבעלי בתי העסק המושגחים. מצב דברים זה יוצר עמימות משפטית ומביא לפגיעה בזכויותיהם של המשגיחים, כפי שיפורט בהמשך. אולם דומה כי עיקר הקושי נעוץ בניגוד העניינים הקיים בין מחויבותו של המשגיח להקפדה על הכשרות ולכפיפותו למועצה הדתית מחד גיסא, ובין כפיפותו לבעל העסק המושגח והיותו תלוי בו כלכלית, מאידך גיסא. ניגוד העניינים בא לידי ביטוי במקרים בהם נדרש המשגיח להעיר על תקלות או על אי עמידה בדרישות הכשרות, לעיתים עד כדי צורך בשלילת הכשרות מהעסק. היותו מקבל את שכרו מהעסק יוצר קושי, לעיתים פסיכולוגי ולעיתים ממשי, לפעול באופן הנתפס כ"פגיעה" בעסק. כמו כן, שלילת תעודת הכשרות מהעסק עלולה להוביל לפיטורי המשגיח עצמו. בכך, דומה, מגיע ניגוד העניינים בו נתון המשגיח לשיא: אם יבצע נאמנה תפקידו, יאבדו במו-ידיו. בנוסף לכך, במקרים רבים, משולבים המשגיחים, תמורת הגדלת שכרם המשולם ממילא על ידי העסק, גם בעבודות נוספות בו, עד כדי יצירת זהות ממשית בין המשגיח למושגח.

בהקשר, זה יצוין, כי הוצגה לפני הועדה עמדה לפיה, במפעלים גדולים, דווקא היות המשגיח עובד המפעל מאפשרת לו הכרות כוללת וטובה עם המערכת המשפרת מאד את יכולתו לבצע פיקוח מקיף. בנוסף, היות המשגיח מועסק על ידי המפעל מאפשרת פיקוח על שעות השהייה שלו במפעל. שלישית, מצב זה חוסך את העלויות הנגזרות מהיות גורם שלישי "מתווך" בין המשגיח והמפעל. רביעית, ועיקר לענייננו, המשגיח אינו כפוף למנהל המפעל המקומי אלא לרב הראשי של קונצרן המפעלים, והבעת דעתו המקצועית אינה מסכנת את פרנסתו.

כפתרון אפשרי של הבעיה, המליצה ועדת צדוק להקים תאגידים לצד המועצות הדתיות, שיעסיקו את משגיחי הכשרות במקום. לדעת חברי ועדת צדוק, סוג התאגיד המתאים למטרה זו הוא תאגיד שלא למטרות רווח בצורה של חברה מוגבלת בערבות וללא הון מניות, שינוהל על ידי הנהלה עצמאית שתיבחר על ידי המועצה הדתית, אך רוב חברי הנהלתה לא יהיו חברי המועצה הדתית. מימון התאגיד יבוא כולו מהמושגחים, כך שהתאגיד יהיה למעשה משק סגור ויפעל על בסיס הכנסות והוצאות.

הבעייתיות בהצעה זו, בצורתה זו, נובעת מכך שבפועל, עלולים העובדים להיות מוכרים משפטית כעובדי המועצה הדתית ועובדי המדינה במשותף. זאת, בין היתר, לאור

כפיפותם להנחיות הרבנות הראשית המחייבות אותם, והיותם נבחרים לעבודה ומפוקחים על-ידי הרב המקומי.

ה. כפיפות מקצועית

כאמור, בחירת המשגיחים נעשית לרוב על ידי הרב המקומי או מנהל מחלקת הכשרות ומפקחיה. לפיכך המשגיחים כפופים מקצועית לרב המקומי או למנהל מחלקת הכשרות, ואכן כך הוא המצב ברוב מוחלט של המקומות. במקביל, קיים קובץ נהלי הכשרות של הרבנות הראשית שנזכר לעיל, והאחריות הארצית על הכשרות נתונה בידי אגף הכשרות של הרבנות הראשית. מצב זה יוצר אי בהירות פורמלית באשר לכפיפותם המקצועית של המשגיחים ומחויבותם להוראות הרב המקומי מחד גיסא או לנהלי הכשרות של הרבנות הראשית מאידך גיסא. לבעיה זו, אף העסקת המשגיחים על ידי המועצה הדתית אינה מהווה פתרון.

ו. תנאי ההעסקה

כתוצאה מאי קביעתם של קריטריונים בעניין עבודת המשגיחים, כפי שתואר לעיל, ומאי הבהירות של מעמדם המשפטי, מקופחים לעיתים קרובות משגיחים לעניין זכויותיהם הסוציאליות. המשגיחים המועסקים על ידי בעלי העסקים הפרטיים אינם מקבלים, במקרים רבים, תלושי משכורת, וחלקם מועסקים באופן בלתי חוקי, כאשר בעלי העסקים אינם משלמים עבורם את דמי הביטוח הלאומי וביטוח בריאות ממלכתי, וכן את תשלומי מס ההכנסה. בנוסף, לא מובטחות זכויותיהם הפנסיוניות ושאר הזכויות המגיעות להם על פי חוקי העבודה. כאשר מתגלעים סכסוכי עבודה, ניצבים לעיתים המשגיחים בפני שוקת שבורה, לרוב במצב ובגיל בו לא ניתן עוד לתקן את המעוות. במקרים אחרים, מכריעים בתי משפט כי המדינה, בתוקף אחריותה הכוללת על נושא הכשרות, היא האחראית למתן פיצויים למשגיחים או לכל סעד נדרש אחר.

בצד האמור יש להביא בחשבון כי אכיפת תנאים סוציאליים למשגיחים כמתחייב בחוק, צפויה להגדיל את עלות הכשרות מבחינת העסקים.

4. מערך הכשרות הממלכתי מול מערך הכשרות הפרטי

מרבית הבעיות שצוינו לעיל אינן נסתרות מעיני הציבור. הדבר הביא במהלך השנים לפיחות במעמד הכשרות הממלכתית, ולנהיה אחר תחליפים בדמות מעניקי הכשרות הפרטיים לסוגיהם, הנתפסים במקרים רבים כאמינים יותר. גם חוק איסור הונאה בכשרות לא הצליח לבסס, ציבורית, את מעמד מערך הכשרות הממלכתי כמערך בלעדי. זאת, אף-על-פי שלעיתים משגיחי הכשרות של המערך הממלכתי מתפקדים גם כמשגיחים מטעם גופים פרטיים, במיוחד בחו"ל.

ברם, גם מערך הכשרות הפרטי אינו נקי מבעיות. העדר פיקוח כלשהו על מערך זה והעדר סטנדרטים כלשהם, יוצרים מקרים בהם אף מוענקת "תעודת הכשר" למזון שאינו כשר לפי ההלכה, וידועות דוגמאות לא מעטות כאלו. ביו כך ובין כך, אין בכוחו של הצרכן הפרטי לדעת מהי רמת השירות, על-פיה נעשתה ההשגחה על המוצר אותו רכש.

בנוסף, קיימת בעיה מהותית והיא העובדה כי מעניקי הכשרות הפרטיים נסמכים כלכלית על העסקים להם הם מעניקים תעודות כשרות. שלילת תעודה כזו מעסק מביאה לאי קבלת הכנסה ממנו, והדבר עלול להשפיע על שיקול הדעת המקצועי בעניין הכשרות.

העדר פיקוח עלול גם להביא לגביית תמורה בסכומים גבוהים, המיועדים למימון פעילויות שאינן קשורות להוצאות ההשגחה בעסק המסוים. דא-עקא, עוצמתם הציבורית-צרכנית של מקצת מעניקי הכשרות לא מאפשרת לעסקים, במיוחד רשתות ומפעלי מזון, לוותר על כשרות זו, והם נאלצים לשלם תשלומים אלו. למותר לציין שהצרכן משלם את מחיר ההשגחה הכפולה – הממלכתית והפרטית, ולעיתים מדובר בהשגחה משולשת ומרובעת, כשלאיש לא ברורה מידת הצורך בכך.

4. אפשרויות פתרון – יתרונות וחסרונות

ניתוח כלל החומר שהוצג לפני הועדה, מוביל למספר כיוונים אפשריים אשר לדמותו הראויה של מערך הכשרות. לכל אחד מהכיוונים שיוצגו להלן יתרונות וחסרונות שונים, בהתחשב במענה הניתן לבעיות שתוארו לעיל. לאחר הצגתם, ינומק המתווה המומלץ, לדעת הועדה.

א. ניהול מערך הכשרות בידי הרבנות הראשית לישראל

כיוון פיתרון ראשון אפשרי הוא הפיתרון הריכוזי.
על פי אפשרות זו, תבוטל סמכותם של רבני העיר להעניק כשרות, תוך שינויי החקיקה הנדרשים בחוק איסור הונאה בכשרות. הרבנות הראשית לישראל, באמצעות אגף הכשרות שלה, תהווה את הסמכות הבלעדית לנושא הכשרות. יאומצו הנחיות הרבנות שבקובץ נוהלי הכשרות והצעת ישום תקני הכשרות. את הסמכות ההלכתית לפעולות הכשרות תעניק ועדה עליונה של רבנים מומחים לתחום הכשרות, המקובלים בציבור הרחב ככאלה, שתתקיים כגורם המקצועי-הלכתי הסופי באגף הכשרות.

המשגיחים שיוכשרו, יוסמכו ויבחרו על ידי הרבנות הראשית כנזכר, יועסקו כעובדי מדינה במעמד מיוחד, באופן שיאפשר הענקת תנאי עבודה סוציאליים המתחייבים על פי החוק אך לאו דווקא כמקובל בשירות המדינה. תקצוב העסקתם יהיה באמצעות גביית אגרות כשרות מהעסקים המושגחים. הפיקוח על ההשגחה יהיה אף הוא באחריות הרבנות הראשית. בעניין זה, אפשרית הענקת מעמד לרב המקומי, כאחראי על הפיקוח במקומו, בכפוף להנחיות הרבנות הראשית. אפשרות אחרת היא לא להעניק לרב המקומי כל מעמד בתחום הכשרות.

יתרונות ההצעה
הצעה זו נותנת מענה לרוב רובן של הבעיות שתוארו לעיל. כך בתחום אחידות רמת הכשרות וזהות מעניק הכשרות, וכך בתחום ההשגחה על מרכיביה השונים, ובכללם לענין תנאי עבודתם של המשגיחים.

חסרונות ההצעה

החיסרון המרכזי הוא החיסרון התקציבי-מנהלי. משמעות ההצעה היא הוספת כ- 3000 תקנים לשירות המדינה, דבר העומד בניגוד מוחלט למדיניות הממשלה לפיה יש צורך להקטין את השירות הציבורי בכלל ואת השירות הממשלתי בפרט[36]. נוכח-זאת, מתנגד אגף התקציבים נחרצות להצעה זו. עם-זאת, לפתרון - ולו חוקי - של בעיה זו, ניתן לכאורה לשקול הענקת מעמד מיוחד לעובדים שאינו זהה לעובדי המדינה. להתמודדות עם ההיבט התקציבי, מסייעת גם עובדת היות המערך מקור המכניס כספים באמצעות האגרות, כך שיכסה את העלויות, הישירות והעקיפות.

חסרון נוסף הוא הפגיעה במעמדם של הרבנים המקומיים, עד שלילתו לגמרי של אחד מתחומי הפעולה העיקריים שלהם כיום. כפי שנמסר לוועדה ההיתכנות לכך נמוכה מאוד.

בנוסף, לא מתייחסת ההצעה לקיומם של מעניקי הכשרות הפרטיים, אשר רבני הועדה העליונה יאלצו לבסס כלפי הציבור את סמכותם ההלכתית ביחס אליהם, ככל שימשיכו בפעילותם.

ב. הפרטה חלקית של מערך הכשרות

כיוון שני אפשרי הוא הפרטה חלקית של מערך הכשרות במדינת ישראל.

על פי הצעה זו, יוכל כל גוף במדינת ישראל להעניק תעודת כשרות, ובלבד שיעמוד בדרישות הרבנות הראשית לישראל, שתהיה הגורם המסדיר והמפקח על מערך הכשרות.

על מנת לזכות בהסמכה להענקת כשרות, יצטרך הגוף לעמוד בקריטריונים שתקבע הרבנות הראשית, דוגמת קובץ נהלי הכשרות והצעת ישום תקני הכשרות. כן יוגדרו כישורי הדמות ההלכתית האחראית שבגוף וכן של מנהליו. המשגיחים יבחרו מתוך מאגר המוסמכים לכך על ידי הרבנות, כמתואר לעיל, ויועסקו על ידי הגופים תוך הקפדה על דיני העבודה ומתן שכר ותנאי עבודה נאותים. תיאסר העסקת המשגיחים על ידי עסק המושגח על ידי הגוף המעסיק עת המשגיח.

הגוף יהיה מחויב לפחות לרמת הכשרות שתגדיר הרבנות, אך יוכל להציב לעסקים המושגחים על ידו דרישות גבוהות יותר שבהתמלאן יוכל להעניק תעודת כשרות מהודרת יותר.

הרבנות הראשית תקיים מערך של פיקוח אפקטיבי על הגופים מעניקי הכשרות ועל העסקים המושגחים. לצורך כך יתווספו תקציב ותקנים מסוימים לאגף הכשרות ברבנות הראשית. יוגדרו בחוק סנקציות כלפי גופים או עסקים שיחרגו מהנדרש, עד כדי שלילת הזיכיון להענקת הכשרות וסנקציות פליליות.

---

[36] ראה למשל החלטות הממשלה מספר 2487 מיום 15.8.2004; מספר 66 מיום 25.3.2003 והחלטות נוספות

הגופים מעניקי הכשרות יגבו תשלום עבור הענקת התעודה מאת העסקים המושגחים. תיקבע תיקרה לגובה התשלום. אחוז מסוים מהכנסות הגופים ישולם לרבנות הראשית לישראל לצורך החזקת מערך הפיקוח.

הגופים יפרסמו באופן נגיש את סטנדרט הכשרות הנהוג אצלם. באופן כזה תינתן לציבור האפשרות לבחור בין מעניקי הכשרויות השונים.

עסק המעוניין בדבר יוכל לקבל תעודה מאת יותר מגוף אחד.

על מנת למנוע מצב בו יהיו עסקים אשר מסיבות שונות לא ימצא גוף שיהיה מעונין להעניק להם כשרות, כגון מפאת חוסר יעילות כלכלית הנובעת ממקומם המרוחק וכיוצא בכך, ימשיכו הרבנים המקומיים להעניק כשרות לעסקים במקומותיהם, כ"ברירת מחדל". זאת, גם-כן בכפוף לתקני הרבנות הראשית ולהנחיותיה. המשגיחים במקרים אלו, הצפויים להיות מועטים ביותר, יועסקו כעובדי המועצות הדתיות בכל מקום, לכל דבר וענין, לאחר שיבחרו על ידי ועדת קבלה, כמתואר לעיל בהצעה הראשונה, מתוך מאגר המשגיחים מוסמכי הרבנות הראשית. הפיקוח עליהם יבוצע בידי הרב המקומי, או, כאפשרות אחרת, על ידי מפקחי הרבנות הראשית. אם יוחלט על אפשרות זו, גם המועצות הדתיות יעבירו אחוז מהכנסותיהן להשתתפות במערך הפיקוח.

בכל הקשור ליבוא מחו"ל ימשך המצב הנוכחי, על פיו, הרבנות הראשית היא המאשרת את כשרות המזון או מרכיביו.

יתרונות ההצעה

ההצעה מאפשרת "שוק חופשי" בתחום הכשרות, על יתרונותיו הכלכליים וההלכתיים לצרכן. ההצעה יוצרת רף מינימאלי אחיד של כשרות, אשר ממנו ניתן יהיה, כמובן, לעלות. ההצעה מתייחסת למצב הקיים בפועל כיום, של ריבוי מעניקי כשרות פרטיים ופערים בין הכשרויות הממלכתיות השונות, ומסדירה אותו תוך פיקוח. מעמדה של הרבנות הראשית ישתפר בכך שתהווה גוף מפקח, מסדיר ומכוון, ולא גוף מתחרה, כפי שקיים היום. להצעה יתרונות האחידות הארצית, מחד גיסא, ללא המעמסה הכלכלית מאידך גיסא. ההצעה מאזנת בין הרצון להסדרה ולאחידות, ליכולת האכיפה המוגבלת, כמסתבר, על הרבנים המקומיים.

ההצעה פותרת את בעיית יחסי משגיח-מושגח ואת ניגוד העניינים הקיים כיום.

חסרונות ההצעה

הצלחתה של ההצעה תלויה ברמת האפקטיביות של הפיקוח שתקיים הרבנות הראשית. בהעדר פיקוח כזה, לא זו בלבד שלא יבוא מזור לתחלואי מערכת הכשרות, אלא צפויה קריסתה המוחלטת.

ההצעה פוגעת במידה מסוימת ברבנות הראשית, בכך שמוצא מידיה המונופולין הפורמאלי לו היא זוכה כעת, על פי חוק איסור הונאה בכשרות. עם זאת, כמצוין לעיל, מסתבר כי כבר כיום בפועל מונופולין זה הוא פורמאלי בלבד, לאור קיומם של הבדצ"ים הפרטיים ולאור המצב הנוהג על פיו לא מעטים מקרב הרבנים המקומיים נוהגים מידה זו או אחרת של עצמאות בנושא הכשרות.

ג. ניהול מערך הכשרות על ידי המועצות הדתיות והרב המקומי

כיוון פעולה שלישי הוא, בעיקרו, המשך המצב הנוכחי תוך הכנסת שיפורים לפתרון הבעיות שתוארו.

על פי ההצעה, ככלל, האחראי לכשרות יהיה רב הישוב. בישובים גדולים, יופקד אחד מרבני השכונות על ניהול מחלקת הכשרות. זאת, למעט ענייני השחיטה, שיעברו לאחריותה הבלעדית של הרבנות הראשית. הרב המקומי ורבני השכונות (בישובים מעל גודל מסוים) יעסקו גם בפיקוח על המשגיחים. עיקר הדגש הוא על שילוב מפקחים נוספים על המשגיחים, מפקחים שיהיו עובדי המועצה הדתית[37]. במקביל, תאומצנה הנחיות הרבנות הראשית המופיעות בקובץ נהלי הכשרות וההצעה ליישום תקני הכשרות, האמורה להתפרסם[38], אך תינתן לרב המקומי אפשרות להנהיג במקומו תקן מחמיר יותר של "כשרות מהדרין", <u>בנוסף</u> לתקן הכשרות הבסיסי-אך לא במקומו. יופעל נוהל לאכיפת הנחיות הרבנות הראשית על הרבנים המקומיים, שיכלול הליך בירור משמעתי במקרה הצורך. במסגרת הליך בירור משמעתי מסוג זה, חיוני לאפשר שלילת סמכות לרב המכהן בישוב ליתן תעודת-כשרות, אם פעילותו תימצא בלתי ראויה, או שיתברר כי עבר על נוהל מנהלי הכשרות של הרבנות הראשית לישראל.

---

[37] דו"ח צוות ההיגוי מציע להחליף את המועצות הדתיות ברשויות מרחביות, כהגדרתו, ומשתמש במונח זה בהקשרים השונים. אנו נשתמש במושג הקיים

[38] בדו"ח צוות ההיגוי מופיעה הצעה עצמאית להגדרות אלו, בעמ' 136 ועוד

המשגיחים יועסקו באחת משלש הדרכים הבאות:

1. עובדי המועצה הדתית.

המשגיחים יהיו עובדי המועצה הדתית לכל דבר ועניין, ויקבלו את כל המגיע להם לפי חוקי העבודה ובכלל זה תשלומים פנסיוניים וזכויות נוספות.

2. עובדי תאגיד שעל יד המועצה הדתית

כנזכר, המליצה ועדת צדוק להקים ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות, על בסיס כלכלי של משק סגור, תוך מתן תנאי עבודה סוציאליים נאותים למשגיחים.

על פי שתי האפשרויות הנזכרות, בחירת המשגיחים מקרב המאגר שיוסמך על ידי הרבנות הראשית, צריך שתיעשה על ידי ועדת קבלה שתכלול, מלבד הרב המקומי, גם גורמים נוספים כנציג הרבנות הראשית ונציג המועצה הדתית.

3. עובדי חברות כוח אדם.

על פי הצעה זו, אשר, כאמור לעיל, הוצעה על ידי הצוות לרפורמה בנושא הכשרות והבשילה לכדי טיוטת מכרז[39], יהיו המשגיחים עובדי חברות כוח אדם שיזכו במכרז ארצי שיפורסם על ידי הרבנות הראשית והרשות הארצית שירותי דת במשרד ראש הממשלה. תיבחרנה מספר חברות (בין 1 ל-4), אשר המועצות הדתיות תבחרנה אחת מתוכן ובאמצעותה, לאחר שתחתום עמה הסכם נפרד, תפעיל את משגיחי הכשרות. עלויות העסקת המשגיחים, כולל התנאים הסוציאליים, יושתו על החברות. הכנסותיה יהיו מגביית תשלומים מהמושגחים. במקביל, ימשך תשלום אגרת כשרות שנתית למועצה הדתית, שתהיה אחראית להיבט המקצועי-הלכתי. על פי הצעת המכרז, בשונה מהאמור לעיל, חברת כוח האדם תקיים מערך פיקוח על המשגיחים, והרבנות הראשית תמנה "מפקח על" שיהיה אחראי על כל מערך ניהול שירותי השגחת הכשרות החדש. החברה תחתום על מערכת חוזים אחידה שתכלול א. הסכם מסגרת בין החברה לרשות הארצית לשירותי דת. ב. חוזה בין החברה למועצה הדתית ג. חוזה עבודה בין החברה למשגיחי הכשרות ד. חוזה משולש בין החברה והרבנות המקומית לבתי העסק המושגחים.

בחינת ההצעה – יתרונות וחסרונות

יתרונות ההצעה

יתרון ההצעה בפשטותה ומניעת הצורך בשינויים מבניים משמעותיים. אימוץ ההצעה ישמר את מעמד הרבנים המקומיים וימנע זעזועים ומתחים על רקע נושא רגיש זה. בקבלת הנחיות הרבנות הראשית ובהטמעתן ההצעה מבטיחה, תיאורטית, את פתרון בעיות חוסר

[39] מכרז פומבי מס' 000/03 לניהול שירותי השגחת כשרות ברחבי המדינה (טיוטה)

האחידות בהגדרת תפקיד המשגיח, הכשרתו, סדרי העבודה הנדרשים ותנאי ההעסקה. כן כוללת ההצעה הסדרת הפיקוח על המשגיחים.

חסרונות ההצעה

חסרונה העיקרי של ההצעה הוא מורכבות מבנה ההעסקה של המשגיחים, ככל שאלו יהיו עובדי המועצות הדתיות. העסקתם במסגרת המועצה הדתית תצריך הוספת כמות גדולה של תקנים, דבר הצפוי להיות בעייתי על רקע מצבן הכספי הקשה של המועצות הדתיות, אשר רבות מהן אינן מסוגלות כבר כיום לשלם את משכורות עובדיהן ותשלומי הפנסיה שלהם. לא למותר לציין, כי הוספת תקנים משמעותה תוספת תקציבית שתידרש מקופת המדינה ומקופתן המדולדלת של רשויות מקומיות. עוד יוסף, כי הדבר מנוגד למגמה המוצהרת כיום על-ידי הממשלה ומשרד ראש הממשלה. בהקשר זה יצוין, כי נדרשת עבודה משפטית מפורטת להבטיח כי מסגרת העסקתם של המשגיחים לא תוכר בעתיד על-ידי בתי המשפט כמסגרת יחסי עובד-מעביד בין המשגיח למדינה או למועצה הדתית על המשמעויות התקציביות הכרוכות בכך.

בנוסף לכך, לא מתמודד כיוון זה עם הבעיות הנוספות שנזכרו, כאחידות רמת הכשרות, כשלעצמה, בין הרבנים המקומיים והרבנות הראשית, ובין הרבנים המקומיים לבין עצמם. כן נותרת בעיית הכפיפות המקצועית הנזכרת, והיחס למעניקי הכשרות הפרטיים.

5. הפיתרון המוצע

מסקנת הועדה, לאחר שקילת היתרונות והחסרונות שבדרכים השונות האפשריות, היא כי ראוי להמליץ על בחירה באפשרות השלישית המתוארת לעיל, כשמשגיחי הכשרות יועסקו בלעדית על-ידי חברות כוח אדם, באופן שימנע ניגוד עניינים בינם ובין הגופים המושגחים. המלצת הוועדה מתבססת על העובדה שמערך הכשרות משתלב במערך הרבנות-המקומית והארצית, הפועלת על-פי מסורות-עבר, ארוכות, שלא ניתן לשנותן בנקל.
במצב דברים זה, קיימת, לדעת הוועדה, חיוניות בבחינת דרך פתרון לבעיית ניגוד העניינים, שלא תיצור מכשולים למהלך מחד-גיסא, אך תפתור את הבעיה מאידך-גיסא. דרך הפתרון המוצעת על-ידי הוועדה הינה, אם-כן, מתונה ואינה כרוכה ברפורמה רבתי במערך הכוחות הפועלים בנושא, ואף לא בחידוד המתח הקיים בין הרבנות הראשית לישראל ובין מערך הכשרות הפרטי המתנהל כיום ללא פיקוח כלשהו ולפי כללי שוק חופשי על-כל המשתמע מכך.

אמת, המשך ההישענות בתחום הכשרות הממלכתית על הרבנות המקומית ועל המועצות הדתיות בישראל מחייב נקיטת גישה קפדנית באכיפת החוקים הקיימים לרבות לעניין כפיפותם של הרבנים המקומיים לרבנות הראשית לישראל. ברם, אכיפת החוק מחויבת ממילא, ואם בכך יושע גם תחום ההשגחה על הכשרות בישראל – דיינו.

6. התאמות ושינויים נדרשים

לצורך ישום המלצת הוועדה, נדרשים שינויי חקיקה והתאמות שונות. כאמור, מוצע להקים ועדת ישום לרפורמה, אשר בין השאר תעסוק בניסוח פרטני של שינויים אלו. עם זאת, נציין להלן מספר עקרונות לשינויי החקיקה הנדרשים.

א. שינויי חקיקה ראשית

בחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, יש לקבוע מספר שינויים אשר יסדירו פעילותן של חברות כוח-אדם בתחום הכשרות ובמיוחד לענייננו, מניעת ניגוד עניינים בין משגיח למושגח. בנוסף, יש להסדיר בחוק זה את חובת הסמכת המשגיח. כן יש לקבוע את מעמדן של הוראות הרבנות הראשית בעניין הכשרות, כולל לעניין האפשרות לשלול מרב ישוב את סמכותו ליתן תעודת-כשרות, מקום שימצא כי עבר על נוהל מנהלי הרבנות הראשית לישראל, הנוגע לעניין. זאת, כמובן, לאחר שעניינו יבחן בועדת משמעת מתאימה שתיכון לשם כך.

כבסיס לצורך שינויים אלו, ניתן להסתמך, לאחר בחינה נוספת ובשינויים המחויבים, על טיוטת הצעת חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, שגובשה ברבנות הראשית לישראל בתחילת שנת התשס"ה, 2005.

ב. שינויי חקיקת משנה

יש להתקין תקנות, שייסמכו לחוק איסור הונאה בכשרות, ויעסקו בתעודות ההסמכה למשגיח.

יש להתקין תקנות בדבר היקף מערך הפיקוח הנדרש. כאמור לעיל, מערך זה מהווה תנאי הכרחי לקיום הרפורמה ועל כן נדרש עיגון קיומו האפקטיבי בתקנות.

ג. הוראות ונהלים

קובץ נהלי הכשרות של הרבנות הראשית והצעת ישום תקני הכשרות, לכשתפורסם, יקבלו מעמד מחייב על פי דין.

יוגדרו ויפורסמו הכללים לבחירת משגיחים, וכן הדרישות מחברות כוח-האדם המעוניינות להעניק שירותי כשרות.

יפורסם בתדירות קבועה-וגבוהה-התשלום המכסימלי המותר לִגְבִיָה בגין השגחת הכשרות על-ידי חברות כוח-האדם. כן יפורסם אחוז ההכנסה של הגופים שיועבר לרבנות הראשית לתקצוב מערך הפיקוח.

הרבנים המקומיים יחויבו לפרסם את כללי "כשרות המהדרין" ההלכתיים הנהוגים אצלם-ככל שיבקשו להנהיג תקן כשרות מחמיר יותר, במקביל לתקן הכשרות הבסיסי.

בעזרת השם, ירושלים, ו' תשרי התשס"ז, 28 בספטמבר 2006

על החתום:

_____	_____	_____
עו"ד אמנון דה-הרטוך (יו"ר)	הרב אמוץ שריג (חבר)	עו"ד שמעון אולמן (חבר)
_____	_____	
מר אריאל קטן (חבר)	מר רפי יוחאי (חבר)	