



פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8 ירושלים
משרד 026312720
פקס 026312724
office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

כ"ב באייר תשע"ג
2 במאי 2013
[מספרנו אבב49]

טיוטה פנימית

מערך הכשרות בישראל – ניתוח והצעה לשינוי

ד"ר אביעד בקשי
נטע שפירא

ב"ה

יו"ר
פרופ' משה קופל

ראשי מחלקות
עו"ד אריאל ארליך
ד"ר אביעד בקשי
ד"ר יצחק קליין

עמיתים בכירים
מיכאל איתן
פרופ' אבי בל
פרופ' אבי דיסקין
ד"ר אשר מאיר
ד"ר עמיחי מגן
ד"ר עמנואל נבון
פרופ' גידי ספיר

עמיתי מחקר
עו"ד אסף הדני
רמי סדן

צוות מחקר
יצחק בנן
עו"ד אביטל בן-שלמה
נירן דור
שי ניצן כהן
אלעד מלכא
בעז לוי
דני לסמי
עו"ד מורן נגיד
אורי עקביה
יאר שפירא
נטע שפירא
עו"ד נעם שרייבר

מדיה
יהושע בלס

מנהלה
דבי בן הרב

מנכ"ל
עו"ד מאיר רובין
(נריה)

תוכן עניינים

2	פתיחה
2	יעדים למערך כשרות בישראל
3	הגדרת מרכיבי מערך הכשרות
4	תיאור המצב המשפטי הנוכחי והפרקטיקה הקיימת
7	קשיים שמעורר המצב הנוכחי
10	הצעת פורום קהלת למודל מערך כשרות
11	סקירת ההצעות המרכזיות שהוצעו בשנים האחרונות לרפורמה במערך הכשרות
14	ניתוח מידת הפתרון בהצעות השונות
15	מסקנות :

פתיחה

מטרתו של נייר עמדה תמציתי זה היא להציע מודל למערך הכשרות בישראל, המבוסס על תאגידי כשרות תחרותיים ורגולציה של הרבנות הראשית, אשר תבטיח את עמידתם בדרישות ההלכה. נייר עמדה זה סוקר את המצב הקיים, עומד על הקשיים שהוא מעורר, מאגם את כלל ההצעות המרכזיות לשינוי שהוצעו עד כה, דן ביתרונות ובחסרונות של כל חלופה, ומציע לאור כל האמור את הצעת פורום קהלת לרפורמה במערך הכשרות.

יעדים למערך כשרות בישראל

בראשית דברינו נציג את היעדים שבעינינו צריכים לעמוד ביסודה של כל תוכנית למערך כשרות בישראל¹:

1. הבטחת כשרות זמינה לציבור הרחב המעוניין בכך, ולמוסדות הממלכתיים המחויבים לכך, שעומדת בכללי ההלכה המקובלת על מרבית שומרי הכשרות בישראל.
2. הגנת הצרכן – מניעת הונאה בכשרות.
3. חופש בחירה של בתי עסק ושל לצרכנים בין סטנדרטים שונים של כשרות.
4. יעילות מערך הכשרות כלפי בתי העסק, הן מבחינת עלויות והן מבחינת מניעה של דרישות מיותרות.
5. יעילות מערך הכשרות כלפי הצרכנים: שיפור סטנדרטים כשרותיים, אמינות הכשרות ושקיפותה.
6. חופש הדת – מניעת התערבות בתי משפט במתן תעודות הכשר באופן השומט את תוקפן ההלכתי של התעודות.
7. הגנה על בתי עסק מפני שרירות של נותני כשרות בכלים אלטרנטיביים מלבד ההגנה השיפוטית.
8. מניעת שחיתות.
9. צמצום הצורך המסחרי בהשגחה כפולה יקרה (רבנות + בד"צ).

¹ ברשימה שלהלן איננו עוסקים בקשיים במצב הקיים אלא בהנחות המוצא לדיון כפי שאנו רואים אותם. אין בפרק זה כדי לטעון שמדובר ברשימת יעדים שמערך הכשרות הנוכחי לא עומד בהם.

הגדרת מרכיבי מערך הכשרות

בכדי לנהל דיון בהיר ביחס למודל הקיים, להצעות השונות לשינוי וביחס ליתרונות ולחסרונות של כל מודל, עלינו להגדיר מרכיבים שונים של מערך הכשרות. לצורך נוחות הדיון נעניק למרכיבים השונים שמות קבועים אשר ישרתו אותנו לאורך כל המסמך.² כל מודל כשרות מתאפיין בשאלת זהות הגורם המופקד על כל מרכיב במערך הכשרות. נציין כי במודלים רבים כמה מרכיבים נתונים לאחריותו של גורם אחד. אלו המרכיבים:

נותן הכשר – מעניק את תעודת ההכשר, חתום עליה ומוסמך גם לשלול אותה. נותן ההכשר נושא באחריות ההלכתית, המשפטית והציבורית לעמידת בית עסק בסטנדרטים הכשרותיים שעליהם התחייב (לצד האחריות המוטלת גם על בית העסק עצמו). הוא קובע עבור בית עסק קונקרטי את הדרישות הספציפיות שעליו לעמוד בהן, הן מבחינת דרישות כשרות מהותיות³ והן מבחינת היקף ההשגחה הקונקרטי שנדרש מבית העסק לעמוד בו. מתפקידו להיות זמין בכל עת לשאלות ובעיות כשרות שמתעוררות בבתי העסק. נותן ההכשר הוא לבו של כל מערך כשרות. אם נדמה את מערך הכשרות למערכת המשפט הרי שנותן הכשרות הוא בבחינת הרשות השופטת ותעודת הכשרות או שלילתה הן בבחינת פסק דין.

קובע כללי כשרות – קובע מדיניות עקרונית למתן תעודות הכשר. בכלל זה קובע סטנדרטים הלכתיים מהותיים שעל בית העסק לעמוד בהם וקובע סטנדרטים פרוצדורליים עקרוניים ביחס להיקף ההשגחה הנדרש בכדי לוודא שבית העסק עומד בסטנדרטים המהותיים. קובע כללי כשרות לא עוסק במתן הוראות לבתי עסק קונקרטיים והוא לא מנפק תעודות הכשר (אלא אם הוא נושא במקביל גם בתפקיד נותן ההכשר). קובע כללי הכשרות יכול לקבוע כללי מינימום ולהתיר לנותן ההכשר להוסיף כללי כשרות מחמירים כרצונו, ובנוסף הוא יכול גם לקבוע כללי מקסימום באופן שיגביל את נותן הכשרות מלהטיל חומרות על בתי העסק. אם נמשיך בדימוי מערך הכשרות למערכת המשפט הרי שקובע כללי הכשרות הוא בבחינת הרשות המחוקקת.

משגיח – נמצא בפועל בבית העסק ומוודא שבית העסק מקיים את הוראותיו של נותן ההכשר. נותן ההכשר קובע עבור כל בית עסק מהו היקף שעות נוכחות המשגיח הנדרשות ממנו. המשגיח מחלק את שעות הנוכחות שלו בבית עסק ספציפי באופן המאפשר לו לבצע ביקורות פתע בכל שעות פעילות העסק. בדימוי מערך הכשרות למערכת המשפט ניתן לומר שהמשגיח הוא בבחינת הרשות המבצעת.⁴

בית העסק – העסק המבקש תעודת הכשר: יצרן מזון, יצרן חומרי גלם לתעשייה, בית אוכל המגיש מזון מוכן, יבואני מזון ואף בתי עסק המבקשים כשרות למוצרים ולשירותים שאינם מזון.

רגולציה – במונח זה נגדיר את הפיקוח שמבצע קובע כללי הכשרות על נותן ההכשר בכדי לוודא את עמידתו בכללי הכשרות שנקבעו לו ולעתים גם בכללים נוספים שנותן הכשרות קיבל עליו מרצונו.

פיקוח – במונח זה נגדיר את הפיקוח על עבודת המשגיחים שנועד לוודא את עמידת המשגיחים בהיקף ההשגחה הנדרשת מהם וביעילותה.

² חלק מהכותבים בסוגיה זו נטו לבלבל בכתיבתם בין מרכיבי השונים של מערך הכשרות באופן שפגע במסקנותיהם.
³ על אף שישנן דרישות כשרותיות מהותיות הנקבעות בידי קובע כללי הכשרות כמפורט בפסקה הבאה, עדיין קיים שיקול דעת הלכתי לנותן ההכשר לקבוע דרישות כשרות ייחודיות המאפיינות את נסיבותיו של בית העסק הספציפי.
⁴ תפקידו של המשגיח להביא את העובדות בפני נותן ההכשר (השופט) ולוודא כי הוראותיו הקונקרטיים של נותן ההכשר, הניתנות בהתאם להוראותיו העקרוניות של קובע כללי הכשרות (המחוקק), מתבצעות בפועל. על כן נכון לדמותו לרשות מבצעת.

תיאור המצב המשפטי הנוכחי והפרקטיקה הקיימת.

נותני הכשר

חוק איסור הונאה בכשרות⁵ קובע שלושה גורמים המוסמכים לתת תעודת הכשר:

1. מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהוסמך מטעמה.⁶
2. רב מקומי – לעניין בתי עסק הפועלים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית בה הוא מכהן.
3. הרב הראשי לצה"ל או רב צבאי שהוסמך מטעמו – לעניין כשרות בכוחות הביטחון ובבתי עסק הפועלים עבורם.

קודם לשנת 1983 בה נחקק חוק איסור הונאה בכשרות הוסמכו באופן משתמע המועצות הדתיות ברשויות המקומיות להעניק תעודות הכשר. חוק שירותי הדת היהודיים⁷ הסמיך אותן להעניק "שירותי דת" ואף לגבות אגרות בגין שירותים אלה.⁸ בפשטות, חוק איסור הונאה בכשרות הקובע רשימה סגורה של נותני הכשר לעניין איסור הונאה בכשרות שלל את סמכותן של המועצות הדתיות להעניק תעודות הכשר.⁹ עם זאת, חוק שירותי הדת היהודיים מפורש גם כיום ככולל ענייני כשרות.¹⁰ למעשה ניתן למצוא תעודות הכשר הניתנות בידי מועצות דתיות בפרט במצבים בהם אין בנמצא רב מקומי מכהן.¹¹

מבחינת הפרקטיקה הנוהגת, הרבנות הראשית עוסקת במתן הכשר באופן ישיר בעיקר למוצרי יבוא ולבתי עסק הפועלים במגזר הערבי בו אין רבנים מקומיים. במרבית המקרים לא עומדת בפני בית עסק האפשרות לקבל תעודת הכשר ישירות מן הרבנות הראשית.¹² תעודת הכשר צבאית אף היא אינה רלוונטית למרבית בתי העסק הפועלים בשוק האזרחי. משמעות הדברים היא כי לרובם המכריע של בתי העסק במדינת ישראל קיימת אפשרות אחת בלבד לקבל תעודת הכשר והיא תעודת ההכשר של הרב המקומי הספציפי המכהן ברשות המקומית שבשטחה הם פועלים.

קובעי כללי הכשרות

חוק איסור הונאה בכשרות לא מגדיר קובעי כללי כשרות למעט חריג חלקי אחד. משמעות הדברים היא שנותן ההכשר קובע לעצמו את כללי הכשרות שהוא פועל על פיהם וכל רב מקומי רשאי לקבוע כללי כשרות עצמאיים. החריג היחיד בחוק הוא זכותו של מי שסירבו לתת לו תעודת הכשר לערור בפני מועצת הרבנות הראשית כנגד הסירוב.¹³ אין בחריג זה כדי להגדיר את מועצת

⁵ חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג-1983, ס"ח 1088.

⁶ מועצת הרבנות הראשית הוסמכה להעניק תעודות הכשר כבר בסעיף 2 לחוק הרבנות הראשית, תש"ם-1980, ס"ח 965 - שלוש שנים קודם לחקיקת חוק איסור הונאה בכשרות. עם זאת, ביהמ"ש העליון סייג את הסמכות מכוח חוק זה והגדירה כסמכות דקלרטיבית בלבד ולא ברת אכיפה: "ראשית לכול ייאמר כי מניין תפקידיה של הרבנות הראשית בחוק הרבנות אינו נושא אלא אופי דקלרטיבי וכללי בלבד. בוודאי אין בו כדי לצייד את הרבנות, במילוי תפקידיה על פי חוק הרבנות – לא במישרין אך גם לא בעקיפין – בסמכויות בנות אכיפה על פי חוק. כך הוא תפקידיה של הרבנות לעשות "פעולות לקירוב הציבור לערכי תורה ומצוות" (סעיף 2(2) לחוק הרבנות), וכיוצא בתפקיד זה הוא התפקיד ליתן תעודות הכשר" (בג"ץ 77/02 מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית, פ"ד נו(6) 249 (2002), פס" 47 לפסק דינו של השופט חשין).

⁷ ס' 7 לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971, ס"ח 628.

⁸ תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשל"ד-1974, ק"ת 3187.

⁹ ראו: עתמ (ת"א) 1569/07 הרב מאיר פינס נ' המועצה הדתית ת"א (פורסם בנבו, 27.8.2007). פרשנות משפטית אבסורדית שהועלתה בעניין גורסת כי המועצות הדתיות עדיין מוסמכות לתת תעודות הכשר אך בית עסק שיציג עצמו ככשר בעקבות תעודות ההכשר שלהן יעבור עבירה של הונאה בכשרות.

¹⁰ בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים ואח' נ' השר לענייני דתות פ"ד נב(5) 241, 250 (1998): "תפקידיה של מועצה דתית נקבע בסעיף 7 לחוק, ולפיו "מועצה מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת..."; "שירותי דת, קרא: שירותי דת ליהודים. החוק לא פירט לנו אותם "שירותי דת" מה הם, אך כנלמד מתקציביו של המועצות הדתיות ומן ההלכה, כוללים שירותים אלה רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה, שירותי קבורה, שבת ועירובין ופעולות תרבות תורניות."

¹¹ עמ' 14-13 לדו"ח הועדה לבחינת הרפורמה בכשרות (להלן ה"ש 31)

¹² להלן ה"ש 14.

¹³ ס' 12 לחוק איסור הונאה בכשרות (לעיל ה"ש 5).

הרבנות הראשית כקובעת כללי כשרות עבור הרבנים המקומיים ובוודאי שלא בכדי לקבוע רגולציה שלה עליהם. הרב המקומי קובע את כללי הכשרות, ורק במצבים פרטניים חריגים מועצת הרבנות הראשית תתערב ותעניק תעודת הכשר לבית עסק¹⁴. בוודאי שאין בחוק איסור הונאה בכשרות כדי לקבוע כי בידי הרבנות הראשית כללי כשרות מינימליים, שהרי הערר מוגש רק כנגד סירוב להעניק תעודת הכשר.

יחד עם זאת, בית המשפט העליון קבע כי רב מקומי חייב להפעיל את סמכותו בענייני כשרות תוך כפיפות למועצת הרבנות הראשית שהיא "הרשות המוסמכת להנחותו"¹⁵. לאור סקירת החקיקה שלעיל לא ברור כיצד הסיק בית המשפט כי מועצת הרבנות הראשית מוסמכת להנחות רבנים מקומיים בענייני כשרות.¹⁶ יצוין כי רבני ערים שמונו לאחר שנת 2007 חויבו בחקיקת משנה לחתום על תצהיר בו הם מתחייבים למלא אחר החלטות מועצת הרבנות הראשית.¹⁷ ספק מה הן ההשלכות המשפטיות של חתימה על תצהיר זה ובפרט לנוכח העובדה שחקיקה ראשית מסמיכה את הרב המקומי לתת תעודות הכשר באופן בלתי תלוי.¹⁸ בכל אופן, רק רבנים שמונו לאחר שנת 2007 חתומים על התצהיר האמור.

באופן מעשי, על אף החוסר בתשתית משפטית לקביעת כללי כשרות בידי הרבנות הראשית עבור הרבנים המקומיים, הרבנות הראשית מפיצה קובץ נהלי כשרות לרבנויות המקומיות.¹⁹ בשנת 2012 אף הוציא אגף הכשרות הארצי מסמך הקובע את שעות ההשגחה הדרושות לרשתות שיווק מזון.²⁰ מדובר בקביעת נהלי כשרות מינימליים בלבד והרב המקומי רשאי להחמיר בדרישותיו לפי שיקול דעתו. מאז הצאת קובץ הנהלים מחלקת הכשרות ברבנות הראשית שואפת להפוך את אותם כללי כשרות מינימליים אחידים לנחלת כלל מערך הכשרות, ומקיימת רגולציה מסוימת בעניין. בימים אלו נכתב קובץ נהלים עדכני שאמור להתפרסם בשנה הקרובה. שאיפתה זו מתמלאת באופן חלקי בלבד בכפוף לרצונם הטוב של הרבנים המקומיים נותני הכשרות להישמע להנחיותיה.

¹⁴ מקרה זה התעורר בפסיקה, כאשר ביהמ"ש העליון בבג"ץ 7120/07 **אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל** (פורסם בנבו, 23.10.2007) הכריח את הרה"ר 'לעקוף' את הרבנים המקומיים שלא כיבדו את 'היתר המכירה' בשנת השמיטה תשס"ח ולתת לבעלי העסקים תעודות הכשר מטעמה. עדיין, בג"צ לא איפשר למועצת הרה"ר לכפות על הרבנים המקומיים נהלי כשרות מקלים.

¹⁵ בג"ץ 11157/03 **אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל** (פורסם בנבו, 5.9.2007): "כל רב מקומי כפוף למדיניותה של הרבנות הראשית, המייצגת את ליבת הדין ההלכתי בנושא הכשרות, ליבה אשר צריכה להיות אחידה בכל אתר ואתר בישראל... בענייני הלכה כלליים הנוגעים לקהילתו ניתן לרב המקומי שיקול דעת נרחב וההתערבות בהחלטותיו תהיה במשורה ורק במקרים חריגים ביותר. ואולם, לא כך הוא כאשר סמכותו של הרב המקומי נגזרת מכוח חוק מדינה ספציפי כגון חוק איסור הונאה בכשרות. במקרה זה, סמכותו של הרב אינה סמכות דתית אלא סמכות חילונית. בהפעילו סמכות זו הוא כפוף לכללי המשפט המנהלי וביניהם גם החובה לנהוג בשוויון והחובה לפעול בהתאם להנחיות הרשות המוסמכת להנחותו, רשות שחובתה היא להנחותו" (פס" 9-8 לפסק דינה של השופטת נאור).

¹⁶ זאת להבדיל מכפיפותן של מועצות דתיות לפסיקות הרבנות הראשית הקבועה בסעיף 6א לחוק שירותי הדת היהודיים (לעיל ה"ש 7).

¹⁷ סי' 5(א)3(3) לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירת רבני עיר), התשס"ז – 2007, ק"ת 6613.

¹⁸ על פי כללי המשפט המינהלי, רשות המוסמכת בחוק לעניין מסוים אינה רשאית לקבל הנחיות מחייבות מגורמים אחרים לרבות מן הגורמים הממונים עליה. ראו: בג"ץ 70/50 **מיכלין נ' שר הבריאות**, פ"ד ד 319 (1950); דפנה ברק-ארוז **משפט מינהלי**, כרך א 159-173 (2010).

¹⁹ **קובץ נהלי כשרות** (אלול, תש"ס). במבוא לקובץ זה אף נטען כי סמכותם של הרבנים המקומיים להעניק תעודות הכשר מואצלת להם מידי מועצת הרבנות הראשית, תוך התייחסות שגויה לחוק הרבנות הראשית לישראל והתעלמות מחוק איסור הונאה בכשרות.

²⁰ ראו עדכון שפורסם ע"י אגף הכשרות הארצי בתאריך 6.8.12, ובו כימות שעות ההשגחה הנדרשות ברשתות שיווק המזון. זמין ב: http://www.rabanut.gov.il/vf/ib_items/80/ShaotHashgacha5772.pdf

השגחה

החקיקה לא קובעת דבר בעניין עצם הצורך להפעיל משגיחים, אופן הפעלתם או זהות הגוף שמעסיק אותם. בהיעדר חקיקה ובהיעדר קובע כללי כשרות מוסמך, משמעות הדברים היא שהחוק מותיר לשיקול דעתו של נותן ההכשר את כל סוגיית ההשגחה.

מבחינת הפרקטיקה הנוהגת, רובם המכריע של המשגיחים מוצבים בבתי העסק לפי בחירתו של נותן ההכשר אך המעסיק שלהם הוא בית העסק עצמו.²¹ לא פעם בית העסק משמש מעביד של המשגיחים גם ביחס לעבודות מטבח רגילות. מצב זה יוצר ניגוד עניינים מובנה של משגיח הנאלץ לקיים פיקוח אסרטיבי כנגד המעסיק שלו כאשר צעד של משגיח שיוביל לשלילת הכשרות מבית העסק יגרור את פיטוריו של המשגיח מעבודתו. עתירה לבג"צ בעניין זה אשר הוגשה בשנת 2004 עודנה תלויה ועומדת.²² נציין כי בעיה זו עומדת במוקד מרבית ההצעות לשינוי מערך הכשרות שיידונו להלן. באשר לדרישות הכשירות המקצועית מן המשגיחים, בעבר לא הוצבו דרישות אובייקטיביות כלשהן ודי היה באישור נותן הכשרות למינוי משגיח. בשנים האחרונות נוקטת הרבנות הראשית במהלך של דרישת הכשרה מקצועית מחייבת למשגיחים²³ אך מהלך זה טרם הושלם.

פיקוח נותני ההכשר על השגחה

בהיעדר טיפול חקיקתי בעבודת המשגיחים אין גם טיפול של החוק בעניין הפיקוח על עבודתם. מבחינת הפרקטיקה הנוהגת, ניתן היה לצפות כי נותן הכשרות יחלוש על מערך הפיקוח על המשגיחים. זה איננו המצב. לרב מקומי אין כל כוח אדם הסר למרותו ולפיכך הפיקוח על עבודת המשגיחים מתבצע על ידי עובדי מחלקת הכשרות של המועצה הדתית.²⁴ מדובר במנגנון בלתי יעיל בו הרב נותן ההכשר נדרש להבטיח את כשרותם של בתי העסק באמצעות משגיחים שהם עובדי העסקים המפוקחים, כאשר על המשגיחים מפקחים עובדי מועצה דתית שאינם כפופים לרב. מכיוון שלא פעם אין הרמוניה מלאה בין הרב המקומי לבין המועצה הדתית, הרי שהקושי המתואר רק מתגבר.

רגולציה על נותני ההכשרים

כאמור, פרשנותה הפשוטה של החקיקה הקיימת לא מעניקה לרבנות הראשית סמכות לקבוע כללי כשרות עבור הרבנים המקומיים נותני ההכשרים וממילא אין גם סמכות לרגולציה. חריג בודד מאפשר למועצת הרבנות הראשית לאכוף כללי כשרות מקסימליים בלבד באמצעות קבלת ערר כנגד סירובו של רב מקומי לתת תעודות הכשר.²⁵

עם זאת, מבחינת הפרקטיקה, שואפת הרבנות הראשית לקיים רגולציה מסוימת על אופן תפקוד הרבנים המקומיים נותני ההכשרים. לצד הוצאת קובץ נהלי הכשרות שתואר לעיל מקיימת מחלקת הכשרות ברבנות הראשית בדיקות ביחס לאופן תפקוד מערכי הכשרות ברבנויות המקומיות. אך מדובר בפעולה חלקית התלויה ברצונם הטוב של הרבנים המקומיים לכפוף עצמם אליה.

²¹ עמ' 20-21 בדו"ח הוועדה לבחינת הרפורמה בכשרות (להלן ה"ש 31)

²² בג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית.

²³ חוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת תש"ע/1 "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" (1.7.2010), עמ' 5.

²⁴ שם, בעמ' 4: "מפקח כשרות – עובד מועצה שתפקידו לפקח על פעולת משגיחי הכשרות". דוגמא שלאחרונה עלתה לכותרות היא העיר חיפה, בה רב העיר לא הסכים לחתום על תעודות הכשר מכיוון שהמועצה הדתית לא איפשרה לו לפקח על משגיחי הכשרות ונהלי עבודתם.

<http://www.kipa.co.il/now/45439.html>

²⁵ סי' 12 לחוק איסור הונאה בכשרות (לעיל ה"ש 5).

חוק איסור הונאה בכשרות קובע כי הצגת בית עסק כשר מבלי שיש לו תעודת הכשר בתוקף הוא עבירה פלילית שדינה עד שנת מאסר.²⁶ בנוסף נקבע בתקנות שעבירה זו היא בגדר עבירה מינהלית וניתנה סמכות לפקידי הרבנות להטיל קנסות מינהליים קצובים כנגד עברייני הונאה בכשרות.²⁷ למעשה מחלקת הונאה בכשרות ברבנות הראשית פועלת לאכיפת איסור פלילי זה ונתקלת בקשיי אכיפה לאור עמדה ליברלית בבתי המשפט הנזהרת מאוד בכללי חזקת החפות המחמירים של ההליך הפלילי.

עקרונית ניתן לתבוע בתביעה נזיקית בית עסק העובר על הונאה בכשרות בעילה של הפרת חובה חקוקה.²⁸ לעת עתה אף אושרו שתי פשרות בניסיון לתובענות ייצוגיות בעניין.²⁹ אך בהיעדר עוולה מפורשת להונאת כשרות בצירוף קושי להוכיח נזק בענייני כשרות, דומה כי שדה האכיפה הנזיקית בתחום הכשרות נותר כמעט זניח.

קשיים שמעורר המצב הנוכחי

בטרם נסקור את הקשיים שמעורר המצב הנוכחי חשוב לנו להדגיש כי אין בדברים שלהלן כדי להטיל דופי בפעילות המסורה של הרבנים המקומיים, מחלקות הכשרות במועצות הדתיות, המשגיחים, אגף הכשרות ברבנות הראשית או של מועצת הרבנות הראשית. מן המפורסמות הוא שרובם המכריע של נושאי התפקידים הללו פועלים ככל יכולתם למען שיפור הכשרות לשם שמיים. עם זאת, מערך כשרות יעיל צריך להיבנות באופן בו מובנים בו התמריצים לשיפור כתוספת למוטיבציה הערכית של הרבנים נותני ההכשר. לפיכך אנו סוקרים קשיים הנוגעים למבנה הטכני של מערך הכשרות ולא לרבנים העוסקים כיום בתפקידם באמונה. אלו הקשיים המבניים:

1. **חוסר אפשרות בחירה של בעלי העסקים ושל לקוחותיהם בין נותני ההכשר הממלכתיים** - ראינו עד כה כי לרב המקומי יש מונופול כמעט מלא על הכשרות הממלכתית בשטח עליו הוא מופקד. למעט מעורבות מוגבלת של הרבנות הראשית או הרבנות הצבאית לעניינים מסוימים, כל החפץ בתעודת הכשר כפוף באופן בלעדי לתעודת הכשרות של הרב המקומי שכתובת בית העסק מצויה בתחום שיפוטו.³⁰ אם איתרע מזלו של בעל עסק והרב המקומי מטיל חומרות מיוחדות או היקפי השגחה גדולים במיוחד שאינם מקובלים על רבנים מקומיים אחרים, הרי שעליו להתמודד עם דרישות מחמירות אלו כאשר מתחריו נהנים מכשרות ממלכתית ללא הדרישות הללו. מנגד, אם איתרע מזלו של בעל עסק והרב המקומי דווקא מקל במיוחד בדרישות הכשרות, וכתוצאה מכך בציבור הרחב הכשרו של אותו רב ספציפי לא קנה שם של כשרות טובה, הרי שהוא מאבד לקוחות ואינו יכול לבחור בנותן הכשר ממלכתי אחר שיספק את הדרישה הצרכנית כלפיו. בנוסף לבעיה המתוארת של חוסר הבחירה, יש בעובדה שתנאי הכשרות של בית עסק נקבעים לפי כתובתו משום שרירותיות שלטונית ופגיעה בשוויון.
2. **היעדר תמריץ להתייעלות כלפי צרכני הכשרות** - בהיעדר תחרות אין תמריץ לנותן ההכשר לשפר את איכות הכשרות עבור צרכניה.
3. **היעדר תמריץ להתייעלות כלפי בתי העסק** - בהיעדר תחרות אין תמריץ לנותן ההכשר לייעל את הדרישות כלפי בית העסק מבחינת עלויותיהן הכספיות ומבחינת מניעת דרישות שאינן חיוניות להבטחת הכשרות.

²⁶ שם, ס' 3-5, 14.

²⁷ תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי - איסור הונאה בכשרות), התשנ"ב - 1992, ק"ת 5437.

²⁸ ס' 63 לפקודת הנויקין [נוסח חדש] תשכ"ח - 1968, נ"ח 266. ראו גם בשא (נצ' 1528/05 שי ברזילי נ' פרינר (הדס 1987) בע"מ (פורסם בנבו, 27.7.2006), פס' 24.4 לפסק דינו של השופט חטיב: "הוראות אלה ללא ספק נחקקו להגנתו של הצרכן (חוק איסור הונאה בכשרות, נ.ש), ועל כן, הפרתן מקימה עילה בנויקין בגין הפרת הוראה חקוקה."

²⁹ תא (ת"א) 2061-06 רויטל נגלר נ' שטראוס-עלית בע"מ (פורסם בנבו, 10.1.2011); תצ (מרכז) 30112-07-11 איתיה אסתר בקר נ' מאפיית רומן בע"מ (פורסם בנבו, 13.1.2013).

³⁰ לעיל, טקסט ליד ה"ש 14.

4. **חוסר בהכשרה רלוונטית**³¹ – רב מקומי נבחר לאור ידיעותיו התורניות הכלליות ולאור יכולתו להיות מורה רוחני לציבור ביישובו. מתן הכשר כרוך בהפעלת מערך פיקוח יעיל שתפקידו להיות קשוב לצרכים העסקיים של בעלי העסקים אך גם להתמודד עם בעלי עסקים המבקשים לרמות את נותן הכשרות. לשם התמודדות עם תפקיד זה דרושים כישורים ניהוליים של הפעלה יעילה של כוח אדם, היכרות מעמיקה עם צרכיהם של בעלי העסקים בשוקים הרלוונטיים כמו גם היכרות עם נפתוליהם של שווקים אלה בכדי לחסום ביעילות הונאות בכשרות. לא כל רב מקומי מתאפיין בכישורים אלה. מצב זה מוביל במקרה הטוב להרחבה מיותרת של היקף ההשגחה הנדרש בכדי לעמוד בדרישות הכשרות. במקרה הפחות טוב מצב זה עלול להוביל לכך שההשגחה עליה אחראי הרב המקומי אינה מצליחה לעמוד ביעדיה ונופלים פגמי כשרות בבתי עסק המצוידים בתעודות הכשר.
5. **חוסר שקיפות בתבחיני הכשרות** – אדם המקפיד על תבחיני כשרות מסוימים, לא תמיד יכול לדעת האם הרב נותן הכשרות מקפיד על תנאים אלו מכיוון שאין חובה חוקית על נותן ההכשר לפרסם את תבחיני הכשרות שעל פיהם הוא פועל.
6. **התערבות שיפוטית במתן תעודות הכשר** – המונופול הממלכתי שהוענק לרבנות המקומית בענייני כשרות חיזק לכאורה את כוחה. אך בפועל דווקא בשל מונופול זה, בצירוף העובדה שהרבניות הן גופים ציבוריים, בתי משפט התערבו לא פעם בהחלטותיהן ההלכתיות של רבניות בענייני כשרות.³² התערבות זו מתבססת על החוק הנוכחי המגביל את שיקוליה של הרבנות לשיקולי כשרות בלבד³³ כאשר שיקולים אלו מסורים לפרשנותו של בית משפט. תופעה זו זכתה לכינוי "הכשר הבג"צ"³⁴ כאשר כוונת הביטוי לבקר את הפגיעה בחופש הדת של הרבנים נותני ההכשר. חשוב מכך, הביטוי מבקר את הפגיעה בחופש הדת של הצרכנים שמבקשים להסתמך על כשרות שניתנת על פי שיקול דעתו של רב הנאמן לכך מנקודת מבט דתית ולא על פי החלטת בית משפט. מספר הצעות חוק שניסו להתמודד עם בעיה זו ולחזק את מעמד הרבנות נותנת הכשרות הוגשו בעבר, אך לא הגיעו לכדי חקיקה.³⁵
7. **ניגוד עניינים של המשגיחים** – כאמור, רובם המוחלט של משגיחי הכשרות הם עובדיהם של בתי העסק עליהם הם משגיחים. משגיח שיוביל לשלילת כשרותו של בית העסק בו הוא עובד מנימוקים ענייניים, יאבד בכך את מקום עבודתו. מצב זה יוצר ניגוד עניינים מובנה של המשגיח בעבודתו. בעיה זו עלתה בעבר בדו"חות מבקר המדינה.³⁶ בשנת 1992 מינה ראש הממשלה דאז יצחק רבין ועדה ציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן בראשותו של חיים י. צדוק.³⁷ בין מסקנות הועדה נקבע כי יש להביא להפרדה מלאה בין המשגיח למושג באמצעות תאגידי השגחה וליצור תבחינים אחידים למתן תעודות הכשר. המלצות אלו לא יושמו מעולם, וכאמור לעיל עתירה בעניין עודנה תלויה ועומדת.³⁸ כפי שנראה להלן, רבות מן ההצעות לשינוי מערך הכשרות מתמקדות בבעיה זו.
8. **כשירות משגיחים** – בעבר, לא היתה כלל דרישה לתנאי סף על מנת להיות משגיח כשרות. בשנים האחרונות, בעקבות מסקנות ועדת צדוק ודו"חות המבקר הנזכרים,

³¹ טענה זו הועלתה ע"י הועדה לבחינת הרפורמה בכשרות דו"ח הועדה (2006) 18-19, בראשות עו"ד אמנון דה-הרטוך, אשר הוקמה ע"י החלטת ממשלה על מנת לבחון אפשרויות לרפורמה במערך הכשרות, בעקבות עתירת התנועה להגינות שלטונית (לעיל ה"ש 22).

³² ראו למשל: בג"ץ 8735/06 קומפורטי נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו, 29.6.2009); בג"ץ 465/89 רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים פ"ד מד(2) 673 (1990);

בג"ץ 7203/00 מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית פ"ד נו(2) 196 (2001); בג"ץ 7471/05 בלדי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל סב(2) 370 (2007).

³³ סי' 11 לחוק הונאה בכשרות (לעיל ה"ש 5).

³⁴ "שומה עליו על הרב להביא במניין שיקוליו "דיני כשרות בלבד" וביטוי זה, כדרכנו בפרשנות, יפורש עלפי תכלית החוק" (עניין מעדני אביב, פס" 43, לעיל ה"ש 6).

³⁵ ראו לדוג' הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון - שיקולים למתן כשרות), התש"ע-2009, פ/18/1882.

³⁶ מבקר המדינה דו"ח שנת 42 - לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990 (1992); מבקר המדינה דו"ח שנת 59 - לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007 (2009).

³⁷ הועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן (1993).

³⁸ לעיל ה"ש 22.

- מקיימת הרבנות הראשית הסמכת משגיחי כשרות. למרות זאת עדיין כ 40% מבין משגיחי הכשרות אינם בעלי הידע והיכולת הנדרשים לצורך תפקיד זה.
9. **עלויות מיותרות בשל צורך בתעודות הכשר כפולות** - כאמור, על מנת שבית העסק יהיה כשר על פי חוק, הוא מחויב בתעודת הכשר של הרבנות המקומית. אם בעל עסק מעוניין בכשרות של בד"צ פרטי,³⁹ עליו לשלם פעמיים – גם לכשרות הרגילה וגם המהודרת. יצויין כי לא פעם המשגיח של הרב המקומי ושל הבד"צ הוא אותו אדם, כך שבית העסק ולקוחותיו משלמים על הכשר כפול ללא כל תרומה להשגחה הממשית על הכשרות.
10. **פגיעה במעמדו הקהילתי של הרב המקומי** – תפקידו העיקרי של רב מקומי הוא להוות דמות תורנית אהודה על קהילתו ולנהל שיח ערכי עם הציבור אותו הוא משרת. תפקידו של נותן הכשר הוא במידה רבה הפוך: להוות דמות קשוחה שעומדת באסרטיביות כנגד האינטרסים העסקיים של בתי העסק ולהתעקש על תבחין כשרות זה או אחר. כך נוצר מצב בו רב מקומי אשר ממלא בנאמנות את חובותיו בענייני כשרות, מקיים אינטראקציה שלילית עם דמויות מרכזיות בקהילתו.⁴⁰ לא פעם מרבית האינטראקציה של הרב עם קהילתו היא בהקשרים שליליים אלו. גם העובדה שמעורב כסף רב בתעשיית הכשרות בוודאי שלא תורמת לשיפור מעמדו של הרב כמנהיג רוחני של קהילה.
11. **חשש להטעיית הציבור בכשרות בשל עמדה הלכתית חריגה של רב ספציפי** – סמכות אוטונומית של כל אחד ממאות הרבנים המקומיים עלולה ליצור בעיית כשרות גם מהיבט נוסף. צרכני הכשרות מעוניינים בדרך כלל לצרוך כשרות בסטנדרטים המקובלים על הזרמים המרכזיים בהלכה היהודית האורתודוקסית. ייתכנו מצבים בהם רב מקומי מסוים אוהז בעמדה חריגה בעניין תבחין כשרות מסוים ופוסק על פיה. במצב זה, מפעל המייצר מזון בתחום אחריותו של אותו רב יכול להפיץ ברחבי הארץ סחורה עם תעודת הכשר כאשר היא אינה עומדת בסטנדרטים הכשרותיים המקובלים על מרבית צרכני הכשרות. הדברים אמורים ביחס לרב מקומי אורתודוקסי בעל עמדות הלכתיות חריגות בנושא ספציפי. על אחת כמה וכמה שתיווצר בעיה אם יתמנה בעתיד רב מקומי שאיננו אורתודוקסי.
12. **כלים מוגבלים למאבק בשחיתות** – בהיעדר רגולציה חוקית על פעילותם של נותני ההכשר קיים חשש שבמקרים חריגים של שחיתות יתעורר קושי לחשוף את השחיתות. גם אם אין בנמצא שחיתות כלל, היעדר רגולציה חוקית עלול להזין שמועות על שחיתות ולפגוע באמון הציבור.
13. **אמצעי אכיפה מוגבלים כנגד הונאה בכשרות** – כיום הכלי הפלילי הוא האפיק המרכזי למאבק בהונאת כשרות.⁴¹ מדובר בכלי שמופעל בידי מחלקה ריכוזית אחת ברבנות הראשית שעל אף פועלה הנמרץ אין ביכולתה לכסות בהצלחה כל הונאת כשרות המתרחשת ברחבי הארץ. רף הראיות הנדרש להרשעת אדם בפלילים הוא גבוה מאוד.⁴² כך שמרבית המצבים של הונאת כשרות אינם יכולים להגיע לידי מיצוי הליך פלילי. הענישה, שבמרבית המקרים היא קנס מינהלי לא גבוה,⁴³ אינה מסוגלת לייצר הרתעה אמיתית כנגד בתי עסק המבקשים לחסוך סכומים גבוהים הרבה יותר. האפיק הנזיקי אמנם קיים כבר כיום בהתבסס על עוולת חובה חקוקה,⁴⁴ אך בהיעדר עוולה מפורשת להונאה בכשרות, בשל קושי להוכיח ולכמת נזק ובשל קשיים בזירת התובענות הייצוגיות הרי שהשימוש שנעשה באפיק הנזיקי הוא מועט מאוד.

³⁹ לאור חוסר אפשרות הבחירה בין נותני הכשר שונים הפועלים על פי חוק, גובר הצורך בהכשר בד"צ מצדם של בתי עסק הנתונים לאחריותו הבלעדית של רב מקומי שהוא חסר מוניטין בענייני כשרות, או במקומות בהם ריכוז של ציבור המחמיר במיוחד בהלכות כשרות.

⁴⁰ בעלי בתי האוכל נפגשים מטבע הדברים עם כלל תושבי המקום ואם הם מפתחים דעה שלילית כלפי הרב המקומי דעה זו מחלחלת לציבור הרחב.

⁴¹ ס' 14 לחוק איסור הונאה בכשרות (לעיל ה"ש 5).

⁴² ס' 34כב(א) לחוק העונשין תשל"ז-1977: "לא יישא אדם באחריות פלילית לעבירה אלא אם כן היא הוכחה מעבר לספק סביר."

⁴³ 1000 ₪, ו-2000 ₪ לתאגיד (לעיל ה"ש 27).

⁴⁴ לעיל ה"ש 28.

הצעת פורום קהלת למודל מערך כשרות

בכדי לתת מענה לקשייה המתוארים של מערכת הכשרות אנו מציעים לשנות את מערך הכשרות בישראל ולבסס אותו על תאגידי כשרות פרטיים. תאגידי כשרות פרטיים המתחרים ביניהם יאפשרו לבתי העסק ולצרכנים חופש בחירה בין סטנדרטים כשרותיים שונים וייצרו תמריץ חזק לנותני ההכשר להתייעל כלפי צרכני הכשרות מבחינת איכות הכשרות וכלפי בתי העסק בהוזלת עלויות, בשירות נוח ובמניעת הכבדות מיותרות.

עם זאת, לאור מטרתנו להבטיח כשרות אמינה וזמינה לציבור הרחב המעוניין בכך, לא נכון יהיה לאמץ בישראל מודל כשרות נטול רגולציה. צרכן הכשרות הישראלי הממוצע אינו מורגל בבירורים מעמיקים אודות טיבה של כל השגחת-כשרות ולכן ראוי שהמדינה תמשיך לאפשר לו מידע ופיקוח אודות אמינותם ההלכתית של השגחות הכשרות השונות. כמו כן, לאור העובדה שבישראל מתקיים במגזר הציבורי שוק גדול מאוד המחויב לצרוך מזון כשר⁴⁵, הרי שבכל אופן חובתה של המדינה לקבוע כללים מחייבים לשם הגדרת מזון ככשר מנקודת מבט מדינתית. לשם כך מוצע לקבוע כי יימשך האיסור להגדיר בית עסק ככשר ללא פיקוח ממלכתי כלשהו.

בכדי לשלב בין רעיונות ההפרטה והתחרות לבין הצורך להבטיח רשת ביטחון אמינה שתבטיח כי אותה כשרות פרטית עומדת בכללי ההלכה, מוצע כי הרבנות הראשית תקבע תנאי מינימום לעמידת תאגיד כשרות בגדר הנדרש על פי ההלכה היהודית. מדובר בתנאי מינימום הנוגעים לדרישות הכשרות המהותיות, בתנאי מינימום הנוגעים להכשרתם של נושאי התפקידים השונים בתאגיד הכשרות ובתנאי מינימום הנוגעים להיקף ההשגחה המבוצעת על בית העסק וליעילותה. על פי המודל המוצע, מועצת הרבנות הראשית תהיה קובעת כללי הכשרות לעניין רף המינימום בלבד. תאגיד הכשרות רשאי יהיה לקבוע לעצמו כללי כשרות מחמירים יותר. מטבע הדברים, תאגידי כשרות שונים יתחרו ביניהם על אמון צרכני הכשרות המחמירים בעוד תאגידי אחרים ייפנו לקהל המסתפק בכשרות רגילה. הרבנות תקיים רגולציה על תאגידי הכשרות הן ביחס לעמידתם בתבחיני הכשרות שהיא קבעה והן ביחס לעמידתם בתבחיני הכשרות שהם קיבלו על עצמם מרצונם. תאגידי הכשרות יחויבו לפרסם באתר האינטרנט של הרבנות את כלל תבחיני הכשרות המחייבים אותם – הן אלה שהטילה עליהם הרבנות והן אלה שהם קיבלו על עצמם מרצונם. כך תושג שקיפות, וצרכן הכשרות יוכל לקבל מידע אמין ביחס לעמידת בתי העסק בתבחיני כשרות ספציפיים החשובים לו. בדרך זו ייווצרו רמות כשרות שונות של תאגידי שונים בהתאם לתבחינים שהם מקבלים על עצמם, ויגדל חופש הבחירה של צרכני הכשרות.

כל תאגיד פרטי שיעמוד בדרישות שתקבע הרבנות הראשית יקבל רישיון לתת תעודת הכשר. התאגיד נותן ההכשר יעסיק משגיחים ומפקחים על המשגיחים ובכך יימנע ניגוד העניינים המתקיים כיום ביחס להפעלת משגיחים. תאגיד כשרות יחויב להעסיק רבנים נותני הכשר, מפקחים ומשגיחים בעלי הכשרה הלכתית, ניהולית וביצועית רלוונטית ובכך ייפתרו קשיי ההתאמה שניתן לעתים למצוא אצל רבנים מקומיים או אצל משגיחים.

תאגידי הכשרות יהיו גורמים פרטיים וייקבע בחוק שיש להם חופש דת מוחלט וחסיונות מפני התערבות שיפוטית בהחלטה שלא להעניק תעודת הכשר. בית עסק המסורב בידי תאגיד כשרות יוכל לפנות לתאגיד כשרות מתחרה ובכך לקבל מענה חלופי להתערבות השיפוטית הנוהגת כיום. בכך תימנע הפגיעה באמון צרכני הכשרות במערכת כשרות שבה גורמים נעדרי נאמנות הלכתית מתערבים במתן ההכשר.

המאבק בהונאה בכשרות ישודרג באמצעות מתן זכויות נרחבות לתביעות נזיקין ולתובענות ייצוגיות הן כנגד בתי עסק והן כנגד תאגידי כשרות שיחטאו בהונאת כשרות. לשם הרחבת אפשרויות התביעה מוצע לקבוע כי ניתן יהיה לפסוק פיצויים גם ללא הוכחת נזק. מעבר לעשיית צדק עם צרכני הכשרות, מטרתו העיקרית של מרכיב זה היא להשיג הרתעה יעילה כנגד הונאת כשרות ובכך לשפר את אמינותו של מערך הכשרות. מאזן הרתעה זה יתמרץ את תאגידי הכשרות לשרש מקרבם גם כל תופעת שחיתות.

⁴⁵ ראו למשל: פקודת מאכל כשר לחיילים, תשי"ט-1948, ע"ר מס' 34.

בכדי למנוע מצב בו קמים תאגידי כשרות קטנים ובלתי אחראיים אשר יפעלו מתחת לסטנדרטים המחייבים אותם עד לתפיסתם, מוצע לקבוע כי כל תאגיד כשרות יחויב להעמיד ערבות גדולה על סך מיליון ₪ ומעלה לצורך כיסוי פסיקות פיצויים נזיקיים כנגדו.

המודל המוצע יאפשר לבד"צים הפרטיים הפועלים כיום לבקש אף הם רישיון כשרות מטעם הרבנות הראשית וכך ייפטרו בתי העסק החוסים תחת השגחתם מהשגחה כפולה ויקרה של הרבנות לצד הבד"צ.

הרבנים המקומיים יחדלו להיות חלק אינטגרלי ממערך הכשרות. בכך תימנע הפגיעה במערכת היחסים של הרב עם קהילתו על רקע עימותים מתמידים בינו לבין בעלי העסקים בתחום שיפוטו. בכך גם יימנע הסיכון שרב מקומי אחד הנוקט בעמדה הלכתית חריגה יאפשר הפצת מוצרים שאינם כשרים על פי הפרמטרים המקובלים על מרבית צרכני הכשרות בישראל. לא מן הנמנע שרבנים מקומיים ישולבו במערך הרגולציה של הרבנות על תאגידי הכשרות אך תיפסק עבודתם כנותני הכשר לבתי עסק.

הרבנות הראשית תחדל להעניק תעודות הכשר באופן ישיר ותתרכז בתפקידה כרגולטור הוגן בין שחקנים פרטיים. יחד עם זאת, מוצע כי ביחס למוצרי יבוא תישמר סמכותה של הרבנות הראשית לאשר באופן ישיר כשרות מוצרים מיובאים החוסים תחת השגחה של ארגוני כשרות יהודיים ברחבי העולם. זאת, לאור הניסיון החיובי עם מערך השגחה ישיר בעניין זה כבר כיום ובכדי למנוע הוספת צלע שלישית בהשגחה שכבר כעת מעורבים בה הן הרבנות הראשית והן ארגוני הכשרות היהודיים.

אשר לכשרות בצה"ל וביתר כוחות הביטחון מוצע לשמר את המצב הקיים בו הרב הצבאי הראשי והרבנים המוסמכים מטעמו מעניקים תעודות הכשר לעניין מערכת הביטחון בלבד. זאת, לאור מאפייניה הייחודיים של מערכת הביטחון.

ההצעה המובאת כאן אינה שוללת את זכותו של בית עסק למכור מזון שאיננו כשר. היא גם אינה שוללת את זכותם של בד"צים פרטיים המעוניינים למכור שירותי השגחה ללא אישור הרבנות להמשיך לעשות זאת ובתנאי שלא ישתמשו במילה "כשר". יחד עם זאת, בכדי למנוע הונאת צרכנים מוצע להוסיף ולקבוע כי לא יציג אדם בית אוכל שלא ניתנה לו תעודת הכשר כעומד בכללי הלכה יהודית, אלא אם ציין באותו מצג כי ההשגחה על בית העסק היא ללא אישור הרבנות הראשית לישראל.

בפרק המסקנות נשוב ונציג בכותרות קצרות את עקרונות עמדתנו שפורטה כאן.

סקירת ההצעות המרכזיות שהוצעו בשנים האחרונות לרפורמה במערך הכשרות

בפרק זה נערוך סקירה השוואתית של ההצעות השונות לרפורמה במערך הכשרות שעלו בשנים האחרונות. בכדי לשמור על תמציתיות, ובעיקר בכדי לחדד היטב את ההבדלים בין ההצעות השונות, נרכז את ההצעות השונות בטבלה. לצד הצעות אלו נשווה בטבלה גם את הצעתנו שלנו ואת מערך הכשרות הנוכחי. לעיל הראינו כי קיים פער בין המצב המשפטי הנוכחי לבין המצב המעשי הנוכחי ולפיכך נפצל את הצגתם בשורות נפרדות בטבלה. בהשוואה זו נעסוק בסיטואציה הרווחת בה ההכשר הממלכתית הקיים ניתן בידי הרבנים המקומיים ולא נעסוק במתן כשרות ישירות בידי הרבנות הראשית או הרבנות הצבאית על אף שגם אלו מתקיימות ונסקרו לעיל. אבני הבניין להשוואה בין המודלים השונים הן אבני הבניין שהוצגו בפתח נייר עמדה זה: הגורם נותן ההכשר, הגורם הקובע כללי כשרות, הגורם המעסיק את המשגיח, הגורם המקיים רגולציה על נותן ההכשר ככל שזו מתקיימת והגורם המפקח על עבודתם של המשגיחים. נבחין בין קביעת כללי כשרות מינימליים באופן המאפשר לנותן ההכשר להחמיר מעבר להן לבין קביעת כללי כשרות מקסימליים. עוד נבחין בין הגורם נותן ההכשר לבין הגורם הקובע את דרישות הכשרות מבתי העסק הספציפיים מכיוון שישנן הצעות המבקשות להפריד ביניהם. לסיום נשווה בין אמצעי אכיפת ההונאה בכשרות של המודלים השונים. יצאנו מנקודת הנחה לפיה מודל כשרות שאינו מתייחס לאחד ההיבטים הנבחנים כאן, מותיר את המצב המעשי הנוכחי ללא שינוי.

	נותן ההכשר	קביעת דרישות מעסק ספציפי	מעסיקו של המשגיח	קובע כללי כשרות מינימליים	קובע כללי כשרות מקסי	פיקוח על משגיחי הכשרות	רגולציה על נותן ההכשר	אמצעי אכיפה נגד הונאה
המצב המשפטי הנוכחי	הרב המקומי	הרב המקומי	אין הסדרה	הרב המקומי	הרב המקומי ⁴⁶	אין הסדרה	אין הסדרה	פלילי ⁴⁷ + נזיקי מוגבל מאוד
המצב בפועל כיום	הרב המקומי [הרה"ר והרבצ"ר הושמטו כמפורט לעיל]	הרב המקומי	בית העסק	הרב המקומי + נהלי רה"ר מחלחלים חלקית	הרב המקומי	המועצה הדתית	רה"ר באופן מוגבל בכפוף לרצון הרב המקומי לקבלה	פלילי + נזיקין מוגבל מאוד
הפרטה מלאה ⁴⁸	כל גוף	נותן ההכשר	אין הסדרה	נותן ההכשר	נותן ההכשר	נותן ההכשר	אין	תביעות אזרחיות מוגבלות ⁴⁹
הרב רוזן ⁵⁰	תאגיד כשרות בזיכיון ⁵¹	תאגיד כשרות	אין הסדרה	הרבנות הראשית	תאגיד כשרות	אין הסדרה	הרבנות הראשית	ללא שינוי מהמצב כיום.
הצעת ח"כ שמטוב ⁵²	תאגיד ברישיון	תאגיד כשרות	תאגיד כשרות	אין הסדרה	אין הסדרה	הרבנות הראשית	הרבנות הראשית	ללא שינוי מהמצב כיום.
הצעת ח"כ שנלר ⁵³	הרב המקומי, בהתייעצות עם רשות הכשרות הארצית	רשות הכשרות הארצית	רשות הכשרות הארצית	הרבנות הראשית	אין הסדרה	רשות הכשרות הארצית	רשות הכשרות הארצית	ללא שינוי מהמצב כיום.
הצעת ח"כ אמסלם ⁵⁴	הרב המקומי	נהלי רה"ר	תאגיד השגחה	נהלי רה"ר	אין הסדרה	הרב המקומי	הרבנות הראשית	ללא שינוי מהמצב כיום, קנס אזרחי למשגיחים.
הועדה לבחינת הרפורמה בכשרות ⁵⁵	הרב המקומי	הרב המקומי	חברת כח אדם	הרבנות הראשית	קובץ נהלי כשרות	הרב המקומי	הרבנות הראשית	ללא שינוי מהמצב כיום.
פורום קהלת	תאגיד ברישיון	תאגיד כשרות	תאגיד כשרות	הרבנות הראשית	תאגיד כשרות	תאגיד כשרות	הרבנות הראשית	נזיקי מורחב כנגד התאגיד ובית העסק + הפילי הקיים.

⁴⁶ למעט החרגי של ערר ספציפי בפני מועצת הרבנות הראשית כנגד סירוב לתת הכשר (לעיל ה"ש 13).

⁴⁷ לרבות קנסות מינהליים.

⁴⁸ המודל הקיים בפועל בארה"ב. אפשר לראות בהצעה המבקשות לבטל את חוק הונאה בכשרות כתומכות במודל כזה. ראו: הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון-ביטול החוק), התשס"ו-2006, 702/17/פ.

⁴⁹ תביעות חוזיות או נזיקיות כנגד נותני הכשר שלא עמדו בהתחייבויותיהם ותביעות על הפרת סימן רשום כנגד בתי עסק שזייפו תעודת הכשר של נותן כשרות מבלי שניתנה להם. אין כל מגבלה על הצגת בית עסק ככשר ללא תעודה כלשהי.

⁵⁰ הרב ישראל רוזן, הפרטת שירותי הכשרות בישראל – הצעה עקרונית (20.1.2006) (העתק שמור אצל מחברי מסמך זה).

⁵¹ לעניין הפעלת מערך כשרות, ההבדל בין זיכיון לרישיון הוא שמספר הזיכיונות הוא מוגבל, וכן היקף הפעילות הנגזרת ממנו. בנוסף מציע הרב רוזן תקצוב ממלכתי לבעלי הזיכיון.

⁵² הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון – הפרטת שירותי השגחה בכשרות), התשע"ב-2012, 4374/18/פ.

⁵³ הצעת חוק הרשות למתן שירותי השגחה על הכשרות, התש"ע-2010, 2302/18/פ. הצעתו של ח"כ שנלר היא הקמת רשות כשרות ארצית עצמאית, שעיקר עניינה יהיה הפיקוח בפועל על בתי העסק ועל המשגיחים, על מנת לפתור את ניגוד העניינים בהם מצויים משגיחי הכשרות.

⁵⁴ הצעת חוק הפיקוח על הכשרות, התשס"ט-2009, 1417/18פ.

⁵⁵ לעיל ה"ש 31. מסקנות הועדה התפרסמו ב-28.9.2006. דו"ח הועדה זמין ב:

<http://www.news1.co.il/uploadFiles/150325953960419.pdf>

מלבד ההצעות שסקרנו בטבלה נציין כי הועלו בעבר הצעות נוספות לשיפור מערך הכשרות:

1. הצעתו של ד"ר הדר ליפשיץ מטעם תנועת נאמני תורה ועבודה. עיקרה של ההצעה הוא כי אגד קהילות יקבל זיכיון להענקת כשרות מהרבנות הראשית, ויפעל במערכת של שוק חופשי לחלוטין כדוגמת ארה"ב.⁵⁶
2. הרב יעקב מידן ופרופ' רות גביזון הציעו במסגרת אמנת גביזון-מדן להקים רשות מנהלית לכשרות ארצית בפיקוח נציב שירות המדינה, שתפקידה יהיה להנפיק תעודות הכשר אך גם לאפשר לגופים פרטיים המעוניינים בכך להנפיק תעודות הכשר, כאשר התנאי המרכזי הוא שקיפות מלאה באשר לתבחיני הכשרות ואופי ההשגחה.⁵⁷
3. בסוף שנת 2012 החלה לפעול תנועה בשם 'כשרות ללא תעודה' בעיר ירושלים, בהובלת תנועת 'ירושלמים' והרב אהרון ליבוביץ'. התנועה פועלת להכשיר מסעדות ברחבי העיר מבלי לקבל תעודת הכשר מרבנות ירושלים. התנועה מדווחת על כ-17 בתי עסק שעובדים איתם בשיתוף פעולה. התנועה מפתחת מודל של נאמנות בכשרות במקום מודל ההשגחה.⁵⁸
4. הרבנות הראשית יזמה בעבר שיטה למדרג איכות הכשרות שנקראת 'שיטת הכוכבים'. על פי שיטה זו, בית עסק ידורג באיכות הכשרות שהוא נותן לצרכן במספר כוכבים. במהלך שנת 2012 פורסם⁵⁹ שהרב הראשי יונה מצגר מציע להעניק כוכבי כשרות לבתי מלון במקביל לדירוג כוכבי השירות שלהם. מיזמים אלו מעולם לא הגיעו לכדי מעשה.
5. עוד הוגשו מספר הצעות חוק שעיקרן צמצום שיקול הדעת של הרבנות בהענקת תעודות הכשר,⁶⁰ ופיקוח על תעריפי הכשרות הנגבים מבתי העסק.⁶¹

ניתוח מידת הפתרון בהצעות השונות

לאחר שעמדנו על קשייו של מערך הכשרות העכשווי והצגנו את ההצעות השונות לשינויים בו, נפנה עתה לבחון את מידת המענה שכל הצעה נותנת לקשיים השונים. כך נוכל להשוות ביעילות

⁵⁶ הדר ליפשיץ "העם רוצה יותר יהדות! זה הזמן למודל הקהילתי" (2013) toravoda.org.il/files/model.pdf

⁵⁷ רות גביזון ויעקב מדן מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל (2003)

www.gavison-medan.org.il/FileServer/amana.pdf

⁵⁸ יאיר אטינגר "גלאט אלטרנטיבי || לוקח את ההלכה לידיים" הארץ – חדשות 03.11.2012

⁵⁹ זמין ב: <http://www.kikarhashabat.co.il/%D7%99%D7%95%D7%96%D7%9E%D7%94-%D7%9B%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%91%D7%AA%D7%99-%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%9F.html>

⁶⁰ הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון - כשרות מזון בלבד), התשע"ג-2013, פ/445/19.

⁶¹ הצעת חוק הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון - פיקוח על מחירי תעודת הכשר), התשע"א-2011, פ/3473/18; פ/406/19.

את יתרונוותיהן וחסרונוותיהן של ההצעות השונות ביחס למערך הכשרות הנוכחי. בכדי לשמור על תמציות נשתמש גם בפרק זה בטבלה. כל הצעה תיבחן לאור השאלה האם היא משפרת את המצב הקיים ביחס לכל אחד מקשייו של מערך הכשרות הנוכחי.

עוצמת אכיפה	מעמד הרב המקומי	מניעת צורך בכשרויות כפולות	מניעת ניגוד עניינים למשגיחי הכשרות	אוטונומיה דתית לנותן ההכשר	שקיפות בתבחיני כשרות	כשירות ניהולית של נותן ההכשר	תמריץ התייעלות	זכות לבחירת הכשר	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	הצעת פורום קהלת
X	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	הפרטה
X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	הרב רוזן
X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	הצעה חה"כ שמטוב
X	X	X	✓	X	X	X	X	X	הצעה חה"כ שנלך
X	X	X	✓	X	✓	X	X	X	הצעה חה"כ אמסלם
X	X	X	✓	X	X	X	X	X	הועדה לבחינת הרפורמה בכשרות

מסקנות:

לסיכום הדיון שקיימנו בנייר עמדה זה נציג עתה באופן מפורט את מסקנותינו באשר למודל הראוי למערך הכשרות בישראל:

1. השגחת הכשרות תתבצע בידי תאגידי כשרות פרטיים שיתחרו ביניהם על אמון צרכני הכשרות, על איכות הפיקוח, על מחירו הכספי ועל יחסם לבתי העסק המפוקחים.
2. תאגידי הכשרות יפעלו ברישיון מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהסמיכה לכך לאחר שעמדו בתנאי כשירות הלכתיים, מקצועיים ומונעי ניגוד עניינים שתקבע מועצת הרה"ר.
3. מועצת הרבנות הראשית תקבע תבחיני מינימום הן לעניין הסטנדרטים הכשרותיים והן לעניין אינטנסיביות הביקורת שיקיים תאגיד הכשרות על מפוקחיו.
4. הרבנות הראשית תפקח על עמידת תאגידי הכשרות בתבחיניה; אפשר שהרבנות תפעיל את הרבנים המקומיים כשלוחיה לצורך הפיקוח על תאגידי הכשרות.⁶²
5. הרבנות הראשית תחדל לעסוק במתן כשרות באופן ישיר והרבנויות המקומיות תהיינה נעדרות סמכות עצמאית בענייני כשרות.
6. תישמר סמכותה של הרבנות הצבאית לתת הכשר באופן ישיר בצה"ל.
7. הרבנות הראשית תמשיך להעניק אישורי כשרות למוצרי יבוא המושגחים על ידי ארגוני כשרות ברחבי העולם.
8. הונאה בכשרות, הן מצד העסק והן מצד תאגיד הכשרות, תהיה חשופה לתביעת נזיקין ולתובענה ייצוגית לרבות פיצוי ללא הוכחת נזק. – זהו כלי אפקטיבי יותר מהמישור הפלילי (שייוותר על כנו).
9. תאגידי הכשרות יחויבו בהעמדת ערבות גבוהה (מיליון ₪ ומעלה) לשם כיסוי פסיקות פיצויים כנגדם במטרה להבטיח הרתעה יעילה כנגדם ובכדי למנוע פעילות של תאגידיים קטנים שקשה יותר לפקח עליהם ולהרתיעם.
10. תאגידי הכשרות הנותנים הכשר יהיו המעסיקים של המשגיחים ושל המפקחים על המשגיחים ותיפסק לחלוטין העסקת משגיחים בידי בתי העסק הנתונים להשגחתם או העסקת מפקחים בידי גורם שלישי.
11. הרבנות הראשית תהיה מוגבלת בשיקוליה לרשימה רחבה יותר מהמגבלות הנוכחיות.⁶³
12. התאגידיים, כגופים פרטיים, יהיו חופשיים לקבוע כל תבחין שעולה על דעתם ולסרב לתת הכשר גם ללא נימוקים. – התרופה לאפליה ניתנת באמצעות התחרות ומאידך יש חופש דת מלא לתאגידיים עצמם. כך תימנע תופעת "הכשר הבג"צ".
13. תבחיני הכשרות של הרבנות ותבחיני הכשרות הנוספים שתאגידי הכשרות מקבלים על עצמם (חלב עכו"ם וכד') יפורסמו באתר האינטרנט של הרבנות.
14. הרבנות תפקח גם על מימושם של תבחיני הכשרות הוולונטריים וגם בעניינם תאגידי הכשרות יישא באחריות נזיקית.
15. השגחת פרטיות ללא רישיון הרבנות יוסיפו להתקיים אך יחוייבו לציין כי "ההשגחה על בית העסק היא ללא אישור הרבנות הראשית לישראל".
16. בהוראות מעבר תחויב מועצת הרה"ר לאפשר רישיון כשרות לתאגידיים בתוך שנה. לאחר מכן, במשך שלוש שנים נוספות יפעל מערך הכשרות הנוכחי במקביל לתאגידי הכשרות ובתום ארבע שנים יחול המודל המוצע במלואו.

⁶² להבדיל מהפיקוח על בתי העסק עצמם והבעיות שהוא מעורר במערכת היחסים בין הרב לבין קהילתו.

⁶³ בנוסף ל"שיקולי כשרות" הקבועים כיום בחוק, תתחשב מועצת הרה"ר בנאמנות הלכתית של הפיקוח על הכשרות, ביכולתו הכלכלית, הארגונית והמקצועית של התאגיד למלא את תפקידו, ביעילות הפיקוח והיקפו, במניעת ניגוד עניינים של תאגידי הכשרות ובעמידת תאגידי הכשרות בתבחינים הלכתיים שהוא מצהיר עליהם אף כאשר אלו אינם נדרשים על ידי הרבנות