

מבקר המדינה | דוח שנתי 70א | 2020



# מעורר הקבורה בישראל





## מעורר הקבורה בישראל

בחדשים פברואר-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה בישראל ליהודים ולבני עדות אחרות. הביקורת בוצעה במשרד לשירותי דת, בבט"ל, במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, ברמ"י, במשרד הבריאות, במשרד החוץ, באגף לעדות דתיות שבמשרד הפנים, בגופי קבורה יהודיים ולא יהודיים. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד המשפטים ברשות האוכלוסין וההגירה, ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשרת ישראל. לצורך הביקורת הסתייע משרד מבקר המדינה בשאלוני ביקורת שנשלחו לכל גופי הקבורה שמבקר המדינה הכריז עליהם כמבוקרים.



### 1. הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



המשרד לשירותי דת טרם השלים את הליכי החקיקה הנדרשים לדעתו על מנת להסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה.



המשרד לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. ב-30 בתי העלמין הגדולים נקברו כ-64% מהנפטרים בקבורה יהודית או אזרחית; ב-17 מהם לא בוצעה כלל קבורה רוויה בשנים 2015 - 2017. יצוין כי שבשלושה מתוך ארבעת בתי העלמין שבהם נקברו מספר רב של נקברים, שיעור הקבורה הרוויה נע בין 55% ל-81%.



בנוסף לכ-580 גופי קבורה שפעלו ברישיון בתקופות שנסקרו, עשרות גופי קבורה פעלו בלא רישיון בר תוקף מהמשרד. לא נעשה די על מנת לטפל בנושא על ידי המשרד בשיתוף גופי האכיפה.



בתהליכי חידוש הרישיונות, בפרט לגופי הקבורה הקטנים, נמצאו כפילות בבדיקה ונטל בירוקרטי כלפי המבקשים.



המשרד קידם במהלך הביקורת את המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, לרבות את מחשוב ההליך להנפקת רישיון קבורה.

## עיקרי המלצות הביקורת



על המשרד לפעול לקדם את הצעת חוק שירותי הקבורה ולפתור את המחלוקות שעלו למול משרדים אחרים.



על המשרד לגבש, בשיתוף גופי האכיפה הרלוונטיים, תוכנית פעולה למיגור מקרי הקבורה ללא רישיון.



על המשרד לוודא כי התהליך להקלה בנטל הרגולציה למבקשי רישיון יתקדם כמתוכנן, לרבות הארכת תוקף הרישיון ל-5 שנים. מומלץ לבחון מחדש את היקף המסמכים הנדרשים ולהימנע מכפל דרישות למסמכים ומכפל בבדיקתם.



## פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה בישראל ליהודים ולבני עדות אחרות. הביקורת בוצעה במשרד לשירותי דת, בבט"ל, במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, ברמ"י, במשרד הבריאות, במשרד החוץ, באגף לעדות דתיות שבמשרד הפנים, בגופי קבורה יהודיים ולא יהודיים. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד המשפטים ברשות האוכלוסין וההגירה, ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשרת ישראל. לצורך הביקורת הסתייע משרד מבקר המדינה בשאלוני ביקורת שנשלחו לכל גופי הקבורה שמבקר המדינה הכריז עליהם כמבוקרים.

### 1. הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

המשרד לשירותי דת טרם השלים את הליכי החקיקה הנדרשים לדעתו על מנת להסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה.

המשרד לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. ב-30 בתי העלמין הגדולים נקברו כ-64% מהנפטרים בקבורה יהודית או אזרחית; ב-17 מהם לא בוצעה כלל קבורה רוויה בשנים 2015 - 2017. יצוין כי שבשלושה מתוך ארבעת בתי העלמין שבהם נקברו מספר רב של נקברים, שיעור הקבורה הרוויה נע בין 55%-ל-81%.

בנוסף לכ-580 גופי קבורה שפעלו ברישיון בתקופות שנסקרו, עשרות גופי קבורה פעלו בלא רישיון בר תוקף מהמשרד. לא נעשה די על מנת לטפל בנושא על ידי המשרד בשיתוף גופי האכיפה.

בתהליכי חידוש הרישיונות, בפרט לגופי הקבורה הקטנים, נמצאו כפילות בבדיקה ונטל בירוקרטי כלפי המבקשים.

המשרד קידם במהלך הביקורת את המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, לרבות את מחשוב ההליך להנפקת רישיון קבורה.

## עיקרי המלצות הביקורת

על המשרד לפעול לקדם את הצעת חוק שירותי הקבורה ולפתור את המחלוקות שעלו למול משרדים אחרים. על המשרד לגבש, בשיתוף גופי האכיפה הרלוונטיים, תוכנית פעולה למיגור מקרי הקבורה ללא רישיון. על המשרד לוודא כי התהליך להקלה בנטל הרגולציה למבקשי רישיון יתקדם כמתוכנן, לרבות הארכת תוקף הרישיון ל-5 שנים. מומלץ לבחון מחדש את היקף המסמכים הנדרשים ולהימנע מכפל דרישות למסמכים ומכפל בבדיקתם.



## 2. חלקות קבר מיוחדות

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

בשלושה בתי עלמין, הגם שהוכרזו בעבר כסגורים, נמצא כי היקף המכירות הסתכם בכ-4,500 חלקות קבר, בשווי של כ-141 מיליון ש"ח, בלא שהתאפשרה בהם קבורה בחלקות פטורות מתשלום לציבור הרחב.

בט"ל איפשר לשני גופי קבורה המחזיקים בכמה בתי עלמין להמיר כ-4,800 חלקות בין בתי העלמין שבהחזקתם: להחליף את המעמד של חלקות בבית עלמין אחד שנחשב למבוקש מחלקות "פטורות", שבהן אמורים להיקבר ללא תשלום, לחלקות "חריגות", שניתן למוכרן במחיר גבוה, ולהפך ובכך למקסם את פוטנציאל הכנסות גופי הקבורה ממכירת החלקות החריגות תוך צמצום היצע החלקות הפטורות בבתי העלמין המבוקשים, זאת לשם מימון עלויות הפיתוח של בתי העלמין.

לחלקות קבר מיוחדות (בבתי עלמין סגורים ובחלקות חריגות) לא נקבע תעריף בחוק. בשבעה גופי קבורה נגבו בפועל סכומים ששיעורם יותר מ-200% מהתעריף לרכישת חלקת קבר בחיים; סכומים אלה נעו בין 30,000 ל-50,000 ש"ח לחלקות סגורות ובין 22,500 ל-80,000 ש"ח לחלקות חריגות, זאת ללא תחשיב של גופי הקבורה ופיקוח של הגופים המסדירים.

## עיקרי המלצות הביקורת

על בט"ל לבדוק מפעם לפעם את מספר חלקות הקבר שנמכרו בבתי העלמין הסגורים מאז סגירתם ואת מספר החלקות שעדיין פנויות בהם, ועל המשרד לשירותי דת להמליץ לשר לשקול ביטול של ההכרזה על בתי עלמין כסגורים אם ניתן לבצע בהם קבורה מעבר לנקבע בנוהל הפנימי של בט"ל.

על בט"ל להורות לגופי הקבורה להפסיק למכור לציבור חלקות חריגות שאושרו שלא על פי הכללים ולהקצותן כחלקות קבר פטורות; וכן עליו לבצע בגופי הקבורה בקרות בנושא.

על גופי הקבורה לגבות בעד הקבורה בחלקות הסגורות והחריגות תעריף מנומק, סביר ומידתי, שבו יובאו בחשבון עלויות הפיתוח למול חשיבות מתן אפשרות לאזרח המבקש זאת להיקבר לצד האדם הקרוב לו בחלקה פטורה. מומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחן הסדרת נושא זה, באופן שתיקבע תקרה למחיר חלקות חריגות וחלקות בבתי העלמין הסגורים, תקרה שתתחשב גם בצורכי הפיתוח של גופי הקבורה השונים.



### 3. קבורת תושבי חו"ל בארץ

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

 1,073 (כ-20%) מ-5,416 הנפטרים בחו"ל שמשרד החוץ אישר להביאם לקבורה בארץ בשנים 2015 - 2017 היו נפטרים שעניינם טופל באמצעות שבעה גופי קבורה שאינם מחזיקים ברישיון קבורה.

 המשרד פרסם במהלך הביקורת שני חוזרי מנכ"ל בנושא קבורה ובהם הנחיות לקביעת התעריף המרבי למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל.

## עיקרי המלצות הביקורת

 על משרד החוץ לוודא עוד לפני מתן האישור להבאת נפטר לארץ, כי הנפטר מיועד להיקבר באמצעות גוף קבורה המחזיק ברישיון קבורה בתוקף מאת המשרד לשירותי דת.

 על הגורמים העוסקים בקבורה בישראל לפעול להפסקת הבאתם של נפטרים לישראל בידי גופי הקבורה שאינם מחזיקים ברישיון תקף.

### 4. הצורך בבדיקת התאמתו של המודל המימוני למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

 לפי מודל המימון הקיים זה עשרות שנים, על גוף הקבורה לממן מהכנסותיו את פיתוח בתי העלמין שבאחריותו ואת תחזוקתם. מודל זה ממריץ את גוף הקבורה להגדיל את הכנסותיו ממכירת חלקות קבר מיוחדות (ועוד כיו"ב) לשם מימון כלל עלויות הפיתוח, בפרט לאור הגידול בעלויות הנובע ממעבר לקבורה רוויה.

## עיקרי המלצות הביקורת

 על כל הגורמים הרלוונטיים - בט"ל, המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר - לבחון מחדש את מודל המימון לפיתוח בתי העלמין ולתחזוקתם. במסגרת בחינה זו יש לשקול אם המודל מתאים לצורכי השעה או שמא יש לשפרו ולהשלימו - תוך שקלול הסבירות, המידתיות והשוויוניות למול הציבור, צורכי המדינה, העלויות העכשוויות ויכולותיהם הכספיות של גופי הקבורה.

## 5. תכנון קרקע לקבורה, הקצאתה לגופי קבורה והפיקוח על השימוש בה

### תמונת המצב העולה מן הביקורת

- קיים צפי למחסור של 1.5 מיליון חלקות קבורה במחוזות תל אביב והמרכז בראייה של עשרות שנים קדימה.
- מינהל התכנון לא השלים את הכנתה של תוכנית שתספק לציבור פתרונות לבעיית הקבורה גם בטווח הרחוק; הוא לא הנחה את כלל לשכות התכנון המחוזיות להשלים תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך.
- למינהל התכנון אין תמונת מצב בנוגע לסטטוס התוכניות המפורטות של בתי העלמין בארץ ובנוגע להתאמת תכנון בתי העלמין לצורכי הציבור, לרבות מבחינת נגישותם. רק ל-24% מבתי העלמין יש תוכניות מפורטות מאושרות.
- גופי קבורה קברו בקרקע קודם שיעדה לקבורה וקודם שהוקצתה להם.
- אין בידי רשויות האכיפה מידע מרוכז בנוגע לעבירות התכנון והבנייה הקשורות לקבורה, והן ממעטות להשתמש בכלי אכיפה.
- נמצאו עבירות בנייה הקשורות לפעולות של קבורה, חלקן בהיקפים נרחבים של אלפי חלקות קבר, שנעשית בקרקע שייעודה אינו קבורה ושפולשת מחוץ לשטח בית העלמין. לעיתים הפלישות פוגעות בפיתוח אחר שתוכנן לקרקע, למשל לתשתיות תחבורה או מגורים.
- בשאלון שהופץ לגופי הקבורה נמצא כי ב-52% מבתי העלמין לא הוסדרו חניות לנכים. נמצאו בתי עלמין שחלה הרעה במצב נגישותם, משום שבמשך השנים נבנו חלקות קבר בשבילים המיועדים למבקרים בבתי העלמין.
- ללשכת תכנון איו"ש חסר מידע הנוחץ לתכנון הקבורה לאוכלוסייה היהודית באיו"ש. כמו כן פתרונות הקבורה של רבים מתושבי היהודים באיו"ש אינם מוסדרים ורק ב-12 מתוך 60 היישובים שנבדקו נמצאו בתי עלמין מוסדרים. היעדר הפתרון הוא משמעותי בשני יישובים גדולים - ביתר עליה ומודיעין עליה.

המשרד הוסיף למבחני התמיכות אפשרות לקבלת תמיכה לתכנון ולביצוע של התאמות לצורך הנגשה.

### עיקרי המלצות הביקורת

- על מינהל התכנון להשלים תוכנית מתועדפת למיפוי הסטטוס התכנוני של כלל בתי העלמין שבהם מתבצעת קבורה, וזאת על פי גודל בתי העלמין והיקפי הקבורה המתבצעת בהם. על המינהל האזרחי להשלים את ההכנה של סקר לאיתור שטחים להקמת בתי עלמין ולבחינת מלוא הצרכים בתחום הקבורה ואת הכנתה של תוכנית מתאר אזורית לבתי עלמין. עד להסדרה תכנונית מוצע לשקול, בתיאום עם המשרד לשירותי דת, גיבוש הסדרים לקבורת תושבים בין רשויות שאין בשטחן בית עלמין לרשויות שיש בשטחן בית עלמין.
- על רשויות האכיפה, ובראשן המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והיחידה הארצית לאכיפה, לפעול במתואם לקידום האכיפה וכן לקבוע היבטי מדיניות אכיפה ייעודית בעניינין של עבירות תכנון ובנייה הנוגעות לקבורה.
- על המשרד לסקור את המצב הקיים בתחום נגישות בתי העלמין ולהביא לכך שגופי הקבורה יכינו תוכניות לשיפור הנגישות ולסייע ביישומן.



## 6. דמי קבורה

### תמונת המצב העולה מן הביקורת

- שרי הרווחה עדיין לא עדכנו את תעריפי דמי הקבורה כנדרש בהחלטת הממשלה בנושא ממאי 2013.
- גופי הקבורה אינם מקבלים מבט"ל דמי קבורה עבור שיעור ניכר (7.5%) מהנפטרים. בט"ל וחלק מגופי הקבורה שנבדקו לא פעלו באופן פרו-אקטיבי כדי לוודא את מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה.

### עיקרי המלצות הביקורת

- על שר הרווחה ועל בט"ל להשלים ללא דיחוי את הליכי העדכון של תעריפי דמי הקבורה, גם בהתחשב בשיטות הקבורה החדשות ובהשפעות הכלכליות האפשריות של הוראות רגולטוריות שנוספו מאז הבחינה הכלכלית שבוצעה עוד בשנת 2007.
- על גופי הקבורה לפעול בשיטתיות ובשיתוף בט"ל למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה.

## 7. השירות לציבור

### תמונת המצב העולה מן הביקורת

- תחזוקתם של בתי העלמין העתיקים בישראל טעונה טיפול.
- גופי קבורה לא שמרו עבור קרובי הנפטרים את החלקות הסמוכות, אפילו לא לפרק הזמן המזערי הנדרש בחוק שירותי הדת היהודיים - 45 יום.
- המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות לא וידאו כי גופי הקבורה קיימו את ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים והטהרניות, ובכל גופי הקבורה שנבדקו נמצא כי הטהרנים לא חוסנו כנדרש. רק בחלק מבתי העלמין הוקצו אמצעים שיבטיחו את בריאות הטהרנים, למשל: כפפות וסינרים חד-פעמיים, מתקן עם סבון אנטי-בקטריאלי לרחיצת הידיים ומקלחת לשימוש בסיום הטהרה.

- המשרד פרסם נוהל בנושא קבורת נפלים, עוברים, תינוקות וילדים.
- המשרד פרסם נוהל בנושא הכשרה מקצועית לעובדי קבורה.
- פורום חברות הקדישא הקים ומפעיל מוקד למתן מידע ולסיוע בפינוי נפטרים.
- המשרד פרסם במהלך הביקורת חוזר מנכ"ל ובו הנחיות לחיסון טהרנים ולהפעלת בתי טהרה.
- המשרד יזם תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים בעניין איסור על מכירת שירותים ומוצרים במעמד פינוי הנפטרים (2016).



## עיקרי המלצות הביקורת

- על אגף הקבורה במשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנושא תחזוקת בתי עלמין עתיקים, אם על ידי הרשויות המקומיות ואם על ידי גורמים אחרים שייקבעו, ולבצע פיקוח בנושא.
- על המשרד לשירותי דת לקבוע את הכלים והדרכים לבקרה על אופן טיפולם של גופי הקבורה בנושא שמירת הזכות של קרובי נפטר לרכוש את חלקת הקבר הצמודה לחלקת הקבר של יקירם.
- על המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות לוודא כי גופי הקבורה מקיימים את ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים.

### 8. שירותי הקבורה בירושלים והסביבה

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

- גופי הקבורה בירושלים מגבילים את שירותי הקבורה שהם נותנים וכן גם את האפשרות לרכוש חלקות קבר, עבור נפטר או בחיים, על פי שיקול דעתם.
- מצב המבנים והשירות הנלווה לקבורה בירושלים טעונים שיפור.
- מועצת בתי העלמין ירושלים מסרה כי בימים אלה היא מבצעת שיפוץ של בית ההספדים שמגר שבירושלים.

## עיקרי המלצות הביקורת

- על המשרד להנחות את גופי הקבורה לקבוע אמות מידה שלפיהן יוקצו לכלל תושבי ירושלים חלקות המיועדות לקבורת שדה, באופן שיישמר עקרון השוויון ותימנע הפליה של מי שאינו נמנה עם הקהילות שגופי הקבורה משרתים.
- על מועצת בתי העלמין בירושלים, עיריית ירושלים והמשרד לשירותי דת למפות את השירותים הנלווים לקבורה שניתנים בבתי העלמין בירושלים ולקבוע תוכנית לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.



## 9. שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות

### תמונת המצב העולה מן הביקורת

- ❖ קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה; לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות לא-יהודיות (האגף לעדות) במשרד הפנים כמאסדר, וגם לא אחריותו של גורם אחר מחייב בעניין זה, לרבות הרשויות המקומיות.
- ❖ בחלק מבתי הקברות של העדות הלא-יהודיות חסרים מתקנים בסיסיים עבור המבקרים הפוקדים את המקום, תחזוקתם לקויה, מקום הצבתם של הקברים אינו מוסדר, ולעיתים הם מוצבים תוך בזבז של קרקע ובאופן שאינו נגיש לכלל הציבור, ולא כל שכן לאנשים עם מוגבלות פיזית. נמצא כי רק בכרבע מבתי הקברות שנבדקו (אשר אינם מנוהלים על ידי גוף קבורה מאושר) נמצאו שבילים המאפשרים גישה נוחה לקברים.
- ❖ כל אימת שגופי הקבורה אינם מעורבים בקבורה ובהכנות לה, האחריות לקבורה היא בידי המטפלים בנפטרים - בדרך כלל בני המשפחה, אולם לא הוסמך שום גוף שינחה את המשפחה לגבי אמצעי הזהירות שעליה לנקוט כדי להבטיח את בריאותה.

האגף לעדות במשרד הפנים פועל בעניין הקצאת תקציבים לפיתוח בתי קברות לעדות הלא-יהודיות על דרך מתן סיוע תקציבי. באפריל 2012 הוקצו לנושא 6 מיליון ש"ח לשלוש שנים.

### עיקרי המלצות הביקורת

- 💡 משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי הפנים והמשרד לשירותי דת יפעלו להסדיר את נושא קבורת הנפטרים מהעדות הלא-יהודיות; מוצע גם לקבוע את סמכויותיו של האגף לעדות במשרד הפנים בכל הנוגע להסדרת קבורתם של בני העדות הלא-יהודיות.
- 💡 על האגף לעדות במשרד הפנים להמשיך במאמציו להביא להגדלת מספר גופי הקבורה המאושרים בקרב העדות הלא-יהודיות.
- 💡 עד שתוסדר החובה לקבורה של בני העדות הלא-יהודיות באמצעות גופים מאושרים, מצופה מהרשויות המקומיות שיחילו את סמכותן לפעול לכך שהקבורה בבתי הקברות שבשטחן תוסדר ושניצול הקרקע בה יהיה מרבי.
- 💡 על האגף לעדות לפעול להתאמה ולהטמעה של ההסדרה הקיימת בנושא בריאות הציבור, בתיאום עם משרד הבריאות, בכל הנוגע לקבורת בני עדות לא-יהודיות.

## סיכום

בביקורת זו נבדקו היבטים רבים הנוגעים למערך שירותי הקבורה בישראל ולגופי השלטון העוסקים בנושא: רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון, המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים. ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים בפעילותם של גופים אלה, בהפעלתו של מערך שירותי הקבורה, בהקצאת קרקע לקבורה ובפיקוח ובבקרה בנושא. הליקויים המפורטים בדוח גרמו הן לפגיעה בכבודם של הנפטרים והן לפגיעה במשפחות הנפטרים, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט השירות לציבור.

חשיבות השמירה על כבוד המת היא מוסכמה אוניברסלית המשותפת לכלל האומות והדתות, כל אחת בדרכה. מדינת ישראל מקצה משאבים רבים על מנת להעמיד לרשות הציבור מערך שירותי קבורה ברמה סבירה ובעלות סבירה בשעתו הקשה. דוח זה מדגיש את הצורך בכך שכלל הגופים הרלוונטיים יבחנו ביסודיות את הליקויים שהעלתה הביקורת ויתקנו אותם, באופן שכל אדם יוכל למצות, על פי אמונתו ומנהגיו, את זכות היסוד שעליה מתבסס מערך קבורה זה.

פרויקט כריית מנהרה לקבורה רוויה בבית העלמין "הר המנוחות" בירושלים, ביוזמת חברת קדישא "קהילת ירושלים"



(צילום: צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה (מאי 2018))

## מערך הקבורה בישראל // תוכן העניינים

|     |                                                                                   |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 41  | מערך הקבורה בישראל                                                                |
| 59  | שער ראשון הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה                                            |
| 79  | שער שני חלקות קבר מיוחדות                                                         |
| 113 | שער שלישי קבורת תושבי חו"ל בארץ                                                   |
| 119 | שער רביעי הצורך בבדיקת התאמתו של המודל המימוני למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה |
| 123 | שער חמישי תכנון קרקע לקבורה, הקצאתה לגופי קבורה, והפיקוח על השימוש בה             |
| 176 | שער שישי דמי קבורה                                                                |
| 185 | שער שביעי השירות לציבור                                                           |
| 203 | שער שמיני שירותי הקבורה בירושלים והסביבה                                          |
| 213 | שער תשיעי שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות                                         |
| 235 | סיכום                                                                             |

# מערך הקבורה בישראל

## מבוא

"הזכות להיקבר היא מהזכויות האחרונות הניתנות לתושב המדינה אך לא האחרונה בחשיבותה. בזכות יסוד זו מגולמים ערכים רבים ובהם: הזכות להיקבר בכבוד, הזכות להיקבר כפי אמונתו של אדם, והזכות ליחס הוגן מגופי הקבורה הפועלים בתחום... כמו גם תשלום דמי קבורה סבירים"<sup>1</sup>. מימוש זכות האדם להיקבר בכבוד, וכן זכות האדם להיקבר על פי בחירתו האישית ובדמי קבורה סבירים נשען על שני היבטים עיקריים - מימון פעולות הקבורה שמבצעים גופי הקבורה, ותשלום סביר והוגן על ידי הציבור בעד חלקת הקבורה. המדינה נתנה דעתה על שני היבטים אלו: המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) משלם לגופי הקבורה "דמי קבורה" בסך כ-270 מיליון ש"ח בשנה למימון הוצאות יום הקבורה<sup>2</sup> ולתחזוקת בית העלמין על מנת לפטור את שאירי הנפטר מתשלום לגוף הקבורה בעד הוצאות קבורה בבתי עלמין פתוחים<sup>3</sup>; את רוב הקרקע לקבורה מקצה המדינה בדמי חכירה סמליים, באמצעות רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) או הרשות המקומית. בישראל נפטרים מדי שנה כ-44,000 איש, בני כל הדתות<sup>4</sup>. עוד כ-1,600 נפטרים אזרחי חו"ל מובאים מדי שנה לקבורה בארץ. על פי נתוני בט"ל<sup>5</sup> המעודכנים לשנת 2017, כל אלו נקברים בכ-875 בתי עלמין פעילים, ועוד כ-65 בתי עלמין פעילים מאד שכל אחד מהם מטפל ביותר מ-100 קבורות בשנה. כמו כן נמצאים בארץ כ-260 בתי עלמין נוספים, שאינם פעילים, לרוב בגלל התיישנותם וחוסר מקום לקבור בהם. לפי נתוני המשרד לשירותי דת המעודכנים לאוקטובר 2018, יש בארץ 577 גופי קבורה המחזיקים ברשיון לקבורת נפטרים בקבורה יהודית ואזרחית. במגזר הלא-יהודי מורשים לעסוק בקבורה - 18 אגודות וכנסיות נוצריות ו-16 אגודות מוסלמיות.

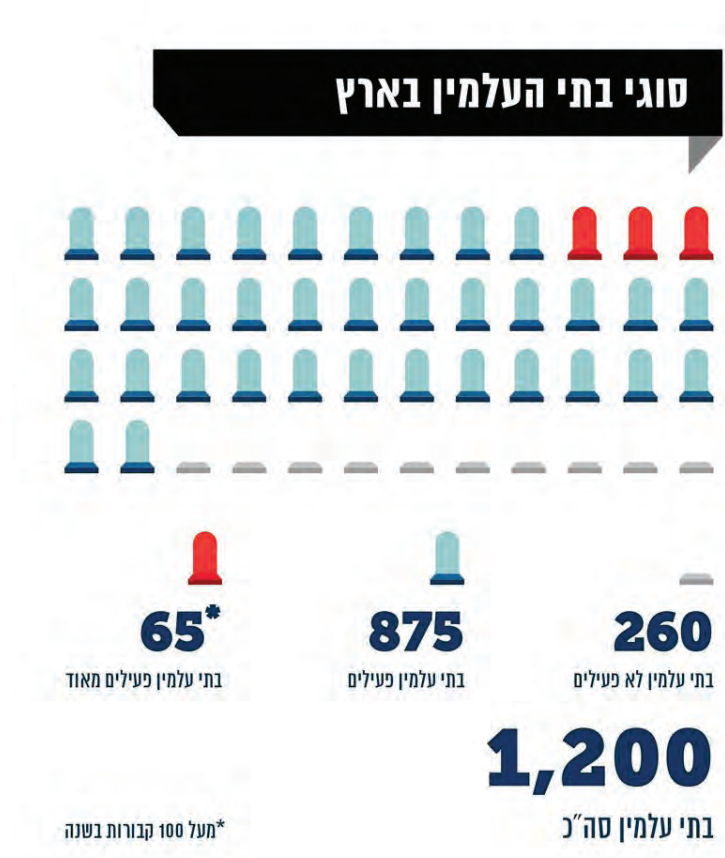
1 תזכיר הצעת חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה, 2015.

2 על פי מסמך של הרשות הארצית לשירותי דת מנובמבר 2006 בנושא "רענון הוראות והנחיות בניהול בתי עלמין", "דמי הקבורה" כוללים את התשלום עבור העברת הנפטר מבית החולים לבית הלוויות הנמצא בתחום השיפוט של היישוב שבו התגורר הנפטר, וכן תשלום עבור טהרה, תכריכים פשוטים, כריית קבר, בניית דופנות הבור, כיסוי ושילוט.

3 מהדיון בכנסת לאישור תיקון מס' 24 לחוק הביטוח הלאומי, התשל"ו-1976.

4 44,507 נפטרים ב-2015, 44,186 נפטרים ב-2016. מהם כ-5,000 בני העדות הלא יהודיות. המקור: שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

5 "אפיון בדיקת עלויות שירותי קבורה", המוסד לביטוח לאומי, אגף קצבאות אזרחים ותיקים, שאירים והבטחת קיום, 28.1.18.



המחסור בקרקע, במיוחד באזורים בהם מתרכזת מרבית אוכלוסיית מדינת ישראל הוא אתגר שיש להתמודד עמו כדי שיהיה אפשר לספק שטחי קבורה גם לדורות הבאים. בפרסום של רמ"י צוין: "כדי להבטיח חלקות קבר לאוכלוסיית אזור המרכז, המונה למעלה מ-2 מיליון נפש, בשיטת הקבורה המקובלת, נזדקק לכ-26 בתי-עלמין, דהיינו כ-24,000 דונם. לשם המחשה, שטח זה דומה לשטחה של העיר תל אביב מהירקון ועד יפו, מהים ועד רמת גן".

על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966 (להלן - תקנות חברות לענייני קבורה), חובה לקבור באמצעות גוף בעל רישיון קבורה, ומי שעוסק בקבורה ללא רישיון כנדרש, דינו שלושה חודשי מאסר. על פי התקנות, אחד מתנאי הרישיון הניתן לגופי קבורה הוא שהם לא ידרשו ולא יגבו כל תשלום בעד קבורה, למעט סכום שהותר להם לגבות בתקנות הביטוח הלאומי [דמי קבורה], התשל"ו-1976 (להלן - תקנות דמי קבורה), או בהסכם בינם לבין בט"ל. בהתאם לכך, ההסכמים של גופי הקבורה עם בט"ל קובעים כי הם מתחייבים לספק את שירותי

6 מינהל מקרקעי ישראל, האגף לתכנון ופיתוח, "קבורה רוויה: ניצול משאבי קרקע לקבורה בישראל". נובמבר 2004, [http://land.gov.il/PR\\_MSG/Pages/BeitAlmin\\_09112004.aspx](http://land.gov.il/PR_MSG/Pages/BeitAlmin_09112004.aspx)

הקבורה ללא כל תשלום, אלא אם כן נרכשים חלקות קבר או שירותים מיוחדים מסוג שהותר להם למכור.

למתן שירותי הקבורה מגוון היבטים, ולהלן יפורטו העיקריים שבהם: האסדרה (רגולציה) של פעילות גופי הקבורה; התכנון של הקרקע, ייעודה לקבורה, הקצאתה והיבטי הפיקוח והבקרה הכרוכים בכך; המימון לפיתוח בתי העלמין, לתחזוקתם ולקבורה עצמה. חשיבות רבה נודעת גם לשירות הניתן לציבור. בנושא הקבורה עוסקים גורמים רבים: המשרד לשירותי דת (להלן גם - המשרד), בט"ל, משרד הבריאות, משרד הפנים האחראי למתן שירותי קבורה לעדות לא-יהודיות באמצעות האגף לעדות לא-יהודיות, גופי הקבורה, רמ"י, מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, המינהל האזרחי ביו"ש בכל הנוגע לקבורת האוכלוסייה היהודית בתחומי יהודה ושומרון, ומשרד החוץ בכל הנוגע להבאת נפטרים לקבורה בארץ. במסגרת הממשלה פועלת ועדת שרים לענייני קבורה (להלן - ועדת השרים). גם לרשויות המקומיות יש נגיעה לתחום זה, ולחלקן מחלקות העוסקות ישירות בניהול בתי העלמין ובמתן שירותי קבורה.

## הגורמים המאסדרים את הקבורה בישראל



\* הוצאות לפיתוח בתי עלמין ממומנות על ידי תושבים, הרוכשים חלקת קבר בחיים בהתאם לתעריף שנקבע בחוק וכן מרכישות חלקות חריגות וסגורות ורכישות תושבי חו"ל.



ההיקף הכספי של פעילות כלל גופי הקבורה ניכר ומסתכם בכ-500 מיליון ש"ח בשנה. מקורות המימון לפעילות הם: תשלום דמי קבורה מבט"ל לגופי הקבורה, רכישת קברים על ידי אזרחים והקצאות ותמיכות מתקציב המדינה. הקבורה היהודית והאזרחית מתוקצבת באמצעות המשרד לשירותי דת, וזאת על ידי תמיכות במועצות דתיות או אזוריות; וקבורת בני העדות הלא-יהודיות מתוקצבת באמצעות משרד הפנים.

עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים התבצעה הקבורה בקרב האוכלוסייה היהודית בשיטת "קבורת שדה"<sup>7</sup> בלבד. בשל המחסור בשטחים לקבורה, בעיקר בריכוזי אוכלוסייה, ובשל הגברת המודעות להיותה של הקרקע משאב במחסור שיש להשתמש בו ביעילות, מסוף המאה העשרים התפתחו בהדרגה שיטות קבורה המאפשרות ניצול יעיל יותר של הקרקע (להלן - קבורה רוויה), ובכלל זה "קבורת מכפלה"<sup>8</sup>, "קבורה רמה"<sup>10</sup> ו"קבורת סנהדרין" (כוכים)<sup>11</sup>. במשך השנים קיבלה ועדת השרים כמה החלטות לקידום קבורה רוויה ולהגדלת מספר הנקברים בכל יחידת קרקע, והחלטות אלה אושרו כהחלטות ממשלה. מדובר במהלך משמעותי שמשקף שינוי תודעתי חשוב בכל הנוגע לשיטות קבורה מקובלות, ואשר מטרתו למצות את הקרקע המיועדת לקבורה באופן המיטבי והיעיל.

בשנת 2015 תקציב התמיכות של המשרד, על השינויים שחלו בו, למימון הקבורה היהודית והאזרחית היה כ-128 מיליון ש"ח (מכלל זה נוצלו עד מועד הביקורת, באוקטובר 2018, כ-17 מיליון ש"ח), ובשנת 2016 תקציב התמיכות, על השינויים שחלו בו, הסתכם בכ-104 מיליון ש"ח (מכלל זה נוצלו עד אוקטובר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) כ-26 מיליון ש"ח). בשנים 2015 - 2017 הוקצו לקבורת בני העדות הלא-יהודיות - באמצעות משרד הפנים - כ-33 מיליון ש"ח.

בשל החשיבות של נושא הקבורה והרגישות הציבורית לנושא ולצורך ביצוע הביקורת הכריז מבקר המדינה במאי 2018 על כלל גופי הקבורה המורשים הנותנים שירות לאזרחי ישראל - יהודים ושאינם יהודים כאחד - כעל גופים שהוא מוסמך לקיים ביקורת עליהם ולטפל בתלונות בעניינם.

7 תזכיר הצעת חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה-2015.

8 קבורה על משטח אופקי ישר, זה לצד זה במרחקים קבועים ובעומק הקרקע.

9 קבורה בעומק הקרקע. הנקבר הראשון נקבר בתחתית הקבר, אשר מכוסה באבני הגולל ובעפר ועליו ייטמן הנקבר השני.

10 קבורה במבנה רב-קומות. בכל קומה אפשר להביא נפטר לקבורת שדה או לקבורת מכפלה.

11 קבורה בכוכי קבורה בקיר המתנשא לגובה.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה לאזרחים יהודים ולבני עדות אחרות<sup>12</sup>. הביקורת בוצעה במשרד לשירותי דת, בבט"ל, במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, ברמ"י, במשרד הבריאות, במשרד החוץ, באגף לעדות שבמשרד הפנים<sup>13</sup>, בגופי הקבורה שלהלן: חברה קדישא (להלן - ח"ק) חיפה, גחש"א<sup>14</sup> ראשון לציון, גחש"א קהילת ירושלים, חברה קדישא הראשית והכללית דכוללות אשכנזים בעיה"ק ירושלים ת"ו (להלן - ח"ק הפרושים), ברשויות מקומיות ובמועצות דתיות: מודיעין מכבים-רעות, צפת, עכו, בית שמש, באר שבע ואור עקיבא; במועצות בתי העלמין ירושלים ותל רגב. וכן בשלושה גופי קבורה וב-16 בתי קברות של העדות הלא-יהודיות בנגב ובגליל<sup>15</sup>. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד המשפטים, ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשטרת ישראל.

לצורך הביקורת הסתייע משרד מבקר המדינה בשאלוני ביקורת שנשלחו לכל גופי הקבורה שמבקר המדינה הכריז עליהם כמבוקרים (להלן - השאלון). 304 מ-508 גופי הקבורה היהודיים שהשאלון נשלח אליהם מילאו אותו, התשובות נגעו ל-391 בתי עלמין; 20 מ-26 גופי הקבורה של העדות הלא-יהודיות שהשאלון נשלח אליהם מילאו אותו, ותשובותיהם נגעו ל-31 בתי עלמין.

בהתאם לפעולות הביקורת המתוארות, דוח הביקורת כולל תשעה שערים:

1. הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה
2. חלקות קבר מיוחדות
3. קבורת תושבי חו"ל בארץ
4. הצורך בבדיקת התאמתו של המודל למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה

12 משרד מבקר המדינה כבר עסק בעבר בנושא הקבורה בכמה דוחות ביקורת: "הטיפול בקבורת נפטרים יהודים", **דוח שנתי 49** (1999), עמ' 168; "שירותי הקבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן", **דוח שנתי 59** (2009), עמ' 1007; "קבורה אזרחית ביישובים חקלאיים", **דוח שנתי 60** (2010), עמ' 383; "הבטחת זכויות אזרחי המדינה לקבורה אזרחית", **דוח שנתי 67** (2017), עמ' 791.

13 ב-2003 החליטה הממשלה לבטל את המשרד לענייני דתות וכל סמכויותיו הועברו לשבעה משרדי ממשלה שונים. האגף לעדות לא-יהודיות הועבר למשרד הפנים. ב-2008 הוקם מחדש המשרד לשירותי דת, אך משרד הפנים המשיך לשאת באחריות לקבורתם של האזרחים הלא-יהודיים במדינת ישראל.

14 גמילות חסד של אמת.

15 להלן בתי הקברות שנבדקו: שישה בתי קברות בנגב המשרתים את האוכלוסייה הבדואית המוסלמית; שני בתי קברות בחיפה (אחד המשרת את העדה המוסלמית ואחד המשרת את העדה הנוצרית); ושמונה בתי קברות בגליל (שני בתי קברות המשרתים את האוכלוסייה הנוצרית ושישה האחרים המשרתים את האוכלוסייה המוסלמית).



5. תכנון קרקע לקבורה, הקצאתה לגופי קבורה, והפיקוח על השימוש בה
6. דמי קבורה
7. השירות לציבור
8. שירותי הקבורה בירושלים והסביבה
9. שירותי קבורה לעדות הלא-יהודיות

## המסד הנורמטיבי של שירותי הקבורה בישראל

הקבורה בישראל הוסדרה, בין היתר, בפקודת בריאות העם, 1940, הקובעת את תחומי האחריות של משרד הבריאות לעניין אישור בתי עלמין חדשים, גידורם והרחקתם ממבני מגורים, והמחייבת את גופי הקבורה לקבל רישיון קבורה מאת משרד הבריאות לפני ביצוע כל קבורה (כדי למנוע קבורה לפני בדיקה שמטרתה לוודא כי סיבת הפטירה אינה אירוע פלילי, וכי הנפטר אינו נושא מחלות מסוכנות לבריאות הציבור); בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי אחת מסמכויות הרשות המקומית היא "להסדיר בתי עלמין"; בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), ובתקנותיו, הוסדרה קבורת יהודים; קבורה אזרחית הוסדרה בחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, (להלן - חוק הקבורה האזרחית) ובתקנותיו; בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ובתקנות דמי קבורה הוסדרו תשלומי דמי הקבורה של בט"ל לגופי הקבורה, וסמכויותיו להכריז על בתי עלמין כסגורים וכן להכריז על חלקות של בתי עלמין כ"חריגות"<sup>16</sup>. מינהל התכנון והוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובנייה אחראים לייעוד קרקעות לבתי עלמין ובכלל זה לשינוי ייעוד קרקע לקבורה ולקביעת הוראות תכנוניות; רמ"י אחראית להקצאות הקרקע לבתי העלמין; והרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן נמצאים בתי העלמין אחראיות להקמה, להחזקה ולתחזוקה של בתי העלמין<sup>17</sup>. קבורת בני עדות ודתות לא-יהודים אינה מוסדרת בחוק, והיא באחריות משרד הפנים.

חוק שירותי הדת מחייב קבורת יהודים רק בידי גופי קבורה בעלי רישיון. בתקנות חברות לענייני קבורה נקבע כי גוף העוסק בקבורת נפטרים יהודים חייב ברישיון

16 בתקנות הביטוח הוגדרו "חלקות חריגות" כ"קבורה בבית עלמין בשטחים מוגדרים שהוסכם עליהם בין המוסד לבין החברה ושסומנו במפה שצורפה להסכם, ובלבד שהשטחים המוגדרים כאמור לא יעלו על 15% ממקומות הקבורה הפנויים ביום חתימת ההסכם בבית עלמין קיים, ועל 10% בבית עלמין חדש".

17 סעיף 249(24) לפקודת העיריות קובע כי אחד מסמכויות העיריות הוא "להסדיר בתי עלמין ולקבוע את עמקם וארכם של קברים"; צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, קובע בסעיף 146(5) כי מסמכויות הרשויות המקומיות "להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור".



קבורה מאת השר לשירותי דת. על פי התקנות תוקף הרישיון הוא שנתיים מיום נתינתו, המשרד הוא בעל הסמכות היחיד למתן רישיון. על פי התקנות השר רשאי לבטל רישיון או להתלותו.

על פי תקנות דמי קבורה, בט"ל ישלם את דמי הקבורה לגופי קבורה רק אם קיבלו רישיון מאת המשרד לשירותי דת. לשם כך גופי הקבורה מעבירים לבט"ל את העתקי הרישיונות שקיבלו מהמשרד לשירותי דת, ובט"ל מעדכן בהתאם לכך את רישומיו, לרבות את תוקף הרישיונות.

## הקבורה בעולם

מאפייני הקבורה ברחבי העולם משתנים ממדינה למדינה, ואף משתנים בתוך המדינות על פי מאפיינים תרבותיים או דתיים של האוכלוסיות. על שיטות הקבורה משפיע בנוסף הדין החל בכל מדינה ומדינה.

קבורת נפטר בודד ישירות באדמה ואשר קרויה בארץ קבורת שדה, הופכת להיות פחות ופחות נפוצה במדינות המפותחות ובמזרח אסיה. במקומה מתפתחות דרכי קבורה בהן ניצולת הקרקע גבוהה יותר, כגון קבורה של כמה נפטרים בחלקת אדמה אחת, בין אם בקברים זוגיים ובין אם בדרך של העמקת קבר לאחר כמה שנים, וכן קבורה במבנים מסוגים שונים אשר קרויה בארץ קבורה רוויה. בחלק מהמקומות, הפתרון שנמצא למצוקת הקרקע המחרפה הוא במשך הקבורה. יש מדינות שבהן קבורה היא ללא הגבלת זמן ובאחרות היא זמנית, למספר מוגבל של שנים.

**שריפת גופות** - בחלקים נרחבים בעולם מתבצעת שריפת גופות; שיטה זו הופכת בשנים האחרונות נפוצה יותר ויותר גם בקרב מדינות ואוכלוסיות שלא נהגו כך כאקט תרבותי ודתי בעבר. מהבחינה הדתית ומהבחינה התרבותית, בקרב חלקים גדולים מאוכלוסיית מזרח אסיה מקובלת שריפת גופות אך עם זאת, גם במדינות המערב, שיטה זו הופכת להיות מקובלת, למשל: בארה"ב שיעור שריפת הגופות עלה בהדרגה מ-3.56% בשנת 1960 ל-53.1% בשנת 2018; בקנדה עלה שיעור השריפה מכ-6% בשנת 1970 לכ-72% בשנת 2018; באירופה: בבריטניה עלה שיעור השריפה מכ-35% בשנת 1960 לכ-77% בשנת 2017; ובצרפת עלה שיעור השריפה מכ-1% בשנת 1970<sup>18</sup> לכ-36.8% בשנת 2017. בלוח 1 שלהלן כמה דוגמאות לשיעור שריפת גופות בעולם:

[https://www.lepoint.fr/societe/le-succes-de-la-cremation-en-france-31-10-2012-1523637\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/le-succes-de-la-cremation-en-france-31-10-2012-1523637_23.php) 18



לוח 1: שיעור הנפטרים אשר מטופלים בשריפה לפי מדינה, נתוני 2018<sup>19</sup>

| שיעור הנפטרים אשר מטופלים בשריפה לפי מדינה |                             |
|--------------------------------------------|-----------------------------|
| נתוני 2018                                 |                             |
| מדינה                                      | שיעור שריפת גופות (באחוזים) |
| סין                                        | * 48.5%                     |
| יפן                                        | 100%-כ                      |
| בריטניה                                    | 77%                         |
| פינלנד                                     | 53%                         |
| שבדיה                                      | 82%                         |
| צרפת                                       | ** 36.8%                    |
| קנדה                                       | 72.1%                       |
| ארה"ב                                      | 53.1%                       |
| קולומביה                                   | ** 2.2%                     |
| ארגנטינה                                   | 42%                         |
| אוסטרליה                                   | 69.2%                       |

\* נכון לשנת 2008 \*\* נכון לשנת 2017

19 הנתונים רוכזו בידי: The Cremation Society of Great Britain. <https://www.cremation.org.uk/>, [international-cremation-statistics-2018](https://www.cremation.org.uk/international-cremation-statistics-2018), נתוני שנת 2018, אלא אם כן נכתב אחרת.



**קבורה בקרב יהודים:** במדינת ישראל עיקרו המוחלט של הטיפול בנפטרים מתבצע בדרכים של קבורה.

**קבורה בקרב מוסלמים:** בקרב העולם המוסלמי הקבורה המקובלת היא בקרקע, ושריפת הנפטרים אסורה. בעיקרון, לא יבוצע שימוש בקרקע שבה קבור אדם אלא אם לא נותר ממנו דבר. בערים גדולות בעולם המוסלמי לא מקובל כיום לקבור נפטרים במקום מרוחק שבו יוצר קושי לבקורם, אך קיימת בעיה בהרחבת בתי הקברות בתוך הערים. לפיכך, לאחר תקופה, כוהן דת מוסלמי מוסמך לקבוע שניתן לעשות שימוש חוזר בקרקע, ואם נותרו שרידי גופה - להזיזן בדרך דתית מכובדת<sup>20</sup>. המצב החמור ביותר מבחינת שטחי קבורה הוא בבנגלדש, שצפיפות האוכלוסייה בה היא הגבוהה ביותר בעולם בקרב מדינות גדולות. בעיר הבירה דאקה, נעשה שימוש חוזר בחלקות קבורה לעיתים תוך כמה חודשים ועד שנתיים, בעיקר בקרב האוכלוסיות העניות.

**משך הקבורה:** לא בכל מדינה הקבורה היא לצמיתות. קבורה לכמה שנים מאפיינת כמה מדינות בצפון אירופה ובמערב. בישראל, טורקיה ואנגליה אין הגבלה מוגדרת למשך השימוש בחלקה. בצרפת ובלגיה, ניתן לרכוש מהרשות המקומית זכות לשימוש בחלקת קרקע לתקופה מוגדרת מראש, ובמחיר המשתנה בהתאם למשך התקופה. בצרפת ובלגיה משכי הזמן, הם 5, 10, 30 או 50 שנה, ויש מקומות שניתן לרכוש זכות לשימוש לצמיתות. בבריטניה, אין כיום הגבלת זמן אך, אפשרות זו נשקלת. וכן נשקלים פתרונות חדשים, כגון קבורת נפטרים לעומק באותה חלקה, כפי שמבצע כיום "בית הקברות של העיר לונדון"<sup>21</sup>, בו מעמיקים את קבורת הנפטר הראשון (קבורה של למעלה מ-75 שנה) ומעליו מוסיפים נפטר חדש.

**מחיר חלקת קבר:** ניכרת שונות בין מדינות במחיר חלקת הקבורה. במדינת ישראל על פי החוק, מוענקת זכות לקבורה בחינם, בהיעדר דרישה מיוחדת מצד משפחת הנפטר המדינה היא שמממנת את עלות הקבורה, לרבות זכות השימוש בחלקות הקבורה ללא הגבלת זמן, ואילו במדינות שנבדקו עלותה של זכות השימוש בחלקת הקבורה מוטלת על האזרח ומחירה נקבע בהתאם לרמת הביקוש במקום, בכפוף להסדרים שונים המיועדים למקרים מיוחדים ולמעוטי יכולת.

<sup>20</sup> <http://www.islam-wa-sunnah.com/>, Burying People in Used Graves, Fatawa Rahimiyyah vol.3

City of London Cemetery and Crematorium <sup>21</sup>



## לוח 2: רגולציית הקבורה במדינות שונות

## רגולציית הקבורה במדינות שונות

| מדינה   | האחריות לביצוע קבורה                                                      | האחריות לקביעת מחירים לציבור                                                                                                                                    | מחיר חלקה                                                                                                                                                                         |
|---------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ישראל   | הבט"ל מחייב בהסכם את גופי הקבורה לקבור את תושבי היישובים והנפטרים בתחומן. | בחוק נקבע ככלל קבורה בחינם וכי ניתן לרכוש חלקת קבר בחיים בתשלום. מחיר חלקת קבר שנרכשה בחיים נקבע בחוק וכן יש חלקות שהוגדרו חריגות שאת מחירן קובעים גופי הקבורה. | קבורת נפטר - בקבורה סטנדרטית - בפטור מתשלום. רכישת חלקה בחיים - החל מכ- 3,700 ש"ח ועד 15,400 ש"ח לחלקת קבר. מחיר חלקות חריגות יכול להגיע לעשרות אלפי שקלים.                       |
| טורקיה  | הרשות המקומית                                                             | הרשות המקומית                                                                                                                                                   | שונות גבוהה בין אזורים עניים ואזורי ביקוש. המחירים יכולים להאמיר עד יותר מ- 30,000 לירה טורקית (כ- 18,000 ש"ח).                                                                   |
| בריטניה | רשות מקומית או כנסייה                                                     | רשות קבורה - לרוב רשות מקומית, או מי שקיבל הסמכה ממנה.                                                                                                          | משתנה, לפי רמת הביקוש והצפיפות ברשות. בין כמה מאות ליש"ט ועד יותר מ- 8,000 ליש"ט. (כ- 36,000 ש"ח).                                                                                |
| צרפת    | הרשות המקומית                                                             | הרשות המקומית                                                                                                                                                   | בפריז מכ- 800 אירו (כ- 3,000 ש"ח) ל 10 שנים ועד כ- 15,500 אירו (כ- 60,000 ש"ח) לצמיתות. מחוץ לפריז המחירים נמוכים יותר ומשתנים בהתאם לביקוש. העלות חלה על המשפחה.                 |
| בלגיה   | הרשות המקומית                                                             | הרשות המקומית                                                                                                                                                   | משתנה. לדוגמה, בבריסל כ- 1,300 אירו (כ- 5,000 ש"ח) עד 3,000 אירו (כ- 12,000 ש"ח) ל- 30 שנה, החל מ- 150 אירו ל- 10 שנים בעיר לייז'. העלות חלה על המשפחה. קיימת הסדרה למעוטי יכולת. |

\* במקומות שונים קיימים הסדרים מורכבים לגביית תשלום והקלות או פטורים למעוטי יכולת. כמו גם, מחירים שונים דרסטית לעלויות טקסי הקבורה ושירותים נלווים שאינן נכללים במחירי החלקה עצמה.

מההשוואה בין הנעשה בישראל לנעשה במדינות אחרות בתחום הקבורה עולה כי האתגרים הבולטים ביותר הניצבים לפני ישראל הם הסדרת תחום הקבורה בכפוף לכמה מגבלות ותנאים: המחסור בקרקע לקבורה, בייחוד באזורים מאוכלסים במיוחד; הצורך להתחשב במנהגי העדות השונות; הצורך לשמור על מדיניות הקבורה הממשלתית, שמטרתה לספק לאוכלוסייה קבורה ללא תשלום.

## שער ראשון

# הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה

כבר בתחילת הדברים יצוין כי בשיחות שקיימו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם מנכ"ל המשרד לשירותי דת וכן בהתייחסות שהעביר המשרד לממצאי הביקורת, ביקש המנכ"ל לציין כי מאז מינויו (ביוני 2015), ומינויו של השר לשעבר (במאי 2015) נמצא נושא הסדרת מערך הקבורה בעדיפות גבוהה, וכי לשם כך נדרש שיתוף פעולה בין כל הגופים הרלוונטיים לנושא: המשרד לשירותי דת, משרדי האוצר והמשפטים, רמ"י ומינהל התכנון.

בתקופה זו נקט המשרד מהלכים חיוביים לקידום נושא הקבורה שבאחריותו, וזאת כדי לשפר את השירות הניתן לציבור. חלקם ננקטו במהלך הביקורת. בין יתר המהלכים שנקט המשרד: פרסום שני חוזרי מנכ"ל בנושא קבורה ובהם: הנחיות לקביעת תעריף מרבי למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, הנחיות לחיסון טהרנים והפעלת בתי טהרה; פרסום של נוהל קבורת נפלים, עוברים, תינוקות וילדים; הכשרה מקצועית לעובדי קבורה; קידום המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, לרבות מחשוב ההליך להנפקת רישיון קבורה; ייזום תיקון לחוק שירותי הדת בעניין איסור על מכירת שירותים ומוצרים במעמד פינוי הנפטרים (2016)<sup>22</sup>, שבעקבותיו הוציאה הרשות להגנת הצרכן<sup>23</sup> הנחיה שלפיה שיווק מצבות ושירותים נוספים בתקופת האבל הראשונית נחשב הפעלת השפעה בלתי הוגנת לפי חוק הגנת הצרכן<sup>24</sup>; הוספת אפשרות לקבלת תמיכה לתכנון וביצוע של התאמות לצורך נגישות.

פורום חברות הקדישא הגדולות הקים, מתקצב ומתפעל מוקד מידע לציבור, העוסק במתן מידע למשפחות הזקוקות לסידורי הלוויה ו/או שירותים נלווים: הפונים למוקד זה מקבלים פרטי התקשרות עם גוף הקבורה הרלוונטי, מידע על התהליכים הנדרשים ועל זכויותיהם, ובכלל זה השירותים הניתנים ללא תשלום, השירותים בתשלום ועוד.

22 ס"ח תשע"ז מס' 2586 מיום 11.12.2016 (עמ' 29) (ה"ח הכנסת תשע"ו מס' 658) (עמ' 192) - תיקון מס' 22.

23 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הינה רשות פנים ממשלתית עצמאית, המשמשת כזרוע אכיפה עצמאית, בעלת מומחיות, המרכזת בלעדית: \* מתן הנחיות מחייבות של הממונה על הרשות להתנהגות נורמטיבית בקשר בין העוסק והצרכן. \* כל תהליכי האכיפה של הוראות חוק הגנת הצרכן. \* רגולציה בתחום הגנת הצרכן.

24 הנחיית ממונה, "שיווק במהלך תקופת האבל", 5 ביולי 2018.



המשרד העביר לידי הפורום מידע חיוני לצורך הפעלת המוקד; הפורום השיק בסוף 2019 יישומון האמור לסייע למבקרי בתי העלמין הגדולים בישראל לנווט עצמם ישירות אל קברי יקיריהם. המשרד סיפק נתב תקשורת לצורך העברת מידע מהמשרד.

ואולם, כפי שעולה מממצאי דוח ביקורת זה שיובאו להלן, על המשרד ועל בט"ל להשלים את המהלכים שהחלו בהם, ולנקוט פעולות של ממש על מנת לתקן את הליקויים המועלים בדוח ביקורת זה.

בעניין הממצאים שעלו בביקורת, בט"ל מסר כי "במהלך המפגשים היזומים שנערכו בין המשרד לשירותי דת והביטוח הלאומי, סוכם על דעת שני הצדדים לכונן ועדה משותפת שתבחן את מכלול הנושאים הרלוונטיים למערך הקבורה ובהם קורת הגג המתאימה ביותר לריכוז סמכויות, לנשיאה באחריות, לניהול הפיקוח והבקרה וכו'... נציגי שתי המסגרות הונחו לנתח את הכשלים שקיבלו ביטוי בממצאי הביקורת, לבחון את משמעותם ולגבש הצעה שתאפשר לנהל את מערך הקבורה במסגרת שתפרא את הכשלים, תיתן מענה מקצועי לצורכי הגורמים העוסקים בתחום ותייעל את מערך הפיקוח והבקרה המחויבים בהקשר לכך". גם מנכ"ל המשרד לשירותי דת עדכן את משרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 כי סוכם עם מנכ"ל בט"ל על הקמת צוות של הגורמים הרלוונטיים. הצוות התכנס בפעם האחרונה ב-13.1.19.

## התמשכות הליך קידום חקיקת חוק קבורה יהודית

אין חוק ייעודי בנושא הקבורה היהודית, שהיא הקבורה הרווחת בישראל. נושא זה נידון רק בסעיף 14א לחוק שירותי הדת, ואף הסעיף האמור נסב אך ורק על עניינים כספיים: מכירת חלקת קבר עבור מי שעודנו בחיים, הסדרת עבודתה של ועדת הנחות ורכישה ומכירה של חלקות קבר. בהקשר לכך יצוין כי בחוק הקבורה האזרחית והתקנות לחוק זה<sup>25</sup> הוסדרו סוגיות נוספות כגון: חובת רישוי, תנאים לרישיון, פיקוח המשרד, האחריות להעברת גופת הנפטר ושמירה על כבוד האדם וכבוד המת.

כבר לפני כמה שנים (לפחות משנת 2010 כמפורט להלן) זיהה המשרד לשירותי דת

25 חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, ותקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998.

בעייתיות במצב ההסדרתי הקיים: "מחסור בכלי פיקוח ואכיפה נאותים בידי המשרד לשירותי דת; פעולתם הלא מתואמת של מספר גורמי שלטון בתחום זה, לצד המשרד לשירותי דת"<sup>26</sup>, הגורמים לפגיעה בשירותי לציבור. בדברי השר לשירותי דת בהקדמה ל"יעדי המשרד" כמפורט בספר תוכנית העבודה של הממשלה לשנים 2017 ו-2018 הוא הודיע כי המשרד יקדם בשנת 2017 את "חוק הקבורה".

הצורך בהסדרה כוללת של נושא הקבורה עולה גם מתגובת בט"ל מפברואר 2019 על ממצאי הביקורת: בט"ל ציין כי ריבוי הרגולטורים במערך הקבורה "יוצר חיכוכים הנובעים ממדיניות שונה, אחריות מקבילה או חסרה כתוצאה מפרשנויות סותרות והגדרות שאינן חד משמעיות, המובילות לכשלים ניהוליים, בזבוז משאבים, חוסר יעילות רגולטורית וזמני תגובה איטיים ביותר".

משנת 2010 מנסה המשרד לשירותי דת לקדם חוק לקבורה יהודית. באפריל 2015 הפיץ המשרד בקרב משרדי הממשלה "תזכיר חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית)", התשע"ה-2015, לשם קבלת הערותיהם, ולאחר שקיבל מהם הערות הכין בשנים 2015 - 2017 "הצעת חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית)", התשע"ז-2017 (להלן - הצעת חוק קבורה יהודית), שעוסק בכמה סוגיות מהותיות: הסדרת רישוי כולל ומקיף לגופים הפועלים בתחום והפיקוח עליו, ובכלל זה הסדרת סוגיות הנוגעות להובלת הנפטרים; הזכות להיקבר חינם וקביעת כללים ברורים ומפורטים לגביית תשלומים בעד חלקות קבר והגנה על זכויות משפחת הנפטר; הקניית אמצעי אכיפה מינהליים מתקדמים למשרד לשירותי דת; איגוד כל ההוראות שעניינן עבירות פליליות בתחום הקבורה; ותיאום הפעילות הבין-משרדית בתחום הקבורה.

כפי שהמשרד עצמו זיהה, אי-השלמת החקיקה אינה מאפשרת לו לפעול מול גופי הקבורה, בין שהם פועלים ברישיון המשרד ובין שהם פועלים ללא רישיון. מספרם הרב של הגופים המעורבים בנושא, והעוסקים - כל אחד בתחומו - בהיבטים שונים הנוגעים לקבורה, דורש שיתוף פעולה ביניהם, לשם תיאום בעבודתם והגדרת האחריות והסמכות של כל אחד מהם. לדעת המשרד לשירותי דת, חקיקת חוק קבורה יהודית עשויה לאפשר את מילוי צרכים אלו.

נכון לנובמבר 2019 טרם השלים המשרד את טיפולו בקידום הצעת החוק, וזאת בשל מחלוקות שהעלו גופים שונים בנוגע לקביעות בו, ובהם משרדי ממשלה, עמותות וגופי קבורה. על כן במועד זה טרם הונחה הצעת חוק לקריאה ראשונה.

26 לפי תזכיר חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה-2015.



בתשובתו מפרברואר 2019 מסר המשרד (להלן - תשובת המשרד) כי הוא פועל לקבלת הערות המשרדים הרלוונטיים לגבי הטיוטה האחרונה של הצעת החוק, וכי בכוונתו להעלות את הצעת החוק לפני ועדת השרים לענייני חקיקה מיד לאחר כינון הממשלה ה-35.

מצב הדברים במועד סיום הביקורת הוא שעל פי עמדת המשרד נדרש לקדם חקיקה שתסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה; והוא אף החל לקדם הליכי חקיקה, אולם הדבר טרם צלח; על המשרד להביא בהקדם את המחלוקות שהתגלעו עם משרדי ממשלה אחרים לדיון ולהכרעה של השרים הנוגעים בדבר. אם המחלוקות לא ייושבו, עליו להביא את הנושא לפני היועץ המשפטי לממשלה, המוסמך להכריע בעניינן של מחלוקות בין משרדים<sup>27</sup>. עד לסיום תהליך החקיקה, על כל הגורמים המעורבים בנושא הקבורה לנקוט את האמצעים העומדים לרשותם, ובכלל זה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם, על מנת לוודא שעבודתם מתואמת.

## החלטות הממשלה בנושא קבורה

### ביצוע קבורה רוויה

בשל המחסור בשטחי הקבורה במדינה ובשל הצורך בשמירה על הקרקע החליטה הממשלה בשנת 2004<sup>28</sup> כי "בבתי עלמין שיוקמו בעתיד או בתי העלמין המיועדים להרחבה ברשויות המקומיות, לפחות 50% מהשטחים המיועדים לקבורה ישמשו לקבורה רוויה". הממשלה שבה וקיבלה החלטה זו גם בשנים שלאחר מכן, ובמסגרת זו קבעה, בין היתר, כי צפיפות הקבורה הרוויה תוגדל מ-750 קברים לדונם ל-1,000 קברים לדונם<sup>29</sup> (להלן - החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה).

הגופים המאסדרים שביכולתם להשפיע על המעורבים והאחראים לביצועה ולאכיפתה של החלטות הממשלה האמורות הם: בראש ובראשונה המשרד לשירותי דת, שהשר העומד בראשו "רשאי לבטל את הרישיון או להתנותו אם הפרה החברה [גוף הקבורה] תנאי מתנאי הרישיון, או אם לדעתו יהיה זה לטובת הציבור לעשות כן"<sup>30</sup>. גופי הקבורה נתונים לפיקוח המשרד בעניין מספר הנפטרים שייקברו בכל

27 בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 9.1000.

28 החלטת ועדת השרים לענייני קבורה קבר/9 מיום 8.8.04, שהפכה להחלטת ממשלה 2511 (קבר/9.26.8.04).

29 החלטת הממשלה 2312 (23.8.07).

30 חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ע"ח, מרץ 2018.



חלקה, והוא גם מסייע להם - באמצעות תמיכות בפיתוח ובהקמה של בתי עלמין ותקצובם; מינהל התכנון במסגרת אישור תוכניות לפיתוח בתי עלמין בוועדות התכנון; רמ"י באמצעות הקצאת הקרקעות; הרשויות המקומיות במסגרת אכיפת נושא התכנון והבנייה. יצוין כי באתר המשרד מופיעה רשימה של גופי קבורה שברשותם שטחים לקבורה רוויה.

לצורך קבלת דמי קבורה, גופי הקבורה מדווחים מעת לעת לבט"ל על פירוט פעולות הקבורה שהם מבצעים, ובין היתר דיווחים אלה כוללים מידע על סוג הקבורה - קבורת שדה, וקבורה רוויה, על סוגיה<sup>31</sup>. על בסיס דיווחים אלה ריכז משרד מבקר המדינה את נתוני הקבורה, כפי שבוצעה, הן בחתך בתי עלמין שונים, והן בחתך של גופי קבורה. איסוף המידע האמור נעשה לשנים 2015-2017.

### המידע האמור העלה כי על בסיס הנתונים שנמסרו לבט"ל ב-20 בתי עלמין<sup>32</sup> בוצעה קבורה רוויה בשנים אלו.

המשרד מסר בתגובתו מפברואר 2019 כי הנתון הרלוונטי שיש להביא בחשבון לצורך בחינת יישום החלטת הממשלה הוא אך ורק בתי עלמין חדשים או הרחבות חדשות לאחר ההחלטה, או בתי עלמין המשרתים אוכלוסייה גדולה. בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019, מסר המשרד רשימה של 63 גופי קבורה שיש בהם שימוש בקבורה רוויה.

מהבדיקה עלה כי מאוקטובר 2018, ועד לסוף אוקטובר 2019 הייתה באתר המשרד רשימה ובה שמותיהם של 19 יישובים<sup>33</sup> שברשותם שטחים לקבורה רוויה, ורק בסוף אוקטובר 2019, לאחר פנייה נוספת של משרד מבקר המדינה, תיקן המשרד רשימה זו והעמיד אותה על 63 גופי קבורה. אולם הרשימות האמורות שונות מרשימת הגופים שדיווחו לבט"ל שבוצעו קבורה רוויה.

31 קבורה בכוכים, קבורת מכפלה וקבורה רמה.

32 בערים: תל אביב-יפו, חיפה, תל רגב, ראשון לציון, מנוחה מכובדת בע"מ בגבעת ברנר, הרצליה, נתניה, פרדס חנה, פתח תקווה, רחובות, אריאל, יבנה, רמלה, רמת השרון, מודיעין-מכבים-רעות, נצרת עילית.

33 בערים: אשדוד, ירושלים, רחובות, נס ציונה, ראשון לציון, תל אביב-יפו, פתח תקווה, הרצליה, רעננה, כפר סבא, חדרה, חיפה, קריית מוצקין, קריית טבעון, נצרת עילית, עכו, קריית ביאליק, קריית ים, קריית שמונה.



## שיעור הנקברים בקבורה רוויה בשנים 2015-2017

על בסיס הדיווחים המצויים בידי בט"ל, והמתייחסים כאמור לשנים 2015-2017, משרד מבקר המדינה בדק את: (א) שיעורם של הנקברים בקבורה רוויה מתוך כלל הקבורה בבתי העלמין בקרב המגזר היהודי ובבתי העלמין האזרחים; (ב) שיעורם של הנקברים בקבורה רוויה ב-30 בתי העלמין, שבהם נקברו המספר הגבוה ביותר של נקברים.

באשר לבדיקה שנעשתה יש לציין הסתייגויות כלהלן:

- הבדיקה איננה באה לבחון את מידת היישום של הנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2004 לעידוד הקבורה הרוויה, שכן ההחלטה מתייחסת לקבורה רוויה בשטחים בבתי עלמין שיוקמו בעתיד או בתי העלמין המיועדים להרחבה ברשויות המקומיות.

- הבדיקה אינה מתייחסת לחלקות שתוכננו ופותחו אך טרם בוצעה בהן קבורה רוויה, או לכאלה שתוכננו וטרם פותחו.

- ביצוע הקבורה בפועל כולל גם חלקות שנרכשו בעבר.

על אף ההסתייגויות, בחלוף כ-15 שנה מקבלת החלטת הממשלה, מדובר בתמונת מצב עדכנית לגבי שיעור הקבורה הרוויה, מכלל הקבורה בארץ, ובמשתמע, גם הערכת השגת תכלית ההחלטה - התחשבות במחסור בשטחי הקבורה בארץ.

1. בדיקת נתוני בט"ל העלתה כי רק כ-25,000 מתוך כ-120,000 הנקברים בשנים 2015-2017 (כ-21%) נקברו בקבורה רוויה.

2. בדיקת 30 בתי העלמין בהם נקברו המספר הגבוה ביותר של נקברים בשנים 2015-2017 העלתה כי ב-17 מהם לא בוצעה כלל קבורה רוויה בשנים האמורות (כמפורט בלוח 3 שלהלן). יצוין כי ב-30 בתי עלמין אלה נקברו בשנים האמורות כ-64% מהנקברים בקבורה יהודית או אזרחית.

3. זאת ועוד: ב-30 בתי העלמין שבהם נקברו המספר הגבוה ביותר של נקברים - המרוכזים ברובם המוחלט באזורים עירוניים צפופים שבהם מצוקת הקרקע היא הניכרת ביותר - שיעורם של הנקברים בקבורה רוויה הינה כשליש מכלל הקבורה המתבצעת בהם, בלבד. ביישובים מרכזיים לא מתבצעת כלל קבורה רוויה, לדוגמה: אשדוד, באר-שבע, בית שמש, אשקלון, כרמיאל. עם זאת יש לציין לחיוב כי בבתי עלמין אחרים המשרתים יישובים גדולים, כגון: ירקון, תל רגב, צומת מורשה, והרצליה מתבצעת קבורה רוויה בשיעורים העולים על 60%.



מכאן שבחלוף כ-15 שנה מאז קבלת החלטת הממשלה בדבר עידוד הקבורה הרוויה, נעשו פעולות למימושה בפרט בבתי העלמין הגדולים. עם זאת ראוי לבחון את הדרכים להרחבת הקבורה הרוויה בדרך שתשיג את המטרה המהותית - קרי ניצול יעיל יותר של השטחים הקרקעיים לצורך קבורתם של אזרחי ישראל. להלן הפרטים:

לוח 3: מספר הנקברים בקבורה רוויה ושיעורם ב-30 בתי העלמין בהם מספר הנקברים הגדול ביותר (בשנים 2015-2017)

| שם בית העלמין                                          | מספר נקברים   | מזה- בקבורה רוויה | שיעור הקבורה הרוויה |
|--------------------------------------------------------|---------------|-------------------|---------------------|
| גוש דן - הירקון                                        | 14,900        | 12,000            | 81%                 |
| ירושלים (הר המנוחות/הר המנוחות דרום)/הר המיר/גבעת שאול | 7,300         | 4,000             | 55%                 |
| חולון - הדרום                                          | 5,632         | 0                 | 0                   |
| תל רגב (נחלת בנימין)                                   | 4,475         | 3,136             | 70%                 |
| אשדוד                                                  | 4,250         | 0                 | 0                   |
| נתניה - שיכון ותיקים                                   | 4,196         | 767               | 18%                 |
| פתח תקווה - טנולה                                      | 3,660         | 421               | 12%                 |
| ראשון לציון - המזרח, שכונ גורדון                       | 3,487         | 86                | 2.5%                |
| באר שבע - דרך חצרים                                    | 3,457         | 0                 | 0                   |
| חיפה - שדה יהושע                                       | 3,048         | 873               | 29%                 |
| תל אביב - קריית שאול (צפון, מרכז דרום וסנהדרין)        | 2,843         | 331               | 12%                 |
| אשקלון - דרום גבעת ציון                                | 2,641         | 0                 | 0                   |
| ראשון לציון - גני אסתר                                 | 2,591         | 1097              | 42%                 |
| רחובות- המזרח                                          | 1,684         | 0                 | 0                   |
| הרצליה                                                 | 1,636         | 1,008             | 62%                 |
| רמלה - חדש                                             | 1,206         | 226               | 19%                 |
| כפר סבא - פרדס החיים                                   | 1,190         | 0                 | 0                   |
| באר שבע - מנוחה נכונה - אזרחי חלופי                    | 1,115         | 0                 | 0                   |
| רעננה - כפר נחמן                                       | 1,091         | 0                 | 0                   |
| קריית צור שלום                                         | 1,051         | 0                 | 0                   |
| קריית אתא - ארץ החיים - דרך אחיהוד                     | 1,039         | 0                 | 0                   |
| רמת השרון - צומת מורשה                                 | 1,016         | 630               | 62%                 |
| גבעת ברנר - אזרחי                                      | 1,008         | 155               | 15%                 |
| כרמיאל                                                 | 927           | 0                 | 0                   |
| עפולה                                                  | 917           | 0                 | 0                   |
| נהריה - נווה עולמים - כברי                             | 857           | 0                 | 0                   |
| עכו - נחלת אשר - מנר                                   | 842           | 0                 | 0                   |
| בית שמש                                                | 833           | 0                 | 0                   |
| קריית גת - חדש - דרום                                  | 787           | 0                 | 0                   |
| טבריה - טוהר רחל                                       | 723           | 0                 | 0                   |
| <b>סה"כ</b>                                            | <b>80,402</b> | <b>24,730</b>     | <b>31%</b>          |

על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הבדיקה העלתה כי בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת שהופצו במשך השנים, לרבות בחוזרים שפרסם המשרד מאז התקבלה החלטת הממשלה, המשרד לא הביא לידי ביטוי את החובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך. המשרד גם לא "תרגם" את החלטת הממשלה להנחיות מעשיות לכלל גופי הקבורה בשאלות כמו אילו בתי עלמין וגופי קבורה מחויבים לעמוד בהחלטה (בהתאם למועד התכנון והפיתוח של חלקות חדשות, מצוקת הקרקע באזור, גודל בית העלמין ועוד), ולא יזוזו צפיפות הם צריכים להגיע בשטחים שיוחלט שהחלטת הממשלה מחייבת לגביהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי פעולותיו ליישום החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה מיושמות בעיקר בבתי עלמין גדולים. המשרד לא הנחה את גופי הקבורה מי מחויב לעשות כן ואף לא התנה את מתן רישיון הקבורה או את חידושו בפיתוח גושים חדשים בבתי העלמין בהתאם להחלטת הממשלה, באופן ששיעור השטח המשמש לקבורה הרוויה יגיע לכדי 50% מהשטח. בכך לא יושמה במלואה מטרת החלטת הממשלה - למצות ביעילות את משאב הקרקע המצוי במצוקה.

מנכ"ל המשרד לשירותי דת ציין בתשובת המשרד מינואר 2019 כי אין בידי משרדו לפעול שלא בהתאם להחלטות ולמדיניות של שר מכהן אשר נבחר על ידי הציבור ולפיכך מייצג את רצון הציבור. בעניין זה הוסיף כי הגם שהתקבלה בעבר החלטת הממשלה בעניין, ביצועה של קבורה רוויה כרוך בעלויות גבוהות, וכמו כן מדובר בנושא בעל רגישות רבה מהבחינה הציבורית, וככלל הציבור מעוניין להימנע מקבורה רוויה. בתשובתו הנוספת מנובמבר 2019 מסר המשרד כי הנחיותיו לא נועדו להחליף את סמכויות הרשות המקומית וועדות התכנון, שבאחריותן לאכוף את הוראות התוכנית וההיתרים. אין בסמכות המשרד להתנות את רישיון הקבורה בשמירת חוקים ותקנות שלא הוא קבע, ואכיפתם אינה בידי אלא בידי גופי התכנון. עוד ציין כי ייעוד הקרקע לקבורה רוויה נקבע על ידי גופי התכנון, עוד קודם למתן הרישיון. גופי הקבורה הם שמודעים לדרישות הציבור וטעמיו, ולא סביר לחייבם לפתח את הקרקע בקצב מהיר שאינו תואם את הביקוש, ויותר חלקות ריקות לשנים רבות, בזמן שגופי הקבורה יישאו בעלויות מימון נכבדות לצורך כך, ללא תועלת. הוא הוסיף כי התמריצים הקיימים אינם מעודדים קידום קבורה רוויה בהיקף המתבקש. אך ציין כי עם כל זאת פעל במסגרת המשאבים שבידו להקטנת הקושי הכלכלי הכרוך במעבר לקבורה רוויה צפופה, באמצעות הקצאת כספים לתמיכות, ולעיתים בהיקף משמעותי - לדוגמה בחיפה ובירושלים.



יש לראות בחיוב את הפעילות בעניין הוספת חלקות שבהן מתאפשרת קבורה רוויה, במקומות בהם היא אכן נעשתה. משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם חלק מגופי הקבורה פעלו בהתאם להחלטת הממשלה וקידמו קבורה רוויה, בהם כאלו הקוברים כך בהיקפים רחבים, כמו בירקון בתל אביב, בתל רגב הסמוך לחיפה ובהר המנוחות בירושלים; עם זאת נמצא כי המשרד לשירותי דת לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. מומלץ כי המשרד לשירותי דת ירכז את הנתונים בדבר קבורה רוויה ויפעל ליישום החלטת הממשלה ולפיקוח בנושא.

להלן צילומים של פרויקטים משמעותיים לקבורה רוויה:

תמונה מס' 1 - פרויקט כריית מנהרה לקבורה רוויה - בבית העלמין "הר המנוחות" בירושלים, ביוזמת חברת קדישא "קהילת ירושלים".



צילום: צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה (מאי 2018)

תמונה מס' 2 - פרויקט קבורה רוויה - בבית העלמין "תל רגב", ביוזמת מועצת בתי העלמין בתל רגב



צילום: צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה (מרץ 2018)

## התיאום הבין-משרדי ליישום החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה

בחוקים ובתקנות לא הוטלה על בט"ל החובה לפקח על גופי הקבורה ולאכוף עליהם את חובתם ליישם את מדיניות הממשלה המשתקפת בהחלטותיה לעידוד הקבורה הרוויה. ואכן, בפועל, בתוספות להסכמים מקוריים שחותם בט"ל עם גופי קבורה שונים לשם פיתוח שטחי קבורה חדשים, מאשר בט"ל להקים חלקות קבר מסוג קבורת שדה בלבד, בלי לבחון מהו שיעור השטח המשמש לקבורה הרוויה באותו בית עלמין; הוא גם מעניק לגופי הקבורה היתרים לקביעת חלקות חריגות<sup>34</sup>, וכן מעביר להם תשלום מלא של דמי הקבורה בלי לבצע בחינה כזאת. למשל, בשנים 2014 - 2017 חתם בט"ל עם המועצה הדתית באר שבע על שש תוספות להסכם המקורי, שתכליתן צירוף חלקות קבר חדשות להסכם, וזאת אף שלא כללו קבורה רוויה; כמו כן, בשנים 2013 - 2017 חתם בט"ל עם המועצה הדתית בית שמש על שלוש תוספות להסכם המסגרת ובהן קברי מכפלה מועטים בלבד.

מכך משתמע שבט"ל אינו מבצע פעולות כדי לוודא שהם מיישמים את החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה שתכליתן בין היתר שמירה על קרקעות המדינה לטובתם של צורכי ציבור אחרים, אף שבידיו הכלים לעשות כן במהלך החתימה על הסכמים ותוספות להסכמים עם גופי הקבורה.

המחסור בשטחי הקבורה בישראל מחייב תיאום בין כל הגורמים המאסדרים והמעורבים בנושא הקבורה, לרבות בט"ל. היות שלא חלה על בט"ל החובה ליישם את מדיניות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה, ראוי כי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ישקול להנחות את בט"ל לכלול בתהליכי עבודתו בדיקה שבאמצעותה יוודא כי גופי הקבורה פועלים בהתאם למדיניות הממשלה בעניין הקבורה הרוויה.

## פעולות המשרד לשירותי דת בעניין רישיון הקבורה לגופי הקבורה

### מתן רישיונות קבורה

חוק שירותי הדת מחייב קבורת יהודים רק בידי גופי קבורה בעלי רישיון. בתקנות חברות לענייני קבורה נקבע כי גוף העוסק בקבורת נפטרים יהודים חייב ברישיון קבורה מאת השר לשירותי דת. על פי התקנות תוקף הרישיון הוא שנתיים מיום נתינתו. על פי התקנות השר רשאי לבטל רישיון או להתלותו.

34 בעניין מעורבות בט"ל במתן היתרים לגופי הקבורה לחלקות חריגות - ראו נא בהמשך דוח ביקורת זה, בפרק "חלקות חריגות בבתי עלמין".



## גופים העוסקים במתן שירותי קבורה ללא רישיון

קבורה ללא רישיון חושפת את הציבור לקבורה ללא פיקוח בנושאי תברואה; לגביית כספים ללא פיקוח; לפגיעה אפשרית במקורות הכספיים האמורים לשמש לצורכי הפיתוח העתידי של בתי העלמין; להיעדר פיקוח על קיום זיקה לקרקע של אותם גופי הקבורה הפועלים ללא רישיון; וגם לפגיעה בטיב השירות לציבור הנזקק לשירותי הקבורה.

משרד מבקר המדינה בדק את התופעה של קבורה ללא רישיון על ידי גופי קבורה באופן הזה: (א) סקירת קובץ הגופים שהחזיקו בעבר ברישיון קבורה של המשרד ובשנת 2018 אין בידם רישיון תקף במשך יותר משנה; (ב) בדיקה על סמך נתוני המשרד ונועדה לבחון אם יש גופי קבורה שבשנים 2013 - 2017 החזיקו לסירוגין ברישיון קבורה, ואף על פי כן היו פעילים גם בתקופות שלא היה להם רישיון (להלן - גופי קבורה בעלי רישיון קבורה לסירוגין)<sup>35</sup>; (ג) סקירת מודעות אבל שפורסמו במרשתת ובעיתונות בשנים 2015 - 2018; (ד) סיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה בתי עלמין.

מכלל מקורות המידע והבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי עשרות גופי קבורה פעלו בתקופות שנסקרו, בניגוד לכאורה לחוק, בלא רישיון בר תוקף מהמשרד לשירותי דת, לפי הפירוט שלהלן:

1. סקירת מודעות האבל העלתה כי ב-55 בתי עלמין הפועלים ביישובים כפריים, וחמישה בתי עלמין נוספים הפועלים ביישובים עירוניים ואחרים קברו ללא רישיון קבורה מהמשרד. יצוין כי במגזר הכפרי מצויים כ-540 בתי עלמין שהקבורה בהם נעשתה על ידי גופי קבורה בעלי רישיון לקבור בהם. על פי נתוני המשרד, רישיונם של 60 גופים אלה לא היה תקף במשך שנה עד 15 שנה<sup>36</sup>. לדוגמה: חמישה קיבוצים קברו ללא רישיון משנת 2003; חברה א' קברה ללא רישיון משנת 2001; חברה ב' לא החזיקה בעבר ואינה מחזיקה גם במועד סיום הביקורת ברישיון לקבורה; ועמותה קוברת ללא רישיון משנת 1958.

2. לעשרות יישובים העניק המשרד רישיון קבורה לסירוגין; אף על פי כן הם ביצעו קבורה גם בזמן שלא היה להם רישיון. לדוגמה: קיבוץ א' לא החזיק ברישיון קבורה בין 1.1.16 ל-31.11.17; לקיבוץ ב' לא היה רישיון בין 2.1.13 ל-31.5.14, וכן בין 1.6.16 ל-30.11.17. אף על פי כן שני הקיבוצים המשיכו לקבור גם בתקופות אלו.

35 בעניין זה ראו להלן בתת הפרק "נטל בירוקרטי על גופי הקבורה ביישובים כפריים".

36 התאריך המוקדם ביותר שיש מידע לגביו הוא אוקטובר 2003. ייתכן ולחלק מהגופים שמצוין לגביהם שהרישיון פג באוקטובר 2003, הרישיון פג עוד לפני כן או שלא היה להם מעולם רישיון.

## נטל בירוקרטי מיותר בתהליך האישור של קבלת רישיונות קבורה וחידושם

**היעדר נוהל עבודה במשרד לטיפול בתהליך קבלת רישיון קבורה:** כבר בדוח הביקורת הקודם העלה משרד מבקר המדינה כי "למשרד לא היה נוהל רשמי בנוגע להמלצה לאישורה או לדחייתה של בקשה לחידוש רישיון קבורה, והחלטותיו בעניין לא היו מנומקות בהתאם לתבחינים שקבע לבדיקת בקשות ח"ק [חברה קדישא]. המשרד לא קבע תנאי סף וגבולות לשיקול דעת במסגרת התבחינים שהגדיר לצורך בחינת התנהלותה של ח"ק, בין היתר, בנוגע להתנהלותה הכספית והחשבונאית"<sup>37</sup>.

"נוהל הנהלים" של המשרד לשירותי דת מגדיר, בין היתר, את התהליך ליישום נוהל במשרד, לאישורו ולפרסומו. על פי נוהל הנהלים, כאשר הנוהל מוחל על המועצות הדתיות, המנכ"ל הוא הגורם המוסמך להורות על הכנתו ואישורו באופן סופי; כאשר הנוהל הוא פנימי ומוחל על עובדי המשרד לשירותי דת - הגורם המוסמך להורות להכינו ולאשרו הוא סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש.

בספטמבר 2018 המציא המשרד לשירותי דת לידי משרד מבקר המדינה מסמך "נוהל פנימי לטיפול בבקשות לקבלת/חידוש רישיון קבורה". אגף הקבורה המציא לידי משרד מבקר המדינה מסמך נוסף (ללא תאריך) מטעם הלשכה המשפטית, שכותרתו "נוהל בדבר חידוש רישיון קבורה". עוד יצוין כי בתשובת המשרד מינואר 2019 הוא ציין שבד בבד עם קבלת טיוטת דוח מבקר המדינה הוא עדכן את נוהל העבודה בנושא, ואף צירף לתשובתו "נוהל מתוקן".

בחינת הנוהל המתוקן העלתה כי אינו כולל נושאים הנחוצים להסדרת התהליך לקבלת רישיון קבורה, למשל התייחסות לכלל שלבי התהליך וקביעת פרקי הזמן המרביים הנדרשים לכל אחד מהשלבים, וכי לא אושר כנוהל משרדי בידי שום גורם מוסמך במשרד, לא פורסם כנוהל ולא הובא לידיעת גופי הקבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שבמועד סיום הביקורת, כעשור לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת, הוא טרם הסדיר את התהליך לחידוש רישיון קבורה בנוהל שלם, סדור ומחייב. בהיעדר נוהל סדור כאמור, עבודת אגף הקבורה מתבצעת שלא על פי סדרי עבודה קבועים, ללא הגבלה של פרקי הזמן לכל שלב ובלי שגופי הקבורה יוכלו להיערך כראוי לקראת הגשת הבקשה. ההליך חסר שקיפות ואינו מאפשר לבחון את אופן קבלת ההחלטות בנוגע לבקשות

37 מבקר המדינה, דוח שנתי 259' (2009), בפרק "שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן", עמ' 1009.



שהוגשו. על המשרד להשלים את הכנת הנוהל לאישור בקשות לקבלת רישיון קבורה וחידושו, ולהביא לתיקופו כנוהל מחייב.

## טיפול המשרד בבקשות לקבלת רישיון ולחידושו

בשלב הראשון לטיפול בבקשה לקבלת רישיון קבורה בודק אגף הקבורה אם המסמכים שהגיש גוף הקבורה תקינים, ואם נמצא כי הם תקינים הוא מעבירם לבדיקת אגף הסדרה, פיקוח ובקרה במשרד (להלן - אגף הסדרה). אגף זה מבצע בדיקות באמצעות משרד רואי חשבון חיצוני ששירותיו נשכרו לצורך כך.

**טיפול לא יעיל במסמכים הנדרשים לקבלת רישיון או חידושו:** ברשימת תיוג שגיבש המשרד מפורטים המסמכים שגופי הקבורה נדרשים להגיש למשרד לצורך קבלת רישיון או חידושו. להלן יפורטו כמה מהנתונים המינהליים והכספיים שהמסמכים אמורים להכיל: פרטי בעלי תפקידים, שמות חברי ההנהלה, תיאור אתרי הקבורה, שטח בית העלמין, פירוט מספרי הנקברים בשנים האחרונות, תעריפי קבורה, פירוט ההנחות שניתנו לבן זוג ברכישת קבר סמוך, דוחות כספיים או כרטסות של הכנסות והוצאות לשלוש השנים האחרונות, נתוני חשבונות, תמיכות בגופים אחרים, יתרות בנקים, ביטוחים, אישורים מרשויות המס והסכמים עם בט"ל למתן שירותי קבורה. כמו כן נדרשים מסמכים המעידים על זיקת גוף הקבורה לקרקע<sup>38</sup>. על מגישי הבקשה להחתים רואה חשבון ועורך דין על נספח המעיד על נכונות המסמכים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה בנושא הפעולות הנדרשות לקבלת רישיון קבורה וחידושו עולה כי מדובר בתהליך לא יעיל שבמסגרתו מתבצע כפל בדיקות - הן אגף הקבורה והן אגף הסדרה מבצעים לפחות חלק מבדיקות של אותם המסמכים. לדוגמה, ברשימות התיוג של שני האגפים נדרש לבדוק אם לגופים מסוימים יש הסכם עם בט"ל, אישור לניהול תקין, ביטוחים ומסמכי זיקה לקרקע. עוד יצוין כי חלק מהמסמכים שהמשרד דורש מגופי הקבורה להמציא לו לצורך הסדרת הרישיון מצויים ממילא במרשתת או במאגרים של גופים ציבוריים אחרים, הם זמינים לכול ואין צורך לדרוש שהגופים ימציאו אותם במיוחד.

אף שמדובר בכפל פעולות שמבצעים שני האגפים עלה שלעיתים הבדיקה אינה תקינה ושלמה. למשל, בבדיקה אקראית שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע לשבע בקשות לקבלת רישיון קבורה, נמצא כי לפני שאגף הקבורה העביר ארבע מהן לבדיקת אגף הסדרה הוא לא וידא שגופי הקבורה צירפו אליהן את כל המסמכים הנדרשים. רק בשלב בדיקת הבקשה על ידי משרד רואי חשבון מטעם אגף הסדרה נמצא כי חסרים מסמכים, ולכן הוא נאלץ לפנות לגופי הקבורה לצורך השלמתם. מהלך זה מטבעו מאריך ומסרב את הליך קבלת הרישיון, והוא היה אמור להימנע לו בדיקת אגף הקבורה הייתה מדויקת ויעילה יותר. טרבוול ההליך עלול להוביל גופים נוספים, על הרבים הקיימים, לקבור ללא רישיון, דבר הנאסר בחוק.

המשרד מסר בתשובתו כי החל ב-1.1.19 ההליך למתן רישיון קבורה מתבצע באופן מקוון המסדיר את אופן חלוקת העבודה בין שני האגפים, וכולל הגשה של כל המסמכים הנדרשים. לטענתו המערכת מקלה את הליך הגשת הבקשות, משפרת את איכות הבדיקה ומקצרת את ההליך כולו.

מחשוב ההליך לקבלת רישיון קבורה הוא צעד ראשון חיובי, חשוב והכרחי ליעול ההליך. עם זאת, בהמשך לתשובת המשרד מסרו כמה גופי קבורה למשרד מבקר המדינה בפרוור 2019, כי במערכת המחשוב החדשה שהופעלה - "שירת הים" - יש תקלות, ובכלל זה קשה להתחבר אליה לצורך העברת מסמכים ונתונים; על כן חלק מגופי הקבורה המבקשים רישיון מהמשרד נתקלים בקשיים. נוכח התקלות שנמצאו בהפעלת מערכת "שירת הים" מוטלת על המשרד המחויבות להבטיח את תקינותה, להיערך לקליטתה היעילה, להטמיעה כראוי ולבחון את אמינותה.

**נטל בירוקרטי על גופי הקבורה ביישובים כפריים<sup>39</sup>:** כמה מגופי הקבורה מופעלים באמצעות 360 יישובים כפריים. ל-93 (כ-26%) מהם היה בעבר רישיון קבורה (בשנים 2003 - 2016), אך נכון ל-31.12.17 הם פועלים ללא רישיון בתוקף. רובם של גופי הקבורה הפועלים ביישובים כפריים קוברים מדי שנה מספר מועט ביותר של נפטרים.

39 בעניין הנטל הבירוקרטי - ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 362 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3.



מבדיקת שמונה בקשות של גופים כפריים לקבלת רישיון קבורה שהיו בטיפול המשרד במאי 2018 עולה כי אף שמדובר בקבורה בהיקפים מצומצמים מאוד, היישובים הכפריים נדרשו לצרף לבקשתם מסמכים רבים, בהיקף כמעט זהה לזה של גופי קבורה עירוניים שקוברים בהיקף גדול בהרבה. בכלל זה המשרד דורש מהגופים הכפריים להמציא לו אסמכתאות מפורטות בנוגע לתעריפי מכירת הקברים, להנחות שניתנו ולמספר הנפטרים בשלוש השנים שקדמו להגשת הבקשה, ונתונים על העסקת עובדים ושכרם, כספי פיתוח, יתרות בנק ופרטי מורשה חתימה, וכן נתונים על מחשוב ועל פיקוח הלכתי. כמו כן הם נדרשים להמציא הצהרות שונות ואישורים של בעלי תפקידים, מורשי חתימות, רואי חשבון ועורכי דין. אשר לחלק מהנתונים והמסמכים הנדרשים, ספק אם הם אכן נחוצים. למשל, הגופים הכפריים נדרשים להמציא פרטים על מחשוב, אף שלנוכח פעילותם המצומצמת ספק אם יש לנהלה באמצעות מערכות מחשוב; כמו כן, כל אימת שהם מחדשים את רישיונם הם נדרשים להוכיח את זיקתם לקרקע של בית העלמין, וזאת באמצעות מסמכים עדכניים, אף שמעמד הבעלות והזיקה שלהם לקרקע אינם משתנים בתדירות תכופה (אם הם אכן משתנים, ראו להלן). כמו כן הם נדרשים להמציא - באמצעות כרטסות - פירוט של הוצאות והכנסות, וזאת גם אם היישוב אינו עוסק במכירת חלקות לאנשים בעודם בחיים ולכן הכרטסות לא יראו הכנסות; דרישה נוספת שנחיצותה מוטלת בספק היא הדרישה לציין פרטים על קרן הפיתוח, קרן שרוב הגופים האלה כלל לא ייסדו, משום שקרן זו נועדה רק למכירת שירותים כמו חלקות לחיים וחלקות מיוחדות<sup>40</sup>.

מנהל אגף הסדרה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי האגף אינו בודק חלק מהמסמכים שממציאים לו גופי הקבורה של היישובים הכפריים, לדוגמה מסמכים הנוגעים לבעלי תפקידים, לחברי הנהלה, לבעלי זכויות החתימה ולתעריפי מכירת הקברים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסרו האחראים לגופי קבורה בכמה יישובים כפריים כי ההליך לקבלת רישיון קבורה מהמשרד מורכב, וכי היקפם הגדול של המסמכים שהם נדרשים לצרף מכביד על ההליך ומסרביל אותו ולכן מעכב את קבלת דמי הקבורה. למשל, מושב יודפת ציין בתשובתו כי אנשיו לא הצליחו לעמוד בדרישות הבירוקרטיות "האינסופיות" הנוגעות להיקף המסמכים הנדרשים לקבלת רישיון קבורה, עד אשר התייאשו מלקבל אישור לחידוש הרישיון המיוחל לבית העלמין.

40 לדוגמה: בקשת קיבוץ עין הנצי"ב מ-15.5.18 לחידוש רישיון - בהיקף של 47 עמודים; בקשת קיבוץ גבעת חיים מ-20.3.17 לחידוש רישיון - בהיקף של 68 עמודים וכן נספחים.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שהוא דורש מכל הגופים לפעול על פי הליך אחיד - מורכב ומסורבל - לקבלת רישיון קבורה. במסגרת ההליך נדרשים גופי קבורה כפריים לצרף לבקשתם מסמכים שאין כל צורך בהם. את חלקם המשרד כלל אינו בודק, וחלקם אינו רלוונטי. יש בכך כדי לגרום טרחה מיותרת לגופים אלו, שאין להם מנגנונים מינהליים הקיימים בגופי קבורה גדולים. התוצאה היא שגופים אלו מתקשים להתמודד עם ההליך המסורבל להגשת הבקשות, והדבר עלול להביאם לפעול ללא רישיון, וגם לא לקבל את דמי הקבורה שהיו זכאים להם לו פעלו מכוח רישיון. מדובר בהשקעה מרובה של משאבים הן של המשרד והן של היישובים, לעיתים שלא לצורך.

המשרד מסר בתשובתו כי הוא פועל להקלת הנטל המוטל על גופי הקבורה של יישובים כפריים באמצעות קידום פעילות למתן רישיון קבורה לגופים אלה באמצעות המועצות הדתיות או האזוריות. עוד מסר המשרד כי עם זאת דווקא בקיבוצים ומושבים נדרשת בקרה הדוקה יותר, מכיוון שלעיתים מדובר בקרקע חקלאית ויש חשש לפלישות אליה, וכי הוא מקדם מול משרד המשפטים ורמ"י הסדרת פתרון כולל.

לנוכח המתואר לעיל מצטיירת תמונת מצב של בירוקרטיית יתר. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לבחון אפשרות לבידול בין גוף קבורה כפרי קטן במהותו, כגון קיבוץ, המביא לקבורה נפטרים מעטים בשנה, ובין גוף קבורה גדול הקובר מאות רבות של נפטרים בשנה. בהתאם לכך עליו לבחון את ההיקף הנדרש של המסמכים השונים שהוא דורש לקבל מגופי הקבורה המבקשים לחדש את רישיון הקבורה, ובייחוד ראוי שיבחן את היקף המסמכים שהוא דורש מגופי קבורה ביישובים כפריים.



**נטל בירוקרטי בשל אי-שיתוף מידע בין המשרד לבט"ל:** כדי שהגופים המאסדרים יטפלו באופן אפקטיבי בגופי קבורה, נדרש שיתוף פעולה ביניהם.

משרד מבקר המדינה בדק את התאימות בין הנתונים של המשרד לשירותי דת לבין אלה של בט"ל. הבדיקה העלתה כי קובץ רישיונות המשרד המעודכן לדצמבר 2017 כלל 581 גופים שיש להם או היה להם רישיון, וכי ל-446 (77%) מהם יש רישיון קבורה תקף מהמשרד<sup>41</sup>. לעומת זאת הקובץ של בט"ל המעודכן למאי 2018 כלל 574 גופים שיש להם הסכם עם בט"ל, ועלה ממנו כי רק 361 (63%) מגופי הקבורה הם בעלי רישיון קבורה בתוקף מהמשרד. מכאן עולה כי נתוני המשרד ונתוני בט"ל אינם עולים בקנה אחד.

בינואר 2018 סיכמו בט"ל והמשרד על מיסוד נוהל שיתוף פעולה המסדיר ממשק להעברת מידע ביניהם<sup>42</sup>. מטרות הממשק כפי שמוצגות בנוהל הן: קבלת הודעה במהירות על חברות אשר הוצא להן רישיון לעסוק בקבורה לצורך תשלום דמי קבורה; הצגת הרישיון לעסוק בקבורה - לרבות הצגת המידע על תוקף הרישיון - באתר להגשת תביעות מגופי הקבורה; מניעת טעויות ועבודה מיותרת של הקלדת הרישיון למערכת תשלומי דמי הקבורה.

יש לראות בחיוב את הסיכום שאליו הגיעו בט"ל והמשרד. עם זאת, גם נכון לסוף 2019, טרם הוסדר הממשק בין המערכות של המשרד ובט"ל. עקב כך גופי קבורה המבקשים לקבל דמי קבורה מבט"ל נדרשים להעביר לו עותק פיזי של רישיון הקבורה שקיבלו מהמשרד לשירותי דת. דרך פעולה זו היא פתח לטעויות ולאי-התאמה, והיא גם נטל בירוקרטי מיותר. על המשרד ובט"ל לפעול במתואם ולעקוב אחר יישום הסיכום.

**עיכוב הליכים לבקשת רישיונות:** מבדיקת נתוני אגף הסדרה במשרד עולה כי בשנת 2016 הוא טיפל ב-198 בקשות לרישיון או לחידוש רישיון. הטיפול הממוצע של אגף הסדרה עצמו בכל בקשה הוא 108 ימים (לא כולל משך הטיפול בבקשה באגף הקבורה ובחתימה על הרישיון בלשכת השר).

בהיעדר אסמכתאות במשרד לגבי משך הזמן הכולל לטיפול במתן רישיון קבורה, נעזר משרד מבקר המדינה בשאלון. בשאלון נשאלו גופי הקבורה, בין היתר, מהו משך ההליך לחידוש רישיון או לקבלת רישיון חדש. על שאלה זו השיבו 136 גופי

41 411 גופים בעלי רישיון קבורה לקבורה יהודית בלבד, עוד 17 בעלי רישיון לקבורה אזורית בלבד, עוד 18 מגופי הקבורה מחזיקים בשני רישיונות - הן ברישיון לפי חוק שירותי הדת לקבורה יהודית, והן ברישיון לפי חוק הקבורה האזורית, וסך הכל 446 גופים עם 464 רישיונות.

42 "נוהל שיתוף פעולה - בין המוסד לביטוח לאומי והמשרד לשירותי דת", המוסד לביטוח לאומי - אגף אזוריים ותיקים, ינואר 2018.



קבורה, ומתשובותיהם עולה כי זמן הטיפול הכולל הממוצע בכל בקשה לרישיון קבורה הוא 149 ימים<sup>43</sup>.

מנתוני המשרד עולה כי בשנים 2015 - 2017 הנפיק ל-428 גופי הקבורה שהיו בעלי רישיון לקבורה 1,870 רישיונות<sup>44</sup>. מכאן שבמהלך שלוש השנים עסק כל גוף קבורה בממוצע יותר מארבע פעמים בקבלת רישיון קבורה; בחישוב יחסי לשנתיים (פרק הזמן שבו רישיון תקף) הוא עסק בכך כמעט שלוש פעמים (2.91). מכאן שתוקפו הממוצע של רישיון קבורה מהמשרד הוא שמונה חודשים ושבוע בלבד.

מהאמור לעיל עולה כי גופי הקבורה עוסקים חלק ניכר מזמנם בהליכי חידוש רישיונות הקבורה; חלקם (57% מהם) הם גופי קבורה של יישובים כפריים שהקבורה בהם מועטה ביותר ותדירותה נמוכה עד מאוד.

**דוגמאות לעיכוב ההליכים לבקשות לרישיונות:** התמשכות הליכים להוצאת רישיון קבורה יכולה להיגרם ממגוון סיבות, למשל: דרישות להשלמת מסמכים, דרישות לחתימת רואי חשבון ועורכי דין על מסמכים, או עיכובים בבדיקת הבקשות במשרד-למשל בגלל חוסר יכולת להוכיח זיקה לקרקע; בדרך כלל, עד סיום הטיפול, המשרד נוהג להאריך את תוקף הרישיון של גוף הקבורה לתקופות קצרות של שלושה עד שישה או תשעה חודשים בכל פעם.

**עיריית מודיעין-מכבים-רעות (להלן - עיריית מודיעין):** עיריית מודיעין, שהיא גוף הקבורה במודיעין-מכבים-רעות, פנתה במאי 2017 למשרד בבקשה לחידוש רישיון הקבורה שלה.

עלה שכבר במועד האמור הגישה העירייה את הבקשה באופן מקוון, אך המשרד דחה את הבקשה בטענה שהוא עדיין אינו ערוך לקלוט בקשות באמצעות המערכת המקוונת וביקש ממנה להגיש את הבקשה ידנית. ביוני 2018 דחה המשרד את בקשת העירייה, בשל דרישתו שתשלם עוד ועוד מסמכים, ובכל פעם חידש אגף הקבורה את הרישיון לתקופה שונה של כמה חודשים, ובכל פעם נדרשה עיריית מודיעין להגיש מחדש את עשרות המסמכים שנדרשה לצרף לבקשת חידוש רישיון הקבורה. למשל, בפרק הזמן שבין ינואר 2015 לאפריל 2018, פרק זמן של כ-40 חודשים, חודש רישיון הקבורה של העירייה שש פעמים<sup>45</sup>.

43 זמן הטיפול במחצית מהבקשות היה 60 ימים ויותר.

44 רובם של הרישיונות כמתן רישיון זמני לחודשים מועטים, חלקם לצורך חידוש רישיון כל שנתיים ומיעוטם כרישיון לגוף קבורה חדש.

45 ינואר-אפריל 2015; יולי-ספטמבר 2015; אוקטובר 2015 עד יוני 2017; יולי-ספטמבר 2017; ינואר-אפריל 2018; אוקטובר-דצמבר 2017; ינואר-אפריל 2018.



### **חברה קדישא גחש"א קהילת ירושלים (להלן - גחש"א קהילת ירושלים):** גחש"א

קהילת ירושלים היא אחת מגופי הקבורה הגדולים בארץ, והיא עוסקת בקבורה של יותר מ-1,600 נפטרים בשנה; במשך כשלוש שנים - מאפריל 2015 ועד מאי 2018 - חודש רישיונה של גחש"א קהילת ירושלים שבע פעמים. הרישיון חודש בשל היעדר חוזה עם עיריית ירושלים לחכירת משנה של קרקע של בית העלמין. מנכ"ל החברה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי החברה, כמו יתר גופי הקבורה בירושלים, אינה מצליחה זה שנים להגיע לשלב של חתימת הסכם עם עיריית ירושלים לחכירת שטחי הקבורה שבאחריותה, והדבר אינו תלוי בה.

**המועצה הדתית אליכין:** בפרק זמן של שלוש שנים וחמישה חודשים (ממאי 2015 עד ספטמבר 2018) חודש רישיון הקבורה של המועצה הדתית אליכין עשר פעמים, בכל פעם באופן זמני. אגף קבורה במשרד לשירותי דת ציין כמה סיבות לאי-מתן הרישיון הקבוע, למשל: "בעקבות החלפת שרים לא יצא רישיון"; "בבדיקת רו"ח"; "עדיין בבדיקת רו"ח"; "בשל מערכת 'שירת הים'".

**המועצה האזורית לב השרון:** בפרק זמן של שלוש שנים (מפברואר 2015 עד מרץ 2018) חודש רישיון הקבורה של המועצה האזורית 11 פעמים. אגף קבורה פירט את הסיבות לאי-מתן הרישיון הקבוע: "בבדיקת רו"ח", "עדיין בבדיקת רו"ח".

המשרד מסר בתשובתו הנוספת מנובמבר 2019 כי הכנסת המערכת הממוחשבת לניהול רישוי קבורה תצמצם את משך ההליך לסדר גודל של שבועיים בלבד. עם זאת, את תוצאות הפעלת המערכת יהיה ניתן לראות במלואן רק בסבב הבא של חידושי רישיון הקבורה, שיהיה ברובו במהלך שנת 2021, מכיוון שתוקף הרישיונות הוא שנתיים, ומכיוון שהפעם הראשונה שגוף קבורה יקבל רישיון דרך המערכת תחייב אותו להעביר את רוב המסמכים הנדרשים לקבלת רישיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי הליך הבקשה וחידוש הרישיון של גופי הקבורה כרוך ברגולציית יתר ובבירוקרטיה מיותרת שגורמת להתמשכותו. בשל כך נאלץ המשרד, בלית ברירה, להנפיק לגופי הקבורה רישיון זמני פעם אחר פעם ובכך הכביד את הנטל המוטל עליהם וגרם לבזבז משאבים של גופי הקבורה ושל המשרד עצמו.

המשרד מסר בתשובתו הנוספת מנובמבר 2019 כי, לפני משורת הדין ובפרט במקרים עליהם הצביע דוח הביקורת, הוא הקל על ההליך והנחה לחדש באופן זמני את הרישיונות. הוא גם ציין כי יפעל להארכת תוקף הרישיונות לחמש שנים. לסיכום הנושא הוא ציין, כי ההקלה בנטל הרגולציה תבוא לידי ביטוי בשנים הקרובות בכניסת המערכת הממוחשבת לפעילות מלאה ומתמשכת, שינוי החקיקה, רישוי יישובים כפריים באמצעות מועצה אזורית, והארכת תוקף הרישיון.



על המשרד לוודא כי התהליך להקלה בנטל הבירוקרטי יתקדם כמתוכנן. ובמסגרת זו מומלץ לבחון מחדש את היקף המסמכים שהוא דורש מכל גוף קבורה הפונה אליו לשם חידוש רישיון, להימנע מכפל דרישות למסמכים וכפל של בדיקתם במשך התהליך. עליו גם להשלים הבחינה בכל הנוגע לתקופת חידוש הרישיונות ובפרט ליישובים שפעילות הקבורה בהן מועטה. עליו לעשות כל זאת בלי להימנע ממילוי חובתו לעמוד בהוראות החוק והתקנות.

## טיפול המשרד בגופי קבורה הפועלים ללא רישיון

בדוח שנתי של מבקר המדינה משנת 2009 הועלה כי ביותר מ-350 מכלל 360 היישובים הכפריים (קיבוצים ומושבים) בוצעה קבורה ללא רישיון תקף<sup>46</sup>.

על מנת לפעול נגד גופי קבורה הפועלים שלא כדין נדרש שיתוף פעולה (העברת מידע, חלוקת סמכויות ועוד) בין המשרד לבין גופי שלטון ואכיפה אחרים, ובראשם משרד המשפטים, רמ"י ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה).

הבדיקה העלתה כי אף שהמשרד לשירותי דת הוא הממונה על תקנות חברות לענייני קבורה, המחייבות כי פעילותו של גוף קבורה תותנה בהחזקת רישיון קבורה, הוא לא עשה די על מנת לטפל בתופעה: בין ינואר 2010 ליולי 2018 המשרד לא הגיש למשטרה ולו תלונה אחת על גופי קבורה הפועלים ללא רישיון; ולמעט פנייה יחידה משנת 2012, הוא אף לא פנה למשרד המשפטים ולרמ"י.

במאי 2016 פנה המשרד לשירותי דת אל מפקד הזרוע המבצעית במשטרה בנוגע לצורך העקרוני לנקיטת צעדים נגד גופים העוסקים בקבורה ללא רישיון קבורה. במכתב ציין המשרד כי הוא נתקל "בלא מעט מקרים בהם... חברות העוסקות בקבורה וזאת בהעדר רישיון קבורה כנדרש בחוק". הוא הוסיף והדגיש את הצורך בשיתוף פעולה בין המשטרה ובין המשרד נוכח "תחושת הפקרות" המאפשרת לגופי הקבורה "לא לפעול ע"פ החוקים, התקנות וההוראות השונות של הרגולטור". המשרד ביקש

46 מבקר המדינה, דוח שנתי 59' (2010), בפרק "שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן", עמ' 1018. יצוין כי בעת עריכת הביקורת הקודמת המשרד לשירותי דת נמצא בשלב של הקמה מחדש.



מהמשרה להקים צוות לשיתוף פעולה על מנת להתמודד עם התופעה. בנספח שצורף לפנייתו פירט המשרד רשימה של 54 גופים העוסקים בקבורה ללא רישיון במשך שנים, ובהם גופים העוסקים בקבורה בקיבוצים ובמושבים וגופי הקבורה בבני ברק. גם משרד המשפטים פנה בנושא ליועמ"ש של משרת ישראל דאז ביולי 2016. בתשובת המשרה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 נמסר כי פניות המשרד לשירותי דת לא נמצאו במערכות המשרתיות.

### ממאי 2016 המשרד לא חידש את הפנייה למשרה, לשם אכיפת החוק.

המשרד מסר בתשובתו כי יפעל להעביר לגורמי האכיפה מידע שיגיע לידינו בעניין פעולות הקבורה ללא רישיון.

להלן דוגמאות לגופי קבורה שפועלים ללא רישיון וחוסר הטיפול של המשרד בכך:

**גופים העוסקים בקבורה ללא רישיון בבני ברק:** מועצת בתי העלמין תל אביב (גחש"א תל אביב) היא גוף הקבורה המשרת גם את תושבי העיר בני ברק, אשר אמורים להיקבר בבית העלמין ירקון. הביקורת העלתה כי בבני ברק פועלים שני גופי קבורה אחרים הקוברים בבתי עלמין בעיר, וזאת בלא רישיון (להלן - שני בתי העלמין הפעילים). בהיעדר רישיון מהמשרד, הגופים אינם מקבלים דמי קבורה מבט"ל.

ממסמכי המשרד עלה כי לפחות משנת 2013 היה ידוע למשרד על פועלם של גופי קבורה הקוברים ללא רישיון מטעמו ובכלל זה בבני ברק. בשנת 2014 ביקש המשרד מאחד מאותם גופי קבורה לדווח לו על פעילותו לצורך קבלת רישיון, אולם הוא לא עשה זאת ולא פעל לקבלת רישיון קבורה. המשרד לא פעל להפסקת פעילותם של שני גופי הקבורה אף שהיה ער לפעילותם הנרחבת, ללא רישיון.

בביקורת עלה כי למשרד לשירותי דת ולבט"ל אין מידע על מספר הנפטרים הנקברים בשני בתי העלמין הפעילים בבני ברק. אולם מנתונים שריכז משרד מבקר המדינה עולה כי מדובר בעשרות נפטרים בשנה; בניסיון להעריך את מספר הנקברים בבתי העלמין בבני ברק, משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני מרשם האוכלוסין לשנים 2015 - 2017 לקובץ תשלומי דמי קבורה של בט"ל. מהשוואה זו עולה כי בשנים אלו נפטרו 2,013 מתושבי בני ברק, וכי בט"ל לא שילם דמי קבורה עבור 410 (כ-20%)

מאותם תושבים. כמו כן, לפי נתוני משרד החוץ מינואר 2015 עד מאי 2018 הובאו מחו"ל לקבורה בבתי העלמין שבבני ברק 55 נפטרים לפחות<sup>47</sup>.

מנתונים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה עולה כי בני משפחותיהם של נפטרים שביקשו לקבור את הנפטר באחד משני בתי העלמין הפעילים בבני ברק נדרשו לשלם סכומים ניכרים (כ-80,000 ש"ח ואף יותר) בעד חלקת קבר בקבורת שדה. מהנתונים האמורים עולה כי בט"ל קיבל ממשפחות בבני ברק פניות להחזר דמי קבורה למשפחה באופן אישי ודחה את הבקשות בטענה כי בבתי העלמין לא פועל גוף קבורה עם רישיון.

המשרד מסר בתשובתו כי בינואר 2019 הוא פנה לראש עיריית בני ברק בבקשה שיטפל בנושא הפעלת בתי העלמין ללא רישיון קבורה.

העמותות שקוברות בבני ברק מסרו בתשובתיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי הן שוקדות על הסדרת ההליכים לקבלת רישיון קבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת ולבט"ל כי הם לא עשו די לטיפול בתופעה הפסולה של קבורה ללא רישיון בבני ברק; הם לא הגישו תלונה ממוקדת למשטרה<sup>48</sup>, לרשות המקומית או למשרד המשפטים על מנת שאלו ינקטו צעדי אכיפה. במהלך הביקורת המשרד הוציא דרישה לעיריית בני ברק שתפעל לכך שגופי הקבורה יוציאו רישיון קבורה ויסדירו את פעילות בית העלמין במקום. על המשרד לעקוב אחר הסדרת הנושא.

על המשרד לשירותי דת לפעול להסדרת הנושא של קבורה ברישיון, ובמקביל על המשרד לפעול למול גופי האכיפה בכדי למנוע קבורה ללא רישיון בין היתר גם בבני ברק; היות שחלק מהנקברים בבתי עלמין אלו הם נפטרים שהובאו מחו"ל, על המשרד להביא לידיעת משרד החוץ שלעמותות אלו אין רישיון קבורה.

**בית עלמין המשמש לקבורת תושבי חו"ל:** אחת מחברות קדישא מקיימת פעילות ענפה של הבאת נפטרים יהודים מחו"ל לקבורה בישראל. כבר בשנת 1961 הקצתה מנהל מקרקעי ישראל (כיום רמ"י) לאותה ח"ק קרקע, של מאות דונמים, כדי שתשמש לקבורת תושבי חו"ל. הח"ק נרשמה כעמותה בשנת 1983, ונקבע כי מטרתה: "קבורתם של נפטרים יהודים בארץ ישראל".

47 ברשימות משרד החוץ לא צוין מקום קבורתם של נפטרים רבים.

48 למעט מכתב למטה הארצי בנוגע להקמת צוות משותף המתייחס בכלליות לתופעה של קבורה על ידי גופי קבורה הפועלים ללא רישיון.



למשרד לשירותי דת, הממונה על רישוי גופי הקבורה, אין נתונים על היקף פעילות החברה, ובכלל זה על מספר הנפטרים שהביאה לקבורה מחו"ל ועל מספר חלקות הקבר שמכרה עבור מי שעודו בחיים; מכל מקום מדובר בפעילות רחבת היקף: על פי נתוני משרד החוץ, מינואר 2015 ועד יוני 2018 הביאה החברה 592 נפטרים מחו"ל לקבורה בבית העלמין. כמו כן קברה החברה תושבי ישראל: לטענת החברה, בבית העלמין קבורים כ-6,000 נפטרים, ופחות מ-1% מהם הם תושבי ישראל.

**בביקורת עלה כי החברה החזיקה ברישיונות קבורה לסירוגין, וכי תוקף הרישיון האחרון שהחזיקה פג בשנת 2001; לפיכך, לכאורה, משנת 2001 היא פועלת שלא כחוק.**

בשנים 2014 ו-2016 נפגשו נציגי המשרד עם נציגי הח"ק, ואף שלחו אליה מכתבי התראה לפני נקיטת צעדים נגדה, בדרישה להפסקת הפעילות שמתבצעת בלא רישיון ובלא שיתוף פעולה עם הרשות המקומית ורשויות המדינה, על מנת למנוע ממנה את המשך הפעילות שאינה מורשית כדין.

**במועד סיום הביקורת ח"ק זו ממשיכה להביא לקבורה בארץ נפטרים מחו"ל, וכן היא ממשיכה לקבור במקום את תושבי הארץ הרוכשים חלקות קבר במקום. למעט פניותיו של המשרד לשירותי דת להפסקת פעילותה בשנים 2014 ו-2016 הוא לא נקט שום פעולה אופרטיבית בעניין החברה, ובכלל זה לא הגיש במשטרה תלונה נגדה, וכן לא פנה לרמ"י לצורך בחינת האפשרות לביטול הקצאת הקרקע לחברה זו.**

המשרד מסר בתשובתו כי במשך השנים ניסו הוא ומשרד החוץ להגיע להסכמה ולתיאום בנוגע למתן אישור להבאת נפטרים לקבורה בארץ ולאי-מתן אישור לגופי קבורה שאין בידם רישיון קבורה, אך הדבר לא צלח. הוא הוסיף וציין כי עם הגברת התיאום עם משרד החוץ שהחלה באוגוסט 2018, "בשלב זה נראה כי העברת גופות נפטרים מחו"ל לקבורה ע"י גופים שאינם מורשים נעצרה". כדוגמה חיובית לכך הוא ציין כי בתחילת ינואר 2019 דחה בקשה לאישור העברת גופת נפטר מחו"ל לשם קבורתה בבית העלמין, מאחר שלגוף הקבורה אין רישיון קבורה.

מבדיקה נוספת שעשה צוות הביקורת נמצא כי בחודשים נובמבר 2018 עד פברואר 2019 הועברו מחו"ל לקבורה בבית העלמין 58 נפטרים נוספים. מכאן שהקבורה בבית העלמין הפועל ללא רישיון נמשכת.



זה שנים שעשרות גופי קבורה עוסקים בקבורה ללא רישיון וחלקם אף גובים תשלום מהציבור שלא כדין, אולם נמצא כי המשרד לא פעל דיו למול רשויות האכיפה בנושא והגם שהמשרד פנה בשנת 2016 למשטרה וערך מפגש במשרד המשפטים - הוא לא הגיש למשטרה תלונות פרטניות בעניין ולא עדכן בנושא את רמ"י, את הרשויות המקומיות או את משרד המשפטים כדי שאלה יפעלו בעצמן לביטול הקצאת הקרקע לגוף קבורה המפר את כללי ההקצאה. קבורה ללא רישיון מונעת פיקוח ובקרה של המאסדרים על הנעשה בבתי העלמין, היא עלולה לפגוע בציבור - בבריאותו; בעידוד מסחור של פעולות הקבורה; ולמנוע העברת המימון שהמדינה הקצתה לטובת הציבור לצורכי קבורה.

על המשרד להשלים, בשיתוף גופי האכיפה הרלוונטיים, תוכנית פעולה למיגור תופעת הקבורה ללא רישיון. לשם כך עליו למפות את גופי הקבורה שפועלים שלא כחוק ולפעול בתיאום עם הגופים האחרים - רמ"י, בט"ל, משרד החוץ ורשויות מקומיות - כדי שיפעלו להפסקת פעילות גופי הקבורה שפועלים ללא רישיון. בכלל זה על משרד החוץ לא לאפשר הבאת נפטרים מחו"ל לארץ באמצעות גורמים שאין להם רישיון קבורה; ועל הרשות המקומית ורמ"י לפקח על גופי הקבורה כדי לוודא שהם עומדים בכללי ההקצאה של שטחי הקבורה שמסרה להם רמ"י. על המשרד למצות את השימוש בכלים שעומדים לרשותו לצורך הסדרה מחד ופניה לגופי האכיפה מאידך.



## תוכניות עבודה של המשרד לשירותי דת בתחום הקבורה

במשרד לשירותי דת מטפלים בנושא הקבורה חמישה גורמים עיקריים: (א) אגף הקבורה, הממונה על קביעת מדיניות המשרד בתחום הקבורה בעיתות שגרה וחירום, על הכנת תוכנית אסטרטגית לנושא הקבורה, על ייזום וקידום של חקיקה, על קביעת קריטריונים למתן רישיונות, לפיתוח בתי עלמין ולקידום קבורה רוויה, ועל קביעת מדיניות לפיקוח על פעולת גופי הקבורה ולאכיפה בעניינם; (ב) אגף הסדרה פהעוסק בבדיקת בקשות לקבלה ולחידוש של רישיון קבורה ומבצע ביקורות במועצות דתיות גם בנושאי קבורה; (ג) לשכת המנכ"ל; (ד) יחידת מחשוב ומערכות מידע; (ה) ולשכת היועץ המשפטי.

1. מדי שנה מפרסמת הממשלה ספר תכנון שנתי הכולל מטרות ויעדים כלליים של משרדי הממשלה. משרד מבקר המדינה בחן את מידת השגתם של היעדים בנושא קבורה שפרסם המשרד לשירותי דת בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2014 - 2018: בתוכנית העבודה לשנת 2014 קבע המשרד כי בכל הנוגע לתחום הקבורה הוא יתמקד בקביעת קריטריונים להנגשת בתי עלמין - משימה שהתכוון לסיים עד דצמבר 2014; ובמיפוי בתי העלמין הנגישים - משימה שקבע שישלים עד דצמבר 2018.

נמצא כי המשרד לשירותי דת קבע מבחני תמיכה להנגשת בתי עלמין לשנים 2015 ו-2016, אך לסוף 2019, טרם מיפה רשימת בתי עלמין נגישים, ומכאן שהוא לא עמד ביעד להשלים המיפוי עד 31.12.18.

בספר התכנון הממשלתי לשנת 2016 קבע המשרד לשירותי דת כי עד את הגברת האכיפה והביקורת על גופי הקבורה.

אגף הסדרה שבמשרד מבצע ביקורות במועצות דתיות באמצעות משרדי רואי חשבון שהוא מפעיל ("ביקורות עומק"). במסגרת ביקורות אלה מתבצעת לרוב גם בדיקה של תחום הקבורה, אם המועצה הדתית מוגדרת כגוף קבורה.

בשנת 2016 ביצע האגף ביקורות עומק ב-27 מועצות דתיות, בשנת 2017 צמצם המשרד במידה ניכרת את מספרן של המועצות המבוקרות, ובסך הכול ביצע בשנה זו ביקורות עומק ב-14 מועצות דתיות.

בשנים 2016 - 2017 המשרד לשירותי דת ביצע ביקורות עומק רק בגופי קבורה שמפעילות מועצות דתיות, הגם שרובם המוחלט של גופי הקבורה אינם כאלה, אלא פועלים בערים הגדולות (תל אביב-יפו, ירושלים וחיפה)<sup>49</sup>. בכך לא השיג המשרד את היעד שקבע לעצמו - הגברת האכיפה והביקורת על גופי הקבורה.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו מנובמבר 2019 כי ביצע בשנת 2019 ביקורות עומק גם בגופי קבורה שאינם מועצות דתיות.

על המשרד לשירותי דת לבחון גיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית לביקורת ולאכיפה בכלל גופי הקבורה ולעקוב אחר אופן תיקון הליקויים שנמצאו.

2. מדריך התכנון הממשלתי קובע כי תוכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות הן כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המטרות והיעדים שהציב הארגון ומתווה את הדרך להשגתם. תוכנית עבודה תכלול גם מדדי תוצאה, המגדירים בין היתר את השינוי המצופה בסביבה בעקבות ביצוע הפעולות המוגדרות בתוכנית העבודה. לצד המשימות ייקבעו שלבי ההתארגנות ומדדי תפוקה שיאפשרו מעקב אחר ביצוע המשימות<sup>50</sup>.

3. במסגרת שגרת עבודתו של המשרד, ושל אגף הקבורה בפרט, עליו להכין תוכניות עבודה - שנתיות ורב-שנתיות - ככלי ניהולי שיסייע בידו לפעול על פי מתווה המנחה את פעולותיו.

**תוכנית עבודה רב-שנתית:** תוכנית עבודה רב-שנתית היא תוכנית אסטרטגית על פי תיאור תפקידו במשרד, על מנהל אגף הקבורה להכין "תוכנית אסטרטגית לנושא קבורה בשגרה ובחירום". תוכנית זו ראוי שתכלול בין היתר צרכים ויעדים לפיתוח בתי עלמין במישור הארצי. לתוכנית עבודה רב-שנתית חשיבות רבה, בין היתר בהתחשב בעובדה שנדרשות שנים לא מועטות להסדרת סוגיית הקבורה בבתי העלמין.

49 למעט ביקורת אחת שהמשרד לשירותי דת ביצע בחברה קדישא פתח תקווה.

50 מדריך התכנון הממשלתי, פרק 3, ספטמבר 2010, גרסה 4.1.



נמצא כי לאגף הקבורה אין תוכניות רב-שנתיות, ולמותר לציין כי הוא לא קבע מדדים ולא הציב יעדים שבאמצעותם יוכל לבדוק אם הוא או המשרד לשירותי דת מקדמים כראוי, על ציר הזמן, את נושא הניהול והקידום של ענייני הקבורה. בהיעדר תוכנית כזאת, לא קבע האגף מתי וכיצד יממש את אחריותו להסדרת נושאים שהם בליבת העשייה בתחום הקבורה אולם אינם מקודמים כנדרש, ובהם קידום פיתוחם של בתי עלמין, שיפור וקיצור של הליך מתן רישיונות קבורה, איסוף מידע על מצבם הפיזי של בתי העלמין הפעילים והעתיקים והקצאת תקציב לשיפור מצבם, וכמו כן קביעת מהלכים לסיום הליכי הגשת הצעת החוק בנושא הקבורה.

המשרד מסר בתשובתו בנובמבר 2019 כי אגף הקבורה נמצא כיום בעיצומו של הליך הכנת תוכנית אסטרטגית, בסיוע מומחים. בהתאם להמלצת המבקר, יבחן המשרד את הגדרת היעדים האסטרטגיים בנושא הקבורה על מנת לשפר במידת הצורך ולחדש יעדים נצרכים בתחום הקבורה.

על המשרד לשירותי דת לשקול לכלול בתוכנית האסטרטגית גם תכנית עבודה רב-שנתית לאגף הקבורה, הכוללת יעדים, משימות ומדדי תפוקה, שתשקף את המדיניות הלאומית לעניין הקבורה.

**תוכנית עבודה שנתית:** בתוכנית העבודה של אגף הקבורה לשנת 2018 נקבעו, בין השאר, יעדים אלה: ביצוע ארבע ביקורות בגופי הקבורה בכל רבעון של השנה כדי לבחון אם הם עומדים בתנאי הרישיון שלהם, וביצוע שלוש ביקורות בכל רבעון במסגרת המשימה "יישום תקנות נגישות נכים".

על פי נתוני המשרד לשירותי דת, בשנת 2018 הוא ביצע שמונה ביקורות לבחינת מידת עמידתם של גופי הקבורה בתנאי הרישיון (הביקורות בפועל התמקדו בחדרי טהרה), מתוך 16 ביקורות על פי יעדי התוכנית; ומתוך 12 ביקורות בתחום "יישום תקנות נגישות לנכים" בוצעו ביקורות בשלושה בתי עלמין.

על המשרד לשירותי דת לפעול ליישום התוכניות השנתיות ולממש את הביקורות שנקבעו.



## שער שני

# חלקות קבר מיוחדות

ככלל גופי הקבורה הם גופים דו-מהותיים<sup>51</sup> אשר המשפט הציבורי חל עליהם, שכן יש לפעילותם היבטים ציבוריים, בהיותם מספקים שירות ציבורי חיוני ומשתמשים במשאב ציבורי. בשל החשש שכוחם ועוצמתם יביאו לפגיעה באינטרסים מוגנים של הציבור קבע נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט בדימוס אהרון ברק<sup>52</sup>: "כגוף ציבורי הפועל במשפט הציבורי מוטלות על המערכת [חברה קדישא] חובותיו של המשפט הציבורי. במסגרת זו עליה לפעול בהגנות ובסבירות וכנאמן של האינטרס הציבורי... מי שמתו מוטל לפניו אינו מעיין בדו"חות צרכניים באשר לשירות הטוב ביותר. הוא נתון בלחץ ובמבוכה, בכאב וברפיון דעת. דעתו אינה פנויה 'למחקר שוק'".

בשנת 1975 עתרו שלוש ח"ק גדולות נגד המשרד ובט"ל בתביעה שישלם להן את מלוא הוצאות הקבורה. ביוני 1976 הגיעו הצדדים לידי הסדר, והוא קיבל תוקף של פסק דין (להלן - הפשרה, הסכם הפשרה)<sup>53</sup>. לפי הסדר זה, החברות יביאו לקבורה נפטרים בלי להעמיס עול כספי על המשפחות, ובתמורה המדינה תשלם דמי קבורה הכוללים את הוצאות יום הקבורה. בהמשך, ובהתאם להסכם הפשרה, תוקנו חוק הביטוח הלאומי ותקנותיו.

בהסכם הפשרה נקבע, בין היתר: (א) גוף קבורה רשאי לגבות תשלום עבור קבורת נפטרים בחלקות סגורות, וכן בחלקות חריגות (שטחים מוגדרים); (ב) גוף קבורה רשאי לגבות תשלום בעד מכירת אחוזות קבר עבור מי שעודו בחיים; (ג) לשר לשירותי דת סמכות לקבוע אגרות עבור שירותי קבורה הניתנים בבתי עלמין; (ד) כיצד יחושבו דמי הקבורה ומהם מרכיבי התשלום; (ה) הממשלה מתחייבת לסייע לחברות בהשגת קרקעות לבתי עלמין או במימון רכישתן, תוך התחשבות באמצעים הכספיים העומדים לרשותן.

הגבלת סמכות גופי הקבורה לגבות תשלומים עוגנה בחוק הביטוח הלאומי ובתקנות שהותקנו מכוחו. חוק הביטוח הלאומי קובע שאם הובא לקבורה בישראל אדם שנפטר בישראל או תושב ישראל שנפטר בחו"ל, ישלם בט"ל דמי קבורה לגוף הקבורה,

51 גוף שעל אף אופי התאגדותו כגוף פרטי הוא מבצע פעילות בעלת אופי ציבורי.

52 עא 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' ליונל אריה קסטנבאום, פ"ד מו(2) (1992).

53 הסכם פשרה בעקבות בג"ץ 184/75, חברות קדישא נגד שרי הדתות ואח', שקיבל תוקף של פס"ד ב-28.6.76.



בהתאם לתנאי הסכם שייחתם ביניהם לאחר כניסת התקנות לתוקף, או לכל גורם המורשה בדין לעסוק בקבורה. תקנות דמי קבורה מסדירות את דרכי תשלום דמי הקבורה לגוף הקבורה בעד הטיפול בנפטר.

בהתחשב בהסכם הפשרה ובתיקון חוק הביטוח הלאומי והתקנות, ככלל, כל נפטר בארץ זכאי להיקבר ללא תשלום בבית עלמין שבאזור מגוריו. אף על פי כן, לעיתים רשאי גוף הקבורה לגבות תשלום בעבור חלקות קבר. בחוק הביטוח הלאומי ובתקנותיו נקבעו כללים שעל פיהם גוף קבורה רשאי לגבות תשלום עבור קבורה בבית עלמין סגור (להלן - בית עלמין סגור או חלקות סגורות) או בשטחים מוגדרים בבית עלמין פעיל, שהוסכם עליהם בין בט"ל לבין גוף הקבורה (להלן - חלקה חריגה)<sup>54</sup>. חלקות אלה (החריגות והסגורות) יכוננו להלן - חלקות מיוחדות. בחלקות שאינן מיוחדות קבורת נפטר מתבצעת ללא תשלום (חלקות אלה יכוננו להלן - חלקות פטורות); בחלקות פטורות ניתן לגבות תשלום בעד מכירת חלקה עבור מי שעודו בחיים או עבור תושבי חו"ל. הכספים שנגבים בעבור חלקות הקבר מיועדים לפיתוח בתי העלמין ולתחזוקתם.

בתוספת לחוק שירותי הדת נקבע תעריף מרבי בעד חלקה הנרכשת עבור מי שעודו בחיים (להלן - חלקה בחיים). לא נקבע בחקיקה תעריף מרבי לקבורה בחלקות המיוחדות. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת<sup>55</sup> מבהיר כי "התעריף המופיע בתוספת לחוק עבור רכישת חלקת קבר בחיים חל אף במקרה שחלקת הקבר נמצאת בחלקה חריגה ... וחל איסור לגבות כל סכום מעבר לתעריף המופיע בחוק". בהתאם לכך, משהכיר השר לשירותי דת בבית עלמין כ"סגור", ובט"ל הכיר בחלקות קבר כ"חלקות חריגות", יכול גוף הקבורה לגבות בעבור קבורה בחלקות אלו, לכאורה, כל סכום שימצא לנכון. כמו כן, לא נקבעו תעריפים מרביים למכירות חלקות קבר לתושבי חו"ל.

54 תקנה 3 (א) (2) לתקנות דמי קבורה בה נקבע כי שטח החלקות החריגות לא יעלה על 10% משטח בית עלמין חדש ו-15% במקרים פרטניים היסטוריים.

55 חוזר מנכ"ל ע"ח, מרץ 2018.

## חלקות קבר בבתי עלמין סגורים

### הליך ההכרזה על בית עלמין כסגור

על פי חוק שירותי הדת השר מוסמך - בהתאם להמלצות בט"ל ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים) - לקבוע כי בית עלמין יוכרז כ"סגור" על פי תקנות דמי קבורה, קביעת השר<sup>56</sup> מאפשרת לגוף הקבורה לדרוש ממשפחות הנפטרים המבקשות לקבור בבית עלמין סגור את יקיריהן סכומים שיקבע גוף הקבורה ולא הוגבלו בחוק שירותי הדת. סכומים אלה מיועדים לממן את צורכי התחזוקה של בית העלמין שמפעיל גוף הקבורה. לפיכך להכרזה על בית עלמין כסגור יש השפעות ניכרות מהבחינה הכספית הן על הציבור והן על גופי הקבורה. בפועל בט"ל הוא הגורם המקצועי הקובע אם להמליץ לשר ולוועדת הפנים להכריז על סגירת בתי עלמין.

במסגרת הסכם הפשרה אישר בט"ל סגירת כמה בתי עלמין<sup>57</sup>. יצוין כי בהסכם לא נידונו מספר חלקות הקבר המלאות (שכבר קיימות בבתי עלמין אלו), מספר החלקות המכורות ואלו הפנויות.

**אמת מידה להכרזת בית עלמין כסגור:** כבר בדיון בבט"ל במאי 1976 לפני שנכרת הסכם הפשרה, שמטרתו הייתה גיבוש עמדת בט"ל בנושא גביית תשלומים מהציבור, הוצע כי בית עלמין סגור יהיה בית עלמין ש-99% מחלקות הקבר שבו מלאות או מכורות. בדיון שהתקיים בכנסת בשנת 2002<sup>58</sup> התייחס מנהל מחלקת הקבורה בבט"ל לאמות המידה שלפיהן קובע בט"ל אם להמליץ כי בית עלמין יוכרז כסגור: כאשר 99% מחלקות הקבר שבו מלאות או מכורות ואי אפשר לממש שטחים לקבורה או להרחיב את בית העלמין<sup>59</sup>. בפברואר 2012 בט"ל הסדיר זאת בנוהל פנימי - "נוהל סגירת בית עלמין". על פי הנוהל, תנאי מקדמי להמלצה על סגירת בית עלמין הוא שבט"ל יוודא כי מספר המקומות הפנויים בבית העלמין קטן מ-1% מכלל המקומות שבו, וכי בתחום בית העלמין אי-אפשר לממש שטחים לקבורה. מכאן שכבר בשנת 1976 ציין בט"ל כי בית עלמין סגור הוא כזה שמספר מקומות הקבורה בו קטן ביותר ושהיכולת להגדיל את פוטנציאל הקבורה בו מוגבלת ביותר.

ההגבלה הקיימת ב"נוהל סגירת בית עלמין" בעניין מספר מקומות הקבורה הפנויים

56 רשימה של בתי עלמין סגורים מפורסמת ברשומות בהתאם לחוק שירותי הדת (ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת).

57 ואלה בתי העלמין שהוכרזו כסגורים במסגרת הפשרה: בת"א - "טרומפלדור", "נחלת יצחק", "קריית שאול", ו"יפו"; בחיפה - העתיק ברחוב יפו ו"חוף הכרמל"; בירושלים - "סנהדריה", "שייח באדר", ו"הר המנוחות".

58 דיון בנושא "אישור הודעה בדבר בתי עלמין סגורים", ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 17.6.02.

59 גם הנוהל הפנימי של בט"ל "סגירת בתי עלמין", מפברואר 2012, מפנה לתבחינים אלה.



משקפת את הצורך לאזן בין הרצון לאפשר לגוף הקבורה לממן את צורכי הפיתוח של בתי העלמין שהוא מפעיל, לבין הרצון להבטיח שהציבור יוכל ליהנות ממספר סביר של חלקות הפטורות מתשלום, או חלקות בתשלום מפוקח, בבתי עלמין שעדיין פעילים. אומנם הנוהל של בט"ל פנימי, ולא הופץ לגופי הקבורה, אך כל הגורמים המעורבים בהליך ההכרזה על בית העלמין כסגור היו מודעים לכך שבית עלמין סגור הוא כזה שמספר מקומות הקבורה בו קטן ביותר ושהיכולת להגדיל את פוטנציאל הקבורה בו מוגבלת ביותר. מומלץ כי בט"ל, שנהג להמליץ בפני השרים לשירותי דת על סגירתם של בתי העלמין, יחד עם המשרד לשירותי דת, יסדירו מנגנון למעקב, פיקוח ובקרה על מספר החלקות הנמכרות בבתי העלמין הסגורים.

משרד מבקר המדינה עמד, כמפורט בהמשך, על היקף המכירות של חלקות קבר מאז סגירת בתי העלמין, הגם שבט"ל לא פרסם נוהל רשמי המחייב את גופי הקבורה בנוגע לכמות המרבית של חלקות קבר שהם רשאים להוסיף לבית עלמין סגור, וגם לא קיימת נורמה אחרת המבהירה זאת. הדבר מחدد את חשיבות הצגת הנוהל הפנימי לציבור לשם השקיפות ולצורך בקביעת הסדר הוגן וסביר למכירת חלקות כאלו.

## סגירת בתי עלמין לפני מיצוי פוטנציאל הקבורה שבהם

משרד מבקר המדינה בדק בארבעה בתי עלמין, שנסגרו במועדים שונים, את מספר חלקות הקבר שנמכרו או פותחו מאז סגירתם, לעומת מספר חלקות הקבר שנמצאו בהם בעת ההכרזה על סגירתם. במסגרת הבדיקה הובאה בחשבון אמת המידה המעודכנת בנוגע לשיעור חלקות הקבר הפנויות המאפשר להכריז על בית עלמין כסגור. בהסכם משנת 1976 ההכרזה על בית עלמין כסגור לא הביאה בחשבון את מספר חלקות הקבר הפנויות הקיימות, ואילו בהודעת בט"ל לציבור משנת 2001 נקבע כי יוחלט לסגור בית עלמין בהתחשב במידת המיצוי של שטחי הקבורה שבו. בתי העלמין שנבדקו הם: בית העלמין "צור שלום" שבקריות שהוכרז כסגור ביולי 2012; בית העלמין "גני אסתר" בראשון לציון, שגושים בו הוכרזו כסגורים בסוף שנת 2002; בית העלמין "סנהדריה" בירושלים, שנכלל בין בתי העלמין שהוכרו כסגורים במסגרת הסכם הפשרה; ובית העלמין "שדה יהושע" בחיפה, שגושים בו הוכרזו כסגורים בדצמבר 2002.

בית העלמין "צור שלום": בית העלמין "צור שלום" (להלן - צור שלום) שוכן מזרחית לקריית ביאליק, ובו גושי קבורה נפרדים לתושבי קריית ים, קריית ביאליק וקריית מוצקין. ביולי 2012 הכריז השר לשירותי דת דאז, על "צור שלום", בחלק שהוקצה למועצה הדתית קריית ים, כבית עלמין סגור<sup>60</sup>. בהודעתו התנה השר את סגירת בית העלמין בכך שלא ייגבה סכום של יותר מ-25,000 ש"ח בעבור מכירת חלקת קבר בבית העלמין לרוכש שעודו בחיים או בעבור נפטר.

60 ילקוט הפרסומים 6451, ז' באב התשע"ב, 26.7.12.

משרד מבקר המדינה השווה את מלאי החלקות בבית העלמין (בחלק המשרת את תושבי קריית ים) ואת הנתונים<sup>61</sup> שהוצגו בשנת 2012 לוועדת הפנים, כבסיס לסגירתו, לנתוני הקבורה מבט"ל הנוגעים לשנים 2015 - 2017; להלן בלוח 4 יפורטו ממצאי הבדיקה:

לוח 4: מספר החלקות שנמכרו בבית העלמין "צור שלום" מיולי 2012

| <b>מספר החלקות שנמכרו בבית עלמין<br/>צור שלום מיולי 2012</b> |                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9,900                                                        | מספר החלקות התפוסות ביום סגירת בית העלמין - 99% מהמלאי המרבי                                                             |
| 10,000                                                       | מספר החלקות הכולל בבית העלמין (100%) ביום סגירת בית העלמין                                                               |
| 100                                                          | מספר החלקות שח"ק רשאית למכור כ'סגור' (1% ממספר החלקות בבית העלמין ביום סגירתו)                                           |
| 141                                                          | מספר החלקות שנמכרו בבית העלמין ממועד סגירתו ועד לדצמבר 2017                                                              |
| 1.4% -                                                       | שיעור החלקות שנמכרו ממועד אישור השר לשירותי דת לסגירת בית העלמין ועד לדצמבר 2017 מתוך כלל החלקות בבית העלמין ביום סגירתו |

במכתבו של הממונה על המועצה הדתית קריית ים לשר לשירותי דת שצורף כחומר רקע לדיון בנושא "סגירת בית העלמין צור שלום" שקיימה ועדת הפנים ב-25.6.12 צוין כי בבית העלמין יש כ-10,000 חלקות קבר בחלק המשרת את קריית ים. בדיון בוועדת הפנים מסר מנהל ח"ק - מועצה דתית קריית ים: "לא הולכים למכור שם מי יודע כמה שטח, מדובר על אחוז אחד בסך הכל". מנהל מחלקת הקבורה בבט"ל, שנשאל בדיון מהי עמדת המוסד בנושא מסר כי אינו יכול לקבוע ולא הביע התנגדות. יצוין כי בהתאם למה שמסר מנהל ח"ק בדיון בוועדת הפנים כי מדובר ב"אחוז אחד בסך הכל", מספר החלקות שניתן יהיה למכור לאחר ההכרזה על הסגירה הוא כ-100 בלבד.

61 פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה מתאריך 25.6.12 מס' 573.



מבדיקת נתוני בט"ל עלה כי 141 מהנקברים הם כאלו שנקברו בחלקות שנרכשו לאחר סגירת בית העלמין (כ-1.4% ממספר הקברים במועד הסגירה). משמע מספר החלקות שנמכרו מאז סגירתו של בית העלמין חרג ב-41 ממספר החלקות שנותרו בו למכירה (100) בעת סגירתו. חריגה זו מגלמת הכנסה כספית ניכרת (בסך כמיליון ש"ח)<sup>62</sup> עבור המועצה הדתית קריית ים, דבר שבא על חשבון זכותם של תושבי קריית ים להיקבר בחלקות אלה על פי הכללים החלים על חלקות פטורות.

המועצה הדתית קריית ים מסרה בתגובתה מינואר 2019 כי לרשות תושבי קריית ים עומדת האופציה להיקבר בחלקות קבורה בחינם בבית העלמין "תל רגב". עוד מסרה בתגובתה כי במסגרת עבודות שונות בבית העלמין נוצרו חלקות חדשות בשורות קיימות, כגון על שבילים ששופצו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הדתית קריית ים כי שיעור החלקות המיוחדות נקבע ונבחן לכל בית עלמין בנפרד, ולא לעומת כלל בתי העלמין שבהם פועל גוף הקבורה.

נוכח הכמות החריגה של חלקות הקבר שנמכרו בבית העלמין הסגור "צור שלום", ראוי כי בט"ל יעדכן את דיווחו לשר כדי שישקול אם לעדכן את ההכרזה על בית העלמין כסגור. בט"ל מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה.

**בית העלמין "גני אסתר" בראשון לציון:** בית עלמין נוסף שהוכרז סגור אף שמלאי החלקות הפנויות בו היה גדול מאחוז אחד מהחלקות הוא בית העלמין "גני אסתר", המכונה "הישן" (להלן - בית העלמין "גני אסתר"), המשרת את תושבי ראשון לציון באמצעות ח"ק ראשון לציון (להלן-ח"ק ראשל"צ). באוגוסט 2000 אישר בט"ל לסגור את בית העלמין מאפריל 2001. בהתאם לנתונים שהיו בידי בט"ל במועד מתן אישור לסגירת בית העלמין, בדצמבר 2002 הכריז השר לשירותי דת דאז, על הפיכת גוש 1 בבית העלמין "גני אסתר" לבית עלמין סגור<sup>63</sup>.

62 בהתחשב בתעריף מחיר המרבי שקבעה ועדת הפנים (25,000 ש"ח).

63 ילקוט הפרסומים 5141, כ"א בטבת התשס"ג, 26.12.02.

מדוח ביקורת פנימית של בט"ל משנת 2006 עולה כי הכרזת בט"ל על בית העלמין כסגור התבצעה בזמן שעדיין היו בו עתודות קרקע לקבורה, וכי בשל כך לא הסכימה עיריית ראשון לציון לסגור את בית העלמין ואף ניסתה למנוע זאת. אף על פי כן בט"ל קבע כי 99% מחלקות הקבר בבית העלמין כבר בשימוש או שהן נמכרו ואי אפשר להרחיב את בית העלמין.

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים שהוצגו לוועדת הפנים כבסיס לסגירת בית העלמין לעומת מספר החלקות שנמכרו בחלקים שנסגרו בבית העלמין "גני אסתר". הבדיקה נעשתה ממועד מתן אישור בט"ל לסגירתו (אפריל 2001); להלן בלוח 5 יפורטו ממצאי הבדיקה:

לוח 5: מספר החלקות שנמכרו בבית העלמין "גני אסתר" מאפריל 2001\*

## מספר החלקות שנמכרו בבית עלמין גני אסתר מאפריל 2001

|       |                                                                                                                   |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5,771 | מספר החלקות התפוסות ביום סגירת בית העלמין - 99% מהמלאי המרבי                                                      |
| 5,829 | מספר החלקות הכולל בבית העלמין (100%) ביום סגירת בית העלמין                                                        |
| 58    | מספר החלקות שח"ק רשאית למכור כ'סגור' (1% ממספר החלקות בבית העלמין ביום סגירתו)                                    |
| 2,043 | מספר החלקות שנמכרו בבית העלמין ממועד סגירתו ועד אפריל 2018                                                        |
| 35%   | שיעור החלקות שנמכרו ממועד מתן אישור בט"ל לסגירת בית העלמין ועד אפריל 2018 מתוך כלל החלקות בבית העלמין ביום סגירתו |

\* על פי נתונים שנאספו מגוף הקבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\*\* בהתאם לנתוני מערכת המידע בגוף הקבורה.

\*\*\* סך החלקות שנמכרו (2,043) חלקי סך החלקות בבית העלמין (100%) ביום סגירת בית העלמין (5,829).



מלוח 5 עולה כי מספר החלקות שנמכרו מאז סגירת בית העלמין בשנת 2001 היה גדול בהרבה מהמספר שניתן היה למכור על פי הכללים הנהוגים - עד 1% בלבד מכלל הקברים במועד הסגירה. בפועל מאז ועד אפריל 2018 נמכרו 1,985 חלקות קבר יותר מהצפוי - כשליש ממספר חלקות הקבר במועד סגירת בית העלמין. מכאן עולה שהוכרז על סגירת בית העלמין על סמך נתונים לא נכונים שהציגו בט"ל והמשרד לשירותי דת לוועדת הפנים של הכנסת. מכירת חלקות הקבר הללו הניבה לח"ק ראשל"צ, על פי המחירון המעודכן למועד הביקורת, הכנסות בהיקף שנאמד ביותר מ-76 מיליוני ש"ח<sup>64</sup>.

עולה מכך שבט"ל התבסס על הנתונים שח"ק ראשל"צ הציגה לפניו, שהתברר שלא היו מדויקים; הוא עשה זאת על אף הסתייגות הרשות המקומית, שטענה כי יש בבית העלמין עתודות קרקע לקבורה.

בתשובתו מנובמבר 2019 למשרד מבקר המדינה ציין בט"ל כי בדיקה בפועל של מכירת החלקות אינה בתחום אחריותו.

בט"ל הוא הגורם הממליץ לשר לשירותי דת על סגירת בתי עלמין. מאחר שבט"ל חשוף לדיווחי גופי הקבורה לצורך התשלומים שהוא מעביר להם כדמי קבורה, מן הראוי שהמלצתו לשר תתבסס על נתונים אמינים ומדויקים, וכן, ראוי כי בט"ל יקיים מעקב ובקרה לפחות בכל הנוגע לדרישות לקבלת דמי קבורה עבור קבורה בבתי העלמין שהוכרזו כסגורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל על שמשנת 2001 - המועד שבו הוכרז בית העלמין "גני אסתר" שבראשון לציון כסגור - ובמשך שנים רבות הוא לא עקב אחר הנעשה בו ולא עמד על כך שממשיכות להימכר בו חלקות קבר.

בעקבות סגירת בית העלמין "גני אסתר" שבראשון לציון לפני שמוצה פוטנציאל הקבורה בו, נאלץ הציבור שחפץ להיטמן בבית העלמין הישן של ראשון לציון לרכוש חלקות קבר בו, בסכומים שהסתכמו בעשרות מיליוני שקלים; לו היו נמסרים נתונים מדויקים על המלאי הפנוי של חלקות הקבר, ניתן היה לדחות את סגירת בית העלמין ולאפשר לטמון

64 האומדן מבוסס על תעריף למכירת חלקת קבר שהיה בתוקף בשנת 2017 (37,269 ש"ח). משרד מבקר המדינה ער לאשפרות שמדובר באומדן יתר, משום שאינו מתחשב בשינויי תעריפים ולא בשקלול שיש לבצע בהתחשב בכמות המכירות שבוצעו על פני התקופה.

בו עוד כמעט 2,000 נפטרים על פי הכללים החלים על חלקות קבר פטורות. יודגש כי באפריל 2018, במועד הביקורת, ממשיכה מכירת חלקות בבית העלמין.

ח"ק ראשל"צ מסרה בתגובתה מפברואר 2019 כי לנוכח השנים הרבות שעברו מאז נסגר בית העלמין "גני אסתר" לא עלה בידה לאתר את הנתונים שעליהם הסתמכו באותה התקופה, וכי בתוקף אחריותה של העמותה היא מחויבת להמשיך לפתח את בתי העלמין על מנת לספק פתרונות הולמים לסוגיית המחסור בקבורה. ההכנסות ממכירת הקברים משמשות אך ורק לרכישה ולפיתוח של קרקעות לבתי העלמין, וזאת על מנת לאפשר המשך אספקת מקומות קבורה לציבור. ללא אותן הכנסות והמשך רכישה ופיתוח של הקרקעות כאמור, העמותה תגיע במהרה למצב של חדלות קבורה, דבר שיגרום בהכרח לפגיעה קשה ביותר בציבור הרחב. ח"ק ראשל"צ הוסיפה כי למיטב הבנתה אין מניעה חוקית להמשיך למכור חלקות.

כדי לשמור על האינטרס הציבורי, משנת 1976, מועד החתימה על הסכם הפשרה, קבע בט"ל כללים ונהלים לגבי האופן והתנאים שבהם בית עלמין יוכרז כסגור, ובכלל זה קבע כי יוגבל מספר חלקות הקבר שניתן למכור לציבור בבתי עלמין סגורים. נוכח העובדה כי הנתונים שמסרה ח"ק ראשל"צ לבט"ל, שעל בסיסם הוכרז בית העלמין כסגור, התגלו כשגויים בדיעבד, באופן שאיפשר לה למכור חלקות בהיקפים גדולים בהרבה מאלו שנקבעו בכללים ובנהלים, ראוי כי בט"ל ישלים בדיקה בנושא ויקבע הנחיות בעניינו, וכי ח"ק ראשל"צ תימנע מהמשך מכירת החלקות בבית עלמין זה עד להסדרת הנושא.

**בית העלמין "שדה יהושע" בחיפה:** בית העלמין "שדה יהושע" (לשעבר "כפר סמיר") משרת את תושבי חיפה ונמצא באחריותם של ארבעה גופי קבורה; אחד מהם הוא ח"ק חיפה. בשנת 1997 הסכימו גופי הקבורה ובט"ל על תוספת להסכם, ובמסגרתה בט"ל הכיר בגושים א'-ה' בבית העלמין "שדה יהושע" כסגורים. בשנת 2001 תוקן חוק שירותי הדת לפיו תפורסם ברשומות רשימת בתי עלמין סגורים, כולם או חלקם<sup>65</sup>. בעקבות זאת, בדצמבר 2002, לאחר שוועדת הפנים אשררה את

65 במסגרת תיקון 10 לחוק התווסף סעיף 14א(ז) ולפיו, בהתאם להמלצות בט"ל ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, השר יקבע את רשימת בתי עלמין הסגורים, כולם או חלקם, ויפרסם זאת ברשומות.



ההכרזה של גושים א'-ה' בבית העלמין שדה יהושע, כסגורים, הכריז על כך השר לשירותי דת דאז<sup>66</sup>. יצוין כי כל ארבע הח"ק קוברות בגושים שהוכרזו סגורים. ההכרזה נגעה לגושים שבאחריותם של כל גופי הקבורה בנפרד, לרבות של ח"ק חיפה.

על פי הדיווח של מנכ"ל ח"ק חיפה לוועדת הפנים שדנה ביוני 2002 בסגירת בית העלמין שדה יהושע - "מדובר ב-40-50 מקומות בשנה, וזה עוזר לנו קצת לתחזק מאות דונמים שאין מי שיתחזק אותם"<sup>67</sup>.

משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני ח"ק חיפה על חלקות הקבר שנמכרו לאחר סגירת בית העלמין ובין הנתונים שהוצגו לוועדת הפנים של הכנסת, כמפורט להלן בלוח 6:

66 ילקוט הפרסומים 5141, כ"א בטבת התשס"ג, 26.12.02.

67 פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה מתאריך 17.6.02 מס' 423.

לוח 6: מספר החלקות בבית העלמין "שדה יהושע" בגושים א'-ה'  
שבאחריות ח"ק חיפה

## מספר החלקות בבית העלמין "שדה יהושע" בגושים א'-ה' שבאחריות ח"ק חיפה

|         |                                                                                                                                        |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 34,656  | מספר החלקות התפוסות ביום סגירת בית העלמין<br>(חלקות נקברים וחלקות שנמכרו מראש עבור מי<br>שעודם בחיים - ששיעורן הכולל 99% מהמלאי המרבי) |
| 35,006  | מס' החלקות בבית העלמין ביום סגירת בית העלמין<br>(שייחשבו להלן כ-100% מהחלקות)                                                          |
| 350     | מספר החלקות שח"ק רשאית למכור כ'סגורות'<br>(1% ממספר החלקות בבית העלמין ביום סגירתו)                                                    |
| 2,034** | מס' החלקות שנמכרו ממועד סגירת בית<br>העלמין ועד 30.9.18                                                                                |
| 238***  | מספר החלקות הפנויות למכירה לפי הנתונים<br>המעודכנים לפברואר 2019                                                                       |
| 39,053  | מספרן הכולל של החלקות בבית העלמין הסגור                                                                                                |
| 6.5%    | שיעור החלקות מכלל החלקות בבית העלמין שנמכרו<br>ופנויות למכירה יחסית לכלל החלקות במועד<br>סגירת בית העלמין                              |

\* על פי נתונים שנאספו מגוף הקבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\*\* נמכרו עוד 1,861 קברים שלא הובאו בחשבון (1,472 שבקומה עליונה במכפלה, ו-389 בקבר עילי). קברים אלה מיועדים  
לבני משפחה המעוניינים להיקבר מעל יקיריהם וח"ק חיפה גובה עבורם תעריף מופחת.

\*\*\* עוד 165 קברים מיועדים לנפגעי פעולות איבה וטרור ואינם ניתנים למכירה; ועוד 99 קברים הם קברים עליונים במכפלה.



לפי נתוני ח"ק חיפה, ממועד ההכרזה על בית העלמין "שדה יהושע" כסגור ועד 30.9.18, היא מכרה בו 2,034 חלקות קבר, פי 6 ממספר חלקות הקבר שצפויות היה להימכר בעת ההכרזה על סגירתו.

כלומר, מהיקף המכירות עולה כי הנתונים שהציגה ח"ק חיפה בדצמבר 2002 לוועדת הפנים של הכנסת, שעל בסיסם אושרה סגירת בית העלמין בהסכם בין בט"ל לח"ק, כלל לא שיקפו את הפוטנציאל האמיתי של המשך הקבורה במקום.

על בסיס נתונים שמקורם בח"ק חיפה, השווי המתואם של ההכנסות ממכירת חלקות הקבר שבאחריות ח"ק חיפה, שהתבצעה משנת 1998, לאחר סגירת בית העלמין "שדה יהושע", ועד אוגוסט 2018 נאמד בכ-64 מיליון ש"ח<sup>68</sup>.

יודגש כי בבדיקת משרד מבקר המדינה בגושים שהוכרזו כסגורים בבית העלמין "שדה יהושע" נבחנו רק חלקות שבאחריות ח"ק חיפה - החברה עם היקף הפעילות הגדול יותר, ולא החלקות שבאחריות שלושת גופי הקבורה האחרים באותו בית העלמין. על כן, הנזק המוערך לציבור בעקבות ההכרזה בטרם עת על הגושים האמורים עשוי להיות גדול יותר.

בט"ל מסר בתגובותיו כי "בשל הצורך בהסדרת תשלומי דמי הקבורה באמצעות המערכת הממוכנת נערכה בדיקה מקיפה [בשנת 2000 לערך], שבמהלכה נעשו התאמות בין ההסכמים הישנים, בחלקם חסרי מיפוי וחסרי רישום, לבין המצב האמיתי בשטח". אולם אין באפשרות בט"ל להמציא למשרד מבקר המדינה את דוחות הבדיקות המקיפות שביצע, משום שהם הועברו לארכיון ולבסוף נגרסו.

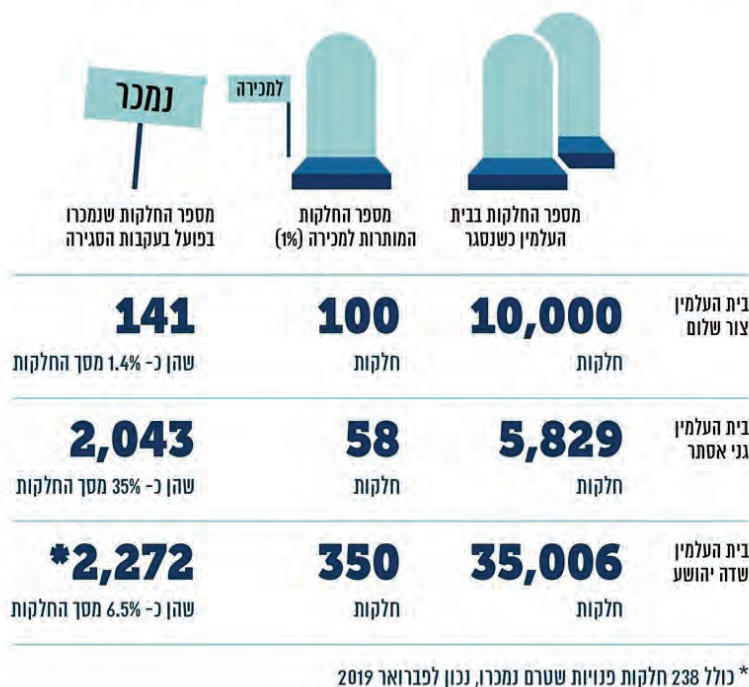
זאת ועוד, בבדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלאחר התקנת "נוהל סגירת בית עלמין", בפברואר 2012, בבית העלמין "שדה יהושע" נמכרו או עשויות להימכר כאלף חלקות, ששווין הכספי נאמד בכ-33 מיליון ש"ח<sup>69</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל על כך שהשלים עם הרחבת בית העלמין ולא דרש מח"ק חיפה להסדיר את הרחבתו במסגרת הסכם, בפרט היה ראוי לבחון הנושא ולפעול בהתאם לאחר התקנת "נוהל סגירת בית עלמין".

68 ללא הנחות. האומדן מבוסס על מחירי חלקות הקבר שהיו נהוגים על פני התקופה; השערך נעשה על פי מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים.

69 האומדן מבוסס על מחירי חלקות הקבר שהיו נהוגים על פני התקופה.

## מכירת חלקות בבתי עלמין סגורים



התעלמות בט"ל מתוספת חלקות בבית העלמין "סנהדריה" בירושלים: בית עלמין זה שוכן בשכונת סנהדריה בירושלים; גוף הקבורה המפעיל אותו הוא ח"ק קהילת ירושלים. בית העלמין הוכר כסגור במסגרת הסכם הפשרה משנת 1976. השר לשירותי דת דאז לא פרסם את דבר הסגירה ברשומות, ורק ביוני 2002 ועדת הפנים של הכנסת דנה בפניית השר דאז, ובה ביקש להפוך את בית העלמין "סנהדריה" לבית עלמין "סגור" והחליטה לאשר בקשה זו<sup>70</sup>. בדצמבר 2002 פרסם השר ברשומות את דבר הסגירה<sup>71</sup>.

בשנת 1976, מועד סגירתו של בית העלמין, 2,078 חלקות קבר היו תפוסות; משנת 2000 נוספו בבית העלמין בחלק מגוש מסוים מבני כוכים וקומה שנייה ובהם כ-2,060 חלקות קבר, ובסופו של דבר ב-30.9.18 היו בבית העלמין 9,226 חלקות קבר, מהן 669 פנויות - יותר מפי 4 ממספרן של החלקות התפוסות בעת סגירתו בשנת 1976.

70 פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה מתאריך 17.6.02 מס' 423.

71 ילקוט הפרסומים 5141, כ"א בטבת התשס"ג, 26.12.02.



מאז סגירת בית העלמין סנהדריה בשנת 1976 נמכרו או עשויות להימכר בו 7,148 חלקות; שוויין הכספי ניכר: על פי התעריף המעודכן למועד הביקורת (65,000 ש"ח במחירי שנת 2017), מדובר בסכום כולל של כ-465 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר בבית עלמין שהוכרז "סגור", שיעור חלקות הקבר הפנויות בו אמור להיות קצוב ומזערי. אף שבית העלמין נסגר במסגרת הסכם הפשרה עוד לפני שבט"ל קבע אמות מידה לעניין שיעור החלקות הסגורות, ואף ששטח בית העלמין לא הורחב, היה על בט"ל להיות ער לגידול הניכר במספר החלקות בבית העלמין שהתבצע באמצעות הוספת מבני קבורה, ולהסדיר מול ח"ק קהילת ירושלים את מספר החלקות הפטורות שיוקצו לציבור ללא תשלום.

בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי יברר את הנושא עם ח"ק קהילת ירושלים, ובכפוף לתוצאות הבדיקה ישקול אם לבטל את ההסכם לסגירת בית העלמין "סנהדריה".



על מנת לשמור על האינטרס הציבורי, ראוי כי בט"ל, לאחר שהסדיר בנוהל פנימי את ההכרזה על בית עלמין כ"סגור", יקיים מעת לעת בקרה בנושא כדי להבטיח שכל בית עלמין שהוכרז "סגור", עומד בקריטריונים שנקבעו לסגירת בתי עלמין. ראוי שהבחינה תעשה בהתבסס, בין היתר, על דיווחי גופי הקבורה לבט"ל לצורך קבלת תשלומים כדמי קבורה. בשלושת בתי העלמין הסגורים שנבדקו, ונסגרו אחרי חתימת הסכם הפשרה משנת 1976, שווקו לציבור כ-4,500 חלקות קבר חדשות בסכום ניכר שמסתכם בכ-141 מיליון ש"ח וללא הבטחת האפשרות לחלקות פטורות באותם בתי העלמין לציבור הרחב (גם אם חלקן שכנו בבתי עלמין שנסגרו עוד לפני שנת 2012, מועד קביעת הנוהל).

מחד, מכירת חלקות קבר לציבור בבתי עלמין סגורים נועדה גם לשמש מקור הכנסה לגופי הקבורה כדי להבטיח שיוכלו לממן את הוצאות הפיתוח של בתי העלמין, שבהם הם נושאים. ואולם מנגד, על מנת לשמור על האינטרס הציבורי שמטרתו לאפשר קבורה בחינם סמוך למקום המגורים של הנפטר, נקבעו כללים ונהלים בנוגע למספר חלקות הקבר שניתן למכור לציבור בבתי עלמין סגורים. על כן, נדרש שיתקיים איזון בין שני צרכים אלו. לפיכך על בט"ל לבצע מעת לעת מעקב ובקרה כדי לבדוק שחלקות קבר בבתי עלמין סגורים נמכרות על פי הכללים

שנקבעו ולעמוד על מספר החלקות שעדיין פנויות בהם. אם תימצא חריגה בשיעור החלקות האמורות שנמכרו, או אם יימצא כי בבתי העלמין הסגורים קיים פוטנציאל לבצע קבורה מעבר לנקבע בנוהל, על בט"ל לבדוק אם יש מקום להמליץ בפני המשרד לשירותי דת והעומד בראשו לבטל את ההכרזה על בית העלמין כסגור על מנת למנוע את האפשרות שנתנה לגופי הקבורה לשווק חלקות קבורה בבתי העלמין שהוכרזו כסגורים תמומש בהיקף שיפגע באיזון בין האינטרס של גופי הקבורה לאינטרס הציבורי לקבורה חינם. המשרד מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי הוא יבחן את האפשרות לביטול ההכרזה.

## חלקות חריגות בבתי עלמין

תקנות דמי הקבורה מתירות לגוף הקבורה לגבות מן הציבור תשלום, בין היתר, בעבור חלקת קבר הנמצאת ב"שטחים מוגדרים" (להלן - חלקה חריגה), שהוסכם עליהם בין בט"ל לבין גוף הקבורה וסומנו במפה שצורפה להסכם, ובלבד ששיעורן המרבי של חלקות הקבר בשטחים המוגדרים יהיה 10% ממספר חלקות הקבר הפנויות בבית עלמין חדש<sup>72</sup>. התקנות מגדירות שלושה סוגים של "בית עלמין חדש":

1. "בית עלמין שבו נקברים נפטרים בידי חברה שהגיעה להסכם עם המוסד [בט"ל] אחרי יום ... (31 במרץ 1977)";
2. "שטחי קבורה חדשים שיתווספו לבית עלמין קיים" - בית עלמין קיים הוא "בית עלמין שבו נקברים נפטרים בידי חברה שהגיעה להסכם עם המוסד עד יום ... (31 במרץ 1977), למעט בית עלמין שנפתח לאחר תחילתן של התקנות";
3. בתי עלמין שייפתחו לאחר מועד תחולתן של התקנות.

בעבור החלקות החריגות ששיעורן עד 10% משטח בית העלמין, רשאי גוף הקבורה לגבות מן הציבור תשלום. התשלום לא הוגבל בחוק (למעט במכירה בחיים). שאר 90 האחוזים האחרים מחלקות הקבר מכונות "פטורות", ועל גוף הקבורה להקצותן ללא תשלום נוסף ממשפחות הנפטרים, למעט בעבור מכירת חלקות למי שעודם בחיים.

72 על פי תקנות דמי קבורה, ניתן להגדיר "שטחים מוגדרים" בבית עלמין "קיים" ובבית עלמין "חדש". בית עלמין קיים הוא בית עלמין שבו נקברים נפטרים בידי חברה שהגיעה להסכם עם בט"ל עד יום 31 במרץ 1977, למעט בית עלמין שנפתח לאחר תחילתן של תקנות אלה; בבית עלמין קיים ניתן לקבוע שטחים מוגדרים ובלבד שאלה לא יעלו על 15% ממקומות הקבורה הפנויים ביום חתימת ההסכם. הביקורת התייחסה להכרזתן של חלקות חריגות בבתי עלמין חדשים בלבד.



נכונות הציבור לשלם לגוף הקבורה בעבור חלקות קבר בבית עלמין מסוים, אף שהוא זכאי לקבל חלקת קבר בחינם בבית עלמין אחר, מקורה בין היתר בשיקולים הנוגעים למקום משכנו של בית העלמין ולקרבתו למרכזי אוכלוסייה (בדרך כלל אלו בתי עלמין ותיקים), לזהות ולמעמד שהציבור מייחס לאלו הקבורים בו, ולמצב התשתיות בו, לרבות נגישותו.

העובדה שעבור קבורה בחלקה חריגה רשאי גוף הקבורה לגבות תשלום, וביתר שאת בנסיבות שבהן מחיר חלקה חריגה אינו מוגבל בחוק, עלולה לשמש עבור גוף הקבורה תמריץ לחרוג ממספר החלקות החריגות שהותרו לו בתקנות ובהסכם עם בט"ל; על כן נדרש שבט"ל, כנאמן הציבור, יבטיח שחלקות חריגות יוגדרו ויוכרו בהתאם לכללים.



## המרת הזכות לחלקות חריגות בין בתי עלמין שאותם מפעיל גוף קבורה

אמור, על פי תקנות דמי קבורה, כאשר גוף קבורה עומד להפעיל בית עלמין חדש או חלקות חדשות בבית עלמין קיים עליו לחתום על הסכם עם בט"ל, המאפשר לו, בין היתר, לקבל את דמי הקבורה. כל אחד מן המקרים האמורים נחשב לעניין הגדרת החלקות החריגות כבית עלמין העומד בפני עצמו.

בביקורת עלה כי בט"ל מאפשר לגוף קבורה המחזיק בכמה בתי עלמין להמיר ביניהם את החלקות שהוגדרו חריגות: להחליף את המעמד של חלקות בבית עלמין א' שנחשב למבוקש מ"פטורות", שבהן אמורים להיקבר ללא תשלום, לחלקות "חריגות", שניתן למכורן במחיר גבוה; וזאת בתמורה להחלפה הפוכה בבית עלמין ב': הפיכה מחלקות "חריגות" לחלקות "פטורות". ההמרות נועדו למקסם את פוטנציאל הכנסות גופי הקבורה ממכירת החלקות החריגות תוך צמצום היצע החלקות הפטורות בבתי העלמין המבוקשים, זאת לשם מימון עלויות הפיתוח של בתי העלמין. בלוח 7 שלהלן תמצית ממצאי הבדיקה:

לוח 7: ריכוז הצלבות בין בתי עלמין שמחזיקות ח"ק חיפה וראשל"צ

### ריכוז הצלבות בין בתי עלמין שמחזיקות ח"ק חיפה וראשל"צ

| ח"ק ראשל"צ   | ח"ק חיפה         |                                                |
|--------------|------------------|------------------------------------------------|
| 2,488        | 2,300            | כמות חלקות שהוצלבו והפכו מחלקות פטורות לחריגות |
| 6            | -                | מס' פעמים שנעשתה ההצלבה                        |
| -            | 15 מיליון ₪      | התוספת המינימלית של הכנסה פוטנציאלית           |
| 1994 עד 2007 | 2001, 2004, 2015 | התקופה שבה נעשו ההצלבות                        |



למשל, בט"ל אישר לח"ק חיפה בכמה הזדמנויות לבצע "הצלבה" בין כמה בתי עלמין שהיא מחזיקה - להפוך יותר מ-2,300 חלקות פטורות בבית העלמין שדה יהושע המבוקש לחלקות חריגות, ובתמורה לכך להפחית את מספר החלקות החריגות בבית העלמין "תל רגב", המבוקש פחות. במועד הבדיקה מחיר חלקה חריגה ב"שדה יהושע" היה בטווח של 29,000 - 33,000 ש"ח, ואילו מחיר חלקה חריגה ב"תל רגב" היה כ-22,500 ש"ח<sup>73</sup>, כ-6,500 עד 10,500 פחות. התוספת המינימלית של ההכנסות הפוטנציאליות של ח"ק חיפה, בגין המרת הזכות לחלקות חריגות, היא כ-15 מיליון ש"ח<sup>74</sup>.

בדומה לכך, בשנים 1994 - 2007 אישר בט"ל לח"ק ראשל"צ לבצע שש הצלבות - להמיר 2,488 חלקות בבית העלמין ה"ישן" והמבוקש "גני אסתר" לבין בית העלמין ה"חדש" והפחות מבוקש - גורדון, מחלקות פטורות לחלקות חריגות ולהפך. שני גופי הקבורה האמורים ביצעו המרה פסולה של כ-4,800 חלקות קבורה מפטורות לחריגות.

בעניין זה הסביר מנהל תחום דמי קבורה בבט"ל לצוות הביקורת כי בשל הצורך במקורות מימון לפיתוח בתי העלמין, חברות הקבורה מבצעות הצלבה - מכריזות על חלקות קבר בבתי עלמין ותיקים כחריגות, מאחר שמחירן צפוי להיות גבוה, ובתמורה לכך מוותרות על החלקות החריגות בבתי העלמין החדשים, שבשל ריחוקם ממרכזי אוכלוסייה צפוי מחירן להיות נמוך יותר. מנהל התחום הוסיף כי פעולה זו נעשית בהתאם להסכם הפשרה בבג"ץ<sup>75</sup> שקבע אילו שטחים בבתי העלמין מוגדרים כ"חלקה חריגה".

בפגישה נוספת שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהל תחום קבורה בבט"ל הוא ציין כי כאשר חברת הקבורה מחזיקה ומפתחת כמה בתי עלמין, בט"ל מחשיב את כלל בתי העלמין הללו כאילו היו אחד, ולכן שיעור החלקות החריגות שהוא מאשר הוא 10% מכלל החלקות שבכל בתי העלמין שהחברה מפעילה, ואינו מחושב יחסית לכל בית עלמין בנפרד. לטענתו, הוא פועל לפי התקנות שהותקנו בעקבות הסכם הפשרה משנת 1976, המאפשר לחברות הקבורה לבחור את מקום הימצאה של החלקה המוגדרת "חלקה חריגה". הוא ציין שתפקידו היחיד הוא לוודא כי שיעורן הכולל של החלקות החריגות לא יעלה על 10%, וכי לא מתפקידו להחליט היכן יימצאו החלקות החריגות, והוא אף אינו מוסמך לקבל החלטה זו.

ח"ק חיפה מסרה בתגובתה מפרואר 2019 כי תכלית החקיקה היא לאפשר לחברות הקבורה לגבות תשלום עבור חלקות חריגות על מנת לממן את רכישת הקרקעות

73 מבדיקה של משרד מבקר המדינה נכון ליום 22.10.18.

74 תוספת זו משקפת את ההפרש הנמוך בין מחירה של חלקת שדה חריגה ב"שדה יהושע" לבין מחירה ב"תל רגב".

75 בג"ץ 184/75, **חברות קדישא נגד שר הדתות ואח'**, שקיבל תוקף של פס"ד ב-28.6.76.

לבתי עלמין, לממן את הוצאות הפיתוח וכיוצ"ב. לטענתה, הדבר מאפשר להשיג כראוי את תכלית החוק, שהיא להימנע מחישוב מספר החלקות החריגות לכל בית עלמין בנפרד. לטענתה אין מקור חוקי לחובה להכריז על חלקות חריגות לכל בית עלמין בנפרד. ח"ק ראשל"צ מסרה בתגובתה מפברואר 2019 כי לא הופחתו או נגרעו חלקות מסך חלקות הקבר הפטורות ואשר הוקצו לציבור.

אחד ממקורות הכנסות העיקריים של גוף הקבורה הוא מכירת חלקות קבר חריגות. בהיעדר כללים מסדירים, ונוכח העניין שיש לגופי הקבורה למקסם את הכנסותיהם, אלה ממירים, באישור בט"ל, חלקות קבר פטורות בבתי עלמין מבוקשים פחות בחלקות קבר חריגות בבתי עלמין מבוקשים יותר.

משרד מבקר המדינה מציין בתגובה לפרשנות בט"ל לגבי הסכם הפשרה והתקנות כי: (א) הסכם הפשרה אינו דן באפשרות להעביר "שטחים מוגדרים" בין בתי עלמין השייכים לאותו גוף קבורה; (ב) התפיסה שלפיה בתי עלמין המוחזקים בידי חברת קבורה אחת הם למעשה בבחינת בית עלמין אחד, ולכן ניתן לבצע ביניהם המרה של חלקות קבר מוגדרות, אינה עולה בקנה אחד עם ההגדרות שנקבעו בתקנות דמי קבורה; שכן לפי התקנות שטחי קבורה חדשים הם בבחינת "בית עלמין חדש", ובהתאם לכך יש להכין הסכם בעניינו של כל בית עלמין חדש, ולבצע עבור כל בית עלמין חדש חישוב של החלקות שבו שיוגדרו כחריגות. התקנות עסקו ב"בית עלמין" ולא באשכולות בתי עלמין או בחלוקה לפי גוף קבורה.

בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי עד כה נהג לפרש אחרת את נוסח התקנה, וכי פרשנות המבקר אפשרית.

על בט"ל לבחון מחדש את הפרשנות שבחר, שכן לפיה ניתן למכור לציבור חלקות קבר חריגות יקרות בבתי עלמין ותיקים, על חשבון חלקות קבר זולות המסומנות כחריגות בבתי עלמין חדשים או העתידיים לקום, דבר המביא לצמצום ההיצע המצומצם ממילא של חלקות פטורות בבתי העלמין המבוקשים ומביא למתן עדיפות לבעלי אמצעים בקבורה בבתי העלמין המבוקשים, ותתכן בכך פגיעה בעקרון השוויון.

על הגורמים המאסדרים (בט"ל, המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר), לפעול להבטחת האיזון בין שני אינטרסים של מערך הקבורה: מחד



גיסא - האינטרס לאפשר פיתוח קרקע ופתרונות קבורה בבתי העלמין באופן שיאפשר למלא בעתיד את צורכי הציבור בתחום הקבורה, ומאידך גיסא - האינטרס לאפשר קבורה בחלקות פטורות, הסמוכות למקום מגוריו של הנפטר ולמקום קבורתם של יקיריו, ללא עלות או בעלות מפוקחת. לשם כך מומלץ כי הגורמים המאסדרים יובילו מהלך לחידוד הכללים המסדירים את אופן קביעת החלקות החריגות, בין היתר בכל הנוגע להמרת חלקות חריגות בין בתי עלמין, לרבות באמצעות התקנת תקנות ייעודיות.

בתגובתו מנובמבר 2019 מסר בט"ל כי הוא יבחן, בליווי הגורמים הרלוונטיים, את ההמלצה של מבקר המדינה.

## הכרזה על חלקות חריגות בבתי עלמין בראשון לציון

משרד מבקר המדינה בחן את סדרי הטיפול של בט"ל באישורו להחרגת חלקות קבר בבית העלמין "גני אסתר" שמפעילה ח"ק ראשל"צ בעיר.

**אישור בט"ל להקמת חלקות חריגות בכל שטחו של מבנה קבורה על בסיס היתר בנייה חלקי:** ח"ק ראשל"צ תכננה להקים בבית העלמין גני אסתר מבנה קבורה (להלן - מבנה הקבורה) של שתי קומות מעל קומת מרתף. על פי התכנון, כל הקומות במבנה הקבורה נועדו להקמת קברים שהם מסוג קבורה רוויה - קבורת סנהדרין (בכוכים) או קברי מכפלה. אולם בשלב הראשון, ועל מנת שתוכל לקבור בקומת המרתף של המבנה, ח"ק ראשל"צ ביקשה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון (להלן - הוועדה המקומית ראשל"צ) היתר בנייה רק עבור חלק מהמבנה - לחפירה ולהקמת היסודות וקומת המרתף (להלן - ההיתר החלקי).

בנובמבר 2016 אישרה הוועדה המקומית ראשל"צ את היתר הבנייה החלקי. כבר ביולי 2017 פנתה ח"ק ראשל"צ לבט"ל בבקשה לאשר לה חלקות חריגות. את מספר החלקות החריגות היא חישבה בהתבסס על מלוא הפוטנציאל של חלקות הקבר במבנה הקבורה ושל חלקת שדה סמוכה (להלן - חלקת השדה) שבה פיתחה 357 קברי מכפלה. לאחר מכן פנתה ח"ק ראשל"צ לוועדה המקומית בבקשה לקבל היתר להקמת חלקות בכל המבנה, וזו אישרה את הבקשה באוקטובר 2018.

על פי מפת חלקות הקבר שהגישה ח"ק ראשל"צ לבט"ל, בחלק המבנה שעבורו התקבל ההיתר החלקי ובו מותר לבצע קבורה, וכן בחלקת השדה, תוכננה הקמתן של 10,478 חלקות קבר פוטנציאליות; מכאן שניתן לאשר באזורים אלו 1,048 חלקות קבר חריגות בלבד.



ואולם הבדיקה העלתה כי ביולי 2017, כשפנתה ח"ק ראשל"צ לבט"ל כדי לקבל אישור להקמת חלקות קבר חריגות, היא הציגה לו מפה ולפיה מתוכננת הקמתן של 21,037 חלקות קבר בכל קומות המבנה ובחלקת השדה. על בסיס מספרן האמור של חלקות הקבר קבע בט"ל את מספר החלקות החריגות המותר - 2,104. מכאן, שנכון לאותה עת, בט"ל אישר לח"ק ראשל"צ 1,056 חלקות חריגות עודפות יחסית למספר החלקות החריגות שאישרה הוועדה המקומית במבנה ובחלקת השדה הסמוכה.

משרד מבקר המדינה מציין כי האישור שנתן בט"ל לח"ק ראשל"צ, במועד שהחברה ביקשה את האישור, בדבר מספר החלקות החריגות שיוקמו במבנה הקבורה החדש לא היה מבוסס דיו, שכן, בט"ל אישר מספר חריג של חלקות קבר בהתבסס על מלוא פוטנציאל החלקות במבנה הקבורה המתוכנן, וזאת אף שבאותה העת התקבל עבורו היתר בנייה חלקי בלבד. האישור ניתן בלי שיש ערובה לכך שח"ק ראשל"צ אכן תממש את תכנון מבנה הקבורה במלואו או בחלקו, ואף ללא ערובה לכך שהוועדה המקומית תיתן לח"ק ראשל"צ היתר בנייה למבנה כולו, אם היא תבקש זאת.

בט"ל מסר בתגובתו כי אינו בודק אישורי בנייה או כל אישור אחר. הוא מבצע בדיקות באמצעות רואי חשבון, וכאשר נמצא שגוף קבורה לא פיתח שטחי קבורה בהתאם למיפוי, בט"ל מבצע תיקון בהסכם באמצעות הפחתת השטחים שלא פותחו, ובכלל זה מפחית ממנו חלקות המוגדרות כחריגות.

משרד מבקר המדינה מציין לפני בט"ל כי מיולי 2017, בעת שאישר את בקשתה של ח"ק ראשל"צ להקמת חלקות חריגות בבית העלמין "גני אסתר", הוא לא בדק אם החברה אכן פיתחה את חלקות הקבר על פי המיפוי שהציגה לו, ובהתאם לא עמד על הצורך לעדכן ולהפחית את מספר חלקות הקבר שאישר.

על בט"ל לקיים בקרה מלאה על יישום האישורים שהוא נותן לחברות הקבורה בנוגע לחלקות חריגות ולקבוע האם נדרש טיפול במקרים שבהם היתר הבנייה ניתן במנות.

בט"ל מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי הוא יבחן את המלצת משרד מבקר המדינה, בהתאם למשאביו.



## הכרזה על חלקות חריגות בבית העלמין "שדה יהושע"

ח"ק חיפה מפעילה עבור תושבי העיר ארבעה בתי עלמין, אחד מהם הוא בית העלמין "שדה יהושע". ח"ק חיפה ובט"ל חתמו על כמה תוספות להסכם המקורי, ובהן תוספות הנוגעות לבית העלמין "שדה יהושע", לרבות בשנים 2004 ו-2009. בתוספות אלה נכלל גם אישור להכרזה על חלקות חריגות. משרד מבקר המדינה בחן את סדרי הטיפול של בט"ל באישור חלקות חריגות בבית העלמין, בהתאם לתוספות אלה להסכם המקורי.

**התוספת להסכם משנת 2004:** ביוני 2004 פנתה ח"ק חיפה לבט"ל בבקשה לאשר לה חלקות קבר חריגות, ולשם כך הציגה לבט"ל מפות הכוללות 30,466 חלקות קבר, בשני בתי עלמין<sup>76</sup>. על בסיס מפות אלו היה על בט"ל לאשר לח"ק חיפה, לכל היותר, 3,047 חלקות קבר חריגות בשני בתי העלמין (10% מכלל חלקות הקבר שבבתי העלמין הללו).

בפועל בט"ל אישר את בקשת ח"ק חיפה ל-4,054 חלקות קבר חריגות בשני בתי העלמין - אישור עודף של 691 חלקות חריגות לפחות (23% יותר מהמותר על פי התקנות). מדובר בתוספת הכנסות פוטנציאלית בסך כ-15.5 מיליון ש"ח לח"ק חיפה<sup>77</sup>, על חשבון חלקות קבר שהיו צריכות לעמוד לרשות כציבור כ"חלקות פטורות".

ח"ק חיפה הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל ובדצמבר 2019 כי במסד הנתונים בדבר מספר החלקות שאותו הציגה לבט"ל בשנת 2004 נפלו הן טעויות בחישוב והן טעויות סופר, ולאחר שעמדה עליהן מספר חלקות הקבר שנכללו בתוספת להסכם משנת 2004 גדל ל-33,163 (תוספת של 2,867 לעומת המפה שהציגה בשעתה לבט"ל). ח"ק חיפה הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה כי הגדלת מספר חלקות הקבר הצדיקה הכרזתן בזמנו של עוד 287 חלקות קבר כחריגות.

במאי 2019 מסר בט"ל למשרד מבקר המדינה כי נדרשת בדיקה מטעמו בשטח בתי העלמין, כדי לבחון אם הנעשה בשטח אכן תואם את ממצאי המיפוי שהכין. עוד מסר כי אם יתגלו אי-התאמות בין הממצאים בשטח ובין האישור שנתן, יש לבצע בדיקה כוללת בנושא, ובהתאם לתוצאותיה יש לתקן את ההסכם.

76 "שדה יהושע" ו"תל רגב". הבט"ל מצדו צירף למפה מסמך מטעמו הכולל 33,632 חלקות קבר.

77 משרד מבקר המדינה ער לאפשרות שמדובר באומדן יתר משום שהוא מבוסס על המחיר שקבע ח"ק חיפה לחלקה חריגה, שהיה בתוקף בעת ביצוע הביקורת בתל רגב (22,500 ש"ח) ובשדה יהושע (29,000 ש"ח), ואינו מתחשב בשינוי המחירים שנקבעו על פני התקופה.

זאת ועוד, בספטמבר 2018, מועד ביצוע הביקורת, תועדו ברישומי מערכת המחשוב של ח"ק חיפה כ-4,100 חלקות חריגות, נוסף על 4,054 החלקות החריגות שאישר בט"ל (אישור שכאמור כבר כלל 691 חלקות חריגות מעבר למותר).

ח"ק חיפה הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2019 כי אומנם ברישומי מערכת המחשוב שלה "ישנו מספר חלקות קבר חריגות רב מכפי שאושר לה", אולם נפלה טעות בהזנת הנתונים למערכת המחשב: היא הגדירה ברישומיה חלקות קבר כחלקות חריגות, אף שבפועל הן היו חלקות קבר פטורות, ועל כן לא נגרם נזק כספי למשפחות הנפטרים בגין הטעות בהגדרת חלקות אלה.

**אישור חלקות חריגות עודפות במתחם מסוים:** בעקבות תשובת ח"ק חיפה הנוגעת לטעות בהזנת הנתונים למערכת המחשוב, ביצע משרד מבקר המדינה בדיקה של מספר חלקות הקבר החריגות שנכללו במתחם מסוים (להלן - המתחם המסוים) בעת אישור בט"ל לתוספת להסכם (בשנת 2004) ואילו מהן נקבעו כ"פטורות" או "חריגות".

ספירת חלקות הקבר ששורטטו במפה שצורפה להסכם בין בט"ל לח"ק חיפה העלתה כי יש במתחם המסוים 540 חלקות קבר חריגות. מנגד, לפי המסמכים שהגישה ח"ק חיפה לבט"ל לצורך קבלת אישורו להקמת החלקות החריגות, היא ביקשה להכיר ב-452 חלקות קבר כחריגות. בט"ל אישר לח"ק חיפה להגדיר את המתחם המסוים כולו כחריגה.

אישור המתחם המסוים כולו העניק לח"ק חיפה 88 חלקות חריגות יותר מהמספר שצוין במסמכים שעליהם התבסס בט"ל במתן אישורו.

יתרה מזו, נכון ל-מאי 2019, ועל פי המסמכים שבידי ח"ק חיפה, במתחם המסוים הוקמו 1,616 חלקות קבורה: ח"ק חיפה הגדירה במסמכיה 742 מהן כחלקות חריגות<sup>78</sup> (ואת יתר 874 כחלקות פטורות בגינן זכאית ח"ק לקבל 87 חלקות חריגות. מכאן שבמתחם המסוים האמור הקימה ח"ק חיפה 203 חלקות חריגות נוסף על המותר לה (452). הקמת חלקות פטורות ללא דיווח לבט"ל, הקשתה עליו לבצע בקרה על מלאי חלקות הקבר הפטורות, שהוא משאב ציבורי.

78 חלקן כבר נמכרו לציבור כחלקות חריגות, וחלקן מתוכננות להימכר ככאלה.



פוטנציאל ההכנסה הכספית הצפויה ממכירת 203 החלקות החריגות הנוספות מוערך בכ-5.9 מיליון ש"ח<sup>79</sup>. משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל כי בכך שאישר לח"ק חיפה להגדיר את כל המתחם המסוים כחריגה, הוא איפשר לה להגדיל את פוטנציאל ההכנסה מהחלקות החריגות מעבר למותר על פי ההסכם.

בתגובתו של בט"ל מאפריל 2019 למשרד מבקר המדינה הוא מסר כי בעת ההכרזה על חלקות קבר כחריגות הוא אינו מבצע בקרה שבמסגרתה הוא משווה בין מספר חלקות הקבר שדווחו בתוכנית ובין מספרן לפי המפה או מספרן בשטח, אלא מתבסס על הנתונים שמגיש לו גוף הקבורה. בט"ל הוסיף כי יבצע בקרה בעניין זה.

מומלץ כי בט"ל יבחן את מנגנון הבקרה שלו בכל הנוגע לחלקות קבר חריגות שגלום בהן פוטנציאל ניכר של הכנסות, שיכול להסתכם במיליוני שקלים - לפני שיחתום על הסכמים עם גופי הקבורה ויאשרם עליו יבדוק, בין היתר, אם מספר חלקות הקבר שגופי הקבורה ביקשו להגדירן כחלקות חריגות תואם את המספר המצוין בטבלה שבמפה המצורפת להסכם וכן תואם את מספר חלקות הקבר המשורטטות במפה.

**התוספת להסכם משנת 2009:** במרץ 2009 פנתה ח"ק חיפה לבט"ל בבקשה שיאשר לה להגדיר חלקות חריגות בשני בתי עלמין: שדה יהושע ותל רגב. על פי הנתונים והמפות שהיא הציגה לבט"ל, בשני בתי העלמין נוספו 15,253 חלקות קבר בסך הכול. ח"ק חיפה ציינה בבקשתה שבשדה יהושע נוספו 2,289 חלקות קבר חדשות, ולכן היא זכאית לקבל אישור להכרזה על 229 מהן כחלקות חריגות, ובתל רגב יש 12,964 חלקות קבר חדשות, ולכן היא זכאית לקבל אישור להכרזה על 1,296 מהן כחלקות חריגות. בסך הכול, על פי בקשת ח"ק חיפה, היא הייתה זכאית לקבל אישור להכרזה על 1,525 חלקות חריגות.

עיון בבקשה של ח"ק חיפה משנת 2009 העלה כי בנתונים שהיא הציגה לבט"ל, ולפיהם בשני בתי העלמין יש 15,253 חלקות קבר, נכללו 3,083 חלקות קבר שבט"ל כבר אישר חלקות חריגות בעבורן כבר ביוני 2004. משמע, נדרש היה להפחיתן ממספר החלקות הכולל שהוצג לבט"ל בשנת 2009, באופן שמספר החלקות הכולל בשני בתי העלמין יחד יסתכם ב-12,170 חלקות בלבד. דהיינו ח"ק חיפה הייתה זכאית לקבל רק 1,217 חלקות חריגות בעקבות תוספת החלקות.

79 החישוב התבסס על מחיר של חלקה חריגה (29,000 ש"ח) המשקף את התעריף הנהוג במועד הביקורת בחלקה המסוימת.

במרץ 2009 אישר בט"ל לח"ק חיפה 1,642 חלקות חריגות<sup>80</sup> (13.5% מכלל חלקות הקבר שנוספו בבתי העלמין הללו) - אישור עודף של 117 חלקות חריגות נוסף על 1,525 החלקות שהייתה זכאית להן לפי הנתונים שהציגה לבט"ל (פוטנציאל ההכנסה הכספית של התוספת נאמד בכ- 3.4 מיליון ש"ח), ואישור עודף של 425 חלקות חריגות נוסף על 1,217 החלקות שהייתה זכאית להן בעקבות תוספת החלקות (ששיווין נאמד בכ-12.3 מיליון ש"ח).

בט"ל מסר בתגובתו ממאי 2019 כי בדיקתו הראשונית העלתה כי "ברישומי המוסד מתברר בטבלאות האקסל [ח"ק חיפה] קיבלו 1,000 מקומות יותר (כנראה טעות בהקלדה)". בט"ל הוסיף כי "נדרשת בדיקה הן בשטח בתי העלמין והתאמה למיפוי הנמצא בידי המוסד לביטוח לאומי. במידה ויתגלו אי התאמות, יש לבחון בדיקה כוללת, וביצוע תיקון בהסכם".



בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא התוספות להסכם המקורי שנחתמו בין ח"ק חיפה לבט"ל בשנים 2004 ו-2009 - שעניין אישור בט"ל לחלקות חריגות בבתי עלמין שבניהול ח"ק חיפה - העלתה שמספר החלקות החריגות שברישומי ח"ק חיפה גדול ב-1,319 ממספר החלקות החריגות שאישר לה בט"ל, ושוויין הכספי הכולל עלול להסתכם בכ- 38.2 מיליון ש"ח<sup>81</sup>. פער כספי כה ניכר, והעובדה כי במשך השנים ראתה ח"ק חיפה בחלקות קבר אלו חלקות חריגות, איפשרו לח"ק חיפה להגדיר חלקות קבר חריגות בהיקף גדול מכפי שנקבע בדין, ובסופו של דבר הביאו לגביית תשלומי יתר ממשפחות הנפטרים.

מהאמור לעיל עולה שבט"ל נתן לגופי הקבורה אישורים לחלקות קבר חריגות בהיקף העולה על המותר בדין, ובכך איפשר את מכירתן בתשלום מלא לציבור. לנוכח זאת נדרש בט"ל לבחון את אישוריו להכרה בחלקות קבר כחלקות חריגות; עליו לבדוק את האישורים שנתן זה מכבר, להורות לגופי הקבורה להפסיק למכור לציבור חלקות חריגות שאושרו שלא על פי הכללים ולהקצותן כחלקות קבר פטורות וכן עליו לבצע בגופי הקבורה בקורות שוטפות כדי לוודא שמכירת החלקות החריגות מתבצעת כדין.

80 בהתאם לתגובת בט"ל מפרברואר 2019.

81 משרד מבקר המדינה ער לאפשרות שמדובר באומדן יתר משום שהוא מבוסס על המחיר שקבע ח"ק חיפה לחלקה חריגה, שהיה בתוקף בעת עריכת הביקורת בתל רגב (22,500 ש"ח) ובשדה יהושע (29,000), ואינו מתחשב בשינוי מחירים שנקבעו על פני התקופה שנבדקה.



## חלקות חריגות בקבורת מכפלה

קבורת מכפלה מאפשרת ניצול יעיל יותר של הקרקע לעומת קבורת שדה. החקיקה הקיימת והוראות המאסדרים לא קבעו מגבלה לעניין זהות שני הנקברים בקבורת מכפלה שבאותה חלקת קרקע, ולכאורה ניתן לקבור זרים גמורים זה מעל זה באותו קבר מכפלה.

בט"ל מאפשר לגופי הקבורה להכריז על הקבר התחתון של קבורת המכפלה כחלקה חריגה ומותיר את הקבר העליון כחלקה פטורה. מובן מאליו כי לא ניתן לקבור בחלקת הקבר העליונה לפני שייקבר נפטר בחלקה התחתונה. יש בכך משום תמריץ למשפחה הרוכשת חלקת קבר תחתונה לממש את זכותה לרכוש גם את החלקה העליונה עבור קרוב משפחה<sup>82</sup>, כרכישה בחיים<sup>83</sup>, וזאת כדי למנוע קבורה של אדם זר בחלקה העליונה. לפיכך בפועל פוחתים עד מאוד הסיכויים שהחלקה העליונה תהיה פנויה באופן שגוף הקבורה יוכל להקצות אותה לנפטר "זר", ללא תשלום.

יצוין כי מחיר חלקה חריגה, לרבות אם היא החלקה התחתונה בקבר מכפלה, יכול להאמיר לעשרות אלפי שקלים, ואילו מחיר החלקה העליונה הנרכשת בחיים הוא נמוך יותר; הדבר מעודד את רכישת שתי החלקות בעת ובעונה אחת. למשל, גופי הקבורה ח"ק ראשל"צ וח"ק חיפה<sup>84</sup> מוכרים חלקות חריגות, לרבות כאלו שהן חלקה תחתונה בקבר מכפלה, במחיר של 30,000 ש"ח ושל 33,000 ש"ח, בהתאמה<sup>85</sup>, ואילו את החלקות העליונות בקבר המכפלה הם מוכרים במחירי חלקת קבר לרכישה בחיים כפי שנקבעו בחוק - 7,860 ש"ח ו-11,830 ש"ח, בהתאמה<sup>86</sup>.

**שיטה זו של ניהול קברי המכפלה ושיווקם לציבור מביאה להגדלת מספר חלקות הקבר שגופי הקבורה מוכרים לציבור על חשבון חלקות קבר פטורות.**

82 לפי חוק שירותי הדת, לגופי הקבורה אסור להביא לקבורה נפטרים בחלקות הסמוכות במשך 90 יום כדי לאפשר למשפחה לרכוש אותן. עוד בנושא זה ראו בפרק "אי-שמירת חלקות סמוכות לאחר הקבורה".

83 לפי סעיף 3 בתקנות דמי קבורה, לגופי הקבורה מותר לגבות תשלום עבור חלקת קבר שנרכשה בחיי הנפטר.

84 ביום 15.03.09 ביקשה ח"ק חיפה מבט"ל לקבוע כי מבין 1,067 החלקות החריגות שאישר בט"ל לח"ק חיפה בבית העלמין "שדה יהושע", ב-709 קברי מכפלה, כל קבר תחתון יהיה "חלקה חריגה" וכל קבר עליון יהיה "חלקה פטורה". בט"ל אישר את בקשתה.

85 נמצאו מקרים שבהם גוף הקבורה נותן הנחה על רכישה מראש של חלקה עליונה ותחתונה.

86 התעריף למכירת חלקה בחיים שנקבע בתוספת הראשונה לחוק שירותי הדת ביישובים אלו, לאחר הנחה.



בעניין זה ציין בט"ל בתשובותיו כי כמעט 100% מהקבורות בקברי מכפלה מתבצעות באופן הזה: הקבר התחתון מוגדר "חלקה חריגה", והחלקה העליונה נרכשת על ידי בן הזוג כ"רכישה בחיים" (וכך, כמחצית מקברי המכפלה נרכשים לאחר הפטירה, ומחציתם הנותרת נרכשים בחיים). עמדה כזאת הציגה גם ח"ק חיפה. עמדת בט"ל היא כי ההכרה בסוגי חלקות שבהן מתבצעת קבורה של נפטרים זה מעל זה כקבר אחד, לצורך חישוב 10% חריגים, היא שגויה ותפגע ביכולת של חברות הקבורה לממן את הוצאות הפיתוח הנדרשות לקבורה רוויה.

ההיענות הרבה של הציבור לרכישה בחיים של חלקות עליונות בקברי מכפלה שהוגדרו כ"פטורות" מעל חלקות תחתונות שרכש כחלקות חריגות מעידה שהציבור "נדחף" למעשה לרכישת חלקות האמורות להיות פטורות מתשלום כחלקות שמורות בחיים, וזאת במחיר מלא. מכאן שכאשר קבר תחתון בקבורת מכפלה מוגדר כחלקה חריגה, מוכפל למעשה מספר חלקות הקבר הנמכרות (מ10% ל-20%), ומספר החלקות הפטורות אפסי. הדבר פוגע באינטרס הציבורי.

מומלץ כי בעת שבט"ל מאשר לגופי קבורה חלקות חריגות בקברי מכפלה, הוא יביא בחשבון כי קרוב לוודאי שבשיטה שנסקרה לא ניתן יהיה לספק לציבור קבורה בחלקות פטורות; עליו לשקול את כמות החלקות החריגות בקברי מכפלה שהוא מאשר באופן שעדיין תישמר לציבור האפשרות לקבורה בחינם והוא לא יידרש בעל כורחו לרכוש בחיים חלקת קבר.

## תעריפי קבורה לחלקות מיוחדות - חלקות סגורות וחלקות חריגות

בחוק ובתקנותיו לא נקבע תעריף מרבי לקבורה בחלקות מיוחדות (סגורות או חריגות), אלא אם כן מדובר בחלקת קבר הנרכשת בחיים. אשר לשאר החלקות המיוחדות - כל גוף קבורה יכול לגבות בעבורן כל סכום על פי שיקול דעתו. גם בהסדר הפשרה לא נקבעו תעריפים מרביים לקבורה בחלקות כאלו.

ואולם הסדר הפשרה קבע למעשה "מודל מימוני" ולפיו הוטל על גופי הקבורה לממן את צורכי הפיתוח העתידי של בתי העלמין שלהם, וזאת מתוך ההכנסות שהותר להם לגבות מהציבור (להלן - המודל המימוני). בכך ההסדר במהותו קיבע את הצורך ואת ההיתר לגופי הקבורה לבסס חלק מהכנסותיהם על מכירת חלקות מיוחדות.

השמירה על האינטרס הציבורי היא חלק מתפקידם ומאחריותם של הגורמים המאסדרים. בהקשר הרחב של צורכי הקבורה, על הגורמים המאסדרים לדאוג



ליציבות המודל המימוני, שאמור להבטיח כי גופי הקבורה יוכלו לממן פיתוח של בתי עלמין חדשים, רכישת קרקעות ותחזוקת בתי עלמין לאורך ימים; אך עם זאת עליהם לדאוג גם שהציבור יוכל לקבל שירות בסיסי של קבורה במקום מגוריו במחיר הוגן, סביר ושוויוני בהתבסס על אמות מידה.

בית המשפט העליון פסק<sup>87</sup> כי לגוף קבורה הוקנתה סמכות סטטוטורית של הענקת שירות ציבורי חיוני, וככזה הוא מחויב לפעול במסגרת הגבולות של אותו חוק וחלות עליו נורמות של המשפט הציבורי. בשים לב לטיבו ולאופיו של השירות, אין גוף הקבורה רשאי לגבות עבורו כל מחיר<sup>88</sup>, ועל המחיר למכירת חלקות מיוחדות (סגורות וחריגות) להיות סביר ומידתי, למשל תוך היקש מהוראות מסמיכות מקבילות, כגון אלו העוסקות ברכישת חלקה בחיים<sup>89</sup>. בעניין זה, ראו פסיקת בית המשפט בערכאות הנמוכות אשר דנו בטענות בדבר סכום החיוב<sup>90</sup>. על פי הפסיקה, המסקנה המתבקשת מאופי סמכותו של גוף הקבורה ומהשירותים שהוא העניק היא שדרישת המחיר אינה פרי שיקול דעתו השרירותי של גוף הקבורה, וכי כל תמורה או אגרה שרשאי גוף הקבורה לגבות ייקבעו כדין. זאת ועוד, בית המשפט העיר כי לא ראוי שסכומי התשלומים שייגבו בעד אספקת שירותים למשפחות אבלות השרויות ביגון וצער עמוקים יהיו לא אחידים ולא שוויוניים. על כן צוין בפסיקה כי ראוי להסדיר את תקרת הגבייה בחקיקה<sup>91</sup> או בהסכם בין בט"ל לבין חברות אלו, כדי שעניין זה לא יהיה נתון לשיקול דעתו הבלעדי של גוף הקבורה, בייחוד בשים לב לתקופה הרגישה שבה מתקבלות ההחלטות - לאחר הפטירה ולפני הקבורה.

תעריפי חלקות קבר בחלקות סגורות: אומנם בחוק שירותי הדת ובתקנותיו לא נקבע תעריף לעניין חלקות סגורות, וכל גוף קבורה קובע בעצמו את התעריף, אולם כדי לעמוד בכללי הסבירות וההגינות של המשפט הציבורי, גוף הקבורה נדרש לבסס תשתית עובדתית המצדיקה את גביית תעריפי הקבורה בחלקות הסגורות. במסגרת השירות לציבור ראוי כי התעריפים לחלקות סגורות יהיו סבירים ובהתאם למתחם שיקול הדעת.

ניתן למצוא בכמה מקורות אמות מידה שלפיהן יש לקבוע את גובה תעריפי חלקות הקבר בחלקות סגורות:

- 
- 87 א. ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) (1992).
- 88 בעניין זה ראו בפסיקה: תק (ת"א) 60116-07-13 קריחלי ואח' נ' חברה קדישא גחש"א ת"א יפו והמחוז (2014).
- 89 ראו בפסיקה: תא (כ"ס) 2774/06 הורביץ נ. ח"ק ראשון לציון (2007), עמ' 9; תק (ת"א) 60116-07-13 קריחלי ואח' נ' חברה קדישא גחש"א ת"א יפו והמחוז (2014), עמ' 6 - ערעור נדחה.
- 90 א. ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) (1992).
- 91 בעניין זה ראו בפסיקה: תק (ת"א) 60116-07-13 קריחלי ואח' נ' חברה קדישא גחש"א ת"א יפו והמחוז (2014); תא (כ"ס) 2774/06 הורביץ נ. ח"ק ראשון לציון (2007); ע"א 9486 / 00 וירג נ' מועצה דתית כרמיאל (18.12.02).



1. בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (להלן - חוק התגמולים) נקבע כי התעריף עבור קבורה בחלקה סגורה לא יעלה על מכפלת התעריף שנקבע בחוק שירותי הדת לרכישת אחוזת קבר בחיים (200%).

2. ביולי 2012 הכריז השר לשירותי דת דאז על בית העלמין "צור שלום" כסגור. זהו בית העלמין האחרון שנסגר. בהודעתו התנה השר את סגירת בית העלמין בכך שלא ייגבה סכום גדול מ-25,000 ש"ח בעבור מכירת חלקת קבר בבית העלמין לרוכש בחיים או לנפטר.

3. בהצעת חוק שירותי קבורה משנת 2017 הוצע כי התעריף עבור קבורה בחלקה סגורה לא יעלה על מכפלת התעריף שנקבע בחוק לרכישת אחוזת קבר בחיים (200%).<sup>92</sup>

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות שאלון את התעריפים הזולים ביותר שגובים גופי הקבורה עבור חלקת קבר בחלקות סגורות, והשווה אותם לתעריף המרבי שבחוק התגמולים, שהוא כאמור עד 200% ממחיר רכישת חלקת קבורה בחיים באותם בתי עלמין. יודגש כי תעריף זה (להלן - תעריף חוק התגמולים) אינו מחייב את גופי הקבורה אלא יכול לשמש מחוון למחיר הסביר.

מהנתונים שנאספו בשאלון עלה כי גופי קבורה גבו עבור חלקות בבתי עלמין סגורים סכומים גבוהים יותר מהתעריף שנקבע בחוק התגמולים. למשל: בבית עלמין מסוים בחיפה התעריפים גבוהים בכ-3,600 עד 10,000 ש"ח מתעריף חוק התגמולים<sup>93</sup>; בירושלים התעריפים גבוהים ממנו ב-3,000 עד 51,500 ש"ח<sup>94</sup>; בגוש דן והשפלה התעריפים גבוהים ממנו ב-3,000 עד 35,500 ש"ח<sup>95</sup>; ובאזור השרון, בארבעה מחמשת בתי העלמין שענו על השאלון התעריפים שגופי הקבורה גבו היו גבוהים בהרבה מתעריף חוק התגמולים (חלקם אף היו גבוהים מ-37,000 ש"ח)<sup>96</sup>.

92 מחירי רכישת קבר בחיים על פי הרשומות נעים בין כ-3,500 ש"ח לכ-15,000 ש"ח.

93 בבית עלמין זה התעריפים הזולים בעבור חלקות קבר סגורות נעים בין 33,000 ל-45,000 ש"ח.

94 התעריפים הזולים בעבור חלקות קבר סגורות בירושלים נעים בין 33,000 ל-80,000 ש"ח.

95 התעריפים הזולים בעבור חלקות קבר סגורות בבתי עלמין בגוש דן והשפלה נעים בין 30,000 ל-50,000 ש"ח.

96 התעריפים הזולים בעבור חלקות קבר סגורות בבתי עלמין באזור השרון נעים בין 12,000 ל-44,000 ש"ח.



לוח 8: גובה התעריפים למכירת חלקה סגורה, 2015 - 2018<sup>97</sup>

## גובה התעריפים למכירת חלקה סגורה בשנים 2015-2018

| גוף<br>קבורה                 | התעריף הנקבע<br>בחוק לרכישת<br>חלקת קבר עבור<br>תושב המקום על<br>פי מיקום הקבורה | 200% מהתעריף<br>הנקבע בחוק<br>(תקרת התעריף על<br>פי חוק התגמולים) | התעריף הזול<br>ביותר שגובה<br>הח"ק עבור<br>חלקה סגורה | היחס בין התעריף<br>שנבנה, לבין התעריף<br>שנקבע בחוק<br>התגמולים - 200% | היחס בין התעריף<br>שנבנה, לבין התעריף<br>לרכישת קבר בחיים<br>על פי חוק שירותי<br>הדת היהודיים |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ח"ק א' בירושלים              | 14,197                                                                           | 28,394                                                            | 50,000                                                | 176%                                                                   | 352%                                                                                          |
| ח"ק ב' (במרכז<br>הארץ)       | 12,296                                                                           | 24,592                                                            | 29,808                                                | 121%                                                                   | 242%                                                                                          |
| ח"ק ג' בצפון                 | 14,791                                                                           | 29,582                                                            | 33,182                                                | 112%                                                                   | 224%                                                                                          |
| ח"ק ד' בירושלים              | 14,791                                                                           | 29,582                                                            | 33,000                                                | 112%                                                                   | 223%                                                                                          |
| ח"ק ה' (מועצה<br>דתית במרכז) | 7,386                                                                            | 14,772                                                            | 50,000                                                | 338%                                                                   | 677%                                                                                          |
| ח"ק ו' (מועצה<br>דתית במרכז) | 3,863                                                                            | 7,726                                                             | 44,400                                                | 575%                                                                   | 1,149%                                                                                        |

משרד מבקר המדינה עיבד נתונים שנאספו מגופי הקבורה במסגרת השאלון.

\* חוק שירותי הדת - התעריף למכירת חלקה בחיים שנקבע בתוספת הראשונה לחוק על פי מיקום הקבורה.

\*\* הנתון נלקח מתוך תעריפון של ח"ק ב' ממאי 2018 (ולא מהשאלון)

בהיעדר הגבלה על הסכום שניתן לגבות בעבור חלקות סגורות נפתח פתח לגביית סכומים גבוהים. מאחר שמדובר בשירות ציבורי ובמשאב ציבורי, ומנגד גם באפיק מימוני של גופי הקבורה להוצאות הפיתוח של בתי העלמין, מחובתם של גופי הקבורה לגבות בעד הקבורה בחלקות הקבר שבבתי העלמין הסגורים תעריף סביר ומידתי, העולה בקנה אחד עם עקרון השוויון. מומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחנו הסדרת נושא

97 משרד מבקר המדינה עיבד נתונים שנאספו מגופי הקבורה במסגרת השאלון.

זה, באופן שתיקבע תקרה לגביית כספים מהציבור בעד רכישת חלקות קבר בבתי העלמין הסגורים, תקרה שתתחשב גם בצורכי התחזוקה של גופי הקבורה השונים.

**תעריפי קבורה בעבור חלקות חריגות:** משרד מבקר המדינה בדק את התעריפים שגובים גופי קבורה בעבור חלקות חריגות, והשווה אותם לתעריף חוק התגמולים של עד 200% מהתעריף שנקבע בחוק למכירת חלקה בחיים. בגופי הקבורה האלה נבדק גם אם אלה קבעו את התעריפים על בסיס עבודת מטה, ואת אופן התמחור שלהם. בלוח 9 שלהלן תמצית ממצאי הבדיקה:

לוח 9: גובה התעריפים למכירת חלקה חריגה, 2015 - 2018

### גובה התעריפים למכירת חלקה חריגה בשנים 2015-2018

| גוף קבורה                            | התעריף הנקבע<br>בחוק לרכישת חלקת<br>קבר בחיים עבור<br>תושב המקום על פי<br>מיקום הקבורה | התעריף עבור<br>חלקה חריגה<br>כפי שקבע גוף<br>הקבורה | שיעור הגידול<br>לעומת תעריף<br>רכישת חלקה<br>בחיים |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| ח"ק ז' (עירייה<br>במרכז הארץ)        | 4,403                                                                                  | 25,000                                              | פי כ- 5.7                                          |
| ח"ק ח' בירושלים                      | 14,197                                                                                 | 80,000                                              | פי כ- 5.7                                          |
| ח"ק א' בירושלים                      | 14,197                                                                                 | 70,000                                              | פי כ- 5                                            |
| ח"ק ט' (מועצה דתית<br>באזור ירושלים) | 6,108                                                                                  | 20,000                                              | פי כ- 3.3                                          |
| ח"ק במרכז הארץ                       | 12,296                                                                                 | 37,000                                              | פי כ- 3                                            |
| ח"ק ג' בצפון                         | 14,791                                                                                 | 35,350                                              | פי כ- 2.4                                          |
| ח"ק ד' בירושלים                      | 14,791                                                                                 | 22,500                                              | פי כ- 1.5                                          |

על פי נתונים מגופי הקבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



1. בבדיקה של שבעה גופי קבורה<sup>98</sup> וכן מתשובות לשאלון עלה כי גופי הקבורה גבו עבור חלקות הקבר החריגות סכומים גבוהים מאלו שנקבעו בחוק התגמולים (וכן מהתעריפים שהוצעו בהצעת החוק - הגם שהיא טרם אושרה).

2. הבדיקה העלתה כי לחלק מגופי הקבורה אין מסמכים המעידים על עבודת מטה ראויה שהיה בכוחה לנמק ולהצדיק את סכומי התשלומים שהם דרשו מן הציבור עבור חלקות הקבר החריגות, ועל כן לא ניתן לעמוד על אופן התמחור שלהן.

ח"ק ח' מסרה בתגובתה מפברואר 2019 כי מפעם לפעם היא מבצעת עבודת מטה מסודרת לבחינת התעריפים שהיא גובה על בסיס תמחור שהיא מבצעת.

למרות ההסבר של ח"ק ח' נמצא כי אין בידיה כל אסמכתאות המעידות שעשתה עבודת מטה לצורך התמחור, או אסמכתאות שבהן תועדו מתכונת ביצוע התמחור, ניתוח חלופות לשיטת התמחור, נימוקים לבחירת החלופה העדיפה והחלטת ועד העמותה לאישור התעריפים.

חמש ח"ק מסרו בתגובתן למשרד מבקר המדינה כי מדובר בתעריפים סבירים, מידתיים ונהוגים המותרים על פי הדין ונמצאים ברף התחתון, והדבר מקנה להן את הזכות לפעול למתן שירותי קבורה ולקבל מימון לצורכי הפיתוח שלהן, ותוך שמירה על איזון תקציבי.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופי הקבורה על שקבעו את מחיר החלקות בלי שבידיהם תיעוד על עבודת מטה ראויה ועל תחשיב כלכלי המבהיר כיצד הם קבעו את תעריפיהם.

3. כאמור, לפי חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בעת שגופי הקבורה מגישים למשרד בקשה לחידוש ולקבלה של רישיון קבורה הם נדרשים גם להציג את התעריפים שהם גובים בעבור מכירת חלקות חריגות<sup>99</sup>.

98 עיריית מודיעין, ח"ק ראשל"צ, ח"ק פרושים, ח"ק צפון אפריקה, ח"ק קהילת ירושלים, ח"ק חיפה והמועצה הדתית בית שמש.

99 חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת: 87/1 מינואר 1987, נג/3 ממאי 1993.

המשרד לשירותי דת מטפל בבקשות אלה בלי לבדוק אם התעריפים שקבעו גופי הקבורה עבור חלקות חריגות וחלקות שבבתי עלמין סגורים הם סבירים, הוגנים ומבוססים על אמות מידה.

המשרד מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי ישנם דגש על בדיקת התעריפים שגופי הקבורה גובים עבור חלקות חריגות במסגרת ביקורות שיבוצעו בגופים.

ממצאי דוח הביקורת מעידים על גביית תעריפים בלתי מנומקים וללא פיקוח מצידם של הגופים המאסדרים. לנוכח הפערים העצומים שהועלו בביקורת בין מחירי חלקות חריגות לבין מחירי חלקות בחיים, מתחדד הצורך שהמשרד לשירותי דת יבחן נושא זה ויסדירו תוך איזון בין הצורך לספק לציבור שירותי קבורה בחינם לבין הצורך לממן את הוצאות הפיתוח של בתי העלמין<sup>100</sup>.

פורום מנהלי חברות קדישא הגדולות מסר בתגובתו מפרברואר 2019 כי לא מקרה הוא שלא נקבע תעריף, אלא מדובר בכוונת מכוון שתכליתה לאפשר לגופי הקבורה לגבות כל סכום שיחפצו. הפורום הוסיף כי עם זאת, הדין דווקא קובע במפורש חובות הנוגעים לתעריף של חלקה חריגה. למשל, הדין קובע כי על התעריפים שקובעת המשיבה להיות אחידים ושוויוניים. הפורום ציין כי חלקות בחיים הן שירות שהמדינה רואה צורך להבטיח שיהיה נגיש לאוכלוסייה. רבים מעוניינים להיקבר בצמוד לבני זוגם, והמדינה סבורה כי ראוי לאפשר זאת בעד סכומים מופחתים. רציונל זה אינו חל על רכישת חלקה חריגה. המדינה והחוק רואים את החלקות החריגות כפריבילגיה, וזה מקור ההבדל בין רכישת קבר בחלקות חריגות ובין רכישת קבר בחיים. לנוכח זאת, מי שבחר להיקבר בחלקה חריגה למעשה מסבסד את הוצאות הפיתוח של בית העלמין. אכן, לפי תפיסת המחוקק קבורה בחלקות חריגה אינה זכות. האזרח זכאי ממילא לקבל מקום קבורה בחינם. אם בחר בכל זאת לרכוש שטח קבורה בחלקה חריגה דווקא, עליו לשלם על כך. בתשלום זה מחויבת הח"ק להשתמש לפיתוח בית העלמין.

100 בעניין זה, ראו בשער הרביעי, "הצורך בבדיקת התאמתו של המודל המימוני למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה".



משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם המאסדר לא קבע תעריף לרכישת חלקת קבר, עדיין חלה על גופי הקבורה החובה לבסס את התעריף שהם קובעים על חישובים מנומקים וסבירים. אומנם קבורה בחלקה חריגה אינה אמורה להתבצע ללא תשלום על פי חוק, אך עם זאת יש צורך שהמחיר יהיה מבוסס ומוסבר, ויאפשר לאזרח המבקש זאת להיקבר לצד האדם הקרוב לו. תעריפים אלה נגבים במסגרת ההסדר המימוני שנקבע בהסכם הפשרה עוד בשנת 1976, אך ממצאי דוח ביקורת זה מחדדים את הצורך שהגורמים המאסדרים יבחנו המשך יישום הסדר זה, ושמא יש לעדכן אותו או לעבור להסדר אחר.

## שער שלישי

# קבורת תושבי חו"ל בארץ

עוד מימי קדם יהודים מרחבי העולם רואים בקבורה בישראל זכות ומצווה דתית<sup>101</sup>. גופי הקבורה מוכרים לתושבי חו"ל חלקות קבר ושירותי קבורה, לעיתים בעודם בחייהם ולעיתים לבני משפחות נפטרים לאחר מותם.

### מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל

כבר נקבע בפסיקה כי כדי לעמוד בכללי המשפט הציבורי בהיבטי הסבירות, ההגינות והיעדר השרירות נדרש גוף הקבורה לבסס תחשיב כלכלי המצדיק את גביית התעריפים שקבע<sup>102</sup>. מכוח אותו העיקרון, על גוף הקבורה לעשות כן גם כשהוא מבקש למכור חלקות קבר לתושבי חו"ל. ראוי כי התעריפים לחלקות לתושבי חו"ל יהיו סבירים ומבוססים על תמחור מושכל, וכי ההבדלים בין תעריפי הקבורה הנגבים מתושבי חו"ל לתעריפים הנגבים מתושבי הארץ יוסברו וינומקו. למשל, ראוי שבמסגרת התמחור למכירת חלקות קבורה לתושבי חו"ל יובא בחשבון השיקול הכלכלי של כיסוי הוצאות גוף הקבורה, שינוע הנפטר ויום הקבורה, וכן יובאו בחשבון הצורך לתת שירותי קבורה לתושבי הרשות המקומית, והצורך להותיר חלקות פנויות לשם כך, ובייחוד כשמדובר בקרקע, שהיא משאב מוגבל.

עקרון השוויון והאחידות לעניין קביעת תעריף לחלקות קבר, ובהן חלקות הנמכרות לתושבי חו"ל, נקבע גם הוא על ידי המשרד לשירותי דת: בחוזר מנכ"ל מאוקטובר 2009 ובחוזר מנכ"ל ממרץ 2018<sup>103</sup> קבע המשרד כי החברה תקבע תעריפים שוויוניים ואחידים לכל סוגי הקבורה שהיא מבצעת, לרבות קבורת נפטרים תושבי חו"ל; בחוזר מנכ"ל ממרץ 2018 נקבעו הנחיות ל"מכירת חלקות קבר עבור תושבי חו"ל", ובכלל זה: הגבלת התעריפים למכירה והגבלת שיעור החלקות המיועדות למכירה לתושבי חו"ל בכל בית עלמין.

**קביעת תעריף מרבי לקבורת תושבי חו"ל על ידי המשרד:** על פי חוק שירותי הדת, השר יקבע תעריפים ל"שירותים הקשורים להלוויה, לקבורה ולמשפחות אבלות". עד

101 "וכן הקבור בה [בארץ ישראל] נתכפר לו, וכאילו המקום שהוא בו מזבח כפרה, שנאמר 'וכפר אדמתו עמו'... גדולי החכמים היו מוליכים מתייהם לשם. צא ולמד מיעקב אבינו ויוסף הצדיק", רמב"ם, הלכות מלכים, פרק ה, הלכה יד.

102 ראו בפסיקה: תא (כ"ס) 2774/06 הורביץ נ' ח"ק ראשון לציון; תק (ת"א) 60116-07-13 קריחלי ואח' נ' חברה קדישא גחש"א ת"א יפו והמחוז - ערעור נדחה.

103 חוזר מנכ"ל עח/1 סעיף 865 (11).



תחילת שנת 2018 המשרד לשירותי דת לא קבע תעריפים של חלקות קבר שיימכרו לתושבי חו"ל ולמעשה לא הסדיר את הנושא. בתקופת הביקורת, במרץ 2018, קבע המשרד לשירותי דת בחוזר מנכ"ל, ולא בתקנת שר, הנחיות לגופי הקבורה הנוגעות לתקרת תעריף חלקות קבר לתושבי חו"ל וקבע כי "החברה תגבה תעריף אחיד" עבור קבר שדה, ששיעורו המרבי 500% מהתעריף הקבוע בחוק למכירת חלקה בחיים ולגבי קבורה מסוג סנהדרין (כוכים) 200% מהתעריף הקבוע בחוק.

**יישום הנחיות המשרד בנושא תעריף החלקות לתושבי חו"ל:** במסגרת השאלון התבקשו גופי הקבורה לציין את התעריף המינימלי למכירת חלקות קבר עבור תושבי חו"ל, בין שמדובר בנפטרים ובין שמדובר במי שעודם בחיים. גופי קבורה ביישובים עירוניים ובמועצות האזוריות השיבו על שאלות אלה בעניינם של 184 מ-211 בתי עלמין שהם מפעילים. להלן יוצגו ממצאי ההשוואה בין התעריפים האמורים ובין התעריפים שנקבעו בחוזר המשרד לשירותי דת:

1. המועצות הדתיות ציינו כי בעבור רוב בתי העלמין שהן מנהלות (73% מהם) הן אכן קבעו תעריף מרבי שאינו עולה על פי חמישה מהתעריף הקבוע בחוק למכירת חלקה בחיים בחלקת שדה, ואולם בעבור יתר בתי העלמין שהן מנהלות (27% מכלל בתי העלמין שבניהולן) הן קבעו מחירון למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל (עד 74,000 ש"ח), במחיר הגבוה עד פי ארבעה מהתעריף המרבי המותר כפי שנקבע בחוזר של המשרד לשירותי דת ממרץ 2018. המועצות הדתיות לא עדכנו את המחירים בעקבות חוזר זה.

2. עמותות ח"ק ציינו כי בעבור רוב בתי העלמין שהן מנהלות (88% מהם) הן אכן קבעו תעריף מרבי שאינו עולה על 500% מהתעריף הקבוע בחוק למכירת חלקה בחיים בחלקת שדה, ואולם בעבור יתר בתי העלמין שהן מנהלות (12% מכלל בתי העלמין שבניהולן) הן קבעו מחירון (עד 50,000 ש"ח) למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, ולפיו תעריף החלקות האמורות גבוה עד כפי שתיים מהתעריף המרבי המותר שקבע המשרד לשירותי דת בחוזר. ח"ק לא עדכנו את המחירים בעקבות החוזר ממרץ 2018.

מהתשובות לשאלון עלה שרוב המועצות הדתיות וח"ק שהשיבו עליי לא עדכנו את המחירון למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל בהתאם לחוזר של המשרד לשירותי דת ממרץ 2018, והתעריף שלהן לקבורת נפטרים מחו"ל חורג מהתעריף המרבי שקבע המשרד. במועד סיום הביקורת המשרד טרם וידא כי גופי הקבורה פועלים על פי הנחיותיו שקבעו תעריף מרבי למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל.



המשרד לשירותי דת מסר בתגובתו מפברואר 2019 כי יבצע בדיקה בעניין בגופי הקבורה ויודא כי הם מעדכנים את המחירים בהתאם לחוזר המנכ"ל.

יש לראות בחיוב את פעולת המשרד לשירותי דת לקביעת תעריף מרבי למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל שנעשתה במהלך הביקורת. כעת, משנקבע תעריף כזה, על גופי הקבורה להקפיד שלא לחרוג ממנו, ועל המשרד לשירותי דת לקיים פיקוח ובקרה בנושא זה.

המשרד מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי ישנם דגש על בדיקת הנושא במסגרת ביקורות.

### מסחור בחלקות קבר על ידי גופים בחו"ל ובארץ

בית המשפט קבע פרשנות לחוק שירותי הדת ולפיה רק גוף קבורה שיש בידיה רישיון קבורה מאת המשרד לשירותי דת רשאי למכור חלקות בקבורה יהודית ואזרחית. גוף הקבורה אינו רשאי לאצול מסמכותו זו לאדם או לתאגיד אחר, משום שמעשה כזה מסכל את מטרת החקיקה, שהיא מניעת סחר ותיווך בחלקות קבר<sup>104</sup>. יצוין כי באוגוסט 2018 הוסיף המשרד הוראה לתנאי רישיון הקבורה ולפיה אי אפשר לרכוש קבר עבור אדם אחר באמצעות תאגיד משפטי.

בביקורת עלה כי גוף קבורה בירושלים פועל באופן לקוי בכל הנוגע לתהליך מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, בכך שהוא משתמש בגורם מתווך, ולמעשה מאפשר לגוף לא מורשה לפעול בתחום הקבורה בישראל, כמפורט להלן:

ח"ק קהילת ירושלים: תאגיד אמריקני שהח"ק התקשרה איתו משווק ומוכר ליהודים תושבי חו"ל חלקות קבר (בחיים ולנפטרים) בבתי העלמין של הח"ק בירושלים. התאגיד האמריקני הוא גוף מסחרי הפועל בחו"ל ואינו מורשה לבצע קבורה בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שאינו מקיים הליכי פיקוח ובקרה על גופי הקבורה המורשים כדי למנוע מצב זה. הדבר עלול לפתוח פתח לביצוע פעולות בלתי תקינות, למשל מסירת תחום הקבורה לגורמים לא ראויים או מכירת חלקות לתושבי חו"ל במחיר גבוה מתעריפי המחירון שמפרסמים גופי הקבורה.

104 עת"מ (חי) 44670-04-13 אביאור ואח' נ' המשרד לשירותי דת ואח', וכן חוק שירותי הדת בסעיפים ב'ס' 14 א' 3א (ג) ו-14א (י').



המשרד לשירותי דת מסר בתגובתו כי כל אימת שהוא מקבל מידע על גופים כאלו, הוא פונה מיד לחברה ובוחן את האפשרות לבטל את רישיון הקבורה שלה.

### **קבורת נפטרים מחו"ל על ידי גופי קבורה שאין בידם רישיון קבורה:** על פי נתוני

משרד החוץ, בשנים 2015 - 2017 הובאו לקבורה בישראל 5,416 נפטרים מחו"ל, שהם יותר מ-1,800 נקברים בשנה בממוצע (להלן - רשימות משרד החוץ). משרד החוץ קבע נוהל<sup>105</sup> המסדיר העברת נפטר לקבורה בישראל, ולפיו יש להציג לצורך כך מסמכים שונים, ובהם התחייבות גוף קבורה בישראל לקבל את הארון בהגיעו ארצה ולקבור את הנפטר. אומנם לפי תקנות שירותי הדת גוף קבורה העוסק בקבורת נפטרים יהודים חייב ברישיון קבורה מאת המשרד, ואולם נוהל משרד החוץ אינו מתנה את אישורו להבאת הנפטר לקבורה בארץ בכך שיש לגוף הקבורה - הנדרש להתחייב לקבור את הנפטר - רישיון קבורה מטעם המשרד לשירותי דת. בפועל משרד החוץ אכן אינו בודק אם גוף הקבורה האמור לקבור את הנפטר בארץ הוא בעל רישיון לכך, ובכך הוא מאפשר לגופי קבורה הפועלים ללא רישיון לבצע קבורה שלא כחוק.

הביקורת העלתה כי 1,073 (כ-20%) מ-5,416 הנפטרים בחו"ל שמשרד החוץ אישר להביאם לקבורה בארץ בשנים 2015 - 2017 היו נפטרים שעניינם טופל באמצעות שבעה גופי קבורה שאינם מחזיקים ברישיון קבורה. מכלל זה 531 נפטרים מחו"ל הובאו לקבורה בבית העלמין "ארץ החיים" הסמוך למושב נחם שלייד בית שמש, שבו מחזיקה עמותת העוסקת בקבורה במקום; 481 מהנפטרים נקברו על ידי חברות אמבולנס פרטיות וגופים שונים; ו-61 נפטרים נקברו על ידי חברה מסוימת שפועלת ללא רישיון בירושלים. בשנים 2012 - 2016 הורשעה חברה זו כמה פעמים בבית המשפט בעבירות הנוגעות לביצוע עבודות תשתית הקשורות לקבורה.

בספטמבר 2016 שלחה הלשכה המשפטית של המשרד לשירותי דת מכתב לראש האגף לעניינים קונסולריים במשרד החוץ. במכתב צוין כי החברה האמורה פועלת ללא רישיון קבורה מאת המשרד, וכי הדבר הוא בגדר עבירה פלילית. במכתב מופנית בקשה למשרד החוץ להקפיד כי טרם מתן אישור הבאת גופה לארץ, יוצג מסמך מחברה מורשית המעיד על כך שבידיה רישיון בהתאם להוראות הדין.

105 נוהל "העברת גופות לקבורה בישראל", תקנון קונסולרי - פרק 7.

גם לאחר הרשעת החברה, ואף שדבר פעילותה הבלתי חוקית הובא לידיעת משרד החוץ, המשיך משרד החוץ לאשר לה להביא נפטרים מחו"ל לקבורה בארץ.

**אי-רישום של גוף הקבורה שמביא ארצה נפטרים מחו"ל:** לפי רשימות משרד החוץ, נציגותיו אישרו בשנים 2015 - 2017 להביא לארץ עוד מאות נפטרים, ובמקום המיועד לרישום פרטי גוף הקבורה נרשם שם של אדם פרטי; באופן זה לא ניתן לזהות את גוף הקבורה, וממילא לא ידוע אם תהליך הקבורה התבצע בידי גורם שיש בידיו רישיון לכך.

עולה מכך כי מאחר שמשרד החוץ אינו בודק אם גוף הקבורה שמתחייב לקבור את הנפטר בארץ אכן מחזיק ברישיון קבורה בתוקף, הוא מאפשר לגופים שאינם מורשים לכך לבצע עבירה של קבורה ללא רישיון. על משרד החוץ להקפיד על רישום פרטי גוף הקבורה ברישומותיו.

על הגורמים העוסקים בקבורה בישראל - המשרד לשירותי דת, משרד החוץ, הרשות המקומית ורשויות החוק - וכן המשטרה והפרקליטות לפעול להפסקת הפעילות הבלתי חוקית של החברה.

**הניסיון לאסדרת קבורת נפטרים מחו"ל עדיין לא הושלם:** בשנים 2013 - 2017 קיימו משרד החוץ והמשרד לשירותי דת כמה דיונים בעניין גופי קבורה העוסקים בהבאת נפטרים מחו"ל לקבורה בארץ אף שאינם מורשים לכך. בדיונים אלה סוכם כי המשרד לשירותי דת ימסור למשרד החוץ את רשימת גופי הקבורה בעלי רישיון קבורה בר תוקף. בינואר 2017 הודיע המשרד לשירותי דת למשרד החוץ כי במסגרת פיתוח מערכת "שירת הים" של המשרד תפותח גם מערכת קבורה שתעסוק בתהליך האישור להעברת נפטרים.

במועד הביקורת, אוגוסט 2018, המשרד לשירותי דת עדיין לא מסר למשרד החוץ את הרשימה הנדרשת, וזאת אף שהמשרד לשירותי דת היה ער לתופעה של הבאת נפטרים מחו"ל לקבורה בארץ באמצעות גופי קבורה הפועלים ללא רישיון ולנזקה של תופעה זו.

בעקבות פגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי משרד החוץ באוגוסט 2018 פנה משרד החוץ לקונסולים בחו"ל ודרש מהם להקפיד להבא לאשר הבאת נפטרים יהודים לארץ רק באמצעות גופי קבורה המחזיקים ברישיון קבורה בר



תוקף. משרד החוץ גם הפנה את הקונסולים לאתר המשרד לשירותי דת במרשתת (אינטרנט) המפרט את רשימת גופי הקבורה המחזיקים ברישיון. המשרד לשירותי דת ציין בתשובתו הנוספת מדצמבר 2019 כי בעקבות התערבות וסיוע של משרד מבקר המדינה, הודק התיאום בין המשרד לבין משרד החוץ. עוד הוסיף כי בחוזר מנכ"ל המשרד מאוגוסט 2018 נוספו הנחיות בקשר להבאת נפטרים בחו"ל.

**יצוין כי בדיקת הרשימה המפורטת באתר המרשתת של המשרד העלתה כי אינה מעודכנת ומופיעים בה גופי קבורה שמזמן אין בידם רישיון, וכן לא מופיעים בה גופי קבורה שבידם רישיון בתוקף<sup>106</sup>.**

משרד החוץ מסר בתשובתו מינואר 2019 כי אין לו כלים שיאפשרו לו לבחון אילו גופי קבורה מורשים לעסוק בקבורת יהודים בישראל. הוא גם ציין כי כבר ביולי 2015 סיכם עם המשרד לשירותי דת כי הלה יכין רשימת גופי קבורה מורשים ויספק למשרד החוץ גישה לרשימה, וכי גם בנובמבר 2016 פנה היועץ המשפטי של משרד החוץ למשרד לשירותי דת בבקשה לקבל את רשימת חברות הקבורה בעלות הרישיון, אך בינואר 2019 המשרד לשירותי דת עדיין לא עשה זאת. המשרד לשירותי דת מסר למשרד מבקר המדינה כי בתוכנית העבודה לשנת 2020 נכלל השלמת פיתוח ממשק "גישה ישירה" עבור משרד החוץ.

**על משרד החוץ לוודא עוד לפני מתן האישור להבאת נפטר לארץ, כי יש למבקש רישיון קבורה בתוקף מאת המשרד לשירותי דת, לכל הפחות עד הסדרה מלאה של מערכת "שירת הים", שתקנה למשרד החוץ נגישות למאגר גופי הקבורה המורשים. על המשרד לשירותי דת לוודא את עדכניותה ושלמות של הרשימה המתפרסמת במרשתת, ומוצע כי משרד החוץ יבחן חלופה של בחינה עצמית למול הרשימה המתפרסמת באתר המשרד לשירותי דת על מנת לייעל את תהליך האישור.**

106 בעניין זה, ראו פירוט בתת הפרק "ליקויים במסדי הנתונים של המשרד שבשימוש מוקד חירום בענייני קבורה", להלן.

## שער רביעי

## הצורך בבדיקת התאמתו של המודל המימוני למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה

כאמור, הסדר הפשרה קבע למעשה "מודל מימוני" ולפיו הוטל על גופי הקבורה לממן את צורכי הפיתוח העתידי של בתי העלמין שלהם, רכישת קרקעות ותחזוקת בתי עלמין לאורך ימים, וזאת מתוך ההכנסות שהותר להם לגבות מהציבור. המודל המימוני הקיים, ולפיו על גוף הקבורה לממן מהכנסותיו את פיתוח בתי העלמין שבאחריותו, ממריץ אותו להגדיל את הכנסותיו.

הממצאים שהעלה דוח ביקורת זה, בכל הנוגע להיעדר ביסוס לקביעת תעריפים לקבורה בחלקות סגורות וחריגות; לשונות הניכרת בין התעריפים שגובים עבורן גופי הקבורה; להיעדר תגובתם של הגורמים המאסדרים לעניין סבירות התעריפים שגובים גופי הקבורה; לתמריץ המובנה במודל המימוני המביא את גופי הקבורה להכביר את הכנסותיהם בהיותן מקור המימון העיקרי לפיתוח ולתחזוקה של קברים, לעיתים גם באמצעות הגדלה בלתי מבוקרת של מספר החלקות המיוחדות - כל אלה מביאים לגביית תשלומים ניכרים מהמשפחות ומעידים על הצורך לקיים בדיקה עדכנית של ההסדר המימוני. ובכלל יש לבחון אם נדרש לגבש הסדר כולל חלופי, ושלא נדרשים תיקונים והתאמות במודל הקיים באופן שיותאם לצורכי הקבורה כפי שהם כיום, נוכח מצוקת הקרקע, עלויות ביצוע קבורה רוויה כמתחייב מהחלטת הממשלה וכיוצא באלו שיקולים שלא היו קיימים בעת גיבוש ההסדר הקיים.

חוק שירותי הדת מסמך את השר לשירותי דת לקבוע את תעריפי השירותים הנוגעים להלוויה, לקבורה, למשפחות האבלות ולהקמת מצבות. לפיכך עליו מוטלת האחריות הכוללת לבחון את הצורך בקביעת תעריפים של סוגי חלקות שהותר לגופי הקבורה למכור לציבור. עליו לבצע בחינה זו במסגרת בדיקת תקפותו ואיתנותו של המודל המימוני שנקבע בהסכם הפשרה לצורך הבטחת צורכי הקבורה - מסגרת זו אמורה להביא לאיזון של צורכי הוצאות גופי הקבורה, הכוללים, בין היתר, את הוצאות יום הקבורה; את תחזוקתם של בתי העלמין; ואת צורכי הפיתוח של בתי העלמין. אחריות זו משיקה גם לתחומי אחריותו של בט"ל, האחראי לקביעת הוצאות



יום הקבורה והמאשר לגופי הקבורה חלקות חריגות וממליץ אם לסגור בתי עלמין, וגם לתחומי אחריותו של משרד האוצר, מאחר שיש לנושא השפעות רחבות היקף וניכרות לעניין התאמת המודל המימוני.

לא ניתן להתעלם מכך שמשנת 1976, המועד שבו התחילו המשרד לשירותי דת ובט"ל לגבש את עמדתם בנוגע להכרזה על בית עלמין כ"סגור" ולמתן היתר ל"חלקות חריגות", חלו התפתחויות בשיטות הקבורה וגם בתפיסת האפשרות לבצע קבורה רוויה על מנת למצות ביעילות את משאב הקרקע לקבורה. השיטות לקבורה רוויה נדרשות לפיתוח של הקרקע ולביצוע בנייה בהיקף ניכר - אלו הן פעולות הדורשות משאבים רבים, שאת רובם משקיע גוף הקבורה. בנסיבות אלו נדרשים גופי הקבורה להגדיל את הכנסותיהם כדי לאפשר את הפיתוח היקר של בית העלמין ולאפשר מילוי הולם של צורכי הקבורה. הם עושים זאת, בין היתר, באמצעות מכירת חלקות קבר בבתי עלמין שהוכרזו סגורים, וכן באמצעות מכירה של חלקות חריגות בכלל בתי העלמין, שמחירן גבוה ואינו מוגבל בחוק. פוטנציאל המכירות של החלקות המיוחדות משתנה בהתאם לביקוש וההיצע באותו בית עלמין; לכן באזורי פריפריה, שם אין ביקוש משמעותי לחלקות קבורה, ההכנסות בגין מכירת חלקות כאלו צפויות להיות נמוכות, ויכולת גוף הקבורה להפנות סכומים גבוהים לפיתוח היא מצומצמת. הדבר מחייב את המשרד לשירותי דת לקבוע מנגנון מאזן - מצד אחד המנגנון יאפשר להביא בחשבון את הוצאות הפיתוח להרחבת בתי עלמין, ומצד שני יבטיח מספר מספק של חלקות פטורות שיועמדו לרשות הציבור ויוקצו בהתאם לשיקולים ענייניים, לרבות מתן אפשרות למשפחה לקבור את יקירה קרוב לקברי בני משפחה אחרים או קרוב למגורי שאיריו העולים לקברו.

כדי להבטיח איזון זה, חיוני שהחלטות בט"ל להמליץ כי בית עלמין יוכרז כסגור ולאשר הכרזה על חלקות חריגות יתקבלו על בסיס בחינה ותחשיב כלכלי ובמסגרת כללים ואמות מידה שייקבעו ויתחשבו בצורכי הפיתוח של בתי העלמין ובמאפיינים הייחודיים שלהם. למשל, ראוי להתחשב במקורות ההכנסה הצפויה הייחודיים של כל אחד מגופי הקבורה המושפעים מאזור הקבורה וממידת הביקוש שלו מבחינת מכירת חלקות בחיים; במספר החלקות החריגות המאושרות בבית העלמין; בהכנסות ממכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל; בעתודות הכספיות שבידי גוף הקבורה; ובמבנה הטופוגרפי של הקרקע שנדרש לפתח. על תהליך זה להתבצע לאחר ביסוס כלכלי, בשקיפות ותוך שילוב של מנגנון בקרה ופיקוח, ותוך התחשבות ברצון של משפחות הנפטרים לרכוש קברים בבתי עלמין סגורים וגם ברצון של כאלו המבקשים לרכוש חלקות קבר עוד בחייהם באותם בתי עלמין.

כפי שעלה בדוח זה, הגורמים המאסדרים האחראים למתן שירותי הדת - המשרד לשירותי דת, בט"ל ומשרד האוצר - לא בחנו את התעריפים שגובים גופי הקבורה עבור חלקות חריגות תוך בדיקת מידת התאמתו של המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה. לפיכך ראוי שהגורמים המאסדרים יפעלו לאיזון המתחייב בין הכבדת הכנסותיהם של גופי הקבורה לצורך מימון פעולות הקבורה לבין האינטרס הציבורי המחייב מתן אפשרות לציבור הרחב לקבור את מתיו במחיר הוגן ושוויוני, במקומות המועדפים עליו, תוך התחשבות באילוצים אחרים, כגון המחסור בשטחי קבורה ובקרקעות זמינות.

פורום מנהלי חברות קדישא הגדולות מסר בתגובתו מפרברואר 2019 כי היעדר מגבלות לעניין תעריף החלקות החריגות הוא חלק אינהרנטי בהסדר שבין גופי הקבורה למדינה, והוא נועד לאפשר לח"ק לעמוד בדרישות הפיתוח המוטלות עליהן, ולעומת זאת תעריפי חלקה בחיים הם מוגבלים.

אומנם ההכנסות ממכירת חלקות מיוחדות הן מקור תקציבי לפיתוח בתי העלמין, אך עם זאת מדובר בשירות ציבורי ובמשאב ציבורי; הדבר מחייב שהתשלום בעד החלקות המיוחדות יהיה בגדר הסביר והמידתי, כפי שאף קבע בית המשפט בפסיקותיו. על כן, לכל הפחות על התעריף להתבסס על תחשיב כלכלי מנומק.

אשר לצורך להסדיר בחקיקה את התעריף למכירת חלקות חריגות מסר המשרד לשירותי דת בתגובתו כי הנושא בא לידי ביטוי בהצעת חוק הקבורה שהוא מקדם.

המודל המימוני הקיים שלפיו פועלים גופי הקבורה התקבע כבר לפני יותר מ-40 שנה. נוכח תמונת המצב העולה מממצאי דוח ביקורת זה, עולה הצורך שכל הגורמים הרלוונטיים יקיימו בחינה מחודשת של המודל המימוני, ובמסגרת בחינה זו הם ישקלו אם הוא מתאים לצורכי השעה ושלא יש לשפרו ולהשלימו או אף להחליפו במודל אחר ומתאים יותר, אשר יהיה הוגן, מידתי, סביר ושוויוני, ויביא בחשבון את צורכי הציבור, צורכי המדינה ויכולותיהם של גורמי הקבורה. במסגרת זו מומלץ שהמשרד לשירותי דת יציע לשר העומד בראשו לשקול להפעיל את סמכותו החוקית לקביעת תעריף מרבי עבור החלקות החריגות והסגורות שיביא בחשבון הן את צורכי הציבור והן את צורכי גופי הקבורה.



מנכ"ל בט"ל מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי בט"ל מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה לבחון בשיתוף משרדי שירותי הדת והאוצר התקנת תקנות להסדרת כללים לקביעת חלקות חריגות ועלות רכישתן. המשרד מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי החל בהליך הכולל בדיקה כלכלית באמצעות מומחה בשני בתי עלמין גדולים ואשר יבוצע בשנת 2020.

## שער חמישי

# תכנון קרקע לקבורה, הקצאתה לגופי קבורה, והפיקוח על השימוש בה

## תכנון קרקע לקבורה

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), הסדיר את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון בישראל. החוק חילק את התכנון הארצי לשלושה מישורי תכנון עיקריים, וקבע אילו גופי תכנון יהיו אחראים לכל רמה.

**תכנון ברמה הארצית:** תכנון ברמה זו הוא באחריות המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן - המועצה הארצית), ולצידה מינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון), שהוא הגורם המקצועי האחראי במדינת ישראל לגיבוש מדיניות תכנון ארצית. בין השאר, מינהל התכנון יזם ומקדם תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות וכוללניות; מפעיל את מוסדות התכנון הארציים; מכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבניה, והוא גם המנחה המקצועי של מתכנני המחוזות ועובדי לשכות התכנון המחוזיות<sup>107</sup>.

**תכנון ברמה המחוזית:** על פי חוק התכנון והבניה, תכנון ברמה זו הוא באחריות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המחוזיות); תפקידן להכין תוכניות מתאר מחוזיות (להלן - תמ"מ) ולהגישן למועצה הארצית, להעיר על תוכניות מתאר ארציות, לדון בתוכניות שמגישות להן הוועדות המקומיות, לתת להן הוראות ואף לתכנן במקומן במידת הצורך. התמ"מ קובעות את הפרטים לביצוע תוכנית המתאר הארצית במחוז, ובהתאם לכך מנחות את הרשויות המקומיות בקביעת גבולות הפיתוח העירוני ובתי עלמין שישמשו כמה יישובים (להלן - אזורים).

**תכנון ברמה המקומית:** תכנון ברמה זו הוא באחריות ועדות מקומיות לתכנון ולבניה (ועדות מקומיות). התוכניות המקומיות עוסקות למשל בהוראות בניה, בדרכים בשטח היישוב, בתיחום של שטחים וגם בבתי עלמין ביישוב. הוועדות מנפיקות היתרי בניה וקובעות אם לאשר תוכניות שבסמכותן. הן גם מפעילות סמכויות לאכיפת דיני התכנון והבניה בשטחן.



## יישום ועדכון של תמ"א 19

מדיניות תכנון הקבורה הארצית בישראל הוסדרה בתוכנית מתאר ארצית לבתי עלמין - ת/מ/א 19 (להלן - תמ"א 19 או התמ"א), שאושרה בממשלה בשנת 1987<sup>108</sup>. בין המטרות המפורטות בתמ"א 19: לקבוע את הקריטריונים לייעוד שטחים לצורכי הקמת בתי עלמין ולקבוע את הנהלים להקמתם; לאתר שטחים לבתי עלמין באזורים ובמטרופולינים המיועדים לשרת כמה יישובים (בתי עלמין אזוריים ובתי עלמין מטרופוליניים). תמ"א 19 קבעה היכן יוקמו בתי העלמין של שלושה מטרופולינים: ירושלים, המרחב המטרופוליני של תל אביב ומחוז חיפה. בתשריטים (מפות) אשר מצורפים לתמ"א 19 ונחשבים חלק בלתי נפרד ממנה מסומנים בתי העלמין המאושרים והפעילים והמקום שבו יוקמו בתי עלמין לפיתוח עתידי, בכפוף לכך שיאושרו בתוכניות. ייעוד שטחים להקמת בתי עלמין מתבצע בתוכניות המתאר המחוזיות והמקומיות. בהתאם לאמור בתמ"א 19 יש להסדיר את פעולתם של בתי עלמין באמצעות תוכניות מפורטות שיאשרו הוועדות המחוזיות; את התוכניות המפורטות מגישים בדרך כלל גוף הקבורה או הרשות המקומית, ולעיתים מגישות אותן לשכות התכנון המחוזיות.

תמ"א 19 מנחה את פעולתם של כל מוסדות התכנון, כל אחד בתחום אחריותו. על פי תמ"א 19 שימוש בקרקע לקבורה בבית עלמין מותנה בכך שאושרה תוכנית מפורטת<sup>109</sup>; אשר לבתי עלמין שהוקמו עוד לפני שאושרה תמ"א 19, נקבע בתמ"א שההוראה תחול עליהם בתום חמש שנים ממועד כניסתה לתוקף. כמו כן, בשינוי לתמ"א משנת 2014 נקבע כי בתי העלמין יתוכננו מראש באופן שהם יכילו חלקות קבר שיספיקו לפרק זמן של 25 שנים לפחות, וכי תוכנית מפורטת תאושר רק כאשר לפחות 50% מהשטח בה מיועד לקבורה רוויה.

דרך המלך להקמת בית עלמין היא אפוא איתור קרקע העומדת בקריטריונים שנקבעו בתמ"א 19 וקביעת ייעודה לקבורה על ידי מוסדות התכנון בתוכניות המתאר המקומיות והמחוזיות; לאחר שנקבע לקרקע "ייעוד קבורה", רמ"י יכולה להקצותה לרשות מקומית שתתקשר בהסכם שימוש עם גוף קבורה, ולעיתים רמ"י יכולה להקצותה ישירות לתאגיד, שהוא גוף קבורה שביקש את ההקצאה. על גוף הקבורה המקבל את ההקצאה להכין תוכנית מפורטת, בהתאם להנחיות שנקבעו בתמ"א 19, ולאשר אותה במוסד התכנון המתאים - לרוב ועדה מחוזית. על רשויות הפיקוח בתחום התכנון והבנייה לפקח על השימוש בקרקע כדי לוודא שהוא עולה בקנה אחד עם התוכניות שאושרו.

108 תמ"א 19 אושרה בהחלטת הממשלה 872 (17.12.87).

109 על פי תמ"א 19 ניתן לייעד קרקע לבית עלמין בתוכנית מתאר של יישוב כפרי, שהוא יישוב ובו פחות מ-2,000 תושבים, בלא תוכנית מפורטת.

**תכנון בתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים:** כדי שמינהל התכנון ומחוזות התכנון יוכלו לתכנן כיצד למלא כראוי את צורכי הקבורה, נדרש שיעמוד לרשותם בסיס נתונים מלא ועדכני הכולל בין היתר פרטים בנוגע לצרכים העתידיים, מבחינת מספר חלקות הקבר הדרושות בכלל, ומספרן על פי מאפייני האוכלוסייה בפרט - העדות<sup>110</sup> והמנהגים השונים, הפיזור הגיאוגרפי שלהן, וכן מיפוי של חלקות הקבר הפנויות.

משרד מבקר המדינה בחן את מצב תכנונם של בתי עלמין במחוזות השונים של מינהל התכנון:

**מחוז חיפה:** כבר בינואר 2011 השלים מחוז חיפה עבודת תכנון שכללה, בין היתר, איתור המקומות שבהם יוקמו בתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים במחוז; ניתוח הצרכים והמצב הקיים בתחום הקבורה; וקביעת קריטריונים לאיתור ולתכנון של בתי עלמין אזוריים (להלן - פרוגרמה). מאז המחוז גם אישר וקידם את הקמתם של כמה בתי עלמין אזוריים בהתאם לעבודת התכנון ותוך התחשבות במנהגי העדות במחוז. מהאסמכתאות שמינהל התכנון מסר לצוות הביקורת עולה כי על פי התוכניות המאושרות שקידם מחוז חיפה תוכננו במחוז כ-40,000 חלקות קבר מעבר לנדרש בפרוגרמה.

**מטרופולין תל אביב:** המטרופולין כולל את אגד הערים המרכזי של שני מחוזות תכנון: תל אביב ומרכז. בדוח קודם של מבקר המדינה<sup>111</sup> צוין כי אף שכבר בשנות התשעים של המאה העשרים החלה הממשלה לטפל בסוגיית המחסור במקומות קבורה בגוש דן (שעיקר אוכלוסייתו מרוכזת בערי מטרופולין תל אביב), עדיין שרר בגוש דן מחסור חמור בשטחי קבורה. יש למחסור זה שני היבטים מרכזיים - מחסור בקרקעות לפיתוח קבורה לטווח הארוך ופיזור לא מספק של בתי עלמין אזוריים.

בין פברואר 2003 לאוגוסט 2005 הכינו מינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל - רמ"י) ומינהל התכנון "סקר מתקדם לאתרי בתי עלמין - שינוי לתמ"א 19 במטרופולין ת"א והמרכז" העוסק בשטח שבאחריות שני מחוזות תכנון ובנייה: תל אביב ומרכז, הכוללים את "גוש דן". בסקר נכללו המלצות לפתח בד בבד כמה אתרים לקבורה בשטח גוש דן שישמשו בתי עלמין אזוריים, ולהימנע מהקמת בית עלמין אחד שישמש את כל היישובים. נכללה בו גם המלצה להוסיף שבעה אתרי קבורה פוטנציאליים לפיתוח עתידי, ואלו נכללו בשינוי 5 לתמ"א 19. הממשלה אישרה שינוי זה במרץ 2014<sup>112</sup>.

110 הכוונה בעדות - גם לדתות.

111 מבקר המדינה, **דוח שנתי 159** (2008), בפרק "שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן", עמ' 1007.

112 סקר מצומצם בוצע גם בטרם אישור שינוי 8, שקודם במהלך שנת 2018, בנוגע לאתר "אפק" שליד ראש העין וכפר קאסם.



בספטמבר 2014 השלים מינהל התכנון את מסמך "ניתוח מצוקת הקבורה בגוש דן לטווח הרחוק", ולפיו מינהל התכנון איתר 2,709 דונמים שעל פי תמ"א 19 עשויים לשמש כאתרי קבורה, ובמצב זה עד שנת 2065 יהיו חסרים כ-645 דונם לקבורה. אולם באותו מסמך קבע מינהל התכנון כי קשה ליישם חלק מהתכנון שבתמ"א 19, ועל פי הערכתו ניתן יהיה לפתח 1,856 דונם לקבורה, ועל כן יחסר לאמיתו של דבר בגוש דן שטח גדול בהרבה, כ-1,498 דונם<sup>113</sup>, וזאת אפילו בהנחה שהקבורה תהיה צפופה מאוד. הדבר משמעו מחסור של כמעט 1.5 מיליון מקומות קבורה עד שנת 2065.

תמ"א 19 עמדה גם על הצורך לתכנן בתי עלמין אזוריים, ושתיים ממטרותיה היו איתור הקרקע עבורם ותכנונם. גם חוק התכנון והבנייה מקדם מדיניות זו ומסמיק את הוועדות המחוזיות לקבוע בתוכנית מתאר מחוזית "בתי קברות שישמשו יותר ממקום ישוב אחד".

בין ינואר 2010 לספטמבר 2018 אישרו מוסדות התכנון את תכנונם של 11 בתי עלמין אזוריים: במחוז חיפה, במחוז צפון, במחוז דרום ובמחוז מרכז. אשר למחוז המרכז - אושרו שתי תוכניות מפורטות להרחבת בית העלמין האזורי של קיבוץ גבעת ברנר, שמיועד לתושבי האזור, וכן תוכנית להרחבת בית העלמין "עין ורד", המיועד לשרת את תושבי תל מונד וצפון השרון.

מינהל התכנון ולשכותיו המחוזיות אחראים לאתר שטחים להקמת בתי עלמין אזוריים ומטרופוליניים ולקדם את התכנון בהם בהתאם להוראות תמ"א 19, אולם שום תוכנית מהתוכניות המפורטות להקמת בתי עלמין אזוריים שאושרו משנת 2010 אינה מיועדת לתת פתרון תכנוני לקבורה לריכוזי אוכלוסייה עירוניים גדולים במחוזות תל אביב ומרכז, שבהם שורר מחסור חמור במיוחד בשטחי קבורה. בהתאם לממצאי מינהל התכנון עד שנת 2065 צפוי חוסר של כמעט 1.5 מיליון מקומות קבורה במחוזות אלו.

**מטרופולין ירושלים:** נמצא כי בידי מינהל התכנון ולשכת התכנון של מחוז ירושלים יש נתונים חלקיים בלבד ובתלי עדכניים בדבר צורכי האוכלוסייה במחוז במקומות קבורה כיום ולטווח הארוך; בכלל זה חסר מידע הנוגע לצרכים מיוחדים של עדות יהודיות המקדשות קבורת שדה. בכל הנוגע לאוכלוסייה שאינה יהודית במחוז ירושלים, אין בידי מחוז ירושלים נתונים כלל.

113 יצוין כי בהמשך לתיקון 8 לתמ"א 19 (מסוף 2018), אתר קבורה "אפק" נוסף לתשריט התמ"א, ועל כן אם תאושר תוכנית לשטח זה, יצומצם החוסר הצפוי בשטחי הקבורה לשנת 2065 בכ-270 דונם.



**קבוצת שדה בירושלים:** בפברואר 2016 הקים מנכ"ל המשרד לשירותי דת "ועדה לבחינת קבוצת שדה". הוועדה נדרשה, בין השאר, לבחון דרכים למילוי הצורך של עדות יהודיות בקבוצת שדה; היא התכנסה ארבע פעמים, בפעם האחרונה במאי 2016, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא סיימה את עבודתה ולא גיבשה את מסקנותיה.

מינהל התכנון ציין בתשובתו מפברואר 2019 למשרד מבקר המדינה כי בדיקה פרוגרמטית של צורכי הקבוצה במחוז ירושלים העלתה כי בצפיפות של כ-2,000 קברים לדונם, בשטח בית העלמין "גבעת שאול" יש עתודות קרקע המסוגלות לספק מענה לצורכי אוכלוסיית המחוז - ובוודאי לתושבי ירושלים - לפרק זמן של 25 שנים.

בדיקת המסמך שציין מינהל התכנון בתשובתו העלתה כי הוא נכתב לפני כעשור ואינו עוסק בצורכי קבוצה ייחודיים של חלק מהעדות היהודיות, וכלל אינו דן בעדות הלא-יהודיות; אחת מהנחות היסוד של המסמך היא שבכל השטח תתבצע קבוצה בצפיפות גבוהה, בלא שהובאו בחשבון שיקולים ומגבלות תכנוניות וכלכליות. לפיכך המסמך אינו ממלא את הצורך בבדיקה פרוגרמטית שעליה יכול להתבסס תכנון מחוזי ראוי. ואכן, גם מינהל התכנון וגם לשכת התכנון של מחוז ירושלים החלו לפעול במהלך הביקורת לאיסוף מידע שבו מותנה תכנון מחוזי לקבוצה.

מהתיאור לעיל של התכנון במחוזות השונים עולה כי מינהל התכנון לא הנחה את כלל לשכות התכנון המחוזיות להשלים תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבוצה לטווח הארוך, ולמותר לציין כי הוא לא קבע לוח זמנים שבמסגרתו המחוזות יסיימו את התכנון המחוזי בתחום הקבוצה. יתר על כן, בשטחי מחוזות התכנון תל אביב ומרכז צפוי מחסור חמור ביותר בשטחי קבוצה, ואילו בנוגע למחוז ירושלים - אין נתונים מלאים על הצורך בשטחי קבוצה, לא למועד סיום הביקורת ולא לטווח הארוך. רק בינואר 2018 הנחה מינהל התכנון את מתכנני הלשכות המחוזיות מרכז ותל אביב להתייעץ עם מחוז חיפה כדי לבצע עבודה דומה לזו שנעשתה בחיפה. נכון לאוקטובר 2018, היו מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים בשלב הכנת "קול קורא" לביצוע העבודה. בעקבות זאת שלושת המחוזות הללו נמצאים בשלבים מוקדמים מאוד של תכנון ועדיין אינם ערוכים להסדיר מההיבט התכנוני את צורכי הקבוצה של כלל האוכלוסייה בטווח הארוך.

בתשובתו מפברואר 2019 מסר מינהל התכנון כי ביצע מפעם לפעם סקרים לאיתור שטחים להקמת בתי עלמין במחוזות תל אביב והמרכז. בדצמבר 2018 הושלם סקר שעסק בעדכון תמ"א 19 לגבי אתרי קבוצה במחוזות תל אביב והמרכז. בסופו של



דבר, בעקבות סקרים שהכין ובהתאם לצורך בטיפול ברמה המחוזית, החליט מינהל התכנון כי ראוי להכין עבודה מקיפה שתבחן את השטחים הפנויים ואת צורכי הקבורה בהתאם לסוגי האוכלוסייה, תאטר שטחים מתאימים להקמת בתי עלמין חדשים ואף תקדם תוכניות מפורטות להקמת בתי עלמין אזוריים.

עוד ציין מינהל התכנון כי במחוזות תל אביב ומרכז פורסם בימים אלה מכרז להכנת תוכנית אב (שאינה סטטוטורית), שבהתבסס עליה ניתן יהיה להכין תוכניות מפורטות לבתי עלמין ולהקימם.

למועד סיום הביקורת מדינת ישראל עדיין אינה ערוכה לטפל בצורכי הקבורה באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה. על מינהל התכנון לפעול כדי למנוע מחסור בשטחי קבורה בהווה ובעתיד. לשם כך עליו לקבוע אבני דרך להשגת יעדי ביניים לתכנון הקבורה באזור גוש דן בפרט, ולפעול לקידום תוכניות לבתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים בכלל הארץ ולעקוב אחר יישומן. אשר לאזור ירושלים - על מינהל התכנון להשלים את המידע החסר בנוגע לצורכי הקבורה, ועליו גם לגבש עמדה, בשיתוף המשרד לשירותי דת, בנוגע לביקוש לקבורת שדה בקהילות מסוימות, בהתאם למנהגיהן, וכן לגבש מתווה להתמודדות עם צורכי הקבורה של העדות הלא-יהודיות במחוז ירושלים.

## תוכניות מפורטות לבתי עלמין

על פי מיפוי שעשה המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י) בין מאי 2015 ליולי 2018, השטח הכולל שבו מתבצעת קבורה בפועל בישראל לבני כל הדתות והעדות מסתכם בכ-12,400 דונם (כ-12.4 קמ"ר) ב-1,052 אתרים<sup>114</sup>, לרבות בתי עלמין ישנים שכבר אינם פעילים ובתי עלמין של עדות לא-יהודיות. לפי נתוני המשרד לשירותי דת, בישראל יש כ-1,200 בתי עלמין<sup>115</sup> שאותם מפעילים כ-600 גופי קבורה. רק לכ-290 מכ-1,200 (24%) בתי העלמין יש תוכנית מפורטת החלה לפחות על חלק מהשטח לקבורה בהם.

על פי תמ"א 19, השימוש בקרקע לצורכי קבורה מותנה באישור מוסדות התכנון לתוכנית מפורטת שתכלול הנחיות בעניין "השטח לקבורה, למבני עזר לצרכי קבורה ואזכרות, למבני שירות ומשרדים לצרכי בית עלמין, לדרכים ולחניות הנועדים

<sup>114</sup> מיפוי מפ"י מתייחס לשטחים שבהם מבוצעת קבורה בפועל, אף אם חלקם אינם בתי עלמין שהוקמו על פי תוכנית סטטוטורית.

<sup>115</sup> הפער במספרים מוסבר, בין היתר, בכך שמבחינת המשרד לשירותי דת, כאשר במתחם אחד פועלים כמה גופי קבורה שונים, יש לראות בשטח שבאחריות כל אחד מהם בית עלמין נפרד.



לשמש צרכים אלה. אשר לבית עלמין שהשתמשו בו כדין בעת אישור תמ"א 19 ושימש כדין ליעוד זה, לצורך הכנת התוכנית המפורטת ניתנה ארכה של חמש שנים. מכאן שלמעשה, מינואר 1993 אמורה להיות תוכנית מפורטת לכל שטח אשר משמש או שימש לצורכי קבורה.

במסגרת תפקידו של מינהל התכנון לקדם תוכניות מתאר ארציות עליו לעקוב אחר מידת יישום הוראותיהן. בכל הנוגע להוראות תמ"א 19 שחיבו הכנת תוכנית מפורטת לכל בית עלמין, היה על המינהל לאסוף מידע על הסטטוס התכנוני של בתי העלמין ועל ההתקדמות בביצוע הוראות אלה.

עלה שמינהל התכנון לא אסף מידע על הסטטוס התכנוני של בתי העלמין הפעילים ערב אישור תמ"א 19, ולא של אלו שהוקמו לאחר מכן; לכן אין בידי תמונת מצב בנוגע לסטטוס התוכניות המפורטות של בתי העלמין בארץ ובנוגע להתאמת תכנון בתי העלמין לצורכי הציבור, לרבות נגישותם. בפועל, ההוראה שבתמ"א 19 ולפיה קרקע תשמש לצורכי קבורה רק בתנאי שהשימוש יוסדר בתוכניות מפורטות, מולאה באופן חלקי ביותר - רק ל-23% מבתי העלמין יש תוכנית מפורטת המסדירה את פעולתם. בהיעדרן של תוכניות מפורטות לא ניתן להגן על שטחים לצורכי ציבור בתוך בתי העלמין מפני שימוש בהם לקבורה, ואכן, רבים מהם הפכו בסופו של דבר לחלקות קבר.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי לא מתפקידו לבדוק באופן נקודתי ופרטני אם לכל בית עלמין קיים יש תוכנית מפורטת ואם היא תואמת לצורכי הציבור מבחינת התשתיות והנגישות.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי הוא האחראי לעבודת המטה הנוגעת להכנה ולעדכון של תמ"א 19 ולהבאת עבודתו לאישור המועצה הארצית; משכך נדרש שיהיה בידי מידע הנוגע למידת היישום של הוראות תמ"א 19 וכן לפעילותן של הוועדות המקומיות.

על מינהל התכנון להשלים תוכנית למיפוי הסטטוס התכנוני של כלל בתי העלמין שבהם מתבצעת קבורה, מתועדפת, בין היתר, על פי גודל בתי העלמין והיקפי הקבורה בהם. עליו לבחון אם לבתי עלמין שבהם נדרשת תוכנית מפורטת אכן יש תוכנית כזאת; ואשר לבתי עלמין שעדיין חלה עליהם תוכנית ישנה, עליו לבדוק אם תוכנית זו מתאימה לצורכי הציבור, בכלל זה מבחינת הנגישות.



## תכנון פתרונות קבורה לאוכלוסייה היהודית בשטחי יהודה ושומרון

שטחי יהודה ושומרון משתרעים על פני כ-5,800 קמ"ר<sup>116</sup>, ולפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), נכון לתום שנת 2017<sup>117</sup> מנתה האוכלוסייה היהודית בהם כ-415,000 אזרחים ישראלים<sup>118</sup>. בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 נפטרו באזור זה כ-600 איש מקרב אוכלוסייה זו.

זה שנים רבות שורר מחסור במקומות קבורה בחלקים נרחבים באזורי יהודה ושומרון (להלן - איו"ש); בכמה יישובים, ובהם מודיעין עילית, נאלצים התושבים לחזור על פתחי יישובים אחרים ולשלם סכומים ניכרים על מנת להביא שם לקבורה את יקיריהם. להלן הפירוט:

כמחצית מתושבי האזור היהודים, המונים כ-200,000 נפש, מתגוררים בחמישה יישובים גדולים: בארבע ערים (מודיעין עילית, ביתר עילית, מעלה אדומים ואריאל) ובמועצה המקומית גבעת זאב.

התכנון באיו"ש מתבסס על חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים הירדני<sup>119</sup> (להלן - חוק תכנון ערים). צו מפקד אזור יהודה ושומרון משנת 1971<sup>120</sup> מתאים את חוק תכנון ערים למציאות שלאחר מלחמת ששת הימים, ובו מעביר מפקד האזור את הסמכויות שהוקנו בחוק הירדני לגורמים המתאימים באיו"ש. סמכות שהוקנתה בחוק תכנון ערים לשר תהיה נתונה לממונה מטעם מפקד האזור, וסמכות שהוקנתה בחוק לוועדה המחוזית לתכנון ערים, כפרים ובניינים - תהיה נתונה למועצת התכנון העליונה.

חוק תכנון ערים מסדיר את הקמת לשכת התכנון איו"ש<sup>121</sup> (להלן - לשכת תכנון איו"ש) ומקנה לה סמכויות נרחבות. בהתאם לכך, לשכת תכנון איו"ש מסדירה את התכנון באיו"ש ובין יתר תפקידיה היא ממונה על התכנון הפיזי של המקרקעין

116 ללא מזרח ירושלים.

117 הלמ"ס, אוכלוסייה לפי מחוז, נפה ודת, פורסם 4.9.18. ללא מזרח ירושלים.

118 לא כולל התושבים הישראלים בשכונות החדשות שנוספו לירושלים אחרי מלחמת ששת הימים.

119 חוק זמני מס' 79 לשנת 1966.

120 מס' 418, צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), התשל"א-1971.

121 בשמה המקורי: הלשכה המרכזית לתכנון הערים והכפרים, במשרד הפנים/ לעניינים העירוניים והכפריים; ס' 7 לחוק תכנון ערים.

בשטחי C ברמות התכנון האזורית<sup>122</sup> והמקומית ועל התכנון המפורט, וזאת גם ביישובים הישראליים, גם ביישובים הפלסטיניים וגם בשטחים שאינם חלק משטחה של שום רשות מקומית. לשכת תכנון איו"ש אחראית להפעלת מוסדות התכנון באיו"ש<sup>123</sup>, והיא משתייכת למינהל האזרחי, שהוא הגוף שמופקד על יישום המדיניות האזרחית באיו"ש; גוף זה כפוף מהבחינה הביטחונית למפקד פיקוד המרכז של צה"ל - הפיקוד האחראי מהבחינה המרחבית לאזור יהודה ושומרון, ומהבחינה הארגונית והמקצועית - למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים<sup>124</sup>.

## סקרים המיועדים לתכנון תחום הקבורה

**חסר במידע על פתרונות קבורה באיו"ש:** חוק תכנון ערים מסמך את לשכת התכנון איו"ש לבצע את "הסקר הפיזי והסקר החברתי הדרושים להגשמת מטרות תכנון הערים והכפרים". מכאן שבכל הנוגע לתכנון פתרונות קבורה, היה על הלשכה לאסוף נתונים בדבר בתי העלמין המשרתים את היישובים והאוכלוסייה באיו"ש, לרבות מלאי חלקות הקבר הפנויות, ולאסוף את המידע הרלוונטי הנוגע לאוכלוסייה, ובכלל זה גודלה, מקום משכנה, מספר הנפטרים בכל יישוב וצורכי הקבורה.

כפי שהעלתה הביקורת, באזור איו"ש יש מחסור במקומות קבורה עבור האוכלוסייה היהודית. המחסור העיקרי במקומות קבורה שורר במודיעין עילית, בביתר עילית, ביישובי מערב בנימין, באורנית, בשערי תקווה ובמועצה האזורית שומרון. בפגישה שהתקיימה במאי 2017 בין נציגי המשרד לשירותי דת לבין נציגי המינהל האזרחי סוכם כי ראש אגף הקבורה במשרד לשירותי דת אחראי לבצע מיפוי בנושא המקום והקיבולת של בתי העלמין באיו"ש ולמסור את ממצאי המיפוי למינהל האזרחי. ואולם הוא לא ביצע את המיפוי.

במחצית השנייה של שנת 2017 ביצע קצין מטה דתות במינהל האזורי<sup>125</sup> מיפוי ראשוני של בתי עלמין באיו"ש ומצא כי יש 39 בתי עלמין פעילים ו-14 בתי עלמין

122 שטחי C הוגדרו במסגרת הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב'). ההסכם נמצא באתר הכנסת: [https://www.knesset.gov.il/process/asp/event\\_frame.asp?id=42](https://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=42). על פי ההגדרה בהסכם, "אזור C משמעותו אזורים של הגדה המערבית מחוץ לאזורים A ו-B". "שטחי C", אשר מהווים כ-60% משטח איו"ש, בשליטה ישראלית. בשטח חל הדין הירדני. חוקי מדינת ישראל אינם חלים על השטח, למעט דינים שהוחלו על ידי מדינת ישראל במפורש (כגון חלקים מפקודת מס הכנסה ומחוק הביטוח הלאומי וחקיקה ייעודית לאזור).

123 מתוך אתר מינהל התכנון, 18.6.18. <http://www.iplan.gov.il/Mechozi/yosh/Pages/yosh.aspx>.

124 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56א (2006)**, "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון", עמ' 189.

125 קצין מטה דתות מוצב במינהל האזרחי ופועל במסגרתו, אך הממונה עליו הוא רב הכותל. קצין מטה דתות אחראי למקומות הקדושים באיו"ש, וההנחיה המקצועית לתפקידו היא מטעם המשרד לשירותי דת.



בסטטוס "רעיוני"<sup>126</sup>. במאי 2018 פנתה לשכת תכנון איו"ש למהנדסי עיריות ומועצות מקומיות באיו"ש בבקשה שימסרו לה נתונים על בתי עלמין קיימים, בין מאושרים ובין לא מאושרים, וכן על בתי עלמין שלא הוקמו אף שהקמתם אושרה, וכאלה שהם בסטטוס "רעיוני". את המידע שהתקבל ריכזה לשכת תכנון איו"ש במסמך שכותרתו "מיפוי בתי עלמין קיימים ומתוכננים באזור יהודה ושומרון והיתכנות להסדרתם של בתי עלמין" (להלן - המיפוי). המיפוי כלל בתי עלמין קיימים או מתוכננים ב-60 יישובים או אתרים<sup>127</sup>.

עלה כי מתחילת ההתיישבות באיו"ש, לשכת התכנון איו"ש לא הפעילה את סמכותה לביצוע סקרים בנושא הקבורה באיו"ש. רק במאי 2017 החלה הלשכה לפעול להשלמת המידע החסר באמצעות מיפוי. במועד סיום הביקורת עדיין לא היו בידי הלשכה סקרים שהמידע שבהם מאפשר תכנון תחום הקבורה בראייה כוללת.

מבחינת ממצאי המיפוי עולה שבמסגרת הליך המיפוי לא נאספו נתונים חיוניים לצורך תכנון פתרונות קבורה באיו"ש, למשל מידע על מלאי חלקות הקבר שפותחו, על יתרות הקרקע המאפשרות פיתוח חלקות קבר חדשות, על בתי העלמין שנפטרי היישובים נקברים בהם, על מספר הנפטרים המשוער בכל יישוב בעתיד ועל הסדרי הקבורה הקיימים עבור נפטרי יישובים שבהם לא פועל בית עלמין. יוצא אפוא שללשכת תכנון איו"ש חסר מידע הנחוץ לתכנון הקבורה באיו"ש.

126 בתי עלמין בסטטוס "רעיוני" - מצויים כאופציות לתכנון.

127 המיפוי כלל בתי עלמין במיקומים שונים באיו"ש, וגם את הנחות העבודה של המינהל האזרחי בדבר המצב התכנוני של בתי העלמין והאפשרויות להסדרתם.

לוח 10: ריכוז נתוני מיפוי בתי העלמין באיו"ש

## ריכוז נתוני מיפוי בתי העלמין (ב"ע) באיו"ש

| רמת ההסדרה                                     | ישובים בהם קיים ב"ע | ישובים בהם לא קיים ב"ע | סה"כ |
|------------------------------------------------|---------------------|------------------------|------|
| ב"ע מוסדרים ועליהם חלה תכנית בתוקף             | 12                  | -                      | 12   |
| ב"ע הניתנים להסדרה                             | 13                  | 11                     | 24   |
| ב"ע הניתנים להסדרה חלקית                       | 4                   | -                      | 4    |
| ב"ע שלא ניתן להסדיר                            | 10                  | 3                      | 13   |
| ב"ע עם תכנית בתוקף + קבורה בחריגה משטח תכנית   | 3                   | -                      | 3    |
| סה"כ ב"ע                                       | 42                  | 14                     | 56   |
| ישובים בהם אין ועוד לא מתוכנן מיקום לבית עלמין | לא רלוונטי          | 4                      | 4    |
| סה"כ יישובים                                   | 42                  | 18                     | 60   |

\* משרד מבקר המדינה עיבד נתונים שהתקבלו מהמינהל האזרחי.

### פתרונות הקבורה לתושבי איו"ש אינם מוסדרים; מניתוח ממצאי

המיפוי של 60 יישובים עולה כי ל-18 מהם אין בתי עלמין. רק ב-12 מ-42 היישובים שבהם יש בית עלמין פועל בית העלמין בשטח שתוכנית סטטוטורית אישרה בלא שהקבורה חרגה משטח התוכנית. על בתי עלמין בשלושה יישובים אחרים חלה תוכנית סטטוטורית, אך הקבורה בהם חרגה משטח התוכנית<sup>128</sup>; וב-27 יישובים פועל בית עלמין

128 ניתוח המיפוי נעשה על בסיס המידע שצוין בו על ידי המינהל האזרחי.



ללא תוכנית סטטוטורית. לשכת תכנון איו"ש העריכה כי 13 מ-27 בתי העלמין הפועלים ללא תוכנית סטטוטורית ניתנים להסדרה, ארבעה ניתנים להסדרה חלקית, ופעילותם של 10 בתי עלמין קיימים אינה ניתנת להסדרה בתוכנית סטטוטורית. יצוין כי ב-18 היישובים שבהם אין בית עלמין מתגוררים רבים מתושבי איו"ש היהודים. הבעיה חמורה במיוחד בנוגע לתושבי שני היישובים הגדולים ביותר - הערים מודיעין עילית וביתר עילית, שבהן לבדן מתגוררים כ-130,000 תושבים, שהם כשליש מכלל התושבים באיו"ש.

מהאמור לעיל משתמע כי לתושבים רבים המתגוררים באיו"ש אין בפועל פתרון קבורה בישוב או בבית עלמין אזורי המיועד להם, ולאחרים יש פתרון קבורה אך הוא אינו מוסדר כדין; יש יישובים שהוצע עבורם פתרון קבורה אך בדיקות שנעשו בהמשך העלו כי הוא אינו ישים, וביישובים אחרים הפתרון שהוצע טרם הגיע לשלב התכנון הראשוני. רבים מתושבי איו"ש נאלצים לאתר בעצמם פתרונות קבורה ליקיריהם שנפטרו, לעיתים בשעתם הקשה, והדבר כרוך בעוגמת נפש ואף בהוצאה כספית גבוהה.

## תכנון פתרונות קבורה באיו"ש

חוק תכנון ערים מסמך את לשכת תכנון איו"ש להכין תוכניות תכנון אזורי לכל שטחי איו"ש. החוק אף מסמך את הלשכה להכין תוכניות מתאריות עבור יישובים שאין להן תוכנית, וכן מנחה אותה לתת סיוע והדרכה ליישובים אלו לצורך עדכון התוכניות, עד כדי הכנת מיפוי פיזי וחברתי במקומן. במשך השנים אישר המינהל האזרחי כמה תוכניות לבתי עלמין ובהן: בית עלמין באזור מעלה אדומים שתכננה לשכת התכנון איו"ש והחל לפעול בשנת 2015; כמו כן הוכנו תוכניות ליישובים אלקנה ואורנית וליישובי המועצה האזורית שומרון; ותוכנית נוספת לבית עלמין אזורי באזור נחל רבה נמצאה במועד סיום הביקורת בשלב הגשת ההתנגדויות.

עם זאת, יש יישובים כמו מודיעין עילית שהרשויות המקומיות שלהם לא הגישו תוכנית להקמת בית עלמין עבור תושביהם, ולשכת תכנון איו"ש לא הפעילה את סמכותה להכין תוכניות במקומם או להגיש להם סיוע בהכנתן.

לעיתים לשכת תכנון איו"ש נוהגת לגבש תוכניות מתאר אזוריות בהתבסס על תוכניות מתאר ארציות מאושרות החלות במדינת ישראל בנושא מסוים. כדי להסדיר את תכנון תחום הקבורה באיו"ש, היה על הלשכה לקבוע מדיניות לתכנון תחום



הקבורה, ובכלל זה היה עליה לקבוע את טווח השנים לתכנון פתרונות הקבורה, את המרחק המרבי בין יישוב לבין בית העלמין הקרוב ביותר, את אופי פתרונות הקבורה - למשל אם הפתרון הוא בית עלמין מקומי, אזורי או עירוני, ומהי צפיפות הקבורה בבית העלמין; בנוגע לשטח מדינת ישראל, לנושאים אלו ניתן ביטוי בתמ"א 19, גם אם לא הוסדרו במלואם.

בביקורת עלה כי אף שעבר זמן רב מאז קיבלה עליה לשכת תכנון איו"ש אחריות לכל תחומי התכנון באזור, היא טרם קבעה מדיניות תכנון לתחום הקבורה בו. הלשכה גם לא הכינה תוכנית מתאר לתחום הקבורה המקבילה לתמ"א 19, ולמותר לציין שלא הביאה תוכנית כאמור לאישור מועצת התכנון העליונה. לשכת תכנון איו"ש גם לא קבעה היכן יוקמו בתי עלמין וגם לא קבעה הנחיות להכנת תוכניות מפורטות לבית עלמין.

בתגובתו מפרברואר 2019 למשרד מבקר המדינה מסר המינהל האזרחי, באמצעות מתאם פעולות הממשלה בשטחים, כי ככלל האחריות והסמכות למתן שירותי קבורה נתונות בידי הרשויות המקומיות, וכי מאחר שהחלו להתקבל תלונות ולפיהן הרשויות המקומיות אינן מטפלות בנושא, המינהל ער למחדליהן האמורים בתחום הקבורה זה כשנה וחצי. מאז החל המינהל האזרחי בביצוע מהלכים לקידום הנושא, ובכלל זה: מיפוי בתי העלמין; פנייה אל הרשויות המקומיות שבהן ניתן להסדיר בתי עלמין על מנת שיפעלו להסדרתם בתוכנית; וקידום של תוכנית בית העלמין האזורי "נחל רבה"<sup>129</sup>. עוד מסר המינהל האזרחי כי יבחן דרכי טיפול בנושא הקבורה.

הודעת המינהל האזרחי כי יבחן דרכים לקידום תחום הקבורה היא חיובית, ואולם נדרש שיפעל לצד הרשויות המקומיות לגיבוש מדיניות תכנון לתחום הקבורה באיו"ש ולהכנת תוכנית מתאר לתחום הקבורה והנחיות להכנת תוכניות מפורטות לבתי עלמין. המינהל האזרחי נדרש להבטיח את שירותי הקבורה לכל תושבי האזור. במסגרת זו ניתן לשקול, בתיאום עם המשרד לשירותי דת, מיסוד הסכמים בין רשויות מקומיות שאין בשטחן בית עלמין לרשויות שיש בשטחן בית עלמין.

**היעדר פתרון קבורה לעיר מודיעין עילית:** במודיעין עילית יש יותר מ-73,000 תושבים; העיר הוקמה על קרקע פרטית בידי יזמים פרטיים, בלא שהקצו בה



שטח להקמת בית עלמין, והיא גם לא שויכה לבית עלמין אזורי או אחר. על פי הסברי מהנדסת העיר במכתבה מיולי 2018 ללשכת תכנון איו"ש, מדובר במחסור של שטחים לצורכי ציבור ולצרכים עירוניים, ובכלל זה גם לקבורה. עוד הסבירה מהנדסת העיר כי כבר בשנת 2000 פנתה העירייה לגורמים האחראים לכך, ובכללם רמ"י, המשרד לשירותי דת והמינהל האזרחי, כדי שיקצו קרקע לבית עלמין בשטח שמחוץ למודיעין עילית, אך הדבר טרם הוסדר ותושבי העיר נאלצים להתמודד באופן עצמאי עם בתי עלמין שונים על מנת שאלו יקברו את יקיריהם שנפטרו.

בפגישה באוגוסט 2017 בין ראש עיריית מודיעין עילית לנציגי המינהל האזרחי הודיע המינהל כי לא יאשר לעירייה קידום בנייה נוספת למגורים עד השלמת פערי תשתיות ומבני הציבור. אשר לחוסר בבית עלמין בעיר, בפגישה הועלו כמה אפשרויות אך התברר שהן בלתי ישימות.

בתשובתה מפרברואר 2019 מסרה עיריית מודיעין עילית כי העיר מתייחדת בכך שהוקמה שלא במסגרת תכנון אורבני כולל, וכי חסרות בה תשתיות. העירייה הבהירה כי אין בידה סמכות או יכולת להפקיע שטחים השייכים ליזמים פרטיים, וכי נגרעו שטחים מהעיר - לרבות שטחי ציבור - בשל הקמת גדר ההפרדה באיו"ש בשנת 2002 ובשל התוכנית לסימון בעלויות על שטחים בעיר, שיושמה בסמוך למועד מתן תשובת העירייה. נוסף על המחסור בשטחי ציבור ציינה העירייה בתשובתה כי אילוצי ביטחון וקושי בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות מנעו גם הם את ההסדרה וההקמה של בית העלמין. העירייה ציינה כי בפועל היא מסייעת לתושבים בהסדרת בעיות הנוגעות לקבורה בכל עת שהדבר נדרש.

המינהל האזרחי לא פעל ליצור מתאם בין גידול אוכלוסיית מודיעין עילית והבנייה למגורים לבין תכנון בית עלמין, ולא פעל להכין תוכנית מתאר עירונית במקום הרשות המקומית.

הדבר גורם לפגיעה בזכות בסיסית של תושבי העיר מודיעין עילית לקבורה, ולכן הם נאלצים למצוא פתרונות דחוקים כדי לקבור את יקיריהם שנפטרו, לא פעם תמורת תשלום נכבד. עם הגידול הצפוי באוכלוסיית העיר והזדקנות תושביה, צפויה המצוקה בתחום הקבורה בעיר מודיעין עילית להחמיר.



על המינהל האזרחי להשלים סקר אשר במסגרתו ייבחנו מלוא הצרכים בתחום הקבורה באי"ש, המלאי הקיים של מקומות קבורה ופתרונות מעשיים בנושא, וכן עליו להכין תוכנית מתאר אזורית לבתי עלמין שתתאים לאופי התושבים באי"ש ולצורכיהם הדתיים והתרבותיים. בד בבד על המינהל האזרחי לקדם תוכניות עבור יישובים שבהם תחום הקבורה אינו מוסדר כראוי. עד השלמת תכנון זה על המינהל האזרחי לבחון חלופות להסדרת נושא הקבורה, למשל בדמות גיבוש הסכמים בין רשויות מקומיות שאין בשטחן בית עלמין לרשויות שיש בשטחן בית עלמין.

## הקצאת קרקע לקבורה

כאמור, על פי מיפוי שעשה מפ"י בין מאי 2015 ליולי 2018, השטח הכולל שבו מתבצעת קבורה בפועל בישראל לבני כל הדתות והעדויות מסתכם בכ-12,400 דונם (כ-12.4 קמ"ר) ב-1,052 אתרים<sup>130</sup>. את רוב הקרקעות הקצתה רמ"י לקבורה, והאחרות הן קרקעות פרטיות או קרקעות הקדש<sup>131</sup>.

רמ"י מקצה קרקע שייעודה קבורה בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), ולפיהן יינתן פטור ממכרז לעסקה במקרקעין שעניינה "הענקת זכויות במקרקעין למוסד הפועל שלא למטרות רווח, אשר בידיו רישיון [קבורה] לפי... חוק שירותי הדת היהודיים"; ובהתאם לכללים שנקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל שעניינן הקצאת קרקע לרשויות מקומיות (להלן - החלטות מועצת מקרקעי ישראל) - החלטות שעודכנו פעמים רבות במשך השנים<sup>132</sup>, והאחרונה שבהן היא החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1556 ממאי 2018. בכל החלטות מועצת מקרקעי ישראל שעניינן הקצאת קרקע לרשויות מקומיות נקבעו הכללים האלה בנוגע לקרקע שהוקצתה לקבורה (להלן - כללי רמ"י להקצאת קרקע לקבורה, או הכללים): (א) קרקע לקבורה תימסר בעד דמי חכירה סמליים לרשות המקומית או לתאגיד על פי חוק שירותי הדת; (ב) הרשות המקומית לא תגבה ולא תתיר לגבות כל תשלום עבור המקרקעין והשימוש בהם ועבור הקמת מצבות, למעט אגרה הקבועה בדין;

130 מיפוי מפ"י מתייחס לשטחים שבהם מבוצעת קבורה בפועל, אף אם חלקם אינם בתי קברות שהוקמו על פי תוכנית סטטוטורית.

131 נאמנות שעליה מכריז בעל קרקע שהוא מקדיש לה את נכסיו. בתי עלמין שהם הקדש למטרה ציבורית טעונים רישום ברשם ההקדשות, הדומה בכלליו לעמותות או מוסדות ציבור; זאת בהתאם לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979.

132 החלטות 285, 1097, 1210, 1236, 1280, 1313, 1414, 1453, 1556. כל החלטה ביטלה את קודמתה, אך בכל הנוגע לקרקע לקבורה, נעשה שימוש באותו נוסח.



(ג) הכללים יעוגנו בהסכמים שייחתמו בין הרשות המקומית לבין רמ"י ובניה לבין חברות הקבורה שיורשו לקבור במקרקעין, וכן בהסכמים שייחתמו בין בט"ל לבין חברות הקבורה; (ד) הרשות המקומית תהיה האחראית לפיתוח הקרקע ולתחזוקת בית העלמין.

קבורה בקרקע עוד לפני שנקבע כי היא מיועדת לקבורה: כאמור, על פי חוק התכנון והבנייה, קבורה יכולה להתבצע רק בקרקע שייעודה הוגדר לקבורה בתוכנית סטטוטורית.

עלה כי חמש מ-53 מהקרקעות שהקצתה רמ"י בעשור האחרון - הקרקעות שהוקצו למועצה הדתית אשקלון, למועצה האזורית חוף אשקלון, לח"ק פתח תקווה, לעיריית רעננה ולמועצה הדתית רמלה - הוקצו לגוף הקבורה (ישירות או באמצעות הרשות המקומית) לאחר שהוא כבר ביצע קבורה באותה קרקע. משמע שחמשת גופי הקבורה האמורים ביצעו קבורה בקרקע עוד לפני שהיא יועדה לקבורה ולפני שהוקצתה להם, וזאת בניגוד לחוק ולתוכניות החלות על הקרקע. באתר אחר, תל רגב, פלש גוף קבורה לקרקע לצורך קבורה, זאת לפני שאושרה תוכנית הקובעת שהקרקע תיועד לקבורה. בסופו של דבר הקצתה רמ"י את הקרקע למטרת קבורה לתאגיד שמנהל את תל רגב, ולא לגוף הקבורה שפלש לקרקע. שטח הקרקע שהקצתה רמ"י לגורמים שפלשו במקרים שתוארו לעיל מסתכם בכ-961 דונם.

עולה מכך שפעולות קבורה בלתי חוקיות שביצעו גופי קבורה קבעו עובדות בשטח שמלכתחילה, במועד ביצוע עבירות הקבורה, לא יועד לקבורה ולא הוקצה לגופי הקבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופי הקבורה שקברו בקרקע בטרם יועדה לקבורה ובטרם הוקצתה להם, כי בניגוד לחוק הם קבעו עובדות בשטח - מצב הגורם לקושי הניצב לפני גופי האכיפה לעניין היכולת להשיב מצב לקדמותו.

הקצאת קרקע בהיעדר רישיון קבורה: 35 מ-53 הקרקעות שהקצתה רמ"י בשנים 2007 - 2018 הוקצו ליישובים יהודיים. כדי שגוף קבורה יוכל לקבור נפטרים יהודים בקרקע שהוקצתה לו (או שהוא הבעלים שלה) הוא נדרש, על פי תקנות חברות לענייני קבורה, שיהיה לו רישיון קבורה מהמשרד לשיירות דת. לעיתים הרשות המקומית היא גם גוף הקבורה ביישוב, ולעיתים גוף הקבורה ברשות המקומית הוא ח"ק או גוף קבורה אחר.

על פי תקנות חובת המכרזים והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, רמ"י מקצה קרקע לקבורה רק לגוף שיש לו רישיון קבורה, או לגוף קבורה אשר בידי מכתב מהשר ולפיו יש כוונה לתת לו רישיון. מועצת מקרקעי ישראל קבעה כי כאשר רשות מקומית מקצה לגוף קבורה, בהקצאת משנה, את הקרקע שקיבלה מרמ"י לקבורה, אזי יש לעגן את תנאי ההקצאה, ובהם דרישה לרישיון קבורה, "בהסכמים שייחתמו בין הרשות המקומית... לבין חברות הקבורה שיורשו לקבור במקרקעין". מכאן שבעת הקצאת משנה על הרשות המקומית לוודא שלגוף הקבורה יש רישיון בתוקף, ואילו בעת הקצאת קרקע לרשות מקומית, על רמ"י אין חובה לוודא שלרשות יש רישיון קבורה.

נמצאו שש מבין 35 הקצאות הקרקע לקבורה ביישובים יהודיים שבהם הקרקע הגיעה לידי גופי קבורה (רשות מקומית או גוף אחר) שלא היה להם רישיון קבורה או מכתב מהשר לפיו יש כוונה לתת לו רישיון ובלא שגוף כלשהו וידא שיש בידיהם רישיון קבורה. להלן דוגמאות:

1. **הקצאת קרקע לקבורה למועצה האזורית רמת נגב:** המועצה האזורית רמת נגב (להלן - רמת נגב) היא גוף קבורה הקשור בהסכם עם בט"ל שבמסגרתו היא פונה לבט"ל בבקשות לתשלום בעבור קבורה שהיא מבצעת. בפברואר 2008 הקצתה רמ"י קרקע ששטחה כ-6 דונם לרמת נגב לצורך הקמת בית עלמין; ביולי 2009 הקצתה לה רמ"י כ-6 דונם נוספים, ובפברואר 2010 הקצתה יותר מ-4 דונם נוספים. בסך הכול הקצתה רמ"י לרמת נגב יותר מ-16 דונם בשנים 2008 עד 2010.

בביקורת עלה כי לפי נתוני המשרד, לרמת נגב לא היה רישיון קבורה בשלושת מועדי ההקצאה.

2. **הקצאת קרקע לעיריית מעלה אדומים:** באפריל 2014 הקצתה רמ"י קרקע ששטחה 33.7 דונם לעיריית מעלה אדומים לצורך "הקמת בית העלמין עבור עיריית מעלה אדומים". במעלה אדומים פועלת מועצה דתית.

לפי נתוני המשרד, לעיריית מעלה אדומים וגם למועצה הדתית מעלה אדומים לא היה רישיון קבורה במועד ההקצאה. למועצה הדתית היה רישיון שתוקפו פג ביוני 2008 ושחודש באוגוסט 2015.



## הקצאת קרקע לגופי קבורה שאינם עומדים בכללי רמ"י ופעולות אכיפה של רמ"י לביטול ההקצאה ולהשבת הקרקע

בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל הותנתה הקצאת קרקע לקבורה בעמידה בכמה תנאים שיעוגנו בהסכמים שייחתמו בין הרשות המקומית לבין רמ"י וכן בין הרשות המקומית לבין חברות הקבורה. נקבע גם כי חברות הקבורה יחתמו על הסכמים עם בט"ל. בנוהלי רמ"י הנוגעים לביטול עסקאות, שהיו בתוקף משנת 2000, שולבו הוראות המאפשרות לה לתבוע ולדרוש את החזרת הקרקע אם הופרו תנאי ההסכם או ההקצאה.

כאמור, רמ"י אמורה להקצות קרקע לקבורה לגוף קבורה אשר בידיו רישיון מאת השר לשירותי דת או מכתב מהשר ולפיו יש כוונה לתת לו רישיון. לרמ"י יש סמכות להשיב לרשותה קרקע של בית עלמין שלא נעשה בה שימוש כדין או בהתאם לתנאי ההקצאה. מכאן שנודעת חשיבות להעברת מידע הדדית בין המשרד לשירותי דת לרמ"י בעניין הימצאות רישיון קבורה בידי גוף קבורה שרמ"י הקצתה לו קרקע או קיומו של מכתב מהשר ולפיו יש כוונה לתת לו רישיון.

רמ"י לא פנתה למשרד כדי לקבל ממנו מידע הנמצא בידיו בדבר גופי קבורה הפועלים ללא רישיון; המשרד לשירותי דת מצידו לא פנה לרמ"י על מנת להעביר לה את המידע האמור. על רמ"י והמשרד לשפר את מידת התיאום ביניהם בעניין העברת המידע על רישיונות קבורה שניתנים לגופי הקבורה.

הגופים שמשתמשים לצורכי קבורה בקרקע שהוקצתה להם למטרה זו נדרשים כאמור להחזיק רישיון קבורה ולעמוד בתנאי ההסכם עם בט"ל, ונוסף על כך עליהם לעמוד בדרישות הקבועות בתקנות חובת המכרזים ובכללים הקבועים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. מידע על עבירות בתחומים אלו עשוי להימצא, בין היתר, בידי בט"ל, רמ"י, הרשויות המקומיות והמשרד לשירותי דת, וייתכן שיובא לידיעת גופים אלה באמצעות תלונות שהם קיבלו ובדיקות שעשו.

יצוין כי כבר בשנת 1999, כ-20 שנה לפני מועד סיום הביקורת, העיר מבקר המדינה כי רמ"י לא ביצעה בקרה כדי לבדוק את מידת עמידתם של גופי הקבורה בתנאי החכירה. הדוח קבע כי "על המינהל לנקוט צעדים כנגד גופים המפירים את התנאים המפורטים בחוזי החכירה"<sup>133</sup>.

133 מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), בפרק "הטיפול בקבורת נפטרים יהודים", עמ' 168.

הבדיקה העלתה כי לפני שהקצתה רמ"י קרקע לצורך קבורה היא לא בדקה, מול המשרד, בט"ל ורשויות מקומיות, אם גופי הקבורה עמדו בכל הכללים שנקבעו - למשל, היא לא וידאה שאינם מבצעים שימוש מסחרי בקרקע, שכאמור הוקצתה בעד דמי חכירה סמליים, כפי שנגבים בעבור קרקע שהוקצתה לצורכי ציבור.

רמ"י היא הגוף היחיד המוסמך להשיב לרשותו קרקע של בית עלמין שנעשה בה שימוש שלא בהתאם לתנאי ההקצאה, ומכאן שראוי כי רמ"י תבדוק את אופן השימוש בקרקעות כאמור, ואם תמצא כי הופרו תנאי ההקצאה עליה לנקוט צעדים בהתאם לכך.

עוד עלה כי לרמ"י אין מידע על גופי קבורה שהיא הקצתה להם קרקע אך אינם עומדים בתנאי ההקצאה. מידע כזה נחוץ לה כדי לאתר הפרה של תנאי ההקצאה וכדי לבסס תביעה להחזרת קרקע שהוקצתה; בהיעדר המידע רמ"י לא יכלה לפעול לביטול הקצאות קרקע לגופי קבורה שאינם עומדים בתנאי ההקצאה וההסכמים. מדובר בליקוי שמשרד מבקר המדינה העיר לרמ"י עליו כבר לפני שנים רבות, ולכן יש לפעול להסדרתו בהקדם.

רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי בכל הנוגע לקרקע המיועדת לצורכי ציבור, ובכלל זה בתי העלמין, סעיף 190(ב) לחוק התכנון והבנייה קבע כי הוועדה המקומית רשאית להיכנס לאותו חלק של מקרקעין שמותר לה להפקיע ללא תשלום פיצויים ולקנות חזקה בו, לאחר שנתנה לבעל המקרקעין הודעה בכתב 30 יום מראש, וזכות הכניסה וקבלת החזקה אינן מותנות בצו של בית המשפט. לפי תפיסתה של רמ"י, הסעיף קובע שהאחריות בידי הרשות המקומית שבתחומה פועל בית העלמין ושל הגורם הרגולטורי מטעם המדינה על מתן רישיון לקבורה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הסעיף האמור בחוק התכנון והבנייה מתיר לרשות מקומית להפקיע קרקע לצורכי פיתוח, ואינו מתיר לה להפקיע קרקע שהשימוש בה אינו מתיישב עם תנאי ההקצאה. לא זו אף זו, רמ"י היא המקצה את הקרקע על פי הייעוד שנקבע לה, והיא גם הגוף היחיד המוסמך להשיב לרשותו קרקע של בית עלמין שנעשה בה שימוש שלא בהתאם לתנאי ההקצאה, ומכאן שמחובתה של רמ"י לבדוק את אופן השימוש בקרקע, ואם תמצא שהופרו תנאי ההקצאה עליה לפעול בהתאם לכך.



רמ"י מקצה לגופי קבורה, לרבות לרשויות מקומיות, קרקע ציבורית בהיקף גדול מאוד בתשלום סמלי בלבד. ואולם בפועל הקצאת הקרקע מתבצעת, לא פעם, בנסיבות שאינן עולות בקנה אחד עם התנאים שלפי הדין והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הקצאת הקרקע מותנית במילויים: הקרקע מוקצית לקבורה לאחר שכבר נקבעו עובדות מוגמרות שכבר אינן ניתנות לביטול, מאחר שגוף הקבורה כבר קבר בקרקע שלא יועדה לכך; וכן הקרקע מוקצית לגופי קבורה שאין להם רישיון קבורה כנדרש.

על מנת להימנע מהקצאת קרקע לגוף קבורה שאין בידיה רישיון קבורה, על רמ"י והמשרד לשירותי דת למסד ביניהם מנגנון תיאום ועדכון. על המשרד לוודא עדכניותה ושלמותה של הרשימה המתפרסמת באתר המרשתת שלו, ומוצע כי רמ"י תבחן חלופה של בחינה עצמית למול הרשימה האמורה על מנת לייעל את תהליך הבדיקה.

## הטיפול בעבירות תכנון ובנייה בתחום הקבירה

הגופים האחראים לאכיפת דיני מקרקעין<sup>134</sup>: כמה גופים אחראים לפיקוח על המקרקעין ולאכיפה בתחום זה: היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (להלן - היחידה הארצית לאכיפה)<sup>135</sup>, המבצעת אכיפה בכל הארץ; ועדות מקומיות ורשויות מקומיות, שמוסמכות לאכוף את חוק התכנון והבנייה בשטחים שבאחריותן; רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), שבגנים ובשמורות טבע שבאחריותה הוגדרה רשות אוכפת על פי חוק התכנון והבנייה. כמו כן, חטיבת השמירה על הקרקע של רמ"י אחראית ליישום הוראות חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981, וחוק נכסי המדינה (התשי"א-1951), וכן אחראית ליישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל בכל הנוגע לשמירה על קרקעות המדינה (להלן ייקראו הגופים לעיל יחדיו - רשויות האכיפה); כמו כן, כבר בשנת 2006 הסמך היועץ המשפטי לממשלה את המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לשמש זרועו הארוכה בכל הנוגע לגיבוש מדיניות האכיפה והתביעה בתחום התכנון והבנייה וליישומה; וכן מינהלת תיאום פעולות אכיפת דיני המקרקעין במשטרה (מתפ"א).

בחוק התכנון והבנייה מפורטים שני סוגים עיקריים של אמצעי אכיפה שכל גוף אכיפה יכול לנקוט:

1. **אמצעי אכיפה מינהליים:** אמצעים אלה נועדו לאפשר טיפול מהיר ומיידית בעבירות בנייה, לרבות בתחום הקבירה, הפסקת הנזק שנגרם בגין עבירות אלה, שימור המצב או השבת המצב לקדמותו. לשם כך ניתן להוציא צו הפסקת עבודה מינהלי או צו הריסה מינהלי.
2. **אמצעי אכיפה שיפוטיים:** מדובר, בין היתר, בהליכים משפטיים, בהוצאת צווים שיפוטיים נגד מבצע העבירה, כגון צו הפסקת עבודה או צו הריסה, ובסעדים עונשיים העשויים לכלול קנסות ומאסר. אמצעים אלה מאפשרים להסדיר גם מצבים שלא ניתן להסדירם באמצעות צו מינהלי.

עבירות בנייה בתחום הקבירה שעניינן קבירה במקום שלא יועד לכך, ושמיתגלות לאחר מעשה, גורמות לגופי האכיפה קושי ייחודי בהשבת המצב לקדמותו; זאת משום שהקבירה נתפסת כמעשה החסד הסופי שניתן לעשות בעבור אדם, וכן משום

134 חוק התכנון והבנייה, סעיף 203, הגדרת "רשות אכיפה"; חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

135 היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה הוקמה בשנת 1988 והיא כפופה למנכ"ל משרד האוצר ופועלת כיחידה עצמאית. יש לה סמכויות אכיפה בעיקר בנוגע לעבירות בנייה שנעשו בשטחים הפתוחים המצויים בבעלות המדינה (שטחים שאינם מצויים תחת סמכויות האכיפה של ועדות תכנון ובנייה מקומיות). היא מבצעת חקירות פליליות ואוכפת את חוקי התכנון והבנייה. ראו גם: [https://www.gov.il/he/departments/unit\\_enforcing\\_planning\\_and\\_construction\\_laws](https://www.gov.il/he/departments/unit_enforcing_planning_and_construction_laws)



שהשבת המצב לקדמותו מחייבת העתקת קבר ונתפסת כפגיעה בכבוד המת. מכאן שחשוב כי הפיקוח על עבירות בנייה יאפשר הן לאתר והן לעצור, בהקדם האפשרי, עבירות על חוקי התכנון והבנייה בתחום הקבורה, וכי יתקיים מנגנון הרתעה מפני קבורה בלתי חוקית.

על מנת לבחון את אפקטיביות הטיפול של גופי הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לעבירות בתחום הקבורה, בדק משרד מבקר המדינה את סוגי העבירות בתחום זה, את מאפייניהן, את דרכי הטיפול של רשויות האכיפה בהן ואת תוצאותיו. להלן יוצגו ממצאי בדיקתו:

## מידע על עבירות בנייה בתחום הקבורה

כדי שרשויות אכיפה בתחום התכנון והבנייה יוכלו לטפל בעבירות בנייה בתחום הקבורה ולקבוע סדרי עדיפויות בתחום זה, הן זקוקות למידע מרוכז ועדכני על העבירות.

בביקורת עלה כי אין בידי רשויות האכיפה מידע מרוכז ועדכני בנוגע לעבירות התכנון והבנייה הקשורות לקבורה, או מערכת המאפשרת לאתר מבין כלל העבירות שאותרו את אלו הנוגעות לקבורה. לפיכך לא ניתן לעמוד על היקף התופעה ולקבוע פעולות אכיפה בהתאם לכך. היעדר מידע מרוכז מקשה גם על קביעת סדר העדיפויות לעניין הטיפול בעבירות מסוג זה בתחומי החקירה והאכיפה.

**בדיקת שטחי בתי עלמין באמצעות מידע של מפ"י:** מדי פעם בפעם מפ"י ממפה באמצעות תצלומי אוויר, בין היתר, את שטחי בתי העלמין ששימשו ומשמשים בפועל לקבורה בתחומי המדינה (להלן - מתחמי קבורה). מפ"י קבע לכל מתחם את מקומו ואת גבולותיו המדויקים באמצעות מערכת מידע גיאוגרפית (להלן - מערכת GIS); בידי מפ"י שמורים תצלומי אוויר כאלו גם משנים קודמות. משרד מבקר המדינה השווה, באמצעות מערכת GIS של מפ"י ושל היחידה הארצית לאכיפה, בין מתחמים שבהם נעשתה קבורה בפועל, לבין מתחמים שחלה בהם תוכנית המייעדת אותם לקבורה. אם באמצעות ההשוואה אותרה קבורה בפועל מחוץ לשטח שתוכנית ייעדה לקבורה, ניתן ללמוד מכך על חריגה של הקבורה לשטח בייעוד אחר. כמו כן, נבחנו בביקורת תצלומי אוויר של חלק ממתחמי הקבורה שצולמו בעשור האחרון, וכך ניתן היה לזהות גם את מועד ביצוע הקבורה החריגה בקירוב של שנה-שנתיים ולאחר מתחמי קבורה שבהם גדל היקף העבירות.

**מאגר התוכניות המפורטות לבתי עלמין:** על בסיס המידע שבידי מינהל התכנון, משרד מבקר המדינה ניתח את כל 41 התוכניות<sup>136</sup> המפורטות לבתי עלמין שאישרו כלל הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה משנת 2010 ועד מועד סיום מועד הביקורת בתחום זה - אוקטובר 2018, וזאת כדי לוודא את הסטטוס התכנוני של המתחמים שבהם בוצעה קבורה. להלן יפורטו סוגי העבירות הנוגעות לתכנון ולבנייה בתחום הקבורה שנבדקו:

(א) קבורה בקרקע שייעודה אינו לקבורה; (ב) שימוש בקרקע שייעודה לקבורה למטרות אחרות - למשל למגורים או לתעשייה, או הקמת מבנים לצורכי קבורה בלא היתר; (ג) נגישות לציבור: השוואה בין תצלומי אוויר של בתי עלמין שצולמו במשך השנים מאפשרת לקבוע אם הורע מצבם של מתחמי קבורה מבחינת הנגישות לציבור, בכלל זה עקב חפירתן והקמתן של חלקות קבר חדשות שחסמו מעברים, רחבות ומקומות חניה<sup>137</sup>.

בלוח 11 שלהלן ריכז משרד מבקר המדינה, בחתר יישובי, את ממצאיו בדבר עבירות התכנון והבנייה בתחום הקבורה אשר הועלו בביקורת:

136 אושרו 52 תוכניות מפורטות הנוגעות לקבורה, אך רק 41 מהן רלוונטיות לבדיקת עבירות בנייה בתחום הקבורה, שכן 11 תוכניות עסקו בחלוקת זכויות מחדש בתוך שטח בית עלמין, הרחבת מבנים בבית עלמין קיים שיש לו תוכנית מפורטת, או עדכון רישום שטח בהיקף קטן מאוד.

137 למשל הימצאות מעברים במרחקים ובמרווחים התואמים את הנורמות הנוגעות לנגישות בחוק התכנון והבנייה, בהוראות חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), התשע"ד-2013, וכן בהוראות תמ"א 19 ובהנחיות המשרד לשירותי דת.



לוח 11: ריכוז הממצאים בדבר עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה  
שאותרו ב-45 רשויות מקומיות

## ריכוז הממצאים בדבר עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה שאותרו ב-45 רשויות מקומיות

| היישוב                             | רשות האכיפה המקומית האחראית - הוועדה המקומית האחראית לתכנון ובנייה | בית עלמין שכולו ללא הסדרה | קבורה שחרגה לשטח ביעוד אחר | מבנים בבית העלמין שייעודם אינו קבורה או שנבנו בלא היתר | ליקויים בנגישות |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| אבו קורינאת                        | ו. מרחבית אבו בסמה                                                 | ✓                         | ✓                          |                                                        |                 |
| אור עקיבא                          | ו. מרחבית שומרון                                                   |                           | ✓                          | ✓                                                      | ✓               |
| אשדוד                              | אשדוד                                                              |                           | ✓                          |                                                        |                 |
| אשקלון                             | אשקלון                                                             |                           | ✓                          |                                                        |                 |
| בית העלמין אזורי אפק*              | ו. מרחבית קרית                                                     | ✓                         | ✓                          |                                                        |                 |
| באר שבע                            | באר שבע                                                            |                           | ✓                          |                                                        | ✓               |
| הגן הלאומי יער ברעם                | במו"צ גליל עליון                                                   | ✓                         | ✓                          | ✓                                                      |                 |
| בני ברק                            | בני ברק                                                            |                           | ✓                          | ✓                                                      | ✓               |
| בית שמש                            | בית שמש                                                            |                           | ✓                          | ✓                                                      | ✓               |
| בת ים (ב.ע. הדרום)                 | בת ים                                                              |                           | ✓                          | ✓                                                      |                 |
| הוד השרון                          | הוד השרון                                                          |                           | ✓                          | ✓                                                      | ✓               |
| החותרים                            | מ. אזורית חוף הכרמל                                                |                           | ✓                          |                                                        |                 |
| הרצליה                             | הרצליה                                                             |                           | ✓                          |                                                        |                 |
| המועצה האזורית חוף הכרמל (שדות ים) | חוף הכרמל                                                          |                           | ✓                          |                                                        |                 |



| היישוב                                                           | רשות האכיפה המקומית האחראית - הוועדה המקומית האחראית לתכנון ובנייה | בית עלמין שכולו ללא הסדרה | קבורה שחרגה לשטח בייעוד אחר | מבנים בבית העלמין שייעודם אינו קבורה או שנבנו בלא היתר | ליקויים בנגישות |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| בית העלמין שדה יהושע (כפר סמיר)                                  | חיפה                                                               |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| טייבה                                                            | טייבה                                                              |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| יהוד                                                             | יהוד                                                               | ✓                         | ✓                           |                                                        |                 |
| ירושלים - בכמה בתי עלמין (בהר המנוחות חרינה בשטח הוסדרה בדיעבד*) | ירושלים                                                            | ✓                         | ✓                           | ✓                                                      | ✓               |
| יבנאל                                                            | מרחביה גליל מזרחי                                                  |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| נאבול                                                            | מרחביה שפלת הגליל                                                  |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| כפר חסידים/רכסים                                                 | מאזורית זבולון                                                     |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| כסיפה                                                            | מרחביה נגב מזרחי                                                   |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| כפר סבא                                                          | כפר סבא                                                            |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| כרמיאל                                                           | כרמיאל                                                             |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| לוטן                                                             | חבל אילות                                                          | ✓                         | ✓                           |                                                        |                 |
| מזכרת בתיה                                                       | מרחביה זמורה                                                       |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| מעלה החמישה*                                                     |                                                                    |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| עין רפא                                                          | מאזורית מטה יהודה                                                  |                           |                             | ✓                                                      |                 |
| ניצן (חוף אשקלון)*                                               | חוף אשקלון                                                         |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| נחם, ב"ע ארץ החיים                                               | מאזורית מטה יהודה                                                  |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| נס ציונה                                                         | נס ציונה                                                           |                           | ✓                           |                                                        |                 |



| היישוב                 | רשות האכיפה המקומית האחראית - הוועדה המקומית האחראית לתכנון ובנייה | בית עלמין שכולו ללא הסדרה | קבורה שחרגה לשטח בייעוד אחר | מבנים בבית העלמין שייעודם אינו קבורה או שנבנו בלא היתר | ליקויים בנגישות |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| סח'נין                 | לב הגליל                                                           |                           |                             | ✓                                                      | ✓               |
| סמר                    | מ.אזורית חבל אילות                                                 | ✓                         | ✓                           |                                                        |                 |
| פתח תקווה              | פתח תקווה                                                          |                           | ✓                           |                                                        | ✓               |
| צפת                    | צפת                                                                |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| צור שלום, קריית ביאליק | ג. מרחבית קריות                                                    |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| קריית שמונה            | קריית שמונה                                                        |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| קדימה צורן             | ג. מרחבית שרונים                                                   |                           | ✓                           | ✓                                                      |                 |
| רתמים*                 | רמת נגב                                                            | ✓                         | ✓                           |                                                        |                 |
| רמלה                   | רמלה                                                               |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| רביבים*                | רמת נגב                                                            | ✓                         | ✓                           |                                                        |                 |
| רהט                    | רהט                                                                | ✓                         | ✓                           |                                                        |                 |
| רעננה                  | רעננה                                                              |                           | ✓                           |                                                        |                 |
| שחרות                  | ג. מרחבית חבל אילות                                                | ✓                         |                             |                                                        |                 |
| שפרעם                  | ג. מרחבית גבעת אלונים                                              |                           |                             | ✓                                                      |                 |
| סה"כ                   |                                                                    | 11                        | 41                          | 12                                                     | 8               |

\* בית העלמין הוסדר בדיעבד.

מניתוח המידע שאסף משרד מבקר המדינה ומוצג בלוח 11 שלעיל עולה תופעה של עבירות בנייה הקשורות לפעולות של קבורה, חלקן בהיקפים נרחבים של אלפי חלקות קבר, המשתרעים על מאות דונמים (כגון ביהוד, בנס ציונה ובירושלים), בקרקע שייעודה אינו קבורה ונמצאת מחוץ לשטח בית העלמין. עוד עולה כי ב-45 רשויות מקומיות יש אתרי קבורה שבהם התבצעו עבירות תכנון ובנייה, ובחלקן העבירות ממשיכות לכאורה להתבצע; בחלק מהרשויות נמצאו עבירות ביותר מאתר אחד, ובחלק ניכר מאתרי הקבורה מדובר ביותר מסוג עבירה אחד. ב-41

מהרשויות מדובר בבית עלמין שהקבורה בו חרגה משטחו לקרקע שייעודה אינו קבורה; ב-11 מהרשויות מדובר בבית עלמין שכולו נמצא בקרקע שייעודה אחר - חקלאי, מגורים, תעשייה, גן לאומי, שטח נוף פתוח, שמורת טבע, נחל, יער; ב-12 מהרשויות נמצאו בתוך בית העלמין מבנים שייעודם אינו קשור לקבורה או שנבנו בלא היתרי בנייה; וב-8 מהרשויות נמצאו ליקויים בנגישותו של בית העלמין. כמו כן, לעיתים אושרה בדיעבד תוכנית ששינתה את ייעוד השטח לקבורה.

חלק מהשטחים שפלטו אליהם הם בהיקף ניכר של אלפי חלקות קבר, שהשווי של כל אחת מהן באזורי הביקוש (לדוגמה בירושלים, ביהוד, בנס ציונה, בפתח תקווה ובהוד השרון) עשוי להסתכם בעשרות אלפי ש"ח. מדובר אפוא בעבירות שפוטנציאל הניצול הכלכלי שלהן גדול. נזק נוסף נגרם מכך שלעיתים הפלישות מונעות או בולמות פיתוח אחר שתוכנן לקרקע או שהיה בשלבי תכנון, ובכלל זה פיתוח של תשתיות תחבורה, תעשייה או מגורים.

על רשויות האכיפה המקומיות ועל שאר הגופים האחראים לאכיפת דיני מקרקעין לתת את הדעת גם על ההפסדים הכלכליים שמקורם בהזנחת האכיפה בתחום רגיש כקבורה.

גופי הקבורה, הרשויות המקומיות וגופי התכנון המקומיים הגיבו על ממצאי הביקורת דלעיל, ולהלן עיקרי תגובותיהם: חלקם השיבו שלא אכפו את החוק על עברייני קבורה מסיבות שונות, ובכלל זה עקב הרגישות הכרוכה בפינוי קברים; עקב שטחה הקטן של הקרקע שבה בוצעה החריגה; בשל יכולת אכיפה מוגבלת; בשל מצוקת קבורה; והיות שעבירות רבות, ובכלל זה הקמת מבנים שלא כדין בשטח בתי העלמין, בוצעו לפני שנים רבות. עוד ציינו כי חלק מהעבירות נמצאות בשלבי הסדרה רטרואקטיבית, ופעמים רבות הרשויות עצמן יוזמות הסדרה רטרואקטיבית של עבירות בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופי הקבורה על פעולותיהם הבלתי חוקיות שעניינן קבורה בשטח שאינו מיועד לכך ושלא בהסתמך על תוכנית, מה גם שעבירות מסוג זה קיים קושי להשיב את המצב לקדמותו בשל הרגישות בפגיעה בכבוד המת.

לרשויות האכיפה המקומיות ולשאר הגופים האחראים לאכיפת דיני מקרקעין מעיר משרד מבקר המדינה כי יש לפעול לאכיפת החוק,



לרבות בעניין חריגה מייעוד ופלישה, חריגה מדיני הנגישות והקמת מבנים שייעודם אינו קבורה וסככות ללא היתר. על גופי האכיפה לאכוף את חוקי התכנון והבנייה בתחום הקבורה, בהתאם לכלים העומדים לרשותם.

## אי-מיצוי כלי האכיפה ואפקטיביות מועטה של אכיפת החוק על עבריינים בתחום הקבורה

קבורה בקרקע שלא יועדה לכך היא עבירה על חוק התכנון והבנייה ועל חוק המקרקעין; דיני התכנון והבנייה נועדו בין היתר להבטיח את שלטון החוק בתחום הבנייה ואת יכולת המימוש של התכנון הפיזי של המדינה. על מנת לבצע את האכיפה באופן תכליתי ואפקטיבי נדרשות הרשויות הנוגעות בדבר לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים הקיימים, בהתאם למדיניות האכיפה ולפי סדר העדיפויות של המשתתפים לנוכח הנסיבות<sup>138</sup>. חוק התכנון והבנייה מקנה סמכויות אכיפה באמצעות הנחיות לפעולות שיינקטו נגד המפירים וסמכויות לביצוע פעולות בשטח בנסיבות שהוגדרו בחוק, למשל סמכות להפסיק עבודות ולתת צווים מינהליים להריסה, להפסקת שימוש ולסגירת מקום. צווים אלה וסעדים נוספים, שביכולתו לתת על פי שיקול דעתו, נתונים לסמכות בית המשפט.

בדצמבר 2015 הפיץ משרד הפנים חוברת הדרכה בקרב גופים העוסקים באכיפת חוקי התכנון והבנייה ברשויות המקומיות<sup>139</sup> (להלן - המסמך המנחה). במסמך זה צוינו הנחיות לקביעת עקרונות כלליים של מדיניות אכיפה. בין היתר צוין במסמך כי הרשות המקומית תקבע את מדיניות האכיפה לאחר מיון סוגי העבירות לשלוש קבוצות עיקריות: עבירות שהן בראש סדר העדיפויות, עבירות לטיפול במסלול שוטף ועבירות שאין עניין לציבור באכיפתן.

לפי המסמך המנחה, בבואן לקבוע מדיניות אכיפה, על הרשויות המקומיות לבחון את מידת הסכנה הנשקפת בגין העבירה, את היקפה הפיזי ואת מידת הבוטות שלה, את רמת הפגיעה שלה באיכות החיים והסביבה ואת שכיחות העבירה. לדוגמה, במסמך המנחה צוינו בראש סדר העדיפויות, בין היתר, עבירות בנייה או שימוש שלא כדין בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (כגון דרכים, מבני ציבור ושטחים פתוחים), חסימת שטחים אלה או פגיעה בהם; הסגת גבול או השתלטות על מקרקעין שלא

138 בג"ץ 551/99, שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ ו-4 אוח', תק-על 2000 (1), 419, עמ' 425.

139 משרד הפנים, "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה".

כדין ובנייה בהם; בנייה בעתודות קרקע או שימוש בעתודות אלה שלא כדין; בנייה או שימוש החורגים מתוכנית או מהיתר, הגורמים מטרה או סיכון ניכר לציבור; בנייה או שימוש שלא כדין בשטחים ציבוריים למטרות כלכליות או מסחריות; ובנייה בשטחים אלה או שימוש בהם שלא כדין באופן שמראם בולט למרחוק.

העבירות שאיתר צוות הביקורת בתחום הקבורה והמפורטות בלוח 11 לעיל מעמידות אותן לכאורה בראש סדר העדיפויות של העבירות שראוי לבצע אכיפה בעניינן, כפי שקבע המסמך המנחה, שכן היקפן נרחב, מידת הבוטות והבולטות שלהן רבה, ושכיחותן גבוהה, וכאשר מדובר בקבורה בלתי חוקית, הרי שבפועל העבירה אינה נפסקת במועד כלשהו; חלקן באות על חשבון עתודות קרקע לתשתיות וכמעט אין אפשרות להשיב את המצב לקדמותו, ולעיתים הן כוללות שימוש אסור ופגיעה בשטחים המיועדים לרווחת הציבור, בנסיבות של הסגת גבול או השתלטות על מקרקעין שלא כדין וחריגה מתוכנית או מהיתר.

**קושי בשימוש בכלי אכיפה שמטרתו להשיב את המצב לקדמותו:** אחד מכלי האכיפה העומדים לרשות האכיפה הוא הריסת העבודה האסורה, פעולה שלמעשה משיבה את המצב לקדמותו. אשר לקברים, אמצעי זה משמעו פתיחת קבר וקבורה מחדש של הנפטר. ואולם לפעולה שכזאת מורכבות מהבחינה המשפטית ומהבחינה האנושית, המתגברת ככל שמתמשכת העבירה. הקשיים והמורכבות של הריסת העבודה האסורה מקורם, בין השאר, בכך שאכיפה כזאת נוגעת לא רק לגוף שעבר עבירה - גוף הקבורה, אלא גם לאנשים שהם או משפחותיהם קיבלו שירות מגוף הקבורה; ציבור זה לרוב אינו זה שמחולל את העוול, אלא הנפגע ממנו. אין לצפות שבפנותו לגוף קבורה מוכר בשעת צער הוא יתנה על מידת החוקיות של חלקת הקבר שהוצעה לו, ולכן חשוב למזער את הפגיעה בו. נוסף על כך, לעיתים מדובר בעבירות קבורה רחבות היקף, ולכן הסעד האכיפתי עלול להשפיע על נפגעים רבים. יש להביא בחשבון גם שאם מופסקת הקבורה באתר מסוים, יש לספק חלופה למי שזקוק לשירותי קבורה באתר זה, ולעיתים אין בנמצא חלופה כאמור שהיא זמינה ונגישה הן לתושבי האזור והן למי שכבר קנה חלקת קבר, לרבות כאלו הרוצים להיקבר ליד קרוביהם.

**אישור משרד הבריאות לפתיחת קברים:** פתיחת קבר והעתקתו לשם קבורה מחדש מחייבת אישור של משרד הבריאות<sup>140</sup>. בדיקת משרד מבקר המדינה, שבה נבחנו

140 פקודת בריאות העם מס' 40, 1940, מאפשרת למשרד הבריאות להתקין תקנות, בין היתר בנוגע ל"הובלת גופות לקבורה, הוצאתן מקברותיהן, וקבורתן מחדש". ובהתאם - סעיף (5) ל"תקנות בריאות העם (קבורה מחדש)", 1941" קובע כי משרד הבריאות רשאי "להתיר בכתב הוצאת גופה מקברה, על מנת להוציאה מישראל או לקבור אותה מחדש בישראל" ו"רשאי להתנות את ההיתר בהסכמת כהן הדת שאליו השתייך הנפטר, באישור משטרת ישראל ובדרישות תברואה, כפי שימצא לנכון".



84 הבקשות לפתיחת קברים שהוגשו מינואר 2014 ועד אוגוסט 2018, העלתה כי אף לא אחת מהן הוגשה מטעם רשות אכיפה ארצית או מקומית, ובכלל זה מטעם רמ"י, למעט בקשה אחת שהגישה רשות אכיפה בנוגע לשני קברים בגן הלאומי סובב ירושלים. כל הבקשות האחרות הוגשו שלא בשל עבירות בנייה. אשר לרמ"י, עלה שמרחבי השמירה של רמ"י לא פעלו לפינוי קברים בלתי חוקיים גם כאשר הם הוקמו על קרקע שכבר תוכננה לייעודים אחרים.

היעדר הפניות למשרד הבריאות בבקשה לפינוי קברים מדגים ומחדד את הקשיים של גופי האכיפה להשתמש בכלי אכיפה זה, פעולה שבפועל אינה ישימה כמעט. ראוי אפוא שהגופים הנוגעים בדבר, ובכלל זה גופי האכיפה הממשלתיים, יגבשו דרכי אכיפה נוספות וחלופיות לטיפול בעניין.

**ניהול הליך פלילי נגד מבצעי קבורה במקום אסור:** על פי חוק התכנון והבנייה יש לעבירות בנייה גם היבט פלילי שמאפשר מתן עונשים בדרגת עוון וקנסות: המבצע עבודה אסורה או שימוש אסור במקרקעין דינו שנתיים מאסר או כפל קנס. כאשר תאגיד הוא שמבצע את העבירה, רשאי בית המשפט לשלש את שיעור הקנס שהחוק מתיר להטיל על מבצעי העבירה. כמו כן, אם התאגיד ביצע עבירה קמה החזקה כי נושא משרה בתאגיד ביצע אף הוא עבירה בכך שהפר את חובתו לפקח ולעשות כל שניתן למניעת העבירה בידי התאגיד עבירת השימוש היא מסוג קפידה, כלומר עצם השימוש האסור די בו כדי לבסס את החבות בדיון ואין צורך בהוכחת מחשבה פלילית או רשלנות בטרם לביצוע העבירה.

משרד מבקר המדינה בחן את מיצוי כלי האכיפה ב-24 מקרים של קבורה במקום אסור, כפי שהשתקפו במסמכי רמ"י. המדובר במקרים הנוגעים לעבירות שבגין ניתן לנהל הליך פלילי, כמפורט להלן:

עלה כי רק במקרה אחד ננקט הליך פלילי נגד מבצע הקבורה<sup>141</sup>. ב-15 מקרים שונה ייעוד הקרקע ל"קבורה" ורמ"י הקצתה אותה לגוף שעבר את העבירה; בשישה מקרים רמ"י לא עשתה דבר; במקרה אחד בו בוצעו עבירות חמורות רמ"י גידרה את השטח למניעת המשך העבירה (בכפר חסידים), ובמקרה נוסף פינתה מבני עזר (סככות) שהוקמו בסמוך לקברים.



ממצאי הביקורת העלו כי רשויות האכיפה ממעטות ביותר להשתמש בכלי האכיפה. הדבר מלמד על אי-מיצוי הכלים העומדים לרשותם של גופים אלה ועל אפקטיביות מועטה של האכיפה שהם מבצעים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות האכיפה - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, היחידה הארצית לאכיפה, רט"ג, רמ"י, הרשויות המקומיות המוסמכות וכן ועדות התכנון המקומיות - כי נוכח הקשיים העולים משימוש בכלי האכיפה הקיימים, עליהן לבחון דרכים אחרות לאכיפה, לגבש מדיניות אכיפה ולפעול בהתאם.

המחלקה להנחיית פרקליטים בפרקליטות המדינה (לשעבר - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין) ציינה בתשובתה מפרברואר 2019 כי עבירות הבנייה בתחום הקבורה הן תופעה מוכרת, אך בטיטת הדוח עלו מקרים רבים שלא היו מוכרים לה, וייתכן שנוכח היקף התופעה נכון יהיה לקבוע מדיניות אכיפה פרטנית בעניין זה. המחלקה ציינה כי לדעתה כלי האכיפה המנויים בחוק התכנון והבנייה מוגבלים ביכולתם לתת מענה מתאים לתופעה, ולכן נכון יהיה לטפל בה גם באמצעות כלים מגוונים אחרים; לשם כך ובתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ישנה כוונה להקים צוות בין-משרדי שיכלול את המשרד לשירותי דת, משרד הבריאות, מינהל התכנון וגופי האכיפה הרלוונטיים (רמ"י והיחידה הארצית לאכיפה), והמחלקה תשמח להשתתף בו. היא הוסיפה כי צוות זה יוכל לבחון את היקף התופעה והסיבות לה, לתת מענה לחסמים לאכיפה ולהציע אפשרויות אכיפה אפקטיביות למאבק בתופעה.

יש לראות בברכה הקמת צוות בין-משרדי בנושא עבירות התכנון והבנייה בתחום הקבורה. עם זאת משרד מבקר המדינה מציין כי הקושי והמורכבות הכרוכים בשימוש בכלי האכיפה הקיימים, וכן חומרתן של עבירות בתחום הקבורה שאיתר צוות הביקורת - כל אלה מדגישים את הצורך בקביעת מדיניות ייחודית וברורה של אכיפה בעניינין של עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה, וזאת בלי להקל ראש בכך שהחוק כבר הקנה כלים לטיפול בעבירות אלה וחלק מהרשויות כבר הפעילו כלי אכיפה שונים להפסקת קבורה בלתי חוקית ולטיפול בבנייה שלא כדין בשטחי בתי העלמין. על רשויות האכיפה, ובראשן המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והיחידה הארצית לאכיפה, לפעול במתואם לקידום האכיפה בהתאם לחוק ולמדיניות האכיפה הקיימת, וכן לקבוע היבטי מדיניות אכיפה ייחודית בעניינין של עבירות התכנון והבנייה הנוגעות לקבורה, אשר תיועד גם עבור גופי האכיפה בוועדות וברשויות



המקומיות. במסגרת זו עליהן לעשות עבודת מטה, לגבש מסדי נתונים שלמים ועדכניים ובכלל זה למפות את העבירות הנוגעות לקבורה על פי טיבן, מהותן, חומרתן ומאפייניהן ועל פי השפעותיהן על יישום התכנון. כן יש למפות את הכלים שיש לנקוט במסגרת הטיפול בסוגי עבירות שונים. הדבר יקל את ההתמודדות של רשויות האכיפה עם עבירות אלה ויסדיר את חובות הטיפול החלות עליהן ברמה המקומית וברמה הארצית, ויסייע לצמצום התופעה, להפסקתה ולהרתעה ניכרת מביצוע עבירות עתידיות. עליהן גם לקבוע נוהלי עבודה שיגדירו את הכלים וההליכים ליישום מדיניות האכיפה.

בפברואר 2019 מסרה היחידה הארצית לאכיפה למשרד מבקר המדינה כי תפעל בשיתוף הגורמים הרלוונטיים לגיבוש מדיניות אכיפה ארצית לטיפול בנושא הכשלים במערך הקבורה בישראל.

## דוגמאות לעבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה

להלן דוגמאות לעבירות תכנון ובנייה מתמשכות בהיקפים גדולים מסוגים שונים שנמצאו לכאורה בביקורת:

### קבורה בחריגה משטח בית העלמין בקרקע שאין לגוף זיקה אליו

בתקנות חברות לענייני קבורה נקבע כי אחד התנאים למתן רישיון קבורה<sup>142</sup> הוא כי "החברה לענייני קבורה הוכיחה להנחת דעתו של השר כי יש בידה זכות במקרקעין המיועדים על פי תכנית לקבורה לצורך ביצוע קבורה על פי הרישיון" (להלן - הזיקה לקרקע). משמע שבמסגרת הבדיקות שעושה המשרד לשירותי דת בנוגע לבקשה לקבלת רישיון קבורה, עליו לבדוק אם לגוף הקבורה יש זיקה לקרקע.

לצד האחריות המוטלת על המשרד לוודא הוכחת קיום זיקה של גוף הקבורה לקרקע, מוטלת על זרועות האכיפה של הוועדות המקומיות האחריות לבדוק אם גוף הקבורה אכן קובר בקרקע מוסדרת בלבד (דהיינו שנקבע מפורשות שהיא מיועדת לקבורה), ולבדוק אם הקרקע חורגת מהשטח שיועד לבית העלמין. מכאן החשיבות של תיאום בין המשרד לגורמי אכיפת דיני התכנון והבנייה לצורך צמצום היקף עבירות בנייה בהקשר של קבורה.

בחינת נוסח רישיון הקבורה ותנאיו העלתה כי המשרד לשירותי דת לא ציין על גבי

142 הגדרת התקנות ל"חברה לענייני קבורה" מחריגה רשויות מקומיות ומועצות דתיות.



הרישיון שהוא מעניק לגוף קבורה את גבולותיו הגיאוגרפיים, ובכלל זה הגושים והחלקות. במהלך הביקורת החל המשרד לציין את הגושים והחלקות שעליהם חל הרישיון. יש לראות תיקון זה בחיוב.

משרד מבקר המדינה בדק ב-20 בתי עלמין שנבחרו אקראית את גבולות שטחי הקבורה בפועל לעומת גבולותיהם לפי תוכניות מפורטות החלות על בתי העלמין, באמצעות תצלומי אוויר ומערכות של מפי".

ההשוואה העלתה כי ב-11 מבין 20 בתי העלמין שנבדקו חרג גוף הקבורה מגבולות הקרקע המיועדת לבית העלמין על פי התוכנית המפורטת, ולא הייתה לו זיקה לקרקע שאליה פלש. המשרד לשירותי דת נתן לגופי קבורה רישיון קבורה בלי שזיהה את החריגות, ובלי שגורמי האכיפה טיפלו בחריגות. להלן דוגמאות:

**המועצה הדתית אור עקיבא:** שטח בית העלמין חורג בפועל בכ-5.5 דונם מגבולות הקרקע המיועדת לבית העלמין.

**המועצה הדתית יהוד-נווה מונוסון:** המועצה מבצעת קבורה בשטח שמעולם לא אושר לו מעמד סטטוטורי של בית עלמין.

**כפר חסידים:** ח"ק כפר חסידים קברה נפטרים והכינה חלקות קבר בשטח שחורג מתחום בית העלמין; חלק מהשטח שאליה פלשה יועד לשמש לנטיעת יער, ואת חלקו ייעדה רמ"י להקמת שכונת מגורים.

**המועצה הדתית הוד השרון:** המועצה הדתית פלשה לקרקעות ששטחן יותר מ-1,600 מ"ר וכן בנתה מבנים ללא היתר בתחום בית העלמין בשטח כולל של כ-250 מ"ר.

**נס ציונה:** ח"ק נס ציונה ביצעה קבורה בשטחים חקלאיים שלא יועדו לכך, וזאת בלא אישור.

**המועצה הדתית באר שבע:** המועצה הדתית קברה בחריגה לשטח בהיקף של 1.4 דונם. המשרד לשירותי דת ציין בתשובתו כי יקפיד להבא לדווח על כל חריגה שיגלה לרמ"י ולרשות המקומית.



על כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובעיקר המשרד, רמ"י, בט"ל והוועדות המקומיות - להגביר את התיאום ביניהם לצורך צמצום ההיקף של עבירות התכנון והבנייה בהקשר של קבורה.

## קבורה לא חוקית בירושלים

הועלה כי בירושלים בוצעו כמה סוגי עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה באתרים שונים: בשטח בית העלמין "הר הזיתים" הוקמו מבנים שאינם לצורכי קבורה בכמה מקומות; בבתי העלמין "הר הזיתים" ו"סנהדריה" בשנים 2012 - 2018 בוצעה קבורה במעברים בין חלקות קבר; בשלושה בתי קברות במזרח העיר נמצאו מבנים שאינם מיועדים לקבורה<sup>143</sup>. בבית עלמין נוסף בוצעה קבורה בשטח שאינו מיועד לכך<sup>144</sup>.

בתשובתה של עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 צוין כי חלק מהעבירות נעשו לפני שנים רבות, וכי על עבירות של קבורה בשטח שאינו מיועד לכך חלה התיישנות לאחר כמה שנים. בנוגע לקבורה במעברים בין חלקות קבר השיבה העירייה כי מאחר שמעברים אלה לא סומנו בתוכנית סטטוטורית, לא ניתן לאכוף את הדין המונע קבורה בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופי האכיפה הנוגעים בדבר ובכלל זה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, ליחידת האכיפה הארצית, לרט"ג ולרמ"י, ליחידה לאכיפת דיני מקרקעין שבפרקליטות המדינה - כי היקף עבירות הבנייה, אופן פריסתן והישנותן במשך שנים רבות מעידים על ליקויים באכיפת החוק על עברייני בנייה בתחום הקבורה. אשר לתשובת עיריית ירושלים בעניין הנגישות, משרד מבקר המדינה מציין כי נגישות בתי העלמין הוסדרה בתקנות, ולפיכך הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים הייתה יכולה לבחון את נושא אכיפת הדין על עבריינים בתחום זה בהתאם למועד כניסת התקנות לתוקף<sup>145</sup>.

**קבורה אסורה בשטח ציבורי פתוח - בית העלמין "שיח' באדר":** בתקופת מלחמת העצמאות ואחריה, בשנים 1948 - 1951, שימש לקבורה בית העלמין "שיח' באדר", הצמוד לבית המשפט העליון והכנסת. הפעילות בבית העלמין הופסקה

143 בתי הקברות בראס אל-עמוד, א-טור ואום טובא.

144 בג'בל מוכאבר.

145 בעניין נגישות - ראו בהמשך דוח זה, בפרק "חריגה מדיני המקרקעין תוך פגיעה בנגישות בבתי עלמין".

בשנת 1952, ובהסכם הפשרה משנת 1976 הוא הוכרז כסגור. שטח בית העלמין הוכרז כשטח ציבורי פתוח (שצ"פ). את הקבורה בבית העלמין ביצעה גחש"א קהילת ירושלים. רישיון הקבורה שקיבלה גחש"א ירושלים מהמשרד לשירותי דת לא כולל את בית העלמין "שיח' באדר".

אף שבית העלמין נסגר ומעמד השטח נקבע בתוכנית סטטוטורית כ"שטח ציבורי פתוח" והוחזר לעיריית ירושלים, גחש"א קהילת ירושלים ממשיכה לקבור בו שלא בהתאם לייעוד הקרקע. למשל, בסיום מנובמבר 2017 של יחידת הפיקוח ברמ"י בליווי מפקח מטעם היחידה הארצית לאכיפה, נמצא כי עובדים מטעם גחש"א קהילת ירושלים עסקו בעבודות להכשרת שטחים לקברים במקום. כמו כן נמצאו שני קברים שבהם נקברו נפטרים באותה שנה. מפקחי רמ"י הורו לגחש"א קהילת ירושלים להפסיק מיד את העבודות.

בסיום שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 בבית העלמין נצפו במקום שלושה קברים שנוספו אחרי הסיום האמור מנובמבר 2017.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי גחש"א קיבלה אישורים פרטניים ממשרד הבריאות לקבורת כמה נפטרים שביקשו להיקבר בבית העלמין האמור, ליד הוריהם. בתגובתה מפרואר 2019 מסרה כי מפעם לפעם מתקבלות בחברה קדישא פניות מועטות של צאצאי נפטרים הקבורים בבית עלמין זה, המבקשים להיקבר בסמיכות להוריהם. הפונים מופנים למשרד הבריאות לקבלת אישור פרטני לקבורה, ועם קבלתו מתבצעת הקבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי הקבורה בבית העלמין "שיח' באדר" אסורה על פי חוק, שכן מדובר בשטח שייעודו שטח ציבורי פתוח; יתרה מכך, בית העלמין אף אינו נמנה עם בתי העלמין המפורטים ברישיון שהעניק המשרד לגחש"א קהילת ירושלים. זאת ועוד, ההיתר שלטענת המשרד נותן לעיתים משרד הבריאות לגוף הקבורה, אינו מכשיר קבורה ללא רישיון, מה גם שהסמכות למתן רישיון קבורה מסורה למשרד לשירותי דת בלבד. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה לגחש"א קהילת ירושלים, כי אף שניתן להבין את המניעים של בקשה להיקבר בסמוך להורים, יש לעשות זאת רק במסגרת החוק.



על כל הנוגעים בדבר - עיריית ירושלים, המשרד לשירותי דת, מועצת בתי העלמין<sup>146</sup>, רמ"י ומשרד הבריאות - לנקוט את כל הדרכים העומדות לרשותם כדי לעצור את הפעולות האסורות של גחש"א קהילת ירושלים, ולבחון את האפשרות והצורך לפעול נגד הגורמים שביצעו קבורה שלא כדין בבית העלמין האמור בשנים האחרונות.

**עבירות תכנון ובנייה במסגרת הקבורה בהר המנוחות בירושלים:** מהאסמכתאות שבידי המשרד לשירותי דת ובידי עיריית ירושלים עולה כי בבית העלמין שבהר המנוחות בוצעו עבירות לכאורה בנושא התכנון והבנייה, בין היתר אלה:

**קבורה בשטח ציבורי פתוח:** רובו של השטח שמצפון לכביש הגישה לבית העלמין "הר המנוחות" בירושלים - החל בשטחים המשמשים את עיריית ירושלים וכלה ברחבת הכניסה לבית העלמין - מוגדר כשצ"פ. האחריות לשטח השצ"פ מוטלת על עיריית ירושלים.

בשצ"פ זה מכרו גורמים פרטיים, ובכלל זה קבלני מצבות העובדים במקום, חלקות קבר. על פי הערכת המשרד לשירותי דת מדובר בכ-300 קברים. כמו כן, במשך השנים פלשו גם גופי קבורה לשטחים המיועדים לשמש לכבישים ולשצ"פ. עקב כך הוצרו הכבישים שבתוך בית העלמין, והדבר מקשה את תנועת כלי הרכב במקום וגורם לפקקים בלתי נסבלים בשטח בית העלמין. הפלישות מבוצעות גם באמצעות חפירת חלקות קבר על שבילי גישה, תוך הרעת מצב הנגישות.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי חלק מהפלישות של גופי קבורה בעלי רישיון בשטח בית העלמין "הר המנוחות" בוצעו לפני העברת השטח מרמ"י לעירייה, ועל כן היא לא הייתה אחראית להיעדר האכיפה בעניינן של עבירות אלה. גם לאחר שהוסדרה החכרת הקרקע קשה לבצע בפועל את האכיפה, שכן ח"ק כבר קברו נפטרים בשטחים אלה.

עוד מסרה עיריית ירושלים כי פלישות קבלני המצבות, הן עבור מפעלי המצבות והן לקבורה, הן "נושא כבד שנידון בבתי המשפט", והקבלנים יושבים במקום עשרות בשנים באופן לא חוקי. היא הוסיפה כי פעולותיה לפינויים מהמקום נתקלו בתגובות קשות ביותר, וכי מכירת הקברים בשטחים אלו על ידי הפולשים, שאף מתחזים לחברות לענייני קבורה, מטופלת על ידי המשטרה ביוזמת העירייה.

146 מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים הוקמה בשנת 1962, מתוקף תקנות מועצת בתי העלמין בירושלים, התשכ"ז-1967. תפקידיה העיקריים של המועצה הם: להקים, להחזיק, לנהל ולפתח בתי עלמין וכן לפקח על בתי עלמין.



תופעת עבירות התכנון והבנייה בתחום הקבורה בירושלים נמשכת. לתופעה זו השפעות שליליות נרחבות - קבורה בשטחים אסורים עלולה לשבש תוכניות פיתוח עתידיות באותם אזורים וכן לפגוע באיכות החיים של תושבי העיר, שכן שטחים המיועדים לשמש שטחים ציבוריים פתוחים לטובת הציבור נגזלים לטובת מי שמבקש להפיק רווחים על חשבון משאבי הציבור.

על כל הגופים הנוגעים בדבר לפעול במתואם, בהתאם לכלים שמקנה החוק, ולהמשיך לטפל כנדרש בפולשים ובכל מי שמבצע קבורה בלתי חוקית. בד בבד עליהם לפעול להפסקת התופעה.

## קבורה בשטח שלא יועד לקבורה

**נס ציונה - קבורה בשטח חקלאי:** בתי עלמין רבים שוכנים בפאתי היישובים, ולעיתים הם גובלים בקרקע שייעודה חקלאי או שטח פתוח. כאמור, בביקורת נמצא כי לעיתים גוף הקבורה קבר מחוץ לשטח המיועד לקבורה, בשטח המוגדר כחקלאי. למשל, בנס ציונה גוף קבורה קבר מחוץ לשטח בית העלמין, בשטח שייעודו חקלאי. הקבורה המתבצעת במקום היא קבורת שדה.

להלן תצלום אוויר של בית העלמין בנס ציונה, שצולם בשנת 2018. שטחי הקבורה שבתוך התחום המסומן בירוק חורגים מהתוכנית שייעודה קבורה.

### תמונה 3: בית העלמין בנס ציונה - קבורה בשטח שאינו מיועד לקבורה, השוכן ממערב לבית העלמין\*



המקור: תצלום ממערכת מפי"י, ספטמבר 2018.

\* השטח שאינו מיועד לקבורה מסומן בירוק.

בתשובתו של מהנדס העיר נס ציונה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 הוא הסביר כי הקבורה בבית העלמין, בשטח שייעודו חקלאי, מתבצעת זה שנים על ידי "נותני שירותי קבורה" ולא על ידי העירייה; עוד ציין כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נס ציונה לא נתנה לגופים אלו היתרי בנייה ולכן גם לא מתבצעת אכיפה לגבי פעילותם.

מועצת בתי העלמין חברה קדישא נס ציונה השיבה בפרוור 2019 למשרד מבקר המדינה כי הקבורה בחלקו הגדול של השטח מתבצעת מתחילת שנות השמונים של המאה העשרים, ולא היה ביד הגופים שנתנו שירותי קבורה כל מידע המעיד כי השטח אינו מוסדר לקבורה. החברה הוסיפה כי משנודע לגופים האמורים כי ייעוד הקרקע אינו תואם את פעילותם, הם הפסיקו את הפעילות בשטח זה ולא רכשו את יתרת הקרקע.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נס ציונה כי היעדר האכיפה הוא ליקוי המנציח את המצב הבלתי תקין. היעדר היתר הבנייה מחמיר את העבירה ומחדד את הצורך באכיפה.

**יהוד - בית עלמין שלם פועל ללא תוכנית:** הועלה כי בית העלמין המשרת את העיר יהוד, ואשר שוכן מצפון לנמל התעופה בן גוריון ובצמוד אליו, פועל על קרקע שאינה מיועדת לבית עלמין ואין לו תוכנית מפורטת לביצוע קבורת שדה.

אשר לסוגיית הקבורה בקרקע שאינה מיועדת לכך, עיריית יהוד הסבירה בתשובתה מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 1962 חתמה יהוד על הסכם מכר להקמת בית עלמין עם ממ"י (רמ"י היום), וכי בהסכם שברשותם אין תשריט. עוד הסבירה העירייה כי "פעילות בית העלמין עצמו טרם הוסדרה בתכנית מתאר מקומית או מפורטת", וכי "בית העלמין כן סומן בתכנית ארצית". בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 ציינה העירייה כי היא פועלת להסדרה תכנונית של אזור בית העלמין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית יהוד כי שלא כטענתה, בשינוי 5 לתמ"א 19 שאישרה הממשלה בשנת 2014 לא סומן בית עלמין אלא סומן אזור לאיתור שטח לבית עלמין; סימון זה לא קבע כי לקרקע ייעוד לקבורה בתוכנית סטטוטורית כנדרש.

היעדר תוכנית והיעדר אכיפה משמעם כי הקבורה בשטח בית העלמין ביהוד מתבצעת שלא כדין ובאין מפריע, תוך ריבוי עבירות המתמשכות שנים.

## תמונה 4: בית העלמין ביהוד\*



המקור: תצלום ממערכת מפ"י, אוגוסט 2018.

\* הקו התוחם בצבע ירוק הוא העדכון האחרון של מצב הקבורה בשטח, כפי שהיה במערכת מפ"י במועד הנפקת התצלום ממנה. הפוליון אינו כולל סימון קבורה שנעשתה לאחר עדכון האחרון.

**בית העלמין הוד השרון:** הועלה כי בהוד השרון בוצעה קבורה בשטח חקלאי, וכי נוסף על כך הוקמו מבנים ללא היתר בשטח שייעודו קבורה (ראו בתמונה 5 להלן).

תמונה 5: בית העלמין "נווה הדר" בהוד השרון\*



המקור: היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, אוגוסט 2018.

\* החלק המיועד לקבורה מסומן בריבועים על רקע צהוב. אותה קבורה בשטח שאינו מיועד לכך בצד הצפוני ובחלק המסומן באדום.

בנובמבר 2018 מסר מהנדס העיר הוד השרון, בשם העירייה, כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה אליו בנוגע לממצאי הביקורת, ביצע מינהל ההנדסה שבעירייה באוקטובר 2018 בדיקה יסודית בכל שטח בית העלמין ומצא חריגות כדלקמן: בפניה הצפון-מערבית בוצעה פלישה של כ-850 מ"ר ללא היתר, מכיוון צפון אותה פלישה לשטח ציבורי פתוח בשטח של כ-800 מ"ר, מכיוון צפון-מזרח החלה פלישה חדשה של הכנת יציקות לקברים בתחום המיועד לסלילת דרך. כמו כן, נמצא כי בבית העלמין נבנו בלא היתר בנייה מבנה בשטח 148 מ"ר המיועד לשמש בית הספד, מבנה למתן שירותים בשטח 94 מ"ר, ושלושה קירות בטון; וכן נמצאו חלקות קבר בשטח שיועד להרחבת מגרש חניה לכיוון צפון.



מהנדס העיר הסביר כי המועצה הדתית - ולא הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון - מבצעת תחזוקה בבית העלמין, בונה את הקברים ונתנה את כל האישורים - אלה שניתנו - לבנייה בתחומי בית העלמין. מאז כניסתו לתפקיד בשנת 2015 פנה מהנדס העיר כמה פעמים ליו"ר המועצה הדתית הוד השרון בדרישה שלא לבצע עבודות תשתית ללא תיאום ואישור. מתשובתה בפברואר 2019 של עיריית הוד השרון למשרד מבקר המדינה עולה כי העירייה החלה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה בנוגע לתחום הקבורה.

עיריית הוד השרון הביאה לידיעת המועצה הדתית הוד השרון את ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה ואת ממצאי הבדיקה היסודית שהיא עצמה עשתה. המועצה הדתית השיבה לעירייה כי המחסור בחלקות קבר גרם לכך שתבצע "חריגה בשטחי קבורה", אך כל הפעולות בוצעו באישור הרשות המקומית. אשר למבנים שלטענת העירייה נבנו ללא היתר השיבה המועצה הדתית כי את חלקם הקימה העירייה עצמה, ואחרים הוקמו באישור העירייה או בהסכמתה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הבדיקה שעשתה עיריית הוד השרון, בעקבות הביקורת, כדי לאתר עבירות בנייה בבית העלמין בתחומה; ועם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הוד השרון כי מדובר בעבירות חמורות, ולכן, כמי שאמונה על התכנון העירוני ועל הפיקוח על הבנייה בעיר, עליה לפעול בנחישות לאכיפת חוקי הבנייה בכל הנוגע לעבירות קבורה.

משרד מבקר המדינה דוחה את ההסבר שנתנה המועצה הדתית הוד השרון לעיריית הוד השרון - המחסור במקומות קבורה אינו מצדיק פלישה לקרקע שייעודה אינו קבורה ולא הוקצתה לגוף הקבורה. גם אם רשות מקומית נתנה אישור לכך, אין בדבר משום תחליף להליכי התכנון וההקצאה.



## קבורה בקרקע שיועדה לשטחים פתוחים בעלי חשיבות ברמת התכנון הארצית

שטחים פתוחים נועדו לרווחת הציבור, הם נקבעו ככאלה בתוכניות סטטוטוריות, ורמ"י היא המקצה אותם, ללא תשלום. שטחים פתוחים בעלי חשיבות ברמת התכנון הארצית, כגון שמורות טבע, גנים לאומיים, יערות וחופים, מוגנים בתוכניות מתאר ארציות, והאחריות לאכוף את חוקי התכנון והבנייה בשטחים אלו נתונה לרוב בידיו של יותר מגוף אחד: הגוף המחזיק בקרקע ומנהל אותה (למשל, רט"ג כאשר מדובר בשמורת טבע), גוף הפיקוח מטעם הרשות המקומית שהקרקע בשטחה המוניציפלי, וגם לרמ"י אחריות לוודא שהקרקע שהוקצתה משמשת ליעודה.

להלן יוצגו שלוש דוגמאות לקבורה שבוצעה בקרקע שיועדה לשטחים ציבוריים בעלי חשיבות ברמת התכנון הארצית:

**קבורה בשטח שהוא גן לאומי - הגן הלאומי ברעם:** הועלה כי בשטח נוף פתוח הסובב את הגן הלאומי ברעם<sup>147</sup>, שאף הוא שטח מוגן בתוכנית הגן הלאומי, בוצעה קבורה בשטח שהוא גם בית עלמין עתיק אך הקרקע שלו אינה מיועדת לקבורה; מתצלומים עלה כי במקום בוצעה קבורה לפחות משנת 2005, והיא נמשכה גם בשנת 2018.

147 הגן הלאומי ברעם הוכרז ב-1966 בשטח של 21 דונם בתוכנית ג/399 שהתייחסה לשטח של 95 דונם, שבליבם הגן הלאומי. שאר השטח, כולל מרבית שרידי הכפר בירעם, הוגדר בתוכנית זו כשמורת נוף. בשנת 2005 הוכרזה הרחבה הכוללת 7 דונם נוספים - שרידי "בית הכנסת הקטן", ובמרץ 2015 אושרה תוכנית מעודכנת לגן הלאומי (תוכנית ג/20299), שהוסיפה לו 2.528 דונם.

תמונה 6: התקדמות בניית הקברים במתחם בית העלמין בגן הלאומי ברעם,  
2018 - 2005



המקור: תצלומים ממערכת מפי"י, אוגוסט 2018.

בתשובתו מנובמבר 2018 למשרד מבקר המדינה ציין מהנדס הוועדה המקומית של המועצה האזורית גליל עליון כי לא קיים כל הליך פיקוח במתחם המדובר, ולא התקבלה כל פנייה לרישוי או תלונה לגביו בשנים האחרונות. עוד ציין כי בית העלמין יושב על קרקע שאינה מוגדרת (בין אזור לגן לאומי לשמורת טבע), ולא הוגשה כל בקשה או תוכנית מפורטת בגינה לוועדה. הוא הוסיף כי לרוב מבצעת רמ"י את הטיפול האכיפתי בשטחים ואירועים מעין אלו, כיוון שמדובר בשטח פתוח ללא ייעוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון ולרמ"י כי מאחר שבתוכנית הגן הלאומי נקבע כי הקרקע מיועדת ל"שטח נוף פתוח" ולא לבית עלמין, היה עליהם לפעול כחוק נגד מבצעי הקבורה. אם מצא מי מן הגורמים הנוגעים בדבר כי ראוי שבמקום יתקיים בית עלמין פעיל, היה עליו להביא לפני מוסדות התכנון תוכנית המשנה את ייעוד הקרקע לקבורה, על כל המשתמע מכך.



בתשובה נוספת מפברואר 2019 ציין מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון כי האתר החל לשמש לקבורה בשנת 1967 בהסכמה של רשויות המדינה דאז.

משרד מבקר המדינה מציין כי מהנדס הוועדה לא הציג לצוות הביקורת מסמך התומך בטענתו כי רשויות המדינה אישרו לקבור בשטח הגן הלאומי. מכל מקום, תוכניות סטטוטוריות המאשרות בידי מוסדות המדינה הרלוונטיים קבעו לגבי השטח שבו מתבצעת הקבורה כי ייעודו הוא "שטח נוף פתוח" ולא "קבורה".

בתמונה 6 מוצג השטח כפי שצולם בשנים 2005 (ברזולצייה נמוכה), 2012 ו-2018. התצלומים מעידים שהשטח של הגן הלאומי היה ברובו ריק בשנת 2005, ועם השנים הוא התרחב והתמלא בהדרגה במבני קבורה.

**קבורה בקרקע בכפר חסידים שיועדה לשימושים שונים:** באוגוסט 2004 החליטה הממשלה<sup>148</sup> (להלן - החלטת הממשלה מאוגוסט 2004) כי מינהל מקרקעי ישראל<sup>149</sup> "יאסור על הרחבת בתי עלמין מקומיים ועל תכנון בתי עלמין חדשים בתחומי הישובים החקלאיים, ויעודד הקמת בתי עלמין אזוריים".

בביקורת עלה כי בוצעה קבורה מחוץ לשטח שהוקצה לבית העלמין של כפר חסידים המופעל בידי ח"ק כפר חסידים, ובוצעה פלישה לקרקע שיועדה לחקלאות, למגורים, לדרך ולמבני ציבור. חלק מהקרקע שנפלשה הוא בתחום היישוב כפר חסידים, וחלקו בתחום היישוב רכסים - שניהם יישובים הנכללים בתחום סמכותה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זבולון (להלן - הוועדה המקומית זבולון).

148 החלטה 2514 מיום 26.08.2004 (קבר/12)

149 בשנת 2010 שונה שמו של מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י).

תמונה 7: קבורה בשטח שאינו מיועד לכך בבית העלמין בכפר חסידים\*



המקור: תצלומים ממערכת מפי"י, אוגוסט 2018.

\* הקברים בשטח שמחוץ לקו האדום הוקמו באזור שאינו מיועד לקבורה.

כבר בינואר 2007 איתרה יחידת השמירה על הקרקע של מחוז חיפה והצפון ברמ"י את הקבורה הבלתי חוקית וגידרה את השטח כדי למנוע את המשך פעילות הקבורה; היא קבעה גם כי "לא ניתן להרחיב את בית העלמין מאחר ועמדת המחוז היא לא להכין תב"ע להרחבת בית עלמין קיים או חדש במחוז היות ויש בית עלמין למטרופולין חיפה - תל רגב. יתרה מכך, רכסים קרובה לתל רגב". בפברואר 2007 העלה הפיקוח המחוזי של רמ"י בעניין "בנייה בלתי חוקית בבית הקברות ברכסים" כי "שיווק המגרשים [למגורים] ממול ייפגע... אני רואה בחומרה ש[מנהל ח"ק כפר חסידים] קובע לנו עובדה ומדיניות ואנו לא מנהלים הקרקע אלא הישוב".

במשך השנים ניסו גורמים שונים לקדם תוכנית להרחבת בית העלמין כפר חסידים:

ח"ק כפר חסידים קידמה מול לשכת התכנון מחוז חיפה בקשה לאישור תוכנית מפורטת, המבקשת להרחיב את בית העלמין בכפר חסידים ב-15.2 דונם. בעקבות זאת, בשנת 2015 הגישה הוועדה המקומית זבולון לרמ"י בקשה להרחבת בית העלמין של כפר חסידים. היישוב כפר חסידים יזם תוכנית להסדרת הרחבתו של בית העלמין, וזו פורסמה להפקדה באוקטובר 2016. בנובמבר 2018 קיימה הוועדה המחוזית דיון בבקשת ההפקדה, וקיבלה החלטה לאשר את התוכנית בתנאים.

בניגוד למדיניות שנקבעה בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2004, ולפיה רמ"י תאסור על הרחבת בתי עלמין מקומיים ועל תכנון בתי עלמין חדשים בתחומי היישובים החקלאיים, וכי תעודד הקמת בתי עלמין אזוריים, רמ"י אישרה בתחילת שנת 2016 לוועדה המקומית זבולון לקדם את תוכנית הקבורה והרחבת בית העלמין הקיים; זאת במקום לעודד שימוש בבית העלמין האזורי "תל רגב".

**קבורה בגן לאומי סביב חומות ירושלים:** לשטח סביב חומות ירושלים נקבע מעמד של גן לאומי<sup>150</sup>. בעבר התבצעה קבורה בחלק משטח זה, ויש בו גם בית קברות מוסלמי. כיום אסורה הקבורה בשטח הגן הלאומי, אולם ממצאי הפיקוח של רט"ג מאוגוסט 2018 מעלים כי בשנים האחרונות ואף בשנת 2018 התבצעו בשטח הגן הלאומי קבורה ופעולות להקמת חלקות קבר.

רט"ג פעלה למניעת קבורה בשטח הגן הלאומי ולאכיפת החוק בנושא, ובין היתר גידרה שטחים שטרם בוצעה בהם קבורה. ועד בתי הקברות המוסלמים בירושלים התנגד לפעולות אכיפה של רט"ג ועתר בעניין לבית המשפט המחוזי בירושלים כדי להורות על הפסקתן. ב-4.2.18 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים את העתירה<sup>151</sup>.

כמה גורמי אכיפה מעורבים בנעשה בגן הלאומי סביב חומות ירושלים: רט"ג אחראית לשטח, שנקבע כאמור כי ייעודו לשמש גן לאומי; יחידת הפיקוח על הבנייה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים (להלן - גוף הפיקוח על הבנייה בירושלים) אחראית לפעולות האכיפה בשטח זה, הנמצא בתחום אחריותה; לגופי הפיקוח הארצי על הבנייה אחריות לסייע לגוף הפיקוח על הבנייה בירושלים ואף למלא את מקומו; ולמשרה אחריות לסייע לכל גוף אכיפה בבואו לאכוף את חוק התכנון והבנייה. על כן מתבקש שיתוף פעולה ביניהם לצורך הגברת מאמצי האכיפה בתחומי הגן הלאומי.

150 תוכנית המתאר המקומית שאישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים בשנת 1969 (עמ' 6) ייעדה את השטח סביב חומות העיר העתיקה בירושלים לגן לאומי.

151 ע"א 57601-12-17 ועד בתי הקברות המוסלמים בירושלים ואח' נ' רשות הטבע והגנים מחוז ירושלים ואח'.



על רט"ג, האחראית לשטח הגן הלאומי, לקיים עבודת מטה בשיתוף כלל הנוגעים בדבר, כדי לגבש דרכי פעולה למניעת קבורה אסורה בגן הלאומי סביב חומות ירושלים, ועל מנת שהפעולות למניעת קבורה אסורה יהיו אפקטיביות.

## קבורה בקרקע שיועדה לפיתוח - למגורים ולתעשייה

קבורה בקרקע המיועדת למגורים בכרמיאל: בשנת 2009 החלה רמ"י בהכנת תוכניות להקמת שכונת מגורים בצפיפות גבוהה בכרמיאל. בשטח השכונה המתוכננת נמצאו כמה קברים של תושבי ראמה, שלהערכת רמ"י נכרו ונטמנו בהם נפטרים לפני שנת 2009. קברים אלו נמצאים במקום שבו תוכננו להיבנות בנייני מגורים. בנובמבר 2015 פרסמה רמ"י מכרז לשיווק המגרשים. באפריל 2016 נקבע זוכה במכרז. לאחר שיווק המגרשים ניסתה רמ"י להתמודד עם הימצאות קברים בקרקע המיועדת למגורים, וזאת באמצעות החלפת שטחים - שינוי ייעודו של שטח הקבורה לשצ"פ, ומנגד - שינוי ייעודו של שטח אחר, שהיה שצ"פ, למגורים, אולם הדבר לא צלח.

בפרוטוקול הדיון של הנהלת רמ"י מ-19.9.17 צוין כי החברה המפתחת מטעם רמ"י ידעה כי הוקמו במקום קברים עוד לפני שפורסם המכרז לשיווק הקרקע, אך לא דיווחה עליהם לצוות השיווק. לכן עניין הקברים לא הוזכר במסמכי המכרז, אם כי בתוכנית המדידה שצורפה למכרז סומנו הקברים.

באפריל 2018 הגישה רמ"י לבית המשפט השלום בחיפה בקשה להורות למשיבים, שביצעו קבורה בקרקע שאינה בבעלותם ואינה מיועדת לקבורה, להעתיק את הקברים לבית קברות אחר או להסמיק את רמ"י לעשות זאת במקומם. מאחר שלא הוגשה תגובה בעניין הבקשה, הכינה רמ"י ביוני 2018 בקשה למתן פסק דין בהיעדר תשובה, אך במועד סיום הביקורת בעניין זה, דצמבר 2018, טרם הגישה אותה לבית המשפט.

רמ"י החלה בפעולות האכיפה שנים לאחר שהקברים נמצאו. למועד סיום הביקורת טרם הסתיימו הטיפול בפינוי אתר הקבורה משטח המיועד למגורים, והתמשכות ההליכים מגדילה את הנזק שנגרם לרמ"י ולציבור בשל אי-היכולת למצות את הפוטנציאל הגלום בקרקע לצורכי מגורים.

**קבורה בשצ"פ בבאר שבע:** הועלה כי בעיר באר שבע בוצעה קבורה בשצ"פ החורג משטח בית העלמין היהודי החדש; כי בוצעה קבורה נוצרית בשצ"פ בשטח שמחוץ לבתי הקברות הנוצריים; וכי בבית העלמין הישן בוצעה לכאורה קבורה בשצ"פ שמחוץ לבית העלמין. כמו כן נמצא שהקבורה בוצעה שלא לפי נורמות הנגישות. עוד נמצא כי בשנים 2012 עד 2018 הוקמו מבנים בשטח בתי העלמין בבאר שבע.

בתשובת מהנדס עיריית באר שבע למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 הוא הסביר כי בבית העלמין החדש החריגה לשצ"פ בוצעה לפני יותר מעשרים שנה; כי החריגות בבתי הקברות הנוצריים אל השצ"פ בוצעו לפני יותר מ-15 שנה; כי מצב הנגישות אינו ניתן לשינוי; וכי החריגה בבית העלמין הישן אל השצ"פ הסמוך בוצעה לפני שנים רבות. אשר למבנים שהוקמו בשטח בית העלמין הישן, הוא ציין ששטחם הכולל 27 מ"ר, והטיפול בעניינם הועבר למחלקת הפיקוח על הבנייה.

על הרשות המקומית מוטלת אחריות לאכיפת החוק - ולכן על עיריית באר שבע לעשות כל שניתן לטפל בחריגות, ולשם כך עליה למצות את כל הכלים האפשריים העומדים לרשותה לעת עתה.

## חריגה מדיני המקרקעין תוך פגיעה בנגישות בבתי עלמין

כמה חוקים, תקנות והנחיות של גופים מאסדרים הסדירו את הנגישות בשטחים ציבוריים בכלל ובבתי עלמין בפרט (להלן - נורמות הנגישות)<sup>152</sup>. הוראות חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מחילות חובת הנגשה על שירות ציבורי או כזה הניתן במקום ציבורי. בתיקון לחוק משנת 2005 הוכרו בתי עלמין כמקום ציבורי, והוחלו עליהם החובות הקבועות בחוק באופן שחובה להנגיש בתי עלמין לבעלי מוגבלות על מנת שהם לא יופלו לרעה. כמו כן, חוק התכנון והבנייה קובע כי כל מקום ציבורי חדש או חלק ממנו יהיה נגיש. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), התשע"ד-2013 (להלן - תקנות הנגישות), קובעות את החובה להנגיש מקומות ציבוריים כתנאי להפעלתם

<sup>152</sup> בסעיף 11158 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי "מקום ציבורי חדש" הוא מקום ציבורי או חלק ממנו, שהיה לרבייתו או לשימוש בו ניתן לאחר כניסתו לתוקף של תקנות הנגישות שהתקין שר הפנים לפי סעיף קטן (ד); תקנות הנגישות לגבי מקום שאינו בניין נכנסו לתוקפן בשנת 2014, ולגבי בניינים, חובת ההנגשה חלה על בניינים חדשים שההיתרים לבנייתם ניתנו משנת 2009. חובות ההנגשה החלות על מקומות ציבוריים חדשים מחמירות יותר מאלה החלות על מקומות שהיו קיימים קודם לכניסת הנחיות ההנגשה לתוקפן. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לאתר), התשס"ח-2008, פורסמו בק"ת תשס"ח מס' 6712 מיום 21.9.08, עמ' 1407 ונכנסו לתוקפן בתוך 60 יום.



וכן הוראות מיוחדות לבתי עלמין בדבר הנגשתם ובדבר רוחבן המינימלי של הדרכים שבהם, לסוגיהן, ואת האיסור להצר דרכים קיימות מתחת לרף המותר, את המרחק המקסימלי בין המקום שבו יכול לרדת נוסע מרכב עד המקום המאפשר תצפית לחלקת קבר, ואת המרחק בין מקום התצפית לקבר. גם הוראות תמ"א 19 קובעות כי בתוכנית מפורטת של בית עלמין ייקבעו הנחיות לגבי הנגשתו לאנשים עם מוגבלות<sup>153</sup>.

נורמות הנגישות עסקו, בין היתר, בצורך בהנגשת מקומות מרכזיים בבית העלמין, למשל מקום ההתקהלות ומקום הטהרה; במידות המזעריות של רוחב דרך; במרחק הנגיש המרבי מקבר; ובהתאמות אחרות הנדרשות לצורך נגישות.

**פיתוח חלקות קבר על חשבון הנגישות בבתי עלמין:** כיוון שחלק מבתי העלמין הוקמו לפני שפורסמה תמ"א 19, ובתי עלמין רבים נוספים הוקמו במשך השנים לפני שנכנסו לתוקף תקנות הנגישות ב-2013, גם בבתי עלמין שלגביהם הוכנה תוכנית מפורטת ישנה לא תמיד מובטח שכל צורכי התכנון וצורכי הציבור העדכניים ימולאו, למשל, בנוגע לדרכי גישה ולחובת הנגשתן, לסידורי ישיבה ולמתקנים לשירות המבקרים. תקנות הנגישות הגדירו את המצבים שבהם נדרשת התאמת נגישות במקום ציבורי קיים, וקבעו גם את המקרים שבהם ניתן פטור מהצורך להתאים את הנגישות. אשר לבתי עלמין, תקנות הנגישות קבעו את המקרים שבהם יש חובה להתאמת הנגישות, ואת המקרים שבהם יש הקלות: לדוגמה, ככלל ניתן פטור מחובת התאמת הנגישות כאשר מדובר בבתי עלמין שהיו סגורים במועד שהתקנות קיבלו תוקף, אלא אם כן הם משמשים מוקד עלייה לרגל, שאז יש להתאימם. גוף שאינו רשות מקומית חייב היה לבצע את הוראות תקנות הנגישות, בכפוף לסייגים המפורטים עד נובמבר 2016. על רשויות מקומיות לבצע בהדרגה התאמת נגישות בבתי עלמין שבהם מתחייבת כאמור התאמה עד נובמבר 2021. בכל מקרה אסור להרע את מצב הנגישות מעבר לרף הקבוע בתקנות. מכאן החשיבות בכך שהרשויות המקומיות יוודאו שנגישות בתי העלמין שבתחומן תוסדר בהתאם לכל נורמות הנגישות האמורות.

משרד מבקר המדינה בדק, באמצעות מערכת GIS של מפ"י, אם גופי הקבורה המפעילים בתי עלמין מפתחים חלקות קבר בהתאם לנורמות הנגישות, ואם יש גופי קבורה שעם השנים הרעו את מצב הנגישות.

153 החל בשינוי 5, 20.3.14.

1. נמצאו בתי עלמין שלא זו בלבד שאינם עומדים בנורמות הנגישות ולא שופר מצב הנגישות בהם בהתאם לדרישות נורמות הנגישות, אלא שחלה הרעה בנגישותם, משום שבמשך השנים נבנו חלקות קבר על שבילים (למשל בהר המנוחות בירושלים ובבני ברק).
2. נמצא גם כי חלקות קבר שנבנו לאחרונה הוקמו שלא בהתאם לנורמות הנגישות החלות כיום. כך נמצא, למשל, בפתח תקווה, בבני ברק ובקריית ביאליק (בבית העלמין "צור שלום").

**בית העלמין בבני ברק:** בית עלמין זה אינו עומד בנורמות הנגישות. בבית העלמין יש שלושה אזורים: האזור החדש, המנוהל בידי גוף קבורה אחד (מתוחם בקו צהוב בתמונה 8 להלן), אזור מרכזי המנוהל בידי גוף קבורה שני ואזור דרומי שהוא בית העלמין הוותיק.

1. החלק הדרומי של בית העלמין, שתוכנן ונבנה לפני שנכנסו לתוקפן תקנות הנגישות, לא הותאם לאנשים עם מוגבלות ואינו נגיש להם, שכן אינו מאפשר הורדת נוסעים במרחק הקבוע בתקנות הנגישות; כמו כן, אין מעבר לאנשים עם מוגבלות בין הקברים, אלא נדרשת חציית רוחבו של החלק הדרומי על מנת להגיע למקום תצפית אפשרי;
2. בחלק המרכזי של בית העלמין לא הוסדר מעבר כדין לאנשים עם מוגבלות מצפון לדרום. נמצאה תופעה של הקמת חלקות קבר על שבילים, תוך הרעת הנגישות, שנמשכה גם בשנים 2012 - 2018;
3. בחלק הצפוני, שמשומן בצהוב בתמונה 8 להלן, אורכם של המעברים בכיוון שמצפון לדרום עולה על 100 מטר מנקודות תצפית כהגדרתן בתקנות, שלא בהתאם לנורמות הנגישות. מעברים ממזרח למערב, שחצו בעבר את המעברים שמצפון לדרום והקלו את הנגישות, נחסמו במשך השנים באמצעות קברים, וזאת שלא לפי נורמות הנגישות האוסרות הצרה או ביטול של מעברים.

## תמונה 8: בית העלמין בני ברק ממבט-על



המקור: תצלומים ממערכת מפ"י, אוגוסט 2018. הסימון בצהוב נעשה על ידי אחת מח"ק בבני ברק.

בתשובתן ציינו חלק מהרשויות המקומיות שבשטחון בתי העלמין הנ"ל כי האחריות להסדרת ההנגשה מוטלת על המחזיק בקרקע, החוכר לדורות.



משרד מבקר המדינה מדגיש כי האחריות אכיפת חוקי התכנון והבניה חלה על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה ובכלל זה נורמות הנגישות.

יצוין שתשובות 319 גופי הקבורה על השאלון העלו כי ב-52% מבתי העלמין שלגביהם ניתנה תשובה בשאלון לא הוכשרה חניה לנכים.

הממצאים בעניין היעדר נגישות של בתי עלמין מחייבים פעולה של כל גופי השלטון המעורבים בתחום זה: על מינהל התכנון והוועדות המחוזיות לפעול לכך שלכל בית עלמין תהיה תוכנית מפורטת שתחייב את הקצאת השטחים והאמצעים לנגישות; על גופי השלטון המקומי לפעול לאכיפה בתחום זה, לשפר את הנגישות בהתאם לנורמות הנגישות ובוודאי למנוע הרעה של מצב הנגישות.

על המשרד לשירותי דת, שהוא המאסדר של תחום הקבורה ליהודים ואף קבע הנחיות בעניין נגישות לבתי עלמין המבוססות על התקנות, לסקור את המצב הקיים, להביא לכך שגופי הקבורה יכינו תוכניות לשיפור הנגישות ולסייע ביישומן.

## פעולות אכיפה של רמ"י נגד קבורה אסורה ביישובים חקלאיים

קרקעות בתי העלמין ביישובים החקלאיים הן חלק מקרקעות המדינה שלגביהן נחתם חוזה בין רמ"י לבין היישובים החקלאיים. בתי עלמין אלו הם בתי עלמין מקומיים, ועל פי החלטת ממשלה מאוגוסט 2004, בבתי עלמין ביישובים חקלאיים ניתן לקבור את בני המקום ואת קרובי משפחותיהם בלבד. על פי ההחלטה, רמ"י תפעל להפסקת התופעה של קבורה אסורה ביישובים חקלאיים ולמניעת התרחבותה, על פי סמכותה בחוק לשמירה על קרקעות הלאום, ובין היתר תפעיל מערך פיקוח ואכיפה למניעת פעולות בלתי חוקיות בבתי העלמין ביישובים חקלאיים. בהחלטה נקבע כי רמ"י תדווח לוועדת השרים לענייני קבורה מדי שישה חודשים על תוצאות האכיפה והפיקוח בנושא.

נמצא כי רמ"י לא דיווחה לוועדת השרים לענייני קבורה על תוצאות האכיפה והפיקוח כנדרש בהחלטת הממשלה.



בעניין הקבורה ביישובים חקלאיים קבע מבקר המדינה בדוח משנת 2010<sup>154</sup> כי ב-11 יישובים חקלאיים שנבדקו הפכה הקבורה האזרחית לעסק מסחרי - נמכרות בהם חלקות לקבורת נפטרים שאינם חברי היישוב החקלאי או בני משפחותיהם, וזאת תמורת תשלום גבוה החורג מהתעריפים שנקבעו בתקנות. עוד צוין בדוח כי "הגופים הנוגעים לעניין שאמורים לאכוף את החוקים והתקנות הרלוונטיים - ממ"י [רמ"י כיום], המוסד לביטוח לאומי והמשרד - לא נקטו צעדים לאכיפתם, לא פיקחו על פעילות אותם יישובים חקלאיים ולא קיימו עליה בקרה".

נמצא כי רמ"י אינה בודקת את זהות הנקברים בבתי עלמין ביישובים חקלאיים, אלא מסתפקת בבדיקת פרסומי חוצות של היישוב החקלאי או פרסומים במרשתת כדי לקבוע אם מתקיימת קבורה מסחרית.

בתשובתה ממרץ 2019 ציינה רמ"י כי היא פעלה, פועלת ותפעל בנושא זה במסגרת סדרי העדיפות שלה ובמסגרת המשאבים הקיימים. בתשובה נוספת, מאפריל 2019, ציינה כי אין בכוחה לבדוק את זהות הנקברים שכן משמעות הדבר "העמדת מפקח לכל בית עלמין באופן תדיר".

מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי נוכח המשמעות של הקבורה האסורה ביישוביים החקלאיים, אשר מובילה לקבורה מסחרית בקרקע שייעודה אינו כזה, עליה לשקול להרחיב את פעולותיה בעניין זה ולהגביר את פעולות האכיפה.

154 מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, בפרק "קבורה אזרחית ביישובים חקלאיים", עמ' 383.



## שער שישי דמי קבורה

המוסד לביטוח לאומי משלם את הוצאות הקבורה ואת ההוצאות על השירותים הכרוכים בקבורה בעד כל אדם שנפטר בישראל ונקבר בה, ובעד כל תושב ישראל שנפטר מחוץ לישראל. התשלומים מועברים ישירות מבט"ל לגוף הקבורה שהורשה כדין לעסוק בקבורה וחתם על הסכם עימו בעניין זה. ההיקף השנתי של דמי הקבורה שמשלם בט"ל לגופי הקבורה הסתכם בכל אחת מהשנים 2015 - 2017 בכ-269 מיליון ש"ח. סכום זה כולל את דמי הקבורה המשולמים על פי חוק שירותי הדת וחוק הקבורה האזרחית, וכן את דמי הקבורה למשפחות של עדות לא-יהודיות שקבורות את מתיהן שלא באמצעות גופי קבורה. אגף זקנה ושאיירים שבבט"ל אחראי לתשלומי דמי הקבורה. התשלום כולל את מימון הוצאות יום הקבורה ואת הוצאות התחזוקה של בית העלמין.

### אי-עדכון דמי קבורה על ידי בט"ל

על פי התקנות וההסכמים של גופי הקבורה עם בט"ל, דמי הקבורה אמורים לכסות את כל עלות יום הקבורה: הובלת הנפטר, הכנת הנפטר - טהרה ותכריכים, הכנת הקבר והקבורה עצמה, ואת תחזוקת הקבר ל-25 שנים. התעריפים של דמי הקבורה נקבעו בתקנות דמי קבורה; עדכון התעריפים מתבצע באישור ועדת הפנים.

בלוח א' לתקנות דמי קבורה נקבע מדרג של תעריפי דמי קבורה על פי סיווג גוף הקבורה<sup>155</sup>: סיווג 1 (חברות בירושלים, בתל אביב ובחיפה); סיווג 2 (חברות בערים אחרות שמספר תושביהן 50,000 או יותר); סיווג 3 (חברות בערים אחרות); סיווג 4 (חברות אחרות).

בשנת 2007 הגיש יועץ כלכלי שמינה בט"ל<sup>156</sup> מסקנות בנוגע לבדיקה שביצע בעניין סכום התשלומים שעל בט"ל לשלם לחברות הקבורה. לפי מסקנתו, הסכומים שבט"ל משלם גבוהים בכ-18% - 30% מהעלויות<sup>157</sup> (להלן - ההוצאה העודפת עבור

155 לפי היקף הפעילות והאוכלוסייה שמשרת כל גוף קבורה.

156 מינוי היועץ הכלכלי בוצע בעקבות עתירה וצו על תנאי שהגישו מושבים וקיבוצים נגד בט"ל על כך שקביעת גובה דמי הקבורה מפלה אותם בכך שהם תלויים בגודל היישוב (בג"צ 10357/04 נחשולים נ' שר הרווחה).

157 30% עבור חברות בסיווג 1; 28% עבור חברות בסיווג 2; 18% עבור חברות בסיווג 3.



דמי הקבורה), ולכן הוא המליץ להפחית בהתאם לכך את דמי הקבורה שבט"ל משלם לגופים אלו. בהתאם להמלצה נוספת של היועץ הועלו סכומי דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה הקטנות<sup>158</sup>.

עד מאי 2013 בט"ל לא עדכן את דמי הקבורה. במאי 2013 החליטה הממשלה<sup>159</sup> כי על שר הרווחה לתקן את התקנות ולהפחית את דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה הגדולות, בהתאם להמלצות היועץ הכלכלי, ובהתאם להסכמות שיגבש צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגיהם של המשרד לשירותי דת, משרד האוצר ובט"ל; על פי ההחלטה - אם הצוות הבין-משרדי לא יגיע להסכמות, על שר הרווחה להפחית את התעריפים לפי המלצת היועץ הכלכלי.

**הצוות הבין-משרדי התכנס לאחרונה באוגוסט 2013, אך הוא לא הגיע להחלטות מוסכמות.**

אף על פי כן, במועד סיום הביקורת נמצא כי שרי הרווחה שכיחנו מאוקטובר 2013 עדיין לא הפחיתו את תעריפי דמי הקבורה כנדרש בהחלטת הממשלה. רק במהלך הביקורת, בשנת 2018, החל בט"ל לבצע בחינה כלכלית מחודשת בנושא עדכונם של תעריפי דמי הקבורה.

שר הרווחה במועד הביקורת מסר בתגובתו למבקר המדינה ממרץ 2019 כי בד בבד עם האצת תהליך הבדיקה הכלכלית באופן מקצועי ובשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, הוחלט על הארכת תוקפה של הוראת השעה, שתשאיר את התעריף הנוכחי ההגון גם לחברות הקטנות. עוד מסר שהנחה כי במסגרת הבדיקה הכלכלית יובאו בחשבון כל מרכיבי הקבורה, כדי לאפשר לגבש המלצות המתכללות את כל היבטי הקבורה לצורך מציאת פתרון ארוך טווח.

שר הרווחה לשעבר מסר בתגובתו ממרץ 2019: "נענינו לבקשות חברות הקבורה ושר הדתות, לנסות ולמצות פעם נוספת תהליך הידברות בנדון כפי שנעשה בוועדה. זאת, במטרה למצות עד תום את השיח. מאז ועד לפיטורי מתפקיד שר הרווחה ופירוק הממשלה בדצמבר 2014, לא הושגו הסכמות מול שר הדתות וחברות הקבורה והשיח לא מוצה".

158 בהוראת שעה שהסתיימה ביום 31.12.18.

159 החלטת הממשלה 195 (13.5.13) בדבר עדכון תעריפי דמי קבורה.

משרד מבקר המדינה חישב את דמי הקבורה ששילם בט"ל לגופי הקבורה הגדולים בשנת 2015 אל מול דמי הקבורה המופחתים לפי ההמלצות, וחישבו העלה כי היא הסתכמה בכ-61 מיליון ש"ח. על פי ההערכה, ההוצאה העודפת בגין חמש השנים 2013 - 2017 מסתכמת בכ-275 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לשרי הרווחה על שלא יישמו את החלטת הממשלה ולא עדכנו כנדרש את סכום דמי הקבורה.

על שר הרווחה ועל בט"ל להשלים את הליכי העדכון של תעריפי דמי הקבורה, גם בהתחשב בשיטות הקבורה החדשות, ובהשלכות הכלכליות האפשריות של הוראות רגולטוריות שנוספו מאז הבחינה הכלכלית שנעשתה עוד בשנת 2007, והחלטות הממשלה להעדפת הקבורה הרוויה.

## ליקויים בפיקוח ובבקרה של בט"ל על תשלום דמי קבורה

### כפל תשלום עבור דמי קבורה

**במהלך הביקורת נמצאו כמה מקרים של כפל תשלום לדמי הקבורה:** הן למשפחות הנפטרים והן לגוף הקבורה. הפרטים הובאו לידיעת בט"ל על מנת שיגביר את הפיקוח והבקרה שלו על תשלום דמי קבורה.

### תשלום דמי קבורה לתושבים הרשומים במרשם האוכלוסין כחיים

גופי קבורה, בעלי רישיון קבורה, מבצעים קבורה לאחר שקיבלו מלשכת הבריאות המחוזית רישיון לקבור את הנפטר; בט"ל משלם להם דמי קבורה לאחר שמוצג לפניו רישיון הקבורה מלשכת הבריאות המחוזית ולאחר שווידא כי מדובר במי שרשום כ"נפטר" במרשם האוכלוסין של רשות האוכלוסין וההגירה שבמשרד הפנים (להלן - רשות האוכלוסין). לשכות הבריאות המחוזיות ורשות האוכלוסין אמורות להתעדכן בעניינו של כל נפטר בסמוך למועד הפטירה.

בט"ל מטפל בבקשות של גופי קבורה לתשלום דמי קבורה רק לאחר שעודכנה הפטירה במרשם האוכלוסין. אם לאחר כמה חודשים טרם עודכן מרשם האוכלוסין, דורש בט"ל מגופי הקבורה אסמכתאות לפטירה, כגון אישור הבאת גופה מחו"ל או אישורי רופא; ובהתאם לכך הוא מעדכן ידנית את רישומיו ומשלם דמי קבורה. בט"ל



עושה זאת כדי להפסיק תשלום קצבאות למי שנפטר וכבר אינו זכאי להן, ומנגד כדי להבטיח תשלום מענקי פטירה וקצבאות שאירים לשאירים הזכאים לכך.

משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני קובץ רשות האוכלוסין, המעודכנים ליולי 2018, בנוגע לנפטרים בשנים 2015 - 2017, לבין נתוני תשלומי דמי קבורה של בט"ל ששולמו בעד שנים אלה; הבדיקה העלתה כי בט"ל שילם דמי קבורה ל-64 תושבים הרשומים אצלו כ"נפטרים", ואילו בקובץ רשות האוכלוסין הם רשומים כתושבים "חיים". עלה כי רוב הנפטרים האמורים (34 מכלל 46 הנפטרים) הם ישראלים, אשר רובם ככולם נפטרו בחו"ל וגופתם הועברה לקבורה בארץ. משרד החוץ קיבל את מסמכי הנפטר ואישר את הבאת גופתו לקבורה בארץ, אך הדיווח על כך לא הגיע למרשם האוכלוסין; הודעה על הפטירה התקבלה גם מבני המשפחה או מבית החולים; שאר הנפטרים האמורים הם זרים אשר שהו בארץ, בהתאם לאשרות שניתנו להם.

אומנם מדובר רק בכמה עשרות מקרים של אנשים הרשומים חיים אך שולמו בעדם דמי קבורה, אולם פער זה מעיד על חוסר תיאום בין רשות האוכלוסין, בט"ל ומשרד החוץ בשל ליקויים ברישום תושבי ישראל שנפטרו בחו"ל. להיעדר התיאום האמור השפעות אפשריות על מידת תקינות ועדכניותן של מערכות בעלות חשיבות, כגון מרשם האוכלוסין, פנקס הבוחרים, מערך תשלומי הגמלאות על ידי המוסד לביטוח לאומי ומערך הנתונים של רשות המיסים.

## תשלום גמלאות לנפטרים בשל העיכוב בעדכון רישומי בט"ל

יש שתושבים נפטרו וגופי הקבורה אף תבעו את דמי הקבורה שלהם, אך דבר פטירתם טרם עודכן סופית במרשם האוכלוסין. הבדיקה העלתה כי לעיתים בט"ל המשיך לשלם להם גמלאות, אף שתחום הקבורה בבט"ל עצמו הכיר במעמדם כ"נפטרים". למשל, לפי הנתונים המעודכנים ליולי 2018, בט"ל שילם לנפטר מאוקטובר 2015 תשלום עודף של כ-11,000 ש"ח, וכן שילם לנפטר מאוקטובר 2016 תשלום עודף של כ-18,000 ש"ח. לפי הנתונים המעודכנים ליולי 2018, נפטרים אלה רשומים במרשם האוכלוסין כ"חיים".

בתשובתו מסר בט"ל כי ככלל, תשלום דמי קבורה מתבצע כאשר נרשם תאריך פטירה במרשם האוכלוסין. אם לא נרשמת פטירה במרשם האוכלוסין, מינהל הגמלאות בבט"ל מעדכן ידנית את מערכות בט"ל בדבר הפטירה, לאחר שהוא מוודא את דבר

הפטירה ומברר את פרטיה, עוד לפני קבלת עדכון על כך מרשות האוכלוסין. הוא עושה זאת כדי להפסיק תשלום קצבאות למי שנפטר וכבר אינו זכאי להן, ומנגד כדי להבטיח תשלום מענקי פטירה וקצבאות שאירים לשאירים הזכאים לכך. בט"ל הוסיף בתשובתו כי בכל שנה הוא מעביר עשרות רבות של רישיונות פטירה מטעם משרד הבריאות לרשות האוכלוסין לצורך רישום פטירה במרשם האוכלוסין. עוד הוסיף כי נציגיו נפגשו כמה פעמים עם נציגי רשות האוכלוסין והתריעו על טעויות ועל נתונים לא מלאים על מועדי פטירה המתועדים במרשם האוכלוסין, ועל הצורך בגיבוש דרכים לייעל את העברת המידע על פטירה בין בט"ל לבין רשות האוכלוסין, כדי למנוע אי-רישום של תאריכי פטירה או רישום של תאריכי פטירה שגויים.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי היא מעדכנת פטירה במרשם האוכלוסין רק אם משרד הבריאות הוציא לנפטר רישיון קבורה, וכי המידע על כלל הנפטרים - בין שהעדכון מתבצע באופן ידני על ידי עובדי הרשות, ובין שהוא מועבר בממשק ממשרד הבריאות - מועבר באופן שוטף לבט"ל, לצרכיו השונים, בהתאם לחוק. אשר לנפטרים שצוות הביקורת העלה את עניינם, מסרה רשות האוכלוסין כי לא התקבלה הודעת פטירה מבני המשפחה או ממשרד החוץ או מבית החולים. עוד מסרה כי אם לא תועבר הודעת פטירה כאמור, הפטירה לא תעודכן. רשות האוכלוסין הוסיפה כי בשנת 2018 החלה, בשיתוף משרד הבריאות, במיסוד ממשק להעברה שיטתית של נתוני פטירה ממערכות משרד הבריאות למערכותיה, וכי תקדם מהלך משותף עם משרד החוץ ומשרד הבריאות כדי לייעל את ההליך לרישום ישראלים שנפטרו בחו"ל.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת ליבה של רשות האוכלוסין, האחראית לרישום האוכלוסין, לכך שייתכן שיש נפטרים תושבי ישראל שנפטרו בחו"ל, גופתם הובאה לארץ באישור משרד החוץ, בט"ל שילם בעבור קבורתם דמי קבורה - אך הם עדיין רשומים במרשם האוכלוסין כחיים, לעיתים במשך כמה שנים. הדבר משפיע על מערכות שלטון שונות אשר מתבססות על מרשם האוכלוסין, ובכלל זה על פנקס הבוחרים.

על משרד החוץ, רשות האוכלוסין ובט"ל לתאם ביניהם את הרישום והעדכון של נפטרים תושבי ישראל במערכות המחשוב שלהם, בזמן קצר.

על רשות האוכלוסין להשוות בין הנתונים שבקבוצה, נתוני בט"ל בנוגע לתשלום דמי קבורה ונתוני משרד החוץ בנוגע להעברת גופות לקבורה בישראל; וכן עליה לבצע בשיתוף בט"ל תיאום וטיפול של המידע



והנתונים. על בט"ל לבדוק את האפשרות להימנע מלעדכן ידנית את רישומיו בעניין נפטרים; אם אי אפשר להימנע מעדכון ידני, על בט"ל לקבוע מנגנון שיבטיח את התיאום בין מאגרי הנתונים ואת אמינותם.

## אי-מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה

דמי הקבורה נועדו, על פי בט"ל<sup>160</sup>, לכסות את הוצאות הקבורה ולאפשר לגוף הקבורה לתחזק את בית העלמין למשך 25 שנה. בכל אחת מהשנים 2015 - 2017 שילם בט"ל דמי קבורה בסכום של כ-269 מיליון ש"ח בממוצע. מבקר המדינה הדגיש בדוח קודם<sup>161</sup> בנושא אי-מיצוי זכויות חברתיות את החשיבות שבהנגשת הזכויות החברתיות ומיצוין. בדוח נקבע כי הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות בחוקים ובתקנות, אלא גם במימושו ובהענקתן לכלל הזכאים להן. כאשר מופקדים בידי רשות ציבורית בנאמנות תקציב מדינה או משאבים לשם מימוש זכות בדין למען ציבור הזכאים, מחובתה לפעול לכך שהזכאים לה יוכלו לממש זכות זו. עוד צוין בדוח הקודם כי טיפול שיטתי במיצוי זכויות מחייב שלושה שלבים עיקריים: בחינת היקף התופעה, זיהוי החסמים למיצוי הזכויות וגיבוש תוכנית עבודה אופרטיבית שמטרתה הסרת החסמים למיצוי זכויות הזכאים באופן סדור ולפי סדר עדיפויות.

לצורך בחינת שיעור מיצוי הזכות לקבלת החזר דמי הקבורה, השווה משרד מבקר המדינה בין "קובץ הנפטרים" לשנים 2015 - 2017 שבידי רשות האוכלוסין (להלן - קובץ הנפטרים), לבין "קובץ תשלומי דמי הקבורה" (להלן - קובץ דמי הקבורה) שבידי בט"ל לאותן שנים. יצוין כי נתוני הלמ"ס נוגעים לכלל הנפטרים, לרבות אלו שנקברו באמצעות גופי קבורה הפועלים ללא רישיון, ועל כן אינם זכאים לקבל דמי קבורה מבט"ל ואינם נכללים בקובץ דמי הקבורה.

160 מתוך "תעריפי קבורה - תשובות לשאלות שהוצגו למוסד בתהליך השימוע [בנושא שינוי גובה דמי הקבורה]", שהוציא המוסד באוגוסט 2010.

161 דוח שנתי 165 (2015), בפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3.

## לוח 12: שיעור מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה

| שיעור מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה |                                                          |                                                        |           |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------|
| ההפרש בין הלמ"ס והבט"ל            | מספר הנפטרים בשנים 2015-2017 שעבורם שילם הבט"ל דמי קבורה | מספר הנפטרים בשנים 2015-2017 לפי קובץ הנפטרים של הלמ"ס |           |
| 7,452                             | 114,157                                                  | 121,609                                                | יהודים    |
| 2,929                             | 13,187                                                   | 16,116                                                 | לא יהודים |
| 10,381 (7.5%)                     | 127,344                                                  | 137,725                                                | סה"כ      |

על פי קובץ הנפטרים של הלמ"ס, בשנים 2015 - 2017 נפטרו 137,725 איש, בהם 121,609 יהודים ו-16,116 לא-יהודים. על פי קובץ דמי קבורה, בעד שנים אלה שילם בט"ל דמי קבורה בעבור 127,344 נפטרים, בהם 114,157 יהודים ו-13,187 לא-יהודים; מכאן שלא שילם דמי קבורה עבור 10,381 נפטרים (כ-7.5% מהנפטרים לפי רישומי הלמ"ס), בהם 7,452 יהודים ו-2,929 לא-יהודים.

מכאן שגופי הקבורה אינם מקבלים מבט"ל דמי קבורה עבור שיעור ניכר (7.5%) מהנפטרים. גם בהינתן העובדה שחלק מהנפטרים נקברו בידי גופי קבורה הפועלים ללא רישיון, עדיין קיימת תופעה של אי-מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה, כפי שיפורט להלן.

**השבת דמי קבורה שלא שולמו:** במהלך הביקורת הביא משרד מבקר המדינה לידיעתם של כמה גופי קבורה, בעלי רישיון קבורה, את המידע על אי-מיצוי זכותם לקבלת דמי קבורה בשנים שנבדקו<sup>162</sup>. בעקבות זאת פנו חלקם לבט"ל בדרישה למצות את זכותם ולקבל את דמי הקבורה רטרואקטיבית. פניות גופי הקבורה לבט"ל הביאו למיצוי חלקי של זכותם ולקבלת חלק מדמי הקבורה שלא שולמו, בסכום כולל של כ-5 מיליון ש"ח. להלן דוגמאות לאי-קבלת דמי קבורה:

162 המועצות הדתיות באר שבע, נהרייה, טבריה ובני עי"ש, והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה.



1. **המועצה הדתית באר שבע:** בשנים שנבדקו לא קיבלה המועצה הדתית באר שבע תשלום דמי קבורה עבור 486 (כ-12.5%) מ-3,881 נפטרים.

המועצה הדתית באר שבע עשתה בדיקה בנושא נפטרים שלא התקבלו עבורם דמי קבורה, ובדיקתה העלתה כי היא דיווחה על רובם לבט"ל, אך מסיבה שאינה ידועה לה לא התקבלו דמי הקבורה עבורם. להערכת המועצה מדובר באובדן הכנסות של כ-3.5 מיליון ש"ח. המועצה ציינה כי לבט"ל מסר לה שיהיה מוכן לשלם תשלום רטרואקטיבי של דמי הקבורה רק בעבור חלק מהתקופה.

2. **המועצה הדתית נהרייה:** המועצה הדתית נהרייה לא קיבלה תשלום דמי קבורה עבור 80 (כ-7%) מ-1,200 הנפטרים בשנים שנבדקו.

לאחר שמשרד מבקר המדינה הביא את הממצאים לידיעת המועצה הדתית נהרייה, היא השיבה לו בינואר 2019 כי פנתה לבט"ל בבקשה לקבל דמי קבורה בעד נפטרים שבעבורם לא התקבל תשלום.

3. **המועצה הדתית טבריה:** המועצה הדתית טבריה לא קיבלה תשלום דמי קבורה עבור 69 (כ-9%) מ-754 הנפטרים בשנים שנבדקו.

בתשובתה מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה הדתית טבריה כי לבט"ל הודיע לה כי יעביר לה תשלום רטרואקטיבי עבור הנפטרים משנת 2017 ואילך, וכי מאחר שדרישת התשלום עבור 24 נפטרים נוספים מהשנים 2015 ו-2016 התעכבה במשך יותר מ-18 חודשים הוא לא יוכל לשלם דמי קבורה עבורם. עוד מסרה המועצה כי הסיקה מסקנות מממצאי הביקורת ושינתה את ההליך בנושא תביעת דמי הקבורה באופן שתתבצע ביקורת כפולה.

לבט"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא נוהג לשלם רטרואקטיבית דמי קבורה למי שהגיש בקשה לכך בתוך פרק זמן מרבי של שנה וחצי ממועד הפטירה, ולכן לא ניתן למצות את זכותם של גופי הקבורה לקבלת דמי קבורה.

מהבדיקה ומתשובות גופי הקבורה לבט"ל עלה כי הסיבות העיקריות לאי-קבלת מלוא דמי הקבורה הן: מועצות דתיות וגופי קבורה אינם מקפידים לדרוש מבט"ל את דמי הקבורה; מועצות דתיות וגופי קבורה אינם עוקבים אחר הטיפול של לבט"ל בתביעותיהם לקבלת דמי קבורה; יישובים מפעילים בית עלמין ללא רישיון כנדרש בחוק, או אינם מחדשים את הרישיון בעוד מועד, ועל כן אינם זכאים לקבלת דמי קבורה, באופן קבוע או לפרק הזמן שבו פעלו ללא רישיון; גופי הקבורה עושים טעויות ברישום נפטרים (למשל רישום של מספר זהות שגוי), לבט"ל אינו דורש מהם לתקן את הטעויות.



אשר לטעויות ברישום, בט"ל מסר בתשובתו כי הוא נרתם לתקן את פרטי הנפטרים החסרים בתביעות השגויות לצורך תשלום דמי הקבורה, וכי עד היום שולמו עשרות תביעות לחברות; הוא הוסיף כי בשנים האחרונות, עם הפעלת מערכת להגשת תביעות במרשתת, חברת הקבורה יכולה לעקוב בזמן אמת אחר סטטוס התביעה, והמערכת גם מאפשרת לחברת הקבורה להכין דוחות ריכוז תביעות בכל עת לצורך מעקב.

בט"ל וחלק מגופי הקבורה שנבדקו לא פעלו באופן פרו-אקטיבי כדי לוודא שגופים אלה ממצים את זכותם לקבלת דמי קבורה. המערכת הממוחשבת החדשה שמפעיל בט"ל היא צעד ראשון וחיובי שנועד לאפשר לו ולגופי הקבורה לעקוב אחר אופן הטיפול בבקשות לקבלת דמי קבורה.

אחריות רבה מוטלת על גופי הקבורה בכל הנוגע למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה, שכן אלו משמשים מקור הכנסה שמטרתו להבטיח כי הציבור יוכל לממש את זכותו לקבורה נאותה ובחינם, ולאפשר תחזוקה ראויה של בתי העלמין ואת פיתוחם. על גופי הקבורה לפעול בשיטתיות ובשיתוף בט"ל למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה. על בט"ל לאתר את המקרים שבהם גוף קבורה לא קיבל דמי קבורה, לבחון את היקף התופעה, לזהות את החסמים למיצוי הזכות ולגבש תוכנית אופרטיבית למיצוי הזכות. בכלל זה על בט"ל לפנות בעצמו לגופי הקבורה על מנת שימצו את זכויותיהם. על בט"ל וגופי הקבורה להקפיד על התאמה שנתית בין מספר הנפטרים לבין תשלום דמי הקבורה. בכל מקרה של פער עליהם לעמוד על הסיבה לכך ולקבוע מנגנון שימנע תקלה כזו.



## שער שביעי

# השירות לציבור

### תחזוקת בתי עלמין עתיקים

#### פעילות המשרד לתחזוקת בתי עלמין יהודיים עתיקים

בתי עלמין סובלים מבליה טבעית ומפגעי הזמן ולפיכך זקוקים לתחזוקה קבועה ושוטפת, לרבות ניקוש עשבים, דאגה לניקוז, שיקום שבילים ומצבות שנהרסו וטיפול בגינון. על פי תקנות חברות לענייני קבורה וההסכמים של גופי הקבורה עם בט"ל, דמי הקבורה אמורים לכסות גם את תחזוקת הקבר ל-25 שנים. ואולם הקבורה בחלק מבתי העלמין פסקה לפני יותר מ-25 שנים (להלן - בתי עלמין עתיקים). על פי נתוני בט"ל יש כ-260 בתי עלמין כאלה.

אחד מתפקידיו של מנהל אגף קבורה במשרד לשירותי דת הוא לקיים פיקוח בנושא "אתרי קבורה עתיקים". משרד מבקר המדינה בדק את אופן הפיקוח והאכיפה שמפעיל המשרד בנושא תחזוקת בתי עלמין עתיקים ואת מצב התחזוקה בפועל בשניים מהם.

מהבדיקה עלה כי לאגף הקבורה שבמשרד לשירותי דת אין נתונים על בתי העלמין שאינם פעילים ועל מצב התחזוקה שלהם, וכי הוא לא הגדיר מיהו הגורם האחראי לתחזוקת בתי עלמין אלו ומה ראוי שיהיה המקור וההיקף של התקציב המוקצה להם. בכך הפקיר האגף את בתי העלמין העתיקים לפגעי הזמן, והדבר הקשה את השמירה על כבוד המתים הקבורים בהם.

המשרד מסר בתגובתו כי על פי חוק הוא אחראי לפעילותם של גופי הקבורה ולא לבתי עלמין. הרשויות המקומיות הן האחראיות לבתי העלמין שבשטחן, וכן משרד הבריאות. בתקציב המשרד אין רכיב למימון תחזוקתם של בתי עלמין עתיקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי הוא הנושא באחריות הכוללת למעורר הקבורה היהודית בישראל, לכן אין לקבל את התנערותו מהאחריות לפיקוח על בתי עלמין עתיקים, שלא בהתאם לנהליו. סמכותן של הרשויות המקומיות לעניין בתי העלמין שבשטחן

היא סמכות שברשות ולא סמכות שבחובה, והיא כפופה לשיקולי תקצוב ולסדרי עדיפויות של הרשות. על כן מתעצם הצורך שהמשרד יבחן, יחד עם גופי הקבורה, את מדיניותו בנוגע לתחזוקת בתי העלמין העתיקים ואת האופן שבו יש להסדיר סוגיה זו, גם בהתחשב במודל המימוני לפיתוח של בתי העלמין.

להלן דוגמאות המעידות על תחזוקתם הלקויה של בתי העלמין העתיקים בצפת ובחיפה:

1. **בית העלמין העתיק בצפת:** בית העלמין העתיק בצפת שימש לקבורת יהודים מאות רבות של שנים עד שנות השישים של המאה העשרים. בבית העלמין קבורות דמויות בולטות כגון האר"י (רבי יצחק לוריא), שקברו הוא מוקד עלייה לרגל, ורבבות פוקדים אותו מדי שנה.

בביקור של נציגי משרד מבקר המדינה בבית העלמין העתיק בצפת באפריל 2018 נמצא כי בבית עלמין זה מתבצעות עבודות תחזוקה רק בקרבת המדרגות העולות לקבר האר"י. עקב העשבים הגבוהים שגדלו בו פרא נשקפת סכנת חיים של ממש בגלל החשש לשריפות, ואכן בליל הילולת האר"י ביולי 2018, כשלושה חודשים לאחר ביקור נציגי משרד מבקר המדינה, פרצה במקום שריפה, אחזה בעשבים שבבית העלמין העתיק וסיכנה את משתתפי ההילולה.

תמונה 9: בית העלמין העתיק בצפת באפריל 2018



המקור: משרד מבקר המדינה



2. **בית העלמין העתיק בחיפה:** בית העלמין היהודי "כנסת ישראל" בחיפה (להלן - בית העלמין העתיק בחיפה) הוא בית העלמין הראשון של קהילת יהודי חיפה. הוא נוסד בסוף שנות החמישים של המאה התשע-עשרה ושימש לקבורת כלל העדות היהודיות עד שנת 1940. בשטח בית העלמין מאות קברים ובהם קבריהם של חללי מאורעות התרפ"ט והתרצ"ד. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בבית העלמין במרץ 2018.

תמונה 10: בית העלמין העתיק בחיפה במרץ 2018



המקור: משרד מבקר המדינה

הסיור בבית העלמין העתיק בחיפה העלה כי לא נעשות בו עבודות תחזוקה בסיסיות: עשבים אינם מנוכשים, לא מתבצעות פעולות לשמירה על תקינות שבילי הגישה ולא מתבצעת תחזוקת מצבות. גם בתלונה שהגישה משפחה למשרד לשירותי דת ביולי 2018 צוין כי בית העלמין העתיק בחיפה מוזנח ויש בו צמחייה גבוהה המונעת גישה לקברים. לתלונה אף צורף סרטון של אבי המשפחה - בן 86 - המנסה לפלס את דרכו בצמחייה לקברי אימו ואחיו.

## תמונה 11: בית העלמין העתיק בחיפה ביולי 2018



המקור: סרטון שצורף לתלונה שהוגשה למשרד לשירותי דת

ח"ק חיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי סוגיית מימון התחזוקה של בית העלמין העתיק אינה חדשה והיא כבר הועלתה בעבר על שולחנותיהם של גורמים שונים, אך איש לא קיבל עליו את האחריות לטפל בה. במסגרת מגבלות התקציב שלה קיבלה עליה הח"ק לטפל בניקיון בית העלמין העתיק אחת לשנה, וכן לבצע עבודות תחזוקה במקום מפעם לפעם, אם עולה בידה ליצור שיתופי פעולה כלכליים.



תמונת המצב המצטיירת לנוכח ממצאי בדיקת תחזוקתם של בתי העלמין העתיקים בישראל, אשר באה לידי ביטוי גם בתמונות המצורפות לדוח זה, היא קשה ונדרשת לתיקון. מדובר בפגיעה בכבוד המתים ובבני משפחותיהם החיים. על אגף הקבורה במשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנושא תחזוקת בתי עלמין יהודיים עתיקים, אם על ידי הרשויות המקומיות או על ידי גורמים אחרים שיקבעו, ולבצע פיקוח בנושא. במסגרת זו, עליו להגדיר את זהות הגופים האחראים לתחזוקה, וכן את סל האמצעים למימון, ובכלל זה עליו לתאם גם עם הרשויות המקומיות וגורמים נוספים את נושא המימון. בהתבסס על המדיניות שתיקבע בנושא, על המשרד להכין תוכנית עבודה רב-שנתית לתחזוקת בתי העלמין העתיקים, תוך קביעת סדרי עדיפויות, על בסיס מידע מעודכן ומהימן על מצבם של בתי העלמין.



## אי-שמירת חלקות סמוכות לאחר הקבורה

חלק מן הציבור מייחס חשיבות לקבורה לצד בני משפחה אחרים. לכן נקבע בחוק שירותי הדת תעריף מופחת לרכישה חלקת קבר בחיים לצד בני משפחה, ונקבעו בו כללים שנועדו להבטיח את שמירת חלקת הקבר הסמוכה לחלקה שבה נקבר אחד מבני המשפחה.

**אי-הסדרת זמן השמירה:** בחוק שירותי הדת נקבע כי "לא תקבור החברה קדישא נפטרים אחרים בשתי חלקות צמודות במשך 90 ימים מיום קבורת הנפטר". עוד נקבע בחוק כי אם "לא הוגשה פניה כאמור בתוך 45 ימים, רשאית החברה קדישא לקבור בחלקה הצמודה כל נפטר" (ההדגשות אינן במקור).

אומנם החוק קובע שני פרקי זמן שונים הנדרשים לשמירה של חלקה צמודה, אך בחוזר מנכ"ל משנת 2009 בחר המשרד בפרק הזמן הקצר יותר, וציין כי "יש לשמור את החלקה הצמודה לחלקת הנפטר פנויה למשך 45 ימים לפחות מיום הקבורה" (ההדגשה איננה במקור)<sup>163</sup>. גם בחוזר מנכ"ל העדכני ממרץ 2018, העוסק בין היתר בקבורת נפטרים<sup>164</sup>, אין הבהרה בנושא זה.

על פי הודעת המשרד לשירותי דת בתגובתו מפברואר 2019, מאחר שלשון החוק עשויה לבלבל את הציבור ולהטעותו לחשוב כי עומד לרשותו פרק זמן של 90 ימים לבקש רכישת חלקה צמודה, המשרד הנחה בינואר 2019 את גופי הקבורה שלא לקבור בשתי החלקות הצמודות במשך 90 ימים. יש לראות בחיוב את פעולת המשרד בעקבות הביקורת.

**אי-שמירת חלקות סמוכות על ידי גופי הקבורה:** משרד מבקר המדינה בדק בארבעה גופי קבורה<sup>165</sup> את מידת עמידתם בכללים שנקבעו בחוק לשמירת חלקות קבר בצמוד לקברו של נפטר.

163 חוזר מנכ"ל ס/ט, 1, אוקטובר 2009, "קבורה-רענון הוראות והנחיות".

164 חוזר מנכ"ל ע"ח, מרץ 2018 "הנחיות והוראות לפעילות בתחום הקבורה".

165 הבדיקה נעשתה בבית שמש (מועצה דתית), בח"ק ראשל"צ, בעיריית מודיעין ובבאר שבע (מועצה דתית).

בבדיקה עלה כי ארבעת גופי הקבורה שנבדקו לא שמרו את הקברים הסמוכים לאחר הקבורה, אפילו לא במשך פרק הזמן המזערי (45 יום) שנקבע בחוק ובחוזר המנכ"ל. כמו כן עלה כי עוד לפני הקבורה או מיד בתום השבעה מחתימים גופי הקבורה את המשפחה על תצהיר ולפיו היא מוותרת על הזכות לרכוש את חלקת הקבר הסמוכה, או לחלופין מחתימים אותה על התחייבותה לרכוש אותה.

במסגרת השאלון התבקשו גופי הקבורה לציין במשך כמה ימים לאחר קבורה של נפטר נשמרת לבן זוגו חלקת קבר הסמוכה לקברו. מענה לשאלה זו ניתן בעניינם של 180 מכלל 211 בתי העלמין שמפעילים גופי קבורה ביישובים עירוניים ובמועצות אזוריות.

מבדיקת התשובות על השאלון עולה כי 32% מגופי קבורה אלו כלל לא שמרו את הקברים הסמוכים לפרק זמן של 45 יום כנדרש בחוק.

בתמונה 12 שלהלן נראות חלקות קבר בבית העלמין "גני אסתר" בראשון לציון אשר לא נשמרו חלקות הקבר הסמוכות אליהן בפרק הזמן שנקבע בחוזרי המשרד.

תמונה 12: חלקות קבר בבית העלמין "גני אסתר" בראשון לציון



המקור: משרד מבקר המדינה.



ח"ק ראשל"צ מסרה בתגובתה מפברואר 2019 כי נוכח המחסור החמור בקברים (שאינם משמשים לקבורת סנהדרין) קשה ואף בלתי אפשרי לשמור על חלקות קבר ריקות. גם המועצה הדתית בית שמש מסרה בתגובתה מינואר 2019 כי הקבורה בחלקות שהיו אמורות להישמר לקרובי משפחה התבצעה עקב מחסור בחלקות קבר זמינות.

נמצא כי המשרד לשירותי דת אינו מקיים בקרה כדי לוודא שחלקות הסמוכות לקברם של נפטרים יישמרו עבור בני משפחתם בפרק הזמן הסמוך לקבורה. הוא גם אינו דורש מגופי הקבורה למסור לו דיווח בנושא. החתמת המשפחות על ידי גופי הקבורה על טופס ויתור על שמירת החלקה הסמוכה בסמוך למועד הקבורה פוגעת בזכותן על פי חוק לשקול את הדברים ולהימלך בדעתן במשך 90 יום - ולמצער 45 יום - לאחר הפטירה, ובייחוד בהתחשב בכך שבאותה עת המשפחות, שלא מכבר קברו את יקיריהן, עדיין שרויות ביגון עמוק.

המשרד מסר בתגובתו מפברואר 2019 כי בינואר אותה שנה הוא הנחה את גופי הקבורה שלא להחתים את בני משפחות הנפטרים על טופסי ויתור.

על המשרד לשירותי דת לקבוע את הכלים והדרכים לביצוע בקרה על אופן טיפולם של גופי הקבורה בנושא שמירת הזכות של קרובי נפטר לרכוש את חלקת הקבר הצמודה לחלקת הקבר של יקירם, לכל הפחות כפי שנקבע בחוק. בכלל זה, היות שלשון החוק אינה ברורה, על המשרד להנחות את גופי הקבורה בבירור בעניין תקופת שמירת החלקות הסמוכות, ויש לראות בחיוב את הנחיית המשרד שנעשתה במהלך הביקורת, בינואר 2019.

## גבייה אסורה של תשלום עבור יסוד מצבה והפקעת מחירי תכריכים

**יסוד מצבה:** יסוד מצבה הוא מסגרת בטון, הסובבת את הקבר ועליה ניתן להקים את המצבה, בלי חשש שעקב משקלה היא תשקע במשך הזמן. בחוק שירותי הדת נקבע כי השר לשירותי דת, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה ובאישור ועדת הפנים של הכנסת, יקבע תעריפים להקמת מצבות, והכול בכפוף לתנאים ולמבחנים שנקבעו לעניינים האמורים, על פי חוק הביטוח הלאומי.

חוק הביטוח הלאומי קובע כי גוף קבורה לא יגבה תמורת קבורה כל תשלום נוסף על דמי הקבורה, אלא אם כן הותר התשלום לפי תנאים ומבחנים שקבע שר הרווחה בהתייעצות עם השר לשירותי דת ובאישור ועדת העבודה והרווחה. באתר המרשתת של בט"ל מצוין כי "הביטוח הלאומי אינו משלם את ההוצאות לבניית היסוד למצבה ולבניית המצבה, והן יחולו על המשפחה". במועד סיום הביקורת, שר הרווחה עדיין לא קבע, בהתייעצות עם השר לשירותי דת, תנאים ומבחנים שגופי הקבורה העומדים בהם יהיו רשאים לגבות מהציבור כספים עבור יסוד מצבה, ולכן אסור לגוף הקבורה לגבות מן המשפחות כל תשלום מעבר לדמי הקבורה שהוא מקבל מבט"ל.

**גבייה אסורה עבור יסוד מצבות:** בתקנות דמי קבורה נקבע כי דמי קבורה ישולמו רק לגוף קבורה שאינו מקבל, בנוסף על כך, "בקשר לקבורה ולהקמת המצבה, בין במישרין ובין בעקיפין, אגרת שירותים או כל תשלום אחר"; עוד נקבעו בתקנות נסיבות מיוחדות שבהן בלבד תהיה חברת קבורה רשאית לגבות תמורת קבורה והקמת מצבות אגרת שירותים או תשלום אחר נוסף על דמי הקבורה<sup>166</sup>.

לבט"ל נוסח הסכם אחיד שהוא חתם עם גופי הקבורה הוותיקים (להלן - נוסח ההסכם האחד) ולפיו גופי הקבורה האלה מתחייבים ש"לא לתבוע ולא לקבל בקשר לקבורה ולהקמת מצבה, בין במישרין ובין בעקיפין, אגרת שירותים המוטלת על מקימי המצבה". בהסכם העדכני בין בט"ל לבין גופי הקבורה מפורטים המקרים שבהם מותר לגוף קבורה לגבות כספים מן הציבור; גביית כספים מן הציבור בעד יסוד מצבה אינה נכללת בין מקרים אלה.

בט"ל מסר בתגובתו מפברואר 2019 כי לפי תפיסתו גופי הקבורה רשאים לגבות מקבלני המצבות את עלות יסודות המצבה ואינם רשאים לגבותה ממשפחות הנפטרים.

166 ס' 3. (א) לתקנות דמי קבורה, ואלו המקרים: (א) קבורה באחד מבתי העלמין הסגורים; (ב) קבורה בבית עלמין בשטחים מוגדרים בהסכם ושסומנו במפה שצורפה להסכם, ובלבד שהשטחים המוגדרים לא יעלו על 15% בבית עלמין קיים ועל 10% בבית עלמין חדש; (ג) קבורה באחוזת קבר שנרכשה בחיי הנפטר.



משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל כי תשובתו אינה מתיישבת עם הנקבע בתקנות ובנוסח ההסכם האחיד שלו עם גופי הקבורה הוותיקים - שעל פיהם אסור לגופי הקבורה לגבות במישרין או בעקיפין תשלום עבור יסודות מצבה בחלקות פטורות, יהיה אשר יהיה הגורם שממנו ייגבה התשלום; שכן גבייה מקבלני המצבות עשויה לגרום, בסופו של דבר, לגלגול ההוצאה על המשפחות. על בט"ל לבחון את עמדתו בכל הנוגע לכספים שגובים גופי הקבורה בעד יסוד מצבה ולשקול אם גופים אלה עומדים בתנאי ההסכם בעניין זה.

**דוגמאות לגבייה אסורה עבור יסוד מצבה:** משרד מבקר המדינה בדק ב-10 גופי קבורה ברישיון הפועלים ביישובים עירוניים אם הם גובים ממשפחות הנפטרים תשלומים עבור יסוד מצבה. גוף קבורה אחד מבין אלה שנבדקו גבה תשלום עבור יסוד המצבה במישרין מהמשפחות.

פורום מנהלי חברות קדישא הגדולות מסר בתגובתו מפברואר 2019 כי גופי הקבורה ביצעו את עבודת יסוד המצבות, וזאת מאחר שחלק מהקבלנים לא ביססו את המצבה כראוי והדבר גרם לאחר זמן לשקיעה של מצבות, לתזוזות, לסדקים, לשברים ולנזקים רבים שגרמו למשפחות עוגמת נפש. על כן גופי הקבורה רשאים לקבל עבור עבודה זו החזר תשלום.

משרד מבקר המדינה מציין כי בחקיקה נקבע שאין לגבות כספים מהציבור בעד הקמת מצבות, אלא אם כן השר לשירותי דת יקבע את תעריפי הקמתן, בהתייעצות עם שר הרווחה. השרים לא קבעו תעריפים כאמור, ומכאן, למועד סיום הביקורת אסור לגופי הקבורה לגבות מהציבור כספים בעד הקמת יסוד מצבה.

**היעדר כללים לתמחור יסוד מצבה:** ככלל, כאשר גוף קבורה גובה כספים מהציבור, הן במישרין והן בעקיפין, התעריף אמור להתבסס על כללים אחידים ועל מחיר המבוסס על העלות של השירות או המוצר שגוף הקבורה מספק.

כדי לבדוק את סבירות גובה התשלום, משרד מבקר המדינה המשיך לבחון את תעריפי יסוד המצבה שגופי קבורה גובים, במישרין או בעקיפין<sup>167</sup>, וכן סקר תחשיבים שמסרו לו גופי קבורה, המבססים את התעריפים שהם גובים. כמו כן במסגרת השאלון התבקשו גופי הקבורה לציין את התעריף הנגבה עבור יסוד מצבה

בקבורת שדה. יצוין כי שונות בתעריפים כשלעצמה אינה ליקוי, משום שהעלויות של הקמת יסוד מצבה משתנות, בין היתר, בהתאם לסוג הקרקע ולסוג הקבורה.

התחשיבים שמסרו שלושה גופי קבורה למשרד מבקר המדינה העלו הבדלים ניכרים במפרט, בתכנון ובכמויות של החומרים שהוצגו ככאלו הדרושים לבניית יסוד מצבה. לדוגמה, רוחב מסגרת הבטון ליסוד המצבה היה בין 15 ל-50 ס"מ, ומשקל הפלדה במסגרת הבטון היה בין 30 ל-40 ק"ג.

בהתאם להבדלים אלו ניכרת גם שונות בתשלומים שגבו גופי הקבורה בעבור יסוד מצבה: תשעה מ-11 גופי הקבורה שנבדקו גבו (במישרין או בעקיפין) 300 - 600 ש"ח עבור יסוד מצבה; וטווח העלויות היה 425 - 830 ש"ח. מתשובות גופי הקבורה על השאלון<sup>168</sup> עלה כי התעריף שהם גבו עבור יסוד מצבה בקבורת שדה היה 250 - 800 ש"ח.

היעדר כללים לגבי המפרט והתמחור של יסוד מצבה עלול לפתוח פתח לגבייה לא מבוססת בעבור פעולה זו. על המשרד בשיתוף בט"ל לקבוע כללים אחידים בתחום זה, באופן שישקף את העלות לבניית יסוד מצבה, תוך התחשבות בשיקולים שונים המשפיעים על העלות.

**הפקעת מחירים בעבור תכריכים מיוחדים:** על פי ההלכה היהודית, יש לכרוך את הנפטר בתכריכים עשויים בד לבן (להלן - תכריכים). על פי ההסכם בין בט"ל לגופי הקבורה, בט"ל משלם לגופי הקבורה בעבור תכריכים פשוטים, וגופי הקבורה רשאים, בהתאם לתקנות דמי קבורה, לגבות תוספת תשלום ממשפחות המבקשות תכריכים מיוחדים יקרים יותר (מפשתן).

בבדיקה עלה כי הפער הסביר בין מחירם של תכריכים רגילים לתכריכים מיוחדים (פשתן) הוא כ-200 ש"ח. פער זה מבטא הפרש בין מחיר השוק של תכריכים רגילים (100 ש"ח) לבין מחיר השוק של תכריכי פשתן (300 ש"ח). משרד מבקר המדינה בדק בשמונה גופי קבורה<sup>169</sup> את התשלום שהם גבו עבור תכריכים מיוחדים.

168 לשאלות הקשורות לתעריפים עבור יסוד מצבה, ניתן מענה ל-201 בתי עלמין מכלל 211 בתי עלמין המופעלים על ידי גופי קבורה ביישובים עירוניים ובמועצות אזוריות. 58% מגופי קבורה אלו גבו (במישרין או בעקיפין) ממשפחות הנפטרים תשלום עבור יסוד מצבה.

169 גופי הקבורה: ח"ק חיפה, ח"ק ראשל"צ, ח"ק תל אביב, ח"ק פרושים, ח"ק קהילת ירושלים, ח"ק צפון אפריקה, המועצה הדתית בית שמש, המועצה הדתית צפת.



לוח 13: השוואת תעריפי תכריכים מיוחדים

## דוגמה להשוואת תעריפי תכריכים מיוחדים

| שם גוף הקבורה   | המחיר לפי התקנות | המחיר בפועל | שיעור ההפרש מהערך המרבי המותר |
|-----------------|------------------|-------------|-------------------------------|
| ח"ק ת"א         | ₪ 200            | ₪ 450       | 125%                          |
| ח"ק צפון אפריקה | ₪ 200            | ₪ 450       | 125%                          |
| ח"ק חיפה        | ₪ 200            | ₪ 350       | 75%                           |
| מ"ד בית שמש     | ₪ 200            | ₪ 300       | 50%                           |
| ח"ק ראשל"צ      | ₪ 200            | ₪ 280       | 40%                           |

על פי נתונים שנאספו מגופי הקבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הבדיקה העלתה כי חמישה משמונת גופי הקבורה שנבדקו גובים עבור התכריכים המיוחדים סכומים גדולים בהרבה מ-200 ש"ח, וההפרש מגיע עד כדי פי שלושה מהפער הסביר.

יש לראות בחיוב את תשובותיהן של ח"ק ראשל"צ, ח"ק צפון אפריקה בירושלים והמועצה הדתית בית שמש, כי בהתאם לממצאי הביקורת הן עדכנו את התעריף עבור התכריכים המיוחדים. ח"ק תל אביב מסרה כי תבחן נושא זה.

בכך שישנם גופי הקבורה שגובים מהציבור תשלומים אסורים עבור יסוד מצבה וכן תשלומים גבוהים מהמותר עבור תכריכים מיוחדים הם פועלים שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ולהסכמים של בט"ל עם גופי הקבורה. זאת בייחוד נוכח המצב הנפשי הרגיש במיוחד שבו שרירות המשפחות וסד הזמנים הדוחק לקבורה. יתרה מזו, מאחר שבמרבית הרשויות המקומיות יש מונופול דה-פקטו של גוף קבורה אחד שמספק את שירותי הקבורה, הרי שלעיתים אין למשפחות הנפטרים חלופות<sup>170</sup>. על המשרד לשירותי דת לקבוע כללים לאופן שבו יש לתמחר את יסוד המצבה. כמו כן, על המשרד ועל בט"ל לפקח באופן שוטף על גופי הקבורה כדי לוודא שהם הפסיקו לאלתר לגבות תשלומי יתר שלא בהתאם לכללי מינהל תקין.

## ליקויים במסדי הנתונים של המשרד שבשימוש מוקד חירום בענייני קבורה

בדצמבר 2017 החל פורום מנהלי חברות קדישא בישראל, בתיאום עם המשרד לשירותי דת, להפעיל "מוקד חירום לפינוי נפטרים" (להלן - מוקד השירות או המוקד). המוקד מספק מידע בענייני קבורה למשפחות נפטרים ולכל פונה. בין היתר המוקד מספק לציבור מידע על מועצות דתיות וחברות קדישא העוסקות בקבורה יהודית, על סוגי חלקות מיוחדים בכל בית עלמין, על פינוי נפטרים מהבית וכן על השירותים הניתנים בחינם או בתשלום, ומקבל פניות לגבי בעיות שעלו. המוקד פועל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. יש לראות בכך צעד חיובי.

לשם מתן מידע ומענה לציבור הפונים משתמש המוקד במסדי נתונים שבידי המשרד לשירותי דת. משרד מבקר המדינה בדק את מידת העדכניות והנכונות של 3 מסדי נתונים, נכון ליוני 2018. להלן ממצאי הבדיקה:

**קובץ לא מעודכן של שיוך ישובים לבית עלמין יהודי:** "קובץ שיוך יישובים" מאפשר לכל תושב לברר באיזה בית עלמין ניתן לקבור נפטר בפטור מתשלום.

170 עא 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' ליונל אריה קסטנבאום.



נמצא כי הקובץ שמשמש את מוקד השירות חלקי ואינו מעודכן. למשל, חסר בו מידע על היישובים ביתר עילית, מודיעין עילית וקריית יערים (טלז-סטון). עוד נמצא שבקובץ נכללים גופים העוסקים בקבורה שאינם מחזיקים ברישיון קבורה זה שנים רבות, למשל: קיבוץ כפר מסריק, קיבוץ עינת, מושב שורש וקיבוץ החותרים. עקב כך השירות הניתן לציבור לקוי ואף עלול לעודד פעילות בלתי חוקית לכאורה של גופי קבורה.

1. **רשימה לא מעודכנת של גופי הקבורה המחזיקים ברישיון לקבורה אזרחית חלופית:** רשימה זו, המונה 23 גופי קבורה, משמשת את מוקד השירות בהפניית משפחות הנפטרים לגופי הקבורה המחזיקים ברישיון לקבורה אזרחית.

נמצא כי בין גופי הקבורה הרשומים בקובץ כבעלי רישיון לקבורה אזרחית נכללות גם מועצות דתיות שאין בהן כלל בית עלמין לקבורה אזרחית, לדוגמה: המועצה הדתית עכו והמועצה הדתית עפולה. בבתי עלמין אלו יש חלקת "מסופקים<sup>171</sup>/חסרי דת" ובה נקברים גם בני הדת הנוצרית ואחרים, ולא מי שבחר להיקבר בקבורה אזרחית.

2. **רשימת חלקות מסופקים/חסרי דת:** רשימה זו, המונה 21 גופי קבורה, משמשת את מוקד השירות בהפניית משפחות הנפטרים לגופי הקבורה המחזיקים חלקות לקבורת מסופקים או חסרי דת.

בסיוורים שקיימו משרד מבקר המדינה ב-12 בתי עלמין שמפעילות מועצות דתיות וחברות קדישא נמצא כי בתשעה מהם קיימות חלקות מסופקים ומחוסרי דת, אשר לא נכללו ברשימה המשמשת את מוקד השירות. למשל, הרשימה לא כללה גופים אלה: חברה קדישא גחש"א קהילת ירושלים, המועצה הדתית בית שמש, המועצה הדתית באר שבע וחברה קדישא גחש"א ראשון לציון. מכאן שהמידע שמוסר המשרד לפונים לא מציג את מלוא אפשרויות הקבורה למסופקים וחסרי דת בפריסה גיאוגרפית רחבה יותר.

171 מי שקיים ספק לגבי יהדותם לפי ההלכה.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי הרשימות מעודכנות ומתעדכנות מפעם לפעם, ויוסדרו באופן מלא ויעיל עם כניסת מערכת "שירת הים" לפעולה בשנת 2019. עוד מסר כי יתקן - באמצעות פורום ח"ק - את מערך הקבצים באופן שהמידע החסר יושלם ויימצא בקובץ מרוכז אחד. המשרד הוסיף כי בכוונתו להטמיע ממשק בין קובץ המידע של המוקד לבין המערכת לאישור רישיונות קבורה, וכי הממשק צפוי להיות מושלם ביולי 2019.

משרד מבקר המדינה מציין לפני המשרד לשירותי דת כי היות שהרשימות שבידיו ובידי המוקד אינן שלמות ואינן מעודכנות, המידע שמוסר המוקד לפונים אליו הוא חלקי וחסר, ולעיתים הדבר מאלץ חלק מהציבור לפנות לבתי עלמין רחוקים שלא לצורך. בכך נפגע השירות שהמשרד מעניק לציבור. על המשרד לשירותי דת לעדכן את הרשימות שבידו ושבתאור המרשתת שלו באופן שוטף. מוצע כי המשרד יבחן אפשרות לספק לציבור באתר המרשתת שלו מפה אינטראקטיבית של גופי הקבורה.

## היעדר פיקוח בריאותי ותברואתי על חיסונים לטהרנים ולעוסקים בקבורה ועל מצב חדרי הטהרה

משרד הבריאות נושא באחריות הממלכתית להבטחת הבריאות של תושבי המדינה. בנוהל משרד הבריאות<sup>172</sup> נקבעו נוהלי בטיחות למטפלים בנפטרים (להלן - טהרנים) בכל הנוגע למחלות מידבקות. הנהלים כוללים בין היתר כללי לבוש, כללי היגיינה וחיסונים שיש לבצע. חלק מהטהרנים מועסקים על ידי גופי הקבורה; אולם גופי קבורה אחרים - כמו עיריית מודיעין, ח"ק צפון אפריקה בירושלים, הקיבוצים והמושבים - אינם מעסיקים את הטהרנים ישירות אלא באמצעות חברות אמבולנסים פרטיות.

בשנת 2015 הקימו משרד הבריאות והמשרד לשירותי דת צוות משותף לבחינת סוגיות בריאותיות הנוגעות להליך הקבורה. בינואר 2016 פרסם מנהל אגף הקבורה סיטוה מחייבת של הנחיות מחמירות לגבי חיסונים לטהרנים, שימוש בחומרי חיטוי והקמת בתי טהרה והפעלתם..

172 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 10/92, "נוהלי בטיחות למטפלים בנפטרים, בכל הקשור למחלות מדבקות" מרץ 1992.



במרץ 2018 הפיץ המשרד לשירותי דת חוזר מנכ"ל - "הנחיות והוראות לפעילות בתחום הקבורה" (להלן - החוזר); החוזר קובע כי תוכנית החיסונים לטהרנים תיקבע בהתאם לכללים החלים על עובדי מערכת הבריאות ולחוזר אחר של מנכ"ל משרד הבריאות<sup>173</sup>. בחוזר נכללות, בין היתר, הנחיות חיסונים לעוסקים בטהרת נפטרים (טהרנים וטהרניות), לגבי לבושם ולגבי אופן שימושם בחומרים מחטאים, לגבי הקמה והפעלה של בתי טהרה, והנחיות לניקוי כלי רכב להובלת גופות; המשרד לא קבע כי מתן רישיון הקבורה לגופי הקבורה יותנה, בין היתר, בכך שיעמדו בהנחיה זו, למרות הסיכונים הרבים שבעיסוק זה ללא חיסונים מתאימים.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת עמידתם של 11 גופי קבורה<sup>174</sup> בכללים שנקבעו בחוזר. להלן ממצאי בדיקתו:

## חיסונים לטהרנים ושמירה על כללי תברואה

1. הטהרנים והטהרניות שבכל גופי הקבורה שנבדקו לא קיבלו חיסונים כנדרש.
2. מבדיקת הנתונים שמסרו גופי הקבורה למשרד מבקר המדינה במסגרת השאלון על חיסוני הטהרנים נגד חצבת, צהבת מסוג B וכיו"ב, עלה כי רק ב-12% מבתי העלמין (שנענו השאלות לגביהם) הטהרנים חוסנו בחיסונים הנדרשים למניעת הידבקות עקב חשיפה לדם ולנוזלי גוף. מכאן שמדובר בשיעור זניח מכלל המטפלים בנפטרים.
3. מהתשובות על השאלון עולה כי לא קוימו גם הנחיות אחרות בדבר אמצעי בטיחות תברואתיים למטפלים בנפטרים שנועדו לשמור על בריאות הטהרנים, קרוביהם, קהילתם וכל מי שבא איתם במגע: רק במעט יותר ממחצית בתי העלמין הטהרנים משתמשים בכפפות (58%) ובסינרים חד-פעמיים (56%); בפחות ממחצית (39%) בתי העלמין הועמד לרשות הטהרנים מתקן עם סבון אנטי-בקטריאלי לרחיצת הידיים בחומר חיטוי, ורק במקצתם (19%) הועמדה לרשות הטהרנים מקלחת לשימוש בסיום הטהרה.

מנהל אגף הקבורה ציין לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי בכוונת המשרד לשירותי דת לפנות לכל גופי הקבורה ולבקש מהם לבצע חיסונים לטהרנים בהקדם האפשרי. הוא הוסיף כי בחודשים הקרובים ביצוע החיסונים ייכלל בין הדרישות לקבלה או לחידוש של רישיון קבורה, וכי על גוף הקבורה יהיה להתחייב לא להעסיק אף אדם בתפקידי טהרה אלא לאחר שקיבל את כל החיסונים. גם בתגובתו על ממצאי

173 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות, "חיסון תלמידי מקצועות הבריאות ועובדי מערכת הבריאות", אוגוסט 2016.

174 המועצות הדתיות צפת, עכו, בית שמש, באר שבע ואור עקיבא, וכן חברות קדישא ראשון לציון, קהילת ירושלים גחש"א ופרושים ירושלים. גופי קבורה נוספים שנבדקו מפעילים נותני שירותים.

הביקורת מסר המשרד דברים ברוח זו - מתן רישיון קבורה יותנה בהוכחה כי בוצעו חיסונים.

ראשת מינהל שירותי בריאות במשרד הבריאות מסרה בתשובתה מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה כי משרד הבריאות קובע את ההנחיות המקצועיות, אך אינו מפקח על ביצוען ואינו מוסמך לפקח על גורמים חיצוניים כגון המשרד לשירותי דת ועובדיו, וכי הבקרה על חיסון הטהרנים היא באחריות המשרד לשירותי דת. בתגובתו הנוספת של משרד הבריאות, מפברואר 2019, הוא מסר למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2019 שב ופרסם בחוזר ראש שירותי בריאות הציבור<sup>175</sup> את ההמלצות לחיסוני טהרנים, וכי רופא בכיר המומחה בבריאות הציבור נמצא בקשר עם ארגוני הקבורה ומנחה אותם לגבי היקף החיסונים המומלצים, וכן לגבי הערוצים השונים שבאמצעותם יוכלו הטהרנים להתחסן.

ח"ק ראשל"צ מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי הטהרנים צפויים להתחסן בקרוב, במסגרת מהלך כולל של פורום עמותות חברות קדישא, אשר מרכז את כלל החיסונים עבור החברות השונות. גם ח"ק פרושים ירושלים, המועצה הדתית בית שמש, המועצה הדתית באר שבע, המועצה הדתית עכו והמועצה הדתית צפת מסרו בתשובותיהן מינואר ופברואר 2019 כי הן פועלות לחיסון כלל הטהרנים, וכי הדבר יבוא על מקומו בשלום בזמן הקרוב. המועצה הדתית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי העוסקים בטהרה חוסנו בינואר 2019.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שטהרנים אינם מחוסנים. הדבר עלול לגרום להדבקה של הטהרנים ואף של השוהים בסביבתם במחלות מסוכנות. על שני המשרדים - המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות - היה לוודא כי קוימו ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים, ללא תלות בגורם המעסיק אותם, שכן בכך נגרם סיכון בריאותי לטהרנים וכן לקרוביהם, לקהילתם ולכל מי שבא במגע עימם. אולם הם לא עשו כך.

יש לראות בחיוב את הפעולות שעשו המשרד, משרד הבריאות, וחלק מגופי הקבורה עוד במהלך הביקורת; על המשרד לשירותי דת להקפיד לקיים את החלטתו להתנות את מתן הרישיון בהתחסנות עובדי הטהרה וכן בהקפדה על כל כללי הזהירות הבריאותית והתברואתית שקבעו הוא ומשרד הבריאות. ואולם אין די בכך: על המשרד לדרוש מכל גופי הקבורה לוודא כי הטהרנים שהם מעסיקים ישירות או באמצעות גורמים אחרים יחוסנו כנדרש, עוד לפני שהתעורר הצורך בחידוש הרישיון. על משרד הבריאות לפעול בשיתוף פעולה עם המשרד לשירותי דת על מנת לוודא כי הפיקוח על התחסנות העובדים והשמירה על כל כללי הבריאות והתברואה מתבצעים על פי הנחיותיו.

175 חוזר ראש שירותי בריאות הציבור, "קבורה וטהרה של מנוח שסבל ממחלה מידבקת", ינואר 2019.



## חדרי טהרה

בחוזר מנכ"ל המשרד ממרץ 2018 נקבעו, בין היתר, כללי ניקיון מחמירים לחדרי טהרה.

1. בביקורת נמצאו ליקויים חמורים בחדרי הטהרה בבתי העלמין בבית שמש, בראשון לציון ובאור עקיבא, ובהם השארת ארונות קבורה שהגיעו מחו"ל בחדר הטהרה, הימצאות ציוד כגון סדינים שעליהם הונחו נפטרים שהובאו מבית החולים בחדרי הטהרה, ובעיות ניקיון. בעקבות זאת פנה משרד מבקר המדינה, עוד במהלך הביקורת, לאגף הקבורה והסב את תשומת ליבו למצבם של חדרי הטהרה. יש לראות בחיוב את העובדה שבעקבות הביקורת הסדירה המוצעה הדתית בית שמש את חדר הטהרה ואף המציאה למשרד מבקר המדינה בתוך זמן קצר תצלומים המעידים על תיקון הליקויים. ואכן, בבדיקה חוזרת של משרד מבקר המדינה נמצא כי חל שינוי מהותי לטובה במצב חדר הטהרה. גם ח"ק אור עקיבא וראשון לציון פעלו לתיקון הליקויים שנמצאו בחדרי הטהרה.

2. בנוהלי משרד הבריאות נקבעו כללים הנוגעים למתקנים הנדרשים בחדר הטהרה בעת הטיפול בנפטרים. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ממרץ 2018 קבע כללים בדבר המתקנים הנדרשים בבית העלמין ובחדר הטהרה, לרבות מקרר או חדר קירור לגופות הנפטרים וחיבור חשמל חלופי. השאלון ששלח משרד מבקר המדינה לכל גופי הקבורה עסק גם בהימצאותם של מתקנים לטיפול בנפטרים בחדרי טהרה. על שאלות בסוגיה זו השיבו בין 299 ל-320 גופי קבורה<sup>176</sup>.

176 יש שונות בין מספרם של גופי הקבורה שהשיבו לשאלות הרלוונטיות: לשאלה עם המספר הנמוך ביותר של משיבים השיבו 299 גופי קבורה, ולשאלה עם מספר המשיבים הרב ביותר השיבו 320 גופי קבורה.



מתשובות גופי הקבורה על השאלון עלה כי בחדרי הטהרה לא נמצאים המתקנים לטיפול בנפטרים אשר בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת נקבע כי נדרשת הימצאותם בחדרים: רק ב-10% מבתי העלמין שגופי הקבורה האחראים להם השיבו על השאלון נמצא מנוף להרמת נפטרים במשקל עודף במהלך הטהרה; רק ב-42% מבתי העלמין נמצא מזגן בחדר הטהרה; רק ב-17% מבתי העלמין נמצא מתקן קירור לשמירת הנפטרים בחדר הטהרה או בקרבתו.

על המשרד לשירותי דת להידרש לסוגיית המחסור במתקנים לטיפול בנפטרים בחדרי טהרה: עליו למפות את המצאי הקיים של המתקנים בחדרי הטהרה ולהכין תוכנית פעולה להשלמת המצאי, בהתאם לנדרש. בתגובתו מנובמבר 2019 המשרד מסר כי יחדד את חשיבות העניין מול ח"ק, וימשיך בפעילותו לבקרה על מצב חדרי הטהרה ולשיפורו.



## שער שמיני

# שירותי הקבורה בירושלים והסביבה

משרד מבקר המדינה אסף וריכז נתונים ממרשם האוכלוסין, מבט"ל וממשרד החוץ. מניתוח הנתונים עולה שבכל אחת מהשנים 2015 - 2017 מספר הנפטרים היהודים שנקברו בירושלים באמצעות גופי קבורה בעלי רישיון הסתכם בכ-3,766 בממוצע; עוד כ-150 נפטרים נקברים בידי גופים שאין בידם רישיון קבורה ואינם נכללים במניין זה. 2,341 (כ-62%) בממוצע מכלל הנפטרים שנקברו בירושלים מדי שנה בידי גופים בעלי רישיון היו רשומים כתושבי ירושלים<sup>177</sup>; 875 (כ-23%) בממוצע מכלל הנפטרים שנקברו בירושלים מדי שנה בידי גופים בעלי רישיון היו רשומים כתושבי יישובים הסמוכים לירושלים - כמו מבשרת ציון, מודיעין עילית, ביתר עילית וקריית יערים (טלז-סטון) - שאין בהם בית עלמין; היתר, כ-550 (כ-15%) בממוצע מכלל הנפטרים שנקברו בירושלים מדי שנה, הם יהודים אזרחי ישראל שאינם תושבי ירושלים או היישובים הסמוכים ותושבי חו"ל המובאים מחו"ל לקבורה בירושלים (ככלל הנתונים בפרק זה נוגעים לשנים 2015 - 2017, אלא אם כן נכתב אחרת).

משרד מבקר המדינה ייחד פרק נפרד לשירותי הקבורה בירושלים כיוון שבעיר ניכר מחסור חמור בשטחי קבורה, בייחוד בחלקות המיועדות לקבורת שדה. להלן הגורמים לכך: קבורה של תושבים מחוץ לירושלים, לרבות תושבי חו"ל יהודים ותושבי יישובים סמוכים לעיר שאין בהם בתי עלמין; מכירת חלקות קבר בהיקף גדול יחסית לערים אחרות - על פי נתוני גופי הקבורה, 58% מהנפטרים תושבי ירושלים שנקברו בעיר רכשו חלקת קבר בחיים או שנרכשה בעבורם חלקת קבר לאחר מותם. לשם השוואה, הממוצע הארצי של הנקברים בתשלום הוא 36% מכלל הנקברים; התנגדות הלכתית של חלק מהציבור לקבורה שאינה קבורת שדה; היעדר פיתוח מספק של בתי עלמין חדשים בעיר ובסביבותיה. בשל הביקוש הרחב לקבורה בירושלים, גופי קבורה בעיר משקיעים בשנים האחרונות מאמצים ניכרים לפיתוח שטחי קבורה רוויה, לרבות באמצעות מבנים ומנהור. בשנים האחרונות ח"ק קהילת ירושלים קיבלה על עצמה שני פרויקטים לפיתוח יותר מ-40,000 קברים, בעלות כוללת של כ-400 מיליון ש"ח, הממומנים כעת בלעדית ממקורותיה שלה.

לפי הנתונים המעודכנים לאוגוסט 2018, בירושלים פעילים 12 גופי קבורה ברישיון. בעיר ארבעה בתי עלמין לקבורת יהודים: בית העלמין "הר המנוחות" (בגבעת שאול)

177 בשנות הבדיקה, 2015 - 2017, נפטרו 10,939 תושבי ירושלים, מהם 8,092 יהודים (74%) והיתר לא-יהודים. 7,024 מהם (87%) נקברו בבתי העלמין בירושלים.

שבו נקברו כ-81% מהנפטרים; בית העלמין "הר תמיר" (המשך של הר המנוחות); בית העלמין "סנהדריה"; ובית העלמין "הר הזיתים". שטחי בתי העלמין בעיר שייכים ברובם לעיריית ירושלים. בחלק מבתי העלמין פועלים כמה גופי קבורה. כמו כן, יש בבית העלמין בהר המנוחות חלקות קבר ל"מסופקים" ובהם יכולים להיקבר גם לא-יהודים. בירושלים פועלים גם בתי עלמין לעדות לא-יהודיות - למוסלמים ולנוצרים.

נכון למועד סיום הביקורת, מיצוי הזכות לקבורה בחינם עבור תושבי ירושלים מתאפשר רק בקבורת כוכים - קבורת סנהדרין, או בקבורת מכפלה<sup>178</sup>. אם משפחת נפטר מבקשת לקבורו בקבורת שדה, היא תידרש לרכוש את חלקת הקבר, כחלקה חריגה או חלקה סגורה.

## מועצת בתי העלמין בירושלים

מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים (להלן גם - המועצה בירושלים) הוקמה בשנת 1962, מתוקף תקנות מועצת בתי העלמין בירושלים, התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות המועצה)<sup>179</sup>. תפקידיה העיקריים של המועצה הם: להקים, להחזיק, לנהל ולפתח בתי עלמין וכן לפקח על בתי עלמין; להסדיר בבתי עלמין את ענייני הקבורה מהבחינה הטכנית; להקים, להחזיק ולנהל מבנים הדרושים לקיום שירותי קבורה; לדווח לשר אם ובאיזו מידה ממלאות ח"ק את תפקידיהן, וכן להמליץ לשר לבטל רישיון של חברה שאינה ממלאת את תפקידיה כראוי. לצורך ביצוע תפקידיה רשאית המועצה, בין היתר, לרכוש ולהחזיק מקרקעין ומיטלטלין וכן להתקשר בחוזים.

**אי-מינוי חברי מועצה וחברי הנהלה ומינוי ועדת היגוי במקומם:** על פי תקנות מועצת בתי העלמין בירושלים השר ימנה את חברי המועצה, שמספרם לא יעלה על 37, ובהם שני נציגי רבנות ירושלים ונציגי החברות קדישא בעלות רישיונות קבורה. על השר לחדש את הרכב המועצה מדי ארבע שנים. מבין חברי המועצה ימנה השר את חברי הנהלת המועצה, שמספרם לא יעלה על 11.

במרץ 2008 נחתם הסכם מסגרת בין עיריית ירושלים, מועצת בתי העלמין ושלוש חברות קדישא שמטרתו למסד את שיתוף הפעולה ביניהן לצורך ביצוע, הקמה, תחזוקה, ניקיון, שמירה, ניהול ופיתוח של בתי עלמין בירושלים. במסגרת ההסכם הוקמה גם ועדת היגוי ובה חמישה חברים: נציג השר - מנכ"ל המשרד, נציג עיריית ירושלים ונציגים של שלוש ח"ק האמורות<sup>180</sup>.

178 ברכישת קבורת מכפלה, משפחת הנפטר תרכוש את חלקת הקבר העליונה או שחברת הקבורה תהיה רשאית לקבור בה נפטר אחר.

179 שתוקנו מכוח חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט-1949.

180 לאחד מנציגי החברות ייפוי כוח לייצג את כל החברות שאינן מיוצגות.



לפי הנתונים המעודכנים לאוקטובר 2018, משנות התשעים של המאה העשרים לא מונו חברי המועצה והנהלה, ולמותר לציין כי הרכבים אלה, המתחייבים על פי התקנות, אינם קיימים ואינם פועלים.

על השר לשירותי דת לפעול בהתאם לתקנות ולמנות את מועצת בתי העלמין בירושלים ואת הנהלת המועצה, בהתאם להרכב הנדרש בתקנות, ולהקפיד לחדשו מדי ארבע שנים כנדרש.

בא כוחה של ח"ק תימנים ירושלים מסר בתגובתו מפברואר 2019 על ממצאי הביקורת כי החברה דרשה, בפגישה שיזמה עם נציגי המשרד ומנהל מועצת בתי העלמין בפברואר 2018 לערך, למנות נציג מטעמה לחבר בהנהלת המועצה, אך בקשתה נדחתה על הסף ללא נימוק. נציגי ח"ק קטנות בירושלים מסרו בתשובתם כי ביקשו להיות חברים במועצה אך בקשתם נדחתה על הסף.

מנהל המועצה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בעת שמספר חברי המועצה היה גדול גרם הדבר לסרבול בעבודתה, ולכן בשנים האחרונות לא מונו חברי מועצה חדשים, וכי ועדת ההיגוי היא הגוף הפועל במקום המועצה והנהלתה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי מועצת בתי העלמין חדלה מלפעול במתכונתה המלאה בשנות התשעים של המאה העשרים, זאת בשל אינטרסים זרים, פוליטיזציה וריבוי ח"ק בהנהלת המועצה. היא הוסיפה כי בשל כך הפסיקה את השתתפותה בתקציב המועצה. העירייה ציינה כי היא מתנגדת להקמת המועצה במתכונת הרחבה, ולכן גובש ההסכם בינה ובין מועצת בתי העלמין ונציגי שלוש ח"ק הגדולות.

גם המועצה בירושלים הלינה בתגובתה, המשותפת למשרד, על ממצאי הביקורת מפברואר 2019 על מספר חברי המועצה, וציינה כי בהרכב זה לא יכלה לקבל החלטות; היא הוסיפה כי ההיקף הכספי הנדרש לניהול מועצה בהרכב רחב אינו מתאים לתקציבה המוגבל. לדעתה התקנות (בסעיף 33) אינן מחייבות שכל החברות ישתתפו במועצה, ולכן ניתן להסתפק בנציגיהן. עוד ציינה כי כל החברות מיוצגות באמצעות ייפוי כוח חתום שנמסר לאחת מח"ק.

משרד מבקר המדינה מציין כי ועדת ההיגוי יכולה לפעול לצד המועצה אך אינה יכולה לשמש תחליף למועצה, לנוכח העובדה שהחובה להקמת המועצה נקבעה בתקנות. אומנם סעיף 33 לתקנות המועצה מאפשר פתרון למצב ביניים שבין שני ההרכבים, באופן שהמועצה תמשיך לתפקד לצורך מילוי מטלותיה השוטפות, אך איננו מאפשר למועצה

לפעול בהרכב חסר במשך כעשרים שנה. נוכח העמדות שהציגו עיריית ירושלים, המועצה וח"ק הגדולות בדבר האפקטיביות הפחותה של מועצה נרחבת מדי, ראוי שהמשרד יבחן סוגיה זו ויקבע את ההרכב הרצוי של המועצה, וכי השר יפעל למינוי חברה.

## הקצאת קבורת שדה בירושלים

סעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם. מכאן שמוטלת על המדינה חובה לכבד את האדם גם בחייו וגם במותו, כפי שנקבע בכמה מפסיקות בג"ץ, לרבות זו של השופט ד' חשין<sup>181</sup>: "מקובל עליי כי עיקרון השוויון ואיסור ההפליה חלים, ככלל, לא רק על החיים, אלא גם ביחס למתים. כשם שאין להפלות בין אדם חי לרעהו, בהיעדר שוני רלוונטי ביניהם, כך אין להפלות בין מת למת, בין שלד לשלד ובין עצם לעצם"<sup>182</sup>. יצוין כי בתקנות הזכות לקבורה חלופית<sup>183</sup> נקבע, בין היתר, כי "אופן הקבורה, מקום הקברים, קביעת הצורה של החלקות ותחזוקתן, כל אלה ייעשו באופן שוויוני המבטיח שמירה על כבוד האדם וכבוד המת".

גופי הקבורה הפועלים על פי רישיון מטעם המשרד לשירותי דת מספקים לציבור היהודי שירותי קבורה, על פי חוק שירותי הדת. גופי הקבורה הפועלים בירושלים מספקים, בדרך כלל, שירותי קבורה לקהילה מוגדרת אחת או יותר בעיר; את מרבית שירותי הקבורה מספקת גחש"א קהילת ירושלים.

מחד גיסא, בירושלים שיעור גדול יחסית של אוכלוסייה חרדית, אשר הפתרון של קבורה רוויה בכוכים או במכפלה אינו מקובל עליה, והיא עומדת על כך שהקבורה תהיה קבורת שדה; ומאידך גיסא, בעיר ניכרת מצוקה חריפה במספר החלקות המיועדות לקבורת שדה.

בביקורת עלה כי גופי הקבורה בירושלים מגבילים את שירותי הקבורה שהם נותנים וכן את האפשרות לרכוש חלקות קבר, עבור נפטר או בחיים, על פי שיקול דעתם.

181 בג"ץ 52/06 חברת אלאקסא לפיתוח נכסי ההקדש המוסלמי בא"י נגד Simon Wiesenthal Center Museum Corp. (עמ' 63).

182 ראו גם בג"ץ 4466/16 עליאן נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית.

183 תקנות הזכות לקבורה חלופית (רישוי תאגידים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1988, סעיפים 10(ב) ו-10(ד).



למשל, גחש"א קהילת ירושלים מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי אינה מוכרת קברי שדה למשפחות לאחר המוות, אלא רק ברכישה בחיים, אלא אם כן הנפטר הוא צעיר, זאת מאחר שאדם כזה לא יכול היה לצפות את מותו ולרכוש קבר בחיים; ח"ק אחרות מסרבות לתת שירותי קבורה למשפחות שאינן שייכות לקהילה שהן משרתות, והן מפנות את המשפחות החפצות בקבורת שדה לגופי הקבורה האחרים הפועלים בירושלים.

נוכח מספרן המועט של חלקות המיועדות לקבורת שדה בירושלים, על המשרד להנחות את גופי הקבורה לקבוע אמות מידה לחלוקתן לציבור, כך שישמר עקרון השוויון ותימנע הפליה של מי שאיננו נמנה עם הקהילות שהם משרתים. על המשרד ומועצת בתי העלמין בירושלים לקיים מעקב אחר יישום ההנחיה.

## שימוש גחש"א קהילת ירושלים בחלקות קבר שיועדו לקבורת מכפלה לצורך קבורת שדה בלבד

בהתאם להחלטת הממשלה<sup>184</sup>, גוף קבורה המבקש לפתח גוש קבורה חדש חותם על הסכם עם בט"ל שבו מסומנים, בין השאר, השטחים המיועדים לקבורה רוויה, ובהם שטחים המיועדים לקבורת מכפלה. יצוין כי על פי החוק לא ירכוש אדם חלקת קבר עבור אדם אחר שטרם נפטר, אלא אם כן הוא בן זוגו או הורהו. על כן, כל אימת שנרכשת חלקת קבר בחיים, יש צורך לציין ברישומי גוף הקבורה את שמו של המיועד להיקבר בה.

בבדיקה של מסד הנתונים של גחש"א קהילת ירושלים עלה, כי לפי הנתונים המעודכנים לאוגוסט 2018, גחש"א קהילת ירושלים מכרה 1,279 חלקות קבורה בחיים או לאחר המוות, שעל פי ההסכם עם בט"ל יועדו לקבורת מכפלה, וברישומי החברה צוין במועד המכירה כי הקבר העליון שבכל אחת מהחלקות האמורות "לא לשימוש". עוד עלה כי 462 מחלקות אלה (שלמעשה מיועדות ל-924 נפטרים) הן חלקות סמוכות שנמכרו בה בעת לשני בני זוג או בני משפחה. משמע שבמקום שהקבורה בחלקות אלו תהיה כפולה, מתבצעת בכל אחת מהן קבורת שדה של נפטר אחד.

184 החלטת הממשלה 2511 (26.8.04, קב/9 מ-8.8.04).

בכך איפשרה גחש"א קהילת ירושלים לעקוף את ההסכם עם בט"ל, שקבע כי השטחים האלה מיועדים לקבורה רוויה, והבטיחה לרוכשים קבורת שדה בחלקות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לגחש"א קהילת ירושלים כי פעילותה לא הייתה תקינה, וזאת משתי סיבות: (א) היא גורמת לבזבז מקומות קבורה באזור שיש בו מחסור חמור במקומות כאלה, ובכך גם פועלת בניגוד למדיניות הקבורה הרוויה על כל ביטוייה - בהחלטות הממשלה, בתוכנית המתאר הארצית (תמ"א 19) ובהנחיות מינהל התכנון; (ב) היא מוכרת את החלקה העליונה בלא שנקבע שם המיועד לקבורה, למרות החוק הקובע, כי לא ירכוש אדם חלקת קבר עבור אדם אחר שטרם נפטר אלא אם כן הוא בן זוגו או הורה, אשר משתמע ממנו כי כל אימת שנרכשת חלקת קבר בחיים יש צורך לציין ברישומי גוף הקבורה את שמו של המיועד להיקבר בה.

גחש"א קהילת ירושלים מסרה בתגובתה כי היא מקבלת פניות מאנשים המבקשים לרכוש עבור עצמם ועבור בני משפחתם שני קברי מכפלה צמודים (בסך הכול ארבעה קברים), והיא מבקשת מאנשים אלה לקבל את שמות המיועדים לקבורה בכל אחד מהם. לעיתים הרוכשים מבקשים שלא לתת שם של המיועד לקבורה ולאפשר בעתיד לכל אחד מבני המשפחה שירצה בכך להיקבר בחלקה הפנויה. על פי התשובה, הציון "לא לשימוש" החברה אינו מעיד בהכרח שהחלקה תישאר פנויה.

משרד מבקר המדינה מעיר לגחש"א ירושלים כי האופן שבו פעלה - מכירת שני קברי מכפלה צמודים לשני בני זוג, והרישום של אחד מכל שני הקברים שבקבר מכפלה שאינו לשימוש - מעיד שהיא מוכרת ביועין חלקות קבר שיועדו לקבורת מכפלה לצורך קבורת שדה בלבד.

על גחש"א קהילת ירושלים להפסיק למכור חלקות מכפלה אשר מראש ידוע שהן מיועדות לקבורה של נפטר אחד בלבד. על בט"ל ורמ"י לקיים פעילות פיקוח ובקרה כדי להפסיק נוהג זה.



## המתקנים לשירות הציבור בבתי העלמין בירושלים

כאמור, על פי התקנות, תפקידי מועצת בית העלמין בירושלים הם, בין היתר, "לפקח על בתי-העלמין לעניין הקמתם, החזקתם, ניהולם ופיתוחם" וכן "להקים מבנים הדרושים לענייני קבורה". מכאן שפיתוח מבנים כגון מבנה טהרה ואולם הספדים הוא באחריות המועצה.

משרד מבקר המדינה בחן את תפקוד הגורמים המאסדרים, ובכללם המועצה, עיריית ירושלים (היחידה למבני דת בעירייה) והמשרד לשירותי דת, בנושא פיתוח מבנים ושירותים המשמשים לקבורה. יצוין כי בינואר 2017 קיבלה עליה המועצה את ניהול בית הלוויות שמגר בירושלים, המשמש את כל ח"ק בעיר. עד אז היה המקום באחריות המועצה הדתית בירושלים.

**אולמות הספדים:** בירושלים ארבעה אולמות הספדים. אחד בבית העלמין "סנהדריה", המשמש את גוף הקבורה גחש"א קהילת ירושלים (שבו היא גם מפעילה מבנה טהרה); אחד בשמגר (בסמוך למבנה הטהרה המשמש את כל יתר גופי הקבורה בירושלים), המשמש את כלל גופי הקבורה; ושניים בהר המנוחות, שבאחריות שניים מגופי הקבורה<sup>185</sup>.

בשל היעדר אולמות הספדים לכלל גופי הקבורה בהר המנוחות, חלקם נאלצים לפצל את מסע הלוויה - תחילת המסע וההספדים בבית הלוויות שמגר, בהמשך נסיעה בתוך העיר עד בית העלמין, ולאחר מכן - הקבורה עצמה בהר המנוחות.

מסיונים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי העלמין עולה כי אולמות ההספדים קטנים יחסית לאולמות הספדים בבתי עלמין בערים אחרות, ורבים מהם אינם מאפשרים לכלל המלווים להתכנס בהם להספד.

אף כי פיתוח מבנים כגון אולם הספדים הוא באחריות המועצה בירושלים, המועצה לא בדקה אם לאולמות ההספדים הקיימים בעיר תפוסה מספקת למילוי צורכי הציבור; היא גם לא בחנה אם יש צורך בהגדלת מספר אולמות ההספדים.

מועצת בתי העלמין מסרה בתשובתה כי בימים אלה היא מבצעת שיפוץ של בית ההספדים שמגר וכן היא מתכננת בית הספדים חדש בשטח של 1,500 מ"ר במרכז העיר, בהשקעה המוערכת בעשרות מיליוני ש"ח, והתכנון בשלבים מתקדמים. עיריית ירושלים מסרה בתגובתה כי אין חולק שבית ההלוויות שמגר - שסיפק את השירותים הנדרשים בזמן הקמתו, לפני כ-40 שנה - כבר זקוק לשיפוץ ולהגדלה. העירייה מסרה כי לשם כך תבצע מכרז משותף עם מועצת בתי העלמין וח"ק, באמצעות החברה העירונית, וכי צוות של החברה העירונית יתכנן בית הספדים חדש. יש לראות בחיוב צעד זה, ומצופה כי יצא לפועל ללא דיחוי.

### **היעדר סככות ישיבה, חדרי סעודה, תאורת לילה ומערכת לזיהוי מקום קבורה**

**בבית העלמין בהר המנוחות:** מסיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי עלמין אחדים ברחבי הארץ עלה, כי יש בהם מבנים המשרתים את מלווי הנפטר ואת הפוקדים את הקברים באזכרות - למשל סככות ישיבה וחדרי סעודה. מבנים מסוג זה נמצאים, למשל, בבתי עלמין בצפת, בעכו, בבית שמש ובאור עקיבא, שהיקף הקבורה בהם מצומצם, אך טרם הוקמו מבנים כאלה בהר המנוחות בירושלים, אף שהיקף הקבורה בו גדול ביותר.

עוד נמצא בסיורים, שיש בתי עלמין שהותקנה בהם תאורה, אשר מאפשרת קבורת לילה באופן סביר, ובחלקם גם מופעלים מסופי מחשב לאיתור הגוש, החלקה והשורה של קבר הנפטר. אמצעים אלו לא נמצאים בהר המנוחות. לכן קבורת נפטרים בשעות החשיכה מתבצעת באמצעות תאורת טלפונים ניידים ולעיתים בעזרת גנרטור, ואדם המבקש לזהות מקום קבר מסוים נדרש להתקשר לכל גופי הקבורה בעיר כדי לבדוק אם הם ביצעו את הקבורה, ואם כן - היכן מקום הקבר.

יצוין כי בחוזר מנכ"ל המשרד מאוגוסט 2018 נקבע כי "בית עלמין יחובר לרשת החשמל הארצית... מבני ושטחי בית העלמין יוארו באופן אשר יאפשר קיום טקסים גם בשעות הלילה, תוך שמירה על בטיחות המבקרים והעובדים". לגבי עמדות מידע נקבע בחוזר: "בעל רישיון יציב עמדות מידע ממוחשבות בכניסה לבית העלמין ובתוכו"<sup>186</sup>.

מועצת בתי העלמין מסרה בתשובתה כי אינה גוף יצרני ואין לה מקורות תקציביים משלה לצורך ביצוע פעולותיה, היא גם לא מתוקצבת בהתאם לחוק יסודות התקציב, מקורותיה התקציביים הם בעיקר - המשרד, עיריית ירושלים וח"ק. במסגרת תקציבים אלו היא "עמלה בשנים האחרונות לתכנון מקיף של שדרוג התשתיות הציבוריות במרחב הר המנוחות. לשם הנגשה ומכובדות לציבור הרחב, כולל סככות הספד ואזכרה, שירותים, ברזיות מים, סככות הצללה, תאורה וחשמל, מתקני אשפה, שילוט, פלזמות הכוונה, ועוד".

186 חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, ע"ח/2 מאוגוסט 2018.



מתשובותיה של המועצה בירושלים עולה כי דווקא בבית העלמין "הר המנוחות" שבירושלים, שבו היקף גדול ביותר של פעילות קבורה, השירות לציבור איכותי פחות מזה שבבתי עלמין אחרים. יתרה מזו, דווקא בירושלים, העיר שבה נהוג שלא להלין את המת, ולפיכך הלוויות רבות מתקיימות בה בשעות הלילה, אין בבית העלמין בהר המנוחות תאורת רחוב כלל, ולפיכך קבורת נפטרים בשעות החשיכה מחייבת אלתור. היעדר תאורה לקבורה בשטח חשוך מסכן את המלווים, פוגע בכבודו של הנפטר ואינו מאפשר לבני משפחתו לממש את הזכות הבסיסית לקבורה נאותה בתנאים סבירים.



מצב המבנים והשירות הנלווה לקבורה בירושלים, עיר הבירה של מדינת ישראל, כמתואר לעיל, טעון שיפור. בנסיבות אלו נפגעת רמת השירות שמקבל הציבור, עלולות להיפגע זכויות המת ובני משפחתו ואף עלולה להיגרם פגם ובכבודם.

על הגורמים המאסדרים - מועצת בתי העלמין בירושלים, עיריית ירושלים והמשרד לשירותי דת - למפות את השירותים הנלווים לקבורה שניתנים בבתי העלמין בירושלים ולקבוע תוכנית להשלמת הפערים.

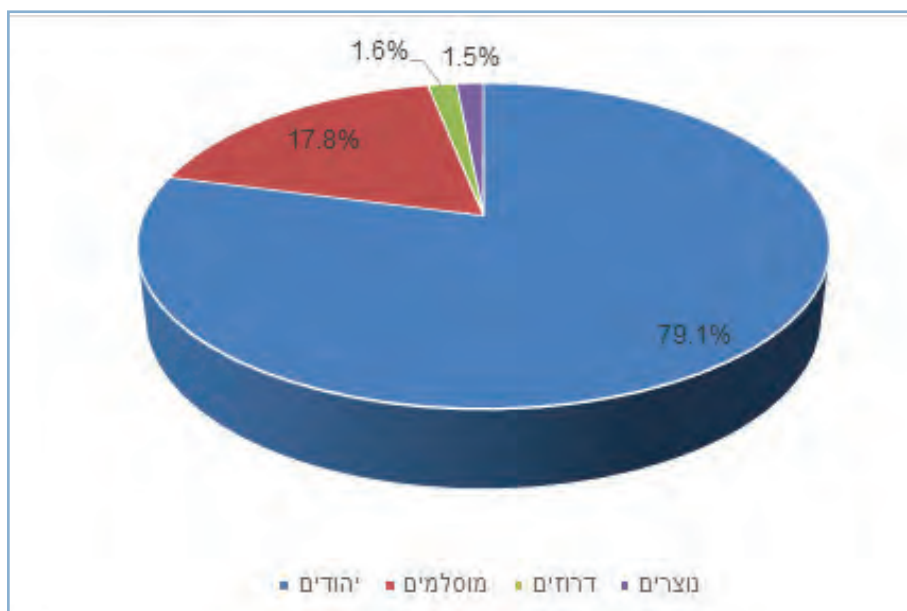
# שער תשיעי

## שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות

### רקע

בסוף שנת 2018 מנתה אוכלוסיית ישראל<sup>187</sup> כ-9 מיליון אזרחים, כ-21% מהם בני מיעוטים המשתייכים לדתות לא-יהודיות (להלן - עדות, או עדות לא-יהודיות), על פי החלוקה שלהלן: כ-1.56 מיליון מוסלמים ששיעורם 17.8% מאוכלוסיית ישראל; כ-141,000 דרוזים ששיעורם 1.6% מאוכלוסיית ישראל; וכ-136,000 נוצרים ששיעורם 1.5% מאוכלוסיית ישראל. בשנת 2017 נקברו בישראל כ-5,300 נפטרים המשויכים לעדות הלא-יהודיות: כ-4,100 מוסלמים, כ-700 נוצרים; וכ-500 דרוזים. לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2012, בשטח מדינת ישראל קיימים כ-400 בתי קברות המשרתים את העדות הלא-יהודיות<sup>188</sup>.

תרשים 1: הרכב האוכלוסייה בישראל, 2018



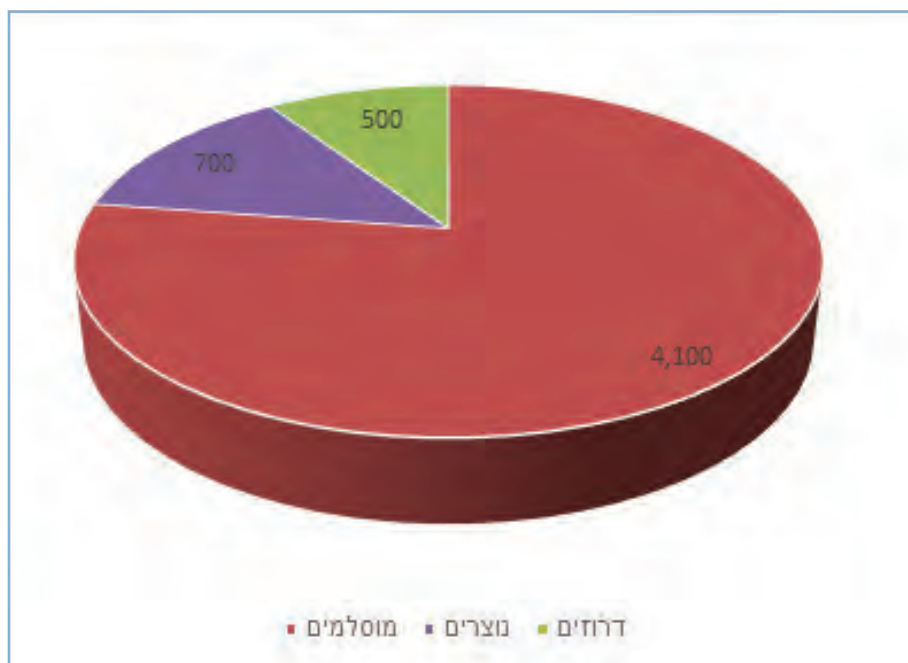
על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>187</sup> על פי הירחון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, פברואר 2019.

<sup>188</sup> על פי סקר בתי קברות שביצע האגף לעדות לא-יהודיות בפברואר 2012.



## תרשים 2: מספר הנפטרים בני עדות לא-יהודיות שנקברו בישראל ב-2017



בתקופת המנדט הבריטי נקבע ב"דבר המלך במועצה על ארץ ישראל" (להלן - דבר המלך)<sup>189</sup> כי "כל האנשים בישראל ייהנו מחופש-המצפון המוחלט ומהשימוש החופשי של צורות פולחנם, בכפוף בלבד לקיום הסדר הציבורי. כל עדה דתית תיהנה מעצמאות בעניינים הפנימיים של העדה, בכפוף לכל פקודה או צו שיצאו מאת הממשלה". על פי דבר המלך כל אדם זכאי לחופש פולחן, ובכלל זה החופש להיקבר על פי כללי עדתו ומנהגיה<sup>190</sup>. בהמשך, גם מדינת ישראל איפשרה קבורה לבני העדות השונות לפי כלליהם ומנהגיהם, וכל עדה נוהגת לקבור בבית קברות משלה.

באוקטובר 2003 התקבלה החלטת ממשלה 900 ולפיה תופסק פעילותו של המשרד לענייני דתות, ושטחי הפעולה שבטיפולו יועברו לטיפולם של משרדים אחרים. עד מועד זה האחראיות לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות, ובכלל זה לשירותי קבורה, הייתה בידי האגף לעדות הלא-יהודיות שבמשרד. בהחלטה זו הממשלה הפקידה את האחראיות לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות בידי האגף לעדות הלא-יהודיות

<sup>189</sup> דבר המלך במועצה על ארץ-ישראל 1922-1947 קיבל תוקף בארץ ישראל על פי סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח 1949.

<sup>190</sup> למשל לפי הדת המוסלמית הקבורה מתבצעת לאחר שטיפה ועטיפה בתכריכים, ואילו לפי הדת הנוצרית הקבורה היא בארון.

שבמשרד הפנים (להלן - האגף לעדות או האגף). בדומה לחלוקת האחריות בנוגע לאוכלוסייה היהודית - בט"ל מטפל במימון הוצאות יום הקבורה, והאחריות להסדרת בתי הקברות מוטלת על הרשויות המקומיות ועל גופי הקבורה במקומות שבהם יש כאלה<sup>191</sup>.

בכל הנוגע לקבורת בני עדות לא-יהודיות נבדקו, בין היתר, פעולות האגף לעדות לא-יהודיות במשרד הפנים להסדרת תחום הקבורה, אופן הספקת שירותי הקבורה, התכנון, ההקמה והתחזוקה של בתי עלמין, והמימון והתקצוב של שירותי הקבורה. הביקורת נעשתה בשלושה גופי קבורה וב-16 בתי קברות של העדות הלא-יהודיות בנגב ובגליל.

## הסדרת שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות

במגילת העצמאות נקבע כי "מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין, תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". בתזכיר הצעת חוק שירותי קבורה נכתב כי "הזכות להיקבר היא מהזכויות האחרונות הניתנות לתושב המדינה אך לא האחרונה בחשיבותה. בזכות יסוד זו מגולמים ערכים רבים בהם: הזכות להיקבר בכבוד, הזכות להיקבר כפי אמונתו של אדם והזכות ליחס הוגן"<sup>192</sup>.

אשר לאוכלוסייה היהודית הוסדרו, בין היתר בחוק ובתקנות, נושאים שונים הנוגעים למתן שירותי קבורה: בחוק שירותי הדת ובתקנותיו, בחוזרי המנהל הכללי של המשרד לשירותי דת ובנהלים. נושאים אלה נוגעים, בין היתר, לחובה לקבור באמצעות גופי קבורה בעלי רישיון בלבד; לקביעת תעריפי מכירת חלקות קבר; לחובה לשמור לתקופה מסוימת קברים צמודים לשם הבטחת קבורת קרובו של הנפטר; להסדרת המקורות הכלכליים לפיתוח בתי עלמין; ולדרישות תשתיות בבתי עלמין.

הכללים שנקבעו בחוק ובתקנות חלים רק על קבורת יהודים ואינם חלים על קבורת בני עדות אחרות. בתגובת משרד הפנים על ממצאי הדוח הקודם של מבקר המדינה, שפורסם במאי 2017<sup>193</sup>, צוין כי שירותי

191 פקודת העיריות סעיף 249(24) קובעת כי אחת מסמכויות העיריות היא "להסדיר בתי עלמין ולקבוע את עומקם ואורכם של קברים"; צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, קובע בסעיף 146(5) כי מסמכויות הרשויות המקומיות "להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור".

192 מתוך תזכיר הצעת חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה-2015.

193 דוח שנתי 67ב (2017), בפרק "הבטחת זכות אזרחי המדינה לקבורה אזרחית", עמ' 807 - 808.



הקבורה לעדות לא-יהודיות אינם מעוגנים בחוק, באופן שקבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוזכרה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה.

במצב דברים זה, זכויות היסוד של העדות הלא-יהודיות בתחום הקבורה אינן מעוגנות בדין, ואינן מתבססות על נורמת-על כגון חקיקה וחקיקת משנה, ומכאן שגם הפיקוח הרגולטורי על החלטות אלה אינו יכול להתקיים כדבעי.

## סמכות האגף לעדות במשרד הפנים בנושא קבורת לא-יהודים

תחומי הטיפול והאחריות של האגף לעדות הם, בין היתר: מתן חופש דת וחופש פולחן לכלל העדות הלא-יהודיות בארץ; שמירה על המקומות הקדושים וסיוע בבנייה, בשיפוץ ובפיתוח של המקומות הקדושים לכל העדות הלא-יהודיות; סיוע לראשי העדות בחיזוק הקשרים בינם ובין מוסדות המדינה; ייצוג העדות השונות באירועים ממלכתיים וקבלת פנים במוסדות המדינה<sup>194</sup>.

בדוח ביקורת פנימי של משרד הפנים בנושא "תקציב האגף לעדות לא יהודיות" מדצמבר 2017 צוין בנוגע להחלטת ממשלה 900 כי לא נקבעו בה במפורש סמכויות אגף לעדות לא-יהודיות. בדוח בדיקה של משרד הפנים בנושא "מקור הסמכות לפעולות האגף לעדות לא יהודיות" מדצמבר 2017 (להלן - דוח הבדיקה) צוין כי תהליך הקמת האגף והעברתו ממשרד הדתות למשרד הפנים בוצע ללא "פקודת ארגון" מסודרת שהגדירה את המבנה הארגוני, מרחב הסמכויות, התפקידים והאחריות של האגף.

לגבי נושא הקבורה צוין בדוח הבדיקה כי "כל נושא הקבורה של עדות לא-יהודיות, אינו מוסדר בחוק". בדוח גם מובאת חוות דעת הלשכה המשפטית במשרד הפנים ולפיה: "אין הסדרה חוקית לסוגיית הטיפול בקבורה למי שאינם יהודים ואשר אינה נכללת בחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית... האגף לעדות, אינו הגורם המוסמך ולא נקבע לו כל מעמד וסמכות בדין לעניין הסדרת תחום הקבורה לעדות דתיות. עם זאת, האגף פועל בנושא על דרך מתן סיוע תקציבי, בהתאם ובכפוף לכללים החלים לעניין זה, בפיתוח בתי קברות. כמו גם, על רקע צורך שעלה ובתיאום עם המוסד לביטוח לאומי, גובש ככל הנראה, נוהל שמטרתו מתן אישור למוסדות ציבור לעסוק

מתוך דין וחשבון לשנת 2017 לפי חוק חופש המידע, משרד הפנים, יוני 2018.

בקבורה, לצורך חתימת הסכם בין מוסדות הציבור לבין המוסד לביטוח לאומי... סופו של יום, עלה כי הלכה למעשה, האגף מהווה גוף ממליץ מקצועי למוסד לביטוח לאומי לצורך התקשרות עם הגוף האמור.

**עולה מכך שבהיעדר הסדרה חוקית לעניין הקבורה של בני העדות הלא-יהודיות, גם האגף לעדות פועל בתחום זה בלא שהוסמך לעשות כן ובלא שהוגדרה אחריותו לנושא.**

משרד הפנים מסר בתגובתו מפרואר 2019 (להלן - תגובת משרד הפנים) כי האחריות לשירותי קבורה לא הופקדה בידי האגף לעדות. האגף אינו הגורם המוסמך לעניין הסדרת תחום הקבורה לעדות לא-יהודיות, ולא נקבעו לו כל מעמד וסמכות בדין לעניין זה. עם זאת, האגף פועל בנושא פיתוח בתי קברות באמצעות מתן סיוע תקציבי, בהתאם לכללים החלים עליו לעניין זה.

**אחריות הרשויות המקומיות לעניין קבורה:** בפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי סמכות העירייה בתחום הקבורה היא להסדיר את פעילות בתי העלמין ולקבוע את עומקם ואורכם של קברים. בית המשפט העליון<sup>195</sup> כבר קבע בעבר כי הסמכויות שנקבעו בפקודת העיריות הן סמכויות שברשות<sup>196</sup>. בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, קבע כי "הסמכויות במסגרת סעיף 249 הינן 'סמכויות רשות' שהפעלתן אינה בגדר חובה". בית המשפט הבהיר כי "אין הכוונה כי ניתן לעירייה פטור מאחריות, אלא כי בכפוף לשיקולי תקציב עליה לפעול לטובת יישום סדר עדיפויות שיש בו כדי להביא למילוי חובותיה באופן מיטבי"<sup>197</sup>.

בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח-1958, נקבעו תחומי אחריותן של המועצות: "להקים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה לתועלת הציבור ואחריות לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים של תושביו". ברי כי נושא הקבורה נכלל בגדר זה.

בהתאם להחלטות מועצת רמ"מ<sup>198</sup> ולפיהן רשות מקומית שתוקצה לה קרקע תתחייב לשאת בהוצאות של פיתוח בית העלמין ושל תחזוקתו, נקבע בחוזה של רמ"מ

195 ע"פ 40\49 נחמיאס נ' י.מ., פ"ד נ 127.

196 ראו גם אליהו וינוגרד, דיני רשויות מקומיות, עמ' 363.

197 עת"מ 15-07-27276 זגיר ואח' נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם במאגרים, 1.11.15).

198 החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא "הקצאת קרקע לרשויות מקומיות" החל ב-27.3.07 (החלטה מס' 1097).



להקצאת קרקע לקבורה לרשויות מקומיות: "הרשות המקומית תתחייב לשאת בהוצאות פיתוח בית הקברות ותחזוקתו".

סמכויות נוספות של רשויות מקומיות נקבעו בפקודת בריאות העם, 1940. לפי הפקודה רשאית רשות מקומית להפקיע קרקע, באישור שר הבריאות, כדי להקים עליה בית עלמין חדש; ניתנה לה הרשאה להתקין ולצייד מקום מתאים לחדרי מתים, והיא רשאית לדאוג לקבורה הוגנת וחسכנית.

מהאמור עולה כי סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לנושא הקבורה (של כל העדות, ובכלל זה העדות הלא-יהודיות) הן בגדר סמכויות שברשות, באופן שהטיפול בנושא הקבורה כפוף למידת החשיבות שהרשות מייחסת לתחזוקת בית הקברות, לתעדוף המשימות ולאפשרות התקצוב. מנגד, אומנם לא הוגדרה לאגף לעדות הסמכות והאחריות לטיפול בנושא קבורת בני עדות לא-יהודיות, אך בפועל מתוקף אחריותו כמאסדר שירותי דת לעדות אלה, עליו לפעול להסדרת תחום הקבורה.

תמונת המצב שתוארה לעיל מלמדת כי בניגוד לקבורת יהודים, שלגביה הוגדרו סמכויות ברורות של המשרד לשירותי דת כמאסדר, קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה; לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות לא-יהודיות במשרד הפנים כמאסדר, וגם לא אחריותו של גורם חלופי אחר מחייב בעניין זה, לרבות הרשויות המקומיות. מכאן יוצא שהיבטים שונים וחשובים בתהליך הקבורה המוסדרים במגזר היהודי - כגון החובה לקבור רק באמצעות גופי קבורה בעלי רישיון; קביעת דרכי המימון של פיתוחם, הקמתם ותחזוקתם של בתי קברות; הסדרת מקומם של הקברים, השבילים ושאר תשתיות בתי הקברות; והטיפול בהליכי הקבורה - אינם מוסדרים בעדות הלא-יהודיות. אף שהכללים והתקנות הללו אוניברסליים במהותם, הסדרתם של כמה נושאים מהותיים הנוגעים לקבורה חלה אך ורק על אזרחי ישראל היהודים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים והמשרד לשירותי דת, יפעלו להסדיר את נושא קבורת הנפטרים מהעדות הלא-יהודיות; מוצע גם לקבוע את סמכויותיו של האגף לעדות במשרד הפנים בכל הנוגע להסדרת קבורתם של בני העדות הלא-יהודיות.

## גופי קבורה לעדות הלא-יהודיות

על פי נוהל עבודה פנימי של האגף לעדות, הוא הגורם הנותן לגופי הקבורה אישור לטפל בקבורת בני העדות הלא-יהודיות (להלן - גופי קבורה מאושרים); על בסיס אישורו הגופים חותמים על הסכם עם בט"ל. ההסכם מאפשר לגופי הקבורה לקבל מבט"ל דמי קבורה, ומנגד על גופי הקבורה לפתח ולתחזק את בית הקברות - להכין חלקות קבר, לסלול שבילים, להקים מתקנים ולתחזק את חלקות הקבר למשך 25 שנים. במקומות שבהם לא פועל גוף קבורה מאושר, בט"ל מוסר את דמי הקבורה, לאחר הגשת תביעה, ישירות למשפחת הנפטר<sup>199</sup>.

**אי-הסדרת החובה לקבורה באמצעות גופי קבורה מאושרים:** עם שירותי הקבורה שנותנים גופי הקבורה נמנים, למשל, הובלת המת והכנתו לקבורה, כריית הקבר וטקס הקבורה. לקבורה באמצעות גופי קבורה מאושרים יש חשיבות רבה, שכן בדרך זו ניתן להבטיח כי שירותי הקבורה יהיו נאותים, וכי הקבורה תתבצע בבית קברות מוסדר.

כאמור, על פי חוק שירותי הדת ותקנותיו אזרח יהודי יכול להיקבר רק על ידי גוף קבורה בעל רישיון קבורה מהמשרד לשירותי דת, ולעומת זאת לא נאסר על קבורת בני עדות לא-יהודיות ללא רישיון. משמע שכל החפץ בכך יכול לעסוק בקבורה של מי שאינו יהודי. יתרה מזו, על פי חוק הביטוח הלאומי בט"ל ישלם דמי קבורה עבור כל אדם שנפטר בישראל או עבור תושב ישראל שנפטר בחוץ לארץ. התשלום יועבר לכל מי ש"מורשה כדין לעסוק בקבורת נפטרים, שטיפלו בקבורת המת". כיוון שאין איסור לעסוק בקבורת בני העדות הלא-יהודיות, בעצם כל מי שעוסק בקבורת לא-יהודי רשאי לקבל את דמי הקבורה - בכך מתקבע ההיתר המאפשר לכל אחד לקבור לא-יהודים.

בפועל, לפי הנתונים המעודכנים לספטמבר 2018, 26 גופי קבורה מאושרים עוסקים בקבורת לא-יהודים: 13 גופי קבורה פועלים בקרב האוכלוסייה המוסלמית, 12 - בקרב האוכלוסייה הנוצרית, ואחד פועל בקרב האוכלוסייה השומרנית.

בשנים 2015 - 2017 נקברו בישראל כ-16,000 אזרחים לא-יהודים; מהם רק כ-2,600 נקברו באמצעות גופי קבורה שאושרו בהסכם עם בט"ל. כל היתר, שהם רוב הנפטרים (84% מהם), נקברו על ידי המשפחה או הקהילה. במקרים אלו מונח נטל הקבורה על משפחת הנפטר. עליה לטפל בנפטר, על פי מנהגיה, לדאוג להובלתו, למצוא מקום לקבורה ולכרות את הקבר בעצמה. לאגף לעדות אין פרטים על הקבורות הללו.

מנהל האגף לעדות במשרד הפנים זיהה את החשיבות שבמתן שירותי הקבורה

199 על פי הוראות סעיף 266 לחוק הביטוח הלאומי.



באמצעות גופי קבורה מאושרים ופנה כבר באוגוסט 2012 לראשי הרשויות המקומיות הלא-יהודיות בניסיון לעודד את הרשויות להקים גופי קבורה מאושרים. במכתבו אליהם כתב: "הגוף יהיה מוסמך לבצע קבורה בהתאם להלכה הדתית באישור האגף לעדות ויחתום על הסכם עם ביטוח לאומי לקבלת דמי קבורה. הגוף יהיה אחראי מטעם הרשות על בית העלמין, אחזקתו ופיקוחו ויפעל תחת פיקוח הרשות". לדברי מנהל האגף לעדות, היענות הרשויות המקומיות לפנייתו הייתה מועטה.

קבורה שלא באמצעות גופי קבורה מאושרים עלולה להתבצע באופן לא מסודר, במקומות שאינם מותרים לכך או בבתי קברות מוסדרים אך בלי למצות את שטח הקרקע ביעילות; כמו כן לעיתים היא מטילה נטל כבד על משפחת הנפטר, הנאלצת להתמודד עם פעולות לוגיסטיות ולטפל בעצמה בקבורת יקירה. בנסיבות אלו עלול גם להיפגע כבודם של הנפטרים ושל בני משפחותיהם, ולא פחות חמור מכך - עלולה להיות פגיעה בבריאות הציבור, עקב קבורה באופן לא מפקח. על כן נדרש שמשרד הפנים ובט"ל ישקלו לקבוע כי קבורה של נפטרים בני העדה הלא-יהודית חייבת להתבצע - בדומה לקבורה היהודית - רק על ידי גופי קבורה מאושרים. עד שתצלח הדרך לחקיקה כאמור על האגף לעדות במשרד הפנים להמשיך במאמציו להביא להגדלת מספר גופי הקבורה המאושרים בקרב העדות הלא-יהודיות.

### **הזנחה של בתי הקברות המשרתים את העדות הלא-יהודיות בשל היעדר גורם**

**אחראי:** על גופי קבורה שיש להם הסכם עם בט"ל ואשר פועלים הן במגזר היהודי והן בעדות לא-יהודיות מוטלת האחריות לניהול בתי הקברות שבהם הם קוברים ולתחזוקתם. למשל, בהסכמים עם בט"ל נקבע, בין היתר, ש"החברה מתחייבת להסדיר את חלקות הקבר ולקבוע בהן את מספר הקברים בהתאם לגושים, חלקות ושורות ובמרווחים סבירים, וכן להתקין דרכי גישה נוחות ונאותות לחלקות הקבר לפי הנחיות המשרד לשירותי דת".

היות שמרבית הקבורה של אזרחי ישראל הלא-יהודים מתבצעת שלא באמצעות גופי קבורה מאושרים, תמונת המצב שתתואר להלן מלמדת שבתי הקברות של העדות הלא-יהודיות מוזנחים, שכן אין גורם האחראי לתחזקם ולנהלם. כפועל יוצא מכך התחזוקה לקויה, יש מחסור במתקנים הכרחיים, ונוצרים קשיי נגישות ומפגעים בטיחותיים.



הביקורת העלתה כי קיים פער בין יהודים לבין מי שאינם יהודים בכל הנוגע להסדרה של קבורת נפטרים - קבורת יהודים מוסדרת בחוק ובתקנות כדי להבטיח שירות נאות לציבור, קבורה באתרי קבורה מתוחזקים ושמירה על כבוד המת, ולהבדיל - היא מתבצעת תוך שמירה על קרקעות המדינה לפי ייעודן. לעומת זאת, קבורה של מי שאינם יהודי אינה מוסדרת חוקית.

משרד הפנים הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי היעדר חקיקה המסדירה את הקבורה הלא-יהודית עומדת ביסוד הליקויים שעלו בדוח משרד מבקר המדינה: אין הסדרה בחקיקה הראשית של הגופים המוסמכים לפעול בתחום הקבורה, ובמצב זה אחריות האגף לעדות לא הוסדרה בחוק. אשר לממצאים שעלו בהקשר של אי-ביצוע הוראות משרד הבריאות בקבורת בני העדות (ראו להלן), משרד הפנים הדגיש שוב שבהיעדר הסמכה חוקית איננו יכול לפנות בעניין לגופי קבורה או למשפחות הנפטרים.

על משרד הפנים ובט"ל לפעול במתואם להסדרת הקבורה בעדות הלא-יהודיות, בדומה להסדרה הקיימת בקבורת יהודים; בכלל זה עליהם להסדיר את חובת הקבורה רק באמצעות גופי קבורה מאושרים שיהיו אחראים לקבורה, לניהול ולתחזוקה של בתי הקברות, על בסיס מקורות המימון של בט"ל.

## התשתיות והמתקנים בבתי קברות של העדות הלא-יהודיות

בשנת 2008 החליטה הממשלה על קידום תוכניות לפיתוח בתי עלמין במגזר הלא-יהודי לשנים 2009 ו-2010.<sup>200</sup> בעקבות זאת יזם בשנת 2012 האגף לעדות ביצוע סקר לצורך קבלת תמונת מצב בעניינם של בתי קברות של העדות הלא-יהודיות. הסקר מיפה את צורכי הפיתוח העתידיים של בתי הקברות במגזר זה וכן סיפק מיפוי מפורט של מצב התשתיות ושל מצב התחזוקה בכל 408 בתי הקברות המשרתים אותו.



עיון בממצאי הסקר מעלה כי רמת התשתיות והתחזוקה בבתי קברות רבים במגזר הלא-יהודי לקתה בחסר. באפריל 2012 הציג האגף למשרד האוצר את הממצאים, ובעקבות זאת שולש תקציב התמיכה לבתי קברות של העדות הלא-יהודיות - מכ-2 מיליון ש"ח לכ-6 מיליון ש"ח, וזאת למשך שלוש שנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין האגף לעדות במשרד הפנים כי הוא פועל בנושא על דרך מתן סיוע תקציבי בפיתוח בתי קברות, בהתאם ובכפוף לכללים החלים לעניין זה. עוד ציין כי במסגרת סמכותו של המשרד לסייע בקידום פעולות הנדרשות לשירותי דת, המשרד תומך בפיתוח ובהקמה של בתי קברות.

אף שבדין לא הוגדרו לאגף לעדות הסמכות והאחריות לטיפול בנושא קבורת בני עדות לא-יהודיות, על האגף - מתוקף אחריותו לספק שירותי דת לעדות אלה - לבחון כיצד לשפר את ליווי הרשויות בנושא. כן ראוי כי האגף לעדות יכין תוכנית רב-שנתית לשיפור ושדרוג של תשתיות בתי הקברות.

**בדיקת מצבם של בתי קברות:** נציגי משרד מבקר המדינה סיירו ב-21 בתי קברות של המגזר הלא-יהודי ואספו נתונים על מצבם הפיזי: שישה בתי קברות המשרתים את המוסלמים באזור הנגב; תשעה בתי קברות המשרתים את המוסלמים בחיפה ובגליל; ושישה בתי קברות אשר משמשים את הנוצרים בחיפה ובגליל. רק שניים מ-21 בתי הקברות שנבדקו (שניהם שוכנים בחיפה) נוהלו על ידי גופי קבורה מאושרים.

במסגרת הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון לכל 26 גופי הקבורה המאושרים לפעול בקרב העדות הלא-יהודיות ובו שאלות הנוגעות לסדרי הקבורה ולמצב התשתיות בבתי הקברות. 20 גופי קבורה ענו על השאלון - 11 גופי קבורה מוסלמים (אשר בשימושם 21 בתי קברות) ותשעה גופי קבורה נוצריים (אשר בשימושם 10 בתי קברות).

להלן יפורטו הממצאים שעלו מהסיורים ומהתשובות על השאלונים:

**מתקנים בבתי קברות של העדות הלא-יהודיות:** התכנסות בבתי קברות יכולה לארוך זמן לא מבוטל. כדי לאפשר סדרי הלוויה ושהייה נוחים בבתי הקברות יש צורך במתקנים נאותים: (א) מתקנים המיועדים לשתייה ולשטיפת ידיים (ולבני העדה המוסלמית גם לשטיפת רגליים); (ב) מתקנים המיועדים בדרך כלל לגינון

ולשטיפה של מצבות, שבילים, סככות (המשמשות להגנה מפני הגשם והשמם במקומות כינוס בזמן הספדים, לפני העלייה לקברים ואחריה), ספסלים, חדרי שירותים ועוד. מחסור בתשתיות אלו מקשה מאוד את השהייה בבית הקברות ואף עלול לפגוע בכבוד הנפטרים ומלוויהם.

נמצא כי בקרוב למחצית (כ-43%) מבתי הקברות שבהם סיירו נציגי משרד מבקר המדינה לא היו נקודות מים שמישות כלל, וברוב בתי הקברות לא היו נקודות מים לשתייה. יודגש שמדובר בתשתיות שנודעת להן גם חשיבות דתית (בהיותן משמשות לשטיפת ידיים ורגליים) ואשר חיוניות לרווחת הציבור. רק בשני בתי קברות נמצאו חדרי שירותים, ורק באחד מבתי הקברות חדרי שירותים אלו היו תקינים. ברוב בתי הקברות היו סככות, ורק במקצתם היו ספסלים.

התשובות על השאלון וממצאי הסיוורים שהתקיימו בבתי הקברות השונים העלו כי ככלל מצבם של בתי הקברות לעדות לא-יהודיות שאינם מנוהלים על ידי גופי קבורה מאושרים שונה בתכלית ממצבם של בתי הקברות שמנהלים גופי קבורה מאושרים - בבתי הקברות המאושרים נמצאו מתקנים לשתייה ומתקנים לשטיפה וכן סככות (פרט לבית קברות אחד שבו לא נמצאה סככה), וברובם (בכשני שלישים מהם) נמצאו חדרי שירותים.

**הסדרת שבילים, מיקום וסידור חלקות הקבר:** הסדרת השבילים וחלקות הקבר מאפשרת גישה נוחה ובטוחה לקברים וכן מיצוי מיטבי של שטח בית הקברות. הסדרת השבילים והחלקות מאפשרת גם למנוע קבורה בקבר קיים ושמירה על שבילים נקיים מקברים באופן שתתאפשר גישה נוחה לקברים. כדי להבטיח את סדר הקברים והחלקות נקבע בהסכם בין בט"ל לגופי הקבורה המאושרים כי "החברה מתחייבת להסדיר את חלקות הקבר ולקבוע בהן את מספר הקברים בהתאם לגושים, חלקות ושורות ובמרווחים סבירים".

רק בכרבע מבתי הקברות שנבדקו (אשר אינם מנוהלים על ידי גוף קבורה מאושר) נמצאו שבילים המאפשרים גישה נוחה לקברים: ביתר בתי הקברות לא היו שבילים המאפשרים גישה נוחה לקברים, או שהיו שבילים אך הם לא הובילו לכל הקברים; חלק מהשבילים היו צרים מאוד, וכדי להגיע לחלק מהקברים צריך לדרוך על קברים אחרים; בין הקברים נמצאו אבנים מפוזרות, בורות ומהמורות שלפעמים הם בבחינת מפגע בטיחותי חמור; הקברים מפוזרים בשטח בלי סדר ובלי היגיון תוך חוסר יעילות ובזבוז של שטחי הקרקע; לא תמיד יש מצבות, ולפעמים הקבר מסומן על ידי כמה אבנים, שעלולות לזוז עם חלוף הזמן; לעיתים, בעיקר בחלקות שבהן קברים ישנים, לא יודעים היכן קבורים אנשים. באזורים החדשים של בתי הקברות בגליל יש



מחסור במקומות קבורה, וכל קרקע פנויה מנוצלת לקבורה - חלק מהקברים חוסמים שבילים, צמודים לפח אשפה או סמוכים למדרגות.

יודגש כי בשני בתי הקברות שנבדקו בחיפה ואשר מנוהלים על ידי גופי קבורה מאושרים היו שבילים רחבים שהובילו לכל הקברים. הקברים מסודרים בשורות זה ליד זה, ויציקות בטון מפרידות בין קבר לקבר.

בתמונה 13 מוצג שביל בבית קברות מוסלמי בגליל אשר נחסם על ידי קבר.

תמונה 13: שביל בבית קברות מוסלמי בגליל



המקור: משרד מבקר המדינה.

הנגשת בתי קברות לאנשים עם מוגבלות: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות) מבקש "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות" וקובע, בין השאר, כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות", בכלל זה בית עלמין. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובעות כללים וחובות להנגשת בתי קברות לשימושם של אנשים עם



מוגבלות. הן קובעות, לדוגמה, את המרווחים בין שורות וחלקות קברים שיאפשרו נגישות בסמיכות סבירה לקברים.

פעילות המאסדר להנגשת בתי קברות לעדות הלא-יהודיות: בתנאי הרישיון לחברה לענייני קבורה מפנה המשרד לשירותי דת את תשומת ליבן של החברות לענייני קבורה יהודית ואזרחית לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולתקנות שהותקנו מכוחו, ומחייב אותן לשמור על החוק והתקנות כדי לעמוד בתנאי הרישיון. לעומת זאת, בתנאי אישור הקבורה שמנפיק האגף לעדות במשרד הפנים לא מוזכרים החוק והתקנות האמורים. גם בנוהל פנימי של האגף בעניין אישור עיסוק בקבורה לגופים ציבוריים<sup>201</sup> לא מוזכרים הכללים שבחוק ובתקנותיו. לכן קבלת אישור לעסוק בקבורה בבתי קברות של העדות אינה מותנית בהבטחת הנגישות של בתי הקברות לאנשים עם מוגבלות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לעדות שבמשרד הפנים כי באישור שהוא מנפיק עבור גופים לעסוק בקבורה עליו לציין במפורש כי מחובתם למלא את ההוראות שבחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובתקנותיו.

בתגובת משרד הפנים הוא ציין כי האגף לעדות יצרף את הוראות החוק האמור לנוהל הפנימי לגבי אישור עיסוק בקבורה לגופים ציבוריים.

בדיקת מצב הנגישות בבתי הקברות לעדות הלא-יהודיות שבהם סירו נציגי משרד מבקר המדינה העלתה כי יותר ממחציתם אינם נגישים כלל לאנשים עם מוגבלות פיזית - המעברים בהם צרים, קברים חוסמים שבילים, יש מדרגות ללא כבש לצידן וקברים רבים נמצאים במקומות שאנשים עם מוגבלות אינם יכולים להגיע אליהם. בחלק מיתר בתי הקברות ההנגשה חלקית - אדם עם מוגבלות יכול להגיע רק לחלק מהקברים.

יצוין כי כשלושה רבעים מבתי הקברות שמנהלים גופי קבורה מאושרים במגזר הלא-יהודי, שבהם ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה, ואלו שגופי הקבורה שמילאו את השאלון השיבו על שאלות בעניינם, מונגשים לאנשים עם מוגבלות.

<sup>201</sup> "נוהל עבודה פנימי - אישור עיסוק בקבורה לגופים ציבוריים", האגף לעדות, משרד הפנים, נובמבר 2016.



**תחזוקת בתי קברות:** דמי הקבורה שמשלם בט"ל לגוף קבורה עבור כל נפטר אמורים לממן מלבד הוצאות יום הקבורה גם את התחזוקה של בית הקברות למשך 25 שנה<sup>202</sup>. דמי התחזוקה לבית הקברות מיועדים לממן את שירותי הגינון, הניקיון ושאר הוצאות התחזוקה השוטפת. מכאן שאם הקבורה אינה מתבצעת על ידי גוף קבורה מאושר, ואם בית הקברות אינו מתופעל על ידי גוף קבורה כזה, אין מקור מימון מוסדר לתחזוקתו.

עלה כי מצב התחזוקה בבתי הקברות אשר אינם מנוהלים על ידי גוף קבורה בעייתי ותלוי בנכונותם של קרובי המשפחה של הנפטרים ושל הרשות המקומית לתרום מזמנם ומכספם לתחזוקת בית הקברות. בכל בתי הקברות שנבדקו ואשר אינם מנוהלים על ידי גוף קבורה מאושר (פרט לשני בתי קברות) אין גינון, ובחלקם צומחים עשבים שוטים בין הקברים ונשורת מפוזרת על הקברים והשבילים. רק שני בתי קברות שנבדקו נמצאו מטופחים.

תמונה 14: בית הקברות המוסלמי בנצרת, שבו אין גינון ולא נאספת הנשורת



המקור: משרד מבקר המדינה.

202 מתוך דוח "בדיקת עלויות קבורה בישראל", יולי 2007.



ברוב בתי הקברות של העדות הלא-יהודיות שנבדקו, ושאינם מנוהלים על ידי גוף קבורה, נמצא כי התחזוקה טעונה שיפור מהותי.



מסיכום הביקורים של נציגי משרד מבקר המדינה בחלק מבתי הקברות של העדות הלא-יהודיות עולה שחסרים בהם מתקנים בסיסיים לטובת המבקרים הפוקדים את המקום, תחזוקתם לקויה, מקום הצבתם של הקברים אינו מוסדר, ולעיתים הם מוצבים תוך בזבז של קרקע והנגישות אליהם בעייתית - הן לכלל הציבור והן לאנשים עם מוגבלות פיזית. הדבר גורם לפגיעה בכבוד המתים ובני משפחותיהם החיים וכן לסיכון בטיחותי של באי בתי הקברות.

ככלל, נמצא כי בבתי העלמין בחיפה מצב התחזוקה טוב יותר והניהול יעיל יותר - מדובר בבתי קברות שפועלים מתוקף הסכם שחתמו עם בט"ל, דבר המאפשר להם לקבל מבט"ל דמי קבורה. מאחר שבהסכם המחייב נקבעו תנאים המסדירים את הקבורה, נדרש גוף הקבורה לפעול לכך שבית הקברות יתוחזק ברמה נאותה וביעילות. לנוכח זאת מתחדד הצורך שמשרד הפנים ובט"ל יקדמו אסדרה של קבורת לא-יהודים באמצעות גופי קבורה מאושרים.

עד שתוסדר החובה לקבורה של בני העדות הלא-יהודיות באמצעות גופים מאושרים, מצופה מהרשויות המקומיות שיחילו את סמכותן לפעול לכך שהקבורה בבתי הקברות שבשטחן תוסדר, שניצול הקרקע בה יהיה מרבי, ושיפעלו להסדיר את נושא ההנגשה כנדרש.



## אי-ביצוע הוראות משרד הבריאות לעוסקים בקבורת בני העדות הלא-יהודיות

טיפול בגופת מת מצריך נקיטת אמצעי זהירות על ידי אלו שבאים במגע איתה, שכן לעיתים סיבת המוות היא מחלה מידבקת, ולעיתים אין לדעת אם גופת המת נקייה מגורמים מידבקים.

משרד הבריאות פרסם חוזר מנכ"ל<sup>203</sup> בנושא אמצעי זהירות בטיפול בנפטרים. החוזר קובע נהלים החלים על כל אלו העשויים לבוא במגע עם הגופה בעת הכנתה לקבורה: העוסקים בהעברת נפטרים, בהכנתם לקבורה ובקבורתם. החוזר מפרט בין היתר את לבוש העוסקים בטיפול בגופה, את אופן הטיפול בביגוד זה, את אופן החיטוי והניקוי של הידיים ושולחן העבודה לאחר סיום העבודה ואת החיסון של העוסקים במלאכה.

עלה שהאגף לעדות במשרד הפנים לא הביא את ההנחיות שבחוזר מנכ"ל משרד הבריאות לידיעתם של הגופים העוסקים בקבורה בקרב העדות הלא-יהודיות. למותר לציין כי האגף לא קבע כל מנגנון פיקוח ובקרה כדי לוודא כי העוסקים בקבורה מיישמים את הנחיותיו.

כל אימת שגופי הקבורה אינם מעורבים בקבורה ובהכנות לה, האחריות לקבורה היא בידי המטפלים בנפטרים - בדרך כלל בני המשפחה. במקרים אלו, שום גוף מוסמך אינו מנחה את המשפחה ומורה לה אילו אמצעי זהירות עליה לנקוט כדי להבטיח את בריאותה. למותר לציין כי כאשר המשפחה היא המטפלת בקבורה אי אפשר לבצע בקרה כדי לוודא שהיא ממלאת את הוראות חוזר משרד הבריאות.

למרות החשיבות של יישום ההנחיות של משרד הבריאות בנושא אמצעי זהירות שיש לנקוט בטיפול בנפטרים, בקבורה של בני העדות הלא-יהודיות ההנחיות אינן מקוימות. הדבר עלול לפגוע בבריאות הציבור בשל חשיפה של העוסקים בקבורת הנפטרים למחלות ולזיהומים.

על האגף לעדות במשרד הפנים לגבש עבור גופי הקבורה הנחיות בנושא, בהתאם להוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות. כמו כן, על האגף לעדות, בשיתוף משרד הבריאות והרשויות המקומיות, לקיים עבודת מטה כדי לקבוע מנגנון לפרסום ההנחיות וההוראות בעניין הטיפול בנפטר בקרב הקהילות השונות של העדות הלא-יהודיות.

203 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 10/92, "נוהלי בטיחות למטפלים בנפטרים, בכל הקשור למחלות מדבקות", ינואר 1992.



על משרד הבריאות והאגף לעדות לקבוע מנגנון מוסכם לביצוע בקרה על אופן ביצוע ההנחיות.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי אינו הגוף המוסמך ואין לו כל סמכות כלפי גופי הקבורה או משפחות הנפטרים. הוא הוסיף כי הנחיות משרד הבריאות, שהוא הגוף האחראי לבריאות הציבור, צריכות להינתן לגופי הקבורה, ואם אין לו סמכות כזו - יש להסדיר זאת במסגרת הסדרת הנושא כולו על ידי הממשלה בחוק ובתקנות.

אף שלא הוגדרו בדין תחומי סמכותו ואחריותו של האגף לעדות לעניין הטיפול בקבורת בני העדות הלא-יהודיות, ואף שמשרד הבריאות הוא הגוף האחראי לבריאות הציבור, על האגף - מתוקף אחריותו למתן שירותי הדת לעדות הלא-יהודיות, וכפי שפעל המשרד לשירותי דת לגבי קבורת יהודים - לפעול להתאמה ולהטמעה של ההסדרה הקיימת בנושא בריאות הציבור, בתאום עם משרד הבריאות, בכל הנוגע לקבורת בני עדות לא-יהודיות.

## קבלת דמי קבורה בקרב העדות הלא-יהודיות

על פי חוק הביטוח הלאומי כל אדם או גוף בישראל המורשה כדין לעסוק בקבורת נפטרים, שטיפל בקבורת המת, זכאי לקבל דמי קבורה. מכוח חוק זה, משפחות אשר קוברות את יקיריהן ביישובים שבהם אין גוף קבורה מאושר זכאיות לקבל את דמי הקבורה. עצם קבורת הנפטר מקנה להן זכות זו, ואין צורך בהוכחה בדבר ההוצאות או בהצגת קבלות.

אי-מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה בקרב העדות הלא-יהודיות: חשוב מאוד שאזרחי המדינה יוכלו לממש ולמצות את זכויותיהם המעוגנות בחוקים ובתקנות. "הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות בחוקים ובתקנות, אלא גם במימושן של הזכויות הללו ובהענקתן לכלל הזכאים להן"<sup>204</sup>.

204 ג' גל ומ' אייזנשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל, בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 11 - 18.



לצורך אמידת שיעור מיצוי זכאותם של בני העדות הלא-יהודיות לקבלת החזר כספי עבור הקבורה שביצעו בעצמם, השווה משרד מבקר המדינה בין נתוני בט"ל על נפטרים השייכים לעדות הלא-יהודיות שבגינם שילם דמי קבורה בשנים 2015 - 2017 לבין נתוני רשות האוכלוסין על הנפטרים השייכים לעדות הלא-יהודיות בשנים אלו. הבדיקה עסקה הן ביישובים שבהם פועל גוף קבורה מוכר והן ביישובים שבהם לא פועל גוף כזה.

נמצא כי משפחותיהם של כ-2,800 (כ-18%) מכ-16,000 הנפטרים הלא-יהודים שנקברו בתקופה שנבדקה לא מיצו את זכאותם לקבלת דמי הקבורה.

ניתוח שיעור אי-מיצוי זכאות בני העדות הלא-יהודיות לקבלת דמי קבורה מעלה כי ביישובי הבדואים השיעור גדול יחסית ליתר היישובים: בין 30% ל-59%. ככלל, שיעור אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה קטן יותר ביישובי הצפון יחסית ליתר היישובים. זאת ועוד, ככלל ביישובים שבהם פועלים גופי קבורה מאושרים שיעור אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה קטן יחסית ליישובים שבהם לא קיימים גופי קבורה מאושרים. בג'לג'וליה השיעור של אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה חריג במיוחד - 74%.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי אינו הגוף המוסמך לעניין הטיפול בקבורה בכלל והזכות לקבלת דמי הקבורה בפרט, שכן תחום זה בסמכות בט"ל.

על בט"ל לאתר את החסמים המונעים את מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה ולפעול להסרתם. עליו גם לנקוט גישה פרו-אקטיבית כדי לאתר משפחות שלא מימשו את זכותן לקבלת דמי קבורה ולהביא לידיעתן כי הן זכאיות לקבלם. עליו לקבוע יעד לצמצום שיעורו של אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה<sup>205</sup>.

205 בעניין מיצוי זכויות, ראו נא מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2015), בפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3.

## תשלום דמי הקבורה לתושבים לא-יהודים אינו מחייב אותם לתחזק את בתי

**הקברות:** כאמור, דמי הקבורה כוללים מרכיב של תחזוקת חלקת הקבר למשך 25 שנה. כאשר דמי הקבורה משולמים לגוף קבורה, יכול המאסדר להנחותו לבצע פעולות תחזוקה ולפקח על כך. לעומת זאת, כאשר הדברים אמורים בקבורה של בני העדות הלא-יהודיות, אשר אינה מבוצעת על ידי גוף קבורה מאושר, רשאי בט"ל למסור את דמי הקבורה ישירות למשפחת הנפטר. גם במקרה זה כוללים דמי הקבורה רכיב של תחזוקת חלקת הקבר, אך בפועל לא ניתן להבטיח שהמשפחה מבצעת עבודות תחזוקה כלשהן בחלקה. גם המאסדר, דהיינו האגף לעדות לא-יהודיות, אינו מוסמך להנחות את המשפחות בנוגע לאופן התחזוקה הנדרש ואינו רשאי לחייבן לבצע פעולות תחזוקה כלשהן כדי לאכוף את חובת ביצוע הפעולות.

מכאן שמשפחות של נפטרים בקרב העדות הלא-יהודיות זכאיות לקבל את תשלום דמי הקבורה שמיועדים גם לתחזוקת בית הקברות, אף שהן אינן מחויבות בביצוע עבודות תחזוקה כלשהן, ואף שאי אפשר לבצע פיקוח ובקרה בעניין. על בט"ל לבחון את הנושא על כל היבטיו.

מעיון בדוחות הכספיים של כמה גופי קבורה הפועלים בקרב העדות הלא-יהודיות עולה כי אכן אלה מקבלים דמי קבורה בסכומי כסף ניכרים מבט"ל. לדוגמה, עמותה א' קיבלה בשנת 2017 תקבולים בעבור דמי קבורה בהיקף של כ-809,000 ש"ח; עמותה ב' קיבלה בשנת 2018 כ-501,000 ש"ח; ועמותה ג' קיבלה בשנת 2018 כ-313,000 ש"ח.

משום שמדובר בכספי ציבור האמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה וגם את תחזוקת בתי העלמין ל-25 שנה, משרד מבקר המדינה סבור שעל בט"ל לערוך מפעם לפעם בקרה כספית-תפעולית לבחינה אם הכספים המועברים לגופי הקבורה הפועלים במגזר הלא-יהודי אכן משמשים למטרות שלשמן ניתנו, בדומה למתחייב במגזר היהודי.



## מקורות המימון לפיתוח ולתחזוקה של בתי קברות של העדות הלא-יהודיות

מקורות המימון להקמה, לפיתוח ולתחזוקה של בתי קברות במגזר היהודי הם שלושה: (א) תמיכות ותקציבים של המדינה להקמה ולתחזוקה של בתי קברות ואספקת שירותי קבורה; (ב) שימוש ב"קרן פיתוח" של גופי הקבורה שמקורותיה התקציביים הם מכירת חלקות קבר בתשלום; (ג) שימוש בדמי קבורה המתקבלים מבט"ל ובין היתר אמורים לממן תחזוקת בתי קברות.

משרד מבקר המדינה השווה בין המגזר היהודי ובין המגזר הלא-יהודי מבחינת מקורות המימון לקבורה. להלן יפורטו ממצאי ההשוואה:

**תמיכה ותקציבים:** האגף לעדות במשרד הפנים מקצה תקציבים לבנייה ולפיתוח של בתי קברות לעדות הלא-יהודיות. בשנים 2015 - 2017 הוקצה לכך תקציב של כ-33 מיליון ש"ח.

**קרן פיתוח ייעודית:** גופי קבורה הקוברים יהודים יכולים לנצל, לצורכי פיתוח בתי הקברות, הכנסות ממכירת חלקות קבר משלושה מקורות עיקריים: מכירת חלקות קבר בחיים; מכירת חלקות קבר בבתי קברות סגורים; מכירת חלקות קבר ב"חלקות חריגות". חוק שירותי הדת קובע כי לא פחות מ-50% מהכספים המתקבלים ממכירת חלקות כאלו יוקצו לקרן לפיתוח מבנים ותשתיות המיועדים לקבורה רוויה<sup>206</sup>. על פי חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת<sup>207</sup> כל הכספים המתקבלים ממכירות אלו יוקצו לקרן פיתוח.

היות שאין הסדרה של מכירת חלקות קבר בעדות הלא-יהודיות, לא עומד לרשותן מקור הכנסות זה למימון התחזוקה בבתי הקברות.

**דמי קבורה:** חלק מדמי הקבורה שמקבל גוף קבורה מיועד לתחזוקת בית הקברות. ואולם, היות שכ-84% מהקבורות בעדות הלא-יהודיות מבוצעות שלא באמצעות גופי קבורה מאושרים, והיות שבדרך כלל דמי הקבורה מועברים לבני משפחת הנפטר - דמי הקבורה כמעט אינם משמשים מקור הכנסה למימון תחזוקתם של בתי הקברות בעדות הלא-יהודיות.

206 סעיף 7א14. (א) לחוק: רשות מקומית, מועצה דתית או חברה קדישא המטפלת בקבורת נפטרים בבית עלמין וגובה תעריפים כמפורט בחלק ב בתוספת הראשונה, תנהל קרן פיתוח שתקבוליה יהיו כספים שהתקבלו בעבור מכירת חלקות קבר בחיים בשיעור שיקבע השר, אשר לא יפחת מ-50% מתקבולים אלה, וכן כל כספי תמיכה, מענק או השתתפות אחרת מתקציב המדינה למטרות פיתוח קבורה רוויה.

207 חוזר מנכ"ל סט/1, וחוזר מנכ"ל עג/2.

להבדיל מגופי הקבורה היהודיים, שעליהם חלים הסדרים חוקיים, המחוקק והממשלה לא קבעו הסדרים מובנים המבטיחים את מימון צורכי הפיתוח והתחזוקה של בתי הקברות של העדות הלא-יהודיות, למעט כספים שמקורם בתמיכות ממשלתיות. הביקורת העלתה כי האגף לעדות לא בחן את ההיקף התקציבי של צורכי הפיתוח של בתי קברות המשרתים את העדות הלא-יהודיות ואף לא בחן אם התמיכות הממשלתיות מספיקות למימון צרכים אלו, אף שבפועל, כפי שתואר לעיל, מצב התחזוקה שלהם בכי רע.

על משרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר, האגף לעדות במשרד הפנים ובט"ל, להגדיר את צורכי הקבורה של העדות הלא-יהודיות ולהעריך את עלותם, וכן עליהם לבחון אם המנגנון התקציבי הקיים יכול לאפשר את מילויים של צרכים אלו. אם ימצא שאין די במנגנון התקציבי האמור למילוי אותם צרכים, ראוי לבחון אילו צעדים יש לנקוט לשם מילויים. על הגופים האמורים להביא בחשבון גם את החסמים המונעים את ניצול התקציב הממשלתי שמוקצה לצורכי הפיתוח של בתי קברות אלו. כמו כן עליהם להביא בחשבון את ההשפעות הצפויות של אסדרה חוקתית של הקבורה בקרב העדות הלא-יהודיות, לרבות החלת החובה שרק גוף שקיבל הרשאה לכך יוכל לבצע קבורה, והקצאת דמי קבורה לגופים אלה, כדי לסייע להם במימון פעילותם.



שירותי הקבורה לעדות לא-יהודיות אינם מעוגנים בחוק. בין היתר, לא נקבע לגבי המגזר הלא-יהודי האיסור לעסוק בקבורה ללא רישיון; בשנים 2015 - 2017 נקברו כ-84% מבני העדות הלא-יהודיות שלא באמצעות גופי קבורה מאושרים. אגב כך נגרם לעיתים נזק לציבור הלא-יהודי, הנאלץ להתמודד עם פעולות לוגיסטיות ולטפל בעצמו בקבורת יקיריו, לא פעם באתרי קבורה שלא מתבצעת בהם תחזוקה כנדרש. בעניין זה עלה בביקורת כי מצב התחזוקה והנגישות של חלק מבתי הקברות במגזר הלא-יהודי לוקה מאוד בחסר, בין השאר מאחר שבדרך כלל דמי הקבורה - המיועדים בחלקם לתחזוקת בתי הקברות - מועברים למשפחות, שכן לרוב אין הקבורה במגזר זה מתבצעת באמצעות גופי קבורה. אשר למיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה בקרב העדות הלא-יהודיות, עלה כי שיעור אי-מיצויה של זכות זו גדול במיוחד. כמו כן עלה כי למעט כספים שמקורם בתמיכות ממשלתיות,



המחוקק והממשלה לא קבעו הסדרים מובנים המבטיחים את מימונם של צורכי הפיתוח של בתי הקברות.

ממצאי הביקורת מחדדים את הצורך להסדיר את האחריות לטיפול בקבורת בני העדות הלא-יהודיות ולהעבירה לידי גופי קבורה או גופים אחרים. על הממשלה ומשרדי הממשלה - לרבות משרד האוצר, האגף לעדות במשרד הפנים ובט"ל - לפעול להסדרת הנושא ולהבטחת מימון הקמתם, פיתוחם ותחזוקתם של בתי הקברות לעדות הלא-יהודיות.

## סיכום

הזכות להיקבר בצורה מכובדת היא חלק מזכויות האדם הבסיסיות וחלק מחופש הדת והפולחן שהונהגו במדינת ישראל. בישראל נקברים מדי שנה כ-46,000 נפטרים בני כל הדתות, ביותר מ-940 בתי עלמין פעילים, על ידי 446 גופי קבורה. פעולת גופי הקבורה ליהודים ולקבורה אזרחית מחויבת בקבלת רישיון קבורה מהמשרד לשירותי דת. המדינה מקצה לרוב גופי הקבורה קרקע לקבורה בדמי חכירה סמליים. ההיקף הכספי של פעילות כלל גופי הקבורה ניכר, ומסתכם בכ-500 מיליון ש"ח בשנה. על פי חוק הביטוח הלאומי ותקנותיו הציבור זכאי לקבל שירותי קבורה וחלקת קבר בחינם, ועם זאת החוק מתיר לגופי הקבורה לגבות תשלומים במקרים מסוימים. בט"ל משלם לגופי הקבורה דמי קבורה בסך כ-270 מיליון ש"ח בשנה למימון הוצאות יום הקבורה ולתחזוקת בית העלמין. יתרת הכנסותיהם היא בעיקר מתשלומים שמשלם הציבור בעבור חלקות קבר שנרכשות בחיים, בעבור רכישת חלקות קבר מיוחדות, או בעבור חלקות קבר הנמכרות לתושבי חו"ל.

בדוח זה נבדקו היבטים רבים הנוגעים למערך שירותי הקבורה בישראל. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בפעילות גופי השלטון המעורבים במערך שירותי הקבורה לכלל האזרחים, לרבות תכנון, הפעלה, הקצאת קרקע, פיקוח ובקרה - רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון, המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים. תיקון הליקויים יביא לטיוב הטיפול במשפחות הנפטרים ויתרום לכבודם של הנפטרים, הן בתחום הכלכלי והן ברמת השירות שהציבור זכאי לקבל.

מדינת ישראל עדיין לא ערוכה לתת מענה לטווח ארוך לצורכי הקבורה באזורים שבהם קיימת מצוקת קבורה, ובפרט באזור תל אביב והמרכז, וזו אף צפויה להתגבר, שכן התכנון לקבורה באזורים אלו נמצא בשלב מוקדם מאוד.

לצד פעולות שננקטו על ידי המשרד לשירותי דת בשנים האחרונות ובכלל זה: פרסום שני חוזרי מנכ"ל בנושא קבורה וקידום המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, נמצאו ליקויים בפעילות המשרד לשירותי דת בהליך מתן רישיונות קבורה וחדושם, שמאופיין בעודף בירוקרטיה, במיוחד בנוגע לגופי קבורה קטנים; אשר לעשרות גופי קבורה הפועלים ללא רישיון, המשרד לא פעל באופן אפקטיבי כנגד פעילות זו. היעדר תיאום בינו לבין משרד החוץ איפשר בשנים 2015 - 2017 הבאת כ-1,000 נפטרים לארץ על ידי גופים שאין להם רישיון קבורה.

המוסד לביטוח לאומי אינו מפקח בצורה יעילה על הנעשה בבתי עלמין שעל בסיס המלצתו הוכרזו כסגורים, ועל הנעשה בבתי עלמין שהוא הכיר בשטחי



קבורה חריגים בתוכם. התוצאה היא שגופי קבורה מוכרים לציבור חלקות מיוחדות בשיעור שחורג מההגבלות הקיימות. בתחומים אלו, הנזק הכספי לציבור עומד על מאות מיליוני ש"ח בבתי העלמין שנבדקו. שרי הרווחה שכיחנו מאוקטובר 2013 לא בחנו את תעריפי דמי הקבורה כנדרש בהחלטת הממשלה.

גופי האכיפה האמונים על עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה אינם מקיימים אכיפה יעילה דייה כנגד גופי קבורה הקוברים בקרקע שייעודה אינו קבורה. נמצא בית עלמין שכולו בקרקע שייעודה אחר; והשטחים שאליהם פלשה הקבורה הם לעיתים בהיקף ניכר של אלפי חלקות קבר.

הקושי והמורכבות בשימוש בכלי האכיפה הקיימים, וכן חומרתן של עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה שאיתרה הביקורת, מדגישים את הצורך בקביעת מדיניות ייחודית וברורה של אכיפה בתחום זה.

קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה ורוב הנפטרים נקברים על ידי גופים לא מאושרים; אין גורם האחראי לתחזוקת בתי הקבורות לבני עדות אלה ומצב התחזוקה של חלקם ירוד מאוד.

זה יותר מארבעה עשורים שנהוג מודל מימוני שלפיו גופי הקבורה יממנו את פיתוח בתי העלמין מההכנסות שהותר להם לגבות מהציבור. מודל זה מהווה תמריץ לגופי הקבורה למקסם את הכנסותיהם באמצעות מכירת חלקות קבר במחירים גבוהים, ולעיתים גבוהים מאוד. הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר - לא בחנו את המחירים שקבעו גופי הקבורה לחלקות קבר ושירותים אחרים, תוך בדיקת התאמתו של המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה ולשינויים שחלו מאז בדפוסי הקבורה, לרבות עליית השימוש בקבורה הרוויה והעלויות הכרוכות בכך. לפיכך הגורמים המאסדרים לא דאגו לאיזון המתחייב בין השאת הכנסותיהם של גופי הקבורה לצורך מימון פעולות הקבורה לבין האינטרס הציבורי המחייב מתן אפשרות לציבור הרחב לקבור את מתיו במחיר הוגן ושוויוני, במקומות המועדפים עליו, תוך התחשבות באילוצים אחרים, כגון המחסור בשטחי קבורה ובקרקעות זמינות.

השלמת חקיקת חוק קבורה המקנה סמכויות פיקוח ואכיפה למשרד לשירותי דת והסדרת הטיפול בקבורת בני העדות הלא-יהודיות עשויות לתת לגופים המאסדרים כלים נוספים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה ולשפר את השירות לציבור.

כבוד המת הוא מוסכמה אוניברסלית המשותפת לכלל האומות והדתות, כל אחת בדרכה שלה. מדינת ישראל מקצה משאבים רבים על מנת שלרשות הציבור יעמוד מערך שירותי קבורה ברמה סבירה ובעלות סבירה בשעתו הקשה. דוח זה מדגיש את הצורך בהתייחסות יסודית של כלל הגופים לממצאים שעלו ובתיקון מלא של הליקויים שנמצאו, כך שזכות האדם הבסיסית העומדת בבסיס מערך קבורה זה תוקנה לכל אחד על פי אמונתו ומנהגיו.