



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נעמי מי-עמי, חוקרת

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בטבת תשס"ח

16 בדצמבר 2007

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ יוסי ביילין, והוא עוסק ביישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996. במסמך מוצגים החוק והחלטות הממשלה שהתקבלו בעקבותיו, תמונת המצב בנוגע ליישום החוק והקשיים הכרוכים בכך, וכן תיאור קצר של הקבורה האזרחית הקיימת כיום בקיבוצים ובמושבים.

קבורה אזרחית אינה בהכרח קבורה חילונית; זהו טקס קבורה שאת מהלכו קובעים הנפטר לפני מותו או קרוביו. ניתן לבחור בטקס חילוני (גופי הקבורה מציעים כמה נוסחים לטקס כזה), בטקס קונסרבטיבי, בטקס רפורמי או בטקס אורתודוקסי, וניתן לקבור ללא טקס.

בשנת 1996 נחקק **חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק הקבורה האזרחית)**, שעיגן בחוק את זכותו של כל אזרח ישראלי לקבורה כרצונו ולפי צו מצפונו.

בחוק נקבע כי המדינה תקים בתי-עלמין לקבורה אזרחית חלופית או תקצה לכך שטחים בתי-עלמין קיימים. בתי-העלמין יהיו בכמה אזורים בארץ, במרחקים סבירים זה מזה. על ביצוע החוק הופקד השר לענייני דתות. לאחר פירוק המשרד לענייני דתות הועברו הסמכויות בענייני קבורה, לרבות קבורה אזרחית, לרשות הארצית לשירותי דת, שהיא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

במשך ממשלות ישראל האחרונות פועלת ועדת שרים בין-משרדית לענייני קבורה, על-פי החלטת ממשלה. תפקידה של הוועדה לטפל בענייני קבורה, ובין היתר בהקצאת קרקעות לבתי-קברות ליהודים ולמי שאינם יהודים ולקבורה אזרחית חלופית. בהחלטה הודגש כי **ועדת השרים תתייחס גם להוראות חוק הקבורה האזרחית**.

בסמוך לחקיקת החוק החליט השר הממונה על החוק, בהחלטה מינהלית, על הקמת ארבעה בתי-עלמין אזרחיים חלופיים בשלב ראשון – בבאר-שבע, בירושלים, בבית-העלמין תל-רגב (בית-העלמין האזורי המיועד לתושבי חיפה והצפון) ובאזור המרכז (לתושבי תל-אביב והסביבה).¹

אף שעברו יותר מ-10 שנים מיום חקיקת החוק, כיום יש בית-עלמין אזורי אחד לקבורה אזרחית המיועד לכלל האוכלוסייה, בית-העלמין בבאר-שבע. לאחרונה הוקם בית-עלמין אזרחי חלופי בקריית-טבעון, אך הוא משרת את תושבי היישוב בלבד. נוסף על כך, הוקצו כמה חלקות לקבורה אזרחית בבתי-עלמין רגילים.

החלטות הממשלה שהתקבלו בעקבות חקיקת החוק יושמו באופן חלקי בלבד או שלא יושמו כלל.

החוסר בבתי-עלמין אזרחיים על-פי חוק הקבורה האזרחית הביא לפתיחתם של בתי-עלמין אזרחיים פרטיים בקיבוצים ובמושבים, ובאלו נגבה סכום גבוה בגין הקבורה. מצב דברים זה אינו מקל את מימושה של הזכות לקבורה אזרחית, ואף עושה אותה לשירות הנגיש לבעלי אמצעים בלבד.

יש סיבות אחדות ליישום החלקי בלבד של החוק, ואלה העיקריות שבהן:

- הרצון של חברות קדישא לשמור על המונופול שלהן בתחום הקבורה;

¹ אליהו ליפשיץ, לשעבר חבר ועדת השרים לענייני קבורה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2007.

- פעילות ממשלתית מועטה בנושא: אי-פיקוח על יישום החוק וקשיים באכיפתו ומחסור בתקציבים, או תקציבים שהוקצו ולא הגיעו ליעדם;
- מחסור בקרקעות לקבורה בישראל, בעיקר בגוש-דן ובירושלים;
- קושי של רוב הגופים המופקדים על יישום החוק לפעול על-פיו מכיוון שהוא אינו עולה בקנה אחד עם השקפת עולמם.

1. שירותי הקבורה בישראל – כללי

חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, והתיקונים שנעשו בו במרוצת השנים, הוא הבסיס לכל שירותי הדת בישראל, לרבות שירותי קבורה. לפי החוק, אזרחי ישראל ותושביה זכאים לקבורה חינם, פרט למקרים חריגים.²

הקבורה בישראל, לרבות קבורה אזרחית, היא באחריותן של כמה רשויות, ובהן משרד ראש הממשלה, באמצעות יחידת סמך – הרשות הארצית לשירותי דת – שהיא מוסד-העל בכל הנוגע לקבורה; המוסד לביטוח לאומי, המשלם את דמי הקבורה; משרד הבריאות; משרד הפנים, באמצעות מינהל התכנון; מינהל מקרקעי ישראל, המופקד על הקצאת קרקעות לבתי-העלמין, באמצעות מינהל התכנון; הרשויות המקומיות.³

בחמש ממשלות ישראל האחרונות פועלת ועדת שרים בין-משרדית לענייני קבורה, על-פי החלטת ממשלה. תפקידה של הוועדה לטפל בענייני קבורה, ובין היתר בהקצאת קרקעות לבתי-קברות ליהודים ולמי שאינם יהודים ולקבורה אזרחית חלופית. בהחלטה הודגש כי **ועדת השרים תתייחס גם להוראות חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996**.

ועדת השרים למינהל מקרקעי ישראל ממליצה על הקצאת קרקעות לבתי-קברות על-פי החלטה 285 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 29 במאי 1984, שנקבע בה כי "הקרקע לבתי-קברות תוכר לפי המלצת המשרד לענייני דתות, או כל רשות ממשלתית אחרת שתיקבע על-ידי ממשלת ישראל" (ההדגשה אינה במקור).⁴

את הוצאות הקבורה משלם המוסד לביטוח לאומי, על-פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976 (להלן: תקנות דמי קבורה) קובעות את דמי הקבורה, את השירותים שבגינם מותר לחברות הקבורה לגבות תשלום, את התשלום על חלקות חריגות, את התוספת בגין קבורת לילה ועוד.

² המקרים שבהם ניתן לגבות תשלום עבור קבורה הם רכישת חלקת קבר בחיים; קבורה בבית-עלמין סגור; קבורת תושב ישראל שנפטר ומשפחתו מבקשת שייקבר שלא במקום מגוריו; רכישת חלקות קבר עבור מי שאינו תושב ישראל. בשנת 1995 תוקן חוק שירותי הדת היהודיים (סעיף 14א) והתיקון עוסק, בעיקרו, בתעריפי רכישת חלקת קבר בחיים.

³ מתוך אתר האינטרנט של הוועדה הבין-משרדית לענייני קבורה, <http://www.kvura.gov.il>, תאריך כניסה: 22 באוקטובר 2007.

⁴ מתוך אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il>, תאריך כניסה: 17 באוקטובר 2007.

שירותי הקבורה ליהודים בישראל ניתנים בעיקר על-ידי חברות קדישא, שבדרך כלל הן מונופול אזורי. מקורות ההכנסה העיקריים של חברות קדישא הם דמי הקבורה שהמוסד לביטוח לאומי משלם בתמורה לסל שירותים ביום הקבורה וסכומים שמתקבלים מן הרוכשים אחוזות קבר בחיים.

כל שירותי הקבורה בישראל מרוכזים בידי כ-640 גופים, ומרביתם חברות קדישא. כ-120 מהן הן חברות קדישא גדולות והשאר – חברות קדישא ביישובים קטנים מאוד, למשל במושבים ובקיבוצים. כל חברה רשאית לקבור בשטח מסוים המוקצה לה, וחייבת להעניק שירותי קבורה לתושבי האזור שהיא פועלת בו. מדי שנה בשנה ניתנים רשיונות חדשים לחברות קבורה, שרובן המוחלט פועלות ביישובים חדשים או ביישובים קטנים שנהגו לקבור בבתי-עלמין אזוריים ועברו לקבורה בבתי-עלמין מקומיים.⁵

נוסף על כך, זה כמה שנים פועלות בארץ עמותות פרטיות העוסקות בקבורה אזרחית על-פי רשיון שנתנה להן הרשות הארצית לשירותי דת ועל-פי הסכם עם הביטוח הלאומי.

2. חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית והחלטות שהתקבלו בעקבותיו

בשנת 1996 נחקק חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, שעיגן בחוק את זכותו של כל אזרח ישראלי לקבורה כרצונו ולפי צו מצפונו.

בחוק נקבע כי המדינה תקים בתי-עלמין לקבורה אזרחית חלופית או תקצה לכך שטחים בבתי-עלמין קיימים. בתי-העלמין יהיו בכמה אזורים בארץ, "במרחקים סבירים ביניהם". על ביצוע החוק הופקד השר לענייני דתות. לאחר פירוק המשרד לענייני דתות הועברו הסמכויות בענייני קבורה, לרבות קבורה אזרחית, לרשות הארצית לשירותי דת, שהיא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

עוד נקבע בחוק כי בית-עלמין אזרחי חלופי ינוהל בידי תאגיד לענייני קבורה.⁶ בשנת 1998 הותקנו תקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידיים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998. התקנות מסדירות את רישויו ואת פעולותיו של תאגיד לענייני קבורה. על-פי החוק והתקנות, התאגיד לא ידרוש ולא יגבה בקשר לקבורה כל סכום זולת הסכום שהותר לגבותו לפי תקנות דמי קבורה, כאמור לעיל.

מאחר שהדרישה "במרחקים סבירים ביניהם" הקבועה בחוק אינה מפורטת ונתונה לפרשנות, בסמוך לחקיקת החוק החליט השר הממונה על החוק, בהחלטה מינהלית, על הקמת ארבעה בתי-עלמין לקבורה אזרחית בשלב ראשון – בבאר-שבע, בירושלים, בתל-רשב (בית-העלמין האזורי המיועד לתושבי חיפה והצפון) ובאזור המרכז (לתושבי תל-אביב והסביבה).⁷ כפי שיוצג להלן, **מארבעה בתי-עלמין אלו הוקם עד היום רק בית-עלמין אחד לקבורה אזרחית, בית-העלמין בבאר-שבע, והוקצתה חלקה לקבורה אזרחית בבית-העלמין תל-רשב.** לאחרונה הוקם בית-עלמין אזרחי חלופי בקריית-טבעון, אך הוא משרת את תושבי היישוב בלבד.

בשל העיכוב ביישום החוק, התקבלה בוועדת השרים לענייני קבורה – שכאמור, פועלת בחמש הממשלות האחרונות, ואחד מתפקידיה הוא יישום חוק הקבורה האזרחית – ההחלטה שלהלן, אשר קיבלה תוקף

⁵ שירי וינטר, **שירותי קבורה בישראל**, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, החטיבה למחקר ולמדיניות כלכלית, פברואר 1999.

⁶ הכוונה לכל גוף שעוסק בקבורה ומאושר על-ידי המוסד לביטוח לאומי ויתר המוסדות העוסקים בקבורה.

⁷ אליהו ליפשיץ, לשעבר חבר ועדת השרים לענייני קבורה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2007.

של החלטת ממשלה ב-24 בפברואר 2000: **"בכל בית-עלמין חדש או מורחב (לרבות הר-המנוחות בירושלים) יוקצה שטח לקבורה אזרחית חלופית"**.

בהמשך החליטה הממשלה כמה החלטות הנוגעות להקצאת חלקות לקבורה אזרחית באזורים מסוימים בארץ; העיקריות שבהן נזכרות להלן בפרק 4.4 **החלטות הממשלה הנוגעות לקבורה אזרחית יושמו באופן חלקי בלבד או שלא יושמו כלל.**

מינהל מקרקעי ישראל, בשיתוף פעולה עם מינהל התכנון במשרד הפנים, מקדם בימים אלה את תיקון מס' 4 בתמ"א/19, שיש בו התייחסות לבתי-עלמין לקבורה אזרחית. בין היתר, נקבע שם כי יש לנקוט את הפעולות האלה:

- גיבוש עקרונות וקריטריונים לקביעת מקום לבית-עלמין אזרחי, לרבות בחינה והגדרה של יחסי הגומלין בין אתר קבורה אזרחית ובין אתר קבורה דתית.
- קביעת ההוראות הנדרשות להכנת תוכניות לבתי-עלמין אזרחיים.

צוין כי בתאריך 27 במרס 2007 התקבלה החלטת מועצת מינהל מקרקעי ישראל 1097 בנושא הקצאת קרקע לרשויות מקומיות, ובסעיף 6 שלה נקבעה גם הקצאת מקרקעין לבתי-עלמין. בהחלטה לא היתה התייחסות לקבורה אזרחית.¹⁰

לדברי עו"ד יפעת סולל, המייצגת את עמותת "מנוחה נכונה ישראל",¹¹ את רוב המהלכים לקידום קבורה אזרחית נוקטות עמותות מקומיות פרטיות, וכמעט אין ניסיון ממלכתי לקדם את יישום החוק.

3. עמותות מקומיות העוסקות בקבורה אזרחית

השר הממונה על שירותי הדת מופקד על מתן רשיון לגופים לעסוק בקבורת נפטרים יהודים לפי חוק שירותי הדת היהודיים, וכן על מתן רשיון לעסוק בקבורת נפטרים בקבורה אזרחית לפי חוק הקבורה האזרחית. כדי לקבל רשיון, על הגוף המבקש להוכיח שהוא עומד בדרישות מסוימות, למשל שיש לו הסכם חכירה על קרקע מתאימה; שיש לו אמצעים להובלת נפטרים; שהוא נותן שירותי טהרה; שהוא עובד במתכונת של כוננות לאחר שעות הפעילות. **גם תקנון הגוף ומטרותיו נבדקים.**

כיום עוסקות בקבורה אזרחית עמותות מקומיות אחדות. **"מנוחה נכונה ישראל"** היא עמותת הגג שלהן, ופעילים בה נציגי העמותות המקומיות. העמותה פועלת במרץ לקידום הנושא מול רשויות השלטון, נותנת סיוע משפטי לעמותות המקומיות בנושאים עקרוניים ומרכזת את פניות האזרחים.¹²

⁸ החלטת ממשלה 1199 (קבר/4) מ-24 בפברואר 2000.

⁹ כל ההחלטות התקבלו בעקבות המלצותיה של ועדת השרים לענייני קבורה.

¹⁰ החלטה 1097 של מינהל מקרקעי ישראל, 27 במרס 2007.

¹¹ עו"ד יפעת סולל, עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט, ללא תאריך.

¹² אתר האינטרנט של עמותת "מנוחה נכונה ישראל": <http://www.menucha-nechona.co.il>, תאריך כניסה: 18 באוקטובר 2007.

העמותות המקומיות עוסקות באיתור שטחים לקבורה אזרחית, בסיוע למשפחת הנפטר בארגון הקבורה בעריכת הקבורה בהתאם לרצון הנפטר או קרוביו. פעילות העמותות ממומנת על-ידי דמי הקבורה שהמוסד לביטוח לאומי מעביר בגין כל קבורה בישראל.

דמי הקבורה הם כיום 3,500–5,500 ש"ח – החזר בגין הוצאות יום הקבורה. המוסד לביטוח לאומי משלם סכום זה לגופים שקיבלו רשיון לעסוק בקבורה מהרשות הארצית לשירותי דת וחתומים עמו על הסכם לתשלום דמי קבורה.¹³

למוסד לביטוח לאומי הסכם עם כ-640 גופים המורשים לעסוק בקבורת נפטרים, והם מחויבים להביא לקבורה ללא תשלום את האנשים שנפטרו בתחומם או שלפי מרשם האוכלוסין התגוררו בתחומם סמוך למותם, חוץ ממקרים חריגים שבהם הקבורה בתשלום, כפי שצוין לעיל.

להלן רשימה חלקית של העמותות העוסקות כיום בקבורה אזרחית ושל מספר הקבורות שביצעו, כפי שנמסרו מהמוסד לביטוח לאומי:¹⁴ מאחר שהגופים הללו קוברים גם נפטרים "חסרי דת" ו"מסופקים"¹⁵ נוסף על הקבורות האזרחיות ובאותן חלקות, אי-אפשר להציג נתונים מדויקים על מספר הקבורות האזרחיות הנערכות בארץ.

שם העמותה	מספר קבורות ב- 2005	מספר קבורות ב- 2006
"מנוחה נכונה" בקריית טבעון	1	5
"בית עולם חורשים בע"מ" (השרון)	3	4
"מנוחת עדן" (גן יבנה)	40	21
"מנוחה מכובדת" (הרצלייה)	312	288
"מנוחה לעד" (תל-אביב)	0	0

¹³ שמעון נבון, מנהל תחום דמי קבורה, זיקנה ושאיירים, המוסד לביטוח לאומי (לשעבר חבר ועדת השרים לענייני קבורה), מכתב, 3 בדצמבר 2007; וכן שירי וינטר, **שירותי קבורה בישראל**, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, החטיבה למחקר ולמדיניות כלכלית, פברואר 1999.

¹⁴ שמעון נבון, מנהל תחום דמי קבורה, זיקנה ושאיירים, מכתב, 6 בנובמבר 2007.

¹⁵ "חסרי דת" – מי שאינם יהודים ואינם נוצרים – מונח שהתפתח בשנות העלייה ההמונית מחבר המדינות; "מסופקים" – ספק יהודים. יש הבדל בין קבורה אזרחית ליהודים לקבורה של "חסרי דת". בתי-הקבורות האזרחיים הקיימים קוברים גם "חסרי דת" ו"מסופקים". בכרמיאל יש חלקה לקבורת אנשים אלה, אך אין חלקה לקבורה אזרחית.

112	141	"מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה"
-----	-----	---------------------------------

3.1 תקצוב הקבורה האזרחית

בעיה מרכזית ביישום חוק הקבורה האזרחית היא סוגיית התקצוב. שלא כבתי-העלמין האורתודוקסיים הגדולים, המנוהלים על-ידי חברות קדישא ותיקות, לקבורה האזרחית אין משאבי יסוד.

ב-2002 הודיעה הממשלה על כוונתה להגדיר תקנה תקציבית מיוחדת לפיתוח בתי-עלמין אזרחיים חלופיים ולקבוע קריטריונים לחלוקת התקציב המיוחד. עד היום לא נמסר לעמותת "מנוחה נכונה" או לכל עמותה אחרת אפילו חלק מהתקציב המיועד הזה.

הקריטריונים לקבלת תמיכות מהמדינה על-פי תקנה זו מתפרסמים מדי שנה בשנה, בדרך כלל בסוף השנה. למשל, הממונה על שירותי הדת במשרד ראש הממשלה פרסם את הקריטריונים לשנת 2005 רק ב-25 בדצמבר באותה שנה. הרשות הארצית לשירותי דת קובעת פעם אחרי פעם כי אף לא אחד מן הגורמים הפונים עומד בקריטריונים. יצוין כי השנה הקריטריונים פורסמו כבר בחודש מאי.

היות שהתקציבים ליישום החוק לא הועברו, פנו העמותות "מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה" ו"מנוחה נכונה חיפה והצפון" אל שר האוצר ואל השר לענייני דתות בדרישה ששר האוצר יעביר להן תקציב למימון הוצאות הקמתן או פיתוחן של בית-עלמין אזרחי. גם הפנייה הזאת לא נענתה, והעמותות הגישו עתירות לבג"ץ בדרישה להעביר את התקציב הקיים לשנת התקציב הבאה, כדי שלא יאבד.¹⁶

להלן חלק מדברי כב' השופט אדמונד לוי בפסק הדין (מיום 26 ביולי 2006):

לכאורה, את כל הקשיים או לפחות את רובם, ניתן היה לפתור על-ידי כך שהיו נקבעים מבחני התמיכה בתחילתה של שנת התקציב, ובסמוך לאחר מכן היו נדונות הבקשות לתמיכה וכל תאגיד היה מקבל הודעה על הסכום המיועד לו, כאשר התשלום יותנה בהוכחת ביצוע. דרך אפשרית אחרת היא שהתאגיד יציג בראשיתה של שנת התקציב או בסופה של השנה הקודמת, את הצעתו לעבודות המתוכננות באותה שנה ואת עלותן. במצב זה, אישור מלא או חלקי של המשיבים להצעה זו, יבהיר לתאגיד את הסכום שהוא עשוי לזכות בו, לאחר הוכחת הביצוע.

נראה לי כי לו כך היו פועלים המשיבים, יכולים היו התאגידים, ובעיקר החדשים שבהם, לתכנן את היקף העבודות שיבצעו באותה שנה. ברם, מכתבי הטענות שהונחו בפנינו עולה, כי בשנים האחרונות פורסמו מבחני התמיכה לקראת סופה של שנת התקציב, ולעתים בסופה ממש. ואני תוהה כיצד מצפים המשיבים כי בפרק זמן של ימים, ולכל היותר של שבועות ספורים, יספיקו

¹⁶ עו"ד יפעת סולל, עמותת מנוחה נכונה ישראל, מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט (ללא תאריך).

התאגידים גם להגיש את הבקשות, וגם לבצע את העבודות בהיקף סכומי התמיכה שאושרו להם?¹⁷

באחד הדיונים בעתירה, בשנת 2005, הודיעה המדינה כי תעביר כ-15 מיליוני ש"ח לצורכי פיתוח הקבורה האזרחית החלופית בשנת 2006, אך עד היום לא הועבר כל סכום מהמדינה לעמותות הקבורה.¹⁸

4. בתי-עלמין וחלקות לקבורה אזרחית – תמונת מצב

בית-העלמין החלופי "מנוחה נכונה" בבאר-שבע הוא בית-העלמין הראשון והיחיד עד כה לקבורה אזרחית. הוא נחנך ב-4 במרס 1999, ומאז נקברו בו כ-1,500 איש. עמותת "מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה" פועלת על-פי רשיון של הרשות הארצית לשירותי דת, ויש לה הסכם עם המוסד לביטוח לאומי. בבית-עלמין זה נקברים נפטרים מכל הארץ, ללא כל תשלום. ניתן לבחור בו בטקס חילוני (העמותה מציעה כמה נוסחים לטקס כזה), בטקס קונסרבטיבי, בטקס רפורמי או בטקס אורתודוקסי, וניתן לקבור ללא טקס. בבית-העלמין יש חלקה יהודית, שקבורים בה יהודים מכל זרמי היהדות שעברו טקס טהרה, וחלקה אזרחית, שקבורים בה כל היתר.¹⁹

בירושלים יש תוכנית להקצאת שטח מהר-המנוחות לקבורה אזרחית. הרשיון כבר ניתן, אך בפועל עדיין אין התקדמות בפרויקט.²⁰ יצוין כי בירושלים יש מחסור חמור בקרקעות לקבורה ככלל.

בכפר-סבא הוחלט בעבר כי בבית-העלמין החדש בעיר יוקצה שטח לקבורה אזרחית. נקבע כי השטח שמיועד לבית-העלמין לא יחולק מראש, אלא יוקצו חלקה לקבורה אורתודוקסית וחלקה לקבורה אזרחית, ושטחים נוספים יוקצו מעת לעת, על-פי הנדרש. ההסכם עם עמותת "מנוחה נכונה" לגבי החלקה לקבורה אזרחית מעוכב על-ידי עיריית כפר-סבא כשנתיים.

לגבי תל-אביב וסביבתה החליטה ועדת השרים לענייני קבורה – לנוכח הקשיים ביישום החוק באזור המרכז – כי יש ליישם את החוק במקום המיועד כיום לקבורה לתושבי תל-אביב וסביבתה, כלומר בבית-העלמין "ירקון", שנקבע שיורחב בעתיד.

בהחלטת ממשלה 1781 (קבר/7), מיום 15 ביוני 2000, אישרה הממשלה את הרחבת בית-העלמין "ירקון" וקבעה כי יש להקצות בו חלקות לקבורה אזרחית חלופית בשיעור של 10% לפחות משטח בית-העלמין.

החלטת ממשלה 1972 (קבר/3) קבעה כי מינהל מקרקעי ישראל וחברות קדישא יפעלו ללא דיחוי באופן שיאפשר את יישום החלטת הממשלה האמורה ואת החלטה 1199 (קבר/4), בקשר להקצאת חלקות

¹⁷ בג"צ 1285/02 מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה נ' השר לענייני דתות, תק-על 2006(3), 10 ביולי 2006.

¹⁸ עו"ד יפעת סולל, עמותת מנוחה נכונה ישראל, מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט (ללא תאריך).

¹⁹ אתר האינטרנט של עמותת "מנוחה נכונה ישראל", <http://www.menucha-nechona.co.il>, תאריך כניסה: 22 באוקטובר 2007.

²⁰ נילי שרוני, עוזרת למנהל מינהל מקרקעי ישראל, מכתב, 16 בדצמבר 2007.

לקבורה אזרחית חלופית בארץ בכלל ובבית-עלמין "ירקון" בפרט. הממשלה קבעה גם כי כל החלטות הממשלה בנוגע לשיטת הקבורה הרוויה יחולו על הקבורה האזרחית.

לאחר העתירה לבג"ץ של עמותת "מנוחה נכונה ישראל", שכאמור, הוגשה ביוני 2003, הודיעה המדינה כי יש כוונה לשנות את ההחלטה, והנושא הועלה שוב בישיבת ועדת השרים לענייני קבורה ב-4 בנובמבר 2003. באותו מועד שונתה ההחלטה ונקבע כי שטח בית-העלמין האזרחי האזורי בתוך בית-עלמין "ירקון" יהיה 15 דונם ולא 30 דונם, כפי שנקבע, וכן יוקצו 30 דונם לקבורה אזרחית **בבית-העלמין האזרחי החלופי בגן-רווה**. החלטה זו על הקצאת שטח באתר הקבורה בגן-רווה **לא יושמה עד היום בגלל מחלוקות בדבר מיקומה של החלקה**.²¹

לדברי עמותת "מנוחה נכונה ישראל",²² העמותה החליטה לוותר על השטח המיועד בגן-רווה, מפני שמינהל מקרקעי ישראל מסר שיש התנגדויות רבות להקצאת השטח בבית-עלמין זה, ושתכנונו כרוך בהתחייבויות כספיות עצומות. לעומת זאת, במינהל מקרקעי ישראל טוענים כי העמותה קיבלה הרשאה לתכנון באתר גן-רווה, אך היא לא פועלת בנושא.²³

בקריית-טבעון נחנכה החלקה לקבורה אזרחית ב-13 בדצמבר 2005, לאחר מאבק ארוך עם הגופים המתנגדים. החלקה נמצאת ליד בית-העלמין הרגיל ושייכת לרשות המקומית. עמותת "מנוחה נכונה" בקריית-טבעון, שהוקמה ב-1998 על-ידי התושבים, פועלת על-פי רשיון של הרשות הארצית לשירותי דת ויש לה הסכם עם המוסד לביטוח לאומי. כל סידורי הקבורה ניתנים ללא כל תשלום. **בבית-העלמין נטמנים רק תושבי קריית-טבעון**.²⁴

לגבי בית-העלמין תל-רגב (המשרת את חיפה וסביבתה), בהחלטת ממשלה 1498, מיום 2 באפריל 2000, הוכרז על הקצאת חלקה לקבורה אזרחית חלופית במקום. **החלטה זו יושמה ומינהל מקרקעי ישראל הקצה בבית-העלמין תל-רגב חלקה של כ-22 דונם לקבורה אזרחית**.

כמה חלקות אזרחיות נוספות מצויות בבתי-העלמין בכפר-הרא"ה, בחצור, בשלומי וביישובים נוספים.²⁵ בתי-עלמין אזרחיים נוספים או חלקות נוספות לקבורה אזרחית תוכננו, אך הפרויקטים אינם מבוצעים.

בפגישה שקיימו אנשי "מנוחה נכונה ישראל" עם מנהל מחוז המרכז של מינהל מקרקעי ישראל, מר ירון ביבי, במאי 2007, הוצעה לעמותה הצעה חלופית לגבי הקבורה באזור המרכז: לתכנן את בית-העלמין האזרחי באזור המרכז, בשפיים.²⁶ העמותה החליטה להסכים באופן עקרוני לחלופה האמורה, אולם בינתיים אין כל התקדמות בפרויקט זה.

²¹ יורם עבדי, מתאם פרויקטים ותכנון, מינהל מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2007.

²² עו"ד יפעת סולל, עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט, ללא תאריך.

²³ נילי שרוני, עוזרת למנהל מינהל מקרקעי ישראל, מכתב, 16 בדצמבר 2007.

²⁴ שולה נחמיאס, יו"ר עמותת "מנוחה נכונה – קריית-טבעון", שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2007.

²⁵ יהודה אסף, ראש ענף קבורה, הרשות הארצית לענייני דת, שיחת טלפון, 6 בנובמבר 2007.

²⁶ יצוין כי האתר בשפיים אינו אתר קבורה ויש לעבד אותו לצורך זה.

לטענת מינהל מקרקעי ישראל, בכל המקרים שבהם הוקצו לעמותות קרקעות למטרות קבורה אזרחית, העמותות לא פעלו למימוש הקצאות אלה, למעט בבאר-שבע.²⁷

לעומת זאת, לדברי עו"ד יפעת סולל, המייצגת את עמותת "מנוחה נכונה ישראל", "עמותת 'מנוחה נכונה' נאבקה, כולל בבג"ץ, על מנת לקבל את 15 הדונם בשטח בית-קברות 'ירקון', ועד לאחרונה לא הסכימו לתת להם אותו. בישיבה האחרונה עם מנהל המחוז במינהל, ירון ביבי, הוצע לעמותה שטח לא מעובד בשפיים והיא קיבלה את ההצעה. עד היום לא העבירו אל העמותה חוזה ואישור לתכנון, ואנשיה אינם יכולים להיכנס להוצאות עתק טרם אישרו להם סופית את השטח בשפיים לקבורה אזרחית. חובתנו הציבורית מחייבת לפעול להקמת בית-עלמין אזרחי חלופי לתושבי המרכז".²⁸

השר הממונה כיום על שירותי הדת, חה"כ יצחק כהן, כינס ב-11 באפריל 2007 את ועדת השרים לענייני קבורה וכן את נציגי משרדי הממשלה העוסקים בנושא. ההחלטות שהתקבלו בפגישה זו נגעו בעיקר לתעריפים לקבורה רוויה, לביטול הארנונה לבתי-עלמין ועוד. **סוגיית הקבורה האזרחית לא נדונה כלל באותה פגישה.**

5. קבורה אזרחית בקיבוצים ובמושבים

הקבורה בקיבוצים ובמושבים היא קבורה חילונית מבוקשת מאוד, למרות מחירה. קיבוצים אחדים (הידוע שבהם הוא קיבוץ עינת)²⁹ מאפשרים היום לקבור באדמתם גם נפטרים שלא היו חברי הקיבוץ. כאמור, יש בישראל יותר מ-600 גופים שיש להם רשיון קבורה מהמדינה, יותר ממחציתם קיבוצים ומושבים. רשיון הקבורה נועד לאפשר לקיבוצים לקבור את חברי הקיבוץ בשטח היישוב. להלן דוגמאות לתעריפים עדכניים לקבורת נפטר שאינו חבר הקיבוץ:³⁰

מחוז ירושלים: רבדים – כ-8,000 ש"ח.

מחוז המרכז: גבעת-חיים (מאוחד) – כ-12,000 ש"ח;

נחשונים – 7,000 ש"ח;

עינת – 15,000–30,000 ש"ח;

גבעת-ברנר – כ-14,000 ש"ח.

מחוז חיפה: נווה-ים – 14,000–18,000 ש"ח;

משמרות – כ-12,000 ש"ח.

²⁷נילי שרוני, עוזרת למנהל מינהל מקרקעי ישראל, מכתב, 16 בדצמבר 2007.

²⁸ עו"ד יפעת סולל, עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט, ללא תאריך.

²⁹ קיבוץ עינת היה הראשון שפתח את שערי בית-העלמין לכל דכפין, בשנת 1991.

³⁰ אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל, <http://www.mmi.gov.il>, תאריך כניסה: 5 בנובמבר 2007. עורך האתר מציין כי סקר התעריפים אינו מלא; הרשימה אינה מקיפה את כל הקיבוצים שנותנים שירותי קבורה גם לאנשים שאינם תושבי הקיבוץ.

בהחלטת ממשלה 2514 (קבר/12), מיום 26 באוגוסט 2004, הוטל איסור על מכירה של חלקות קבר ביישובים חקלאיים לנפטרים שאינם בני המקום. מינהל מקרקעי ישראל התבקש לאכוף על היישובים לקיים בבתי-העלמין שבשטחם קבורה אך ורק לבני המקום ולבני משפחותיהם, ללא תשלום. הכוונה היתה למנוע פעילות עסקית בלתי חוקית בקרקעות מדינה המיועדות לעיבוד חקלאי. נימוק נוסף הוא שגופים פרטיים אינם רשאים לגבות כסף עבור קבורה.

על אף האמור, הקיבוצים מצאו דרך לעקוף את האיסור, וטענו שהם גובים כסף רק בעבור "שירותים נלווים". בקיבוץ עינת, למשל, גובים 18,000 ש"ח לקבר לשם "גינון ואחזקה" ל-12 שנים. לאחר 12 שנים לא גובים הקיבוצים תשלום נוסף. למינהל מקרקעי ישראל ולמוסד לביטוח לאומי – שכאמור משלם דמי קבורה עבור קבורות של כל אזרחי ישראל – אין אמצעים לפקח על הנעשה בתחום הקבורה בקיבוצים ובמושבים.³¹

ציון כי במקרים אחדים הקיבוצים החזירו את הכסף למשפחות. למשל, במקרה שפורסם בתקשורת, החזיר קיבוץ עינת לעשרות משפחות שקברו את יקיריהן בבית-העלמין של הקיבוץ את כספן, לאחר שאלו הגישו תלונה על כך למוסד לביטוח לאומי. התלונה נגעה לגבייה לא חוקית של כספים בעבור קבורה ו"ניצול לרעה של משפחות בשעת צערן".³²

לדברי עו"ד יונית שליין מהמרכז לפלורליזם יהודי, במרכז מתקבלות פניות של אנשים הרוצים לקבור את יקיריהם בקבורה אזרחית – ולא בחלקה של "חסרי דת" או "מסופקים" – ואינם יכולים לעמוד בתעריפים הגבוהים (הסכום יכול להגיע עד ל-30,000 ש"ח). הקבורה האזרחית בבאר-שבע היא אומנם חינם, אך בשל מיקומה מתקשים בני משפחה המתגוררים באזורים אחרים בארץ לפקוד את הקבר.

מקורות

מאמרים ומחקרים

³¹ עמירם ברקת, "השוק השחור של הקבורה החילונית", **הארץ**, 4 באפריל 2006. וכן נוסח החלטת הממשלה 2514 (קבר/12), מיום 26 באוגוסט 2004.

³² עמירם ברקת, "קיבוץ עינת החזיר כספי קבורה לעשרות משפחות", **הארץ**, 4 באפריל 2006.

- שלג יאיר, **יהודים שלא כהלכה: על סוגיית העולים הלא-יהודים בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004.
- בן-צבי אורי, "החילונית בישראל – תמונת מצב", **יהדות בישראל** 18 (דצמבר 1999).
- שורר בתיה. "כשנמות יקברו אותנו", **ארנונה** – רבעון למשפט מסים ונדל"ן 19 (מאי-יוני 2002).
- וינטר שירי, **שירותי קבורה בישראל**, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, החטיבה למחקר ומדיניות כלכלית, פברואר 1999.
- קורין אלדי מיכאל, "חופש הדת בישראל – במה נשתנה הסטטוס קוו?", **שערי משפט** 2 (תשס"ג).

חקיקה ופסיקה

- חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.
- חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.
- תקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידיים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (מועצת בתי העלמין היהודיים בתל רגב), תשנ"ח-1998.
- תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1970.
- בג"צ 1285/02 מנוחה נכונה – באר-שבע והסביבה נ' השר לענייני דתות ואחי' (5 עתירות שאוחדו), תק-על 2006(3).

מסמכי ממשלה וכנסת

- פרוטוקול מס' 301 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 26 באוקטובר 2004.
- הודעה על שינוי מס' 3 בתמ"א/19, ילקוט הפרסומים 5655, עמ' 2496, 26 באפריל 2007.

החלטות ממשלה

- החלטת ממשלה 1615 (קבר/2), מיום 3 במאי 2007 ;
- החלטת ממשלה 1972 (קבר/3) ;

החלטת ממשלה 1199 (קבר/4), מיום 24 פברואר 2000 ;
החלטת ממשלה 2509 (קבר/6), מיום 12 בספטמבר 2002 ;
החלטת ממשלה 1781 (קבר/7), מיום 15 ביוני 2000 ;
החלטת ממשלה 2915 (קבר/10) ;
החלטת ממשלה 2514 (קבר/12), מיום 26 באוגוסט 2004 ;
החלטת ממשלה 4377 (קבר/15), מיום 24 בספטמבר 1998 ;
החלטת ממשלה 1498, מיום 2 באפריל 2000 ;
החלטת ממשלה מס' 1247 (פש/24), מיום 4 בפברואר 2007 ;

שיחות טלפון, מכתבים ופגישות

- יהודה אסף, רכז בכיר בענייני קבורה, הרשות הארצית לשירותי קבורה, מכתב, 29 באוקטובר 2007 ; שיחת טלפון, 6 בנובמבר 2007.
- שמעון נבון, מנהל תחום זיקנה ושאיירים, המוסד לביטוח הלאומי, שיחת טלפון, 6 בנובמבר 2007 ; מכתב, 2 בדצמבר 2007.
- יורם עבודי, מתאם פרויקטים ותכנון, מינהל מקרקעי ישראל, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2007.
- נחמיאס שולה, יו"ר עמותת "מנוחה נכונה – קריית טבעון", שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2007.
- מרים קונדה, מנכ"לית "מנוחה נכונה ישראל", שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2007.
- עו"ד יפעת סולל, המייצגת את עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתבים, 22 בנובמבר ו-5 בדצמבר 2007.
- עו"ד יפעת סולל, המייצגת את עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט, ללא תאריך.
- גב' סימה טוקטלי, מזכירות הממשלה, מכתב, 6 בדצמבר 2007.
- עו"ד יונית שליין, המרכז לפלורליזם יהודי, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2007.
- עו"ד אליהו ליפשיץ, מרכז בכיר בלשכה המשפטית במשרד התיירות, שיחות טלפון, 10 בדצמבר ו-13 בדצמבר 2007.
- נטלי אוסטרובסקי, ממונה על תוכניות מתאר במינהל התכנון במשרד הפנים, שיחות טלפון, 22 בנובמבר ו-5 בדצמבר 2007.

- ניילי שרוני, עוזרת למנהל מינהל מקרקעי ישראל, מכתב, 16 בדצמבר 2007.

עיתונות

- ברקת עמירם, "עשור לחוק הקבורה האזרחית בישראל", **הארץ**, 4 באפריל 2006.
- ברקת עמירם, "השוק השחור של הקבורה החילונית", **הארץ**, 14 באפריל 2006.
- שחורי דליה, "עדיין אין מנוחה נכונה לחילונים", **הארץ**, 16 ביולי 2003.
- סולל יפעת, "למרות החברה קדישא", **הארץ**, 13 ביוני 2001.
- חרותי-סובר טלי, "קבורה בקיבוצים – עסק צומח", **הארץ**, 11 במרץ 2007.
- שפירו אינה, "מצב הלא-יהודים: חתונה רק בחו"ל, גירושים לא ברבנות וקבורה מחוץ לגדר", **הארץ**, 18 בנובמבר 2005.
- שחר אילן, "הכנסת מחוקקת, משרדי הממשלה מתעלמים", **הארץ**, 26 בדצמבר 2000.

אתרי אינטרנט

- אתר האינטרנט של הרשות הארצית לשירותי דת, <http://www.religions.gov.il>
- אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il>
- אתר האינטרנט של "מנוחה נכונה ישראל", <http://www.menucha-nechona.co.il>
- אתר האינטרנט של "עלי שלכת", עמותה לקבורה, <http://aleyshalechet.co.il>
- אתר האינטרנט של הוועדה הבין-משרדית לענייני קבורה, <http://www.kvura.gov.il>
- אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל, <http://www.mmi.gov.il>
- אתר האינטרנט של מחלקת תכנון ובנייה, משרד הפנים, <http://www.moin.gov.il>