

**הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי
התפילה בכותל המערבי**

המלצות

ירושלים, התשע"ו-2016

תוכן

3	תמצית
7	הקדמה
11	הסדרי התפילה בכותל המערבי - רקע משפטי
18	המתווה המוצע
18	עיקרי ההסדר המוצע להסדרי התפילה בכותל המערבי
19	דברי הסבר
22	פירוט המתווה
22	א. הרחבה הצפונית
22	ב. הרחבה הדרומית
23	ג. הרחבה העליונה
24	ד. שער כניסה משותף לשתי הרחבות
25	ה. גישה חופשית של כלל המתפללים לשתי הרחבות ואיסור על פגיעה ברגשות המתפללים
25	ו. ניהול הרחבה הדרומית
27	ז. תקנות
28	יישום המתווה
29	סיכום
30	במקום סיום

נספח א' - כתב המינוי

נספח ב' - רשימת מוזמנים שהופיעו בפני הצוות

נספח ג' - טיוטת תקנות מוצעת

נספח ד' - תכנית הכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לאתר הכותל

נספח ה' - מפת דרכים לביצוע התכנית להכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לאתר הכותל

נספח ו' - תפילתן של "נשות הכותל" בכותל המערבי - רקע היסטורי

נספח ז' - תפילתם של חברי התנועה הקונסרבטיבית בכותל המערבי - רקע היסטורי

תמצית

הכותל המערבי, שריד חומת הר הבית, מהווה כיום את מקום הפולחן המרכזי של העם היהודי. מזה שנים, משמש הכותל המערבי כאבן שואבת עבור רבים, בהיותו אתר בעל חשיבות היסטורית, לאומית ודתית ייחודית. על-פי נתונים מן השנים האחרונות, מדי שנה נרשמות מעל ל-10 מיליון כניסות למתחם הכותל המערבי.¹ מרבית המתפללים ברחבת הכותל הקיימת נושאים תפילתם במתכונת המכונה אורתודוקסית. ברם, ישנם המבקשים להתפלל באורח שונה, על-פי זהותם, דרכם ומנהגם.

במהלך השנים האחרונות, נפוצה המחלוקת הציבורית סביב אפשרויות התפילה בכותל ביתר שאת, בעקבות רצונן של חברות ארגון "נשות הכותל" להתפלל כדרכן ברחבת הנשים בכותל, ועקב המחאה החריפה שעורר אורח תפילתן בקרב הציבור האורתודוקסי. מחלוקת זו חידדה את הצורך בבחינה מחודשת של הסדרי התפילה באתר הכותל המערבי. לשם כך, מינה ראש הממשלה צוות מייעץ, שכלל את מר אביחי מנדלבלט, מזכיר הממשלה, הגב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), ומר צבי האוזר. הצוות התבקש לבחון את הסדרי התפילה הקיימים, את הצורך בשינויים ואת הדרכים לבצעם. למען הסר ספק יודגש, כי הצוות הגביל את עבודתו להיבטים אלו בלבד, ונמנע מלעסוק בהיבטים אחרים הנוגעים למעמד הכותל המערבי בהקשרו הלאומי והממלכתי, או בסוגיות אחרות הקשורות למעמדם של הזרמים שאינם אורתודוקסיים במדינת ישראל.

לאחר שבחן את הסוגיה על מכלול היבטיה, ושמע את הגורמים השונים הנוגעים לעניין, גיבש הצוות מתווה מוצע שבמרכזו הרחבת אפשרויות התפילה באתר הכותל המערבי, באופן המאפשר לכל אדם המבקש לשטוח תפילתו נוכח הכותל המערבי, לעשות כן על-פי דרכו ואמונתו. המתווה המוצע התגבש מתוך ניסיון לאזן בין זכויותיהם של כל הצדדים הנוגעים לעניין – לכבוד, לשוויון ולחופש דת ופולחן, ולעשות כן באופן שישמר את מעמדו המיוחד, ההיסטורי, הלאומי והדתני של הכותל המערבי עבור העם היהודי, כל העם היהודי. המתווה מבוסס על פסיקת בית המשפט העליון בסוגיית מאבקן של "נשות הכותל", ועל העקרונות העולים ממנה. המתווה משלב בין ישן לחדש: בין קיבוע המצב השורר ביחס למרבית המתפללים ברחבת הכותל הקיימת, לבין פתיחת מרחב חדש, פיזי וקונספטואלי, לתפילה יהודית במתכונות נוספות, בחלקו הדרומי של הכותל. המתווה נועד, מחד גיסא, ליתן ביטוי הולם לפלורליזם הדתי ביהדות, באופן שמאפשר את התפילה והפולחן של הזרמים השונים ביהדות, ומאידך גיסא, לשמר את אורח התפילה האורתודוקסי הקיים ברחבה הצפונית, והכל כחלק מחופש הדת, ובאופן העולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון.

להלן יוצגו עיקרי המתווה המוצע:

¹ הנתונים נמסרו על-ידי "הקרן למורשת הכותל המערבי".

א. אתר הכותל המערבי, המשמש סמל לתחייתו הלאומית, הדתית והתרבותית של העם היהודי, יהיה פתוח ונגיש עבור כל יהודי המבקש לשאת את תפילתו באופן התואם את זהותו ואמונתו. לשם כך, בצד רחבת התפילה הקיימת כיום בחלקו הצפוני של הכותל המערבי (להלן: "הרחבה הצפונית"), תוקם רחבת תפילה נוספת בחלקו הדרומי של הכותל, מדרום לגשר המוגרבים (להלן: "הרחבה הדרומית"). שתי רחבות התפילה יפעלו במקביל.

ב. ברחבת התפילה הצפונית תתנהל התפילה על-פי מנהג היהדות האורתודוקסית, לפי דין תורה, שהרבנות הראשית לישראל נוהגת לפיו, בין השאר, תוך הפרדה בין עזרת נשים לעזרת גברים, וקיום תפילת נשים לפי מנהג זה. ברחבה הדרומית תתנהל התפילה על-פי תפיסה פלורליסטית ושוויונית, באופן שיהיה בו כדי לספק מענה למתפללים מקרב הזרמים השונים שאינם אורתודוקסים, ובראשם, הזרם הרפורמי והזרם הקונסרבטיבי. ככלל, ברחבה זו תתקיים תפילה מעורבת של גברים ונשים ללא מחיצה. לצד זאת, ובשים לב לאופייה הפלורליסטי של רחבה זו, תינתן ל"נשות הכותל", שמאבקן המסור להתפלל כדרכן ברחבת הכותל המערבי נמשך מעל לחצי יובל שנים, האפשרות לקיים במקום תפילת נשים נפרדת, כמנהגן, מדי ראש חודש, בתענית אסתר, ובמועדים נוספים לגביהם ייתן הממונה על רחבת התפילה הדרומית, על דעת מועצת רחבת התפילה הדרומית, היתר פרטני.

ג. רחבת התפילה הדרומית תותאם מבחינה פיסית לשמש כמקום תפילה מכובד, נגיש ובעל נראות, המהווה חלק אינטגרלי מאתר הכותל המערבי. יוער, כי הכשרת המתחם לשמש כרחבת תפילה כאמור תיעשה תוך התחשבות בעובדה כי במקום, המשמש כיום גן ארכיאולוגי, קיימים ממצאים ארכיאולוגיים בעלי חשיבות תרבותית, מדעית, היסטורית ולאומית מן המדרגה הראשונה, המנציחים את חורבנה של ירושלים. בהתאם לכך, השינויים הפיזיים המתוכננים במקום יבוצעו באופן שיבטיח ככל הניתן את שימור הממצאים הארכיאולוגיים הנ"ל, ובכפוף לכל דין, לרבות קבלת אישור מנהל רשות העתיקות, כמתחייב מסמכויותיו על פי חוק העתיקות, התשל"ח-1978.

ד. הרחבה העליונה, שנמצאת ממערב לרחבת התפילה הצפונית, ככלל, לא תשמש לצרכי תפילה, אלא כמקום התכנסות ומעבר לרחבות התפילה, ולעיתים גם לעריכת טקסים הנושאים אופי לאומי, ממלכתי וצבאי.² ברחבה זו, ככלל, לא יתקיימו תפילות ולא תנהג הפרדה בין נשים לגברים. זאת, למעט ביחס לתפילות שנערכות במועדים מיוחדים - שלושת הרגלים (סוכות, פסח ושבעות), ימי סליחות, יום ירושלים ותשעה באב, וכן, בעצרות תפילה גדולות - ובתנאי שמספר המשתתפים הצפוי בתפילות אלו, עולה בפועל על הקיבולת המרבית של רחבת התפילה הצפונית. במקרים אלו, בשעת התפילה בלבד, יהא מנהג המקום במתחמים המשמשים לתפילה ברחבה העליונה (שגודלם יותאם למספר המתפללים במקום), על-פי המנהג שנקבע לרחבה הצפונית. ניהול הרחבה העליונה על כל

² יודגש כי הרחבה העליונה לא תשמש לעריכת טקסי הכנסת ספרי תורה לרחבות התפילה הצפונית או הדרומית.

היבטיו יישאר במתכונת הקיימת, כלומר, תחת אחריות רב הכותל המערבי והמקומות הקדושים ליהודים והקרן למורשת הכותל המערבי.³

ה. שתי רחבות התפילה, הצפונית והדרומית, תהיינה פתוחות ונגישות באופן חופשי לכל אדם אשר יבקש להיכנס לתחומן, למטרת ביקור, תפילה ולכל מטרה אחרת, ובלבד שהתנהגות המבקרים ברחבות אלו תיעשה בהתאם להסדרי התפילה הנהוגים במקום, בכל רחבה על-פי המקובל בתחומה ועל-פי אפיונה.

ו. ניהול הרחבה הצפונית, על היבטיו המנהליים וההלכתיים, יישאר במתכונת הקיימת, היינו, על-ידי הממונה על המקומות הקדושים ליהודים (הוא רב הכותל המערבי). ניהול הרחבה הדרומית, בהיבטים אלו, יופקד בידי הממונה על רחבה זו, שיהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה או מי מסגניו או מי מסגני מזכיר הממשלה, שימונה לשם כך על-ידי ראש הממשלה. לצד הממונה, תפעל מועצה שתקבע את ההסדרים הנוגעים לתפילה במקום, ותהא רשאית להנחות את הממונה בנוגע להפעלת סמכויותיו. חברי המועצה יהיו יושב-ראש הסוכנות היהודית לארץ ישראל, אשר ישמש כיושב-ראש המועצה; חמישה עובדי מדינה שימונו על ידי ראש הממשלה; מנהל רשות העתיקות; ושישה נציגי ציבור, שימונו אף הם על ידי ראש הממשלה, המייצגים את ציבור המתפללים ברחבה הדרומית.⁴ מנגנון זה מיועד להתמודד באופן הולם עם החידוש והרגישות הכרוכים בניהול הרחבה הדרומית, נוכח ההסדר החדשני שיושם בה ונוכח המורכבות הנובעת מן העובדה שהמתחם משלב מקום תפילה ואתר ארכיאולוגי.⁵

ז. המתווה המוצע יעוגן בתיקון לתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א - 1981.

ח. עד למימוש המתווה המוצע באופן אשר ייתן מענה הולם לצורכי התפילה של "נשות הכותל", יישאר על כנו המצב הנוהג במועד פרסום הדו"ח ביחס לתפילתן בכותל המערבי.⁶

המתווה המוצע מבקש לכבד את זכויותיהם וצרכיהם של כל הנוגעים בדבר. יש בו מסורת ויש בו חידוש; יש בו איזון ויש בו הכרה ושיקוף של מורכבות; יש בו קשב ויש בו תקווה כי הכותל

³ יודגש, כי על פי תקנות המקומות הקדושים ליהודים, התשמ"א-1981, הרחבה העליונה מהווה חלק מאתר הכותל המערבי, על כל המשתמע מכך.

⁴ על פי המלצת הצוות, ימונו שני נציגי ציבור על פי המלצת הנהגת התנועה הרפורמית; שני נציגי ציבור נוספים על פי המלצת הנהגת התנועה הקונסרבטיבית; ושתי נציגות ציבור המייצגות את ציבור המתפללות ברחבה הדרומית (בהקשר זה, ממליץ הצוות למנות נציגות מארגון "נשות הכותל");

⁵ כאמור לעיל, הצוות נמנע מלעסוק בנושאים החורגים מסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, ומלהמליץ על שינויים בעניינם. בכלל זאת, הצוות נמנע מלהמליץ על שינויים כלשהם בעניינה של "הקרן למורשת הכותל", פרט להבהרה – המופיעה בהמשך הדו"ח – כי סמכותה לא תחול על שטח רחבת התפילה הדרומית. עם זאת, יצוין כי קיימת זיקה בין סוגיה זו לבין המלצות הצוות ביחס לניהול רחבת התפילה הדרומית, בשים לב לחלק מהסעדים המבוקשים בבג"ץ 145/13 המרכז הרפורמי לדת ומדינה - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, ע"ר ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (ראו להלן בעמוד 16).

⁶ במסגרת זו, הצוות מציע, כי כהסדר ביניים, "נשות הכותל" תמשכנה להתפלל כדרךן – בעת הזו – ברחבת התפילה הצפונית, תוך ציפייה כי הדבר ייעשה ללא קריאה בספר התורה.

המערבי יחדל מלשמש כזירת מריבות, ויושב לו האופי המלכד ההולם את מעמדו המיוחד עבור העם היהודי כולו, כאתר של ביטוי לאומי ודתי לכיסופים ולתפילה. הלוואי ויהיה בו גם כדי לקרב את השלום הפנימי בתוכנו.

אנו מבקשים להודות (בסדר אלפביתי) לעו"ד חגית ברינקר, עו"ד דני חורין, גב' יעל חכים, עו"ד מרגנית לוי, ד"ר גיל לימון, עו"ד רונן פרץ ומר שימי שמואלי, שסייעו בידינו רבות, על תבונתם, מסירותם והשקעתם הרבה.

כן ברצוננו להודות לכל הגורמים שהופיעו בפנינו ושטחו בפנינו את תפיסתם בנושא מורכב וטעון זה.

"מקדש ראשון מפני מה חרב? מפני שלושה דברים שהיו בו: עבודה זרה וגילוי עריות ושפיכות דמים. אבל מקדש שני, שהיו עוסקין בתורה ובמצוות וגמילות-חסדים, מפני מה חרב? מפני שהייתה בו שנאת חנם, ללמדך ששקולה שנאת חנם כנגד שלוש עבירות: עבודה זרה וגילוי עריות ושפיכות דמים." (יומא ט ע"ב).

"כך היה בירושלים הנצורה שעה שטיטוס שליח רומי הרחוקה נגח בחומותיה. האויב צר מחוץ בבקשו להשמיד ולהאביד עם וממלכה, ובני-ישראל בתוככי ירושלים – בני ירושלים ומי שנקבצו אל ירושלים בכל קצות ארץ-ישראל – ידם היתה איש ברעהו. צר מחוץ וצר מפנים. זו דרכם של מדנים; זו דרכה של שנאה; שמדנים ושנאה מכלים כל חלקה טובה, שמכרסמים הם עד-כלות ביחסי אנוש, שמאבידים הם אדם ובהמה ועץ השדה. כך היא השנאה, כך היא הקנאה, כך היא הקנאות; והקנאות עלתה על פלנה.

"הכותל המערבי הוא שריד מקדשנו השני ועליו ניצים עתה הניצים ביניהם. האם לא נלמד מתולדות עמנו המיוסר?"⁷

(השופט מישאל חשין בדנג"ץ 4128/00)

הקדמה

ביום 22.5.2013, י"ג בסיון התשע"ג, מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, צוות מיעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי. על-פי כתב המינוי, תפקידו של הצוות הינו לבחון את ההסדרים הקיימים, וכן את הצורך בשינויים והדרכים לבצעם.⁸

חברי הצוות הינם:

- א. מר צבי האוזר;
- ב. גבי דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).
- ג. מר אביחי מנדלבלט, מזכיר הממשלה;

חברי הצוות מינו למרכזי הצוות את עו"ד חגית ברינקר ממחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים ואת מר שמעון שמואלי, עוזרו של מזכיר הממשלה, שהוחלף בהמשך על ידי מר רונן פרץ. בהמשך, הצטרף גם ד"ר גיל לימון.

ברקע למינוי הצוות עמדו התפתחויות שחלו בתקופה שקדמה למינוי, אשר חידדו את הצורך הרחב בבחינה מחודשת של הסדרי התפילה בכותל המערבי, האתר הקדוש לעם היהודי, באופן שיספק מענה יציב וארוך טווח לזרמים השונים ביהדות.

⁷ דנג"ץ 4128/00 מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואח' נ' הופמן ואח' (פורסם בנבו, 6.4.2003), פסקה 1 לפסק דינו של השופט חשין.

⁸ ראו נספח א' – כתב המינוי.

במהלך השנים האחרונות גברה המתיחות סביב תפילות ראש החודש שעורכות "נשות הכותל" ברחבת הנשים בכותל המערבי. ניסיונותיהן להתפלל במקום על-פי מנהגן לוו בהתנגדות לאורח תפילתן.

הסלמה זו הגיעה לשיא בתפילת ראש חודש אייר התשע"ג, שבמהלכה נעצרו חמש מ"נשות הכותל", והתבקשה הרחקתן מרחבת הכותל בשלושת ראשי החודשים הבאים. בקשה זו נדחתה על-ידי בית משפט השלום בירושלים.⁹ ערעור שהגישה המדינה על החלטה זו לבית המשפט המחוזי נדחה אף הוא. בפסק דינו ניתח בית המשפט המחוזי את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, וקבע כי אין בנמצא הוראה האוסרת על נשות הכותל להתפלל כמנהגן ברחבת הכותל המערבי.¹⁰ בהתאם לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, מוסיפות "נשות הכותל" להתפלל כמנהגן ברחבת הכותל מדי ראש חודש. עם זאת, בחודשים שחלפו מאז פסיקת בית המשפט המחוזי, הוחרפה ההתנגדות לתפילתן. אירועים אלו חייבו היערכות רחבת-היקף של משטרת ישראל לקראת תפילות ראש חודש ונוכחות משטרתית ניכרת במהלך התפילות, באופן שהכביד על פעילותה השוטפת של המשטרה.

לצד התפתחויות אלה בעניינן של "נשות הכותל", חלה התפתחות נוספת הנוגעת להסדרי התפילה בכותל המערבי. מזה זמן רב דורשים הזרם הקונסרבטיבי והזרם הרפורמי ביהדות, כי תינתן אף להם האפשרות להתפלל כדרכם ועל-פי מנהגם ברחבת הכותל. בניסיון לספק מענה לדרישות אלה, פנה ראש הממשלה ליושב-ראש הסוכנות היהודית לארץ ישראל, מר נתן שרנסקי, וביקש שיפעל למציאת פתרון המקובל על כלל הזרמים בעם היהודי בישראל ובתפוצות. בעקבות זאת, קיים יושב-ראש הסוכנות סבב התייעצויות עם גורמים בישראל ובתפוצות, שבסיומו גובש מתווה מוצע. עיקרו של המתווה שגובש על ידי מר שרנסקי הוא בהקמת רחבת תפילה נוספת לאורך חלקו הדרומי של הכותל המערבי, שתהיה זהה בשטחה ובגובהה לרחבת התפילה הקיימת.¹¹ על-פי המתווה, ברחבה זו ניתן יהיה להתפלל באופן פלורליסטי ושוויוני (נשים וגברים יחד), וזאת בניגוד למצב השורר ברחבת התפילה הקיימת, שבה מתנהלת התפילה על-פי מנהג היהדות האורתודוקסית. כך הציע מר שרנסקי, כי רחבת התפילה החדשה תהא נגישה לציבור במשך כל שעות היממה, ותנוהל במסגרת נפרדת מהמסגרת בה מנוהלת רחבת התפילה הקיימת.

בהמשך, הוחלט על כינון הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי. לצוות ניתנה סמכות רחבה לבחינת ההסדרים הקיימים והצורך בשינויים, וזאת נוכח הרצון לאפשר בחינה של הסוגיה הרחבה הנוגעת לזכויות התפילה והפולחן של הזרמים השונים ביהדות, שבמסגרתה ייבחן גם עניינן הממוקד של "נשות הכותל".

כאן המקום להבהיר, כי הצוות המייעץ מברך על עיקרי המתווה המוצע על-ידי מר שרנסקי. עם זאת, משיחות שקיים הצוות עם גורמים רלוונטיים עולה, כי יישום של המתווה, הכרוך בהקמת

⁹ מ"י (שלום י-ם) 21352-04-13 מדינת ישראל נ' ראס (11.4.2013).

¹⁰ עמ"י (מחוזי י-ם) 23834-04-13 מדינת ישראל נ' ראס (24.04.2013). לפירוט הקביעות שבפסק הדין, ר' בסקירה המובאת להלן.

¹¹ כיום ישנו פער מפלסי ניכר בין רחבת התפילה הקיימת, שמצפון למעלה המוגרבים, לבין השטח החשוף שמדרום למעלה המוגרבים, כך שהשטח הדרומי נמוך בכ-25 מטרים מהרחבה הצפונית.

במת תפילה בצמוד לאבני הכותל, שתכסה את מרבית פני השטח של חלקו הצפוני של הגן הארכיאולוגי, ותמנע את הגישה לממצאים הארכיאולוגיים שהתגלו במקום – מעורר קשיים מהותיים, בעיקר בשל מורכבויות הנובעות מהפגיעה בעתיקות ומרגישויות מהותיות כבדות משקל נוספות. לפיכך, מבקש הצוות להציע פתרונות ישימים בעת הזו. בתוך כך, אין בהמלצות הצוות כדי לשלול את האפשרות להמשיך ולנסות ליישם את מתווה שרנסקי, ככל שהתנאים יאפשרו זאת בעתיד.

עוד נבהיר, כי לכל אורך עבודתנו עמדה מול עינינו פסיקתו המחייבת של בית המשפט העליון בסוגיה בה עסקינן. סוגיית תפילתן של "נשות הכותל" נדונה על-ידי בית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, במספר הזדמנויות. על אף שפסקי הדין עסקו בעניינן של "נשות הכותל", הרי שלעקרונות העולים מהם חשיבות מכרעת לסוגיה הרחבה יותר של הסדרי התפילה בכותל המערבי. לעניין זה קבע הנשיא לשעבר של בית המשפט העליון, השופט (בדימוי) מאיר שמגר, בפסק הדין הראשון שניתן בנושא "נשות הכותל", בג"ץ 257/89, 2410/90 הופמן ואח' נ' הממונה על הכותל המערבי ואח', כי "אין לסגור את הדלת בפני קיומה של זכותו בתום-לב של כל מי שמבקש לשטוח תפילתו בדרכו [...] מן הראוי כי ייעשה לגבי הכותל המערבי לפחות ניסיון להגיע להסדר ההולם את דרכי כל השואפים לעלות אל הכותל".¹² בפסק הדין האחרון והמחייב שניתן לעניין זה, דנג"ץ 4128/00 מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואח' נ' ענת הופמן ואח', שב בית המשפט העליון והדגיש את הזכות לחופש הפולחן, שממנה נגזרת אף זכותן של נשות הכותל להתפלל כדרכן ברחבת הכותל המערבי. לצד זאת, ציין בית המשפט העליון, כי הזכות לחופש הפולחן אינה זכות ללא גבולות, אלא "זכות היא הנדרשת – ככל זכות אחרת במשפט – כי נמוד אותה ונשקלנה כנגד זכויות אחרות הראויות להגנה אף הן. עלינו לעשות כיכולתנו למזער את הפגיעה ששומרי מיצוות אחרים חשים בשל אורח תפילתן של נשות הכותל, ועל דרך זו אף למנוע אירועים חמורים בהתנגדות בין המחנות הניצים".¹³ קביעות מהותיות אלה של בית המשפט העליון עמדו לנגד עיני הצוות והנחו אותו בעת גיבוש המלצותיו.

הצוות סייר פעמיים במתחם הכותל המערבי ובמתחם הגן הארכיאולוגי, וקיים אחת-עשרה ישיבות, במסגרתן הופיעו בפניו 34 מוזמנים.¹⁴ בין הגורמים שנשמעו על ידי הצוות ניתן למנות את נציגות "נשות הכותל", נציגי הזרמים השונים ביהדות (אורתודוקסים, קונסרבטיבים, רפורמים), נציגי משטרת ישראל, נציגי משרדי ממשלה שונים, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים דאז, נציג רשות העתיקות ועוד. הצוות שמע את דברי המוזמנים ובחן חומר שהוצג על ידם, בין היתר בנוגע להסדרי התפילה הקיימים, להסדרי התפילה המבוקשים על ידי הגורמים השונים, להיבטי חוץ, ביטחון ובטיחות, לחשיבות הארכיאולוגית של האזור ולהיבטי התכנון באזור רחבת הכותל.

¹² בג"ץ 257/89, 2410/90 הופמן ואח' נ' הממונה על הכותל המערבי ואח', פ"ד מח (2) 265 (1994), פסקה 3 לפסק דינו של הנשיא שמגר.

¹³ דנג"ץ 4128/00, לעיל בהערה 7, פסקה 47 לפסק דינו של השופט חשין.

¹⁴ לרשימה מלאה, ראו נספח ב' – מוזמנים שהופיעו בפני הצוות.

לאחר בחינת כלל הנתונים, החליט הצוות להמליץ על מתווה הכולל הקמת רחבת תפילה נוספת בסמוך ל"קשת רובינסון", ובה תתאפשר תפילה במתכונת פלורליסטית ושוויונית ויינתן מקום מכבד למנהגי הזרמים השונים ביהדות, כפי שיפורט להלן. בכך גם אומצו מעשית עקרונותיו של מתווה שרנסקי.

לאור המשקל המרכזי שניתן בגיבוש הפתרון המוצע לפסיקה המחייבת בסוגיה בה עסקינן, נבקש כעת להציג את הרקע המשפטי, כבסיס להמשך הדיון בנושא.

הסדרי התפילה בכותל המערבי - רקע משפטי¹⁵

סוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי הגיעה לפתחו של בית המשפט העליון במסגרת מאבקן של "נשות הכותל" לקיים במקום תפילת נשים קבוצתית, במתכונת הכוללת התעטפות בטליתות וקריאה בקול בספר התורה. תפילה כאמור נערכה לראשונה בכותל המערבי בראש חודש טבת התשמ"ט, 9 בדצמבר 1988, כאשר המתפללות עטפו עצמן בטליתות. מאז ועד היום ממשיכות "נשות הכותל" לקיים במקום תפילה קבוצתית, מדי ראש חודש, למעט ראש חודש תשרי. לאורך השנים, נתקלו תפילותיהן של "נשות הכותל" בהתנגדות מצד מתפללים הרואים בעריכתן פגיעה ברגשותיהם.

שתי הוראות חקיקה עומדות בבסיס הדיון המשפטי בנושא:

סעיף 3 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, התש"ם-1980:

"המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות."

וסעיף 1 לחוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967:

"המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות."

מכוח חוק השמירה על המקומות הקדושים הותקנו תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981.

העתירה הראשונה לבג"ץ בנוגע לתפילתן של "נשות הכותל" בכותל המערבי (בג"ץ 257/89)¹⁶ הוגשה בתאריך 21.3.1989, לאחר שיום קודם לכן, במהלך תפילת תענית אסתר שערכו במקום, התפתחו מהומות אלימות, שחייבו את המשטרה להשתמש ברימוני גז מדמיע לפיזור המתקהלים.

בעתירה התבקש צו-על תנאי כנגד הממונה על הכותל המערבי, המשרד לענייני דתות והרבנים הראשיים לישראל, ליתן טעם מדוע הם אוסרים על העותרות בפרט ועל נשים יהודיות בכלל, ומונעים בעדן לשאת ספרי תורה בכותל ולקרוא בהם או להתעטף בטליתות בעת תפילתן. כמו כן

¹⁵ לסקירה היסטורית בנושא, ראו דנג"ץ 4128/00, לעיל בהערה 7, פסקאות 35-5 לפסק דינו של השופט חשין; נטע משה, **תפילה של נשות הכותל המערבי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (28.4.2013). חלקים מהסקירה המובאת פה מתבססים על מקורות אלה. כן ראו: נספח ו' לדו"ח (רקע היסטורי בנוגע לתפילתן של "נשות הכותל" בכותל המערבי, המובא מתוך עבודת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הנזכרת לעיל, ומשקפת את נקודת מבטה של עורכת המחקר) ונספח ז' (רקע היסטורי לתפילתם של חברי התנועה הקונסרבטיבית בכותל המערבי, אשר הוגש לצוות ע"י מנכ"ל התנועה המסורתית, ומשקף את עמדתו).

¹⁶ בג"ץ 257/89, לעיל בהערה 12.

התבקש צו-על-תנאי כנגד משטרת ישראל ליתן טעם מדוע לא תגן על העותרות בפרט ועל נשים יהודיות בכלל, בבואן לממש בכותל את זכותן לחופש האמונה, הדת, הפולחן והמצפון.¹⁷

בעקבות הגשת העתירה, פרסם השר לענייני דתות, ביום 31.12.1989, תיקון לתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981. במסגרת התיקון הוספה תקנה 2(א)(א1), שלפיה בתחומי המקומות הקדושים אסורה בין היתר:

"עריכת טכס דתי שלא על פי מנהג המקום, הפוגע ברגשות ציבור המתפללים כלפי המקום".

בעקבות תיקון התקנות, הגישו "נשות הכותל" – ביום 28.2.1990 – עתירה מתוקנת, שבה ביקשו כי יינתן צו-על-תנאי כנגד השר לענייני דתות ושר המשפטים ליתן טעם מדוע לא יצהיר בית המשפט על בטלותן של תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים (תיקון), התש"ן-1990, ולחלופין מדוע לא יבטלן.¹⁸

חודשיים לאחר מכן, ביום 3.6.1990, הוגשה **עתירה נוספת לבג"ץ** בנושא, על-ידי חברות "הוועד הבינלאומי למען נשות הכותל", קבוצה של נשים יהודיות אמריקאיות, שכניסתן לרחבת הנשים נמנעה כשישה חודשים לפני כן, עת הגיעו להתפלל ברחבת הכותל יחד עם "נשות הכותל" הישראליות. הסעד שהתבקש היה צו נגד השר לענייני דתות, הממונה על הכותל המערבי, המפקח הכללי של משטרת ישראל והיועץ המשפטי לממשלה "האוסר עליהם למנוע מאת העותרות [...] להתפלל ליד הכותל המערבי וברחבת הכותל כשהן עוטפות את עצמן בטליתות וקוראות בספר התורה והמחייב אותם לאפשר לעותרים להכניס ספר תורה לרחבת הכותל ולהבטיח תפילה כנ"ל על-ידי העותרות ללא הפרעה ופגיעה".¹⁹

ביום 26.1.1994 ניתן **פסק הדין בשתי העתירות**, שהדיון בהן אוחד. בית המשפט העליון החליט, ברוב של שני שופטים (הנשיא שמגר והשופט אלון) מול אחד (השופט לוין), לדחות את העתירות, במובן זה, שהסעדים שהתבקשו במסגרתן – נדחו.

עם זאת, בעוד שהשופט אלון מצא לדחות את העתירות מן הטעם שלא עומדת לעותרות זכות להתפלל כמנהגן ברחבת הנשים בכותל, שכן לשיטתו, יש לפרש את המונח "מנהג המקום" על פי אורח התפילה המקובל בבית כנסת אורתודוקסי;²⁰ הרי שהנשיא שמגר והשופט לוין סברו, כי אין הכרח לפרש את המונח "מנהג המקום" לפי ההלכה האורתודוקסית, וכי לעותרות עומדת זכות להתפלל כמנהגן במקום.

השופט לוין הדגיש בפסק דינו, כי טיבו של המנהג שהוא משתנה עם שינוי העתים, וכי יש ליתן בגדרו של המונח "מנהג המקום" ביטוי לגישה פלורליסטית וסובלנית לדעותיהם ולמנהגייהם של אחרים, בסייגים מסוימים. לעמדתו, אין להציב איסור מוחלט על קיום טקסי תפילה במתחם

¹⁷ שם, פסקה 1 לפסק דינו של השופט אלון.

¹⁸ שם, פסקה 2 לפסק דינו של השופט אלון.

¹⁹ שם, פסקה 3 לפסק דינו של השופט אלון.

²⁰ שם, פסקאות 57 ו-60-61 לפסק דינו של השופט אלון.

הכותל אך בשל התנגדותם של חוגים מסוימים. עוד קבע, כי שומה על הרשויות לגבש את התנאים המתאימים על מנת לאזן בין כל האינטרסים הנוגעים בדבר, כדי שכל השוחרים להתכנס ליד הכותל יוכלו להביא לכלל מיצוי את זכויותיהם, בלי לפגוע יתר על המידה ברגשותיהם של אחרים.²¹

לאור האמור, הגיע השופט לזין למסקנה, כי דין העתירה להתקבל. הנשיא שמגר, לעומתו, סבר כי על אף ש"מנהג המקום" בכותל המערבי איננו בהכרח אורתודוקסי, הרי שיש לדחות את העתירות מפני שלא בשלה העת להכריע בהן בדרך של הליך שיפוטי. עמדתו הייתה, כי מן הראוי להוסיף ולחפש אחר דרכים מעשיות להגשמת זכותו בתום לב של כל אדם המבקש לשטוח תפילתו בדרכו בפני הכותל. לפיכך, המליץ הנשיא שמגר כי הממשלה תשקול מינויה של ועדה שתבדוק את הנושא לעומק, במטרה להגיע לפתרון שיקיים את חופש הגישה לכותל, ויצמצם פגיעה ברגשות המתפללים.²²

ביום 12.6.1994, הוגשה בקשה לקיום דיון נוסף בבג"ץ 257/89.²³ הבקשה נדחתה בנימוק שיש להמתין להמלצות **ועדת המנכ"לים**, שמונתה חודש קודם לכן (ביום 17.5.1994), בהתאם להצעתו של הנשיא שמגר, על מנת להמליץ על פתרון אפשרי.

ביום 30.5.1995, הגישו "נשות הכותל" **עתירה שנייה לבג"ץ** – בג"ץ 3358/95 **הופמן ואח' נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואח'**. הסעד המבוקש היה צו-על-תנאי לחברי ועדת המנכ"לים ליתן טעם "מדוע לא יגישו ללא כל דיחוי את ההצעות שהוטל עליהם להגישן לממשלת ישראל עד למועד 17.5.95 בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3123 מיום 17.5.94". כן התבקש צו-ביניים להורות לממשלת ישראל להימנע מלהחליט על הארכת המועד להגשת הצעות ועדת המנכ"לים.

ביום 2.4.1996, הוגשו לממשלה **המלצות ועדת המנכ"לים**. הוועדה קבעה, כי טרם בשלה העת לאפשר תפילה ברחבת הכותל המערבי גופא, במתכונת השונה ממתכונת התפילה המסורתית המקובלת בו. הוועדה בחנה מספר אתרים חלופיים שעשויים לשמש כמקום תפילה עבור "נשות הכותל" (ביניהם: הרחבה שלמרגלות "קשת רובינסון"; האזור שלפני "שערי חולדה"; הפינה הדרום-מזרחית בחומת הר הבית; ואזור "הכותל הקטן"), ולבסוף מצאה כי הפינה הדרום-מזרחית של הר הבית היא החלופה המתאימה ביותר.

ביום 2.6.1997, החליטה **ועדת שרים** שמונתה במטרה לבחון את המלצות ועדת המנכ"לים ודרכי יישומן, לאמץ את ההמלצה לפיה טרם בשלה העת לאפשר ל"נשות הכותל" להתפלל כמנהגן ברחבת הכותל. לצד זאת, המליצה הוועדה לבחון אפשרות להסדרת אתר תפילה חלופי עבורן.

ביום 26.11.1997, נקבע כי "**ועדת נאמן**", ועדה בראשות שר האוצר דאז, יעקב נאמן, שעסקה בנושא הגיור, תדון גם בעניינן של נשות הכותל, בניסיון להגיע להסדר מוסכם. ביום 23.9.1998 פרסמה "ועדת נאמן" את מסקנותיה. הוועדה סברה כי אין מקום לאפשר לעותרות להתפלל

²¹ שם, פסק דינו של השופט לזין.

²² שם, פסקה 3 לפסק הדין של הנשיא שמגר.

²³ דנג"ץ 882/94 אלטר ואח' נ' השר לענייני דתות ואח' (לא פורסם).

כדרך ברחבת הכותל. תחת זאת, בחנה הוועדה חמישה אתרי תפילה חלופיים: אזור מגרש החניה הסמוך לכניסה לרחבת הכותל; הכותל הדרומי; "רחבת הדגלים" (רחבת הכותל העליונה) וכן אתר "קשת רובינסון". היא קבעה כי החלופה המעשית ביותר היא הכשרת מקום תפילה במתחם "קשת רובינסון".

ביום 22.5.2000, ניתן **פסק הדין בבג"ץ 3358/95**. בית המשפט קבע, כי בבג"ץ 257/89 הכירו הנשיא שמגר והשופט לוי בזכותן של העותרות להתפלל כמנהגן ברחבת הכותל. לפיכך, קבע בית המשפט, כי המלצותיהן של שלוש הוועדות שנדרשו לנושא – ועדת המנכ"לים, ועדת השרים לענייני ירושלים ו-"ועדת נאמן" – אינן תואמות את הנחיות בית המשפט, וזאת מפני שהפתרון היה צריך להיות כזה שיקיים את חופש הגישה לכותל ויצמצם פגיעה ברגשות המתפללים. הוועדות שבחנו את הנושא לא עסקו בצמצום הפגיעה, אלא שללו לחלוטין את זכותן של "נשות הכותל" להתפלל במקום.²⁴

שלושת השופטים שדנו בעתירה – **מצא, שטרסברג-כהן וביניש** – פירשו את תקנה 2(א1) כמאפשרת ל"נשות הכותל" להתפלל במקום כמנהגן. השופט **מצא** קבע, כי שלוש הוועדות חרגו מנוסחת האיזון שהותוותה בבג"ץ 257/89 – איזון שיאפשר ל"נשות הכותל" להתפלל ברחבת הכותל המערבי.²⁵ לפיכך החליט בית המשפט ליתן צו מוחלט "המורה לממשלה לקבוע את ההסדרים ואת התנאים המתאימים שבגדרם תוכלנה העותרות לממש את זכותן לתפילה כמנהגן ברחבת הכותל המערבי". ביצוע פסק הדין הושעה בשישה חודשים לצורך קביעת ההסדרים הנדרשים.

שבועיים לאחר שניתן פסק הדין בבג"ץ 3358/95, עתרה הממשלה לקיומו של **דיון נוסף**.²⁶ בעתירתה טענה הממשלה, כי הפתרון שהציעה "ועדת נאמן", ולפיו יוכשר עבור "נשות הכותל" אתר תפילה במתחם קשת רובינסון – מקיים את התנאים שהציב הנשיא שמגר בפסק הדין בבג"ץ 257/89, שכן מדובר בפתרון מכובד, הוגן ובר יישום באופן מיידי. הבקשה לקיום דיון נוסף התקבלה.

ביום 6.4.2003, ניתן **פסק הדין בדיון הנוסף**. ברוב של חמישה שופטים מול ארבעה²⁷ נקבע, כי ל"נשות הכותל" עומדת זכות להתפלל ליד הכותל כדרך, ואולם, אין מדובר בזכות ללא גבולות, אלא בזכות שיש לאזן אל מול הפגיעה שחשים שומרי מצוות אחרים נוכח אורח תפילתן.²⁸ על-מנת לנסות ולהשיג איזון כאמור, קבע בית המשפט כי על הממשלה להכשיר את מתחם "קשת רובינסון" לשמש כאתר תפילה מסודר עבור "נשות הכותל". עוד נקבע כי אם לא יוכשר האתר בתוך שנים-עשר חודשים, יהיה על הממשלה לקבוע הסדרים ותנאים שיאפשרו ל"נשות הכותל" לממש את זכותן להתפלל כמנהגן ברחבת הכותל הקיימת.

²⁴ בג"ץ 3358/95 הופמן נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד נד(2) 345 (2000), פסקה 25 לפסק דינו של השופט מצא.

²⁵ שם, פסקה 26 לפסק דינו של השופט מצא.

²⁶ דנג"ץ 4128/00, לעיל בהערה 7.

²⁷ בדעת רוב: הנשיא ברק והשופטים חשין, אנגלרד, אור וטירקל. בדעת מיעוט: המשנה לנשיא לוי והשופטים מצא, ביניש ושטרסברג-כהן.

²⁸ דנג"ץ 4128/00, לעיל בהערה 7, פסקה 47 לפסק דינו של השופט חשין.

השופט חשין, שכתב את פסק הדין המרכזי, הבהיר כי סוגיית זכותן של "נשות הכותל" להתפלל בכותל המערבי הוכרעה על-ידי הנשיא שמגר בפסק הדין בבג"ץ 257/89, בקובעו כי ל"נשות הכותל" עומדת הזכות להתפלל במקום כמנהגן.²⁹ עם קביעה זו של השופט חשין הסכימו הנשיא ברק והשופט אור.

השופט טירקל כתב, כי אפשר לפרש את פסק דינו של הנשיא שמגר כך שזכותן של "נשות הכותל" להתפלל כמנהגן אינה מתייחסת דווקא לרחבת הכותל המערבי. לעמדתו, הפתרון שהוצע ב"וועדת נאמן" לתפילה ב"קשת רובינסון" מקיים את התנאים שהוצבו בפסק דינו של הנשיא שמגר.³⁰

השופט אנגלרד קבע, בדומה לשופט אלון בבג"ץ 257/89, כי יש לפרש את המונח "מנהג המקום" על-פי ההלכה הדתית-אורתודוקסית,³¹ כאשר אורח תפילתן של "נשות הכותל" איננו מתיישב עם מנהג זה.

המשנה לנשיא לוין והשופטים מצא, ביניש ושטרסברג-כהן סברו, בדעת מיעוט, כי דין העתירה להידחות. לשיטתם, ל"נשות הכותל" עומדת זכות להתפלל כמנהגן ברחבת הכותל הקיימת, כפי שנקבע בבג"ץ 3358/95.

לסיכום: באשר לזכותן של "נשות הכותל" להתפלל בכותל המערבי כמנהגן – שבעה שופטים (הנשיא ברק, המשנה לנשיא לוין והשופטים חשין, אור, מצא, ביניש ושטרסברג-כהן) סברו, כי עומדת ל"נשות הכותל" זכות זו; השופט טירקל סבר, כי אפשר לפרש את פסק הדין של שמגר בבג"ץ 257/89, כך שעומדת ל"נשות הכותל" זכות להתפלל כמנהגן בכותל המערבי, אך היא לאו דווקא מתייחסת לתפילה ברחבת הכותל עצמה; והשופט אנגלרד סבר, בדעת יחיד, כי "מנהג המקום" בכותל המערבי הוא מנהג ההלכה, וכי ל"נשות הכותל" לא עומדת זכות להתפלל במקום כמנהגן.

ביום 6.1.2013, הוגשה עתירה לבית המשפט העליון – בג"ץ 145/13 **המרכז הרפורמי לדת ומדינה - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, ע"ר ואח' נ' ראש הממשלה ואח'**. בעתירה נדרש צו למתן טעם מדוע לא יוקם גוף שינהל את הכותל המערבי באופן המייצג את הזרמים השונים ביהדות וכולל ייצוג משמעותי לנשים, וכן מדוע לא תבוטל הקביעה, כי יו"ר הגוף המנהל את הכותל המערבי – "הקרן למורשת הכותל" או חליפתה – הוא רב הכותל והמקומות הקדושים.

תגובת המדינה לעתירה זו הוגשה ביום 13.5.2013. המדינה טענה, כי יש לדחות את העתירה בהיעדר עילה להתערבות של בית המשפט בנושא. עוד נכתב בתגובה, כי "הקרן למורשת הכותל" הינה גוף מקצועי, המורכב מנציגים של גופים ממשלתיים וציבוריים רלוונטיים, ועל כן אין יסוד לדרישה להפוך את הרכב הקרן לייצוגי.

²⁹ שם, פסקאות 40 ו-47 לפסק הדין של השופט חשין.

³⁰ שם, פסקה 5 לפסק דינו של השופט טירקל.

³¹ שם, פסקאות 9-11 לפסק דינו של השופט אנגלרד.

רב הכותל ביקש להצטרף לעתירה כמשיב ובקשתו התקבלה. ביום 29.7.2013, הגיש רב הכותל תשובה ובה טען כי דין העתירה להידחות. בהודעתו ציין, כי הכותל המערבי הוא האתר החשוב והמתויר ביותר במדינת ישראל, וכי יש ליתן מענה לצרכיהם ולרצונותיהם של מגוון המתפללים והמבקרים. על רב הכותל למצוא את נקודת האיזון הרצויה והחולמת בין מכלול האינטרסים והרצונות.

בשל עבודת הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, נדחה מעת לעת מועד הדיון בעתירה, בהסכמת הצדדים לה.

ביום 11.3.2013, התקיים דיון אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז, הגב' שרית דנה, ובו סוכם, כי אתר "קשת רובינסון" הוכשר בהתאם לקביעת בית המשפט בדנג"ץ 4128/00, וכי ניתן לראות בו חלופה לרחבת הכותל לצורך קיום תפילותיהן של "נשות הכותל". לפיכך, נקבע, כי ניתן למנוע מ"נשות הכותל" מלקיים ברחבת הכותל את מנהגיהן (התעטפות בטלית, קריאה בספר תורה, וקיום מניין נשים הכולל אמירת קדיש).

ביום 11.4.2013, במהלך תפילת ראש חודש אייר התשע"ג, נעצרו חמש מ"נשות הכותל". המדינה ביקשה לשחרר את הנשים בערובה, האוסרת עליהן כניסה לכותל בתפילות ראשי החודשים סיוון, תמוז ואב של אותה שנה. שופטת בית משפט השלום בירושלים, שרון לארי-בבלי, דחתה את בקשת המדינה, משמצאה כי לא מתקיימת עילה למעצרן ולהתניית שחרורן בערובה, בציינה בהחלטתה:

"הפרת הסדר במקום, ככל שהייתה כזו, לא הייתה הפרת סדר מטעמן של המשיבות... בנסיבות אלה, הרי שלא נשות הכותל הן שהחלו בפרובוקציה".³²

ביום 24.4.2013, נדחה על ידי בית המשפט המחוזי בירושלים, ערר שהגישה המדינה על שחרור הנשים.³³ השופט משה סובל דחה בפסק דינו את פרשנות המדינה לפיה, עצם הגעתן של "נשות הכותל" למקום כשהן עטופות בטליתות, מהווה עבירה על החוק ועל פסיקת בג"ץ. בכך קבע השופט סובל, כי אין הוראה חוקית האוסרת על "נשות הכותל" להתעטף בטלית ברחבת הכותל.

באשר לפסק הדין בדנג"ץ 4128/00, קבע השופט, כי הוא לא הכיל צו האוסר על "נשות הכותל" להתפלל ברחבת הכותל, שכן ניסוח התוצאה לא נעשה כציווי אלא כהמלצה. עוד קבע השופט סובל, כי בהיעדר קביעה שיפוטית שתאשר, כי הממשלה מילאה אחר התנאי שנקבע בפסק הדין האמור, בדבר הכשרת מתחם "קשת רובינסון" "כיאות וכנדרש", הרי שלא ניתן לראות בו משום צו מוחלט.³⁴

לעניין העבירה של מעשה אסור בתחומי המקומות הקדושים, לפי תקנות 2(א)(א1) ו-5 לתקנות המקומות הקדושים ליהודים, קבע השופט כי "לא קיים חשד סביר לכך שהמשיבות עברו על

³² מ"י (שלום י-ם) 13-04-21352 ראס ואח', לעיל בהערה 9.

³³ עמ"י (מחוזי י-ם) 13-04-23834 מדינת ישראל נ' ראס, לעיל בהערה 10.

³⁴ שם, פסקה 7 לפסק הדין.

האיסור שבתקנות המקומות הקדושים, שאחד מרכיביו ההכרחיים הינו 'עריכת טכס דתי שלא על פי מנהג המקום', וזאת לאחר שבחן את פרשנות המונח "מנהג המקום" לאור פסיקת בג"ץ. בעקבות פסק הדין, הנחה היועץ המשפטי לממשלה את המשטרה לאפשר ל"נשות הכותל" להתפלל ברחבת הכותל כמנהגן.

בתקופה האחרונה, הוגברו המאמצים מצד גורמים שונים לפעול להכנסת ספרי תורה לרחבת הכותל לצורך תפילה עימם בעזרת הנשים. בעקבות מספר אירועים בהם נמנעו ניסיונות כאמור, הוגשה בתאריך 29.11.2015 לבית המשפט השלום בירושלים תביעת נזיקין מכוח חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000, על-ידי שתי נשים המבקשות לאפשר את הדבר (ת"א 62763-11-15 **פרופ' מגנוס ואח' נ' הרב רבינוביץ' ואח'**). במקביל, הגישו השתיים גם עתירה לבג"ץ המבקשת להורות לרב הכותל להתיר להן להשתמש בספרי התורה המצויים בעזרת הגברים, וכן, לבטל את נוהל "הכנסת ספרי תורה לרחבת הכותל המערבי", שמכוחו נמנעת הכנסתם של ספרי תורה לרחבת הכותל (בג"ץ 8124/15 **פרופ' מגנוס ואח' נ' הרב רבינוביץ' ואח'**). הליכים משפטיים אלו עודם תלויים ועומדים.

"בלא סבלנות וסובלנות בין אדם לרעהו לא תתקיים חברה ולא תיכון ממלכה"

(השופט מישאל חשין, בבג"ץ 5016/96)³⁵

המתווה המוצע

עיקרי ההסדר המוצע להסדרי התפילה בכותל המערבי³⁶

הכותל המערבי הוא שריד של בית המקדש השני, ואחד המקומות החשובים והקדושים ביותר לעם היהודי. קדושתו של הכותל המערבי משתרעת באותה המידה לכל אורכו; כפי שנכתב במקורותינו: "לעולם אין השכינה זזה מכותל מערבי של בית המקדש"³⁷.

אורכו הכולל של הכותל המערבי הינו כ-490 מטר, והוא משתרע מהפינה הדרום-מערבית של הר הבית ועד לפינה הצפון-מערבית של ההר. חלק ניכר מהכותל המערבי אינו גלוי על-פני השטח. השטח הגלוי לעין כולל כ-140 מ', מהם 60 מ' באזור רחבת התפילה הקיימת וכ-80 מ' באזור הגן הארכיאולוגי הממוקם מדרום לרחבה הקיימת.

רחבת הכותל הקיימת כוללת את אזור התפילה המחולק לעזרת גברים ולעזרת נשים. שטחו של אזור התפילה הגלוי הינו כ-2,000 מ"ר, אך קיימים שטחים מקורים נוספים שאף בהם מתקיימת תפילה. מעדויות שנשמעו בפנינו עולה כי לאזור התפילה האמור מיוחסת, על-פי ההלכה היהודית, "קדושת בית כנסת"³⁸; אולם, קדושת המקום נובעת, כמצוין לעיל, מעצם היותו חלק מהכותל המערבי, בצד היות המקום בית כנסת.

ממערב לאזור התפילה קיימת רחבה עליונה, שאיננה משמשת בדרך כלל לצרכי תפילה, אלא כמקום התכנסות ומעבר לרחבות התפילה, ולעיתים גם לשם עריכת טקסים הנושאים אופי לאומי, ממלכתי וצבאי. ככלל, ברחבה זו לא מתקיימות תפילות ולא נוהגת הפרדה בין נשים לגברים (זאת, למעט מועדים מיוחדים, כגון: חגים יהודיים, ימי סליחות, יום ירושלים ותשעה באב, וכן בעצרות תפילה המוניות). יובהר, כי על-פי המתווה המוצע, הסדרי התפילה, שפרטיהם יובאו בהמשך, יחולו רק ברחבות התפילה הצפונית והדרומית, להבדיל מהרחבה העליונה, שתוסיף ככלל לשמש כרחבה בעלת צביון לאומי כאמור.

³⁵ בג"ץ 5016/96 חורב ואח' נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 158 (1997).

³⁶ יודגש, כי בהתאם לתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981, אתר הכותל המערבי כולל, בצד רחבת הכותל, גם "כל מבנה וכל מעבר עילי או תת-קרקעי שהכניסה אליהם היא מתוך הרחבה". בהתאם למפה שצורפה כנספח לתקנות בדבר הגבלות על עיסוק בתחום הכותל המערבי, התשל"ב-1972, שטח זה כולל גם את המעברים לרחבה המצויים בין שער האשפות לבין "מבנה שוקן" (דרכי הגישה ברגל וברכב ל"מבנה שוקן", כיכר גורן והמדרגות). הגם שהתקנות משנת 1981 לא כללו את המפה האמורה, הרי שלא נקבע במסגרתן הסדר אחר. בהתאם לכך, החיל רב הכותל המערבי בשטח האמור את סמכויותיו כממונה על רחבת הכותל המערבי, הגם שבפועל נמנע מלאכוף באותו שטח חלק מהאיסורים המפורטים בתקנות השמירה על המקומות הקדושים, וכך יעשה גם בעתיד (ובכלל זאת, האיסור על שימוש בכלי נגינה).

³⁷ ילקוט שמעוני מלכים א, ח, רמז קצה.

³⁸ להרחבה בדבר קדושת בית כנסת, ראו: פסק דינו של השופט אלון בבג"ץ 257/89, לעיל בהערה 12, עמ' 318-319; וכן, בספרו של רב הכותל המערבי, שו"ת שערי ציון, חלק א'.

לאחר שמיעת מגוון הגורמים הנוגעים לעניין, ולאחר שקילה והתחשבות במכלול ההיבטים הרלוונטיים, גיבש הצוות מתווה מפורט להסדרי תפילה בכותל המערבי, אשר כולל שינויים פיזיים ומשפטיים ביחס למצב הקיים.

כאמור לעיל, בבואנו לגבש את המתווה המוצע, עמדה מול עינינו פסיקת בית המשפט העליון המתוארת לעיל בהרחבה, והעקרונות העולים ממנה, ובכלל זאת, הנחייתו של הנשיא (בדימי) של בית המשפט העליון, השופט מאיר שמגר, בבג"ץ 257/89, ולפיה "יש להוסיף ולחפש אחר דרכים מעשיות שלפיהן כל אדם המבקש לפנות לבוראו בתפילה יהיה רשאי לעשות כן בסגנונו ובדרכו, ובלבד שלא יהיה בכך כדי להוות פגיעה של ממש בתפילתם של אחרים".³⁹ כן עמדו לנגד עינינו עקרונות המתווה שהוצע על-ידי מר שרנסקי, כפי שזכר לעיל.

על-פי המתווה המוצע על ידי הצוות, תוכשר, בצורה מקיפה ומכובדת, רחבת תפילה נוספת בחלקו הדרומי של הכותל המערבי (בסמוך לאתר הידוע בשם "קשת רובינסון", אשר בתחומי הגן הארכיאולוגי ירושלים) ("הרחבה הדרומית"), אשר תפעל לצד הרחבה הקיימת כיום בחלקו הצפוני של הכותל המערבי ("הרחבה הצפונית"), ותהווה חלק בלתי נפרד מאתר הכותל המערבי.

ברחבה הצפונית תתנהל התפילה לפי מנהג היהדות האורתודוקסית, שהרבנות הראשית נוהגת לפיו, לרבות הפרדה בין עזרת נשים לבין עזרת גברים באמצעות מחיצה, וקיום תפילת נשים בהתאם למנהג זה. ברחבה הדרומית תתנהל התפילה על-פי תפיסה פלורליסטית ושוויונית, באופן שיהיה בו כדי לספק מענה למתפללים מקרב הזרמים שאינם אורתודוקסים ביהדות, ובראשם, הזרמים הרפורמי והקונסרבטיבי. ככלל, ברחבה זו תתקיים תפילה מעורבת של גברים ונשים ללא מחיצה. לצד זאת, בראשי חודש ובמועדים מיוחדים (כדוגמת תענית אסתר) יתאפשר ל"נשות הכותל" לקיים במקום תפילת נשים נפרדת, כדרכן וכמנהגן.⁴⁰

המתווה המוצע מבוסס על הכרה במתח המפרה והמורכב, אשר קיים ביהדות בין המסורת לחידוש, וכן בפלורליזם הדתי הקיים בתוך היהדות. מן הראוי כי הכותל, המשמש בעיני רבים סמל לתחייתו הלאומית, הדתית והתרבותית של העם היהודי, יהיה פתוח ונגיש עבור כל יהודי המבקש לשטוח תפילתו באופן התואם את זהותו ואמונתו. עוד מבטא המתווה הכרה בחשיבותו הייחודית של הכותל המערבי לעם היהודי כולו, ובחובה המוטלת על המדינה להבטיח נגישות שוויונית לכותל.

דברי הסבר

³⁹ בג"ץ 257/89, לעיל בהערה 12, פסקה 3 לפסק דינו של הנשיא שמגר.

⁴⁰ לעניין זה, יש לציין בחיוב רב את גישתם של נציגי הזרמים הקונסרבטיבי והרפורמי, אשר הביעו בפנינו את הבנתם ותמיכתם בחובה לספק מענה לצרכיהן של "נשות הכותל" ברחבה הדרומית, באמצעות הצבת מחיצה סמלית שתאפשר לחברות הקבוצה לקיים תפילת נשים נפרדת, ובלבד שמדובר בחריג יחיד, ובשים לב לייחודיות הצרכים של נשות הכותל.

סעיף 3 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל קובע כי "המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות" (ההדגשה איננה במקור).

הוראה זהה קבועה בסעיף 1 לחוק השמירה על המקומות הקדושים. מכוח הוראות אלה קבע, כאמור, כבוד הנשיא (בדימי) שמגר, בבג"ץ 257/89, כי "אין לסגור את הדלת בפני קיומה של זכותו בתום-לב של כל מי שמבקש לשטוח תפילתו בדרכו".⁴¹ עוד קבע הנשיא שמגר, כי "יש לנסות ולמצוא דרכים מעשיות למימוש התכלית החקיקתית בשני החוקים הנ"ל, שהיא המשכו ומימושו של העקרון ההצהרתי שבמגילת העצמאות".⁴² לא בכדי הפנה הנשיא שמגר למגילת העצמאות, שכן נאמר בה: "לאחר שהוגלה העם [היהודי] מארצו בכוח הזרוע שמר לה אמונים בכל ארצות פזוריו, ולא חדל מתפילה ומתקוה לשוב לארצו ולחדש בתוכה את חירותו המדינית. [...] מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקבוצ גלויות...; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום...; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות..." (ההדגשות אינן במקור).

דומה כי תשתית ערכית כבדת-משקל זו היא שעמדה בבסיס פסק דינו האחרון של בית המשפט העליון בסוגיה, דנג"ץ 4128/00, שם נקבע כי: "זכותן של נשות הכותל זכות היא העומדת להן להתפלל ליד הכותל כדרך [...] שומה עליה על הממשלה למצוא דרך ראויה לאפשר לנשות הכותל לקיים בתום לב את תפילתן, כדרך, ברחבת הכותל המערבי".⁴³ לצד זאת קבע בית המשפט, כי זכותן זו של נשות הכותל, ככל זכות במשפט, איננה מוחלטת; "זכות היא הנדרשת [...] כי נמוד אותה ונשקלנה כנגד זכויות אחרות הראויות להגנה אף הן".⁴⁴

יודגש, כי בבואו להציע פתרון לסוגיית התפילה בכותל המערבי, הניעה את הצוות תחושת אחריות עמוקה – הן למסורת ישראל ולרבים המבקשים למצוא את ביטויה במיוחד באתר הכותל, בהתאם לאופן התפילה המסורתי הנוהג לפי ההלכה האורתודוכסית על פי הרבנות הראשית לישראל, והן לתביעה לחידוש ולמתן מענה לצרכי התפילה של הקהילות הלא אורתודוכסיות באתר הכותל המערבי. מחובתם של העוסקים בסוגיה לעצב פתרון אשר יעניק לאלה וגם לאלה מקום של ממש אצל הכותל המערבי.

המתווה המוצע התגבש, אפוא, מתוך ניסיון לאזן בין זכויותיהם של כל הצדדים הנוגעים לעניין – לכבוד, לשוויון ולחופש דת ופולחן, ולעשות כן באופן שישמר את מעמדו המיוחד, ההיסטורי, הלאומי והדתי של הכותל המערבי עבור העם היהודי, כל העם היהודי.

למעשה, זכות עיקרית אחת היא שעומדת, בענייננו, משני צדי המתרגם – זכותם של יהודים מאמינים להתפלל כדרכם וכמנהגם ברחבת הכותל המערבי, היא זכות היסוד לחופש הדת

⁴¹ בג"ץ 257/89, לעיל בהערה 12, עמ' 355.

⁴² שם, שם.

⁴³ דנג"ץ 4218/00, לעיל בהערה 7, בפסקאות 47-48 לפסק דינו של השופט חשין.

⁴⁴ שם, בפסקה 47 לפסק דינו של השופט חשין.

והפולחן. מן העבר האחד ניצבת זכותם של המתפללים מקרב הציבור האורתודוקסי לחופש הדת והפולחן, זכות המחייבת הימנעות מפגיעה ברגשותיהם ביחס לכותל. מן העבר השני, ניצבת זכותן של נשות הכותל וזכותם של יהודים, ובכלל זה גם יהודים מזרמים דתיים שונים, להתפלל אף הם, לפי דרכם ומנהגם, ברחבת הכותל – זכות שראוי שינהגו בה בשוויון ובכבוד. הזכות לחופש הפולחן נובעת מכבוד האדם ונושקת לחופש הביטוי ובענייננו אף **לנגישות שוויונית** לאתר בעל חשיבות היסטורית, לאומית ודתית לכלל העם היהודי.

מצב שבו זכותם של אלה נסוגה באופן מוחלט מפני זכות זהה של אלה – איננו עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון והכבוד, שביטוי להם ניתן, כאמור לעיל, כבר בהכרזת העצמאות, ומאוחר יותר בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. משעוסקים אנו בזכויות יסוד, שומה עלינו למצוא את נוסחת האיזון שתביא למזעור הפגיעה בכל אחד מן הצדדים. לעניין זה, יש לזכור כי "הגנה על רגשותיו של חלק אחד מן הציבור עלולה בקלות לחרוג ולהפוך פגיעה ברגשותיו של חלק אחר מן הציבור."⁴⁵

בפסק הדין שניתן בבג"ץ 257/89, ציין המשנה לנשיא, השופט (בדימ') אלון, כי "הדעת נותנת כי השינוי המהותי שחל במעמדה של האישה ומקומה במאה הנוכחית, ייתן את אותותיו במשך הזמן, כדי להביא לפתרון הולם גם בנושא הסבוך והרגיש של קיומן של 'קבוצות תפילה'".⁴⁶ נראה כי שני העשורים שחלפו מאז ניתן פסק הדין האמור, מחדדים ומדגישים ביתר שאת את הצורך בהסדרה פורמאלית של מקום תפילה עבור אלה המבקשים לקיים תפילה באורח שונה מזה האורתודוקסי, באופן שוויוני, שיכבד את דרכם ויספק מענה הולם לזכויותיהם ולצרכיהם.

במתווה המוצע יש כדי לכבד את זכויותיהם וצרכיהם של אלה וגם של אלה. אנו תקווה כי באופן זה יחדל הכותל המערבי מלשמש כזירת מריבות, ותשוב לשכון בו אווירה ההולמת את מעמדו המיוחד לעם היהודי כולו, כאתר של ביטוי לאומי ודתי לכיסופים ולתפילה.

המתווה המוצע מביא לידי ביטוי גם את עקרון **הצדק החלוקתי**. עניינו של עקרון זה בחלוקה החברתית הצודקת של משאבים ציבוריים מוגבלים. אף את הנגישות לכותל המערבי ואת הזכות של כל מי שמבקש בתום לב לממש את זכותו לפולחן משמעותי בסמוך אליו יש להבטיח לאורו של עקרון זה. מנקודת המבט של הצדק החלוקתי, ענייננו איננו רק בחופש הפולחן, כי אם בזכות רחבה יותר, והיא זכותו של היחיד ברשות הרבים. "רשות הרבים" היא רשות שלכל יחיד מיחיד החברה זכות בה – זכות של מעין-קניין-ציבורי – והמשתמע מכאן הוא, שאסורה היא החברה בהפקעתו של אותו מעין-קניין-ציבורי אלא אם הוסמכה לכך **מפורשות** בחוק או בחוקה".⁴⁷

⁴⁵ בג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 500 (1993).

⁴⁶ בג"ץ 257/89, לעיל בהערה 12, עמ' 329.

⁴⁷ בג"ץ 5016/96 חורב, לעיל בהערה 35, עמ' 148.

פירוט המתווה⁴⁸

א. הרחבה הצפונית

רחבת התפילה הקיימת כיום ממוקמת בחלקו הצפוני של הכותל המערבי הגלוי, מאזור מעלה המוגרבים בדרום ועד הכניסה למנהרות הכותל בצפון. שטחו של חלקה הגלוי של רחבת התפילה הקיימת הינו כ-2,000 מ"ר (שטח זה אינו כולל שטחים מקורים נוספים המשמשים אף הם לתפילה). רחבה זו תוסדר כאתר דתי וכמקום תפילה, אשר התפילה בו תיעשה על-פי מנהג היהדות האורתודוקסית כדין תורה, שהרבנות הראשית לישראל נוהגת לפיו, ובכלל זאת הפרדה בין גברים לנשים, וקיום תפילת נשים בהתאם למנהג זה.

ב. הרחבה הדרומית

על-פי התכנית המוצעת, יוכשר מתחם "קשת רובינסון", הסמוך לחלקו הדרומי של הכותל המערבי, לשמש אף הוא כאתר דתי וכמקום תפילה פלורליסטי ושוויוני, ההולם את צרכי הזרמים השונים ביהדות שאינם אורתודוקסיים, דהיינו הזרם הרפורמי והזרם הקונסרבטיבי, לרבות תפילה מעורבת, ובמסגרתו יינתן הפתרון גם לצרכיהן של "נשות הכותל".

המתחם יותאם מבחינה פיסית לשמש כאתר דתי וכמקום תפילה, המהווה חלק בלתי נפרד מאתר הכותל המערבי. במסגרת זו תוקם במה ייעודית לתפילה, בחלקו הצפוני של הגן הארכיאולוגי הסמוך לגשר המוגרבים. בנוסף לבמה זו תכלול רחבת התפילה הדרומית גם שטח שלא יפותח, בין היתר באזור הרחוב ההרודיאני, אשר התפילה בו תיעשה באופן המתחשב בממצאים הארכיאולוגיים החשובים הקיימים במקום, ובאפשרות הביקור באתר שלא לצרכי תפילה, והכול בהתאם להנחיות מועצת הרחבה הדרומית, כמפורט להלן.⁴⁹

הערכים היסודיים והמכוננים שיחלשו על פעולתה של הרחבה הדרומית יהיו הפלורליזם, השוויון והסובלנות. סדרי התפילה שיונהגו ברחבה זו יספקו מענה הולם למגוון רחב של מתפללים ומבקרים מקרב הציבור שאיננו אורתודוקסי, ובפרט למתפללים הנמנים עם הזרמים הרפורמי והקונסרבטיבי. ברחבה זו תתקיים תפילה מעורבת של נשים וגברים יחד ללא מחיצות. לצד זאת, יינתן מענה לצורכיהן של נשות הכותל, ותוסדר עבורן הפרדה זמנית (למשל, באמצעות מחיצה

⁴⁸ יובהר כי המתווה שיוצג הינו מתווה עקרוני. יישומו של המתווה טעון את ההסדרה הנדרשת לפי כל דין.

⁴⁹ בהתאם לתכנית להכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לכותל (נספח ד'), הרחבה הדרומית תתוחם באופן שיאפשר לציבור המתפללים קרבה ונגישות מרבית לאבני הכותל. מעבר למקטע של המפולת של אבני החורבן, הסמוך לבמה הזמנית, יתאפשר שימוש ברחוב ההרודיאני גם לצרכי תפילה, כך שמכלול השטח של הרחבה הדרומית ישמש כרחבה פלורליסטית ושוויונית.

ניידת) במועדי תפילתן מדי ראש חודש, בתענית אסתר, ובמועדים נוספים לגביהם ייתן הממונה על רחבת התפילה הדרומית, על דעת מועצת רחבת התפילה הדרומית, היתר פרטני.⁵⁰

במסגרת הכשרת האתר כרחבת תפילה יבוצעו, בין היתר, השינויים הבאים, כמתואר בתכנית הכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לאתר הכותל (נספח ד'), והכל בהתאם לדיני התכנון והבניה:⁵¹

1. תוקם במת תפילה וכן יוסדרו שבילי גישה רחבים והולמים, באופן שיאפשר לציבור המתפללים והמבקרים גישה נוחה ובטוחה למקום.⁵² התכנית להכשרת האתר תכלול פיתוח נופי, שיעניק לרחבת התפילה ולסביבתה מראה ממלכתי ומכובד, תוך הסרת מפגעים נופיים קיימים (מחיצות עץ, גדרות תיל), בצד שמירה על ממצאים ארכיאולוגיים;⁵³
2. הרחבה תהיה פתוחה לציבור שבעה ימים בשבוע, עשרים וארבע שעות ביממה, לצורכי תפילה וביקור;
3. הגישה לרחבה תהיה חופשית וללא-תשלום. המבקרים ברחבה לא יידרשו לעבור בידוק נוסף, פרט לזה הנערך בשערי הכניסה לאתר הכותל המערבי;⁵⁴
4. הגישה לרחבה תהיה דרך שער כניסה משותף לשתי רחבות התפילה – הצפונית והדרומית (על כך, ראו בהמשך). כמו כן, תובטח נגישות לאנשים בעלי מוגבלויות;
5. התכנית הכוללת להסדרה הפיסית של הרחבה הדרומית מבטיחה את הניראות המרבית האפשרית של האתר, לרבות משער הכניסה המשותף ומכיוון צירי הגישה השונים לאתר הכותל. כל שינוי פיסית, שאיננו מטעמים של שמירה על ביטחון הציבור באתר הכותל המערבי, שיש בו כדי להשפיע על שדה הראיה כאמור, ייעשה בהסכמת הממונה על רחבת התפילה הדרומית, על דעת מועצת רחבת התפילה הדרומית.
6. הנהלת האתר תספק למתפללים שירותי דת (ובכלל זה תעמיד לשימוש ציבור המתפללים והמתפללות ספרי תורה ותשמישי קדושה נוספים, אשר יאוחסנו בארון קודש), וכן שירותים נלווים, כגון: שירותי סדרנות, סיוע בארגון טקסי בר/בת מצווה, ציוד לנטילת ידיים וכיו"ב.

⁵⁰ ראו הערה 40 לעיל.

⁵¹ התכנית המפורטת תיערך על פי הנחיית רשות העתיקות ומשטרת ישראל.

⁵² ראו לעניין זה פסקאות 47-48 לפסק דינו של השופט חשין, בדנג"ץ 4128/00, לעיל בהערה 7.

⁵³ יובהר כי, בדומה לרחבת התפילה הצפונית, גם ברחבה הדרומית לא תוקם הצללה קבועה, אלא באמצעות שמשיות בלבד.

⁵⁴ במסגרת יישום המתווה תינתן הדעת להפרדה הנדרשת בין הרחבה הדרומית לבין יתר חלקי הגן הארכיאולוגי.

ג. הרחבה העליונה

הרחבה העליונה תשמש אך ורק כמקום התכנסות ומעבר לרחבות התפילה, ולעיתים גם לשם עריכת טקסים הנושאים אופי לאומי, ממלכתי וצבאי.⁵⁵

עם זאת, במועדים מיוחדים – שלושת הרגלים (סוכות, פסח ושבועות), ימי סליחות, יום ירושלים ותשעה באב, וכן בעצרות תפילה גדולות – בהם מתקיימות ברחבת הכותל תפילות שמספר המשתתפים בהן עולה בפועל על הקיבולת המרבית של רחבת התפילה הצפונית, תתקיים תפילה גם ברחבה העליונה. במקרים אלו ובשעת התפילה בלבד, מנהג המקום שיחול ברחבה העליונה, באזורים המשמשים לתפילה (שגודלם יתאם את מספר המתפללים הנוכח במקום), יהא בהתאם למנהג המקום ברחבה הצפונית, דהיינו, בין היתר, תוך הפרדה בין נשים לגברים. לשם כך, יוצבו במקום מחיצות הפרדה, כפי הנדרש. אזורים שלא ישמשו לתפילה, במהלך מועדים כאמור, ימשיכו לשמש את הציבור הרחב.

פרט לאמור לעיל, לא תשמש הרחבה העליונה לכל צורך אחר. ניהול הרחבה העליונה יישאר במתכונת הקיימת, כלומר, תחת אחריות הממונה על המקומות הקדושים ליהודים (הוא רב הכותל המערבי) והקרן למורשת הכותל המערבי.⁵⁶

ד. שער כניסה משותף לשתי הרחבות⁵⁷

שער הכניסה לרחבת הכותל המערבי, הממוקם כיום בחלקו התחתון של מבנה הכניסה לאתר הכותל ("מבנה שוקן"), יועתק ממקומו לחלקו העליון של המבנה (בצמוד לצדו המזרחי של החלק העליון). במקום זה, יוכשרו שלוש עמדות בידוק – שתי עמדות נפרדות לנשים ולגברים ועמדה אחת מעורבת.⁵⁸ מצפון לעמדה המעורבת, יוקמו גשר ומדרגות המוליכים אל חלקו התחתון של מבנה הכניסה. והכול, בהתאם לדיני התכנון והבניה.⁵⁹ גשר ומדרגות אלו יובילו אל מדרגות רחבות המקשרות בין הדרך המובילה מ"מבנה שוקן" התחתון לשער האשפות לבין רחבת התפילה הדרומית (בין "הקירות האומאיים"). המעבר לגשר יהיה פתוח לכל באי הרחבה הציבורית, לרבות אלו המגיעים מהכניסות הנוספות לאתר הכותל המערבי.

התכנית להסדרת שער הכניסה המשותף תכלול גם הסדרת דרך הגישה הרגלית משער האשפות לשער זה, באופן ההולם את היקף המשתמשים בדרך, וכן, את חסימת הגישה לאתר הכותל מכיוון הדרך הקיימת (המחברת בין שער האשפות לחלקו התחתון של "מבנה שוקן"), פרט למועדים

⁵⁵ יודגש כי הרחבה העליונה לא תשמש לעריכת טקסי הכנסת ספרי תורה לרחבות התפילה הצפונית או הדרומית.

⁵⁶ כאמור בהערה 2 לעיל, על פי תקנות המקומות הקדושים ליהודים, התשמ"א-1981, הרחבה העליונה מהווה חלק מאתר הכותל המערבי, על כל המשתמע מכך.

⁵⁷ ראו גם נספח ד' (תכנית הכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לאתר הכותל).

⁵⁸ יודגש כי ככל שיהיה צורך בהקמת חדר בידוק ביטחוני, הרי שיימצא לכך פיתרון שלא במפלס של שער הכניסה החדש.

⁵⁹ התכנית המפורטת תיערך על פי הנחיית משטרת ישראל. במסגרת תכנית זו, המעקה התוחם את הגשר והמדרגות לכיוון מזרח יהיה שקוף באופן מלא, בעוד שהמעקה התוחם את הגשר לכיוון צפון והמעקה התוחם את הגשר לכיוון דרום יהיו שקופים החל מגובה מטר.

חריגים בהם הדבר נדרש בשל היקף המבקרים באתר (הכוונה היא לאירועים כדוגמת תשעה באב ותפילות המוניות הנערכות בשלושת הרגלים ובעצרות תפילה גדולות; וכן, כשהדבר נדרש לפי דרישת משטרת ישראל משיקולים דחופים ומתחייבים של שמירה על הסדר הציבורי באתר הכותל).⁶⁰

ה. גישה חופשית של כלל המתפללים לשתי הרחבות ואיסור על פגיעה ברגשות המתפללים

שתי הרחבות תהיינה פתוחות ונגישות באופן חופשי לכל אדם אשר יבקש להיכנס לתחומן, למטרת ביקור, תפילה ולכל מטרה אחרת, ובלבד שההתנהגות ברחבה תיעשה בהתאם למנהג המקום, בכל רחבה על-פי המקובל בתחומה ועל-פי אפיונה, כפי שתואר לעיל וכפי שיוסדר בתקנות.

ו. ניהול הרחבה הדרומית

הרחבה הדרומית תנוהל על ידי מי שראש הממשלה מינהו להיות ממונה על רחבת התפילה הדרומית, מבין הבאים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אחד מסגניו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, או אחד מסגניו של מזכיר הממשלה. הממונה יהא אחראי לניהול השוטף של האתר ושל הפעילות המבוצעת בו. החלטותיו של הממונה יתקבלו תוך התחשבות באופייה ובייעודה של הרחבה הדרומית, שעיקרם מתן מענה לזכויות תפילה ופולחן במתכונת פלורליסטית ושוויונית, של מתפללים הנמנים עם הזרמים שאינם אורתודוקסים ביהדות, ובראשם, הזרמים הרפורמי והקונסרבטיבי.

לצד הממונה תפעל מועצה, אשר תמלא את התפקידים שיוטלו עליה בתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים. תפקידים אלה כוללים בין היתר הסכמת המועצה להוראות שינתנו מטעם הממונה להבטחת קיומם היעיל של האיסורים אשר יחולו ברחבת התפילה הדרומית, ולהוראות שעניינן עריכת טקסים דתיים על פי מנהג המקום שיחול ברחבה זו. לשם כך, המועצה תהא רשאית להגדיר את הסדרי התפילה ואת אופן עריכתם של טקסים דתיים ברחבה הדרומית. בנוסף, המועצה תהא מוסמכת להנחות את הממונה בנושאים הקשורים בתחזוקה השוטפת ובניהול השוטף של רחבת התפילה הדרומית ואשר אינם נובעים מסמכויות הממונה הקבועות בתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, כמפורט להלן.

הרכב המועצה יהא כדלקמן:

א. יושב ראש הסוכנות היהודית לארץ ישראל – אשר ישמש כיו"ר המועצה;

⁶⁰ יובהר כי מקרים חריגים כאמור יהיו תחומים בזמן הקצר ביותר הדרוש בשל הצרכים החריגים האמורים, וכי בכל מקרה לא יהיה מדובר במצב דברים קבוע.

- ב. מזכיר הממשלה ;
- ג. מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת ;
- ד. מנכ"ל משרד התפוצות ;
- ה. מנכ"ל משרד התיירות ;
- ו. הממונה על הרחבה הדרומית ;
- ז. מנהל רשות העתיקות ;
- ח. שני נציגי ציבור, אשר ימנה ראש הממשלה, על פי המלצת הנהגת התנועה הרפורמית ;
- ט. שני נציגי ציבור, אשר ימנה ראש הממשלה, על פי המלצת הנהגת התנועה הקונסרבטיבית ;
- י. שתי נציגות ציבור, אשר ימנה ראש הממשלה, המייצגות את ציבור המתפללות ברחבה הדרומית (הצוות ממליץ לראש הממשלה למנות כנציגות ציבור, בהתאם לסעיף זה, נציגות מארגון "נשות הכותל").
- החלטות המועצה תתקבלנה ברוב קולות. במקרה של שוויון קולות יכריע קולו של יושב ראש המועצה.
- יצוין, כי הצוות מצא לנכון להמליץ על הקמת מועצה כאמור עבור הרחבה הדרומית, משני טעמים: הן בשל העובדה שמדובר ברחבת תפילה חדשה, אשר ראוי לקבוע את ההסדרים הנהוגים בה באמצעות גוף קולגיאלי המשקף מגוון של אינטרסים רלבנטיים ונותן ביטוי למורכבות הקיימת ולמתווה החדשני, והן בשל אופיו הדואלי של האתר המשמש כמקום תפילה וכאתר עתיקות בעל חשיבות ייחודית.
- התחזוקה השוטפת של רחבת התפילה הדרומית תבוצע, כאמור, בהתאם להנחיות המועצה, ובאמצעות גוף ממשלתי קיים בעל ניסיון מתאים, עימו יתקשר הממונה, בהסכמת המועצה.⁶¹ לצורך זה, יועמד תקציב מתאים, על ידי משרד ראש הממשלה, אשר יכלול אספקת שירותי דת (לרבות העמדת ספרי תורה ותשמישי קדושה לרשות ציבור המתפללים, וסיוע בארגון טקסי בר ובת מצווה), שירותי תחזוקה (סדרנות, אבטחה, וניקיון) ושירותי פרסום (במסגרת זו, יפעל

⁶¹ יודגש כי בהתאם לחוות דעתה של המשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר, מיום 12.3.2014, בנושא: "מתן זכויות תפעול במתחם הכותל המערבי והגן הארכיאולוגי לגורמים פרטיים", מתחם הכותל המערבי והגן הארכיאולוגי הסמוך לו חייבים להיות מנוהלים ומופעלים ע"י גורם ממשלתי, ולא על ידי עמותה פרטית או גורם פרטי אחר.

הממונה לפרסום ממשלתי של אפשרויות התפילה הפלורליסטית ברחבה הדרומית באמצעות הקמת אתר באינטרנט). תקציב זה יעוגן בבסיס התקציב של משרד ראש הממשלה.⁶²

יודגש, כי אין בהקמת המועצה ובסמכויות המוקנות לה כדי לפגוע בסמכויות מנהל רשות העתיקות, לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, או כדי לגרוע מהן.

עוד יובהר, כי תחומי אחריותה של "הקרן למורשת הכותל המערבי" לא יכללו את רחבת התפילה הדרומית.

ז. תקנות

המתווה המוצע, אשר במרכזו שתי רחבות תפילה מקבילות, יעוגן בתיקון לתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981. טיוטה מוצעת לתקנות אלה מצורפת בזאת.⁶³ בתיקון לתקנות יוסדרו, בין היתר, העניינים הבאים:

א. ייקבעו הגבולות הגיאוגרפיים של רחבות התפילה הצפונית והדרומית;⁶⁴

ב. מעשים אסורים בתחומי הרחבות;⁶⁵

ג. ניהול נפרד של כל אחת מהרחבות;

ד. סמכויות הממונה ביחס לכל אחת מהרחבות;

ה. הקמת מועצה לעניין רחבת התפילה הדרומית והגדרת סמכויותיה;

ו. מנהג המקום ברחבות התפילה.

יוער כי בנוסח הקיים של התקנות, ישנו סעיף עונשין הקובע עונש של חצי שנת מאסר או קנס על סך 500 ₪ בגין ביצוע אחד מהמעשים האסורים באתר הכותל המערבי. עמדתו של הצוות היא שאין זה נכון כי "מנהג המקום" ייאכף באמצעות הוראה עונשית, כפי שנקבע כיום בתקנות. על-כן, הצוות ממליץ כי סעיף עונשין זה לא יחול ביחס לשמירה על "מנהג המקום", וזאת, תוך

⁶² בהתאם לבדיקה שנערכה עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, תקציב התפעול של רחבת התפילה הדרומית לשנת העבודה הראשונה יהא 5 מיליון ₪, בצד תקציב חד פעמי בסך 2.5 מיליון ₪. מובן, כי תקציב התפעול יתעדכן מדי שנה, בהתאם לשינויים שיחולו במספר המבקרים ברחבה.

⁶³ ראו נספח ג'.

⁶⁴ יודגש, כי אין בקביעת הגבולות הגיאוגרפיים של רחבת התפילה הדרומית כדי לגרוע מאחריותו של רב הכותל המערבי (הממונה על המקומות הקדושים ליהודים), ביחס ליתר השטחים הנכללים באתר הכותל המערבי בהתאם לתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981, כאמור לעיל בהערה 36. דהיינו: כלל השטחים האמורים הנכללים באתר הכותל המערבי יהיו באחריות רב הכותל המערבי (הממונה על המקומות הקדושים ליהודים), למעט רחבת התפילה הדרומית, אשר תהא באחריות הממונה על רחבת התפילה הדרומית.

⁶⁵ למעשים האסורים על פי התקנות הקיימות נוספו שני איסורים נוספים, המעגנים את המצב הקיים בכותל המערבי, והם: איסור על נגינה בכלי נגינה, וכן השמעת מוזיקה, שלא בהיתר מאת הממונה ולפי תנאיו (היתר כאמור יינתן בכפוף לשמירה על אופיו של המקום וקדושתו, ובכל מקרה לא יינתן לגבי נגינה והשמעת מוזיקה בשבת ובמועדי ישראל), ואיסור על עריכת טקסי חופה וברית מילה.

שמירה על הסמכות המוקנית לממונה להרחיק מרחבת התפילה שתחת אחריותו אדם שאיננו מקיים את מנהג המקום.⁶⁶ הסדר זה מופיע אף הוא בהצעה לתיקון התקנות.

עוד יצוין כי על פי הנוסח המוצע של התקנות, ההסדרים הנוגעים לסמכויות הממונה של כל אחת מהרחבות וביחס למנהג המקום ברחבות התפילה, ייכנסו לתוקפם רק לאחר שיתקיימו התנאים המצטברים הבאים ושהודעה על כך תפורסם על ידי ראש הממשלה ברשומות:

- א. מינויו של ממונה על רחבת התפילה הדרומית.
- ב. הקמתה של מועצת רחבת התפילה הדרומית.
- ג. קביעה של ראש הממשלה, בהתייעצות עם יו"ר הסוכנות היהודית לארץ ישראל, כי הסתיימה הכשרת רחבת התפילה הדרומית.⁶⁷

יישום המתווה

לפני מספר שנים, הוקמה במה זמנית במתחם הסמוך לחלקו הדרומי של הכותל המערבי. למתחם זה מתאפשרת כניסה ללא תשלום במשך כל שעות היממה, שבעה ימים בשבוע, דרך שער שנפתח בסמוך לשער היציאה הנוכחי מהגן הארכיאולוגי.

אנו תקווה, כי ממשלת ישראל תפעל ליישום המהיר של המתווה המפורט לעיל, על-פי המאפיינים שהוצגו: השלמת הקמתה של רחבת תפילה מכובדת, נוחה ונגישה בסמוך לחלקו הדרומי של הכותל המערבי, הסדרי ניהול נפרדים ועוד. לשם כך, מצורפת לדו"ח מפת דרכים לביצוע התכנית להכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לאתר הכותל (ראו נספח ה').

לצד זאת, יובהר, כי עד שימומשו העקרונות העומדים בבסיסו של מתווה הקבע, באופן שיהיה בו כדי לספק מענה הולם לצרכי התפילה והפולחן של "נשות הכותל", יישאר על כנו המצב הנוהג במועד פרסום הדו"ח ביחס לתפילתן בכותל המערבי. במסגרת זו, הצוות מציע, כי בתקופה האמורה, תמשכנה "נשות הכותל" להתפלל כדרכן ברחבה הצפונית, תוך ציפייה כי הדבר ייעשה ללא קריאה בספר התורה.

לאחר השלמת יישומו של המתווה הקבוע, יפעל מזכיר הממשלה לכינוסו של שולחן עגול בראשותו, ובהשתתפות הגורמים הרשמיים השונים הפועלים באתר הכותל המערבי, לשם בחינת

⁶⁶ לעניין זה ראו גם חוות דעת המשנה ליועמ"ש לממשלה (אזרחי), עו"ד שרית דנה, מיום 3.2.2010, בנושא: "התמודדות עם תופעת הקבצנים בכותל המערבי".

⁶⁷ בהקשר ראו את מפת דרכים לביצוע התכנית להכשרת רחבת התפילה הדרומית והסדרי הגישה לאתר הכותל, המצורפת כנספח ה' לדו"ח.

סוגיות שמתעוררות בקשר לניהול האתר, ובכלל זאת סוגיות שטרם מצאו את פתרון במסגרת הדו"ח הנוכחי.⁶⁸ השולחן העגול יתכנס מעת לעת, לפי הצורך, ולכל הפחות מדי חצי שנה.

סיכום

בפני הצוות עמדה המשימה להגיע לפתרון מוסכם ככל הניתן בסוגיה המורכבת והרגישה של הסדרי התפילה בכותל המערבי, על-בסיס העקרונות שהותוו לעניין זה בפסיקת בית המשפט העליון.

אנו סבורים כי באמצעות המתווה המוצע, שבמרכזו שתי רחבות תפילה, המנוהלות בנפרד, הנותנות מקום וכבוד לצרכיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות, ניתן יהיה להבטיח לזרמים השונים ביהדות לא רק חופש גישה לכותל המערבי, אלא גם אפשרות שווה למימוש זכויות התפילה והפולחן בסמוך לכותל, כל זרם על-פי דרכו ומנהגו. בכך תימנע גם הפגיעה שעלולים לחוש חלקים מן המתפללים נוכח אורח תפילתם של מתפללים אחרים.

עוד אנו סבורים, כי גיבוש הדו"ח הנוכחי, אשר נעשה בדרך של הקשבה ודיאלוג מתמידים עם הצדדים הנוגעים בדבר, ראוי כי ישמש ציון דרך משמעותי בכל הנוגע ליחסים בין הזרמים השונים ביהדות. כפי שהובהר בראשית הדברים, הצוות הוגבל בעיסוקו להסדרי התפילה בכותל המערבי, ונמנע מלבחון נושאים אחרים ומלהמליץ בעניינם; אולם, אנו ממליצים לבחון את האפשרות, כי תגובש מסגרת מתאימה להמשך הדיאלוג, תחת חסות משרד ראש הממשלה, לצורך דיון בנושאים שונים בשיתוף הצדדים הנוגעים בדבר.

⁶⁸ יובהר כי סוגיית שילוט הכוונה לרחבות התפילה תידון בהזדמנות מוקדמת במסגרת השולחן העגול ותסוכם אך ורק בהינתן הסכמתם של כל הצדדים הנוגעים בדבר. כל עוד לא תושג הסכמה כאמור, לא יוצב שילוט הכוונה לרחבות התפילה.

במקום סיום

"בית-המקדש השני חרב ועלה בלהבות בשנת 70 לספירה. לא נותרו ממנו אלא שברים, ומעט. מאז, ובמשך כאלף ותשע מאות שנים, היו השברים בשברים של זרים. היהודים היו בקודשיהם כמבקרים-לשעה, כבני-רשות. ביום כ"ח באייר תשכ"ז, 7 ביוני 1967, שוחרר הכותל המערבי - שריד החומה החיצונה של בית-המקדש - מידי הזרים שהחזיקו בו. לא מעצמו נפדה הכותל משביו. היו אלה הצנחנים, צנחני צבא-ההגנה לישראל ששיחררו אותו מעול זרים. ומאז השיחרור בני-בית-אנו בשריד זה של בית-המקדש. צנחנים אלה ששיחררו את הכותל, מיקצתם היו שומרי-מיצוות ומיקצתם היו שאינם שומרי-מצוות. וגם שומרי-מצוות מביניהם לא ממקום אחד באו. ואלה כולם היו שליחיו של עם ישראל. של עם ישראל כולו. משתמה המלחמה היא - ובעצם, מיד בסמוך לאחר שיחרור הכותל משביו - עשו הצנחנים כחובתם ומסרו לעם ישראל את הפיקדון היקר שהחזיקו בו ואשר נקנה בדם. הכותל נמסר לעם ישראל כולו, לא אך לחלק מן העם. ועם ישראל כולו - לא אך חלק מן העם - קנה זכות בכותל." [1]

כשם שהר הבית, ובית המקדש אשר שכן בו, סימל את עולמו הדתי - ייחודי ואת עצמאותו המדינית של עם ישראל, כך סימל הכותל המערבי, שריד בית מקדשנו שחרב, את המקום, המקודש ביותר לעם ישראל ואת שאיפתו וכמיהתו להחזרת העצמאות הלאומית-מדינית. "כך כתב המישנה לנשיא השופט אלון בפסק הדין הראשון (שם, 333) אכן כן הוא הדבר. הכותל הוא לעם ישראל כולו, לא אך לחלק בו."

(השופט מישאל חשין בדנג"ץ 4128/00)

אנו תקווה כי המתווה המוצע על ידנו יאומץ על-ידי ממשלת ישראל, אשר תפעל ליישומו המהיר. תקוותנו הכנה הינה כי בכך יבואו לכדי סיום שנים של מאבקים, וכי דרכי שלום, סובלנות ואהבת ישראל אמיתית ישררו ברחבת הכותל המערבי שהוא "לעם ישראל כולו".

לו יהי.

דינה זילבר
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(ייעוץ)

אביחי מנדלבליט
מזכיר הממשלה

צבי האוזר