



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

קבורה אזרחית חלופית עבור לא יהודים במשפחות עולים

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

כתיבה: פלורה קוך דבידוביץ'

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות בכיר.

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ו בטבת תש"ע

12 בינואר 2010

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

רקע

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות לקראת ישיבתה ב-13 בינואר 2010 בנושא: קבורה אזרחית חלופית של לא יהודים במשפחות עולים – היעדר מקום קבורה ברשויות רבות והעלות הגבוהה.

מהמשרד לקליטת העלייה נמסר כי על-פי הנתונים שברשותם חיים כיום בישראל כ-133,000 עולים מעל גיל 70, ובהם כ-40,000 עולים שאינם יהודים על-פי ההלכה. עוד נמסר מהמשרד לקליטת העלייה כי יש מחסור במקומות קבורה אזרחית חלופית של נפטרים לא יהודים.¹ חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, והתיקונים שנעשו בו, הם הבסיס לשירותי הדת בישראל, ובכללם שירותי קבורה.² מערכת הקבורה היהודית בישראל היא ברובה מערכת דתית המנוהלת בידי חברות קדישא.³ כל חברה רשאית לקבור בשטח מסוים המוקצה לה, וחייבת להעניק שירותי קבורה לתושבי האזור שבו היא פועלת.⁴ המוסד לביטוח לאומי משלם את הוצאות הקבורה על-פי **תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה)**, התשל"ו-1976. הוא מעביר את דמי הקבורה ישירות לחברות קדישא ולכל גוף אחר שהורשה כדין לעסוק בקבורה וחתם על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי בעניין זה. על כן לא נגבה **תשלום ממשפחת הנפטר עבור הליך הקבורה**. עם זאת יש לציין כי חברה קדישא רשאית לגבות תשלום, בין היתר עבור השירותים האלה: הבאת הנפטר לקבורה בבית-עלמין שהוגדר על-ידי המוסד לביטוח לאומי "בית-עלמין סגור" או בחלקות קבורה מיוחדות שהוגדרו על-ידי "חלקות מוגדרות"; שמירת חלקת קבר ועוד.⁵ בשנת 1996 נחקק **חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996**, שקובע כי אדם זכאי להיקבר על-פי השקפתו בבית-עלמין אזרחי חלופי אם בחר בכך.⁶

במסמך זה ייסקרו בקצרה האפשרויות הקיימות כיום בישראל לקבורה אזרחית חלופית, אופן יישומן של החלטות הממשלה בנושא זה ותגובות הגורמים הנוגעים בדבר.⁷

קבורה אזרחית חלופית בישראל

חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, קובע כי המדינה תקים בתי-עלמין לקבורה אזרחית חלופית או תקצה לכך שטחים בבתי-עלמין קיימים. בתי-העלמין יהיו בכמה אזורים בארץ, "במרחקים סבירים ביניהם". עוד נקבע בחוק, כי בית-עלמין אזרחי ינוהל על-ידי תאגיד לענייני קבורה. על ביצוע החוק הופקד השר לענייני דתות.⁸ בשנת 1998 הותקנו **תקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה)**, התשנ"ט-1998, המסדירות את הרישוי ואת

¹ מר אביגדור לויתן, מנהל אגף הגיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 20 בדצמבר 2009.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "יישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית בישראל", כתבה נעמי מי-עמי, 16 בדצמבר 2007, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/pdf/m01963.pdf>.

³ שירותי הקבורה ליהודים ניתנים בעיקר על-ידי חברה קדישא, שמקורות ההכנסה שלה הם דמי הקבורה שהמוסד לביטוח לאומי משלם וסכומים שמתקבלים מהרוכשים אחוזת קבר בחייהם. בין השירותים שחברה קדישא מחויבת לספק ללא תשלום: מקום קבורה; טיפול בנפטר; שירותים בזמן ההלוויה; העברת הנפטר; גינון ואחזקת הקבר. מר שמעון נבון, מנהל תחום דמי קבורה, זיקנה ושאיירים במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 20 בדצמבר 2009.

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "יישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית בישראל", כתבה נעמי מי-עמי, 16 בדצמבר 2007, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/pdf/m01963.pdf>.

⁵ יש לציין כי המוסד לביטוח לאומי אינו משלם את ההוצאות לבניית היסוד למצבה ולבניית המצבה.

⁶ סעיף 2 לחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.

⁷ יש לציין כי עד למועד הגשת המסמך לא התקבלה תשובה על בקשת המידע שהעברנו למשרד ראש הממשלה.

⁸ ב-6 בינואר 2008 התקבלה החלטת הממשלה מס' 2903, בדבר הקמת המשרד לשירותי דת. בהחלטה נקבע כי בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, יועברו לשר לשירותי דת סמכויות הנתונות לראש הממשלה בין היתר על-פי חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.



השרים לענייני קבורה ב-19 באוקטובר 2009 ציינו נציגי המוסד לביטוח לאומי כי המוסד עורך ביקורות שוטפות וכי ב-18 מהמקרים אף הופסקו התשלומים של דמי קבורה בגין גבייה אסורה של כספים.¹⁷

מחסור במקומות לקבורה אזרחית חלופית

כאמור, מהמשרד לקליטת העלייה נמסר כי יש מחסור במקומות קבורה אזרחית חלופית בעבור נפטרים לא יהודים.¹⁸ מבדיקה בכמה רשויות מקומיות עולה כי בכרמיאל מתגוררים עולים מבוגרים לא יהודים רבים, והחלקה המיועדת לקבורה אזרחית, שהוקמה בשנת 1994, מלאה כמעט עד אפס מקום, ואין בה עתודות.¹⁹ מעיריית מגדל-העמק נמסר כי אין בעיר מקומות המיועדים לקבורה אזרחית חלופית, וכי באזור בית-העלמין יש חלקה שאפשר להועידה לקבורה אזרחית. עוד נמסר מעיריית מגדל-העמק כי בתי-העלמין בסביבות העיר מסרבים להביא לקבורה נפטרים שאינם יהודים, וכי העירייה נאלצת לחפש מקום קבורה לכל נפטר במקומות יישוב מרוחקים ממגדל-העמק.²⁰ יש לציין כי בישיבת השרים לענייני קבורה ב-19 באוקטובר 2009 ציינו נציגי המוסד לביטוח לאומי כי **משפחות הנפטרים מוכנות לשלם סכומים גבוהים על קבורה, בשל המחסור במקומות קבורה לנפטרים חסרי דת,**²¹ אף שכאמור, **חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996,** קובע כי לא ייגבה כל סכום ממשפחת הנפטר זולת סכום שהותר לגבות לפי תקנות דמי קבורה.

מינהל מקרקעי ישראל

ממינהל מקרקעי ישראל נמסר כי נושא הקבורה האזרחית החלופית נמצא בהליכי גיבוש, בין היתר במסגרת תוכנית מיתאר ארצית 19 (להלן: תמ"א/19), הקובעת הוראות להכנת תוכניות לבתי-עלמין ומגדירה אתרים לקבורה, בעיקר באזור המרכז, ירושלים וחיפה. מינהל מקרקעי ישראל קידם תוכניות לקבורה אזרחית חלופית באתרים המטרופוליניים האלה:²²

- **באר-שבע:** האתר פעיל;
- **אתר "גני-עד" בברקת:** במסגרת תכנון האתר המטרופוליני נקבע שטח לקבורה אזרחית חלופית שהועבר לאחריות מועצת בתי-העלמין בברקת. ממינהל מקרקעי ישראל נמסר כי טרם תוקצבו וטרם בוצעו עבודות התשתיות באתר;
- **אתר "גן-רווה":** מינהל מקרקעי ישראל נתן לעמותת "מנוחה נכונה ישראל" הרשאה לתכנון האתר. ממינהל מקרקעי ישראל נמסר כי העמותה לא קידמה את התכנון וביקשה לקבל אתר חלופי בגעש;
- **ירושלים:** בשטח הרחבת בית-העלמין בהר-המנוחות שתוכנן על-ידי מינהל מקרקעי ישראל הוגדר שטח המיועד לקבורה אזרחית חלופית. השטח טרם הוקצה לגורם כלשהו, כמו יתר שטח ההרחבה על-פי תוכנית זו. מעיריית ירושלים נמסר כי בעיר ניתן מענה לחסרי דת, ובהם עולים רבים, באמצעות חברה קדישא "קהילת ירושלים" בבית-העלמין בגבעת-שאול. עוד נמסר

¹⁷ מזכירות הממשלה, ישיבת ועדת השרים לענייני קבורה, 19 באוקטובר 2009.

¹⁸ מר אביגדור לוי, מנהל אגף הגיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 20 בדצמבר 2009.

¹⁹ מר כרמי שלום, ראש לשכת ראש העיר כרמיאל, מכתב, 22 בדצמבר 2009.

²⁰ מר סרגיי אוקלנדר, ממלא-מקום ראש העיר מגדל-העמק, מכתב, 27 בדצמבר 2009.

²¹ מזכירות הממשלה, ישיבת ועדת השרים לענייני קבורה, 19 באוקטובר 2009.

²² מר יורם עבדי, אגף תכנון ופיתוח במינהל מקרקעי ישראל, מכתב, 22 בדצמבר 2009.



מעיריית ירושלים כי מינהלת מבני דת בעיריית ירושלים מתכננת שני אזורים חדשים לקבורה בגבעת-שאול, ובתכנון כלולה הקצאת שטח לקבורה אזרחית חלופית;²³

▪ **חיפה:** באתר "תל-רגב" הוקצה שטח לעמותת "מנוחה נכונה – חיפה", והיא טרם פיתחה את האתר;

▪ **הרצלייה:** העירייה מתכננת בית-עלמין ובו שטח לקבורה אזרחית.

האתרים שצוינו לעיל נועדו לתת מענה לכל אזורי הארץ, ברמה המטרופולינית. יצוין כי תכנון בתי-עלמין יישוביים נתון בידי הרשויות המקומיות.²⁴

משרד הפנים

ועדת העורכים של תמ"א/19 במשרד הפנים מסיימת בימים אלה את עבודתה על שינויי התוכנית, והתוכנית עתידה להגיע לדיון בוועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשבועות הקרובים. השינויים המוצעים בתמ"א/19 נועדו להביא ליישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, בהוספת סעיפים המחייבים קיום בתי-עלמין אזרחיים. ההוראות המוצעות לשינוי תמ"א/19 קובעות כי בכל מקום יישמרו לפחות 10% מכלל הקברים לקבורה אזרחית. הוראות נוספות קובעות כי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה רשאית לאשר תוכנית של בית-עלמין לקבורה אזרחית בגודל שונה מהאמור, אם הדבר נעשה בהתחשב בהרכב ובגודל האוכלוסייה שבית-עלמין זה נועד לשרת, וכן באופי האוכלוסייה ובמנהגיה.²⁵

משרד האוצר

משרד האוצר התחייב להעביר חצי מיליון ש"ח למימון התקנה התקציבית "קבורה חילונית" -06-08-04 בשנת 2010: הקריטריונים לקבלת תמיכות לפיתוח בתי-עלמין לקבורה אזרחית לפי התקנה שלעיל נקבעים על-ידי המשרד לשירותי דת.²⁶ מעמותת "מנוחה נכונה ישראל" נמסר כי במשך שנים לא ניתן כל תקצוב לפיתוח בתי-העלמין האזרחיים החלופיים וכי תקצוב התחום לשנת 2010 הוא בסכום נמוך שאינו תואם את הצרכים של הקמת בתי-עלמין אזרחיים חלופיים. עוד נמסר מהעמותה כי להקמת בתי-העלמין שעומדים בפני פיתוח בשנתיים הקרובות נדרש תקציב של כ-15 מיליון ש"ח.²⁷

המשרד לשירותי דת

על-פי הנתונים שבידי המשרד לשירותי דת, מספר הגופים העוסקים בקבורה אזרחית חלופית במרכז ובדרום הארץ מספק, ואילו בצפון הארץ, אף שהוקצתה קרקע לעמותה "מנוחה נכונה ישראל" ב"תל-רגב", ויועד לה תקציב בסך 1,750,000 ש"ח, טרם הוכשרה קרקע במקום. לפיכך המענה היחיד הניתן היום בצפון הוא זה שמציעה עמותת "מנוחה נכונה ישראל", בבית-העלמין בקריית-טבעון, ומדובר בפתרון מוגבל. עוד נמסר מהמשרד לשירותי דת כי במקומות שבהם מתעוררות בעיות נקודתיות ומגיעות פניות למשרד, המשרד מסייע במציאת פתרונות קבורה בלא תשלום. עוד צוין, כי המשרד לשירותי דת

²³ הגב' עינב רינגלר, עוזרת בכירה למנהל הכללי של עיריית ירושלים, מכתב, 24 בדצמבר 2009.

²⁴ שם.

²⁵ הגב' אילנה שפרן, ראש תחום במינהל התכנון – האגף לתכנון נושאי במשרד הפנים, מכתב, 24 בדצמבר 2009.

²⁶ מר יונתן בר סימן טוב, רפרנט פנים ודתות במשרד האוצר, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2009.

²⁷ עו"ד יפעת סולל, מייצגת עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתב, 22 בדצמבר 2009.



פרסם קריטריונים לתמיכה בפיתוח בתי-עלמין המיועדים לקבורה אזרחית לשנת 2010, וכי התקציב ייקבע על-פי מספר הבקשות ובהתאם לצרכים.²⁸

המוסד לביטוח לאומי

חברות הקבורה המורשות לעסוק בקבורה אזרחית חלופית אינן רשאיות לגבות תשלום עבור קבורת נפטר בבית-עלמין לקבורה אזרחית, והן מחויבות לספק את שירותי הקבורה, ובכלל זה מקום הקבר של הנפטר, בלא תשלום. **המוסד לביטוח לאומי מדגיש כי כל גביית תשלום ממשפחות נפטרים בגין שירותי קבורה או חלקת קבר לנפטר מגופים שאינם מורשים אינה חוקית.** עם זאת, על-פי חוק שירותי הזת היהודיים ותקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976, חברות הקבורה רשאיות לגבות תשלום על כמה שירותים, ובהם: שמירת מקום;²⁹ העברת נפטר ממקום הפטירה, הנמצא בתחום רשות אחת, לקבורה ברשות אחרת; העברה משדה תעופה³⁰ וארון קבורה מפואר. עוד נמסר מהמוסד לביטוח לאומי כי קיבוצים ומושבים אינם רשאים לגבות כל תשלום בשל קבורה בתחומם, אלא אם כן מדובר בנפטר שחלקת הקבר נקנתה בחייו.

מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי ברשותו נתונים על קבורה בבתי-עלמין לקבורה אזרחית חלופית שבהם נקברים יהודים ולא יהודים על-ידי גופים מורשים. עם זאת, **לא ידוע למוסד לביטוח לאומי מי מהם עולים חדשים שאינם יהודים.**³¹

בטבלה שלהלן מפורטים היישובים שבהם מתקיימת קבורה אזרחית חלופית ברשיון ובהתאם לחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, ומספר הקבורות שנערכו בהם בשנים 2006–2008:³²

בית-העלמין	2006	2007	2008	הערות
קריית-טבעון	5	3	7	
המסילה-בחן	90	82	133	
כפר-סבא	-	-	-	נחנך בשנת 2009
פתח-תקווה	-	-	-	מיועד לפיתוח בשנה הקרובה ³³

²⁸ מר יצחק ישי, מנהל תחום קבורה במשרד לשירותי דת, מכתב, 11 בינואר 2009.

²⁹ מקרים שבהם תושב ישראל מבקש לשמור בעבורו חלקת קבר בעודו בחיים.

³⁰ במקרה של העברה משדה תעופה התשלום כולל העברה, אגרה למשרד הבריאות וטיפול בהוצאת רשיון.

³¹ מר שמעון נבון, מנהל תחום דמי קבורה, זיקנה ושאיירים במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 20 בדצמבר 2009.

³² שם.

³³ עו"ד יעפעת סולל, מייצגת את עמותת "מנוחה נכונה ישראל", שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2009.



הערות	2008	2007	2006	בית-העלמין
	29	27	21	חצור
הקבורה בשני בתי- העלמין נערכת על-ידי "מנוחה מכובדת"	350	378	288	רבדים
				גבעת-ברנר
	128	162	118	באר-שבע
	647	652	522	סה"כ

בבתי-העלמין ביישובים המנויים להלן יש חלקות המיועדות לנפטרים לא יהודים: קריית-שמונה; טבריה; קצרין; עפולה; יקנעם; מגדל-העמק; נצרת-עילית; כפר-ורדים; מודיעין; אשדוד; קהילת ירושלים; ירוחם; ערד; באר-שבע ואשקלון.³⁴

המשרד לקליטת העלייה

מהמשרד לקליטת העלייה נמסר כי יש מחסור במקומות לקבורה אזרחית חלופית בעבור נפטרים לא יהודים. עוד נמסר כי המשרד ביקש מהשר לשירותי דת להיערך לתוספת בתי-עלמין חלופיים ולאכיפת הנהלים בכל הקשור לגביית תעריפים על שירותי קבורה.³⁵

סיכום ונקודות לדיון

- למרות חקיקה והחלטות הממשלה בנושא הקבורה האזרחית החלופית בישראל דיווחו גורמים שונים על מחסור בקבורה אזרחית חלופית בעבור לא יהודים. משמעות הדבר היא שחלק מהחלטות הממשלה בנושא זה לא יושמו, או לא יושמו במלואן;
- מארבעה בתי-עלמין לקבורה אזרחית שהוחלט כי יוקמו סמוך לחקיקת חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, הוקם עד היום רק אחד – בבאר-שבע;
- למרות החלטת הממשלה מס' 2514 (קבר/12), משנת 2004, בדבר מניעת מכירה של חלקות קבר ביישובים חקלאיים לנפטרים שאינם בני המקום, נראה כי כמה יישובים חקלאיים עדיין מאפשרים, תמורת תשלום, לקבור באדמתם גם נפטרים אשר אינם חברי הקיבוץ, ועל כן נדרשת הקפדה על האכיפה בתחום.

³⁴ מר שמעון נבון, מנהל תחום דמי קבורה, זיקנה ושאיירים במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 20 בדצמבר 2009.

³⁵ מר אביגדור לויתן, מנהל אגף הגיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 20 בדצמבר 2009.



מקורות

מכתבים ושיחות טלפון

- אוקלנדר סרגיי, ממלא-מקום ראש העיר במגדל-העמק, מכתב, 27 בדצמבר 2009.
- ביבי ירון, מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, מכתב למר שמעון עמר, מנהל אגף בכיר ד' במשרד מבקר המדינה, 19 באוקטובר 2009.
- בר סימן טוב יונתן, רפרנט פנים ודתות במשרד האוצר, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2009.
- ישי יצחק, מנהל תחום קבורה במשרד לשירותי דת, מכתב, 11 בינואר 2009.
- לויתן אביגדור, מנהל אגף גיור במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 20 בדצמבר 2009.
- נבון שמעון, מנהל תחום דמי קבורה, זיקנה ושאיירים במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 20 בדצמבר 2009.
- סולל יפעת, עו"ד, מייצגת עמותת "מנוחה נכונה ישראל", מכתב, 22 בדצמבר 2009.
- עבודי יורם, אגף תכנון ופיתוח במינהל מקרקעי ישראל, מכתב, 22 בדצמבר 2009.
- רינגלר עינב, עוזרת בכירה למנהל הכללי בעיריית ירושלים, מכתב, 24 בדצמבר 2009.
- שלום כרמי, ראש לשכת ראש העיר בכרמיאל, מכתב, 22 בדצמבר 2009.
- שפרן אילנה, ראש תחום במינהל התכנון – האגף לתכנון נושאי במשרד הפנים, מכתב, 24 בדצמבר 2009.

מסמכים

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "יישום חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית בישראל", כתבה נעמי מי-עמי, 16 בדצמבר 2007, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/pdf/m01963.pdf>

אתרי אינטרנט

- המשרד לשירותי דת, <http://www.dat.gov.il>, כניסה: 15 בדצמבר 2009.
- עמותת "מנוחה נכונה ישראל",
<http://www.menucha-nechona.co.il/index.asp?pct=1&uid=204&id=1275>, כניסה: 15 בדצמבר 2009.

חקיקה והחלטות ממשלה

- חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.
- החלטת הממשלה מס' 2514 (קבר/12), 26 באוגוסט 2004.

