

תוכן עניינים

1. מבוא..... 3
2. מעמדה של הרשות המקומית..... 3
 - 2.1 האופי הדמוקרטי..... 3
3. העניינים שבאוטונומיה של הרשות המקומית..... 4
 - 3.1 הקושי ביישום ההבחנה בין "מקומי" ל"ארצי"..... 5
4. סמכות השלטון המרכזי להתערב בהליכים דמוקרטיים פנימיים 7
 - 4.1 ההתערבות בחקיקת חוקי עזר..... 8
 - 4.2 ההתערבות במועד הבחירות..... 8
 - 4.3 ההתערבות בבחירות..... 8
5. צמצום סמכות השלטון המרכזי להתערב בעיקרון הדמוקרטי בפסיקה . 9
 - 5.1 היעדר מבחן ברור לצמצום הסמכות..... 10
6. הצעה – התערבות השלטון המרכזי בעיקרון הדמוקרטי רק בעניינים "ארציים"..... 11
 - 6.1 תחולתה של ההצעה..... 12
7. סיכום..... 12
8. רשימה ביבליוגרפית..... 14

1. מבוא

בעבודה אבחן את היחס שבין השלטון המרכזי, הכנסת והממשלה, לבין השלטון המקומי, הרשויות המקומיות. אדון בשני היבטים ביחסים אלה: הראשון, בשאלת הגדרת האוטונומיה של הרשות המקומית, ובעניינים שלגביהם היא מוסמכת להפעיל את סמכויותיה, ביחס לעניינים ולסמכויות שבידי השלטון המרכזי. השני, בשאלת היקף התערבותו של השלטון המרכזי בהליכים דמוקרטיים פנימיים שברשות המקומית, כמו למשל סמכות התערבותו של שר הפנים בחקיקת עזר מקומית או בבחירות שברשות מקומית. בעבודה אראה כי בעוד שההיבט הראשון נדון בפסיקה, ונקבעו מבחנים המבקשים להגדיר את חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בהיבט השני לא נקבעו מבחנים שכאלה, ולמעט הגישה הכללית של בית המשפט המבקשת לצמצם את סמכות ההתערבות של שר הפנים בהליכים דמוקרטיים פנימיים הנתונים להחלטות התושבים ברשות המקומית, אין כללים ברורים לעניין העילות והשיקולים שלפיהם מוסמך השר להתערב בהליכים הדמוקרטיים הללו. אציע כי המבחן המשמש בהיבט הראשון – המבחן המבחין בין עניינים "מקומיים" לבין עניינים "ארציים" – ישמש גם לגבי ההיבט השני, וסמכותו של השלטון המרכזי להתערב בהליכים דמוקרטיים פנימיים של השלטון המקומי תוגבל רק לעילות ולשיקולים "ארציים". בפרק הראשון אדון במעמדה הייחודי של הרשות המקומית, כרשות מנהלית בעלת אופי דמוקרטי. בפרק השני אדון בהגדרת האוטונומיה שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, ובמבחנים שנקבעו בפסיקה. בפרק השלישי אציג את המקרים בהם המחוקק מסמך את שר הפנים להתערב בהליכים דמוקרטיים בשלטון המקומי. בפרק הרביעי אראה את הניסיונות בפסיקה לצמצם את סמכות ההתערבות של שר הפנים, ואסביר מדוע מפסיקה זו לא ניתן לגבש הגדרה ברורה לעניין סמכות ההתערבות של השר. בפרק החמישי אציע את הצעתי, לפיה המבחן המשמש לעניין הגדרת האוטונומיה של הרשות המקומית ישמש גם לעניין הגדרת היקף התערבותו של השלטון המרכזי בהליכים דמוקרטיים ברשות המקומית.

2. מעמדה של הרשות המקומית

הרשות המקומית היא בעלת מעמד ייחודי. מצד אחד, הרשות המקומית היא רשות מנהלית, אשר ככל יתר הרשויות המנהליות במדינה כפופה למשפט המנהלי¹. מצד שני, בשונה מרשויות מנהליות אחרות הרשות המקומית היא בעלת אופי דמוקרטי ונבחרת על ידי הציבור. עמד על כך בית המשפט העליון בפרשת יחיא:

"הרשויות המקומיות נמנות עם רשויות השלטון אך מעמדן מיוחד ושונה מזה של רשויות מנהליות אחרות בין היתר משום שהנהגתה של הרשות המקומית נבחרת על ידי תושביה בבחירות דמוקרטיות ומהווה מעין "כנסת זוטא" המפעילה באופן אוטונומי כוחות שלטוניים מתוקף סמכויות שהקנה לה הדין במישרין"².

2.1 האופי הדמוקרטי

האופי הדמוקרטי של הרשות המקומית בא לידי ביטוי לא רק בבחירות הנערכות בכל רשות מקומית, אלא גם במבנה ובמתכונת שבה פועלות רשויות מקומיות, אשר מזכירים במידה רבה מעין "מדינה קטנה"³.

¹ ראה: יצחק זמיר, הסמכות המנהלית, כרך א – המנהל הציבורי, (מהדורה שנייה, 2010), בעמ' 446.

² בג"צ 6057/07 עבד אל חכים חאג' יחיא נ' שר הפנים, (פורסם בנבו, 23.12.07), בפסקה 7.

³ אצל זמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 442.

שלושת רשויות השלטון בדמוקרטיה הן הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת, ושלושת הרשויות הללו מתקיימות בזעיר אנפין ברשות המקומית. ברשות המקומית יש מועצה שהיא מעין מקבילה של הרשות המחוקקת, והמועצה מחוקקת חוקי עזר עירוניים. יש ברשות המקומית הנהלה שבראשה עומד ראש הרשות המקומית, ואלו מקבילים לממשלה ולעומד בראשה, והנהלת הרשות המקומית משמשת כרשות המבצעת המחולקת לאגפים ולמחלקות בדומה לחלוקה בין משרדי הממשלה. ברשות המקומית יש אפילו רשות שופטת, שהם בתי המשפט לעניינים מקומיים, אשר למרות שמבחינה פורמאלית הם הוקמו מכוח חוק בתי המשפט⁴ וכחלק מהרשות השופטת המרכזית, בפועל לבתי המשפט הללו יש קשר רב לרשויות המקומיות שבתחומן הם פועלים ברמה הארגונית וברמה הכספית⁵.

מלבד ה"רשות השופטת", שמוסדרת בחוק בתי המשפט המסדיר גם את בתי המשפט האחרים וקובע את היחס ואת חלוקת העבודה בין בתי המשפט לעניינים מקומיים לבין האחרים, לגבי שתי הרשויות האחרות, המחוקקת והמבצעת, המחוקק לא מגדיר באופן ברור את היחס שבין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי, ואת חלוקת העבודה ביניהם. מועצת הרשות המקומית מוסמכת לחוקק חוקי עזר בעניינים שונים, מבלי שהמחוקק בצורה ברורה אילו עניינים צריכים להיות מוסדרים בחקיקת עזר מקומית ואלו עניינים צריכים להיות מוסדרים בחקיקה ראשית של הכנסת. הסמכות לחוקק חוקי עזר קבועה בסעיף 250 לפקודת העיריות⁶ הקובע: "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה". הסעיף איננו מגדיר ואיננו מפרט רשימה של עניינים שלגביהם ניתן לחוקק חוקי עזר, וקובע באופן כללי כי ניתן לחוקק חוקי עזר שנועדו כדי לאפשר לעיריה לבצע את סמכויותיה. מהם אותה דברים שנדרשים לעיריה כדי לבצע את סמכויותיה? תיאורטית אפשר לטעון כי כמעט כל עניין הוא כזה שמאפשר לעיריה לבצע את סמכויותיה, וישנם עניינים רבים המוסדרים בחקיקה ראשית שיכולים להיחשב אף הם כעניינים המאפשרים לעיריה לבצע את סמכויותיה, כמו למשל מתן סמכויות למשטרה לאכוף את החוק, ואכיפת החוק מאפשרת לרשות המקומית לבצע את סמכויותיה. האם משמעות הדבר כי רשות מקומית רשאית לחוקק חוקים המסדירים את סמכויות המשטרה בתחומי הרשות המקומית? ברור שלא, וברור שחקיקת חוקים עבור המשטרה היא בסמכות הכנסת כרשות המחוקקת בשלטון המרכזי. מהי אם כן ההגדרה של סעיף 250? גם סמכויותיה של "הרשות המבצעת" אינן מוגדרות בצורה ברורה. סמכויותיה של העיריה מפורטות בסעיף 249 לפקודת העיריות, המונה רשימה ארוכה של עניינים שהם בסמכות העיריה, וביניהם גם עניינים כלליים כמו למשל: "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו"⁷, וכמו: "לבצע כל סמכות מסמכויותיה ולמלא כל תפקיד מתפקידיה יחד או בשותפות עם מוסדות המדינה, רשויות מקומיות אחרות, חברות, אגודות שיתופיות וגופים או אנשים אחרים"⁸. מדובר בסמכויות המנוסחות באופן כללי מאוד, המקשה על הבנת היחס שבינן לבין סמכותה של הממשלה כרשות המבצעת בשלטון המרכזי.

⁴ חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. ראה סעיף 54 לחוק זה.

⁵ אצל זמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 442.

⁶ פקודת העיריות [נוסח חדש].

⁷ סעיף 249(29) לפקודת העיריות.

⁸ סעיף 249(31) לפקודת העיריות.