

## השלטון המקומי

הרשויות המקומיות הינן בעלות סמכויות שלטוניות ניכרות בשטח שיפוטן, והינן מייצגות את האינטרסים המקומיים בתחומים שונים. עם זאת, מחובתו של השלטון המרכזי לפקח על פעולתן לשם השגת מטרות כלל ארציות שהן בתחום סמכותו.

## תקינה

1. פקודת העיריות

---

העותרים הם תושבי המועצות המקומיות קצרין וגולן, המשיגים כנגד הקצאות כספים על ידן לעמותה שמטרתה לפעול להמשך השליטה הישראלית בגולן וערכה מסע ארצי פירסום להשגת תמיכה במטרה זו.

קיימת קורלציה בין סמכויותיהן של מועצות מקומיות לבין ההקצאות הכספיות המותרות בגדר תקציבן. מובן שאין מועצה מקומית או אזורית מוסמכת להכריז מלחמה או לכוון יחסי חוץ עם מדינה זרה, או לעסוק באינטרס בלעדי המתייחס לרשויות מקומיות אחרות, אך בעת הזאת אין כמעט פעילות בתחום הציבורי שאינה משלבת אינטרסים לוקליים ולאומיים; כיום הפכה הרשות המקומית מסוכן סביל לשותף אסטרטגי של השלטון. המבחן הנכון לקביעה אם רשאיות מועצה מקומית או אזורית לממן פעילות שהיא בעלת משמעות ארצית, הוא אם לנושא המימון השפעה מיוחדת ונפרדת על הציבור שבתחומיהן.

פיקוח השלטון המרכזי נועד להבטיח שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו בשל אינטרסים מקומיים צרים. אולם כאשר הרשות המקומית מתפקדת כראוי, והיא מקיימת אחר דרישות המינימום הראויות שהציב לה השלטון המרכזי, מוטב שהשלטון המרכזי יגביל את פעולתו, בכפוף לכך שקיים אינטרס מקומי בעניין, החורג מהאינטרס הלאומי.

במקרה שלפנינו קיים אינטרס לוקלי נפרד, המצדיק הבאתו של הנושא בתחום סמכותן. המועצות רשאיות לעשות כל אשר לאל ידן - במסגרת החוק - כדי לשמור על קיומן ואין לך אינטרס לוקלי חשוב מזה; שאלת ריבונות ישראל ברמת הגולן, הגם שהיא כרוכה במדיניות ארצית או לאומית טומנת בחובה גם אינטרס מקומי מובהק השונה מהקשר לנושא האמור של שאר תושבי המדינה. כל החלטה שתתקבל לכאן או לכאן עשויה לשנות את מהלך חייהם של תושבי המועצות מן הקצה אל הקצה. נראה שהן היו מוסמכות לקבלן. לעמותה גם מטרה נוספת והיא לקדם הקמת ישובים חדשים ברמת הגולן ולפתח, להרחיב ולבסס ישובים קיימים.

ההכרעה בעניינים מדיניים אינה מסורה לרשות המקומית, שאמורה לפעול במישור המקומי בלבד. אולם טעם זה אינו עומד במקרה שבפנינו. בהגברת התודעה הציבורית לעמדתה באמצעות פרסום, אין הרשות המקומית מסיגה את גבול הכנסת או השלטון המרכזי; סמכות ההכרעה הייחודית בסוגיה נשארה בידיהם, ועל כך אין חולק.

כאשר הרשות המקומית מקצה חלק ממשאביה לנקיטת עמדה בסוגיה קיומית-מקומית נותרת על כנה ההנחה שפעולתה מייצגת את האינטרס של התושבים להמשיך להיות במקום בו היכו שורשים. רכישת דעת הקהל אינה עומדת כמטרה בפני עצמה, אלא היא חלק מן המאבק על הישרדות במקום. מדיניות משפטית ראויה היא זו שאינה מבחינה בין הסכנות האורבות להמשך קיומה של רשות מקומית, ובסמכותה לצאת כנגד כולן למאבק ציבורי. המאבק אשר המועצה המקומית קצרין והמועצה האזורית גולן יצאו בו, הוא על המשך קיומם של הישובים ברמת הגולן, ואין במחלוקת הציבורית על עתיד רמת הגולן כדי להאפיל על מהותו של המאבק מבחינתן של המועצות הנ"ל. העתירה נדחית.

הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק, שכללה שבעים מקבצים של **מאה שמונים ושמונה** רשויות מקומיות אשר הומלץ לאחד, ועברה בקריאה ראשונה. עוד לפני כן החליט שר הפנים על קיום שימוע ציבורי בעניין. לאחר שהסתיים השימוע, העביר השר לוועדה המשותפת של הכנסת רשימה מתוקנת של מקבצי רשויות שהמליץ לאחד. ועדת הכנסת הכריעה כי לא מדובר בנושא חדש. בתום הדיון העבירה הוועדה למליאת הכנסת את תוצאות דיוניה, אשר כללו נוסח אשר על פיו יתקיים איחוד של שנים עשר מקבצים בני **עשרים ותשע** רשויות. החוק אושר בקריאה שנייה ושלישית.

סמכותו של בית משפט זה להתערב בהליכי החקיקה של הכנסת היא מצומצמת ביותר. הנטייה היא שלא להתערב בהם, פרט למקרים שבהם הפגיעה בערכים ובעקרונות יסוד במשפטינו החוקתי הנה פגיעה שעוצמתה קשה וניכרת. גם חובת השימוע אינה חלה בפני ועדות של הכנסת. כל שימוע שנעשה בפני הוועדה המשותפת, היה שלא מתוך קיום חובה. וגם אם נכון שהיו לחצים שהופעלו על חברי הוועדה או בנוגע לזריזות הליך החקיקה, אין עילה להתערבותו של בית משפט זה בהליך חקיקתה של הכנסת את חוק האיחוד.

לא הוכחה הפגיעה לה טענו העותרים השונים בשווי מקרקעיהם כתוצאה מחוק האיחוד. גם לו הוכחה העובדה שעקב איחוד רשויות מסוימות חלה ירידה בשווי מקרקעיו של מי מתושבי אחת הרשויות, ספק אם היה בכך להביא לפסילת החוק עקב פגיעתו בזכות הקניין של העותרים. לא כל החלטה שיש עמה פגיעה בערך נכסים פרטיים תיחשב לפגיעה בזכויות קניין במובן חוק היסוד. כך הוא גם לגבי חוק הכנסת, הבא לשקף מדיניות של איחוד רשויות מקומיות. גם אם מתקיימת בחוק האיחוד פגיעה בזכות הקניין, עומד חוק האיחוד בתנאי פסקת ההגבלה ולא היה נפסל מחמת אי חוקתיות.

לא נראה שקיימת לתושביה של רשות מקומית זכות קניין במתקניה הציבוריים של הרשות המקומית, בין אם השתתפו באופן אקטיבי במימון הקמתם ובין אם לא. לתושבים קיימת אך זכות השימוש במתקנים ובמבנים הציבוריים. בנוסף, יהיו התושבים רשאים להשתמש במתקני הרשות שעמה יתאחדו. יתכן גם שייפגע תקציבן של חלק מן הרשויות המקומות העותרות, והן תיאלצנה לשאת בגירעונות הרשות המקומית עמה יאוחדו, אך פגיעה כזו אינה פגיעה בקניינו של כל אחד מתושבי הרשות, מה גם שמשרד הפנים מתכוון לקבוע מנגנון להתמודדות עם גירעונותיהן של רשויות מאוחדות. גם אין זה מעשי ואין יסוד בדין, לדרוש כתנאי לתוקפו של חוק, את הסכמתו של כל אחד ואחד מהנוגעים בדבר; חלק גדול של חוקי הכנסת אינו מקובל או אינו מוסכם על חלקים בציבור, ועל אף זאת מוסמכת הכנסת לחוקקם.

יש לדחות גם את טענות העותרים בדבר ההפליה הגלומה בחוק האיחוד. אמנם, חלק מההליכים שננקטו בעניין שלפנינו מעוררים תחושת אי נוחות, אולם טענה בדבר הפלייה דורשת הוכחה ההפלייה, וזאת לא עשו העותרים. העתירות נדחות.

**הערת העורך:** למרות הירידה מ-188 רשויות בקריאה הראשונה ל-29 רשויות בקריאה השנייה והשלישית, אם לא צורפו רשויות חדשות יתכן שבאמת אין מדובר בנושא חדש. אבל נראה שעל בית-המשפט היה לנקוט בעמדה פחות פורמליסטית, ולבדוק את הרשויות שעליהן הוחלט לעומת אלה בקריאה הראשונה ובמדינה בכלל, במישור של הרכב אתני, פריסה גיאוגרפית והשתייכות

פוליטית, וזאת לעומת אלה שהיו בהצעה הראשונית ובמדינה בכלל. יצוין כי לפי נתוני משרד הפנים, מבין הרשויות שאוחדו היוו הרשויות הערביות והדרוזיות כ-28%, כאשר מגזר זה מהווה 18% מן האוכלוסייה בלבד.

לעניין עצם הסמכות להכרעה סופית בנושא האיחוד, המקובל הוא לפני איחוד של מדינות מקובל לבצע משאל עם, ויתכן שאין כלל לפרלמנט סמכות לקבל הכרעה כזו ללא הסכמת העם. אמנם כאן מדובר באיחוד של רשויות, אבל חלק מהמשמעות של חיזוק השלטון המקומי הוא העברת חלק מסמכויות השלטון, כלומר חלק מן הריבונות, לידי הרשויות המקומיות<sup>1</sup>. כך היה עוד בתקופה הריכוזית של המנדט, כאשר תשלום המסים לרשות נקבע לפי מבחן התושבות ולא הבעלות על נכסים בתחומה<sup>2</sup>, וכך גם בעניין החובה לערוך שימוע ואולי גם משאל בקרב התושבים לפני ניתוק או צירוף חלק מרשות אחת לאחרת<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> בג"צ 2838/95 - חיים גרינברג ו-7 אה' נ' המועצה מקומית קצרין (לא פורסם רשמית).

<sup>2</sup> ס' 269 לפקודת העיריות (ההגדרה השירית של "מחזיק")

<sup>3</sup> בג"צ 3/58 יונה ברמן אה' נ' שר-הפנים. פ"ד יב(2), 1493.