

דוח מחקר
נובמבר 2018



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

גלעד וינר | שוקי פרידמן

שבת מקומית

חוקי שבת והיקף האיסור על פעילות
כלכלית ברשויות המקומיות



שבת מקומית
"חוקי שבת" והיקף האיסור על פעילות כלכלית ברשויות המקומיות
גלעד וינר | שוקי פרידמן

נובמבר 2018

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב: 7-237-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)
נדפס בישראל, 2018

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

הדברים המובאים בדוח מחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

עו"ד גלעד וינר הוא חוקר במרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה, דוקטורנט באוניברסיטת בראילן בתוכנית ללימודי ניהול ויישוב סכסוכים ומשא ומתן ועמית מחקר בקרן ELES (Ernst Ludwig Ehrlich Studienwerk). מחקריו עוסקים ביחסי דת ומדינה, ביהדות ודמוקרטיה, במשפט ציבורי ובמערכות ליישוב סכסוכים.

ד"ר שוקי פרידמן הוא משפטן. מנהל המרכז ללאום, דת ומדינה וראש התוכנית "דת ומדינה" במכון הישראלי לדמוקרטיה. מרצה למשפטים במרכז האקדמי פרס. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם דת ומדינה, משפט בינלאומי ומשפט מוסלמי.

דוח המחקר נכתב במסגרת המרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

סגן נשיא אחראי: פרופ' ידידיה שטרן

תוכן העניינים

7	תקציר
9	רקע
11	1. בסיס הנתונים ושיטת הבדיקה
16	2. ממצאי המחקר
17	3. "מדד השבת"
18	4. פעילות ביום המנוחה: תמונת מצב
18	א. בתי אוכל
19	ב. פעילות תרבות: פתיחת בתי עינוג ציבוריים
21	ג. פעילות מסחרית
23	ד. החרגת אוכלוסיית המיעוט
24	ה. הגבלות על ההיתר לפעילות ביום מנוחה
25	5. ממצאי המחקר על פי "מדד השבת"
27	6. סיכום
29	7. איך ממשיכים מכאן? אסדרת ימי מנוחה בעידן חוק המרכולים

ת ק צ י ר

פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי המנוחה בישראל מוסדרות בחוקי עזר עירוניים שהתקבלו באישור שר הפנים. "חוק המרכולים" שהתקבל בראשית שנת 2018 הגביל את סמכותו של שר הפנים לאשר חוקי עזר שמתירים פעילות מסחרית בשבת והעלה למודעות הציבורית את הסוגיה של אסדרת מנוחת השבת ברמה המקומית.

מחקר זה מבקש לבחון את טיבה של הרגולציה ברשויות המקומיות בכל הנוגע לפתיחתם וסגירתם של עסקים בשבת ובימי המנוחה. במסגרתו נערך לראשונה מיפוי מדויק של מדיניות החקיקה בחוקי העזר בעניין זה ברשויות המקומיות היהודיות, המעורבות והלא־יהודיות בישראל. חשיבותו של המחקר לביורור מצבה של מנוחת השבת בישראל רבה, שכן חוקי העזר העירוניים הם רובד מרכזי באסדרתה. עם זאת, המחקר אינו בוחן את הפעילות הכלכלית הנעשית בשבת בפועל או את אכיפתם של חוקי העזר בשטח על ידי הרשויות המקומיות.

לצורך המחקר נותחו 140 חוקי עזר עירוניים שעוסקים בפעילות כלכלית בימי המנוחה בדרך שמאפשרת להצביע על השוני במדיניות זו בין מגזרים ורשויות מקומיות. ממצאי המחקר מלמדים כי מדיניותן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לפתיחת עסקים בימי המנוחה תלויה בעיקר בסוג העסק שמדובר בו. כך נמצא כי הרוב המוחלט של הרשויות (כ-88%) מתירות בחוקיהן את פתיחתם של בתי אוכל בימי מנוחה. לעומת זאת, חוקי העזר של רוב הרשויות (55% מהרשויות המקומיות בישראל בכלל ו-73% מהרשויות היהודיות) אוסרות על הפעלת עסקים

שמתקיימת בהם פעילות תרבות. זאת ועוד, המחקר מראה שכמעט כל הרשויות המקומיות בישראל (כ-94%) אוסרות על פעילות מסחרית בימי מנוחה. הממצאים מעידים גם על פערים משמעותיים בין רשויות בעלות רוב יהודי מובהק לרשויות שאוכלוסייתן אינה יהודית או מעורבת בכל הנוגע להיקף האיסור על פעילות כלכלית בשבת. עוד מגלה המחקר כי יש הבדלים ניכרים ביחסן של הרשויות המקומיות למיעוטים דתיים החיים בתוכן, ואף במידת התערבותן בהסדרים קונקרטיים של עסקים אשר פעילותם בימי מנוחה הותרה.

המחקר מציע מדד, שכינינו "מדד השבת", המאפשר להשוות את מדיניות פתיחת העסקים של הרשויות שנכללו במחקר. ניתוח הממצאים מלמד כי חוקי העזר של הרשויות המקומיות בישראל מבטאים גישות שונות בכל הנוגע לפעילות עסקית בימי המנוחה בכלל ולמנוחת השבת בפרט. גישות אלו משתקפות בהסדר שכל רשות ניסחה בהתאם לאופייה הייחודי. עם זאת, המשותף לרובן המוחלט של הרשויות המקומיות הוא כאמור ההכרה בחשיבות צמצום המסחר ומתן אפשרות לבילוי והסעדה. המסקנה העולה היא אפוא שהפקדת עיצוב האופי של מנוחת השבת במרחב הציבורי בידי הרשות המקומית אינה מביאה בהכרח לפגיעה במעמדה בישראל, בוודאי בהשוואה לחוק המרכולים.

ממצאי המחקר עולה כי עיקר הבעייתיות הטמונה בחוק המרכולים הוא בהגבלה של סמכות האסדרה של הרשויות המקומיות. הפרת האיזון בין השלטון המקומי לשלטון הארצי בכל הנוגע לעיצוב המרחב הציבורי בשבת מציפה את חילוקי הדעות הקיימים בעניין השבת ומעודדת את המשך המאבקים סביב אסדרתה. במסקנה זו תומכות המגמות המתפתחות בשטח בחודשים שעברו מאז כניסתו לתוקף של חוק המרכולים, המעידות כי העברת הדיון הנורמטיבי על השבת לרמה הלאומית, כפי שעשה חוק המרכולים, היא שדווקא מובילה רשויות מקומיות לנסות ולקדם הסדרים חוקיים שבכוחם לפגוע בצביון השבת.

עם זאת, ממצאי המחקר מלמדים גם כי למרות הפגיעה העקרונית בסמכות האסדרה של הרשויות המקומיות שנוצרה בעקבות חוק המרכולים, החוק אינו משנה מהותית את המציאות החוקית בשטח. לפיכך המלצת המחקר היא להתמקד במציאת מנגנוני אכיפה אפקטיביים לחוקי העזר הקיימים, ובחשיבה מחודשת על הדרכים שניתן בהן לעדכן חוקים ישנים. מהלכים אלו צריכים להיעשות מתוך ניצול מיטבי של המרחב החוקי הקיים בחוק המרכולים, ומתוך התחשבות בגוונים הרבים המתקיימים בחברה הישראלית ובמעמדה של השבת כיום המנוחה הלאומי.

רקע

עוד בראשית ימי הקמתה של המדינה היה הוויכוח סביב צביונה של השבת במרחב הציבורי לזירה מרכזית למאבקים בסוגיות דת ומדינה. במכתב הסטטוס קוו הנודע שכתב דוד בן-גוריון לאגודת ישראל הובטח כי השבת תהיה יום המנוחה הרשמי של יהודים במדינת ישראל.¹ עם זאת, בהיעדר תוכן קונקרטי להבטחה זו, שאלת ההסדרים הראויים בכל הנוגע לשבת בישראל נותרה שנויה במחלוקת. כך, למרות הניסיונות הרבים למצוא הסדרים פוליטיים שמבוססים על הסכמה ציבורית רחבה, גם בחלוף 70 שנה מיום הקמתה של מדינת ישראל מוסיפה השבת להיות מקור לא אכזב למחלוקות פוליטיות וחברתיות.

למנוחת השבת בישראל שני היבטים עיקריים:² העסקת עובדים בשבת וקיום פעילות כלכלית עסקית בשבת. האיסור על עבודה בשבת נקבע בחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, והוא קובע שאסור להעסיק עובדים ביום המנוחה. מנגד, האיסור על פעילות כלכלית עסקית בשבת מתבסס בעיקרו על חוקי עזר עירוניים של הרשויות המקומיות, המסדירים את מועדי הפתיחה והסגירה של עסקים בשטחי הרשות לפי הסמכה שניתנה לרשויות כבר ב־1990 בפקודת העירויות.³

בשני ההיבטים האמורים יש פער בין האיסור בחוק לבין המציאות בשטח. לדוגמה, במחקר אחר שערכנו הראינו כי מספרם של יהודים העובדים בשבת הוא כ־400,000 איש, שהם כ־13% מכלל המועסקים היהודים.⁴ מספר המועסקים לפי היתר פרטני מאת שר העבודה מתוך כלל העובדים זניח (כ־10,000 עובדים בסך הכול).⁵

1 לסקירה יסודית על המאבקים בעניין השבת והסדריה ראו שוקי פרידמן, "מלחמות השבת: מורה נבוכים ל'סטטוס קוו' והפתרון הרצוי", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

2 המחקר עוסק במנוחה בימי המנוחה בכללם: שישי למוסלמים ושבת ליהודים, אבל מוקדו הוא מנוחת השבת היהודית.

3 ראו פרידמן, לעיל הערה 1, עמ' 4.

4 ראו שוקי פרידמן וגלעד וינר, "העסקה בשבת: תמונת מצב", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.12.2017.

5 בהסתמך על הנתונים המופיעים באתר משרד העבודה והרווחה. מספר ההיתרים עצמו נמוך בהרבה. כך למשל, בשנת 2017 ניתנו 483 היתרים למעסיקים שונים במשק. אביביח רובינשטיין, חשובה לבקשת חופש מידע מאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.2.2018.

אף ששאלת התחולה של האיסור החוקי על פעילות כלכלית בשבת משמעותית לביורר היקף השמירה על מנוחת השבת בישראל, עד כה לא נותחו חוקי העזר העירוניים בהקשר זה. ניתוח זה משמעותי לצורך הבנה של תמונת המצב העדכנית ולצורך אסדרה מחודשת של השבת ברמה המקומית.

חשיבות הניתוח של חוקי העזר מתחדדת לנוכח התיקון האחרון לפקודת העיריות, הקובע כי שר הפנים לא יאשר חוקי עזר עירוניים המתירים פעילות עסקית בשבת ("חוק המרכולים"), אלא אם כן שוכנע שפתיחתם של עסקים המותרת לפי חוק העזר האמור נדרשת כדי לספק צרכים חיוניים.⁶ בהקשר זה נציין כי חוק המרכולים מוציא מגדרו בתי עסק המגישים מזון ובתי עסק שמתקיימת בהם פעילות תרבות.

המצב החוקי החדש שנוצר לאחר קבלת חוק המרכולים מעלה שאלות מהותיות באשר ליחס שבין אסדרה ארצית לאסדרה מקומית של מנוחת השבת. במקרה זה דומה כי כוונת המחוקק הייתה שיש לתת משקל גדול יותר למחוקק הארצי, גם במחיר של צמצום חופש הפעולה של הרשויות המקומיות.⁷ במחקר המובא כאן אנו מבקשים לבחון אם הייתה הצדקה להגבלה כזאת על סמכותן של הרשויות המקומיות לעצב בעצמן את ההסדרים לפתיחת עסקים בימי מנוחה בתחומם שיפוטן.

6 החוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חוקי עזר בעניין פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי מנוחה), התשע"ח-2018, פורסם ברשומות ביום 10.1.2018.

7 ראו למשל מורן אזולאי ואטילה שומפלבי, "רגב על חוק המרכולים: 'גם בלונדון ובפריז לא עושים קניות ביום ראשון'", ynet.

ש: אבל יש רשויות מקומיות, כמו תל אביב, גבעתיים, רמת גן, שאופי החיים הוא כזה שאנשים רוצים שבתי מסחר יהיו פתוחים גם בשבת.
 ת: זה שאנשים רוצים זה יופי. בשביל זה יש רגולטור שיחליט מה כן ומה לא. לכולנו ברור שיהיה פנאי ושחלק מהחנויות יהיו פתוחות, אבל להפוך עכשיו את השבת שלנו, שכל היום הסופרמרקטים יהיו פתוחים, ומס הכנסה יהיה פתוח והרשיון יהיה פתוח, זה בעיניי לא נכון. גם מי שנוסע לברלין, ללונדון ולפריז יודע שביום ראשון אתה לא עושה קניות. אז מה שטוב שם יכול להיות גם טוב כאן.

וראו גם יעקב גרודקה, "דרעי מרגיע את החילונים: 'אני לא מתכוון להתערב ולאכוף את חוק המרכולים'", ynet, 11.1.2018.

1 בסיס הנתונים ושיטת הבדיקה

במסגרת המחקר נאספו כל 140 חוקי העזר של רשויות מקומיות שמסדירות את פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי המנוחה (ב־115 הרשויות המקומיות הנותרות אין חוק עזר שמסדיר פתיחה וסגירה של עסקים).⁸ מאגר נתונים נוסף ששימש לצורך הבדיקה הוא מאגר הרשויות המקומיות שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום 18.2.2017.⁹ בקבוצת הרשויות שנבדקו במחקר נכללות 65 ערים מתוך 77 הערים המוכרות בישראל, 61 מתוך 124 המועצות המקומיות ו־14 מתוך 54 המועצות האזוריות (תרשים 1).

אף שהמאגר מתייחס רק לכ־55% מכלל הרשויות במדינה, על פי נתוני הלמ"ס, בתחומיהן של רשויות אלו מתגוררים 6.65 מיליון תושבים, שהם למעלה מ־75% מכלל תושבי המדינה (תרשימים 2-3). בלמעלה מ־100 מתוך 140 הרשויות שנסקרו, יותר מ־80% מהתושבים מוגדרים על ידי הלמ"ס יהודים,¹⁰ 20 רשויות בעלות רוב מוסלמי, 4 רשויות דרוזיות ו־2 נוצריות. ב־14 רשויות, ובתוכם 9 ערים, מתגוררת אוכלוסייה מעורבת, דהיינו עיר שיש בה אוכלוסיית מיעוט עדתית שחלקה מכלל התושבים עולה על 20% (תרשימים 4-5).¹¹

- 8 רשימת החוקים מבוססת על המאגר שנמצא באתר משרד הפנים. חוקי העזר נדלו מאתר משרד הפנים, ביום 1.4.2018. בחשובה לבקשת חופש מידע שהגיש המכון הישראלי לדמוקרטיה הפנה משרד הפנים לרשימה זו כמקור העדכני לפירוט חוקי העזר ולנוסחם. עוד מציין המשרד בחשובו כי 11 רשויות ממחינות לקבלת הסכמתו של שר הפנים לחוקי עזר לפתיחה וסגירה של עסקים. ליאור שחר, מנהל אגף בכיר לחכנון מדיניות וממונה על חוק חופש המידע, חשובה לבקשת חופש מידע מיום 26.3.2018. (העתק המכתב שמור אצל המחברים). ביום 21.6.2018 פורסם ששר הפנים דרעי הודיע לבג"ץ כי בהתאם לסמכות שניתנה לו בחוק המרכולים, הוא בוחר שלא להסכים לחוק העזר שהעבירה עיריית ראשון לציון. ראו חיים לב, "דרעי הפעיל את חוק המרכולים", ערוץ 7 21.6.2018.
- 9 "קובץ הרשויות המקומיות בישראל, 2016", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 18.2.2018.
- 10 בקרב אותן רשויות המוגדרות במחקר "יהודיות" יש רוב יהודי ממוצע של כ־98%.
- 11 פעמים רבות המונח "ערים מעורבות" מתייחס לערים שמתגוררים בהן יהודים ולא־יהודים (ראו למשל שנתון סטטיסטי לישראל 2013, מס' 64, הלשכה המרכזית

באמצעות ניתוח שיטתי קודדו 140 החוקים לכדי מאגר נתונים שמציג את הוראותיהם בעניין פעילות כלכלית ביום המנוחה על פי פרמטרים מדידים. מתודולוגיה זו מאפשרת נקודת מבט רחבה יותר על המצב החוקי-נורמטיבי של השבת במרחב הציבורי מזו שמספקים מחקרים אחרים שבוצעו בעבר.¹² עם זאת, מטרת המחקר אינה לברר כיצד מיושמים ונאכפים חוקים אלו בשטח.¹³ מעבר לבחינת מדיניות של הרשויות בכל הנוגע לסוגים שונים של עסקים, במסגרת המחקר פותח מדד אחיד, המכונה כאן "מדד השבת", שמשכלל את תוצאותיהם של שלושה פרמטרים מרכזיים בו ומאפשר הערכה מספרית אחידה של מדיניות פתיחת העסקים בימי המנוחה ברשויות שנכללו במאמר.

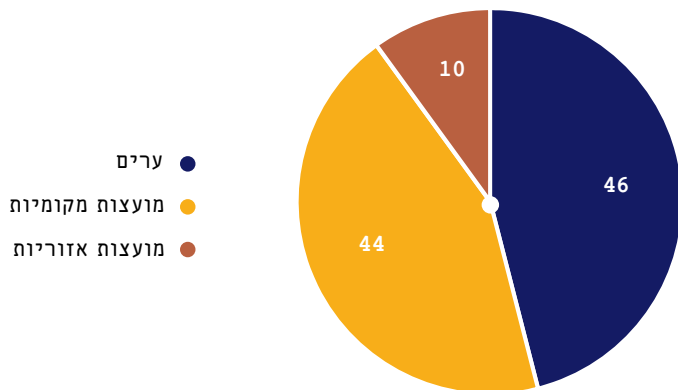
היבט חשוב נוסף שעמדנו עליו הוא מועד קבלתם של החוקים שנכללו במחקר. בדיקתנו מעלה כי גילו הממוצע של חוק עזר לפתיחה וסגירה של עסקים ברשויות המקומיות בישראל הוא 30 שנים. יתרה מזו, כל החוקים שנבדקו במסגרת מחקר זה התקבלו לפני כניסתו לתוקף של חוק המרכולים. בשל כך המאגר יכול לשמש אבן בוחן לבחינת הדרך שבה הרשויות המקומיות בוחרות לעצב את המרחב הציבורי בימי המנוחה ללא מעורבות ממשלתית מוגברת.

לסטטיסטיקה, עמ' 83). ואולם במחקר זה אומצה הגדרה מרחיבה, הכוללת את כל הרשויות המקומיות שבהן מתגוררת אוכלוסיית מיעוט בולטת לפי הנחונים העדכניים של הלמ"ס.

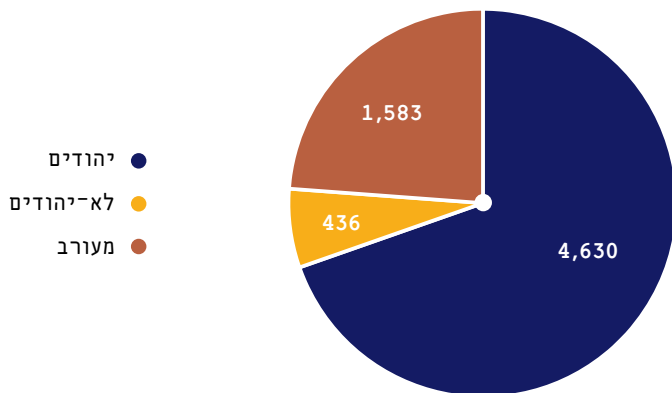
12 השוו למשל, גדעון זעירא, אוריאנה אלמסי, איתי פידלמן, אורי טל-ספירו ופלורה קור דבידוביץ, "אכיפת ההוראות בדבר פתיחת עסקים וסגירתם בימי המנוחה על-ידי הרשויות המקומיות", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, פברואר 2014. מחקר זה נערך על 35 מתוך 52 רשויות שהמרכז פנה אליהן.

13 למעשה, מחקרים שנערכו בשנים האחרונות מראים כי ברחבי הארץ יש פעילות נרחבת של עסקים בימי המנוחה, במגוון רחב של ענפי משק. ראו למשל אריאל פינקלשטיין, "השבת בישראל: תמונת מצב", המכון לאסטרטגיה ציונית, 2016.

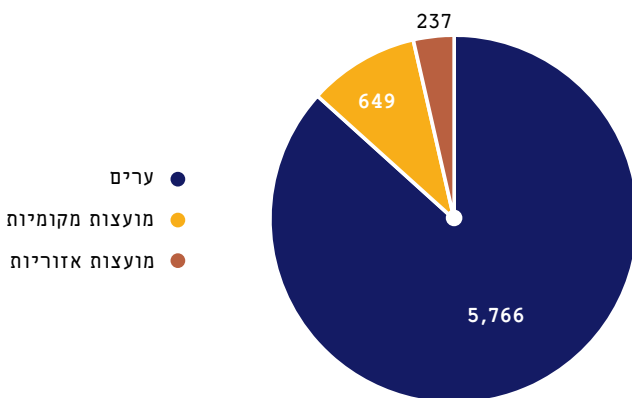
1
תרשים
התפלגות סוגי הרשויות המקומיות
הנכללות במחקר



2
תרשים
מספר התושבים הנכללים במחקר
(באלפים)

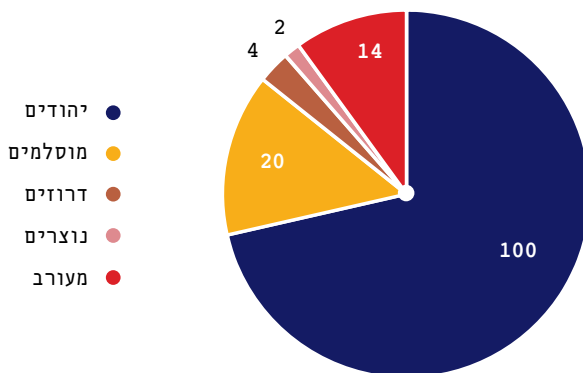


3 חרשים
מספר החושבים הנכללים במחקר,
לפי סוג הרשות (באלפים)

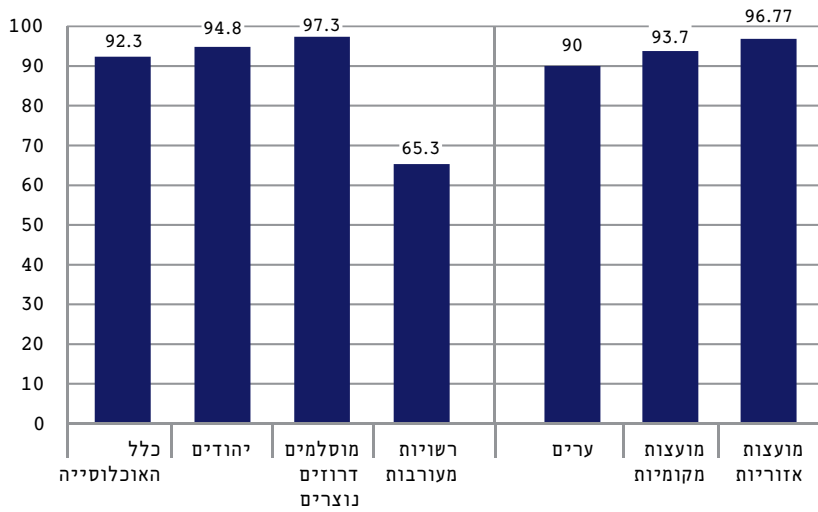


הערה: קביעת המאפיין הדתי תלויה בקיומה של אוכלוסיית רוב של מעל ל-80% מקרב כלל חושבי הרשות המקומית. אם אין רוב כזה, הרשות הוגדרה רשות מעורבת.

4 חרשים
מספר הרשויות הנכללות במחקר,
בחלוקה לפי אוכלוסיית הרוב



5 חרשים
שיעור אוכלוסיית הרוב בתוך הרשות (%)



2

ממצאי המחקר

בחינה של כלל חוקי העזר המסדירים פעילות כלכלית בשבת מעלה שלוש קטגוריות מרכזיות של איסורים: (1) על פעילות בתי אוכל;¹⁴ (2) על פעילות תרבות;¹⁵ (3) על פעילות מסחרית אחרת.¹⁶ שלוש הקטגוריות הללו אינן טכניות בלבד. בדיון סביב שאלת הפעילות הכלכלית בשבת, ובמסגרת הפשרות שהוצעו במרוצת השנים כדי להסדיר את הנושא, נעשית הבחנה בין פעילות כלכלית מסחרית, שנחשבת להפרה החמורה יותר של מנוחת השבת, ופעילויות של בתי אוכל ותרבות ופנאי.¹⁷ כאמור, גם חוק המרכולים יוצר הבחנה בין סוגי הפעילות הללו, ובכך הוא נותן להבחנה זו הכרה חוקית משתמעת ויוצר שינוי משמעותי באסדרה החוקית הנהוגה עד היום. עוד נציין כי חוק המרכולים מאפשר לרשויות לקבוע כי תתקיים בתחומן פעילות עסקית נרחבת יותר מזו שמוותרת היום בחוקי העזר של רובן המוחלט, בשל ההיתר הגורף שניתן בו לפתיחת חנויות נוחות הפועלות בתחנות דלק.

בחינתם של חוקי העזר של רשויות בעלות רוב יהודי של למעלה מ-80% מעלה כי הפרשנות שנותנות רשויות אלו לשבת כיום המנוחה הרשמי היא שמרנית במובהק. נמצא כי רק 27% מהרשויות המקומיות היהודיות מתירות פתיחה של עסקים הקשורים לפעילות פנאי ותרבות ("בתי עינוג" בלשון החוק), ובכך הן מונעות אפשרות לקיים פעילויות אלו במרחב הציבורי בשבת ובימי מנוחה אחרים באופן חוקי. יתרה מזו, רק 4 מתוך 100 הרשויות היהודיות מאפשרות בחוקיהן פעילות מסחרית כלשהי, וגם במקרים אלו נקבעו הגבלות משמעותיות על אופן הפעלתם של בתי העסק הפתוחים בשבת. חריג בולט הוא יחסן של

14 ראו להלן בעמ' 18.

15 ראו להלן בעמ' 19.

16 ראו להלן בעמ' 21.

17 ראו למשל יואב ארציאלי, אמנת גביזון-מדן – עיקרים ועקרונות: מסד לאמנה חדשה בין יהודים בענייני דת ומדינה בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אביחי, חשט"ג-2003; חוקה בהסכמה והחוקים הנלווים (הצעת חוק ברית הזוגיות והצעת חוק השבת ומועדי ישראל), הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.

הרשויות המקומיות היהודיות לפתיחת עסקי מזון. רוב גדול (83%) מתוך הרשויות המקומיות מתירות בחוקיהן לפתוח בתי אוכל בימי המנוחה, אך גם כאן לא פעם בהגבלות משמעותיות.

3

"מדד השבת"

כדי לאפיין את היקף הפעילות הכלכלית בימי המנוחה, מחקר זה מציע מדד אחיד להשוואת המדיניות של פתיחת עסקים בימי המנוחה ברשויות המקומיות, שיכונה "מדד השבת". המדד שאנו מציעים משקלל את שלושת הפרמטרים המאפיינים את השונות בין חוקי העזר העירוניים שנבדקו (ראו גם תרשים 6 להלן):

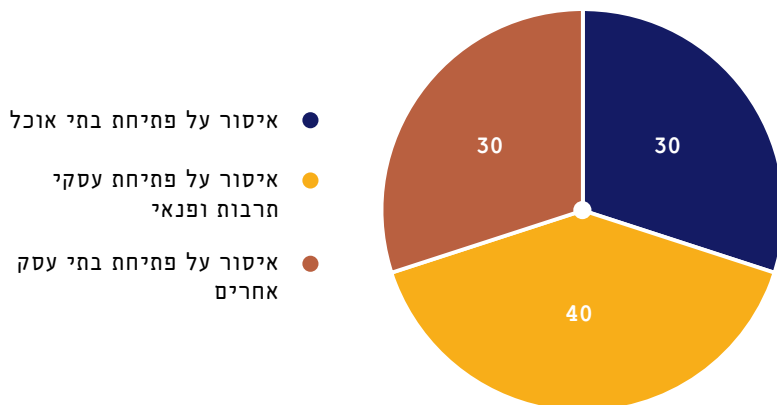
(א) מדיניות פתיחת בתי אוכל (מסעדות, בתי קפה וכדומה) – 30% מהציון. רשויות אשר מחייבות סגירה של בתי אוכל קיבלו 3 נקודות בציון המשוקלל של המדד.

(ב) המדיניות לפעילות תרבות – 40% מהציון. רשויות מקומיות אשר אסרו על פתיחת פתיחתם של בתי עינוג (בתי קולנוע, תיאטראות וכדומה) קיבלו 4 נקודות בציון המשוקלל של המדד.

(ג) המדיניות לפעילות עסקית אחרת – 30% מהציון. רשויות אשר אסרו על פתיחת בתי עסק אחרים (דהיינו שאינם בית אוכל או בתי עינוג) בימי מנוחה קיבלו 3 נקודות נוספות בציון המשוקלל של המדד.

המשקל העודף שניתן לפעילות תרבות תואם הצעות רבות שעסקו באסדרת השבת במרחב הציבורי, שהדגישו את הצורך לתת מענה לפעילות תרבות על חשבון מסחר וצריכה.¹⁸ על פי המדד המוצע, רשות שצברה את מלוא 10 הנקודות היא רשות שחוק העזר המסדיר בה את הפעילות הכלכלית ביום המנוחה אוסר על פתיחתם של בתי אוכל, בתי עינוג ובתי עסק אחרים גם יחד. המדד יכול לשמש את תושבי הרשויות, ראשיהן והעוסקים בנושא ברמה הארצית ככלי מדידה אחיד ופשוט שיאפשר השוואה של האופן שבו מוסדרת פעילותם של עסקים שונים בימי המנוחה ברשויות המקומיות שקיבלו חוקי עזר בנושא זה.

תרשים 6 רכיבי "מדד השבת"



4

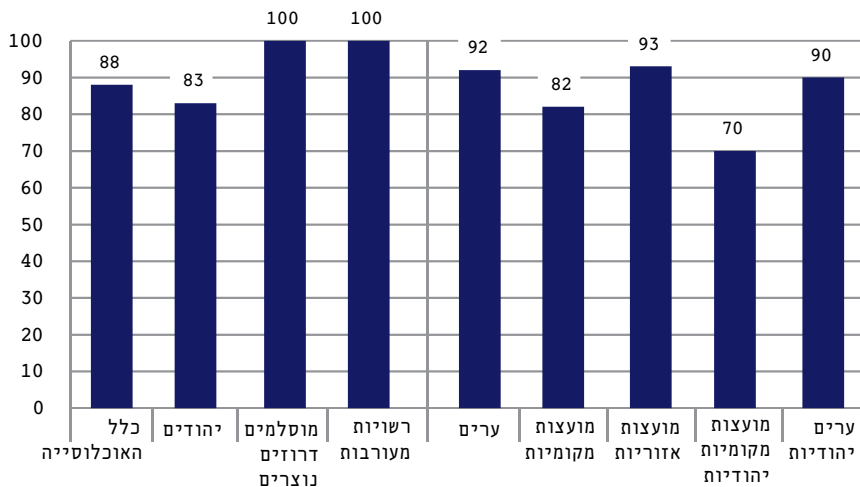
פעילות ביום המנוחה: תמונת מצב

א. בתי אוכל

מרביתן של הרשויות בישראל (88%) שלהן חוקי עזר המתייחסים לפתיחת עסקים בשבת מתירות פתיחת בתי אוכל ביום המנוחה. עם זאת, ישנם הבדלים מובהקים בין רשויות יהודיות ללא־יהודיות. כך, נמצא כי רק כ־70% מהמועצות המקומיות היהודיות מתירות פתיחת בתי אוכל בשבת. לעומת זאת, כל הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן לא־יהודית מתירות פתיחת בתי אוכל ביום המנוחה (דהיינו ביום שישי ברשויות מוסלמיות ודרוזיות, וביום ראשון ברשויות נוצריות) (להרחבה, ראו תרשים 7 להלן). נציין כי ענף המסעדנות הוא אחד הענפים

היחידים במשק שבעניינים ניתן היתר כללי להעסקת עובדים בימי המנוחה.¹⁹ לפיכך יש התאמה בין שיעור הרשויות המתירות את פתיחתם של בתי אוכל ביום המנוחה ובין האפשרות החוקית להעסיק עובדים בעסקים אלו. נציין כי גם חוק המרכולים הוציא מגדרו את ענף המזון, ועל כן רשויות שיבקשו להתיר פעילות של בתי אוכל בשבת לא יצטרכו להתין לאישור חוק העזר על ידי שר הפנים.

תרשים 7
האם מותר לפתוח בתי אוכל
ביום המנוחה? (%)



ב. פעילות תרבות: פתיחת בתי עינוג ציבוריים

משתנה חשוב בהבחנה בין מדיניות ימי המנוחה של רשויות מקומיות הוא היחס שלהן לפתיחת בתי עינוג ציבוריים שבהם מתקיימות פעילויות תרבות. לצורך

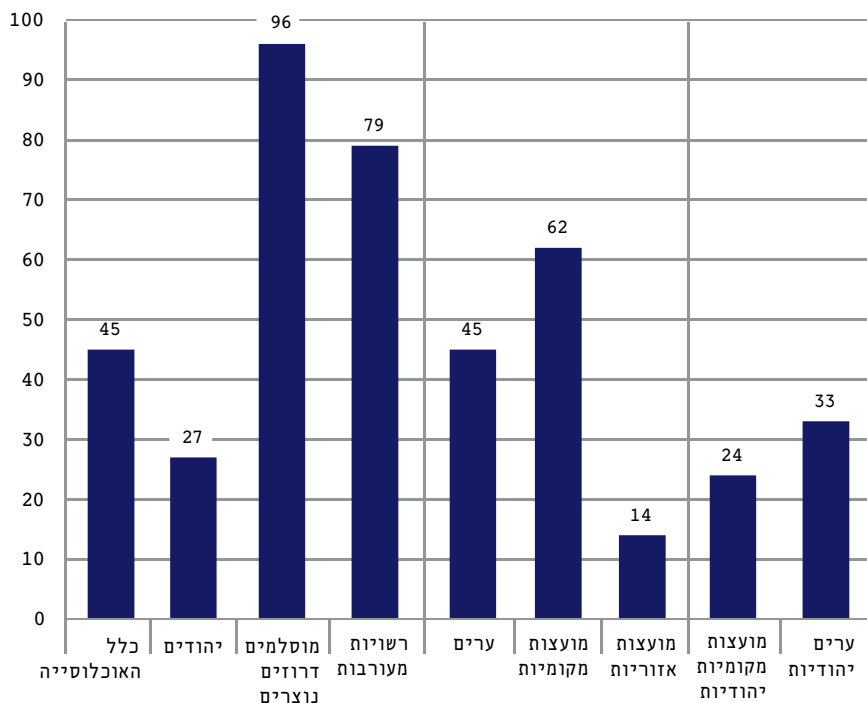
19 ראו י"פ 191, שנת 1951.

סיווג עסקים כבתי עינוג מרבית הרשויות המקומיות מאמצות את ההגדרה המופיעה בסעיף 3 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968:

(ב) "עינוג ציבורי" – הצגות של תיאטרון או קולנוע, קונצרט, דיסקוטק, מופעי מחול, ריקודים, קברט, קרקס, משחק או ספורט, וכל עינוג כיוצא באלה, בין שהם בתמורה ובין שלא בתמורה, למעט הרצאה או ויכוח שמטרתם העיקרית היא חינוכית, אך אם הם מלווים לצורך הדגמה הצגת תמונות או השמעת צלילים.

לפי הגדרה זו, הטלת איסור על פתיחת בתי עינוג ציבוריים יכולה להגביל באופן ניכר את האפשרות לפעילות תרבות וספורט בתחומי הרשות. ממצאי המחקר עולה כי פחות ממחצית מהרשויות המקומיות (45%) מתירות את פתיחתם של בתי עינוג בשבת ובימי מנוחה אחרים. עוד נמצא כי בנושא זה יש פער משמעותי מאוד בין רשויות יהודיות לרשויות שאוכלוסייתן אינה יהודית. רק 27% מהרשויות היהודיות מתירות בחוקיהן הפעלת בתי עינוג ביום המנוחה, וברוב המקרים הן גם מטילות הגבלות על אופן הפעלתם של בתי עסק אלו. כך למשל, בחוק העזר של פרדס חנה-כרכור מותרת הפעלתם של בתי עינוג לצורך פעילות תרבות וחינוך ללא תשלום. לעומת זאת, 96% מהרשויות הלא-יהודיות מאפשרות לבתי עינוג לפעול בימי מנוחה (25 מתוך 26 רשויות). נציין כי גם בקרב הרשויות שאוכלוסייתן יהודית ישנה שונות ניכרת: כ-33% מהערים מאפשרות את הפעלתם של בתי עינוג, לעומת 24% מהמועצות המקומיות ו-14% מהמועצות האזוריות (תרשים 8). כפי שהוזכר גם בהקשר של בתי האוכל, הוראות חוק המרכולים שהתקבל לא חלות על בתי עינוג כהגדרתם בחוק.

חרשים 8
האם מותרת פעילות תרבות
ביום המנוחה? (%)



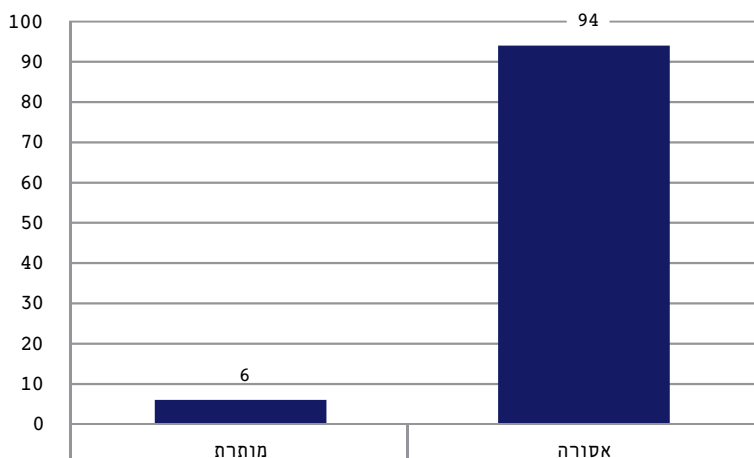
ג. פעילות מסחרית

רק 4 רשויות יהודיות ו־5 רשויות ערביות או מעורבות מתירות פעילות מסחרית ביום המנוחה. מתוך 9 הרשויות האלה 4 הן ערים ו־5 – מועצות מקומיות (תרשים 9).²⁰ באחוזים מדובר ב־6% בלבד מתוך כלל הרשויות שיש להן חוקי

20 הרשויות האמורות הן: חל אביב, עכו, נתיבות, ערד, דיר אל אסד, כפר תבור, מעליא, נחף וקצרין.

עזר העוסקים בפתיחה וסגירה של עסקים. גם ברשויות המעטות שבהן מותרת פעילות מסחרית, ההיתר מסויג ומותנה. בקרב הרשויות המתירות פעילות מסחרית בשבת בולטת תל אביב-יפו, שבה לאחר מאבק ארוך שנים סביב פתיחת מרכולים בשבת תוקן חוק העזר העירוני, וכעת הוא מאפשר פעילות מסחרית מוגבלת בשבת.²¹ למרות האיסור הנרחב בחוק, מחקרים מראים כי היקף המסחר בשבת בישראל נרחב למדי,²² עובדה המלמדת על היעדר יכולת, או רצון, לאכיפה מצד הרשויות המקומיות.²³

תרשים 9 האם פעילות מסחרית מותרת ביום המנוחה? (%)



21 ראו דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (פורסם בנבו), 26.10.2017. חוק עזר לתל-אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"ס-1980. לחיקון החוק ראו חש"ם 885, התשע"ז (27.7.2017), עמ' 698.

22 כך למשל, אחד המחקרים מצא כי מתוך 196 הקניונים ומרכזי הקניות 39, כלומר 20%, פועלים בשבת. ראו פינקלשטיין, לעיל הערה 13, עמ' 25.

23 לעניין זה ראו זעירא ואחרים, לעיל הערה 12.

מודל מעניין מתקיים בעכו, עיר בעלת אוכלוסייה ערבית גדולה (למעלה מ-31% מתושבי העיר), שמחולקת לאזורים יהודיים ואזורים לא-יהודיים באופן המאפשר לכל אזור לשמר את הצביון המיוחד לו ביום המנוחה של האוכלוסייה המתגוררת בתחומיו. כך, חוק העזר העירוני של עכו אוסר, למעט במקרים חריגים, להפעיל עסקים ביום השבת באזורים שבהם מרבית האוכלוסייה היא יהודית, ובימי מנוחה אחרים באזורים שבהם אוכלוסיית הרוב אינה יהודית. מודל כזה מאפשר לשכונות שונות בעיר לקיים ימי מנוחה כמנהג אוכלוסיית הרוב המתגוררת בהן.²⁴

ד. החרגת אוכלוסיית המיעוט

פקודת סדרי השלטון והמשפט וחוק שעות עבודה ומנוחה קובעים כי יום המנוחה השבועי של עובד והחגים שייחשבו לימי המנוחה שלו ייקבעו על פי מנהג דתו. ימי המנוחה הקבועים בחוקי העזר המסדירים פעילות כלכלית בימים אלו משתנים מחוק לחוק. אחדים מהחוקים מגדירים במפורש את ימי המנוחה, ואילו אחרים מסתפקים בשימוש במונח "ימי מנוחה" ללא הגדרה מפורשת שלהם.

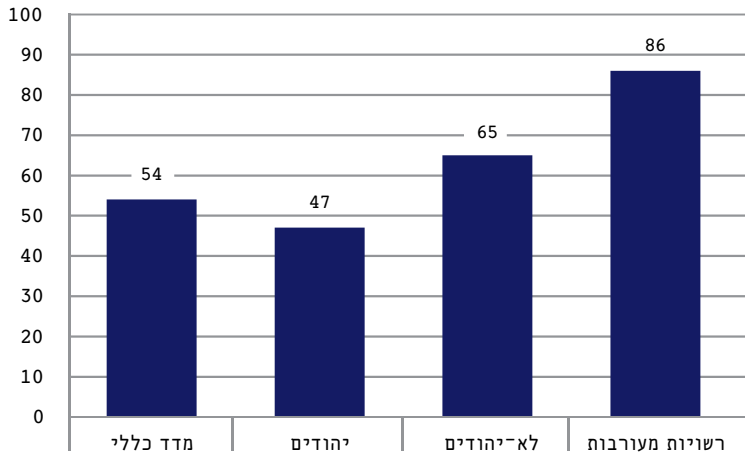
בשל השונות הרבה בהגדרת ימי המנוחה, וכן המצע הנרחב לפרשנות של תחולת ההוראות על בני דתות שונות בהקשר של פעילות כלכלית בימי המנוחה, בחנו גם את השאלה אם במסגרת חוק העזר ניתן ביטוי מפורש לאפשרות של בני עדות דתיות שהן מיעוט באוכלוסיית היישוב לקיים הסדרים שונים לימי מנוחתם.

ממצאי המחקר מלמדים כי גם בתחום זה יש פער בין רשויות יהודיות לרשויות שאינן יהודיות. נמצא כי בחוקי העזר של פחות ממחצית (47%) מהיישובים היהודים נקבעה האפשרות להוציא מתחולת החוק את מי שאינו נמנה עם דת הרוב. לעומתם, בחוקי העזר של 65% מהיישובים הערביים²⁵ ו-86% מהיישובים המעורבים נקבעו הוראות המאפשרות לתושביהם לקיים הסדרי ימי מנוחה בהתאם למנהגי עדתם (תרשים 10).

24 ראו חש"ם 577, חוק עזר לעכו (פתיחת בתי עסק וסגירתם), התשנ"ז-1997.

25 ובכלל זה מוסלמים, נוצרים ודרוזים.

תרשים 10
שיעור הרשויות שאוכלוסיית המיעוט
מוחרגת בהן (%)



ה. הגבלות על היתר לפעילות ביום מנוחה

משתנה נוסף שנבחן במדד הוא ההגבלות החלות באותם מקרים שבהם מופיע בחוק היתר להפעלת עסקים בשבת. סוגי ההגבלות רבים ומגוונים. ההגבלה הנפוצה היא על השעות שהפעילות העסקית מותרת בהן.²⁶ במקרים אחרים ההגבלה חלה על צורת הפעלת העסק²⁷ או על אופי הפעילות המתקיימות בין כתינו.²⁸ כאן ניתן למצוא הבדל משמעותי בין רשויות יהודיות לבין הרשויות המעורבות והלא-יהודיות. כך, ב-84% מהרשויות היהודיות מוטלות הגבלות על

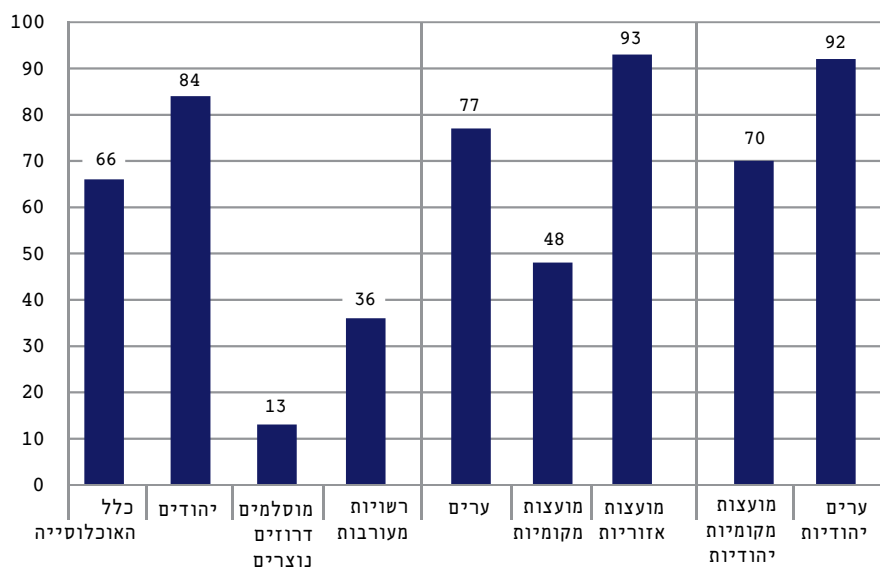
²⁶ ראו למשל חוק עזר לבית שמש (פתיחת עסקים וסגירתם), תש"ך-1959. בסעיף 3 לחוק העזר ניתן למצוא הגבלות על שעות פתיחתם של עסקי מזון בימי מנוחה ובחשעה באב.

²⁷ ראו למשל חוק עזר לנתניה (פתיחת עסקים וסגירתם), תשי"ח-1957, המחייב בתי אוכל הפועלים בימי מנוחה להגיש מזון רק בין כותלי בית העסק.

²⁸ ראו למשל חוק עזר להרצליה (פתיחת עסקים וסגירתם), תשכ"ג-1963. בסעיף 4 לחוק מוגבלת הפעלה של בתי עינוג בימי מנוחה רק לצורכי חינוך ותרבות.

עסקים הפועלים בימי מנוחה. לעומתן, רק 36% מהרשויות המעורבות מטילות הגבלות על עסקים שפעילותם הותרה, וברשויות שאוכלוסייתן לא־יהודית השיעור כבר צולל אל מתחת ל-13%.

תרשים 11
הטלת הגבלות על פעילות מותרת
בימי מנוחה (%)



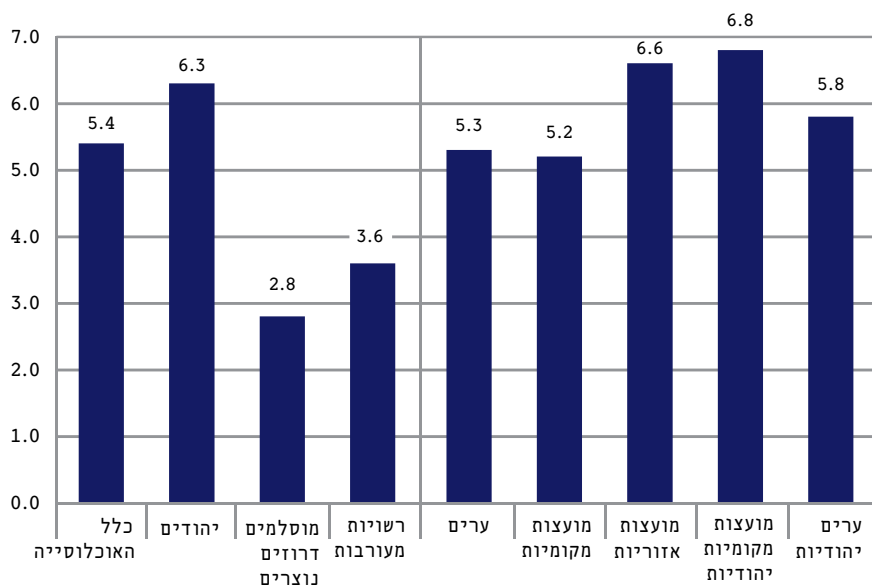
5

ממצאי המחקר
על פי "מדד השבת"

ממצאי בדיקתנו מחזקים את הרושם שיש פער גדול בתפיסת ימי המנוחה של רשויות מקומיות יהודיות לעומת רשויות לא־יהודיות. כך, ציון המדד הממוצע

של רשויות יהודיות עומד על כ־6.3 נקודות, ברשויות מעורבות ציון זה מתדרדר ל־3.6 נקודות, וברשויות מקומיות לא־יהודיות הוא מגיע לתחתית עם ציון של 2.8 נקודות. המסקנה העולה היא שהתפיסה של רשויות יהודיות בעניין ההתנהלות במרחב הציבורי בימי המנוחה שונה באופן ברור ונחרץ מהתפיסה של רשויות שמתגוררת בהן אוכלוסייה לא־יהודית דומיננטית, לפחות ככל שהדברים מקבלים ביטוי בחוקי העזר העירוניים, והיא שמרנית הרבה יותר במתן היתר לפעילות כלכלית בשבת.

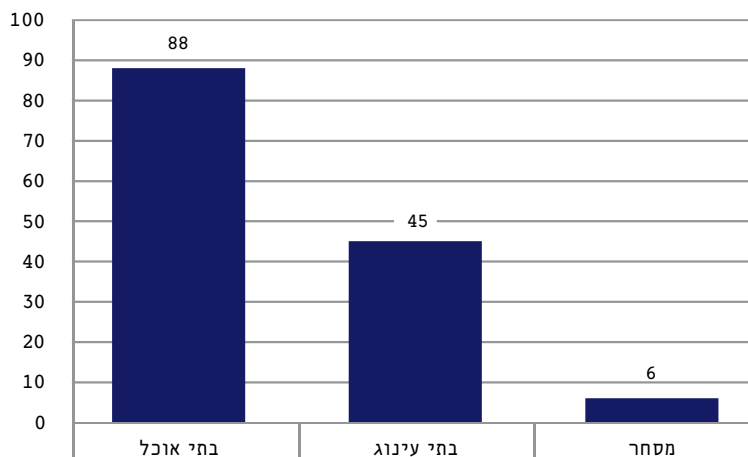
תרשים 12 מדד השבת



חוקי העזר העירוניים הם נדבך מרכזי בעיצוב הפרהסיה של השבת בישראל. במקובץ הם מציגים תמונה מגוונת של היקף הפעילות העסקית המותרת ביום המנוחה הלאומי. במרוצת השנים הוצעו כמה הצעות פשרה בעניין היקף הפעילות הרצוי בשבת. הנוסחה הרווחת, כגון זו המבוטאת בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה או באמנת גביזון-מדן, היא של איסור נרחב על פעילות מסחרית לצד היתר של פעילות תרבות ופנאי.

בחינת חוקי העזר העירוניים מגלה כי זו גם המציאות החוקית הרווחת היום ברשויות המקומיות בישראל. על פי אופיין המשתנה של הרשויות, יש מהן האוסרות כל פעילות כלכלית, ויש שמתירות אותה באופן חלקי – אחדות מתירות רק פעילות של מסעדות ובתי קפה, ואחרות פעילות תרבות באופן נרחב יותר. רק מספר זעיר של רשויות מתירות פעילות מסחרית בתחומן.

תרשים 13 היתר לפתיחת עסקים בימי מנוחה ברשויות המקומיות



במשך עשרות שנים אסדרת ימי המנוחה ברמה המקומית אפשרה לכל רשות לעצב מנגנונים המאזנים בין צורכי החלקים השונים באוכלוסייתה. חוק המרכולים, שנועד להגביל פעילות כלכלית בשבת, מכיר גם הוא, לפחות במשתמע, בצורך באיזון כזה. זאת ועוד, נראה שהחוק מתיר היקף רחב יותר של פעילות כלכלית ביום המנוחה ממה שמתירות רוב הרשויות המקומיות בחוקיהן.

כאמור, כל החוקים שנבדקו במסגרת מחקר זה התקבלו לפני כניסתו לתוקף של חוק המרכולים, אשר הידק את הפיקוח המדינתי על אסדרת פעילות עסקית בימי המנוחה. דבר זה אפשר לנו לבחון את הטענה שהגבלת סמכותן של הרשויות המקומיות לקבוע הסדרים לפתיחת עסקים בשבת תסייע בשמירה על צביונה של השבת כיום המנוחה. המחקר מגלה כי בניגוד לטענה זו, רובן המכריע של הרשויות היהודיות אימצו ברבות השנים מדיניות שמרנית יותר מן המדיניות שאומצה בחוק המרכולים עצמו בכל הנוגע לפתיחת עסקים על ידי יהודים ביום השבת.

ממצאי המחקר מראים אפוא כי הפקדת עיצוב המרחב הציבורי בידי הרשות המקומית, שהייתה נהוגה בישראל עשרות בשנים, לא הביאה לפגיעה במעמדה של השבת כיום המנוחה הלאומי בישראל, לפחות בכל הנוגע למדיניות האסדרה הפורמלית (בניגוד למדיניות האכיפה). לעומת זאת, ניתן בהחלט לטעון כי דווקא חוק המרכולים הוא שעשוי להוביל לפגיעה עמוקה יותר במעמדה של השבת כיום מנוחה בישראל. טענה זו מקבלת משנה תוקף מתגובת השטח לשינוי שנוצר בעקבות החוק החדש. בדיקה שערכנו מלמדת כי בפרק הזמן הסמוך לחקיקת חוק המרכולים הונחו על שולחנו של שר הפנים 11 חוקי עזר חדשים של רשויות מקומיות שמבקשות לעגן בחוק את האפשרות להתיר פעילות מסחרית בימי מנוחה.²⁹ ברשימה זו נכללות גם רשויות שעד אותה העת אסרו (באופן רשמי לכל הפחות) פעילות מסחרית של עסקים בשבת. תגובה זו מלמדת כי גם אם כוונת מקדמיו של חוק המרכולים הייתה למזער פעילות עסקית בשבת, התוצאה הפוכה.

29 ליאור שחר, מנהל אגף בכיר לתכנון מדיניות וממונה על חוק חופש המידע, תשובה לבקשת חופש מידע מיום 26.3.2018.

7

איך ממשיכים מכאן? אסדרת ימי מנוחה בעידן חוק המרכולים

הלכה למעשה, נראה שחוק המרכולים אינו משנה מהותית את האסדרה של פעילויות עסקיות ומסחריות בימי המנוחה. זאת ועוד, החוק מחרוג במפורש פעילות של עסקים בתחומי הפנאי, התרבות וההסעדה ואת פעילותן של חנויות נוחות בתחנות דלק. המשמעות היא שהחוק עשוי לאפשר לרשויות המקומיות לאמץ, ללא צורך בקבלת הסכמתו של שר הפנים, חוקי עזר מתירניים יותר מרוב חוקי העזר שנחקקו ברשויות המקומיות בישראל, בוודאי ככל שמדובר ברשויות היהודיות.

חוק המרכולים גם אינו חף מבעיות. הכפפת סמכות האסדרה של הרשויות המקומיות לשיקול דעתו של שר הפנים עשויה לסמן מגמה מדאיגה ביחסי דת ומדינה וביחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. כך, אם במשך שנים המוסכמה הייתה שאסדרתם של ימי המנוחה צריכה להיות נתונה לשיקולה של הרשות המקומית, בא חוק המרכולים וטרף את הקלפים.

המציאות החוקית שהתקיימה עד חוק המרכולים דרשה תיקון. בריק האכיפה ששרר, ועודנו שורר, מעמדה של השבת כיום מנוחה לאומי הולך ונשחק. עם זאת, הגבלת סמכות האסדרה של הרשויות המקומיות על ידי חוק המרכולים אינה תורמת לשיפור מצב זה. גם אם מוקדם לדעת מה יהיו השפעותיו של חוק המרכולים, הבעייתיות בחוק זה כבר נותנת את אותותיה בשטח. רשויות מקומיות רבות עשויות לחשוש, ובצדק, מהגבלה עתידית נוספת בסמכויותיהן, ובעקבות זאת לנסות ולנצל את הפרצות הקיימות בחוק הנוכחי, גם במחיר של פגיעה בשבת או ביחסים שבין הקהילות המרכיבות את אוכלוסייתן. ואכן, כמה מהן (כאמור, לפחות 11 במספר נכון ליום כתיבת שורות אלו) קידמו את העברתם של חוקי עזר שקובעים היתר רחב לפעילות עסקית ומסחרית בימי המנוחה לפני כניסתו של חוק המרכולים לתוקף. שר הפנים אריה דרעי כבר הודיע ל-5 מהרשויות האמורות כי הוא אינו מאשר את חוקי העזר שהן קיבלו.³⁰

30 ראו אמיר אלון, "דרעי מנע מרשויות לפתוח עסקים בשבת: 'מנוחה לעובדים' - ערך יהודי", *ynet*, 5.8.2018.

רשויות אחדות מנסות לכפות עליו לאשרר את החוקים הללו באמצעות פנייה לבג"ץ.³¹

מהאמור לעיל עולה כי חוק המרכולים לא שם סוף למלחמות השבת בישראל. ההפך הוא הנכון. כל שעשה החוק הוא לבסס את הקצנת השיח הפוליטי על השבת אגב דחיקת הצדדים כולם להשתמש במנגנונים של כפייה תחת קידומה של הסכמה לאומית רחבה. הפרדוקס בחוק המרכולים הוא כפול, שכן הוא מצליח לחטוא הן כלפי מי שמבקשים לבסס את השבת כיום בעל צביון דתי, והן כלפי הרואים בו יום מנוחה בעל חשיבות סוציאלית או קהילתית.

עם זאת, יש מקום לתקווה כי מעז יצא מתוק. ממצאי מחקר זה מלמדים כי גם אם הגישה העקרונית שעל בסיסה התקבל חוק המרכולים מוטעית מיסודה, מבחינה מעשית ניתן למצוא בו מרווח חוקי המאפשר הגעה להסדרים של פשרה ראויה, כזאת שגם משתקפת היום בהסדרים שקיבלו רשויות מקומיות רבות. לפיכך אנו סבורים כי האתגר האמיתי של המבקשים להעניק ליום השבת צביון ייחודי במרחב הציבורי נותר כשהיה. גם היום לאחר קבלת חוק המרכולים מה שדרוש הוא לקדם מציאות משפטית שתואמת את תפיסותיו של רוב הציבור בכל הנוגע לדמותה של השבת במרחב הציבורי. מציאות כזאת תתחשב בהבדלים הקיימים בין הרשויות המקומיות בישראל ובאוכלוסייה המתגוררת בתחומיהן, אך תשמור על מונה משותף ארצי יסודי לדרך שבה מוסדרים ימי מנוחה ושבתות. המלצה זו רלוונטית במיוחד לאותן הרשויות שעדיין לא קבעו את הסדרי פתיחת העסקים בשבת בחוקי עזר, אך גם לרשויות שמעוניינות לתקן הסדרים ישנים שכבר אינם רלוונטיים לתושביהן. בד בבד, יש צורך לתת מענה לפער ההולך וגדל בין ההסדרים הקבועים בחוק לבין המצב בשטח בכל הנוגע להיקפה של הפעילות העסקית והמסחרית בימי המנוחה. על כן, כמהלך משלים יש לפעול לגיבושם של מנגנוני אכיפה מאוזנים שיבטיחו כי אותן ההסכמות שיושגו וייקבעו בחקיקה ברשויות המקומיות יקבלו ביטוי בשטח. רק הליכה בדרך זו תאפשר לשבת להגשים את תפקידיה החברתיים והלאומיים. מנגד, התעלמות מאתגרים אלו פירושה הפקדת השבת – ואולי הפקרתה – לידי כוחות השוק.

31 ראו למשל בג"ץ 3964/18 מועצת עיריית ראשון לציון ואח' נ' מר אריה מכלוף דרעי, שר הפנים ואח' (הוגש ביום 17.5.2018).



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסת"ב:

978-965-519-237-7