

סמכות מקבילה של בג"צ, בעניינים שבסמכות ייחודית של בתי הדין לעבודה (בעקבות בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון)¹

השופט רמי כהן*

א. הקדמה

בג"צ בפסק דינו בעניין אייזנברג² החליט לשנות גישתו בעניין היקף סמכות השיפוט העניינית המוקנית לו, וקבע שלו סמכות שיפוט מקבילה, "שיקול-דעתית"³, בעניינים שעל פי חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט — 1969, הגם בסמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה.

התוצאה הישירה של פסק דין אייזנברג היא שבאותם עניינים שבעבר סמכות השיפוט, כערכאה ראשונה, הייתה בלעדית וייחודית בבית הדין לעבודה — יכול בג"צ, על פי שיקול דעתו, ולא על פי בחירתו של תובע-עותר, לדון או שלא לדון בהם. כפי שנקבע בפסק דין אייזנברג, ההלכה בעניין סמכות השיפוט המקבילה הנה חדשה ומהווה שינוי בגישת בג"צ, ועל כך אעמוד בהמשך. מטרתה של רשימה זו היא להעמיד מול נקודת המוצא ששימשה את בג"צ לעיגון השינוי בגישתו, נקודת מוצא אחרת; כמו גם לבחון את תוצאותיה של הלכת אייזנברג, על פי תוצאות הדיון בעתירות אחדות מאוחרות לה — ולעורר בכך מחשבה נוספת באשר לצורך בשינוי הגישה בעניין זה. לאמור, האם יש מקום לקביעת כלל של

* שופט בית הדין האיזורי לעבודה בתל-אביב.

1 פ"ד מז(2) 229. (להלן פסק דין אייזנברג)

2 שם, שם.

3 סמכות שיפוט "שיקול דעתית" פירושה "שמקום שקיים לעותר סעד חילופי עשוי בג"צ לעשות שימוש בשיקול דעתו או להימנע מהזקקת לעתירה". בג"צ 991/91 פסטרנק בע"מ נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מה(5) 60. צוטט בפסק דין אייזנברג, לעיל הערה 1, בע' 240.

סמכות מקבילה הנתונה לבג"צ, בעניינים שבהם מוסמך לדון, ייחודית, בית הדין לעבודה?

ב. מבוא

הממשלה מינתה את מר יוסף גנוסר כמנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון. העותרים שעניינם בנושא העתירה כנאמר בפסק הדין, הוא בהשלטת שלטון החוק בשלטון, הלינו שמינויו של מר גנוסר אינו כדין. לטענתם מעורבותו בשתי פרשיות ביטחוניות, פרשת "קו 300" ופרשת נאפסו, מעוררת שאלה האם שיקול הדעת של הממשלה במינוי זה הוא כדין. בטרם פנה בג"צ לדון בסוגיה לגופה נדרש הוא לשאלת סמכות השיפוט. בא כוחו של מר גנוסר טען שבית הדין לעבודה הוא המוסמך, ייחודית, לדון בעתירה כיוון שעילת העתירה נוגעת ל"קבלת אדם לעבודה"⁴. בג"צ, מפי כבוד השופט א' ברק, כתוארו אז, פסק שאמנם לבית הדין לעבודה סמכות שיפוט לדון בנושאים נשוא העתירה⁵, אולם סמכות זאת אינה עוד ייחודית, ולבג"צ סמכות שיפוט, מקבילה, לדון בהם. בפסק דין אייזנברג מציין השופט ברק, במפורש, שהקביעה בעניין הסמכות המקבילה הנה סטייה ממספר פסקי דין שניתנו בעבר בעניין זה, לרבות פסיקה שהוא עצמו היה שותף לה, ומהווה מגמה חדשה לגישה הראויה בעניין סמכות השיפוט של בג"צ⁶.

כפי שנאמר לעיל, את עיגונה של המגמה החדשה הזו, אנסה לבחון. מבקש אני להדגיש שבחינה זו מכוונת, אך ורק, לעניין "ההתנגשות" שבין הסמכות המקבילה של בג"צ, עם הסמכות הייחודית של בית הדין לעבודה. בטרם אכנס לגופו של דיון, אקדים בקצרה בעניין הסמכות הייחודית של בית הדין לעבודה, מסגרתה, פרשנות סעיפי החוק המקנים את הסמכות והסיבות לפרשנות זו.

ג. סמכות השיפוט הייחודית של בית הדין לעבודה

בחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט – 1969 הוקנתה לבית הדין האיזורי לעבודה סמכות ייחודית לדון בעניינים אזרחיים שנמנו בסעיף 24 לחוק⁷. כבר מראשית דרכו קבע בית הדין הארצי לעבודה: "... בתי הדין לעבודה, סמכותם מוגדרת ועל כן

4 הוא סמך טיעונו על סעיף 24(א)(א1) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט – 1969 שתוקן: ס"ח התש"ן, 150.

5 לעיל הערה 1, בע' 238.

6 שם, בע' 239.

7 סעיף 24 (א) לחוק בית הדין לעבודה פותח במילים: " לבית דין איזורי תהא סמכות ייחודית לדון... " (ההדגשות שלי – ר.כ.).

מוגבלת. מאחר וסמכותו של בית הדין לעבודה סייגים לה ובתחום המסוייג סמכותו ייחודית, יש לפרש את סעיפי החוק הקובעים את סמכותו העניינית פירוש דווקני⁸. על כך עמד גם בית המשפט העליון: "כלל הוא כי כשמדובר בסמכות של בית דין שתחום עיסוקו מצומצם לעניינים מיוחדים, והסמכות שהוענקה לו באה לשלול מסמכותם של בתי המשפט הכלליים, הרי שיש לפרש את הוראות החוק מעניק הסמכות פירוש דווקני ומצמצם"⁹.

הפירוש הדווקני המצמצם של סעיפי חוק המקנים לבית הדין לעבודה סמכות שיפוט מלווים אותו אפוא, מאז הקמתו ועד ימינו אלה¹⁰, והוא נשען על הטעם הכפול: אחד — שהסמכות מצומצמת כיוון שתחום עיסוקו של בית הדין לעבודה הוא בעניינים מיוחדים, ושני — הסמכות שהוענקה לו באה לשלול מסמכותם של בתי המשפט הכלליים¹¹.

ד. הנמקת בג"צ להיות הסמכות, סמכות מקבילה

נקודת המוצא של בג"צ בהנמקה לשינוי גישתו בעניין הסמכות היא חוק בית הדין לעבודה שהעניק את הסמכות הייחודית לבית הדין לעבודה לדון בנושאים נשוא העתירה¹². תוך בחינת הוראות חוק זה הגיע השופט ברק, ומטעם משולש, למסקנה שהענקת הסמכות הייחודית לבית הדין לעבודה לא צמצמה את סמכותו של בג"צ. טעם נוסף שנותן בג"צ למסקנתו בעניין הסמכות המקבילה נעוץ במגמה החדשה הנוהגת בבג"צ, על פיה הגישה הראויה היא זו, שבעניינים מסוימים תהא סמכות הן לבג"צ והן לבית משפט אחר. ואפרט: השופט ברק, העלה בפסק דין אייזנברג את שאלת המפתח (בלשונו), האם הרחבת סמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה צמצמה את סמכותו של בג"צ, והשיב על כך בשלילה מהטעם המשולש הבא: ראשון — בדיקת התכלית החקיקתית של חוק בית הדין לעבודה מביאה למסקנה שהרחבת הסמכות לא היה כדי לפגוע בסמכות השיפוט של בג"צ; שני — כיוון שחוקה היא שאין שוללים סמכות שיפוט של בג"צ אלא בלשון ברורה שאינה משתמעת לשתי פנים — הרי משלא נמצא בחוק המרחיב את סמכותו של בית הדין לעבודה, לשון מפורשת שכזו, עומדת החזקה בעינה;

8 דב"ע לר/8-3 ליבוביץ — עובד המנוחה יונה פולק, פד"ע א 118, 131.

9 ע"א 764/72 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' ד"ר מואב, פ"ד כז(1) 260, 265 — מפי כבוד השופט עציוני: צוטט בדב"ע מ/22-3 מריש — שרנוע אלקטרוניקה בע"מ, פד"ע יח 464, 469-470.

10 דב"ע נב/49-3 רחנבאום — ב.י.פ. השקעות ומזון בע"מ, פד"ע כב 135, 141; דב"ע נה/67-3 שנקר — המועצה המקומית רמת השרון, פד"ע כח 37, 39.

11 גם בפסק הדין אייזנברג מוסכם שהענקת סמכות השיפוט לבית הדין לעבודה שוללת מסמכותם של בתי המשפט הכלליים, אלא שהשופט ברק, קובע שאין בשלילת סמכות זו כדי לפגוע בסמכות בג"צ, לעיל הערה 1, בע' 238 — ועל כך אעמוד בהמשך.

12 לעיל הערה 4.

ושלישי — סמכותו של בג"צ על פי הוראת סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה, היא רחבה ביותר. מכוח הוראה זו הוכרה סמכות השיפוט של בג"צ גם מקום שלבית משפט או לבית דין אחר היתה סמכות שיפוט בעניין ובלבד שמתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת¹³.

ה. דיון בהנמקת בג"צ

נקודת המוצא של בג"צ לבחינת משמעות הרחבת סמכות בית הדין לעבודה הנה אפוא, החוק המרחיב את הסמכות¹⁴.

בטרם אפתח בדיון זה, מוצא אנוכי לנכון ולחובה להדגיש שאין ספק ומחלוקת שהפרשן האולטימטיבי של תכלית חקיקה, הוא בג"צ בהיותו "המנצח על התזמורת הנורמטיבית"¹⁵. בזוכרי זאת אנסה להלן להציע דרך אחרת, נקודת מוצא שונה, להתמקדות בעניין: — סמכותה של ערכאה שיפוטית נקבעת בחוק המקנה לה את סמכויותיה. ככלל הערכאות השיפוטיות ואף בראשן מצוי בג"צ שאת גדר סמכותו קבע המחוקק, בסעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה.

סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה קובע, וזה לשונו:

"בית המשפט העליון יישב גם כבית משפט גבוה לצדק; בשבתו כאמור דיון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר..." (ההדגשה הוספה — ר. כ.).

אילו נהגו בפרשנות סעיף חוק על פי הלשון שבה נקט המחוקק הרי, נראה זה ברור מלשונו של סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה, שהסמכות שהוקנתה לבג"צ היא לדון באותם עניינים כמפורט בו שאינם מצויים בסמכות שיפוטו של בית משפט או בית דין אחר. משהשתמש המחוקק ב"ו" החיבור בין אותם עניינים שבסמכות בג"צ ובין אותם עניינים אשר אינם בסמכותו קבע הוא התנאה לסמכות לאמור: הקנה לבג"צ סמכות לדון בעניינים בהם רואה בית המשפט צורך לתת סעד למען הצדק, אולם רק באלה שאינם נמצאים בסמכותו של בית משפט או בית דין אחר¹⁶.

13 פסק דין אייזנברג, לעיל הערה 1, בע' 239.

14 כלומר חוק בית הדין לעבודה.

15 א' ברוק "ביקורת שיפוטית ואחריות ממלכתית — היקף הביקורת של בית המשפט העליון על פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה" הפרקליט לח (התשמ"ח) 245, 251.

16 האות "ו" באה לחבר בין חלקי הטקסט, כאשר המילים "או", "אחר" או ביטוי דומה לכך באות להבדיל מן המפורט שלפניהן ולא להקיש לו, וזאת אם יש עימן המילים "דומה" או "כיוצא בזה" או ביטוי אחר שמשמעו היקש" — סעיף 7 לחוק הפרשנות התשמ"א — 1981.

נכון הדבר שהפירוש הלשוני בלבד אינו נוהג כיום, בפרשנות דבר חקיקה. הגישה הרווחת כיום הנה כי חוק מתפרש על פי תכליתו¹⁷.

אולם גם כיום ההלכה היא "שנקודת המוצא לקביעת "המשמעות הנכונה" של דיבור היא הלשון שנקט המחוקק. לעולם יש לפתוח בלשון החוק אך לעולם אין לסיים בה... על תכלית החקיקה ניתן ללמוד מלשון החוק עצמו. זהו מקור ראשון אך לא יחיד"¹⁸.

על העולה מלשון סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה כבר עמדתי לעיל. אולם לדעתי גם משנפנה לחפש תכלית חקיקתית המגשימה את מטרת המחוקק בסעיף זה, תוך שנבחן את לשון הסעיף, לא נוכל למחוק למעשה מסעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה את הסיפא שבו, שקבעה שסמכותו של בג"צ תהא מסויגת לעניינים שאינם בתחום סמכות בית משפט או בית דין אחר. במילים אחרות: כשפותחים בלשון המחוקק ואין מתעלמים מהוראת הסעיף בשלמותה, ניתן להציע שבסייג שבסיפא לסעיף 15(ג) בחוק יסוד: השפיטה קבע המחוקק מטרה חקיקתית שבג"צ, שלו סמכות הפיקוח על כל ערכאות המשפט במדינה, לא ימש ככלל את סמכותו כערכאה ראשונה בעניינים המצויים בתחום סמכות שיפוטו של בית משפט או בית דין אחר.

דווקא מעמדו של בג"צ, המורם מערכאות השיפוט האחרות, מחייב שיישאר במרומי ההיררכיה ולא "יתחרה" בערכאות שיפוט אחרות נמוכות ממנו. אם תאומץ נקודת מוצא זו ניתן יהיה לקבוע שכאשר המחוקק מעניק סמכות לבית משפט או בית דין אחר לדון בעניינים שקודם לכן לא היו בתחום סמכותו — אין עליו לקבוע מפורשות, בסעיף המרחיב את סמכות אותה ערכאה, שהוא שולל אותה מבג"צ. זאת מן הטעם, שבחוק יסוד: השפיטה המחוקק קבע מראש את גדר סמכותו של בית משפט זה, הן בעניינים בהם הוקנתה לו סמכות לדון והן באלה המסורים לערכאה אחרת, אשר בהם אין הוא מוסמך לדון כערכאה ראשונה — וזאת מבלי לפגוע, כמובן, בסמכות הפיקוח של בית משפט זה על אותה ערכאה לרבות בית הדין לעבודה.

לכן את תכלית החקיקה בעניין סמכותו של בג"צ יש לחפש בחוק יסוד: השפיטה, ולא בחוק המרחיב את סמכות בית הדין לעבודה. במקרה שכזה, ואם תתקבל הפרשנות האמורה לעיל לגבי התכלית החקיקתית של סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה, אין עוד מקום לבחון את החזקה לפיה אין שוללים את סמכות השיפוט של בג"צ אלא בלשון ברורה שאינה משתמעת לשתי פנים¹⁹.

לא זו אף זו: שילוב תכלית החקיקה שבחוק יסוד: השפיטה עם זו שבחוק בית

17 ע"א 4628/93 מ"י נ' אפרופים שיכון ויזום (1991), פ"ד מט(2) 265.

18 בג"צ 1255/94 "בוק" החברה הישראלית נ' שרת התקשורת, פ"ד מט(3) 661, 673; ראה גם דברי המשנה לנשיא, כתוארו אז, השופט ברק, שם, בע' 316, 317.

19 דברי השופט ברק בפסק דין איזנברג, לעיל הערה 1, בע' 239 — כיוון שלשונו הברורה והמפורשת של המחוקק בחוק יסוד: השפיטה היא השוללת את סמכותו זו.

הדין לעבודה יהפוך למובן את הנוסח שמצא המחוקק לנקוט, ובמפורש בסעיף 24 (א) לחוק בית הדין לעבודה, לאמור: "לבית הדין לעבודה תהא סמכות ייחודית לדרון..." (ההדגשה הוספה — ר. כ.).

ער אני לכך שהדברים האמורים מעלה אינם עולים בקנה אחד עם המגמה החדשה של בג"צ שצוינה ועם ההלכה המצוטטת בפסק הדין אייזנברג, לפיה הכניס בג"צ תחת כנפי חסותו עניינים הנתונים לסמכות בית משפט אחד או בית דין אחר²⁰.

אולם בפסק דין אייזנברג הביע השופט ברק תמיכה במגמה חדשה זו בבחינת מעמדו ותפקידו של בג"צ וגם הדגים את המקרים החריגים אשר בהם בג"צ ירון, בעשותו שימוש בסמכות המקבילה, וגם אני אתייחס לאלה.

ו. מעמדו של בג"צ ותפקידו

בעת שרן השופט ברק, בחזקה שאין שוללים את סמכות השיפוט של בג"צ אלא בלשון ברורה שאינה משתמעת לשתי פנים — הדגיש הוא גם את תפקידו של בג"צ תוך שציטט מדברי כבוד השופט ברנזון בבג"צ 403/71 אלכורדי נ' בית הדין הארצי לעבודה²¹.

אתייחס אפוא לעניין מעמד בג"צ, ואציע גישה גם בעניין זה: אין חולק שבג"צ: "מופקד על שמירת חוקיות, תקינות וסבירות פעולתן של הרשויות הציבוריות במדינה, ולתפקיד זה חשיבות חוקתית וציבורית ממדרגה ראשונה. פגיעה כלשהי בו עשויה לערער את אחד היסודות של שלטון החוק בחיים הציבוריים במדינה ולפגוע בציפור נפשה של הזרוע השיפוטית במדינה"²². לא יהא זה למותר לציין שבפסק דין אלכורדי הפעיל בג"צ את סמכות הפיקוח שלו על בית הדין לעבודה (וראה להלן), ולא התייחס לסמכותו לדרון בעניין, כערכאה ראשונה.

לדעתי, מעמדו ותפקידו החשובים של בג"צ לא ייפגעו גם אם לא תקוים הסמכות המקבילה כערכאה ראשונה, אל מול סמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה. יש לזכור שכבר בעת שהובא חוק בית הדין לעבודה לקריאה ראשונה בכנסת הודיע שר העבודה דאז, מר יגאל אלון ז"ל, שאין החוק שולל את פיקוחו של בג"צ על פעולותיו של בית הדין לעבודה²³. מאז הקמתו של בית הדין לעבודה

20 ציטוט מבג"צ 40/74 ברקול נ' שר החינוך והתכנות, פ"ד כח(1) 785, 788 צוטט בפסק דין אייזנברג, לעיל הערה 1, בע' 239.

21 פ"ד כו(2) 66, 72 (להלן: עניין אלכורדי) — הציטוט מופיע בפסק דין אייזנברג, לעיל הערה 1, בע' 239.

22 ח' ברנזון "על בג"צ, היקף סמכותו וזכות העמידה בו" הפרקליט לא (תשל"ז) 194, 195: "סמכותו של בג"צ משתרעת על כל עניין שלטוני או ציבורי שאינו מצוי בסמכותו של בית משפט או בית דין אחר" (ההדגשה שלי — ר. כ.).

23 ד"כ 50 (תשכ"ח) 307.

ועד היום מפקח בית המשפט העליון על פעולותיו²⁴. הנה כי כן, נשאלת השאלה: האין יכולת ההתערבות והפיקוח של בג"צ בפסיקת בית הדין לעבודה, כדי ליתן לבית המשפט העליון את היכולת החוקית להיות שומר חוקיותן וסבירות פעילותן של הרשויות הציבוריות במדינה — ובאמצעות יכולת הפיקוח וההתערבות להתוות את המדיניות השיפוטית הראויה²⁵?

ז. הסמכות המקבילה לאור המגמה החדשה הנוהגת בבג"צ:

בפסק דין אייזנברג נקבע שהפעלת סמכות השיפוט המקבילה של בג"צ, בעניין המצוי בסמכות בית דין אחר, תיעשה רק כשמתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, למשל: כאשר מתעוררת בעיה אשר על פי מהותה ראויה היא לידון בבית המשפט המינהלי העליון כערכאה ראשונה, בעניין המעורר בעיה משפטית קשה וחשובה, או בעיה דחופה במיוחד עד כי אין בית המשפט האזרחי יכול לטפל בה באופן יעיל²⁶.

העולה מן הדברים הוא, שקיימות שתי אמות מידה עקרוניות לאותם עניינים מיוחדים אשר בגינם ימצא בג"צ לנכון להתערב ולהפעיל את סמכותו המקבילה: היותה של הבעיה קשה וחשובה, או היותו של הסעד הנדרש דחוף, כשלערכאה אחרת אין מענה יעיל או מהיר במידה מספקת²⁷. להלן אתייחס אפוא לכל אחת מאמות מידה אלו.

ח. מהותה של הסמכות המקבילה של בג"צ

בטרם אדון באמות המידה האמורות כגורם לצורך בסמכות השיפוט המקבילה, יש לעמוד על טיבה ומהותה של הסמכות המקבילה הזו. השופט ברק, קובע בפסק דין אייזנברג שסמכות זו של בג"צ היא סמכות "שיקול-דעתית", ובג"צ יחליט אם לדרון בעתירה, תוך איזון בין שיקולים נוגדים:

24 ראה לאחרונה פסק הדין שניתן, ביום 10.7.95, בבג"צ 1583/94 סרוסי חי יוסף נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(3) 469; ראה גם בג"צ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מח(1) 673, ופסקי דין נוספים שבג"צ חזר בהם על סמכות הפיקוח שלו, שפורטו בבג"צ 3679/94 אגודה ארצית של מנהלים נ' בית הדין האזורי, פ"ד מט(1) 573, 583-586.

25 ראה ברק, לעיל הערה 15, וסיכומו, בע' 261.

26 צוטט בפסק הדין אייזנברג, לעיל הערה 1, בע' 240; וכן ראה הנמקת השופט ברנזון לעיל הערה 20, בע' 788-789 לגבי העניינים שבסמכות בית משפט או בית דין אחר שימצא בג"צ להכניס תחת כנפי חסותו.

27 כאן יודגש שבפסק דין אייזנברג, לעיל הערה 1, בע' 241 צוינו מקרים אלה, אולם השופט ברק, קבע במפורש שאלה מקרים חריגים המדגימים את העניינים בהם יטפל בג"צ — אין הרשימה הזו רשימה סגורה.

מחד, העקרון שמן הראוי שתדון בו הערכאה המוסמכת ומאידך, בג"צ יהיה תמיד מוכן להפעיל את סמכותו במקרים חריגים שיצדיקו זאת²⁸.

כלומר, הסמכות המקבילה הלזו אינה אותה "סמכות שיפוט מקבילה" המוכרת והידועה, אשר הבא בשערי הערכאה השיפוטית הוא הקובע בכך את הערכאה שבה יידון עניינו. במקרים נשוא דיוננו הפנייה לבג"צ רק פותחת את הדיון בשאלה, בה יכריע בית המשפט, האם ראוי שהעניין יידון בפניו, או שמא יש לדון בעניין בערכאה שיפוטית אחרת. הנה כי כן, אין עותר-תובע יכול לדעת מראש אם עניינו נופל לגדר המקרים החריגים שבהם ידון בג"צ. הוא נוטל סיכון בהגשת עתירתו לבג"צ – שהרי הוא (בית המשפט) יהיה זה שיפעיל שיקול דעתו במקרהו, אם לדיון אם להעברה לבית הדין לעבודה. אם יחליט בית המשפט להעביר את עניינו אזי, לא זו בלבד שלא יזכה לסעד מהיר ויעיל, אלא שההליך בבג"צ יביא להשהיה בדיון בעניינו.

אחד האדנים החשובים עליהם נשען ההליך השיפוטי הוא הוודאות והסופיות בעניין הערכאה השיפוטית המוסמכת. "סמכות מקבילה" שאין מגיש ההליך קונה סמכות לדון בעתירתו – תובענתו, בעת הגשת ההליך, פוגעת בוודאות המשפטית הזו.

בחינת אמות המידה בראי המציאות השיפוטית

בפסקי דין של בית המשפט העליון שניתנו קודם לפסק דין אייזנברג ואף לאחריו, הוכרה סמכותם של בתי הדין לעבודה לפסוק בשאלות בעלות משמעות ציבורית וחוקתית נכבדה. כאשר חשיבותה הציבורית של הבעיה, משקלה הסגולי, כלליותה, נפוצותה במסגרת יחסי העבודה או השפעתה על הליכים חברתיים מהווים גם שיקולים מנחים בהתערבות בג"צ²⁹.

הנה כי כן, הוכח לנו שמורכבותה, ראשוניותה, חשיבותה או משקלה הסגולי של הבעיה הציבורית, כל אלה אינם שוללים את סמכות בית הדין לעבודה לדון בה. ועוד: מחד, לפחות בפסק דין אחד שניתן לאחר פסק דין אייזנברג ופסק דין זה אוזכר בו, קבע בג"צ שהבעיה שהועלתה בעתירה אכן היתה ראויה, מכל הבחינות, להידון בפניו, אלא שהוא החליט שלא לדון בה בגלל שאין לו את הכלים לביורן של העובדות נשוא העתירה³⁰.

מאידך, לפחות בעתירה אחת קבע בג"צ שיייתכן שאין הוא הפורום הנכון לדון

28 שם, שם.

29 ראה דברי הנשיא בדימוס, כבוד השופט שמגר, לעיל הערה 18, בע' 673; וראה דברי כבוד השופט כן, בבג"צ 2513/92 חדר נ' המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד מז(2), 293, 298-297. (להלן עניין חדר).

30 שם, שם. בעניין חדר.

בה, אולם החליט לפסוק בה מכיוון ששאלת הסמכות הועלתה מאוחר מדי והוא נאלץ לדון בה, כדבריו, "לא בלי היסוס"³¹.

ואחרון — בג"צ, בעתירה אחרת שהוגשה בפניו, החליט לדון בה "כיוצא מן הכלל שאינו מלמד על הכלל"³².

המודגם לעיל מצביע על בעייתיות הסמכות המקבילה הזו ואי-הוודאות שבאה בעקבותיה. מחד, בג"צ אינו דן בכעיות ציבוריות ככדות משקל שהיו ראויות לדעתו שידון בהן, זאת מחוסר כלים מתאימים לבירורן בפניו. מאידך, הוא נאלץ לדון בעניין שאינו ראוי, לפי שיקול דעתו, להידון בפניו רק בגלל שהוא כבר הונח בפניו ושאלת הסמכות הועלתה במאוחר. ועוד: הייתכן ששתי שאלות הראויות, לדעת בג"צ, להידון בפניו יופרדו כך שאחת תידון בפניו כיוון שאין היא מצריכה ליבון בכלים שאינם בידי בית משפט זה, ואחותה התאומה לא תידון בפניו כיוון שאין בידי כלים כאלה? — היכן, במקרה כזה, נכנס שיקול משקלה של הבעיה הציבורית? ואחרון: העולה מחלק מפסקי הדין בעתירות שאוזכרו לעיל הוא שעצם היות הסמכות מקבילה, הביאה את העותרים לפיתחו של בג"צ, ותוצאות פסיקתו לא סייעו לפתור את העניין בדרך מהירה ויעילה, כיוון שהעתירות נדחו והעותרים הופנו להגיש עניינם לבית הדין לעבודה.

הנה כי כן, בגלל חוסר הוודאות לגבי הערכאה השיפוטית הראויה הוארכה ההתדיינות בכמה מקרים, או (כמקרה אחד שהובא לעיל) נכפה על בג"צ לדון בעניין שלדעתו לא היה צריך לדון בו. נשאלת אפוא השאלה האם ראוי הוא שייקבע כלל של סמכות שיפוטית מקבילה המופעל לעיתים כה נדירות, אולם יכול לגרום לריבוי עתירות אותן — תוך הפעלת שיקול הדעת השיפוטי — ידחה בג"צ, ותתערער הוודאות בעניין הפורום המשפטי הנכון?

לפיכך, גם על פי אותן אמות מידה שנמנו בפסק דין אייזנברג, ייתכן שראוי שהעניינים כולם יידונו בפני בית הדין לעבודה, אשר לו הסמכות הייחודית לדון בהן, ובג"צ יוכל לפקח על פסיקותיו. כך תישמר אחידות פורום הדיון באותן שאלות ציבוריות בעלות חשיבות עליונה, ותשרור ודאות בעניין הערכאה אליה יש לפנות, כערכאה ראשונה, באותן בעיות ציבוריות ככדות משקל.

ט. סיכום

ניסיתי להצביע על זווית ראייה אחרת לבחינת הפרשנות בדבר הסמכות המקבילה של בג"צ בעניינים אשר בהם קבע המחוקק שלבית הדין לעבודה סמכות ייחודית לדון בהם. כמו כן ניסיתי להאיר את אי-הוודאות המשפטית שמעוררת הסמכות

31 בג"צ 646/93 ברכה נ' שר התקשורת, פ"ד מח(3) 646.

32 בג"צ 1086/94 צוקר נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מט(1) 139.

המקבילה, שאף לדעת בג"צ הנה מוגבלת לעניינים מיוחדים מאוד ואשר לא תמיד לבית משפט זה הכלים לדון בהם.

דווקא מהיות בג"צ "... הנושא בנטל ובאחריות ומידיו יבקשו את החוק"³³ — מתחייב: שיתרום הוא לוודאות המשפטית בעניין הערכאה השיפוטית המוסמכת, אליה יעתור מגיש הליך שעניינו שאלה שחשיבותה הציבורית גדולה ויפעיל — כמנצח על תזמורת הערכאות השיפוטיות — את סמכותו בפיקוח, בהתערבות ובהתווית הדרך.

33 דברי כבוד השופט חשין בבג"צ 1520/91 וילנסקי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מו(5) 502.