



מסמך רקע בנושא :

**הגדרת סמכות בית-המשפט העליון
להעביר ביקורת שיפוטית על המינהל
- סקירה משווה -**

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט

כתיבה : דפנה בן-פורת, עובדת מחקר ומידע

אישור : הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית : מערכת "דברי הכנסת"

כ"ח בסיוון תשס"ד

17 ביוני 2004

מבוא

מסמך זה הוכן לקראת דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט בשבתה כוועדה להכנת "חוקה בהסכמה", בנושא חוק-יסוד: השפיטה. במסמך נסקרת דרך הגדרת סמכות בית-המשפט העליון, או הערכאה הגבוהה הרלוונטית, להעביר ביקורת שיפוטית על פעולות המינהל, במדינות: אוסטרליה, גרמניה, ניו-זילנד, קנדה, פולין ופינלנד.

להלן עיקרי הממצאים:

- בין המדינות שנסקרו, רק באוסטרליה ובגרמניה החוקה מפרטת את סמכויות ערכאת השיפוט העליונה להעביר ביקורת שיפוטית על המינהל, במסגרת סעיף העוסק בסמכויות ערכאה זו (יצוין כי בחוקת גרמניה מפורטות רק סמכויותיו של בית-המשפט לחוקה ולא של בית-המשפט המינהלי העליון).
- בחוקות של פולין ושל פינלנד קבועה הסמכות הכללית של בית-המשפט המינהלי העליון להעביר ביקורת שיפוטית כאמור (ללא פירוט המקרים, ההליכים או הסעדים).
- בחוקות של ניו-זילנד ושל קנדה אין כל התייחסות לסמכות להעביר ביקורת שיפוטית על פעולות המינהל.
- על-פי רוב, פירוט הסמכויות נמצא בחוק העוסק בבית-המשפט הרלוונטי או במערכת השפיטה בכלל. יצוין כי בשל מסגרת הזמנים שעמדה לרשותנו לא פורטו לגבי חלק מהמדינות הוראות החוק הרלוונטי בדבר הסמכות להעביר ביקורת שיפוטית על המינהל.

1. אוסטרליה

בחוקת אוסטרליה קבועים הנושאים שבהם יש לבית-המשפט העליון (The High court) סמכות שיפוט כערכאה ראשונה. בין הנושאים הללו עניינים של ביקורת שיפוטית על המינהל: עניין שבו ה-commonwealth או אדם שנתבע או שתובע בשם ה-commonwealth הם צד להליך; בקשת צו מניעה (injunction), צו איסור (prohibition)¹ או צו עשה (mandamus) נגד עובד או נציג ה-commonwealth; התדיינות בין מדינות, בין תושבים של מדינות או בין מדינה לבין תושב של מדינה אחרת.²

החוקה מסמיכה את הפרלמנט לחוקק חוקים המעניקים לבית-המשפט העליון סמכויות שיפוט נוספות כערכאה ראשונה בעניינים מסוימים, ובהם עניין העולה מכל חוק של הפרלמנט.³ מעבר לכך, הפרלמנט מוסמך להגדיר בחוק את סמכותם של בתי-המשפט הפדרליים האחרים ושל בתי-המשפט המדינתיים.⁴

החוק העוסק במערכת השפיטה, Judiciary Act 1903, מפרט בין היתר את סמכויות בית-המשפט העליון, מתוך התייחסות לסמכויות שהוענקו לו בחוקה כאמור ולסמכויות נוספות.⁵ **אשר לסעדים**, החוק קובע

¹ נראה כי מדובר בצו המורה לבית-משפט תחתון לחדול מלדון בתביעה שלפניו.

² סעיפים 75-76 בחוקת אוסטרליה.

³ "...Relating to the same subject-matter claimed under the laws of different States".

⁴ סעיף 77 בחוקת אוסטרליה.

⁵ סעיף 38 ב-Judiciary Act 1903.

כי כאשר בית-המשפט מפעיל את סמכות השיפוט המקורית שלו, בסמכותו להעניק כל סעד שהצדדים זכאים לו, כך שישתיימו כל ההליכים בין הצדדים בכל הקשור לאותה עילת תביעה.⁶ נוסף על האמור, ובלי לגרוע מהסמכות הכללית האמורה, החוק מסמיך את בית-המשפט להוציא צווים מסוימים, ובהם: (א) צו המורה לכל בית-משפט בעל סמכות פדרלית לבצע פעולה מסוימת שהיא בגדר תפקידו; (ב) צו המחייב כל בית-משפט להימנע מלהפעיל סמכות פדרלית שאינה שלו; (ג) צו המורה לבעל תפקיד ב-commonwealth לבצע פעולה מסוימת (חובה, duty); (ד) צו עשה (mandamus); (ה) צו habeas corpus.⁷

נוסף על סמכויות בית-המשפט העליון, החוק מעניק לבית-המשפט הפדרלי של אוסטרליה⁸ סמכות להעביר ביקורת שיפוטית על פעולות המדינה. החוק מסמיך את בית-המשפט הפדרלי להעניק, כערכאה ראשונה, את ה**סעדים** האלה: צו עשה (mandamus), צו איסור (prohibition) או צו מניעה (injunction), המתבקש נגד "משרתי ציבור" (קרי – פקיד או פקידים ב-commonwealth, למעט שופטי בית-המשפט למשפחה ונושאי משרה מכוח החוק העוסק ביחסי עבודה והחוק העוסק בתעשיית הפחם).⁹

יצוין כי באוסטרליה הוקמו עוד כמה טריבונלים, פדרליים ומדינתיים, העוסקים בביקורת על פעולות והחלטות המינהל, חלקם בנושאים מסוימים בלבד.¹⁰

2. גרמניה

בחוקת גרמניה מפורטות סמכויות בית-המשפט לחוקה. בין סמכויות אלה מוגדרות סמכויות הקשורות לביקורת שיפוטית על המינהל:¹¹ סמכות להכריע בחילוקי דעות אשר לזכויות ולחובות הממשל (הפדרלי או המדינתי); סמכות להכריע בסכסוכים אחרים הקשורים למשפט הציבורי בין הממשל הפדרלי לבין המדינות, בין מדינות או בתוך מדינה מסוימת, אלא אם כן הדבר הוא בסמכותו של בית-משפט אחר; סמכות להכריע בתלונה שהגיש אדם הטוען כי רשות ציבורית הפרה אחת מזכויות היסוד שלו או זכויות מסוימות אחרות.¹² **החוק** העוסק בבית-המשפט לחוקה (Federal Constitutional Court Act) מפרט אף הוא את סמכויות בית-המשפט, בהתאם לקבוע בחוקה.¹³

החוקה קובעת כי בגרמניה יוקם, בין היתר, בית משפט מינהלי גבוה (Federal Administrative Court), אך אינה מפרטת את סמכויותיו.¹⁴ בפועל, בית-משפט זה (כמו בתי-המשפט המינהליים שתחתיו) מבקר את פעולות המינהל ואת ההליכים המינהליים. בתי-המשפט המינהליים בגרמניה דנים בכל מקרה שבו מעורב המשפט המינהלי (administrative law), שאינו נופל בגדר המשפט החוקתי ושאינו נמצא בסמכות

⁶ סעיף 32 ב-1903 Judiciary Act.

⁷ סעיף 33 ב-1903 Judiciary Act.

⁸ שהוקם באמצעות חוק בשנת 1976.

⁹ סעיף 39B ב-1903 Judiciary Act, הקובע גם סייגים לסמכות זו במקרים מסוימים (שמעורבת בהם עבירה פלילית).

¹⁰ מידע מאתר התובע הכללי של אוסטרליה, <http://www.ag.gov.au>, תאריך כניסה: 10 ביוני 2004.

¹¹ סעיף 93 בחוקת גרמניה.

¹² הזכות להתנגד למי שמנסה לבטל את הסדר החוקתי; שוויון בין המדינות בכל הקשור לזכויות פוליטיות ולזכויות אזרחיות; הזכות לבחור ולהיבחר; הזכות להישפט לפני השופט המוסמך; הליך תקין (due process); זכויות במסגרת כללים חוקתיים שנועדו לשמור על החירות.

¹³ סעיף 13 בחוק זה.

¹⁴ נראה כי סמכויות אלה מוגדרות בחוק, אך מפאת מגבלות זמן לא נמצא החוק הרלוונטי.

בתי-משפט אחרים, קרי – בתי-המשפט הרגילים (אשר לעתים נדירות מוסמכים לדון בשאלות כאלה), בתי-המשפט הסוציאליים או בתי-המשפט הכלכליים (social and finance courts).¹⁵

3. ניו-זילנד

החוקה¹⁶ בניו-זילנד אינה מסדירה את סמכויות בתי-המשפט. בפועל, בית-המשפט הגבוה (High Court) הוא המוסמך להעביר ביקורת שיפוטית על פעולות המינהל ולפקח על בתי-משפט ועל טריבונלים אחרים.¹⁷ **החוק** העוסק בסמכות השיפוטית, ה-Judicature Act 1908 (להלן בפרק זה: החוק), קובע את סמכות השיפוט של בית-משפט זה. החוק מעניק לבית-המשפט סמכות שיפוט כללית, ככל שנדרש לניהול המשפט בניו-זילנד.¹⁸ נראה כי מתוך סמכות זו נובעות סמכויותיו השונות של בית-המשפט, אך בשל מגבלות הזמן לא נמצאו לכך תימוכין בפסיקה או בכל מקום אחר.

אשר לסעדים, בחוק הוראה הקובעת כי כאשר בית-המשפט הגבוה מוסמך לדון בבקשת צו מניעה (injunction) או צו עשה (an application for specific performance), הוא מוסמך להעניק פיצויים, נוסף על הצו המבוקש או במקומו.¹⁹

4. קנדה

חוקת קנדה מעניקה לפרלמנט סמכות להקים בתי-משפט פדרליים לצורך ניהול טוב יותר של החוק הקנדי,²⁰ ואינה קובעת את סמכויותיהם. לבית-המשפט הפדרלי (Federal Court) ולבית-המשפט הפדרלי לערעורים (Federal Court of Appeal)²¹ יש סמכות שיפוט בכל הקשור לפעולות המינהל, ואילו לבית-המשפט העליון אין סמכות בתחום זה. סמכויות בתי-המשפט האמורים קבועות **בחוק**, ולא בחוקה.

בית-המשפט הפדרלי הוא בעל הסמכות המקורית להעביר ביקורת שיפוטית, למעט בכל הקשור לגופים ספציפיים אשר מבוקרים על-ידי בית-המשפט הפדרלי לערעורים. החוק העוסק בבית-המשפט הפדרלי, ה-Federal Courts Act (להלן בפרק זה: החוק), קובע את סמכויות בית-המשפט הפדרלי ובית-המשפט הפדרלי לערעורים ומפרט את ההליכים להגשת בקשות, הוראות הקשורות לשופטים ועוד.

החוק מעניק לבית-המשפט הפדרלי בין היתר סמכות מקורית מקבילה (concurrent original) בכל מקרה שבו מתבקש סעד נגד הכתר. בלי לגרוע מסמכות כללית זו, החוק מצייין במפורש את סמכותו של בית-המשפט לדון במקרים האלה: (א) מקרים שבהם מקרקעין, טובין או כספים של אדם נמצאים ברשות

¹⁵ מידע מאתר משרד החוץ של גרמניה, <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/726.0.html>, תאריך כניסה: 14 ביוני 2004.

¹⁶ יצוין כי בניו-זילנד אין חוקה אחת אלא כמה חוקים הדומים במהותם לחוקי-יסוד והמרכיבים יחדיו את המשפט החוקתי שלה.

¹⁷ מידע מאתר משרד המשפטים של ניו-זילנד, <http://www.justice.govt.nz/courts/>; תאריך כניסה: 13 ביוני 2004.

¹⁸ סעיף 16 ב-1908 Judicature Act.

“The Court shall continue to have all judicial jurisdiction which may be necessary to administer the laws of New Zealand”.

¹⁹ סעיף 16A ב-1908 Judicature Act.

²⁰ סעיף 101 בחוקת קנדה.

²¹ עד 2003 היו בית-המשפט הפדרלי ובית-המשפט הפדרלי לערעורים שתי מחלקות באותו בית-משפט, ומאז יולי 2003 מדובר בשני בתי-משפט נפרדים. מידע מאתר האינטרנט של בית-המשפט הפדרלי, <http://www.fct-cf.gc.ca>, תאריך כניסה: 8 ביוני 2004.

הכתר ; (ב) תביעות על-פי חוזה שהכתר הוא צד לו ; (ג) תביעות נזיקין נגד הכתר ; (ד) תביעת נזיקין תחת ה-Crown Liability and Proceedings Act. החוק מעניק לבית-המשפט הפדרלי סמכויות נוספות בתביעות המערבות את הכתר, כגון סכסוכים שבהם הכתר עלול להיות תחת חבות ועלולות להיות תביעות סותרות.²²

אשר לסעדים, החוק מעניק לבית-המשפט הפדרלי סמכות מקורית בלעדית:²³ (א) להוציא צו מניעה, צו בירור (certiorari), צו איסור (prohibition), צו עשה (mandamus), צו המורה להסביר מהי הסמכות לביצוע הפעולה (quo warranto) או סעד הצהרתי נגד כל "מועצה פדרלית, ועדה או טריבונל אחר" (federal board, commission or other tribunal);²⁴ (ב) לשמוע ולהכריע בכל בקשה או הליך אחר שבו אחד הסעדים האמורים מתבקש נגד "מועצה פדרלית, ועדה או טריבונל אחר", לרבות הליכים נגד התובע הכללי של קנדה.²⁵ נוסף על כך, לבית-המשפט הפדרלי סמכות שיפוט בלעדית לשמוע ולהכריע בכל בקשת צו "habeas corpus ad subjiciendum", צו בירור, צו מניעה או צו עשה בעניין כל חבר בכוחות הקנדיים המשרתים מחוץ לקנדה. הסעדים האמורים יינתנו רק לאחר הגשת **בקשה לביקורת שיפוטית**, שרשאי להגיש התובע הכללי או כל מי שמושפע ישירות מהעניין שעליו הוא מבקש סעד.²⁶

החוק קובע עוד, כי כאשר מוגשת בקשה לביקורת שיפוטית, בית-המשפט הפדרלי רשאי להוציא כל צו זמני שימצא לנכון, מתוך התחשבות בסיכויי הבקשה להתקבל.²⁷ נוסף על כך, בית-המשפט מוסמך להורות, במידת הצורך, כי הבקשה תטופל כתביעה.²⁸

²² סעיף 17 ב-Federal Courts Act:

- (1) Except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament, the Federal Court has concurrent original jurisdiction in all cases in which relief is claimed against the Crown.
- (2) Without restricting the generality of subsection (1), the Federal Court has concurrent original jurisdiction, except as otherwise provided, in all cases in which
 - (a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;
 - (b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown;
 - (c) there is a claim against the Crown for injurious affection; or
 - (d) the claim is for damages under the *Crown Liability and Proceedings Act*.
- (3) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:
 - (a) the amount to be paid if the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by the Federal Court, the Federal Court -- Trial Division or the Exchequer Court of Canada; and
 - (b) any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by the Federal Court, the Federal Court -- Trial Division or the Exchequer Court of Canada
- (4) The Federal Court has concurrent original jurisdiction to hear and determine proceedings to determine disputes in which the Crown is or may be under an obligation and in respect of which there are or may be conflicting claims.
- (5) The Federal Court has concurrent original jurisdiction
 - (a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and
 - (b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown.
- (6) If an Act of Parliament confers jurisdiction in respect of a matter on a court constituted or established by or under a law of a province, the Federal Court has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of the same matter unless the Act expressly confers that jurisdiction on that court.

²³ סעיף 18 ב-Federal Court Act.

²⁴ על-פי החוק מדובר בכל גוף, אדם או בני-אדם בעלי סמכות על-פי חוק או צו, או כאלה המבצעים או המתכוונים לבצע סמכות כאמור, למעט בית-המשפט לענייני מסים ושופטים.

²⁵ יש לציין כי בקנדה התובע הכללי הוא גם שר המשפטים.

²⁶ סעיף 18.1 ב-Federal Court Act.

²⁷ סעיף 18.2 ב-Federal Court Act.

²⁸ סעיף 18.4 ב-Federal Court Act.

לבית-המשפט הפדרלי לערעורים יש סמכות ערעור על כל פסק-דין סופי של בית-המשפט הפדרלי.²⁹ מעבר לכך, לבית-המשפט הפדרלי לערעורים יש סמכות לדון ולהכריע בבקשות לביקורת שיפוטית המוגשות בעניין מועצה, ועדה או טריבונל פדרליים מסוגים מסוימים, המפורטים בחוק.³⁰

5. פולין

על-פי **חוקת פולין**, בית-המשפט המינהלי העליון (Supreme Administrative Court), יחד עם בתי-משפט מינהליים אחרים, יבקר את פעולות המינהל כפי שייקבע בחוק. החוקה קובעת כי ביקורת כאמור תחול גם על פסיקה בעניין התאמת תקנות או חוק מקומי לחוק של הפרלמנט.³¹

יתר ההוראות הקשורות לבית-המשפט המינהלי העליון מוסדרות **בחוק** העוסק בו (להלן בפרק זה: החוק).³² בית-משפט זה ידון במקרים שבהם הועלו טענות נגד: החלטות מינהליות; סוגים מסוימים של חקיקה זמנית המוצאת בהליכים מינהליים; חקיקה מינהלית ופעולות או החלטות מינהליות אחרות הקשורות לפעילות של הרשויות המשותפות (commune authorities). על-פי החוק, בית-המשפט המינהלי העליון מבקר את פעולות הגופים המינהליים מבחינת התאמתן לחוק. במושג "התאמה לחוק" נכללת, בין היתר, בחינת הדרך שבה פירשו גופים אלה מושגים משפטיים בלתי ברורים או דרך ביצוע החלטות מינהליות.³³

²⁹ סעיף 27 ב-Federal Court Act.

³⁰ סעיף 28 ב-Federal Court Act. הגופים המוזכרים הם:

- (1) The Board of Arbitration established by the *Canada Agricultural Products Act*;
- (2) The Review Tribunal established by the *Canada Agricultural Products Act*;
- (3) The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission established by the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*;
- (4) The Pension Appeals Board established by the *Canada Pension Plan*;
- (5) The Canadian International Trade Tribunal established by the *Canadian International Trade Tribunal Act*;
- (6) The National Energy Board established by the *National Energy Board Act*;
- (7) The Canada Industrial Relations Board established by the *Canada Labour Code*;
- (8) The Public Service Staff Relations Board established by the *Public Service Staff Relations Act*;
- (9) The Copyright Board established by the *Copyright Act*;
- (10) The Canadian Transportation Agency established by the *Canada Transportation Act*;
- (11) Umpires appointed under the *Employment Insurance Act*;
- (12) The Competition Tribunal established by the *Competition Tribunal Act*;
- (13) assessors appointed under the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*;
- (14) Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal established by subsection 10(1) of the *Status of the Artist Act*.

³¹ סעיף 184 בחוקת פולין.

³² The 11 May 1995 Law on the Supreme Administrative Court (Dz. U. Nr 74, 368). יצוין כי מפאת קוצר הזמן לא נמצא תרגום לאנגלית של חוק זה, ועל כן הכתוב נסמך על מידע מתוך אתר האינטרנט של איגוד מועצות המדינה וסמכויות השיפוט המינהלי העליונות של האיחוד האירופי (Association of the Councils of State and Supreme Administrative), http://193.191.217.21/en/home_en.html, תאריך כניסה: 14 ביוני 2004.

³³ יצוין כי אפשר שבחוק הוראות נוספות העוסקות בסעדים, מלבד קביעת סמכות בית-המשפט.

6. פינלנד

חוקת פינלנד קובעת כי בית-המשפט העליון ובית-המשפט המינהלי העליון הם ערכאות השיפוט הגבוהות ביותר.³⁴ על-פי החוקה, בית-המשפט המינהלי העליון ובתי-המשפט המינהליים המקומיים הם בתי-המשפט של המשפט המינהלי (administrative law). בית-המשפט המינהלי העליון הוא ערכאת השיפוט הגבוהה ביותר בתחום המינהלי, ובסמכותו לפקח על ניהול המשפט בתחום זה.³⁵

כל אדם שאינו מרוצה מהחלטה מינהלית הקשורה לזכויותיו או לחובותיו רשאי להעלות בבית-המשפט המינהלי את הטענה כי ההחלטה אינה חוקית. סמכויות השיפוט ורשות הערעור מוסדרות **בחוקים** הרלוונטיים.³⁶

³⁴ סעיף 3 בחוקת פינלנד.

³⁵ סעיפים 98–99 בחוקת פינלנד.

³⁶ מידע מאתר בית-המשפט המינהלי העליון, <http://www.kho.fi>, תאריך כניסה: 14 ביוני 2004.