

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6334/04

בפני: כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופט י' עדיאל

העותר: יוסי כהן

נגד

המשיב: שר התחבורה באמצעות ראש מינהל התעופה
האזרחית

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיב: עו"ד שרון רוטשנקר

פסק-דין

1. עניינה של העתירה בבקשת העותר, מדריך טיסה, כי המשיב יאפשר לחניכי טיס להתחיל את לימודי הטיסה המעשיים לפני קבלת רישיון של טייס מתלמד, ובלא שיתקבל קודם לכן אישור ביטחוני המהווה תנאי לקבלת הרישיון כאמור. כן מבקש הוא כי יופחת גיל הכשירות לקבלת רישיון טייס מתלמד, אשר עומד היום על 17 שנים.
2. נשרטט תחילה את המסגרת החוקית לדיון שלהלן.

תקנה 2 לתקנות הטיס (רשיונות לעובדי טיס), התשמ"א-1981 (להלן - התקנות או תקנות הטיס) קובעת, כי אדם לא ישמש כעובד טיס, אלא אם הוא מחזיק ברישיון עובד הטיס המתאים לכך. עובד טיס, על פי הקבוע בתקנה 1 לתקנות, הוא מי שקיבל רישיון כאמור בתקנות 5 ו-6. תקנה 5 לתקנות, מונה את הרישיונות לעובדי טיס שרשות הרישוי רשאית לתת. בין עובדי הטיס הנזכרים בתקנה זו, נכלל הטייס המתלמד. קיבוץ של התקנות מלמדנו כי טייס מתלמד איננו רשאי לשמש ככזה, אלא אם בידיו רישיון טייס מתלמד.

תנאי הכשירות לקבלת רישיון טייס מתלמד קבועים בסעיף 72 לתקנות. בין היתר, עליו להחזיק בתעודה רפואית מתאימה תקיפה ובאישור העדר הרשעות פליליות. בתקנה 12א מצוין תנאי נוסף למתן רישיון טייס מתלמד, והוא - שמבקש הרישיון ימציא לרשות הרישוי אישור חתום בידי קצין הביטחון של משרד התחבורה (להלן - האישור הביטחוני).

נפנה עתה לתיאור העובדות ולטענות הצדדים.

3. העותר הינו מדריך טיסה בבית ספר לטיסה. לטענתו, ביום 22.9.03 התקבל בבתי הספר לטיסה בארץ מכתב מאת סגן רמת"א בכיר למבצעים. במכתב זה נכללה הוראה להקפיד על כך שלא תינתן הדרכת טיס, פרט לטיסת היכרות, לחניך טיס שאינו אוחז כדין בתעודת טייס מתלמד (להלן - ההוראה). העותר, אשר רואה עצמו כמי שנפגע מהוראה זו מהטעמים שיפורטו להלן, פנה בעניין זה לראש מינהל התעופה, במכתב מיום 2.2.04. משלא נענה, פנה בשנית במכתב מיום 13.6.04, ואולם גם מכתב זה לא נענה. מכאן העתירה.

4. לטענת העותר, עד להוצאת ההוראה הנזכרת, "מעולם לא נדרש חניך טיסה חדש להמתין עד להוצאתו של רישיון המתלמד, על מנת שיתחיל ללמוד טיסה". הטענה היא שעד כה, כל שנדרש להתחלת הלימודים המעשיים היה שהחניך יעמוד בדרישות תקנה 72 לתקנות הטיס, שעיקרן - המצאת תעודה רפואית ואישור בדבר העדר הרשעות פליליות. ואולם כעת, בשל ההוראה, יידרש רישיון טייס מתלמד, ולשם הוצאתו אף יידרש אישור ביטחוני. לדברי העותר, הוא איננו חולק על הצורך באישור ביטחוני כדין הנדרש כדי לקיים את התעופה בישראל, ונהיר לו "הצורך בעמידה בדרישות תקנה 12א לתקנות הטיס". אלא, שלטענת העותר, מיום הגשת הבקשה לקבלת האישור הביטחוני ועד לקבלתו חולפים למעלה מחודשיים, אף כי, לפי הטענה, משך זמן עריכתן של הבדיקות הביטחוניות איננו עולה "על 30 שניות לכל נבדק", או "דקה אחת לכל היותר". כתוצאה מהעיכוב, טוען העותר, נדרש התלמיד להמתין כשלושה חודשים מיום טיסת ההיכרות שלו ועד לתחילת שלב הלימוד המעשי בקורס הטיס. המדובר, בלשון העותר, "בגזירה שהציבור איננו רוצה ו/או איננו יכול לעמוד בה". שכן, תקופת המתנה ארוכה זו מהווה, לטענת העותר, "בלם מנטלי ופסיכולוגי בפני אלה המעוניינים ללמוד לטוס, ומהווה פגיעה אנושה לתעופה הכללית במדינת ישראל, שלא לדבר על הפגיעה הכספית האנושה. העותר, כמדריך טיסה, שכל פרנסתו תלויה בחניכי טיסה חדשים, נפגע במיוחד, וזאת בשל דעיכת רצונם של חניכי טיסה חדשים ללמוד לטוס". תוצאה זו, נטען, פוגעת בבתי הספר לטיסה, ובחופש העיסוק של העותר. הוא מוסיף,

כי עד ליום הגשת עתירתו זו, הוא הפסיד חניכי טיסה חדשים שקיבלו את טיסת ההיכרות אך ויתרו על המשך הלימודים בגלל התמשכותם האמורה של ההליכים.

כן מוצא העותר קושי בכך שהוצאת האישור הביטחוני היא דבר הנתון לשליטתו הבלעדית של המשיב. לטענתו, החניך יכול להמציא את כל האישורים הנדרשים בתקנה 72 לתקנות, ועדיין לא יהא בידו להביא לזירוז התהליך להנפקת רישיון טייס מתלמד בשל העיכוב בהוצאת האישור הביטחוני. העותר סבור, שאם יפעל המשיב אצל רשויות הביטחון לקיצור הזמן הנדרש להנפקת האישור הביטחוני, תיפתר הבעייתיות שבהוראה מיום 22.9.03.

לסיכום עניין זה מבקש העותר, כי יוחזר הנוהל שנהג, לדבריו, מאז קום המדינה, ולפיו - חניך טיס חדש יכול היה להתחיל את לימוד הטיס כשהיה מצוייד באישור בדבר העדר הרשעות פליליות ובתעודה רפואית. הוא מוסיף, כי הוא נמצא במטוס עם החניך, והשליטה על המטוס והאחריות הביטחונית והבטיחותית מוטלות על כתפיו באופן מלא.

5. העותר מעלה בעתירתו טענה נוספת, שעניינה מגבלת הגיל הקבועה בתקנות בקשר להוצאת רישיון טייס מתלמד ורישיון טייס פרטי. בין תנאי הכשירות לקבלת רישיון טייס מתלמד, המפורטים בתקנה 72 לתקנות, נזכר התנאי כי למתלמד מלאו 17 שנה ביום הגשת הבקשה לרישיון. לעומת זאת, גם בתקנה 87 לתקנות, בה קבועים תנאי הכשירות לקבלת רישיון טייס פרטי, נדרש שלמבקש הרישיון ימלאו 17 שנה (במצטבר לתנאים נוספים אחרים), אף שלדברי העותר, הזמן הממוצע להוצאת רישיון טיסה הוא כשנה.

לטענת העותר, ביום 10.6.04 פנה אליו נער בגיל 17 פחות חודשיים, והביע את רצונו להצטרף לאלתר לקורס טיס פרטי. העותר הפנה את הנער למשרדי צוות הרישוי שבאחריות המשיב, כדי שיינתן לו היתר להתחיל בלימודיו. ביום 14.6.04 הגיע הנער למשרדי המשיב, שם הוזהר שלא להתחיל בלימודיו בטרם ימלאו לו 17 שנים. העותר, לדבריו, שלח מכתב אל המשיב ביום 15.6.04, וביקש בו לאשר לנער להתחיל לימודיו לאלתר. עד להגשת העתירה, כך טוען העותר, לא נתקבלה כל תגובה למכתבו זה.

העותר סבור כי קיימת סתירה בין שתי התקנות, שכן נדרש פרק זמן של כשנה להוצאת רישיון טיסה, ואם יכול החניך להתחיל בלימוד רק בהיותו בן 17, הכיצד יכול הוא להיות בן 17 שנים במועד קבלת רישיון הטייס? לטעמו, "אין כל ספק כי תקנה 72

נרשמה כפי שנרשמה - בטעות סופר...". אף שהעותר איננו אומר כן מפורשות, נראה כי מבקש הוא להוריד את הגיל שנקבע בתקנה 72 כתנאי סף לקבלת רישיון טייס מתלמד.

6. עמדת המשיב היא כי יש לדחות את העתירה. לטענתו, ההנחיה מיום 22.9.03 התפרסמה מכיוון שבתי הספר לטיסה לא פעלו על פי הנדרש בתקנות. בקשת העותר, כך טוען המשיב, עומדת בניגוד לתקנות הטיס, שכן מבקש הוא כי המשיב לא יחייב את בתי הספר לטיסה לפעול בהתאם לתקנות, ויתיר למי שמבקש ללמוד טיסה להתחיל בכך אף בטרם מתקבל האישור הביטחוני הנדרש. למעשה, נטען, טענת העותר מופנית רק כלפי ההוראה מיום 22.9.03, ולא כלפי התקנות. המשיב טוען, כי מכיוון שאותה הנחיה אך חוזרת על האמור בתקנות, אין עילה לקבלת העתירה בעניין זה.

המשיב מוסיף, כי הבדיקות הביטחוניות שלטענת העותר נמשכות "30 שניות", הן בדיקות מורכבות ויסודיות, ומתן האישור הביטחוני הינו תהליך שעשוי להימשך כשבועיים עד חודש, פרק זמן המשתנה על פי נתוניו של הנבדק הספציפי. על פי דיווח קצין הביטחון של משרד התחבורה, נטען, ננקטו במשרד התחבורה מספר צעדים במטרה לוודא כי הליך העברת המידע בין הגופים השונים השותפים לתהליך הוצאת לקבלת האישור הביטחוני, יקוצר למינימום ההכרחי. ביסוד הדרישה לקבלת אישור ביטחוני, עומדת העובדה כי חניך הטיס רשאי להיכנס ולצאת משדות תעופה בנוהל פיקוח מקל, הוא נחשף למידע ביטחוני הקשור לאבטחת תעופה, מחזיק בהגאי המטוס ומטיס את המטוס בעצמו. מכאן, טוען המשיב, ברור הצורך באישור ביטחוני, וביתר שאת, לאור המצב הביטחוני בישראל וניסיון העבר.

לעניין גיל הכשירות הקבוע בתקנות טוען המשיב, כי אין כל סתירה בין התקנות בעניין הגיל הנדרש לקבלת רישיון טייס מתלמד ורישיון טייס פרטי. המדובר בגיל מינימאלי למתן הרישיונות, וברור כי אין כל מניעה במתן כל אחד מן הרישיונות בגיל מאוחר יותר. כן מציין המשיב כי פעמים מסיים אדם את לימודי הטיס תוך כמה חודשים, כך שהוא מקבל, בתוך אותה שנה, הן את רישיון הטיס המתלמד והן את רישיון הטיס האזרחי. המשיב מציין כי אף הגורמים המקצועיים במינהל התעופה סבורים כי אין לשנות את הגילאים הקבועים בתקנות; תנאי התעופה בישראל קשים מהתנאים במקומות אחרים בעולם. המרחב האווירי בישראל צפוף מאוד, מפוקח ומבוקר, נתיבי הטיסה צרים, והאיזורים האסורים לטיסה מרובים לאור קיומם של שטחי אש. מצב דברים זה מטיל על הטייס עומסים נוספים, ומחייב שתהיה לו רמת מיומנות מיוחדת. בתנאים אלה, טוען המשיב, חשובה בגרותו של הטייס המתלמד, ועל כן אין כל עילה משפטית לכפות על המשיב את שינוי התקנות.

7. דין העתירה להידחות. כאמור, עתירת העותר איננה מכוונת נגד חוקיותן של תקנות הטיס. למעשה, מסכים הוא כי יש צורך בקבלת אישור ביטחוני בעניינו של מי שעתיד לשלוט בכלי תעופה במרחב האווירי של מדינת ישראל. כאמור בתגובת המשיב, ההוראה מיום 22.9.03 אך חוזרת על האמור בתקנות, ונוכח העובדה כי העותר איננו מלין על התקנות, אין לקבל טענתו כנגד ההוראה להקפיד על קיומן. יתרה מזאת, לנוכח הרגישות והסיכונים הכרוכים בטיסה מעל מדינת ישראל, איננו רואים כל פסול או חוסר היגיון בתקנה הדורשת אישור ביטחוני כתנאי מוקדם ללימודי טייס מעשיים. נראה, כי טענת העותר מתמצית בפרק הזמן, שלטעמו ארוך מדי, הנדרש להנפקת האישור הביטחוני. יחד עם זאת, העותר לא הניח לפנינו תשתית ראייתית לטענתו זו, שעל פיה ניתן לקבוע כי פעולות המשיב בתחום זה לוקות בהיעדר סבירות. לעומת העותר, תיאר המשיב בתגובתו את תהליך הנפקת האישורים, הכולל מספר שלבים שאורכים זמן. כמו כן נמסר, כי נעשים מאמצים לקצר, ככל האפשר, את זמן הוצאתו של האישור. לאור כל זאת, פרק הזמן הממוצע להוצאת האישור הביטחוני, של שבועיים עד חודש, איננו נראה בלתי סביר, במיוחד נוכח חשיבותו הביטחונית.

8. יש לדחות אף את טענת העותר כי יש להוריד את הגיל הנדרש להוצאת רישיון טייס מתלמד בעטייה של סתירה בין תקנה 72 לבין תקנה 87 לעניין גיל הכשירות. אמנם, ברור שמי שהחל את לימודי הטיס עם הגיעו לגיל 17 לא יוכל, במועד זה ממש, לקבל רישיון טיס, שכן לימודי הטיס אורכים זמן. אולם, בהקשר שלפנינו, השאלה אינה מתעוררת לגבי דרישת הגיל לעניין קבלת רישיון הטיס, שעליה העותר אינו חולק, אלא לגבי דרישת הגיל לקבלת רישיון טיס מתלמד. לעניין האחרון, מקובלת עלינו עמדתו של המשיב, שגיל הכשרות לקבלת רישיון טיס מתלמד, אינו יכול להיגזר רק, גם לא בעיקר, מגיל הכשירות לקבלת רישיון הטיס, אלא חייב להיגזר מהתנאים המהותיים הנדרשים לשם מתן רישיון טיס מתלמד, המאפשר לבעל הרישיון להטיס כלי טיס בישראל. מחוקק המשנה קבע בתקנות שגיל 17 הוא גיל הסף התחתון הנדרש לשם הטסת מטוס בשמי מדינת ישראל, גם אם מדובר ברישיון לטייס שעודנו מתלמד, וטס תחת פיקוחו של "טייס מפקד" כהגדרתו בתקנות. בדעה זו מחזיקים כיום, על פי המתואר בתגובת המשיב, גם הגורמים המקצועיים במינהל התעופה. העותר אינו טוען שגיל סף זה אינו סביר, ואינו מעלה טענה כלשהי לגבי דרישת הגיל לגופה. טענתו היחידה נגד דרישה זו, מקורה, כאמור, בדרישת גיל הכשירות לקבלת רישיון טיס. אולם, טענה זו לבדה, כאשר אין נלווית אליה טענה להיעדר סבירות דרישת הגיל לגופה, אינה מניחה בסיס של ממש לביטולה של התקנה. מה גם, שכפי שמראה המשיב, אדם המסיים את לימודי הטיס שלו בתוך פרק זמן קצר, עשוי לקבל את שני הרישיונות בעודו בגיל 17. על כן אנו דוחים את טענת העותר גם בעניין זה.

התוצאה היא שהעתירה נדחת על הסף.

ניתן היום, ט' בסיון תשס"ה (16.6.2005).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט