

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 176/12

קבוע ליום 28.3.12

1. אלבטש

2. ענאתי

3. עדי לוסטיגמן

4. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע"ר

על ידי ב"כ עוה"ד סיגני בן ארי ואחי

מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע"ר

מרח' אבו עבידה 4, ירושלים, 97200

טלפון: 02-6283555; פקס': 02-6276317

העותרים

נ ג ד

1. מנהל אגף בכיר רשות האוכלוסין, משרד הפנים

2. מנכ"ל שירות התעסוקה

3. הממונה על מינהל הדיור הממשלתי, החשב הכללי, משרד

האוצר

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 02-6466010; פקס': 02-6467011

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט א' רובינשטיין) מיום 5.1.12 ולקראת הדיון הקבוע ליום 28.3.12 מתכבדים המשיבים 1-3 להגיש תגובה מקדמית מטעמם.

א. פתח דבר

1. העתירה שבכותרת – עניינה סידורי הכניסה למתחם מאמוניה במזרח ירושלים (להלן גם: "המתחם"), המשמש בין היתר את רשות האוכלוסין ואת שירות התעסוקה. העותרים הינם שני תושבי מזרח ירושלים, עורכת-דין המייצגת תושבים ממזרח ירושלים בענייניהם מול לשכת רשות האוכלוסין, ועמותה הפועלת למען זכויות של פלסטינים באיו"ש ובמזרח ירושלים. לטענת העותרים, הכניסה למתחם כרוכה בהמתנה ארוכה בתנאים קשים ובלתי סבירים, באופן שפוגע בזכויות יסוד מוגנות של המבקרים במתחם.

2. את עיקר הטענות ממקדים העותרים בצורך להבטיח נגישות מירבית לשכת רשות האוכלוסין, וזאת, בשל חשיבותה לציבור הרלבנטי (אשר רובו אינו כולל אזרחים ישראלים אלא תושבים, הנדרשים בשל כך להגיע לשכת רשות האוכלוסין בתדירות רבה יחסית). העותרים אף מפנים להליכים קודמים שהתנהלו בבית משפט נכבד זה, אשר עמדו ברקע ההקמה של מתחם מאמוניה והעברת לשכת רשות האוכלוסין אליו ממשכנה הקודם.
3. העותרים מבקשים, אם כן, להורות למשיבים למצוא פתרון שימנע את העומס הרב והצפיפות עמם נדרשים, על-פי הטענה כאמור, להתמודד באי לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים. בתוך כך מבקשים העותרים כי המתחם ישמש רק את לשכת רשות האוכלוסין ולא את שירות התעסוקה (וזאת לשם הקלה בעומס). עוד מבוקש כי מכוונת הרישום האוטומטיות של שירות התעסוקה יוצבו מחוץ למבנה, באופן שיחסוך ממני שמגיעים להירשם באופן אוטומטי בלבד, את הצורך לעמוד בתור בכניסה למתחם. בנוסף, מבוקש כי יוקמו מתקן שירותים ומתקן מי שתייה, וכן ספסלים באזור ההמתנה בכניסה ללשכה.
4. במסגרת הטיפול בעתירה זו התקיימו ישיבות עם כלל הגורמים הרלבנטיים – קרי, רשות האוכלוסין במשרד הפנים, שירות התעסוקה ומינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר. מוסכם על כלל הגורמים כי הגם שהמתקן הנוכחי, אשר נפתח לציבור לפני כשש שנים (בשנת 2006), מהווה שיפור משמעותי של המצב לעומת זה ששרר קודם לכן, במענה הוקדם של לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים; עדיין יש לשאוף לשפר ולהקל על העומס הקיים בכניסה למתחם. כל זאת, מבלי להוות הסכמה לטענות העותרים בכל הנוגע לנפקויות המשפטיות כביכול של המצב הקיים.
5. ב"שורה התחתונה" המשיבים נוקטים בצעדים שונים, כמפורט להלן, אשר מיועדים להקל על העומס השורר בכניסה למתחם. מדובר במהלך נמשך, אשר נדרש לבחון אל מול המצב הקודם ולבדוק את השפעתו על-פני זמן. בנסיבות המקרה מסכימים המשיבים להותיר את העתירה דנו תלויה ועומדת, והם יבקשו למסור לבית המשפט הנכבד ולעותרים הודעה מעדכנת מטעמם תוך פרק זמן של כשלושה חודשים.

ב. הרקע

6. סוגיית הנגישות של תושבי מזרח ירושלים לשכת רשות האוכלוסין נמצאת על סדר היום מזה למעלה מעשור. בעתירה מתוארים הליכים קודמים שהתנהלו בפני בית משפט נכבד זה עוד עובר לפתיחת מתחם מאמוניה מושא דיוננו. כך, כבר במסגרת העתירות בבג"ץ 4892/99, 6683/99 ג'אבר נ' שר הפנים הודיעה המדינה, על כוונה להעביר את לשכת רשות האוכלוסין לאתר חדש ולאור זאת, העתירות נדחו.
7. בהמשך, בבג"ץ 2783/03 ג'ברא נ' שר הפנים ניתן ביום 3.12.03 צו מוחלט (בהסכמת המדינה). הצו הורה על העברת לשכת רשות האוכלוסין למתחם מאמוניה דן ופתיחת הלשכה לקהל

בתוך תשעה-עשר חודשים. עוד הורה בית המשפט הנכבד (כב' הנשיא ברק וכב' השופטות פרוקצ'יה ונאור) בפסק-דינו על הגדלת כוח האדם בלשכה ל-42 עובדים ועל הארכת שעות קבלת הקהל, כמתבקש מכך. לשלמות התמונה נציין כי בהתאם להחלטה מיום 6.10.05 האריך בית המשפט את המועד לפתיחת הלשכה החדשה עד לסוף חודש פברואר 2006. זאת, על רקע קשיים בלתי צפויים שהתעוררו בביצוע הפרויקט במועד המקורי שהוערך.

8. לשכת רשות האוכלוסין במתחם נפתחה לציבור בתחילת חודש מרץ. משרדי רשות האוכלוסין תופסים את עיקר שטח המתחם (קרוב ל-2000 מ"ר מתוך שטח כולל של 2300 מ"ר). ביום 10.12.06 החל לפעול במתחם גם שירות התעסוקה (בשטח של כ-250 מ"ר). זאת, בשים לב לעובדה שנותר במתחם שטח פנוי כאמור ולאור העובדה שתושבי מזרח ירושלים זקוקים כמובן גם לקבלת שירותים משירות התעסוקה. לשלמות התמונה נציין כי במתחם אף קיים חדר, המשמש את שירותי הרווחה, וכן מוקצה במתחם שטח ליחידת משטרה, אשר איננה מקבלת קהל.

9. כאן המקום להדגיש כי מטבע הדברים הכניסה למתחם – המהווה מעבר לציבור הן ללשכת רשות האוכלוסין, הן לשירות התעסוקה (והן ללשכת הרווחה, אליה מגיעים מבקרים מועטים) – מותנית בבידוק בטחוני, בהתאם להנחיית גורמי הביטחון, על כל הנובע מכך. בכל הנוגע להליך הבידוק (אשר על עצם נחיצותו – כך נראה – העותרים, בצדק רב, כלל אינם חולקים) נציין כי הוא כולל סבסבות (המכונות על-ידי העותרים "קרוסלות", ראו סעיף 16 והתמונות בעמ' 5) ולאחריהן שרוול המתנה, המוביל אל עמדת הבידוק הבטחוני. בתום הבידוק ממשיכים המבקרים ללשכה מושא חפצם (רשות האוכלוסין, שירות התעסוקה או לשכת הרווחה, לפי העניין). ועוד נציין כי במידת הצורך (ובימים רבים) אף משתרך תור של ממתנינים מחוץ למבנה לפני ההגעה לסבסבות האמורות.

10. עם פתיחת הלשכה של שירות התעסוקה במתחם ניכרה תופעה של הגברה משמעותית בעומסים ובזמני ההמתנה בתור לבידוק הבטחוני. העותרים פנו בעניין זה – כפי שעולה מנספחי העתירה – לגורמי משרד הפנים, ובכלל זה לשר הפנים. בתשובותיו הכיר משרד הפנים בכך שאכן קיים "צוואר בקבוק", הגורם לעומסים ואישר כי העניין טעון טיפול והסדרה.

11. בשורה של התכתבויות בין הצדדים, על-פני השנים, אשר חלקן מצורפות כאמור לעתירה, התנהל דין ודברים בעניין, אולם בסופו של דבר עמדת העותרים הינה כי המצב בפועל אינו תקין ומכל מקום אינו מניח את דעתם. על רקע זה הוגשה לבית המשפט הנכבד העתירה שבכותרת.

ג. עמדת המשיבים

12. המשיבים אינם חולקים על טענות העותרים כי מספר המבקשים לבקר במשרדים השונים במתחם הינו רב ונוצרים, במקרים רבים, עומסים משמעותיים בתור ההמתנה לבידוק

הביטחוני. כל זאת למרות שהבידוק הביטחוני עובד ברציפות החל מן השעה שבע בבוקר (כאשר קבלת הקהל מתחילה, ככלל, בשעה שמונה וכבר בשעה 7:20 מתחילה הכנסה של קהל לאולמות). יצוין, כי מבדיקת המשיבים התברר כי עיקר העומס חל בימים א' ג' ו-ה' בשבוע, אשר הינם ימים שבהם מוזמנות נשים ללשכת שירות התעסוקה. מבדיקת המשיבים התברר, כי נשים הנדרשות להגיע ללשכת שירות התעסוקה כאמור מלוות על-פי רוב בבני משפחה או מלווים אחרים ומכאן שבימים אלה נוצר עומס מיוחד בהליך הבידוק הביטחוני, שכן מספר רב יותר של אנשים נאלץ לעבור בידוק בטחוני כאמור. כמו כן, ניכר כי עיקר העומס הינו בשליש הראשון של כל חודש קלנדארי; וזאת, בשים לב לכך שבתקופה זו של החודש יש מספר רב יותר של מוזמנים לשירות התעסוקה מאשר בחלקים אחרים של החודש.

13. בין המשיבים מתקיים מזה תקופה ממושכת הליך של הידברות, בניסיון למצוא דרכים להקל על העומס בכניסה למתחם. לדעת הגורמים האחראיים במשרד הפנים, יש להתמודד עם הבעיות הקיימות באמצעות העתקת מקומן של עמדות (מכונות) ההתייצבות האוטומטיות ("התייצבומוטיים") של שירות התעסוקה, כך שהגישה אליהן לא תותנה עוד במעבר דרך הבידוק הביטחוני. בהקשר זה נבהיר, כי אוכלוסיית המבקרים בשירות התעסוקה נחלקת לשתי קבוצות: האחת אשר מחויבת להתייצב בפני נציג הלשכה (וממילא לעבור בידוק בטחוני מלא לפני כן); והשנייה, אשר רשאית להתייצב בעמדה האוטומטית כאמור ואשר איננה מחויבת להופיע בפני נציג הלשכה, אלא אם כן בסיום ההליך האוטומטי מתקבלת הודעה אחרת (כך יכול לקרות למשל במקרים שבהם ישנה הצעת עבודה לאותו פונה – עניין אשר בירורו מצריך פגישה פנים מול פנים עם נציג של שירות התעסוקה).

14. לשם בירור סוגיית העתקת מקומן של עמדות ההתייצבות של שירות התעסוקה, וכן על-מנת להתרשם מקרוב מסוגיית העומס במבנה, התקיים ביום 12.3.11 סיור במתחם. זאת, בראשות מנכ"ל שירות התעסוקה דאז (מר יוסי פרחי) וצוות בכיר מטעמו (אשר כלל את סמנכ"ל המינהל בשירות התעסוקה מר יעקב ניזרי, את מנהל לשכת התעסוקה במזרח ירושלים ואת מנהל מחוז ירושלים בשירות התעסוקה); ולצד מנהל האגף האחראי על לשכות רשות האוכלוסין במשרד הפנים (מר אבי לקח), מנהלת לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים (גב' חגית וייס) וקצין הביטחון של המתחם. במסגרת סיור זה נדונו חלופות שונות להצבת עמדות ההתייצבות האוטומטיות, באופן שיהיו נגישים לציבור, ללא צורך בביצוע בידוק ביטחוני, כאמור.

15. ביום 7.12.11 התקיים סיור נוסף, אשר במסגרתו נראה כי הן שירות התעסוקה הן מינהל האוכלוסין הגיעו להסכמה, ולפיה החלופה המועדפת הינה להעביר את מכונות ההתייצבות, ולמקמן בחומה החיצונית-מערבית לשער היציאה הצפוני של המתחם. הובהר בהקשר זה כי נדרש יהיה לפרוץ בחומה החיצונית של המתחם כאמור פתחים לשלוש מכונות ואלה ייסגרו מחוץ לשעות הפעילות באמצעות תריס או דלת מתכת. צוין כי נדרש יהיה לדאוג לחיבורי חשמל ותקשורת כאמור וכן להקים סככה או מצללות על-מנת שהמתייצבים יהיו מוגנים מפני גשם ושמש. עוד הודגש הצורך להתקין מצלמות ביטחון על-מנת למנוע פגיעה במכונות. מכתב מסכם בעקבות סיור זה נשלח מאת רשות האוכלוסין לשירות התעסוקה ביום 8.12.11 ומכתב תזכורת נשלח ביום 12.1.12.

בתשובת סמנכ"ל שירות התעסוקה מיום 15.1.12 הודיע שירות התעסוקה כי העניין נבחן וכי יש צורך להשלים בירורים מול תחנת שלם במשטרת ישראל בנוגע למיקום האפשרי להצבת מכוונת ההתייצבות. כמו כן – וכאן, כך התברר בהמשך, טמון עיקר המחלוקת – שירות התעסוקה הבהיר כי לגישתו אין הצדקה לחייבו לשאת במלוא עלות ההעברה של מכוונת ההתייצבות; וזאת, בשים לב לכך שמדובר בעניין הנוגע באופן ישיר גם לרשות האוכלוסין, אשר מאכלסת את עיקר המתחם. לפיכך, הודיע שירות התעסוקה כי הוא נכון לשאת בעלויות המעבר בהתאם לשטחו היחסי במתחם.

- העתק מכתב רשות האוכלוסין מיום 8.12.11 מצורף ומסומן מ/ש 1
- העתק מכתב רשות האוכלוסין מיום 12.1.12 מצורף ומסומן מ/ש 2
- העתק תשובת שירות התעסוקה מיום 15.1.12 מצורף ומסומן מ/ש 3

16. בניי לבני – ביום 5.1.12 – הוגשה העתירה דנן. במסגרת הטיפול בעתירה התקיים ביום 2.2.12 סיוור במתחם בהשתתפות רשות האוכלוסין, שירות התעסוקה, הממונה על מחוז ירושלים במינהל הדיור הממשלתי וכן נציגי פרקליטות המדינה. בהמשך, ביום 20.2.12 התקיים דיון בראשות מר ניר ברלוביץ', מנהל מינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר, וכן נציגים בכירים משירות התעסוקה ומרשות האוכלוסין. במסגרת דיון זה הוחלט להתקדם בשני מישורים: ראשית, לפעול לשינוי שעות קבלת הקהל וקהל המוזמנים באופן שיווסת את העומסים ויקל על הכניסה למתחם (כאמור, עיקר העומס ניכר בימים שבהם מוזמנות נשים ללשכת התעסוקה; ובתחילת כל חודש קלנדארי). שנית, לפעול להוצאת מכוונת ההתייצבות האוטומטיות, כך שגישה למכוונת לא תצריך עוד מעבר דרך מערך הבידוק הביטחוני.

17. בכל הנוגע לשינוי שעות קבלת הקהל וקהל המוזמנים, בפריסה חודשית – נציין כי בהמשך לשיבות שהתקיימו בין נציגי שירות התעסוקה ורשות האוכלוסין ביום 29.2.12 וביום 4.3.12 סוכם על שינויים אשר הגורמים הרלבנטיים מעריכים כי יהיה בהם כדי להקל על העומס. כך, סוכם כי שירות התעסוקה יקלוט בימי ד' בשבוע דורשות עבודה (נשים) בלבד החל משעות הבוקר ועד לשעה 13:00; וזאת, בשים לב לכך שביום זה קבלת הקהל ברשות האוכלוסין ממילא חלה משעות אחר הצהריים בלבד.

עוד הוחלט לרווח – על פני כל חודש קלנדארי את המועדים שבהם נדרשים מוזמני שירות התעסוקה להתייצב בלשכה. כך הוחלט לחלק את הציבור שמוזמן על בסיס חודשי (להבדיל ממוזמנים אחרים שממילא נדרשים להתייצב מידי שבוע) לשלוש קבוצות ("פעימה" ראשונה מהיום הראשון עד ליום השמיני בכל חודש; "פעימה" שנייה מהיום התשיעי ועד ליום השבעה עשר בכל חודש; ו"פעימה" שלישית מהיום השמונה עשר ועד ליום העשרים ושישה בכל חודש). נציין כי עד כה החלוקה הייתה לשתי פעימות (מהיום הראשון לכל חודש ועד ליום העשירי; ומהיום העשירי ועד ליום העשרים). מוערך כי ריווח זה יגרום להקלה בעומסים הקיימים ביום, אשר מתרחשים, כפי שהובהר, בעיקר בשליש הראשון של כל חודש קלנדארי.

לשם עריכת שינויים אלה ישנו צורך להיערך מבחינה לוגיסטית ואדמיניסטרטיבית וכך סוכם כי לציבור הרלבנטי יפיץ שירות התעסוקה כרטיסים בצבעים שונים (כל צבע לפי ה"פעימה" הרלבנטית בכל חודש). יינקטו מהלכים להבטיח שהמוזמנים השונים יקפידו על הגעה ב"פעימה" אשר אליה הם משובצים, וכך ניתן יהיה להימנע מעומסים בלתי מבוקרים. ההסדרים החדשים צפויים להתחיל כבר בחודש אפריל הקרוב; ומובן כי גורמי רשות האוכלוסין יעקבו באופן צמוד (בשיתוף נציגי שירות התעסוקה) אחר התוצאות בשטח והשוואתן למצב הקודם.

סיום דיון מיום 4.3.12 המפרט את השינויים הצפויים מצורך ומסומן מש/4

18. בכל הנוגע למהלכים להעתקת מקומן של מכוונות ההתייצבות נציין כי בעקבות הדיון האמור מיום 20.2.12 בראשות מנהל מינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר – נערכה בדיקה בנוגע להשלכות התכנוניות והרישויות של הוצאת המכוונות. כך, מבירור שקיימה חברת הייעוץ "תפנית-וינד" (אשר ליוותה מטעם המדינה את הקמת המתחם) מול אדריכל מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים עולה, כי הצבת מכוונות במסגרת פתח בקיר החיצוני של המתחם, כאמור, לא תצריך, ככל הנראה, כל הליך של הוצאת רישיון.

יצוין כי במסגרת הדיונים שהתקיימו אגב הטיפול בעתירה דגן, הביעו גורמים שונים משירות התעסוקה ספקות באשר לתרומתו של המהלך (להוצאתן של מכוונות ההתייצבות ממקומן הנוכחי והצבתן בקיר החיצוני של המתחם) על הקלה בעומסים הקיימים בהליך הבידוק הביטחוני בכניסה למתחם. עם זאת, נציגי רשות האוכלוסין הביעו עמדה חד-משמעית, כאמור, ולפיה מהלך זה צפוי להקל משמעותית על העומסים הקיימים. כפי שהובהר, נראה כי עיקר המחלוקת בעניין זה הינה כספית, והיא נסובה סביב השאלה איזה נורם מטעם המדינה ישא בנטל הכספי הכרוך בביצוע פעולת ההעתקה של המכוונות. בנקודה זו טרם הושלם הדיון, ואף טרם התקבלה משירות התעסוקה הערכה כספית באשר לעלויות של המהלך. מכל מקום, מובן כי הכרעה בעניין זה תצטרך להתקבל בהקדם. עוד נציין לשלמות התמונה, כי במסגרת הדיונים העלה שירות התעסוקה הצעה כי משרדיו יוצאו מן המתחם ויועברו לאתר חלופי. ואולם, בשלב זה אין כל מבנה חלופי במזרח ירושלים. לפיכך, ההנחה הינה כי המתחם ימשיך לאכלס הן את שירות התעסוקה, והן את רשות האוכלוסין, על כל הנובע מכך.

19. תנה כי כן כפי שתואר, בעת הזו ננקטים על-ידי הגורמים הרלבנטיים מטעם המדינה מהלכים בניסיון להקל על העומס בעת הכניסה למתחם. במצב רגיל העובדה שסוגיה מסוימת מצויה על שולחן של הרשויות הרלבנטיות, מצדיקה, כידוע, מחיקה של עתירה המוגשת לבג"ץ (ראו למשל: 1283/06 ברית ליקוידטורים צ'רנוביל נ' שר הבריאות (ניתן ביום 9.3.11)). על-אף האמור, בנסיבות המקרה דגן ובשים לב להליכים הקודמים שהתקיימו בעניין בפני בית משפט נכבד זה, כמתואר לעיל, המשיבים אינם מבקשים מבית המשפט הנכבד, בעת הזו, להורות על מחיקת העתירה. חלף זאת, נבקש לאפשר למשיבים להמשיך בהליך שבו החלו, תוך מסירת הודעה מעדכנת לבית המשפט הנכבד בעוד כשלושה חודשים.

20. לפני סיום נציין כי בכל הנוגע לבקשת העותרים להציב ספסלים, מתקני שתייה ושירותים בכניסה למתחם, כי אלה מצויים בתוך המתחם, לרווחת קהל המבקרים. התקנתם בתוך השרוול או בכניסה לפני הסבסבות, כמתואר לעיל, הינה בעייתית מפאת חוסר מקום וממילא כלל לא תתעורר (גם לפי גישת העותרים) אם הצעדים הננקטים על-ידי המשיבים, כפי שפורט, אשר נועדו לווסת את העומסים ולקצר את משך ההמתנה לבידוק הביטחוני, אכן יישאו פרי. כך או כך, מרשות האוכלוסין נמסר כי גם במצב הקיים ניתן מענה פרטני במקרים דחופים, בהתאם לצורך.

21. לאור כל האמור, המשיבים יבקשו מבית המשפט הנכבד לאפשר להם למסור הודעה מעדכנת מטעמם תוך פרק זמן של שלושה חודשים, או תוך כל פרק זמן אחר, כפי שייקבע על-ידי בית המשפט.

22. תגובה זו נתמכת בתצהיר מטעם גבי חגית וייס, המשמשת כמנהלת לשכת מזרח ירושלים ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול.

היום, כ"ו אדר תשע"ב

20 מרץ 2012

עמי בן אור
סגן בכיר לפרקליט המדינה