

איגוד עובדי התחבורה בהסתדרות

ע"י ב"כ דן בן צבי, נוי פרחי ויערה רות שביט

מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה 46346

העותר

- נ ג ד -

שר התחבורה

ע"י ב"כ שיר רדיאנו, פז בן אהרון, בר רוזוב

מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה 46346

המשיב

עתירה למתן צו על תנאי

תוכן עניינים

3	.....	פתח דבר	א.
5	.....	רקע עובדתי	ב.
5	.....	תפקידו של הנהג בשינוע חומרים מסוכנים	ג.
7	.....	רכבים אוטונומיים	ד.
8	.....	1. מדינת ישראל אינה מוכנה לקליטת משאיות אוטונומיות	
9	.....	2. דיני הנזיקין והביטוח אינם מותאמים לרכבים אוטונומיים	
11	.....	פגמים במשפט המינהלי	ה.
12	.....	1. הליך שינוי התקנה בוצע בחוסר סמכות	
17	.....	2. המשיב הפר את חובת ההיוועצות	
20	.....	3. שינוי התקנה חורג ממתחם הסבירות	
22	.....	הפגיעה בזכויות חוקתיות	ו.
22	.....	1. הזכות לחופש עיסוק	
24	.....	2. הזכות לקניין	
27	.....	הפגיעה בזכויות החוקתיות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה	ז.
32	.....	סוף דבר	ח.

עתירה למתן צו על תנאי

העותר אשר אמון על ייצוג נהגי המשאיות פונה לבית-המשפט הנכבד בבקשה להוציא מלפניו **צו על-תנאי**, המופנה אל המשיב ומורה לו להתייצב וליתן טעם:

1. מדוע לא יחזור בו מהחלטתו ויבטל את שינוי תקנה 2א314 לתקנות התעבורה (להלן: "**התקנה**" או "**תקנה 2א314**"), המחייבת כי שינוע של חומרים מסוכנים ייעשה באמצעות "משאית אוטונומית" בלבד; מדוע לא יחזור בו מהחלטתו לחסום את הכניסה למקצוע שינוע החומרים המסוכנים.
2. בד בבד עם עתירה זו מוגשת בקשה למתן **צו ביניים**, עד להכרעה בעתירה, הקובע כי המגבלות לא תיכנסנה לתוקפן עד להכרעה בעתירה זו; **צו ארעי** עד להכרעה בבקשה למתן צו ביניים, וכן מתבקש כל סעד אחר שבית-המשפט הנכבד ימצא לנכון להעניק בנסיבות העניין.
3. לאחר שמיעת בעלי הדין, ואם לא ישתכנע אחרת, מתבקש בית-המשפט הנכבד לעשות את הצו על תנאי לצו מוחלט.
4. כמו כן, מתבקש בית-המשפט הנכבד לחייב את המשיב בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כדין.
5. בד בבד עם הגשת עתירה זו לבית-המשפט הנכבד, מומצאת העתירה למשיב.

א. פתח דבר

6. התכלית העומדת בבסיס הזכות החוקתית לחופש העיסוק, היא להעניק מעמד חוקתי לרצונות הפרט לעצב את דמותו ולהגשים את עצמו באמצעות עיסוקו.¹ העיסוק מאפשר לפרט לחתור לאפיקים חדשים ולהתאים את כישורונותיו, כך שיוכל לפעול יחד עם זולתו.² ניתן לראות בעיסוק, במקצוע או במשלח יד פעילות מתמשכת של האדם, שעשויה להעניק לו בסיס לחיים.³
7. הזכות לקניין מבטאת גם את אישיותו של האדם. הגישה הקושרת בין קניין לאישיות מהווה אבן דרך בהצדקת הקניין הפרטי, ולפיה הקניין נדרש לפיתוח האישיות, למימוש ולהגשמתה.⁴ שליטתו של אדם בנכסים שונים מעניקה ביטוי לאישיותו ולרצונו הפנימי ולכן היא דרושה למימוש האוטונומיה שלו, לביטחונו ולחירותו.⁵
8. למרות זאת, בחר המשיב (להלן: "**השר**" או "**שר התחבורה**") לפגוע בשתי הזכויות החוקתיות הללו ביחד ולחוד. כפי שיוצג להלן, בבסיסו של הליך זה נבחנת כניסתה של טכנולוגיית הבינה המלאכותית לשוק העבודה ככלל והשפעתה על הזכויות החוקתיות לחופש העיסוק ולקניין בפרט.

¹ אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך שלישי – פרשנות חוקתית 590 (1993).

² BARSKY V. BOARD OF REGENTS, 347 U.S. 442 (1954).

³ MAUNZ-DURIG, 1 GRUNDGESETZ KOMMENTAR 37 (2009).

⁴ Steven Cherensky, *A Penny for Their Thoughts: Employee-Investors, Preinvention Assignment Agreements, Property, and Personhood*, 81 CAL. L. REV. 642 (1993).

⁵ GEORG WILHELM & FRIEDRICH HEGEL, HEGEL'S PHILOSOPHY OF RIGHT (THOMAS MALCOLM KNOX TRANS., 1945).

9. ראשית, נטען כי המשיב שינה את התקנה בניגוד להחלטת הממשלה ובחוסר סמכות העולה לכדי פגיעה בשלטון החוק ובעקרון הפרדת הרשויות.
10. שנית, נטען כי שינוי התקנה פוגע פגיעה אנושה בזכות הנהגים לחופש העיסוק ולקניין, העולה כדי פגיעה בכבודם. כל זאת, במידה העולה על הנדרש, שאינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה.
11. לבסוף, נטען כי מדינת ישראל איננה ערוכה לקליטתן והפעלתן של משאיות אוטונומיות.
12. איגוד עובדי התחבורה בהסתדרות (להלן: "האיגוד" או "העותר"), הוקם בשנת 2008 ומונה כיום כ-28,000 עובדים. האיגוד מעניק לחברים בו סיוע בנושאים רבים, ביניהם זכויות עובדים, ומשמש משענת עבור עובדים המגיעים מרקע של אוכלוסיות מוחלשות.⁶
13. נתוני דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומרכז טאוב, לחקר מדיניות חברתית בישראל, מגדירים מהם המקצועות הנמצאים בסכנה גבוהה להחלפתם במערכות מחשוב.⁷ בתוך כך, תחום שירותי ההובלה הינו תחום התעסוקה הנפוץ ביותר בקרב אוכלוסיית הגברים שאינם מחזיקים בתואר אקדמי.⁸ מצורפים בתור נספח ע/1 ונספח ע/2 לעתירה.
14. יתרה מזו, מנתוני הדו"ח עולה כי מרבית העוסקים בתחום ההובלה, הם בני מיעוטים, בעלי השכלה נמוכה וזקוקים לעבוד שעות עבודה ממושכות בהשוואה לשאר משלחי היד במשק.⁹ על-פי הממצאים, במרבית המקרים, נהג משאית הוא גבר, ללא תואר אקדמי,¹⁰ אשר נמצא **בסיכון בינוני** להחלפה על-ידי מחשוב ו**בסיכוי נמוך** לרכישת מיומנויות חדשות אשר יסייעו לו להשתלב בשוק העבודה, בייחוד כאשר מקצועות שאינם מצריכים תואר אקדמי נמצאים בסבירות גבוהה להיעלמות בשוק העבודה המודרני.¹¹ כתוצאה מכך, הרפורמה המתוכננת עתידה לסכל ולפגוע קשות בפוטנציאל ההשתכרות של גברים, נהגי המשאיות, ללא תואר אקדמי או הכשרה מעשית אחרת, הנמנים עם אוכלוסיות חלשות, כך שיהפכו לנטל על החברה.
15. לאחר שנים ארוכות של רכישת מיומנויות וניסיון לעסוק במקצוע, עתידים להיפלט משוק העבודה אלה העוסקים במלאכת שינוע חומרים מסוכנים. מצב זה, מצריך רכישת מיומנויות חדשות, על-מנת להשתלב בתחומי חיים אחרים.¹² מצורף בתור נספח ע/3 לעתירה. שכן, תחום שינוע החומרים המסוכנים הוא רק קצה הקרחון של תהליך כלל משקי שעתידי להחליף את כלל נהגי המשא במערכות אוטונומיות.¹³ מצורף בתור נספח ע/4 לעתירה. על כן, נדרש שינוי דרסטי במיומנויות שעל הנהגים לרכוש כדי למצוא לעצמם תעסוקה. זאת, בהתחשב בעובדה שחלקם הגדול נמצא בגילאים מתקדמים והסבירות שיצליחו לבצע את השינוי האמור היא קטנה מאוד.¹⁴
16. בתוך כך, השינוי בתקנות, במסגרתו נאסרה הובלה של חומרים מסוכנים שלא באמצעות משאיות אוטונומיות, יביא לפגיעה חמורה ובלתי חוקתית במובילי החומרים המסוכנים

⁶ איגוד התחבורה בהסתדרות: www.histadrut.org.il.

⁷ מרכז טאוב דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2015 56 (2015).

⁸ מרכז טאוב דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2016 78 (2016).

⁹ דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2015, לעיל ה"ש 7, בעמ' 59.

¹⁰ דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2016, לעיל ה"ש 8, בעמ' 78.

¹¹ דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2015, לעיל ה"ש 7, בעמ' 74.

¹² עתיד העבודה 2050 – מדיניות שולחן עגול במכון צבי מיתר לחדשנות טכנולוגיית משפט ואתיקה, המרכז הבינתחומי הרצליה 11 (2017).

¹³ המכון הישראלי לדמוקרטיה הערכות לשוק העבודה העתידי – דוח ביניים יוני 2017 24 (2017).

¹⁴ שם, בעמ' 26–28.

בשלושה תחומים מרכזיים. ראשית, בזכות לקניין אשר נפגעת כתוצאה מיציאתן משימוש של המשאיות הקיימות ומשלילתם בפועל של היתר ורישיון להובלת חומרים מסוכנים. שנית, בזכותם של מובילי החומרים המסוכנים לחופש עיסוק, שנפגע לאור חסימת הכניסה למקצוע. שלישית, בזכותם של מובילי החומרים המסוכנים לכבוד, המתקיימת בשל עוצמת הפגיעה בזכויות נוספות, כפי שנדון בהמשך.

ב. רקע עובדתי

17. ביום 1.10.2017, בתום דיונים שקיימו מספר משרדי ממשלה בקשר להסדרת שוק העבודה בישראל, הורה המשיב על שינוי תקנה 2א314 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1963. במסגרת השינוי, תיאסר הובלה של חומרים מסוכנים שלא באמצעות משאיות אוטונומיות. לוח הזמנים שנקבע לתחילת תוקפו של השינוי הוא יום 1.1.2019.

18. יצוין, כי בטרם הגשת העתירה, פנה העותר בכתב למשיב בבקשה לדחות את מועד כניסתו לתוקף של השינוי. זאת, כדי לקיים היועצות משותפת נוכח גודל הפגיעה בציבור ובשל אופיו המיוחד של מקצוע הובלת חומרים מסוכנים. פניית העותר נתקלה בסירובו של המשיב, ללא כל מתן הנמקה מטעמו. עד למועד הגשת עתירה זו, לא ניתן מענה מנומק על-ידי המשיב או מי מטעמו לפנייתו של העותר.

ג. תפקידו של הנהג בשינוע חומרים מסוכנים

19. נכון לדצמבר 2017, במדינת ישראל נוסעות 84,832 משאיות. כמות הרכבים המורשים בשינוע של חומרים מסוכנים היא 11,732, ביניהם נמצא גם מסחריות ורכבים מתחת ל-10 טון, שאינם נכללים בקטגוריית "משאיות". הרכבים נמצאים בבעלותם של 8,563 מובילים של חומרים מסוכנים, בעלי הסמכה בתוקף.¹⁵ מצורף בתור נספח ע/5 לעתירה.

20. במהלך השנים עמדו שרי התחבורה וגורמים מקצועיים אחרים על הסדרת תחום שינוע חומרים מסוכנים. רק לפני כשנתיים גיבש משרד התחבורה נהלים אשר יישומם עשוי להפחית את ההיתכנות לקרות אירוע רב נפגעים, בין היתר בעת שינוע של חומרים מסוכנים. פעולה אקטיבית למניעת נזק מוטלת על הנהג שנוסף על משימת הנהיגה, נדרש לבצע פונקציות נוספות שמטרתן בטיחותיות וביטחוניות.¹⁶ מצורף בתור נספח ע/6 לעתירה.

21. בעת קרות אירוע פוטנציאלי, על הנהג לדומם את הרכב ולוודא את הפסקת אספקת החשמל ברכב. על הנהג לפעול בהתאם להנחיות ולהפעיל את מערכי כוחות החירום לטיפול באירוע חומרים מסוכנים (משטרה, פיקוד העורף, המשרד להגנת הסביבה ומרכז החירום של אגף המטענים והמל"ח במשרד התחבורה).¹⁷ כך גם, על הנהג להציב שילוט אזהרה כדי לחסום את הגישה למקום האירוע ובכך למנוע מאזרחים נוספים להיכנס למצב של סכנת חיים כתוצאה מחשיפה לחומרים מסוכנים. על הנהג למסור לכוחות ההצלה פרטים מדויקים בדבר מיקום,

¹⁵ משרד התחבורה – אגף המטענים והמל"ח (מידע זה ניתן במסגרת בקשה שהוגשה למשרד התחבורה ביום 6.12.2017, לפי חוק חופש המידע).

¹⁶ רפי אברגיל (קצין בטיחות בכיר בתעבורה) "מצגת להובלת חומ"ס" משרד התחבורה (2015).

¹⁷ להרחבה על נהלי חירום באתר משרד התחבורה ראו https://www.gov.il/he/Departments/ministry_of_transport_and_road_safety

סוג החומר, כמות ומצב הנפגעים בשטח, ואי עמידה בתנאי זה מפרה את חובת הנהג להודיע על התאונה.¹⁸

22. נוסף על כל אלו, על הנהג המוביל לקחת בחשבון שיקולים ביטחוניים, במהלך הכנת השינוע וביצועו, מתוך חשש לאירוע טרור או לפגיעה מכוונת במרחב האזרחי, עליו להפעיל את **שיקול דעתו** ולדווח באופן מידי לגורמים המוסמכים.¹⁹ מצורף בתור **נספח ע/7** לעתירה. יתרה מכך,

23. משרד התחבורה והמחוקק אף מחמירים עם המבקשים להיכנס למקצוע ולשנע חומרים אלה. על-פי הוראות תקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001, אדם המעוניין לעסוק במקצוע של הובלת חומרים מסוכנים נדרש להכשרה ולרכישת משאית מותאמת.

24. שוויה של **משאית המותאמת לשינוע חומרים מסוכנים** עולה על 450,000 ש"ח.²⁰ נוסף על רכישת המשאית, מוטלת חובה להתקין מערכת ADR שמטרתה להפסיק את הזרם החשמלי ברכב במצב של דליפת חומר מסוכן.²¹ עלות המערכת וההתקנה מסתכמות בכלמעלה מ-40,000 ש"ח. עלות נוספת שנעה בין 200,000 ל-250,000 ש"ח מחויבת לצורך רכישת נגרר-תומך ייחודי, שלעניינו נקבע שירידת הערך שלו תהיה כ-20% בכל שנה וחיי המדף שלו במקסימום 15 שנה.²² על כן, בתום התקופה הנקובה הנגרר-תומך יוצא משימוש ועל הנהג להצטייד בנגרר-תומך חדש. לא זו בלבד, הנהג מחויב לרכוש ציוד שיסייע בתגובה לאירוע חומרים מסוכנים, כנדרש בתקנה 3(ב)(6) לתקנות שירותי הובלה, אשר עלותו היא כ-1,000 ש"ח. עינינו רואות, שהמבקש להיכנס למקצוע ולעבוד כנהג שינוע של חומרים מסוכנים נדרש להוציא מכיסו סכום של כ-800,000 ש"ח.²³

25. על מנת לקבל רישיון לשינוע חומרים מסוכנים, יש צורך לעבור **הכשרה מקצועית**, קורס בהיקף של 80 שעות המצריך בין היתר רישיון נהיגה מתאים.²⁴ בסופה של ההכשרה ניתן רישיון הובלה אישי התקף לשנתיים בלבד.²⁵ נהגים בעלי רישיון זה מחויבים לשאת בעלות של השתלמות נוספת בכל שנתיים.²⁶ כך, לטענת העותר, מדובר בזכות המשכית הנתונה בידי של הנהג בלבד, ככל שהוא עובר את ההשתלמות הוא זכאי להמשיך ולהחזיק ברישיון, ומדובר במנגנון פיקוחי בלבד.

26. כפי שעולה מהנתונים, האפשרות להיכנס לעיסוק בתחום הובלת חומרים מסוכנים היא מסובכת ויקרה עד מאוד. המחיר הגבוה שנדרשים לשלם נהגים כדי להוביל חומרים מסוכנים הוא תוצר לוואי של רגולציה כבדה המשתרעת על פני שלושה חוקים מרכזיים ותקנות רבות.²⁷ לרגולציה ישנן משמעותיות כלכליות אדירות שמוטלות באופן בלעדי על כתפיו של הנהג הפשוט, המהוות מחסום כלכלי לאלה המעוניינים בכניסה למקצוע הובלת חומרים מסוכנים.

¹⁸ ס' 40 לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970.

¹⁹ אלי פינסלר "חומרים מסוכנים" **המוסד לבטיחות ולגיהות** (2016).

²⁰ נכון לתאריך ה-6.12.2017 הוא כ-110,000 יורו, שהם כ-457,413 ש"ח (צורף בתור **נספח ע/1** לעתירה זו).

²¹ ת' 1 לתקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001.

²² ת' 7(ד) לתקנות שירותי הובלה.

²³ ראיון עם גבי בן-הרוש, יושב ראש מועצת המובילים הארצית שנערך ביום 6.12.2017.

²⁴ רישיון לנהיגה על רכב משא עד 12 טון שעלותו היא כ-5,960 ש"ח (כולל אגרות) או רישיון לנהיגה על רכב משא מעל 12 טון שעלותו היא כ-7,560 ש"ח (כולל אגרות) – המכללה לבטיחות והכשרה מקצועית: www.carmelsafety.co.il.

²⁵ ת' 11(א)(4) לתקנות שירותי הובלה.

²⁶ ת' 23(א) לתקנות שירותי הובלה.

²⁷ חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997; פקודת התעבורה [נוסח חדש]; חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; תקנות שירותי הובלה, תקנות התעבורה, התשכ"א-1961; תקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996.

27. כך עולה, שכבר כיום חופש העיסוק במקצוע מצומצם מאוד והמחוקק הגביל חופש זה בהטלת חובת מימון והכשרה על המבקש להיכנס למקצוע. השינוי בתקנות יוסיף על חסמי הכניסה הרבים שכבר קיימים ויגרום לפגיעה מלאה בחופש העיסוק ואף לפגיעה קשה ברכושם ובקניינם של מובילי החומרים המסוכנים. כמו כן, נלוות משמעויות משקיות דרמטיות הנגזרות מפיטוריהם של כ-10,000 עובדים, שיובילו לפגיעה אנושה בכלכלת המדינה ובכבודם של העובדים ובני משפחותיהם.

28. כפי שהוכח בעניין זה, חשיבותו של הגורם האנושי בתא הנהג אינה משרתת את תכלית הנהיגה בלבד, אלא מהווה מקור למענה ראשוני לשם טיפול באירוע חומרים מסוכנים. ללא מתן מענה ראשוני לאירוע חומרים מסוכנים, והפעלת שיקול דעת, עשוי להיפגע ביטחונם של המשתמשים בדרכים. אין רכב בעולם, כיום, שיודע לבצע את הפונקציות המבוצעות על-ידי אדם.

ד. רכבים אוטונומיים

29. כשלים במערכות ממוחשבות אינם עניין חדש. מערכות הן אינן מוצר מושלם, כאשר גבול היכולת שלהן נשען על גבול יכולתו של האדם המתכנת אותן. אם כן, ניתן להניח בשלב זה, כנקודת מוצא שאין בסיס לטענה שמשאיות אוטונומיות תאפשרנה בטיחות יציבה ועקבית, וכי תאונות עתידות להתרחש למרות כל אמצעי הזהירות שיינקטו.²⁸ זאת ביתר שאת, כאשר עסקינן בנסיעה של כלי רכב בעל פוטנציאל סיכון גבוה, בכבישים פתוחים בהם גם עיכוב של עשירית שנייה בתגובת המכונית עשוי להיות קריטי. דוגמה לכך, ניתן למצוא בידיעה שהתפרסמה לאחרונה, ושהבליטה את הבעיות המהותיות בפיתוח הטכנולוגיה כאשר רכב אוטונומי של חברת אובר (Uber) דרס למוות הולכת רגל שחצתה במעבר חציה.²⁹

30. נכון להיום, אין בנמצא רכבים הפועלים בצורה אוטונומית לחלוטין, ללא הצורך בנהג בשר ודם, ולא קיימת מערכת שיודעת לתפקד בכל מצבי הנהיגה. במילים אחרות, **נכון להיום אין רכבים אוטונומיים המורשים בנסיעה על גבי דרכים במרחב הציבורי**.³⁰ מצורף בתור **נספח 8/ע** לעתירה.

31. רכבים אוטונומיים כוללים מספר אספקטים קריטיים הקשורים לבטיחות הנסיעה, שנעשים בצורה אוטומטית וללא צורך בהתערבות של גורם אנושי (שמירת נתיב, היגוי או בלימה).³¹ אמצעים המספקים אזהרות לנהג, דוגמת המוצר הישראלי "מוביל-איי", אינם נחשבים לאמצעים ההופכים את הרכבים לאוטונומיים ומייתרים נוכחותו ואף תפקודו של נהג 'בשר ודם'. רכבים אוטונומיים עושים שימוש במערכות חיישני לוח כיבוי, מצלמות, GPS ותקשורת לצבירת מידע שיסייע בהפעלת שיקול דעת עצמאי על-ידי הרכב עצמו. המערכת אחראית על

²⁸ Jeffery K. Gurney, *Imputing Driverhood: Applying a Reasonable Driver Standard to Accidents Caused by Autonomous Vehicles* Forthcoming, ROBOT ETHICS 2.0 (2016)

²⁹ סוכנויות הידיעות "בגלל תאונה קטלנית: אובר מפסיקה את כל הניסויים במכוניות אוטונומיות" **TheMarker** www.themarker.com/wallstreet/1.591783 19.3.2018

³⁰ NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION (NHTS), PRELIMINARY STATEMENT OF POLICY CONCERNING AUTOMATED VEHICLES 2-3 (2016) ("NHTS": להלן: "NHTS").

³¹ שם, בעמ' 4-5.

יצירת תנאי בטיחות אופטימליים, כל זאת באופן אוטונומי על-ידי השתלטות על מערכת הרכב ברמה מסוימת.³²

32. על מנת לרכז מאמץ בפיתוח טכנולוגיה רלוונטית, מבצעת הרשות הפדרלית לבטיחות בדרכים האמריקאית (NHTSA) פילוח של רמות האוטומציה.³³ NHTSA **אינה** ממליצה למדינות בתוך השטח הריבוני של ארצות-הברית לאשר את פעילותם והפעלתם של רכבים אוטונומיים מלאים למטרות אחרות מלבד בדיקות ובחינות בשלב זה.³⁴ NHTSA מאמינה כי קיימות מספר בעיות מרכזיות, הנוגעות לפיתוחים טכנולוגיים ומיומנויות אנושיות עליהן יש לתת את הדעת לפני הטמעתן של מערכות נהיגה אוטונומיות ברכבים המורשים לנוע במרחב הציבורי. באופן זה, טכנולוגיית רכבים אוטונומיים עדיין אינה הוכחה כזאת המשלבת רמות תכום בצירוף יכולות בטיחותיות, שיובילו למסקנה כי יש לאשר אותה לשימוש ציבורי נרחב. NHTSA קובעת כי גם אם תחליט מדינה פלונית להתיר פעילות כלשהי של נהיגה אוטונומית, הדרישה המינימלית היא שרכבים אלו יקבלו רישיון בצורה מוסדרת. רישיון שכזה ייקבע כי על הנהג לשבת בכיסא הנהג לכל אורך הנסיעה ולהיות מוכן לקחת אחריות על המערכת בכל זמן נתון, במקרים בהם המערכת האוטונומית אינה מסוגלת לשלוט ברכב בצורה בטוחה. **כך או כך, איננו נמצאים עדיין במקום בטוח לוותר על נהג בשינוע חומרים מסוכנים, לטענתנו, מקומה של הטכנולוגיה היא לסייע לנהג, ובכך אולי לתרום להפחתת הסיכונים, אך בשלב זה אין מקומה להחליפו.**

1.4. מדינת ישראל אינה מוכנה לקליטת משאיות אוטונומיות

33. במדינת ישראל אין חקיקה ראשית או משנה העוסקת באסדרת תחום הרכבים האוטונומיים.³⁵ המדען הראשי במשרד התחבורה, ד"ר שי סופר, אמון על תכנון המדיניות בעניין תחבורה חכמה, שיתופית ואוטונומית סבור שיש ליישם פתרון ברמת המערכת הכוללת **"יש לבצע שינוי מהמסד ועד הטפחות"**.³⁶ מצורף בתור **נספח 9/ע** לעתירה.

34. במסגרת הצעדים למימוש החלטת הממשלה, בעניין "התכנית הלאומית לתחבורה חכמה", נעשים בשנים האחרונות מאמצים מעטים בלבד. המאמצים הרגולטורים מתמקדים, בשלב זה, בתחומי האיתור, הפיתוח והניסוי.³⁷ כלל המשאבים בעניין זה, מופנים כלפי תחומי פיתוח הטכנולוגיה, המחקר ועידוד היוזמה המקומית.³⁸ משרד התחבורה אינו עוסק, לפחות כיום, באסדרת הרגולציה בתחומי הביטחון, הביטוח ושינוי המשטר הנוהג בהיבטי החוק הפלילי והניזקי. התחומים המעורפלים איתם יש להתמודד, טרם הכנסת המערכת לפעולה בהיקף

MORITZ MENZE & ANDREAS GEIGER, *Object Scene Flow for Autonomous Vehicles*, In PROCEEDINGS 32 (2015) 3061–3070 OF THE IEEE CONFERENCE ON COMPUTER VISION AND PATTERN RECOGNITION.

³³ NHTS, לעיל ה"ש 30.

³⁴ שם, בעמ' 14.

³⁵ אברהם טננבוים "קווי יסוד למשפט המכונית האוטונומית" **משפט מפתח** 3, 33 (2015).

³⁶ ועדת המדע, דיון בנושא "תכנית לאומית לקידום תחום התחבורה החכמה – מעקב אחר יישום החלטת ממשלה מס' 2316" (6.6.2017).

³⁷ החלטה 2316 של משרד ראש הממשלה ("מצורף לעתירה בתור **כנספח 10/ע**).

³⁸ העתק של ההצעה להחלטה 2316 של משרד ראש הממשלה מצורף לעתירה **כנספח 11/ע**.

גבוה, הם בחינת הגורם הנושא באחריות לתאונות דרכים ואבטחת הסייבר, שהופך להיות ללוונטי בעידן של תקיפות אינטרנטיות ו"טרור רשת".³⁹

35. סעיף 2ה להחלטת הממשלה 2316 בנושא תחבורה חכמה בישראל קובע:⁴⁰

"[ב]גיבוש וקידום הצעדים הכרוכים בניסוי, הפעלה ומתן שירותי תחבורה חכמה [...] תמליץ הוועדה לגורמים המשפטיים הרלוונטיים על עדכון החקיקה המתאימה, התאמת חוקי הדרך לכלי הרכב האוטונומיים, התאמת מערכת הרישוי והרכב, תדרי תקשורת ועוד".

36. עיינו רואות, כי הממשלה קבעה שיש לבצע התאמה רגולטורית של מערכת החוקים והתקנות למציאות המשתנה וכי פיתוח הטכנולוגיה ילך יד ביד עם התאמת החוק המקומי לאוטומציה המתהווה בתחום הרכב. נוסף על כך, הגדירה הממשלה כי שינוי זה מחייב יצירה של רשימת דרישות מכל גורם אשר מעוניין לפעול בתחום התחבורה החכמה. אך ורק גורמים שיעמדו בסטנדרטים הנדרשים יוכלו לבצע ניסויים ברכב אוטונומי בתחומי מדינת ישראל.⁴¹

37. לטענת העותר, החלטת הממשלה, מתעלמת מהנזק שעשוי להיגרם למשק ועל כן צריכה הייתה לנקוט בלשון של שינוי הדרגתי. המשיב מבקש לבצע רפורמה מיידית בשוק הובלת חומרים מסוכנים, להשלכות הרסניות הנוגעות לביטחון האזרחים ולמשק בכללותו.

ד. דיני הנזיקין והביטוח אינם מותאמים לרכבים אוטונומיים

38. הבסיס המשותף לדיון המשפטי בנושא רכבים אוטונומיים הוא ההבנה שלעומת נהיגה אנושית, בה במצבי חירום הנהג מגיב בזמן אמת, ההחלטה שתקבל המערכת האוטונומית באירוע חירום נקבעת זמן רב טרם התרחשות האירוע. יסוד השליטה בתוצאה מראש, הנעדר מנהיגה אנושית, מטיל על הגורם שבידיו השליטה אחריות כבדה וחובת זהירות כלפי כל מי שעשוי להיפגע מתוצאות הכרעותיו.⁴²

39. השימוש המאסיבי במכוניות בישראל הוליד את הצורך במעבר ממשטר של רשלנות למשטר של אחריות חמורה. תפיסה זו באה לידי ביטוי בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים שנחקק בשנת 1975.⁴³ מטרתו המוצהרות של החוק הן הטלת אחריות בגין כל נזק גוף שנגרם בעקבות שימוש ברכב מנועי,⁴⁴ וכן הקלת דרכם של נפגעים המעוניינים לתבוע את נזיקיהם. המעבר למשטר של אחריות חמורה, שנקראת גם אחריות מוחלטת, נועד למנוע סרבול והתארכות ההליך המשפטי המאפיין תביעות נזיקין מבוססות-אשמה.⁴⁵

39 UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, CYBERSECURITY: NATIONAL STRATEGY, ROLES AND RESPONSIBILITIES NEED TO BE BETTER DEFINED AND MORE EFFECTIVELY IMPLEMENTED (2013).

⁴⁰ סי' 2ה להחלטה 2316 של משרד ראש הממשלה, לעיל ה"ש 37.

⁴¹ סי' 2(ה) לדברי הסבר להחלטה 2316 של משרד ראש הממשלה, לעיל ה"ש 38.

⁴² Jessica S. Brodsky, *Autonomous Vehicle Regulation: How an Uncertain Legal Landscape May Hit the Brakes on Self-Driving Cars*, 31 BERKELEY TECH. L.J. 851 (2016).

⁴³ חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן: "הפלת"ד").

⁴⁴ זרח ורהפטיג, יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, בד"כ 74 (התשל"ה) 3955, 3956: "מטרתו [של החוק] היא להבטיח פיצויים לכל נפגע באשר הוא נפגע".

⁴⁵ ע"א 133/79 בוכמן נ' אלנסארה, פ"ד לה(2) 64, 67 (1980); דבריו של ח"כ חיים צדוק בד"כ 68 (התשל"ג) 4007; ד"כ (התשל"ה) 3954, 3962; רונן פרי "מהפך או מפת? סיפורו של חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים" עיוני משפט כח 147, 151 (2004).

40. כפועל יוצא, הדין הישראלי אינו מותאם למצב בו הנוהג ברכב הוא אינו נהג אנושי, אלא מערכת אוטונומית. על כן, התקנה שהתקין שר התחבורה עוסקת בעניין שונה בתכלית מהוראות החוק, בעוד שזה האחרון עוסק ב'אדם' התקנה מבקשת להרחיב על הוראות החוק אך היא עוסקת ב'מערכת אוטונומית'. לטענת העותר, מדובר בחוסר הלימה בין הוראות שונות שאין לקרוא אותן יחד. כמו כן, לשון התקנה פוגעת באפשרותם של נפגעים עתידיים להיפגע מהנהג הפוגע על גובה הנזק שנגרם.

41. בישראל, בד בבד עם המעבר למשטר האחריות החמורה, הורחב גם היקף ביטוח החובה. המשמעות היא שניזוקים אינם מפוצים בהכרח על-ידי המזיק הישיר שלהם, אלא שיצרני הסיכון כולם תורמים לקופה כללית אחת,⁴⁶ והניזוקים מקבלים את הפיצויים דרכה. בשיטה זו, דינם של שני נהגים שהציגו סיכון דומה לחברת הביטוח יהיה זהה, גם אם אצל האחד הסיכון התממש ואצל האחר לא. ההצדקה המוסרית למשטר אחריות זה נעוצה בהבנה שהתממשות סיכון, היא אינה בהכרח עניין של אחריות יותר מאשר עניין של מזל, ומשכך אין טעם להטיל על הנהג האחד נטל מוסרי ומשפטי שונה מזה שמטילים על האחר.

42. בתוך כך, השוני המהותי בין האתגרים המוסריים והמשפטיים שמביאה עמה נהיגה אנושית לבין אלה שמביאה עמה הנהיגה האוטונומית, נעוץ במידת השליטה בתוצאת ההתנגשות. דרך פעולתו של נהג אנושי בזמן ההתנגשות תהיה, לרוב, תוצאה של תגובה ספונטנית, שהכוונתה מראש היא כמעט בלתי אפשרית. בניגוד לכך, הכרעות מסוימות של רכבים אוטונומיים בעת התנגשות יכולות להיות מעוצבות מראש באמצעות תוכנה שמוטמעת בה. התגברות יסוד השליטה מראש, באופן פעולת הרכב במהלך התנגשות, מביאה עמה דרישה דומה להגברת האחריות של בעל השליטה לתוצאות אותה התנגשות. כדי לעשות כן, בהתחשב במשטר האחריות הרלוונטי, ייתכן שחלק מההצדקות למעבר למשטר אחריות חמורה, לרבות ההבנה שלא ניתן למנוע לחלוטין תאונות דרכים או לשלוט בתוצאותיהן, לא יהיו עוד רלוונטיות.

43. בהתאם לאמור, יש להסדיר את האחריות בניזיקין בין הנהג, היצרן והמתכנת, טרם כניסתה לפעולה של המערכת האוטונומית במשאיות המובילות חומרים מסוכנים (או לפחות במקביל לה). נוסף על כך, כניסת שחקנים נוספים – היצרן והמתכנת – לתחום חקר תאונות הדרכים עתיד לסרב את הליך מתן הפיצוי לנפגע ויחייב את החברות הפועלות בשוק, בחשיפת מסמכים שיאפשרו להגיע לחקר האמת במצב בו לתאונה אחת ישנן סיבות רבות ובמקרים מסוימים אף עלול לחשוף אותם לתביעות ולהטיל עליהם אחריות. כמו כן, המבחן המשפטי הרלוונטי בדמות ה'אדם הסביר' לא יתאפשר עוד.

44. נוסף על כך, על כל פעולת נהיגה חלה חובת ביטוח סטטוטורית.⁴⁷ ככל שאין נהג ברכב, אזי אין לנפגע כל ערובה לפיצוי עבור נזק שנגרם על-ידי רכב אוטונומי. כאשר הסמכות להתקין תקנות מכוח פקודת הביטוח נמצאת בידיו של שר האוצר,⁴⁸ שינוי תקנה 2א314 אינו יכול להיקבע על-ידי המשיב בלבד.

45. בהתאם לאמור, משאית אוטונומית תביא לפרדוקס בנושא האחריות הניזיקית, כאשר החוק מטיל אחריות מוחלטת על הנהג ברכב, אולם במשאית אוטונומית אין כל נהג. על כן,

⁴⁶ תרומה יחסית לגודל הסיכון שהם יוצרים אך ללא קשר להתממשותו בפועל.
⁴⁷ ס' 2(א) לפקודת ביטוח רכב מנועי.
⁴⁸ שם, בס' 51 לפקודה.

מתעוררת סוגיה מהותית במקרה של תאונה ברכב ובדבר חלוקת האחריות בין היצרן ובעל הרישיון, כאשר נגרמו נזקי גוף לנפגעי התאונה הפוטנציאלית. ללא מענה הולם לשאלות יסוד אלו, אין לאפשר את הפעלתן של משאיות אוטונומיות בדרכים בישראל.

46. בענייננו, יש ליישם רפורמה בקשר עם משטר האחריות החמורה. משטר נזיקי ביחס למכוניות אוטונומיות יחייב שילוב כלשהו בין משטר של רשלנות למשטר של אחריות חמורה, יחד עם הרחבת השפעתו של חוק האחריות למוצרים פגומים, התש"ס-1980; שילוב שיאפשר הטלת אחריות על היצרן, המפעיל והנהג, בהתחשב בגורמים מוגדרים מראש. כך, למשל, יש מי שהציע כי האחריות תוטל, כברירת מחדל, על יצרני המכוניות, אך האחריות תעבור למפעיל האנושי בהתקיים נסיבות מסוימות.⁴⁹

47. לאור זאת, מדינת ישראל אינה ערוכה לכניסתן של משאיות אוטונומיות. המדינה אינה ערוכה מבחינת התאמת מערך ההגנה הקיברנטית. הטכנולוגיה שמבקש המשיב להטמיע אינה קיימת ואינה עשויה לשמש את הציבור בתחום ההובלה בעתיד הנראה לעין. כפי שהוצג לעיל, המשטר הנזיקי בישראל אינו ערוך לקליטתן של משאיות אוטונומיות, שכן שאלות בסיסיות לא קיבלו מענה ראוי, כמו הטיפול העתידי בתאונות הדרכים ובחלוקת הנזק.

ה. פגמים במשפט המינהלי

48. שינוי מהותי בתחום הובלת חומרים מסוכנים – החלפת הנהגים במשאיות אוטונומיות – ראוי שיעשה באמצעות חקיקה ראשית ולא משנית, על דרך של תיקון בחוק שירותי הובלה ולא בפקודת התעבורה. על השינוי בהסדר נורמטיבי להיעשות בחקיקה ראשית של הכנסת ולא בתקנה בלבד.⁵⁰

49. חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997⁵¹ הוא חוק ספציפי ומטרתו להגביר את הבטיחות בכל הנוגע להפעלת רכב מסחרי ובמתן שירותי הובלה, ולהגן על הצרכן ועל איכות הסביבה.⁵² חוק ספציפי זה לעניין הובלות יבשתיות בישראל, עוסק בתחום הובלת חומרים מסוכנים, ועל כן מהווה מקור נורמטיבי ראשון במעלה לפרשנות כאשר מתעוררת סוגיה בנושא הובלת חומרים מסוכנים. מורכבותו של החוק ודרישות רבות לשם קבלת אישורים מגורמים שונים, כאשר מבקש שר התחבורה להוציאו אל הפועל, משקפות את החשיבות שהממשלה והמחוקק מייחסים בכל הנוגע להפעלת סמכויות בתחום החומרים המסוכנים. כך, מכוח כלל ההסדרים הראשוניים, הוראות חוק שירותי הובלה גוברות על תקנה שהותקנה מכוח פקודת התעבורה.⁵³

50. ובכן, כבר בשלב זה ניתן לקבוע כי כוונתו של המחוקק בעניין שינוע חומרים מסוכנים הייתה להפריד את אופן השינוע בהיבט הפרוצדורלי, מן ההיבט המהותי ובכלל זאת מן הסיווג של חומרים מסוכנים. המחוקק ביקש להסדיר את התנאים המהותיים בחוק שירותי הובלה, דבר חקיקה ראשית של הכנסת, ואילו את התנאים הפרוצדורליים-טכניים בפקודת התעבורה. משכך הם פני הדברים, שינוי מהותי בתחום הובלת חומרים מסוכנים – החלפת הנהגים

⁴⁹ Jeffrey K. Gurney, *Sue My Car Not Me: Products Liability and Accidents Involving Autonomous Vehicles*, J.L. TECH & POL'Y 247 (2013).

⁵⁰ דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 724 (2010).

⁵¹ חוק שירותי הובלה.

⁵² שם, בס' 1 לחוק.

⁵³ ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 264–265 (1995) (להלן: "פרשת בנק המזרחי").

במשאיות אוטונומיות – ראוי שייעשה באמצעות תיקון לחוק שירותי הובלה ולא בפקודת התעבורה.

51. זאת ועוד, פעל המשיב בחוסר סמכות משפיע לשינוי התקנות בגפו, בניגוד להוראות חקיקה ראשית ובהיעדר מתן זכות שימוע. חוק שירותי הובלה, קובע את התנאים להפעלת שירות הובלה, התנאים לביטול הרישיון או לאי חידוש ההיתר, שניהם כפופים לזכות השימוע.⁵⁴ השר הממונה על ביצוע חוק זה הוא המשיב, אשר רשאי להתקין תקנות לשם ביצועו. זאת, תוך קבלת הסכמתו של השר לאיכות הסביבה, ולעניין חומרים רדיואקטיביים ומכשירי קרינה – גם את הסכמתו של ראש הממשלה.⁵⁵ כל תקנה או צו מכוח חוק זה טעונים את קבלת אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.⁵⁶

52. אם לא די בכך, למשיב אין כלל סמכות לקבוע הוראות בדבר העברתם של חומרים מסוכנים. חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993⁵⁷ קובע שאין לעסוק ברעלים אלא בהיתר הניתן על-ידי הממונה על החומרים המסוכנים במשרד להגנת הסביבה.⁵⁸ המחוקק הגדיר כי אין לממונה סמכות לשלול את ההיתר, אלא לאחר עריכת שימוע במסגרתו תישמענה טענותיו של המחזיק בהיתר.⁵⁹ השר להגנת הסביבה הוא בעל הסמכות להתקין תקנות מכוח חוק זה בנושאים הבאים: סיווג רעלים, מתן פטורים, קביעת הוראות בדבר העברתם של חומרים מסוכנים, טיפול בחומרים מסוכנים והעברתם. סמכות זו כפופה לחובת היועצות עם שרי הבריאות, החקלאות והתעשייה, בהתאם לסוג הענף אליו משתייכים החומרים המסוכנים.⁶⁰ משכך, הסמכות נתונה לשר להגנת הסביבה וכפופה אף היא לחובת היועצות.

53. כדי להגן על קניינו של בעל הרשיון מסדירות תקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001⁶¹ את נושא השינוע של החומרים המסוכנים והרשיון לשינועם. התקנות קובעות את התנאים המתאימים למתן רישיון הובלה, היתרי הובלה, מינוי אחראי בטיחות להובלה, סימון רכבים המובילים חומרים מסוכנים ואת כושר השינוע בהתאם לסיווג החומר המסוכן. התקנות מגדירות במפורש את התנאים לפקיעת הבעלות, דרישת ההכשרה ופרופיל הנהג. ומכאן שהסדרים ביצועיים בעניין הובלה של חומרים מסוכנים, ראוי שיעשו במסגרת נורמטיבית זו בלבד.

1. הליך שינוי התקנה בוצע בחוסר סמכות

54. סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 קובע כדלקמן:⁶²

"הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל – משמעה גם הסמכה לתקנו, לשנות, להתלותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה".

⁵⁴ ס' 10, 11(א)-(ד) לחוק שירותי הובלה.

⁵⁵ ס' 24(ב) לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, ס"ח 28.

⁵⁶ ס' 10, 11(א)-(ד) לחוק שירותי הובלה.

⁵⁷ חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, ס"ח 28.

⁵⁸ ס' 3(א) לחוק החומרים המסוכנים.

⁵⁹ ס' 3(ו) לחוק החומרים המסוכנים.

⁶⁰ ס' 13(1) – (2) לחוק החומרים המסוכנים.

⁶¹ תקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001 ק"ת 446.

⁶² ס' 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

55. מכאן, כאשר בחר המשיב להתקין את התקנה, היה עליו לנקוט בקבלת אישור השר לאיכות הסביבה וועדת הכלכלה של הכנסת ובהיעדר פעולה זו נפל פגם חמור בהליך שינוי התקנה ועל כן דינה להתבטל.⁶³

56. בהתאם להכרעת בית-המשפט העליון בפרשת **גבור סברינה**,⁶⁴ הליך שינוי ההחלטה המינהלית כפוף לשלושה תנאים בהם ניתן לתקן תקנה. ראשית, החלטה הראשונה נוגדת חוק או שיש בה משום חריגה מסמכות. שנית, החלטה שמקורה בטעות משרדית טכנית, שנעשתה בהיסח דעת. שלישית, החלטה שיש בה משום משגה, במובן זה שהפקיד יישם בצורה בלתי נבונה או בלתי נכונה את המדיניות של משרדו או השתמש בשיקול-דעתו באופן בלתי סביר.

57. סמכותו החקיקתית של המשיב כפופה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית-המשפט הגבוה לצדק, גם כאשר הוא עוסק בחקיקת משנה. ככל שאחד משלבי החקיקה נעדר או שנפל בו פגם היורד לשורשו של ההליך, ההצעה אינה מתגבשת לכדי דבר חקיקה, ובית-המשפט הנכבד מוסמך להכריז על בטלות החקיקה.⁶⁵

58. בענייננו, שינוי התקנה אינו מתבצע בהתאם להוראות התקנה הראשית ממנה נגזר השינוי. בעוד שתקנה 314 לתקנות התעבורה עוסקת במבנה הטכני של רכב המורשה להוביל חומרים מסוכנים (אורך, משקל, כושר הובלה, מבנה פיזי), **התיקון עוסק בעניינים של מהות ושיקול דעת, שכאמור מוסדרים בחוק שירותי הובלה**.

59. חריגה מסמכות מתקיימת לא רק כאשר רשות חורגת מן האמור בחוק, אלא גם במסגרת חריגה מתנאי או ממגבלה שנקבעו בחקיקת משנה, ששואבים את תוקפם מן החוק.⁶⁶ במקרים בהם לא התקבל אישור של גורם נוסף, כנדרש בחוק, **ההחלטה נחשבת להחלטה שהתקבלה בחוסר סמכות**, שכן הסמכות במקרה זה נמסרה לשני הגורמים במשותף.⁶⁷

60. בענייננו, אין חולק כי המחוקק חייב את המשיב לקבל את אישורו של השר להגנת הסביבה, ועדת הכלכלה של הכנסת וראש הממשלה (במקרים הדרושים לכך). אישור זה נדרש גם בחוק שירותי הובלה, בפקודת התעבורה ובחוק חומרים מסוכנים.

61. החוק מגדיר באופן ברור, כי תקנות בנושאי רישיון, סדרי בטיחות וחומרים מסוכנים טעונים את הסכמתם של השר לאיכות הסביבה ושל ראש הממשלה (במקרים הרלוונטיים).⁶⁸ **אישור זה אינו ניתן כנדרש בהליך שינוי התקנה**. כפי שעולה בנסיבות ענייננו, לא נעשה כל הליך למען קבלת אישורים מסוג זה במסגרת שינוי התקנה על-ידי המשיב.

62. זאת ועוד, רבות נכתב על חשיבותו של "הליך חקיקה נאות". בעניין זה, יפה קביעתו של בית-המשפט העליון בפרשת **מגדלי העופות** :

⁶³ בג"ץ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטי קולנוע, פ"ד (1) 763, 764 (1976) (להלן: "פרשת חברת סרטי נח").

⁶⁴ ע"א 1928/93 רשות ניירות ערך נ' גבור סברינה מפעלי טקסטיל בע"מ, פ"ד מט(3) 177, 179 (1995).

⁶⁵ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 39 (2004) (להלן: "פרשת ארגון מגדלי העופות בישראל").

⁶⁶ דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 291 (2010).

⁶⁷ ע"פ 768/80 ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 337, 352 (1981).

⁶⁸ סי' 24(ב) לחוק שירותי הובלה.

"תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה אינו להבטיח כי בכנסת יתקיים הליך חקיקה אופטימלי [...] תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה הינו להגן מפני פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי".

63. מן האמור לעיל עולה במפורש, כי המשיב שולל את זכותם של חברי הכנסת, היושבים בוועדת הכלכלה, לבצע הליך חקיקה שבו תינתן להם אפשרות מעשית לגבש את עמדתם בקשר עם התקנה.⁶⁹ נוסף על כך, החוק מחיל את הצורך בקבלת האישורים לשם ניצול סמכויותיו של המשיב גם על הסמכויות המנויות בסעיף 17(ב) לחוק.⁷⁰

64. הסעיף מחיל את חובת האישור גם על נושאים הקשורים בהובלה ובשינוע, הכשרה מקצועית, התאמת מבנה הרכב ודרכי האריזה. כפי שעולה בבירור מהליך שינוי התקנה, הסכמתם של השר לאיכות הסביבה ושל ראש הממשלה לא ניתנו בשום שלב. כמו כן, התקנה עוסקת באופן ישיר בנושאים המוסדרים בחוק שירותי הובלה, ובכל זאת בחר המשיב להתקין אותם דווקא במסגרת פקודת התעבורה, דבר המעורר תהייה.

65. המחוקק קבע, כי ההסמכה דן יפה גם לעניין ההכשרה המקצועית שתינתן לנהגים ולהתאמת מבנה הרכב למטען.⁷¹ כמו כן, כל צו או תקנה מכוח חוק זה מחייבים את קבלת אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת.⁷² לעניין זה, יפים דבריו של בית-המשפט הנכבד בפרשת **עזיאל**.⁷³ שם נקבע שכאשר המחוקק התנה את תוקפה של תקנה בקיומו של **תנאי לוואי**, החייב להקדים את ההכרעה בדבר מתן ההוראה שבתקנה, או החייב להקביל לה, **אין תוקף לתקנה אם לא כובד תנאי זה**, עובר להכרעה בדבר התקנתה. ככל שלא מילא השר אחר הדרישות בחוק, על התקנה להתבטל עד אשר יעבור את המשוכות הקבועות בחוק, כפי שדרש המחוקק הראשי.

66. מלבד האמור, ובהתאם להוראות סעיף 70(ד17) לפקודת התעבורה,⁷⁴ נקבע כי החובה לקבלת אישורה של הכנסת בנוגע להתקנת תקנות הנוגעות לשינוי במבנה הרכב, כך שימנע עבירות תעבורה ותאונות דרכים. ברור לכל, כי התקנת מתקן אוטונומי ברכב מטרתה היא מניעת עבירות תעבורה, לרבות תאונות דרכים, ועל כן שינוי ההוראה מחייב את קבלת אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. גם בהקשר זה, **בחר המשיב לחרוג מסמכותו ולהתעלם בבטות מהוראות מפורשות של המחוקק הראשי, ופעל באופן עצמאי ושרירותי**.

67. עוד בעניין זה, נקבע **בפרשת צרפתי**,⁷⁵ כי כל עוד לא הותקנו תקנות באישור ועדת הכנסת כנדרש, הסדר הטוב מחייב את הקפאת המצב החקיקתי עד להתקנת התקנות ואישורן על-ידי ועדת הכנסת. מכך אנו למדים, כי אין להעלים עין מגילוי דעתו של המחוקק, כך שהכללים ואמות המידה למתן רישיונות ייבחנו בצורה ראויה ומתאימה.

⁶⁹ שם, בעמ' 49.

⁷⁰ סי' 17(ב) ו-17(ב1) לחוק שירותי הובלה.

⁷¹ שם, בס' 17(ב1) לחוק.

⁷² שם, בס' 26 לחוק.

⁷³ בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה(2) 85, 95 (1980).

⁷⁴ סי' 70(ד17) לפקודת התעבורה.

⁷⁵ בג"ץ 28/94 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 804, 816 (1995).

68. פקודת התעבורה מכפיפה את טיטת התקנה לדרישת האישור של ועדת הכלכלה של הכנסת.⁷⁶ אם כן, על השר לשכנע את הגוף הפרלמנטרי בדבר נחיצות ההסדר, וללא החלטת החיובית של הוועדה, התקנה לא תיכנס לתוקף.⁷⁷ כך גם פסק בית-המשפט העליון **בעניין ליפבסקי-הליפי**:⁷⁸

"זהו תנאי מוקדם בל יעבור לתקפה של כל הוראה בתקנה. האישור הוא חלק אינטגרלי של הליך חקיקת-המשנה הזאת, וכאן חייבת להיות הסכמה בין שני הגורמים: השר והוועדה".

69. בפסיקה עדכנית של בית-המשפט הגבוה לצדק, קבע כב' השופט סולברג **בפרשת מס דירה שלישיית**, כי פגיעה בזכותה של הכנסת להשתתפות מהותית בהליך החקיקה, מהווה פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות. פגיעה מהותית בעיקרון ההשתתפות מהווה פגם היורד לשורש ההליך, המצדיקה את ביטולה של חקיקה ראשית.⁷⁹

70. הפרקטיקה הנוהגת בדבר הצורך בקבלת אישור פרלמנטרי, במסגרת הליכי חקיקת משנה, מבטאת שאיפה להשפעה דמוקרטית על החקיקה המינהלית, על רקע אי הנוחות מהתפרקות ההדרגתית של הרשות המחוקקת ממעורבות בקביעתם של פרטי ההסדר החקיקתי.⁸⁰ נוסף על האמור, סעיף 10 לחוק החומרים המסוכנים, קובע כי:⁸¹

"השר רשאי בתקנות –

(3) לקבוע לגבי רעלים או סוגים שלהם הוראות בדבר ייצורם, ייבואם, ייצואם, אריזתם, המסחר בהם, ניפוקם, העברתם, החסנתם, החזקתם והשימוש בהם".

71. כמו כן, המחוקק הגדיל להוסיף בסעיף 12 לחוק:⁸²

"השר רשאי להתקין תקנות בדבר –

(1) הטיפול בחומרים מסוכנים והשימוש בהם, ייצורם, ייבואם, ייצואם, אריזתם, המסחר בהם, ניפוקם, העברתם, החסנתם והחזקתם.

(2) כל דבר אחר לפי חוק זה הטעון הסדר".

72. מכך עולה, כי הבסיס לעיסוק בחומרים מסוכנים נמצא בסמכותו של השר לאיכות הסביבה, שכן הוא אמון על הגדרתו של חומר מסוכן ואופן הטיפול בו. על כן, סמכות לקבוע מה יעלה בגורלם של חומרים מסוכנים ועל אודות שיטת השינוע שלהם מחייבת שיתוף פעולה של השר לאיכות הסביבה, שכאמור אחראי על ביצוע הוראות חוק החומרים המסוכנים.⁸³ מצורף בתור **נספח ע/12** לעתירה. המשיב, שינה את תקנה 2א314, ומשמעות השינוי היא ריקון מתוכן של

⁷⁶ ס' 70(ד17)–70(ה17) לפקודת התעבורה.

⁷⁷ ברוך ברכה **המשפט המינהלי** כרך א 35 (1997).

⁷⁸ בג"ץ 144/72 **ליפבסקי-הליפי נ' שר המשפטים**, פ"ד כז(1) 719, 724 (1973).

⁷⁹ בג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל**, בס' 78 לפסק-דינו של כב' השופט סולברג (פורסם בנבו, 6.8.2017).

(להלן: **"פרשת קוונטינסקי"**).

⁸⁰ **משפט מינהלי** כרך א, לעיל ה"ש 66, בעמ' 323.

⁸¹ ס' 10(3) לחוק החומרים המסוכנים.

⁸² שם, בס' 12 לחוק.

⁸³ "חקיקת משנה – נוהל והנחיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2, 3100, 18–19, 39 (התשס"ד).

סמכויות השר לאיכות הסביבה. פעולתו של המשיב מהווה חריגה מסמכות ופגיעה קשה בעיקרון חוקיות המינהל.

73. תחום הובלת חומרים מסוכנים הוא מורכב, והסמכויות הנקשרות בו רלוונטיות למספר משרדי ממשלה נוכח ההשלכות המשמעותיות שנלוות לרגולציה במסגרתו. על כן, חייב המשיב בקבלת אישור כאשר הוא מבקש לשנות את תחום הובלת החומרים המסוכנים. ככל שבחר המשיב שלא לעשות כן, חרג מהסמכות שניתנה לו בחוק ועל כן דינה של תקנה שהותקנה בחוסר סמכות הוא בטלות.

74. על-פי כלל ההסדרים הראשוניים, ראוי כי הכנסת היא שתקבע את שיקולי המדיניות אשר ינחו את הרשות השלטונית לצורך הפעלת סמכויות מסוימות, כאשר להן ניתנת השפעה רבה על חיי הפרטים בחברה. חשיבות הדברים מקבלת משנה תוקף עת עסקינן בסמכויות שלטוניות אשר יש בכוחן לפגוע בזכויות יסוד מוגנות.⁸⁴

75. באופן זה, התקנה אינה עומדת ב"כלל ההסדרים הראשוניים".⁸⁵ אין ספק, כי בית-המשפט הנכבד ביסס את העיקרון המשפטי עליו אין מחלוקת:⁸⁶ אין מקום להגבלת חירויות על סמך יוזמה ביורוקרטית, ללא שניתנה לכך הסמכה בחקיקה ראשית.⁸⁷ כך, בית-המשפט הנכבד קבע במפורש, כי נורמות הפוגעות בזכויות יסוד הן הסדרים ראשוניים ויש לקבוע אותן בחקיקה ראשית, אף אם פגיעה בהן יעילה יותר בתחיקת משנה או בהנחיות מינהליות.⁸⁸

76. כפי שראינו לעיל, המשיב התקין תקנה שמביאה לפגיעה בזכויות יסוד המוקנות לעותר. נוסף על כך, לתקנה ישנן השלכות על שלום הציבור ועל זכותם של אזרחי ישראל לביטחון אישי, כמו גם הזכות שלא לשאת בנטל הכלכלי הכבד שנוצר כתוצאה מצמיחת שיעור האבטלה במשק. כמובן, שלצד המשמעות המשקית שבהרחבת מעגל האבטלה, ניצבות משמעותיות כבדות של רכישת צי משאיות אוטונומיות שיהיו מסוגלות לשמור על כושר ההובלה. העותר אינו מסוגל לרכוש אותן, כיוון שעלותן גבוהה בהרבה ממשאית "רגילה".

77. בעוד שמטרתן של תקנות להסדיר את אופן הביצוע, התקנה נשוא דיוננו **קובעת את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים ולכן עולה כדי הסדר ראשוני**.⁸⁹ ראוי היה במקרה זה לחוקק אותו בחקיקה ראשית של הכנסת, ולכל הפחות להתקין תקנות אלו במסגרת הנורמטיבית הראויה מכוח הסמכה מפורשת. במקרה דנן, המשיב חרג מסמכותו, כנדרש בחוק שירותי הובלה,⁹⁰ וכשהדרישה בחוק מלמדת על רצונה של הכנסת לפקח ביתר שאת על נושא ההובלה של חומרים מסוכנים בשל חשיבותו. דברים אלו מחזקים את היותה של התקנה הסדר ראשוני.

78. התקנה שהתקין המשיב חורגת ממטרתה, כאשר מוסדרים במסגרתה היבטים יישומיים שבאופיים הם הסדר ראשוני.⁹¹ התקנה מרוקנת את ההסדר הראשוני מתוכן, ללא הסמכה מפורשת לפגיעה. ההגדרה של "רכבים אוטונומיים" מתייחסת להפעלת שיקול דעת של

⁸⁴ בג"ץ 113/52 זקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ו 696, 702 (1952).

⁸⁵ בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 502 (1998) (להלן: "פרשת רובינשטיין").

⁸⁶ משפט מינהלי כרך א, לעיל ה"ש 66, בעמ' 103.

⁸⁷ בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817, 827 (1999).

⁸⁸ בג"ץ 5936/97 ד"ר אורן לם נ' מנכ"ל משרד החינוך התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673, 690–691 (1999).

⁸⁹ פרשת רובינשטיין, לעיל ה"ש 85.

⁹⁰ ס' 26 לחוק שירותי הובלה.

⁹¹ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1, 67–69 (2006).

המערכת האוטונומית ברכב. מטרת מערכת זו היא להחליף את שיקול דעתו של נהג המשאית – אדם, אשר נושא שיקול דעתו מוסדר כיום בחוק שירותי הובלה ובחוק חומרים מסוכנים.⁹² היינו, שינוי התקנה, לא רק שאינו מסדיר את אופן הביצוע של פקודת התעבורה, אלא משנה את ההסדר הנורמטיבי הקבוע בה.

79. בהקשר לדרישת "ההסמכה המפורשת", קבעה כב' הנשיאה ביניש, בדעת המיעוט, בפרשת המפקד הלאומי:⁹³

"ככל שהזכות הנפגעת קשורה בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם ולחירותו והיא בעלת חשיבות חברתית גבוהה, וככל שעוצמת הפגיעה בזכות רבה ומקיפה, כך נפרש ביתר קפדנות את דרישת 'ההסמכה המפורשת'."

80. קביעה זו הפכה להלכה המחייבת בפסיקה מאוחרת יותר, עמדה הקושרת בין טיב ועוצמת הזכות הנפגעת לבין מידת הקפדנות בנוגע לדרישת ההסמכה המפורשת.⁹⁴ בענייננו, נעשית פגיעה בזכותם של עובדי האיגוד לכבוד, לקניין, לעיסוק, לעבודה ולקיום בכבוד. כמו כן, פוגעת התקנה בשלום הציבור ובזכות לביטחון של תושבי ישראל – מכך, מתבקשת המסקנה כי אין כל אפשרות לקבוע הסדר פוגעני זה בתקנה בלבד.

2ה. המשיב הפר את חובת ההיועצות

81. מלבד חובת ההנמקה, מחייבת המסגרת הנורמטיבית מכוחה מבקש המשיב לשלול את רישיונם של כלל הנהגים, לנהוג בשני דרכים גם יחד – היועצות ומתן זכות טיעון.

82. כאמור בסעיף 50 לעיל, למשיב חובת אישור סטטוטורית מכח חוק שירותי הובלה מאת השר לאיכות הסביבה וראש הממשלה. כל תקנה או צו מכוח חוק זה טעונים את קבלת אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.⁹⁵

83. אך חובת ההיועצות היא רחבה יותר, היועצות שאינה נובעת מחובה סטטוטורית ספציפית, עשויה לנבוע גם מפנייה לרשות ביוזמתו של גורם חיצוני המעוניין להציג בפניה את עמדתו. בהקשר לכך, חלה על הרשות החובה הכללית לשקול באופן ענייני פניות אלה. דחייה על הסף של פנייה רק בשל העובדה כי לא חלה חובה פורמלית לקיים הליך של היועצות, תיחשב לשרירותית ולבלתי סבירה.⁹⁶

84. כלל ידוע הוא כי שיתוף בהליך עשוי לתרום לחיזוק הלגיטימציה של החלטה מינהלית, בעיני הציבור הרחב, וכי הוא גם מעצים את החברה האזרחית. נוכח יתרונות אלו, אנו צופים במגמת התפתחות במשפט המינהלי, לפיה ניכרת התחזקות של מנגנונים הנוגעים לשיתוף בהליך. הנחת המוצא הפרשנית תחולת כללי הצדק הטבעי תהיה שהחקיקה מכוחה פועלות רשויות המינהל מניחה את קיומו של עיקרון השיתוף, ולפיכך על הרשות המינהלית להראות הסמכה

⁹² ראו בפרק ג' לעתירה זו.

⁹³ בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 823 (2008).

⁹⁴ בג"ץ 1800/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבת שירות המזינה, בס' 7 לפסק-דינו של כב' השופט לוי (פורסם בנבו, 7.10.2008).

⁹⁵ ס' 10 ו-11(א)-(ד) לחוק שירותי הובלה.

⁹⁶ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48 (1983).

מפורשת או משתמעת שעולה ישירות מאופי הפעולה המינהלית המסוימת, על מנת לשלול או להגביל את שיתוף הציבור בהליכים.⁹⁷

85. כלל זה מקבל ביטוי פומבי במדיניותו של בית-המשפט הנכבד, בשיתוף הציבור בהחלטות על הקצאת משאבים ציבוריים,⁹⁸ כדרישה של תקינות מינהלית,⁹⁹ ושיתוף כאמצעי לעמידה בחובות אחרות שמוטלות על הרשות.¹⁰⁰ באופן זה, מתכונת השיתוף השכיחה ביותר בחקיקה ובפרקטיקה הנוהגת בקרב גופי המינהל הציבורי בישראל נמצא בחובת ההיוועצות.¹⁰¹

86. לעניין זה, יפה הקביעה ב**פרשת מנחם** בעניינם של בעלי מוניות המחזיקים ב"מספרים ירוקים".¹⁰² על-פי קביעתה של כב' השופטת (כתוארה אז) ביניש, יש להביא את עניינם של בעלי העניין העומדים להיפגע מהמדיניות ולשמוע את קולם בטרם קביעת ההסדר, במסגרת התכלית של איזון ראוי בין זכויות, אינטרסים וצרכים מתחרים של קבוצות שונות בענף. תכלית זו היא תכלית חקיקתית ראויה, שיש בה לאפשר חיים בצוותא במסגרת חברתית המכבדת זכויות אדם.¹⁰³ יצוין, כי קביעתו של בית-המשפט הנכבד, בפרשת מנחם, התייחסה לשינוי חקיקה בכנסת. בענייננו מדובר בשינוי תקנה, ומכאן שהחובה אשר חלה על הרשות מתעצמת ומתגברת נוכח המדרג החקיקתי והחשיפה הציבורית המצומצמת בהשוואה לחקיקה ראשית של הכנסת. באותו עניין שם הוקמו שתי ועדות ממשלתיות שמטרתן הייתה לבצע רפורמה בשוק המוניות בישראל.¹⁰⁴ שפעלו לשמיעת כלל הגורמים הרלוונטיים ובכלל זה גם את וועד נהגי המוניות.

87. חובת ההיוועצות נחשבת כשלב מהותי בהליך קבלת ההחלטה והפרתה מהווה **עילה לפסילת ההחלטה** שהתקבלה.¹⁰⁵ בהתאם לאמור, סירובו של המשיב להיוועץ עם העותר עומד בסתירה גסה לחובת ההיוועצות. מה גם, שהכנסת נוהגת לדרוש קיום היוועצות כזו במקרים דומים ועל כן שלילת הזכות במקרה זה אינה ראויה.¹⁰⁶ כאמור, המשיב לא פעל באופן אקטיבי ולא פנה לעותר אך גם באופן פאסיבי סירב לשמוע את העותר שפנה אליו באופן יזום ובכך **הפר המשיב את חובתו להעניק לעותר ולנהגים, אותם הוא מייצג, את זכות הטיעון. התנהגות זו של המשיב עולה כדי שרירות,**¹⁰⁷ כאשר לא נתן דעתו לנושא הפגיעות האגביות בעובדים ובציבור הרחב.

⁹⁷ איל בנבנשתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המנהלי" ספר יצחק זמיר – על משפט, ממשל וחברה 155–156 (יובא דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005).

⁹⁸ בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 230 (2000).

⁹⁹ ע"א 1444/95 עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מט(3) 749, 768 (1995).

¹⁰⁰ משפט מינהלי כרך א, לעיל ה"ש 66, בעמ' 299.

¹⁰¹ שם, בעמ' 301.

¹⁰² בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 258, 278 (2002) (להלן: "פרשת מנחם").

¹⁰³ פרשת בנק המזרחי, לעיל ה"ש 53, בעמ' 434.

¹⁰⁴ פרשת מנחם, לעיל ה"ש 102.

¹⁰⁵ בג"ץ 384/66 פוקסמן נ' המפקח על התעבורה, פ"ד כא(2) 221, 225 (1967).

¹⁰⁶ בעניין זה ראו פרוטוקול של ועדת הכלכלה של הכנסת בעניין שינוי תקנה 4 לתקנות שירותי הובלה:

<https://committees-next.okneset.org/meetings/2/0/2003012.html>.

¹⁰⁷ בג"ץ 376/81 לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 449, 458 (1981).

88. אין חולק, כי למדינה בכובעה כריבון ניתנת סמכות לקבוע מדיניות כלכלית, לרבות פתיחת ענף זה או אחר לתחרות או להפרטה. יחד עם זאת, ההלכה שקבע בית-הדין הארצי לעבודה בעניין זה קובעת: ¹⁰⁸

"ככל שלהחלטות המעסיק, או המדינה, השלכות במישרין או בעקיפין על זכויות העובדים, על תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי, מוטלת על המדינה או המעסיק, בהתאם לנסיבות ולפי העניין, חובת הידברות עם נציגות העובדים בתום לב, ובהגינות, כחובות מוגברות ביחסי עבודה בכלל וביחסי עבודה קיבוציים בפרט".

89. צורך זה מתעצם כאשר המשיב מבקש לפגוע בביטחון התעסוקתי של הנהגים ובאופן התעסוקתי שלהם. יפים לעניין זה דבריו של בית-המשפט הנכבד **בפרשת גביש**, ¹⁰⁹ שם נקבע כי מאחר שהביטחון התעסוקתי מאפשר לעובדים לכלכל את צעדיהם מראש לטווח הארוך ומשום שהוא תורם לרווחתם הרגשית, זכאי הוא להגנת בית-המשפט, שכן מדובר באינטרס יקר לליבם של עובדים רבים.

90. יודגש, בניגוד למקרה בו מבקשת המדינה להפריט תחום מסוים או להעביר עובדים ממעסיק פלוני לאלמוני, כאן המשיב גורם דה פקטו למצב בו הנהגים לא יוכלו לעבוד במקצוע אותו רכשו, לא יוכלו להוסיף ולשנע חומרים מסוכנים ועל כן לא יוכלו לעסוק או לעשות שימוש במשאיות הייעודיות לכך, הן קניינים.

91. חובת ההידברות המוטלת על המדינה והיקפה נגזרת ממעמדה וממערבותה במקום העבודה. כפי שנדון לעיל, המדינה אחראית על הרגולציה בתחום הובלת חומרים מסוכנים ובכוחה של המדינה לשלול את כלל ההיתרים, כפי שאכן עשתה בפועל. לפיכך, קמה חובה למדינה להידברות עם העותר, חובה שהופרה בבטות ובשרירות. בית-המשפט הנכבד קבע **בפרשת אבנעל**, כי התנהגות מסוג זה של הרשות המינהלית עלולה לעלות אף לכדי רשלנות. ¹¹⁰

92. מטרת ההידברות היא שיתוף נציגות העובדים במידע ובנתונים על המהלכים המתוכננים. בתוך כך, יכולים הצדדים לקבוע מתווה או אבני דרך להמשך ההידברות, בהתאמה להתקדמות בביצוע ההחלטה, תוך שייבחנו מעת לעת יישום ההחלטה מחד והשלכותיה על זכויות העובדים וביטחונם התעסוקתי מאידך. ¹¹¹

93. החלטתו של המשיב יש בה כדי לגרום להפסקת עיסוקם של כל מובילי החומרים המסוכנים, הדבר דומה למצב בו מחליטה הממשלה על פיטורים רחבים של עובדים במשק הישראלי, לעניינם כבר נקבע שמחויב שר העבודה לקיים היוועצות עם ההסתדרות הכללית החדשה. ¹¹² עצם העובדה שבחר המשיב שלא להיוועץ עם העותר, עשויה ללמד על שרירות ההחלטה, שאינה מתחשבת בהיקף הפגיעה בציבור הרחב. לאור סירובו של המשיב לשקול את עמדת

¹⁰⁸ סק"כ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז-איגוד לשכות המסחר – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, בסי' 6 לפסק-דינה של כבי' השופטת גליקסמן (פורסם בנבו, 23.9.2013) (להלן: "עניין לשכת המסחר").
¹⁰⁹ בג"ץ 9134/12 גביש נ' הכנסת, בסי' 4 לפסק-דינה של כבי' השופטת ברק-ארז (פורסם בנבו, 21.4.2016).
¹¹⁰ ע"א 1081/00 אבנעל חברה להפצה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 193, 203 (2005).
¹¹¹ עניין לשכת המסחר, לעיל ה"ש 108, בסי' 3 לפסק-דינה של כבי' השופטת גליקסמן.
¹¹² עסי"ק (ארצי) 1008/00 הורן את ליבוביץ בע"מ – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פ"ד לה 145, 175 (2000).

העותר, ניתן לקבוע כי מסד הנתונים אשר עמד בפניו היה חלקי ביותר, באופן שאינו לוקח בחשבון את מכלול השיקולים ועל כן הוא בלתי סביר.

94. מן הראוי להפעיל את הזכות לשימוע או להיוועצות עם גורמים המייצגים חלקים מהציבור, אשר להם נגיעה מיוחדת לנושא הדין.¹¹³ הגורם המוסמך היחיד לשלילת זכויות אלו הוא המחוקק ועליו לבצע את השלילה בצורה מפורשת ומכוח חוק בלבד.¹¹⁴

95. **מן הכלל אל הפרט**, מכוח הנסיבות בענייננו עולה, כי המשיב לא ביצע תהליך היוועצות או שימוע ולא נימק את החלטותיו. הוא אינו מפעיל כל הליך התייעצות על מנת לאמוד את גודל הפגיעה באוכלוסייה אותה מייצג העותר או את הסכנה הפוטנציאלית הצפויה לציבור. המשיב אינו מיישם מדיניות זהירה ומחושבת, אלא מבקש לשנות סדרי עולם בתוך זמן קצר ביותר. **מכלול הנסיבות מלמד, כי במרכזו של ההליך עומד פגם מהותי, היורד לשורש ההליך ועל כן תוצאתו היא בטלות שינוי התקנה על-ידי המשיב.**¹¹⁵

96. רפורמות מסוג זה, הן בעלות השלכות סוציאליות רחבות על אוכלוסיית היעד – מובילי חומרים מסוכנים לצד השלכות על הציבור כולו. על כן, במקרה זה, היעילות אינה יכולה לגבור על כבודם של הנפגעים או על ביטחון הציבור הנוסע בכבישים. כפועל יוצא, יש לפרסם הצעות לציבור ולשמוע את טענותיו של ארגון יציג כגון העותר.

97. היקף הציבור הנפגע בעניין זה אינו מצדיק את שלילת זכות הטיעון. סייגים אלו להחלת זכות הטיעון, הובילו להתפתחותה של ביקורת על החרג לזכות הטיעון בהליכים של התקנת תקנות, גם בפסקי-הדין של בית-המשפט העליון.¹¹⁶ לטענת העותר, לא רק שבשלה העת לפסיקה חדשה שתשנה מן התקדים ההיסטורי שנקבע לפני שנים רבות,¹¹⁷ אלא בענייננו החרג לזכות הטיעון לא עומד למשיב, מפני שמדובר בציבור מסוים, שמיוצג על-ידי איגוד העובדים, אשר מקל על מתן זכות הטיעון ואינו פוגע ביעילות השלטונית. כמו כן, יש ליישם את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין פרסום אפריורי של תקנות בעלות השפעה על ציבור גדול, כפי שמתקיים בענייננו.¹¹⁸

3. שינוי התקנה חורג ממתחם הסבירות

98. עילת הסבירות משמשת כיום כעילת ביקורת שיפוטית כללית על אודות פעולותיהן של רשויות המינהל.¹¹⁹ לפיכך, החלטותיה של כל רשות עשויות לעמוד במבחן הביקורת של עקרונות עילת הסבירות.¹²⁰ עילה זו בוחנת את האיזון הפנימי בין השיקולים שהפעילה הרשות,¹²¹ והיא אינה מסתפקת אך בבדיקה אם ההחלטה המינהלית היא שרירותית.¹²²

¹¹³ ע"פ 3490/90 יקב הגליל יוסף גולד ובניו בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 11, 15 (1993).
¹¹⁴ בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצה עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 570 (1980).
¹¹⁵ בג"ץ 2394/95 מוצ'ניק נ' משרד הפנים, פ"ד מט(3) 274, 281 (1995).
¹¹⁶ רע"א 3577/93 הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ נ' מוריאנו, פ"ד מח(4) 70, 86–87 (1994) (להלן: "פרשת הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ").
¹¹⁷ ברוך ברכה "לקראת פתיחות בהליכי התקנת תקנות?" ספר שמגר – מאמרים חלק א 127 (אהרן ברק ואח' עורכים, 2003).
¹¹⁸ יצחק זמיר הסמכות המינהלית (התשנ"ו), בעמ' 339.
¹¹⁹ בג"ץ 4769/90 זידאן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מז(2) 1, 28 (1993).
¹²⁰ דוד קרצ'מר "ארבעים שנה למשפט הציבורי" משפטים יט 551, 553 (1990).
¹²¹ בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 445 (1980) (להלן: "פרשת דפי זהב").
¹²² משפט מינהלי כרך ב, לעיל ה"ש 50, בעמ' 725.

99. במקרה דנן, עסקינן במצב קיצוני במיוחד במסגרתו ניתנה החלטה פסולה המבוססת על שיקולים שיתכן שיתפרשו כראויים, אולם תוך התעלמות מוחלטת (מתן משקל אפסי) של המשיב משיקולים נוספים הנוגעים לפגיעה בעובדים והיקף הנזק הצפוי לציבור.¹²³ במקרים מסוג זה, קיימת הצדקה מיוחדת למתן ביקורת שיפוטית.¹²⁴

100. קביעת המדיניות בידי המשיב מהווה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות ומושתתת על טעמים בלתי ענייניים, תוך פגיעה בערכי יסוד של שיטתנו המשפטית.¹²⁵ ויודגש, כי אין אנו עוסקים בנבונות ההחלטה, אלא בפגם מהותי של חוסר סבירות קיצוני שנפל בהחלטותיו של המשיב.¹²⁶

101. לעניין אי סבירותה של הרפורמה והקיצונית הבולטת באופן בו בוצע שינוי התקנה, כמו גם הציפייה הלגיטימית של בעלי היתר לשינוע חומרים מסוכנים להמשיך ולעסוק במקצוע, יפים דבריו של כב' השופט זמיר בפרשת בנאי:¹²⁷

"אדם נוטה לסמוך על המצב הקיים. הוא מתאים עצמו לדין החל. אכן, הוא אינו מוגן מפני שינוי המצב והדין על-ידי הרשות המוסמכת, אך הוא רשאי לצפות כי השינוי יונהג בסבירות ובהגיונות".

102. ההחלטה על שינוי התקנה נמצאת במעמד של טעות מהותית, המהווה עילה להתערבות של בית-המשפט הנכבד בהחלטת הרשות.¹²⁸ משלא נשקלה עמדת איגוד עובדי התחבורה, נפל פגם מהותי, שכן מכלול השיקולים אינו שלם. לבסוף, שינוי התקנה מהווה משגה חמור,¹²⁹ משלא נשקל הצורך בגורם אנושי בתחום שינוע חומרים מסוכנים ולא נשקלה האפשרות שהטכנולוגיה נושא הדיון אינה קיימת בשטח ואינה עתידה, לפחות בשנים הקרובות, להיקלט כדבעי בשוק המקומי.

103. המסקנה המתבקשת היא ששינוי התקנה חורג ממתחם הסבירות. החוק המסמיך משרטט מתחם ברור של איזונים, שמקבלי ההחלטות נדרשים לשקול וללא כל חריגה מן הגבולות הראויים והמותרים בחוק.¹³⁰ בענייננו, ניתן להוכיח כי ההחלטות שהתקבלו על-ידי המשיב, הבאות לכדי ביטוי בתקנות, לוקות בחוסר סבירות,¹³¹ כאשר חורגות ממתחם הסבירות שקבע המחוקק בפקודת התעבורה. בעוד שפקודת התעבורה משרטטת "מתחם טכני" הנוגע לגודל הרכב וכושר נשיאתו, התקנה חורגת לקביעת תנאי כשירות מהותיים; התקנה הלאקונית עוסקת בטכנולוגיה עליה מתבססת המשאית, אך בפועל היא תביא לשינוי פני המקצוע תוך חסימת הכניסה אליו ופיטורי העובדים אשר עוסקים בו. זאת, כאמור, ללא שניתנה כל הסמכה מפורשת או משתמעת.

¹²³ בג"ץ 256/88 מדאינווסט מרכז רפואי הרצליה בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מד(1) 19, 49–50 (1989).
¹²⁴ משפט מינהלי כרך ב, לעיל ה"ש 50, בעמ' 727.
¹²⁵ בג"ץ 1255/94 "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מט(3) 661, 670–671, 688–689 (1995).
¹²⁶ בג"ץ 4140/95 סופרפארם (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד(1) 49, 69 (1995).
¹²⁷ בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 593 (1997).
¹²⁸ בר"ם 3644/13 משרד התחבורה נ' וארורה, בס' 7 לפסק-דינו של כב' השופט פוגלמן (פורסם בנו, 23.4.2014).
¹²⁹ בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, 705 (2001).
¹³⁰ פרשת דפי זהב, לעיל ה"ש 121, בעמ' 441.
¹³¹ משפט מינהלי כרך ב, לעיל ה"ש 50, בעמ' 763.

104. לא זו בלבד, המשיב קבע כי התקנה תיכנס לתוקף ביום 1.1.2019 ואנו סבורים כי גם קביעה זו היא שרירותית, משום שיש לבצע החלפה של כלל המשאיות בענף החומרים המסוכנים למשאיות אוטונומיות. דרישה זו היא בלתי סבירה, הסבת מערך הובלה של כ-11,732 משאיות בתוך שנה בלבד הוא בלתי סביר לכל הדעות¹³² וקיימת משמעות רבה להיעדר יכולתם של העוסקים במלאכת הובלת חומרים מסוכנים להיערך בזמן כה קצר לשינוי הדרמטי. העמדת צי משאיות חדש להובלת חומרים מסוכנים תעלה הון רב,¹³³ נטל כלכלי כבד, שסביר כי הנהג או החברה הסבירים אינם יכולים לשאת בו.

105. משאיות אוטונומיות באוטומציה מלאה אינן קיימות בשוק כיום.¹³⁴ על-פי הערכת "מינהלת תחליפי דלקים ותחבורה חכמה במשרד ראש הממשלה", האוטומציה הראשונה בדרגות 3 ו-4 עתידות להיכנס לשימוש ברכב פרטי במרחב הציבורי רק בשנת 2021.¹³⁵ מצורף בתור **נספח ע/13** לעתירה. ואמנם, גם אם הייתה היתכנות במסגרת לוחות הזמנים שקצב המשיב, העלות הכלכלית של משאיות אוטונומיות תהיה יקרה לאין שיעור ממשאיות המאוישות על-ידי נהג.

ו. הפגיעה בזכויות חוקתיות

106. מלבד הפגמים המינהלתיים בהליך קבלת ההחלטות של המשיב, נפלו לטענתנו פגמים הגורמים לפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של הקבוצה המיוצגת על-ידי האיגוד. הזכויות המרכזיות הנפגעות כתוצאה מהשינוי הן הזכות לחופש העיסוק, הזכות לקניין והזכות לכבוד. בשלב זה של הדיון, נעבור לבחינה חוקתית של הזכויות החוקתיות אשר לטענתנו הפגיעה בהן אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה ולכן היא גם אינה חוקתית.

107. בחינת חוקתיות הפגיעה בזכויות אדם נעשית בשלושה שלבים מרכזיים.¹³⁶ בשלב הראשון, נפנה לבחון האם שינוי תקנה 2א314 מביא לפגיעה בזכויות אדם המעוגנות בחוקי היסוד ומוגנות במסגרתם. לאחר מכן, בשלב השני, נבחן האם הפגיעה בזכויות האדם החוקתיות נעשתה כדין, ובתוך כך נבחן האם הפגיעה מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה. לבסוף, בשלב השלישי, נבחן את תוצאות אי החוקתיות של הפגיעה.

ו.1. הזכות לחופש עיסוק

108. הזכות לחופש עיסוק, הקבועה בחוק-יסוד: חופש העיסוק, כוללת שני רכיבים. ראשית, היא מחייבת שלא יוצב מכשול שאינו מידתי מפני גישה לתחום העיסוק.¹³⁷ שנית, היא אוסרת על המדינה לקבוע תנאים לעיסוק הפוגעים ביכולת לעסוק בעיסוק בצורה אפקטיבית וראויה.¹³⁸

109. הזכות לחופש העיסוק הוכרה כזכות יסוד טבעית, זמן רב בטרם חקיקת חוק-יסוד: חופש העיסוק.¹³⁹ חופש שנובע מזכותו של אדם למצוא לעצמו מקורות מחייה ופרנסה לשם קיומו הפיזי בכבוד. כמו כן, הזכות נובעת מזכותו של אדם לאוטונומיה אישית, לפיתוח האישיות

¹³² ראו בפסקה 19 לעיל.

¹³³ ככל שמחיר משאית אוטונומית שווה למחיר משאית שאינה אוטונומית, העלות הכללית של החלפת המערך היא 66 מיליארד שקלים. לשם ההשוואה, תקציב הביטחון הוא 70 מיליארד שקלים. ראו מוטי בסוק "תקציב הביטחון ב-2017: 70 מיליארד שקל לפחות" *TheMarker* 2.11.2016 www.themarker.com/news/macro/1.3109848

¹³⁴ ראו בפסקה 32 לעיל.

¹³⁵ ראיון עם גבי דניאל צוקר-מילורגר, מנהלת תחליפי דלקים ותחבורה חכמה במשרד ראש הממשלה (29.11.2017).

¹³⁶ בג"ץ 1161/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 481-544 (2005).

¹³⁷ בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, בסי' 41 לפסק-דינו של כבי הנשיא ברק (פורסם בנבו, 23.9.1998).

¹³⁸ פרשת מנחם, לעיל ה"ש 102, בעמ' 260.

¹³⁹ בג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 514 (1993).

ולהגשמה עצמית של מאווייו ושל כישוריו, באמצעות בחירת המקצוע בו יעסוק. לחופש העיסוק ערך רב וזאת מטעמים כלכליים נוכח היותו כלי לפיתוח אישיות האדם ואמצעי בידי לתרום למרקם החברתי בו הוא חי.¹⁴⁰ בית-המשפט העליון קבע, כי יש לפרש את ההגבלה על זכות היסוד בצמצום, באופן שיש בו כדי לשמור על הזכות ולא לסייגה מעבר למתחייב מדברי המחוקק ומתכליות החקיקה.¹⁴¹

110. אכן, חופש העיסוק – ככל זכויות האדם המוגנות – הוא אינו מוחלט ויש לקיים איזון ראוי בין זכותו של הפרט לבין האינטרסים הציבוריים הנוגדים. לפיכך, נדרש איזון בין חופש העיסוק לבין זכויות אדם אחרות ויש לשקול שיקולים ראויים של טובת הציבור. נוסחת האיזון נקבעה זה מכבר על-ידי המחוקק ונקבעה בפסקת ההגבלה, בסעיף 4 לחוק-היסוד.¹⁴²

111. לגופו של עניין, הפגיעה בחופש העיסוק של הנהגים, על אף שלא נאסרה במפורש בתקנה, פוגעת פגיעה אנושה בזכותם עד כדי שלילה מוחלטת של העיסוק והאפשרות להיכנס אליו, ועל כן יש ליישם כללים מחמירים יותר. תקנה 2א314 לתקנות התעבורה פוגעת במפורש ביכולתם של נהגים להיכנס לתחום עיסוק זה ולבצעו משום שהיא מחליפה אותם במערכת אוטונומית, היא מונעת מהמובילים לבצע את פעולת הנהיגה ושמה קץ ליכולתם לעסוק במקצוע. זאת ועוד, תקנה זו פוגעת באוטונומיה האישית לבחירת עיסוק, כחלק מכבוד האדם.¹⁴³

112. כחלק מחופש העיסוק ניתן לעמוד על זכות-בת חוקתית מתחום העבודה, היא **הזכות לעבוד**.¹⁴⁴ זכות זו מטילה על המדינה את החובה שלא לפגוע בחופש העיסוק ולהבטיח הגנה עליו.¹⁴⁵ על כן, מוטלת עליה החובה להבטיח את פעילותו של "שוק עבודה". **הזכות להשתתף בשוק העבודה** נגזרת גם מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וגם מחוק-יסוד: חופש העיסוק.¹⁴⁶

113. הזיקה הקיימת בין העובד לבין כוח עבודתו, עושה את כוח העבודה למשאב הקשור ב"עצמי" של העובד, במידה ניכרת עד כי הוא נעשה חלק מה-"אני" של העובד.¹⁴⁷ משפט העבודה התפתח כדי להגן על העובד, כך שבמסגרת ההתקשרות לביצוע עבודה תוקנה לא רק תמורה כלכלית, אלא גם יובטחו לעובד כבודו וחירותו כאדם.¹⁴⁸

114. על חשיבותה של הזכות לעבוד עמד **פרופ' דוידוב**,¹⁴⁹ כי יש להבין את הזכות לעבוד על רקע ההיבט האישי-חברתי של העבודה. העבודה אינה מהווה פרנסה בלבד, אלא היא מקור למימוש עצמי, הנותנת משמעות לחיינו ויוצרת הזדמנויות להתפתחות אינטלקטואלית ולסיפוק אישי.¹⁵⁰ העבודה מהווה חלק חשוב בזהותנו העצמית והיא מקור חשוב ליכולתו של העובד לתרום לחברה ולבטא את עצמו. היא אמצעי לכבוד עצמי ולביטחון עצמי. העבודה היא קרקע ליצירת קשרים חברתיים ומחברת את העובד אל הקהילה, היא תורמת למיצוב חברתי

¹⁴⁰ אהרן ברק "חוק-יסוד: חופש העיסוק" משפט וממשל ב 200 (1994).

¹⁴¹ בג"ץ 75/76 "הילרון" בע"מ נ' מועצה ליצור פירות ושיווקים (מועצת הפירות), פ"ד (3) 645, 653 (1977).

¹⁴² ס' 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

¹⁴³ פרשנות במשפט, לעיל ה"ש 1, בעמ' 595.

¹⁴⁴ ס' 3 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

¹⁴⁵ אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** כרך ב 825 (2014).

¹⁴⁶ ע"ע (ארצי) 300019/98 אורן – דנייה סיבוס חברה לבניה בע"מ, בס' 16 לפסק-דינה של כב' סגנית הנשיא ברק

(פורסם בנבו, 7.7.2004).

¹⁴⁷ Margaret Jane Radin, *Property and Personhood*, 34 STAN. L. REV. 957, 983 (1989).

¹⁴⁸ אורית קמיר "התעמרות בעבודה – בין פסיכולוגיה למשפט, בין חקיקה לפסיקה" משפט ועסקים כא 16 (2017).

¹⁴⁹ גיא דוידוב "הזכות לעבודה כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" זכויות כלכליות חברתיות

ותרבותיות בישראל 543 (יובל שני ויורם רבין עורכים, 2004).

¹⁵⁰ Dominique Meda, *New Perspectives on Work as Value*, 135 INT'L. LAB. REV. 633, 636–637 (1996).

שמסקף את פניו של העובד, כפי שנתפס על-ידי החברה.¹⁵¹ מכאן, שמתקיים קשר ענייני והדוק בין הזכות לעבוד לבין כבוד האדם.¹⁵²

115. עבודתו של אדם מהווה אף היא נדבך מרכזי באישיותו, הנגזרת מכבודו.¹⁵³ אמירה זו מתעצמת כאשר אדם משקיע משאבים רבים על מנת לעסוק במקצוע, אשר נתפס על-ידי החברה כ"מקצוע לחיים". תחום הובלת חומרים מסוכנים הוא תחום שנכלל בגדר תפיסה זו, שכן רבים מאלה העוסקים בתחום רואים בו כמקצוע לחיים.¹⁵⁴ כפי שהדין הישראלי מכיר בשאיפותיו של אדם להגשמת הווייתו,¹⁵⁵ בשפתו של אדם כנגזרת מאישיותו,¹⁵⁶ ואפילו בחזותו כחלק מכבודו של האדם¹⁵⁷ – כך ראוי שיכיר בעניין זה גם בתחום עיסוקו כנגזר מאישיות האדם ומיכולתו של הפרט לספר את סיפור חייו.¹⁵⁸ הגנה על עבודתו של הפרט היא הגנה על יחסיו עם זולתו, הגנה על דימויו ועל תדמיתו ומכאן שראויה היא להכרה ולהגנה של בית-המשפט הנכבד.¹⁵⁹

116. לאור כל זאת, התקנה מנוגדת לזכות העובד להתפרנס בכבוד ולזכותו שלא להיות מפוטר מטעמים שרירותיים,¹⁶⁰ אשר אף היא נגזרת של כבוד האדם, כפי שמופיעה בצירטר החברתי האירופי,¹⁶¹ ומחייבת את המדינה במישור החוקתי שלא לפגוע בזכות זו שלא לצורך. לאור האמור, התקנה פוגעת באופן אנוש בחירותם של הנהגים לעבוד. הזכות לעבוד היא זכות אדם בסיסית, ממנה נגזרות הזכות להתקיים בכבוד אנושי, והיא נובעת במישורין מכבוד האדם.¹⁶² יתרה מזו, הפגיעה הכלכלית והנפשית הקשה הנובעת מפיטורין באשר הם, נגזרת מזכות חוקתית של עובד לכבוד האדם, זכות-בת מטעם המדינה להבטיח מערכת נורמטיבית שתגן עליו מפני פיטורין.¹⁶³

2. הזכות לקניין

117. זכות זו מטילה על המדינה את החובה שלא לפגוע בקניין, שלא בהתאם לעקרונות הקבועים בחוק-היסוד. מהותו של קניין בחוק-היסוד נדונה בהרחבה בפרשת בנק המזרחי המאוחד,¹⁶⁴ שם קבע כב' הנשיא ברק:

"במישור החוקתי מונחת ביסוד הזכות ההגנה על הרכוש. קניין הוא כל אינטרס, אשר יש לו ערך כלכלי [...] הקניין מבטיח לפרט

¹⁵¹ גיא דוידוב "הזכות לעבודה כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל 544–545 (יובל שני ויורם רבין עורכים, 2004).

¹⁵² כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב, לעיל ה"ש 145, בעמ' 843.

¹⁵³ "תנאים חלומיים": כמה מרוויח נהג משאית בישראל? וואלה NEWS 8.9.2017 www.cars.walla.co.il/item/3094975.

¹⁵⁴ שם.

¹⁵⁵ ע"א 7155/96 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(1) 1, 16 (1997).

¹⁵⁶ בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 416 (2002).

¹⁵⁷ בג"ץ 205/94 נוף נ' משרד הביטחון, פ"ד נ(5) 419, 457 (1997).

¹⁵⁸ כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב, לעיל ה"ש 145, בעמ' 543.

¹⁵⁹ עומר טנא "הזכות לפרטיות בעקבות חוק יסוד כבוד האדם – מהפך מושגי, חוקתי ורגולטורי" קרית משפט ח 39 (2009).

¹⁶⁰ כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב, לעיל ה"ש 145, בעמ' 543, 849.

¹⁶¹ EUROPEAN SOCIAL CHARTER (REVISED), COUNCIL OF EUROPE ETS 163, 3. V. (1996).

¹⁶² דב"ע (ארצי) נה/3-264 קייסי – אופיר ש. ארנוזה בע"מ, בס' ה' לפסק-דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ברק (פורסם בנבו, 9.1.1996).

¹⁶³ כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב, לעיל ה"ש 145, בעמ' 850.

¹⁶⁴ פרשת בנק המזרחי, לעיל ה"ש 53, בעמ' 431.

**חירות כלכלית. הוא מאפשר שיתוף בין בני אדם. הוא מאפשר להם
להפעיל את האוטונומיה של הרצון הפרטי שלהם".**

118. הזכות לקניין היא זכות חוקתית המנויה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁶⁵ זו הוכרה כזכות יסוד בשורה ארוכה של הלכות שיצאו מבית-המשפט העליון, גם בטרם חקיקתם של חוקי היסוד בשנת 1992.¹⁶⁶ בעקבות חקיקת חוקי-היסוד חל שינוי מהותי במעמדה של הזכות לקניין במשפט הישראלי, כאשר סעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מורה כי "אין פוגעים בקניינו של אדם".¹⁶⁷

119. משמעותה של הזכות לקניין חוצה את המשמעות הקלאסית הנוגעת לרכישה ובעלות על נכסים ממוניים. כך, בית-המשפט הנכבד נוהג להקיש מהזכות לכבוד ולחירות לזכות הקניינית.¹⁶⁸ הקניין משתרע על כל זכות הנוגעת ברכוש וחוק-היסוד מגן על פגיעה ברכושו של אדם. ההגנה על הקניין משתרעת לא רק על הזכויות הקנייניות כגון בעלות, שכירות וזיקת הנאה, אלא גם על זכויות אובליגטוריות בעלות ערך הנוגע לרכוש.¹⁶⁹ לעובדי איגוד התחבורה בהסתדרות יש זכות רכושית על היתרים שהוענקו להם להובלת חומרים מסוכנים וזכות רכושית על המשאיות המובילות את אותם החומרים המסוכנים.

120. עצם מיקומה של הזכות במסגרת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מלמדת על רצונו של המחוקק לקשור את הקניין, הכבוד והחירות גם יחד. בענייננו, ניתן לקשור באופן ישיר את זכותם של נהגי המשאיות לקניין עם זכותם לממש זכויות יסוד אחרות כמו הזכות לעבוד והזכות לקיום אנושי בכבוד. על כן, הקשר בין קניינם של העובדים לבין כבודם הופך ברור אף יותר. לפיכך, המשאיות וההיתרים בהם מחזיקים הנהגים, מחזקים את ההבנה כי קניינם מהווה כלי מהותי לביטוי אישיותם ומכאן שזכאים הם להגנה מוגברת.¹⁷⁰

121. במקרה המונח בפני בית-המשפט הנכבד, מגולמת פגיעה קשה ועמוקה בזכות זו, שכן כפי שנאמר, ההשקעה של נהג משאית המוביל חומרים מסוכנים היא גבוהה לאין שיעור מההשקעה של כל נהג אחר ואף כל נהג משא כבד אחר.¹⁷¹ זאת, כיוון שעליהם לעמוד בסטנדרטים הגבוהים ביותר של בטיחות, לצד הוצאות גבוהות על רכישת משאית, ציוד והשקעה בהכשרה מקצועית מתאימה אשר תבטיח הובלת מטען בצורה יעילה, איכותית ובטוחה.¹⁷² מוביל חומרים מסוכנים שייפלט ממקום עבודתו ויאבד את קניינו ופרנסתו, יאבד לו ערך רב מקניינו שהתאמתו לשינוע חומרים מסוכנים אינה עוד בת-ערך. ייתכן והוא יוכל למצוא לעצמו עיסוק בתחום ההובלה, ככל נהג בעל רישיון, אך הכשרתו המקצועית הייחודית והרכוש הייחודי שרכש במיטב כספו לא יהיה להם עוד ערך. לטענתנו עומדת לנהגים גם הזכות להגנה על הקניין החדש הוא זכות כלכלית שמקורה בשלטון.¹⁷³ עם חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, נמנע המחוקק מלהגדיר את מאפייניה של זכות הקניין החוקתית ואת טיב

¹⁶⁵ ס' 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹⁶⁶ ע"א 377/79 פייצר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן, פ"ד לה (3) 645, 650 (1981).

¹⁶⁷ פרשת המועצה האזורית חוף עזה, לעיל ה"ש 135, בעמ' 793.

¹⁶⁸ שם, בעמ' 796.

¹⁶⁹ שם, בעמ' 583.

¹⁷⁰ ראו בפסקה 115 לעיל.

¹⁷¹ ראו בפסקה 24 לעיל.

¹⁷² ראו בפסקה 25 לעיל.

¹⁷³ בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל, בס' 28 לפסק-דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור (פורסם בנבו, 15.8.2012).

הנכסים הנכללים בזכות המוגנת. משמעות הדבר היא שהיקפה הפנימי של הזכות החוקתית נתון לפרשנות על-פי העניין הנדון והקשרו.¹⁷⁴ אנו סבורים, כי זכות הקניין החוקתית מכילה בהיקפה הפנימי גם טובות הנאה וזכויות בעלות ערך כלכלי שמקורן ברשויות השלטון. לאמור, ההיתר והרישיון להובלת חומרים מסוכנים הוא בעל אופי ציבורי, וכיוון שניתנו על-ידי המדינה הם מהווים "קניין חדש" ובכך כפופים לכללי המשפט המינהלי, בפרט לאור התפקיד החברתי שניתן לייחס לקניין הפרטי.¹⁷⁵

122. לעניין זה, יפים דבריו של כב' הנשיא ברק ב**פרשת מנור**, שם קבע כי מי ששילם במשך מרבית שנות חייו תשלומים שיועדו לצורך קבלת הטבה מן השלטון, יש להכיר בכך כזכות קניינית הראויה להגנה החוקתית שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁷⁶ מקרה זה זהה לאמור שם, זאת כיוון שהנהגים משלמים במשך כל חייהם על מנת להיות זכאים להיתר הובלת חומרים מסוכנים. תשלום זה ניתן עבור ההשתלמויות הדו-שנתיות ועבור אגרה להיתר בכל שנתיים. על כן, יש להכיר בקניינם כקניין חדש. לשינוי התקנה השלכות אישיות מהותיות על מצבם של בעלי הזכות, שכן ערך הנכס אינו יורד אלא בטל ומבוטל. מכל האמור בעניין זה הוכח מעבר לכל ספק כי ישנה פגיעה בזכותם של נהגי המשאיות לקניין, אשר יש לבחון אותה בגדרי פסקת ההגבלה.

123. לעמדת העותר, ועל אף שבית-המשפט העליון בחר להשאיר סוגיה זו בצריך עיון,¹⁷⁷ יש להכיר בהיתר להובלת חומרים מסוכנים כחלק מ"הקניין החדש". ונסביר, בניגוד ל**פרשת מנחם**, שם קבע בית-המשפט העליון כי "הרישיונות הירוקים" של נהגי המוניות אינם מהווים "קניין חדש", אנו סבורים כי מצבם של נהגי משאיות בעלי היתר לשינוע חומרים מסוכנים הוא שונה בתכלית מרישיון ירוק. זאת, בשלושה טעמים עיקריים: ראשית, היתר הובלת חומרים מסוכנים ורישיון להובלת חומרים מסוכנים אינם ניתנים להעברה או להשכרה לאחר.¹⁷⁸ ההיתר והרישיון לשינוע חומרים מסוכנים מתקיימים בגדרי המשפט הציבורי והשימוש בהם כפוף לפקודת התעבורה ולחוק שירותי הובלה. שנית, מוביל חומרים מסוכנים חייב בהשתלמות בכל שנתיים ועל כן רמת השקעתו והתחייבותו לעיסוק במקצוע גבוהה מבעל רישיון ירוק, החייב בהכשרה חד פעמית בלבד.¹⁷⁹ היתר להובלת חומרים מסוכנים ורישיון ההובלה אשר ניתנים לנהג ולרכב, בהתאמה, אינם מהווים "אפיק השקעה כלכלי" עבור המחזיקים בו, אלא במהותם מדובר בפעולה פרסונלית מתוך זיקה ישירה והכרחית בין המחזיק בהיתר לבין הרכב. שלישית, עלות הכניסה למקצוע שינוע החומרים המסוכנים גבוהה לאין שיעור מכניסה למקצוע נהיגה במוניות.¹⁸⁰ זאת, בשל דרישות פרוצדורליות של המדינה ובשל חשיבות המקצוע לביטחון הציבור הרחב.

124. **מן הכלל אל הפרט**, שינוי תקנה 2א314 פוגע בזכויות המנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו אשר נגזרות מזכותו של אדם לכבוד. הזכות לכבוד היא זכות מפורשת ועצמאית

¹⁷⁴ **פרשת מנחם**, לעיל ה"ש 102, בעמ' 275.

¹⁷⁵ ע"א 3901/96 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ**, פ"ד נו(4) 913, 937 (1997).

¹⁷⁶ בג"ץ 5578/02 **מנור נ' שר האוצר**, פ"ד נט(1) 729, 739 (2004).

¹⁷⁷ **פרשת מנחם**, לעיל ה"ש 102, בעמ' 276.

¹⁷⁸ ת' 6 ו-8(א)(2) לתקנות שירותי הובלה.

¹⁷⁹ שם, בת' 23(א)-(ב) לתקנות.

¹⁸⁰ להרחבה בנושא הכניסה למקצוע נהיגה ברכב מסוג מונית ראו **פרשת מנחם**, לעיל ה"ש 102, בעמ' 244–252.

המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁸¹ זכות האדם לכבוד מהווה זכות מסגרת והיא משתרעת על כל התנהגות המגשימה את האידיאל החברתי.¹⁸² ברמת הפשטה גבוהה, נועד אידיאל זה להגשים ולהגן על אנושיות האדם כפרט בחברה. כפי שהוצג לעיל, הזכויות הניצבות במרכזו של דיוננו הנוכחי, הן זכויות המנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק, ומשכך הן זוכות להגנה חוקתית חזקה ביותר מטעם בתי-המשפט, ובפרט בעשרים וחמש השנה האחרונות, מעת כינונם של חוקי היסוד האמורים. כפי שהוצג, היקף הפגיעה בהן הוא כה קיצוני ומחייב את התערבותו של בית-המשפט הנכבד. בבחינת הפגיעה בחופש העיסוק, שינוי התקנה **מונע את הכניסה לעיסוק** ומאלץ את פיטוריהם של עשרות אלפי עובדים שיהפכו לנטל על החברה, וללא כל התראה מוקדמת או אפשרות להעסקה חלופית. בבחינת הזכות לקניין, התקנה מייתרת את ההחזקה בקניין מסוג משאית להובלת חומרים מסוכנים ופוגעת ברכוש. פגיעה זו נאמדת בגובה של מיליארדי שקלים, פגיעה חמורה בפרטים העוסקים בתחום ובציבור הרחב שיידרש לשאת בנטל.

125. התקנה פוגעת בזכות לחופש העיסוק ובזכות הקניין, שתיהן מוגנות בחוקי היסוד. כלל הפגיעות הן חמורות ועולות כדי פגיעה קשה בכבודם של הנהגים. על פגיעה זו לעמוד בדרישות ובמבחנים הקבועים בפסקת ההגבלה, סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, ובסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ז. הפגיעה בזכויות החוקתיות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה

126. בפסקת ההגבלה נבחנים ארבעה תנאים **מצטברים** אשר רק התקיימותם יחד מכשירה את הפגיעה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואילו אי עמידה בהם מחייבת את ביטולה. באופן זה, הפגיעה בזכות צריכה להיעשות בחוק (או מכוח הסמכה מפורשת בחוק), החוק צריך להלוו את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, על החוק להיות לתכלית ראויה והפגיעה בזכות החוקתית צריכה להיות במידה שאינה עולה על הנדרש.¹⁸³ אם לא מתקיימים אחד מארבע התנאים המצטברים, משמעות הדבר היא כי הפגיעה אינה חוקתית ודינה להתבטל.¹⁸⁴

127. במקרה דנן, מתעורר קושי רב כבר בבחינת **התנאי הראשון**, שכן לטענתנו לא עומדת למשיב סמכות לשינוי לשון התקנות ובנוסף, מקומו של השינוי להיעשות בחקיקה ראשית של הכנסת. **אסור לרשות המבצעת לעשות אלא מה שהותר לה מפורשות על-ידי המחוקק הראשי**. פעולה של רשות שלטונית החורגת מהחוק המסמך, לוקה בפגם יסודי של חוסר סמכות וסביר כי דינה יהא בטלות.¹⁸⁵ לא כל שכן, הרשות המבצעת אינה מוסמכת לפגוע בזכויות יסוד בלא הסמכה בחוק ובהיעדר הצגת טעמים טובים לכך.¹⁸⁶ פרשנות ראויה של פקודת התעבורה,¹⁸⁷ מלמדת כי היא אינה מסמיכה את המשיב לשנות תקנה באופן שייפגעו זכויות יסוד או שתרוקן

¹⁸¹ ס' 2 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹⁸² אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** כרך א' 347 (2014).

¹⁸³ בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך**, בס' 16 לפסק-דינה של כב' השופטת פרוקציה (פורסם בנבו, 31.8.2010).

¹⁸⁴ בג"ץ 2605/05 **חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2), 545, 620–621 (2009).

¹⁸⁵ **המשפט המינהלי** כרך א', לעיל ה"ש 77.

¹⁸⁶ בג"ץ 1/49 **בז'רנו נ' שר המשטרה**, פ"ד ב' 80, 84 (1949).

¹⁸⁷ ראו פקודת התעבורה.

מתוכן חקיקה ראשית אחרת, ובענייננו – חוק שירותי הובלה.¹⁸⁸ לא למותר לציין, כי בכל הנוגע להסמכה "מפורשת", הפסיקה הכירה בגישה "הקשרית" ובמסגרתה מידת ההקפדה על דרישת ההסמכה המפורשת משתנה בהתאם לחשיבותה היחסית של הזכות הנפגעת ולמידת הפגיעה בה.¹⁸⁹

128. בבחינת התקנה **בתנאי השני**, באם היא הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית עלינו להידרש לבחינה ערכית של התקנה.¹⁹⁰ נדמה שניתן להכריע כי מן הבחינה הערכית, הדמוקרטיה הישראלית מחייבת לכבד את עיקרון שלטון העם. העם אינו חשוף להליך התקנת התקנה, וסביר כי הוא עשוי היה להביע את מורת רוחו מהסיכון שנוצר כתוצאה משימוש במערכת שבטיחותה טרם הוכחה ברמה מספקת. התקנה נעדרת רכיב של הגינות בסיסית ועל כן דינה בטלות.

129. המשטר הדמוקרטי מעמיד בראש סולם ערכיו את זכויות האדם. דמוקרטיה היא אינה רק דמוקרטיה פורמאלית, בה החלטות נופלות על-פי דעת הרוב. הדמוקרטיה בישראל היא גם דמוקרטיה מהותית בה הרוב אינו רשאי לפגוע בזכויות אדם שלא כצורך.¹⁹¹ מהותה של הפעולה השרירותית, שינוי התקנה על-ידי השר, בצירוף ההתעלמות הבוטה מעקרונות יסוד בשיטה הדמוקרטית כמו זכות הגישה לערכאות, מהוות הפרות חמורות של אדני היסוד עליהם נשענת השיטה הדמוקרטית בישראל. דרישת הסמכות, הנובעת מעיקרון שלטון החוק, נרמסה על-ידי המשיב וזאת תוך ניצול כוחו השלטוני על מנת למנוע זכויות בסיסיות מקבוצת הנהגים, ובניגוד לאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

130. **התנאי השלישי** במבחני פסקת ההגבלה דורש שפגיעה בזכות חוקתית תיעשה בחוק **הנועד לתכלית** ראויה. תכלית היא ראויה אם נועדה להגן על זכויות אדם, על-ידי קביעת איזון סביר והוגן בין זכויות של פרטים בעלי אינטרסים מנוגדים, באופן המוביל לפשרה סבירה בתחום של הענקת זכויות באופן אופטימלי לכל פרט ופרט.¹⁹² זאת ועוד, תכלית תימצא ראויה אם היא משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה במטרה לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם. נציין, כי לחקיקת המשנה עשויות להיות יותר מתכלית אחת, כאשר במצבים מסוימים עשויות להיות מספר תכליות ששלוכות זו בזו. במצב זה יינתן משקל רב לתכלית הדומיננטית ובה תתמקד הביקורת החוקתית.¹⁹³ אולם אין די בכך, ובנוסף למטרה ראויה יש לעמוד על **מידת נחיצותה של התכלית**. ככל שהזכות חשובה יותר, כך תידרש מטרה דחופה ונחוצה יותר כדי להצדיק פגיעה בזכות.¹⁹⁴

131. בענייננו, התכלית הדומיננטית במסגרת שינוי תקנה 2א314 היא הכנת שוק העבודה לקראת כניסתן של מערכות בינה מלאכותית. לשיטתנו, **אין בתכלית זו כדי להצדיק את חסימת הכניסה למקצוע שינוע חומרים מסוכנים ואין בה כדי להצדיק את שלילת הרישיון של העוסקים במקצוע זה והפגיעה הקניינית**.

¹⁸⁸ פרשת בז'רנו, לעיל ה"ש 186, בעמ' 80.

¹⁸⁹ משפט מינהלי כרך א, לעיל ה"ש 66, בעמ' 100–101.

¹⁹⁰ בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844, 986 (2006).

¹⁹¹ בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 45 (1997).

¹⁹² פרשת בנק המזרחי, לעיל ה"ש 53, בעמ' 434.

¹⁹³ שם, בעמ' 342.

¹⁹⁴ אהרן ברק מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה 346 (2010).

132. תכלית משוערת נוספת לשינוי תקנה 2א314 היא הורדת שיעור תאונות הדרכים בישראל. תכלית זו מצטרפת לתכלית הדומיננטית בדבר הכנת שוק העבודה. בהתאם למבחן נחיצותה של התכלית, כפי שהגדיר כב' הנשיא ברק בספרו, חשיבותה של הזכות לחופש העיסוק וזכותו של הציבור שלא לשאת בנטל הכלכלי כתוצאה מהגדלת שיעור המובטלים במשק, כפי שנדון בחלק זה של הבחינה החוקתית, בצירוף הפגיעה בזכות לכבוד ולקניין, מאיינת את התכלית שאינה ניתנת כלל להוכחה, אל מול חשיבות הזכות הנפגעת ומידת הפגיעה בה. כך לטענתנו מדובר בתכלית לא מוכחת, חסרת תוכן ויכולת עמידה, ומולה תוצאה ברורה וישירה של פגיעה בזכויות חוקתיות.

133. **התנאי הרביעי הוא מבחן של מידתיות**, גם אם יחליט בית-המשפט הנכבד כי מדובר בתכלית ראויה, נטען כי שינוי התקנה אינו עומד במבחני המידתיות. בהקשר זה, נהוג להצביע על שלושה מבחני משנה המהווים אמות מידה עקרוניות לקביעת מידתיות דבר חקיקה הפוגע בזכות יסוד חוקתית. מבחן הקשר הרציונאלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובן הצר.¹⁹⁵

134. **מבחן הקשר הרציונאלי**¹⁹⁶ מעמיד דרישת סף של רציונאליות במסגרת קבלת ההחלטות. האם האמצעי שבחר המשיב אמור להשיג את מטרתו. על האמצעי החקיקתי להיות ענייני ורלוונטי, כך שמתקיים קשר רציונאלי בינו לבין הגשמת מטרת החקיקה. בתוך כך, חל איסור על קביעת אמצעי שרירותי, בלתי סביר או בלתי הוגן. כפי שנדון לעיל, שינוי התקנה אינו עולה בקנה אחד עם הכנת שוק העבודה, אלא חוסם לחלוטין את הכניסה למקצוע. נוסף על כך, שינוי התקנה אינו עולה בקנה אחד עם הבטחת שלום הציבור, שכן הסכנה הטמונה בשימוש בבינה מלאכותית אינה ידועה.

135. כבר בשלב זה נדמה, אפוא, כי ישנו קושי מהותי בהוכחה ששימוש במשאיות אוטונומיות אכן עתיד להקטין את כמות תאונות הדרכים בהן מעורבות משאיות המובילות חומרים מסוכנים, וזאת משום שלא נעשה כל שימוש או ניסוי במשאית שכזאת כדי לבסס הנחה כלשהי בדבר האפקטיביות המתבקשת. מבחן הקשר הרציונאלי מחייב אמצעי רציונאלי לשם השגת המטרה, ובמקרה דנן אין זה אפשרי לבצע שיקולי עלות מול תועלת. המשיב מבקש לפגוע בזכויות חוקתיות על סמך השערות שלא ניתן לקבוע לעניינן האם יש בשינוי זה כדי לקדם את התכליות אותן מבקש המשיב.¹⁹⁷

136. על-פי **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה**, הפגיעה בזכויות אדם חוקתיות לא תיחשב מידתית אם ניתן להצביע על אמצעי אחר להשגת התכלית שפגיעתו פחותה. מבחן זה מציב כלל הכרעה בין חלופות העומדות בפני המשיב. במסגרתו, כאשר עמדה בפניו יותר מחלופה אחת, היה עליו לבחור באמצעי שפגיעתו בזכויות אדם היא הפחותה ביותר. בענייננו, ניתן לומר כי יש אפשרות לקדם את המטרה אשר נמצאת בליבת שינוי התקנה, באמצעים פוגעניים ומסוכנים פחות, ונרחיב.

137. לטענתנו היה על המשיב לנקוט במדיניות הדרגתית של הטמעת מערכות אוטונומיות; בדומה למדינות רבות ברחבי העולם שנערכות זה מכבר לכניסתם של רכבים אוטונומיים לשוק הרכב

¹⁹⁵ בג"ץ 1030/99 ח"כ חיים אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 640, 663 (1999).
¹⁹⁶ בג"ץ 3477/95 בן עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, 11 (1995).
¹⁹⁷ פרשת המועצה האזורית חוף עזה, לעיל ה"ש 135, בעמ' 481, 572-576.

בכלל ולשוק ההובלה בפרט. מדיניות הכנסת מערכות אוטונומיות בצורה הדרגתית היא הכרחית, היעדר תקופת הסתגלות או הטמעה אפריורית של המערכות עתידה ליצור אי סדר שעלול להוביל לתוצאה הפוכה מזו שכיוון אליה המשיב ולגרום דווקא לתאונות רבות.

138. בית-המשפט העליון עסק בשאלת ההדרגתיות של רפורמות, אשר נועדו לעודד תחרות חופשית ולצמצם את הגודש בתנועה לצד רפורמות התייעלות המשק ופיטורי עובדים.¹⁹⁸ בית-המשפט העליון קבע, כי על רפורמה שכזו להיעשות בהדרגתיות, תוך פיקוח מתמיד ומתן זמן ראוי להסתגלות.¹⁹⁹ בענייננו, החובה לפעול בהדרגתיות חשובה פי כמה, וזאת כיוון שעל כף המאזניים מונח האינטרס של ביטחון הציבור. בניגוד לאינטרס הכלכלי של מדיניות חופשית, אינטרס ביטחון הציבור מצריך את בחינת כלל השיקולים ומחייב את התערבותו של בית-המשפט הנכבד.

139. עוד, נושא ההדרגתיות בביצוען של רפורמות מקיפות בשוק נדון באופן ממצה בפרשת מישראל, שם קבע כב' השופט זמיר:²⁰⁰

"הדעת נותנת כי לאחר משטר של מונופול ממשלתי ביבוא בשר, שנמשך יותר מארבעים שנה, אין זה דבר פשוט לעבור באופן מהיר, כמעט פתאומי, לכלכלה של שוק חופשי, ללא הכוונה וללא פיקוח של הממשלה".

140. בהמשך לאמור, ובהתאם להתנהלותה של "וועדת רייכמן" בפרשת מנחם, נקבע כי:²⁰¹

"...רואה הוועדה כהכרח להציע את העקרון של 'שוק פתוח' אשר יתבסס על יסודות כלכליים סבירים. מתוך גישה של אחריות ועל מנת של שלא ייגרם נזק ישיר ומידי לאלפי המועסקים בענף, לתחבורה הציבורית הסדירה, ולגורמים המבקשים להיכנס לענף, אנו מציעים לסייג את המהלך 'פתיחת הענף' ולנקוט במדיניות זהירה, שאם תוכיח את עצמה אפשר יהיה בעתיד להקל את מהלכה".

141. דברים אלו נכונים, בשינויים המחייבים, גם בהקשר לדיונו. ההשלכות ביישום הרפורמה בשוק הובלת חומרים מסוכנים עתידות להסב יותר נזק מתועלת לציבור בכללותו ועל כן הן אינן מצדיקות את הפגיעה בזכותם של הנהגים. קשה, אפוא, במקרה זה להצביע על צורך ציבורי חיוני שיצדיק את הפגיעה, הן במישור המשק בכל הקשור להכנת שוק העבודה והן במישור של ביטחון הציבור, הנפגע מדי יום בתאונות הדרכים. אם משאלת ליבו של המשיב היא להכין את שוק העבודה, ראוי שהכנה זו תתבצע בצורה הדרגתית, תוך מתן האפשרות להסתגלות ולפיקוח.

142. לעניין התכלית בדבר ביטחון הציבור, יכול המשיב ליישם את הרפורמה ולקדם את התכלית בצורה טובה בהרבה על סוגי רכבים אחרים, שכן רכב המשנע חומרים מסוכנים הוא הרכב

¹⁹⁸ בג"ץ 7217/95 עמותת חברות הסיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נא(3) 561, 574 (1997) (להלן: "פרשת עמותת חברות הסיעוד בישראל").

¹⁹⁹ בג"ץ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד נב(5) 705, 710 (1998).

²⁰⁰ פרשת מישראל, לעיל ה"ש 139, בעמ' 852.

²⁰¹ פרשת מנחם, לעיל ה"ש 102, בעמ' 270.

המסוכן ביותר על הכביש.²⁰² לשם הדיון, ביצוע הרפורמה ברכב המוביל חלב או ירקות, מהווה סיכון נמוך בהשוואה למשאית המובילה חומרים מסוכנים.

143. ההיגיון הבריא מחייב את המחשבה, כי נזק שנוצר עקב תאונה בה מעורב כלי רכב פרטי, אינו שווה ערך לנזק שנוצר כתוצאה מתאונה בה מעורב כלי רכב המיועד להובלת חומרים מסוכנים. הן בשל מבנה הרכב והן בשל סוג החומרים ומידת מסוכנותם לציבור. לכן, קשה לראות כיצד שינוי פתאומי עתיד לקדם את הבטיחות בדרכים. הטמעה הדרגתית תאפשר לנהגים לשמור על פרנסתם והמערכת החדשה תיכנס לשימוש בצורה זהירה ומבוקרת.

144. מבחן המידתיות במובן הצר מהווה הגרעין של מבחן המידתיות. גם אם האמצעי שבחר המשיב צפוי להשיג את מטרתו והוא האמצעי הפוגעני באופן מופחת, נדרש לבחון שמא הפגיעה הצפויה מהחלטתו זו עומדת ביחס סביר בהשוואה לתועלת הצפויה ממנה.

145. יש לשקול את התועלת שתצמח לציבור מן השינוי בתקנות לעומת הפגיעה בזכותו החוקתית של הפרט, כתוצאה מהפעלת האמצעי שנבחר. לפי מבחן זה, הידוע גם כ"מבחן הסולם", נדרש יחס סביר בין הפגיעה בחופש העיסוק לבין היתרון החברתי הצומח מן הפגיעה.²⁰³

146. בעניין זה, כאשר הפגיעה בחופש העיסוק היא פגיעה אנושה, בדרגה גבוהה ביותר העולה כדי חסימת הכניסה לעיסוק במקצוע, לצד הוצאת העוסקים בו מכושרם התעסוקתי. פגיעה זו נשקלת אל מול התועלת החברתית שבהכנת שוק העבודה והגנה על ביטחון הציבור. לשיטתנו, הוכח כי התועלת החברתית נשוא דיוננו אינה צומחת באופן ישיר משינוי התקנה. ההפך הוא הנכון, התקנה תביא לערעור הביטחון הציבורי ולפגיעה בהתפתחות שוק העבודה כאשר תיכנס לתוקף, שכן כ-10,000 עובדים מסורים עתידים להיפלט משוק העבודה ויהפכו לנטל על החברה ואף יאבדו מקניינם האישי.

147. שינוי התקנה משמעותו עליית שיעור האבטלה הציבורי. שינוי זה יביא לנשיאה משותפת בנטל הכלכלי שטמון בפליטתם משוק העבודה של אלפי עובדים. כפי שנדון בהרחבה בפרשת **לם**,²⁰⁴ משאב לאומי הנשלט ברובו המוחלט על-ידי המדינה, כאשר היא מבקשת לזרוק אלפי עובדים מחוץ למעגל העבודה, מדובר במדיניות שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של המשפט הישראלי ומחייבת חשיבה על מדיניות לטווח ארוך אשר תסדיר את הנושא במינימום פגיעה בזכויות הנפגעים ובקופת המדינה.

148. לא למותר לציין, כי עילת המידתיות אינה מייצרת את בחינת עילת הסבירות משום שהיא עוסקת רק בשאלות מסוימות של סבירות, ובעיקרן אלה הנוגעות לאמצעי שבחרת הרשות להשגת המטרה.²⁰⁵ כך, ניתן להצביע על שורה של פסקי-דין בהם נעשה שימוש בעילת הסבירות ועילת המידתיות גם יחד.²⁰⁶ ישנם מקרים בהם ההחלטה המינהלית אינה מתמקדת באיזון בין

²⁰² רחל ורצברגר **מסמך רקע בנושא – שינוע חומרים מסוכנים** 1 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004) – מצורף **כנספח 14/ע** לעתירה זו.

²⁰³ בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נח(5) 807, 839 (2004).

²⁰⁴ **פרשת עמותת חברות הסיעוד בישראל**, לעיל ה"ש 198, בעמ' 574.

²⁰⁵ **משפט מינהלי כרך ב**, לעיל ה"ש 50, בעמ' 784.

²⁰⁶ **פרשת חורב**, לעיל ה"ש 191, בעמ' 1; **פרשת בן עטיה**, לעיל ה"ש 196, בעמ' 1.

זכות לאינטרס הציבור, כפי שנדון כאן, אלא באיזון בין כמה אינטרסים חברתיים או בין כמה זכויות.²⁰⁷

ח. סוף דבר


149. לסיכומו של דבר, ראוי לחזור פעם נוספת על הרציונאל העומד בבסיס עתירה זו. אנו סבורים שמערכות אוטונומיות מסוג "סיוע לנהג" עשויות לסייע בביצוע עבודתו של מוביל החומרים המסוכנים; כי המאמץ בתחום האוטומציה בכלי הרכב הוא מאמץ חשוב שעתיד להפחית משמעותית את כמות ההרוגים והפצועים בתאונות הדרכים; אנו **איננו** מלינים על הטכנולוגיה והשימוש בה, אלא אך על אופי הביצוע השגוי על-ידי המשיב.

150. להשקפתנו, הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות נעשתה בזריזות ובחוסר תשומת לב; הפגיעה בזכות לעסוק, הזכות לקניין והזכות לכבוד אינה מידתית ואינה צולחת את מבחני פסקת ההגבלה; החלטתו של המשיב מהווה חריגה ממתחם הסבירות ואינה מידתית; כניסתה של המערכת לפעולה אינה אפשרית עד שיעשו השינויים המתבקשים בתחום אבטחת הסייבר, הביטוח ושוק העבודה. משכך, ברור כי דין התקנה להתבטל לאלתר.

151. ההסדר אשר נקבע על-ידי המשיב אינו כולל כל שיפוי או תרופה אחרת לאלו אשר נפגעים מעבודתם; הטכנולוגיה, כפי שהוצגה בעתירה זו, אינה בשלה לשימוש נרחב, והיעדר בשלותה מהווה סכנה לציבור הרחב; המשק אינו ערוך לקליטתם של עשרות אלפי מחוסרי עבודה, המדינה מבקשת לפטר אלפים, ללא כל פיצוי או הסדר מתאים, אשר תוצאות המדיניות יפגעו בכלל האוכלוסייה, בין שהחלפה על-ידי מערכות מחשוב ובין אם לאו.

152. לאור כל האמור, מתבקש בית-המשפט הנכבד לקבל את העתירה וליתן לעותר את הסעדים המפורטים ברישא, וכן כל סעד אחר בהתאם לשיקול דעתו של בית-המשפט הנכבד.

153. נוסף על כך, מתבקש בית-המשפט הנכבד לפסוק לעותר את הוצאות הליך זה, וכן את שכר טרחת עורכי-הדין בצירוף מע"מ כדין.



נוי פרחי



יערה רות שביט

באי-כוח העותר



דן בן צבי

הרצליה, 18 ביוני, 2018

²⁰⁷ משפט מינהלי כרך ב, לעיל ה"ש 50, בעמ' 785.

רשימת אסמכתאות ומקורות – בג"ץ 9650/18 איגוד עובדי

התחבורה בהסתדרות נ' שר התחבורה (מטעם העותר)

מקורות ישראליים

1. חקיקה

(א) חוקי-יסוד

ס' 2 ו-3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו

ס' 3 ו-4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק

(ב) חקיקה ראשית

ס' 1, 10, 11(א)-(ד), 17(ב), 17(ב1), 24(ב) ו-26 לחוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997

ס' 3(א), 3(ו), 10(3) ו-12 לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993

ס' 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981

חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975

ס' 2(א), 40 ו-51 לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התשל"ל-1970

ס' 1, 2 ו-2א לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958

ס' 70(ד17)-70(ה17) לפקודת התעבורה [נוסח חדש]

(ג) חקיקת משנה ופקודות

ת' 1, 6, 7(ד), 8(א2), 11(א4) ו-23(א)-(ב) לתקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001

תקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996

תקנות התעבורה, התשכ"א-1961

(ד) אמנות ודברי חקיקה נוספים

ס' 2(ה) להחלטה 2316 של משרד ראש הממשלה "תכנית לאומית לתחבורה חכמה" (22.1.2017)

ד"כ 74 (התשל"ה) 3955, 3956

ד"כ 68 (התשל"ג) 4007

פרוטוקול של ועדת הכלכלה של הכנסת בעניין שינוי תקנה 4 לתקנות שירותי הובלה:

<https://committees-next.oknesset.org/meetings/2/0/2003012.html>

2. פסיקה

(א) בית המשפט העליון

בשבתו כבג"ץ

בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל, בס' 78 לפסק-דינו של כב' השופט סולברג (פורסם

בנבו, 6.8.2017)

בג"ץ 9134/12 גביש נ' הכנסת, בס' 4 לפסק-דינה של כב' השופטת ברק-ארז (פורסם בנבו,

21.4.2016)

בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל, בס' 28 לפסק-דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור

(פורסם בנבו, 15.8.2012)

בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, בס' 16 לפסק-דינה של כב'

השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 31.8.2010)

בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, 620-621 (2009)

בג"ץ 1800/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבת שירות המדינה, בס' 7 לפסק-דינו של כב' השופט

לוי (פורסם בנבו, 7.10.2008)

בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 823 (2008)

בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844, 986 (2006)

בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד

סא(1) 1, 67-69 (2006)

בג"ץ 1161/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 544-549 (2005)

בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל,

פ"ד נט(2) 14, 39 (2004)

בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 739, 729 (2004)
 בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 839, 807 (2004)
 בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 278, 258 (2002)
 בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 416, 393 (2002)
 בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 705, 673 (2001)
 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 230, 220 (2000)
 בג"ץ 1030/99 ח"כ חיים אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 663, 640 (1999)
 בג"ץ 5936/97 ד"ר אורן לם נ' מנכ"ל משרד החינוך התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673, 690–691 (1999)
 בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 827, 817 (1999)
 בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, בס' 41 לפסק-דינו של כב' הנשיא ברק (פורסם בבנו, 23.9.1998)
 בג"ץ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד נב(5) 710, 705 (1998)
 בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 502, 481 (1998)
 בג"ץ 5621/96 ראש עיריית אופקים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(5) 793, 791 (1997)
 בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 45 (1997)
 בג"ץ 7217/95 עמותת חברות הסיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נא(3) 574, 561 (1997)
 בג"ץ 205/94 נוף נ' משרד הביטחון, פ"ד נ(5) 457, 419 (1997)
 בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 593, 582 (1997)
 בג"ץ 4140/95 סופרפארם (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד(1) 69, 49 (1995)
 בג"ץ 3477/95 בן עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, 11 (1995)
 ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 264–265 (1995)
 בג"ץ 28/94 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 816, 804 (1995)
 בג"ץ 1255/94 "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מט(3) 661, 670–688 (1995)
 בג"ץ 2394/95 מוצ'ניק נ' משרד הפנים, פ"ד מט(3) 281, 274 (1995)
 בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 514, 485 (1993)
 בג"ץ 4769/90 זידאן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מז(2) 1, 28 (1993)
 בג"ץ 256/88 מדאינוסט מרכז רפואי הרצליה בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מד(1) 19, 49–50 (1989)
 בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 48, 29 (1983)
 בג"ץ 376/81 לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 458, 449 (1981)
 בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה(2) 95, 85 (1980)
 ע"א 472/79 שרף נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לה(1) 512, 509 (1980)
 בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 445, 421 (1980)
 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצה עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 570, 566 (1980)
 בג"ץ 75/76 "הילרון" בע"מ נ' מועצה ליצור פירות ושיווקם (מועצת הפירות), פ"ד לד(3) 653, 645 (1977)
 בג"ץ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטי קולנוע, פ"ד ל(1) 764, 763 (1976)
 בג"ץ 144/72 ליפכסקי-הליפי נ' שר המשפטים, פ"ד כז(1) 724, 719 (1973)
 בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 333, 325 (1971)
 בג"ץ 384/66 פוקסמן נ' המפקח על התעבורה, פ"ד כא(2) 225, 221 (1967)
 בג"ץ 143/56 אחג'יג' נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא 370, 372 (1957)
 בג"ץ 113/52 זקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ו 696, 702 (1952)
 בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80, 84 (1949)

בשבתו כערכאת ערעור

בר"ם 3644/13 משרד התחבורה נ' וארורה, בס' 7 לפסק-דינו של כב' השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 23.4.2014)
ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 249 (2006)
ע"א 1081/00 אבנעל חברה להפצה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 193, 203 (2005)
רע"א 8996/04 שכטר נ' נציגות הבית המשותף ע"י שרה כץ, דוד ירקוני ודן פרטאס, פ"ד נט(5) 17, 21 (2004)
ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 937 (1997)
ע"א 7155/96 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(1) 1, 16 (1997)
ע"א 1444/95 עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מט(3) 749, 768 (1995)
רע"א 3577/93 הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ נ' מוריאנו, פ"ד מח(4) 70, 86–87 (1994)
ע"פ 3490/90 יקב הגליל יוסף גולד ובניו בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 11, 15 (1993)
ע"א 78/83 הינדס נ' מנהל מס שבח, תל-אביב, פ"ד לט(2) 57, 62 (1985)
ע"פ 768/80 ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 337, 352 (1981)
ע"א 377/79 פייצר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן, פ"ד לה(3) 645, 650 (1981)
ע"א 133/79 בוכמן נ' אלנסארה, פ"ד לה(2) 64, 67 (1980)

(ב) בתי המשפט המחוזיים

ה"פ (מחוזי ת"א) 11350/99 גרינבלט נ' רינה, בעמ' 4 לפסק-דינה של כב' השופטת שטרנברג-אליעז (פורסם בנבו, 9.3.2000)

(ג) בית הדין הארצי לעבודה

סק"כ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז-איגוד לשכות המסחר – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, בס' 6 לפסק-דינה של כב' השופטת גליקסמן (פורסם בנבו, 23.9.2013)
ע"ע (ארצי) 300019/98 אורן – דניה סיבוס חברה לבניה בע"מ, בס' 16 לפסק-דינה של כב' סגנית הנשיא ברק (פורסם בנבו, 7.7.2004)
עס"ק (ארצי) 1008/00 הורן את ליבוביץ בע"מ – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פ"ד לה 145, 175 (2000)
דב"ע (ארצי) נה/3-264 קייסי – אופיר ש. ארנוזה בע"מ, בס' ה לפסק-דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ברק (פורסם בנבו, 9.1.1996)

3. ספרות ומקורות נוספים

(א) ספרים

אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** כרך ב 825 (2014)
אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** כרך א 347 (2014)
אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 346 (2010)
דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך ג 347 (2010)
דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך ב 724 (2010)
דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 291 (2010)
ברוך ברכה **המשפט המינהלי** כרך א 35 (1997)
יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 908 (1996)
אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך שלישי – פרשנות חוקתית 590 (1993)

(ב) מאמרים

אורית קמיר "התעמרות בעבודה – בין פסיכולוגיה למשפט, בין חקיקה לפסיקה" **משפט ועסקים** כא 16 (2017)
אברהם טננבוים "קווי יסוד למשפט המכונית האוטונומית" **משפט מפתח** 3, 33 (2015)
עומר טנא "הזכות לפרטיות בעקבות חוק יסוד כבוד האדם – מהפך מושגי, חוקתי ורגולטורי" **קרית משפט** ח 39 (2009)

איל בנבנשתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המנהלי" **ספר יצחק זמיר – על משפט, ממשל וחברה** 155–156 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005)
 גיא דוידוב "הזכות לעבודה כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" **זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל** 543 (יובל שני ויורם רבין עורכים, 2004)
 רונן פרי "מהפך או מפח? סיפורו של חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים" **עיוני משפט** כח 147, 151 (2004)
 ברוך ברכה "לקראת פתיחות בהליכי התקנת תקנות?" **ספר שמגר – מאמרים** חלק א 127 (אהרן ברק ואח' עורכים, 2003)
 יואב דותן "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים" **מחקרי משפט** יט 5, 8 (2002)
 אהרן ברק "חוק-יסוד: חופש העיסוק" **משפט וממשל** ב 200 (1994)
 דוד קרצ'מר "ארבעים שנה למשפט הציבורי" **משפטים** יט 551, 553 (1990)

(ג) דו"חות, מקורות אינטרנטיים ואחרים

סוכנויות הידיעות "בגלל תאונה קטלנית: אובר מפסיקה את כל הניסויים במכוניות אוטונומיות" **TheMarker** 19.3.2018 www.themarker.com/wallstreet/1.591783
 ראיון עם גבי בן-הרוש, יושב ראש מועצת המובילים הארצית שנערך ביום 6.12.2017
 ראיון עם גבי דניאל צוקר-מילורגר, מנהלת תחליפי דלקים ותחבורה חכמה במשרד ראש הממשלה שנערך ביום 29.11.2017
 "יתנאים חלומיים": כמה מרוויח נהג משאית בישראל? **NEWS** 8.9.2017 www.cars.walla.co.il/item/3094975
 ועדת המדע, דיון בנושא "תכנית לאומית לקידום תחום התחבורה החכמה – מעקב אחר יישום החלטת ממשלה מס' 2316" (6.6.2017)
עמיד העבודה 2050 – מדיניות שולחן עגול במכון צבי מיתר לחדשנות טכנולוגיית משפט ואתיקה, המרכז הבינתחומי הרצליה 11 (2017)
 המכון הישראלי לדמוקרטיה **היערכות לשוק העבודה העתידי – דוח ביניים יוני 2017** 24 (2017)
 מוטי בסוק "תקציב הביטחון ב-2017: 70 מיליארד שקל לפחות" **TheMarker** 2.11.2016 www.themarker.com/news/macro/1.3109848
 אלי פינסלר "חומרים מסוכנים" **המוסד לבטיחות ולגיהות** (2016)
 מרכז טאוב **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2016** 78 (2016)
 מרכז טאוב **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2015** 56 (2015)
 רפי אברגיל (קצין בטיחות בכיר בתעבורה) "מצגת להובלת חומ"ס" **משרד התחבורה** (2015)
 "חקיקת משנה – נוהל והנחיות" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 2.3100, 18–19, 39 (התשס"ד)
 רחל ורצברגר **מסמך רקע בנושא – שינוע חומרים מסוכנים 1** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004)
 איגוד התחבורה בהסתדרות: www.histadrut.org.il
 נהלי חירום באתר משרד התחבורה: https://www.gov.il/he/Departments/ministry_of_transport_and_road_safety
 המכללה לבטיחות והכשרה מקצועית: www.carmelsafety.co.il

מקורות לועזיים

1. פסיקה

BARSKY V. BOARD OF REGENTS, 347 U.S. 442 (1954)

2. ספרות

(א) **ספרים ומאמרים**

NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION (NHTS), PRELIMINARY STATEMENT OF POLICY CONCERNING AUTOMATED VEHICLES 2–3 (2016)
 Jessica S. Brodsky, *Autonomous Vehicle Regulation: How an Uncertain Legal Landscape May Hit the Brakes on Self-Driving Cars*, 31 BERKELEY TECH. L.J. 851 (2016)
 Jeffery K. Gurney, *Imputing Driverhood: Applying a Reasonable Driver Standard to Accidents Caused by Autonomous Vehicles* Forthcoming, ROBOT ETHICS 2.0 (2016)

MORITZ MENZE & ANDREAS GEIGER, *Object Scene Flow for Autonomous Vehicles*, In PROCEEDINGS OF THE IEEE CONFERENCE ON COMPUTER VISION AND PATTERN RECOGNITION 3061–3070 (2015)

Jeffrey K. Gurney, *Sue My Car Not Me: Products Liability and Accidents Involving Autonomous Vehicles*, J.L. TECH & POL'Y 247 (2013)

MAUNZ-DURIG, 1 GRUNDGESETZ KOMMENTAR 37 (2009)

Dominique Meda, *New Perspectives on Work as Value*, 135 INT'L. LAB. REV. 633, 636–637 (1996)

Steven Cherenky, *A Penny for Their Thoughts: Employee-Investors, Preinvention Assignment Agreements, Property, and Personhood*, 81 CAL. L. REV. 642 (1993)

Margaret Jane Radin, *Property and Personhood*, 34 STAN. L. REV. 957, 983 (1989)

GEORG WILHELM & FRIEDRICH HEGEL, HEGEL'S PHILOSOPHY OF RIGHT (THOMAS MALCOLM KNOX TRANS., 1945)

(ב) דו"חות, מקורות אינטרנטיים ואחרים

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, CYBERSECURITY: NATIONAL STRATEGY, ROLES AND RESPONSIBILITIES NEED TO BE BETTER DEFINED AND MORE EFFECTIVELY IMPLEMENTED (2013)

EUROPEAN SOCIAL CHARTER (REVISED), COUNCIL OF EUROPE ETS 163, 3.V. (1996)

איגוד עובדי התחבורה בהסתדרות

ע"י ב"כ מר דן בן צבי, גב' נוי פרחי וגב' יערה רות-שביט
מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה 46346

העותר

- נ ג ד -

שר התחבורה

ע"י ב"כ גב' שיר רדיאנו, מר פז בן אהרון וגב' בר רוזוב
מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה 46346

המשיב

תגובת המשיב לעתירה למתן צו על תנאי

תוכן עניינים

3	א. פתח דבר.....
3	ב. תמצית העובדות הדרושות לעניין.....
4	ג. המסגרת הנורמטיבית בישראל – שינוע חומרים מסוכנים.....
4	ד. אוטונומיה ואוטומציה.....
7	ה. היבטים מינהליים.....
7	ה1. סמכות המשיב ועקרון חוקיות המנהל.....
11	ה2. היוועצות של הרשות.....
12	ה3. שיקולים רלוונטיים.....
13	ה4. מתן זכות טיעון.....
15	ו. פגיעה בזכויות חוקתיות.....
17	ז. פסקת ההגבלה.....
18	ח. התייעלות ושינויים במערך התמריצים.....
21	ט. סוף דבר.....

תגובת המשיב לעתירה

בית-המשפט הנכבד מתבקש בזאת לדחות את העתירה להוצאת צו על תנאי, המופנית כנגד המשיב, המורה לו להתייצב וליתן טעם, מדוע לא תבוטל תקנה 2א314 לתקנות התעבורה שהותקנה מכוח פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: "הפקודה" או "פקודת התעבורה"). על-פיה שינוע חומרים מסוכנים ייעשה באמצעות משאיות אוטונומיות בלבד.

לאחר שמיעת בעל הדין, ואם לא ישתכנע אחרת, מתבקש בית-המשפט הנכבד לדחות את העתירה, ומן הנימוקים שיובאו להלן. כמו כן, מתבקש בית-המשפט הנכבד לחייב את העותרים בהוצאות משפט ובשכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כדין.

כל ההדגשות בציטוטים הנכללים בתגובה זו אינן במקור, אלא אם נאמר במפורש אחרת.

א. פתח דבר

1. לטענת העותר, שינוי התקנה נעשה בחוסר סמכות. בבסיס דברים אלה יוכיח המשיב, כי שינוי התקנה נעשה בסמכות, תוך שמירת עיקרון שלטון החוק ועיקרון חוקיות המינהל.
2. עוד טוען העותר, כי שינוי התקנה פוגע בחופש העיסוק ובזכות לקניין. בהתאם לבחינה החוקתית שנציג להלן, נראה כי ככל שתתקבל טענת העותר בדבר פגיעה חוקתית, היא עומדת במבחני פסקת ההגבלה.
3. בתוך כך, יציג המשיב את המצב כיום בתחום שינוע חומרים מסוכנים, את האפשרויות הקיימות בקשר עם המעבר לאוטומציה, וכך יבטא את הנחיצות בשינוי התקנה.
4. כבר עתה יובהר, כי התקנה לא שונתה בפזיזות והליך התקנתה נסמך על מחקרים ושיקולים רלוונטיים בלבד, לטובת ההגנה על ביטחון תושבי ישראל.
5. לפיכך, בית-המשפט הנכבד מתבקש בזאת לדחות את הסעד המבוקש בידי העותר, והכל בהתאם לנימוקים אשר יפורטו בהרחבה להלן.

ב. תמצית העובדות הדרושות לעניין

6. מדינת ישראל חברה בארגון בינלאומי, במסגרתו נבחן שוק העבודה העתידי לאור הטכנולוגיה המתפתחת. לאור כך, הממשלה החליטה לפעול לשינוי שוק העבודה בישראל, בראי הטכנולוגיה, כך שקליטת טכנולוגיה שברובה מושתת על בינה מלאכותית תיעשה בצורה מיטבית.¹
7. המשיב ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים בראשו הוא עומד, בחנו את שוק התחבורה ואת החידושים הקיימים בתחום ועל כן בחר המשיב לשנות את תקנה 2א314 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן: "תקנות התעבורה"), שעניינה מבנה הרכב המשמש להובלת חומרים מסוכנים. במסגרת שינוי זה נקבע, כי החל מחודש ינואר של שנת 2019, שינוע חומרים מסוכנים ייעשה אך ורק באמצעות משאיות אוטונומיות.
8. התקנה הותקנה בחודש אוקטובר 2017 ומועד כניסתה לתוקף נקבע, כאמור, לחודש ינואר 2019, כדי לאפשר לכל הנוגעים לדבר להיערך בצורה נאותה.
9. העותר שמאגד את כלל עובדי התחבורה בישראל ובין היתר גם את נהגי המשאיות שמשנעים חומרים מסוכנים, ביקש מהמשיב לדחות את מועד כניסת התקנה לתוקף, כדי שמשרד התחבורה יגבש תקנה חדשה במשותף עם ההסתדרות. הבקשה לא אושרה, שכן ההסתדרות לא יכולה לגבש תקנה במשותף עם

¹ עתיד העבודה 2050 – מדיניות שולחן עגול במכון צבי מיתר לחדשנות טכנולוגיית משפט ואתיקה, המרכז הבינתחומי הרצליה (2017).

משרד התחבורה בנושא רישוי רכבים המתאימים להובלת חומרים מסוכנים.

10. לשיטת המשיב, אין בידי ההסתדרות הידע הנחוץ לשם גיבוש תקנות בתחום. העותרים עוסקים בשינוע בידי בן אנוש ולא בידי בינה מלאכותית ועל כן לא ברור כיצד יוכלו להוסיף ולייעץ למשיב. כמו כן, **עולה שאלת האובייקטיביות של ההסתדרות**, שרואה לנגד עיניה את רצון וצרכי הנהגים ולא את הצורך החברתי-כלכלי-בטיחותי של כלל תושבי המדינה.

ג. המסגרת הנורמטיבית בישראל – שינוע חומרים מסוכנים

11. סעיף 2 לחוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997 מגדיר מהו "חומר מסוכן" – "חומר דליק, לקיח, נפיץ, רעיל, מחמצן, מאכל, מדבק או רדיואקטיבי, או גז דחוס או מונזל, וכן כל חומר אחר שבהובלתו הוא עלול להיות מסוכן לבריאות האדם". כלומר, חומרים אלו עלולים לאיים על בריאותו של אדם או לפגוע קשות בסביבה על-ידי זיהומה כתוצאה מפיצוץ או דליפה.² העתק מסמך רקע בדבר שינוע חומרים מסוכנים מיום 22.3.2004 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור נספח מש/1.

12. המסגרת החוקית הנוגעת לשינוע חומרים מסוכנים, מלבד תקנות התעבורה, נמצא בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 ותקנותיו. אלו עוסקים באסדרת העיסוק של ייצור, ייבוא, מסחר, הנפקה, העברה, אחזקה ושימוש בחומרים מסוכנים.³

13. כמו כן, תקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001 קובעות את התנאים למתן היתר להובלת חומרים מסוכנים. תקנות שירותי הובלה הותקנו מכוח חוק שירותי הובלה, באישור שר האוצר, בהתאם לחוק התקציב ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת. **התקנות מתמקדות בעיקרן במתן רישיונות הובלה לנהגים ורישיון להעברת חומרים מסוכנים בפרט.**

14. מספר הרכבים בעלי רישיון לשינוע חומרים מסוכנים עומד כיום על 11,732 רכבים. ביניהם, נמצאים גם מסחריות ורכבים מתחת ל-10 טון שאינם נחשבים כמשאיות. הרכבים, ברובם, נמצאים בבעלות חברות העוסקות בשינוע של חומרים מסוכנים, כאשר ישנם 8,563 בעלי רישיון בתוקף להובלת חומרים מסוכנים, שרובם מועסקים בחברות הובלה.⁴

15. בדו"ח של המוסד לבטיחות ולגיהות משנת 2001,⁵ אשר ריכז דוגמאות קשות לתאונות של רכבים המובילים חומרים מסוכנים ברחבי העולם עולה, כי הגורם האנושי גרם לתאונות הרות אסון. העתק דו"ח של המוסד לבטיחות ולגיהות מחדש אוגוסט 2014 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור נספח מש/2.

ד. אוטונומיה ואוטומציה

16. בינה מלאכותית מוחלת, לרוב, על מערכות המסוגלות לשלוט על מפעילים פיזיים או להניע פעולות אוטומטיות. **אוטונומיה** מתייחסת ליכולת של מערכת לפעול ולאמץ את השינוי הנסיבתי בהפחתת או בהחסרת השליטה האנושית.

17. **אוטומציה** מתרחשת כשמכונה מבצעת עבודה שקודם לכן הייתה עשויה להתבצע בידי אדם בלבד. לפי הגדרת משרד ההגנה האמריקני (Department of Defense), אוטומציה משמעה שמערכת מתפקדת עם

² רחל ורצברגר שינוע חומרים מסוכנים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004).

³ שם.

⁴ משרד התחבורה – אגף המטענים והמל"ח (נכון ליום 6.12.2017).

⁵ ליבי קוסקס "שינוע חומרים מסוכנים התהפכויות של כלי רכב" ת-114 המוסד לבטיחות ולגיהות (2001).

מעט או ללא פעולה אנושית המעורבת בתהליך.⁶ ככל שהמערכת החלה לפעול באמצעות פעולה אנושית, היא מוציאה אל הפועל את משימתה בהתאם להוראות אשר נבדקו ואומתו. בדרך כלל, אלו הן משימות מוגדרות היטב, להן יש תשובות קבועות מראש. כלומר, תגובות מבוססות חוק, בסביבות ידועות ומובנות. המונח מתייחס הן לעבודה פיזית והן לעבודה מנטאלית או קוגניטיבית, שעשויה להיות מוחלפת בידי בינה מלאכותית. ברכב אוטונומי, כאשר אנו מייחסים בינה מלאכותית לעבודה פיזית, מדובר על היכולת להזיז את ההגה או ללחוץ על דוושת הרכב. בהיבט של יכולת קוגניטיבית, מדובר על היכולת להגיב על סיטואציות שונות שנקרות במהלך נסיעת הרכב, כמו כניסת רכב לנתיב המכונית האוטונומית.⁷ העתק מסמך רקע של הבית הלבן בנושא היערכות לעתיד בכל הנוגע לבינה המלאכותית, מחודש אוקטובר 2016, מצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/3**.

18. אחד היתרונות הבולטים של הבינה המלאכותית הוא למידה עמוקה ורוחבית מניסיון כללי שנצבר, לעומת ניסיון אנושי שנצבר באופן אינדיבידואלי.⁸ על יכולתה של הבינה המלאכותית לבצע "למידה עמוקה" נפרט בהמשך.⁹

19. מכך ניתן ללמוד, כי בהטמעת מסד נתונים עם מהלכיהם וניסיון הנהיגה של נהגי המשאיות, בינה מלאכותית מסוגלת לפתח אינטואיציה גבוהה משל הנהגים וכך לפתח אינסטינקטים ומסלולי נסיעה המותאמים למצבים מסוכנים שעשויים להתעורר.

20. מקרי המבחן השגרתיים לענייננו, הם החלת בינה מלאכותית על כלי רכב ומטוסים. הרכבים החדשים של ימינו מבוססים "נהג בינה מלאכותית" המסוגל להחנות בעצמו ובעל שליטה מתקדמת המסוגל לשמור על המכונית בנתיב שהנהג בחר לנסוע בו, ולהתאים את המהירות לכלי הרכב הסובבים את הרכב באותו רגע. לשיטתנו, **מכוניות אלו נוסו כבר בדרכים שונות ומוכחות כמוצלחות ביותר לשיפור האינטרס הציבורי בדבר צמצום הפגיעה בחיי אדם, נוכח שכיחותן של תאונות דרכים, ולצד יעילות וחיסכון תקציבי**. החיסכון התקציבי עתיד להתבטא גם בכח האדם הנדרש לטפל בכל מפגעי הדרך שמתרחשים בעקבות תאונות דרכים קטלניות.

21. בבחינת נתוני התאונות הקשות בהן מעורבות משאיות, אחד מכל חמישה הרוגים בתאונות דרכים בשנת 2016 נהרג בתאונה בה מעורבת משאית. 77 בני אדם נהרגו בשנת 2016 בתאונות בהן מעורבות משאיות, 21% מסך ההרוגים באותה שנה. מדובר בנתון גבוה בהרבה ממצבת כלי הרכב הכבדים שנוסעים בכבישי מדינת ישראל. בהתאם לנתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, בתחילת חודש אפריל 2017 הורדו מהכביש 187 משאיות שנמצאו בלתי תקינות – מתוך 1,259 משאיות שנבדקו במבצע של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ומשטרת התנועה.¹⁰ כמו כן, דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016 קבע, כי שיעורן של משאיות גדולות (16 טון ומעלה) שהיו מעורבות בתאונות קטלניות היה 6.5% מכלל כלי הרכב – פי 2.7 מחלקן היחסי במצבת הרכבים בישראל.¹¹ העתק דו"ח מבקר המדינה 67א משנת 2016 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/4**.

22. הקונצנזוס הקיים בקרב מומחים מלמד על כך שמכוניות אוטונומיות יהיו בטוחות יותר בהשוואה לנהיגה על-ידי בן אנוש וכי יום אחד הן תימנענה את מרבית האסונות המתרחשים בדרכים ובכבישים המהירים.

⁶ *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*, U.S. WHITE HOUSE 6-7 (Oct. 2016) שם.

⁷ רועי צזנה השולטים בעתיד – הון-שלטון, טכנולוגיה, תקווה 75 (2017) (להלן: השולטים בעתיד).

⁸ ראו פרק יכולת הלמידה של מכוניות בתגובת משרד החינוך (הליך מס' 2).

⁹ אסף זגריזק "מחדל המשאיות: תאונות קטלניות, שוק עבודה פרוץ ותקינה מיושנת" *ynet* 15.8.2017 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5003176,00.html

¹⁰ מבקר המדינה דו"ח שנתי 67א – הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים 690 (2016).

- הדבר תלוי, כמובן, בנטרול הגורם האנושי ביתר המכוניות העולות על הכבישים. כבר בשלב זה ניתן להגיד, כי המשאית האוטונומית בטוחה יותר בפני עצמה, שכן היא מונעת את טעויות האנוש של נהג המשאית.¹²
23. בשנתיים האחרונות נסעו בכבישי אירופה וארצות-הברית משאיות אוטונומיות של חברות שונות, שהובילו סחורות בהצלחה יתרה. לדברי מר ליאור רון, מהנדס ומייסד חברת OTTO, שפיתחה את אחד מהדגמים של משאית אוטונומית, המשאית האוטונומית תסייע בצמצום מקרי המוות כתוצאה מתאונות דרכים, שברובן מתרחשות עקב טעויות של הגורם האנושי, לצד חיסכון בהוצאות הדלק.¹³
24. מקרה נוסף הוא היכולות שפיתחו חברות Tesla ו-Google העולמיות, עובר ליכולתן של המכוניות האוטונומיות שבנו. המכוניות הללו הפכו לחלק ממערכת גדולה, לא שמרו על אינדיבידואליות, וכך הן אוספות מידע על תנועתן בכבישים ומעבירות אותו למרכזי המחשוב של החברות. כך, למעשה, מופצים עדכונים תכופים דרך האינטרנט על-ידי החברות ונוצרת, הלכה למעשה, "רשת על" אשר **לומדת ומסיקה מסקנות** באמצעות הנתונים המשודרים לה, ואלו מועברות לכלל הרכבים.¹⁴ בנוגע להגנה אפשרית על רשת זו נדון בהמשך.¹⁵
25. מכוניות אוטונומיות, ובפרט משאיות אוטונומיות המשנעות חומרים מסוכנים, מוגדרות למטרה קונקרטית ועשויות להגדיל את הסיכוי להגעת החומרים בשלמותם לייעדן. זאת משום שמסתמן, כי ישנו סיכוי קטן יותר למרווח טעות בהשוואה לטעויות אנוש.¹⁶
26. בבחינת רמת הבטיחות של רכב אוטונומי, ניתן להצביע על פיתוח של פרופי אמנון שעשוע ונוספים, שמציע פתרון מתמטי במודל המכונה Responsibility Sensitive Safety. המודל נותן פתרון להתנהלות הרכב האוטונומי וביחס לגבולות הגזרה שלו. כלומר, המערכת מסיקה מסקנות מנתוני תאונות שהתרחשו ומחלקת בהתאם לפרמטרים מדידים מה הוביל להתרחשות התאונה, כך שהמכונית לא יכולה להיכנס לגבולות אלו. הרעיון במודל זה מציע פתרון לאתגר הראשוני של שילוב כלי רכב אוטונומיים אל מול נהגים אנושיים בכבישים, אשר יכולים להיות בלתי צפויים, איטיים בתגובותיהם וחשופים למגבלות כגון עייפות, מצב בריאותי או ראות בכביש.¹⁷
27. ההשפעה הכלכלית המרכזית של בינה מלאכותית בטווח הקצר תהיה באוטומציה של משימות שלא ניתן היה להפוך אותן לאוטומטיות לפני כן. אנו חייבים להפנים את פוטנציאל השפעות האוטומציה, כדי שנוכל להתוות מדיניות ולהקים מוסדות שייתמכו ביתרונות הבינה המלאכותית ויצמצמו עלויות למשק.¹⁸ העתק מאמר בנושא של הזדמנויות ואתגרים בתחום של בינה המלאכותית מיום 7.7.2016 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/5**.
28. העותר טוען לאי מוכנות המדינה בהטמעת הטכנולוגיה האמורה, בטענה כי היא נוגדת את החלטת ממשלה 2316 אשר דנה בנושא תחבורה חכמה בישראל.¹⁹ כפי שטוען העותר, סעיף 2 להחלטה **קובע כי יש לעדכן את החקיקה בטרם שילוב מכוניות אוטונומיות בכבישי מדינת ישראל**. לדעת השר, שינוי התקנה מהווה עדכון החקיקה הנדרש טרם שילובן בכביש. על כן, המשיב **פעל בהתאם להחלטת הממשלה**. העתק החלטת הממשלה 2316 מיום 22.1.2017 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/6**.

¹² *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*, לעיל ה"ש 6, בעמ' 18.

¹³ אריאל אלינסון "הצלחה נוספת למשאית שנוסעת בכוחות עצמה" *hwzone* 27.10.2017 hwzone.co.il/main-tech/

¹⁴ **השולטים בעתיד**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 77-78.

¹⁵ ראו להלן בעמוד 20.

¹⁶ Matthew U. Scherer, *Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies*,

29 HARV. J. LAW & TEC 353, 368 (2016).

¹⁷ "אינטל ומוביליטי חשפו מודל מתמטי שמבטיח – רכב אוטונומי לא יגרום לתאונות" **כלכליסט** 18.10.2017

www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3723050,00.html

¹⁸ Jason Furman, *Is This Time Different? The Opportunities and Challenges of Artificial Intelligence IA now*, N.Y.U.

(Jul. 7, 2016).

¹⁹ החלטה מס' 2316 של הממשלה ה-34 "תכנית לאומית לתחבורה חכמה" (22.1.2017).

29. בדומה לגלי עבר של התחדשות, בעיקר במהפכות התעשייתיות, הבינה המלאכותית תביא לתועלת כלכלית. בהקשר למשאיות אוטונומיות – מניעת תאונות דרכים קטלניות, חיסכון בדלק, הקטנה של פליטת מזהמים וחסכון בכח אדם.²⁰ ניכר שגלי האוטומציה הקודמים הציגו צמיחה פרודוקטיבית וגל האוטומציה הנוכחי איננו שונה מהם.²¹ העתק נייר עמדה בנושא רובוטים בעבודה מחודש מרץ 2015 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור נספח מש/7.

ה. היבטים מינהליים

30. לעניין מקרה זה יפים דבריו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר, בפרשת **The Football Association Premier League Limited**:²²

"יודוע הוא שהטכנולוגיה מקדימה לרוב את המשפט. במקרים אלה המחוקק ובתי המשפט נדרשים ליצוק את תמצית העקרונות הקיימים, הטובים והמבוססים – לקנקנים משפטיים חדשים".

ה1. סמכות המשיב ועקרון חוקיות המנהל

31. סמכויות השר, כעומד בראש רשות מינהלית וכממונה על ביצוע החוקים, לקוחות עוד מימי תקופת המנדט.²³ כאשר הוקמה מדינת ישראל עברו סמכויותיו של המנדט לידי הממשלה הזמנית, בה השרים היו ממונים על ביצוע פקודות מסוימות.²⁴ השר, עוד מימי קום המדינה, מונה לשאת את הסמכויות בהתאם לפקודת התעבורה.²⁵ רוב הסמכויות נשארו במתכונת דומה, אך הוכנסו שינויים מחייבים בעזרת נוסח חדש לפקודות, כפי שנעשה בפקודת התעבורה.

32. כדי לאפשר לשר להיות ממונה על ביצוע חוק או פקודה, לעיתים קרובות, השר מקבל את הסמכות להתקין תקנות משנה וכך מובטח ביצועה היעיל של הפקודה.²⁶ בהתאם לכך יובהר, כי הסמכות להתקין תקנות ביצוע מתיישבות עם עיקרון היסוד של שלטון החוק,²⁷ ככזאת הקובעת הסדרים משניים הנוגעים לביצוע תכלית הפקודה.²⁸

33. לגישת המשיב, הוא פעל לפי עיקרון חוקיות המינהל הקובע, כי לרשות מינהלית אין סמכות אלא אם הוענקה לה על-פי חוק.²⁹ למשיב קיימת סמכות לשנות את תקנה 2א314 לתקנות התעבורה. ניתן לבחון את הסמכות שהוענקה לו בפקודת התעבורה [נוסח חדש]. כך, סעיף 4(א) לפקודה קובע, כי השר רשאי לקבוע בתקנות הוראות המסדירות מתן רישיון רכב וחידושו, וכן רשאי השר לקבוע כללי החזקה והגבלות בדבר השימוש ברכב.

34. המשיב פעל מתוקף סמכותו, בהתאם לסעיף 70 לפקודת התעבורה הקובע, כי השר רשאי להתקין תקנות

²⁰ אלינסון, לעיל ה"ש 13.

²¹ Georg Graetz & Guy Michaels, *Robots at Work*, CEPR DISCUSSION PAPER DP10477 (Mar. 2015)

²² http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575781

²³ **The Football Association Premier League Limited** 9183/09 פלוגי, בפס' 5 לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז)

מלצר (פורסם בנבו, 13.5.2012).

²⁴ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א 347 (מהדורה ראשונה, 1996).

²⁵ בהתאם לס' 2(ד) לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948 שאישרה את האצלת הסמכויות לשרים הזמניים. הסעיף בוטל בס' 3 לחוק הממשלה (הוראות מעבר), התשכ"ח-1968 אך מאז נותרה הפרקטיקה האמורה בשינויים מסוימים בספר החוקים.

²⁶ זמיר, **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 330.

²⁷ שם, בעמ' 354.

²⁸ "שלטון החוק וחוקיות משנה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 105 (1993).

²⁹ זמיר, **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 354.

²⁹ שם, בעמ' 49.

בעניינים רבים המפורטים במסגרת סעיף זה. סעיף 70(7) לפקודת התעבורה מקנה גם הוא לשר את הסמכות לקבוע בתקנות את אופן החזקת הרישיון. סעיף 70(11) לפקודת התעבורה קובע, כי השר רשאי להתקין תקנות בדבר בחינות ובדיקות לקביעת כושר הנהיגה של מבקשי רישיונות או של המחזיקים בהם וסוגי הרישיונות שיינתנו. **מכל מקום, נראה כי למשיב מוקנית הסמכות להתקין ולשנות תקנות בכל הנוגע למתן רישיון לרכב או לאדם.** כפי שנטען לעיל, שינוע חומרים מסוכנים מצריך רישיון מיוחד ולכן הפרשות התכליתית הראויה היא, כי השר קנה לעצמו סמכות מכוח החוק ומשכך מתקיים התנאי הבסיסי בדבר עיקרון חוקיות המינהל.

35. סמכות נוספת לשינוי התקנות ניתן לראות גם בסעיף 70(22) לפקודה, לפיו רשאי השר להתקין תקנות בכל נושא הנוגע לבטיחות התנועה ולהסדרתה. משהנתונים מצביעים על כך שמכונות אוטונומיות בטוחות יותר, הדבר המתבקש כדי להוריד את מספר התאונות בהן מעורבים כלי רכב המובילים חומרים מסוכנים הוא להטמיע את הטכנולוגיה.

36. רישוי הוא כלי של הרשות לצמצם או לחסום פעילות ועיסוק בתחום המצריך זאת. שינוע של חומרים מסוכנים הוא תחום עיסוק ספציפי וחשוב שהפיקוח עליו ישרת ויגן על הציבור כולו. כלומר, עיסוק בהובלת חומרים מסוכנים מחייב קבלת רישיון מטעם הרשות, כדי שהמדינה תוכל לפקח על פעילות זו של גורמים פרטיים, לשם מניעת פגיעה בטובת הציבור כולו.³⁰ בעזרת פיקוח על תחום העיסוק, באמצעות מתן רישיון מתאים, יכול השר לפקח ולהבטיח כי רק גורמים מתאימים ובעלי הכשרה נאותה יעסקו במקצוע. הגבלת העיסוק, באמצעות החובה לקבלת רישיון, אכן מחייבת חקיקה מתאימה מכוח העיקרון, כי אדם רשאי לעשות כל מה שהחוק אינו אוסר אותו. לפיכך, המחוקק ראה לנכון לקבוע, כי תחום התעבורה מחייב רישיון, מלכתחילה, ובפרט בתחום ההובלה של חומרים מסוכנים. על כן, פקודת התעבורה, בסעיף 4(א) לפקודה, מסמיכה את השר לקבוע תקנות אלו.³¹

37. מטרתו של **חוק שירותי הובלה התשנ"ז-1997** היא הגברת הבטיחות, הגנה על הצרכן ואיכות הסביבה במסגרת שירותי הובלה בישראל. סעיף 7 לחוק מסמיך את שר התחבורה לקבוע תנאים למתן רישיון מוביל מסוגים שונים, כדי להבטיח כי למוביל יש את ההכשרה והציוד המתאימים לבצע את ההובלה. סעיף 24 לחוק מגדיר באופן מפורש, כי שר התחבורה ממונה על ביצוע החוק והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

38. בהתאם לסמכות השר בחוק שירותי הובלה, הותקנו **תקנות שירותי הובלה**, התשס"א-2001. תקנה 22 לתקנות האמורות מלמדת, כי על נהגים המשנעים חומרים מסוכנים חלה חובת הכשרה, עליה חתום משרד התחבורה. לשיטתנו, חובה זו כפופה, אפוא, לביטול או לשינוי מתוקף סמכותו של המפקח. ניתן לקבוע שסמכות המפקח הממונה מכוח תקנות שר התחבורה, כפופה לזו המוענקת לשר, ולכן בדרך של קל וחומר השר מוסמך ורשאי לבצע שינויים אלה ואחרים, ובין היתר, להורות על ביטול הרישיון ככל שיש צורך בכך. עניין זה נלמד גם מהוראות תקנה 25 לתקנות לעיל.

39. למשיב הייתה סמכות מינהלית וחקיקתית לשינוי תקנה 2א314 לתקנות התעבורה.³² לטענתו ניתנה לו סמכות מפורשת בחוק המסמיך, סעיפים 4א, 70(7), 70(11) ו-70(22) לפקודת התעבורה.³³ העותר טוען, כי השינוי היה צריך להיעשות בתקנות שירותי הובלה³⁴ ולא בתקנות התעבורה. התקנה אשר שונתה קובעת את סוג הרכב המותר להובלת חומרים מסוכנים, על כן, ברור שאין מקום מתאים יותר להתקין תקנה בדבר הרפורמה האמורה. יתרה מכך, סעיף 6 לתקנות שירותי הובלה קובע: "יצא רכב מסחרי מכלל

³⁰ שם, בעמ' 172-173.

³¹ שם, בעמ' 173.

³² שם, בעמ' 194.

³³ אורן גול-איל "פגיעה בזכויות יסוד 'בחוק' או 'לפי החוק'" משפט וממשל 831, 832 (1998).

³⁴ תקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001.

שימוש, שונה מבנהו או ייעודו, הועברה הבעלות בו או פקע תקופת רישיון הרכב שלו, יפקע תוקפו של רישיון המוביל שניתן לגביו ובעל הרישיון יחזירו למפקח" ועל כן, אין לראות את חוק שירותי הובלה כחוק ספציפי יחיד הקובע הוראות הובלה, כטענת העותר, שכן שינוי מבנה הרכב מקורו בפקודת התעבורה. 40. עוד טוען העותר, כי למשיב אין סמכות לקבוע הוראות הנוגעות לשינוע של חומרים מסוכנים. לגישתו של העותר, חוק שירותי הובלה הוא החוק הספציפי הנוגע ישירות להיתרי ההובלה של **נהגים המשנעים חומרים מסוכנים**, הסמכות הממונה על-פי חוק זה הוא המשיב. מנגד טוען העותר כי חוק חומרים מסוכנים הוא החוק הספציפי אשר קובע את הכללים לגבי כלל הנושאים הנוגעים לטיפול בחומרים מסוכנים, על חוק חומרים מסוכנים אמון השר לאיכות הסביבה, ומכאן טענתו כי למשיב אין סמכות לשינוי התקנה. טענות אלו של העותר סותרות האחת את השנייה. בדבר הכרעה בסוגיה זו, ניתן להגיד כי חוק חומרים מסוכנים הינו רחב ומהווה את הכלל, חוק שירותי הובלה הוא ספציפי ועל כן גובר על חוק החומרים המסוכנים. מכל מקום טענת המשיב עומדת בעיניה, כי המקום הנכון לשינוי התקנה הינו תקנות התעבורה אשר נוגעות למבנה ורישיון הרכב.

41. לפי דוקטרינת היעדר הסמכות (*ultra vires*) המתייחסת לקשר בין חקיקת משנה לבין חקיקה ראשית, מלבד ההכרח שהתקנה צריכה להיות בהתאם לחוק המסמך, דורש עיקרון חוקיות המינהל התאמה גם ביחס לחוקים אחרים. כך קובע סעיף 16(4) לפקודת הפרשנות: **"לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק"**. החוק המסמך אינו עומד ברשות עצמו, אלא הוא "אבן אחת בפסיפס המורכב של המשפט", והעיקרון בדבר חוקיות המינהל דורש כפיפות למשפט כולו.³⁵ כפי שדנו לעיל, בסמכותו של המשיב, התקנה הותקנה ברור חוקים נוספים מלבד פקודת התעבורה, כמו חוק שירותי הובלה ותקנות שירותי הובלה.

42. כבי' השופט ברנזון³⁶ ציין, כי אם ימצא בית-המשפט לבחון את סמכות מחוקק המשנה לפי כללי הפרשנות ויסיק שהשימוש של מחוקק המשנה הוא עד כדי כך בלתי סביר ואינו מתקבל על הדעת, רק אז תתבטל חקיקת המשנה. במקרה דנן, סבירות שינוי התקנה עומד אף בתנאי פסקת ההגבלה ובמבחני הסבירות החוקתיים שנקבעו בפסיקה, כפי שנרחיב בהמשך.³⁷ להשקפתנו, בבואו של בית-המשפט הנכבד לקיים ביקורת שיפוטית נרחבת על חקיקת המשנה של המשיב, יש לבחון את תוכן החקיקה, סבירותה, מטרותיה ושיקול הדעת בשינוי תקנה זו. אנו סבורים, כי מהלך זה של המשיב עומד בעינו ואין על בית-המשפט הנכבד להתערב.

43. כפי שצוין בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ביחס הראוי בין חקיקה ראשית לחקיקת משנה, **"מקום שהנסח של הצעת חוק רואה צורך, בנסיבות העניין, לקבוע בהצעת החוק סמכות להתקין תקנות שיהיה בהן משום הסדר ראשוני או משום פגיעה בזכותו של אדם, רצוי, במידת האפשר, להוסיף ולקבוע הוראה בדבר המטרה והשיקולים העיקריים שינחו את מתקין התקנות"**. מדובר על הסבר בתוך סעיפי החוק או הפקודה, אשר מציינים את המטרות שלשמן ניתן להתקין את התקנות.³⁸ ניתן לראות בסעיף 70(22) לפקודת התעבורה, כי השר רשאי להתקין תקנות ב"**כל הנוגע לבטיחות התנועה, תכנונה והסדרתה, לרבות לשם צמצום זיהום האוויר"**. העתק הנחיות היועץ המשפטי לממשלה על חקיקת משנה מיום 9.11.2003 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/8**.

44. את טענות העותר בדבר פגיעה בזכויות חוקתיות ראוי לבחון ביחס ליתרון הצומח לציבור מעצם ההגבלות **שקבע המשיב** בתחום זה.³⁹ לטענתנו, לנגד עיניו של המשיב עומדת כל העת טובת הציבור.

³⁵ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א 80 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010).

³⁶ ע"א 311/57 **היועץ המשפטי לממשלה נ' מ. דיזנגוף ושות' בע"מ**, פ"ד יג 1026 (1959).

³⁷ ראו להלן בעמוד 17.

³⁸ "חקיקת משנה – נוהל והנחיות" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 2.3100 (60.012) (התשס"ד).

³⁹ זמיר, **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 174.

45. במקרה דנן, **המשיב ער לצורך המתמיד בבחינת התנאים בתחום העלול להיות סכנה לכלל הציבור, ואחריותו היא לערוך שינויים ככל שניתן לצמצום הסכנות בתחום זה.**
46. כבר בשלב זה יטען המשיב שהזכות לעיסוק בתחום שינוע חומרים מסוכנים, היו מודעים להוראות החוק, כי בכל שנתיים עליהם לחדש את הרישיון. חידוש הרישיון אינה זכות המשכית כפי שטען העותר, הדרישה לחידוש בכל שנתיים נובעת מהצורך בבחינת הרישיון, לאור חשיבותו לביטחון הציבורי.⁴⁰ הטכנולוגיה אשר נכנסה לחיינו, בדמות משאיות אוטונומיות, מאפשרת ביצוע בצורה בטוחה ויעילה יותר, ועל כן החליט המשיב שלא יתאפשר חידוש הרישיונות לאחר המועד הקובע. הדבר מגשים, לטעם המשיב, את סמכות המשיב לתת רישיונות לעיסוק מסוים או לסרב לכך, בנסיבות המצדיקות כן.
47. משרד התחבורה, שהמשיב עומד בראשו, מוסמך לתת רישיונות תחבורתיים בתחומים רבים, מתוקף תפקידו כאחראי על תחום התחבורה בים, באוויר וביבשה.⁴¹ לטעם המשיב, המקרה בו אנו דנים אינו שונה ממתן רישיון להפעלת טיסות מסחריות, כאשר חשיבות הפיקוח על עיסוקים אלה ברורה למען ביטחון הציבור. בדומה לפרשת **שחף שירותי תעופה בע"מ**,⁴² גם במקרה דנן רשאי המשיב שלא לתת או להאריך רישיונות להעברת חומרים מסוכנים, שעה ששיקולים ענייניים בלבד הנחו אותו בהחלטתו והחלטתה עומדת במתחם הסבירות.
48. אנו סבורים, כי במקרה דנן העיקרון המנחה את החלטת המשיב הוא **טובת הציבור, והכלל הרחב קובע, כי טובת הציבור כולו עדיפה על הפרט**.⁴³ יש להביא בחשבון את טובת כלל הציבור וליתן לה משקל ראוי, במסגרת המידתיות בין הזכות של הפרט וכאשר זכות חוקתית מתנגשת בטובת הכלל, תוצאת ההתנגשות לרוב תהא בהטלת מגבלות על הזכות, שתעמודנה בתנאי פסקת ההגבלה.⁴⁴
49. בהתאם לקביעות בפרשת **לביא-גולדשטיין**,⁴⁵ הרשות רשאית ואף **מחויבת** לשנות את מדיניותה כדי להתאימה למציאות החיים המשתנה. החלטה מינהלית של שינוי נורמה, נבחנת כפי שתיבחן כל החלטה מינהלית – האם עומדת **במבחן הסבירות ובעלת שיקולים ענייניים**. לטעמנו, העותר לא הרים את נטל הראיה, אשר נקבע בספרות ובפסיקה⁴⁶ כמבחן "חובת הראיה" המוטל על הצד הטוען. במקרה זה לא הוכיח כי השימוש במשאיות אוטונומיות אינו בטוח, ובפרט כאשר על היבטים הנוגעים לביטחון במעבר לשימוש במשאיות אוטונומיות עמדנו לעיל.
50. לעמדת המשיב, תכלית שינוי התקנה היא שמירה והגנה על **ביטחון הציבור** והשקפתו נסמכת על כך שהוא מחויב להטמיע שינויים טכנולוגיים מתקדמים המאפשרים להגשים מטרה זו. מלבד שמירה על ביטחון הציבור, בהיבט הפחתת תאונות הדרכים בהן מעורבים חומרים מסוכנים, משאיות אוטונומיות עתידות לתרום לכלכלה ולמניעת זיהום האוויר, השימוש במשאיות אוטונומיות מקטין משמעותית את צריכת הדלק ומווסת את כוח העבודה בצורה נכונה יותר.⁴⁷ כמו כן, שינוי התקנה עתיד לתרום למיצוב של ישראל בעולם, כמובילה בתחום המכוניות האוטונומיות וכך לתרום רבות לכלכלה.⁴⁸
51. השר לא התקין תקנות נוספות, אלא **שינה** תקנת רישוי קיימת, בהתאם לסעיף 15 לחוק הפרשנות,

⁴⁰ ס' 11(ב) לתקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001.

⁴¹ אודות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (נכון ליום 4.2.2018) ראו

www.gov.il/he/Departments/about/about_ministry_of_transportation

⁴² בג"ץ 355/86 שחף שירותי תעופה בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד (4) 729, בס' 10-11 לפסק-דינו של כב' השופט בד' (1986).

⁴³ זמיר, **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 37.

⁴⁴ אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** 103 (2014).

⁴⁵ בג"ץ 1398/07 ד"ר יעל לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך – הגף להערת תארים אקדמיים מחו"ל, בס' 21 לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר (פורסם בנבו, 10.5.2010).

⁴⁶ ע"א 28/49 זרקא נ' היועץ המשפטי לממשלת ישראל, פ"ד ד 504, 521 (1950); אהרן ברק **מידתיות במשפט** 531 (2010).

⁴⁷ נעם וינד "האם משאיות אוטונומיות יכבשו בקרוב את אירופה? אתגר המשאיות ללא נהג מגיע לקו הסיום" thecar 6.4.2016

www.thecar.co.il/%D7%94%D7%90%D7%9D

⁴⁸ עומר כביר "ישראל יכולה לעמוד בחזית ענף פיתוח המכונית האוטונומית" **כלכליסט** 31.10.2016

www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3700671,00.html

התשמ"א-1981: "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל – משמעה גם הסמכה לתקן, לשנותן, להתלות אותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". כלומר, הסעיף מבהיר שסמכות שניתנה לרשות מינהלית להתקין תקנות או הוראות מינהל, משמעה כי יש לה גם את הסמכות לתקן, באותה דרך בה הותקנו.⁴⁹

52. כלל יסוד במשפט הישראלי הוא כי הרשות יכולה לשנות או לבטל את מדיניותה ובפרט עת עסקינה במדיניות כלכלית. באם גוף מינהלי מפעיל את סמכותו, אזי חלק מהפעלתה דורש מינוף הסמכות הקנויה לו.⁵⁰

53. עצם התקנת תקנות בעבר אינה "משחררת" את השר מתפקידו להפעיל שיקול דעת מחודש לגבי הצורך בתיקון ועדכון התקנות הקיימות, כמתחייב מהסיפא של סעיף 11 לחוק הפרשנות: "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות". המשיב סבור, כי שיקול דעתו של השר מתחשב בנסיבות הטכנולוגיה והאפשרויות המשתנות⁵¹ ועל-פי כן ראוי לשנות את התקנות, בהתאם לכל היתרונות הנובעים מהטמעת השימוש במשאיות אוטונומיות. הצורך להתקין תקנות, בתחום התחבורה משתנה מעת לעת, בהתאם למציאות החיים. דוגמה לכך, כאשר עלה הצורך בתחבורה שיתופית, הותקנה תקנה 84 לתקנות התעבורה (תיקון מספר 5), המסדירה את התנאים כדי להיכנס לגדרי נסיעה שיתופית בהתאם לחוק. גם תיקון זה נעשה מכורח הנסיבות המשתנות.⁵²

54. מקומו של הסדר ראשוני אשר קובע מדיניות, הוא בחקיקה ראשית של הכנסת. מנגד, תקנות המינהל צריכות לקבוע הסדרים משניים ולהגשים את תכלית החוק מטעם המחוקק הראשי. עיקרון הפרדת הרשויות, שלטון החוק ותפיסתה של הדמוקרטיה עצמה, מתבססים על הפרדה בין חיקוק הנעשה על-ידי הכנסת לבין חיקוק הנעשה על-ידי המינהל.⁵³ המקרה דנן אינו נוגע לנושאים שראוי כי יוסדרו באופן של הסדרים ראשוניים, אשר מחייבים חקיקה ראשית של הכנסת, כפי שיפורט להלן.

2. היועצות של הרשות

55. כאשר רשות מינהלית מבצעת היועצות, פנימית או חיצונית, הדבר נעשה לשם גיבוש תשתית עובדתית אשר תוביל לקבלת החלטה מיטבית. הרשות מוסמכת לבצע היועצות כדי לשרת שלושה אינטרסים מרכזיים: אינטרס הרשות, אינטרס נותן העצה ואינטרס הציבור בכללותו. המשקל של כל אינטרס משתנה ממקרה למקרה. פעולת ההיועצות צריכה להרחיב את התשתית העובדתית עליה נבנית ההחלטה.⁵⁴

56. מקובל להבחין בין שני סוגים עיקריים של היועצות. הסוג הראשון הוא במקרים בהם מוטלת על הרשות חובת היועצות סטטוטורית. סוג היועצות שני הינו במקרים בהם הרשות מקיימת היועצות אף שאינה מחויבת בכך.⁵⁵

57. העותר טוען לכך שהליך שינוי תקנה 2א314 מחויב באישור ראש הממשלה, השר לאיכות הסביבה וועדת הכלכלה של הכנסת, וזאת לטענתו מכוח חובת היועצות סטטוטורית המופיעה בחוק שירותי הובלה. אולם, על העותר לשים ליבו לכך שחובה זו מופיעה בחוק שירותי הובלה ולא בפקודת התעבורה. כפי שעמד המשיב בנושא זה, הדרך הנכונה לשינוי תקנה הנוגעת למבנה הרכב הינה בתקנות התעבורה ולא בחוק

⁴⁹ זמיר, הסמכות המינהלית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 176.
⁵⁰ יואב דותן "הבטחה מינהלית לציבור" משפט וממשל ה 465, 490–495 (2000).
⁵¹ זמיר, הסמכות המינהלית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 701.
⁵² תקנות התעבורה (תיקון מס' 5), התשע"ח-2017, ק"ת 7895.
⁵³ בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נה(2), 502, 503 (2000).
⁵⁴ יצחק זמיר הסמכות המינהלית ב 1198 (2011).
⁵⁵ זמיר, הסמכות המינהלית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 836.

שירותי הובלה.

58. עוד הוסיף העותר, כי סעיף 70(ד17) מחייב את המשיב לקבל את אישורה של הכנסת להתקנת תקנה הנוגעת לשינוי מבנה הרכב, בהתקנת מתקן שיימנע עבירות ותאונות דרכים. ברצון המשיב לעמוד על משמעותו של סעיף 70(ד17) וזהו נוסחו: " מיתקנים או אמצעים אחרים שיש להתקנם ברכב, שמטרתם מניעת עבירות תעבורה, פיקוח על קיום ההוראות לפי פקודה זו או תיעוד הפרתן, לכלל כלי הרכב או לסוגים מסוימים, וכן דרך הפעלתם של אותם מיתקנים או אמצעים אחרים..." לטענת המשיב, הפירוש הנכון העולה מסעיף זה, הוא כי מדובר על מתקנים שנוספים על הרכב ותפקידם לפקח על אופן הנהיגה של הנהגים, הסעיף לא נוגע לשינוי רישיון רכב ותצורותיו. על כן, משסעיף זה אינו מהווה חלק מסעיפי החוק המסמך, עולה כי גם במקרה זה לא היה צורך לבצע היועצות חובה.

59. בסעיפי פקודת התעבורה, המסמיכים את השר להתקין תקנות שונות בקשר עם הסדרת תחום מתן רישיונות נהיגה ורישיונות לרכבים, לא מופיעה החובה להיוועץ עם גורמים נוספים כדי להתקין תקנות.

60. המשיב מכיר בחשיבותה של ההיועצות ואת התכליות שהיא יכולה לשרת. ואכן, לעיתים היא יכולה להיות חשובה ביותר בהפעלת שיקול הדעת, טרם קבלת החלטה.⁵⁶ בעניין זה, העותר פנה למשיב בבקשה לגבש תקנות חדשות במשותף. מטרתה העיקרית של ההיועצות, כאשר אין חובה לכך בדין, היא בגיבוש תשתית נתונים שתאפשר קבלת החלטה ראויה.⁵⁷ לטענתו של המשיב, היועצות עם העותר איננה עונה על טעם זה.

61. במידה שהרשות תחליט לקיים היועצות היא כפופה, כמובן, לכללי ההיועצות. השאלה הראשונה שעולה בדבר היועצות של הרשות היא, מי הגוף המייעץ לרשות כדי להפעיל את סמכותה, כאשר בתוך כך נבחן האם נשקלים שיקולים ענייניים בלבד וכי הגוף המייעץ אינו מונע משיקולים זרים.⁵⁸ בענייננו, היועצות של הרשות עם העותר עלולה להכניס שיקולים זרים להחלטה בעקבות האינטרסים העומדים מאחורי בקשתם, הכוללת את טובתם של נהגי המשאיות בלבד. היועצות זו עלולה להפוך להיועצות שתדלנית.⁵⁹

62. המשיב, בהתקינו את התקנות למתן רישיונות, צריך לבחון שיקולים לטובת הציבור כולו, כמו שלום הציבור, עומס בכבישים, וכדומה.⁶⁰ לפיכך, ברור כי מנוע המשיב מלהיוועץ עם העותר, כשמדובר בגוף שאין לנגד עיניו אלא שיקולים של שמירה על האינטרס האישי של נהגי המשאיות.⁶¹

63. במידה והמשיב היה נעתר לבקשת העותר, להתקנת התקנה במשותף, קיים חשש שהדבר יעלה לכדי התפרקות הרשות מסמכותה, בהתאם לנאמר בפרשת עמותת "תנו לחיות לחיות",⁶² כי רשות אינה רשאית להתפרק מסמכותה ולהותיר בידי גוף פרטי את מלאכת גיבוש המדיניות או את גיבוש אמות המידה לביצועה.

ה.3. שיקולים רלוונטיים

64. "מטרת המשפט המנהלי היא, בין השאר, למצוא איזון ראוי בין האינטרס של המנהל הציבורי להגשמת מטרותיו לבין האינטרס של היחיד לשמירת זכויותיו",⁶³ כך קבע כב' השופט (כתוארו אז) ברק בפרשת דפי זהב, המתייחסת להיבט הצורך השיפוטי בעילת הסבירות כדי לבחון את החלטת הרשות.

65. הסבירות תימדד באופן אובייקטיבי והאם החלטת השר נופלת "במתחם הסבירות", הכולל את כל

⁵⁶ שם, בעמ' 834.

⁵⁷ שם, בעמ' 858.

⁵⁸ שם, בעמ' 860.

⁵⁹ שם.

⁶⁰ European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road ADR (Jan. 1 2015).

⁶¹ זמיר, הסמכות המינהלית, לעיל הי"ש 23, בעמ' 861; בג"ץ 231/63 רטף, הספקת מזון בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה ומנהל אגף בוא מזון במשרד המסחר והתעשייה, פ"ד יז 2730 (1963).

⁶² בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הוטרינריים, פ"ד נח(5) 202, 213 (2004).

⁶³ בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 431 (1980).

ההחלטות שהיה השר יכול לקבל במסגרת סמכותו, לאור העובדות הנוגעות לעניין.⁶⁴

66. כל החלטה מינהלית כפופה לבחינת סבירותה, במסגרתה בוחנים את האיזונים הפנימיים של השיקולים הנכנסים לתוך החלטתו של השר. לשיטת המשיב, בבחינת שיקולי המשיב התקיימו איזונים ראויים המצביעים על כך שהחלטה אכן נופלת בגדר מתחם הסבירות. המשיב נתן משקל ראוי לאינטרס הציבורי והן לזכויות החוקתיות של הנהגים.

67. מיום ההחלטה של המשיב ועד לכניסת התקנה לתוקף, ישנה תקופה בת 16 חודשים, ולטעמו של המשיב מדובר בתקופת מעבר ארוכה ומספקת לשם היערכות המשק. תקופה זו מאפשרת לציבור הנהגים להשתלב בשוק העבודה בתחום השינוע וההובלה. יחד עם העובדה כי רישיון להובלת חומרים מסוכנים תוקפו לשנתיים בלבד, לגישתו של המשיב מתקיים איזון ראוי בין האינטרס הציבורי לבין פגיעה קטנה ככל האפשר בזכויות הנהגים.

68. יחד עם זאת, החלטתו של המשיב לא סוגרת בפני הנהגים את האפשרות להפוך את המשאיות אשר בבעלותם לאוטונומית, על-ידי התקנת מערכות מתאימות.⁶⁵

69. יתרה מזו, יש לקחת בחשבון את הביקורת הקיימת על יישום עילת הסבירות, כפי שהתפתחה בפסיקה בעשורים האחרונים. **בפרשת אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית**,⁶⁶ כבי' השופט (כתוארו אז) גרוניס קבע, כי הפעלה נרחבת מדי של מתחם הסבירות פוגעת בוודאות המשפטית. נוסף על כך, הפעלה של מתחם הסבירות משמעותה, כי בית-המשפט מחליף את שיקול דעתו של המשיב ושל הרשות ויש להימנע ככל הניתן ממצב זה.⁶⁷

70. על אף שהמשיב סבור, כי שקל את מכלול השיקולים הרלוונטיים כדי להגיע להחלטה המתאימה ביותר לעניין זה, בכל מקרה אין בתקנה זו חוסר סבירות קיצוני המביא צורך לביטולה.⁶⁸ הרי, היא אינה שוללת מנהגי המשאיות את האפשרות לנהוג ככלל, אלא שוללת את האפשרות לשנע חומר מסוכן באמצעות משאית רגילה בלבד.

ה. מתן זכות טיעון

71. אחת המטרות החשובות בפיקוח על המשפט המינהלי היא בהבטחת תקינות הליך קבלת ההחלטות שנעשה בידי הרשות. תקינותו של ההליך הוא חלק מהתנאים לתוקף ההחלטה של הרשות המינהלית והרשות צריכה להבטיח, כי היא עומדת בדרישת ההגינות כלפי הציבור, הידועה גם ככללי הצדק הטבעי.⁶⁹

72. חובת ההגינות של הרשות נובעת מהיות הרשות משמשת כנאמן הציבור.⁷⁰ חובה זו היא המקור הרעיוני לכללים שונים המסדירים את היחסים בין הרשות לבין האזרח. ממנה נגזרות, למשל, חובת השימוע והחובה לקיים הבטחה מינהלית.

73. דרישת ההגינות מורכבת משני כללי היסוד של זכות הטיעון והאיסור על משוא פנים. אכן, האפשרות לטעון בפני הרשות יכולה לתרום לדמוקרטיזציה בהליך המינהלי, אך ההענקה של זכות הטיעון אינה שקולה כלל לשיתוף מלא בהליך, **כפי שמבקש העותר**.⁷¹ לדעת המשיב, מתן זכות טיעון לכל עותר שחפץ בכך, בטרם התקנת התקנה, היה מוביל לחוסר יכולת להשלים את העבודה המוטלת עליו.

⁶⁴ מיכל שקד "הערות על ביקורת הסבירות במשפט המינהלי" **משפטים** יב(2), 102, 110 (1982).

⁶⁵ אלינסון, לעיל ה"ש 13.

⁶⁶ בג"ץ 5853/07 **אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט**, פ"ד סב(3) 445 (2007).

⁶⁷ מנחם מאוטנר "בין כשירות לסבירות בעקבות בג"ץ 5853/07 אמונה - תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט" **המשפט** יד 410-411 (2011).

⁶⁸ בג"ץ 653/79 **עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה**, פ"ד לה(2) 85, בס' 8 לפסק-דינו של כבי' השופט שמגר (1980).

⁶⁹ דפנה ברק-ארז "זכות הטיעון – בין צדק פרוצדורלי ויעילות" **ספר אור – קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור** 817, 818 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013) (להלן: ברק-ארז "זכות הטיעון").

⁷⁰ זמיר, **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 673.

⁷¹ שם, בעמ' 820.

74. יחד עם ההכרה בחשיבות זכות הטיעון, עולות שאלות של יעילות ההליך המינהלי. לטענתו של המשיב לא חלה כאן חובת מתן זכות טיעון, שכן אנו לא נמצאים במצב אשר יש בו "הכרעה מעין שיפוטית", בהתאם לדבריו של כב' השופט זילברג בפרשת ברמן.⁷² על כן, כאשר מדובר בפעולה תחקירית, אין חובה לתת זכות טיעון לפרט אשר רואה עצמו כנפגע מהתקנה.⁷³

75. אמנם, עבר זמן מן הדיון שהתקיים בפרשת ברמן וכיום החלתם של כללי הצדק הטבעי היא רחבה, כשהם חלים על החלטות מינהליות רבות. אולם, עומד בעינו החריג של אי תחולת זכות הטיעון בהליכי חקיקה, דהיינו, בהליכים של התקנת תקנות.⁷⁴ כמו כן, בפרשת ברמן הודגש, כי לא אופי ההחלטה קובע, אלא הסיכון לפגיעה אשר טמון בה.⁷⁵

76. כמו כן, גם בבחינת "מבחן הפגיעה" עולה, כי אין צורך לתת זכות טיעון. "מבחן הפגיעה" מכיל בתוכו את השיקולים המהותיים אשר מביאים בחשבון את התלות של הפרט בהחלטות המינהליות, והפוטנציאל הטמון לפגיעה כתוצאה מיישום ההחלטה.⁷⁶

77. הליכים של התקנת תקנות נוגעים לציבור בלתי מסוים, שכן התקנה מופנית אל הציבור כולו.⁷⁷ כלומר, גודל הציבור העשוי לבקש זכות טיעון בהליכי חקיקת משנה, עלול לפגוע בהוצאה לפועל של התקנת תקנות ובכך לפגום קשות ביעילות של הרשות וביכולתה לשנות את המדיניות בעת הצורך.

78. כפי שעולה בפרשת נטוויז'ן בע"מ,⁷⁸ על המתח בין האפשרות למתן זכות טיעון לבין היעילות של הרשות, כאשר מצד אחד עומד האינטרס של גוף או אדם, הרואים את עצמם כנפגעים, להגן על עצמם ככל יכולתם ולהציג בפני הרשות את עמדתם על מנת שתתחשב בה. נוסף על כך, מכירים אנו את האפשרות, כי מתן זכות טיעון מחזקת את אמון הציבור ברשות. מן הצד השני, עומדים שיקולי היעילות ולגביהם ניתן למנות את הקושי שעלול להיווצר במצב בו קיימים מבקשים רבים:

"הצורך של הרשות לקבל לעיתים החלטות מהירות, שאינן עולה בקנה אחד עם פתיחת הליך קבלת ההחלטה לשמיעת כלל המתחרים; וכן מחסור בזמן ובמשאבים הדרושים לרשות על מנת להתמודד עם כלל המידע ושפע הטענות אותם עלולים המתחרים להעלות. כפי שכללי הצדק הטבעי מנחים את הרשות לשמוע את עמדתו של הנפגע מהחלטותיה, כך מציאות החיים ומורכבות המוסדות הציבוריים אינם מאפשרים, מבחינה מעשית, מתן זכות שימוע גורפת ומלאה לכל גוף הרואה עצמו ניפגע מהחלטה מינהלית ומבקש להשמיע טענותיו בעניין שכן אין לדבר סוף. מצב משפטי שכזה יצור מערכת חובות בלתי מוגבלת שהרשות עלולה שלא לעמוד בה, והוא עשוי אף לפגוע בגמישות החיונית לרשות בהפעלת סמכויותיה וביכולת תפקודה".⁷⁹

79. לדעת המשיב, התקנה עונה להגדרה של פעולה בת-פועל תחקירי בסעיף 17 לפקודת הפרשנות. כב' השופט (כתוארו אז) זוסמן התווה בפרשת אלכסנדרוביץ⁸⁰ את ההגדרה של פעולות אלו. התנאי הראשון הוא, כי התקנה צריכה לקבוע נורמה משפטית אשר משנה נוהג קיים. בענייננו, נראה כי התקנה שניתנה מכוח סמכותו של המשיב, משנה את הנוהג הקיים בדבר שינוע של חומרים מסוכנים. התנאי השני הוא, כי מדובר בנורמה כללית אשר מופנית אל הציבור כולו או לחלק בלתי מסוים ממנו. התקנה שהותקנה כחלק

⁷² בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1506 (1958).

⁷³ שם, בעמ' 1509.

⁷⁴ ברק-ארוז "זכות הטיעון", לעיל ה"ש 71, בעמ' 824.

⁷⁵ שם, בעמ' 825.

⁷⁶ איל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי 699 (2013).

⁷⁷ שם, בעמ' 837.

⁷⁸ בג"ץ 365/08 נטוויז'ן בע"מ נ' משרד התקשורת, בפס' 8 לפסק-דינה של כב' השופטת ארבל (פורסם בנבו, 13.6.2009).

⁷⁹ שם.

⁸⁰ ע"פ 231/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא 695 (1957).

מתקנות התעבורה מופנית אל ציבור נהגי המשאיות או מי שירצה להיכנס לעיסוק זה. מכאן, שמדובר בציבור שאינו מסוים בהכרח.

80. כאשר מדובר בתקנה בת-פועל תחיקתי, עולה פעם נוספת שאלת זכות הטיעון, כפי שנקבע בפרשת המועצה האזורית חוף עזה. הכלל הוא כי אין מתן זכות טיעון לפני התקנה של תקנות בנות-פועל תחיקתי. בהינתן שהתקנה מופנית כלפי אוכלוסייה בלתי מסוימת אין הכרח לתת זכות טיעון.⁸¹

ו. פגיעה בזכויות חוקתיות

81. לטענת העותר, בפעולת המשיב יש כדי לפגוע לציבור הנהגים בזכויות חוקתיות ובין היתר בזכות לחופש העיסוק ובזכות הקניין.

82. המשיב סבור שאין בפגיעה לכאורה לה טוען העותר כדי לעלות לכדי פגיעה בזכויות יסוד וכי בכל מקרה, גם אם ימצא כבוד בית-המשפט טעם בטענות העותר, יש לראות בפעולת המשיב כפעולה סבירה ומידתית וכזו היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה.

83. העותר טוען כי שינוי תקנה 2א314 פוגע בזכויות חוקתיות על-חוקית, בעלות מעמד נורמטיבי עליון, אנו סבורים כי דין טענת העותר להידחות.

84. בדומה לשיטות משפט אחרות, הזכויות אינן אבסולוטיות, כך לעניינו של חופש העיסוק נקבע: "חופש העיסוק אינו החופש של האדם על אי בודד. זהו החופש של האדם כחלק מהחברה. מתחייב איזון בין זכות האדם לחופש עיסוק לבין אינטרס הכללי".⁸²

85. עוד, עניינה של החקיקה הנדונה בפנינו היא בהסדרת ענף התחבורה בו כרוכים היבטים תחבורתיים, כלכליים, חברתיים וביטחוניים. מול חופש העיסוק לו טוען העותר, וגם זכות הקניין, עומדים אינטרסים ציבוריים חיוניים כבדי משקל, שהגנתם נדרשת לשם טובת הציבור ורווחתו. נוסף לביטחון התעבורתי שייצמח כתוצאה משימוש במשאיות אוטונומיות,⁸³ ניתן להגשים גם אינטרסים חברתיים כלכליים, מעבר לשימוש במשאיות אוטונומיות שעתיד למצב את ישראל כמובילה בתחום הרכבים האוטונומיים, לתרום לפיתוח כלכלי ולפיתוח שוק העבודה הישראלי.⁸⁴

86. ככל שדרגת חומרת הפגיעה בחופש העיסוק גבוהה יותר, כך נדרש אינטרס ציבורי חיוני יותר להצדקתה. המשיב סבור, כי אינטרסים חברתיים, כלכליים וביניהם שמירה על ביטחון הציבור ובריאותו הם אינם עניינים של מה בכך וקיימת חיוניות רבה לשם הצדקתם.⁸⁵

87. הפגיעה בזכות העיסוק מפורשת בפסיקה בשני אופנים: ראשית, מניעת עיסוק, בעיקר כניסה לעיסוק; שנית, פגיעה במימוש העיסוק.⁸⁶ להשקפת המשיב, השינוי בתקנות לא מגביל או פוגע בזכות הכניסה לעיסוק, אלא במימוש העיסוק באופן ספציפי. המשיב לא סגר בפני המעוניינים לעסוק בתחום ההובלה והשינוע, אלא הטיל הגבלות על תחום צר של העיסוק ורק לעניינם של חומרים מסוכנים. לשם הצדקת פגיעה זו לכאורה באופן המימוש של מקצוע, די למשיב בשיקולים רגילים של הגנה על טובת הציבור או קידום רווחתו.⁸⁷ כלומר, נהג אשר הוביל עד כה חומרים מסוכנים, יוכל לעסוק במקצוע כנהג משאית אשר משנע סחורה, מלבד חומרים מסוכנים. במקרה דנן, התקנה מגבילה את מימוש העיסוק באמצעות היתר

⁸¹ בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 727 (2005).

⁸² בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 384 (1997).

⁸³ ניו יורק טיימס "ארה"ב מהמרת על עתיד אוטונומי – הממשל אישר טכנולוגיית מכוניות ללא נהג" TheMarker 20.9.2016

www.themarker.com/wallstreet/1.3073337

⁸⁴ אלינסון, לעיל ה"ש 13; כביר, לעיל ה"ש 49.

⁸⁵ בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(5) 441, 485 (1994).

⁸⁶ בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, 259 (2002).

⁸⁷ שם, בעמ' 256.

להובלת חומרים מסוכנים **בלבד**, כך שאינה מגבילה את רישיונם של נהגי המשאיות לנהיגה בכל שאר סוגי הרכב ובתוך כך, היא אינה שוללת את עיסוקם כנהגי משאיות.

88. לעמדת המשיב, חופש העיסוק כולל בחובו עיסוקים איזוטריים וחדשניים. חופש העיסוק כולל גם את החופש ליצור עיסוק חדש שטרם התמסד בחברה שלנו או להרחיב את היקף פריסתו של עיסוק מסורתי או לשנות ככלל את אופיו של העיסוק המסורתי. בד בבד, חופש העיסוק הוא הזכות להעסיק או **לא להעסיק**.⁸⁸ כנגד חופש העיסוק לא עומדת החובה להעסיק. כלומר, אין קנויה לאדם זכות חוקתית להיות מועסק בתור נהג משאית שמוביל חומרים מסוכנים, ונזכור כי הנהגים לא הוגבלו להיות נהגי משאיות שמשנעים מטען,⁸⁹ ובהתאם לדבריו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין **בפרשת תייסיר טאטור**:⁹⁰

"חופש העיסוק אינו משתרע על החופש להיות מועסק. הזכות לעבודה אינה נגזרת מחופש העיסוק חופש העיסוק אינו מקנה זכות מוחלטת, זכות שאין אחריה ולא כלום. על חופש העיסוק, כמוהו כחירויות אחרות, לתחרות באינטרסים נוגדים לו או באינטרסים שאינם מתיישבים אתו, ולסופו של תהליך שקילה ומדידה של איכויות ושל כמויות ייקבע איזון ראוי, ונדע ידו של מי על העליונה, כדי איזו מידה ובאילו תנאים".

89. העותר אף הציג את הפגיעה בחופש העיסוק כפגיעה בכבודם של הנהגים. העותר עומד על כך כי העבודה הינה המקור למימושו העצמי של האדם. המשיב אכן מכיר בחשיבות העבודה בחייו של אדם ואת תפיסת משמעות העבודה כאמצעי למימוש עצמי. יחד עם זאת, יש לזכור כי המקצוע הוא בראש ובראשונה נהיגה לטובת שינוע **מטען**. ככל שמתקיימת פגיעה בזכות לכבוד של הנהגים, כתוצאה ממגבלות על חופש העיסוק, הפגיעה מצומצמת ביותר. הנהגים רשאים לעבוד בתחום ההובלה, ולהוביל כל סוג מטען **מלבד חומרים מסוכנים**. על כן הנהגים שומרים על הזכות להתפרנס בכבוד ולהגשים את האפשרות למימוש עצמי.

90. זאת ועוד, הגדיל העותר לטעון לפגיעה בזכות לקניין של הנהגים, בדמות הפגיעה בצידוד ובהשכלה המקצועית אשר רכשו כדי לשנע חומרים מסוכנים. ראשית, בנוגע לסוגיית ההשקעה בקורסים המקצועיים, יש לעמוד על כך כי בכל שנתיים, עם חידוש הרישיון, על הנהגים לעבור השתלמות נוספת בנושא שינוע חומרים מסוכנים, בהתאם לתקנה 23(ב) לתקנות שירותי הובלה. כך שהקורסים שבהם השקיעו הנהגים עד לנקודה זו, נוגעים לרישיון ההובלה שניתן בכל פעם לשנתיים בלבד. כמו כן, העותר טוען לפגיעה בזכות לקניין, בקשר לרכישת המשאיות, כפי שנאמר לעיל, משאיות אלו, לא יוצאות מכלל שימוש ויכולות לשנע כל מטען שאינו חומרים מסוכנים. לפיכך, ככל שיש פגיעה בזכות לקניין של הנהגים הפגיעה מצומצמת ביותר לטובת מטרה חשובה, ביטחון תושבי המדינה.

91. העותר מוסיף וטוען לפגיעה ב"קניין החדש", שהוא זכות רכושית בכל הנוגע להיתר שהוענק להובלת חומרים מסוכנים. הזכות לקניין, המנויה בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, זוכה למעמד חוקתי על-חוקי בישראל ומורכבת **מרשימה סגורה של זכויות**. דיני הקניין מכירים במספר קבוע ונתון של זכויות קניין שונות שתוכנן סטנדרטי. יצוין, כי בתי-המשפט מגלים זהירות מיוחדת ביחס לאפשרות של הוספת זכויות קנייניות לאותה רשימה.⁹¹ בהרחבת זכות בהכרעה שיפוטית נפגעת הוודאות המשפטית וזו משליכה, בין היתר, על המצב המשפטי הקיים. יישום גישה זו קונה ביטוי **בפרשת טנא נגה בע"מ**.⁹² שם, בית-המשפט העליון פסק, **כי הצדדים אינם יכולים ליצור זכות קניינית**. במספר עתירות לבג"ץ הועלו טענות

⁸⁸ אהרן ברק "החוקה הכלכלית של ישראל" משפט וממשל ד 357, 369 (1998).

⁸⁹ בג"ץ 4360/94 טאטור נ' שר המשטרה, פ"ד נ(2) 567, 560 (1996).

⁹⁰ שם.

⁹¹ חנוך דגן קניין על פרשת דרכים 74–75 (2005).

⁹² ע"א 2850/99 בן חמו נ' טנא נגה בע"מ, פ"ד נד(4) 857–855, 849 (2000).

בדבר היותו של "הקניין החדש" כמהווה חלק מהזכות החוקתית לקניין, וחוסה תחת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁹³ בכל אחד מהמקרים, בג"ץ הותיר את ההכרעה בסוגיה זו בצריך עיון.

92. נבקש להדגיש בפני כבוד בית-המשפט שבהתאם לנאמר בפרשת אפרוחי הצפון⁹⁴ כאשר בית-המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית על הליכי החקיקה יעמוד לנגד עיניו עקרון הפרדת הרשויות. השאלה אינה אם התקנה טובה, יעילה או מוצדקת, אלא האם היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. כפי שכב' השופט (כתוארו אז) ברק קבע בפרשת בנק המזרחי המאוחד בע"מ, שקבעה הלכה מכוננת בישראל, מחוקק 'סוציאליסטי' ומחוקק 'קפיטליסטי' עשויים לחוקק חוקים שונים ומנוגדים, אשר כולם ימלאו את דרישותיה של פסקת ההגבלה.⁹⁵

ז. פסקת ההגבלה

93. המשיב סבור כאמור שאין בפגיעה לכאורה לה טוען העותר כדי לעלות לכדי פגיעה בזכויות יסוד כלל, ולחילופין, גם אם ימצא כבוד בית-המשפט טעם בטענות העותר, יש לראות בפעולת המשיב כפעולה סבירה ומידתית וכזו היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה, הן לעניין סעיף 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו והן לעניין סעיף 8 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, המפרטים ארבעה תנאים לחוקיות הפגיעה בזכויות המוגנות.

94. התנאי הראשון מייצג את עיקרון החוקיות, הדורש פגיעה לפי חוק או מכח הסמכה מפורשת בו. אנו סבורים, כי לשר הייתה את הסמכות מכוח חוק לשינוי תקנה 2א314 לתקנות התעבורה. כפי שדן המשיב לעיל, הסמכות שואבת עצמה מסעיפים 4(א), 7(7), 11(7) ו- 22(7) לפקודת התעבורה.

95. התנאי השני הוא הלימה את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לטעמנו, תנאי זה מתקיים. לא זו בלבד, בעצם השאיפה לפיתוח השוק לאוטומציה ולטכנולוגיה, טומנת בחובה את ההלימה של מדינת ישראל לערכים דמוקרטיים וחדשניים. כמו כן, מדינה דמוקרטית מחויבת בהגנה על חיי אדם. ציבור הבוחרים סומך ידיו על השלטון הדמוקרטי שייתן את ידו להגנה על אינטרסים מהותיים, ביטחוניים וכלכליים. משמעות הדבר היא, כי הרגולטורים מוכרחים להתאים את הנורמות לטכנולוגיות החדשות, המאפשרות הגנה מרבית על חיי האדם במדינה והגנה על האינטרס הציבורי, החברתי והכלכלי.

96. הערכים של מדינה יהודית ודמוקרטית אוחזו לערך עליון אחד, יהדות שהיא דמוקרטית ודמוקרטיה שהיא יהודית, כך שאנו יוצקים תוכן משפטי נורמטיבי לתוך ערך-על זה. גם ביהדות וגם בדמוקרטיה העקרונית המובילים הם עקרון הרוב, החירות, הצדק והיושר.⁹⁶

97. הדרישה השלישית היא לתכלית ראויה. התכלית תימצא ראויה כאשר היא משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה. במקרה שלפנינו, תכלית החוק נועדה לממש תכלית ביטחונית,⁹⁷ המשיב סבור, שהתכלית הנדונה באה לאזן בין חופש העיסוק של נהגי המשאיות המובילים חומרים מסוכנים, לבין תכלית הביטחון שניתן להשיג וחשיבות קידום ההתפתחות הטכנולוגית בחברה, מעבר לאוטומציה וקידום המשק בישראל.

98. התנאי האחרון הוא תנאי העמידה במבחן המידתיות ולו שלושה מבחני משנה. המשיב סבור כי עמד בשלושת מבחני המשנה והשינוי בתקנות הוא מידתי. כך על-פי מבחן ההתאמה של הקשר הרציונאלי – להשקפתנו, מתקיים קשר של התאמה בין השינוי בתקנות לבין המטרה ותכלית החקיקה. דרישת

⁹³ בג"ץ מנחם, לעיל ה"ש 88, בעמ' 243-244, 250-253, 275-279ג; בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004); בג"ץ 6792/10 די.בי.אס שרותי לוויין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 20.7.2014); בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל, בפס' 1-13, 27-44 לפסק-דינה של כב' השופטת נאור (פורסם בנבו, 15.8.2012).

⁹⁴ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 41 (2004).

⁹⁵ בג"ץ 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 438 (1995).

⁹⁶ חיים כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית: עיניים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" הפרקליט – ספר היובל 18 (ארנן גבריאל ומיגל דויטש עורכים, 1993).

⁹⁷ ראו לעיל בעמוד 7.

המידתיות הקבועה בפסקת ההגבלה נועדה להבטיח, כי האמצעים אשר החוק נוקט, הפוגעים בחופש העיסוק, מגשימים באופן מידתי את התכלית הראויה המונחת ביסוד החוק. המשיב סבור, כי המעבר לאוטומציה אינו נחשב כאמצעי בלתי מידתי, אלא מותאם ומשרת את התכלית אותה רצה להשיג המחוקק הראשי.⁹⁸

99. בנוסף, סבור המשיב שלא ניתן להשיג את המטרה על-ידי אמצעי אחר שפגיעתו פחותה.⁹⁹ בטווח הקצר, הנהגים יכולים להשתלב בשוק העבודה של נהגי המשאיות אשר לא משנעים חומרים מסוכנים, דבר אשר לא מצריך מהם רישיון נוסף ואף לא רכישה של משאית או ציוד נוספים. כל פתרון ביניים אחר שיצמצם באופן הדרגתי את השימוש בשינוע ידי אדם, יגרום לפגיעה בשוויון שתהיה גדולה יותר מהפעלה גורפת של התקנה על כלל הנהגים.

100. במבחן הצר, המעבר לאוטומציה הוא מידתי כאשר נבחן את היחס בין התועלת הניתנת לציבור מהחוק, מול הנזק האפשרי לפרט. הגבלת רישיון השינוע לשנתיים מלכתחילה לא מעניקה זכות שעליה יכולים הנהגים או האיגוד להסתמך כזכות עיסוק מתמשכת. העובדה שהמחוקק מצא להגביל את הרישיון לשנתיים, יש בה כדי לאפשר פיקוח אך גם שינויים ורגולציות בתחום. אכן, במועד הכניסה לתוקף של התקנה יהיו חלק מהנהגים שרשיונם עדיין יהיה בתוקף אך התועלת לציבור עולה על הנזק ולטענת המשיב ניתנה מסגרת זמנים מספקת להיערכות של הפרטים.¹⁰⁰

101. יתר על כן, המשיב סבור כי במידה והיה פועל אחרת ונמנע משינוי התקנה ועקב כך נמנע מלהטמיע את השיפורים הטכנולוגיים, יכולה היתה הרשות להיחשב **כרשלנית**, בשל כך שלא בחרה את האמצעי אשר עתיד להגן על אזרחי המדינה בצורה הטובה ביותר. משלא יעמדו בסטנדרט הזהירות הראוי, תיחשב הרשות כרשלנית במילוי חובתה, על כך שלא מנעה וסיכלה את הנזק האפשרי שעשוי להתקיים על-ידי צד שלישי, נהגי המשאיות.¹⁰¹

102. הנה כי כן, כל פגיעה לכאורה בזכויות חוקתיות מכח שינוי תקנה 2א314 לתקנות התעבורה, במסגרתו נאסר על הובלה של חומרים מסוכנים שלא באמצעות משאיות אוטונומיות, **עומדת בתנאי פסקת ההגבלה של חוקי היסוד ולפיכך אין לבטלה**.

ח. התייעלות ושינויים במערך התמריצים

103. המשיב סבור, כי העסקתם של נהגים בעידן של משאיות אוטונומיות אינה מקדמת את המשק. הן בשל העובדה שככל הנראה **הם לא יצליחו לספק תפוקה דומה** והן בשל יכולות **גבוהות** של המשאיות האוטונומיות, לעומת נהגים "בשר ודם".¹⁰²

104. לטעם המשיב, בלתי אפשרי לדרוש את עצירת הטכנולוגיה, **בפרט כשמדובר בעניין של ייעול, בטיחות וביטחון, שהם שיקולים הכרחיים וחיוניים**, כאשר עסקינן בסיכון של חיי אדם במרחב הציבורי. לפיכך, גם דינם של הטיעונים נגד התייעלות המשק להידחות.

105. כבר כיום משפיעה הטכנולוגיה החדשה, וזו המבוססת בינה מלאכותית על שוק העבודה. והדבר מציב אתגרים רבים בפני ממשלות ברחבי העולם.¹⁰³ עם זאת, קשה יהיה לקבל מצב בו נעצור עצמנו להתפתח, בייחוד כאשר השימוש בטכנולוגיה איננו רק לשם ההתפתחות הטכנולוגית אלא גם בכדי לתרום לביטחון הציבור ובריאותו.

⁹⁸ בג"ץ 2334/02 חיים שטנגר, עו"ד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נח(1) 786, 797 (2003).

⁹⁹ בג"ץ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, 11 (1996).

¹⁰⁰ בג"ץ שטנגר, לעיל הי"ש 100, בעמ' 787.

¹⁰¹ ע"א 343/74 גרובנר נ' עיריית חיפה, פ"ד ל(1) 141, בפס' 8 לפסק-דינו של כב' השופט שמגר (1975).

¹⁰² אלינסון, לעיל הי"ש 13.

¹⁰³ המכון הישראלי לדמוקרטיה "היערכות לשוק העבודה העתיד" **כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה** 20 (2017).

106. מדינת ישראל לא יכולה לעצור את התקדמות הטכנולוגיה, אך היא יכולה להתחיל להכין עצמה לאפשרות של קיום מהפכה תעשייתית רביעית. באופן זה, החלת מעבר נקודתי של מקצועות בהם יש צורך לבצע שינוי טכנולוגי, כמו במקרה של שינוע חומרים מסוכנים. שינוי זה מועיל לא רק לכלל אזרחי המדינה בהיבט הבטיחותי, ונהגים קיבלו תקופת הסתגלות המכינה אותם לשוק עבודה שונה לחלוטין שיתקיים גם מבלי שנסדיר זאת בעוד מספר שנים.

107. לדעת המשיב, תקופת המעבר שנקבעה מתאימה וראויה, ומאפשרת לנהגים להכין עצמם לשינוי במצב הקיים. בהתאם לדבריו של כב' השופט (כתוארו אז) שמגר בפרשת ה.ש.י. – המגדר תעשיות פלדה בע"מ, בכל שינוי של מצב קיים, יש לתת את הדעת למצב שהיה ערב תחילת החיקוק ולבחון את מצבם של אלו אשר צריכים להתאים עצמם להסדרים החוקיים החדשים. נסיבות שבהם תקבע תקופת מעבר, יהיו כאלה שהחלה מידתית עלולה לפגוע בציבור מסוים. יצוין, כי זמן תקופת המעבר יהיה בהתאם לאופי החקיקה ששונתה.¹⁰⁴ בהמשך לכך, ובהתאם לדבריו של כב' השופט (כתוארו אז) ברק בפרשת מנהלי ההשקעות:¹⁰⁵

"הוראות מעבר הקובעות את תחולתו של משטר רישוי חדש המוטל על עוסק ישן, הן מידתיות לגבי העוסקים הישנים, אם הן מתחשבות באופן הולם בעמדו של העוסק הישן, בניסיון שהצטבר אצלו בניהול ובהשפעתו על הצורך להחיל עליו את כללי הרישוי החלים על העוסק החדש, כולם או מקצתם; אם הן בוחרות במדרגת התחולה שפגיעתה בעוסק הישן היא פחותה בהתחשב בתכלית החוק; ואם התועלת לכלל הצומחת מהן עולה על הנזק הנגרם לעוסקים הישנים".

108. לעמדת המשיב, תקופת המעבר שניתנה, בהתחשב בתועלת ובנחיצות שיש במעבר למשאיות אוטונומיות, היא תקופה מספקת ומאפשרת לנהגים להסתגל לאופק תעסוקתי חדש. ויחד עם זמניותו של הרישיון לשנתיים, היא מידתית וסבירה לטענתנו. ראו באופן דומה קביעתו של בית-משפט נכבד זה בפרשת בנאי¹⁰⁶ שם העיסוק הוגבל ברישיון שלא היה נדרש קודם לכן ונקבעה תקופת מעבר של שנתיים שנמצאה סבירה. במקרה שלנו, העיסוק מלכתחילה מותנה ברישיון שתוקפו לשנתיים בלבד ועל כן נראה, כי תקופת מעבר הקרובה לשנה וחצי, מהווה פרק זמן מספק ונותנת זמן סביר לבחינת המשך העיסוק.

109. שיקול נוסף שהנחה את המשיב הוא הימנעות מטענות שיופנו בעתיד בכל הקשור לכך שהונהג בדיעבד סטנדרט נמוך מהטכנולוגיה הקיימת, שעה שלא הותקנו תקנות אלו, בהינתן שמצויה יכולת טכנולוגית בטוחה יותר, שתמנע פגיעה בחיי אדם, חזקה שיש לאמצה, שכן אחרת הרשות תימצא כרשלנית.¹⁰⁷ אלמלא אימוץ הסטנדרט של משאיות אוטונומיות לשינוע חומרים מסוכנים, וקיומה של טכנולוגיה מתאימה ובטוחה יותר למטרה זו, ישנה אפשרות כי המדינה תישא באחריות נזיקת.

110. על עיקרון זה עמד המלומד קלברזי, באומרו כי מונע הנזק הזול והטוב הוא הגורם המצוי בעמדה הטובה ביותר לעריכת מאזן עלות-תועלת, בין עלויות התאונה לעלויות מניעתה, ולפעול על סמך אותו מאזן.¹⁰⁸

111. זאת ועוד, בפרשת פז חברת נפט בע"מ,¹⁰⁹ נקבע כי על הרשות לבצע איזון בין תחזוקת המתחם הציבורי ועתידו, לבין השיקולים הפרטיים שלא ניתן להתעלם מהם. כדי להעביר ביקורת על פעולותיה יש צורך באינפורמציה אשר חסרה, לרוב, לבתי-המשפט. זאת, משום שהרשות מפעילה את שיקול דעתה שלא

¹⁰⁴ בג"ץ 396/82 ה.ש.י. – המגדר תעשיות פלדה בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד לו(1) 44, 50 (1982).

¹⁰⁵ בג"ץ לשכת מנהלי השקעות בישראל, לעיל הי"ש 84.

¹⁰⁶ בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 595 (1996).

¹⁰⁷ ראו היקף לסטנדרט הזהירות החדש בפרשות ע"א 8693/08 הרמן נ' ד"ר עמוס שטרנברג, בעמ' 16–17 (פורסם בנבו, 24.3.2011), ע"א 2087/08 מגן נ' שירותי בריאות כללית, בעמ' 10 (פורסם בנבו, 12.8.2010).

¹⁰⁸ G. Calabresi & J. T. Hirschoff, *Toward a Test for Strict Liability in Torts*, 81 YALE L. J. 1055 (1972).

¹⁰⁹ ע"א 3464/05 פז חברת נפט בע"מ נ' מדינת ישראל משרד התחבורה מחלקת עבודות ציבוריות, בפס' 6–7 (פורסם בנבו, 12.7.2006).

לטובתה, אלא לטובת הציבור בכללותו.¹¹⁰ כך גם, ישנה חובת זהירות מושגית, כאשר על הרשות להביא בחשבון את האינטרסים הכלכליים. משכך, נטען כי על בית-המשפט הנכבד לפעול בצורה מרוסנת ומאופקת, עת הוא שוקל את ביטול התקנות, שהן פרי מעשיו של המשיב.

112. בהמשך לטענת העותר שדיני הביטוח אינם מתאימים ליישום תשתית של משאיות אוטונומיות, ניתן לומר כי עד תקופה זו, כאשר התרחשה תאונת דרכים בין שני רכבים, נחלק הדיון המשפטי לשתי סיטואציות: סוגיה אחת, אשר לנזקי הגוף, שמוסדרת בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975. במסגרת נזקי גוף, אין צורך להוכיח אשם¹¹¹ ובמקרה קיצון בו משאית תהיה מעורבת בתאונת דרכים עם נפגעים בנפש, הביטוח יישא בתשלום הפיצויים בהתאם לחוק. סוגיה שנייה, נוגעת לנזק לרכוש כתוצאה מתאונות דרכים שמוסדר באמצעות פקודת הנזיקין. נזק לרכוש מוטל, לרוב, על האשם בקרות התאונה. המשיב סבור שיש מקום לבחון את האפשרות כי האחריות תוטל **על יצרני הרכב**.¹¹² הטלת אחריות זו עולה בקנה אחד עם המשטר הנוהג ביחס לחוק האחריות למוצרים פגומים, התש"ס-1980. במקרה בו תקלה טכנית גרמה לתאונות, ניתן להטיל אחריות זו על יצרן הרכב. ברכבים אוטונומיים מותקנת "קופסא שחורה", כמו במטוסים, ובאמצעות ניתוח הנתונים מתוך הקופסא ניתן לקבוע האם התאונה התרחשה בעקבות טעות של מערכת אשר מקורה בתכנות של יצרני הרכב,¹¹³ וכך במקרים אלו האחריות אכן תוטל על היצרנים. חשוב להבהיר, כי משאיות אוטונומיות לא יעלו על הכביש ללא ביטוח ולכן במידה שאכן קיים אשם מצד המערכת המפעילה את המשאית, יהיה גוף שיישלם את הפיצויים.

113. לסיום, המשיב מבקש להדגיש שהוא מודע גם לסכנות הטמונות במעבר לאוטומציה ועל כך שנדרשת היערכות מתאימה לסכנות אלה. עם זאת, מתקפות נגד מחשבים נמצאות בשיח היומיומי כבר זמן רב, מאז שהמחשבים הפכו לשחקן משמעותי השולט על מערכות כמו חשמל, מים, בנקאות, בתי-חולים ולוויינים, ששינו לחלוטין את הדרך בה חיינו מתנהלים. היכולת לפגוע במערכות אלו, משמעה פגיעה בנוחות ובאיכות החיים שלנו. פגיעה זו באה לידי ביטוי בשני אופנים מרכזיים: האחד, התקפות שמטרתן לפגוע ולהרוס את המערכות והרשת; השני, התקפות שמטרתן גניבת מידע.

114. מדינת ישראל נערכת לקידום לאומי של הגנת סייבר. בשנת 2015 הוקמה במשרד ראש הממשלה יחידת סמך, "רשות לאומית להגנת הסייבר", שתפקידה המרכזי הוא הגנה על מרחב הסייבר. כחלק מתפקידה, הרשות פועלת לנטרול ומניעה של איומי הסייבר ולצמצום הנזק העלול להיגרם כתוצאה ממימוש איומים אלו.¹¹⁴ לצדה של הרשות הלאומית, הוקם בשנת 2011 "מטה הסייבר הלאומי",¹¹⁵ הוא הגוף הממליץ על מדיניות לאומית בתחום ומקדם את יישום ההמלצות. המטרה העיקרית בהקמתו הייתה לשפר את ההגנה על תשתיות לאומיות ועל חיים תקינים במדינה. העתק החלטת הממשלה 2444 מיום 15.2.2015 מצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/9**.

115. השוק פיתח בשנים האחרונות פתרונות טכנולוגיים שונים להתמודדות והגנה מפני התקפות סייבר, ובפרט ברכבים אוטונומיים. להרחבה ראו העתק של תרשים המדגים אב טיפוס של "יחידת תקשורת מאובטחת לרכבים אוטונומיים" המצורף לתגובה זו ומסומן בתור **נספח מש/10**.

116. כלומר, המדינה ואורגניה לא נותרים אדישים אל מול הסכנות הקיימות במעבר חיינו לתוכנות של בינה מלאכותית. בעזרת ניהול סיכונים ופעולות נכונות, ניתן לצמצם את הסכנות הקיימות בתחומים אלה.

¹¹⁰ ע"א 915/91 מדינת ישראל נ' לוי, פ"ד מח(3) 45 (1994).

¹¹¹ אליעזר ריבלין **תאונות הדרכים 9** (מהדורה רביעית, 2011).

¹¹² ריאיון עם משה ויצמן, מנהל אגף רכב במשרד התחבורה מיום 14.11.2017.

¹¹³ אריאל פרייברג "רכבים אוטונומיים והשפעתם על הדין הנוהג כיום" **ynet** 1.11.2016.

www.anet.co.il/Dev2Go.web?id=412915&sNewsID=34613

¹¹⁴ החלטה 2444 של הממשלה ה-33 "קידום הערכות הלאומית להגנת הסייבר" (15.2.2015).

¹¹⁵ אודות מטה הסייבר הלאומי ראו www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/Cyber/Pages/NationalCyber.aspx

117. המשיב סבור, כי התקנה צריכה לעמוד בעיניה, כאשר הותקנה לאור נחיצות הטמעת משאיות אוטונומיות. כאמור בהרחבה לעיל, שימוש במשאיות אוטונומיות עתיד לתרום לשיפור הביטחון בכבישים ולמניעת תאונות דרכים בהן מעורבים חומרים מסוכנים.

118. יישום התקנה יציב את מדינת ישראל כמובילה בתחום הרכבים האוטונומיים, ישפר את היעילות הכלכלית באמצעות ייעול כח האדם, חיסכון בדלק, צמצום זיהום האוויר והקטנת הפקקים.

119. לטעמנו, התקנה הותקנה בסמכות המשיב, ואין בה כדי לפגוע בזכויות חוקתיות ולכל היותר מדובר בפגיעה שהיא סבירה ומידתית ועומדת בתנאי פסקת ההגבלה, ועל כן היא חוקתית. הכל באמצעות הפעלת שיקול הדעת הנחוץ למשיב במסגרת תפקידו המינהלי בקבלת ההחלטה, תוך התחשבות בשיקולים רלוונטיים. בהתאם לאמור, בית-המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה ולקבוע כי התקנה עומדת בתוקף.



גב' בר רוזוב



מר פז בן אהרון



גב' שיר רדיאנו

ב"כ המשיב

הרצליה, 18 ביוני, 2018

**רשימת אסמכתאות ומקורות – בג"ץ 9650/18 איגוד עובדי
התחבורה בהסתדרות נ' שר התחבורה (מטעם המשיב)**

מקורות ישראליים

1. חקיקה

(א) חקיקה ראשית

ס' 11(ב) לתקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001
ס' 3 לחוק הממשלה (הוראות מעבר), התשכ"ח-1968
ס' 2(ד) לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948

(ב) חקיקת משנה

תקנות התעבורה (תיקון מס' 5), התשע"ח-2017, ק"ת 7895

(ג) אמנות ודברי חקיקה נוספים

החלטה מס' 2316 של הממשלה ה-34 "תכנית לאומית לתחבורה חכמה" (22.1.2017)
החלטה 2444 של הממשלה ה-33 "קידום הערכות הלאומית להגנת הסייבר" (15.2.2015)

2. פסיקה

(א) בית המשפט העליון

בשבתו כבג"ץ

בג"ץ 6792/10 די.בי.אס שרותי לוויין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 20.7.2014)
בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל, בפס' 1-13, 27-44 לפסק-דינה של כב' השופטת נאור (פורסם בנבו, 15.8.2012)
בג"ץ 1398/07 ד"ר יעל לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך – הגף להערת תארים אקדמיים מחו"ל, בס' 21 לפסק-דינו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר (פורסם בנבו, 10.5.2010)
בג"ץ 365/08 נטוויזן בע"מ נ' משרד התקשורת, בפס' 8 לפסק-דינה של כב' השופטת ארבל (פורסם בנבו, 13.6.2009)
בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, פ"ד סב(3) 445 (2007)
בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 727 (2005)
בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 41, 14 (2004)
בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004)
בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הוטרינריים, פ"ד נח(5) 202, 213 (2004)
בג"ץ 2334/02 חיים שטנגר, עו"ד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נח(1) 786, 797 (2003)
בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 259 (2002)
בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נה(2) 502, 503 (2000)
בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 384 (1997)
בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 595 (1996)
בג"ץ 4360/94 טאטור נ' שר המשטרה, פ"ד נ(2) 560, 567 (1996)
בג"ץ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, 11 (1996)
בג"ץ 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 438 (1995)
בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(5) 441, 485 (1994)
בג"ץ 355/86 שחף שירותי תעופה בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד מ(4) 729, בס' 10-11 לפסק-דינו של כב' השופט בד' (1986)
בג"ץ 396/82 ה.ש.י. – המגדר תעשיות פלדה בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד לז(1) 44, 50 (1982)
בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה(2) 85, בס' 8 לפסק-דינו של כב' השופט שמגר (1980)
בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 431 (1980)

בג"ץ 231/63 רטף, הספקת מזון בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה ומנהל אגף יבוא מזון במשרד המסחר והתעשייה, פ"ד יז 2730 (1963)
בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1506 (1958)

בשבתו כערכאת ערעור

ע"א 9183/09 The Football Association Premier League Limited נ' פלוני, בפס' 5 לפסק-דינו של כבי' השופט (כתוארו אז) מלצר (פורסם בנבו, 13.5.2012)
ע"א 8693/08 הרמן נ' ד"ר עמוס שטרנברג, בעמ' 16–17 (פורסם בנבו, 24.3.2011)
ע"א 2087/08 מגן נ' שירותי בריאות כללית, בעמ' 10 (פורסם בנבו, 12.8.2010)
ע"א 3464/05 פז חברת נפט בע"מ נ' מדינת ישראל משרד התחבורה מחלקת עבודות ציבוריות, בפס' 6–7 (פורסם בנבו, 12.7.2006)
ע"א 2850/99 בן חמו נ' טנא נוגה בע"מ, פ"ד נד(4) 849, 855–857 (2000)
ע"א 915/91 מדינת ישראל נ' לוי, פ"ד מח(3) 45 (1994)
ע"א 343/74 גרובנר נ' עיריית חיפה, פ"ד ל(1) 141, בפס' 8 לפסק-דינו של כבי' השופט שמגר (1975)
ע"א 311/57 היועץ המשפטי לממשלה נ' מ. דיזנגוף ושות' בע"מ, פ"ד יג 1026 (1959)
ע"פ 231/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא 695 (1957)
ע"א 28/49 זרקא נ' היועץ המשפטי לממשלת ישראל, פ"ד ד 504, 521 (1950)

3. ספרות ומקורות נוספים

(א) ספרים

רועי צזנה השולטים בעתיד – הון-שלטון, טכנולוגיה, תקווה 75 (2017)
אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה 103 (2014)
איל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי 699 (2013)
אליעזר ריבלין תאונת הדרכים 9 (מהדורה רביעית, 2011)
יצחק זמיר הסמכות המינהלית ב 1198 (2011)
יצחק זמיר הסמכות המינהלית א 80 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010)
אהרן ברק מידתיות במשפט 531 (2010)
חנוך דגן קניין על פרשת דרכים 74–75 (2005)
יצחק זמיר הסמכות המינהלית א 347 (מהדורה ראשונה, 1996)

(ב) מאמרים

דפנה ברק-ארז "זכות הטיעון – בין צדק פרוצדורלי ויעילות" ספר אור – קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור 817, 818 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013)
מנחם מאוטנר "בין כשירות לסבירות בעקבות בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט" המשפט יד 403, 410–411 (2011)
יואב דותן "הבטחה מינהלית לציבור" משפט וממשל ה 465, 490–495 (2000)
אהרן ברק "החוקה הכלכלית של ישראל" משפט וממשל ד 357, 369 (1998)
אורן גזל-איל "פגיעה בזכויות יסוד 'בחוק' או 'לפי החוק'" משפט וממשל 831, 832 (1998)
יצחק-הנס קלינגהופר "שלטון החוק וחקיקת משנה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 105 (1993)

חיים כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית: עיונים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" הפרקליט – ספר היובל 18 (ארנן גבריאלי ומיגל דויטש עורכים, 1993)
מיכל שקד "הערות על ביקורת הסבירות במשפט המינהלי" משפטים יב(2) 102, 110 (1982)

(ג) דו"חות, מקורות אינטרנטיים ואחרים

אודות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (נכון ליום 4.2.2018)
www.gov.il/he/Departments/about/about_ministry_of_transportation
ריאיון עם משה ויצמן, מנהל אגף רכב במשרד התחבורה מיום 14.11.2017
"אינטל ומובילאי חשפו מודל מתמטי שמבטיח – רכב אוטונומי לא יגרום לתאונות" כלכליסט
www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3723050,00.html 18.10.2017
עתיד העבודה 2050 – מדיניות שולחן עגול במכון צבי מיתר לחדשנות טכנולוגיית משפט ואתיקה, המרכז הבינתחומי הרצליה (2017)

המכון הישראלי לדמוקרטיה "היערכות לשוק העבודה העתידי" כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 20 (2017)

27.10.2017 hwzone "הצלחה נוספת למשאית שנוסעת בכוחות עצמה" hwzone.co.il/main-tech/

אסף זגריזק "מחדל המשאיות: תאונות קטלניות, שוק עבודה פרוץ ותקינה מיושנת" ynet www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5003176,00.html 15.8.2017

1.11.2016 anet "רכבים אוטונומיים והשפעתם על הדין הנהוג כיום" www.anet.co.il/Dev2Go.web?id=412915&sNewsID=34613

31.10.2016 "ישראל יכולה לעמוד בחזית ענף פיתוח המכונית האוטונומית" כלכליסט www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3700671,00.html

ניו יורק טיימס "ארה"ב מהמרת על עתיד אוטונומי – הממשל אישר טכנולוגיית מכוניות ללא נהג" TheMarker 20.9.2016 www.themarket.com/wallstreet/1.3073337

נעם וינד "האם משאיות אוטונומיות יכבשו בקרוב את אירופה? אתגר המשאיות ללא נהג מגיע לקו הסיום" thecar 6.4.2016 www.thecar.co.il/%D7%94%D7%90%D7%9D

מבקר המדינה דו"ח שנתי 67א – הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים 690 (2016)

"חקיקת משנה – נוהל והנחיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 (60.012) (התשס"ד)

רחל ורצברגר שינוע חומרים מסוכנים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004)

ליבי קוסקס "שינוע חומרים מסוכנים התהפכויות של כלי רכב" ת-114 המוסד לבטיחות ולגיהות (2001)

אודות מטה הסייבר הלאומי ראו www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/Cyber/Pages/NationalCyber.aspx

מקורות לועזיים

1. ספרות ומקורות נוספים

(א) מאמרים

Matthew U. Scherer, *Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies*, 29 HARV. J. LAW & TEC 353, 368 (2016)

Jason Furman, *Is This Time Different? The Opportunities and Challenges of Artificial Intelligence IA now*, N.Y.U. (Jul. 7, 2016)

G. Calabresi & J. T. Hirschoff, *Toward a Test for Strict Liability in Torts*, 81 YALE L. J. 1055 (1972)

(ב) דו"חות, מקורות אינטרנטיים ואחרים

Preparing for the Future of Artificial Intelligence, U.S. WHITE HOUSE 6–7 (Oct. 2016)

Georg Graetz & Guy Michaels, *Robots at Work*, CEPR DISCUSSION PAPER DP10477 (Mar. 2015) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575781

European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road ADR (Jan. 1 2015)