

כ"ח חשוון תשפ"ד
12 נובמבר 2023

לכבוד
השרה מירי רגב
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

זחוף!

שלום רב,

הנדון: הפעלת רכבת ישראל בסופי שבוע

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, הריני לפנות אליך בנושא הנדון, כדלקמן:

1. על רקע מצב המלחמה בו שרויה מדינת ישראל, ביום 12.10.23 אישר משרד התחבורה להפעיל רכבות גם במהלך סופי השבוע. על פי הודעת המשרד, שיטת העבודה של הרכבות היא במתכונת "מלא וסע" בין יום שישי ב-18:00 ולאורך הלילה. בנוסף, בימי שבת בין השעות 00:00-21:00 אושר להפעיל רכבות בתדירות של אחת לשעה. אושר כי הרכבות יעברו בשעות המצוינות בין תחנות באר שבע מרכז לנהריה ויעצרו בדרך בתחנות נתב"ג, תל אביב סבידור, תל אביב מרכז וחוף הכרמל. יצוין, כי בפועל, תדירות הפעלת הרכבות בשבת השתנתה מספר פעמים.

2. חרף העדר פרסום משמעותי לציבור מצד המשרד בדבר פעילות הרכבות בסופי שבוע, ממועד קבלת ההחלטה האמורה, ציבור רחב עשה שימוש בשירותי הרכבת במהלך סופי השבוע בהם פעלו רכבות. בכללם, נוסעים המשתייכים לכוחות הביטחון – חיילי מילואים וסדיר הנדרשים להתנייד ברחבי הארץ גם במהלך סוף השבוע, וכן אזרחים שפוננו מבתיהם ונעדרים כלי רכב פרטיים המבקשים להיפגש עם משפחותיהם והקרובים להם כחלק מתהליך השיקום והחלמה הנפשית שלהם.

3. דא עקא, חרף הביקוש לשירותי הרכבת בסופי שבוע, ביום 9.11.23 הודיע המשרד כי לא יפעלו עוד רכבות בסוף השבוע: "בהערכת מצב שהתקיימה היום ובעקבות הודעת ראש מערך ההיסעים במשרד הביטחון למשרד התחבורה ובהחלטה הבהיר כי אין צורך בהפעלת תחבורה ציבורית בסופי השבוע, וכי משרד הביטחון הוא האחראי להיסעים לחיילים, הוחלט כי התחבורה הציבורית לא תופעל בסופי שבוע עד להחלטה אחרת בהתאם להערכות מצב ולצרכי הביטחון." דא עקא, משרד הביטחון הכחיש כי ביקש להפעיל או להפסיק תחבורה ציבורית בשבת ואף הבהיר כי מדובר בהחלטה המצויה באופן בלעדי בידי משרד התחבורה.

4. כך, במהלך סוף השבוע האחרון, החל משעות הצהריים של יום 10.11.23 לא פעלו רכבות.

5. ייאמר מיד, החלטת משרד התחבורה על הפסקת תנועת הרכבות בסופי שבוע הינה החלטה פסולה שלא רק שיש בה כדי לסכל כל אפשרות ליתן מענה ראוי לצרכים תחבורתיים הנובעים

ממצב המלחמה בו שרויה מדינת ישראל, אלא שהיא אף אינה עולה בקנה אחד עם המצב המשפטי הקיים הנעדר כל מניעה לאספקת שירותי תחבורת רכבות במהלך סופי שבוע, היא פוגעת פגיעה קשה בזכויות יסוד חוקתיות ומתעלמת באופן מופגן מצרכים תחבורתיים חיוניים של הציבור הישראלי, ונראה כי התקבלה על יסוד שיקולים זרים ופסולים.

6. משכך, אנו פונים אליך בדרישה כי תנועת הרכבות בסופי שבוע תחודש, וזאת החל מסוף השבוע הקרוב ואילך. והכל כפי שיפורט להלן.

המצב המשפטי

7. פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש] תשל"ב-1972. (להלן: "פקודת מסילות הברזל") היא הבסיס החוקי להפעלתה של רכבת ישראל.

8. בניגוד לקוי אוטובוס בהם יש לשר הממונה סמכות לקבוע תקנות בעניין איסור הפעלת קוים בשבת מכוח פקודת התעבורה (נוסח חדש), **בפקודת מסילות הברזל לא נקבעה כל הוראה האוסרת על הפעלת הרכבת ביום המנוחה השבועי, או המסמיכה את השר הממונה לקבוע תקנות בעניין.** לפיכך, אין כל מניעה חוקית להפעלת רכבת ישראל בשבת.

9. זאת ועוד, **הימנעות מהפעלת הרכבת בשבת כרוכה בפגיעה קשה בזכויות יסוד חוקתיות.** בנסיבות אלה, הרי שכשרת התחבורה, הנך מחויבת להורות על הפעלת הרכבת בשבת.

היעדר תחבורה ציבורית בשבת פוגע בזכויות יסוד

10. כפי שיפורט להלן, היעדר תחבורה ציבורית בשבת פוגע בזכויות יסוד חוקתיות ובהן **חופש התנועה, הזכות לאוטונומיה של הפרט לקבוע את אורחות חייו, הזכות לשוויון והזכות לחופש מדת.**

11. היות שלא ניתן לפגוע בזכויות אלא על פי הסמכה מפורשת בחוק, והיות שלא קיימת הסמכה כאמור בחקיקה, **הרי שאי הפעלת הרכבת בשבת מהווה הפרה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו באופן שאינו עומד בתנאי פיסקת ההגבלה.** מצב דברים זה מחייב אפוא את הפעלת הרכבת בשבת.

פגיעה בחופש התנועה

12. לכל אדם בישראל, אזרח ותושב זכות קנויה לחופש תנועה. זכות זו הוכרה כזכות חוקתית הנגזרת מכבוד האדם וחירותו (בבג"ץ 5434/96 **חורב ואח' נ שר התחבורה ואח' פ"ד נא(4) 1**, 59 (להלן: "**פרשת חורב**") וראו גם בבג"ץ 2481/93 **יוסף דיין נ' מפקד מחוז ירושלים ואח' הנ"ל** [27], בעמ' 472).

13. אי הפעלת הרכבת בשבת פוגעת בצורה חריפה בזכות החוקתית הקנויה לאזרחי ותושבי מדינת ישראל לנוע בחופשיות ולהגיע למחוז חפצם במהלך השבת. בניגוד לתחבורה ציבורית באמצעות רכב ממונע, שם פקודת התעבורה מעניקה לשר הממונה סמכות לאסור על הפעלת התחבורה הציבורית בשבת, מתוך שיקול דעת, בפקודת מסילות הברזל, אין לשרה כל סמכות למנוע זאת ביחס לרכבת.

פגיעה בזכות לאוטונומיה

14. הפסיקה הכירה בזכות הפרט לאוטונומיה כזכות הכרוכה בכבוד האדם וכזכותו של אדם לחופש בחירה, וחירות הרצון הפרטי לעצב את אורחות חייו:

"... ביסוד הזכות לכבוד האדם עומדת ההכרה כי האדם הוא יצור חופשי, המפתח את גופו ורוחו על פי רצונו בחברה בה הוא חי; במרכזו של כבוד האדם מונחת קדושת חייו וחירותו. ביסוד כבוד האדם עומדים האוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה וחופש הפעולה של האדם כיצור חופשי." (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת (טרם פורסם), בפסקאות 35 לפסק דינו של הנשיא ברק כתוארו דאז).

15. דברים אלה יפים אף לענייננו - יש לאפשר לכל אדם לעצב את השבת כראות עיניו - לבקר קרובי משפחה וחברים, לבלות במסעדות, לבקר במוזיאון או בים - וזאת מכוח זכותו של אדם לכבוד אשר בבסיסה האוטונומיה של הרצון הפרטי הרואה באדם ישות אוטונומית בעלת כושר בחירה ורצון עצמאי.

16. ליום השבת תכלית לאומית אך גם תכלית סוציאלית והפרט רשאי לעצב יום זה כרצונו. הציפייה אינה כמובן כי הרכבת תפעל ככלל יום בשבוע, ושמירה על המרחב הציבורי ביום השבת היא תכלית ראויה, ואולם, נקודת האיזון צריכה להתחשב גם בצרכיו של הפרט - בדיוק כפי שהיה בחודש האחרון עת הרכבת פעלה בסופי שבוע אך בתדירות נמוכה מהרגיל. על תכלית זו עמדה השופטת פרוקצ'יה (כתוארה אז) בבג"ץ 5026/04 דיזיין 22 - שארק דלוקס **ההיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת, אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה:**

"המטרה הסוציאלית עיקרה בכך שביום המנוחה השבועי יוכל אדם להינפש לרווחתו הגופנית והנפשית. יום המנוחה נועד לאפשר לאדם לבלות בחיק משפחתו ובחברת ידידים; הוא נועד להותיר זמן פנוי לפעילויות שונות הקרובות ללבו של האדם, ובהן השתלבות בחיי תרבות ורוח ועיצוב תרבות הפנאי לפי רוחו וטעמו...לאפשר לאדם לממש באורח מידתי את הפן הסוציאלי של השבת על פי טעמו ועל פי מידותיו ולתת בכך ביטוי למנהגים, לסגנונות החיים ולשלל התרבויות בחברה הרב רבדית הישראלית. סמכות מתן ההיתרים לעבודה בשבת נועדה, בין היתר, לקדם צרכים חיוניים של מגוון קבוצות האוכלוסייה כדי לאפשר להן לעצב את יום השבת שלהן כיום מנוחה על פי נטיות לבן.

פגיעה בזכות לשוויון

17. כידוע, עקרון השוויון הינו עקרון מנחה בכל פעולה מנהלית:

"השוויון הוא ערך יסוד לכל חברה דמוקרטית...השוויון שומר על השלטון מפני השרירות. אכן, אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזכות העצמית של האדם" (בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332)

אי-הפעלה של הרכבת בשבת מעמיק את חוסר השוויון והפגיעה בשכבות החלשות

18. הבדלים בדפוסי השימוש והנגישות לתחבורה, הם מביטויי חוסר השוויון בחברה. הפעלת הרכבת בשבת, עשויה לתרום לקידום שוויון. התעלמות משיקול זה, עלולה להנציח ואף להגביר את חוסר השוויון.¹

19. אי הפעלת הרכבת בשבת גורמת לפגיעה קשה באנשים ממעמד סוציו אקונומי נמוך, בבעלי מוגבלויות, בנשים, בבני נוער, בחיילים ובקשישים. קבוצות אלו הן הצרכניות העיקריות של התחבורה הציבורית בישראל.

20. דו"ח טרכטנברג מתייחס לפגיעה הנגרמת לשכבות החלשות מהיעדר תחבורה ציבורית ראויה, בציינו את הדברים הבאים:

"עם זאת, עבור פלחי אוכלוסייה מסוימים אין כיום רמת נייחות בסיסית המובטחת באמצעות שירותי התחבורה הציבורית. לעשירונים הנמוכים, שבהם רמת המינוע נמוכה משמעותית משאר האוכלוסייה, יש תלות במערך התחבורה הציבורית. עבורם למגבלות הכיסוי של התחבורה הציבורית הן ברמה הגיאוגרפית והן ברמת שעות הפעילות משמעות רבה; זאת משום שמגבלות אלו משפיעות, בין היתר, על אפשרויות התעסוקה, על הנגישות לשירותים חברתיים ואף על היכולת לממש פנאי."

ובהמשך הדברים:

"בנוסף לאמור לתחבורה הציבורית תפקיד חברתי חשוב בהבטחת יכולת הניידות גם לאלו שידם אינה משגת ואשר אינם יכולים להתבסס על הרכב הפרטי. משמעותה של רמת התחבורה הציבורית לאזרחים אלו רבה ביותר, שכן היא קובעת את נגישותם למקומות תעסוקה, לשירותים ציבוריים ולאתרי פנאי".²

¹ עדי סופר "יותר כבישים, יותר גודש: על מדיניות התקצוב של תשתיות תחבורה בישראל, 2000-2012", דו"ח מרכז אדוה, עמ' 11 (יוני 2013).

² דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, עמ' 148-149 (אוקטובר 2011).

21. ודוק, עבור אוכלוסייה מוחלשת, שאין ברשותה רכב פרטי, אי הפעלת הרכבת בשבת מגבילה את יכולתה לבלות את שעות הפנאי, לבקר משפחה, להגיע לבתי חולים, למחנות צבא, ולמקומות חיוניים אחרים. **כך, המשתייכים לאוכלוסייה זו הופכים שקופים – במובן זה שצרכיהם אינם נלקחים בחשבון.** לכן, מחויבת השרה להורות על הפעלת הרכבת בשבת.

פגיעה בשוויון ובזכות לנגישות עבור אנשים עם מוגבלות

22. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, קובע כי כל מקום ציבורי וכל שירות ציבורי צריכים להיות נגישים לאנשים עם כל סוגי המוגבלויות.

23. על המדינה חלה אפוא חובה פוזיטיבית להנגיש את המרחב הציבורי ולהעמיד לרשות אנשים עם מוגבלות אפשרויות למימוש זכויותיהם. אחת הזכויות החשובות היא הזכות להתנייד, וחופש התנועה.

24. עבור אנשים בעלי לקויות קוגניטיביות, בעלי לקויות ראייה ובעלי מוגבלות פיזית הרכבת מאפשרת לנוע ולהיות נגישים לעבודה, לחברים ולמשפחה. כלומר, מדובר בשירות המאפשר הנגשה לשירותים אחרים. הזכות לנגישות מהווה, הלכה למעשה, שער כניסה אל יתר הזכויות. בלעדיה, שאר הזכויות נחסמות בפני אנשים עם מוגבלות.

25. הימנעות מהפעלת הרכבת בשבת פירושה התנערות המדינה מחובתה לאפשר לבעלי מוגבלויות ניידות ונגישות לשירותים ציבוריים אחרים וזאת בניגוד לדין.

פגיעה בחופש מדת

26. כידוע, חופש הדת מקפל בתוכו גם את הזכות לחופש מדת (פרשת חורב, ע"מ 93 לפסה"ד). מעיקרון זה נגזר כי אין כופים - לא במישרין ולא בעקיפין - מצוות דת על מי שאינם שומרי מצוות, ואינם מעוניינים לקיים את מצוות הדת ולכן החלטה על הפסקת הפעלת הרכבת בשבת מטעמים של התחשבות בשיקולי הדת היא פסולה. לעניין זה יפים דברי בית המשפט העליון בפרשת חורב:

"ההתחשבות בשיקולי הדת ובאורח החיים הדתי אסורה היא, אם הפעלת הסמכות נועדה לכפות על אדם את מצוות הדת. ההתחשבות בשיקולי הדת ובאורח החיים הדתי מותרת היא, אם היא נועדה לתת ביטוי לצורכי הדת של האדם... אכן, כפייה דתית נוגדת את הזכות לחופש הדת ואת כבוד האדם. התחשבות בצורכי הדת תואמת את חופש הדת ואת כבוד האדם."
(פרשת חורב, עמ' 36)

27. בהקשר זה נהוגה ההבחנה בין רשות היחיד ורשות הרבים: לאדם יש חופש לממש את דתו בביתו, אך ברשות הרבים אין הוא יכול לכפות את מצוות דתו על הזולת. עמד על כך כב' השופט חשין (כתוארו אז):



"האינטרס שקנו שומרי מצוות מישקלו הוא רב־עד־מכריע בביתם פנימה, וכל עוד מבקשים הם דבר לעצמם; ככל שירחקו מביתם ויקרבו אל רשות הרבים - או אל רשות היחיד של הזולת - או ככל שיבקשו לשלול דבר מן הזולת, כן יחלש כוחו של אותו אינטרס, והרי כנגדו יעמדו אינטרסים של הזולת, ברשות הרבים או ברשות היחיד שלו" (בג"צ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 508)

28. דברים אלה יפים אף לענייננו. ככל שאנו יוצאים מדלת אמותיו של אדם אין הוא יכול לכפות ברשות הרבים קיום אורחות חיים דתיים וכפי שלא מצופה מכלל אזרחי מדינת ישראל לשמור שבת בהתאם לאורח החיים הדתי אורתודוכסי כך לא ניתן לכפות אי נסיעה בשבת על ידי אי הפעלת הרכבת בשבת.

שיקולים זרים ופסולים

29. בעת שמונחת בפני הרשות החלטה עליה לשקול את מכלול השיקולים על מנת לקבל החלטה הוגנת, עניינית ושוויונית. דלת אמותיו של החוק המסמיך קובעות את מסגרת השיקולים הרלבנטיים להחלטה. שיקולים החורגים ממטרות החוק המסמיך, הינם שיקולים זרים והרשות השלטונית מנועה מלהתחשב בהם בבואה לקבל החלטה (בג"ץ 953/87 א. פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב יפו ואח', פ"ד מב(2) 309, 324).

30. ודוק, היעדר מניעה חוקית בפקודת מסילות הברזל להפעלת הרכבת בשבת, הפגיעה הקשה בזכויות יסוד חוקתיות הכרוכה באי הפעלת הרכבת בשבת, והמשך מצב המלחמה בו שרויה מדינת ישראל המחייב תנועה של אנשי כוחות ברחבי הארץ אף בסופי שבוע – בכולם יש כדי ללמד כי ההחלטה על הפסקת תנועת הרכבות בסופי שבוע נסמכת על שיקולים זרים ופסולים.

31. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה נוכח מצב המלחמה בו אנו מצויים. הפסקת פעילות הרכבת כעת פוגעת אנושות בצרכיהם של חיילים ושל מפונים שאין ביכולתם להתנייד. בכך נוסף לסבלם קושי נוסף. כך, למשל כותבת אחת המפונות – אחת מ-500 אנשים שחתמו על עצומה להפעלת הרכבת בשבת:

"אני ומשפחתי תושבי העוטף, פליטים היום בישראל מתניידים בתחבורה הציבורית לבקר חברים ומשפחות שנפגעו ואת בני משפחתנו הפזורים בארץ זקוקים לתחבורה הציבורית בצורה קיומית כחלק מתהליך השיקום וההחלמה הנפשית שלנו. דורשת את המשך הפעלתה של הרכבת בשבת לטובת כולנו..."

התעלמות צרכים תחבורתיים חיוניים

32. להפסקת פעילות הרכבת בסופי שבוע השלכות קשות ביותר, בכללן:

א. עלייה ניכרת בעומס בכבישים;

ב. עלייה בשיעור תאונות הדרכים הקטלניות במהלך סופי שבוע;

ג. פגיעה באיכות סביבה ובאיכות החיים כתוצאה מהשימוש הנרחב ברכבים פרטיים;

33. דא עקא, גם מהשלכות חמורות אלה התעלם המשרד עת הוחלט על הפסקת שירותי הרכבת בסופי שבוע. אף בכך יש כדי לחזק את הטענה כי ההחלטה האמורה התקבלה על יסוד שיקולים זרים ומשכך דינה להיפסל.

סיכום

34. מכל האמור לעיל עולה בבירור כי הפעלת רכבת ישראל במהלך סופי השבוע מהווה חובה שיש לקיים כלפי הציבור הישראלי – הן לאור היעדר מניעה חוקית לכך בהוראות פקודת מסילות הברזל, הן לאור זאת שאי הפעלת הרכבת בשבת כרוכה בפגיעה קשה בזכויות יסוד חוקתיות ובהשלכות קשות בכל הנוגע לצרכים ותחבורתיים חיוניים שונים, לרבות צרכים הנובעים ממצב המלחמה בו שרויה מדינת ישראל.

35. בנסיבות אלה, נבקש כי משרד התחבורה יחזור בו מהחלטתו בדבר אי הפעלת רכבות בסופי שבוע, וחלף זאת יקבל החלטה, ללא כל דיחוי נוסף, לפיה יופעלו רכבות בסופי שבוע וזאת החל בסוף השבוע הקרוב ואילך.

36. בשל סד הזמנים הדוחק, אודה להתייחסותך הדחופה, על מנת שנוכל לכלכל את המשך צעדינו.

בברכה,



אורי נרוב, עו"ד

העתקים:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר משה בן זקן, מנכ"ל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
עו"ד יעל כהן, היועצת המשפטית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
מר דן רשל, נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, משרד המשפטים