

הטיפול בעברייני תנועה מועדים

תקציר

תאונות הדרכים ותרבות הנהיגה בישראל אינם יורדים מסדר היום הציבורי. מחקרים שנעשו בעולם מלמדים כי ציות לחוקי התנועה הוא גורם מפתח בהפחתת שיעור הנפגעים מתאונות דרכים¹. על פי דוח² שהוגש ביולי 2003 למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בדרך כלל נהגים הנוטים לעבור יותר עברות נהיגה מעורבים יותר בתאונות דרכים; מכאן שהטיפול בעברייני תנועה מועדים חיוני במאבק בתאונות הדרכים. המחקק התייחס בחומרה לתופעה של נהיגה בזמן פסילה וקבע שזו עברה פלילית שעונשה עד שלוש שנות מאסר³.

פעולות הביקורת

משרד התחבורה אחראי לבטיחות בדרכים, ורשות הרישוי שבמשרד התחבורה אחראית לרישוי נהגים; משטרת ישראל אחראית לאכיפת דיני התעבורה.

בחודשים ינואר-יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי ההתמודדות עם עברייני נהיגה מועדים - נהגים שאינם מצייתים לחוקי התנועה ועוברים עברות רבות; כן בדק כיצד נאכפים דיני התעבורה על נהגים הממשיכים לנהוג אף שרשות מוסמכת (בתי המשפט או משרד התחבורה או המשטרה) פסלה את רישיונות הנהיגה שלהם; על עניינים אחדים נעשתה ביקורת מעקב⁴. הבדיקה נעשתה באגף הרישוי של משרד התחבורה ובאגף התנועה הארצי של המשטרה (להלן - את"ן). בדיקות השלמה נעשו בשלוש יחידות של את"ן - במחוז תל אביב, במרחב החוף ובמרחב השפלה; במדור מחשוב תנועה של המשטרה; באגף מערכות מידע של משרד התחבורה, במחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט.

עיקרי הממצאים

אמצעים לאיתור נהגים מועדים ולטיפול בהם

הפעלה חלקית של שיטת הניקוד נגד נהגים מועדים: פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - פקודת התעבורה או הפקודה), מסמיכה את שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) לקבוע בתקנות שיטה לרישום נקודות על עברות תעבורה שבהן הורשע בעל רישיון נהיגה, לחייבו

- 1 דין וחשבון של ועדת המשנה לעניין חקיקה ואכיפה של הוועדה להכנת תכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים בראשות ד"ר יעקב שיינין (2005), סעיף 17.
- 2 ויקטוריה גיטלמן ושלום הקרט, קשר בין עברות תנועה ומעורבות בתאונות (סקר ספרות) (2003).
- 3 סעיף 67 בפקודת התעבורה.
- 4 על ביקורת מערכתית קודמת בנושא ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56, בפרק "ההתמודדות עם תאונות הדרכים" (2006), עמ' 3. כמו כן ראו שם פירוט דוחות קודמים בנושא.

בנקיטת אמצעי תיקון⁵ ולהתלות⁶ את רישיונו. ב-2003 החל משרד התחבורה להפעיל שיטת ניקוד חדשה שתכליתה, בין השאר, איתור נהגים מועדים ופסילת רישיונותיהם למשך שלושה או תשעה חודשים כדי למנוע מהם לנהוג. חיוב הנהג בנקודות נעשה לפי המידע על הרשעות נהגים בעברות תעבורה, שהמטרה מעבירה לרשות הרישוי.

בדוח 356 של מבקר המדינה⁷ צוינו ליקויים רבים בהפעלת שיטת הניקוד, ואף הגופים הנוגעים בדבר (משרד התחבורה, משרד המשפטים והמטרה) עמדו על בעיות בהפעלתה ועל אי-יעילותה. לפיכך הורה שר התחבורה, מר שאול מופז, עוד ביוני 2006 לגבש בתוך שלושה חודשים שיטת ניקוד חדשה.

במועד סיום הביקורת הנוכחית, שנתיים לאחר מכן, טרם גובשה שיטת ניקוד חדשה. יתר על כן, בשל התמשכות ההליך, במשך למעלה משנתיים נזנחו תיקונים נדרשים בתקנות הקיימות שיאפשרו את יישום שיטת הניקוד הקיימת. כתוצאה מכך, שיטת הניקוד שבתוקף מופעלת חלקית בלבד: פסילת הרישיון לתשעה חודשים, שהיא כלי משמעותי שנועד למנוע מנהגים מועדים להמשיך ולנהוג, לא מופעלת דווקא נגד אותם הנהגים שצברו מספר רב של נקודות.

נתוני המטרה על הרשעות נהגים, שעליהם מתבסס משרד התחבורה בכל הנוגע לחיובם בנקיטת אמצעי תיקון, אינם מהימנים, ועקב כך נמנע משרד התחבורה מלהתלות רישיונות של נהגים; ואף שכבר באוגוסט 2007 קבעה המטרה דרכים לשיפור מהימנות הנתונים, הן טרם יושמו במועד סיום הביקורת.

כשלים באכיפת נהיגה בזמן פסילה

מחקרים מלמדים⁸ כי 30%-60% מן הנהגים שרישיונותיהם נשללו ממשיכים לנהוג בתקופת השליה, ותופעה זו היא אחד המאפיינים הבולטים של עבריינות התנועה החוזרת. בית המשפט העליון ציין ש"נדמה כי אין צורך להרחיב אודות החומרה הכרוכה בנהיגה בזמן פסילה. בביצוע מעשה כזה מסכן הנהג, שכבר הוכיח בעבר כי חוקי התעבורה אינם נר לרגלו, את שלום הציבור - נהגים והולכי רגל כאחד; הוא מבטא זלזול בצווים של בית-משפט; הוא מוכיח, כי לא ניתן להרחיק אותו נהג מהכביש כל עוד הדבר תלוי ברצונו הטוב"⁹. בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה¹⁰, המתייחס להקמת מאגר מידע בנוגע לנהגים שרישיונותיהם נפסלו, נאמר ש"מטרת החוק היא לסייע בצמצום התופעה של עשרות אלפי עבריינים הנהגים בזמן

5 כמשמעם בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות) - אמצעי התיקון מתווספים על כל עונש שהוטל על נהג בשל הרשעתו בעברת תעבורה, והם כוללים: השתתפות בקורס בסיסי או ייעודי בנהיגה, פסילת רישיון נהיגה, בדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות ועמידה במבחן עיוני או מעשי בנהיגה.

6 בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 87), התשס"ח-2008, ס"ח תשס"ח 466, שהתקבל בכנסת ב-2.4.08, נקבע כי התליה של רישיון נהיגה היא פסילה מלהחזיק רישיון נהיגה עד להתקיימות התנאי שציינה רשות הרישוי בהחלטת ההתליה.

7 ראו הערה 4.

8 ד"ר דן מוקראס, עבריינות תנועה - מבוא לקרימינולוגיה תחבורתית (2003), עמ' 98.

9 רע"פ 6115/06 מדינת ישראל נ' אבו לבן, תקדין, פס' 5 לפסק דינו של השופט לוי (2007).

10 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 76) (תיקון), התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה תשס"ז 922.

שרישיונם נפסל, בלי שרשויות האכיפה מצליחות לאתרם". משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול והאכיפה בנדון והעלה את הממצאים האלה:

כשלים ביידוע הנהג על פסילת רישיון הנהיגה שלו ואי-הפקדתו: 1. בפקודת התעבורה נקבעו התנאים והנסיבות לפסילת רישיון נהיגה בידי בית משפט, בידי קצין משטרה ובידי רשות הרישוי. על הרשות הפוסלת להודיע לנהג על דבר הפסילה, ועליו להפקיד בידיה את רישיונו.

הועלה שרשות הרישוי ובתי המשפט שולחים לנהגים הודעות בדבר פסילת רישיונותיהם, אך כ-40%-50% מהן אינן מגיעות לידי הנהגים¹¹. לא נקבעה בחוק חזקת מסירה באשר להודעות הפסילה, דהיינו לא נקבע שיראו בהן הודעות המסורות לנהג לאחר תקופה שהוגדרה מראש. לפיכך בכל אותם מקרים שההודעות לא הגיעו לידי הנהגים יש חשש שהם ממשיכים לנהוג ולסכן את הציבור אף שרישיונותיהם נפסלו.

2. התנאי המקדים לקיום עברה של נהיגה בזמן פסילה הוא שקודם לכן הודע לנהג כי נפסל מלקבל רישיון נהיגה או מלהחזיק בו¹². רישום במחשב המשטרה שנהג הפקיד את רישיונו כנדרש, או שהוא נכח בדיון המשפטי כאשר פסל בית משפט את רישיונו, משמש לשוטר אינדיקציה שהודע לנהג דבר הפסילה ומאפשר למשטרה לאכוף את החוק בגין עברת נהיגה בזמן פסילה.

כבר בדוח 56 של מבקר המדינה מ-2006¹³ צוין שמשרד התחבורה לא נקט אמצעים כדי לאכוף על נהגים שרישיונותיהם נפסלו להפקיד את רישיונותיהם, ושעליו לנקוט את הצעדים הנדרשים לאכיפה זו. ואולם רק בינואר 2008 יצא לראשונה משרד התחבורה במסע פרסום בתקשורת, ובו הורה לכל הנהגים שרישיונותיהם נפסלו להפקידם כנדרש. כמו כן הוא שלח מכתב אישי לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט ושלא הפקידו אותו כנדרש; כתוצאה מכך עלה שיעור ההפקדות בבתי המשפט. ואולם המשרד לא שלח מכתב התרעה דומה לנהגים שהוא עצמו פסל. תמונת המצב באוגוסט 2008 הייתה עגומה: על פי נתוני משרד התחבורה מאוגוסט 2008, רק 32% מ-82,366 נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי אחת משלוש הרשויות המוסמכות לכך ותקופת הפסילה שנקבעה להם טרם הסתיימה, הפקידו את רישיונם; ו-55,980 (68%) מהנהגים לא הפקידו את רישיונם כנדרש. עובדה זו מקשה על המשטרה לאכוף את החוק.

מחדלים של המשטרה באכיפה: כאמור, רישום במחשב המשטרה שרישיונו של נהג נפסל ושהנהג הפקיד את רישיונו כנדרש מאפשר למשטרה לאכוף את הוראות החוק בגין נהיגה בזמן פסילה. הנתונים המצויים במחשב המשטרה המוצגים לשוטר במסוף מאפשרים לשוטר לקבוע אם אדם שנפסל רישיונו נהג בלא שידע זאת או נהג אף שידע זאת. לכן חשוב שנתונים בנוגע לפסילות שפסלו שלוש הרשויות והמידע על הפקדת הרישיונות יהיו מהימנים ומדויקים. אם אין במחשב המשטרה רישום על הפקדת רישיון, אזי בעת מפגש של שוטר עם נהג על השוטר

11 ההודעות נשלחות לנהגים בדואר רשום. הודעה עלולה לא להגיע לידי הנהג אם הוא אינו מקבל את ההודעה על דבר הדואר הרשום מחמת טעות בכתובת, למשל, או אם הוא מקבל אותה אך אינו פונה לבית הדואר כדי לקבל את דבר הדואר הרשום.

12 סעיף 67 לפקודה; יצוין שעל פי סעיף 47 לפקודה נהג שרישיונו נפסל בידי קצין משטרה נחשב כמי שהודע לו שנפסל מלהחזיק רישיון נהיגה גם אם לא התייצב לשימוע שזומן אליו.

13 ראו הערה 4.

ליידע אותו על הפסילה ולהזין את דבר ההודעה למחשב המשטרה כדי שאם ייתפס אותו אדם נוהג בשנית בעת הפסילה, יהיה אפשר לאכוף עליו את החוק.

על אף ההנחיות המשטרה הזינה למחשב שלה מידע רק באשר לחלק קטן מההודעות שהשוטרים מסרו לנהגים ולא הזינה למחשב הודעות על נהגים שפסלה רשות הרישוי כל עיקר. לכן בכל אותם מקרים שלא הוזן המידע כנדרש, גם אם הנהג נתפס בשנית נוהג בזמן פסילה, לא נאכף עליו החוק. התוצאה היא פגיעה בהרתעה ובמועילות תהליך אכיפת החוק נגד הנוהגים בזמן פסילה.

אף שלפחות מ-2002 ידוע למשטרה ולהנהלת בתי המשפט שאין ברשות המשטרה נתונים מלאים, מעודכנים ומהימנים באשר לפסילות רישיון שגזרו בתי המשפט, הן טרם נתנו לכך פתרון במועד סיום הביקורת. כך נמנעת אכיפה יעילה של החוק על הנוהגים בעת פסילה.

כדי לבסס ראיות לשם הכנת כתב אישום זקוקה המשטרה למידע בנוגע להוראת הפסילה ולמעורבים בהליך, וכן עליה לדעת אם הנהג טען את טענותיו לפני הפסילה, ואם כן עליה לקבל פרטים לגביהן. הועלה שהמסמך¹⁴ שמקבלת המשטרה מרשות הרישוי ככלל אינו כולל פרטים חשובים הנחוצים לה לביסוס ראיות; דבר זה מקשה על המשטרה להכין כתבי אישום.

בשנת 2007 נפתחו ביחידות את"ן שבמשטרה 5,589 תיקים פליליים בשל עברת נהיגה בזמן פסילה; ואולם אין למשטרה נתונים המלמדים כמה מהתיקים שנפתחו הבשילו לכדי הגשת כתב אישום, כמה נסגרו ומה היו העילות לסגירה, כמה ממתניים להגשת כתב אישום, מה משך זמן ההמתנה ומהן הסיבות לכך. בהיעדר נתונים אין למשטרה מידע על טיב הטיפול באותם תיקים, ולכן נפגעת היכולת להפיק לקחים ונפגמת התועלת של הליך האכיפה.

הסיכוי לאתר את כל אותם הנהגים הממשיכים לנהוג אף שרישיונותיהם נפסלו תלוי בבדיקה שעושה השוטר במסוף המשטרה. ואולם את"ן אינו מרכז נתונים באשר למספר הבדיקות במסוף ולתוצאותיהן - איתור בני אדם הנוהגים כשרישיונותיהם נפסלו או הודעה לנהג על דבר הפסילה. לכן נמנעת מאת"ן היכולת להפיק לקחים. את"ן לא ביצע בקרה שיטתית על דרך היישום של כל הוראות הנוהל בדבר הטיפול של היחידות השונות במי שנוהגים בזמן פסילה, ולפיכך לא עמד על הכשלים והקשיים באכיפת החוק על אלה ולא הפיק לקחים בעניין זה.

סיכום והמלצות

שיטת הניקוד שנועדה, בין השאר, למנוע מנהגים מועדים לנהוג אינה מופעלת ביעילות ואין בה די תועלת; דווקא נגד נהגים מועדים שצברו את מרב הנקודות היא מופעלת באופן חלקי בלבד. נמצאו ליקויים בהעברת נתונים ממאגרי המידע של המשטרה אל משרד התחבורה באשר להרשעות נהגים. אלה פוגמים ביכולת משרד התחבורה להפעיל את שיטת הניקוד. נמצאו ליקויים בהעברת הנתונים מהנהלת בתי המשפט אל המשטרה באשר לפסילות שגזרו בתי המשפט על נהגים. אלה מקשים על

המשטרה לאכוף את החוק על הנוהגים בזמן פסילה. נמצאו כשלים באכיפה של החוק בידי המשטרה על הנוהגים בזמן פסילה.

על הגופים המעורבים בטיפול בנושא, משרד התחבורה והמשטרה, מוטלת האחריות לאכוף את החוק כדי למנוע מעברייני תנועה מועדים להמשיך לנהוג; עליהם לקבוע כללים ברורים לטיפול מערכתי בהם. על משרד התחבורה לפעול בדחיפות לתיקון שיטת הניקוד כך שתבטיח טיפול ממוקד בעברייני התנועה המועדים: עליו ליצור את האפשרות לאתרם ולזהותם ולמנוע מהם נהיגה תקופה ארוכה ומרתיעה די הצורך. כן עליו לדאוג להעביר למשטרה את המידע שלו היא זקוקה לאכיפת החוק. על המשטרה להקפיד ולהעביר למשרד התחבורה קובץ הרשעות נהגים מלא, עדכני ואמין אשר יבטיח הפעלה תקינה של שיטת הניקוד. עליה ליעל את תהליך האכיפה - להסדיר עם משרד התחבורה ועם הנהלת בתי המשפט את הדרכים שבהן יועברו מסמכים לביסוס ראיות לשם הוכחת העברה של נהיגה בזמן פסילה וכך לאפשר הגשת כתב אישום; עליה לקבוע בנוהל הנחיות מלאות ומפורטות באשר להליך האכיפה, לדאוג לטיוב הנתונים המצויים במחשב המשטרה בשיתוף הנהלת בתי המשפט, לקיים מעקב ובקרה הן על ביצוע הוראות הנהלה והן על בדיקות הנתונים במחשב המשטרה בעת מפגשי שוטרים עם נהגים. כל זה נחוץ כדי להגביר את האכיפה ואת אפקט ההרתעה ולשנות את דפוס ההתנהגות של הנהגים.



מבוא

תאונות הדרכים ותרבות הנהיגה בישראל אינם יורדים מסדר היום הציבורי. מחקרים שנעשו בעולם מלמדים כי ציית לחוקי התנועה הוא גורם מפתח בהפחתת שיעור הנפגעים מתאונות דרכים¹⁵. על פי דוח (המכיל סקר ספרות)¹⁶ שהוגש ביולי 2003 למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) בעניין הקשר בין עברות תנועה למעורבות נהגים בתאונות דרכים, בדרך כלל נהגים הנוטים לעבור יותר עברות נהיגה גם מעורבים יותר בתאונות דרכים; מכאן שהטיפול בעברייני תנועה מועדים חיוני במאבק בתאונות הדרכים.

המחוקק התייחס בחומרה לתופעה של נהיגה בזמן פסילה וקבע שזו עברה פלילית שעונשה עד שלוש שנות מאסר¹⁷. כדי למנוע מנהגים לחזור ולעבור עבירות חמורות בהן גם נהיגה בזמן פסילה התווסף ביוני 2008 סעיף 40א לפקודה¹⁸ הקובע עונשי מינימום בשל הרשעות חוזרות (ראו להלן). בדברי ההסבר להצעת החוק¹⁹ נאמר "המצב החוקי הקיים אינו מונע מנהג שהורשע בעבירות תנועה חמורות להמשיך ולנהוג אף אם הורשע באחת מהעבירות החמורות..."

- 15 דין וחשבון של ועדת המשנה לעניין חקיקה ואכיפה של הוועדה להכנת תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים בראשותו של ד"ר יעקב שיינין (2005), סעיף 17.
- 16 ויקטוריה גיטלמן ושלום הקרט, קשר בין עברות תנועה ומעורבות בתאונות (סקר ספרות), 2003.
- 17 סעיף 67 בפקודת התעבורה.
- 18 חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 86), התשס"ח-2008, ס"ח תשס"ח 382; פורסם ברשומות ב-27.3.08.
- 19 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 83) (פסילה לצמיתות בשל הרשעה בשלוש עבירות חמורות), התשס"ז-2007, ה"ח הכנסת תשס"ז 271.

מחקרים מלמדים²⁰ שכ-30%-60% מאלה שרישיונותיהם נשללו ממשיכים לנהוג; זה אחד המאפיינים הבוטים של עבריינות התנועה החוזרת. בית המשפט העליון מציין ש'נדמה כי אין צורך להרחיב אודות החומרה הכרוכה בנהיגה בזמן פסילה. בביצוע מעשה כזה מסכן הנהג, שכבר הוכיח בעבר כי חוקי התעבורה אינם נר לרגליו, את שלום הציבור - נהגים והולכי רגל כאחד; הוא מבטא זלזול בצווים של בית-משפט; הוא מוכיח, כי לא ניתן להרחיק אותו מהכביש כל עוד הדבר תלוי ברצונו הטוב'²¹. בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה²² המתייחס להקמת מאגר מידע בנוגע לנהגים שרישיונותיהם נפסלו (ראו להלן) נאמר ש'מטרת החוק היא לסייע בצמצום התופעה של עשרות אלפי עבריינים הנוהגים בזמן שרישיונם נפסל, בלי שרשויות האכיפה מצליחות לאתרם'.

הסדרים החוקיים לרישוי נהגים נקבעו בפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - פקודת התעבורה או הפקודה) ובתקנות שהותקנו על פיה, בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות). כמו כן נקבעו בפקודת התעבורה התנאים והנסיבות לפסילת רישיון נהיגה (להלן - פסילה) בידי בית משפט, בידי קצין משטרה או בידי משרד התחבורה.

משרד התחבורה אחראי לבטיחות בדרכים ובכלל זה על רישוי נהגים. תפקידו להוביל את המאבק בתאונות הדרכים לרבות המאבק בנהגים מועדים. משטרת ישראל מופקדת על אכיפת דיני התעבורה, על חקירת תאונות הדרכים ועל הפיקוח על התנועה בכבישים.

בחודשים ינואר-יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי ההתמודדות עם עברייני נהיגה מועדים - נהגים שאינם מצייתים לחוקי התנועה ועוברים עברות רבות. כן בדק כיצד נאכף החוק על נהגים הממשיכים לנהוג אף שרישיון הנהיגה שלהם נפסל בידי רשות מוסמכת. נבדקו הנושאים האלה: מידת היעילות של שיטת הניקוד שמשרד התחבורה מפעיל בטיפול בנהגים מועדים והאמצעים הנוספים הננקטים נגדם; העברת ההודעות לנהגים כי רישיונותיהם נפסלו; הליכי אכיפה שהמשטרה נוקטת כדי למנוע מנהגים לנהוג לאחר שלילת רישיונותיהם. הבדיקה נעשתה באגף הרישוי של משרד התחבורה ובאגף התנועה הארצי של המשטרה (להלן - את"ן). בבדיקות השלמה נעשו בשלוש יחידות של אגף התנועה - במחוז תל אביב, במרחב החוף ובמרחב השפלה; במדור מחשוב התנועה של המשטרה; באגף מערכות מידע של משרד התחבורה; במחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט.

אמצעים לאיתור נהגים מועדים ולטיפול בהם

שיטת הניקוד

פקודת התעבורה מסמיכה את שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) לקבוע בתקנות שיטה לרישום נקודות על עברות תעבורה שבהן הורשע בעל רישיון נהיגה²³ (להלן - נהג)

20 ד"ר דן מוקואס, עבריינות תנועה - מבוא לקרימינולוגיה תחבורתית (2003), עמ' 98.
 21 רע"פ 6115/06 מדינת ישראל נ' אבו לבן, תקדין, פס' 5 לפסק דינו של השופט לוי (2007).
 22 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 76) (תיקון), התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה תשס"ז 922.
 23 אדם נחשב כמי שהורשע בעברת תנועה בנסיבות האלה: אם בית משפט הרשיע אותו בעברת תנועה; אם שילם קנס בגין עברת תעבורה מסוג "ברירת משפט" לאחר שקיבל דוח משטרה; אם לא שילם קנס כזה אם התקיימו התנאים שנקבעו בסעיף 229(2ח) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ).

ולחייבו בנקיטת אמצעי תיקון²⁴ במטרה לשפר את נהיגתם של נהגים שעברו עברות חמורות שבגינן צברו נקודות.

רשות הרישוי שבמשרד התחבורה (להלן - רשות הרישוי) מופקדת על רישוי נהגים וגם על הפעלת שיטת הניקוד. התקנות מסמיכות אותה לנהל לכל נהג רישום של הרשעות בעברות תעבורה במאגר מידע ממוחשב, לרשום בו את הנקודות שצבר ולסכם את מספר הנקודות התקפות; להפנות את הנהג לנקיטת אמצעי תיקון כמשמעם בתקנות ולהתלות²⁵ את רישונו, אם לא התייצב כנדרש לפני רשות הרישוי או לא קיים את החלטותיה.

מינואר 2003 מופעלת שיטת ניקוד חדשה. מטרתה, בין השאר, לאתר ולזהות נהגים מועדים העוברים שוב ושוב את העברות החמורות ביותר, לחייבם בנקיטת אמצעי תיקון ולמנוע מהם לנהוג על ידי פסילת רישונם. בשיטה זו מופעל הליך אוטומטי של צבירת נקודות, רישומן לחובתו של נהג וחיובו בנקיטת אמצעי תיקון לפי הניקוד שצבר כדי להימנע ככל האפשר מהתערבותם של פקידים בעניין אמצעי התיקון. נהג שצבר עד 34 נקודות בתקופת הצבירה²⁶ מתבקש להשתתף בקורסים שונים; נהג שצבר 36 נקודות ויותר - השיטה מחמירה עמו יותר ורישיון הנהיגה שלו נפסל למשך שלושה חודשים²⁷, ובתנאים המפורטים בתקנות²⁸ אף - לתשעה חודשים, ובתום התקופה מתאפשר חידושו רק לאחר שהנהג עמד בבדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים ובבחינות שונות, בהן שלב עיוני ושלב מעשי של בחינת הנהיגה. חיוב הנהג בנקודות על פי השיטה האמורה נעשה על פי המידע השוטף על הרשעות של נהגים בעברות תעבורה, שהמטרה מעבירה לרשות הרישוי.

באפריל 2008 היו רשומים במשרד התחבורה כ-3.5 מיליון נהגים. כ-40% מהם (1.42 מיליון) הורשעו בעברות תעבורה, וכ-30% מהם (כ-1.08 מיליון) הורשעו בעברות שבגינן נזקפות נקודות על פי שיטת הניקוד. עד אפריל 2008 כ-4% (45,722) מן הנהגים שנוקפו לחובתם נקודות צברו 36 נקודות ויותר, והם נפסלו מלהחזיק רישיון למשך שלושה חודשים.

1. ליקויים בשיטת הניקוד: בדוח 56 של מבקר המדינה²⁹ צוינו ליקויים רבים בהפעלת שיטת הניקוד. יתר על כן, אף הגופים הנוגעים בדבר (משרד התחבורה, משרד המשפטים והמשטרה) עמדו על בעיות בהפעלת השיטה: לפי השיטה, מטופלים אמנם עשרות אלפי נהגים, אך יש צורך לייחד הליך אכיפה שיתמקד במספר קטן יותר של נהגים מועדים; יש קושי במסירת ההודעה על הפסילה לנהגים (ראו להלן), וכל עוד לא הודע להם כי רישונם נפסל בשל צבירת נקודות לחובתם, לא ניתן לאכוף עליהם את האיסור לנהוג בזמן פסילה³⁰, מה שמקשה למנוע מנהגים מועדים לנהוג; תקופת הפסילה שמוטלות מכוח שיטת הניקוד קצרות ואינן מרתיעות במידה מספקת; על פי השיטה, צבירת הנקודות ואמצעי התיקון שבעקבותיה נקבעים בהליך אוטומטי, ונהג שרישיונו נפסל בידי רשות הרישוי רשאי להשמיע את טיעונו נגד הפסילה³¹.

24 אמצעי התיקון מתווספים לכל עונש שהוטל על נהג בשל הרשעתו בעברת תעבורה, והם כוללים את אלה: השתתפות בקורס בסיסי או ייעודי בנהיגה, פסילת רישיון נהיגה, בדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות ועמידה במבחן עיוני או מעשי בנהיגה.

25 בחוק תיקון פקודת התעבורה (מס' 87), התשס"ח-2008, ס"ח תשס"ח 466, שהתקבל בכנסת ב-2.4.08, נקבע כי התליה של רישיון נהיגה היא פסילה מלהחזיק בו עד להתקיימות התנאי שציינה רשות הרישוי בהחלטת ההתליה.

26 תקופת הצבירה היא שנתיים, אולם אם נצברו לחובתו של נהג 22 נקודות או יותר תהא תקופת הצבירה ארבע שנים.

27 בסיום שלושת חודשי הפסילה הנהג יכול לחדש את רישיון הנהיגה רק לאחר שעמד בשלב העיוני של בחינת הנהיגה.

28 תקנה 549(ד) לתקנות.

29 ביקורת מערכתית קודמת בנושא ראו בדוח שנתי 56 של מבקר המדינה בפרק "ההתמודדות עם תאונות הדרכים", (2006), עמ' 3. כמו כן ראו שם גם פירוט דוחות קודמים בנושא.

30 ראו סעיף 67 לפקודה.

31 תקנה 551(ב) לתקנות.

הפקידים שלפניהם הנהגים משמיצים את טיעוניהם יכולים לשנות את אמצעי התיקון רק במקרים חריגים, ולכן הוצע לשקול הסדר חלופי למצב הקיים.

לנוכח כל זאת הורה שר התחבורה, מר שאול מופז, עוד ביוני 2006 להתחיל בעבודת מטה לקביעת שיטת ניקוד חדשה בתוך חודש כדי שהליכי החקיקה יחלו בתוך שלושה חודשים.

בעקבות הוראת השר לפעול לקביעת שיטת ניקוד חדשה מינה ביולי 2006 סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה צוות לגיבוש הצעה בראשותו ובהשתתפות נציגי משרד התחבורה, נציגי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ונציגי המשטרה. בפברואר 2007 קיים שר התחבורה דיון בהצעת הצוות ובסיכומו הורה להכין תכנית חלופית שלא תכלול קורסים ייעודיים כאמצעי תיקון בשל צבירת נקודות, אלא תמקד בשלילת רישיון תוך שימת דגש על נהגים שהם עבריינים מועדים ועל נהגים מקצועיים.

לאחר הוראת השר מפברואר 2007 הוחלפו בין אנשי הצוות במשך כשנה ורבע הצעות כאשר לשיטת ניקוד אפשרית. בדיון של הצוות שהתקיים במאי 2008 ציין שר התחבורה שהקורסים בתחום הנהיגה המונעת אינם משיגים את מטרתם, ושינוי שיטת הניקוד מחויב המציאות. השר אישר להפעיל את אחת השיטות שגיבש הצוות, הורה לתקצב את שינוי השיטה והטיל על הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לערוך עד תום שנת 2008 מחקר בעניין יעילות השיטה המוצעת ולהתחיל בהפעלת השיטה החדשה בשנת 2009. ביוני 2008 העביר סמנכ"ל בכיר תנועה אל היועצת המשפטית של משרד התחבורה את ההצעה שאישר השר לצורך חקיקה. סגנית היועצת המשפטית של משרד התחבורה השיבה שההצעה עדיין אינה בשלה לחקיקה ושיש לדון בישיבה נוספת בנקודות שהועלו בה.

בתשובתו מנובמבר 2008 מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי תהליך בחינה ושינוי של שיטת ניקוד מורכב ביותר, מעורבים בו גורמים רבים והוא דורש זמן רב. המשרד הוסיף בתשובתו שבהתאם להנחיית השר, יישום השיטה החלופית מותנה במחקר אשר יושלם בסוף 2008 ונועד לבדוק הן את יעילות השיטה הקיימת והן את הפעלת השיטה המוצעת ובתקצוב הפרויקט בכ-5 מיליון ש"ח שנחוצים בעיקר להתאמת מערכת המחשוב.

כבר באמצע 2006 אותרו ליקויים חמורים בשיטת הניקוד הקיימת שבגינם הורה, כאמור, השר לגבש במהירות שיטה חדשה שתמקד בנהגים מועדים ובנהגים מקצועיים ותעוגן בחקיקה. למרות זאת שנתיים לאחר מכן טרם הסתיימו הפעולות הנחוצות לשינוי השיטה וטרם הוחל בהליך שיעגן בחקיקה שיטה חדשה. על משרד התחבורה לפעול בדחיפות לשינוי שיטת הניקוד כך שיהיה אפשר לאתר ולזהות את הנהגים המועדים, לטפל בהם טיפול ממוקד ולמנוע מהם המשך נהיגה, וזאת - במשך תקופה שאורכה ייקבע כדי שיהיה גורם מרתיע.

2. הפעלת שיטת הניקוד באופן חלקי נגד הנהגים המועדים :
(א) בדוח 56 של מבקר המדינה³² צוין כי מיוני 2005 עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2005 לא הפעיל משרד התחבורה את שיטת הניקוד כל עיקר, וזאת בעקבות חוות דעת מן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ביוני 2005 (להלן - חוות הדעת). בחוות הדעת נקבע שהפרשנות שלפיה הפעיל משרד התחבורה את התקנה³³ המורה באילו תנאים יש לפסול את רישיונו של נהג לתשעה

32 ראו הערה 29.

33 בתקנה 549(ד) נקבע שאם נהג שצבר 36 נקודות ומעלה ונפסל מלהחזיק רישיון לשלושה חודשים, צבר בתוך שש שנים מיום שחודש רישיונו 36 נקודות ומעלה פעם שנייה, ייפסל רישיונו לתשעה חודשים ויחודש בתום התקופה האמורה רק לאחר שיעמוד בבדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים ובבחינות שונות, בהן שלב עיוני ושלב מעשי של מבחן הנהיגה.

חודשים, אינה תואמת את הנוסח שלה³⁴, והומלץ שמשרד התחבורה ישנה אותו וכך יתקן את המעוות.

עוד באוגוסט 2005 הורה שר התחבורה דאז, מר מאיר שטרית, לתקן את התקנות כך שתעוגן בהן הפרשנות שלפיה נהג משרד התחבורה בפועל וכך להסדיר בשיטת הניקוד, בין השאר, את הליך פסילת רישיונו של נהג לתשעה חודשים.

ואולם, בשל הוראת שר התחבורה, מר שאול מופז, מיוני 2006 שיש לפעול לקביעת שיטת ניקוד חדשה, הייעוץ המשפטי של המשרד לא ראה לנכון לקדם תיקונים חלקיים בשיטה הקיימת, אלא לכלול אותם בתיקון הכולל של השיטה. אבל כאמור, הדבר לא נעשה עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר מכן.

(ב) עוד הועלה כי אמנם בינואר 2006 החל משרד התחבורה להפעיל מחדש את שיטת הניקוד, אך בשל אי-תיקון נוסח התקנה האמורה היא מופעלת באופן חלקי בלבד: אין פוסלים רישיון לתשעה חודשים. לכן לא נפסל רישיונם של 4,313 נהגים שעד אפריל 2008 צברו 72 נקודות ויותר.

סגנית היועצת המשפטית של משרד התחבורה הודיעה ביוני 2008 למחלקת הבג"צים במשרד המשפטים³⁵ כי בשל אי-הטלת פסילה לתשעה חודשים אמצעי התיקון המרבי הוא פסילה לשלושה חודשים. היא הוסיפה שמשרד התחבורה מתקשה למסור את הודעות הפסילה לנהגים (ראו להלן), ולפיכך גם הפסילות לשלושה חודשים אינן מקבלות תוקף. לדבריה, לכן נכזבה תקוות משרד התחבורה ששיטת הניקוד אכן תפתור את בעיית ההתמודדות עם העבריינים המועדים.

יוצא אפוא שלא זו בלבד ששיטת הניקוד מופעלת באופן חלקי, אלא דווקא האמצעי המכוון למנוע נהיגה מנהגים שצברו מספר רב של נקודות, פסילת רישיון הנהיגה לתשעה חודשים, אינו ננקט.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הכשלים בהתמודדות עם עבריינים מועדים שצברו מספר רב של נקודות ואת העובדה שלמרות הוראת שר התחבורה מיוני 2006 לקבוע שיטה חדשה בשל הבעיות ואי-היעילות של השיטה שבתוקף, עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בהליך חקיקה שמתווה שיטה חדשה. אף לא נשקל מחדש, לנוכח התמשכות הליך גיבוש השיטה החדשה, הצורך הדחוף לתקן נקודתית את השיטה הקיימת כך שבתנאים מסוימים יהיה אפשר לפסול רישיון של נהג לתשעה חודשים.

3. אי-התליית רישיונות: התליה היא אמצעי אכיפה הנתון בידי רשות הרישוי כדי להבטיח את השתתפות הנהג בקורסים שחויב בהם בעקבות צבירת מספר מוגדר של נקודות. משמעותה היא פסילה מלהחזיק ברישיון נהיגה עד מילוי התנאי שציינה רשות הרישוי בהחלטת

34 שלא לפי נוסח התקנה, נהג משרד התחבורה לספור את 36 הנקודות של הפעם השנייה לא אחרי מועד חידוש הרישיון בתום תקופת הפסילה של שלושת החודשים, אלא באופן רצוף מיד לאחר 36 הנקודות הראשונות, שבגינן הוטלה הפסילה לשלושת החודשים. משרד התחבורה הסביר שלהתחיל לספור את 36 הנקודות בפעם השנייה רק לאחר חידוש הרישיון משמעו לתת חסינות לנהג מניקוד בנוגע להרשעות שהורשע לאחר ההרשעה האחרונה שהביאה לצבירתן של 36 הנקודות הראשונות ועד חידוש הרישיון בתום תקופת הפסילה של שלושת החודשים.

35 ההודעה נועדה להציג את עמדת משרד התחבורה בנוגע לבקשת רשות ערעור על פסק דין של בית המשפט המחוזי בתל אביב - רע"פ 3676/08 זנו נ' מדינת ישראל - שהוגשה לבית המשפט העליון.

ההתליה. רשות הרישוי רשאית להתלות את רישונו של נהג³⁶, אם חלפה שנה מיום שהודע לנהג³⁷ שהיא הטילה עליו את החובה לנקוט אמצעי תיקון, ואילו הוא לא עשה כן. בתקנה אף נקבע שבתום 15 ימים משליחת ההודעה (בדואר רשום) על חובת ההשתתפות בקורסים, ההודעה נחשבת להודעה שנמסרה לנהג.

על פי נתוני משרד התחבורה, באפריל 2008 היו רשומים במשרד התחבורה 480,564 נהגים אשר בשל צבירת נקודות הוטלה עליהם החובה לנקוט אמצעי תיקון, והם חויבו להשתתף בקורס בסיסי או בקורס ייעודי; 26% (126,022) מנהגים אלו לא השתתפו בקורס שחויבו בו אף שעברה שנה ממועד שליחת ההודעה³⁸.

הועלה שמשרד התחבורה לא שלח הודעה על התליית הרישוי לכלל 126,022 הנהגים שעד אפריל 2008 לא השתתפו בקורס שחויבו להשתתף בו, אף שעברה שנה ממועד שליחת ההודעה על כך, ומטעם זה לא נפסלו נהגים אלו מלנהוג. משרד התחבורה הסביר שנמנע מלשלוח לנהגים את אותן ההודעות בשל חשש מטעויות משום שקובצי ההרשעות שהגיעו מהמשרדה, שכאמור עליהם הוא מסתמך בחיוב הנהגים בנקודות על פי שיטת הניקוד, כללו מספר גדול של רשומות שגויות³⁹.

כדי לפתור את הבעיות שהתעוררו החליטו באוגוסט 2007 משרד התחבורה והמשרדה להקים צוות בין-משרדי שיבדוק את תהליכי העבודה ביניהם ויציע כיצד לשפרם. למרות שכבר באוגוסט 2007 ניסחה המשרדה מסמך ובו סיכום התיקונים שעליה לתקן התברר כי עד מועד סיום הביקורת טרם הושלמו התיקונים. יתרה מזאת, לא זו בלבד שמשרד התחבורה המשיך לקבל מהמשרדה קבצים עם רשומות שגויות, אלא התעוררה בעיה נוספת: מינואר 2008 מחקה המשרדה בטעות כ-39,000 רשומות מקובץ ההרשעות.

המשרדה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2008 שהיא פועלת ליישר קו עם משרד התחבורה באשר למידע המצוי במאגרי המידע שלה ושל המשרד. משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 כי למרות שנתקבלו קבצים מהמשרדה שנועדו לסגור פערים בין רישומיה לבין רישומי המשרד עדיין שוררת אי-התאמה ברישומי שני הגופים.

יוטעם שעוד באוגוסט 2007 אתרו הבעיות בנתוני קובץ הרשעות והמשרדה גיבשה דרכים לתיקונן, אך חרף זאת הבעיות לא באו על פתרון. אשר על כן, על המשרדה, המופקדת על ריכוז נתוני קובץ ההרשעות של נהגים ועל העברתם למשרד התחבורה, לתקן ללא דיחוי את הטעון תיקון ולדאוג שיועבר למשרד התחבורה קובץ הרשעות מלא, עדכני ואמין אשר ייצור תשתית עובדתית איתנה להפעלת שיטת הניקוד.

36 תקנה 551(ה) לתקנות.

37 לפי תקנה 550 לתקנות.

38 מועד שליחת ההודעה (במערכת הממוחשבת של שיטת הניקוד) הוא 21 יום לאחר שאגף מערכות מידע של משרד התחבורה העביר את הודעת הפסילה לדפוס - זאת כדי לעמוד בהוראת התקנות, שלפיה בתום 15 ימים מיום המשלוח בדואר רשום ההודעה נחשבת להודעה שנמסרה לנהג.

39 למשל, המשרדה שלחה למשרד התחבורה הודעות על ביטול הרשעות; בעקבות זאת משרד התחבורה הודיע לנהגים על ביטול נקיטת אמצעי התיקון שחויבו בו, ואולם זמן קצר לאחר מכן המשרדה הודיעה מחדש למשרד התחבורה על קיומן של אותן ההרשעות.

כלים נוספים לטיפול בנהגים מועדים

כדי להגביר ולשפר את האכיפה נגד נהגים מועדים, בכללם נהגים החוזרים ונוהגים בזמן פסילה, החל משרד התחבורה להפעיל את סעיף 56 לפקודה וכן התקבלו שני תיקונים לפקודת התעבורה:

1. פסילת רישיונות נהיגה באמצעות סעיף 56 לפקודה: כדי להתמודד עם נהגים שאינם מצייתים לחוקי התנועה ועוברים עברות תנועה רבות החליטה הממשלה עוד בשנים 1996 ו-1997⁴⁰ להטיל על צוות בראשות המפקח הכללי של המשטרה ובהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, מנהל בתי המשפט ורשמת מאגרי מידע במשרד המשפטים לקבוע קריטריונים להגדרת "נהג מועד", להכין רשימה של הנהגים המועדים ולקבוע כללים ברורים לטיפול מערכתי בהם.

על פי דוח 56 של מבקר המדינה⁴¹, שפורסם במאי 2006, הדבר לא נעשה עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2005. משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לאותו דוח כי לא הצליח לגבש רעיונות חדשים לחקיקה בנושא, בייחוד לנוכח העובדה כי שיטת הניקוד⁴² נועדה לאתר עברייני תנועה ולהחמיר עמם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הוסיף משרד התחבורה שאכן משנת 1996 לא הצליחו משרדי הממשלה לגבש הגדרה של נהג מועד בשל מורכבות הנושא, ואולם בשלהי 2007 התקבלה החלטה להשתמש בסמכות החוקית המוקנית לרשות הרישוי מכוח סעיף 56 לפקודה שבמסגרתה גם גובשה הגדרה לנהג מועד.

ואכן, באוקטובר 2007 בפגישת עבודה בין שר התחבורה, מר שאול מופז, לשר המשפטים, מר דניאל פרידמן, הוחלט להקים ועדה בין-משרדית אשר אחת ממטרותיה לאסור מלחמה על הנהגים המועדים שעברו עברות תעבורה רבות וחמורות. הוועדה החליטה להשתמש בסמכות החוקית המוקנית לרשות הרישוי מכוח סעיף 56 לפקודה ולפסול נהגים מסוכנים מלהחזיק רישיון נהיגה בתנאים המפורטים שם. פסילה מכוח סעיף זה טעונה גם אישור של שופט תעבורה, והיא פוקעת בתום 30 יום מההחלטה, אם לא הוגשה הבקשה לפני כן לאישור בית המשפט כמפורט בסעיף 57 לפקודה. בנובמבר 2007 הורה שר התחבורה כי פסילת רישיונות הנהיגה של נהגים מסוכנים באמצעות סעיף 56 לפקודה תחל בינואר 2008.

לשם כך גיבש את"ן בתיאום עם משרד התחבורה רשימה של עברות תעבורה חמורות והעביר לרשות הרישוי רשימה ראשונה של 130 נהגים שנקבע כי הרשעות התעבורה שהורשעו בהן בארבע השנים האחרונות מעידות על מסוכנותם. רשות הרישוי זימנה את הנהגים להציג לפנייה את טענותיהם, כנדרש בסעיף 56 לפקודה, ולאחר מכן החליטה לפסול את רישיונותיהם של 59 נהגים לתקופות שלוש חודשים עד 15 שנים⁴³; אותן ההחלטות הוגשו בהמשך לאישור בית המשפט.

החלטות בתי המשפט לתעבורה ואף אלה של בתי המשפט המחוזיים (במקרים שבהם הוגש ערעור) מלמדות שאין אחדות דעים באשר לעצם סמכותה של רשות הרישוי להפעיל את סעיף 56 לפקודה: חלקם אישרו את החלטת רשות הרישוי לפסול את רישיונותיהם של הנהגים בהסתמך על סעיף 56 לפקודה (אף שבמקרים רבים הם קיצרו את זמן הפסילה שקבעה רשות הרישוי), ואחרים לא אישרו את החלטת רשות הרישוי. על החלטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו שאישר את החלטת רשות הרישוי הגיש נהג בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון⁴⁴; המדינה, לעומת זאת, הגישה

40 החלטת ממשלה 740 (תמ/22) מאפריל 1996 והחלטה 1897 (בק/17) מאפריל 1997.

41 ראו הערה 29, עמ' 74.

42 הקבועה בחלק ז' של התקנות.

43 בכונת רשות הרישוי לפסול את רישיונותיהם של שמונה נהגים נוספים שלא התייצבו לטיעון אף שבידי

הרשות מסמך שלפיו הזימון נמסר להם; לגבי 32 נהגים נוספים נקבע שיש לזמנם מחדש.

44 רע"פ 3676/08 ז'נו' מדינת ישראל.

בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בירושלים⁴⁵ שדחה הלכה למעשה את הפעלת הסמכות הקבועה בסעיף 56 בידי רשות הרישוי.

הפעלת סעיף 56 לפקודה ובכלל זה ההגדרה שגובשה באשר לנהג מועד, שנגדו יש לנקוט צעדי ענישה מחמירים במיוחד, נבחנה אפוא מחדש במועד סיום הביקורת.

בתשובתו מדצמבר 2008 מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי גיבש נוהל הכולל תכנית עבודה מפורטת והליך סדור ליישום סעיף 56 בפקודה.

2. קביעת עונשי מינימום בשל הרשעות חוזרות: ביוני 2008 נכנס לתוקף סעיף 40 לפקודה⁴⁶ שנועד למנוע את נהיגתם של נהגים שהורשעו פעמים מספר בעברות תעבורה חמורות ובשל כך הם מסכנים את הציבור או מועדים לפורענות. לפי הסעיף, במקרים מסוימים יהא דינו של נאשם עונש של פסילה לצמיתות בשל הרשעות חוזרות.

בתיקון האמור נקבע שאם בית משפט מרשיע אדם בעברה מן העברות שמפורטות בסעיף, ולחובתו של אותו אדם כבר הצטברו הרשעות קודמות - על פי התנאים הנקובים בסעיף, יטיל בית המשפט עונש פסילה לתקופה האמורה בסעיף וזאת נוסף על כל עונש אחר. הענישה על פי סעיף זה חלה לגבי הרשעה חוזרת בעברות חמורות שבהן גם נהיגה בזמן פסילה. בנסיבות מיוחדות בית המשפט יכול להורות על פסילה לתקופות קצרות יותר מאלה שנקבעו בתיקון.

3. מאגר מידע בנוגע לנהגים שרישיונותיהם נפסלו: בסעיף 61 לפקודת התעבורה⁴⁷ הוטלה על המשטרה החובה להקים ולנהל מאגר מידע אשר יכלול את פרטיהם של נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט ליותר מ-60 יום, ולפתוח אותו לעיון הציבור באתר האינטרנט של המשטרה (להלן - מאגר המידע). מועד תחולתו המקורי של הסעיף נקבע ל-24.4.07, אך על פי החלטת השר לביטחון הפנים (להלן - לבט"פ) ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת הוא נדחה בשישה חודשים נוספים - ל-24.10.07. בדברי ההסבר להצעת החוק⁴⁸ נכתב, בין השאר, שמאגר המידע יתרום ליכולת האכיפה באמצעות הציבור.

לשם הקמת מאגר המידע הוקמה ועדה בין-משרדית של המשטרה ושל הנהלת בתי המשפט, ובמסגרתה פירטו נציגי המשטרה את רשימת המסמכים שעליהם לקבל באופן שוטף מהנהלת בתי המשפט, כדי שיהיה בידם מידע שיבטיח כי במאגר שבאינטרנט יוצג מידע אמין, מלא ועדכני. בדיון שהתקיים באוקטובר 2007 בנוכחות נציגי המשטרה, נציגי הנהלת בתי המשפט ונציגי המשרד לבט"פ ציין מנהל בתי המשפט שיישום סעיף 61 יתאפשר רק לאחר הטמעת מערכת מחשוב חדשה בבתי המשפט, ועד סוף 2008 תיערך הנהלת בתי המשפט להעברת המידע הנדרש למשטרה. בעקבות זאת הוגשה ביולי 2007 הצעת חוק מטעם הממשלה⁴⁹, ובה בקשה לדחות את יישום סעיף 61 לפקודה בשנה נוספת - עד 24.10.08. הליכי החקיקה באשר להצעת חוק זו לא הסתיימו.

יצוין שבאוגוסט 2008 פנה היועץ המשפטי של המשרד לבט"פ אל היועץ המשפטי לממשלה והסביר שבשל בעיות מהותיות ביישום החוק אי-אפשר להציג מאגר מידע אמין, מלא ומדויק בכל רגע נתון. כן הוא הוסיף, בין השאר, שגם אם יוקם המאגר עדין לא נמצאה הדרך להעביר מידע מלא, אמין ומעודכן באשר לפסילות שהוטלו טרם הקמתו, ולכן הוא סבור שיש לבטל את סעיף 61א.

45 ע"פ 2156/08 (מחוז י-ם) מדינת ישראל נ' בראשי, נבו הוצאת לאור בע"מ המאגר המשפטי (2008); רע"פ 7353/08 מדינת ישראל נ' בראשי.

46 ראו הערה 18.

47 חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 76), התשס"ו-2006, ס"ח תשס"ו 383; התקבל בכנסת ב-18.7.06.

48 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (תיקון מס' 75) (מאגר מידע לענין נהגים שנפסלו מלהחזיק רישיון נהיגה), התשס"ו-2005, ה"ח הכנסת התשס"ו 150.

49 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 76) (תיקון), התש"ז-2007, ה"ח הממשלה תשס"ו 922.

באוגוסט 2008 בתשובה לפניה זו, ציינה עוזרת ליועץ המשפטי לממשלה כי בידי המשרד לבט"פ האפשרות ליוזם בשיתוף משרד התחבורה הצעת חוק ממשלתית לביטול סעיף 61א.

נמצא אפוא שעל פי החוק הייתה המשטרה אמורה להקים את מאגר המידע כבר באוקטובר 2007, אך משום שהנהלת בתי המשפט מסרה שהיא תהיה ערוכה להעביר לה את המידע הנדרש רק בסוף 2008, והואיל ולא נמצאה הדרך להעביר מהנהלת בתי המשפט למשטרה מידע מלא, אמין ומעודכן באשר לפסילות שהוטלו טרם הקמת המאגר, עד מועד סיום הביקורת הוא טרם הוקם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 מסר המשרד לבט"פ שהיות והוא מעוניין להביא לביטולו של סעיף 61א לפקודה, ונוכח התשובה שקיבל מהיועץ המשפטי לממשלה, הוא העביר טיוטת תזכיר חוק למשרד המשפטים במטרה לבטל את הסעיף. משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2008 שהמסמך הועבר להתייחסות משרד התחבורה והנהלת בתי המשפט ולאחר שיקבל את עמדתם המקצועית הוא יגבש עמדה בנושא.

יוצא אפוא ששיטת הניקוד ואף אמצעים נוספים שגובשו למאבק בנהגים מועדים, בהם הפעלת סעיף 56 לפקודה והקמת מאגר מידע בנוגע לנהגים שרישיונותיהם נפסלו, טרם מוצו; מקצתם - גיבושם לא הושלם.

אכיפת החוק על הנהגים בזמן פסילה

כדי להתגונן מפני עבריינים העברייני מורחק מהחברה על ידי כליאתו או שמוטל עליו עונש אחר שאמור גם להרתיע מפני חזרה על העברה. מידת ההרתעה תלויה בסיכוי שהעבריינין אכן ייענש, במהירות הפעלת הליכי הענישה ובעצמתה. אפקט ההרתעה המרבי מושג מהגברת הסיכוי הסובייקטיבי⁵⁰ להיתפס על ידי שוטר בשל ביצוע עברה ומן החשש מעונש⁵¹.

את"ן מופקד על פעילות מערך התנועה בישראל, ובין השאר הוא מופקד על אכיפת דיני התעבורה. שלושה גופים הקשורים לאת"ן פועלים בתחום האכיפה: 1. משטרת התנועה הארצית (להלן - מתנ"א) - פועלת במסגרת את"ן ומופקדת על הטיפול במערך התנועה הבין-עירוני; 2. את"ן מחוזי - מופקד על הטיפול במערך התנועה העירוני בכל אחד מששת מחוזות המשטרה הטריטוריאליים⁵²; קצין את"ן המחוזי כפוף פיקודית למפקד המחוז, ומקצועית - לראש את"ן; 3. יחידה מרכזית (להלן - ימ"ר) - פועלת במסגרת את"ן ומופקדת, בין השאר, על אכיפה יזומה הממוקדת בנהיגה בזמן פסילה בכל הארץ. על פי נתוני מחלקת תכנון ופיתוח באת"ן (להלן - מחלקת תו"פ) ממרס 2008, היו למערך התנועה הבין-עירוני 648 תקני שוטרים, ולמערך העירוני - 1,149 תקנים. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות האכיפה בעניין נהיגה בזמן פסילה והעלה ממצאים המובאים להלן.

50 הסיכוי כפי שהוא נתפס בידי הפרט.

51 ראו הערה 20, עמ' 75, 84.

52 בכל מחוז כמה מרחבים, ובכל מרחב כמה תחנות משטרה.

כשלים בידוע נהג על פסילת רישיון הנהיגה שלו

בפקודת התעבורה נקבעו התנאים והנסיבות לפסילת רישיון נהיגה בידי בית משפט, בידי קצין משטרה ובידי רשות הרישוי (להלן - שלוש הרשויות). על פי התקנות, על נהג שרישיונו נפסל או הותלה להפקיד את רישיונו אצל הגוף שפסל או התלה אותו.⁵³

כאמור, בסעיף 67 לפקודה נקבע שהתנאי המקדים לעברה של נהיגה בזמן פסילה הוא שקודם לכן הודע לנהג כי נפסל מלקבל או מלהחזיק רישיון נהיגה. למשל, אם הנהג הפקיד את רישיונו ברשות שפסלה את הרישיון, אם ההודעה על הפסילה נשלחה במכתב רשום למענו של הנהג ויש אישור מסירה, אם הפסילה נקבעה בידי בית משפט והנהג נכח בדיון זה, אם הנהג ערער על החלטה של אחת משלוש הרשויות - אפשר להניח שהנהג ידע שנפסל רישיונו. נהג שרישיונו נפסל בידי קצין משטרה נחשב למי שהודע לו שנפסל מלהחזיק רישיון נהיגה, גם אם לא התייצב לשימוע שזומן אליו.⁵⁴

תחילת הפסילה היא מיום מתן ההחלטה בידי אחת משלוש הרשויות, אלא אם הורו אחרת, ובתנאי שדבר הפסילה בידי בית המשפט או בידי רשות הרישוי הודע לנהג. ואולם חישוב תקופת הפסילה מתחיל מיום הפקדת הרישיון ברשות שפסלה את הנהג לנהוג או מהמועד שבו העביר הנהג לרשות שפסלה אותו הצהרה שרישיונו אבד.⁵⁵

כשלים בקבלת אישור מסירה: 1. על פי התקנות⁵⁶, ההודעה על אמצעי התיקון שהוטל על נהג בשל שיטת הניקוד תישלח לו בדואר רשום לפי הכתובת הרשומה במאגר נתוני הנהגים שבמשרד התחבורה. להודעה על פסילת רישיון בשל צבירת 36 נקודות ויותר יזם משרד התחבורה הליך נוסף, שנועד לוודא שהיא אכן הגיעה לנהג: הוא מצרף להודעת הפסילה גלויה, הנמסרת בידי חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - דואר ישראל), ועליה בקשה ממקבל ההודעה לאשר בחתימתו על הגלויה כי ההודעה נמסרה (להלן - אישור מסירה) ולציין מי קיבל אותה. אם זו לא נמסרה דואר ישראל אמור לפרט את הסיבות לכך. בסוף הטיפול דואר ישראל מחזיר את הגלויה ועליה הנתונים למשרד התחבורה, ומשרד התחבורה סורק אותה למחשב.

הועלה שאמנם משרד התחבורה דואג להזין למחשב המשרד את הנתונים הנוגעים להודעת הפסילה, ואולם עד אפריל 2008 הוא לא בנה מערכת ממוחשבת שתאפשר חיפוש ואחזור של אישורי המסירה שנסרקה. הדבר פוגם ביכולת המשטרה לעשות שימוש באישורי המסירה לצורך אכיפה. (ראו להלן).

על פי נתוני משרד התחבורה, מתחילת הפעלתה של שיטת הניקוד, ינואר 2003, עד אפריל 2008 נשלחו 47,311 הודעות לנהגים על פסילת רישיונותיהם לשלושה חודשים בשל צבירת 36 נקודות ויותר. רק 52% מהגלויות הוחזרו עם אישור מסירה; 38% מהן הוחזרו בלי אישור מסירה או עם סימון חסר או שגוי. 10% מן הגלויות לא הוחזרו למשרד התחבורה עד אפריל 2008, אף כי כמחצית מהן נשלחו ממשרד התחבורה לדואר ישראל עוד בשנים 2004-2007. בעת הביקורת באפריל 2008 לא ידע אפוא משרד התחבורה אם ל-48% מהנהגים שרישיונותיהם נפסלו באמצעות שיטת הניקוד הודע על כך. אי-העברת ההודעה על הפסילה מסכלת את הפסילה ומונעת ממנה להיכנס לתוקף.

53 תקנות 554-556 לתקנות.

54 סעיף 47 לפקודה.

55 סעיפים 42, 47(ז-ח) לפקודה; תקנה 557 לתקנות.

56 תקנה 550 לתקנות.

דואר ישראל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 כי עד מועד בדיקתו הוחזרו למשרד התחבורה כ-7% מהגלויות שלא הגיעו עד אז; כאשר ל-3% הנותרים לא הייתה כל אינדיקציה שהם הועברו לדואר ישראל בידי משרד התחבורה. הוא הוסיף שכאשר מתקבלות פניות על תקלות בהליך החזרת אישורי מסירה הוא בודק את העניין בדיקה מעמיקה בשיתוף פעולה עם הלקוח, ואולם דואר ישראל לא קיבל פנייה בעניין ממשרד התחבורה. משרד התחבורה מסר בתשובותיו, מנובמבר 2008 ומינואר 2009, למשרד מבקר המדינה שהוא מבצע עבודת מטה עם דואר ישראל כדי לשפר את אחוזי המסירה של דברי הדואר, ושהוא פועל לפתח מערכת ממוחשבת שתאפשר אחזור של אישורי המסירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לשלוח לנהגים הודעות חוזרות במקרים שלא היה ברור אם הודעתו הגיעה לנמענים, ולוודא קבלתן בידי הנהגים שרישיונם נפסל.

2. כאשר בית משפט מחליט לפסול את רישיונו של נהג בעת היעדרו מן הדין המשפטי, הוא דואג לשלוח לנהג הודעה על כך⁵⁷.

ביוני 2008 מסר נציג הלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט לנציגי משרד מבקר המדינה, כי שיעור הגעת הודעות בענייני תעבורה לתעודתן אינו שונה משיעורן בהליך פלילי אחר והוא 50%-60% בלבד.

יוצא אפוא כי אין ודאות שהמידע על פסילת הרישיון בידי רשות הרישוי אכן הועבר לכמחצית הנהגים שרישיונותיהם נפסלו, והוא הדין בשיעור דומה של נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט בהיעדרם. לפיכך כל עוד לא הודע להם כי רישיונותיהם נפסלו, אי-אפשר להאשים אותם בנהיגה בזמן פסילה, ואי-אפשר לאכוף עליהם את האיסור על נהיגה בזמן פסילה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבשל אי-העברת המידע על פסילת הרישיונות של כמחצית הנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי ובתי המשפט אין ניתן לאכוף את החוק עליהם.

חוקת מסירה: כבר ברוח 56 של מבקר המדינה, שפורסם במאי 2006⁵⁸, הוער כי שלא כהודעה על חובת השתתפות בקורסים - שעל פי התקנות היא נחשבת להודעה המסורה לנהג (להלן - חוקת מסירה) בתום 15 ימים משליחתה⁵⁹ - לא נקבעה חוקת מסירה באשר להודעות של רשות הרישוי על פסילת רישיון נהיגה, אלא נקבע שם שההודעה על הפסילה תישלח בדואר רשום לכתובת הנהג הרשומה במאגר נתוני הנהגים שבמשרד התחבורה. חוקת מסירה לא נקבעה אף באשר להודעות בית משפט בנוגע לפסילותיהם.

1. כאשר למשרד התחבורה היועץ המשפטי של משרד התחבורה השיב על קביעת המבקר שנזכרה לעיל, כי הוא מציע לתקן את התקנות כך שתיקבע חוקת מסירה גם באשר להודעות על פסילה. ואמנם, במאי 2006 הוא דאג לכלול זאת במקבץ תיקונים שביקש להכניס בתקנות, ואולם כאמור בשל הוראת השר מיוני 2006 שיש לקבוע שיטת ניקוד חדשה, הוא לא המשיך לקדם בנפרד את עיגון חוקת המסירה בחקיקה, משום שהוא לא ראה לנכון לקדם תיקונים חלקיים בשיטה

57 שליחת ההודעה לנהג נעשית לפי סעיף 237 לחסד"פ, שעניינו המצאת מסמכים.

58 ראו הערה 29.

59 על פי תקנה 550(ב) לתקנות. יצוין שחוקת מסירה נקבעה אף בתקנה 44 לתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974, בעניין הודעה על ביצוע עברת תעבורה שחל עליה סעיף 239 לחסד"פ, הודעה לתשלום קנס או הזמנה למשפט לעניין עברת קנס.

הקיימת, אלא לשלבם בתיקון כולל של השיטה. כאמור עד מועד הביקורת, שנתיים אחר כך, טרם תוקנה השיטה.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח התארכות הזמן בתיקון שיטת הניקוד הקיימת, ובשל הסכנה הגדולה לציבור היה על משרד התחבורה ליישם את התיקונים הנדרשים בתקנות הקיימות.

2. באשר לפסילות שפסלו בתי המשפט, בפברואר 2008 הוגשה הצעת חוק פרטית⁶⁰, ולפיה תיקבע חזקת מסירה בעברות תעבורה של גזרי דין שבהם נפסלו רישיונות נהיגה. ביוני 2008 החליטה מליאת הכנסת להעביר את הצעת החוק לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת.

על משרד התחבורה ועל משרד המשפטים לפעול ולקדם, כל אחד בתחום אחריותו, את קביעת חזקת המסירה על הודעות של פסילת רישיון נהיגה כדי לאפשר את אכיפת האיסור על נהיגה בזמן פסילה.

כשלים בנוגע להפקדת הרישיונות שנפסלו

מניין ימי הפסילה מתחיל, כאמור, במועד הפקדת הרישיון ברשות שפסלה אותו, אבל אם אין הנהג יודע שרישיונו נפסל, הוא לא יפקיד אותו כנדרש⁶¹. דבר הפסילה יכול שייוודע לו בכמה דרכים, למשל בעת שהוא נוכח בדיון המשפטי המתקיים בעניינו, בהודעה הנשלחת אליו בדואר בידי הרשות שפסלה את הרישיון ומפי שוטר שמצא אותו נוהג בלא שידע כי רישיונו נפסל.

מידע על הפקדת רישיונות שנפסלו: 1. כדי שיהיה בידי רשות הרישוי קובץ מעודכן של נהגים המורשים לנהוג (להלן - קובץ הנהגים), עליה לקבל מן המשטרה ומבתי המשפט את הנתונים הנוגעים לפסילת רישיונות נהגים; חובת דיווח זו הוסדרה בתקנות⁶². המשטרה והנהלת בתי המשפט מעבירות את המידע למשרד התחבורה מדי יום ביומו במחשב. אם שוטר פוגש בנהג הנוהג בזמן פסילה, ואם הפוסל הוא משרד התחבורה או בית משפט, ואם לשוטר יש מידע שהרישיון הופקד, הדבר משמש לו אינדיקציה שהודע לנהג על הפסילה ומאפשר לו לאכוף עליו את החוק.

על פי נתוני משרד התחבורה, באוגוסט 2008 היו רשומים בקובץ הנהגים 82,366 נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי אחת משלוש הרשויות והליך הפסילה שלהם טרם הסתיים. לכ-50% נפסלו הרישיונות בידי משרד התחבורה; לכ-47% - בידי בתי המשפט; לכ-3% - בידי המשטרה. מן הרישיונות שנפסלו לא הופקדו כ-68% רישיונות, מהם כ-60% רישיונות של נהגים שנפסלו בידי משרד התחבורה, וכ-40% - בידי בתי המשפט.

מהנתונים עולה ששני שלישים (55,980) מהנהגים שרישיונותיהם נפסלו לא הפקידו אותם כנדרש. מה שמקשה על המשטרה לאכוף עליהם את החוק אם ימצאו נהגים.

60 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - חזקת מסירה הודעות למי שרישיונו נפסל על ידי בית המשפט), התשס"ח-2008, מס' 3435/17, של חה"כ גלעד ארדן וחה"כ אופיר פינס.
61 יצוין שנהג שמפר את הוראות התקנות (554-557) שמסדירות את המצאת הרישיון לרשות שהורתה על הפסילה עובר עברה פלילית לפי סעיף 68 לפקודה.
62 תקנות 555(ב) ו-556(ב) (ג) לתקנות.

2. מנתוני משרד התחבורה מאוגוסט 2008 עלה ש-18% בלבד מהנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי משרד התחבורה (7,505 מתוך 40,851) הפקידו אותם כנדרש, ואילו 82% (33,346 מתוך 40,851) לא עשו זאת.

רשות הרישוי רשאית לפסול רישיון של נהג מכמה טעמים: צבירת נקודות על פי שיטת הניקוד, מסוכנות, כושר ובטיחות⁶³. התברר שהמידע על הפקדת הרישיונות של נהגים שנפסלו מטעמי כושר והפקידו את רישיונותיהם במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון של רשות הרישוי⁶⁴ אינו מוזן למחשב.

יוצא אפוא שאין קובץ הנהגים של משרד התחבורה משקף נכונה את היקף ההפקדה של נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי. כך נפגעת יכולת המשטרה לאכוף את החוק.

הצעדים שנקט משרד התחבורה כדי שנהגים יפקידו את רישיונותיהם: כבר בדוח 56 של מבקר המדינה⁶⁵ צוין שמשרד התחבורה לא נקט אמצעים כדי לאכוף על נהגים שרישיונותיהם נפסלו להפקיד את רישיונם, ועליו לעשות זאת.

גם אחר כך משרד התחבורה כמעט לא נקט צעדים נגד נהגים אלו: רק בינואר 2008 הוא והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים יצאו לראשונה במסע פרסום בתקשורת, ובו הורו לכל הנהגים שרישיונותיהם נפסלו להפקידם כנדרש. בתשדיר התריע המשרד גם כי מפברואר 2008 תחל משטרת ישראל בשיתופו במבצע אכיפת החוק על הנהגים בזמן פסילה. מלבד זאת, על פי הוראת שר התחבורה מדצמבר 2007 שיש לטפל בשלב הראשון בנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט ובידי המשטרה, שיגר משרד התחבורה בינואר 2008 מכתב אישי ל-23,677 נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט ועל פי נתוניו לא הפקידו אותם, ודרש מהם להפקידם ללא דיחוי בבתי המשפט.

עם זאת לא שלח המשרד מכתב התרעה דומה לנהגים שהוא עצמו פסל (שהם כאמור 60% מהנהגים שלא הפקידו את רישיונותיהם כנדרש).

זאת ועוד, ממסמכי הנהלת בתי המשפט עלה שהמבצע להפקדת רישיונות לא תואם לפרטיו עם הנהלת בתי המשפט, ולא תואמו בעוד מועד הפעולות שהיה על שני הגופים לנקוט כדי להיערך לכך כראוי. בשל כך, על פי מסמכי הנהלת בתי המשפט, לא היה בידי מזכירות בתי המשפט די זמן להיערך למבצע, ונוצרו בבתי המשפט עומסי עבודה קשים. עוד התברר שבמכתב ההתרעה חסרו פרטי מידע חשובים, ובהם פרטי בית המשפט שהורה על הפסילה ומספר התיק. בגלל היעדר מידע זה הגיעו פניות רבות למרכז המידע של בתי המשפט, וכך נגרם בהם עומס רב, התמשך זמן ההמתנה ונפגע השירות של מרכז המידע לאוכלוסיית בעלי הדין.

ביוני 2008 מסר נציג הלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט למשרד מבקר המדינה כי להערכתה, במסגרת המבצע לעיל הופקדו בבתי המשפט כשלושת אלפים רישיונות, והוגשו מאות בקשות לביטול החלטות פסילה בטענה שהן ניתנו במעמד צד אחד, וההודעה על הפסילה לא נמסרה בשעתה לנהגים שנגזרה עליהם פסילת רישיון.

63 סעיף 56 וכן סעיפים 51 ו-52 לפקודה (בהתאמה).

64 לרשות הרישוי ארבע מחוזות: תל אביב והמרכז; חיפה והצפון; ירושלים ונפות אשקלון ואשדוד; באר שבע הדרום.

65 ראו הערה 29.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שבתקופת המבצע, במשך שלושה חודשים (ינואר-מרץ 2008), מספר ההפקדות היה פי שלושה ממספרן הרגיל, והן כללו גם הפקדת רישיונות של נהגים רישיונותיהם נפסלו מכוח שיטת הניקוד. המשרד מסר שעשיית המבצע "בתיאום מלא בין כל הגופים" הביאה להצלחתו והסביר שהנהלת בתי המשפט לא צפתה מראש את מספר הפניות, ולפיכך נוצר עומס במוקד השירות הטלפוני שהיא מפעילה.

האמור לעיל מעורר ספק בדבר תיאום מלא מראש בין הנהלת בתי המשפט לבין משרד התחבורה בעניין המבצע. בכל מקרה, על פי עמדת הנהלת בתי המשפט, לא היה תיאום מלא בין הגופים והיא נאלצה להתמודד עם מבצע שמשרד התחבורה יזם, קבע את פרטיו והיפנה במסגרתו אלפי נהגים להפקדת רישיונות בבתי המשפט, שלא היו ערוכים כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהלך שמעורבים בו כמה גופים מן הראוי שיעשה תיאום מלא ביניהם מראש כדי לאפשר לכל אחד מהם להיערך לו בעוד מועד לשם השגת תוצאות מיטביות. ועוד זאת: ראוי שמשרד התחבורה יעשה בדק בית שיטתי גם בעניינם של הנהגים שאות רישיונותיהם הוא עצמו פסל; לעניין זה אין די בהסתמכות על הפקדות רישיון אקראיות של נהגים רישיונותיהם נפסלו בידי משרד התחבורה בשל פרסום בתקשורת, אלא ראוי שהוא יבדוק באופן שוטף ושיטתי מי מהנהגים לא הפקיד את רישיונו וידרוש מהם לעשות זאת לאלתר. נוכח הסכנה הנשקפת לציבור מן הראוי שמשרד התחבורה ישקול הפעלת אמצעים נוספים כדי להביא להפקדת הרישיונות, למשל באמצעות שליחים שיעברו מבית לבית.

כשלים באכיפה של המשטרה

הליך האכיפה הרגיל: באוקטובר 2006 מיקד את"ן את פעולות האכיפה שלו בעברות תנועה חמורות על פי שיוכן לשלוש קבוצות: עברות הגורמות לתאונות דרכים, עברות המשפיעות על חומרת התאונות ועברות בריונות שבהן כלולה העברה של נהיגה בזמן פסילה.

במסגרת קביעת יעדי האכיפה של את"ן לשנת 2008⁶⁶ נקבע, בין השאר, שכדי להגביר את ההרתעה ואת הסיכוי שהנהג ייתפס, יושם דגש על ריבוי מפגשים יזומים של שוטרים עם נהגים (להלן - מפגש שוטר-אזרח). לפי הוראת שר התחבורה מאוקטובר 2007⁶⁷, נקבע לשנת 2008 יעד של שני מיליון מפגשים. בתכנית העבודה אף נקבע שבכל מפגש יבדוק השוטר את רישיונות הנהג ואת רישוי הרכב ויבדוק במסוף את המידע המצוי במחשב של המשטרה. פעולות אלה - יש בהן להגביר איתור בני אדם הנהגים בזמן פסילה.

מחלקת התנועה (להלן - מת"ן) הפועלת באת"ן מופקדת, בין השאר, על ההנחיה המקצועית בנושאי תעבורה. היא הכינה נוהל בדבר הטיפול במי שנוהגים בזמן פסילה⁶⁸ (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, בעת מפגש של שוטר עם נהג כדי לקבוע אם זה עבר עברת נהיגה בזמן פסילה, על השוטר לבדוק אם במחשב רשום שבאותו מועד הנהג בפסילה; אם כן, על השוטר למנוע את המשך נסיעתו ולקחת ממנו את רישיונו בו במקום. לאחר מכן עליו לבדוק במחשב המשטרה אם הודע לנהג דבר הפסילה והוא נוהג בעת פסילה ביועין. כאמור, אם נפסל רישיונו של נהג בידי קצין משטרה, יראו את הנהג כמי שהודע לו על הפסילה; אם נפסל הרישיון בידי בית משפט או בידי רשות הרישוי, הנהג קובע שהאינדיקציה שהודע לנהג דבר הפסילה היא העובדה שבמחשב המשטרה רשום שהנהג הפקיד את

66 שנקבעו בתכנית העבודה של את"ן לשנת 2008.

67 פרוטוקול פורום בטיחות מ-21.10.07.

68 נוהל מס' 02.231.18 המעודכן ל-22.1.06.

רישיונו ברשות הפוסלת או שהוא נכח בדיון בבית משפט שפסל את הרישיון. אם אין אינדיקציה שהודע לנהג כי רישיונו נפסל, על השוטר להודיע לו שרישיונו נפסל ולמלא דוח "הודעה על תפיסת רישיון של נהג בפסילה ע"פ מסוף"⁶⁹ המפרט את פרטי המקרה וכולל הצהרה חתומה של הנהג המאשרת, בין השאר, שהשוטר הודיע לו שרישיונו נפסל, וידוע ומובן לו שאסור לו לנהוג (להלן - הודעה כדין).

אם הנהיגה בעת פסילה היא ביודעין, על השוטר להביא את הנהג לפני בוחן תנועה או לפני חוקר תנועה (להלן - בוחן) באת"ן. על הבוחן לחקור את הנהג באזהרה כחשד לעברת נהיגה בזמן פסילה, על פי המידע שבמחשב המשטרה, להחתימו על ערבות, לפתוח תיק פלילי בנושא תעבורה ולרכז בו את חומר החקירה ומסמכים נוספים.

יוער כי על פי נתוני המשטרה, ביוני 2008 עמדו לרשות שוטרי התנועה 304 ניידות משטרה, ורק ב-65% (197) מהן הותקן מסוף מחשב המאפשר לבדוק בו במקום נתונים ממחשב המשטרה⁷⁰. כאשר לשוטר אין נגישות למסוף, אזי הוא פונה לגורם משטרי שיש לו גישה למחשב, והוא אמור לבדוק בעבורו את הנתונים הנוגעים לאותו נהג.

כשלים ביידוע הנהג על הפסילה בידי שוטר: כאמור, בעת מפגש של שוטר עם נהג, אם אין אינדיקציה שהנהג ידע קודם לכן כי רישיונו נפסל, על השוטר ליידע את הנהג על הפסילה ולמלא הודעה כדין. על השוטר למסור את מקור ההודעה לנהג, ואת ההעתק שלה ואת רישיון הנהיגה - אם נתפס - עליו להעביר לרכז בוחני התנועה באת"ן המחוזי או המרחבי⁷¹ (להלן - יחידות את"ן). לאחר מכן על בעל סמכות שנקבע ביחידות את"ן להזין למחשב המשטרה כי הודעה כדין נמסרה לנהג. הזנת המידע הזה נועדה להבטיח שאם ייתפס הנהג שנית נהג בזמן שפסילה זו בתוקפה, תראה הבדיקה במחשב המשטרה שהנהג ידע כבר בעת שנהג שרישיונו פסול, ולכן יהיה אפשר לנקוט נגדו אמצעים.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הפיקה יחידת המחשב של המשטרה בספטמבר 2008 את מספר ההודעות כדין אשר הוזנו למחשב המשטרה, כנדרש בהוראות הנוהל. לפי הנתונים, בשנת 2007 הוזנו למחשב המשטרה 900 הודעות כדין, ואולם ספק אם מספר זה הוא אכן המספר הנכון היות שעל פי דיווחי מתנ"א⁷², בשנת 2007 היא תפסה 2,309 נהגים שנהגו בפסילה שלא ביודעין. מתעורר אפוא החשש כי שלא על פי הוראות הנוהל, חלק קטן בלבד מההודעות כדין שנמסרו לנהגים אכן הוזנו למחשב המשטרה.

עוד התברר מנתוני יחידת המחשב של המשטרה שמתחילת 2006 ועד סוף יוני 2008, במשך שנתיים וחצי, הוזנו למחשב 1,952 הודעות כדין; 1,907 מהן נמסרו לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט, ואילו 45 הודעות - לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי קצין משטרה, אף שהחוק קובע שנהג שרישיונו נפסל בידי קצין משטרה יראו בו מי שהודע לו שרישיונו נפסל, גם אם לא התייצב לשימוע שזומן אליו. לכן היה על המשטרה לאכוף את האיסור על נהיגה בזמן פסילה במקום למסור לנהגים הודעות כדין. כמו כן לא נמצא שהוזן למחשב מידע על הודעות כדין לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי, אף שגם באשר למקרים אלו נקבע בנוהל שאם ניתנו הודעות כדין, יש להזין את המידע למחשב.

69 טופס מ-4124.

70 מערך האכיפה נעזר גם בניידות "אור ירוק", באופנועים ובקטנועים, אך בהם אין מחשב.

71 במחוזות ירושלים ותל-אביב של המשטרה הבוחנים והחוקרים פועלים במסגרת המחוז, ואילו בשאר מחוזות המשטרה הבוחנים פועלים במרחבים.

72 היחידה שריכזה נתונים שנתיים באשר למספר הנהגים שתפסה נוהגים בפסילה שלא ביודעין.

בגלל אי-הזנת המידע באשר למרבית ההודעות כדין שנמסרו נפגעת יכולת האכיפה של המשטרה משום שכך נמנעת הקמתה של תשתית הראיות הנדרשת לה כדי להוכיח שהנהג אכן ידע שהוא פסול נהיגה.

יצוין כי ההודעות כדין אינן ממוספרות במספרים עוקבים מה שמונע את היכולת לבדוק אם הודעה שנמסרה אכן הוזנה למחשב, ואם לא הוזנה - לעקוב ולראות מה נעשה בה. בהיעדר המספור העוקב אין המשטרה יכולה לקיים מעקב ובקרה ולוודא שכל ההודעות כדין שנמסרו לנהגים אכן הוזנו למחשב המשטרה ושהשטחים בשטח ממלאים אחר הוראות הנוהל כנדרש.

על המשטרה למספר את ההודעות כדין במספרים עוקבים בדומה למספור דוחות התעבורה הניתנים לנהגים העוברים עברות תעבורה לשם איסוף מידע שיטתי על מספר הנהגים בפסילה שלא ביודעין. איסוף המידע בדרך זו יאפשר מעקב ובקרה על ביצוע הוראות הנהל ויתרום ליעול האכיפה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שחלק מהפער בין מספר הנהגים שנתפסו נהגים בפסילה שלא ביודעין לבין מספר ההודעות כדין שהוזנו למחשב נובע ממסקנות העולות מן החקירה: אם במהלכה מסתבר שהפסילה אינה תקפה - ההודעה כדין אינה מוזנת למחשב. ואולם בשל אי-אחידות בפעולות שנוקטות יחידות את"ן בנושא, היא תדאג להפיץ להן הודעות רענון לנהל ותקיים פיקוח על הטמעתו ועל יישומו. כמו כן מסרה המשטרה שבעקבות הביקורת החליטה לנהל "תיק הודעות ממוספר, בו יתויקו כלל ההודעות שהתקבלו מהשטח".

לדעת משרד מבקר המדינה, מספור ההודעות רק לאחר שהגיעו מהשטח ליחידות את"ן אין בו די היות שאינו מאפשר מעקב על כל ההודעות שנתנו השוטרים בשטח. על המשטרה למספר את כל ההודעות כדין במספרים עוקבים, מה שיאפשר לוודא שאכן העתקי כל ההודעות שנמסרו בשטח הגיעו ליחידות את"ן והוזנו למחשב.

כשלים באכיפה עקב אי-מהימנות הנתונים של בתי המשפט המועברים למשרד: מאחר שהשוטר מתבסס על הנתונים המוצגים במחשב המשטרה כדי לקבוע אם הנהג בעת פסילה עשה זאת ביודעין, ואם כן יחל להתבצע נגדו הליך פלילי, חשוב שהנתונים המוצגים לשוטרים באשר לפסילות בידי שלוש הרשויות יהיו מהימנים וזהים.

כדי שהמשטרה תוכל לאכוף את החוק, מעבירים לה בתי המשפט ומשרד התחבורה את המידע בעניין פסילת הרישיונות. משרד התחבורה מעביר למשטרה בכל יום נתונים על כל פסולי רשות הרישוי הרשומים אצלו, ובכל יום המשטרה מעתיקה את הנתונים למחשב המשטרה, כך שיש זהות בין הנתונים הרשומים במשרד התחבורה לאלו הרשומים במשטרה. ואולם הנהלת בתי המשפט מעדכנת את מחשב המשטרה באמצעות מנשק ממוחשב בנוגע להחלטות בתי המשפט לתעבורה פעם בשבוע, בהן החלטות הכוללות פסילות, וכן היא מעבירה לה עדכון על הפקדת רישיונות הנהיגה בבתי המשפט. החומר המועבר אינו כולל החלטות של בתי משפט אחרים, בהן החלטות בנוגע לתאונות דרכים ובנוגע לערעורים. נתונים אלו מועברים למשטרה באופן ידני באמצעות התובע של המשטרה או הפרקליט המטפלים בתיק המקבלים מבית המשפט את ההחלטה, והם אמורים למלא טופס נתונים המועבר לחברה חיצונית הנותנת שירותים למשטרה. החברה החיצונית ממירה את הנתונים הידניים לפורמט ממוחשב, ובאמצעותו מעודכן הקובץ של המשטרה.

עוד בתחילת 2007 התריעה ראש מדור (להלן - רמ"ד) תעבורה במת"ן שהולך וגובר היקף אי-ההתאמה בין מסוף בית המשפט לבין מסוף המשטרה באשר לפסילות ולריצוין. רמ"ד תעבורה הנחתה את השוטרים לבדוק בכל האמצעים הקיימים אם אכן נעברה עברה. המסמן נכתב בעקבות

לקחי אירוע שבו נהג שרישיונו נפסל בידי בית משפט הפקיד את רישיונו כנדרש; ואולם אף שהפסילה הסתיימה עוד בשנת 1998, עדיין הופיע שמו כמי שפסול לנהוג במסוף המשטרה בנובמבר 2005, שבע שנים לאחר מכן, ולכן נפתח לו תיק פלילי. בעקבות הטעות חויבה המשטרה לשלם לנהג פיצויים בסך 30,782 ש"ח.

יצוין שעוד בשנת 2002 נודעה למינהל טכנולוגיות (להלן - מנ"ט) של המשטרה אי-ההתאמה בין נתוני המשטרה לבין נתוני הנהלת בתי המשפט, ובעקבות דיונים שהתקיימו בין נציגי שני הגופים נעשו פעולות לטיוב הנתונים, אבל לא כל הבעיות נפתרו.

בבדיקה שעשתה יחידת מחשוב תנועה שבמנ"ט בתחילת 2007 היא השוותה את נתוניו בנוגע להפקדת הרישיונות של נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט לקובץ נתונים שקיבלה מהנהלת בתי המשפט. התברר כי בקובץ של המשטרה לא היה מידע בעניין תאריך הפקדת רישיון הנהיגה של 85% מ-61,759 נהגים שרישיונותיהם נפסלו ודבר פסילתם נרשם במחשב המשטרה. רמ"ד מחשוב תנועה במנ"ט ציינה שבשל המספר הגדול של נהגים שנפסלו רישיונותיהם ואין לצידן רישום של הפקדת רישיון סביר להניח שתקופת הפסילה הסתיימה, אך שמותיהם ממשיכים להופיע במחשב המשטרה משום שחסר בו תאריך הפקדת הרישיון.

במסמך של ראש המחלקה לניהול פרויקטים ויישומים (להלן - פי"מ) שבמנ"ט אל סמפכ"ל המשטרה ממרס 2007 ציין ראש המחלקה שפסולי הנהיגה הוא אחד הנושאים הבעייתיים ביותר בין בתי המשפט למשטרה. הוא הסביר שאחת הסיבות לתקלות היא קבלת קובץ הפקדות מבית המשפט בנפרד מקובץ גזרי הדין והעובדה שלא תמיד יש התאמה ביניהם (חלק מההפקדות רשומות ללא מפתח תואם לגזר הדין). עוד הסביר שיש מקרים שבהם חלק מהמידע בגזר הדין הנוגע לפסילה מועבר כתוספת מילולית שבה יש התייחסות למשך הפסילה או למועד תחילתה, ואין אפשרות לקלוט אותו בדרך דיגיטלית. לכן אין תקופת הפסילה הרשומה במחשב המשטרה תואמת לזו שבגזר הדין.

כדי לאתר את מקור אי-התאמת נתוני המשטרה לאלו של הנהלת בתי המשפט התקיימה במרס 2007 ישיבה של נציגי המשטרה ונציגי הנהלת בתי המשפט. הוחלט בה על בדיקה, ונקבעה ישיבת המשך שבה ידונו בממצאים. אולם במועד הביקורת, יולי 2008, מסרו הן המשטרה והן הנהלת בתי המשפט למשרד מבקר המדינה כי לאחר הבדיקה התקיים דיון אך לא נמצא בידם פרוטוקול שלו.

מנתונים שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 הועלה, שעד מועד סיום הביקורת היא והנהלת בתי המשפט לא טייבו את הנתונים הנוגעים להפקדת הרישיונות האמורים, ועדיין לא היה מידע בעניין תאריך הפקדת רישיון הנהיגה של 85% מפסולי הנהיגה.⁷³

הואיל והמשטרה והנהלת בתי המשפט לא מצאו פתרון לרישום הפקדת רישיון של נהג שרישיונו נפסל, נמנעת אכיפה יעילה של החוק על הנהגים בעת פסילה ונפגעת ההרתעה. ולא זו בלבד אלא שעלול להיפתח תיק פלילי שלא לצורך נגד נהג שלא עבר עברה או שלא ייפתח תיק פלילי אף שנעברה עברה, ואפשר גם שהמשטרה תיתבע לשלם פיצויים בגלל החלטות מוטעות. בשל כך, לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה ועל הנהלת בתי המשפט לפעול ללא דיחוי לטיוב הנתונים ולדאוג שיהיו בידי המשטרה נתונים מלאים, עדכניים ומהימנים.

73 על פי נתוני המשטרה עד סוף יוני 2008 לא הפקידו את רישיונותיהם 54,341 מ-64,281 נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שבעקבות הפעלת מערכת חדשה בהנהלת בתי המשפט יחול שינוי שיפתור את בעיות ההתאמה בין המערכות של שני הגופים, אולם הוא יבוא לידי ביטוי רק באשר לנהגים שפסילת רישיונותיהם תדווח באמצעות המערכת החדשה ולא באשר לאלה שרישיונותיהם נפסלו קודם הפעלתה. לכן מונה צוות בין משרדי בראשות הנהלת בתי המשפט לבדוק את הבעיות ולהמליץ על פתרונות שיביאו לטיוב הנתונים ההיסטוריים.

כשלים באכיפה עקב בעיות בהוכחת פסילת רישיון של נהג בידי משרד הרישוי: כאמור, על פי הנוהל, כאשר בבדיקת מסוף נמצא שנהיגה בעת הפסילה נעשתה ביודעין, על הבוחן לפתוח לנהג תיק פלילי בנושא תעבורה. בנוהל מפורטת רשימת המסמכים שעליו לצרף לתיק, ובכללם דוח שיירשמו בו נסיבות עזירת הנהג, דוח החקירה, מזכרים וטופס ערבות חתום על ידי הנהג. עוד נקבע בנוהל שאם קצין משטרה הוא הפוסל את הרישיון, על הבוחן לצרף גם העתק מצו הפסילה ומטופס השימוע שהתקיים עם הנהג לפניו, ואותם עליו לקבל מיחידת התנועה שבה נפסל הנהג. אם בית משפט הוא הפוסל, יש לצרף לתיק את העתק גזר הדין. אם רשות הרישוי היא הפוסלת, יש לצרף לתיק את צילום צג המחשב של המשטרה שבו צוינו הפסילה והפקדת הרישיון וכן מסמך ממשרד הרישוי המעיד שהרישיון הופקד. כן נקבע בנוהל שאם יש בתיק די ראיות להוכיח כי נעברה עברה, על הבוחן להעביר את התיק ללשכת התביעות לשם הכנת כתב אישום נגד הנהג; אם אי-אפשר להשיג מסמכים לביסוס הראיות, ייגזר התיק בידי בעלי התפקידים המוסמכים לכך.

הועלה שבתיקים שבהם רשות הרישוי היא הפוסלת אין במסמכים הנדרשים בנוהל הוכחה מספקת שהנהג עבר עברת נהיגה בזמן פסילה. עוד נמצא שיחידות את"ן מתקשות להשיג מסמכים מרשות הרישוי לצורך ביסוס ראיות והגשת כתב אישום.

כדי לבסס את הראיות המשטרה מקבלת ממשרד התחבורה מסמך הנקרא "תעודת עובד ציבור"⁷⁴ (להלן - תע"צ). התברר שהמידע בתע"צ מועט ואינו כולל פרטים החשובים להכנת כתב אישום כמו בעל התפקיד שהורה על הפסילה, קיום (או אי-קיום) שימוע (טיעון טענות) בטרם הפסילה ופרטים עליו, אם התקיים. כן התברר שקשה לזמן את פקידי רשות הרישוי החתומים על התע"צ להעיד בבית משפט, והיו פגמים במסמכי הפסילה של משרד הרישוי במחוז צפון, ובהם אי-ציון פרטים האישיים של פקידי רשות הרישוי שהורו על הפסילה ואי-חתימה על טופס הפסילה.

נוכח הקשיים שהעלו יחידות את"ן הורה להן רמ"ד תביעות ביולי 2006 ככלל לא לחקור פסילת רישיונות בידי משרד הרישוי עד להודעה אחרת. היות שהבעיות בנושא חזרו ונשנו בנובמבר 2007, הורה גם ראש את"ן שפסולי משרד הרישוי לא יטופלו על ידי את"ן עד סיום ההיערכות של משרד התחבורה.

כדי לפתור את הבעיות כמתואר לעיל, התקיימה בדצמבר 2007 ישיבת עבודה במשרד התחבורה בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, לרבות סמנכ"ל בכיר תנועה, ונציגי המשטרה, כולל ראש מת"ן. בפגישה סוכם, בין השאר, ש"בתוך חודש" תוכל המשטרה לקבל מסמך הדומה לתע"צ, אך הוא יכלול מידע רב יותר: פרטי הנהג; פרטי הפוסל ותואר תפקידו; אופן מסירת ההודעה על הפסילה; פרטי ההודעה שהועברה באמצעות הדואר. כמו כן במרס 2008 תיקן רמ"ד תביעות את הנחייתו הקודמת והורה להביא לדין נהגים על נהיגה בעת פסילה שקבע משרד הרישוי במקרים שבהם יש ראיות לכאורה להוכחת העברה, ובכללן ראיות מוצקות ליידוע הפסילה.

74 כהגדרתה בסעיפים 23-28 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, תעודה זו מוגשת לבית המשפט והיא משמשת כראיה לאמור בה, בכפוף לזכות לחקור את עורכה. את התע"צ מפיקה מחלקת עדכון ובקרה של משרד התחבורה, ומפורטים בה נתונים על רישיון הנהיגה ומידע על שלילת הרישיון: מי הרשות ששללה והאם הופקד הרישיון כנדרש.

ואולם התברר שהבעיות הקשורות להוכחת פסילת רישיונות נהגים בידי רשות הרישוי לא באו על פתרון. למשל, עד יולי 2008 לא קיבל את"ן שפלה ממשרד התחבורה מסמך הכולל פרטים רבים יותר מאלו המופיעים בתע"צ. יתרה מזאת, בשל הקשיים בקידום תיקים פליליים לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי, החזירה בתחילת יולי 2008 יחידת התביעה ליחידת הבוחנים החוקרת במרחב השפלה 50 תיקים של פסולי משרד הרישוי בטענה שלא יוגשו כתבי אישום ללא השלמת המידע בתיקים.

יצוין שבפגישה שנערכה במאי 2008 עם רמ"ד תביעות של את"ן הוא מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, שהואיל ואין הגדרה מספקת בנוהל באשר למסמכים הנדרשים להוכחת העברה, ובכלל זה ראיות ליידוע הפסילה לצורך הכנת כתב אישום, הוא ידאג להוציא הנחיות מפורטות שיסדירו את העניין.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שאכן טרם נפתרה בעיית נוסח תע"צ הראוי להגשה לבית משפט, והוקם צוות משותף לאת"ן ולמשרד התחבורה שמכין נוהל משותף שייתן מענה הולם לכל הבעיות בטיפול בנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי. במסגרת עבודת הצוות יגובש מסמך שיגדיר את נוסח התע"צ הראוי ואת הראיות הנדרשות להוכחת פסילת רישיונות נהגים בידי משרד הרישוי. כאשר לפסילת רישיונות בידי בתי המשפט או קצין משטרה, מדור תביעות שבאת"ן יפרסם חוזר להסדרת הנושא.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהוא פועל בשיתוף עם המשטרה להכין נוהל שיסדיר את הטיפול בנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי. הנוהל יסדיר גם את העברת המידע בין שני הגופים. המשרד גם מסר שיפתח מערכת ממוחשבת שתאפשר אחזור של אישורי המסירה מה שיאפשר ביסוס ראיות והגשת כתבי אישום. כן הודיע המשרד שהיערכות זו צפויה להסתיים עד סוף שנת 2009.

על משרד התחבורה להסדיר לאלתר עם המשטרה את העברת המסמכים והמידע הנחוצים לה לשם הכנת כתבי אישום. על המשטרה לפרט ולהבהיר בנוהל אילו מסמכים נדרשים לביסוס הראיות לצורך הוכחת העברה, ובכללן הראיות ליידוע הפסילה, בהתייחס לשונות בין הרשויות הרשאיות לקבוע פסילה כך שתימנע הישנות הבעיות ותובטח אכיפה יעילה של החוק.

כשלים באכיפה בשל כשלים באיתור נאשמים כדי לזמנם לדין: לאחר הכנת כתב האישום הוא נמסר לנאשמים מן האחראים לתביעה באמצעות מזכירות בתי המשפט⁷⁵. כתבי האישום בצירוף זימון לדין נמסרים על פי דין בדואר רשום לנאשם בכתובת שרשמה התביעה בכתב האישום. אם אין מזכירות בית המשפט מצליחה למסור את כתב האישום כדין, למשל בשל כתובת שגויה, כתבי האישום מועברים למשטרה, והיא האמורה למסרם. מנתוני הנהלת בתי המשפט עולה כי שיעור ההצלחה במסירת כתבי האישום בענייני תעבורה אינו שונה משיעור ההצלחה בהליך פלילי אחר והוא 50%-60% בלבד.

במסמך ממרס 2008 ציין ראש מת"ן כי ביחידות את"ן השונות ממתנינים תיקי תביעה רבים שנפתחו בעקבות תאונות דרכים או בעקבות דוחות תעבורה. בתיקים אלו לא אותרו הנאשמים, ולכן לא נמסרה להם הזמנה כדין להופיע בבית משפט, ובסופו של דבר נגנזים מקצתם בעילות שונות. יצוין שבינואר 2008 דיווחו כמחצית מיחידות את"ן על 1,279 תיקים שממתנינים לאיתור נאשמים.

במסמך מיוני 2008 ציינן נציג הלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט, כי הקושי לזמן נאשמים לדיון גורם לביטול זמן יקר של בתי המשפט, מביא להימשכות הליכים ולסרבול ומשפיע במישרין על אכיפת דיני התעבורה.

כדי לנסות ולפתור את הבעיה הועלתה באתר האפשרות להיעזר במתנדבים לביצוע מטלה זו, והוטל על רמ"ד תאונות דרכים שבאתר לקדם את הביצוע. אמנם באתר החלו לבדוק את היבטי המשפטיים של הנושא אך עד מועד הביקורת, סוף יוני 2008, האגף לא קידם אותו.

יצוין כי ועדה שמינה מנהל בתי המשפט כדי להציע דרכים לשיפור הליכי המשפט וייעולם המליצה ביוני 2008⁷⁶ לשנות את אופן מסירת כתבי האישום לנאשמים ולעדי התביעה בגלל שכיחות תופעת אי-התייצבות נאשמים ועדים לדיונים בבתי המשפט ולנוכח תוצאותיה. הוועדה המליצה ליוזם מהלך בהשתתפות הנהלת בתי המשפט וגופי התביעה, שבמסגרתו תועבר האחזקות הכוללת למסירת כתבי האישום ולהזמנת עדי התביעה מבתי המשפט לגופי התביעה. לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי דומה ראוי לשקול גם בנוגע למסירת פסקי דין שניתנו בהיעדר הנאשם.

כשלים נוספים באכיפה: 1. בעבר נקבע בנהל כי נהג שיש לכאורה ראיות שעבר עברת נהיגה בזמן פסילה⁷⁷ יירשם לו דוח תנועה מסוג הזמנה לדין. בעדכון הנוהל בשנת 2006 שונתה ההוראה, ונקבע שאין לרשום לנהג כזה דוח הזמנה לדין, אלא יש להביאו לחקירה לפני בוחן ביחידת אתר, לפתוח לו תיק תעבורה פלילי, ובסיום הטיפול בתיק יש להעבירו ליחידת התביעות לשם הגשת כתב אישום. ההוראה השתנתה משום שהמידע המתקבל ממסוף המשטרה אין די בו להוכיח שנעברה עברת נהיגה בזמן פסילה. ואולם מנתוני המשטרה הועלה שחרף השינוי בהוראות הנהל, בשנת 2007 נמסרו לנהגים 3,205 דוחות מסוג הזמנה לדין בשל נהיגה בזמן פסילה.

יצוין כי לפי הוראות החדש⁷⁸ ולפי התקנות שהותקנו מכוחו⁷⁸, דוח הזמנה לדין כולל למעשה גם הגשת כתב אישום. מכאן נובע שבמקרים שבהם הייתה חריגה מהנהל ונמסר לנהג דוח הזמנה לדין, למעשה נמסר לו כתב אישום, בטרם נחקר ביחידת אתר כדי לברר אם אכן נעברה העברה.

2. אישורי מסירה יכולים לשמש מסמך נוסף המבסס את הראיות ליידוע הפסילה, אך הועלה שעד מועד סיום הביקורת לא נעשה בהם שימוש למטרה זו. במשרד התחבורה מרוכזים אישורי המסירה של ההודעות שנשלחו לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי רשות הרישוי מכוח שיטת הניקוד⁷⁹. בהנהלת בתי המשפט מרוכזים אישורי המסירה של ההודעות שנשלחו לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט בהיעדרם. אמנם מנתוני שני הגופים התברר שההצלחה במסירת ההודעות היא בשיעור של 50%-60% בלבד, ואולם בכל המקרים שבהם צלחה המסירה, האישור יכול לשמש מסמך נוסף המבסס את הראיות ליידוע הפסילה.

באשר למשרד התחבורה, אמנם המשרד סורק את אישורי המסירה, אך הוא לא בנה מערכת ממוחשבת שתאפשר את חיפושם ואת אחזורם, ולכן אי-אפשר להעביר את המסמך במחשב. המשרד דואג להזין למחשב פרטים שונים הנוגעים לאישורי המסירה, ובהם מידע אם זו צלחה, ואת האישורים עצמם הוא מרכז בארגזים ביחידת מרכז מידע ארצי שלו. מנהלת מרכז המידע מסרה לנציגי מבקר המדינה באפריל 2008 שלעיתים המשטרה מבקשת את אישור המסירה לנהג מסוים, והיחידה נענית לבקשה.

באשר להנהלת בתי המשפט, התברר שהם נוהגים לסרוק את אישורי המסירה, אך עד מועד סיום הביקורת לא נמסרו אישורי המסירה למשטרה. ביוני 2008 מסר נציג הלשכה המשפטית של הנהלת

76 הנהלת בתי המשפט, דוח הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים בראשות השופטת רות רונן (יוני 2008), עמ' 27.

77 הפסילה נקבעת בידי קצין משטרה, או נקבעת בידי רשות הרישוי או בידי בית המשפט והיא ביועין.

78 סעיף 239 לחסד"פ ותקנה 44 בתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974.

79 בעניין פסילות מטעמי כושר משרד התחבורה שולח הודעות בדואר רשום רגיל, ללא אישור מסירה.

בתי המשפט לנציגי משרד מבקר המדינה שבמסגרת ההתארגנות להקמת מאגר המידע על פי סעיף 6א1 לפקודה, סוכם שהנהלת בתי המשפט תיערך להעברת האישורים באופן שוטף למשטרה.

עוד התברר שאין בנוהל המשטרה הוראה לשוטרים להיעזר באישורי מסירה כדי לבסס את הראיות להוכחת הידיעה על הפסילה.

הכשלים באיתור ובאחזור של אישורי המסירה המצויים במשרד התחבורה פוגעים ביכולת המשטרה לבצע אכיפה יעילה. על משרד התחבורה לדאוג להעביר את אישורי המסירה במחשב, ועל המשטרה להסדיר בנוהל את השימוש בהם ולתאם עם משרד התחבורה ועם הנהלת בתי המשפט את דרכי העברתם אליה.

כאמור, משרד התחבורה מסר בתשובתו שיפתח מערכת ממוחשבת שתאפשר אחזור של אישורי המסירה ושהיערכות זו צפויה להסתיים עד סוף שנת 2009. המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהצוות המשותף של את"ן ומשרד התחבורה יפעל למצוא פתרון הולם לשימוש באישורי המסירה בהליך האכיפה.

3. על פי הנוהל, אם נתפס רישיון נהג משום שבמחשב המשטרה צוין שהנהג פסול נהיגה, על יחידות את"ן להזין למחשב המשטרה כי נמסרה לו הודעה כדין ולשלוח את הרישיון לרשות שפסלה בצירוף דוח המפרט מתי נתפס הרישיון. ואולם אין בנוהל תשובה לשאלה אם על יחידות את"ן לציין במחשב המשטרה את העובדה שהרישיון הופקד, שכן מאותו מועד מתחיל מניין ימי הפסילה. בבדיקה בשלוש יחידות של את"ן הועלה שבהיעדר הנחיה ברורה הטיפול בנושא אינו עקבי. את"ן במרחב השפלה לא הזין את המידע שהרישיון הופקד בידו; לטענתו, משום שהרשות הפוסלת, שעל פי הנוהל הרישיון נשלח אליה, היא הנדרשת לעשות זאת. את"ן במרחב החוף הזין את המידע הזה למחשב המשטרה אם הפוסלים היו המשטרה או בתי המשפט, אך לא הזין אותו אם הפוסלת הייתה רשות הרישוי. ואילו את"ן במחוז תל אביב הזין את המידע למחשב המשטרה דרך קבע. עוד עלה בבדיקה בשלוש יחידות את"ן⁸⁰ לא שולחות את הרישיונות שנתפסו לכתובת שנקבעה בנוהל⁸¹, בתיאום עם משרד התחבורה, אלא לכתובות אחרות.

היעדר העקביות בהזנת המידע על הפקדת הרישיון למחשב המשטרה משפיע על מהימנות הנתונים שיש למקבל ההחלטה בבואו לקבוע אם יש ראיות לכאורה כי הנהג עבר עבר עבר נהיגה בזמן פסילה (הנסמכת על השאלה אם נהג בזמן פסילה ביודעין או שלא ביודעין). לכן מן הראוי כי המשטרה תכלול בנוהל הוראה ברורה באשר להזנת המידע על הפקדת הרישיון.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שתדאג להפיץ חוזר רענון כאשר להזנת המידע על הפקדת הרישיון ובאשר לכתובת שאליה יש לשלוח את הרישיון, ודרך הביצוע תיבדק בפעולות בקרה שוטפות של את"ן.

אכיפה באמצעות מבצעים ממוקדים: כדי להגביר את ההרתעה ואת ההסתברות שייתפסו הנהגים בזמן פסילה, חשוב לקיים לשם כך מבצעי אכיפה ממוקדים.

משנת 2005 עד אמצע 2008 עשה את"ן שלושה מבצעים ממוקדים נגד נהגים בזמן פסילה: בשנים 2005 ו-2006 נעשה בכל שנה מבצע ממוקד במשך חמישה ימים, בשנת 2007 לא התקיים מבצע בנושא, ובינואר 2008 השתתפה המשטרה במבצע שיזם שר התחבורה. כאמור, משרד התחבורה

80 במחוז תל אביב, במרחב השפלה ובמרחב החוף.

81 מרכז המידע ת"ד 6 במשרד הרישוי בחולון.

התריע במסע פרסום בתקשורת כי מתחילת פברואר 2008 תחל המשטרה במבצע אכיפה נגד הנהגים בזמן פסילה. ואמנם בסוף ינואר 2008 הוציא קצין אגף מבצעים (להלן - אג"מ) באת"ן הוראות מפורטות למבצע ממוקד של את"ן בנושא נהיגה בזמן פסילה במהלך פברואר 2008.

מנתוני אג"מ שנמסרו למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 הועלה שהנתונים באשר למבצע שהתקיים בפברואר 2008 היו חלקיים ולא כללו נתונים של את"ן במחוז הצפון. מנתוני שאר היחידות עלה שבאותו חודש הן בדקו 142,098 נהגים, ונתפסו 829 נהגים שנהגו בזמן פסילה ו-365 נהגים שעשו זאת שלא ביועין.

מספר הנהגים שנתפסו בתקופת המבצע נהגים בזמן פסילה ביועין מלמד שלא מעט נהגים ממשכים לנהוג אף שהם יודעים שרישיונותיהם נשללו. מאחר והפעילות המבצעית הממוקדת תורמת לתפיסתם של מי שנוהגים בזמן פסילה, ראוי לשקול להעלות את תדירות המבצעים כדי להגביר את האכיפה ואת אפקט ההרתעה כנגדם ולהביאם להימנע מלנהוג בזמן פסילה.

התועלת באכיפה באמצעות ימ"ר את"ן: הימ"ר באת"ן הוקם בסוף שנת 2004 כדי לרכז ולשפר את הלחימה בפשיעה בתחום התעבורה. מתפקידיו: בניית תשתית מודיעין ויזום וביצוע של מבצעים ושל חקירות כדי לסייע לכל גופי את"ן למנוע תאונות דרכים. יחידות ימ"ר הן פיקוד היחידה, מחלק מודיעין וחקירות ומחלק בילוש⁸². על פי נתוני את"ן, במאי 2008 היו לימ"ר 58 תקנים, ואילו במצבת כוח האדם שובצו 50 שוטרים. כמו כן עמדו לרשות הימ"ר שבעה מתנדבים אשר היו מורשים לטפל בנהגים בזמן פסילה.

חלק נכבד מפעילות הימ"ר מיוחד לאכיפה יזומה נגד נהגים בזמן פסילה. לפי נוהל ימ"ר אגף התנועה⁸³, תפקידה של "יחידת פסולים" של הימ"ר לאתר ולהביא נהגים שנתפסו נהגים בזמן פסילה לבוחני התנועה ביחידות את"ן. באשר לפעילות המודיעין: על פי הנוהל, תועדף הפעילות נגד יעדי מודיעין, ולפני יציאה לתצפיות ולמעצר יעודכן המודיעין ויושלם תיק היעד. המידע יאסף בשתי דרכים מרכזיות: ממקורות חיים וממקורות דוממים. ממקורות חיים הוא ייאסף, בין השאר, מאלה: רכזי מודיעין, תלונות של אזרחים, מקומות עבודה, תביעות תעבורה ובוחני התנועה. ממקורות דוממים: בין השאר, מדוחות מחשב על נהגים שרישיונותיהם נפסלו. אלה מופקים מיחידת המחשב של המשטרה לפי בקשות הימ"ר על פי חתכים שונים, למשל דוח נתונים על נהגים שהיו מעורבים בתאונות קטלניות. לפי המידע הראשוני המתקבל בימ"ר, שתי עובדות הערכה של יחידת המודיעין - שכל אחת מהן עובדת מול מחלק בילוש אחר - אוספות מידע בנוגע לכל חשוד ובודקות אותו. המידע והמסמכים שנאספו לביסוס הראיות מרוכזים בתיקים, ואלה מועברים למחלקי הבילוש לשם מעקב ולשם אכיפה על מי שאכן ייתפסו נהגים בזמן פסילה. בנוהל ימ"ר אגף התנועה נקבע בנוגע לתחום החקירה, שעל שוטרי הימ"ר לחקור את הנהג ולרשום לו דוח פעולה ודוח עיכוב ומעצר. לאחר מכן עליהם להעביר את המשך הטיפול בו לבוחנים ביחידות את"ן, לעקוב אחר הטיפול בלשכות תביעות התעבורה ולקיים אתן קשר כדי להכין כתבי אישום וכדי להביא את הנהגים לשיפוט מהיר.

על פי מסמכי את"ן, בשנת 2007 הוטל על הימ"ר לעמוד ביעד של תפיסת 1,300 נהגים שנוהגים בזמן פסילה, 30% מהם - בעקבות עבודת מודיעין מוקדמת וממוקדת. הימ"ר טיפל בשנת 2007 ב-1,405 נהגים שנהגו בזמן פסילה; 1,255 מהם הוא תפס ו-150 מתנ"א. האחרון העבירם על פי הוראות הנוהל להמשך טיפול בימ"ר. מנתוני הימ"ר לא היה אפשר לדעת כמה נתפסו בעקבות עבודת מודיעין מוקדמת.

82 מחלק בילוש כולל את מחלק בילוש מרכז ודרום ואת מחלק בילוש צפון.

83 הנוהל מתאריך 30.3.05.

במדיניות האכיפה לשנת 2008 קבע ראש את"ן כי באשר למספר הנתפסים בביצוע עברות חמורות, שכוללות גם נהיגה בזמן פסילה, ייקבע יעד הגבוה ב-10% מן היעד לשנת 2007. לפיכך יעד הימ"ר לשנת 2008 הוא תפיסה של 1,430 נוהגים בזמן פסילה, לפחות, ולכן בשליש הראשון של השנה היה עליו לתפוס כ-480 נוהגים בזמן פסילה, לפחות. בחודשים ינואר-אפריל (כולל) טיפל הימ"ר ב-578 נוהגים בזמן פסילה, 42 מהם תפס מתנ"א ו-536 הימ"ר. 31% (165) מהם נתפסו בעקבות עבודת מודיעין מקדימה.

באשר לחקירת הנוהגים בפסילה שנתפסו בידי שוטרי הימ"ר, נמצא שחוקרי הימ"ר בתחום זה הם בלשי היחידה, ומספר פעולות החקירה שהם עושים תלוי ביחידות את"ן השונות. בעבודה עם יחידות את"ן של מחוז הדרום - שוטרי הימ"ר חוקרים חקירה בשלמותה ומעבירים את חומר החקירה לתובעים. עבודה עם יחידות את"ן במחוז הצפון - שוטרי הימ"ר חוקרים ומעבירים את החומר לבוחני התנועה, ואם יש צורך הם משלימים את החקירה. בעבודה עם יחידות את"ן במחוז ירושלים - שוטרי הימ"ר חוקרים את הנהגים שתפסו ומעבירים אותם להמשך טיפול לבוחני התנועה. בעבודה עם מחוז תל אביב, מחוז המרכז ושלוחת חדרה במחוז הצפון - שוטרי הימ"ר מעבירים את הנהגים מיד עם תפיסתם לטיפול יחידות את"ן בלי לחקור.

הועלה שאין הימ"ר עוקב באופן שיטתי אחר הטיפול ביחידות החקירה והתביעה בנהגים שתפס: אין ברשותו נתונים בדבר מספר כתבי האישום שהוגשו, מספר הבקשות למעצר עד תום ההליכים ומספר התיקים שהסתיימו בפסקי דין. בנסיבות אלו אין הימ"ר יודע אם פעילותו הממוקדת נגד נהגים מועדים אכן הסתיימה בהורדתם של אלו מהכביש, ולכן אין לו מידע על יעילות פעילותו נגדם, ואין לו יכולת לאמוד את תרומתו במאבק בעברייני תנועה מסוכנים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההתמקדות בטיפול בפסולי נהיגה ושיפורו הם מיעדיו המרכזיים של הימ"ר, ראוי שאת"ן ישקול להתאים את מבנה הארגון של הימ"ר לזה של ימ"רים אחרים ויקים יחידות חקירות - עצמאית או כחלק מיחידת המודיעין - שתעסוק גם בחקירת חשודים בנהיגה בעת פסילה. לפיכך, ראוי שיבצע - הוא עצמו - את כל פעולות החקירה של הנהגים שהוא תופס בחשד לנהיגה בעת פסילה ושיעביר את תוצאותיהן ישירות ליחידות התביעה. אם יהיה הימ"ר ממונה על כל תהליך החקירה, יסייע הדבר לייעול איסוף חומר הראיות בתיק, להחשת העמדתם לדין של נאשמים בנהיגה בעת פסילה ואף יסייע למעקב אחר הטיפול ולאיתור בעיות בשלבי השונים.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ש"כיום" אין בידה מערכת ממוחשבת המאפשרת איסוף נתונים ולכן הנתונים נאספים באופן ידני וחלקי. כן הוסיפה ש"בימים אלה" מוקמת "מערכת פל"א תנועה" המופעלת בניסוי חלוץ (פיילוט) באת"ן שפלה, ובאמצעותה יהיה ניתן לאסוף נתונים באופן ממוחשב. המשטרה הודיעה שהחלה לפעול למחשוב מערך תביעות התנועה. מערכות אלו יהיו מקושרות ויאפשרו בעתיד לבצע מעקב שיטתי אחר טיפול הימ"ר. כמו כן מסרה שהימ"ר נמצא בשלבי ארגון מחדש ובשל מחסור בתקציב יקוצצו בו תקנים, ועל בסיס כוח האדם "הקיים" לא ניתן לתת מענה חקירתי, כמוצע לעיל.

לאור החשיבות של איסוף הנתונים ולצורך שיפור תפקודו של הימ"ר עד הקמת המערכות הממוחשבות מן הראוי שיבוצע איסוף נתונים ידני שיטתי ומלא. באשר לחקירת הנהגים בפסילה, ראוי שהימ"ר יבחן בשנית אפשרות לתת לעניין זה מענה במסגרת שינוי ארגוני.

מעקב ובקרה: כדי לאבחן את הקשיים ואת הכשלים בשלבי הליך האכיפה ולשם הפקת לקחים יש לאסוף נתונים ולקבוע הליך מוסדר של מעקב ובקרה.

בשנתונים הסטטיסטיים של המשטרה בנושא תאונות דרכים ואכיפה לשנת 2006 ולשנת 2007 אין נתונים על היקף האכיפה של המשטרה בנושא נהיגה בזמן פסילה כגון כמה נהגים נתפסו נוהגים בזמן פסילה, ביודעין ושלא ביודעין; לכמה נהגים נפתחו תיקים פליליים; כמה כתבי אישום הוגשו בפועל. נתונים כוללים בנושא זה לא נמצאו אף באתר.

מדור תעבורה במת"ן, שבין היתר מופקד הן על הנחיית כל יחידות המשטרה מבחינה מקצועית-תעבורתית והן על המעקב והבקרה, לא ביצע בקרה שיטתית על יישום כל הוראות הנוהל ביחידות, ולכן לא אבחן את הכשלים ואת הקשיים באכיפה בתחום הנהיגה בזמן פסילה, לא אבחן את השוני בין ביצועי היחידות השונות ולא הפיק לקחים בנושא.

באשר למפגשי שוטר-אזרח: על פי נתונים של מחלקת ת"פ בינואר-יוני 2008, במשך חצי שנה התקיימו 1,205,471 מפגשים⁸⁴. ואולם נמצא שמחלקת ת"פ אינה מנהלת מעקב ואינה מרכזת נתונים באשר למספר הבדיקות באמצעות המסוף, ואין ודאות שהן נעשות כנדרש. ואכן, מנתונים חלקיים שמסרה מחלקת ת"פ באשר לחודש יוני 2008 בלבד, עולה שמספר הבדיקות במסוף קטן יחסית למספר המפגשים, ואין השוטר מיימם את ההוראה לבדוק נתונים במסוף בכל מפגש שוטר-אזרח.

הסיכוי לאתר נהגים הנוהגים בעת פסילה תלוי באופן ישיר בבדיקת מסוף, שנועדה לבחון את המידע על הנהג במחשב המשטרה; היעדר נתונים בנושא מונע ממשטרה את האפשרות לבצע פיקוח ובקרה, לבחון באיזו מידה אכן מבוצעות בדיקות המסוף, המשפיעות על היקף האכיפה, ולהפיק לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה להקפיד לקיים פעולות בקרה תקופתיות על מילוי הוראות הנוהל בידי היחידות השונות כדי לבודד ולאבחן את הקשיים ואת הכשלים באכיפה בתחום זה, ובעקבות הממצאים עליה לעדכן את הנוהל ולקבוע הליך שיטתי אשר ייתן מענה לכל המצבים הכרוכים באכיפת החוק על הנהגים בזמן פסילה.

אי-ביצוע מעקב ובקרה על תהליך הטיפול בתיקים פליליים שנפתחו בשל נהיגה בזמן פסילה: הועלה שהמידע הנאסף על הטיפול בתיקים פליליים שנפתחו בשל נהיגה בזמן פסילה אינו מוזן למחשב, אלא נרשם באופן ידני בידי כל יחידת את"ן. לבקשת משרד מבקר המדינה, ביוני 2008 ריכזה מחלקת ת"פ נתונים כדי לקבל מידע על מספר התיקים שנפתחו. מהנתונים עלה שב-2007 נפתחו ביחידות את"ן 5,589 תיקים פליליים בשל נהיגה בזמן פסילה.

זאת ועוד, הועלה שבאת"ן לא נמצאו נתונים ולא קיים מעקב שיטתי על שלבי הטיפול בתיקים הפליליים שנפתחו בשל נהיגה בזמן פסילה. בין השאר, אין לדעת כמה מהתיקים שנפתחו הבשילו לכדי הגשת כתב אישום; כמה מהתיקים נסגרו ומהן העילות לסגירתם; כמה מהתיקים עומדים פתוחים תקופה ארוכה ללא הגשת כתב אישום והסיבות לכך.

בנוהל נקבע כי אם יש לנהג הרשעות קודמות בשל נהיגה בזמן פסילה או שרישיונו נפסל בשל תאונת דרכים קטלנית, על החוקר לשקול את האפשרות לעצרו ולהביאו לשיפוט מהיר לפני בית משפט ולבקש מעצר עד תום ההליכים, וזאת בתיאום עם יחידת התביעות. הועלה שבאת"ן גם לא היו נתונים על מספר הנהגים שהובאו לשיפוט מהיר ועל מספר הנהגים שהוגשו נגדם כתבי אישום והתביעה ביקשה את מעצרו עד תום ההליכים. בהיעדר נתונים, כאמור, לא ניתן לדעת באיזו מידה

84 אין הנתון משקף את כלל המפגשים שהתקיימו, אלא רק את המפגשים שבהם לא נמסר לנהג דוח תעבורה.

קוימו הוראות הנוהל: כמה נהגים אכן הובאו לשיפוט מהיר ובכמה מקרים ביקשה התביעה מעצר עד תום ההליכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להשלים את הליך האכיפה יש למצות ולייעל את הטיפול בתיקים הפליליים שנפתחו בשל נהיגה בזמן פסילה. לשם כך על את"ן לקבוע הליך מוסדר למעקב ולבקרה על הטיפול בתיקים אלו ביחידות את"ן השונות, לדאוג לאיסוף נתונים שיטתי על כך, לנתח את הממצאים ולהפיק לקחים.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שכאמור הם פועלים להקים מערכות ממוחשבות אשר יאפשרו בעתיד להפיק נתונים מדויקים אשר ישולבו בדוחות השנתיים ויאפשרו מעקב ובקרה. בעניין המפגש שוטר-אזרח נאמר כי היא בשלב של הטמעה ובחינה והחלה במחקר שיבחן את האפקטיביות של המפגש. כמו כן מסרה המשטרה שקיימה בקרה על חלקים מהנהול במסגרת הבקרה הכוללת שמבצע מדור תעבורה.

כאמור, לדעת משרד מבקר המדינה עד שיוקמו המערכות הממוחשבות רצוי וחשוב שייאספו נתונים שיטתיים ומלאים באופן ידני הקשורים להליך האכיפה לרבות לטיפול בתיקים הפליליים שנפתחו בשל נהיגה בזמן פסילה. כמו כן, ראוי שאת"ן יקיים בקרה ומעקב שיטתי על יישום כל הוראות הנהול אשר תאפשר את בחינת הטיפול בנושא ושיפורו שיגרמו להגברת היקף האכיפה.

סיכום

עברייני תנועה מועדים, שאינם מציינים לחוקי התנועה ועוברים עברות תעבורה רבות, מסכנים את שלום הציבור - נהגים והולכי רגל כאחד. אחת מהעברות החמורות היא "נהיגה בזמן פסילה", דהיינו המשך נהיגה אף שרישיון הנהג נפסל בשל אי-ציות לחוקי התעבורה.

משרד התחבורה אחראי לבטיחות בדרכים ועל רישוי נהגים; תפקידו לעמוד בראש הנאבקים בתאונות הדרכים לרבות המאבק בנהגים מועדים. המשטרה מופקדת על אכיפת דיני התעבורה.

בביקורת נמצאו כשלים רבים בפעילותו של כל אחד מהגופים העוסקים בטיפול בעברייני תנועה מועדים ובשיתוף הפעולה ביניהם. התברר כי שיטת הניקוד שנועדה, בין השאר, למנוע מנהגים מועדים לנהוג נמצאה לא יעילה ואף הופעלה באופן חלקי בלבד דווקא נגד נהגים שצברו את מרב הנקודות, ולמרות הוראת שר התחבורה כבר שנתיים לפני מועד סיום הביקורת שיש לקבוע שיטה חדשה - לא דאג המשרד לעשות זאת. הועלו ליקויים הנוגעים לנתונים המועברים ממאגרי המידע של המשטרה אל משרד התחבורה באשר להרשעות נהגים, ליקויים הפוגמים ביכולת משרד התחבורה להפעיל את שיטת הניקוד וליקויים הנוגעים לנתונים המועברים מהנהלת בתי המשפט אל המשטרה הנוגעים לנהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי בתי המשפט. ליקויים אלה מקשים על המשטרה לאכוף את החוק נגד הנהגים בזמן פסילה. כן הועלו ליקויים בהליך האכיפה של המשטרה נגד הנהגים בזמן פסילה. משום כך משאבים רבים אינם מנוצלים ביעילות, ופעולות האכיפה וההרתעה נגד עברייני תנועה מועדים נפגעות.

על הגופים המעורבים בטיפול בנושא מוטלת האחריות לאכוף את החוק כדי למנוע את המשך נהיגתם של עברייני תנועה מועדים ולקבוע כללים ברורים לטיפול מערכתי בהם. על משרד התחבורה לפעול בדחיפות לתיקון שיטת הניקוד כך שתבטיח טיפול ממוקד בעברייני התנועה המועדים: עליו לדאוג לאפשרות לאתרם ולזהותם ולמנוע מהם המשך נהיגה לאורך תקופה ארוכה ומרתיעה די הצורך. כן עליו לדאוג להעביר למשטרה את המידע שלו היא זקוקה כדי לאכוף את החוק. על המשטרה להקפיד ולהעביר למשרד התחבורה קובץ הרשעות נהגים מלא, עדכני ואמין אשר יבטיח הפעלה תקינה של שיטת הניקוד. על המשטרה גם לייעל את תהליך האכיפה - להסדיר עם משרד התחבורה ועם הנהלת בתי המשפט את הדרכים שבהן יועברו מסמכים לביסוס ראיות כדי להוכיח שנעברה עברת נהיגה בזמן פסילה וכך לאפשר הגשת כתב אישום; לקבוע בנוהל הנחיות מלאות ומפורטות באשר לתהליך האכיפה; לפעול עם הנהלת בתי המשפט לטיוב הנתונים המצויים במחשב המשטרה כך שיהיו מלאים, מעודכנים ומהימנים; לקיים הליך של מעקב ובקרה הן על קיום הוראות הנהל והן על בדיקת הנתונים שבמחשב המשטרה בעת מפגשי שוטרים עם נהגים. כל זאת - כדי להגביר את האכיפה ואת ההרתעה ולשנות את דפוס ההתנהגות של הנהגים.