

מאבק המשטרה בנגע האלכוהול - אכיפה בתחום התעבורה

תקציר

רקע כללי

בישראל מתרחשות בכל שנה כ-13,000 תאונות דרכים עם נפגעים. בשנת 2013 נהרגו 309 בני אדם בתאונות דרכים, בשנת 2014 נהרגו 320 בני אדם ובשנת 2015 נהרגו בהן 354 בני אדם. אם כן, ניכרת החמרה. העלות השנתית הכוללת של נזקי תאונות דרכים למשק הישראלי כולל תאונות דרכים ללא נפגעים הוערכה בשנת 2012 בכ-15 מיליארד ש"ח. ביולי 2005 החליטה הממשלה על תכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים כדי לצמצם את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים בישראל.

מחקרים מצביעים שנהיגה בהשפעת אלכוהול (להלן - עברת שכרות) מעלה את הסיכוי להתרחשות תאונות דרכים. אלכוהול נחשב הגורם המשפיע ביותר על הסיכוי להיפגע בתאונות דרכים משום שהוא פוגע במיומנויות שהכרחיות לצורך נהיגה, ובכלל זה זמן תגובה, יכולת עיבוד מידע, תפקוד חזותי ומיומנויות פסיכו-מוטוריות. לפי המרכז לבקרת מחלות בארצות הברית (CDC), בארצות הברית תאונות דרכים שנגרמות עקב צריכת אלכוהול הן הגורם הראשון של מוות בקרב אנשים שגילם נמוך מ-35.

בשנת 2014 נהגים צעירים היו מעורבים ב-21% מכלל תאונות הדרכים בישראל וב-21% מתאונות הדרכים הקטלניות; בשנת 2013 נהגי משאיות שמשקלן גדול מ-3.5 טון (המשקל הכולל) היו מעורבים ב-25% מכלל התאונות הקטלניות, אף ששיעורן של משאיות אלו במצבת כלי רכב הוא 2.8%; נהגים בכלי רכב ציבורי היו מעורבים ב-14.6% מכלל התאונות הקטלניות, אף ששיעורם של כלי רכב אלה במצבת כלי הרכב הוא 1.8%.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במאבק המשטרה בנגע האלכוהול - אכיפה בתחום התעבורה. בין היתר נבדקה אכיפת החוק של אגף התנועה במשטרה (להלן - את"ן) בתחום עברות השכרות, אמצעי האכיפה, עבודת המטה ועבודת איסוף הנתונים של משטרת ישראל. הבדיקה נעשתה באת"ן, ובדיקות השלמה נעשו ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות לבטיחות בדרכים) ובמכון התקנים. בירורים נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במכון לטוקסיקולוגיה ופרמקולוגיה קלינית במרכז הרפואי המשולב ע"ש שיבא בתל השומר (להלן - המעבדה הטוקסיקולוגית), בעמותת אור ירוק ובמרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה במכון גרטנר (להלן - מכון גרטנר).¹

הליקויים העיקריים

אי-אכיפת רף מחמיר של ריכוז אלכוהול בקרב נהגים צעירים, חדשים ומקצועיים באמצעות בדיקת נשיפה

המשטרה אוכפת את איסור הנהיגה בשכרות באמצעות בדיקת נשיפה או בדיקת דם (להלן - בדיקות שכרות). תוצאות הבדיקות משמשות ראיה משפטית לצורך אכיפת החוק בנושא עברת שכרות. רובן המכריע של בדיקות השכרות נעשות באמצעות בדיקת נשיפה.

בנובמבר 2010 תוקנה פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - התיקון לפקודה) ונקבע בה ריכוז אלכוהול ברף מחמיר (להלן - הרף המחמיר) לנהגים שבנהיגתם קיים סיכון גבוה יותר לציבור (להלן - הקבוצה המובחנת): נהגים צעירים (מתחת לגיל 24), נהגים חדשים (נהגים בתקופה של שנתיים מיום מתן רישיון הנהיגה), נהגים מקצועיים (נהגי רכב מסחרי או רכב עבודה, שמשקלם הכולל עולה על 3.5 טון, וכן נהגים של רכב ציבורי שמסיע נוסעים בשכר) (להלן - נהגים מקצועיים). אולם המשטרה המשיכה לעשות בדיקות שכרות לנהגי הקבוצה המובחנת באמצעות מכשיר נשיפה (להלן - מכשיר ינשוף) לפי הרף החל על נהגי הקבוצה הכללית, בשל היעדר מכשיר ינשוף בעל יכולת לבצע בדיקה לפי הרף המחמיר.

אף על פי שנציגי מדור תביעות באת"ן נכחו בדיונים בכנסת בוועדת הכלכלה טרם אישור התיקון לפקודה ובוועדה שמינה מנכ"ל משרד הבריאות בינואר 2008 לטיפול בתקנות בנושא בדיקת השכרות, הם לא הסבו את תשומת לבם של חברי שתי הוועדות לכך שמכשיר הינשוף שבידי המשטרה אינו מאפשר לאכוף את התיקון לפקודה על נהגי הקבוצה המובחנת.

1 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "הטיפול בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת", עמ' 000.

חסר בנתוני עברות שכרות לנהגים צעירים לפי הרף המחמיר

העמידה ברף המחמיר לקבוצה המובחנת ניתן לבדיקה רק באמצעות דגימת דם. עיקר האכיפה של איסור הנהיגה בשכרות בקרב נהגים צעירים נעשית שלא לפי הרף המחמיר אלא לפי הרף של כלל אוכלוסיית הנהגים. פיקוד את"ן לא בחן את הקשיים שבאכיפת התיקון לפקודה (בדיקת העמידה ברף המחמיר) באמצעות בדיקות דגימת דם ואת השפעתן על היקף האכיפה, ולא בחן דרכים מעשיות ויעילות לביצוע הבדיקות כדי להגביר את אכיפת איסור הנהיגה בשכרות על נהגים צעירים, לפי הרף המחמיר.

אין בידי המשטרה נתונים על נהגים צעירים שעברו עברות שכרות לפי הרף המחמיר, ולפיכך לא ניתן למקד את מדיניות האכיפה כלפי נהגים אלו.

התמשכות תהליך רכישת מכשיר ינשוף חדש

מאחר שמכשיר הינשוף שנמצא בידי המשטרה מיושן, את"ן פעל להצטיידות במכשיר ינשוף חדש, בעל תו תקן ישראלי, שיספק את הצרכים המבצעיים, המקצועיים והמשפטיים שלו. לשם הסדרת מתן תו תקן ישראלי למכשיר הינשוף נחתם באוגוסט 2012 הסכם בין הרשות לבטיחות בדרכים לבין מכון התקנים ולפיו הרשות תממן את תהליך התקינה. בינואר 2016 טרם הושלם תהליך התקינה.

לשם השלמת תהליך התקינה נדרש מכון התקנים לבצע מבדק של תהליך הייצור בקו הייצור במפעל היצרן בגרמניה (להלן - היצרן) של מכשירי הינשוף החדש. מבדק זה מותנה בהזמנה ובייצור סדרתי של מכשירי הינשוף החדש בהתאם לתקן הישראלי. נמצא שהגורמים המעורבים בתהליך התקינה לא הסדירו את מימון הרכישה ושלא הוחלט מי יממן את רכישתם. בינואר 2016 עדיין לא הייתה ודאות מי יממן את רכישת מכשירי הינשוף החדשים, ולפיכך לא היה אפשר להשלים את תהליך התקינה.

ליקויים במסד הנתונים המשטירתי בנוגע לעברות שכרות

מדיניות האכיפה של את"ן מתבססת על נתונים שמפיקה מחלקת מחקר ופיתוח באת"ן (להלן - מו"פ). נמצא כי מו"פ אינו מבצע בקרה סדירה על הנתונים המוזנים אל מערכות המידע המשטרתיות, ולכן מדיניות האכיפה של את"ן התבססה על נתונים סטטיסטיים חסרים.

בבקורות שעשה מדור תאונות דרכים באת"ן מספטמבר 2014 ועד יולי 2015 בשלוחות של בוחנים של תאונות דרכים (להלן - בוחני תנועה) ברחבי הארץ נמצא כי באותן שלוחות רק כמחצית ממשורות בוחני התנועה מנוצלות לצורך הצבת בוחני תנועה, ובשאר המשרות מוצבים שוטרים בתפקידים אחרים. בבדיקת מבקר המדינה התגלו מקרים רבים שבהם בוחן תנועה לא יצא לשטח בזמן אמת או לא ביצע בדיקת שכרות, בניגוד להוראות המשטרה. אי-ביצוע פעולות אלה גורע מאיכות החקירה של תאונות דרכים, וכתוצאה מכך מסד הנתונים המשטירתי חסר.

למרות החשיבות הרבה המיוחסת למחקר בנושא תאונות דרכים, המחקר במו"פ מצומצם ונסמך בעיקר על שיתופי פעולה עם גורמים מחוץ למשטרה. בשנת 2011 נערך סקר תצפיות ארצי שבחן ביצוע עברות שכרות על ידי נהגים במרחב העירוני ובמרחב הבין-עירוני ביזמתה ובמימונה של הרשות לבטיחות בדרכים (להלן - סקר האלכוהול). בשנת 2014 ביקשה הרשות לבטיחות בדרכים לבצע סקר נוסף, דומה במתכונתו, לצורך השוואת נתונים. אך אף על פי שבמאי 2014 נתן ראש את"ן דאז אישור עקרוני לביצוע הסקר, בינואר 2016 סקר זה טרם יצא אל הפועל. לפיכך הנתונים המצויים היום בידי את"ן בדבר ביצוע עברות שכרות אינם משקפים נאמנה את תמונת המצב המלאה.

ההמלצות העיקריות

על המשטרה להגביר את פעולות האכיפה כלפי נהגים חדשים, נהגים צעירים ונהגים מקצועיים לפי רף האכיפה המחמיר באמצעות בדיקות דגימת דם, זאת בהיעדר אמצעי בדיקה אחר. כמו כן עליה לעגן את נושא האכיפה באמצעות בדיקות דגימת דם בקרב הקבוצה המובחנת בהוראות ובנהלים. על המשטרה לבסס את מדיניות האכיפה גם על נתוני עברות השכרות של קבוצה זו לפי הרף המחמיר.

על את"ן לבחון את התקן של מערך בוחני התנועה לעומת היקף המשימות ולהביא לידי כך שכל המשרות המיועדות לבוחני תנועה יאוישו בבוחני תנועה. כמו כן, על את"ן לוודא שבוחני התנועה מקיימים את הוראות המשטרה בנוגע ליציאה לזירת תאונות דרכים, לביצוע בדיקות שכרות ולהזנת נתונים למערכות המידע המשטריות.

על את"ן לוודא כי במסגרת הפעילות השוטפת של מו"פ יינתן דגש לנושא בדיקת איכות הנתונים המוזנים למערכות המידע המשטריות. כמו כן, על את"ן לקדם את נושא המחקר ובכלל זה את שיתוף הפעולה עם הרשות לבטיחות בדרכים בנושא סקר אלכוהול.

על המשרד לביטחון פנים (להלן - המשרד לבט"פ), משרד התחבורה ואת"ן בשיתוף הרשות לבטיחות בדרכים לגבש פתרון למימון ההזמנה של מכשירי ינשוף חדש לשם השלמת תהליך התקינה כדי ששלבי התהליך שבוצעו עד כה לא ירדו לטמיון.

סיכום

בכל שנה נפגעים בתאונות דרכים בישראל אלפי בני אדם, ומאות נהרגים. עברת שכרות נחשבת אחד הגורמים העיקריים להתרחשות תאונות דרכים, ולפיכך המשטרה משקיעה מאמץ באכיפת החוק בנושא זה. בנובמבר 2010 תוקנה פקודת התעבורה והוחמר רף האכיפה בכל הנוגע לעברות שכרות בקרב נהגים צעירים, נהגים חדשים ונהגים מקצועיים.

למרות זאת, אכיפת החוק בנוגע לעברות שכרות בקרב קבוצת הנהגים האמורה לעיל, לוקה בחסר של ממש, אינה אפקטיבית ואינה מביאה להקטנת מספר תאונות הדרכים ומספר הנפגעים מהן, ואף קיימת החמרה בשנים האחרונות. מכשיר הינשוף שבשימוש המשטרה לא הותאם לאכיפת הרף המחמיר שנקבע לקבוצה המובחנת, ומדובר בכשל יסודי בתחום האכיפה. למרות שלמשטרה קיימת חלופה לאכיפת הרף המחמיר - בדיקות דגימת דם, היא מיעטה מאוד להשתמש בה. על אף הצורך בהצטיידות במכשיר ינשוף חדש, שיאפשר אכיפה של הרף המחמיר, טרם נפתרה סוגיית המימון של רכישת המכשירים.

לצד החסר באמצעים לאכיפה, מסד הנתונים המשמש את פיקוד את"ן לקביעת מדיניות אכיפה אינו אמין, הוא חלקי ואינו משקף את תמונת המצב המלאה של עברות שכרות בישראל בכלל ושל הקבוצה המובחנת בפרט, שלגביה אין בידי המשטרה נתונים על אודות עברות שכרות שבוצעו לפי הרף המחמיר.

הליקויים העולים בדוח זה משקפים מכלול פערים יסודיים בתחום האכיפה של החוק בעניין עברות שכרות, אינם מביאים לידי ביטוי את ההסדרה המיוחדת והמחמירה שנקבעה בחקיקה לקבוצה המובחנת ופוגעים בהצלחת המאבק לצמצום מספר הנפגעים בכבישי ישראל. על המשטרה ואת"ן לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה במטרה להביא לצמצום מספר הנפגעים וההרוגים בכבישי ישראל.



מבוא

בישראל מתרחשות בכל שנה כ-13,000 תאונות דרכים עם נפגעים שתוצאותיהן - מאות הרוגים ואלפי פצועים. בשנת 2013 נהרגו 309 בני אדם בתאונות דרכים, בשנת 2014 נהרגו 320 בני אדם ובשנת 2015 - 354 בני אדם. אם כן, מספר ההרוגים גדל. העלות השנתית הכוללת של נזקי תאונות דרכים למשק הישראלי, כולל תאונות דרכים ללא נפגעים, הוערכה בשנת 2012 על סמך נתוני הרשות לבטיחות בדרכים ומשרד התחבורה בכ-15 מיליארד ש"ח². אומדן זה כולל הן את הנזק הישיר ואת הנזק העקיף של תאונות דרכים עם נפגעים, לרבות תאונות דרכים קטלניות, והן את הנזק מעשרות אלפי תאונות ללא נפגעים, המתבטא בנזקי רכוש ובעלויות נלוות. בשנת 2005 הציבה ממשלת ישראל יעד לצמצם את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים בישראל³. גם הרשות לבטיחות בדרכים הציבה יעד לצמצם את מספר ההרוגים כך שעד שנת 2020 מספרם לא יעלה על 200 בשנה.

עברות תעבורה מעלות באופן ניכר את הסיכון להתרחשות תאונות. בשנת 2013 היו 215 נהגים מעורבים בתאונות דרכים קטלניות שנגרמו עקב עברה שעבר הנהג, ובשנת 2014 עלה מספרם ל-234.

מחקרים שנעשו בשנים האחרונות מלמדים שביצוע עברת שכרות מעלה את הסיכוי להתרחשות של תאונות דרכים:

1. לפי הרשות לבטיחות בדרכים, אלכוהול הוא אחד הגורמים העיקריים שמעלים את הסיכוי להתרחשות של תאונות דרכים, שכן הוא פוגע במיומנויות קריטיות שנדרשות לנהיגה, ובכלל זה זמן תגובה, יכולת עיבוד מידע, תפקוד חזותי ומיומנויות פסיכו-מוטוריות⁴. המחקר בתחום מעלה בעקביות שכמעט כל כמות של אלכוהול פוגמת בנהיגה ובכישורים שקשורים בה⁵;
2. מחקר בין-לאומי שעשה ארגון הבריאות העולמי (WHO⁶) קובע שהסיכוי שנהג שצרך אלכוהול יהיה מעורב בתאונות דרכים קטלניות גבוה פי 17 מהסיכוי שנהג שלא צרך אלכוהול יהיה מעורב בתאונה כזאת. ממחקר אחר שעשה המינהל הארצי לבטיחות בכבישים המהירים בארצות הברית (NHTSA⁷) עולה שנהיגה בהשפעת אלכוהול קשורה גם בעלייה בביצוע עברות תנועה אחרות, כגון אי-חגירת חגורות בטיחות⁸;
3. עוד מצא ה-NHTSA שכ-40% מההרוגים בתאונות דרכים בארצות הברית נהרגו בתאונות שמעורבת בהן צריכת אלכוהול. גם במחקר שעשה המרכז לבקרת מחלות בארצות הברית (CDC⁹) נמצא שתאונות דרכים שנגרמות עקב צריכת אלכוהול בארצות הברית הן "הגורם מספר אחד של מוות בקרב אנשים שגילם נמוך מ-35"¹⁰;

- 2 לפי מחירי שנת 2012; ראו "הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים" (נוהל פרת), משרד האוצר ומשרד התחבורה (2012).
- 3 החלטת ממשלה 3917 מ-17.7.05.
- 4 הרשות לבטיחות בדרכים, סטודנטים וסטודנטיות נוהגים אחרת, מאפייני תאונות הדרכים של נהגים צעירים, עמ' 20-21.
- 5 דוד שנער, "אור ירוק, אלכוהול ונהיגה", תרגום פרק מתוך הספר דוד שנער, *Traffic Safety and Human Behavior*, אוקספורד (2007). פרופ' דוד שנער היה המדען הראשי של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.
- 6 World Health Organization.
- 7 National Highway Traffic Safety Administration.
- 8 הרשות לבטיחות בדרכים, "נהיגה בהשפעת אלכוהול", נקודת תצפית, 14 (ינואר 2012).
- 9 Centers for Disease Control and Prevention.
- 10 ראו הערת שוליים מספר 8, לעיל.

4. במאמר שכתבו חוקרי מכון גרטנר בשיתוף חוקרים אחרים בשנת 2009 צוין שיש קשר בין רמת האלכוהול בדם לסיכוי שתתרחש תאונת דרכים. עוד צוין שגברים צעירים הם רוב הנהגים שמעורבים בתאונות דרכים בשל אלכוהול¹¹.

בעקבות מיפוי וניתוח של תאונות הדרכים שהתרחשו בשנים 2011-2013 הגדיר את"ן כי עדיים לאכיפה מוגברת שלוש קבוצות של עברות תנועה שמגבירות את הסיכון להתרחשות תאונות דרכים:

1. עברות ש"גורמות לתאונות דרכים" ומשפיעות על הסיכוי לתאונה ועל חומרתה, כגון סטייה מנתיב הנסיעה, נסיעה ברמזור באור אדום ועברות מהירות;
2. עברות שנחשבות "מסוכנות למשתמשי הדרך". עברות אלה מגבירות את הסיכוי לתאונות דרכים חמורות, כגון עקיפה כשהדרך אינה פנויה, אי-מתן זכות קדימה ועקיפה לפני מעבר חצייה;
3. עברות שנובעות מ"מסוכנות הנהג", כגון נהיגה ללא רישיון נהיגה ונהיגה בהשפעת אלכוהול. בקבוצה זו נכללות עברות שיש בביצוען סיכון חיים בודיעין וזלזול מכון בחוק.

עברות הנובעות מ"מסוכנות הנהג", ובהן עברות שכרות, נבחרו בתכנית "המפנה"¹² לשנים 2015-2014 של מ"פ בפברואר 2014 ליעדי אכיפה בעדיפות גבוהה (להלן - יעדי מפנה). לוח 1 שלהלן מציג כמה עברות שכרות בוצעו בכל שנה בשנים 2012-2015:¹³

לוח 1

מספר עברות השכרות, 2012-2015

השנה	המספר הכולל של עברות שכרות
2012	7,633
2013	8,570
2014	9,945
2015	*6,889

על פי נתוני מחלקת מו"פ

* לפי נתוני את"ן בשנת 2015 חלה ירידה ניכרת בהיקף בדיקות הנשיפון לעומת שנת 2014, מ-585,760 ל-344,396 (ירידה של כ-41%), ובבדיקות באמצעות מכשיר ינשוף מ-9,056 ל-5,096 (ירידה של כ-44%). כך ניתן להסביר את הירידה במספר הכולל של עברות שכרות בשנת 2015.

מנתוני המשטרה שמובאים בלוח 1 עולה כי בכל שנה אלפי נהגים ביצעו עברות שכרות וכך הגבירו את הסיכון לחייהם ולחיי כלל המשתמשים בדרך.

11 Dena H. Jaffa, Bella Savitsky, Konstantin Zaiste, Jehuda Hiss and Kobi Peleg, "Alcohol and Driver Fatalities In Israel: An Examination of the Current Problem," *The Israel Medical Association Journal*, Vol. 11, P. 725 (December 2009).

12 תכנית "המפנה" של את"ן היא תכנית עבודה, שנקבעו בה יעדים לאכיפה. היעדים מתמקדים בין היתר בעברות תנועה מסוכנות. יעדי האכיפה חולקו למדדי תוצאה, מדדי פעילות ומדדי הרתעה, ולכל יעד נקבע שיעור מסוים של היקף פעילות, שעמידה בו תביא לציון מרבי.

13 את"ן מחלק את עברות השכרות לכמה סוגי עברות: נהיגה בהשפעת אלכוהול, נהיגה בשכרות (בדיקת דגימת דם), נהיגה ברכב בהיות הנהג שיכור (אוויר נשוף), סירוב להיבדק בדיקת נשיפה ("בדיקת ינשוף").

הממשלה מטפלת בתופעת תאונות הדרכים שנגרמות בשל עברות שכרות בין היתר באמצעות המשרד לבט"פ, הממונה על פעילות המשטרה. ב"דבר השר לביטחון הפנים"¹⁴ נאמר כי שתייה בלתי אחראית של אלכוהול היא "איום חמור ביותר על אושיות המדינה והחברה בישראל", וכי אחד היעדים העיקריים במדיניות המשרד לבט"פ הוא "הפחתת שיעור תאונות הדרכים תחת השפעת אלכוהול".

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במאבק המשטרה בנגע האלכוהול - אכיפה בתחום התעבורה. בין היתר נבדקה אכיפת החוק בתחומים עברות השכרות, אמצעי האכיפה, עבודת המטה ועבודת איסוף הנתונים של משטרת ישראל. הבדיקה נעשתה באת"ן, ובדיקות השלמה נעשו ברשות לבטיחות בדרכים ובמכון התקנים. בירורים נעשו במשרד התחבורה, במעבדה הטוקסיקולוגית, בעמותת אור ירוק ובמכון גרטנר.

אכיפת הרף המחמיר של ריכוז אלכוהול בקרב נהגים צעירים, חדשים ומקצועיים באמצעות בדיקת נשיפה

רקע נורמטיבי

לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות), אסור לנהג שיכור לנהוג ברכב או להניע אותו. הפקודה והתקנות (להלן - ההוראות) קובעות ששיכור הוא בין היתר, מי ששתה משקה משכר בעת נהיגה או מי שמצוי בגופו אלכוהול בריכוז גבוה מהמותר בהוראות. לפי ההוראות, שוטר רשאי לדרוש מנהג רכב להיבדק כדי לברר הימצאות של אלכוהול בגופו. הבדיקה תיעשה באמצעות בדיקת נשיפה (ראו להלן) או בדיקה של דגימת דם (ראו להלן).

רובן המכריע של בדיקות השכרות נעשות באמצעות בדיקת נשיפה למכשיר הנישוף שבדק את רמת האלכוהול של הנהג הנבדק. בבדיקה זו משך הטיפול בנהג מצומצם לעומת בדיקת דגימת דם, שעלולה לעכב את הנהג הנבדק לזמן ממושך וליצור חיכוך בינו לבין המשטרה¹⁵.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים בסוגיית ריכוז האלכוהול האסור בהתאם לפקודה נקבע, בהסכמת המדינה, כי כאשר בבדיקת הנשיפה נמצא ריכוז אלכוהול גבוה מ-290 מיקרוגרם

14 מדיניות השר לביטחון הפנים לשנת 2015, אתר המשרד לבט"פ 9.8.15: mops.gov.il/About/MinistersPrinciplesandPolicy/Pages/MinisterPolicy2015.aspx
15 דברי הסבר להצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 67) (בדיקת שכרות), התשס"ה-2005.

אלכוהול בליטר אוויר נשוף או 50 מיליגרם אלכוהול ב-100 מיליליטר דם¹⁶, ייחשב הנהג כמי שביצע עברת שכרות.

בנובמבר 2010, לאחר אישור ועדת הכלכלה של הכנסת, תוקנה הפקודה כדי לסייע בהתמודדות עם נגע האלכוהול בתחום התעבורה. בתיקון לפקודה הוגדרה קבוצה מובחנת של נהגים שבנהיגתם יש סיכון גבוה יותר לציבור¹⁷: נהגים חדשים (שטרם מלאו שנתיים מיום קבלת רישיון הנהיגה); נהגים צעירים (שטרם מלאו להם 24 שנים); נהגים מקצועיים (נהגי רכב מסחרי או רכב עבודה שמשקלו הכולל גבוה מ-3.5 טון ונהגים של רכב ציבורי שמסיע נוסעים בשכר). לקבוצה המובחנת נקבע ריכוז מחמיר של אלכוהול לבדיקת שכרות הנמוך משמעותית מהריכוז שנקבע לכלל האוכלוסייה. אם בבדיקת נשיפה לנהג מהקבוצה המובחנת נמצא ריכוז אלכוהול גבוה מ-50 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף או אם בבדיקה של דגימת דם נמצא ריכוז אלכוהול גבוה מ-10 מיליגרם אלכוהול ב-100 מיליליטר דם, ייחשב הנהג כמי שביצע עברת שכרות.

1. **נהגים צעירים**¹⁸: בדברי ההסבר לתיקון הפקודה מצוין כי לאלכוהול השפעה רבה יותר על צעירים וכי בהשפעתו נוטים נהגים צעירים, יותר מנהגים אחרים, לסכן את עצמם ואת משתמשי הדרך.

שיעורם של הנהגים הצעירים מכלל הנהגים בישראל הוא כ-14% בלבד (כ-550,000 נהגים בערך). למרות זאת, מנתוני הרשות לבטיחות בדרכים לשנת 2014 עולה כי נהגים צעירים מעורבים ב-21% מכלל תאונות הדרכים בישראל וב-21% מתאונות הדרכים הקטלניות. כמו כן עולה כי 61% מהנהגים עד גיל 19 ו-53% מהנהגים בגיל 20-24 (נהגים צעירים) שהיו מעורבים בתאונות דרכים קטלניות ביצעו עברת תעבורה שגרמה לתאונה.

כמו כן, מנתוני מו"פ עולה כי בשנים 2014 ו-2015 נהגים צעירים ביצעו כ-21% מעברות השכרות.

במחקר שערך בית הספר לבריאות של אוניברסיטת חיפה בשנת 2012 השיבו נהגים צעירים שהם נהגו לאחר שתיית שלוש או ארבע מנות אלכוהול בתדירות "לפעמים" ובתדירות "לעיתים קרובות". כיוון שמחקר בין-לאומי מלמד שהסיכוי של נהג צעיר ששתה אלכוהול להיות מעורב בתאונות דרכים גבוה פי 2.5 בהשוואה לנהג ותיק יותר ששתה אלכוהול¹⁹, עלה חשש שיותר מ-70,000 נהגים צעירים בישראל נמצאים בקבוצת סיכון של ממש להיות מעורבים בתאונות דרכים.

2. **נהגים מקצועיים**: בנוגע להכללת נהגי רכב מסחרי (המשמש להובלת משא), רכב עבודה (שמורכב עליו ציוד עבודה באופן קבוע) ורכב ציבורי (המשמש להסעת נוסעים בשכר כגון מוניות, מיניבוסים ואוטובוסים) בקבוצה המובחנת, דברי ההסבר לתיקון לפקודה מנמקים את הדרישה המחמירה מהם בכך שנהגים אלו מעורבים במספר רב יותר של תאונות מנהגים אחרים באופן יחסי לשיעורם של כלי רכב אלה מכלל כלי הרכב בישראל.

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים על הסיכון שנשקף מהנהגים המקצועיים: בשנת 2013 משאיות שמשקלה הכולל של כל אחת מהן יותר מ-3.5 טון היו מעורבות ב-70 תאונות

16. התקנות קבעו רף של 240 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף, ואילו הפסיקה העמידה את הרף המחייב על ערך של 290 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף, ראו עפ"ת (י-ם) 25457-04-10 מדינת ישראל נ' עוזרי (14.10.10). המשטרה אימצה רף זה.

17. הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 97) (ריכוז אלכוהול שונה לנהגים מסוימים בבדיקת שכרות), התש"ע-2010 התקבלה בכנסת ב-29.11.10, והתיקון הוחל מידית (ספר החוקים 2265, 9.12.10).

18. הגדרת הקבוצה המובחנת כוללת "נהגים חדשים", אולם באת"ן אין נתונים על מספר עברות השכרות שביצעו נהגים חדשים, בשל היעדר אפיון של קבוצה זו במערכות הנתונים של מו"פ.

19. ראו הערת שוליים מספר 8, לעיל.

דרכים קטלניות, שהן 25% מכלל התאונות הקטלניות באותה שנה²⁰, אף ששיעור המשאיות מסוג זה במצבת כלי הרכב הוא כ-2.8% בלבד. באותה שנה כלי רכב ציבוריים היו מעורבים ב-41 תאונות דרכים קטלניות שהן 14.6% מכלל התאונות הקטלניות, אף ששיעורם במצבת כלי הרכב היה כ-1.8% בלבד.

אם כן, נהיגה של נהגים צעירים ושל נהגים מקצועיים עשויה לסכן אותם ואת ציבור משתמשי הדרך יותר מאשר נהגים אחרים באוכלוסייה. חלקה היחסי הגדול של הקבוצה המובחנת במעורבות בתאונות דרכים בכלל ובתאונות דרכים קטלניות בפרט מחייב יחס מחמיר לקבוצה זו. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטמעת התיקון לפקודה, כמפורט להלן.

מכשור האכיפה

כאמור, ההוראות מסדירות את נושא בדיקת השכרות באמצעות בדיקת נשיפה. לפי הנוהל באת"ן, תחילה מתבקש הנהג הנבדק לנשוף באמצעות פיה למכשיר שקרוי נשיפון. נוהל זה, "התאמת הנשיפון לאכיפה ממוקדת ואיכותית" מנובמבר 2013 (להלן - נוהל נשיפון), כולל התייחסות מפורשת לקבוצה המובחנת. בדיקת הנשיפון מלמדת על נוכחות אלכוהול, אך אינה נחשבת ראייה משפטית. לפי תוצאות הבדיקה בנשיפון נקבע המשך הטיפול בנהג, כמפורט להלן:

(א) אם נמצא כי ערכי ריכוז האלכוהול בגוף הנהג הנבדק נמוכים מ-100 מיקרוגרם בליטר אוויר נשוף, אין חשד לביצוע עברת אלכוהול, והנהג משוחרר ויכול להמשיך בנסיעה; (ב) אם נמצא כי ערכי ריכוז האלכוהול הם 101-289 מיקרוגרם בליטר אוויר נשוף, נהג מהקבוצה הכללית משוחרר להמשך הנסיעה, אך אצל נהג הנמנה עם הקבוצה המובחנת יש לבצע בדיקה של דגימת דם לגילוי ריכוז האלכוהול המדויק בגופו כדי לאשר או לשלול את ביצועה של עברת שכרות; (ג) אם נמצא כי ערכי ריכוז האלכוהול בגופו של הנהג הנבדק גבוהים מ-290 מיקרוגרם בליטר אוויר נשוף, הנהג מועבר להמשך בדיקה באמצעות מכשיר נשיפה אחר, מכשיר הנשוף, שתוצאות הבדיקה שלו משמשות ראייה משפטית לצורך אכיפת החוק בנושא עברת שכרות.

בסמוך לסיום הביקורת בספטמבר 2015 הפיץ את"ן הנחיה נוספת לנוהל נשיפון, שמדגישה שיש לבדוק דגימת דם כאשר יש חשד שנהג מהקבוצה המובחנת עבר עברת שכרות.

מכשיר הנשוף מודד את ריכוז האלכוהול באוויר הנשוף. במועד הביקורת היו בשימוש המשטרה 47 מכשירי נשוף; שניים מהם במעבדה למכשור אכיפה של המשטרה, והשאר ביחידות משטרה אחרות. יצרן מכשירי הנשוף הסמיך את המעבדה לתחזק את המכשירים ולתקנם, והרשות הלאומית להסמכת מעבדות הסמיכה אותה לוודא את דיוק המכשירים לפי התקינה הבין-לאומית. עלות התחזוקה, הכיול וההפעלה המבצעית של מכשירי הנשיפון והנשוף בשנת 2014 הייתה כ-945,000 ש"ח.

20 לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2013 אירעו 281 תאונות דרכים קטלניות.

בדיקת ינשוף לקבוצה המובחנת

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מנובמבר 2010, המועד שבו נכנס לתוקפו התיקון לפקודה, המשטרה אינה מבצעת בדיקות שכרות לבדיקת הרף המחמיר באמצעות מכשיר הינשוף לקבוצה המובחנת, ונהגי אותה קבוצה נבדקים בבדיקת נשיפה לפי הרף הרגיל לכלל הנהגים, זאת מאחר שאין ביכולתו של מכשיר הינשוף שבידי המשטרה לאכוף את התיקון לפקודה כלפי נהגי הקבוצה המובחנת.

בינואר 2008 מינה מנכ"ל משרד הבריאות דאז צוות עבודה בין-משרדי לטיפול בתקנות בנושא בדיקות שכרות (להלן - הוועדה). בוועדה ישבו גם נציגי את"ן, ויו"ר הוועדה שימש בין היתר יועץ מלווה למשטרה בנושא מכשירי הינשוף (להלן - היועץ המלווה). בין היתר עסקה הוועדה ב"בחינה מחדש של ריכוז האלכוהול בגוף לצורך הגדרת נהיגה תחת השפעת אלכוהול בקבוצות אוכלוסייה שונות". לגבי הקבוצה המובחנת המליצה הוועדה לאמץ מדיניות מחמירה ביותר ("אפס סובלנות") ולהנמיך מאוד את רף האלכוהול האסור וכך אכן נקבע בתיקון לפקודה. הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר 2010, כחודש לאחר שהתיקון לפקודה התקבל בכנסת. לטענתה "כל ההמלצות שגובשו הן בנות ביצוע", וכמה מהן, ובכלל זה התיקון לפקודה לגבי הקבוצה המובחנת, יישמו עוד במהלך עבודתה.

יצוין שבשנת 2007 בחנו כמה גופי מחקר באירופה את המגבלות של מכשיר הינשוף לקביעת ריכוז אלכוהול מחמיר לנהגים צעירים בגרמניה. במסמך ההמלצות שפרסמו גופי המחקר נכתב שגבול המדידה המינימלי יהיה 100 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף. מעיון בהמלצות הוועדה עולה שהיא לא דנה בסוגיה זו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הן בדיוני הוועדה והן בדיוני ועדת הכלכלה של הכנסת לפני שאושר התיקון לפקודה, נציגי את"ן שהופיעו בוועדות לא הסבו את תשומת לב חברי הוועדות לכך שבמועד כניסת התיקון לפקודה לתוקף אין בידי המשטרה מכשיר ינשוף שמאפשר לאכוף את התיקון לפקודה בדבר הרף המחמיר. המשמעות היא שמדובר במצב של חקיקה בלתי ניתנת לאכיפה וקביעת הוועדה שהמלצותיה הן בנות ביצוע לא עמדה במבחן המציאות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקוד את"ן בנושא המלצות הוועדה ומכשיר הינשוף, כאשר נציגי את"ן בוועדות לא התריעו על אי-יכולת מכשיר הינשוף למדוד ערכים נמוכים של אלכוהול באוויר נשוף, ונסמכו בלעדית על המלצות הוועדה שכאמור לא התייחסה לנושא.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי אכן נציגי את"ן בוועדה ובוועדת הכלכלה של הכנסת לא העלו את סוגיית מגבלות המדידה במכשיר הינשוף.

משרד מבקר המדינה מעיר לאת"ן כי במועד דיוני הוועדות ראוי היה לבדוק אל מול יצרן מכשיר הינשוף אם המכשיר אוכף רף של 50 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף. בייחוד היה עליו לעשות כן בעקבות הקביעה של גופי המחקר הבין-לאומיים מ-2007, שלפיה יכולת המדידה של מכשיר הינשוף מוגבלת.

בנובמבר 2010, לאחר שהתיקון לפקודה התקבל ולפני שהוועדה נתנה את המלצותיה, התקיימה באת"ן ישיבה בנושא "הינשוף הקיים והתאמתו לבדיקת אוכלוסיות מיוחדות" בהשתתפותם של נציגי את"ן ויו"ר הוועדה. במסמך סיכום הישיבה נקבע שהיועץ המלווה למשטרה (יו"ר הוועדה)

יכתוב חוות דעת על יכולותיו של מכשיר הינשוף למלא את דרישות החוק לגבי הקבוצה המובחנת ובהתאם לכך יקבע רף אכיפה רלוונטי.

בינואר 2011 הפיץ ראש מדור תביעות באת"ן דאז הנחיה בנושא "קביעת רף אלכוהול מחמיר לאוכלוסיות מיוחדות [הקבוצה המובחנת]", ובה הבהיר כי "כל עוד לא יוסדר ויובהר נושא יכולת האכיפה של המכשירים בכמויות אלו [50 מיקרוגרם באוויר נשוף], אין לאכוף ערכים של פחות מ-290 מיקרוגרם לליטר, באמצעות הינשוף".

באותו חודש התקיים דיון באת"ן בהשתתפות ראש מדור תביעות וראש מדור תעבורה. בין השאר הוחלט בדיון לקבל חוות דעת מהיועץ המלווה (שכאמור היה גם יו"ר הוועדה האמורה) בנוגע להתאמה של מכשיר הינשוף לערכים הנמוכים. כמו כן נקבע כי באחריות מדור תביעות להפיץ הנחיות ולפיהן "בשלב זה לא תבוצע אכיפה לאוכלוסייה מיוחדת" וכן "ביצוע בדיקות ינשוף לאוכלוסיות המיוחדות רק לאחר קבלת חוות הדעת של [היועץ המלווה]".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי על אף ההחלטות שהתקבלו בנושא, את"ן לא קידם את ביצוע חוות הדעת ולא ביקש מהיועץ המלווה לכתוב חוות דעת בנושא בניגוד לאשר הוחלט. יוצא אפוא כי מאז שנת 2010 המשטרה אינה אוכפת את הוראות התיקון לפקודה בנוגע לקבוצה המובחנת באמצעות מכשיר זה.

בדיקת דגימת דם לקבוצה המובחנת

לפי ההוראות, שוטר רשאי לדרוש מנהג רכב "שהיה מעורב בתאונת דרכים או שיש לשוטר חשד סביר כי הוא שיכור... לתת לו דגימת דם לשם בדיקה אם מצוי בגופו אלכוהול ובאיזה ריכוז". ההוראות מפרטות כי נהג מהקבוצה המובחנת שיימצא בגופו ריכוז גבוה מ-10 מיליגרם אלכוהול ב-100 מיליליטר דם ייחשב שיכור. נוהל מחלקת התנועה באת"ן מפברואר 2006 (להלן - נוהל שכרות), קובע באילו נסיבות תבוצע בדיקת דגימת דם לנהגים, אך במועד הביקורת נמצא שנוהל זה לא עודכן בהתאם להוראות התיקון לפקודה, ולכן אינו מתייחס לקבוצה המובחנת (ראו להלן).

כאמור, בהיעדר אפשרות לעשות בדיקת שכרות באמצעות מכשיר ינשוף לקבוצה המובחנת לפי הרף המחמיר, בדיקת הדם היא האמצעי היחיד לבדיקת ביצוע עברת שכרות לקבוצה זו.

המשטרה מעבירה את כל בדיקות דגימת הדם לבדיקת שכרות למעבדה הטוקסיקולוגית, שהיא המעבדה היחידה בישראל שרשומה בפנקס המעבדות של משרד הבריאות כמסמכת לבצע בדיקות סמים ואלכוהול בדגימות דם ושתן לצורך הפקת ראיות משפטיות. במרץ 2011 השלימה המעבדה הטוקסיקולוגית את היערכותה לבצע את בדיקות ריכוז האלכוהול בדם לפי הרף המתאים לקבוצה המובחנת בהתאם לתיקון לפקודה. עבודתה של את"ן עם המעבדה הטוקסיקולוגית הוסדרה בהנחיות את"ן.

1. לפי נתוני המשטרה, בשנת 2014 בוצעו כ-2,100 עברות שכרות של נהגים צעירים שנמדדו לפי הרף הרגיל, שהן כ-22% מכלל עברות השכרות שנעברו בישראל. לפי נתוני המעבדה הטוקסיקולוגית רק 74 עברות של נהגים צעירים התגלו באותה שנה באמצעות בדיקת דגימת דם לפי הרף המחמיר.

לפי נתוני המעבדה הטוקסיקולוגית, מ-125 דגימות דם שנלקחו מנהגים צעירים בעת פעילות אכיפה שוטפת, בכ-60% מהן (74 דגימות דם) נמצא אלכוהול לפי הרף המחמיר²¹.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה כי מיום התיקון לפקודה נתפסו אלפי נהגים מהקבוצה המובחנת בבדיקות שנעשו לפי הרף הרגיל ולא לפי הרף המחמיר.

מתשובת המשטרה עולה כי עיקר האכיפה בקרב נהגים צעירים אינה נעשית לפי הרף המחמיר אלא לפי הרף הרגיל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי למרות היקף עברות השכרות של נהגים צעירים, אין בידיה נתונים על נהגים צעירים שעברו עברות שכרות לפי הרף המחמיר. בהיעדר נתונים לא ניתן למקד את מדיניות האכיפה כלפי נהגים אלו, לפי הרף המחמיר.

2. מברור שערך משרד מבקר המדינה באתר עולה שיש קושי בביצוע בדיקות דגימת דם לנהגים בקבוצה המובחנת מאחר שנטילת הדגימה אמורה להיעשות במקום שבו נהגים ליטול דגימת דם - במרפאה, בבית חולים או בתחנת משטרה בתנאי מרפאה. לפיכך, אם עולה צורך לבדוק דגימת דם, השוטר נדרש לעזוב את הזירה שהוא פועל בה, למשל מחסום שהוקם לצורך אכיפת עברות שכרות של כלל הנהגים, כדי לטפל בנהג אחד מהקבוצה המובחנת למשך פרק זמן של כמה שעות ועיכוב ממושך של הנהג. הדבר פוגע קשות בפעילות האכיפה כלפי כלל האוכלוסייה. נוסף על כך, התהליך של העברת הנהג לבדיקת דגימת דם עלול לעורר חיכוך בין הנהג הנבדק למבצעי הבדיקה.

באוקטובר 2013 התייחס השר לביטחון הפנים דאז לסוגיית בדיקות הדם לקבוצה המובחנת במענה לשאלתה שהגיש חבר כנסת. בתשובתו ציין השר כי "הבדיקה באמצעות נטילת דם אינה זמינה ונגישה כמו הינשוף, ומצריכה משאבים רבים מבחינת שעות סייר בוחן וניידות, ולכן האכיפה מתבצעת ככלל באמצעות הינשוף".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2005-2008 נעזר אתר באמבולנסים משטריים לאכיפת התיקון לפקודה בשיתוף פעולה עם קצין הרפואה הראשי של המשטרה. האמבולנסים הוצבו סמוך לעמדות השוטרים שביצעו בדיקות שכרות לנהגים ואוישו בידי חובשים בשכר שהוכשרו לבצע בדיקות דגימת דם במקרים שלא היה אפשר לבצע את בדיקת הנשיפה²². קצין הרפואה הראשי של המשטרה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2015 שמבחינת מחלקת הרפואה במשטרה אין כל מניעה לחדש את השימוש באמבולנסים ובחובשים משטריים בשכר, ככל שיידרשו לכך, כדי לאפשר לקיחת דגימות דם מנהגים החשודים בנהיגה בהשפעת אלכוהול.

לא נמצא כי פיקוד אתר בחן את הקשיים שבאכיפת התיקון לפקודה (בדיקת העמידה ברף המחמיר) באמצעות בדיקת דגימת דם ואת השפעתה על היקף האכיפה, ולא נמצא שבחן דרכים מעשיות ויעילות לביצוע הבדיקות כדי להגביר את אכיפת איסור הנהיגה בשכרות בקרב קבוצת הנהגים המובחנת, לפי הרף המחמיר.

21 לגבי שיעור מסוים של בדיקות הדם שביצעה המעבדה הטוקסיקולוגית לא היה אפשר לבצע הצלבה של נתונים מסיבות טכניות. הניתוח דנן מתבסס על כ-87% מבדיקות הדם שהועברו לבדיקת המעבדה הטוקסיקולוגית.

22 במקרים כגון היעדר מכשיר ינשוף, תקלה במכשיר ואי-יכולת של הנהג הנבדק לנשוף אוויר לתוך מכשיר הינשוף.

הוראות המשטרה לאכיפת החוק בעברות שכרות

מיקוד האכיפה של המשטרה

כדי למקד את יחידות המשטרה בנושאי האכיפה קבעה המשטרה בינואר 2013 תכנית עבודה. התכנית כללה יעדים תלת-שנתיים לאכיפה בהתאם לדגשים ולמדיניות אכיפה שקבע מפכ"ל המשטרה דאז ובהם אכיפה של החוקים הנוגעים לעברות שכרות. העברות הרלוונטיות למיקוד האכיפה של החוק בעברות שכרות מפורטות בחוברת שהפיק את"ן. בחוברת מפורטים ארבעה סוגי עברות שכרות בלבד, שאף לא אחת מהן עוסקת באכיפת הרף המחמיר לקבוצה המובחנת.

יוצא אפוא שמיקוד האכיפה של החוק בנוגע לעברות שכרות, כפי שהוא מופיע בחוברת שהפיק את"ן, אינו כולל אכיפה של התיקון לפקודה בנוגע לעברות שכרות שמבצעת הקבוצה המובחנת.

בתשובתה מסרה המשטרה כי הוספה של עברת שכרות פרטנית לקבוצה המובחנת לחוברת שהפיק את"ן לא תשפיע על מיקוד האכיפה שלו בנוגע לעברות שכרות. לשיטתה, העברות שמופיעות בחוברת הן לצורך ניתוח סטטיסטי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה למקד את מדיניות אכיפת עברות השכרות גם כלפי נהגי הקבוצה המובחנת ולשקול להוסיף עברה מתאימה לחוברת שהפיק את"ן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הכללת עברת שכרות לקבוצה זו בחוברת תסייע בניתוח סטטיסטי של עברות שכרות שנהגי הקבוצה המובחנת מבצעים.

נוהל שכרות

נוהל שכרות קובע כי עברת נהיגה בשכרות היא "מהחמורות בעבירות התעבורה, וכי ההרגל לנהוג ברכב לאחר שתיית אלכוהול שכיח בקרב אנשים היוצאים לבלות בשעות הערב והלילה, ובייחוד בקרב נהגים צעירים בסופי שבוע". הנוהל נועד "לרכז את ההיבטים השונים בטיפול בעבירות תעבורה הנעברות תוך שכרות לנהל אחד ומפורט", ובהם בדיקת מאפיינים, בדיקות נשיפה ובדיקות דגימת דם.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים האחרונות נעשו ניסיונות לעדכן את הנוהל: בפברואר 2012 הפיץ ראש מחלקת תנועה באת"ן דאז טיוטה מעודכנת של הנוהל, ובה התייחסות מפורשת להוראות התיקון לפקודה, לקבוצה המובחנת ולרף המתאים של ריכוז האלכוהול לקבוצה זו. במסמך של ראש מדור תעבורה וראש מדור תביעות את"ן דאז, ממאי 2013, שכותרתו "שדרוג הנוהל והטיפול בעבירת הנהיגה בשכרות", צוין: "יש צורך בחשיבה מחודשת בכל הנוגע לאכיפת עבירת השכרות כך שתהא ברורה, נהירה ומופשטת ככל שניתן". עוד צוין במסמך כי בתום איסוף חומר רלוונטי בנושא יגובש נהל "בהתאם לצרכים המבצעיים והמשפטיים".

נמצא שהיה צורך לעדכן את נוהל שכרות שגובש ב-2006 ולכלול בו את כל ההיבטים בראייה רחבה ובאופן אחיד ומפורט כדי לייעל את הטיפול בשטח בעברות שכרות ולהתאימו לעדכונים שנבעו משינויים בחקיקה מאז, ובפרט לתיקון לפקודה, וכן מהבהרות שעלו בפסיקה. עד סיום מועד הביקורת נוהל זה טרם עודכן. בינואר 2016 נמסר מאת"ן כי הנוהל עודכן בין היתר לגבי הקבוצה המובחנת לאחר סיום הביקורת (ספטמבר 2015) ואושר על ידי ראש מחלקת תנועה.

טיפול בעברות תעבורה חמורות

הליך של תביעה לחומרה בעברת תעבורה (להלן - מתווה תלת"ן²³) נועד להעביר את הטיפול בעברות תעבורה חמורות להליך אכיפה שיפוטי מהיר: סימון התיק לטיפול במתווה תלת"ן, העברת התיק למחלקת התביעות של את"ן, קליטתו בתוך 72 שעות ומתן קדימות לשמיעת תיק זה בבית המשפט לתעבורה. מתווה תלת"ן מתייחס בין היתר לעברות שכרות.

בינואר 2012 הפיץ מדור תביעות באת"ן הנחיה שכותרתה "סיווג תיקי שכרות כתיקי תלת"ן - חידוד". לפי הנחיה זו, הערך הרלוונטי של ריכוז אלכוהול בגוף הנהג הנבדק לצורך קביעת עברה כעברת תלת"ן הוא 600 מיקרוגרם בליטר אוויר נשוף - פי 2.5 מאשר נקבע בחוק לגבי כלל האוכלוסייה. בהנחיה אין התייחסות פרטנית לערכים הרלוונטיים של אלכוהול בליטר אוויר נשוף לקבוצה המובחנת.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מתווה תלת"ן חל באותו אופן הן על הקבוצה הכללית של הנהגים והן על הקבוצה המובחנת ויש להחילו כאשר שיעור האלכוהול גבוה מפי 2.5 מהרף הקבוע בתיקון לפקודה. אשר לנהגים מהקבוצה המובחנת, מתווה תלת"ן חל מריכוז של 125 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף, ואין צורך להכין עבודה מתווה נפרד לקבוצה המובחנת.

משרד מבקר המדינה מעיר שהנחיות המשטרה לסיווג תיקי תלת"ן מתייחסות לריכוז אלכוהול גבוה בלבד - 600 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הנחיות המשטרה לסיווג תיקי תלת"ן יכללו התייחסות פרטנית ומפורשת לאכיפה לגבי ערכי האלכוהול של הקבוצה המובחנת, כלומר לריכוז אלכוהול של 125 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף.

תהליך ההצטיידות במכשירי ינשוף חדשים

תהליך רכישת הינשוף החדש

במרץ 2013 הגיש את"ן לוועדת המכרזים של המשטרה בקשה לרכש, בפטור ממכרז, של מכשירי ינשוף חדש כדי למלא את הצרכים המבצעיים, המקצועיים והמשפטיים של את"ן בעתיד (להלן - מכשיר ינשוף חדש). יש לציין שבנובמבר 2012 הכריז היצרן שבכוונתו להפסיק לייצר את מכשיר

23 תלת"ן - הליך של תביעה לחומרה תביעות תנועה.

הינשוף המשמש את המשטרה כיום. באפריל 2013 אישרה ועדת המכרזים של המשטרה את ביצוע ההתקשרות לרכישת מכשיר הינשוף החדש, בפטור ממכרז, בסכום של שלושה מיליון ש"ח. המחיר שסוכם עם הספק היה כ-38,000 ש"ח (לא כולל מע"מ) לכל מכשיר ינשוף חדש.

תהליך התקינה של הינשוף החדש

אחד העקרונות שהנחו את את"ן בהליך הרכישה של מכשיר הינשוף החדש הוא הצורך במכשיר שיהיה בעל תו תקן של מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים). לכן החל תהליך להסדרת התקינה ולהענקת תו תקן ישראלי למכשיר (להלן - תהליך התקינה) בשותפות שלושה גורמים: מכון התקנים, שהוא הגוף המוסמך בלעדית לקבוע תו תקן על פי תהליך התקינה; הרשות לבטיחות בדרכים, שהיא הגורם המממן את התהליך ואת"ן.

באוגוסט 2012 נחתם הסכם בין מכון התקנים ובין הרשות לבטיחות בדרכים להסדרת ההתקשרות בין שני הגופים (להלן - ההסכם). לפי ההסכם, בעבור השלמת תהליך התקינה תשלם הרשות לבטיחות בדרכים למכון התקנים 681,000 ש"ח.

ההסכם מפרט את שלבי תהליך התקינה: (א) כתיבת פרוטוקול של דרישות ותנאים שמכשיר הינשוף החדש חייב לעמוד בהם על פי התקן הבין-לאומי של ה-OIML²⁴ (להלן - התקן הבין-לאומי); (ב) העברת מכשיר הינשוף החדש לבדיקות מעבדה כדי לבחון אם הוא עומד בדרישות ובתנאי התקן; (ג) אישור שדגם מכשיר הינשוף החדש (אב-טיפוס) עומד בדרישות התקן; (ד) מבדק של תהליך הייצור בקו הייצור במפעל של מכשירי הינשוף החדש וזיהוי המכשירים הסדרתיים שיוצרו כתואמים לדגם שאושר. יצוין כי מבדק זה מותנה בהזמנת מכשירי ינשוף חדש ובהפעלת קו הייצור במפעל לצורך כך.

במסגרת תהליך התקינה אומץ התקן הבין-לאומי, והתקן הישראלי פורסם ברשומות בדצמבר 2013. המשטרה רכשה חמישה מכשירי ינשוף חדש. אחד מהם שימש את המעבדה למכשור אכיפה של המשטרה לאפיון הדגם הישראלי וארבעת המכשירים האחרים הועברו למכון התקנים ולמעבדה בהולנד (NMI) שנבחרה לערוך בדיקה מקצועית של המכשיר. תהליך התקינה התמשך לאחר שהתגלתה אי-התאמה בין מאפייני המכשיר לבין דרישות התקן ושינוי של התקן הבין-לאומי שאומץ גם בתקן הישראלי. בסוף נובמבר 2015 הסתיימה בהצלחה בדיקת מכשיר הינשוף במעבדה בהולנד וניתן אישור דגם, כלומר הסתיים שלב ג' לאישור האב-טיפוס.

מימון רכישת מכשיר הינשוף החדש

כאמור, בהסכם נקבע שלפני מתן תו תקן למכשיר הינשוף החדש, בשלב האחרון של תהליך התקינה (שלב ד'), יש לבדוק כי קו הייצור במפעל היצרן בחו"ל מותאם לייצור של מכשיר הינשוף החדש. כדי לבצע בדיקה זו ולהפעיל קו ייצור שהותאם לאב-טיפוס נדרש לבצע הזמנת מכשירי ינשוף חדש, כלומר יש להקצות מימון לרכישת מכשירי ינשוף חדש.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בישיבת המועצה של הרשות לבטיחות בדרכים²⁵ שהתקיימה ביולי 2014 התקבלה החלטה בנושא "תוספת רכש ינשופים חדשים", ולפיה "מועצת הרשות

24 פרוטוקול שמבוסס על התקן (R-126; 2012) של ה-OIML, שהוא ארגון בין-לאומי שעוסק בתורת המטרולוגיה (תורת המדידה למידות ומשקולות).

25 לפי סעיף 15 לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006, על המועצה, בין היתר, להתוות את קווי פעולת הרשות ולאשר את תקציב הרשות. לפי סעיף 26(א), מנהל הרשות אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות, בהתאם להחלטות המועצה.

מאשרת, פה אחד, תוספת של 2.5 מיליון ש"ח למשטרת התנועה לטובת רכישת לפחות 60 ינשופים חדשים". אחד התנאים שהתנתה מועצת הרשות למתן התקציב היה שרכישת הינשופים תבצע רק לאחר אישור התקן.

בנובמבר 2014 פנה ממלא מקום ראש את"ן לרשות לביטחון בדרכים בבקשה לממן את רכישת מכשירי הינשוף החדש, כפי שסוכם בעבר בין את"ן לבין הרשות לביטחון בדרכים. לדבריו, "בהעדר תקציב לרכישת המכשירים, עלולה כל הפעילות המפורטת לעיל לרדת לטמיון ועמה כל ההשקעה הכספית שהושקעה". מתשובת הרשות לביטחון בדרכים לאת"ן עולה שאין ודאות שהרשות תממן את רכישת מכשירי הינשוף החדש, ולפיכך לא יהיה אפשר להשלים את תהליך התקינה.

במהלך הביקורת ובסמוך להעברת ממצאיה לאת"ן, באוגוסט 2015, שלח ראש את"ן למנכ"ל המשרד לבט"פ מכתב, ובו ציין שיש צורך בהקצאת מימון לשם הצטיידות במכשירי ינשוף חדשים, כדי לסיים את תהליך התקינה. ראש את"ן הפנה את מכתבו בין היתר לפגישת עבודה שהתקיימה ב-7.5.14 בין השר לביטחון פנים דאז לשר התחבורה, ובה אישר שר התחבורה²⁶ את המימון הנדרש.

בתשובת מנכ"ל המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 נמסר כי המשרד לבט"פ לא היה שותף לנושא המימון של רכישת מכשירי הינשוף החדש, ו"בעת שנודע למשרד וזאת בתחילת חודש ספטמבר 2015, פעל המשרד לקידום ההסדרה מול משרד התחבורה".

הרשות לביטחון בדרכים השיבה למשרד מבקר המדינה כי התחייבותה של מועצת הרשות לביטחון בדרכים לתקצב את רכישת מכשירי הינשוף התייחסה לשנת 2014 ואינה בלתי מוגבלת בזמן. הרכש לא נעשה ב-2014. כן ציינה הרשות כי הכוונה המקורית של המעורבים בתהליך התקינה שהמשטרה תרכוש את מכשירי הינשוף החדשים ממקורותיה ולא מתקציב הרשות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אישור מועצת הרשות התייחס לרכש מכשירי ינשוף חדשים שתוכנן לשנת העבודה 2014, אולם בשל הכשלים הטכניים של המכשיר בעמידה בדרישות התקן, הרכש המתוכנן לא יצא אל הפועל, ושנת התקציב הסתיימה. עוד הוסיפה המשטרה בתשובתה כי ראש את"ן פנה בנושא זה באוקטובר 2015 הן למנכ"ל הרשות לביטחון בדרכים והן למנכ"ל משרד התחבורה, וכי מימון מכשירי הינשוף החדש נמצא גבוה בסדר העדיפויות של את"ן ושל הרשות לביטחון בדרכים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לבט"פ, משרד התחבורה ואת"ן, בשיתוף הרשות לביטחון בדרכים, לגבש פתרון למימון ההזמנה ולהשלמת השלב האחרון בתהליך התקינה (שלב ד'), כדי שהתהליך שנעשה עד כה לא ירד לטמיון, וכדי שהמשטרה תוכל להצטייד במכשור הדרוש לצורכי אכיפת הוראות החוק.

בדצמבר 2015 השיב שר התחבורה למבקר המדינה כי הנחה את הרשות לביטחון בדרכים לממן רכש של 67 מכשירי ינשוף בעלות של כ-3 מיליון ש"ח. עוד ציין בתשובתו: "לאחרונה דווח לי כי רכש המכשירים יבוצע בתחילת שנת 2016".

מכון התקנים מסר בתשובתו מנובמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כי הוא ערוך לבצע את המבדק במפעל.

26 שר התחבורה מאשר את תקציב הרשות לביטחון בדרכים שנקבע במסגרת תקציב משרדו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבינואר 2016 טרם אישרה מועצת הרשות לבטיחות בדרכים את ההנחיה של שר התחבורה. לפיכך, מימון מכשירי הינשוף החדשים טרם הוסדר בתקציב הרשות לבטיחות בדרכים לשנת 2016, ואין כל ודאות לגבי העברת התקציב והשלמת תהליך התקנה.

מכשיר הינשוף החדש והקבוצה המובחנת

ממכתב ששלח יצרן מכשיר הינשוף החדש לנציגו בישראל באוגוסט 2013 עולה כי גם מכשיר זה אינו יכול לבדוק את ערכי ריכוז האלכוהול שנקבעו בתיקון לפקודה - 50 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף (שמקבילים ל-10 מיליגרם אלכוהול בבדיקת דם), שכן הרף האמין המינימלי של מכשיר הינשוף החדש הוא 90 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף.

במצב זה עלולה להיווצר אי-התאמה בבדיקות, כלומר עלולות להינתן שתי תוצאות שונות לבדיקת שכרות בהתאם לסוג הבדיקה שתעשה לנהג מהקבוצה המובחנת: הוא עלול להיחשב נהג שיכור על פי בדיקת דגימת דם בעוד שבבדיקת נשיפה במכשיר הינשוף החדש הוא לא ייחשב נהג שיכור הגם שמדובר באותו ריכוז אלכוהול בגופו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שיכולת המדידה של מכשיר הינשוף החדש לא נבחנה עד כה באת"ן.

מהאמור לעיל עולה כי עם הכנסת מכשיר הינשוף החדש לשימוש יהיה על את"ן לשקול אם יש צורך לתקן את ההוראות ולהתאימן ליכולותיו כדי למקסם את יכולות השימוש בו לצורך אכיפה בקרב נהגי הקבוצה המובחנת.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אין מקום לשינוי הוראות הפקודה, שכן אפשר לאכוף את הרף המחמיר באמצעות בדיקות דגימת דם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לפי מכתב היצרן, הרף שייבדק בבדיקת הנשיפה במכשיר הינשוף החדש לא יהיה תואם לרף שייבדק בבדיקת דם. לפיכך, על את"ן לגבש מדיניות אכיפה שתבטל את ההשפעה של סוג הבדיקה על תוצאותיה בהתייחס לקבוצה המובחנת. בנוסף, בנסיבות האמורות ולנוכח הקושי שפורט לעיל בדבר ביצוע בדיקות דם על ידי שוטרי את"ן, ראוי לשקול להתאים את רף האכיפה בין שתי סוגי הבדיקות כך שיצטמצם הצורך בביצוע בדיקות דגימת דם.

נתונים על עברות שכרות

מחלקת מו"פ

נתוני מחלקת מו"פ

את"ן הוקם בספטמבר 1997. בין היתר הוטל עליו לקבוע את מדיניות ההפעלה של מערך התנועה ולרכז מחקרים מקצועיים בתחום התנועה, "לרבות חקירה מעמיקה של תאונות דרכים והפקת לקחים ממחקרים אלו". פקודת "רה-ארגון" את"ן מאוגוסט 2014 קובעת שמחלקת מו"פ תהיה אחראית, בין היתר, לעריכת מחקרים הנוגעים למערך התנועה, לשיפור תהליכי העבודה של את"ן ולניהול מערכות המידע שלו. פיקוד את"ן נעזר לצורך קביעת מדיניות ההפעלה בחוליית המחקר במחלקת מו"פ.

חוליית המחקר משתמשת בנתונים שהיא דולה מהמערכת הסטטיסטית של המשטרה (מנ"ב) אשר שואבת נתונים ממערכות המידע הממוחשבות של את"ן (להלן - מערכות המידע).

מהנתונים הסטטיסטיים שהוצגו בחוברות השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנים 2013 ו-2014 עולה כי בשנת 2013 יוחסו שש תאונות דרכים קטלניות לעברת שכרות, בשנת 2014 יוחסו תשע תאונות דרכים קטלניות לעברה זו. לפי נתוני מו"פ במחצית הראשונה של שנת 2015 יוחסו לעברה זו רק שלוש תאונות דרכים. משרד מבקר המדינה בדק את נכונות הנתונים בנוגע לעברות השכרות.

נמצא כי המערכת הסטטיסטית של המשטרה קולטת נתונים על עבירות שכרות ממערכת המידע הרלוונטית רק מחלק מהשדות שיש בהם מידע רלוונטי לעברות שכרות, ולכן יש חסר בייחוס תאונות דרכים קטלניות לעברות שכרות.

עוד נמצא כי חוליית המחקר במו"פ אינה מבקרת או מנטרת באופן סדיר את הזנת הנתונים אל מערכות המידע, ובעקבות זאת נפגעת מהימנותה של המערכת הסטטיסטית המשטרית, המשמשת בסיס לקביעת מדיניות אכיפה ולקבלת החלטות לעתיד.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה שונה תהליך קליטת הנתונים במערכת הסטטיסטית, וכתוצאה מכך תוקנו הנתונים לגבי מספר תאונות הדרכים הקטלניות בשל שכרות: לגבי שנת 2013 עלה מספר התאונות הקטלניות שהגורם להן עברת שכרות לתשע, עלייה של 50%; לגבי 2014 עלה המספר ל-12, עלייה של 33%; ולגבי 2015 (עד יוני), עלה המספר משלוש לעשר תאונות - גידול של יותר מפי שלושה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שיש עוד 43 תיקים של תאונות דרכים שנגרמו בשל עברות שכרות אך לא יוחסו לגורם התאונה הנכון. בעקבות הערת מבקר המדינה הכין מו"פ רשימה של התיקים לתיקון והיא הועברה ליחידות הבוחנים הרלוונטיות לטיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולאת"ן כי מדיניות האכיפה של את"ן התבססה על נתונים סטטיסטיים חסרים שלא שיקפו את המציאות.

משרד מבקר המדינה מעיר שמחלקת מו"פ הייתה צריכה לגלות את החריגות האלה בבדיקה סדירה. על פיקוד את"ן ועל מחלקת מו"פ לוודא כי בדיקות כאלה יבוצעו באופן סדיר ושוטף כחלק מתכנית העבודה השנתית של מו"פ כדי להבטיח את איכותו של מסד הנתונים של המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, עוד במהלך הביקורת נעשו שיפורים במערכת המידע המשטרית ובמערכת הסטטיסטית למניעת תקלות דומות כדי להבטיח את אמינות הנתונים בנושא תאונות דרכים שנגרמו מעברות שכרות.

היקף המחקר במו"פ

בדוח מבקר המדינה בנושא המאבק בתאונות הדרכים, שפורסם בשנת 2000²⁷, צוין: "אין אפשרות לזיום מערכת נרחבת של פעילויות בתחום הבטיחות בדרכים מבלי שתפעל בצדה מערכת מקצועית ונרחבת של איסוף מידע, הערכה ומחקר". דוח שפרסמה ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא תאונות הדרכים בשנת 2000²⁸ קובע כי בהיעדר מחקר שיטתי, עקבי, מעמיק ורב-תחומי ליישום של ידע בין-לאומי מצטבר, היכולת לקבוע מדיניות נכונה ולקבל החלטות באופן יעיל נפגעת.

הרשות לבטיחות בדרכים הוקמה בשנת 2007 לפי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006²⁹ כדי להגביר את הבטיחות בדרכים ולצמצם את מספר ההרוגים בתאונות דרכים. החוק קובע, בין היתר, כי על הרשות להקים מרכז מידע לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים, ובכלל זה להפעיל מערך לאיסוף מידע ולעיבוד נתונים, לבצע מחקרים ולנתח מגמות בתחום הבטיחות בדרכים. בשנת 2012 היה התקציב למחקר כ-8 מיליון ש"ח, בשנת 2013 כ-7 מיליון ש"ח ובשנת 2014 כ-4 מיליון ש"ח.

כאמור, פקודת "רה-ארגון" את"ן מאוגוסט 2014 קובעת שמחלקת מו"פ תהיה אחראית, בין היתר, לעריכת מחקרים בנוגע למערך התנועה. ראשת מחלקת מו"פ מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2015 כי חוליית המחקר של מו"פ בעיקר מנתחת נתונים ממערכות המידע הממוחשבות של המשטרה לצורך קביעת מדיניות אכיפה, ובכלל זה מספקת מידע ומכנה כ-170 מצגות נתונים בשנה להצגה לפני גורמים במשטרה ומחוצה לה. עוד מסרה ראשת מחלקת מו"פ כי המחלקה מבצעת מחקר מצומצם (כגון מחקר השוואתי, בחינת מחקרים רלוונטיים בארץ ובחו"ל, וסקרי נהגים) ושמחקר זה נסמך בעיקר על שיתופי פעולה עם גורמים מחוץ למשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אכן המחקר שמבצעת חוליית מחקר במחלקת מו"פ מצומצם בהיקפו ונסמך בעיקר על שיתופי פעולה עם גורמים חיצוניים. המשטרה הוסיפה כי המחקר בתחום הבטיחות בדרכים, לרבות הפעלת מערך לאיסוף מידע, עיבוד הנתונים, ביצוע מחקרים וניתוח מגמות, נמצא בתחום האחריות של הרשות לבטיחות בדרכים ולא בתחום אחריותה שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם החוק מטיל על הרשות לבטיחות בדרכים את האחריות להקמת מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים, אך אין בכך כדי לייתר את חובת מו"פ, כפי שמורה פקודת רה-ארגון של את"ן משנת 2014, לבצע מחקרים הנוגעים למערך התנועה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שפיקוד את"ן ומחלקת מו"פ יקדמו את תחום המחקר בהתאם לפקודת רה-ארגון את"ן משנת 2014, כחלק מתכנית העבודה השנתית ועל פי יעדים ברורים, באופן שיגביר את האפקטיביות של מחלקת מו"פ ויאפשר לאת"ן לבסס את מדיניות האכיפה שלו על מידע רחב, אמין ומקיף.

- 27 מבקר המדינה, דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות הדרכים 3 (2000), עמ' 20-21.
 28 דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא תאונות הדרכים בראשות חבר הכנסת נחום לנגנטל (2003), עמ' 36-37.
 29 שהוארך עד ל-31.12.17.

עבודת בוחני התנועה והשפעתה על המידע בדבר הגורמים לתאונות דרכים

דוח מבקר המדינה בעניין התמודדות עם תאונות דרכים משנת 2006 מציין שיש חשיבות להכרת הגורמים לתאונות הדרכים וליצירת מערכת מידע. לפי הדוח, זהו "תנאי הכרחי לקיום פעילות להפחתת מספרן של התאונות. כן מצוין בדוח מבקר המדינה כי אחד הכלים המרכזיים לצורך כך הוא חקירת תאונות דרכים על ידי גורמים מקצועיים - בוחני תנועה".³⁰

פקודת מטה ארצי (להלן - פקודת מטא"ר) קובעת שככלל, בוחן תנועה יישלח לחקור תאונות דרכים שנפגע בה אדם.³¹ נוהל את"ן ליציאת בוחן תנועה לחקירת תאונות דרכים קובע את אמות המידה ואת השיקולים ליציאת הבוחן לזירת התאונה: כאשר בתאונה נפגע אדם באורח קטלני או קשה, "יצא ו/או ישלח מיד למקום התאונה בוחן תנועה לניהול החקירה"; כאשר תאונת הדרכים קלה, יש שיקול דעת בשאלת הוצאת בוחן תנועה למקום התאונה לפי הקריטריונים של "חומרת העברה, כמות כלי הרכב המעורבים, כמות הנפגעים ועומס האירועים המטופלים".

לפי פקודת מטא"ר, בחקירת תאונות הדרכים יבצע בוחן התנועה בדיקת שכרות לנהג שמעורב בתאונה או יורה לשוטר אחר לבצע בדיקת שכרות "אם יש לו חשד שהנהג נתון בהשפעה של משקה משכר או של סם מסוכן". נוהל שכרות קובע שבטיפול בתאונות דרכים קטלניות יש לדרוש מהנהג המעורב בתאונה להיבדק אם עולה חשד לשכרות או אם "הבוחן סבור שהבדיקה נדרשת לצורך בירור נסיבות התאונה". להבדיל, מדור תאונות דרכים באת"ן מנחה מפעם לפעם את סגל הפיקוד של בוחני התנועה לבצע בדיקת שכרות בכל תאונות הדרכים הקטלניות.³²

תקן בוחני תנועה

במועד הביקורת היו במשטרה 221 תקנים של בוחני תנועה, אך רק חלקם נוצל לתפקידי בוחני תנועה ושאר התקנים נוצלו להצבת שוטרים בתפקידים אחרים. משרד מבקר המדינה בדק בקורת שנעשו על ידי מדור תאונות דרכים מספטמבר 2014 עד יולי 2015 ביחידות בוחנים ברחבי ישראל (להלן - הבקורות).³³

בלוח 2 שלהלן מפורטים התקנים ומצבת בוחני התנועה שנמצאו בבקורות שבוצעו כאמור על ידי מדור תאונות דרכים:

- | | |
|----|--|
| 30 | מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 73-76. |
| 31 | סעיף 2.ב(2) קובע שאם מתרחשת תאונה קלה בשעה שיש עומס שנובע מטיפול בתאונות אחרות, לא בהכרח יישלח בוחן תנועה. |
| 32 | למשל בבקרה שוטפת שעשה ראש מדור תאונות דרכים במחלקת בוחנים שפלה ב-18.2.15 צוין: "יש להקפיד על לקיחת דגימת דם לאלכוהול מכל מעורב בת"ד [תאונות דרכים] קטלנית". כך גם בשיבות קציני בוחנים שהתקיימו ב-17.2.15 וב-21.4.15. |
| 33 | עמקים, צפת, חיפה, חדרה, תל אביב, שרון, שפלה, ירושלים, נגב ואילת. |

לוח 2

מספר משרות בוחני תנועה לעומת מצבת הבוחנים, שנמצאו בבקורות

מחוז - השלוחה	משרות בוחני תנועה	מצבת הבוחנים
צפון - עמקים	12	9
צפון - צפת	11	7
חוף - חיפה	18	10
חוף - חדרה	9	5
תל אביב - תל אביב	44	17
מרכז - שרון	21	9
מרכז - שפלה	19	10
ירושלים - ירושלים	16	7
דרום - נגב	12	8
דרום - אילת	3	2
סה"כ	165	84

על פי נתוני מדור תאונות דרכים באח"ן.

מנתוני הבקורות המפורטים בלוח 2 עולה כי רק כ-50% מהמשרות שנועדו לבוחני תנועה בשלוחות שבהן בוצעו הבקורות, שימשו לצורך זה.

חלק ממשרות בוחני התנועה מאוישות בידי שוטרי את"ן בתפקידים אחרים, ובהם שוטרים שמטפלים בעברות נהיגה חמורות, בפניות של אזרחים למשטרה או בדיווחי אזרחים על מעורבות בתאונות דרכים.³⁴

משרד מבקר המדינה בדק את הבקורות שביצע ראש מדור תאונות דרכים. נמצא כי בכל השלוחות שנבדקו בבקורות, במקרים רבים בוחני התנועה לא יצאו למקום התאונה לבחון את נסיבותיה ואת הסיבות להתרחשותה, אף שעל פי פקודת מטא"ר ונוהל את"ן ליציאה לתאונות דרכים, מאפייני התאונה חייבו יציאה לזירת התאונה.

עוד העלתה הבדיקה כי במקרים רבים שבהם נמצא שבוחן תנועה לא יצא לשטח בזמן אמת נוצרו "תיקי הצמדה" - תיקים שאינם נחקרים בזמן אמת אלא זמן-מה אחרי התרחשות תאונת הדרכים. בחקירות מסוג זה יעילות הניתוח של תאונת הדרכים פחותה.

כמו כן העלתה הבדיקה שלעיתים בוחן התנועה שיצא אל מקום תאונת הדרכים נמנע מלקחת דגימת דם לצורך בדיקת ריכוז אלכוהול גם כשהתאונה הוגדרה קטלנית או כשעלה חשד של ממש לעברת שכרות, בניגוד להוראות.³⁵

34 מנתוני את"ן עולה שמספר תיקי תאונות הדרכים שטופלו בידי בוחני השטח ירד מ-14,983 בשנת 2010 ל-12,531 בשנת 2014 (ירידה של כ-16%), ואילו מספר התיקים שטופלו בידי שוטרים בתפקידים אחרים עלה מ-2,067 ל-7,575 (עלייה של כ-270%). נתונים אלו עשויים ללמד גם הם על אי-ניצול תקנים לבוחני תאונות דרכים.

35 כך למשל בבקרה שנעשתה על יחידת הבוחנים בתל אביב התגלה שבמסגרת חקירת תאונת דרכים קטלנית העיר ראש מדור תאונות דרכים: "אין תיעוד בתיק על לקיחת דם מנהג המסחרית. נסיבות התאונה מחייבות לקיחת דגימת דם". בבקרה שנעשתה בשלוחת בוחנים שפלה התגלה שבתאונות דרכים קטלניות לא נלקחה דגימת דם מהנהג אף שסייר תנועה העיר שנוסעי הרכב הדיפו ריח אלכוהול ואף הודו ששתו שתי כוסיות אלכוהול. בבקרה של שלוחת ירושלים התגלה שבתאונת קטלנית נלקחה בדיקת דם מנהג משאית, אולם דגימת הדם לא הועברה למעבדה הטוקסיקולוגית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שמצבת בוחני התנועה קטנה ממספר המשרות שנועדו לתפקיד זה פוגעת במערך בוחני התנועה ובטיפול של בוחני התנועה בתיקי תאונות דרכים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי יחידות הבוחנים מונחות לשלוח בוחני תנועה אל כל תאונת דרכים שנדרש בה טיפול של בוחן תנועה. אף על פי כן, ריבוי התאונות מאלץ את יחידות הבוחנים לבצע תיעדוף ולהגיע לזירות של תאונות דרכים על פי חומרת התאונה ועל פי הדחיפות.

עוד מסרה המשטרה כי ברמה הארצית, 72% מתקני בוחני התנועה אוישו כיום בבוחני תנועה. אי-ההתאמה בין תקן בוחני התנועה לבין המצבה נובעת מאילוצי המערכת - הצורך לשרת את האזרחים במגוון היבטים. עוד מסרה המשטרה כי נעשים מאמצים למלא את תקן מערך בוחני התנועה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשמעות של חקירה של תאונות דרכים בידי בוחני תנועה שלא לפי נוהל את"ן ליציאת בוחן תנועה לחקירת תאונת דרכים, נוהל שכרות והנחיית מדור תאונות דרכים פוגעת באיכות החקירה, וכפועל יוצא מכך גם באיכות הדיווח על הסיבות שגרמו לתאונה ובאיכות מסד הנתונים המשטרתי שמשמש בסיס לניתוח הגורמים לתאונות דרכים.

מערכת לתיעוד זירות תאונות דרכים ולמידתן

עקב העומס המוטל על בוחני התנועה, ירידה במספר תיקי תאונות הדרכים שבוחני התנועה טיפלו בהם והצורך ליעל את הטיפול בתאונות דרכים, עלה הצורך לרכוש מערכת GPS למדידה של זירות תאונות דרכים ולשרטוטן (להלן - המערכת). המערכת מסייעת לבוחן התנועה למדוד מגוון מאפיינים של זירת תאונת דרכים וליצור תרשימים שמתאימים לשימוש ראיתי בבית משפט ולצורכי מחקר. באוגוסט 2014 נערך פיילוט בשילוב המערכת.

בפיילוט התברר כי המערכת מקצרת את זמן הטיפול של בוחני התנועה בזירת תאונת דרכים בכשליש לפחות ומזרזת את הסגירה של זירת תאונת דרכים באופן המצמצם מאוד את העומס שנוצר בכבישים בשל הטיפול של בוחני התנועה בזירת התאונה. בסיכום הפיילוט צוין כי שילוב המערכת ייעל את עבודת בוחן התנועה ויביא ל"הגברת מהימנות התוצר". ראש מינהל טכנולוגיות במשטרה הוסיף כי המערכת היא "צורך מובהק", ושהיא תביא קפיצה טכנולוגית לאת"ן, ובאוקטובר 2014 הוא אישר לפרסם מכרז לרכישת המערכת.

במאי 2015 ציין ראש מדור תאונות דרכים באת"ן שעם שלל יתרונותיה של המערכת נמנית היכולת להביא ל"טיוב ראיות - הבוחן יכול להתפנות מוקדם יותר להמשך איסוף ראיות פיזיות ולהגעה לביה"ח [בית חולים] נתון קריטי במקרים של בדיקות שכרות/סמים".

למרות שרכישת המערכת הוגדרה "פרויקט הדגל של אגף התנועה", עד ינואר 2016 טרם פורסם מכרז לרכישת המערכת.

המשטרה מסרה בתשובתה שרכישת המערכת נמצאת בתהליך של אפיון והמתנה לאישור התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פיקוד את"ן וראש מינהל טכנולוגיות במשטרה להחיש את תהליך ההצטיידות בטכנולוגיה שתסייע לחקור תאונות הדרכים, תקל את עומסי התאונה עקב תאונות דרכים ותשפר את הנתונים המתקבלים מחקירות אלו.



מהאמור לעיל עולה כי חקירת תאונות הדרכים על ידי בוחני התנועה ותהליך הפקת הנתונים הסטטיסטיים של הגורמים לתאונות דרכים לוקים בחסר. מצב זה עלול להביא להצגה שגויה של תמונת המצב המלאה לפני פיקוד את"ן בדבר מידת ההשפעה של אלכוהול בתאונות דרכים. נדרש כי את"ן יבחן את היקף המשימות המוטל על בוחני התנועה וישקול לשנות את מערך החקירה של תאונות הדרכים, ובכלל זה לשנות את מצבת כוח האדם העומד לרשות משימה זו ואת אופן ניצול המשרות המיועדות לבוחני תנועה. כן נדרש כי פיקוד את"ן יפעל לשלב אמצעים טכנולוגיים נוספים להבטחת מהימנותו של מסד הנתונים שעליו מתבססת מדיניות האכיפה.

סקר האלכוהול

בנובמבר 2011 נעשה סקר תצפיות ארצי בנושא "נהיגה תחת השפעת אלכוהול" ביזמת הרשות לבטיחות בדרכים ובמימונה ובשיתוף את"ן. בסקר נבדקו 38 אתרים בפריסה ארצית, בסמוך למוקדי הבילוי במרחב העירוני ובכבישים הראשיים בלילות של סופי השבוע. ממצאי הסקר שפורסמו בינואר 2012 הצביעו על כך שכ-3% מהנהגים שנבדקו עברו עברת שכרות.

ב-2014 ביקשה הרשות לבטיחות בדרכים לעשות סקר תצפיות נוסף כדי לעקוב אחר השינויים בנושא נהיגה בהשפעת אלכוהול. במאי 2014 נתן ראש את"ן דאז אישור עקרוני לבצע סקר עוד ב-2014. הרשות לבטיחות בדרכים דרשה לבצע את הסקר במתכונת דומה לסקר מ-2011, כלומר גם במרחב הבין-עירוני וגם במרחב העירוני, כדי שאפשר יהיה להשוות בין נתוני הסקרים לאורך זמן. עמדת את"ן הייתה כי לא יהיה אפשר לקיים את הסקר במתכונת המקורית וכי יש לשנות את המתכונת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי את"ן רואה חשיבות רבה בביצוע הסקר ושהוא נמצא בקשר עם הרשות לבטיחות בדרכים בנושא ביצועו. המשטרה הוסיפה שמתכונת הסקר שהציעה הרשות לבטיחות בדרכים "בעייתית לביצוע" בשל יכולות את"ן. לדברי המשטרה, בדיון שהתקיים בינואר 2015 גובשה מסגרת חדשה לסקר ונקבע כי הוא יבוצע במאי 2015.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שבניגוד לתשובת המשטרה, אין הסכמה בין הרשות לבטיחות בדרכים לבין את"ן לגבי מתווה הסקר במתכונת שהציע את"ן וכי בינואר 2016 טרם החלה הרשות לבטיחות בדרכים בביצוע הסקר בשיתוף את"ן.

גם נתוני המחקר של מכון גרטנר ועמדתה של יחידת המדען הראשי ברשות לבטיחות בדרכים מלמדים שחשוב לבצע סקר אלכוהול מעודכן. במחקר של מכון גרטנר, שנערך בשנים 2006 ו-2008, נמצא ש"אחוז הנהגים הנפגעים בתאונות דרכים ומאושפזים... עם רמת אלכוהול למעלה מהמותר בחוק הינו 14.5%" (ההדגשה במקור)³⁶. יחידת המדען הראשי ברשות לבטיחות בדרכים³⁷ העריכה כי "תופעת הנהיגה תחת השפעת אלכוהול וסמים הינה בהיקף רחב יותר מזה שמדווח במשטרה". בדיקה נוספת שעשה מכון גרטנר בשנת 2014 העלתה כי בכ-15% מבדיקות דגימת דם שבוצעו בקרב כ-30% מהנהגים שהיו מעורבים בתאונות דרכים ואשר נפצעו ואושפזו נמצא אלכוהול בדם בשיעור גבוה מהמותר³⁸.

היום אין נתונים על שכיחותן של עברות שכרות בקרב נהגים בישראל. נוסף על כך, הפערים בנתונים שהוצגו לעיל מעידים כי נתוני את"ן בדבר עברות השכרות בנהיגה אינם משקפים נאמנה את המצב. כמו כן שינויים שמתרחשים מפעם לפעם בהיקף של אכיפת החוק בתחום עברות השכרות ובמיקודה של מדיניות האכיפה עלולים לצייר תמונת מצב מטעה בדבר היקף תופעת הנהיגה בשכרות ולהוביל למדיניות אכיפה שאינה הולמת את המצב בפועל. סוגיה זו גם מחדדת את הצורך הדחוף בביצוע סקר אלכוהול, שטרם בוצע, שיאפשר לקבוע מדיניות אכיפה על סמך נתונים מדויקים ומלאים ככל האפשר.

סיכום

בכל שנה נפגעים בתאונות דרכים בישראל אלפי בני אדם, ומאות נהרגים. עברת שכרות נחשבת אחד הגורמים העיקריים להתרחשות תאונות דרכים, ולפיכך המשטרה משקיעה מאמץ באכיפת החוק בנושא זה. בנובמבר 2010 תוקנה פקודת התעבורה והוחמר רף האכיפה בכל הנוגע לעברות שכרות בקרב נהגים צעירים, נהגים חדשים ונהגים מקצועיים.

למרות זאת, אכיפת החוק בנוגע לעברות שכרות בקרב קבוצת הנהגים האמורה לעיל, לוקה בחסר של ממש, אינה אפקטיבית ואינה מביאה להקטנת מספר תאונות הדרכים ומספר הנפגעים מהן, ואף קיימת החמרה בשנים האחרונות. מכשיר הינשוף שבשימוש המשטרה לא הותאם לאכיפת הרף המחמיר שנקבע לקבוצה המובחנת, ומדובר בכשל יסודי בתחום האכיפה. למרות שלמשטרה קיימת חלופה לאכיפת הרף המחמיר - בדיקות דם, היא מיעטה מאוד להשתמש בה. על אף הצורך בהצטיידות במכשיר ינשוף חדש, שיאפשר אכיפה של הרף המחמיר, טרם נפתרה סוגיית המימון של רכישת המכשירים.

לצד החסר באמצעים לאכיפה, מסד הנתונים המשמש את פיקוד את"ן לקביעת מדיניות אכיפה אינו אמין, הוא חלקי ואינו משקף את תמונת המצב המלאה של עברות שכרות בישראל בכלל ושל הקבוצה המובחנת בפרט, שלגביה אין בידי המשטרה נתונים על אודות עברות שכרות שבוצעו לפי הרף המחמיר.

- 36 מכון גרטנר, רמת אלכוהול בדם, נהגים שהיו מעורבים בתאונות דרכים בישראל, דוח מסכם.
 37 הרשות לבטיחות בדרכים, נקודת תצפית 8 עבירות נהיגה הגורמות לתאונות דרכים (דצמבר 2010); הכנסת, מרכז המחקר והמידע, בדיקות אלכוהול לנהגים סקירה משווה (2.4.09).
 38 הואיל ומדובר בבדיקות דם שנערכו רק לכ-30% מהנהגים שהגיעו לאותו בית חולים, ייתכן שהנתון המלא שונה במידת-מה מ-15% שנמצאו בקרב אותה קבוצת נהגים.

הליקויים העולים בדוח זה משקפים מכלול פערים יסודיים בתחום האכיפה של החוק בעניין עברות שכרות, אינם מביאים לידי ביטוי את ההסדרה המיוחדת והמחמירה שנקבעה בחקיקה לקבוצה המובחנת ופוגעים בהצלחת המאבק לצמצום מספר הנפגעים בכבישי ישראל. על המשטרה ואת"ן לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה במטרה להביא לצמצום מספר הנפגעים וההרוגים בכבישי ישראל.