

מבקר המדינה

דוח ביקורת

הקמת מערך המצלמות

האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה



מבקר המדינה

הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה



ירושלים, אדר א' התשע"ו, פברואר 2016

מס' קטלוגי 2016-001
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

פתח דבר

תאונות הדרכים הן מכה קשה שעמה מתמודדת החברה בישראל והן גובות מחיר דמים כבד. בכל שנה מתרחשות בישראל עשרות אלפי תאונות דרכים, שבהן נהרגים מאות בני אדם ואלפים נפצעים, והן מותירות אלפי משפחות להתמודד עם תוצאותיהן הקשות. בנוסף הן גם גורמות לנזק כלכלי כבד של מיליארדי שקלים למשק הישראלי.

בשנים האחרונות קבע המשרד לביטחון הפנים בין מטרותיו העיקריות את המלחמה בתאונות הדרכים ואת צמצום הקטל בכבישים, בין השאר באמצעות פריסת מערך מצלמות אלקטרוניות אוטומטיות, שאמור להוות "מכפיל כוח" במאבק בקטל בדרכים. זאת לאחר שכבר בשנת 2005 אישרה הממשלה הקמת מערך של 300 מצלמות תנועה דיגיטליות. מערך המצלמות החל לפעול במרץ 2012, ומטרותיו הראשיות הן הגברת הבטיחות בדרכים, הפחתת מספר ההרוגים ושיפור תרבות הנהיגה על ידי הגברת ההרתעה.

נמצא, כי בשנות הפעלת מערך המצלמות הועלה סף האכיפה במצלמות באופן בלתי סביר, במטרה לבלום הצטברות של כתבי אישום רבים מאוד שלא נקבע להם מועד למשפט. עקב כך, רבות מן המצלמות לא פעלו אלא כשכלי רכב נסעו במהירות הגבוהה פי שניים ויותר מן המהירות המותרת. דרך פעולה זו של המשטרה הביאה לידי כך שחלק ניכר מהמצלמות לא מילאו את ייעודן. דוחות התעבורה שכבר הופקו על סמך מערך המצלמות טופלו באופן בלתי יעיל. כתוצאה מכך חלק מעברות התעבורה החמורות שתועדו במצלמות לא טופלו כנדרש והן נמחקו כלא היו. כמו כן, נפסל מספר רב של עברות תנועה שתועדו - כרבע מכלל האירועים שצולמו.

בתחום אכיפת חוקי התעבורה בכלל (לא רק באמצעות מערך המצלמות) נמצא, כי רבבות כתבי אישום נמחקו בשנים האחרונות מחמת התיישנות. מחיקת כתבי האישום נבעה בעיקר מהצטברות של אלפי כתבי אישום בכל שנה בלא שנקבעו עבורם מועדי משפט, וזאת בשל הקצאה חסרה ולא יעילה של מועדי המשפט. המידע שנצבר ממערך המצלמות לא נוצל כראוי לשם איתור עברייני תנועה

מועדים וטיפול מתאים בהם; ואף לא לשם החמרה עם עבריינים כאלה בעת קביעת רף הענישה. כתוצאה מכך נפגעה גם השוויוניות באכיפת החוק, דווקא כלפי העבריינים הקשים יותר.

חמור במיוחד היה הטיפול הלקוי של המשטרה בעברות תעבורה של נהגי כלי רכב משטריים שתועדו במצלמות האלקטרוניות. עד פברואר 2015 לא הושלם הטיפול בכ-53% מהדוחות שניתנו לכלי רכב משטריים, מחציתם ויותר מן השנים 2012-2013. מאחר שבאורח שיטתי לא שויכו דוחות התעבורה ליחידות, נאלצה המשטרה נאלצה למחוק מאות רבות של עברות תעבורה מחמת התיישנות. במחוז מרכז, למשל, נהג הקצין המחוזי להחזיר את הדוחות ליחידת המצלמות, שם הם נותרו ללא טיפול ורבים מהם התיישנו ונמחקו. במחוז ירושלים בוטלו דוחות וכתבי אישום מחוסר ראיות ומחוסר עניין לציבור, בניגוד לנוהלי המשטרה.

חמורה עוד יותר הייתה דרך הטיפול בדוחות שניתנו לשוטרים בדרגות ניצב משנה ומעלה, שהמוסמך להחליט בעניינם הוא ראש אגף התנועה או המפק"ל. קצינים בדרגות בכירות אלה, שקיבלו דוחות וכתבי אישום בגין מהירות מופרזת, דיווחו כי הדוחות נרשמו להם בעת השתתפותם בפעילות מבצעית, ולכן בוטלו רוב הדוחות וכתבי האישום לקצינים אלה. אולם בביקורת נמצא שלא היה אפשר לקשור את האירועים המבצעיים שצינו הקצינים לנסיבות שבהן תועדו נוהגים במהירות מופרזת. דרך התנהלות זו נוגדת את כללי המינהל התקין ואינה תואמת את המצופה מגוף ציבורי המופקד על אכיפת החוק.

גם לגבי הטיפול בדוחות תנועה של כלי רכב של שב"ס (שירות בתי הסוהר) נמצאו ליקויים. כלי רכב אלה רשומים במשרד התחבורה על שם משטרת ישראל, והמשטרה מעבירה את הדוחות לשב"ס לשם קבלת פרטי הנהגים. אולם הטיפול בדוחות רבים טרם הסתיים מאחר ששב"ס סירב להעביר למשטרה את פרטי הנהגים - סירוב שאינו מתיישב עם כללי מינהל תקין - ובכך גרם להתיישנות חלק גדול מן הדוחות ולביטולם.

לסיכום, הדוח מצביע על כשל מערכתי שמנע הפעלה מיטבית של מערך המצלמות, שהושקעו בו משאבים ניכרים; והוא מעלה כשלים מהותיים וערכיים בטיפול המשטרה בדוחות ובכתבי אישום שנרשמו לשוטרים ולקציני משטרה בכירים, הפוגעים הלכה למעשה באמון הציבור במשטרה. על מנת שמדיניות

הממשלה בתחום אכיפת דיני התעבורה תמומש באופן המיטבי, נדרש לבחון את הפעלת הפרויקט עד כה ולהפיק לקחים בדבר יעילותו והשגת מטרותיו, ולהביא לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה. אם לא ימצא מענה לכשלים המערכתיים שהועלו בדוח ראוי להביא את הנושא לדיון בממשלה.

דרך הטיפול בעבירות התנועה של שוטרים ושל קציני משטרה בכירים, ובמיוחד מסירת דיווחים שאינם מדויקים לצורך ביטול דוחות התנועה, מציבה תמונה עגומה של התרבות הארגונית השלטת במשטרת ישראל. הממצאים בנושא זה בצירוף קלקולים בתרבות הארגונית במשטרה שעלו בבדיקות קודמות של משרד מבקר המדינה והפרשות שנחשפו לציבור בעת האחרונה בייחוד בקשר לדרג הבכיר במשטרה, יוצרים תמונת מצב מדאיגה של התנהלות המשטרה.

שיפור המערכים המבצעיים וקידום פעולות ליבה של המשטרה, אין בהם די בלא שתתקיים תרבות ארגונית תקינה. המשטרה, שהיא הארגון המרכזי האמון על אכיפת החוק, זקוקה לאמון הציבור, הן בנוגע לפעולותיה כלפי חוץ והן בנוגע להתנהלותה הפנימית. תרבות ארגונית בריאה נדרשת לשם הטמעת ערכי היסוד של הארגון על ידי הדרג הבכיר בארגון וחלחולם לשאר הדרגים. עשיית דין מיוחד לטיפול בעבירות של אנשי המשטרה בכלל ושל קצינים בכירים בפרט, ובייחוד מתן דיווחים שאינם מדויקים, אינם תורמים לקידום תרבות ארגונית כזו. לפיכך, אין די בתיקון הליקויים העולים במפורש מדוח מיוחד זה, אלא נדרשים שידוד מערכות ותיקון התרבות הארגונית במשטרה. טוב יעשו פיקוד המשטרה והשר לביטחון הפנים אם ייקחו את הדברים לתשומת לבם המיוחדת.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר א' התשע"ו
פברואר 2016

הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה

תקציר

רקע כללי

מדי שנה מתרחשות בישראל עשרות אלפי תאונות דרכים. בשנת 2014 פתחה המשטרה כ-58,000 תיקי חקירה בגין תאונות דרכים עם נפגעים: 320 הרוגים, 1,635 פצועים באורח קשה ו-82,828 נפגעים באורח קל. עלותן של תאונות דרכים עם נפגעים למשק הישראלי בשנת 2012 נאמדה בידי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ב-15 מיליארד ש"ח.

המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) קבע בשנים האחרונות בין מטרותיו העיקריות את המלחמה בתאונות דרכים ואת צמצום הקטל בכבישים, בין השאר באמצעות פריסת מערך מצלמות אלקטרוניות אוטומטיות, כ"מכפיל כוח" במאבק בקטל בדרכים.

ביולי 2005 אישרה הממשלה הקמת מערך של 300 מצלמות וידאו דיגיטליות (להלן - פרויקט א-3): 200 מצלמות שיתעדו כלי רכב הנוסעים במהירות הגבוהה מהמותר (להלן - מצלמות מהירות) ו-100 מצלמות שיוצבו בצמתים מרומזרים ויתעדו כלי רכב החוצים צומת באור אדום (להלן - מצלמות רמזור). המצלמות ייפרסו בכבישים עירוניים ובין-עירוניים, יתעדו עברות תעבורה ויקושרו בקווי תקשורת למרכז שליטה ובקרה (להלן - מרכז שו"ב). מרכז שו"ב יפיק דוחות בגין עברות התעבורה המתועדות, ויפיק כתבי אישום אם העברות המתועדות חמורות. הדוחות וכתבי האישום יישלחו לבעלי הרכב שצולם.

מטרותיו הראשיות של פרויקט א-3 הן הגברת הבטיחות בדרכים, הפחתת מספר ההרוגים ושיפור תרבות הנהיגה על ידי הגברת ההרתעה. הפרויקט החל לפעול במרץ 2012, בניהולה ובפיקוחה של יחידת א-3 באגף התנועה במשטרה (להלן - את"ן), באמצעות החברה שנבחרה במכרז (להלן - החברה או החברה הזוכה). עד ינואר 2015 הוקמו 120 עמדות פעילות והוצבו בהן 45 מצלמות רמזור ו-15 מצלמות מהירות; המשטרה מניידת את המצלמות בין העמדות. עוד הוקמו 19 עמדות דָּמָה שמצלמותיהן אינן מחוברות למרכז שו"ב והן משמשות להרתעה בלבד (להלן - עמדות דמה). עלות הקמת הפרויקט עד ינואר 2015 הייתה כ-40 מיליון ש"ח, והתקציב השוטף להפעלתו ולתחזוקתו עמד על 21 מיליון ש"ח לשנה.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באכיפת חוקי תעבורה וביישום פרויקט א-3. הביקורת נערכה במשרד לבט"פ ובמשטרה - באת"ן, באגף התכנון, במינהל טכנולוגיות ובחשבות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; במשרד התחבורה וברשות הלאומית לבטיחות בדרכים. בירורים נעשו בעמותת אור ירוק, בחברה הזוכה ובאיגוד חברות ההשכרה והליסינג, שאינם גופים מבוקרים.

הליקויים העיקריים

מחיקת רבבות כתבי אישום בגין התיישנות

נמצא כי בשנים 2012-2015 נמחקו כ-55,000 כתבי אישום בגין עברות תעבורה, מחמת התיישנות (מרביתם לא מפרויקט א-3): ב-2012 נמחקו כ-27,000 כתבי אישום שחלקם התיישנו עוד בשנים קודמות, ב-2013 - כ-13,000, ב-2014 - כ-10,000, וב-2015¹ נמחקו כ-5,000 כתבי אישום.

מחיקת כתבי האישום נבעה בעיקר מהצטברות של אלפי כתבי אישום בכל שנה בלא שנקבעו עבורם מועדי משפט, זאת בשל הקצאה חסרה ולא יעילה של מועדי משפט. למשל, בתחילת פברואר 2015 היו 17,160 כתבי אישום ללא מועד משפט, חלקם עוד משנת 2007.

חלוקת מועדי המשפט על ידי שלוחות התביעות באת"ן ליחידותיה האזוריות נעשתה שלא על סמך נוהל המסדיר את התהליך. גם ברמה האזורית הייתה חלוקת מועדי המשפט לקויה, שכן לא הייתה התאמה בין מספר מועדי המשפט שהקצה בית משפט למשטרה ובין מספר כתבי האישום שהפיקה המשטרה בתחום השיפוט של אותו בית משפט. לפיכך ועקב קשיים בניוד כתבי האישום בין תחומי השיפוט התיישנו ונמחקו אלפי כתבי אישום.

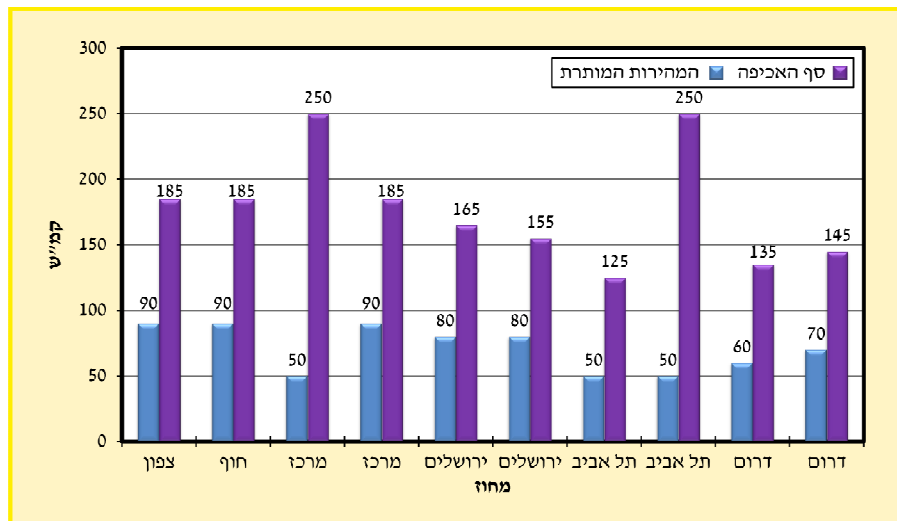
נמצא כי הנהלת בתי המשפט, המשרד לבט"פ, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים והמשטרה לא הגיעו להסכמות בעניין תקינת השופטים לתעבורה, ועל כן נפגעה ההיערכות לגידול הצפוי בכתבי האישום בעקבות הפעלת פרויקט א-3. היחס החסר בין מספר השופטים ובין מספר כתבי האישום שהפיקה המשטרה באותו אזור גרם גם הוא להצטברות כתבי האישום הבלתי מטופלים.

1 עד אוקטובר 2015.

העלאה קיצונית של ספי אכיפה במצלמות האלקטרוניות

נמצא כי על מנת לבלום את הצטברות כתבי האישום ללא מועד משפט, העלתה המשטרה את סף האכיפה של רבות ממצלמות המהירות הפרוסות בכבישי הארץ, וכיילה אותן כך שיצלמו רק נהיגה במהירות העולה בהרבה על המהירות המותרת. בפועל, רבות מן המצלמות לא פעלו אלא כשכלי רכב נסעו במהירות הגבוהה **פי שניים ומעלה** מן המהירות המותרת. בתרשים שלהלן דוגמאות לספי אכיפה שקבעה המשטרה בשנת 2014 במצלמות מסוימות, בחלוקה לפי מחוזות.

ספי האכיפה שקבעה המשטרה לכמה מצלמות מהירות במחוזות שונים בהשוואה למהירות המותרת, 2014



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההעלאה של ספי האכיפה הכתיבה למעשה תיעוד סלקטיבי והביאה לידי ירידה חדה במספר האירועים שצולמו, ובמספר כתבי האישום והקנסות שהופקו על סמך תיעוד המצלמות. נמצא כי משנת 2013 עד שנת 2014 חלה במספר כתבי האישום שהופקו ירידה בשיעור 46% - מ-17,000 בקירוב בשנת 2013 ל-9,000 בערך בשנת 2014. דרך פעולה זו של המשטרה הביאה לידי כך שחלק ניכר מהמצלמות לא מילאו את ייעודן.

טיפול לא יעיל בדוחות תעבורה שהופקו ממערך המצלמות

נמצא כי מספר האירועים החודשי הממוצע שתיעדה כל מצלמה ירד בשנת 2014 ב-28% לפחות לעומת שנת 2013. עוד נמצא כי מספר עברות התעבורה שתועדו ונפסלו עלה בשנים 2012-2014 ב-45% בקירוב והגיע לרבע בערך מכלל האירועים שצולמו.

נמצא כי באת"ן לא התנהלו פיקוח ובקרה על הליכי הבחינה וההחלטה המתקיימים לגבי אירועים שצולמו, לרבות עברות תנועה שאושרו כבסיס לדוחות ולכתבי אישום; לא על אירועים שנפסלו; ולא על הצטברות כתבי אישום בגין עברות תנועה חמורות שלא טופלו ושנמחקו.

נמצא כי מינואר עד ספטמבר 2014 סיווגו ביחידת א-3 42 אירועים כעברות תעבורה חמורות, אך פחות ממחציתם נבדקו והועברו כנדרש לטיפול היחידה המרכזית של אגף התנועה. לפיכך נמחקו כלא היו העברות החמורות שביצוען תועד במצלמות המשטרה אך לא טופלו במשך ארבעה חודשים.

ביחידת א-3 לא פעלו לניצול המידע שצברה לשם איתור עברייני תנועה מועדים והעברת הטיפול בהם ליחידה המרכזית של אגף התנועה; אף לא לשם החמרה עם עבריינים כאלה בעת קביעת רף הענישה.

הגם שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014 מצביעים על עלייה חדה במספר תאונות הדרכים באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) יחסית לשנת 2009, ובמספר נפגעייהן, נוהל המשטרה קובע כי יש לפסול כל אירוע ממערכת א-3 שמצולם בו "רכב פלסטיני". כמו כן נמצא כי עד מועד תום הביקורת לא נעשה שימוש בעמדות מצלמה שהוקמו בשנת 2013 בכבישי איו"ש והאכיפה מבוצעת רק באופן ידני.

נמצא כי דוחות תעבורה וכתבי אישום שנרשמו לתיירים מבוטלים בנימוק "העבריין לא אוכן", גם כשמדובר בתיירים שטרם יצאו מתחומי המדינה.

טיפול לקוי בעברות תעבורה של נהגי כלי רכב משטריים שתועדו במצלמות האלקטרוניות

מצלמות א-3 מתעדות גם אירועים שמעורבים בהם כלי רכב משטריים (לרבות כלי רכב של שירות בתי הסוהר; להלן - שב"ס). האחריות לדוח הנרשם לרכב כזה מוטלת על השוטר שנהג בו, למעט עברות שנעברו באירועים מבצעיים. לפיכך, אם התברר כי העברה לא נעברה במסגרת פעילות מבצעית, המשטרה נדרשת לזהות את השוטר שנהג ולהסב את הדוח על שמו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי טיפולה של המשטרה בעברות תעבורה של שוטרים היה לקוי, וכי עד פברואר 2015 לא הושלם הטיפול ב-1,337 מכלל 2,777 דוחות לכלי רכב משטריים, כלומר כ-53% מדוחות אלה, מחציתם ויותר מן השנים 2012-2013.

נמצא כי המשטרה נאלצה למחוק מאות רבות של עברות תעבורה של שוטרים מחמת התיישנות, עקב אי-שיוך שיטתי של דוחות אלו ליחידות.

נמצא כי מחוז מרכז לא טיפל בדוחות שנרשמו לכלי רכב משטרתיים והועברו אליו מיחידת א-3. קצין האת"ן המחוזי נהג להחזיר את הדוחות ליחידת א-3, שם נותרו ללא טיפול ורבים מהם התיישנו ונמחקו.

במחוז ירושלים בוטלו דוחות וכתבי אישום מחוסר ראיות וחוסר עניין לציבור, בניגוד לנוהלי המשטרה.

לפי נוהלי המשטרה, המוסמך להחליט על הטיפול בדוחות לשוטרים בדרגות ניצב משנה ומעלה הוא ראש את"ן או המפק"ל. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קצינים בדרגות בכירות אלה שקיבלו דוחות וכתבי אישום בגין מהירות מופרזת, דיווחו כי הדוחות נרשמו להם בעת השתתפותם בפעילות מבצעית.

נמצא כי ראשי את"ן דאז וממלא מקום ראש את"ן ביטלו את רוב הדוחות וכתבי האישום לקצינים אלה, הגם שעל פי בדיקת משרד מבקר המדינה לא היה אפשר לקשור את האירועים המבצעיים שפירוטו הקצינים לנסיבות בהם תועדו נוהגים במהירות מופרזת.

כלי רכב של שב"ס רשומים במשרד התחבורה על שם משטרת ישראל, והמשטרה מעבירה את הדוחות לשב"ס לשם קבלת פרטי הנהגים. בביקורת נמצא כי מאפריל 2012 עד פברואר 2015 תיעדו מצלמות א-3 215 אירועים של רכבי שב"ס שעברו עברות תעבורה, 97 מהם דוחות שצולמו בתחום מחוז חוף של המשטרה מהשנים 2012-2013, שטרם הסתיים הטיפול בהם מאחר ששב"ס סירב להעביר למשטרה את פרטי הנהגים, ובכך גרם להתיישנות חלק גדול מן הדוחות ולביטולם - סירוב שאינו מתיישב עם כללי המינהל התקין ועם התנהלות הנדרשת מגוף ציבורי ביטחוני המופקד על שמירת חוק.

ליקויים בניהול ובבקרה ביישום ההתקשרות עם החברה הזוכה

לשם הקמת מערך המצלמות קיים המשרד לבט"פ מכרז, שפורט בו שלבים ליישום הפרויקט ולתשלום תמורת העבודות. תכנון עמדת הפעלה עם מצלמה אלקטרונית, הקמתה והפעלתה מחייבים הכנת תיק שטח, המקיף מפרט טכני, כתב כמויות, הצעת מחיר ורשימת הפעולות והאישורים הנדרשים.

נמצא כי באוגוסט 2011 אישר ראש הפרויקט תשלום לחברה הזוכה בסך 2.3 מיליון ש"ח עבור הכנת 110 תיקי שטח, אף על פי שעד אותו מועד סופקו לשביעות רצון המשטרה 30 תיקי שטח בלבד. זאת ועוד, באותו חודש אישר ראש הפרויקט תשלום נוסף לחברה בסך 5.6 מיליון ש"ח עבור השלמת שלב נוסף בפרויקט, שלב שטרם הושלם בפועל. בכך הקדימה המשטרה תשלומים לחברה בהיקף כספי של מיליוני ש"ח שלא בהתאם לשלבים שנקבעו בתנאי המכרז. ראש הפרויקט עדכן בדבר את יו"ר ועדת המכרזים ואת המשנה למנכ"ל במשרד לבט"פ, אולם הם לא דנו בחלופות - אישור התשלומים או דחייתם.

אחריות ניהולית עליונה ומימון הפרויקט

בפברואר 2012 החליט השר לבט"פ להעביר את האחריות לפרויקט א-3 מן המשרד לבט"פ לידי המשטרה, אך עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2015 לא נחתם מסמך המפרט את חלוקת התפקידים בין המשטרה ובין המשרד לבט"פ.

את שלב ההקמה של פרויקט א-3 מימנו כספי "הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים", שהוקמה בשנת 1980 ופורקה בשנת 2001. נמצא כי לא הוסדרה כדין העברת נכסי הקרן לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, ובאמצעותה למימון הפרויקט.

מבנה מרכז שליטה ובקרה

לצורך ביצוע פרויקט א-3 הקימו המשרד לבט"פ והמשטרה, באמצעות חברה שזכתה במכרז, מרכז שליטה ובקרה ששטחו 1,603 מ"ר, ועוד 1,120 מ"ר שטחי שירות. בפקודת הארגון להקמת יחידת א-3 נקבע כי מבנה מרכז השליטה והבקרה יקיף תשתית שתאפשר פעילות באמצעות 74 שוטרים, שיתמכו בהפעלת 300 מצלמות לכל היותר.

בפברואר 2015 פעלו במרכז השליטה והבקרה שהוקם פחות מ-20% מהשוטרים שתוכננו לפעול בו. חלק גדול של המרכז לא אוכלס ובחלק גדול משטחי השירות לא נעשה שימוש כלל (למשל, מספר מקומות החניה שהותקנו היה גדול פי 2.8 לפחות מן הדרוש בפועל).

על פי המכרז נדרשה החברה הזוכה להקים במרכז השו"ב מטבח וחדר אוכל שעלות הציווד בהם יותר מ-400,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה מצא, כי המטבח וחדר האוכל, על ציודם, נמסרו למשטרה במחצית השנייה של שנת 2011 ומאז לא נעשה בהם כל שימוש.

ההמלצות העיקריות

משטרת ישראל

1. על המשטרה לבחון את הגורמים לפער שבין מספר כתבי האישום שהפיקה ובין מספר מועדי המשפט שהוקצו לה, ולנקוט לאלתר פעולות לפתרונה של בעיה זו כדי למנוע פגיעה ביעילות האכיפה ולמנוע התיישנות כתבי אישום.
2. על ראש את"ן וראש מחלקת תביעות באת"ן לקבוע נוהל עבודה סדור שיבטיח חלוקה יעילה מיטבית של מועדי המשפט שמקצים בתי המשפט לכתבי האישום.
3. על ראש את"ן לפעול להטמעת הליכי הבקרה בעבודת יחידות א-3 ובכלל זה את תהליכי פסילת הדוחות.
4. על ראש את"ן לפעול עם המינהל האזרחי ועם מתאם פעולות הממשלה בשטחים לתגבור אכיפת חוקי התנועה בכבישי איו"ש על כל קבוצות האוכלוסייה, לרבות נהגים בכלי רכב בעלי לוחית זיהוי מטעם הרשות הפלסטינית, גם באמצעים טכנולוגיים, לרבות מצלמות.
5. על המשטרה לפעול עם רשות האוכלוסין וההגירה ועם הארגון הישראלי להשכרת רכב וליסינג, להפעלת אכיפה הן על תיירים והן על עובדים זרים, באמצעות היכולת הדיגיטלית של מערכת א-3. המשרד לבט"פ והמשטרה צריכים ליזום תיקוני חקיקה להסדרת נושא זה, ככל שיידרשו.
6. על המפכ"ל לפעול לבדיקת התנהלות את"ן בטיפול בדוחות ובכתבי האישום לכלי רכב משטריים, במיוחד התנהלות הקצינים המעורבים, ולנקוט פעולות שיידרשו בעקבות הבדיקה. כן עליו להורות להפיק מחדש את הדוחות ואת כתבי האישום בגין העברות שיימצא כי נמחקו ללא הצדקה.
7. מוצע כי ראש את"ן יטמיע בנוהל את"ן הנחייה בדבר חובתם של השוטרים להפעיל שיקול דעת בעת ביצוע פעילות מבצעית הכרוכה בנסיעה במהירות מופרזת, באופן שיבטיח את האיזון בין הצורך בקיום הפעילות המבצעית ובין החובה לשמור על שלום הציבור המצוי באותה עת באזור הפעילות ועל כן שרוי בסכנה.
8. על המשטרה לבחון חלופות לשימוש במרכז השו"ב - על ידי יחידת את"ן או על ידי יחידות אחרות (שישתתפו בעלות השימוש במבנה), בתיאום עם משרד האוצר ועם המשרד לבט"פ, המממנים את הפרויקט.

השר לביטחון הפנים

ככל שלא יינתן מענה לסוגיית החסר במועדי המשפט והשפעתו על הפעילות האופטימלית של מצלמות א-3, ראוי שהשר לבט"פ יביא סוגיה זו לדיון בממשלה. זאת על מנת לקדם את מיצוי הפוטנציאל האכיפתי שבהפעלת מצלמות א-3 ולהגביר את יכולת האכיפה של המשטרה לשם הגברת הבטיחות בדרכים והפחתת מספר ההרוגים והנפגעים.

שרת המשפטים והנהלת בתי המשפט

1. על מנהל בתי המשפט ושרת המשפטים, בתיאום עם השר לבט"פ והמשטרה ועם משרד האוצר, להיערך ולפעול הן לשימוש מיטבי במשאבי השיפוט הקיימים והן להתאמת תקן שופטי התעבורה על מנת להבטיח את היישום המיטבי של פרויקט א-3 שעליו החליטה הממשלה ואת אכיפת חוקי התעבורה באופן יעיל ואפקטיבי.
2. על הנהלת בתי המשפט, בשיתוף המשרד לבט"פ והמשטרה, לקבל החלטה מוסכמת לשם השגת מתאם בין מספר השופטים, מספר כתבי האישום ומספר מועדי הדיון בכל אזור שיפוט, מתאם אשר יבטיח טיפול יעיל יותר בהליכי האכיפה והשיפוט.

משרד התחבורה, משרד האוצר והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

על משרד התחבורה, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ומשרד האוצר לבחון אם יש לרשות סמכות להחליט ולהורות על שימוש ביתרת חשבון הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים. שימוש עתידי בכספים אלה מן הראוי שלא ייעשה אלא לאחר בחינה והסדרת הסמכויות.

סיכום

במרץ 2012 יצא לדרכו פרויקט א-3 שהממשלה החליטה עליו עוד בשנת 2005 ואשר נועד ליישם טכנולוגיה מתקדמת באופן משמעותי במסגרת המאבק בתאונות הדרכים, כחלק ממאמץ לאומי רחב ומתואם להגברת הבטיחות בדרכים ולצמצום מספר תאונות הדרכים ומספר הנפגעים וההרוגים בדרכים.

דוח זה מצביע על כשל מערכתי של הנהלת בתי המשפט, המשרד לבט"פ והמשטרה שהביא לחוסר אפשרות להפעלה אופטימלית של מצלמות א-3; על כשל מערכתי בטיפול המשטרה בכתבי אישום ובתיאום עם בתי המשפט לתעבורה; על מחיקת רבבות כתבי אישום מחמת התיישנות; על אי-התאמה בין המחלקות השונות באת"ן בקביעת נוהלי עבודה ומדיניות הפעלה; על העלאת ספי אכיפה למצלמות א-3 שפגעה ביעודן של המצלמות; על כשלים בהליכי בקרה והתנהלות ביחידת א-3 ועוד.

הגם שעד מועד סיום הביקורת הוציאו מממני פרויקט א-3 - משרד האוצר, משרד התחבורה והמשרד לבט"פ - מעל 100 מיליון ש"ח, ממצאיה של ביקורת זו מצביעים על אי-השגת מטרות מרכזיות והפעלה לא יעילה של מערך המצלמות. חרף הכשלים בתפעול המערך, כעולה מממצאי דוח זה, בסמוך למועד סיום הביקורת הזמין המשרד לבט"פ 40 מצלמות נוספות, כך שההוצאה השנתית השוטפת של המשטרה תגדל בכ-4.8 מיליון ש"ח בקירוב, נוסף על עלות הרכישה, עוד לפני שהושג פתרון כולל לבעיית המחסור במועדי המשפט. על המשרד לבט"פ והמשטרה לבחון בחינה מעמיקה ושוטפת את יעילותן של המצלמות ואת אופן הפעלתן, על מנת להבטיח שתהיה מיטבית, יעילה ומועילה.

דוח זה מציג כשלים מהותיים וערכיים בטיפול המשטרה בדוחות ובכתבי אישום שנרשמו לשוטרים שנהגו במהירות מופרזת, ובכלל זה קציני משטרה בכירים, הפוגעים הלכה למעשה באמון הציבור במשטרה. התנהלות זו מדגישה את הצורך באכיפה שוויונית של חוקי התעבורה ובהקפדה יתרה על אכיפה בתוך המשטרה. בתחום זה על המשטרה להידרש גם לנושא רף המהירות המותרת בנסיעות מבצעיות שתכליתן אכיפת חוקי תעבורה.

החלטת הממשלה בנושא פרויקט א-3 משקפת מדיניות המעניקה משקל להגברת האכיפה האלקטרונית בכבישי ישראל לצמצום תאונות הדרכים. על מנת שמדיניות הממשלה תמומש באופן המיטבי, יש מקום להפיק לקחים מהתנהלות הפרויקט עד כה, השגת מטרותיו ויעילותו, ולהביא לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה. ככל שלא יימצא מענה לכשלים המערכתיים שהועלו בדוח זה ראוי שהשר לבט"פ יביא את הנושא לדיון בממשלה.



מבוא

מדי שנה מתרחשות בישראל עשרות אלפי תאונות דרכים. בשנת 2014 פתחה המשטרה כ-58,000 תיקי חקירה בגין תאונות דרכים עם נפגעים: 320 הרוגים, 1,635 פצועים באורח קשה ו-82,828 פצועים או פגועים באורח קל. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2013, עברות התעבורה העיקריות שעברו נהגים בעת התאונה היו: אי-ציות לרמזור, אי-מתן זכות קדימה להולכי רגל ולרכב, אי-שמירת מרחק ואי-ציות לתמרורים². עלותן של תאונות הדרכים עם נפגעים למשק הישראלי בשנת 2012 נאמדה בידי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ב-15 מיליארד ש"ח.

המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) קבע בשנים האחרונות את המלחמה בתאונות הדרכים ואת צמצום הקטל בכבישים כאחת ממטרותיו העיקריות. במסגרת זו יעדי המשרד הם, בין השאר, פיתוח יכולות טכנולוגיות כ"מכפיל כוח" במאבק בקטל בדרכים. יכולות אלו מקיפות פריסת מערך מצלמות אלקטרוניות אוטומטיות לתיעוד עברות תעבורה.

אגף התנועה במשטרת ישראל (להלן - את"ן) אחראי לאכיפת חוקי התעבורה³ ולמניעת תאונות דרכים, באמצעות פעילות ישירה ועקיפה שתשפיע על תרבות הנהיגה. בין יעדי האגף גם אכיפת תקנות התעבורה באזורי סיכון גבוה לתאונות דרכים ובאזורים של נפחי תנועה גדולים. כן עליו לחקור תאונות דרכים עד שלב הגשת כתבי אישום או לחלופין עד סגירת התיק.

ב-2004 מינה שר התחבורה אז⁴ ועדה "להכנת תכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים" בראשות ד"ר יעקב שיינין. ביולי 2005 הגישה הוועדה לשר את התכנית הרב-שנתית, שמרכיביה השונים נועדו לצמצם את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים ולקבוע את המחויבות הממשלתית לבטיחות בדרכים כיעד לאומי.

באותו חודש החליטה הממשלה לאשר את עקרונות התכנית ובהם הקמת מערך של 300 מצלמות וידאו דיגיטליות שייפרסו בכבישים עירוניים ובין-עירוניים: 200 מצלמות שיתעדו כלי רכב הנוסעים במהירות הגבוהה מן המותר (להלן - מצלמות מהירות) ו-100 מצלמות שיוצבו בצמתים מרומזרים ויתעדו כלי רכב החוצים צומת באור אדום (להלן - מצלמות רמזור)⁵.

במרץ 2007 החליטה הממשלה לאשר את פרויקט מערך מצלמות הווידאו הדיגיטליות בצמתים ובכבישים ה"אדומים"⁶, שתכליתו אכיפה אלקטרונית אוטומטית (להלן - פרויקט א-3).

מטרותיו העיקריות של פרויקט א-3 הן הגברת הבטיחות בדרכים, הפחתת ההרוגים והנפגעים ושיפור תרבות הנהיגה על ידי החמרת ההרתעה. המצלמות בפרויקט א-3 יקושרו למרכז שליטה ובקרה, הסדר שיאפשר הפקת דוחות בגין עברות תעבורה לבעלי כלי הרכב שצולמו, כ-96 שעות לכל היותר ממועד צילום העברה.

פרויקט א-3 החל לפעול במרץ 2012, בניהול יחידת א-3 באת"ן ובפיקוח⁷, באמצעות חברה חיצונית שנבחרה במכרז להפעלתו (להלן - החברה או החברה הזוכה). עד ינואר 2015 הוקמו 120 עמדות פעילות ובהן המכלולים הנדרשים להתקנת מצלמות, לרבות הזנה של מתח חשמלי (להלן -

- 2 עבירות של נהיגה במהירות מעל המותר בחוק מהוות כאחוז אחד מהעבירות שבוצעו בעת תאונה.
- 3 פקודת התעבורה [נוסח חדש] והתקנות על פיה, לרבות חוקי העזר שהותקנו מכוחה (להלן - פקודת התעבורה).
- 4 מאיר שיטרי.
- 5 מזה שנים נהוגה אכיפת חוקי התעבורה באמצעות מצלמות ניידות ובסרטי צילום, והמשטרה משתמשת גם באמצעים אלקטרוניים כגון מצלמות מהירות המותקנות בניידות משטרה, ומדי מהירות באמצעות לייזר המופעלים בידי שוטרי את"ן.
- 6 כבישים שנרשם בהם ריבוי תאונות דרכים קשות וקטלניות.
- 7 הפרויקט החל בניהול המשרד לבט"פ ובשנת 2012 החליט השר לבט"פ על העברתו לניהול המשטרה.

עמדות הפעלה). בעמדות ההפעלה הוצבו 45 מצלמות רמזור⁸ ו-15 מצלמות מהירות. המשטרה מניידת את המצלמות בין עמדות ההפעלה. עוד הוקמו 19 עמדות דְמָה שאינן מאובזרות לחיבור המצלמות והן משמשות להרתעה בלבד (להלן - עמדות דמה).

עד ינואר 2015 הייתה עלות הקמת הפרויקט כ-40 מיליון ש"ח: עלות הקמת עמדת הפעלה כ-100,000 ש"ח, עלות מצלמה כ-185,000 ש"ח ועלות הקמת עמדת דמה כ-28,000 ש"ח. התקציב השוטף להפעלת הפרויקט ולתחזוקתו הוא כ-21 מיליון ש"ח לשנה, ובכלל זה עלות התחזוקה והתפעול של מערך המצלמות, המשולמת לחברה הזוכה על פי שעות הפעלת המצלמות ונאמדת ב-600,000 ש"ח לחודש⁹, וכן הוצאות עבור שכר השוטרים, הוצאות רכב וכד'. משך הפרויקט נקבע ל-12 שנים. הפרויקט מלווה במחקר שמממנת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, כדי לבחון את מידת יעילותו ואת מידת השפעתו על צמצום הקטל בכבישים.

להלן בתרשים 1 תהליך הפקת דוח תעבורה ממצלמות א-3.

תרשים 1

תהליך הפקת דוח תעבורה ממצלמות א-3



פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באכיפת חוקי תעבורה ויישום פרויקט א-3. הביקורת נעשתה במשרד לבט"פ ובמשטרה: באת"ן, באגף התכנון, במינהל טכנולוגיות ובחשבות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר: באגף תקציבים ובאגף החשב הכללי; במשרד התחבורה, ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים. בירורים נעשו בעמותת אור ירוק, בחברה הזוכה ובאגוד חבורת ההשכרה והליסינג, שאינם גופים מבוקרים.

8 מצלמות הרמזור מותקנות בצמתים ומצלמות גם עברות רמזור וגם עברות מהירות.
9 חישוב לפי 60 מצלמות (עלות ממוצעת משוקללת של כ-15 ש"ח לשעת הפעלת מצלמה).

הטיפול בכתבי אישום בגין עברות תעבורה

לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), מי שנמסרה לו דרישה לתשלום קנס בגין עברת תעבורה (להלן - קנס) רשאי לפעול באחת מן הדרכים הבאות: (א) ישלם את הקנס תוך 90 יום ממועד ההודעה; (ב) יגיש תוך 30 יום בקשה לביטול הקנס בטענה שלא הוא עבר את העברה; (ג) יודיע למרכז לפניות נהגים ארצי (להלן - מפנ"א), תוך 90 ימים ממועד הדרישה, שברצונו להישפט בגין העברה. עוד לפי החוק, אם היה יסוד להניח שעברת התעבורה נעברה בנסיבות שתובע הודיע כי הן מחייבות בירור משפטי או בנסיבות מחמירות, לא תימסר הודעת קנס אלא יוגש כתב אישום לבית משפט השלום לתעבורה (להלן - בית משפט או בית משפט לתעבורה), ובד בבד תימסר לנאשם הזמנה למשפט (להלן - כתב אישום).

מתחילת הפעלתו של פרויקט א-3 במרץ 2012 עד דצמבר 2014 תיעדו המצלמות כ-260,000 עברות תעבורה. על פיהם הפיקה המשטרה כ-226,000 קנסות (כ-87% מן העברות המתועדות) וכ-33,000 כתבי אישום (כ-13%).

בית משפט השלום לתעבורה דן בעברות תעבורה¹⁰ מכוח סמכותו לפי פקודת התעבורה, הקובעת כי מי שנתמנה לשופט תעבורה לעניין פקודה זו רשאי לדון בעברות תעבורה. לפי חוק סדר הדין הפלילי, בית המשפט שבתחום שיפוטו נעברה עברה או נמצא מקום מגוריו של הנאשם, הוא בעל הסמכות המקומית לדון בעברה. בפברואר 2015 היו 11 בתי משפט לתעבורה¹¹ וכיהנו בהם 44 שופטי תעבורה (קצתם כיהנו במקביל גם כשופטי שלום).

במחלקת התביעות של את"ן (להלן - מחלקת תביעות) 13 יחידות ושלוחות הפוזרות במקביל לתחומי השיפוט של בתי המשפט (להלן - שלוחות)¹². בתי המשפט מקצים¹³ מדי פעם לשלוחות מועדים לדיון ראשון בכל סוגי כתבי האישום, לרבות כתבי אישום שהופקו ממצלמות א-3 (להלן - מועדי משפט). את מועדי המשפט שהוקצו מחלקת השלוחה ליחידות התנועה האזוריות והארציות הפועלות באזור שבתחום אחריותה (להלן - יחידות השטח), ליחידת א-3 ולמפנ"א.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך הטיפול בכתבי אישום לעברות תעבורה בשנים האחרונות, לרבות הטיפול בכתבי אישום שהופקו מפרויקט א-3.

כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט

הפקת מרבית כתבי האישום נעשית במערכת ממוחשבת המקושרת למאגרי מידע משטריים המחזיקים את פרטי העברות ואת פרטי הרכב ובעליו (להלן - דות"ן¹⁴). לגבי כתבי אישום המופקים

10 בית המשפט לתעבורה דן גם בנושאים אחרים הקשורים לתעבורה כגון: עבירות ביטוח, עבירות בעניין פיקוח על מצרכים ושירותים הנוגעים לתעבורה, שימוש ברכב ללא רשות, כלי רכב היוצרים מפגעים, נהיגה ספורטיבית ואוויר נקי.

11 אילת, אשדוד (הועבר מאשקלון ב-2014), באר שבע, ירושלים, מרכז (פתח תקווה), תל אביב, חיפה, חדרה, עכו, צפת ונצרת.

12 מקצת השלוחות הגדולות, כגון ירושלים ותל אביב, מוגדרות כיחידות. השלוחות בנתניה, ברחובות ובפתח תקווה מטפלות בכתבי האישום הנדונים בבית המשפט לתעבורה מרכז (פתח תקווה).

13 ברוח זה המונח "הקצאה" מתייחס למועדי משפט שהקצו בתי המשפט לשלוחות, והמונח "חלוקה" מתייחס למועדי המשפט שהשלוחות מחלקות ליחידות המשטרה.

14 ראשי התיבות דוחות תנועה.

ממערכת א-3 אם אין מועד משפט פנוי, תישלח לנאשם הודעה על כתב האישום, ואילו הודעה על מועד משפט תישלח מאוחר יותר¹⁵.

מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2013-2014 הקצו בתי המשפט לשלוחות כ-180,000 מועדים, מהם הקצו השלוחות כ-170,000 מועדים, אך בביקורת נמצא כי השלוחות הפיקו באותן שנים רק כ-154,000 כתבי אישום בגין עברות תעבורה. פער זה נובע בין היתר מהעובדה שהיו כתבי אישום שהמשטרה הקצתה לכל אחד מהם יותר ממועד משפט אחד, מועדים שלא נוצלו, למשל במקרים שבהם כלי הרכב היה בבעלות חברות השכרה או ליסינג או במקרים שבהם לא התקבל אישור מסירה כדן. כמו כן היו מקרים שבהם היה מחסור במועדי משפט בחלק מאזורי השיפוט (ראו להלן). יוצא אפוא שבאותן שנים הקצו בתי המשפט כ-26,000 מועדי משפט (כ-15% מכלל מועדי המשפט) שלא נוצלו בידי המשטרה להגשת כתבי אישום.

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו כי המשטרה ניצלה באופן חלקי את מועדי המשפט שהוקצו לה בשנים האמורות, אף על פי שבאותן שנים הצטברו במשטרה אלפי כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט. תופעה זו בלטה במיוחד בקשר לכתבי אישום ממצלמות א-3.

בתשובה שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 (להלן - תשובת המשטרה) צוין כי "אי ניצול המועדים נבע גם מחוסר שליטה על הקצאת המועדים ופיקוח ובקרה לקויים על תהליך זה".

בבדיקה נמצא כי בתחילת פברואר 2015 היו 17,160 כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט, חלקם עוד משנת 2007. בגין השנים 2013-2014 בלבד הצטברו כ-14 אלף כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט, והם 9% מכלל כתבי האישום לעברות תעבורה שהופקו באותן שנים.

להלן בלוח 1 נתונים שמסרה המשטרה על מספר כתבי האישום ממערכת א-3 ללא מועד משפט וכן אחוז כתבי אישום אלה מכלל כתבי האישום ממערכת א-3 לשנים 2013-2014.

לוח 1

כתבי אישום שהופקו ממערכת א-3 שלא נקבע להם מועד משפט, 2013-2014

השנה	מספר כתבי האישום שהופקו	מספר כתבי האישום ללא מועד משפט	שיעור כתבי האישום ללא מועד משפט
2013	17,171	5,474	32%
2014	9,205	2,832	31%
סה"כ	26,376	8,306	31.5%

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף על פי שבתי המשפט הקצו לשלוחות מועדי משפט רבים יותר ממספר כתבי האישום, מנתוני הלוח עולה כי מדי שנה לא נקבע מועד משפט ל-30% בקירוב מכתבי האישום ממערכת א-3, ואילו שיעור כלל כתבי האישום לעברות תעבורה שלא נקבע להם מועד משפט היה כ-9% בלבד. זאת ועוד, בשנים 2013-2014, שיעור כתבי האישום ממערכת א-3 היה 17% בלבד מכלל כתבי האישום,

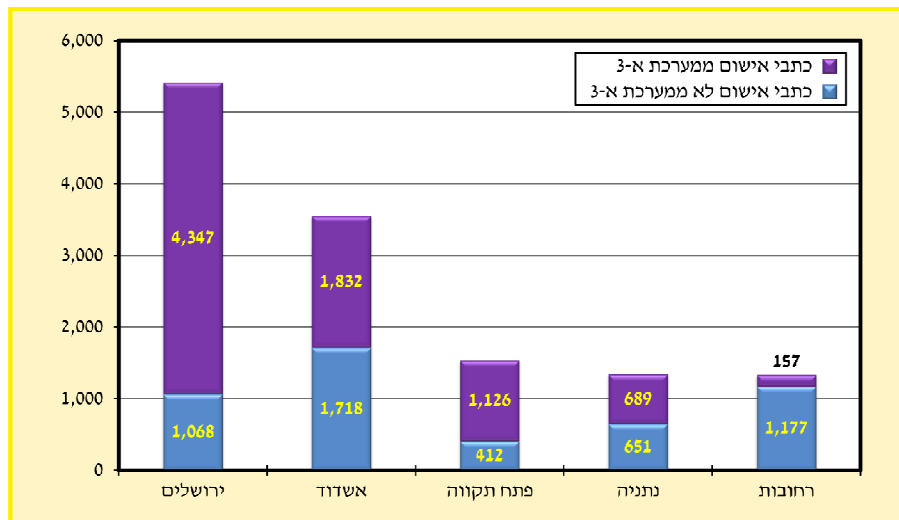
15 חוק סדר הדין הפלילי מגביל את טווח המועדים לקביעת מועד משפט. מעבר לטווח שבחוק יבוטל כתב האישום מפאת התיישנות. ראו להלן בנושא כתבי אישום שבוטלו מחמת התיישנות.

אך שיעור כתבי האישום ממערכת א-3 שלא נקבע להם מועד משפט היה 60% מכלל כתבי האישום ללא מועד משפט. יצוין כי מכלל 82,589 כתבי האישום שהפיקו יחידות השטח בתקופה זו, והם כמחצית כלל כתבי האישום, ל-50 בלבד לא נקבע מועד משפט.

כל בית משפט מקצה מועדי משפט לשלוחה שבאזור שיפוטו. בתרשים 2 מוצגות חמש השלוחות בעלות כתבי האישום הרבים ביותר שלא נקבע להם מועד משפט בשנים 2013-2014 (הנתונים נכונים לתחילת פברואר 2015).

תרשים 2

כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט בחמש שלוחות*, 2013-2014



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* חמש השלוחות שבהן מספר כתבי האישום הגדול ביותר.

מן התרשים עולה כי בשלוחות ירושלים ואשדוד ובשלוחות המרכז הייתה הצטברות של אלפי כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט, רובם ממערכת א-3: בשלוחת ירושלים כתבי האישום ממערכת א-3 היוו 80% מכלל כתבי האישום ללא מועד, בפתח תקווה 73% ובאשדוד 52%. מנתוני המשטרה עולה כי במקצת השלוחות, למשל תל אביב, חיפה ועכו, נקבעו מועדי משפט לכל כתבי האישום שהופקו ממערכת א-3 בתקופה המקבילה לתרשים; ואילו בשלוחות באר שבע, נצרת עילית, חדרה ואילת לא היו אלא כתבי אישום ספורים שלא נקבעו להם מועדי משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר, שהפקת כתבי אישום בגין עברות תעבורה בלא שנקבע להם מועד משפט, מובילה בסופו של דבר, למחיקת כתבי אישום (ראו להלן) ופוגעת על כן באופן יסודי ביעילות פעולות האכיפה וההרתעה של המשטרה, בעיניהם של מבצעי עברות התעבורה שהמחוקק קבע כי יש להעמיד לדין בגינם. על המשטרה לבחון את גורמי הפערים שבין מספר כתבי האישום שהפיקה ובין מספר מועדי המשפט שהוקצו לה, ולנקוט לאלתר פעולות לפתרונה של הבעיה זאת כדי למנוע פגיעה ביעילות האכיפה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אי-ניצול המועדים נבע גם מחוסר אחידות בשליטה ובבקרה של מערכת בתי המשפט על תהליך הקצאת המועדים, וכי התהליכים ישופרו ויתיעלו עם שילוב מערכת

הבקרה שתוקם במחלקת התביעות. עוד מסרה המשטרה כי מפברואר 2015 פעל את"ן לצמצום הפערים בתיקים הממתינים לקביעת מועד משפט, בעיקר בתיקי א-3. כן מסרה המשטרה כי ראש את"ן מינה צוות להקמת מנגנון פיקוח ובקרה על הקצאת מועדי משפט שיפעל עם הנהלת בתי המשפט, והוא צפוי לסיים את עבודתו בשבועות הקרובים ומסקנותיו ייושמו. המשטרה הוסיפה בתשובתה כי "אין ספק שתקינת בתי המשפט בתחום התעבורה אינה מספיקה ופוגעת קשות ביכולת האכיפה של אגף התנועה".

בנובמבר 2015 כתב ראש את"ן למנהל בתי המשפט בעניין זה כי קיימת חשיבות רבה בקביעת מועד דיון סמוך לביצוע העברה וכי היעדר מועדי דיון גורם ל"פגיעה קשה בפעילות האכיפה, [ו]ביצירת הרתעה אפקטיבית".

מחיקת כתבי אישום מחמת התיישנות

בחוק סדר הדין הפלילי נקבעו מועדים שאחריהם אי אפשר להגיש כתבי אישום בעברות תעבורה שהחשד לביצוען מבוסס על צילום רכב: (א) מסירת כתב האישום לנאשם עד ארבעה חודשים ממועד העברה¹⁶. (ב) אם מדובר בעברת קנס שמקבל הודעת כתב האישום ביקש להישפט בגינה, תישלח לו הזמנה למשפט לכל המאוחר שנה מיום שנתקבלה הודעתו. (ג) בכתבי אישום על בסיס מערכת א-3: אם נמסרה לנאשם הודעה על כתב האישום ללא מועד משפט, אפשר למסור לו מועד למשפט לכל המאוחר בתום חמש שנים ממועד העברה. כתבי אישום שהומצאו לאחר מועדים אלה יימחקו והאיל וחלה עליהם התיישנות.

נמצא כי מתחילת 2012 עד אוקטובר 2015 נמחקו מחמת התיישנות כ-55,000 כתבי אישום בגין עברות תעבורה (מרביתם לא מפרויקט א-3), משום שלא לפי כתבי אישום לא נקבעו מועדים למשפט: ב-2012 נמחקו כ-27,000 כתבי אישום שחלקם התיישנו עוד בשנים קודמות, ב-2013 - כ-13,000, ב-2014 - כ-10,000, ובעשרת החודשים הראשונים של 2015 נמחקו כ-5,000 כתבי אישום.

לדוגמה, מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2012-2014 נמחקו בשלוחת ירושלים 14,578 כתבי אישום, בשלוחת רחובות 13,244, בנתניה 5,841 ובאשדוד נמחקו 3,750 כתבי אישום.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בשנת 2012 נערך שינוי מדיניות ובמסגרתו הוחלט להתמקד ב"תיקי איכות"; עוד נמסר כי בשנה זו נמחקו בעקבות החלטה פיקודית של ראש את"ן כ-27,000 תיקים שחלה עליהם התיישנות, כ-18,000 מהם התיישנו בשנים שקדמו ל-2012 אך מעשית לא נמחקו אז, וכי מסך כל הדוחות שנמחקו בגין התיישנות רק כ-3,500 היו דוחות מפרויקט א-3. המשטרה ציינה כי מסוף 2014 ועד מועד כתיבת התשובה היא פועלת להקטנה עקבית ומתמדת במספר הדוחות הממתינים למועד משפט. עם זאת המשטרה מסרה כי נוכח המחסור במועדי משפט, ועד שתוסדר הבעיה המערכתית של הפער שבין ימי שיפוט למספר כתבי האישום, היא נאלצת מדי שנה בשנה להתמודד עם אלפי כתבי אישום שאין עבורם מועדי משפט. בתשובה נוספת שמסרה המשטרה בינואר 2016 צוין כי באותה עת היו כ-13,000 כתבי אישום שהונפקו ללא מועד משפט, כמחציתם מפרויקט א-3 (6,350).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שרובבות כתבי אישום על עברות תעבורה התיישנו ובשל כך נמחקו בעקבות חוסר ההתאמה בין מועדי המשפט לבין מספר כתבי האישום. עוד יש לראות בחומרה את העובדה שהמשטרה נאלצה להמשיך ולמחוק אלפי כתבי אישום בכל שנה הן בשל מחסור בימי שיפוט והן בשל חלוקת מועדי משפט על ידי המשטרה באופן שאינו מיטבי כפי שיפורט בהמשך. מחיקת כתבי אישום בנסיבות אלה פוגעת פגיעה מהותית בשוויוניות בפני החוק, ביעילות האכיפה ובהרתעה המשטרתית, ויש בה משום בזבוז משאבים המושקעים בהפקתם של כתבי האישום. על השר לבט"פ, מפכ"ל המשטרה, מנהל בתי המשפט ושרת המשפטים לברר לעומקם את הגורמים שהביאו לידי התיישנות רבבות כתבי אישום ולפעול למציאת פתרון הולם אשר יאפשר למשטרה אכיפת חוקי התעבורה באופן יעיל ואפקטיבי.

חלוקת מועדי משפט בשלוחות

חלוקת מועדי המשפט על ידי השלוחות מתנהלת בדות"ן. בשלוחה מקלידים לדות"ן את מועדי הדיונים שהקצה בית המשפט, והשלוחה קובעת את החלוקה המספרית של המועדים בין כתבי האישום שנמסרים באופן ידני מידי יחידות השטח (להלן - כתבי אישום ידניים) ובין כתבי אישום שהונפקו באופן אוטומטי על ידי מערכת א-3 או כתבי אישום שהונפקו על ידי מפנ"א¹⁷ (להלן - כתבי אישום אוטומטיים). באשר לכתבי האישום האוטומטיים, השלוחה קובעת את היחס המספרי בין כתבי אישום עתידיים¹⁸ ובין כתבי אישום קיימים שהופקו ללא מועד משפט (להלן - כתבי אישום ישנים). בתרשים 3 מוצג תהליך חלוקת מועדי משפט במערכת דות"ן, כפי שהוא נעשה בשלוחות:

17 כגון כתבי אישום המופקים בעקבות בקשות של נהגים להישפט במקום לשלם קנס.
18 מלאי מועדים עבור כתבי אישום לעברות עתידיות.

תרשים 3

תהליך חלוקת מועדי משפט במערכת דות"ן



בדיקת משרד מבקר המדינה במחלקת תביעות את"ן ובשלוחות העלתה כי אין נוהל המסדיר את תהליך חלוקת מועדי המשפט וכל שלוחה מטפלת בנושא באופן שונה, להלן הפירוט¹⁹.

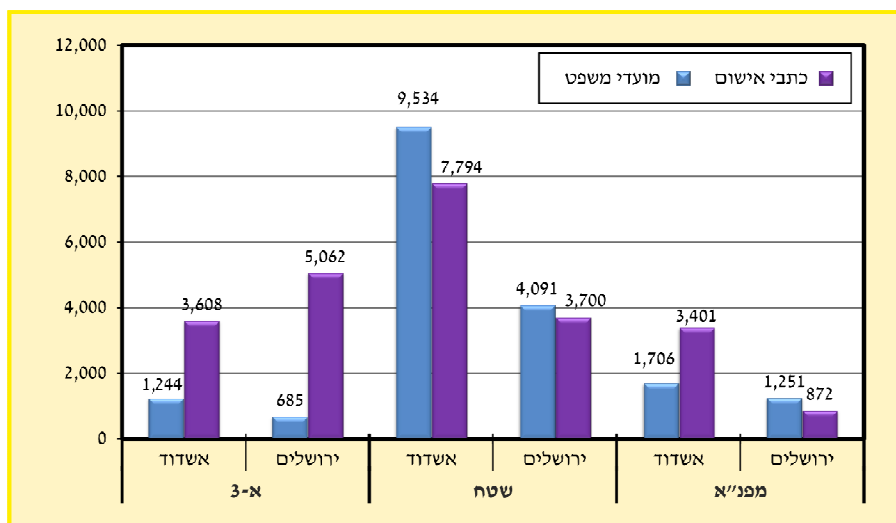
חלוקת מועדי משפט

בדיקת חלוקתם של מועדי המשפט שהוקצו לסוגים השונים של כתבי האישום העלתה כי ברוב השלוחות אין התאמה בין מספר מועדי המשפט שחולקו בשלוחות ובין מספר כתבי האישום שהופקו. בתרשים 4 מובאות דוגמאות משתי שלוחות (הנתונים נכונים לשנת 2013):

19 נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בחמש שלוחות (פתח תקווה, רחובות, ירושלים, תל אביב ואשדוד); נתונים משאר השלוחות התקבלו מן המשטרה.

תרשים 4

**מספר מועדי המשפט ומספר כתבי האישום בשלוחות אשדוד וירושלים,
לפי סוג כתב האישום, 2013**



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי מועדי משפט עבור כתבי אישום של מערכת א-3 חולקו בירושלים בחסר של כ-87% ובאשדוד בחסר של כ-65%. מועדי משפט לכתבי אישום של יחידות השטח חולקו בעודף גם בירושלים גם באשדוד. מועדי משפט עבור כתבי אישום שהופקו במפנ"א חולקו בשלוחת אשדוד בחסר, ואילו בשלוחת ירושלים חולקו בעודף.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל הפרש בין מספר המועדים המוקצים למשפט ובין מספר כתבי האישום פוגע ביעילות האכיפה. מועדי משפט שאינם מנוצלים יורדים לטמיון, וכתבי אישום שמונפקים בלי שהוקצה להם מועד לדיון עלולים בסופו של דבר להימחק מחמת התיישנות. על ראש את"ן לבחון תוצאה זו, בין השאר לאור העדפת השלוחות את הדוחות שהנפיקו יחידות השטח על הדוחות האוטומטיים.

אי-ההתאמה בקביעת מועדי המשפט בשלוחות של את"ן, והפער בין מספר מועדי הדיון המוקצים ובין מספר כתבי האישום המחכים להקצאת מועדים, הם הסיבה המרכזית לריבוי כתבי האישום הנטולים מועד משפט, ומנגד לאלפי מועדי משפט שאינם מנוצלים ויורדים לטמיון. תהליך החלוקה הקיים של מחלקת תביעות את"ן לוקה בחסר וטעון בחינה ושינוי מערכתיים. על ראש את"ן וראש מחלקת תביעות את"ן לקבוע נוהל עבודה סדור בשלוחות, שיבטיח חלוקה מיטבית יעילה של מועדי המשפט שהקצו בתי המשפט לכתבי האישום השונים.

כתבי אישום אוטומטיים

בשלוחה, כאמור, מערכת הדו"ח מאפשרת את חלוקת מועדי המשפט האוטומטיים לכתבי אישום עתידיים ולכתבי אישום ישנים הממתינים למועד.

בבדיקת משרד מבקר המדינה בשלוחות ירושלים ואשדוד נמצא כי מועדי משפט חולקו עבור כתבי אישום עתידיים בלבד, ולפיכך הצטברו בשלוחות אלה, ללא טיפול, כתבי האישום שלא נקבע להם מועד משפט, וקצתם אף נמחקו מחמת התיישנות. ואילו בשלוחות אחרות חולקו מועדי משפט עבור כתבי אישום ישנים בלבד ולא חולקו מועדים לכתבי אישום עתידיים. לדוגמה, בשלוחות נתניה ורחובות חולקו בשנת 2014 כ-6,000 מועדי משפט בכל שלוחה, כולם לכתבי אישום אוטומטיים ישנים.

עוד עלה בבדיקת משרד מבקר המדינה כי לשלוחות לא היה מידע סטטיסטי על מספר כתבי האישום ללא מועד ועל חומרתם, ולא היה נוהל להעדפת כתבי אישום אוטומטיים בגין עבירות חמורות במקרים שהיה חשש שיתיישנו.

השוני בניהולם בשלוחות של כתבי האישום הישנים והעתידיים פגע באחת המטרות של מערכת א-3 - קיצור הזמן שבין ביצוע העברה ובין מסירת כתב האישום. משרד מבקר המדינה סבור כי על את"ן להנחות את השלוחות בעניין חלוקת המועדים, כך שעבירות חמורות יקבלו קדימות, תוך כדי מציאת האיזון המיטבי בין הטיפול בכתבי אישום עתידיים ובין הטיפול בישנים. ככלל, יש לפעול כך שלא יגיעו כתבי אישום לידי התיישנות אך גם שלא יעבור זמן רב בין העברה ובין מסירת כתבי האישום.

בתשובתה מסרה המשטרה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה על הצורך לתת קדימות לתיקים ישנים על פני תיקים חדשים, וכי בשנת 2015 צומצם באופן ניכר מספר התיקים הישנים. עוד מסרה המשטרה כי במועד כתיבת התשובה נערך מיפוי של כלל התיקים הממתינים בשלוחות התביעה, על פי תאריך העברה, לצורך הכנת תכנית המשך לטיפול בתיקים.

כתבי אישום ידניים

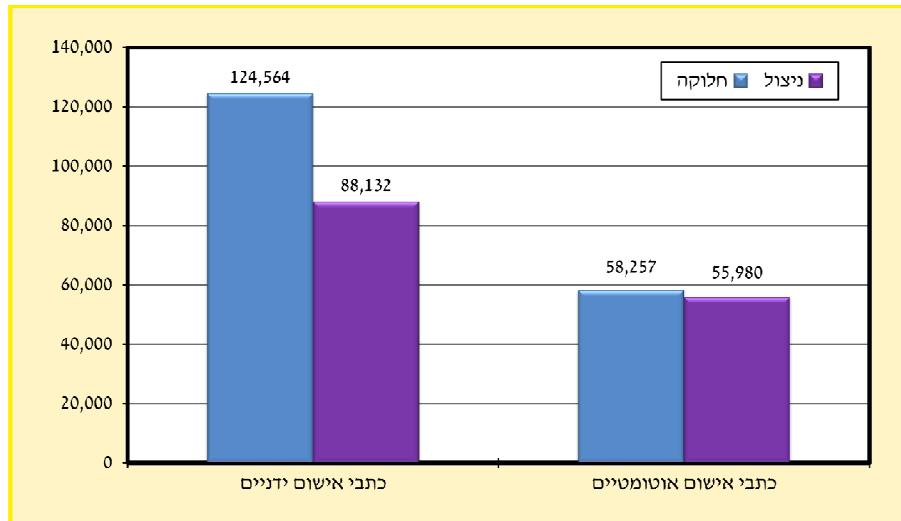
עודף הקצאת כתבי אישום ליחידות השטח : כאמור, כל שלוחה מופקדת על חלוקת מועדי משפט גם ליחידות השטח שבתחומי אחריותה, וגם ליחידות ארציות המבצעות אכיפה בתחומי אחריותה. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי במקצת השלוחות לא מחולקים מועדים ליחידות אלא נציגי היחידות נוטלים בעצמם מועדי משפט עבור כתבי האישום הידניים, מן המועדים שהקצה בית המשפט.

מאחר שאין גורם המְתַכַּל את חלוקת המועדים ליחידות השטח השונות, ומאחר שמועדי משפט שחולקו ליחידה אחת אינם יכולים לשמש יחידה אחרת, מועדי משפט אשר הוקצו וְאינם מנוצלים על ידי היחידות יורדים לטמיון.

בתרשים 5 מובאים נתונים על הפער שבין מספר מועדי המשפט שחולקו ובין המועדים שנוצלו, בשנים 2013-2014, בחלוקה לכתבי אישום אוטומטיים ולכתבי אישום ידניים.

תרשים 5

מועדי משפט שחולקו וניצלו בשנים 2013-2014, לפי סוג כתב האישום



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה שבשנים 2013 ו-2014 לא נוצלו כ-39,000 מועדי משפט, כלומר כ-21% מן המועדים שהוקצו לכלל המערכת.

לדוגמה, בשנת 2014 חילקה שלוחת תל אביב לכל יחידות השטח 14,080 מועדי משפט, אך היחידות ניצלו 5,721 מועדים בלבד (40%). שלוחת רחובות חילקה 5,921 מועדי משפט ויחידות השטח ניצלו 3,334 מועדים בלבד (56%).

בעת שרכבות מועדי משפט שהקצו כתי המשפט לא נוצלו וכתבי אישום נמחקו עקב זה, המתינו אלפי כתבי אישום לקבלת מועד משפט, אך מועדים אלה לא הועברו עבורם. אילו חולקו מועדים אלה כראוי בידי השלוחות, הם היו עשויים לשמש את מחלקת תביעות את"ן לטיפול מקיף בכתבי האישום שלא נקבע עבורם מועד משפט.

משרד מבקר המדינה סבור כי ראש את"ן צריך לוודא שחלוקת המועדים ליחידות השטח בשלוחות תיעשה בהתאם למספר כתבי האישום הצפויים, ושאת מועדי המשפט שלא נוצלו בידי יחידות השטח יעבירו השלוחות לטובת כתבי אישום אוטומטיים, לרבות כתבי אישום ממערכת א-3.

המשטרה מסרה בתשובתה שאכן יש צורך בוויסות טוב יותר של הדוחות על פי אזורי שיפוט, כך שיהיה ניצול מרבי של המועדים, שכן על פי חוק אין לנייד כתבי אישום ממחוז למחוז ללא אישור נשיא בית המשפט. עוד מסרה המשטרה כי היא מקבלת את הערת המבקר על הצורך בוויסות בין דוחות ידניים לאוטומטיים בפקדון יחידה, בהתאם להיקף האכיפה ולצפי אכיפה עתידית. המשטרה הוסיפה כי מחלקת תביעות תבחן את אופן הוויסות על מנת למצוא מתווה אחיד לניצול מועדי דיון באופן יעיל ומיטבי.

בדיון שהתקיים עם נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 הוסיפה המשטרה כי בעקבות הביקורת שונתה באת"ן ההתייחסות לניצול מועדי משפט באופן בסיסי ויסודי, ואולם הדגישה כי גם ניצול נכון יותר ויעיל של מועדי משפט לא ישפר מצב של מחסור תמידי, עמוק ומתמשך בהם.

כתבי אישום שטרם הושלמו

נאשמים שאינם מאוחרים

כתבי אישום ממדור א-3 נשלחים לבעלי הרכב באמצעות מפנ"א, בדואר רשום. מקצת כתבי האישום מוחזרים למפנ"א על ידי רשות הדואר מן הסיבות הבאות: "סירב לקבל", "לא נדרש", "לא ידוע", "מען בלתי מספיק", "עזב".

בספטמבר 2014 מסר מפנ"א למשרד מבקר המדינה כי על פי הפרשנות הנוהגת, עילות ההחזרה "לא נדרש" ו"סירב לקבל" נחשבות למסירה כדין וכתב האישום מועבר להמשך טיפול בשלוחה. ואילו החזרות של כתבי אישום מן הסיבות "לא ידוע", "מען בלתי מספיק" ו"עזב" נבדקות בידי נציגי מפנ"א, כדי לוודא שהכתובות בכתבי האישום זהות לכתובות במרשם האוכלוסין. אם כן, המסירה נחשבת למסירה כדין וכתב האישום מועבר להמשך טיפול בשלוחה. אם הכתובת שונה, תשלח מפנ"א את כתב האישום בשנית, לכתובת העדכנית.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשלוחות אשדוד ותל אביב כתבי אישום שחזרו בדואר מן הסיבות "לא ידוע", "מען בלתי מספיק" ו"עזב" אינן נחשבות למסירה, ובכל זאת מוקצה להם מועד משפט. ואולם כתב האישום מעוכב בשלוחה לבירור כתובתו של הנאשם ועל כן רוב המועדים הללו אינם מנוצלים.

בפברואר 2015 מסרה שלוחת אשדוד למשרד מבקר המדינה כי כ-25%-30% מכתבי האישום שנשלחו בדואר ממערכת א-3 מוחזרים לשלוחה, כלומר אי-אפשר להגישם לבית המשפט, ומועדי המשפט לכתבי אישום אלה יורדים לטמיון; וכי בשלוחה נמחקו במהלך שנת 2014 כ-3,000 כתבי אישום של נאשמים שלא אותרו.

היעדר נהלים ברורים, המחייבים את כל השלוחות, לטיפול בכתבי אישום שהוחזרו על ידי הדואר, על בסיס פרשנות מחייבת אחת, מוליד שונות בדרך הטיפול בין מפנ"א ובין כמה מן השלוחות, ולפיכך אלפי מועדי משפט שנקבעו לכתבי אישום אינם מנוצלים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי צוות בראשות סגן ראש את"ן יחדד את אופן הטיפול בשלוחות בכתבי אישום שאין להם אישור מסירה כדין, על בסיס פרשנות מחייבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול בהקדם לשינוי המצב שבו אלפי כתבי אישום נותרים במערכת ללא מועד משפט. על ראש את"ן לקבוע לאלתר נוהל בקרה סדיר ומקיף להסדרת חלוקת המועדים ולהסדרת הטיפול במקרי אי-מסירה, ולפעול לאחר מכן ליישמו באופן שיבטיח פתרון לכשל האמור באכיפת עברות תעבורה.

בתי המשפט לתעבורה

משרד מבקר המדינה בדק היבטים הנוגעים להיערכות לגידול הצפוי בהליכים המשפטיים עקב הפעלת פרויקט א-3, היערכות משותפת של בתי המשפט לתעבורה, המשרד לבט"פ, המשטרה וגורמים אחרים. הבדיקה נעשתה על סמך נתונים שהתקבלו מן המשרד לבט"פ ומן המשטרה, שכן לא התקבלו נתונים בנושא זה מהנהלת בתי המשפט.

תקינת שופטי תעבורה לפרויקט א-3

בדיון שהתקיים בדצמבר 2006, בהשתתפות סגן מנהל בתי המשפט אז ונציגי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, ניאוחה הנהלת בתי המשפט לתגבר את מספר שופטי התעבורה ב-10 תקנים בשנים 2007-2010, במימון הרשות, כדי לצמצם את זמן ההמתנה להליך המשפטי.

בשנת 2007, במסגרת תהליכי הקמת פרויקט א-3 ולאור הגידול הצפוי במספר כתבי האישום, חישב המשרד לבט"פ ומצא כי עם הפעלת השלב הראשון של הפרויקט (התקנת 60 מצלמות; להלן - שלב ההקמה) יידרשו עוד ארבעה שופטי תעבורה, בעלות שנתי של חמישה מיליון ש"ח.

במהלך השנים מאז נערכו דיונים וחליפת מכתבים בין נציגי המשרד לבט"פ, נציגי הרשות לבטיחות בדרכים, נציגי המשטרה והנהלת בתי המשפט, הוסכם בהם, בין היתר, כי מערך המצלמות בפרויקט א-3 יגדיל באופן משמעותי את עומס התיקים בבתי המשפט לתעבורה. הנהלת בתי המשפט מסרה כי אינה מתנגדת לעצם קיומו של הפרויקט, אך ללא תוספת מתאימה של תקני שופטים ותקני כוח אדם למשרות תומכי שפיטה, נוסף על עשרת השופטים שהרשות מממנת, לא יוכלו בתי המשפט לעמוד בתוספת המשימות הנובעות מפרויקט א-3.

בדיון שהתקיים במאי 2014 בהשתתפות השר לבט"פ ושר התחבורה סוכם כי השרים יפעלו מול הנהלת בתי המשפט ומשרד המשפטים לתגבור שופטים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי למן הדיונים וחליפת המכתבים עד מועד סיום הביקורת, הנהלת בתי המשפט, המשרד לבט"פ והגורמים המממנים טרם הסדירו את תקינת השופטים לפרויקט א-3. בפועל נוצר פער בין מספר המועדים שהקצו בתי המשפט ובין מספר כתבי האישום, כמפורט להלן.

בתשובתה מסרה המשטרה כי חוסר ההתאמה בין מספר השופטים למספר כתבי האישום הקיימים וכתבי האישום העתידיים מגביל את הפעלת פרויקט א-3 במלוא עוצמתו. לדבריה, המשטרה והמשרד לבט"פ בשיתוף משרד התחבורה מעלים מזה שנים מספר את הדיון בסוגיית כתבי האישום מול המחסור בשופטים.

פער בין הקצאת מועדי משפט על ידי בתי המשפט ובין מספר כתבי האישום

על סמך נתוני המשטרה לשנת 2014, משרד מבקר המדינה השווה את מספר כתבי האישום שהופקו באזור האחריות של השלוחות ביחס למספר שופטי התעבורה ולמספר מועדי הדיון שהקצה בית המשפט לתעבורה לשלוחות. להלן בלוח 2 דוגמאות נתונים של מספר השופטים, של מספר כתבי האישום ושל מספר מועדי המשפט לשנת 2014.

לוח 2

**מספר השופטים, מספר כתבי האישום ומספר מועדי המשפט
שהוקצו בבתי המשפט לתעבורה, 2014**

מספר השופטים*	מספר מועדי המשפט שהקצו בתי המשפט	מספר כתבי האישום שהפיקה המשטרה	ממוצע כתבי אישום לשופט	בית משפט
10	23,476	10,761	1,076	תל אביב
7	16,236	13,382	1,912	מרכז
5	6,918	8,362	1,672	ירושלים
5	7,490	5,898	1,180	חיפה
3	6,980	5,937	1,979	אשדוד
2	4,882	6,126	3,063	נצרת
2	6,709	6,660	3,330	עכו
1	2,764	3,724	3,724	צפת

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* חלק משופטי התעבורה מכהנים במקביל כשופטי שלום.

הביקורת העלתה שונות רבה בין מספר השופטים ובין מספר כתבי האישום הממוצע לשופט שהפיקה המשטרה באותו אזור. לדוגמה, באזור צפת, שבו פעל שופט תעבורה אחד, הופקו כ-3,700 כתבי אישום בשנה, ואילו בתל אביב, שבה היו 10 שופטי תעבורה, הופקו בממוצע כ-1,100 כתבי אישום לשופט בשנה.

נמצאה גם שונות בין מספר המועדים הממוצע שהקצה בית המשפט לשופט בבתי משפט שונים. לדוגמה, בית המשפט בעכו הקצה כ-3,400 מועדי משפט לשופט בממוצע שנתי, ואילו בית המשפט בירושלים הקצה כ-1,400 מועדים לשופט בממוצע שנתי.

ממצא אחר היה פער בין מספר מועדי המשפט שמקצה בית המשפט ובין מספר כתבי האישום שהפיקה המשטרה בתחום השיפוט של אותו בית משפט. לדוגמה, היחס בין מספר מועדי המשפט ובין מספר כתבי האישום היה בתל אביב 2.2 ואילו בצפת היה היחס 0.7.

בתשובה שמסר מנהל בתי המשפט למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 צוין כי בעבר מספר דוחות התעבורה שהיה ניתן להגיש לבית המשפט לא הוגבל. כתוצאה מכך נוצרו עומסים בבתי המשפט לתעבורה והם נקלעו לפיגורים בשמיעת תיקים אשר נמשכו לעתים על פני שנים ארוכות. לדברי מנהל בתי המשפט, "מצב זה פגע ביכולת להרתיע עברייני תנועה". בשנת 2011, בעקבות המלצות ועדת שרים לתעבורה²⁰, סוכם עם משרד המשפטים ועם המשטרה כי כחלק מהפחתת העומס בבתי המשפט לתעבורה יוקצו לכל שופט תעבורה 80 תיקים חדשים לשבוע. בפועל, במועד כתיבת התשובה מקבל כל שופט תעבורה בממוצע קרוב ל-100 תיקים חדשים. מנהל בתי המשפט הוסיף כי חוסר האיזון באכיפה בין מחוזות המשפט השונים, יוצר מצב של "אכיפה סלקטיבית".

בנוגע לפרויקט א-3 ציין מנהל בתי המשפט כי מערכת בתי המשפט אינה יכולה לקלוט עוד ועוד תיקים בלי שהדבר ישפיע על איכות השפיטה ומשך ניהול התיק. הוא ציין כי המצלמות האלקטרוניות "כולות לצלם ללא הפסקה 24 שעות ביממה 365 יום בשנה", וכי משמעות הדבר

20 שהוקמה ב-2010, בהרכב שר המשפטים דאז השר לבט"פ דאז ושר התחבורה.

היא שניתן לרשום עשרות אלפי דוחות בשנה בגין עברות מצולמות. לבית המשפט אין את היכולת לעמוד בכמויות בלתי מוגבלות של כתבי אישום, ויש אפוא צורך להגדיר את מספר כתבי האישום שיונפקו. מנהל בתי המשפט ציין כי במצב שנוצר יש צורך לטפל באמצעות הקצאת תקציבים וכו' אדם מתאים. אמנם כדי לחסל את הפיגורים בתי המשפט התגייסו וקיבלו על עצמם כי בשנת 2016 כל שופט ידון בתיקים נוספים (כפי הנראה בזמן הפגרה), אך "אין בכך משום פיתרון הניתן ליישום דרך קבע".

המשטרה מסרה בתשובתה כי יש לווסת את הדוחות על פי אזורי שיפוט באופן מיטבי, על מנת שינוצלו ניצול מרבי. ואולם בעת כתיבת התשובה לא הייתה לה אפשרות לנייד תיקים בין בתי המשפט, ללא אישור מנהל בתי המשפט ונשיאת בית המשפט העליון. בעניין זה ציינה המשטרה בדצמבר 2015 כי התקיימה פגישה עם נשיאי בתי משפט השלום בתל אביב, ירושלים וחיפה וניתנה הסכמה עקרונית לנייד תיקים מבית משפט מרכז לבית משפט תל אביב וכן להקצאת שלושה ימי דיונים לכל שופט בארץ עבור שמיעת תיקי א-3 בלבד, וכי הסכמה זו תועבר לאישורה של נשיאת בית המשפט העליון.

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי מ"ברור מול הנהלת בתי המשפט עולה כי בבתי המשפט אין אחדות בהקצאת המועדים, מספר התיקים הנקבעים, ייחוד התיקים רק לדוחות, וכמות תיקים בימי הקראות ראשונות לשופט"; כי הנושא מצוי בעיקרו לפתחם של בתי המשפט המקצים שופטים לטיפול בנושא; כי ללא תוספת שופטים ונייד הקצאות בין בתי המשפט ייעול התהליך ייפגע; וכי היא פועלת לייעל את פעילותה בחלוקת מועדים בפריסה ארצית ואולם אין בידיה לפתור את הבעיה שכן עיקרה נובעת ממספר ימי המשפט המוקצים לה.

קביעת מכסה למספר כתבי אישום מחייבת תיאום בין כל השותפים לפרויקט, על מנת לממש את מטרות הפרויקט כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה. ואולם קביעת מכסה ארצית אשר אינה מותאמת למאפיינים הייחודיים של כל אזור שיפוט פוגעת ביעילות האכיפה וביעילות המצלמות. משרד מבקר המדינה מעיר כי הפער שבין הקצאות מועדי משפט על ידי בתי המשפט, מספר שופטי התעבורה בכל בית משפט ומספר כתבי האישום שמנפיקה המשטרה משקף פעולה מערכתית בלתי יעילה של הנהלת בתי המשפט והמשטרה, שבעטייה אלפי כתבי אישום נותרים ללא מועד משפט וחלקם יתיישנו ולא יגיעו כלל לדיון משפטי. על הנהלת בתי המשפט, המשרד לבט"פ והמשטרה לתאם יחד את היערכותם ואת פעילותם בנושא זה, כדי להבטיח טיפול יעיל יותר בהליכי האכיפה והשיפוט.

טווח מועדי דיונים

כתבי אישום ידניים נמסרים לנהג הרכב בידי שוטר, והזמן הדרוש לשלוחת התביעות להכין את תיק התביעה ולהגישו לבית המשפט במועד סביר לפני מועד המשפט הוא 30 יום לכל הפחות. ואילו כתבי אישום אוטומטיים, ובכללם ממערכת א-3, מופקים שלא בנוכחות נהג הרכב, ועל כן שלוחות התביעות מקצות לדוח אוטומטי מועד משפט 75 יום לפחות לפני הדיון, כדי לוודא קבלת כתב האישום בדואר רשום בידי בעל הרכב, וחזרת אישור המסירה החתום לשלוחת התביעות, בעוד מועד.

כאמור, מועדי המשפט מוקצים לכל שלוחה מידי בתי המשפט. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין אחדות בטווח מועדי המשפט שמקצים בתי המשפט לשלוחות - הפערים הם מ-80 יום עד שנתיים. לדוגמה, נכון ל-9.2.15, בתי המשפט לתעבורה באשדוד וירושלים הקצו מועדי דיון עד סוף אפריל 2015 בלבד, כלומר טווח של 80 יום; בתי המשפט בצפת, בחיפה, ובפתח תקוה הקצו

מועדים עד מאי ויוני 2015; ואילו בית המשפט בחדרה הקצה מועדי משפט עד ינואר 2017, דהיינו טווח של כמעט שנתיים.

הקצאת מועדי משפט לשלושה חודשים ופחות ממועד הדיון אינה מאפשרת למשטרה לנצלם לגבי כתבי אישום ממערכת א-3. משרד מבקר המדינה מעיר כי הנהלת בתי המשפט צריכה לקבוע למועדי הדיון בכתבי המשפט השונים טווחים מיטביים סבירים ואחידים - הקצאת מועדי דיון לטווח קצר מדי פוגעת ביכולת המשטרה לנצל חלק מן המועדים הללו, מחמת סמיכותם לעברה, ואילו הקצאת מועדי דיון לטווח של שנתיים ממועד העברה פוגעת באפקט ההרתעה של מערך האכיפה שמפעיל את"ן.



עד מועד סיום הביקורת השקיעה הממשלה כ-100 מיליון ש"ח בהקמת פרויקט א-3 ובהפעלתו השוטפת. אחת ממטרות הפרויקט הייתה הפקת תובת אישום בתוך זמן קצר ממועד העברה וצילומה. ואולם בביקורת נמצא כי לא הייתה היערכות מערכתית של הנהלת בתי המשפט, המשרד לבט"פ והמשטרה לטיפול בכתבי האישום שתפיק המערכת אשר יאפשר את העברת כתבי האישום לדיון בכתבי המשפט ללא דיחוי, ובשל כך נפגעה יעילות הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה על מנהל בתי המשפט ושרת המשפטים, בתיאום עם השר לבט"פ והמשטרה ועם משרד האוצר, לפעול הן לשימוש מיטבי במשאבי השיפוט הקיימים והן להתאמת תקן שופטי התעבורה על מנת להבטיח את היישום המיטבי של פרויקט א-3 ואת אכיפת חוקי התעבורה באופן יעיל ואפקטיבי.

מנהל בתי המשפט מסר למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת בפברואר 2016 כי הנהלת בתי המשפט סבורה שתקינה חסרה של שופטי תעבורה לצורך פרויקט א-3 היא "לב הסוגיה". הוא הוסיף כי אף שבחודש זה מונו עוד ארבעה שופטי תעבורה, נראה כי נדרשת תקינה של שופטים נוספים, שכן "לולא כן, לא יבוא מזור לבעיות המוצגות בדוח".

ספי אכיפה

תקנות התעבורה²¹ קובעות את מהירות הנסיעה המרבית המותרת לכל סוג רכב בסוגי הדרך השונים. צו התעבורה²² קובע את גובה הקנס המוטל על עברות מהירות לפי גובה החריגה מן המהירות המותרת (להלן - עברות קנס). כשנעברת עברת תעבורה מסוג נהיגה במהירות גבוהה מן המהירות שנקבעה בצו, יוגש כתב אישום נגד הנהג. אם הייתה מהירות הנסיעה גבוהה ב-70 קמ"ש מן המהירות המותרת בדרך עירונית או גבוהה פי שניים מן המותר בדרך בין-עירונית, תטופל העברה

21 תקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

22 צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002.

על פי נוהל עברות חמורות²³. בלוח 3 מובאות דרכי הטיפול בעברות נהיגה במהירות העולה על המותר בתקנות, לפי החריגה מהמהירות המותרת וסוג הדרך.

לוח 3

הטיפול בעברות נהיגה במהירות מופרזת לפי סוג הדרך והחריגה מהמהירות המותרת*

סוג דרך	החריגה מהמהירות המותרת	דרך הטיפול
עירונית	עד 20 קמ"ש	קנס בגובה 250 ש"ח
	21-30 קמ"ש	קנס בגובה 750 ש"ח
	31-69 קמ"ש	כתב אישום
	70 קמ"ש ומעלה	נוהל עברות חמורות
בין-עירונית	עד 25 קמ"ש	קנס בגובה 250 ש"ח
	26-40 קמ"ש	קנס בגובה 750 ש"ח
	41 קמ"ש ומעלה	כתב אישום
	מהירות כפולה מן המותר	נוהל עברות חמורות

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לכל מהירות יש להוסיף 5 קמ"ש, סטייה מותרת של המצלמות.

במרץ 2012, מועד תחילת ההפעלה של א-3, החלה יחידת א-3 להפיק כתבי אישום לעברייני מהירות שצולמו במצלמות המהירות, אך רק במחצית 2013 הבחינה היחידה כי החלו מצטברים בשלוחות כתבי אישום ללא מועד משפט.

1. כדי להתמודד עם הצטברות כתבי האישום שאין להם מועד משפט, החל את"ן לתעד את עברות המהירות באופן סלקטיבי, על ידי תכנות המצלמות כדי שלא יצלמו אלא מהירויות הגבוהות בהרבה מן המהירות המותרת (להלן - ספי אכיפה). באופן זה צילמו מקצת המצלמות אך ורק אירועים הטעונים טיפול בנוהל עברות חמורות, וכך היה אמור להצטמצם מספר כתבי האישום. ואולם העלאת ספי האכיפה לצורך הפחתת מספר כתבי האישום הביאה לידי אי-אכיפה מוחלטת של עברות המהירות ברמת קנס במצלמות אלה.

בעקבות הצטברות כתבי האישום, באוגוסט 2013 המליצה ראשת מדור א-3 ומכשור אכיפה אז "להפסיק לגמרי אכיפת מהירות בעמדות שמייצרות הרבה זימונים לבתי המשפט". ואולם ראש חוליית תביעות מכשור אכיפה אז כתב באותו החודש למפקדיו באת"ן: "לאור הכמויות אין מקום להעלות הספים ויש לגבש מדיניות ארצית כיצד מתגברים".

במסמך עקרונות לקביעת ספי אכיפה שנוסח ביחידת א-3 בנובמבר 2013 נכתב: "יש להשתדל לאכוף מהירות מבלי להגדיל את הזמנות לדין [כתבי אישום], בעמדות הנמצאות בתחום בתי המשפט אשר בהם זוהה עומס של הזמנות לדין שטרם קיבלו תאריך משפט".

בינואר 2015 מסר ראש יחידת א-3 למשרד מבקר המדינה כי מאחר שבשנים הראשונות לא היו נתוני מחקר, המדור נהג להחליט על ספי האכיפה על פי הנתונים שהיו בידיו, ולשנות אותם מדי פעם.

23 טיפול ימ"ר את"ן ושיפוט מהיר בהתאם לנוהל יחידת א-3, ראו להלן בפרק העוסק בטיפול בעבירות תנועה חמורות.

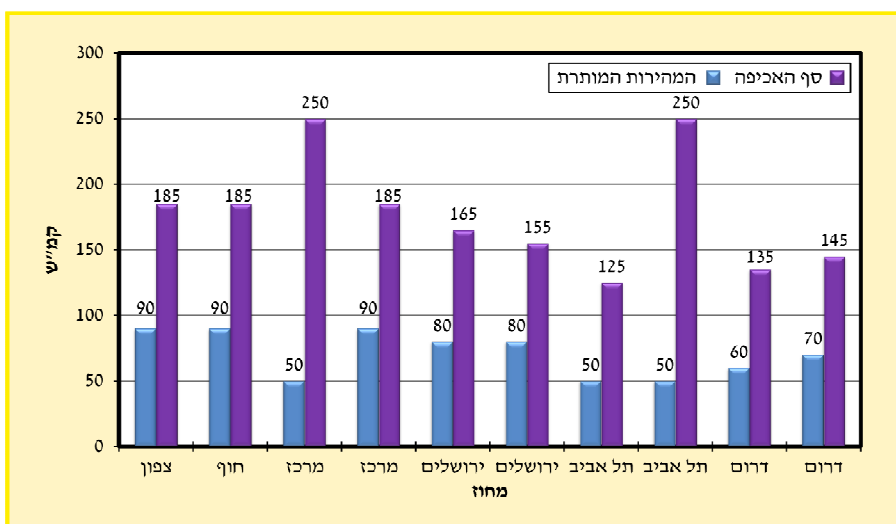
במרץ 2014 החל את"ן לקיים דיונים עתיים על קביעת ספי האכיפה, ובהם החל תהליך מכוון של הורדת ספי האכיפה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי גם בדיונים אלה הוקדש חלק נכבד לעומסים בבתי המשפט.

לדוגמה, ביוני 2014 נקבע כי בכביש עירוני מסוים, שמהירות הנסיעה המותרת בו היא עד 60 קמ"ש, יהיה סף האכיפה 135 קמ"ש, כלומר פי 2.25 מן המהירות המותרת. בכביש בין-עירוני במחוז ירושלים, שהמהירות המותרת בו היא עד 80 קמ"ש והוא מוגדר ככביש אדום, נקבע כי סף האכיפה יהיה 165 קמ"ש, משום שבאותה עת הצטברו 4,000 כתבי אישום באזור ירושלים שהמתינו למועדי משפט. בדיון מיולי 2014 קבעה ראשת המחלקה: "במקום בו יש עומס עצום מבחינת בתי המשפט... יש לאכוף עברות אור אדום בלבד", כלומר לא לאכוף כלל עברות מהירות שנעברו באותו מקום.

להלן בתרשים 6 מובאות דוגמאות לספי אכיפה שקבעה המשטרה במהלך שנת 2014 לגבי מצלמות מסוימות, בחלוקה לפי מחוזות, בלי ציון מיקומן המדויק של המצלמות.

תרשים 6

ספי האכיפה שקבעה המשטרה לכמה מצלמות מהירות במחוזות שונים בהשוואה למהירות המותרת, 2014



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים ונתוני המשטרה עולה שבגלל מדיניות ספי האכיפה של המשטרה, חלק גדול מן המצלמות לא פעלו אלא כשכלי רכב נסעו במהירות הגבוהה מן המהירות המותרת פי שניים ומעלה. יצוין כי המצלמות שנקבע בהן סף אכיפה של 250 קמ"ש היו מצלמות שהוצבו בצמתים, כך שסף האכיפה שנקבע לא פגע ביכולתן לאכוף עברות אור אדום ורק מנע את היכולת לאכוף עברות מהירות בצמתים אלו.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בתחילת פברואר 2015 פעלו 60 מצלמות. ספי האכיפה של 26 מהן (43%) הוגבלו לתיעוד עברות חמורות בלבד, כלומר נסיעה במהירות כפולה מן המהירות המותרת בדרך בין-עירונית ובמהירות 70 קמ"ש מעל המותר בדרך עירונית. חמש

מהן (8%) הוגבלו לתיעוד עברות שמוגש בגינן כתב אישום, כלומר 31 קמ"ש ויותר מעל המותר בדרך עירונית ו-41 קמ"ש ויותר מעל המותר בדרך בין-עירונית. כלומר, מחצית ויותר מן המצלמות לא תיעדו כלל עברות שהעונש בגינן הוא קנס כספי בלבד.

החלת שיטת ספי האכיפה והאכיפה הסלקטיבית השפיעו מהותית על האכיפה בעזרת מצלמות אלקטרוניות והביאו לידי ירידה חדה במספר האירועים שצולמו ובמספר כתבי האישום והקנסות שהופקו באמצעות המצלמות. בשנים 2013-2014 חלה במספר כתבי האישום שהופקו ירידה ממוצעת של 46% - מ-17,000 בערך בשנת 2013 ל-9,000 בקירוב בשנת 2014.

ירידה נרשמה גם במספר כתבי האישום שהופקו על ידי א-3 באזורים שונים שהוצבו בהם מצלמות: 59% באזור פתח תקווה, 72% באזור חדרה, ו-91% באזור ירושלים - מ-5,000 כתבי אישום בקירוב בשנת 2013 ל-450 כתבי אישום בערך בשנת 2014.

בנובמבר 2014 מסר מפקד מדור א-3 למשרד מבקר המדינה כי בגלל ספי האכיפה הגבוהים, במקצת המקומות איבדה המערכת את כוח ההרתעה שלה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי משהתברר במהלך שנת 2013 שדוחות רבים אינם מטופלים בגלל העומס בבתי המשפט, הוחלט להעלות את סף האכיפה כך "שכמות העבירות הנאכפות תתאים לקיבולת של ביהמ"ש גם אם מדובר במהירות גבוהה מאוד". השיקול שעמד בבסיס קביעת ספי אכיפה גבוהים היה מתן קדימות לאכיפת החוק על עבריינים כבדים; סף אכיפה גבוה נועד ליצור מצב שיבטיח טיפול יעיל בעבריינים המסוכנים, הנוהגים במהירות רבה מאוד מעל הסף המותר, והבטחת מיצוי הדין עם אלה.

עוד מסרה המשטרה בתשובתה מספטמבר 2015 כי "חשיבות הורדת סף האכיפה על מנת ליצור הרתעה רבתי, לא נעלמה מעיני יחידה א-3 והיה לה ברור... כי... קיימת חשיבות רבה לחזור למצב של הורדת ספי אכיפה". המשטרה הוסיפה וציינה כי בספטמבר 2015 שום מצלמה לא הייתה מכוילת לסף אכיפה של 250 קמ"ש, וכי היא החלה לפעול בשיטת קביעה דינמית של ספי אכיפה לתקופה קצרה ומוגבלת, על פי המלצות וממצאים של הידע המצטבר בעולם. עוד מסרה המשטרה כי במועד תשובתה פועלת ועדה פנימית הכוללת נציגים רלוונטיים לתחום ספי האכיפה.

2. מחקר מלווה שבחן את יעילותן של מערכות אכיפה אלקטרוניות אוטומטיות בישראל²⁴ מצא כי הפחתת המהירות הממוצעת באחוז אחד צפויה להביא לידי צמצום של 2% בקירוב בתאונות הדרכים עם נפגעים, ולידי צמצום של 3%-5% בתאונות הקטלניות. ממסקנות המחקר עולה כי המהירות הממוצעת באתרי המצלמות ירדה בכשמונה קמ"ש כלומר בכ-9% כאשר טווח ההשפעה האפקטיבי של מצלמת מהירות הוא לעתים כק"מ אחד (400-500 מטר מכל צד) ולעתים שני ק"מ או יותר; וכי בשלב עריכת המחקר לא ניתן לספק אומדן סטטיסטי אמין להשפעת המצלמות על תאונות הדרכים בקטעי הדרך והצמתים שבהם הוצבו המצלמות.

זאת ועוד, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על תאונות דרכים מאז 2012 ועד 2015 חלה עלייה של כ-22% במספר ההרוגים בתאונות הדרכים.²⁵

24 מחקרם של פרופסור הלל בר-גרא ואחרים, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, ספטמבר 2014.
25 בשנת 2012 היו 290 הרוגים, בשנת 2013 היו 309, בשנת 2014 היו 320 ובשנת 2015 היו 355 הרוגים.

מהאמור עולה כי החלטת המשטרה לקבוע ברבות מן המצלמות ספי אכיפה גבוהים כדי עשרות קמ"ש ואף למעלה מפי שניים מהמהירות המותרת יש בה כדי לפגוע בהשגת המטרות המרכזיות של הפרויקט: הגברת הבטיחות בדרכים, שיפור תרבות הנהיגה על ידי העלאת גורם ההרתעה, והפחתת מספר הנפגעים וההרוגים. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת המשטרה להתמודד עם הצטברות כתבי אישום ללא מועד משפט על ידי העלאת ספי האכיפה הביאה לכך שרוב המצלמות לא מילאו את ייעודן.

3. ההסכם שבין המשרד לבט"פ ובין החברה הזוכה מחייב את המשטרה לשלם לחברה על כל שעת פעולה של מצלמה, בלי קשר לסף האכיפה שלה, כלומר גם אם העלתה המשטרה את ספי האכיפה לרמה שהמצלמה לא מצלמת בה כלל.

עלות הפעלתה של מצלמה היא כ-15 ש"ח לשעה כולל מע"מ, והסכום השנתי²⁶ המשולם לזכיין עבור כל מצלמה שהותקנה הוא כ-130,000 ש"ח (לא כולל הוצאות המשטרה על כוח אדם, כלי רכב וכן הלאה). התשלום החודשי הכולל לחברה הזוכה מסתכם ב-600,000 ש"ח בממוצע²⁷. כלומר, עלות הפעלתן של מצלמות שסף האכיפה שלהן הועלה גבוהה במיוחד יחסית לתרומתן לאכיפת חוקי התעבורה.

במרץ 2015 הזמין המשרד לבט"פ מהחברה הזוכה 40 מצלמות נוסף על ה-60 שהותקנו, והתקנתן הושלמה עד לסוף שנת 2015.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הכשל המערכתי בהפעלה יעילה של מערך מצלמות שעלותו, למן הקמתו, מסתכמת ב-100 מיליון ש"ח ויותר. חומרה יתרה רואה משרד מבקר המדינה בהזמנת 40 מצלמות נוספות, הכרוכה בתוספת של 4.8 מיליון ש"ח בקירוב להוצאה השנתית השוטפת של הפעלת פרויקט א-3, עוד טרם פתרה המשטרה את הכשלים בהפעלת המצלמות הראשונות שהותקנו.

בתשובתו מספטמבר 2015 למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל המשרד לבט"פ כי הואיל והזמנות הרכש נחתמו, ההזמנות מחייבות את המשרד. "יחד עם זאת בעת בחינת הזמנות עתידיות, ככל שיהיו, יעשה הדבר תוך התייחסות לממצאי דוח מבקר המדינה".

בתשובה שמסר ראש את"ן למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 צוין כי עד להסדרת הנושא את"ן נאלץ להמשיך בקביעת ספי אכיפה הפוגעים ביכולת האכיפה של המשטרה. בנושא זה כתב ראש את"ן למנהל בתי המשפט בנובמבר 2015 כי "במצב הנוכחי אנו קרובים לנקודת החלטה בה נאלץ להפחית מאוד את פעילות האכיפה - החלטה הרת גורל בהתחשב במצב תאונות הדרכים בכבישי ישראל".

בתשובתו מאוגוסט 2015 למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כי עמדת הרשות, כפי שהובאה בנובמבר 2014 לפני יו"ר הוועדה הציבורית לקביעת מיקומי מצלמות א-3, היא שסוגיית הרחבת הפרויקט צריכה להיבחן במסגרת מכלול המשאבים המוקצים למאבק בתאונות הדרכים, וכי העובדה שהדבר לא נעשה כך, כמו גם הנתק בין הגורם האחראי לביצוע ובין הגורמים המממנים, הם תמריץ מובהק לניהול לא יעיל של הפרויקט.

26 למעט במקרים של תקלות טכניות; על שעות ההשבתה בעטיין המשטרה אינה מחויבת לשלם.
27 $15 * 24 * 60 * 30 = 650,000$ - תשלום מרבי לחודש תמורת הפעלת 60 מצלמות (נכון לפברואר 2015).

בתשובתו מאוגוסט 2015 למשרד מבקר המדינה מסר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי בכוונתו לחבור למשרד לבט"פ ולמשטרה בבחינת המשך הפעלת הפרויקט וקצב הפעלתו, באופן "משותף ומתואם, לקביעת מדדים ויעדים לפרויקט חשוב זה".

כאמור, פרויקט א-3 הוקם בהחלטת ממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-מתן מענה לבעיה המערכתית שהועלתה בפרק, על השר לבט"פ להביא את סוגיית החסר במועדי המשפט והשפעתם על הפעילות האופטימלית של המצלמות לדיון בממשלה.

בהיעדר מענה לחסרים הקיימים לא ניתן יהיה להבטיח פתרון מיטבי שיתרום להשגת מטרות הפרויקט, יקדם את מיצוי הפוטנציאל האכיפתי שבהפעלת המצלמות ויגביר את יכולת האכיפה של משטרת ישראל, לשם הגברת הבטיחות בדרכים והפחתת מספר ההרוגים והנפגעים.

הפקת דוחות תעבורה ביחידת א-3

בפקודת הארגון להקמת יחידת א-3 נקבעו תפקידי היחידה ובהם: מימוש מדיניות האכיפה של את"ן; שליטה, פיקוח ובקרה על פעילות יחידות הקצה (מצלמות), לרבות פיקוח על עבודות הזכיון; פענוח העברות והפקת דוחות תנועה מן התצלומים; טיפול בפניות נהגים בענייני דוחות תנועה שהופקו ממערך מצלמות א-3; טיפול בתביעות הנובעות מתיעוד עברות באמצעות מערך מצלמות א-3 (כתבי אישום ובקשות להישפט); איסוף מידע על עברייני מהירות מועדים (העוברים אותן עברות שוב ושוב); ניתוח נתוני נסיעה ותאונות; פיקוח מקצועי על אכיפת חוקי התעבורה הקשורים במהירות הנהיגה ובנסיעה באור אדום.

הטיפול בכלי רכב שצילמו המצלמות הדיגיטליות (להלן - אירועים) נקבע בנוהל עריכת דוח תנועה והפקת צילום ביחידת א-3, ובנוהל מחקר ופיתוח באת"ן - טיפול בכלי רכב המצולמים בביצוע עברות (להלן - נוהל מו"פ). צילומי כלי הרכב מועברים מן המצלמות הדיגיטליות בקו תקשורת מאובטח לחוליית מכשור ביחידת א-3 (להלן - החוליה). השוטרים עורכי הדוחות מפענחים את זהות בעל הרכב, בודקים את האירועים שצולמו ומוודאים שנתונייהם תקינים. אם צולמה עברת תנועה והתמונה תקינה, עורך הדוחות מפיק דוח תנועה או כתב אישום (להלן - דוח), בהתאם לסוג העברה ולחומרתה. עבודת עורכי הדוחות נעשית בעזרת מערכת דות"ן.

אם נתוני האירוע אינם ברורים או אינם תקינים או אם לא נעברה עברת תעבורה, עורך הדוחות פוסל את האירוע ואינו מפיק דוח²⁸. באירועים שחסרים בהם פרטי בעל הרכב; אם הרכב שייך לאחד מגופי הביטחון²⁹; אם צולמה עברת תנועה חמורה במיוחד³⁰; או אם צולמה תאונת דרכים - עורך הדוחות מעביר את פרטי האירוע לגורם המוסמך להמשך טיפול (ראו להלן).

ת פ ו ק ו ת פ ר ו י ק ט א - 3 : ב ל ו ח 4 מ ו צ ג י מ מ ס פ ר האירועים שצולמו, מספר האירועים שנתונייהם היו תקינים ומספר האירועים שנפסלו, ממרץ 2012 (הפעלת פרויקט א-3) עד דצמבר

- 28 אירועים אחרים שלא יופק דוח בגינם: אמבולנסים של מד"א, כלי רכב של האו"ם, כלי רכב דיפלומטי, כלי רכב פלסטיני, כלי רכב של זק"א, ועוד.
- 29 משטרה, צה"ל, שב"ס, שב"כ.
- 30 בהתאם לנוהל קביעת ספי אכיפה ליחידות הקצה ביחידת א-3. ראו להלן בפרק על טיפול בעבירות תנועה חמורות.

2014 (להלן - התקופה הנבדקת), במספרים מוחלטים, בממוצע חודשי וביחס למספר המצלמות שהותקנו.

לוח 4

מספר האירועים שצולמו על ידי מצלמות א-3, מרץ 2012 - 2014

שנה	מספר מצלמות בסוף השנה	מספר אירועים בסך הכול	ממוצע חודשי ממוצע	ממוצע חודשי למצלמה*	תקינים	פסולים	אחוז פסילות
2012 (ממרץ)	35	77,760	7,776	222	64,375	13,385	17.2%
2013	60	147,950	12,329	205	115,389	32,561	22%
2014	60	106,627	8,885	148	79,954	26,673	25%

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בהתאם למספר המצלמות בסוף כל שנה.

מנתוני הלוח עולה גידול במספר המצלמות, מ-35 מצלמות שהוצבו בשנת 2012 ל-60 בשנת 2014. ואולם ממוצע האירועים החודשי במגמת ירידה, וממוצע האירועים החודשי למצלמה בשנת 2014 ירד לפחות בכ-28% יחסית לשנת 2013. אחוז האירועים שפסלו עורכי הדוחות עלה בתקופה הנבדקת ב-45% בקירוב, לרבע מכלל האירועים שצולמו³¹.

ירידה במספר האירועים המצולמים, למרות הגידול במספר המצלמות, עשויה לנבוע מסיבות אחדות, כגון שינוי חיובי בתרבות הנהיגה, נטרול חלק מן המצלמות, שינוי בספי האכיפה³² ועוד. משרד מבקר המדינה סבור כי על המשטרה לברר את הגורמים לירידה זו ולפעול על פי ממצאי הבירור. עוד על המשטרה לבחון את סיבות העלייה באחוז האירועים שנפסלו ואת הסיבות העיקריות לפסילתם, ובהתאם לממצאיה לפעול לצמצום מספר האירועים הנפסלים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי נוסף על שיפור בתרבות הנהיגה, העלאת ספי האכיפה השפיעה גם היא על צמצום האירועים המצולמים, וכי אגף התנועה ימשיך לנתח נתונים אלה. עוד מסרה המשטרה כי ברבעון הראשון של 2015 נמצא כי אחוז הפסילות גבוה ועל סמך ניתוח הנתונים ננקטו פעולות שהביאו לידי צמצום אחוזי הפסילה, כגון החלפת מגני העדשות במצלמות וכיוונון המהירות לשם מניעת צילומי סרק. המשטרה ציינה כי בזכות פעילות זו פחת אחוז הפסילות ברבעון השני של 2015 ל-18.5%.

תקינת עורכי הדוחות: לפי תחשיב של שתי חברות ייעוץ פרטיות שהוכן בינואר 2007 עבור המשרד לבט"פ, על סמך תחזית של 27,000 אירועים בחודש בממוצע, כל עורך דוחות היה

31 רוב הפסילות של אירועי מצלמות הרמזור הן בגין דריכה על גלאי המצלמה בלי לחצות את הצומת; רוב הפסילות של אירועי מצלמות המהירות הן בגין מספר לא ברור של לוחית הזיהוי.

32 ראו לעיל בפרק על ספי האכיפה.

אמור לפענח כ-7,750 אירועים בממוצע³³. כלומר, לפי תחשיב זה, לפענח כלל האירועים המצולמים נדרשו כ-3.5 משרות של עורכי דוחות³⁴.

פקודת הארגון להקמת יחידת א-3 קובעת כי בשלב ההקמה של הפרויקט (60 מצלמות) יהיה תקן כוח האדם של החוליה ראש חוליה בדרגת רב-פקד ושמונה עורכי דוחות בדרגת נגד. בשנת 2014 מנתה החוליה שבעה שוטרים: ראש החוליה בדרגת רב-פקד (להלן - מפקד החוליה), שישה עורכי דוחות³⁵ וקצין בדרגת רב-פקד שמונה לפקד עליהם (להלן - מפקד עורכי הדוחות).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2014 היו כ-8,885 אירועים בחודש, כ-33% בלבד מן התחזית; וכל עורך דוחות פענח כ-1,480 אירועים בחודש בלבד, כלומר כ-19% ממספר הפענוחים החזוי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי זמן הפענוח בפועל גבוה מזמן הפענוח שמודל התקינה התבסס עליו ולכן מספר הפענוחים למפענח קטן מן המתוכנן. עוד מסרה המשטרה כי בספטמבר 2015 פוענחו כ-12,000 אירועים בחודש, וכי התקינה הקיימת לא תשתנה גם עם המשך המגמה של הורדת ספי האכיפה וגם עם הוספת המצלמות החדשות (שחלקן כבר היו פעילות במועד התשובה).

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שעליה לבחון את הנתונים האמורים ואת התחשיב שערכו חברות הייעוץ, ולהתאים את מצבת עורכי הדוחות למספר האירועים ולזמן הפענוח בפועל, כדי שעבודת הפענוח תתנהל ביעילות וללא תשומות מיותרות.

ב ק ר ה ע ל ע ר י כ ת ד ו ח ו ת : פקודת המטה הארצי של המשטרה בנושא בקרת מפקדים קובעת כי מפקד יערוך בקרה שנתית בכל אחת מהיחידות הכפופות לו במישרין, פיקודית או מקצועית.

נוהל יחידת א-3 קובע כי תפקידו של מפקד עורכי הדוחות כולל גם בקרה על פעילות פקודיו, על ידי בחינת חלק מהאירועים שפסלו: עליו לבדוק אם הפסילות תואמות את נוהלי המשטרה; להכין דוחות בקרה על הבחינות שביצע ולהעבירם לראש יחידת א-3; לרענן את נוהל פסילת האירועים ולזהות עורכים המרבים לפסול אירועים בניגוד לנוהל.

נמצא כי היחידה לא פעלה על פי הנוהל האמור ומפקד עורכי הדוחות לא קיים פעולות בקרה על אירועים שנפסלו. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהבעיה ידועה הן למפקד היחידה הן למפקד המדור, אך עד למועד סיום הביקורת לא ננקטו צעדים לפתרונה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי ביולי 2014 נערכה בקרה מקיפה על פעילות היחידה ובעקבותיה הונהגו שינויים להטמעת תהליכי בקרה בעבודת היחידה, הוגדר תפקיד קצין פיתוח ובקרה מחלקתי, הוגדר נאמן בקרות ביחידה ופותחה מערכת ממוחשבת המאפשרת מעקב ופיקוח על עבודת הקצין הממונה על עורכי הדוחות.

33 זמן פענוח ממוצע לאירוע - 50 שניות (72 פענוחים לשעה), כפול 6.7 שעות ליום עבודה (נטו), כפול 16 ימי עבודה בחודש (נטו).

34 חושב בידי משרד מבקר המדינה על פי תחשיב חברות הייעוץ.

35 עורך דוחות אחד פרש לגמלאות בסוף נובמבר 2014.

עורכי הדוחות הם הגורם הביצועי המרכזי של יחידת א-3, והם האחראים למערך פענוח שעד מועד סיום הביקורת טיפל ב-300,000 אירועים ויותר, שהופקו מהם דוחות תנועה וכתבי אישום. היעדר בקרה קבועה על תהליכי העבודה של עורכי הדוחות אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם פקודת המשטרה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בקרה שיטתית על הפעולות המובילות להפקת הדוחות וכתבי האישום היא תנאי למיצוי מיטבי של פעולת המערך כולו ולהצלחת הפרויקט. האמור מקבל משנה תוקף עקב הגידול בשיעור האירועים הפסולים בשנים 2012-2014. על ראש את"ן להמשיך לפעול להטמעת הליכי הבקרה בעבודת היחידה ולתרגום התוצרים של הליכי בקרה אלה לפעולות שיפור ותיקון נחוצות.

הטיפול בעברות תנועה חמורות

לפי נוהל יחידת א-3, אירועים חריגים (נהיגה במהירות העולה ב-70 קמ"ש ומעלה על המותר בתחום העירוני, ובמהירות כפולה ומעלה מעל המותר בתחום הבין-עירוני) לא יטופלו בידי עורכי הדוחות אלא יועברו לטיפול היחידה המרכזית של אגף התנועה³⁶ (להלן - ימ"ר). הימ"ר מזמנת את הנהג ופותחת נגדו בחקירה בהליך מהיר, העשוי להסתיים בפסילת רישיונו, בהחרמת כלי הרכב ל-30 יום או במעצר הנהג. ראש יחידת א-3 מסר למשרד מבקר המדינה כי לימ"ר מועברים גם אירועים שמעורבים בהן כלי רכב שלוחיות הזיהוי שלהם מטושטשות, מוסתרות או חשודות כמזויפות, שכן גם אלה נחשבות כעברות חמורות.

ככלל, מערכת דות"ן מסווגת את חומרת העברה באופן ממוחשב. ואולם כשמדובר בעברה חמורה, עורך הדוחות עצמו נדרש לסווגה כחמורה ולהעבירה לימ"ר בדואר האלקטרוני.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מינואר עד ספטמבר 2014 (להלן - התקופה שנבדקה) סיווגו עורכי הדוחות 42 אירועים כעברות תנועה חמורות, אך פחות ממחציתם נבדקו והועברו כנדרש לטיפול הימ"ר. יתר על כן, העברות החמורות שלא הועברו לטיפול הימ"ר כנדרש אף לא טופלו בהליך רגיל של הפקת כתב אישום, ובפועל לא ננקטה כל פעולה במקרים חמורים אלה.

להלן בלוח 5 דוגמאות לעברות תנועה חמורות שתועדו בתקופה שנבדקה ולא טופלו כלל:

לוח 5

דוגמאות לעברות חמורות שלא הועברו לימ"ר ולא טופלו כלל

תאריך	סוג דרך	מהירות מותרת (קמ"ש)	מהירות נסיעה (קמ"ש)	תיאור העברה החמורה: (קמ"ש יותר מן המותר)
2.1.14	בין-עירונית	100	143	43 והסתרת לוחית רישוי
3.4.14	עירונית	50	127	77
3.5.14	עירונית	50	123	73
10.5.14	בין-עירונית	80	170	90
18.8.14	בין-עירונית	80	173	93

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

36 יחידת חקירות ומודיעין שתפקידה טיפול בפשיעה החמורה בתחום התנועה.

בספטמבר 2014 פרסם ראש יחידת א-3 את ההנחיה "אופן הפיקוח והטיפול באירועים פסולים", ולפיה על מפקד עורכי הדוחות לטפל מדי יום באירועים שסווגו כעברות חמורות ולהעביר את המשך הטיפול בהם לימ"ר. בינואר 2015 פנה מפקד היחידה למפקד עורכי הדוחות והסב את תשומת לבו לכך ששישה מתשעה אירועים (66%) שסווגו כעברות חמורות מנובמבר 2014 עד אמצע ינואר 2015, לא הועברו לימ"ר. מפקד היחידה ביקש כי האירועים יטופלו בהקדם.

ביוני 2015, במענה על פניית משרד מבקר המדינה ובעקבות הביקורת, מסר מפקד יחידת א-3 כי בחודשים מרץ ומאי 2015 ערך ביקורות על העברת הטיפול בעברות תנועה חמורות שנעברו ב-2015 לימ"ר, ומצא שכל האירועים בתקופת הבדיקה הועברו לטיפול הימ"ר.

לפי חוק סדר הדין הפלילי, עברת תעבורה שהחשד לביצועה מבוסס על צילום רכב, לא יוגש בגינה כתב אישום ולא תומצא לבעל הרכב הודעת תשלום קנס אם חלפו ארבעה חודשים ממועד ביצוע העברה. לפיכך, העברות החמורות שביצוען תועד במצלמות המשטרה ולא טופלו במשך ארבעה חודשים - נמחקו כלא היו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלא טופלו אירועים שתועדו בהם עברות חמורות המסכנות חיי אדם. התנהלותה של יחידת א-3 בעניין הטיפול בעברות החמורות אינה עולה בקנה אחד עם הנדרש בחוק, בנוהל ובהנחיה המפורשת. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולאת"ן כי עליהם לנקוט את כל הפעולות כדי להבטיח שכל עברה חמורה תטופל על פי המתווה שנקבע בנוהל ועליהם לקיים בקרה יעילה שתמנע פטירתם בלא כלום של מי שעברו עברות שהוגדרו כעברות תעבורה חמורות. במיוחד לצורך זה מוצע לפעול לשדרוג מערכת דות"ן, כך שתתריע על אירועי עברה חמורה ותעבירם לימ"ר באופן אוטומטי.

בתשובתה מסרה המשטרה כי פיקוד האגף רואה בחומרה רבה את אי-הטיפול בעברות חמורות; אגף התנועה שותף למשרד מבקר המדינה בייחוס חשיבות רבה לטיפול מידי בעברות מהירות חריגה ויעשה כל שנדרש כדי לוודא כי אכן כך יתנהלו הדברים. בדצמבר 2015 מסרה המשטרה כי הוסף פיתוח ממוחשב לזיהוי אוטומטי של עברות חמורות, באופן שיצמצם את שיקול הדעת המסור למפענח ולקצין עורכי הדוחות; וכי משנת 2015 נערך פיקוח צמוד על אירועים שצולמו בהם עברות חמורות.

איסוף מידע על עברייני תנועה מועדים: אחד מתפקידי יחידת א-3 שנקבעו בפקודת הארגון הוא "איסוף מידע על עברייני מהירות ואור אדום רצידיוויסטים [מועדים] וחקירתם".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ביחידת א-3 לא נוצל המידע שנצבר בה לשם איתור עברייני תנועה מועדים ולשם העברת הטיפול בהם לימ"ר.

מפקד מדור א-3, המופקד על יחידת א-3, מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 שלחידה אין "כל יכולת ישירה לעקוב אחר עברייני אור אדום או נהגים רצידיוויסטים".

הפקת דוחות תנועה באמצעים ממוחשבים המחוברים לבסיסי הנתונים של המשטרה אמורה לאפשר ליחידת א-3 להחמיר את הטיפול בנהגים מועדים ולהעמידם לדין, על סמך התייחסות להיסטוריית עברות התעבורה שלהם. משרד מבקר המדינה מעיר לאת"ן כי עליו לנצל את המערכות הממוחשבות שברשותו ולשדרג את הדות"ן על מנת לבצע את התפקידים שהוטלו על היחידה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי נבנה כלי מחשובי לניתוח רצידיזם בעבריינות תנועה ונרכש כלי לעיבוד מידע שיאפשר הפקת תובנות על העבריינים על פי מיקום, זמן ומאפיינים אחרים. כמו כן מבצע את"ן בשיתוף פעולה עם אגף התכנון במשטרה מחקר סטטיסטי בנושא נהגים מועדים.

פסילת אירועים ומחיקת דוחות

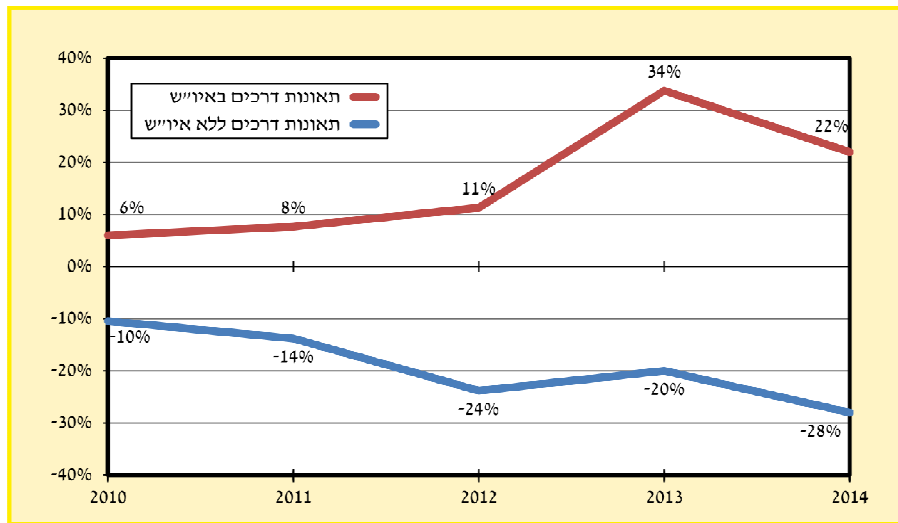
אכיפה בתחומי יהודה ושומרון

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014 עולה כי באזור יהודה ושומרון³⁷ (להלן - איו"ש) עלה מספר הרוגי תאונות הדרכים ב-22% יחסית לשנת 2013, ואילו בשאר חלקי המדינה עלה מספרם ב-4% בלבד. עוד עולה כי בשנים 2009-2014 חלה עלייה במספר תאונות הדרכים עם נפגעים³⁸, ואילו בישראל ללא איו"ש חלה ירידה מתמשכת במספר תאונות הדרכים עם נפגעים. להלן בתרשים 7 שיעור השינוי במספר תאונות הדרכים עם נפגעים בכל אחת מן השנים 2010-2014, בהשוואה לשנת 2009, בחלוקה לפי נתונים כלליים ללא איו"ש ונתונים לגבי איו"ש בלבד.

37 לא כולל שטחי האחריות האזרחית הפלסטינית.
38 בשנת 2014 חלה ירידה בשיעור 10% בקירוב בהשוואה ל-2013, אך בהשוואה ל-2009 נרשמה עלייה.

תרשים 7

השינוי השנתי במספר תאונות הדרכים עם נפגעים באיו"ש וביתר האזורים בשנים 2010-2014, כל שנה בהשוואה ל-2009



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כבר ביולי 2013 ציין מבקר המדינה בנושא זה כי "תרבות הנהיגה בכבישי איו"ש מאופיינת בחוסר זהירות ובאי ציות לחוקי התנועה". מבקר המדינה מצא כי אף על פי שהיו בידי קצין מטה תחבורה במינהל האזורי נתוני רישוי עדכניים של נהגים פלסטינים וכלי רכבם, הנתונים שבידי המשטרה על תוקף מסמכי הרישוי של נהגים פלסטינים לא היו מעודכנים. הדבר סיכל את יכולת אכיפת החוק על נהגים עבריינים בזמן אמת. באותו דוח העיר מבקר המדינה למינהל האזורי על "הליקוי המתמשך בהעברת המידע החיוני לאכיפת החוק בתחום [דיני] התעבורה באיו"ש"³⁹.

נוהל מו"פ קובע כי אירוע שצולם בו רכב פלסטיני במצלמות יחידת א-3 ייפסל בנימוק "רכב פלסטיני".

בשנת 2013 התקנה יחידת א-3 בתחום איו"ש שלוש עמדות מצלמה בכביש מספר 1: שתי עמדות מצלמת מהירות בקטע שבין ירושלים לים המלח ועמדת מצלמת רמזור בצומת מצודת אדומים. בספטמבר 2013, לאחר התקנת העמדות, פנה קצין אגף התנועה של מחוז שומרון ויהודה (ש"י) במשטרה לאת"ן וציין כי לפני הפעלתן יש לדון עם נציגי המחוז ולגבש עמדה לגבי טיפול בעברות תנועה של כלי רכב בעלי לוחיות זיהוי פלסטיניות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר פניית קצין אגף התנועה וכשנתיים לאחר הקמת עמדות המצלמות בתחום איו"ש, לא התקיים דיון כאמור וטרם הותקנו מצלמות בעמדות. לפיכך לא נאכף הדין באמצעות המצלמות לא על בעלי לוחיות זיהוי פלסטיניות, ולא על בעלי לוחיות זיהוי ישראליות.

39 מבקר המדינה, דוח שנתי 63ב', בפרק "סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה ושומרון", עמודים 153-155.

מפקד מדור א-3 מסר למשרד מבקר המדינה כי שלוש המצלמות בכביש שבין ירושלים לים המלח אינן מופעלות בגלל בעיה בקובץ הבעלויות על כלי הרכב שבבעלות פלסטינית.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מדור א-3 כי אם אי-אפשר בעת הזאת לנצל את המצלמות לאכיפת החוק באיו"ש על בעלי לוחיות זיהוי פלסטיניות, בגלל הנוהל המשטרתי או מחמת קושי בזיהוי כלי הרכב, הרי עדיין אפשר וראוי לנצלן לאכיפת החוק על נהגים שברכבם לוחיות זיהוי ישראליות. לא היה מקום להוציא מאות אלפי ש"ח על התקנת שלוש עמדות מצלמה בלי להפעילן. יש להפעילן לאלתר, ועל המשטרה לפעול בהקדם בתיאום עם המינהל האזרחי לאכיפת חוקי התנועה ביעילות גם בשטחי איו"ש, על כל קבוצות האוכלוסייה, לרבות הנהגים בכלי רכב בעלי לוחית רישוי פלסטינית.



הגם שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014 מצביעים על עלייה חדה במספר תאונות הדרכים ובמספר הנפגעים באיו"ש בהשוואה לשנת 2009, נוהל המשטרה מחייב פסילת כל אירוע שמצולם בו "רכב פלסטיני". משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלא יושמה הערתו משנת 2013 בדבר הצורך באכיפה משמעותית של החוק על עברייני תנועה פלסטינים באיו"ש. עקב העלייה במספר התאונות ובמספר הנפגעים באיו"ש, על ראש את"ן לפעול עם המינהל האזרחי ועם מתאם פעולות הממשלה בשטחים לתגבור אכיפת החוק בכבישי איו"ש, גם באמצעות מצלמות.

בתשובתה מסרה המשטרה כי באיו"ש מתבצעת אכיפה ידנית, הן על בעלי לוחית רישוי ישראליות הן על בעלי לוחית רישוי פלסטיניות. עוד מסרה המשטרה כי ביוני 2015, בישיבה עם המינהל האזרחי, אושרר הצורך בהעברת נתונים של כלי רכב בעלי לוחיות רישוי פלסטיניות מן המינהל האזרחי למשטרה באופן ממוחשב וישיר, ותהליך בניית ממשקים לשם כך נכנס לתכנית העבודה של מינהל הטכנולוגיות לשנת 2016, דבר שיאפשר אכיפה באמצעות מערכת א-3 על כל משתמשי הדרך.

בתשובתו מאוקטובר 2015 מסר סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה כי המשטרה מקבלת מן המינהל האזרחי קובץ נתוני רכבים/נהגים אחת לחודשיים-שלושה לערך וכי ייעשה מאמץ לייעל את השיטה כך שהקובץ יועבר לעתים תכופות יותר. סגן ראש המינהל הוסיף כי במקביל נערכת עבודת מטה בין-משרדית הקשורה למניעת כניסתם לישראל של חייבים, שמקור חובותיהם גם אי-תשלום קנסות בגין עברות תעבורה. לדבריו, ייתכן שיתאפשר להחיל את תוצאות עבודת המטה גם לשם תיקונו של ליקוי זה.

אכיפת החוק על נהגים שאינם תושבי ישראל

פקודת התעבורה קובעת כי אם נעברה עברת תעבורה ברכב, רואים את בעל הרכב כאילו הוא נהג ברכב, זולת אם הוכיח כי אחר נהג ברכב, או אם הוכיח כי מסר לאחר את החזקה ברכב (להלן - המחזיק), או אם הוכח שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו.

חברות השכרת הרכב מקבלות מדי חודש מאות דוחות תנועה אשר נרשמו לכלי רכב שבבעלותן. בהתאם לפקודת התעבורה, חברות ההשכרה שולחות למשטרה בקשות להסבת הדוחות על שם המשתמשים ברכב בעת ביצוע העברות. החברות מעגנות את זכות ההסבה גם במסגרת החוזים שנחתמים בין ובין שוכרי הרכב.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי דוחות תנועה וכתבי אישום שהוסבו על שם תיירים, מבוטלים על ידי מפנ"א בנימוק "העברין לא אוכן" - גם כשהתייר טרם יצא מגבולות המדינה.

בנובמבר 2014 מסר מדור מפנ"א למשרד מבקר המדינה כי למשטרה אין מנגנון לגביית תשלומי קנסות מתיירים ולכן, כשמערכת א-3 מתעדת עברת תעבורה של רכב השכור בידי תייר, אי-אפשר לשלוח דוח או כתב אישום לחו"ל ואי-אפשר לעצור את התייר בביקורת הגבולות, ולכן הדוחות מבוטלים. גם דוחות שנרשמו לכלי רכב בבעלות עובדים זרים מבוטלים, מאחר שכתובות הדואר שלהם אינן תקינות ומספרי הזיהוי שלהם פיקטיביים או זמניים, עובדה המקשה את איתורם. עוד נמסר ש"נושא התיירים עלה מספר פעמים במהלך השנים... במטרה לפתח ערוץ גבייה כנגד התיירים, וכל פעם התשובות היו שהנושא מורכב והכנסת לא מאפשרת לנו לפתח ערוצי גבייה".

בנובמבר 2014 מסרה מחלקת התביעות של את"ן למשרד מבקר המדינה כי יש מקום לאכיפת החוק על נהגים השוהים בתחום מדינת ישראל ומבצעים עברות תעבורה, והמחלקה פועלת לקידום העניין.

מנכ"ל הארגון הישראלי להשכרת רכב וליסינג (להלן - הארגון) מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 כי הארגון פעל רבות לקידום ממשק מקוון להסבת דוחות תנועה, "אך מול המשטרה הממשק עובד באופן חלקי בלבד". לדברי הארגון, המשטרה יכולה לאכוף על התייר את תשלום הקנס, אם באמצעות שליחת הודעה למענו הקבוע של התייר בחו"ל, אם על ידי נקיטת פעולות אקטיביות באמצעות משטרת הגבולות בעת יציאתו מגבולות הארץ או בעת כניסה חוזרת של התייר לארץ, כנהוג במדינות רבות באירופה. מנכ"ל הארגון הוסיף כי הממשק המקוון היה מסייע למשטרה אילו חובר למערכת של משטרת הגבולות.

עובדת ביטול גורף של דוחות תנועה וכתבי אישום לקבוצת נהגים שוכרי רכב מוגדרת נהפך למידע גלוי ונודע לציבור וכך פוגע בכוח ההרתעה של המשטרה, ועלול לעורר בקרב הנהגים המשתייכים לקבוצה זו זלזול בחוקי התנועה ופוגע בשוויון האכיפה של החוק ובהגינותו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לפעול לתיקון מצב זה בשיתוף פעולה עם רשות האוכלוסין וההגירה ועם הארגון הישראלי להשכרת רכב וליסינג, כדי להגביר את אכיפת החוק באמצעות היכולת הדיגיטלית של מערכת א-3, הן על תיירים הן על עובדים זרים. ואילו על המשרד לבט"פ ליוזם תיקוני חקיקה להסדרת נושא זה, ככל שיידרשו.

בתשובתה מסרה המשטרה כי אגף התנועה פועל לבניית מתווה להסדרת הנושא, וכי בישיבה שהתקיימה כחודש לפני כן לצורך גיבוש מתווה מיטבי לאכיפה, הובהר כי בהסדרת הנושא ישותפו גורמים רלוונטיים מחוץ למשטרה, כגון משרד המשפטים ומשרד התחבורה ובמידת הצורך אף יישקל תיקון חקיקה.

בתשובתה של רשות האוכלוסין וההגירה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 מסרה כי ברשות פועלת ועדה למסירת מידע, בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות, המטפלת בבקשותיהם של גופים

ציבוריים לקבלת מידע והיא שתדון בכל בקשה למסירת פרטי הזרים, בין ממשרד התחבורה בין מן המשטרה.

טיפול בעברות תעבורה מתועדות של רכבי משטרה ושב"ס

טיפול יחידת א-3 בדוחות לרכבי משטרה

בפקודת המטה הארצי בנושא "משמעת נהיגה ברכב משטרה" נקבע כי שוטר הנוהג ברכב משטרה ינהג על פי דיני התעבורה. ואילו בנושא "טיפול המשטרה בעברות תעבורה" נקבע כי דוח על עברת תעבורה שביצע שוטר בשעה שנהג ברכב משטרה יועבר ללא דיחוי ליחידת התנועה המחוזית שהעברה נעברה באזור (להלן - היחידה שהעברה נעברה בתחומה או היחידה המטפלת).

מצלמות א-3 מתעדות גם אירועים שמעורבים בהם כלי רכב של המשטרה ושל שב"ס⁴⁰ המבצעים עברות תעבורה - מהן במסגרת פעילות מבצעית ומהן ללא הצדקה מבצעית. מתחילת ההפעלה של א-3 באפריל 2012 עד פברואר 2015 תיעדו המצלמות 2,992 אירועים כאלה: 2,777 מהם של כלי רכב משטריים ו-215 של רכבי שב"ס.

1. האחריות לדוח הנרשם לרכבי משטרה היא אחריותו של השוטר שנהג ברכב, והמשטרה נדרשת לזהות את השוטר הנוהג ולהסב את הדוח על שמו. ליחידת א-3 אין נתונים על זהות הנהגים בכלי הרכב האמורים ולכן, בהתאם לנוהל את"ן "טיפול בכלי רכב המצולמים בביצוע עברות", דוחות התעבורה לכלי רכב של המשטרה ושל השב"ס מעוכבים לצורך בירור זהות הנהג, בניגוד לדוחות רגילים, המועברים היישר לבעלי כלי הרכב. עורך הדוחות המזהה אירוע שמעורב בו כלי רכב משטרי מעביר את המשך הטיפול בהפקת הדוח לרכז יחידת א-3 (להלן - הרכז), הממונה על המשך הטיפול בדוחות אלה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון לפברואר 2015 לא הושלם הטיפול ב-1,337 מתוך 2,777 דוחות לרכבי משטרה, כלומר כ-53% מדוחות אלה: 420 דוחות משנת 2012, 443 משנת 2013 ו-474 משנת 2014.

2. לפי נוהל את"ן "טיפול בעברות תנועה כנגד הנהגים ברכב שבשרות משטרת ישראל" (להלן - נוהל את"ן) מדצמבר 2012, יחידת א-3 תעביר את הדוחות להמשך טיפול לידי היחידה שהעברה נעברה בתחומה (להלן - שיוך). אם נעברה העברה בידי שוטר בדרגת ניצב משנה ומעלה, היחידה המטפלת תהיה מחלקת התנועה שבאת"ן. תהליך הטיפול של את"ן בכלל דוחות התעבורה מנוהל במערכת דות"ן, מערכת שאפשר לראות בה בכל רגע נתון את הגורם המטפל בדוח ואת שלבי הטיפול שעבר הדוח עד אותו רגע.

40 ראו בהרחבה להלן, בפרק דוחות לרכבי שב"ס.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד יולי 2014, שנתיים ויותר מתחילת הפעלתן של המצלמות, נהגה יחידת א-3 להעביר ליחידות שהעברות נעברו בתחומן רשימות מרוכזות של מספרי דוחות, שהופקו לכלי רכב משטריים בגין עברות תעבורה, בלי שנעשה שיוך במערכת דות"ן. רשימות אלה נשלחו באופן לא-שיטתי ובאיחור ניכר ממועד העברה. לפיכך לא התאפשר מעקב אחר הטיפול בהם ולא היה אפשר לדעת אם אכן נשלחו כל הדוחות ליחידות שבתחומן נעברו העברות ואת שלב הטיפול בהם.

רק ביולי 2014 החלה היחידה בשיוך שיטתי של דוחות ליחידות שהעברות נעברו בתחומן, אך באופן ידני, לגבי כל דוח בנפרד. משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת א-3 כי השיוך הידני של דוחות לכלי רכב משטריים אינו יעיל וממליץ לאגף לשדרג את מערכת הדות"ן, כך שאירועים שאושרו כעברות תעבורה בידי עורך הדוחות בא-3 יישלחו אוטומטית ליחידות שהעברות נעברו בתחומן.

בתשובתה מספטמבר 2015 מסרה המשטרה כי בתכנית העבודה של 2015 הוכנסה דרישה לפיתוח ממוחשב שיאפשר שליחה אוטומטית של האירוע המשטרי למטפל הדוחות שנקבע בנוהל, ללא תיווך של רכו א-3. עוד מסרה כי הועברה דרישה מבצעית לפיתוח ממוחשב שיאפשר את זיהוי הנהג, פיתוח שיחל במהלך שנת 2015.

3. לפי חוק סדר הדין הפלילי, המועד האחרון למשלוח דוח או להגשת כתב אישום הוא לפני חלוף שנה ממועד ביצוע העברה או לפני חלוף שלושה חודשים מהמועד שבעל הרכב הוכיח בו כי לא נהג ברכב בעת ביצוע העברה, לפי המאוחר מביניהם, ובלבד שלא עברו שנתיים מיום ביצוע העברה.

להלן בלוח 6 דוגמאות לכתבי אישום בגין עברות מהירות מופרזות שנרשמו לכלי רכב משטריים. מאחר שיחידת א-3 לא שייכה אותם ליחידות שהעברות נעברו בתחומן, חלף המועד הקבוע בחוק למשלוח כתב האישום לשוטרים שנהגו בכלי הרכב ולפיכך חלה התיישנות על כתבי האישום והם נמחקו.

לוח 6

דוגמאות לכתבי אישום בגין מהירות מופרזת לכלי רכב משטריים שלא הוסבו למחוזות והתיישנו

תאריך העברה	הכביש שהעברה בו נעברה בו	המהירות המותרת	המהירות בפועל
19.12.12	65	90	142
23.12.12	70	90	139
16.01.13	65	90	131
17.01.13	65	90	142

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הטיפול הלקוי של יחידת א-3 בעברות תעבורה של שוטרים. אי-שיוך שיטתי של הדוחות ליחידות שהעברות נעברו בתחומן אילץ את המשטרה למחוק מאות רבות של עברות תעבורה מחמת התיישנות. עיכוב הטיפול באלף דוחות ויותר, לרבות כתבי אישום נגד שוטרים, הוא מחדל בתפקוד היחידה. על המשטרה ועל ראש את"ן לבחון את הכשל, להפיק ממנו לקחים ולהבטיח כי עברות שעוברים שוטרים בכלי רכב של המשטרה יטופלו על פי נוהל את"ן.

הטיפול בדוחות לרכבי המשטרה במחוזות⁴¹

לפי נוהל את"ן, היחידה שהעברה נעברה בתחומה תדרוש את פרטי השוטר שנהג מקצין התחבורה שכלי הרכב בתחום אחריותו, וקצין התחבורה חייב להעביר מידע זה בתוך 14 יום. בתוך שבעה ימים מקבלת פרטי הנהג תדרוש היחידה ממפקדו דוח על נסיבות ביצוע העברה, והמפקד חייב להמציא דוח זה תוך 14 יום. לאחר קבלת תשובת מפקדו של השוטר שנהג, יחליט הקצין המוסמך⁴² על המשך הטיפול בדוח, בתוך שבעה ימים. אם לא יעביר מפקדו של השוטר שנהג הסבר על נסיבות ביצוע העברה בתוך חודש ימים, יירשם דוח לשוטר שנהג.

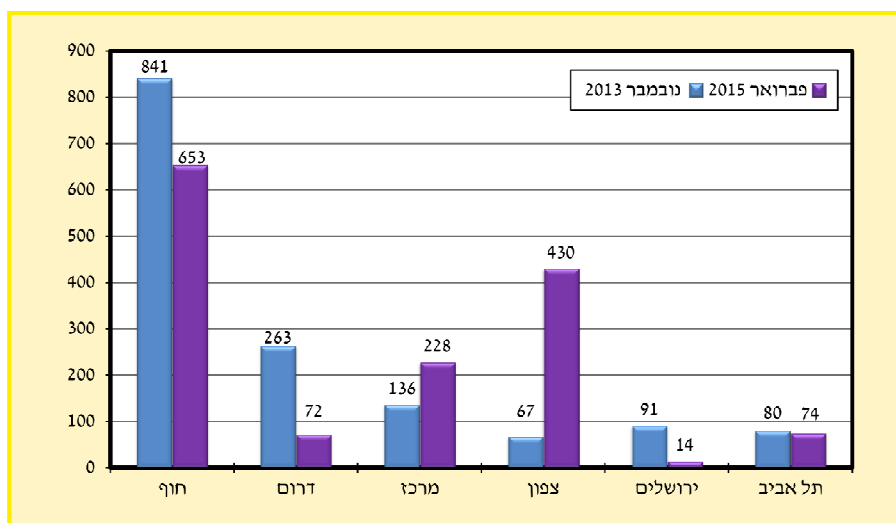
משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בדוחות לכלי רכב משטריים שהועברו מיחידת א-3 לטיפול במחוזות. להלן בתרשים 8 מספר הדוחות שלא הושלם הטיפול בהם, בחלוקה לפי מחוזות ולפי מועדים: נובמבר 2013 ופברואר 2015.

41 צפון, חוף, מרכז, ת"א, ירושלים ודרום.

42 נוהל את"ן מגדיר את הקצין המוסמך להחליט בהתאם לחומרת העברה ולדרגת השוטר.

תרשים 8

**דוחות לכלי רכב משטריים שהטיפול בהם לא הושלם, לפי מחוזות, נובמבר 2013
ופברואר 2015**



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בנובמבר 2013, כשנה וחצי לאחר תחילת הפעלתן של מצלמות א-3, היו בכל המחוזות 1,478 דוחות לכלי רכב של המשטרה שלא הושלם הטיפול בהם, ובפברואר 2015 היו 1,471. במחוז מרכז חלה בתקופה הנדונה עלייה של 68% בקירוב במספר הדוחות שטרם טופלו, ובמחוז צפון עלייה של 540% בקירוב.

להלן פירוט ממצאי הבדיקה בשלושה מחוזות ובמטה את"ן.

מחוז מרכז

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי קצין את"ן של מחוז מרכז לא טיפל בדוחות של כלי רכב משטריים שהעבירה אליו יחידת א-3 אלא נהג להחזירם ליחידת א-3 והדוחות נותרו שם ללא טיפול.

בספטמבר 2014 מסר קצין את"ן של מחוז מרכז למשרד מבקר המדינה כי אין לרשותו כוח אדם מספיק לטיפול בדוחות ובכתבי האישום שמנפיקה יחידת א-3 נגד רכבי משטרה, שכן התקנים שעמדו לרשותו הועברו לטובת מטה את"ן ויחידת א-3. עוד מסר כי אינו רואה את הטיפול בדוחות ובכתבי האישום כחלק מתפקידו וציין כי הודיע על כך לגורמי הפיקוד הרלוונטיים. נתונים דומים מסר בדצמבר 2014 סגן מפקד מחוז מרכז לסגן ראש את"ן: הוא טען כי המחוז אינו מטפל בדוחות א-3 היות שמצבת כוח האדם שנותרה בתחום האת"ן במחוז אינה מאפשרת זאת.

באפריל ובדצמבר 2014 הפנה רכז יחידת א-3 את תשומת לב מפקדיו לכך שקצין האת"ן במחוז מרכז אינו מטפל בדוחות ומחזירים, וכי בחודשים האחרונים אף הפסיק לשייך את הדוחות ליחידה המטפלת במחוז.

ביוני 2015, מסר קצין את"ן של מחוז מרכז למשרד מבקר המדינה כי על פי הנחיית ראש את"ן ומפקד מחוז מרכז, עד למועד המענה טופלו כל דוחות א-3 שהצטברו במחוז, כ-210 דוחות. עוד מסר כי לפי הנחיית ראש את"ן, "מתאריך 16.6.15 הטיפול בדוחות א-3 בתחום מחוז מרכז יבוצעו על ידי ק' את"ן מחוזי" ודוחות היחידות הארציות יטופלו ברמה הארצית.

מן האמור עולה כי זמן רב נזנח הטיפול במאות דוחות תעבורה לרכבי משטרה שהופקו ממצלמות א-3 והועברו למחוז מרכז. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקט ראש את"ן בהנחייתו ממאי 2015 לשם הסדרת הטיפול בדוחות אלה. על ראש את"ן לבצע ביקורות עתיות על מנת לוודא שלא יישנו מקרים כאלה.

מחוז חוף

1. בנובמבר 2013 נכנס לתפקידו רכז את"ן במחוז חוף (להלן - הרכז המחוזי) ומצא כי הצטברו כ-800 דוחות לכלי רכב של המשטרה שלא טופלו עד אז במחוז. עד פברואר 2015 טיפל הרכז ב-150 מהם, בקירוב.

בספטמבר 2014 מסר קצין את"ן של מחוז חוף למשרד מבקר המדינה כי בעבר היה למחוז מדור פניות נהגים, שטיפל בנושא הדוחות לכלי רכב משטריים, אך כיום אין למחוז די כוח אדם לטפל בדוחות אלה ועל כן הם מטופלים במידת האפשר.

במאי 2014 פנה הרכז המחוזי לכמה גורמים באת"ן והתריע כי בנובמבר 2013 היו 842 דוחות שנרשמו לכלי רכב משטריים ומדי חודש נוספו עליהם עוד כ-40-50. הרכז ביקש הנחיה לאופן הטיפול בדוחות הישנים, לנוכח העובדה שבקצב הטיפול בהם צפויה לחול עליהם התיישנות.

2. באוגוסט 2014 מינה סגן מפקד מחוז חוף קצין בודק לנסיבות התיישנותם של דוחות א-3 שנרשמו לשוטרים במחוז חוף (להלן - הקבו"ד). באוקטובר 2014 הגיש הקבו"ד את מסקנותיו ובהן ציין, בין השאר, כי בניגוד לעבר, האת"ן המחוזי נותר "גוף מטה בלבד, ללא יכולות אופרטיביות ובמקביל הטיפול בדוחות אלה [של רכב משטרי] הוטל על רכז התנועה המחוזי, בנוסף למטלותיו הקיימות". הקבו"ד המליץ, בכפוף לבדיקה נוספת מול גורמי את"ן, לבטל את כל הדוחות שאינם מתאימים לקריטריון המצאת הדוח בתוך ארבעה חודשים ממועד ביצוע העברה. עוד המליץ הקבו"ד לפעול עם גורמי אגף התנועה לבחינה מחודשת של הנוהל הקיים. בשולי הדברים הוסיף הקבו"ד שהבדיקה העלתה כי "במחוז לא בוצעה כל בקרה שהיא ע"י הרמה הארצית לרמה המחוזית... לו בוצעה בקרה מסוג זה, הבעייתיות שהובילה לקבו"ד זה הייתה עולה לסדר היום בשלב מוקדם הרבה יותר והייתה זוכה להתייחסות ומענה מקצועי".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי המלצתו של הקבו"ד לבטל את הדוחות אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק סדר הדין הפלילי, המאפשר למשטרה לאתר את השוטר שנהג בכלי הרכב ולהגיש לו את הדוח, אם לא חלפה שנה ממועד ביצוע העברה או אם לא חלפו שלושה חודשים מהמועד שהוכיח בו כי לא נהג ברכב בעת ביצוע העברה, לפי המאוחר מביניהם, ובלבד שלא עברו שנתיים מיום העברה.

בינואר 2015 מסר הרכז המחוזי למשרד מבקר המדינה כי מאז מינוי הקב"ד חדל לטפל בדוחות הישנים ועבר לטפל בדוחות השוטפים, ובהם אין פיגור בטיפול.

את"ן לא מילא את תפקידו, לוודא כי דוחות תעבורה לרכבי משטרה יטופלו כדין. משום כך התיישנו מאות דוחות וכתבי אישום והמשטרה תיאלץ למחקם.

מחוז ירושלים

לוח זמני הטיפול במחוז: בפקודת המטה הארצי "טיפול המשטרה בעברות תעבורה" נקבע כי היחידה תעביר את הדוחות ליחידה שהעברה נעברה בתחומה, "ללא דיחוי", וזו תסיים את הטיפול בדוחות בתוך חודש וחצי בקירוב. עוד נקבע בנוהל כי אם תוך חודש ימים לא הועברה ליחידה שהעברה נעברה בתחומה התייחסותם של מי שנהג ברכב המשטרה ושל מפקדו, יונפק דוח לשוטר שנהג.

להלן בלוח 7 דוגמאות לזמני טיפול בדוחות תעבורה לכלי רכב משטריים שהעברה בהם נעברה במחוז ירושלים⁴³.

לוח 7

דוגמאות לזמני הטיפול בדוחות לכלי רכב משטריים במחוז ירושלים

דרגת הנהג	תאריך העברה	תאריך ההעברה ליחידה המטפלת במחוז	תאריך גמר הטיפול	משך הטיפול במחוז (בחודשים)
תת-ניצב	12.02.13	11.11.13	14.09.14	10
תת-ניצב	10.03.13	11.11.13	14.09.14	10
פקד	02.03.13	11.11.13	15.09.14	10
ניצב משנה	15.01.14	17.02.14	11.09.14	7
רב-סמל	11.04.14	27.05.14	02.11.14	5

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח וממצאי הביקורת עולה כי המחוז השתהה בטיפול בדוחות זמן רב מעבר לקבוע בנוהל. עוד עלה כי המחוז לא פעל כנדרש בנוהל ולא הנפיק דוחות גם כחלוף חודש מיום פנייתו לקבלת הסבר על נסיבות ביצוע העברה. יצוין כי במקצת התיקים שטופלו, לרבות התיקים המובאים בטבלה, הטיפול הסתיים סמוך ל-15.09.14 או ביום זה, הוא מועד מסירת הנתונים למשרד מבקר המדינה.

במאי 2015, לשאלת משרד מבקר המדינה, מסר קצין את"ן המחוזי אז כי הטיפול בדוחות לקצינים הזוטרים התארך בגלל עומסי עבודה של היחידה המטפלת ובגלל התייחסות מאוחרת של המעורבים. לגבי הדרגות הבכירות השיב הקצין כי הטיפול הועבר למדור תעבורה באת"ן.

43 כאמור, המחוז מטפל בעברות שנעברו בשטח השיפוט של המחוז, גם בידי שוטרים שאינם משרתים במחוז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עיכוב של 10 חודשים בטיפול בדוחות או בהעברתם לאת"ן אינו סביר. על פי נוהל את"ן עליו לסיים את הטיפול בדוחות בתוך חודש וחצי בערך, ואת הדוחות שנרשמו לקצינים הבכירים עליו להעביר לאלתר לגורם המוסמך באת"ן.

בתשובתה מסרה המשטרה כי במועד מתן התשובה (ספטמבר 2015) יש הקפדה על הנוהל ועל העברת הטיפול בדוחות שנרשמו לקצינים בכירים לגורם המוסמך באת"ן.

ההחלטות שקיבל הגורם המוסמך

חוסר עניין לציבור: בנוהל את"ן נקבע כי המוסמך להחליט לא יורה על סגירת תיק מחוסר עניין לציבור אלא במקרים חריגים ועליו לרשום נימוקים להחלטתו. להלן שני מקרים שהוחלט בהם על סגירת התיק אף על פי שלא נמצא בהם מידע המצביע על כך כי מדובר במקרים חריגים.

1. במרץ 2014 צולם קצין משטרה בדרגת רב-פקד נוהג ברמזור אדום בדרך חברון בירושלים. הקצין הסביר כי מיהר לישיבה ומדובר בטעות שאינה מאפיינת אותו. קצין האת"ן המחוזי ביטל את הדוח מטעם "חוסר עניין לציבור", בלי שרשם נימוק שיצדיק את ביטול הדוח, כנדרש בנוהל.

במאי 2015, במענה על פניית משרד מבקר המדינה, מסר קצין את"ן המחוזי אז כי הקצין הנוהג ציין שהיה עליו להגיע לישיבה דחופה וכי נסע מאחורי משאית שהסתירה מעיניו את הרמזור. בנסיבות אלה החליט קצין את"ן המחוזי לבטל את הדוח מחוסר עניין לציבור.

2. בפברואר 2013 צולם שוטר בדרגת סגן ניצב נוהג במהירות 104 קמ"ש בכביש שהמהירות המותרת בו 70 קמ"ש. הקצין הסביר שנסע במהירות כי קיבל טלפון מאשתו שלא חשה בטוב, וביקש להמיר את הדוח באזהרה. בנוהל את"ן נקבע כי הגורם המוסמך להחליט אינו רשאי להמיר את הדוח באזהרה ועל השוטר המעוניין בכך לפנות למפנ"א. אף על פי כן, קצין האת"ן המחוזי לא הפנה את השוטר למפנ"א ובמקום זאת ביטל את הדוח מטעם "חוסר עניין לציבור", בלי שנימק בכתב את ביטול הדוח, כנדרש בנוהל.

בהתייחסותו לשני המקרים הודה קצין את"ן מחוז ירושלים למשרד מבקר המדינה כי היה עליו לציין בהחלטה את הנימוקים לביטול.

משרד מבקר המדינה מעיר לקצין האת"ן המחוזי שהחלטותיו היו מנוגדות לנוהל את"ן, הקובע שסגירת התיקים תיעשה במקרים חריגים ובנימוקים מתאימים. במקרה הראשון היה עליו לבחון אם מדובר במקרה חריג - ואם סבר כי כך הדבר, היה עליו להבהיר זאת בנימוקי סגירת התיק. במקרה האחר היה עליו לא לבטל את הדוח כי אם להפנות את הנהג למפנ"א, להגשת בקשה להמרת הדוח באזהרה.

יוצר כי סביר שנימוקים כנימוקים שנמסרו במקרים שפורטו, אילו נמסרו בידי אזרח, לא היו מצדיקים ביטול דוחות.

חוסר ראיות: בנוהל את"ן נקבע כי אם אי-אפשר לזהות את נהג כלי הרכב בעת ביצוע העברה, היחידה המטפלת תעביר את הטיפול בדוח למחלקת החקירות של את"ן. להלן תיאור של שני מקרים ממין העניין.

1. בחודשים אפריל-נובמבר 2013 הונפקו נגד ניידות משטרה של מרחב מוריה שבמחוז ירושלים שישה כתבי אישום: חמישה בגין נהיגה במהירות 106-150 קמ"ש בכביש שהמהירות המותרת בו 80 קמ"ש ואחד בגין נהיגה במהירות 72 קמ"ש בכביש שהמהירות המותרת בו 50 קמ"ש.

מפברואר עד אפריל 2014 פנתה היחידה המטפלת פעמים מספר למרחב מוריה לשם קבלת פרטי הנהגים אך לא נענתה. בתחילת ספטמבר 2014 (10-17 חודשים מביצוע העברות) הודיע סגן מפקד מרחב מוריה לקצין את"ן של המחוז כי "בוצעו ניסיונות רבים לאתר את הנהגים... אולם ללא הצלחה", והמליץ לבטל את הדוחות. ממסמך של היחידה לתלונות הציבור במחוז ירושלים, מנובמבר 2014, עולה כי בבדיקת קצין בודק⁴⁴ נמצא שטווח שמירת המידע על הנהגים ברכבי המשטרה הוא קצר ולכן חסרים נתונים, ולפיכך המליץ הקצין הבודק לבטל את הדוחות. כמו כן הוצע במסמך כי בירורים מעין אלה ייעשו בעתיד "בטרם יאבדו נתונים מהמערכת". סגן מפקד המחוז⁴⁵ קיבל את ההמלצות וביטל את הדוחות מאחר שלא אותרו הנהגים.

ביוני 2015, במענה על פניית משרד מבקר המדינה, מסרה קצינת פניות הציבור במחוז ירושלים כי לאור הערת משרד מבקר המדינה, ביצע המחוז בדיקה נוספת במערכות הממוחשבות של המשטרה, אך גם בבדיקה זו לא הצליחו לאתר את הניידות ואת השוטרים שעברו את עברות התנועה, מאחר שאף לא אחת מן הניידות הופיעה במערכות אלה בשעות שהעברות נעברו בהן.

משרד מבקר המדינה מציין שהעדרן המוחלט של ניידות המשטרה מן המערכות המבצעיות בזמנים הללו מעלה חשש כי הניידות המדוברות עברו את עברות התנועה לא בפעילות מבצעית כי אם בנסיעות מנהליות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ההחלטות שקיבל סגן מפקד המחוז היו מנוגדות לנוהל, המחייב העברת הטיפול בדוחות השוטרים למחלקת חקירות באת"ן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אין להשהות את הטיפול בדוחות השוטרים, שכן ההשתהות הייתה מן הגורמים שבעטיים לא התאפשר זיהוי הנהגים. על המשטרה לוודא כי זיהוי הנהגים ייעשה סמוך ככל האפשר לאירועים והליך הטיפול ייעשה על פי הנוהל שנקבע.

סגן מפקד מחוז ירושלים מסר כי "הופקו לקחים מחוזיים אשר כללו דרישה מאת האת"ן המחוזי להקפיד על ברורים תוך טווח קצר יחסית לכל יאבדו נתונים ודרישה... להנחות על ביצוע בקורות תקופתיות בכלל היחידות והמרחבים המוודאים כי כלל נתוני הרכבים מוזנים במערכת".

2. במאי 2013 צולם רכב משטרה שנסע במהירות 85 קמ"ש בדרך עירונית שהמהירות המותרת בה היא 50 קמ"ש. בבדיקה עלה כי הרכב היה בשימוש של קצין מהיחידה המרכזית. הקצין טען כי אינו נוהג בשבת, ומאחר שהעברה נעברה בשבת, העברה לא נעברה על ידיו. קצין האת"ן המחוזי וסגן מפקד המחוז קיבלו את טענת הקצין וביטלו את כתב האישום מטעם חוסר ראיות.

ביוני 2015, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מסרו סגן מפקד המחוז וקצין את"ן המחוזי כי המדובר ברכב מינהלה של המחוז, אך משלא נמצאו ראיות לזהות השוטר שנהג, בוטל הדוח.

44 הקצין הבודק לא היה איש אגף התנועה.

45 במחוז ירושלים אָצַל מפקד המחוז לסגנו את הסמכות לטיפול בכתבי אישום בעברות תעבורה שנרשמו לשוטרי המחוז.

לפי נוהל את"ן היה על קצין את"ן במחוז להעביר את המקרה ליחידת חקירות את"ן כדי שתברר עם הקצין את זהות מי שנהג ברכבו, ואחר כך להסב את כתב האישום על שם הנהג שביצע את העברה, אך הדבר לא נעשה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן טיפול המשטרה בנושא זה - ביטול דוחות תעבורה שניתנו לכלי רכב משטריים בגין עברות שנעברו בנסיעות לא-מבצעיות.

שינוי דוח הסבר : בבדיקה נמצא אירוע מחודש יוני 2014 ובו שוטר מן היחידה המרכזית באת"ן ירושלים נהג במהירות 150 קמ"ש בכביש שהמהירות המותרת בו היא 80 קמ"ש. בדוח הסבר ליחידה המטפלת מ-10.8.14, ציין השוטר כי האירוע המדובר התרחש במהלך פעילות שלו נגד אדם שנהג ללא רישיון והוא לא שם לב למהירות שנהג בה. השוטר הוסיף שהובהר לו כי גם במהלך פעילות מבצעית יש לתת את הדעת לחוקי התנועה. בדוח ההסבר מ-12.08.14 אישר מפקדו של השוטר שאכן באותה שעה נערכה פעילות יזומה אך טען כי "אין הסבר [הצדקה] לנהיגה במהירות מעל הנדרש".

לפי הנוהל, כשאין הצדקה לעברת התעבורה, מפקד המחוז נדרש להנפיק כתב אישום לשוטר.

בביקורת נמצא כי בסוף נובמבר 2014 חתמו השוטר ומפקדו על דוח הסבר חדש לאותו אירוע. השוטר כתב בו כי נהג במהירות מופרזת על מנת לבצע מעצר חשוד, ואילו המפקד כתב כי "היה צריך להזדרז למקום". מן הדוח החדש הושמטה טענתו הקודמת של המפקד, ש"אין הסבר לנהיגה במהירות מעל הנדרש". לאור דוח ההסבר החדש, החליט סגן מפקד המחוז לבטל את הדוח מטעם "רכב ביטחון". בבדיקה נוספת של משרד מבקר המדינה באת"ן ירושלים לא נמצא במחשבי המשטרה דוח ההסבר מאוגוסט 2014.

סגן מפקד המחוז מסר למשרד מבקר המדינה כי דוח ההסבר הראשון לא הוצג לפניו ולכן לא הייתה לפניו בעת ההחלטה אלא גרסה אחת בלבד. עוד ציין שנמסר לו מאת"ן מחוז ירושלים כי "מפקדו של השוטר נדרש לבדוק לעומק שנית את הדברים... ומצא כי הנסיעה במהירות שאינה מותרת הייתה מוצדקת". השוטר מסר למשרד מבקר המדינה כי אין מדובר בשתי גרסות: באוגוסט הוא התבקש להסביר מדוע נסע במהירות גבוהה מהמותר, ובנובמבר "ביקש ממני מפקד היחידה לפרט מה קרה באותו יום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ראש את"ן לבדוק את השוני שבין דוח ההסבר מאוגוסט 2014 לזה מנובמבר 2014, ומדוע לא הוגש דוח ההסבר החדש לגורם הפיקודי המוסמך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נהיגה בדרך עירונית במהירות העולה ב-70 קמ"ש על המהירות המותרת מסכנת מאוד את ציבור המשתמשים בדרך ולכן לא כל פעילות מבצעית תצדיק נהיגה מהירה כזאת. בעניין זה נדרשים השוטרים להפעיל שיקול דעת, באופן שיובטח האיוון בין הצורך לקיים את הפעילות המבצעית ובין השמירה על שלום הציבור המצוי באותה עת באזור הפעילות. מוצע כי ראש את"ן יטמיע הנחיה בעניין זה בנוהל את"ן.

בתשובתה מסרה המשטרה כי נסיעה בשטח בנוי במהירות העולה ב-70 קמ"ש על המהירות המותרת רצוי שתיעשה במשורה ורק לצורך מניעת סכנה ממשית לציבור. הנחיה ברוח הדברים הופצה לכלל שוטרי הארגון בחודש יולי 2015 והיא מחייבת להנחיל את הנושא בתדריכים ובשיעורים שבועיים.

דוחות תעבורה לרכבי משטרה שנהגיהם לא זהו

פקודת התעבורה קובעת כי אם נעברה עברת תעבורה ברכב הרשום על שם תאגיד⁴⁶, יועבר דוח התעבורה לתאגיד, וסכום הקנס הקבוע לעברה יהיה גדול פי ארבעה מן השיעור שנקבע לאותה עברה בצו עברות הקנס. אם ברצונו של התאגיד להימנע מתשלום הקנס הגבוה, עליו למסור למשטרה את פרטי נהג הרכב. לפי דברי ההסבר לפקודה, הקנס המוגדל נועד "ליצור תמריץ לתאגידים לדאוג להסבת הדוח על שם הנהג בפועל", שכן "אם לא מוסב הדוח על שם הנהג, הנהג חומק מלשאת במלוא התוצאות של העברה מאחר שההרשעה אינה נרשמת לחובתו". בפקודה נקבע שהיא חלה גם על כלי רכב ועל בני אדם שבשירות המדינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף על פי כן, במקרים שהמשטרה לא איתרה בהם את השוטר שנהג ברכב בזמן העברה, היא מחקה את הדוחות ולא חייבה את עצמה בשיעור הקנס שנקבע בפקודה.

בתשובתה מסרה המשטרה שתפעל בנושא זה בהתאם להנחיות היועץ המשפטי שלה וחשב המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשטרה לקיים את הוראת פקודת התעבורה כך שבכל מקרה שהנהג אינו מאותר, עליה לשלם לאוצר המדינה פי ארבעה מסכום הקנס שנקבע לאותה עברה בצו עברות הקנס.

טיפול את"ן בדוחות שנרשמו לכלי רכב משטריים

דוחות לקצינים בכירים

נוהל את"ן קובע כי המוסמך להחליט על הטיפול בדוחות לשוטרים שדרגתם ניצב משנה ומעלה הוא ראש את"ן או המפק"ל, ולאחר שעיין בחומר, יהיה רשאי לסגור תיק בגין עברת תעבורה מטעם "אין אשמה" אך ורק אם קבע כי "עברת התנועה בוצעה לצורך מבצעי, וכי אי ביצועה היה בו כדי למנוע את מילוי התפקיד" (ההדגשה לא במקור).

סעיף "יומן אדומים" בנוהל המשטרה "הפעלת המוקדים" קובע: "במסגרת עבודת המשטרה, לא אחת נאלצות הניידות באירועים בהולים לחצות בצמתים כשברמזור דולק אור אדום... או לנסוע מעל המהירות המותרת. במקרים אלו, על השוטר בשטח לבקש אישור של ק' היח"ס [קצין יחידת הסיוור]. עוד נקבע בנוהל שדיווחים אלו יירשמו ב"יומן אדומים".

להלן פרטים שעלו בביקורת על הטיפול בכמה מקרים.

1. בחודשים פברואר-מאי 2013 צולם רכב משטרי מסוים חמש פעמים נוסע בכבישי ירושלים במהירות מופרזת: ארבע פעמים צולם נוסע במהירות 128-99 קמ"ש בכבישים שהמהירות המותרת בהם עד 70 קמ"ש, ופעם אחת במהירות 108 קמ"ש בכביש שהמהירות המותרת בו עד 80 קמ"ש. בגין עברות אלו הונפקו שלושה כתבי אישום ושתי הודעות קנס.

46 לפי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, "תאגיד" הוא גוף משפטי, כשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות.

רק כעבור שנה כמעט, בפברואר 2014, פנתה היחידה שהעברה נעברה בתחומה לתת-ניצב יהודה דהן (להלן - קצין א'), שנהג ברכב שתועד בביצוע עברות התעבורה וכיהן באותה עת כמפקד מרחב במחוז תל אביב, וביקשה את התייחסותו. פניות נוספות הועברו לקצין א' במרץ ובאוגוסט 2014. עד ספטמבר 2014 לא התקבלה התייחסותו של קצין א' לפניות, ואז העבירה היחידה את הטיפול בנושא למדור תנועה באת"ן.

ב-20.11.14, כתשעה חודשים לאחר משלוח הפנייה הראשונה, שלח קצין א' למדור תעבורה התייחסות לכל אחד מכתבי האישום והודעות הקנס. את כל אחד מהם קישר לאירוע משטרי אחד או יותר שלשמו נסע במהירות מופרזת בדרכו למרחב במחוז תל אביב, וצירף העתקי תדפיסים מיומן האירועים המשטרי של המחוז (להלן - "שירת הסירנה"), המתעדים את האירועים שפירט בהתייחסותו.

בלוח 8 שלהלן מובא פירוט חמש העברות שהופקו לגביהן הודעות קנס וכתבי אישום לקצין א', ופירוט האירועים המשטריים במחוז תל אביב, שקצין א' העביר בהתייחסותו לדוחות.

לוח 8

**מועדי עברות התעבורה שביצע קצין א' בירושלים
ופרטי האירועים המשטריים במחוז תל אביב**

מספר העברה	תאריך העברה	שעת העברה (ירושלים)	שעת פתיחת האירוע (ת"א)*	שעת סיום האירוע (ת"א)	סוג האירוע המשטרי
1	25.05.13	16:59	15:56	19:39	אלימות במשפחה
			06:17	06:19	לחצן מצוקה
2	23.04.13	06:47	06:27	06:27	רכב חשוד
3	17.02.13	06:12	05:35	05:47	חשש לחיי אדם
			06:00	06:12	אלימות במשפחה
4	13.02.13	06:49	06:13	07:03	הפרת סדר
			05:23	05:57	מעצר עיכוב
5	12.02.13	06:07	05:29	05:40	הפעלת חזיזים/נפצים

על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* על פי דוחות האירועים שהתקבלו ממרכז השליטה של מחוז תל אביב.

העברות שבגינן הופקו הודעות הקנס וכתבי האישום צולמו בירושלים בחלוף 30-60 דקות מתחילת האירועים המשטריים שפירט קצין א' בהתייחסותו. האירועים המשטריים התרחשו במחוז ת"א, המרוחק כ-60 ק"מ מן המקומות שעברות התעבורה תועדו בהם (דרך בגין ושדרות גולדה מאיר בירושלים). שישה משמונת האירועים המשטריים הסתיימו לפני מועד תיעוד העברות או סמוך לזמן התיעוד. יצוין כי בהסבר לביצוע עברה מס' 4 ציין קצין א' אירועים שהתרחשו במרחב שלא היה בתחום אחריותו.

נמצא כי רוב האירועים המשטרתיים שבלוח 8 הסתיימו תוך דקות ספורות, ובאחד מהם אף לא נשלחה ניידת משטרה. זאת ועוד, ביומני המבצעים ובדוחות הפעולה של האירועים לא נמצא כל מידע על השתתפותו של קצין א' בהם. להלן פירוט של שלושה מן המקרים.

א. האירוע מתאריך 17.02.13, שכותרתו ב"שירת הסירנה" "חשש לחיי אדם", הסתיים 12 דקות מתחילתו. השוטר שטיפל באירוע כתב בדוח הפעולה: "בהגיענו למקום איתרנו את צוות מד"א שמסרו לנו כי אפשר לבטל, הקשישה פתחה את הדלת והכל כשורה איתה. עזבנו".

ב. האירוע מתאריך 23.04.13, שכותרתו "לחצן מצוקה", הסתיים כעבור שתי דקות, ובדוח הפעולה דיווח השוטר: "בדרכנו לאירוע, מהמוקד התקבל ביטול".

ג. האירוע מתאריך 23.04.13, בעניין רכב שחנה מזה שנה בחניית בניין, הסתיים תוך דקה אחת והמתלוננת הופנתה לעירייה.

במרץ 2015 מסרה נציגת מוקד מחוז תל אביב למשרד מבקר המדינה כי ב"יומן אדומים" של המחוז (שמתועדות בו נסיעות מורשות במהירות מופרזת לצורך מבצעי) לא אותר כל רישום לגבי האירועים שהובאו בלוח 8 לעיל, פרט לאירוע הראשון שנמצא רישום לגביו, אך פרטי המדווח ורכבו לא היו פרטי של קצין א' ופרטי הרכב שלו.

ראש מערך חקירות באת"ן בחן את המסמכים ב-23.11.14 והמליץ להסב את כל הודעות הקנס וכתבי האישום על שמו של קצין א', משום ש"מדובר בריבוי אירועים בפרק זמן קצר".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בדיון בהשתתפות תת-ניצב אלברט אוחיון שכיחן באותה עת כממלא מקום ראש את"ן (להלן - מ"מ ראש את"ן) וראש מערך החקירות באת"ן החליט מ"מ ראש את"ן לדחות את ההמלצה וביטל את הודעות הקנס ואת כתבי האישום מטעם "אין אשמה", בלי שהיו לפניו בעת ההחלטה דוחות הפעולה של האירועים שקצין א' פירט בהתייחסותו. החלטתו לא נומקה ולא התייחסה להמלצת ראש מערך החקירות כנדרש. בפברואר 2015 מסר ראש מערך החקירות באת"ן למשרד מבקר המדינה, שלא הוצגו בדיון נתונים חדשים אשר היה בהם כדי לשנות את המלצתו המקורית.

מ"מ ראש את"ן ביטל את הודעות הקנס ואת כתבי האישום אף על פי שלא היה כל יסוד לקשור בין נהיגתו של קצין א' במהירות מופרזת ובין האירועים המשטרתיים שפירט בהתייחסותו לעברות שיוחסו לו. החלטותיו לא התייחסו לאי-ההתאמה.

במאי 2015, לבקשת משרד מבקר המדינה, מסר קצין א': "בכל השלבים לאורך כל התהליך לא ביקשתי מאף גורם שיבטלו לי את הדוחות בניגוד למקובל", והוסיף כי כל החומרים שהעביר לאת"ן, כהסבר לנסיבות ביצוע עברות התעבורה, "לא היה בהם בכדי לקשור בין הדוחות לאירועים... [אלא] על מנת לבדוק אם יש קשר בין הדוחות לבין האירועים המבצעיים באותה עת במרחב". עוד הוסיף: "על אף התייחסותי המפורטת לא הייתה פה כוונת מכון לחמוק מקבלת הדין כמתחייב על פי החוק לעניין הדוחות. הכל עבר דרך גורם את"ן מקצועי ואגפני וההחלטה לשחזור או ביטול מצויה בידם מבלי שיש לי יכולת להתערב בהחלטה או להשפיע עליה". בדצמבר 2015 מסר קצין א' למבקר המדינה כי הנסיעות שבהן ביצע את העברות לא היו אל האירועים שצוינו בדוחות המענה לאת"ן וכי הוא לא נכח באירועים אלו ולכן לא הייתה הצדקה מבצעית לביצוע העברות.

משרד מבקר המדינה מעיר לקצין א' כי תשובותיו למשרד מבקר המדינה אינן מתיישבות עם דוחות ההסבר שהעביר לאת"ן בהם פורטו אירועים מבצעיים כהסבר לכל אחת מהנסיעות שתועד בהן נוהג במהירות מופרזת.

במאי 2015, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מסר מ"מ ראש את"ן כי בטרם החליט בעניינו של קצין א' היו בפניו התייחסותו ונימוקיו של קצין א' לכלל האירועים המיוחסים לו וכן פלטי המערכות הממוחשבות של המשטרה שצורפו והיוו בסיס לנימוקיו של קצין א'. בינואר 2016 מסר מ"מ ראש את"ן למשרד מבקר המדינה כי לאחר שבחן את החומרים שבתיק שוחח עם קצין א' בטלפון ותגובתו של קצין א' הייתה "אני עומד מאחורי כל מה שנכתב וצורף". לטענת מ"מ ראש את"ן, החלטתו לבטל את הודעות הקנס ואת כתבי האישום התקבלה לאחר שיחה טלפונית עם קצין א', "ועל סמך שיקולים מקצועיים ומבצעיים בלבד".

קצין א' מסר למבקר המדינה כי מדובר בשיחה טלפונית קצרה (כ-20 שניות) שבה שאל אותו מ"מ ראש את"ן האם הוא "עומד מאחורי כל מה שנכתב וצורף", והוא ענה כי הוא זה ששלח את החומרים.

בתשובתו הוסיף ומסר מ"מ ראש את"ן למשרד מבקר המדינה כי: "אין ביכולתי לבחון את נימוקי הקצין לכל אירוע ואירוע בו תועד נוהג במהירות מופרזת, והנני מבסס את החלטתי, בין השאר, על נימוקיו שלו בהיותו קצין משטרה בכיר". בתשובת המשטרה מספטמבר 2015 חזר מ"מ את"ן וציין כי "לאגף התנועה בכלל... אין יכולת לבדוק ולחקור כל נימוק והסבר של קצינים בכירים אודות פעילות מבצעית עליה הם נסמכים בתגובתם לעבירת תנועה כזו או אחרת המיוחסת להם, מה עוד שנוהל את"ן אינו מחייב זאת".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"מ ראש את"ן כי החלטה בעניין בקשה לביטול דוחות הנסמכת על אירועים מבצעיים מחייבת בחינה ממשית של האירועים בגינם נעברו עברות התנועה גם אם מדובר בעברות של קצינים בכירים. יודגש כי בדיקה כזאת מחייבת כתנאי מקדים לסגירת תיק בגין עברת תעבורה ללא קשר לדגתו של השוטרי שעבר את עברת התעבורה.

2. רכב משטרה שהיה בשימוש של מפקד מג"ב ירושלים תת-ניצב יזהר פלד (להלן - קצין ב'), צולם תשע פעמים נוסע במהירות 110-125 קמ"ש בכביש 3 בקטע שבין קרית מלאכי לצומת נגבה, באזור שהמהירות המותרת בו 80 קמ"ש. תשע העברות תועדו מיוני עד אוקטובר 2013. בגין עברות תעבורה אלה הופקו שני כתבי אישום ושבע הודעות קנס.

בדצמבר 2013 העביר קצין ב' לאת"ן את התייחסותו לתשעת המקרים, וכתב בה שכל הנסיעות שתועדו היו נסיעות "בתפקיד ובמסגרת פעילות מבצעית", כי "כל הדוחות ארעו בכביש... מאז שהוצבה מצלמה בכניסה ליישוב", וכי "למרות שאי הידיעה אינה פוטרת מעונש עד לקבלת כל הדוחות לא הייתי מודע לעניין" (ההדגשה במקור). קצין ב' צירף להודעתו פירוט של הנסיבות בכל אירוע, וצירף מסמכים לאימות טענותיו לגבי כמה מן המקרים.

בדצמבר 2013 המליץ ראש מדור תעבורה באת"ן לבטל את הודעות הקנס ואת כתבי האישום מטעם "אין אשמה", בנימוק ש"הנסיעה בוצעה לצורך ביצוע תפקיד עם צידוק". בהמשך להמלצה זו החליט ראש את"ן אז ניצב משה אדרי⁴⁷ (להלן - ראש את"ן א') לבטל מטעם "אין אשמה" שישה דוחות - שניים שהופקו בגינם כתבי אישום וארבעה שהופקו בגינם הודעות

47 שכיח בתפקיד ראש את"ן מיוני 2013 עד נובמבר 2014.

קנס. שלושת הדוחות האחרים, שהופקו בגינם הודעות קנס, לא בוטלו אלא הוסבו על שם קצין ב', על פי החלטת ראש את"ן א'.

להלן ממצאי בדיקת הטיפול בהודעות הקנס ובכתבי האישום.

א. ב-27.06.13 בשעה 05:56 צולם קצין ב' נוסע במהירות 125 קמ"ש. בגין עברה זו הופק כתב אישום. בהסבריו מסר קצין ב' כי הוקפץ לבסיס עקב היערכות להתרעת פיגוע חבלני (להלן - פח"ע) בירושלים, וצירף דוח מיומן המבצעים של מחוז ירושלים. מבדיקת יומן המבצעים ודוח הפעולה עולה כי התרעת הפיגוע התבססה על שיחה מטלפון ציבורי, שהתקבלה ב-26.6.13 בשעה 07:41, ובה מסר הדובר על כוונה לבצע פיגוע. ניידות נשלחו לאיתור המתקשר אך לא מצאו איש, ובבדיקה עם עיריית ירושלים הובהר שאין מצלמות בסביבה. הפעולה המתועדת האחרונה שביצעה המשטרה באירוע זה הייתה הזמנת יחידת הזיהוי הפלילי למקום, בשעה 15:32 באותו יום.

כאמור, קצין ב' צולם בשעה 05:56 בבוקר שלאחר האירוע, כ-14 שעות לאחר הפעולה המתועדת האחרונה של המשטרה באירוע זה. אף על פי כן החליט ראש את"ן א' לבטל את כתב האישום.

ב. ב-22.09.13 בשעה 05:32 צולם קצין ב' נוסע במהירות 117 קמ"ש. בהסבריו מסר קצין ב' כי הייתה זו "נסיעה לירושלים. ביצוע מרדף אחר 2 אנשים חשודים ממחוז מרכז ל... ירושלים", וצירף דוח מיומן המבצעים של מחוז ירושלים. מבדיקת יומן המבצעים ודוחות הפעולה עולה כי התקיים מרדף שהחל בשעה 00:38 במחוז מרכז והסתיים במעצר חשוד בשעה 01:39. בשעה 03:02 דווח למוקד המבצעים כי תחנת הראל קיבלה על עצמה אחריות כללית לאירוע ולעצור. ואילו קצין ב' צולם בכביש 3 כ-60 ק"מ ממקום המרדף וכשעתיים וחצי לאחר סיומו. אף על פי כן החליט ראש את"ן א' לבטל את הדוח.

ג. ב-27.09.13 בשעה 07:00 צולם רכבו של קצין ב' נוסע במהירות 112 קמ"ש. קצין ב' הסביר כי הייתה זו "נסיעה לירושלים. היערכות לכווח פריצה... בפקודי עקב התרעות להתפרעויות". הוא צירף דוח מיומן המבצעים, שמבדיקתו עולה כי דיווח ראשון התקבל באירוע זה בשעה 13:27, שש וחצי שעות אחרי שצולם קצין ב' נוהג במהירות חריגה. אף על פי כן החליט ראש את"ן א' לבטל את הדוח.

מבדיקת "יומן האדומים" של מחוז ירושלים עולה כי קצין ב' לא דיווח על נסיעה מבצעית במהירות חריגה אף לא באחד משלושת האירועים הללו (א-ג).

ד. ביום האירוע השלישי שצולם בו, ה-27.09.13, בשעה 17:52 צולם שוב רכבו של קצין ב' נוסע במהירות 122 קמ"ש. בגין עברה זו הופק כתב אישום. בהסבריו מסר קצין ב' כי מדובר ב"נסיעה מירושלים דרומה לאחר אירוע... בפקודי, חזרה הביתה" (ההדגשה לא במקור). ראש את"ן א' ביטל את כתב האישום מטעם "אין אשמה", הגם שקצין ב' ציין במפורש שהנסיעה הייתה לאחר האירוע ובדרכו לביתו. בבדיקת יומן המבצעים של מג"ב, שהעביר קצין ב' לאת"ן, לא נמצא כל רישום של האירוע.

המלצת ראש מדור תעבורה והחלטת ראש את"ן א' התקבלו אף על פי שעל סמך הפרטים שהובאו לעיל, אי-אפשר לקשור בין האירועים המבצעיים שפירט קצין ב' בהתייחסותו ובין הנסיבות שתועד בהן נוהג במהירות מופרזת (במיוחד כך במקרה שציין כי מדובר בנסיעה "חזרה הביתה"). החלטות ראש את"ן א' לא לוו בהנמקות או בהסברים לאי-ההתאמה הזו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אמנם החלטות ראש את"ן א' לא לוו בהנמקות או הסברים, אך הן התבססו על דוחות ההסבר של קצין ב' שהובאו במענה לדוחות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהתאם לסדרי מינהל תקין, ובוודאי כשמתקבלת החלטה בנושא עברות של קצינים בכירים, על ההחלטה להיות מפורטת ומנומקת, כדי שיהיה ברור שהתקבלה לאחר הפעלת שיקול דעת ובדיקה יסודית של נסיבות העברה.

במאי 2015, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מסר קצין ב' כי הוא ממלא תפקיד רגיש ביותר, הדורש ממנו "ערנות, זמינות ומידיות". באשר לאירועים שהובאו בסעיפי המשנה א'-ב' לעיל ציין שאירועי דיווח על מפגעים "אינם מתחילים ומסתיימים מבחינת הטיפול האישי שלי בהם מידית עם קבלת ההודעות. אירוע שכזה הינו מסוג מתגלגל שהטיפול בו עשוי להמשך עוד מספר ימים לאחר מכן". באשר לאירועים שהובאו בסעיפי המשנה ג'-ד' מסר קצין ב' כי התארגנות לאירועים של הפרות סדר בירושלים מתחילה שעות רבות לפני זמן הצפי להפרות הסדר ומסתיימת שעות רבות לאחר מכן, וזאת על סמך איסוף ידיעות מודיעיניות ופעילות יחידות השטח, גם אם בסופו של דבר לא בוצעה פעילות מבצעית. בתשובתו מספטמבר 2015, שנמסרה באמצעות המשטרה, הוסיף קצין ב' כי העיכוב בבקשת התייחסותו לאירועים הללו גרם לו "קושי בשחזור האירועים והנסיבות המדויקות בכל אירוע ואירוע אשר הובילו אותי לנסיעה במהירות מעל המהירות המותרת במקום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי נוהל את"ן לא ייסגר תיק עברת תעבורה של שוטר אלא אם כן הוכח כי באי-ביצוע העברה היה כדי למנוע מן השוטר את מילוי תפקידו. ואולם מן ההסברים שמסר קצין ב' לא עולה קשר ממשי בין עברות התעבורה שביצע ובין האירועים שדיווח עליהם. לכן לא היה מקום להכללת אירועים אלה בהתייחסות המובאת במסגרת בקשה לביטול דוחות וכתבי אישום. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בכל הנוגע לאירוע המובא בסעיף ד'.

במאי 2015, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מסר ראש את"ן א' כי בתפקידו כראש האגף לא בדק את הדוחות המבצעיים שהובאו לפניו אלא שאל את ראש מדור תעבורה "את השאלות הרלוונטיות... לבדיקות הנעשות על ידו". לעניין הדוחות של קצין ב' ציין כי אינו "נכנס לפרטי פרטים בבדיקה" ולא ראה צורך בבדיקת תשובותיו, מאחר שהוצמד לדוחות מענה מבצעי שנראה לו סביר, שכן מדובר בקצין בדרגת תת-ניצב "היודע ומבין את כל המשמעויות בנושאים מבצעיים". בנוגע לסעיף ד' הוסיף ראש את"ן א': "הדוח היה אמור להיות משוחזר בהחלטתו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטות בעניין סגירת תיקי עברות תעבורה של קצינים בכירים מטעם היעדר אשמה חייבות להתקבל לאחר בירור עובדתי יסודי של השאלה האם היה באי-ביצוע העברה כדי למנוע את מילוי תפקידו. כמו כן, על את"ן להבהיר כי ביטול דוח מטעם היעדר אשמה לא יתקבל אלא כאשר מתקיים קשר סיבתי ישיר וברור בין האירוע המבצעי ובין הנסיעה, באופן שמבהיר מעל לכל ספק סביר כי אי-ביצוע עברת התעבורה היה עלול למנוע מן השוטר למלא את תפקידו.

במאי 2015, במענה על פניית משרד מבקר המדינה, מסר ראש מדור תעבורה כי המדור איננו גוף חוקר והוא "... מסתמך על הסברו של הקצין ומסמכים נלווים, במידה והקצין מדווח על פעילות מבצעית ומצטרף דוח מיומן מבצעים, אזי נתונים אלו מספקים על מנת לקבל החלטה".

ראש המדור הוסיף כי באשר לאירוע המפורט בסעיף ד', "טענת המבקר מוצדקת". הוא ציין שמדובר כאן בטעות שנבעה מכך שהדוחות הועברו לעיונו כולם יחד. בעקבות טעות זו הוא הנחה כי מכאן ואילך יועבר אליו כל דוח בתיק נפרד.

3. כאמור, נוהל את"ן קובע שהמוסמך להחליט אינו רשאי לבטל דוח בנימוק "חוסר עניין לציבור" אלא במקרים חריגים ומנימוקים שיירשמו.

ב-19.10.12 בשעה 00:44 צולם רכבו של ניצב-משנה תומר בדש (להלן - קצין ג') שהיה באותה עת מפקד תחנת באר שבע, נוסע במהירות 132 קמ"ש, בכביש שהמהירות המותרת בו 90 קמ"ש. בגין העברה הופק לקצין ג' כתב אישום.

בהתייחסות אחת לעברת התנועה⁴⁸ מסר קצין ג' לאת"ן: "לא זכור לי הנסיבות שבגינם נסעתי במהירות זו". ובהתייחסות אחרת לאותה עברה מסר: "בתאריך ובשעות הנ"ל היו 2 אירועים חריגים בגזרת התחנה... ייתכן ובמהלך הנסיעה צולמתי לפיכך במהירות". לאור הנסיבות ביקש קצין ג' לבטל את הדוח ולבקשתו צירף דוח פעולה של אחד האירועים והעתק תלונה של אזרח בנוגע לאירוע אחר.

במאי 2013 המליץ ראש מדור תעבורה באת"ן לבטל את כתב האישום מטעם "חוסר עניין לציבור". ראש את"ן אז ניצב בדימוס ברונו שטיין⁴⁹ (להלן - ראש את"ן ב') קיבל את ההמלצה וביטל את כתב האישום.

מבדיקת יומני המבצעים עולה כי האירוע הראשון שהביא קצין ג' לחיזוק טענתו החל בשעה 00:00 במרכז באר שבע, 44 דקות לפני ביצוע עברת התעבורה, והסתיים כעבור פחות מדקה, לאחר שהשוטר דיווח כי "מדובר במטריד". האירוע השני החל בשעה 00:13, כחצי שעה לפני ביצוע עברת התעבורה, ועניינו גביית תלונה מאזרח שהגיע לתחנת משטרת באר שבע. לא נמצא ביומני המשטרה תיעוד לכל פעילות אחרת של המשטרה בקשר לתלונה, באותה שעה או בסמוך אליה.

יתר על כן, קצין ג' נסע בכביש מדרום לצפון⁵⁰ ואילו כדי להגיע לאירועים שדיווח עליהם היה עליו לנסוע מצפון לדרום.

ראש את"ן ב' ביטל את כתב האישום אף על פי שלא היה אפשר לקשור את האירועים המבצעים שפירט קצין ג' בהתייחסותו לנסיבות שתועד בהן נוסע במהירות מופרזת. החלטת ראש את"ן ב' לא לוותה בהסבר או בנימוק.

במאי 2015, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מסר קצין ג' כי לאחר הגשת הבקשה לביטול הדוחות פנו אליו מאגף התנועה וביקשו השלמות לבקשתו והוא השיב להם כי הנסיבות אינן זכורות לו. בספטמבר 2015 הוסיף כי "לא ביטלתי לעצמי שום דוח, העברתי את הדברים... לבחינת הגורמים המוסמכים".

במאי 2015, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מסר ראש את"ן ב': "בדיקת נסיבות הדוח וההסבר לגביו הינם באחריותו של הרמ"ד [ראש המדור]".

48. ההתייחסויות נכתבו ללא תאריך.

49. ראש את"ן ממאי 2011 עד מאי 2013.

50. המצלמה מצלמת את כלי הרכב הנוסעים צפונה.

ראש מדור תעבורה מסר למשרד מבקר המדינה כי קצין ג' הסביר שנהג בתפקיד וצירף מסמכים המאמתים זאת. הוא ציין כי במקרה כזה אינו נדרש לבצע חקירה, "בפרט כאשר קצין בכיר מוסר את הסברו בצירוף מסמכים רלוונטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם כשמדובר בקצינים בכירים, יש לבחון את הבקשות לביטול דוחות בגין עברות תעבורה לאחר בירור פרטי האירועים לעומקם. בעניין זה הטיפול בבקשתו של קצין בכיר צריך להיות זהה לטיפול בבקשתו של שוטר זוטר. ביטול כתב אישום אסור שיעשה אלא אם כן ברור מעל כל ספק שהדבר מוצדק.



ביוני 2015, במענה על פניית משרד מבקר המדינה, מסר ראש מדור תעבורה כי לאור הנתונים שבדק והציג המבקר, והשתמע מהם כי למקצת עברות התעבורה לא קמה עילה המצדיקה ביטול, ימליץ לראש מחלקת התנועה באגף על שחזור הדוחות שבוטלו שלא לפי הדין. ראש המדור הוסיף כי "לאור האמור לעיל המלצתי להעביר את הטיפול בנושא דוחות לרכבי משטרה למדור חקירות תאונות דרכים אשר תפקידו לבחון לעומק כל הסבר וטענות ולגבש המלצה באשר לממצאים (כיחידה חוקרת)".

ממצאי פרק זה מלמדים כי דוחות שנרשמו לקצינים בכירים בגין נהיגה במהירות מופרזת בוטלו על סמך אירועים מבצעיים שלכאורה לא התקיימה כל זיקה ממשית בין האירועים הללו ובין עברות התעבורה או שהקצינים לא נטלו בהם חלק. הדרג באת"ן החליט על ביטול דוחות אלה בלי בחינה מעמיקה של בקשות הקצינים, אלא על סמך העובדה שאלה בקשותיהם והסבריהם של קצינים בכירים, שלדעת דרג זה הם מבינים את משמעותה של פעילות מבצעית. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפקח לפעול לבדיקת התנהלותם של כל הקצינים המעורבים באירועים שהובאו לעיל, ולנקוט פעולות שיידרשו בעקבות הבדיקה. עוד עליו להורות להפיק מחדש את הדוחות ואת כתבי האישום בגין העברות שיימצא כי נמחקו ללא הצדקה.

התנהלות המשטרה בכל היבטי הטיפול בדוחות התנועה שנרשמו לשוטריה משקפת תמונה עגומה של כשלים מערכתיים, שבאו לידי ביטוי בטיפול במאות דוחות שנרשמו לרכבי משטרה; בדיווח שמסרו קצינים בכירים במסגרת בקשות לביטול דוחות; ובהליך הבחינה וההחלטה בבקשות אלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי כשלים אלה, הנוגעים לאופן אכיפת המשטרה את הוראות הדין על שוטריה, הם כשלים מן התחום הערכי והם פוגעים הלכה למעשה באמון הציבור במשטרה. משרד מבקר המדינה סבור כי הקפדה על אכיפת החוק בתוך המשטרה חיונית גם לאכיפת החוק על הציבור, שכן היא מחזקת את אמון הציבור במשטרה ובשלטון החוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2015 מסר מנכ"ל המשרד לבט"פ כי "השר רואה חשיבות בשינוי הנוהל [נוהל את"ן] בכלל ובשינוי בטיפול בקצינים בכירים בפרט. לנוכח זאת ולאור הצורך בהטמעת עומק של השינוי, סיכם השר עם מ"מ מפכ"ל כי ההחלטה בעניינם של הקצינים הבכירים תובא לאישורו המפכ"ל ולא רק לידיעתו".

בתשובתה מסרה המשטרה כי ראש את"ן מונה בידי ממלא מקום המפכ"ל לבדיקת כלל המקרים הפרטניים שהמבקר העיר עליהם לגבי הקצינים הבכירים. המלצותיו של ראש את"ן לגבי שלושה קצינים בכירים (א'-ג') הן שחזור כלל הדוחות האפשריים על פי חוק והעברת הטיפול בהם לבחינת מחלקת משמעת במשטרה. ראש את"ן ציין כי הוא רואה בחומרה את התנהלות הקצינים העולה מן החומר שהציג המבקר.

בדצמבר 2015 הוסיפה המשטרה כי מונה קצין בודק לבדיקת התנהלות הקצינים להם בוטלו הדוחות המוזכרים בדוח. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המפכ"ל לבחון גם את התנהלות ראשי האת"ן ומ"מ ראש את"ן, שביטלו את הדוחות וכתבי האישום האמורים.

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי לאור ממצאי הדוח והחלטות השר והמפכ"ל, תוקן בנוהל אופן הטיפול בעברות שעוברים אנשי משטרה בכלל וקצינים בכירים בפרט. החלטות בדבר קצינים בכירים (ניצב משנה ומעלה) יתקבלו בידי ראש את"ן ויובאו לידיעת המפכ"ל.

המרת דוח באזהרה

1. נוהל את"ן קובע, כאמור, את אפשרויות הפעולה של המוסמך להחליט על המשך הטיפול בעברות תעבורה של שוטרים. המרת דוח באזהרה אינה מופיעה בנוהל כאחד האמצעים שהוא רשאי לנקוט. ואולם הנוהל קובע כי שוטר שנרשם לו דוח רשאי לבקש להמירו באזהרה, על פי קריטריונים שנקבעו במדור תעבורה (ראו להלן), והבקשה תועבר ליחידת מפנ"א, בידי מקבל הדוח בלבד, באופן פרטי ואישי ובדואר רשום.

בביקורת נמצא כי בשנת 2014 המיר ראש את"ן א', על פי המלצת ראש מדור תעבורה, כתב אישום בגין עברת מהירות חמורה, באזהרה. עוד החליט על המרת באזהרה של 12 הודעות קנס שניתנו לקצינים בכירים, הגם שבנוהל את"ן נקבע כי יחידת מפנ"א היא הגורם הרשאי להמיר לאזהרות הודעות קנס וכתבי אישום שניתנו לשוטרים.

במענה על פניית משרד מבקר המדינה מסר ראש את"ן א' כי יחידת מפנ"א כפופה לו ולכן הוא סבור שאם בסמכות היחידה להמיר כתבי אישום ודוחות באזהרה, הרי שאין זה סביר שלראש את"ן אין סמכות זו, ולכן "במידת הצורך יש לשנות נוהל זה".

עוד עלה בביקורת, כי מאפריל 2012 עד פברואר 2015 המירו היחידות המטפלות כ-90 דוחות לשוטרים באזהרות, בלי שהועברו בקשות בעניינם של דוחות אלה ליחידת מפנ"א, כנדרש בנוהל את"ן.

המשטרה מסרה בתגובתה כי בעת שאירעו האירועים המפורטים, למפנ"א בלבד הייתה הסמכות להמיר דוחות וכתבי אישום באזהרה, בכפוף לעמידה בקריטריונים. לאחר הביקורת תוקן הנוהל כך שבידי ראש את"ן נתונה כיום סמכות להמיר דוח באזהרה, בכפוף לעמידה בקריטריונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש את"ן א' כי גם אם הוא סבור שהיותה של יחידת מפנ"א כפופה לו מקנה לו את הסמכות להמיר כתבי אישום וקנסות של קצינים בכירים באזהרות, הרי מוצע שהחלטותיו בנושא זה יתקבלו על סמך הליך בחינה ועל סמך המלצה של היחידה, שתועבר לו לאישור. בכל מקרה מוצע לוודא שהבחינה וההחלטה נעשים בהתאם לנוהל ככתבו וכלשונו.

2. לפי נוהל את"ן מדור תנועה, "הטיפול בפניות נהגים בדוחות תעבורה", לא יומר דוח באזהרה אם ידוע למחליט כי לנהג יש עברה נוספת שבוצעה אחרי תאריך העברה שבגינה פנה או אם יש לנהג באותה עת "דוחות פתוחים".

באוקטובר 2013 צולם רכבו של קצין בדרגה גבוהה עובר בצומת באור אדום. בנובמבר אותה שנה צולם רכבו בנסיעה במהירות גבוהה מן המהירות המותרת.

בבדיקה הסתבר כי שתי העברות הועברו בינואר 2014 לראש מדור תעבורה באת"ן לשם המלצה על דרך הטיפול בהן. בהמלצתו לראש את"ן א' קבע ראש המדור כי "ניתן להמיר את הדוח הראשון באזהרה... ולרשום דוח שני על מהירות". ראש את"ן א' קיבל את המלצת ראש המדור והחליט להמיר את הדוח הראשון באזהרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המדור ולראש את"ן א' כי ההחלטה על המרת הדוח באזהרה התקבלה בניגוד לנוהל את"ן, שכן באותה עת היה תלוי ועומד כנגד הקצין דוח נוסף בגין עברה שביצע אחרי תאריך העברה שבגינה פנה להמרה לאזהרה.

בקורות מדור תנועה

בנוהל את"ן נקבעו בשנת 2012 נהלי פיקוח, בקרה ודיווח לגבי דוחות לרכבי משטרה, ביחידות שהעברות נעברו בתחומן. נקבע כי מדור תעבורה באת"ן יערוך בקרה שנתית, קצין את"ן מחוזי יערוך בקרה שוטפת ביחידה ואחת לחצי שנה יערוך בה בקרה סדורה, ונציג שימונה בידי מפקד המחוז יערוך בקרה שנתית על הפעלת שיקול הדעת בביטול דוחות.

באוגוסט 2014 כתב ראש מדור תעבורה באת"ן לקציני האת"ן המחוזיים כי "בחלק מהיחידות הצטברו דוחות [לרכבי המשטרה] ללא טיפול תקופה ארוכה, הטיפול בדוחות אלו מחייב טיפול מהיר ויעיל... האחראיות האישיות והארגוניות של גוף הממונה על אכיפת החוק באופן שוויוני מחייב טיפול תכליתי ויעיל בדוחות אלו".

כאמור, הקב"ד במחוז חוף ציין, במסמך מאוקטובר 2014, כי "במחוז [חוף] לא בוצעה כל בקרה שהיא ע"י הרמה הארצית לרמה המחוזית... לו בוצעה בקרה מסוג זה, הבעייתיות שהובילה לקב"ד זה הייתה עולה לסדר היום בשלב מוקדם הרבה יותר והייתה זוכה להתייחסות ומענה מקצועי".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי ממועד פרסום נוהל את"ן, בדצמבר 2012, עד מועד עריכת ביקורת זו, בפברואר 2015, ערך מדור תעבורה בקרה אחת בלבד, בנובמבר 2014, במחוז תל אביב. בביקורת נמצאו במחוז זה, בין השאר, "העדר פיקוח ובקרה ברמה השוטפת", ביטול דוחות בניגוד לנוהל וטיפול ללא סמכות בדוחות של קצינים בכירים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי בשנת 2015 מדור תעבורה עורך בקורות על פי תכנית עבודה שנתית שבמסגרתה יבוקרו כל קציני האת"ן המחוזיים עד סוף השנה.



המשטרה, המופקדת על מערכת אכיפת החוק בכלל ועל אכיפת חוקי התעבורה בפרט, חייבת לוודא שהשוטרים יקפידו על הוראות החוק וישמשו בכך מופת לשאר אזרחי המדינה. וכבר קבע בית המשפט העליון: "על שוטר במערכת המשטרה חלה חובת אמון מיוחדת, בהיותו איש אכיפת חוק, הנזקק למלוא הסמכות המוסרית כדי לאכוף את החוק על זולתו. נדרשת ממנו הקפדה יתירה בקלה כחמורה"⁵¹.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמשטרה לא טיפלה כנדרש ב-1,400 דוחות בקירוב שנרשמו בגין עברות תעבורה של שוטרים שנהגו בכלי רכב משטריים. משרד מבקר המדינה סבור כי על מפכ"ל המשטרה לבדוק את ההתנהלות שהביאה לידי הצטברות הדוחות, לידי אי-הטיפול בהם ואף ביטולם, ובכלל זה לבחון את התנהלות הגורמים האחראים לכשל זה.

על ראש את"ן לטפל בדוחות שנרשמו לקצינים בכירים על פי נוהל את"ן. עליו להבטיח טיפול מידי בדוחות ובכתבי האישום שעוכבו ובדוחות העתידיים, באופן מהיר ותכליתי, בהתאם לפקודות המשטרה, ועליו לוודא כי נערכות ביקורות עתיות ביחידות שהעברות נעברו בתחומן, על מנת למנוע הישנות הליקויים שפורטו לעיל.

בתשובתה מספטמבר 2015 מסרה המשטרה כי "אי הטיפול בדוחות של המשטרה נבע מבעיית משמעת שלא טופלה במשטרת ישראל" (ההדגשה במקור).

עוד מסרה המשטרה כי לאחרונה טופל הנושא באופן אינטנסיבי בידי ראש את"ן הנוכחי, ובמועד מתן התשובה נותרו 173 דוחות בשלבי טיפול שונים. נוהל את"ן החדש מבטיח טיפול מהיר ויעיל בדוחות שיינתנו לכלל רכבי המשטרה. כאשר לקצינים בכירים נמסר כי בכל עברת תנועה נרשם לקצין דוח על שמו, שלא יבוטל אלא אם כן יש לעברה הצדקה מבצעית והקצין המציא למדור תעבורה אסמכתאות לחיזוק טענותיו. הנוהל החדש מגדיר גם את אופן ניהולן של בקורות עתיות על ידי מדור תעבורה, כך שבכל רבעון תתקבל תמונת מצב פרטנית, שראש מדור תעבורה יציגה לראש את"ן.

דוחות לכלי רכב של שירות בתי הסוהר

כאמור, חוק סדר הדין הפלילי קצב מועד להסבת דוחות המבוססים על צילום רכב, כאשר בעל הרכב הוכיח שלא עליו מוטלת האחריות הפלילית לעברה: אם לא חלפה שנה ממועד העברה או אם לא חלפו שלושה חודשים מן המועד שבעל הרכב הוכיח בו כי לא נהג ברכב בעת העברה, לפי המאוחר מביניהם, ובלבד שלא עברו שנתיים מיום העברה. לאחר מועד זה חלה על הדוח התיישנות.

51 בג"ץ 8225/07, סדיק נגד מפכ"ל המשטרה ואח', (פורסם במאגר ממוחשב 06.07.09).

לשב"ס כ-780 כלי רכב, חלקם בשימוש יחידת נחשון, המסיעה מדי יום מאות אסירים ועצורים בין בתי הסוהר, בתי המשפט ותחנות המשטרה. כלי רכב אלה משמשים כעין מתקני כליאה ניידים.

כלי הרכב של השב"ס רשומים במשרד התחבורה על שם משטרת ישראל. לפיכך, דוחות וכתבי אישום בגין עברות תעבורה המופקים לכלי רכב אלה ביחידת א-3 מועברים לטיפול ביחידות התנועה המחוזיות של המשטרה, לפי האזור שהעברה נעברה בו, והיחידות מעבירות את הדוחות לשב"ס, לשם קבלת זהות הנהגים.

בביקורת נמצא כי מאפריל 2012 עד פברואר 2015 תיעדו מצלמות א-3 215 אירועים של רכבי שב"ס שעברו עברות תעבורה, 97 מהם אירועי דוח שצולמו בתחום מחוז חוף של המשטרה בשנים 2012-2013, לרבות עברות של נהיגה במהירות שעלתה עד 48 קמ"ש מעל המהירות המותרת, וטרם הסתיים הטיפול בהם מאחר ששב"ס לא העביר את פרטי הנהגים.

במאי 2014 שלח נציג מחוז חוף לשב"ס את 97 הדוחות שהצטברו במחוז, בדרישה לקבלת פרטי הנהגים. בספטמבר 2014 מסר הנציג למשרד מבקר המדינה כי השב"ס סירב למסור למחוז את פרטי הנהגים של מרבית הדוחות. ביוני 2014 פנתה המשנה ליועץ המשפטי של השב"ס לאת"ן, וציינה כי "מאחר ונסתיימה זה מכבר תקופת ההמצאה [ההתיישנות] של הודעות הקנס [דוחות או כתבי אישום] שנשלחו לשב"ס, הודעות אלו אינן בתוקף ויש לבטלן". במכתבה הסתמכה המשנה ליועץ על חוק סדר הדין הפלילי, שקצב את תקופת המצאת הדוח או כתב האישום לארבעה חודשים ממועד העברה. ביולי 2014 הודיעה נציגת השב"ס לאת"ן, שלא תעביר עוד פרטי נהגים שנרשמו להם דוחות אלה, עד שתתקבל החלטת המשטרה בעניין. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2015 ציין שב"ס כי לא נתקבל כל מענה על פנייתה של המשנה ליועץ המשפטי.

בספטמבר 2014 מסרה סגנית מפקד מפנ"א למשרד מבקר המדינה כי לאור סירוב השב"ס למסור פרטים על הסוהרים שעברו את העברות, פנתה באוגוסט 2014 לשב"ס והבהירה כי השב"ס מחויב למסור לאלתר לנציגי אגף התנועה את פרטי הנהגים שנהגו ברכבי השב"ס שצולמו, ואין זה מסמכותו של השב"ס להכריע לגבי מועד תחולת ההתיישנות. עוד מסרה כי המשטרה בוחנת אפשרות להעברת דוחות השב"ס ישירות לשב"ס, אך עד מועד תום הביקורת לא הונהג שינוי זה.

בתשובה שמסר שב"ס למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 צוין כי תהליך העברת פרטיו של נהג למשטרה התבצע באופן תקין, שוטף ומידי, למעט 97 הדוחות במחוז חוף שהיו מקרה חריג. עוד מסר כי בעקבות בירור שערך ענף תחבורה בשב"ס, הוחלט כי הטיפול יימשך בדוחות שטרם עברו שנתיים מיום ביצוע העברה שבעטיה נרשמו, ואילו דוחות שהועברו באיחור של שנתיים ומעלה יבוטלו.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השתהות המשטרה בהעברת הדוחות לשב"ס ובחומרה יתרה את סירוב שב"ס, במשך שנה ויותר, למסור את שמות הנהגים שעברו לכאורה עברות תעבורה, סירוב שמנע את אכיפת החוק על עובדיו וגרם להתיישנות חלק גדול מן הדוחות ולביטולם. סירוב זה אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין ועם ההתנהלות הנדרשת מגוף ציבורי ביטחוני המופקד על שמירת חוק.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מיולי 2015 מופקים לרכבי השב"ס דוחות אוטומטיים הנשלחים היישר לשב"ס. שב"ס יפנה למפנ"א, כנהוג לגבי כל חברה עסקית. הדוחות הישנים שהיו בטיפול מפנ"א הועברו לשב"ס והדוחות שחלה עליהם התיישנות בוטלו. לדבריה, נכון לספטמבר 2015 "אין פערים בטיפול בדוחות שב"ס".

שב"ס מסר בתשובתו כי מאז קבלת טיוטת הדו"ח הוא פועל לתיקון פקודת השב"ס להסדרת הטיפול בדוחות המתקבלים מהמשטרה, ו"התיקון בשלבי תיקוף אחרונים". עוד מסר שלאחרונה שונתה שיטת העבודה מול המשטרה, הנושא מטופל מול מפנ"א במישרין, ושב"ס מעביר כיום את כל המידע הנדרש ללא דיחוי.

הטיפול ביישום ההתקשרות עם החברה הזוכה ניהול ובקרה

כאמור במרץ 2007 אישרה הממשלה את הקמת פרויקט א-3; במרץ 2009 הודיעה ועדת המכרזים של המשרד לבט"פ (להלן - ועדת המכרזים) על החברה הזוכה במכרז להקמת פרויקט א-3 ולהפעלתו.

לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, תפקידי ועדת מכרזים של משרד ממשלתי הם, בין היתר, להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או לרכישת שירותים; וכשנדרש שינוי מהותי בתנאי חוזה שנחתם בעקבות מכרז, על הוועדה לאשר את השינוי. החלטות ועדת המכרזים יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול, שייחתם בידי חברה.

בהסכם שנחתם בין המשרד לבט"פ ובין החברה הזוכה (להלן - ההסכם) נקבע כי מסמכי המכרז והצעת המכרז הם חלק בלתי נפרד מן ההסכם. לטיפול ביישום ההסכם מינתה ועדת המכרזים צוות משנה מקצועי בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לבט"פ, וקבעה כי סמכות הצוות לא תחול על הטיפול בנושאים שיש להם משמעות כספית - נושאים אלה יובאו להכרעת ועדת המכרזים, שהחלטותיה המנומקות יירשמו בפרוטוקול, שייחתם בידי חברה.

שלבי הפרויקט

במכרז נקבעו שני שלבים ראשיים ליישומו של פרויקט א-3 ולהפעלתו:

שלב ההקמה: הקמת התשתית לפרויקט א-3 והצטיידות בעמדות הפעלה ובעמדות דמה, במצלמות מהירות ובמצלמות רמזור, ואספקתן המלאה על פי המפרטים. שלב ההקמה יקיף ממשקים אוטומטיים ממוחשבים למערכת דוח"ן ולמרכז השליטה והבקרה (להלן - מרכז השו"ב), שיפועל בידי המשטרה והחברה הזוכה. לשלב ההקמה הזמינה המשטרה התקנה של 180 עמדות הפעלה ורכישה של 60 מצלמות שיותקנו בהן (וינוידו ביניהן). במכרז נקבע כי שלב ההקמה יתחלק לשתי פעימות:

1. פעימה ראשונה: התקנת 20 מצלמות לפחות בעמדות ההפעלה (להלן - מנה א').

2. פ ע י י ה : הפעלה מבצעית מלאה של כל המצלמות, עמדות ההפעלה ויתר הרכיבים שיועדו לשלב ההקמה (להלן - ההפעלה המבצעית).

ש ל ב ת פ ע ו ל : תפעול של מערך המצלמות והספקת שירותי תחזוקה במשך 12 שנים.

לפי "דוח סיכום הערכה תקציבית לפרויקט א-3" של המשרד לבט"פ מינואר 2007, העלות הכוללת של שלב הקמת מערך 60 המצלמות תהיה 40.4 מיליון ש"ח, והעלות הכוללת של שלב התפעול תהיה 25.3 מיליון ש"ח לשנה. במסמכי המכרז נקבעו מועדי תשלום התמורה לחברה הזוכה, ולפיהם תשלום תמורת השירותים הכלולים בשלב ההקמה בשני מועדים: בסיום מנה א' ובסיום ההפעלה המבצעית, עבור כל הרכיבים שהוזמנו ואספקתם הושלמה עד כל אחד מהמועדים האלה. המשרד לבט"פ התחייב כי התמורה לחברה הזוכה תשלום בהתאם להזמנות שיוציא המשרד. עוד נקבע במכרז כי המשרד לבט"פ יוכל להעביר לידי המשטרה את זכויותיו וחובותיו, כך שהזכיון יפעל מול המשטרה ונציגיה.

תיקי שטח

במכרז נקבע כי עבור כל עמדת הפעלה (וכל מרכיב מערכת אחר המותקן בשטח) ינוהל תיק שיכלול מפרט טכני, כתב כמויות והצעת מחיר, וכן רשימת ניתוב של כל האישורים והפעילויות שיש לבצע באותה עמדה (להלן - תיק שטח). החברה הזוכה תגיש את תיקי השטח בקצב ובמועדים שיתואמו עם המשרד לבט"פ, על מנת שיאשר את תוכנם. תיק השטח ייפתח ויאושר בשלב התכנון ובהמשך ינוהל לאורך כל חיי המערכת בידי החברה הזוכה.

1. לפי הוראות המכרז, עם ההודעה על החברה כזוכה במכרז, תקבל החברה הזוכה מהמשרד לבט"פ את תכנית הפריסה הראשונית של עמדות ההפעלה והמצלמות. ולפני שיוציא המשרד לבט"פ הזמנה לחברה הזוכה, וכתנאי מקדים להוצאתה, תגיש החברה הזוכה למשרד לבט"פ תיק שטח עבור כל נקודת הצבה של עמדת הפעלה, לפי תכנית הפריסה הראשונית.

בנובמבר 2009 (כשמונה חודשים לאחר ההודעה על החברה הזוכה) העביר ראש פרויקט א-3 במשטרה את תכנית הפריסה הראשונית לחברה הזוכה. בתוכנית פורטו קטעי הכבישים הבין-עירוניים שנדרש להתקין בהם עמדות הפעלה למצלמות מהירות; צמתים מרומזרים להתקנת עמדות הפעלה למצלמות רמזור; ומיקומיהן של עמדות דמה. באוגוסט 2010 הזמין המשרד לבט"פ מהחברה את תכולת מנה א' שהקיפה 60 עמדות הפעלה, 21 מצלמות, ו-60 תיקי שטח, לרבות השלמת תשתיות המערכת ואספקת מרכז השו"ב (להלן - הזמנת מנה א').

בביקורת נמצא כי המשרד לבט"פ מסר לחברה הזוכה את ההזמנה לביצוע מנה א' של הפרויקט לפני שהחברה הזוכה המציאה למשרד את תיקי השטח, כנדרש בתנאי המכרז.

בספטמבר 2015 השיב מנכ"ל המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה כי "הפרקטיקה שבהוצאת הזמנה נועדה לתת גיבוי תקציבי להסכם שנחתם עם הזוכה, והתשלום מתבצע, רק לאחר שהספק עמד בהתחייבויותיו. התהליך הינו שנחתם הסכם, מופקת הזמנה המבטאת את תכולת ההסכם והתשלום נעשה בהתאם לביצוע".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ כי במקרה זה היה עליו לפעול בהתאם למכרז ולהסכם עם החברה הזוכה, ולפיו לא תימסר לחברה הזמנה לביצוע מנה א' אלא לאחר אישור תיקי השטח.

2. במאי 2010 דנה ועדת המכרזים בנושאים שונים הקשורים לפרויקט א-3. מפרוטוקול הדיון עולה כי החברה הזוכה ביקשה הקדמת תשלום עבור תיקי השטח הגם שלפי תנאי המכרז היה התשלום אמור להימסר "לאחר השלמת האספקה של עמדה פועלת ובמועד התשלום - גמר אספקת מנה א'". ועדת המכרזים החליטה כי "בשלב זה לא מאושרת בקשת [החברה הזוכה] להקדמת תשלום כאמור" (ההדגשות לא במקור).

תכתובת מפרוואר 2011 בין ראש פרויקט א-3 במשטרה לנציגת החברה הזוכה מגלה כי החברה העבירה למשטרה חשבונית לתשלום בסך 2.3 מיליון ש"ח בקירוב, תמורת אספקת 120 תיקי שטח, וכי בסיכום בעל פה בין נציג החברה ובין יו"ר ועדת המכרזים הוחלט שאם יהיו תיקי השטח "תקינים וערוכים כראוי", ועדת המכרזים תחליט "אם יש מקום לפנים משורת הדין להקדים תשלום זה שעל פי החוזה אמור להיכלל בחשבונית מנה א' לאחר שתאושר". לדברי ראש הפרויקט, כל תיקי השטח האמורים שנבדקו נמצאו לוקים בחסר ולפיכך לא שולמה החשבונית.

במאי 2011 פנה ראש פרויקט א-3 ליו"ר ועדת המכרזים והמליץ כי ועדת המכרזים תאשר לחברה הזוכה תשלום עבור 110 תיקי שטח, לאחר שהמשטרה תאשר מהם 30 תיקים בלבד.

בתחילת אוגוסט 2011 עדכן ראש הפרויקט על סטטוס יישום הפרויקט את יו"ר ועדת המכרזים ואת המשנה למנכ"ל המשרד לבט"פ, שהיה גם ראש צוות המשנה המקצועי. בנושא תיקי השטח ציין כי "הוכנו 110 תיקי שטח כש-30 מהם הושלמו לשביעות רצונו והיתרה יעודכנו בהתאם להתקנות - התיקים אושרו". ראש הפרויקט הוסיף כי אישר את התשלום.

נמצא כי עוד באותו חודש שילמה המשטרה לחברה הזוכה כ-2.3 מיליון שקלים עבור 110 תיקי שטח מבלי שחזרה ופנתה לוועדת המכרזים של המשרד לבט"פ כדי שתאשר את התשלום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה הזוכה באוגוסט 2015 כי "עוד טרם אושר לנו התשלום, הגשנו מספר רב של פעמים... 'תיקי שטח', בראש ובראשונה בשל העובדה שהגדרת: אפיון, תכולה ואופן הצגה של מה שנדרש ב'תיק שטח' - הוגדרה במכרז רק באופן כללי ביותר, ולמעשה התכולה והמבנה של התיק המדובר - התגבשו תוך כדי הליך של הגשה חוזרת ונשנית... אכן: 'אושרו' רק 30 תיקים, כאמור הן בשל ביטולי עמדות, והן בשל שינויים ודרישות נוספות ומשתנות לגבי התוכן של תיק השטח".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי התשלום עבור 110 תיקי שטח בשעה ש-30 תיקים בלבד הושלמו לשביעות רצונה נעשה שלא בהתאם להוראות המכרז וההסכם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדת המכרזים במשרד לבט"פ כי משהובא הדבר לידיעתה, היה עליה לדון בחלופות - אישור התשלום או דחייתו.

עמדות הפעלה ומצלמות - מנה א'

הזמנת מנה א' מאוגוסט 2010 כללה כאמור בין היתר התקנה של 60 עמדות הפעלה ושל 21 מצלמות, ואת השלמת כל הרכיבים הנדרשים להפעלת הפרויקט ובכלל זה מרכז השו"ב; ממשיקים למערכות מחשוב משטרתיות והמצאת אישור מכון התקנים לעמידת המערכת בתקן מטעמה.

ביולי 2011 אישר ראש הפרויקט לחברה הזוכה כי היא עמדה בהתחייבויותיה במכרז לעניין אספקת כל רכיבי הפרויקט במנה א'. העתק מהאישור הועבר למשנה למנכ"ל ולסמנכ"ל המשרד, המכהן

כיו"ר ועדת המכרזים. ואולם באוגוסט 2011 מסר ראש הפרויקט ליו"ר ועדת המכרזים ולמשנה למנכ"ל כי הותקנו - 23 עמדות הפעלה בלבד ומופעלות 11 מצלמות בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה הזוכה באוגוסט 2015 כי במועד אישור מנה א' הותקנו בפועל 23 עמדות הפעלה בלבד, בשל גורמים שאינם קשורים לחברה, וכי לא קיבלה כל תשלום עבור מוצרים ושירותים שלא סיפקה בפועל.

בביקורת נמצא שראש הפרויקט אישר כי מנה א' הושלמה והחברה הזוכה עמדה בהתחייבויותיה, ולפיכך אישר לתשלום כ-5.6 מיליון ש"ח, אף על פי שבפועל לא סופקו כל הרכיבים במנה, ובכלל זה 60 עמדות הפעלה ו-21 מצלמות.

ב-15.9.11 שילמה המשטרה לזכייין כ-5.6 מיליון ש"ח עבור אספקת 21 עמדות הפעלה, 10 מצלמות ותשלום בגין מערכת השו"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ועדת המכרזים ולמשנה למנכ"ל, שהיה ראש הצוות המקצועי, כי משעודכנו שלא הושלמו הלכה למעשה התנאים להשלמת המנה, היה עליהם לשקול אם בנסיבות אלה היה מקום להקדמת התשלומים לחברה הזוכה.

ההפעלה המבצעית - תשלומים

כאמור, שלב ההפעלה המבצעית מציין "את סיום שלב ההקמה. המועד שבו כל יחידות הקצה [מצלמות] המיועדות לשלב ההקמה של המערכת, תהינה מבצעיות וכל הרשומות מהן, תוצאה של אירועים אמיתיים, תועברנה תקינות לדות"ן" (ההדגשה במקור). "במועד זה גם כל עמדות ההפעלה המיועדות לשלב ההקמה, תהינה כשירות להפעלה, על פי המפרטים" (ההדגשה לא במקור).

ב-11.7.11 העבירה המשטרה לחברה הזוכה הזמנת רכש בסך 32.2 מיליון ש"ח, לאספקת טובין ושירותים לשלב ההקמה (להלן - ההזמנה). ההזמנה כללה בין היתר 60 מצלמות רמזור ומהירות, 180 עמדות הפעלה ו-25 עמדות דמה.

כאמור, במכרז נקבע כי התמורה לחברה עבור כל הרכיבים בשלב ההפעלה המבצעית תשולם בתום השלב ולאחר שהושלמה אספקת כל הרכיבים שהוזמנו.

בביקורת נמצא כי עד אפריל 2014 טרם סופקו למשטרה 79 עמדות הפעלה ו-12 עמדות דמה, הכלולות בשלב ההקמה. אף על פי כן, מיוני 2012 עד פברואר 2014 שילמה המשטרה לחברה הזוכה, כמה פעמים ובסמוך למועדי אספקה של מצלמות ושל עמדות הפעלה, סכום מצטבר בסך 14.4 מיליון ש"ח בקירוב, סכום המהווה כ-45% מסך ההזמנה. בדרך זו הקדימה המשטרה תשלומים לחברה שלא לפי תנאי המכרז.

בתשובתה מספטמבר 2015 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה כי "אכיפה בפועל באמצעות מערכת א-3, חייבה הן מכוח ההסכם והן מכוח מנהל תקין, העברת תשלומים לזכייין, להם הוא זכאי בגין התפעול, לרבות הקמת עמדות ורכישת מצלמות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אין בהסכם ובהזמנת המשרד לבט"פ הסדרה המאפשרת הקדמת תשלומים לספק. אם סברה המשטרה שיש להקדים תשלומים, היה עליה להביא את הסוגיה לפני הגורמים המוסמכים במשרד לבט"פ ובמידת הצורך אף לפני ועדת המכרזים. תשלום המשטרה ללא אישור כאמור אינו עולה בקנה אחד עם הוראות תקנת חובת המכרזים ועם כללי מינהל תקין.

העברת סמכויות

ממסמכי המשרד לבט"פ עולה כי בפברואר 2012 החליט השר להעביר את האחריות לפרויקט מן המשרד לבט"פ למשטרה, ומרץ 2012 קיימו המשרד לבט"פ והמשטרה עבודת מטה ליישום החלטה זו.

ואולם ממכתב של ראש יחידת מכרזים באגף תמיכה לוגיסטית למשטרה, מיוני 2013, עולה כי שנה ויותר למן החלטת השר, עדיין העלו גורמים במשטרה - גורמים מקצועיים, מחלקת הרכש, והיועץ המשפטי של ועדת המכרזים - "שאלות ודרישות", בהן שאלות משפטיות ומסחריות לגבי חובות הספק. והוסיף ראש יחידת המכרזים כי "הגורמים המתפעלים את המכרז כיום (הן מבחינה מסחרית והן מבחינה מקצועית/תפעולית) אינם מכירים את תנאי ההתקשרות באופן מעמיק" וביקש לבצע "חפיפה מסודרת" עם הגורמים במשרד לבט"פ, וכן ביקש שיו"ר ועדת המכרזים במשרד לבט"פ יסמך את ועדת המכרזים של המשטרה לדון בכל נושא הקשור למכרז. בנובמבר 2013 החליטה ועדת המכרזים של המשרד לבט"פ להסמך את ועדת המכרזים של המשטרה לדון בכל נושא הקשור במכרז והחברה הזוכה. עוד החליטה הוועדה כי בהמשך ינוסח מסמך המפרט את חלוקת התפקידים בין המשרד לבט"פ ובין המשטרה (ההדגשה אינה במקור).

מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים של המשטרה ממרץ 2014 עולה כי הוועדה קיבלה את האחריות לתפעול המכרז ולביצוע התשלומים עבור השירותים שבמסגרתו וכן לעניין ביצוע הרחבות ככל שיידרשו, והכל בכפוף לאמנה שתנוסח על חלוקת התפקידים בין המשרד לבט"פ למשטרה.

עד מועד סיום הביקורת לא גובשה ולא נחתמה האמנה המפרטת את חלוקת התפקידים בין המשטרה ובין המשרד לבט"פ, ואילו ועדת המכרזים של המשטרה, שקיבלה את האחריות לתפעול המכרז, לא דנה בנושא הקשור למעורר התשלומים בפרויקט א-3.

בתשובתו מספטמבר 2015 מסר מנכ"ל המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה ש"המשרד מקבל את הערת המבקר, ואכן ראוי היה שייחתם מסמך המסדיר את העברת התפקידים באופן מסודר. אולם, עקב חלוף הזמן ועקב כך שבפועל הסמכויות והאחריות הועברו למשטרה, הרי שבעת הזו אין צורך במסמך מסדיר כאמור".

על הגורמים המתפעלים את המכרז במשטרה לוודא שיש בידם בעת הזו הכלים והמידע שיאפשרו להם לנהל את ההסכם עם החברה הזוכה, בהתאם לכל דין.



לפי חוק חובת המכרזים והתקנות על פיו, ועדת מכרזים היא בעלת הסמכות לאשר שינויים בתנאי ההסכם ובכללם במועדי התשלומים. התשלומים שלא לפי הוראות המכרז וההסכם נעשו ללא אישור הגורמים המוסמכים במשרד לביטחון פנים ובמידת הצורך אף בפני ועדת המכרזים. היעדרם של הליכי בחינה והחלטה של ועדת המכרזים בנוגע לביצוע תשלומים החורגים מן ההסכם ומן המכרז מנעו בקרה חשובה שהייתה אמורה להבטיח ניהול תקין של מועדי התשלומים לחברה הזוכה.

המקור הכספי למימון שלב ההקמה

המקור הכספי לשלב ההקמה בפרויקט א-3 היה יתרת הכספים בחשבון "הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים" (להלן - הקרן), שבוטלה באפריל 2001. משרד מבקר המדינה בדק את השימוש בכספי הקרן, להלן הממצאים.

הקרן הוקמה באוקטובר 1980 מכוח תקנות חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - תקנות הפיצויים). לפי תקנות הפיצויים הופקדו כספי הקרן אצל החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), לשימוש למטרות שונות, לרבות פעולות בנושא הגברת הבטיחות בדרכים והשתתפות בתקציב השנתי של הרשות לבטיחות בדרכים. ביולי 1997 בוטלו תקנות הפיצויים ופעילות הקרן הוסדרה בחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת, הסדרים בתקופת מעבר והוראות לעניין אבנר), התשנ"ז-1997.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות) הוקמה כיחידת סמך של משרד התחבורה ביולי 1997,⁵² מכוח חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק המאבק בתאונות), אשר קבע כי פעולות הרשות ימומנו מתקציב המדינה.⁵³

כדי למנוע החלטות סותרות וחוסר תיאום בין שני גופים העוסקים באותו נושא, וכדי לצמצם עלויות, בוטלה הקרן באפריל 2001, במסגרת חוק ההסדרים לשנת הכספים 2001. בחוק ההסדרים לא הוסדרה דרך הטיפול בכספי הקרן, והמקור התקציבי למימון פעולות הרשות נשאר כשהיה, תקציב המדינה.

בעקבות ביטול הקרן, באפריל 2001 הוחלט באגף החשכ"ל לשנות את שם החשבון שניהל החשכ"ל מ"הקרן למימון פעולות למניעת תאונות" ל"הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - תקבולי חברות ביטוח" (להלן - חשבון הקרן), ומנהל הרשות וחשב משרד התחבורה נקבעו כמורשי החתימה בחשבון.

העברת נכסי הקרן, לאחר ביטולה, לרשות ולמשרד התחבורה, לא הוסדרה בחוק המאבק בתאונות, שהסדיר את פעולותיה וסמכויותיה של הרשות לבטיחות בדרכים.

על פי החלטת ממשלה, ביולי 2006 הוקמה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, כרשות סטטוטורית עצמאית (להלן - הרשות החדשה). חוק הקמתה⁵⁴ קבע כי "מוקמת בזה הרשות הלאומית לבטיחות

52 עד אז פעלה כאגף במשרד התחבורה.

53 במסגרת תקציב משרד התחבורה.

54 חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006.

בדרכים אשר תפעל להגברת הבטיחות בדרכים⁵⁵. עוד קובע החוק כי פעילותה של הרשות החדשה תתקצב מתקציב המדינה, מאגרות ומהכנסות אחרות, בהתאם להוראות שיקבע שר התחבורה באישור שר האוצר. הוראת השעה אינה מסדירה העברת סמכויות, נכסים והתחייבויות של הרשות לבטיחות בדרכים לרשות החדשה.

כאמור, המקור הכספי לשלב ההקמה בפרויקט א-3 היה יתרת הכספים בחשבון הקרן. משרד התחבורה המציא למשרד לבט"פ התחייבויות בסכום מצטבר של 40.4 מיליון ש"ח מחשבון הקרן, לתשלום העלויות של שלב ההקמה ובהן תשלומים לחברה הזוכה, מימון עלויות המשטרה בהקמת הפרויקט ומימון מחקרים. מאוגוסט 2011 עד מאי 2014 שילם משרד התחבורה למשטרה תשלומים שדרשה בגין הוצאות בשלב ההקמה של פרויקט א-3, בסך הכול כ-31.5 מיליון ש"ח, מחשבון הקרן.

מנהל מינהל כספים ומשאבי אנוש ברשות החדשה מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 כי אין בחוק הוראות המסדירות את המעבר מהרשות, שהוקמה בשנת 1997 לפי חוק המאבק בתאונות, לרשות החדשה במעמדה העצמאי, ואין הסדרה של העברת הנכסים וההתחייבויות. משמע, הרשות החדשה הוקמה כגוף חדש לחלוטין, ללא זיקה לרשות לבטיחות בדרכים שקדמה לה; למיטב ידיעתו הרשות החדשה מנועה מלממן את פעולותיה מכספי יתרת החשבון של הקרן, ואין לגורמים ברשות סמכות להורות או לאשר את השימוש בכספי הפיקדון למימון פעולות של גוף אחר. עוד הוסיף מנהל מינהל הכספים ברשות כי עקב אי-בהירות לגבי סמכותו של מנכ"ל הרשות החדשה לאשר לתשלום את דרישת התשלום של המשטרה, הוא בוחן את הסוגיה בסיוע היועץ המשפטי של הרשות, לפני אישורן של חשבוניות נוספות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, למשרד התחבורה ולרשות החדשה כי עליהם לבחון אם יש לרשות החדשה סמכות להחליט ולהורות על שימוש ביתרת חשבון הקרן. מן הראוי שלא ייעשה שימוש עתידי בכספים אלה אלא לאחר בחינה זו והסדרת הסמכויות.

מבנה מרכז שליטה ובקרה

בהסכם להפעלת פרויקט א-3 שנחתם בין המשרד לבט"פ והחברה הזוכה, נקבע כי לתפעול הפרויקט תקים החברה מרכז שו"ב, שיקיף את הרכיבים ההכרחיים להפעלת המערכת ולניהולה, בהיקף של כ-300 מצלמות (יחידות קצה) לכל היותר. במרכז יהיו כמה פונקציות: מרכז פענוח, חוליית פניות נהגים, יחידת פיקוח, יחידת תביעות, מינהלה ושירותים, חדר ישיבות, מחסנים, חדר תקשורת ומרכזייה, מטבח וחדר אוכל, ויחידה לשימוש החברה הזוכה. נקבע כי שטח מרכז השו"ב יהיה 1,603 מ"ר והוא יכלול מיזוג אוויר, תאורה, תקשורת, ריהוט וציוד המטבח וחדרי האוכל, בתוספת שטחים חיצוניים של חניות, פינת פריקת מזון וחדר משק בשטח 1,120 מ"ר.

בפקודת הארגון להקמת יחידת א-3 נקבע כי מבנה מרכז השו"ב יתאים לתקן כוח אדם של 74 שוטרים וכי בשלב א' של הפרויקט יופעלו 60 מצלמות, ותקן כוח האדם עבורו יהיה 42 שוטרים.

55 עוד על הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ראו במבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011-התשע"ב, עמ' 179-209.

כאמור, התעריף המשוכלל לשעת הפעלתה של מצלמה הוא כ-15 ש"ח⁵⁶, תשלום שמשלמת המשטרה לחברה הזוכה מדי חודש⁵⁷, לפי מספר השעות שהמצלמות זמינות בהן לצילום, גם אם אינן מצלמות בפועל⁵⁸. יוצא אפוא שהתשלום החודשי הממוצע לחברה הזוכה הסתכם ב-600,000 ש"ח בקירוב. תשלום זה מגלם בתוכו גם את תמורת הקמתו של מרכז השו"ב ואת התשלום החודשי תמורת השימוש במבנה ותחזוקתו. התקציב למימון השוטף של פרויקט א-3 כולו, 21 מיליון ש"ח לשנה, הכולל גם עלויות נוספות ובהם עלות כוח אדם, מומן עד סוף 2014⁵⁹ על ידי משרד האוצר, משרד התחבורה והמשרד לבט"פ, בחלקים שווים.

1. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפברואר 2015 פעלו במרכז השו"ב 14 שוטרים בלבד של יחידת א-3; שאר השוטרים שנכללים בתקן היחידה הוצבו ביחידות אחרות. אף על פי כן דרשה המשטרה, כתנאי להעברת תשלום עבור הפעלת המצלמות, שהחברה תעמיד לרשותה את המבנה כולו, שתוכנן כאמור לפעולת 74 שוטרים. עוד העלתה הבדיקה כי בפועל לא היה המבנה מאוכלס כולו.

לדוגמה, לדרישת המשטרה הקצתה וריהטה החברה 148 מ"ר עבור 12 שוטרים ליחידת התביעות, ובפועל עובדת בבניין תובעת אחת בלבד; לחוליית פניות נהגים הקצתה החברה 202 מ"ר עבור 15 שוטרים, ובפועל אין במבנה שוטרים מחוליה זו. בתמונה 1 להלן נראה אולם מזכירות תביעות, שלא נעשה בו שימוש.

תמונה 1

אולם מזכירות תביעות שלא נעשה בו שימוש



צולם על ידי משרד מבקר המדינה.

- 56 כולל מע"ם (בהפעלה של 60 מצלמות) .
- 57 התשלום השוטף החודשי הוא עבור כל שירותי החברה הזוכה, לרבות תחזוקת המצלמות, עמדות ההפעלה, הציוד הנלווה, השכרת המבנה ותחזוקתו.
- 58 ראו לעיל בפרק על ספי אכיפה.
- 59 משנת 2015 משרד התחבורה אינו משתתף עוד במימון השוטף וחלקו מועבר ישירות ממשרד האוצר למשטרה.

כמחצית משטח המבנה המרוהט משמש את המשטרה ליחידות אחרות שלה, שאינן משתתפות בעלות השימוש במבנה, הממומן כאמור בידי משרד האוצר, משרד התחבורה והמשרד לבט"פ.

2. לפי המכרז, החברה הזוכה נדרשה להקים במרכז השו"ב מטבח וחדר אוכל ל-50 שוטרים. הקבלן נדרש להקים גם: משרד לאחראי המטבח, חדר הלבשה לעובדים, מחסן מצרכים יבשים, אזור הדחה חלבי ובשרי, אזור חימום, מחסן חומרי ניקוי, אזור קבלת מזון, חדר הכנת סלטים, וחדרי קירור.

החברה הזוכה נדרשה גם לצייד את המטבח ואת חדר האוכל, בין היתר ביחידות הגשה מקוררות ומחוממות, במתקן סודה בנפח 500 כוסות, במיקרוגל תעשייתי, במדיח כלים תעשייתי, במקררים תעשייתיים, בעגלות שירות ופינוי אשפה ועוד. עלות הפריטים שרכשה החברה הזוכה לצורך אבזור המטבח וחדר האוכל הייתה 400,000 ש"ח ויותר, ובתוספת עלויות עבור התאמת חללי המטבח לפי פונקציות: ניקיון, נקודות חשמל, הזנת מים, מערכות אוורור למנדפים ומערכות כיבוי אש.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי המטבח וחדר האוכל, על ציודם, בשטח כולל של 97 מ"ר (נטו), נמסרו למשטרה במחצית השנייה של שנת 2011, אך מאז ועד תום הביקורת במרץ 2015, כלומר כארבע שנים, לא נעשה בהם שימוש - שוטרי היחידה אוכלים בחדר האוכל של יחידה משטרתית סמוכה. בתמונות 2 ו-3 להלן נראה ציוד שהוצב במטבח ובחדר האוכל ולא נעשה בו שימוש.

תמונה 2

חדר האוכל שלא נעשה בו שימוש



צולם על ידי משרד מבקר המדינה.

תמונה 3

מטבח חימום בשרי שלא נעשה בו שימוש



צולם על ידי משרד מבקר המדינה.

3. בטבלת השטחים של פקודת הארגון להקמת יחידת א-3 נקבע כי בשטחים החיצוניים יוקצו 40 מקומות חניה (חמישה מהם לנכים) בשטח של 1,000 מ"ר. גם במפרט השטחים להקמת המרכז נדרש שטח זה, והחברה הזוכה הקצתה חניות אלה למבנה.

כאמור, בפברואר 2015 פעלו 14 שוטרים בלבד ביחידת א-3, ולפיכך היה מספר מקומות החניה גדול פי 2.8 לפחות מן הנדרש למצבת כוח האדם בפועל.

בתשובתו מאוגוסט 2015 למשרד מבקר המדינה מסר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי בנוגע לשימוש במרכז השו"ב בכוונתם לפנות למשרד לבט"פ לצורך הבנת הנושא לעומקו ובמטרה להגיע לפתרון מתואם לסוגיה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי המבנה תוכנן על פי מודל להפעלת 300 מצלמות, אך נסיבות שהשתנו ואילוצים אחרים חייבו שינויים מהתכנון המקורי. "על פי ההסכם הנוכחי, לא ניתן לפרוס יחידות אחרות במתחם הריק אלא פונקציות שקשורות לפרויקט א-3 במישרין" (ההדגשה אינה במקור).

אחד ההיבטים החשובים של תקינות המינהל הציבורי הוא ההיבט הכספי. מתוקף תפקידם, ולשם מילוי תפקידיהם, המשרד לבט"פ והמשטרה אחראים למשאבים כספיים ואחרים המוחזקים בידיהם בנאמנות עבור הציבור, ועליהם לנצלם ביעילות ובחיסכון.

היותו של מבנה השו"ב מאוכלס באופן חלקי בלבד לאורך זמן, היות חדרים בו מרוהטים אך ריקים, מטבח המאובזר שלא נעשה בו כל שימוש, ושטח המתאים לחניית מכוניות רבות (פי שלושה) ממספר השוטרים הנמצאים במבנה - מצב זה משקף התנהלות לא יעילה ובזבזנית. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לבחון לאלתר אפשרויות שונות לשימוש במרכז השו"ב - בידי יחידת את"ן או בידי יחידות אחרות (והן ישתתפו בעלות השימוש במבנה), בתיאום עם מממני הפרויקט - משרד האוצר והמשרד לבט"פ - ולהגיע על כך להסכמה עם החברה הזוכה.

סיכום

במרץ 2012 יצא לדרכו פרויקט א-3 שהממשלה החליטה עליו עוד בשנת 2005 ואשר נועד ליישם טכנולוגיה מתקדמת באופן משמעותי במסגרת המאבק בתאונות הדרכים, כחלק ממאמץ לאומי רחב ומתואם להגברת הבטיחות בדרכים ולצמצום מספר תאונות הדרכים ומספר הנפגעים וההרוגים בדרכים.

דוח זה מצביע על כשל מערכתי של הנהלת בתי המשפט, המשרד לבט"פ והמשטרה שהביא לחוסר אפשרות להפעלה אופטימלית של מצלמות א-3; על כשל מערכתי בטיפול המשטרה בכתבי האישום ובתיאום עם בתי המשפט לתעבורה; על מחיקת רבבות כתבי אישום מחמת התיישנות; על אי-התאמה בין המחלקות השונות באת"ן בקביעת נוהלי עבודה ומדיניות הפעלה; על העלאת ספי אכיפה למצלמות א-3 שפגעה בייעודן של המצלמות; על כשלים בהליכי בקרה והתנהלות ביחידת א-3, ועוד.

הגם שעד מועד סיום הביקורת הוציאו מממני פרויקט א-3 - משרד האוצר, משרד התחבורה והמשרד לבט"פ - מעל 100 מיליון ש"ח, ממצאיה של ביקורת זו מצביעים על אי-השגת מטרות מרכזיות והפעלה לא יעילה של מערך המצלמות. חרף הכשלים בתפעול המערך, כעולה מממצאי דוח זה, בסמוך למועד סיום הביקורת הזמין המשרד לבט"פ 40 מצלמות נוספות, כך שההוצאה השנתית השוטפת של המשטרה תגדל בכ-4.8 מיליון ש"ח בקירוב, נוסף על עלות הרכישה, עוד לפני שהושג פתרון כולל לבעיית המחסור במועדי המשפט. על המשרד לבט"פ והמשטרה לבחון בחינה מעמיקה ושוטפת את יעילותן של המצלמות ואת אופן הפעלת המצלמות, על מנת להבטיח שתהיה מיטבית, יעילה ומועילה.

דוח זה מציג כשלים מהותיים וערכיים בטיפול המשטרה בדוחות ובכתבי אישום שנרשמו לשוטרים שנהגו במהירות מופרזת, ובכלל זה קציני משטרה בכירים, הפוגעים הלכה למעשה באמון הציבור במשטרה. התנהלות זו מדגישה את הצורך באכיפה שוויונית של חוקי התעבורה ובהקפדה יתרה על אכיפה בתוך המשטרה. בתחום זה על המשטרה להידרש גם לנושא רף המהירות המותרת בנסיעות מבצעיות שתכליתן אכיפת חוקי תעבורה.

החלטת הממשלה בנושא פרויקט א-3 משקפת מדיניות המעניקה משקל להגברת האכיפה האלקטרונית בכבישי ישראל לצמצום תאונות הדרכים. על מנת שמדיניות הממשלה תמומש באופן המיטבי, יש מקום להפיק לקחים מהתנהלות הפרויקט עד כה, השגת מטרותיו ויעילותו, ולהביא לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה. ככל שלא יימצא מענה לכשלים המערכתיים שהועלו בדוח זה ראוי שהשר לבט"פ יביא את הנושא לדיון בממשלה.