

## מגמות בדיני תעבורה – וביקורת החמרת הענישה

מאת

אברהם טננבוים, סיוון רצון\*

דיני התעבורה עוסקים באחת הזכויות האלמנטריות והחשובות של כל אזרח – זכות התנועה ממקום למקום. למרות זאת מלומדים בישראל כמעט שלא עסקו בהם לא בעבר ולא בהווה. שינויי שנת המשפט תשע"א מצטרפים לתהליך ברור בשנים האחרונות. מלבד התאמות והשלמות טכניות המתבקשות מעצם הנושא קיימת מגמה חד-משמעית של החמרת הענישה. לטענתנו, הכיוון של החמרת הענישה הוא תמוה ולא יעיל ומביא בין השאר לכך שאחוז גבוה מהנהגים (קרוב לעשרה אחוזים!) מנוע מלנהוג, ושיעור גבוה הרבה יותר (למעלה מחמישה-עשר אחוזים) מצוי בסנקצייה עונשית זו או אחרת. לא רק זאת אלא שהחמרת הענישה מתעלמת מפתרונות אלטרנטיביים, מועילים וחסכוניים יותר ופוגעת בהם. טענה זאת תידון תוך הבאת דוגמאות משאלת הנהיגה בשכרות והנהיגה במהירות מופרזת. שני נושאים אלו מקבלים תוספת משאבים ומאמצים שמטרתם החמרת הענישה כשהם משוללים כל יסוד מדעי ומחקרי. ההשלכות של טענות אלו למחקר עתידי ולמדיניות ציבורית ינותחו ויוסברו.

**מבוא**; 1. חוסר העיסוק האקדמי בדיני התעבורה; 2. מגמת השינוי – החמרת ענישה. א. שינויי החקיקה של שנת תשע"א; 1. שינויי החקיקה – ענייני השכרות; 2. שינויי החקיקה – הגדרת נהג פרוע או מופרע; 3. שינויי החקיקה – החמרת העונש על עברת הפקרה שעבר הנהג והטלת חובה על הנוסע; 4. שינויי החקיקה – התיקון המתיר התליית רישיון על ידי רשם הוצאה לפועל; 5. שינויי החקיקה – שינויים שאינם קשורים לענישה – בעיקר התחבורה הציבורית; 6. מגמות חקיקה ידועות לעתיד; 7. מגמות אכיפה ידועות לעתיד. ב. ביקורת החמרת ענישת התעבורה ככלי מדיניות עיקרי; 1. ביקורת הענישה בכלל וענישת התעבורה בפרט; 2. הבעייתיות בעונשים המקובלים בתעבורה והצורך בשיתוף פעולה מצד הנהגים הנענשים; 3. כמה מנהגי ישראל "מורדים מהכביש" או נפסלים על ידי גופי אכיפה שונים? ג. התמקדות בענישה כמונעת חלופות

\* ד"ר אברהם טננבוים הוא שופט בית המשפט לתעבורה בירושלים ומרצה מן החוג במכללת "שערי משפט" ובמכללה למינהל. סיוון רצון היא בוגרת הפקולטה למשפטים במכללה למינהל ובית הספר למשפטים Kings Inns שבאירלנד. המחברים מבקשים להודות ליוסי ריבלין, מרדכי כדורי, מרים קסלסי ואסתר טפטה על הערותיהם המועילות לגרסאות שונות של הרשימה. האחריות היא כמובן שלנו בלבד.

אפשריות – ודוגמאות פרטניות; 1. היחס לשכרות; 2. הנהיגה במהירות מופרזת; 3. עבירות "הרישיונות" למיניהן. ד. סוף דבר.

## מבוא

דומנו שאין תחום התנהגות אנושית המוסדר יותר מהתנועה הפיזית ממקום למקום. הסדרה זו כה מובנית בנו עד שאין אנו אפילו מהרהרים אחריה. על אדם המבקש להגיע ממקום א למקום ב יהיה לציית בדרכו לחוקים, תקנות, נורמות חברתיות ועוד. אם נצא מביתנו ברגל, יהיה עלינו לעבור רק בשטחים שיועדו לכך ולא לעבור חס וחלילה בשטחים פרטיים. גם בשטחים ציבוריים עלינו להימנע מלדרוך במקום אסור לדריכה, לציית לתמרורים ולקבל אין-ספור הנחיות. אם ננהג ברכב, מכלול שלם של תקנות ואיסורים ילווה את דרכנו. ואם נרצה לצאת באוויר וביבשה ולחצות את גבול המדינה, הרי מספר האיסורים/תקנות יכפיל וישלש את עצמו. סביר להניח שכשהמין האנושי יטייל בחלל בדרך של שגרה, תוגבר ההסדרה פלאים.

לא נוכל לעסוק במאמרנו בכלל התנועה האנושית ונתרכז בתנועה התוך-מדינתית. זאת אפשרית ברגל, באופניים, בכלי רכב מנועיים (כולל דו-גלגליים), במוניות באוטובוסים, ולאחרונה אף ברכבות קלות וכבדות. במדינת ישראל עיקר התנועה מוסדרת על ידי מה שמכונה "דיני התעבורה". קובץ חוקים, תקנות ונהלים המבוסס בעיקרו על פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, שמקורה מנדטורי. בעיקרון כל מי שמציית לכללים יכול לנוע חופשי, ברגל וברכב.<sup>1</sup> אלא שיש מי שאינם מצייתים לכללים ומשתמשים בדרך בניגוד לדיני התעבורה, ובאופן שמסכן אחרים ואת עצמם. מהי המדיניות הציבורית הנאותה כלפי אלו?

1 כל אתרי האינטרנט המאזכרים להלן נצפו לאחרונה ב-2.6.2012 אלא אם נכתב אחרת.  
 1 צריך לזכור שיש רבים שאינם מורשים לנהוג, ולכך סיבות הקשורות ראשית לדיני התעבורה עצמם (כגון הסנקציות המשפטיות של פסילת רישיון או דרישות רפואיות), אך קיימות גם סיבות אחרות, ובהן אלה:  
 – המחסום הכלכלי: לא מעטים מתקשים לשלם את העלות של לימוד נהיגה והבחינות שבסופו.  
 – המחסום התרבותי: רבים אינם מצליחים לעמוד בנטל הבחינות (בעיקר העיוניות, מה שמכונה "מבחן תאוריה") בעיקר בשל מחסומי השפה הכתובה (אי-ידיעת קריאה וכתובה או בשל אי-לימוד כלל או בשל ליקויי למידה למיניהם).  
 – מחסום ה"סנקציה": השתמשנו במילה זו כי לא מצאנו מילה אחרת מלבדה שיש בה כדי לתאר את השימוש שנעשה בסנקציה של פגיעה באפשרות התנועה (בעיקר הגבלות על הרישיון) מסיבות שאינן נוגעות כלל לכושר הנהיגה של הנהג, כגון חובות כספיים, אי-מתן גט, אי-תשלום קנסות ועוד.

חידושי התעבורה של שנת תשע"א מצביעים על המשך מגמה לא ברוכה של השנים האחרונות המתרכזת בהחמרת הענישה על מפרי הכללים. ברשימתנו זו נצביע על מגמה זו ונבסס את דעתנו שעל פיה מגמת החמרה זו תמוהה ובעייתית. לא רק שאין בהחמרת הענישה כדי לבסס את השמירה על הכללים ועל ביטחון הציבור בדרך, אלא שהחמרה זו מסיחה את הדעת מאפשרויות אחרות יעילות וטובות יותר. והכול כפי שיפורט.

## 1. חוסר העיסוק האקדמי בדיני התעבורה

בפתח דברינו עלינו להדגיש את הניגוד שבין חשיבות דיני התעבורה לבין חוסר העיסוק האקדמי בהם. כפי שהראינו למעלה, דיני התעבורה הם אולי החוקים והתקנות הנוגעים לחייו של כל אזרח יותר מכל חוק ותקנה אחרים. כמעט שאין נהג/ת מן היישוב שאינו פוגש בהם בפועל מדי יום ביומו, והשפעתם על החיים (ועל המתים) ברורה וידועה. הסיכוי הגבוה ביותר לאזרח להיות מואשם הוא בעברת תעבורה. אפשר אף לומר שכמעט אין נהג שלא הואשם מימיו בעברת תעבורה זו או אחרת, ואין בארץ נהג/ת אשר לא יחטא. אולי לכן לכל נהג/ת דעה מגובשת להפליא על הדין, אם לחיוב ואם לשלילה. לכל נהג תאוריות, רעיונות ועצות, מה צריך לעשות בתחום וכיצד. אם הוא היה מופקד על התחום היו תאונות הדרכים פוחתות בהרבה והתנועה בכביש הייתה זורמת להפליא.

לפיכך היינו צריכים לצפות למשפטנים רבים העוסקים בתחום, ומשפטנים לא חסר בישראל. ולמרות זאת דיני התעבורה הם "בן חורג" בענף המשפט הישראלי. מעטים, אם בכלל, הם המלומדים העוסקים בהם בתחום האקדמי (ואם יש מלומד שזה מרכז עיסוקו, יופיע מיד).

גם אם קיימת הנחה כלשהי כאילו מדובר בתחום טכני מצומצם ומוגדר ללא שאלות משפטיות קשות וללא צורך בהתמקצעות, הרי הנחה זו מופרכת מיסודה, כפי שנהיר לכל העוסקים בתחום. בבית משפט לתעבורה מצויות הרבה מאוד שאלות משפטיות. אלו כוללות תאוריות שונות של היסוד הנפשי, דיני הרשלנות, סמכויות שיפוט, עדויות מומחים, זכויות אדם, עדויות קרובים, הגנות מן הצדק, סדר הדין הפלילי, שאלות של דת ומדינה, עיסוק רב מאוד במשפט מנהלי ועוד מגוון רב של נושאים.<sup>2</sup> מלבד השאלות המשפטיות החשובות כשלעצמן קיימות שאלות קשות ומטרידות הקשורות לעצם השימוש במשפט הפלילי להשפעה על רמת ואיכות הנהיגה. צריך לזכור

2 נראה לנו כי הסיבה לכך בין השאר היא מספרם הרב של התיקים והנושאים המגוונים. בבית משפט זה עוסקים בהולכי רגל שחצו באור אדום, בתאונות קטלניות עם מספר רב של הרוגים, הסעת נוסעים לפי תנאי הרישיון, רישוי מוסכים, התנהגות נהגי מוניות ועוד ועוד. מניסיוננו האישי השאלות המשפטיות קשות ורבות לאין שיעור מבית משפט פלילי רגיל (שם עיקר הוויכוח הוא על העובדות). נכון שברוב המקרים הצדדים אינם מעוניינים בהעמקה, אך קיימות מספיק, ואולי יותר מדי, שאלות.

שרוב העבירות שתוצאותיהן לציבור קשות הן בעלות יסוד נפשי של רשלנות. עובדה זו מעלה שאלות הן מן הצד המוסרי (עד כמה ענישת רשלנות צודקת) והן מהצד המעשי (אם ענישת רשלנות יעילה). מה על המשפטים להשיב למשל על הטענות החוזרות ונשנות כי יש צורך בהחמרת הענישה? וזו רק שאלה אחת מני רבות.

קיימים כמובן עורכי דין העוסקים בתחום בצורתו הפרקטית. אולם איננו יודעים אפילו על מלומד אחד שזהו תחום עיסוקו. מודים אנו כי אין לנו הסבר מניח את הדעת להזנתת האקדמיה את ההיבטים המשפטיים של דיני התעבורה. אפשר כמובן להעלות השערות אך הביסוס להן קשה.<sup>3</sup> אם כך ואם כך, התוצאה של חוסר עיסוק זה היא לצערנו מיעוט בחומר מחקרי קודם. ממילא רשימתנו זו היא חלוצה בתחום, על היתרונות והחסרונות של הראשונות.<sup>4</sup>

## 2. מגמת השינוי – החמרת הענישה

בשנה האחרונה בוצעו לא מעט שינויי חקיקה בתחום דיני התעבורה. לדעתנו אפשר לראות בשינויים אלה גם את המשך המגמה הכללית של החמרת ענישה הגוברת בשנים האחרונות.

דיני התעבורה בכללם משתנים רבות עם הזמן. הבסיס העיקרי לדיני התעבורה הוא פקודת התעבורה, התשכ"א-1961 והתקנות שתוקנה על פיה. אלו תוקנו מספר פעמים רב ביחס לחוקים מרכזיים אחרים. לדוגמה, חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 תוקן לאורך השנים מאז חוקק רק 31 פעמים.<sup>5</sup> לעומת זאת נכון לאפריל 2012 תוקנה פקודת התעבורה לפחות 105 פעמים,<sup>6</sup> והתקנות תוקנו לפחות 434 פעמים.<sup>7</sup> התיקונים נמשכים והולכים, וכבר היום יש תזכירים לתיקון – 108 לחוק.<sup>8</sup> יש לזכור שמספר התיקונים

3 ייתכן לומר כי דווקא משום שזהו תחום ללא ייחודיות, הנגיש למעשה לכל נהג, העדיפה האקדמיה לא להתרכז בו. ייתכן כמובן גם ההפך הגמור, קרי מדובר בתחום מקצועי המשיק להנדסה, המוסדר למעשה על ידי מהנדסי תנועה. ממילא לא מצאו המשפטים כר להתגדר בו.

4 יושם לב כי בכמה מקומות ברשימה טענו טענות על סמך ניסיונו האישי ללא מקור אמפירי. במקרים אלו ניסינו למצוא מידע, אך לצערנו התברר כי מידע כזה איננו בנמצא בשום רשות, והיינו שמחים להפניה למקור אחר, אם קיים.

5 חוק המקרקעין (תיקון מס' 31), תשכ"ט-1969, ס"ח 639.

6 סעיף 37 לחוק רשות השידור (תיקון מס' 27), תשע"ב-2012, ס"ח 350 (תיקון עקיף לפקודת התעבורה, מס' 105).

7 תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, ק"ת 1425.

8 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 106), ה"ח הכנסת תש"ע 97. נדון בתיקון זה בפרוטרוט מאוחר יותר.

האמתי רב יותר ולא לגמרי ברור, משום שלעתיים התיקונים מופיעים בדרך אגב בחוקים אחרים כדוגמת החוקים והתקנות המתייחסים לפעילות הרכבת הקלה.<sup>9</sup> נכון שבכל ענפי המשפט חלים שינויים, אך בתעבורה – בגלל ריבוי העניינים וריבוי המעורבים – כמות השינויים היא עצומה,<sup>10</sup> ולעיתים אף לעוסקים בתחום קשה לעקוב אחריה.<sup>11</sup>

השינויים כשלעצמם ברורים ומבורכים. דיני התעבורה שהתאימו לכבישים ולרכבים של תחילת המאה העשרים אינם מתאימים כיום. כל ענף משפטי העוסק בטכנולוגיה מודרנית מתחדשת חדשים לבקרים צפוי לשינויים תכופים.<sup>12</sup> אולם לעניינו הקושי הוא בדגש הבלתי מובן בענישה, ואותו נתאר.

אחת הטענות החוזרות ונשנות מעל במות תקשורת שונות היא כי הענישה בעבירות תעבורה בישראל קלה מדי, איננה מרתיעה ואיננה מספקת. לשיטה זו, לו היו המחוקק, בתי המשפט והמשטרה משלבים זרועות ומענישים ביד חזקה ובזרוע נטויה ובשפטים גדולים את עברייני התעבורה, הייתה מכת תאוונת הדרכים נפסקת. זו גם הסיבה שמפעם לפעם שומעים אנו על ניסיונות חקיקה לענישה שנראית פופוליסטית, וטענות חוזרות ונשנות שבתי המשפט אינם "מורידים את העבריינים מהכבישים".<sup>13</sup>

9 חוק התעבורה (החלת הוראות פקודת התעבורה על רכבת מקומית – הוראת שעה), תש"ע-2009, ס"ח 283; תקנות התעבורה (הסדרים לתקופת הניסוי של הפעלת רכבת מקומית בירושלים) (הוראת שעה) (תיקון), תשע"א-2011, ק"ת 98; תקנות מסילת הברזל (החלת תקנות התעבורה לעניין רכבת מקומית), תשע"א-2011, ק"ת 1274.

10 בתחום זה אין-ספור הצעות של חברי כנסת. כך למשל הציעה רונית תירוש כי במקרה של עבירות תנועה שיעברו נהגים חדשים מי שיענש ויקבל את דוח התנועה הם ההורים ולא הנהג החדש, וכן הציעה כי נהגים יקבלו איתות על עבירות מהירות. ראו: הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (הודעה על עבירות תעבורה של נוהג חדש), תש"ע-2009. ניתן לצפייה באתר: [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1663.rtf]. כמו כן חוק חדש ביזמת חבר הכנסת בילסקי ידרוש מכל חברה המחויבת להעסיק קצין רכב להדביק מדבקה ועליה מספר טלפון ברור לדיווח על נהיגה מסוכנת. אי-עמידה בחוק תלווה בקנס של 25,000 שקל. ראו: הצעת חוק נגישות לדיווח על נהיגה מסוכנת בחברות, תשע"א-2010. ניתן לצפייה באתר: [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2624.rtf]. לדיון ועדת הכלכלה בהצעת החוק ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 663 של ועדת הכלכלה, הכנסת השמונה-עשרה (22.11.2011).

11 כך למשל אירעו מקרים שבהם נתנו שוטרים דוחות על תקנות ששוננו והשוטרים לא עודכנו על אודות השינויים. ראו למשל: ת"ת (תעבורה-ים) 6561/07 מדינת ישראל נ' דרף (פורסם בנבו, 22.5.2007). שם אפילו התביעה לא יכלה להחליט אם התקנה הרלוונטית עדיין קיימת אם לאו.

12 דיני המחשבים והאינטרנט לדוגמה הם במבוכה עד היום הזה משום שהמשפט איננו מצליח להדביק את הטכנולוגיה. ראו למשל בעניין זה: אברהם טננבוים, "על המטאפורות בדיני המחשבים והאינטרנט", *שערי משפט* ד(2) (תשס"ו) 359.

13 כדוגמה לגישה זו ראו: יובל יועז, "לדור: בכל תאוונת דרכים עם נפגע קשה – נדרוש מאסר בפועל", *גלובס* – *דין וחשבון* (6.10.2011). ניתן לצפייה באתר: [http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000688611&fid=829].

בהמשך המאמר נבדוק ונבקר טענות אלו בפרוטרוט, אולם כבר כעת נסבירן בקצרה. ראשית, המציאות שונה והעובדות מוכיחות כי מספר הנפגעים בישראל בתאונות דרכים אינו גבוה יחסית לעולם.<sup>14</sup> שנית, אין ביסוס לטענה כי הענישה המוטלת בישראל על עבירות תנועה היא קלה, ונראה כי היא דווקא קשה ואולי אפילו דרקונית.<sup>15</sup> אלא שבכך אין מתמצית הבעיה. בגלל חומרת הענישה קשה ויקר מאוד לאכפה, היא איננה נאכפת בייעילות ולעיתים אף איננה נאכפת כלל. שילוב זה של עונשים כבדים המוטלים אך אינם נאכפים גרם – וגורם – תוצאות קשות שאיש לא צפה אותן מראש. בין השאר מוביל הדבר ליחס מזלזל בחוק, להתעלמות סיטונית מעונש וליצירת "מעמד" של עשרות אלפי נהגים "שלולי נצח", לצד נזקים רבים אחרים.<sup>16</sup>

מלבד כל אלו עצם ההתמקדות ב"גורם האנושי", קרי הנהג, גורמת להסטת הדיון מפתרונות אחרים הקשורים לבעיות מבניות של תשתיות, אחריות לכבישים, מוסכים לא מאושרים, גיל כלי הרכב וכיוצא באלה גורמים שאינם קשורים כלל לנהיגה. עיקר החובות מוטלות בעיקר על הנהגים, שמטיבם חלשים יותר ואינם יכולים להתנגד, ופחות על גופים אחרים כגון משרד התחבורה, רשויות ושאר גופים העוסקים ברכבים ובדרכים. לטענות אלו נחזור בהמשך. וכעת נעבור לתיקונים של שנת תשע"א, ונדגיש מראש שאי אפשר לסקור את כולם והתמקדנו בתיקוני החקיקה הבולטים ובעיקר באלו העוסקים בהחמרת ענישה.

## א. שינויי החקיקה של שנת תשע"א

### 1. שינויי החקיקה – ענייני השכרות

השינויים המהותיים ביותר קשורים לשכרות – הן להגדרותיה והן לדרכי אכיפתה. ונתחיל במצב בפסיקה. בשנה האחרונה ניתנו כמה פסקי דין שביקשו להשליט סדר

14 אין זה המקום לדון בכך, אך צריך לזכור כי מספר ההרוגים בתאונות דרכים בישראל אינו מהגבוהים בעולם, ולמעשה הוא מן הנמוכים, ונסביר. הבעיה היא שאין תמימות דעים מדעית כיצד למדוד זאת. יש הטוענים שצריך למדוד זאת לפי מספר כלי הרכב, יש הטוענים ביחס לנסועה (מספר הקילומטרים שבפועל נוסעים הרכבים בכבישי ישראל). מקובל לדבר על מספר התאונות לכל מיליון ק"מ של נסועה) יש הטוענים למדידה ביחס לאורך הכבישים וכן הלאה. אך לכל הדעות, יחסית לאוכלוסייה מספר ההרוגים בישראל הוא מן הנמוכים באירופה (מקובל להשוות בין מדינות בעלות אוכלוסייה שונה על פי מספר ההרוגים לשנה לכל מאה אלף איש). ראו: אברהם טננבוים ועדי ליאון, "על הענישה הראויה בתעבורה", *הסניגור* 154 (תש"ע) 4.

15 יש להדגיש כי תמיד אפשר למצוא דוגמה זו או אחרת במדינה אחרת בעולם שבעבירה ספציפית מענישה בחומרה רבה מבישראל. אולם אנו התכוונו למוצע הכללי.

16 ראו: טננבוים וליאון (לעיל, הערה 14).

במצב הנוכחי אבל בפועל גרמו לקשיים. לצורך ההבנה נסביר בקצרה כיצד הגענו עד הלום. עוד בשנת 2005 נעשה שינוי מהותי בהליך הבדיקה של חשד לשכרות.<sup>17</sup> עד אז הייתה הבדיקה העיקרית בדיקת דם שנחשבת למדויקת למדי. הבעיה בבדיקת דם היא שיש צורך בבעל מקצוע רפואי שיעשה אותה במקום מתאים. בנוסף, התוצאה ניתנת רק לאחר כמה ימים אחרי בדיקה במעבדה. לכן בפועל נעשו מעט מאוד בדיקות דם. בשנת 2005 קבע בית המשפט העליון כי בקשה לבדיקת דם איננה חוקתית, ואי אפשר להכריח אדם לעבור בדיקת דם על פי החוק שהיה אז, ויש צורך בחקיקה ראשית כדי לאפשר זאת.<sup>18</sup>

בעקבות זאת שונה החוק שינוי מהותי, והליך האכיפה עבר מבדיקת דם לבדיקת נשיפה, שהיא קלה, מהירה ואינה מערימה קשיים טכניים מיוחדים. השינוי בחוק קבע כי הבדיקה נעשית במכשיר הינשוף, הבודק את רמת האלכוהול, ושיכור נחשב מי שהכמות שנמדדה הייתה מעל 240 מיקרוגרם אלכוהול בליטר אוויר נשוף (אולם בפועל המשטרה נהגה להעמיד לדין רק את מי שהכמות שנתפס בה הייתה 255 מיקרוגרם). בבדיקת הנשיפה התגלו יותר ויותר נוהגים בהשפעת אלכוהול, ולצד זאת הועלו טענות קשות בדבר אמינות מכשיר הינשוף.

בעקבות טענות אלו דן הרכב של שלושה שופטי תעבורה בתיק עקרוני באשר לאמינות הינשוף, ובפסק דין מקיף שבחן לעומק את טענותיה הרבות של ההגנה בדבר אמינות המכשיר נקבע כי החל מרמה של 400 מיקרוגרם ייחשב המכשיר אמין, וזאת עד לתיקון כל התקלות הקיימות במכשיר שפורטו בפסק הדין.<sup>19</sup>

הדברים לא הסתיימו בכך. המדינה ערערה לבית המשפט המחוזי בירושלים, וזה קבע בפסק דין קצר יחסית וללא נימוקים ברורים, כי איננו מקבל את מסקנותיו המדעיות של בית המשפט השלום לתעבורה.<sup>20</sup> ושינה את הרף ל-290 מיקרוגרם. זאת אף על פי שבית המשפט המחוזי קיבל בכמה מקומות את הביקורת של בית משפט השלום.

בלבול יש להוסיף את העובדה שהמשטרה החליטה להרים את הכפפה ושינתה לחלוטין את דרך בדיקת האלכוהול לצד כמה שינויי תוכנה במכשיר. למעשה, היא הכניסה את כל הביקורות אשר עלו בפסיקת בתי המשפט ואפילו יותר מזה.<sup>21</sup> הנוהל נכנס לתוקף ביום 1.8.2011. לא רק זאת אלא שהמשטרה הודיעה כי היא מתכננת להפוך את

17 פקודת התעבורה (תיקון מס' 72), תשס"ו-2005, ס"ח 91.

18 ע"פ 1641/04 לוינ' מדינת ישראל, פ"ד נט(3) 785.

19 ת"ת (תעבורה י-ם) 11893/07 מדינת ישראל נ' עוזרי (פורסם בנבו, 7.3.2010) (להלן – עניין עוזרי).

20 עפ"ת (מחוזי י-ם) 25457-04/10 מדינת ישראל נ' עוזרי (פורסם בנבו, 14.10.2010).

21 נוהל מת"ן מס' 02.227.16 "הפעלת ינשוף מסוג Drager Alcotest 7110 MKIII IL" מיום 1.6.2011 (עותק שמור במערכת).

מעבדת המכשירים שלה למוסמכת על ידי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, הסמכה שתחזק את אמינות המכשיר אף על פי שבית המשפט קבע כי איננה חייבת לעשות כן.<sup>22</sup> נראה שעד שיסתיימו הערעורים בבית המשפט העליון על הנוהלים הקודמים, הם כבר יהיו רלוונטיים פחות. אין ספק כי כיום קשה יותר ובעתיד יהיה אולי אפילו לא מעשי לערער על אמינות המכשירים, אך כרגע לא ברור מתי יסתיימו סופית הליכי אישור המכשירים.

מצב זה שתיארנו גם גרם לאי־יישום חוק של הכנסת שהתקבל גם הוא בשנת המשפט הנוכחית. החוק ערך שינוי מהותי בהגדרת "שיכור" בסעיף 64(ב) לפקודת התעבורה והמשיך במגמה של החמרת הענישה. השינוי מתבטא בעיקר בכך שכמות האלכוהול להגדרת שיכור ירדה כמעט לאפס במקרה של נהגים חדשים, נהגים צעירים מתחת לגיל 24 ונהגי רכב ציבורי.<sup>23</sup> למיטב הבנתנו לא קבע המחוקק כמות של אפס אלכוהול משום שלדעת המומחים קיימים תכשירים רבים המכילים אלכוהול. ולכן קיימת כמות מינימלית.

מעניינת העובדה שהמחוקק בחר לקרוא "שיכור" למי שלכל הדעות איננו שיכור על פי ההגדרה המילונית המקובלת.<sup>24</sup> היה הגיוני יותר לכנותו "נוהג בהשפעת אלכוהול" או "מי שבדמו נמדדה כמות אלכוהול" וכו'. נראה שהכינוי "שיכור" נבחר כדי להקנות קונוטציה שלילית למצבם של נהגים שלכל הדעות אינם שיכורים במובן המקובל בקרב בני אדם.

החוק במתכונתו זאת צפוי ליצור תקלות גם לנהגים המבקשים לשמור עליו. הכמות הנמוכה בעייתית משום שאדם מן היישוב איננו יכול לקבוע אם יש בדמו כמות זאת אם לאו. נניח כי נהג צעיר שתה בלילה והלך לישון. כיצד ידע בבוקר אם הוא שיכור או לא? שכן ברמות אלו איש איננו יכול לדעת את מצבו.

אפשר להתווכח על ההיגיון שבחוק. למשל, קביעת גיל 24 במדינת ישראל שקיים בה שירות צבאי חובה נראית בעייתית משהו. מי שמשרת בצבא כמפקד פלוגה ביחידה לוחמת איננו כשיר לשתות כמות לא מזיקה של אלכוהול? אבל מכל מקום, זהו מה שקובע כיום החוק.

22 אין זה המקום להיכנס לכך, אולם מועצת הרשות הלאומית יכולה להסמיך מעבדות לבצע בדיקות מדעיות. אלא שהמטרה טענה כי אין היא מחויבת להכפיף את מעבדות אגף התנועה לדרישות הרשות. ראו: חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, תשנ"ז-1997, ס"ח 156. ראו גם: עניין עוזרי (לעיל, הערה 19) בעמ' 62-65.

23 פקודת התעבורה (תיקון מס' 97), תשע"א-2010, ס"ח 91.

24 "שיכור" על פי לשון בני אדם הוא "מי ששתה משקאות אלכוהולים ואיבד את חושיו" ראו: אברהם אבן שושן, המילון החדש (כרך ד, תשנ"א) בעמ' 1362; על הגדרה מילונית ועל המובחן בה מן ההגדרה הקבועה בפקודת התעבורה ראו: ת"ת (תעבורה י-ם) 16231/08 מדינת ישראל נ' השאש, בעמ' 3 (פורסם בנבו, 9.8.2009).



אף על פי שהחוק עצמו התקבל כבר בנובמבר 2010, הרי נכון למאי 2012, המשטרה איננה אוכפת אותו.<sup>25</sup> הסיבה העיקרית היא אי-הוודאות באשר למידת הסטייה שיש לחשב לערכים הנמוכים של הינשוף. כפי שהסברנו מקודם, הרף ל-240 מיקרוגרם כיום הוא 290 מיקרוגרם. מה צריך להיות אפוא הרף של 50? <sup>26</sup> אנו מניחים שבעתיד ה"קרוב" יימצא לכך פתרון בחקיקה או בפסיקה. לעת הזאת הוראת חוק זו איננה נאכפת כלל. אולם כל המהלך בנושא השכרות מצביע על מגמה דומה – לאפשר להגדיר, לשפוט ולהעניש ביתר קלות, ובעיקר ביתר חומרה, את מי שנחשד בנהיגה בשכרות.

## 2. שינויי החקיקה – הגדרת נהג פרוע או מופרע

במסגרת החמרת הענישה הוסדרה בתקנות בשנת התשע"א אפשרות פסילה לשנים על ידי משרד התעבורה, ונסביר: על פי סעיף 56 לפקודת התעבורה רשאת רשות הרישוי לפסול בעל רישיון נהיגה אם "הוא פרוע או מופרע".<sup>27</sup> על החלטה זו של רשות הרישוי אפשר לערור לבית המשפט לתעבורה.

בעבר לא נעשה שימוש בסעיף זה בפקודת התעבורה, בעיקר משום שלא היה ברור מהי הכוונה בנהג "פרוע" או "מופרע". בשלב מסוים בשנת 2008 החל שר התעבורה דאז (שאול מופז) להפעיל את הסמכות דרך מנהלי אזורים במשרד הרישוי ולפסול נהגים לתקופות של בין שלוש שנים לשבע שנים. הנהגים שנפסלו עררו לבתי המשפט לתעבורה, וברוב המקרים התקבלו העררים והפסילה בוטלה. בסופו של דבר קבע בית המשפט העליון שרשות הרישוי איננה יכולה להשתמש בסעיף לפסילת רישיון משום שלא ברור מהו "נהג פרוע או מופרע". בית המשפט העליון הסביר כי קביעה כזו צריכה להיעשות בחקיקה ראשית או לכל הפחות בתקנות. מכיוון שלא הייתה קביעה כזו, לא ייתכן כי פקידי משרד הרישוי יחליטו על פי שיקול דעתם מיהו נהג פרוע או מופרע.<sup>28</sup> בעקבות זאת תוקנה תקנה 212 ב לתקנות התעבורה, והיא קבעה:

"רשות הרישוי תפסול את רישיון הנהיגה של נהג שבררך נהיגתו יש משום סכנה לעוברי דרך כאמור בסעיף 56 לפקודה, לחמש שנים, אם הורשע בכך שבמהלך 5 שנים רצופות שקדמו להחלטתה של רשות הרישוי ביצע אחד מאלה:

25 פקודת התעבורה (תיקון מס' 97), תשע"א-2010, ס"ח 91.  
 26 ראו בעניין זה דבריו של נציג המשטרה בפרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת המשנה של ועדת הכלכלה למאבק בתאונות הדרכים, הכנסת השמונה-עשרה (19.9.2011). לדבריו, אין המשטרה רוצה להגיש כתבי אישום ששוב יטילו עומס יתר על בית המשפט, והיא מעדיפה להמתין עד אשר אמינות הינשוף תאושר סופית וייקבעו נוהלי חקיקה שימנעו את הדיונים המשפטיים המרובים.  
 27 תקנה 212ב' לתקנות התעבורה.  
 28 רע"פ 3676/08 זנו נ' מדינת ישראל, בעמ' 25 (פורסם בנבו, 27.7.2009).

(1) 30 עבירות תעבורה, למעט עבירות חניה;

(2) חמש עבירות מהעבירות המנויות בסעיף 40 (א)1 לפקודה או בתוספת העשירית לה.<sup>29</sup>

לעניין תקנת משנה זו, לא יראו את היות רישיון הנהיגה מקור פרנסתו של הנהג כטעם אישי המצדיק לקצר את הפסילה.

שאלה היא אם אפשר לפסול לחמש שנים על סמך תקנה שרירותית משהו. אבל השאלה עדיין לא עלתה למבחן בבית המשפט העליון. דעת המחברים נוטה לקבוע כי סמכות שלילת רישיון לתקופה של חמש שנים איננה צריכה להיעשות בהסתמך על תקנות בלבד, אלא בחקיקה ראשית, לאחר שהמחוקק נתן עליה את דעתו ושקל את כל השיקולים הנלווים לשלילה ארוכה שכזו. אולם שאלה זו עדיין לא התבררה בפסיקה. מכל מקום, למגוון כלי הענישה הקיימים התווסף כלי נוסף שהוא מנהלי בעיקרו אך בעל יכולת ענישה ניכרת.

### 3. שינויי החקיקה – החמרת העונש על עברת הפקרה שעבר הנהג והטלת חובה על הנוסע

הפקרה מוגדרת בפקודת התעבורה כמקרה שבו נוהג רכב המעורב בתאונה שבה נפגע אדם לא עצר במקום התאונה. העונש על עברה של הפקרה הוחמר מאוד וכן הוטלו חובות על הנוסעים.<sup>30</sup> בעבר היה העונש על הפקרה שבע שנות מאסר על עצם ההפקרה, ותשע שנות מאסר אם היו נפגעים בתאונה. כיום הוספה הפקרה שבה נגרמה לאדם חבלה חמורה, והעונש הוחמר לארבע עשרה שנות מאסר.<sup>31</sup> בנוסף, הוטלה חובה על נוסע ברכב המעורב בתאונה. לא רק הנהג חייב להתקשר לגופי ההצלה כי אם כל נוסע ברכבו, ואם לא עשה כן, הרי עונשו יהיה מחצית מעונשו של הנהג.

האחריות הפלילית שמוטלת על הנוסע נראית תמוהה במקצת משום שאנו למעשה מרשיעים אדם על עברת מחדל ומטילים עליו חובה שהעונש הקבוע בצדה הוא שבע שנות מאסר. ואכן, יקשה להבין זאת ללא הבנת האירועים שקדמו לשינוי חקיקה זה. השינוי נעשה לאחר אירוע שבו נהג ונוסע שיכורים ברחו משוטרים שביקשו לערוך

29 מדובר ברשימת עבירות בטיחותיות. נציין שרשות הרישוי רשאית לקצר את הפסילה – מטעמי נכות ומטעמים מיוחדים – עד שלוש שנים, אך לא פחות מכך.

30 פקודת התעבורה (תיקון מס' 101), תשע"ב–2011, ס"ח 2; הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 101), תשע"ב–2011, ה"ח הכנסת תשע"א 198.

31 התיקונים הם בסעיפים 64א לפקודת התעבורה; הפקרה ברשלנות דינה שלוש שנות מאסר ראו: סעיף 64א(א) לפקודת התעבורה; הפקרה שלא ברשלנות דינה שבע שנות מאסר ראה: סעיף 64א(ב) לפקודת התעבורה; הפקרה במקרה של חבלה חמורה דינה ארבע עשרה שנות מאסר ראו: סעיף 64א(ג) לפקודת התעבורה.

בדיקת שכרות לנהג. בעת הבריחה פגעו הבורחים בשתי הולכות רגל והרגו אחת מהן. בבית המשפט המחוזי הורשע גם הנוסע בהפקרה, אך בעליון זוכה מכך והואשם רק בסיוע להפקרה.<sup>32</sup> האירוע עורר סערה ציבורית רחבה שבעקבותיה הוגשו כמה הצעות חוק, ובסופו של דבר תוקנה הפקודה כפי שתיארנו.

מעניינות כאן הצעות חוק הרבות שהוגשו לתיקון, והלשון המתלהמת שבהן. כך למשל, נאמר בהצעת חוק אחת כי "התופעה הקשה של תאונות פגע וברח הופכת לשכיחה במדינת ישראל..."<sup>33</sup> בהצעת חוק אחרת נאמר כי "עבירות ה'פגע וברח' הפכו למכת מדינה. בתי המשפט קבעו לא אחת באמירות נחרצות כי מדובר בעבירה חמורה [...] חרף אמירות חמורות אלו מטילים בתי המשפט, בין לאחר עסקת טיעון ובין לאחר ניהול משפט, עונשים קלים ומגוחכים [...] הצעת החוק נועדה לקבוע ענישה חמורה יותר בשל עבירת הפקרה אחרי פגיעה".<sup>34</sup>

החוק אמנם תוקן, אלא ששתי ההנחות אינן נכונות. קרי, לא הייתה כל עלייה בשכיחותן ובמספרן של תאונות "פגע וברח" בשנים האחרונות. לא רק זו אלא שהעונש בישראל היה רחוק מלהיות קל. להיפך, תקופת הענישה של ארבע עשרה שנות מאסר שהוחלט עליה בחוק היא חריגה לעומת כל שיטת משפט שנבדקה.<sup>35</sup> בבריטניה למשל העונש על עזיבת מקום התאונה הוא עד שישה חודשי מאסר (לעומת שבע שנות מאסר בישראל לפני תיקון החוק וארבע עשרה שנה אחרי תיקון החוק).<sup>36</sup> העונש המרבי על הפקרה בתאונה של גרם מוות הוא שבע שנות מאסר (במדינת ניו יורק), ובשאר המקומות הוא בין שלוש לחמש שנות מאסר.<sup>37</sup>

אין אנו תמהים על מהלך זה, המחמיר ענישה בצורה שאין לה אח ורע וזאת ללא כל בסיס אמפירי. זהו לצערנו המצב בישראל בכל הנוגע לענישת התעבורה, ואין אלא להצטער על כך.

32 ראו: ע"פ 2247/10 ימיני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 12.1.2011).

33 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (קביעת מאסר מינימום בשל הפקרה אחרי פגיעה), תשע"א-2010. ניתן לצפייה באתר: [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2718.rtf].

34 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (הפקרה אחרי פגיעה), תש"ע-2010. ניתן לצפייה באתר: [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2579.rtf].

35 עמותת אור ירוק, "תאונות פגע וברח – תמונת מצב" (2011). ניתן לצפייה באתר: [http://www.oryarok.org.il/webfiles/fck/file/pga\_brah2011.pdf]. מטרת הדוח הייתה להציג בין השאר את נתוני התאונות מסוג פגע וברח לאורך העשור החולף. הוא בוסס על איסוף ועיבוד נתונים ממשטרת ישראל, מכון המחקר של הכנסת, חומרים ממכוני מחקר מהעולם, הצעת חוק ודיונים בכנסת.

36 שם, בעמ' 9.

37 שם, בעמ' 8.

#### 4. שינויי החקיקה – התיקון המתיר התליית רישיון על ידי רשם הוצאה לפועל

התיקון איננו ישירות בפקודת התעבורה, ולכאורה מדובר בתיקון זניח. הוא לא חוקק השנה אלא לפני כשנתיים, אבל השפעתו גדולה ומתבטאת יותר ויותר משום שחייבים שנפלו לרשתו יתקשו מאוד להשתחרר ממנו.<sup>38</sup> סעיף 66א(6) לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1968 קובע כי רשם הוצאה לפועל יכול להטיל הגבלה על אדם באשר להחזקת רישיון נהיגה או לחידושו אם זה לא שילם קנסות.

ניסיוננו לברר בכמה אנשים מדובר העלה כי מדובר בקרוב למאתיים אלף איש (!) שרישיונם מעוכב דרך ההוצאה לפועל.<sup>39</sup>

לאמתו של דבר, לתיקון זה השפעה מעין ענישתית, אבל ה"עברה" שבעטייה מוענש אדם בשלילת זכות התנועה איננה קשורה לתעבורה כלל וכלל. ה"עברה" היא אי-תשלום חוב אזרחי שבעטייה מופעלת עליו הסנקציה של שלילת רישיון הנהיגה.

על אלה יש להוסיף מנועים מלנהוג ממקום אחר והוא המרכז לגביית קנסות. כידוע, מי שלא שילם את קנסותיו לא יחודש רישיון נהיגתו עד אשר ישלם אותם, ואם הרישיון איננו מחודש למעלה משנה, רשות הרישוי יכולה לבקש מבחן תאוריה ומבחן מעשי (טסט) מהנהג.<sup>40</sup> כיום יש לערך 120,000 איש שתוקף רישיונם פג בגלל קנסות, וסביר להניח שחלקם הגדול, אם לא כולם, ממשיך לנהוג. לא ברורים כרגע המספרים המלאים, ואנו מנסים להשיגם, אבל אין ספק שמדובר במספרים גבוהים. אגב, נאשמים מסוג זה שתוקף רישיונם פג, אם מחמת קנסות ואם מחמת הוצאה לפועל, אינם מגיעים לבית המשפט בדרך כלל. קשה להביאם בצווי הבאה כי הם מתחמקים, וההוצאה הסופית קשה, הן להם והן לחברה. אין ספק שהאיום בהתליית רישיון מעודד אנשים לשלם את חובותיהם. אבל יש להליך גם צד שלילי – ריבוי נהגים חסרי רישיון נהיגה – ויש צורך להביאו בחשבון.

#### 5. שינויי חקיקה – שינויים שאינם קשורים לענישה – בעיקר התחבורה הציבורית

בירושלים החל לפעול הקו הראשון של הרכבת הקלה (באוגוסט 2011), וסביר להניח שבתוך כמה שנים יהיו קווים נוספים הן בירושלים והן במקומות אחרים. המחוקק ניסה אפוא לבנות מסגרת נורמטיבית לפעולתה. אירוני שהמחוקק בחר להסדיר את פעילותה

38 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), תשס"ט-2008, ס"ח 42.

39 תקשורת טלפונית וברוא"ל עם הסטטיסטיקאית אושרית תורג'מן מהרשות לאכיפה וגבייה מיום 28.6.2012. לדבריה, אלו החייבים שיש מגבלה על חידוש רישיון נהיגתם, אך לחלק מהם רישיון הנהיגה עדיין בתוקף.

40 סעיף 172ב לתקנות התעבורה.

והתנהלותה של הרכבת דווקא בפקודה שמקורה בריטי ושנחקקה לפני כשבעים שנה, אך כרגע זהו המצב.<sup>41</sup> נראה כי מדובר בהתחלת תהליך שיאריך שנים לא מעטות. ומכיוון שבינתיים, להוציא הקו הירושלמי, אין קווים אחרים, הרי סביר שהניסיון יראה את הדרך העתידית.

תיקון מעניין שאם ייושם יוכל להשפיע רבות על התחבורה הציבורית הוא תיקון 98 לפקודת התעבורה.<sup>42</sup> על פי התיקון, צריך להיות מוקם מרכז מידע ארצי שירכז את כל המידע על התחבורה הציבורית, כולל הקשרים בין הרכבות (הרגילה והקלות) לשירותי האוטובוסים ומוניות השירות. המידע יסופק לציבור באמצעות המרשתת (האינטרנט), טלפונים ומסרונים (SMS). המידע יכלול את שעות היציאה, את משך הנסיעה המשוער בין תחנה לתחנה וכן את שעות ההגעה המשוערות לכל תחנה. בכל תחנה תוצב מפה מפורטת של מסלול הקו עם זמני מתן השירות בקו, תדירות וכמובן דרכי התקשרות למרכז המידע כדי לברר מידע נוסף. יש סעיף מיוחד הקובע כי לא ייגבה כל תשלום על מסירת המידע;<sup>43</sup> לא מרכז המידע, לא בעל קו שירות ולא מפעיל תחנת שירות יוכל לגבות תשלום. בקצרה, השירות עתיד להיות חופשי לחלוטין.<sup>44</sup>

בסוף חודש ינואר של כל שנה יכין המפקח תכנית לשילוט אלקטרוני שיציג את מועד הגעת האוטובוס לתחנה ואת הזמן המשוער בין תחנה לתחנה. חלוקת העבודה תהיה זאת: הוצאות השילוט הן על המפקח, והכנת תשתיות ונשיאה בעלות החשמל הן על הרשות המקומית.

החוק כעיקרון היה צריך להיכנס לתוקף החל מינואר 2012, אם כי באשר לשילוט האלקטרוני אין תאריכי יעד ברורים. קיים ניסוח מעורפל שלפיו המפקח על התעבורה יתחשב בכל מיני גורמים כגון גודל התחנה, מספר האנשים העוברים דרכה וכו', אבל המגמה ברורה – ליד כל תחנת אוטובוס צריך להיות שלט אלקטרוני שיודיע מתי יגיע האוטובוס הבא. לא נותר אלא להמתין ולראות מתי ימומש החוק.

שינוי אחר הוא שינוי בלוח התמרורים. אחרי כארבעים שנה שונה לוח התמרורים הוותיק, שמקורו עוד בשנת 1970 (עם תיקון ניכר בשנת 2002).<sup>45</sup> הנהג הממוצע לא ישים לב להבדלים משום שהתמרורים הנפוצים והמוכרים לא שונו (תמרור "עצור", משולש וכו'). אולם בפועל נעשו שינויים לא מעטים.<sup>46</sup> מטרת הלוח החדש הייתה

41 פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש] (תיקון מס' 6), תשע"א-2011, ס"ח 1176.

42 פקודת התעבורה (תיקון מס' 98), תשע"א-2010, ס"ח 95.

43 סעיף 71 לפקודת התעבורה.

44 לא ברור מנוסח החוק על מי תיפול העלות של משלוח מידע במסרונים. כאשר אדם מבקש כי יישלח לו מידע במסרון, מי יישא בעלות המסרון? אבל נראה שמבקש המידע לא יישא בעלות מעבר לעלות המסרון.

45 הודעת התעבורה (קביעת תמרורים), תש"ל-1970, ק"ת 2502.

46 הודעת התעבורה (קביעת לוח תמרורים), תשע"א-2010, ק"ת 304.

להתאים את התמרור הישראלי למקובל בעולם (אמנת וינה), ובר בבר להפוך אותו לפשוט ועקיב יותר. התיקון הוא טכני, ולכן אין טעם להתרכז בו יתר על המידה.<sup>47</sup> בנוסף תוקנו עוד תיקונים רבים. למשל הוספו שני סעיפים בפקודת התעבורה המחזקים זכויות חנייה של נכים. לפי אחד התיקונים, רשות מקומית לא תוכל להגביל את שעות החנייה של מקום חנייה לנכים, אלא במקרים מיוחדים.<sup>48</sup> על פי התיקון השני, כשהודע לרשות תמרור מקומית (מועצה או עירייה בדרך כלל) על מקום חנייה שהוקצה לנכה, עליה להציב תמרור תוך 30 יום. החוק תוקן היות שנוצרה בעיה של מקומות חנייה לנכים באזורים שאינם באחריות המועצה/עירייה, כגון קניונים.

תיקון אחר קשור לחובת רוכבי האופניים לחבוש קסדה. בשנת 2007 חויבו כל רוכבי האופניים בקסדה.<sup>49</sup> השנה בוטלה חובה זו על רוכבי אופניים בגירים בדרך עירונית ובשבילי אופניים, ובתנאי שהנהיגה איננה פעילות ספורטיבית בעיקרה.<sup>50</sup> הסיבה לתיקון

47 הלוח החדש מורכב מעשרה חלקים, לעומת שישה בלוח הישן, והוא כולל 257 תמרורים לעומת 188 בלוח הישן. הלוח החדש כולל גם 95 סמלי דרך לנהגים ולהולכי רגל, רובם לא היו קיימים בלוח התמרורים הישן. באותה מידה גם נמחקו שלטים ותמרורים ישנים מהלוח החדש. עשרת חלקי הלוח כוללים: תמרורי אזהרה והתראה, תמרורי הוריה, מתן זכות קדימה, איסורים והגבלות, תחבורה ציבורית, מודיעין והדרכה, רמזורים ותמרורי בקרת נתיבים, סימון על פני הדרך, תמרורים באתר עבודה ונספח של סמלים. נעשה ניסיון לתת לכל קבוצה ייחודיות משלה בצבעים ובסוג התמרורים. לכל תמרור מספר, וכל קבוצה ממוספרת לחוד. קרי, הקבוצה הראשונה של תמרורי אזהרה והתראה ממוספרת החל מ-101. הקבוצה השנייה של תמרורי אזהרה ממוספרת מ-201, וכן הלאה. הלוח כולל כמו כן סעיף "שמירת הדינים", שעל פיו כל התמרורים שהוצבו לפני כניסתו לתוקף כשרים ותקינים. ראו: הוראה 8 להודעת התעבורה (קביעת לוח תמרורים). לטווח הקצר לא נראה שהלוח ישנה לנהג הממוצע שברך כלל איננו בקיא בלוחות התמרורים. בטווח הארוך מן הסתם תהיה לו השלכה, ונקווה שתהא חיובית.

48 פקודת התעבורה (תיקון מס' 95), תשע"א-2010, ס"ח 38. על פי הצעת החוק, החוק חוקק עקב הטענה שרשויות מקומיות מסוימות קבעו שעות לתוקף תמרורים של חניית נכים.

49 פקודת התעבורה (תיקון מס' 80), תשס"ז-2007, ס"ח 430.

50 פקודת התעבורה (תיקון מס' 99), תשע"א-2011, ס"ח 1025. כאן המקום להעיר כי על אף ההנחה הרווחת בציבור שלפיה חבישת קסדה הכרחית ורצויה, ממחקרים שונים עולה דווקא מחלוקת בדבר יעילותה ונחיצותה של הקסדה. מחלוקת זו עלתה לדיון עת חקיקת החוק לחבישת קסדה בכל רכיבה על אופניים. המתנגדים לחוק סברו כי יש להתנגד לחוקי קסדה הן בשל החשש מירידת מספר הרוכבים והן בשל תרומתה השולית של הקסדה כאביון בטיחות בדרכים. על פי מחקרים שונים פגיעות ראש גורמות לפגיעות חמורות במיוחד ושיעורן 35%-40% מהסיבות לאשפוז ולמוות של רוכבי אופניים. מהמחקרים עולה המסקנה שחבישת קסדה מפחיתה סיכון לפגיעות ראש ב-88% ולפגיעות פנים ב-65% אצל רוכבי אופניים בכל הגילאים. אל מול מחקרים אלו עומדת המציאות שהוכיחה כי רבים מרוכבי האופניים שנהרגו בשנים האחרונות, ובהם גם ספורטאים רבים, חבשו קסדה, שלא הגנה עליהם כלל מפני התאונה. אל מציאות זו מתווספים מחקרים המסבירים כי קסדת האופניים יעילה כמעט אך ורק בעת נפילה עצמית, לעומת מרבית הפגיעות בקרב הרוכבים הנגרמות מפגיעת רכב. על יסוד מחקרים אלו טוענים המתנגדים לחוק כי החוק יגרום להפחתת מספר רוכבי האופניים בישראל ויפגע אנושות ב"המסה הקריטית" של הרוכבים,

היא הרצון לעודד שימוש באופניים והחשש כי חובת הקסדה תמנע מאנשים להשתמש באופניים. בנוסף, קיים רצון לעודד מיזמי השכרות אופניים כמו במקומות אחרים בעולם, וחובת הקסדה פוגעת בכך.<sup>51</sup>

## 6. מגמות חקיקה ידועות לעתיד

כיום כבר יש תזכיר ראשוני לתיקון 106 לפקודת התעבורה. התיקון מיועד לכמה עניינים, ועיקר מטרתו המוצהרת היא להחמיר את הענישה בכמה מישורים.<sup>52</sup> ניתן כמה דוגמאות: מוצע להאריך את פסילת המינימום המופיעה בפקודה בעבירות מסוימות משלושה חודשים לשישה,<sup>53</sup> מוצע לאפשר לקצין משטרה לפסול את הרישיון ולהשבית את הרכב לזמן ארוך מזה שהוא רשאי לעשות כן היום. מוצע לקבוע מדרג בעברת השכרות, שבמסגרתו עונש המינימום במקרים מסוימים אף יגדל ועוד. התיקון השנוי ביותר במחלוקת לדעתנו קשור להצעה לקבוע כי מי שביקש להישפט בעברת קנס, הרי עונש המינימום יהיה לפחות פי אחד ומחצה מעברת הקנס. בנוסף, המבקש להישפט יצטרך להפקיד ערובה ששיעורה יהיה כשיעור הקנס המקורי. חלק זה בעייתי משום שנראה שהוא מנסה לחסום את זכותו של האזרח לערכאות. לפי שעה עברה ההצעה את ועדת השרים, ונראה כי זו שאלה של זמן עד אשר תעבור.<sup>54</sup>

החיונית לנראותם על הכביש, ולכן גם לבטיחותם. מחקרים מראים כי במדינות שבהן נחקק "חוק קסדה" ירד מספר רוכבי האופניים ב-30%-40%. טענה נוספת הנשמעת בקרב המתנגדים לחוק היא כי משמעות החוק היא קרימינליזציה של הרכיבה על אופניים ויצירת סטיגמה שגויה של האופניים ככלי מסוכן. לפי האמור, המתנגדים לחוק טוענים כי לא הקסדה היא ההכרחית, כי אם שבילי אופניים ותשתית לרכיבה על אופניים. למשל, מהניסיון באירופה עולה שיש רוכבים רבים יותר על הכביש, מתרגלים הנהגים לנוכחותם ונוהגים במשנה זהירות ובכך פוחת מספר הנפגעים. אך לא רק שם. גם בתל-אביב ירד מספר הנפגעים בתאונות אופניים בשנים האחרונות בכ-50%, בד בבד עם העלייה הדרמטית (כ-250%) במספר הרוכבים. נתונים אלה מבהירים כי הרכיבה כשלעצמה אינה מסוכנת (גם החלקה באמבטיה עלולה לגרום פגיעת ראש), וכי המרכיב הקריטי בבטיחות הוא מידת החשיפה של הנהגים לרוכבים וכן תשתיות בטוחות לרכיבה, ובעיקר שבילי אופניים. בעניין זה ראו: נעמה קונסטנטיני ודליה נבות-מינצר, "חקיקה לחבישת קסדות אופניים להטמעת שימוש בקסדות ולמניעת פגיעות ראש", עדכון ברפואת המשפחה 19 (תשס"ח) 139, בעמ' 22.

- 51 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 106), ה"ח הכנסת תש"ע 97.
- 52 נציין כי אף על פי ששם התזכיר הוא תזכיר לתיקון פקודת התעבורה (מס' 106), הרי בפועל הוא הפך לתיקון 108 היות שבינתיים חוקקו תיקונים אחרים. ניתן לצפייה באתר: [http://media.mot.gov.il/PDF/HE\_HAKIKA/t-106-2011.pdf]
- 53 מדובר בעבירות על התוספת הראשונה לפקודת התעבורה או עבירות מהתוספת השנייה אשר גרמו לתאונת דרכים.
- 54 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 106), תשע"ב-2011. ניתן לצפייה באתר: [http://media.mot.gov.il/PDF/HE\_HAKIKA/t-106-2011.pdf]

## 7. מגמות אכיפה ידועות לעתיד

בימים אלו ממש הפרקליטות והמשטרה שוקדות על תכנית ומנסות לשתף גם את בתי המשפט בה. הרעיון המרכזי הוא לצמצם מהותית את העבירות שבהן מטפלת המשטרה ולהתרכז בעבירות חמורות. זאת מתוך תפיסה שכלל המערכת עמוסה ואי אפשר לטפל בכל העבירות, ולכן יש להתמקד בעבירות קשות. המגמה היא לפתוח במבצע שיחסל את הפקקים בבתי המשפט, ואפילו תוך הסדרי טיעון מקלים יחסית. ה"מבצע" אמור להתנהל בימים אלו ממש (שנת 2012).

הרעיון מעלה תהיות: ראשית, מי יקבע אילו עבירות הן חמורות וגורמות לתאונות דרכים ואילו לא, ואם עבירות של בריונות שפוגעות באיכות החיים אינן חשובות לאכיפה. שנית, מניין סמכותם של המשטרה/פרקליטות לקבוע כי בעבירות מסוימות לא יגישו כתב אישום,<sup>55</sup> וכמובן לא ברור כלל אם הרעיון יצליח לצמצם את הקטל בכבישים אפילו אם נניח כי התכנית עצמה תפעל לאשורה (וגם בכך יש ספק גדול). התכנית המוצעת איננה חדשה אלא וריאציה חדשה, ובבחינת אותה גברת בשינוי אדרת לתכניות קודמות שנכשלו. עם זאת תכנית זו ועמה קודמותיה מעידות על חוסר שביעות הרצון מהמצב הקיים כיום ועל הרצון לשנותו ולהביא לשיפורו.

## ב. ביקורת החמרת ענישת התעבורה ככלי מדיניות עיקרי

באופן עקרוני קיימות שתי סיבות עיקריות שבגינן מדיניות ציבורית יכולה להיכשל ולא למלא את ייעודה: האחת היא שמדובר בהבנה לא נכונה של התופעה שבה אמורה המדיניות לטפל. הסיבה השנייה היא שהעקרונות של המדיניות אינם יעילים מספיק.<sup>56</sup> בתחום תאונות הדרכים בישראל אפשר למצוא את שתי הסיבות הללו בבסיס אי יכולתה של המדיניות הציבורית למגר את התופעה.

את יתרת מאמרו נבקש להקדיש לביקורת על המגמה ההולכת וגוברת הרואה בענישה את הכלי העיקרי לשינוי נהיגה מסוכנת. לדעתנו, המדיניות הציבורית הננקטת כיום היא בעיקר במישור של החמרת הענישה, היא מתעלמת מהגורמים המהותיים לתופעת תאונות הדרכים, ובעיקר מתעלמת מגורמים פסיכולוגיים ותפיסתיים הקשורים

55 כך למשל התפרסם בתקשורת כי המשטרה איננה אוכפת לאחרונה (נכון ליוני 2010) עבירות של נהיגה ללא ביטוח. התוצאה היא שרבים חדלו מלכסח את רכבם ביטוח חובה, והתוצאות יכולות להיות בעייתיות. ראו: צבי זרחה, "המשטרה איננה מחלקת דו"חות לנוהגים ללא ביטוח – בגלל העומס בבתי המשפט", *The Marker* – רכב ותחבורה, (11.6.2010). ניתן לצפייה באתר: [http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.565932].

56 להרחבה ראו: Robert Foss, *Addressing Behavioral Elements in Traffic Safety: A Recommended Approach* (2007). ניתן לצפייה באתר: [http://www.aaafoundation.org/pdf/Foss.pdf].



במשתמשי הדרך, שהם לדעתנו המפתח לפיתוח מדיניות יעילה למניעת תאונות הדרכים. מדיניות יעילה איננה יכולה להסתמך על החמרה בענישה בלבד. כפי שנסביר בפרוטרוט בהמשך, לא תמיד הענישה היא המכשיר החברתי היעיל ביותר להכוונת התנהגות ובמיוחד לא להכוונת התנהגות רשלנית. לא רק זו אלא שעיסוק בה פוגע בחלופות עדיפות.

### 1. ביקורת הענישה בכלל וענישת התעבורה בפרט

דומה שאין חולק כי הענישה הפלילית היא כלי הכרחי בכל חברה, היסטורית או מודרנית כאחד. אלא שעל היקפה ויישומה הנכון של הענישה ועל עצם הגדרתה של הענישה ניטשות מחלוקות עמוקות ורבות: על אילו עבירות להעניש? כמה להעניש? את מי להעניש? איך להעניש? אלו שאלות הוות עולם שאוקיינוסים של דיו נשפכו בניסיון לפתרון ועדיין הן תלויות ועומדות.<sup>57</sup>

תהיות רבות טרם באו על פתרונן: האם מדובר בהרתעת הפרט? ביצירת מאזן פחד לעם והפגנת כוחו של הריבון? במניעים כלכליים? באינטרסים של הריבון ביצירת "שקט תעשייתי" כדי להוקיע מהחברה רעיונות של מהפכה ומרי? באינטרסים של המעמד השולט? והאם הניתן להסתפק בקביעה המקובלת כיום כי מטרת הענישה העיקרית הן הרתעה, גמול, מניעה ושיקום?<sup>58</sup>

נזכור שאת הענישה הפלילית חקרו וחוקרים מלומדים מדיסציפלינות שונות ומגוונות: משפטנים, פסיכולוגים, רופאים, כלכלנים, קרימינולוגים, אנשי חינוך, אנשי דת, עובדים סוציאליים, סוציולוגים, אנשי מנהל ציבורי ועוד. וזאת בלא לדבר על אנשי אכיפת החוק העוסקים בפועל במלאכה כאנשי משטרה, שירות בתי הסוהר, קציני מבחן וכדומה. לכולם כמובן מקום של כבוד, ואיש איש תרם במסגרת תחום הידע שלו. אלא שקשה, ואולי בלתי אפשרי, למצוא מכנה משותף שכל אלו יוכלו להסכים עליו ואיננו מתיימרים לעשות כן.

57 הספרות העוסקת בענישה פלילית היא כמעט אין-סופית. בעברית ראו: אברהם טננבוים, "הגנישה הסוציולוגית-ההיסטורית לענישה פלילית", עבריינות וסטייה חברתית – תיאוריה ויישום (משה ארד ויובל וולף – עורכים, תשס"ב) 173. ניתן לצפייה באתר: <http://www.mishpat.ac.il/teachers/tennenbaum/Anisha%20Pilit.pdf>. אברהם טננבוים, "הגנישה האבוליוטיבית – האם הגיעה העת לבטל את הענישה הפלילית?" שיעור משפט ב(3) (תשס"א) 261. ניתן לצפייה באתר: <http://www.mishpat.ac.il/> [teachers/tennenbaum/Evolution-Heb.pdf].

58 אלו ארבע המטרות העיקריות המופיעות בכל ספר על ענישה, לדוגמה ראו: שלמה גיורא שוהם, גבריאל שביט, גביראל קאבאליון ותומר עינת, עבירות ועונשים – מבוא לפנולוגיה – על תורת הענישה והשיקום, מניעת פשע ואכיפת חוק (תש"ע) בעמ' 73-148. וכן ראו: שלמה גיורא שוהם ואורי תימור, סוגיות בתורת הענישה בישראל (תשס"ט) בעמ' 23-35.

לענייננו העוסק בענישה בתעבורה חשוב לזכור שתי נקודות מרכזיות: האחת, מבחינת הוויכוח והדיון הציבורי קיימת נטייה ברורה לערב את מטרות הענישה השונות זו בזו וממילא את הגישות השונות לחקירתן. מקובל לומר כי מטרת הענישה בתעבורה היא בעיקר הרתעת הנהגים. אולם אפילו בתעבורה קיימים מקרים שבהם השיח הציבורי בענישה מדגיש את הגמול.<sup>59</sup> והשנייה והרלוונטית לענייננו היא כי בתעבורה בדרך כלל מטרת הענישה המוצהרת היא מניעת עבריינות תעבורה עתידית ותוצאותיה. קרי, רוב הציבור יסכים כי הענישה התחבורתית נועדה למנוע התנהגות עבריינית עתידית. יש לזכור כי המטרה המרכזית בדיני התעבורה היא להסדיר את התנועה בכבישים. במסגרת זו אנו מבקשים לצמצם למינימום את נזקי תאונות הדרכים למיניהם, וכך בכך עם מטרה זו מבקשים אנו להסדיר תנועה מהירה, יעילה ואמינה ככל האפשר. ההתנהגויות שנאסור אותן יהיו אלה הפוגעות באחת משתי אלו. ונעיר כי לפעמים הללו סותרות. למשל, אין ספק שבמהירות בין-עירונית של חמישים קמ"ש יהיה מספר תאונות דרכים קטן מאשר במהירות של מאה קמ"ש, אך התנועה תהיה אטית מדי. חלק מההתנהגויות הנקבעות הן כמובן פשרה בין שתי דרישות אלו.

שאלה קשה היא אם החמרת הענישה בתעבורה רלוונטית להפחתת התאונות. ונזכיר, מערכת הענישה המודרנית בכללה מבוססת על הגישה הקלסית לענישה. קרי, אנו מניחים שהעבריין הוא בעל בחירה חופשית, בעל חשיבה רציונלית ומנסה למקסם את תועלתו. ברור שנגד עבריין שכזה יש תועלת בענישה. אולם הנחת היסוד היא כי העבריין יכול לבחור את התנהגותו ובמודע בוחר בהתנהגות האסורה. במילים משפטיות, יש לו כוונה פלילית. אולם אין זה המצב ברבות מעבירות התעבורה.

שאלה גדולה במחקר היא מהו הגורם האנושי השכיח ביותר בתאונות דרכים. הטענה המקובלת כיום היא כי גורם זה הוא "הסחת הדעת" של הנהג, אלא שלא תמיד הנהג גורם להסחת הדעת בכוונה תחילה. אין נהג קם בבוקר ובמודע בוחר בנהיגה שתגרום לתאונה. ליתר דיוק, רוב עבירות התנועה הן עבירות של רשלנות דווקא.<sup>60</sup> שאלה קשה היא אם ענישה יכולה לשנות התנהגות רשלנית. ניקח לדוגמה תאונת דרכים "שגרתית" שבה נהג הגיע לתמרור משולש ולא הבחין במכונית שהגיעה מימינו או לא העריך נכון את המרחק ונכנס לצומת שלא כראוי. הוא כמובן ייענש על כך, והעונש לא יהיה קל. אך האם ברור שעונש זה יגרום לו "להשגיח טוב יותר" בפעם הבאה? האם לא ייתכן כי טעה בשיקול

59 דוגמה לכך אפשר לראות במקרה המצער של הנערה שחר גרינשפן, שבו נמתחה ביקורת ציבורית על ענישה שנראתה קלה מדי. ראו: חן מענית, "שופטי התעבורה בפ"ת: האחד ייצג את הנהג השיכור שדרס את שחר גרינשפן בת ה-12; השנייה קנסה את הנהג ב-1,000 שקל בלבד", גלובס – דין וחשבון (13.03.2011). ניתן לצפייה באתר: <http://www.globes.co.il/> [news/article.aspx?did=1000629637].

60 Carol Rice Andrews, "Highway 101: Lessons in legal ethics that we can learn on the road", 15 *Geo. J. Legal Ethics* (2001) 95, p. 98

הדעת אך במקרה, והענישה לא תעלה ולא תוריד? או האם ייתכן כי מדובר בנהג שאיננו מיומן מספיק ובצומת בעייתי?

בפקודת התעבורה קיימת עברה של נהג רכב המתקרב למפגש מסילת ברזל ואיננו עוצר, והעונש עליה הוא עונש מינימום של מאסר לחודש לפחות.<sup>61</sup> אולי יש היגיון בעונש חמור למי שמתעלם במודע מרכבת מגיעה ואיננו עוצר לפני מסילת רכבת במחשבה שיספיק לעבור. נהג שכזה מסכן את הציבור, שכן בתאונת אפשר שיהיו נפגעים רבים. אכן, מי שמחליט "לחסוך זמן" ולנסות לעבור צומת מסילת ברזל במקום לעצור ראוי אולי לעונש חמור. אולם מניסיון המחברים, שיעור גבוה מן הנהגים, אם לא רובם, העוברים עברה זו אינם עושים זאת כי החליטו לחסוך זמן. המקרה המצוי הוא של נהג שהתבלבל בראותו את אור הרמזור או את המחסום יורד, ומתוך לחץ וחוסר יכולת להחליט איבד שליטה ועבר. לכן הענישה של שלוש שנות מאסר איננה רלוונטית כל כך במניעת ההתנהגות.

כמובן, תמיד אפשר לטעון שענישה קשה תגרום לאנשים לנסות שלא להתרשל, אך טענה זו בעייתית. ניקח לדוגמה תחום שונה לחלוטין – הרפואה המודרנית. קיים שיעור גבוה של טעויות ורשלנויות רפואיות, ויש הטוענים גבוה מדי. אולם מעטים יסברו שהדרך להפחתת מספר הטעויות היא באמצעות החוק הפלילי. ככלל, לא ברורה כלל השפעת ענישה על עבירות של רשלנות, וכך גם בדיני התעבורה. ממילא בכל דיון עתידי עלינו להביא בחשבון כי חלק מהעבירות הגורמות לתאונות דרכים הן עבירות רשלנות שיעילות הענישה לגביהן בספק.

## 2. הבעייתיות בעונשים המקובלים בתעבורה והצורך בשיתוף פעולה מצד הנהגים הנענשים

מלבד השאלה של השפעת הענישה עלינו לעסוק בשאלה של אפשרות אכיפתה, ונסביר: הענישה הפלילית היא משאב במחסור. ענישה מטבעה איננה זולה והציבור נדרש לממנה. היות שהמשאבים מצומצמים, עלינו לשאול מהי ההקצאה היעילה ביותר של אותם אמצעים.<sup>62</sup>

61 סעיף 65 לפקודת התעבורה.

62 תאורטית אפשר לנסות לגלגל את עלות הענישה על העבריין. במיוחד אפשר לטעון זאת על דיני התעבורה. רעיון זה טומן בחובו בעיות מוסריות וטכניות כאחד. ראשית, לעתים עלות הגבייה עולה על התועלת ממנה. שנית, הרעיון מזכיר תקופות שבהן הענישה נעשתה בין השאר לצורך תועלת כלכלית ממנה. דהיינו, הנענשים היו כוח עבודה זול בשביל המשטר. ראו בעניין זה את מחקרים של Kirchheimer ו-Rusche, שטענו כי שוק העבודה הוא המשפיע העיקרי על בחירת העונש ועל הצורה שבה הוא מופעל; ראו: G. Rusche & Kirchheimer, *Punishment and social structure* (1939).

כל העונשים הקיימים במשפט פלילי רגיל קיימים גם בתחום התעבורה, לרבות מאסר, מאסר על תנאי, שירות לתועלת הציבור, התחייבות וכו'. אך העונשים העיקריים בתחום התעבורה הם עונשי הפסילה והקנס. בפסילה מתכוונים אנו לפסילת רישיון הנהיגה בפועל או על תנאי לתקופה שיקבע בית המשפט. בקנס הכוונה לסכום כספי שישלם הנאשם בתשלום אחד או בתשלומים ובתנאים שיקבע בית המשפט.<sup>63</sup>

המכנה המשותף העיקרי לעונשי הפסילות והקנסות הוא הצורך בשיתוף הפעולה של הנאשמים. המשטרה איננה נוהגת לעקוב אחרי מי שרישיונו נפסל, ובהתחשב במספרים, יקשה עליה מאוד לעשות כן, אפילו אם תרצה. גם גביית הקנס איננה קלה. ההנחה היא כי הנאשם יפקיד רישיונו ולא ינהג, וכי אכן ישלם את הקנס שנגזר עליו. אולם לעומת הקנס שאותו המדינה יכולה לעתים לגבות מהנאשם בעל כורחו, אשר לפסילת הרישיון כמעט שאין פיקוח על מי שרישיונו נפסל, ואם הוא נתפס נוהג בזמן פסילה, בדרך כלל מדובר בתפיסה אקראית.

קל לדבר על "הורדת הנהגים העבריינים מהכביש", אבל קשה הרבה יותר לבצע זאת. קל לדבר על הטלת עונשים כבדים על נהגים מועדים, אבל צריך גם לבצעם, מה שמצריך תקציב גדול. כדי לא להיות תאורטיים מדי, ניתן דוגמאות משני העונשים הרלוונטיים ביותר – קנס ופסילת רישיון.

לכאורה הקנס קל לגבייה, אבל המציאות מלמדת ששיעור גבוה מהנהגים אינם משלמים את הקנסות (אם מחסרון כיס ואם מחוסר רצון). תאורטית, המרכז לגביית קנסות אמור לגבות את הקנסות, אבל גם המרכז, למרות הכלים החוקיים העומדים לרשותו, איננו מצליח לעשות זאת. אשר על כן הסנקצייה האולטימטיבית המוטלת על אדם שאיננו משלם קנס שהושת עליו היא עיכוב רישיון הנהיגה שלו. אלא שהתוצאה היא שמספר גדול מאוד של נהגים נוהג כאשר רישיונו מעוכב וכאשר בפועל אין רישיון נהיגה תקף בידיו. הטבלה הזאת מסבירה עניין זה.<sup>64</sup>

63 בעניין הקנס יש לציין שיש בעונש זה חוסר שוויון מובנה, שכן ברור שהשפעתו של הקנס שונה מאוד בין העשירים לעניים. יש מי שהקנס לדידם הוא עניין של מה בכך, ואחרים אין באפשרותם לשלמו גם אם היו רוצים. נעשו במדינות המערב ניסיונות לקבוע קנס שיתאים לעבריינין. למשל קנס שיותאם למשכורת הנאשם (נקרא גם "קנס יומי", שכן השופט קובע קנס של X ימי משכורת לנאשם). אולם הליכים אלו אינם מתאימים לישראל. ראו בעניין זה: אברהם טננבוים, על שוטרים וגנבים: סוגיות בקרימינולוגיה (תשס"ג) בעמ' 116-118. ראו גם: Tomer Einat, "How Effective is Criminal Fine Enforcement in the Israeli Criminal Justice System?", 33 *Isr. L. Rev.* (1999) 332, pp. 332-338.

64 הנתונים התקבלו מהמרכז לגביית קנסות, שהוא הגוף היחיד בעל נתונים מעודכנים וסבירים יחסית. לצערנו קשה לקבל נתונים מדויקים ממשד הרישוי בעניינים אלו, ולא ברור אם אפשר להפיקם.

שנה	מספר הנהגים שרישיונם מעוכב – לא יקבלו חדש	מספר הנהגים שתוקף רישיונם פג בפועל
1997	186,118	65,542
1999	219,869	80,000
2005 (הוספת קנסות משטרה)	551,067	
2006	535,504	92,684
2007 (מרץ)	449,015	113,643
2007 (דצמבר)	403,913	133,508
2009 (אפריל)	351,695	134,066
2011 (מאי)	264,081	118,973

מהטבלה עולים הנתונים האלה: מספר אלו שרישיונם מעוכב (לא יקבלו חדש, אך עדיין יש להם רישיון בתוקף) עלה בשנת 2005 כשהמרכז קיבל לידיו את הטיפול בגביית קנסות משטרה, ומאז הוא בתהליך ירידה, אך עדיין מדובר על כעשרה אחוזים מכלל נהגי ישראל.<sup>65</sup> מספרם של אלו שרישיון נהיגתם פג בפועל אך לא יחודש בשל הקנסות, התאזן סביב 120,000 איש.<sup>66</sup> תמימות תהיה לחשוב שכל אלו אינם נהגים, והמציאות היא שפסולי נהיגה אלו נהגים אף נהגים.

המציאות מסובכת אף יותר. מי שנוהג למעלה משנה ללא רישיון נהיגה תקף חייב במבחן תאוריה ובמבחן רישוי חדש. יתרה מזו, מי שנוהג עם רישיון נהיגה שפג תוקפו ונעצר על ידי שוטר, מקבל זימון לבית המשפט. קרי, במקום לגבות מהנהג את הכסף שהוא חייב למדינה, מזמנים אותו למשפט שבו ייאשם שנהג עם רישיון נהיגה שפג

65 עד למועד זה, איש לא טרח לגבות את הקנסות שהוטלו על ידי השוטרים בשטח. הסנקציה היחידה הייתה עיכוב רישיון הנהיגה. העברת הסמכות לגביית הקנסות למרכז תיקנה עיוות זה. כלל הנהגים בארץ מוערך כ-3.5 מיליון נהגים.

66 למען הדיוק נעיר כי היות שיש המגיעים להסדרים שונים עם המרכז לגביית קנסות ועם משרד הרישוי, תהיה זו השערה נכונה להוריד כעשרת אלפים נהגים מהמספר הכללי.

תוקפו כי לא שילם קנס. המציאות מראה שהרוב הגדול איננו מופיע למשפט, נשפט בהיעדרו ומסתבך בפסילות וקנסות שוב ושוב (רובם אינם מופיעים משום ששפוט אין להם יכולת כלכלית לשלם את הקנס ואין הגנה כלשהי נגד האישום).<sup>67</sup> לא זו אף זו, על אותו נהג מוטלות עשר נקודות, וחיש מהר הוא חב פסילה במשרד הרישוי גם על פי שיטת הניקוד. התוצאה היא שנהג מן היישוב יכול להסתבך פלאים ובמהירות. מניסיון מותב זה ללא עורך דין כמעט אין לאותו נהג סיכוי להיחלץ ממצבו ולחזור ולנהוג כאחד האדם (וגם עם עורך דין לא תמיד עולה הדבר בידו). כותבי המאמר ראו מאות נהגים מסוג זה. רובם המוחלט הם אנשים קשי יום התלויים בנהיגה לפרנסתם, ולמעשה אין להם דרך לצאת ממצבם. בקצרה, קל לדבר על קנסות כבדים שיכו ויפגעו בנהגים. אך פעמים רבות עלות הגבייה של אותם קנסות גבוהה בהרבה מהקנסות עצמם, ולעתים הגבייה פשוט בלתי אפשרית.

גם הביצוע של עונש הפסילה איננו סוג בשושנים. דוח מבקר קובע כי נכון לאוגוסט 2008 היו רשומים 82,366 נהגים שרישיונותיהם נפסלו על ידי אחת מהרשויות והליך הפסילה עדיין לא הסתיים (משטרה, משרד הרישוי, בתי המשפט). על פי הדוח קרוב לשבעים אחוז (ליתר דיוק 68%) מאלו שרישיונם נפסל לא הפקידו כלל את רישיון הנהיגה.<sup>68</sup> שוב, אין אנו דנים בשיעור הנהגים הנהוג למרות הפסילה והפקדת הרישיון אלא באלו שלא טרחו כלל להפקיד את רישיונם (אם משום שלא קיבלו הודעה כדין, אם משום שעצמו את עיניהם מלקבל, ואם בשל התעלמותם). לא רק שאיננו מצליחים לפקח היטב על ביצוע עונש הפסילה המוטל על נהגים, אלא שאפילו להביא אותם להפקיד את רישיונם איננו מצליחים במערכת הקיימת. נוסף גם שלפי נתונים חלקיים שבידינו, המצב רק החמיר עם השנים.<sup>69</sup>

המספרים שהבאנו למעלה אינם מתייחסים לעובדה כי בחלק גדול מהמקרים גם נהגים שעברו עבירות חמורות של ממש נשפטים שלא בפניהם.<sup>70</sup> כך למשל, דווקא

67 תומר עינת, "אכיפה של קנסות פליליים בישראל – מדיניות, בעייתיות והצעות לשיפור", מחקרי משפט יט (תשס"ב) 167, בעמ' 180.

68 דו"ח שנתי – מבקר המדינה (2008), בעמ' 118. ניתן לצפייה באתר: <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=545&id=57&contentid=10223&parentcid=10213&frompage=132&direction=1&bctype=1&startpage=14&sw=1920&hw=>

69 נמסר לנו כי נכון ליוני 2012 שלולים כ-102,805 נהגים ב-166,759 שלילות (תיתכן יותר משלילה אחת לכל נהג), וב-118,460 שלילות (כשבעים ואחד אחוזים) לא הופקד הרישיון. דואר אלקטרוני מהממונה על חופש המידע במשרד התעבורה (6.6.12).

70 השפיטה בהיעדר היא אחת הבעיות בתעבורה. מחקר ראשוני שעשה סרואן מוחמד כעבודה סמינריונית במכללת "שערי משפט" טען כי למעלה משלושים אחוז מהנשפטים בהיעדר אינם מקיימים כלל את גזרי הדין בתעבורה, וגם אלו המקיימים אותם עושים זאת באיחור רב. כמובן, אפשר לנסות לבטל את השיפוט בהיעדר, אך יהיה צורך במשאבים מרובים (מינוי שופטים רבים והקצאת שוטרים רבים עוד יותר כדי להביא את הנאשמים בעל כורחם לבית המשפט). ראו: מוחמד סרואן, אפקטיביות השפיטה בהיעדר בבית המשפט לתעבורה

הנוהגים ללא רישיון נהיגה או בזמן פסילה, ובוודאי אלו שתוקף רישיון נהיגתם פג, מתחמקים מלהופיע לבית המשפט. הם נשפטים בהיעדר לעונשי קנס גבוהים ולעונשי פסילה ארוכים. אך היות שאת הקנס אינם משלמים ולפסילה אינם מתייחסים, אין בכך עונש לגביהם.<sup>71</sup>

### 3. כמה מנהגי ישראל "מורדים מהכביש" או נפסלים על ידי גופי אכיפה שונים?

שאלתנו היא לכאורה פשוטה, אך לא הצלחנו למצוא לה תשובה מדויקת וחד-משמעית למרות ניסיונותינו המרובים. כפי שהסברנו, אפשר שנהג ייפסל מלנהוג על ידי בית המשפט (כעונש), על ידי קצין משטרה (הליך לפני משפט) ועל ידי משרד הרישוי (שיטת הניקוד ונהג פרוע או מופרע). בנוסף, רישיונו יכול להיות מעוכב על ידי המרכז לגביית קנסות עקב אי-תשלום קנסות, או על ידי רשם הוצאה לפועל עקב אי-תשלום חוב. עם כל אלה יחדיו נשאלת השאלה כמה מנהגי ישראל "הורדו מהכביש" בכל רגע נתון, ובאופן לא מפתיע שום רשות ממשלתית איננה מפרסמת מספרים כוללים אלו, ואף היא עצמה איננה יכולה לענות על השאלה. כל תשובה לא תהיה אלא השערה (מבוססת פחות או יותר).

לפעמים חוסר המידע הנגיש גובל באבסורד. למשל, קיימת חקיקה שעל פיה על המדינה להקים אתר מרשתת שבו יוחזקו כל פרטי הנהגים הפסולים.<sup>72</sup> תכליתו של החוק יפה והגיונית. כל מעביד או בעל בית המעוניין לבדוק את נהגיו, או לשכור נהגים חדשים, יוכל לעיין באתר וכך לא יסתבך בהעסקת נהגים פסולים, שאם לא כן ייתכן שימצא עצמו עובר על החוק. אולם החוק לא קיים עד עתה משום שהמדינה טוענת שאיננה מסוגלת לבנות רשימה של כל הפסולים בגלל בעיות טכניות רבות.<sup>73</sup>

הנתונים היחידים שהצלחנו להשיג הם נתוני המרכז לגביית קנסות, ועל פיהם תוקף רישיון נהיגתם של כ-120,000 איש פג, והם נוהגים ללא רישיון תקף. נדגיש כי בסך הכול קיימים כ-265,000 נהגים בטיפול המרכז אלא שלחלקם עדיין הרישיון הוא בר תוקף. בנוסף יש כ-200,000 נהגים שרישיונם מעוכב על ידי הוצאה לפועל. וכל זאת בלא לדבר על הפסולים, בין שהפקידו את רישיונם ובין שלא. לדעתנו, הערכה שמרנית תהיה

(עבודה סמינריונית במסגרת הקורס "סוגיות בקרימינולוגיה", מכללת שערי משפט, תשס"ט) (עותק שמור במערכת).

71 ונוסיף שכמעט תמיד צווי הבאה ומאסר נגדם אינם מבוצעים, והמשטרה איננה מסוגלת להביאם לבית המשפט. לעניין זה ראו: ת"ת (תעבורה י-ם) 16001/06 מדינת ישראל נ' גמיש (פורסם בנבו, 28.3.2007).

72 סעיף 61(א) לפקודת התעבורה.

73 פרוטוקול ישיבה מס' 266 של ועדת הכלכלה, הכנסת השמונה-עשרה (5.6.2007). המציאות היא שהדחיות קיימות עד היום (מאי 2012).

כי על לפחות עשרה אחוזים מכלל הנהגים (כ-360 אלף) אסור היום לנהוג ועל כחמישה עשר אחוז מוטלת ענישה או סנקצייה זו או אחרת. כל שיטת ענישה המענישה אחוזים כה גבוהים מהאוכלוסייה איננה יכולה להיחשב שיטת ענישה מקלה.

### ג. התמקדות בענישה כמונעת חלופות אפשריות – ודוגמאות פרטניות

קשה שלא להיזכר בדבריו של אברהם מאסלו "מי שמחזיק פטיש ביד, כל בעיה נראית לו כמו מסמר".<sup>74</sup> ואכן, נראה כי ההסתמכות על הענישה כפתרון מתעלמת מהיעילות המצויה בפתרונות חלופיים ובמדיניות המותאמת ישירות לתופעת תאונות הדרכים.

בנקודה זו ראוי להבהיר: על פי מחקרים שונים המתמקדים בתאונות הדרכים, הכבדה בעונשים לבדה אינה מפחיתה את כמות התאונות או את העבריינות העתידית ואינה מורידה מרמתן.<sup>75</sup> יש הטוענים כי עצם נוכחותה של המשטרה (ולא סנקציית הענישה שבאה בעקבות האכיפה) היא גורם ההרתעה העיקרי המונע הפרה של דיני התעבורה.<sup>76</sup> כפי שציינו לעיל, בתחום דיני התעבורה המדיניות הציבורית הננקטת חוטאת פעמים רבות באי-הבנת הגורמים לתופעה, ולכן העקרונות שבלב המדיניות (בעיקר החמרת ענישה) הופכים ללא יעילים.

המדיניות הציבורית איננה מביאה בחשבון את העובדה שמרכיב הנהגים אינם צופים כלל מעורבות בתאונה.<sup>77</sup> ממילא תאונות דרכים אינן מפחידות אותם.<sup>78</sup> מחקרים שונים מצאו כי ככלל המאפיינים המשותפים למצבים מעוררי פחד וחרדה אינם קיימים בשימוש בכביש. יש הטוענים אף לגורם ביולוגי-אבולוציוני. אמצעי התחבורה, ואתם תאונות הדרכים, התפתחו במהירות רבה במאה העשרים בלי להותיר זמן לאבולוציה של פחד מפניהם (בניגוד לפחד קמאי מאריה או נחש למשל).

74 אתר BrainyQuote ראו: [http://www.brainyquote.com/quotes/authors/a/abraham\\_maslow.html](http://www.brainyquote.com/quotes/authors/a/abraham_maslow.html)

75 Robert E. Mann, Evelyn R. Vingilis, Douglas Gavin, Edward Adlaf, & Lise Anglin, "Sentence severity the drinking driver: relationships with traffic safety outcome", 23(6) *Accid, Anal. & Prev.* (1991) 483

76 S. O. Mohammed and F. J. J. Labuschagne, *Can Draconian Law Enforcement Solve The South African Road Safety Crisis?* (2008). [\[http://researchspace.csir.co.za/dspace/bitstream/10204/2452/1/Mohammed\\_2008.pdf\]](http://researchspace.csir.co.za/dspace/bitstream/10204/2452/1/Mohammed_2008.pdf)

77 Torkel Bjornskau & Rune Elvik, "Can road traffic law enforcement permanently reduce the number of accidents?", 34(5) *Accid Anal. & Prev.*, (1991) 507

78 דוד שנער, "שתייה ונהיגה בקרב המבלים בפאבים" 2005 (דו"ח מחקר לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים). (עותק שמור במערכת).



אכיפה יעילה מביאה בחשבון מאפיינים התנהגותיים וגורמים פסיכולוגיים הגורמים למשתמשים בדרך להפר את החוק.<sup>79</sup> תמיכה לטענה זו עולה מתוך מחקרים שונים. לדוגמה: ממצאי מחקרם של אליוט וברוטון מראים כי אכיפה מוגברת אמנם מובילה לירידה בשיעורי ההפרה של אי-הציות לחוק, אולם זאת עד לנקודה מסוימת.<sup>80</sup> מעבר לה, אכיפה איננה יעילה.

נקודה זו של "אופטימום אכיפה" הוסברה במונחי תורת המשחקים על ידי החוקרים בירנסקאו ואלוויק.<sup>81</sup> לשיטתם, משתמשי הדרך יצייתו לחוקים כל עוד התועלת מהציות עולה על התועלת מההפרה. נהגים יעדיפו אפוא להפר את החוק כשאין אכיפה, ולציית לחוק כשיש אכיפה. אולם כאשר נהגים בוחרים להפר את החוק, מתפתחת מדיניות של אכיפה. מנגד ברגע שהציות לחוק גובר קטנה האכיפה (שכן המדינה תעדיף להשקיע משאבים בדברים אחרים). לכן יש היזון חוזר בין ההפרה לאכיפה וכמובן נקודת אופטימום.

להבנת גישתם ניתן דוגמה פשוטה. הבה נניח כי בעיר מסוימת אנשים רבים חונים שלא כחוק במקום פלוני (למשל, ליד בית ראש העיר). בעקבות זאת יישלחו פקחים רבים למקום, והחנייה הלא חוקית באזור תהפוך ללא כדאית, ונהגים יימנעו מלחנות שם. ממילא בשלב מסוים יהיו חלק מהפקחים מיותרים והם יישלחו על ידי העירייה (אם יעילה היא) למקום אחר. אלא שאז יגלו חלק מהנהגים כי המקום אטרקטיבי לחנייה לא חוקית וישובו לחנות שם, וחוזר חלילה. יהיה צורך ב"אופטימום" של מספר הפקחים כדי להשיג תוצאה מרבית. מעבר לאותו "אופטימום" הענישה היא ברכה לבטלה.

ונדגיש, בדוגמה שלפנינו יש צורך ב"אופטימום" משום שהסיבה היחידה שהנהגים נמנעים מלחנות היא החשש מעונש. לו היו הנהגים נמנעים מלחנות במקום אסור מסיבות פנימיות, כגון אי-חנייה בחניית נכים בגלל ההתחשבות בנכים, היה כל המאון משתנה. ובדוגמתנו שלנו לו היה אפשרי לשכנע את הנהגים כי התנהגויות מסוימות ראוי שתופסקנה, היה הדבר יעיל עשרת מונים מהחשש מעונש לבדו.

ונזכור, כי אפילו אם נצליח להגיע לאופטימום, ענישה פלילית היא האמצעי היקר והיעיל פחות לשינוי התנהגות אנושית. קיימות דרכים עדיפות שמתבססות על שינויי המצב הגורם לתופעה. וכדי שהטענה לא תהיה מופשטת מדי, נביא שתי דוגמאות מעשיות.

Barry Watson, "How Effective is Deterrence Theory in Explaining Driver Behaviour: A Case Study Of Unlicensed Driving", *CARRS-Q* (2004) ניתן לצפייה באתר: <http://eprints.qut.edu.au/7001/1/7001.pdf>

M. Elliot & J. Broughton, *How Methods and Levels of Policing Affect Road Casualty Rates* (2005). ניתן לצפייה באתר: <http://www.tfl.gov.uk/assets/> [downloads/Policing-Affect-Road-Casualty-Rates.pdf]

Bjornskau & Elvik (לעיל, הערה 77).

הגרפיטי ברכבת התחתית של ניו יורק: בשנות השבעים של המאה העשרים פרצה בעיר ניו יורק "מגפה" של ציורי קיר על קרונות הרכבת (להלן – הגרפיטי), וליתר דיוק, השחתת קרונות הרכבת התחתית באמצעות ציורים והתזות צבע. חלק מהציורים היו מביכים, חלק מהם היו נוראים מבחינה אמנותית, וחלק אפשר לתאר כסתם לכלוך. אבל המשותף לכולם היה שהם השחיתו את הרכבות התחתיות ואת הקרונות. הגרפיטי הופיע לא רק על הקרונות אלא גם על מפות, שלטי הסבר וכל קיר אפשרי. התוצאה הסופית הייתה לא רק פגיעה אסתטית ברכוש אלא גם פגיעה קשה בתחושת הביטחון של התושבים.

נעשו כמה וכמה ניסיונות להילחם בגרפיטי בדרכים המקובלות של ענישה פלילית, קרי החמרת ענישה, מארבים, עונשים לדוגמה וכיוצא באלו, אך ללא הצלחה. בסופו של דבר נעשה מחקר מקיף על מציירי הגרפיטי ומניעיהם. אחרי שנעשה מחקר כזה התברר שקיימת קבוצה של כמה מאות בני נוער שהיא עיקר ה"בעיה" (אנשי הקבוצה מתחלפים כמובן בחדשים עם החודשים והשנים). לכל "צייר קיר" ("ונדל") יש סימן משלו המוכר לאחרים. הסיפוק העיקרי של אותם ציירים הוא שסימנם נראה לעיני כול, ובעיקר לעיני שאר חברי הקבוצה. סיפוקם זה היה יותר גדול מהחשש מהעונשים, והם לא הורתעו מהם.

על סמך מידע זה ניסתה הנהלת הרכבת אסטרטגיה שונה לחלוטין שאינה מסתמכת כלל על מערכת אכיפת החוק. הוחלט לנקות את כל הקרונות, קרון אחר קרון בהדרגה. אך ההחלטה החשובה יותר הייתה כי קרון שנוקה לא יצא לשירות אם יש עליו ציור קיר או גרפיטי מכל סוג שהוא. התקבלה החלטה כי תוך שעתים מגילוי הגרפיטי הוא יימחק. אם זה לא אפשרי, הקרון יורד מהשירות עד אשר ינוקה. התהליך היה ארוך היות שבניו יורק היו באותה עת ששת אלפים קרונות. אולם המדיניות הוכיחה את עצמה. לאט לאט הפסיקו ציירי הגרפיטי את מעשיהם. הם חדלו לאו דווקא מאזרחות טובה או חשש מעונש אלא משום שגילו כי גם אם יתאמצו כל הלילה לשרטט ציור קיר מפואר על קרון כלשהו – אף לא אחד יזכה לראות את הציור משום שמיד בבוקר כשיתגלה הציור, הוא ינוקה מיד. ואם אי אפשר יהיה לנקותו, יוזז הקרון לחצר סגורה המשמשת לכך, עד שינוקה.

זו דוגמה טובה לפתרון בעיה שלא באמצעות ענישה אלא בעזרת מדיניות שמתבססת על תאוריה שנבדקה. ואין זה פלא כי תוצאותיה טובות הרבה יותר.<sup>82</sup>

82 על הגרפיטי ברכבת התחתית ראו: Mary-Alice Sloan-Hawitt & George L. Kelling, "Subway Graffiti in New York City: 'Getting Up' vs. 'Meanin It and Cleanin It'", *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies* (Ronald V. Clarke – ed., 1992) 242. נציין שכל הספר עוסק במקרים שבהם מדיניות שונה מהמדיניות ה"ענישתית" הביאה לתוצאות טובות יותר.

השימוש בסמים מסוכנים: עד כמה שזה יישמע מפתיע, מספר המכורים לסמים הגבוה ביותר היה דווקא בעבר הרחוק. בשנת 1900 בין שניים לחמישה אחוזים מאוכלוסיית המבוגרים בארצות הברית היו מה שהיינו מכנים היום מכורים לסמים. רובם היו מכורים למורפיום. רוב המכורים היו דווקא נשים לבנות שגרו באזורים כפריים ולא עירוניים. באותה תקופה כל הסמים היו חוקיים, והיה אפשר לרכוש כל סם שהוא דרך הדואר.<sup>83</sup> למשל היה אפשר להזמין קוקאין עם מזרק (כולל גומי לקשירת היד). לא היה אז כל פיקוח על תרופות. כל אחד היה יכול לייצר תרופה ולהציע אותה. חלק מהתרופות הכילו כמות גדולה של מורפיום וסמים אחרים. החולים הרגישו כי התרופות אכן עזרו. לא חשוב מהי המחלה, ברור שמי שמקבל מורפיום מרגיש טוב יותר בזכותו. התוצאה הייתה שיעור התמכרות גבוה. כפי שאמרנו, יש ויכוח על המספרים, אבל מדובר בין שניים לחמישה אחוזים מהאוכלוסייה הבוגרת.

חוק שאינו קשור כלל לאיסורים על סמים הוא שהפחית מאוד את השימוש בהם. מדובר בחוק פדרלי משנת 1906 שקבע את הדרך לאישור תרופות.<sup>84</sup> היו לחוק שני מרכיבים: הוא דרש שסמים מסוימים יימכרו רק במרשם רפואי, וכן דרש כי אזהרות באשר לרכיבי התרופה ולתופעות הלוואי שלה יודפסו על אריזתה. מספר המכורים פחת פלאים. ראשית, החולים יכלו לדעת מה התרופה מכילה. שנית, רק רופאים מוסמכים החלו לרשום תרופות והם כמובן היו זהירים יותר. מקובל לומר שחוק זה הפחית את השימוש בסמים יותר מכל חוק אחר שחוקק משנת 1906 ועד היום, וזאת אף על פי שהחוק לא אסר על שימוש בסמים מסוכנים (אלה החלו להיאסר לשימוש רק משנת 1914 ואילך).<sup>85</sup> גם כאן רואים כיצד המכשיר העיקרי והאפקטיבי לשינוי התנהגות לא היה קשור כלל לאיסור פלילי.

דוגמאות אלו ממחישות את הצורך בהתחקות על מניעים וגורמים פסיכולוגיים המניעים את פעולות בני האנוש. עבירות תנועה הן עבירות נפוצות, אשר למרות אופיין

83 מי שקורא את שרלוק הולמס מגלה מיד שהסופר קונן דויל הכיר את הקוקאין ותכונותיו ותיאר את שרלוק הולמס כמכור לקוקאין, מה שהיה היום נתפס כבלתי הולם בעליל (בעניין זה ראו: Arthur Conan Doyle, *The Sign of The Four* (1890) (הספר פותח ומסתיים בהתמכרותו של הולמס). הוא לא היה היחיד. זיגמונד פרויד, הפסיכולוג המפורסם, המליץ בלב שלם על קוקאין כתרופה לכל מיני חוליים, ובהם למשל גמילה ממורפין. המלצתו הייתה בשנות השמונים של המאה התשע-עשרה, ועם הזמן הוא חזר בו כנראה מהמלצה זו, אך גם לו היה הקוקאין ידוע היטב. ראו: Sigmund Freud, "Ueber Coca", *Centralblatt für die gesamte Therapie* 2 (1884) 289.

84 בעניין ההיסטוריה של חוקי הסמים בארצות הברית ראו: Charles Whitebread, *The History of the Non-Medical Use of Drugs in the United States* (1995). ניתן לצפייה באתר: <http://www.druglibrary.org/schaffer/history/whiteb1.htm>.

85 יש הטוענים עד היום כי הענישה הפלילית היא דרך לא צודקת ולא יעילה להתמודדות עם שאלת הסמים ומצביעים על תקופה זו כדוגמה לאפשרויות אחרות. ראו למשל: James P. Gray, *Why Our Drug Laws Have Failed And What We Can Do About It: A Judicial Indictment Of The War On Drugs* (2001).

הפלילי הן אינן מגונות גינוי חריף מבחינה מוסרית. מדובר בעבירות קטנות שפעמים רבות ההטבות לאינדיווידואל בגין הפרת החוק וביצוע העברה עולות על ההשלכות השליליות שבגין הפרה זו. מדיניות ציבורית נכונה תביא בחשבון את הצרכים הפסיכולוגיים של משתמשי הדרך ותעצב מדיניות התואמת את אותם צרכים, וזאת לאו דווקא באיסורים פליליים.

שתי דוגמאות אלו אינן היחידות. למשל נטען לאחרונה כי רמת הפשע בעיר ניו יורק ירדה פלאים בגלל דרכי פעולה שונות מלבד ענישה. יתרה מזו, נטען כי אחת הסיבות לירידה ברמת הפשע היא דווקא הפחתה בענישה (כליאת אסירים). הכסף שנחסך מההפחתה בענישה עבר לאמצעים אחרים שהפחיתו את הפשיעה.<sup>86</sup> וכדי לא להיות תאורטיים מדי, ניתן שלוש דוגמאות מעשיות לעבירות על חוקים שהמטרה נהגת לאכוף באופן תדיר, אולם קיימות אפשרויות פעולה חילופיות הטובות יותר מאשר המדיניות הקיימת.

## 1. היחס לשכרות

נסקור את עברת השכרות. כידוע, המחוקק קבע כי שיכור הוא מי שנמצא בדמו אלכוהול מעבר לרמה כלשהי (להלן – רמת המינימום).<sup>87</sup> ודוק: אין הכוונה לשיכור על פי התפיסה המקובלת בציבור כמי שאיננו שולט בפעולותיו והדבר ניכר עליו. לצורך עברה של נהיגה בשכרות די כי בדמו של הנאשם רמה כלשהי של אלכוהול גם אם אין לכך השפעה מעשית על פעולותיו. העונש על עברה זו נקבע לשנתיים פסילת מינימום. בשנים האחרונות התמקדה המשטרה בעברה זו. בשנת 2008 נעשו כחמש מאות אלף (!) בדיקות והוגשו כתבי אישום נגד קרוב לאחד-עשר אלף נהגים שבדמם נמצאה רמת אלכוהול מעבר לרמה הקבועה בחוק. בשנת 2009 נעשו 639,291 בדיקות.<sup>88</sup> המספר עלה, ובשנת 2010 נעשו קרוב למיליון בדיקות (ליתר דיוק, 940,340 בדיקות).<sup>89</sup> במדינת ישראל קיימים 30-35 שופטי תעבורה פעילים. התוצאה הייתה שהחל משנת 2008 קיבל כל שופט תעבורה עוד כ-330 תיקי שכרות נוסף על כלל העבירות והתיקים שבהם דן קודם לכן.<sup>90</sup> מכיוון שהמשטרה תמיד ביקשה את עונש המינימום ויותר מכך

86 Franklin E. Zimring, *The City that Became Safe: New York's Lessons for Urban Crime and Its Control* (2011).

87 סעיף 64 לפקודת התעבורה.

88 משטרת ישראל – דין וחשבון שנתי (2009) בעמ' 54. גם בשנת 2009 הוגשו כ-11,000 כתבי אישום באשמת שכרות.

89 משטרת ישראל – דין וחשבון שנתי (2010) בעמ' 65.

90 מדובר בהערכה, שכן קשה לקבוע מספר מדויק משום שחלקם משמשים גם שופטי שלום ועוסקים גם בנושאים אחרים, חלקם בשבתונים וכן הלאה. יש הבדל גם בין שופטי תעבורה בפריפריה, שם יש מקומות הבילוי מעטים יותר, וממילא בדיקות שכרות לנהגים מעטות יותר, לבין שופטים בערים הגדולות, וכן הלאה. מכל מקום, על פני נתוני המשטרה נעשו

(במסגרת המדיניות הכללית של "הכה את הנהג"), הייתה התגובה הצפויה מצד הנאשמים לכפור באשמה ולקבוע את התיק להוכחות. איננו נכנסים כעת לבעייתיות הנטענת על ידי מלומדים רבים נגד בדיקת הנשיפה.<sup>91</sup> אולם התוצאה הישירה הייתה קביעת מועדי ההוכחות לשנים קדימה והעמסת היומנים באופן בלתי אפשרי. למשל, יש בתי משפט שבהם נקבעים תיקי הוכחות חודשים ארוכים לאחר ההקראה (ויצוין כי זהו רק השלב הראשון של ההוכחות; התיק עצמו יישמע שנים אחר כך).<sup>92</sup> היות שהתיק גם איננו מגיע ישירות לבית המשפט, מדברים אנו על שנתיים-שלוש עד לסיומו. נכון הוא שגם במשפט פלילי רגיל לעתים זה המצב, אך בעבירות תעבורה התוצאה מגוחכת. איזה עד ראייה לתאונה שצפה בה שניות ספורות יזכור אחרי שנים מה אירע? וכן הלאה.

מעבר לכך, על פי נתוני המשטרה משנת 2010 כ-3.15% מהתאונות בלבד נגרמו עקב שכרות או סמים.<sup>93</sup> דהיינו, אפילו אם היינו מצליחים למנוע את כל התאונות שנגרמו עקב שכרות או סמים, הירידה הייתה של 3.15% בלבד. והשאלה היא אם לשם כך יש צורך במיליון בדיקות נהגים.<sup>94</sup> האם אין דרכים יעילות יותר שבהן יכולים השוטרים לפעול? האם אי אפשר להשקיע את המשאבים והמאמץ להשגת תוצאות טובות יותר?

אכן גם בשכרות אפשר להשתמש בדרכים אחרות. ונשתמש במתודה שהצענו קודם, קרי לנסות להבין את התופעה. מניסיונו, ברוב המקרים, דרך פעולתה של המשטרה הייתה פשוטה. המשטרה התמקמה במקומות בילוי שבהם נוהגים אנשים לשתות, המתינה בחוץ עד שייכנסו למכוניתיהם וביקשה מהם לערוך בדיקת נשיפה. ומהו ה"פרופיל" של "הנהג העבריין" הממוצע שנתפס? מניסיונו, הרוב הגדול של הנהגים שמואשמים בנהיגה בשכרות הם בחורים/בחורות צעירים שיצאו לבילוי עם חבריהם. כמות האלכוהול שצרכו לא הייתה גבוהה. בדיקות המאפיינים שערכה להם המשטרה היו תקינות, וחלקם לא יכלו לדעת בכיור את רמת שכרותם. הרבה מהם סברו בכנות כי שתו

יותר מחמש מאות אלף בדיקות (!) שמתוכן נמצאו שיכורים כ-11,000 איש (הבדיקות נעשו בדרך כלל באמצעות נשיפון, ואלה שכשלו הועברו לינושוף).

91 לדוגמה ראו: ביקורתם המפורטת של המלומדים סנג'רו והלפרט: בעז סנג'רו ומרדכי הלפרט, "הסכנה שבהרשעה על סמך נשיפה – על בדיקת הנשיפה המתיימרת לאתר נהיגה בשכרות" ספר דיויד וינר (דרור ארד איילון, יורם רבין ויניב ואקי – עורכים, תשס"ט) 313.

92 לדוגמה: ת"ד (תעבורה ת"א) 10-12-185 נקבע להקראה ביום 20.6.2011 וההוכחות נקבעו ליום 23.1.2013; ת"ד (תעבורה ת"א) 06-11259 נקבע להקראה ביום 7.9.2011 ולהוכחות ביום 21.11.2012; ת"ד (תעבורה ת"א) 11-06-3821 נקבע להקראה ביום 3.1.2012 ולהוכחות ביום 12.2.2013. (נעיר אבל שהשונות גבוהה להפליא בין בתי המשפט השונים).

93 משטרת ישראל – דין וחשבון שנתי (2010), בעמ' 243, לוח מס' 8.

94 התוצאה לשנת 2010 דומה לתוצאה בשנים אחרות. על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, בשנת 2007 נגרמו 3% מהתאונות עקב שכרות לעומת 30% מהתאונות שנגרמו עקב אי-ציות לרמזורים ותמרורים. ולמרות זאת רוב עבירות אי-הציות לרמזורים-תמרורים הם בררות קנס בלבד. גם העובדה ש-5% מהתאונות הקטלניות נגרמות עקב שכרות הודפת את התמיהה, שכן 16% מהתאונות הקטלניות נגרמו עקב מהירות מופרזת ו-13% עקב סטייה מנתיב, וגם העונש על עבירות אלו רחוק מהעונש על עבירות השכרות.

במידה המאפשרת להם להמשיך ולנהוג, ולא הייתה להם כל דרך לדעת מהי רמת שכרותם. רובם הם אנשים חיוביים, נורמטיביים לחלוטין, שומרי חוק, ללא עבר פלילי, ובמרבית המקרים גם ללא עבר תעבורתי בעל משקל.<sup>95</sup>

אם זהו המצב, ומטרתנו היא לצמצם את התופעה, אפשר לחשוב על פתרונות נוספים יעילים יותר. בראש ובראשונה יש לאפשר לאותם צעירים או שותים לדעת את מצבם. האם לא יהיה פשוט יותר לבקש מכל פאב/בר המוכר משקאות אלכוהוליים להציב מכשיר בדיקה ראשוני? שאפילו יפעל באמצעות מטבעות? ויש מכשירים כאלו. דרישה חוקית שכזו איננה מסובכת במיוחד.

בנוסף, כיום קיימים מכשירים רבים וזולים המאפשרים אינדיקציה ראשונית לרמת האלכוהול (אם כי עדיין אינם תקפים בבית המשפט). לא ניסינו לתמחר בדיקה משטרית (וכידוע התקיימו בשנת 2010 כמיליון כאלו), אך האם אי אפשר היה באותו מחיר לסבסד מכשירי בדיקה פשוטים וזולים ולהפיצם לכל הרוצה בכך? איננו מדברים על האמצעים המתקדמים במקומות אחרים בעולם. למשל, מכונית שלהנעתה יש צורך בבדיקת נשיפה. אם מתברר כי הנהג שיכור, המכונית איננה מונעת. פיתוחים אלה קיימים אפילו בישראל.<sup>96</sup>

נציין כי תוך כדי כתיבת המאמר חוקק חוק בצרפת הדורש מכל נהג להחזיק ברכב ערכת נשיפה לבדיקת אלכוהול. העונש על אי-החזקת ערכה זו יהיה קנס. על פי הערכות ממשלת צרפת, החוק החדש ימנע לטענת תומכיו כ-500 הרוגים בשנה משום שהוא יעודד אנשים לבדוק את עצמם. כמובן, ארגוני נהגים התנגדו לחוק בטענה שהוא נכפה על ידי לובי מסחרי המייצג את יצרני המכשירים. מבלי להיכנס לקרביו של החוק הצרפתי, שאיננו מתיימרים להכירו על בוריו, הרי זוהי דוגמה לניסיון להגיע לתוצאות שלא על דרך הענישה.<sup>97</sup>

אין לנו ספק ששימוש באמצעים כגון אלו יפחית את תופעת הנהיגה בשכרות וסייע לאנשים המבקשים לבלות – תוך שמירה על החוק.

## 2. הנהיגה במהירות מופרזת

הוויכוח על שאלת המהירות עתיק יומין. אין אנו עוסקים בשאלה מהי המהירות הרצויה, שכן שאלה זו היא טכנית במהותה. מה שחשוב לענייננו הוא כי אין חולק

95 נציין כי גם כאן קשה לקבל נתונים מדויקים. אולם מניסיוננו ממאות התיקים שעברו תחת ידינו, הרי בבודדים מאוד מהם היה עבר פלילי לנהגים, והמלצות שירות המבחן כמעט לכל אלה שנשלחו אליהם היו חיוביות.

96 לדוגמה ראו: ידידה פרץ, "ירושלים: המכונית שודעת כמה שתה הנהג", mYnet-ירושלים (10.05.12). ניתן לצפייה באתר: <http://www.mynet.co.il/articles/> [0,7340,L-4226918,00.html].

97 "חוק חדש בצרפת: נהגים יחויבו להחזיק ערכות נשיפה נגד אלכוהול", הארץ (1.07.2012). ניתן לצפייה באתר: <http://www.haaretz.co.il/news/world/1.1745354>; ריאיון טלפוני עם ד"ר גיא פיטוסי, מומחה לדין הצרפתי (1.7.2012).

שקיימים מקומות שאסור לנסוע בהם במהירות מופרזת. אולם המדיניות הציבורית בעניין זה היא חסרת היגיון. המדינה מתירה לייבא לישראל מכוניות המסוגלות להגיע למהירות של 160-200 קמ"ש ללא קושי מיוחד. לא רק זו, אלא שיצרנים מתגאים ביכולת המהירות של מרכולתם, וזאת במדינה שפסגת המהירות שאפשר להגיע אליה היא 110 קמ"ש, וגם זאת בכבישים יחידים סגולה. לא מצאנו הסבר הגיוני למדיניות ציבורית זו, וגם איננו חושבים כי יש כזאת.

למה הדבר דומה (ויסלחו לי הקוראים על הפשטנות)? לאבא או אימא המחזיקים על המדף צנצנת זכוכית מלאה בסוכריות שוקולד אך אוסרים על הילד לגעת בה. ולא רק זו אלא שהם מאיימים בענישה תקיפה אם יעבור על האיסור. האם לא הגיוני יותר להחביא את הצנצנת בארון? או ליצור מצב שבו לא יהיה כה פשוט לקחת את השוקולד?<sup>98</sup> ולהבדיל, לענייננו: המדינה מאפשרת לייבא מכוניות שיכולות להגיע למהירות גבוהה שאין כל כביש שאפשר לנסוע בהן. מדוע אפוא לאפשר יבוא מכוניות שיכולות לנסוע במהירות גבוהה יותר? רק כדי לארוך לנהגיהן בדרכים? או להשקיע הון עתק במצלמות משוכללות שיתעדו מהירות זו? נציין כי בערכי שנת 2003 עולה מצלמת מהירות 250,000 ש"ח לפני הצבתה. אחרי ההצבה והתקורות מדובר ב-300,000 ש"ח.<sup>99</sup>

אפשר לדרוש בקלות כי יורכב מגביל מהירות על כל רכב חדש בישראל שימנע ממנו לעבור מהירות של 130 קמ"ש (או כל מהירות שהמחוקק ימצא לנכון). במקום לאפשר יבוא רכבים היכולים להגיע למהירות של 180 קמ"ש ולארוך להם עם מכשירי מהירות, אפשר בקלות לדרוש מהיבואנים להתקין מגבילי מהירות שימנעו מהירות מופרזת. כמוכן, רכבי ביטחון יהיו פטורים מכך (רכבי משטרה, אמבולנסים, צבא, מכבי אש וכו') תועלת שולית נוספת מכך תהיה יכולתן של ניידות משטרה (שלהן לא תהיה המגבלה) להשיג את הבורחים מהן.

נוסיף עוד כי אפילו מקרי חירום (כגון הסעת יולדת) אינם מתירים מהירות מופרזת. גם נהגי רכב ביטחון (אמבולנס, מכבי אש, משטרה וכו') אינם רשאים לנסוע במהירות

98 מתאים לכאן גם הביטוי "לאו עכברא גנב אלא חורא גנב" (משנה, מסכת גיטין מה' א'). המשמעות היא כי האשם העיקרי הוא לא תמיד הגנב, אלא התנאים המאפשרים לו לגנוב. סתימת החור אפוא עדיפה פעמים רבות על רדיפת העכברים. הנה גם המדרש מדבר על בחור שיצא לתרבות רעה, והמדרש מאשים את אביו שהתעלם מהתנאים שאפשרו את חטאו. כדברי המדרש: "אמר הונא בשם רבי יוחנן משל לחכם שפתח לבנו חנות של בשמים בשוק של זונות, המבוא עשה שלו, והאומנות עשתה את שלה, והנער כבחור עשה את שלו ויצא לתרבות רעה. בא אביו ותפסו עם הזונות והחל לצעוק הורגך אני. היה שם אוהבו. אמר לו, אתה איבדת את הנער ואתה צועק כנגדו? הנחת כל האומניות ולא למדתו אלא בשם, והנחת כל המובאות ולא פתחת לו חנות אלא בשוק של זונות?" (שמות רבה, פרשת כי תשא, מג').

99 נתון זה עולה מדברי ניצב יעקב רוז, ראש אגף התנועה של משטרת ישראל. ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת הכלכלה, הכנסת השמונה-עשרה (24.03.2003).

מופרזת אלא לאחר הפעלת סירנה ואורות, ואחרי שעברו קורס נהגים ייעודי. זאת משום שהסכנה בנהיגה שלא על פי התקנות עולה ברוב המקרים על היתרון של הגעה כמה דקות קודם לכן. מדוע אפוא לא ייעשה שימוש במגבילי מהירות?

נכון, אפשר לטעון כי במקרי חירום מסוימים יש לאפשר לנהג לעלות על המהירות המותרת. למשל, עקיפה שהפכה במהלכה להיות בעייתית עקב רכב שהגיע ממול וכו'. אולם מקרים כאלו אינם רווחים. לא רק זאת אלא שגם אז מדובר על תוספת של עשרים-שלושים קמ"ש למהירות המותרת. אך ברור כי יש מהירות שאותה אסור לעבור.

נכון הוא שתמיד יהיו נהגים שיטרחו וינסו לנטרל את מגבילי המהירות, אולם אם ייתפסו – יבואו על עונשם. רוב הנהגים הם נורמטיביים שלא ישקלו מעשה כזה כלל. נוסף כי השימוש בטכנולוגיות אלו אינו צריך בהכרח להיות כפוי. מגזרים רבים ישמחו להשתמש בהם אם תוצע להם האפשרות. הורים לנערים וצעירים ישמחו להתקין הגבלה כזו ברכבם. הם כמובן סומכים על ילדיהם אך יסמכו (וישמחו) עוד יותר אם לא יצטרכו להעמידם בניסיון. מעבידים רבים וציי רכב המוסרים רכבים לשימוש העובדים יעדיפו להשתמש במגבילים, ועוד כהנה וכהנה. וכמובן, ככל שהשימוש במגבילים ירבה ויפרוץ, כך גם תפתח הטכנולוגיה והשימוש בה.

הגבלת המהירות המרבית היא רק אחד משלל האמצעים הטכנולוגיים שאפשר לחשוב עליהם, ונהרהר רק בכמה מהם כחומר למחשבה.

– אפשר לתכנת את הרכב באופן שברגע שהרכב יעבור את המהירות המרבית במספר ק"מ שנקבע מראש, יחלו האורות להבהב, וצפירה קלה תישמע ברציפות עד להורדת המהירות. כך יוזהר הנהג, אם לא שם לב, וכך יוזהרו המכוניות שבסביבתו, כי הוא עובר את המהירות המותרת ומן הסתם יש לו סיבה טובה לכך.

– אפשר לקשר את המכונית באמצעות GPS למקומה. תאורטית יהיה אפשר לקבוע מהירות מרבית המתאימה לכביש. קרי, בדרך בין-עירונית יוגבל הרכב למהירות שתיקבע מעל המהירות המרבית שם, ובדרך עירונית למהירות שתיקבע מעל המהירות המרבית המתאימה לה.

– אפשר להתקין "טכוגרף" דיגיטלי הרושם ומתעד את המהירויות בכל רגע ורגע (יש רכבים כאוטובוסים ומשאיות שבהם קיימת חובה שכזאת). במקרה מעין זה לא תוכל לעלות כל טענה מצד הנהג על מהירות שנמדדה לו במכשירי המשטרה.

– אפשר לחבר את כל המהירויות ל"כרטיס חכם" שיהיה ברכב. הכרטיס יוכל לדווח ישירות למרכזי בקרה או לחלופין ייבדק אחת לשנה, וייקבעו הפעמים שבהן נסע מהר. קנסות או עיצומים מנהליים יחולו כמתבקש.

ונציין שוב וללא לאות כי הדוגמאות שהבאנו אינן מתיימרות לייצג את מכלול האפשרויות ואפילו לא את חלקן. איננו מתיימרים לדעת את כל הטכנולוגיות המעשיות והרצויות. לא נכנסנו לשאלות של פרטיות ו/או זכויות אדם שיכולות לעלות. אולם אין



לנו ספק כי אם ישתנה כיוון המחשבה וההסתכלות על תאונות הדרכים, יצוצו פתרונות עדיפים. ונדגיש, אין כל ספק כי יש צורך בענישה בתעבורה, ולפעמים אפילו ענישה חמורה. אולם בד בבד, וחשוב מכך, יש לשאוף לפתרונות לא עונשיים שיהיו יעילים יותר וזולים יותר.

### 3. עבירות "הרישיונות" למיניהן

אחת העבירות הנפוצות ביותר היא מה שמכונה בלשון המשטרה/תביעתית עבירות "רישיונות". על פי החוק, כל נהג צריך לנהוג כשבידיו רישיון נהיגה בר תקף, ביטוח תקף ואישור רישוי לרכב (מה שמכונה טסט).<sup>100</sup> העונשים על עבירות על חוק זה חמורים למדי. למשל, העונש על נהיגה ללא ביטוח תקף הוא עונש של פסילת מינימום של שנה (!)<sup>101</sup> ויושם לב לעיוות שנוצר לדעתנו מרוב ענישה. כשמדובר בעברה שהמחוקק קבע לה עונש מינימום של שנת פסילה, נטען כי המשטרה החליטה משיקוליה שלה לא לרשום כלל הזמנות לבית המשפט בעטייה.<sup>102</sup>

אולם הבעיה שאנו רואים היא בשימוש בענישה במקום לנסות לפתור את הבעיה. למשל, מי שנוהג ברכב ללא רישוי ("ללא טסט") איננו נדרש לעשות טסט. הוא מקבל עונש זה או אחר ללא קשר לבעיה עצמה. בדומה לכך מי שנוהג ללא ביטוח מקבל עונש על העברה אך אין דרישה כי ידאג לביטוח תקף. האם לא היה עדיף במקום להעניש – או לכל הפחות לצד הענישה – לדרוש ולדאוג כי הבעיה תיפתר? כי בעל הרכב ידאג להעבירו מבחן רישוי, כי יוצא ביטוח כדיון, וכי יהיה מעקב אחר בעיית הרישיון של הנהג?

טכנית, למשטרה ולמערכת האכיפה המצב הנוכחי נוח. במצב זה כל שצריך השוטרים הוא לרשום הזמנה לדין לנהג ואין מוטלת עליו חובה אחרת. אולם אם היה נדרש הנהג להוציא רישיון רכב או להוציא ביטוח, הייתה אולי הבעיה נפתרת. אך העומס היה עובר למשטרה (שהייתה צריכה לקבוע תאריך יעד להבאת הרישיון/הביטוח ולוודא כי הבעיה

100 נהיגה ללא רישיון נהיגה תקף היא עברה על סעיף 10(א) לפקודת התעבורה, ואילו נהיגה ללא רישיון רכב היא עברה על סעיף 2 לפקודת התעבורה.

101 סעיף 2 לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], תש"ל-1970, נ"ח 320.

102 אין מדובר בהנחיה רשמית גורפת כנראה. אולם מפרסומים בתקשורת ומניסיונו של בית משפט זה נראה כי אכן יש שיקול דעת רחב לשוטרים והנחיות להתעלם מעבירות "רישיונות" במיוחד אם התקופה שבה הרישיונות אינם בתוקף איננה ארוכה. ראו: זרחה (לעיל, הערה 55). נציין כי קיימת כנראה סיבה לכך. יש רגליים לסברה כי עונש הפסילה הכבד חוקק טרם כניסת חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים לתוקף. ממילא מי שנסע ללא ביטוח "הפקיר" למעשה את הנפגעים העתידיים משום שלא הייתה להם כל הגנה. כיום הסכנה להם פחותה. אולם בפועל המדינה והציבור הם שסופגים את העלות של הלא מבוטחים.

נפתרה). שוב, הדרך הקלה היא ענישה, אך אין היא פותרת את הבעיה.<sup>103</sup> מניסיונו, פעמים רבות גם כשמגיע הנהג/הנאשם לבית המשפט אחרי חודשים ויותר, המכונית עדיין חסרת ביטוח ו/או רישיון רכב. הנהג כמובן טוען כי איננו נוהג וכי הרכב "חונה ליד הבית", אולם הניסיון מלמד כי אין זה כך.

#### ד. סוף דבר

לא התימרנו להקיף את כל חידושי החקיקה, הפסיקה והאכיפה שהתחדשו בשנה האחרונה. אולם גם מהסקירה החלקית נראה כי מדובר בתחום סוער ופעיל שאיננו קופא על שמריו. המגמה שהצבענו עליה היא של חקיקה המתרכזת בהחמרה בענישה. ענישה שכבר "הורידה" (תאורטית) בין עשרה לחמישה-עשר אחוזים מהנהגים מהכביש. כל ענישה שהפכה שיעור כה גבוה מהציבור לעבריינים, צריכה להיבדק בקפידה. כפי שהסברנו, המגמה של החמרת הענישה היא יקרה ואיננה יעילה. לדעתנו יש לשקול העברת המשאבים לאמצעים חלופיים, ויש רבים כאלו, אמצעים ששייגו את המטרה הנדרשת של הסדרת התנועה מחד גיסא והפחתת תאונות הדרכים מאידך גיסא.

103 אפשר כמובן גם אחרת. נאמר לנו כי באנגליה למשל, במקרים של היעדר ביטוח או רישיון רכב, המכונית נעצרת במקום על ידי המשטרה עד אשר הבעיה נפתרת, קרי מונפק ביטוח, והמכונית מתוקנת. ריאיון טלפוני עם Warren Bergson, עורך דין אנגלי המתמחה בדיני תעבורה (5.7.2012).