

# על הענישה הראויה בתעבורה

אברהם טננבוים ועדי ליאון\*

## מבוא

הענישה הפלילית היא כלי הכרחי בכל חברה, אלא שעל היקפה ויישומה הנכון ועל עצם הגדרתה, ישנן מחלוקות עמוקות ורבות.<sup>1</sup> אחת הטענות היא כי הענישה בעבירות תעבורה בישראל קלה מדי, איננה מרתיעה, ואיננה מספקת. לשיטה זו, לו המחוקק, בתי המשפט והמשטרה היו משלבים זרועות ומענישים ביד חזקה יותר את עברייני התעבורה, הייתה מכת תאונות הדרכים נבלמת.<sup>2</sup> אלא שהמציאות הפוכה לחלוטין. הענישה המוטלת בישראל על עבירות תנועה היא קשה ואפילו דרקונית ביחס לעולם<sup>3</sup> ואולם בשל חומרת הענישה, קשה ויקר מאוד לאוכפה. משכך, אין הענישה נאכפת בצורה יעילה ולעתים אינה נאכפת כלל. שילוב זה של הטלת עונשים כבדים שאינם נאכפים, גרם וגורם לתוצאות קשות. בין השאר מוביל הדבר ליחס מזלזל לחוק, להתעלמות סיטונית מעונש, וליצירת "מעמד" של עשרות אלפי נהגים "שלולי נצח". המאמר מציע מספר דרכים להתמודד עם התופעה וביניהן: הפחתה בכמות הדו"חות הנרשמים תוך בקרה על ביצוע בפועל של העונשים המוטלים בגינם; מעבר לעונשים כגון של"צ, שבקרת אכיפתם אפשרית; וניסיון לשנות התנהגות נהגים בדרכים אחרות.

## על הגדרת האכיפה ועל האופי 'ההתנדבותי' של הענישה בעבירות תעבורה

עלותה של הענישה הפלילית גבוהה. משכך, לא ניתן לעשות בענישה שימוש אינסופי ואף התועלת השולית שניתן להפיק ממנה מוגבלת. לפיכך, יש להפעילה באופן היעיל ביותר. לצורך עניינו נגדיר שימוש באכיפה הפלילית כניסיון לשנות התנהגות באמצעות אימונים של גרימת סבל למי שיתנהג שלא כראוי. אשר על כן, האכיפה איננה אירוע חד-פעמי אלא תהליך המורכב מארבעה שלבים:

1. חקיקת האיסור על ההתנהגות האסורה (לדוגמא, נהיגה במהירות גבוהה מהמותרת).
  2. גילוי העבירה על ידי הרשות החוקרת, וזימון הנאשם לבית המשפט.
  3. הרשעת הנאשם והטלת העונש על ידי בית המשפט (כמו פסילת רישיון או קנס).
  4. ביצוע העונש בפועל (קרי, תשלום הקנס, או הפקדת רישיון בבית המשפט והפסקת נהיגה).
- מובן כי יש צורך שכל השלבים יתקיימו על מנת שיהיה ערך כלשהו לאכיפה. אין ערך לאיסור פלילי שאיש לא מתייחס להפרתו. גם אחרי שנחקר האיש, הוגש כנגדו כתב אישום והוא זומן לבית המשפט, אין ערך לאיסור אם ההליך מתארך שנים רבות עד להטלת העונש; ובסופו של דבר, אין ערך לכל ההליך אם מוטל עונש כלשהו, והנאשם מתעלם ממנו ואינו מבצעו (והמדינה אינה אוכפת את ביצוע העונש). כשאנו מדברים על אכיפה, אנו מתכוונים אפוא לכל שלבי ההליך במאוחד. ככלל, העונשים הקיימים במשפט פלילי רגיל קיימים גם בתחום התעבורה, ואולם, העונשים המקובלים ביותר בתחום זה הם פסילת הרישיון לתקופה, פסילת הרישיון על תנאי, וקנס כספי. בעונשים אלה (ובעיקר בעונש הפסילה) נדרש שיתוף פעולה מצד הנאשמים. ההנחה היא כי נאשם יפקיד רישיונו ולא ינהג, ואף ישלם את הקנס שנגזר עליו. בעוד שאת הקנס יכולה המדינה לעיתים לגבות מהנאשם בעל כורחו, הרי שאין כמעט כל פיקוח על מי שרישיונו נפסל, ואם הוא נתפס נוהג בזמן פסילה, בדרך כלל מדובר בתפיסה אקראית.

## כמות הדו"חות הניתנים לאזרחים

בשנת 2008 נרשמו כ-1.2 מיליון דו"חות תנועה.<sup>4</sup> מדובר בכמות גדולה מאוד של דו"חות. 30% בקירוב מאוכלוסיית

\* ד"ר אברהם טננבוים הוא שופט בית המשפט לתעבורה בירושלים ומרצה במכללת "שערי משפט" ובמכללה למנהל. עו"ד עדי ליאון היא עוזרת משפטית בבית המשפט לתעבורה בירושלים. אנו מבקשים להודות ליוסי ריבלין, מרדכי כדורי, שרון לארי-בבלי, ישראל ויטלסון, גלית רחמינוב ואסתר טפטה, שקראו טיוטות של מאמר זה (לא תמיד מרצונם) והעירו רבות לתיקונו ושיפורו. האחריות היא כמובן שלנו בלבד.

1 הספרות העוסקת בענישה הפלילית היא כמעט אינסופית. ראו למשל: א. טננבוים "הגנישה הסוציולוגית היסטורית לענישה פלילית", בספר עבריינות וסטייה חברתית, תיאוריה ויישום (עורכים: משה אדד ויובל וולף, תשס"ב - 2002), עמ' 213 - 173, <http://www.mishpat.ac.il/teachers/tennenbaum/Anisha%20Pliit>. pdf (כל כתובות האינטרנט ברשימה נצפו בתאריך 21.5.09); אברהם טננבוים "הגנישה האבוליוטיבית - האם הגיעה העת לבטל את הענישה הפלילית?" שיעור משפט (תמוז תשס"א) ב(3) עמ' 261-284, <http://www.mishpat.ac.il/teachers/tennenbaum/Evolution-Heb.pdf>.

2 צריך לזכור כי מספר ההרוגים בתאונות דרכים בישראל אינו מהגבוהים בעולם ולמעשה הוא בין הנמוכים. הבעיה היא שאין תמימות דעים מדעית כיצד למדוד זאת. יש הטוענים שצריך למדוד זאת בהתאם למספר כלי הרכב, יש הטוענים ביחס לנסועה (כמות הק"מ שעוברים כלי הרכב), יש הטוענים למדידה ביחס לאורך הכבישים וכן הלאה. אך לכל הדעות, יחסית לאוכלוסייה, מספר ההרוגים בישראל הוא בין הנמוכים באירופה. במחקר "מדדים לבטיחות בדרכים בישראל בהשוואה לאירופה במתכונת תוכנית ETSC-PIN" שנעשה על ידי הקרט, גיטלמן, לוטן, פראטו וגרימברג במאי 2008 ופורסם באתר עמותת אור ירוק באינטרנט:

על כ-135,000 איש.<sup>9</sup> תמימות תהיה לחשוב שכל אלו אינם נוהגים והמציאות היא שרבים מבין פסולי נהיגה אלו, נוהגים אף נוהגים. המציאות אף מסובכת יותר. מי שלמעלה משנה אין לו רישיון נהיגה תקף, חייב במבחן תיאוריה ובמבחן רישוי חדש.<sup>10</sup> יתירה 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, הוא מזומן למשפט שם יואשם בנהיגה עם רישיון נהיגה שפג תוקפו בשל אי תשלום קנס. המציאות מראה שרוב המזומנים לא מופיעים למשפט, נשפטים בהיעדרם ומסתככים בפסילות וקנסות חזור ושנה (אי ההופעה נובעת מכך שלחלקם פשוט אין יכולת כלכלית לשלם את הקנס ואין הגנה כלשהי כנגד האיטום).<sup>11</sup> לא זו אף זו, על אותו נהג מוטלות שמונה נקודות וחיש מהר הוא חב פסילה במשרד הרישוי גם על פי שיטת הניקוד. התוצאה היא, שנהג מן הישוב יכול להסתכך פלאים ובמהירות. 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. מרביתם אנשים קשי יום התלויים בנהיגה לפרנסתם. בקצרה, קל לדבר על קנסות כבדים שיכו ויפגעו בנהגים. אך פעמים רבות, עלות הגבייה של אותם קנסות גבוהה בהרבה מהקנסות עצמם ולעיתים הגבייה אינה אפשרית.<sup>12</sup> גם אכיפת עונש הפסילה איננה סוגה בשושנים. דו"ח מבקר המדינה שפורסם בתאריך 6.5.2009 קובע כי נכון לאוגוסט 2008 היו רשומים 82,366 נהגים שרישיונותיהם נפסלו על ידי אחת מהרשויות (משטרה, משרד הרישוי, בתי המשפט) והליך הפסילה עדיין לא הסתיים. על פי הדו"ח 68% מאלו שרישיונם נפסל לא הפקידו כלל את רישיון הנהיגה.<sup>13</sup> שוב, אין אנו דנים באחוז הנהגים הנוהגים למרות הפסילה והפקדת הרישיון, אלא באלו שאף לא טרחו כלל להפקיד את רישיונם. לא רק שאיננו מצליחים לפקח משמעותית על ביצוע עונש הפסילה המוטל על נהגים, אלא שאפילו להביאם להפקיד את רישיונם איננו מצליחים במערכת הקיימת. המספרים שהבאנו למעלה, לא מתייחסים לעובדה כי בחלק גדול מהמקרים נשפטים הנהגים בהעדר התייצבות בבית המשפט לתעבורה גם בעבירות חמורות ממש.<sup>14</sup> כך למשל, דווקא אלו הנהגים

הנהגים - שהינה קרוב ל-3.5 מיליון נהגים - תקבל דו"ח בכל שנה. ניתן לטעון כי הרתעה אפקטיבית תושג דווקא באמצעות ריבוי הדו"חות עצמם ולא דווקא באפקטיביות הענישה. אלא, שעברייני תנועה רבים הם נהגים מקצועיים או עברייני תנועה חוזרים, והם מודעים לכך כי הענישה אינה אפקטיבית ואינם מורתעים הימנה די הצורך. בנוסף, כמות הדו"חות הכללית תלויה ברצון האחראים במשטרה ונקבעת על ידם, ברצונם מוסיפים וברצונם מפחיתים.<sup>5</sup>

### האחוז הגבוה של עונשי התעבורה שאינם נאכפים

אכיפת הענישה מצריכה תקציב גדול. לצורך הבהרת הדברים נציג להלן דוגמאות משני העונשים הרלוונטיים והמקובלים ביותר בתחום התעבורה - קנס ופסילת רישיון. לכאורה, קנס הוא עונש קל לאכיפה, אבל המציאות מלמדת כי אחוז גבוה מהנהגים לא משלמים את הקנסות (אם מחסרון כיס ואם מחוסר רצון).<sup>6</sup> הסנקציה האולטימטיבית כלפי מי שאיננו משלם את הקנס שהושת עליו, היא עיכוב רישיון הנהיגה שלו. התוצאה היא, שמספר גדול מאוד של נהגים נוהג כאשר רישיונם מעוכב או שבפועל כבר אין להם רישיון נהיגה תקף. הטבלה הבאה מסבירה עניין זה.<sup>7</sup>

שנה	מס' הנהגים שרישיונם מעוכב - לא יקבלו חדש אך עדיין רשאים לנהוג	מס' הנהגים שתוקף רישיונם פג בפועל ואינם רשאים עוד לנהוג
2005	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

מהטבלה עולה כי למרות שמשנת 2005<sup>8</sup> ועד היום יורד מספר הנהגים שרישיונם מעוכב (קרי, הם לא יקבלו חדש, אך עדיין יש להם רישיון בתוקף), הרי שעדיין מדובר כיום על כ-10% מכלל נהגי ישראל שרישיונם מעוכב. מספר הנהגים שרישיון נהיגתם פג בפועל ולא יחודש בשל הקנסות, התאזן בשנים האחרונות

www.oryarok.org.il, נמצא כי ישראל מצויה במקום השימי מתוך 30 (המקום הראשון מבטא את שיעור ההרוגים הנמוך ביותר), עם 50 הרוגים לשנה למיליון תושבים בתאונות דרכים. בדו"ח "Global Status Report On Road Safety, Time For Action" שפורסם באוגוסט 2009 על ידי ארגון הבריאות העולמי ביחס לשנת 2007, עולה כי מדינת ישראל מדרגת במקום ה-12 בעולם עם 5.7 הרוגים בשנה ל-100,000 נפש וקודמת למדינות כמו ארה"ב (13.9), ניו זילנד (10.1) ואוסטרליה (7.8) קנדה (8.8) וברזיל (18.3). הדו"ח המלא פורסם באתר [http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563840\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563840_eng.pdf). בשנת 2009 מספר ההרוגים במדינת ישראל היה הנמוך מזה 40 שנה ועמד על 348 הרוגים. זאת בהשוואה ל-448 הרוגים בשנת 2008.

3 תמיד ניתן למצוא דוגמא ממדינה אחרת בעולם שבעבירה ספציפית מענישה בחומרה רבה. אולם אנו התכוונו לממוצע הכללי. כך למשל, בגרמניה אין הגבלה על מהירות הנהיגה ובצרפת החלה הגבלה רק בשנים האחרונות. ישנן מדינות כמו בלגיה, ברזיל, איטליה ושווייץ בהן אין צורך ברישיון נהיגה. בעבירה של נהיגה בשכרות, בישראל ניתן לנהוג לאחר שתיית אלכוהול, כשהוא אינו עולה על ריכוז של 50 מיליגרם לדציליטר. במדינות כמו קנדה, ארה"ב, אירלנד, איטליה, בריטניה ולוקסמבורג הכמות המותרת גבוהה יותר ועומדת על 80 מיליגרם לדציליטר. בישראל, החוק מגדיר עונש של פסילת מינימום בנהיגה בשכרות לתקופה של שתיים ללא התחשבות בכמות האלכוהול. בדנמרק, פינלנד, אוסטרליה וצרפת, הענישה מדרגת בהתאם לכמות האלכוהול. הנתונים המלאים פורסמו במסגרת המחקר "On DWI Laws In Other Countries", DOT HS 809037", שפורסם באתר: <http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/research/pub/> (March 2000).

ללא רישיון נהיגה או בזמן פסילה, ובוודאי אלו שתוקף רישיון נהיגתם פג, מתחמקים מלהופיע לבית המשפט. הם נשפטים בהעדר לעונשי קנס גבוהים ולעונשי פסילה ארוכים. אך היות ואת הקנס אינם משלמים, ולפסילה אינם מתייחסים, אין בכך עונש ממשי לגביהם.<sup>15</sup>

### הנזק הנוסף לכלל הציבור - קבוצת נהגים 'שלולים' לנצח' הנוהגת בכל זאת

על אף שניתן כאמור להתחמק מביצוע העונש, מרבית האזרחים ההגונים מכבדים את הענישה. הם ישלמו את הקנסות וגם יימנעו מלנהוג בזמן פסילה. אגב, המחקרים מעידים שנהגים הנוהגים בפסילה נוהגים בזהירות מחשש להיתפס בעבירה שולית (כגון אי חגירת חגורת בטיחות, אי ציות לתמרור עצור). אבל למרות כל זאת, על פי המחקרים, קרוב ל-60% מהנהגים שרישיונם נפסל נוהגים בזמן הפסילה.<sup>16</sup> גם אלה שמתעלמים מהענישה מושפעים ממנה. כך למשל, נהג שתוקף רישיונו פג לא יכול לקבל עבודה המצריכה רישיון נהיגה (כגון חברת הסעות או משלוחים). הדרישה לרישיון נהיגה היא בסיסית בהרבה מאוד מקצועות והתוצאה היא כי החסר אותו אינו יכול לעבוד באופן רשמי. כתוצאה מכך חלק מאותם נהגים פונים לעבוד בעבודות לא רשמיות ולא מדווחות, ללא תלושים, ללא הגנה משפטית, ללא תלות בדיני העבודה והבטיחות, אצל מעסיקים שלא נרתעים מהעסקת נהגים שאין בידיהם רישיון תקף. לא זו אף זו, הם מנועים מלפתוח חשבון בנק, לקנות כלי רכב ורכוש אחר על שםם, ולבצע פעולות אחרות המקובלות אצל אזרחים מן הישוב. נדגיש שוב כי אין מדובר בקבוצה קטנה. ישנם עשרות אלפי נהגים<sup>17</sup> 'שלולים' לנצח' שיקשה עליהם עד מאוד, אם בכלל, לחדש את רישיונם. אין ספק שכציבור אין לנו עניין בתוצאה זו.

### ניתן לגרום לכך שהענישה תיאכף - אך המחיר גבוה

טכנית, ניתן לגרום לכך שהעונשים ייאכפו, אך זאת במחיר גבוה לחברה. מספר השוטרים, הסוהרים, והשופטים הוא מוגבל ותקציבם עוד יותר. השאלה היא אפוא, מאיזה תקציב יבוא

מימון לאכיפת הענישה? שוטר המחפש אחר נהג שלא שילם את הקנס, יבוא על חשבון שוטר במקום אחר. וכך גם להיפך. קל יחסית לשוטר לרשום הזמנה למשפט לנהג שעבר עבירה. אך אם אותו שוטר צריך אחר כך לנסות ולגבות מאותו נהג את הכסף שהוא חב למדינה, מתחילה הפעולה להיות מסובכת שבעתיים. ניתן לטעון כי ענישה חמורה כלפי נהג אחד, תרתיע את האחרים, אך המציאות מוכיחה שאין זה כה פשוט. עונש המאסר למשל הוא עונש יקר להפליא.<sup>18</sup> אם 135,000 נהגים נוהגים כעת כשתוקף רישיון נהיגתם פג, לא ניתן לאסור אפילו עשירית מהם (13,500 נהגים). אין מספיק שוטרים, סוהרים, ובתי כלא לכולם, ולא ברור שמאסר של כמה מהם יגרום לאחרים לשלם את קנסותיהם. דו"ח מבקר המדינה שהוזכר לעיל העלה טענות כנגד מערכות המחשוב של המשטרה, בתי המשפט ומשרד הרישוי. על פי הדו"ח, חוסר תיאום בין המערכות ואי העברת נתונים יעילה מונעים אכיפה נאותה. שוב, גם מערכת מחשוב נאותה ניתן להקים. אלא שיהיה צורך בתקציבי ענק להקימה, ובמומחים יקרים לתפעלה. ומאין יבוא תקציב זה? לא משנה באיזו דרך ננקוט, יש להבין שאכיפת הענישה יקרה מאוד, ואילו שימוש לא מושכל בענישה שאינה נאכפת עלול לגרום יותר נזק מאשר תועלת.

### הבעיה המרכזית - חוסר התיאום המוחלט בהקצאת המשאבים לשלבי האכיפה השונים

הבעיה המרכזית בישראל היא שאין יחס נכון בין הקצאת המשאבים לארבעת שלבי האכיפה השונים. החוק קובע עונשים קשים על העבירות, המשטרה רושמת דו"חות, אך מכאן ואילך אין משאבים מתאימים לשפיטת הנאשמים כראוי ובוודאי לא לאכיפת ביצוע העונש. נציג את עבירת השכרות כדוגמא. כידוע, המחוקק קבע כי שיכור, לצורך עבירה של נהיגה בשכרות, הוא מי שנמצא בדמו אלכוהול מעבר לרמה כלשהי, גם אם אין לכך השפעה מעשית על פעולותיו. העונש על עבירה זו נקבע לשנתיים פסילת מינימום. אפשר לתמוה על עונש חמור זה שכן עבירת השכרות גורמת לתאונות במספר מקרים נמוך בהרבה מעבירות אחרות, ומשום מה העונש עליה דרקוני יחסית, אך זוהי כמובן החלטת המחוקק.<sup>19</sup> בשנת 2008

4 <http://www.dwothercountries/dwothercountries.html>  
 4 הנתונים לקוחים מאתר עמותת אור ירוק ומאתר משטרת ישראל. מספר הדו"חות שנרשמו החל משנת 2000 מפורסם באתר משטרת ישראל בכתובת: <http://www.police.gov.il/MEHOZOT/AGAFTNUA/DOHOTNUA/Pages/default.aspx>  
 5 כך למשל בשנת 2005 פחת מספר הדו"חות שנרשמו ועמד על 1,032,274 דו"חות (בהשוואה ל-1,778,275 דו"חות בשנת 2004) בשל החלטת המשטרה להתרכז בדו"חות "חמורים" (לפי שיקול דעתה).  
 6 המרכז לגביית קנסות אמור לגבות את הקנסות אבל גם הוא, למרות הכלים החוקיים העומדים לרשותו, לא מצליח לעשות זאת באופן מלא. על פי נתונים שהתקבלו מהמרכז, רק 69% מכל תיקי התנועה שהועברו במהלך כל השנים למרכז נסגרו לאחר ששולמו. בשנת 2008 נסגרו 485,243 תיקים. מספר חייבי קנסות התנועה עמד בשנת 2008 על 387,858 חייבים - ירידה של 14% ביחס למספר החייבים במרכז בשנת 2006.  
 7 הנתונים התקבלו מהמרכז לגביית קנסות שהוא הגוף היחיד בעל נתונים רלוונטיים מעודכנים. לצערנו, קשה לקבל נתונים מדויקים ממשרד הרישוי בעניינים אלו.  
 8 המרכז לגביית קנסות קיבל לידו את הטיפול בגביית קנסות משטרה בשנת 2002. עד למועד זה, איש לא טרח לגבות את הקנסות שהוטלו על ידי השוטרים בשטח, ואשר לא הגיעו לדיון בבית המשפט. הסנקציה היחידה על אי תשלומם הייתה עיכוב רישיון הנהיגה. העברת הסמכות לגביית הקנסות למרכז תיקנה עיוות זה.

בבתי המשפט או היעדר מקומות בבתי הסוהר. ואולם, בדיני התעבורה אין אנו מתיימרים לעקוב כל הזמן אחרי כל הנהגים ואחרי כל הפרה ארעית וקלה של נהיגתם. מקובל לומר כי רק אחת מ-10,000 עבירות תנועה מגיעה לרשות האוכפת.<sup>23</sup> נוסף כי לעיתים השוטרים לא אוכפים את העבירה אלא מוותרים לנהגים המעורבים.<sup>24</sup> יש לנקוט במדיניות ברורה שבה יוקצבו משאבי האכיפה במקום בו יכולים הם להביא תועלת מרבית. זאת, תוך שיתוף פעולה בין הרשויות השונות.

### **הפתרון המעשי - הורדה משמעותית של מספר הדו"חות הנרשמים והקפדה על אכיפת הענישה**

כמובן ישנן עבירות תעבורה מהן לא ניתן להתעלם, למשל תאונות דרכים עם נפגעים ועבירות בריונות בכביש. אולם רוב העבירות הנרשמות על ידי שוטרים הן עבירות "זומוות". קרי, שוטרים מבצעים מארב במקומות מסוימים ומצלמות מוצבות בכבישים ספציפיים, על מנת לתפוס נהגים עבריינים. אין חולק כי טיפול בכלל העבירות הוא חשוב, אך לטעמנו חשוב יותר להקפיד על ביצוע עונש שניתן על עבירות קודמות. הפתרון אם כן נעוץ לדעתנו בהפחתה משמעותית של הודעות הקנס וההזמנות לבית המשפט הנרשמות לנהגים. אין אנו נכנסים לעומק ההפחתה, אולם עליה להיות כזו שתאפשר לאכיפה על כלל שלביה להיות יעילה ומיושמת.

### **עונשים אחרים ושימוש באמצעים לא ענישתיים**

לטעמנו אין שימוש מספיק בתחום התעבורה (כמו גם בתחומים פליליים אחרים) בעונש השל"צ. אין ספק שמדובר בענישה הואיל ועל הנידון להקדיש על חשבונו ועל חשבון זמנו החופשי מספר שעות לא מבוטל. מאידך גיסא, יוצא הציבור נשכר מענישה זו. הנידון תורם ממרצו ומכוחו לטובת החברה ללא תמורה ועל ידי כך מפצה את הציבור לפחות על חלק ממה שגרם לו. מעבר לכך, מדובר בעונש חינוכי. הניסיון גם מראה כי עונש זה נתפס על ידי הנידון בצורה אוהדת יותר וגורם לעיונות מופחתת בינו לממסד. אין ספק כי עונש השל"צ אינו מתאים במהותו לכלל העבריינים הפליליים. עברייני התעבורה הם המתאימים ביותר לדעתנו לסוג ענישה זה. מרביתם אנשים

התמקדה המשטרה בעבירה זו, נעשו כ-500,000 בדיקות שכרות לנהגים והוגשו כתבי אישום כנגד קרוב לאחד עשר אלף מתוכם. במדינת ישראל מכהנים כ-35 שופטי תעבורה פעילים, כך שכל שופט תעבורה קיבל עוד כ-330 תיקי שכרות בנוסף לתיקים האחרים.<sup>20</sup> מכיוון שהמשטרה ביקשה תמיד להטיל את עונש המינימום ויותר מכך (במסגרת המדיניות הכללית של "הכה את הנהג"), התגובה הצפויה מצד הנאשמים הייתה לכפור באשמה ולקבוע את התיק להוכחות. איננו נכנסים כעת לבעייתיות הנטענת על ידי מלומדים רבים של בדיקת הנשיפה.<sup>21</sup> אולם התוצאה הישירה הייתה העמסת היומנים וקביעת מועדי ההוכחות (לא רק בעבירות השכרות) קרוב לשנה וחצי לאחר מועדי ההקראה,<sup>22</sup> וסיום התיק בתוך תקופה של שנתיים - שלוש. אמנם גם במשפט פלילי רגיל לעיתים זה המצב, אך בעבירות תעבורה התוצאה מגוחכת. איזה עד יזכור בעוד שלוש שנים האם הנהג עצר או לא עצר לפני התמרור? וכן הלאה. לעיתים, ההתמקדות בעבירה אחת גוררת בעקבותיה חוסר יכולת לטפל בעבירות אחרות חשובות יותר לכל הדעות. כך לדוגמה, נכון לחודש מאי 2009, בירושלים ממתניים בידי התביעה המשטרית קרוב ל-1500 תיקי תאונות דרכים שלא הוגש בהם כתב אישום (ביניהם כאלו הממתניים כבר שנה ושנתיים). לעומת זאת הוגשו בירושלים מאות כתבי אישום על שכרות. הטענה היא, שכתבי אישום בעבירת שכרות מוגשים כדי למונע תאונות דרכים, אך תאונות דרכים שכבר אירעו, ושניתן להצביע בהן על אשמים, אינן מטופלות כלל. התוצאה לא נראית הגיונית. כאמור, גם אחרי שמסתיימים התיקים בבית המשפט וסוף סוף מוטל העונש, במקרים רבים העונש כלל איננו מבוצע ואין די משאבים כדי לאוכפו. אם כן, מה הועילו חכמים בתקנתם?

### **הפתרון - תקצוב הגיוני יותר של שלבי האכיפה השונים**

אם המשטרה מגלה עבירות תנועה רבות יותר, היא חייבת בדרך כלל להעמיד את העבריינים לדין, בין אם ניתן טכנית להעמידם לדין בבית המשפט ובין אם לאו, כשם שלא יעלה על הדעת כי לא נעצור גנבים שנתפסו ולא נעמידם לדין בשל העומס

9 למען הדיוק נעיר כי היות ויש המגיעים להסדרים שונים עם המרכז לגביית קנסות ועם משרד הרישוי, אנו משערים שיש להוריד כעשרת אלפים נהגים מהמספר הכללי.

10 תקנה 172 לתקנות התעבורה, תשכ"א - 1961.

11 חלק נכבד מהקנסות המקוריים מוטלים על ידי המשטרה ומלכתחילה אינם מגיעים לדין בבית המשפט. ממילא אין השופטים יכולים לשנות את סכומם ולהתאים למצבו הכלכלי של הנהג.

12 ישנם תיקים בהם נקבע תשלום קנס או מי מאסר תמורתו. טרם הפעלת פקודת המאסר נעשים ניסיונות שונים לגביית הקנס ומשאלה לא צלחו מופעלת פקודת המאסר כהליך אחרון. על פי נתוני המרכז לגביית קנסות, רק 4% מכלל פקודות המאסר בתיקים פליליים בוצעו הלכה למעשה.

13 ד"ח מבקר המדינה 59(ב) לשנת 2008, עמ' 118, בפרק הדין בהתמודדות עם תאונות הדרכים. הדו"ח מופיע באתר <http://www.mevaker.gov.il/serve/sho> wHtmlasp?bookid=545&id=2&frompage=117&contentid=10057&parentcid=10052&bctype=1&startpage=14&direction=1&sw=1024&h=698&w=698=הטיפול20%בעברייני20%תנועה20%מועדים

14 השפיטה בהיעדר התייצבות היא אחת הבעיות בתחום התעבורה. במחקר ראשוני שבוצע על ידי הסטודנט מוחמד סראן כעבודה סמינריונית במכללת "שערי

בכל רכב חדש בישראל שימנע ממנו לעבור מהירות מסוימת שתיקבע, ובכך לוותר על מארבים עם מכשירי מהירות. כן ניתן במסגרות החינוכיות השונות להעביר תכנים לנהגים פוטנציאליים בדבר תרבות הנהיגה הרצויה ובכלל זה חשיבותה של הנהיגה הזהירה וההקפדה על אי ביצוע עבירות תנועה. חינוך מגיל צעיר לנהיגה זהירה והקפדה על חוקי התנועה יסייעו בהפחתת ביצוע עבירות תנועה בעתיד. הצעות אלו הן רק מעט מהדרכים בהן ניתן לנקוט ולא נאריך כאן. נדגיש כי ההתקפה המסיבית על הנהגים העבריינים גורמת לכך שפתרונות אחרים שאינם קשורים להקעה ולענישה אינם נלקחים בחשבון די הצורך.

### סוף דבר

ביקשנו להראות כי הענישה בתחום התעבורה בישראל אינה נאכפת באופן יעיל בשל חוסר תיאום בין שלבי האכיפה השונים.<sup>25</sup> לפיכך, הגם שגרשמים מספר רב של דו"חות למספר רב של נהגים והעונשים המוטלים בעטיים רחוקים מלהיות קלים, הרי שבשל אכיפה לא מספקת של העונשים נגרמות תוצאות שליליות, ומבחינות מסוימות, 'עודף הענישה' גורם יותר נזק מאשר תועלת. מעבר לכל אלה, הראינו כי ההתמקדות הלא-יחסית בענישה גורמת לכך שפתרונות אחרים שאינם קשורים לענישה אינם נלקחים בחשבון, וגם על כך יש להצטער.

מן היישוב, בעלי משפחה העובדים לפרנסתם, שמצאו עצמם על ספסל הנאשמים בשל עבירות תנועה שייתכן והן חמורות, אך אינן מעידות בהכרח על האופי העברייני של מבצעייהן. יתרה מזו, רובם בעלי הידע, היכולת והריסון העצמי הדרוש לשם ביצוע שירות לתועלת הציבור. לא רק זאת, אלא ששירות לתועלת הציבור הוא עונש שניתן לפקח עליו, בהשוואה לפסילת רישיון. הנאשם צריך לבצע את השירות במסגרת בה נמצאים אחרים. אלא שמה שהנפש חושקת, המציאות עושקת. בפועל, עונש של"צ כמעט ואיננו מופעל בבתי המשפט לתעבורה, ובוודאי לא בצורה נרחבת ומקיפה כפי שרצוי וניתן היה. שוב, שיקולי תקציב עומדים בין היתר (בצד סיבות אחרות) ברקע, משום שאין מספיק קציני מבחן היכולים לספק תוכניות של"צ במהירות וביעילות לבית המשפט. מובן שהפעלת עונש השל"צ בעייתית בשל כך בכלל בתי המשפט אך ביתר שאת בבית המשפט לתעבורה בשל ההתאמה כאמור של עונש השל"צ לעברייני התעבורה. בנוסף, ההתמקדות בנהגים וב'גורם האנושי מביאה להתעלמות מגורמים חשובים אחרים לתאונות, כגון תחזוקת הכבישים, מוסכים לא מאושרים וגיל כלי הרכב. חלק מהתאונות נגרמות עקב תשתיות לקויות (בדרך כלל בצירוף של גורם אנושי). באלה ניתן לטפל שלא על ידי דו"חות תנועה. ועוד נוסף, ישנן כיום דרכים לא עונשיות למנוע נהיגה מסוכנת. כך למשל ניתן בקלות לדרוש כי יורכב מגביל מהירות

משפט" נטען כי למעלה מ-30% מאלה הנשפטים בהעדרם אינם מקיימים את גזרי הדין בתחום התעבורה, וגם רבים מאלו המקיימים אותם עושים זאת באיחור רב. ניתן לנסות לבטל את השיפוט בהיעדר התייצבות נאשמים, אך יהיה צורך לשם כך במשאבים מרובים (מינוי שופטים והקצאת שוטרים כדי להביא את הנאשמים בעל כורחם לבית המשפט).

15 כמעט תמיד צווי הבאה ומאסר נגדם אינם מבוצעים והמשטרה איננה מסוגלת להביאם לבית המשפט. ראו בעניין זה ת' (י-ם) 16001/06 מ"י נ גמיש ואח'.  
16 המספר המדויק איננו ידוע ולא יכול להיות ידוע. ראו T.C.Willet (1973) Drivers After Sentence (Cambridge Studies in Criminology; Vol. 33). London Heinemann. ד"ר ג. שביט במאמר "תרומת המחקר הקרימינולוגי לשיקולי שפיטת עברייני תנועה", בחוברת על ענישה בתעבורה, עיונים בקרימינולוגיה, חוברת מס' 24 (מהדורה שניה), עמ' 13-14, מזכיר את מאמרו הר"ל של Willet, ומציין כי לדעתו 75% מהנהגים הפסולים נוהגים בזמן פסילה.

17 לפי נתוני המרכז לגביית קנסות, ישנם כ-135,000 איש שתוקף רישיונם פג ולא חודש, וכ-55,000 איש שלא הפקידו את רישיונם והם פסולים לנהיגה למעשה (ומספר זה הוא אומדן ממעיט של הבעיה). קשה מאוד לדעת את המספר האמיתי. חלק מהשלולים הם כאלו שתוקף רישיונם פג עקב קנסות, אך נתפסו בשעת נהיגה ורישיונם נפסל, כך שבין הקבוצות יש חפיפה. חלק מאלו שתוקף רישיונם פג חייבים סכום נמוך יחסית שיוכלו לעמוד בו. חלק מאלו שבידם עדיין רישיון תקף אך חייבים קנסות, לא יוכלו לעמוד בסכומים כשיפוג הרישיון וכן הלאה. האומדן של עשרות אלפים (ולא מאות אלפים) הוא ממעיט, אך גם הוא כשלעצמו ממחיש את חומרת הבעיה.

18 עלותו כ-8,000 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2000, ראו בעניין זה א. טננבום, "על שוטרים ונגבים: סוגיות בקרימינולוגיה" (ספריית "האוניברסיטה המשודרת", משרד הביטחון - ההוצאה לאור, תשס"ג - 2003), עמ' 9. לשלם למורה זול הרבה יותר למדינה מאסיר. לא בכל מקרה נוכל לקבוע שעדיף אסיר נוסף על מורה נוסף.

19 על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, בשנת 2007 נגרמו 3% מהתאונות עקב שכרות לעומת 30% מהתאונות שנגרמו עקב אי ציות לרמזורים ותמרורים. למרות זאת רוב עבירות אי הציות לרמזורים-תמרורים הן ברירת קנס בלבד. גם העובדה ש-5% מהתאונות הקטלניות נגרמות עקב שכרות אינה עונה על התמיהה שכן 16% מהתאונות הקטלניות נגרמות עקב מהירות מופרזת ו-13% עקב סטייה מנתיב, וגם העונש על עבירות אלו רחוק מהעונש על עבירות השכרות.

20 מדובר בהערכה שכן קשה לקבוע מספר מדויק, חלקם משמשים גם כשופטי שלום ועוסקים גם בנושאים אחרים, חלקם בשבתונים וכן הלאה. יש גם הבדל בין שופטי תעבורה בפריפריה שם יש פחות מקומות בילוי, וממילא פחות בדיקות שכרות לנהגים, לבין שופטים בערים הגדולות, וכן הלאה.

21 ראו לדוגמה ביקורתם המפורטת של המלומדים ב. סנגרו ומ. הלפרט, "הסכנה שבהרשעה על סמך נשיפה (על בדיקת הנשיפה המתימרת לאתר נהיגה בשכרות)", ספר דיויד ויגר (2009), עמ' 313-348.

22 במאי 2009 נקבעו תיקים בבתי משפט שונים לתעבורה לדצמבר 2010 ואף מאוחר יותר.  
23 המספרים האמיתיים כמובן לא לגמרי ידועים. ראו במאמרו של ד"ר מ. חזני, "על התפקיד המקרו-חברתי של משפט התעבורה", בחוברת על ענישה בתעבורה, עיונים בקרימינולוגיה, חוברת מס' 24 (מהדורה שניה), עמ' 42.

24 במחקר ראשוני שנערך במסגרת סמינריון במכללה למנהל, על ידי הסטודנטית מירי נחום, ענו המשיבים כי בקרב ל-50% מהמקרים ייתרו השוטרים לנהגים על רישום הדו"ח והסתפקו באזהרה בעל פה.

25 מדברינו ברור כי יש לחזק את שירות המבחן והמרכז לגביית קנסות על חשבון המשטרה, אולם מן הראוי לבדוק נתונים אלה לעומקם.