

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

8 במאי 2016

לכבוד :

כבוד הנשיא אברהמי, בית הדין האזורי לעבודה בירושלים (פקס 02-6546412)

בעניין: **מדינת ישראל – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה**

עמדת המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

בנוגע להפרטת מבחני הנהיגה המעשיים

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים (להלן, 'מרכז חזן') הוא מרכז עצמאי שהוקם בשנת 2000 במטרה לחבר בין דיון תיאורטי ומחקר אקדמי לבין עשייה חברתית ומדיניות ממשלתית. בעשור האחרון מתמקד המרכז בסוגיות של אחריות המדינה, גבולות ההפרטה, סוגיית הרגולציה ומשילות משולבת. המחקר המקיף כונס [לספר על מדיניות ההפרטה בישראל](#) שראה אור ביוני 2015. במשך השנים גובשו במרכז המלצות הנשענות על בסיס מחקרי איתן, שתכליתן להביא להסדרה של תהליכי הפרטה ומיקור חוץ, ולעיצוב מדיניות ממשלתית ברורה וקוהרנטית: נוסחה הצעת חוק, נכתב והופץ [מדריך](#) שמיועד למקבלי החלטות במשרדי הממשלה, והוגשו ניירות עמדה העוסקים בסוגיות של הפרטה ורגולציה.

במסגרת פעילותו בחן המרכז את הפרטת מבחני הנהיגה המעשיים, ואנו מתכבדים להציג להלן את תמצית עמדתנו בנוגע להפרטה זו. בית המשפט הנכבד מתבקש לצרף עמדה זו לתיק המתנהל בפניו. תמצית עמדת המרכז מובאת כאן בשלוש נקודות מרכזיות:

א. **הנפקת רישוי נהיגה היא סמכות שלטונית מובהקת שאין להפריטה.** הפרטת מבחן הנהיגה המעשי עלולה בוודאות גבוהה להביא לפגיעה בשיקול הדעת הכרוך במימוש סמכות זו שעיקרו שאלת כשירות המועמד, ולערב שיקולים שלא ממין העניין כמו רווח לזכיין וקיצור תורים.

ב. **רוב מדינות אירופה נמנעות** מהפרטת בחינות הרישוי, וגם כאשר המבחן אינו מופעל על ידי המשרד הממשלתי עצמו, ההפעלה היא באמצעות גוף **ציבורי במהותו** השונה ומנוגד לזה שמשרד התחבורה מקדם.

ג. **פגמים קיימים בשירות ראויים לתיקון אך אינם מצדיקים הפרטה.** טענות הממשלה בדבר קיצור תורים (במיוחד לנהגים צעירים), השבחת השירות לאזרח או מניעת שחיתות אינן מצדיקות הפרטה. האחריות לתיקון פגמים אלה רובצת על הממשלה עצמה.

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

נביא כעת הסבר תמציתי לשלוש קביעות אלה. אנו מבקשים מבית המשפט להגיש בהמשך נייר עמדה רחב יותר ובו דוגמאות ונתונים.

הפרטת מבחן הנהיגה המעשי מביאה להפרטה בפועל של סמכות שלטונית

- סמכות שלטונית היא סמכות שמוענקת לרשות ציבורית (רשות מקומית, משרד ממשלתי, בית משפט וכד') מתוקף היותה רשות ציבורית, בתחומים הנוגעים לתפקידה, לפי חוק, תקנות או דין אחר. הסמכות להענקת רישוי לנהיגה היא סמכות שלטונית מובהקת שאין להפריט ואין **לאצול אותה** על גורם שאיננו ציבורי. אצילת הביצוע בלבד הופכת בפועל לאצילת הסמכות, שכן, רשות שלטונית איננה מסוגלת להפעיל שיקול דעת נוסף על שיקול דעתו המקצועית של הבוחן אם אדם מסוים כשיר להפעיל רכב או לא.¹
- סעיף 13 בפקודת התעבורה מקנה לשר סמכות להתקין את דרכי הבחינה ומתן הרישיון, אך אין להבין מכך כי ניתן לו היתר לאצול בתנאים אלה את הסמכות השלטונית לקבוע אם אדם כשיר לנהוג ברכב (ובכך פוטנציאלית לסכן חיים) לגורם שאיננו גורם ציבורי-שלטוני מובהק.
- העברת מבחן הנהיגה המעשי לגורם שאיננו ציבורי עלולה, בוודאות גבוהה, לפגוע באמון הציבור בחוזה החברתי שבין האזרחים לבין הרשות – כך נקבע גם בדוחות של ה-OECD.² החזקת רישיון נהיגה משמעה החזקת רשות להפעיל מכונה שיכולה לפגוע בחיי אדם. הקביעה כי אדם זכאי להחזיק רישיון, אם תינתן בידי חברה שיש לה תמריצים נוספים (ובכללם רווח), עלולה להיראות בעיני הציבור כהתנערות עקיפה של השלטון מאחריותו לחיי האזרחים. במיוחד נכון הדבר ברגעים קשים כאשר מוטלים לפנינו קורבנות של נהיגה לא אחראית.

מרבית מדינות אירופה נמנעות מהפרטת מבחן הנהיגה המעשי

- מרבית מדינות אירופה, ורוב מוחלט מבין מדינות מרכז ומערב אירופה, נמנעות מהפרטת מבחן הנהיגה המעשי. קביעה זו מבוססת על דוחות מפורטים של ארגון בין-מדינתי בשם

1 לעניין הפרטה באמצעות האצלה של סמכות שלטונית מובהקת, ראו, דבריה של נשיאת בית המשפט לשעבר, כבוד השופטת דורית ביניש בפסק הדין ב"עיתרת הפרטת בתי הסוהר" (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים, חטיבת זכויות האדם נגד שר האוצר): "אנו נוטים לפרש את הוראות סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה באופן המעגן ברמה החוקתית את קיומו של "גרעין קשה" של סמכויות שלטוניות, אותן הממשלה כרשות המבצעת של המדינה חייבת לבצע בעצמה ואסור לה להעבירן או להאצילן לידי גורמים פרטיים". המשנה ליועמ"ש לממשלה, עו"ד דינה זילבר, ניסחה את הכלל לפיו "בגדר האצלה המותרת לא נכללת האצלת סמכות שיקול דעת עצמה אלא האצלת סמכות הביצוע" אלא שכאן לא ניתן להפריד בין ביצוע לבין שיקול דעת (ראו, חוות הדעת בניין החטיבה להתיישבות, סימוכין 408-22-9092-099998 מתאריך 16-2-25).

2 "Aside from these more methodological issues, an additional point to be made here relates to the importance of the legitimacy of the licensing process in the eyes of the public. Changes to the system should be convincingly related to safety and mobility, in order to counter public concerns that resulting new costs only aim to generate financial benefits for the licensing authority or governments. Furthermore, the licensing process must be free of all possible corruption, which requires a rigorous protocol and continuous assessment of the integrity of the process. As the process of acquiring a license is time-consuming and expensive, permission to drive is a much-sought-after commodity, and thus corruption is a threat to be reckoned with in all licensing procedures in any country", Young drivers – The Road to Safety, OECD 2006

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

[EReg](#) האוסף דוחות עדכניים ומפורטים מרשויות התחבורה אירופיות, ועל התכתבות שערך מרכז חזן עם נציגי רשויות תחבורה בגרמניה, הולנד וסלובקיה.

- בחלק מהאמצעות מקובל להפריד את הגורמים הממשלתיים-ציבוריים זה מזה, ולפעמים לכוון גוף שלטוני-ציבורי שמופקד על הבחינות, יש לו תקציב אוטונומי והבוחנים הם עובדיו. בכל אופן, לא נהוג להוציא את עריכת הבחינות להפעלה על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי או שאינו ציבורי. על אחת כמה וכמה, אין מוציאים בחינות לגורם פרטי בעל כוונת רווח.³ עריכת בחינות על ידי גורם ציבורי-ממשלתי המנפיק את הרישיונות נהוגה בבריטניה ובצרפת. עריכת בחינות על ידי גורם ציבורי-ממשלתי הנפרד מן הגורם המנפיק את הרישיונות נהוגה בהולנד ובאוסטריה.

- משרד התחבורה העלה בפורומים שונים טענה כאילו בגרמניה נהוגה הפרטת בחינות, אך זו פרשנות מוטעית של המודל הגרמני המעניין. בגרמניה, המדינה המקומית (למשל, בוואריה) מעבירה את הבחינות לידי גורם אחד ויחיד שהוא גוף ציבורי ללא כוונת רווח, המבצע את הבחינות. אמנם מדובר בתאגידי ענק (למשל, TÜV SÜD) אך, כאמור, אלה אינן חברות מסחריות. היחסים בין המדינה לבין הגוף המספק את הבחינות אינם מושתתים על מכרז, אין תחרות בין זכיינים אפשריים ואין כל תמריץ של עשיית רווח בעריכת הבחינות.

פגמים קיימים בשירות ראויים לתיקון, אך אינם מצדיקים הפרטה

משרד התחבורה טוען כי השירות הקיים בעייתי ויש לתקנו, אך אין קשר בין הבעיות שיש לתקן לבין סוגיית ההפרטה. חמור מכך, חלק מהפגמים הן אחריות ישירה של המשרד או של הממשלה ועל כך נאמר, "טול קורה מבין עיניך".

- **מה חשוב יותר - קיצור תורים ושירות מהיר לצעירים הנחפזים אל הכביש או העלאת דרגת הבטיחות והביטחון בכבישים?** מצער לראות כי משרד התחבורה מרים על נס את המטרה הראשונה, ומציע הפרטה שעלולה לדרדר את הבטיחות ולפגוע בהשגת המטרה השנייה, החשובה וראויה הרבה יותר. נהגים צעירים מעורבים בתאונות דרכים בשיעור גבוה באופן דרמטי – פי שניים-שלושה ואף יותר – לעומת נהגים בוגרים.⁴ האינטרס

³ ראו בדוח של EReg את אופן ההתבטאות של מחברי הדו"ח הממשלתי על איטליה, מהם עולה דחיה מוחלטת של רעיון ההפרטה של סמכות כה חשובה.

⁴ בשנת 2008, היו נהגים צעירים מעורבים ב-3.88 תאונות "עצמיות" (ל-10,000 נהגים) לעומת 0.77 אצל הבוגרים. ראו, ציפי לוטן ועינת גרימברג, "מעורבות נהגים צעירים בתאונות דרכים - נתונים, מגמות ומחקרים, אור ירוק, 2011

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

הציבורי הראוי הוא לשמור על בטיחות ולא להיחפז למלא את משאלתם של צעירים לקבל רישיון נהיגה כמה שיותר מהר.

- **אורך התור הפך לסוגיה עיקרית בהצדקת ההפרטה** - סקירה כוללת על כל מדינות ומחוזות ארה"ב וקנדה⁵ מעלה ספק שמא יש קשר ישיר והכרחי בין הפרטה לבין אורך התור. ב-23 ארצות ומחוזות לא קיימת כל הפרטה, בהן מדינות כמו ניו-יורק וטקסס. ב-11 נוספות, הבחינות לרישיונות הנהיגה הרגילים אינן מופרטות, אך יש הפרטה לרישיונות נהיגה מסחריים. ב-15 מדינות ומחוזות ישנה הפרטה בצורת מיקור חוץ, לעיתים לצד הפעלה ציבורית. בנתונים המובאים ניתן לזהות מדינות ומחוזות בהן השירות הוא ציבורי לחלוטין והתורים קצרים יחסית (למשל ורמונט 5-14 ימים) ומדינות בהן קיימת הפרטה ואורך התור אינו שונה (למשל קולורדו - 10-12 ימים).

- **אורך התור תלוי ישירות במספר התקנים** - אם אורך התור כה חשוב למשרד התחבורה ולממשלה, מדוע לא יוסיפו תקנים? המחקרים אודות הפרטה ומיקור החוץ במרכז חזן הראו כי קיים דפוס פעולה ממשלתי מכוון מראש, שנראה כי הוא מתקיים גם כאן, לפיו, ראשית "מייבשים" את השירות הממשלתי, שנית טוענים כי הוא אינו פועל כראוי, ושלישית מפריטים אותו תוך מימון יתר באופן שמוכיח כי חיסכון כלכלי איננו המטרה.

- **מניעת שחיתות היא מטרה חשובה** - בשחיתות יש להילחם בכל מקום ובכל זמן, אך הפרטה איננה המענה. הוספת ממשקים סבוכים והרחקת השירות מהפיקוח השלטוני הישיר מבטיחים כי התשובה תהיה הפוכה. הרבה יותר קשה למנוע שחיתות בשירות שמועבר במסגרת מיקור חוץ לידי גורמים פרטיים.

כאמור, מדובר בעיקרי עמדת מרכז חזן. נבקש לצרף עמדה זו לתיק בית המשפט הנכבד. כמו כן, נבקש להעביר בהמשך נייר מקיף יותר בנדון.

בכבוד רב,

מר רמי אדוט	גב' נעמיקה ציון	פרופסור יצחק גל נור	ד"ר ורדה שיפר
אחראי שינוי מדיניות	מנהלת המרכז	מנהל אקדמי	עמיתת מחקר בכירה

ל

ל/

ל/

ל/

לפרטים ויצירת קשר: רמי אדוט, 0544-674715, ramia@vanleer.org.il