

יצחק סנדרס 4-4 אח'
באמצעות ב"כ, עו"ד גלעד ברנע
רחל מבוא חוגלה 6/3 מבשרת ציון, 9078931
טלפון : 02-6713883 ; פקס' : 02-6713735 ; דוא"ל : gilad_b@netvision.net.il

נ ג ד

1. שר התחבורה והבטיחות בדרכים

2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל
4. הייעץ המשפטי לממשלה
באמצעות פרקליטות המדינה
רחל צלאח א-דין 29, ת"ד 49029, ירושלים
טלפון : 02-6467011 ; פקס' : 02-6466194

המשיבים

תגובה מקדמית לעתירה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגשת בזו תגובה מקדמית לעתירה.

1. עניינה של העתירה, בבקשת העותרים לקבע כי ההחלטה להעביר את ביצוע הבדיקה המعيشית בנהיגת גורם פרטי - בטלה; לבטל את מכרז 1/7 שפורסם על ידי המשיב 1 (להלן: **המשיב**) להקמה ופעול של מערך המבחנים המعيشיים הנדרשים לצורך קבלת רישיון נהיגה (להלן: **המכרז**); ולקבע כי אין אפשרות להעביר את ביצוע הבדיקה המعيشית בנהיגת גורם פרטי; וכפי שיפורט להלן, המשיבים סבורים כי דין העתירה להידחות.

עיקרי העבודות הרלוונטיות

3. בהתאם לסעיף 10 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: **פקודת התעבורה**), לא ינהג אדם רכב מנועי אלא אם הוא בעל רישיון נהיגה תקין לרכב מאותו סוג, ובהתאם לתנאים שנקבעו ברישיונו. סעיף 11 לפקודת התעבורה מסמיך את רשות הרישוי ליתן רישיון נהיגה, "אם שוכנעה ש המבקש הרישוי כשיר להוגג ברכב שעליו הוגשה הבקשה ואינו פסול לפי הוראות פקודזה זו ושילם את האגרה שנקבעה". סעיף 13 לפקודת התעבורה מסמיך את שר התחבורה "לקבוע בתננות הוראות המסדריות מתן רישיון נהיגה, חידושים, צורתו, תנאים ותקופת תוקפו". בנוסף, סעיף 70(21) לפקודת התעבורה מסמיך את שר התחבורה לחתkin ותקנות בעניין "דרכי הגשתן של בקשות, עריכתן של בדיקות ובחינות לשם מתן או חידוש רישיונות

נהיגה, רשיונות להוראה ולהחזקה בתיק ספר לנוהגה ורשיונות רכב, וסזרי משרד הירושי הכווכים בכך".

4. שר התחבורה פעל בהתאם לסמכוונו, וקבע בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן: **התקנות**) הוראות המסדרות היבטים שונים הנוגעים למבחן רישיון הנהיגה. תקנה 203(א) לתקנות קובעת כי "מבקש רישיון נהיגה יבחן בהתאם לתקנות אלה בבחינה עיונית ובבחינה מעשית", ותקנה 204(א) מורה כי "הבחינה תערך במקום, בזמן וברכב שתורה רשות הרישוי".

5. תקנה 206 קובעת את הנושאים הנכללים בבחינה המעשית בהירה, כדלהלן:

"206. הבחינה המעשית"
בחינה המעשית יבחן מבקש רישיון נהיגה בפעולות אלה:
(1) התנועה;
(2) נהיגה ותימרון במצבים שונים;
(3) עצירה, לרבות בלימה;
(4) נתינותאות וסימנים וציות לתמרורים;
(5) התנהגות בדרך;
(6) טיפול ברכב מנועי."

6. כפי שניתן לראות, פקודת התעבורה מורה כי רשות הרישוי תעניק רישיון נהיגה אם שוכנעה כי מבקש הרישויו כשיר לנוהג ברכב שעליו הוגשה הבקשה, והתקנות פורטוות הוראה זו לפתרים, מורות כי יירכו לאותו אדם שתיבחינות - אחת עיונית ואחת מעשית, וקובעות מה יהיו תכני שתי הבדיקות הללו.

אופן ערך הבחינה המעשית כיום

7. פירוט נוסף באשר לאופן ערך הבחינה המעשית מופיע בהילי רשות הרישוי. על פי הנחיי משרד התחבורה (הוראת נוהל פנימית 3/96), במסגרת הליך הוצאת רישיון נהיגה לרכב פרטי, נדרש תלמיד הנהיגה לעמוד בהצלחה מס' 40 דקוט כל אחד; והצלחה בבדיקה פנימי המועבר על ידי המנהל עיוני; 28 שיעורי הנהיגה בני 40 דקוט כל אחד; והצלחה בבדיקה פנימי המועבר על ידי המנהל המוצע של בית הספר להירה שבו הוא לומד. רק לאחר שהצליח בכל אלה, רשאי התלמיד לגשת לבחינה המעשית.

מש/1 **הוראת נוהל פנימית 3/96 מצורפת ומוסמנת מש/1.**

8. ונדייש: תלמיד יוכל לגשת למבחן מעשי בהירה רק לאחר שמורה הנהיגה סבור שהוא יודע לנוהג ומוכן למבחן המעשי. אחריותו של מורה הנהיגה היא לוודא שהתלמיד מוכן למבחן המעשי.

9. כיום, בוחני הנהיגה הם עובדי משרד התחבורה. מסיבות היסטוריות, הם מועסקים בחזווים מיוחדים לפי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מיוניים) (חוזה מיוחד), התש"ד-1960 שנערכו מול נציגות שירות המדינה. כפי שיורחబ להלן, כיום מועסקים משרד התחבורה כ- 130 בוחנים.

10. הוראת נהיל 1/2006, מיום 11.1.06, שעניינה " מבחני נהיגה עיוניים ומעשיים והערכת נבחנים" (להלן: הנהיל), קובעת הסדרים אחידים לעירcit בוחינות מעשיות מותוקף ותקנות התעבורה, לכל דרגות רישיונות הנהיגה, הן בשלב העיוני, הן בשלב המעשוי. הוראה זו קובעת את האופן שבו נשלחים הזמינים למבחן הנהיגה המעשיים, מסדרה את התנагות של הבוחן במהלך המבחן המעשי וקובעת הוראות באשר לזיהוי הנבחן ולביציקת המסתמכים שבידיו.

מש/2 הוראת הנהיל מצורפת ומיסומנת מש/2.

11. בהתאם לנוהיל, מבחן נהיגה מעשי פותח בברכת שלום ובאיחולי הצלחה:

"ג. התנагות הבוחן עם הנבחן"

הבחן נתבע להתנהג בנימוס ותוך שמירה על כבוד מבקש הרישון, יברך את הנבחן לשalom ויאחל לו הצלחה."

12. לאחר מכן מסדר הנויל את "חובות הבוחן בשעת מבחן נהיגה מעשי" ואת כללי התנאגות כאשר אירעה תאונת דרכים בשעת המבחן. במקרים קיצוניים, שבהם "ברור מעל לכל ספק סביר כי כושר הנהיגה של הנבחן הינו ירוד עד כדי היוטו גורם המשכן באופן קיצוני את המשתמשים בדרך", מסמיך הנהיל את הבוחן להפיקע את זכות הנהיגה מהנבחן, אך מורה לו לעשות זאת "בלשון מאופקת ותוך שליטה עצמית".

13. ההוראות המסדרות את אופן ביצוע המבחן בפועל מצויות בפרק ח' לנוהיל. הוראות אלה קובעות כי "הבחן המעשי יבוצע בהתאם לשיטות המבחנים שאושרה ע"י אגף הרישוי במסלולים או אזורים שנקבעו". לצד הוראה כללית זו, קובע הנהיל כמה הוראות קונקרטיות, כדלהלן:

"(1) משך זמן המבחן לנבחן לפי סוג הרכיב יהיה כدلיקמן:
א. ברכב נסיעים פרטיז... - 30 דקות נתו (60 דקות נתו ל-2 בוחנים).

...

(3) במקומות בהם מבוצע המבחן המעשי המקדמים "PRE TEST" - התלמיד יבחן במטרות תפעול ושליטה, הסבירים לגבי מערכות הרכיב, הפעלת וחילוף אורות, הפעלת מגבי שימוש וחותמות מים על השימוש, פתיחה תא מטען והצבעה על גלגל חילוץ ומגבה.

...

(4) יש לקיים את המבחן באזור בו קיימת תנואה בגיןית עד כבده ובתנאי דרך שונים.

(5) יש לדוש מהבחן שינהג בנסיבות סבירה, (ובהתאם לתנאים התעבורתיים) וכן יש לדוש ממנו כאשר התנאים והtanועה מאפשרים להגיע קרוב למהירות המקסימלית המותרת בהתאם לתקנות."

.14. בנוסף, הנוחל כולל הוראות באשר לנקודות משמעותיות במיוחד במהלך המבחן: ח齊ית צמתים מרומזרים ובלטי-מרומזרים, זינוקים, עצירות, החלפת הילוכים, נסעה בעקבות רכב איטי, עקיפה, נסעה לאחרו ונסעה בדרכים עירוניות ובין-עירוניות.

.15. בסיום המבחן המשי, על הבוחן למלא "טופס למבחן מעשי בנהיגה", שבו נרשם האם הנבחן עבר את המבחן או לא, ו"טבלת הערכה" מפורטת. בטבלת הערכה נדרש הבוחן להעריך אם נמצא ליקויים ביכולתו של הנבחן ב-57 נושאים, המוליכים לשולשה נושאים ראשיים - שליטה ברכב, הדרך והtanועה. בטופס זה יכול הבוחן גם לרשום העורות.

.16. בהתאם לנוחל, הנבחן רשאי להגיש ערעור על תוצאות המבחן בתוך 72 שעות לרב-בוחן במשרד הרישוי המחויז או למנהל הסניף המקומי של משרד הרישוי שבמஸגרתו נערך המבחן.

הבעיות באופן ערכית הבדיקה המשעית

.17. באופן שבו נערכות הבדיקות המשיעיות בנהיגה ביום, כפי שפורט לעיל, הtagלו בעיות רבות בשלושה היבטים מרכזיים.

.18. **ראשית - בהיבט רמת השירות.** משרד התחבורה סבור שהשירות הניתן ביום לתלמידי הningה במסגרת מבחני הningה המשיעיים אינו מספק. ביום מועסקים ברשות הרישוי 130 בוחנים, וכיון שככל אחד מהם אמר ערוץ 14 בחינות ביום, אמורים להיערך בכל שנה כ-400,000 בחינות מעשיות. בפועל, נרכחות מדי שנה בממוצע כ- 380,000 בחינות מעשיות בלבד, ומובן שהדבר מאריך את זמן החמתנה של תלמידי הningה לקבעת בדיחה מעשית. בדיקה שערץ משרד התחבורה העלתה שבאופן תיאורטי, דהיינו ב-120 בוחנים כדי להקטין את זמן החמתנה למבחן מעשי לחודש בלבד, אולם באופן מעשי הדבר אינו צולח בשל האפקטיביות הנמוכה של מערכת הבדיקות המשיעיות.

.19. בעיה זו התעוררה עוד לפני שנים רבות, וכבר בשנות ה-90' של המאה הקודמת נדון העניין בזעุดת הכלכלת של הכנסת וגעשו מאמצים למצוא פתרונות. כך, בשנת 2008 נרכחה רפורמה שבמסגרתה בוחני הningה שמשימושו כמקחים על המבחנים העיוניים (מבחני התיאוריה) הועברו לשמש כבוחני הningה בבדיקות מעשיות, ובכך הוגדל מספר הבוחנים אשר ביצעו מבחני הningה מעשיים בלבד מדי יום בכ-20 בוחנים. רפורמה זו לא צלחה, ומספר הבדיקות מעשיות נותר נמוך. במהלך השנים נעשו צעדים נוספים לפתרון בעיה זו - דוגמת מתן

אישור לבוחני הנהיגה ל.labored שעות נוספת, מתן אישורים ל.labored ביום שישי ועוד - אולם גם
צדדים אלו לא הועלו.

.20. רמת השירות של המבחנים המעשיים ביום היא ירודה מסיבות נוספות. הניסיון מלמד
שיעורובי הבודכנים לבסיסי האם, מהם יוצאים המבחנים המעשיים, איןו תואם את צרכי
המערכת. על כן, קיים צורך את הבודכנים בין המחוות בתדריות גובה, ולעתים
קרובות מתרבילים מבחנים עקב כך.

.21. **שנית - בהיבט רמת המבחן.** כורת הנהיגה ורמת הנהיגה הנדרשת בבדיקה המעשי נותרו ביום
כפי שהיו בעבר, למורות שצורת הנהיגה השתנתה בשנים האחרונות בצורה משמעותית
ביוטר. למשל, נהג טיפוסי ביום עושה לעתים שימוש במכשיר GPS (או טלפון סלולרי בו
תוכנה דוגמת WAZE), ואילו בבדיקה המעשי יכולת נהוג לפי הוראות מכשירים אלו אינה
נבחנת כלל.

.22. האופן שבו נערכ' הבדיקה המעשי ביום מותיר גם רמה גבוהה של שיקול דעת לבוחן. מסלול
הנהיגה אינו אחיד, רמת הבדיקה אינה אחידה ואף הקритריונים לקביעת החאלחה בבדיקה או
הכשלון בו אינם אחידים די הצורך.

.23. **שלישית - בהיבט הפיקוח והבקרה.** ביום, אין אפשרות מעשית לפתח על אופן עriticת
הבדיקה המעשי. במשרד התכחורה פועל צוות של כ-5 מפקחים, המפקחים גם על מבחני
הנהיגה המעשיים וגם על בתיה הספר להוראות הנהיגה בכל רחבי הארץ. מובן שלא ניתן לעורוך
פיקוח אפקטיבי בכוח אדם כל כך נמוך. היעד שהוצע בעבר, לפיו מפקח יctrף מדי פעם
לביקינת הנהיגה מעשית, כדי לבדוק את האופן שבו בוחן הנהיגה עורך את הבדיקה המעשי, אינו
מושג.

.24. מסיבה זו, הפיקוח ביום על בוחני הנהיגה הוא זעום. אין בקרה על דיווחי המבחנים ושות'
העבודה של הבודכנים, המעשים באופן ידני, אין נתוניים סודוריים המאפשרים פילוח של עבודתו
של כל בוחן, אין אפשרות להגיע למסקנות ממשיות ולשיפור במערך הבדיקות ובתפקוד
הבודכנים ועוד.

.25. היעדר הפיקוח והבקרה מקרים גם על יכולתו של התלמיד להפיק לקרים מצלון בבדיקה
המעשי. כאשר תלמיד נכשל בבדיקה המעשי, לא תמיד הוא יודע מה הליקוי בהיגנותו ומה
עליו לתקן. אם התלמיד מגיש ערעור, אין דרך לוודא מה באמות אירע במהלך הבדיקה המעשי
והאם הערכתו של הבוחן הייתה מוצדקת.

.26. על רקע זה החלה - עוד בשנות ה-80' של המאה הקודמת - המכשבה על שינויים במערך
הבדיקות, כולל האפשרות להעביר חלק מביצוע המבחנים המעשיים לגורמיים פרטיים, ועל
כך נפרט להלן. נציין רק כי אין אמת בטענה כיilo הפגמים שבמערך הבדיקות ביום נובעים

מ"ייבוש" המערך על ידי ביטול תקנים. בשנים האחרונות נערכו קיצוצים רוחביים בכל משרדי הממשלה, ובאופן יחסי - ההפחתה במספר הבוחנים בשנים האחרונות הייתה קטנה יותר מהקיצוץ הרוחבי שנערך בשנים אלו. משרד התchapורה נאלץ לעמד ביעדי הקיצוץ שקבעו על ידי ממשלה ישראל, תוך צמצום הפגיעה בתפקידים הקשורים לשירות ציבור (דוגמת מספר הבוחנים) ולרגולציה. הערכת המש��בים היא כי אין אפשרות לתקן את הבעיות הקיימות במערך בחינות הנהיגה המעשיות באמצעות העסקת בוחנים חדשים בלבד, ובכל מקרה - מובן שאופן עriticת בחינות הנהיגה המעשיות מצוי במרכז הפרויקטיבנה הנتونה למשרד התchapורה בקביעת מדיניות, כל עוד הדבר עומד בתנאי החוק ובפסיקת בית המשפט הנכבד.

27. בעבר התקיים משא ומתן קיבוצי עם בוחני הנהיגה, בניסיון לשנות את תבנית הבדיקה, להוסיף שימוש בטכנולוגיות מתקדמות ולשפר את הפיקוח על עובודתם של הבוחנים. המשא ומתן כלל גם היבטים נוספים הקשורים לעובודתם של בוחני הנהיגה, דוגמת העברת חלק מהבוחנים לבסיסי-אם אחרים כדי להתאים את פרישת הבוחנים לפרשיה הגיאוגרפית של תלמידי הנהיגה, הגדלת מספר המבחנים המעשיים המתקiabilityים בכל יום ועוד. משא ומתן זה לא צלח.

הרפורמה המתוכננת

28. משרד התchapורה מעניק שירותים ליותר מ-3 מיליון kali רכבי וציבורים רבים נוספים (במי ספר להנעה, מורים להנעה וכו'). בשנים האחרונות, לצד הגידול בהיקף הלkopות והשאיפה להעלות את רמות השירות, נעשה לעיתים קיצוץ במשאבם ובכוח אדם מסוימות שונות. מsievo אלה, פועל משרד התchapורה בשנים האחרונות להעברת היבטים טכניים של פעילותם לגורמים פרטיים, תוך שהוא שומר בידו את היבטים הקשורים בהפעלת שיקול דעת, את האחריות הכלולות ואת יכולת ביצוע פיקוח ובקרה על עובודתם של אותם גורמים פרטיים.

29. כך למשל, בעבר הופעלו המכוניים לרישיון רכב על ידי עובדי משרד התchapורה. בשנות ה-70 של המאה הקודמת החל מחלק של העברת המכוניים לרישיון רכב לגורמים פרטיים, תוך שminorד התchapורה מנהה אותם, קבע את הסטנדרטים המחייבים לרישיון רכב ומפקח על פעילותם של מכוני הרישיון. רישיון רכב הוא ללא ספק פעולה שלטונית מובהקת (ראו: בג"ץ 1064/94 קומפיטסט ני שר התchapורה, פ"ד"י מט(4) 808 (1995); להלן: עניןן קומפיטסט), אך אין בכך כדי למנוע את העברת היבטים הטכניים של פעולה המכוניים לרישיון רכב לידיהם פרטיות.

30. דוגמא נוספת: בעבר, משרד התchapורה ביצע בעצמו את הבדיקות העיוניות (בחינות התיאוריה) לקבלת רישיון נהיגה. לאחר שהתגלו ליקיים שונים באופן שבו בוצעו הבדיקות העינויות - למשל: רמת זמינות נמוכה, חסר יכולת לעורך בחינות עינויות מחוץ לשעות

העבודה, היעדר של אמצעי פיקוח טכנולוגיים על אופן ביצוע הבדיקות - הוחלט להעביר את ביצוע הבדיקות העיוניות לידיים פרטיות, תוך שינוי דרמטי בצורת הבדיקות. החל משנת 2008 מבוצעות הבדיקות העיוניות בזורה זו. מאז השינוי השתרפה ללא היכר זמינות המבחנים העיוניים ויעילותם, והם מבוצעים ביום על גבי מחשב. משרד התchapורה אף קיבל פרס מנכיבות שירות המדינה על האופן שבו יושם שינוי זה. בניגוד לעבר, כאשר היה צורך לעמוד בתרור מעילות השחרור כדי להיכנס ל מבחון עיוני ביום מסויים, ביום מתקיימים מבחנים עיוניים מדי יום, ניתן להירשם ל מבחון עיוני מספר ימים מראש, וכן ניתן אף להשתתף במבחן עיוני על בסיס מקום פנוי ללא התראה מראש, באופן מיידי.

.31. בנוסף על שתי הדוגמאות שהובאו לעיל, הועברו לידיים פרטיות היבטים טכניים של תחומיים נוספים הקשורים לפעולות משרד התchapורה. כך מזה למעלה מעשור מופעל המענה הטלפוני של רשות הרישוי באמצעות זכיין שנבחר במכרז, וכיום הורחבו במידה ניכרת שעות הפעולות שלו ; ולאחרונה הוצבו מכונות שירות, המופעלות על ידי יזמים פרטיים, המאפשרות בין השאר תשלום עבור רישיונות רכב ורישיונות נהיגה וקבלת רישיונות משלימים באופן מיידי; קורסי החובה לנוהגים לפי תקנות התchapורה מבוצעים מאז 2006 באמצעות זכיינים שנבחרו במכרזים ; ועוד.

.32. עניינה של העתירה בחוקיות העברת חלק מההיבטים של ביצוע מבחני הנהיגה המעשיים לידיים פרטיות, אין היא עוסקת בדיי עבודה. עם זאת, לא נימנע מלහיר כי במהלך כל המהלך שפורטו לעיל ניתנה תשומת לב לעובדי המשרד שהועברו בתחומיים שהועברו לייזמים פרטיים. גם ברפורמה המתוכננת ביום, שעניינה יobao להלן, ניתנה הדעת להסדר תעסוקתי המתיחס לבוחני הנהיגה המועסקים ביום משרד התchapורה.

.33. כאמור, הבעיות שהזכו לעיל לא התעוררו רק בשנים האחרונות. למעשה, מזה עשרות שנים מתבצעים מעט לעת משרד התchapורה ניסיונות לחולל רפורמה באופן עriticת הבדיקות המעשיות הנהיגה. עד לאחרונה ניסיונות אלו נכשלו, אולם במרבית הפעמים שהענין עלה בעבר, הבדיקות שנערכו הובילו למסקנה שאין מנוס מהעברת חלק מההיבטים של עriticת הבדיקה המعيشית בהנήגה לידיים פרטיים. כך למשל, חוות הדעת המשנה ליווץ המשפטיא לממשלה משנת 1999, שעוד ידובר בה להלן, נסכמה על חוות דעת של המשנה ליווץ המשפטיא (ייווץ) לשעבר, מר יצחק אליאסוף, על חוות דעת של משרד התchapורה מיום 18.6.98 ומיום 30.6.98, על חוות דעת של משרד האוצר מיום 16.8.98 ומיום 6.12.98, על חוות דעת של מר בני רובין מיום 10.9.98 ועל דוחה הוועדה הבינמשרדית לבחינת העברת ביצוע מבחני הנהיגה לגורמים חיצוניים. כפי שמצוין המשנה ליווץ המשפטיא לממשלה בחוות דעתו, הדוחה האחרון כלל המלצה בדבר העברת ביצוע מבחני הנהיגה - העיוני והמעשי - מאגף הרשמי משרד התchapורה לגורמים פרטיים. כפי שיפורט להלן, עבודות המתה שהובילה להחלטה מושא העתירה החלה בשנת 2014, אולם הדברים מובאים כדי להמחיש את המחשבה הרבה שהושקעה בנושא זה בעשורים השניים האחרונים, כמו גם לזהירות הרבה בטרם קבלת ההחלטה, תוך ניסיונות חוזרים ונשנים למצוא פתרונות לביקורת הקיימות ללא שינוי מבני.

אם נסקרו את המתרחש במדיניות אחרות בעולם נגלה כי יש מדיניות שבחן בוחני הנהיגה הסעודי מדינה ויש מדיניות שבחן הם שעובדים של גופים פרטיים שהוסמכו לכך על ידי משרד התחבורה (או מקבילו). מஸמך של מרכז המידע והמחקר של הכנסתת, מיום 9.2.16, שנכתב לבקשת חה"כ דוד אמסלם, עולה שהולנד וגרמניה מתבצעים מבחני הנהיגה המעשיים על ידי גופים פרטיים, וכך נהוג גם באלבמה, בארייזונה ובקנדה (בחלק מהמדינות במקביל לקיום מבחני נהיגה באמצעות עובי מדינה).

מש/3 מסמך מרכז המידע והמחקר של הכנסתת מצורף ומוסמן מש/3.

החל משנת 2014 התבצעה עבודת מטה רחבה לבחינת האופן שבו נערכים מבחני הנהיגה המעשיים. עבודת המטה כללה בין השאר תיאום והתייעצויות עם משרד האוצר והמשפטים, בדיקה ובחינה של מצב מערך המבחןים הקיימים, דו"ח מברכת משרד התחבורה בנושא, פניה למשרד התחבורה ברוחבי העולם כדי לברר את אופן עיריכת הבוחינות המעשיות במדיניותיהם, סקר ספורות בדבר האמצעים הטכנולוגיים הקיימים בעולם, עבודה כלכלית של יועץ חיצוני (חברת "עדילאי") ועוד. העבודה המתבצעת רוכזה על ידי ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ועל ידי צוות מקצועני בראשות סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה.

בסופה של יומם, עבודה המתנה התנקזה בין שתי חלופות: האחת - העברת חלק מההיבטים של ביצוע הבוחינות המעשיות להיגה למיקור חז' ; והשנייה - המשך ביצוע הבוחינות המעשיות, על כל היבטיהם, באמצעות עובי מדינה.

ממצאי עבודות המטה היו כי הבחירה השנייה (המשך ביצוע הבוחינות המעשיות באופן מלא באמצעות עובי מדינה) כרוכה בהגדלת מספר שירותי הבדיקות הפעילים ל-203 בוחנים (כלומר, גiros כ-70 בוחנים נוספים), תוספת 2 שירותי בוחנים מדי שנה כדי לתות מענה לביקושים עתידיים, הקמת ייחידת פיקוח שתכלול عشرות שירותי מפקחים עובי מדינה משרד התחבורה, ניהול משא ומתן עם הבוחנים על עיריכת שינויים בנוקודות היציאה ל מבחנים, על שינוי ניהול העבודה ועל הכנסת אמצעים טכנולוגיים ל מבחנים המעשיים. ביחס לנוקודה האחוריונה ניר כי משא ומתן דומה נוהל בעבר אך לא הוביל להסכם. גם לאחרונה נערכ ניסיון לנחל משא ומתן עם הבוחנים, אך הדבר לא צלח.

מסיבות אלה, ולאחר עבודות המטה הרחבה שתוארה, הוחלט להעביר חלק מההיבטים של בוחינות הנהיגה המעשיות לגורמים פרטיים שייחרו באמצעות מכרז. מתכונת הבוחינות המעשיות החדשנית קבוצה במכרז מושא העתירה, ועיקריה עתידיים להיות מעוגנים בנהלים מתאימים.

מש/4 המכרז על נספחיו מצורף ומוסמן מש/4.

מש/5 מסמך המפרט את עקרונות המכרז מצורף ומוסמן מש/5.

39. בהתאם לביעות הקיימות בurrent הבדיקות מעשיות כיום, הגדר משרד התחבורה שלוש מטרות למרכזו :

א. **שיפור איכות מבחני הנήיגה המעשיים** - צמצום שיקול דעתו של הבודן באמצעות עיריכת מבחן מבנה ושווני הכולל מספר רב של מינומיות והגדלת משקל לכל מינומיות בקביעת תוצאות המבחן. מבחני הנήיגה במתכונת החדש יתמכו על ידי מערכת טכנולוגית שתתעד את מהלך המבחן, תאפשר להפיק ממנו לוחים ותאפשר בקרה על מהלכו.

ב. **שיפור רמת השירות לנבחנים** - הזוכים במרכזו יחויבו ברמת שירות טובה בהרבה מהקבעי כיום. הזוכים יתחייבו לקבוע מבחן ראשון בתוך 3 ימי עסקים ובחן חוזר בתוך 14-7 ימי עסקים (לעומת זמן המתנה העומד על מספר חודשים כיום). רמת השירות תיבחן בזמן אמת באמצעות זימון תורים אלקטרוניות, והזוכה ייקנס על כל חריגת.

ג. **שיפור הפיקוח והבקרה** - המרכז מגדר מנגנון פיקוח ובקרה המבוסס על שירותים תקניים מפקחים, עובדי משרד התחבורה, שיפקו על עבודות הבוחנים, הן באמצעות פיקוח פיזי ברכב הבדיקה, והן באמצעות חדרי פיקוח ובקרה על מהלך הבדיקה.

40. להלן יוצגו עיקרי המרכז, תוך הסתייגות לפיה מדובר במרכזו שיטרים הסטיים ועשויים עוד לחול בו שינויים, כגון בעקבות שאלות הבהירה שמענה עליו טרם נמסר במצב בית הדין לעובודה.

41. בהתאם לתנאי המרכז, יבחרו שני זוכים שישפכו שירותים בפרישה אריצית, תוך חלוקה גיאוגרפית ביניהם. תקופת המרכז היא 40 חודשים (הכוללים 3 חודשים התארגנות, חודש הרצתה ו-36 חודשים פעילות), עם אופציה להארכה ב-48 חודשים נוספים. בכל אזור גיאוגרפי הוגדרו אתרים יציאה ל מבחנים בפרישה זהה לפרישת הקיימות כיום.

42. הבוחנים במתכונת הבדיקה החדשה יהיו עובדי הזוכים במרכזו. עם זאת, בוחני הנήיגה יידرسו להחזיק בתעודת הסמכה, שאותה יקבלו לאחר שייעמדו בתנאי סף דומים לאלו שהם נדרשים לעמוד בהם כיום, כוללן :

- (1) סיום 12 שנים לימוד.
- (2) סיום בהצלחה של קורס בוחנים בסיסי מוכר ומואושר על ידי משרד התחבורה
- (3) היעדר עבר פלילי
- (4) אחזקה ושינוי נήיגה
- (5) ותק מספיק בנήיגה, בהתאם לקבוע במרכזו.

- .43 בהתאם למכוון, התשלום לזכים ייעשה באמצעות מודל תמחור מורכב, המזער ככל הניתן את ההשפעה של מספר המבחןים בפועל על רמת הרוח של המפעיל. מודל זה נועד להבטיח שהזם יהיה אديש מבחינה כלכלית למספר המבחןים המשמעותיים שיבוצעו בפועל, וכך לא יהיה לו תמרץ כלכלי להשפיע מיידית לא-ענינית על תוצאותיהם.
- .44 הבדיקות המשמעות בנהיגה במכונת החדשיה תיערכנה באמצעות מערכת טכנולוגית מאובטחת היטב, שתפותה על ידי משרד התחבורה ותועמד לרשות הזכים. מערכת זו תשמש את התלמידים, את מורי הנהיגה, את הבוחנים, את בית הספר לניהוג ואת עובדי משרד התחבורה. כפי שיפורט מידי, המערכת הטכנולוגית תאפשר לנו את המבחנים המשמעותיים ולפקח עליהם, תבטיח רמה מקצועית גבוהה, תאפשר לשומר על טוהר הבדיקות ועל רמת השירות לנבחנים, תצמצם את שיקול הדעת של הבוחן, תקבע את תוצאות המבחן בהתאם לקריטריונים שקבע משרד התחבורה ותאפשר אף קבלת החלטות מושכלות בעררים.
- .45 נתאר להלן את המוכנות החדשה של מבחן הנהיגה המשמעותי, כפי שיקוימו על ידי הזכים במכוון (להלן: **הזכינים**).
- .46 השינוי הראשון מהמצב הנוכחי כיוון יהיה בזימון לבחינה המשמעותית. ביום, עובדי רשות הרישוי מזמנים מכתת בוחינות מעשיות לכל בית ספר לניהוג זמן רב מראש, בהתאם למספר התלמידים בכל בית ספר. מספר קטן של בוחינות מעשיות עודפות מוחולק בהתאם באופן שוויוני בין בתי הספר (ראו: גג'ז: 256/**איגוד מורי הנהיגה נ' ש' התחבורה**, פס"ד מיום 3.3.16; להלן: **ענין איגוד מורי הנהיגה**). ביום, זמן ההמתנה לבחינה מעשית הוא ממושך ועומד על מספר חדשניים. במכונת החדשיה, תוקם מערכת ממוחשבת לזמן בוחינות מעשיות, שתבטיח כאמור לעיל הקצתה בחינה מעשית ראשונה בתוך 3 ימי עבודה, והקצתה בחינה מעשית חוזרת בתוך 7-14 ימי עבודה.
- .47 המערכת הטכנולוגית תקצת את הבדיקות ותשבע את הבוחנים באופן אكري, בהתאם לבוחנים הזמינים בכל יום. לזכים לא תהיה כל יכולת להשפיע על זהות הבוחן, לבוחנים עצמם לא תהיה כל שליטה על זהות הנבחנים עצמם, ואף לנבחנים עצמם לא תהיה כל אפשרות להחליט מי יהיה הבוחן בבחן **שייערך** להם.
- .48 השינוי המרכזי במכונת החדשיה יהיה באופן ביצוע הבדיקה. כל רכב שבוצעות בו בוחינות מעשיות יצוץ במכשירים שייצלמו את מסלול הנסעה, במכשירים שייצלמו את פנים הרכב (צילום הכלול גם הקלטה קולית), וכן במכשיר GPS המנטרת את מיקום הרכב. רשות הרישוי תאזר בכל אזור מסוים מסלולים קבועים-ראשוניים ל מבחנים מעשיים, הכלולים במספר רב של **מיומניות נהיגה** (פניות, רמזורים, מעגלי תנואה, מעברי חסיה ועוד).

49. כאשר הנבחן ייכנס לרכב - המערכת הממוחשבת תבחר עבורו באקראי את אחד המסלולים הקבועים-ראש, שבו יתקיים המבחן. במהלך המבחן, המערכת הממוחשבת תנחה את הנבחן בדבר המסלול, ותורה לו מתי לפנות ימינה ומתי לפנות שמאלה. בזרה כזו מסלול המבחן יקבע בזרה אקראית לחלוטין, ולא יהיה תלוי בשיקול דעתו של הבוחן, ובו בזמן יהיה זהה שנקבע מראש כמתאים לעריכת בחינה.
50. כל אחד מבוחני הנהיגה יצויד במחשב לוח, והתוכנה שתופעל בו תתmeshק עם מערכת המחשב של בית הספר להנעה ושל רשות הרישוי. במהלך הבדיקה, בוחן הנהיגה ייתן דעתו לאופן שבו הנבחן מבצע שימושות נהיגה שונות וניקד את אופן הביצוע של הנבחן בכל שימוש רלוונטי. [בסץ הכלול הוגדרו כ-120 שימושות, אך לא כולל רלוונטיות בכל מבחן]. ה尼克וד יבוצע על גבי טופס ממוחשב ייעודי, שבו יסמן הבוחן את הסעיפים שבahas התגלהליקוי בהיגתו של הנבחן ויריץ את עוצמת הליקוי. **הבחן אינו קובע האם הנבחן עבר את המבחן או נכשל בו, אלא רק מסמן את הליקויים שנמצאו בהיגתו של הנבחן.**
51. המערכת הממוחשבת, על פי קוריטריונים שהזנו בה מראש, מעריכה את טיב הנהיגה של הנבחן על פי מספרם, טיבם ועוצמתם של הליקויים שדווחו על ידי הבוחן וקובעת בהתאם לכך האם הנבחן עבר את המבחן המשעי או נכשל בו. יש פעולות שליקוי בהן מוביל בהכרח לכישלון במבחן (דוגמת מעבר צומת ברמזור אדום), ולשאר הפעולות הוגדר משקל בהתאם לשקלлон קובעת המערכת את תוצאה המבחן. בסופה של יום, מודיעה המערכת הממוחשבת לנבחן ולבוחן על תוצאות המבחן (מעבר או נכשל).
52. לאחר ביצוע המבחן, יוכל הנבחן לצפות בתיעוד המבחן בעמדות צפייה יעודיות באתר הספקים הזוכים. באמצעות צפייה בתיעוד המבחן יוכל הנבחן להפיק לקוחות מכםנו ולהחליט אם להגיש ערעור. במידה שהוגש ערעור, יידרש הבוחן להעביר את התייחסותו לעור, ומפקח עובד המשרד יחולט בערעור לאחר עיון בתיעוד המציג במערכת הממוחשבת. אם יוחלט לקבל את העורר, יתאפשר לנבחן לבצע מבחן מעשי נוספת ללא תשלום אגרה.
53. עיריכת הבדיקות המעשיות במתכונת החדשת שקייפות, תפחית את כמות התלונות של נבחנים על בוחנים שהקשו אתם מדי לטענתם ותאפשר פיקוח ובראה. כאשר נבחן יגיש ערעור, ניתן יהיה לבחון את האופן שבו הتنהלו המבחן המשעי באמצעות התיעוד המצולם שלו ולקבל חילתה מתאימה. המתכונת החדשת אמורה גם להעלות את רמת השירות, שכן היזם הפרט שיפעל את הבדיקות המעשיות מחויב לרמת שירות גבוהה ועלול להיקנס אם לא יעמוד בתנאי המקרה. מן המתנה לביקורת מעשיות יתカリ בזרה דרמטית, רמת המבחנים המעשיים תעלה, וטיב השירות הניתן לאזרחים יעלם ביחד אתכם.
54. בהיבט אחר של הרפורמה במבחני הנהיגה מתנהל ביום הילך בפני בית הדין לעבודה, שהוגש על ידי בוחני הנהיגה. לא נפרט על הילך זה, שאינו נוגע לנוינו, אולם נציין בקצרה כי בפני בית הדין הוצאה עדמת המדינה, לפיה הtentalo בעבר מוגעים בין נציגי הבוחנים

בניסיון להגיע להסכמות אולם מוגעים אלו לא צלחו. לאחרונה, בית הדין לעובודה הורה על ניהול מומיים ועל הקפאת הליכי המכزو ב-90 ימים. על החלטה זו הגישה המדינה בקשה רשות ערעור לבית הדין הארצי לעובודה, וזה נדחתה. יוער כי בעת הזה המדינה לומדת את החלטת בית הדין הארצי לעובודה ואת משמעותיה.

עמדת המשיבים

- .55. כאמור, לטענת העותרים ההחלטה להעביר את ביצוע חלק מהיבטי הבדיקה המעשית בניהוגה לידיים פרטיים איננה חוקית ויש לבטלה. נתיחס אפוא להלן לטענות העותרים השונות ונשיב עליהם אחת אחת.
- .56. קודם לכן נציין כי מיצוי ההליכים של העותרים לא נעשה כראוי. העותרים פנו בעניין מושא העתירה ביום 12.4.16 וקיבלו למשך זמן של שבועיים משלכת היוזץ המשפטי למשלה כי מכתבם התקבל ונמצא בבדיקה. ביום 10.5.16, פחות מחודש לאחר מכן (כשבגרת הפסח חלה בחודש זה), הגיעו העותרים את העתירה. העתירה הוגשה אפוא עוד לפני הזמן שבו היה על הרשות להסביר בהתאם לסעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והنمוקות), התשי"ט-1958, ובכל מקרה היא הוגשה הרבה לפני הזמן הרואי להתייחסות לנושא כבד משקל שכזה.
- .57. מכל מקום, לאחר שהעתירה כבר הוגשה, נתיחס כאמור להלן לטען בה.

(א) ההחלטה אינה מהווה הפרטה אסורה

- .58. טענתם הראשונה של העותרים, כאמור לעיל, הינה כי ההחלטה מהווה הפרטה אסורה של מערך הבדיקות המעשיות לניהוג בישראל בשל העובדה סמכות בעל מרכיב דומיננטי של שיקול דעת שלטוני.
- .59. כדי, נקודת המוצא היא שביצוע תפקדים סטטוטוריים שלטוניים צריך להיעשות בידי עובד מדינה, הנתון למרותה והכפוף להוראות הדין והנוהל החלים על עובדי המדינה (בג"ץ 39/82 הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד, פ"ד"י ל(2) 537). כלל זה אינו מהווה כלל של משפט מינרלי, אלא הוא "ביטוי לעיקרונו", המתרגם עצמו לחזקה (פרומופציה) כי תכליתו של החוק, אשר יצר את הסמכות, הייתה, כי בעל הסמכות הקבוע בחוק, הוא ולא אחר, יבצע את הסמכות. כאשר המחוקק מייחד את הפעלת הסמכות לנושא משרה שלטונית, חזקה עליו שהוא מבקש כי נושא משרה זה - הוא ולא אחר - י�行 את הסמכות" (בג"ץ 2303/90 פיליפובי נ' רשם החברות, פ"ד"י מו(1) 410 (1992); להלן: ענין פיליפובי).

- .60. יחד עם זאת, אין מניעה כי בעל הסמכות ייעזר ביצוע סמכויותיו בגורמים פרטיים שיוניקו לו סיוע טכני ומקצועי, וב└בד שיקול הדעת המהותי וההכרעה הסופית ייוותרו בידיו (ענין

פיליפוביץ). ההבחנה בין היעזרות מותרת לבין העברת סמכות אסורה נקבעת בין השאר על פי היקף שיקול הדעת הכרוך בפעולה שהועברה, על פי היקף הפגיעה בזכויות שפועלה זו כרוכה בה (ראו : בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי ני שיר האוצר, פס"ד מיום 19.11.09 ; להלן : עניןו בת הטענה), ועוד. בין השאר, האפשרות להיעזר בגורם פרטី תליה בפרשנות החוק המסמיך ובשאלת האם הוא מחייב את ביצוע הפעולה באמצעות רשות שלטונית (ראו : בג"ץ 5012/97 מתן שירותים בריאות ני משרד הבריאות, פד"י נב(1) 49 (1998)).

.61. בעניינו, המכרז מושא העתירה מעביר את ביצוע הבדיקות המעשיות בפועל לידי עובדים של חברות פרטיות, אולם היקף שיקול הדעת הנדון בידי בוחנים אלו הוא מצומצם. כפי שפורט לעיל, הבוחנים אינם קובעים את מסלול המבחן ואף אינם מוסמכים לקבוע האם התלמיד עבר את המבחן בהצלחה או נכשל בו. תפקידם של הבוחנים הוא להעריך את יכולת הניהגה של הנבחן ולמלא את טופס ההערכתה הממוחשב, בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי רשות הרישוי. בנוסף, החברה הפרטית משבצת את הבוחנים ל מבחנים באופן אקראי בהתאם לרמת שירות, הבוחן מודע להזות הנבחן רק ביום המבחן ועם כניסה לרכיב המבחן, והחברה אינה יכולה להשפיע בדרך כלשהי על תוצאות המבחן. תפקידם של הבוחנים כרוך כМОבן בהפעלת שיקול דעת, אולם שיקול דעת זה הוא מצומצם וגדור להערכת יכולותיו של הנבחן ביצוע הפעולות שנקבעו על ידי רשות הרישוי.

.62. כאמור לעיל, ביצוע המבחן המעשי במתכונת החדש מאופיין בהבניה מקסימלית. זהות הבוחן נקבעת על ידי מערכת ממוחשבת באקראי, מסלול המבחן נבחר בצורה אקראית על ידי אותה מערכת מבין מסלולים שאושרו מראש על ידי רשות הרישוי, שיקול הדעת של הבוחן מוגבל למוטן ציון בקריטריונים שנקבעו מראש, תוצאת המבחן נקבעת על ידי המערכת הממוחשבת, התיעוד מבטיח יכולת פיקוח ובקרה גם בזמן אמת וגם בדיudit, וקיים אפשרות להפעיל סנקציות כלכליות נגד בוחנים שלא יפלו כראוי. מאפיינים ייחודיים אלו רלוונטיים לעניינו בשני מישורים : **במשור האחד** - הם משקפים את הותרת האחריות, שיקול הדעת המהותי ויכולת הפיקוח בידי רשות הרישוי; **ובמשור השני** - הם מפחיתים בצורה דרמטית את ההיבטים השלטוניים שבפעולות הבוחן. השאלה שהבוחן צריך לחתה מענה היא שאלת מקצועית : האם הוכחה כשרות הניהגה של הנבחן או שתגלו ליקויים בהיגתו. אין זו שאלה הדורשת פעולה שיקול דעת שלטוני (להבדיל משיקול דעת מקצועי), ואין מניעה - בהתאם ל מבחנים שנקבעו בפסקה - להיעזר בגורם פרטי לצורך מתן מענה עלייה.

.63. בנוסף, נציג את שנאמר לעיל : מגנון התמזור שנקבע במכרז עצב כך שלא יהיה לזכים תמרץ כלכלי משמעותי להגדלת מספר הבדיקות המעשיות או להפחיתה. מטרת עורכי המכרז הייתה כי למספר הבדיקות לא תהיה כל שימושות מבחינת הרוחות הכלכלי שיפיקו הזכים, וכך לא יהיה תמרץ כלכלי להכשיל נבחנים או להעביר אותם. משום כך, העברת חלק מההיבטים של עricת המבחנים המעשיים בהיגעה לגוף פרטי אינה מעוררת בעניינו חשש סביר לניגוד עניינים, ואין בה ניגוד בין התכליות הציבוריות של הסמכות לבין

אינטרסיהם פרטיים וככלכליים של הזכרים (ראו : בג"ץ 4884/00 עמותת תננו לחיות ני מנהל השירותים הוטרינריים, פ"ד"י נח(5) 202 (2004)). שיקול זה מתווסף לעוצמת הפיקוח הנותרת בידי הרשות, שאף היא מבטיחה שהחלות הבוחנים והאופן שבו ינקדו את מטריות הנהיגה של הנבחנים לא ישפעו מאינטרסים כלכליים.

לשם המשך, נשווה את תפקידו של הבוחן לתפקידים קרובים במהותם, המופעלים ביום על ידי גורמים פרטיים :

- כאמור לעיל, רישוי כליהרכב במדינת ישראל מתבצע על ידי גורמים פרטיים שהוסמכו לכך על ידי משרד התחבורה. שיקול הדעת הכרוך באבחון הטכני של הרכב דומה במהותו לשיקול הדעת הכרוך באבחון טיב הנהיגה של הנהג. זה כמו זה הוא שיקול דעת מڪצועי, ולא שיקול דעת שלטוני שאין אפשרות להאצלו.
- גם ביום, המורה לניהגה הוא גורם פרטי - עובד של בית הספר לניהגה. המורה לניהגה הוא הקובל האם התלמיד מוכן לגשת ל מבחון מעשי, וכפי שנכתב לעיל - הוא הנושא באחריות לכך שתלמיד הניגש ל מבחון מעשי הוא accountable בעל הנסיבות הנדרשת לאחיזה בהגה. שיקול הדעת של המורה לניהגה, המלווה את התלמיד בשיעורי הנהיגה, מדריך אותו ומחייב אותו לאפשר לו לגשת ל מבחון המעשי, איןנו פחות משיקול הדעת של הבוחן, הנפגש עם התלמיד פעמי אחד למשך כמחצית השעה וקובע האם נהיגתו במהלך המבחן תואמת את הסטנדרטים שנקבעו על ידי רשות הרישוי.
- כאמור, ביצוע המבחן העיוני לניהגה הועבר לפני שנים אחדות לידיים פרטיות. אכן, מובן שקיים שינוי בין שיקול הדעת הכרוך בהערכת ביצועי נהיגה לבין שיקול הדעת הכרוך בהערכת התשובות לשאלון רב-ברירה.

סוגיה זו - קרי, השאלה האם ניתן להעביר את ביצוע מבחני הנהיגה המעשיים לידיים פרטיות - הועלתה עוד בשנת 1999 בפני מר מנី מזוז, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ("יעוז") (כתוארו אז). הכרעת מר מזוז הייתה כי אין מניעה לבצע פעולה זו, כדלהלן :

"אין מניעה עקרונית כי עורך מבחני הנהיגה, להבדיל מרשות הרישוי, יהיה עובד מדינה (ראו לעניין זה הגדרת "בוחן" בסע' 1 לפקודת התעבורה); זאת, כל עוד תפקיד הבוחן יהיה בעיקרו תפקיד מקצועי-טכנני בלבד, וכל עוד רשות הרישוי, ולא הבוחן או המכון שמעסיק אותו, היא זו שתחליט בסופו של התהליך על כשרותו של המבחן וזכאותו לקבלת רשות נהיגה.

על מנת להבטיח שתפקיד הבוחן אכן יהיה של סיום מקצועי כאמור, ולא יחליף את שיקול הדעת הסטטוטורי המוקנה בדיון לרשות הרישוי, על רשות הרישוי לקבוע, באופן מפורט ככל שניתן, את הפרמטרים שעל הבוחן לבדוק בזמן הבדיקה, באופן שתפקידו של הבוחן יסתכם בבדיקה הפרמטרים ובכיוון (בטופס) של הערכתו לגבי הנבחן בכל אחד

מהפרמטרים שנקבעו. ההערכה המקצועית של הבוחן תועבר לרשות הרישוי, אשר תבחן ההערכה המקצועית, בצד תוכאות הבדיקה העיונית ונתונים נוספים רלבנטיים, כמו הבדיקה הרפואית, ותקבל את ההחלטה באשר לזכאות לקבלת רישיון נהיגה.

בצד הגדרה מראש, ברורה ופרטנית ככל האפשר, של תפקיד הבוחנים כאמור, ותפקיד המכונינים במסגרתם יפעלו הבוחנים, יש צורך בקביעת הסדרים ברורים גם באשר לתנאי הכלירות ולאופן המינוי של הבוחנים, וכן הוראות לקיום פיקוח שוטף על ביצועם של ההוראות והסדרים האמוריהם.

כל אלה מיועדים להבטיח כי שיקול הדעת והאחריות על ביצוע המבחנים וההחלטה בדבר מתן רישיונות נהיגה יותרו בידי רשות הרישוי, כאשר הבוחנים והמכונינים נתונים אך שירותי סיוע מקצועי, תוך פיקוח ובקרה של הרשות".

מש/6 חווות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 17.1.99, מצורפת ומסומנת מש/6.

כפי שפורט לעיל, האופן שבו יתנהלו בחינות הנהיגה המעשיות במתכונתן החדשת توأم את הנדרש בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. רשות הרישוי - ולא הבוחן - היא המחליטה על שירותיו של המבקש ועל זכאותו לקבלת רישיון נהיגה, נקבעו פרמטרים מפורטים שעל הבוחן לבדוק בשעת הבדיקה, תפקיד הבוחנים הוגדר בצוותה ברורה, נקבעו הסדרים ברורים לתנאי הכלירות של הבוחנים ולאופן מינויים, וכן הוראות לקיום פיקוח שוטף על ביצוע ההוראות (לצד אפשרות להגשת עrr). כל אלו - כחכרעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה - מבטיחים כי שיקול הדעת השלטוני והאחריות על מתן רישיונות הנהיגה נותרים בידי רשות הרישוי, והמנדט של הבוחן מצומצם לסייע מקצועי, תוך פיקוח ובקרה של רשות הרישוי.

ນזיין כי חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה התקיימה גם לצורך לעגן את ההסדר החדש בחקיקה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה קבע כי הסדר רחב היקף מעין זה שמדובר עליו באותה עת (בשנת 1999) אינו יכול להיות מעוגן רק בהסדרים מינרליים פנימיים, אך קבע כי השאלה אם יש צורך בתקיון פקודת התעבורה או די בתקיון תקנות התעבורה ישקל לאחר גיבוש פרטי ההסדרים. מאוחר יותר, ביום 21.7.99, התקיימה ישיבה נוספת בעניין אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ). בסיכום הדיון, מיום הדיוון, 2.8.99, חיוה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה את עמדתו כי "אין מדובר בפגיעה בחופש העיסוק במובנה הנורמטיבי, המחייב עיגון בחקיקה ראשית" וכי אף כי רצוי היה לאורה להסדיר את עיקרי ההסדר בחקיקה ראשית, קיימת תשתיית משפטית מספקת להסדרתו בחקיקת משנה, ואינו הכרח משפטי בעיגונו בחקיקה ראשית". המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ציין כי זו הייתה גם עמדת היועץ המשפטי לממשלה כאשר סוגיה זו עלתה בעבר, בשנת 1987.

מש/7 חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 2.8.99, מצורפת ומסומנת מש/7.

.68. לשאלת הצורך בחקיקה נתיחה נטייחס להלן, אך נציין outset כי הרפורמה שמדובר עליה באוטה עת הייתה רחבה יותר מזו שמומשה בפועל. עוד נציין, כי כפי שיווהר להלן, המשיב מתכוון לעגן בחיקת משנה חלק מההסדרים הקשורים במתכונת הבדיקות החדשה.

(ב) ההחלטה אינה טעונה חקיקה או חקיקת-משנה

.69. טענה נוספת של העותרים היא כי ההחלטה מושא העטירה התקבלה בחוסר סמכות, כיוון שהיא אינה נטמכת בחקיקה ראשית או משנית.

.70. כפי שפורט לעיל, פקודת התעבורה אינה קובעת הוראות מפורטות באשר לאופן ההכשרה של נהגים. ההוראה המוחativa היחידה המופיע בה, בסעיף 11 לפקודת התעבורה, מסמיכת את רשות הרישוי ליתן רישיון נהיגה, "אם שוכנעה ש牒בש הרישון כשיר לנוהוג ברכב שעליו הוגשה הבקשה ואיןנו פסול לפי הוראות פקודה זו ושילם את האגרה שנקבעה".

.71. לצד זאת, שני סעיפים בפקודת התעבורה מסמיכים את השר לקבוע בתקנות הוראות שונות. סעיף 13 לפקודת התעבורה קובע כך:

"שר התחבורה יקבע בתקנות הוראות המסדריות מתן רישיון נהיגה,
חידשו, צורתו, תנאיו ותקופת תוקפונו".

סעיף 70 לפקודת התעבורה קובע:

"שר התחבורה רשאי להתקין תקנות בעניינים אלה...
(21) דרכי הגשתן של בקשות, עריכתן של בדיקות ובחינות לשם מתן או
חידוש רישיונות נהיגה, רשיונות להוראה ולהחזקת בתיה ספר לנוהגה
ורישיונות רכב, ועדרי משרד הרישוי הכרוכים בכך".

.72. בעניין איגוד מורי הנהיגה, עלתה הטענה כי שר התחבורה חייב להסדיר את אופן הקצאת הבדיקות המعيشיות נהיגה דוקא בתקנות, ואין הוא יכול להסדיר עניין זה בהלים. טענה זו נדחתה, תוך שבית המשפט הנכבד עמד על היחס בין שני הסעיפים שהובאו לעיל, הללו עמדו בית המשפט הנכבד בעניין איגוד מורי הנהיגה, כדלהלן:

"לא השתכנעו שנפל פגס בקביעתה של שיטת ההקצאה במתכונת של הוראת נהול ולא במתכונת של תקנות. סעיף 70 לפקודת התעבורה נוקט בלשון "רשאי". הוא אינו מחייב את השר לקבוע תקנות בעניינים הנוגעים למבחן הנהיגה אלא מותיר בידו שיקול דעת. שיקול הדעת הוקנה לשר מכוח סעיף 70 לפקודת התעבורה לא רק לעניין השאלה אם להתקין תקנות או לא, אלא גם ביחס לתוכן התקנות עצמן... לכך גם יש השלכה על מידת הביקורת השיפוטית על החלטתו של השר שלא לקבוע תקנות בעניין מסוים. כפי שציינה פרופ' ברק-ארז, "כאשר יש לרשות שיקול דעת

באשר להתקנת תקנות, יבחן בית המשפט רק את סבירות החלטתה בעניין, ובמקרים רבים לא יתרעב במצבים שבהם לא התקנו תקנות" (דפנה ברק-ארז משפט מינרלי כרך א' 222). עניינו קיימות תקנות שונות ולא מצאנו כי נפל פגס של אי-סבירות בהחלטתו של השר שלא לכלול בתקנות את נושא הקצאה המבחן. שיטת הקצאה היא עניין טכני בעיקרו שאינו מעלה או מוריד לעניין התנאים לקבלת רישיון הנהיגה או ביחס למכלול זכויותיהם המוחותיות של תלמידי הנהיגה ומוריהם.

7. אכן, ניתן שмыסקנה זו הייתה שונה אילו היה המחוקק מקנה לשר את סמכות התקנת התקנות כסמכות חובה והיה מורה לשר, מפורשת, קבועה בתקנות התקנת הקצאה עצמה... אולם זהו אינו המקורה שלפנינו, בו נקט כאמור המחוקק בלשון "רשאי" ... לעניין זה הסמכותה של העותרת על סעיף 13 לפકודת התעבורה הנוקט לכaura לשון מדוטורית ("שר התחבורת יקבע בתקנות הוראות/msדירות מתן רישיון נהיגה...") אינה יכולה לסייע לה. זאת מושם שסעיף 70 לפקודת התעבורה הוא הוראת דין ספציפית, המתייחסת באופן ממוקד, להבדיל מסעיף 13 לפקודת התעבורה, לסמכוונו של השר לקבוע תקנות בנוגע ל מבחני הנהיגה... בנסיבות אלה לא שוכנענו מטעוניה של העותרת כי יש לפרש את סמכות התקנת התקנות כסמכות חובה או כי נפל פגס של אי-סבירות בהחלטות השר שלא לכלול בתקנות הסדרה של שיטת הקצאה".

.73 אף בעניינו, כמו בעניין איגוד מורי הנהיגה, חל סעיף 70 לפקודת התעבורה - הוראת דין ספציפית, המתייחסת באופן ממוקד לסמכוונו של השר לקבוע תקנות באשר ל"עיריכתן של בדיקות ובחינות לשם מתן או חידוש רישיונות נהיגה". המחוקק נמנע מלחייב את השר להסדיר עניין זה בתקנות, ועל כן אין יסוד לטענת העותרת כלפיו שהרשות עשוות זאת. לפחות נאמר כי החלטת השר שלא להסדיר עניין זה בתקנות, אלא באמצעות נוהל, אינה בלתי-סבירה. כאמור, טענה זהה נובעת מכך שהתזרות המבחןים המעשימים הנהיגה עלתה בעניין איגוד מורי הנהיגה, ונדחתה.

.74 לעניין זה נוסף כי אין מדובר בעניינו במצב שבו השר מבטל תקנות ומסדר עניין מסוים בנהלים הבאים חלף אותן תקנות. גם כיום, תקנות התעבורה/msדירות רק את המיסגרת של מבחני הנהיגה המעשיים. התקנות קבועות כי נבחן יידרש לעמוד ב מבחן עיוני ובסבחן מעשי, מורות כי "הבחינה וטייעך במקום, בזמן וברכב שתורה רשות הרישוי", ומגדירות את הנושאים שייכלו ב מבחן המעשי. סוגיות אחרות - דוגמת זהותו של הבוחן, תנאיCSIו ואופן ביצוע המבחן בפועל - אין מוסדרות בתקנות, אלא בנוהל. כך כיום, וכך לאחר כניסה לתוךן של הרפורמה. התקנות/msדירות רק את עיקרי הדברים, והפרטים מוסדרים בנוהל.

.75 בהקשר זה נציין כי היבטים מסוימים של עיריכת המבחן המעשי, המוסדרים כיום בנוהל, אמורים להיקבע בתקנות. כך באשר לאפשרות להגיש ערכ עול תוצאות המבחן: כיום ערך זה אינו מוסדר בתקנות, אולם הכוונה היא להסדירו בתקנות. כך גם באשר לחובת התקנת האמצעים הטכנולוגיים שהוצעו לעיל ובאשר לשימוש בהם במהלך המבחן, שהכוונה היא

לקובעם בתקנות. לקרהת סיום המכרז, לכשתתגש באופן סופי מתוכנות הבדיקה המעשית החדש, יבחן המש��בים את ההיבטים הדורשים עיגון בתקנות ויפעלו לעגנס בתקנות מתאימות. באשר לשאר ההיבטים של מבחני הנήיגה המעשיים - אין על השר חובה לקבוע בתקנות את אופן ביצוע המבחן, ואלו ייקבעו אפוא בנוהל.

(ג) ההחלטה אינה פוגעת בכבוד הנבחנים, בחירותם ובפרטיותם

- .76. טענה נוספת המופיעה בעטירה נוגעת לפגיעה הנגרמת לטענות העותרים בכבוד הנבחנים ובחירותם. טענה זו נשמכת על פסק הדין **בעניין בתיה הסוחר**, שקבע כי הכפפת אסירים לגוף פרטיו הפעיל ממניעים כלכליים פוגעת כשלעצמה בזכותם של האסירים לחירות (מעבר לפגיעה עצם המאסר), והפיקת אסירים לאמצעי להפקת רוחחים כספיים על ידי גורם פרטי פוגע גם בזכותם לכבוד (מעבר לפגיעה שבצתם קליאטם). מהלכה זו מבקשים העותרים ללמידה גורה שווה לעניינו, וטענים כי גם עriticת מבחני הנήיגה באמצעות בוחנים שאינם עובדי מדינה פוגעת בזכותם של הנבחנים לכבוד ולהירות.
- .77. טענה זו היא מרחיקת כת ביותר, והמש��בים סבורים שאין לקבללה. הדמיון בין כליאת אסירים לבין עriticת מבחני הנήיגה מעשיים הוא קלוש ביותר, והקשר בין הפגיעה בכבוד כתוצאה מכליאה בבית סוהר פרטי לבין הפגעה הנטענת בכבוד עקב עriticת מבחן מבחן הנήיגה מעשי באמצעות בוחן שאינו עובד מדינה הוא קשר שאין בו ממש. אין כל מקום להשוואה בין הסמכויות המוענקות לסוחר לבין הסמכויות הניתנות לבוחן הנήיגה, עצם הטענה כאילו יש איזשהו דמיון בין שניהם היא מזויה ביותר.
- .78. אם נלך בזרכם של העותרים, לפייה עriticת מבחן הנήיגה מעשי באמצעות בוחן שאינו עובד מדינה מהויה פגעה בכבוד האדם, נאלץ להחיל מבחן מהמיר זה על שורה ארוכה של מקצועות נוספים. האם מותר למשרד החינוך לאפשר למורים שאינם עובדי מדינה ללמד בבית הספר, או שמא כבוד האדם של התלמיד נפגע כתוצאה מכך שמורה שאינו עובד מדינה מעריך את הישגיו בשדה המתמטייה? ובמה בעצם שונה עבודתו של המורה, המלווה את התלמיד לאורך שנה, לעומת לו מבחנים ונוטן לו ציון, מעבודתו של בוחן הנήיגה המעריך את יכולתו לנוהג במכוניות? העטירה מעלה מספר שאלות המכיבות ללא ספק מענה מסודר, אולם דומה שהטענה בדבר הפגעה בכבוד האדם של הנבחנים אינה אחת מוחן.
- .79. באותו הקשר טוענים העותרים שתוכנות הבדיקה החדש פוגעת אף בזכותם של הנבחנים לחירות, שכן "ביצוע מבחן הנήיגה המעשי כולל מרכיב של שליטה ופגיעה בחירותם שמשמעותו הבוחן על הנבחן" (פסקה 80 לעתירה). העותרים אינם מבארים את טענותם, אולם נראה שהם אוחזים בהגדרת רחבה מאוד למונח "חירות", אם הם סבורים ש"סיכוםתו" של הבוחן לוחץ על דוזמת העצירה במקרה שבו עלולה להתறחש תאונות דרכיים חילתה מהויה פגעה בחירותו של הנבחן.

.80. בהקשר זה נציין כי בית המשפט הנכבד דחה בምפורש את ההשווואה בין שלילת רישוון להניגה לבין פגיעה בחירות בדרך של מסר (בר"ם 3186/03 מדינת ישראל נ' עין דור, פ"ד"י נח(4) 754 (2004)).

.81. עוד טוענים העותרים, כי מתוכנות הבדיקה החדשה פוגעת בפרטיותו של הנבחן. אף טענה זו אינה מפורטת, ולא ברור מהי הפגיעה ומהם הנסיבות הפרטיטים החסויים שעוברים לבוחן להניגה. נזכיר כי בוחן להניגה אינו מקבל את המסמכים הרפואיים הקשורים ברישוון להניגה, ואלו מעוברים ישירות לרשויות הרישוי.

(ד) ההחלטה אינה פוגעת בעקרון האחריותית (Accountability)

.82. העותרים טוענים שהעברת ביצוע היבטים מסוימים של מבחן להניגה המעשי לידיים פרטיטות פוגע בעקרון האחוריותית, שכן הרשות אינה יכולה עוד להיות אחראית לביצוע הפעולות החיונית שהפקיד בידיה החוק.

.83. גם טענה זו, כקודמו תיאר, אינה נכוןה. רשות הרישוי שומרת בידיה את האחוריות לקיים מבחני להניגה המעשיים, לרמתם ולטיב ביצועם. למעשה, הסיבה לכך שהוחלט על מתוכנות הבדיקה המעשית החדשה, כפי שפורסם לעיל, היא בדיקת האחוריות זו: מש habivo המש��בim כי כיום לא ניתן לנבחנים שירות ברמה שהם זכאים לו, משthatברר כי רמת המבחן אינה מספקת, ומשתגלה כי במתוכנות הבדיקה הנוכחית אין אפשרות לפיקוח ובקרה אפקטיביים על הבדיקות המעשיות - והחולט על הרפורמה שאמורה להוביל את תחום בחינות להניגה המעשיות בדרך טוביה יותר. האחוריות לאופן ביצוע הבדיקות נותרת בידי רשות הרישוי, וככפי שפורסם לעיל - רשות הרישוי משמרות בידיה את האמצעים הדורשים לפיקוח ובקרה על אופן ביצוע הבדיקות המעשיות בפועל.

(ה) ההחלטה אינה פוגעת בתהליך לימוד הניגגה והכשרתה הניגים

.84. טענה נוספת של העותרים היא כי המתוכנות החדשה של בחינות להניגה המעשיות פוגעת ברמת לימודי להניגגה ובבטיחות בדרכים. טענה זו נסמכת על תצהירו של העותר 1, הטוען כי "קיצור פרק הזמן בין מבחן מעשי אחד לשנהו לימיים ספורים יביא בהכרח לפגיעה חמורה בתהליכי לימוד הניגגה, הכשרתה נהגים וקידום הבטיחות בדרכים" (!).

.85. טענה זו נסמכת על הבנה שגوية של חלוטין של תפקיד מורה להניגגה. כפי שנאמר לעיל, האחוריות העיקרית על רמת להניגגה של התלמיד מוטלת על כתפי מורה להניגגה. הוא המלווה את התלמיד לאורץ שיעורי להניגגה, הוא האחראי להעביר לו את CISORI להניגגה והוא האחראי להעניק את יכולת להניגגה של התלמיד ולהחליט אם הוא בשל לגשת לבחון מעשי. כאשר המורה מודיע לרשות הרישוי כי התלמיד מוכן לבחון מעשי - משמעות הדבר

היא שלפי מיטב ניסיונו המוצע, רמת הנהיגה של התלמיד מאפשרת לו לנוהג ברכב בטיחות. המבחן המעשי נועד לוודא שהתלמיד אכן רכש את מיומנויות הנהיגה הנדרשות, אולם ככל מבחן שארכו מוגבל, אין הוא יכול לשקף את יכולות הנהיגה האמיתיות של הנבחן. האחריות העיקרית, כאמור, מוטלת על המורה.

.86. על רקע זה ברור שאין לטענות העותרים על מה לסתום. מצויים משך הזמן בין מבחן מעשי אחד לבין מבחן מעשי שני, עברו תלמידים שמורייהם הודיעו שהם יודעים לנוהג היטב ומיוכנים למבחן המעשי, לא יגעו כלל בתהיליך ללימוד הנהיגה. במתכונת המבחן המעשי החדש, תלמיד שנכשל במבחן המעשי יוכל לשחזר את המבחן, ללמידה מהטעויות שעשה, להתאמן בהדרכת מורה הנהיגה במימוניות הנהיגה שהוא נכשל בהן, ולאחר מכן - לגשת למבחן נוסף. בניגוד למצוך דהיום, פער הזמן בין הבקשה להיבחן בין המבחן עצמו לא יעמוד על מספר חודשים, אלא על ימים בודדים. קשה להבין מה הפגם שמצאו העותרים בשיפור השירות לאזרוח, ורקשה לראותם במצב שבו תלמיד נאלץ להמתין חודשים ארוכים בין מבחן מעשי אחד למבחן מעשי שני הוא מצב אידיאלי. יחד עם זאת יודגש כי גם במתכונת המבחנים החדשה, ואף אם הזכין יהיה ערוץ לתות מבחן נהיגה חוזר בתוך ימים ספורים, המורה אחראי שלא להציג למבחן חוזר תלמיד שההרכתו איינו מוכן לכך. יובהר כי משך הזמן הארוך הקיים הינם בין המבחנים, וחוסר היכולת של התלמיד לדעת מהם הנושאים שבהם עליו להשתפר, הם שפוגעים במכוןתו של התלמיד למבחנים הבאים והם שמחייבים לקיחת שיעורי נהיגה נוספים, שאפשר שייתירו במצב החדש.

.87. בסעיף 99 לעתירה טוענים העותרים כי גם מר שמואל אבוחב, מנכ"ל עמותת "אור ירושה", תומך בעונתם כי אילו מצויים משך הזמן בין מבחן מעשי אחד לשני הוא "מהלך מסכן חי אדם". טענה זו כל אינה נכון, ועיון במאמרו של מר אבוחב (שצורף לעתירה בנספח 10) מלמד שהוא כלל אכן עוסק בזמנים משך הזמן בין המבחנים המעשיים. מר אבוחב הعلاה חשש כי מתן אפשרות לנבחנים לבחור את הבוחנים יביא במצב שבו נבחנים יעדיפו בוחנים מקלים יותר. כפי שפורט לעיל, אין לנבחנים כל אפשרות לבחור מי יהיה הבוחן שיבחן אותם, ועל כן אין לטענה זו על מה לסתום.

(ו) החלטה אינה עומדת בסתייה לחוק יסודות התקציב

.88. העותרים טוענים כי ההחלטה אינה נשענת על הרשות התקציבית בתקציב המדינה לביצוע המכרז ולקידומו, ועל כן סותרת את סעיף 43(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: **חוק יסודות התקציב**). למעשה, אף התקציבים במשרד האוצר אישר למשרד התחבורה לצאת למכרז מתוך הבנה שיישום המכרז לא יתבצע לפני שנת 2017. התקציב שנת 2017 יכלול הרשות התקציבית מתאימה, בהתאם להוראות החוק.

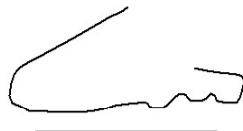
.89. לעניין זה נזכיר כי כאמור לעיל, בהוראת בית הדין לעובדה עוכב פרסום המכרז לפחות 90 ימים, ולאחר שיפורם המכרז ויבחרו הזוכים, תידרש עוד תקופה התארגנות לפני תחילת

יישום המתוכנת החדשה של בחינות הנהיגה המעשיות. ברור אפוא שהדבר לא יתרחש לפני
שנת 2017.

סיכום

- .90. מכל הסיבות האמורות, המשיבים סבורים שאין יסוד לטענות העולות בעתירה. כפי שפורט לעיל, מערך הבדיקות המעשיות בכללותו, על האחוריות להפעלו כראוי ועל היבטי הפיקוח והבקרה, נותר בידי משרד התחבורה. החלטה להעביר חלק מהייבטים של אופן ערכית מבוחני הנהיגה המעשיים לידיים פרטיות התקבלה לאחר עבודה מטה רחבה ומקיפה, שכלה בבחינת חלופות ובדיקה של המתරחש בנסיבות אחרות בעולם. החלטה זו נועדה לשפר את רמת השירות המוענק לתלמידי הנהיגה, לשפר את היקף הפיקוח והבקרה משרד התחבורה מפעיל על הבוחנים ולהעלות את רמת הבדיקה ואת רמת בטיחות הנהיגה. היבטים המועברים לידיים פרטיות כוללים שיקול דעת מקצועי בלבד, והרשות אינה מתפרקת מסמכיותה ואינה מפריטה סמכויות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת שלטוני.
- .91. מסיבות אלה, ולאור האמור לעיל, סבורים המשיבים כי דין העתירה ליחידות, תוך חיוב העותרים בהוצאות.
- .92. תגובה זו נתמכת בתצהירו של מר אבנر פלור, סמנכ"ל בכיר לתנועה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

היום, יום חמישי כ"ד סיון תשע"ו (30/6/16)



יצחק ברט, עו"ד

סוג בכיר בפרקיות המדינה