



דיווח על שימוש משטרתי בכוח: המצב בישראל וסקירה משווה

כתיבה: ד"ר נורית יכמוביץ-כהן | אישור: אורלי אלמגור-לוטן

תאריך: כ"ד בניסן תשפ"א, 6 באפריל 2021

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה משווה

תוכן העניינים

1	תמצית	1
7	מבוא	1
11	כללי האו"ם באשר לשימוש משטרתי בכוח	2
13	המצב בישראל	3
13	3.1 הסדרת השימוש המשטרתי בכוח ודיווחי השוטרים על כך	
24	3.2 איסוף מידע על תלונות על שימוש משטרתי בכוח, בדגש על קבוצות אוכלוסייה	
28	סקירה משווה	4
28	4.1 ניו זילנד – פרסום נתונים מפורטים, לרבות פילוח לפי קבוצות אתניות	
32	4.2 בריטניה – פרסום נתונים מפורטים, לרבות פילוחים לפי קבוצות אוכלוסייה	
38	4.3 קנדה – היעדר מידע פדרלי, פרסום ברמה המקומית	
41	4.4 ארה"ב – צעדים לקידום איסוף נתונים פדרלי, שונות ברמה המקומית	
45	4.4.1 מדינת קליפורניה – הסדרה מדינתית ופרסום ברמה העירונית	
49	4.4.2 מדינת ניו ג'רזי – פער בין חובת דיווח מפורט להיעדר פרסום רשמי	
52	4.4.3 מחוז מונטגומרי (מרילנד) – דוח מפורט ובו פירוט לפי קבוצות אוכלוסייה	
54	4.5 אירלנד – חובת דיווח על אירועי שימוש בכוח ופרסום מידע בסיסי	
56	4.6 ג'מייקה – פרסום הדיווחים לציבור, ללא התייחסות לקבוצות אוכלוסייה	
59	דין	5

תמצית

בישראל ובמדינות אחרות השוטרים רשאים להשתמש בכוח לצורך אכיפת החוק והשלטת סדר ציבורי, בצורה מוגבלת ובתנאים מסוימים. שימוש בכוח עשוי להיעשות במגוון אמצעים, ובהם נשק חם (למשל רובה או אקדח), טייזר, כבילה, זרנוקי מים, כימיקלים (למשל גז פלפל וגז מדמיע) וחומרים אחרים כמו נוזל "בואש", אלות, כלבי משטרה או סוסים וטכניקות של הפעלת כוח פיזי ללא האמצעים שהוזכרו לעיל. **במסמך זה נתמקד בדיווחי השוטרים על אירועים שבהם הם השתמשו בכוח - כדין או שלא כדין.** בראשית המסמך נציג סטנדרטים בין-לאומיים לדיווח על שימוש משטרתי בכוח, בדגש על אלו שקבע האו"ם; בהמשך נציג בפירוט את המצב בישראל, ובתוך כך נעסוק בהוראות הנוגעות לשימוש בכוח (לרבות באירועים של הפרות סדר) ובדיווח על אירועים כאלה; לאחר מכן נתאר כיצד כמה מדינות הסדירו את סוגיית הדיווח, כיצד הן אוספות את הנתונים ולאילו מטרה, ונציין אם הן מפרסמות אותם. בסיום המסמך נדון בסוגיות מרכזיות שעלו מהשוואה בין המדינות.

לאיסוף הנתונים על שימוש של שוטרים בכוח או לפרסומם יש כמה **יתרונות**. חלק מהיתרונות הם **בעבור המשטרה או השוטרים**: איסוף הנתונים וניתוחם (גם אם לשימוש פנימי בלבד) עשוי לסייע למשטרה לשפר את הכשרות השוטרים ואת ההיערכות הלוגיסטית שלה, למשל על ידי טיוב ההצטיידות או על ידי הגדרת מקומות שבהם עלול להידרש שימוש בכוח; הנתונים עשויים לסייע למשטרה להבין את הגורמים לפגיעה באזרחים, בשוטרים ובעוברי אורח; כמו כן, לתיעוד האירועים יש חשיבות בעבור השוטרים במקרים שבהם הם יתבקשו להצדיק את פעולותיהם זמן רב לאחר האירוע. **יתרונות אחרים הם בעבור האזרחים וכלל החברה**: נטען כי עצם ניטור השימוש בכוח עשוי לצמצם את מספרם של אירועים כאלו, היות שהשוטרים יודעים מראש שיצטרכו לדווח על מקרים שבהם השתמשו בכוח ולהצדיק את החלטתם לעשות כך. כמו כן, **שקיפות באשר לנתוני השימוש בכוח מסייעת בבניית אמון הציבור במשטרה**. נציין כי יש מדינות שבהן **הוחלט לאסוף ולפרסם** את הנתונים מתוך **היענות לדרישת גורמים מחוץ למשטרה**: ארגונים אזרחיים, גורמי אקדמיה וכלל הציבור, לעיתים בעקבות אירועים שהתפרסמו בתקשורת על שימוש משטרתי בכוח כלפי אזרחים.

מנגד, לפרסום נתוני השימוש בכוח (הן כלל הנתונים והן פילוח שלהם לפי קבוצות אוכלוסייה, וראו להלן) **עשויים להיות גם חסרונות**. עם אלו ניתן למנות השפעה שלילית אפשרית על אמון הציבור במשטרה אם ייחשפו בפני הציבור מקרים רבים או קשים של שימוש בכוח משטרתי, וכן עומס ביורוקרטי על השוטרים.

אחד ההיבטים שנבחנו במסגרת המסמך נוגע ל**איסוף ופרסום נתונים על מעורבותן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות באירועים של שימוש בכוח**. בין היתר מדובר בקבוצות המובחנות לפי מוצא אתני, לאום, גזע, דת, מגדר, נטייה מינית וכן אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. איסוף נתונים אלו עשוי לסייע לקבוע אם השוטרים פועלים בצורה מפלה כלפי קבוצות מסוימות, ופרסומם עשוי לשפר את מערכת היחסים של המשטרה עם קבוצות מיעוט ולהגביר את האמון שלהן במערכת אכיפת החוק. יש מדינות המפרסמות מידע זה, בין היתר בעקבות העניין הציבורי של ארגונים אזרחיים וגורמים באקדמיה. עם זאת, יש מדינות

(ובהן ישראל) שנמנעות מאיסוף או פרסום של מידע אישי "רגיש" (כולל השתייכות לקבוצת אוכלוסייה) בשל חשש מתיוג שלילי של האזרחים או מפגיעה בפרטיות.

המדינות הנסקרות במסמך הן ישראל, ניו זילנד, בריטניה, קנדה, ארה"ב, אירלנד וג'מייקה. המדינות הזרות הנסקרות במסמך הן רק כאלו שמצאנו כי מתקיים בהן איסוף מסודר של נתונים על שימוש שוטרים בכוח ולעיתים גם פרסום של נתונים אלו, ברמה זו או אחרת. **יודגש כי הדבר אינו יכול ללמד על שכיחותם של הסדרים כאלו בעולם.**

במידת האפשר ביקשנו לבחון בנוגע לכל מדינה את השאלות האלו:

- האם השוטרים מחויבים לדווח על שימוש בכוח? מהם הכללים לכך והיכן הם מוסדרים? אילו פרטים צריך לכלול בדיווח וכיצד הוא נעשה?
 - איזה שימוש נעשה במידע? האם הוא משמש למטרות פנימיות בלבד (לטיוב עבודת המשטרה או לבירור מקרים מסוימים שקרו) או שהוא גם מפורסם לידיעת הציבור?
- להלן עיקרי המצב בישראל ובמדינות האחרות.

ישראל

בישראל יש לשוטרים סמכות להשתמש בכוח סביר. סמכות זו אינה מוסדרת בחוק אחד אלא בשורת הוראות ובהן חקיקה ונוהלי משטרה, שבהם הסמכות נקבעה בהקשר של נסיבות מסוימות (למשל הפרות סדר) או שלבים שונים בתהליך הפלילי (לדוגמה מעצרים). חלק מנוהלי המשטרה נוגעים לאמצעים מסוימים לשימוש בכוח:

- **שימוש בכלי ירייה** – חובת הדיווח על כך מוסדרת בנוהל פתיחה באש של המשטרה; אין בנוהל זה פירוט של המידע שיש לכלול בדיווח ולא מצאנו בו התייחסות לתכלול הנתונים על אירועי ירי או לפרסומם.
- **אמצעים המשמשים להתמודדות עם הפרות סדר** – למשטרה יש נהלים הנוגעים לאמצעים האלו: טייזר, מכת"ז, נוזל בואש, אלות, גז מדמיע (שאפשר לשגר באמצעות מדוכה רב-קנית ובאמצעים אחרים), כדורי ספוג, מערכת אקוסטית "צעקה", רימון הלם וגז פלפל. בנהלים אלו וכן בנוהל הכללי של שימוש באמצעים להתמודדות עם הפרות סדר נקבע שהשוטרים צריכים לדווח על השימוש בהם, ובמסגרת זו יש לתעד את מועד האירוע ומקום התרחשותו, הנסיבות וביצוע הוראות הפיזור, ולציין מה היה מספר המפגינים, אילו אמצעים הופעלו, מיהו הגורם שאישר את השימוש באמצעים אלו ואם נפגעו אנשים.

כמעט בכל הנהלים המסדירים שימוש באמצעים להתמודדות עם הפרות סדר לא נדרשת בחינה מתכללת כלשהי של דיווחי השוטרים. יוצא מכלל זה הוא נוהל השימוש בטייזר, שבו נקבע כי אחת לחודש יועבר ריכוז נתונים מהרפרנטים המחוזיים או האגפיים לקצין טייזר ארצי. לא מפורט בנוהל אם גורמים אלו צריכים לעשות שימוש כלשהו בריכוז הנתונים, ואם כן, איזה שימוש.

ככלל, דיווחי השוטרים על פעילותם נכתבים ב"דוחות פעולה" בשפה חופשית, ובתוכם נכתבים גם הדיווחים על שימוש בכוח. השדות הקשורים לשימוש בכוח במערכת המחשוב של המשטרה אינם מוגדרים "שדות חובה" למילוי. מסיבה זו, המשטרה מסרה כי המידע הסטטיסטי שיופק באמצעותם אינו מהימן. מהמשטרה נמסר על כוונה להפוך את השדות האלו ל"שדות חובה" למילוי.

באף אחד מהנהלים שהוזכרו לעיל לא מצאנו דרישה מהשוטרים לדווח על קבוצות האוכלוסייה שאליה שייכים האזרחים שהיו מעורבים באירועים שבהם נעשה שימוש בכוח. לפי תשובת המשטרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ציון מאפיין זה יופיע רק אם הוא רלוונטי לדיווח. נציין שחלק מהאמצעים, למשל מכת"ז, עשויים להיות פחות רלוונטיים לדיווח על קבוצות אוכלוסייה, שכן זרנוק מים שמותז לעבר ההמון אינו פוגע באדם אחד אלא באנשים רבים.

היות שכאמור נתוני השימוש בכוח אינם ניתנים לתכלול, שאלת פרסום הנתונים לציבור (ובכלל זה נתונים בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה) אינה רלוונטית. עם זאת, המידע המדווח משמש את המשטרה למטרות פנימיות כמו בקורות מדגמיות ובחינת אירועים מסוימים במקרה הצורך (למשל פניית ציבור או תלונה ליחידה לתלונות הציבור של המשטרה, חקירת מח"ש או חקירה של מחלקת המשמעת של המשטרה).

סוגיית האיסוף והפרסום של נתונים מובחנים לפי קבוצות אוכלוסייה עולה גם בהקשר של תלונות על התנהלות בלתי תקינה של שוטרים. בכמה פניות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשטרה ולמחלקה לחקירות שוטרים (להלן: מח"ש) ביקשנו נתונים על תלונות כלפי שוטרים. בתשובה על פניות אלו נמסר לנו כי אין אפשרות להפיק נתונים אלו – לא במח"ש ולא ביחידות המשטרה הרלוונטיות (מחלקת המשמעת של המשטרה והיחידה לפניות הציבור). נציין כי לפי עמדתה המקצועית של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים, יש חשיבות רבה לכך שמערכת אכיפת החוק תאסוף נתונים על קבוצות אוכלוסייה, ותקבע חובת דיווח על אירועים בעלי מאפיינים של פרופיילינג (התנהגות מפלה כלפי אוכלוסיות ייחודיות, המכונה גם הפליה סטטיסטית).

להלן יוצגו עיקרי הממצאים בנוגע לדיווחי שוטרים על שימוש בכוח ופרסומם במדינות שנסקרו.

ניו זילנד

בניו זילנד השוטרים רשאים להשתמש במגוון רחב של אמצעים להפעלת כוח (המכונים Tactical Options) ודיווחי השוטרים על כך מוסדרים בהוראות פנימיות של המשטרה. לצורך הדיווח הוכנו שלושה סוגי טפסים: טופס סטנדרטי, טופס לדיווח על ירי בשוגג וטופס לדיווח על שימוש בכוח כלפי בעל חיים. בהוראות נקבע באילו מקרים יש למלא את הדוחות ובאיזה לוח זמנים (על פי רוב - עד תום המשמרת, ובאישור הממונה על השוטר אפשר לדחות את הדיווח ב-72 שעות). בנהלים אלו נקבע גם לוח זמנים לבדיקת הדוחות על ידי הממונים ועל ידי גורמים מפקחים.

על בסיס נתונים שנאספים בדיווחים אלו, מחלקת המחקר של משטרת ניו זילנד מכינה דוחות תקופתיים מפורטים ובהם פילוחים רבים של הנתונים, מלווים בהצגה גרפית. הנתונים המוצגים נוגעים בין היתר

להתנהגות המשטרה ותוצאותיה, מאפייני האזרחים המעורבים (ובהם קבוצות האוכלוסייה שהם משתייכים אליהן ופרטים דמוגרפיים אחרים) ונתונים על תלונות של אזרחים, לרבות תוצאות הבירור שלהן. בדוח יש גם רשימה מפורטת של כל אירועי הירי שנעשה בידי שוטרים שתועדו במשטרת ניו זילנד מאז שנת 1916. בחלק מהמקרים יש גם קישור לדוח מפורט על האירוע שהכינה הרשות העצמאית לבדיקת התנהגות המשטרה; בדוח זה פרטי השוטרים והאזרחים חסויים.

הדוחות של משטרת ניו זילנד על כל אירועי השימוש בכוח החלו להתפרסם לראשונה בשנת 2015; עד אז פורסמו דוחות על שימוש בטייזר בלבד.

[בריטניה](#)

עד לפני כמה שנים נתוני השימוש המשטרתי בכוח בבריטניה נאספו על ידי 25 מ-34 כוחות המשטרה של בריטניה, וביוזמה מקומית שלהם. בשנת 2015 הותנע תהליך לאיסוף אחוד של נתונים אלו, ומפקד משטרה בכיר כתב המלצות באשר לאיסוף הנתונים והשימוש בהם. המועצה הלאומית של מפקדי המשטרה (National Police Chiefs' Council, NPCC) אימצה את ההמלצות האלה, וכיום על כל כוחות המשטרה בבריטניה לתעד **כל אירוע שימוש בכוח**, ולשם כך הוקמה מערכת מחשוב. נתוני השימוש בכוח מצטרפים לשורה ארוכה של נתונים שמשטרת בריטניה נדרשת לאסוף ולהציג מדי שנה.

מאז שנת 2019 פורסמו שלושה דוחות תקופתיים על שימוש בכוח, שעדיין מוגדרים "סטטיסטיקה ניסיונית", ומשטרת בריטניה פונה לציבור בבקשה לתגובות והצעות באשר לדוחות. בדוחות מגוון רחב של פילוחים ובין היתר פילוח לפי קבוצות אוכלוסייה. הדיווח על השתייכותו של אדם לאחת הקבוצות נקבע לפי תפיסת השוטר המדווח, ככל הנראה מתוך הנחה שהחלטה על שימוש בכוח נעשית בהתאם לתפיסת השוטר את מאפייני האזרח שלפניו. הדוחות שהתפרסמו עד כה היו מעוצבים באופן ידידותי לקורא ושולבו בהם תרשימים, אינפוגרפיקה, טבלאות ומלל. בשלב זה השוטרים לא התבקשו לדווח על שימוש בכוח בהפרות סדר, שכן אירועים אלו הם רבי-משתתפים ועשויים להיות ממושכים. עם זאת, צפוי שבהמשך השוטרים יתבקשו לדווח גם על הפרות סדר, שכן נתונים אלו נחשבים במשטרת בריטניה ל"נתוני ליבה".

[קנדה](#)

כוחות השיטור של קנדה פועלים בכמה רמות – ברמה הפדרלית פועלת המשטרה הלאומית הפדרלית (Royal Canadian Mounted Police, RCMP) ואילו במחוזות (provinces) וברשויות המקומיות יש גופי שיטור שאחראים לנעשה בשטחיהן. רוב המחוזות וחלק מהרשויות המקומיות רוכשות שירותי שיטור מ-RCMP, אך לחלק מהמחוזות (אונטריו, קוויבק וניופאונדלנד) ולחלק מהרשויות המקומיות יש משטרה משל עצמן.

השימוש המשטרתי בכוח מוסדר בקנדה הן ברמה הפדרלית והן ברמה התת-פדרלית, באמצעות חקיקה ובאמצעות הוראות אחרות. **הדיווח** על השימוש המשטרתי בכוח מוסדר בכל מחוז בנפרד. משום כך, יש שונות גדולה בין המחוזות בסוג המידע שנאסף ושימוש בו **ואין תמונת מצב על כלל השימוש המשטרתי בכוח בקנדה**.

ה-RCMP – כוח המשטרה הגדול בקנדה, אוסף נתונים הנוגעים לפעילותו זה כעשר שנים. עד לאחרונה נתונים אלו שימשו רק למטרות פנימיות של המשטרה, ובאוקטובר 2020 פורסמו לראשונה נתוני עשור על השימוש המשטרתי בכוח במסגרת פעילות ה-RCMP. נתונים אלו, המתפרסמים באתר ה-RCMP, מנותחים לפי פרמטרים רבים (למשל לפי סוג הכוח שהופעל ואופן השימוש בו) שמאפשרים לעקוב אחר מגמות בשימוש באמצעים השונים להפעלת כוח ואחר מגמות באופן השימוש בהם. בדיווח זה לא נכללו נתונים בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה, אך ה-RCMP ציין כי הוא מתכוון לפרסם גם נתונים כאלו אולם בשלב זה הוא מתמודד עם קשיים בתחום הפרטיות.

ארה"ב

מערכת אכיפת החוק בארה"ב מאופיינת במידה רבה של ביזור ויש בה גופי שיטור בכמה רמות (פדרלית, מדינתית, מחוזית, עירונית ושבתית) נוסף על גופי שיטור קטנים יותר.

לפני כ-20 שנים הסמיך הקונגרס את משרד המשפטים הפדרלי לאסוף נתונים על שימוש בכוח מגופי השיטור השונים, וזה הורה ל-FBI (Federal Bureau of Investigation) ולגוף האחראי לאיסוף נתונים במשרד המשפטים (Bureau of Justice Statistics, BJS) לאסוף אותם. עם זאת, גופים אלו לא קיבלו סמכות לחייב את גופי השיטור להעביר את הנתונים ולפיכך הם אינם נאספים. אומנם במשך השנים ננקטו יוזמות שונות לאיסוף נתוני השימוש המשטרתי בכוח, אולם הן נעשו באופן מקומי ובמערכות דיווח נפרדות, ואי-אפשר לתכלל את הנתונים לכדי תמונת מצב פדרלית.

לאור העניין הציבורי בנושא השימוש המשטרתי בכוח בארה"ב, בשנת 2017 החל ה-FBI בפרויקט לאיסוף וולונטרי של נתונים על אירועים שהסתיימו במוות או בפגיעה גופנית חמורה ועל אירועים של ירי או כיוון נשק כלפי אזרחים. ה-FBI ביקש מכל כוחות השיטור בארה"ב להשתתף בפרויקט האיסוף ועד שנת 2019 הצטרפו כ-5,000 כוחות שיטור (מ-18,500 כוחות השיטור שיש בארה"ב), שבהם מועסקים כ-41% מהשוטרים בארה"ב. עד כה לא התפרסמו נתונים על סמך המאגר, וה-FBI הודיע שכשיגיע שיעור זה ל-60% יפורסמו נתונים באחוזים, וכשיגיע ל-80% – יפורסמו גם נתונים מספריים. השוטרים המדווחים למאגר הנתונים של ה-FBI מתבקשים להשיב על שאלות הנוגעות לפרטי האירוע והשתלשלותו, פרטי האזרח שנפגע (לרבות מידע דמוגרפי ובין היתר שיוך לקבוצת אוכלוסייה) והתנהגותו באירוע, וכן על שאלות בנוגע לשוטר המעורב – כולל פרטים דמוגרפיים (ובהם שיוך לקבוצת אוכלוסייה) והתנהגותו באירוע.

כאמור, ברמה התת-פדרלית ננקטו יוזמות שונות ולא אחידות לדיווחי שוטרים על שימוש בכוח. לדוגמה נציג את קליפורניה, שבה הדיווח (לרבות דיווח על קבוצות אוכלוסייה) מעוגן בחקיקה. חקיקה זו מחייבת דיווח על שימוש בכוח – הן של שוטר כלפי אזרח והן של אזרח כלפי שוטר – ולצורך זה הוקמה בקליפורניה מערכת דיווח מקוונת. בעיר לוס אנג'לס השוכנת בקליפורניה נכתב דוח מפורט ביותר, באורך של כ-400 עמודים, ויש בו פילוחים רבים של הנתונים, המוצגים בין היתר על גבי מפה ובאמצעות תרשימים, טבלאות, מלל ותצלומים.

אירלנד

חובת הדיווח על שימוש בכוח נקבעה בשנת 2012 במסגרת מדיניות כוללת בתחום זה. השוטרים נדרשים לדווח על כל אירוע של שימוש בכוח לממונה הישיר וכן במערכת המחשוב המשטרית. משטרת אירלנד אינה מפרסמת את הנתונים הסטטיסטיים באופן שגרתי, ומבקר המשטרה מתח על כך ביקורת באומרו כי פרסום יגביר את אמון הציבור במשטרה. נתונים מסוימים על השימוש בכוח מתפרסמים לציבור במסגרת דיווח רחב יותר על פעילות המשטרה, כנדרש על פי חוק. בדוחות אלו לא מצאנו נתונים על קבוצות אוכלוסייה, אך מצאנו פילוח מגדרי והתייחסות למקרים שהיו קשורים בבריאות הנפש, וכן ציון מקומות ומועדים שבהם השימוש בכוח היה שכית. דיווחים מפורטים יותר נמסרים לרשות השיטור של אירלנד. נראה כי מערכת המחשוב של המשטרה מגבילה את יכולתה לפרסם את הנתונים ובימים אלה מוקמת מערכת מחשוב להסרת חסם זה.

ג'מייקה

מדי שנה נהרגים בג'מייקה מאות אנשים מירי המשטרה. משטרת ג'מייקה קיבלה על עצמה את מדיניות הקריביים לעניין השימוש בכוח שנכתבה בשנת 2017, שאחד מעקרונותיה הוא דיווח על אירועי ירי של שוטרים אשר גרם למוות או לפציעה חמורה. בשנת 2019 פורסם דוח ובו נתונים סטטיסטיים על אירועי ירי אלה, המוצגים בפילוחים שונים, ובהם נתונים על ירי בלתי מכוון ו"ריות אזהרה", תלונות של אזרחים על ירי ועבירות שוטרים והחלטות שהתקבלו בעניין (למשל כתב אישום או הליך משמעתי). לצד נתוני הירי הקטלני מצוינים שמות ההרוגים, תאריך האירועים והמקום שבו התרחשו. לא מצאנו בדוח התייחסות לקבוצות אתניות, מגדר או גיל, אך הוצגו בו נתונים על מספר נפגעי הנפש שנורו על ידי המשטרה. את הדוח פרסמה הנציבות העצמאית לחקירות (The Independent Commission of Investigation, INDECOM) בג'מייקה – גוף פרלמנטרי הפועל מכוח חוק INDECOM Act משנת 2010.

1. מבוא

מסמך זה נכתב בעבור ועדת הפנים והגנת הסביבה והוא עוסק בתיעוד אירועים שבהם שוטרים השתמשו בכוח כלפי אזרחים¹ (להלן: שימוש בכוח), בדיווח על אירועים אלו ובפרסום מידע על אודותיהם.

בישראל ובמדינות אחרות המשטרה היא הגוף הממונה על אכיפת החוק והשלטת הסדר הציבורי ולצורך זה החוק מאפשר לה להשתמש בכוח, על פי הכללים הקבועים בכל מדינה. בפועל, יש מקרים שבהם השימוש בכוח מוצדק (כלומר עולה בקנה אחד עם מדיניות השימוש בכוח שנקבעה באותה מדינה)² ובמקרים אחרים השימוש בכוח עולה על הנדרש לצורך אכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי, ואז הוא ייחשב בלתי מוצדק. על שאלות כגון **מה נחשב לשימוש בכוח ומתי הכוח נחשב למופרז** עשויות להיות תשובות שונות במדינות שונות, ולעיתים גם באותה מדינה בתקופות שונות.

ככלל, במסמך זה לא נעסוק בכללים לשימוש בכוח, אלא נתמקד **בדיווח** של שוטרים על אירועים אלו ובאיסוף נתונים עליהם. בפרק על המצב בישראל הנושא מוצג בהרחבה רבה יותר, בין היתר בשל האופן שבו מוסדרות בישראל הסוגיות הנבחרות במסמך. לצד בדיקת התיעוד של אירועי שימוש בכוח, נבחן במסמך גם **השימוש** שנעשה בנתונים אלו, לכשהם נאספים – אם למטרת בירור התנהלות השוטרים באירוע (בירור פנימי או חיצוני), אם לצורך למידה על אירועי שימוש בכוח בכללותם ואם לצורך פרסום הנתונים לציבור.

את אירועי השימוש בכוח אפשר לבחון **במבט כולל, באמצעות ניתוח סטטיסטי של הנתונים, ובמבט פרטני**, באמצעות ניתוח עומק של אירועים יחידים. **מניתוח סטטיסטי** של הנתונים אפשר לעמוד על מגמות בשימוש בכוח ושינויים בו עם הזמן, על נטייה של השוטרים להשתמש בכוח בנסיבות מסוימות או על שימוש בכוח כלפי אוכלוסיות מסוימות. ניתוח סטטיסטי של אירועים רבים יכול לשמש גם לטיוב עבודת המשטרה, הן על ידי שיפור הכשרות השוטרים והצטיידות בהתאם לצרכים והן בהיבטים מבצעיים כמו הגדרת מקומות מועדים, זיהוי שוטרים שמעורבים באירועים רבים של שימוש בכוח ועוד. בבחינת **מקרים יחידים** של שימוש בכוח אפשר לבחון בצורה פרטנית שאלות כגון אלה: האם השימוש בכוח היה מוצדק? האם הוא היה פרופורציוני לחומרת האירוע? איזה סוג של כוח הופעל? על ידי מי וכלפי מי? האם היה אפשר להימנע משימוש בכוח? האם היה אפשר להפחית את הנזק שנגרם? האם ננקטו צעדים כלפי מי שהשתמש בכוח שלא כדין?

גורמים רשמיים שונים תומכים באיסוף נתונים על השימוש המשטרתי בכוח ומציינים את יתרונותיו בעבור הציבור ובעבור השוטרים והמשטרה. במסמך המלצות שנכתב טרם הקמת

¹ במסמך זה נשתמש במילה אזרח כדי לתאר את מי שאינו נמנה עם כוחות המשטרה ולא במשמעות של מעמד אזרחי.

² כפי שנתאר בהמשך, יש מקומות (כמו ארה"ב וקנדה) שבהם מדיניות השימוש בכוח נקבעת באופן מקומי (ראו פרקים 4.3 ו-4.4).

לצורך אכיפת החוק
ושמירה על הסדר
הציבורי המשטרה
רשאית להשתמש
בכוח בהתאם לכללים
מסוימים

נתונים על שימוש
משטרתי בכוח
עשויים לשמש הן
לבחינה מתכללת של
אירועים כאלה (ניתוח
סטטיסטי)
והן לבירור פרטני של
אירועי שימוש בכוח

מערכת איסוף נתונים ארצית על שימוש שוטרים בכוח בבריטניה (לפירוט ראו פרק 4.2) נטען כי צפוי שמערכת זו תקדם את השקיפות ובכך תסייע להגברת אמון הציבור במשטרה, תביא לשיפור ביעילות הכשרות השוטרים לשימוש בכוח ולייעול ההצטיידות באמצעי שימוש בכוח, תשפר את הבנת הגורמים לפגיעה באזרחים, בשוטרים ובעוברי אורח ותסייע בבחירת האמצעים המתאימים לתנאים בשטח באמצעות השוואה בין שיטות שונות לשימוש בכוח. עוד נכתב במסמך ההמלצות הבריטי כי ניתוח של הנתונים ישרת גם את הציבור, גורמים באקדמיה וגופים חיצוניים.³ במחקר שנכתב בעבור נציבות זכויות האדם של אונטריו שבקנדה⁴ נטען כי עצם ניטור פעילות המשטרה עשוי לצמצם את מספר אירועי השימוש בכוח, שכן השוטרים יודעים מראש שיצטרכו לדווח ולהצדיק את החלטתם להשתמש בכוח.⁵ בספר הכשרה של האו"ם בתחום השימוש המשטרתי בכוח צוין שלתיעוד אירועי שימוש בכוח יש חשיבות רבה במקרים שבהם השוטר יידרש להצדיק את פעולותיו זמן רב, חודשים ואף שנים, לאחר האירוע.⁶ בהקשר זה נזכר גם את דבריו של שוטר ממשטרת ניו זילנד שהובאו במסמך של האו"ם באשר להשפעה הלא פורמלית של דרישת הדיווח, כי הצורך להתמודד עם הצד הביורוקרטי של הדיווח הוא בפני עצמו גורם מרתיע מפני השימוש בכוח.⁷

לדיווח על שימוש בכוח, ובעיקר לפרסום הנתונים בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה, עשויים להיות גם חסרונות – בנסיבות מסוימות (בעיקר אם הדיווח אינו מחמיא לכוחות בשטח) הדיווחים עלולים לחשוף את המשטרה ואת השוטרים לביקורת ציבורית ובכך להפחית את אמון הציבור ברשויות אכיפת החוק.⁸ דרישות הדיווח עלולות גם להיות לנטל ביורוקרטי על השוטרים. לפי דוח ההמלצות מבריטניה שהוזכר לעיל, כיום המידע על השימוש המשטרתי

³ National Police Chiefs' Council (NPCC), [National Use of Force Data Review Project](#), October 23rd 2015, pp. 4-5,

⁴ נציבות זכויות האדם בקנדה (The Canadian Human Rights Commission) היא גוף לא ממשלתי שהקים הפרלמנט ותפקידו להגן על זכויות האדם בקנדה ולטפל בתלונות אזרחים על הפרת זכויות אדם. הנציבות פועלת מכוח חקיקה (Canadian Human Rights Act ו-Employment Equity Act).

Canadian Human Rights Commission, [Our Work](#), accessed: January 28th 2021.

⁵ Ontario Human Rights Commission, [Use of Force by the Toronto Police Service, Final Report](#), July 2020, p. 137.

⁶ Royal Newfoundland Constabulary, [Use of Force Training Manual](#).

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and United Nations Human Rights office of the High Commissioner, [Resource Book on Use of Force and Firearms in law enforcement](#), United Nations, New York, 2017, footnote 358.

⁸ דוגמה להשפעה האפשרית של חשיפת מידע על שימוש משטרתי בכוח לציבור עולה ממחקר אשר הראה כי חשיפה לסרטונים (פיקטיביים) שבהם מוצג שימוש משטרתי בכוח גרמה לצופים לחשוב שהמשטרה משתמשת בכוח לעיתים קרובות יותר מאשר במציאות.

Rémi Boivin, Annie Gendron, Camille Faubert and Bruno Poulin, [The malleability of attitudes toward the police: immediate effects of the viewing of police use of force videos](#), Police Practice and Research, August 31st 2016.

אפשר שעצם ניטור השימוש בכוח יתרום להפחתה שלו

בכוח נאסף בצורה לא אחידה ולא שלמה, ונאסף גם מידע מיותר או חסר ערך, דבר שגורם לעומס ביורוקרטי. עם זאת, באותו דוח צוין כי איסוף נתונים אחיד בתהליך פשוט ומהיר, באמצעות המערכת הממוחשבת שנכנסה לשימוש בבריטניה (ראו פרק 4.2), יאפשר התמקדות במידע החיוני בלבד וכי צפויה הפחתה של הנטל הביורוקרטי.⁹ כלומר, אפשר למצוא כלים למנוע או לצמצם עומס זה.

איסוף נתונים על קבוצות אוכלוסייה

אחת השאלות הנבחנות במסמך היא האם במדינות שנסקרו נאספים נתונים על שימוש בכוח כלפי קבוצות מסוימות באוכלוסייה? נקדים ונציין שבמדינות העולם יש קבוצות שונות שנטען (או שנקבע על סמך נתונים) כי הן מעורבות יותר באירועי שימוש משטרתי בכוח. במקרים רבים מדובר בקבוצות שנבדלות מבחינה אתנית, דתית, לשונית, כלכלית או מבחינת מעמד אזרחי (למשל מהגרים) ולעיתים מדובר בקבוצות בעלות מאפיינים פוליטיים או מגדריים מסוימים או באנשים עם מוגבלות.

במדינות שבהן השוטרים נדרשים לדווח על שימוש בכוח בדקנו אם ישנה בדיווח התייחסות לקבוצות אוכלוסייה, ומהן הקבוצות שהוגדרו במדינות השונות. במקצת המקרים נביא דוגמאות לדוחות שבהם מוצגים נתונים על היקף השימוש בכוח כלפי קבוצות אוכלוסייה מסוימות.

במחקר שנכתב בעבור נציבות זכויות האדם של אונטריו צוינו **יתרונות** לפרסום הנתונים בפילוח לפי גזע. ראשית, פרסום כזה יסייע לקבוע אם השוטרים פועלים בצורה מפלה כלפי קבוצות מסוימות. שנית, שקיפות בפרסום הנתונים עשויה לשפר את מערכת היחסים של המשטרה עם קבוצות מיעוט ולהגביר את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק (כפי שהוזכר לעיל, בנסיבות מסוימות ייתכן כי דווקא ההפך יקרה, ואמון הציבור ייפגע).¹⁰

לפי המדריך למניעת הפליה ופרופיילינג¹¹ על ידי שוטרים שפרסמה הסוכנות לזכויות יסוד של האיחוד האירופי, **איסוף נתונים לפי קבוצות אוכלוסייה עשוי לשמש לשתי מטרות – ניטור פנימי** שיאפשר זיהוי מצבים של התייחסות לא פרופורציונית לקבוצות אלו ובעקבותיו תיקון המצב בשטח, וכן **בירור תלונות על הפליה ישירה או עקיפה**. יתרונות אלו לא הוזכרו במדריך

⁹ National Police Chiefs' Council (NPCC), [National Use of Force Data Review Project](#), October 23rd 2015, pp. 4-5,

¹⁰ Ontario Human Rights Commission, [Use of Force by the Toronto Police Service, Final Report](#), July 2020, p. 137.

¹¹ נהוג להשתמש במונח פרופיילינג (profiling), המכונה גם הפליה סטטיסטית, בהקשר של ייחוס תכונות לאדם על סמך מאפיינים אישיים שלו (למשל על סמך קבוצת האוכלוסייה או המגדר שאליהם הוא משתייך).

European Union, Agency for Fundamental Rights, [Towards More Effective Policing, Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide](#), 2010, p. 25

דווקא בהקשר של שימוש משטרתי בכוח, אלא בעניין כלל המפגשים של המשטרה עם אזרחים.¹²

גם בנייר מדיניות של הארגון הבין-לאומי למפקדי משטרה (International Association of Chiefs of Police, IACP)¹³ נכתב כי הסמכות של המשטרה להשתמש בכוח טומנת בחובה את הצורך באחריותיות (**accountability**) כדי לשמור על זכויות הציבור וכדי לשמור על היושרה של גורמי אכיפת החוק. הארגון מציין את המידע ששוטרים צריכים לתעד מייד לאחר אירועי שימוש בכוח: **גיל, מגדר, גזע ומוצא אתני של השוטר ושל האזרח** המעורבים באירוע ועוד.¹⁴ בתור דוגמה למאגר נתונים טוב הארגון מביא את מאגר הנתונים הפדרלי שמקים ה-FBI בארה"ב (ראו פרק 4.4).¹⁵

לפי המדריך של האיחוד האירופי בנושא מניעת הפליה ופרופילינג, מדינות רבות בוחרות שלא לאסוף נתונים על מוצא אתני או השתייכות דתית של אזרחים היות שהן מפרשות שלא כהלכה את כללי האיחוד האירופי לעניין שמירה על "מידע רגיש".¹⁶ לפי כללים אלו יש להיזהר ש"מידע רגיש" שנאסף על אזרחים למטרת אכיפת חוק (ובין היתר מידע על מוצא אתני, לאום, דת, העדפה מינית, מגדר, גיל ומצב רפואי) לא ישמש למטרות מכלולות.¹⁷ לצד זאת, לפחות במדינה אחת שאינה שייכת לאיחוד האירופי (קנדה) איסוף ופרסום של נתונים מפולחים לפי גזע נתקל בקשיים גם בתחום הפרטיות.¹⁸

¹² European Union, Agency for Fundamental Rights, [Towards More Effective Policing, Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide](#), 2010.

¹³ בארגון חברים כ-31,000 שוטרים, מפקדי משטרה ובעלי מקצוע נוספים בתחום אכיפת החוק מ-160 מדינות. איננו יודעים מה היקף ההשתתפות של מפקדי משטרה ישראלים בארגון, אך מצאנו שמשטרת ישראל מסתמכת על מסקנותיו, למשל בנוהל המשטרתי לשימוש בטייזר: משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: אמצעים, מס' 220.003.15, [נוהל הפעלת מש"ח טייזר](#), תאריך תחילה: 30 באפריל 2019, פורסם: 15 ביולי 2020.

Association of Chiefs of Police (IACP), [About IACP](#), accessed: November 4th 2020.

¹⁴ International Association of Chiefs of Police (IACP), Law Enforcement Policy Center, [Reporting Use of Force](#), March 2017.

¹⁵ IACP, [Support of Participation in the National Use-of-Force Data Collection](#), accessed: November 4th 2020.

¹⁶ European Union, Agency for Fundamental Rights, [Towards More Effective Policing, Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide](#), 2010, p. 25

¹⁷ Official Journal of the European Union, EU and PNR Data, [European Parliament resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record \(PNR\) for law enforcement purposes. \(2010/C 16 E/08\)](#).

¹⁸ Royal Canadian Mounted Police, [Use of force](#), Date Modified: October 3rd 2017; RCMP, [2010–2019 Police Interventions Options Report](#), October 28th 2020.

2. כללי האו"ם באשר לשימוש משטרתי בכוח

בעשורים האחרונים פרסם האו"ם כמה הנחיות בעניין השימוש המשטרתי בכוח, ובהן גם התייחסויות לדיווחי שוטרים על אירועים כאלו.

ב-1979 קבעה **נציבות זכויות האדם של האו"ם** כללי התנהגות לגורמי אכיפת החוק. בכללים אלו נקבע בין היתר כי שימוש בכוח אינו צריך להיעשות כדבר שבשגרה, והוא צריך להיות פרופורציוני לאירוע (מניעת פשע, מעצר של עבריין וכדומה). עוד נקבע כי שימוש בנשק חם נחשב למעשה קיצוני שיש להימנע ממנו ככל האפשר **ושיש לדווח לגורמים המתאימים על כל מקרה של שימוש בנשק חם (אך לא הוזכרו דיווחים לגורמים חיצוניים)**.¹⁹

בשנת 1990 הוועידה השמינית של האו"ם למניעת פשיעה וטיפול בעבריינים קבעה עקרונות יסוד לשימוש בכוח ובנשק על ידי גורמי אכיפת החוק.²⁰ האו"ם קרא לממשלות ולגורמי אכיפת החוק לפתח מגוון אמצעים רחב ככל האפשר, ובין היתר נשק לא קטלני ורגולציה של שימוש בכלי הנשק, במטרה לצמצם את הסיכון למי שאינו מעורב באירוע. לפי האו"ם, על כוחות השיטור להפעיל כוח ונשק חם רק לצורך הגנה עצמית, הצלת חיים או מניעת פשע חמור, ורק אם ננקטו לפני כן אמצעים קיצוניים פחות והתברר שהם אינם יעילים. לפי האו"ם, **במקרה של מוות או פציעה בעקבות שימוש בכוח, על השוטרים לדווח לממונים עליהם ללא דיחוי**. על ממשלות וגורמי אכיפת החוק לקבוע נהלים שלפיהם יהיה אפשר להביא להליך משפטי בעקבות דיווחים אלו. עוד המליץ האו"ם כי מדינות יקבעו הוראות **לדיווח** על שימוש בנשק ויפתחו הליכים יעילים לבחינת המידע.²¹ **לא מצאנו במסמך האו"ם מ-1990 המלצה לדיווח על שימוש בכוח שלא גרם למוות או לפציעה**.²² נציין שלעיתים שוטרים משתמשים בכוח שאינו גורם לנזק נראה לעין (למשל כוח פיזי שאינו גורם לפציעה), ובהיעדר דיווח על מקרים אלה אי-אפשר לדעת את היקפם ועד כמה הם מושרשים כנורמה.

בשנת 2017 קבע האו"ם נורמות לעניין **התיעוד** של אירועי שימוש בכוח במהלך פעילות לאכיפת החוק. הנורמות נקבעו במסגרת דוח בנושא שימוש בכוח ובנשק במהלך פעילות לאכיפת החוק שפרסמו שני גופים של האו"ם – נציבות זכויות האדם והמשרד לסמים ופשיעה (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC). בדוח נכתב **שיש לתעד כל אירוע**

בשנת 1990 קבע האו"ם כללים לשימוש משטרתי בכוח ובתוך כך קבע שיש לדווח על מקרי מוות או פציעה באירועים של שימוש בכוח

ב-2017 קבע האו"ם נורמות לתיעוד השימוש בכוח והמליץ לאסוף נתונים על פי שורה ארוכה של פרמטרים, ובין היתר נתונים על מאפיינים של מוצא אתני, מגדר, גיל וסטטוס הגירה

¹⁹ United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, [Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979](#).

²⁰ United Nations, [Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Official, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990](#).

²¹ שם, עקרונות מס' 6 ו-22.

²² שם.

שמסתיים במוות או בפציעה (כמו בהמלצות משנת 1990) ו**שראוי** (Good Practice) גם לתעד כל אירוע של שימוש בכוח. על פי הדוח, כדי שנתונים אלו יהיו שימושיים יש לאסוף אותם באופן שיאפשר לפלח אותם לפי מאפיינים של מוצא אתני, מגדר, גיל וסטטוס הגירה, רמות גיאוגרפיות שונות (לאומית, מדינתית, עירונית, מחוזית), סוג האירוע המשטרתי (למשל מעצר, עיכוב וחיפוש, סדר ציבורי), סוג היחידה המשטרתית (למשל חקירות או סיור) וסוג הכוח שהופעל (לדוגמה נשק חם, אלות, כלבי משטרה, גז פלפל).²³ בדוח מצוין שיש **קבוצות שהן פגיעות במיוחד בהקשר של שימוש מופרז בכוח בתהליך אכיפת החוק ובין היתר קבוצות אתניות, דתיות, להט"ב (או אפיון מגדרי אחר), מהגרים וחסרי מעמד אזרחי, פליטים, ילדים ונוער, משתמשים בסמים, עוסקים בזנות, קשישים, עניים, חסרי דיור, אנשים עם מוגבלות, גורמי אופוזיציה, אנשים שבעבר היו קורבנות להפרת זכויות אדם או מי שהגנו על זכויות אדם. הדוח מפנה את תשומת הלב לכך שיש אנשים ששייכים ליותר מקבוצה רגישה אחת.**²⁴

בשנת 2020 פרסמה נציבות זכויות האדם של האו"ם הנחיות לאיסוף ולפרסום של נתונים על השימוש ב"נשק קטלני פחות" ובתוך כך גם על מאפיינים אישיים של האזרחים, לדוגמה מוצא אתני ומוגבלות

בשנת 2020 פרסמה נציבות זכויות האדם של האו"ם הנחיות לשימוש במה שמכונה "נשק פחות קטלני" (Less-Lethal weapons). הכוונה היא לאמצעים כמו אלות, חומרים כימיים (למשל גז מדמיע), זרנוק מים, סנוור ונשק אקוסטי. האו"ם הנחה את גורמי אכיפת החוק במדינות החברות בו **לאסוף נתונים על האירועים, ובין היתר על מאפיינים אישיים ובהם גיל, מוצא אתני, מוגבלות (אם יש) ומגדר, ולפרסם** את הנתונים המפולחים.²⁵

²³ [United Nations Office on Drugs and Crime \(UNODC\) and United Nations Human Rights office of the High Commissioner, Resource Book on Use of Force and Firearms in law enforcement, United Nations, New York, 2017.](#)

²⁴ שם.

²⁵ [United Nations Human Rights, Office of High Commissioner, Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement, New York and Geneva.](#) paragraph 4.3.2.

3. המצב בישראל

השימוש של משטרת ישראל בכוח אינו מוסדר בהוראה אחת אלא בשורת הוראות בחקיקה (במסגרת של כ-25 חוקים) וכן בהוראות ובנהלים של המשטרה. חלק מההוראות נוגעות לפעילות הכללית של המשטרה בתחום אכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי, וחלקן ייחודיות למצבים מסוימים בהליך הפלילי (למשל מעצרים). חלק מההוראות **הדיווח** על שימוש בכוח כלולות בחוקים אלו, וחלקן כלולות בנהלים של המשטרה להפעלת אמצעים מסוימים בהפרות סדר (לדוגמה, נוהל הפעלת טייזר – המכונה במשטרת ישראל מכשיר שליטה חשמלי – שבו כלולה חובת דיווח על כך; לפירוט ראו בהמשך). בפרק זה נציג את מרבית ההוראות הנוגעות לנושא (מלבד הוראה אחת שעדיין לא אושרה לפרסום)²⁶ והכללים שנקבעו לדיווח על שימוש בכוח (או נציין את היעדרם).²⁷

בהמשך הפרק יובאו תשובות המשטרה, המשרד לביטחון הפנים, והמחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (להלן: מח"ש) על פניותינו בעניין זה ועל בקשות קודמות למידע. לאחר מכן יוצג מידע על תיעוד ותכלול נתונים על תלונות אזרחים על שימוש משטרתי בכוח, בדגש על קבוצות אוכלוסייה. בסוף הפרק כללנו גם התייחסות עדכנית לעניין התמודדות המשטרה וכוחות הביטחון עם אחת מקבוצות האוכלוסייה – אנשים עם מוגבלות.

3.1 הסדרת השימוש המשטרתי בכוח ודיווחי השוטרים על כך

כאמור, יש שורה ארוכה של הוראות שבהן מוסדרת סמכותה של המשטרה להשתמש בכוח סביר בנסיבות מסוימות ובתנאים מסוימים, ובחלקן **קבועה גם חובת השוטרים לדווח על השימוש בכוח**. לא נסקור במסמך זה את כל ההוראות הרלוונטיות, אך נזכיר דוגמאות מרכזיות.

ראשית, יש בחקיקה הראשית הוראות שמסמיכות את השוטרים להשתמש בכוח במצבים מסוימים הקשורים להליך הפלילי, למשל עיכוב, מעצר וחיפוש, או במצבים של הפרות סדר. בחלק מההוראות נקבעה גם חובת דיווח של השוטרים על עצם השימוש בכוח, לדוגמה בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996, ותקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1977.²⁸ נציין **שגם בהוראות**

²⁶ בתשובת המשטרה על פנייתנו נמסר כי הנוהל המסדיר את השימוש ברובה הפנאומטי FN-303 יפורסם "בחודש הקרוב"; תשובה זו נמסרה על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 7 בפברואר 2021.

²⁷ בהמשך הסקירה לא נפרט מהן הוראות השימוש בכוח במדינות השונות, ונתמקד בדיווחי השוטרים על השימוש בכוח.

²⁸ **חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)**, תשנ"ו-1996, מאפשר לשוטרים להשתמש בכוח סביר בעת כניסה לרכב משטרתי (או אמבולנס) אם האדם שעוכב חשוד בעבירה והתנגד לעריכת חיפוש מוגבל על גופו, וזאת לשם ביצוע חיפוש של נשק או של חפץ אחר שעלול לסכן אדם או את הציבור או לסייע בבריחתו. **השוטרים מחויבים לציין את השימוש בכוח בדוח העיכוב** (ס' 72א).

תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1997, (סעיף 18) מסמיכות שוטרים וסוהרים להשתמש בכוח (לרבות אמצעי דמע וכבילה) כלפי עצור במקום המעצר אם יש יסוד סביר לחשש שהעצור עומד להימלט או כי הוא

בישראל השימוש
המשטרתי בכוח
מוסדר בשורת
הוראות ובהן חוקים
ונהלים של המשטרה

בחלק מההוראות אלו
נקבעה חובת
השוטרים לדווח על
השימוש בכוח, אך
ככלל לא נקבעה בהן
חובה להפיק נתונים
סטטיסטיים או
לפרסמם

שנקבעה בהן חובת דיווח על השימוש בכוח אין התייחסות לתכלול הדיווחים או לפרסום מידע ונתונים העולים מהם.

נוסף על דברי חקיקה אלו, משטרת ישראל קבעה הוראות באשר לשימוש בכוח – חלקן הוראות כלליות וחלקן נוגעות לאמצעים מסוימים לשימוש בכוח. ככלל, בהוראות אלו חובת הדיווח מפורטת מעט יותר מאשר בחוקים שהוזכרו לעיל, ולכן הם יוצגו בהרחבה רבה יותר.²⁹

ראשית נזכיר את הוראת משטרת ישראל "השימוש בכוח" משנת 1990 – הוראה כללית שבה נקבע באילו מצבים שוטרים רשאים להשתמש בכוח.³⁰ בהוראה לא נקבעה חובת דיווח כללית על השימוש בכוח (כפי שיוצג בפירוט בהמשך, יש מדינות שבהן חובת הדיווח נכללת בהוראות על השימוש בכוח). עם זאת, חלק מפקודות המטה הארצי ונוהלי המשטרה מחייבים דיווח של השוטרים על אירועים מסוימים של שימוש בכוח. בטרם יוצגו הוראות אלו נציין כי גם לפי תשובת המשטרה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אין הוראה כללית באשר לחובת התיעוד בכתב של שימוש בכוח, אך יש לתעד שימוש בכוח באירועים ספציפיים, באמצעות רישום מפורט של מלל ידני או ממוחשב בדוח פעולה; עם זאת, אין במערכת המחשוב המשטרית שדות ממוחשבים שהשוטרים מחויבים למלא.³¹ גם בנהלים שבהם נדרש דיווח לא מצאנו הוראה באשר לתכלול הדיווחים, למעט נוהל טייזר, שבו נקבע כי אחת לחודש יועבר ריכוז נתונים מהרפרנטים המחוזיים או האגפיים לקצין טייזר ארצי (וראו בהמשך). כמו כן, לא מצאנו התייחסות לדיווח על קבוצות אוכלוסייה שאליהן משתייכים האזרחים המעורבים באירוע, או על מאפיינים אחרים שלהם (למשל מצבו הבריאותי או המנטלי של האזרח), וזאת בשונה מדרישת הדיווח בכמה מדינות

עומד לגרום נזק לגוף או לרכוש או לפגוע בדרך אחרת בסדרי מקום המעצר. השימוש בכוח מותנה בכך שלא ניתן להשיג את המטרה בדרך אחרת, שהשימוש בכוח נעשה במידה הסבירה הנחוצה להשגת המטרה ושאין בשימוש בכוח כדי לסכן חיי אדם. שוטר או סוהר שהשתמשו בכוח כלפי עצור ידווחו על כך בכתב למפקד מקום המעצר, ויפרטו את העילה לשימוש בכוח ואת תוצאותיו.

²⁹ מרבית ההוראות שיוצגו לעיל מפורסמות באתר האינטרנט של המשטרה. הוראה אחת (נוהל פתיחה באש) הועברה על ידי המשטרה לבקשתנו. חלק מההוראות שביקשנו מהמשטרה לא הועברו לידינו, וראו בהמשך.

³⁰ לפי הפקודה "השימוש בכוח לא יהא מותר אלא אם החוק מסמיך לעשות שימוש כזה, כאשר תפקיד השוטר מחייב זאת, והוא הכרחי ומוצדק בנסיבות העניין. אנשי המשטרה רשאים להשתמש בכוח רק במקרים המפורטים בפקודות המטה הארצי, ורק במידת הכוח החיונית לצורך השגת המטרה, שבגינה נדרש השימוש בכוח". עוד נקבע בהוראה כי באחריות המפקד לנקוט כל אמצעי סביר כדי למנוע ולהפסיק שימוש בלתי מוצדק בכוח על ידי פקודיו, ולהסביר את מדיניות המשטרה באשר למותר ולאסור בתחום זה. משטרת ישראל, מדור פקודות המשטרה, פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, הוראות המשטרה, פרק: משטר ומשמעת, תת-פרק: אתיקה וכללי התנהגות, מספר: 04.03.02, השימוש בכוח, פורסם: 15 בנובמבר 1990.

³¹ רפ"ק עו"ד מוריה בן משה, קמ"ד יחידות מבצעיות במשטרת ישראל, מכתב מ-1 בנובמבר 2020, הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים, 7 בדצמבר 2020; תשובות לשאלות הבהרה, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2020; תשובת המשרד לביטחון הפנים, הועברה על ידי אור אלמוג, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 20 בינואר 2020; עירן נהון, יועץ השר לביטחון הפנים, הודעות, 20 ו-21 בינואר 2020.

אין הוראה כללית
באשר לחובת תיעוד
בכתב של שימוש
בכוח, אך יש לתעד
שימוש בכוח
באירועים ספציפיים
באמצעות רישום מלל
ידני או ממוחשב
בדוחות הפעולה של
השוטרים

שסקרנו. להלן יוצגו הוראות ונהלים של המשטרה הנוגעים לשימוש משטרתי בכוח שפורסמו לציבור.

הפקודה המסדירה
כבילת עצורים
במקום ציבורי
מחייבת את השוטרים
לדווח על כך, אולם
למשטרה אין
אפשרות להפיק
נתונים בעניין זה

- פקודת המטה הארצי "סמכות שוטר לכבול עצור במקום ציבורי" מחייבת את השוטר **לתעד** את פרטי האירוע ובין היתר את פרטי השוטר שהורה על הכבילה, עילת הכבילה, האמצעים לכך, מועד תחילת הכבילה וסיומה, תוצאותיה וכן אירועים חריגים בעת הכבילה. בפקודה זו נקבע גם כי יש לתעד כבילה של "עצור מסוג מיוחד" (קטין, בעל מגבלות גופניות, עצור שמלאו לו 65 שנים ועצור או אסיר לפי חוק הוצאה לפועל) במקום ציבורי.³² נציין כי לצורך כתיבת מסמך על כבילת עצורים במקום ציבורי בעת מעצרו פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד לביטחון הפנים בבקשה לנתונים על כבילת עצורים מסוג מיוחד כאמור, ובתשובת המשרד נכתב כי אין אפשרות להפיק נתונים אלו שכן הם אינם מתועדים בשדות ממוחשבים שמאפשרים הפקת נתונים, אלא בדוחות הפעולה שהשוטרים כותבים.³³

- בפקודת המטה הארצי "השימוש בכלי ירייה" משנת 2007, שבה נקבעו כללים לשימוש בכלי ירייה,³⁴ אין התייחסות לדיווח של השוטר על השימוש בכלי הירייה.³⁵ לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, **דיווח על שימוש משטרתי בנשק מוסדר בנוהל אחר - "נוהל פתיחה באש"** מספטמבר 2020, שמפרט ומוסיף הוראות ביצוע על האמור בנוהל כלי ירייה שהוזכר לעיל. הנוהל חל על פתיחה באש במצבים המבצעיים האלו: מעצר חשוד בביצוע פשע מסוכן,³⁶ עצירת רכב, הגנה עצמית, מעצר חשוד כמחבל מתאבד, יידוי אבנים, השלכת בקבוקי תבערה וירי זיקוקין בכינון ישיר (כלומר ירי באמצעות כוונת).³⁷ לפי

³² משטרת ישראל, פקודת המטה הארצי, פרק: סיוור ומבצעים, תת-פרק: הטיפול בכלואים, מס' 12.03.04, [סמכות שוטר לכבול עצור במקום ציבורי](#), תאריך תחילה: 8 באוקטובר 2013, פורסם: 8 באוקטובר 2013.

³³ ג'רי אלמו-קפיטל, [כבילת עצורים במקום ציבורי בעת מעצרו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 במרץ 2021.

³⁴ לפי הפקודה, על השוטרים להשתמש בכלי ירייה רק כמוצא אחרון, במידת הזהירות הראויה ובאופן פרופורציוני בין מידת הסכנה הכרוכה בשימוש בנשק לבין חומרת האירוע שמבקשים למנוע; על השוטר לבחון את נחיצות השימוש בכלי ירייה בכל אחד משלבי הארוע. השימוש בכלי ירייה לצורך מעצר מותר רק בהתקיים כל התנאים האלו: א. המעצר הוא עקב עבירה מסוג פשע שסיכנה או מסכנת את חייו או את שלמות גופו של אדם; ב. אין דרך אחרת לבצע את המעצר; ג. השימוש בכלי הירייה אין בו כדי לגרום סיכון ממשי לחייהם או לשלמות גופם של עוברי אורח וחפים מפשע. לפי הנוהל, על השוטר להזהיר את האזרח לפני השימוש בכלי הירייה, בקריאה בקול רם ובמידת האפשר בשפה מובנת לחשוד. בשלב הבא על השוטר לירות יריית אזהרה באוויר (ובתוך כך לנקוט אמצעי זהירות מפני פגיעה אפשרית בנפש או ברכוש). הנוהל מאפשר לשוטר לותר על אזהרה מוקדמת במקרה של סכנה ממשית מיידית לחייו או לשלמות גופו של השוטר או של אדם אחר. השוטר נדרש להשתמש בנשק בזהירות מרבית, כדי למזער ככל האפשר את הנזק לגוף או לרכוש.

³⁵ משטרת ישראל, פקודת המטה הארצי, פרק: משמעת, תת-פרק: הגבלות ואיסורים, מס' 06.02.14, [השימוש בכלי ירייה](#), תאריך תחילה: 3 בספטמבר 2007, פורסם: 3 בספטמבר 2007.

³⁶ פשע מסוכן הוא עבירה מסוג פשע היוצרת סיכון ממשי לחיים או לשלמות הגוף של אדם.

³⁷ בנוהל נקבע ששוטר שהחליט להשתמש בכלי ירייה צריך לעשות זאת במידת האפשר לפי סדר הפעולות שלהלן: אזהרה בשלוש שפות (עברית, אנגלית וערבית) בנוסח אחיד שנכתב בנוהל, ירי אזהרה באוויר וירייה יחידה מכוונת לרגליים ולא לעבר פלג הגוף העליון; המעבר משלב לשלב ייעשה רק אם השלב הקודם לא השיג את מטרתו ועדיין מתקיימים התנאים לפתיחה באש. שוטר רשאי לותר על האזהרה ולעבור לשלב היריות באוויר כאשר הוא מבחין כי החשוד נושא נשק חם, וכן במקרה של הגנה עצמית. משטרת ישראל, אגף

דיווחי השוטרים על שימוש בכלי ירייה מוסדרים בנוהל פתיחה באש; בנוהל זה אין פירוט של המידע שעל השוטרים לדווח או התייחסות לתכלול הנתונים או לפרסומם

הנוהל, בכל אירוע של שימוש בנשק (לרבות פליטת כדור) על השוטר לדווח על הירי למפקדו הישיר בקשר או בטלפון סמוך ככל האפשר לאירוע. לאחר מכן עליו להעביר למפקד דוח פעולה (טופס 1072), או דוח משימה – במג"ב. לאחר מכן ייערך תחקיר מבצעי על ידי הרמה הממונה. לפי הנוהל, גם במקרה של פליטת כדור, השוטר או המתנדב ידווח מייד למפקדו וכך גם כל שוטר או מתנדב שנכח באירוע.³⁸ לא מצאנו בנוהל התייחסות לתכלול נתונים על אירועי ירי ואף לא לפרסומם. כמו כן, ושלא כמו בהוראות שמצאנו בחלק מהמדינות שייסקרו בהמשך, לא מצאנו בנוהל פירוט של המידע שעליו יש לדווח בדוח הפעולה.

• **נוהל הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר**³⁹ – לפי הנוהל יש 22 אמצעים המכונים "פחות מקטלניים", המותרים לשימוש במשטרת ישראל: מערכת אקוסטית "צעקה",⁴⁰ מכת"ז (מכונית התזה, לפירוט ראו בהמשך הפרק), נוזל בואש, רימון הלם סנוור,⁴¹ סוסים ופרשים, שני סוגי אלות, רובי ספוג משני דגמים, כדורי ספוג, כמה סוגי רובי גז, רימון גז מתפצל, רימון גז מקפץ, תחמיש לרימון, כדורי גז (מתפצלים ולא מתפצלים). סוגי האמצעים שבהם שוטרים רשאים להשתמש בעת הפרות סדר או הפגנות מוסדרים בנוהל בהתאם לארבעה מדרגי החומרה האלו:

- **מדרג א':** הפגנות שקטות ללא הפרה של הסדר הציבורי. במקרים אלו **אין להשתמש בכוח או באמצעים אחרים**. לעניין זה נציין כי בנוהל יש הבחנה בין "אמצעים" לבין המונח "שימוש בכוח" (שככל הנראה פירושו כוח שכרוך במגע פיזי ללא אמצעים).
- **מדרג ב':** הפרה של הסדר הציבורי ואי-ציות להוראות המשטרה הנדרשות לשמירה על שלום הציבור ועל הסדר הציבורי. במקרים אלו מותר להשתמש בכוח באישור מפקד האירוע, אך אין להשתמש "באמצעים".
- **מדרג ג':** הפרה של הסדר הציבורי תוך כדי התנגדות אלימה כלפי כוחות המשטרה או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש. במקרים אלו מותר להשתמש במערכת אקוסטית "צעקה", רימון הלם, סוסים ופרשים ומכת"ז (בהתזה של מים, צבע או נוזל בואש). פעולות אלו יכולות להתבצע באישורם של מפקד מרחב (או סגנו,

המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: מבצעים וחירום, תת-פרק: מענה מבצעי לאירועים, מספר: 221.110.08, **נוהל פתיחה באש**, תאריך תחילה: 1 בספטמבר 2020, פורסם: 3 בספטמבר 2020, גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 בינואר 2021.

³⁸ שם.

³⁹ משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.11, **נוהל הפעלת אמצעים באירוע הפרות סדר**, תאריך תחילה: 17 ביולי 2020; פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

⁴⁰ מערכת אקוסטית "צעקה" משמיעה רעש בעוצמה חזקה ומכאיבה.

⁴¹ מטרתו להמם מתפרעים באמצעות אפקט המשלב הדף, רעש וסנוור.

בהיעדרו), מפקד תחנה בדרגת ניצב משנה או מפקד מפקדה משימתית (או סגנו, בהיעדרו).

○ **מדרג ד':** הפרה של הסדר הציבורי תוך כדי התנגדות אלימה קשה הכרוכה בשימוש בחפצים ואמצעים שונים על ידי מפירי הסדר כלפי כוחות המשטרה או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש. במקרים אלו מותר למשטרה להשתמש באלות, ירי כדורי ספוג, "רובה" כדורי גז ורימון גז מדמיע; זאת באישור מפקד מחוז (או סגנו, בהיעדרו).

בנוהל הפעלת אמצעים באירועי הפרת סדר **נקבעה חובת דיווח ותיעוד על שימוש באמצעים להפעלת כוח באירועי הפרת סדר**. חובה זו חלה על שני דרגים:

א. **חובה שחלה על כל שוטר ושוטר** באמצעות מילוי דוח במערכות הדיווח המשטרתי; בדוח ייכללו לכל הפחות הפרטים האלה: מקום האירוע ומועדו, הנסיבות, מספר המפגינים, ביצוע הוראות הפיזור, האמצעים שהופעלו, הגורם שאישר את השימוש באמצעים, וכמו כן יצוין אם נפגעו מפגינים.

ב. **חובה שחלה על מפקד האירוע**, ולשם כך הוא יכול להסתייע במתעדים מבצעיים, מתעדי הפרות סדר או אחרים. במסגרת זו יש לתעד את ההפגנה על מאפייניה (בנוהל לא מפורט אילו מאפיינים) בדגש על אמצעים שהופעלו על ידי **שני הצדדים**.⁴²

דיווחי השוטרים על שימוש בכוח בהפרות סדר אמורים לעבור לבדיקת הממונה על השוטר המדווח ולבדיקת היחידות הנוגעות בדבר (מבצעים, חקירות או מודיעין).⁴³

נוסף על נוהל זה בנוגע להפעלת אמצעים בהפרות סדר, יש למשטרה גם נהלים נפרדים לאמצעים שונים לשימוש בכוח וחלקם מפורסמים באתר האינטרנט של המשטרה. להלן נתאר את עיקרי הנהלים שפורסמו באתר המשטרה, בדגש על החובה לתעד את השימוש באמצעים אלה או לדווח עליו.

• **את חובת הדיווח המפורטת ביותר (מכלל האמצעים המשמשים להתמודדות עם הפרות סדר) מצאנו בנוהל הפעלת מכשיר שליטה חשמלי (להלן: טייזר)**. בנוהל נקבעה חובת דיווח של שוטרים על מועד קבלת המכשיר ומועד החזרתו ועל ביצוע בדיקת תקינות. בתום אירועים שבהם הטייזר היה בשימוש על השוטר לדווח על "כל שלב ושלב מרגע ההחלטה על הוצאת המכשיר, הפעלתו, התנהגות החשוד, מיקום פגיעת החיצים או השוקר

⁴² משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.11, [נוהל הפעלת אמצעים באירוע הפרות סדר](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

⁴³ שם.

על שימוש בכוח
בהפרות סדר
מדווחים שני דרגים:
כל אחד ואחד
מהשוטרים וכן מפקד
האירוע

חובת דיווח נקבעה
גם בנהלים הנוגעים
לאמצעים מסוימים
שבהם משתמשים
בהפרות סדר, למשל
טייזר או מכת"ז

בגוף החשוד ועוד".⁴⁴ הנוהל אינו מחייב את המדווח לציין מאפיינים של החשוד כמו קבוצת אוכלוסייה, או לציין אם נראה שיש לו קושי מנטלי או קושי בתקשורת (מאפיינים שעליהם השוטרים מדווחים בכמה מהמדינות שסקרנו, ובהתאם לכללים שקבע האו"ם, ראו פרק 2). עוד נקבע בנוהל כי על השוטר לדווח על השימוש בטייזר בתוך 72 שעות מהאירוע, באמצעות דוא"ל לרפרנטים ביחידה או במרחב וכן לפיקוד היחידה ולקצין טייזר ארצי. הרפרנט היחידתי יבדוק אם הפעלת הטייזר נעשתה באופן תקין ויעביר את ממצאי הבדיקה לרפרנט המחוזי או האגפי לצורך בדיקה נוספת, וכן יעבירם לקצין טייזר ארצי לצורך בדיקה סופית (על כן, נראה שקצין הטייזר הארצי מקבל דוח על האירוע משני מקורות: מהשוטר שדיווח על האירוע ומהרפרנט היחידתי).⁴⁵ תחקירים נעשים באירועים חריגים כמו מקרים שבהם האזרח או השוטר פונו לטיפול רפואי; אירועים שבהם הייתה חריגה מהנוהל; מקרים שבהם התקבלה תלונה (במקרים אלו יערך תחקיר על פי החלטת הדרג הפיקודי, או גורם מפקח או מבקר); תקלה במכשיר או במחסנית; אירועים נוספים לפי שיקול דעת המפקד או גורם מפקח או מבקר. במקרים שבהם נפתחת חקירה של מח"ש ובמקרים שבהם ממונה קצין בודק, התחקיר ייערך רק באישורם. לפי הנוהל, אחת לחודש יועבר ריכוז נתונים מהרפרנטים המחוזיים או האגפיים לקצין טייזר ארצי.⁴⁶ בנוהל לא מוסבר איזה שימוש גורמים אלו צריכים לעשות בריכוז הנתונים, אך נראה כי למטרה ולמח"ש יש אפשרות להפיק נתונים מתוכללים על הנושא.⁴⁷

- להלן יוצגו כמה אמצעים נוספים שבהם השוטרים רשאים להשתמש לצורך התמודדות עם הפרות סדר.

מכת"ז (מכונית התזה) הוא מתקן המתז מים ומותקן על גבי משאית, ובחלק מהמקרים המים המותזים על המפגינים מכילים גם **צבע או "בואש"** – נוזל המכיל חומרים אורגניים

⁴⁴ משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: אמצעים, מס' 220.003.15, [נוהל הפעלת מש"ח טייזר](#), תאריך תחילה: 30 באפריל 2019, פורסם: 15 ביולי 2020.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ נתונים על שימוש בטייזר נמסרו בעבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת: אוריאנה אלמסי, [שימוש משטרת ישראל באקדח טייזר](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 במאי 2013. לפי נתוני המשטרה שהוצגו במסמך, בשנת 2011 הפעילו שוטרים את מכשיר הטייזר 385 פעמים ובשנת 2012 – 472 פעמים. המשטרה מסרה פילוח של נתונים אלו לפי מחוזות ואף העבירה נתונים על הפעלות נוספות שנעשו בידי יחידות משטרה מחוץ למחוזות.

נתונים על שימוש בטייזר נמסרו גם בתשובת מח"ש לבקשת חופש מידע בעניין הטיפול בתלונות על שימוש בטייזר: עו"ד מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור, משרד המשפטים, [תשובה לבקשת חופש מידע מתאריך 26 בנובמבר 2019](#). תיק מס' 19-2015-0538. לפי התשובה, בשנת 2017 נפתחו במח"ש 48 תיקים עקב שימוש בטייזר (או עקב איום בכך), בשנת 2018 נפתחו 50 תיקים ובשנת 2019 (עד 13 בנובמבר) נפתחו 27 תיקים. כמעט כל התיקים שנפתחו בשנים 2017-2018 נסגרו ללא העמדה לדין. בבקשת חופש המידע ביקש הפונה לקבל את הנתונים גם בפילוח לפי מחוזות ומרחבי המשטרה, ועל כך השיבה מח"ש כי נתונים אלו אינם בידיה.

שלאחר תסיסה יש להם ריח חריף, הגורם לתחושת דחייה עד כדי בחילה ובמקרים נדירים גם לצריבה ואדמומיות. **בנוהל הפעלה ושימוש במכת"ז** נקבעו כללים לשימוש באמצעי זה באירועי הפרות סדר. כאמור, אמצעי זה משמש להשלטת סדר ופיזור הפגנות ממדרג ג', ובנוהל נקבע בין היתר כי רק שוטרים שהוכשרו לכך יוכלו להפעילו וכי עליהם להימנע מהתזה על ילדים, קשישים ונשים הנראות בהיריון, ולהפעיל שיקול דעת בטרם הפעלת מכת"ז בשטח בנוי וצפוף. לפי **נוהל הפעלה ושימוש בנוזל בואש, ולפי נוהל הפעלה בשימוש במכת"ז, על המפעיל שלהם חלה חובה לדווח על שימוש בהם**. בשני הנהלים נקבע שיש לכתוב דוח מפורט ולציין בו את מקום האירוע ומועדו, נסיבות האירוע, מספר המפגינים המשוער, וכמו כן יש לציין מיהו בעל הסמכות שאישר את הפעלת המכת"ז, אם נפגעו אנשים ואם האירוע תועד. דיווח זה יכתב במערכת המשטרית "שירת הסירנה". אירועים חריגים ידווחו מייד לרמה הממונה במחוז ולרמה הארצית.⁴⁸

אמצעים נוספים שמאשרים לשימוש בהפרות סדר ממדרג ג' הם **המערכת האקוסטית "צעקה"** - מערכת שמשמיעה רעש בעוצמה חזקה ומכאיבה, **וריון הלם** שמטרתו להמם מתפרעים באמצעות אפקט המשלב הדף, רעש וסנוור. לאמצעים אלו נקבעה חובת דיווח שונה. באשר לשימוש במערכת "צעקה" נקבע בנוהל כי המפעיל אחראי לדווח על ההפעלה, אך לא מצוינים פרטי הדיווח הנדרש. לעומת זאת, על שימוש בריון הלם נקבעה חובת דיווח מפורט: מקום האירוע ומועדו, נסיבות האירוע, מספר המפגינים המשוער, מיהו בעל הסמכות שאישר את ההפעלה ואם נפגעו אנשים. עוד נקבע כי אירועים חריגים ידווחו מייד לרמת הממונה במחוז ולרמה הארצית.⁴⁹

אמצעים שמאשרים לשימוש בהפרות סדר ממדרג ד' (הפרות סדר תוך כדי התנגדות אלימה קשה) הם **אלות**, ירי **כדורי ספוג**, שיגור של **כדורי גז מדמיע** באמצעות **מדוכה רב-קנית (נום)** ובאמצעים נוספים.⁵⁰ בכל אחד מהנהלים על אמצעים אלה, השוטרים נדרשים לדווח על מקום האירוע ומועדו, נסיבות האירוע ומספר המפגינים המשוער, ולציין מיהו בעל

⁴⁸ משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס': 220.010.12, [נוהל הפעלה ושימוש במכת"ז](#), 2 בספטמבר 2020.

משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפס"ד, מס': 220.010.13, [נוהל הפעלה ושימוש בנוזל בואש](#), תאריך תחילה: 16 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

⁴⁹ משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס': 220.010.19, [נוהל הפעלה ושימוש במערכת אקוסטית "צעקה"](#), תאריך תחילה: 16 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס': 220.010.15, [נוהל הפעלה ושימוש בריון הלם](#), תאריך תחילה: 16 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

⁵⁰ האמצעים האחרים לשיגור גז מדמיע נמחקו מהנוהל הרלוונטי כדי למנוע חשיפה של שיטות פעולה ואמצעים. משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס': 220.010.16, [נוהל הפעלה ושימוש בפריתי גז מדמיע](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020; פורסם: 22 ביולי 2020, הנוהל בתוקף עד 1 בינואר 2024.

הסמכות שאישר את הפעלת המכת"ז ואם נפגעו אנשים. על פי נוהל הפעלה ושימוש בכדורי ספוג, במקרים של פגיעה ב"אובייקט" השוטרים נדרשים לדווח גם על מהות הפגיעה ועל כל פרט משמעותי לעניין הפגיעה לרבות השתתפות נשוא הפעולה בהפרת הסדר. בכל הנהלים האלו נקבע כי אירועים חריגים ידווחו מייד לרמת הממונה במחוז ולרמה הארצית.⁵¹

לפי נוהל הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר,⁵² בהפרות סדר ממדרג ד' שוטרים רשאים להשתמש גם ברובה פנאומטי מדגם FN-303, שיכול לשמש לירי קליעי גז פלפל או צבע.⁵³ פנינו למשטרה בבקשה לקבל גם את נוהל ההפעלה והשימוש של אמצעי זה כדי לבדוק אם נקבעה בו חובת דיווח. המשטרה לא העבירה נוהל זה, שכן הוא טרם אושר לפרסום.⁵⁴

- **תרסיס פלפל** הוא אמצעי שימוש בכוח המשמש את שוטרי הסיוור והוא נחשב לחלק מצידום האישי. התרסיס מכיל תמצית פלפל חריף הגורמת לתחושות צריבה, דמע, נפיחות בעיניים וקשיי נשימה.⁵⁵ שוטר שהשתמש בגז פלפל צריך **לדווח בדוח הפעולה על נסיבות השימוש, ולציין אם הזהיר את האזרח. עוד נקבע בנוהל כי על מפקדי היחידות לבדוק את דיווחי השוטרים, לבקר את השימוש בתרסיס ולפקח עליו**,⁵⁶ אך לא מצוין בנוהל אם בדיקה זו היא פרטנית או שנדרש תכלול של הנתונים על אירועי שימוש בתרסיס.

⁵¹ משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.18, [נוהל הפעלה ושימוש באלה באירועי הפרות סדר](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.14, [נוהל הפעלה ושימוש בכדור ספוג](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.16, [נוהל הפעלה ושימוש בפריטי גז מדמיע](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.17, [נוהל הפעלה ושימוש במדוכה רב-קנית "ונום"](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

⁵² משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: יס"מ, טרור והפרות סדר, מס' 220.010.11, [נוהל הפעלת אמצעים באירוע הפרות סדר](#), תאריך תחילה: 17 ביולי 2020, פורסם: 22 ביולי 2020; הנוהל יהיה בתוקף עד 1 בינואר 2024.

⁵³ משטרת ישראל, אגף תמיכה לוגיסטית, נוהלי את"ל, פרק: מחלקה לוגיסטית, תת-פרק: מדור אמל"ח, מספר: 03.04.01, [רובה-FN303 היכר ואחזקה](#), תאריך תחילה: 1 בינואר 2015, פורסם: 1 בינואר 2015.

⁵⁴ בתחילת פברואר נמסר מהמשטרה כי כמה נהלים על אמצעים לשימוש בכוח יפורסמו חלקית "בחודש הקרוב". עד למועד סגירת המסמך פורסמו מרביתם (הנהלים הנוגעים למערכת האקוסטית "צעקה", אלות, פריטי גז מדמיע, כדורי ספוג ומדוכה רב-קנית) אך נוהל השימוש ב-FN303 עדיין לא פורסם. גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 7 בפברואר 2021.

⁵⁵ לפי הנוהל, לתרסיס פלפל יש יתרון בעבור השוטר, שכן הוא מאפשר להשתלט על חשוד או עצור שנוהגים בלימות ללא מגע פיזי עימם. לפי הנוהל, אין להשתמש בתרסיס כשהחשוד מתנגד למעצר באופן פסיבי ואין להשתמש בו כלפי קשישים, ילדים קטנים ונשים בהיריון. לפי הנוהל, אין להשתמש בתרסיס פלפל במקומות סגורים ויש להשגיח על נפגעים ולהעבירם לטיפול רפואי במקרה של קשיי נשימה. משטרת ישראל, אגף המבצעים, נוהלי אג"מ, פרק: שיטור וקהילה, תת-פרק: אמצעים, מס' 220.003.01, [תרסיס פלפל אישי](#), תאריך תחילה: 2 ביוני 2013, פורסם: 14 ביולי 2020.

⁵⁶ שם.

סיכום ביניים

עד כה הצגנו חקיקה ונוהלי משטרה (אלה מהם שהועברו לידינו) שבהם מוסדר השימוש בכוח ובחלקם – גם תיעודו. מהם עולה כי אין הוראה **כוללת** לתיעוד אירועי שימוש בכוח. לפחות לגבי חלק מהאמצעים שבהם המשטרה משתמשת נקבעה בנהלים חובת דיווח של השוטרים או של המפעילים אך היא אינה אחידה בכל הנהלים, ועל פי רוב לא נקבע בהם אם וכיצד יתוכלו הנתונים או איזה שימוש ייעשה בהם.

בתשובת המשטרה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי אירועי השימוש בכוח מדווחים במערכות שונות ואין אפשרות לתכלול אותם בדוחות תקופתיים או לנתח אותם לפי פרמטרים כמו נסיבות האירוע, סוג הכוח שהופעל, מאפייני השוטרים ומאפייני האזרחים (למשל גיל, מגדר, קבוצת אוכלוסייה). מאפייני האזרחים אינם נכתבים בדוח הפעולה אלא אם כן הם רלוונטיים לאירוע.⁵⁷ בתשובת המשטרה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב גם כי מערכת המחשוב המשטרית "שירת הסירנה" **מאפשרת לשוטרים לדווח על שימוש בכוח** בשדה הממוחשב שנקרא "סוג סמכות", שבו יש אפשרות בחירה בין החלופות האלה (לפי סדר הופעתן בתפריט הממוחשב): אמצעים לפיזור המון,⁵⁸ חיפוש ותפיסה, טייזר,⁵⁹ כבילה,⁶⁰ נהיגה במתכונת חירום, פתיחת דלתות ופריצת מנעולים,⁶¹ פצצת תאורה, שימוש בכוח⁶² ושימוש בנשק, תפיסת מוצג ותרכיס פלפל. בתשובת המשטרה הודגש כי **שדה זה אינו מוגדר "שדה חובה" למילוי ולכן הפקת נתונים באמצעותו אומנם אפשרית מבחינה טכנית, אך הנתונים שיופקו בדרך זו לא יהיו מהימנים**. לפי תשובת המשרד לביטחון הפנים, המשטרה פועלת להפיכת השדה הממוחשב על השימוש בכוח ל"שדה חובה", ובעתיד תתאפשר הפקת נתונים מהימנים. יש מקרים שבהם שוטרים משתמשים ביותר מאמצעי אחד, **אך מערכת המחשוב המשטרית אינה מאפשרת לדווח**

מערכת המחשוב של משטרת ישראל מאפשרת לשוטרים לדווח על שימוש בכוח בשדות הממוחשבים, אך שדות אלו לא הוגדרו "שדות חובה"; משום כך, אי-אפשר להפיק באמצעות מערכת זו נתונים מהימנים. המשטרה מתכוונת לשנות מאפיין זה של המערכת

⁵⁷ רפ"ק ע"ד מוריה בן משה, קמ"ד יחידות מבצעיות במשטרת ישראל, מכתב מ-1 בנובמבר 2020, הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים, 7 בדצמבר 2020. תשובות לשאלות הבהרה, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2020.

⁵⁸ האמצעים שעליהם אפשר לדווח הם SR-2, ונום, טילי גז מתפצלים, כדורי גז, כדורי ספוג, מכת"ז – בואש, מים או צבע, רימוני גז, רימון הלם סנוור. תשובת המשרד לביטחון הפנים, הועברה על ידי אור אלמוג, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 20 בינואר 2020; עירן נהון, יועץ השר לביטחון הפנים, הודעות, 20 ו-21 בינואר 2020.

⁵⁹ השוטרים יכולים לדווח על ארבע דרכים לשימוש בטייזר: הפעלת מחסנית ללא פגיעה, הפעלת מכשיר באמצעות מחסנית, שימוש כשוקר והפעלת שוקר באוויר. שם.

⁶⁰ השוטרים יכולים לדווח על כבילה באמצעות אזיקים, אזיקונים או אמצעי אחר. שם.

⁶¹ השוטרים יכולים לדווח על פתיחת דלתות ופריצת מנעולים על ידי כיבוי אש או על ידי שוטר. שם.

⁶² שימוש בכוח במערכת זו כולל הפעלת סוס או פרש ושימוש בכוח (ככל הנראה הכוונה לשימוש בכוח פיזי ללא אמצעים), שם.

על יותר מאמצעי אחד. לפי תשובת המשרד, בכוונת המשטרה לשנות גם מאפיין זה של מערכת המחשוב.⁶³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם למשרד לביטחון הפנים, בהיותו **רגולטור** של משטרת ישראל, בשאלה על הפיקוח והבקרה שהוא עורך על אירועי שימוש בכוח. לפי תשובת המשרד, **השר לביטחון הפנים רשאי לדרוש ולקבל מידע הן על אירועים חריגים ובעלי משמעות ציבורית בהתנהלות המשטרה והן על נתונים סטטיסטיים. השר גם מוסמך להתוות מדיניות כללית ולתת למשטרה הנחיות כלליות, זאת לאחר שמיעת עמדתו של מפכ"ל המשטרה.**⁶⁴

במהלך הכנת המסמך נמסרה עמדת השר לביטחון הפנים אמיר אוחנה: "לא יכול להיות ספק באשר לחשיבות הפיקוח באמצעות מעקב נתונים, אחר אירועי שימוש בכוח בתחנה נתונה או אף בהיבט פרסונלי, הן ככלי ניהולי-פיקודי, ולטובת חתירה מתמדת לשיפור שירותי המשטרה, וחיזוק כבודה ותדמיתה בעיני הציבור. לפיכך ינחה השר, במסגרת פגישת עבודה קרובה, את מ"מ מפכ"ל המשטרה הנכנס לבחון קידום עריכת סטטיסטיקה ומעקב אחר אירועי שימוש בכוח במשטרה".⁶⁵ למיטב הבנתנו, יישומו של צעד זה תלוי בהסדרת חובת הדיווח של שוטרים וכן בשינוי במערכת המחשוב, שעליו הודיעה משטרת ישראל כאמור. נציין כי בעמדה זו של השר אין התייחסות לסוג הנתונים שהשר סבור שעל המשטרה לאסוף, ובפרט – אין התייחסות לקבוצות אוכלוסייה.

כאמור, אחת השאלות שביקשנו לבחון במסגרת המסמך היא השימוש שמדינות עושות בנתונים על השימוש בכוח, ככל שאלו נאספים. בהמשך הסקירה יוצגו כמה מדינות שמתוך שאיפה לשקיפות מפרסמות מידע ונתונים על שימוש בכוח ברמות שונות של פירוט, ובכלל זה פרמטרים שונים שעשויים לסייע בהבנת השתלשלות האירועים וניתוח לפי קבוצות האוכלוסייה המעורבות.

שאלה באשר לשימוש בנתונים הופנתה גם אל משטרת ישראל ואל המשרד לביטחון הפנים. בפרט שאלנו: **האם נתוני השימוש בכוח מנותחים לצורך למידה ארגונית פנימית או לצורך פרסום לציבור?**

⁶³ שם.

⁶⁴ ההדגשות אינן במקור. נצ"מ אפרת אלטהולץ מרום, ראש אגף מדיניות במשרד לביטחון הפנים, מכתב, 29 באוקטובר 2020, הועבר על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים בדוא"ל ב-7 בדצמבר 2020.

⁶⁵ עוד מסר השר אוחנה באשר ל"שבר העמוק באמון הציבור במח"ש, בין היתר נוכח אופן החקירה ומשכה", כי הוא סבור ש"דווקא טיפול מהיר, משמעותי, המבוצע על ידי גורמי הפיקוד בתוך המשטרה, תוך בחינה מיידית של השעיית השוטר או פיטוריו מהחיל, הוא האפיק הנכון, בחלק מהמקרים, לטיפול באירועי שימוש בכוח". תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 בינואר 2021.

לנוכח תשובת המשטרה כי כיום אין לה אפשרות להפיק נתונים מהימנים על השימוש בכוח, שאלת השימוש בנתונים אלו מתייתרת

דיווחי השוטרים משמשים את המשטרה למטרות פנימיות: בדיקת מקרים בעקבות פניית ציבור או תלונה, חקירת מח"ש וכדומה. כמו כן, מחלקת הסיוור באגף המבצעים בודקת אירועים באופן מדגמי

המשרד לא השיב על שאלתנו באשר לפרסום פומבי של נתוני השימוש בכוח. גם בעמדת השר שהועברה לידינו לא הייתה התייחסות לכך. עם זאת, בהיעדר איסוף מסודר של נתונים בנושא על ידי משטרת ישראל, שאלת השימוש בנתונים – לפחות לצורך בדיקה מתכללת של נושאים (כמתואר במבוא) – מתייתרת בעת הנוכחית.

באשר לשימוש פנימי בנתונים נמסר בתשובת המשטרה כי מחלקת סיוור באגף המבצעים של המשטרה עורכת בקורות **מדגמיות** לבחינת אופן הטיפול של השוטרים באירועים. בקרו ת אלו מסתמכות על דוחות הפעולה של האירועים ועל סרטונים שצולמו באמצעות מצלמות גוף. אירועים מסוימים נבחנו רק במקרים האלו:⁶⁶

- פניית ציבור או תלונה ליחידה לתלונות הציבור של המשטרה;
- חקירה של מח"ש או מחלקת המשמעת של המשטרה;
- כאשר מתעורר צורך בעריכת תחקיר.⁶⁷

עוד נמסר בתשובת המשטרה שמחלקת המשמעת של המשטרה מפיקה, לצורכי פיקוח ובקרה **פנימיים**, דוחות שנתיים בדבר התלונות על שימוש בכוח והטיפול בהן, אך אין מדובר בכל מקרי השימוש בכוח אלא רק במקרים שבהם הוגשה תלונה למח"ש בגין שימוש בכוח שלא כדין, וזו העבירה את הטיפול למחלקת המשמעת.⁶⁸

הבעייתיות שעשויה להיגרם מהיעדר מידע סטטיסטי עלתה כבר לפני שנים רבות. בדוח בנושא "אלימות שוטרים כלפי אזרחים" שפרסם המדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים **בשנת 2000** צוינו בעיות שעלו במחקר, ובהן פערים וחוסרים בנתוני המשטרה על תלונות אזרחים,⁶⁹ וכן אי-התאמה בין נתוני המשטרה לנתוני מח"ש. עוד צוין **היעדרם של נתונים על מאפייני האזרח המתלונן, שלפי הדוח הם "אחד הממדים החשובים להבנת התופעה של אלימות שוטרים"**.⁷⁰ נראה כי לפחות חלק מבעיות אלו לא נפתרו עד היום.

⁶⁶ רפ"ק עו"ד מוריה בן משה, קמ"ד יחידות מבצעיות במשטרת ישראל, מכתב, 1 בנובמבר 2020, הועבר בדוא"ל על ידי גל יונה מלשכת השר לביטחון הפנים, 7 בדצמבר.

⁶⁷ בתשובת המשטרה לא צוין כיצד מתקבלת החלטה זו.

⁶⁸ שם.

⁶⁹ לדוגמה, ביותר מ-60% מהתיקים שנבדקו לא צוין שם הנילון או המספר האישי שלו. המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, ד"ר אברהם כרמלי, נעמה שמיר, פילת בע"מ, **אלימות שוטרים כלפי אזרחים – דוח מחקר**, דצמבר 2000, עמ' 4-5.

⁷⁰ בעיה נוספת שנחשפה במחקר הייתה חוסר שיתוף פעולה של השוטרים בראיונות קבוצתיים ואישיים. שם.

3.2 איסוף מידע על תלונות על שימוש משטרתי בכוח, בדגש על קבוצות אוכלוסייה

כמה מדינות שסקרנו אוספות (ומפרסמות) נתונים על שימוש בכוח שנעשה **כדין ושלא כדין**. בהתאם לכך, גם שאלותינו למשטרה נסבו על כלל אירועי השימוש בכוח (מוצדק או לא מוצדק) אך **בתשובת המשטרה הייתה התייחסות רק לאירועי שימוש בכוח שלא כדין, ובפרט למקרים שבהם הוגשו תלונות בנושא**. משום כך נציג להלן מידע על הדיווח במסגרת המנגנונים שבהם מערכת אכיפת החוק בודקת תלונות של אזרחים על התנהגות של שוטרים, ובכלל זה על שימוש בכוח. מנגנונים אלו במשטרת ישראל הם היחידה לתלונות הציבור (ית"צ) ומחלקת המשמעת. נוסף על כך, מח"ש חוקרת חשדות על עבירות של שוטרים שהעונש שנקבע להן בחוק עולה על שנת מאסר.⁷¹

בפרט ביקשנו לבדוק אם גופים אלו אוספים מידע על השימוש בכוח כלפי אזרחים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות; זאת לאור המלצותיהם והנחיותיהם של נציבות זכויות האדם והמשרד לסמים ופשיעה של האו"ם כאמור.

לפי תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **במערכת המחשוב של ית"צ לא נאספים נתונים על מאפייני המתלוננים או הנילונים (גיל, מגדר, מוצא, דרגת השוטרים ותפקידם)**. על פי תשובת המשרד לביטחון הפנים, גם מחלקת המשמעת של המשטרה אינה אוספת נתונים כאלה.⁷² בעניין פילוח הנתונים לפי קבוצות אוכלוסייה נוסף כי על פי רוב המשטרה גם אינה מעבירה למרכז המחקר והמידע של הכנסת (ואף אינה מפרסמת בדוח השנתי או בתשובות לבקשות חופש מידע) נתונים לפי הקבוצות "יהודי" או "ערבי", אלא לפי הקבוצות "יהודי" ו"לא יהודי". נבהיר כי בקבוצת הלא יהודים בישראל לא נכללים רק ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, דרוזים וצ'רקסים, אלא גם קבוצות נוספות של נוצרים וזרים (עובדים זרים, מבקשי מקלט ותיירים), ודבר זה מקשה את ניתוח הנתונים והסקת המסקנות.

גם בתשובת מח"ש על פנייתנו נכתב שנתוני הנילונים אינם מוזנים למערכת המחשוב שלה ולכן אי-אפשר להעביר לידינו נתונים אלו. גם נתוני המתלוננים אינם מוזנים למערכת המחשוב, ובעניין זה הודגש בתשובתה כי "על פי החלטת פרקליט המדינה, ביחידות הפרקליטות בכללותן, שמח"ש נמנית עליהן, לא מתויגים מתלוננים על פי מוצאם, זהותם הדתית, נטייתם המינית או כל הגדרה אחרת".⁷³

⁷¹ משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, מח"ש, [על אודות המחלקה לחקירות שוטרים](#), כניסה: 13 בינואר 2021.

⁷² רפ"ק עו"ד עמי גרנובסקי, ראש תחום פיקוח ובקרה במשטרת ישראל, מכתב, 6 ביולי 2020, הועבר בדוא"ל על ידי גלי יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, ב-30 ביולי 2020.

⁷³ עו"ד מיכל פרייסמן, סגנית בכירה א' במחלקה לחקירות שוטרים, משרד המשפטים, מכתב, 9 ביולי 2020.

בישראל מבררים אירועי שימוש בכוח בעיקר במסגרת תלונות של אזרחים

מח"ש, היחידה לתלונות הציבור של המשטרה ומחלקת המשמעת של המשטרה אינן אוספות נתונים על מאפייני המתלוננים או על מאפייני הנילונים (למשל על קבוצת האוכלוסייה שהם משתייכים אליה או על מוצאם)

אשר לאי-איסוף הנתונים על ידי מח"ש נציין כי בשנת 2017 הגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה לבג"ץ בעניין חוסר האפשרות לקטלג את השימוש בכוח לפי **סוג האמצעים** שבהם נעשה לכאורה שימוש בכוח שלא כדין. באפריל 2019 הודיעה מח"ש לבג"ץ כי פילוח ממוחשב של הנתונים יתאפשר עם השלמת שינוי במערכת המחשוב שלה. היה צפוי שהמערכת החדשה תתחיל לפעול בראשית שנת 2020, אך במועד כתיבת המסמך הקמתה עדיין לא הושלמה.⁷⁴ בדיון שנערך בפברואר 2021 **הודיעה מח"ש כי הקמת מערכת המחשוב תושלם עד סוף ספטמבר 2021**, ומשום כך פסק בג"ץ כי העתירה התייתרה והורה על מחיקתה.⁷⁵

בעניין איסוף הנתונים לפי קבוצות אוכלוסייה מסר עו"ד אווקה זנה, ראש היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים, כי היחידה רואה חשיבות רבה באיסוף נתונים באופן אקטיבי, באמצעות קביעת חובת דיווח על אירועים בעלי מאפיינים של פרופיילינג. עו"ד זנה מציע כי קביעת קבוצת האוכלוסייה תהיה מבוססת על העקרונות האלו: הגדרה עצמית של האזרח, מתוך שמירת זכותו לסרב להגדיר את עצמו; אפשרות של שיוך ליותר מקבוצת אוכלוסייה אחת; שקיפות באשר לשימוש שיעשה במידע, כדי להבהיר שהמידע ישמש רק לשמירה על זכויות האזרח וקידום קבוצות מיעוט, ולהסיר חשש שעצם מסירת המידע תגרום לאפליה ולגזענות. יודגש כי **עמדה זו של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות מכוונת לאיסוף נתונים במערכת אכיפת החוק כולה.**⁷⁶

ב-31 בדצמבר 2020 פורסם **דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים, שפעל בעקבות מחאת יוצאי אתיופיה על האירוע שבו נהרג סלומון טקה מירי שוטר.**⁷⁷ במה שנוגע לאיסוף נתונים ודיווח לציבור המליץ הצוות כך:⁷⁸

- ליצור **בסיס נתונים אחיד במשטרה**, שבו ירוכז המידע על כלל התלונות המגיעות ליחידות המשטרה המטפלות בתלונות אלו;
- ליצור **ממשק** להעברת נתונים בין המשטרה למח"ש;

⁷⁴ נוסח העתירה כפי שמופיע באתר האגודה לזכויות האזרח: [בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח נ' מח"ש, 29 ביוני 2017](#). הודעת העדכון של מח"ש לבג"ץ מתאריך 23 באוגוסט 2020 הועברה על ידי עו"ד אן סוצ'יו מהאגודה לזכויות האזרח בדוא"ל, 3 בינואר 2021.

⁷⁵ [בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח נ' מח"ש, פסק דין](#), 10 בפברואר 2021.

⁷⁶ עו"ד אווקה זנה, ראש היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, משרד המשפטים, מכתב, 31 בדצמבר 2020.

⁷⁷ בראש הצוות עמדו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) וסגן מפקח"ל משטרת ישראל; כמו כן היו חברים בצוות גורמים בכירים במשטרת ישראל (ראש אגף משאבי אנוש, היועצת המשפטית, ראש מחלקת המשמעת) וכן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, ומנהלת מח"ש.

⁷⁸ משרד המשפטים, [דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים](#), 31 בדצמבר 2020.

בדצמבר 2020
פורסם דוח הצוות
לשיפור המענה
לתלונות נגד שוטרים.
הצוות המליץ על כמה
צעדים באשר לאיסוף
נתונים ודיווח לציבור

לא מצאנו בדוח המלצה לאיסוף נתונים על קבוצות אוכלוסייה, אך על פי שהוועדה כונסה בעקבות מחאת יוצאי אתיופיה על יחס המשטרה ומח"ש לבני העדה האתיופית

• **אחת לשנה המשטרה תפרסם נתונים אגרגטיביים ואנונימיים** על הטיפול בתלונות על שוטרים.

לא מצאנו בדוח המלצה לאיסוף נתונים על קבוצות אוכלוסייה, אך על פי שהוועדה כונסה בעקבות מחאת יוצאי אתיופיה על יחסן של המשטרה ומח"ש לבני העדה, ועל כך עמדתה המקצועית של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות שפורטה לעיל, כפי שהועברה על ידי עו"ד זנה.

הוועדה הבין-משרדית להתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלות

לתקשורת בין-אישית בשעת המפגש בין שוטרים לאזרחים יש חלק מרכזי בהתפתחות אירועים בשטח בעת פעולות אכיפה, השלטת סדר או סיוור שגרת. אזרחים בעלי קשיים נפשיים מסוימים או בעלי קשיים בתקשורת (למשל אנשים שאינם שולטים בשפה, בעלי לקות שמיעה או אנשים הנמצאים על הרצף האוטיסטי) עלולים להיפגע במפגשים אלו, היות שהם אינם מבינים או אינם מפענחים היטב את הסיטואציה שבה הם נמצאים.

בפברואר 2021 פורסם דוח של הוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלויות. ועדה זו הוקמה ביוזמת בית הנשיא על רקע רצף של כמה אירועים שבהם מפגש של כוחות האכיפה והביטחון עם אזרח עם בעיות נפשיות או אוטיזם הסתיים במות האזרח.⁷⁹ הוועדה התמקדה בחלק מהאנשים שיש להם מוגבלות: אנשים עם אוטיזם, בעלי מוגבלות שכלית-התפתחותית ואנשים עם בעיות בתחום בריאות הנפש.⁸⁰ בראשות הוועדה עמד מנכ"ל משרד הרווחה ד"ר אביגדור קפלן, ובדיניה השתתפו נציגי משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים ומשרד החינוך, וכן ארגונים יציגים הפועלים בתחום. בין המלצות הוועדה: הכשרות לגורמי שיטור ואכיפה,⁸¹ הקמת צוותי התערבות במשבר

⁷⁹ כמה מאירועים אלו – מותם של איאד אל חלאק ושל מוסטפה יונס במאי 2020, מותו של שיראל חבורה באפריל 2020 ומותו של יהודה ביאדגה בתחילת 2019. משרד המשפטים, הסנגוריה הציבורית, [המלצות הוועדה הבינמשרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלויות, דוח מסכם פברואר 2021](#), 18 בפברואר 2021.

בעקבות אירועים אלו העביר ארגון רופאים לזכויות אדם מכתב למשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה; במכתב זה נטען כי לשוטרים ולאנשי כוחות הביטחון אין די כלים לפתרון קונפליקטים עם נפגעי נפש ובעלי צרכים מיוחדים באמצעים לא-אלימים (ובייחוד במצבים שבהם האזרח משתייך ליותר מאוכלוסייה רגישה אחת, למשל ערבי שנמצא על הרצף האוטיסטי). ליטל גרוסמן, מנהלת מחלקת תושבים, ארגון רופאים לזכויות אדם, מכתב למשרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 31 במאי 2020. הועבר בהודעה על ידי ליטל גרוסמן ב-27 בדצמבר 2020. במכתב המליץ הארגון להקים ועדה בין-משרדית שתבחן את התרבות הארגונית ותקבע נוהל לטיפול במפגשים אלו.

⁸⁰ נציין כי הוועדה הבין-משרדית התמקדה במוגבלויות שהוזכרו לעיל, וכי יש מוגבלויות נוספות שעלולות להקשות את המפגשים בין המשטרה לאזרחים.

⁸¹ מטרת ההכשרות: הגברת ההיכרות של אנשי כוחות האכיפה עם סוגי מוגבלויות ועם הממשקים השונים והעלאת מודעותם לנושא; הסרת סטיגמות ושינוי עמדות בקרב גורמי אכיפה; הקניית כלים לשימושיים במפגש עם אדם עם מוגבלות; העצמת גורמי האכיפה לגבי תפקידם ויכולתם להשפיע על חייו של אדם עם מוגבלות ומשפחתו. משרד המשפטים, הסנגוריה הציבורית, [המלצות הוועדה](#)

(מודל משולב שיטורי-מקצועי)⁸² וטיוב ממשקים בהליך הפלילי.⁸³ בין חברי הוועדה הבין-משרדית לא נכללו נציגים של משטרת ישראל או של המשרד לביטחון הפנים, ומרבית הדיונים בצוותי המשנה התקיימו ללא נוכחות המשטרה (לפי המשטרה – בשל נסיבות שאינן תלויות בה). עמדת המשטרה באשר להמלצות שהוזכרו לעיל צורפה כנספח לדוח הוועדה.⁸⁴

בדוח הוועדה לא מצאנו נתונים על מפגשים של המשטרה (או כוחות ביטחון אחרים) עם אנשים עם מוגבלות, וכאמור השוטרים בישראל אינם מחויבים לדווח על כך. בהמשך המסמך נציג מדינות שבהן השוטרים מתבקשים לדווח על המקרים שבהם האזרח המעורב באירוע של שימוש בכוח הוא בעל חזות המעידה על קושי נפשי או על קושי בתקשורת.

[חזרה לתמצית](#)

[הבינמשרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלויות, דוח מסכם פברואר 2021](#), פורסם: 18 בפברואר 2021.

⁸² הוועדה הציעה להקים צוותי התערבות לאחר סקירת פעילותם של צוותים דומים במדינות אחרות (כמפורט בדוח). בין תפקידי צוותי ההתערבות: מניעת הסלמה של התנהגות האדם עם המוגבלות במצבי משבר, צמצום הממשקים בין אנשים עם מוגבלות לבין גורמי אכיפה במצבי משבר וצמצום הפעלת אמצעי כפייה כלפיהם; התאמת ההתערבות המשטרית לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות. הוצע כי ראשית יוקמו צוותים במסגרת ניסיונית (פיילוט) וילוו על ידי ועדת היגוי ובהמשך תאמץ הממשלה את המודל וישקלו תיקוני חקיקה רלוונטיים. שם.

⁸³ בין היתר הוצע להתאים את ההליך הפלילי לאנשים עם מוגבלות בכמה דרכים: קידום חלופת הליך אזרחי על פני הליך פלילי; הרחבת ההגנות על אנשים עם מוגבלות בעת חקירה משטרית; כליאה מותאמת. שם.

⁸⁴ עמדת המשטרה נמסרה לוועדה ב-27 בדצמבר 2020. שם.

4. סקירה משווה

בחלק זה של המסמך יוצגו דוגמאות לאיסוף נתונים על שימוש בכוח ועל פרסומם במדינות שונות. לצורך כתיבת המסמך ניסינו לאתר מדינות שבהן גורמים ממשלתיים מפרסמים דוחות על שימוש משטרתי בכוח, או שיש בהן הוראות בעניין חובת דיווח על שימוש משטרתי בכוח. **מספר המדינות שבהן מצאנו מידע כזה הוא מועט.** על כן, **אי-אפשר להסיק ממנו על שכיחות המדינות שאוספות נתונים על שימוש בכוח או מפרסמות אותם.** המידע שיוצג במסמך נועד להעלות סוגיות הקשורות לשימוש בכוח, לדיווח עליו ולפרסום הממצאים. כמו כן, נדגיש כי הסקירה המשווה אינה עוסקת ככלל בהוראות הקשורות לשימוש בכוח ולהיקף השימוש בכוח במדינות השונות, אלא רק בסוגיית איסוף הנתונים כאמור.

במסגרת בחינת הדיווח על השימוש בכוח ביקשנו לבחון את עצם איסוף הנתונים, ובכלל זה איסוף נתונים מובחנים על קבוצות אוכלוסייה, ואת פרסום הנתונים בפומבי. לא בכל המדינות המוצגות במסמך מצאנו מידע מלא על כל הסוגיות האלו.

לעניין קבוצות האוכלוסייה, נציין כי מטבע הדברים במדינות שונות יש קבוצות מיעוט שונות, ויש הבדלים בשיעורן בכלל האוכלוסייה, במצבן החברתי-כלכלי, בזכויותיהן ובחובות המוטלות עליהן, וכן בשכיחות שבה הן מעורבות באירועי הפרת סדר ציבורי או באירועים פליליים. יש מדינות שבהן נוצרו תחושות של עוינות ואי-אמון הדדיים בין הקבוצות האתניות לבין רשויות המדינה בכלל וגורמי אכיפת החוק בפרט. יש מקרים שבהם תחושות אלו נובעות מאירועי שימוש בכוח בעבר (בין שהשימוש בכוח היה מוצדק ובין שלא), ויש מקרים שתחושות אלו נובעות מהיסטוריה של הפליה בתחומי חיים רבים. הללו יכולים להשפיע על הבחירה לאסוף ולפרסם את הנתונים על שימוש בכוח כלפי אוכלוסיות אלו.

המדינות יוצגו לפי הסדר הזה: ראשית יוצג מידע על מדינות שבהן מצאנו פרסום פומבי מפורט של הנתונים וניתוח מעמיק שלהם (ניו זילנד ובריטניה); לאחר מכן יוצג מידע על קנדה וארה"ב – מדינות פדרליות שבהן יש הסדרה מסוימת של הדיווחים ברמה הלאומית, אך יש שונות גדולה במידת הדיווח ובאופיו ברמה המקומית (מדינות, מחוזות, ערים); לבסוף ייסקרו שתי מדינות שבהן יש דיווח ופרסום לציבור אך הם מצומצמים יותר (אירלנד וג'מייקה).

4.1 ניו זילנד – פרסום נתונים מפורטים, לרבות פילוח לפי קבוצות אתניות

משטרת ניו זילנד קבעה הוראות פנימיות בדבר השימוש בכוח, ובעיקר בדבר הדיווח עליו. הוראות אלה נועדו להבהיר את הגורמים שהובילו להסלמת האירועים ולשימוש בכוח, לסייע בקבלת החלטות המבוססת על נתונים ולתרום לשלום הציבור והשוטרים. לפי הוראות אלו, השוטרים מחויבים לדווח על אירועי שימוש בכוח, **בין שנעשו כשהיו בתפקיד ובין שלא.** האמצעים השונים לשימוש בכוח מכונים "אופציות טקטיות" (Tactical Options), והדיווח

בניו זילנד חובת
הדיווח של שוטרים
על שימוש בכוח
נקבעה בהוראות
פנימיות של המשטרה

השוטרים מדווחים על כל שימוש בכוח באמצעות טפסים ייעודיים. הממונים עליהם נדרשים לדווח על כל אירוע של מוות עקב שימוש בכוח ועל כל פגיעה עקב ירי

הממונים על השוטרים בודקים את הדיווחים ומחווים את דעתם בנוגע לשימוש בכוח. הדוחות נבדקים גם על ידי גורמים מבקרים

נעשה באמצעות טופסי אופציות טקטיות (Tactical Options Report, TOR). **השוטרים מחויבים** למלא את הטפסים האלו, לפי הנסיבות:⁸⁵

- טופס סטנדרטי בכל אירוע של שימוש באופציות טקטיות ובכל מקרה שבו הוצג בפני האזרח נשק חם או טייזר (Standard TOR).
- טופס ייעודי לירי בשוגג (Unintentional/Unauthorized Discharge TOR).
- טופס ייעודי לשימוש בכוח כלפי בעל חיים (Animal TOR).

כמו כן, **הממונה על השוטר (Supervisor)**⁸⁶ מחויב לדווח למנהל המבצעי של המחוז (District Operations Manager) על כל אירוע של מוות שנגרם בעקבות שימוש בכוח ועל כל פגיעה שנגרמה בעקבות ירי (Fatalities/ shooting injuries TOR).

בהוראות נאסר על השוטר הממלא את הדיווח להעתיק את הדוח משוטר אחר, גם אם שניהם פעלו באותו אירוע; כל שוטר נדרש לדווח על האירוע במילותיו ומזווית הראייה שלו.⁸⁷

בהוראות נקבעו גם **לוחות זמנים לדיווחי השוטרים ולבדיקתם על ידי הממונה, וכן לבדיקת הגורם המפקח (Inspector):**

הגשת הדוחות: דוחות השוטרים יוגשו עד תום המשמרת. אם שוטר יתבקש להגיש תיקון לדוח, יעשה זאת עד תום המשמרת שבה התבקש לכך. שימוש בכוח של שוטר שלא בתפקיד ידווח עד לסוף אותו היום. מועדים אלו ניתנים לדחייה ב-72 שעות באישור הממונה. דוחות הממונים על אירועי מוות או פגיעות ירי יוגשו בתוך 72 שעות מהאירוע.

בדיקת הדוחות: הממונה יבדוק את דיווחי השוטרים עד תום המשמרת שבה הם התקבלו, ובאישור הדרג הממונה עליו, לא יאוחר מ-72 שעות לאחר מכן. כך גם בדיקת המפקח את דוחות הממונים.

במסגרת בדיקת הדוחות, הממונה יציין אם הוא תומך או לא תומך בפעולות השוטר באירוע (או אם נדרשת השלמת מידע) ובמידת הצורך ידון עם השוטר באירוע. הגורם המפקח יבחן את הדיווח ויציין גם הוא אם הוא תומך או לא תומך בפעילות השוטר; אם הוא אינו תומך בה, יועבר

⁸⁵ בניו זילנד מותרים לשימוש האמצעים האלו: כבילה באמצעות אזיקים או חגורת מותניים (על אמצעי זה מדווחים רק אם באותו אירוע השתמשו גם באמצעים אחרים), כיסוי פנים (Spitting hood) למניעת נשיכות או יריקות, כיסא ריסון, תרסיס פלפל, אלה, נשק מזדמן (למשל פנס שנמצא בידי השוטר), כלי משטרה (אם נשך או פצע את האזרח), כדורי גומי, ירי מנשק חם, שימוש בטייזר. כמו כן, יש לדווח על שימוש בכוח ללא אמצעים (Empty hand techniques), מלבד מקרים של נגיעה, הנחיה, ליווי, הרמה ודחיפה שלא גרמה לנפילת האזרח על הקרקע. **אין צורך** לדווח במקרים של שימוש בכוח כלפי רכוש ובמקרים של שימוש בכוח בשעת אימונים.

הוראות פנימיות אלו מתוך ספר הדרכה פנימי של משטרת ניו זילנד נדלו מאתר התשובות על בקשות חופש המידע של משטרת ניו זילנד. New Zealand Police, [Use of Force Overview](https://www.nzpolice.co.nz/Use-of-Force-Overview), August 9th 2019.

⁸⁶ אפשר שמשימת הדיווח תוטל על איש צוות אחר, שאינו השוטר שהפעיל את הכוח. שם.

⁸⁷ שם.

המקרה לגורמי המשטרה הרלוונטיים, והם ישקלו אם נדרשים צעדים משמעותיים או פליליים. **לאחר בדיקת הגורמים הללו, הדוחות נסגרים ומועברים למאגר נתונים.**⁸⁸

במשטרת ניו זילנד יש יחידת מחקר שעוסקת, בין היתר, בניטור והערכה של השימוש המשטרתי בכוח. ביחידה זו נכתבים דוחות שנתיים וחצי שנתיים, על סמך הדיווחים שהוזכרו לעיל. **מתוך הרצון לשקיפות ואחריותיות, דוחות אלו מתפרסמים באתר המשטרה.**

בדוח האחרון (דוח 2019) שפורסם יש פילוחים רבים של נתוני השימוש המשטרתי בכוח:⁸⁹

- **התנהגות המשטרה ותוצאותיה:** סוג הכוח שהופעל (כוח פיזי, תרסיס של חומר כימי, טייזר, איזוק, נשק חם, כלבי משטרה); מאפייני השימוש בנשק (כיוון הנשק, ירי בכוונה או ירי בשוגג); הנזק שנגרם (פציעה או מוות של אזרח, פציעה או מוות של שוטר, חומרת הפציעות).
- **מאפייני האזרחים המעורבים:** גיל, מחלת נפש או התנהגות אובדנית, מגדר, **ומוצא אתני** לפי הקבוצות האלו: מאורים, אירופים, אסיאנים, פסיפיים, קבוצה המכונה MELAA (יוצאי המזרח התיכון, אמריקה הלטינית ואפריקה), אחר ולא ידוע. מניתוח הנתונים על המוצא האתני עלה, למשל, כי גברים צעירים ממוצא מאורי מעורבים באירועי השימוש בכוח בשיעור הגבוה במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה וגבוה גם משיעורם בקרב החשודים במעורבות בהליכים פליליים.
- **נתוני תלונות של אזרחים על שימוש בכוח ותוצאות בירור התלונות.**

כדי להמחיש את אופן הצגת הנתונים על המוצא האתני, נביא בתרשים 1 צילום מתוך הדוח השנתי ובו נתונים של משטרת ניו זילנד על שימוש בכוח לפי קבוצות אוכלוסייה עיקריות ולפי סוג השימוש בכוח.⁹⁰

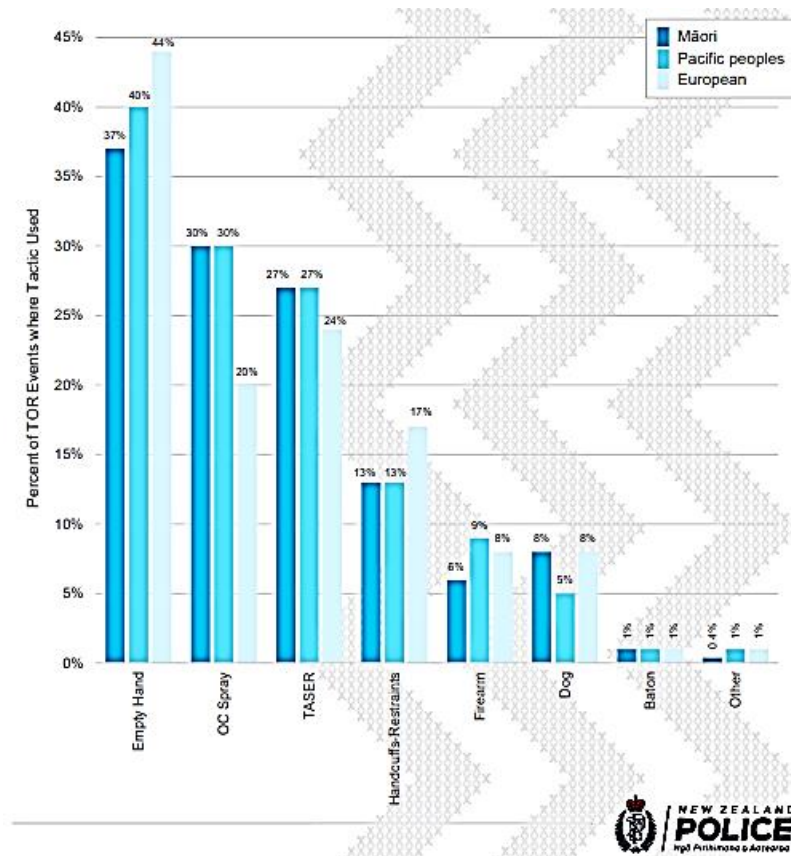
במחלקת המחקר של משטרת ניו זילנד נכתבים דוחות תקופתיים על השימוש בכוח. הדוחות מפורטים מאוד ויש בהם פילוחים רבים של הנתונים, ובכללם פילוחים לפי קבוצות אוכלוסייה

⁸⁸ New Zealand Police, [Use of Force Overview](#), August 9th 2019.

⁸⁹ New Zealand Police, [Tactical Options, 2019 Annual Report](#).

⁹⁰ שם.

תרשים 1: נתוני משטרת ניו זילנד על שימוש משטרתי בכוח, לפי קבוצות אוכלוסייה וסוגי השימוש בכוח – צילום מתוך דוח 2019



בתרשים מוצגים נתונים על שימוש בכוח מכמה סוגים: ללא אמצעים, גז פלפל, טייזר, איזוק או כבילה, נשק חם, כלבי משטרה, אלות או אחר. הנתונים הם על שלוש קבוצות אוכלוסייה, לפי מוצא: מאורים, יוצאי האיים הפסיפיים וממוצא אירופי. מנתונים אלו אפשר ללמוד על שכיחות השימוש באמצעים השונים (בכלל אירועי השימוש בכוח) כלפי כל אחת מקבוצות האוכלוסייה. מניתוח הנתונים שהוזכרו לעיל, וכן מהצלבות שונות בין מאפיינים, אפשר להסיק מסקנות שיש להן משמעות מבצעית לכוחות הפועלים בשטח, ושייתנו מענה לעניין של חוקרים באקדמיה ושל כלל הציבור.⁹¹

בסיום הדוח מובאת **רשימה מפורטת של כל אירועי הירי שבוצע על ידי שוטרים** שיש עליהם רישום במשטרת ניו זילנד, משנת 1916 עד מועד פרסום הדוח. אם יש עליהם רישום, ברשימה ייכללו הנתונים האלו: תאריך, מחוז, תוצאת הירי (מוות, פציעה), נסיבות האירוע (למשל, שוד, רצח, תקיפה, אלימות במשפחה), סוג הנשק, גיל האזרח שנפגע, מגדר ומוצא אתני. בכמה מהמקרים יש גם **קישור לדוח מפורט על האירוע**, שבו מובאים שמות הנפגעים (כאמור מתים

במסגרת הדוחות
התקופתיים, משטרת
ניו זילנד מפנה את
הקורא לדוחות
מפורטים שניתבו על
אירועים שבהם
אזרחים נהרגו או
נפצעו מירי

⁹¹ New Zealand Police, [Tactical Options, 2019 Annual Report](#).

או פצועים), אך לא שמות השוטרים המעורבים או שמותיהם של מעורבים נוספים (הללו חסויים ומקודדים, למשל שוטר א' או מר א);⁹² דוחות אלו הוכנו על ידי **הרשות העצמאית לבדיקת התנהגות המשטרה** (Independent Police Conduct Authority) – גוף עצמאי שהוקם על ידי הפרלמנט בניו זילנד כדי לטפל בתלונות של הציבור על המשטרה.⁹³

בדוח המשטרה מוסבר כי **רשימת אירועי הירי נכללת בדוח בשל העניין הציבורי בנושא, וכן כי במידע המוצג יש איזון בין הרצון של הציבור ללמוד על פרטי האירוע לבין הזכות לפרטיות של הצדדים המעורבים**. אי לכך, הוחלט לכלול בדוח המשטרה את המידע שבדרך כלל המשטרה נשאלת לגביו במסגרת בקשות חופש מידע, תוך שמירה, כאמור, על חיסיון פרטיהם האישיים של חלק מהמעורבים.⁹⁴

הדוח הראשון בנושא שימוש בכוח פורסם באתר המשטרה בשנת 2015. אומנם הוא קצר הרבה יותר מהדוח הנוכחי, אך כבר אז נכללו בו נתונים בפילוח לפי קבוצות האוכלוסייה שהוזכרו לעיל.⁹⁵ בשנים שקדמו לכך (2009-2014) פורסמו דוחות שהתמקדו בשימוש בטייזר בלבד, ומהם עולה שגם בשנת 2009 משטרת ניו זילנד הציגה את הנתונים לפי קבוצות האוכלוסייה.⁹⁶

[חזרה לתמצית](#)

4.2 בריטניה – פרסום נתונים מפורטים, לרבות פילוחים לפי קבוצות אוכלוסייה

בריטניה מצויה בתהליך של הגברת האחראיות והשקיפות בעניין שימוש משטרתי בכוח. תהליך זה החל בשנת 2014 בוועידה שערך משרד הפנים (המשרד האחראי למשטרה בבריטניה), כדי לשפר את טיפול המשטרה באוכלוסיות פגיעות ובמיעוטים. תרזה מיי, שרת הפנים דאז, ביקשה להקים מערכת אחודה לאיסוף נתונים על השימוש המשטרתי בכוח; שכן, עד אז רק 25 מ-34 כוחות המשטרה של בריטניה נהגו לאסוף נתונים, כיוזמה מקומית, והנתונים נאספו בצורה לא אחידה ובלתי ניתנת לתכלול. בעקבות הוועידה, בשנת 2015 כתב מפקד בכיר במשטרה המלצות מפורטות בעניין איסוף הנתונים באמצעות מערכת ממוחשבת

⁹² New Zealand Police, [Tactical Options, 2019 Annual Report](#).

⁹³ הרשות לבדיקת התנהגות המשטרה הוקמה מכוח חקיקה; היא אינה כפופה למשטרה או לממשלה, ובראשה עומד שופט.

Independent Police Conduct Authority, [Legislation and Accountability](#), accessed: October 29th 2020.

Independent Police Conduct Authority, [About Us](#), accessed: October 29th 2020.

⁹⁴ New Zealand Police, [Tactical Options, 2019 Annual Report](#)

דוגמה לדוח אירוע ירי שבו נפצע אדם בשנת 2015:

Independent Police Conduct Authority, [Non - fatal Police shooting of Chazz Hall in Hawkes Bay](#), June 2017.

⁹⁵ New Zealand Police, [Tactical Options Research Reports](#), accessed: October 29th 2020.

⁹⁶ New Zealand Police, Tactical Options Research Team, [TASER Reintroduction Period Research Report, 1 March 2009 to 21 March 2010](#), December 2013.

והשימוש שיש לעשות בהם.⁹⁷ באפריל 2017, לאחר הקמת המערכת הממוחשבת, הטילה המועצה הלאומית של מפקדי המשטרה (National Police Chiefs' Council, NPCC) על כל כוחות המשטרה בבריטניה לתעד **כל אירוע של שימוש בכוח**.⁹⁸ נתונים אלו מצטרפים לשורה ארוכה של נתונים שמשטרת בריטניה נדרשת לאסוף ולהציג מדי שנה.⁹⁹

הנתונים על שימוש בכוח, **ובכלל זה סוגי השימוש בכוח והנסיבות שבהן הוא הופעל**, נאספים ומפורסמים לציבור כדי להגביר את **השקיפות והאחריות**. לצורך זה, שימוש בכוח הוגדר באופן רחב, ובהגדרה זו נכללו מגוון אמצעים.¹⁰⁰ דוח ראשון ובו נתונים על השימוש בכוח פורסם ב-2019; מחבריו סייגו והבהירו כי מערכת הדיווח עדיין בהקמה ולכן הנתונים אינם מדויקים ואף אינם מלאים, שכן רק כמה מתחנות המשטרה נכללות בהם ואירועי "סדר ציבורי" עדיין לא נכללים בהם, ובעתיד מספר הדיווחים צפוי לגדול. אף שמדובר ב"סטטיסטיקה ניסיונית", **הנתונים מתפרסמים לציבור כדי לחשוף אותם בפני כלל בעלי העניין. הדבר צפוי לסייע בתהליך פיתוח הסטטיסטיקה ולשפר את איכותה בעתיד (לשם כך מפורסמת בדוח כתובת דוא"ל לפניית הציבור)**; נוסף על הערך שיש בפרסום הנתונים עצמם עבור הציבור, כאמצעי להבנת היקף השימוש המשטרתי בכוח.¹⁰¹

כאמור, בשלושת הדוחות התקופתיים שפורסמו עד כה **לא נכללו נתונים על שימוש בכוח באירועי "סדר ציבורי"; שכן, באירועים אלו, שיכולים להיות ממושכים ולכלול מספר גדול של שוטרים ואזרחים, אין לשוטרים אפשרות מעשית לתעד כל מקרה של שימוש בכוח כמו שנעשה במקרים אחדים של שימוש בכוח**.¹⁰² עם זאת, לפי מסמך ההמלצות של המועצה הלאומית של מפקדי המשטרה, נתונים אלו הם "נתוני ליבה" שיש לאסוף, ופרסומם ייבחן בהמשך.¹⁰³

⁹⁷ National Police Chiefs' Council (NPCC), [National Use of Force Data Review Project](#), October 23rd 2015.

⁹⁸ Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2017 to March 2018](#).

NPCC היא מועצה המתאמת בין כל כוחות המשטרה באנגליה, ויילס, סקוטלנד, צפון אירלנד וטריטוריות בריטיות נוספות, וממומנת על ידן. פעילותה מוסדרת בהסכם בתיאום עם כל מפקדי כוחות המשטרה.

National Police Chiefs' Council (NPCC), [Structure and membership](#), accessed: November 12th 2020.

⁹⁹ בנתונים נכללים נתוני פשיעה מכמה סוגים, לרבות פשעי שנאה, עבירות תנועה ועבירות מקוונות, מעצרים ותלונות על המשטרה.

GOV.UK, [Annual Data Requirements from Police Forces in England and Wales](#), Last Updated: March 2019.

¹⁰⁰ באמצעים נכללים נשק חם ונשק המכונה "נשק פחות קטלני" (למשל טייזר), איזוק, שימוש בציוד (למשל אלה, מגן, תרסיס כימי לנטרול), כלבי משטרה, והפעלת כוח פיזי ללא נשק או ציוד אחר.

¹⁰¹ Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2017 to March 2018](#), p. 29.

Home Office, [User Guide to "Police Use of Force Statistics, England and Wales"](#), Last Updated: December 13th 2018, pp. 2-3.

¹⁰² Home Office, [User Guide to "Police Use of Force Statistics, England and Wales"](#), Last Updated: December 13th 2018.

¹⁰³ National Police Chiefs' Council (NPCC), [National Use of Force Data Review Project](#), October 23rd 2015, p. 15.

בראשית הדוחות מובאים הממצאים העיקריים באמצעות אינפוגרפיקה. להלן נציג דוגמה לכך בתרשים 2.

תרשים 2: הצגת הממצאים העיקריים של דוח השימוש בכוח בבריטניה - צילום מתוך

דוח 2019-2020¹⁰⁴

Experimental Statistics

Key results

In the year ending 31 March 2020, there were **492,000 recorded incidents** in which a police officer used force.

492,000

385,000

Restraint tactics (e.g. handcuffing) were the most common type of force used (385,000 incidents, 78%).

The most common reason an officer used force was to **protect themselves** (335,000 incidents, 68%).

335,000

180,000

The most common impact factor was the person being **under the influence of alcohol** (180,000 incidents, 37%).

The most common outcome was the person being **arrested** (376,000 incidents, 76%).

376,000

Most common **characteristics** in the 492,000 incidents:

- 69% of people were perceived as **White** (341,000) by the officer
- 83% of people were perceived as **male** (408,000) by the officer
- 54% of people were perceived as between **18 and 34 years of age** (266,000) by the officer
- 81% of people had **no physical or mental health condition** (397,000), as perceived by the officer

בתרשים מוצגים הממצאים העיקריים של הדוח: המספר הכולל של אירועי שימוש בכוח בשנה שהסתיימה במרץ 2020 (492,000 אירועים); האמצעי השכיח ביותר היה כבילה (385,000 אירועים); אחת הסיבות השכיחות ביותר לשימוש בכוח הייתה הגנה עצמית (335,000 אירועים); במקרים רבים (180,000 אירועים) נרשם כי האזרח היה תחת השפעת אלכוהול; 76% מאירועים אלו (376,000 אירועים) הסתיימו במעצר של האזרח; בנוגע למאפייני האזרחים המעורבים, **לפי תפיסת השוטרים המדווחים (וראו להלן)**, 69% מהם היו לבנים,

¹⁰⁴ Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2019 to March 2020](#).

83% היו גברים; גילם של 54% היה בין 18 ל-34, ול-81% לא הייתה מוגבלות נראית לעין (ומכאן של-19% הייתה מוגבלות).

בחובת התייעוד בבריטניה נכלל רישום של הפרמטרים האלו, בעניין מי שהכוח הופעל נגדו: **גיל, מגדר, שיוך אתני (לבן, שחור, אסיאני, סיני, מעורב או לא ידוע),¹⁰⁵ ומוגבלות¹⁰⁶** – כל אלו, כאמור, **על פי תפיסת השוטר המדווח**; בפרמטרים הללו: הסיבה לשימוש בכוח, תוצאת האירוע, מיקום ומהות הפגיעה – הדיווח הוא הן של צוות המשטרה והן של האזרח שנגדו הופעל הכוח. יש להניח שהוחלט לתעד את מאפייני האזרח **על פי תפיסת השוטר המדווח**, עקב הסברה שתפיסה זו השפיעה על השימוש בכוח.

הדוחות שהתפרסמו עד כה זמינים לקריאת הציבור הרחב ונכללים בהם הסברים מילוליים, הצגה גרפית של הנתונים והדגשה של הממצאים העיקריים.¹⁰⁷ להלן נציג בתרשים 3 דוגמה מהדוח האחרון (דוח 2019-2020) – צילום שמדגים את אופן ההצגה הגרפית של פילוח השימוש באמצעים שונים של כוח בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה המתוארות בדוח. אפשר לראות בתרשים גם את התפלגות האמצעים השונים וגם את מספרם הכולל של אירועי השימוש בכוח.

¹⁰⁵ כאמור עד כה פורסמו שלושה דוחות. בדוח הראשון שיעור הדיווחים שבהם הקבוצה האתנית לא דווחה היה כ-0.9% ובשני היה שיעור זה 0.3%, ובדוח האחרון – 2.6%. כלומר, ברוב גדול של הדיווחים היה אזכור של אתניות, לפי תפיסת השוטר המדווח.

Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2017 to March 2018](#).

Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2018 to March 2019](#).

Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2019 to March 2020](#).

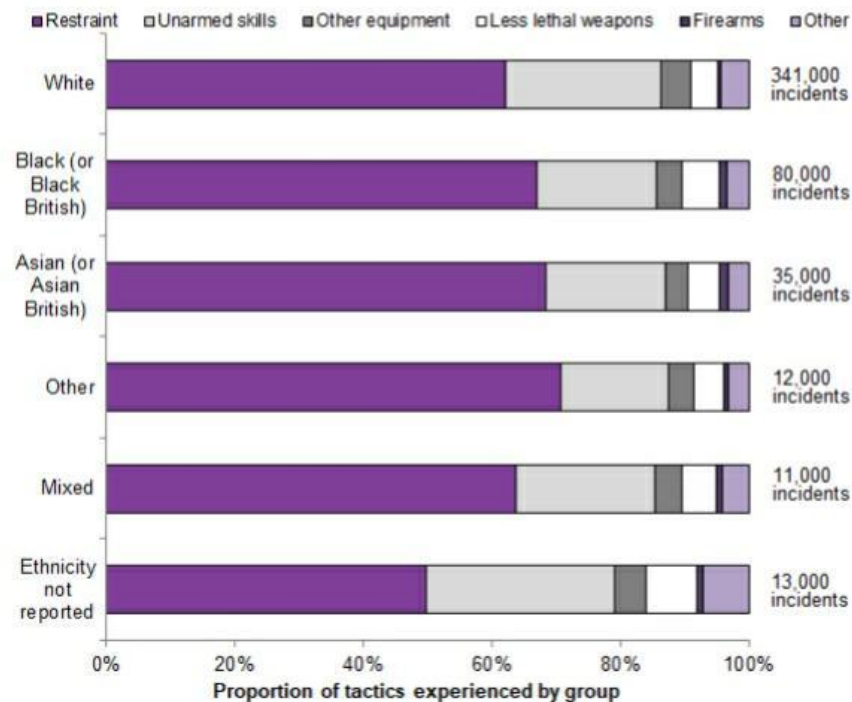
¹⁰⁶ סוגי המוגבלות שדווחו על ידי השוטרים (על פי תפיסתם) היו: מוגבלות גופנית, מנטלית ושתייה יחד. שם.

¹⁰⁷ שם.

תרשים 3: נתונים על שימוש בכוח בבריטניה; התפלגות סוג הכוח ששימש בכמה

קבוצות אוכלוסייה – צילום מתוך דוח 2020-2019¹⁰⁸

Figure 4: Proportion of tactics used by type and ethnicity (as perceived by reporting officer), England and Wales, year ending March 2020



בדוח השנתי של
בריטניה נערכת
השוואה בין שיעור
מעורבותן של קבוצות
האוכלוסייה השונות
לבין שיעורן של
קבוצות אלו בכלל
האוכלוסייה

לפי הנתונים בתרשים, בשנה שהסתיימה במרץ 2020 השוטרים בבריטניה השתמשו בנשק חם בשיעור גבוה יחסית באירועים שבהם היו מעורבים אזרחים ממוצא אסיאני, שחור או מעורב, לעומת אירועים שבהם היו מעורבים אזרחים לבנים; נטייה דומה נרשמה גם בנוגע ל"נשק פחות קטלני" (למשל טייזר) ולכבילה. לעומת זאת, כלפי האוכלוסייה הלבנה, ניכרת נטייה של השוטרים להשתמש יותר בטקטיקות שאינן כוללות אמצעים.¹⁰⁹ בדוח אף מובא בחשבון שיעורם הגבוה יחסית של בני המיעוטים בתחום השיפוט של משטרת לונדון רבתי (Metropolitan Police), ולכן שכיחות השימוש בכוח כלפיהם מחושבת בנפרד בעבור אזור

זה.¹¹⁰

¹⁰⁸ Home Office, [Police use of force statistics, England and Wales, April 2019 to March 2020](#).

¹⁰⁹ שם.

¹¹⁰ שם.

צפון אירלנד – אחד מכוחות המשטרה בבריטניה שעליהם חלה חובת איסוף הנתונים

כאמור, טרם החל איסוף הנתונים ברמה הלאומית, כמה מכוחות השיטור בבריטניה כבר אספו מיוזמתם נתונים על שימוש בכוח. כדוגמה נביא את כוח השיטור של צפון אירלנד. בשנת 2008 המליצה מועצת השיטור (Policing Board) של צפון אירלנד למשטרה לספק באמצעות מערכת הניטור האלקטרונית שלה, נתונים על שימוש בכוח.¹¹¹ המידע סופק באמצעות דוחות חצי שנתיים המתפרסמים גם באינטרנט. בדוח השנתי האחרון, לתקופה שבין אפריל 2019 למרץ 2020, מצאנו פילוח של הנתונים לפי סוג הכוח שהופעל (בין היתר אלות, גז מדמיע, גז פלפל, נשק חם, כלבי משטרה, אזיקים, כוח פיזי, תותח מים, טייזר ומתקנים פולטי אנרגיה אחרים). מעניין לציין שבדוח השנתי של צפון אירלנד מובאים נתונים גם בעניין השאלות: האם האמצעים השונים היו בשימוש בפועל או שרק הוצגו בפני האזרח – למשל, האם השוטר רק כיוון את הנשק או גם ירה בו? האם האלה נשלפה או גם נעשה בה שימוש?¹¹² **אין בדוח זה התייחסות לשימוש בכוח כלפי קבוצות אוכלוסייה ייחודיות;** אך מדוח אחר, שהכינה משטרת צפון אירלנד, העוסק בעיכוב אזרחים (Stop and Search), אפשר ללמוד כי **הצורך בהתייחסות לאוכלוסיות מיעוטיות אינו זר למערכת אכיפת החוק בצפון אירלנד.** בדוח האחרון נכללו נתונים על עיכוב אזרחים בין אפריל 2019 למרץ 2020, ונתוני המעוכבים פולחו לפי: עילות העיכוב, תוצאות העיכוב (למשל מעצר או אזהרה), אזור גיאוגרפי, **גיל, מגדר, ומוצא או קבוצה אתנית** (הקטגוריות הן: לבן, שחור, אסיאני, סיני או אחר, קבוצת מיעוט המכונה Irish Travellers, מעורב ולא מוגדר). לפי פרסום של המשטרה, לפילוח זה של נתונים **כמה מטרות:** כלי לניטור יעילותה של פעילות המשטרה ושל תוכניות שהיא מפעילה, לשימוש אמצעי התקשורת, לצורך הדיון הציבורי והכנת תשובות על בקשות חופש מידע, לסיוע למחקר אקדמי, ולתמיכה בתחנות משטרה מקומיות.¹¹³ נראה כי לשני פרסומים אלו יש מטרות שונות, ולכן יש בהם ניתוחים שונים של המפגשים בין השוטר לאזרח.

חזרה לתמצית

¹¹¹ למועצת השיטור של צפון אירלנד יש תפקיד סטטוטורי – לעקוב אחר פעילות המשטרה ולוודא שהיא פועלת בהתאם לחוק זכויות האדם משנת 1998 (Human Rights Act 1998).

[Northern Ireland Policing Board, Monitoring the Compliance of the Police Service of Northern Ireland with the Human Rights Act 1998, Annual Report 2008](#), Recommendation 21.

¹¹² [Police Service of Northern Ireland, Use of Force Statistics, 1st April 2020 to 30rd September 2020](#), Published: December 16th 2020.

¹¹³ [Police Service of Northern Ireland, User Guide to: Use of Stop and Search Powers by the Police in Northern Ireland](#), Last Updated: May 2020.

4.3 קנדה – היעדר מידע פדרלי, פרסום ברמה המקומית

כוחות השיטור של קנדה פועלים בכמה רמות: ברמה הפדרלית פועלת המשטרה הלאומית הפדרלית (Royal Canadian Mounted Police, RCMP), ואילו במחוזות (Provinces) וברשויות המקומיות יש גופי שיטור שאחראים לנעשה בשטחיהן. רוב המחוזות וכמה מהרשויות המקומיות רוכשים שירותי שיטור מ-RCMP, אך לכמה מהמחוזות (אונטריו, קוויבק וניופאונדלנד) ולכמה מהרשויות המקומיות יש משטרה משל עצמם.¹¹⁴

גם השימוש המשטרתי בכוח מוסדר בקנדה בכמה רמות: ברמה הפדרלית והתת-פדרלית, באמצעות חקיקה והוראות אחרות.¹¹⁵ שוטרי ה-RCMP, למשל, רשאים להשתמש במגוון אמצעים, ובהם נשק חם (אקדחים או רובים), גז פלפל, אלות, טייזר, כדורי ספוג, וכן בטכניקות שונות של מגע פיזי (בעוצמות שונות – "רך" או "קשה"), כולל לחץ על עורקי הצוואר (Carotid Control).¹¹⁶

נראה כי אין בקנדה איסוף פדרלי מתכלל של נתונים מכל כוחות השיטור בנוגע לשימוש של שוטרים בכוח: בשנת 2015 הביע האו"ם דאגה מכך שקנדה אינה אוספת נתונים על היבטים שונים של השימוש המשטרתי בכוח והטיפול בו (תלונות, חקירות, תביעות, הרשעות וענישה).¹¹⁷ גם במחקר שהתפרסם ביולי 2020 צוין שהגוף האחראי לפרסום סטטיסטיקה בקנדה (Statistics Canada) מפרסם נתונים רק על המקרים שבהם שוטרים הורשעו בהריגת אזרחים.¹¹⁸

לפי מחקר של המשרד הפדרלי לביטחון הציבור ומוכנות לחירום,¹¹⁹ **למחוזות יש סמכות לקבוע לעצמם את פרטי איסוף הנתונים: אף שכולם דורשים בחקיקה לאסוף נתונים על שימוש של שוטרים בכוח, יש הבדל ביניהם בסוג המידע שנאסף ושימוש שנעשה בו.**¹²⁰

¹¹⁴ המשרד לביטחון הפנים, היחידה לשירותי מידע, [מסמך רקע בנושא: משטרה עירונית ומשטרה אזורית במדינות מערביות: כפיפות תפקידים וסמכויות](#). כתיבה: הדי וגשל, 2009.

¹¹⁵ The Canadian Charter of Rights and Freedoms and Canada's Criminal Code, The Criminal Code.

Library of Congress, [Use of Weapons: Canada](#). Updated: December 30th, 2020.

¹¹⁶ לפי ה-RCMP, עצם הנוכחות של המשטרה הוא סוג של כוח. לחץ על עורק הקרוטיד יכול להביא לאיבוד הכרה. לחץ ממושך יכול להוביל למוות.

RCMP, [2010-2019 Police Interventions Options Report](#), October 28th 2020.

¹¹⁷ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights. Human Rights Committee, [Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Canada](#), August 13th 2015.

¹¹⁸ Ontario Human Rights Commission, [Use of Force by the Toronto Police Service, Final Report](#), July 2020, p. 6.

¹¹⁹ המשרד לביטחון הציבור ומוכנות לחירום (Public Safety Canada) הוא משרד פדרלי שתפקידו להבטיח תיאום בין כלל הגורמים הפדרליים העוסקים בביטחון לאומי, ובין היתר בפשיעה ובהיערכות לאסונות טבע ולטרור.

Public Safety Canada, [About Public Safety Canada](#), Date Modified: November 20th 2019.

¹²⁰ Public Safety Canada, Research Summary, [Collection and Analysis of Data on the Use of Force](#), 2015.

לנוכח חוסר האחידות באיסוף הנתונים, **אין כאמור ריכוז נתונים מספק ברמה הארצית**. על כן, יש קושי בקביעת היקף השימוש בכוח בכלל כוחות המשטרה בקנדה ובקביעת הקשר שלו למאפייני האירועים.¹²¹

ה-RCMP, כוח השיטור הגדול ביותר בקנדה, אוסף נתונים על השימוש בכוח משנת 2010, אך רק בשנה האחרונה החל לפרסם אותם באתר האינטרנט שלו. ה-RCMP מתכוון להרחיב את הפרסום ולכלול בו גם פילוח לפי קבוצות אוכלוסייה

מידע מפורט יחסית מצאנו בעיקר על ה-RCMP (שהוא כוח המשטרה הגדול ביותר בקנדה). משנת 2010 שוטרו נדרשים לדווח על אירועי שימוש בכוח בטופס ייעודי: Subject Behaviour/Officer Response (טופס SB/OR). מטרת הטופס היא לסייע בהבנת אירועים יחידים, וכן לאפשר איסוף נתונים סטטיסטיים (כלומר, לספק מידע מתכלל). באמצעות סיכום של הנתונים אפשר לזהות מגמות של שימוש בכוח ברחבי קנדה ולגבש תמונת מצב לאומית (לפחות בנוגע להתנהלות שוטרי ה-RCMP) של שימוש בכוח, וכך להשפיע על קביעת מדיניות בנושא, הצטיידות והכשרת שוטרים. שוטרים מדווחים, בין היתר, על גורמים מצביים, גורמים סביבתיים, האמצעים שהיו בשימוש, השתלשלות האירוע – ובכלל זה, התנהגות האזרח, תגובת השוטר ואם נפצעו שוטרים או אזרחים.¹²²

באוקטובר 2020 התפרסמו באתר ה-RCMP תרשימים שהוכנו על סמך נתונים על שימוש בכוח שנאספו בעשור שבין 2010 ל-2019. בתרשימים אפשר לראות, בין היתר, נתונים על מספר אירועי השימוש בכוח ושיעורם מכלל המפגשים בין שוטר לאזרח (פחות מפרומיל מהמפגשים); ירידה במספרם ובשיעורם של אירועי השימוש בכוח מכלל המפגשים במהלך שנים אלו (הן באירועי שימוש בכוח מסוג "רך" והן באירועים מסוג "קשה");¹²³ ירידה עם השנים בשיעור המקרים שבהם האמצעים היו בשימוש בפועל ועלייה בשיעור המקרים שבהם האמצעים רק הוצגו בפני האזרח; נתונים על המקרים שבהם היו בשימוש אמצעים "פחות מקטלניים" (כמו גז פלפל, טייזר, אלות, כדורי ספוג),¹²⁴ וכן על שימוש בנשק חם (נשק שנשלף, הוצג או כוון אל

¹²¹ Bennell C, [Research Review - Use of Force, what do we know about police use of force in Canada?](#), CACP Research Foundation.

¹²² RCMP, [2010-2019 Police Interventions Options Report](#), October 28th 2020.

Royal Canadian Mounted Police, [Incident Management / Intervention Model](#), Date Modified: June 19th 2019.

¹²³ בשימוש בכוח מסוג "רך" נכללות טכניקות פיזיות, ובהן לחץ, נעילת מפרקים, וליווי או הכוונה (Joint Lock, Pressure points, Takedown, Escort/Come-along). בשימוש בכוח מסוג "קשה" נכללים השתלטות בכוח, מכות, טכניקות שמטרתן להמם את האזרח ולחץ על עורקי הצוואר (Stuns/Strikes, Takedown, Carotid Control/Vascular Neck Restraint). טכניקות Takedown נכללות בשתי הקטגוריות; שכן, עד שנת 2011 הן נחשבו לכוח רך ולאחר מכן הן נחשבו לכוח קשה.

Royal Canadian Mounted Police, [Use of force](#), Date Modified: October 3rd 2017. RCMP, [2010-2019 Police Interventions Options Report](#), October 28th 2020.

¹²⁴ בעשור האחרון קטן מספר האירועים שבהם היו בשימוש גז פלפל ואלות, ואילו מספר הפעמים שכדורי ספוג היו בשימוש גדל. כמו כן, בעשור האחרון גברה הנטייה להציג או לכוון טייזר כלפי אזרחים, אך מספר הפעמים שאמצעי זה הופעל נותר קבוע. בעשור האחרון נרשם גידול במספר נשיכות על ידי כלבי משטרה. בשנת 2016 נרשם גידול במספר הדיווחים על שימוש בגז מדמיע ביחידות משטרה מיוחדות, ככל הנראה עקב שינוי בהוראות הדיווח על אמצעי זה.

Royal Canadian Mounted Police, [Use of force](#), Date Modified: October 3rd 2017. RCMP, [2010-2019 Police Interventions Options Report](#), October 28th 2020.

האזרח) ונתונים על שיעור המקרים שבהם שוטרים ירו לעבר אזרחים (ובהם ירי קטלני וירי שלא הסתיים במוות). ה-RCMP מדגיש כי מספרם של אירועי הירי כלפי אזרחים נמוך ביותר. בתרשים נפרד מוצג גם מספר האירועים שבהם אזרח ירה על שוטר.¹²⁵

תרשימים אלו והמידע הנכלל בהם הם בגדר דוח ראשוני. ה-RCMP הודיע כי בהמשך יפרסם דוחות שנתיים ומפורטים יותר, ובהם יוצגו גם נתונים על שימוש בכוח בהקשר של נפגעי נפש, משתמשים בסמים, מגדר ופילוח לפי מחוזות, מתוך רצון להגדיל את השקיפות והאחריותיות. ה-RCMP מתייחס גם לצורך באיסוף ופרסום נתונים מפולחים לפי גזע ונתונים על מצלמות גוף, אך נראה כי יש קושי ליישם פעילות זו מסיבות של פגיעה בפרטיות, ולכן בשלב זה נעשית עבודת הכנה עם נציבות הפרטיות הקנדית.¹²⁶

נוסף על המידע הנאסף על ידי ה-RCMP, לפחות בכמה מהמחוזות נקבע דיווח השוטרים באופן עצמאי. למשל בדוח שנכתב על משטרת קלגרי (Calgary), העיר הגדולה ביותר במחוז אלברטה (Alberta), לא מצאנו נתונים מפולחים לפי קבוצות אוכלוסייה. הדוח הוכן לבקשת משטרת קלגרי (Calgary Police Service)¹²⁷ על ידי סוקר חיצוני על סמך, בין היתר, ראיונות עם צוות המשטרה. בדוח נכתב שאף שיש עניין ציבורי ביחס של המשטרה לקבוצות מיעוטים ולאוכלוסיות ילידים נראה שהנושא לא מובא בחשבון בהתנהלות של משטרת קלגרי ולא בהכשרות השוטרים. בהתאם לכך, בדוח הובאו נתונים מסוימים על שימוש בכוח, לרבות פציעות ומוות, סוגי נשק ומעורבות סמים ואלכוהול, אולם כאמור לא נכללו בו פילוחים לפי קבוצות אוכלוסייה.¹²⁸ איננו יודעים אם הנתונים על קבוצות אוכלוסייה נאספים ואינם מוצגים או שאינם נאספים כלל.

במחוז אונטריו, שגם בו כאמור פועלת משטרה מקומית, יש הסדרה נפרדת של השימוש בכוח, וחובת הדיווח של שוטרים על אירועי שימוש בכוח נקבעה בחקיקה. סגנית מושל המחוז (Lieutenant Governor in Council) מוסמכת לקבוע הוראות על דיווחים אלו בהתייעצות עם שרי הממשלה הרלוונטיים.¹²⁹

¹²⁵ בעשור האחרון שוטרים ירו לעבר אזרחים באחד מכל 130,000 מפגשי שוטר-אזרח והירי היה קטלני באחד מכל 413,000 מפגשים בין שוטר לאזרח. שם.

¹²⁶ שם.

נציבות הפרטיות הקנדית היא גוף פרלמנטרי שתפקידו להגן על זכויות האזרח בתחום הפרטיות. המשרד מפקח על יישום החוקים הפדרליים בתחום הפרטיות.

Office of the Privacy Commissioner of Canada, [About the OPC](#), Date Modified: September 26th 2019.

¹²⁷ משטרת קלגרי (Calgary Police Service) היא כוח משטרה שאינו קשור ל-RCMP.

Government of Alberta, [Policing in Alberta](#), accessed: February 2nd 2021.

¹²⁸ Neil Wittmann, [Use of Force in the Calgary Police Service](#), April 2018.

¹²⁹ Ontario Laws, [Comprehensive Ontario Police Services Act, 2019, S.O. 2019, c.1 – Bill 68](#).

לכוחות שיטור שונים
בקנדה יש מדיניות
שונה בנוגע לפרסום
נתוני השימוש בכוח,
ובתוך כך גם לפרסום
נתונים על קבוצות
אוכלוסייה

לפי פקודת שירותי משטרת אונטריו, שוטר שהשתמש בכוח וגרם לפציעה, שלף נשק או ירה מחויב בדיווח כתוב.¹³⁰ במסגרת כתיבת המסמך בחנו את הדוח השנתי של משטרת טורונטו, שבו נכללו בין היתר נתונים על שימוש משטרתי בכוח; בדוח זה **אין פילוח של הנתונים לפי קבוצות אוכלוסייה**. בדוח יש התמקדות בסוג הכוח שהופעל, בסיבות להפעלת הכוח (למשל הגנה עצמית או הגנה על אזרח, מעצר ועוד), סוג המשימה (סיוור, חקירות), מספר האזרחים באירוע, אם נגרמו פציעות לאזרח ולשוטר ואם נדרש טיפול רפואי.¹³¹

למרות זאת, נראה כי לפחות חלק מהנתונים הקשורים לשימוש בכוח של שוטרים נאספים על ידי משטרת טורונטו; על כך למדנו מפרסום של נציבות זכויות האדם של אונטריו (שהיא גוף רשמי במחוז) – מהדוח שפרסמה ובו ניתוח נתונים על **תלונות** שהוגשו בגין שימוש בכוח בטורונטו. הנתונים בדוח נלקחו משני מקורות: האחד הוא דיווחי השימוש בכוח של משטרת טורונטו, והשני – מערכת הרישום הממוחשבת של היחידה לחקירות מיוחדות (Special Investigation Unit, SIU); יחידה אזרחית ונפרדת מהמשטרה, שתפקידה לחקור עבירות מסוימות של שוטרים. **בדוח זה הוצגו נתונים מפולחים לפי קבוצות אוכלוסייה (לבן, שחור, אחר, או לא ידוע), בשילוב עם שורה ארוכה של פרמטרים**, ובהם סוג האירוע (שימוש בכוח, ירי, מוות בעקבות שימוש בכוח, מוות בעקבות ירי); נסיבות המפגש עם השוטר (התנגדות למעצר, תקיפה או איום על השוטר או בריחה); אם האזרח היה חמוש בנשק קר או חם; עבר פלילי של האזרח המעורב באירוע; מצבים כמו משבר נפשי או שכרות של האזרח בעת האירוע; תוצאת ההליך הפלילי כלפי השוטר בתום האירוע. נתונים אלו הוצגו בשני טווחי זמן (בשנים 2006-2000 ובשנים 2013-2017).¹³²

[חזרה לתמצית](#)

4.4 ארה"ב – צעדים לקידום איסוף נתונים פדרלי, שונות ברמה המקומית מערכת אכיפת החוק בארה"ב מתאפיינת במידה רבה של ביזור ובסוגים שונים של גופי שיטור (המכונים סוכנויות, Agencies) הפועלים בכמה רמות, ולא תמיד יש ביניהם קשר הייררכי. בין היתר פועלים בארה"ב גופי אכיפה וחקירה פדרליים, מדינתיים, מחוזיים, עירוניים,

¹³⁰ Police Services Act, R.R.O. 1990, Regulation 926, [Equipment and Use of Force](#).

¹³¹ השוטרים בטורונטו מחויבים לדווח על האירועים האלו: שימוש בכוח שבקבוצתו נגרמה פציעה ונדרש טיפול רפואי; שליפת אקדח ליד אזרחים; ירי; כיוון נשק חם לבני אדם ושימוש בנשק.

Toronto Police Service, [Corporate Risk Mangment Annual Report, 2018](#).

¹³² Ontario Human Rights Commission, [Use of Force by the Toronto Police Service, Final Report](#), July 2020, pp. 52-79.

בארה"ב אין נתונים על כלל השימוש המשטרתי בכוח; מכיוון שלגופים שהוסמכו לאסוף נתונים אלו לפני כ-20 שנה אין סמכות לחייב את רשויות האכיפה השונות לספק את הנתונים

גופי שיטור שונים בארה"ב נקטו יוזמות לפרסום הנתונים באופן מקומי, אך נתונים אלו אינם ניתנים לתכלול

ושבטיים (האחראים לקהילות ילידים); נוסף על משרדי שריף מקומיים, גופי משטרה מיוחדים, משטרה אזרחית וגופי שיטור הפועלים בפארקים או בקמפוסים של מוסדות להשכלה גבוהה.¹³³

לפי דוח של הנציבות האמריקנית הפדרלית לזכויות האדם (U.S. Commission of Human Rights) משנת 2018, ולפי גוף המחקר של משרד המשפטים הפדרלי, **בארה"ב אין מידע המתכלל את כלל השימוש המשטרתי בכוח.**¹³⁴ לפני כ-20 שנה הסמיך הקונגרס את משרד המשפטים הפדרלי לאסוף נתונים על שימוש משטרתי בכוח **ברמה הלאומית**, ומשרד המשפטים הורה ל-FBI (Federal Bureau of Investigation) ולגוף האחראי לאיסוף נתונים במשרד המשפטים (Bureau of Justice Statistics, BJS) לאסוף נתונים אלו; עם זאת, **לגופים פדרליים אלו לא קיבלו סמכות לחייב את רשויות האכיפה השונות (ארציות ומקומיות) לספק את הנתונים.** בעקבות זאת, לא כל גורמי אכיפת החוק המקומיים משתפים פעולה כאשר BJS פונה אליהם בבקשה לקבלת נתונים. וגם לא כולם מוסרים דיווח מלא, ויש שמעבירים נתונים חלקיים (למשל, ללא מידע דמוגרפי,¹³⁵ או מידע רק על אירועים שהסתיימו במוות ולא על אירועים המכונים "לא קטלניים"). נוסף על איסוף נתונים אלו, משרד המשפטים אוסף ומפרסם גם נתונים שנאספו במסגרת **סקר על מגעים של אזרחים עם המשטרה.**¹³⁶ לפי דוח הנציבות, יש נתונים מסוימים על שימוש של המשטרה בכוח גם במרכז הלאומי לסטטיסטיקת בריאות (National Center for Health Statistics – רשות סטטוטורית שתפקידה לספק נתונים בתחום הבריאות, במטרה לתמוך בפעולות ומדיניות).¹³⁷

אומנם במקומות שונים (מחוזות וערים) ננקטו יוזמות שונות לדיווח על אירועי שימוש בכוח, אך מטבע הדברים, ביוזמות מקומיות נאספים נתונים שונים, והשוטרים המדווחים מתבקשים להשיב על שאלות שונות, באמצעות מערכות תיעוד נפרדות, כמובן; בשל כך **אין אפשרות לתכלל נתונים אלו ולקבל תמונת מצב לאומית.**

¹³³ Wells L.E., Falcone N.D., [Policing in the United States: Developing a Comprehensive Empirical Model](#), 2005.

¹³⁴ U.S. Commission of Human Rights, [Police Use of Force: An Examination of Modern Policing Practices](#), November 2018.

National Institute of Justice, [Overview of Police Use of Force](#), March 5th 2020.

¹³⁵ לא מצאנו אם בהסמכה נכללה דרישה מפורשת למידע דמוגרפי מפולח לפי קבוצות אוכלוסייה.

¹³⁶ בסקר האחרון שהתפרסם בשנת 2018 (על נתונים שנאספו בשנת 2015) מוצגים נתונים גם על אירועי שימוש בכוח לפי קבוצות אוכלוסייה (לבן, שחור, היספני או אחר). בסקר זה עלה כי שיעור הלבנים שחוו שימוש משטרתי בכוח היה כמחצית מהשיעור המקביל בקבוצות האחרות.

US Department of Justice, BJS, [Contactos Between Police and the Public, 2015](#), October 2018.

¹³⁷ U.S. Commission of Human Rights, [Police Use of Force: An Examination of Modern Policing Practices](#), November 2018.

אל מול הנתונים המעטים שמדווחים בגופים הפדרליים על שימוש משטרתי בכוח, יש בשנים האחרונות עניין ציבורי גובר בנושא, וכן הכרה של גורמי מקצוע במשטרה ושל הממשל בהשפעה החיובית שיכולה להיות לאיסוף נתונים אלו על הקשר בין המשטרה לקהילה (וספציפית לקבוצות אוכלוסייה מסוימות). ממסמך של שירות המחקר של הקונגרס (Congress Research Service, CRS) עולה כי רמת אמון הציבור במשטרה שונה במידה ניכרת בין קבוצות אוכלוסייה שונות בארה"ב. לפי סקר שנערך בשנת 2019, 59% מהתושבים הלבנים חשים אמון רב במשטרה, ואילו רק 40% ממי שאינם לבנים חשים כך. לפי אותו מסמך, **איסוף נתונים על השימוש המשטרתי בכוח הוא כלי שיכול לסייע בהגברת אמון הציבור ברשויות אכיפת החוק**.¹³⁸

בעקבות העניין הציבורי הגובר בנושא, בשנת 2017 החל ה-FBI בפרויקט שבמסגרתו נתוני השימוש המשטרתי בכוח ייאספו באופן **ולונטרי**. נתונים אלו ייאספו במקרים האלו: **מוות, פגיעה גופנית חמורה**,¹³⁹ **ירי או כיוון נשק כלפי אזרחים**. הגורמים שהתבקשו להעביר ל-FBI נתונים הם גופי חקירה ואכיפת חוק פדרליים, מדינתיים, מקומיים ושבטיים (גורמי שיטור באזורי קהילות ילידים). במסגרת זו, החל ה-FBI לאסוף נתונים מסוגים שונים, ובין היתר נתונים על:¹⁴⁰

- **פרטי האירוע:** תאריך ושעה; מיקום (כתובת וסוג המיקום, למשל רחוב, בית, עסק); שאלות הקשורות להשתלשלות האירוע (בין היתר, כיצד הוא התחיל, הסיבה הראשונית למפגש בין השוטר לאזרח, נוכחות ממונים); הפניה לפרטי האירוע במערכות דיווח אחרות.
- **פרטי הנפגע והתנהגותו בעת האירוע:** גיל, מגדר, **גזע, מוצא אתני**, גובה ומשקל; סוג הפגיעה; סוג הכוח שהופעל (למשל נשק חם או אמצעים אחרים); האם האזרח התנגד? האם איים על השוטר או על אדם אחר? מה היה אופן האיום? האם לנפגע היו מאפיינים חיצוניים חריגים; למשל, האם נראה פגוע נפש, או בהשפעת סמים או אלכוהול? האם הוא היה חמוש או נראה חמוש?
- **פרטי השוטר:** גיל, מגדר, **גזע, מוצא אתני**, גובה ומשקל; ותק וסטטוס העסקה; שאלות כמו: האם היה אפשר לזהות את השוטר? האם היה בתפקיד? האם ירה בנשק? האם השוטר נפצע (וסוג הפגיעה – פגיעה מירי, שברים בעצמות, חתכים, איבוד הכרה)?

¹³⁸ Congress Research Library, [Public Trust and Law Enforcement— A Discussion for Policymakers](#), Updated: July 13th 2020.

¹³⁹ בפגיעה חמורה נכללים: פגיעה מסכנת חיים, איבוד הכרה, השחתת פנים, פגיעה או אובדן של איבר או תפקוד גופני, או פגיעה מנטלית.

¹⁴⁰ FBI, [National Use-of-Force Data Collection](#), accessed: November 2nd 2020.

בשנת 2017 השיק ה-FBI פרויקט שבמסגרתו נתוני השימוש המשטרתי בכוח ייאספו באופן וולונטרי מכל סוכנויות אכיפת החוק בארה"ב. במסגרת זו השוטרים ידרשו להשיב על שאלות רבות בעניין סוג הכוח שהופעל, מאפייני האירוע ומאפייני השוטרים והאזרחים

לפי האמור באתר ה-FBI, **הרקע להפעלת פרויקט הדיווח הוא העלייה במודעות הציבור בכל הקשור לשימוש המשטרתי בכוח, בעקבות מקרים שהגיעו לדיון הציבורי.** לפי ה-FBI, הנתונים נאספים לא למטרת ניתוח אירועים יחידים, אלא כדי לגבש תמונת מצב לאומית על אירועי שימוש בכוח – על נסיבות האירועים ועל השוטרים והאזרחים המעורבים בהם. כמו כן, מטרת הפרויקט אינה לזהות הבדלים בין גופי אכיפה שונים או בין אזורים גיאוגרפיים שונים, מתוך הבנה של הבדלים אלו יכולות להיות סיבות שונות.¹⁴¹

גופי השיטור התבקשו להעביר את הנתונים באמצעות מערכת מקוונת (LEEP), מערכת המקשרת בין ה-FBI לסוכנויות ברחבי ארה"ב, שכבר נמצאת בשימוש למטרות אחרות; ה-FBI הודיע שייתן לשוטרים סיוע מתודולוגי בעניין הדיווח, באמצעות סרטונים ומדריך כתוב. בפועל איסוף הנתונים הארצי החל ב-1 בינואר 2019. ה-FBI מתכוון לפרסם לציבור פרסום עיתי ובו סטטיסטיקה תיאורית על השימוש המשטרתי בכוח.¹⁴²

כאמור, גורמי השיטור התבקשו לדווח באופן וולונטרי על נתוני השימוש בכוח, ובשנת 2019 דיווחו 5,043 גופי אכיפת חוק מתוך 18,514 גופים רלוונטים ברחבי ארה"ב; בגופים אלו מועסקים 41% מהשוטרים בארה"ב. ה-FBI הודיע שכאשר יגיע שיעור השוטרים המדווחים ל-60%, יפורסמו נתונים חלקיים (מבוטאים כאחוזים), וכאשר יגיע שיעור הדיווח ל-80%, יפורסמו גם נתונים מספריים. ה-FBI צופה ששיעור הדיווחים יגדל; שכן, יש גופים שהביעו רצון להצטרף למעגל המדווחים והם מתמודדים עם חסמים טכניים.¹⁴³

נסכם כי עד מועד כתיבת המסמך עדיין לא פורסם דוח מתכלל ברמה הפדרלית, אך מאגר נתונים מפורט נמצא בשלב מתקדם של הקמה, והוא כולל נתונים שבעזרתם יהיה אפשר לשפוך אור הן על סוגיות מבצעיות והן על שאלות העוסקות ביחס המשטרה לאוכלוסיות רגישות.

נציין את האפשרות שיוזמת ה-FBI תיתקל בהתנגדות, היות שבארה"ב השוטרים רשאים להתאגד והאיגודים המקצועיים עשויים להפעיל לחץ של השוטרים שלא לדווח על שימוש בכוח; בדוח של נציבות זכויות האזרח האמריקנית משנת 2018 נכתב שהאיגודים המקצועיים, בעיקר בערים הגדולות, מקדמים צעדים שיכולים לפגוע בדיווחים אלו. לפי נציבות זכויות האזרח,

¹⁴¹ FBI, [Crime Data Explorer, United States](#), accessed: November 3rd 2020.

¹⁴² FBI, [National Use-of-Force Data Collection](#), accessed: November 2nd 2020.

סטטיסטיקה תיאורית מכוונת לתאר את ממצאי המדגם מבלי להסיק עליו מסקנות.

¹⁴³ בכמה מהמדינות והערים האיגודים המקצועיים מכתבים הסכמי העסקה שבהם יש הגבלה על משך החקירה של שוטרים על עבירות שביצעו, עיכוב של מועדי תחילת החקירה, ויש הסכמים שבהם יש הגבלה על הצעדים המשמעתיים שאפשר לנקוט כלפי שוטרים שהיו מעורבים באירועי שימוש בכוח.

FBI, News, [FBI Releases 2019 Participation Data for the National Use-of-Force Data collection](#), July 27th 2020.

דיווחי השוטרים החלו בשנת 2019, אך עד כה לא פורסמו הנתונים, עקב שיעור ההיענות הנמוך של גופי האכיפה השונים, שעדיין לא הגיע לרף שקבע ה-FBI. אם שיעור ההיענות יעלה – הנתונים יפורסמו

מצב זה עלול לפגוע בשקיפות ובאחריותיות, לעכב רפורמות ואף למנוע את איתורם של שוטרים שפוגעים באזרחים באופן סדרתי.¹⁴⁴ מצב זה שונה מהמצב בישראל, שבה החוק אוסר על השוטרים להתאגד.¹⁴⁵

כאמור, ברמה התת-פדרלית ננקטו יוזמות שבמסגרתן חוברו דוחות על שימוש משטרתי בכוח. להלן נציג דוגמאות לאיסוף נתונים ופרסומם ברמה המדינתית, המחוזית והעירונית. ראשית נציג את מדינת קליפורניה, שבה **איסוף** הנתונים על אירועי שימוש בכוח הוסדר בחוק. לא מצאנו במסגרת העבודה על המסמך **פרסום** של דוחות מדינתיים שלה עם נתונים אלה, אך מצאנו דוחות שפורסמו על ידי ערים, אשר שתיים מהן יוצגו: לוס אנג'לס – עיר גדולה שפרסמה דוח מפורט (מעבר לחובת הדיווח המדינתית), והרקולס – עיר קטנה שמפרסמת נתונים מסוימים באתר האינטרנט שלה. לאחר מכן תוצג מדינת ניו ג'רזי, שבה זה שנים יש הסדרה מדינתית מפורטת בעניין איסוף הנתונים, אך המדינה אינה מפרסמת אותם לציבור; בימים אלה מתנהל בניו ג'רזי תהליך לקידום רפורמה בעניין השימוש המשטרתי בכוח, ובכלל זה פרסום הנתונים. לסיום נציג את מחוז מונטגומרי במדינת מרילנד – מחוז שיזם איסוף ופרסום נתונים על השימוש המשטרתי בכוח, על אף היעדרה של הסדרה מדינתית. נציין כי בכמה מהמקרים ניכרת **מעורבות משמעותית של יוזמות אזרחיות** בקידום רפורמות להסדרת השימוש המשטרתי בכוח, ובכלל זה דיווחי השוטרים על כך.

טרם הצגת המידע המפורט **יודגש כי מדובר בדוגמאות שאי-אפשר ללמוד מהן על השכיחות של איסוף ופרסום נתונים בעניין שימוש משטרתי בכוח בארצות הברית.**

4.4.1 מדינת קליפורניה – הסדרה מדינתית ופרסום ברמה העירונית

בשנת 2015 התקבלה בקליפורניה חקיקה שלפיה שוטרים מחויבים לדווח על שימוש בכוח. החובה חלה על אירועי ירי ואירועים אחרים של שימוש בכוח שבעקבותיהם נגרמו מוות או פציעה חמורה; לעניין חובת הדיווח, פציעה חמורה מוגדרת כפציעה מסכנת חיים, איבוד הכרה, פגיעה באיבר או בתפקוד גופני או אובדן שלהם, או יצירת פגיעה גופנית ניכרת לעין לטווח ארוך. השוטרים בקליפורניה נדרשים לדווח באותה מידה **הן על שימוש בכוח של שוטר כלפי אזרח והן על שימוש בכוח של אזרח כלפי שוטר.**¹⁴⁶

לפי החוק, כל אחד מגופי אכיפת החוק (מדינתי, מחוזי או מקומי) צריך להגיש למשרד המשפטים דיווח על אירועי שימוש בכוח ובו יצינו פרטים אלו:¹⁴⁷

¹⁴⁴ U.S. Commission on CIVIL Rights, [Police Use of Force: An Examination of Modern Policing Practices](#), 2018.

¹⁴⁵ איסור זה נקבע [בפקודת המשטרה \[נוסח חדש\]](#), תשל"א-1971, ס' 93ב.

¹⁴⁶ [California Code, Title 2, Section 12525.2](#).

California Justice Information Services Division, Information Bulletin, No. 16-12-CJIS, [Use of Force Incident Reporting](#).

¹⁴⁷ שם.

בקליפורניה חובת הדיווח של שוטרים על שימוש בכוח נקבעה בחקיקה. חובת הדיווח חלה על אירועי ירי ועל אירועים אחרים של שימוש בכוח שגרמו למוות או לפגיעה חמורה. בחוק מפורטים פרמטרים רבים שהשוטרים מחויבים לתעד

- **פרטי האירוע:** תאריך ושעה, כתובת, אם הוגש דוח על עבירה, אם האירוע הסתיים במעצר, הסיבה להגעת השוטרים למקום האירוע, הסיבה לשימוש בכוח, אם האירוע היה קשור להפרות סדר או התכנסות מרובת משתתפים (עצרת או צעדה), כמה אזרחים וכמה שוטרים היו מעורבים, אם האזרח היה חמוש או נראה חמוש, אם הוא התנגד (באופן פעיל, סביל, פוגעני או באופן מסכן חיים), סוג הכוח שהופעל (ובמקרה של כמה סוגי כוח – באיזה סדר), אם האזרח והשוטר נפצעו ובאיזו חומרה, אם קיבלו טיפול רפואי.
- **פרטי האזרח: מגדר, טווח גיל וגזע** (על פי המפורט לגבי גזעים בחקיקה בקליפורניה).¹⁴⁸
- **פרטי השוטר: מגדר, טווח גיל וגזע** כאמור, וכן – האם בעת האירוע השוטר היה בתפקיד והאם לבש מדי משטרה?

לצורך איסוף הנתונים הקים משרד המשפטים של קליפורניה כלי מקוון לדיווחי השוטרים.¹⁴⁹ כמו כן, נקבע בחוק כי משרד המשפטים יפרסם אחת לשנה תקציר של הנתונים האמורים באתר "צדק פתוח" (OpenJustice) של המשרד. במקרים שבהם שוטר נהרג או נפצע, יפורסם האירוע ללא פרטים מזהים של השוטר, ובציון השייך האזורי שלו (Jurisdiction).¹⁵⁰ לצורך כתיבת המסמך ניסינו לאתר את הדוחות הרלוונטיים באתר המשרד, אך בכמה מועדים הקישורים לא היו תקינים.

דוגמאות לדוחות שהוכנו ברמה העירונית – לוס אנג'לס והרקולס

טרם נקבעה הוראה זו, כמה מגופי המשטרה בקליפורניה כבר פרסמו דיווחים עיתיים על השימוש המשטרתי בכוח. למשל, מצאנו כי עוד בשנת 2009 פרסמה משטרת **לוס אנג'לס** (Los Angeles) דוח ארוך ומפורט על שימוש בכוח, ובו הוצגו בין היתר נתונים מפולחים לפי קבוצות אוכלוסייה (לבן, שחור, היספני, אסיאני או אחר).¹⁵¹ גם כעת, משטרת לוס אנג'לס מפרסמת דוח שנתי מפורט במיוחד. הדוח שבו מוצגים נתוני שנת 2019, בכ-400 עמודים, הוא דוח מקיף שבחלקו הראשון מוסברים הרקע החוקי ומדיניות השימוש בכוח של משטרת לוס אנג'לס ובהמשכו מובאים **נתוני פשיעה** בפילוח לפי קבוצות אתניות של החשודים; לאחר מכן **נתונים על שימוש משטרתי בכוח**, בפילוח לפי **קבוצות אתניות** (לבנים, שחורים, היספנים, אסיאנים או מהאיים הפסיפיים והפיליפינים). נוסף על הנתונים הללו, מצוינים בדוח גם

¹⁴⁸ [California Code, Title 2, Section 8310.5.](#)

¹⁴⁹ State of California Department of Justice, Attorney General, [Attorney General Kamala D. Harris Launches New All-Digital Tool To Collect Data on Law Enforcement and Civilian Uses of Force](#), Press Release, September 21st 2016.

¹⁵⁰ [California Code, Title 2, Section 12525.2.](#)

¹⁵¹ Los Angeles Police, Use of Force Division, [Use of Force Annual Report, 2009.](#)

השיעורים של קבוצות האוכלוסייה השונות בעיר מתוך האוכלוסייה הכללית), הן של של השוטרים והן של האזרחים. זאת נוסף על הפילוחים הנוספים לפי מאפייני האוכלוסייה, כמו מגדר, קבוצות גיל או זיהויו של האזרח המעורב על ידי השוטר המדווח כחולה נפש או כמחוסר בית (Homeless).¹⁵² בדוח מוצגת סטטיסטיקה על כל אחת מהשנים 2015-2019, תוך חלוקת אירועי השימוש בכוח לפי תוצאתם: אירועים שגרמו למוות או לאשפוז בבית חולים (מחולקים לפי סוג הכוח שהופעל), לעומת אירועים אחרים של שימוש בכוח. מבחינת סוגי הכוח המדווחים, עולה כי חלק מהנתונים בדוח עונים באופן ישיר על חובת הדיווח שנקבעה בחוק,¹⁵³ וחלק קשורים לאירועים שעליהם לא נדרש בפירוש דיווח, והדיווח עליהם הוא יוזמה של משטרת לוס אנג'לס.¹⁵⁴ כלומר, בדוח השימוש בכוח של לוס אנג'לס יש הרחבה של המידע שפורסם מעבר למחויב בחוק.

מאפייני האירוע, מאפייני השוטרים ומאפייני האזרחים המעורבים מוצגים בנפרד לגבי כל אחד מסוגי הכוח שהופעל.

מאפייני האירוע: פילוח לפי אזור גיאוגרפי, חודש בשנה, כיצד החל האירוע (למשל קריאה למשטרה, מארב, אירוע יזום), סוג האיום (אם האזרח היה חמוש, אם הוא ירה), מספר השוטרים באירועי ירי.

מאפייני השוטרים המוצגים בדוח הם, בין היתר, הוותק במשטרה והדרגה.

מאפייני הנפגעים באירועים: נוסף על המאפיינים הדמוגרפיים שהוזכרו לעיל, מוצגות גם תוצאות בדיקות טוקסיקולוגיות של אזרחים שנהרגו באירועי שימוש משטרתי בכוח, ובכלל זה מידע על שימוש באלכוהול, סמים, ותרופות פסיכיאטריות.

נוסף על תיאור מילולי וגרפי של הנתונים הסטטיסטיים, יש בדוח גם כמה מפות שבהן מוצגים נתונים על ירי משטרתי ועל כלל אירועי השימוש המשטרתי בלוס אנג'לס.

זאת ועוד, מוצגים בדוח **נתונים על מספר המקרים שבהם נקבע כי השוטרים נהגו שלא על פי מדיניות השימוש בכוח**. לקראת סוף הדוח יש רשימה של אירועי ירי על ידי שוטרים שאירעו בתקופת הדוח (81 אירועי ירי בשנים 2017-2019), בתוספת תיאור קצר של כל אחד מהם.

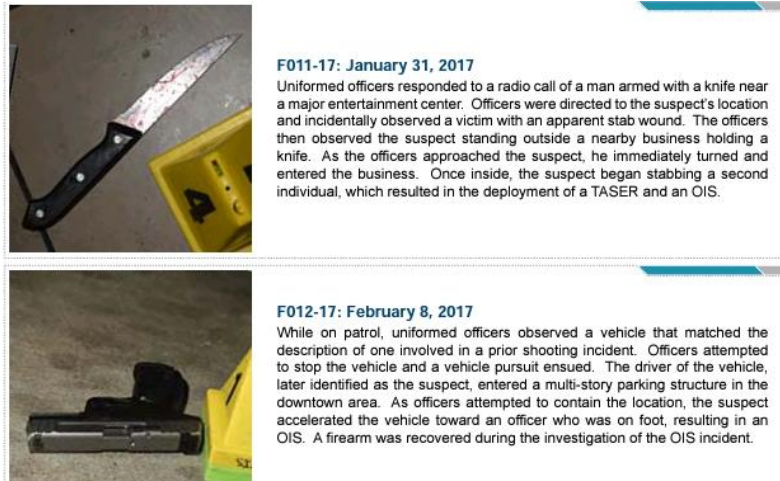
¹⁵² Los Angeles Police Department, [Use of Force Year-End 2019](#).

¹⁵³ באירועים אלו נכללים: ירי קטלני, ירי שבעקבותיו נגרמה פציעה, אירועים שבהם שוטר חבט בראשו של אזרח וגרם למותו ומוות של עצורים או מעוכבים.

¹⁵⁴ האירועים שלגביהם לא נדרש דיווח בחוק [שימוש בטכניקת לחץ על העורק המוביל דם למוח (Carotid Restraints)], ירי בבעלי חיים, ירי שלא במתכוון, שימוש בכלבי משטרה ואירועים שבהם נורו יריות אזהרה] נכללו בדוח רק אם היו כרוכים גם במוות או באשפוז. שם.

במרבית המקרים מצורף גם צילום של כלי נשק (חם או קר) שהיה בידי האזרח שנפגע מירי השוטרים.¹⁵⁵

תרשים 4: צילום מתוך דוח השימוש בכוח של לוס אנג'לס, 2019¹⁵⁶



F011-17: January 31, 2017

Uniformed officers responded to a radio call of a man armed with a knife near a major entertainment center. Officers were directed to the suspect's location and incidentally observed a victim with an apparent stab wound. The officers then observed the suspect standing outside a nearby business holding a knife. As the officers approached the suspect, he immediately turned and entered the business. Once inside, the suspect began stabbing a second individual, which resulted in the deployment of a TASER and an OIS.

F012-17: February 8, 2017

While on patrol, uniformed officers observed a vehicle that matched the description of one involved in a prior shooting incident. Officers attempted to stop the vehicle and a vehicle pursuit ensued. The driver of the vehicle, later identified as the suspect, entered a multi-story parking structure in the downtown area. As officers attempted to contain the location, the suspect accelerated the vehicle toward an officer who was on foot, resulting in an OIS. A firearm was recovered during the investigation of the OIS incident.

בצילום שלעיל, שנלקח מתוך הדוח, אפשר לראות תיאור קצר של שני אירועים שבהם שוטרים ירו באזרח. באירוע אחד, שהתרחש בינואר 2017, שוטרים הגיבו לקריאה בקשר והגיעו למקום שבו היה אדם שנדקר בסכין (צילום הסכין מוצג משמאל). השוטרים הבחינו בקרבת מקום באדם שאחז בסכין והחל לדקור אדם אחר; עקב כך השוטרים פתחו בירי; אין תיאור של סיום האירוע. באירוע אחר, שהתרחש בפברואר 2017, שוטרי סיור הבחינו ברכב שהיה מעורב בעבר באירוע ירי. השוטרים ניסו לעצור אותו והתפתח מרדף בתוך חניון רב-מפלסי. הנהג ניסה לדרוס שוטר ונורה. ברשותו נמצא הנשק המצולם משמאל. אפשר לשער **שהצגת תמונות של כלי הנשק נועדה להמחיש את חומרת האירוע** שבעטייה בחרו השוטרים לפתוח באש.

נוסף על פרסום הדוח השנתי, באתר משטרת לוס אנג'לס יש מידע גם על אירועי השימוש בכוח שגרמו למוות או לאשפוז – תקצירים בני כמה עמודים של התחקירים שנערכו בעקבות אירועים אלו. בתקצירים אלו נכללים פרטי השוטרים ופרטי הנפגעים (ללא שמותיהם), פרטי האירוע והחלטת נציבות המשטרה (Board of Police Commissioners)¹⁵⁷ בשאלה אם התנהגות השוטרים תואמת את מדיניות המשטרה.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Los Angeles Police Department, [Use of Force Year-End 2019](#).

¹⁵⁶ שם.

¹⁵⁷ נציבות המשטרה (Board of Police Commissioners) היא גוף אזרחי שמורכב מחמישה חברים המייצגים בהתנדבות את האינטרס הקהילתי מול המשטרה.

Official Site of The Los Angeles Police Department, [The Function and Role of the Board of Police Commissioners](#), accessed: December 23rd 2020.

¹⁵⁸ Los Angeles Police Department, [Categorical Use of Force](#), accessed: November 8th 2020.

כאמור, לוס אנג'לס היא אחת הערים הגדולות בארה"ב, ובה מתגוררים כ-4 מיליון תושבים (ועוד כ-16 מיליון במטרופולין שסביבה). עם זאת, נראה כי היא אינה העיר היחידה המפרסמת נתונים על השימוש המשטרתי בכוח. כדוגמה לעיר קטנה נביא את העיר הרקולס (Hercules), שאף היא בקליפורניה, ומתגוררים בה פחות מ-30,000 תושבים. גם בהרקולס נאספים נתונים על השימוש המשטרתי בכוח, והם אומנם אינם מתפרסמים בדוח מפורט ומעמיק כמו זה של לוס אנג'לס, אך באתר האינטרנט העירוני מתפרסמים נתוני המשטרה על מספר קטן של אירועים שתועדו.¹⁵⁹

4.4.2 מדינת ניו ג'רזי - פער בין חובת דיווח מפורט להיעדר פרסום רשמי

זה שנים רבות יש למדינת ניו ג'רזי (New Jersey)¹⁶⁰ מדיניות כוללת בעניין השימוש המשטרתי בכוח;¹⁶¹ במסגרת המדיניות **נקבעה חובת דיווח - כל שוטר שהשתמש בכוח צריך למלא דוח שימוש בכוח בטופס מיוחד שהוכן לצורך העניין (וראו להלן)**. לעניין הדיווח, בשימוש בכוח נכללים: כוח פיזי לרבות מגע פיזי בין שוטר לאזרח כאשר האזרח מתנגד (למשל, היאבקות, מכות באמצעות הידיים והרגליים, או "חיבוק דוב"); כוח מכני, לרבות שימוש באמצעים כמו אלות, כלבי משטרה או תרסיסים כימיים; כוח פיזי מוגבר, לרבות אמצעים המפעילים אנרגיה; כוח קטלני, ובכלל זאת שימוש בנשק חם, גם אם הירי בוצע כלפי רכב או מבנה.

בטופס לדיווח על שימוש בכוח יש **שאלות על השוטר המעורב** (מגדר, גזע, גיל, דרגה, ותק, תפקיד, האם היה בתפקיד בעת האירוע, אם לבש מדים, אם נפצע או נהרג), **שאלות על האזרח המעורב** (מגדר, גזע, גיל, אם היה חמוש, אם נפצע או נהרג, אם נעצר ומהם האישומים, אם נראה במצב חריג, אם התנגד למשטרה, אם איים או תקף שוטר או אדם אחר ובאילו אמצעים) ושאלות על התנהגות השוטר (באיזה סוג של כוח הוא השתמש, ובמקרה של שימוש בנשק - אם השימוש היה מכוון או בשוגג).

¹⁵⁹ באתר מוצגים נתונים בפילוח לפי סוגי הכוח וללא התייחסות לקבוצות אוכלוסייה.

City of Hercules, [2019 Use of Force Report](#), accessed: November 8th 2020.

¹⁶⁰ בניו ג'רזי מתגוררים כמעט 9,000,000 תושבים.

¹⁶¹ המדיניות נכתבה לראשונה במשרד המשפטים וביטחון הציבור (Department of Law and Public Safety) בשנת 1985 ועודכנה בשנת 2000, ולפיה נקבע כי אין להשתמש בכוח בשגרה וכי שוטר ישתמש בכוח רק ברמה שהיא סבירה מבחינה אובייקטיבית וחיונית (Objectively reasonable and necessary), ורק לאחר שמוצו אמצעים אחרים.

Attorney General's Use of Force Policy, [Use of Force](#), Issued: April 1985, Revised: June 2000.

חובת הדיווח של שוטרים בניו ג'רזי נקבעה במדיניות הכוללת של המדינה לגבי השימוש בכוח. במסגרת זו נקבע שיש לדווח על הפעלת כוח מכמה סוגים, על מאפייני האירוע ועל מאפייני השוטרים והאזרחים

לעניין שרשרת הדיווח, נקבע במדיניות השימוש בכוח כי השוטרים ידווחו **מייד** לסוכנות המשטרה שבה הם מועסקים, וממנה יועבר המידע למשרד התובע המחוזי; משרד התובע המחוזי יעביר את המידע לחטיבת המשפט הפלילי במשרד המשפטים וביטחון הציבור.¹⁶²

לפי מדיניות זו ושאלות אלו, הוכנה גם **גרסה מקוונת לטופס הדיווח על אירועי שימוש בכוח**, ומשרד המשפטים פרסם חוברת הנחיות למילוי של טופסי הדיווח המקוונים. בהנחיות אלו מוסבר בפירוט על אילו סוגי שימוש בכוח יש לדווח ועל אילו סוגים אין צורך לדווח. סוגי הכוח שאין צורך לדווח עליהם: איזוק שגרת, הצמדת חשוד לרכב, הפעלת סמכות קונסטרוקטיבית (Constructive authority), כלומר הפעלת סמכות ללא שימוש בכוח פיזי, הצגה או כיוון של נשק או מכשיר שליטה אלקטרוני, מגע גופני, הגשת טיפול רפואי, סיוע בכניסה לאלונקה, נשיאת אדם, הנחיה להכנס לרכב משטרה והרג של בעל חיים כדי למנוע ממנו סבל.¹⁶³ נציין כי כמה מסוגי הכוח האלו נועדו למעשה לסייע למי שהכוח הופעל כלפיו, למשל במה שקשור לטיפול רפואי.

על פי ההנחיות, יש למלא את **כל השדות במערכת הממוחשבת**. בכמה מהשאלות אפשר למלא יותר מאפשרות אחת, ובמקרים אלו השוטר נדרש למלא את כל התשובות המתאימות.

יש לתעד את **פרטי הנפגע, ובהם מוצא אתני או גזע**,¹⁶⁴ **גיל, מגדר (כולל חיווי מיוחד למי שמזדהה כטרנסג'נדר)**, **גובה ומשקל**. השוטרים נדרשים לדווח גם אם לתפיסתם האזרח היה כבד שמיעה, חירש או שלא שלט בשפה האנגלית – מאפיינים שיכולים להוות **חסמים לתקשורת**. כמו כן, נדרשים השוטרים לתעד אם האזרח נראה תחת השפעת **סמים או אלכוהול**, אם נראה שהוא היה **במצוקה נפשית** או במצב חריג אחר. השוטרים מתבקשים גם לדווח אם על פי התרשמותם האזרח **לא** נראה במצב חריג.

כמו כן, נדרש דיווח על **פרטי השוטר** המעורב באירוע – שם, גיל, מגדר, ותק, דרגה, אם היה במדים, אם נשא אמצעי שיחה אותו כשוטר (תג שם או בגד), כמה שעות היה בתפקיד לפני השימוש בכוח, תפקיד השוטר (סיור, יחידה מיוחדת, מיקור חוץ, שימוש בכוח שלא בתפקיד), גובה ומשקל, **גזע או קבוצה אתנית** כאמור עבור האזרח המעורב.

במסגרת הדיווח השוטרים גם נדרשים למלא שורה ארוכה של פרטים נוספים על האירוע – מיקום (לא רק כתובת וסוג מקום, אלא גם תנאים פיזיים כמו תנאי תאורה ומזג אוויר); שימוש במצלמות ומצלמות גוף; נסיבות האירוע; אם נכחו באירוע שוטרים נוספים; אם נמנעה עבירה

¹⁶² שם.

¹⁶³ אירוע של הרג בעל חיים שמתקוף את השוטר כן נחשב לאירוע שימוש בכוח.

¹⁶⁴ האפשרויות במערכת המחשוב הן: לבן, שחור, היספני, אסיאני או מהאיים הפסיפיים, אינדיאני אמריקני או אחר.

לצורך הדיווח הוכנו
בניו ג'רזי טפסים
מקוונים והשוטרים
נדרשים למלא את כל
השדות במערכת זו

(ואיזו); אם האזרח התנגד לשוטר;¹⁶⁵ אם האזרח איים על השוטר או תקף אותו (בדרכים רבות המפורטות בהנחיות); איזה סוג של כוח הופעל;¹⁶⁶ היכן הייתה הפגיעה בגוף האזרח; באיזו תנוחה היו השוטר והאזרח; אם המפגש הסתיים במעצר (ואם כן, אם הוגש כתב אישום, ובגין איזו עבירה). אם החשוד לא נעצר או לא הוגש נגדו כתב אישום, על השוטר להסביר מדוע. השוטר מתבקש לדווח אם הוא נפצע ואם האזרח נפצע, מהם סוגי הפציעות ואם מישהו מהם קיבל טיפול רפואי (וכן סוג הטיפול והמיקום שבו הוא ניתן). אם ממלא הטופס אינו השוטר המעורב באירוע, על ממלא הטופס להסביר את הסיבה לכך; למשל, אם השוטר המעורב מת, פצוע או אינו משתף פעולה מסיבה כלשהי (בין היתר בעצת איגוד מקצועי).¹⁶⁷

אומנם כלל השוטרים בניו ג'רזי נדרשים למסור דיווחים מפורטים כאמור, אך **לא עלה בידינו למצוא דוח פומבי שנכתב על סמך נתונים אלו, אשר יכול לתת תמונה על כלל אירועי השימוש בכוח בניו ג'רזי**. ייתכן שנתונים אלו משמשים למטרות פנימיות (כאמור על ידי בחינה של התובע המחוזי ושל משרד המשפטים). הפער שנוצר בין איסוף הנתונים המפורטים, שאמור להיעשות כדבר שבשגרה, לבין היעדר הדיווח הפומבי עליהם, עורר ביקורת ציבורית, והועלו טענות שמידע שנאסף אך אינו מפורסם אינו יכול לשרת את הציבור. על רקע זה, גוף מדיה פרטי¹⁶⁸ הקים מאגר נתונים עצמאי, על פי תשובות על כ-500 בקשות מידע (ובהן מרוכז מידע שמקורו ביותר מ-72,000 מסמכים) שהתקבלו מהמשרה בכל מדינה ומכל כוחות המשטרה המקומיים, על אירועים שתועדו במהלך חמש השנים שבין 2012 ל-2016. לפי תוצאות הניתוח שפרסם הגוף, אזרחים שחורים מעורבים בשימוש בכוח יותר מאחרים ויש שוטרים שמעורבים במספר גדול של אירועי שימוש בכוח ("סדרתיים"). נתונים המאששים טענות אלו מוצגים באתר האינטרנט של הארגון, ובין היתר מוצגים גם **שמות השוטרים** שהיו מעורבים באירועי שימוש בכוח (להבדיל מהנהוג בגופי אכיפת החוק בכל המדינות שסקרנו) ו**מספר האירועים** שבהם היה מעורב כל אחד מהם; נוסף על ניתוח של סוג הכוח, יחידות משטרה, אזור גיאוגרפי על גבי מפה אינטראקטיבית וקבוצות אוכלוסייה – לבן, שחור, היספני או אסיאני.¹⁶⁹ בעניין זה נעיר כי להפעלת מאגר נתונים על ידי גוף פרטי ללא הסדרה ופיקוח יכולים להיות חסרונות,

¹⁶⁵ על השוטר לפרט האם היתה הייתה התנגדות מילולית, פסיבית, אקטיבית (כולל ובכלל זאת ניסיון בריחה או תקיפה), או אחרת. כמו כן, על השוטר לתעד: האם האזרח התנגד למעצר? האם ניסה להשמיד ראיות? והאם ניסה להזיק לעצמו או לאחר? שם.

¹⁶⁶ בחירה בסוגי כוח שונים מנתבת את המשיב על השאלון לשאלות המשך. למשל, אם השוטר מדווח על ירי בנשק חם, הוא מתבקש לפרט את סוג הנשק החם, שם היצרן והדגם, והאם הירי היה מכוון או בשוגג. שם.

¹⁶⁷ שם.

¹⁶⁸ הגוף NJ Advance Media הוא חברת מדיה העוסקת גם בשיווק ושואפת לעסוק גם בעיתונות איכותית ומשפיעה, ובין היתר בנושאים חברתיים שיש בהם עניין ציבורי (למשל השימוש המשטרתי בכוח).

[NJ Advaned Media](https://www.njadvanmed.com), accessed: December 27th 2020.

¹⁶⁹ [NJ Force Report](https://www.njforcereport.com), accessed: November 10th 2020.

למרות החובה
המפורטת לדווח על
שימוש בכוח לא
פורסם בניו ג'רזי דוח
רשמי על כך.
פער זה גרר ביקורת
ציבורית שהובילה את
ניו ג'רזי לתהליך
שמטרתו להגדיל את
שקיפות הנתונים
לציבור

כמו פגיעה בפרטיותם של אזרחים ושל שוטרים, ניתוח לא מקצועי של הנתונים, והצגה לא מאוזנת שלהם עקב העמדות שבהן מחזיק הארגון.

נציין כי בדצמבר 2019 השיק שר המשפטים וביטחון הציבור של ניו ג'רזי את יוזמת "מצוינות בשיטור", לקידום **המקצועיות, האחריות והשקיפות. ביוזמה נכללות כמה רפורמות, ואחת מהן היא בתחום השימוש בכוח.** במסגרת גיבוש הרפורמה החל בקיץ 2020 תהליך שיתוף ציבור, שבו נשמעו דעותיהם של גורמים רבים – משטרתיים, משפטיים ואזרחיים. תהליך זה עדיין לא הסתיים, ועל כן ממצאיו טרם פורסמו.¹⁷⁰

כאמור, לא מצאנו כי עד כה פורסם דוח מקיף על השימוש בכוח בניו ג'רזי, אך כמו בקליפורניה, נראה כי יש פרסום של נתונים בעניין ברמה המקומית. להלן נציג **את הפרסום של משטרת ניוארק**, בירתה של ניו ג'רזי, שבה מתגוררים יותר מרבע מיליון תושבים.

משטרת ניוארק מפרסמת באתר האינטרנט שלה נתונים על שימוש בכוח, מתוך שאיפה לשקיפות וכדי לשפר את אמון הציבור. אין מדובר בדוח מפורט, אך מוצגים בו נתונים רלוונטים שבעזרתם אפשר לקבל תמונת מצב על החודש האחרון ועל השנה האחרונה. בנתונים נכללים מספר האירועים הכולל; מספר השוטרים שהיו מעורבים (יותר מכפול ממספר האירועים), הפעולה שעשה האזרח (בדרך כלל התנגדות לפעילות השוטר), סוג הכוח שהיה בשימוש (על פי רוב כוח פיזי ללא אמצעים), מספר הפצועים, והאם קיבלו טיפול רפואי, מספר ההרוגים – שוטרים ואזרחים (ב-2020 לא נרשמו הרוגים עד חודש נובמבר), מגדר האזרח, גזע האזרח (לבן, שחור, היספני או אסיאני; ב-2020 רוב מוחלט של האזרחים המעורבים היו שחורים).¹⁷¹ משטרת ניוארק מתכוונת להוסיף בקרוב נתונים נוספים. באתר יש גם קישור לטבלה ובה מידע נוסף – קבוצות גיל, סיבות מעצר וחלוקה לרבעים, וכן נתונים מסוימים על תלונות כלפי שוטרים ועל הסנקציות שננקטו כלפי השוטרים עקב כך.¹⁷²

4.4.3 מחוז מונטגומרי (מרילנד) – דוח מפורט ובו פירוט לפי קבוצות אוכלוסייה¹⁷³

במדינת מרילנד (Maryland) אין חקיקה מדינתית המסדירה את עניין השימוש המשטרתי בכוח, ובתוך כך את דיווחי השוטרים עליו.¹⁷⁴ על רקע זה מעניין לבחון יוזמה לפרסום נתונים שמצאנו במחוז מונטגומרי (Montgomery), שבו מתגוררים כמיליון תושבים. משטרת המחוז

¹⁷⁰ בין הגורמים האזרחיים שהשתתפו בתהליך: ארגוני זכויות אדם, מנהיגים דתיים, נציגי קורבנות וארגוני נוער.

The State of New Jersey, Department of Law and Public Safety, Office of the attorney General, [Excellence in Policing Initiative, Public Input on Police Use of Force](#), accessed: December 27th 2020.

¹⁷¹ בשנת 2020 (עד נובמבר) 348 מתוך 423 (82%) מהאזרחים המעורבים באירועי שימוש בכוח בניוארק היו שחורים.

¹⁷² Newark Police, [Transparency Data](#), accessed: January 27th 2021.

¹⁷³ Montgomery County Department of Police, [Annual Use of Force Report 2019](#).

¹⁷⁴ Maryland Coalition for Justice and Police accountability (MCJPA), [Establish a Statewide Use of Force Policy](#).

במדינת מרילנד אין
חקיקה מדינתית
בעניין השימוש
המשטרתי בכוח
(ובתוך כך על דיווחי
השוטרים), אך מחוז
מונטגומרי יזם איסוף
של נתונים אלו
ופרסומם, ובכלל זאת
פילוח לפי קבוצות
אוכלוסייה

מפרסמת דוח שנתי על שימוש בכוח. הדוח מבוסס על דיווחי שוטרים, הנמסרים לאחר אירועי שימוש בכוח, כמתחייב **במדיניות משטרת המחוז**.¹⁷⁵ מפקדי המשטרה בודקים את הדוחות כדי לבחון אם התנהגות השוטר תואמת את המדיניות, ואף משווים את המידע שנמסר עם צילומים ממצלמות הגוף של השוטרים.¹⁷⁶

בראשית הדוח מוצגים עיקרי הממצאים לשנת 2019, ואחריהם ניתוח של הנתונים באמצעות תרשימים המלווים בתיאור מילולי. בדוח מוצגים זה לצד זה לסירוגין נתונים על שימוש בכוח של שוטרים כלפי אזרחים ושל אזרחים כלפי שוטרים. בין היתר מוצגים נתונים על סוג הכוח שבו השתמשו השוטרים (למשל, אלות, סנור, כלבי משטרה, נשק חם, או שימוש בכוח גופני בלבד), פציעות וטיפול רפואי, מגדר וקבוצות גיל של השוטרים ושל האזרחים, **גזע או מוצא אתני (לבן, שחור, אסיאני או מהאיים הפסיפיים, היספני או אחר) של השוטרים ושל האזרחים**; ממצאי הניתוח לפי קבוצות אתניות עולה כי רוב השוטרים שהיו מעורבים באירועי שימוש בכוח היו לבנים, ואילו רוב גדול של האזרחים שנפגעו היו שחורים או היספנים.¹⁷⁷ כמו כן, הוצגו בדוח נתונים על תקיפה של שוטרים על ידי אזרחים.¹⁷⁸ נראה כי אופן הצגה זה, שבו מוצגים נתוני השוטרים והאזרחים זה לצד זה, משקף את תפיסתה של משטרת מונטגומרי, כפי שנכתבה בדוח, כי שימוש בכוח במהלך האירוע הוא תוצאה של יחסי גומלין בין השוטר לאזרח, שבעקבותיהם האירוע עשוי להסלים, גם אם השוטר מתאמץ למנוע זאת.

המניעים לפרסום הנתונים מוסברים בדוח. נכתב כי הציבור מצפה לתרבות של **שקיפות, אחריותיות, הגינות, אמון וכבוד** וכי כל אחד ואחד מאנשי צוות המשטרה צריך לשאת בתוצאות של מעשיו; מטרת הדוח היא לענות על ציפיות אלו זה ולשפר את **אמון הציבור** במשטרה.¹⁷⁹

¹⁷⁵ [Montgomery County MD, Use of Force, FC No.:131](#), September 21st 2016.

¹⁷⁶ בדוח של שנת 2019 נכתב כי מצלמות הגוף תורמות לשקיפות ולאחריותיות וכי הן כלי יעיל בשיפור המקצועיות של השוטרים, וכן כי הן מסייעות באיסוף ראיות ותייעוד מפגשים עם הציבור.

Montgomery County Department of Police, [Annual Use of Force Report 2019](#).

¹⁷⁷ לפי הדוח, בשנים 2018-2019 מספר האזרחים השחורים שנפגעו משימוש משטרתי בכוח היה גדול פי 2-3 ממספר הלבנים, ומספר ההיספנים שנפגעו היה דומה למספר הלבנים. שם. לצורך ההשוואה: בשנת 2018 כ-43% מתושבי מחוז מונטגומרי היו לבנים, כ-18% היו שחורים, וכ-14% היו אסיאנים; נוסף על מיעוטים נוספים (ובהם היספנים) ששיעורם במחוז היה קטן מ-10%.

Data USA: [Montgomery County, MD, Diversity](#), accessed: March 2nd 2021.

¹⁷⁸ Montgomery County Department of Police, [Annual Use of Force Report 2019](#).

¹⁷⁹ שם.

שינויי מדיניות בארה"ב בעקבות מותו של ג'ורג' פלויד

בחודש מאי 2020 עלה לכותרות אירוע שבו שימוש משטרתי בכוח מופרז הסתיים במותו של האזרח ג'ורג' פלויד (בעיר מינאפוליס, מינסוטה). לאחר אירוע זה, ובעקבות גלי ההפגנות בעקבותיו ברחבי ארה"ב והעולם, התעוררה יוזמת **#8CantWait**, שמטרתה לקדם רפורמה נרחבת במדיניות השימוש בכוח. **ביוזמה אזרחית** זו מבקשים לקדם את שמונת הצעדים האלו:

1. פעולות למניעת הסלמת האירוע (De-Escalation);
2. התאמת עוצמת השימוש בכוח לצורך;
3. איסור על שימוש בכוח בטכניקה שעלולה לגרום לחנק;
4. איסור ירי ללא התראה מראש;
5. איסור על ירי אל עבר מכונית נוסעת;
6. שימוש בכוח רק לאחר שמוצו כל החלופות האחרות;
7. חיוב שוטרים שאינם מעורבים באירוע להתערב במקרים של שימוש מופרז בכוח של שוטרים אחרים ולדווח עליהם;
8. **דיווח מקיף על אירועי שימוש משטרתי בכוח.**¹⁸⁰

בעקבות פעילות אזרחית זו, יש גופים רשמיים שהחליטו לשנות את מדיניות השימוש בכוח. עקרונות #8CantWait אומצו באופן מקומי במחוז מונטגומרי שבמדינת אלבמה¹⁸¹ ובעיר נאשוויל (Nashville) במדינת טנסי.¹⁸² **במדינת ניו יורק** הורה המושל בצו (Executive Order) שכל גופי השיטור במדינה יבחנו מחדש את מדיניותם ויקבעו רפורמות לצמצום השימוש בכוח.¹⁸³ היות שמדובר בתהליכים שהחלו לאחרונה, תוצאותיהם עדיין אינן ידועות.

חזרה לתמצית

4.5 אירלנד – חובת דיווח על אירועי שימוש בכוח ופרסום מידע בסיסי

בחוק המשטרה משנת 2005 מוסדרות סוגיות רבות בעבודת משטרת אירלנד ובהן השימוש בכוח וחובת הדיווח והעברת מידע סטטיסטי על פשיעה ועל ההליך הפלילי לשר הממונה ולגוף האחראי לאיסוף הסטטיסטיקה. בחוק זה לא הוסדרו דיווחי השוטרים על שימוש בכוח,¹⁸⁴ וחובה זו הוטלה בשנת 2012, במסגרת המדיניות שמשטרת אירלנד (Garda Síochána) קבעה בנוגע לשימוש בכוח, ובתוך כך גם בנוגע ל**דיווח** על אירועי שימוש בכוח; בין היתר נקבע שעל כל

¹⁸⁰ [#8CantWait](#), entry: November 9th 2020.

¹⁸¹ Montgomery Alabama USA, In the News, [Mayor Reed, Chief Finley align MPD policies with #8CantWait Initiative](#), June 9th 2020.

¹⁸² Nashville.gov, [Nashville Mayor John Cooper Announces Policing Policy Commission to Make Nashville a Model of 21st century Policing](#), August 14th 2020.

¹⁸³ Executive Order No. 203, New York State Police Reform and Reinvention Collaborative. Appendix A in: [New York State, Police Reform and Reinvention Collaborative, Resources and Guide for Public Officials and Citizens](#), August 2020.

¹⁸⁴ בחוק המשטרה משנת 2005 מוסדרות סוגיות רבות בעבודת משטרת אירלנד ובהן השימוש בכוח (ס' 131), הדיווח על פשיעה ועל ההליך הפלילי לשר הממונה ולגוף האחראי לאיסוף הסטטיסטיקה (ס' 47) והעברת מידע סטטיסטי על פשיעה.

[Garda Síochána Act 2005, Revised, Updated to July 27th 2020.](#)

חובת הדיווח של שוטרים באירלנד נקבעה כחלק ממדיניות המשטרה בעניין השימוש בכוח. השוטרים מחויבים לדווח על כל שימוש בכוח לממונים עליהם ובמערכת המחשוב של המשטרה

אירוע של שימוש בכוח (מלבד שימוש בכוח במסגרת הכשרה) יש לדווח לממונה הישיר ולעדכן על כך במערכת המחשוב של המשטרה (PULSE).¹⁸⁵ סטטיסטיקה זו אינה מפורסמת באופן שגרתי, אך נתונים מסוימים מתפרסמים על ידי נציבות פניות הציבור של המשטרה (The Garda Síochána Ombudsman Commission).¹⁸⁶

משטרת אירלנד אינה מפרסמת נתונים מתכללים על שימוש בכוח, ומבקר משטרה המליץ לפרסם את הנתונים כדי להגביר את אמון הציבור במשטרה

בשנת 2019 פרסם מבקר משטרת אירלנד (Inspectorate)¹⁸⁷ דוח שבו נמתחה ביקורת על כך שמשטרת אירלנד אינה מפרסמת נתונים על אירועי שימוש בכוח ואת ההצדקות להם, והומלץ לפרסמם כדי להגביר את אמון הציבור במשטרה.¹⁸⁸ המבקר אף הדגיש את היעדרו של מנגנון ניטור פנימי לשימוש משטרתי בכוח וציין כי זהו "פער במשילות". המבקר קבע גם שיש לפרסם את כל הוראות המשטרה בעניין שימוש בכוח לבחינת הציבור (מלבד חומרים בעלי רגישות מבצעית). יצוין כי השוטרים באירלנד לרוב אינם חמושים בנשק חם, אך הם מצוידים באזיקים, גז פלפל ובאלות ובאפשרותם להזעיק שוטרים חמושים בנשק חם ובטייזר.¹⁸⁹

בפועל, חלק מהנתונים בעניין שימוש בכוח נכללים בדיווח נרחב יותר המועבר על פי חוק מנציב המשטרה לרשות השיטור, והיא מפרסמת אותם באתר האינטרנט שלה. בדוחות אלו לא מצאנו התייחסות לקבוצות אוכלוסייה כמו קבוצות אתניות או דתיות, ואף לא מצאנו אחידות מלאה בין דוחות. בדוח מאי 2020 מצאנו פילוח מגדרי של נתוני האזרחים שהיו מעורבים באירועי שימוש בכוח, ובדוח אוגוסט 2020 לא היה פילוח כזה, אך הובאו נתונים על מקרי שימוש בכוח שהיו קשורים לבריאות הנפש (Mental Health).¹⁹⁰ בנתונים שנכללו בדיווחים הללו היו גם שאלות כמו: באיזה אזור נרשמו הכי הרבה אירועי שימוש בכוח (אזור מטרופולין דבלין

¹⁸⁵ מדיניות השימוש בכוח עוגנה בסדרת הוראות (Directives). אחת מהן היא מדיניות כוללת (Overarching Policy) העוסקת בכלל השימוש בכוח, וההוראות האחרות עוסקות באמצעים ספציפיים (למשל אלות, כבילה, כלבי וסוסי משטרה, טייזר). המדיניות הכוללת פורסמה לציבור, ואילו ההוראות בעניין האמצעים הספציפיים לא פורסמו.

¹⁸⁶ [Garda Inspectorate, Report of the Garda Síochána Inspectorate, Public Order Policing, a Review of Practices in the Garda Síochána, April 2019.](#)

¹⁸⁷ מבקר משטרת אירלנד (The Garda Síochána Inspectorate) הוא גוף סטטוטורי עצמאי שמבקר את פעילות משטרת אירלנד (The Garda Síochána) ומוודד היבטים שונים, מכוח חוק המשטרה משנת 2005 (The Garda Síochána Act 2005). המבקר עורך ביקורות יזומות, או ביקורות ביוזמת שרת המשפטים (השרה האחראית לכלל מערכת אכיפת החוק), או ביוזמת רשות השיטור של אירלנד, כדי לשפר את פעילות המשטרה (Best Practice). את תפקיד מבקר המשטרה מאיישים שלושה חברים הממונים על ידי הממשלה (והם בעלי ניסיון בתפקידי שיטור בכירים, אך לא במשטרת אירלנד); בדוחותיהם נכללים גם המלצות וייעוץ.

Garda Síochána Inspectorate, [Our Purpose](#), accessed: January 18th 2021.

Department of Justice, [Garda Síochána Inspectorate](#), accessed: January 18th 2021.

¹⁸⁸ שם, עמ' 15.

¹⁸⁹ שם, עמ' 6, עמ' 29, עמ' 26.

¹⁹⁰ [An Garda Síochána, Commissioner's Monthly report to the Policing authority, June 2020.](#)

[An Garda Síochána, Commissioner's Monthly report to the Policing authority, September 2020.](#)

בימים אלו מוקמת
במשטרת אירלנד
מערכת מחשוב
שתאפשר פרסום של
נתונים על השימוש
המשטרתי בכוח

דרום-מרכז) ומה חלקן של הפרות הסדר בכלל האירועים האלו (65% מהאירועים באפריל 2020), וכן באילו ימים ושעות נרשמו יותר אירועים.¹⁹¹

נוסף על המידע שנכלל בדוחות המפורסמים לציבור, בדוח הפומבי מצוין כי **דוחות מלאים נמסרים לרשות השיטור**.¹⁹²

בדוח החצי-שנתי האחרון של משטרת אירלנד נכתב כי מערכת ממוחשבת נמצאת בשלבי שיפור וכי יתאפשר לתעד בה את השימוש המשטרתי בכוח באופן מקיף יותר.¹⁹³ מכאן עולה כי מערכת המחשוב הנוכחית מהווה חסם בפני תכלול ופרסום מידע כאמור.

[חזרה לתמצית](#)

4.6 ג'מייקה – פרסום הדיווחים לציבור, ללא התייחסות לקבוצות אוכלוסייה

הנציבות העצמאית לחקירות (The Independent Commission of Investigation, INDECOM) בג'מייקה היא גוף פרלמנטרי הפועל מכוח חוק INDECOM Act משנת 2010. בנציבות נחקרים מקרים של פגיעה או מוות של אזרחים בעקבות מפגש עם כוחות הביטחון (המשטרה, הצבא והגוף האחראי לכליאה), וכן פגיעות (Abuse) מסוגים שונים הנגרמות לאזרחים במפגשים אלה, ושעליהן מוגשות תלונות (בין היתר תקיפה, עבירות מין, איומים, ירי ומעצר שלא כדין, פגיעה ברכוש ופגיעה בזכויות אדם).¹⁹⁴

באתר INDECOM מוצג **מונה אירועי ירי משטרתי שגרם למוות מאז תחילת החודש ומאז תחילת השנה**. לפי אתר INDECOM, ב-3 בדצמבר 2020 היו רשומים במונה 92 אירועי ירי קטלני מתחילת השנה; מתחילת שנת 2021 עד 11 במרץ נרשמו 29 אירועי ירי קטלני.¹⁹⁵

בשנת 2017 ערך INDECOM כנס בנושא שימוש בכוח במסגרת אכיפת החוק, בשיתוף פעולה עם האו"ם, עם גופי ביטחון ועם משרדי ממשלה, ובהשתתפות ארגוני זכויות אדם. בעקבות הדיונים בכנס נכתב **ספר המדיניות של הקריביים לעניין השימוש בכוח**. בספר הוסבר מהו שימוש בכוח, מהם האמצעים שבהם השוטרים משתמשים, מתי להשתמש בהם ומתי להימנע מכך, ונקבע מתי יש **חובת דיווח על אירועי ירי**. לאחר אירוע ירי שגרם למוות או לפגיעה חמורה נערכת בדיקה על ידי גוף בלתי תלוי ועל השוטר למלא הצהרה כתובה על האירוע לפי בקשת הגוף הבודק; נאסר עליו להסתייע באדם אחר בכתיבת ההצהרה. במקרה של אירוע ירי שלא גרם למוות או פגיעה, על השוטר למלא דוח ראשוני בתוך 24 שעות מהאירוע ודוח מלא

¹⁹¹ שם.

¹⁹² שם.

¹⁹³ An Túdarás Póilínchta Policing Authority, [Policing Authority Assessmt of Policing Preformance](#) 2020, July 2020.

¹⁹⁴ INDECOM, [Commission](#), accessed: November 2nd 2020.

¹⁹⁵ INDECOM, [Reports](#), accessed: December 3rd 2020; April 4th 2021.

בג'מייקה חובר
הדיווח של שוטרים
על שימוש בכוח
נקבעה במסגרת
המדיניות הכוללת
לשימוש משטרתי
בכוח.
השוטרים נדרשים
לדווח על כל ירי, גם
אם לא גרם למוות או
לפגיעה

בתוך 48 שעות. נוסף על כך, **הומלץ בספר המדיניות ששוטרים ידווחו על כל אירוע של שימוש בכוח** ואף הוצע לכך טופס (נספח A בספר המדיניות), ונקבע כי הדיווחים על אירועי הירי יועברו לגופי חקירה עצמאיים.¹⁹⁶

אחת לרבעון מתפרסם באתר INDECOM דוח בנושאים שונים הקשורים לתחום פעולתו. כל אחד מהדוחות מתמקד בנושא נבחר,¹⁹⁷ אך בכמה דוחות שבדקנו מצאנו שבכולם הוצגו גם נתונים על שימוש בכוח על ידי המשטרה, הצבא והגוף האחראי לכליאה. הדוחות מעוצבים בצורה בהירה לקורא וכוללים הצגה גרפית ומילולית של הנתונים; לעיתים סוגיות חמורות מומחשות באמצעות תמונות קשות לצפייה, למשל צילומים של אדם שמת במתקן כליאה.¹⁹⁸

אחד הדוחות שהתפרסמו בשנת 2019 התמקד באירועי ירי של כוחות הביטחון, שגרמו למוות או לפציעה, בהתאם למדיניות הקריביים לשימוש בכוח שהוזכרה לעיל (אף שנראה שמדיניות זו אינה מחייבת). בתחילת הדוח מוצגת סטטיסטיקה של השנים 2016-2019, ולפיה בתקופה זו נהרגו בג'מייקה (שבה מתגוררים כ-3 מיליון תושבים) 894 בני אדם מירי של שוטרים. כמו כן, מוצגים בדוח נתונים על הפצועים מירי משטרתי – כמה מהם שוטרים וכמה אזרחים, וכמה מקרים הוגדרו תאונה, החטאת מטרה או יריות אזהרה. בדוח פורסמו גם נתונים על תלונות של אזרחים – רובן על ירי ותוצאותיו, ומיעוטן על עבירות אחרות כמו איומים והתנהגות לא מקצועית. נתוני הירי ונתוני התלונות בדוח מפולחים גם לפי אזורים המכונים "קהילות".¹⁹⁹ נתוני מקרי המוות מפולחים לפי הארגון הביטחוני שהיה מעורב באירוע (ברוב גדול של האירועים המשטרה הייתה מעורבת, ובפחות מקרים – גופי הביטחון האחרים).²⁰⁰

נתוני המוות מירי, לפי הגוף המעורב באירוע, מלווים ב**פירוט** של המקרים, כולל שם ההרוג, תאריך ומיקום האירוע. בדוח מפורטות גם החלטות שהתקבלו בעניינם של אירועי ירי שגרמו למוות או פציעה – למשל, בתקופה של שלושה חודשים שמוצגים בדוח התקבלו החלטות בעניינם של 13 מתלוננים או קורבנות. שמותיהם, פרטי האירוע וההחלטה (כתב אישום, הליך משמעתי, המשך בדיקה על ידי חוקר מקרי מוות) מובאים בפירוט. זאת ועוד, בדוח יש רשימה קצרה של מעצרים וכתבי אישום שהוגשו בתקופת הדוח. **לא מצאנו בדוח התייחסות לקבוצות אתניות, מגדר או גיל, אך הובאו נתונים על מספר נפגעי הנפש (mentally**

¹⁹⁶ INDECOM, [Caribbean Human Rights and Use of Force Policy](#).

¹⁹⁷ לאחרונה נכתבו דוחות שהתמקדו בשיפור חקירות המשטרה, בכשירות השוטרים, באסירים מבוגרים (מעל גיל 60) ובעצורים שאינם כשירים לעמוד לדין.

INDECOM, [Reports](#), accessed: January 18th 2021.

¹⁹⁸ INDECOM, The 1st quarterly, [Detained at Pleasure: Institutionalized Human Rights Breaches](#), January-March 2020.
¹⁹⁹ בג'מייקה יש שלושה מחוזות המחולקים ל-14 קהילות.

Jamaica Information Service, Information, [Parish Profiles](#), Entry: December 3rd 2020.

²⁰⁰ אין בידינו מידע על היקף הפעילות של כל אחד מגופים אלו.

אין בג'מייקה פרסום
סדיר נרחב של
הנתונים, אך נתונים
מסוימים מתפרסמים
לציבור בדוחות
הרבעוניים של
הנציבות העצמאית
לחקירות
(INDECOM) ודוח
מקיף ומפורט יחד
לנושא זה בשנת
2019

(disturbed) שנורו על ידי המשטרה – בשנת 2019 נפגעו 19 נפגעי נפש (ושמונה מהם מתו), ואיש מהם לא היה חמוש.²⁰¹

כאמור, נתונים מסוימים על שימוש בכוח נכללו גם בדוחות הרבעוניים האחרים, גם אם נושא זה לא עמד במרכזם. לדוגמה, בדוח הרבעוני האחרון לשנת 2019 נכללים נתונים בסיסיים על שימוש בכוח ובין היתר השוואה עם שנים קודמות ונתונים על מספר ההרוגים שהיו חמושים ושלא היו חמושים.²⁰²

[חזרה לתמצית](#)

²⁰¹ INDECOM, The 3rd quarterly, [Compliance with use of Deadly Force Policy](#), July-September 2019.

²⁰² INDECOM, [The 4th quarterly, 2019 – The Year in Review](#), October-December 2020.

5. דיין

במסמך התמקדנו בתיעוד של שוטרים לגבי אירועים שבהם הם השתמשו בכוח, דיווח על אירועים אלו, וכן בשימוש בנתונים ופרסום שלהם לציבור. עד כה הוצג המידע בחלוקה לפי מדינות. בפרק זה נדון בנושאים נבחרים כפי שעלו במדינות אלו ובהשוואה לישראל.

טרם ההתייחסות לסוגיות השונות נציין כי במדינות שסקרנו הסדרת דיווחי השוטרים על

שימוש בכוח ופרסומם נעשתה רובה ככולה בעשור האחרון. משום כך, בכמה מהמדינות איסוף הנתונים והפורמט של הדיווחים מצויים עדיין בשלבי פיתוח. לדוגמה, בבריטניה הותנע התהליך בשנת 2015, והדוחות שמפורסמים משנת 2019 הם עדיין בגדר "סטטיסטיקה ניסויית"; כדי לשפר אותם, פנתה המשטרה לציבור בבריטניה בבקשה להערות ותגובות על תוכנם. בקנדה הוסדרו דיווחי שוטרי ה-RCMP (כוח השיטור העיקרי של קנדה) כבר בשנת 2010, אך פרסום הנתונים החל רק בשנה האחרונה וה-RCMP מתכוון להרחיבם.

כמו כן, נציין כי בכמה מדינות הייתה מעורבות ניכרת של ארגונים אזרחיים בתהליכים שהביאו לפרסום של נתונים על השימוש המשטרתי בכוח, או לכל הפחות חלק משמעותי בהעלאת הנושא לשיח הציבורי.

הסדרה

בישראל ובמדינות אחרות יש למשטרה סמכות להשתמש בכוח סביר בנסיבות מסוימות, על פי כללים שנקבעו בחקיקה ובנהלים. בכמה המדינות שסקרנו, סמכותה של המשטרה להשתמש בכל סוגי הכוח מוסדרת **במסגרת אחת כוללת** (בין שבחקיקה ובין שבהוראות פנימיות של המשטרה), ובה נקבעה גם חובת התיעוד והדיווח. בישראל הסדרת הסמכות להשתמש בכוח נקבעה ב-25 **חוקים וכן בפקודות המטה הארצי ובנוהלי משטרה**, שחלקם ספציפיים לאמצעים שונים או לשלבים בהליך הפלילי וחלקם כלליים יותר; בכמה מהם יש התייחסות לחובת תיעוד ודיווח ובאחרים לא.

כמו כן, יש הבדלים בין מדינה למדינה לגבי מה נחשב שימוש בכוח באופן כללי (למשל, אם איזוק נחשב שימוש בכוח), ובאופן פרטני - אילו סוגים של שימוש בכוח מחייבים דיווח. בניו זילנד ובריטניה, למשל, מצאנו ששוטרים מחויבים לדווח על מגוון רחב מאוד של פעולות שנקטו ונחשבות שימוש בכוח, ואילו בג'מייקה השוטרים נדרשים לדווח רק על אירועי ירי שבעקבותיו נגרמו פציעה חמורה או מוות.

ככלל, במסמך סקרנו מדינות האוספות נתונים על שימוש בכוח, בין שנעשה כדין ובין שנעשה שלא כדין. בישראל איסוף הנתונים ובדיקה פרטנית של אירועים הם מצומצמים ומתמקדים בעיקר במקרים שבהם הוגשה תלונה של אזרח (למח"ש או למשטרה) על אלימות שוטרים, או במקרים שבהם נפתח בירור משמעותי.

המידע המדווח

המדינות נבדלות ביניהן בסוג המידע שהשוטרים נדרשים לספק לגבי השימוש בכוח. בין היתר מצאנו כי שוטרים נשאלים על סוג הכוח שבו השתמשו, שאלות על אופן השימוש באמצעים (למשל: האם רק הוצגו או שגם נעשה בהם שימוש בפועל, שכן עצם נוכחות הנשק או הצגתו בפני האזרח עלולות לשנות את הדינמיקה של האירוע ולהחמיר אותו), שאלות שמטרתן להבהיר את השתלשלות האירוע ואת התנאים הפיזיים בזירה ושאלות שנועדו לאמוד את נזקי השימוש בכוח.

נוסף על כך, יש מדינות שבהן השוטרים נשאלים גם על מאפייני המעורבים באירוע – מי שהופעל נגדם הכוח, ולעיתים גם על מאפייני השוטרים – בדגש על קבוצות אוכלוסייה: קבוצות מיעוט, מהגרים, אנשים עם מוגבלות וכדומה. נתונים על קבוצות אוכלוסייה, ובהם גזע או מוצא אתני, נאספים בניו זילנד, בריטניה וקנדה ובכמה מגופי השיטור בארה"ב. באירלנד ובג'מייקה נאספים נתונים על אזרחים הסובלים מבעיות בבריאות הנפש, ובעיר לוס אנג'לס השוטרים נדרשים לדווח גם אם האזרח נראה חסר בית (Homeless).

בבריטניה השוטרים מדווחים על קבוצת האוכלוסייה של האזרח לפי **תפיסת השוטר המדווח**, ככל הנראה עקב הסברה שתפיסת השוטר משפיעה על הבחירה בשימוש בכוח ועל בחירת האמצעי לכך.

בנוהלי משטרת ישראל בעניין השימוש בכוח לא מצאנו התייחסות לתייעוד קבוצות האוכלוסייה שאליהן משתייכים האזרחים המעורבים, והללו מתועדות רק במקרים שבהם מידע זה הוא חלק מהותי בתיאור המילולי של האירוע (לדוגמה, אם במהלך הפגנה נגד גיוס חרדים נפגע מפגין חרדי); תיאור מילולי באמצעות טקסט חופשי מסוג זה אינו מאפשר שליפת נתונים ממערכת המחשוב.

נציין כי בכמה מקרים התבקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת להציג נתונים על פשיעה ונתונים על עבירות שוטרים וכן נתונים על פשיעה בקבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית (ערבים, חרדים, יוצאי אתיופיה ועולים לפי ארצות מוצא); במרבית המקרים משטרת ישראל והמחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) לא העבירו את הנתונים מחשש לתיגו שלילי של אוכלוסיות אלו, לפי תשובותיהם. לפי מח"ש, מדיניות זו נקבעה על ידי פרקליט המדינה.²⁰³

נוסף על איסוף הנתונים על קבוצות מיעוט (לפי גזע או קבוצה אתנית), יש מדינות שבהן השוטרים נדרשים לתעד **מאפיינים נוספים** של האזרחים המעורבים, באופן שיאפשר תכלול

²⁰³ למרות האמור, נראה כי למשטרה יש אפשרות להפיק נתונים גם על קבוצות אוכלוסייה, לפחות במה שקשור לנתוני עבריינות; שכן, לאחרונה הועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על עבירת השוטטות, ובהם גם נתונים על יוצאי אתיופיה. ג'רי אלמו-קפיטל, נתונים על עבירת שוטטות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 במרץ 2021.

של הנתונים. בין היתר מדובר באזרחים שסובלים **מקשיים בתקשורת** (כבדי שמיעה או מי שאינם שולטים בשפה – מדינת ניו ג'רזי, ארה"ב), או מי שנראים **במשבר נפשי או פגועי נפש** (ניו זילנד, אירלנד, ג'מייקה, קנדה וארה"ב). לא מצאנו בנוהלי משטרת ישראל דרישה לאיסוף נתונים על מאפיינים אלו, ואף לא מצאנו התייחסות לנושא בדוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלויות, שהתפרסם לאחרונה.²⁰⁴

הפרות סדר הן אירועים מאתגרים לתיעוד (יחסית למקרים אחדים של שימוש בכוח), מאחר שהן עשויות להימשך זמן רב ומשתתפים בהן מספר גדול של שוטרים ואזרחים. משום כך בבריטניה, שנמצאת בעיצומו של תהליך פיתוח נושא הדיווחים, השוטרים עדיין לא התבקשו לתעד את השימוש בכוח באירועי הפרת סדר; עם זאת, נראה כי בהמשך יחילו חובה לדווח גם על אירועים אלו; שכן, הם מוגדרים בבריטניה כ"אירועי ליבה". בקליפורניה נקבע בחקיקה כי על השוטרים לדווח אם השימוש בכוח נעשה בעת הפרות סדר. למשטרת ישראל יש נהלים ייחודיים בעניין האמצעים המשמשים להתמודדות עם הפרות סדר (למשל מכת"ז וטייזר), ובמסגרתם השוטרים מתבקשים לכתוב בדוח הפעולה את נסיבות האירוע.

אופן הדיווח

במרבית המדינות שסקרנו הדיווחים נעשים **באמצעות טפסים מקוונים יעודיים**, שבהם שוטרים יכולים לדווח על השימוש בכוח בצורה מפורטת, באופן שמאפשר הן בדיקה פרטנית של האירועים והן כריית נתונים מתוכללים. בישראל, כאמור, חובת הדיווח אינה אחידה, ותיאורי האירוע נכתבים בשפה חופשית בדוחות הפעולה של השוטרים. **במערכת המחשוב של המשטרה השדות הרלוונטיים לשימוש בכוח אינם מוגדרים כ"שדות חובה" למילוי. עקב מגבלה זו, אי-אפשר להפיק מהם מידע סטטיסטי מהימן.** מלבד נוהל השימוש במכשיר טייזר, שבו נקבע כי אחת לחודש יועברו **נתונים מרוכזים** מהרפרנטים המחוזיים או האגפיים לקצין טייזר ארצי, אין בנוהלי המשטרה דרישה לתכלול של הנתונים (וגם בנוהל זה לא נקבע אם ייעשה שימוש, ואיזה שימוש הגורמים הבודקים את הנתונים צריכים לעשות בנתונים). להבדיל מכך, במדינת ניו ג'רזי בארה"ב מצאנו הוראה מפורשת כי השוטרים **מחויבים למלא את כל השדות הממוחשבים**, ואם נעשה שימוש ביותר מאמצעי אחד, הם נדרשים לדווח על כולם.

מטרות איסוף הנתונים ופרסומם

בכמה מהמדינות שסקרנו הנתונים הם לשימוש פנימי של המשטרה, לצורך תחקור אירועים, תכנון פעילות, שיפור הכשרות השוטרים וההצטיידות (למשל מדינת ניו ג'רזי, ועד לאחרונה –

²⁰⁴ בדוח מוזכרים כמה אירועים שבהם מפגש בין כוחות הביטחון לאנשים עם מוגבלות שהסתיים במות האזרח – מקרים קיצוניים שסוקרו בהרחבה באמצעי התקשורת ועוררו מחאה ציבורית, אך בהיעדר נתונים סטטיסטים איננו יודעים אם היו אירועים נוספים שלא התפרסמו.

קנדה). יש מדינות שבהן הנתונים מועברים לרשות מבקרת (אירלנד, ג'מייקה). יש מדינות שבהן המידע מפורסם לציבור, בפירוט (ניו זילנד, בריטניה) או בצמצום (אירלנד).

נכון להיום במערכת המחשוב של משטרת ישראל אין אפשרות להפיק נתונים סטטיסטיים מהימנים על השימוש בכוח, ולפיכך אין בידי המשטרה נתונים מתוכללים לשימוש פנימי או לצורך פרסום לציבור; דיווחי השוטרים יכולים לשמש רק לבירור אירועים יחידים (לצורך בדיקת תלונה, למשל). נציין כי גם במקרים שבהם יש בידי משטרת ישראל נתונים מתוכללים (למשל הדיווחים החודשיים על השימוש בטייזר) היא אינה מפרסמת אותם מיוזמתה.

במסמכי מדיניות של גורמים בין-לאומיים ובדוחות תקופתיים שפורסמו במדינות שנסקרו, עולים פעם אחר פעם **עקרונות השקיפות והאחריות וזכות הציבור לדעת כהסבר לפרסום הנתונים**. בדוח השימוש בכוח של ניו זילנד אף נכתב כי הנושאים שנבחרו להצגה בדוח הם נושאים שעולים תדיר במסגרת בקשות חופש מידע, ופרסום הנתונים נותן על כך מענה. בעלי עניין נוספים שהוזכרו בדוחות של המדינות שנסקרו הם חוקרים באקדמיה, ארגונים אזרחיים, אמצעי התקשורת וכלל הציבור.

במדינות שונות מצאנו רמות שונות של שקיפות. פרסום נרחב ומפורט מצאנו, כאמור, בניו זילנד, לוס אנג'לס ובריטניה. שקיפות חלקית מצאנו באירלנד, בג'מייקה ובקנדה. בארה"ב יש שונות ניכרת בין מדינות, מחוזות וערים, וחלקם מצויים בתהליך לקידום פרסום המידע לציבור.

בעניין הפורמט שבו מתפרסמים הדיווחים, נציין כי **בכמה המדינות שסקרנו ניכרת כוונה להנגיש את המידע גם לקוראים שאינם מיומנים בקריאת נתונים מספריים**. למשל, בדוחות השנתיים המפורטים יותר, של משטרות ניו זילנד ולוס אנג'לס, נכללים נתונים המונגשים בכמה אמצעים: **טקסט, תרשימים, טבלאות וצילומים**. דוגמה להנגשה מסוג פשוט יותר מצאנו באתר הנציבות העצמאית לחקירות של ג'מייקה, שבו מופיע **מונה** אירועי ירי משטרתי שגרם למוות מאז תחילת החודש ומאז תחילת השנה.