

פתח דבר

"הצבא הוא בטחון המדינה, המשטרה - כבודה... השוטר הוא הגילוי הראשון, המתמיד והיום-יומי בכפר ובעיר, של שלטון המדינה. בדרך ששלטון זה יתגלה על ידי השוטרים, על ידי נקיון כפיים, חריצות, אהבת המולדת, אהבת האומה, עזרה לעולים חדשים ומסירות לתפקידים הקשים המוטלים על המדינה, יוצר יחס חדש לא רק לשוטר אלא גם למדינה ולחוק."¹

הכוח והסמכויות שנתנה המדינה בידי משטרת ישראל מצויים בבסיסה של האמנה החברתית הלא כתובה בין המדינה לתושביה. מושכלות היסוד של מדינת חוק מושתתים על כך שאזרחי המדינה מוותרים על כוחות וזכויות המוקנים להם מכוח "המצב הטבעי" לטובת עיצוב "מצב מדיני", שבו ניתן לריבון מונופול להשתמש בסמכויות, בהן אף סמכויות פוגעניות, במטרה לשמור על הביטחון האישי והאינטרס הציבורי. זוהי תפיסת היסוד של הוגי האמנה החברתית, כדוגמת ג'ון לוק, תומס הובס וז'אן ז'אק רוסו. על פי תפיסה זו, המעבר למצב המדיני מתאפשר רק כאשר הפרטים בחברה מוותרים על כוחם הטבעי לשמירה על גופם, רכושם וכבודם שלהם ושל אחרים ולהענשת אלו אשר פגעו בהם ואוצלים כוחות אלה למדינה. המדינה תפעל להגן על השותפים לאמנה החברתית, ובמידת הצורך תעניש את אלו אשר הפרו את החוק ופגעו בבני החברה. במצב המדיני הפרט מוותר אמנם על חלק מחירויותיו הטבעיות, אך זוכה הוא בחירות מדינית ואזרחית, ואין הוא עוד חי בחברה שבה כל דאלים גבר, אלא בחברה שבה כוחם של החוק והצדק עדיף על כוח הזרוע והאלימות.

משטרת ישראל היא בעלת תפקיד מרכזי בהגשמת האמנה החברתית. מוטלת עליה משימה כבדת משקל: להגשים את שלטון החוק במובנו הבסיסי ביותר ולשמור על גופם, רכושם וזכויותיהם של תושבי המדינה מפני מפרי החוק. על תפקידה זה של המשטרה ועל החובה המוטלת על המדינה להגן על אוכפי החוק במשימתם החשובה עמד בית המשפט העליון באחת הפרשות:

1 דוד בן גוריון, "השוטר ושליחותו", שוטר ישראל, חוברת ב' (1950). הציטוט המלא מובא בפסק דינו של השופט ג'ובראן בע"פ 9878/09 מדינת ישראל נ' רמי מוסא (פורסם בנבו, 20.9.10).

"שוטרי משטרת ישראל, כמו אנשי שאר זרועות הביטחון, עושים לילות כימים למען שמירה על ביטחון הציבור, ועל כן מחויבים אנו לעשות ככל שניתן על מנת להגן עליהם מפני מי שמנסים להלך עליהם אימים ולפגוע בעבודתם החשובה, אשר נעשית למען כלל הציבור ולהבטחת ביטחונו האישי. ללא הגנה ראויה על אוכפי החוק לא תוכל המדינה להבטיח לציבור הרחב אכיפה יעילה של החוק והבטחת הסדר הציבורי, ועלולים אנו להתדרדר לאותו מצב טבעי ממנו ביקשנו לצאת באמצעות ה'חוזה' או ה'אמנה' החברתית המטפורית שנכרתה בין המדינה לבין האזרחים המתגוררים בה, שבמסגרתה מסרו לה האזרחים מרצונם את הסמכות לשלול חירויות ולעשות שימוש בכוח כופה, בין היתר, לשם הבטחת הגנתם וביטחונם ושמירה על קניינם, וזאת גם באמצעות המשטרה."²

על מנת שמשטרת ישראל תוכל למלא את תפקידה האמור לעיל, על המדינה לדאוג לכך כי בידיהם של שוטרי משטרת ישראל יהיו כלים אפקטיביים - הן נורמטיביים והן פיזיים - למלחמה בפשע ובאלימות. אחד מן הכלים הפיזיים הללו עומד במרכז של חוות דעת זו - מכשיר השליטה החשמלי "טייזר".

חוות הדעת הוכנה בעקבות פנייה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בראשותו של ח"כ אמנון כהן למבקר המדינה בבקשה לקבל חוות דעת בעניין מכשיר הטייזר, בין היתר נוכח תלונות רבות ושיח ציבורי ער על שימוש מופרז במכשיר זה על ידי שוטרים במשטרת ישראל.

חוות דעת זו מדגישה בראש ובראשונה את הידוע לכול: הסמכויות שניתנו למשטרת ישראל הן בבחינת שטר ושוברו בצדו. המשטרה רשאית להשתמש בסמכויות אלה אך ורק על פי המותר בחוק, ותוך שמירת זכויותיו של הפרט בחברה. ככלל, כל סמכות משטרתית כפופה למגבלות חוקתיות. אין כוח ללא מגבלה. אין סמכות בלי אחריות. מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית אשר מעמידה את זכויותיו של הפרט ואת כבודו כאדם במרכז פעולותיהם של כל גופי השלטון. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן בנורמה חוקתית על-חוקית זכויות אדם בסיסיות, אשר חובה על כל רשויות השלטון - ובכלל זה משטרת ישראל - לכבדן ולשמרן.

2 ע"פ 9878/09 מדינת ישראל נ' רמי מוסא, פס' 26 לפסק הדין (פורסם בנבו, 20.9.10).

פגיעה בזכויות אלה אפשרית במגבלות מסוימות שנקבעו בחוק, אשר נוגעות לתכלית הפגיעה ולמידתה. מגבלות אלה חלות בראש ובראשונה על הפעלת סמכויות פוגעניות על ידי משטרת ישראל. וכך ציין בית המשפט העליון באחת הפרשות:

”שוטרי ישראל, מלאכתם קשה ואחראית, מלווה לא אחת סיכונים והתנכלויות, והינם ראויים לכל אהדה שיכולים בתי המשפט לתת להם. אך במה דברים? כל עוד הם זוכרים וערים לכך שהסמכות והמרות שהוענקו להם, רק לצרכי ביצוע התפקיד ניתנו ואסור שיעשה בהם שימוש לרעה. עליהם לשנן זאת לעצמם השכם והערב, דוקא משום שמלאכתם מחייבת לעתים קרובות נוקשות ואפילו שימוש בכח. המעבר מ'כח סביר' לאליומות מיותרת הוא מהיר ומפתה וחלילה להם לעבור את הגבול”³.

לצערנו חוות דעת זו מעלה ליקויים שאינם מבוטלים הנוגעים לעבודת המטה במשרד לביטחון הפנים ובמשטרה, ולנוהלי השימוש, הדיווח והבקרה של הטייזר. מחוות הדעת עולה כי במשך שנים רבות, ואף לאחר שהוכנס הטייזר לשימוש מבצעי, לא הוגדר באופן סופי, ברור וממצה האם הטייזר הוא אמצעי אל-הרג או שהוא כלי ירייה, על כל המשמעויות הנורמטיביות והמעשיות הנובעות מכך. יתר על כן, ההחלטה שנתקבלה אך לאחרונה, במהלך הביקורת ובעקבותיה, כי הטייזר הוא אמצעי אל-הרג ואינו כלי ירייה, לא התבססה על חוות דעת מקצועיות מפורטות ומנומקות בתחומי המשפטים, הטכנולוגיה והרפואה התומכות בה. חסרון של חוות דעת כאמור בולט במיוחד על רקע העובדה שקיימות עמדות שונות בנושא זה בארץ ובעולם.

עוד עולה מחוות הדעת כי המשטרה לא עקבה באופן שוטף אחר השפעות חריגות של שימוש בטייזר על ידי שוטריה ולא בדקה השפעות כאמור אשר תוארו במחקרים שונים שנעשו בעולם. בהקשר זה מודגש בחוות הדעת כי על המשטרה לבחון שוב את השינוי שנקבע בנוהל ההפעלה של הטייזר בעניין מספר הלחיצות הרצופות המרבי המותר (בנוהל החדש נקבע כי מותר להפעילו שלוש פעמים רצופות במקום שתיים, כפי שהיה קבוע בנוהל הקודם). יתר על כן, לא ברור אם בכלל היה צורך מבצעי ממשי בשינוי הנוהל כאמור. ליקויים נוספים שהועלו הם בנושא הדיווח והבקרה על השימוש בטייזר. בין היתר הועלה כי לצורך קבלת

3 ע"פ 64/86 אשש נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 31.12.86).

מידע על אופן השימוש בטייזר ותדירות השימוש בו המשטרה איננה נסמכת על האפשרות הטכנולוגית לקיים מעקב שוטף אחר השימוש במכשיר.

פרק נוסף בחוות הדעת מוקדש לטיפול בתלונות על שימוש בטייזר שלא כדין. מפרק זה עולה כי חרף התלונות שהוגשו כנגד שוטרים - אשר מהן עולה לעתים תמונה קשה ביותר של שימוש בטייזר שלא כדין ובניגוד לנוהל הפעלתו - המשטרה לא הפעילה מערכת שתקלוט ותנתח באופן מערכתי ופרטני נתונים רלוונטיים בנושא השימוש בטייזר המצויים בתיקי המחלקה לחקירות שוטרים כדי להפיק מהם לקחים וליישם את המסקנות העולות מהם, בין היתר על ידי תיקון של הנהלים וביצוע הדרכות.

כאמור, במצבים מסוימים הטייזר יכול להיות כלי קטלני, ומשכך יש להבהיר במפורט את כללי השימוש המידתי בו. ההמלצה העולה אפוא מחוות הדעת היא כי המשטרה תשוב ותבחן היבטים שונים של נושא השימוש בטייזר, את הנתונים שהוצגו לה בפניות של האגודה לזכויות האזרח וההסתדרות הרפואית בישראל ואת ניתוח האירועים החריגים; בתום בחינה זו מן הראוי שהמשטרה תשקול אם נדרש תיקון נוסף בנוהל ההפעלה של המכשיר ובחינה של דרכי הפיקוח והבקרה על השימוש בו.

לצד זאת אני רואה לנכון לציין לחיוב כי המשטרה והעומד בראשה היו ערים לביקורת הציבורית ולהתגברות התלונות בגין שימוש לא ראוי בטייזר. המפכ"ל נכנס לעובי הקורה בנושא זה ומצא לנכון להקפיד לתקופה מסוימת את השימוש בחלק מהאלמנטים של המכשיר ולמנות צוות בדיקה, ובהמשך הורה לתקן חלקים מנוהל ההפעלה של המכשיר. היה זה תיקון חלק מהליקויים בזמן אמת, ועל כך יש לברך. אולם ראוי לציין כי עבודת מטה יסודית יותר, הדרכה מקיפה יותר ופיקוח ובקרה הדוקים יותר היו יכולים למנוע את הרע בטרם יארע.

לא כל הדרוש תיקון בא על תיקונו, כפי שמפורט בהרחבה בחוות דעת זו. על המשרד לביטחון הפנים, המשטרה והמחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים לתקן בהקדם את הליקויים העולים מחוות הדעת וליישם את ההמלצות המפורטות בחוות הדעת. על המשטרה להמשיך לפעול ללא לאות, בין היתר באמצעות פרסום נהלים וקיום הדרכות, כדי להסב את תשומת לבם של השוטרים המשתמשים בטייזר לסכנות השימוש במכשיר זה, ולהביא לידיעתם את כללי השימוש המידתי בו תוך הגדרת מרחב שיקול הדעת של השוטר בנוגע לשימוש בטייזר במהלך אירוע מבצעי. עד השלמת הבחינות המוצעות בחוות

דעת זו ותיקון הליקויים שהועלו בה מוצע כי המשטרה תבחן נקיטת פעולות שיבטיחו שימוש זהיר ומבוקר יותר בטייזר.

אין ספק שיש לתת בידי שוטרי משטרת ישראל, העושים לילות כימים להבטחת ביטחון תושבי המדינה, את הכלים הראויים להתמודד עם עבריינים, אך אסור כי כלים חדשים אשר מטרתם לסייע למשטרה בעבודתה יהפכו קרדום לפגיעה בלתי מידתית בזכויות האדם. בסופו של יום, איזון ראוי בין שמירה על זכויות האדם ובין שימוש אפקטיבי בסמכויות ובאמצעים העומדים לרשותה של המשטרה יגביר את אמון הציבור במשטרת ישראל ויחזק את יכולתיה להגשים את התפקידים החשובים המוטלים על כתפיה. עמד על כך שופט בית המשפט העליון סלים ג'ובראן באחת הפרשות:

"בפרפראזה על דברי הנשיא א' ברק **בפרשת הוועד הציבורי נגד עינויים** ניתן לומר כי זה גורלה של משטרה במדינה דמוקרטית, שלא כל האמצעים כשרים בעיניה, ולא כל השיטות שנוקטים העבריינים ומפרי החוק פתוחות לפנייה. לא פעם נלחמת המשטרה במדינה דמוקרטית כאשר אחת מידיה קשורה לאחור. חרף זאת, ידה של המשטרה במדינה דמוקרטית על העליונה, שכן שמירה על שלטון החוק והכרה בחירויות הפרט, מהוות מרכיב חשוב בתפיסת הביטחון של המדינה. בסופו של יום, הן מחזקות את רוחה ואת כוחה ומאפשרות לה להתגבר על קשייה."⁴



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כסלו התשע"ה
דצמבר 2014

4 ע"פ 9878/09 מדינת ישראל נ' רמי מוסא, פס' 29 לפסק הדין (פורסם בנבו, 20.9.10).