

4 בדצמבר 2014

לכבוד  
עו"ד פקד איבון בנדל  
הממונה על חופש מידע  
משטרת ישראל  
שלום רב,

בפקס : 02-5898823

הנדון : בקשת חופש מידע מס' 3257 בנושא נוהל הפעלה ושימוש בנוזל "בואש"  
תשובתכם לבקשת חופש המידע מיום 12.11.14

1. בהמשך לתשובתכם שבנדון, אנו מודים לכם על העברת הנוהל לידנו, הגם שמחובתה של המשטרה **להעמיד לעיון הציבור** באופן יזום ושוטף את כלל הנהלים המעודכנים, שעל פיהם היא פועלת וזאת בהתאם להלכה הפסוקה וכן על פי **סעיף 6(א)** לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק").
2. מהנימוקים שיפורטו להלן, אנו מבקשים לקבל לידנו בהקדם גם את **נספח א' - "אישור ודגשי קרפ"ר"** של הנוהל, **נספח ב' - "אישור יועמ"ש, נספח ד' - טופס דיווח הפעלת בואש"**, **נספח ה' - "תוכנית הסברה והטמעה"** וכן, את הרכב החומר של נוזל הבואש בנספח ג' (שהושחר בעמ' 10).

להלן נימוקינו לבקשה :

3. לפני שנפנה לבחינת טענותיכם לגבי כל אחד מהנספחים המבוקשים על ידנו, נאמר מיד, כי מרבית הטענות שהועלו כוללות בעיקרן ציטוט של החריגים המופיעים בסעיפי החוק באופן לאקוני וללא כל פירוט והסבר. כידוע, על רשות ציבורית המבקשת להתבסס על החריגים לחוק חופש המידע ולהימנע מחשיפת מידע מסוים לעמוד **בחובת ההנמקה**. אין בתשובתכם נימוק או הסבר לסירובכם למסור את המידע המבוקש על ידנו במלואו ולא ברור מדוע החריגים בחוק רלוונטיים בענייננו.
4. בנוסף, נזכיר, כי הנחיה מנהלית, דוגמת נוהל השימוש בבואש, נועדה **להסדיר, להדריך ולתחום את התנהלותו של איש הרשות המבצע סמכות חוקית**. הפניה לנספח (ובדומה לזה הפניה למקור/מסמך/נוהל שאינו נספח פיזית) מלמדת שהנספח ותוכנו נדרשים כדי להשיג את תכלית הנוהל ושיש חשיבות לכך שהפעלת הסמכות תיעשה בשים לב למידע שנכלל בנספח. ואכן, הנוהל שהועבר לידנו מפנה שוב ושוב לנספחים (ראו לדוגמה, סעיפים 9(ב), 12(א), 8(ט) לנוהל) המהווים חלק אינטגרלי מהנוהל. משום כך, החובה לפרסם הנחיות מנהליות והאינטרס הציבורי

האינהרנטי הגלום בהנחיות מנהליות בכלל ובכאלה הנוגעות להפעלת כח על ידי המשטרה בפרט, חלים גם על הנספחים הנלווים להנחיה המנהלית.

#### א. חוות דעת קרפ"ר - נספח א' לנוהל

5. במכתבכם אתם קובעים, שנספח הדגשים של הקרפ"ר מהווה "חוות דעת פנימית של הרשות" החוסה תחת סעיף 9(ב)(4) לחוק ועל כן אין חובה להעבירו. פרשנות זו לחוק ולפסיקה בעניין אינה סבירה ואף מנוגדת להם.
6. החרג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) מגן על התכתבויות פנימיות או חוות דעת **שהביאו** לכדי יצירת התוצר המנהלי הסופי שהוא, במקרה שלנו, הנוהל **על כל נספחיו**. הנספחים לנוהל מהווים חלק בלתי נפרד מהנוהל וההחלטה לכלול מסמכים אלה כנספחים לנוהל מעידה על כך שלא מדובר במידע בעל אופי פנימי אלא בתוצר המנהלי הסופי.
7. החרג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק נועד להבטיח שפקידי הרשות יתבטאו בחופשיות וללא חשש לחשיפה ציבורית. החרג אינו חל על התוצר הסופי. ההגיון העומד בבסיס החרג הקבוע בסעיף זה אינו רלוונטי לענייננו, שהרי מסמך שמפורסם כנספח לנוהל אינו אמור להישאר בגדר דיון פנימי חסוי.
8. האינטרס הציבורי הגלום בחשיפת הנספח הרפואי של הנוהל להפעלת הבואש הינו גדול ביותר. נוזל הבואש המשמש כאמצעי לפיזור הפרות סדר, הוא בעל השפעות בריאותיות מרחיקות לכת והוא פוגע באוכלוסייה נרחבת הנמצאת באיזור ההתזה.
9. כפי שעולה מהנוהל עצמו, הנוזל מסוכן לאוכלוסיות מסוימות כגון קשישים, ילדים ונשים בהריון ובנוסף הוא עשוי לגרום לאלרגיות במגע עם העור (סעיף 1ה' לנוהל ; סעיף 7(ט) לנוהל). נספח ג' לנוהל מזהיר מפני הסיכונים הבריאותיים הטמונים במגע עם הנוזל: **נטרול** של השוטר עקב נשימת החומר; **חנק** כתוצאה מהשתנקות/שיעול יתר; **רגישות אלרגית** לאחד או יותר מהמרכיבים (נספח ג' עמ' 10). מכאן עולה לנוזל יש השפעות בריאותיות משמעותיות והוא עשוי להיות מסוכן במקרים מסוימים וכלפי אוכלוסיות מסוימות.
10. לאור זאת, חוות הדעת הרפואית, אשר, ככל הנראה, בחנה את בטיחות החומר והשפעותיו הבריאותיות ואישרה את השימוש בחומר במגבלות מסוימות, היא בעלת חשיבות מכרעת וישירה עבור האוכלוסייה בירושלים המזרחית שכלפיה נעשה בחודשים האחרונים שימוש מאסיבי בבואש וכן עבור הציבור בכלל שעשוי להיות מושא לשימוש בבואש.
11. דוגמאות רבות להשפעתו הבריאותית של הבואש ניתן למצוא במכתב ששלחה האגודה לזכויות האזרח ביום 24.11.14 למפכ"ל המשטרה. כך למשל, מר ג'ואד עלמי, תושב שכונת א-טור, הותז בבואש ישירות לעבר ביתו וכמה טיפות של הנוזל חדרו את חלונות ביתו וגרמו לבנו לפריחות וגירויים בעורו. הילד נלקח למרפאה לטיפול רפואי. מעדויות נוספות הנזכרות במכתב עולה כי הנוזל פוגע במיוחד באוכלוסיות בעלות רגישות בריאותית מוגברת כגון נשים בהריון, קשישים ובעלי מוגבלויות. כך למשל, ביום 7.11.14 הותז נוזל הבואש לכל עבר ברחוב הראשי בשכונת סוואנה בא-טור. בין היתר הותז הנוזל לעבר מלון השוכן במקום וכתוצאה מכך עובדת בקבלה,

בהיריון מתקדם חשה ברע ועזבה את המקום בדחיפות. גם אורחי המלון, חלקם קשישים נאלצו לעזוב את המקום.

12. על העניין הציבורי הגלום בנספח קרפ"ר ניתן ללמוד מעיון בנספח קרפ"ר המצורף לנוהל "הפעלת מש"ח טייזר" (נוהל מס' 90.221.103.003), אשר הועבר לעיונונו במלואו כולל כלל הנספחים שלו. בנספח מפורט מידע על השפעות גופניות של הטייזר; מידע על פגיעות של אנשים שנורו בטייזר וסיווגן; השפעות שונות של האקדח על אוכלוסיות שונות; סיכונים אפשריים ודרכי טיפול במקרים של פציעות. המידע הזה הוא קריטי לאוכלוסיות הנחשפות לשימוש באמצעים הללו.

13. בהעדר הנספח הבריאותי לא יכול הציבור לבקר באופן ענייני ומקצועי את החלטות המשטרה בעניין אופן השימוש בבואש, הנסיבות שבהן מותר השימוש על פי הנוהל וכיו. כמו כן, הציבור רשאי לבקר את הממצאים שבחוות הדעת הרפואית באמצעות ממצאים סותרים או חוות דעת אחרות. כך, לדוגמה, האגודה לזכויות האזרח ניהלה התכתבות ענפה עם ראש אגף המבצעים בעניין נוהל השימוש בטייזר ובכלל זה בעניין הממצאים הבריאותיים שבנספח הקרפ"ר ובעקבות זאת שונו מספר הוראות בנוהל.<sup>1</sup> כמו כן, גם ועדת האתיקה של ההסתדרות הרפואית העבירה ביקורת בעניין הסכנות הבריאותיות הטמונות בשימוש בטייזר, וזאת בין היתר על בסיס המידע שבחוות הדעת הרפואית שנלווית לנוהל.<sup>2</sup>

14. גם לו היה מדובר בהתכתבות פנימית של הרשות, החוק מורה לרשות לשקול את האינטרס הציבורי בחשיפת המידע. סעיף 10 לחוק מציין מפורשות, כי העניין הציבורי כולל, בין היתר, "טעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו". בענייננו, וודאי שהאינטרס הנוגע לבריאות הציבור עולה על הצורך להגן על חוות דעת פנימיות, כביכול. בעניין המועצה להשכלה גבוהה פסק בית המשפט העליון, כי ההחלטה לסרב למסור מידע הנוגע לדיונים פנימיים צריכה להתבסס על "נקודת האיזון בין האינטרס הציבורי שבחיסוי המידע ובין האינטרס הציבורי והפרטי, ככל שהוא קיים, בחשיפתו של המידע".<sup>3</sup>

### **ג. נספח ב' - אישור יועמ"ש**

15. אנו מבקשים לקבל לידינו גם את הנספח העוסק בדגשי היועמ"ש ואישורו. בתשובתכם אתם קובעים שהנספח חוסה תחת ס' 9(ב)4 משום שהוא "התכתבות פנימית" של הרשות. אנו שבים ומדגישים, בהמשך לדברים שלעיל, שנספח של הנוהל מהווה תוצר סופי של ההתכתבויות הפנימיות, ככל שאלה התקיימו. אין אנו מבקשים התכתבות כלשהי שקדמה לנוהל אלא רק את הנוהל עצמו והנספחים שצורפו אליו.

16. קיימת חשיבות ציבורית רבה לפרסום הדגשים וההגבלות המשפטיות על השימוש בבואש, כפי שניתן ללמוד מנספחים משפטיים מקבילים. כך, למשל, נספח ב' לנוהל "הטיפול המשטרתי בהפרות סדר והפגנות" (מס' נוהל 90.221.012) כולל דגשים משפטיים חשובים בכל הקשור בטיפול

<sup>1</sup> פניית האגודה מפברואר 2012; תשובת המשטרה ממאי 2012; נוהל המשטרה המעודכן מאוקטובר 2013; מכתב האגודה מפברואר 2014; תשובת המשטרה ממאי 2014. <http://www.acri.org.il/he/30657>

<sup>2</sup> ההסתדרות הרפואית בישראל, השימוש באקדח טייזר, 10.2013 <http://www.ima.org.il/MainSite/ViewCategory.aspx?CategoryId=8123>

<sup>3</sup> עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' עיתון "הארץ" פ"ד ס' 217, 245.

המשטרה בהפרות סדר בהפגנות. הנספח סוקר את הזכויות הבסיסיות של האזרחים לחופש הביטוי וההפגנה ואיזון אל מול הסדר הציבורי.

17. לציבור יש אינטרס מובהק לדעת מהם הטעמים שעמדו בבסיס ההחלטה של היועמ"ש לאשר את השימוש המבצעי באמצעי שכרוך בהפעלת כוח ופגיעה בזכויותיו של הציבור דוגמת הבואש. המידע חיוני גם כדי שניתן יהיה להעריך ולבקר את ההחלטה להשתמש בבואש מן הפן המשפטי.

#### **ג. נספח ד' - טופס דיווח הפעלת בואש**

18. אנו מבקשים לקבל גם את טופס הדיווח על הפעלת הבואש הנמצא בנספח ד' לנוהל. בתשובתכם אתם קובעים שמדובר בטופס דיווח פנימי ושאינן לציבור עניין בו ולכן המידע חוסה תחת החריג הקבוע בס' 9(ב)(5) לחוק. אנו דוחים עמדה זו. נוהל הפעלת הבואש כולל את כלל ההיבטים הנוגעים להפעלת הבואש על ידי המשטרה, ובכלל זה הדין וחשבון שהשוטר מחוייב להעביר לאחר שימוש בבואש.

19. מנגנוני הדיווח של פעולות השיטור והאכיפה משמשים כלי חשוב מאוד בהגבלת הכוח המופעל על ידי המשטרה. במקרים בהם עושה המשטרה שימוש בסמכויותיה להפעיל כוח ופוגעת בזכויות הפרט, בבריאותו ולעיתים אף בחייו, נודעת חשיבות רבה לדיווח מדויק ומפורט ככל האפשר על הפעלת האמצעים על ידי המשטרה. הדיווח משמש כלי הרתעתי והוא גם מהווה מסמך חשוב במקרה ויתעורר הצורך לבחון את המקרה בדיעבד.

20. מכאן, שקיים אינטרס ציבורי ניכר בגילוי טופס הדיווח על השימוש בבואש המלמד איזה מידע נאסף לאחר השימוש בבואש ומהן חובות הדיווח המוטלות על השוטרים. רק כך יוכל הציבור לבקר את מנגנוני הדיווח והבקרה הקיימים במשטרה ולבחון את טיבם ויעילותם.

#### **ד. נספח ה' - תכנית הסברה והטמעה**

21. לגבי נספח ה' "תכנית הסברה והטמעה" נטען בתשובתכם שבנדון שזהו מידע פנימי שאין לו נגיעה לציבור. לטענתכם, "מדובר בהנחיה פנימית שאינה קשורה להפעלת הבואש, אלא דף מידע למפקד הכולל מידע כללי ודגשים למפקד בעת שימוש בבואש".

22. ראשית, לנספח זה חשיבות ציבורית רבה. המפקד הוא זה שמחליט בשטח על הפעלת הבואש, אופן ההפעלה והפסקת השימוש בו. יש להניח, כי הדגשים הנמסרים למפקד בעת השימוש בבואש כוללים התייחסות למגבלות השימוש בבואש, האוכלוסיות הרגישות שכלפיהן אסור להשתמש בבואש, אופן ההתזה וכו'. לציבור הנפגע מהשימוש בבואש בפרט ולציבור בישראל בכלל, יש אינטרס מובהק, כי הכללים המנחים את המפקדים בשטח יהיו סבירים ומידתיים ויבטיחו שהמשטרה לא חורגת מהמותר במסגרת האמצעים שהיא מפעילה.

23. תוכנית ההסברה וההטמעה משקפת את הכללים האופרטיביים הנגזרים מההוראות הקבועות בנוהל הבואש. נספח זה הוא התרגום המעשי של הנוהל לעבודת השטח ומשכך יש חשיבות עליונה לכך שהמידע יהיה גלוי והציבור יוכל לבקר את האופן שבו המשטרה מיישמת את הנחיותיה.

24. שנית, הטענה כי מדובר בהנחיה פנימית שאינה קשורה להפעלת הבואש משוללת יסוד. ההנחיה כוללת הוראות למפקדים לגבי השימוש בבואש בפועל ועל כן, וודאי, שהנספח קשור קשר הדוק להפעלת הבואש ושאינן המדובר בהנחיה פנימית. הוכחה לכך ניתן למצוא גם בהפניה המצויה לנספח זה בסעיף 8(ט) לנוהל הקובע כי לפני ההפעלה של הבואש יש להזהיר את מפירי הסדר בהתאם לנוסח הכריזה שבנספח ה'.

25. לעניין טענתכם בדבר שיבוש עבודת הרשות (ס' 9(ב)(1)) ופגיעה בעבודת רשות אוכפת (ס' 9(ב)(8)), מדובר בטענה שנטענה בעלמא מבלי לפרט או לנמק. כפי שיובהר בהמשך, נדרשת ודאות קרובה לחשש קשה לשיבוש חמור בעבודת הרשות על מנת שתקום לרשות העילה לסרב לחשוף מידע בדבר נהליה.

#### ה. הרכב החומר

26. כמו כן, לא מצאנו במכתבכם סיבה לקביעה שחשיפת הרכב החומר של נוזל הבואש יביא לשיבוש בתפקוד הרשות" לפי ס' 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. מובן שאין גם כל הסבר המניח את הדעת, מדוע אי-חשיפת הרכב החומר גובר על אינטרס בריאותו של הציבור כפי שהרחבנו לעיל.

27. כפי שהוזכר לעיל, הנוהל קובע מפורשות כי חומר הבואש עשוי לגרום ל"רגישות אלרגנית לאחד או יותר מהחומרים המרכיבים" (סעיף 3 לנספח ג'). ואכן, מעדויות שהגיעו אלינו עולה, כי אנשים שבאו במגע עם החומר סבלו מתגובות אלרגיות. לא יעלה על הדעת שחומר שעשוי לגרום לתגובות אלרגיות לאנשים מסוימים יהיה חסוי. בהעדר המידע בדבר הרכב החומר, כיצד אמור אדם לדעת אם הוא בעל רגישות אלרגנית לחומר או לא?

28. בימ"ש העליון התייחס לחריג הקבוע בס' 9(ב)(1) וקבע שיש לבסס חשש ממשי וקונקרטי לשיבוש משמעותי בתפקוד הרשות בעקבות חשיפת המידע: "ס' 9(ב)(1) פורש בדווקנות רבה בעבר[...] האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירתו של מידע? דומה שהתשובה הינה כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע".<sup>4</sup>

29. אין במכתבכם שום הסבר המבסס חשש ממשי לשיבוש עבודת הרשות ואין בדעתנו גם שום הסבר מניח את הדעת לשיבוש שעשוי להיגרם לתפקוד המשטרה מחשיפת הרכב החומר לציבור.

30. מכל האמור לעיל אנו מבקשים להעביר לידנו בהקדם את המידע המפורט לעיל.

בכבוד רב ובברכה,

אן סוצ'יו, עו"ד

העתק: תנ"צ שאול גורדון, היועץ המשפטי, משטרת ישראל, בפקס: 02-5898762

<sup>4</sup> עע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך, פסקה 7 לפסק דינו של השופט ריבלין (23.8.12).