

תאריך החתימה על המסמך:

עת"מ 22-02-22015

בבית משפט המחוזי ירושלים

בפני כבוד השופט יורם נועם

בעניין שבין:

עותר:

1.האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר), ח.פ. 580011567

2.התנועה לחופש המידע (ע"ר), ח.פ. 580425700

ע"י ב"כ עו"ד דן יקיר ואח'

מרח' נחלת בנימין 75 - זכ' האז 65154

טל': 035608185, פקס: 035608165

כתובת דוא"ל: dan@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבה:

המשרד לביטחון פנים משטרת ישראל, מדינת ישראל 888826013

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי

מח"ל 7, ירושלים 9149301

ת"ד 49333

טל': 073-3920000, פקס: 02-6468053

כתובת דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

-

מועד המצאת כתב התביעה:

המועד האחרון להגשת הבקשה:

כתב תשובה

1. העתירה שבסימוכין מבקשת להעמיד לעיון הציבור, ללא השמטות, את נהלי המשטרה הבאים המסדירים את השימוש באמצעים לפיזור הפגנות: **נוהל הפעלה ושימוש ברימון הלם 220.010.15** (להלן: "נוהל רימון"), **נוהל הפעלה ושימוש באלה באירועי הפרות סדר 220.010.18** (להלן: "נוהל אלה"), **נוהל הפעלה ושימוש במכת"ז 220.010.12** (להלן: "נוהל מכת"ז") (להלן: "הנהלים"). כמו כן, מבקשות העותרות כי ככל שתימצא עילה חוקית לחיסיון של קטעים מתוך הנהלים, יינתנו במקום כל אחת מההשמטות, נימוק מפורט של עילת החיסיון וכן פרפראזה של תכנה.
2. לאחר הגשת העתירה ולאור דברי בית המשפט הנכבד בדיון המקדמי בעתירה, הוחלט על חשיפת חלקים נוספים מהנהלים, והמשיבה העבירה לידי העותרות העתק הנהלים עדכניים בה נחשפו כלל הסעיפים העוסקים בתיאור האמצעי וכן סעיפים נוספים. תוך חשיפה נוספת של סעיפים. לגבי שניים עד שלושה סעיפים המצויים בחלק של אופן הפעלת האמצעי בכל ניהול, סבורה המשיבה כי אין לחשוף אותם זאת על פי סעיף 9(א)(1), סעיף 9(ב)(1) וסעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: **החוק**). במקום סעיפים בודדים חסויים אלה, הועברה לידי העותרות פרפראזה.
3. **המשיבה תטען כי מדובר במשפטים בודדים מתוך הנוהל, שעניינם הוראות קונקרטיות ביחס לאופן הפעלת האמצעי.**
4. המשיבה סבורה כי דין העתירה להידחות. המשיבה תטען כי חשיפת חלקי הנוהל מקימה חשש לפגיעה בביטחון הציבור או בביטחונו או בשלומם של אדם (סעיף 9(א)(1)), לשיבוש תפקודה התקין של המשטרה ולפגיעה ביכולתה לבצע את תפקידיה (סעיף 9(ב)(1) לחוק). כמו כן, מדובר בסעיפים הכוללים שיטות עבודה וחשיפתם עלולה לפגוע בפעולות האכיפה של המשטרה (סעיף 9(ב)(8) לחוק). לנוכח האמור לעיל, החלטת המשיבה הינה החלטה סבירה וראויה ואין מקום להתערב בה.
5. המשיבה תטען כי חשיפת סעיפים אלה, עלולה להביא לפגיעה באפקטיביות של אותו אמצעי הנועד לפיזור הפרות סדר עפ"י דין תוך שמירה מרבית של שלום הציבור, שכן גורמים המעוניינים להשיא אלימות ולהפר סדר, לומדים את אופן ההפעלה של אותו האמצעי, מבינים את יכולותיו ואת מגבלות השימוש בו, באופן שיקשה על הפיזור ואכיפת הסדר. החשיפה אם כן עלולה להביא לפגיעה באפקטיביות המבצעית, לשכלול רמת החיכוך מול גורמים אלימים, לייצר אסקלציה ובהמשך לכך להגביר צורך בהפעלת אמצעים חריפים יותר ולפגוע בביטחון הציבור ושלומם של בני אדם.
6. ירידה באפקטיביות אמצעי הפיזור, עלולה להביא לפגיעות ברכוש, בגוף, ובשלומם של הנמצאים במקום, ביניהם מפרי הסדר עצמם וכן כוחות הביטחון. כך, באופן פרדוקסלי, ירידה באפקטיביות אמצעים אלה המוגדרים "פחות מקטלניים" עלולה לחייב, במקרים מסוימים, שימוש באמצעים חריפים יותר בהעדר חלופה אפקטיבית אחרת לצורך פיזור יעיל של ההתקהלות הלא חוקית והשבבת הסדר הציבורי על כנו.

7. בשל העדר האפשרות לחשוף את הסעיפים החסויים, יתייצב בפני בית המשפט הנכבד במעמד צד אחד רמ"ח שיטור מיוחד באגף המבצעים של משטרת ישראל, נצ"מ רונן הגדוש.

עיקרי העובדות הצריכות לעניין

8. במסגרת עבודת מטה רחבה שהתבצעה בשנים האחרונות באגף המבצעים במשטרה, עברו כלל נהלי הטיפול באירועי הפרות סדר (לרבות נהלי השימוש באמצעים השונים) בחינה ותיקוף במטרה, בין היתר להביא לכתיבת נהלים אחידים וברורים. פרסומם הנרחב של הנהלים בפורטל הנהלים המשטרתי בוצע ביולי 2020 ומתעדכן מעת לעת בהתאם לצורך על פי צרכים מקצועיים ומבצעיים.

9. במסגרת עבודה מקיפה זו, נבחנו כלל נהלי האמצעים ובכלל זה סוגיית היקף הפרסום לציבור והסעיפים אותם נדרש לחסות. בחינת הנהלים כללה איזון בין הזכות הציבור לדעת ולהיחשף לתוכן הנהלים ובין הרצון לשמור על אפקטיביות עבודת המשטרה וכן הגנה על שלום הציבור, מבלי לפגוע באלה.

10. בהתאם לחוק וכן במסגרת עתירה מנהלית כוללת לחשיפת כלל נהלי המשטרה שהוגשה על ידי העותרת מספר 1 בעניינו, עת"מ 65106-07-18 **האגודה לזכויות האזרח נ' המשרד לביטחון פנים**, פרסמה משטרת ישראל בשנים האחרונות מאות נהלים ובכלל זה גם נהלים הקשורים להפעלת כוח ולשימוש באמצעים.

11. המשיבה תציין, כי נהלי המשטרה העוסקים בהפרות סדר ושימוש באמצעים הינם נהלים שרמת הסיווג שלהם מוגדרת כ"שמור" ולא "בלמ"ס", אולם אלה פורסמו לציבור, חלקם בגרסתם המלאה וחלקם בגרסה חלקית הכוללת השחרה של סעיפים מסוימים, הכל בהתאם לעילות הרלוונטיות בחוק, שיצוינו בהמשך.

12. לצד זאת, כאשר התקבלו בקשות חופש מידע פרטניות, התבצעה בחינה לגופה של כל בקשה, ובמקרים מסוימים, לאחר שקילת נימוקי הבקשה, אף הוחלט לחשוף סעיפים נוספים.

13. בימים 12.4.21, ו-29.7.21 התקבלו פניותיה של העותרת (צורפו כנספחים 13 ו-15 לעתירה, בהתאמה). במענה לפניות העותרת בחנה המשטרה חשיפתם של סעיפים נוספים, כאשר לגבי סעיפים מסוימים, הוחלט שאין מקום לחשיפתם בהתאם לסעיפים 9(א)(1), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק.

פניות העותרות והמענה להן צורפו לעתירה כנספחים ע/13-16.

14. ביום 9.2.22 הוגשה העתירה שבנדון. ביום 10.3.22 הוגשה תגובה מקדמית מטעם המדינה.

15. ביום 13.3.22 התקיים דיון בבית המשפט.

16. בהמשך לדיון בעתירה מיום 13.3.22 ובשים לב להערות בית המשפט שניתנו בדיון, התקיימה כאמור, ביום 11.4.22 ישיבה בראשות רמ"ח שיטור מיוחד באגף המבצעים של משטרת ישראל, נצ"מ רונן הגדוש, ר' תחום הפס"ד, ר' מטה יס"מ וכן גורמים מהייעוץ המשפטי במשטרה. בישיבה זו ולאור הערות בית

המשפט, נבחנה האפשרות לחשוף סעיפים נוספים משלושת הנהלים שבמוקד העתירה – מכת"ז, אלה ורימון הלם, וכן את האפשרות לתת פרפרזה במקום הסעיפים המושרים. בישיבה הוחלט לחשוף את הסעיפים העוסקים בתיאור האמצעי במלואם. באשר לסעיפים המתארים את אופן הפעלת האמצעי, קרי, השיטה בה השוטר מפעיל את האמצעי כנגד מפרי הסדר, נחשפו חלק מהסעיפים, ובסעיפים הבודדים שנשארו חסויים ניתנה פרפרזה, המלמדת על הנושא בו עסק הסעיף מבלי לחטוא לרציונל שבבסיס הצורך בחיסיון.

מצ"ב שלושת הנהלים העדכניים הכוללים את החלקים שנחשפו ואת הפרפרוזות, אלה הועברו לידי העותרות ביום 11.5.22.

17. להלן התייחסות לסעיפים אותם הוחלט להותיר מושרים, תוך מתן פרפרזה:
- א. נוהל אלה – נותרו שני סעיפים חסויים בלבד בנוהל, בחלק העוסק באופן הפעלת האלה. סעיפים אלה עוסקים בדרכים השונות בהן ניתן להשתמש באלה, ובטכניקות השונות לשימוש בה.
- ב. נוהל מכת"ז – נותרו שני סעיפים חסויים בלבד בנוהל, המופיעים בחלק העוסק באופן הפעלת המכת"ז. סעיפים אלה עוסקים בטווחי ההפעלה של האמצעי וכן במיקום אליו מכוון האמצעי.
- ג. נוהל רימון הלם – לאחר חשיפת סעיף נוסף, נותרו שלושה סעיפים חסויים בלבד בחלק העוסק באופן הפעלת רימון ההלם. סעיפים אלה עוסקים במגבלות אופן הפעלת האמצעי.

נהלי שימוש באמצעים - רקע רלבנטי

18. חלק גדול מנהלי אגף המבצעים מסדירים את ביצוע תפקידי המשטרה במסגרת אכיפת סמכויותיה כלפי הציבור. בהתאם לכך, פורסמו עד כה מאות מנהלי אגף המבצעים. עם זאת, חלק מנהלי אגף זה, על אף שיש להם נגיעה או חשיבות לציבור, כוללים מידע שחשיפתו עלולה לסכן אינטרסים ציבוריים ואכיפתיים, המוגנים על ידי הסייגים שבסעיף 9 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: החוק), ובהם: **שלומם וביטחונם של אדם או הציבור; תפקודה התקין של המשטרה ויכולתה לבצע את תפקידיה; ושיטות עבודה ונהלים של המשטרה, אשר חשיפתם עלולה לפגוע בפעולות אכיפה.**
19. נהלים אלה נבחנו ונבחנים מעת לעת על ידי אגף המבצעים, קצין רפואה ראשי, נציגי יועמ"ש וגורמים רלבנטיים נוספים, וימשיכו להיבחן במשנה זהירות, ופרסומם לציבור באופן מלא או חלקי נעשה בכפוף לאינטרסים האמורים.
20. במסגרת תפקידה לשמירה על הסדר הציבורי, ומכוח סמכותה להפעיל כוח במקרים המצריכים זאת, נדרשת לעיתים המשטרה לעשות שימוש באמצעים המוגדרים כ"אמצעים פחות מקטלניים" (אפ"ק), בזמן הפרות סדר שלעיתים מתפתחות במסגרת אירועים והתקהלויות שונות לכדי אירועים אלימים

ומסוכנים. בין אמצעי אפי"ק אלה נמצאים גם המכת"ז, האלה ורימוני ההלם, בהם עוסקת העתירה בענייננו. מדובר באמצעים, שהשימוש בהם מיועד למקרים בהם מתקיימות הפרות סדר אלימות, אותן יש על פי דין לפזר בכדי לשמור ולהבטיח את הסדר הציבורי במהלך התקהלויות ולמנוע הפרות סדר העולות כדי פגיעה בשלום הציבור או שלום אדם וביטחונו. מדובר בנהלים מבצעיים, הנכתבים ומאושרים על ידי אגף המבצעים במשטרה.

21. מעבר לנוהל ספציפי הקיים בעבור כל אמצעי אפי"ק קיימים גם "נהלי אב" שמטרתם להסדיר באופן כללי את הטיפול המשטרתי בהפרות סדר בהן נדרש להפעיל כוח ואמצעים – נוהל הטיפול המשטרתי **באירועי הפס"ד 220.010.10, נוהל הפעלת אמצעים 220.010.11**. נהלים אלה, כוללים את הרקע לצורך באמצעי, הבסיס החוקי, המדרגים בהם ניתן לעשות שימוש באמצעי, הסמכות המאשרת את השימוש באמצעי, הסדרת תחומי האחריות בתוך המשטרה לכל חלק בנוהל, תיאור האמצעי, השיטה להפעלתו, חובות התייעוד והדיווח בעת השימוש באמצעי, הליכי ההכשרה וההסמכה הנדרשים להפעלת האמצעי, הוראות בטיחות ועוד.

22. אירועי הפרות סדר בהם נעשה שימוש באמצעים נשוא עתירה זו הם אירועים בהם קיימת הפרה של הסדר הציבורי תוך התנגדות אלימה כלפי כוחות המשטרה במדרג ג': **"קיימת הפרה של הסדר הציבורי תוך התנגדות אלימה כלפי כוחות המשטרה ו/או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש"**. על מנת לערוך שימוש באמצעים אלה בזמן אמת נדרש אישור ממפקד בכיר בדרגת ניצב משנה הרלוונטי לאירוע.

23. הפעלת האמצעים במצבים המוגדרים במדרג ג' מחדדים את ההיבט המבצעי של ההוראות שמטרתן להתמודד עם מצבי סיכון לשלום הציבור ואדם. אמצעים אלה מופעלים, לאחר קבלת אישור דרג בכיר, כאשר קיימת התנגדות אלימה בהיקף נרחב כלפי כוחות המשטרה או הציבור; כאשר האלימות עלולה לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש; או כאשר יש חשש ממשי כי ההתנגדות האלימה תביא לחסימת צירים חיוניים או גישה למוסדות שלטון מרכזיים. במצבים אלה, נדרשת הפעלת אמצעים אפקטיבית, במטרה להשיב את הסדר הציבורי על כנו ואת בטחון הציבור ולמנוע המשך אסקלציה של האירוע.

24. הכרת נהלי האמצעים, מהווה את אחת הדרכים של מפרי הסדר ללמוד אודות הפעלת האמצעי והדרך היעילה "להתמודד איתו". לעמדת הגורמים המקצועיים במשטרה, חשיפת סעיפים המפרטים את שיטת ההפעלה, עלולה להביא לפגיעה באפקטיביות של אותו אמצעי, שנועד לפיזור הפרות סדר עפ"י דין ולמנוע אסקלציה וסיכון לשלום הציבור ואדם

25. ירידה באפקטיביות אמצעי הפיזור, תביא לפגיעות ברכוש, בגוף, ובשלומם של הנמצאים במקום, ביניהם מפרי הסדר עצמם וכן כוחות הביטחון. ירידה באפקטיביות אמצעים אלה המוגדרים "פחות מקטלניים" עלולה לחייב, במקרים מסוימים, שימוש באמצעים חריפים יותר כדי להבטיח את שלום הציבור ולהשיב

את הסדר הציבורי על כנו. למותר לציין כי השימוש באמצעים חריפים יותר כרוך כשלעצמו בסיכונים גדולים יותר כלפי מפרי הסדר והציבור התמים.

26. נזכיר, כי העתירה שבענייננו, היא עתירה לפרסום יזום של נהלי המשטרה לציבור. האינטרסים ביניהם יש לאזן לצורך מסירת המידע או חיסויו הם מצד אחד זכות הציבור לדעת, ומצד שני האינטרס הציבורי שבהבטחת פעילותה התקינה של המשטרה על מנת לשמור על שלום הציבור ובטחונו.

התשתית הנורמטיבית – חוק חופש המידע

27. סעיף 1 לחוק חופש מידע קובע, כי לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות החוק. יחד עם זאת, ככל הזכויות, גם הזכות למידע אינה זכות מוחלטת אלא יחסית, והחוק מסייגה, בין היתר, נוכח ההגדרה הרחבה שניתנה למונח "מידע" בסעיף 2 לחוק. האיזון שמתווה החוק בין הזכות לחופש המידע ובין זכויות ואינטרסים אחרים בא לידי ביטוי בעיקר בסעיפים 8 עד 14 לחוק וכן בנוסחת האיזון המופיעה בסעיף 17(ד) לחוק.

28. סעיף 9(ב)(1) לחוק פוטר את הרשות מהחובה למסור מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה.

(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;

29. בפסיקה נקבע כי המבחן להתקיימות עילת חיסיון מכוח סעיף זה הינו התקיימות ודאות קרובה לכך שגילוי המידע עלול לגרום לשיבוש ממשי בתפקודה התקין של הרשות הציבורית [ע"מ 1245/12 **התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו), בפסקה 7 לפסק הדין; ע"מ 6013/04 **מדינת ישראל - ממשד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ** (פורסם בנבו), בפסקה 22 לפסק הדין].

30. סעיף 9(ב)(8) לחוק עוסק בסוגיה הספציפית הנוגעת לחשיפת נהלים ושיטות עבודה של רשות אכיפת חוק, וקובע כי רשות ציבורית אוכפת חוק אינה חייבת למסור מידע הנוגע לשיטות עבודה ונהלים בעניין זה, אם יהיה בגילויים כדי לפגוע בפעולות אכיפת החוק עליהן הרשות אמונה.

(8) מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוייו עלול לגרום לאחד מאלה:
(א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות;

31. סעיף 9(א) לחוק מונה מקרים בהם הרשות אינה רשאית למסור מידע, ובכלל זה, מידע שבגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה, או חשש לפגיעה בפרטיות. סעיף 9(ב) לחוק מונה מקרים בהם הרשות רשאית לסרב לבקשה לקבלת מידע, דוגמת מידע אודות דיונים פנימיים של הרשות.

32. לענייננו, סעיף 9(א)(1) לחוק קובע כי רשות לא תמסור מידע "אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בבטחון או בשלום של אדם".

33. בהתאם לפסיקתו של בית משפט נכבד זה, המבחן אשר בהתקיימו חל איסור לגלות מידע מכוח סעיף 9(א)(1) לחוק הוא **מבחן החשש**. הנה כך, לדוגמה, פסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 2007/11 ינאי שני נ' המשרד להגנת הסביבה (5.2.2012):

"4. המבחן ההסתברותי שקבע המחוקק בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע הוא מבחן החשש – שבהתקיימו חל איסור לגלות מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה או בביטחון הציבור. אכן, אין זה מבחן העולה לכלל "ודאות קרובה" דוגמת זה המשמש כסייג לפגיעה בחופש הביטוי מכוח צנזורה ... , אולם אין זה גם מבחן המסתפק באפשרות כלשהי, ולו גם רחוקה, לפגיעה כאמור. בפועל, מדובר במבחן הנדרש לתוחלת הפגיעה בביטחון הציבור או בשלום. מכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו מצביעה על תוחלת הסיכון לשלום הציבור או לבטחונו ...".

34. בעמ"מ 615/15 פרופ' יאיר אורון נ' משרד הביטחון פסקה 12 (11.4.2016), נאמר כי הסמכות להורות על מסירת מידע שגילוי נאסר בסעיף 9(א) תופעל באופן זהיר ומצומצם, תוך שבכל מקרה תבחן לגופה השאלה אם בנסיבות העניין "האינטרס הציבורי בגילוי המידע עוצמתי במידה העולה על החשש לפגיעה באחד האינטרסים המנויים בסעיף 9(א)". בתוך כך חזר ביהמ"ש על הלכת בג"ץ שני (בג"ץ 2007/11) שהתחדדה בעמ"מ 2975/15 הוצאת עיתון 'הארץ' נ' משרד החוץ, פסקה 26 (6.6.2016), לפיה המבחן החל לעניין סעיף 9(א)(1) הוא "מבחן החשש", ולא מבחן הוודאות הקרובה לפגיעה.

35. בעת"מ 5033-06-19 אלחנן נ' משרד הביטחון (17.12.20) –במוקד העתירה בקשה מדובר צה"ל למסור נתונים הנוגעים לסוג הכדורים, מספר הכדורים (כולל ובפילוחים שונים) שנורו במסגרת הפגנות צעדות השיבה שנערכו על גדר מערכת הביטחון ברצועת עזה החל מחודש מרץ 2018. דובר צה"ל הסכים ליתן מידע אודות סוגי הכדורים בהם נעשה שימוש, אולם, סרב לבקשה לקבלת המידע בדבר מספר הכדורים הכולל ובפילוחים שונים, בהתאם לסייג הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע לפיו המדובר במידע

אותו הרשות אינה נדרשת למסור בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה ושלוש הציבור. כמו כן, הפנה להוראות צו חופש המידע האוסרות על מסירת המידע.

36. בפסק הדין נדחתה העתירה. בית המשפט עמד על הסייג הקבוע בחוק חופש המידע במסירת מידע שבמסירתו יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה והציבור ועל האיזונים אותם יש לערוך, בהתאם להוראות החוק והפסיקה. בית המשפט דחה את העתירה ובין היתר קבע כי השתכנע לאור חו"ד מקצועית והסברים שניתנו לו כי יש להעדיף את ההגנה על ביטחון המדינה על פני האינטרס הציבורי בגילוי המידע, בנסיבות העניין. בנוסף, בית המשפט דחה את טענות העותרים, לעניין השלכות העובדה כי מדובר במידע שכבר פורסם.

37. סע גם במקרה בו מבקשת הרשות לדחות בקשה לקבלת מידע, בהסתמך על סעיף 8 או סעיף 9 לחוק, נדרשת היא לערוך איזון בהתאם לסעיף 10 לחוק. סעיף זה מבהיר כי על רשות הדנה בבקשה למסירת מידע לפי החוק לשקול, בין היתר, את עניינו של המבקש במידע ואת העניין הציבורי שבגילוי המידע. סעיף 11 לחוק מוסיף וקובע כי אף מידע שהרשות רשאית או חייבת שלא למסור, יש לגלותו אם ניתן לעשות כן תוך השמטת פרטים, התניית תנאים בדבר השימוש במידע וכיו"ב.

38. י"פ 10 לחוק חופש המידע מנחה את הרשות, לגבי השיקולים אשר עליה לקחת בחשבון בבואה לשקול לסרב לבקשה לקבלת מידע לפי החוק; וסעיף 11 לחוק קובע כללי מידתיות. בהקשר זה ראוי לציין שבפסיקה הובעו עמדות שונות ביחס לתחולת סעיף 10 לחוק על חיסיון מידע הנכלל לפי סעיף 9(א) לחוק.

39. כך למשל, בעע"מ 2820/13 **רוזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה** (11.6.2014, להלן - **פרשת רוזנברג**) הביע כב' השופט שוהם את העמדה כי הוא נוטה לכך שכאשר רשות מנהלית מחליטה על חיסיון מידע על יסוד הוראת סעיף 9(א) לחוק, קיים ספק אם יש תחולה לסעיף 10 לחוק במובן זה שספק אם הרשות כלל מוסמכת לשקול מסירת המידע חרף החיסיון הנטען, ובהתאם לכך האפשרות היחידה לסטות מהוראות סעיף 9(א) נתונה לבית המשפט, אשר מסור לו שיקול דעת רחב, מכוח סעיף 17(ד) לחוק. לעומת זאת, עמדה אחרת גורסת שרשות ציבורית אינה רשאית לסרב לבקשת מידע על סמך סעיף 9(א) בלבד והיא נדרשת לשקול ולאזן בכל מקרה ומקרה (לעמדות השונות ר' ס' 12-14 לפסק דינו של כב' השופט שוהם בפרשת **רוזנברג**).

40. מכל מקום, אף אם נלך לפי השיטה השנייה לפיה הרשות מוסמכת לאזן אל מול סעיף 9(א) לחוק שיקולים של 'עניין ציבורי' בהתאם לסעיף 10 לחוק, הרי שיש לרשות שיקול דעת בעניין זה. לעניין זה, ראו והשוו: עע"מ 3300/11 **מדינת ישראל נ' גישה** (5.9.2012).

41. סעיף 17(ד) לחוק קבע נוסחת איזון, לפיה רשאי בית המשפט הדן בעתירה על החלטת רשות לפי החוק להורות על גילוי מידע מהסוג הנזכר בסעיף 9 לחוק, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה.

42. סעיף 17(ב) לחוק קובע כי: "בדונו בעתירה לפי חוק זה, למעט בעתירה על דחיית בקשה לפי סעיף 8, רשאי בית המשפט לקבל לידי את כל המידע המבוקש ולעניין בו; בית המשפט רשאי, מהטעמים המנויים בסעיף 9, לשמוע טענות מפי בא כח הרשות הציבורית, בדלתיים סגורות וללא נוכחות העותר או בא כוחו".

עמדת המשיבה

43. כאמור, בהמשך לדיון בעתירה מיום 13.3.22 ובשים לב להערות בית המשפט שניתנו בדיון, התקיימה ביום 11.4.22 ישיבה בראשות רמ"ח שיטור מיוחד באגף המבצעים של משטרת ישראל, בהשתתפות גורמים מבצעים נוספים המומחים בתחום הפס"ד וכן נציגי יועמ"ש המשטרה. בישיבה זו ולאור הערות בית המשפט, נבחנה האפשרות לחשוף סעיפים נוספים משלושת הנהלים שבמוקד העתירה – מכת"ז, אלה ורימון הלם, וכן את האפשרות לתת פרפרזה במקום הסעיפים המושחרים. בישיבה הוחלט לחשוף את הסעיפים העוסקים בתיאור האמצעי במלואם. באשר לסעיפים המתארים את אופן הפעלת האמצעי, קרי, השיטה בה השוטר מפעיל את האמצעי כנגד מפרי הסדר, נחשפו חלק מהסעיפים, ובסעיפים שנשארו חסויים ניתנה פרפרזה, המלמדת על הנושא בו עסק הסעיף מבלי לחטוא לרציונל שבבסיס הצורך בחיסיון.

44. בנוגע לנוהל אלה – נותרו שני סעיפים חסויים בלבד בנוהל, בחלק העוסק באופן הפעלת האלה. סעיפים אלה עוסקים בדרכים השונות בהן ניתן להשתמש באלה, ובטכניקות השונות לשימוש בה. בנוגע לנוהל מכת"ז – נותרו שני סעיפים חסויים בלבד בנוהל, המופיעים בחלק העוסק באופן הפעלת המכת"ז. סעיפים אלה עוסקים בטווחי ההפעלה של האמצעי וכן במיקום אליו מכוון האמצעי. בנוגע לנוהל רימון הלם – לאחר חשיפת סעיף נוסף, נותרו שלושה סעיפים חסויים בלבד בחלק העוסק באופן הפעלת רימון ההלם. סעיפים אלה עוסקים במגבלות אופן הפעלת האמצעי.

45. לעמדת המשיבה כאמור חשיפת חלקי נוהל אלה מקימה חשש, שאינו חשש בעלמא, כי חשיפת אותם סעיפים המופיעים בנהלי האמצעים תביא לפגיעה בביטחון הציבור או בביטחונו או בשלומם של אדם (סעיף 9(א)(1) לחוק), ושחשיפתם עלולה לשבש את תפקודה התקין של המשטרה ולפגוע ביכולתה לבצע את תפקידיה (סעיף 9(ב)(1) לחוק). כמו כן, מדובר בסעיפים הכוללים שיטות עבודה וחשיפתם עלולה לפגוע בפעולות האכיפה של המשטרה (סעיף 9(ב)(8) לחוק). עמדת המשיבה היא כי בנסיבות העניין

העילות שבסעיפים אלה שלובות זו בזו והניסיון להפריד ביניהם הינו מלאכותי. המשיבה תטען כי פגיעה בפעולות האכיפה של המשטרה היא למעשה פגיעה ביכולתה לבצע את תפקידה וכפועל יוצא מכך עלול הדבר להביא לפגיעה בביטחון הציבור או בביטחונו או בשלמו של אדם.

46. כאמור, העותרות מבקשות כי נוהלי השימוש באמצעים ייחשפו במלואם, ואילו עמדת המשיבה היא כי פרסום המידע המבוקש, יפגע ביכולת המשטרה להגן על שלום הציבור, ולפיכך בהתאם לסייג הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע ואף 9(ב)(1), ו-9(ב)(8), אין לאפשר זאת.

47. במקרה שלפנינו, לעמדת המדינה, יש חשש, לפגיעה בשלום הציבור וביכולת השמירה עליו, זו מבוססת על הערכות גורמי המקצוע, המצדיק הענקת חיסיון לגבי סוג המידע המבוקש. המדינה תטען כי תוצאה זו מתבקשת בהתאם לאיזון אשר נקבע בחוק חופש המידע, בהתאם לפרשנות בפסיקה של בית המשפט העליון, בין זכות הציבור לדעת לבין האינטרס הציבורי שבשמירה על בטחון הציבור.

48. על פי שיקול דעתם המקצועי של הגורמים האמונים על הסוגיה במשטרת ישראל, חשיפה של סעיפים העוסקים באופן הפעלת האמצעי, בטכניקות לשימוש בו ובמגבלותיו, בסיטואציות של הפרות סדר אלימות כאמור, תאפשר לגורמים שעניינם בהפרת הסדר הציבורי לפעול באופן אשר יגביר את הסיכון לציבור מפעילותם.

49. ודוק, הפעלת האמצעים ממילא שמורה למצבים בהם חלה התדרדרות בשטח, ומתבסס בשטח חשש לפגיעה בשלום הציבור. החלק בנוהל שמבהיר מתי ניתן לערוך את השימוש באמצעים לפי דרגת חומרת האירוע ממילא חשוף לעיני הציבור, באופן המאפשר פיקוח וביקורת ציבוריים אודות מועדי ונסיבות הפעלתו של האמצעי. יחד עם זאת, בכל הנוגע לגרעין המבצעי של הנוהל, המתייחס לאופן הפעלת האמצעי, הרי שבעריכת האיזון שבין השיקולים המתקיימים במצבי קצה בהם חלה הקצנה והפרה של הסדר הציבורי, ובשים לב לסיכון הגדול של פעילות מתגרה ומתסיסה מצד גורמים מסויימים בשלב זה, גוברת חשיבות אפקטיביות האמצעי בהגנה על שלום הציבור, אל מול שיקולי זכות הציבור לדעת. המשיבה תטען כי זה טיבו של האיזון שנקבע בסעיפים 9(א)(1), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק.

50. המשיבה תחזור על עמדתה לפיה עובדת פרסום, באופן כזה או אחר, של נהלים מבצעיים בעבר, אין בה די כדי להתיר את פרסום הפומבי מכאן ולהבא. המשיבה תטען כי דווקא העובדה כי נהלים פורסמו בעבר מצביעה על כך שהמדינה פועלת על פי שיקולים ענייניים ואין היא נמנעת ממסירת מידע ללא הצדקה. לצד זאת, כל עוד קיים נימוק ענייני ומקצועי למניעת פרסום, הרי שפרסום שנתפס כמוטעה על ידי הגורמים המקצועיים, אינו יכול לחייב את המדינה להמשיך את הפרסום מכאן ולהבא. המשטרה ממילא מחויבת להפעיל שיקול דעת מקצועי ואין היא מחויבת לפרסם בפרסום יזום נוהל או חלק מנוהל אשר פרסומו עלול להבנתה המקצועית לפגוע באינטרסים ציבוריים.

51. לעמדת המשיבה, בעת בחינת פרסום מידע מטעמה יש להבחין בין נהלים בעלי אופי כללי, המסדירים עקרונות פעולה רחבים ואף משפטיים באופיים, לבין נהלים אשר במהותם הינם מבצעיים, ונועדו להנחות את שוטריה כיצד מבחינה מקצועית עליהם לפעול בסיטואציה נתונה, קרי מהם הצעדים אותם יש לבצע אל מול איום קונקרטי. המשיבה תטען כי ככלל, נקודת המוצא הראויה הינה כי נהלים מהסוג המבצעי, כנוהל שימוש באמצעים שבענייננו, אינם צריכים להתפרסם באופן יזום לציבור הרחב שכן הדבר עלול לפגוע ביכולתה של המשטרה לבצע את תפקידה בהגנה על הציבור אל מול גורם מסוכן אשר עשוי לכלכל את צעדיו בהתאם למידע שפורסם. זאת, להבדיל מפקודת ונהלים בעלי אופי עקרוני, משפטי – אשר ראוי לפרסמם לציבור הרחב. יחד עם זאת, במקרה דנן, לאחר ששקלה בדבר ואף הביאה בחשבון את דברי בית המשפט הנכבד, החליטה משטרת ישראל לפרסם את מרביתם הגדול של הנהלים, לאור הכרתה בחשיבות המידע לציבור.

52. לצד זאת, לגבי סעיפים מסוימים קבעה המשטרה כי אין לפרסמם, למעט פראפרזות על האמור בהן, משאלו חוסים תחת הסייג המנוי בסעיפים 9(א)(1), 9(ב)(1) ו-9(ב)(8) לחוק חופש המידע. לעמדת המדינה, המדובר באיזון ראוי בין זכות הציבור למידע, לבין חובת משטרת ישראל לשמור על ביטחון הציבור ולמנוע חשש לשלומם. משכך, לעמדת המדינה, אין כל הצדקה להתערב באיזון זה.

53. גורמי המקצוע במדינה ערכו את האיזון הראוי ונמנעו מלמסור רק את החלקים הרגישים ביותר, אשר פרסומם יוביל להבנתם לפגיעה בפעולות האכיפה שלה, לשבש את תפקידה ולהביא בכך לפגיעה בביטחון הציבור. אין לזקוף לחובתם את העובדה שמצאו לנכון לחשוף את החלקים הפחות רגישים של הנוהל, ולחייבם בשל כך למסור גם את החלקים שלעמדתם מובילים בוודאות קרובה לפגיעה בשלום הציבור ובטחונו.

54. בהקשר זה נבקש להזכיר גם את פסק הדין בע"מ 10030/16 **משטרת ישראל נ' עדאללה** האסור לפרסום. בפסק דין זה, קיבל בית המשפט העליון את ערעורה של המדינה על החלטת בית המשפט המחוזי לחשוף את נוהל הוראות הפתיחה באש. בית המשפט קבע כי הסעיפים המושחרים נוגעים ל"גרעין הקשה" של הנוהל המבצעי אשר חשיפתו עלולה להשפיע על דרך פעולתם של עבריינים ומפגעים ומאידך לא נראה שחלקו של הציבור ייגרע אם סעיפים אלה לא ייחשפו. עוד ציין בית המשפט הנכבד את הפגיעה העלולה להיגרם ביכולת ההרתעה של המשטרה מחשיפת הנוהל במלואו.

55. המשיבה תציין עוד כי במקרים פרטניים בהם מתגלות חריגות מן הנוהל, נערכת בחינה והפקת לקחים, ובהתאם לנסיבות העניין נבחנות מתן הנחיות ריענון או דיוק נוספות. לצד זאת מקיימת המשטרה, בקרות (כלליות ופרטניות) הדרכות, רענון כשירותיות וימי עיון בנושא השימוש והפעלת האמצעים.

56. יתירה מכך, אדם אשר נפגע או סבור שהוא נפגע מהאמצעי, רשאי לפנות בהליכים המתאימים (תלונות ציבור, הגשת תביעה נזיקית, הגשת תלונה במח"ש ועוד) ובמסגרת אותו הליך נבחן הנוהל והפעלתו באותו מקרה קונקרטי תוך פגיעה מידתית בהיבט החיסיון. עוד נציין כי לעיתים במסגרת הליכים פרטניים, חושפת משטרת ישראל בפני הפונה את הנוהל בכללותו, לעיונו בלבד. כך למשל בתביעת נזיקין של אדם הנפגע ממכת"ז (ת"א 10390-02-21 **יונתן קימל נ' משטרת ישראל**), נחשף החלק הרלבנטי בנוהל, תוך החתמת התובע כי החשיפה מתבצעת לצורך מיצוי תביעתו ואין הוא רשאי לפרסמו או להעבירו לאיש מלבד סגורו.

57. באשר לטענה המופיעה בעתירה בנוגע לנוהל האלה החדש בו הוחלט להוריד את המדרג המותר לשימוש באמצעי זה, ובשל כך יש צורך בהגברת פיקוח יעיל, נדגיש כי השיקולים שתוארו לעיל רלוונטיים לכל אמצעי בכל מדרג, עניין הורדת המדרג הועלה בפניות אחרות של האגודה וניתן להן מענה.

58. לאור האמור עמדת המשיב היא כי יש לדחות את העתירה ויש להשאיר את הסעיפים בנהלי האמצעים האמורים חסויים, שכן חשיפתם לציבורי עלולה להביא לירידה באפקטיביות שלהם ובכך להביא לפגיעה בביטחון הנפש, הרכוש ובסדר הציבורי. המשיבה ביצעה איזון ראוי בין זכות הציבור לדעת מחד, לבין האינטרס הציבורי שבהבטחת פעילותה התקינה של המשטרה על מנת לשמור על שלום הציבור ובטחונו מאידך, ואין מקום להתערב בשיקול דעתה.

שני ינאי, עו"ד
בפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
ב"כ מדינת ישראל

ז' באדר ב תשפ"ב
12 במאי 2022