



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5882/18

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות  
כבוד השופטת ע' ברון  
כבוד השופט י' אלרון

העותרים: 1. שמואל אהרן אפשטיין קרויס  
2. ישראל מנדלסון  
3. בנימין מייקל  
4. אשר בן-שעיה

נגד

המשיבים: 1. משטרת ישראל  
2. מפקד מחוז ירושלים במשטרה  
3. היועצת המשפטית למשטרת ישראל

תאריך הישיבות: כ"ה בכסלו התשע"ט (3.12.2018)  
י"ד בסיון התשע"ט (17.6.2019)  
ז' בתמוז התש"ף (29.6.2020)

בשם המשיבים: עו"ד יובל יועז; עו"ד דורון ברקת  
עו"ד הדס ערן

### פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. עתירה למתן צו על תנאי שימנע מן המשיבה 1, משטרת ישראל, לעשות שימוש בנוזל בואש לצורך פיזור הפרות סדר שמתרחשות באזורים בנויים וצפופים (להלן: בואש או נוזל בואש; למען הנוחות שלושת המשיבים יכוננו יחד: המשטרה). העתירה הוגשה בחודש אוגוסט 2018, על רקע הפגנות של הציבור החרדי בירושלים הנוגעות בעיקרן לגיוס תלמידי ישיבות ובני הציבור החרדי לצה"ל – שפוזרו בין היתר באמצעות שימוש בבואש.

ביסוד העתירה הטענה כי הבואש הוא אמצעי קיצוני לפיזור הפגנות מאחר שמדובר בנוזל בעל ריח חריף ומצחין, הדבק לאורך זמן במי שנפגע ממנו, והחשיפה אליו כרוכה בבחילה, סחרחורת וסיכונים בריאותיים; בפרט כשהבואש מותז באמצעות מכונת התזה על גבי משאית (להלן: מכתז"ית) שמפזרת נוזלים באופן עוצמתי ובלתי

מדויק שעלול להסב נזק, גם לגורמים שאינם מעורבים בהפגנה. וייאמר כי למרות שהעותרים תיארו בעתירה גם אירועים שבהם הותזו מן המכת"זית סילונים של מים ומים "צבועים", בסופו של דבר הדיון התמצה בשימוש של המשטרה בנוזל בואש.

#### טענות הצדדים

2. העותרים נפגעו לטענתם מהתזה של נוזל בואש במהלך הפגנות של הציבור החרדי בירושלים – העותר 1 השתתף בהפגנה וכוסה לדבריו בבואש שהשחית את בגדיו והביא לכך שדבק בו ריח חזק של צחנה למשך מספר ימים; העותרים 2 ו-3 הם בעלי עסקים שלטענתם עסקיהם ניזוקו בשל השימוש בבואש; והעותר 4 מתגורר בסמוך להפגנות, ונפגע כנטען מהתזה של בואש בעת ששהה במרפסת ביתו יחד עם בני משפחתו.

על פי העותרים, המשטרה מנהיגה מדיניות ברוטאלית לפיזור הפגנות של האוכלוסייה החרדית – בין כלפי עוברי אורח תמימים, בין כלפי המפגינים עצמם. לשיטתם הדבר פוגע באופן בלתי סביר ולא מידתי בכבוד האדם של המפגינים ובפרט בחופש הביטוי וחופש המחאה שלהם, שכן הבואש מונע למעשה את קיום ההפגנה ואף יוצר אפקט מצנן מפני השתתפות בהפגנות עתידיות. כן נטען כי השימוש בבואש באזורי מגורים צפופים ובמקומות הומי אדם גורם לנזק היקפי בלתי נמנע ופוגע קשות באוכלוסייה שאיננה מעורבת כלל בהפגנה – תושבי השכונות, בעלי עסקים ומי שהזדמנו למקום במקרה. לעמדת העותרים, לא זו בלבד שהנזק הכרוך בשימוש בבואש עולה עשרות מונים על התועלת ממנו, אלא שבנסיבות העניין מדובר גם בענישה קולקטיבית פסולה.

3. בתגובתה המקדמית לעתירה, המשטרה עמדה על כך שאין עילה להתערבות בפעולות המשטרה לפיזור אירועי הפרות הסדר, אף לא בשימוש שהיא עושה בנוזל בואש ודרך הפעלתו – ומכאן שדין העתירה להידחות. לשיטת המשטרה, השימוש בבואש נעשה בהתאם לנהלים פנימיים ובאופן מידתי ומבוקר, לאחר בחינת מאפייני הפרת הסדר הספציפית ובהתאם לצורך המבצעי שנקבע על ידי הגורם המוסמך; ובכל מקרה, רק משעה שמפרי הסדר אינם מצייתים להוראות המשטרה, ולא לפני שבוצעו מספר כריזות לפיזור ההפגנה וכריזות בדבר השימוש הצפוי באמצעים לפיזור. ייאמר בנקודה זו, כי הטיפול בהפרות סדר מוסדר במספר נהלים של המשטרה – "נוהל הטיפול המשטרתי בהפרות סדר" מספר 90.221.111.001, שמפרט את השיטה ועקרונות הטיפול באירועי הפרות סדר; "נוהל שימוש באמצעים בהפרות סדר" מספר 90.221.111.003 שמפרט את

האמצעים שעומדים למשטרה לצורך כך ואת הקווים המנחים להפעלתם; וכן "נוהל הפעלה ושימוש בנוזל 'בואש'" מספר 90.211.111.008 ו-"נוהל הפעלת מכת"ז" מספר 90.221.111.004 שמגדירים באופן ספציפי את השימוש בכל אחד מן האמצעים הללו (להלן: נוהל הפרוט סדר, נוהל אמצעים, נוהל בואש ו-נוהל מכת"ז; הנהלים יחד יכוננו: הנהלים). עוד יצוין, כי לפי הנהלים השימוש בבואש ובמכת"זית שמור להפרות סדר מדרגה ג' (מתוך ארבע דרגות חומרה) – שהן הפרות סדר קשות שבאות לידי ביטוי באי ציות להוראות השוטרים וכרוכות בהתנגדות אלימה.

בתגובה לטענות הפרטניות שהועלו בנוגע לשימוש בבואש לצורך פיזור הפגנות של הציבור החרדי, טענה המשטרה כי בשנים האחרונות היא מתמודדת עם הפרות סדר בהיקפים נרחבים של המגזר החרדי בעיקר באזור ירושלים ובבני ברק. לדבריה, על פי רוב מדובר בהפגנות המוניות ואלימות שאינן מתואמות מראש עם המשטרה, המאופיינות בחסימה של כבישים וצירים מרכזיים למשך מספר שעות, פגיעה ברכוש ותקיפה מילולית ופיזית של שוטרים – ובהינתן הסכנות החמורות הגלומות בהן למפרי הסדר ולציבור בכללותו, ישנם מקרים שבהם אין מנוס משימוש במכת"זית ובבואש על מנת למנוע את הסלמת האירועים, והדבר מייתר שימוש באמצעים חמורים ופוגעניים יותר. בהקשר זה הודגש כי השימוש באמצעים אלה נעשה ככלל לאחר פרק זמן סביר שבו ההפגנה "מוכלת" על ידי המשטרה ומוצו כל האפשרויות האחרות לפיזור; וכי לאחר השימוש באמצעים כאמור, נערך תיעוד ודיווח מצד המשטרה על מנת להפיק לקחים לעתיד. עוד נאמר כי המשטרה מטפלת בפניות של מי שנפגעו כתוצאה משימוש באמצעים לפיזור הפגנות, לרבות בואש, הן באפיק הפיקודי והמשמעתי הן באמצעות מתן פיצוי הולם במקרים מתאימים. וכן נטען כי מידתיות השימוש בבואש נלמדת אף מכך שמתוך עשרות הפגנות ואירועי הפרות סדר שאירעו בירושלים בשנת 2018 (עד להגשת העתירה), בתשעה אירועים בלבד נעשה שימוש במכת"זית ומתוכם רק בארבעה אירועים הותז נוזל בואש.

הדיון בעתירה

4. הדיון בעתירה התפרש על פני קרוב לשנתיים והתקיימו בו שלושה דיונים שבמהלכם התחדדו השאלות שעומדות על הפרק. העותרים הבהירו כי הם אינם תוקפים את הנהלים בעניין התמודדות המשטרה עם הפרות סדר, אלא טוענים כי המשטרה מפרה אותם. בהקשר זה נטען כי נוהל בואש אוסר את השימוש באמצעי זה במקומות סגורים ומתיר להתיזו "אך ורק בשטחים פתוחים" (סעיפים 7 ו-17 לנוהל בואש) – ומכאן שאין לאפשר את השימוש בו באזורים צפופים בבנייה ובאוכלוסיה. עוד נטען כי ההתזה של

הבואש נעשית ממרחק קצר וישירות לעבר מפגינים ועוברי אורח, ובכך כשלעצמו יש משום הפרה של הוראות נוהל בואש ונוהל מכת"ז. המשטרה בתשובה עמדה על כך שרחובות צפופים אינם נחשבים למקום סגור; ולדבריה מאחר שמרבית ההפגנות מתרחשות באזורים אורבניים, תוך שיבוש משמעותי של הסדר הציבורי, לא אחת דווקא בהפרות סדר מעין אלה השימוש בבואש (ובתוך כך במכת"זית) הוא חיוני ונדרש – ולטענתה מדובר באמצעי אפקטיבי לפיזור הפרות סדר, שמונע את הסלמתן ושימוש באמצעים חמורים ופוגעניים יותר. נוסף על כך, המשטרה טענה כי לא ניתן ללמוד מן הסרטונים הקצרים שהוגשו לבית המשפט על מדיניות כלשהי של המשטרה, לא כל שכן על הפרת הנהלים מצידה. זאת מאחר שהם משקפים הבזק נקודתי וקצר מתוך הפרות סדר שהתפרשו על פני מספר שעות, ובתוך כך פגיעה בשוטרים ובעוברי אורח וכן הצתה של רכוש.

העתירה והראיות שצורפו לה הציגו תמונת מצב מטרידה בנוגע לשימוש בבואש כאמצעי לפיזור הפגנות – והדברים שוקפו למשטרה בדיון שהתקיים ביום 17.6.2019. בפרט, נראה היה שיש קושי בכך שהמשטרה מתיזה בואש ברחובות מגורים צרים וצפופים אוכלוסין, באופן שעלול להסב נזק משמעותי לגורמים שאינם מעורבים כלל בהפגנה. נוסף על כך, מהסרטונים שהוגשו לבית המשפט דומה היה כי על פניו ישנם מקרים שבהם השימוש בבואש חרג מן הנהלים, למשל מבחינת זווית וכיוון ההתזה. המשטרה מצידה הבהירה במהלך הדיון ביחס לסרטונים כי כל הפרה פרטנית של הנהלים נבדקת ומטופלת; כי מתבצע ריענון של הנהלים במידת הצורך; וכי המשטרה אף חשופה לתביעות נזיקיות עקב הפרות מעין אלה – ומשכך, הדיון התמקד בסוגיית השימוש בבואש באזור מגורים צר וצפוף, ובהחלטה מיום 23.6.2019 המשטרה נתבקשה לספק הבהרות בנושא.

במענה לכך, המשטרה ביצעה עבודת מטה לתיקוף ועדכון כלל הנהלים שעניינם שימוש באמצעים לצורך התמודדות עם הפרות סדר (הכוונה לעדכון של הנהלים כהגדרתם לעיל) – והנהלים המעודכנים הוגשו לבית המשפט לפני מספר שבועות, ועמדו במוקד הדיון האחרון שהתקיים בעתירה (הנהלים המעודכנים הרלוונטיים יכוננו בהתאמה להלן: נוהל בואש מעודכן ו-נוהל מכת"ז מעודכן). בנסיבות אלה ובהינתן ההתפתחות שחלה בעניין הכללים לשימוש בבואש כאמצעי לפיזור הפרות סדר, אנו סבורים כי העתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה את עצמה, כפי שיפורט כעת. ויובהר, כי לא נעלמו מעינינו טענות העותרים שלפיהן הנהלים המעודכנים אינם מרפאים את הפגמים שעליהם הצביע בית המשפט – זאת בפרט בהינתן שהנהלים המעודכנים הם "כוללניים ומעורפלים יותר מהנוסחים הקודמים של הנהלים".

5. נקודת המוצא לדיון היא שהזכות למחות ולהפגין היא זכות ראשונה במעלה במשטר דמוקרטי – בהיותה קשורה בטבורה לחופש הביטוי ומכשיר מרכזי להבעת דעות ולהעלאת סוגיות שבמחלוקת על סדר היום הציבורי (ראו: בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל, פסקה 18 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) א' חיות (8.10.2017) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון); בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984) (להלן: עניין לוי)). בהתאם, לא זאת בלבד שיש להגן על זכותו של הציבור החרדי למחות ולהביע את התנגדותו בנוגע להחלטות שפוגעות לשיטתו באמונתו ובאורחותיו; אלא שהמשטרה אף מחויבת לסייע במימושה של זכות זו (ראו והשוו: בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב(1) 200, 218-219 (2006)).

עם זאת, ככל זכות אחרת, הזכות להפגין איננה זכות מוחלטת; ובוודאי שמעמדה הרם אין בו משום היתר לקיים התפרעויות אלימות, ובתוך כך הפרות סדר המסכנות את המפגינים שנוטלים בהן חלק ואת הציבור בכללותו. כלשון השופט (כתוארו אז) א' ברק ב-בג"ץ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 171, 172 (1979): "בלא סדר אין חירות. חופש האסיפה אין פירושו התפרקות מכל סדר ציבורי, וחופש התהלכה אין פירושו חופש ההתפרעות". נקודת המפנה שבה הפגנה לגיטימית הופכת להפרת סדר קשה היא לא תמיד קלה לזיהוי, ותפקידה של המשטרה להיות עם יד על הדופק, לאזן בין הזכויות והאינטרסים השונים שעל הפרק, ולפעול רק כאשר ההפגנה הופכת למסוכנת עד כדי שנדרשת התערבותה – והדבר נתון לשיקול דעתה של המשטרה, בהתאם לסמכויות שמוקנות לה על פי דין ומוסדרות בנהלים. ויודגש בהקשר זה המובן מאליו והוא, כי לא כל הפרעה או שיבוש של הסדר הציבורי מצדיקים להגביל, לא כל שכן לפזר הפגנה שכן "מידה מסוימת של פגיעה בסדר הציבורי היא מחיר שיש להיות מוכנים לשלמו כדי להגשים את הזכות להפגין" (בג"ץ 4712/96 סיעת מרצ - ישראל הדמוקרטית - רצ, מפ"ם, שינוי נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל, נ(2) 822, 833 (1996) (להלן: עניין סיעת מרצ); וראו גם: עניין התנועה למען איכות השלטון, בפסקה 19 והאסמכתאות שם); ורק במצבים שבהם צפויה פגיעה קשה בדרגת "ודאות קרובה" באינטרס מוגן (כפגיעה בביטחון הציבור, ברכוש או בנפש; להרחבה ראו: עניין לוי, בעמ' 401 ו-409), ניתן על פניו להפעיל אמצעים להגבלת ההפגנה – וזאת בתנאי שהאמצעי שמופעל איננו עולה על הנדרש בנסיבות המקרה (עניין סיעת מרצ, בעמ' 829).

למשטרה מוקנים אמצעים שונים לפיזור הפרות סדר, ואין חולק כי הבואש הוא אמצעי דרסטי (גם אם לא הקיצוני ביותר), שכן מדובר בחומר הנושא ריח חזק וחרוף, שדבק במי שנפגע ממנו למשך זמן לא מבוטל, והחשיפה אליו מלווה בתופעות לוואי פיזיות שלפי הנטען עלולות להתפתח אף לסיכונים בריאותיים. בשים לב לכך, השימוש בבואש יכול שיישקל רק כאשר עסקינן בהפרות סדר אלימות וחמורות, בהיעדר ברירה אחרת, ובכל מקרה באופן מצומצם ומידתי – בהתאם להוראות הנהלים בנושא.

6. בעת שהוגשה העתירה, ההסדרה של אופן השימוש בבואש באזורים בנויים לקתה בחסר – שכן לא היה ברור מהנהלים אם טרם השימוש בבואש לצורך פיזור הפגנה, המשטרה נדרשת לשקול את העובדה שזו מתרחשת באזור מגורים צפוף. בהחלטה מיום 23.6.2019, המשטרה התבקשה להבהיר את עמדתה בהקשר זה, זאת בין היתר על רקע הוראות ספציפיות שהגבילו את השימוש בבואש לשטחים פתוחים בלבד ואסרו על הפעלתו במקום סגור (סעיפים 7(ה) ו-7(ו) לנוהל בואש); וכן בראי העובדה שלפי סעיפים 6(ג)5 ו-6(6) לנוהל מכת"ז יש להמעיט ככל הניתן בשימוש במכת"ז בשטח בנוי או בנסיבות אחרות שבהן המכת"ז עלולה להביא לפגיעה באוכלוסייה תמימה או לנזק סביבתי.

כפי שכבר צוין, בעקבות העתירה המשטרה ערכה עבודת מטה לתיקוף ועדכון הנהלים (ואלה יכוננו הנהלים המעודכנים). השינוי המשמעותי ביותר שנעשה בגדר עדכון הנהלים הוא הוספת אמות מידה להפעלת בואש באזור בנוי וצפוף (סעיף 5(ט) לנוהל בואש המעודכן). בהקשר זה נקבע כי הפעלת הבואש בשטח בנוי וצפוף תיעשה "רק לאחר שנשקלו ההשפעות של הפעלתו על אוכלוסייה תמימה והנזק הסביבתי שעלול להיגרם"; וכי קודם שייעשה שימוש בבואש על בעל הסמכות לשקול ולאזן בין "רוחב הציר, חיוניות הציר, מאפייני המקום, מאפייני סביבה שעלולה להינזק, היקף הפרת הסדר, חומרתה ומשכה, והאמצעים החלופיים העומדים לרשות מפקד האירוע לטיפול בהפרת הסדר". מדובר באמות מידה מפורטות לעניין השימוש בבואש "בשטח בנוי וצפוף" שמבנות ומכוונות את שיקול הדעת של הגורם המוסמך, ועם זאת מותירות בידיו את המרחב הדרוש לצורך התמודדות עם הפרות סדר (מדרגת חומרה ג'), על גווניהן השונים – ומשום כך הוספתן היא חשובה ומתבקשת. סעיף דומה הוכנס גם לנוהל מכת"ז (סעיף 5(ז) לנוהל מכת"ז המעודכן), תוך שנקבע כי השימוש בבואש באמצעות מכת"ז ייעשה גם בהתאם לנוהל מכת"ז המעודכן (סעיף 5(א) לנוהל בואש המעודכן).

זאת ועוד. בגדרי נוהל בואש המעודכן נכללו הוראות חדשות נוספות שמגבילות ומצמצמות את השימוש בבואש, לצד מגבלות קודמות שנותרו בעינן. כך למשל, נקבעה

הוראה חדשה שמגדירה את המרחק המינימלי שממנו ככלל לא תתבצע התזה ישירה לעבר גופו של אדם; כן נקבע בנוהל כי יש להימנע ככל הניתן מהתזה לעבר מבנים, גגות ומרפסות; ונוספה הוראה שלפיה אין לבצע שימוש בנוזל בואש לתוך מבנים סגורים (והובהר כי הוראה זו כוללת בחובה גם את ההוראה הקודמת שלפיה נאסר להתיז בואש בתוך מבנים סגורים). כמו כן, נותרה הוראה לעניין אופן התזת הבואש – אם כי בנוסח שונה במקצת מזה שבנוהל בואש הקודם. בהינתן האמור, נראה כי השינויים שנערכו בנוהל בואש מספקים על פניהם מענה לחששות הקונקרטיים שהעותרים הציפו לעניין הפגיעות והנזקים שעלולים להיגרם משימוש בבואש באזור מגורים צפוף; ומתווים בצורה מפורטת את אופן הפעלת שיקול הדעת על ידי המשטרה טרם השימוש באמצעי זה.

7. כהערה כללית יצוין כי הנהלים המעודכנים שהוגשו לעיוננו (למעט נוהל הפרות סדר שמלאכת עדכוננו טרם הושלמה, לדברי המשטרה), הם קצרים ותמציתיים יותר מהנהלים הקודמים – והרושם הוא כי נעשה ניסיון לייצר אחדות ביניהם. חלק מההוראות שנכללו בנוסח הקודם של נוהל בואש נותרו על כנן אף בנוהל העדכני – למשל לעניין הדרג הבכיר המאשר את השימוש בבואש, מגבלות הנוגעות להפעלתו "אך ורק על ידי יחידות שהוגדרו לכך" ו-"אך ורק על ידי שוטרים מוגדרים ביחידות אלו אשר הוכשרו ואומנו לכך", והוראה שלפיה "יש להפסיק את התזת החומר ברגע שמתקבל האפקט הנדרש" – ואולם ישנן הוראות שהושמטו ממנו. בהינתן ההשמטות, יודגש כי מאחר שעדכון הנהלים נעשה על רקע הליקויים והטענות שהועלו העתירה – יש לראות את העדכונים שנערכו בנהלים כמוסיפים מגבלות על שיקול הדעת של המשטרה ולא כמקילים עליו. וייאמר בנקודה זו, כי אנו ערים לכך שהוראות מסוימות בנהלים המעודכנים הושחרו בגרסה שהועברה לעותרים ולקושי הכרוך בכך – אולם באיזון הדברים, בהתחשב בכך שמדובר בהוראות ספורות, ולנוכח העובדה שאלה מפרטות שיטות פעולה של המשטרה שגילויין עלול לשבש את תפקודה התקין, איננו סבורים כי יש להתערב בהיקף ההשחרות לצורך ההכרעה בעתירה; ואין באמור משום נקיטת עמדה בשאלת פרסומן של ההוראות המושחרות, ככל שתעלה בעתיד.

עוד יצוין, כי במהלך הדיון האחרון שהתקיים לפנינו הוסכם שהסעיפים הנוגעים להתזת נוזל בואש באמצעות מנשא גב או אמצעים ניידים אחרים (להבדיל ממכת"זית) יימחקו מנוהל בואש המעודכן (סעיפים 2(ג) ו-4(ג) סיפא), ובמידת הצורך יתווספו אליו לאחר שתגובש מדיוניות ברורה בנושא.

8. בהינתן התמורות שחלו בנוהל בואש וההתייחסות לאמות המידה המפורטות ששומה על המשטרה לקחתן בחשבון בעת שקילת התזת בואש בשטח בנוי וצפוף – אין עוד צורך להידרש לשאלה הפרשנית שהעותרים הציפו בדבר הכללת רחובות צרים וצפופים תחת המגבלות שנקבעו בסעיפים 7(ה)-(ו) לנוהל בואש בנוסחו הקודם. אלה הם פני הדברים אף ביחס לטענות להפרת הנהלים מבחינת המרחק, זווית וכיוון ההתזה של נוזל הבואש, שכן משעה שהנהלים עודכנו יהא מקום לבחון את היישום שלהם בהתאם להוראות שנקבעו בנהלים המעודכנים. ויובהר כי אין באמור כדי לגרוע מחומרת ההפרות שתוארו בעתירה, וככל שתהיינה הפרות של הנהלים המעודכנים פתוחה בפני העותרים הדרך להעלאת טענות בנושא – בין בגדר הליכים פרטניים הנוגעים להפרות ספציפיות אם יארעו, בין בהליך אחר ככל שתהיה עילה לכך. וכאן המקום לציין, כי המדינה הצהירה בהודעה המעדכנת האחרונה מטעמה (מיום 18.6.2020) כי לצד עדכון הנהלים, נערכו שיפורים מבצעיים באמצעים המאפשרים שימוש והפעלה שלהם באופן מדויק ובטוח יותר (למשל, ביחס לטווח ההתזה ויכולת השליטה בכיוון ההתזה). נוסף על כך, לדברי המשטרה עודכן הליך ההכשרה והאימון של הכוחות המוסמכים להפעיל אמצעים אלו, ובתוך כך תורת ההפעלה, במטרה להטמיע לקחים שהצטברו.

במצב הדברים הנוכחי, איננו רואים מקום להוסיף ולברר את העתירה. בשלב זה עדכון הנהלים יש בו משום מענה לטענות שהציפו העותרים, והמבחן יהיה ביישומם.

9. אחר דברים אלה, יש לשוב ולהדגיש כי פיזור הפגנה חותר תחת זכות היסוד העומדת לאזרח או לקבוצה להביע את מחאתם. לכן שומה על המשטרה לעשות שימוש מאופק ומרוסן בסמכויות שהוקנו לה לצורך מניעת הפרות סדר קשות; וזאת רק מקום שבו לא עומדת לה אלטרנטיבה אחרת ובהתאם לנהלים. כך במיוחד כאשר עסקינן בשימוש באמצעים דרסטיים, כדוגמת נוזל בואש – וחזקה על המשטרה כי תפנה לאמצעי זה לאחר שהפעילה את שיקול דעתה בכובד ראש, ותעשה שימוש בבואש רק בלית ברירה ובכל מקרה בצורה מושכלת, באחריות ובזהירות המתחייבת. ויוזכר כי שיקול דעתה של המשטרה, כמו גם אופן הפעלת האמצעים, נתונים לביקורת שיפוטית.

טרם סיום יצוין כי לא ניתן להתעלם מן העובדה שבעוד הדברים נכתבים, הארץ גועשת מהפגנות מחאה מול מעון ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים, ובמקומות אחרים; ולאחרונה אף הוגשה עתירה לתקיפת השימוש שהמשטרה עושה במכתז"ית במסגרת הפגנות אלה (בג"ץ 5175/20). בהינתן האמור, מן הראוי להבהיר כי פסק דין זה ממוקד בהסדרת נוהלי המשטרה בכל הנוגע להתזת נוזל בואש באזורים בנויים

וצפופים; ואין בו משום הבעת עמדה כלשהי לעניין היישום של הנהלים, לא כל שכן ביחס לאירועים האחרונים שכלל אינם עומדים לפנינו.

10. סופו של דבר ולנוכח עדכון הנהלים, העתירה מיצתה את עצמה ואנו מורים על מחיקתה. מאחר שהעתירה הציפה סוגיה חשובה ובשים לב לשינויים שהניבה – המשטרה תישא בהוצאות העותרים בסך של 10,000 ש"ח.

## ש ו פ ט ת

### השופט י' אלרון:

1. אני מסכים עם חברתי השופטת ע' ברון כי משחל שינוי בנהלי משטרת ישראל (המשיבה 1) באשר לשימוש באמצעים לפיזור הפגנות, העתירה מיצתה עצמה ודינה להימחק. זאת, בעיקרו של דבר, לאור מיקוד העתירה במהלך הדיונים בה בטענה כי משטרת ישראל עשתה שימוש בנוזל מסוג "בואש" לפיזור הפגנות בניגוד לנהליה המקוריים – אשר אינם חלים עוד לנוכח השינוי האמור.

2. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהסרטונים שהוצגו לפנינו בשלביה המוקדמים של העתירה, מהם מתקבל הרושם כי לפחות בחלק מהמקרים, נעשה שימוש מכוון בנוזל מסוג "בואש" והותזו נוזלים בעוצמה רבה באמצעות מכת"ז כלפי ראשיהם של מפגינים מטווח קצר, באופן אשר אין חולק כי מסכן את בריאותם.

זאת, לעיתים אף כאשר המפגינים אינם חוסמים עוד כביש כלשהו ודומה כי לא נשקפת מהם כל סכנה לסדר הציבורי. במקרים אחרים הותז נוזל בעוצמה לכל עבר, תוך סיכון לפגיעה בעוברי אורח, ובכללם ילדים ותינוקות, אשר לא הייתה להם כל נגיעה לאירוע.

3. נוסף על כך, בעתירה נכללו תיאורים קשים באשר לפגיעות החמורות שנגרמו לעוברי אורח כתוצאה מאופן השימוש במכת"ז לפיזור הפגנות.

כך למשל, נטען כי באחד המקרים, בני זוג בשנות ה-60 לחייהם נפגעו מסילון מים שהותז על ידי מכת"ז עת ירדו מאוטובוס בתחנה סמוכה להפגנה, וכתוצאה מכך

נגרמו להם שכרים בגפיים ואחד מהם נזקק לניתוח; במקרה אחר נפגעה עוברת אורח בשנות ה-20 לחייה בעינה, וכתוצאה מכך אושפזה לתקופה של כשבועיים ונזקקה לניתוח; במקרה נוסף צעירה שחלפה באזור במקרה נפגעה מסילון המים, הוטחה ארצה ונגרם לה סדק בצלעות; ובאירוע אחר נפגע ילד כבן 12 מהשימוש בנוזל מסוג "בואש" כך שהוא "עף באוויר כתוצאה מהפגיעה ונוחת על גבו", כלשון העתירה – ואף לאחר מכן המשיכו כוחות המשטרה והתיזו נוזל לעברו ולעבר שני אנשים נוספים שניסו לסייע לו.

אם יש אמת בתיאורים אלו, הרי שיש בכך כדי לעורר תהיות קשות באשר לשאלה אם המשטרה אכן מקפידה על נהליה – ובפרט, אם הופעל שיקול דעת מספק באשר לאופן השימוש במכת"ז.

לנוכח הפגיעות החמורות שעלולות להיגרם כתוצאה מהתזת נוזלים בעוצמה באמצעות מכת"ז – ובפרט כתוצאה מהתזת נוזל מסוג "בואש" באמצעותו – מן הראוי שהשימוש באמצעי זה יהיה תוך הקפדה יתירה על הנהלים שנקבעו והוצגו בפנינו.

4. מכל מקום, אין במחיקת העתירה כדי להביע עמדה באשר לאופן השימוש בפועל באמצעים לפיזור הפגנות, ובכלל זה בהתזת נוזלים בעוצמה גבוהה באמצעות מכת"ז, אשר יבחן בכל מקרה לגופו על ידי הגורמים האמונים על כך.

זאת ועוד, ככל שירבו בעתיד המקרים שבהם תיגרמנה פגיעות לא מידתיות בעוברי אורח ובמפגינים, לא מן הנמנע כי יהיה בכך כדי ללמד כי הוראות הנוהל העדכניות אינן מספקות מענה להבניית שיקול הדעת של כוחות המשטרה באשר לשימוש באמצעים לפיזור הפגנות בשטחים בנויים.

## ש ו פ ט

### הנשיאה א' חיות:

אני מצטרפת למסקנה שאליה הגיעה חברתי, השופטת ע' ברון ואליה הצטרף גם חברי השופט י' אלרון, ולפיה העתירה הנוכחית מיצתה את עצמה ויש להורות על מחיקתה. אכן, מאז הגשת העתירה ובעקבות הדיונים שהתקיימו בה, תוקנו נהלי

המשטרה הנוגעים להפעלתם של אמצעים לפיזור הפגנות ובפרט בכל הנוגע לשימוש בנוזל ה"בואש" באזורים בנויים וצפופים, שהינה הסוגיה שעמדה בלב העתירה דנן. בדיון האחרון שהתקיים ביום 29.6.2020 התייחסו המשיבים לתיקונים הללו ובין היתר, הבהירו כי הנהלים העדכניים אוסרים על שימוש בנוזל הבואש בהתזה לתוך מבנים סגורים או בתוכם. עוד קיבלו המשיבים את הצעת בית המשפט כי ההוראה הקובעת שניתן להתיז את נוזל הבואש תוך שימוש באמצעי נישא ("מנשא גב") או באמצעים אחרים שאינם מכונת ההתזה, תבוטל לעת הזו, וכי רק לאחר גיבוש מדיניות ברורה בעניין זה תישקל הוספת הוראה מתאימה בנדון. נראה כי השינויים בנהלי המשיבים יש בהם כדי להגביל את השימוש בנוזל הבואש ולצמצמו ובאת-כוח המשיבים אף הוסיפה והדגישה בפנינו בהקשר זה במהלך הדיון מיום 29.6.2020, כי השימוש בו ייעשה במשורה וכי תיקון הנוהל נועד להבהיר, לדייק ולהתוות את שיקול הדעת של בעלי הסמכות לגבי הפעלתו, בהיותו אמצעי דרסטי.

בהינתן התיקונים שהוכנסו בנהלים, שהינם עתה בהחלט ברורים ומפורטים יותר בהשוואה לנוסח הקודם, מקובלת עלי מסקנתה של חברתי, השופטת ע' ברון, כי במצב הדברים הנוכחי אין מקום להוסיף ולברר את העתירה; כי בעדכון הנהלים ותיקונם יש משום מענה לטענות שהעלו העותרים; וכי המבחן יהיה ביישומם. כמו כן, שמורה לכל מי שטוען לפגיעה כתוצאה מהשימוש באמצעי זה או בכל אמצעי אחר לפיזור הפגנות, הזכות לנקוט בהליכים פרטניים בגין פגיעתו.

ה נ ש י א ה

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ברון.

ניתן היום, כ"ט באב התש"ף (19.8.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה