



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 7710/18

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופטת י' וילנר

המערערים: השר לביטחון פנים ואח'

נגד

המשיב: ג'אבר אבו ג'אבר

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
בחיפה (כ"ב' השופטת ב' בר-זיו) בעת"ם 5932-12-16 מיום
19.8.2018

תאריך הישיבה: ג' בתשרי התש"ף (2.10.2019)

בשם המערערים: עו"ד רועי שויקה; עו"ד אבי טוויג

בשם המשיב: עו"ד ערן צלניקר

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כ"ב' השופטת
ב' בר-זיו), שבגדרו התקבלה עתירת המשיב ונקבע כי יחודש רישיונו לשאת כלי ירייה.

העובדות הצריכות לעניין

1. המשיב החזיק ברישיון כלי ירייה לאקדח מאז שנת 2005, שתוקפו עתיד היה להסתיים ביום 28.2.2017 (להלן: הרישיון). ביום 31.3.2015 התבקש המשיב להפקיד את אקדחו בעקבות תיק חקירה שנפתח נגדו בחשד כי איים על אחיו באמצעות נשק, וביום 19.4.2015 נפתח נגד המשיב תיק נוסף לאחר שכרכב השייך לתאגיד שבבעלותו, וחנה

במתחם מגורי בנו, נמצאו נשק ומחסנית ללא רישיון (להלן בהתאמה: תיק החקירה הראשון, תיק החקירה השני וביחד: תיקי החקירה).

2. ביום 13.4.2015 הגיש המשיב בקשה להחזרת האקדח לבית משפט השלום בפתח תקווה (כב' השופט א' נוריאלי), ובדיון שהתקיים ביום 27.4.2015 הודיעה המשטרה כי אין לה התנגדות להחזרת הנשק התפוס למשיב בכפוף לכך שיציג רישיון נשק בתוקף. ביום 11.5.2015 פנה המשיב לפקיד רישוי כלי הירייה וביקש לקבל אישור לכך שהוא אכן מחזיק ברישיון נשק תקף, וביום 16.6.2015 הודיע פקיד רישוי כלי הירייה למשיב כי רישיונו מבוטל בשל המלצת משטרת ישראל, הנשענת על תיקי החקירה הפתוחים נגדו ועל ידיעות מודיעיניות בדבר עבירות בתחום אמצעי הלחימה (להלן: אמל"ח) והרכוש. על החלטה זו לא הגיש המשיב ערר לממונה כאמור בסעיף 12(ג1)(1) לחוק כלי ירייה, התש"ט-1949 (להלן: חוק כלי הירייה), וזאת למרות שבהחלטה צוין כי הוא רשאי לעשות זאת. ביום 9.7.2015 התקיים דיון נוסף בבית משפט השלום בשאלת החזרת האקדח התפוס, ונוכח התנגדות נציג המשטרה חזר בו המשיב מהבקשה תוך ששמר על זכותו לפנות להשבת הנשק בהליך מתאים (ה"ת (שלום פ"ת) 14547-04-15 אבו ג'אבר נ' משטרת ישראל (9.7.2015)).

3. בשלב מאוחר יותר נסגרו תיקי החקירה נגד המשיב בשל חוסר בראיות, ביום 8.11.2015 וביום 27.7.2015, בהתאמה.

4. ביום 3.3.2016, כ-9 חודשים לאחר שהתקבלה ההחלטה בדבר ביטול רישיונו, פנה המשיב בבקשה לחידוש הרישיון. בבקשה טען המשיב כי הוא עומד בתנאי התבחין המאפשר מתן רישיון נשק בגין "עבודה ביישוב זכאי", והמציא מסמכים התומכים לטענתו בעמידתו בתנאי התבחין. בקשה זו נדחתה על ידי פקיד רישוי כלי הירייה ביום 18.4.2016, לאחר שנקבע כי המסמכים שצורפו אינם מעידים על כך שהמשיב ביצע בעצמו עבודה ביישובים זכאים, זאת בצד התנגדות המשטרה על יסוד הטעמים שעליהם עמדנו.

5. על החלטה זו הגיש המשיב ערר לממונה במשרד לביטחון פנים (להלן: הממונה), שנדחה ביום 9.10.2016 בהתבסס על התנגדות המשטרה לחידוש הרישיון (להלן: ההחלטה המקורית). כאמור בהחלטת הממונה, התנגדות המשטרה התבססה על ראיות מינהליות מתיקי החקירה הסגורים ועל מידע מודיעיני חסוי, ולפיה יש בחידוש רישיון הנשק של המשיב כדי לסכן את שלום הציבור וביטחונו. עוד צוין בהחלטה כי משעה

שהומצאו כל המסמכים הנדרשים לעניין עמידה בתנאי התבחין, ביטול רישונו של המשיב נובע מהתנגדות המשטרה בלבד ואינו נובע מהיעדר עמידה בתנאי תבחין תקף.

ההליך בבית המשפט לעניינים מינהליים

6. על החלטה זו עתר המשיב לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה. לאחר הגשת העתירה הודיעו המערערים לבית המשפט כי בכוונת הממונה לקבל החלטה חדשה בערר שהגיש המשיב, ובדיון שהתקיים בבית המשפט ביום 12.2.2017 ציינו כי ההחלטה הנוספת בעניינו תתייחס הן לעמדת המשטרה בנוגע למסוכנות הנשקפת ממנו, הן לשאלת עמידתו בתנאי תבחין תקף. בהסכמת באי כוח הצדדים נקבע כי הנושא יוחזר לממונה לשם מתן החלטה חדשה, וככל שהמשיב יבקש להשיג עליה הוא יהיה רשאי להגיש השלמת טיעון במסגרת העתירה שנשארה תלויה ועומדת.

7. ביום 2.4.2017 התקבלה המלצת המשטרה העדכנית, אשר תומכת גם היא בדחיית בקשת המשיב לחידוש הרישיון. עמדת המשטרה התבססה על ראיות מינהליות מתיקי החקירה הסגורים: בהתייחס לנשק ללא רישיון שנמצא במכונית השייכת לתאגיד בבעלות המשיב במתחם מגורי בנו של האחרון; בהתייחס למידע המצביע על כך שהמשיב איים בנשק על אחיו עמו הוא נמצא בסכסוך אלים; ועל קיומו של חומר מסווג המייחס למשיב מעורבות בעבירות אמל"ח. הממונה העביר את עמדת המשטרה למשיב לשם קבלת התייחסותו, ובנוסף ביקש מהמשיב להמציא מסמכים המוכיחים כי הוא עומד בתנאיו של תבחין תקף. בתגובה טען המשיב כי מהמלצת המשטרה עולה כי לא התגלה כל מידע חדש מאז מועד הגשת העתירה, וכי משעה שהוכיח עמידה בתנאי תבחין בעבר אין הוא נדרש לשוב ולהוכיח זאת מדי מספר חודשים.

8. לאחר שבא כוח המשיב העביר השלמת טיעונים בכתב, התקבלה ביום 4.5.2017 החלטה חדשה בערר, אשר דוחה את הבקשה לחידוש הרישיון בשל המלצת המשטרה ועקב אי עמידת המשיב בתנאי תבחין תקף (להלן: ההחלטה החדשה). בהחלטה החדשה נקבע כי הראיות המינהליות אותן הציגה המשטרה מלמדות על מסוכנות הנשקפת מהמשיב ועל חשש לשלום הציבור וביטחונו באם יחזיק כלי ירייה. עוד נקבע כי לא הומצאו מסמכים הכרחיים כמפורט בתבחינים שנחתמו על ידי השר לביטחון פנים, וביניהם מסמכים המעידים על עיסוק הכרוך בהימצאותו ביישוב זכאי למשך לפחות שלושה חודשים, וחשבוניות מס לתקופה של שלושה חודשים לפני הגשת הבקשה. נוסף על כך, נדחתה טענת המשיב לפיה הוא אינו נדרש להוכיח את עמידתו בתנאי התבחין

מדי מספר חודשים, כשנקבע כי הרישיון מוגבל לייעוד שלשמו הוא ניתן, ולכן הרשויות רשאיות לשוב ולשקול מחדש את הצורך בו.

9. ביום 17.5.2017 הורה בית המשפט למערערים לבחון את כל התבחינים שעשויים להיות רלוונטיים על מנת לקבל החלטה מסודרת שאותה יוכל המשיב לתקוף, וזאת עקב הצהרת המדינה כי נפלה טעות בהחלטה המקורית, שכאמור נשענה על התנגדות המשטרה בלבד. ביום 23.5.2017 המציא המשיב מסמכים אשר לטענתו יש בכוחם להוכיח עמידה בתנאי תבחין "עבודה ביישוב זכאי", וביום 13.6.2017 התקבלה החלטה משלימה של הממונה אשר לפיה המשיב אינו עומד בתנאי התבחין (להלן: ההחלטה המשלימה). נימוקי ההחלטה המשלימה היו, בין היתר, כי חלק מהמסמכים אותם הגיש המשיב מתייחסים לעבודות שביצע ביישובים שאינם מוגדרים כזכאים; כי המשיב לא הוכיח שרוב עבודתו מתבצעת באזור זכאי; כי לא ברור מהחומר האם המשיב בעצמו הוא זה שביצע את העבודות שבוצעו באזורים זכאים; וכי לא צורף אישור מאת רשות מוניציפלית המהווה "יישוב זכאי" בדבר עיסוק המשיב בתחומה.

10. ביום 21.8.2017 דן בית המשפט בבקשת המשיב לקבלת פרטים מתוך המידע המסווג בעניינו. בית המשפט עמד על כך שבהתאם לפסיקת בית משפט זה, החלטה בדבר ביטול רישיון קיים דורשת תשתית ראייתית מינהלית משמעותית יותר מאשר זו הנדרשת לשם ביסוס החלטה בדבר הימנעות מהענקת רישיון חדש. בשל כך, קבע בית המשפט כי המערערים יעבירו למשיב פרפראזה של המידע החסוי העומד בבסיס ההחלטה שהתקבלה בעניינו. עוד ציין בית המשפט כי שני תיקי החקירה אליהם התייחסה המשטרה בהמלצתה הם תיקים סגורים, שאינם מצדיקים ביטול רישיון קיים.

11. ביום 1.10.2017 הוגשה פרפראזה כאמור, ובה צוין כי קיימות:

"מספר ידיעות מודיעיניות משנת 2015 שהתקבלו ממקורות שונים שמהימנותם גבוהה. הידיעות קושרות את העותר [המשיב בעניינו – ע' פ'] לעבירות מתחום השימוש, אחזקה וסחר באמל"ח או חלקי אמל"ח, וכן עבירות רכוש בתחום הרכב"

12. ביום 19.8.2018 קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים (כב' השופטת ב' בר-זיו) את העתירה, והורה למערערים לחדש את רישיון הנשק של המשיב. אולם, בית המשפט עמד על כך שרישיונו של המשיב נשלל בחודש מרץ 2016 וממילא אמור היה לפוג ביום 28.2.2017, ולפיכך קבע כי חידוש הרישיון יהיה לתקופה של שנה אחת בלבד, שלאחריה יידרש המשיב להגיש בקשה חדשה לשם חידושו.

13. בפסק הדין נדחו שני הטעמים עליהם התבססו החלטות המערערים שלא לחדש את רישיון הנשק של המשיב: היעדר עמידתו בתנאי תבחין תקף, והמסוכנות העולה מהראיות המינהליות בעניינו. באשר לשאלת עמידתו של המשיב בתבחינים, ציין בית המשפט שבהחלטה המקורית נקבע כי המשיב המציא את כלל המסמכים הנדרשים לשם הוכחת עמידה בתנאי התבחין של "עבודה ביישוב זכאי", וקבע כי בנסיבות אלה לא היה מקום לדיון מחודש בשאלת העמידה בתנאי התבחין.

14. באשר לשאלת מסוכנותו של המשיב קבע בית המשפט, לאחר שעייין במעמד צד אחד במידע המסווג, כי אין בו די כדי להצביע על סכנה לשלום הציבור המצדיקה את דחיית הבקשה לחידוש הרישיון. בנוגע לראיות שמקורן בתיק החקירה הראשון, נקבע כי משעה שהמשטרה נכונה הייתה להשיב את נשקו של המשיב בכפוף להצגת רישיון נשק תקף, אין היא יכולה עוד להישמע בטענה כי קיימת סכנה בהחזקת נשק על ידי המשיב. עוד נקבע כי גם הראיות המינהליות מתיק החקירה השני אינן מצדיקות את שלילת הרישיון או את דחיית הבקשה לחידושו. בעניין זה הפנה בית המשפט להחלטתו מיום 21.8.2017, בה בחן את הראיות המינהליות וקבע כי אין בהן כדי להצדיק ביטול רישיון קיים.

15. מכאן הערעור שלפנינו. למען שלמות התמונה יצוין כי במקביל להגשת הערעור הגישו המערערים גם בקשה לעיכוב ביצוע פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, וזו התקבלה על ידי בית משפט זה ביום 3.12.2018.

טיעוני הצדדים בערעור

16. לעמדת המערערים, בפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים נפלו טעויות המצדיקות את קבלת הערעור ואת ביטולו של פסק הדין. עוד טוענים המערערים כי

החלטתם שלא לחדש את רישיון הנשק של המשיב התקבלה כדין ותוך הישענות על תשתית עובדתית מספקת, ומשכך לא היה מקום להתערב בה.

17. לטענת המערערים, אין בכך שהמשיב החזיק ברישיון נשק בעבר כדי למנוע דיון מחדש בעניין עמידתו בתנאי התבחינים, שכן רשות מינהלית מוסמכת רשאית לבחון מחדש את החלטתה, בפרט במקרים בהם בחינה נוספת נדרשת לשם הגנה על שלום הציבור. נוסף על כך, טוענים המערערים כי לא היה מקום ליתן משקל מכריע להחלטה המקורית בעניינו של המשיב, שכן היא בוטלה לאחר שניתנו שתי החלטות מאוחרות בעניינו, ובפרט לאחר שהתקבלה ההחלטה המשלימה אשר בחנה ודחתה את טענת המשיב לעמידה בתנאי התבחין של "עבודה באזור זכאי".

18. עוד טוענים המערערים כי מקרה זה אינו מעורר עילה להתערבות בשיקול דעתם של הגורמים האמונים על הערכת המסוכנות. לעמדתם, הערכת הסיכון נעשית על פי כלל הראיה המינהלית, ומשכך אין מניעה לבססה גם על ראיות מינהליות שמקורן בתיקים שלא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום. נוסף על כך, טוענים המערערים כי הסכמת המשטרה להשבת הנשק למשיב בכפוף להצגת רישיון נשק תקף ניתנה בשלב בו עדיין לא התקבלה המלצה של קצין משטרה מוסמך לפיה יש לבטל את רישיון הנשק של המשיב, ולכן נפלה שגגה בקביעה כי היא שוללת את האפשרות לטעון למסוכנות הנשקפת ממנו.

19. המשיב סבור כי אין עילה להתערבות בפסק הדין. לשיטתו, החלטתו המקורית של הממונה אישרה כי הוא עומד בתנאי התבחין של "עבודה ביישוב זכאי", ויש לראות בהחלטות המאוחרות שהתקבלו משום מקצה שיפורים אסור, שמטרתו להצדיק ולעבות את ההחלטה לסרב לבקשה לחידוש הרישיון. לעניין הראיות המינהליות שהובאו לביסוס המסוכנות הנשקפת ממנו, טוען המשיב כי תיקי החקירה אינם מייחסים לו מעורבות בעלת משקל בעבירות, וכי המידע המודיעיני שעליו נשענת ההחלטה החדשה של הממונה אינו עדכני ואינו רלוונטי לשאלת הסיכון הנשקף ממנו לשלום הציבור. עוד טוען המשיב כי החלטה בדבר ביטול רישיון קיים מעמידה רף ראייתי גבוה יותר בפני הרשות, וכי הראיות המינהליות בעניינו אינן מספיקות כדי לבסס את קביעת המערערים בנוגע למסוכנות. נוסף על כך, טוען המשיב כי בשל הוראותיו של חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק המרשם הפלילי), המערערים כלל אינם רשאים לבסס את החלטתם בנוגע למסוכנות על ראיות מינהליות שמקורן בתיקים סגורים, והמשטרה מנועה מלהעביר למערערים כל מידע הנוגע לתיקים אלה.

20. המערערים התייחסו לטענה אחרונה זו בסיכומי התשובה מטעמם, וטענו כי חוק המרשם הפלילי אינו מונע מהמשטרה להעביר המלצות המבוססות על ראיות מינהליות שמקורן במידע המצוי בתיקי חקירה סגורים. לשיטת המערערים, חוק המרשם הפלילי אינו מאפשר למשטרה לכלול בהמלצתה לממונה מידע על אודות עצם קיומם של תיקים סגורים במרשם, אך הוא אינו מונע העברת מידע או פרפראזות באשר לראיות המינהליות המצויות באותם תיקים.

דיון והכרעה

21. לאחר ששקלתי את טיעוני הצדדים בכתב ובעל פה הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להתקבל, כך שפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים יבוטל וההחלטות שהתקבלו בענייניו של המשיב תעמודנה בעינן. לא מצאתי עילה להתערב בהחלטה החדשה וההחלטה המשלימה של הממונה, שלפיהן לא יחודש רישיון הנשק של המשיב.

22. כידוע, במדינת ישראל אין זכות מוקנית להחזיק כלי ירייה. סעיף 5(א) לחוק כלי הירייה קובע כי החזקה ונשיאה של כלי ירייה מותנים ברישיון, והמדיניות הנוהגת, שכבר נמצאה כראויה בפסיקותיו של בית משפט זה, היא לצמצם את כמות כלי הירייה המצויים בידי אזרחים (ראו למשל: עע"ם 3326/18 פלוני נ' מנהל רישוי כלי ירייה מחוז דרום, פסקה 19 (26.2.2019) (להלן: עניין פלוני); עע"ם 3792/14 רופל נ' המשרד לביטחון פנים, פסקה י' (23.3.2015) (להלן: עניין רופל); עע"ם 389/13 קרינסקי נ' המשרד לביטחון פנים, פסקה 16 (1.10.2014)). כאמור בסעיף 11(2) לחוק רישוי כלי הירייה, פקיד רישוי כלי הירייה הוא הגורם המוסמך להנפיק רישיון, על פי המלצת קצין משטרה בכיר. נוסף על כך, השר לביטחון פנים, בתיאום עם גורמי הביטחון, קבע רשימה של תבחינים אשר מתווים את המדיניות העקרונית לשם מתן רישיון פרטי לנשיאת כלי ירייה.

הנה כי כן, פקיד רישוי כלי הירייה יוכל לדחות בקשה לקבלת רישיון לנשיאת נשק הן בשל אי עמידה בתבחינים, הן בשל המלצה שלילית של קצין משטרה בכיר.

23. התבחין אשר להתקיימותו טוען המשיב הוא "עבודה ביישוב זכאי", המאפשר מתן רישיון נשק למי שהוכיח שרוב עיסוקו מתבצע ביישוב שלגביו נקבעה זכאות על ידי המשטרה. המבקש להוכיח עמידה בתנאי תבחין של "עבודה ביישוב זכאי" נדרש להמציא מספר אישורים, המפורטים גם באתר המשרד לביטחון פנים. כפי שעולה מההחלטה המשלימה שתוארה לעיל, הממונה בחן את המסמכים שהמציא המשיב וקבע, בהחלטה מנומקת, כי לא הוכחה עמידה בתנאי התבחין. משנדרשו גורמי המקצוע

לבחינת כל המסמכים שהוגשו לגופם, איני סבור כי הונחה עילה להתערבות בשיקול דעתם בעניין זה.

24. גם החלטת המערערים בנוגע למסוכנות הנשקפת מהמשיב אינה מגלה עילה להתערבות. מקובלת עליי עמדת המערערים לפיה חוק המרשם הפלילי אינו מונע מהמשטרה לכלול בהמלצתה גם ראיות מינהליות שמקורן בתיקים שלא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום. אכן, סעיף 11א לחוק המרשם הפלילי קובע כי מידע על החלטה שלא להעמיד לדין לא יימסר אלא לגופים המפורטים בתוספת השלישית לחוק, אשר אינה כוללת את הממונה לפי חוק כלי הירייה. עוד נקבע בסעיף 21 לחוק המרשם הפלילי כי בעל סמכות לא יביא בחשבון מידע שאינו זכאי לקבלו לפי חוק זה. בצד האמור, בית משפט זה קבע בעבר כי ככל החלטה מינהלית, החלטה בעניין רישיון כלי ירייה תיעשה על בסיס ראיות מינהליות (עניין 1791, פסקה י'). בהתאם למבחן הראיה המינהלית, הרשות אינה נדרשת להתבסס על ראיות ברמת שכנוע מעבר לספק סביר, אלא די בראיות שרשות סבירה הייתה מסתמכת עליהן ורואה בהן כבעלות ערך הוכחתי ראוי ומספיק בנסיבות המקרה (בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כ"ו (2) 337, 356-357 (1972)).

בהקשר בו עסקינן, נקבע כי הרשות רשאית לבחון מגוון רחב של ראיות, ובהן מידע מודיעיני, חומרי חקירה בתיקים פתוחים וסגורים וכל מידע רלוונטי נוסף (עניין 1791, פסקאות י'-יא'). התפיסה שלפיה רשות מינהלית רשאית להתבסס בהחלטה על ראיות מינהליות, בהתאם למבחן הראייה המינהלית, ובכלל זה מידע שמקורו בתיקי משטרה פתוחים או סגורים, לרבות מידע חסוי, היא יסוד מוסד בפסיקתנו, לרבות זו המתייחסת במישרין לסוגיית רישוי כלי ירייה, ואין יסוד שיצדיק סטייה ממנה (וראו לאחרונה: עניין פלוני, פסקה 20). אשר על כן, לא מצאתי דופי בכך שהממונה בחן את המלצת המשטרה המבוססת על ראיות מינהליות שמקורן בתיקי חקירה שנסגרו ועל מידע חסוי.

25. לגופם של דברים, ולאחר שעיינו בחומר המסווג בו עיין בית המשפט לעניינים מינהליים במעמד צד אחד, אני סבור כי הפרפראזה אותה הציגו המערערים מעוגנת בחומר הראיות המינהלי, ומשכך אין יסוד להתערב בעמדת המערערים בדבר הסיכון במתן רישיון נשק למשיב ובגדר שיקול הדעת שהוענק להם בדין להערכת סוגייה זו.

26. לא נעלמה מעיני טענת המשיב בנוגע להקפדה היתרה הנדרשת לבחינת החלטה לביטול רישיון קיים, אך יש לציין כי ההחלטה הנבחנת בהליך שבפנינו היא זו הדוחה

את בקשת המשיב לחידוש רישיון נשק, ולא ההחלטה על ביטול הרישיון מיום 16.6.2015 שעליה כאמור בחר המשיב שלא להגיש ערר. לכך יש להוסיף כי המלצת המשטרה היא רק אחד מתוך שני אדנים העומדים בבסיס ההחלטה שלא לחדש את רישיון הנשק של המשיב, ואי העמידה בתבחין תקף די היה בה כשלעצמה כדי להביא לדחיית הבקשה.

סוף דבר, אציע לחברותיי כי נקבל את הערעור כך שפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים יבוטל, והחלטות הממונה שלא לחדש את רישיון הנשק של המשיב תעמודנה על כנן. המשיב יישא בהוצאות המערערים בסך 8,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"א בחשוון התש"ף (19.11.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט