



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

29.11.2021

לפני כבוד השופטת תמר בר-אשר

קארין כהן

העותרת

נגד

המשיבים

1. משרד הפנים
2. פקיד רישוי לכלי ירייה
3. ועדת הערר לפי חוק כלי ירייה, מחוז ירושלים
4. משטרת ישראל

באת-כוח העותרת: עו"ד סיוון כהן
בא-כוח המשיבים: עו"ד מגיד בוטרוס (פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי))

פסק דין

1 רישיונה של העותרת לנשיאת כלי ירייה ארגוני נשלל בעקבות חקירתה במשטרה. בקשתה לביטול
2 שלילת רישיונה בשל סגירת תיק החקירה נגדה **מחוסר אשמה** נדחתה, וכך גם נדחו בקשתה החוזרת
3 והערר שהגישה בעניין דחיית בקשתה. מכאן עתירתה הנדונה להשבת רישיונה.
4
5 מחלוקת הצדדים מתמקדת בשתי שאלות עיקריות: **השאלה הראשונה**, אם בנסיבות העניין מדובר
6 במצב של ביטול רישיון קיים או באי מתן רישיון חדש. **השאלה שנייה והעיקרית**, עניינה ההשלכה
7 שיש לסגירת תיק החקירה **מחוסר אשמה** על ביטול רישיונה של העותרת לנשיאת כלי ירייה ארגוני.
8

עיקרי העובדות

9
10
11 2. העותרת, ילידת שנת 1995 (כבת 26), שירתה שירות צבאי מלא וכיום היא סטודנטית
12 במכינה קדם אקדמית לקראת לימודי משפטים. עד חודש ינואר 2020 היא התפרנסה מעבודתה
13 כמאבטחת חמושה במקומות רגישים בירושלים ובהם הכותל המערבי, משרד הפנים, והמוסד
14 לביטוח לאומי. בחודש ינואר 2020 היא נחקרה במשטרה בחשד לעבירת איומים והחזקת סכין שלא
15 כדן, אשר על-פי טענתה נעברה על רקע מערכת יחסים עכורה עם בן זוגה דאז, שוטר במשטרת
16 ישראל. מצב זה ככל הנראה, הוביל למספר אירועים שבעטים הוגשו תלונות הדדיות.
17
18 החקירה שנפתחה בעניינה של העותרת נסגרה ביום 30.4.2020. בהודעה שנשלחה אליה נאמר כי
19 עילת הסגירה היא כי **"לא נמצאה אשמה פלילית במעשיך"**. עוד נאמר בהודעה זו, כמצוות סעיף
20 62(ב)(4) בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן – **חוק סדר הדין הפלילי**), כי
21 **"רישום תיק שנסגר מהעילה 'אין אשמה פלילית', לא ייכלל גם ברישומיה הפנימיים של**
22 **המשטרה"**. נקדים ונאמר, כי לא עיינתי בתיק החקירה, בשל הודעת באת-כוח העותרת בדיון
23 שהתקיים בעתירה (ביום 17.11.2021), כי היא מתנגדת לכך שאעניין בו.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20533-07-21 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

במהלך הדיון בעתירה התברר כי התלונה שהוגשה נגד בן זוגה של העותרת אל המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), שפרטיה לא נמסרו, נסגרה עוד קודם לכן, בחודש יוני 2019. עילת הסגירה הייתה "חוסר ראיות" ומכל מקום, נשקו לא נשלל ממנו.

3. כחודש לאחר האירוע שהוביל לחקירה ובטרם התקבלה הודעת סגירת תיק החקירה, קיבלה העותרת את הודעת פקידת רישוי כלי ירייה (להלן – **פקידת הרישוי**) מיום 17.2.2020, שעל-פיה רישיונה לנשיאת כלי ירייה ארגוני בוטל בהתאם להמלצת משטרת ישראל. זו לשון ההחלטה:

"הרישיון בוטל על-פי המלצת משטרת ישראל בגין (גורם מאשר): ברישומה של הנדונה מב"ד מחודש 01/2020 בין איומים, החזקת סכין שלא כדין. מעיון במב"ד עולה מערכת יחסים אלימה וטעונה בין הנדונה לבן זוגה לשעבר, הכוללת איומים בסכין, אמירות אובדניות ושתיה לשוכרה. בנסיבות אלה נשקפת בהמשך החזקת כלי ירייה בידי הנדונה [כך במקור], ולפיכך אנו ממליצים על ביטול הרישיון".

בשולי ההחלטה הופיעו שתי "הבהרות והערות". בראשונה נאמר כי העותרת יכולה להגיש ערר תוך ארבעים וחמישה יום ובשנייה נאמר, כי "קבלת רישיון ארגוני מותנה בהגשת בקשה חדשה".

4. העותרת שהמתינה להחלטה בעניין תיק החקירה שנפתח בעניינה, בחרה בחלופה השנייה מבין שתי ההבהרות וההערות. לאחר שקיבלה את ההודעה על סגירת תיק החקירה מחוסר אשמה, פנתה ביום 12.7.2020 בבקשה לקבלת רישיון לכלי ירייה ארגוני למאבטח. אל הבקשה ונימוקה צורפו ההחלטה על סגירת התיק החקירה בשל חוסר אשמה וכן אישור שלפיו תדפיס המידע הפלילי (המכונה "רישום פלילי"), נקי לחלוטין. בנימוקי בקשתה פירטה העותרת בתמצית את הנסיבות שהובילו לסגירת תיק החקירה, את העובדה שקודם לפתיחתו, במשך כשנה וחצי, היא הייתה בעלת רישיון נשק ארגוני וכן צוינה העובדה שהיא שירתה שירות צבאי מלא.

בקשתה זו של העותרת נדחתה בהחלטת פקידת הרישוי מיום 13.8.2020, אשר נומקה כלהלן:

"בקשתך נדחתה לאור המלצת משטרת ישראל בגין: בידי המשטרה מידע על מעורבות המבקשת באירוע מהשנה האחרונה, ממנו נשקפת מסוכנות לציבור ולעצמה. בחודש 2/2020 רישיונה לכלי ירייה כמאבטחת בוטל בהמלצת המשטרה בגין אירוע זה. חרף העובדה כי תיק זה אינו מופיע כיום ברישומה, אנו סבורים כי לא חלף די זמן מהאירוע. נשקפת מסוכנות בהימצאות כלי ירייה בידיה. אנו ממליצים לסרב לבקשתה".



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

5. אף הפעם בחרה העותרת שלא להגיש ערר על ההחלטה וחלף זאת, המתינה מספר חודשים וביום 25.1.2021 פנתה בבקשה נוספת לקבלת רישיון לכלי ירייה ארגוני, היתה בעיקרה לבקשתה הקודמת. אף בקשה זו נדחתה בהחלטת פקידת הרישוי מיום 17.3.2021, הדומה להחלטה הקודמת. בסוף ההחלטה נאמר כי המבקשת תוכל לחדש את בקשתה בחלוף שלוש שנים מהאירוע, לאחר חודש ינואר 2023, וכי אם לא יהיה מידע נוסף לחובתה, "עניינה ייבחן בשנית".

6. ביום 25.4.2021 הגישה העותרת ערר על החלטתה האחרונה של פקידת הרישוי, אשר הוגש באמצעות באת כוחה. אף הערר נדחה בהחלטת מנהלת מחוז ירושלים באגף לרישוי כלי ירייה (להלן – הממונה) מיום 8.6.2021. בהחלטתה חזרה הממונה על נימוקי ההחלטות אשר דחו את בקשת העותרת לקבלת רישיון נשק ארגוני. כן נאמר, כי נשקלו כלל השיקולים הנוגעים לעניין ובכלל זה טענותיה של העותרת והצורך שלה לשאת נשק לצורכי פרנסתה. החלטת הממונה הייתה כאמור, כי מתן רישיון להחזקת כלי ירייה לעותרת "עלול להקים חשש לסיכון לשלום הציבור ולשלומה שלה". לפיכך ולטובת האינטרס של שלום הציבור, ראתה הממונה לנכון לאמץ את עמדת המשטרה. עוד נאמר בהחלטתה, כי בחלוף שלוש שנים ממועד האירוע שבעניינו נפתחה חקירת המשטרה, בינואר 2023, תוכל העותרת להגיש בקשה חדשה ובלבד שעד אז לא יתקבל מידע נוסף חדש בעניינה.

עיקרי טענות הצדדים

7. העותרת טענה כי ההחלטה הדוחה את הערר אינה סבירה וכי היא עומדת בניגוד לאמות המידה אשר נקבעו בפסיקה בעניין שלילת רישיונות להחזקת כלי נשק בכלל וארגוני בפרט. זאת בהיותה מאמצת את עמדת משטרת ישראל, בבחינת "כזה ראה וקדש", בלי לשקול את מידת הרלוונטיות של חקירת המשטרה לשאלת יכולתה של העותרת לשאת נשק ובלי שניתן משקל לכך שתיק החקירה בעניינה נסגר מחוסר אשמה. עוד נטען, כי בנסיבות הנדונות מדובר בביטול רישיון הנשק שהיה לעותרת וכי אין מדובר בבקשה חדשה למתן רישיון להחזקת נשק ולפיכך בכל מקרה, יש לבחון את הבקשה באופן מקל יותר. כן טענה העותרת, כי יש לתת משקל לכך שמדובר בפגיעה בפרנסתה ובחופש העיסוק שלה באופן שאינו מידתי, לנוכח נזיקה הנטענים, בהיותה בת לאם יחידנית ובהיותה מפרנסת גם את אמה, המוכרת כנכה ונתונה בהליכי פשיטת רגל.

8. מנגד טענו המשיבים, כי על-פי הדין בישראל, אין לאזרח זכות קנויה להחזקת נשק וכי החזקתו מותנית בקבלת רישיון. הגורם המוסמך להעניק רישיון ולבטלו הוא פקיד רישוי כלי נשק, אשר על-פי סעיף 11(2) בחוק כלי הירייה, תש"ט-1949 (להלן – החוק), מוסמך לעשות כן בהמלצת קצין משטרה בכיר. המשיבים עמדו על כך שהחוק מאזן בין האינטרס להחזיק כלי ירייה למטרות חוקיות לבין שלום הציבור ובטחונו וכן כי על-פי הוראותיו, על פקיד הרישוי להיוועץ במשטרת ישראל קודם למתן החלטתו בכל הנוגע למתן רישיונות כלי נשק וחידושם. המשיבים הפנו אל פסקי דין הקובעים כי המשטרה, בתור הרשות המופקדת על שלום הציבור ובטחונו, היא הגורם המקצועי שאותו הסמיך המחוקק להמליץ לפקיד הרישוי בכל הנוגע לנושא רישיונות הנשק, נתינתם, חידושם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

וביטולם. המשיבים אף הוסיפו והרחיבו בעניין השיקולים העומדים בבסיס המלצות המשטרה בנושא רישיונות להחזקת נשק, אשר נובעים מהמטרה שלשמה מבוקש רישיון הנשק. מטעם זה אף נקבע לא אחת כי להמלצות אלו יש לתת משקל משמעותי.

המשיבים טענו כי לא נפל כל פגם בהחלטה בערר וזאת כנטען בהרחבה, לנוכח חומר החקירה בתיק המשטרה בעניין חקירת העותרת, הראיות אשר נאספו במסגרתו ובשל גרסת העותרת עצמה. לאחר פירוט נרחב של אותן ראיות, נאמר כי אלו יוצגו לבית המשפט במעמד הדיון. על-פי טענת המשיבים, מדובר בראיות מנהליות, העומדות ברמה שנקבעה לעניין זה בפסיקה, לאמור: ראיות שרשות סבירה יכולה להסתמך עליהן ולראות בהן כבעלות ערך הוכחתי ראוי. לנוכח התנגדות העותרת לכך שבית המשפט יעיין בתיק החקירה, הוסיף בא-כוח המשיבים בדיון, כי בנסיבות אלו חלה חזקת תקינות המעשה המנהלי וכי על בית המשפט להניח, כי שקילת חומר החקירה נעשתה כדיון.

כן טענו המשיבים, כי כבר נפסק כי לעניין שאלת מתן רישיון לכלי ירייה, הרשות רשאית לבחון מגוון רחב של ראיות ובכלל זה מידע מודיעיני, חומרי חקירה בתיקי חקירה פתוחים וסגורים וכן כל מידע רלוונטי הנוגע לעניין. בהתאם לאמור ולנוכח שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, טענת המשיבים היא כאמור, כי ההחלטה על דחיית הערר שהגישה העותרת, תוך אישור החלטת פקידת רישוי כלי ירייה מצויה במתחם הסבירות וכי בדרך כלל ובמיוחד בנושא הנדון, אין בית המשפט מחליף את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו.

דיון והכרעה

השאלה הראשונה: ביטול רישיון או אי הענקת רישיון

9. החלטת הממונה בערר, שבעניינה הוגשה העתירה הנדונה, אמנם עוסקת בדחיית בקשה לקבלת רישיון נשק ארגוני, בשונה מהחלטה השוללת רישיון נשק קיים. עם זאת, אין מחלוקת על כך שלעותרת היה רישיון נשק (ארגוני), אשר נשלל לנוכח תיק החקירה שנפתח נגדה, וכי שתי בקשותיה לחידושו, אשר הוגשו בזו אחר זו (קודם לסגירת תיק החקירה ולאחר מכן), נדחו תוך פרק זמן קצר על בסיס אותם נימוקים ובהתעלם מעילת סגירת תיק החקירה. כך גם דחיית הערר על החלטתה השנייה של פקידת הרישוי, הייתה נעוצה בקיומו של אותו תיק חקירה ובנסיבותיו.

כידוע, לשם ביטול רישיון בכלל ורישיון לנשיאת נשק בפרט, בשונה מאי מתן רישיון לראשונה, נדרשת הוכחה משכנעת יותר. זאת לנוכח הפגיעה הקשה העלולה להיגרם למי שרישיונו נשלל, לאחר שקודם לכן כבר נמצא מתאים לקבלו, לעומת מי שטרם ניתן לו רישיון כלל (בג"ץ 799/80 שללם נ' מינהל נפת פתח תקווה במשרד הפנים, פ"ד לו(1) 317 (1981), כבוד השופט (כתוארו אז) א' ברק, פסקאות 2-3 (להלן – עניין שללם)). כפי שנקבע לעניין זה:



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

"כאמור, הרשות רשאית, לפי שיקול דעתה, שלא להעניק רישיון, שלא לחדשו, או לבטל רישיון קיים. אולם, ביטול רישיון או אי-חידושו דורשים תשתית מוצקה יותר לנימוקי הסירוב מאשר זו הנדרשת בבקשה ראשונה למתן רישיון. לפיכך, ביטול רישיון לא יעשה על בסיס חשד גרידא, ללא בדיקה וחקירה (בג"ץ 799/80 שללם נ' פקיד הרישוי בן שטח נ' שר הפנים, פ"ד מה(1), 322 (1990); בג"ץ 799/80 שללם נ' פקיד הרישוי לפי חוק היריה, פ"ד לו(1), 317 (1981)). ניתן לבטל רישיון מקום שבו השתנו הנסיבות, ואירוע חדש שהתרחש משנה את ההנחה שעמדה בבסיס מתן הרישיון ויכול להעיד על מסוכנות. על הרשות לבסס החלטתה על תשתית ראייתית מספקת, ומקום שבו היא מחליטה על ביטול רישיון יש להקפיד על כך ביתר שאת" (ההדגשה אינה במקור) (עע"מ 3326/18 פלוני נ' מנהל רישוי כלי ירייה (26.2.2019), כבוד השופט ע' פוגלמן, פסקה 21 (להלן – עניין פלוני)).

10. אמנם העותרת לא הגישה ערר על ההחלטה הראשונה מיום 17.2.2020, המבטלת את רישיונה, ואף העתירה הנדונה אינה עוסקת בהחלטה זו, אולם לא ניתן להתעלם מכך שבפועל, לעותרת היה רישיון לנשיאת נשק. לאחר שבוטל בשל חקירת המשטרה, היא המתינה לראות מה יעלה בגורל החקירה הפלילית נגדה ולאחר שזו נסגרה מחוסר אשמה, עתרה להשיב לה את הרישיון. מדובר אפוא, במי שכבר עמדה במבחן הזכאות לקבלת רישיון להחזיק בנשק (ארגוני) ולפיכך בפועל, "אכן מדובר בנטילת נשק ממי שהיה לו רישיון במשך זמן רב ונדרשת בחינה זהירה של הסיכון המצדיק שלילת רישיון על בסיס תשתית ראייתית מספקת" (עע"מ 5878/11 קלנטריה נ' פקיד רישוי לכלי ירייה (28.1.2013), כבוד השופטים ע' ארבל, י' דנציגר וד' ברק-ארז).

אין מחלוקת על כך שמאז בוטל רישיונה של העותרת לראשונה ועד מתן ההחלטה בערר, לא חל שינוי בנימוק שהוביל לביטול רישיונה או לאי חידושו. זאת למרות העובדה שבמהלך תקופה זו חל שינוי מהותי בכך שתיק החקירה נסגר מחוסר אשמה. לפיכך ולנוכח הנימוקים המבחינים בין מצב של ביטול רישיון קיים לבין סירוב למתן רישיון חדש (עניין שללם, פסקה 3; עניין פלוני, שם), צודקת העותרת בטענתה כי באופן מהותי מדובר בביטול רישיון קיים ולא בסירוב למתן רישיון שטרם ניתן. על כן וכאמור, "ביטול רישיון לא יעשה על בסיס חשד גרידא", אלא יש לבססו "על תשתית ראייתית מספקת, ומקום שבו היא מחליטה על ביטול רישיון יש להקפיד על כך ביתר שאת" (עניין פלוני, שם).

השאלה השנייה: המשמעות של סגירת תיק חקירה 'מחוסר אשמה' לעניין רישיון נשק

רקע ותמצית טענות הצדדים

11. ההחלטה בעניין מתן רישיון נשק או בדבר ביטולו, היא החלטה מנהלית, הנשענת על ראיות מנהליות ולשם כך אף לא נדרשות ראיות ברמת שכנוע מעבר לספק סביר (עע"מ 3792/14 רופל נ' המשרד לבטחון פנים - האגף לרישוי כלי ירייה (23.3.2015), כבוד המשנה לנשיא א' רובינשטיין,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20533-07-21 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

פסקה י (להלן – **עניין רופל**)). לפיכך וכפי שנקבע לא אחת, אף אין מניעה לבסס את המלצת המשטרה ואת החלטת פקיד הרישוי לכלי ירייה, אף על תיקי חקירה סגורים, תיקי חקירה אשר לגביהם טרם התקבלה החלטה אם החשוד יועמד לדין, מידע מודיעיני או כל מידע רלוונטי אחר. כאמור לעניין זה:

"ככל החלטה מינהלית, החלטה בעניין רישיון כלי ירייה תיעשה על בסיס ראיות מינהליות (עניין **רופל**, פסקה י'). בהתאם למבחן הראיה המינהלית, בהקשר בו עסקין אין הרשות 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, 357 (1972)). כמו כן, הרשות רשאית לבחון מגוון רחב של ראיות, ובהן מידע מודיעיני, חומר חקירה בתיקים פתוחים וסגורים וכל מידע רלוונטי נוסף (עניין **רופל**, פסקה י'; ע"מ 5878/11 **קלנטריה נ' פקיד רישוי לכלי ירייה** (28.1.2013))" (עניין **פלונר**, פסקה 20. ראו גם: ע"מ 7710/18 **השר לביטחון פנים נ' אבו ג'אבר** (19.11.2019), כבוד השופט ע' פוגלמן, פסקה 24).

עד כאן אין כל מחלוקת בין העותרת לבין המשיבים. המחלוקת היא רק בשאלה אם המלצת המשטרה, כמו גם החלטת פקיד רישוי כלי ירייה, יכולה להתבסס על ראיה מינהלית שעניינה חומר חקירה מתיק משטרה אשר לגביו הוחלט כי **ייסגר מחוסר אשמה**.

12. המשיבים טענו, כי אין מניעה לכך שהמלצת המשטרה בעניין בקשה לרישיון לנשיאת נשק, ביטול או חידוש, תהיה מבוססת גם על מידע מתיק חקירה שנסגר מחוסר אשמה. לתמיכה בעמדתם הפנו הם אל שני פסקי הדין הבאים, שכן נקבע בהם:

עת"מ (חיפה) 56193-06-16 **סלמה נ' משרד הפנים - האגף לרישוי כלי נשק** (29.12.2016) (כבוד השופטת ב' טאובר, פסקה 27): "העובדה שתיק החקירה כנגד העותר **נסגר מחוסר אשמה**, אינה שוללת הסתמכות על ממצאי החקירה והתרשמות הגוף החוקר מהתנהלות העותר בעת האירוע, מה גם שככלל, אין מניעה להביא בחשבון במסגרת בחינת השיקולים לביטול או מתן רישיון לנשיאת כלי ירייה, גם ראיות שלא הובילו להגשת כתב אישום, כמו מידע מודיעיני וכיוצ"ב" (ההדגשה אינה במקור).

עת"מ (מרכז) 50282-12-20 **אבו צאפי נ' המשרד לביטחון פנים, אגף כלי ירייה** (26.4.2021) (כבוד השופט ש' בורשטיין, פסקה 15): "איני מתעלם מהעובדה כי התיק הפלילי של העותר, שעניינו בתלונה על איומים מצדו, על יסודו הוחלט לבטל את רישיונו, הסתיים בלא הגשת כתב אישום, כאשר **עילת הסגירה היא, כאמור, 'מחוסר אשמה'**. עם זאת, אי העמדתו של העותר לדין פלילי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

בנסיבות העניין, אין פירושה כי פקיד הרישוי אינו רשאי להביא בחשבון את המידע שנאסף במסגרת החקירה המשטרתית במסגרת שיקוליו" (ההדגשה אינה במקור).

בעניין פסק דין זה הוגש ערעור לבית המשפט העליון, אשר טרם נדון (עע"מ 3331/21 אבו צאפי נ' המשרד לבטחון פנים. נכון להיום הדיון קבוע ליום 7.3.2022).

13. מנגד טענה העותרת כי אין מקום לכך שהמלצת המשטרה בעניין רישיון להחזקת נשק תישען על מידע מתוך תיק חקירה שנסגר בשל חוסר אשמה. אף היא תמכה את עמדתה בפסק דין שכך קבע וכן בעמדת המשיבים שהובאה אגב פסק-דין נוסף, כלהלן:

עת"מ (מינהליים ת"א) 22506-08-17 ריאן נ' המשרד לביטחון פנים, פקיד רישוי כלי ירייה (13.6.2018) (כבוד סגן הנשיא, השופט ש' שוחט, פסקה 21(א)): "... משכך, המידע בתיק זה, שנסגר מחוסר אשמה, לא יכול לשמש כראיה בהליכים וגם אם תאמר שעדיין בראיה מינהלית עסקינן כטענת ב"כ המשיבים (...), הרי שהמשקל שיש לייחס לה, בנסיבות של סגירת התיק מחוסר אשמה, אם בכלל, הינו אפסי" (ההדגשה אינה במקור).

עת"מ (נצרת) 56836-05-16 ליבסקינד נ' פקיד רישוי כלי ירייה - עפולה (24.7.2016) (כבוד השופט ד' צרפתי). בעניין זה התקבלה עתירה להחזרת רישיונו של העותר, לאחר שתיק חקירה שנפתח בעניינו נסגר מחוסר ראיות. אגב הדיון העיר בית המשפט את הדברים הבאים (בפסקה 13): "המשיבים סבורים כי די בחומר אשר בידי המשטרה בעניינו של העותר כדי להעיד שהחלטה אותה קיבלו המשיבים הינה נכונה ובוודאי נמצאת במתחם הסבירות. בנדון רואים המשיבים להדגיש את האבחנה בין תיק חקירה הנסגר מחוסר אשמה לזה כבעניינו אשר נסגר רק מחוסר ראיות" (ההדגשה אינה במקור).

14. למיטב הידיעה, השאלה אם המלצת המשטרה לפקיד רישוי כלי ירייה יכולה להתבסס על מידע מתוך תיק חקירה שנסגר מחוסר אשמה, טרם הוכרעה בבית המשפט העליון. עם זאת וכאמור, נכון להיום תלוי ועומד לפניו ערעור בעניין זה. לעומת זאת נראה כי התשובה לשאלה זו אינה אחידה בבתי המשפט לעניינים מנהליים (אף נראה כאמור, כי עמדת המשיבים עצמם אינה עקבית).

לאחר בחינת טענות הצדדים לכאן ולכאן, הגעתי לכלל מסקנה, כי התשובה לשאלה נמצאת בתווך בין הדעות השונות. יש קושי לומר כי לעולם לא ניתן יהיה להסתמך על מידע מתוך תיק חקירה שנסגר מחוסר אשמה ואף דומה כי לא ניתן לומר שמידע זה אינו בגדר ראיה מינהלית העשויה בנסיבות מסוימות לשמש לצורך החלטה שעניינה מתן רישיון להחזקת נשק, חידושו או ביטולו. עם זאת, מהטעמים שובאו להלן, יש לראות במידע מתוך תיק חקירה שנסגר מחוסר אשמה משום ראיה מנהלית חריגה, אשר הסתמכות עליה תיעשה רק במקרים חריגים ולאחר שהרשות המנהלית המבקשת לסמוך את החלטתה על ראיה זו הזהירה את עצמה כי מדובר בראיה חריגה ואף נימקה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

את החלטתה לבחור להסתמך עליה. כך בדרך כלל וכך על אחת כמה וכמה במקום שבו מדובר בהחלטה שעניינה ביטול רישיון, להבדיל מהחלטה שעניינה בקשה ראשונה לקבלת רישיון. הטעם לעמדה זו נעוץ במשמעות ההחלטה על סגירת תיק מחוסר אשמה, כפי שנבקש לעמוד על כך עתה.

סגירת תיק מחוסר אשמה

15. למעט נסיבות ייחודיות המחייבות סגירת תיק חקירה (כגון, עבריון לא נודע, מות החשוד, התיישנות העבירות, היעדר אחריות פלילית מחמת גיל העבריון וכדומה), ישנן שלוש עילות הנתונות לשיקול דעתה של התביעה הכללית שלפיהן תוכל להחליט על סגירת תיק חקירה. עילות אלו קבועות בהוראת סעיף 62 בחוק סדר הדין הפלילי, על סעיפי המשנה שלו: "חוסר ראיות", "היעדר אשמה" וכן "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין" (העילה השלישית החליפה את עילת "חוסר עניין לציבור" שהייתה בעבר).

השאלה אם תיק חקירה ייסגר בשל "חוסר ראיות" או "מחוסר אשמה", נגזרת מהמבחן להעמדת חשוד בפלילים לדין. מבחן זה הוא קיומו של סיכוי סביר להרשעה "היינו, הסתברות סבירה להרשעה אין פירושה רק הסתברות סבירה כי על-פי חומר הראיות אכן ביצע הנאשם את העבירה המיוחסת לו, אלא הסתברות סבירה שבית-המשפט יפסוק שאין כל ספק סביר שהנאשם אשם בביצוע העבירה" (בג"ץ 2534/97 **יהב נ' פרקליטת המדינה**, פ"ד נא(3) 1 (1997), כבוד השופט א' גולדברג, פסקה 5. ראו גם: בג"ץ 4372/11 **פלוני נ' מדינת ישראל** (17.12.2015), כבוד השופט א' שהם, פסקה 15 וכן ראו את הפסיקה שם).

16. הנחיית פרקליט המדינה מספר 1.3, שעניינה "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'היעדר אשמה'" (עדכון אחרון מיום 2.9.2019) (להלן – **הנחיית פרקליט המדינה**), מתווה את הכללים לבחירת אחת משתי עילות אלו – "חוסר ראיות" או "היעדר אשמה" – בעת סגירת תיק חקירה. כאמור בהנחיה זו, כללים אלו נקבעו לנוכח פסיקת בית המשפט העליון אשר לפיה אין עוד מקום למבחנים המחמירים שהנחו את בחירת עילת הסגירה בעבר. עד מתן אותם פסקי דין, עילת "היעדר אשמה" נבחרה רק אם "היה מצב שבו לא התקיים 'שמץ' ראייתי' הקושר את החשוד לביצוע העבירה". מבחן זה רוכך, כך שכיום המבחן לסגירת תיק בשל היעדר אשמה, הוא כאמור, "היעדר 'ספק סביר' בדבר חפותו של החשוד" (הנחיית פרקליט המדינה, פסקה 6).

שוני זה חל בעקבות פסיקת בית המשפט העליון שעל-פיה, "אפשר בהחלט לתאר מקרים שיש בהם שמץ של ראיה, ועם זאת, בהתחשב במהות הראיה, במשקל הראיה ובכל נסיבות המקרה, אין זה ראוי שהמשטרה או הפרקליטות יסתמכו על שמץ זה כדי להשאיר על כנו כתם של חשד באדם. חשד כזה, כשהוא נרשם בתיק החקירה, שחור על גבי לבן, ראוי לו שיהיה נתמך בראיה שיש בה ממש, גם אם אין היא מספיקה כדי להגיש כתב-אישום" (בג"ץ 4539/92 **קבלרו נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נ(3) 50 (1996), כבוד השופט י' זמיר, פסקה 6). בדומה נקבע, כי "כאשר עסקין במי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

שלא נמצאו די ראיות להגשת כתב אישום בעניינם – מן הראוי להגמיש את המבחן לסגירת תיק חקירה בהיעדר אשמה, תוך שינוי הדרישה הראייתית שביסוד עילה זו. כיום הכלל הוא שכל אימת שקיים ספק או חשד כלשהו בדבר חפותו של אדם – לא ניתן לסגור את התיק נגדו בהיעדר אשמה. דומני כי חזקת החפות מחייבת לקבוע כי תיק חקירה ייסגר בעילה של היעדר אשמה, אלא אם כן שוכנעו רשויות התביעה כי קיים ספק ממשי לגבי חפותו של אדם" (בג"ץ 6213/14 ארגמן נ' משטרת ישראל (1.12.2016), כבוד השופטת ע' ברון, פסקה 18).

17. הכללים לבחירת עילת הסגירה אשר נקבעו בהנחיית פרקליט המדינה, נקבעו בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסקי הדין האמורים ואף לנוכח שתי המשמעויות המרכזיות לעילת הסגירה, המובאות בהנחיה זו (בסעיף 7). **האחת**, זכות החשוד לדעת איזו עילה שימשה לסגירת התיק, מאחר שמדובר ב"דבר המשפיע... על תחושותיו ולעתים גם על תחושות משפחתו וחבריו". **השנייה**, **"האופרטיבית יותר, עניינה בהשלכות עילת הסגירה על המידע שרשויות האכיפה וגורמים ציבוריים נוספים רשאים על פי חוק להיחשף לו ולקחת בחשבון בגדר החלטותיהם"**.

בהתאם לכך הודגש בהנחיית פרקליט המדינה כי "עילת הסגירה של 'היעדר אשמה' נועדה למנוע מראית עין, הן של הגורמים השונים הרשאים לעיין במרשם הפלילי המשטרתי והן של החשוד, לפיה נותר חשד ממשי לגבי אשמתו של אדם" (שם, סעיף 8). אף הובהר בהנחיה, כי במקרה של סגירה בשל "היעדר אשמה", הרישום בדבר תיק החקירה **"נמחק מרישומי המשטרה הפנימיים"**, בעוד שאם עילת סגירת תיק החקירה היא "היעדר ראיות", נותר הרישום ברישומי המשטרה, "כדי שהמשטרה והגורמים האחרים המוסמכים לעיין ברישומי תיקים סגורים, יוכלו לראותו" (שם). עוד הובהר, כי סגירת תיק חקירה בשל היעדר ראיות, בשונה מעילת "חוסר אשמה", מעידה כי החשוד "לא נוקה כליל מהחשד שעמד נגדו" (שם, פסקה 9).

עוד מוסיפה הנחיית פרקליט המדינה ומדגישה את ההשלכות הציבוריות שישנן לבחירה בסגירת תיק חקירה מחוסר אשמה, לאמור:

"לעילת הסגירה השלכות ממשיות גם מנקודת המבט הציבורית: תיק שנסגר מחוסר ראיות נותר רשום ברישומי המשטרה, כאמור, ומידע זה עשוי לשמש את גורמי החקירה, התביעה ואף גורמים נוספים (...). במקרים שבהם קמה הצדקה לכך.

מנגד, תיק שנסגר בעילה של 'היעדר אשמה', נמחק רישומו מהרישום הפנימי של המשטרה, וממילא הוא לא יהיה גלוי לגורמים אלו, ולא ניתן יהיה לעשות במידע אודותיו כל שימוש. במקרה כזה, רשויות האכיפה והרשויות האחרות שזיונו, תהיינה 'עיוורות' ביחס לעובדה שפלוגי נחשד בעבר בעבירה מסוימת. לעיוורון זה יכולה להיות משמעות רבה. כך לדוגמה, לעתים ובנסיבות מסוימות, עצם העובדה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20533-07-21 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

שאדם נחשד פעמים רבות בעבר בעבירה מסוימת (...), אף אם כל חשד כאמור נסגר בעילה של 'העדר אשמה', עשוי ליצור 'מסה מצטברת' שיהיה בה כדי להגביר את החשד, ולהצדיק חקירה יסודית יותר נגדו. אולם דבר זה לא מתאפשר כאשר מדובר בתיקים שנגנזו מהיעדר אשמה" (ההדגשות אינן במקור) (שם, סעיף 10).

לנוכח ההשלכות האמורות על עילת סגירת תיק החקירה, הודגש בהנחיית פרקליט המדינה, כי "יש חשיבות רבה לעילת הגניזה" (שם, סעיף 11). בשל חשיבות זו מפרטת הנחיית פרקליט המדינה בפירוט רב את מדיניות התביעה בעניין בחירת עילת סגירת תיק החקירה. כך למשל נאמר, כי ככל שהסיכוי שחשוד אמנם עשה את מעשה העבירה נמוך יותר, כך עילת הסגירה תהיה "היעדר אשמה" (שם, פסקאות 13-14). זאת הגם שאין משמעות הדבר כי "החשוד בהכרח לא ביצע את העבירה, אלא שהסיכוי כי החשוד ביצע את העבירה הנו נמוך" (שם, פסקה 15). בהתאם לעקרונות אלו, הובאו הנחיות מפורטות בדבר השיקולים שיש לשקול לשם סגירת תיק בשל "היעדר אשמה" לעומת אלו אשר יצדיקו את סגירתו מחמת "חוסר ראיות". הנחיות אלו הודגש, נקבעו בין השאר, גם לנוכח העובדה שסגירת תיק בשל "היעדר אשמה", מביאה בפועל למצב של "העלמת" תיק החקירה לא רק מהמרשם הפלילי, אלא גם מעיני גופים רבים אחרים, לרבות רשויות ציבוריות.

18. ניתן אפוא, לסכם ולומר, כי על-פי פסיקת בית המשפט העליון כפי שיושמה בהנחיית פרקליט המדינה, סגירת תיק מחוסר אשמה אינה בהכרח מצביעה על כך שהחשוד לא עבר את העבירות שבהן נחשד. יתכן כי כלל לא עבר את אותן עבירות וכי כפי שנקבע בעבר, אמנם אין שמץ ראיה לכך שעבר את העבירות שבהן נחשד או כי מעשיו כלל אינם עולים לכדי עבירה. עם זאת, על-פי המבחנים שלפיהם פועלים עתה, אף ישנה אפשרות כי הסיכוי שעבר את העבירות נמוך מאד. כך או אחרת, המשמעות הברורה של סגירת תיק חקירה בשל היעדר אשמה היא כאמור בהנחיית פרקליט המדינה, כי התיק נמחק מהרישום הפנימי של המשטרה. כך גם המידע הקשור בו לא יהיה גלוי לגורמים ציבוריים שונים הרשאים לדעת על אודות סגירת תיק מחוסר ראיות ובכל מקרה, כאמור שם, "לא ניתן יהיה לעשות במידע אודותיו כל שימוש". לפיכך וכאמור בהנחיה זו, רשויות הציבור "תהיינה 'עיוורות' ביחס לעובדה שפלוני נחשד בעבר בעבירה מסוימת".

במילים פשוטות, המשמעות של סגירת תיק מחוסר אשמה היא כי "אם יהיו חטאים פְּשָׁנִים כְּשֶׁלֶג יִלְבִּינוּ" (ישעיהו א' יח) (לאמור: אם חטאים 'אדומים' כחוט השני, הם ילבינו כשלג). לשון אחר, אפילו אמנם נעברה עבירה, אך נמצאו הנימוקים המצדיקים לסגור את תיק החקירה מחוסר אשמה, כי אז עצם הבחירה בעילת סגירה זו "מלבינה" את העבירה "כשלג", אפילו בפועל נעברה עבירה.

על-פי המבחן שהיה נהוג בעבר, ניתן היה לומר ברמת וודאות גבוהה כי סגירת התיק מחוסר אשמה מצביעה על כך שאין אף לא שמץ של ראיה לחובת החשוד או כי מעשיו כלל אינם בגדר עבירה. כיום המבחן מרוכך יותר, בבחינת "לא נפְּלֵאתָ הוּא מִמָּדָּךְ וְלֹא רָחֵקָה הוּא. לֹא בְּשָׂמִים הוּא... וְלֹא-מֵעֶבֶר



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

1 לַיָּם" (דברים ל, יא-יג). שינוי זה של המבחן לסגירת תיק מחוסר אשמה, עשוי לפעול כ'חרב פיפיות'.
2 מצד אחד, מאחר שאין מדובר עוד בנסיבות שהן מעבר להשגת בני אנוש, רבים יותר המקרים שבהם
3 תיק ייסגר מחוסר אשמה. מצד שני, לא מן הנמנע כי אף שהוחלט על סגירת התיק מחוסר אשמה,
4 מהטעם שלא ניתן לבסס כתב אישום על חומר החקירה, לא ניתן לומר כי אין בחומר החקירה כדי
5 לבסס מגבלות אחרות. אולם יש לזכור, כי ההצדקה לכך שחומר חקירה זה יאפשר לבסס עליו
6 מגבלות אחרות צריכה להיות רק במקרים חריגים, נדירים וקיצוניים. זאת מאחר, שבדרך כלל על
7 רשויות האכיפה, לרבות הרשויות האחרות הניזונות מהמידע הקיים בידי המשטרה, אמורות להיות
8 'עיוורות' לחלוטין לעובדה שפלוגי נחשד בעבר בעבירה מסוימת, אשר תיק החקירה בעניין העבירה
9 נסגר בשל היעדר אשמה.

מהכלל אל המקרה הנדון

10
11
12
13 19. על השאלה הראשונה השבנו כי בנסיבות הנדונות מדובר בפועל במצב של ביטול רישיון
14 נשק קיים ולפיכך וכאמור, "ביטול רישיון לא יעשה על בסיס חשד גרידא", אלא יש לבססו "על
15 תשתית ראייתית מספקת, ומקום שבו היא מחליטה על ביטול רישיון יש להקפיד על כך ביתר שאת"
16 (עניין פלוני, שם). על השאלה השנייה השבנו כי המשטרה רשאית לבסס את המלצתה על ראיות
17 מנהליות שמקורן תיק חקירה שנסגר בהיעדר אשמה, אך זאת אך ורק במקרים חריגים, נדירים
18 וקיצוניים תוך הבאת הנמקה מיוחדת להצדקה להסתמך על מקור מידע זה. כך בדרך כלל וכך על
19 אחת כמה וכמה אם מדובר בביטול רישיון, אשר "לא ייעשה על בסיס חשד גרידא". דבר זה לא
20 נעשה בנסיבות הנדונות, אלא ניכר מכלל החלטותיהן של פקידת הרישוי ושל הממונה, בהחלטתה
21 בערר, כי לא חל שינוי בהחלטותיהן ובהנמקתן אף לאחר שהובאה לידיעתן עובדת סגירת תיק
22 החקירה בעניינה של העותרת מחוסר אשמה.

23
24 20. אשר לעצם הראיה המינהלית, שעליה התבססה המלצת המשטרה, הרי שכאמור, בשל
25 התנגדות העותרת לכך שאעיין בתיק החקירה, לא נחשפתי לראייה זו. לפיכך ביקשו המשיבים
26 שאניח כי חומר החקירה הקיים בתיק שנסגר מחוסר אשמה מצדיק את שלילת בקשת העותרת
27 לקבל חזרה את רישיונה לנשיאת נשק ארגוני, וזאת בהסתמך על חזקת תקינות המעשה המנהלי.

28
29 אכן, "בהתאם לחזקה זו, הרשות אינה נדרשת להראות שפעולתה היא תקינה, אלא לכאורה עומדת
30 לה החזקה שאלה הם פני הדברים ועל הפרט הטוען לאי-תקינות להרים את הנטל לשם סתירת
31 החזקה (ראו: ע"א 3901/11 מחקשוילי נ' רשות המיסים בישראל, פסקה 22 לפסק דיני
32 (7.8.2012) (בג"ץ 7446/17 סרחאן נ' האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (21.11.2018), כבוד
33 השופטת ד' ברק ארז, פסקה 53). עם זאת, יש לזכור כי חזקה זו קיימת גם בעניין החלטת התביעה
34 הכללית לסגור את תיק החקירה בעניינה של העותרת מחוסר אשמה. חזקה כי הבחירה לסגירת
35 התיק דווקא מחוסר אשמה ולא מחוסר ראיות, נעשתה מתוך ידיעה ברורה כי קיומו של תיק חקירה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-20533 כהן נ' משרד הפנים – פקיד רישוי לכלי ירייה ואח'

1 זה לא יופיע ברישומי המשטרה וכי כל גורם שיבקש לעיין במידע המשטירתי על אודות העותרת לא
2 ידע על קיומו.

3
4 21. בהיעדר הנמקה כבדת משקל ל"שבירת" האיפול הקיים על קיומו של תיק החקירה אשר
5 נסגר בהיעדר אשמה פלילית, ובהיעדר הנמקה לכך שלמרות סגירת תיק החקירה מחוסר אשמה לא
6 שונתה ההחלטה בעניין בקשת העותרת להחזרת רישיונה להחזיק בנשק ארגוני, לא ניתן לומר כי
7 החלטת הממונה בערר היא החלטה סבירה. לפיכך ראיתי לנכון להורות על ביטולה.

8
9 תוצאת הדברים היא כי העתירה מתקבלת. בהתאם לכך, יוחזר לעותרת הרישיון לנשיאת נשק
10 ארגוני, הרישיון שבו החזיקה עד שלילתו ביום 17.2.2020.

11
12 המשיבים יישאו בהוצאות העותרת בסך 10,000 ₪.

13
14
15
16 ניתן היום, כ"ה בכסלו התשפ"ב, 29 בנובמבר 2021, בהיעדר הצדדים.

תמר בר-אשר, שופטת