

- העותרים :
1. האקדח על שולחן המטבח - אשה לאשה מרכז פמיניסטי חיפה (ע"ר 580051456)
 2. איתך-מעכי משפטניות למען לצדק חברתי (ע"ר 580375582)
 3. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
 4. שדולת הנשים בישראל (ע"ר 580085686)
 5. כולן – קידום השיח והעשייה הפמיניסטית בישראל (ע"ר 580651735)
 6. פרופיל חדש (ע"ר 580346120)
 7. רופאים לזכויות אדם (ע"ר 580142214)
 8. ארגון משפחות נרצחים ונרצחות (ע"ר 580482750)
 9. נע"ם – נשים ערביות במרכז (ע"ר 580505840)
 10. נשים נגד אלימות (ע"ר 580207199)

כולם ע"י ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק
ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גיל גן-מור ו/או עביר
גיבוראן דכו ור ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או רגד
גראיסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או ספיר סלוצקר
עמראן

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154

טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165, דוא"ל: anne@acri.org.il

וכן ע"י עו"ד ענת טהון אשכנזי ו/או כרמל פומרנץ ו/או נטע לוי
ו/או אסנת זיו ו/או מהא שחאדה ו/או דנה מירטנבאום

מעמותת איתך-מעכי משפטניות למען צדק חברתי

רח' אחוזת בית 3, תל אביב

טלפון: 03-5160103, פקס: 03-5163940, דוא"ל: mail@itach.org.il

- נ ג ד -

- המשיבים :
1. השר לביטחון פנים
 2. משרד הבריאות
 3. משרד הרווחה

באמצעות פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466588, פקס: 02-6467011

עתירה למתן צו על תנאי

"כל בר דעת מבין... שהאינטרס הציבורי הרחב הוא שברשות הרבים לא יימצאו כלי ירייה ביתר, שהרי המצב הבטחוני המוכר וידוע ממילא פותח פתחי נשק לרבים – ואם על הראשונות יהיו שמצטערים אלא שההכרח לא יגונה, על שום מה להוסיף"
(השופט רובינשטיין בע"מ 1444/07 אגבאריה נ' משרד הפנים-רישוי ופיקוח כלי ירייה (10.07.08)).

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיב לבוא וליתן טעם מדוע לא:

- א. יבוטלו התבחינים לקבלת רישיון נשק פרטי שפורסמו ביום 20.8.18 ויוחזרו על כנם התבחינים שהיו בתוקף עד אז.
- ב. תבוטל הוראת השעה מיום 22.5.18 המתירה נשיאת נשק אבטחה ונשק ארגוני מחוץ לשעות העבודה, וכל הוראה נוספת שתאריך את תוקפה.
- ג. ייקבעו התבחינים לרישוי נשק אזרחי פרטי וארגוני במסגרת חקיקת משנה (תקנות) ולא כהנחיות מנהליות.

בקשה לקביעת מועד דיון קרוב בעתירה

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת לקבוע את הדיון בעתירה במועד המוקדם ביותר האפשרי. קביעתו הדחופה של מועד הדיון מתבקשת מכיוון שכל עוד התבחינים לקבלת רישיון נשק פרטי, שפורסמו ביום 20.8.18 והוראת השעה מיום 22.5.18 (או כל הוראה נוספת שתאריך את תוקפה) הינם בתוקף, מונפקים על ידי המשיב 1 רישיונות לכלי ירייה על בסיסם וכן ניתנת רשות למאבטחים לשאת את כלי נשקם לביתם.

מכאן שקיימת חשיבות רבה בקביעה דחופה של מועד הדיון, על מנת למנוע מצב בו מונפקים רישיונות וניתנים היתרים לנשיאת נשק על ידי מאבטחים, בהתבסס על הנחיות מנהליות אשר עתירה זאת מבקשת לבטלם. מצב זה יקשה על החזרת המצב לקדמותו, באם בית המשפט הנכבד ייעתר לבקשת העותרות ויורה על בטלות ההנחיות המנהליות, על בסיסם מונפקים רישיונות לכלי ירייה. שכן, ככל שיעבור הזמן יהיה קושי רב, עד בלתי אפשרי, לאסוף את כלי היריה שיירכשו על ידי בעלי הרישיונות החדשים. ועוד יותר מכך, עלול להיווצר נזק הבלתי הפיך כתוצאה משימוש מסוכן מכלי היריה אשר יוכשרו על סמך התבחינים והוראת השעה. לאור זאת קיימת דחיפות בקביעת מועד קרוב לדיון.

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא

עניינה של עתירה זו במדיניות המשיב 1 (להלן - "המשיב") המרחיבה באופן קיצוני את הנגישות לכלי ירייה אזרחיים¹ ואת נוכחותם במרחב הציבורי והפרטי. מדיניות זו מתבטאת בפרסום המשיב מיום 20.8.18 של "תבחינים" חדשים, המרחיבים באופן חסר תקדים ובלתי סביר את המספר הפוטנציאלי של בעלי רישיון לכלי ירייה אזרחיים ב-600,000 איש נוספים

¹ הכוונה היא הן לכלי ירייה פרטיים והן לכלי ירייה "ארגוניים" הניתנים למאבטחים, ישובים, מפעלים ועוד. הגדרה זו אינה כוללת את כלי הירייה שבידי הצבא, המשטרה, שב"ס.

(להערכת המשרד לביטחון פנים) וכן בהחלטת המשיב להמשיך ולהאריך את ההיתר החריג שניתן לכלל המאבטחים בישראל לשאת את נשקם מחוץ למקום עבודתם.

מדיניות הרחבת תפוצת הנשק שנוקט בה המשיב כעת משקפת התנערות מוחלטת ממסקנותיהן של אינספור וועדות בינמשרדיות, דוחות מבקר המדינה, דוחות משרד הבריאות ועוד ועוד. אף על פי שמדובר בשינוי של מושכלות יסוד שהתגבשו מאז שנות ה-90 באשר להכרח להגביל ולצמצם את הנגישות לנשק במרחב האזרחי, החלטת המשיב התקבלה במחשכים, ללא כל דיון ציבורי או פרלמנטרי ותוך התעלמות מנתונים שנאספו במהלך כמעט שלושה עשורים.

מאז תחילת שנות ה-90 לפחות התגבשה בקרב גורמי המקצוע ומשרדי הממשלה הרלוונטיים ההכרה, כי הנגישות לכלי ירייה במרחב האזרחי מציבה סיכונים משמעותיים לחיי אדם ולביטחון הציבור ומשכך יש לנקוט במדיניות מגבילה ומצמצמת למתן כלי ירייה אזרחיים. הכרה זו הלכה והתבססה לאורך השנים ככל שהלכה והתארכה רשימת החפים מפשע שנרצחו או התאבדו מנשק אזרחי בכלל ומנשק אבטחה בפרט. בין השנים 2002-2013 נרצחו באמצעות נשק שיועד לאבטחה 35 אנשים לכל הפחות, מרביתם נשים, בביתם או בסמוך לכך. כלי ירייה שימשו לאורך השנים גם אמצעי מרכזי לביצוע התאבדויות בחברה בכלל ובצבא בפרט ו-40% מהרציחות מתבצעות באמצעות כלי נשק.

מדיניות צמצום הנגישות לנשק נשאה פרי והובילה בשנים האחרונות להפחתת היקף כלי הירייה המורשים הנמצאים במרחב הציבורי והפרטי וכתוצאה מכך לירידה משמעותית במספר ההתאבדויות באמצעות נשק ולירידה במספר הנשים שנרצחו בנשק אבטחה.

יש להדגיש, כי מגמה זו פסחה לחלוטין על המיעוט הערבי בישראל, שם מדיניות זו לא יושמה באופן דומה, היקף כלי הנשק הבלתי חוקיים גואה והיקף הפשע בכלי ירייה בכלל ורצח נשים בפרט נמצא בשיאו. בשנים האחרונות היה שיעור עבירות הירי בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל גבוה בפי 17.5 משיעורן באוכלוסייה היהודית (דוח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים, עמ' 3, 15.8.18).

המשיב סטה באופן חד ממדיניות רישוי הנשק העקבית והמבוססת שהונהגה בעשורים האחרונים על בסיס הנמקה אחת ויחידה והיא השיפור הצפוי, **לכאורה**, בהתמודדות עם איום הטרור באמצעות הרחבת מספר מחזיקי הנשק הפרטי במרחב הציבורי. אלא שהנחת מוצא זו משוללת כל יסוד עובדתי והיא נשענת, לכל היותר, על "תחושות בטן" של המשיב ללא איסוף נתונים מסודר מחד, ותוך התעלמות מוחלטת מנתונים רלוונטיים מאידך המעידים על ירידה מתמשכת בהיקף פיגועי היחידים ועל מעורבות זניחה של אזרחים חמושים בהתמודדות עם אירועים אלו בשנים האחרונות.

לא זו בלבד שהאמצעי שבחר המשיב להתמודד עם איומי הטרור אינו רלוונטי, הוא אף צפוי לפגוע בביטחון הציבור. מדיניות המשיב מתייחסת להיבט אחד ויחיד של "ביטחון הציבור" והוא הביטחון הלאומי מפני אירועי אלימות שמקורם בטרור. מדיניות זו מזניחה לחלוטין את הביטחון האישי של האוכלוסייה בכלל ואת ביטחונן של נשים וקבוצות מיעוט בפרט שעבורן הרחבת היקף כלי הירייה במרחב האזרחי והביתי מהווה איום ממשי. קיים קשר ברור ומוכח בין היקף כלי הנשק ברישיון שנמצא בידי הציבור לבין היקף ההתאבדויות והרציחות, במיוחד של נשים על ידי בני משפחתן.

הצדדים לעתירה

1. העותרות 1 עד 7, הן עמותות חברה אזרחית השותפות לקואליציית "האקדח על שולחן המטבח", אשר הוקמה מתוך פרויקט של עמותת "אשה לאשה מרכז פמיניסטי חיפה", ותכליתה לפעול לצמצום ופירוק נשק קל במרחב האזרחי על בסיס ידע ותפיסה מגדריים. הקואליצייה פועלת מזה 7 שנים והיא מונה כיום 15 ארגונים.
2. העותרת 1, **אשה לאשה מרכז פמיניסטי חיפה**, הינה עמותה המופעלת בידי קהילת נשים שמטרתה, בין היתר, מיגור של האפליה, האלימות והדיכוי נגד נשים על כל צורותיה. בכלל זה, העמותה פועלת לצמצום תפוצת כלי הירייה במרחב האזרחי נוכח האיומים והפגיעות שהם גורמים לנשים בכלל ולנשים מקבוצות מוחלשות בפרט.
3. העותרת 2, עמותת **איתן מעפי - משפטניות למען צדק חברתי**, פועלת לקידום זכויות נשים בישראל ולהטמעת צורכיהן וקולותיהן של נשים מקבוצות מוחלשות בחברה כדוגמת נשים החיות בעוני, נשים במעגלי אלימות ונשים מקבוצות אוכלוסיה המודרות תדיר ממוקדי קבלת ההחלטות, בשל השתייכותן האתנית, כלכלית, לאומית, תרבותית, גיאוגרפית למרכז הזירה הציבורית והמשפטית בחברה בישראל.
4. העותרת 3, **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, הינה עמותה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל, ובין היתר פועלת נגד הפרטת השיטור ואכיפת החוק.
5. העותרת 4, **שדולת הנשים בישראל**, הינה עמותה עצמאית ובלתי מפלגתית, הפועלת לקידום מעמד האישה בישראל ולקידום שוויון מגדרי. מטרת השדולה היא להפוך את ישראל למדינה שוויונית בה זוכים כל אזרחיה, ללא הבדל מין ומגדר, למעמד שווה ולזכויות שוות.
6. העותרת 5, **כולן- קידום השיח והעשייה הפמיניסטית בישראל**, היא תנועת שטח פמיניסטית שמטרתה לקדם ולהנגיש את השיח והעשייה הפמיניסטית בישראל. התנועה עוסקת בהפקת מחאות והסברה פמיניסטית ובהשמעת קולן של נפגעות אלימות מגדריים.
7. העותרת 6, **פרופיל חדש**, היא תנועה פמיניסטית ואנטי מיליטריסטית הפועלת, בין היתר, למען קידום החברה האזרחית בישראל באמצעות חינוך לשלום ולפתרון סכסוכים בדרכים לא אלימות. התנועה מבקרת את תהליך המיליטריזציה בחברה המנרמל אלימות ומתריעה מפני הגברת תפוצת כלי הנשק במרחב הציבורי.
8. העותרת 7, **רופאים לזכויות אדם**, הינה עמותה רשומה המאגדת רופאים ואנשי רפואה להגנה על זכויות אדם, שמטרתה לפעול להגנה וקידום זכויות האדם הנוגעות לבריאות בתחומי השליטה של מדינת ישראל.
9. העותרת 8, **ארגון משפחות הנרצחות והנרצחים**, הינו ארגון שחבריו הם בני משפחותיהם של קרבנות תמימים שנרצחו על לא עוול בכפם. הארגון זועק את זעקת משפחות הנרצחים שקיפחו את חייהם מנשק שהוחזק בידי בן משפחה או בידי אנשים זרים, ופועל להענקת סיוע למשפחות ולהרחבת והעמקת הפיקוח על החזקת נשק חם בידי אזרחים.

10. העותרת 9, נע"ם- נשים ערביות במרכז, جمعية ناعم, היא עמותה הפעילה מאז שנת 2009 למען נשים ערביות החיות בערים מעורבות במרכז, רמלה, לוד ויפו. העמותה הוקמה ע"י קבוצת נשים במטרה לקדם את רווחתן של נשים ערביות-פלסטיניות, בדגש על מאבק בתופעות של אלימות במשפחה ורצח נשים.
11. העותרת 10, נשים נגד אלימות, הנה ארגון פמיניסטי לשינוי חברתי אשר פועלת למען קידום מעמדן של הנשים הערביות בישראל, לגילוי וביעור כל סוגי האלימות נגד הנשים, מתן תמיכה, עידוד והפעלת שירותים מקצועיים לאוכלוסיית הנשים המוכות. משנת 1993 מפעילה העמותה את מרכז הסיוע לנפגעות אלימות מינית ופיזית, בנוסף לשתי דירות המעבר לנשים ונערות במצוקה.
12. המשיב 1, השר לביטחון פנים, הוא השר הממונה על ביצוע חוק כלי יריה, תש"ט-1949 (להלן – "חוק כלי יריה" או "החוק") והוא האחראי לפרסום התבחינים למתן רישיון פרטי ולמתן ההוראה המתירה למאבטחים לשאת את כלי הירייה מחוץ למקום העבודה בהתאם לסעיף 10ג.ה(1) לחוק.
13. המשיב 2, משרד הבריאות, אחראי על הערכה, איתור והתמודדות עם סוגיית המסוכנות בבריאות הנפש בהיבטים הקשורים לחוק כלי יריה. כמו כן, במסגרת משרד הבריאות פועלת "היחידה למניעת אובדות" שבאחריותה יישום התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות, אשר שמה לה למטרה "מניעת נגישות לאמצעים קטלניים". כמו כן, פועלת במשרד "המועצה הלאומית למניעת התאבדות", גוף רב מקצועי מייעץ, אשר עוסק, בין היתר, באיסוף נתונים והערכה באשר לקשר שבין נגישות לנשק לפוטנציאל אובדנות.
14. המשיב 3, משרד הרווחה, אחראי לטיפול במניעת אלימות ולמתן שירותי הגנה וטיפול למשפחות נפגעות אלימות והגנה על קורבנות אלימות. בהתאם לחוק כלי יריה קיימת לעובדים סוציאליים חובת דיווח על כל אדם הנושא כלי יריה שיש חשש למסוכנותו כלפי עצמו או כלפי הציבור.

רקע עובדתי

מדיניות צמצום נשק

א. צמצום הנשק ברישוי פרטי

15. לפחות מאז תחילת שנות ה-90 התגבשה אצל הגורמים המקצועיים ומקבלי החלטות ההבנה כי יש להביא לצמצום מספרם של כלי הירייה המצויים בידי הציבור. הבנה זו התגבשה בעקבות הצטברותם של מקרים קשים שבהם נרצחו אזרחים ובעיקר אזרחיות באמצעות כלי ירייה מורשים וכן בשל זליגת כלי ירייה מורשים לידי גורמים עבריינים. כמו כן, בתחילת שנות ה-90 התברר כי בהעדר פיקוח ובקרה מספקים על רישוי כלי ירייה, הגיע מספר כלי הירייה שבידי הציבור לממדים אדירים. בשנת 1996, 285,000 אנשים בישראל החזיקו בנשק פרטי ברישיון ובנוסף היו כ-70,000 בעלי נשק ארגוני

(מאבטחים, עובדי ארגונים וכו') (הוועדה למניעת אלימות במשפחה, ועדת המשנה לנושא נשק צבאי ואזרחי, דוח מסכם, עמ' 33, אוקטובר 1998).

16. מדיניות הצמצום התגבשה על יסוד מסקנותיהן של חמש ועדות בין-משרדיות שהוקמו במהלך שנות ה-90 וה-2000 על מנת להתמודד עם תופעות קשות אלה ובחנו את סוגיית הרישוי והפיקוח על כלי הירייה בישראל. כך, בעקבות רציחתן של ארבע עובדות סוציאליות בידי שומר חמוש ב-1992 הוקמה "ועדה בין משרדית לבירור מדיניות רישוי כלי ירייה" בראשות נציב כבאות והצלה, רב טפסר שלמה כהן (משרד הפנים, דין וחשבון הוועדה הבין משרדית לבירור מדיניות רישוי כלי ירייה, אוגוסט 1992. (להלן: "ועדת כהן")). ועדה זו התריעה על הסכנות הטמונות בעצם החזקת כלי ירייה וקבעה כי יש "להמשיך ולקיים מדיניות מגבילה ומצמצמת" (ועדת כהן, עמ' 5). באוקטובר 1998 פורסם דוח נוסף בעניין זה של ועדה ציבורית, "ועדת המשנה לנושא נשק צבאי ואזרחי", שפעלה תחת "הוועדה למניעת אלימות במשפחה". גם ועדה זו הדגישה את הסיכונים הטמונים בנוכחות של כלי ירייה במרחב האישי והציבורי, ובמיוחד לביטחונן של נשים, וקבעה כי יש "להמשיך במדיניות מצמצמת ואחראית במתן רישיון אישי לקבלת נשק" (ועדת המשנה לנושא נשק צבאי ואזרחי, עמ' 16).

17. בעקבות זאת, פרסם משרד הפנים, המשרד הממשלתי אשר היה אמון על החוק באותה עת, מדיניות רישוי מצמצמת למתן רישיון לכלי ירייה, לפיה מתן רישיון מותנה בקיומה של עילה לפי תבחינים שפורסמו על ידו: "המשרד קבע מדיניות רישוי מרסנת ומגבילה, לפיה מתן רישיון לכלי ירייה מותנה בקיומה של עילה. בבסיס מדיניות הרישוי המגבילה נמצאת ההנחה, כי המשטרה וצה"ל הם הגופים האחראים לביטחון". (מבקר המדינה, דוח שנתי 48, רישוי כלי ירייה, עמ' 525, 1998) (להלן: "דוח מבקר המדינה 1998").

18. וועדות אלה וגם הבאות אחריהן התבססו במסקנותיהן על התפיסה לפיה המדינה באמצעות גופי הביטחון היא בעלת האחריות והיכולת לספק ביטחון לציבור, וכן כי נשק קל מגלם סיכון בעצם נוכחותו בידי גורמים אזרחיים גם כאשר הוא מורשה, ומשכך יש לנקוט במדיניות כללית של צמצום ביחס לנשק בידי אזרחים. התפיסה האחרונה קשורה לתפקידה של המדינה למנוע פשיעה, והיא ידועה בספרות המחקרית בתור "מניעה מצבית" – צעדים שנועדו למנוע את התנאים המאפשרים ביצוע עבירות (ראו התייחסות לתפיסה זו בדוח מבקר המדינה 2018, עמ' 33; Cody W. Telep and David Weisburd, "What Is Known About the Effectiveness of Police Practices in Reducing Crime and Disorder?" Police Quarterly 15, no. 4 (2012): 331–57).

19. נקודת המוצא על פיה חייבת להיות זיקה בין רישיון לנשק לצורך ייחודי בו, משקפת את התפיסה לפיה האחריות לשמירה על בטחון הציבור מסורה לכוחות הביטחון הציבוריים. להם ניתנת הכשרה נרחבת מתאימה ומקצועית לשימוש בנשק, וכן מוטל עליהם פיקוח הדוק על אופן השימוש בו. האזרחים לא נועדו לשמש כמחליפיהם של כוחות הביטחון בהגנה על בטחון הציבור, ומשכך הרישיון לנשיאת נשק בקרב אזרחים ניתן במשורה ובמקרים מיוחדים ומתאימים לכך, לשם הגנה על ביטחונם האישי של נושאי הנשק הפרטי בנסיבות מיוחדות מאוד המצדיקות זאת.

20. מאז שהוסדרו הקריטריונים למתן רישיון לנשק חם באמצע שנות ה-90 בתבחינים, ואף לפני כן, עקרון היסוד שעמד בבסיסם היה כי אין בישראל זכות מוקנית לשאת נשק, ונשק ניתן רק לאוכלוסיות שיש להן **צורך ספציפי בכך, על בסיס עילות מוגדרות**. התבחינים הם שמשקפים את רשימת העילות המצדיקות נשיאת כלי ירייה כאשר ברירת המחדל היא שאין לאזרחים ככלל זכות לשאת נשק. כך, לדוגמה, כלולים בתבחינים כבאים ואנשים המתגוררים ביישובים המוגדרים "זכאים" עקב רמת איום על היישוב.

21. יודגש, כי נוסף לקיומה של עילה ספציפית המצדיקה החזקה בכלי ירייה, נקבעו בתבחינים באופן מצומצם ומוגבל גם אנשים בעלי רקע ביטחוני משמעותי והכשרה ארוכת שנים, שנשאו נשק במהלך שירותם הביטחוני. ב-1995 כאשר פורסמו לראשונה רשימת התבחינים לציבור, נכלל תבחין "בעל עבר ביטחוני" למשוחרר צה"ל **בדרגת סגן אלוף ומעלה**. (דוח מבקר המדינה 1998, עמ' 526). נוסף אליהם, הותר גם **לאנשי צבא פעילים** (קצינים בלבד) ושוטרים להחזיק ברישיון לנשק פרטי במהלך שירותם (ועדת המשנה לנושא נשק צבאי ואזרחי, עמ' 38-39).

22. בסוף שנות ה-90 עלתה דרישה מצד צה"ל להרחיב את התבחינים כדי לאפשר לקצינים להמשיך ולהחזיק ברישיון לכלי ירייה גם לאחר שחרורם מהצבא. דרישה זו יחד עם פרוץ האינתיפאדה השנייה הביאו לכינוסה של ועדה בינמשרדית ב-2001 שבחנה את הצורך בהרחבת התבחינים והשלכותיה (משרד הפנים, [הועדה הבינמשרדית לבחינת זכאות למתן כלי ירייה](#), דצמבר 2001. (להלן: "**ועדת קציר**")). מצד אחד, החליטה הוועדה לצמצם את זכאותם של קצינים בשירות סדיר לקבלת נשק פרטי לדרגת סרן ומעלה בלבד. מצד שני, על מנת למנוע מצב שקצינים שישתחררו יאלצו לוותר על הנשק הפרטי שלהם, קבעה הוועדה, כי ראוי להרחיב את התבחינים ולכלול גם "אדם שהשתחרר מצה"ל **בדרגת סרן ומעלה**" וכן "קצין ולוחם ביחידות מיוחדות בצה"ל" (ועדת קציר, עמ' 9). הוועדה העירה כי "תבחין זה יבטיח כי חייל אשר קיבל רישיון כלי ירייה אזרחי במהלך שירותו הצבאי ימשיך להחזיק בכלי הירייה גם לאחר שחרורו מצה"ל." (ועדת קציר, עמ' 10).

23. ועדה זו בחנה את היתרונות והחסרונות שבהרחבת התבחינים והכללת קצינים במסגרתם. מעבר למיומנותם של קצינים בשימוש בנשק הדגישה הוועדה את האחריות שלהם וכן את הבררות הנפשית של מי ששירת כקצין והשתחרר בגיל מבוגר יחסית, בדרגת סרן ומעלה: "בידי הקצינים מופקדת אחריות על חי אדם ועל הגנה על חי אדם, נראה כי ניתן להפקיד בידיהם כלי ירייה מבלי לסכן את הציבור יתר על המידה וכי השימוש בכלי הירייה יהיה להשגת היעוד שלשמו ניתן." (ועדת קציר, עמ' 16).

24. למרות המלצותיהן של הוועדות הבינמשרדיות לצמצם את כמות כלי הנשק ברישיון פרטי ולשפר את הפיקוח על נושאי הנשק, במחצית הראשונה של שנות ה-2000 חל גידול משמעותי במספר כלי הנשק ה"ארגוניים" (בידי מאבטחים, מפעלים וכו').² כלי נשק אלו מוענקים לחברות ומפעלים לצרכי פעילותן והרישוי הוא לחברה ולא לאדם הנושא נשק,

² מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהתבסס על נתוני היחידה לפיקוח כלי ירייה במשרד הפנים עולה כי ב-2007 היו 129,000 כלי נשק בידי ארגונים (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על הפקרת נשק על-ידי אזרחים בישראל](#) (כתב: אורי טל), עמ' 1.17.28) וזאת לעומת 70,000 בעלי רישיון ארגוני בשנת 1998 (דוח ועדת המשנה לנושא נשק צבאי ואזרחי, עמ' 33).

אולם החברות מעניקות רשיונות לנשק הנישא בידי עובדיהן. בעקבות גל נוסף של "כשלים, תקלות ואסונות אשר אירעו בהקשר לעיסוק בכלי ירייה לסוגיהם השונים" הוקמה ב-2005 ועדה בין-משרדית נוספת, "הוועדה לבחינת מערך רישוי כלי ירייה לשומרים" בראשות ניצב (בדימוס) דני ברינקר (דין וחשבון הוועדה לבחינת מערך רישוי כלי ירייה לשומרים, עמ' 28, 13.7.2005). להלן: "ועדת ברינקר". הועדה עסקה אמנם ברישוי כלי הירייה למאבטחים בחברות שמירה אולם דיוניה והמלצותיה עסקו במדיניות רישוי כלי ירייה באופן כללי. בין היתר, קבעה הוועדה שיש לצמצם את תופעת נטילת כלי הירייה בידי שומרים לביתם ולצמצם את מספר השומרים החמושים והמקומות לאבטחה חמושה (עמ' 20). המלצתה המרכזית של הוועדה היתה להעביר את האחריות הכוללת לטיפול ברישוי כלי ירייה (הן כלי ירייה לשומרים והן כלי ירייה פרטיים) ממשד הפנים למשרד לביטחון פנים וזאת על מנת להבטיח שעניין כה רגיש ובעייתי יהיה מרוכז בידי משרד אחד הנושא באחריות בהקשר הביטחוני והפלילי (עמ' 20-23). החלטה זו נועדה, בין היתר, להבטיח פיקוח מוגבר וראוי יותר על הליך הרישוי, מניעת זליגת כלי ירייה לגורמים פליליים ועוינים וצמצום תופעת נטילת כלי ירייה על ידי שומרים לביתם.

25. ואכן, ב-2011 הועבר האגף לרישוי כלי ירייה ממשד הפנים למשרד לביטחון פנים ו"זאת במטרה לצמצם באופן משמעותי את היקף כלי הנשק המוחזקים ללא רישיון ולהגביר את הפיקוח והשליטה על כלי הנשק במדינת ישראל בכלל" (שנתון המשרד לביטחון פנים, עמ' 3, 2012). מדיניות המשרד בנוגע לרישוי כלי ירייה נועדה "להבטיח את האיזון הראוי בין האינטרס להבטיח את מי מהציבור העלול להימצא בסיכון עקב עיסוקו או מקום מגוריו, לבין האינטרס להגן על הציבור מפני פגיעה מכלי ירייה שהוא חפץ מסוכן. בהתאם לכך נקבעה **מדיניות מרסנת ומגבילה של רישוי כלי ירייה, לפיה מתן רישיון לכלי ירייה מותנה בקיומה של עילה**" (שנתון המשרד לביטחון פנים, עמ' 88, 2011).

26. כחלק ממדיניות זו, פורסמו באוגוסט 2011 תבחינים חדשים למתן רישיון להחזקת כלי ירייה, אשר הורו להפקיד באופן מידי במשטרה כלי ירייה שמוחזקים ברישיון שלא חודש. תכליתם המוצהרת של התבחינים החדשים היתה "**לצמצם את מספר כלי הירייה המצויים בידי הציבור**, תוך העדפת כלי ירייה לארגונים מורשים, ובהרשאתם – למועסקים בהם לצורך עיסוקם" (מבקר המדינה, דוח שנתי 64, רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם, עמ' 360, 2014 (להלן- "דוח מבקר המדינה 2014"). בינואר 2014 פורסם מסמך "מדיניות השר לביטחון הפנים בנושא כלי ירייה ויישומה" המציג את תכלית העיקרית של המדיניות ל"**צמצום במספר כלי הירייה הנמצאים שלא לצורך בידי אזרחים**" ומפרט את הצעדים שגיבש המשרד לצורך כך, ובכלל זה: אכיפת האיסור על מאבטחים לשאת כלי יריי מחוץ לעבודה; ביצוע אבחון להערכת מסוכנות למבקשי רישיון; ביטול תבחין ה"משמר" למבקשי רישיונות לכלי ירייה (תבחין זה שימר זכאות שניתנה בעבר) ("מדיניות השר לביטחון הפנים בנושא כלי ירייה ויישומה", ינואר 2014).

27. בעקבות מסקנות הוועדות השונות ומאמצים ממוקדים שהושקעו בעניין זה מצד האגף לרישוי כלי ירייה, חלה בשנים 2008-2012 ירידה של כ-18% במספר כלי הירייה הפרטיים שהוחזקו בידי הציבור ברישיון (דוח מבקר המדינה 2014, עמ' 363). בדיון שהתקיים בעניין זה בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ב-2013 התייחס השר לביטחון פנים

להישגיו לצמצום כלי הירייה לאחר שנים רבות של וועדות שהמליצו על כך מבלי שהדבר התממש: "דיברו, דיברו, שמו המלצות, ודבר לא נעשה. אני קיבלתי את רשות כלי ירייה לפני כשנתיים. נכנסנו לרפורמה של כלי ירייה. אני רואה זאת כרפורמה חשובה, לצמצום כלי הירייה... אנחנו מצמצמים את מספר המורשים לשאת כלי נשק. ממרס 2011, 10,000 רישיונות ביטלנו. משנת 2005 – קרוב ל-100 אלף" (פרוטוקול דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 31.7.2013).

28. אולם, בשנים 2012-2013 ארע גל קשה נוסף של אירועי רצח והתאבדות בשימוש בכלי ירייה ברישיון, בעקבותיו חלו מספר התפתחויות: בעקבות העלייה במספר ההתאבדויות בנשק ברישיון ובמטרה להתמודד עם תופעת האובדנות בישראל, קיבלה הממשלה בדצמבר 2013 החלטה להקים "תכנית לאומית למניעת התאבדויות" שאחת ממטרותיה המרכזיות "הקטנת נגישות לאמצעים קטלניים" (החלטת ממשלה מספר 1090 "תכנית לאומית למניעת התאבדויות, 22.12.13). הדוח המסכם של התכנית הלאומית למניעת אובדנות, שהיו שותפים לה משרדי ממשלה ומומחים בתחום, קבע, כי "מניעת נגישות לאמצעים קטלניים נמצאה במקומות רבים בעולם כיעילה במניעת התאבדויות" (התכנית הלאומית למניעת התאבדות, [סיכום והמלצות לתכנית לאומית למניעת התאבדות](#), עמ' 17, 2014).

29. בעקבות אירועי רצח בתקופה זאת ביניהם: במאי 2012 רצח איתמר אלון באקדח שהחזיק ברישיון ארבעה בני אדם בבנק בבאר שבע ובהמשך התאבד (כתבי ynet, [טבח בבנק: מסע הקטל של איתמר אלון](#), ynet, 20.5.13); באוגוסט 2012 נרצחה בת שבע יחיא בידי בן זוגה שהחזיק ברשותו אקדח ברישיון ולאחר מכן ניסה לרצוח גם את בנה מנישואים קודמים והתאבד (קובי מנדל ושלומי גבאי, [חשד: תושב נשר רצח את אשתו, פצע את בנה – והתאבד](#), וואלה, 5.8.12); בדצמבר 2012 ירה למוות יבגני בגץ, שהועסק כמאבטח חמוש במוסדות חינוך, באשתו, גלינה, ובאדם נוסף שחשד בו כמאהב שלה (חדשות 2, [רצח את אשתו והמאהב שלה – וירצה 50 שנות מאסר](#), 23.2.15). הצביעו באותה תקופה מספר מקורות מידע חשובים על משמעותה של בעיית האלימות בנשק חם בישראל. ב-2014 פרסם המשרד לביטחון פנים דוח "מדד אלימות לאומי 2014" ממנו עולה, כי שיעור מקרי הרצח בהם נעשה שימוש בנשק חם בישראל **גבוה באופן משמעותי** מהממוצע במדינות ה-OECD. על פי נתונים שנאספו על ידי משרד האו"ם לסמים ופשיעה (UNODC) **40% מתוך כלל מקרי הרצח בישראל בוצעו באמצעות כלי ירייה, לעומת 28% בממוצע במדינות ה-OECD** (המשרד לביטחון פנים, [מדד אלימות לאומי 2014](#), עמ' 34, פברואר 2014).

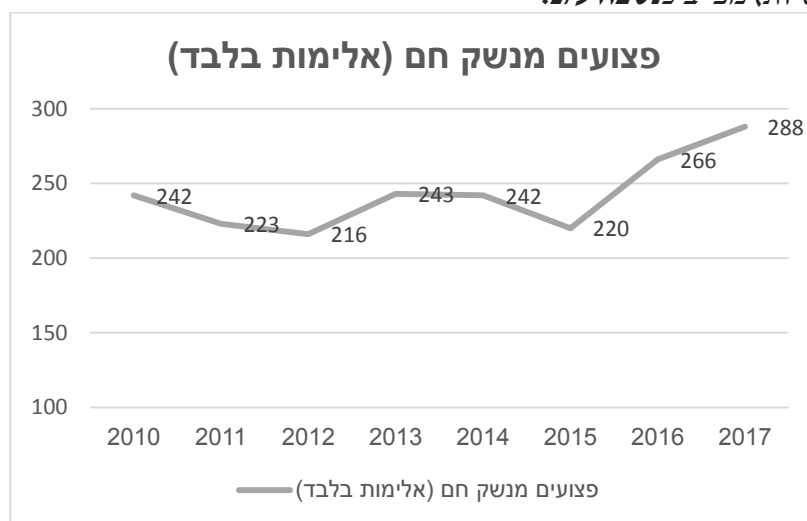
30. בנוסף, נתוני המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה בבית החולים תל השומר לשנים 2010-2015 מלמדים, כי היקף פציעתם של אנשים מאלימות באמצעות נשק לא פחת כלל במהלך השנים וזאת ביחס לירידה משמעותית של כ-20% במספר הפצועים בכל אחת מנסיבות האלימות האחרות (קטטה, דקירות, תקיפה עם חפץ). מספר הפצועים מנשק חם באירועי אלימות עמד לאורך השנים על 220-240 אנשים ופציעות אלה הן החמורות ביותר (אחוז הפצועים קשה ואנוש) מבין כלל פציעות האלימות (המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה, [פגיעות טראומה בישראל 2010-2015](#), עמ' 79-83 (2016)).

31. בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דוח נוסף בנושא רישוי ופיקוח כלי ירייה בישראל אשר הדגיש את העדר הפיקוח המספק ואת הצורך לפעול להפחתת מספר כלי הירייה הפרטיים והארגוניים: "האגף נדרש לגבש תכנית מסודרת להפחתת מספר כלי הירייה ולהשלים את הכנת התשתית המקצועית הדרושה לו לצורך זה... ממצאי הביקורת מעלים כי עבודת הפיקוח הנעשית באגף אינה מלאה ומקיפה [על בעלי רישיונות ארגוניים]". (דוח מבקר המדינה 2014, עמ' 357-358).

32. בד בבד עם דוח זה, חלה עלייה חמורה בהיקף הנשק הבלתי חוקי המוחזק בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט. מדו"ח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה בנושא החזקת אמצעי לחימה בחברה הערבית עולה, כי עיקר הנשק הבלתי חוקי מגיע לחברה הערבית באמצעות גניבות מצה"ל, הברחות מירדן וייצור בגדה המערבית אולם גם מגניבות מבתים ומכלי רכב (דוח מבקר המדינה, [התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים](#), עמ' 18, אוגוסט 2018).

33. נתוני "המרכז הלאומי לחקר טראומה" מלמדים כי בשנים 2016 ו-2017 חלה אף עלייה במספר הפצועים מנשק חם באירועי אלימות ביחס לשנים הקודמות: 266 ו-288 בהתאמה לעומת ממוצע של 231 פצועים מנשק חם בחמש השנים הקודמות. גם אחוז הפצועים מנשק חם מכלל פצועי האלימות עלה בשנתיים האחרונות: **17.1% בשנת 2016 ו-18.5% בשנת 2017 לעומת ממוצע של 13.4% בחמש השנים שלפניכן.**

דוח נפגעי טראומה ונפגעי נשק חם מיום 31.10.18 ודוח פגיעות טראומה בישראל 2010-2015 (טבלאות רלוונטיות) מצ"ב כנספח ע'1.



ב. הגבלת השימוש בנשק אבטחה מחוץ למקום העבודה

34. במקביל למאמצים לצמצום רישיונות כלי הנשק הפרטיים, התגבשה בשני העשורים האחרונים ההבנה כי גם הנשק הארגוני המצוי בידי מאבטחים במסגרת עבודתם מציב סיכון משמעותי לביטחון האישי.

35. במשך שנים ארוכות נהגו מאבטחים לקחת את נשקם לביתם בסיום יום העבודה וזאת, בין היתר, בהעדר מקום לאחסון הנשק במקום העבודה. בעקבות מספר אירועי רצח של

נשים בירי מנשק אבטחה, קבעה ועדת ברינקר ב-2005, כי יש לצמצם את התופעה ששומרים לוקחים את כלי הנשק לביתם: "אין זה סביר כי תופעה זו, של נטילת כלי הירייה לאחר המשמרת, יישאר על כנו ונראה לנו כי יש לשנותו בדחיפות" (עמ' 17 לדוח).

36. על סמך דוח זה נחקק בשנת 2008 סעיף 10 לחוק כלי הירייה, אשר מטרתו המוצהרת היתה לצמצם נשיאת נשק מחוץ למקום העבודה, למעט במקרים חריגים, ובכך לצמצם את תופעת הרצח וההריגה בנשק אבטחה במרחב הפרטי והמשפחתי. למרות זאת, שנים ארוכות הוראת החוק לא נאכפה ובפועל חברות האבטחה הנפיקו היתרים לנשיאת הנשק לאחר המשמרת כעניין שבשגרה (דוח מבקר המדינה 2014, עמ' 396). כפי שזכר לעיל, בשנת 2013 אירע גל נוסף של מקרי רצח שבוצעו באמצעות כלי נשק של חברות אבטחה: **בתוך שנה נרצחו שמונה בני אדם בנשק שנשאו מאבטחים מחוץ לשעות העבודה**. על פי נתונים שאספה המשטרה התברר, כי "מינואר עד אוגוסט 2013 נעשו מרבית מעשי הרצח וההתאבדויות בכלי ירייה ארגוניים" (דוח מבקר המדינה 2014, עמ' 397).

37. בתקופה זו קואליציית "האקדח על שולחן המטבח", בה חברים רוב הארגונים העותרים, ריכזה והפיצה נתוני מחקר לפיהם בין השנים 2002-2013 נרצחו או נהרגו לכל הפחות 34 נשים וגברים בביתם או בסמוך לכך באמצעות **נשק שיועד לאבטחה** (נתונים אלה מבוססים על פרסומים בתקשורת והם אינם כוללים שימוש פלילי בנשק אבטחה מחוץ למרחב המשפחתי, תאונות בנשק או התאבדויות) (רלה מזלי, "האקדח על שולחן המטבח: הדיכוי המגדרי הטמון בתעשיית האבטחה בישראל", בתוך: רוני ברייר-גארב ואח' (עורכות), **קפיטליזם ומגדר: סוגיות פמיניסטיות בתרבות השוק**, עמ' 143-122 (2017); האקדח על שולחן המטבח, **לא נצור: נשק קל במרחב האזרחי**, עמ' 6, ינואר (2017).

רשימת הקורבנות מנשק אבטחה 2002-2018 מצ"ב **כנספח ע/2**.

38. בעקבות הצטברות האירועים והנתונים, פרסם השר לביטחון פנים ביוני 2013 הנחיות מחייבות לאכיפת סעיף החוק המחייב מאבטחים להפקיד את נשקם בסוף המשמרת (המשרד לביטחון פנים, הנחיות הרשות המוסמכת – בעניין מדיניות הפקדת כלי ירייה במקום העיסוק, 30.6.13). החלטה זו וההחמרה במדיניות האכיפה שהוביל המשרד לביטחון פנים החל משנת 2013 ביטאו את ההכרה במשטרה ובמשרד לביטחון פנים בדבר **"הצורך לצמצם את כמות כלי הנשק המוחזקים על ידי הציבור ולהגביל נשיאת נשק על ידי מאבטחים בתום המשמרת"** ונועדו לתת מענה "הולם ואפקטיבי לצמצום התופעה של שימוש בנשק ברישיון לצורך ביצוע עבירות פליליות בכלל ולצמצום רצח נשים בידי בני זוגן באמצעות נשק של חברות אבטחה בפרט".

העתק תשובת המשטרה לפניית "קואליציית האקדח על שולחן המטבח" מיום 22.4.13, מצ"ב **כנספח ע/3**.

39. ואכן לאחר שנים ארוכות של העדר פיקוח ואכיפה של האיסור הקבוע בחוק, הנחיית השר הביאה לאכיפה יעילה של הוראות החוק וצמצמה באופן משמעותי את התופעה של נשיאת נשק אבטחה מחוץ למקום העבודה. **כתוצאה מכך, נבלמה כמעט לחלוטין תופעת הרציחות בנשק אבטחה במרחב הפרטי**.

40. בשנתיים שלאחר הנחיית השר, בין 2014 ל-2016, לא נרצח ולו אדם אחד נוסף בנשק אבטחה במרחב הביתי וזאת לאחר שנים רבות שממוצע הרציחות בנשק אבטחה עמד על לפחות שלושה אנשים בשנה. נתונים אלה מהווים עדות מובהקת לקשר שבין תפוצת נשק לבין אלימות במשפחה ורצח חפים מפשע.



ג. מדיניות צמצום נשק - גם בצבא

41. במקביל למאמצים להגביל את כמויות הנשק הפרטי שבידי אזרחים, פעל גם הצבא להפחית את הנגישות של חיילים לנשק מחוץ לפעילות צבאית, וזאת לאור ההכרה בקשר ההדוק בין הנגישות של חיילים לכלי נשק לבין שיעור ההתאבדויות:

זמינותם של כלי נשק או אמצעי התאבדות אחרים נתפסים אף הם כמאיצי התאבדות, הואיל ומצב נפשי אובדני הוא לעתים רגעי, ובאותו רגע הימצאות או היעדר אמצעי קטלני עשויים להכריע במימוש החלטתו של אדם להתאבד. קיום המאיצים הללו הוא שמבדיל בין אנשים שנקלעים למצוקה אך אינם מתאבדים לבין אלו שמנסים להתאבד או מתאבדים. (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אובדנות בצה"ל וסקירת הפעילות של משרד ההגנה האמריקני למניעת התאבדויות בצבא ארה"ב](#), כתיבה: אוראנה אלמסי, עמ' 4, 22.7.2013. להלן: "דוח אובדנות בצה"ל").

42. בשנים 2007-2012 התאבדו 124 חיילים, 84% מתוכם עשו זאת בירייה (103 חיילים) (דוח אובדנות בצה"ל, עמ' 1). מחקרים שבחנו את דפוסי ההתאבדויות בצבא משערים כי אחד ההסברים לשיעור הגבוה של התאבדויות בקרב הלוחמים הוא "הנגישות והזמינות הגבוהה של כלי נשק ללוחמים ביחידות הלוחמות והיכולת של לוחמים לתפעל נשק ביעילות" (עמ' 15). עוד עולה מהנתונים, כי 40% מכלל המתאבדים עשו זאת מחוץ ליחידה (עמ' 1).

43. העובדה כי ירייה היא דרך ההתאבדות הנפוצה ביותר בקרב חיילי צה"ל וכי כמחצית מההתאבדויות מתרחשות מחוץ לבסיס, הביאה את הצבא כבר בשנת 2006 לגבש מדיניות של צמצום מספר החיילים שיוורשו לצאת עם נשק לחופשת סוף השבוע. החלטה זו הביאה לירידה של 40% במספר ההתאבדויות בצבא (מ-28 התאבדויות בשנה בשנים 2003-2005

לממוצע שנתי של 16.5 התאבדויות בשנים 2007-2007) **בעיקר בשל ירידה במספר ההתאבדויות במהלך סוף השבוע באמצעות נשק** (נתונים אלה הובאו בדוח אובדנות בצה"ל, עמ' 22-23 והם מבוססים על מחקר מקיף בנושא זה: Gad Lubin, N. Werbeloff, D. Halperin, M. Shmushkevitch, M. Weiser and Haim Knobler, "Decrease in Suicide Rates After a Change of Policy Reducing Access to firearms in Adolescents: A Naturalistic Epidemiological Study", Suicide and Life-Threatening Behavior 40(5), November 2010).

44. מדיניות צה"ל לצמצום הנשק הצבאי במרחב האזרחי נמשכה גם בשנים האחרונות. כך, בקיץ 2014 דיווח דובר צה"ל כי "הקו המנחה הוא לצמצם ככל הניתן את מספר החיילים היוצאים עם נשק צבאי לביתם".

העתק מכתב מדור פניות הציבור, דובר צה"ל מיום 2.6.14 לפניית "האקדח על שולחן המטבח" מצ"ב כנספח 4/ע.

45. מדיניות צמצום הנשק של הצבא הוחלה בשנים האחרונות גם על **נשק פרטי שמוחזק בידי חיילים**. ב-2016 חלה עלייה במספר פליטות הכדורים מאקדחים בבסיסי צה"ל ובצבא ייחסו אותה לעלייה במספר נושאי הנשק הפרטי בצה"ל וזאת, בין היתר, בעקבות שינוי התבחינים ב-2015 שהורידו את הרף לקבלת נשק מקצינים בדרגת סרן לקצינים בדרגת סגן. בתחילת שנת 2017 ערך צה"ל עבודת מטה ובעקבותיה הוחלט להגביל הכנסת אקדחים פרטיים לבסיסי צה"ל. החלטה זו הביאה לירידה משמעותית בפליטות הכדור מאקדחים פרטיים בבסיסי צה"ל, מ-14 פליטות ב-2016 ל-4 פליטות ב-2017 (עד חודש אוגוסט). (גילי כהן, בעקבות עלייה בתאונות הנשק: צה"ל הגביל הכנסת אקדחים פרטיים לבסיסים, [הארץ](#), 27.8.2017).

רפורמת ארדן – מצמצום להפצת נשק:

46. במשך כשני עשורים הצטברו, אם כן, עדויות רבות לסכנות הטמונות בהחזקת כלי ירייה: עשרות מקרים של רציחות בנשק בתוך המשפחה, התאבדויות באמצעות נשק והרחבת היקף הנשק הבלתי חוקי שמקורו בנשק ברשיון. מעבר לעדויות המובהקות שמצביעות על סכנות אלה, מספר רב של ועדות מקצועיות ישבו על המדוכה בעניין זה ודוחות מבקר המדינה עסקו בנושא והמליצו על צמצום כמות הנשק הקיים במרחב הציבורי והפרטי והגברת הפיקוח עליו. על בסיס עובדתי נרחב זה התגבשה והתבססה מדיניות שנועדה לצמצם ולהגביל את כמות כלי הנשק במרחב האזרחי. מדיניות זו נותרה עקבית גם בתקופות בהן המשרד לביטחון פנים התמודד עם מציאות ביטחונית קשה, לרבות פיגועים רבים.

47. החל משנת 2015 חלה תפנית חדה במדיניות המשרד לביטחון פנים ביחס לרישוי הנשק אשר מתבטאת בשני צעדים עיקריים: **מתן היתר לנשיאת נשק מאבטחים מחוץ למקום העבודה** מאז תחילת שנת 2015, כאשר האחרון במאי 2018 **והרחבה דרמטית של התבחינים למתן רישוי לנשיאת נשק באוגוסט 2018**. לגישתו של המשיב, רפורמה זאת נדרשת לצורך התמודדות עם תופעת טרור היחידים.

48. שינוי קיצוני זה במדיניות לא לווה בהקמתה של וועדה נוספת לבחינת הנושא ומבלי שגובשו מסקנות מקצועיות הנוגדות את המסקנות החוזרות ונשנות לגבי הסכנות הטמונות בתפוצת נשק לביטחון הציבור. כמו כן, החלטות אלה התקבלו מבלי שעמדו ביסודן נתונים מבוססים כלשהם באשר לתרומתם של כלי הנשק לביטחון הציבור מחד לעומת הסכנות שבהם מאידך.

49. התפנית במדיניות ביחס למתן כלי ירייה לא מתבטאת רק בהיבט המספרי - ממדיניות של צמצום למדיניות של הרחבת מספר הזכאים בכחצי מיליון איש - אלא מדובר בשינוי מהותי בתכלית הדין הנוהג. עד כה נועדו התבחינים למתן רישיון פרטי לאפשר לקבוצות באוכלוסיה שנמצאות בסיכון מוגבר ואשר המדינה מתקשה לספק להן את ביטחונן, להצטייד בנשק לצורך הגנה עצמית. הרחבת התבחינים שבוצעה לאחרונה על ידי המשיב נועדה לתכלית שונה לחלוטין - לצורך הגנה על הציבור מפני פיגועי טרור ללא כל קשר לצורך או סיכון אישי של בעל הרישיון: "אזרחים מיומנים המחזיקים בכלי ירייה במרחב הציבורי תורמים לתחושת הביטחון, מהווים קו הגנה חשוב בפני פיגועי יחידים ומשמשים למעשה כמכפילי כוח מזדמנים, וכך מחזקים את ביטחון הציבור" (השר גלעד ארדן בהודעת דוברות המשרד לביטחון פנים, "תכנית השר ארדן להגדלת מספר רישיונות הנשק בישראל יוצאת לדרך", אתר המשרד לביטחון פנים, 20.8.18).

50. ואולם, כפי שיובהר בהמשך, הנחת היסוד עליה מושתתת הצהרת המשיב שלפיה אזרחים כמושים תורמים לביטחון הציבור, אינה מעוגנת בתשתית עובדתית כלשהי, והיא סותרת את עמדת הגורמים המקצועיים שעסקו בנושא לאורך השנים.

51. רפורמה זו נועדה, הלכה למעשה, "להפריט" את תפקיד ההגנה על הביטחון הציבורי ולהפקיד חובה מורכבת ורגישה זו, או למצער את חלקה, בידי אזרחים. זאת בהעדר הכשרה מקצועית נאותה ופיקוח הדוק הקיימים במערכת הביטחון וללא מערכת של כללי משמעת ונורמות החלים על אנשי מערכת הביטחון. מצב אנומאלי זה מעלה חשש, שהתממש פעמים רבות בעבר, כי ייעשה שימוש בלתי מרוסן בנשק פרטי על-ידי אזרחים, באופן בו שלום הציבור ובטחונו יהפכו להפקר.

א. שינוי התבחינים - רפורמת הפצת הנשק של המשיב

52. החל מכניסתו לתפקיד ב-2015 הכריז השר ארדן על כוונתו להרחיב את היקף האנשים שרשאים לשאת בנשק על רקע "טרור היחידים":

"מאז ספטמבר 2015... אנחנו עברנו לעידן של מתקפות טרור מסוג אחר, מה שהתקשורת קוראת טרור יחידים... כאן ההבדל בין חיים ומוות. ההבדל בין הרבה נפגעים או מעט נפגעים זה כמובן זמן התגובה וזמן ההגעה של המשטרה, של כוחות הביטחון... המדיניות שלי, בשונה ממה שהיה בעבר... היא להרחיב את מספר נושאי כלי הירייה בישראל... כי בסוף אי אפשר לשים שוטר על כל מטר מרובע." (השר גלעד ארדן בדיון בוועדה הפנים מיום 12.6.18, עמ' 3).

53. עינינו הרואות, כי באמצעות ההרחבה הניכרת של מעגל הזכאים לשאת נשק, מבקש המשיב להפוך את האזרחים נושאי הנשק ל"שוטרים פרטיים" ובכך להפריט, הלכה למעשה, את חובת המדינה לספק ביטחון אישי לאזרחיה באמצעות כוחות בטחון

מיומנים ומקצועיים הכפופים למסגרת רחבה של דינים המסדירה ומגבילה את סמכויותיהם. כך, לדוגמה, שוטרים מחויבים בקורס בסיסי שאורכו שלושה חודשים; הם כפופים לבית הדין למשמעת ולהוראות הדין משמעתי המוסדר בחוק המשטרה, התשס"ו-2006; חלים עליהם נהלי המשטרה ופקודות המטה הארצי המסדירים, בין היתר, את ההתנהלות המותרת לשוטרים במגוון נסיבות.

54. בשנים 2015-2016 הורחבו התבחינים פעמיים באופן מוגבל. כך, לדוגמה, באוקטובר 2015 הונמך רף הזכאות לקצינים בשירות סדיר או מילואים (מסרן לסגן) ובנובמבר 2016 הוסף תבחין של "חקלאי מוכר", שהוכר כמצדיק החזקת כלי ירייה.

55. בניגוד לשינויים המוגבלים שהוכנסו בתבחינים עד כה, ביוני 2018 הודיע המשיב כי בכוונתו "להרחיב באופן משמעותי את מספר הזכאים"; "אנחנו מדברים על לפתוח את האפשרות לעוד מאות אלפים" (דיון בוועדת הפנים 12.6.18, עמ' 3-4). בהעדר ועדה, דיון ציבורי או פרלמנטרי מינימאלי לטובת קביעת התבחינים, כוונת המשיב לבצע מהפכה של ממש בתבחינים נלמדה מהכרזות בתקשורת ומהתבטאויות של המשיב ואנשי משרדו בדיונים בוועדת הפנים בנושא הכשרות כלי הירייה בחודשים יוני-אוגוסט 2018.

56. לא זו בלבד שהתבחינים לא הועמדו לדיון ציבורי כלשהו, אפילו ועדת הפנים לא זכתה לעיין או לדון בהם בטרם פורסמו. בדיון שהתקיים בוועדת הפנים בנושא תקנות ההכשרות למחזיקי נשק פרטי, הקשורות בקשר הדוק להרחבת התבחינים, שאל יו"ר ועדת הפנים ח"כ יואב קיש: "התבחינים לא נמצאים כאן?" ונענה על ידי השר כי "הם גם לא צריכים להיות" (פרוטוקול ועדת הפנים 12.6.18, עמ' 3).

57. ביום 20.8.18 פורסמו התבחינים החדשים והמשרד לביטחון פנים הכריז "מהיום מאות אלפי יוצאי יחידות חי"ר (רובאי 07 ומעלה) יהיו זכאים לרישיון כלי ירייה" (אתר המשרד לביטחון פנים, [מהיום: בוגרי הכשרת רובאי 07 זכאים לרישיון נשק](#), 20.8.2018). על פי התבחין החדש, כל אדם ששירת בצבא ועבר הכשרה קרבית (07), אף אם עברו 50 שנים מאז שסיים את שירותו, זכאי לקבל לרשותו כלי ירייה (בכפוף לאישור בריאותי ומשטרתית ובהתאם לתנאי סף). החלטה זו אף לוותה בקמפיין לעידוד הציבור לשאת נשק. לדוגמה, סרטון אנימציה של המשרד לביטחון פנים מתאר את תהליך הוצאת רישיון לכלי ירייה פרטי "מהיום: יעיל, נגיש וידידותי" (אתר המשרד לביטחון פנים, 20.8.18).

העתק התבחינים למתן רישיון לכלי ירייה ברישוי פרטי מיום 20.8.18 מצ"ב כנספח ע/5.

58. להלן עיקרי הרפורמה והשוואתה לדין הנוהג עד כה:

רפורמת הנשק של ארדן	לפני תקופת ארדן	
כל חייל רובאי 07	קצינים בלבד (סגן ומעלה)	רקע צבאי מינימלי המאפשר לשאת נשק
פוטנציאל של 600 אלף נוספים	150 אלף	מספר נושאי נשק פרטי
הרחבת מספר כלי היריה -תנאי סף במקום עילות. -הגנה על המרחב הציבורי (כתחליף בהיעדרם של	-צמצום מספר כלי היריה -הגדרת עילות לזכאים הנמצאים בסיכון אישי -הגנה על ביטחונם האישי של נושאי הנשק	תכלית התבחינים

כוחות הביטחון)	וסביבתם הקרובה	ועדות שקדמו התבחינים	ציבוריות לשינוי
לא הוקמה ועדה ציבורית או בינמשרדית	ועדת קציר; ועדת כהן		

59. הערכות המשרד לביטחון פנים הן, כי הרחבת התבחינים תגדיל את מספר הזכאים לרישיון **ביותר מ-600 אלף איש**. ואכן, ימים ספורים לאחר הרחבת התבחינים נרשמה עלייה חדה בפניות לקבלת רישיון לנשק (רועי ינובסקי, [1,500 פניות למוקד – תוך 3 ימים, כאן חדשות](#), 23.8.18) וכחודשיים לאחר מכן התברר כי מספר הבקשות גדל כמעט **פי שלושה** לעומת השנה שעברה (מ-990 בקשות ב-2017 ל-2,809 ב-2018) (גיוש בריינר, [בעקבות רפורמת ארזן: מספר הבקשות לרישיון נשק גדל כמעט פי שלושה לעומת השנה שעברה, הארץ](#), 11.10.18).

60. ההסבר שניתן על ידי המשיב לצורך בהרחבת התבחינים באופן קיצוני כל כך היה הרצון בהגברת מעורבותם של אזרחים בסיכול פיגועים: **"אזרחים רבים הצילו חיים במהלך פיגועים** ובעידן של 'טרור יחידים'. ככל שיהיו יותר אזרחים מיומנים שנושאים נשק, כך יגדל הסיכוי לסכל פיגועים ללא נפגעים ולצמצם את מספר הנפגעים" (המשרד לביטחון פנים, [מהיום: בוגרי הכשרת רואי 07 זכאים לרישיון](#), אתר המשרד, 20.8.18); "לא רק השוטרים יכולים לפעול. הרבה פיגועים סוכלו על ידי מאבטחים או אזרחים בעלי תושייה ואומץ שהסתערו על המפגע ועצרו את מסע ההרג" (השר לביטחון פנים בנאום בכנס הבינלאומי למדיניות נגד טרור, 3.9.18).

61. לאחר פרסום התבחינים התברר, כי החלטה זו התקבלה על דעתו של המשרד לביטחון פנים בלבד ללא התייחסות ראויה לעמדת משרדים רלוונטיים אחרים ובעיקר משרדי הבריאות והרווחה, הם המשיבים 2,3, וגורמים נוספים. יוזכר, כי כאשר שקל משרד הפנים בשנת 2001 בשיא האינתיפאדה השנייה להרחיב את התבחינים לכלול גם קצינים בדרגת סרן ומעלה (במקום סא"ל), כונסה **ועדה בינמשרדית שאספה נתונים ובחנה את השאלות והסיכונים שעולים מהחלטה זו**. הועדה בחנה את "מידת התרומה של אוחזי כלי הירייה לביטחון אל מול הסכנות הנובעות מהחזקת כלי ירייה (אלימות, שימוש פלילי, גניבה, סכנות וכו')". (ועדת קציר, עמ' 7). לעומת זאת, החלטת המשיב להרחיב את התבחינים ולסטות באופן קיצוני מהמדיניות הקיימת התקבלה ללא דיון בינמשרדי משמעותי ובהעדר נתונים הכרחיים ותשתית עובדתית מינימלית.

62. בהודעת דוברות משרד הבריאות מיום 29.8.18 בתגובה לכתבה בנושא הרחבת התבחינים לנשיאת נשק נכתב כי "אפשר לומר שככלל – **ככל שהנגישות לכלי נשק עולה, כך עולה גם היארעות של אובדנות**".

העתק תגובת משרד הבריאות מיום 29.8.18 מצ"ב כנספח ע/6.

63. מדיניות ההרחבה של תפוצת הנשק של המשרד לביטחון פנים מתנגשת באופן מובהק עם מדיניות משרד הבריאות בשנים האחרונות להמשיך ולצמצם את הנגישות לנשק כדי להתמודד עם תופעת האובדנות. במרץ 2016 פרסם אגף המידע במשרד הבריאות דוח "אובדנות בישראל" המציג מידע על היקף ההתאבדויות של תושבי ישראל. מהדוח עולה,

כי שימוש בנשק הוא אמצעי מרכזי לביצוע התאבדויות (אחרי תליה וחנק) ועמד בשנת 2012 על כ-30% בקרב צעירים (15-24) וכ-15% בקרב מבוגרים (24-44) (משרד הבריאות, [אובדנות בישראל. התאבדויות 2013-1981, נסיונות התאבדות 2014-2004](#), עמ' 51, מרץ 2016). הדוח מתאר ירידה בהיקף השימוש בנשק להתאבדות מאז אמצע שנות ה-2000 ומסביר זאת כ"תוצאה של תכניות למניעת אובדנות בצבא, הגבלת נגישות לנשק והעלאת המודעות לפעולות מניעה." (עמ' 23).

64. בשנת 2016 פרסם משרד הבריאות דוח פעילות שנתית של "המועצה הציבורית למניעת אובדנות" ובו נקבע כי "הליברליות במתן נשקים לאוכלוסייה אזרחית ולחיילים צפויה לעלות את שיעורי ההתאבדויות. הרחקת אמצעים היא האסטרטגיה הטובה ביותר למניעת אובדנות. המועצה המליצה לשקול מחדש את מדיניות ההקלות מול משרד לביטחון פנים" (משרד הבריאות, המועצות הלאומיות לבריאות, [דוח פעילות שנתית](#), עמ' 126, דצמבר 2016).

65. באוגוסט 2017 פרסם משרד הבריאות מידע מעודכן על היקף האובדנות בישראל ופירט את פעילות היחידה למניעת אובדנות הפועלת במשרד הבריאות. בין יתר הפעילויות גם "מהלכי רגולציה להקטנת נגישות לאמצעים מסוכנים... וכן צמצום הנגישות לזמינות של כלי נשק". (אתר משרד הבריאות, אובדנות בישראל, 7.08.17). ברי, כי מדיניות הרחבת היקף הזכאים להחזיק בנשק במשרד לביטחון פנים מסכלת את מאמצי משרד הבריאות בעניין ההתמודדות עם תופעת ההתאבדויות ועל פי עמדת משרד הבריאות, היא צפויה להרחיב את היקף ההתאבדויות בישראל.

66. בעקבות הרחבת התבחינים, הגישה המועצה הלאומית למניעת אובדנות במשרד הבריאות נייר עמדה בנושא "זמינות נשק והתאבדויות" ביום 31.10.18 לסמנכ"ל המשרד. נייר העמדה מבהיר מפורשות כי עליה בזמינות כלי נשק במרחב האזרחי בעקבות הרחבת התבחינים מהווה "סכנה ברורה ומשמעותית לחיים של עשרות אנשים ונשים בכל שנה, ויש לדעתנו לבטלה לאלתר". נייר העמדה סוקר את המחקרים מהארץ ומהעולם שמצביעים על קשר ברור בין פיקוח על נגישות לכלי נשק לבין הפחתה בשיעור ההתאבדויות וכן את הצעדים השונים שנקטו בישראל והביאו לירידה בשיעור ההתאבדויות. הנייר מבהיר עוד כי במצב המנטלי בו שרוי האדם האובדני לפני מותו "זמינות מיידית של כלי נשק היא קטלנית".

העתק נייר עמדה של המועצה הלאומית למניעת אובדנות מיום 31.10.18 מצ"ב כנספח ע/7.

67. איגוד העובדים הסוציאליים הצטרף גם הוא להתנגדות שנשמעה ממשרד הבריאות וביום 6.11.18 פנה האיגוד במכתב לשר לביטחון פנים בדרישה לבחון מחדש את התבחינים וטען כי "'פניית הפרסה' במדיניות המשרד לביטחון פנים הינה מסוכנת ועלולה להביא למותם הישיר של אזרחים רבים". בפנייה נכתב כי "כלי נשק המוחזקים בבתיים בהם מתרחשת אלימות מכל סוג... מהווה גורם המגביר את רמת המסוכנות, כלומר את הסיכון לפגיעה אלימה בבני משפחה ובאנשים נוספים" (סעיף 3 למכתב). בדיון בנושא שנערך בוועדה לקידום מעמד האישה אמרה נציגת האיגוד, עו"ס מיכל גומל בלנק, כי "ברור לנו... שיותר כלי נשק במרחב הציבורי יגדילו את מספר ההתאבדויות, יגדילו את

מספר נפגעי הפשיעה האלימה ויגדילו את האיום בבתים... הרציחות הן הקצה של הרצף, אנחנו עדות לאיום המתמשך בבתים... התבחינים, [ש]הם בלתי סבירים בעליל, לקבלת נשק... יש צורך לעשות תבחינים הרבה יותר ברורים בהתייעצות של גורמי הממשלה הרלוונטיים... משרד הבריאות ומשרד הרווחה. לא ייתכן שהתבחינים כרגע נותנים אפשרות לכל אחד כמעט להחזיק נשק..." (פרוטוקול דיון בוועדה לקידום מעמד האישה מיום 3.10.18, עמ' 45).

העתק מכתב איגוד העובדים הסוציאליים מיום 6.11.18 מצ"ב כנספח ע/8.

68. חודש לאחר קבלת ההחלטה על הרחבת התבחינים ובעקבות ביקורת ציבורית על ההחלטה, החליט המשרד לביטחון פנים על הקמת ועדת פיקוח ומעקב לרפורמת הנשק (אתר המשרד לביטחון פנים, [השר ארזן הקים ועדת פיקוח ומעקב לרפורמת הנשק](#), 20.9.218). אלא שתפקיד הוועדה לבחון את הליכי קבלת הרישיון, חידושו או שלילתו וכן את פעילות המטווחים והחובות המוטלות על מבקש רישיון. כלומר, **וועדה זו לא נועדה לבחון את השלכות של הרחבת התבחינים או לאסוף נתונים באשר לסיכונים הטמונים בהרחבת היקף כלי הירייה במרחב האזרחי.**

ב. היתר למאבטחים לקחת נשק הביתה:

69. כפי שהוסבר לעיל, בעקבות הצטברות העדויות על השימוש הקטלני בנשק אבטחה במקרי רצח במרחב המשפחתי והמלצותיהן של מספר ועדות מקצועיות שעסקו בעניין זה, החל המשרד לביטחון פנים ב-2013 לממש את האיסור על נשיאת נשק אבטחה מחוץ למשמרת. מדיניות זו נבלמה באחת באופן גורף עם תחילתו של גל אירועי הביטחון בסוף שנת 2014.

70. בחודש נובמבר 2014 בעקבות פיגוע בירושלים, קבע השר לבטחון פנים דאז, יצחק אהרונוביץ', הוראת שעה למשך שלושה חודשים לפיה יותר למאבטחים לשאת את הנשק לביתם (להלן: "הוראת השעה"). יודגש, כי אין המדובר בחקיקה ראשית או חקיקת משנה אלא בהחלטה מנהלית המוגדרת כ"הוראת שעה". הוראת השעה הוצגה כתגובה מיידית וזמנית למצב הביטחוני החמור. אלא שמאז כניסתו של גלעד ארדן לתפקיד השר לביטחון פנים ב-2015 הוארכה הוראת השעה באופן קבוע מדי חצי שנה ללא קשר לרגיעה במצב הביטחוני.

71. בשנת 2016, בעקבות ספקות שהועלו ביחס לחוקיות הוראת השעה והארכתה, תוקן חוק כלי ירייה (תיקון מס' 18) והוספו לחוק סעיפים 10ג(2) ו-10ג(ה) המתירים לשר להורות, מטעמים של שמירה על שלום הציבור וביטחונו, כי נשיאה והחזקה של כלי ירייה בידי מאבטחים יותרו גם מחוץ למקום העבודה. בדברי ההסבר לתיקון נטען כי "נשיאת כלי ירייה על ידי מאבטחים מיומנים, גם מעבר לשעות העבודה, עשויה לתרום להתמודדות עם פעילות חבלנית עוינת, לסייע בכך לכוחות הביטחון, ולהרחיב את תרומתו של השומר לציבור". ואכן בעקבות תיקון זה המשיך המשיב להתיר למאבטחים לשאת את כלי הירייה שברשותם "בכל שטח המדינה, גם שלא במקום או בפרק הזמן שבהם מתבצעת השמירה" וזאת "לנוכח התמשכות האיומים הביטחוניים ברחבי המדינה ויכולתם של מאבטחים מיומנים להוות מכפיל כוח, המאפשר לייצר מענה מהיר והולם באירועים של

פעילות חבלנית עוינת...” (השר לביטחון פנים, הוראה לעניין נשיאת כלי ירייה בידי מאבטחים, 16.10.16).

72. בפברואר 2017 הוגשה עתירת חופש מידע בשם קואליציית האקדח על שולחן המטבח על ידי העותרת 1, בדרישה לקבל את המידע שעמד בבסיס החלטות המשיב להתיר לכלל המאבטחים בישראל לקחת את נשקם לביתם (עת”ס (י-ם) 8364-02-17 אשה לאשה נ’ השר לביטחון פנים (החלטה מיום 12.11.17)). מהמסמכים שנמסרו במסגרת עתירה זו על ידי המשרד לביטחון פנים התברר, כי **המסמך היחיד** שעמד בפניו בבואו להאריך את ההיתר שניתן על ידו מדי חצי שנה הוא המלצה של המשטרה הכוללת בדרך כלל מידע לאקוני ואמורפי בדבר המצב הביטחוני: “בשל המצב הביטחוני וחודש הרמדאן שחל בימים אלו” (מכתב ראש אגף המבצעים במשטרת ישראל לאגף כלי הירייה במשרד לבט”פ מיום 15.6.15); “לנוכח המצב הביטחוני... לאור ריבוי האירועים ומאפייניהם” (מיום 21.12.15 ומיום 23.2.16); “לאור המצב הביטחוני, חגי ניסן, חופשת הקיץ וחגי תשרי” (מיום 19.4.16); “מטעמים של שמירה על שלום הציבור וביטחוני וזאת לאור הימשכות האיומים הביטחוניים ברחבי המדינה” (מיום 13.10.16).

העתק מכתבי המשטרה למשרד לבט”פ בעניין “נשיאת נשק בידי מאבטחים מחוץ לתחום העיסוק” מצ”ב **כנספח ע/9**.

73. ההיתר הקבוע שניתן על ידי המשיב מאז 2015 למאבטחים לשאת נשק הביתה, בין בהוראת שעה ובין בהוראה לפי סעיף 10(ג) לחוק, עוקף את האיסור הכללי הקבוע בסעיף 10(ב) לחוק הקובע, כי “בעל הרשיון המיוחד רשאי להרשות בתעודת הרשאה לבעל רישיון לפי סעיף קטן (ג) המועסק בשירותו כאמור בסעיף קטן (א) לשאת ולהחזיק בכלי יריה שינתן לו עליו הרשיון המיוחד, ובלבד שתעודת הרשאה כאמור תוגבל למקום ולפרק הזמן שבהם מתבצעת השמירה.” כך, במקום שהחריג לאיסור זה יופעל באופן מוגבל, באיזורים מסוימים ובזמנים מוגבלים, **החריג הפך לכלל במשך ארבע שנים ברציפות ואפשר לכ-40,000 מאבטחים לשאת את נשקם לביתם**.³ הוראת השעה הוארכה בפעם האחרונה ביום 22.5.18 והיא בתוקף עד ליום 1.12.18.

74. יש להדגיש, כי לצד ההיתר שניתן למאבטחים, ניתן היתר דומה גם לבעלי “כלי ירייה ארגוני” לשאת את כלי הירייה שברשותם אל מחוץ למקום עבודתם ומעבר לשעות העבודה. בהוראה זו נמנים בעלי הרישיון ביישובים ראויים, מפעלים ראויים ומשרדי הממשלה. משמעות הדבר, כי גם כ- **80,000 בעלי רישיון ארגוני** רשאים לשאת את נשקם בכל זמן ובכל מקום.⁴

העתק הוראות המשרד לביטחון פנים “נשיאת כלי ירייה ארגוני מחוץ למסגרת תפקיד” ו”הוראה לעניין נשיאת כלי ירייה בידי מאבטחים” מצ”ב **כנספח ע/10**.

³ מספר המאבטחים בעלי רישיון לשאת נשק אינו מפורסם על ידי המשרד לביטחון פנים. על פי נתונים שפורסמו בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2012 החזיקו חברות האבטחה ברישיון לכ-40,000 כלי נשק. (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדיניות מתן נשק למאבטחים, 2.5.13).

⁴ לפי הדוח השנתי של המשרד לביטחון פנים משנת 2016, היו 120,736 “מחזיקים ארגוניים” (ללא פילוח של סוג הארגונים) (המשרד לביטחון פנים, מבט”פ 2016, עמ’ 95).

75. תוצאותיו הקטלניות של השינוי במדיניות לא אחרו לבוא. לאחר שלוש שנים שבהן לא אירע אף מקרה של רצח באמצעות נשק אבטחה (2014-2016), בעקבות שינוי המדיניות והתרת נשיאת הנשק מחוץ לשעות העבודה **חמישה בני אדם נהרגו** משימוש בנשק אבטחה: באוגוסט 2017 פלט מאבטח כדור מנשק בביתו והרג את אביו (<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5004748,00.html>); במרץ 2018 גבר בן 67 שעבד כמאבטח ירה באמו והתאבד (<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5155124,00.html>); בספטמבר 2018 נרצחה מרים שלום בידי בן זוגה בנשק אבטחה שהחזיק במסגרת עבודתו. הבעל התאבד לאחר הרצח (<https://news.walla.co.il/item/3190013>).⁵

ג. צורך ביטחוני- האמנם?

76. כמפורט לעיל, ההצדקה היחידה של המשיב לסטייה קיצונית כל כך מהמדיניות שגובשה בעניין תפוצת כלי נשק בישראל היא תרומתם, לכאורה, של אזרחים חמושים בכלל ומאבטחים חמושים בפרט לסיכול אירועי טרור. כל שעמד לנגד עיני המשיב, כפי שבא לידי ביטוי בהתבטאותיו הרבות בתקשורת בנושא, היה רצונו לקדם "תחושת בטחון במרחב הציבורי":

"אזרחים מיומנים המחזיקים בכלי ירייה במרחב הציבורי תורמים לתחושת הביטחון, מהווים קו הגנה חשוב בפני פיגועי יחידים ומשמשים למעשה כמכפילי כוח מזדמנים וכך, מחזקים את ביטחון הציבור. המדיניות החדשה מאזנת בין הצורך להגן על הציבור העלול להימצא בסיכון ובין הצורך לשמור על הציבור מפני שימוש לא נכון בכלי ירייה." (השר לביטחון פנים, אתר המשרד לביטחון פנים, 20.8.18)

77. אלא שהצדקה זו הינה אמורפית ובלתי מבוססת על עובדות ונתונים. המשרד לביטחון פנים והמשטרה לא אספו נתונים רלוונטיים כדי לבסס טענה זו: אין בידי המשיב נתונים באשר למספר הפיגועים שסוכלו על ידי בעלי רישיון לכלי ירייה בכלל ומאבטחים מחוץ למקום עבודתם בפרט. בנוסף אין בידי המשיב נתונים שנוגעים לסיכונים לביטחון הציבור ולחיי אדם הטמונים בהרחבת היקף האזרחים החמושים, כגון: מספר מקרי הרצח וניסיונות הרצח בנשק ברישיון; מספר ההתאבדויות בנשק ברישיון בכלל ובנשק אבטחה בפרט; השפעת הרחבת היקף הרשיונות על היקף הנשק הבלתי חוקי; מספר התאונות שנגרמו בנשק ברישיון בכלל ובנשק אבטחה בפרט; מספר גניבות הנשק.

78. בהקשר זה יש לציין, כי כבר בשנת 2001 קבעה ועדת קציר בסיכום הדוח שפרסמה כי **"במדינת ישראל לא מתבצע מעקב ואיסוף נתונים הקשורים לאופני השימוש בכלי ירייה אזרחיים – סיכול אירועים או שימוש בלתי חוקי או אחר. הוצע למשטרת ישראל לרכז נתונים אלה כנהוג במדינות שונות בעולם. נתונים אלה יכולים בעתיד לשמש את**

⁵ ההיתר לשאת את הנשק מחוץ לשעות העבודה היה קיים כבר מסוף שנת 2014 אולם בתחילה המשיכו המאבטחים להשאיר את הנשק במקום העבודה כפי שהורגלו לעשות, כפי שהסביר יו"ר ארגון חברות האבטחה, פיני שיף: "אם היה מדובר ב-200 מאבטחים, אז אפשר היה לעשות היפוכים (של ההוראות). אך מדובר ב-38 אלף חמושים. זו כמות אדירה של אנשי אבטחה, ואלו שכבר הורגלו לימודי החדש של השארת הנשק בכספות בעסקים, לא רוצים לשנות את זה עכשיו." (גילי כהן, רוב המאבטחים מתעלמים מההיתר החדש לשאת נשק מחוץ לעבודה, הארץ, 20.11.14).

מקבלי ההחלטות בבואם לבחון את תרומת המצאות כלי ירייה בידי הציבור לבטחונם, אל מול הסכנות הנובעות מאחזקת כלי ירייה." (דוח ועדת קציר, עמ' 15).

79. בתשובה לשאלתא שהוגשה לאחרונה לשר ארדן בעניין ההצדקה למתן היתר למאבטחים לשאת את נשקם לביתם, כתב השר ארדן כי "בין השנים 2015-2017 למעלה מ-15 אירועי פעילות חבלנית עוינת הסתיימו הודות לאזרחים חמושים שאינם מכוחות הביטחון" (תשובת השר לביטחון פנים מיום 13.5.18 לשאלתא מס' 3371 של ח"כ עאידה תומא סלימאן). כפי שיובהר בהמשך, אין כל בסיס עובדתי לנתון זה. בנוסף, מתשובה זו ברור, כי אין בידי המשיב נתונים רלוונטיים באשר לשימוש של מאבטחים בנשקם מחוץ לשעות העבודה. בחינה של הנתונים המופיעים בדיווחי תקשורת על ידי העותרות מלמדת, כי בין השנים 2015-2017 לא ידוע על מקרה שבו פעל מאבטח מחוץ לשעות העבודה כדי לבלום מחבל.

80. המשיב לא ביצע ולו הערכת נתונים בסיסית בשנים שחלפו מאז שנכנס הוראת השעה לתוקפה באשר לתרומתו של ההיתר שניתן למאבטחים לעומת הסיכון הטמון בהיתר זה: **בכמה מקרים היו מעורבים מאבטחים בסיכול פיגועים בנשק שהחזיקו מחוץ למקום עבודתם ובכמה מקרים היו מעורבים מאבטחים חמושים באירועי רצח והתאבדות או באירועים של ירי בשוגג.** בהקשר זה, ראוי להזכיר את אירוע הלינץ' בעובר אורח לא חמוש בתחנה המרכזית באר שבע, שבו נחשד הבטום זרהום להיות מחבל ונורה למוות בידי המאבטח במקום (אלמוג בוקר, [הנתיחה קבעה: האריתראי הפטום זרהום מת מהירי, לא מהלינץ', ערוץ 10, 21.10.15](#)).

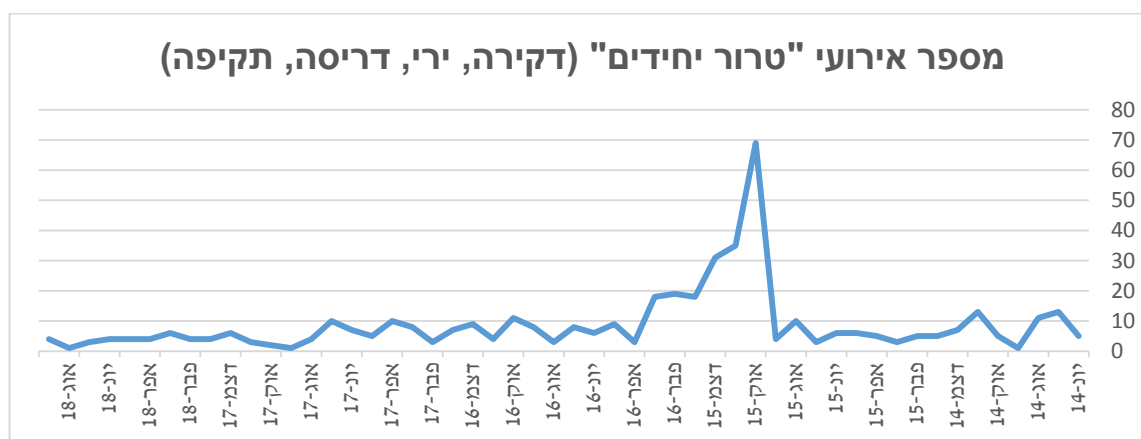
81. באשר למעורבותם של אזרחים חמושים במניעת אירועי טרור, גם מידע בעניין זה לא נאסף באופן שיטתי ומסודר על ידי המשטרה או המשרד לביטחון פנים ולאורך השנים "נזרקו" שוב ושוב על ידי המשיב אמירות בלתי מגובות באשר לריבוי המקרים שבהם אזרחים היו מעורבים בסיכול אירועי טרור. בדיקה שנערכה על ידי העותרים מעלה, כי מדובר במקרים ספורים שרובם ככולם התרחשו בשטחים, שבהם הזכאות לרישיון נשק קיימת לכלל התושבים זה שנים ארוכות ואין כל צורך בהרחבת התבחינים.

82. ראשית, שימוש באזרחים חמושים לצורך יצירת "מכפילי כח" שיסייעו למשטרה בהדיפת אירועי טרור מגביר גם את החשש לטעויות בזיהוי והרג חפים מפשע. יש להדגיש, כי הרחבת התבחינים לא לוותה במתן כלים מקצועיים לבעלי הרישיון לשימוש בנשק בסביבה אזרחית צפופה שבה הסיכונים לירי בחפים מפשע גבוה או לזיהוי מהימן של מפגעים. ואכן, במקרים לא מעטים ארעו "טעויות בזיהוי" שהובילו אזרחים לפגוע בחפים מפשע שנחשדו להיות מחבלים. ברור, כי זמינות נשק באירועים מסוג זה מגבירה את הסיכון לאבדן חיי אדם. כך, לדוגמה ביום 8.11.15 אזרחים חשדו בתושב רהט כמחבל והכו אותו קשות (נייר יגנה, [תיעוד: התנוכח עם מאבטח – הוכח בידי אזרחים שתשבן שהוא מחבל, וואלה, 8.11.15](#)); ביום 9.2.17 מועאד עמאר, תושב כפר קאסם הותקף קשות באלות ובמקלות בפתח תקוה על ידי אזרחים שחשדו שמדובר במחבל (ערוץ 7, [ערבי הותקף בפיגוע: "אני לא מחבל", 9.2.17](#)). אירועים מסוג זה שהסתיימו בפציעות,

עלולים בעקבות הרפורמה ברישוי כלי הירייה להסתיים בכך שאזרחים ממושים יירו למוות במי שנחשד על ידם כמחבל.

83. בנוסף, מבדיקות העותרות עולה, כי במקרים בודדים בלבד אזרחים ממושים היו אלה שנטרלו מחבל ובחלק מהמקרים הללו נורו המחבלים במקביל גם על ידי כוחות הביטחון. כך, לדוגמה, ביום 8.1.17 ירה אדם שהחזיק אקדח ברישיון מתוקף היותו מורה דרך במפגע שביצע פיגוע דריסה בארמון הנציב בירושלים. בנתיחה שלאחר המוות התברר כי המחבל נורה למוות בידי החיילים שהיו במקום (רונן ברגמן, [החיילים הם אלה שהרגו את המחבל](#), [ynet](#), 16.1.17); ב-14.12.15 נורה מחבל שביצע פיגוע דריסה בירושלים על ידי אזרח חמוש ואיש כוחות הביטחון (יוסי אלי ומשה שטיינמץ, [14 פצועים בפיגוע דריסה בירושלים; המחבל חוסל](#), וואלה, 14.12.15).

84. נוסף להעדר בסיס עובדתי לטענה בדבר תרומתם של אזרחים ממושים לסיכול טרור, לטענות בדבר המשך "גל הטרור" אין אחיזה במציאות. מאז סוף שנת 2016 קיימת מגמה נמשכת של ירידה בהיקף הפיגועים המוגדרים כ"מפגעים בודדים" או "טרור היחידים". מנתוני השב"כ בדבר אירועים ביטחוניים בפילוח לפי סוג האירוע ניתן לראות בבירור, כי מאז אמצע שנת 2016 חלה ירידה במספר אירועי "טרור היחידים" (דקירה, ירי, דריסה ותקיפה). בעוד שבשנת 2015 אירעו במוצע 15 אירועים מסוג זה בחודש; בשנת 2016 אירעו במוצע 9 אירועים בחודש; בשנת 2017 אירעו במוצע 5 אירועים בחודש; בשנת 2018 (עד ספטמבר) אירעו במוצע 4 אירועים בחודש (אתר שב"כ, [דו"חות חודשיים](#), "התפלגות פיגועים חודשית בחתך מתווה ואזור").



מקור: אתר שב"כ, דוחות חודשיים. הנתונים כוללים את כלל פיגועי הטרור מסוג דקירה, דריסה, ירי ותקיפה בתחומי "הקו הירוק" ומחוצה לו, מלבד רצועת עזה.

85. עמדת המשיב לפיה "גל הטרור" ממשיך להתקיים ללא שינוי גם היום ומחייב להגדיל את היקף האזרחים החמושים מנוגדת אף להערכות הצבא. כאמור לעיל, לפני כשנה הגיע צה"ל למסקנה כי נוכח "תקופת רגיעה יחסית" יש להטיל מגבלות חמורות על נשיאת נשק פרטי בבסיסים לאור עלייה במספר התאונות בנשק זה (גילי כהן, בעקבות עלייה בתאונות הנשק: צה"ל הגביל הכנסת אקדחים פרטיים לבסיסים, [הארץ](#), 27.8.2017).

86. בעוד שחיילים בשירות סדיר שנמצאים בשיא כושרם ומיומנותם בשימוש בנשק נדרשים לצאת מהבסיס ללא נשקם הצבאי ולקצינים בשירות סדיר אסור להגיע לבסיס עם נשקם הפרטי, מאמץ המשיב מדיניות הפוכה לחלוטין המאפשרת ואף מעודדות כל מי שסיים את השירות הצבאי ביחידה קרבית לשאת נשק. לעניין הפער בין הפיקוח והבקרה המוגברים הקיימים בצה"ל על מתן נשק לחיילים לעומת ההליך האזרחי, נמסר על ידי דובר צה"ל כי "יש להדגיש, כי אופן ומתכונת קבלת נשק צבאי שונה בתכלית מהמתכונת האזרחית. הליך הגיוס לצה"ל והקליטה לשירות, לרבות בדיקות שונות (חלקן פנימיות) הנעשות בצה"ל, התרשמות המפקדים מהחייל החל מקליטתו ולאורך שירותו, הגדרת מצבו הרפואי לאורך השירות ועוד – **כל אלה הינם תנאים הכרחיים לקבלת כלי נשק צבאי. הדבר שונה ממתכונת אזרחית בה מצומצם הרבה יותר אופי הקשר בין הגורם המוסמך לתת רישיון לבין מבקש הרישיון.**" (תשובת דובר צה"ל מיום 2.6.14, נספח ע/4 לעיל).

87. זאת ועוד, למעלה מ-90% מאירועי "טרור היחידים" מאז אמצע שנת 2014 התרחשו בגדה המערבית ובירושלים. מתוך **458 אירועים** (דקירה, דריסה, ירי ותקיפה) שהתרחשו ממאי 2014 ועד לספטמבר 2018, **רק 38 אירועים התרחשו מחוץ לשטחים ולירושלים**. משמעות הדבר, כי אין בסיס לטענת המשיב בדבר הצורך בהפצת כלי נשק **בכלל תחומי המדינה**. זה שנים רבות שלכל תושבי השטחים יש זכאות להחזיק בכלי ירייה מכוח התבחין של "מגורים בישב זכאי" ובאשר לעליה במספר האירועים בירושלים, ניתן היה, לכל היותר, לשקול הוספה של איזור מסוים לרשימת הישובים הכלולים בתבחין (ככל שאיזור זה אינו כלול כבר ברשימה, אשר אינה פתוחה בפני הציבור).

88. מעבר לכך, הצורך הביטחוני בהרחבת היקף האזרחים החמושים נתקל בהתנגדות גם בקרב אנשי אבטחה וביטחון. חברות האבטחה עצמן התנגדו להיתר שניתן למאבטחים לשאת את נשקם לביתם וזאת, בין היתר, בשל החשש מפני תאונות ושימוש בלתי חוקי בנשק. כך, לדוגמה, יו"ר ארגון חברות האבטחה בישראל, המאגד כ-90% מכלל חברות האבטחה, התבטא בעניין כבר ב-2014 ואמר: "אני מתנגד ליותר מדי קנים של כלי נשק שיסתובבו במרחב הציבורי" (פיני שיף, יו"ר ארגון חברות האבטחה בתכנית "עושים צהריים עם יעל דן", גלי צה"ל, 19.11.14). נציג נוסף של ארגון חברות האבטחה, אביב ארוך, טען לאחרונה בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, כי בניגוד לעמדת המשיב, חברות האבטחה אינן מתירות בדרך כלל את הוצאת הנשק מחוץ למקום העבודה: "גם אני ישן יותר בשקט בלילה כשהמאבטחים שלי לא לוקחים את הנשק הביתה... **אנחנו בעד צמצום כלי נשק במרחב.**" (פרוטוקול דיון מיום 3.10.18 בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, עמ' 46-47).

89. ארגון חברות האבטחה בישראל המשיך והתנגד גם למהלך הרחבת התבחינים על ידי המשיב: "אני חושב שזה גרוע מאד... אני לא מבין מאיפה צמח העניין הזה. **אני לא מבין בשביל מה לחמש חצי מליון-600 אלף מאזרחי ישראל בנשק ולהפוך אותנו לאיזה מין מיליציה אזרחית חמושה...** אנחנו מדברים על לתת ללמעלה מחצי מיליון אזרחים נשק ברישיון. למה? בשביל מה? לאיזו מטרה? אני באמת לא מבין... אנחנו נשב מחר במסעדה ולמישהו ידמה ששמע קול נפץ כי משהו נפל על הרצפה ו-20 אזרחים ישלפו נשק... **נשק**

יגנב ונשק ילך לאיבוד ויהיו פריצות לבתים רק בגלל שאולי יש שם נשק ואפשר לקחת אותו." (פיני שיף, יו"ר ארגון חברות האבטחה, [רדיו 103](#), 21.8.18).

90. עמדה דומה בוטאה על ידי אלוף פיקוד הדרום לשעבר, השר יואב גלנט: "במדינת ישראל יש מספיק חיילים שמסתובבים בכל רגע נתון עם כלי נשק יותר מבכל מקום אחר, הם האוכלוסייה המיומנת באופן יחסי, ולצערנו הרב כאשר אתה משתמש בנשק בידי אנשים לא מיומנים, בעיקר אקדחים, אתה יכול להגיע לתוצאות מאד בעייתיות של קטל של אנשים שלא היו מעורבים" (ראיון בערוץ 1, 3.1.15).

91. בנוסף לאמור לעיל, העובדה כי המשיב החליט על הרחבת התבחינים ללא כל קשר לנתונים העובדתיים או לשינויים במצב הביטחוני, ללא נייר מדיניות מלווה לתבחינים המפרט את היסודות עליהם התבחינים נשענים, יחד עם הקמפיין הציבורי בעניין הרחבת תפוצת הנשק במסגרתו למשל הצטלם השר לביטחון פנים כשהוא יורה במטווח, מעלים את החשש כי מדובר בהחלטה פופוליסטית גרידא שנועדה לייצר תדמית של "מאבק בטרור".

ד. הכשרות

92. בעקבות כוונת המשיב להרחיב את התבחינים למתן רישיון לכלי ירייה פרטיים הוחלט, כי "בד בבד עם מהלך זה יש לשדרג את ההכשרות הניתנות למחזיקי רישיונות פרטיים לכלי ירייה, וזאת על מנת להבטיח את קיום התכלית שבבסיס ההרחבה - הגברת הביטחון במרחב הציבורי ומתן מענה ראשוני לכל תרחיש." (מכתב השר לביטחון פנים ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 8.5.2018).

93. מתוך כוונה לאזן את הרחבת התבחינים הגיש השר לביטחון פנים לאישור ועדת הפנים במאי 2018 [הצעה לתקנות כלי הירייה \(הכשרה\), התשע"ח-2018](#) והבהיר כי העברת ההכשרות הן תנאי להרחבת התבחינים: "אנחנו זקוקים לאשר [את התקנות] ולהביא למקצועיות יותר גבוהה ולאומון יותר טוב של מחזיק כלי ירייה בישראל לפני שאני מקבל החלטה על פתיחת התבחינים" (השר ארדן בוועדת הפנים מיום 12.6.18, עמ' 4).

94. הצעה זו התיימרה לייצר שינוי דרמטי בדרישות ההכשרה למבקשי רישיון ירייה וכן בדרישות הריענון ביחס לדרישות שהיו קיימות בתקנות הישנות (תקנות כלי הירייה (הכשרה למתן רישיון ולחידוש), תשנ"ב-1992) וזאת על מנת לאזן את ההרחבה המתוכננת של התבחינים. לפי הצעה שהוגשה לוועדה, ההכשרה למבקשי רישיונות לכלי ירייה תעמוד על 4.5 שעות במקום שעתיים בלבד ומדי שנה יצטרך בעל הרישיון לעבור הכשרת ריענון בהיקף של שעתיים, במקום כל שלוש שנים בלבד. כמו כן, למאבטחים נקבע כי ההכשרה הראשונית תעמוד על 9 שעות והכשרת הריענון תהיה אחת לשישה חודשים בהיקף של 4.5 שעות.

95. על אף הכוונה המקורית של המשרד לביטחון פנים, בעקבות התנגדות של יו"ר ועדת הפנים, חה"כ יואב קיש, וח"כים נוספים, נוסח התקנות שאושר בוועדה היה גרסה מרוככת מאד שיצרה תיקון קוסמטי כמעט במהותו: "אני לא מוכן שבשלוש שנים תהיה חובה על מחזיק נשק להתאמן שעתיים 3 פעמים וגם לא פעמיים... זו טרחה מיותרת. לא

ראינו חלילה הריגות על ימין ועל שמאל" (דברי יו"ר ועדת הפנים, ח"כ יואב קיש, בהודעות הכנסת, [יו"ר ועדת הפנים מציע מתווה לתקנות כלי ירייה](#), 12.6.18).

96. התקנות שאושרו בוועדה ופורסמו ביום 12.8.18 לא קיבלו את הצעת המשרד לביטחון פנים לחייב כל בעל רישיון לעבור אימון בן שעתיים מדי שנה כתנאי להחזקה ברישיון. במקום זאת נקבע, כי בעל רישיון יצטרך לעבור אימון ירי מקוצר של 30 כדורים בלבד במהלך השנה השנייה לרישיון.

97. בעקבות צמצום היקף ההכשרות בוועדת הפנים ביחס לכוונה המקורית, הדגישה נציגת משרד המשפטים בדיון בוועדה, כי התבחינים וההכשרות קשורים זה בזה וצמצום ההכשרות ביחס לכוונה המקורית צריך להשליך על התבחינים: "דובר הרבה על העובדה שהתקנות עכשיו נחקקות בגלל הרצון בעתיד להרחיב את התבחינים ולהכניס הרבה יותר כלי ירייה למרחב הציבורי. משרד הבט"פ הביא לכאן תקנות עם הכשרה שמשרד הבט"פ ראה לנכון שצריך, עם התבחינים שרצו או הכוונה היא להרחיב אליהם. אני חושבת **שצריך להתחשב בעובדה שעכשיו בדיונים אנחנו צמצמנו את ההכשרה הראשונית שהתכוונו מלכתחילה בתקנות שיהיה... צריך לשים לב שזה מה שנעשה, ולהתחשב בזה בעתיד כאשר מחליטים להרחיב את התבחינים, כי האחד משפיע על השני"** (דיון בוועדת הפנים מיום 9.7.18, עמ' 20).

98. למרות עמדת משרד המשפטים, התבחינים שפורסמו כוללים הרחבה דרמטית של מספר הזכאים לרישיון.

ה. הקשר בין זמינות הנשק להתאבדות ורצח

99. המענה העקבי של המשיב לטענה בדבר הסכנות הטמונות בתפוצת הנשק הוא כי "אם אדם ירצה להתאבד או לרצוח, הוא יכול גם לקחת סכין" (הרצל קבלו, מנהל האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון פנים מתוך: שירת אביטן כהן, [סיכון מחושב! המחלוקת סביב הרפורמה בנשק](#), [מקור ראשון](#), 26.8.18). לטענת המשיב, אין מידע שמוכיח שכלי נשק ברישיון גורמים או מעודדים התאבדויות או רצח לעומת מידע שמוכיח שמחזיקי כלי ירייה מנעו פיגועי טרור (תגובת המשרד לבט"פ לכתבה במקור ראשון).

100. עמדה זו של המשיב מנוגדת הן לנתונים העובדתיים מהארץ ומהעולם והן למסקנותיהם של גופים מקצועיים ומחקרים רבים שעסקו בנושא זה בעשורים האחרונים. אלו מוכיחים כי שימוש בחקיקה ואכיפה להטלת הגבלות על רישוי, רכישה ואחסון של כלי ירייה מוביל לירידה במספר מקרי המוות בירייה בכלל ובמספר הרציחות של בנות זוג בפרט, וכן בתדירות התאונות הקטלניות בילדים. במחקר משנת 2016 אשר ניתח נתונים שעלו מ-130 מחקרים ב-10 מדינות שונות נמצא קשר בין יישום חוקים המטילים בו זמנית מגוון של מגבלות על הפצת כלי ירייה לבין ירידה במקרי המוות (Santaella-Tenorio J, Cerdá M, Villaveces A, Galea S., "What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?" [Epidemiological Review](#), 2016:38(1):140-157).

101. במחקר נוסף מ-2016 אשר בחן השפעה של חקיקה המגבילה רישוי והפצת נשק בדרום אפריקה יחד עם החמרת הפיקוח והאכיפה, נמצא כי צעדים אלו הביאו לירידות במספר מקרי המוות מירי (Richard Matzopoulos, Pamela Groenewald, Naeemah Abrahams, Debbie Bradshaw, "Where have all the gun deaths gone?" *South African Medical Journal* 2016;106(6):589-591). מחקרים דומים שבוצעו באוסטרליה ובבלגיה מוכיחים כי יישום מדיניות שמצמצמת תפוצת כלי ירייה מובילה לירידות משמעותיות במספר הכולל של מקרי התאבדות ורצח (Nils Duquet and Maarten Van Alstein, *Gun Control in Belgium: A Review of the Effects of the 2006 Weapons Law*, Brussels: Flemish Peace Institute, 2015; Kapusta, N.D., Etzersdorfer, E., Krall, C. & Sonneck, G, "Firearm Legislation Reform in the European Union: Impact on Firearm Availability, Firearm Suicide and Homicide Rates in (Austria)", *British Journal of Psychiatry*, 2007: 91, p. 253-257).

102. מסקנות דומות עולות בבירור גם ממחקר מקיף שפורסם לאחרונה בעניין השפעתם של חוקי הנשק הנהוגים במדינות שונות בארה"ב. הממצאים, אשר נאספו במהלך 20 שנה ונותחו בארבעה מודלים סטטיסטיים שונים, חושפים קשר מובהק בין חוקים המקלים על הרחבת התפוצה של כלי הירייה לבין היקפי הפשיעה האלימה. יתירה מזו, המחקר מלמד כי השפעתם השלילית של חוקי הנשק המתירנים גדלה עם הזמן. כך, עשר שנים לאחר אימוץ חוקים מסוג זה, היקף הפשיעה האלימה גדלה בכ-13 עד 15 אחוזים (Donohue, John J., Aneja, Abhay and Weber, Kyle D., "Right-To-Carry Laws and Violent Crime: A Comprehensive Assessment Using Panel Data and a State-Level Synthetic Controls Analysis" *Stanford Public Law Working Paper*; Paper No. 17-67 (June 19, 2017)). לעומת זאת, במדינות ארה"ב שהנהיגו חוקי נשק מחמירים יותר, נמצאו שיעורים קטנים יותר של מקרי מוות בירייה (כולל הריגות, רציחות, תאונות והתאבדויות) (Fleegler, E. W., Lee, L. K., Monuteaux, M. C., Hemenway, D., & Mannix, R. "Firearm Legislation and Firearm-Related Fatalities in the United States" *JAMA Internal Medicine*, 173(9). p. 732-740 (2013)).

103. מחקרים מוקדמים יותר מצאו גם קשר ישיר בין היקף ההתאבדויות של גברים לבין תפוצתם הכוללת של כלי ירייה ונמצא כי מדיניות של צמצום כלי ירייה מפחיתה את מספר ההתאבדויות לעומת חקיקה שמתמקדת במניעת רישיון לכלי נשק ממי שעלול להיות סיכון (Andrés, A. R., & Hempstead, K. (2011). Gun control and suicide: The impact of (state firearm regulations in the United States, 1995–2004. *Health Policy*, 101(1), 95-103.

104. בין השנים 2011-2018 אחוז הנשים שנרצחו בירייה בידי בן משפחה עמד על 28% מתוך סך הכל 148 נשים שנרצחו בתקופה זו (רצח מדרגה ראשונה, מעקב הארץ). אף המחוקק בישראל הכיר בקשר ההדוק בין הזמינות לנשק לבין הסכנה האורבת לנשים במקרים של אלימות במשפחה. סכנה זו עמדה בבסיס חקיקת סעיף 2ב לחוק למניעת אלימות במשפחה תשנ"א-1991 הקובע, כי במקרים שבהם ניתן צו הגנה נגד אדם, ייאסר עליו להחזיק בנשק, לרבות נשק שניתן לו מטעם רשות ביטחון או רשות אחרת מרשויות המדינה. מיידיות תפיסת הנשק, חרף הזכות המוקנית למחזיק הנשק ברישיון, מלמדת על הסכנה שראה המחוקק באחיזה בנשק במקרים אלה.

105. גם הנתונים של צה"ל ומשרד הבריאות, שהוצגו לעיל, בעניין תופעת ההתאבדויות בישראל בכלל ובצבא בפרט מצביעים על קשר ברור בין זמינות הנשק לבין היקף ההתאבדויות. כך, לדוגמה, "החל מ-2006, שונתה מדיניות נשיאת נשק בצה"ל, וחיילים לא הורשו יותר לצאת עם כלי נשק לסופי שבוע ולחופשות. **צעד זה לבדו הביא להפחתה של 40% במספר ההתאבדויות**" (נייר עמדה של המועצה הלאומית למניעת אבדנות, **נספח 6/ע** לעיל).

מיצוי הליכים

106. קואליציית ארגוני "האקדח על שולחן המטבח" פנו למשיב מספר פעמים מאז שנת 2015 בדרישה שלא להמשיך ולהאריך את הוראת השעה המתירה למאבטחים לשאת את הנשק מחוץ למשמרת נוכח הסיכונים הטמונים בכך לביטחון הציבור (פניות מיום 18.11.15, 12.7.15, 30.8.15, 24.12.15). בתשובותיו הבהיר המשיב כי מדובר בהוראה זמנית שנועדה להתמודד עם המצב הביטחוני הקשה.

העתק פניות קואליציית "האקדח על שולחן המטבח" ותשובות המשיב מצ"ב **כנספח 11/ע**.

107. ביום 13.3.18 פנתה קואליציית ארגוני "האקדח על שולחן המטבח" למשיב בדרישה חוזרת לביטול ההנחיה המתירה נשיאת נשק אבטחה מחוץ לתפקיד וזאת בעקבות מקרה שני בתוך שבעה חודשים שבו נשק אבטחה שימש ככל הנראה לרצח בבית המאבטח.

העתק הפניה למשיב מיום 13.3.18 מצ"ב **כנספח 12/ע**.

108. ביום 6.9.18 פנתה קואליציית ארגוני "האקדח על שולחן המטבח" למשיב בדרישה לבטל את התבחינים שפורסמו ביום 20.8.18 ולבטל את הוראת השעה המתירה נשיאת נשק אבטחה ונשק ארגוני מחוץ לשעות העבודה.

העתק הפניה למשיב מיום 6.9.18 מצ"ב **כנספח 13/ע**.

109. עד למועד הגשת העתירה לא התקבלה תשובת המשיב.

הטיעון המשפטי

מהמתואר בחלק העובדתי עולה כי בהחלטות המשיב בעניין הרחבת הזכאות לנשק והמשך הארכת ההוראה המאפשרת למאבטחים לשאת נשק מחוץ למקום עבודתם, נפלו פגמים מנהליים חמורים המחייבים את ביטולן:

ראשית, למרות שהחלטות המשיב הן בעלות השפעה חברתית וביטחונית מרחיקת לכת, הן **נעדרות בסיס עובדתי מינימלי**. החלטות המשיב מבוססות על השערות בעלמא באשר לתרומתם של מאבטחים בפרט, ואזרחים חמושים בכלל, לביטחון הציבור תוך **התעלמות משיקולים רלוונטיים** באשר לסכנות המוכחות של תפוצת הנשק במרחב האזרחי.

שנית, החלטות המשיב **בלתי סבירות ובלתי מידתיות**; בעשורים האחרונים הצטברו אינסוף עדויות באשר לסכנות הטמונות בהחזקת כלי ירייה ובנוסף מספר רב של ועדות מקצועיות

ודו"חות מבקר המדינה שעסקו בנושא והמליצו על צמצום כמות הנשק הקיים במרחב הציבורי והפרטי והגברת הפיקוח עליו. על בסיס עובדתי נרחב זה התגבשה והתבססה מדיניות צמצום נשק שנתרה עקבית גם בתקופות בהן המשרד לביטחון פנים התמודד עם מציאות ביטחונית קשה, לרבות פיגועים רבים, תוך איזון ראוי בין מדיניות לצמצום נשק לבין הצורך בנשק במקרים מובחנים לצורך אישי. בהתבסס על פסיקת בית המשפט העליון לאורך השנים וכן נוכח היישום של החוק מאז אמצע שנות ה-90, כאשר פורסמו לראשונה התבחינים, מדיניות זו הוכרה בפסיקה **כפרשנות הראויה של תכלית חוק כלי היריה**. אף לעניין הארכת הוראת השעה המאפשרת למאבטחים לשאת עמם את נשקם הביתה, החלטת המשיב להמשיך ולהאריך את הוראה זאת, למרות השינויים במצב הביטחוני, **מנוגדת לתכלית החקיקה** אשר ביקשה ליצור חריג מוגבל בזמן לצורך התמודדות עם מצב ביטחוני חריג.

סטייתו המוחלטת של המשיב ממדיניות מבוססת, אשר עולה בקנה אחד עם הפרשנות לתכלית החקיקה הן על ידי הרשות המבצעת והן על ידי בית המשפט העליון, חורגת ממתחם הסבירות והמידתיות ועל כן דינה להתבטל.

שלישית, קביעתו של ההסדר לרישוי כלי יריה פרטיים (התבחינים) בהנחיה מנהלית הינו פסול, נוכח קביעה מפורשת בחוק המחייבת **הסדרה במסגרת תקנות**. לא מדובר אך בדרישה פרוצדוראלית. ההכרח לקבוע הסדר מסוג זה לכל הפחות בהסדר משני, מבוסס גם על מהותו של ההסדר והשפעתו על זכויות אדם. וביתר פירוט להלן:

חלק א: גיבוש הרפורמה בהיעדר תשתית עובדתית מספקת וללא בחינת שיקולים רלוונטיים מהווה פגם היורד לשורש הפעלת הסמכות המנהלית ומחייב את ביטולה

1. א. בהיעדר תשתית עובדתית מספקת לגיבוש הרפורמה דינה להתבטל

חובת המשיב להפעיל סמכותו על סמך תשתית עובדתית

110. מושכלות יסוד של עבודת הרשות השלטונית הינם כי החלטה שלטונית חייבת להתגבש באופן מושכל, כתוצאה של בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית, המבוססת על עובדות (על פי בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים). כך, בבג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423 (להלן: "**פסק דין יורונט**") נפסק כי "על הרשות לאסוף נתונים די הצורך לקביעת העובדות הדרושות לקבלת החלטה". בהתאם לכך, נקבע בפסק דין יורונט כי כדי שהליך קבלת החלטה יתבסס על תשתית עובדתית עליו לעמוד בארבעה מבחנים: איסוף נתונים; התבססות על נתונים אמניים; ראיות מהותיות ונתונים השייכים לעניין, שהם השיקולים הרלבנטיים להחלטה (אודות החובה לשקול שיקולים רלוונטים יורחב ביתר פירוט, בהמשך העתירה).

111. כחלק מחובתה של הרשות לאסוף נתונים, עליה לעשות את מירב המאמצים, בהתאם לנושא העומד למחלוקת ולחשיבותו, כדי לאסוף ולהביא בחשבון את העובדות והנתונים

הנדרשים לצורך החלטתה. החובה היא לבסס את ההחלטה על נתונים ועובדות ולא על השערות, תקוות ותחושות בטן של הגורם המוסמך [ראו מהעת האחרונה: בר"ם 7216/18 Alqasem נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (18.10.2018), פסקה 13 לפסק דינו של השופט הנדל]. בפסיקה נקבע עוד, כי לא ניתן לתמוך במדיניות הפוגעת בזכויות הפרט, באמצעות ספקולציות בלבד (בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 773 (1999)).

112. יודגש כי הדרישה לבסס את ההחלטה על סמך התשתית העובדתית אינה מתמלאת בכך שהרשות בוחנת באופן חד צדדי ראיות המאשרות ומגבות בתוכן את מסקנותיה. על הרשות לבחון את צדדיה השונים של סוגיה עובדתית ולהיות קשובה לעמדות ואינטרסים שונים שישפיעו באופן מהותי על ההחלטה או על ההסדר שיגובשו לבסוף. במסגרת הבדיקה, עליה להביא בחשבון גם ראיות ועמדות אשר אינן עולות בקנה אחד עם גישתה הראשונית על מנת להגיע למסקנות עובדתיות שקולות ומאוזנות.

113. במקרים בהם מעוצבת רפורמה המנוגדת למדיניות הנוהגת כעת, אשר בוססה כראוי על נתונים עובדתיים וידע מקצועי לאורך שנים - כדוגמת רפורמת הנשק של המשיב, קבעה הפסיקה כי חלה על הרשות **חובה כפולה ומכופלת**, להצביע על תשתית עובדתית העומדת בבסיס שינוי המדיניות אותה היא מבקשת ליישם. אודות החובה לבסס את **שינוי** המדיניות על תשתית עובדתית, ניתן למצוא בבג"ץ 794/17 ואיל חוסיין באג'ס זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 120 המפנה לבג"ץ בעניין חורב:

"על חשיבות השתתותו של שינוי מדיניות על שיקולים מבוססים, בפרט בהינתן סוגיה בעלת חשיבות ציבורית השנויה במחלוקת בין קהילות שונות, עמד השופט ת' אור בבג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1 (1997) (להלן: עניין חורב), שם ציין:

"ההחלטה שבענייננו אינה מבטאת שינוי קל של המצב הקיים. המדובר הוא בשינוי קיצוני, חד, בטיב הפשרות המופעלות בקשר להסדרי התנועה בשבתות. נזכור, כי על-פי דברי המפקח על התעבורה, מדיניות משרד התחבורה היא כי כבישים מסוג זה צריכים להישאר פתוחים בשבתות (ראו עמ' 12 לפרוטוקול הדיון מיום 15.8.1996). החלטת השר מבטאת זניחה של קו זה. היא מבטאת שבירה של מערך האיזונים הקיים. יש בה משום יצירה של נורמה חדשה לאיזון בין הקהילות השונות. יש בה משום יצירה של כללי משחק שונים לחלוטין בעיצוב היחסים בין הקהילות האמורות.

בכך טמון קושי ניכר. דווקא משום שאין קונצנזוס ציבורי בשאלות אלה, בכל סטייה מן ההסדר הקיים טמונה פגיעה במי מן הצדדים לוויכוח הציבורי. אכן, לעתים פגיעה כזו עשויה להיות מוצדקת בנסיבות העניין. ואולם, בשל השיקולים האמורים, נראה לי, כי בכגון דא, **החלטה לסטות מן ההסדרים הקיימים חייבת להיות מעוגנת בשיקולים מבוססים היטב. היא חייבת לבטא תמורה מהותית, יסודית, במצב הדברים בשטח. דברים אלה אמורים ביתר שאת בשינוי כה מהותי כפי שבא לידי ביטוי בהחלטתו של שר התחבורה"** (שם, עמ' 105). [הדגש אינו במקור]

התשתית העובדתית שעמדה בפני המשיב עת גובשה ההחלטה היתה חלקית ביותר ומכאן שחובתו להשתית סמכותו על סמך עובדות - הופרה

114. בחלק העובדתי הודגם בהרחבה על ידי העותרות כי המשיב לא עמד במבחן המינימלי של ביסוס של רפורמת הנשק שהוביל על תשתית עובדתית שיש בה כדי להפוך את מסקנות הגורמים המקצועיים שקדמו לו. כך לדוגמה, מתשובתו של המשיב לעתירה לחופש המידע (ראו ס' 72 לעיל) וכן מתשובתו לשאילתא בדבר הביסוס העובדתי להארכת ההוראה המאפשרת למאבטחים לשאת עימם נשק מחוץ לעבודתם (ראו ס' 79 לעיל), ניכר כי לא היו בפני המשיב נתונים עובדתיים התומכים בהחלטה להאריך את הוראת השעה.

115. זאת ועוד; מתשובת המשיב עולה כי למעט ציון מספר כללי של פיגועים שנבלמו בידי אזרחים שאינם מכוחות הביטחון (כאשר גם מספר זה אינו מפורט לכדי אירועים ספציפיים ואין כל יכולת לאמת אותו), לא היו בפני המשיב נתונים בדבר מספר המקרים אשר נבלמו בזכות נשק אבטחה. מכאן, שאין להניח כי היה בידי המשיב מידע מבוסס המחזק את החלטתו להאריך את הוראת השעה. כמו כן, ניכר כי אף לא נבדק קיומם של נתונים אשר עשויים להפריך את הצורך להאריך את הוראת השעה, כגון, מספר המקרים בהם נעשה שימוש לא ראוי בנשק אבטחה. המשיב אף לא פירט מה היה הרקע הצבאי של הגורמים שאינם מכוחות ביטחון אשר לדידו בלמו פיגועים ולא הוכיח קשר בין הפחתת הקריטריון של רקע צבאי מדרגת קצין להכשרת רובאי 07 בלבד, לבין אפשרות קבוצה זאת לבלום את "גל הטרור".

116. עוד הוכח מהרקע העובדתי אשר הוצג לעיל, כי אמירותיו הכלליות של המשיב ביחס ל"גל טרור" אינן נאחזות בתשתית עובדתית מבוססת וכי למעשה, לפי נתוני השב"כ חלה ירידה משמעותית בכמות הפיגועים שאינה קשורה למדיניות המשיב וודאי אינה מבססת את הצורך ברפורמה כזו (ראו סעיפים 84-85 לעיל).

117. ועוד יותר מכך; כמצוין לעיל, הנתונים הקיימים ביחס לנשיאת נשק אבטחה מחוץ למשמרת דווקא מוכיחים כי כאשר מדיניות הנשק היתה מדיניות מצמצמת, לא אירע אף מקרה של רצח באמצעות נשק אבטחה (2014-2016). ואילו בעקבות שינוי המדיניות והתרת נשיאת הנשק מחוץ לשעות העבודה, חמישה בני אדם נהרגו משימוש בנשק אבטחה (הוצג בסעיפים 39-40 לעיל).

118. לפיכך, המשיב לא הצביע על שינוי נסיבות מהפכני או על קיום מסד נתונים אשר הביא להחלטתו לשנות את מדיניות הנשק בישראל על ידי שינוי התבחינים לרישיון בנשק וחדוש הוראת השעה לנשיאת נשק מאבטחים ולביתם. על כן יש לקבוע כי חובתו לבסס את הפעלת סמכותו על סמך תשתית עובדתית הופרה.

2.א. גיבוש הרפורמה ללא שקילת שיקולים רלוונטיים מוביל לביטולה

חובת המשיב לשקול את השיקולים הרלוונטיים בטרם הפעלת סמכותו

119. בנוסף לחובה לבסס החלטתה על תשתית עובדתית, חלה על הרשות השלטונית החובה להתחשב בכלל השיקולים הרלבנטיים, ובהם בלבד (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122 להלן: "בג"ץ קו לעובד").

120. על מנת לעמוד בחובותיה אלה, הרשות איננה פוטרת את חובתה בעמידה באם התבססה על שיקולים רלבנטיים וענייניים, אלא עליה לשקול את **מלוא** השיקולים הרלבנטיים שהיה עליה לבחון בטרם גיבש הפעלת סמכותה. כך, בבג"ץ קו לעובד נפסל נוהל שגובש על-ידי משרד הפנים בעניין גירוש עובדת זרה לאחר שילדה, לאור אי-התחשבות בשיקולים רלבנטיים שהיה על המשרד לשקול לצורך קביעת מדיניותו. באותו עניין נקבע כי על אף שמשרד הפנים בחן שיקולים רלוונטיים, כרשות החותרת לקידום האינטרס הציבורי, הוא חייב להתייחס **לכלל** השיקולים הרלוונטיים, לרבות שאלת השפעת המדיניות על הפרט, ואם היא כרוכה בפגיעה בו – עליו להתייחס להיקף הפגיעה ולמידתה.

121. בבג"ץ קו לעובד נקבע, כי בהעדר התייחסות **למכלול** השיקולים הרלוונטיים, אין בפני הרשות תמונה שלמה שתעמוד במבחני המשפט המנהלי ועל כן דינה להתבטל. ברוח זו נקבע בבג"ץ 3379/03 אביבה מוסטקי ו-372 אח' נ' פרקליטות המדינה, נח (3) 865, 899:

"הכלל הוא שבבוא הרשות להחליט עליה ליתן דעתה על כל השיקולים הענייניים כדי שתוכל לקבל החלטה שקולה ומושכלת המאזנת ביניהם. במסגרת השיקולים הענייניים יהיו כאלה הנשענים על נתונים ועובדות. באין איסוף ראיות כנדרש עלולים עובדות ונתונים הצריכים לעניין שלא להיות מובאים בחשבון, וההחלטה לא תהיה שקולה ומאוזנת."

122. יודגש כי בחינה חלקית של שיקולים רלוונטיים פוגמת בהחלטה מינהלית וגם מקשה לשכנע את הציבור כי הרשות אכן הפעילה סמכותה באופן מושכל, מקצועי וסביר, כיאה לאחריות שיש לה בהפעלתה את סמכותה בדיון (בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, נה (1) 769, 806).

המשיב הפר את חובתו לשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים בטרם החלטתו על רפורמת

הנשק

123. במקרה דנן, המשיב לא שקל, וזאת בלשון המעטה, את מכלול השיקולים הרלוונטיים בטרם גיבש עמדתו לשנות את מדיניות הנשק בישראל.

מתוך פרסומי המשרד לביטחון פנים ופרוטוקולים של ישיבות הכנסת אשר קוימו והוצגו לעיל, עולה כי עת גובשה עמדתו של המשיב, נעדר ניתוח מגדרי של המדיניות, קרי, לא נלקחו בחשבון השלכות הרפורמה הנרחבת אותה מקדם המשיב, על נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה ובאורח דיפרנציאלי, על גברים ממגוון קבוצות האוכלוסיה (שכן ניתוח מגדרי בוחן השפעות שונות על מגדרים שונים בהצלבה עם קבוצות שיוך נוספות שלהם). החובה לכלול ניתוח מגדרי של מדיניות נגזרת מסעיף 2ג6 לחוק שיווי זכויות האישה התשי"א - 1951 (להלן: "**סעיף 2ג6 לחוק שווי זכויות האשה**"). סעיף 2ג6 לחוק מחייב ניתוח מגדרי של כל הצעת חקיקה, לרבות חקיקת משנה, שיש לה השלכות על שוויון בין המינים. במקרה דנן, וכמפורט בסעיף 104 לעיל, המחוקק הישראלי הכיר לא מכבר בקורלציה בין זמינות הנשק לבין אלימות כלפי נשים. מכאן שבאנלוגיה לסעיף 2ג6 לחוק שווי זכויות האשה, היה על המשיב לבחון את השפעת רפורמת הנשק על נשים, וכן בנפרד על גברים.

124. יתרה על כך; ניתוח מגדרי משמעו אנליזה של השפעת המדיניות על נשים מקבוצות שונות באוכלוסייה. במקרה דנן, במסגרת חובתו לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים, היה על המשיב לנתח את השפעת התפוצה הנרחבת של הנשק בעקבות הרפורמה בתבחינים וחימוש הוראת השעה, על קבוצות אוכלוסייה אשר בקרבן אחוז גבוה של קורבנות בנפש מפגיעה על ידי כלי יריה, ובראשן נשים מקבוצות מוחלשות בחברה. זאת היות שהשלכה מרכזית של הרפורמה היא נוכחות כלי יריה במספר רב מאוד של בתים ומשפחות שלא החזיקו קודם בנשק קל, כאשר נקבע כבר בעבר על ידי הוועדות שעסקו בנושא כי נוכחות כלי ירייה בבית מגבירה את הסיכון לרצח אשה באותו בית.

125. יוער כי גם בעבר (כפי שמפורט בסעיף 16 לעיל) הוכר הקשר ההדוק בין שינוי התבחינים לבין השפעה אפשרית של השינוי על אלימות במשפחה. זאת כאשר עצם שינוי התבחינים נשקל במסגרת "ועדת המשנה לנושא נשק צבאי ואזרחי", שפעלה תחת "הוועדה למניעת אלימות במשפחה". במקרה זה, וכפי שבחנו הוועדות השונות את השפעת הנשק במרחב הפרטי במקרים של אלימות במשפחה, היה על השר לבחון את ההשפעה של הרחבת תפוצת הנשק על נשים ממגוון הקבוצות האוכלוסייה באופן מיוחד. כמו כן, היה על המשיב לבחון את ההלימה בין רפורמה זו להחלטות ממשלה בנושא, כדוגמת החלטת הממשלה מספר 2331 מיום 14.12.2014 "קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית" העוסקות במישירין בהגנה על נשים מפני אלימות. החלטה זאת התקבלה בהשראת החלטה 1325 של מועצת הבטחון של האו"ם, אשר אופן יישומה במדינות רבות מכיר בקשר בין הגנה על נשים מפני אלימות לבין הצורך לצמצם את תפוצת כלי הירייה במרחב הפרטי (<https://www.un.org/disarmament/update/20150317/>).

126. עוד במסגרת השיקולים הרלוונטיים אשר נעדרו משולחנו של המשיב בהליך עיצוב התבחינים החדשים, נעדרה השפעת תפוצת נשק נרחבת על מקרי אובדנות. רק ביום 31.10.2018, לאחר גיבוש התבחינים וחימוש ההוראה בעניין נשק המאבטחים, הוגש למשרד הבריאות עמדה בנושא מטעם "המועצה הלאומית למניעת אובדנות", תוך הבעת התנגדות נחרצת מטעם התכנית לרפורמת הנשק והפצה נרחבת של כלי יריה. יודגש כי העובדה שנתונים אודות הקשר בין כלי יריה ואובדנות היו יכולים בנקל להיות מובאים בפני המשיב, בעודו משקלל את מכלול השיקולים העניינים לטובת גיבוש ראוי של המדיניות, מלמדים על הפזיזות בה עוצבה הרפורמה ועל היעדר מיפוי ואיסוף כלל השיקולים הרלוונטיים.

127. לפיכך, מאחר ולא נשקלו על ידי השר לביטחון פנים מכלול השיקולים הרלוונטיים בשאלה כיצד תשפיע רפורמת הנשק על ביטחון ושלוש כלל הציבור, יש לקבוע כי נפל פגם בקבלת ההחלטה על הרחבת התבחינים וחימוש הוראת השעה, ועל כן הם פסולים בעיקרם.

חלק ב': במבחן התוצאה ההחלטה על רפורמת הנשק חורגת ממתחם הסבירות ובלתי מידתית על פי המבחנים המנהליים ועל כן דינה להתבטל

הרפורמה מפרה את האיזון בין השיקולים הרלוונטיים ובכך חורגת ממתחם הסבירות

128. סבירות ההחלטה של הרשות המינהלית נקבעת על-ידי האיזון בין הערכים המתחרים על הבכורה, על-פי משקלם, והכרעה ביניהם בנקודת המפגש והחיכוך בין הערכים. בבג"ץ קו לעובד [פיסקה 32] בהתייחס לעניין האיזון הראוי בין השיקולים הרלוונטיים נקבע כי "עניין לנו אפוא בתורת האיזון (ה- balancing) הנוהגת במשפט הציבורי שלנו. היא נוהגת מקום שקיימת סמכות שלטונית, אשר הפעלתה מעניקה שיקול-דעת, אשר צריך להתחשב בערכים ובאינטרסים מתנגשים... לצורך הקמת תשתית שלמה וכוללת של שיקולים רלבנטיים, היה על הרשות לשקול גם את היקף הפגיעה הערכית והחוקתית."

129. דהיינו, סבירות ההחלטה המינהלית נבחנת על תשתית השיקולים והעובדות עליה היא נשענת ובשלב הבא על האיזון הראוי והסביר בין מכלול הנסיבות הללו. כך בלשון בג"ץ קו לעובד:

"אפילו היינו אומרים כי במסגרת גיבוש הנוהל שקלה המדינה גם את קיומה של פגיעה בפרט ואת משקלה של פגיעה זו הנגרמת כתוצאה מהמדיניות המעוגנת בו, הרי גם אז, בבחינת האיזון שנערך בין השיקולים הרלבנטיים השונים נראה כי לא הושג במסגרת הנוהל האיזון הראוי והמתבקש ביניהם. מכאן, שהנוהל אינו מקיים את דרישת הסבירות המינהלית."

130. המדיניות העולה מפסיקת בית המשפט העליון [עע"ם 9187/07 אורי לוזון נ' משרד הפנים (להלן: "עניין לוזון")] וכן בבג"ץ 190/80 בוחבוט נ' שר הפנים, פ"ד לה (2) 415, עמ' 419 (1981) (להלן: "פרשת בוחבוט") לימדה על האיזון בין זכותו של הפרט להגנה עצמית באמצעות נשק לבין השאיפה לצמצום תפוצתו, בהתבסס על הסכנה הטמונה בשימוש לא ראוי בכלי היריה. זאת מתוך הנחה כי נשק חם ברישיון בהישג ידם של חלק גדול מאזרחי המדינה אשר יהפוך לחזיון נפוץ בבתים וברחובות, מסכן את כלל האוכלוסייה האזרחית, בדומה להפצה רשלנית של חומרים או חפצים מסוכנים אחרים במרחב הציבורי.

131. רפורמת הנשק, אשר איננה מבוססת על תשתית עובדתית ומכלול של שיקולים רלוונטיים, איננה מציעה כל איזון בין הצורך להגנה עצמית לבין הסכנה הנשקפת מתפוצה נרחבת של כלי נשק באופן שחורג ממתחם הסבירות ומסכן, הלכה למעשה, אוכלוסייה נרחבת אשר חשופה באופן יומיומי לשימוש הלא ראוי בנשק.

132. כלומר, העותרות יטענו כי גם אם היו בפני השר מכלול השיקולים הרלוונטיים ערב החלטתו לאשר את התבחינים והוראת השעה, שיקולים אשר לא נפרשו בפני הציבור, התוצאה של רפורמת הנשק הלכה למעשה וסכנת החיים הטמונה לציבור נרחב מפני שימוש לא זהיר בנשק, מוכיחה כי האיזון שנעשה בין השיקולים הללו חורג ממתחם הסבירות של הרשות המינהלית ודינם להתבטל בשל כך.

היות רפורמת נשק מנוגדת לתכלית החוק ולפרשנותה מעצימה את חוסר סבירותה

התבחיינים שקבע המשיב סותרים באופן מהותי את תכלית חוק כלי היריה וכן הוראת השעה, המוארכת מזה כ-4 שנים, מנוגדת לתכלית הסעיף בחוק כלי היריה המסמיך את השר להחריג מאבטחים לתקופות מסוימות מהחובה להשאיר את הנשק במקום העבודה.

תכליות חוק כלי היריה

133. חוק כלי היריה הוא המסגרת הנורמטיבית המסדירה את הזכויות להחזקת נשק ברישיון בישראל. סעיף 5(א) לחוק כלי היריה קובע כי: "לא יחזיק אדם כלי יריה, אלא על פי רשיון." המשמעות הנגזרת מסעיף זה הינה כי לאדם אין זכות קנויה להחזיק בנשק. כך משתקפת תפיסת המחוקק בעניין לוזון, בפסקה 32:

"חוק כלי היריה קובע משטר של רישוי בכל הנוגע לנשיאת כלי יריה ולהחזקתו. הרישיון הוא מכשיר מקובל בידי המינהל הציבורי לקיים פיקוח על פעילות מסוימת של גורמים פרטיים כדי למנוע פגיעה שאינה ראויה בזכויות של אחרים או בטובת הציבור (זמיר, כרך א', 173-172). מטבעה של הסמכות ליתן רישיון, שנועדה להסדיר ולפקח, ניתן ללמוד גם על סמכותה של הרשות המפקחת והמסדירה להתנות את מתן הרישיון בתנאים."

134. על הפרשנות הראויה לתכלית החוק ניתן ללמוד הן מההתייחסות העקבית של הפסיקה לחוק כאמצעי להגבלת כלי הנשק בקרב הציבור והן מהאופן שבו הוא מומש בפועל בעשורים האחרונים - על דרך הצמצום, כפי שפורט בחלק העובדתי שלעיל.

135. בהתייחסו לתכלית החוק קבע בית המשפט העליון בעניין לוזון כי "במסגרת תכליותיו של חוק כלי היריה - מתן אפשרות לפרטים בחברה להגן על עצמם, **תוך איזון שעניינו צמצום מספר כלי הנשק הקטלניים המצויים בידי האזרחים, במטרה לשמור על שלום הציבור**" (ראו, לוזון, בפסקה 46). [הדגש אינו במקור].

136. בפרשנותו את מדיניות משרד הפנים (הרשות המוסמכת מכוח החוק דאז) והמשטרה, קבע בית המשפט העליון בעניין לוזון כי מדיניות זו משקפת את צמצום הנשק כתכלית החוק. בעניין זה, נדונה הנחייה משטרתית שלא לאשר אבטחה חמושה נידת לגורם פרטי, אלא אם כן הוכח כי המבקש עומד בקריטריונים מסוימים. בית המשפט העליון קבע כי בבסיס החלטת המשטרה ושר הפנים לשלול אבטחה חמושה "עמד הרצון להפחית באופן כללי את מספר כלי היריה המצויים ברחובות ישראל, על-יסוד עמדתה של משטרת ישראל כי יש בכך משום סיכון לשלום הציבור בישראל". מדיניות המשטרה ומשרד הפנים, כך נקבע בפסק הדין, הינה "לצמצם עד כמה שאפשר את תופעת נשיאת הנשק על-ידי גורמים פרטיים, עמדה אשר עולה בקנה אחד עם מטרותיו של חוק כלי היריה. מטרות אלה, הינן כמפורט לעיל יצירת איזון בין מתן אפשרות לפרט להגן על עצמו לבין הרצון להגן ולשמור על שלום הציבור [עניין לוזון, בפסקה 48].

137. דברים דומים נאמרו גם מפי כבוד השופט ת' אור בבג"ץ 1958/90 בן שטח נ' שר הפנים, פ"ד מה(1) 322, 324 (1990):

"המדיניות הכללית בעניין זה הנקוטה על ידי המשיבים היא, שראוי לצמצם את מספר כלי היריה אשר בידי הציבור, בשל הסיכונים הרבים הכרוכים בהחזקה פרטית של כלי ירייה. בהתחשב במדיניות זו נקבעו כללים, בהם מפורט באילו מקרים, ועל יסוד אילו נימוקים, ראוי להעניק רישיון להחזקת כלי נשק למבקשים זאת. כללים אלה משתנים מדי פעם, בהתחשב בצרכים המשתנים..." [הדגש אינו במקור]

138. בעמ"מ 3792/14 עובד רופל נ' המשרד לבטחון פנים ואח' (להלן: "עניין רופל") אף קבע בית המשפט העליון כי המדיניות המצמצמת בה נקטו המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל הינה מדיניות ראויה וסבירה, בהתחשב בעובדה כי היא עולה בקנה אחד עם סעיף 5(א) לחוק כלי היריה אשר בתכליתו נועד לצמצם את כלי היריה בידי האזרחים. כך בלשון פסק הדין:

"נפתח ונאמר, כי אין דופי בגישה זהירה ביותר ומחמירה מטעם הרשויות בעניין מתן רשיון לכלי יריה. בישראל, להבדיל מארה"ב, אין זכות חוקתית לשאת כלי נשק, ושיקול דעתן של הרשויות רחב, לפי סעיף 5(א) לחוק כלי היריה, תש"ט-1949, וכל המקפיד והנוהר הרי זה משובח. דעת לנבון נקל, כי אילו ניתן רשיון נשק בידי מי שאינו ראוי לכך, ולאחר מכן היה נעשה שימוש שלא כדין בנשק, איזו צעקה גדולה ומרה תבוא, וכבר כתב השופט (כתארו אז) ברק בבג"ץ 423/84 עזאם נ' שר הפנים, פ"ד לט(1) 337, 339 (1985) "אכן אין לו לאזרח זכות להחזיק ולשאת כלי יריה, וסבירה היא המדיניות המבקשת לצמצם את מספר כלי הנשק שבידי הציבור". ראו גם לאחרונה ע"ס 389/13 קרינסקי נ' המשרד לבטחון פנים [פורסם בנבו, (1.10.14) [שם נסקר הנושא בהרחבה, לרבות מדיניות הצמצום בנושא כלי נשק, וצוין כי "שיטת משפטנו איננה מכירה בזכותו של אדם להחזיק ברשותו כלי יריה והמדיניות העקרונית של המשיב בסוגיה זו היא מדיניות מצמצמת, היינו מדיניות השואפת להפחית את כמות כלי הנשק המוחזקים בידי אזרחי המדינה" (פסקה 16, מפי השופט שהם).

139. ראוי להדגיש כי לא חל שינוי בפרשנות תכלית החוק גם כאשר האחריות המשרדית עברה ממשרד הפנים למשרד לבטחון פנים. כך, בעניין עע"מ 1236/15 שרון גת נ' המשרד לביטחון פנים - האגף לרישוי כלי יריה, (מיום 1.9.16 - להלן: "עניין גת") ביטא המשיב את עמדתו המפורשת, לפיה התכלית המונחת בחוק כלי יריה הינה לצמצם את כלי הנשק על מנת להבטיח את שלום הציבור וביטחונו. בעניין גת בית המשפט העליון שב והדגיש כי תכלית זו הינה תכלית ראויה.

140. תכלית זאת טבועה היטב במדיניות המשטרה זה זמן רב, כפי שנקבע בפרשת בוחבוט ביחס למטרת החוק:

"**המשטרה, כמי שממונה על שלום הציבור וביטחונו הפנימי**, עניינה לצמצם, עד כמה שניתן, את מספר כלי היריה שבידי הציבור. מגמה זו מוצדקת וסבירה היא; מציאתם של כלי נשק קטלניים במספר גדול בידי האזרחים, ובמיוחד בעתות התרת הרצועה וריבוי מעשי אלימות, סכנה בה בעידנא דריתחא וכאשר התגרה מצויה. אך גם צד אחר למטבע זו." [הדגש אינו במקור]

141. אמנם, בפרשת בוחבוט ציין בג"ץ כי "המחסור בכוחות משטרה לצורכי ביטחון פנימי שוטף ורגישותם של מקומות מסוימים למעשי אלימות ושוד - מצדיקים לשתף את הציבור, במקרים מסוימים הראויים לכך, בהגנה עצמית על הנפש והרכוש על-ידי הענקת רישיון לנשיאת כלי נשק". אולם בג"ץ התייחס לאותם המקרים שבהם קמה לאוכלוסייה מסוימת עילה אישית שנוגעת לסיכון ייחודי כלפי ביתם, עסקם וכדומה. יודגש כי במקרים אלה, השאלה האם אכן קמה עילה אישית תיבחן במידה שקולה, על סמך נתונים רלוונטיים, כגון אחוז פשיעה בשכונה בה שוכן בית העסק בגינו מתבקש הנשק להגנה, היקף העסקאות המבוצעות בו, ועוד. כלומר, גם במקרים בהם קיימת הכרה שנשק בידי

האזרחים יכול להיות מענה למחסור בפריסת כוחות המשטרה, התכלית היא הגנה עצמית ולא ביטחון הציבור והמידה היא מצומצמת ביותר, על סמך מידע נקודתי וקונקרטי.

142. זאת מתוך ההכרה בתפיסה הבסיסית כי שימוש בכוח לצורך הגנה על שלום הציבור אינו תפקידו של האזרח, אלא של המשטרה (לצד יתר כוחות הביטחון), האמונה על בטחונו של הציבור. זוהי התפיסה הבסיסית של המשטר בישראל בדבר "אחריות החברה או הריבון (והפועלים מטעמם) לאכיפת החוק הפלילי ולשמירה על הסדר הציבורי המהווה אבן יסוד בהגות המדינית המודרנית של המדינות הדמוקרטיות." בהתאם "לעיקרון המשטרי הבסיסי, לפיו המדינה באמצעות הגופים השונים הפועלים במסגרתה היא האחראית לביטחון הציבור ולאכיפת החוק הפלילי... והוא חלק מהאמנה החברתית המקיימת גם את המדינה הדמוקרטית המודרנית" [ראו: בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואח' נ' שר האוצר ואח' (להלן: "בג"ץ הפרטת בתי הסוהר"), בפסקה 23 לפסק דינה של כב' הנשיאה בייניש (כתוארה אז)].

מתן כלי ירייה לאזרחים רבים כל כך, כשהתכלית היחידה העומדת מאחורי מהלך זה היא שישמשו "מכפיל כח" לכוחות הביטחון, מנוגדת לתכלית החוק תוך הפרטה פסולה של תפקיד השיטור והאבטחה וחריגה ממתחם הסבירות

143. עיינו הרואות, כי הפרשנות הראויה והמקובלת לתכלית חוק כלי היריה הינה בראש ובראשונה לצמצם את כלי היריה במרחב הציבורי ולהעניק רישיון לנשק פרטי במקרים מסוימים, כאמצעי להגנה עצמית. זאת מתוך ההכרה כי החזקת כלי יריה מהווה סכנה עבור הציבור ועל כן עליה להינתן במשורה, ורק במקרים המצדיקים החזקה זאת.

144. נוכח העובדה כי המחוקק לא קבע בחוק כלי היריה את הקריטריונים המזכים אדם ברישיון לכלי יריה פרטי (עניין לוזון, בפסקה 38, הר זהב, עמ' 125), הוסדרו קריטריונים אלה על ידי המשרד לביטחון פנים (ולפניכן משרד הפנים) מאז אמצע שנות ה-90 בתבחינים.

145. ברי, כי תבחינים אלה, שהינם בגדר הנחיות מנהליות, חייבים לשקף את תכלית החקיקה שכן "הכלל הבסיסי המונח ביסוד כל פעולותיהן של רשויות המינהל הינו עיקרון חוקיות המינהל, הקובע כי אין לרשות המנהלית סמכות אלא אם זו הוקנתה לה בחוק: "ברור שאף אם יש לרשות סמכות להתנות את הרישיון המיוחד בתנאים וגם אם יש סמכות לקבוע את המדיניות של הרשות בנושא במסגרת הנחיות פנימיות, הרי שהתנאים צריכים לתאום את תכלית החקיקה וכך גם המדיניות שנקבעה בהנחיות" [לוזון, בפסקה 41. הדגש אינו במקור].

146. כלומר, "משגיבשה לעצמה הרשות מדיניות - הבאה לביטוי בהנחיותיה - להפעלת סמכותה, על שיקול הדעת הגלום בה, מיועדת אותה מדיניות, להנחות את הרשות באשר ליישומו של אותו שיקול דעת במקרה נתון. מכאן ברור, שהמדיניות חייבת להיות בדל"ת אמותיו של הדין המסמיך ולשקף את מטרת המחוקק בהענקת הסמכות" [ברכה, כרך ב', עמ' 240. ראו גם זמיר, כרך ב', עמ' 779. הדגש אינו במקור].

התבחינים סותרים את תכלית החקיקה

147. שינוי הקריטריונים והרחבה דרמטית של פוטנציאל נושאי הנשק לעוד כ-600,000 אלף אנשים מבטלים, בפועל, את הזיקה ההדוקה הנדרשת בין הצורך בנשק לשם הגנה עצמית (כדוגמת עיסוק או מקום מגורים) לבין מתן הרישיון, ואת החתירה לצמצום כלי היריה. בכך הם משנים לחלוטין את תכלית החוק.

148. התוצאה בפועל של שינוי התבחינים הינה כי בשם תכלית כללית של "הגנה על הציבור". היינו, מעתה, מגדירים התבחינים מהו תנאי הסף המינימלי אשר יגדיר מי יהא האזרח הזכאי לנשק. בכך מתרוקן הלכה למעשה מנגנון התבחינים כולו, המבוסס על זיקה בין הצורך בנשק לבין הרישיון להחזקתו. כפי שעולה באופן מפורש מדבריו של המשיב אשר הובאו לעיל, אשר בשל חשיבותם יודגשו שוב להלן:

"אזרחים מיומנים המחזיקים בכלי ירייה במרחב הציבורי תורמים לתחומת הביטחון, מהווים קו הגנה חשוב בפני פיגועי יחידים ומשמשים למעשה כמכפילי כוח מזדמנים, וכך מחזקים את ביטחון הציבור" (השר גלעד ארדן בהודעת דוברות המשרד לביטחון פנים, "תכנית השר ארדן להגדלת מספר רישיונות הנשק בישראל יוצאת לדרך", אתר המשרד לביטחון פנים, 20.8.18).

149. כמשתמע משמה של התכנית שפירסם המשיב, ובעיקר מתוכן דבריו, מודגש כי רפורמת הנשק סותרת את פרשנותו ארוכת השנים של חוק כלי היריה, קרי, צמצום כלי היריה ושימוש בנשק להגנה עצמית, וכן סותרת את התפיסה הבסיסית של המשטר לפיה האחריות על שלום הציבור וההגנה בפועל על בטחונו נתונה באופן בלעדי על רשויות הביטחון.

150. בכך, רפורמת הנשק שמנהיג המשיב מבקשת להפוך את האזרחים נושאי הנשק למעין כוח שיטור פרטי, לכאורה למען בטחון הציבור ובשם הוצאתו לפועל של חוק כלי היריה. אולם תוך הפרטת תפקידים המרכזי והבלעדי של כוחות הביטחון, האמונים בישראל על בטחון הציבור והפקרת קבוצות בסיכון והעברת האחריות על הביטחון במרחב הציבורי לאזרחים באופן בלתי סביר, המנוגד לתפיסת הבסיסית של המשטר בישראל.

151. אמנם, המצב המשפטי עבור האזרחים הללו איננו משתנה והם אינם נושאים עימם סמכויות יתר בעת נשיאת הנשק, אולם, כאשר הם נישאים על התכלית לשמה קיבלו את הרישיון להחזיק נשק, ומלווים באמירותיו של המשיב ביחס לתפקידם בשטח, ברור הוא שהציפייה מהם היא כי יהיו אחראים על הגנת הציבור בהיעדר שיטור זמין. אולם אזרחים אלה, בשונה מאנשי כוחות הביטחון, אינם זוכים להכשרה מספקת שתכשיר אותם לשמש "מכפילי כח" לשוטרים; הם לא יהיו כפופים לדינים ולנורמות האתיות החלות על אנשי כוחות הביטחון הפועלים במסגרת גופי המדינה. שינוי אנומאלי זה ייצור מצב אשר יגביר באופן משמעותי את הסכנה כי ינוצל על ידי האזרחים לרעה, גם אם לא במתכוון, עת ידם תהא קלה על ההדק.

152. במצב זה, אף אם אזרחים אלה יזכו להכשרות תקופתיות, בהתאם לתקנות כלי היריה (הכשרה למתן רישיון וחידושו), כפי שפורט בסעיפים 92-98 לעיל, הם ייעדרו את

ההכשרה היסודית והפיקוח המשמעותי והאתי המובנה אשר ניתנים לאנשי כוחות הביטחון, על מנת שהשימוש בנשק המצוי בידם ייעשה באופן זהיר, שקול ומקצועי ורק בעת הצורך.

153. כך, בבג"ץ הפרטת בתי הסוהר, בית המשפט העליון התייחס לשני הרבדים של ההפרטה האסורה בקובעו כי "אלמלא הפעלת כוח זו הייתה נעשית על ידי מוסדותיה המוסמכים של המדינה, בהתאם לסמכויות הנתונות להם ולשם קידום האינטרס הציבורי הכללי ולא אינטרס פרטי זה או אחר, לא הייתה הפעלת הכוח האמורה זוכה ללגיטימיות דמוקרטית, ומדובר היה למעשה בהפעלה פסולה ושרירותית של אלימות. במישור האחר, **העובדה שמי שמפעילים את הכוח המאורגן פועלים במסגרת המדינה וכפופים לדינים ולנורמות החלים על מי שפועל במסגרת גופי המדינה ואף לאתוס של השירות הציבורי הממלכתי במובנו הרחב של מושג זה, יש בה כדי להפחית משמעותית את הסכנה כי הכוח הרב הנתון לאותם גופים ינוצל לרעה, וכי הסמכויות הפוגעניות הנתונות להם יופעלו באופן שרירותי או לקידומן של מטרות זרות.** כמובן, ששני המישורים הללו קשורים ביניהם ומשפיעים זה על זה. זאת, שכן הלגיטימיות הדמוקרטית שניתנת לגופים שמפעילים כוח מאורגן בשם המדינה, היא שמאפשרת להם במובן המהותי להפעיל את הסמכויות הנתונות להם כלפי כל אדם. במקביל, בכך שאותם גופים פועלים במסגרת המנגנון המדינתי הדמוקרטי וכפופים לכלליו, יש כדי לחזק את הלגיטימיות הניתנת להם". [הדגש אינו במקור].

154. דברים אלה, אשר שימשו את המסד בפסק הדין בעניין הפרטת בתי הסוהר לפסילתו של חוק אשר עניינו בהקמת בית סוהר פרטי בישראל, רלוונטיים ביחס לתבחינים אשר מטרתם להפוך אזרחים למעין "שוטרים פרטיים" הנושאים נשק לצורך הגנה על שלום הציבור.

155. הוכחה נוספת לכך שהתבחינים חורגים מתכלית החקיקה מצויה בהסדר הפרטני שקבוע בחוק ביחס לנטילת נשק על ידי מאבטחים מחוץ למקום העבודה (10ג). בסעיף זה, המחוקק קבע באופן מפורש כי מאבטחים, **אשר עוברים הכשרה כפולה מזו של אזרחים בעלי רישיון פרטי והפיקוח עליהם קפדני הרבה יותר, לא יקחו את נשקם לביתם אלא במקרים חריגים שייקבעו לתקופות מצומצמות לצורכי ביטחון הציבור.**

156. הזהירות הרבה שנוקט המחוקק במתן היתר למאבטחים להסתובב עם נשק מחוץ למקום עבודתם, למרות שהם מיומנים הרבה יותר מאזרחים בעלי רישיון פרטי וכשירים בעבודתם היומיומית להתמודד עם איומי טרור, ממחישה בבירור, כי **הרחבת הזכאות לרישיון פרטי לכל מי שעבר מתישהו במהלך חייו הכשרה קרבית כחייל (בנשק מסוג אחר לגמרי), אינה סבירה והיא יוצרת אבסורד שלא ניתן ליישבו.**

157. זאת ועוד, ביחס למאבטחים, קבע המחוקק באופן מפורש כי הבסיס להוראה החריגה לקחת את הנשק לאחר שעות העבודה הוא "שלום הציבור וביטחונו". אין בנמצא הוראה דומה ביחס לבעלי רישיון פרטי לנשק.

158. המשמעות המעשית לכך שההנחיות המינהליות אשר פורסמו על ידי המשיב סותרות את תכלית החקיקה ממנה צמחו, הינה כי הן פורסמו בחוסר סבירות קיצונית ודין בשל כך להתבטל. כך על פי ברכה [עמ' 240]:

הנחיה עצמית על ידי מדיניות בלתי תקפה תוביל, כמובן, לאקט מינהלי חסר תוקף, ומכאן שאין להיזקק לה. ואכן, כאשר מדיניות הקשות מובילה לאותו אקט, יבחן בית המשפט אם תקפה היא, שאם לא כן יקבע את בטלותה.

159. בעניין הארכת ההוראה המתירה למאבטחים לשאת את נשקם לביתם מאז שנת 2015 לטענת העותרות המשיב חורג מהתכלית הספציפית של סעיף 10ג. (ה) (1) הקובע כי:

"על אף האמור בסעיף זה, השר רשאי להורות, מטעמים של שמירה על שלום הציבור וביטחון, כי נשיאה והחזקה של כלי ירייה שניתן עליו הרישיון המיוחד, בידי מועסקים בשירותי שמירה, כולם או חלקם, יותרו גם שלא במקום או בפרק הזמן שבהם מתבצעת השמירה; הוראת השר תהיה לתקופה שיקבע ויכול שתחול במדינה כולה או בשטח מסוים";

160. הן מיקומו של הסעיף ברשימת החריגים בחוק והן ההיסטוריה החקיקתית שלו, מלמדים ברור כי מדובר בחריג לכלל. הכוונה לא היתה שההחגה תהיה לפרק זמן בלתי מוגבל אלא באופן ספציפי לתקופות "חירום". הדבר נלמד מדברי ההסבר לתיקון הקובע כי "ההוראות יהיו תחומות בזמן, אשר בסופו תוכל הרשות המוסמכת לבחון מחדש את הצורך בהוראות כאמור" (הצעת חוק כלי הירייה (תיקון מס' 18) (כלי ירייה המשמשים לשירותי שמירה), התשע"ו-2016). במהלך הדיונים בוועדת הפנים הדגיש יועמ"ש המשרד לביטחון פנים כי "זה החריג. הזמן הביטחוני הוא זמן קצוב... המצב הנורמלי הוא שמאבטח לא ייקח את הנשק הביתה בגלל הסיכונים" (פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 9.3.16, עמ' 18, 23). בדיונים על הצעת החוק הבהירו נציגי המשרד לביטחון פנים מספר פעמים כי הכוונה היא לאפשר החרגה זמנית לתקופות חריגות: "זאת תקופה ביטחונית רגישה" (רפי עציוני, הייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים, עמ' 28 לפרוטוקול).

161. עוד ניתן ללמוד מתכלית החקיקה, מדבריו של רפי עציוני (דיון בוועדת הפנים ב-21.3.18): "ברירת המחדל של החוק היא, וגם קבענו את זה בצורה יותר ברורה בתיקון הזה המקורי, שמאבטח יישא את נשקו רק במסגרת עבודתו ולא מחוצה לה. על גבי הרובד הבסיסי הזה קבענו רובד נוסף, שבתקופה ובשטח מסוים, לרבות שטח כל המדינה, אם זה רלוונטי, השר רשאי לקבוע תקופות שבהן מאבטחים כן יוכלו מטעמים של שלום הציבור וביטחונו לשאת את נשקם מחוץ למסגרת עבודתם".

162. כיוון שכך, המשיב אינו יכול להסתמך על סעיף 10ג. (ה) (1) כדי לשנות את התכלית חוק כלי הירייה מן היסוד שכן הסמכה זו מעניקה לשר שיקול דעת מוגבל ומתוחם בלבד. הפרשנות המרחיבה והשימוש הבלתי מרוסן בסמכות המוגבלת שניתנה למשיב לקביעת "חריגים" הפכה את ה"חריג" לכלל.

163. זאת ועוד, הגבלת תקופה ההחרגה על ידי המחוקק נועדה לחייב את המשיב בבחינה עיתית משמעותית של הצורך בחריגה מהכלל שקבע המחוקק. בפועל, כפי שפירטנו בהרחבה בחלק העובדתי, המשיב מאריך את הוראת השעה באופן אוטומטי כמעט מדי

חצי שנה על בסיס המלצה לאקונית של המשטרה שקובעת כי המצב הביטחוני ממשיך להיות בעייתי.

164. המשיב לא הוכיח עובדתית כי הגדרת המצב הביטחוני הקיים כשעת חירום, מצדיקה החלתו של החרג האמור. ראוי להתנגד בכל תוקף לגישה היוצרת תודעת חירום ומבקשת לפעול על פי "נורמות לשעת חירום" גם בשגרה: חלוקת הזמן ל"חירום שבשגרה" ו"חירום חריג" כך שניתן יהיה להצדיק השהייה תמידית של זכויות האדם, ומילטריזציה של המרחב האזרחי: "המונח 'זמן חירום תמידי' הוא תרתי דסתרי: הוא נרמול החרג באופן שמרוקן אותו ממשמעותו החרגה." (יופי תירוש, "תקופה מתקתקת": תפיסות שיפוטיות של הזמן הלאומי והשפעתן על זכויות אדם בישראל", משפט סכסוך ומיעוט לאומי (2017)).

165. משכך סבורות העותרות כי דין רפורמת הנשק אותה מוביל המשיב, קרי, ההנחיות המנהליות החדשות וכן חידוש ההוראה המאפשרת למאבטחים לשאת את נשקם מחוץ לעבודתם, הקוונות סמכותן מחוק כלי היריה, סותרות את תכלית החוק ואף מושתתות על תכלית חדשה הפסולה אף היא; על כן מטעמים אלה, דינן להתבטל.

2.ב רפורמת הנשק חורגת ממבחני המידתיות וגם לאור זאת דינה להתבטל

166. בחינת השאלה האם רפורמת הנשק, קרי פרסום התבחינים והארכת ההוראה המאפשרת למאבטחים לשאת עימם נשק על פי סעיף 10ג(ה)(1) לחוק כלי יריה, הינה מידתית בהתאם לחובות החלות על החלטה מינהלית, תיבחן על פי הפסיקה בהתאם לשלושה מבחני המשנה המצטברים של המידתיות (ראו בבג"ץ 7471/05 בלדי נ' מועצת הרבנות הראשית (20.06.2007); בג"ץ 9596/02 פיצוי נמרץ – המומחים למימוש זכויות רפואיות וביטוחים נ' שר המשפטים, פ"ד נח(5) 792, פסקה 802-803; בג"ץ 7200/02 די.בי.אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נט(6) 21, 46): מבחן משנה הראשון הוא מבחן ההתאמה הרציונלית בין האמצעי שננקט לבין המטרה אותה הוא נועד להגשים; מבחן המשנה השני, הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; מבחן המשנה השלישי הוא מבחן האמצעי המידתי "במובן הצר", שבו נבחן היחס בין הנזק שנגרם לפרט כתוצאה מהפגיעה בזכותו לחיים וההגנה על בטחונו לבין התועלת שצומחת לציבור מהפגיעה בזכות.

מבחן המשנה הראשון: אין התאמה רציונלית בין רפורמת הנשק לבין הרצון להשיג בטחון במרחב הציבורי

167. השאלה העומדת לדיון הינה האם יש בהוספת מאות אלפי כלי יריה המוחזקים על ידי אזרחים כדי להגביר את הביטחון הציבורי. לשיטת העותרות, גם אם תכלית הרפורמה, אשר עניינה בהגברת ההגנה לציבור, היא תכלית חיובית, הרי שהאמצעי שנבחר אינו מקיים כל קשר הגיוני למטרה: כך, אין כל סיבה להניח, ואף השר לא ביסס הנחה זו בעובדות או במחקרים, כי הקלה בתנאים למתן רישיון נשק במטרה להעביר את האחריות לביטחון הציבורי לידי האזרחים, תוביל לחיזוק הביטחון במרחב הציבורי. נהפוך הוא, בהתאם למדיניות שננקטה עד כה על-ידי המשיב, מדיניות אשר מבוססת על

מחקרים ונתונים, הגדלת מספר הנשקים בידי האזרחים עשויה דווקא להוביל להרחבת מעגל האלימות, ולגביית חייהם של קורבנות חפים מפשע.

168. הנתונים אשר הוצגו לעיל מראים כי בכל שנה יש קורבנות בנפש כתוצאה מכלי ירייה הנישאים באופן חוקי. המשרד לביטחון פנים לא ביסס את הרחבת התבחינים על נתונים המורים כי אכן חימוש מסיבי של האזרחים בכלי ירייה יוביל ליותר בטחון במרחב הציבורי למול הסכנה שחימוש זה עלול לגרום. ברי הוא, כי האמצעים המתבקשים והננקטים כל העת להגברת הביטחון במרחב הציבורי הינה פעילות סיכולית ולצדה הפעלה מושכלת של כוחות שיטור וביטחון אשר הינם מיומנים ומקצועיים בשימוש בנשק ואף מוכפפים בחוק לפיקוח שוטף ולמתן דין וחשבון ציבוריים על שימוש לקוי או שימוש לרעה בנשקם.

169. הפעלת הסמכות השלטונית על ידי גורמי אכיפת החוק מחייבת שימוש זהיר, המונע אבידות בנפש לאזרחים המעורבים, ככל שהדבר ניתן. המומחיות והמקצועיות של כוחות הביטחון, המשטרה וכוחות אבטחה אמורות להבטיח כי לפחות על פי כלל, לא יעשה שימוש שגוי ומיותר בהפעלת כוח כלפי אזרחים, ובפרט שימוש בנשק חם שתוצאת השימוש בו היא- במקרים רבים- נטילת חיים או פציעה קשה וחמורה של אזרחים שלא לצורך.

170. חלוקה נרחבת של כלי נשק תוך העברת מסר לפיו כעת האזרחים צריכים לשפוט האם ומתי מתקיים אירוע ביטחוני המצדיק שימוש בנשק חם, היא בגדר התפרקות אסורה ומסוכנת מהסמכות השלטונית (כפי שנקבע בבג"ץ לעניין הפרטת בתי הסוהר). במצב זה, קיימת סכנה משמעותית לכך שתוצאתו של האמצעי שנקטת תהיה הפוכה למטרה: אותם אזרחים נושאי נשק, אשר יקבלו את המסר לפיו הם לא רק זכאים אלא גם מחויבים "לקחת את החוק לידיים" במצב שבו זוהה, או נדמה כי זוהה אירוע ביטחוני, עלולים בסבירות שאינה זניחה לגרום נזק שיעלה על התועלת הגלומה בחימושם.

171. על כן יש לקבוע כי הנתונים שהיו בפני המשיב לא ביססו כי יש באמצעי שנבחר לשם התכלית להגן על שלום הציבור, את היכולת אכן לממש תכלית זאת.

מבחן המשנה השני: רפורמת הנשק והפצה מסיבית של נשק לאזרחים כתוצאה מהרפורמה תוביל לפגיעה באזרחים עקב שימוש לא ראוי בנשק

172. כמפורט בחלק העובדתי, תפוצה נרחבת של נשק בידי אזרחים ומאבטחים מובילה להרג, התאבדויות וקטילה של אזרחים חפים מפשע, בעקבות שימוש לא ראוי בנשק. ההגנה על חיי האזרחים ושלמות גופם - באה לידי ביטוי במעלה הזכויות החוקתיות במשפט הישראלי בזכות לחיים וההגנה על חייו וגופו של אדם המעוגנים בין היתר מכוחה של הוראה מפורשת בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ההכרה בערך החיים והגנתו מהווה תנאי למימושן של כל החירויות והזכויות המוקנות לפרט (ראו: חיים כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית - עיונים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירות" 25).

173. הזכות לחיים הוכרה במשפט הישראלי כזכות יסוד ראשונה במעלה: "השיקול של קדושת החיים - אין עוררין עליו, והייתי אומר שהוא מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה. בכל

מקום, ללא הבדל דת ולאום, רואים בחיי האדם נכס יקר שיש לשמרו מכל משמר..."
(השופט ויתקון, ע"א 461/61 צים נ' מזיאר פ"ד יז 1319, 1337 (1963)).

174. הזכות להגנה על החיים והגוף, מתוארת בפסיקה כזכות הנמצאת "ברמה הנורמטיבית הגבוהה ביותר" (בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון פ"ד סא(1) 844 862-863 (2006) ו"בליבת ההגנה על זכויות האדם במדינת ישראל" (בג"ץ 2887/06 מדינת ישראל נ' Gemma, פס' 60 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (פורסם בנבו, 13.5.2008). כיבוד הזכות לחיים ולשלמות הגוף דורשת כי הרשות לא תפגע בחייהם ובגופם של אזרחים - במעשה או במחדל.

175. על כל הרשויות לכבד את הזכות ולפעול על מנת להגשימה בהתאם לסמכויות החוקתיות והחוקיות המוענקות לה כך – הרשות המחוקקת מחויבת לחוקק חוקים המגנים על חייהם של האזרחים באופן מידתי, והרשות המבצעת מחויבת לתקן תקנות ולקבוע הנחיות המסייעות לממש את הזכות (ברק, הזכות החוקתית להגנה על החיים והגוף והכבוד, משפט וממשל יז, 15 תשע"ו).

176. בשם הזכות לחיים והגנה על הגוף ומכוח החובה להגן עליה, חוקק חוק כלי ירייה ובהתאם לזכות זו, עוצבה במשך כל השנים המדיניות הממשלתית לצמצום מספר כלי הנשק המצויים בידי הציבור ונקיטת משנה זהירות בהענקת רישיונות להחזקת כלי ירייה.

177. לכאורה, תכלית הרפורמה וקידום הפצה המונית של נשק לאזרחים היא לעצור מעשי טרור ופגיעה בחיי אדם. הגם שעל פניו תכלית זאת נחזית כחיובית, תוצאתה בפועל הינה סיכון חיי אדם ושלמות גופם של אזרחים רבים. כלומר, בעוד שמטרת הרפורמה היא להגן על חיי אדם, הנתונים שהיו בפני המשיב ואלו הידועים לעותרות אינם מבססים את העמדה של המשיב כי חלוקת נשקים לאזרחים והפיכתם למעין כוח שיטור, היא האמצעי הטוב ביותר, או אפילו אמצעי התורם להתמודד עם הסכנות האורבות במרחב הציבורי.

178. יודגש כי גם הניסיון לאזן בין חלוקת כלי ירייה לאזרחים מחד, באמצעות הכשרה נוספת ובלתי מספקת מכוח תקנות כלי היריה (הכשרה), הניתנת למבקשי הרישיון ונושאי רישיון, איננה משמעותית דיה בכדי להוביל לצמצום הפגיעה הפחותה. שכן, לא הוכח כי עלייה מסוימת במספר הכדורים במטווח אחת לתקופה, ללא שתיתן הכשרה משמעותית לירי בשטח בנוי, ללא הגדרות של חובות אתיות של אזרחים והכשרה בנושא זה, היא שתמנע את הנזק הפוטנציאלי אשר עלול להיגרם כתוצאה משימוש לא ראוי בנשק. הנסיון שנלמד ביחס למאבטחים מבהיר נקודה זאת.

179. בשולי הדברים יצוין כי המשיב אף לא בחן אמצעים נוספים שפגיעתם פחותה כגון הוספת איזורים זכאים מסוימים לרשימת היישובים הראויים, בהם לאזרחים יש זכאות להחזיק נשק מעצם מגוריהם במקום שיש בו סיכון מוגבר לחיי אדם.

180. לפיכך, העותרות יטענו כי בעוד שהנזק בהפצתם המסיבית של כלי הנשק במרחב הציבורי, בעקבות שינוי התבחינים והארכת ההוראה לנשיאת נשק מאבטחים, מוכח וברור, לא הוכח כי תפוצה כזו מקדמת את ביטחון הציבור והינה האמצעי שפגיעתו הינה

הפחותה ביותר לשם מטרה זו. על כן סבורות העותרות כי הרפורמה איננה עומדת במבחן המשנה השני של המידתיות.

מבחן המשנה השלישי למידתיות הרפורמה: איזון בין הפגיעה לבין התועלת

181. הפגיעה הממשית בחיי אדם ושלמות גופם כתוצאה מתפוצתם הנרחבת של כלי יריה, למול הערכות בלבד ביחס לתועלת שתצמח מתפוצה נרחבת זאת, תוארה בפירוט לעיל. מכאן שלדעת העותרות על נקל לקבוע כי האיזון בין הפגיעה הממשית בחיי האדם למול התועלת שלכאורה תצמח מרפורמה זאת, הופר.

182. באמצעי שנבחר על-ידי השר טמונים סכנה וזק ברורים שהינם בגדר תוצאה צפויה וידועה מראש, ואילו התועלת העומדת בצידה היא משוערת בלבד. אין להתיר פגיעה משמעותית וניכרת בזכויות יסוד מרכזיות כמו הזכות לחיים, כאשר התועלת הנטענת היא בגדר ספקולציה בלבד (בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים).

183. לפיכך העותרות יטענו כי ההחלטה על רפורמת הנשק – פרסום התבחינים וחידוש ההוראה המאפשרת למאבטחים לשאת נשק מחוץ למקום עבודתם – איננה עומדת במבחני המידתיות ועל כן דינה להתבטל.

חלק ג': החוק מחייב קביעת התבחינים כהסדר משני ולא בהנחיות מנהליות

184. לא זו בלבד שהתבחינים פסולים בשל מהותם כפי שפורט לעיל, אלא שהם פסולים גם בהיבט הפרוצדורלי בהתבססם על מסגרת נורמטיבית של 'הנחיות מנהליות' ולא של הסדר חקיקתי משני במסגרת תקנות.

185. החובה להסדיר את התבחינים במסגרת תקנות, הינה חלק מהחובה הכללית לקבוע הוראות לביצוע החוק בתקנות, בהתאם לסעיף 21(ב) לחוק:

"21. (ב) השר רשאי, לאחר התייעצות עם שר הבטחון, להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו של חוק זה.

(ב1) השר רשאי, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקבוע הוראות בעניינים כמפורט להלן, ורשאי הוא לקבוע הוראות כאמור דרך כלל או לסוגים מסוימים של רישיונות או תעודות הרשאה לפי חוק זה, לפי העניין:

(1) תנאי הכשירות וההכשרה הנדרשים ממבקש רישיון או תעודת הרשאה לפי חוק זה או מהמבקש את חידושם (בפסקה זו – המבקש), לרבות הגבלת גיל ובחינות מקצועיות שעל המבקש לעמוד בהן, וכן תנאים למתן פטור מתנאי הכשירות וההכשרה שנקבעו כאמור;"

186. כלומר, סעיף 21(ב) מסמיך את השר לקבוע תקנות "בכל עניין הנוגע לביצועו של חוק זה", כאשר המונח "רשאי" צריך להיות מובן כ"חייב". החוק מונה ומפרט מפורשות בסעיף 21(ב1) לחוק, שורה של נושאים שאותם השר רשאי להסדיר בהוראותיו (באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה) שאינה רשימה הממצה "כל עניין" הנוגע לחוק ואינו מסמיך את השר לקבוע הנחיות נפרדות בכל הנוגע למקרים שאינם מוזכרים ואינם מופיעים בחוק. הנושאים הנתונים על פי החוק להסדרה בהנחיות השר הם נושאים נקודתיים הקשורים לביצוע החוק, דוגמת קביעת שיעורי אגרות, חובות דיווח שיוטלו על בעלי רישיונות, ותנאי

כשירות והכשרה. נושאים אלה מתאימים בבירור להסדרה מנהלית, מבחינת דרגתם הנורמטיבית והשלכותיהם על הציבור, בניגוד לקביעתו של ההסדר הראשוני וההסדרים המשניים לגופם.

187. יודגם לעניין זה כי בהתאם לחוק תוקנו תקנות הנוגעות, למשל, לצורך מתן רשיון נשק ולחידושו (תקנות כלי הירייה (הכשרה למתן רשיון ולחידושו) תשנ"ב-1992). כך נוצר מצב בו דווקא התנאים המשניים כדוגמת: האימון בנשק במטווח (סעיף 71א לחוק), הנסיבות שבהן יותר לאדם ללא רשיון להחזיק בכלי נשק במסגרת עבודתו או בזמן שמירה (מלווי טיולים, הגנה על מפעלים, ועל ישובים), התנאים בהם יורשה לקיים אימון במטווח ירי ופרטי דרישות ההכשרה הנדרשת לצורך חידוש רשיון נשק קבועים באופן מסודר ובהיר בתקנות, אך התנאים הראשוניים והכלליים למתן רשיון לנשיאת נשק חם במרחב הציבורי שהינו פוטנציאל המסוכנות העיקרי - אינם מוסדרים בחוק, ואף לא בתקנות, אלא במסמך הנחיות מינהלי המפורסם על ידי המשיב, ונערכים בו שינויים מרחיקי לכת, על פי שיקול דעתו הבלעדי והמלא.

188. העובדה כי לא התקיים בנוגע לתבחינים ולו דיון אחד בוועדות הכנסת השונות, בטרם פורסמו, הינה פגם מהותי ביותר. פגם זה בלט ביתר שאת, עת התקיים דיון בוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי בכנסת ביום 3.10.2018, כחודש וחצי **לאחר פרסום התבחינים**, בו לראשונה הציגו בפני הכנסת נציגי המשרד לביטחון פנים את התבחינים החדשים. בזה אחר זה תמהו חברי וחברות הכנסת מדוע רק בשלב זה הם נחשפים לקריטריונים החדשים, לאחר כניסתם לתוקף.

189. יודגש כי דו"ח מבקר המדינה משנת 2014 קבע לעניין זה כי: "בדיון שהתקיים במשרד המשפטים במרץ 2013 עלה, כי עמדת נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים היא, כי ראוי לקבוע את התבחינים בתקנות ולא ב"נוהל" עמדה זו מבוססת, בין היתר, "...כמתחייב מהוראות סעיף 21 לחוק שעניינו ביצוע ותקנות" (עמ' 364 לדוח).

190. אמנם, לא נסתר מעיני העותרות כי התבחינים מוסדרים כהנחיות מנהליות זה שלושה עשורים. אולם, אין בכך כדי לרפא את הפגם המהותי והמשמעותי, וודאי נוכח החריגה הקיצונית כל כך של המשיב מתכלית החקיקה ומהמדיניות הנוהגת. לאור ניצולו לרעה של הפגם המנהלי, ברור עכשיו כי לא ניתן להמשיך עוד להתיר את קביעת הקריטריונים בהנחיה מנהלית.

191. לפיכך, העותרות יטענו כי כל שינוי במדיניות הנשק בישראל, צריך להישען על תקנות כמסגרת הראויה לתבחינים מכוח ההסמכה בחוק, ולא במסגרת הנחיות מנהליות.

192. מכל האמור לעיל מתחייב, כי על התבחינים וההוראה המאפשרת למאבטחים לשאת את נשקם מחוץ למקום עבודתם להתבטל ועל בית המשפט להבהיר כי תבחינים יוסדרו במסגרת תקנות ולא כהנחיות מנהליות.

סיכום

193. הנה כי כן, על רקע כל האמור לעיל, ניצבים אנו עתה למול העובדה בת הקיימא: נוצרה על ידי המשיב, הגוף האמון על ההגנה על הציבור ושלומו, כמעט על דרך של מחטף, רפורמה

- במדיניות הנשק בחברה בישראל, אשר תוצאותיה הוות גורל ובגדר סכנה של ממש. הרפורמה מנוגדת לתכלית חוק כלי יריה, מכוחו היא שואבת הסמכתה לכאורה, ולפרשנותו המבוססת וארוכת השנים. הרפורמה נקבעה ללא ביסוס עובדתי, ללא שקילת שיקולים רלוונטיים וללא איזון בין השיקולים. כל זאת באופן החורג ממתחם הסבירות באופן קיצוני ובאורח שאינו מידתי על כל מבחני המידתיות אשר הוכרו בפסיקה.
194. על רקע המסכת המתוארת בעתירה זו, יבקשו העותרות מבית המשפט הנכבד כי יפסול את הרפורמה המסוכנת ויעביר בכך מסר חשוב לציבור הישראלי כי מהלכים הרי גורל לשלום הציבור אינם יכולים להיעשות על פי גחמת יחיד אלא צריכים להיקבע לאור תהליך מושכל ומקיף השוקל נתונים ותומך מסקנותיו בעובדות.
195. לפיכך, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית עתירה זו ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשות את הצו להחלטי.
196. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בהקדם האפשרי.
197. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.
198. בתמיכה לעתירה זו, מצ"ב תצהיר של רכזת העותרת 1 הגב' רלה מזלי.
199. מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה.

בנובמבר 2018



סמדר בן נתן, עו"ד



ענת טהון אשכנזי, עו"ד



אן סוצ'יו, עו"ד

ב"כ העותרים