ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: ה' בטבת, התשפ"ד
17 בדצמבר, 2023

אל: משתתפי/ות הישיבה

שלום רב,

הנדון: **סיכום דיון בנושא רישוי כלי ירייה – הסמכת מתנדבי השירות האזרחי**

ביום 6.12.2023 נערך דיון בנושא שבנדון, בראשות ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ובהשתתפות היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, היועץ המשפטי לרשות השירות האזרחי ונציגים מהלשכה המשפטית במשרד לביטחון לאומי ומייעוץ וחקיקה. רשימת המשתתפים מצורפת כנספח א' לסיכום זה.

רקע לדיון

1. ביום 30.11.2023 התקיים במשרד המשפטים דיון בנושא רישוי כלי ירייה בראשות עו"ד שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ובהשתתפות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ענר הלמן, מנהל מחלקת בג"צים, עו"ד אריאל סיזל, היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, מר ישראל אבישר, מנהל האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון לאומי (להלן: "**האגף**"), ונציגים רלוונטיים מהלשכה המשפטית במשרד לביטחון לאומי ובמערך ייעוץ וחקיקה (להלן: "**הדיון הראשון**").

2. במסגרת הדיון הראשון, נדונה השתלשלות הטיפול העובדתי והמשפטי בנושא מתן רישיונות כלי ירייה לפי חוק כלי היריה, התש"ט-1949 (להלן: "**חוק כלי הירייה**") במשרד לביטחון לאומי מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", בדגש על הסמכת הגורמים שעסקו בכך (להלן: "**המתגברים**"), הכשרתם, כללי פעולתם והפיקוח והבקרה עליהם. עיקרי הדיון הראשון והמידע שנמסר במסגרתו, פורטו בהרחבה ב"סיכום דיון בנושא כלי ירייה" שהופץ ביום 13.12.2023, ורלוונטיים גם לדיון זה.

3. בסיכום הדיון הראשון, ועל רקע הצורך שעלה במסגרתו בבדיקה מעמיקה של מספר מהלכים שנעשו, הנחה מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, כי עד להשלמת הבדיקה כאמור לא יקלטו כפקידי רישוי באגף כלי ירייה אוכלוסיות נוספות שאינן בגדר עובדי מדינה, ובכלל זה אין לגייס לאגף מתנדבי שירות האזרחי נוספים למילוי תפקיד פקידי רישוי, אלא לאחר השלמת הבחינה המשפטית ובכפוף לה.

4. ביום 4.12.2023 פנה היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי למנהל מערך ייעוץ וחקיקה בבקשה לקבלת עמדתו בדבר בקשת הנהלת המשרד לביטחון לאומי לקלוט לאלתר כ-40 מתנדבי שירות אזרחי נוספים, שיתגברו את אגף רישוי כלי ירייה.

5. לאור פנייה זו, כמו גם השאלה שהועלתה במסגרת הדיון הראשון בדבר האפשרות להסמיך מתנדבי שירות אזרחי כפקידי רישוי, נערך דיון זה.

6. מתוך מסמכים שהובאו בפנינו ומדברים שעלו במסגרת הדיון שבנדון עולה, כי מתנדבי השירות האזרחי הוצבו באגף כלי ירייה עוד לפני יום 7.10.2023, אך לא בתפקיד פקיד רישוי. תפקידם במצב שגרה כלל "בדיקת מסמכים וסריקתם, הפקת מכתבים וביול, מיון הצהרות בריאות והזנה למערכת אופיר, ביצוע שיחות טלפוניות, כל סיוע שיידרש לצורך העבודה המקצועית של היחידה לרבות מנהלה".

7. עם פרוץ מבצע "חרבות ברזל" והרחבת התבחינים להענקת רישיונות לכלי ירייה, נדרש המשרד להתמודד עם היקף חריג ביותר של בקשות לרישוי כלי ירייה. כל זאת, בסד זמנים קצר, לאור הצורך בהגברת הביטחון ותחושת הביטחון של אזרחי ישראל שחייב את החשת הטיפול בבקשות. על רקע זה, מנהל האגף ביקש לאפשר למתגברים מקרב מתנדבי השירות האזרחי לבצע הליך מלא של בדיקת בקשות לרישיונות כלי ירייה פרטיים ומתן "אישור מותנה", המאפשר מתן רישיון בכפוף להשלמת הפעולות הנדרשות על-ידי מבקש הרישיון.

8. בהקשר זה הובהר כי לאור צורכי השעה, לא די בהסתייעות במתנדבי השירות האזרחי ובביצוע פעולות עזר, אלא שהמשרד מבקש להסמיך את מתנדבי השירות האזרחי כפקידי רישוי בהסמכה מוגבלת. לעניין זה יצוין כי פעולות עזר, כגון וידוא קיומם של כלל המסמכים והאישורים הנדרשים, שמטופלות בשגרה על-ידי מתנדבי השירות הלאומי, נעשות כיום במיקור חוץ על-ידי מי שאינם עובדי מדינה, וישנה כוונה להגדיל גם את כוח האדם העוסק בפעולות אלו. במקביל, יש צורך כאמור בהסמכת פקידי רישוי נוספים.

9. בכל הנוגע לקו הגבול בין הסתייעות לבין ביצוע הסמכות השלטונית, הובהר למנהל האגף ולגורמי המקצוע באגף, על-ידי הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, הן לפני פרוץ המלחמה והן לאחר תחילתה, כי מי שלא הוכשר ומונה כפקיד רישוי, לא יכול להפעיל סמכויות או שיקול דעת המסורים לפי חוק כלי הירייה לפקיד רישוי או לרשות מוסמכת, אלא לסייע בפעולות עזר בלבד. לעמדת הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, ביצוע פעולות כדוגמת ראיון טלפוני או פרונטלי ומתן רישיון מותנה, הן פעולות שצריכות להתבצע על-ידי פקיד רישוי מוסמך ואין מדובר בהסתייעות גרידא.

10. לפי המסמכים שהועברו אלינו ובהתאם למידע נוסף שנמסר בדיון, ביום 19.11.2023, בעקבות פניית היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, הועברה לרשות השירות האזרחי פנייה מהמשרד לביטחון לאומי בדבר האפשרות להסמיך את מתנדבי השירות האזרחי כפקידי רישוי בתקופת חירום. ביום 27.11.2023, אישר מנכ"ל השירות הלאומי אזרחי, על דעת גורמי המקצוע ברשות והיועץ המשפטי של רשות השירות האזרחי, כי אין מניעה שיבצעו את הפעולות שפורטו בפניית המשרד בנושא לתקופת החירום, ובכפוף לכך שמתנדבי השירות האזרחי יקבלו הכשרה מתאימה.

11. הסמכת מתנדבי השירות האזרחי נעשתה לתקופה מוגבלת (כ-6 חודשים או עד לסיום תגבור באגף, לפי המוקדם מבניהם). כמו כן, במסגרת הנהלים המקצועיים של האגף נקבע, כי מתנדבי השירות הלאומי יטפלו בבקשות המתייחסות לשני תבחינים בלבד מתוך רשימת

התבחינים המלאה – מקום מגורים מזכה ושירות בכוחות הביטחון[1] (כפי שעלה במסגרת הדיון, הקבוצה האחרונה מונה לבדה כ-60% מפוטנציאל הזכאים לרישיון).

12. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 5.12.2023, הודיע מנהל האגף על סיום תפקידו, ובמכתבו שנשלח בנושא כתב, בין היתר, כי הוא סבר שמתכונת ההפעלה של המתגברים בשבועות הראשונים למצב המלחמה הייתה נדרשת ומחויבת המציאות, אולם בחלוף הזמן נדרש לעצור באופן מיידי את הפעלת המתגברים באגף ולשנות את אופן ההפעלה של המתגברים.

<u>הסמכת מתנדבי השירות הלאומי כפקידי רישוי – עמדות משרדי הממשלה</u>

13. בהתאם לחוות דעת **הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי**, הגם שהחוק לא קובע תנאי סף או דרישות הכשרה לצורך מינוי לפקיד רישוי, מדובר בסמכות שלטונית ובפעולות המהוות חלק אינטגרלי מהפעילות השוטפת של המשרד/האגף, וזאת בשים לב להיקף האחריות כלפי הציבור במתן השירות בו מדובר, להיקף שיקול הדעת הנדרש לצורך ביצוע התפקיד, להשפעתה של הסמכות על שלום הציבור ולמידע אליו נחשפים פקידי הרישוי.

14. בכל הנוגע לאפשרות להסמיך מתנדבי שירות האזרחי כפקידי רישוי, לעמדת נציגי הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, הגם שבכלל, לפקיד רישוי נתון שיקול דעת רחב, שכולל מתן רישיון לפי כל סעיפי החוק הרלוונטיים ולפי כל התבחינים, וכן סמכות לבטל רישיון, להתלותו, להטיל תנאים ומגבלות ועוד. בענייננו, מדובר כאמור בהסמכה מסויגת לעניין מתן או דחיית בקשה לרישיון כלי ירייה ביחס לשני תבחינים בלבד. יתרה מכך, לעמדת הגורמים המקצועיים, מדובר בתבחינים פשוטים יחסית לבחינה, שדורשים הפעלת שיקול דעת מוגבל, וככל שעולה קושי או שאלה מהמסמכים שהמציא המבקש – המתגברים מונחים להעביר את הבקשה להמשך טיפול על-ידי פקיד רישוי מוסמך מקרב עובדי האגף הקבועים.

15. עוד נמסר על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, כי ביחס לעמידה בהוראות החוק לעניין כשירות רפואית ומסוכנות פלילית – התשובות ניתנות על-ידי גורמי משרד הבריאות והמשטרה, בהתאמה. כך, למשל, בהתאם למידע שהועבר לייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי מגורמי המקצוע באגף, ככל שהמבקש מסמן בהצהרת הבריאות ממצאים חריגים בסעיפים מסוימים שהוגדרו, הבקשה מועברת למשרד הבריאות להמשך בדיקה.

16. בהקשר זה גם נמסר, כי המתגברים שהוכשרו חתמו על הצהרות בעניין אבטחת מידע, שמירת סוד, אי-שימוש לרעה במידע והיעדר ניגוד עניינים.

17. במסגרת הדיון עלתה שאלה בדבר עמידתם של מתנדבי השירות האזרחי בתנאי הסף והכשירות הנדרשים לתפקיד של פקיד רישוי, כפי שהועברו אלינו מנציבות שירות המדינה. מבדיקה מול נציבות שירות המדינה עולה, כי נדרשת השכלה תיכונית של 12 שנות לימוד וניסיון של 3 שנים באחד או יותר מהתחומים הבאים: ניסיון בתחום עיסוק המשרה, ניסיון בביצוע תיאום ובקרה בארגונים או ניסיון בניהול שיתופי פעולה וממשקי עבודה פנים/חוץ ארגוניים. זאת, בנוסף לדרישות רצויות נוספות. לעומת זאת, מתנדבי השירות האזרחי הינם אנשים צעירים בני 18-19 לרוב, לאחר סיום לימודיהם התיכוניים, ולכן, ככלל – אינם

[1] ראו פרטים 1 ו-10 לתוספת לתקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון פרטי לכלי ירייה והוראות נוספות), התשפ"ד-2023.

עומדים בדרישת הניסיון. הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי ציינו, כי מדובר בדרישות לביצוע תפקיד פקיד רישוי באופן מלא, על כל סמכויותיו, ומעמדת האגף, עולה התאמתם של מתנדבי השירות האזרחי לתפקיד פקיד רישוי. עוד הדגישו, כי תפקיד פקיד רישוי וסמכויותיו מורכבים ורחבים מההסמכה המסויגת של המתגברים.

18. לסיום דבריהם, ביקשו אנשי הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי להדגיש, כי מנהל אגף רישוי כלי ירייה ציין לשבח את עבודתם של מתנדבי השירות האזרחי כאוכלוסייה מקצועית, יסודית, ממושמעת ויעילה, ומשכך יש גם רצון להגדיל את היקף מתנדבי השירות האזרחי שיוסמכו כפקידי רישוי.

19. **היועץ המשפטי לרשות השירות האזרחי** הציג את עיקרי חוק השירות האזרחי, התשע"ז-2017 (להלן: "**חוק השירות האזרחי**") והמנגנון שנקבע במסגרתו. ככלל, בהתאם לחוק השירות האזרחי נדרש ליתן אישור לגוף להפעלת מתנדבי שירות אזרחי וכן לאשר את התפקידים שבהם ניתן להפעיל מתנדבים.[2] במצב דברים רגיל ובעת שגרה, לא ניתן להציב מתנדב שירות אזרחי בתפקיד של עובד בגוף בו הוא מוצב או כממלא מקום של עובד כאמור.[3] כלומר, מתנדבי שירות אזרחי נועדו לסייע לעובדי הגוף המפעיל, ולא למלא תפקידים רגילים וקבועים בו.

20. ואולם, בהתאם להוראות סעיף 20 לחוק השירות האזרחי, במצב חירום רשאית השרה האמונה על החוק (כיום, שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות) לאשר למנהל לתת הוראות בדבר שינוי באופן ביצוע השירות, אם ראתה כי "הדבר נדרש לשם סיוע לאזרחי המדינה ותושביה". אכן, אישור כאמור ניתן בתחילת אוקטובר. סמכות זו מאפשרת להתגבר על הוראת חוק השירות האזרחי שהוזכרה לעיל, ולאשר למתנדבי השירות האזרחי למלא את מקומם או את תפקידיהם של עובדי הגוף שבו הם מבצעים את השירות.[4]

21. במסגרת הדיון, הבהיר היועץ המשפטי לרשות השירות האזרחי כי הבחינה שהרשות עושה, בבואה לאשר גופים ותפקידים חדשים, נסמכת על החוקים והכללים שמסדירים את מערכת השירות האזרחי, וכי בחינות נוספות נעשות על-ידי הגופים שמבקשים את האישור. כמו כן, לא מוכרים לו מקרים קודמים שבהם הוסמכו מתנדבי השירות האזרחי להפעיל סמכויות שלטוניות, אך נושא זה לא נבחן על-ידי הרשות באופן מסודר, וממילא שאלה זו לא מתחדדת בשגרה נוכח הוראות סעיף 6(ב) לחוק השירות האזרחי.

22. עוד במסגרת הדיון, חודדה ההבחנה בין השירות לפי חוק השירות האזרחי לבין השירות על פי חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, העוסק בשירותם של בני האוכלוסייה החרדית. סעיף 9 לחוק משנת 2014 מכיר במפורש באפשרות שהמשרתים בשירות אזרחי-ביטחוני בגופים המנויים בו (משטרה, שב"ס, רשות הכבאות וההצלה והמשטרה הירוקה), יחזיקו בסמכויות שלטוניות – אך כורך בין האפשרות להפעיל סמכות שלטונית לבין הכפיפות לדין המשמעתי הרלוונטי.

23. בעניינו, להבדיל, וכפי שצוין בעמדה המשפטית של היועץ המשפטי לרשות השירות האזרחי שהועברה למשרד לביטחון לאומי, מתנדבי השירות האזרחי אינם כפופים להוראות

---

[2] ראו סעיף 64 לחוק השירות האזרחי, בכל הנוגע למתן אישור גוף מפעיל לרשות ציבורית.
[3] סעיף 6(ב) לחוק השירות האזרחי.
[4] סעיף 20(ג)(2) לחוק השירות האזרחי.

התקשי"ר או לדין משמעתי כלשהו, ובפרט לא לדין המשמעתי החל על עובדי מדינה. עם זאת, במקרים המתאימים ניתן להעביר מתנדב בשירות אזרחי לתפקיד אחר, להפסיק את שירותו בגוף המפעיל או, במקרים קיצוניים, להפסיק את שירותו באופן כללי.

<u>לאחר שמיעת המשתתפים ובחינת העמדות השונות, סיכם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), כדלקמן:</u>

24. בפתח הדברים יובהר, כי מובנת חשיבות הצורך שהכווין את פעילות המשרד לביטחון לאומי, והוא הגברת הביטחון האישי של אזרחי המדינה ותושביה, בעקבות מתקפת הטרור על מדינת ישראל ופריצת מלחמת "חרבות ברזל". כן מובן הקושי שבו נתקל אגף כלי ירייה, בהתמודדותו עם היקף חריג של בקשות לרישוי כלי ירייה, כשלרשותו עומד כוח אדם מצומצם.

25. לצד האמור, גם בתקופת חירום חובה לעמוד בהוראות הדין, ובכלל זאת בכללי המשפט המינהלי ובפסיקת בתי המשפט. כך בכלל, וכך בפרט כאשר עסקינן בנושא מקצועי, רגיש ומורכב כמו רישוי כלי ירייה, שהוא סמכות שלטונית מובהקת, וככל שלא יבוצע על-ידי כוח אדם שלו סמכות על פי דין והוא מקצועי, מיומן, בעל כלים והכשרה מקצועית מתאימים – עלול להביא, במישרין או בעקיפין, לסיכון חיי אדם.

26. חוק כלי הירייה מגדיר "פקיד רישוי" כ"אדם שנתמנה על-ידי השר להיות פקיד רישוי לצורך חוק זה; מינוי כזה יכול להיות כללי או מסויג". על אף לשונה המרחיבה לכאורה של הוראה זו, שנחקקה לפני שנים רבות, לא ניתן לאפשר הסמכה לתפקיד שלטוני כאמור של מי שאינו עובד ציבור, זאת נוכח פירוש הסמכות לפי סעיף זה ובשים לב לפסיקה ארוכת שנים. הטעמים העומדים בבסיס ההלכה לפיה סמכויות שלטוניות תוענקנה, ככלל, לעובדי ציבור בלבד, הם כפיפות עובדי הציבור להיררכיה הארגונית ברשות המנהלית ולשליטה ופיקוח של העומדים בראשה; כפיפותם לדין המשמעתי ולהוראות החוק הייעודיות החלות על עובדי ציבור (לרבות כללי המשפט המנהלי, אף שאלה יחולו גם על אדם פרטי המפעיל סמכויות שלטוניות, כגוף דו-מהותי); החשש מפני ניגוד אינטרסים בין עיסוקיו הפרטיים של אדם שאיננו עובד ציבור ובין הפעלת הסמכות השלטונית המוקנית לו, וזאת בייחוד כאשר עיקר עיסוקיו הוא בספירה הפרטית; וכן היותו של עובד הציבור חלק בלתי נפרד מהרשות השלטונית, על תפיסת התפקיד והעקרונות הבסיסיים הכרוכים בכך (בבג"ץ 39/82 **הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד**, פ"ד לו(2) 537, 540-542 (1982) (להלן: "**עניין הנפלינג**"); בג"ץ 2303/90 **פיליפוביץ נ' רשם החברות**, פ"ד מו(1) 410, 424-425 (1992) (להלן: "**עניין פיליפוביץ**")).

27. וכך נקבע בעניין **הנפלינג**, שם:

> "ההגדרה האמורה נוקטת לשון 'אדם', מבלי לחייב לכאורה תנאים או כשירויות נוספים, אך מהקשרו של העניין ומאופיו של המינוי מתחייב, לדעתי, כי מפקח כאמור יהיה עובד, הנתון למרותה של העירייה, אשר במסגרתה הוא פועל ואשר מטעמה הוא מבקש לאכוף את החוק [...] לא למותר להזכיר בהקשר זה, כי הדין המשמעתי מוחל על עובדי הרשות לא רק למען השגתה של התוצאה הישירה היינו, לשם השלטת המרות בהיראכיה הפקידותית, אלא בעיקר למען הגנתו של הציבור הרחב. הווה אומר, קביעת הסאנקציות המשמעתיות באה להגן על הציבור הרחב מפני השימוש לרעה בסמכויות על-ידי אלה שהופקדו על-ידי הציבור על תחום פעולה, אשר לכל אזרח עניין בו. הענקת הסמכויות לעובדי ציבור נעשית למען ביצוע תפקידים לטובתו של הכלל, וזו הסיבה, המצדיקה

קביעת סאנקציות, שאינן חלות על אדם רגיל, הפועל בענייניו שלו ולמענו."

28. על רקע זה, כאמור, נקבעה חזקה פרשנית נוגדת וכבדת משקל בכל הנוגע להענקת סמכויות שלטוניות לגורמים פרטיים שאינם עובדי מדינה והוטעם כי "נדרשות נסיבות מיוחדות המאפשרות הסקה (משתמעת) של תכלית חקיקתית, המאפשרת אצילה [ובענייננו – הענקת סמכות שלטונית] לגורם פרטי" (עניין **פיליפוביץ**, שם).

29. אמנם, במקרה הנוכחי, משעה שניתנה החלטה על שעת חירום, ניתן לאפשר בהתאם לסעיף 20(ג)(2) לחוק השירות האזרחי, למתנדבי השירות האזרחי המוצבים במשרד לביטחון לאומי למלא את מקומם או את תפקידיהם של עובדי המשרד. ואולם, מבחינה משפטית, אין בכך כדי לראות בהם עובדי מדינה לכל דבר ועניין באופן המאפשר להעניק להם סמכויות שלטוניות ללא מגבלה.

30. לעניין זה נזכיר כי סעיף 6(ב) לחוק השירות האזרחי נועד למנוע מצב בו מתנדבי השירות האזרחי ישמשו כ"כוח אדם זול", ובכך יהיה תמריץ לבחור בהם על פני העסקת עובדים מן המניין. בהתאם, סעיף 6, כמו גם סעיפים נוספים באותו סימן בפרק ג' לחוק השירות האזרחי, נועדו לבדל בין המתנדב ותפקידו כגורם מסייע, לבין עובד שהיקף תפקידו נקבע בחוזה עם מעסיקו, וכן לבדל בין זכויותיו של מתנדב לבין זכויותיו של עובד.[5] סעיף 20 לחוק מבקש לגבור על מגבלה זו בשעת חירום – אבל אין בו בהכרח כדי ללמד על האפשרות להקנות למתנדב שירות אזרחי סמכויות שלטוניות או כדי לאפשר התגברות על מגבלות אחרות הקבועות בדין.

31. בענייננו, ננקטו כאמור צעדים כדי לצמצם ולסייג את ההסמכה של מתנדבי השירות האזרחי וכן על מנת להפעיל עליהם פיקוח ובקרה, אך גם לאחר צעדים אלו כולל תפקידם של בני השירות הפעלת סמכויות שלטוניות והפעלת שיקול דעת מהותי. כך, לפי המידע שנמסר בדיון, המתגברים ובהם מתנדבי השירות האזרחי, מוסמכים להחליט על מתן רישיון כלי ירייה או על דחיית הבקשה לרישיון כאמור; נדרשים להחליט האם עולה קושי או שאלה הדורשים להעביר את הבקשה לטיפול פקיד רישוי מוסמך מקרב עובדי האגף הקבועים; האם מתקיימות נסיבות הדורשות קיום ראיון טלפוני, על אף שמתקיים פטור מחובת קיום ראיון לפי תבחין שירות בכוחות הביטחון (פטור שלפי המידע שנמסר לנו נקבע בחודש מאי בהנחיה של השר ומנכ"ל המשרד לביטחון לאומי); ובכל הנוגע לתבחין של מגורים בישוב מזכה – המתגברים מקיימים ראיון טלפוני. לכך יש להוסיף, כי במסגרת תפקידם נחשפים המתגברים למידע פרטי של המבקש, הן במסגרת המידע שמועבר מהמשטרה, לרבות בדבר קיומו של רישום פלילי, והן במסגרת הצהרת הבריאות והמידע שמועבר ממשרד הבריאות.

32. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור ההיקף הפוטנציאלי של הבקשות שמתנדבי השירות האזרחי מוסמכים לדון בהן, אשר רק בתבחין משרתי כוחות הביטחון עומד על כ-60% מפוטנציאל הזכאים לרישיון. האופי השלטוני של הסמכות קשור גם בטיבו של תפקיד פקיד הרישוי ומאפייניו. כאמור לעיל, רישוי כלי ירייה הינו נושא רגיש ומורכב נוכח ההשלכות הפוטנציאליות של תפוצת כלי ירייה במרחב הציבורי על שלום הציבור וביטחונו, והמידע הפרטי שאליו נחשף פקיד הרישוי אגב הטיפול בבקשה. כך גם, עסקינן במתן שירות לציבור,

[5] ראו סעיף 6(א)(3) לחוק השירות האזרחי ולפיו "מתנדב יסייע לעובדים בגוף המפעיל במילוי תפקידם" וכן הוראות סעיפים 4(א), 8, 9 ו-12 לחוק לעניין זכויותיו של מתנדב שירות אזרחי.

ולתקינות ההליך ולמקצועיות פקידי הרישוי יש חשיבות רבה גם מנקודת המבט של מבקשי הבקשות, ומבחינת אמון הציבור שהבקשות מטופלות באופן מקצועי ועניינִי, נבחנות בכובד ראש, ושאין שימוש לרעה במידע הכלול בבקשה ובהליך הטיפול בה. נוכח האמור, נראה שמדובר בסמכות שלטונית מובהקת שאותה יש לייחד לעובדי מדינה.

33. אמנם, הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי הנחה להחיל על מתנדבי השירות האזרחי מגבלות למניעת ניגוד עניינים ועמד על חשיבות קיומו של דין משמעתי אפקטיבי,[6] ואולם מגבלות אלה אינן עולות כדי החלה של הדין המשמעתי החל על עובדי המדינה (כפי שנעשה למשל בכל הנוגע לשירות אזרחי-ביטחוני לפי חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014). אף האפשרות של סיום השירות של מתנדב כסוג של סנקציה אינה יכולה להיחשב כתחליף ראוי – שכן החלטה בדבר הפסקת השירות של מתנדב מצויה בידיו של הגוף המוכר, שהוא גוף פרטי ביסודו של דבר (וראו לעניין זה סעיף 59(א) לחוק השירות האזרחי). כך גם, ואף שמתנדבי השירות האזרחי כפופים לפיקוח ובקרה של מנהלי החמ"ל במסגרת עבודתם, אין בכך משום הכפפה למבנה הארגוני של הרשות המינהלית.

34. בנסיבות העניין, ובשים לב למכלול השיקולים שפורטו לעיל, **לא ניתן להעניק את הסמכות השלטונית לשמש כפקידי רישוי למתנדבי השירות האזרחי**, ואין בצעדים בהם נקט המשרד לביטחון לאומי בכדי לאפשר זאת. כמו כן, נסיבות העניין דנן אינן עולות כדי הנסיבות המיוחדות בהן ניתן ללמוד מהוראות חוק כלי היריה על כוונה משתמעת להעניק סמכויות שלטוניות המעוגנות בו למתנדבי השירות האזרחי – שאינם עובדי ציבור.

35. משהתקבלה החלטה לפי סעיף 20 לחוק השירות האזרחי, ניתן להרחיב את היקף התפקידים שיבצעו מתנדבי השירות האזרחי, להתגבר על האיסור בדבר החלפת כוח אדם הקבוע בסעיף 6(ב), ולהציב את מתנדבי השירות האזרחי בתפקידים שאינם מבוצעים על-ידם בשגרה. ברם, מדובר ב"תפקידים" ולא בסמכויות. זאת ועוד. את סעיף 20 לחוק השירות האזרחי יש לפרש באופן שמאפשר ביצוע תפקידים על-ידי מתנדבי השירות האזרחי רק במקום שבו הדבר מותר על פי דין. משהגענו למסקנה, כי לא ניתן להעביר את הסמכות השלטונית לשמש כפקיד רישוי למי שאינו עובד מדינה, אין בסעיף 20 לחוק כדי לשנות ממסקנה זו.

36. **נוכח כל האמור לעיל, לא ניתן למנות מתנדבי שירות אזרחי כפקידי רישוי, גם לא בהסמכה מסויגת.**

37. בצד זאת, ניתן להסתייע במתנדבים אלו כחלק מהמעטפת הטכנית-לוגיסטית לעבודת פקיד הרישוי, באופן שאיננו מערב הפעלת שיקול דעת שלטוני על ידם, ומבלי לגרוע מן האפשרות כי ידובר יהיה בסיוע משמעותי, אשר יתרום באופן מהותי לעבודת הגוף הציבורי, ויאפשר למתנדבים לקחת חלק בעשייה ציבורית משמעותית, וזאת בנוסף לפעולות המבוצעות על ידם בשגרה. ככל שיתעורר צורך, על רשות השירות האזרחי לפעול, באמצעות הוועדה המשותפת של הרשות עם נציבות שירות המדינה, כהוראת סעיף 64(ב) לחוק השירות האזרחי לאישור התפקידים שבהם ניתן להפעיל את המתנדבים וזאת בתיאום עם המשרד לביטחון לאומי. אנו עומדים כמובן לרשותכם על מנת לסייע במיפוי פעולות הסיוע שניתן לבצע באמצעות מתנדבי השירות האזרחי.

---

[6] ראו, למשל, מכתבה של עו"ד גלי קרן מיום 16.11.2023 "מינוי מתגברים באגף לרישוי כלי יריה כפקידי רישוי לפי חוק – סקירה וחוות דעת".

38. במקביל, ניתן לבחון דרכים חלופיות לתגבור כוח האדם באגף – שחלקן כבר ננקטו – כדוגמת גיוס עובדי מדינה נוספים מהמשרד לביטחון לאומי וממשרדי ממשלה נוספים, וכן בחינת אפשרות להעסיק עובדים זמניים.

39. לשם שלמות התמונה יצוין, כי בעקבות הפצת טיוטת סיכום הדיון להערות המשתתפים, ביום 14.12.2023 התקבל עדכון מיועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי ולפיו האמור בטיוטת סיכום הדיון הועבר לידיעת השר לביטחון לאומי ולמנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, והודגש בפניהם, כי לאור הכרעת היועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), מתנדבי השירות האזרחי לא יפעילו סמכויות המוקנות על פי החוק לפקידי רישוי ויבצעו פעולות סיוע. בהתאם, השר לביטחון לאומי הנחה ביום 13.12.2023 על עצירה זמנית בהפעלת מתנדבי השירות אזרחי כפקידי רישוי, וזאת לצורך בדיקה משפטית של חוות הדעת. במקביל, מנהל האגף עדכן את מנהלי החמ"לים, כי חל איסור בהפעלת מתנדבי השירות האזרחי במשימות ליבה ברישוי פרטי וכי ניתן להפעילם בפעולות עזר בלבד.

40. כאמור בסיכום הדיון הראשון, שאלות תוקפם של הרישיונות שניתנו עד כה על-ידי מתנדבי שירות אזרחי, ידונו בישיבת המשך שתיערך בראשות מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).

מיכל רשף, עו"ד

המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי

ייעוץ וחקיקה

<u>העתק</u>:

היועצת המשפטית לממשלה

מר שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – מנהל מערך ייעוץ וחקיקה

נספח א' – משתתפי הדיון

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
אריאל סיזל, היועץ המשפטי, המשרד לביטחון לאומי
גלי קרן, סגנית בכירה ליועץ המשפטי, לשכה משפטית, המשרד לביטחון לאומי
רויטל גור, ממונה בכירה (ייעוץ משפטי), לשכה משפטית, המשרד לביטחון לאומי
בר כהן לוי, ראש צוות (ייעוץ משפטי), לשכה משפטית, המשרד לביטחון לאומי
יואב ארבל, היועץ המשפטי, רשות השירות האזרחי
אביטל שטרנברג, ראש אשכול מינהלי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
אורן פונו, ראש אשכול טוהר מידות, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
נטע קניגשטיין, ראש אשכול ביטחון (בפועל), ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
גבי פיסמן, ראש אשכול סמכויות, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)
קרן דהרי בן נון, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)
חנאן חסן יחיא, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)
אסתר זנזורי-פריאל, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)
דרור גרנית, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
ד"ר עמרי בן-צבי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
שרה גולד, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
מיכל רשף, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
הדר ביינארט, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) – מתמחה