



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 55 : הערות לטיוטת תקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה פרטי והוראות נוספות), התשפ"ג-

2023

הופץ ביום 27.7.2023*

תקציר

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה – קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות – רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת לפעול להרחבה ניכרת בהיקף הרישיונות להחזקת כלי ירייה בידיים פרטיות, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקנות כלי הירייה אשר פורסמו להערות הציבור ביום 11.7.2023. אנו סבורים כי:

- עמדת השר לביטחון לאומי כפי שבאה לידי ביטוי בפרסומים שונים היא שיש להגדיל את מספר כלי הירייה במרחב האזרחי בעשרות אלפי כלי נשק נוספים, וזאת, לעמדתו, כדי להגדיל את מידת הביטחון האישי של תושבי ואזרחי ישראל מפני אירועי אלימות וטרור. ואולם, בהתבסס על נתונים מחקריים רבים אנו עומדים על חשש כבד מפני עלייה במקרה מוות כתוצאה מירי (התאבדויות, אירועים פליליים במרחב האינטימי והסלמה של אירועי אלימות) כמו גם זליגה של כלי הנשק לידיים של גורמים עברייניים כתוצאה מאימוץ מדיניות זו. תשומת לב מיוחדת צריכה להינתן לחשש הגדול מפני פגיעה בנשים במרחבים משפחתיים.
- אנו סבורים כי קודם להרחבת מדיניות מתן היתרים חייבת לבוא פעולה ברורה להבטחת יכולות הפיקוח והאכיפה על אופן מתן ההיתרים ועל עמידה בתנאי החזקתם. ללא פעולות מסוג זה החשש המעוגן בספרות המקצועית לשימוש לרעה בכלי הנשק, לפעולות פליליות, להתאבדויות, לתאונות ולגלישה של כלי הנשק לשוק הפלילי גובר.
- התקנות המוצעות מתפשרות על סטנדרט של הכשרה מקצועית מתאימה, ואין בהן הוראות שנועדו להעמיד ערבונות ובטחונות לשימוש זהיר בכלי הנשק, למנוע אובדן או זליגה אחרת לגורמים עברייניים או לבחון את השפעת המדיניות החדשה באופן מחקרי.

א. הקשר בין ריבוי כלי נשק פרטיים למקרי מוות

פרסומים תקשורתיים רבים מהחודשים האחרונים מלמדים על כוונה מוצהרת של השר לביטחון לאומי להרחיב באופן משמעותי את מספר כלי הירייה הנמצאים בידיים פרטיות. זאת לצד הרחבת נשיאת כלי נשק של כוחות הביטחון גם במרחבים לא מבצעיים. על פי הנלמד מפרסומים אלו **הערכת השר היא, שהגדלת מספר כלי הירייה במרחב האזרחי בעשרות אלפי כלי נשק נוספים תגדיל את מידת הביטחון האישי של תושבי ואזרחי ישראל מפני אירועי אלימות וטרור**.¹ כדי להביא כוונה זו לידי ביטוי הונחה להערות הציבור ביום 11.7.2023 טיוטת תקנות כלי ירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה פרטי והוראות נוספות).²

אלא, שבניגוד לגישה המקודמת על ידי השר לביטחון לאומי **נתונים מחקריים רבים מלמדים שריבוי כלי נשק פרטיים, עלול להוביל לרמה גבוהה יותר של אלימות ולריבוי מקרי מוות מירי – ובמיוחד אירועי רצח במרחב האינטימי הפוגע בנשים וכן ריבוי מקרי התאבדות**. הקשר בין נגישות לכלי נשק פרטיים ורמות העבריינות הוא נושא מרכזי בארצות הברית, והוא עומד במרכז דיון חברתי ואקדמי מקיף. ארצות הברית היא ככל הנראה המדינה עם תפוצת כלי הנשק הגבוהה ביותר של כ-120% (כ-45% ממשקי הבית מחזיקים כלי נשק, ורובם ביותר מכלי נשק אחד).³ במקביל, ובניגוד לגישה המזהה בין חימוש האוכלוסייה להתרעת עבריינות, שיעור מקרי הרצח בארצות הברית גבוה משמעותית בהשוואה למדינות מערביות: מספר מקרי הרצח יחסית לאוכלוסייה עומד על כ-5 נרצחים לכל 100,000 תושבים בארצות הברית, לעומת ממוצע של כ-3 נרצחים לכל 100,000 במדינות אירופה.⁴

הוויכוח אודות הצורך להסדיר ולצמצם את היקף כלי הנשק הפרטיים הוא אחד מקווי השבר בין הרפובליקנים והדמוקרטים בארצות הברית והשלכותיו נחקרו במאות מחקרים שונים. בשנת 2005 פורסם דוח של המועצה הלאומית למחקר בארצות הברית (NRC) אשר ביקשה לעשות סקירה וניתוח כולל של המחקרים השונים. הדוח מצא כי **ריבוי כלי נשק פרטיים תורם לריבוי מקרי מוות בהתאבדות ולזליגה של כלי נשק לשוק שחור ולשימוש**

¹ סבן איציק, רפורמת בן גביר נחשפת: עוד 30 אלף נשקים ברחובות ישראל, **ישראל היום** (06.06.2023); אלקלעי אורלי, יותר לוחמים ומתנדבי מד"א: השינויים של גביר בקריטריונים לרישיון נשק אישי **כאן 11** (05.06.2023); ברוך חזקי, השר בן גביר התקשר לבעל חנות מצפת שספק איומים "רוץ לבקש נשק" **ערוץ 7** (27.06.23) על פי פרסום זה רק בחצי השנה האחרונה אושרו 18,000 נשקים.

² טיוטת התקנות נערכה על בסיס סמכות השר להתקין תקנות הקבועה בסעיף 21(ב) לחוק כלי ירייה, התש"ט-1949 (להלן: החוק). מטרת התקנות היא לקבוע תנאי סף ותבחינים נוספים למתן רישיון לכלי נשק פרטי לפי סעיפים 4 ו-5 לחוק, ואת תנאי הסף למתן תעודת הרשאה לפי סעיפים 9 (כלי ירייה להגנת כפרים), 1 (כלי ירייה להגנת מפעלים), 10א (נשיאת כלי ירייה מטעם המדינה), 10ב (כלי ירייה לסרטים, הצגות והופעות), ו-10ג (כלי ירייה לשירותי שמירה).

³ אתר STATISTA - <https://www.statista.com/statistics/249740/percentage-of-households-in-the-united-states-owning-a-firearm>

⁴ נתונים השוואתיים על שיעור מקרי הרצח ניתן למצוא באתר האו"ם <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>

עברייני. אשר להשפעת כלי הנשק הפרטיים על רמת העבריינות האלימה, הדוח קובע כי אין במחקרים שנעשו בארצות הברית נתונים אמין מספיק כדי לתמוך בטענות לפיהן ריבוי כלי נשק בידיים פרטיות משפיע (בין לחומרה ובין לקולה) על אירועי מוות כתוצאה מעבריינות. מצד שני, המחקר לא העלה ראיות להשפעת החזקת נשק על הגנה עצמית או תמיכה בהנחה העומדת בבסיס הקריאה להרחבת ההחזקה בנשק שנוכחות נשקים תפחית את מידת האלימות כלפי האוכלוסייה.

עם זאת, חשוב לציין שמחקרים רחבי היקף **מהעשור האחרון** חוזרים ומראים ששיעור מקרי המוות שנגרמו כתוצאה מכלי ירי עולה ככל שיש כלי נשק רבים יותר בידיים פרטיות. כך במחקר שנערך בשנת 2016 ב-106 מדינות ברחבי העולם מצא כי שיעור מקרי המוות בארצות הברית, בין אם המתה פלילית או התאבדות, עמד על 10.6 לכל 100,000 תושבים, לעומת 2.7 בצרפת, 2.1 בקנדה, 0.9 בגרמניה, ו-0.6 בספרד.⁵

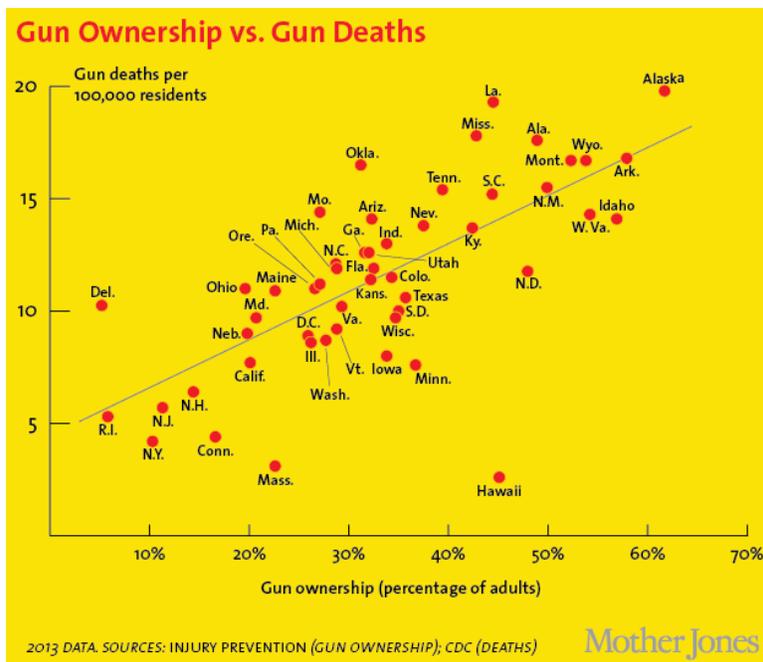
חמור מכך, מחקר חדש ועצום בהיקפו, בראשות פרופ' Studdert העלה **ססיכוייהם של בני אדם (כולל נשים ובעל רישיון הנשק עצמו) שחיים בבית שיש בו נשק למות מירי כפולים משל אנשים שחיים בבתים נטולי נשק**. אם אין בכך די, המחקר מצא תמיכה חזקה לחשש שנשק בידיים פרטיות מעלה את הסיכוי לפגיעה בנשים והעלה שהסיכויים גבוהים פי 7 שההורג יהיה בן זוגה של המנוחה, ושכ-84% מהקורבנות במקרי מוות היו נשים.⁶ חשוב לציין שנתוני המחקר התייחסו רק לפגיעות קטלניות שנעשו משימוש בכלי נשק רשום, להבדיל מפציעות קלות יותר ואיומים או בשימוש בנשק לא חוקי. **מסקנות המחקר הן שנשק חס בבתים בהם הוא מוחזק מעלה באופן ניכר את הסיכון למקרים חמורים של מוות אצל בני הבית**, ממצאים מטרידים שצריכים לתמוך באופן משמעותי בהמשך המגמה לצמצום החזקת כלי נשק.

גם מתודולוגיה המבוססת על השוואת מקרו בין מדינות מלמדת על קורלציה חזקה, בין תפוצת כלי הנשק לבין מספר מקרי מוות כתוצאה משימוש בנשק חס (אירועים פליליים והתאבדויות). כך על פי נתונים השוואתיים בין מדינות ארצות הברית:⁷

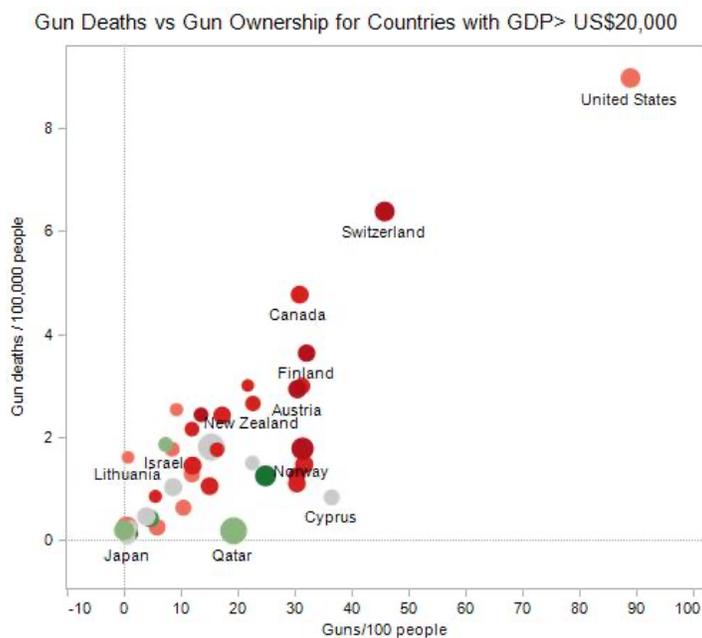
⁵ Pew Research Center, What the Data Says about Gun Deaths in the US?, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/04/26/what-the-data-says-about-gun-deaths-in-the-u-s/>

⁶ המחקר התייחס לנתוני אוכלוסייה של 18 מיליון תושבים במדינת קליפורניה, במשך 12 שנים. David M. Studdert et al. *Homicide Deaths Among Adult Cohabitants of Handgun Owners in California, 2004 to 2016* ANN. OF INTER. MED. (June 2022). <https://www.acpjournals.org/doi/full/10.7326/M21-3762?journalCode=aim>

⁷ הגרף לקוח מאתר Mother Jones ומתייחס לנתונים משנת 2013. למאמר המלא ראו: <https://www.motherjones.com/politics/2013/01/pro-gun-myths-fact-check/>



דגם דומה נמצא גם בנתוני מאקרו השוואתיים בין מדינות שונות תוך התייחסות לגודל התוצר המקומי הגולמי
 8: (GDP)



8 הגרף לקוח מאתר KDnuggets news. למאמר המלא ראו: <https://www.kdnuggets.com/2012/12/new-poll-gun-violence-vs-gun-ownership.html#graph2>

מחקר נוסף, משנת 2018, שסקר 195 מדינות, העלה שמעל 50% ממקרי המוות כתוצאה מכלי נשק, מחוץ לסכסוכים מזוינים, התרכזו בשש ממדינות אמריקה⁹ כאמור, ביסוס לקורלציה בין מידת הנגישות לכלי נשק בבעלות פרטית לבין מקרי מוות (התאבדות או המתה) ובמיוחד בהקשר של אלימות במרחב האינטימי ורצח נשים ניתן למצוא גם במספר מאמרים מקיפים נוספים שהתפרסמו בעשור האחרון.¹⁰ אל מול הנתונים הברורים שעלייה בשימוש בנשק משמעותה גם עלייה בהמתה בירי, תוקפה במחקר גם המסקנה הנגדית: צמצום בהחזקת נשק או בשימוש בו משמעותו צמצום האלימות. לאחרונה התפרסם גם דוח מחקר הבוחן **נתונים ממדינות אירופאיות שונות, אשר הראה גם הוא שהגבלת השימוש בכלי נשק מובילה (בשיעורים משתנים) לצמצום האלימות במיוחד בהקשרים אינטימיים ופגיעה בנשים.**¹¹

ב. המצב בישראל

על פי נתוני האגף לרישוי כלי ירייה, בעקבות מדיניות מוצהרת של הממשלה מהשנים האחרונות, צומצמו באופן משמעותי מספר הרישיונות להחזיק כלי נשק פרטיים, מכ-185,000 בשנת 2009 לפחות מ-150,000 בשנת 2021 (שהם כ-1.6% מהאוכלוסייה). אך בשנת 2021 הוכפל מספר הבקשות לקבלת רישיונות ועמד על כ-20,000 יחסית למוצע של כ-10,000 בקשות בשנים קודם לכן.¹² בנוסף, קיימים גם נשקים המוחזקים בידי אזרחים כחלק מתפקידים שהם ממלאים בכוחות הביטחון. ובמקביל, ניתן לראות בישראל דיון משמעותי לגבי כלי נשק לא חוקיים המוחזקים בידיים פרטיות בעיקר בחברה הערבית. הערכות בדבר מספר הנשקים הלא חוקיים בחברה הערבית אינן מבוססות על מידע מהימן והן נעות בין רטוריקה פוליטית המתייחסת למאות אלפי כלי נשק, לבין הערכות המשטרה המתייחסות לעשרות אלפי כלי נשק לא חוקיים.¹³

חשש להעדר פיקוח - ברקע הדיון בדבר מדיניות מתן היתרים לנשק פרטי חשוב להכיר את הביקורת הקשה על האגף לרישוי כלי ירייה שהועלתה בדוח מבקר המדינה לשנת 2013. בשנת עריכת הביקורת הייתה מדיניות ברורה של הממשלה והשר לפעול לצמצום מספר הרישיונות לכלי נשק שניתנו לאוכלוסייה. על פי מבקר המדינה, לא נעשתה באגף היערכות ליישום מדיניות זו, וכ-80% מהרישיונות ניתנו לפי תבחינים כלליים וללא הצבעה על צורך קונקרטי מהותי להחזיק כלי נשק. אך חמור מכך, האגף לא פעל לממש כראוי את תפקידי הפיקוח והרגולציה המוטלים עליו: לא נעשו פעולות להסדיר את שיתוף הפעולה עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה לצורך איתור ודיווח מחזיקי רישיונות נשק עם בעיות נפשיות, התמכרויות או שימוש בסמים, ולא נעשו פעולות להבטיח שיתוף פעולה בין האגף לבין משטרת ישראל לתפיסת נשקים המוחזקים שלא כדין, או של בעלי רישיון שרישיונם הותלה מטעמים שונים והם לא הפקידו את כלי הנשק במשטרה. בנוסף לא נעשו השתלמויות

Naghavi et al. , *Global Burden of Disease 2016 Injury Collaborators. Global mortality from firearms, 1990-2016*, JAMA 792 (2018)

Stroebe, W. (2013). Firearm possession and violent death: A critical review. *Aggression and violent behavior*, 18(6), 709-721; Center, V. P. (2014). When men murder women: An analysis of 2012 homicide data;

Haagsma, J. A., et al. (2016). The global burden of injury. *Injury prevention*, 22(1), 3-18

Krüsselmann, K., Aarten, P., & Liem, M. (2021). Firearms and violence in Europe—A systematic

¹² האגף לרישוי ירייה ראו <https://www.gov.il/he/departments/news/firearm-licenses-2021-040122>

¹³ ראו נורית יכימוביץ כהן (2021), **עבירות נשק – נתונים והתמודדות הרשויות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

למפקחים, רישיונות חודשו באופן אוטומטי וללא פיקוח – ולא היה פיקוח ממשי על מצבו של בעל הרישיון או על עמידתו בתנאים הקבועים בחוק.¹⁴ לא הצלחנו לאתר דוח מאוחר יותר אשר בחן אם הליקויים עליהם הצביע המבקר תוקנו - אך אין לנו ספק שקודם להרחבת מדיניות מתן היתרים חייבת לבוא פעולה ברורה להבטחת יכולות הפיקוח והאכיפה על אופן מתן ההיתרים ועל עמידה בתנאי החזקתם. ללא פעולות מסוג זה החשש המעוגן בספרות המקצועית לשימוש לרעה בכלי הנשק, לפעולות פליליות, להתאבדויות, לתאונות ולגלישה של כלי הנשק לשוק הפלילי גובר.

חשש משינוי מגמה חיובית יחסית - הסכנה הגלומה בשינוי מדיניות היתרי נשיאת כלי הנשק, מהלך אשר להבנתנו מבקש לקדם השר לביטחון לאומי, צריכה להיבחן לרקע נתונים ביחס לשיעור מקרי הרצח בישראל בעשורים האחרונים ובאופן מיוחד בהקשר של רצח נשים. אכן, בעניין זה יש להבחין בין שתי מגמות סותרות: האחת נוגעת לגידול בשיעור מקרי הרצח המתרחשים בחברה הערבית והשנייה לירידה מתמשכת בשיעור מקרי הרצח בחברה היהודית, לפחות עד ינואר 2023.

מנתוני משטרת ישראל עולה כי מאז שנת 2000 חלה ירידה מתמשכת במספר מקרי הרצח בישראל ובשיעורם (מקרי רצח יחסית לגודל האוכלוסייה):

בשנת 2000 התרחשו 137 מקרי רצח בישראל, והאוכלוסייה מנתה כ- 6,400,000 איש – שיעור של כ-2.14 רציחות לכל 100,000 תושבים.

בשנת 2010 התרחשו 140 מקרי רצח בישראל, והאוכלוסייה מנתה כ-7,700,000 איש – שיעור של כ-1.8 רציחות לכל 100,000 תושבים.

שנת 2016 הייתה השנה עם שיעור מקרי הרצח הנמוך ביותר: בשנה זו התרחשו 102 מקרי רצח והאוכלוסייה מנתה כ-8,600,000 איש – שיעור של כ-1.18 רציחות לכל 100,000. כל זאת בהשוואה לממוצע אירופי של 3 מקרי רצח לכל 100,000 תושבים וממוצע עולמי של כ-6 מקרי רצח לכל 100,000 תושבים.

אך, כאמור, המציאות של הפגיעה החמורה בישראל הופכת למורכבת יותר כאשר מתייחסים להבדלים בין רציחות בקהילות ערביות לרציחות בקרב יהודים. נתונים המבחינים בין רצח של אזרחים יהודים וערבים החלו להתפרסם רק בשנת 2014. עם השנים חלה יציבות במספר מקרי הרצח בקרב יהודים ונוכח העלייה במספר התושבים ירד שיעור מקרי הרצח בקרב יהודים. לעומת זאת, ברחוב הערבי החלה עלייה חדה ותלולה של אירועי רצח. בשנת 2016 עמד שיעור מקרי הרצח בקרב האוכלוסייה הלא יהודית על 3.4 לכל 100,000 איש (64 מקרי רצח בקרב אוכלוסייה לא יהודית של 1,800,000). בשנת 2021 הוא כמעט הוכפל, והגיע לשיעור 6.3 לכל 100,000 איש. על פי הנתונים הידועים מתחילת שנת 2023, שיעור מקרי הרצח צפוי לעמוד על כ-10 מקרי רצח לכל 100,000¹⁵.

¹⁴ מבקר המדינה (2014), רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם דוח שנתי 64ג.

¹⁵ לא זה המקום להתייחס לגורמים לגל האלימות בחברה הערבית. עם זאת, חשוב להגיד שמכל המחקרים והדוחות שהתפרסמו עד כה עולה תמונה שמצביעה על שילוב בין חוסר אמון עמוק במשטרה ובמוסדות השלטון לצד תופעה מטרידה של כ-40% צעירים חסרי מעש – שהם תוצאה ישירה של הזנחה רבת בשנים של תשתית החינוך, התעסוקה והרווחה ביישובים ערבים. ראו, כדוגמה את המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם אלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם (יולי, 2020). ניתן לאיתור

מידע על שיעור אירועי הרצח בישראל (שנים נבחרות)¹⁶

שנה	רצח כולל	אוכלוסייה	שיעור	רצח יהודים	אוכלוסייה	שיעור	רצח ערבים	אוכלוסייה	שיעור
2022	145	9,650,000	1.5	35	7,100,000	0.5	107	2,030,000	5.3
2021	173	9,450,000	1.8	37	6,980,000	0.5	126	2,000,000	6.3
2020	147	9,300,000	1.5	30	6,870,000	0.4	109	2,000,000	5.4
2016	102	8,630,000	1.18	38	6,440,000	0.6	64	1,830,000	3.4
2010	140	7,700,000	1.8	אינ	5,800,000		אינ	1,600,000	
2005	142	7,000,000	2	נתונים	5,300,000		נתונים	1,400,000	
2000	137	6,400,000	2.1		4,950,000			1,200,000	

פרץ האלימות הקשה בחברה הערבית מאז תחילת שנת 2023 המלמד על עלייה של כ-100% במספר מקרי הרצח יחסית לשנה הקודמת נמצא על סדר היום הציבורי. עם זאת, נתונים שהתפרסמו בתקשורת מצביעים על כך שגם בחברה היהודית קיימת עלייה חדה ומדאיגה של עלייה ב-60% במספר מקרי הרצח שהתרחשו מתחילת שנת 2023 יחסית לשנת 2022.¹⁷ **ככל שנתונים אלו נכונים, ראוי שהמשרד לביטחון לאומי יעצור את המדיניות אותה הוא מקדם, ויפעל לניתוח הגורמים אשר הובילו לעלייה החדה והמדאיגה במספר אירועי הרצח תוך התייחסות לחשש שעלייה במספר כלי הנשק ברישיון לוותה בעלייה במספר אירוע המוות.**

כאמור, כל המחקרים מלמדים שבחינת היקף ההיתרים לנשיאת נשק, חייבת לקחת בחשבון את החשש מפני פגיעה בנשים. נתונים שפורסמו בישראל מלמדים על כך שבשנים האחרונות גדלו האירועים של רצח נשים תוך שימוש בנשק חם. כך, לדוגמה, **בשנת 2020 נורו למוות 12 נשים, לעומת 8 נשים בממוצע מדי שנה בין 2019-2016. מזעזעת במיוחד העובדה שכמעט מחצית מהנשים שנורו למוות (כ-42%) נורו בנשק מורשה, לעומת 2 נשים בממוצע בשנים שקדמו לכך.**¹⁸ נתונים נוספים מלמדים על שימוש נרחב בכלי נשק ובנשק ברישיון, עד כדי שליש מהנשים הנרצחות, גם בשנים שלאחר מכן.¹⁹ חשוב להזכיר שהנתונים המתייחסים למקרי רצח משקפים רק 'קצה הקרחון' לתופעה נרחבת של אלימות ואיומים, וכי החזקת כלי ירייה בידי בן-זוג או בן-משפחה מגבירה את פגיעותן של נשים בפני אלימות במשפחה ואת אוורית האיום הטרור בהן חיות.

עובדה נוספת אותה יש לקחת בחשבון היא שבארצות הברית קיימים מכשולים המקשים מאד על יישום הממצאים המובהקים והעקביים התומכים בצמצום מספר כלי נשק. הקושי לתרגם את הממצאים האמפיריים

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/150320_challenge/he/arab_Violence_Report_2020_Hebrew.pdf

¹⁶ המידע בדבר מספר מקרי הרצח לקוח מדוחות סטטיסטיים של המשטרה והמידע בדבר גודל האוכלוסייה לקוח מדוחות להמ"ס.

¹⁷ גולדשטיין תני, עלייה חדה במספר מקרי הרצח גם בחברה היהודית. **זמן אמת** (12.06.23) ניתן לאיתור [/https://www.zman.co.il/400314](https://www.zman.co.il/400314)

¹⁸ משטרת ישראל, מענה משלים לבקשת מידע 891/20 מטעם האקדח על שולחן המטבח, 7.1.21. [/https://gftk.org/%d7%a0%d7%aa%d7%95%d7%a0%d7%99%d7%9d](https://gftk.org/%d7%a0%d7%aa%d7%95%d7%a0%d7%99%d7%9d)

¹⁹ דו"ח התצפית הישראלית על רצח נשים (1 בינואר-31 בדצמבר 2022), ראו גם האגודה לזכויות האזרח https://www.facebook.com/ACRI.hebrew/photos/a.10150089616807307/10158894296992307/?type=3&source=57&paipv=0&eav=AfZFN2SVF05ICYRhGSM-TKzK2-R0NT47iZ35035Xo4g9Nhj2bhNW5-USKhctDmBo78&_rdr

הברורים לגבי נזקי המדיניות המקלה על השגת כלי נשק בארצות הברית, נובע ממאפיינים חוקתיים של השיטה האמריקנית (למשל: המשוכות העומדות בפני תיקון הטקסט החוקתי שנוסח בסוף המאה השמונה-עשרה ומעגן את מעמדה החוקתי של הזכות לשאת נשק, הגבלות על סמכות הפעולה של הממשל הפדראלי בתחומים אלה, וההשפעה הבעייתית של ארגון ה-NRA על מעצבי המדיניות לאור הממשקים הדוקים בין הון ושלטון בפוליטיקה האמריקנית).²⁰ מאפיינים אלה אינם קיימים בישראל, ואין כל סיבה לשאוב השראה דווקא ממודל זה, הזוכה לביקורת פנימית ובינלאומית נרחבת. אדרבא, תמרורי האזהרה מחייבים אותנו להימנע מהאסון האזרחי המתרחש בארצות הברית עקב המדיניות האמריקאית. לא בכדי פורסמו ממצאי מחקרו של Studdert משנת 2022 בהקשר של מגיפות ומניעתן.²¹ החוקרים (אנשי משפטים ורפואה) הגדירו מוות כתוצאה מהחזקת נשק במרחב האזרחי כבעיית בריאות ציבור עצומה לאנושות ("A major public health problem for humanity").²²

ג. התייחסות להסדרים ספציפיים בתקנות

בפתח הדברים נציין כי בין אם באופן מכוון או בשל חוסר תשומת לב, התקנות ודברי ההסבר מנוסחים באופן שמקשה על הבנת השינוי שהמשרד לביטחון לאומי מבקש לקדם. לכאורה, חלק גדול מההסדרים הם טכניים ואין בהם הרבה מעבר לניסוח מחודש של הסדרים שמפורסמים באתר המשרד ואשר, להבנתנו, נוסחו בשנים בהן נעשה מאמץ מכוון לצמצם את מספר רישיונות הנשק הניתנים בישראל.²³ **המסקנה העיקרית היא שבהתאם למה שנאמר בדוח מבקר המדינה לשנת 2014, גם ההסדרים שהיו נהוגים עד כה וגם התקנות המתפרסמות עתה הם כלליים מאוד, וניתן לקדם באמצעותם מדיניות מרחיבה או מצמצמת בהתאם להנחיות פנימיות במשרד.** מכאן, שמעבר לעיסוק בפרטי ההסדר, קיימת חשיבות לבחון באופן ממשי את ההשלכות הצפויות משינוי מדיניות על אירועי מוות מירי – ככל שמדובר על תאונות, התאבדויות, אלימות אינטימית ואלימות כללית.

הורדת התנאי של ראיון אישי – ככל שניתן להבין מהתקנות נראה כי הדרישה לראיון אישי, אשר מופיעה באתר האגף לרישוי כלי ירייה (אף שאינה חלק מהחוק), אינה נכללת בתקנות. מתעורר החשש שהמשרד לביטחון לאומי שואף לבטל דרישה זו. עם זאת, ראיון אישי הוא הדרך המשמעותית היחידה שעומדת לפקדי האגף לרישוי כלי ירייה להתרשם מהמבקש ומהמוטיבציה שלו – ואף להבטיח מניעת הונאות שונות. שאר

²⁰ לדוגמה, לחשש מפני ניסיונו (הלא משמעותי) של הנשיא ביידן להגביל היתרים לנשק, לעומת החלטת בית המשפט העליון האמריקאי שהרחיבה את הזכות לשאת נשק במרחב הציבורי ראו:

Daniel W. Webster, ; Lawrence O. Gostin, *The Supreme Court Expands Second Amendment Rights as the Nation Experiences Historic Levels of Firearms Violence*, JAMA (2022)

²¹ ראו דברי העורכים בדרך של כתב עת רפואי שהוקדש למגיפת השימוש בכלי נשק קטלניים בהקשר אזרחי: Frederick P Rivara, David M Studdert, Garen J Wintemute, *Firearm-Related Mortality: A Global Public Health Problem* (editorial) JAMA (2018)

המחקר של Studdart, שפורסם בכתב עת רפואי, נערך על פי כללי מחקרי מגיפות. STROBE (Strengthening the Reporting of Observational Studies in Epidemiology)

²² Rivara et al. שם.

²³ ראו מזרחי שלי [רישיונות נשק לאזרחים פרטיים – מדיניות ונתונים מספריים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2010).

התנאים הם, כאמור, כלליים ורחבים מאוד ונדמה שאוכלוסייה גדולה מאוד יכולה לעמוד בתנאי הרישיון הפורמליים. **נוכח הסיכון הגלום במתן כלי נשק לאוכלוסייה אזרחית, קיימת חשיבות גדולה להותרת הדרישה לראיון אישי וחשוב אף לצקת תוכן במשמעות של ראיון זה.**

הכשרה – נדמה שאחד הדברים שהתקנות מבקשות לקדם הוא אפשרות מתן רישיונות להחזקת כלי נשק לצעירים מתחת לגיל 27, אשר לא עברו שירות צבאי מלא. ככל שניתן להבין, כוונת התקנות היא לאפשר לצעירים בני 21 ומעלה, אשר שירתו שירות סדיר של שנה או שנתיים בשירות לאומי לקבל רישיון נשק. **הורדת גיל הזכאים לרישיון נשק, ובמיוחד בהעדר הכשרה מתאימה** עלולה להוביל לתפוצה רחבה של נשקים בידי אוכלוסייה צעירה עם דפוסי התנהגות פחות אחראיים. **בהקשר זה ראוי גם לבחון את מידת ההכשרה של לוחמים ואת המעבר מרובאי 07 או 08 לכל חייל עם תעודת לוחם.**

אוכלוסייה חקלאית – תבחין בו הורחב בצורה משמעותית ממתן היתר לנשק לחקלאי מוכר (תבחין שלא היה חלק מהתבחינים בשנת 2010 והוסף בעשור האחרון) למתן היתר גם לבני משפחה בדרגה ראשונה ולשכירים העובדים בחקלאות. לא ברור מה הבסיס האמפירי המצדיק שינוי מדיניות כה נרחב.

עובדים ומתנדבים בגופי הצלה – התקנות מבקשות לתת אפשרות רישיון נשק לכל העובדים המתנדבים בשירות הצלה כמו מד"א, זק"א, רגע של אמת זק"א, איחוד הצלה וכל גוף אשר השר יכריז עליו כגוף הצלה. בדברי ההסבר מצוין כי העובדים והמתנדבים בגופים אלו נדרשים להגיע למקומות מסוכנים או לאירועים מסוכנים – אך אין הם מבוססים על מידע או נתונים שיצביעו על הצורך בכלי ירי בהקשרים אלו.

ד. השלמות הכרחיות

מעבר לתנאים כלליים ורחבים אין בתקנות פירוט של דרישות והגבלות אשר יוטלו על מחזיקי הרישיון או פירוט של סמכויות וחובות האגף לרישוי כלי ירייה לפקח על אופן ההחזקה והשימוש כלי הנשק. כך, אין בתקנות עיגון לדרישה של ראיון אישי והצגת מסמכים ככל שפקיד האגף יראה לנכון או פירוט הגבלות על אופן השימוש בכלי הנשק.

היתרים מוגבלים – בחלק מהתבחינים שהחוק מציין, בהם הצורך בנשיאת נשק כרוך במקום או בעיסוק (חקלאות, הובלת מטען ועוד), **ראוי לאמץ את הגישה המגבילה בה נוקט החוק ביחס לרישיונות כלי ירייה לשירותי שמירה**. בתיקוני חקיקה מהשנים האחרונות נקבע כי תעודות הרשאה יהיו מוגבלות למקום ולפרק הזמן בהם מתבצע העיסוק (שמירה) בו נידרש הרישיון. מתן היתרים מוגבלים, אשר מאפשר לאדם לשאת נשק במרחבים מאיימים, אך מונעת ממנו להסתובב עם הנשק במהלך כל שעות היום או להביא את הנשק לתוך המרחב הביתי האינטימי.

חובות דיווח ומחקר - בנוסף, ראוי היה שתקנות מסוג זה, אשר מלווה אותן עננה של חשש מפני עלייה ברמות האלימות הקשה ומקרי המוות מירי, ילווה באמצעי בקרה כלליים כמו חובות דיווח ומחקר. אשר לחובות הדיווח ראוי לדרוש מהאגף להיתרים למסור לוועדה לביטחון לאומי דיווח שנתי על מספר רישיונות הנשק שניתנו לפי מאפיינים של האוכלוסייה, דיווח על המאמצים שנעשים לפקח על אופן ההחזקה של כלי הנשק ועל התליית רישיונות וכל על איסוף נשקים שלא הופקדו על ידי האזרחים.

בנוסף, ראוי לשריין תקציבים לעריכת מחקרים אשר ילווה את שינוי המדיניות ויבחנו את יעילותה אל מול החששות הרבים המלווים מדיניות זו. יהיה זה אסון חברתי אם המדיניות הזאת תגבה מחיר של חיי אדם מבלי שהמשרד לביטחון לאומי יעקוב אחר המגמה, יינטר אותה ויפעל (ככל שיהיה צורך) לשינוי מדיניות ולהגברת הפיקוח.

ה. סיכום

המחקר מלמד שחימוש האוכלוסייה בכלי נשק בידיים פרטיות עלול להוביל לאלימות קטלנית ולעלייה משמעותית בהיקף מקרי המוות כתוצאה מירי – בין אם מדובר בתאונה, בהתאבדות, באירועים פליליים ובאלימות אינטימית כלפי נשים.

קשה לאמוד את כוונת אנשי המשרד לביטחון לאומי על בסיס התקנות שפורסמו, אך פרסומים בעיתונות מצביעים על כוונה להרחיב בעשרות אחוזים את מספר רישיונות הנשק בידיים פרטיות, תוך התפשרות על סטנדרט של הכשרה מקצועית מתאימה. ומנגד, אין בתקנות הוראות שנועדו להעמיד ערבונות ובטחונות לשימוש זהיר בכלי הנשק, למנוע אובדן או זליגה אחרת לגורמים עברייניים או לבחון את המדיניות החדשה.

נוכח הנתונים על מספר מקרי רצח בישראל, ניכר כי על המשרד לביטחון לאומי לשמור מכל משמר ששיעורי הרצח בחברה היהודית, אשר נמצאים במגמה של ירידה כבר שני עשורים, לא יעלו בעקבות שינוי המדיניות. באופן ספציפי – על המשרד לביטחון לאומי לפעול ליצירת תנאים אשר ימנעו פגיעה בנשים, תוך העדפת מתן היתרים מוגבלים (מבחינת מקום וזמן נשיאת הנשק) בדומה לתיקון החוק ביחס למאבטחים.

אשר לאלימות הגואה בחברה הערבית, אין ספק שחלק מהיישובים הערבים צריכים להיות מוכרזים כאזורי מגורים, תעסוקה ולימודים ברמת סיכון גבוהה – דבר אשר עשוי לאפשר לאזרחים ערבים, החיים בתחושה קשה של חוסר ביטחון אישי, לקבל רישיונות נשק לצורך הגנה עצמית שלהם ושל בני ביתם. ספק רב אם זאת הכוונה העומדת בבסיס המדיניות של המשרד לביטחון לאומי. כמו כן, ספק רב אם מדיניות מסוג זה, אשר תגדיל את תחושת הביטחון האישי של אזרחים ערבים נורמטיביים, תוכל להוביל לרגיעה ולצמצום האלימות בחברה הערבית. **בכל מקרה, יש להישמר מיצירת מדיניות מפלה שיש בה כדי לחמש אוכלוסייה יהודית, על אף שיעורי הרצח הנמוכים, תוך הפליית האוכלוסייה הערבית, המתגוררת ביישובים בהם רמות האלימות גבוהה במיוחד.** מכיוון אחר, עלול להתעורר חשש שכלי הנשק בידי האוכלוסייה היהודית ישמשו בעיקר בעימותים נגד אוכלוסייה ערבית, מתוך תחושת איום אובייקטיבית או סובייקטיבית. מצב זה יוביל לעלייה נוספת במספר הרציחות בחברה הערבית ולהעמקת תחושת הניכור וההפליה הקיימת ממילא.

מן הראוי להבהיר טוב יותר את התכלית המעשית של טיוטת התקנות, ולבחון באופן אמפירי ומסודר, תוך שימוש בנתונים, את הצורך בהרחבת היתרי נשיאת כלי נשק. כמו כן חשוב לבחון את ההשפעות קצרות הטווח וארוכות הטווח של המדיניות אותה מקדם המשרד לביטחון לאומי. **קיים חשש וממשי שהתוצרים של מדיניות זו יהיו הפוכים לחלוטין מזו המקווה על ידי ראשי המשרד ויובילו לעלייה ברמות העבריינות הקשה בישראל.**

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

פרופ' חגית לרנאו, בית הספר לקרימינולוגיה אוניברסיטת חיפה

פרופ' דנה פוג'ץ, הקריה האקדמית אונו

ד"ר עילי אהרונסון, אוניברסיטת חיפה

פרופ' אלון הראל, האוניברסיטה העברית

*פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה הוא קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי, של מומחים ומומחיות למשפט, הפועלת בהתנדבות למען ההגנה על הדמוקרטיה הליברלית בישראל ולקידומה. הפורום פועל באמצעות מחקר, ניתוח הצעות חוק, כתיבת ניירות עמדה ופעילות הסברה לקהל הרחב ולקהלים מקצועיים. במסגרת זו, הפורום פועל נגד יוזמות ופעולות לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הקואליציה, ונגד יוזמות לפגיעה במוסדות דמוקרטיים, בבחירות חופשיות ושוות, בזכות לשוויון, בחופש הביטוי, בחופש הדת, ובזכויות אדם נוספות.

חברות וחברי הפורום בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידינו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה שלנו: <https://lawprofsforum.org> עקבו אחרינו בטוויטר @lawprofsforum. ליצירת קשר lawprofessorsforum@gmail.com.