



הכנסת מרכז המחקר והמידע

א' בשבט תשע"ט
7 בינואר 2019

תוכניות לאיסוף כלי ירייה מהציבור תמורת תשלום – מבט משווה

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת חיים ילין, ונסקרות בו בקצרה תוכניות לאיסוף כלי ירייה מהציבור בעבור תמורה כספית (Gun Buyback), שכמה שמדינות הפעילו כאמצעי להפחתת מספר כלי הירייה המוחזקים בידי אזרחים. יודגש כי לא מדובר בסקירה ממצה של הנושא אלא בהצגת מידע כללי על כמה מדינות שבהן הופעלו תוכניות אלו.

איסוף כלי ירייה מהציבור הוא אחד משורה של אמצעי מדיניות שמדינות נוקטות כדי לצמצם תופעות שליליות הקשורות לשימוש בכלי ירייה, כמו התאבדויות, תאונות נשק ואירועים פליליים. במסמך נביא בקצרה מידע על אמצעי מדיניות זה ועל השימוש שנעשה בו בכמה מדינות, אולם חשוב לציין שבמדינות שנסקרו, המחזיקים באמצעים אלו, משתמשים גם באמצעי מדיניות אחרים.

בפתח הדברים נזכיר שיש להבחין בין איסוף כלי ירייה חוקיים (שיש הטוענים שיש להפחית גם את מספרם) לבין איסוף כלי ירייה לא חוקיים (דהיינו כלי ירייה שנרכשו ללא רישיון, או שהם גנובים, מוברחים או מאולתרים). למותר לציין שבכל המדינות, ובכללן ישראל, יש למשטרה סמכות לאכוף את האיסורים הקבועים בחוק על החזקת כלי ירייה שלא כחוק. לצורך זה, על המשטרה לאתר את כלי הירייה הבלתי-חוקיים, לתפוס אותם ולקיים הליך פלילי לכל תיק חקירה בנפרד.

יש מדינות שגיבשו מדיניות שבמרכזה לא עומדת תפיסת המחזיקים בכלי ירייה והפללתם אלא צמצום מספר כלי הירייה שבידי הציבור. בתוכניות אלו הובטח למי שסיגיר את נשקו מרצונו החופשי תשלום כספי, ואם יסגיר נשק לא חוקי – גם חסינות (מוגבלת בזמן) מהפללה בגין החזקת הנשק.

במבט כללי על תוכניות כאלה שהופעלו בכמה מדינות נראה שהן בחרו להפעיל חלופה זו, בשני מצבים עיקריים:

1. מצב שבו בשינויי חקיקה הוציאו אל מחוץ לחוק את החזקה של כלי ירייה מכמה סוגים, אשר היו חוקיים בעבר במצב זה אפשר לראות את התשלום שניתן בעבור הסגרת הנשק **כפיצוי** על כלי הירייה שהפכו ללא חוקיים והועברו לידי השלטונות. מודל זה יושם באוסטרליה ובבריטניה. מעניין שבשתי המדינות תיקוני החקיקה שהוזכרו נעשו בעקבות אירועים טראומטיים של טבח המונים בידי אזרחים שהחזיקו בכלי ירייה (לרבות כלי ירייה חוקיים), ועל כן לתיקונים אלו הייתה תמיכה ציבורית רחבה.
2. מצב שבו מספר כלי הירייה שבידי הציבור היה גבוה והביטחון האישי הגיע לשפל, וכך התעורר צורך להציב בראש סדר העדיפויות את הקטנת מספר כלי הנשק באוכלוסייה, גם במחיר של ויתור על הפללת עבריינים. במקרה זה התשלום שניתן תמורת הנשק שימש **תמריץ** למחזיקי כלי הירייה להסגיר את נשקם. כדוגמה למדינות כאלו נביא את ארגנטינה ואת ברזיל.

להלן יוצג בקצרה מידע על תוכניות להסגרת כלי ירייה בארבע המדינות שהוזכרו. מטבע הדברים, אי-אפשר לדעת בוודאות כמה כלי ירייה לא חוקיים נותרו בידי הציבור, ויש קושי בבחינת יעילות התוכניות במיגור תופעת הנשק הלא-חוקי. כאמור, ברוב המדינות שסקרנו, **איסוף הנשק לא היה הצעד היחיד, אלא היה חלק מתוכנית לאומית שנכללו בה צעדים נוספים, כמפורט בהמשך הדברים.**

אוסטרליה¹

ב-1996, בעקבות אירוע של ירי בהמונים, החליטו הממשלה הפדרלית, המדינות והטריטוריות של אוסטרליה לנקוט מדיניות אחידה בעניין החזקת נשק. גובשו כמה צעדי מדיניות, ובהם איסור החזקת סוגי נשק מסוימים, שינויים ברגולציה של רישום ורישוי של נשק ושינויים בנוהלי האחסון בביתו של בעל הנשק ובנוהלי האימונים בשימוש בו. כמו כן שונו הקריטריונים לקבלת רישיון להחזיק בנשק: המבקשים נדרשים להוכיח צורך בנשק, ואין מסתפקים בטענה בדבר הגנה עצמית, וכן נבדק מצבם הפיזי והנפשי של המבקשים. צעד נוסף, שעוגן בחקיקה, היה תוכנית **איסוף כלי ירייה מהציבור, ובעיקר אלה שהיו חוקיים לפני תיקוני החקיקה, וכעת הוצאה החזקתם אל מחוץ לחוק.** במסגרת התוכנית, מי שהסגיר נשק **שהיה ברשותו כחוק** קיבל תמורתו פיצוי כספי.

בתוכנית זו נאספו כ-640,000 כלי ירייה אשר בעבר היו חוקיים והוצאו אל מחוץ לחוק בחקיקה החדשה. נוסף על כך, כ-60,000 כלי ירייה **לא חוקיים** הוסגרו לידי הרשויות; **המדינה לא שילמה** תמורת כלי הירייה הלא חוקיים, אך נתנה למוסריהם חסינות מהפללה. מעריכים שכלי הירייה שהועברו לידי השלטונות הם כחמישית מכלי הירייה שהיו בידי הציבור בשנים אלו. יש מחקרים שלפיהם שיעורי הפשיעה וההתאבדויות פחתו בעקבות איסוף הנשק, אולם אין הסכמה בשאלה אם טענות אלו מבוססות על נתונים בעלי מובהקות סטטיסטית.

בריטניה²

בבריטניה יש רגולציה הדוקה על החזקת כלי ירייה, ועל כן שיעור הפשיעה הקשורה לשימוש בכלי ירייה בבריטניה נמוך יחסית. חוקים ראשונים להסדרת הנושא נחקקו כבר במאה ה-19. הם שונו ותוקנו כמה פעמים, ובין השאר על רקע אירועי ירי על המונים בנשק חוקי בבריטניה. בתיקונים שנעשו הוחמרו התנאים לקבלת נשק. למשל, כדי לקבל רישיון להחזקת כלי ירייה על המבקש להוכיח צורך ממשי ברישיון, ולא די בטענה של הגנה עצמית; על מבקש הרישיון להוכיח שיש באפשרותו לאחסן את הנשק במקום בטוח; נקבעה רגולציה קפדנית של זהותם של הרשאים להחזיק בנשק, ובכלל זה בדיקת עברם הפלילי, מצבם הבריאותי ושליטת התמכרויות. מלבד אלו קבוע עונש מאסר מינימלי של חמש שנים למחזיקים בכלי ירייה ללא רישיון.

אחד התיקונים נעשה בעקבות אירועים טראומטיים של ירי בהמונים ב-1997. בתיקון נאסרה החזקת אקדחים (אלא בתנאים מוגבלים מאוד). בד בבד, ממשלת בריטניה החליטה לתת פיצוי כספי לבעלי

¹ Australian National Audit Office, [Audit Activity Report: July to December 1997, Summary of Audit Outcomes](#).

[Firearms-Control Legislation and Policy](#), pp. 16-36.

² Library of Congress, Law Library of Congress, [Firearms-control Legislation and Policy: Great Britain](#). Entry: January 2nd, 2019.



האקדחים שהחזקתם הפכה ללא חוקית למי מהם שהחזירו את כלי הירייה שהיו בידם. בעשרת החודשים שבהם הופעלה התוכנית הועברו לידי המשטרה כ-162,000 כלי ירייה וכ-700 טונה תחמושת.

אומנם בריטניה מגבילה מאוד את האפשרות של אזרחים להחזיק כלי ירייה, אולם רשויות החוק מתמודדות עם פשיעה הקשורה בכלי ירייה בלתי חוקיים. אלו מגיעים ממקורות שונים, ובין השאר הפעלה מחדש של נשקים לא פעילים, הסבת כלי ירייה מותרים לכלי ירייה שאינם מותרים ויבוא של כלי ירייה לא חוקיים מחוץ למדינה.³ בכך מודגש הצורך לבחון את ההתמודדות של מדינות עם החזקת כלי ירייה באופן רחב, שכן בהתמקדות בסוג אחד מסוים של כלי ירייה לא מתקבלת התמונה המלאה.

ארגנטינה⁴

בשנים 2007–2008 הופעלה בארגנטינה תוכנית לאומית שבמסגרתה הוחזרו כלי ירייה ותחמושת. בתוכנית נכללו מתן תשלום למי שיחזיר נשק **חוקי או לא חוקי, וכן אי-הפללה של מי שמחזירים נשק לא חוקי**. ייתכן שמדיניות זו של תשלום לא רק תמורת נשק חוקי (פיצוי), אלא גם תמורת נשק לא חוקי (תמריץ), גובשה כדי להפחית גם את מספר הנשקים הלא-חוקיים שבידי הציבור.

במשך כשנה וחצי נאספו במסגרת התוכנית כ-100,000 כלי ירייה. במחקר שבו נבדקה יעילות התוכנית בארגנטינה נמצא שככל הנראה, באמצעות איסוף זה **הופחת מספר התאונות הקשורות בנשק, אך לא הופחתו מספר ההתאבדויות והפשיעה הקשורה לשימוש בכלי ירייה** (רצח וגנבת מכוניות הקשורה בכלי ירייה). סבורים שהסיבה לכך היא שמי שוויתר על נשקו היה מי שהחזיק בו למטרות הגנה עצמית ולא למטרות עברייניות, ואילו גורמים עברייניים לא מסרו את נשקם.

ברזיל⁵

בשנת 2003 נחקק בברזיל חוק הפירוק מנשק (Disarmament Statute), שבו הוקשחו הכללים להחזקת נשק וכן ההוראות בעניין נשק בלתי חוקי. החוק היה חלק מתוכנית לאומית רחבה שנועדה לצמצם את מספר כלי הירייה במדינה. מהצעדים שננקטו בתוכנית: הגבלת סוגי כלי הירייה המותרים להחזקה והסדרת רישומם, קביעת גיל מינימלי להחזקת כלי ירייה (25), בדיקה מדוקדקת של זהותם וכשירותם של מבקשי הרישיונות לנשק, איסור נשיאת נשק מחוץ לביתו של בעל הנשק וקנס על המחזיקים בנשק שלא כחוק. נוסף על כך, בחוק נקבעה ענישה פלילית על הפרת הוראות החוק. צעד מעניין נוסף הוא מסע הסברה שבו נעשה שימוש בפנייה רגשית לציבור, בשיתוף פעולה עם הורים לילדים שנהרגו בתאונות או במעשי אלימות שהיו קשורים לשימוש בכלי ירייה.

חלק מהתוכנית הלאומית היה תוכנית החזרת נשק. בתוכנית, שהופעלה בשנת 2004, התאפשר להחזיר נשק **חוקי או לא חוקי ולקבל תגמול כספי**. הזכויות לכך נקבעה בחוק וגובה התשלום נקבע בתקנות, **בנפרד**

³ [National Crime Agency, National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime, 2017](#). Retrieved: January 6th, 2019.

⁴ [El Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego y Municiones](#).

David Lenis, Universidad Torcuato Di Tella et al, [The effect of the Argentina Gun Buy-Back Program on Crime and Violence](#). September 27th, 2010.

⁵ Library of congress, [Firearms-Control Legislation and Policy: Brazil](#). Entry: January 1st, 2019.



לנשק חוקי או לא חוקי. נוסף על כך הובטח כי המוסרים מרצונם נשק לא חוקי לא יופללו. התוכנית הופעלה בפריסה רחבה והתאפשר להחזיר בה נשק בכ-2,000 תחנות איסוף.

יעילות תוכניות להחזרת כלי ירייה⁶

בסקירה שבה הוצגו מחקרים על תוכניות איסוף נשקים בכמה מדינות (ארגנטינה, אוסטרליה וברזיל) נמצא שלמרות מספרם הגדול של כלי הירייה שנאספו, ברוב המקרים התוכניות לא היו יעילות בהפחתת האלימות הקשורה בנשק. במחקרים מוצגות סיבות אפשריות לכך, בין השאר –

- רוב מי שמסרו את נשקם לא השתמשו בו בכל מקרה;
 - במקרים רבים הוחזרו נשקים לא תקינים שממילא לא היו יכולים לגרום לנזק;
 - לעיתים הכסף שהתקבל בתמורה לנשק שימש לקניית כלי ירייה חדש, וכך גדל למעשה מספר כלי הירייה התקינים שבידי הציבור.
- עוד נציין שאחד החששות שעלו במחקרים קשור לגישה שננקטה במסגרת התוכניות: עבריינים שמחזירים כלי ירייה לא חוקיים לא יופללו ולא יקבלו עונשי מאסר, וכך יגדל מספרם של העבריינים שאינם כלואים. בעקבות זאת, מספרם של העבריינים שאינם כלואים יהיה גדול ממספרם במצב שבו העבריינים היו נתפסים ונענשים.

מהאמור עד כה עולות כמה נקודות למחשבה –

- במדינות שגיבשו מדיניות בעניין מתן תגמול כספי לאנשים המוותרים על כלי הירייה שלהם, הוגדר סוג התגמול (פיצוי או תמריץ) על פי השאלה אם הנשק חוקי או לא חוקי.
- יש לשקול אם נכון להפעיל תוכניות לאיסוף כלי ירייה כצעד יחיד או שיש לשלבן בתוכנית לאומית כוללת. כפי שעלה מהניסיון בבריטניה, למשל, הגבלות חמורות על החזקת כלי ירייה כחוק אינן ערובה למיגור התופעה של החזקת כמויות גדולות של נשק בידי הציבור, שכן במקרים כאלה הפנייה לאפיקים בלתי חוקיים להחזקת נשק עלולה להפוך לנפוצה יותר. עוד עולה מהניסיון במדינות שנסקרו כי פעולות הסברה מתאימות עשויות לסייע בגיוס תמיכה ציבורית בצעדים אלו.
- בעניין הפעלת תוכנית לאיסוף נשק בתמורה לתשלום בישראל, יש לשאול גם עד כמה תוכנית כזאת הולמת את המצב בישראל ועונה על הבעיות הקיימות בה. בעיה מרכזית שאיתה מתמודדות רשויות החוק בישראל היא נשק בלתי חוקי, ולא ברור אם מתן תמורה כספית בעבור החזרתו תשכנע את העבריינים להעבירו לידי השלטונות. אין באפשרותנו להעריך כמה כלי נשק לא חוקיים נמצאים בידי גורמים עברייניים בנסיבות פליליות וביטחוניות, אך בהקשר זה נזכיר את דוח מבקר המדינה בנושא: התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים. על פי הדוח, בחברה הערבית נאגרים כלי ירייה בכמויות מסוכנות, והמבקר ציין

⁶ [El Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego y Municiones.](#)

David Lenis, Universidad Torcuato Di Tella et al, [The effect of the Argentina Gun Buy-Back Program on Crime and Violence](#), September 27th, 2010.



את המעורבות הרבה של בני נוער בכך. עוד ציין המבקר את הגידול הניכר במספר גנבות אמצעי לחימה מבסיסי צה"ל, וטען שככל הנראה כלי הנשק הגנובים נמצאים בידי גורמים עברייניים.⁷ מלבד זאת, וכפי שצוין לעיל, בכמה מהמדינות שבהן הופעלה תוכנית לתשלום בעבור הפקדת כלי ירייה, היא הופעלה בד בבד עם הקשחת הכללים להחזקת נשק כחוק. בישראל, לעומת זאת, העדכון האחרון של התבחינים לזכאות להגשת רישיון להחזקת נשק, שהמשרד לביטחון הפנים פרסם באוגוסט 2018, דווקא הקל את התנאים לקבלת רישיון כאמור.⁸

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ כהן
אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

⁷ מבקר המדינה, [התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים](#), אוגוסט 2018.

⁸ המשרד לביטחון הפנים, [מהיום: בוגרי הכשרת רובאי 07 זכאים לרישיון נשק](#), כניסה: 7 בינואר 2019.

