

המשרד לביטחון הפנים

רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם

תקציר

חוק כלי-היריה, התש"ט-1949 (להלן - החוק או חוק כלי היריה), והתקנות שהותקנו על פיו מסדירים את נושא הרישוי, הנשיאה והחזקה של כלי ירייה. הזכות לשאת כלי ירייה אינה זכות מוקנית והליך מתן הרישיון מאזן בינה ובין האינטרס של שלום הציבור. השר לביטחון הפנים (להלן - השר) ממונה על ביצוע החוק, ולפיו עיסוק בכלי ירייה מחייב רישיון מהאגף לרישוי כלי ירייה (להלן - האגף) במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ). במרץ 2011 עבר האגף ממשרד הפנים למשרד לבט"פ. לשכות האגף פזורות בשישה מחוזות. מצבת כוח האדם של האגף על לשכותיו מונה 36 עובדים.

קבלת רישיון מותנית בעמידה בתנאי סף ובאחד מהעילות והקריטריונים (להלן - תבחינים) שקבע השר בתיאום עם גורמי הביטחון, וכן בקבלת המלצות ממשטרת ישראל וממשרד הבריאות. הרישיונות ניתנים הן לאנשים פרטיים והן לארגונים. חלק מן התבחינים שנקבעו לגבי אדם פרטי חלים גם על ארגונים המבקשים רישיון (להלן - רישיון ארגוני). החוק מגדיר את הגופים הרשאים לבקש רישיון ארגוני והם כוללים בעיקר חברות המספקות שירותי אבטחה ושמירה, יישובים, מפעלים ומשרדי ממשלה וכן ארגונים המשתמשים בכלי ירייה כמו מטווחי ירי ובתי מסחר לכלי ירייה. לפי נתוני האגף, בסוף שנת 2012 היו 151,233 בעלי רישיונות פרטיים שהחזיקו ב-159,438 כלי ירייה פרטיים, ו-1,163 בעלי רישיונות ארגוניים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את נושא "רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם". בבדיקה נבחנו ההליכים למתן רישיון להחזקת כלי ירייה ומערכת הפיקוח והאכיפה על קיום תנאי הרישיון והוראות החוק. הבדיקה נעשתה במשרד לבט"פ: במטה, באגף ובשש לשכותיו. בדיקות השלמה נערכו במשטרת ישראל בחטיבת האבטחה, במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). בדיקה קודמת של הנושא נעשתה על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1997.¹

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 522.

עיקרי הממצאים

יישום מדיניות השר וקביעת תבחינים

1. במסמכים המבטאים את יעדיו של השר לשנים 2011-2013 ובתבחינים שפורסמו באוגוסט 2011 נקבע שיש לפעול לצמצום מספרם של כלי הירייה הבלתי חוקיים, להפחית את השימוש האסור בכלי ירייה חוקיים בישראל, לצמצם את מספר כלי הירייה המצויים בידי הציבור, תוך מתן דגש על צמצום מספר כלי הירייה בהרשאות הניתנות לארגונים מורשים.

(א) הפעולות לצמצום מספר כלי הירייה הבלתי חוקיים: החוק קובע כי מי שמחזיק בכלי ירייה שלא על פי רישיון עובר עברה שדינה מאסר שישה חודשים. בניגוד לחוק ולמדיניות השר התיר האגף לחדש את הרישיון לכל מי שלא חידש אותו במועד והוא המשיך להחזיק בו שלא כדין. ביוני 2013 החזיק הציבור ביותר מ-14,000 כלי ירייה ללא רישיון תקף.

(ב) הפעולות לצמצום מספר כלי הירייה החוקיים: בניגוד למדיניות השר האגף לא הכין תכניות מפורטות לצמצום כלי הירייה הפרטיים ולא פרט מה הם האמצעים הנדרשים להשגת היעד להפחתת מספרם.

2. במועד סיום הביקורת כ-81% מבעלי כלי הירייה הפרטיים (כ-120,000 איש) החזיקו ברישיון על יסוד תבחינים כלליים שאינם מצביעים על צורך קונקרטי מהותי בכלי ירייה: כ-46% מהם משום שעמדו בתבחין "משמר" (שימור זכאות שניתנה בעבר) וכ-35% על פי התבחין "אחר" (תבחין למומלצי מערכת הביטחון ולבעלי עניין מיוחד).

3. נמצא כי ביוני 2012 שונה סיווג התבחינים הקיימים ברישיונות תקפים. כך שבסיווג החדש נקבע כי בעלי רישיונות שניתנו להם כלי ירייה בשל תבחינים מהותיים לפני יותר מעשר שנים - סווגו החל במועד זה כבעלי רישיונות בתבחין "משמר", ובעת חידוש הרישיון לא נדרש לבדוק כלל את קיום העילה שבגינה ניתן להם הרישיון מלכתחילה. השינוי אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות השר לצמצום כלי הירייה. כמו כן הוא עומד בסתירה לסיכום דיון שהתקיים במאי 2012 במשרד לבט"פ, לפיו "בעלי רישיון אשר אינם עומדים היום בדרישות התבחין המשמר לא יקבלו חידוש רישיון על סמך עילה זו מ-1.1.14".

4. בניגוד להנחיית השר ממאי 2013, כי האפשרות להחזקה או נשיאה של יותר מכלי ירייה אחד תבוטל ואישור כזה יינתן רק באופן חריג על ידי ראש אגף מבצעים במשטרה - לא בחנו האגף והמשטרה אם נדרש להמליץ לשר להרחיב את ההנחיה גם לצמצום מספר הרישיונות למחזיקים יותר מכלי ירייה אחד שניתנו בעבר.

הליך רישוי כלי ירייה

משרד הבריאות

1. עד סוף 2013 לא היה באגף נוהל לשיתוף פעולה בינו לבין משרד הבריאות המפרט את חלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם. רק בינואר 2014, בעקבות הביקורת, הוכן נוהל כאמור.

2. האגף לא פעל לאיתור מיטבי של אוכלוסיית המתמכרים לסמים או לאלכוהול ולא הוביל בחינה מקיפה של השפעת השימוש בקנביס רפואי על כשירותו של המשתמש להחזקת כלי ירייה. כמו כן האגף לא עשה עבודת מטה לבחינת כל המיטבים האפשריים בכל הנוגע לשימוש בסמים או להתמכרות לאלכוהול והשפעתם על הליך הרישוי.
3. האגף לא השתמש ברשימה של כל הרופאים בארץ המתפרסמת באתר משרד הבריאות, לצורך בקרה והצלבת מידע שימנעו הזנת הצהרות בריאות פיקטיביות שלא נחתמו בפני רופא המורשה לכך.
4. האגף לא בחן את הדרכים להביא לידיעת רופאי המשפחה מידע בנוגע למטופלים המחזיקים ברשותם כלי ירייה, שיסייע להם למלא את חובתם למסור הודעת מטפל בעת הצורך, גם במקרים של מתן תרופות פסיכיאטריות או הפניות לטיפול נפשי.

משרד הרווחה

1. במשך שנים לא פעל האגף להסדיר את נוהלי העבודה ואת המישק בינו ובין משרד הרווחה. המצב לפיו אין באגף מידע מלא על המבקשים רישיון כלי ירייה או המחזיקים בו המסכנים את עצמם או את סביבתם - יכולה להעיד על כשל ארגוני חמור במערך הרישוי.
2. נמצא כי משרד הרווחה לא הסדיר ולא הטמיע את הליך העבודה בכל הקשור להודעת המטפל הסוציאלי². למרות האחריות הכבדה המוטלת על העובדים הסוציאליים לא התקיימו השתלמויות והדרכות שינחו אותם כיצד לפעול, אין להם מידע על מטופליהם המחזיקים בכלי ירייה, כך שאינם יכולים למלא את תפקידם בהתאם לחוק.
3. אין הסדרה של הליך עבודה עקבי בכל הקשור להודעות מטפל סוציאלי המתקבלות אצל הממונה על הערכת מסוכנות במשרד הרווחה. דרך הטיפול בהודעות מטפל סוציאלי בכמה מקרים הציפו את החולשות והכשלים בתהליך הטיפול בהן, בהליכי הבדיקה ובמישק הדיווח שבין האגף ובין משרד הרווחה.

משרת ישראל

1. מדור רישוי נשק ארצי בחטיבת האבטחה במשטרה אחראי ליישום הוראות החוק. נמצאו מקרים ששיתוף הפעולה בין האגף לבין המשטרה הביאו לידי כך שהמשטרה לא פעלה באופן יזום ושיטתי כדי לתפוס את כלי הירייה המוחזקים שלא כדן, ולא לפי את בעליהם להפקידם. רק במאי 2013 אושר נוהל שמטרתו להגביר את שיתוף הפעולה בין משטרת ישראל ובין האגף.
2. במאי 2013 היו 19 בעלי רישיון שרישיונם בוטל בהמלצת משרד הבריאות, אך כלי הירייה שברשותם לא הופקדו. רישיונות אלה בוטלו כבר לפני שנים, שניים מהם בוטלו עוד בשנת 1999, אולם המשטרה טרם תפסה את כלי הירייה.

2 בחוק נקבע שעובד סוציאלי המטפל באדם ונודע לו כי האדם מחזיק בכלי ירייה ולדעתו יש בכך משום סכנה לאותו אדם או לציבור - עליו להודיע על כך למנכ"ל משרד הרווחה.

הפיקוח על בעלי רישיונות

1. במעבר של האגף ממשרד הפנים למשרד לבט"פ צומצם מספר הלשכות לרישוי כלי הירייה, אך התכנית לניתוק מלא של הלשכות והעברתן הפיזית מרשות האוכלוסין למשרדים החדשים, שאמורה הייתה להסתיים בדצמבר 2013, עדיין לא בוצעה.
2. למרות התמהיל השונה של בעלי הרישיונות הפרטיים והארגוניים בין המחוזות והצרכים השונים במתן השירותים בכל מחוז - נקבע לכל הלשכות תקן אחיד.
3. נמצא שבשלוש השנים האחרונות לא קיים האגף השתלמויות למפקחים המחוזיים בנושא הפיקוח.
4. במשך יותר מחמש שנים חודשו הרישיונות של כל הארגונים הפועלים במחוז ירושלים באופן אוטומטי וללא פיקוח, לאחר שבשנת 2008 הופסקה עבודת הפיקוח במחוז עם מינוי המפקח המחוזי לתפקיד אחר. עבודת הפיקוח חודשה באוגוסט 2013.
5. החל ביוני 2011 ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2013, לא היה מפקח מחוזי ייעודי במחוז הצפון האחראי ל-196 ארגונים, והפיקוח בוצע על ידי מנהל המחוז נוסף על שאר תפקידיו.
6. עד מועד סיום הביקורת פעל האגף לפי "הוראות נוהל לרישוי ופיקוח" משנת 1999. נוהל זה אינו מסדיר את הפעולות ואת הליך הפיקוח שהמפקחים המחוזיים נדרשים לבצע. נמצא כי עד אוגוסט 2013 טרם הסתיימה הכנת נהלים מפורטים שהם חיוניים לביצוע מטלות האגף ולהשגת יעדי מדיניות השר.

פיקוח על בעלי כלי ירייה פרטיים

1. אף על פי שמנהל תחום פיקוח והדרכה אחראי מבחינה מקצועית לקיום בקרה שוטפת ולפיקוח על בעלי הרישיונות הפרטיים - נמצא כי בפועל הוא התרכז בעיקר בפעולות הדרכה.
2. הפיקוח על בעלי רישיונות פרטיים מתקיים רק בזמן הליך הרישוי וחידושו. הנהלת האגף לא בדקה אם ניתן לקיים פעולות פיקוח נוספות מלבד הבדיקות המבוצעות בעת חידוש הרישיון.
3. מקרים קשים שאירעו בשנת 2013 בבאר שבע ובירושלים, שבהם נרצחו אזרחים באמצעות כלי ירייה מורשים, מלמדים שהמתכונת הנוכחית של הליך קבלת הרישיון לאדם פרטי, באמצעות הגשת טופס הצהרת בריאות, אינה בהכרח ערובה למצבו הבריאותי של בעל הרישיון.
4. החל בשנת 2013 נכלל ברישיון הפרטי סעיף המחייב התקנת כספת בבית המבקש או בעל הרישיון לצורך אחסנת כלי הירייה. בנוהל שהכין האגף, נדרש מחזיק כלי ירייה פרטי רק להצהיר על התקנת כספת, בלי לדרוש ממנו אסמכתאות המאשרות זאת.
5. ביולי 2013 פורסם בתקשורת תחקיר שכותרתו "אקדח יורה מטרים ספורים מראש הממשלה", ובו נחשף שהטכנולוגיה הקיימת מאפשרת "הדפסת" כלי ירייה קטלני באמצעות מדפסת תלת-ממדית. מציאות זו מחייבת את המשרד לבט"פ ואת

משטרת ישראל, וכן גורמים ביטחוניים נוספים, להיערך להתמודדות עם הבעיה ועם הפיקוח עליה במישור החוקי.

פיקוח על בעלי כלי ירייה ארגוניים

1. תכניות העבודה של האגף כוללות שלושה סוגי ביקורות: ביקורת פתע, ביקורת רגילה וביקורת עומק. בשנת 2012 ביטל מנהל האגף את ביקורת העומק. השינוי לא לוה בהסברים ובנימוקים לכך ואף לא נדון בהנהלת המשרד לבט"פ. עוד נמצא שהמפקח המחוזי נדרש למלא רק את סוג הביקורת (פתע, עומק או רגילה), ואולם בפועל אין הבחנה בדוחות בנוגע לאופי הביקורת ולהיקפה.

2. דוחות הביקורת מדורגים בארבע דרגות - קל, בינוני, חמור וחמור ביותר. טיפול המפקחים המחוזיים בדוחות אינו אחיד, ואין הבחנה בין אופן הטיפול בדוחות לפי רמות הממצאים שבהם, להוציא את המקרים שבהם דרגת הליקוי היא "חמור ביותר".

3. עבודת המפקחים היא מוגבלת, ונעדרת יכולת הרתעה. מנגנון האכיפה היחיד הוא ביטול הרישיון או התלייתו עד ביצוע שימוע לארגונים שממצאי הביקורת שנעשתה בהם העלו ליקויים חמורים ביותר. אין מנגנון אכיפה למקרים שבהם הליקויים פחות חמורים.

4. האגף לא קבע מבחנים להטלת סנקציות על המפרים את תנאי הרישיון, ולא דן בדרכים שיאפשרו להקנות למפקחים כלי אכיפה מרתיעים.

5. האגף לא קבע נהלים להליך השימוע, לא בנה מסד נתונים של החלטות קודמות שיעזרו לקבל החלטות דומות במקרים דומים ולא פעל להכשיר לכך את מנהלי המחוזות. עוד נמצא שלרוב הליך השימוע מתקיים בלי נוכחות של נציג הייעוץ המשפטי במשרד לבט"פ.

הפיקוח בחברות שמירה ואבטחה

1. מינואר עד אוגוסט 2013 12 מתוך 13 מקרים של רצח והתאבדויות בכלי ירייה בוצעו בכלי ירייה ארגוני. מגמת העלייה החדה במספר האירועים שבהם קיפחו אנשים את חייהם מכלי ירייה מורשים לעומת שנים קודמות מחייבת בחינה כוללת של הנושא.

2. באפריל 2013 הנחה השר, שכלי ירייה שנמצאים ברשות חברות השמירה והאבטחה לא יוצאו מחוץ לאתר המאובטח אלא יאוחסנו בו. עוד הנחה, שנדרש אישור חתום בידי ראש חטיבת אבטחה או ראש אגף מבצעים במשטרה להוצאתם מן האתר במקרים חריגים. יישום ההנחיות כרוך בתהליך מורכב המצריך בחינה מחודשת של מערך הפיקוח ובניית כלי בקרה חדשים באגף.

3. אף שכבר בדצמבר 2011 החליטה הממשלה להעביר את האחריות לתחום שירותי השמירה ממשרד המשפטים למשרד לבט"פ - עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2013, לא הושגה הסכמה בין המשרדים, והחלטת הממשלה לא בוצעה.

סיכום והמלצות

הנושא של רישוי כלי הירייה, החזקתם והפיקוח עליהם עולה לא אחת לקדמת השיח הציבורי. להחזקת כלי ירייה בידי אזרחים יש השפעה על תחושת הביטחון האישי, משום שהוא מקנה לבעליו את האפשרות להשתמש בו כדי להגן על עצמו ועל אזרחים אחרים. עם זאת החזקת כלי ירייה טומנת בחובה סכנות של שימוש לרעה ו"לקיחת החוק לידיים", וכן קיים חשש שכלי הירייה ייגנב או יאבד ויגיע לגורמים לא רצויים.

השר קבע מדיניות בנוגע לצמצום מספר כלי הירייה הבלתי חוקיים וכלי הירייה החוקיים שבידי הציבור ולצמצום של מספר הרישיונות הפרטיים. על כל הגורמים המעורבים ברישוי כלי ירייה לפעול בנחישות ברוח מדיניות זו, ובכלל זה האגף נדרש לגבש תכנית מסודרת להפחתת מספר כלי הירייה ולהשלים את הכנת התשתית המקצועית הדרושה לו לצורך זה.

ממצאי דוח זה עולה, כי על האגף לפעול להרחבת המישקים שבינו ובין משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשטרת ישראל, לשפר את הליך איתור המסוכנות וליזום שינויים נדרשים ליצירת מלוא הבקורות, כדי שכלי ירייה יינתן רק למי שראוי וכשיר לשאת אותו.

האגף מפקח על 1,163 בעלי רישיונות ארגוניים. ממצאי הביקורת מעלים כי עבודת הפיקוח הנעשית באגף אינה מלאה ומקיפה. על הנהלת המשרד לבט"פ והאגף לבצע בדיקה מחודשת ומקיפה של מערך הפיקוח כולו, ובכלל זה בחינה של סוגי הביקורת, היקפן ואופיין. יש לקבוע את תהליכי הדיווח ואת הדרכים להעלאת סוגיות מהותיות ועקרוניות לפני כל המפקחים. הנהלת האגף נדרשת לקבוע מנגנון להפקת הלקחים, והליך טיפול בליקויים החוזרים על עצמם, כן עליה ליזום שינויים נדרשים ליצירת מלוא הבקורות, כדי שכלי ירייה יינתן רק למי שראוי וכשיר לשאת אותו. הנהלת המשרד לבט"פ צריכה לקבוע מה הם הדיווחים שברצונה לקבל ואת מועדיהם.

למפקחים אין כמעט אמצעי אכיפה, ולפיכך נדרש האגף לבחון את הדרכים להקנות להם כלים שיש בהם כדי להרתיע את בעלי הרישיון מלהפר את תנאיו. על הנהלת המשרד לבט"פ לבחון את האפשרות של הכללת החוק במסגרת של חוק העברות המינהליות, כדי שבדרך זו יוקנו למפקחים אמצעי הרתעה, והשימוש במנגנון של קנס מינהלי יסייע לייעל את עבודתם.

על הנהלת המשרד לבט"פ והאגף להמשיך לפעול באופן מושכל ליישום הנחיית השר לצמצום מספר כלי הירייה, תוך שמירה על איזון בין הזכות לנשיאת כלי ירייה להגברת תחושת הביטחון האישי וההגנה על שלום הציבור, ובין החשש משימוש בלתי ראוי בכלי הירייה והגעתו לגורמים לא רצויים.



מבוא

חוק כלי-הירייה, התש"ט-1949 (להלן - החוק או חוק כלי הירייה),³ והתקנות שהותקנו על פיו מסדירים את נושא הרישוי, הנשיאה וההחזקה של כלי ירייה. השר לביטחון הפנים (להלן - השר) ממונה על ביצוע החוק, ולפיו עיסוק בכלי ירייה לרבות ייצור, ייבוא, ייצוא, רכישה, מכירה, משלוח, אחסון, הובלה, החזקה ונשיאה לא ייעשה אלא על פי רישיון.⁴

האגף לרישוי כלי ירייה (להלן - האגף) במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) הוא האחראי למתן רישיונות לעיסוק בכלי ירייה. לשכות האגף פזורות בשישה מחוזות (צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום). מצבת האגף על לשכותיו מונה 36 עובדים. הרישיונות ניתנים לאנשים פרטיים והן לארגונים.

לפי נתוני האגף בסוף שנת 2012 היו 151,233 בעלי רישיונות פרטיים שהחזיקו 159,438 כלי ירייה פרטיים. כמו כן היו 1,163 גופים שהחזיקו 133,187 כלי ירייה.

הזכות לשאת כלי ירייה אינה זכות מוקנית הנתונה מלכתחילה בידי הפרט, אלא מותנית בקבלת רישיון. הליך קבלת רישיון לכלי ירייה נועד ליצור איזון ראוי בין האינטרס לאפשר לציבור לשאת כלי ירייה מסיבות שונות, ובין האינטרס להגן על הציבור עצמו מפני פגיעה מהם. קבלת רישיון פרטי לכלי ירייה מותנית בעמידה בתנאי סף הכרחיים וכן בעמידה של המבקש באחד מן העילות והקריטריונים (להלן - תבחינים) שנקבעו על ידי השר בתיאום עם גורמי הביטחון. ככלל, המגמה היא לתת כלי ירייה אחד בלבד לכל אדם שעומד בתנאי הסף, אף אם מתקיימים לגביו כמה תבחינים המצדיקים קבלת רישיון, אולם ישנם בעלי רישיונות המחזיקים יותר מכלי ירייה אחד. במאי 2013 הנחה השר, כי "ככלל אין לאשר לאדם נשיאה של יותר ממשק אחד לאדם" (ראו להלן).

חלק מן התבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה שנקבעו לגבי אדם פרטי חלים גם על ארגונים המבקשים רישיון (להלן - רישיון ארגוני). החוק מגדיר את הגופים הרשאים לבקש רישיון ארגוני. גוף המבקש רישיון לכלי ירייה מחויב למנות ממונה על כלי הירייה בארגון, והוא יחויב בקבלת רישיון מיוחד (להלן - רישיון מיוחד). כמו כן הוא ירכז את נושא מערך כלי הירייה בארגון, יהיה אחראי לכל כלי הירייה, לתקינותם, לאבטחתם ולשימוש בהם וכן למשתמשים בהם. התנאים לקבלת רישיון ארגוני נקבעים על ידי האגף ומשטרת ישראל. הארגונים כוללים בעיקר חברות לשירותי אבטחה ושמירה, יישוביים, מפעלים, משרדי ממשלה וארגונים המשתמשים בכלי ירייה כמו מטווחי ירי ובתי מסחר לכלי ירייה.⁵

עד מרץ 2011 היה שר הפנים ממונה על ביצוע החוק, והאגף פעל במשרדו. בדצמבר 2010 החליטה הממשלה להעביר את סמכויות שר הפנים שבחוק לשר לביטחון הפנים ואת האגף למשרד לבט"פ. ההחלטה התקבלה בעקבות המלצותיה של ועדה בין-משרדית⁶ לבחינת מערך הרישוי של כלי

3 זהו אחד מחוקיה הראשונים של המדינה, תוקפו משנת 1949, והוא החליף את פקודת כלי הירייה המנדטורית (הצ"ח התש"ט, 28,34).

4 במרץ 2013 בחרה ועדת המכרזים של המשרד לביטחון הפנים "יועץ מקצועי לשם קידום רפורמה בחוק כלי ירייה, תש"ט-1949", שנדרש לסייע בהכנת תזכיר חוק חדש.

5 המסגרת החוקית לרישוי שומרים ולהסדרת עיסוקם נמצאת בחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972. החוק קובע, כי לא יקיים אדם משרד לשירותי שמירה, לא יארגן שירותי שמירה ולא יעסוק כשומר, אלא אם יש בידו רישיון לכך מאת ועדת הרישוי הממונה על ידי שר המשפטים העוסקת במתן רישיונות להפעלת שירותי שמירה. כמו כן, על פי המלצת שר הביטחון, השר מאשר שיישוב מסוים ראוי לנשיאת כלי ירייה לצורך השמירה על הנפש, הרכוש ועל דרכי התחבורה אליו. על פי החוק יהיה ממונה השמירה ביישוב בעל רישיון מיוחד להחזקת כלי ירייה. יצוין כי מפעל ראוי נקבע לפי מיקום המפעל או אופי עיסוקו. בכל מפעל ראוי יש בעל רישיון מיוחד להחזקת כלי ירייה.

6 הוועדה בראשות ניצב בגמלאות דן ברינקר ובהשתתפות נציגים ממשרדי הפנים, המשפטים, הבריאות, המשרד לבט"פ ונציגת ציבור. הוועדה הגישה את המלצותיה ביולי 2005.

הירייה לשומרים (להלן - ועדת ברינקר). הוועדה המליצה, בין היתר, על העברת הטיפול ברישוי של כלי הירייה לשומרים בחברות שמירה מאחוריותו של משרד הפנים לאחריות המשרד לבט"פ, שתאפשר את ביצוען של משימות חשובות נוספות הקשורות לנושא. למימוש החלטת הממשלה הוקם צוות משותף לשני המשרדים, ובפברואר 2011 נחתם מזכר הבנות ביניהם שמטרתו להתוות את קשרי העבודה, ההיקף ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים בשלבי המעבר.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את נושא "רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם". בבדיקה נבחנו ההליכים למתן רישיון להחזקת כלי ירייה ומערכת הפיקוח והבקרה על קיום תנאי הרישיון והוראות החוק. הבדיקה נעשתה במשרד לבט"פ: במטה, באגף ובשש לשכותיו. בבדיקת השלמה נערכו במשרת ישראל בחטיבת האבטחה, במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). בבדיקה קודמת של הנושא בידי משרד מבקר המדינה התקיימה בשנת 1997.⁷

מדיניות המשרד לבט"פ

בשנים 2011 ו-2012 ביטא השר את מדיניותו בנושא כלי הירייה במסמכי מדיניות. אחד היעדים במדיניות שקבע השר היה "שיפור משמעותי ברמת הביטחון האישי והקהילתי ותחושת הביטחון האישי". במסמך מדיניות השר לשנים 2011-2012 מאוקטובר 2011 צוין, שהמהלך של העברת האגף ממשרד הפנים למשרד לבט"פ יביא לידי הגברה והידוק של שיתוף הפעולה בין מנגנוני התיאום והפיקוח של משרת ישראל ושל האגף, כדי לצמצם באופן ממשי את מספר כלי הירייה המוחזקים ללא רישיון, ולהגביר את הפיקוח והשליטה על כלי הירייה. המסמך בנושא מדיניות השר לשנת 2013 מאוגוסט 2012 דומה בעיקרו למסמך שפורסם באוקטובר 2011. במטרות וביעדים נקבע שיש לפעול לצמצום מספרם של כלי הירייה הבלתי חוקיים ובשימוש האסור בכלי ירייה חוקיים במדינת ישראל.

באוגוסט 2011 פורסמו גם תבחינים למתן רישיון להחזקת כלי ירייה ברישוי פרטי שהשר חתום עליהם. בראשיתם צוין, כי "מדיניות השר הינה לצמצם את מספר כלי הירייה המצויים בידי הציבור, תוך העדפת כלי ירייה לארגונים מורשים, ובהרשאתם - למועסקים בהם לצורך עיסוקם". עמדה דומה הציג השר בדיון שקיים במאי 2013 עם נציגי המשטרה ועובדי המשרד לבט"פ, ובו ביקש המלצות נוספות לצמצום מספר הרישיונות הפרטיים. הוא ציין שאיום הטרור שהיה קיים בזמנו הוסר ברובו, ועל כן יש להתאים לכך את מספר כלי הירייה.

יצוין כי במאי 2013 פרסם מבקר הפנים של המשרד לבט"פ (להלן - מבקר הפנים) דוח ביקורת בנושא "השירות לאזרח בתחום כלי ירייה פרטיים" (להלן - דוח הביקורת). מדוח הביקורת עולה שמדיניות השר בנוגע לצמצום ממשי במספר כלי הירייה המוחזקים ללא רישיון אינה מיושמת הלכה למעשה. מבקר הפנים המליץ למנהל האגף "לנהוג ביתר נחישות, תקיפות ונחרצות ולפעול בכל דרך אפשרית, בין בפעילות שוטפת, בין בפעילות יזומה ובין בפעילות שונה ממה שנעשה עד כה, למימוש מדיניות השר הנוגעת לצמצום משמעותי של כלי נשק המוחזקים ללא רישיון".

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנקט האגף ליישום מדיניות השר בנוגע לצמצום מספרם של כלי הירייה הבלתי חוקיים, כלי הירייה החוקיים ובמספרם של בעלי הרישיונות הפרטיים. להלן הממצאים:

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 522.

הפעולות לצמצום מספר כלי הירייה הבלתי חוקיים

בתקנות כלי היריה (תוקפם של רישיונות), התשס"ג-2002 (להלן - התקנות), נקבע כי תוקפו של רישיון כלי ירייה פרטי יהיה שלוש שנים ממועד נתינתו או חידושו. החוק קובע שמי שמחזיק בכלי ירייה שלא על פי רישיון, עובר עברה שדינה שישה חודשי מאסר. עוד קובע החוק, כי מי שהחזיק כלי ירייה בהיתר לפי החוק, ופקע היתרו, חייב למסור את כלי הירייה למשמרת במשטרה. בתבחינים שפורסמו באוגוסט 2011 נכתב, כי האגף "מאפשר למי שלא חידש במועד החידוש הקבוע, ועונה לאחד התבחינים התקפים, לחדש את רישיונו אם לא חלפו שישה חודשים מיום פקיעת הרישיון, בתוספת תשלום בגובה אגרת רישוי לשנה אחת". כמו כן נכתב, כי בתום שישה חודשים יודא האגף את הפקדת כלי הירייה, ורק לאחר מכן יאפשר, אם לא חלפו שלוש שנים מיום פקיעת הרישיון, לחדש את הרישיון בתוספת תשלום. אם חלפו יותר משלוש שנים "יישקל אי חידוש הרישיון למשך תקופה של שלוש שנים, אשר בתומה יוכל להגיש בקשה לרישיון חדש".

1. נמצא כי התבחינים האמורים בנוגע לחידוש רישיון אינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוק. החוק קובע כי מי שלא חידש את רישיונו במועד החידוש הקבוע לו עובר עברה. לעומת זאת, לפי התבחינים אותו אדם שלא חידש את רישיונו אך עומד בתבחינים התקפים, יכול לחדש את רישיונו, אם טרם חלפו שישה חודשים מיום פקיעת הרישיון, בתוספת תשלום בגובה אגרת רישוי לשנה אחת. עוד נקבע בתבחינים, כי מי שהחזיק בכלי ירייה יותר משלוש שנים ללא רישיון תקף - יישקל אי-חידוש רישיונו למשך תקופה של שלוש שנים, ובתום התקופה יוכל להגיש בקשה לרישיון חדש.

בתשובת המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 (להלן - תשובת המשרד לבט"פ) נכתב, כי "הסעיפים המתירים לכאורה לציבור לחדש את רישיון הנשק לאחר מועד פקיעת התוקף יוסרו מנוסח התבחינים". עוד נכתב "כי עצם מתן אפשרות לחידוש רישיון בשלב מאוחר יותר, אין פירושו מתן היתר לאי-הפקדת כלי הירייה עד לחידושו". לדעת המשרד לבט"פ ניתן להשתמש בכלי המינהלי של אי-מתן רישיון כעונש לאדם שלא הפקיד את כלי הירייה, ואולם השימוש בכך הוא בעייתי כאשר יש עילה לנשיאת כלי הירייה. בהקשר זה ציין המשרד לבט"פ, כי החוק אינו אוסר על מתן רישיון למי שהחזיק בעבר כלי ירייה ללא רישיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסדר שנקבע יצר מציאות שבה בעל רישיון יכול להפר את הוראות החוק בלי שיינקט נגדו הליך מינהלי לביטול רישיון. לפיכך נדרש האגף לפעול בנחישות לקיום הוראות החוק, לרבות דיווח מידי למשטרה על מחזיקי כלי ירייה שלא חידשו את רישיונם במועד. אם האגף והנהלת המשרד לבט"פ סבורים שיש מקום להגמיש את הוראות החוק עליהם לפעול לתיקונו, כדי למנוע מצב שמעודד הפרה של הוראותיו.

2. האגף נוהג להעביר למשטרה את רשימת בעלי הרישיונות שרישיונם פקע רק לאחר חצי שנה מפקיעת הרישיון. יצוין כי בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיולי 2013 אמר השר, כי מי שלא חידש את הרישיון יותר משישה חודשים "נכנס אצלי לקטגוריה של דרוש [ל]חקירה וזה פלילי".

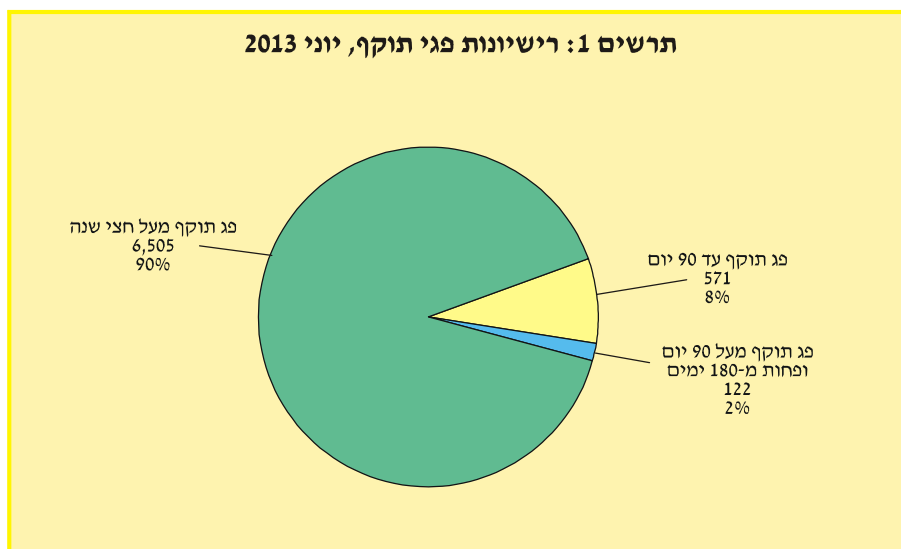
בדצמבר 2010 פרסם קצין רישוי נשק ארצי (להלן - קצין רישוי) הנחיה (הוראת שעה) ולפיה "נקודת המוצא בטיפול המשטרתי בקבלת/תפיסת כלי ירייה שרישיונו פג הינה להפסיק את המשך החזקת כלי הירייה באופן מידי ולתפוס כל כלי ירייה המוחזק בידי אדם ללא רישיון, בניגוד לתנאי הרישיון ובניגוד לחוק, כל זאת ללא מגבלת מקום המגורים". בהנחיה נכתב שהאגף אמנם מאפשר לחדש רישיון שפג תוקפו גם כמה חודשים לאחר פקיעתו, אך ההסדר לא נקבע מטעם משטרת ישראל, שהיא הגוף האוכף האמון על שלום הציבור וביטחונו.

מזן האמור לעיל עולה שקיים פער בין התנהגות האגף ובין עמדת המשטרה, ואולם חילוקי הדעות לא נדונו בהנהלת המשרד לבט"פ, ולא התקבלה החלטה כיצד יש לנהוג.

3. מנתוני האגף שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה, כי ביוני 2013 היו 7,198 רישיונות פגי תוקף הרשומים על שמם של תושבים פעילים; 6,276 רישיונות פגי תוקף רשומים על שמם של נפטרים ו-607 רישיונות פגי תוקף רשומים על שמם של אזרחים שעזבו את הארץ, אך כלי הירייה שהיה ברשותם לא הוחזר.

עולה אפוא כי יש יותר מ-14,000 כלי ירייה ללא רישיון תקף, והם מוחזקים שלא כדין.

בתרשים שלהלן מוצג זמן פקיעת התוקף (של רישיונות תושבים) נכון ליוני 2013: תוקף מרבית הרישיונות פקע לפני יותר מחצי שנה, ורק מיעוטם לפני שלושה עד שישה חודשים, או עד שלושה חודשים.



נמצא ש-90% ממחזיקי כלי ירייה שרישיונם פקע מחזיקים אותו שלא כדין יותר מחצי שנה.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, שהאגף הוציא באופן שוטף מכתבי התראה למי שלא ענה על התבחינים ולמי שלא חידש את רישיונו בזמן, וכן יידע את המשטרה בכך. בתשובה משלימה של המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מינואר 2014, הוא כתב שהכין נוהל ולפיו התראה על אי-חידוש הרישיון במועד הנדרש תישלח בדואר רשום חודש לאחר פקיעת תוקפו. לאחר פרק זמן נוסף של שישה חודשים יפנה פקיד הרישוי למשטרה בבקשה לאכוף את החוק כלפי בעל הרישיון.

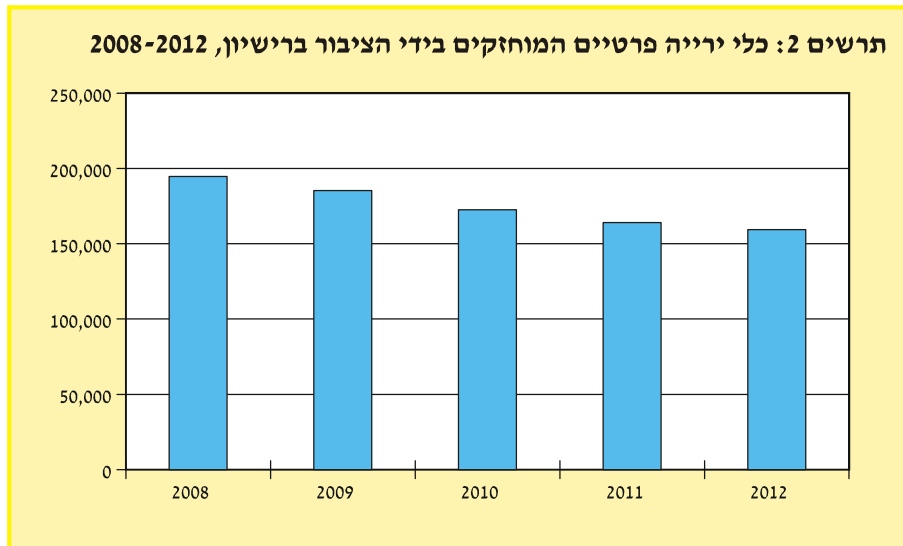
בתשובת משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 (להלן - תשובת המשטרה) נכתב, שכיום מי שרישיונו פקע לפני יותר מחצי שנה והוא לא חידשו מוכרז "דרוש לחקירה".

יצוין כי גם לפי הנוהל החדש מכתבי ההתראה למחזיקי כלי הירייה נשלחים סמוך לפקיעת הרישיון, ויידוע המשטרה נעשה בתום שישה חודשים מיום פקיעת הרישיון. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף, כי היעדר הטיפול בנושא רישיונות פגי תוקף במשך פרק זמן של שישה חודשים הוא ליקוי חמור המנוגד להוראת החוק שלפיה בעל רישיון שפג תוקפו חייב להפקיד אותו עם כלי הירייה במשטרת ישראל מיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנתון שלפיו 90% ממחזיקי כלי ירייה שרישיונם פקע מחזיקים אותם שלא כדין יותר מחצי שנה מחייבים את האגף ואת המשטרה לשפר ולייעל את המישק⁸ ואת שיתוף הפעולה ביניהם, ולנקוט אמצעי אכיפה סמוך למועד פקיעת הרישיון. טיפול מהיר ואפקטיבי יוביל לקיום הוראות החוק, ולסייע ביישום מדיניות השר לצמצום מספר כלי הירייה הלא חוקיים.

הפעולות לצמצום מספר כלי הירייה החוקיים

משרד מבקר המדינה בחן את השינויים במספר כלי הירייה שבידי הציבור בשנים 2008-2012. בתרשים שלהלן נתונים על הירידה במספר כלי הירייה הפרטיים שבידי הציבור.



8 דרכי ההתקשרות באמצעות מחשב.

מן התרשים עולה שבשנים 2008-2012 חלה ירידה של כ-18% במספר כלי הירייה שהוחזקו בידי הציבור ברישיון: בשנת 2009 חלה ירידה של כ-5% לעומת 2008, ב-2010 של ירידה של כ-7% לעומת 2009, ב-2011 ירידה של כ-5% לעומת 2010 ובשנת 2012 ירידה של כ-3% לעומת 2011. עיקר הירידה במספר כלי הירייה הפרטיים שבידי הציבור בחמש השנים האחרונות הייתה בין השנים 2008-2010 (ירידה של כ-11%), ודווקא לאחר מעבר האגף למשרד לבט"פ התמתנה הירידה.

בתשובה משלימה של המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מינואר 2014, הוא כתב שבעקבות יישום מדיניות השר, בשנת 2013 חלה ירידה של כ-6% במספר כלי הירייה שהוחזקו ברישיון בידי הציבור לעומת שנת 2012.

נמצא שהאגף לא הכין הצעות שיביאו לצמצום אפקטיבי ומשמעותי לעומת שנים קודמות במספר כלי הירייה הפרטיים, ולא הכין תכניות מפורטות על האמצעים הנדרשים להשגת היעד להפחתת מספרם. לדעת משרד מבקר המדינה, הנהלת המשרד לבט"פ נדרשת לבחון את מכלול ההיבטים של הנושא תוך הדגשת התועלת החברתית ותחושת הביטחון של הציבור, ולהנחות את האגף לגבש לפיהם תכנית מפורטת ליישום מדיניות השר.

תבחינים למתן רישיונות

1. השר אחראי לקביעת התבחינים למתן רישיון כלי ירייה בהתייעצות עם המשטרה, משרד הבריאות וגורמי הביטחון. המשרד לבט"פ מפרסם את דרישות הסף ואת התבחינים למתן רישיון לכלי ירייה באתר האינטרנט שלו. החוק קובע שלא יינתן רישיון למי שטרם מלאו לו 21 שנה. דרישות הסף קובעות גם שעל מבקש הרישיון להיות תושב קבע השוהה בישראל באופן רציף שלוש שנים לפחות, או תושב קבע שאינו אזרח מגיל 45 ומעלה; הוא נדרש לשליטה בסיסית בשפה העברית. כמו כן עליו להיות בוגר צבא, שירות לאומי, או שירות אזרחי, ואם אינו עומד בתנאי זה עליו להיות בן 27 ומעלה. התבחינים נבדקים מדי שנתיים.

התבחינים התקפים ביולי 2013 פורסמו לציבור באוגוסט 2011, ונקבע בהם כי מי שהיה בעל רישיון כדין ערב כניסת התבחינים לתוקף, אך לפי תבחינים אלה אינו זכאי לרישיון, רישיונו ימשיך להיות בתוקף עד מועד פקיעתו או למשך שישה חודשים לפי המאוחר. יצוין כי הלשכה המשפטית במשרד לבט"פ בשיתוף משטרת ישראל מכינים עדכון לתבחינים, ועם סיומם יובאו לאישור השר.

בתשובת המשטרה נכתב ש"כלל התבחינים נכתבו, אושרו והופצו מחדש" על ידי המשטרה והאגף, והם ממתינים לאישור ולחתימה של השר.

בדיון שהתקיים במשרד המשפטים במרץ 2013 עלה, כי עמדת נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים היא, כי ראוי לקבוע את התבחינים בתקנות ולא בנוהל. לדעת נציגי משרד המשפטים התבחינים מאוגוסט 2011 נחתמו על ידי השר ופורסמו "בטרם לובנו כל הבעיות המשפטיות שמעוררים התבחינים". נציגי המשרד לבט"פ מסרו, כי כוונתם לקבוע בתקנות רק את החלק

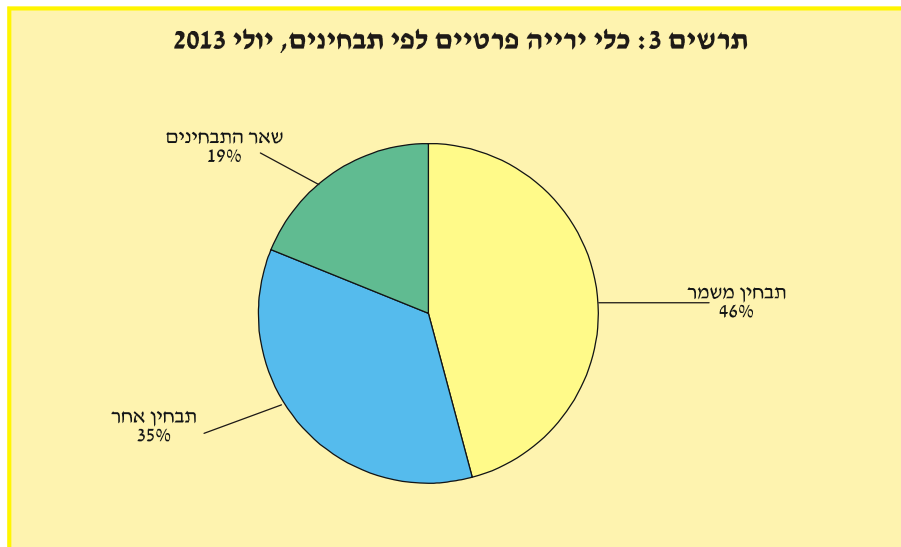
9 זאת בעיקר בשל הפגיעה האפשרית בחופש העיסוק ובשוויון הכרוכה בהוראות התבחינים, וכמתחייב מהוראות סעיף 21 לחוק שעניינו ביצוע ותקנות.

שעניינו דרישות הסף, והתבחינים עצמם יישארו בנוהל, וזאת "על מנת לשמר את הגמישות הנחוצה בהקשר זה".

בטבלה להלן מפורטים התבחינים העיקריים למתן רישיון פרטי לכלי ירייה (תבחינים אלה תקפים במועד סיום הביקורת באוגוסט 2013):

תבחין	הסבר
שימור זכאות שניתנה בעבר ("משמר")	מי שמחזיק כדין ברישיון תקף לאקדח, רובה אויר או אקדח אויר, במשך עשר שנים או יותר ברצף, או מי שמחזיק כדין ברישיון לרובה צייד (כדוריות), רובה זעיר או רובה צבאי, במשך 15 שנים או יותר ברצף.
אחר	מומלצי מערכת הביטחון ובעלי 'עניין מיוחד' מטעמים ובהמלצתם.
מגורים ביישוב זכאי	מי שהוכיח כי מרכז חייו מתקיים ביישוב אשר לגביו נקבעה זכאות על ידי משטרת ישראל.
שירות סדיר בכוחות הביטחון	סרן ומעלה או מקבילים לו בכוחות הביטחון בשירות סדיר; קצינים מדרגת סגן ונגדים מדרגת רס"ר או מקבילים בשירות סדיר בכוחות הביטחון, בתום שהייה של שנתיים לפחות בדרגה זו.
עבר ביטחוני	משוחררי צה"ל בדרגת סא"ל ומעלה או מקבילים להם בכוחות הביטחון; קצינים בשירות מילואים פעיל בדרגות סרן ומעלה או מקבילים להם בכוחות הביטחון.

ביולי 2013 היו בעלי רישיון בתבחין "משמר", 52,127 בתבחין "אחר" ו-27,756 בשאר התבחינים. יוער כי מרבית בעלי הרישיון בתבחין "אחר" מחזיקים ברישיון עוד מלפני שנת 1996, והם מועברים אוטומטית לתבחין "משמר" בהגיע מועד חידוש רישיונם. עד יוני 2015 צפוי התבחין "אחר" להיבלע בתבחין "משמר". בתרשים שלהלן מוצג השיעור של בעלי הרישיונות על פי התבחינים.



יודגש כי התבחין "משמר" והתבחין "אחר" הם תבחינים שביסודם אין צורך קונקרטי ומהותי בהחזקת כלי ירייה; מדובר בתבחינים שאינם תלויים במקום מגורים, בעיסוק נדרש או בצורך מהותי אחר. יוצא אפוא כי רובם המכריע של בעלי הרישיונות - כ-81% מבעלי כלי הירייה הפרטיים (כ-120,000) - מחזיקים ברישיון על יסוד התבחינים הכלליים האמורים, ורק 19% (כ-28,000) מחזיקים ברישיון על יסוד תבחינים המצביעים על צורך קונקרטי מהותי.

2. במאי 2012 התקיים במשרד לבט"פ דיון בנושא התבחין "משמר", בהשתתפות נציגי האגף, הלשכה המשפטית במשרד, משרד המשפטים והמשטרה. בסיכום הדיון נרשם: "מוסכם כי עצם קיומו של תבחין [משמר] הינו בבחינת מצב בלתי נורמאלי. במשטר של רישיון יש להקפיד על עמידה בקריטריונים מהותיים בלבד. הדבר אמור ביתר שאת לעניין כלי ירייה במשפט הישראלי, בהעדר זכות קנויה להחזקתו". עוד צוין, כי "מכלל העמדות שעלו בדיון מסתמן כי המדיניות הראויה... תהיה לבטל את התבחין המשמר ולקבוע בהוראות מעבר בלבד, כי מי שמחזיק בכלי ירייה כדין עד ביטול התבחין, ימשיך להחזיק בכלי המסוים בלבד".

יצוין כי באוקטובר 2012 כתב מנהל האגף לראש חטיבת אבטחה במשטרה שהתבחין "משמר" מפחית לחצים מצד הציבור, ולכן הוא ממליץ להשאירו למרות הבעייתיות שבו. בישיבה בנושא תבחינים שהתקיימה ביוני 2013 בהשתתפות נציגי המשרד לבט"פ ונציגי המשטרה, אמר מנהל האגף, ש"התבחין המשמר לא התחיל כתבחין אלא כקריטריון. זהו אינו תבחין המצביע על צורך".

משרד מבקר המדינה העלה, כי מתחילת יוני 2012 שינה האגף את סיווג התבחינים הקיימים ברישיונות תקפים לתבחין אחד - "משמר". יוצא אפוא שכל מי שהחזיק כדין וברצף אקדה או רובה אויר במשך עשור, וכלי הירייה ניתן לו על סמך תבחין קונקרטי, נכלל באופן אוטומטי בתבחין "משמר" ללא תלות בתבחין שמכוחו ניתן לו הרישיון¹⁰. השינוי הוא בלתי הפיך וחל על מספר עצום של רישיונות לכלי ירייה שניתנו על בסיס תבחינים מוגדרים ותלויי עילות, והוא מקבע אותם כרישיונות בתבחין "משמר" שאינו תלוי בקיום תנאי כלשהו.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, כי מדובר בשינוי במערכת המחשוב שנועד לאפשר אכיפה טובה ושיטתית יותר של התבחינים התקפים, ואפשר לאגף להתמקד באכיפת התבחינים המהותיים כלפי מי שאיננו עומד בתנאי התבחין "משמר". זאת מאחר שלגבי העומדים בתנאי התבחין "משמר" לא נדרשה אכיפה. הוא הוסיף כי "בעלי רישיון אשר אינם עומדים היום בדרישות התבחין המשמר לא יקבלו חידוש רישיון על סמך עילה זו מ-1.1.14".

אימוץ השינוי בסיווגים באופן שמרחיב את השימוש בסיווג "משמר", לא עלה בקנה אחד עם ההחלטה העקרונית של השר לנקוט במדיניות מצמצמת בכל הקשור לרישוי כלי ירייה. הוא עמד גם בסתירה לסיכום הדיון שהתקיים במשרד לבט"פ במאי 2012, ובו נקבע כי עצם קיומו של תבחין "משמר" הוא בבחינת מצב בלתי נורמאלי, וכי המדיניות הראויה תהיה לבטל את תבחין "משמר" תוך קביעת הוראות מעבר.

3. כאמור, באוגוסט 2011 חתם השר על תבחינים חדשים ובהם צוין כי "ככלל יינתן כלי ירייה אחד בלבד לכל תושב העומד בתנאי הסף אף אם מתקיימות לגביו מספר עילות המצדיקות רישיון". מנהל האגף רשאי לאשר מתן רישיון נוסף מטעמים מיוחדים. בדיון שהתקיים אצל השר במאי 2013 הוא הנחה, כי מאותה עת תבוטל האפשרות להחזקה או נשיאה של יותר מכלי ירייה אחד, ואישור כזה יינתן רק כחריג על ידי ראש אגף המבצעים במשטרה.

בניגוד להנחייתו האמורה של השר לא בחנו האגף והמשטרה אם נדרש להמליץ לשר להרחיב את ההנחיה גם לצמצום מספר הרישיונות שניתנו בעבר למחזיקים יותר מכלי ירייה אחד.

מנתוני האגף עולה, כי ביוני 2013 8,329 בעלי רישיון תקף החזיקו יותר מכלי ירייה אחד. מהם 6,259 החזיקו בשני כלים, 1,397 החזיקו בשלושה כלים, 360 בארבעה כלים, 282 החזיקו בין חמישה לעשרה כלים ו-31 החזיקו יותר מעשרה כלים (אחד מהם החזיק ב-70 כלים). עוד עולה, כי באותו מועד החזיקו 1,013 איש יותר מכלי ירייה אחד ללא רישיון.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב כי "האגף בוחן נושא זה מחדש בעקבות הנחיית השר והדבר אמור לבוא לידי ביטוי בנוסח התבחינים העדכני המתגבש בימים אלה שייעשה על דעתו של ראש אגף המבצעים [במשטרה]".

10 השינוי חל על רישיונות תקפים בלבד לתקופת ההחזקה ועל סוגי כלי הירייה כדלקמן: "אקדה ורובה אויר כשבעל הרישיון החזיק בסוג כלי זה מעל 10 שנים (גם אם החליף כלי ירייה מאותו סוג). חישוב 10 שנים יבוצע מתאריך פג תוקף של רישיון נוכחי".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מנהל האגף וראש אגף מבצעים במשטרה לבחון עם הגורמים הרלוונטיים במשרד לבט"פ ובמשטרה, את הדרכים האפשריות לצמצום מספר הרישיונות להחזקת יותר מכלי ירייה אחד שניתנו בעבר, ואת הצורך לקבוע הוראת מעבר ליישום ההחלטה. ואמנם, החל במאי 2013 הועברה סמכות זו ממנהל האגף לראש אגף מבצעים במשטרה, אך ראוי ששניהם יגבשו מתווה עתידי לצמצום רישיונות אלה ויקבעו כללים למתן היתר להחזקה ולנשיאה של יותר מכלי ירייה אחד.

הליך רישוי כלי ירייה

החוק קובע כי פקיד רישוי¹¹ רשאי לפי שיקול דעתו, לתת רישיון או לסרב לתתו, להתנותו בתנאים ובהגבלות או לבטל רישיון בתוך תקופת תוקפו. בחוק נקבע שמתן רישיון והחזקתו מותנים גם בהמלצות של משטרת ישראל ומשרד הבריאות¹² (ראו להלן).

סוגי הרישיונות הניתנים הם: רישיון לכלי ירייה פרטי; רישיון לכלי ירייה ארגוני; רישיון מיוחד למפעל ראוי, ליישוב ראוי, לחברת שמירה ולמשרד ממשלתי; רישיון עשיית עסק בכלי ירייה (סוחר נשק); רישיון מנהל מטווח קליעה; רישיון מפקח מטווח קליעה ורישיון מדרוך ירי.

הליך למתן רישיון ארגוני

החוק קובע כי פקיד רישוי רשאי לתת רישיון ארגוני. רישיון זה ניתן לארגון מורשה כמפורט להלן: לממונה של יישוב על החזקת כלי ירייה להגנת הנפש והרכוש של היישוב ועל התחבורה אליו; לבעל מפעל ראוי או למנהלו או למי שהוסמך להיות אחראי לביטחון במפעל; לעובד מדינה לצורכי ביטחון הקשורים לתפקידיהם של עובדי המשרד הממשלתי; לבעל חברת שמירה או אבטחה מורשה¹³ לשימוש המועסקים בשירותי השמירה שלו. בתקנות נקבע תוקפם של רישיונות אלה לשנתיים.

לפי נתוני האגף, בסוף שנת 2012 היו 1,163 בעלי רישיונות ארגוניים. מהם 394 רישיונות לחברות שמירה ואבטחה (כ-33%), 278 למפעלים מורשים (כ-24%), 253 ליישובים זכאים (כ-22%), 95 למטווחים (כ-8%), 70 לסוחרים (כ-6%), 65 למשרדי ממשלה (כ-6%) ושמונה ליצרנים (כ-1%).

- 11 לפי החוק, פקיד רישוי פירושו אדם שהתמנה על ידי השר במינוי שפורסם ברשומות. עובדי האגף הוסמכו כדין להיות פקידים רישויים.
- 12 לפי החוק, פקיד רישוי רשאי לדרוש שמבקש רישיון ייבדק אצל רופא שקבע מנכ"ל משרד הבריאות לבדיקת כושרו הרפואי לשאת כלי ירייה, ותוצאות הבדיקה יועברו לפקיד הרישוי. אחת לחודש מבוצעת הצלבת נתונים במדיה מגנטית של המחזיקים ברישיון כלי ירייה עם מאגרי משרד הבריאות.
- 13 בהתאם לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972.

הליך רישוי של כלי ירייה פרטי

1. המבקש רישיון פרטי לשאת ולהחזיק בכלי ירייה צריך לפנות אישית לפקיד רישוי באחת הלשכות, לצרף לבקשה אישורים המעידים על התאמתו לאחד התבחינים, לקיים ראיון אישי, לחתום על טופס ויתור על סודיות רפואית, על הסכמה להשתמש במידע שעל אודותיו במרשם הפלילי במשטרת ישראל ועל התחייבות להתקין כספת בביתו.

2. האגף מעביר במערכת הממוחשבת את פרטי המבקשים שעומדים בתנאי הסף ובתבחינים שנקבעו, למשטרת ישראל ולמשרד הבריאות לקבלת המלצות, אך הם אינם מועברים למשרד הרווחה (ראו להלן). משטרת ישראל בודקת במערכת הרישום הפלילי והמודיעיני על המבקשים והמחזיקים כלי ירייה וממליצה בהתאם לכך. משרד הבריאות בודק ומאשר את הכשירות הנפשית של מבקשי רישיונות ומחזיקי כלי ירייה. הבדיקה במשטרה ובמשרד הבריאות לבחינת כשירותם של כל בעלי הרישיונות מבוצעת מדי חודש.

3. האגף מנהל את מאגר המידע המכיל את הקובץ שבו מופיעים שמותיהם של כל בעלי הרישיונות ואת קובץ כלי הירייה שניתנו רישיונות להשתמש בהם. הקובץ מכיל נתונים אישיים על בעל הרישיון (לרבות לאום, דת, מין, אזרחות, מצב משפחתי, כניסות ויציאות מהארץ, בני משפחה, כתובות, טלפונים וכו') ופרטים מזהים של כלי הירייה והסטטוס שלו (הפקדה במשטרה, השבתה וכו'). לפי נתוני האגף, בסוף שנת 2012 היו 151,233 בעלי רישיונות פרטיים.

4. החוק קובע שאדם הרואה עצמו נפגע מההחלטה שלא לתת או לא לחדש לו את הרישיון - רשאי להגיש לאגף ערר בכתב תוך 45 ימים ממועד קבלתה. עוד נקבע כי ההחלטה בערר צריכה להינתן בתוך 45 ימים ממועד הגשתו. הטיפול בעררים הועבר החל באוקטובר 2012 ממטה האגף ללשכות. קיימים שלושה סוגי עררים: הראשון ערר בריאות בגין פסילה בעקבות המלצת משרד הבריאות. ערר זה מופנה להחלטת רופא בודק מתוך רשימה שקבע משרד הבריאות; השני ערר בגין אי-עמידה בתבחינים או בתנאי הסף, והוא נבדק באגף, והשלישי ערר משטרה בגין המלצה שלילית שנתנה המשטרה, והוא מופנה אליה לבדיקה נוספת.

בשנת 2012 הוגשו לאגף 1,451 עררים (731 מתוכם בגין אי-עמידה בתבחינים ו-720 עררי משטרה). מדוח הביקורת של מבקר הפנים עולה, כי הטיפול בעררים באגף ובמשטרה הוא ממושך ונמשך יותר מהקבוע בחוק. מנהל האגף השיב למבקר הפנים, בעיקר בנוגע לעררים המוגשים למשטרה, כי "עררים בהם נדרשת תגובת המשטרה נדונים [באגף] רק לאחר קבלת התגובה העלולה להגיע לעתים בזמן ארוך שאינה מאפשרת קבלת החלטה בזמן הקבוע בחוק". בתשובת המשטרה למבקר הפנים נכתב שהמשטרה ביצעה מספר פעולות לצמצום פערי הטיפול ולקיצור זמן הטיפול בערר: הגדלת מספר הקצינים המוסמכים לטיפול בערר מאחד לשלושה; הפסקת הנוהג להמתין לקבלת חוות דעת נוספת מיחידת השטח; הצבת קצין שכל עיסוקו הוא טיפול בעררים. המשטרה כתבה עוד שהיא פועלת באופן מזורז לצמצום זמני הטיפול, וכי עקב העומס בטיפול בעררים הסמיך המפק"ל גם את ראש מחלקת אבטחה ואת ראש מחלקת מעברים ותשתיות לטפל בהם.

להלן ממצאים על המישקים שבין האגף, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשטרת ישראל.

משרד הבריאות

1. החוק קובע כי פקיד רישוי שקיבל בקשה לרישיון יעבירה למנכ"ל משרד הבריאות שרשאי להודיע לו על אשפוז המבקש עקב מחלת נפש או חשש למחלת נפש, פקיד הרישוי רשאי גם להעביר למשרד הבריאות פרטים של מחדשי רישיון כלי ירייה שניתן להם בעבר. החוק קובע עוד,

כי רופא, פסיכולוג, קצין בריאות הנפש או עובד סוציאלי במערכת הבריאות שנודע לו שמתפלג אצלו מחזיק בכלי ירייה, ולדעתו הוא מסכן את עצמו או את הציבור - עליו להודיע על כך למנכ"ל משרד הבריאות, והוא רשאי להעביר את הידיעה בין היתר לפקיד הרישוי (להלן - הודעת מטפל). בחזור המנכ"ל מיוני 1996 נכתב שמנכ"ל משרד הבריאות הסמיך את ראש שירותי בריאות הנפש לקבל הודעות מטפל, והן יועברו על ידו לטיפול מנהל המחלקה למידע ולהערכה בשירותי בריאות הנפש (להלן - המחלקה).

2. בנוהל עבודה של המחלקה מאפריל 2004 בעניין הליך העברת מידע לאגף הובהר, כי מטרת הליך זה היא לבדוק אם יש מידע שממנו ניתן ללמוד על כושרו הרפואי של האדם לשאת כלי ירייה. ההליך מתייחס הן לאנשים שמחזיקים כלי ירייה ברשיון והן לאנשים המבקשים רישיון כזה. על פי הנוהל "תחילתו של ההליך היא העברת שאילתא ממוחשבת" הכוללת רשימת שמות מבקשים ומחזיקים מהאגף למחלקה, והמחלקה מבצעת "הקבלה ממוחשבת של השאילתא מול קבצי המאושפזים, הודעות מטפל וטיפול מרפאתי כפוי".

בנוהל נקבע עוד, כי על משרד הבריאות להעביר לאגף את המלצתו. המלצה שלילית תינתן במקרים האלה: א. מטופל שהיה או שנמצא בטיפול מרפאתי כפוי. ב. אדם שהגיעה לגביי הודעת מטפל לעניין כלי ירייה. ג. אדם שנפסל, ערער אצל רופא בודק, נמצא לא כשיר וערעורו נדחה. ד. אדם שנמצא באשפוז פסיכיאטרי או שאושפז בעבר.

לפי הנוהל, המידע המועבר לאגף אינו כולל מידע רפואי אלא רק המלצה. זכותו של המחזיק ברישיון או המבקש רישיון לערער על המלצת משרד הבריאות ועל החלטת פקיד הרישוי. במקרה כזה יופנה המערער לבדיקה על ידי רופא בודק שמונה לעניין זה על ידי מנכ"ל משרד הבריאות. תוצאות הבדיקה יועברו למחלקה ויוזנו לקובצי משרד הבריאות. בו בזמן תימסר הודעה לפקיד הרישוי על המלצת משרד הבריאות בהתאם לתוצאות הבדיקה.

למבקש שניתנה לגביו המלצה שלילית לא יינתן רישיון כלי ירייה. במקרה שההמלצה השלילית ניתנה למי שכבר מחזיק כלי ירייה - יפנה אליו האגף ויודיע לו על ביטול הרישיון וידרוש ממנו להפקיד את כלי הירייה במשטרה, ובו בזמן ימסור על כך הודעה גם למשטרה, כדי שתפעל לתפיסתו אם לא יפקיד את כלי הירייה.

נוהל עבודה משותף לאגף ולמשרד הבריאות

מבקר הפנים העלה בדוח הביקורת, בין היתר, ליקויים בקשרי העבודה שבין האגף למשרד הבריאות. כדוגמה לטיפול כושל הביא מבקר הפנים את הטיפול באירוע התאבדותו של אזרח שהחזיק בכלי ירייה. במקרה זה הוחזר הדיווח על אי-כשירותו של בעל הרישיון ממשרד הבריאות לאגף באפריל 2011 - יומיים לאחר שנשלח לבדיקתו. ואולם, רק שישה שבועות לאחר מכן, במאי 2011, הודיע האגף לאזרח על ביטול רישיונו. למרבה הצער האזרח התאבד חמישה ימים לפני שקיבל את הודעת האגף.

בין השאר התריע מבקר הפנים על כך שלא נמצא נוהל משותף או מסמך הבנות המפרט את הסמכויות והתפקידים של כל גוף. הוא המליץ למשרד לבט"פ למנות צוות בין-משרדי לכתיבת נוהל עבודה משותף לאגף ולמשרד הבריאות, ובו יפורטו בין היתר כל מישקי העבודה בין המשרדים וכן לוחות זמנים לטיפול.

יצוין כי במאי 2013 מינה השר ועדה בין-משרדית לקביעת מנגנון להגדרת מסוכנות לעניין קבלת רישיון כלי ירייה בהשתתפות נציגי המשרד לבט"פ ומשרדי הבריאות, המשפטים והרווחה (להלן - הוועדה הבין-משרדית). מדוח של הוועדה מאוגוסט 2013 עולה שהיא עסקה ב"קביעת מנגנון לצורך הגדרת מסוכנות לעניין קבלת רישיון כלי ירייה", אך לא דנה בהכנת נוהל כאמור.

גם לאחר התרעתו של מבקר הפנים, לא הוכן נוהל משותף או מסמך הבנות המפרט את חלוקת הסמכויות והתפקידים בין האגף ובין משרד הבריאות, והוועדה הבין-משרדית לא עסקה בהכנת נוהל עבודה משותף לאגף ולמשרד הבריאות כפי שהמליץ מבקר הפנים. רק בעקבות הביקורת הכין האגף, בינואר 2014, נוהל לשיתוף פעולה בינו לבין משרד הבריאות המפרט את חלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם.

הטיפול בהודעות מטפל

1. בפברואר 2012 פנתה מנהלת המחלקה לראש אגף בריאות הנפש במשרד הבריאות והתריעה על כך ש"בשנת 2011 הייתה ירידה דרמטית במספר [הודעות מטפל] שהתקבלו במחלקה... לכן ברצוננו להזכיר את החשיבות של ההודעות שיכולות למנוע אסון, אם המטפל מתרשם מסכנה למטופל או לציבור בהחזקת כלי ירייה". עוד ציינה כי "אם מסתבר כי מדובר באדם המחזיק ברישיון כלי ירייה, נשלחת המלצה לביטול רישיון, ללא מידע רפואי, למשרד לביטחון הפנים. בכל מקרה, בין אם יש לאדם רישיון כעת או בין אם לא, הודעת המטפל נקלטת במערכת הממוחשבת של הודעות מטפל למקרה שבעתיד יבקש האדם רישיון לכלי ירייה".

מנתוני משרד הבריאות עולה כי בין השנים 2007-2010 היו בממוצע יותר מ-1,300 הודעות מטפל. בשנים 2011 ו-2012 חלה ירידה של יותר מ-20% במספרן כמפורט בתרשים להלן.



2. בפברואר 2013 פנה ראש אגף בריאות הנפש במשרד הבריאות למנהלי בתי החולים, לקופות החולים, למרפאות הפסיכיאטריות וליחידות לטיפול בסמים והתמכרויות בהודעת רענון, מידע ודגשים בכל הקשור להודעות מטפל על פי החוק. בהודעתו הדגיש את החשיבות המובהקת של שליחת ההודעות, בהיותן בעלות פוטנציאל של ממש למניעת אירועים קטלניים טרגיים. הוא הוסיף כי אי-דיווח, "במקרים המכוונים לכאורה לעשות כן, מצריך תיעוד קפדני של השיקולים אשר הביאו להחלטה מסוג זה". בפנייתו ציין שבשנת 2011 חלה ירידה ממשית במספר הודעות מטפל שהתקבלו במחלקה, אך יוער כי מגמת הירידה נמשכה גם בשנת 2012.

הקשר בין התמכרות לסמים או לאלכוהול ובין הכשירות להחזיק כלי ירייה

1. בשנתון סטטיסטי - בריאות הנפש בישראל לשנת 2012 שפרסם משרד הבריאות נכתב, כי "השימוש בחומרים פסיכו אקטיביים הולך ומתרחב בעולם כולו, ואינו פוסח על ישראל. קשת החומרים הגורמים להתמכרויות היא רחבה ביותר וכוללת: טבק, אלכוהול, תרופות פסיכו אקטיביות, הלוצינוגנים, חומרים ממריצים, הרואין, חשיש ומריחואנה. מכוח פקודת בריאות העם לרישוי מוסדות לטיפול בנפגעי סמים, ממונה משרד הבריאות על טיפול רפואי באזרחים הסובלים מהתמכרויות גופניות ונפשיות וממלא תפקיד של מתאם ארצי לנושא סמים באמצעות מחלקה להתמכרויות בשירותי בריאות הנפש".

בדיונים במשרד הבריאות בנושא "בדיקות בקובץ המאושפזים למבקשי רישיונות - שימוש בקנבים למטרות רפואיות", עלה ש"אין מקום להעברת הודעות מטפל לפי החוק על ידי משרד הבריאות בהקשר למטופלי קנביס רפואיים... במקרים של מחלות גופניות אין כל הצדקה למסור הודעות מטפל. הדילמה מורכבת יותר כאשר מדובר בהפרעות בתחום הנפשי למרות שהדבר אינו נקי מספקות". עם זאת הובהר, כי בכל מקרה חלה על הרופא המטפל הישיר, בהתאם לשיקול דעתו ולנסיבות הפרטניות של המטופל, חובת מסירת הודעת מטפל לפי החוק במקרים המתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה טוב עשה משרד הבריאות שזם דיון בנושא הקנביס הרפואי. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שהנושא צבר תאוצה בשנים האחרונות, ולכן נדרש האגף להוביל בחינה מקיפה של השפעת השימוש המתרחב בקנביס רפואי על הטיפול ברישוי כלי הירייה שבאחריותו.

לשימוש בסמים ובאלכוהול יכולה להיות השפעה על הכשירות להחזיק כלי ירייה. בשל החשש שהמתמכרים לסמים או לאלכוהול נמצאים בסיכון גבוה, והם נעדרים כשירות להחזקת כלי ירייה, מן הראוי שהאגף יפעל לאיתור מיטבי של אוכלוסייה בלתי כשירה זו ולא ייתן להם רישיון לשאת כלי ירייה.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי משרד הבריאות החל בשנת 2013 בבדיקה של הודעות המטפל מהיחידות של מטופלי מתדון. בשלב הראשון התקבלו בהנהלת משרד הבריאות נתונים משתי יחידות, ובשלב השני הם הוצלבו עם קובץ בעלי רישיונות לכלי ירייה. ההצלבה העלתה שמתוך 758 הודעות מטפל שהתקבלו במשרד - 27 מטופלים היו בעלי רישיון לכלי ירייה.

על פי החוק אין חובה להעביר מידע כזה לאגף. האגף כלל לא בחן אם יש צורך להרחיב את מישק העבודה בינו ובין משרד הבריאות, וגם לא יזם דיונים עם משרד הבריאות כדי לבחון את הדרך להצליב מידע על מבקשי רישיון ומחזיקי כלי ירייה, בכל הנוגע לשימוש בסמים או להתמכרות לאלכוהול. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על האגף להתבסס על מידע רלוונטי רחב ככל האפשר הנוגע למבקשים ולמחזיקים ברישיון כלי ירייה, והוא לא עשה כן.

בתשובת משרד הבריאות נכתב שאוכלוסיית הנגמלים מסמים הוגדרה כאוכלוסייה בעלת סיכון גבוה להחזקת כלי ירייה, ולפיכך מתקיימת הסברה בנושא הודעות מטפל בקרב המרכזים לגמילה. משרד הבריאות הוסיף שהאפשרות לביצוע בדיקות נוספות מותנית בקיום מאגרי מידע מרכזיים במשרד הבריאות, אך כיום רוב המידע הרפואי אינו מוחזק בידם מטעמי צנעת הפרט.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, כי קיים קשר הדוק ורציף בין האגף למחלקה, ומשרד הבריאות אחראי לבחינת היבטים שונים המגדירים מסוכנות להחזקת כלי ירייה במישור הבריאות. המשרד לבט"פ יסייע למשרד הבריאות בבחינת היבטים אלה ככל שימצא לנכון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ, כי האחריות הכוללת לנושא הוטלה על האגף. על הנהלת המשרד לבט"פ לוודא שיהיו בידי מלוא ההתרעות על גורמי סיכון כמו שימוש בסמים או התמכרות לאלכוהול בקרב מחזיקי כלי ירייה.

המעורבות של רופא המשפחה בהליך הרישוי והחידוש של רישיון כלי ירייה

על פי התקנות נדרש כל בעל רישיון פרטי לחדש את רישיונו בכל שלוש שנים. החידוש מותנה בין היתר בכשירות הבריאותית של מחזיק הרישיון. על פי התבחינים כשירות זו נבחנת בדרך של מתן הצהרה על מצב הבריאות החתומה על ידי רופא המשפחה או רופא אחר, וזאת רק לאחר שעייך תחילה בתיקו הרפואי האישי.

1. רשימת כל הרופאים בארץ מתפרסמת באתר משרד הבריאות. למרות זאת האגף לא השתמש ברשימה, כדי למנוע הזנת הצהרות בריאות פיקטיביות שלא נחתמו לפני רופא המורשה לכך.

בתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה נמסר כי למיטב ידיעתם זיוף חתימות של רופאים על הצהרות בריאות אינה תופעה רווחת. הוא הוסיף שרשימת הרופאים אינה כוללת את מקום העבודה של הרופא, ולפיכך לא ניתן לבדוק אם הרופא מכיר את הנבדק, ואם אכן בדק את המידע על אודותיו. עוד הוסיף המשרד, כי נדיר מצב שבו חותמים על הצהרת בריאות בשם פיקטיבי של רופא, ולכן הצלבת שם הרופא החתום עם רשימת הרופאים המופיעה באתר משרד הבריאות לא תסייע בצמצום כמות הזיופים.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב: "כל המבקש רישיון מחויב להציג אישור רופא, למרות שאין הנושא תחת אחריותו של האגף... שיקול הדעת בדבר היקף גורמי הבריאות אליהם יש להעביר את המידע בדבר רישוי כלי ירייה מצוי בתחומו של משרד הבריאות". המשרד לבט"פ הוסיף, כי נבחנת פיתוחה של בקרה ממוחשבת במערכת המחשוב החדשה המפותחת בימים אלה, שתאפשר הצלבת נתונים עם קבצים שונים, ובהם קבצי משרד הבריאות. המשרד הוסיף כי תיבדק האפשרות לביצוע בקרה אוטומטית שתמנע חתימה של רופא פיקטיבי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ שהאגף הוא הנושא באחריות לבדיקת הזכאות של מבקש הרישיון לנשיאת כלי ירייה. כחלק מבדיקת הזכאות מוטלת על האגף החובה לבדוק את מכלול הנושאים הקשורים לכשירותו הבריאותית של מחזיק הרישיון, ובכלל זה הוא נדרש לבחון את הדרכים לאימות האישור של הרופא.

2. בדיון של הוועדה הבין-משרדית ביוני 2013, סקר ראש יחידת מידע וידע במשטרה תהליכי רישוי לקבלת רישיון כלי ירייה בכמה מדינות. באנגליה מתקיים ראיון אישי ארוך על ידי קציני כלי ירייה במשטרה שניתן להם שיקול דעת נרחב. לקצין כלי ירייה יש סמכות לפנות לגורמים שצוינו על ידי מגיש הבקשה וביניהם ממליצים ורופא המשפחה. רופאי המשפחה באנגליה מיועדים בנוגע למטופל שמחזיק ברשותו כלי ירייה, וקצין כלי ירייה מבצע בדיקה של מקום האחסון של כלי הירייה. בפולין נדרש אישור של רופא ופסיכולוג מתוך רשימה המופיעה באתר האינטרנט של

המטרה. בספרד קיימים מכונים ממשלתיים ופרטיים שבהם מתבצע אבחון למבקש רישיון. בסלובקיה קיימת חובה של אבחון פסיכולוגי לפחות פעם אחת בתקופת ההחזקה, ולנושאי כלי ירייה ארגוני אחת לעשר שנים. בגרמניה נעשית בדיקה למבקשים שגילם מתחת ל-25 שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף, כי ראוי שהוא ומשרד הבריאות יבחנו את הנהוג באנגליה בכל הנוגע ליידוע רופאי המשפחה על מטופל המחזיק ברשותו כלי ירייה. עליו לבדוק אם ניתן להביא לידיעת רופאי המשפחה מידע הנוגע להחזקת כלי ירייה ברשות מטופליהם. הדבר יסייע לרופאי המשפחה במתן הטיפול השוטף ובמילוי חובתם למסירת הודעות מטפל, לרבות מקרים של מתן תרופות פסיכיאטריות או הפניות לטיפול נפשי.

יצוין כי השר לבט"פ אמר בדיון ממאי 2013 שהוא סבור, "כי הבדיקות הרפואיות (פיזיות ונפשיות) הנעשות היום, אינן משקפות את מצבו הבריאותי של אדם ורמת מסוכנותו לגבי נשיאת נשק". גם משרד הבריאות כתב בתשובתו, כי "עצם המודעות של רופאים לעובדה שאדם נושא נשק אכן תתרום להעלאת המודעות להוצאת הודעות מטפל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף ירחיב את הסקירה ההשוואתית על הנעשה בגופים המקבילים לו בחוץ לארץ, כדי שיוכל לבחון דרכים ולאמץ שיטות פעולה שיסייעו בידו למלא את תפקידו.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבמישק שבין האגף ובין משרד הבריאות אין איתור מיטבי של כל הגורמים העשויים להצביע על רמת מסוכנותו של אדם המבקש לקבל רישיון לנשיאת כלי ירייה. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לבחון את הדרכים לשיפור המישק עם משרד הבריאות. זאת כדי לתת ביטוי מלא לכשירות הנפשית והבריאותית של נושאי כלי ירייה, לאתר באופן מיטבי את האוכלוסייה הבלתי כשירה לקבלת רישיון וליישם את הוראות החוק ואת מדיניות השר.

משרד הרווחה

בחוק נקבע שעובד סוציאלי המטפל באדם, ונודע לו כי הוא מחזיק בכלי ירייה, ולדעתו יש בכך משום סכנה לאותו אדם או לציבור - עליו להודיע על כך למנכ"ל משרד הרווחה (להלן - הודעת מטפל סוציאלי).

באוקטובר 2004 פרסם מנכ"ל משרד הרווחה דאז הוראה (להלן - ההוראה) בנושא "הנחיות לעובד סוציאלי ליישום חוק כלי ירייה, תש"ט-1949". בהוראה נקבע נוהל "חובת הדיווח של עובד סוציאלי על כל אדם שבטיפולו שיש חשש למסוכנותו כלפי אדם או ציבור". ההוראה מציינת, כי הדיווח של העובד הסוציאלי אינו בא להחליף פעולות הגנה על קורבנות אלימות ברמה המקומית. תפקידו

לשמש גורם נוסף ליידוע גופים ומשרדי ממשלה נוספים בדבר המסוכנות, כדי שישקלו להפעיל את סמכויותיהם למניעת נשיאת כלי ירייה.

לפי ההוראה, עובד סוציאלי המטפל באדם, ובמהלך עבודתו או במסגרת הטיפול נודע לו כי המטופל עצמו או בני משפחתו הקרובה מחזיקים כלי ירייה, ולדעתו יש בכך משום סכנה לאותו אדם או לציבור - נדרש העובד הסוציאלי לבצע את הפעולות הבאות: לדווח עליו על פי חובת יידוע בחוק למניעת אלימות במשפחה התשנ"א-1991, וליידע את הקורבן (שנפגע מן האלימות במשפחה) על דרכי הפעולה האפשריים: הגשת תלונה למשטרה; הגשת בקשה לצו הגנה מבית משפט לרבות איסור החזקה ונשיאה של כלי ירייה; השמה במסגרת מוגנת (מקלט, דירת קלט) או הפניית הקורבן הפוטנציאלי והתוקף הפוטנציאלי למסגרת טיפולית; כמו כן הוא נדרש למלא טופס של הודעת מטפל סוציאלי ולשולחו לממונה על הערכת מסוכנות במוסד הרווחה¹⁴ (להלן - הממונה). עוד נקבע בהוראה, כי הממונה יבדוק עם העובד הסוציאלי את פרטי הדיווח, ויודיע לו אם החליט להעביר את הדיווח לפקיד הרישוי או לצה"ל להמשך הטיפול בנושא. כל הודעת מטפל סוציאלי נבחנת לגופה, ואין הליך אחיד להעברת ההודעות לאגף.

עבודת האגף עם משרד הרווחה

1. בנובמבר 2005 נערכה ישיבה בין-משרדית בהשתתפות נציגי משרדי הרווחה, הבריאות והפנים¹⁵ בנושא הודעות מטפל בנוגע לכלי ירייה, ובסיכומה נכתב: "הודגש שהודעות המטפל המגיעות מעובדים סוציאליים במערכת הבריאות נאגרות במאגרים של בריאות הנפש ואילו הודעות המטפל המגיעות מעובדים סוציאליים במערכת הרווחה לא נאגרות במשרד הרווחה אלא מדווחות בו בזמן למשרד הפנים. יש בכך פתח לתקלות. כך למשל, אם האזרח אינו מחזיק בנשק במועד קבלת הודעת מטפל סוציאלי, דבר לא ייעשה ואותו אזרח עשוי בעתיד לבקש רישיון ובמשרד הרווחה או הפנים לא יהיה מידע על הודעת המטפל שהתקבלה בעבר ובהתאם יינתן רישיון למי שיתכן שאינו ראוי לו עקב הודעת המטפל. אותה תקלה עלולה להתרחש אם רישיון בוטל עקב הודעת מטפל סוציאלי והאזרח מגיש בקשה חדשה לקבלת רישיון כעבור זמן".

באותו דיון הציע משרד הפנים שהודעות המטפל הסוציאלי למשרד הרווחה יזונו במערכת בריאות הנפש. גם משרד הרווחה הציע שבמקרים המדווחים לממונה תתקיים התייעצות עם משרד הבריאות, והם ישקלו ביחד אם לקלוט את הודעת המטפל במאגר משרד הבריאות. בסופו של דבר דחה משרד הבריאות את ההצעה.

מאז אותו דיון חלפו כשמונה שנים, ובמשך פרק זמן ארוך זה לא פעל האגף עם משרד הרווחה להסדרת המישק. יודגש כי בדיון של הוועדה הבין-משרדית מיוני 2013 אמרה הממונה כי "לא קיים קשר בין משרד הרווחה לאגף כלי ירייה"¹⁶.

משרד הרווחה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 (להלן - תשובת משרד הרווחה), כי "בהתאם לחוק, עובד סוציאלי מדווח למנהל הכללי של המשרד רק באם המטופל מחזיק בכלי ירייה. במידה והמטופל לא מחזיק בכלי כאמור, עובד סוציאלי אינו מחויב בדיווח ואין באפשרותו לדווח על מסוכנות באם יחזיק המטופל כלי ירייה בעתיד, מאחר והערכת מסוכנות הינה

- 14 במרץ 2010 מינה שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז ממונה חדשה להערכת מסוכנות, ותפקידה יהיה לייעץ למנכ"ל משרד הרווחה. המינוי פורסם בילקוט פרסומים.
- 15 באותה שנה פעל האגף במשרד הפנים.
- 16 הוועדה המליצה להפעיל בהקדם את המישק שבין המשרד לבט"פ למשרד הרווחה באופן שיועבר מידע רלוונטי בנוגע למסוכנות של מטופלי משרד הרווחה לעניין החזקה ונשיאה של כלי ירייה.

תלויות זמן. אדם היכול להיחשב כמסוכן בזמן מסוים, לאחר טיפול יכול שהמסוכנות שלו תפחת ולכן אין מקום להכנת מאגר שכזה, ואין זה אף נכון מקצועית להקמת מאגר. כאמור, אחריות המשרד היא רק כאשר מטופל מחזיק בנשק ולא בטרם בקשה לקבלת רישיון. עם זאת, כיום הודעות [מטפל סוציאלי] נאגרות באופן ידני אצל הממונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה, כי בהיעדר מישק בינו ובין האגף אין לו מידע על המטופלים המחזיקים בכלי ירייה, כך שבכל מקרה אין ביכולתם של העובדים הסוציאליים במערכת הרווחה למלא את תפקידם בצורה מיטבית בהתאם לחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף, כי בניגוד למשרד הרווחה, במשרד הבריאות נקלטות ונשמרות הודעות המטפל במערכת הממוחשבת, בין אם יש לאדם רישיון ובין אם לאו, למקרה שיבקש רישיון לכלי ירייה בעתיד. החשש שכלי ירייה יוחזק בידי מי שאינו כשיר לכך מחייב את האגף לתת את הדעת על הפער הקיים בטיפול בהודעות מטפל בשני המשרדים. עליו לבחון את הדרכים לשיפור מישק העבודה עם משרד הרווחה בדומה למישק הקיים עם משרד הבריאות.

2. בפברואר 2012 כתבה הממונה לעורכת דין מהמחלקה המשפטית במשרד הרווחה "אכן מונית בין השאר כממונה על כלי ירייה... כיום יישום החוק לקוי ביותר. הניסיון שלי להכיר את נציגי המשרד [לבט"פ] השונים נכשל... אין ישיבות עבודה מסודרות. אין דיוני נהלים". עורכת הדין השיבה שבמשרד הרווחה הנושא אינו מוסדר, והיא אינה יודעת אם יש נהלים כתובים גם אם אין הם מיושמים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מאז מינוי הממונה ועד הקמת הוועדה הבין-משרדית במאי 2013, היא לא קיימה, ולו פגישה אחת, עם נציגי האגף. היעדרו של מישק בין האגף למשרד הרווחה הביא לידי כך שהנושא נזנח ולא טופל גם בשנים שקדמו למינויה של הממונה. יצוין כי מנהל האגף היה מודע לנושא, כפי שצייין בדיון בוועדה הבין-משרדית מיוני 2013: "המנכ"ל [של משרד הרווחה] ממנה אדם מטעמו שאמור לספק חוות דעת - הנ"ל מעולם לא עבד ויש לטפל בכך".

על התוצאות של היעדר שיתוף פעולה סדור בין משרד הרווחה לאגף ניתן ללמוד מהדוגמה הבאה: באוקטובר 2012 מסרה עובדת סוציאלית לממונה הודעת מטפל סוציאלי בנוגע לאדם שהחזיק ברשותו כלי ירייה פרטי. בין היתר ציינה שהוא ובנו מתגוררים יחד, ולעתים הם נוהגים באלימות פיזית ומילולית זה כלפי זה. לדבריה הגיש אותו אדם כמה תלונות במשטרת ישראל נגד בנו, וציין בפניה כי לא ישתמש בכלי הירייה שברשותו, ואולם אין לדעת מה יקרה אם הוויכוח ביניהם ייצא מכלל שליטה.

בנובמבר 2012, פנתה הממונה בכתב למנהל האגף וציינה, כי מדיווח שהתקבל מאגף הרווחה של עיריית תל אביב עולה, כי מטופל מחזיק בכלי ירייה ויש חשש שישתמש בו. לדבריה ידוע לשירותי הרווחה כי מדובר במשפחה שבה קיים סכסוך מלווה אף בעימותים אלימים, בין המטופל לבנו. היא הוסיפה, כי למרות התלונות שנמסרו למשטרה, המטופל עדיין מחזיק בכלי ירייה, והמטפלים מעריכים שתיתכן אפשרות שהעימות עלול להביאו לידי חוסר שליטה ולשימוש פוגעני בכלי הירייה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד יוני 2013 המשיך אותו אדם להחזיק בכלי הירייה שברשותו, והאגף לא פעל בעניין ולא ביטל את הרישיון. ביוני 2013 פנה משרד מבקר המדינה למנהל האגף וביקש לברר כיצד טופלה פניית הממונה. בתשובתו ציין מנהל האגף, כי לא נמצאה אצלם כל פנייה בעניין זה מצד גורם כלשהו המצביעה על מסוכנותו. רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה בוטל הרישיון.

העובדה שאין מישק ונוהל המסדיר את העבודה של האגף עם משרד הרווחה (פקידי סעד, עובדים סוציאליים ומטפלים אחרים), וכתוצאה מזה אין באגף מידע מלא על המבקשים או המחזיקים רישיון כלי ירייה המסכנים את עצמם או את סביבתם - יכולה להעיד על כשל במערך הרישוי.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, כי "בשנה האחרונה נעשו מספר פניות למשרד הרווחה לקביעת נוהל עבודה משותף. הצעת הנוהל מטעם המשרד לביטחון הפנים נשלחה למשרד הרווחה ונמצאת בבדיקה על ידם". בתשובה משלימה של המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מינואר 2014, הוא כתב כי בינואר 2014 הוכנה טיוטת נוהל להסדרת העבודה מול משרד הרווחה.

בתשובת משרד הרווחה נכתב, כי "לאחרונה התקבלה טיוטת נוהל במשרד מאת המשרד לביטחון פנים - האגף לרישוי כלי ירייה. מסמך זה נשלח ללא גיבוש או התייעצות עם המשרד, וחלקים ממנו אף אינם מקובלים על המשרד. נוהל בין האגף למשרד יפורסם לאחר דיון משותף והסכמות על כלל הנושאים בו".

מנהל האגף כתב בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, כי במטרה לשפר את המישק הנדרש עם משרד הרווחה הועבר אל משרד הרווחה "קובץ מחזיקים ומורשים לכלי ירייה". ממכתב שכתב מנהל האגף למשרד הרווחה עולה, כי קובץ דומה הועבר אליהם בכל תחילת חודש. תשובת הממונה הייתה, כי "כפי שכבר פעלנו בעבר גם קובץ זה יושמד".

יודגש כי העברת הקובץ למשרד הרווחה נעשתה בספטמבר 2013, לאחר שחודש קודם לכן כתב מנכ"ל משרד הרווחה למנכ"ל המשרד לבט"פ, שלקובץ מחזיקי הרישיון שהועבר אליו אין שימוש והוא יושמד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה שקובץ מחזיקי הרישיון יסייע לעובדים הסוציאליים למלא את תפקידם בצורה מיטבית, והשמדתו לא תפתור את הבעיות הקשות הקיימות בעבודתו מול האגף. למנהל האגף יוער, שההודעה על השמדת הקובץ צריכה הייתה להוביל אותו לנקוט צעדים מועילים נוספים לקידום הסדרת תהליכי העבודה בין המשרדים, ולא להסתפק בהעברת קובץ מחזיקי הרישיון בלי להסדיר עם משרד הרווחה את אופן הטיפול בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, האחריות להסדרת הנושא מוטלת על האגף, שיש לו אחריות כוללת לנושא. הנהלת המשרד והאגף נדרשים לפעול במהירות להכנת נוהל מוסכם על משרד הרווחה שיסדיר את תהליכי העבודה ביניהם. כמו כן על האגף להסדיר את מישקי המידע והמחשוב תוך בחינת ההיבטים המשפטיים והמחשוביים, כדי להביא לידי שינוי מהותי בקשרי העבודה שביניהם.

טיפולו של משרד הרווחה בהודעות מטפל סוציאלי

1. בדצמבר 2012 נערך מפגש ארצי של מפקחי השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה. בדיון עלו שאלות בנוגע ליישום סעיפי החוק וההוראה. עוד עלה בדיון, כי יש אי שביעות

רצון בקרב המחלקות של השירות שמקורה בהיעדר כלים לבחינת מסוכנות. לדעת עובדים סוציאליים רבים קיים פער בין לשון החוק המחייבת דיווח במקרה של מטופל המחזיק בכלי ירייה, ובין לשון ההוראה המרחיבה זאת גם לגבי בן משפחה שמחזיק בכלי ירייה.

עיון בסיכום המפגש מדגיש את אי-הבהירות שבה נתקלים העובדים הסוציאליים בעבודתם בשטח. למרות האחריות הכבדה המוטלת עליהם לא התקיימו השתלמויות והדרכות כדי להנחות אותם כיצד עליהם לפעול. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה להיערך למתן תדריך מפורט לעובדים הסוציאליים, שיקל עליהם את ההתמודדות עם נושא רגיש זה.

בתשובת משרד הרווחה נכתב, כי המשרד יגביר את המודעות לעניין ויחדד את הוראות החוק וההוראה בכל פרום העוסק באלומות, וכן באמצעות מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. המשרד הוסיף שהוא אף פועל לתיקון ההוראה.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי אין הסדרה של הליך עבודה עקבי בכל הקשור להודעות מטפל סוציאלי המתקבלות אצל הממונה. פעולות הממונה נעשו במקרים שונים שלא בהתאם לאמור בחוק ובהוראה. לפי החוק חייב היה הממונה להביא את הודעות המטפל הסוציאלי לידיעת מנכ"ל משרד הרווחה, בעל הסמכות הבלעדית להחליט כיצד לפעול, אך הדבר לא נעשה. להלן דוגמאות.

(א) בנובמבר 2010 שלח עובד סוציאלי הודעת מטפל בנוגע למסוכנות של אדם המחזיק בכלי ירייה, ובה ציין בין היתר, כי מדובר בזוג שנמצא בהליכי פרידה. הבעל שעבד בעבר כמאבטח נושא כלי ירייה, והאישה מדווחת על איומים ואלימות מצד בעלה כלפיה בעבר. באותו חודש כתבה הממונה, כי מהדיווח לא ברור מהי מידת המסוכנות, ונדרשת הערכת מסוכנות. היא הוסיפה, כי אין בדיווח משום פעולה אקטיבית ללקיחת כלי הירייה או להגנה על הקורבן באופן ישיר, ואם נשקפת לה סכנה ברורה יש לדווח ישירות לתחנת המשטרה הקרובה.

הודעת המטפל הסוציאלי לא הועברה למנכ"ל משרד הרווחה, ההמלצה של הממונה הייתה לפנות למשטרה, ואין בה כל אזכור לפנייה לאגף כמתבקש.

(ב) באוגוסט 2012 פנתה עובדת סוציאלית במינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב במכתב למשטרת ישראל, ובו פירטה מקרה של מטופל שברשותו כלי ירייה, ומי שמונע ממנו להשתמש בו לרעה הם אשתו ונכדיו. היא ציינה שלדברי אשתו המטופל היה מדוכא ואף קיבל טיפול תרופתי, אך מצבו השתפר. קצינת אלימות במשפחה במשטרת ישראל פנתה לאגף בבקשה להתלות את הרישיון, והאגף העביר את המקרה לבדיקה דחופה גם במשרד הבריאות. כעבור שלושה ימים שלח האגף הודעה על ביטול הרישיון.

הבדיקה העלתה כי משרד הרווחה לא פנה לאגף כנדרש, ורק לאחר שהרישיון כבר בוטל נמסרה הודעת מטפל סוציאלי לממונה. עוד עלה שבאוקטובר 2012 כתבה הממונה שהודעת המטפל הסוציאלי לא הגיעה אליה כלל, וכי יש מקום לקיים פגישה עם המטופל ולשתף אותו בחששות ובדאגות, לבצע הערכת מצב, ולאחריה ניתן יהיה לקבל החלטה על המשך המעורבות. במקרה של הערכה שקיים סיכון ממשי, היא הנחתה לפנות מיד למשטרה ולדווח על כך.

(ג) בעקבות מקרה טרגי של רצח אישה שטופלה במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, באמצעות כלי ירייה¹⁷ של בעלה, כתבה, בנובמבר 2012, מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה דאז למנהלת המחוז כי נושא התליית כלי ירייה ומעורבותם של שירותי הרווחה במקרים שבהם קיים חשש מפגיעה על ידי בן משפחה, נדון בעבר וקבל ביטוי והתייחסות גם בחקיקה. לטענתה, יש אפשרות לפנות לפקיד הרישוי, אך הבעיה היא שהחוק אינו מיושם באופן סדיר ומלא. מנהלת המחוז השיבה, כי הבעיה הייתה שהעובדים הסוציאליים החליטו שלא לדווח על כך שיש כלי ירייה בידי הבעל, כי סברו שאם הוא יילקח ממנו מסוכנותו תגבר. היא הוסיפה כי זו החלטה הרת גורל וצריך לקבוע "שרשרת דיווח" במשרד המאשרת או דוחה החלטה כזו.

היועצת המשפטית של משרד הרווחה נדרשה אף היא למקרה זה ושאלה, "האם היה דיווח למנכ"ל המשרד כנדרש בחוק? שיקול הדעת לא להעביר לפקיד הרישוי הוא של המנכ"ל בלבד. כאן אני מבינה כי העו"סים [עובדים סוציאליים] הבינו כי מדובר במסוכנות ולכן היתה עליהם חובה לדווח למנכ"ל. יכול להיות כי היו מביאים בפני המנכ"ל שיקולים לאי דיווח לפקיד הרישוי ולצבא, ועליו היה לקבל החלטה בנדון". בתגובה לכך כתבה מרכזת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, כי למיטב הבנתה ההנחיות והחוק לא רוענו זה שנים רבות, ולפחות חלק משירותי הרווחה אינם מודעים להם. להערכתה הנושא לא נדון מן הטעם שהוא "רגיש ומסוכן ומציב לפתחנו רמת אחריות גבוהה ביותר".

מקרה זה מדגים ביתר שאת את הכאוס, את החולשות ואת הכשלים בתהליך הטיפול במשרד הרווחה בכל הקשור לטיפול בהודעות מטפל סוציאלי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה שעליו להסדיר את העבודה ולהטמיע את נהליה בכל שירותי הרווחה, בכל הקשור לחובות המוטלות על העובדים הסוציאליים על פי החוק, ההוראות ונוהלי המשרד. על הממונה חלה החובה לייעץ למנכ"ל משרד הרווחה בכל הקשור להודעות מטפל, ולפרוס לפניו את מלוא המידע כדי שיקבל החלטות מיטביות בנוגע לדיווח על הודעות מטפל לאגף.

גם לא ניתן להתעלם מאי-העשייה של האגף שבמשך שנים לא פעל לכך שהמישק עם משרד הרווחה יוסדר. לפיכך נדרש האגף לפעול להסדרת עבודתו עם משרד הרווחה, למסד את שיתוף הפעולה ביניהם ולהכניסו למסלול עבודה קבוע, המשכי ומסודר.



בידי משרד הרווחה (פקידי סעד, עובדים סוציאליים ומטפלים אחרים) נמצא מידע רב על המבקשים או המחזיקים ברישיון כלי ירייה שיש בהם סיכון לעצמם או לסביבתם. ואולם המקרים דלעיל מלמדים על חולשות ופערים בהליכי הבדיקה ובמישק הדיווח שבין האגף ובין משרד הרווחה, והם יכולים להעיד אף על כשל במערך הרישוי. לדעת משרד מבקר המדינה, האגף מחויב לנקוט יוזמה ולפעול בכל דרך להידוק המישק עם משרד הרווחה, כדי שיוכל לקבל מידע רחב יותר שיאפשר לקיים הליכים לרישוי כלי ירייה בהתאם להערכות על מידת מסוכנותם של המבקשים או המחזיקים ברישיון.

17 הדוגמה חלה על כלי ירייה צבאי, אך מלמדת על הכלל.

משטרת ישראל

הגוף האחראי במשטרה ליישום החוק הוא מדור רישוי נשק ארצי בחטיבת האבטחה שבאגף המבצעים. בחוק נקבע, כי הרישיון להחזקת כלי ירייה יינתן גם "על פי המלצת קצין משטרה בכיר". קצין הרישוי מטפל, בין היתר, בבקשות למתן רישיון ובטיפול בעררים, ובודק את המסוכנות ואת המהימנות של מבקשי הרישיון באמצעות מערכת הרישום הפלילי והמודיעיני.

על פי נוהלי המשטרה - כל בקשה לקבלת רישיון, חידושו או ביטולו נבדקת הן במידע המודיעיני שנאסף על ידי יחידות המודיעין במשטרה, הן בקיומה של הכרזה תקפה על היות המבקש דרוש לחקירה והן במידע הפלילי שבמרשם הפלילי המתנהל במשטרה, ובכללם תיקים תלויים ועומדים, תיקים סגורים ותיקים שהתיישנו. אמות המידה להפעלת שיקול הדעת בנוגע למידע פלילי על מבקש או על בעל רישיון לכלי ירייה הן: חומרת העברה, חומרת העונש שהטיל עליו בית המשפט, משך הזמן שחלף מאז ביצוע העברה, גיל המבקש בעת ביצוע העברה, מספר העברות ומטרת הבקשה לרישיון. כדי ליעיל ולפשט את הליך הבדיקה חולקו העברות לשלוש קבוצות עיקריות: הראשונה - קבוצת עברות שהרשעה בהן תשמש בסיס לדחיית הבקשה למתן רישיון או להמלצה לאי-חידוש רישיון או לביטולו; השנייה - קבוצת עברות שכלל יש לשקול את ההרשעה בהן לפי אמות המידה המפורטות לעיל; השלישית - קבוצת עברות שההרשעה בהן כשלעצמה אינה משמשת בסיס להמלצה לאי-מתן רישיון או להימנעות מחידושו, וניתן להתחשב בה רק כאשר היא מצטרפת להרשעות בעברות מקבוצה אחרת.

על פי הנוהל יילקח מידע מודיעיני בחשבון רק אם הוא מעלה חשד למעורבות בעברות שהוגדרו, ושיש בו כדי להצביע על חשש לאלימות, לעברות ביטחון, לסחר והתמכרות לסמים או לסחר בנשק ובאמצעי חבלה שיש בהן כדי להצביע על חשש ממשי לשלום הציבור. זאת - תוך בחינת משקלו האיכותי של המידע המודיעיני.

במשטרת ישראל קיימים כמה נהלים משנת 2005 בנושא זה. מבקר הפנים כתב בדוח הביקורת, כי "לא קיים נוהל עבודה אחיד או מסמך הבנות" בין האגף ובין משטרת ישראל. לדבריו, היעדר נוהל המפרט "את נושאי וממשיקי העבודה השונים מביא לכך שפעמים רבות הטיפול בבקשות שונות של אזרחים הינו ממושך ולמעשה אף מעבר לסביר". במאי 2013, אושר נוהל שמטרתו להגביר את שיתוף הפעולה בין משטרת ישראל למשרד לבט"פ, לשם מתן שירות יעיל תוך הגברת הפיקוח והאכיפה בהליכי רישוי כלי ירייה.

הנוהל משנת 2013 מסדיר את הטיפול בהצלבות מידע בנוגע למחזיקי כלי ירייה עם המרשם הפלילי. בנוהל נקבע שפעם בחודש תסרוק משטרת ישראל את המידע על כל בעלי הרישיונות הקיימים כדי לבחון אם נפתח נגדם תיק פלילי, או שהתקבל בעניינם מידע מודיעיני חסוי הדורש שיקול דעת מחודש בנוגע לביטול הרישיון ותפיסת כלי הירייה. במקרה של בעלי רישיונות שנמצא כי נפתח נגדם תיק פלילי או שנרשם בנוגע להם מידע מודיעיני חדש - עניינם ייבחן מחדש.

טוב עשתה משטרת ישראל שפרסמה נוהל חדש ומעודכן המסדיר את עקרונות שיתוף הפעולה בין שני הגופים. עם זאת, עליה לפעול לעידכון שאר הנהלים משנת 2005, כדי להתאימם בין היתר לשינויים בתבחינים הנבדקים מדי שנתיים.

בתשובת המשטרה נרשם כי "במהלך השנה האחרונה החל תהליך של עדכון כלל הנהלים ופרסומם", והוא צפוי להסתיים ביוני 2014.

על החשיבות של הידוק קשרי העבודה בין משטרת ישראל ובין המשרד לבט"פ והסדרתם ניתן ללמוד מהדוגמאות שלהלן:

(א) ביוני 2013 שלחה שוטרת ממחלקת רישוי ואבטחה במרחב איילון למנהלת מחוז תל אביב באגף, מזכר בנוגע לאחד ממחזיקי כלי הירייה שרישיונו פקע כבר במרץ 2002 והופיע ברשימות שהעביר האגף. היא רשמה במזכר שערכה ביקור בכתובת שצוינה כמקום מגורי האיש, ואולם התברר כי במקום לא מתגוררת משפחה בשם זה, והשם אינו מוכר גם לשכנים. היא ציינה עוד, כי מבדיקה שערכה במערכת המשטרתית עולה שהאיש עזב את הארץ, ולא ניתן לאתר טלפונים של בני משפחתו. בעקבות הודעה זו פעלה מנהלת מחוז תל אביב של האגף באופן עצמאי, איתרה את קרובי משפחתו, ולאחר שיחה טלפונית שקיימה עם אביו ביוני 2013, הוא הפקיד את כלי הירייה בתחנת המשטרה עוד באותו יום.

(ב) באוגוסט 2008 פנתה מנהלת מחוז תל אביב באגף למרחב איילון במשטרה, ודרשה שכלי ירייה ייתפס ויילקח מאדם מסוים שרישיונו בוטל בהמלצת שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות כבר באוקטובר 2004. היא ציינה כי פנתה כמה פעמים, אך למרות פניותיה כלי הירייה לא נתפס. כעבור תשעה חודשים, במאי 2009, היא פנתה שוב למשטרה וציינה, כי "מאחר ומדובר באדם שמשרד הבריאות קבע את מסוכנותו לציבור בנשיאת כלי ירייה, אבקש לתפוס את כלי הירייה לאלתר ולהודיענו לאחר הביצוע". ניסיונות נוספים לאתר את כלי הירייה לא צלחו על אף שהתברר שמדובר באדם שרצח בעבר, והוא מרצה עונש של מאסר עולם. למרות ההתרעות החוזרות ונשנות המשיך להופיע שמו ברשימת מחזיקי כלי ירייה שרישיונם בוטל בהמלצת משרד הבריאות גם בשנת 2012.

הדוגמאות דלעיל מלמדות כי יש להדק את התיאום בין המשטרה ובין האגף כדי שיוכלו לפעול במשותף באופן יזום ושיטתי לאיתור מחזיקי כלי ירייה בניגוד לחוק ולהביא לידי הפקדת הכלים.

בתשובת המשטרה נכתב שפורסם נוהל עבודה חדש המסדיר את הליך הטיפול הנדרש במחזיקי כלי ירייה שלא בתוקף, מרגע התחלת הטיפול ועד ההכרזה על המחזיק כדרוש לחקירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משטרת ישראל למצות את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי לתפוס את כלי הירייה המוחזקים שלא כדין.

תפיסת כלי ירייה בשל המלצות משרד הבריאות

מנתוני האגף עולה שבמאי 2013 היו 19 בעלי רישיון שרישיונם בוטל בהמלצת משרד הבריאות, אך כלי הירייה שברשותם לא הופקדו. רישיונות אלה בוטלו כבר לפני שנים, שניים מהם בוטלו עוד בשנת 1999, ואולם המשטרה טרם תפסה את כלי הירייה שברשותם.

רק ביוני 2013 הופקדו כלי הירייה של אחד מהם, לאחר שמנהלת מחוז תל אביב הצליחה לאתר קרוב משפחה שאצלו הושאר כלי הירייה לפני כ-20 שנה, ופנייתה הביאה לידי הפקדתו במשטרה.

מבקר הפנים כתב בדוח הביקורת, כי משטרת ישראל אינה פועלת בתקיפות ובנחרצות כדי לממש את חובתה בנוגע לפעילות האכיפה נגד אזרחים המחזיקים בכלי ירייה ללא רישיון, ולמרות התראות חוזרות, נושא זה אינו מקבל את הקדימות והחשיבות הראויים. הוא המליץ לאגף "לערב באופן אישי את השר, המנכ"ל והמפכ"ל במקרים בהם משטרת ישראל אינה עושה את כל שניתן לתפוס נשק המוחזק ללא רישיון ובאופן לא חוקי בידי אזרחים".

משטרת ישראל ציינה בתגובתה לדוח מבקר הפנים, כי היא "מטפלת ללא שהיות ובאופן מידי ובהול בכל בקשה לתפיסת נשק מהבט"פ כשמדובר בהמלצת משרד הבריאות. בכל סיום טיפול המשטרה מדווחת בדוח פעולה לפקיד הרישוי". מנהל האגף כתב בתגובתו, כי "ההמלצה מיושמת בפועל. במקרים בהם משטרת ישראל אינה עושה את כל שניתן לתפוס נשק המוחזק ללא רישיון ובאופן לא חוקי בידי אזרחים מועבר המידע לכל גורם אפשרי במשרד כולל למנכ"ל ולשר".

על האגף והמשטרה לפעול נמרצות לתפיסת כלי הירייה שנמצאים עדיין בידי אנשים שרישיונם בוטל בהמלצת שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות, ולהמשיך בכך גם כאשר בעליהם לא נמצאו בעקבות פעולות האיתור הראשונות.



ממצאיו של פרק זה מצביעים על ליקויים במישקים שבין האגף, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשטרת ישראל. האגף לא פעל לשיפור ההליך לאיתור המסוכנות ולא יזם שינויים נדרשים ליצירת מלוא הבקורות, כדי שכלי ירייה יינתן רק למי שראוי וכשיר לשאת אותו. חרף חשיבות הנושא שעליו מופקד האגף - הוא לא הוביל יזמה לגיבוש נוהלי עבודה ומיסודם בקרב כל הגורמים, ולא פעל למיצוי המישקים ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קשרי הגומלין והעברת המידע בין הגורמים הקשורים לרישוי כלי ירייה, שלהם מידע חיוני על המבקשים והמחדשים רישיון להחזקת כלי ירייה, ובין האגף הם נדבך קריטי וחשוב במערך הטיפול בנושא. לחולשות בקשרי הגומלין אלו עלולה להיות השפעה מיידית על ביטחון הציבור. לפיכך, כדי למלא את ייעודו של האגף וליישם את מדיניות השר, עליו ועל הנהלת המשרד לבט"פ לפעול לשינוי המצב, לעבוד בתאום עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ולהסתייע במידע המצוי בידיהם כדי לגבש תפיסה מערכתית לטיפול ברישוי כלי ירייה.

הפיקוח והבקרה על בעלי רישיונות

הפיקוח נועד לבחון אם פעילות של אדם או ארגון נעשית בהתאם לנהלים ולכללים הנהוגים. מטרתו העיקרית היא לבדוק את תקינות העבודה בגוף המפוקח ולהצביע על ליקויים, שגיאות ופערים בין הרצוי למצוי. כדי להבטיח שהמטרות והיעדים יושגו נדרש פיקוח מתוכנן ושיטתי שיאפשר את תיקון הליקויים בזמן קצר. להבדיל מפיקוח, בקרה נעשית באמצעות איסוף נתונים המעובדים לדוחות, ואלו מועברים אל הדרג המנהל לשם קבלת החלטות. פרק זה בוחן את עבודת הפיקוח והבקרה שמבצע האגף על בעלי הרישיונות הפרטיים והארגוניים.

העברת האגף למשרד

1. כאמור, החליטה הממשלה בדצמבר 2010 להעביר את הסמכויות שהקנה החוק לשר הפנים לשר לביטחון הפנים, ואת האגף למשרד לבט"פ. בפברואר 2011 נחתם מזכר הבנות בין משרד הפנים¹⁸ ובין מנכ"ל המשרד לבט"פ שמטרתו להתוות את קשרי העבודה, את ההיקף ואת תחומי האחריות של כל אחד מהגופים בשלבי המעבר, ולייעל את שיתוף הפעולה ביניהם.

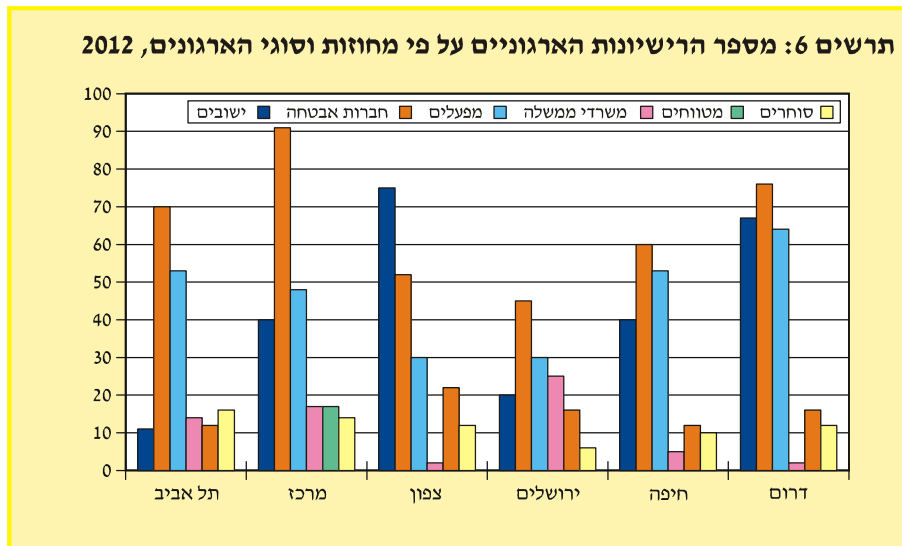
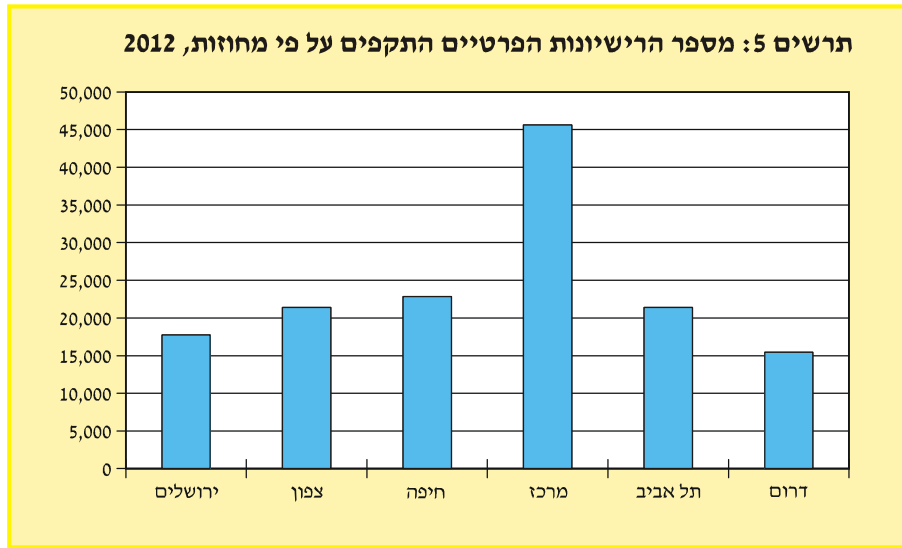
בין שאר תפקידיו נדרש משרד הפנים להעניק שירות לציבור בתחומים שונים, ואולם המשרד לבט"פ שהוא משרד מטה, לא נדרש לעסוק בכך, ולכן העברת האגף חייבה אותו לבצע התאמות. במזכר ההבנות נקבע שהמעבר יבוצע בשני שלבים. שלב ראשון יתבצע עד מרץ 2011: עובדי האגף ייקלטו במשרד לבט"פ, אך לשכות השירות יישארו במקומן, ויפעלו בשישה מחוזות בתוך הלשכות של רשות האוכלוסין; 36.5 תקני כוח אדם יועברו ממשרד הפנים למשרד לבט"פ, ועובד שאינו מעוניין לעבור ישובץ לעבודה ברשות האוכלוסין. השלב השני יתבצע עד דצמבר 2013 ויכלול ניתוק מלא של הלשכות לרישוי כלי ירייה ממשרד הפנים והעברתם הפיזית למשרדים חדשים. כמו כן יושלם פיתוחה של מערכת נתונים עצמאית במשרד לבט"פ לצורכי הטיפול ברישוי כלי הירייה. בעקבות המעבר למשרד לבט"פ צומצם מספר הלשכות וארבע מתוך עשר לשכות נסגרו. הלשכות שנשארו פועלות בהתאם לחלוקה הגיאוגרפית של המחוזות במשטרת ישראל.

אף שהצפיפות בלשכות יוצרת סביבת עבודה לא נוחה המקשה על מתן שירות מיטבי למקבלי השירות - לארבע לשכות (בתל אביב, בצפון, במרכז ובירושלים) עדיין לא אותרו משרדים חלופיים, והן ממשיכות לפעול בתוך לשכות רשות האוכלוסין. רק לשכות חיפה והדרום עברו למשרדים חדשים.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, שמינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר פרסם מכרז לאיתור מקום בעבור לשכת תל אביב, וכי המשרד לבט"פ, משרד הפנים ומינהל הדיור הממשלתי פועלים לאיתור משרדים בעבור שאר הלשכות.

2. מצבת עובדי האגף מונה 36 עובדים. תשעה מהם במטה ו-27 עובדים בלשכות: בלשכות צפון, חיפה וירושלים מועסקים ארבעה עובדים בכל לשכה, ובלשכות מרכז, תל אביב ודרום - חמישה עובדים בכל לשכה. ממסמכי אגף משאבי אנוש במשרד לבט"פ עולה, כי על פי התקן שנקבע תכלול כל לשכה שישה עובדים, ממונה רישוי כלי ירייה מחוזי (להלן - מנהל הלשכה), מרכז תחום פיקוח ואכיפה (להלן - המפקח המחוזי), מרכז רישוי כלי ירייה פרטיים, מרכז רישוי כלי ירייה בארגונים, ראש ענף רישוי והדרכה וראש ענף פניות הציבור. בתרשימים להלן נתונים על מספר בעלי הרישיונות הפרטיים בחלוקה לפי מחוזות ועל מספר בעלי הרישיונות הארגוניים על פי המחוזות וסוגי הארגונים.

18 באמצעות מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבולות במשרד הפנים.



מן התרשימים עולה, כי קיים שוני בין המחוזות במספר הרישיונות הפרטיים והארגוניים. במחוז המרכז היו כמעט שליש מכל בעלי הרישיונות הפרטיים, בכל אחד מהמחוזות תל אביב, צפון וחיפה היו כ-15% מכלל בעלי הרישיונות הפרטיים ובכל אחד מהמחוזות ירושלים ודרום היו כ-12% מבעלי רישיונות אלו. שיעורם של בעלי הרישיונות הארגוניים במחוזות מכלל בעלי הרישיונות הארגוניים נע מ-12% במחוז ירושלים לכ-20% במחוזות מרכז ודרום.

למרות הפערים במספר הרישיונות הפרטיים והארגוניים שבין המחוזות, נקבע תקן אחיד לכל לשכה. בקביעת מבנה המחוזות לא התחשבו בתמהיל של בעלי הרישיונות הפרטיים ושל בעלי הרישיונות הארגוניים, בהבדלים שבין הצרכים במתן השירותים לבעלי הרישיונות ובצורכי הפיקוח עליהם.

בתשובת המשרד לבט"פ נמסר, שהאגף פועל למתן שירות זהה בכל הלשכות, ללא תלות במקום המגורים של מבקשי השירות, ולכן התקן הנדרש חייב להיות אחיד בכולן. המשרד הוסיף, כי הטיפול נעשה באמצעות חברה חיצונית הקובעת תורים, והדבר מאפשר לתכנן מכסה קבועה של פניות לקבלת קהל בכל הלשכות. בתגובתו לנושא מצבת העובדים מסר המשרד, כי יש מקום לתגבר את כוח האדם באזור המרכז, בשל הנגישות הנוחה לקבלת השירות. המשרד הוסיף כי הוכנה טיוטת דוח העוסקת בתהליך של אבחון ארגוני של האגף, אך היא טרם יושמה.

משרד מבקר המדינה מעיר שההבדלים הגדולים בין הלשכות במחוזות הן במספר בעלי הרישיונות והן במספר הארגונים שבאחריותן, צריכים לבוא לידי ביטוי גם במערך כוח האדם בלשכות הן מבחינה מספרית והן מבחינה פונקציונאלית. לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת תקן אחיד בכל הלשכות כאשר יש הבדלים ניכרים בהיקף הפעולות בכל לשכה - אינו מאפשר לקיים רמת שירות דומה בכל לשכה.

3. לכל משרה בשירות הציבורי יש לקבוע תיאור תפקיד ובו מפורטים, בין היתר, סוג העיסוק, המטלות לביצוע וכן הדרישות והכישורים הנדרשים למילוי התפקיד. את תיאורי התפקיד מכין המשרד על פי צרכיו ויעדיו, ונציבות שירות המדינה מאשרת אותם.

(א) תיאור התפקיד של מנהל תחום הרכה ופיקוח שבמטה האגף מעלה, כי הוא אחראי בין היתר להפעלת מערך ההרכה באגף לבעלי הרישיונות הפרטיים והארגוניים, לרבות הפיקוח השוטף והבקרה עליהם.

נמצא כי בשלוש השנים האחרונות לא קיים האגף השתלמויות למפקחים המחוזיים בנושא הפיקוח.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, ש"ראש האגף הנחה את ממונה תחום פיקוח לקיים ישיבות עבודה מקצועיות אחת לחודש. ישיבות אלו נועדו לצורך יישום נהלי עבודה באופן אחיד, ולמידת לקחים מממצאי ביקורות". עוד נכתב, כי בשנת 2010 נערכו חמישה ימי עיון למפקחים, ובשנים 2011 ו-2012 נערכו ארבעה ימי עיון בכל שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ימי העיון שהוזכרו בתשובת המשרד לבט"פ היו ימי עיון בהשתתפותם של כל עובדי האגף ובהם הוצגו נתונים ומשימות, והם לא התמקדו רק בעבודת הפיקוח. עם זאת, טוב עשה מנהל האגף שבעקבות הביקורת הנחה את הממונה על תחום הפיקוח לקיים ישיבות עבודה מקצועיות עם המפקחים אחת לחודש, ועליו לוודא שהן יתקיימו במועדן.

(ב) נמצא כי עבודת הפיקוח במחוז ירושלים הופסקה בשנת 2008, ורק בשנת 2013 מונה מפקח במחוז. עוד נמצא, כי החל ביוני 2011 אין מפקח מחוזי ייעודי במחוז צפון, והפיקוח מבוצע על ידי מנהל המחוז נוסף על שאר תפקידיו.

בשנת 2008 מונה המפקח בלשכה בירושלים לתפקיד מנהל תחום הדרכה, פיקוח ואכיפה במטה האגף. בישיבת האגף באוגוסט 2011 נמסר, כי "עקב חוסר מפקח בירושלים ישולבו המפקחים בביצוע ביקורות בירושלים. כל מפקח יהיה אחראי לנושא". בפברואר 2011 כתבה מנהלת מחוז ירושלים למנהל האגף: "מבקשת להביא לתשומת ליבך כי המפקחים מאסו בעבודת הפיקוח בירושלים ואף מתלוננים בפני על כך בלי סוף... הם אינם מטפלים בטיפול בליקויים... הפתרון הזמני שהפך לקבוע לא נותן מענה פיקוח במחוז ירושלים".

היעדר מפקח מחוזי הביא לידי כך שבמחוז ירושלים חודשו רישיונות לכל הארגונים הפועלים בו באופן אוטומטי וללא פיקוח. באוגוסט 2013 כתב מנהל תחום ארגונים באגף למשרד מבקר המדינה, כי "בגלל אילוצים שונים בהם נאלץ מחוז ירושלים שלנו, לפעול במשך כמה שנים ללא מפקח כלי ירייה מחוזי, ניתן במשך תקופה ממושכת אישורנו לבצע חידוש רישיונות לארגונים המושגים שבמרחב ירושלים ללא ביקורת ואישור מפקח כלי ירייה כפי שמקובל ככלל במערך רישוי כלי הירייה".

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, כי "חידוש הרישיונות נעשה על פי החלטת מנהל האגף לאחר שנועץ במשרה גם מבלי להשלים את הביקורות כמתחייב, בידיעה כי חידוש הרישיונות מהווה אמצעי בקרה על הנשק הארגוני שאסור לוותר עליו ואת הפיקוח ניתן יהיה לקיים גם לאחר החידוש".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתן האישור לחידוש הרישיונות ללא פיקוח הוא חמור. תהליך חידוש הרישיון הוא אחד מאמצעי הפיקוח על בעלי הרישיונות הארגוניים, והאגף כשל כשלא פעל בהתאם להוראות ולנהלים ולא בדק אם הארגונים ממלאים את התנאים שנקבעו. על מנהל האגף בשיתוף הנהלת המשרד לבט"פ למצוא פתרון שלא יוותר על הפיקוח.

התפקיד של מפקח מחוזי הוא חיוני ומחייב ביצוע ביקורות פתע וביקורות עומק בארגונים, מתן הדרכה לקראת חידוש רישיון, הפקת דוחות והמלצה על ביטול רישיונות ארגוניים בעת הצורך. העובדה שלא היה מפקח במחוז ירושלים האחראי על 142 ארגונים במשך יותר מחמש שנים, ושכמחוז צפון האחראי על 196 ארגונים אין מפקח ייעודי - עשויה ללמד על החשיבות המועטה שמייחס האגף לעבודת הפיקוח. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הנהלת המשרד לבט"פ והאגף לבחון דרכים לשיפור מערך הפיקוח ולדאוג לאיוש קבוע של בעלי התפקידים האחראים לפיקוח.

נהלים

הנהלים שהאגף פועל לפיהם מרוכזים בקובץ "הוראות נוהל לרישוי ופיקוח" משנת 1999. יוער כי עיקרו של הנוהל מופנה לבעלי הרישיון המיוחד בארגונים, ומגדיר עבורם את הפעולות שעליהם לבצע כדי לשפר את ניהול המערך של כלי הירייה שברשותם. אמנם פרק בנוהל עוסק בפיקוח ובבקרה שמקיים פקיד רישוי, אך הוא אינו מסדיר את הפעולות ואת הליך הפיקוח שהמפקחים נדרשים לבצע. בפרק זה נקבע, בין היתר, כי פקיד הרישוי יודא את קיום תנאי הרישיון המיוחד וידווח על חריגה מהם. עוד נכתב, כי הפיקוח ייעשה בידי המפקחים המחוזיים, בין השאר באמצעות קבלת דיווח בכתב על פי דרישת פקיד הרישוי, בדיקת פנקסי הרשאה שמולאו בהתאם להנחיות

וביקורות שיתקיימו אצל בעלי הרישיונות עצמם. בנוהל נכתב, כי "ככלל הביקורות תהיינה מתוכננות מראש וידועות למבוקר, אך יתכנו גם מקרים שבהם תיערך ביקורת פתע".

בנהלים לא פורטו הנושאים האלה: מספר הביקורות שיש לעשות בכל ארגון ותדירותן; הנושאים שיש לבדקם; אופן ביצוע הפיקוח; דרכי הפעולה שיש לנקוט בעקבות ממצאי הביקורת והעברת הדיווחים והממצאים להנהלת המשרד לבט"פ. בפועל לא השכילה הנהלת האגף להתוות תורת פיקוח ואכיפה אחידה שתסייע למפקחי המחוזות בביצוע עבודת הפיקוח.

בשנת 2013 החל האגף בעדכון ובריענון של הנהלים. ואולם, עד אוגוסט 2013 טרם הסתיימה עבודת העדכון. בתשובת המשרד לבט"פ מאוקטובר 2013 נכתב, כי "המשרד התקשר עם מומחה חיצוני לכתיבת נהלים שמשימתו הראשונה תהיה הכנת תיק נהלים לאגף. העדכון מתוכנן להסתיים בסוף שנת 2013". בתשובת המשרד לבט"פ נכתב עוד, שכיום קיים נוהל אחיד, מפורט ומעודכן בידי כל מפקח. עוד צוין, כי הנוהל מפרט את תפקידו ואת תחומי אחריותו של המפקח, מספר הביקורות, סוגיהן ותדירותן.

לבקשת משרד מבקר המדינה לקבל את הנוהל האחיד והמעודכן שבידי כל מפקח שהוזכר לעיל, צירף מנהל האגף לתשובתו השנייה מנובמבר 2013 "תיק הוראות למפקח" הכולל בעיקר את הנהלים הישנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל האגף, כי הכנת נהלים מפורטים ומעודכנים היא הכרחית לביצוע המטלות של האגף ולהשגת היעדים של מדיניות השר. מנהל האגף נדרש לזרז את כתיבת הנהלים החדשים ולהביאה לידי סיום. כמו כן עליו להכין מתווה של תהליכי עבודת הפיקוח והדיווח על הממצאים שעלו בעקבותיה, ותנחה את המחוזות בתהליכים אלו, כדי שהנהלת המשרד לבט"פ תוכל לקיים הליך של הפקת לקחים והסקת מסקנות.

פיקוח על בעלי כלי ירייה פרטיים

1. ממסמכי המשרד עולה שתפקידו של מנהל תחום פיקוח והדרכה כולל בין היתר אחריות מקצועית להפעלת מערך ההדרכה על ידי קביעת נהלים, עריכת השתלמויות וביקורות שוטפות על בעלי הרישיונות לכלי ירייה פרטיים וארגוניים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי מנהל תחום פיקוח והדרכה מתרכז בעיקר בפעולות ההדרכה, ואינו עוסק בקיום פיקוח ובקרה שוטפים על בעלי רישיונות פרטיים; באגף אין נהלים והנחיות כיצד לבצע פעולות פיקוח ובקרה שוטפות על בעלי רישיונות אלה; הנהלת האגף לא קיימה דיונים ולא בדקה אם ניתן לקיים פיקוח נוסף מלבד הבדיקות המבוצעות בעת חידוש הרישיון.

2. הפיקוח על בעלי רישיונות פרטיים מתקיים רק בזמן הליך הרישוי והחידוש של הרישיון. כאמור, במועד חידוש הרישיון יש לשלם את האגרה שנקבעה; למלא טופס הצהרת בריאות תחום

בידי רופא המשפחה או רופא אחר שהתיק הרפואי נמצא לפניו; להגיע עם כלי הירייה ואבזריו למטוח קליעה להכשרה ולבצע מטוח.

משרד מבקר המדינה מודע לבעייתיות הקיימת בפיקוח על בעלי כלי ירייה פרטיים בשל מספרם הגדול והחשש מפגיעה בפרטיותם. עם זאת, בימים שבהם גואה האלימות בחברה לא ניתן להתעלם מן הצורך לקיים דיון בנוגע לפיקוח על בעלי הרישיונות הפרטיים, כפי שעולה מן הדוגמאות הבאות:

(א) במאי 2013 נכנס תושב באר שבע לסניף בנק בעיר ופתח בירי מכלי ירייה אישי שהחזיק ברישיון לעבר הנוכחים במקום ואחר כך התאבד. כתוצאה מהירי נהרגו ארבעה ונפצעו שלושה בני אדם. האיש, ששירת בעבר כקצין בצבא, עבד באבטחת מוסדות חינוך ושימש קצין ביטחון בעיריית באר שבע, החזיק כלי ירייה ברישיון. באמצעי התקשורת פורסם כי מצבו הנפשי היה קשה. מבדיקת האגף עלה, כי לא היה בידי מידע על מצבו הנפשי, אך הוא עמד בכל הדרישות לקבלה ולחידוש של רישיון לכלי ירייה, ולא נמצא דבר שימנע ממנו מלהחזיק בו כדין.

(ב) ביולי 2013 נכנס מאבטח שהחזיק כלי ירייה ארגוני ברישיון למשרד של עורך דין בירושלים וירה בבעל המשרד ובבתו בשל סכסוך כספי. מבדיקת האגף עלה, כי נבדקן כל מסמכי ההרשאה של המאבטח ונמצאו תקינים. יצוין כי בטופס הצהרת הבריאות שמילא המאבטח, הוא לא ציין שהוא נוטל תרופה פסיכיאטרית, וגם רופא המשפחה שחתום על אישור הבריאות לא ציין דבר בעניין, והנושא עלה, על פי דיווחי התקשורת, רק בחקירתו במשטרה לאחר הרצח.

מקרים אלה מלמדים על כך שבתהליך הקבלה והחידוש של הרישיון יש פרצות. הבדיקה העלתה שבמקרים אלה לא הייתה מניעה לחדש את הרישיון, אך לאחר האסונות התברר מדיווחים של כלי התקשורת שאחד היה במצב נפשי קשה, והשני קיבל תרופות פסיכיאטריות. מן המקרים דלעיל ניתן ללמוד שהמתכונת הנוכחית של הליך קבלת הרישיון לאדם פרטי באמצעות הגשת טופס הצהרת בריאות אינה ערוכה למצבו הבריאותי התקין של בעל הרישיון.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, ש"הוקמה ועדה בין-משרדית בשיתוף משרד הבריאות, הרווחה והמשפטים, שהמליצה לבצע בדיקת מסוכנות באמצעות פסיכולוגים המורשים לכך. היישום מתוכנן להתבצע במהלך המחצית הראשונה של שנת 2014".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לבט"פ לבחון את ההליכים של קבלת הרישיון וחידושו, ולחפש דרכים נוספות העשויות להפחית את הסיכון לציבור. כמו כן עליה לבדוק כיצד ניתן להגביר את הפיקוח השוטף על בעלי הרישיונות הפרטיים, ולקבוע את הדרכים והמועדים לכך.

3. החל בשנת 2013 החל האגף לכתוב בנספח לרישיון הפרטי "לביטחונך ולביטחון הסובבים אותך קיימת חובה להתקנת כספת בבית לצורך אחסנת כלי ירייה, הכספת תותקן במקום מוסתר הרחק מהישג ידם של ילדים ומבוגרים". לפיכך, על כל אדם המקבל רישיון או מחדשו לחתום על הצהרה בדבר קיום כספת קבועה בקיר במקום מסתור בביתו. משטרת ישראל קבעה מפרט טכני לכספות אלה.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, כי מבקשי רישיון חדש יידרשו להציג אסמכתא לרכישת כספת, מחדשי רישיון יידרשו להצהיר על כך שקיימת ברשותם כספת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנוהל שהכין האגף נדרש מחזיק כלי ירייה פרטי רק להצהיר על התקנת כספת, וזאת - בלי שניתן ביטוי לדרישה ממבקשי רישיון חדש להציג אסמכתא על רכישת כספת. לפיכך, ראוי שהנהלת המשרד לבט"פ תעגן בנוהל את הדרישה האמורה ממבקשי רישיון חדש ותבחן דרכים נוספות לפיקוח על התקנת הכספות על ידי מחדשי הרישיון.

4. ההתקדמות הטכנולוגית הביאה להמצאת "המדפסת התלת ממדית", המאפשרת לייצר דגמים תלת-ממדיים של מגוון מכשירים מפולימרים שונים שכבה אחר שכבה עד קבלת דגם סופי כפי שתוכנן במחשב. ביולי 2013 פורסם בתקשורת תחקיר שכותרתו "אקדח יורה מטרים ספורים מראש הממשלה". התחקיר חשף עד כמה קל "להדפיס" כלי ירייה קטלני באמצעות מדפסת תלת-ממדית, לחדור למתחם הכנסת ולהתקרב עד כדי מטרים ספורים מראש הממשלה. בתחקיר הדגימו הרכבה של אקדח שנוסה בהצלחה במטווח מורשה.

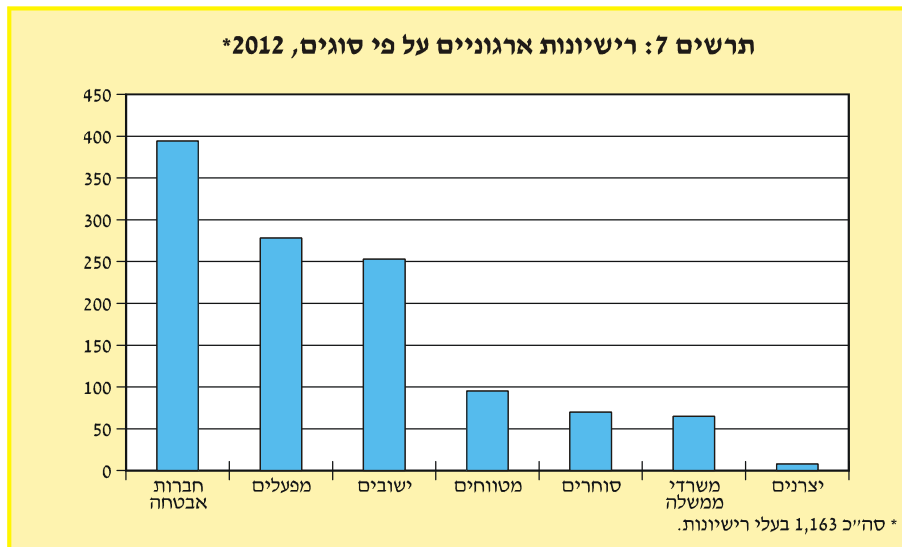
בין המגיבים על התחקיר הופיע גם קצין הכנסת ומסר שמדובר בתופעה חדשה המעמידה את כל מערכי האבטחה בארץ ובעולם בפני אתגר מסוג חדש. המשרד לבט"פ מסר בתגובתו, כי "מבלי לעסוק בתחקיר ובפרטיו, מדובר בנושא חשוב, אך אין בחוק הקיים התייחסות ספציפית לנושא זה".

המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל מסרו בתשובתם שהנושא נלמד, האגף והמשטרה יפעלו יחד כדי להתמודד עם סוגיית המדפסת התלת-ממדית ככל שיירדש. עוד ציינו בתשובתם, כי החוק וחוק העונשין, התשל"ז-1977 חלים על כל כלי הירייה, ללא קשר לאופן ייצור הכלי. דינו של פריט שיוצר במסגרייה, במפעל או במדפסת תלת-ממדית יהיה זהה. המשטרה הוסיפה, כי באגף המודיעין והחקירות נבחנות המשמעויות של הנושא המחייבות שינויים רגולטוריים.

היכולת הטכנולוגית "להדפיס אקדח" יוצרת מציאות חדשה, מדאיגה ומאיימת. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לבט"פ להיערך בעוד מועד לאפשרות שניתן יהיה לייצר כלי ירייה בייצור עצמי ביתי. עליה לבחון את מכלול הנושאים הקשורים למצב זה, ואת הטיפול והפיקוח על כך בארצות אחרות, ולהיערך עם משטרת ישראל וגורמים ביטחוניים נוספים להתמודדות מקיפה עם הבעיה ועם הפיקוח עליה במישור החוקי.

הפיקוח על המחזיקים בכלי ירייה ארגוניים

החוק קובע את התנאים ואת ההגבלות למתן רישיון מיוחד לארגונים. תפקידו של האגף לפקח אם הארגונים עומדים בתנאים ובהוראות שנקבעו בחוק ובנהלים. בתקנות נקבע המועד הכללי לחידוש הרישיונות. בהתאם לתקנות נקבעו מועדי החידוש כדלקמן: יצרנים וסוחרים אחת לשנה; מפעלים ראויים, מטווחים, משרדי ממשלה ויישובים ראויים - אחת לשנתיים (בכל שנה אי-זוגית); חברות שמירה אחת לשנתיים (בכל שנה זוגית). בתרשים שלהלן נתונים על מספר בעלי הרישיונות הארגוניים והתפלגותם לסוגים בשנת 2012.



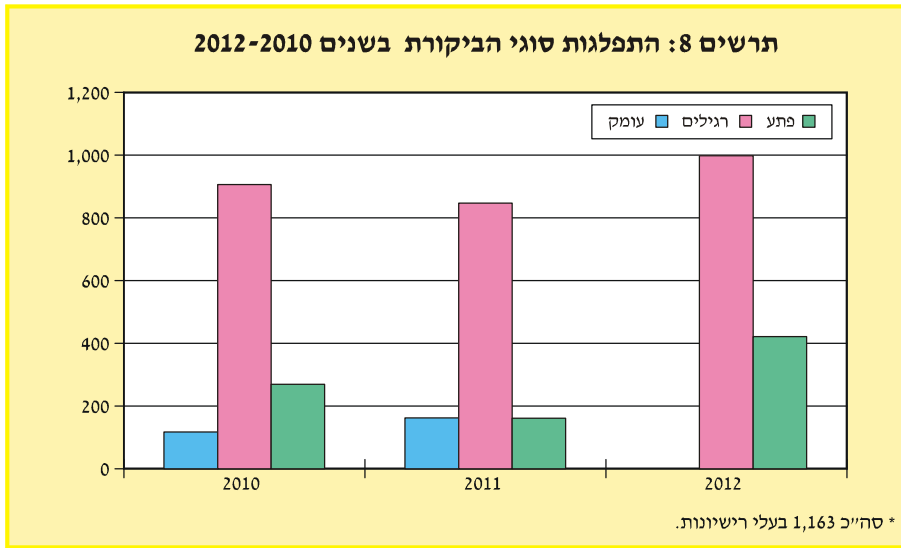
עוד קובע החוק, שבעל רישיון מיוחד להגנת מפעלים רשאי - אם היה הדבר דרוש לפי דעתו, להגנה על הנפש או רכוש המפעל או התחבורה עם המפעל - להרשות בתנאים שיקבע, למי מעובדי המפעל, לשאת כלי ירייה שעליו ניתן הרישיון בכפוף לאישורי הגורמים המוסמכים. הוראות דומות נקבעו לגבי הרשאה לתושב ביישוב זכאי או עובד במשרד ממשלתי ולגבי מועסק בחברת שמירה.

לפי נוהלי האגף, על בעל הרישיון המיוחד להעביר לפקיד הרישוי רשימת אנשים מעובדי הארגון המורשה המוצעים לשאת כלי ירייה, והם עוברים הליך מלא זוהה לזה שעוברים בעלי הרישיון הפרטי. על פקיד הרישוי להעביר את הרשימה למשטרה ולמשרד הבריאות לבדיקה. בעל הרישיון המיוחד אחראי לביצוע ההדרכה והאימון הראשוני למי שאושר בידי פקיד הרישוי.

1. בסוף כל שנה מתכנסת הנהלת האגף לישיבה כדי לסכם את השנה שחלפה, ובה מציג מנהל האגף את עיקרי התכנון ואת היעדים לשנה הבאה, ומהם גוזר כל מפקח מחוזי תכנית עבודה מחוזית. בתכניות אלה מושם דגש על ביצוע ביקורות שנתיות בארגונים הנמצאים לפני חידוש רישיונם, בארגונים חדשים ובארגונים שתוצאות הביקורת האחרונה שנעשתה בהם הייתה בינונית ומטה.

תכניות העבודה כוללות שלושה סוגי ביקורת: ביקורת פתע, ביקורת רגילה וביקורת עומק. המפקחים המחוזיים מקיימים גם הדרכות לארגונים חדשים שטרם קבלו את רישיונם או כאשר מוחלף בעל הרישיון המיוחד.

2. בתרשימים שלהלן מוצגים נתונים על מספר הביקורות שעשו המפקחים המחוזיים אצל בעלי הרישיון המיוחד והתפלגותם לסוגים.



בתכנית העבודה לשנים 2010 ו-2011 קבע מנהל האגף ש-10% מכל הביקורות יהיו ביקורות פתע, 60% רגילות ו-30% עומק. בתכנית לשנת 2012 נקבע ש-30% יהיו ביקורות פתע והשאר רגילות. וכך נכתב גם בתכנית לשנת 2013, "תמהיל הביקורות ייעשה בהתאם לחלוקה: ביקורות פתע 30%, ביקורות רגילות 70%". נמצא כי מנהל האגף ביטל את ביקורת העומק בשנת 2012.

בתשובת המשרד לבט"פ נמסר, כי בעת ביצוע הביקורות התברר כי ביקורת העומק אינה אפקטיבית, ולכן הוחלט לבטלה ולשלב סקר מקדים כדי לייעל את מערך הפיקוח. בתשובתו השנייה מנובמבר 2013 נכתב, כי "ההחלטה לבטל את ביקורות העומק הייתה של מנהל האגף לאור העובדה כי זמן ההשקעה בביקורת לא הצדיק את התוצאה. הכנסת הסקר המקדים הביאה לתוצאה טובה בהרבה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי באגף אין נתונים שמהם ניתן ללמוד כיצד התקבלה ההחלטה על ביטול ביקורת העומק ועל סמך מה הוחלט שהיא אינה אפקטיבית. אין עדות לכך שבעת קבלת ההחלטה בהנהלת המשרד לבט"פ נשקלה ההשפעה של הפסקת הביקורות על מערך הפיקוח על בעלי הרישיונות המיוחדים.

3. משרד מבקר המדינה העלה, כי לפני כשלוש שנים הכין מפקח מחוז תל אביב "מערך פיקוח כלי ירייה" (להלן - מערך המפקח) הכולל כמה מסמכים, וביניהם גם נהלים שהכין האגף, כדי שיסייעו בידו למלא את תפקידו. במערך המפקח יש הבחנה בין ביקורת רגילה לביקורת פתע. בביקורת רגילה מבוצע הליך של סקר מקדים (להלן - הסקר המקדים) הכולל שאלון שנשלח לארגונים לפני קיום הביקורת, ובו הם נדרשים למסור נתונים על פעילות הארגון ועל כלי הירייה הקיימים ברשותו. לאחר קבלת הסקר המקדים המלא מגיע המפקח ובודק את הנתונים שנמסרו בו. על ביקורת הפתע נכתב, כי "תיאום הביקורת ייעשה עד 24 שעות לפני ביצוע הביקורת, בביקורת פתע ייבדקו כל נושאי ביקורת רגילה".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, כי ההנחיה לתאם את הביקורת עד 24 שעות מראש באה כדי לוודא את יכולת היישום בשטח. הגעה ללא תיאום כלשהו עלולה לסכל את ביצוע הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שגם ביקורת ה"פתע" תואמה עם הארגון לפחות 24 שעות לפני ביצועה, אין זו ביקורת פתע של ממש שבה לא ניתן לארגון די זמן להיערך מראש. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבטל לבחון את הצורך גם בביקורת פתע ללא תיאום מראש, שבה לא יוכלו המבוקרים להיערך לכך בעוד יום.

בסקר המקדים נכתב, כי מטרת הטופס המקדים היא השוואת נתונים לפני בדיקת התקינות ולאחריה, כדי לקבל תמונה עדכנית על פעילות הארגון בכל הקשור לשליטה ולניהול של מלאי כלי הירייה המוחזקים בו. בסקר המקדים מופיעות שאלות כלליות הנוגעות לנושאי כלי הירייה בארגון, אירועים חריגים וכד'. יצוין כי החל בשנת 2010 אימץ האגף את ההליך של הסקר המקדים, וכל המפקחים שולחים אותו לארגונים לפני עריכת הביקורת. הסקר המקדים הוא כלי בקרה המסייע הן לארגונים כדי שידעו מה נדרש מהם, והן למפקחים - באיסוף המידע ובהיערכות לביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת האגף לבחון אפשרות להפיכתו של הסקר המקדים להליך קבוע שבו יחויבו הארגונים לדווח בטופס המבוסס על הסקר המקדים במועדים שייקבעו באגף. זאת - כדי שהמידע שיתקבל באגף ישמש כלי בקרה סדור, רצוף ודינאמי.

4. לאחר קבלת הנתונים בסקר המקדים מבקרים המפקחים בארגונים, מאמתים את הסקר המקדים ואוספים נתונים נוספים, ובסופו הם ממלאים דוח (להלן - דוח הבקרה). דוחות הבקרה לסוגי הארגונים השונים הם טפסים שהכין האגף לצורך איסוף הנתונים. דוחות הבקרה בנויים משאלון הכולל את פרטי הזיהוי של הארגון, ובין היתר בודקים את רישום החברה כחוק, הימצאותן של הוראות ונהלים, תוקף הרישיונות, יומני כלי ירייה ותחמושת של הארגון, אימוני ירי והכשרה, הדרכות ועוד.

נמצא כי הטופס של דוח הבקרה הוא אחיד וכולל בעיקר מידע על אודות הארגון. הטופס מציין את סוג הביקורת (פתע, עומק או רגילה), ואולם בפועל אין הבחנה לגבי היקף ואופי הביקורת.

בדוח הבקרה המפקח מציין בכל פרמטר שנבדק אם הוא תקין או לא. בתום הביקורת מוזנים הנתונים למערכת המחשוב של האגף, והיא מתוכנתת לדרג את הליקויים לארבע דרגות - קל, בינוני, חמור וחמור ביותר. הפרות מדרגת קל עד חמור נתונות לשיקול דעתו של המפקח, ועליו להחליט אם לתת לגוף המפוקח הזדמנות לתקן את הליקוי ולקבוע את פרק הזמן הנדרש לתיקון. בליקויים בדרגת חמור ביותר אין למפקח שיקול דעת, ועליו לדווח לממונה המחוז ולזמן את הארגון לשימוע (ראו להלן).

האגף לא קבע את אופן הטיפול המפורט במקרים הנמנים עם שלוש דרגות הליקויים של "קל" "בינוני" ו"חמור". בדרגות אלה רק נקבע שיש להבהיר את הנושא עם בעל הרישיון ולקבוע זמן לדיווח על סיום התיקון של הליקוי. רק במקרים שבהם דרגת הליקוי היא "חמור ביותר" נקבע שיש לחסום את הרישוי של הארגון עד תיקון הליקוי, ובמקרים שבהם הליקוי מחייב לבטל את הרישיון יש להתלותו ולבצע שימוע.

הדוגמאות שלהלן ממחישות את העובדה שהטיפול של המפקחים המחוזיים אינו אחיד, ואין הבחנה ברורה בין דוחות שיש בהם ממצאים קלים ובין אלה שיש בהם ממצאים חמורים ואף חמורים ביותר. בביקורות שנערכו בשנת 2013 במחוז מרכז נמצא, שבאחת מהן שרמת הליקויים

שהתגלתה בה דורגה כ"חמור" - זומן בעל הרישיון לביקורת חוזרת במשרדי המחוז. החלטה זהה - לזמן את בעל הרישיון לביקורת במשרדי המחוז התקבלה גם בביקורת שרמת הליקויים שבה דורגה "קל". בביקורת אחרת שממצאיה דורגו כ"חמורים", הוחלט שעל בעל הרישיון לתקן את הליקויים עד סוף החודש שבו נערכה הביקורת. בהחלטה נכתב גם שתיעריך ביקורת נוספת, אך לא צוין המועד, ורק נכתב [ש] "יתכן והביקורת תתקיים בתחילת אוגוסט 2013". בביקורת שנערכה באוגוסט 2012 במחוז חיפה נמצא, שבדוח בקרה שדורג כ"חמור" החליט המפקח המחוזי לבצע ביקורת חוזרת בארגון באותו חודש. בביקורת אחרת שנערכה באוקטובר 2012 ודוח הבקרה דורג "קל", החליט המפקח המחוזי ש"תבוצע ביקורת נוספת בארגון לבדיקת תיקון הליקויים". בדוח בקרה אחר שנערך במרץ 2012 ודורג "חמור ביותר" הוחלט, כי "תבוצע ביקורת נוספת לבדיקת תיקון הליקויים".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, שקיים נוהל אחיד לטיפול בליקויים מסוגים שונים. עם זאת, למפקח ניתן שיקול דעת לחרוג ממנו, הן בעניין דירוג הליקוי שנמצא בביקורת, והן בעניין הטיפול בו.

משרד מבקר המדינה מעיר, שהדוגמאות האלה מצביעות על כך שיש להבנות את שיקול הדעת של המפקחים ולצמצם את מרחב התמרון שלהם. לשם כך יש צורך בקביעת נהלים שייצרו נורמות אחידות לפי חומרת הממצאים ויסייעו בקביעת מדרג לטיפול חוזר בדוחות.

יצוין כי בישיבת מנהלי המחוזות שנערכה באוקטובר 2011 אמרה מנהלת מחוז מרכז, כי "קיימת בעיה בפיקוח במחוז, לא מבוצעות ביקורות ולהערכתי אין שליטה בנעשה בארגונים". בנובמבר 2012 בעת ביקור השר באגף, מסר הממונה על תחום הדרכה ופיקוח באגף, שתדירות הביקורות ופריסתן אינן שלמות, ובשל מספר המפקחים הזעום לא ניתן לקיים בקרה מלאה על יצרנים ועל נושא החלפים. גם מנהל מחוז צפון מסר שהאגף מקיים ביקורות, אך נדרשות ביקורות נוספות.

הסקרים המקדימים ודוחות הבקרה הם בקורת שנועדו, למעשה, לאסוף נתונים על הארגונים ולאמתם, אך הם אינם יכולים לשמש תחליף לפיקוח מלא ומקיף. דוחות הבקרה אכן מועברים לאגף, אך הוא אינו מכין דוח מרוכז של כל הממצאים, וככלל הם אינם מדווחים להנהלת המשרד לבט"פ.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב, כי דוחות הבקרה נבחנים, נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים, מתבצעת הפקת לקחים ומקרים חריגים נדונים בישיבות המנהלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לבט"פ והאגף לקיים בדיקה מחודשת ומקיפה של כל מערך הפיקוח, ובכלל זה בחינה של סוגי הביקורות, היקפן ואופיין. יש לקבוע את תהליכי הדיווח ואת הדרכים להעלאת סוגיות מהותיות עקרוניות לפני כל המפקחים. הנהלת האגף נדרשת לקבוע מנגנון להפקת הלקחים, והליך לטיפול בליקויים החוזרים על עצמם. הנהלת המשרד לבט"פ צריכה לקבוע מהם הדיווחים שיש להעביר אליה ואת מועדיהם.

5. במהלך הפיקוח נבדקים בעיקר עמידתם של בעלי הרישיון בתנאי הרישיון - הפרות שהן טכניות במהותן, כגון אי-ביצוע ראיון אישי, רישום לא נכון של השומרים בחברות שמירה, רישום לא נכון של כלי הירייה, אי-גיהול יומן תחמושת ועוד. במצב הקיים עבודת המפקחים היא מוגבלת וחסרה לה בעיקר יכולת הרתעה. מנגנון האכיפה היחיד שעומד לרשות האגף הוא ביטול רישיון או התלייתו עד קיום שימוע לארגונים שממצאי הביקורת שהתקיימה בהם העלו ליקויים חמורים ביותר.

האגף אמור להתוות את דרכי הפיקוח של בעלי התפקידים, לקבוע מבחנים להטלת סנקציות על המפרים את תנאי הרישיון ולהחליט על קיומם של דגשים בכל הנוגע לפיקוח הנדרש. על הנהלת האגף לדון בדרכים שיאפשרו להקנות למפקחים כלי אכיפה שיש בהם כדי להרתיע את בעלי הרישיון מלהפר את התנאים לקבלתו. כמו כן עליה להביא את מסקנותיה לדיון בהנהלת המשרד לבט"פ, כדי לבחון אם יש צורך להקנות לאגף סמכויות לנקיטת אמצעי אכיפה ובדרכים לעשות זאת.

חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העברות המינהליות), עוסק בהטלת קנסות על עברות שנמנו בתוספת הראשונה לחוק זה בדרך מינהלית. לפי החוק "שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה שנקבעה בחוק מהחוקים המנויים בתוספת הראשונה או בתקנות שהותקנו לפיו, שאינה פשע, היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית". החוק אינו נכלל בתוספת הראשונה.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בנוהל ובהנחיות להפעלת חוק העברות המינהליות נכתב, שהחוק נועד לקבוע דרך חלופית לענישה פלילית בשיטה של קביעת עברות מינהליות, ובכך לאפשר את אכיפת החוקים ואת הענישת העוברים על החוק בדרך מינהלית, וללא הרשעה פלילית. לפי הנוהל אחת ממטרותיו של החוק היא "שיפור האכיפה של חוקים ותקנות, בדרך פשוטה מהירה וזולה".

חוק העברות המינהליות נועד להתמודד עם עברות שאין הכרח לטפל בהן בכלים פליליים רגילים ומסורבלים לעתים. לפיכך, מן הראוי שהנהלת המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים יבחנו את האפשרות ליזום את הכללת החוק בתוספת הראשונה לחוק העברות המינהליות; השימוש במנגנון של קנס מינהלי יכול להקנות למפקחים אמצעי הרתעה, לסייע ולייעל את עבודתם ולהרתיע את בעלי הרישיונות מלהפר את תנאי הרישיון.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, שסמכויות המפקחים אכן חסרות בחוק הקיים, ובמסגרת תיקוני החקיקה שעורך המשרד יתוקן המצב באמצעות הוספת פרק שעניינו סמכויות המפקחים. עוד מסר המשרד, שבימים אלה הוא פועל למתן סמכויות נוספות למפקחים לצורך עבודתם, ובכללן הסמכות להטלת קנס מינהלי.

6. החוק קובע שפקיד הרישוי רשאי, לפי שיקול דעתו, לתת רישיון בתנאים ובהגבלות. כמו כן הוא רשאי "לבטל רישיון תוך תקופת תקפו". עוד קובע החוק, כי "הרואה עצמו נפגע מהחלטת רשות מוסמכת... רשאי להגיש עליה ערר בכתב, תוך 45 ימים ממועד קבלתה...". לטיפול במקרים כאלה נקבע הליך השימוע. גם לגבי ארגונים שבביקורת שערכו בהם המפקחים נמצאו ליקויים ברמה של "חמור ביותר", מתבצע הליך של שימוע הנערך בידי הלשכה הרלוונטית טרם קבלת החלטה סופית. טווח ההחלטה של הלשכה נע מקבלת עמדת הארגון עד ביטול הרישיון.

לפי הנהל של ביצוע שימוע שבמערך המפקח, השימוע הוא הליך מעין שיפוטי שמטרתו העיקרית היא "להשמיע טענות ועובדות בפני מי שעלול להיפגע כתוצאה מסנקציות המהוות תגובה לפעילות חריגה בארגון, כמו כן השימוע נועד גם לשמוע ולהקשיב לצד שכנגד. לאור חשיבות הנושא יש לשים לב ולנהוג הקפדה יתירה בכל פרט ופרט ואם יש צורך בהתייעצות תוך כדי השימוע או לאחריו יש לעשות זאת". את השימוע יערכו, בדרך כלל, מנהל המחוז והמפקח המחוזי, ורצוי שגם נציג המשטרה יהיה נוכח בו.

במערך המפקח יש דגשים לביצוע ובהם: החובה לזמן את הגופים שעורכים להם שימוע עד 30 יום מביצוע החריגה; בזימון לשימוע במקרה של התליית רישיון לפני ביטול, יש להקפיד על רישום פרוטוקול ובו כל הנאמר על ידי הנוכחים בלי להחסיר דבר; לנוגע בדבר עומדת הזכות להגיש ערר

על כל החלטה שתתקבל; יש להדפיס את הפרוטוקול ולהפיצו בין כל הנוגעים בדבר. מערך המפקח מדגיש, כי ניתן לקבל כל החלטה בשימוע עצמו, אך "מומלץ לעשות זאת תוך שיקול דעת והתייעצות במידת הצורך לאחר השימוע".

מנהלת אחת מלשכות הרישוי קבלה בפני משרד מבקר המדינה על כך שלא הוכשרה לקיים הליך שימוע, ושיש קושי לערוך את השימועים ללא נוכחות עורך דין מטעם המשרד לבט"פ, מאחר שהיא מתמודדת עם ארגונים המגיעים לשימוע בליווי עורכי הדין שלהם.

משרד מבקר המדינה העלה, שהאגף לא בנה מסד נתונים של החלטות קודמות שישמשו בסיס להשוואה למקימי ההליך, כדי שבמקרים דומים יינתנו אותן החלטות. עוד נמצא שמנהלי המחוזות לא הוכשרו לקיים את הליך השימוע, ולרוב הוא אף אינו מתקיים בנוכחות נציג הייעוץ המשפטי של המשרד לבט"פ.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, כי לא בכל שימוע יש נציגות של הלשכה המשפטית, אך ליווי נעשה לפי דרישה. במקרים מסוימים, כאשר הליווי נדרש באופן מיוחד, מופיע נציג הלשכה המשפטית בשימוע עצמו. לפי המשרד אין באפשרותה של הלשכה המשפטית לשלוח נציג לכל אחד מהליכי השימוע בשל מגבלות של כוח אדם ופיזור גיאוגרפי. כמו כן כתב המשרד שמנהלי המחוזות מונחים באופן שוטף וצמוד על ידי המחלקה המשפטית. טופס מנחה הועבר על ידי היועץ המשפטי למנהלי המחוזות, והוא גם נלמד בהשתלמויות שנעשו לפקדי הרישוי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשרד לבט"פ לבחון את השתתפותם של נציגי הלשכה המשפטית בהליך השימוע עצמו, כדי לסייע במקרים המתאימים למנהלי המחוז והמפקחים המחוזיים המשתתפים בו.

7. במקרים של ביטול הרישיון רשאי הארגון להגיש ערר כדי שהחלטה תיבחן שנית. בערר דן מנהל תחום ארגונים באגף בהשתתפות נציג של משטרת ישראל. בהסתמך על ההחלטה בשימוע ועל ממצאי הביקורת ולאחר הקשבה לדבריהם של נציגי הארגון - מתקבלת החלטה סופית בעניין. בשנת 2011 היו 11 עררים, ב-2012 היו 19, ועד יולי 2013 היו עשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם להליך זה לא נקבע נוהל. עם זאת, במערך ההדרכה שהכין האגף נמצא שיעור בנושא "ערר על החלטת הרשות המוסמכת לעניין כלי ירייה". כמו כן על הנהלת המשרד לשקול את אופן הליווי המשפטי בהליך.

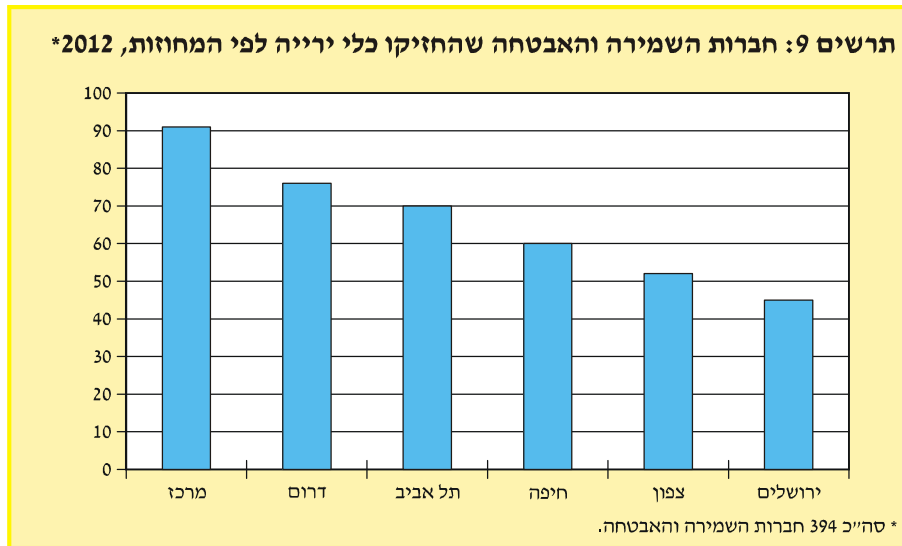
הפיקוח על חברות שמירה ואבטחה

1. כאמור, החוק קובע כי רשות מוסמכת¹⁹ רשאית לתת לבעל רישיון לפי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972 (להלן - חוק שירותי שמירה), רישיון מיוחד להחזקת כלי ירייה בתנאים שייקבעו ברישיון המיוחד, לשימוש המועסקים בשירותי שמירה. עוד קובע החוק, כי הרשות המוסמכת רשאית לתת לאדם רישיון לשאת ולהחזיק כלי ירייה על פי תעודת הרשאה שניתן

19 הרשות המוסמכת - פקיד רישוי על פי המלצת קצין משטרה בכיר שהוסמך לכך בידי המפק"ל.

לו בעל רישיון מיוחד. תיקון לחוק משנת 2008 קובע, שבעל הרישיון המיוחד רשאי להרשות בתעודת הרשאה לשאת ולהחזיק בכלי ירייה שיינתן לו עליו הרישיון המיוחד, ובלבד שתעודת ההרשאה תוגבל לאזור שבו הוא מועסק.

בסוף שנת 2012 היו בישראל 394 חברות שמירה ואבטחה שהחזיקו ב-39,117 כלי ירייה. בתרשים שלהלן נתונים על מספר חברות השמירה והאבטחה בחלוקה לפי המחוזות.



2. חוברת ההדרכה שהכין האגף לבעלי רישיון מיוחד - חברות שמירה, מאפריל 2012, מנחה כי "כלי הנשק יימסר למאבטח בתחילתה של משמרת ויילקח בסיומה"; במקרים חריגים, באחריותו האישית ועל פי שיקול דעתו רשאי בעל הרישיון המיוחד להשאיר את כלי הירייה בידי המאבטח לאחר תום המשמרת, רק כאשר המשך החזקת כלי הירייה לאחר סיום המשמרת נחוץ לצורך "כוננות" או "עתודה". במקרה זה עליו לציין בהרשאה בכתב את הסיבה המפורטת שבגינה ניתן לשומר היתר חריג.

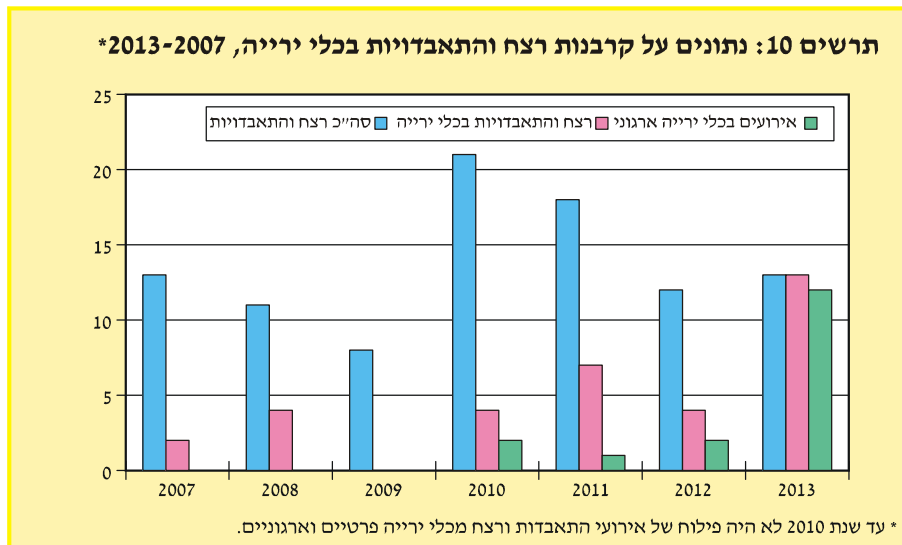
האגף לא פיקח על יישומם של תיקון החוק משנת 2008 וההוראות שבחוברת ההדרכה. בפועל שומרים ומאבטחים נהגו לקחת את כלי הירייה שברשותם לביתם, וחברות השמירה לא נערכו למצב שבו יופקדו כלי הירייה בתום כל משמרת.

3. בשנים האחרונות קיבל הנושא של מאבטחים הלוקחים את כלי הירייה לביתם בתום המשמרת הד תקשורתי רחב, והוא נמצא בקדמת הדין הציבורי. פרויקט "האקדח על שולחן המטבח" (להלן - הפרויקט) פועל זה כארבע שנים ומאגד בתוכו אחד עשר ארגונים חברתיים.²⁰ זאת - במטרה להביא לידי הפסקת הכנסתם של כלי ירייה של מאבטחים למרחב הביתי הגורם לדעתם להגברת

20 נגה - המרכז לזכויות נפגעי פשיעה, אישה לאישה, מרכז פמיניסטי חיפה, איתך-מעכי - משפטניות למען צדק חברתי, תמורה - המרכז המשפטי למניעת אפליה, האגודה לזכויות האזרח בישראל, קואליציית נשים לשלום, לא לאלמות נגד נשים, רופאים לזכויות אדם, קבוצת הכצקתה, פרופיל חדש ופסיכו אקטיב.

האלימות כלפי נשים, ומעודד רצח נשים וגברים חפים מפשע. הפרויקט מפעיל קמפיין רחב היקף שמטרתו לקדם את הנושא, ובמהלכו פנו מפעילי הפרויקט לרשויות ולגורמים בעלי השפעה וביניהם מבקר המדינה, השר והמשרד לבט"פ, וועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. הפנייה נועדה לדון בדרכים שיביאו לשינוי המצב הקיים. בעקבות פעילות זו ומקרי רצח שאירעו בשנים האחרונות על ידי מאבטחים בכלי ירייה שניתנו לצורך עבודתם, קיים המשרד לבט"פ פעילות לקידום יישומן של ההנחיות לתיקון החוק משנת 2008.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים של משטרת ישראל לשנים 2007-אוגוסט 2013 על מספרם הכולל של קרבנות מקרי הרצח וההתאבדויות באמצעות כלי ירייה מורשים, חלקם פרטיים וחלקם ארגוניים. יצוין כי עד שנת 2010 לא היה פילוח של אירועי התאבדות ורצח מכלי ירייה פרטיים וארגוניים.



יוצא אפוא שמינואר עד אוגוסט 2013 נעשו מרבית מעשי הרצח וההתאבדויות בכלי ירייה ארגוניים. אף שהשנה עדיין לא הסתיימה, המגמה היא של עלייה חדה באירועים שבהם קיפחו אנשים את חייהם בכלי ירייה מורשים. הגידול במספר מקרי הרצח בכלי ירייה מורשים מצריך את בחינת הנושא כולו.

4. במרץ 2013 קיים מנכ"ל המשרד לבט"פ דיון בנושא החזקת כלי ירייה בידי הציבור בהשתתפותם של סמנכ"לי המשרד, ראש האגף, היועץ המשפטי של המשרד וראש חטיבת האבטחה במשטרת ישראל. בדיון ציין היועץ המשפטי של המשרד, כי הוא סבור שיש להטיל את האחריות על אירועים ש"בהם שומרים משתמשים לרעה בכלי נשק הניתן להם על ידי חברות השמירה על חברות האבטחה. כיוון שכך, יש לרתום את חברות האבטחה למאמץ המניעה".

באפריל 2013 התקיים דיון בהשתתפות השר וגורמים מהמשרד לבט"פ, מהמשטרה וממשרד המשפטים. בפתח דבריו אמר השר: "המצב הקיים לפיו מאבטחים מבצעים עבירות באמצעות כלי הירי שברשותם מחייב פתרון כולל ומיידי". בסיכום הדיון הופיעו הנחיות השר וביניהן ההנחיה "לחייב במסגרת רישוי עסקים הסדרי אחסון נשק באתר המאובטח". עוד הנחה השר, שעל הרשות

המוסמכת לקבוע כי מעתה לא יוצא כלי ירייה לבית המאבטחים, ומקרים חריגים יאושרו רק בחתימותיהם של ראש חטיבת אבטחה או ראש אגף מבצעים במשטרה.

בהתאם לכך התקיימו במשרד לבט"פ דיונים והוחל בעבודת מטה כדי להוציא לפועל את הנחיית השר. ביולי 2013 הוציאה משטרת ישראל מסמך המלצות ובו הנחיות בדבר הטיפול בכלי ירייה שלא בזמן משמרת. ההנחיות כוללות כמה חלופות לאחסון ולהפקדת כלי הירייה. חלופה ראשונה - הפקדה באתר מאובטח בכספת מאובטחת; חלופה שנייה - העברה "חמה" בין מורשים בתום המשמרת; באתר מאובטח שבו קיימת החלפת משמרות, תאפשר העברת כלי הירייה בתום המשמרת בין מורשה אחד (המאבטח היוצא) למורשה מחליף (המאבטח הנכנס); חלופה שלישית - החזקת כלי ירייה מחוץ לאתר המאובטח תאושר למי שהוסמך לכך בידי בעל הרישיון המיוחד ובאישור הרשות המוסמכת.

במסגרת ההיערכות ליישום ההנחיות ניתנה אפשרות לחברות אבטחה לבחור באחת החלופות המוצעות לעיל לא יאוחר מאוגוסט 2013. כדי להטמיע וליישם את ההנחיות לצמצום כלי הירייה עורך האגף השתלמויות והדרכות לבעלי הרישיונות המיוחדים בארגונים החמושים.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, שההנחיות ניתנו לכל החברות, והנושא נמצא בהליכי יישום מתקדמים. המשרד הוסיף בתשובתו, שהוא נמצא בתהליך של קביעת תבחינים חדשים לצמצום כלי הירייה הארגוניים במרחב הפרטי.

מעורבותו של השר וההנחיות שנתן לפעול לצמצום כלי הירייה במרחב הציבורי הן יזמות מבורכות, העשויות להפחית את הסיכויים של פגיעה באזרחים תמימים בידי מחזיקי כלי ירייה ארגוניים. עם זאת לא ניתן להתעלם מכך שיישום ההנחיות כרוך בתהליך מורכב המחייב את הנהלת המשרד לבט"פ והאגף בכחינה מחודשת של מערך הפיקוח ובכניית כלי בקרה חדשים. משרד מבקר המדינה מעיר, שעליהם להמשיך בדרך שהתווה השר ולבחון כיצד ניתן לשפר את מערך הפיקוח בכל סוגי הארגונים.

5. חוק שירותי שמירה קובע שחברה למתן שירותי שמירה מחויבת ברישוי מטעם ועדת הרישוי שבמשרד המשפטים²¹ (להלן - ועדת הרישוי). בדצמבר 2011 החליטה הממשלה לתקן את חוק שירותי השמירה ולהעביר את האחריות לתחום שירותי השמירה ממשרד המשפטים למשרד לבט"פ ואת סמכויות שר המשפטים לשר. כדי לממש את החלטת הממשלה הגיעו מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל המשרד לבט"פ להסכמות, ובדצמבר 2011 הובילו להכנת הצעת מחליטים וטיטוה של הצעת חוק שירותי אבטחה, התשע"ב - 2012 (להלן - הצעת החוק).

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שכבר בשנת 1976 עלה הצורך להסדיר את רישוי חברות השמירה בחוק נפרד, וכי הטלת האחריות לנושאי השמירה על משרד המשפטים אינה מוצדקת לא מבחינת מהות הנושא ולא מבחינת סדרי מינהל תקינים. עוד צויין שם, כי רישוי שירותי השמירה נוגע לסוגיות מתחום ביטחון הציבור וההגנה עליו המצויות באופן טבעי בתחום מומחיותו של המשרד לבט"פ, וכי השימוש בשירותי שמירה תופס כיום מקום נכבד במערך ביטחון הפנים בישראל, שעליו מופקדת משטרת ישראל הכפופה למשרד לבט"פ. בידי המשטרה מצוי גם המידע המודיעיני הנדרש לפיקוח על תחום זה, מידע שאינו נמצא במשרד המשפטים. עוד נכתב, כי התשתית המשפטית שבמסגרתה פועלים השומרים, החקיקה הרלוונטית ורישוי כלי הירייה נמצאים באחריות המשרד לבט"פ, והעברת מלוא הטיפול בשומרים אליו תרכז את הטיפול בהם. הצורך

21 ועדה בראשות אדם הכשיר להתמנות לשופט מחוזי ושישה חברים הממונים בידי שר המשפטים. חברי הוועדה כוללים נציג שהמליץ עליו ראש הממשלה, נציג שהמליץ עליו שר הביטחון ונציג שהמליץ עליו השר לביטחון הפנים. בוועדה יכהנו לפחות שלושה חברים שאינם עובדי מדינה.

בהפרדה של שירותי השמירה מחוק שירותי שמירה עלה גם בדוח ועדת ברינקר משנת 2005 שציינה, כי "הטלת האחריות על גורם אחד תקל על המצב הברוקרטי הקיים כיום".

המשטרה והמשרד לבט"פ מסרו למשרד מבקר המדינה שהם פעלו להכנת טיוטה לחוק רישוי חברות אבטחה. ואולם הצעת החוק לא קודמה בגלל אי-הסכמות שהתגלעו בין המשרד לבט"פ למשרד המשפטים בסוגיית הביטוח שחברות השמירה חייבות בו כתנאי לקבלת רישיון שמירה. כיום, לפי חוק שירותי שמירה והתקנות,²² חברת שמירה המבקשת רישיון חייבת להחזיק בפוליסת ביטוח בתוקף או להפקיד ערבות כספית כתנאי לקבלת רישיון. זאת - כדי להבטיח פיצוי למי שעלול להיפגע ממעשה או ממחדל של מבקש הרישיון או של השומרים המועסקים על ידו בשירותי השמירה.

עמדת משרד המשפטים היא שיש לבטל את חובת הביטוח שנדרשת בחוק מאחר שהוא מקשיח את השוק, מעלה את הפרמיות ומקנה לחברות הביטוח את הכוח לקבוע מי יקבל את הרישיון. בדיון שהתקיים באוקטובר 2012 בהשתתפות מנכ"ל המשרד לבט"פ, אמרה נציגת משרד המשפטים, כי "כאשר חקקו את החוק [חוק שירותי שמירה]... נכתבו תקנות בידיעה כי חברות שמירה רבות לא יעמדו בהן. כמדיניות המשרד מתנגד לכלול חובת ביטוח". לעומת זאת סבור המשרד לבט"פ שאין לבטל את חובת הביטוח. זאת מחשש שבמקרים של פגיעה בציבור על ידי מאבטחים תועבר האחריות מחברות השמירה למדינה.

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2013 לא הושגה הסכמה בין המשרדים, והחלטת הממשלה מדצמבר 2011 בנוגע להעברת סמכויות שר המשפטים לשר בתחום שירותי השמירה לא בוצעה. לפיכך הפיקוח על חברות האבטחה לא נעשה על ידי מאסדר אחד בתהליך של מתן רישיון עסק והפיקוח המבוצע לאחריו, והן כפופות גם למשרד לבט"פ (ולמשרת ישראל) וגם למשרד המשפטים. על המשרד לבט"פ, משרד המשפטים והמשטרה למצוא דרכים לקיים את החלטת הממשלה, לסיים את ההליך ולזרז את הפעולות הדרושות לקידום העברת החוק.



ממצאיו של פרק זה מצביעים על ליקויים בעבודת הפיקוח. עיקר העבודה מתרכז בבקורות על הגופים הארגוניים, אך גם בקרות אלה אינן משמשות מנוף לשיפור הליכי העבודה ולהפקת לקחים. הטיפול בכלי ירייה הוא נושא המצוי במרכז השיח הציבורי, וראוי שהנהלת המשרד לבט"פ תבחן את מכלול הנושאים הקשורים לפיקוח ולבקורות על כל בעלי הרישיונות, כדי שתוכל לגבש תפיסה מערכתית של הטיפול בפיקוח על כל בעלי הרישיונות.

22 תקנות חוקרים פרטיים ושירותי שמירה (ערבות בנקאית ערובה אחרת או ביטוח), התשע"א-2010. התקנות נכנסו לתוקף באפריל 2011 והחל בשנת הרישוי 2012 חייבו את חברות השמירה לעשות ביטוח בעת חידוש הרישיון.

סיכום

הנושא של רישוי כלי הירייה, החזקתם והפיקוח עליהם עולה לא אחת לקדמת השיח הציבורי. להחזקת כלי ירייה בידי אזרחים יש השפעה על תחושת הביטחון האישי, משום שהוא מקנה לבעליו את האפשרות להשתמש בו כדי להגן על עצמו ועל אזרחים אחרים. עם זאת החזקת כלי ירייה טומנת בחובה סכנות של שימוש לרעה ו"לקיחת החוק לידיים", וכן קיים חשש שכלי הירייה ייגנב או יאבד ויגיע לגורמים לא רצויים.

השר קבע מדיניות בנוגע לצמצום מספר כלי הירייה הבלתי חוקיים וכלי הירייה החוקיים שבידי הציבור ולצמצומם של מספר הרישיונות הפרטיים. על כל הגורמים המעורבים ברישוי כלי ירייה לפעול בנחישות ברוח מדיניות זו, ובכלל זה האגף נדרש לגבש תכנית מסודרת להפחתת מספר כלי הירייה ולהשלים את הכנת התשתית המקצועית הדרושה לו לצורך זה.

ממצאי דוח זה עולה, כי על האגף לפעול להרחבת המישקים שבינו ובין משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשטרת ישראל, לשפר את הליך איתור המסוכנות וליזום שינויים נדרשים ליצירת מלוא הבקורות, כדי שכלי ירייה יינתן רק למי שראוי וכשיר לשאת אותו.

האגף מפקח על 1,163 בעלי רישיונות ארגוניים. ממצאי הביקורת מעלים כי עבודת הפיקוח הנעשית באגף אינה מלאה ומקיפה. על הנהלת המשרד לבט"פ והאגף לבצע בדיקה מחודשת ומקיפה של מערך הפיקוח כולו, ובכלל זה בחינה של סוגי הביקורת, היקפן ואופיין. יש לקבוע את תהליכי הדיווח ואת הדרכים להעלאת סוגיות מהותיות ועקרוניות לפני כל המפקחים. הנהלת האגף נדרשת לקבוע מנגנון להפקת הלקחים, והליך לטיפול בליקויים החוזרים על עצמם, כן עליה ליזום שינויים נדרשים ליצירת מלוא הבקורות, כדי שכלי ירייה יינתן רק למי שראוי וכשיר לשאת אותו. הנהלת המשרד לבט"פ צריכה לקבוע מה הם הדיווחים שברצונה לקבל ואת מועדיהם.

למפקחים אין כמעט אמצעי אכיפה, ולפיכך נדרש האגף לבחון את הדרכים להקנות להם כלים שיש בהם כדי להרתיע את בעלי הרישיון מלהפר את תנאיו. על הנהלת המשרד לבט"פ לבחון את האפשרות של הכללת החוק במסגרת של חוק העברות המינהליות, כדי שבדרך זו יוקנו למפקחים אמצעי הרתעה, והשימוש במנגנון של קנס מינהלי יסייע לייעל את עבודתם.

על הנהלת המשרד לבט"פ והאגף להמשיך לפעול באופן מושכל ליישום הנחיית השר לצמצום מספר כלי הירייה, תוך שמירה על איזון בין הזכות לנשיאת כלי ירייה להגברת תחושת הביטחון האישי והגנה על שלום הציבור, ובין החשש משימוש בלתי ראוי בכלי הירייה והגעתו לגורמים לא רצויים.