

ליברליזציה במדיניות רישוי נשק בישראל:

מצע לדיון בשולחן עגול של המכון לחירות ואחריות בתאריך 7/3/2024

פרופ' משה מאור

בשנים האחרונות נעשו מאמצים לליברליזציה במדיניות רישוי הנשק הפרטי בישראל – מאמצים שהתגברו מאז פרוץ המלחמה בעזה באוקטובר 2023. המדיניות המבקשת להקל במתן רישיונות נשק מעוררת דיון וויכוח ציבורי המעלה שאלות רבות, הן באשר לחומרת הבעיה עמה היא מנסה להתמודד, והן באשר לאופן היישום של המדיניות. מסגרת מושגית המנסה לשלב בין ממדים אלו על מנת לספק תובנות מעניינות לגבי שאלות אלו ואחרות סבה סביב שאלת המידתיות של מדיניות ציבורית. "מידתיות" של מדיניות מפנה את תשומת ליבנו להלימה בין עלותה ותועלתה של המדיניות; בין מטרתיה של המדיניות והאמצעים ליישומה; ובעיקר, בין חומרתה של בעיית המדיניות לבין האינטנסיביות של השימוש בכלי המדיניות (לדוגמה, ההשקעה הכספית במדיניות).

שאלות בדבר מידתיות של מדיניות ציבורית אינן עולות בחלל ריק. עלייתם של פוליטיקאים הרואים במדיניות במה שאותה הם יכולים לנצל להפגנת מנהיגות "חזקה" מפנה את תשומת ליבנו לאפשרות שבעיית המדיניות מומצאת, מדומיינת או מועצמת לצרכיו של הפוליטיקאי. דוגמה קלאסית היא המיסוגור שעשה הנשיא האמריקאי דאז דונלד טראמפ לצעדתם של אלפי מהגרים לכיוון הגבול האמריקאי לפני בחירות האמצע בשנת 2018. שיירה זו מוסגרה כ"איום קיומי" על ארה"ב ובעתיה הזו כוחות צבאיים במטרה למנוע מהם את מעבר הגבול. "בעיה" זו ירדה מסדר היום הציבורי בארה"ב מיד עם תום ההצבעה בבחירות אלו (Maor 2022). במקרים אלו אין כל תהייה לגבי היותה של המדיניות בגדר תגובת-יתר, שכן היא יושמה על מנת להתמודד עם בעיית מדיניות שלא הייתה קיימת הלכה למעשה.

באותו המטבע, ציפיות הציבור בזמן משבר עלולות ליצור לחצים על מקבלי ההחלטות ליזום תגובת מדיניות המאופיינת בניראות ציבורית גבוהה אך אפקטיביות מדיניות נמוכה. דוגמה לכך היא הקביעה כי הקמת יחידת כוננות חמושה ופעילה מהווה אחד מהקריטריונים המאפשרים לתושבי היישוב בו הוקמה כיתת הכוננות קבלת רישיון נשק בתנאים מקלים, ובמקביל, הקמת מאות כיתות כוננות, כולל ביישובים שאינם קרובים לגבול או שאין בהם אוכלוסייה מעורבת. במקרה זה ניראות המדיניות – המבליטה את היוזם אותה וממסגרת אותו כמנהיג חזק – מועדפת על משתני מדיניות אחרים. טכסי חלוקת נשק בנוכחות השר הממונה מעצימה מסקנה זו. מדיניות זו ניתנת לסיווג כמדיניות בלתי-מידתית – תגובת-יתר במקרה זה – שעשויה להניב רווחים פוליטיים נאים ליוזם אותה. שתי קטגוריות אלו מתכתבות יפה עם מציאות ישראלית המאופיינת בשיעור של 34% (נובמבר 2023) המסכימים כי "כדי לטפל בבעיות המיוחדות של מדינת ישראל יש צורך במנהיג חזק שלא יתחשב בכנסת ובבחירות" (Efrat 2023).

בכל העולם המערבי אנו עדים לתהליך ממושך של ירידת האמון הציבורי בפוליטיקאים ובמוסדות פוליטיים וכך גם בישראל. מדד אמון הציבור במוסדות הפוליטיים של המכון לחירות ואחריות (2023) מצביע על שפל חסר תקדים ברמת האמון שרוחש הציבור למוסדות אלו (16%). במצב בו מופיעה מגמה עקבית של ירידה באמון הציבור במוסדות פוליטיים גובר התמריץ העומד בפני מקבלי ההחלטות להגיב תגובת-יתר של מדיניות על מנת שתגובה

זו תיתפש בקרב הציבור כתגובה מידתית. במקרה הנדון של ליברליזציה במדיניות רישוי נשק פרטי, הדרג הנבחר יישם מדיניות אחידה ברמה הארצית, ללא הלימה לשונות בחומרת בעיית המדיניות באזורים שונים בארץ, על מנת להפגין רצינות כוונתיו.

נתונים שנאספו על ידי המכון לחירות ואחריות מעצימים זווית ראייה נוספת הרלוונטית לדיון שעל הפרק. הממצאים מערערים את התפיסה בדבר קיום בסיס ישראלי משותף בשאלות עקרוניות, כגון אופייה ואופן התנהלותה של מדינת ישראל. בסוגיות רבות קיים פיצול ניכר בעמדות הציבור לפי השתייכות למחנות פוליטיים ועוינות משמעותית בין מחנות אלו (יעיר 2023). בקונטקסט זה, מקבלי ההחלטות יטו לעצב וליישם מדיניות באופן התואם את עמדות בסיס התמיכה הפוליטי שלהם ואת אלו של הבסיס הפוטנציאלי מהם יכולים הם לשאוב מצביעים. תגובת המדיניות תותאם על כן לעדיפויות ה"בייס" הפוליטי – ולא לעמדות הציבור הרחב – עובדה שתניב מדיניות הנתפסת על ידי הציבור הרחב כתגובה בלתי-מידתית.

רמת ה-"מידתיות" של מדיניות רישוי נשק ניתנת למדידה. ברמה הסובייקטיבית, סקרי דעת קהל מספקים שיקוף של תפיסות הציבור וקבוצות שונות בתוכו לגבי מידתיות המדיניות. כך גם סקרים הפונים למומחים בתחום – אלו המאופיינים בתפיסה כוללת יותר המשקללת את סך המורכבויות של התחום הנדון וכן את המשקלות שיש לייחס לכל ממד וממד, הן בנוגע להקשר והן בנוגע לתגובת המדיניות. גם פסיקות של בג"צ באשר למידתיות המדיניות משקפות תפיסות סובייקטיביות של השופטים היושבים בדיון.

ברמה האובייקטיבית, ניתוחי עלות/תועלת של מדיניות רישוי נשק כוללים עלויות הנוגעות למספר תקריות הירי בהן נפגעו חפים מפשע, מקרי אובדנות, מספר הנשים הנמצאות בזוגיות אלימה שנפגעו מכלי נשק אלו, היקף זליגת הנשק לידיים בלתי רצויות, ועלויות נוספות הנובעות מהורדת תנאי הסף לקבלת הרישיון לשאת נשק. מבין התועלות ניתן למנות את חיזוק הביטחון האישי הלכה למעשה – בעיקר צמצום הנפגעים מפעולות טרור.

ניתוח כמותני של חומרת בעיית המדיניות ומידת ההשקעה במדיניות על פני תקופת זמן ארוכה (כ-50 שנים) יכול לספק אינדיקציה אובייקטיבית לגבי רמת המידתיות של המדיניות הנדונה. בדיקה כמותנית השוואתית של תגובת מדיניות של ממשלות אחרות שהתמודדו עם אתגרים דומים (תוך שליטה על משתנים המודדים את עומק המשבר בכל מדינה ומדינה) מאפשרת גם היא לעמוד על רמת המידתיות של המדיניות הנדונה. ללא קשר לשיטת המדידה אותה בוחר החוקר, הרעיון הוא לבודד את רעשי הרקע הרבים, בעיקר ברמת רטוריקות ודוקטרינות המדיניות, ולהתרכז במידע אמין שנאסף בעזרת כלי המחקר האיכותניים והכמותניים העומדים לרשותנו.

מורכבותה של מדיניות ליברלית בתחום רישוי הנשק מפנה זרקור לנושא חדש בזירת המחקר העולמית בתחום מידתיותה של מדיניות. הגישה הרווחת רואה שתי סיבות מרכזיות לעיצוב ויישום מדיניות רישוי נשק בלתי-מידתית: רגשות עזים, כגון פאניקה ציבורית שבחסותה נותנים לאזרחים גישה רחבה לנשק, ואינרציה מוסדית שמביאה למדיניות בלתי מידתית כאשר, לדוגמא, תוכנית מדיניות שאמורה להיות מיושמת בתנאים מסוימים מופעלת ללא כל שינוי בתנאים אחרים. שתי גישות אלו רואות במדיניות בלתי מידתית שגיאה או טעות מדיניות המובילה לאסונות מדיניות. לאחרונה, העלה מאור (Maor 2021) את האפשרות לקיום דפוס שלישי של מדיניות – מדיניות בלתי מידתית מכוונת. זוהי מדיניות שבתנאים מסוימים מתעדפת אפקטיביות מדיניות או תגמולים פוליטיים של מדיניות על פני כל משתנה אחר, ובתנאים אחרים, חסכון במשאבים (או משתנה אחר) על פני אפקטיביות מדיניות. עקרונות ואופן היישום של מדיניות בלתי מידתית מכוונת נדונים בפורומים רלוונטיים בהם מעצבים את אי-מידתיותה של המדיניות, לעיתים תוך שימוש במחלקות חקר ביצועים, לדוגמא, בכל הנוגע להשגת מטרות צבאיות. הרטוריקות ודוקטרינות המדיניות הנלוות לתגובת יתר מכוונת של מדיניות עושות בדרך כלל שימוש באיומים בדבר תגובה בלתי-פרופורציונלית, השגת מטרת המדיניות בכל מחיר, וכדומה. מדיניות בלתי-

מידתית מכוונת יכולה להיות אפקטיבית, במונחי מדיניות ו/או במונחים פוליטיים, אולם יישומה עלול לעיתים לפגוע כבומרנג ביוזם המדיניות.

המצע הקצר שהובא עד כה מעלה נושאים מגוונים לדיון:

עמדות הציבור והשפעתן על המדיניות

- מהן עמדות הציבור בנושא רישוי הנשק? האם הציבור מעדיף מדיניות רישוי נשק מקלה או מחמירה?
- על איזה צורך רגשי של הציבור מנסה לענות המדיניות הנוכחית אשר מקלה את הדרישות לרישוי נשק?
- עד כמה עמדת הציבור רלוונטית בגיבוש המדיניות בתחום רישוי הנשק?

תועלת למול עלות בליברליזציה במדיניות רישוי נשק בישראל

- מהן התועלות של מדיניות רישוי נשק ליברלית בחיזוק הביטחון או יצירת תחושה של ביטחון?
- מהן העלויות של מדיניות רישוי נשק ליברלית? מבחינת פגיעה בחפים מפשע, איום על נשים או פגיעה בהן, אובדנות, תאונות בנשק וכו'?
- מהו האיזון הנכון בין העלויות והתועלות?

ליברליזציה במדיניות רישוי נשק: צורך ביטחוני או רווח פוליטי?

- האם שחקנים פוליטיים שונים מרוויחים מליברליזציה ברישוי הנשק?
- האם האתגרים הביטחוניים המתגברים מצדיקים או מחייבים השתתפות של האזרחים באספקת ביטחון באמצעות נשק פרטי?

מפאת קוצר היריעה, לא הוכנסו נושאים עקרוניים נוספים והמתדיינים מוזמנים להעלותם במהלך הדיון. אני תקווה כי האמור לעיל יוכל לשמש מצע לדיון פורה שיניב תובנות בהם ניתן יהיה להשתמש בעת כיוון (קליברציה) של המדיניות.

מקורות

המכון לחירות ואחריות, אוניברסיטת רייכמן (2023). מדד אמון הציבור במוסדות הפוליטיים. <https://www.runi.ac.il/research-institutes/government/libres/public-trust-measures/trust-in-governmental-institutes>

עומר יעיר (2023). מחקר חדש חושף: ימנים ושמאלנים שונאים זה את זה פחות בעקבות המלחמה? מעריב, 14 דצמבר.

Efrat, Asif. 2023. The War and the Commitment to Democracy. *Jerusalem Post*, December 26. <https://www.jpost.com/opinion/article-779515>

Maor, Moshe. 2021. Deliberate disproportionate policy response: Towards a conceptual turn *Journal of Public Policy* 41(1): 185-208.

Maor, Moshe. 2022. Policy overreaction styles during manufactured crises. *Policy & Politics* 48(4): 523-539