



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

29 בנובמבר 2021

1473

כ"ה בכסלו התשפ"ב

עמוד

הצעת חוק חומרי נפץ (תיקון מס' 5), התשפ"ב-2021 250

הצעת חוק חומרי נפץ (תיקון מס' 5), התשפ"ב-2021

1. תיקון סעיף 1 בחוק חומרי נפץ, התשי"ד-1954' (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –

ד ב ר י ה ס ב ר

א. הוספת עוד גופים ביטחוניים המופטרים מתחולת החוק, וכן הסמכת שר הביטחון לפטור מתחולת החוק מפעלים ביטחוניים כמשמעותם בחוק רישוי עסקים, ובלבד שיודיע על כך לשר הפנים ולשר הכלכלה והתעשייה;

ב. מתן סמכות לשר הביטחון לקבוע בתקנות, בהתייעצות עם שר הפנים והשר להגנת הסביבה, הוראות בטיחות שיחולו על המפעלים הביטחוניים שהופטרו מהוראות החוק.

ביום ה' באב התשע"ח (17 ביולי 2018) החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – הוועדה), ובעקבותיה מליאת הכנסת, לפצל את הצעת החוק לתיקון מס' 4. בתוך כך, נקבע כי לגבי מפעלים ביטחוניים שבעלות חברות ממשלתיות, אשר הופטרו מתחולת החוק בידי שר הביטחון, ולאחר מכן הופטרו – הפטור שניתן להם מתחולת החוק יעמוד בעינו גם לאחר מועד הפרטה. הוראה זו נקבעה כהוראת שעה עד יום כ"ח בתמוז התשע"ט (31 ביולי 2019) (ראו ס"ח התשע"ח, עמ' 832) (להלן – הוראת שעה תשע"ח). חקיקתן של שאר ההוראות שנכללו בהצעת החוק האמורה, הנוגעות לרגולציה בתחום הנפיצים על מפעלים ביטחוניים, לא הושלמה, והן הועברו להמשך דיון. פיצול הצעת החוק לתיקון מס' 4 ואישור חלקה בלבד כהוראת שעה, כמתואר לעיל, בוצעו כדי שלא לעכב את הליך מכירת 'תעש מערכות' לחברת אלביט מערכות בע"מ, שעמד על הפרק בקיץ 2018.

תוקפה של הוראת שעה תשע"ח הוארך בעקבות התפורות הכנסת ה-20 ולאחר מכן בעקבות התפורות הכנסת ה-21 והכנסת ה-22, מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, עד יוני 2020.

בכנסת ה-23, הוארך תוקפה של הוראת שעה תשע"ח עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) (ראו ס"ח התש"ף, עמ' 104). במקביל, אושרה בקריאה ראשונה, ביום כ' באב התש"ף (10 באוגוסט 2020), הצעת חוק חומרי נפץ (תיקון מס' 5 – הוראת שעה), התש"ף-2020 (ראו הצ"ח – הממשלה, התש"ף, עמ' 524) – הצעת חוק ממשלתית זוהה במהותה להצעת החוק לתיקון מס' 4. ואולם, בשל התפורות הכנסת ה-23, לא הושלמו הליכי חקיקתה, ותוקפה של הוראת שעה תשע"ח הוארך שוב מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, עד יום כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021). בכנסת ה-24, הוארך פעם נוספת תוקפה של הוראת שעה תשע"ח, וזאת עד יום ד' בשבט התשפ"ב (6 בינואר 2021) (ראו ס"ח התשפ"א, עמ' 352).

כללי מטרתו של חוק זה להסדיר את סמכותו של שר הביטחון בכל הנוגע להוראות חוק חומרי נפץ, התשי"ד-1954' (להלן – החוק או חוק חומרי נפץ), לגבי מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים שעליהם יכריזו לעניין זה.

חוק חומרי נפץ קובע הסדרים לעניין ייצור, החזקה, החסנה, העברה, מכירה, קנייה, יבוא ויצוא של חומרי נפץ ולעניין שימוש בהם. החוק נמצא באחריות שר הכלכלה והתעשייה, והוא מוסמך, בין השאר, לתת מכווחו היתרים לפעולות כאמור בחומרי נפץ, לקבוע כללי בטיחות לפעולות כאמור ולפקח על קיום כללי הבטיחות.

סעיף 22 לחוק, שנוסף לחוק בשנת 1961 (ראו ס"ח התשכ"ב, עמ' 6), קובע כי החוק לא יחול על צבא ההגנה לישראל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, וכן על מפעל מסוים ממפעלי מערכת הביטחון או על שלוחה מסוימת משלוחותיה, ששר הביטחון פטר אותם מתחולת החוק.

נכון להיום, ומאז שנת 2002, משרד הביטחון התנה את הפטור שניתן מתחולת החוק למפעלים או שלוחות כאמור בקיום הוראות בטיחות המוסדרות במדריך הבטיחות בנפיצים של משרד הביטחון – מדריך 4145 (להלן – מדריך הבטיחות). מדריך הבטיחות מפרט דרישות בטיחות בהקשרי ייצור, ביצוע ניסויים, בחינה ואחסנה של תחמושת וחומרי נפץ ביטחוניים, בכדי להבטיח את הבטיחות לעובד ולסביבה. יצוין כי בימים אלה משרד הביטחון פועל לעדכון הוראות הבטיחות האמורות, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים.

ביום ט' באייר התשע"ו (17 במאי 2016) קבעה הממשלה, במסגרת החלטה מס' 1459, את אופן הסדרת האחיות לפיקוח על הבטיחות בחומרי נפץ המשמשים למטרות ביטחוניות. בתוך כך החליטה הממשלה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 24 לחוק, להעניק לשר הביטחון את הסמכויות לפי החוק, ככל שהן נוגעות למפעלים ביטחוניים כמשמעותם בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק רישוי עסקים). עוד נקבע באותה החלטה, כי לצורך יישום העברת הסמכויות האמורה, יכין שר הכלכלה והתעשייה הצעה לתיקון החוק, בתיאום עם שר הביטחון.

ביום כ"ו בתמוז התשע"ח (9 ביולי 2018) אושרה בכנסת ה-20 בקריאה ראשונה הצעת חוק חומרי נפץ (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ח-2018 (ראו הצ"ח – הממשלה התשע"ח, עמ' 1098).

הצעת החוק, כפי שהוגשה על ידי הממשלה (להלן – הצעת החוק לתיקון מס' 4), עסקה בשניים:

¹ ס"ח התשי"ד, עמ' 64; התשע"ח, עמ' 832.

(1) אחרי ההגדרה "כלי הסעה" יבוא:

"מחזיק במפעל" – מחזיק במקום העבודה כהגדרתו בסעיף 172 לפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970², לעניין מקום עבודה שהוא מפעל חומרי נפץ³;

(2) אחרי ההגדרה "מקום", לעניין חמרי נפץ – יבוא:

"מפעל חומרי נפץ" – מקום שמייצרים בו חומרי נפץ או שמשתמשים בו בחומרי נפץ בהליך ייצורם של מוצרים;

"מפעל חומרי נפץ ביטחוני" – מפעל חומרי נפץ שנקבע כי הוא מפעל ביטחוני לפי סעיף 29א לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968³, וששר הביטחון קבע שהוא מפעל חומרי נפץ ביטחוני לעניין חוק זה³;

דברי הסבר

(1) סמכות להוציא למפעל חומרי נפץ (לאו דווקא ביטחוני) צו בטיחות – צו שיחייב את המפעל לנקוט אמצעים להסרת סכנה הנובעת מחומרי נפץ;

(2) סמכות להוציא למפעל חומרי נפץ ביטחוני, שאינו עומד בהוראת חיקוק או בהוראה שנקבעה בהיתר, צו שיפור – צו שיחייב אותו לנקוט צעדים לשם קיומה של אותה הוראה;

(3) הסדרת אופן מסירת צווים למפעלי חומרי נפץ;

(4) סמכות להטיל עיצומים כספיים על מפעל חומרי נפץ ביטחוני שפעל בלא היתר או שהפר צו־הפסק, צו בטיחות או צו שיפור;

(5) הסדרת ביקורת שיפוטית על הפעלת הסמכויות הנזכרות לעיל, במקום הסדר הביקורת השיפוטית המעוגן היום בחוק.

כמו כן מוצע להסמיך את שר הביטחון להקים ועדה מייעצת לעניין פיקוח על פעולות בחומרי נפץ במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, שתייעץ לו בכל הנוגע להתקנת תקנות, להפעלת סמכויותיו לפי החוק ולמדיניות הפיקוח והאכיפה המינהלית של הוראות החוק במפעלים אלה.

מוצע גם להטיל על שר הביטחון לרווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מדי שנה, על פעולות הפיקוח שנעשו במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, על אירועי הבטיחות הנוגעים לחומרי נפץ שהתרחשו במפעלים אלה ועל אמצעי האכיפה שנקטו, ובכלל זה עיצומים כספיים, הכולל כמפורט להלן.

סעיפים מוצע להסמיך את שר הביטחון לקבוע 2.1⁴ כי מפעל חומרי נפץ שהוא גם מפעל ביטחוני כאמור בסעיף 29א לחוק רישוי עסקים, ייחשב ל"מפעל חומרי נפץ ביטחוני" לעניין החוק. כמו כן מוצע לתקן את ההגדרה "שר" ולקבוע, כי לעניין מפעלים אלה, השר המוסמך בביצוע החוק יהיה שר הביטחון.

במקביל לדיונים שהתקיימו בוועדה ובהם אושרה הארכת תוקף הוראת השעה תשע"ח כאמור, התקבלו הערות הייעוץ המשפטי לכנסת להצעת החוק לתיקון מס' 4. בעקבות הערות אלה התקיימה עבודת מטה בין משרדית משלימה, והצעת החוק המתפרסמת בזה כוללת נוסח מתוקן ומורחב של הצעת החוק האמורה.

כאמור, החוק המוצע בא להסדיר את סמכותו של שר הביטחון בכל הנוגע להוראות החוק לעניין מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים.

מוצע להסמיך את שר הביטחון לקבוע כי מפעל חומרי נפץ שהוא מפעל ביטחוני כמשמעותו בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (בין שמדובר בחברה ממשלתית ובין שמדובר במפעל פרטי), יהיה "מפעל חומרי נפץ ביטחוני" לעניין החוק (ראו סעיף 1 להצעת החוק). מפעל כאמור יהיה כפוף להוראות בטיחות שיקבע שר הביטחון, בתקנות, בכל הנוגע לייצור, בחינה, ניסוי, החסנה, יבוא, שימוש, החזקה והעברה ממקום למקום של חומרי נפץ, ולעניין דיווח על אירועי בטיחות ועל נקיטת אמצעי בטיחות. סמכויות הביצוע לפי החוק לגבי מפעלים אלה, יהיו נתונות על פי המוצע לשר הביטחון (ראו סעיף 15 להצעת החוק).

כמו כן מוצע לעדכן את רשימת הגופים הביטחוניים שהיו פטורים מתחולת החוק, ולהוסיף על צבא ההגנה לישראל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר גם יחידות סמך של משרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה ויחידות יחידות סמך של משרד הביטחון, למעט מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים (ראו סעיף 14 להצעת החוק). גופים אלה יחויבו לקבוע פקודות או נוהלי בטיחות פנימיים, שיהיו ככל האפשר בהתאם להוראות הבטיחות שקבע שר הביטחון בתקנות לגבי מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים.

נוסף על כך, מוצע להסדיר מחדש את סמכויות האכיפה הקיימות היום בחוק ולעגן בו סמכויות נוספות והסדרים שונים, לרבות בנושאים שלהלן:

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 16, עמ' 337.

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 204; התשנ"ח, עמ' 16.

- (3) ההגדרה "בית חרושת לחמרי נפץ" – תימחק;
- (4) בהגדרה "שר", בסופה יבוא "ולעניין מפעל חומרי נפץ ביטחוני – שר הביטחון";
- (5) אחרי ההגדרה "מפקח" יבוא:
- "מפקח בכיר" – עובד המדינה בכיר במשרד הביטחון, ששר הביטחון הסמיכו לעניין הוראות לפי חוק זה הנוגעות למפעלי חומרי נפץ ביטחוניים."
2. בסעיף 2 לחוק העיקרי, במקום "בבית חרושת לחמרי נפץ" יבוא "במפעל חומרי נפץ".
3. בסעיף 3 לחוק העיקרי, אחרי "אלא" יבוא "במפעל חומרי נפץ ביטחוני או".
4. בסעיף 4 לחוק העיקרי –
- (1) במקום כותרת השוליים יבוא "מפעל חומרי נפץ";
- (2) במקום "בית חרושת לחמרי נפץ" יבוא "מפעל חומרי נפץ".
5. תיקון כותרת פרק חמישי לחוק העיקרי, במקום "סמכויות עור" יבוא "סמכויות פיקוח ואכיפה".
6. בסעיף 12 לחוק העיקרי –
- (1) בכותרת השוליים, אחרי "צו־הפסק" יבוא "וצו בטיחות";
- (2) בסעיף קטן (א) –
- (א) במקום "מהוראותיו של" יבוא "מההוראות לפי";
- (ב) במקום "סכנה תכופה לחיי אדם" יבוא "סכנה לשלומו או לבריאותו של אדם";

ד ב ר י ה ס ב ר

בלתי מאושרים לא יחול על מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים. הדרישה להיתר מאת השר לייצור חומרים כאמור תעמוד בעינה גם לגבי למפעלי חומרי נפץ ביטחוניים.

סעיף 6 סעיף 12 לחוק קובע מנגנון של צו־הפסק, המאפשר למפקח להורות על הפסקת פעילות

במפעל חומרי נפץ במקרה של חריגה מהוראות החוק או במקרה שיש בפעילות המבוצעת סכנה תכופה לחיי אדם. מוצע לתקן את הסעיף בכמה עניינים:

ראשית, מוצע להקנות למפקח גם סמכות לתת צו בטיחות – צו שכרוך בפגיעה פחותה במפעל – וזאת בנסיבות שבהן, בהתאם לשיקול דעת המפקח, אין צורך לעצור את פעילות הייצור. צו הבטיחות מאפשר למפעל לתקן את החריגה בתוך פרק זמן שיקבע המפקח בצו;

שנית, מוצע כי הסמכות לתת צו־הפסק או צו בטיחות תהיה נתונה למפקח אם הוא נוכח שיש בפעילות המבוצעת במפעל סכנה לשלומו או לבריאותו של אדם, ולא רק אם הוא נוכח שכרוכה בה סכנה תכופה לחיי אדם (וזאת כשהפעילות אינה בניגוד להוראות החוק);

לבסוף, מוצע לעגן בסעיף 12 לחוק הוראות לעניין המצאת הצווים, חוקיותם וזכותו של המחזיק במפעל כהגדרתו המוצעת לטעון את טענותיו בעניין מתן הצו, הן לפני מתן הצו והן לאחר נתינתו.

ועוד מוצע להחליף את המונח "בית חרושת לחומרי נפץ" במונח "מפעל חומרי נפץ" ולעדכן את הגדרת המונח כך שיובהר שהיא כוללת, נוסף על מקום שבו מייצרים חומרי נפץ, גם מפעל שבו משתמשים בחומרי נפץ בייצורם של מוצרים אחרים.

נוסף על כך, מוצע להגדיר "מפקח בכיר" כעובד המדינה בכיר במשרד הביטחון ששר הביטחון הסמיכו לעניין חוק זה בכל הנוגע למפעלי חומרי נפץ ביטחוניים. על פי המוצע בסעיף 11 להצעת החוק, יהיו נתונות למפקח בכיר הסמכויות הנוגעות להטלת עיצום כספי על מפעל חומרי נפץ ביטחוני אשר פעל בניגוד להוראות החוק, כמפורט בפרק חמישי לחוק כנוסחו המוצע.

סעיף 3 סעיף 3 לחוק קובע כי "לא ייצר אדם חומר בלתי מאושר אלא לשם ניסיונות מדעיים בלבד ולפי היתר מאת שר". חומר מאושר הוא חומר נפץ שהממשלה אישרה באכרזה שפורסמה ברשומות – אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים), התשנ"ט-1999. אכרזה זו אינה כוללת חומרים המשמשים מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים באופן שוטף, דוגמת ניטרולצירין או ניטרולצלוזה.

כדי שלא תוגבל יכולתו של מפעל חומרי נפץ ביטחוני להמשיך ולהשתמש בחומרים אלה, המשמשים, בין השאר, לייצור הודפים לפגזי שריון וארטילריה בעבור מערכת הביטחון, מוצע כי האיסור על ייצור חומרי נפץ

(ג) אחרי "רשאי המפקח" יבוא "לאחר שנתן למחזיק במפעל הזדמנות לטעון את טענותיו";

(ד) הסיפה החל במילה "לצוות" תסומן כפסקה "(1)" ואחריה יבוא:

"(2) לחייב את מפעל חומרי הנפץ שבו בוצעה פעולה כאמור ברישה, בצו חתום בידו, לנקוט בתוך פרק הזמן הנקוב בצו, אמצעים כמפורש בצו לשם הרחקת הסכנה; צו כזה ייקרא "צו בטיחות".

(3) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) צו לפי סעיף זה יומצא למחזיק במפעל במסר אלקטרוני כהגדרתו בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001⁴, עם אישור מסירה שניתן באמצעי אלקטרוני, בדואר רשום עם אישור מסירה או במסירה אישית; טעות בנקיבת שמו של המחזיק במפעל לא תפגע בחוקיותו של צו שהומצא לפי סעיף קטן זה.

(2א) ניתן לגבי מפעל חומרי נפץ צו־הפסק או צו בטיחות, לרבות צו להארכת תוקפו של צו כאמור, רשאי המחזיק במפעל לטעון את טענותיו בעניין הצו לפני המפקח לא יאוחר מ־14 ימים ממועד נתינתו, ואולם אין באמור כדי לעכב את ביצועו של הצו, אלא אם כן הורה על כך המפקח; שוכנע המפקח כי המפעל עמד בכל הוראות הבטיחות המחייבות, יבטל את הצו";

(4) בסעיפים קטנים (ב) ו־(ג), אחרי "צו־הפסק" יבוא "או צו בטיחות".

הוספת סעיף 12א

7. אחרי סעיף 12 לחוק העיקרי יבוא:

"צו שיפור במפעל 12א. (א) נוכח מפקח כי במפעל חומרי נפץ ביטחוני לא מקוימת חומרי נפץ ביטחוני הוראת חיקוק או הוראה שנקבעה בהיתר, שעניינה בטיחותם של חומרי נפץ, רשאי הוא בצו (להלן – צו שיפור), לחייב את המפעל לנקוט צעדים שיפרט בצו לשם קיומה של אותה הוראה, בתוך תקופה שיקבע בצו; הוראות סעיף 12(א1) עד (ג) יחולו, בשינויים המחויבים, על צו שיפור.

(ב) מחזיק במפעל חומרי נפץ ביטחוני יודיע בכתב למפקח על ביצוע צו השיפור בתוך התקופה שנקבעה בצו לביצועו".

ביטול סעיפים 13 ו־14

8. סעיפים 13 ו־14 לחוק העיקרי – בטלים.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיפים ההסדר הקיים בדבר פנייה לערכאות, הקבוע 8 ו־10 בסעיפים 13 ו־14 לחוק, לא היה בשימוש במשך שנים ארוכות, ואינו מתאים לחקיקה עדכנית בנושא פנייה לערכאות משפטיות. לפיכך מוצע לבטל את הסעיפים האמורים, וזה נוסחם:

"ועדת ערעור

13. (א) שר המשפטים ימנה, לענין פרק זה, ועדת ערעור של שלושה ובהם שופט אחד שישמש יושב ראש.

(ב) הודעה על הקמתה של ועדת הערעור, על הרכבה ועל כתיבתה תפורסם ברשומות.

(ג) (1) שר המשפטים רשאי להתקין תקנות הקובעות את סדרי הדין לפני ועדת הערעור;

לנוכח התיקון המוצע בהגדרה "שר", בסעיף 4(1) להצעת החוק, ובהתאם להגדרה "מפקח" שבסעיף 1 לחוק, הרי שלענין מפעל חומרי נפץ ביטחוני המפקח יהיה כזה שמינה שר הביטחון.

סעיף 7 מוצע להוסיף לחוק את סעיף 12א כנוסחו המוצע, שיסמיך מפקח לתת למפעל חומרי נפץ ביטחוני "צו שיפור", אם נוכח שבאותו מפעל לא מקוימות הוראות חיקוק או הוראות שנקבעו בהיתר. בצו כאמור יפרט המפקח צעדים שעל המפעל לנקוט לתיקון הליקוי ויקבע פרק זמן לתיקונו. כלי זה נועד לטיפול בליקויים שאינם חמורים ולפיכך אינם דורשים נקיטת צעדים חמורים יותר כנגד המפעל, בדמות של צו־הפסק או צו בטיחות.

⁴ ס"ח התשס"א, עמ' 210.

"(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א), לא יקבע שר הביטחון, בהיתר שהוא נותן לפי חוק זה למפעל חומרי נפץ ביטחוני, תנאים או סייגים נוסף על התנאים והסייגים שנקבעו בתקנות, אלא לאחר התייעצות עם שר הפנים וכן עם שר הכלכלה והתעשייה או השר להגנת הסביבה, לפי העניין.

(ד) נתן שר הביטחון היתר לפי חוק זה למפעל חומרי נפץ ביטחוני, יודיע על מתן ההיתר ותנאיו לשר הכלכלה והתעשייה, לשר הפנים, לשר לביטחון הפנים ולשר להגנת הסביבה."

תיקון סעיף 17 10. בסעיף 17 לחוק העיקרי, סעיפים קטנים (ד) ו-(ה) – בטלים.

הוספת פרק חמישי 11. אחרי פרק חמישי לחוק העיקרי יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

תנאיו לשר הכלכלה והתעשייה, לשר הפנים ולשר להגנת הסביבה. כמו כן, במקרים שבהם יבקש שר הביטחון לקבוע בהיתר תנאים נוספים על אלה הקבועים בתקנות מכוח החוק, הוא יידרש להתייעץ קודם לכן עם שר הפנים ועם השר האחר הנוגע לעניין – שר הכלכלה והתעשייה או השר להגנת הסביבה. יובהר כי אין בקביעת תנאים בהיתר מכוח החוק כדי לגרוע מתוקפם של תנאים שנקבעו לפי כל חוק אחר לעניין הפעילות המוסדרת בהיתר.

סעיף 11 מוצע להוסיף לחוק את פרק חמישי 1 כללי כנוסחו המוצע, שתעוגן בו סמכות לנקוט סנקציה מינהלית – הטלת עיצום כספי על מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים שביצעו הפרות כמפורט בפרק.

בשנים האחרונות, גובר השימוש במנגנוני אכיפה מינהליים, ובראשם הטלת עיצום כספי, ככלים חלופיים למשפט הפלילי. במשך שנים ארוכות נעשה שימוש באכיפה הפלילית גם להפרות של הוראות חוק רגולטוריות, שכן ההפרות הוגדרו כעבירות פליליות (המסווגות בעולם דיני העונשין כעבירות שהן mala prohibita, כלומר: עבירות הסדר). עם השנים גברה התפיסה כי מנגנון של אכיפה מינהלית, כלומר, הטלת סנקציות בידי רשות מינהלית ולא בידי בית משפט, מתאים יותר לטיפול בהפרות של הוראות חוק רגולטוריות.

לפרק חמישי המוצע

לסעיף 1א8

מוצע כי הסמכות להטיל עיצום כספי על מפעל חומרי נפץ ביטחוני תינתן למפקח בכיר שימנה שר הביטחון לעניין חוק זה בכל הנוגע למפעלי חומרי נפץ ביטחוניים. על פי המוצע, סכום העיצום יעמוד על חמישים אלף שקלים חדשים.

תכליתה של הסנקציה המינהלית היא תכלית הרתעתית-מניעתית. היא מינחה כי ביצוע הפרות של עבירות הסדר נעשה מתוך שיקולים תועלתניים של המפה, שסבור, למשל, שאייקום ההוראה עשוי לחסוך לו הוצאות. מסיבה זו גובה הסכום של העיצום הכספי נועד למנוע את התמריץ הכלכלי להפר את החוק, כלומר לנטרל את

(2) ועדת הערעור תקבע בעצמה את סדרי דינה בכל שלא נקבעו בתקנות.

ערעור על צו הפסק

14. (א) הרואה עצמו נפגע על ידי צו־הפסק או על ידי סירוב המפקח לבטל את הצו לאחר שתוקן המעוות, רשאי לערער לפני ועדת הערעור.

(ב) הערעור יוגש לועדת הערעור בשני טפסים; טופס אחד תמציא הועדה למפקח שנתן את הצו.

(ג) הגשת ערעור על צו־הפסק אינה מעכבת את ביצוע הצו.

(ד) ועדת הערעור רשאית לאשר צו־הפסק, לשנותו או לבטלו.

(ה) אין אחרי החלטת ועדת הערעור ולא כלום."

בהמשך לביטולם של סעיפים 13 ו-14 לחוק, מוצע לבטל את סעיפים קטנים (ד) ו-(ה) בסעיף 17 לחוק, אשר מקנים זכות לערער לפני ועדת הערעור על הוראות שנתנה המשטרה מכוח סמכותה לפי אותו סעיף, וזה נוסחם:

"(ד) בעל חומר נפץ שעליו ניתנה הוראה לפי סעיף קטן (ב) רשאי לערער עליה, תוך ארבעה עשר ימים מיום שהודע לו עליה, לפני ועדת הערעור האמורה בסעיף 13, והוראות סעיף 14(ב) עד (ד) יחולו, בשינויים המחוייבים; הושמד חומר הנפץ על פי הוראה לביצוע מייד, רשאית ועדת הערעור, אם מצאה שלא היה מקום ליתן הוראה להשמיד את חומר הנפץ, לפסוק למערער פיצויים מאוצר המדינה על אבדן חומר הנפץ.

(ה) הרואה עצמו נפגע בהחלטת ועדת הערעור רשאי לערער עליה, תוך שלושים ימים מהיום שהומצאה לו, לפני בית הדין האזורי לעבודה."

סעיף 9 סעיף 15 לחוק קובע הוראות לעניין אופן הפעלת הסמכות לתת היתר. כדי לשמור על תיאום בין הגופים הרגולטוריים המפקחים על מפעל חומרי נפץ ביטחוני, מוצע לקבוע מנגנון ולפיו שר הביטחון, כשהוא נותן היתר למפעל כאמור, יודיע על מתן ההיתר ועל

”פרק חמישי: הטלת עיצום כספי על מפעל חומרי נפץ ביטחוני

- עיצום כספי 18א. הפר מפעל חומרי נפץ ביטחוני הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי מפקח בכיר להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה בסכום של 50,000 שקלים חדשים:
- (1) ייצר, החזיק, אחסן, מכר, קנה, ייבא או ייצא חומר נפץ, בלא היתר, בניגוד להוראות סעיפים 2, 3, 5, 6, 8 או 9;
 - (2) העביר חומר נפץ ממקום למקום בלא היתר או באמצעות אדם שאין בידו היתר, בניגוד להוראות סעיף 10;
 - (3) הפר צו־הפסק או צו בטיחות שניתן לו לפי סעיף 12(א) או (2);
 - (4) הפר צו שיפור שניתן לו לפי סעיף 12א.

- הודעה על כוונת חיוב 18ב. (א) היה למפקח בכיר יסוד סביר להניח כי מפעל חומרי נפץ ביטחוני הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 18א (בפרק זה – המפר), ובכוונתו להטיל על המפר עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור לו הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה – הודעה על כוונת חיוב).
- (ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין המפקח הבכיר, בין השאר את אלה:

- (1) פירוט המעשה או המחדל (בפרק זה – המעשה) המהווה את ההפרה, ומועד ביצוע ההפרה;
- (2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;
- (3) זכותו של המפר לטעון את טענותיו לפני המפקח הבכיר לפי הוראות סעיף 18ג, וכי יראו את ההודעה על כוונת חיוב כדרישת תשלום אם המפר לא יממש את הזכות האמורה, כאמור בסעיף 18ד(ד);
- (4) הסמכות להוסיף על סכום העיצום הכספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת לפי הוראות סעיף 18ה ושיעור התוספת.

ד ב ר י ה ס ב ר

השלב הראשון בהפעלת הסמכות כלפי מפעל חומרי נפץ ביטחוני שיש לגביו תשתית ראייתית המעידה על יסוד סביר להניח כי בוצעה על ידו הפרה של הוראות החוק, הוא משלוח הודעה על כוונה להטיל עיצום כספי (להלן – הודעה על כוונת חיוב). הודעה זו מבהירה למפעל המפר כי למפקח הבכיר יש תשתית ראייתית מבוססת המעידה על ביצוע הפרה על ידו. עוד מבהירה ההודעה מהו סכום העיצום הכספי שצפוי להיות מוטל על המפר בשל ביצוע ההפרה האמורה, כפי שמושתקפת מהתשתית הראייתית שבפני המפקח הבכיר.

קיומה של ”ההפרה היעילה“. עם זאת, גובה הסכום של העיצום הכספי צריך להיות מידתי כך שלא יסכן את המשך פעילותו הכלכלית של המפר, שכן מטרת הסנקציה המינהלית היא החזרת המפוקח למשטר ציות ולא לגרום, בפועל, להפסקת פעילותו.

לסעיפים 18ב עד 18ד

בסעיפים אלה מוצע לקבוע את אופן הפעלת הסמכות להטיל עיצום כספי. ההוראות המוצעות הן הוראות המקובלות בהסדר חקיקה הכוללים סמכות זו כבר היום. הוראות מפורטות אלה נועדו להבטיח זכויות בסיסיות של מפר במסגרת הליך מינהלי ראוי, הפעלה שוויונית של הסמכות לגבי למפרים ושקיפות בפעולת הרשות.

- זכות טיעון 18ג. מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 18ב, רשאי לטעון את טענותיו, בכתב, לפני המפקח הבכיר, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה, ורשאי המפקח הבכיר להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו.
- החלטת המפקח הבכיר ודרישת תשלום 18ד1. (א) המפקח הבכיר יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי סעיף 18ג, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי לפי הוראות סעיף 18ה. (ב) החליט המפקח הבכיר לפי הוראות סעיף קטן (א) –
- (1) להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו דרישה, בכתב, לשלם את העיצום הכספי (בפרק זה – דרישת תשלום), ובה יציין, בין השאר, את סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלומו;
- (2) שלא להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו הודעה על כך, בכתב.
- (ג) בדרישת התשלום או בהודעה, לפי סעיף קטן (ב), יפרט המפקח הבכיר את נימוקי החלטתו.
- (ד) לא טען המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 18ג, בתוך התקופה האמורה באותו סעיף, יראו את ההודעה על כוונת חיוב, בתום אותה תקופה, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.
- הפרה חוזרת והפרה נמשכת 18הד1. (א) בהפרה נמשכת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה. (ב) בהפרה חוזרת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור; לעניין זה, "הפרה חוזרת" – הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 18א, בתוך שנתיים מהפרה קודמת של אותה הוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי או שבשלה הורשע.

ד ב ר י ה ס ב ר

- בסעיף 18ג המוצע מעוגנת זכות הטיעון של המפר לפני המפקח הבכיר, כמקובל בהליך מינהלי. מוצע כי מפר יוכל לטעון את טענותיו לפני המפקח הבכיר בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב, והמפקח הבכיר רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו.
- בסעיף 18ד מוצע לקבוע כי רק לאחר ששקל המפקח הבכיר את טענות המפר, הוא יחליט אם יש להטיל עיצום כספי ומה גובהו. אם המפקח הבכיר יחליט כי לא התגלו עובדות חדשות הסותרות או המשנות את התשתית הראשונית שעליה נסמך כי אכן בוצעה הפרה, הוא יטיל על המפר עיצום כספי. סכום העיצום הכספי יהיה כפי שצוין בהודעה על כוונת חיוב, או בסכום מופחת, אם המפר הביא לפני המפקח הבכיר עדות לקיום נסיבות שבשלהן יכול המפקח הבכיר להפעיל את סמכותו להפחית את סכום העיצום הכספי.
- אם המפר בחר שלא לטעון את טענותיו, תהפוך ההודעה הראשונית על כוונת החיוב לסופית (כלומר ל"דרישת תשלום") בחלוף 30 ימים מהמסירה למפר, ויהיה על המפר לשלם את סכום העיצום הכספי המצוין בה.
- לסעיף 18ה
- חלק מההפרות הרגולטוריות הן הפרות נמשכות לפי טבען. מוצע לקבוע שכאשר הפרה היא הפרה נמשכת, ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לה החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה.
- בהפרה חוזרת, מוצע לקבוע כי יוטל על המפר כפל העיצום הכספי. העיצום המוטל בשל ההפרה החוזרת מבטא את הסלמת האמצעי הננקט לגבי מפר רצידיביסט.

118. סכומים מופחתים (א) מפקח בכיר אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בפרק זה, אלא לפי הוראות סעיף קטן (ב).
(ב) שר הביטחון, בהסכמת שר המשפטים, רשאי לקבוע מקרים, נסיבות ושיקולים שבשלהם יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בפרק זה, ובשיעורים שיקבע.

118. סכום מעודכן של העיצום הכספי (א) העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען את טענותיו לפני המפקח הבכיר, כאמור בסעיף 118(ד) – ביום מסירת ההודעה על כוונת חיוב; הוגשה עתירה לבית משפט לפי סעיף 118 או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, ועוכב תשלומו של העיצום הכספי בידי המפקח הבכיר או בידי בית המשפט – יהיה העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בעתירה או בערעור, לפי העניין.

(ב) סכום העיצום הכספי הקבוע בפרק זה יתעדכן ב־1 בינואר בכל שנה (בסעיף קטן זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור שינוי המדד הידוע ביום העדכון לעומת המדד שהיה ידוע ב־1 בינואר של השנה הקודמת; הסכום האמור יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 10 שקלים חדשים; לעניין זה, "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ג) המפקח הבכיר יפרסם ברשומות הודעה על סכום העיצום הכספי המעודכן לפי סעיף קטן (ב).

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 118

לסעיף 118

מוצע לקבוע הוראות עדכון בנוגע לסכום העיצום הכספי הקבוע בסעיף 118, שיבהירו מהו הסכום שיש לשלם בשל פער זמנים בין ההודעה על כוונת חיוב ובין דרישת התשלום, או במקרה של עתירה לבית משפט. העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שבחר שלא לטעון את טענותיו לפני המפקח הבכיר כאמור בסעיף 118(ד) – הסכום המעודכן ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב. כמו כן, אם הוגשה עתירה לבית משפט השלום על הטלת העיצום הכספי (לפי סעיף 118 המוצע) או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, ובית המשפט או המפקח הבכיר הורה על עיכוב תשלומו של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי (אם לא בוטל העיצום בעתירה או בערעור) – הסכום המעודכן ביום ההחלטה בעתירה או בערעור, לפי העניין.

עוד מוצע לקבוע מנגנון אוטומטי לעדכון הסכום הבסיסי ב־1 בינואר בכל שנה (להלן – יום העדכון), בהתאם לשיעור שינוי מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הידוע ביום העדכון, לעומת המדד שהיה ידוע ב־1 בינואר של השנה הקודמת. על פי המוצע, המפקח הבכיר יפרסם ברשומות הודעה על סכומי העיצום הכספי המעודכנים כאמור.

מאחר שההסדר המוצע מסמיך את המפקח הבכיר להטיל עיצום כספי בסכום קבוע, נדרשת הסמכה של המפקח הבכיר להטיל עיצום כספי בסכום נמוך מזה הקבוע בחוק, זאת כדי לאפשר גמישות והתחשבות, בין השאר במצבים שבהם מדובר במפוקח צייתן שמשותף פעולה עם המפקח הבכיר. הסמכה כזו קבועה בצורה מפורשת בסעיף זה. מוצע להקנות סמכות לשר, בהסכמת שר המשפטים, לקבוע בתקנות נסיבות ושיקולים שבהתקיימם יפחית המפקח הבכיר את העיצום הכספי בשיעורים הקבועים לצידם (להלן – תקנות הפחתה).

בתקנות הפחתה רשאי השר להביא בחשבון, נסיבות ושיקולים המעידים על כך שמדובר במפעל חומרי נפץ ביטחוני המצויה בדרך כלל להוראות החוק או במפעל כאמור שמשותף פעולה עם המפקח הבכיר, אשר נכון לנקוט לגביו אמצעים למניעת הישנות ההפרה או לתקן את הנזקים שנגרמו בשלה. כמו כן, במסגרת תקנות הפחתה ראוי אף להתחשב במחזור עסקאותיו של המפר ולהפחית את סכום העיצום הכספי במקרים שבהם קיים חשש להמשך פעילותו הכלכלית של מפעל חומרי נפץ ביטחוני. זאת, מאחר שמטרת העיצום הכספי היא להשיב את המפעל למשטר ציות ולא לסכן את פעילותו הכלכלית.

18ח. על המפר לשלם את העיצום הכספי בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 118.	המועד לתשלום העיצום הכספי
18ט. לא שילם המפר עיצום כספי במועד, ייוספו על העיצום הכספי, לתקופת הפיגור, הפרשי הצמדה וריבית בהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 ⁵ , עד לתשלומו.	הפרשי הצמדה וריבית
18י. (א) המפקח הבכיר ראוי, לבקשת המפר, להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי בהתחשב בסכום העיצום הכספי שהוטל על המפר ובנסיבות מיוחדות אחרות המצדיקות פריסה כאמור, ובלבד שמספר התשלומים לא יעלה על 12 תשלומים חודשיים.	פריסת תשלום העיצום הכספי
(ב) לא שילם המפר תשלום במועדו, יראו את החלטת המפקח הבכיר על פריסת התשלום כאמור בסעיף קטן (א) כבטלה, יתרת החוב תעמוד לפירעון מידי ויחולו הוראות סעיף 18ט.	
18יא. עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה, ועל גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 ⁶ .	גבייה
18יב. על מעשה אחד המהווה כמה הפרות של הוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 18א או הוראות לפי חוק אחר, לא יוטל יותר מעיצום כספי אחד.	עיצום כספי בשל הפרה של הוראות לפי חוק זה ולפי חוק אחר
18יג. (א) על החלטה סופית של המפקח הבכיר לפי פרק זה ניתן להגיש עתירה לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט השלום, בתוך 45 ימים מיום שנמסרה למפר הודעה על ההחלטה.	עתירה

ד ב ר י ה ס ב ר

ניתן להטיל עיצום כספי, לכן, מוצע לקבוע כי על מעשה אחד שמהווה כמה הפרות כאמור, הן לפי הוראות חוק זה והן לפי הוראות חוק אחר, ניתן להטיל רק עיצום כספי אחד. הוראה זו מגלמת את המחויבות של הרשות המינהלית שלא להטיל סנקציות במידה העולה על הנדרש. כך, אם המפר קיבל מהמפקח הבכיר הודעה על כוונת חיוב לגבי מעשה שבשלו כבר שילם עיצום כספי, הוא יוכל לטעון במסגרת זכות הטעון כי אין להטיל עליו עיצום כספי נוסף מכוח הוראה זו.

לסעיף 18יג

מוצע לקבוע כי על כל החלטה סופית של המפקח הבכיר לפי הפרק המוצע, כגון החלטה להטיל עיצום כספי (לאחר מסירת דרישת תשלום), יהיה ניתן להגיש עתירה לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט השלום. החלטות אלה הן החלטות מינהליות ועל כן יש לקיים בעניינן ביקורת שיפוטית לפי כללי המשפט המינהלי, ככל החלטה מינהלית אחרת.

לסעיפים 18ח עד 18יא

מוצע לקבוע כי העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום. אם לא שולם עיצום כספי במועד, ייוספו עליו לתקופת הפיגור הפרשי הצמדה וריבית בהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן – הפרשי הצמדה וריבית), עד לתשלומו.

נוסף על כך, מוצע להסמיך את המפקח הבכיר להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי לבקשתו של מפר יובהר כי סמכות זו נתונה למפקח הבכיר כל עוד לא חלף מועד התשלום. לאחר שחלף מועד התשלום, החוב עובר לגבייה במרכז לגביית קנסות ויחול לעניין גבייתו חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן – חוק המרכז לגביית קנסות).

עוד מוצע לקבוע כי עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה וכי על גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות.

לסעיף 18יב

לעיתים מעשה אחד של המפר יכול להוות הפרה של כמה הוראות בחוקים מאסדרים שונים שגם בשל הפרתן

⁵ ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

⁶ ס"ח התשנ"ה, עמ' 170.

(ב) אין בהגשת עתירה לפי סעיף קטן (א) כדי לעכב את ביצוע ההחלטה, אלא אם כן הסכים לכך המפקח הבכיר או שביית המשפט הורה על כך.

(ג) החליט בית המשפט, לאחר ששולם העיצום הכספי, לקבל עתירה כאמור בסעיף קטן (א) או ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, והורה בית המשפט על החזרת סכום העיצום הכספי ששולם או על הפחתת העיצום הכספי, יוחזר הסכום ששולם או כל חלק ממנו אשר הופחת, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו עד יום החזרתו.

18. פרסום (א) הטיל מפקח בכיר עיצום כספי לפי פרק זה, יפרסם באתר האינטרנט של משרד הביטחון את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי:

- (1) דבר הטלת העיצום הכספי;
- (2) מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי, מועד ביצוע ההפרה ונסיבות ההפרה;
- (3) סכום העיצום הכספי שהוטל;
- (4) אם הופחת העיצום הכספי – הנסיבות שבשלהן הופחת סכום העיצום ושיעורי ההפחתה;
- (5) פרטים על אודות המפר, הנוגעים לעניין;
- (6) שמו של המפר.

(ב) הוגשה עתירה לפי סעיף 18 יג על החלטת המפקח הבכיר להטיל עיצום כספי או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, יפרסם המפקח הבכיר, לפי סעיף קטן (א), את דבר הגשת העתירה או הערעור ואת תוצאותיהם.

ד ב ר י ה ס ב ר

העיצומים הכספיים שהוטלו והמקרים והשיעורים שבהם הם הופחתו. מידע זה יאפשר בחינה רוחבית מושכלת של הטלת העיצומים הכספיים ויאפשר למפר לדעת כי העיצום הכספי המוטל במקרה שלו תואם את המדיניות הכללית הנוגעת להפעלת הסמכות האמורה.

מוצע להבהיר כי חובת הפרסום כפופה להגבלות המנויות בסעיף 9 (א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. עוד מוצע להבהיר כי המפקח הבכיר רשאי שלא לפרסם פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9 (ב) לחוק האמור, כדוגמת מידע שהוא סוד מסחרי.

עם זאת, על אף חשיבותו של הפרסום כמפורט לעיל, הרי שכדי למנוע גגיעה מעבר לנדרש במפר כתוצאה מהפרסום האמור, מוצע להגביל את תקופת הפרסום לארבע שנים.

עוד מוצע להבהיר כי עיכוב ביצוע החלטה של המפקח הבכיר במקרה של הגשת עתירה, נתון לשיקול דעתו של המפקח הבכיר או של בית המשפט שאליו הוגשה העתירה. כמו כן מוצע לקבוע כי אם התקבלה העתירה או ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, סכום הכסף שיוחזר למפר יהיה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, כדי למנוע גגיעה כלכלית במפר שטענותיו נמצאו מוצדקות.

לסעיף 18 יד

מוצע לחייב את המפקח הבכיר לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת עיצום כספי. תכלית חובת הפרסום היא הבטחת שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו של המפקח הבכיר, אשר בידיו מסורה סמכות רבת עוצמה. באמצעות הפרסום מובטחת בקרה ציבורית על כך שהשימוש בסמכות להטיל עיצום כספי הוא שוויוני וענייני. החובה לפרסם חלה על החלטות בדבר הטלת העיצומים הכספיים, סכומי

(ג) על אף האמור בסעיף זה, לא יפרסם המפקח הבכיר פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וכן רשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה, שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

(ד) פרסום לפי סעיף זה בעניין עיצום כספי שהוטל יהיה לתקופה של ארבע שנים.

(ה) השר רשאי לקבוע דרכים נוספות לפרסום הפרטים האמורים בסעיף זה.

שמירת אחריות פלילית 18טו. תשלום עיצום כספי לפי פרק זה לא יגרע מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 18א, המהווה עבירה.

(ב) מסר מפקח בכיר למפר הודעה על כוונת חיוב, בשל הפרה המהווה גם עבירה, לא יוגש נגדו כתב אישום בשל אותה הפרה, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת; התגלו עובדות חדשות כאמור והוגש נגד המפר כתב אישום לאחר שהמפר שילם עיצום כספי, יוחזר לו הסכום ששולם בתוספת הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום תשלום הסכום עד יום החזרתו.

(ג) הוגש נגד אדם כתב אישום בשל הפרה המהווה עבירה כאמור בסעיף קטן (א), לא ינקוט נגדו מפקח בכיר הליכים לפי פרק זה בשל אותה הפרה.

החלפת סעיף 20 .12 במקום סעיף 20 לחוק העיקרי יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 18טו

באופן דומה מוצע לקבוע כי אם הוגש נגד אדם כתב אישום בשל מעשה המהווה גם הפרה, לא ינקוט נגדו הממונה הליכי אכיפה מינהלית.

סעיף 12 מוצע להחליף את ההסדר הקבוע היום בסעיף 20 לחוק בעניין אחריות נושא משרה בתאגיד, בהסדר מעודכן המקובל היום בחקיקה. וזה נוסחו של סעיף 20 לחוק שמוצע להחליפו:

"שותפות בעבירה

20. (א) נעברה עבירה כאמור בסעיף 19 על ידי חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, אשם בעבירה גם כל אדם אשר בשעת ביצוע העבירה היה חבר ההנהלה, מנהל שותף או פקיד אחראי של אותו חבר, אם לא יוכיח אחת מאלה:

(1) שהוא לא ידע על ביצוע העבירה;

(2) שהוא נקט כל האמצעים המתקבלים על הדעת בכדי למנוע את ביצוע העבירה.

(ב) מקום שנעברה בו עבירה לפי סעיף 19, אשם בעבירה גם המחזיק באותו מקום, אלא אם יוכיח כאמור בסעיף קטן (א).

מוצע לקבוע כי תשלום עיצום כספי לפי חוק זה לא יגרע מאחריותו הפלילית של אדם, אם הפרת ההוראה בחוק מהווה גם עבירה פלילית לפי כל דין. ואולם מוצע להבהיר כי לא ניתן לנקוט במקביל אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית, ונדרש לבחור את מסלול האכיפה המתאים לנסיבות.

על פי המוצע, אם החל הליך מינהלי נגד מפעל חומרי נפץ ביטחוני, לא יוגש נגדו כתב אישום אלא אם כן התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת. ההיערכות לאכיפה מינהלית בכל הנוגע לאיסוף הראיות, לשיח עם המפר וכדומה, נעשית בדרך שונה מאיסוף ראיות לצורך הליך פלילי. כך למשל, המפר אינו נחקר באזהרה ואינו נערך להגנה משפטית כפי שנעשה לקראת הליך פלילי. לכן יש להימנע מהסבת הליך האכיפה מהליך מינהלי להליך פלילי, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות המצדיקות את המעבר להליך הפלילי. במקרה כזה של הסבת ההליך להליך פלילי, אם המפר שילם עיצום כספי, יוחזר לו הסכום ששילם כעיצום כספי, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום תשלומו עד יום החזרתו.

⁷ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

20. (א) נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי סעיף 19 בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר הוראה זו, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין.

(ב) נעברה עבירה לפי סעיף 19 בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

(ג) בסעיף זה, "נושא משרה" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד אחר בתאגיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו נעברה העבירה.

הוספת סעיפים
א20 ו-20ב

13. אחרי סעיף 20 לחוק העיקרי יבוא:

"ועדה מייעצת א20. (א) שר הביטחון ימנה ועדה מייעצת לעניין פיקוח על בטיחות חומרי נפץ במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים (בסעיף זה – ועדה מייעצת); הוועדה תהיה בת שלושה חברים, שהם נציגי ציבור בעלי רקע וניסיון בתחום חומרי הנפץ והבטיחות בעבודה בחומרי נפץ; שר הביטחון ימנה את אחד מחברי הוועדה ליושב הראש שלה.

(ב) (1) לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת מי שבשנתיים שקדמו למינוי היה עובד משרד הביטחון או עובד מפעל חומרי נפץ ביטחוני.

(2) לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו יימצא, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים, אשר ימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו בוועדה.

(3) חבר הוועדה המייעצת לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

(4) נודע לחבר הוועדה המייעצת שהוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בפסקאות (2) או (3), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש הוועדה ולא יטפל בנושא כאמור באותו סעיף קטן; היה חבר הוועדה כאמור היושב ראש, יודיע על כך לשר.

ד ב ר י ה ס ב ר

חומרי נפץ ביטחוניים, וכן בכל הנוגע להפעלת סמכויותיו ומדיניות הפיקוח והאכיפה המינהלית לפי החוק במפעלים כאמור. כמו כן מוצע להטיל חובה על הוועדה לדווח לשר הביטחון, מדי שנה, על פעולות הפיקוח על בטיחות שבוצעו במפעלים אלה, ובכלל זה על הפרות או ליקויים שנמצאו ועל אמצעי אכיפה שנקטו בשלהם.

סעיף 13 לסעיף א20 המוצע

מוצע לקבוע כי תוקם ועדה מייעצת לעניין פיקוח על בטיחות חומרי נפץ במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, אשר חבריה ימונו בידי שר הביטחון.

תפקידי הוועדה יהיו לייעץ לשר הביטחון בכל הנוגע להתקנת תקנות לצורך ביצוע החוק בכל הנוגע למפעלי

(5) בסעיף קטן זה –

“בעל עניין” – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ”ח –
1968⁸;

“טיפול” – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

“ניגוד עניינים”, של חבר הוועדה המייעצת – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר הוועדה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו או של תאגיד שהוא או קרובו בעלי עניין בו;

“עניין אישי”, של חבר הוועדה המייעצת – לרבות עניין אישי של קרובו, עניין של תאגיד שהוא או קרובו הם בעלי עניין בו, או עניין של גוף שהוא או קרובו הם מנהלים או עובדים אחראים בו;

“קרוב”, של חבר הוועדה המייעצת – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חותן, חותנת, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות חורגים או כל אדם הסמוך על שולחנו.

(ג) הוועדה המייעצת תייעץ לשר הביטחון בכל הנוגע להתקנת תקנות לפי סעיף 24(א1) וכן בכל הנוגע להפעלת סמכויותיו לפי חוק זה ולמדיניות הפיקוח והאכיפה המינהלית, לגבי מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים.

(ד) בתחילת כל שנה תגיש הוועדה המייעצת לשר הביטחון דין וחשבון שנתי על אודות הפיקוח על בטיחות הפעילות בחומרי נפץ במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים בשנה שקדמה להגשת הדוח, ובכלל זה על הפרות של הוראות לפי חוק זה או ליקויי בטיחות שנמצאו ומעקב אחר תיקונם, וכן על אודות אמצעי האכיפה שנקטו בשלהם; דוח כאמור בסעיף קטן זה יכול שיכלול המלצות לשיפור הבטיחות בפעילות בחומרי נפץ במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים ולשיפור פעולות הפיקוח והאכיפה במפעלים כאמור.

20. שר הביטחון ידווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתחילת כל שנה, לגבי השנה שקדמה לה, על כל אלה:

(1) פעולות הפיקוח שבוצעו לפי פרק חמישי במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים;

ד ב ר י ה ס ב ר

במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, על אירועי בטיחות הנוגעים לחומרי נפץ במפעלים אלה ועל אמצעי אכיפה שנקטו כלפי מפעלים כאמור, ובכלל זה עיצומים כספיים שהוטלו.

לסעיף 20 המוצע

מוצע לחייב את שר הביטחון לדווח לוועדת החוץ והביטחון, מדי שנה, על פעולות הפיקוח שנעשו לפי החוק

⁸ ס”ח התשכ”ח, עמ’ 234.

- (2) אירועי בטיחות הנוגעים לחומרי נפץ שהתרחשו במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים;
- (3) אמצעי אכיפה שנקטו כלפי מפעל חומרי נפץ ביטחוני, ובכלל זה עיצומים כספיים שהוטלו לפי פרק חמישי 1.

תיקון סעיף 22

14. בסעיף 22 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), במקום פסקה (1) יבוא:

”(1) גוף ביטחוני, ואולם –

(א) גוף ביטחוני יקבע בפקודות או בנהלים, לפי העניין, הוראות לעניין בטיחות הפעילות בחומרי נפץ; פקודות ונהלים כאמור ייקבעו בהתאם לצרכים המבצעיים של הגוף וככל האפשר בהתאם לתקנות שנקבעו לפי סעיף 24(א1);

(ב) לא יקנה גוף ביטחוני חומר נפץ אלא ממי שבידו היתר מכירה ולא ימכור גוף ביטחוני חומר נפץ אלא למי שבידו היתר קנייה;”

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

”(1א) בסעיף זה, ”גוף ביטחוני” – כל אחד מאלה:

(1) צבא הגנה לישראל;

(2) משטרת ישראל;

(3) שירות בתי הסוהר;

(4) יחידות סמך של משרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה;

(5) יחידות ויחידות סמך של משרד הביטחון, למעט מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים;”

(3) סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) – בטלים.

ד ב ר י ה ס ב ר

האפשר, בהתאם לתקנות שיקבע שר הביטחון לפי סעיף 24(א1) כנוסחו המוצע, לגבי מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, ההכול בכפוף לצרכים המבצעיים של הגוף.

לצד זאת, מוצע כי החוק יחול מעתה על מפעלי חומרי נפץ ביטחוניים (בהגדרתם המוצעת). ואולם השר המוסמך לעניין החוק, לרבות לעניין קביעת הוראות בטיחות, אכיפה ופיקוח לגבי מפעלים אלה יהיה שר הביטחון (ראו את התיקון המוצע להגדרה ”שר”, בסעיף 4(1) להצעת החוק).

מאחר שבהתאם להגדרה המוצעת למונח ”מפעל חומרי נפץ ביטחוני”, בסעיף 2(2) להצעת החוק, גם מפעל פרטי יכול להיות בגדר מפעל כאמור, אין עוד צורך בהוראת סעיף קטן (ב) של סעיף 22 לחוק, לרבות הוראת פסקה (2) שבו שנקבעה במסגרת הוראת שעה תשע”ח ונועדה לאפשר עד להשלמת הליך החקיקה כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר, מתן פטור לחברות ביטחוניות שעברו הליך הפרטה, ומוצע על כן לבטל סעיף 22(ב) לחוק.

להלן נוסח פסקה (1) בסעיף 22(א) לחוק שמוצע להחליפה במסגרת התיקון המוצע בסעיף זה:

סעיפים סעיף 22(א) לחוק קובע כי הוראותיו לא יחולו על 14 ו-17 שורה של גופים המנויים בו (להלן – גופים פטורים). סעיף 22(ב)(1) לחוק מסמיך את שר הביטחון, לפטור מתחולת החוק מפעלים ושלוחות של מערכת הביטחון. במסגרת שעה תשע”ח נקבע, בסעיף 22(ב)(2) לחוק, כי אם הופרטו מפעל או שלוחה ששר הביטחון פטר מתחולת החוק, תעמוד הוראתו בתוקפה, כפי שניתנה, גם לאחר מועד ההפרטה, כל עוד לא הורה אחרת ובלבד שאין בה כדי לגרוע מהוראות כל דין.

מוצע לעדכן את רשימת הגופים שהוראות החוק לא יחולו עליהם. בתוך כך, מוצע כי יחידות הסמך של משרד ראש הממשלה, ויחידות ויחידות סמך של משרד הביטחון שאינן ”מפעל חומרי נפץ ביטחוני”, ייכללו מעתה בגדר הגופים הביטחוניים הפטורים מהוראות החוק לפי סעיף 22(א) לחוק בנוסחו היום, לצד צבא הגנה לישראל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. ואולם בניגוד למצב הקיים שבו לא חלה על גופים אלה חובה חוקית לקיים הוראות בטיחות בתחום חומרי הנפץ – מוצע לחייבם לקבוע בנהלים או בפקודות הוראות לעניין בטיחות חומרי נפץ אשר יהיו, ככל

"(א1) על אף האמור בסעיף קטן (א), הסמכות בביצוע חוק זה בכל הנוגע לחומרי נפץ במפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, תהיה נתונה לשר הביטחון והוא רשאי, בהתייעצות עם שר הכלכלה והתעשייה, עם שר הפנים, עם השר לביטחון הפנים ועם השר להגנת הסביבה, לקבוע בתקנות הוראות לעניין בטיחות שיחולו על מפעלים כאמור, ובכלל זה הוראות לעניין ייצור, בחינה, ניסוי, החסנה, ייבוא, שימוש, החזקה והעברה ממקום למקום של חומרי נפץ, ולעניין דיווח על אירועי בטיחות ועל נקיטת אמצעי בטיחות."

16. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000⁹, בתוספת הראשונה, בפרט 21, אחרי פסקה (30) יבוא:

"(31) החלטה של מפקח לפי סעיפים 12 או 12א לחוק חומרי נפץ, התשי"ד-1954."

17. חוק חומרי נפץ (תיקון מס' 4 – הוראת שעה), התשע"ח-2018¹⁰ – בטל.
ביטול חוק חומרי נפץ (תיקון מס' 4 – הוראת שעה)

ד ב ר י ה ס ב ר

"(ג) חומר נפץ שנמסר מטעם צבא-הגנה לישראל לצורך אימונו של אדם הנמנה עם יחידה ששר הבטחון הכריז עליה ברשומות כיחידת אימון לענין סעיף קטן זה, לא יחולו עליו ההוראות בדבר החזקת חומר נפץ והעברתו ממקום למקום – לרבות נשיאתו על ידי המתאמן תוך כדי אימונו, אם מלאו למתאמן שש עשרה שנה והאימון נערך בהדרכת צבא-הגנה לישראל ובפיקוחו האישי של חייל שהוסמך כמדריך לענין סעיף קטן זה לפי פקודת צבא-הגנה לישראל; ובלבד שאם לא היתה היחידה מוסד חינוכי המוחזק או המנוהל על ידי צבא-הגנה לישראל, תהיה ההכרזה עליה כיחידת אימון טעונה אישורה של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת."

סעיף 15 מוצע לעגן בסעיף 24 לחוק את סמכותו של שר הביטחון בביצוע החוק בכל הנוגע למפעלי חומרי נפץ ביטחוניים, וכן לעגן חובת התייעצות של שר הביטחון עם שר הכלכלה והתעשייה, עם שר הפנים, עם השר לביטחון הפנים ועם השר להגנת הסביבה, לצורך קביעת תקנות בעניינים המפורטים בסעיף קטן (א1) כנוסחו המוצע.

סעיף 16 מוצע לתקן את חוק בית המשפט לעניינים מינהליים כך שתתירה מינהלית על החלטת מפקח לפי החוק תוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים.

"(1) ייבוא, ייצור, שימוש, החזקה, החסנה והעברה ממקום למקום של חומרי נפץ בידי צבא-הגנה לישראל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר (להלן – הגופים הפטורים), ועל קניה ומכירה של חומרי נפץ על ידי אחד הגופים הפטורים, אלא שהחומר לא ייקנה אלא ממי שיש לו היתר מכירה ולא יימכר אלא למי שיש לו היתר קניה."

להלן סעיף 22(ב) לחוק, כנוסחו בהוראת שעה התשע"ח, שמוצע כאמור לבטל:

"(ב) (1) שר הביטחון רשאי להורות כי מפעל פלוני ממפעלי מערכת הבטחון או שלוחה פלונית משלוחותיה, דינם לענין סעיף קטן (א)1, כולו או חלקו, כדין גופים הפטורים; ובלבד שהודיע על כך בכתב למי שממונה על מתן ההיתרים שעליהם חלה ההוראה ולועדת החוץ והבטחון; הוראה כאמור יכול שתהיה לתקופה מסוימת או ללא הגבלת זמן.

(2) הופרטו מפעל או שלוחה ששר הביטחון הורה לפי פסקה (1) כי דינם יהיה כדין גופים פטורים, תעמוד הוראתו בתוקפה, כפי שניתנה, גם לאחר מועד ההפרטה, כל עוד לא הורה אחרת ובלבד שאין בה כדי לגרום מהוראות כל דין, לענין זה, "מועד ההפרטה" – המועד שבו חדלה חברה המוחזקת במפעל או בשלוחה להיות חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975."

לבסוף, מוצע לבטל את סעיף קטן (ג) של סעיף 22 לחוק, המתייחס לתחולת הוראות החוק לגבי אימוני גדנ"ע, שכן אין בו צורך כיום. וזה נוסחו:

⁹ ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשפ"א, עמ' 175.

¹⁰ ס"ח התשע"ח, עמ' 832; התשפ"א, עמ' 352.

18. (א) תקנות ראשונות לפי סעיף 24(א1) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 15 לחוק זה, יותקנו בתוך 18 חודשים מיום פרסומו של חוק זה (להלן – המועד הקובע).
- (ב) מפעל חומרי נפץ ביטחוני שדינו כדין גוף פטור, בהתאם להוראות לפי סעיף 22(ב1) לחוק העיקרי כנוסחו ערב יום תחילתו של חוק זה, יחולו עליו, עד לקביעת תקנות ראשונות לפי סעיף קטן (א), הוראות בטיחות שנתן שר הביטחון, בהתייעצות עם שר הפנים, שר הכלכלה והתעשייה, השר לביטחון הפנים והשר להגנת הסביבה, ובכלל זה הוראות לעניין ייצור, אחיזה, ניסוי, החסנה והעברה ממקום למקום של חומרי נפץ.
- (ג) בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה עד תום שישה חודשים מהמועד האמור, יקראו את סעיף קטן (ב) בלי המילים "בהתייעצות עם שר הפנים, שר הכלכלה והתעשייה, השר לביטחון הפנים והשר להגנת הסביבה".
- (ד) הוראות שנתן שר הביטחון לפי סעיף קטן (ג) יעמדו בתוקפן עד תום התקופה כאמור באותו סעיף קטן, אלא אם כן בוטלו קודם לכן, ובלבד שאין בהן כדי לגרוע מהוראות כל דין.

תקנות ראשונות,
הוראת מעבר
והוראת שעה

ד ב ר י ה ס ב ר

לשמור על ודאות בקרב הגופים המפוקחים ולאפשר להם זמן מעבר והסתגלות להסדר החוקי החדש, המחליף את מנגנון הפטור שהיה קיים זה כ־60 שנים.

סעיף 18 מוצע לקבוע מועד לקביעת תקנות ראשונות לפי חוק זה, בתוך 18 חודשים ממועד פרסומו. עד לפרסום התקנות מוצע לקבוע הוראות מעבר אשר משמרות את ההסדר שחל טרם התיקון המוצע בחוק זה, וזאת כדי

