

טיוטת חוק חומרי נפץ (תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018 - הסמכת ועדת השרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת-חוק חומרי נפץ (תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

עדכון הגדרות מפעלי מערכת הביטחון ושלוחות מערכת הביטחון

החלטת ממשלה מס' 1459 מיום 17 במאי 2016, קבעה את הסדרת האחריות לפיקוח על הבטיחות בחומרי נפץ המשמשים למטרות ביטחוניות.

ההחלטה העניקה לשר הביטחון את הסמכויות הנתונות לשר הכלכלה לפי חוק חמרי נפץ תש"יד – 1954, בהתאם לסעיף 24 לחוק האמור, ככל שהן נוגעות למפעלים ביטחוניים כמשמעותם בחוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968.

סעיף 22 (ב) לחוק העיקרי, הסמיך את שר הביטחון לפטור את מפעלי מערכת הביטחון ושלוחותיה מהוראות החוק האמור. במשך השנים פטרו שרי הביטחון את המפעלים הביטחוניים שבבעלות המדינה (תעש, רפאל, תע"א) מהוראות החוק.

במסגרת תיקון החוק, מוצע לקבוע הגדרה עדכנית ל"מפעל ביטחוני" בהתאם לסעיף 29א(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח – 1968 ובכך ליצור אחידות בין ההגדרות הקבועות בשני החוקים. זאת, לאחר שנמצא, כי נוסח הפטור המופיע בחוק המקורי, לא נותן מענה לכלל המפעלים הביטחוניים העוסקים בנפיצים לשימושים ביטחוניים, ובפרט למפעלים ביטחוניים שאינם בבעלות המדינה.

התיקון המוצע נדרש בדחיפות נוכח ההחלטה על הפרטת חברת תעש מערכות בע"מ והליכי מכירתה הנמצאים היום בשלביהם הסופיים. עם הפרטתה של החברה, לא יחול עליה יותר הפטור שניתן כיום, ולכן השלמת הליך ההפרטה מותנה בתיקון החוק ובמתן סמכות רגולטיבית גם ביחס לחברות ביטחוניות שאינן בבעלות המדינה.

כמו כן, מוצע לקבוע הגדרה עדכנית ל"שלוחה של מערכת הביטחון" כך שיוגדר כי שר הביטחון יכול לפטור יחידות סמך במשרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה או יחידות סמך במשרד הביטחון.

קביעת מדריך הבטיחות:

ביוני 1992 אירע פיצוץ במפעל "תעש נוף ים" אשר בעקבותיו מינה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, יצחק רבין ז"ל, את "וועדת חורב", אשר המלצותיה העיקריות היו:

- קביעת ועדת היגוי לבטיחות בנפיצים במשרד הביטחון.
- הקמת יחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים במשרד הפנים.

לאחר עבודה של מספר שנים קבעה וועדת ההיגוי לבטיחות בנפיצים במשרד הביטחון את מדריך 4145 של משהב"ט לבטיחות בייצור, אחסנה ושינוע תחמושת וחמרי נפץ (להלן – מדריך הבטיחות).

עם פרסום מדריך הבטיחות בשנת 2002 הנחה שר הביטחון דאז את המפעלים הביטחוניים הפטורים מהוראות חוק חמרי נפץ לפעול בהתאם להוראות מדריך הבטיחות.

נציין כי מדריך הבטיחות הינו המסמך הראשי בישראל בתחום הבטיחות בעיסוק בתחמושת וחמרי נפץ ביטחוניים, המתכלל את דרישות הבטיחות בייצור, ניסויים, בחינה ואחסנה של תחמושת וחמרי נפץ ביטחוניים, בכדי להבטיח את הבטיחות לעובד ולסביבה. המדריך הוכן ומעודכן מעת לעת ע"י צוות מומחים בתאום עם הרגולטורים הרלוונטיים בישראל, תוך התבססות על ספרות מקצועית בנושא ולימוד תוצאות ניסויים מבוקרים הנערכים בארץ

ובחז"ל.

מוצע לעגן בחוק את מעמדו של מדריך הבטיחות כמסמך המחייב את המפעלים הביטחוניים.

הוראת שעה

מוצע כי הוראות סעיף 22(ב1) לעניין מדריך הבטיחות יקבעו כהוראת שעה לתקופה של 7 שנים או עד לכניסתן לתוקף של תקנות שיותקנו בענין זה, בהתייעצות עם שר הפנים, לפי המוקדם.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין השפעה

תקציב

אין השלכה תקציבית

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת החוק מתואמת עם כל שרי הממשלה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

מס' 1459 מיום 17 במאי 2016

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ההצעה אינה מעלה קשיים משפטיים.

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 06פורמאלי;

סיווג משני: 07 חקיקה ממשלתית

מוגש על ידי שר הביטחון

כ"א בתמוז התשע"ח

04 ביולי 2018



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: כא בתמוז התשע"ח
4 ביולי 2018

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה-

אישור טיוטת חוק חמרי נפץ (תיקון מס' והוראת שעה), התשע"ח-2018

נושא הצעת ההחלטה:

אישור עקרוני של טיוטת חוק חמרי נפץ (תיקון מס' והוראת שעה), התשע"ח-2018 והסמכת ועדת השרים לחקיקה לאשר את הצעת החוק על דעת הממשלה לשם האצת הליך החקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהצעת החלטה זו מוצע לאשר את התיקון המוצע לחוק חמרי נפץ, התשי"ד-1954. על פי הצעת החוק, תיקבע הגדרה עדכנית ל"מפעל ביטחוני", שתתאם להגדרה הקיימת בסעיף 29א(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח – 1968. תיקון זה ייתן מענה, בין היתר, לעניין הפרטת חברת התעשייה הצבאית (כיום חברת תעש מערכות בע"מ). עם הפרטתה של החברה לא יחול עליה יותר הפטור שניתן כיום, לכן יש להסדיר בדחיפות את המשטר שיחול עליה.

כמו כן, מוצע לקבוע הגדרה עדכנית ל"שלוחה של מערכת הביטחון" כך שיוגדר כי שר הביטחון יכול לפטור יחידות סמך במשרד ואש הממשלה שעיקר פעילות בתחום ביטחון המדינה או יחידות סמך במשרד הביטחון.

עוד מוצע לעגן בחוק את מעמדו של "מדריך זבטיחות", המשמש היום כסטנדרט למפעלים הפטורים, וזאת כהוראת שעה לתקופה קצובה ועד להסדרת הנושא בדרך אחרת.

האצת הליך החקיקה נדרשת לאור היותו נדבך הנדרש להשלמת הליך מכירתה של חברת תעש מערכות והפרדת הפעילויות והתשתיות בינה לבין החברה הממשלתית תומר. לשם כך נדרשת הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסח טיוטת החוק ולהניחה מיד על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם ודרכי פתרונם :

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת החוק מתואמת ומוסכמת על משרדי הנומשלה הנוגעים בה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד :

אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

בבוכה,

ערן יולוף, עו"ד

סגן היועץ המשפטי למערכת הביטחון

טיוטת הצעת חוק חמרי נפץ (תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק חמרי נפץ (תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

החלטת ממשלה מס' 1459 מיום 17 במאי 2016, קבעה את הסדרת האחריות לפיקוח על הבטיחות בחומרי נפץ המשמשים למטרות ביטחוניות. ההחלטה העניקה לשר הביטחון את הסמכויות הנתונות לשר הכלכלה לפי חוק חמרי נפץ תש"יד – 1954, בהתאם לסעיף 24 לחוק האמור, ככל שהן נוגעות למפעלים ביטחוניים כמשמעותם בחוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968. עוד קבעה ההחלטה, כי לצורך יישום העברת הסמכויות האמורה, שר הכלכלה והתעשייה (כיום, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) יכין הצעה לתיקון חוק חמרי נפץ תש"יד – 1954, בתיאום עם שר הביטחון, ויביאה לאישור הממשלה.

ג. עיקרי החוק המוצע

סעיף 1:

עדכון הגדרות מפעלי מערכת הביטחון ושלוחות מערכת הביטחון

סעיף 22 (ב) לחוק העיקרי, הסמיך את שר הביטחון לפטור את מפעלי מערכת הביטחון ושלוחותיה מהוראות החוק האמור. במשך השנים פטרו שרי הביטחון השונים את המפעלים הביטחוניים שבבעלות המדינה (תעש, רפאל, תע"א) מהוראות החוק. נוסח הפטור המופיע בחוק המקורי לא נותן מענה לכלל המפעלים הביטחוניים העוסקים בנפיצים לשימושים ביטחוניים. במסגרת תיקון החוק, מוצע לקבוע הגדרה עדכנית ל"מפעל ביטחוני" בהתאם לסעיף 29א(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח – 1968 ובכך ליצור אחידות בין ההגדרות הקבועות בשני החוקים. בנוסף תיקון זה ייתן מענה לעניין הפרטת חברת תעש מערכות בע"מ). עם הפרטתה של החברה לא יחול עליה יותר הפטור שניתן כיום, לכן יש להסדיר בדחיפות את המשטר שיחול עליה. כמו כן, מוצע לקבוע הגדרה עדכנית ל"שלוחה של מערכת הביטחון" כך שיוגדר כי שר הביטחון יכול לפטור יחידות סמך במשרד ראש הממשלה שעיקר פעילות בתחום ביטחון המדינה או יחידות סמך במשרד הביטחון.

קביעת מדריך הבטיחות:

ביולי 1992 אירע פיצוץ במפעל "תעש נוף ים" אשר בעקבותיו מינה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, יצחק רבין ז"ל, את "וועדת חורב", אשר המלצותיה העיקריות היו:

- קביעת ועדת היגוי לבטיחות בנפצים במשרד הביטחון.
 - הקמת יחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים במשרד הפנים.
- לאחר עבודה של מספר שנים קבעה וועדת ההיגוי לבטיחות בנפצים במשרד הביטחון את מדריך 4145 של משהב"ט לבטיחות בייצור, אחסנה ושינוע תחמושת וחמרי נפץ (להלן- מדריך הבטיחות). עם פרסום מדריך הבטיחות בשנת 2002 הנחה שר הביטחון דאז את המפעלים הביטחוניים הפטורים מהוראות חוק חמרי נפץ לפעול בהתאם להוראות מדריך הבטיחות.
- נציין כי מדריך הבטיחות הינו המסמך הראשי בישראל בתחום הבטיחות בעיסוק בתחמושת וחומרי נפץ ביטחוניים, המתכלל את דרישות הבטיחות בייצור, ניסויים, אחסנה של תחמושת וחומרי נפץ ביטחוניים, בכדי להבטיח את הבטיחות לעובד ולסביבה. המדריך הוכן ומעודכן מעת לעת ע"י צוות מומחים בתאום עם הרגולטורים הרלוונטיים בישראל, תוך התבססות על ספרות מקצועית בנושא ולימוד תוצאות ניסויים מבוקרים הנערכים בארץ ובחו"ל.
- מוצע כי מדריך הביטחון הקיים יעמוד בתוקפו עד לקביעת מדריך בטיחות על פי החוק.

סעיף 2: הוראת שעה

מוצע כי הוראות סעיף 22(ב1) יקבעו כהוראות שעה לתקופה של 7 שנים או עד להתקנתן של תקנות שיחליפו את מדריך הבטיחות.

ד. השפעת הצעת החוק על החוק הקיים

תיקון החוק יסדיר ההוראות בתחום הבטיחות בנפצים החלות על הגופים ששר הביטחון פטר אותם מהוראות החוק.

ה. השפעת הצעת החוק על תקציב המדינה

אין השפעה.

ו. השפעת הצעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין השפעה

ז. השפעת הצעת החוק על הפחתת הרגולציה:

תזכיר החוק מסדיר את תחום הבטיחות בנפצים במפעלים הביטחוניים על ידי קביעה הוראה המחייבת מפעל ביטחוני אשר שר הביטחון פטור אותו מהוראות החוק, לעמוד בהוראות מדריך הבטיחות. מדריך הבטיחות כולל בתוכו הוראות מקיפות לכלל תחומי הפעילות בעיסוק בנפצים במפעלים הביטחוניים. המדריך נקבע בשנת 2002 ומאז קביעתו פועלים המפעלים הביטחוניים בהתאם הוראותיו, קביעת המדריך בחקיקה כהוראות שעה, לא מוסיפה רגולציה חדשה אלא מתארת הלכה למעשה את המצב קיים מזה 16 שנה בתחום זה. יש לציין כי המדריך יוצר הסדרה אחידה ומתקדמת בתחום הנפצים ולמעשה יש בו אפילו כדי להפחית את הנטל הרגולטורי על הגופים המפוקחים.

ח. הערות משרדי ממשלה וגופים אחרים:

נוסח הצעת החוק מתואם עם משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים ומשרד המשפטים.

ט. להלן נוסח הצעת החוק המוצע:

הצעת חוק חמרי נפץ (תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018

- תיקון סעיף 22 1. בסעיף 22 לחוק חומרי נפץ, תשי"ד-1954¹ (להלן – החוק העיקרי), סעיף קטן (ב) יימחק, ובמקומו יבוא:
- "(ב) שר הביטחון רשאי לפטור מהוראות חוק זה, כולו או מקצתו, לתקופות שלא יעלו על חמש שנים כל אחת, אחד מאלה:
- (1) מפעל ביטחוני כמשמעותו בסעיף 29א(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968²;
- (2) יחידות סמך במשרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה;
- (3) יחידות סמך במשרד הביטחון.
- (ב1) גוף שהופטר מהוראות חוק זה בהתאם לסעיף קטן (ב), יחולו עליו הוראות מדריך הבטיחות שיקבע שר הביטחון בהתייעצות עם שר הפנים; שר הביטחון רשאי לקבוע במדריך הבטיחות, בין היתר, הוראות לעניין ייצור, אחיזה, ניסוי, החסנה ושינוע של חומרי נפץ. עד לקביעתו של מדריך בטיחות כאמור, יחולו הוראות מדריך הבטיחות שקבע משרד הביטחון ערב חקיקתו של חוק זה";
- הוראת שעה 2. הוראות סעיף 22(ב1), כנוסחו בחוק זה, יחולו החל מיום התחילה ועד ליום יא' בטבת התשפ"ו (31 דצמבר 2025), או עד למועד כניסתו לתוקף של תקנות שיותקנו בעניין זה על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר הפנים, לפי המוקדם.