

### **הצעה להחלטה**

**מחליטים**, בהמשך להחלטת ממשלה מס. 549 מיום 24 באוקטובר 2021 והחלטת ממשלה מס. 361 מיום 19 במרץ 2023, לאשר לפי סעיף 1 לחוק חומרי נפץ, התשי"ד-1954 את הארכת תוקפה של אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), תשפ"ג-2023, לתקופה של 21 חודשים במקום לתקופה של 9 חודשים הקבועה בה בסעיף 2(ב), בנוסח המצורף בזה ולהביאה לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

### **דברי הסבר**

בשל המשך התרחבות התופעה של זליגת זיקוקין דינור לגורמי פח"ע וגורמים פליליים, והשימוש בהם, בין היתר, כנגד כוחות הביטחון, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית -2022-2026" (להלן: "**החלטת הממשלה 549**") להטיל על שרת הכלכלה והתעשייה דאז (היום שר העבודה) "להביא לממשלה הכרזה על זיקוקים מסוג 2 כחומר נפץ מאושר לפי חוק חומרי נפץ, תשי"ד-1954, על מנת לאפשר הקשחת הרגולציה על זיקוקין ואת האכיפה הפלילית באמצעות משטרת ישראל".

במסגרת החלטת ממשלה זו, הוקם צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות לאסדרה, פיקוח ואכיפה של נושא זיקוקין דינור וחומרי הנפץ מקטגוריה 2 עד 4 כהגדרתם בתקן ת"י 4373 חלק 1. בהמשך לכך וכחלק מיישום המלצות הצוות הבין-משרדי וכמענה מידי על רקע התקרבות אירועי חודש רמדאן 2023, פעלו משרדי העבודה, הכלכלה והביטחון הלאומי לקדם תיקון לאכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים), תשנ"ט-1999 (להלן- אכרזת חומרי נפץ) ולכלול בה, כחומר נפץ מאושר, את "סוג 12: זיקוקין דינור: שהם כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם", וזאת כהוראת שעה למשך 9 חודשים. אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023 (להלן – הוראת השעה), אושרה על ידי הממשלה בהחלטתה מס' 361 מיום 19.3.2023 (להלן – החלטת הממשלה 361). וכן הוחלט בהחלטת הממשלה 361 כי בתקופה של חצי שנה מיום תחילתה של הוראת השעה, יקדמו משרדי העבודה, הכלכלה והביטחון הלאומי את ההליכים הממשלתיים הנדרשים להכללת זיקוקים מקטגוריה 2 באכרזת חומרי נפץ ואת המלצות הצוות הבין-משרדי האמור. הוראת השעה פורסמה ברשומות ביום 27.3.2023 ונכנסה לתוקפה ביום 3.4.2023.

בהתאם לנמסר על ידי משטרת ישראל, הוראת השעה סייעה רבות למשטרה במסגרת התמודדותה עם תופעת השימוש בזיקוקין דינור מסוכנים אלה והובילה לתפיסת כוורות ופגזי זיקוקין רבים שנעשה בהם שימוש שלא כדין, ובהתאם היא הובילה לפתיחה של עשרות רבות של תיקי חקירה ולהגשת כתבי אישום רבים. האכרזה הובילה להפחתת השימוש בזיקוקין אלה, ובכך היא משמשת כלי אפקטיבי למשטרה במסגרת תפקידה לשמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש.



בהתאם לנמסר משירות הביטחון הכללי, ירי זיקוקים לעבר יעדים ישראלים או כוחות הביטחון מהווה אחד מן המתווים בהם מתבצעת פעילות טרור אלימה. כאמור, ההכרזה הובילה לפתיחת עשרות תיקי חקירה, חלקם נחקרו על ידי שירות הביטחון הכללי, ולהגשת כתבי אישום. האכרזה מהווה כלי משמעותי ואפקטיבי לשירות הביטחון הכללי במסגרת ייעודו ותפקידיו לסיכול טרור.

הואיל וביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה ובעקבות זאת הוכרז על מצב מיוחד בעורף ונפתחה מערכה צבאית נרחבת אשר כללה גם גיוס מילואים נרחב. ומאחר שהצוות הבין-משרדי טרם סיים את עבודת המטה ליישום המלצות הצוות, בין היתר, בשל תחילתה של המערכה הצבאית, ומכיוון שתוקפה של הוראת השעה עתיד לפוג ביום 4.1.2024 - מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שנה ובסך הכל ל-21 חודשים עד ליום 5.1.2025, זאת ביתר שאת בתקופה רגישה ומורכבת זו של לחימה והחשש להתפתחויות בזירות נוספות, לרבות בזירת הפנים.

לפיכך, מוצע לאשר לפי סעיף 1 לחוק חמרי נפץ, התשי"ד-1954 את הארכת הוראת השעה שנקבעה באכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), תשפ"ד-2023, ובנוסף המצורף וזאת מבלי לגרוע מהוראות החלטת ממשלה 361.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלבנטי.

#### **תקציב**

לא רלבנטי

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלבנטי.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

השר לביטחון לאומי – מסכים.

שר הכלכלה והתעשייה - מסכים.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה 4994 מיום 18.04.1999

החלטת ממשלה 549 מיום 24.10.2021

החלטת ממשלה 361 מיום 19.3.2023

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד העבודה.

מגיש: שר העבודה

ט"ז בטבת התשפ"ד  
28 בדצמבר 2023



## **טיוטת אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה) (תיקון)**

### **א. שם האכרזה המוצעת**

אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2023 .

### **ב. מטרת האכרזה המוצעת והצורך בה**

בשל התרחבות התופעה של זליגת זיקוקין דינור לגורמי פח"ע ופליליים ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" נדרשה הקשחת הרגולציה על זיקוקין וחיזוק האכיפה הפלילית באמצעות משטרת ישראל. לשם כך, קבעה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 361 מיום 19.3.2023 לתקן את אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים), תשנ"ט-1999 ולהוסיף לאכרזה כהוראת שעה למשך 9 חודשים סוג חומר נפץ מאושר נוסף של זיקוקין דינור שהם כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם (להלן – סוג 12). בכך, אפשרה הממשלה אכיפה יעילה יותר של גורמי הביטחון על הפעילות העבריינית והפלילית בשימוש בזיקוקין דינור מסוג 12.

הואיל וביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה ובעקבות זאת הוכרז על מצב מיוחד בעורף ונפתחה מערכה צבאית נרחבת אשר כללה גם גיוס מילואים נרחב, ומאחר שהצוות הבין-משרדי, שהוקם בהחלטת ממשלה מס' 549, טרם סיים את עבודת המטה ליישום המלצות הצוות, בין היתר, בשל תחילתה של המערכה הצבאית, ומכיוון שתוקפה של הוראת השעה עתיד לפוג ביום 4.1.2024 - מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שנה ובסך הכל ל-21 חודשים עד ליום 5.1.2025, זאת ביתר שאת בתקופה רגישה ומורכבת זו של לחימה והחשש להתפתחויות בזירות נוספות, לרבות בזירת הפנים.



ג. להלן נוסח טיוטת תיקון האכרזה:

אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2023

בתוקף סמכותה לפי ההגדרה "חומר מאושר" בסעיף 1 לחוק חומרי נפץ, התשי"ד-1954, <sup>1</sup> ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לפי סעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, <sup>2</sup> מכריזה הממשלה לאמור:		
באכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023, <sup>3</sup> בסעיף 2(ב) במקום "למשך 9 חודשים מהיום הקובע יבוא "עד ליום ה' בטבת התשפ"ה (5 בינואר 2025)".	1.	תיקון סעיף 2

\_\_\_\_ ב \_\_\_\_\_ התשפ"ד (\_\_\_\_ ב \_\_\_\_\_ 2024)  
(חמ\_1232-3-ת1)

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ד, עמ' 64.  
<sup>2</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התשנ"ד, עמ' 348.  
<sup>3</sup> ק"ת התשפ"ג, עמ' 1162.



## דברי הסבר

בשל המשך התרחבות התופעה של זליגת זיקוקין דינור לגורמי פח"ע וגורמים פליליים, והשימוש בהם, בין היתר, כנגד כוחות הביטחון, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" (להלן: "**החלטת הממשלה 549**") להטיל על שרת הכלכלה והתעשייה דאז (היום שר העבודה) "להביא לממשלה הכרזה על זיקוקים מסוג 2 כחומר נפץ מאושר לפי חוק חומרי נפץ, תשי"ד-1954, על מנת לאפשר הקשחת הרגולציה על זיקוקין ואת האכיפה הפלילית באמצעות משטרת ישראל".

במסגרת החלטת ממשלה 549, הוקם צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות לאסדרה, פיקוח ואכיפה של נושא זיקוקין דינור וחומרי הנפץ מקטגוריה 2 עד 4 כהגדרתם בתקן ת"י 4373 חלק 1.

כהמשך לכך וכחלק מיישום המלצות הצוות הבין-משרדי וכמענה מיידי על רקע התקרבות אירועי חודש רמדאן 2023, פעלו משרדי העבודה, הכלכלה והביטחון הלאומי לקדם תיקון לאכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים), תשנ"ט-1999 (להלן- אכרזת חומרי נפץ) ולכלול בה, כחומר נפץ מאושר, את "סוג 12: זיקוקין דינור: שהם כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם", וזאת כהוראת שעה למשך 9 חודשים. אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023 (להלן – הוראת השעה), אושרה על ידי הממשלה בהחלטתה מס' 361 מיום 19.3.2023 (להלן – החלטת הממשלה 361). וכן הוחלט בהחלטת הממשלה 361 כי בתקופה של חצי שנה מיום תחילתה של הוראת השעה, יקדמו משרדי העבודה, הכלכלה והביטחון הלאומי את ההליכים הממשלתיים הנדרשים להכללת זיקוקים מקטגוריה 2 באכרזת חומרי נפץ ואת המלצות הצוות הבין-משרדי האמור. הוראת השעה פורסמה ברשומות ביום 27.3.2023 ונכנסה לתוקפה ביום 3.4.2023.

קעת ובהתאם לנמסר על ידי משטרת ישראל, הוראת השעה סייעה רבות למשטרה במסגרת התמודדותה עם תופעת השימוש בזיקוקין דינור מסוכנים אלה והובילה לתפיסת כוורות ופגזי זיקוקין רבים שנעשה בהם שימוש שלא כדין, ובהתאם היא הובילה לפתיחה של עשרות רבות של תיקי חקירה ולהגשת כתבי אישום רבים. האכרזה הובילה להפחתת השימוש בזיקוקין אלה, ובכך היא משמשת כלי אפקטיבי למשטרה במסגרת תפקידה לשמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש.

הואיל וביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה ובעקבות זאת הוכרז על מצב מיוחד בעורף ונפתחה מערכה צבאית נרחבת אשר כללה גם גיוס מילואים נרחב. ומאחר שהצוות הבין-משרדי טרם סיים את עבודת המטה ליישום המלצות הצוות, בין היתר, בשל תחילתה של המערכה הצבאית, ומכיוון שתוקפה של הוראת השעה עתיד לפוג ביום 4.1.2024 - מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שנה ובסך הכל ל-21 חודשים עד ליום 5.1.2025, זאת ביתר שאת בתקופה רגישה ומורכבת זו של לחימה והחשש להתפתחויות בזירות נוספות, לרבות בזירת הפנים.



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

אישור הממשלה לפי סעיף 1 לחוק חמרי נפץ, התשי"ד-1954 להארכת תוקפה של אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2023, והבאתה לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. סעיף 1 לחוק חמרי נפץ, התשי"ד-1954 מגדיר חומר נפץ, בין היתר, לרבות כל חומר שהממשלה הכריזה עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, כעל חומר נפץ. סוגי חומרי הנפץ המאושרים על ידי הממשלה נקבעים באכרזת חומרי הנפץ (חומרי נפץ מאושרים), התשנ"ט-1999 (להלן: "אכרזת חומרי נפץ"). באופן זה, קבעה הממשלה עד היום 11 סוגי חומרי נפץ מאושרים, וכן סוג נוסף - "סוג 12: זיקוקין דינור: שהם כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם" (להלן: "זיקוקין דינור סוג 12"), וזאת כהוראת שעה לתשעה חדשים בלבד, שתוקפה עד ליום 4.1.2023 - למעשה זיקוקין דינור סוג 12 התווסף כחומר נפץ מאושר לזיקוקין דינור סוג 11 שהוא זיקוקין דינור מקטגוריה 3 ו-4 בתקן הישראלי ת"י 4373, חלק 1. יצוין, כי התקן כולל עוד 2 קטגוריות שלא מאושרות נכון להיום כחומר נפץ מאושר - קטגוריה 1 וקטגוריה 2 בכללותה.
2. בהחלטת ממשלה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה תוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, נדרשה שרת הכלכלה והתעשייה (דאז) היום שר העבודה, להביא לממשלה תיקון בדבר אכרזת חומרי הנפץ אשר לפיו גם זיקוקין דינור מקטגוריה 2 יוכרזו כחומר נפץ מאושר וזאת לשם הקשחת הסנקציות והאכיפה הפלילית באמצעות משטרת ישראל. בנוסף, מכוח החלטת הממשלה הוקם צוות בין-משרדי לשם גיבוש המלצות מוסכמות לאסדרה, פיקוח ואכיפה של נושא זיקוקין דינור מקטגוריה 2 עד 4 כהגדרתם בתקן. בין המלצות הצוות הבין-משרדי המלצה להכריז על זיקוקין דינור מקטגוריה 2 כחומר נפץ מאושר בהתקיים תקציבים ותקני כוח אדם לשם אכיפה ופיקוח -- תקציבים ותקני כוח אדם שנכון ליום זה טרם ניתנו במלואם.
- בהמשך להמלצת הצוות הבין-משרדי לעיל ועל רקע התקרבות חודש הרמדאן 2023 עמדו המשרד לביטחון לאומי, המטה לביטחון לאומי והשב"כ, על הצורך הביטחוני הדחוף לפעול נגד התרחבות התופעה של שימוש בזיקוקין דינור נגד כוחות הביטחון וזליגתם לגורמי פח"ע וגורמים פליליים, בפרט בתקופה רגישה זו, וזאת באמצעות קידום הכרזה על זיקוקין דינור מסוג 2 כעל חומר נפץ מאושר כדי להקשיח את האכיפה הפלילית לצד החמרת הענישה והקלת הפללה, ללא שיוך של הזיקוקין לקטגוריות הקבועות בתקן. בהמשך לאמור, הוחלט לקדם תיקון לאכרזת חומרי נפץ ולכלול בה בשלב זה 2 פריטים: כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם. בהתאם, קבעה הממשלה בהחלטה מס' 361 מיום 19.3.2023 להכריז בשלב זה על זיקוקין דינור סוג 12 (שכאמור כולל כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם) כחומר נפץ מאושר, וזאת כהוראת שעה לתשעה חודשים (להלן - החלטת הממשלה מס' 361). לעניין הכללת זיקוקין דינור מקטגוריה 2 באכרזת חומרי הנפץ, קבעה החלטת הממשלה מס' 361 כדלהלן - "לרשום את הודעת שרי העבודה, הכלכלה והתעשייה והביטחון הלאומי כי בתקופה של חצי שנה מיום תחילתה של הוראת השעה יקודמו ההליכים הממשלתיים הנדרשים להכללת זיקוקין דינור מקטגוריה 2 באכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים), התשנ"ט-1999, ולקידום המלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם בהתאם להחלטת הממשלה מס' 361 מיום 19.3.2023".



549 מיום 21.10.2021". בנוסף, נקבע בהחלטת ממשלה זו כי "בתקופת הוראת השעה תתמקד האכיפה בזיקוקין מסוג 12 בפעילות הפח"עית-פלילית על ידי משטרת ישראל".

3. כך, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 361 הכריזה הממשלה על זיקוקין דינור סוג 12 כחומר נפץ מאושר לתשעה חודשים בלבד בהוראת שעה (הוראת השעה פורסמה ברשומות ונכנסה לתוקפה ביום 3.4.2023).

4. בהתאם לנמסר על ידי משטרת ישראל, הוראת השעה סייעה רבות למשטרה במסגרת התמודדותה עם תופעת השימוש בזיקוקין דינור מסוכנים אלה והובילה לתפיסת כוורות ופגזי זיקוקין רבים שנעשה בהם שימוש שלא כדין, ובהתאם היא הובילה לפתיחה של עשרות רבות של תיקי חקירה ולהגשת כתבי אישום רבים. עוד נמסר כי האכרזה הובילה להפחתת השימוש בזיקוקין אלה, ובכך היא משמשת כלי אפקטיבי למשטרה במסגרת תפקידה לשמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש.

5. בהתאם לנמסר משירות הביטחון הכללי, ירי זיקוקים לעבר יעדים ישראלים או כוחות הביטחון מהווה אחד מן המתווים בהם מתבצעת פעילות טרור אלימה. כאמור, ההכרזה הובילה לפתיחת עשרות תיקי חקירה, חלקם נחקרו על ידי שירות הביטחון הכללי, ולהגשת כתבי אישום. האכרזה מהווה כלי משמעותי ואפקטיבי לשירות הביטחון הכללי במסגרת ייעודו ותפקידיו לסיכול טרור.

6. ביום כ"ב בתשרי (7.10.2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה ובעקבות כך התחילה מערכה צבאית נרחבת שעדיין מתמשכת. הצוות הבין-משרדי טרם סיים את עבודת המטה ליישום המלצותיו, בין היתר, בשל תחילתה של המערכה הצבאית המתמשכת. לכך מתווספת עמדת משטרת ישראל והגופים הביטחוניים כי בתקופה רגישה ומורכבת זו של לחימה קיים חשש להתפתחויות בזירות נוספות, לרבות בזירת הפנים ובאופן שמצריך המשך האכיפה הפלילית נגד שימוש בניגוד לדין בזיקוקין דינור סוג 12.

7. לאור האמור ומאחר שתוקף הוראת השעה עתיד לפוג ביום 4.1.2024, מוצע להאריך את תוקף הוראת השעה בשנה נוספת.

8. יצוין כי אין בהצעת ההחלטה כדי לשנות מהחלטת ממשלה 361.

9. הואיל כי מדובר בהחמרת הענישה מכוח תקנת משנה נדרש אישורה של ועדה בכנסת בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק העונשין.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

בשים לב לאמור לעיל, הצעת ההחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**הערות הציבור שהגיעו לנוסח תיקון האכרזה המוצע:** נטען, שאין קשר בין נימוק השר לפטור מהערכת השפעת הרגולציה לתיקון האכרזה. אכן, חלה בפטור טעות סופר ויש לקרוא אותו יחד עם ההנמקה. כמו כן, לא פורט בדברי ההסבר איך באה לידי ביטוי ההקשחה באכיפה בעקבות הוראת השעה ובאופן של מספר התיקים הפליליים שנפתחו. לעניין אחרון זה, נציין כי בידי הגורמים הביטחוניים הנתונים האמורים.



עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי - אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה - אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית



דבורה ספקר - אליעזר

היועצת המשפטית של משרד העבודה