



טיוטת דוח הערכת השפעות רגולציה: צעצועים מסוכנים

א. רקע

צעצועים הם אמצעי חשוב בתהליך התפתחותם של תינוקות, פעוטות וילדים. ככל שילד גדל, כך עולה גם רף הגירוי שלו מתכונות הצעצועים, ועולה הציפייה לריגושים והנאות מוגברים. צעצועים כאלו חייבים לעמוד בדרישות בטיחות מחמירות, כגון התלקחות ובעירה, התפרקות יסודות כימיים שונים, סכנות חנק התחשמלות וכדומה.

לצד צעצועים רגילים, התפתחה לאורך השנים קטגוריה של מוצרים המיועדים לרוב לבני נוער, לצעירים ולמבוגרים, דוגמת חזיזים מסוגים שונים, רוגטקות, תרסיסי שלג ואחרים, אשר מעצימים את החוויה החושית וההנאה אך גם מגבירים את רמת המסוכנות של המוצרים לבריאות המשתמשים ולסובבים אותם.

המחוקק, אשר היה ער לסיכון הנובע משימוש במוצרים כאלו, ראה לנכון לקבוע אסדרה לנושא, בצורת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), תשמ"ז-1986 (להלן – "הצו"). יש לציין שב-2014 הגיש המשרד תזכיר חוק שיחליף את הצו האמור, ויתאים את הרגולציה הנדרשת למאה ה-21. הצעת החוק נידונה ואושרה בקריאה ראשונה ועברה להמשך הכנות לקריאה שניה ושלישית בוועדת הכלכלה, אולם לא אושרה סופית בשל התפזרות הכנסת.

דוח זה מהווה חשיבה מחודשת על הרגולציה הנדרשת בתחום, גם בשל פרק הזמן שעבר מאז הונח תזכיר החוק על שולחן הכנסת, וגם בשל הצטברות מידע חדש שסייע לתהליך החשיבה של הרגולטור.

ב. מהם צעצועים מסוכנים

בהתאם לצו, צעצוע מסוכן הוא כל "צעצוע אשר שימוש רגיל בו עלול לגרום למשתמש או לבני אדם אחרים נזק גופני, או לסכן את בריאותם או לגרום להם הטרדה, לרבות צעצוע הפולט אש, צעצוע נפיץ הגורם להתפוצצות, צעצוע שנועד לגרום לגירוי, דימוע או עיטוש וצעצוע אשר הוא חיקוי של כלי יריה או הנראה ככלי יריה...". עוד קובע הצו שאין לייצר, לייבא, למכור ולהעביר צעצוע מסוכן, אך מסייג כי הצו לא יחול על צעצועים שעומדים בדרישות תקן רשמי 562 (לכך נתייחס בהמשך).

הסיכון הנובע מצעצועים מסוכנים מיוחס לפגיעה באזרחי ישראל בדגש על ילדים ונוער, שהם הצרכנים העיקריים של צעצועים אלו סביב מועדים מסוימים בעדות הדתיות השונות במהלך השנה. כך למשל, [מדוח מחקר של הכנסת](#) עולה שבשנים 2010-2017 נפגעו כמעט 200 ילדים במצטבר מצעצועים מסוכנים, כאשר שני שלישי מהפגיעות מתרחש סביב חג הפורים לבדו, ויתר הפגיעות מתרחשות בחגים של העדות הדתיות השונות בישראל, ובימים כתיקונם. עוד עולה מדוח הכנסת שכמעט כלל הפגיעות שתועדו הן מזיקוקין, ספריי שלג, חזיז/נפץ, אקדחי צעצוע וקפצונים.

הצו במהותו מטיל את האחריות על העוסק (יבואן, יצרן או סוחר) לוודא שהטובין עומדים בדרישות הצו הקיים. בנוסף, הוועדה לצעצועים מסוכנים במשרד הכלכלה והתעשייה, אשר משמשת כגוף מקצועי מייעץ, בחנה והתייחסה לצעצועים מסוכנים ספציפיים וראתה לנכון להדגיש את מסוכנותם הן לעניין תהליך הייבוא והן לעניין המסחר בשווקים. כחלק מפעילותו של משרד הכלכלה והתעשייה בנושא זה, פרסם ומפרסם המשרד מעת לעת אזהרות לציבור לגבי השימוש בצעצועים מסוכנים כולל דוגמאות כאמור.

בנוסף לחובות המופיעות בצו, צעצוע יכול להיות מזוהה כמסוכן בעקבות פיקוח בשווקים, מידע מודיעיני או תלונה על פגיעה בבריאותו של אדם, שמגיעה למינהל, והלה מכנס את הוועדה הבין-משרדית לדון במסוכנות של הטובין שנתפסו. להשלמת התמונה, פועל גם המכס לאיתור צעצועים מסוכנים, ופונה לוועדה כדי שתכריע האם הטובין שנתפסו, עונים להגדרות הצו.

על אף האמור לעיל, ישנם מספר טובין (צעצועים מסוכנים) שמותרים בייבוא ושימוש דוגמת אקדחי הזנקה למרוצים, זיקוקין די-נור בדרגות 2-4, חץ וקשת, ועוד.

ג. עבודת המינהל בתחום

מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה והתעשייה אמון על אכיפת הוראות הצו בשני ערוצים מרכזיים:

א. **אכיפה בשווקים** – בדיקה יזומה בחנויות צעצועים על בסיס דגימה, או על סמך מידע מוקדם שהועבר למינהל או למשטרת ישראל. מבצעי האכיפה לרוב מתקיימים בשיתוף משטרת ישראל והרשויות המקומיות. למפקח מטעם המינהל סמכות להחרים את הסחורה, לדרוש פרטים על הטובין ובגין העבירה, לפתוח בחקירה תחת אזהרה, ולהעביר את הממצאים לגורמים משפטיים להמשך הליכים;

ב. **הסברה** – פרסום כלל החלטות הוועדה הבין-משרדית לצעצועים מסוכנים באתר המינהל;

לצד המינהל פועלת הוועדה הבין-משרדית לצעצועים מסוכנים, שהוקמה במשרד הכלכלה והתעשייה וחברים בה נציגי גופים ממשלתיים אחרים ונציגי משטרת ישראל. הוועדה, בהתאם לאמור בהוראת מנכ"ל 7.7 מסייעת בהפעלתו וקיומו של הצו.

ד. תקינה רשמית על צעצועים

ת"י 562 העוסק בטיחות צעצועים כולל מספר חלקים (6 מהם רשמיים), הדנים בהיבטי בטיחות רוחביים של צעצועים ובקטגוריות צעצועים מסוימות (דוגמת חלק 14 הדן בטרמפולינות לשימוש ביתי). חלק 1 של התקן¹ עוסק בתכונות מכניות ופיזיקליות של צעצועים, וכולל גם התייחסות לסוגי הטובין שאינם מכוסים על ידי התקן.

למעשה, תקן רשמי 562 חלק 1 מבצע הפרדה דיכוטומית ברורה – כל מוצר שעומד בדרישות התקן האמור הוא צעצוע בטוח ואינו צעצוע מסוכן, ולהיפך – צעצוע שמוחג מפורשות מהוראות התקן הוא בהכרח צעצוע לא בטוח, ויש להחיל עליו הוראות בדיקה אחרות.

יש לציין שחלק מהצעצועים המסוכנים שמפרסמת הוועדה הבין משרדית לצעצועים מסוכנים מוחרגים מפורשות מחלות התקן הרשמי 562 חלק 1.

ה. השוואה בינ"ל

ראשית, יש לציין שההגדרה צעצועים מסוכנים הינה ייחודית לישראל, בעוד שביתר העולם המערבי הטרמינולוגיה הרווחת היא בטיחות צעצועים ("Toy Safety"), כך שחפץ שהינו מסוכן או עלול לפגוע במשתמשים או באחרים מלכתחילה לא יוגדר כצעצוע בטוח. הסיבה המרכזית לשימוש במונח הנ"ל בישראל היא שלרוב, רשימת הצעצועים כוללת מוצרים שבני נוער וילדים נוהגים להשתמש בהם על אף מסוכנותם, והם מספקים הנאה מסוימת למשתמשים בהם (למשל זיקוקי די-נור ונפצים), בדומה להנאה שמפיקים ילדים קטנים ופעוטות מצעצועים "רגילים".

בחלק זה, נעמיק בדירקטיבה האירופית לטיחות צעצועים ובהמשך נציג מספר מקרי בוחן של צעצועים מסוכנים, וכיצד הם מאוסדרים, כל פריט בנפרד, ברגולציה ייעודית שאינה צעצוע.

ה.1. בטיחות צעצועים – הדירקטיבה האירופית²

דירקטיבה 2009/48/EC מיוני-2009 מהווה את מכלול הקווים המנחים לכל השחקנים בשוק הצעצועים – יבואנים ויצרנים, גופי בדיקה, רשויות ממשלתיות בתחום, ועוד.

תכלית הדירקטיבה היא לקבוע כללים שיאפשרו תנועה חופשית של צעצועים בתוך שטחי מדינות האיחוד האירופי בין אם מייצור מקומי ובין אם מייבוא, וכן לקבוע את התהליכים שצריכים השחקנים השונים בתחום לבצע כדי שניתן יהיה לשווק צעצועים, וכיצד לפעול במקרה שצעצוע גורם לפגיעה בילדים.

¹ מבוסס על תקן EN 71-1 של הוועדה האירופית לתקינה (CEN).

² להרחבה בנושא הרגולציה החלה על ייבוא לאיחוד האירופי, ראה דוח RIA [שפורסם עם צו קבוצות ייבוא](#).

העיקרון הכללי המנחה בדירקטיבה הוא שצעצוע צריך להיות בטוח, ועל אף היותה ארוכה ומפורטת, הדירקטיבה עצמה לא קובעת ככלל דרישות טכניות מסוימות או ערכים מדעיים כלשהם בהם צריכים לעמוד צעצועים בהיבטים של בטיחות.³ עיקרון בולט נוסף הוא העקיבות (Traceability) דרך כל שרשרת הערך החל מהיצרן וכלה במפיצים ובקמעונאים שמוכרים צעצועים שאינם עומדים בדרישות הדירקטיבה.

יש לציין שבמסגרת הדירקטיבה ישנה התייחסות לנושא של רעש שמפיקים צעצועים, כך שעל מנת למנוע פגיעה ביכולת השמיעה של ילדים, יש לאמץ סטנדרטים קשיחים ומקיפים יותר לגבי המגבלה המקסימלית של הרעש שמפיק צעצוע, רעש רגעי או מתמשך. מבחינה זו, עיקרון מניעת פגיעה כתוצאה מרעש ממחיש היטב מדוע ההגדרה צעצועים מסוכנים הינה ייחודית ביחס לנהוג בעולם.

הדירקטיבה גם מפרטת רשימת פריטים שאינם מוגדרים כצעצועים כגון רכבי צעצוע עם מנוע בעירה פנימית, קלע (רוגטקה, עליה נדון בפירוט בהמשך) ובליסטראות, כלי נשק המוגדרים כמיועדים לאספנים, כלי רכב מונעים בחשמל המיועדים לשימוש בדרכים ציבוריות או על מדרכות, קשתות וחיצים לתחרויות ספורט, חיצים חדים, ועוד.

הדירקטיבה מגדירה 4 סוגי שחקנים כלכליים אפשריים שחייבים להוכיח עמידת הצעצועים בדרישות בטיחות, כשעל כל אחד :

א. יצרן

ובכלל זה מי שנותן לאחרים לייצר עבורו או לעצב עבורו את הצעצוע ובלבד ששמו או סימנו המסחרי של הבעלים מופיע על הצעצוע. יצרנים של צעצועים בשטחי האיחוד האירופי חייב לשמור תיעוד של תעודות בדיקה למוצרים שלהם למשך עשור, וכן לבצע אחת לתקופה בדיקת בטיחות של הצעצועים שלהם המופצים בשווקים, לתעד תלונות על פגיעות כתוצאה משימוש בצעצוע, וליידע בדחיפות את הרשויות הרגולטוריות בדבר מסוכנות צעצועים ששווקו.

ב. נציג מאושר

מי שקיבל אישור בכתב מאת יצרן (כאמור בסעיף א) לפעול בשמו של היצרן ביחס לפעולות מסוימות (יבוא, סיטונאות, קמעונאות וכדומה). היצרן חייב להתיר לנציג המאושר מטעמו לשמור תיק מוצר ובו כל התעודות והבדיקות לבטיחות הצעצוע, לספק לרשויות הרגולטוריות בכל מדינה בה משווקים הצעצועים כל מסמך הנדרש להם לבדיקת בטיחות הצעצועים.

ג. יבואן

מי שמייבא ומציג בשוק צעצועים המיוצרים במדינה שלישית. יבואנים צריכים לוודא שהיצרן ביצע הערכת בטיחות של הצעצועים, שיש בידי היצרן מסמכים טכניים המעידים על בטיחות המוצר,

³ למעט בנושא של חומרים מסוכנים וכימיקלים, שבו יש הפניה לדירקטיבות והחלטות אחרות שבהן כן נקבעו ערכים מפורשים.

והיבואן חייב לסמן על הצעצוע את פרטיו. בדומה ליצרנים, גם יבואנים חייבים מידי פעם, ככל שנדרש, לבצע בדיקת בטיחות של הצעצועים המשווקים, וכן לשמור למשך עשור תעודות בדיקה של צעצועים ששווקו על ידו.

ד. משווק

גורם עסקי שאינו היצרן או היבואן, שמציב את הצעצועים בנקודות הקצה לצרכנים. על המשווקים חלה הרגולציה הפחותה ביותר, אולם בדומה ליתר השחקנים בשרשרת הערך, גם הם חייבים לנקוט במשנה זהירות ולא להציע לציבור צעצועים שהם סבורים שאינם בטיחותיים, וכן חייבים לוודא שההובלה והאחסון של צעצועים לא פוגעים בבטיחותם.

הדירקטיבה גם מפרטת מהו התהליך שיש לבצע עת מתגלה צעצוע לא בטיחותי. במקרה כזה, הרשות במדינה החברה שבה זוהה הסיכון חייבת ליצור קשר עם השחקנים השונים בשרשרת הערך ואלו חייבים לשתף עמה פעולה, וכן לאסוף מהשוק את כלל הצעצועים המסוכנים. כמו כן, ככל שעולה חשש שצעצוע לא בטיחותי שווק גם במדינות אחרות באיחוד, המדינה בה זוהה הסיכון חייבת ליידע את מועצת אירופה.

ה.2. אסדרה חלופית של צעצועים מסוכנים

כאמור, המונח צעצוע מסוכן הינו ייחודי לישראל ומכסה פריטים שעל פי הנהוג בעולם המערבי, קבועים באסדרה ייעודית(למשל כלי איירסופט מכוסים ברוב העולם בחוק כלי ירייה). להלן מספר דוגמאות.

ה.2.א. קנה נשיפה היורה מחטים וחיצים (Blowpipe)

באנגליה מוגדר קנה נשיפה כנשק לתקיפה, אלא אם הוא נמכר כפריט אספנות או עתיקות, ולכן גם אסור במכירה רגילה, או בשימוש.

בדומה לאנגליה, במדינת ויקטוריה באוסטרליה מוגדר קנה נשיפה כנשק אסור לשימוש, על פי החוק, למעט אם הם מיובאים עבור וטרנירים (עמ' 984), שמשתמשים בהם כדי להזריק תרופות לחיות ממרחק בטוח. הפטור מחייב את הוטרנירים לאחסן היטב את קנה הנשיפה והחיצים, לשמור תיעוד של כמות וסוג קני הנשיפה והחיצים, וכן לשמור תיעוד על מכירה או העברה לאדם אחר.

גם החוק של מדינת קליפורניה קובע שייצור, מכירה, החזקה ושימוש בקנה נשיפה מהווה עבירה, למעט עובדי גן חיות, עובדים בשמורות טבע ופארקים, אנשי המחלקה למדגה, ווטרנירים הרשומים כחוק במדינה, ועסקים המטפלים בחיות (דוגמת בתי מחסה לחיות נטושות).

ה.2.ב. קלע (רוגטקה/קלע-דוד, קלע רועים, Sling)

תחום המוצרים המבוססים על הקלע מייצור עצמי התפתח מאוד לאורך השנים, וכיום ניתן למצוא קשת רחבה של מוצרים בתחום, החל מקלע המבוסס על מתיחה ידנית של מנגנון הירי ועד קלע לביש על היד המבוסס על מתח חשמלי. המוצרים משמשים גם אנשים פרטיים, למשל לצרכי ציד, וגם לשימושים אחרים דוגמת פקחים בגני חיות ושמורות לאומיות.

[במדינת ניו-יורק](#), החזקה ושימוש בקלע לביש על היד הינה עבירה מדרגה רביעית. במדינת מערב אוסטרליה מופיע הקלע ברשימת הפריטים האסורים [בחוק כלי נשק](#), ועל המפר חלים עונשים שונים, למעט אספנים שהשר הכיר בהם, והם רשאים לייבא לסחור ולהעביר לאספנים אחרים. [גם החוק ב-ACT](#) מגדיר קלע כנשק מועף אסור לשימוש למעט גילאי 18 ומעלה.

ה.2.ג. [אקדחי הזנקה \(מרוץ\)](#)

במדינת New South Wales, אקדח הזנקה נכלל [בחוק כלי ירייה משנת 1996](#), ובהתאם לכך, מי שמבקש להחזיק באקדח כאמור [חייב לקבל רישיון](#) מהמשטרה המקומית. בין היתר נדרש מבקש הרישיון לפרט ולאשר את כל הפרטים לגבי התחרויות בהן הוא מתכוון לעשות שימוש באקדח, כאשר מגיש הבקשה הוא מועדון ספורט או ארגון עליו לספק בין היתר אישור עסק וביטוח חבות ציבורית. הרישיון ניתן לתקופה של 5 שנים. בדומה לכך, גם באונטריו מכוסה אקדח הזנקה [בחוק תיקוי כלי ירייה](#). ככלל החוק באונטריו אוסר על החזקה, העברה, מכירה ושימוש באקדח הזנקה, אם כי העונש בגין עבירה כזו הוא קנס ולא מאסר.

ה.2.ד. [זיקוקין ואמצעים פירוטכניים \(אנגליה וניו-זילנד\)](#)

באנגליה, הרגולציה של זיקוקין מעוגנת במספר פרטי חקיקה שונים, המרכזיים הם:

- א) Pyrotechnic Articles (Safety) Regulation 2015 ;
- ב) Fireworks Act 2003 ;
- ג) Fireworks Regulation 2004 ;

כך למשל, ייבוא של זיקוקין לאנגליה אינו כרוך בהנפקת רישיון ייבוא, אולם כל יבואן חייב, טרם ייבוא זיקוקין לאנגליה, לעדכן את פקיד המכס בפרטים הבאים: שם היבואן וכתובתו, שם הגוף שמאחסן את הזיקוקין לאחר יבואם (יכול שיהיה גם היבואן עצמו), והכתובת של המתחם בו מאוחסנים הזיקוקין לאחר יבואם.

מבירור פרטני שנעשה מול יבואן גדול של זיקוקין באנגליה עולה, שכל יבואן מסחרי של זיקוקין חייב קודם להנפיק רישיון אחסון ממנהל הבריאות והבטיחות (HSE). בעת הגעת משלוח של זיקוקין לאחד מנמלי אנגליה, נשלחת באופן אוטומטי פניה מפקיד המכס ל-HSE ולנקודת הכבאות המקומית בה רשומה נקודת האחסון של היבואן, בבקשה לבירור האם יש רישיון אחסון. ככל שיש, הטובין משוחררים למחסני היבואן הרשום, ככל שאין רישיון אחסון, המכולה לא נפרקת.

בנוסף לכך, יבואן נדרש לעמוד במספר דרישות טרם שיווק זיקוקין לצרכן הסופי ובכלל זה – (1) היצרן שמספק את הטובין ליבואן ביצע בדיקת התאמה; (2) היצרן הכין תיק מסמכים טכניים (מידע על הטובין, הרכבם הכימי, תיק בטיחות וכדומה); (3) הזיקוקין מסומנים בסימן CE; (4) הזיקוקין מסומנים בהתאם להנחיות ב-Schedule 3; (5) שם היבואן וכתובתו.

כמו כן, מי שמוכר לציבור זיקוקין, חייב להחזיק ברישיון מהרשות המקומית, כבאות או מנהל הבריאות והבטיחות, ולכל אחד מהגופים הנ"ל סמכות לדחות בקשה לרישיון. תקופת הרישיון נעה בין 5-1 שנים בהתאם לכמות המאוחסנת וסוג הטובין (דוגמאות ממחוז Lambeth בדרום לונדון לטופס הגשת בקשה לקבלת רישיון למכירה של זיקוקין במשך כל השנה, ודוגמה לרשימת משווקים).

האכיפה של ציות לדרישות לעיל, מתבצעת על ידי רשויות מוסמכות אחרות דוגמת ה-HSE, הרשות המקומית או ה-CTSI.

בניו-זילנד, כלל הנושא של זיקוקין מכוסה במספר פרטי חקיקה:

- (1) Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 ;
- (2) Hazardous Substances (Fireworks) Regulation 2001 ;
- (3) Hazardous Substances (Fireworks, Safety Ammunition, and Other Explosives (Transfer) Regulations 2003 – מפרט גם אלו זיקוקין נכללים ברגולציה בהתאם לטבלת הסיווגים המופיעה ב-UN Manual of Tests and Criteria ;

בניו-זילנד, יבואן של זיקוקין חייב בקבלת רישיון יבוא עבור כל משגור, והמכס לא ישחרר את המשלוח בלא רישיון היתר. רישיון ייבוא ניתן בדרכ"כ בתוך 10 ימי עבודה מרגע הגשת בקשה. כמו כן בניו-זילנד כל משלוח חייב גם בבדיקת דגם, דהיינו בדיקה של פריט מהמשלוח על ידי בודק מורשה (Certifier), ובעת הגשת הבקשה, על היבואן לצרף גם אישור מרשות מוסמכת על מקום האחסון של הזיקוקין.

יש לציין שגם הרגולציה באיחוד האירופי בכל הנוגע לזיקוקין ואמצעים פירוטכניים מעוגנת [בדירקטיבה](#) מסודרת ומפורטת משל עצמה.

ו. מידע ונתונים על צעצועים מסוכנים

צעצועים מסוכנים נחלקים באופן כללי לשתי קבוצות – אלו שאסורים לחלוטין לשימוש ובכלל זה אסורים בייבוא, מכירה, אחזקה ושינוע (דוגמת חזיזים, נפצים, טילים, שרקנים, תרסיסי סירחון או דמוי צואה), ואלו אשר חייבים בקבלת רישיון/אישור מראש מרשויות מוסמכות. צעצועים מסוכנים שנופלים בקבוצה השניה, ניתנים לרוב לגורמים מסוימים שעושים בהם שימוש, דוגמת מועדוני איירסופט המייבאים כלי איירסופט לפעילות שוטפת של המועדונים או מפעילי זיקוקין די-נור מקצועיים המייבאים זיקוקין לאירועים, וכדומה.

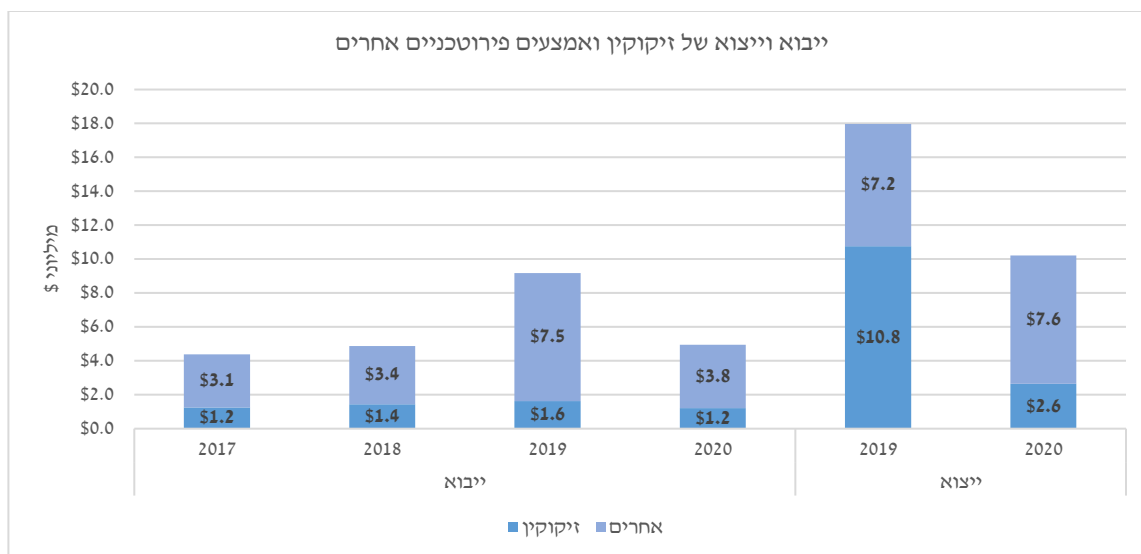
להלן נתונים על תפיסות של צעצועים מסוכנים בשנים 2016-2019. כפי שניתן לראות רוב הפריטים המסוכנים שנתפסים בשווקים, הינם בקטגוריות של איירסופטים וצעצועים מתפוצצים המכילים כמות שונה של חומר נפץ/אבקה שחורה. יש לציין שככלל ניתן לייבא כלי איירסופט לישראל בכפוף לקבלת רישיון ממשרד הכלכלה והתעשייה, אולם רישיון יבוא ניתן לבעלי מועדוני איירסופט וסוחרי נשק בלבד,

וניתן להחזיק את הכלים רק במועדוני איירסופט. כמו כן, נכון למועד זה חל איסור על יבוא כלי איירסופט הניתנים להסבה לנשק חם לישראל, שתוקפו הינו עד ליום 31.12.22."

מזהה (באחוזים):		סה"כ	שנה
כלי נשק – חיקויים של כלי נשק אמתיים לרבות אקדחי גז (תקן ישראלי 1366)	חזיזים, נפצים, טילים, שרקנים, זיקוקים, כוורות מכל סוג שמתעופפים ואו נייחים, תרסיסי סירחון, תרסיס דמוי צואה, כל חפץ או פריט המכיל אבקת שריפה שחורה או חומר נפץ אחר		
9.4%	90.6%	695	2016
17.4%	66.9%	357	2017
24.8%	66.2%	4,708	2018
22.0%	75.0%	5,304	2019

לצד נתונים אלו, להלן נתונים על צעצועים מסוכנים נבחרים שהותרו לייבוא ומכירה. כך למשל, הסחר הבינ"ל של ישראל בתחום הזיקוקין והאמצעים הפירוטכניים ([פריט מכס 3604](#)), קטן יחסית – בהתאם לנתוני הלמ"ס, היקף הייבוא השנתי הממוצע בשנים 2011-2020 נאמד בכ-4 מיליון דולר, כמעט 50% ממנו מיועד למערכת הביטחון. הייצוא הישראלי בתחום קטן מאוד, ונאמד בכ-3.4 מיליון דולר בממוצע בעשור האחרון, אולם החל מ-2019 ניכר זינוק בייצוא, רובו ככולו של התעשיות הביטחוניות בישראל⁴.

⁴ הנתונים על ייבוא וייצוא של חברות ביטחוניות מקורו במערכות מידע פנימיות של המשד.



ז. תיאור הבעיה וסיבותיה

שימוש בצעצועים מסוכנים עלול לפגוע במשתמשים ובאחרים. כאמור, דוח הכנסת מלמד שיותר מ-50% מהפגיעות הישירות של ילדים מצעצועים מסוכנים היו מזיקוקין ומחזיזים/נפצים.

צעצועים מסוכנים, דוגמת כלי איירסופט⁵ וסמני לייזר, מהווים בשנים האחרונות סיכון משמעותי לא רק למשתמשים אלא גם לאחרים. כך למשל, דוח המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפגיעה והאלימות בחברה הערבית, הצביע (עמוד 50), על כלים דמויי כלי ירייה, כאחת מעבירות האמל"ח המשמעותיות ביותר באלימות ובפגיעה בחברה הערבית, וכלים כאלו [שימשו גם גורמי טרור](#).

פגיעות מסמני לייזר נדירות יחסית בישראל ובעשור האחרון דווח על מספר מקרים בודדים של פגיעה חמורה במשתמשים, בעיקר ילדים ובני נוער. בשנים האחרונות גם ניכרת עלייה [במספר הדיווחים](#) של טייסים על סנוור מסמן לייזר באופן שעלול לסכן את הטייסים ואת המטוס⁶. יש לציין שסנוור טייסים מחייב שימוש בלייזר בעל עוצמה גבוהה מאוד (דרגה 4), הכולל אלומת אור חזקה למרחק גדול.

בניו-זילנד למשל, [נבחנה האפשרות](#) להגביל את הייבוא והשימוש במסמני לייזר מדרגה 4 לגורמים מסוימים דוגמת אגודות אסטרונומיות, חוקרים במדעים, חברות ביטחוניות ובתי חולים. בישראל, הוחרגו הגופים הביטחוניים כך שמי שרשאי להשתמש בלייזר בדרגה 4 הוא מי שקיבל רישיון יבוא, ומי שקיבל רישיון יבוא הוא רק עבור כוחות הביטחון עם הזמנה רשמית של כוחות הביטחון.

⁵ כלי ירייה המדמה נשק חם אמיתי. האסדרה של כלים אלו מתחלקת בין משרד הכלכלה והתעשייה ובין המשרד לביטחון פנים (ראו למשל החלטת ממשלה 549 מיום 24.10.2021).

⁶ גם ביתר מדינות המערב ישנה עלייה בשנים האחרונות במספר [האירועים המדווחים](#).

ח. תכלית הרגולציה

הרגולציה המוצעת שואפת לאזן בין 3 שיקולים מרכזיים :

- א. בראש ובראשונה הרגולציה צריכה למנוע פגיעות בבריאותם ובטיחותם של משתמשים ואחרים ;
- ב. רגולציה מותאמת טובין - התנאים החלים על צעצועים מסוכנים צריכים להיות מותאמים לסוג הצעצוע, לרמת המסוכנות שלו, ולהתחשב במאפייני המשתמשים. כך למשל, שימוש בכלי איירסופט מחייב תנאים קשוחים ומחמירים יותר (דוגמת רישום של בעל נשק), מאשר מכירה של תרסיס שלג (דוגמת איסור מכירה למי שמתחת לגיל מסוים) ;
- ג. לאפשר מסחר חופשי ולהגן על חופש העיסוק של העוסקים בתחום – בהתאם להוראות ארגון הסחר העולמי, הגבלת יבוא תקבע רק היכן שהיא אכן נדרשת כפי שהיא כדי להגן על האינטרס המוגן ;

ט. עקרונות ושיקולים בניסוח החלופות

הרגולטור ניסח מספר עקרונות ושיקולים מנחים שסייעו לו בגיבוש והערכה של מנעד חלופות אפשריות, החל מחלופות רגולטוריות טהורות וכלה בחלופות מעולמות התמיכה וההסברה. עקרונות אלו גובשו מתוך הניסיון שצבר הרגולטור בעבודתו, משיח שוטף עם משרדי ממשלה אחרים שבקיאים במסוכנות ובהשפעה של צעצועים מסוכנים, וכן מהנהוג במדינות מערביות אחרות.

- א. הגשמה של תכלית הרגולציה – כאמור, מידת האיזון בין 3 הנקודות הנזכרות לעיל ;
- ב. התאמה של החלופה לאסדרה הנהוגה במדינות מפותחות אחרות – כפי שהומחש לעיל, דרך המלך במדינות המערב הינה לאסדר באופן ייעודי כמעט כל צעצוע מסוכן. באופן זה, גם הרגולטור המומחה לעולמות התוכן של הטובין המסוכנים נושא באחריות ומתאים את ההוראות הרגולטוריות לסוג הטובין.
- כך למשל, רק למשטרת ישראל ולצה"ל יש מעבדות נשק ונפץ, בהן ניתן לבדוק אקדחים, נפצים ואחרים, בעוד שמפקח מטעם המשרד לא בקיא בזיהוי ובדיקה של טובין כאמור ;
- ג. עידוד תחרות במקום בו הטובין מותרים בייבוא ומכירה ;

ד. עמידה בהחלטת ממשלה 195 מיום 1.8.2021 שעניינה קידום ניתוק הזיקה של חקיקה שתוקפה תלוי בהכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה. החלטה זו עיגנה מפורשות את הדרישה לקדם חקיקה חלופית ככל שהיא נדרשת ;

י. ניסוח חלופות רגולטוריות

י.1. חלופה א' – ביטול הרגולציה הקיימת וקביעת רגולציה ייעודית לכל צעצוע מסוכן

בחלופה זו, בתום תקופת מעבר (6-12 חודשים) שבמהלכה תקבע רגולציה ייעודית לכל צעצוע מסוכן, יבוטל הצו הקיים. נציין שכבר כיום ישנה אסדרה ייעודית למספר קטן של צעצועים מסוכנים דוגמת איירסופט (תזכיר חוק כלי הירייה (תיקון מס' 22) (דמוי כלי ירייה), התשפ"ב-2022), שנמצא עדיין בהליכי חקיקה, או נוהל ייבוא מסמן לייזר.

יתרונות החלופה - החלופה מגשימה 2 מתוך 3 העקרונות של תכלית הרגולציה – היא מיועדת למנוע סיכון למשתמשים וסובבים, ובחלופה זו ניתן לקבוע רגולציה המותאמת למאפיינים של כל טובין, החלופה שואפת לאמץ את הנורמות המקובלות בעולם לאסדרה ייעודית של כל טובין, והיא מקיימת הלכה למעשה את החלטת הממשלה.

חסרונות החלופה - החיסרון המרכזי של החלופה הוא שהיא לא נותנת מענה מיטבי לכניסה עתידית של צעצוע מסוכן חדש. לשוק, לא ברור מי יהיה הרגולטור שיסכים לקחת על עצמו את האסדרה של הצעצוע המסוכן החדש. בנוסף, משך הזמן לקביעת האסדרה עלול להיות ארוך ובכך לחשוף את הציבור לסיכון מוגבר. כמו כן ביצוע חלופה זו מצריך הקמה של מנגנון ממשלתי משותף למשרדי הממשלה שעוסקים בתחום.

י.2. חלופה ב' – השארת המצב הרגולטורי הקיים

במסגרת חלופה זו הצו שהותקן ב-1986 עומד בעינו כמסגרת הרגולטורית היחידה לצעצועים מסוכנים.

יתרונות החלופה - הצו במהותו פשוט וקצר, הוא קובע הוראות ברורות והגדרות ברורות לצעצוע מסוכן.

חסרונות החלופה - הצו הקיים לא מגשים חלק מתכליות הרגולציה (בעיקר התאמת הרגולציה לסוג הטובין שהוכרזו כמסוכנים), וחסר את מנעד הסמכויות שמפעיל הרגולטור כיום (וועדה בין-משרדית

ודרכי עבודתה, חובת התייעצות עם הציבור, כלי אכיפה מינהלית ופלילית). בנוסף, החלטת הממשלה האמורה, קובעת שיש להחליף את הצו הקיים בחקיקה חדשה.

3. י. חלופה ג' – קביעת מסגרת רגולטורית חדשה

במסגרת חלופה זו תקבע רגולציה חדשה לגמרי שמאסדרת את כלל ההיבטים של התחום. הרגולציה החדשה תתבסס בראש ובראשונה על ההגדרות הקבועות בצו הקיים, ותדייק אותן כדי לשקף תמורות שחלו בסוגי הטובין שנכנסו לשוק מאז נחקק הצו ב-1986. בנוסף לכך, מוצע לקבוע הגדרות נוספות לצעצוע מסוכן ובראשן סמכות הוועדה הבין-משרדית (שהקמתה ודרכי עבודתה ייקבעו בחוק) להמליץ לשרה להכריז על צעצוע מסוכן או לקבוע שצעצוע אינו מסוכן בתנאים מסוימים.

במסגרת החלופה האמורה נבחנו 2 חלופות משנה:

א. כוללת תקופת מעבר קצובה עד לאסדרת בחקיקה ייעודית

במסגרת החלופה האמורה, האסדרה החדשה תקבע את מכלול ההוראות לכל צעצוע מסוכן, אולם תקבע גם תקופת מעבר קצובה (6-12 חודשים) במהלכה תפורסם רגולציה ייעודית, ככל שניתן, לכל צעצוע.

יתרונות החלופה – בדומה לחלופת המשנה הקודמת, גם חלופה זו מגשימה את כל תכליות הרגולציה, ועומדת גם בדרישות הממשלה. בנוסף, מאפשרת החלופה האמורה לרגולטורים השונים בממשלה פרק זמן סביר לגבש רגולציה המתאימה לטובין המסוכנים בהתאם למדיניות הרגולציה של הממשלה.

מאידך, לחלופת המשנה גם מספר חסרונות - אין מנגנון ממשלתי ברור מי מהרגולטורים יישא באחריות לאסדר את הצעצועים המסוכנים השונים, ומה יקרה אם לא ימצא רגולטור שיסכים לקבוע אסדרה עד לתום התקופה הקצובה. בנוסף, היא אינה קובעת חובה לבחון אחת לתקופה מוגדרת את כלל הצעצועים המסוכנים ואת רמת המסוכנות שלהם או התנאים החלים עליהם.

ב. תקופת מעבר רק במקרה שבו צעצוע הוסר מרשימת הצעצועים המסוכנים

חלופת משנה זו היא המורכבת מבין החלופות, וחותרת לגשר על החסרונות של החלופות שקדמו לה. בחלופת משנה זו מוצע שתקבע אסדרה חדשה, שבנוסף לכל האמור לעיל, מחייבת בחינה תקופתית (אחת ל-3 שנים) של כל צעצוע שהוגדר מסוכן בהתאם להגדרות המופיעות בתזכיר החוק. בנוסף, החלופה גם קובעת שבמידה שחלו שינויים בהגדרה של צעצוע מסוכן, או שהוחלט על ידי הוועדה להמליץ לשרה או שהשרה החליטה, לאחר שהתייעצה עם הוועדה ועם הציבור, להסיר צעצוע מרשימת הצעצועים המסוכנים, תינתן לרגולטור ממשלתי אחר הזדמנות לאסדר את הצעצוע בחקיקה שבאחריותו.

כך למשל, אם תחליט השרה להסיר את אקדחי הזנקה מרשימת הצעצועים המסוכנים, יוכל רגולטור ממשלתי אחר (דוגמת המשרד לביטחון פנים או משרד הספורט), לפנות לשרה ולבקש פרק זמן של מספר חודשים על מנת שיוכל לקבוע הוראות פרטניות לגבי האקדחים האמורים.

יתרונות החלופה – בדומה לחלופות המשנה הקודמות, גם חלופה זו מגשימה את כל תכליות הרגולציה, ועומדת גם בדרישות הממשלה. בנוסף, החלופה מחייבת בחינה תקופתית של הגדרות החוק לעניין מהם צעצועים מסוכנים (רשימת הצעצועים המסוכנים, ובמקרה שבו החליטה השרה להסיר צעצוע מהרשימה, ניתנת לרגולטור שיבחר בכך לאסדר את הצעצוע בחקיקה שבתחום אחריותו).

מאידך, החיסרון המשמעותי של החלופה הוא חוסר התאמתה לרגולציה הביני"ל הנהוגה.

הכרעת הרגולטור לעניין החלופה הרגולטורית המיטבית תובא לאחר שיקבל את הערות הציבור ובעלי עניין השונים.