

תזכיר חוק

(א) שם החוק המוצע

חוק אכיפה מנהלית והקלות לעסקים חדשים, התשע"ו – 2016

(ב) מטרת החוק המוצע והצורך בו –

חוק זה מעגן הוראות רוחביות ופרוצדורה שתחול כל אימת שתקבע בחוקים ספציפיים סמכות להשתמש באמצעי אכיפה מנהליים – הטלת עיצום כספי, קבלת התחייבות להמנע מהפרה תחת הטלת עיצום כספי, ומשלוח התראה מינהלית. קביעת ההוראות והפרוצדורה תבטיח הפעלה אחידה ושיוויונית של הסמכות להטיל סנקציה מנהלית כלפי ציבור המפרים. בנוסף, החוק כולל הוראות מקלות ביחס להפעלת הסמכות להטיל עיצום כספי כלפי מפריס שהם "עסקים חדשים", בעקבות החלטת ממשלה מס' 890 מיום 27 בדצמבר 2015 בנושא "עידוד עסקים חדשים". ההקלות יחולו על כל דבר חקיקה שבו הסמכות להטיל עיצום כספי, בכפוף לסייגים המנויים בחוק המוצע.

(ג) עיקרי החוק המוצע

- (1) תחולת ההוראות על חקיקה שלאחר כניסתו לתוקף של חוק זה ;
- (2) הוראות בדבר סמכות הטלת עיצום כספי על מפר ;
- (3) הוראות בדבר קבלת התחייבות להימנע מהפרה ממפר ;
- (4) הוראות בדבר משלוח התראה מנהלית למפר ;
- (5) הוראה כי בגין מעשה אחד המהווה הפרה של מספר חוקים ניתן לנקוט אמצעי אכיפה מנהלי אחד, הגם שהוא יכול להוות הפרה של חוקים שונים שבאחריות גורמים מנהליים שונים ;
- (6) מתן סמכות לגורם המנהלי או לבית משפט לעכב ביצוע החלטה על נקיטת אמצעי אכיפה מנהלי ;
- (7) איסור שיפוי וביטוח בגין הטלת עיצום כספי ;
- (8) קביעת חובת פרסום של החלטות הגורם המינהלי להשתמש באמצעי אכיפה מנהלי ;
- (9) הוראות בדבר שמירת אחריות פלילית בחוקים בהם יש סמכות לנקוט גם באמצעי אכיפה מנהליים ;
- (10) הוראות בדבר מגבלות על הפעלת הסמכות להטיל עיצומים כספיים על עסק חדש וחריגים להן.

(ד) השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

מספר הוראות בחוק המוצע, הנוגעות להקלות בהטלת עיצומים כספיים על עסקים חדשים, גוברות על האמור בחוקים בהם ההסדרה אינה כוללת הוראות מקלות כאלה.

(ה) השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקן המשרד וההיבט המנהלי – אין השפעה.

(ז) נוסח החוק המוצע:

תזכיר חוק אכיפה מנהלית והקלות לעסקים חדשים, התשע"ו – 2016

פרק א': הוראות כלליות

מטרה 1. חוק זה בא לקבוע הסדרים כלליים שיחולו על הפעלת סמכותו של גורם מינהלי, לפי חוק, לנקוט אמצעי אכיפה מנהלית, במטרה להבטיח אכיפה יעילה, שוויונית והוגנת.

הגדרות 2. בחוק זה -

"אמצעי אכיפה מנהלית" - עיצום כספי, התראה מינהלית או דרישת התחייבות להימנע מהפרה, בהתאם להוראות חוק זה;

"גורם מינהלי" - מי שהוסמך בחוק לנקוט אמצעי אכיפה מינהלית;

"הפרה" - הפרת הוראת חיקוק או הוראת מינהל שגורם מינהלי הוסמך בחוק לנקוט בשלה אמצעי אכיפה מינהלית;

"החוק המסמיך" - החוק שבו הוקנתה לגורם מינהלי סמכות לנקוט אמצעי אכיפה מינהלית;

"הפרשי הצמדה וריבית" - כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961.¹

תחולת החוק 3. (א) הוראות חוק זה יחולו על נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית שהסמכות לנקיטתם נקבעה בחוק המסמיך ביום תחילתו של חוק זה או לאחריו.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) הוראות פרק ו' יחולו גם על נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית שהסמכות לנקיטתם נקבעה בחוק המסמיך לפני יום תחילתו של חוק זה.

(ג) הוראות סעיף זה יחולו בכפוף לסייגים לתחולת פרק ו' שבסעיף 34.

פרק ב': עיצום כספי

תחולת הוראות הפרק 4. הוקנתה בחוק המסמיך סמכות לגורם מינהלי להטיל עיצום כספי, יחולו הוראות פרק זה.

הודעה על כוונת חיוב 5. (א) היה לגורם המינהלי יסוד סביר להניח כי אדם ביצע הפרה (בחוק זה - המפר), ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי מכוח סמכותו לפי החוק המסמיך, ימסור למפר הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי כאמור (בחוק זה - הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין הגורם המינהלי, בין השאר, את אלה:

(1) המעשה או המחדל (בחוק זה - המעשה), המהווה את ההפרה;

(2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

¹ ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

(3) זכותו של המפר לטעון טענותיו בפני הגורם המינהלי לפי הוראות סעיף 6;

(4) הסמכות להוסיף על סכום עיצום הכספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת לפי הוראות סעיף 8, והמועד שממנו יראו הפרה כהפרה נמשכת לעניין הסעיף האמור.

זכות טיעון 6. מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 5 רשאי לטעון טענותיו בכתב בפני הגורם המינהלי, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה, ורשאי הגורם המינהלי להאריך את התקופה האמורה בתקופה נוספת שלא תעלה על 30 ימים.

החלטת הגורם המינהלי ודרישת תשלום 7. (א) הגורם המינהלי יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי סעיף 6, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי לפי הוראות סעיף 9.

(ב) החליט הגורם המינהלי לפי הוראות סעיף קטן (א) –

(1) להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו דרישה, בכתב, לשלם את העיצום הכספי (בחוק זה – דרישת תשלום), שבה 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 הגורם המינהלי את נימוקי החלטתו.

(ד) לא טען המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 6, בתוך התקופה האמורה באותו סעיף, יראו את ההודעה על כוונת חיוב, בתום אותה תקופה, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.

הפרה נמשכת 8. (א) בהפרה נמשכת יווסף על העיצום הכספי הקבוע בחוק המסמך, לאותה הפרה, החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה.

(ב) בהפרה חוזרת יווסף על העיצום הכספי הקבוע בחוק, לאותה הפרה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור; לעניין זה, "הפרה חוזרת" – הפרה שנעשתה בתוך שנתיים מהפרה קודמת של אותה הוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי או שבשלה הורשע.

סכומים מופחתים 9.

(א) הגורם המינהלי אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכום הקבוע בחוק המסמיך אלא בהתקיים המקרים, הנסיבות והשיקולים להפחתת סכום העיצום הכספי, שקבע השר הממונה על החוק המסמיך, בתקנות, מכוח הסמכות שהוקנתה לו בחוק האמור (בחוק זה – תקנות להפחתת העיצום הכספי).

(ב) בתקנות להפחתת עיצום כספי רשאי השר הממונה להביא בחשבון, בין השאר, מקרים, נסיבות ושיקולים כמפורט להלן:

(1) ההפרה היא הפרה ראשונה של המפר או שחלף פרק זמן ניכר מהפרה קודמת בידי המפר;

(2) שיתוף פעולה של המפר עם הגורם המינהלי לגילוי ההפרה, למניעת הישנותה ולהקטנת הנזק שנגרם בשלה;

(3) הפסקת ההפרה בידי המפר, מיוזמתו;

(4) לגבי יחיד – נסיבות אישיות שבשלהן נגרמה ההפרה או נסיבות אישיות חריגות המצדיקות הפחתת העיצום הכספי;

(5) השפעת הטלת העיצום הכספי על המשך פעילותו הכלכלית של המפר.

סכום מעודכן של 10. העיצום הכספי

העיצום הכספי יהיה לפי סכומו הקבוע בחוק המסמיך כשהוא מעודכן ליום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען טענותיו בפני הגורם המינהלי כאמור בסעיף 7(ד) – כשהוא מעודכן ליום מסירת ההודעה על כוונת חיוב; הוגשה עתירה לבית המשפט על החלטת הגורם המינהלי, לפי הוראות החוק המסמיך, ועוכב תשלומו של העיצום הכספי בידי הגורם המינהלי או בית המשפט לפי סעיף 26 – יהיה העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בעתירה.

המועד לתשלום 11. העיצום הכספי ופריסת תשלומים

(א) המפר ישלם את העיצום הכספי בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 7.

(ב) הגורם המינהלי רשאי, לבקשת מפר, להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי, ובלבד שמספר התשלומים שיקבע לא יעלה על עשרה תשלומים חודשיים.

(ג) לא שילם המפר תשלום חודשי במועדו, יראו את החלטת המנהל על פריסת התשלום כאמור בסעיף קטן (א) כבטלה, ועל יתרת התשלום של העיצום הכספי יחולו הוראות סעיף 12.

הפרשי וריבית
הצמדה 12. לא שילם המפר עיצום כספי במועד, ייוספו על העיצום הכספי, לתקופת הפיגור, הפרשי הצמדה וריבית, עד לתשלומו.

גבייה 13. עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה, ועל גבייתו תחול פקודת המסים (גבייה)².

פרק ג': התראה מינהלית

תחולת הפרק הוראות 14. הוקנתה בחוק המסמך סמכות לגורם מינהלי לתת למפר התראה מינהלית במקום להטיל עליו עיצום כספי, יחולו הוראות פרק זה.

נסיבות התראה מינהלית 15. למתן (א) גורם מינהלי רשאי לתת התראה מינהלית מכוח סמכותו לפי החוק המסמך בהתקיים נסיבה מהנסיבות המפורטות להלן:

(1) ההוראה שבשל הפרתה מוסמך הגורם המנהלי להטיל עיצום כספי היא הוראה בעלת תחולה רחבה ונדרשת הבהרה לגבי סוגי המעשים שיחשבו הפרה של אותה הוראה;

(2) נדרשת היערכות מיוחדת של הגופים המפוקחים המצדיקה לתת לגופים אלה תקופת היערכות שבמהלכה לא יוטל עליהם עיצום כספי בשל ההפרה אלא תינתן התראה; לעניין זה, "הגופים מפוקחים" – מי שעליהם חלה ההוראה שבשל הפרתה ניתן להטיל עיצום כספי.

תוכן ההתראה 16. בהתראה מינהלית יציין הגורם המינהלי מהו המעשה המהווה את ההפרה, יודיע למפר כי עליו להפסיק את ההפרה וכי אם ימשיך בהפרה או יחזור עליה יהא צפוי לעיצום כספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת, לפי העניין, כאמור בסעיף 18, וכן יציין זכותו של המפר לבקש את ביטול ההתראה לפי הוראות סעיף 17.

בקשה התראה מינהלית לביטול 17. (א) נמסרה למפר התראה מינהלית, רשאי הוא לפנות לגורם המינהלי בכתב, בתוך 30 ימים, בבקשה לבטל את ההתראה בשל כל אחד מטעמים אלה:

(1) המפר לא ביצע את ההפרה;

(2) המעשה שביצע המפר, המפורט בהתראה, אינו מהווה הפרה.

(ב) קיבל הגורם המינהלי בקשה לביטול התראה מינהלית, לפי הוראות סעיף קטן (א), רשאי הוא לבטל את ההתראה או לדחות את הבקשה ולהשאיר את ההתראה על כנה; החלטת הגורם המינהלי תינתן בכתב, ותימסר למפר בצירוף נימוקים.

² חא"י, כרך ב' עמ' (ע) 1374, (א) 1399.

הפרה נמשכת 18. (א) נמסרה למפר התראה מנהלית והמפר המשיך להפר את ההוראה והפרה חוזרת לאחר התראה

(ב) נמסרה למפר התראה מינהלית והמפר חזר והפר את ההוראה שבשלה נמסרה לו ההתראה, בתוך שנתיים מיום מסירת ההתראה, יראו את ההפרה הנוספת כאמור כהפרה חוזרת לעניין סעיף 8(ב), והגורם המינהלי ימסור למפר הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 5 בשל ההפרה החוזרת.

פרק ד': התחייבות להימנע מהפרה

תחולת הפרק הוראות 19. הוקנתה בחוק המסמך סמכות לגורם מינהלי למסור למפר הודעה שלפיה באפשרותו להגיש כתב התחייבות ועירבון במקום שיוטל עליו עיצום כספי, יחולו הוראות פרק זה.

נסיבות כתב התחייבות ועירבון לדרישת 20. גורם מינהלי יאפשר למפר להגיש כתב התחייבות ועירבון מכוח סמכותו לפי החוק המסמך, אם סבר כי מתקיימות נסיבות הקשורות למפר המעידות על קיום הוראות החוק המסמך בידי בתקופה שקדמה להפרה.

תנאי וגובה ההתחייבות העירבון 21. (א) בכתב ההתחייבות יתחייב המפר להפסיק את ההפרה ולהימנע מהפרה נוספת של אותה הוראה שבשלה ניתן כתב ההתחייבות, בתוך תקופה שיקבע הגורם המינהלי ושתחילתה ביום מסירת כתב ההתחייבות, ובלבד שהתקופה האמורה לא תעלה על שנתיים (בחוק זה – תקופת ההתחייבות).

(ב) הגורם המינהלי רשאי לקבוע בכתב ההתחייבות תנאים נוספים שעל המפר להתחייב ולעמוד בהם במהלך תקופת ההתחייבות במטרה להקטין את הנזק שנגרם מההפרה או למנוע את הישנותה.

(ג) בנוסף לכתב ההתחייבות יפקיד המפר בידי הגורם המינהלי עירבון בסכום העיצום הכספי שהגורם המינהלי היה רשאי להטיל על המפר בשל אותה הפרה, לפי החוק המסמך; לעניין קביעת גובה העירבון יביא הגורם המינהלי בחשבון קיומם של מקרים, נסיבות ושיקולים שנקבעו לפי החוק המסמך בתקנות להפחתת העיצום הכספי, ככל שנקבעו.

תוצאות הגשת כתב התחייבות ועירבון או אי-הגשתם 22. הגיש המפר לגורם המינהלי כתב התחייבות ועירבון לפי פרק זה, בתוך 30 ימים מיום מסירת הודעת הגורם המינהלי למפר, לפי החוק המסמך, על אפשרותו להגיש כתב התחייבות ועירבון כאמור, לא יוטל עליו עיצום כספי בשל אותה הפרה; לא הגיש המפר לגורם המינהלי כתב התחייבות ועירבון בתוך התקופה האמורה, ימציא לו הגורם המינהלי הודעה על כוונת חיוב בשל אותה הפרה, לפי סעיף 5.

23. הפרת התחייבות (א) הגיש המפר כתב התחייבות ועירבון לפי פרק זה והפר תנאי מתנאי ההתחייבות, כמפורט בפסקאות שלהלן, יחולו ההוראות המפורטות באותן פסקאות, לפי העניין:

(1) המשיך המפר, במהלך תקופת ההתחייבות, להפר את ההוראה שבשל הפרתה נתן את כתב ההתחייבות – יחלט הגורם המינהלי את העירבון וימציא למפר דרישת תשלום בשל ההפרה הנמשכת כאמור בסעיף 8(א);

(2) חזר המפר והפר, במהלך תקופת ההתחייבות, את ההוראה שבשל הפרתה נתן את כתב ההתחייבות – יראו את ההפרה הנוספת כאמור כהפרה חוזרת לעניין סעיף 8(ב) ויחולו הוראות אלה:

(א) הגורם המינהלי ימציא למפר הודעה על כוונת חיוב בשל ההפרה החוזרת;

(ב) נמסרה למפר דרישת תשלום בשל ההפרה החוזרת לפי הוראות סעיף 7, יחלט הגורם המינהלי את העירבון, בנוסף להטלת העיצום הכספי בשל ההפרה החוזרת;

(3) הפר המפר תנאי מהתנאים הנוספים שנקבעו בכתב ההתחייבות כאמור בסעיף 21(ב) – יחלט הגורם המינהלי את העירבון, לאחר שנתן למפר הזדמנות לטעון טענותיו, בכתב, לעניין זה.

(ב) לעניין חוק זה יראו בחילוט העירבון לפי הוראות סעיף זה, כהטלת עיצום כספי על המפר בשל ההפרה שלגביה ניתן העירבון.

(ג) הופר תנאי מתנאי ההתחייבות כאמור בסעיף זה, והפר המפר פעם נוספת את ההוראה שבשל הפרתה נתן את כתב ההתחייבות, לא יאפשר לו הגורם המינהלי להגיש כתב התחייבות נוסף לפי החוק המסמך, בשל אותה הפרה.

24. השבת העירבון עמד המפר בתנאי כתב ההתחייבות שמסר לפי פרק זה, יוחזר לו, בתום תקופת ההתחייבות, העירבון שהפקיד, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום הפקדתו עד יום החזרתו.

פרק ה': שונות

25. הטלת אמצעי הטלת אכיפה מינהלי לפי כמה חוקים בשל אותו מעשה על מעשה אחד המהווה הפרה לפי כמה חוקים מסמיכים, לא יוטל יותר מעיצום כספי אחד.

עיצוב ביצוע והחזר 26. (א) הוגשה עתירה על החלטה סופית של גורם מינהלי לעניין נקיטת אמצעי אכיפה, לפי הוראות החוק המסמיך, אין בכך כדי לעכב את ביצוע ההחלטה, אלא אם כן הסכים לכך הגורם המינהלי או שבית המשפט הורה על כך.

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

איסור וביטוח שיפוי 27. על אף האמור בכל דין –

(1) אין לבטח, במישרין או בעקיפין, אדם מפני עיצום כספי שיוטל עליו; התקשרות בחוזה לביטוח כאמור בפסקה זו – בטלה;

(2) תאגיד לא ישלם, במישרין או בעקיפין, עיצום כספי שהוטל על אחר ולא ישפה, במישרין או בעקיפין, בשל עיצום כספי כאמור, ובעל שליטה בתאגיד לא ישלם, במישרין או בעקיפין, עיצום כספי שהוטל על התאגיד, על נושא משרה בתאגיד או על עובד התאגיד ולא ישפה, במישרין או בעקיפין בשל עיצום כספי כאמור; הוראה או התחייבות לתשלום או לשיפוי כאמור בפסקה זו – בטלה; לעניין זה, "נושא משרה", "שליטה" – כהגדרתם בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968,³ אלא אם כן הוגדרו אחרת בחוק המסמיך.

פרסום 28. (א) נקט הגורם המינהלי אמצעי אכיפה מינהלית לפי החוק המסמיך, יפרסם באתר האינטרנט שלו את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה לנקוט אמצעי אכיפה מינהלית:

(1) דבר נקיטת אמצעי האכיפה המינהלית;

(2) מהות ההפרה שבשלה ננקט אמצעי האכיפה המינהלית ונסיבות ההפרה;

(3) הוטל עיצום כספי – סכום העיצום הכספי שהוטל, ואם ניתנה התחייבות להימנע מהפרה – סכום העירבון שהופקד;

(4) הופחת העיצום הכספי – הנסיבות שבשלהן הופחת סכום העיצום ושיעורי הפחתה;

(5) פרטים אודות המפר, הנוגעים לעניין;

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234;

(6) שמו של המפר - ככל שהמפר הוא תאגיד.

(ב) הוגשה עתירה לפי החוק המסמיך על החלטת הגורם המינהלי לעניין נקיטת אמצעי האכיפה המינהלית, יפרסם הגורם המינהלי, לפי סעיף קטן (א), את דבר הגשת העתירה ואת תוצאותיה.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א)(6), רשאי הגורם המינהלי לפרסם את שמו של מפר שהוא יחיד, אם סבר שהדבר נחוץ לצורך אזהרת הציבור.

(ד) על אף האמור בסעיף זה, לא יפרסם הגורם המינהלי פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998⁴, וכן רשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה, שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

(ה) פרסום לפי סעיף זה בעניין נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית כלפי תאגיד יהיה לתקופה של ארבע שנים, ובעניין נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית כלפי יחיד – לתקופה של שנתיים.

(ו) השר הממונה על החוק המסמיך רשאי לקבוע דרכים נוספות לפרסום הפרטים האמורים בסעיף זה.

(א) תשלום עיצום כספי, המצאת התראה מינהלית או מתן כתב התחייבות ועירבון, לפי החוק המסמיך וחוק זה, לא יגרעו מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי החוק המסמיך המהווה עבירה.

שמירת פלילית אחריות 29.

(ב) שלח הגורם המינהלי למפר הודעה על כוונת חיוב או המציא לו התראה מינהלית או הודעה על האפשרות להגיש כתב התחייבות ועירבון, בשל הפרה המהווה עבירה כאמור בסעיף קטן (א), לא יוגש נגדו כתב אישום בשל אותה הפרה, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות זאת.

(ג) הוגש נגד אדם כתב אישום בשל הפרה המהווה עבירה כאמור בסעיף קטן (א), לא ינקוט נגדו הגורם המינהלי אמצעי אכיפה מינהלית בשל אותה הפרה, ואם הוגש כתב האישום בנסיבות האמורות בסעיף קטן (ב) לאחר שהמפר שילם עיצום כספי או הפקיד עירבון, יוחזר לו הסכום ששולם או העירבון שהופקד, לפי העניין, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלום הסכום או יום הפקדת העירבון, עד יום החזרתו.

פרק ו': הוראות מיוחדות לעסק חדש

30. בפרק זה –

⁴ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

"חוק מס ערך מוסף" - חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975;⁵

"יום ההקמה", של עסק – יום רישום העסק לפי סעיף 52 לחוק מס ערך מוסף;

"מחזור עסקאות שנתי" – מחזור עסקאות של עוסק כהגדרתו בסעיף 1 לחוק מס ערך מוסף;

"עסק" – עוסק פטור, עוסק מורשה ומוסד כספי כהגדרתם בחוק מס ערך מוסף;

"עסק חדש" - עסק שמתקיימים בו כל אלה:

(א) טרם חלפו חמש שנים מיום הקמתו;

(ב) לבעל השליטה בעסק החדש אין ולא היתה שליטה בעסק נוסף או לקרובי משפחתו מדרגה ראשונה אין ולא היה עסק נוסף באותו התחום;

"שליטה" – כהגדרתה בסעיף 1 לחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב-1982.⁶

31. הודעה והתראה לעסק חדש בשל הפרה ראשונה והפרה שניה

(א) על אף הוראות החוק המסמך, היה לגורם מינהלי יסוד סביר להניח כי עסק חדש ביצע הפרה יחולו הוראות אלה על נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית כלפי אותו עסק:

(1) הייתה ההפרה הפרה ראשונה של הוראת חיקוק או הוראת מינהל מסוימת – ימציא הגורם המינהלי לעסק החדש הודעה, במקום שיטיל עליו עיצום כספי לפי החוק המסמך, שבה יבהיר למפר כי בוצעה על ידו הפרה לפי החוק המסמך;

(2) היתה ההפרה הפרה שנייה של אותה הוראת חיקוק או הוראת מינהל ימציא הגורם המינהלי לעסק החדש התראה מינהלית במקום שיטיל עליו עיצום כספי לפי החוק המסמך, ויחולו הוראות סעיפים 16 עד 18.

32. מגבלות על גובה העיצום הכספי לעסק חדש בשל הפרות נוספות

הפר עסק חדש הפרה של הוראה מההוראות לפי החוק המסמך שאינה הפרה שיש לשלוח בשלה הודעה או התראה לפי סעיף 31, לא יעלה סכום העיצום הכספי שיטיל הגורם המנהלי על העסק החדש, לפי החוק המסמך, על השיעור המפורט להלן, לפי העניין:

⁵ ס"ח התשל"ב, עמ' 52.
⁶ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

(א) בוצעה ההפרה בתקופה של שנתיים מיום ההקמה העסק החדש – 5% ממחזור העסקאות השנתי של העסק;

(ב) בוצעה ההפרה בתקופה שתחילתה בתום השנתיים האמורות בפסקת משנה (א) עד תום חמש שנים מיום ההקמה של העסק החדש – 7% ממחזור העסקאות השנתי של העסק.

ערעור 33. על החלטה סופית של הגורם המינהלי לפי סעיף זה ניתן לערער בדרך שבה מערערים על החלטה סופית של הגורם המינהלי לעניין הטלת עיצום כספי לפי החוק המסמיך.

סייג לתחולה 34. (א) הוראות פרק זה לא יחולו על נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית שהסמכות לנקיטתם נקבעה בחוק המסמיך לפני יום תחילתו של חוק זה (בסעיף זה – יום התחילה), אם בהתאם להוראות לפי החוק המסמיך, כנוסחן ערב יום התחילה, על הגורם המינהלי לפעול בדרך כאמור בסעיפים 31 ו-32, והחוק המסמיך מנוי בתוספת הראשונה.

(ב) הוראות פרק זה לא יחולו על נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית לפי חוק מסמיך המנוי בתוספת השנייה בשל חשיבות האסדרה לפיו לשם שמירה על האינטרס הציבורי; שר המשפטים והשר המסמיך, באישור הממשלה, רשאים, בצו, לשנות את התוספת השנייה, בהתקיים הטעם האמור.

(ג) השר הממונה על החוק המסמיך, בהסכמת שר המשפטים, רשאי, לקבוע כי הוראות פרק זה לא יחולו באחד מאלה:

(1) בהתקיים נסיבות הקשורות לביצוע ההפרה המעידות על שיטתיות ותכנון או בשל היקף הנזק שנגרם או שעשוי היה להיגרם בשל ההפרה ומידת חומרתו, הכל כפי שיקבע;

(2) על הפרות של הוראות לפי החוק המסמיך שיקבע, בשל החשיבות המרכזית של הוראות אלה באסדרה.

ביצוע 35. שר המשפטים ממונה על ביצוע הוראות חוק זה.

תוספת ראשונה

סעיף 34(א)

חוקים הכוללים אמצעי אכיפה מינהלית ליישום הוראות פרק ו'

1.

תוספת שניה

סעיף 34(ב)

חוקים שבגין האינטרס הציבורי המיוחד שבהם לא יינתנו במסגרתם הקלות לעסקים חדשים

דברי הסבר

לסעיף 1

בשנים האחרונות, גובר השימוש במנגנוני אכיפה מנהליים, ובראשם העיצום הכספי, ככלים חלופיים למשפט הפלילי. עד כה עוגנו בחקיקה למעלה מ-60 מנגנונים של אכיפה מנהלית. תפקידם של מנגנוני האכיפה המנהליים הוא לשמש אמצעי אכיפה יעיל ומהיר כדי להחזיר את המפוקח למשטר ציות. אמצעים אלו תורמים לאסדרת השוק ולפיקוח עליו. יתרונה של האכיפה המינהלית, לעומת האכיפה הפלילית, טמון ביעילות הפעלתה, המאפשרת תגובה מהירה להפרה. בנוסף, הטלת הסנקציה המינהלית - העיצום הכספי, שונה מהסנקציה פלילית בכך שאינה מלווה בקלון החברתי המלווה הרשעה בפלילים. הסנקציה המינהלית אף אינה גוררת אחריה רישום פלילי. בניגוד לסנקציה הפלילית שיש בה מגבלות על החירות (עונש מאסר) הסנקציה המינהלית היא כספית בלבד.

לנוכח השימוש ההולך וגובר בסמכות להטיל סנקציה מינהלית, מוצע לקבוע חוק שבו תקבע המסגרת הכללית לסמכות מעין זו, כמו גם הפרוצדורה המלווה את הפעלתה. בחוק המסגרת תעוגן הפרוצדורה המלווה את הסמכות להטיל עיצומים כספיים (פרק ב' לחוק המוצע), ההתראה המינהלית (פרק ג' לחוק המוצע) והתחייבות להימנע מהפרה (פרק ד' לחוק המוצע). כך תובטח הפעלת הסמכות באופן אחיד ושיוויוני ביחס למפרים שונים. תועלת נוספת שיש בחוק המסגרת המוצע מצויה בקיצור וייעול של חקיקה במסגרתה מבקשת הרשות המינהלית לקבל סמכות להטיל עיצומים כספיים. לאחר חקיקתו של חוק המסגרת, כדי לקבל את הסמכות להטיל עיצומים תתמקד החקיקה הספציפית בבחירת סעיפי החוק שבגין הפרתם תופעל הסמכות להשתמש באמצעי אכיפה מינהלית. נכון להיום, כל דבר חקיקה ובו הסמכות האמורה צריך לכלול גם את הפרוצדורה ויתר ההוראות שלמעשה הן הוראות גנריות החוזרות על עצמן במרבית החוקים. חקיקת המסגרת המוצעת תייתר את כתיבתו של החלק האמור באופן פרטני בכל חוק באופן נפרד. המדובר במנגנון דומה לזה המעוגן בחוק העבירות המנהליות, התשמ"ה - 1985.⁷

לסעיף 3

החוק המוצע יחול על כל חקיקה שבה תעוגן סמכות של גורם מנהלי, שהוא רשות מנהלית לנקוט אמצעי אכיפה מינהלית שיחקקו **לאחר** כניסת החוק לתוקף.

לצד זאת, ההוראות המתייחסות לעסק חדש, אשר נועדו לממש את החלטת הממשלה מס' 890 מיום 27 בדצמבר 2015, יחולו גם לגבי החקיקה הקיימת. על אף זאת, סעיף 34 מפרט את החריגים לקביעה כי הוראות פרק ו' חלות גם על חוקים שנחקקו לפני יום התחילה של חוק זה, שלגביהם לא תהיה תחולה להקלות על עסקים חדשים.

⁷ ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.

לסעיף 4

הטלת עיצום הכספי היא סמכות הנתונה בחקיקה לגורמים מנהליים שונים. מטרת סמכות זו להביא להגברת הציות של ציבור המפוקחים הכפוף להוראות חוק מסוים. במרבית המקרים מדובר בציבור הפועל מכוח היתר או רישיון הניתן מכוחו של אותו חוק, ומכפיף את בעל ההיתר או הרישיון להוראות של אותו החוק או על פיו (בחקיקת משנה או בהוראות הקבועות בהיתר או ברישיון). הטלת העיצום הכספי באה כמענה לאכיפה הפלילית שהייתה נהוגה במשך שנים ארוכות גם להפרות של הוראות חוק רגולטוריות, שכן ההפרות הוגדרו כעבירות פליליות (המסווגות בעולם דיני העונשין כעבירות שהן mala in se, קרי: עבירות הסדר).

השימוש במשפט הפלילי במקרה של הפרת הוראות רגולטוריות נדמה כלא מתאים. הוא מסורבל, מחייב סדר דין דקדקני ואורך זמן רב. הטלת הסנקציה על ידי הגורם המינהלי יכולה להיעשות ביתר יעילות ומהירות. זאת, מאחר וההפרות בגינן מופעלת הסמכות הן, ככלל, הפרות של הוראות שקל, פשוט וברור להיווכח בקיומן (לנוכח מקצועיותו והיכרותו של הגורם המינהלי שהוא המאסדר של התחום את ההוראות שעליהן הוא אמון). הפרות אלה אינן מחייבות ברור מורכב, לא כל שכן ברור במישור היסוד הנפשי, שככלל, אינו רלבנטי בהקשר של הפרת ההוראות הרגולטוריות.

הוראות הסעיף המוצע יחולו בכל מקרה שבו מבקשים ליתן לרשות מנהלית את הסמכות להטיל עיצום כספי (או אמצעי אכיפה מנהלי נוסף המפורט בחוק המסגרת) לגבי הפרת הוראות של חוק מסדיר כלשהו (להלן: החוק הספציפי). הסמכות עצמה תחייב עיגון מפורש בחוק הספציפי. כמו כן יהיה צורך למנות בחוק הספציפי את הסעיפים שבגין הפרתם מבקשים להפעיל את הסמכות להפעיל אמצעי מנהלי.

לסעיפים 5 עד 7

בסעיפים אלו מוצע לקבוע את אופן הפעלת הסמכות להטיל עיצום כספי. ההוראות המוצעות הן ההוראות המקובלות בהסדרי החקיקה הכוללים כבר היום את הסמכות הזו. הוראות מפורטות אלו נועדו להבטיח קיומו הליך מינהלי אחיד והפעלה שוויונית של הסמכות ביחס למפרים.

השלב הראשון בהפעלת הסמכות כלפי מפר כשפי מופקח שיש לגביו תשתית ראייתית המעידה על יסוד סביר להניח כי בוצעה על ידו הפרה של הוראות החוק הוא במשלוח הודעה על כוונה להטיל עיצום כספי (בסעיף המוצע: "הודעה על כוונת חיוב"). הודעה זו מבהירה למפר כי לגורם המנהלי יש תשתית ראייתית מבוססת לביצוע הפרה על ידו. עוד מבהירה ההודעה מהו סכום העיצום הכספי בגין ביצוע הפרה האמורה (כפי שקבוע בחוק המסמך). ההודעה תהפוך להחלטה סופית של הגורם המינהלי לאחר עריכת שימוע למפר או לנוכח ויתור על זכות הטיעון שלו (סעיף 7 (ד) המוצע).

בסעיף המוצע מעוגנת זכות הטיעון של המפר, כמקובל בהליך מינהלי. מוצע בסעיף כי מפר יוכל לטעון טענותיו בפני הגורם המינהלי תוך 30 ימים מיום שנמסרה לו הודעה כאמור (הן לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי והן לגבי סכומו). למפר זכות לטעון טענותיו בכתב אולם לגורם המינהלי שמורה הזכות להיענות לבקשת מפר לטעון בעל פה. לאחר שמיעת טענות המפר יחליט הממונה אם בוצעה הפרה של הוראות החוק. ככל שיחליט שבוצעה הפרה, יטיל על המפוקח עיצום כספי. גובה העיצום הכספי יהיה בגובה הסכום שצוין על ידו בהודעה על כוונת חיוב, או בסכום מופחת בהתאם לנסיבות שצוינו על ידי המפר המקימות עילה להפחתת גובה העיצום הכספי (ור' להלן הבניית שיקול הדעת ביחס לקביעת

סמכות להפחית עיצום כספי כפי שמוצע בסעיף 9).

ככל שהמפוקח בחר שלא לטעון את טענותיו, תהפוך ההודעה הראשונית על כוונת החיוב לסופית (קרי: "לדרישת תשלום"), בחלוף 30 ימים מהמסירה למפר. זאת מאחר ולא הובא בפני הגורם המינהלי מידע חדש שיכול להביא לשינוי החלטתו הראשונית, ולכן אין מניעה לקבוע כי המפר ביצע את ההפרה ולחייב אותו לשלם את הסכום שנקבע בהודעה הראשונית שנשלחה לו.

לסעיף 8

חלק מההפרות הרגולטוריות הן הפרות שאינן הפרות רגעיות אלא הפרות נמשכות. מוצע לקבוע כי להפרה נמשכת ייוסף סכום נוסף לגובה העיצום הכספי הקבוע בחוק המסמך. במקרים רבים ביצוע ההפרות מונחה על ידי תמריץ כלכלי שגדל ככל שניתן להתמיד באי קיום ההוראה הרגולטורית. מנגנון ההפרה הנמשכת מסייע לביטול התמריץ בהמשך ביצוע ההפרה. לפיכך מוצע, בדומה להסדרי האכיפה המינהלית הקיימים בחקיקה, כי כאשר מדובר בהפרה נמשכת ייוסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, החלק החמישים שלו לכל יום שבו היא נמשכת. כמו כן מוצע לקבוע כפל עיצום כספי במקרה של הפרה חוזרת מאותם טעמים.

לסעיף 9

מאחר והעיצום הכספי הוא סכום קבוע, או סכום המחושב על ידי נוסחת חישוב קבועה מראש בחקיקה, נדרשת בחוק הסמכה מפורשת כדי להטיל עיצום כספי בסכום נמוך מזה הקבוע בחוק. כיום נתונה בהסדרים השונים סמכות לקבוע בתקנות מקרים, נסיבות ושיקולים שבהתקיימם יפחית הגורם המינהלי את העיצום הכספי בשיעורים הקבועים לצידם. מטרתן של תקנות הפחתה היא לאפשר התחשבות בנסיבות שונות המצדיקות הפחתה בגובה העיצום הכספי המוטל על המפר, כאשר שיקול הדעת של הממונה להפחתת הסכום מובנה באמצעות נסיבות ספציפיות שעליו לבחון אם התרחשו, כמו גם בציון מפורש של האחוזים שיש להפחית בגין כל עילה שמתקיימת או הצטברות של עילות. הבנייה זו משמרת את ההפעלה השוויונית של האכיפה החלופית ומונעת הפעלה שרירותית שלה.

חוק המסגרת מבקש לשמר את ההסדר האמור. החוק מבנה את שיקול הדעת ביחס לסוגי הנסיבות שראוי להפחית בגינן את העיצום הכספי, כמפורט בסעיף. יחד עם זאת, עדיין תדרש התקנת תקנות מכוחו של כל חוק מסמך כדי לקבוע את ההפחתה הספציפית בהקשר רגולטורי נתון. תקנות אלו יפרטו את הנסיבות להפחתה ואת שיעורי ההפחתה והן יכולות לכלול נסיבות נוספות, הייחודיות לתחום המוסדר ובלבד שהן מגלמות את הרציונל שבבסיס ההבניה של סעיף זה – שמדובר במפוקח שמשותף פעולה עם הגורם המינהלי, נכון לנקוט אמצעים למניעת הישנות ההפרה וכן לתקן את הנזקים שנגרמו בגינה.

לסעיף 10

מוצע לקבוע הוראות עדכון בנוגע לסכומי העיצום שיבהירו את סכום העיצום בשל פער זמנים בין ההודעה על כוונת חיוב ובין דרישת התשלום, או במקרה של עתירה. העיצום הכספי יהיה לפי הסכום המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שבחר שלא לטעון את טענותיו לפני הגורם המנהלי – הסכום המעודכן ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב. כמו כן, במקרים בהם הוגשה עתירה לבית

המשפט, ובית המשפט הורה על עיכוב תשלומו של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי – הסכום המעודכן ביום ההחלטה בערעור.

לסעיפים 11 עד 13

מוצע לקבוע כי העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום. אם לא שולם עיצום כספי במועד, ייווספו עליו לתקופת הפיגור, הפרשי הצמדה וריבית עד לתשלומו. עוד מוצע לקבוע כי עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה ועל גבייתו תחול פקודת המיסים (גבייה). עוד מוצע ליתן סמכות לגורם המינהלי, לבקשתו של מפר, להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי, על מנת לסייע למפר לעמוד בתשלום. מוצע להגביל סמכות זו לעד עשרה תשלומים חודשיים. במידה והמפר לא שילם אחד מהתשלומים החודשיים במועדו, מוצע לראות את החלטת הפריסה כבטלה, ויחולו הפרשי הצמדה וריבית עד לתשלום העיצום במלואו.

לסעיפים 14 עד 16

התראה מינהלית היא כלי אכיפה המקל עם המפר, ומחליף, במקרים מסוימים, הטלה של עיצום כספי. ההתראה המינהלית מאפשרת למפר הזדמנות לתקן את ההפרה, ללא תשלום העיצום הכספי. זאת, למרות שהתשתית העובדתית שלפני הגורם המנהלי מעידה כי הייתה הפרה של החוק המסמיך. מנקודת מבטו של הגורם המנהלי, מנגנון ההתראה מאפשר לו להבהיר למי שנתון לפיקוחו את דרישותיו, בטרם יטיל עליהם עיצום כספי.

סעיף 15 מבנה את השיקול הדעת בהפעלת הסמכות. הסעיף מבהיר כי השימוש בסמכות לשלוח התראה, חלף הטלת עיצום כספי תעשה במקרים שבהם הוראות החוק המסמיך או ההוראות שנקבעות מכוחו אינן בהירות דיין לציבור המפוקחים, שיכולות להתפרש באופנים שונים, או שהן הוראות חדשות שנדרשת תקופת הסתגלות של ציבור המפוקחים אליהן. במקרים מעין אלו, מוצדק להזהיר את המפוקח ולאפשר לו לתקן את הפרתו בטרם יוטל עליו עיצום כספי, בעזרת מנגנון של התראה.

לסעיפים 17 עד 18

מפוקח שאינו מסכים עם ההתראה המינהלית שנמסרה לו יכול לתקוף את החלטת הגורם המינהלי בשתי דרכים. האחת היא הגשת בקשה לביטול ההתראה. עילות הגשת הבקשה מנויות בסעיף 17. השניה היא עתירה לבית המשפט. אם המפר לא ביקש ביטול ההתראה או לא ערער לבית המשפט (או שערער ובית המשפט דחה ערעורו), רואים את המפר כמי שביצע את ההפרה. המפר מנוע מלטעון בעת ביצוע הפרה נוספת (בגינה יוטל עיצום כספי מוגבר), כי לא ביצע את ההפרה הראשונה. תחימת אפשרות העלאת הטענות לשלב משלוח ההתראה בלבד נועדה ליצור סופיות להליכים, וודאות, ומתן תוקף להתראה ככזו שאמורה להניע את המפר לציות לחוק. הבנת משמעותה של ההתראה כבעלת נפקות מיידית ועתידית מסייעת בהפנמת הכללים בהם צריך לעמוד המפוקח.

עוד מוצע לקבוע כי אם נמסרה למפוקח התראה והמפוקח המשיך להפר את ההוראה שבשלה נשלחה ההתראה, ימסור לו הגורם המנהלי דרישת תשלום בשל הפרה נמשכת. במקרים שבהם הפר המפוקח

הפרה חוזרת לאחר משלוח התראה על ביצועה של ההפרה הראשונה, ימסור לו הגורם המינהלי הודעה על כוונת חיוב, שתפרט גם את העובדה שמדובר בהפרה נוספת לאחר משלוח התראה, ולפיכך סכום העיצום בגינה גבוה יותר.

לסעיפים 19 עד 21

מנגנון של כתב התחייבות הוא מנגנון נוסף המקל עם המפר, ומאפשר לגורם המנהלי גמישות בהפעלת סמכויותיו. כתב ההתחייבות הוא מנגנון שנערך בהסכמת הגורם המינהלי והמפר, והוא מאפשר למפר לחזור לציות בלי שישלם את העיצום הכספי, אלא יפקיד כערבון את סכום העיצום. הנסיבות שבהן יהיה נכון להשתמש במנגנון ההתחייבות מתייחסות לזהותו של המפר ככזה אשר בדרך כלל מקיים את הוראות החוק, וככזה שיחזור לציות באמצעות כלי זה. הפעלת מנגנון ההתחייבות מותנה בנסיבות בהן קיימת תשתית ראייתית לביצועה של הפרה שניתן להטיל בגינה עיצום כספי, אך נוכח מאפייני ההפרה והמפר, ניתן להסתפק באמצעי אכיפה זה.

ההתחייבות מחייבת קביעה ברורה של נושא ההתחייבות (ככל שכוללת תנאים נוספים לביצוע), של לוח הזמנים לביצועה, וכן מעקב ופיקוח אחרי הביצוע. בכתב ההתחייבות יתחייב המפר להימנע מהפרה נוספת של אותה הוראה מהוראות החוק בתוך תקופה שלא תעלה על שנתיים, לפי קביעת הגורם המינהלי, וכן עליו לעמוד בתנאים נוספים שיקבע הגורם המנהלי בכתב ההתחייבות, במטרה לגרום להקטנת הנזק מההפרה או למניעת הישנותה. בנוסף, לכתב ההתחייבות יפקיד המפר בידי הגורם המינהלי עירבון בגובה העיצום הכספי שניתן היה להטיל עליו.

לסעיפים 22 עד 24

ככל שהמפר מבצע הפרה נוספת של אותה הוראה, ממשיך להפר את אותה הוראה או שהוא מפר את אחד התנאים הנוספים שקבע הגורם המינהלי בהתחייבות – יחולט העירבון שיפקיד המפר עם כתב ההתחייבות. הערבון שהופקד למעשה מבטא את סכום העיצום הכספי שניתן היה להטיל על המפר בגין ביצוע ההפרה הראשונה, אלמלא נשלח לו כתב התחייבות. בכך מבטאת ההתחייבות למעשה הטלה של עיצום כספי "על תנאי" וכן הטלת עיצום כספי מוגדל על ביצוע ההפרה שהיא הפרה נמשכת או חוזרת – כמפורט בסעיף 23.

חילוט העירבון ייחשב כהטלת עיצום על ההפרה המקורית שכנגדה הוא ניתן. עוד מוצע לקבוע כי אם המפר לא עמד בתנאי כתב ההתחייבות כאמור שנתן בשל הפרה מסוימת, לא יתאפשר לו בעתיד להגיש כתב התחייבות נוסף אם חזר והפר אותה הפרה. ככל שהמפר עמד בכל תנאי כתב ההתחייבות, יוחזר לו כתב העירבון שהפקיד בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, מיום הפקדתו ועד יום החזרתו.

לסעיף 25

לעיתים מעשה אחד של המפר יכול להוות הפרה של מספר הוראות בחוקים מאסדרים שונים. לכן, מוצע לקבוע כי על מעשה אחד שמהווה הפרה הן לפי הוראות החוק המסמיך והן לפי הוראות חוק אחר, ניתן להטיל רק עיצום כספי אחד. הוראה זו עוגנה בחקיקה לראשונה בסעיף 48(ז) לחוק איסור מימון טרור. הוראה זו מתמרצת את הגורמים המינהליים לתאם את פעולות האכיפה ביניהם, כך שהאכיפה תתייעל, והמפר לא ייפגע יותר מכפי שנדרש בהתאם להפרה שביצע.

לסעיף 26

מוצע להבהיר כי עיכוב החלטה של הגורם המינהלי במקרה של הגשת עתירה, נתונה לשיקול דעתו של הגורם המינהלי או של בית המשפט אליו הוגשה העתירה. עוד מוצע לקבוע כי אם התקבלה עתירה, סכום הכסף שיוחזר למפר יהיה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, כדי למנוע פגיעה כלכלית במפר שטענותיו נמצאו צודקות.

לסעיף 27

תכליתה של הסמכות להטיל עיצום כספי היא הרתעתית. לפיכך, ביטוח או שיפוי של מפר מפני עיצום כספי שיוטל יובילו לסיכול של תכלית זו. היגיון דומה עומד בבסיס האיסור הפלילי שבסעיף 252א לחוק העונשין, התשל"ז-1977 ("תשלום קנס שהוטל על הזולת").
אשר על כן, מוצע לקבוע כי אין לבטח אדם מפני עיצום כספי שיוטל עליו, וכי תאגיד או בעל שליטה בו לא ישלם עיצום כספי שהוטל על יחיד ולא ישפה יחיד בשל עיצום כספי כאמור.

לסעיף 28

מוצע לחייב את הגורם המינהלי לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת עיצום כספי. תכלית חובת הפרסום היא הבטחת שקיפות ביחס להפעלת שיקול דעת של הגורם המינהלי, 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 ההחלטות בדבר הטלת העיצומים הכספיים, סכומי העיצומים הכספיים שהוטלו, והמקרים והשיעורים שבהם הם הופחתו. מידע זה יאפשר בחינה רוחבית מושכלת של הטלת העיצומים הכספיים ויאפשר למפר לדעת כי העיצום הכספי שמוטל במקרה שלו תואם את המדיניות הכללית הנוגעת להפעלת הסמכות האמורה.

ככל שמדובר במפוקחים שהם יחידים, לא יפורסמו שמותיהם. פרסום השם מהווה פגיעה בפרטיות, וככל שניתן להשיג את הפרסום בלא פגיעה בפרטיות – ראוי שכך יעשה. יחד עם זאת, ככל שנדרש להזהיר את הציבור מפני התנהלות של מפר מסויים, על אף שמדובר ביחיד, ניתן יהיה לפרסם את שמו.
מוצע להבהיר כי חובת הפרסום כפופה למגבלות המנויות בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע. עוד מוצע להבהיר כי הגורם המינהלי רשאי שלא לפרסם פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, כדוגמת מידע שהוא סוד מסחרי.

לסעיף 29

מוצע לקבוע כי תשלום עיצום כספי, המצאת התראה מינהלית או מתן התחייבות ועירבון לפי חוק זה, לא יגרעו מאחריותו הפלילית של אדם, במידה והפרת ההוראה בחוק מהווה גם עבירה פלילית לפי כל דין. אולם, מוצע להבהיר כי לא ניתן לנקוט במקביל באכיפה מנהלית ואכיפה פלילית, כך שעל הגורם המינהלי להחליט באיזה מסלול הוא בוחר. על כן, אם הוגש נגד המפוקח כתב אישום בשל אותו מעשה שמהווה גם הפרה, לא ינקוט נגדו הגורם המינהלי בהליכי אכיפה מנהלית. באופן דומה, אם החל הליך מנהלי כנגד המפוקח, לא יוגש נגדו כתב אישום אלא אם התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת. מוצע להבהיר, כי אם המפר שילם עיצום כספי או הפקיד עירבון, יוחזר לו הסכום ששילם כעיצום כספי או העירבון שהפקיד, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו או הפקדתו עד יום החזרתו.

לסעיפים 30-35

סקר שבצעה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה בקרב עסקים קטנים ובינוניים מראה כי רק 62% מהעסקים הכירו את ה"סביבה הרגולטורית" הרלוונטית עבורם, ו-13% מתוכם הבינו את מהות השפעת הרגולציה על פעילות העסק שלהם. רמת היכרות נמוכה של הרגולציה המושתת על העסק משפיעה על סיכויי העסק להפר הוראה מהוראות החוק, ולהיות חשוף להטלת עיצומים כספיים.

ככל שמדובר בעסקים חדשים, הללו מתאפיינים ברמת היכרות נמוכה עוד יותר עם דרישות החוק, בד בבד עם רמה נמוכה של איתנות פיננסית. ככלל, לעסקים קטנים אחוזי רווחיות שנעים בטווח של -10% 3%. הרווחיות של עסק חדש עשויה להיות נמוכה אף יותר, משום שהוצאותיו והשקעותיו עולות על הכנסתו בגין פעילות עסקית. סנקציית העיצום הכספי שעשויה להיות מוטלת על עסק חדש עלולה לפגוע בו קשות עד כדי הפסקת פעילותו העסקית.

לסעיף 31

לנוכח הנחת הבסיס שהסמכות להטיל עיצום כספי אמורה להגביר את הציות ולא להביא להפסקת פעילותו של המפר – מוצע להגביל את הפעלת הסמכות להטיל עיצומים כספיים על עסק חדש.

מוצע לקבוע כי בהפרה הראשונה תשלח למפר שהוא "עסק חדש" הודעה המבהירה לו שהפר הוראות החוק. ככל שמפר פעם שניה את אותה ההוראה תשלח לו התראה מנהלית, המוסדרת בחלק בעל התחולה הכללית של החוק (סעיפים 16-18). לפיכך, גם חוקים שאין בהם את מנגנון ההתראה המינהלית של החוק יוכלו להפעיל אותה אך ורק ביחס ל"עסקים חדשים".

עוד מוצע לקבוע כי כאשר ניתן יהיה להטיל עיצום כספי על מפר שהוא "עסק חדש" (בין היתר לנוכח התקיימות החריגים שיפורטו להלן) – יוגבל גובה העיצום הכספי שניתן להטיל בגינה. עיצום כספי בגין הפרה שתבוצע תוך שנתיים מיום ההקמה של העסק החדש – לא יוכל לעלות על סכום שהוא 5% ממחזור העסקאות השנתי של העסק החדש. עיצום כספי על הפרה שתבוצע בתקופה שתחילתה שנתיים מיום הקמת העסק ועד תום השנה החמישית ממועד הקמתו לא יוכל לעלות על סכום שהוא 7% ממחזור העסקאות השנתי של העסק החדש.

ההגבלה האמורה מוצעת על בסיס נתונים שבידי הרשות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה. נתונים אלה מעידים כי אחוז הרווחיות הממוצע של עסקים קטנים נע בטווח של 3%-10%. הגבלת גובה העיצום הכספי כפי שמוצע לעיל תבטיח שרווחיות העסק לא תפגע וישמר אפקט ההרתעה של הסמכות להטיל עיצום הכספי.

לסעיף 33

מוצע להבהיר כי גם החלטות לפי הסעיפים בפרק ו' נתונות לביקורת שיפוטית הקבועה בחוק המסמיך הרלוונטי לצורך הענין, על פי ההסדרה הקבועה בו. על אף שהסעיף קובע כי נתן "לערער על החלטה סופית של גורם מנהלי", אין בכך כדי לשנות לגבי חוקים שבהם קבוע כי תוגש עתירה מנהלית לבית משפט לעניינים מנהליים. ישנם חוקים בהם הבחינה של החלטה הסופית של הגורם המינהלי היא בבית משפט שלום ויש חוקים בהם הבחינה נעשית על ידי בית משפט לעניינים מנהליים. סעיף זה מבהיר כי על כל החלטה סופית כזו ניתן לערער בפני בית משפט, בדרך הקבועה בחוק המסמיך ובפני הערכאה שקבועה שם.

על אף ההקלות הקבועות בפרק ו', יש מצבים בהם לא נכון יהיה להחיל את ההקלות האמורות, משיקולים שונים שנוגעים לאיזון שבין האינטרס הציבורי שבאכיפה של הוראות החוק המסמיך אל מול הרצון ליתן הגנה מפני הנטל הכלכלי שיכולים להיקלע אליו עסקים חדשים שאינם בקיאים בהוראות הרגולציה. לפיכך, קובע סעיף זה מספר מצבים בהם לא יחולו ההוראות המקלות.

מוצע לאפשר החרגה של חוקים הכוללים אמצעי אכיפה שמאפשרים יישום של ההקלות המנויות בפרק ו'. חוקים כאלה יפורטו בתוספת הראשונה.

מוצע לאפשר החרגה של חוקים שעצם היוזמה לחקיקתם היתה העובדה שנדרשת אכיפה משמעותית מרגע כניסתם לתוקף לנוכח המצב השורר בשוק אותו הם מבקשים להסדיר. דוגמה מובהקת לכך היא הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים חוץ מוסדיים), התשע"ו-2015 שמבקשת להסדיר את שוק נותני שירותי המטבע שידוע כשוק שיש בו מעורבות עבריינית מאורגנת ועמוקה. מתן הקלות לעסקים חדשים בתחום זה עשויה לסכל את כל המטרה שבבסיס יוזמת החקיקה. חוקים אלו יפורטו בתוספת השנייה לחוק.

עוד מוצע לאפשר החרגה של הוראות בחוקים קיימים (או עתידיים) שהן הוראות מרכזיות, בליבת האסדרה של החוק המסמיך, שיש חשיבות עקרונית בשימור ההרתעה באכיפה ביחס אליהן. הוראות אלו יוחרגו באמצעות קביעה בתקנות. גם נסיבות מסויימות שמלוות הפרות של החוק המסמיך, שלדעת הרגולטור מעידות על כך שהתנהגות המפר אינה ראויה להתחשבות והגנה (למשל, אם מעידות על ניצול מכוון של ההקלות על ידי המפר) – ניתן יהיה להחריג באמצעות קביעה בתקנות.