

עיצומים כספיים על הפרת חקיקת המזון - שינוי מהיסוד של התפיסה במישור הפיקוח

עו"ד גיל נדל

ביום 27.12.23 פורסם מסמך בנושא מדיניות אכיפה בשירות המזון הארצי על-ידי הגב' פנינה אורן שנידור, מנהלת שירות המזון הארצי במשרד הבריאות.

מסמך זה מהווה שינוי מהותי ביישום מדיניות האכיפה של שירות המזון הארצי ושל התפיסה במישור הפיקוח. הסמכויות נקבעו בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 (להלן: "החוק") מזה זמן רב, אולם היישום הוא עכשווי, וציבור העוסקים במזון חייבים להכיר אותו.

מדובר על מימוש דה-פקטו של אחריות "העוסקים במזון" (יצרנים, יבואנים, משווקים של מזון) מתוך תפיסה שלעוסקים במזון השליטה המיטבית והידע המרבי על תהליכי הייצור, היבוא או השיווק של המזון שבתחום עיסוקם, ולפיכך להם האחריות הראשונית על הבטחת בטיחותו ואיכותו, כאשר לרגולטור "אחריות על".

תפיסה זו גוזרת שינוי מהיסוד של תפיסות מושרשות של שירות המזון ותעשיית המזון בישראל, הן במישור הרגולטורי והן במישור הפיקוח על המזון. במישור הרגולטורי – ניתן יותר חופש לעוסק במזון לקבוע את התנאים הנוגעים לבטיחות במזון, ובמישור הפיקוח – מעבר מפיקוח השם דגש על בדיקת מסמכים לאורך תהליכי ייצור, שיווק או יבוא של מזון, לפיקוח המבוסס על הערכת סיכונים ופיקוח מוגבר בדרכי השיווק, המבוסס על הצהרות והתחייבויות העוסק במזון ובדגש על אכיפה בדיעבד.

המסמך מציין כי לאחר התיקונים השונים בחוק, בידי מנהלת שירות המזון עומדות מספר אפשרויות אכיפה שונות בנוגע להפרות החוק: אכיפה פלילית, אכיפה מנהלית הכוללת אמצעי אכיפה מנהליים בדמות עיצומים כספיים, התראה מנהלית והתחייבות להימנע מהפרה.

מלבד כלי האכיפה, בידי שירות המזון ישנם כלים מנהליים נוספים כדוגמת האפשרות להתלות רישיונות או אישורים וכן התניות שונות ברישיונות/אישורים, הכרזה על יבואן כ"מפר אמון", הוצאת הוראות להפסקת פעולות, לאיסוף המזון ולמניעת העברת מזון לגורם מפר, הודעה בדבר מסוכנות מזון לרבות פסילת מזון והשמדתו.

מדיניות האכיפה מורכבת ממספר מסלולים: המסלול הפלילי - עבירות פליליות (סעיף 256-257 לחוק), המסלול המינהלי - עיצומים כספיים, התראה מינהלית, התחייבות להימנע מביצוע עבירה, וכן התליית רישיונות, החזרות - ריקולים, והחלת סטטוס מפר אמון.

במסמך נלווה הסביר שירות המזון הארצי כי "מרבית התיקים ינותבו לטיפול באמצעות הליך אכיפה המנהלי. עם זאת, אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש כתב אישום, כאשר הנסיבות מצדיקות זאת במקרים המתאימים". לפיכך, יוגש כתב אישום במקרה בו החשוד ביצע עבירה בעלת פוטנציאל לפגיעה בהיקף נרחב בבריאות הציבור, או במקרה בו החשוד ביצע עבירה בעלת פוטנציאל לפגיעה משמעותית בבריאותו או בשלומו של אדם, או בנסיבות של ביצוע הפרה באופן שיטתי על ידי מפר, ולאחר שניתנה לו בעבר הודעת תשלום, התראה או התחייבות לפי החוק, ועוד מקרים חריגים באישור היועצת המשפטית של משרד הבריאות.

שירות המזון רשאי להחליט "ביחס להפרה מסוימת, או לסוג מסוים של הפרות, שנקבע לגביהן שייאכפו באמצעות הליך פלילי - כי הן יאכפו בדרך של אכיפה מינהלית בשל שכיחותה של ההפרה והצורך לתת לה מענה מהיר ונרחב או בשל הצורך באכיפה יעילה ומהירה של הוראות החוק."

העיצום הכספי הינו כלי אכיפה יעיל, מהיר ומרתיע, שאינו מצריך הליך חקירתי – פלילי. כמו כן, הטלת העיצום הכספי אינה מלווה בקלון חברתי ואינה גוררת אחריה רישום פלילי.

בסעיפים 261 ו-262 לחוק מפורטים המעשים או המחדלים אשר עלולים להוביל להטלת עיצום כספי. המקרים המפורטים בסעיף 262 הם מקרים חמורים יותר המאפשרים הטלת עיצום של פי 1.5 מעיצום הבסיס. סעיף 260 מגדיר את סכום הבסיס של העיצום שעומד כיום על 8,000 ₪ עבור הפרה שמבוצעת על-ידי יחיד; או במקרה בו ההפרה בוצעה על-ידי תאגיד עומד העיצום על סך של 20,000 ₪ להפרה במקרה שבשנה הקודמת לביצוע ההפרה לתאגיד מחזור מכירות של פחות מ-100 מיליון ₪ ובמקום בו לתאגיד המפר מחזור מכירות של יותר מ-100 מיליון ₪ סכום העיצום עומד על 40,000 ₪ להפרה.

החוק קובע כי הממונה אינו רשאי להטיל עיצומים בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בחוק. יחד עם זאת החוק מאפשר לשר הבריאות לקבוע מקרים, נסיבות ושיקולים בגינם יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסכום נמוך יותר. ביום 1.1.24 נכנסו לתוקף תקנות הפחתה הקובעות מספר פרמטרים להפחתה בעיצום הכספי.

מנהלת שירות המזון הסבירה כי "הפרמטר הראשון הוא התנהלות המפר שתגרור הפחתה ברף שונה בהתאם לנסיבות:

מקום בו המפר לא הפר כל הוראה מהוראות החוק או לפיו בחמש השנים שקדמו להפרה תביא להפחתה של 20% מסכום העיצום; מקום בו המפר לא הפר את אותה הוראה בשלוש השנים שקדמו להפרה תביא להפחתה של 10% מסכום העיצום; מקום בו המפר הפסיק את ההפרה מיוזמתו ודיווח עליה לממונה עם גילוייה, ולפני פניית הממונה אליו באותו עניין תביא להפחתה של 40% מסכום העיצום ומקום בו המפר נקט פעולות למניעת הישנות ההפרה ולהקטנת הנזק שנגרם בשלה והניח את דעת הממונה, תביא להפחתה של 20% מסכום העיצום.

הפרמטר השני הוא פרמטר הנסיבות האישיות והוא רלוונטי אך ורק לגבי מפר שהוא יחיד ולא תאגיד. בהתאם לפרמטר זה, אם הממונה מצא שההפרה נגרמה בשל נסיבות אישיות המצדיקות הפחתה של העיצום הכספי או שהתקיימו נסיבות אישיות קשות המצדיקות שלא למצות את הדין עם המפר, ניתן להפחית למפר את סכום העיצום הכספי בשיעור של 20%.

בכל מקרה בהתאם לתקנות, גם בהינתן מספר נסיבות מקלות גם יחד שיעור ההפחתה לא יעלה על 70% מסכום העיצום המקורי. עם זאת, במקום בו סכום העיצום הכספי עולה על 5% ממחזור המכירות השנתי של המפר, הממונה רשאי להפחית את הסכום ל-5% ממחזור המכירות השנתי של המפר. מהאמור לעיל עולה כי ניתן לקבל הפחתה מסוימת בסכום העיצום בהתקיימות נסיבות המתאימות לכך."

ראוי לציין כי פעילות בתום לב אינה מקנה הגנה כנגד הטלת עיצום כספי. כלומר גם אם מדובר בתקלה שאירעה בתום לב – יתכן שיוטל עיצום כספי.

כיצד נערכים למצב הזה?

ראוי שכל עוסק במזון יקבע נהלים שיסדירו את התנהלותו בכל הנוגע לחקיקת המזון, וראוי להיעזר באנשי מקצוע לשם הכנת הנהלים.

נהלים אלו יכללו הוראות לעניין וידוא עמידה בדרישות החוק; הוראות לעניין המסמכים המוגשים למשרד הבריאות ואופן שמירתם; הוראות לעניין ריענון הידע בתאגיד וקיום הדרכות; הוראות לעניין התמודדות עם הליכי אכיפה, ועוד.

* * *

הסקירה לעיל הינה בבחינת תמצית. המידע הכלול בה נמסר למטרות אינפורמטיביות בלבד ואין במידע כדי להוות ייעוץ משפטי.

לקבלת פרטים נוספים:



עו"ד גיל נדל

ראש מחלקת מיסים (משותף) –

יבוא, יצוא וסחר בינלאומי

Gill.Nadel@goldfarb.com

03-6089979