**תזכיר חוק**

**שם החוק המוצע –** הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון מס') (סמכויות ואצילה), התשע"ז – 2017.

**מטרת החוק המוצע והצורך בו –**

מטרת החוק המוצע הינה לתת לממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן – הממונה) סמכויות במישור המנהלי על מנת לבסס תשתית ראייתית לצורך הטלת עיצום כספי על פי הוראות פרק ג' לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד - 2014 (להלן – חוק המזון). כמו כן, לנסח מחדש את סעיף 32 לחוק, שבנוסחו כיום מפנה להוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 בכל הנוגע לסמכויות במישור הפלילי. עוד מבקשת הצעת החוק לתת לממונה סמכות להסמיך מפקחים כן מתן סמכות מפורשת לאצול את סמכותו להטיל עיצום כספי ולהוציא התראה מנהלית.

**עיקרי החוק המוצע**

**עיקר 1-** מוצע להוסיף את סעיפים 30א ו – 30ב שעניינם מתן סמכות לממונה להסמיך מפקחים, להם יהיו סמכויות פיקוח במישור המנהלי וסמכות לחקור חשד לביצוע עבירה במישור הפלילי.

**עיקר 2** - מוצע להוסיף את סעיפים 30ג ו - 30ד שעניינם מתן סמכויות פיקוח במישור המנהלי וסמכות לחקור חשד לביצוע עבירה במישור הפלילי.

**עיקר 3-**  מוצע להוסיף במפורש סעיפים לחוק שעניינם עבירה נמשכת, עבירה בנסיבות מחמירות ואחריות מעביד, מרשה ונושא משרה בתאגיד וזאת במקום ההפניה לסעיפים מקבילים בחוק הגנת הצרכן כאמור בסעיף 32 לחוק המזון בנוסחו היום.

**עיקר 4-** מוצע להוסיף להצעת החוק סעיף המקנה לממונה סמכות מפורשת להאציל את סמכותו להטלת עיצום כספי והוצאת התראה מנהלית.

**השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי ממשלה וההיבט המנהלי** – אין.

**הערכת השפעות רגולציה (RIA) –** לאור העובדה כי התזכיר עוסק במתן סמכויות בלבד לאכיפת נורמות קיימות, ולא בקביעת נורמות חדשות נראה כי אין צורך בעריכת RIA.

**להלן הנוסח המוצע** -

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון (תיקון מס' 1) (סמכויות ואצילה), התשע"ז – 2017

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| תיקון סעיף 2 |  | בחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014 [[1]](#footnote-1) (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2 אחרי ההגדרה "ספק גדול" יבוא: | | | | |
|  |  | ""פקודת מעצר וחיפוש" – פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969;" | | | | |
| הוספת סעיפים 30א עד 30ד |  | אחרי סעיף 30 לחוק העיקרי יבוא: | | | | |
|  |  | "הסמכת מפקחים | 30א. | (א) | הממונה רשאי להסמיך, מבין עובדי הרשות, מפקחים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק זה, כולן או חלקן; הודעה על הסמכת מפקח לפי סעיף זה תפורסם ברשומות; | |
| (ב) | לא יוסמך מפקח לפי הוראות סעיף קטן (א), אלא אם כן מתקיימים בו כל אלה: | |
|  | (1) | משטרת ישראל הודיעה, בתוך שלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי; |
|  | (2) | הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה, כפי שהורה הממונה בהסכמת השר לביטחון הפנים; |
|  | (3) | הוא עומד בתנאי כשירות וקיבל הכשרה מתאימה בתחום שקיפות מחירים כאמור בפרק זה, כפי שהורה הממונה בהתייעצות עם השר לביטחון פנים. |
| (ג) | הסמכתו של מפקח לפי סעיף זה תהיה בתעודה החתומה בידי הממונה, שמעידה על תפקידו כמפקח ועל סמכויותיו לפי חוק זה (להלן – תעודת מפקח); תוקפה של תעודת מפקח לא יעלה על שלוש שנים מיום שניתנה, וכל עוד המפקח משמש בתפקידו. | |
|  |  | זיהוי מפקח | 30ב. | מפקח לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי פרק זה, אלא בעת מילוי תפקידו, לאחר שהזדהה, ובהתקיים שניים אלה: | | |
|  |  |  |  | (1) | הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו, ולעניין הפעלת סמכויות לפי סעיף 30ד הוא לובש מדי מפקח בצבע ובצורה שהורה השר לעניין זה ובלבד שהמדים כאמור אינם נחזים להיות מדי משטרה; | |
|  |  |  |  | (2) | יש בידו תעודת מפקח, שאותה יציג על פי דרישה. | |
|  |  | סמכויות פיקוח | 30ג. | לצורך פיקוח על ביצוע ההוראות לפי פרק זה, רשאי הממונה או מפקח – | | |
|  |  |  |  | (1) | לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו; | |
|  |  |  |  | (2) | לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצוע ההוראות לפי פרק זה; לעניין זה, "מסמך" – לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995 (בחוק זה – חוק המחשבים); | |
|  |  |  |  | (3) | לערוך בדיקות או מדידות או ליטול דוגמאות לשם בדיקה, וכן להורות על מסירת דוגמאות לבדיקת מעבדה או על שמירתן לתקופה שיורה, או לנהוג בהן בדרך אחרת; | |
|  |  |  |  | (4) | להיכנס למקום העסק בכל עת סבירה, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא לפי צו של בית משפט; חובת ההזדהות וענידת התג לפי סעיף 30ב לא תחול לעניין סמכות זו. | |
|  |  | סמכות לחקור חשד לביצוע עבירה | 30ד. | (א) | היה לממונה או למפקח חשד כי עוסק עבר עבירה על הוראות פרק זה, רשאי הוא – | |
|  |  |  | |  | (1) | לחקור כל אדם הקשור לעבירה או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לביצוע העבירה; על חקירה לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), בשינויים המחויבים; |
|  |  |  | |  | (2) | לבקש מבית המשפט צו חיפוש לפי סעיף 23 לפקודת מעצר וחיפוש ולבצעו; על חיפוש לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 24(א)(1), 26 עד 28 ו-45 לפקודת מעצר וחיפוש, בשינויים המחויבים; |
|  |  |  | |  | (3) | לתפוס כל חפץ שיש לו יסוד סביר להניח שהוא חפץ הקשור לעבירה; על תפיסה לפי פסקה זו יחולו הוראות הפרק הרביעי לפקודת מעצר וחיפוש בשינויים המחויבים; |
|  |  |  | | (ב) | בסעיף זה, "חפץ" – לרבות מסמך ולמעט חומר מחשב כהגדרתם בחוק המחשבים." | |
| תיקון סעיף 31 | 3. |  | סעיף 31 לחוק העיקרי יסומן "(א)" ואחריו יבוא - | | | |
|  |  |  | "(ב) | היתה העבירה כאמור בסעיף קטן (א) עבירה נמשכת, רשאי בית המשפט להטיל קנס נוסף, בשיעור של עד חמישה אחוזים מסכום הקנס הקבוע לאותה עבירה, לכל יום שבו נמשכת העבירה. | | |
|  |  |  | (ג) | עבר אדם, בתוך שלוש שנים, פעם נוספת עבירה לפי סעיף קטן (א) דינו כפל הקנס הקבוע לאותן עבירות." | | |
|  |  |  | (ד) | (1) | נעברה עבירה לפי סעיף 31(א)(2) בנסיבות מחמירות – דינו של עובר העבירה מאסר שנה או קנס פי עשרים מהקנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין; | |
|  |  |  |  |  | בסעיף זה, "נסיבות מחמירות" – אחת מאלה: | |
|  |  |  |  |  | 1. המעשה מתייחס למספר רב במיוחד של צרכנים; | |
|  |  |  |  |  | 1. המעשה גרם נזק חמור במיוחד לצרכן או לקבוצת צרכנים; | |
|  |  |  |  |  | 1. עובר העבירה הפיק רווחים, או טובות הנאה גדולים במיוחד מהמעשה; | |
|  |  |  |  |  | 1. נעברה עבירה לפי סעיף 31(א) תוך טענת עובדה אשר הטוען אותה יודע שאינה אמת או שאינו מאמין שהיא אמת." | |
| הוספת סעיף 31א | 4. | אחרי סעיף 31 לחוק העיקרי יבוא - | | | | |
|  |  | "אחריות מעביד, מרשה ונושא משרה בתאגיד | 31א. | (א) | מעביד, מרשה ונושא משרה בתאגיד חייבים לפקח ולעשות כל שניתן כדי למנוע ביצוע עבירה כאמור בסעיף 31 בידי עובד מעובדיו, מורשהו, התאגיד או עובד מעובדי התאגיד, לפי העניין; המפר הוראת סעיף זה, דינו - קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין; לעניין סעיף זה, "נושא משרה בתאגיד" - דירקטור, מנהל פעיל, שותף למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו נעברה העבירה; | |
|  |  |  |  | (ב) | נעברה עבירה לפי סעיף 31 בידי עובד, מורשה, תאגיד או עובד מעובדי התאגיד, חזקה היא כי המעביד, המרשה או נושא המשרה בתאגיד, לפי העניין, הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה כל שאפשר כדי למלא את חובתו." | |
| ביטול סעיף 32 | 5. | סעיף 32 לחוק העיקרי - בטל. | | | | |
| הוספת סעיף 48א | 6. | אחרי סעיף 48 לחוק העיקרי יבוא: | | | | |
|  |  | "אצילת סמכויות | 48א. | הממונה רשאי לאצול את סמכויותיו לפי סימן ב' עד ד' לפרק זה, למעט לעניין קביעת נהלים לפי סעיף 43, לסגנו או לעובד הרשות האחראי לנושא העיצומים הכספיים." | | |
| תחילה | 7. | תחילתו של חוק זה ביום \_\_\_\_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_\_\_). | | | | |

**דברי הסבר**

**כללי**

מטרת החוק המוצע הינה לתת לממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן – הממונה) סמכויות במישור המנהלי על מנת לבסס תשתית ראייתית לצורך הטלת עיצום כספי על פי הוראות פרק ג' לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד - 2014 (להלן – חוק המזון). כמו כן, לנסח מחדש את סעיף 32 לחוק, שבנוסחו כיום מפנה להוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 בכל הנוגע לסמכויות במישור הפלילי. כמן כן לתת לממונה סמכות להסמיך מפקחים וכן לתת לו סמכות מפורשת לאצול את סמכותו להטיל עיצום כספי ולהוציא התראה מנהלית.

החוק כנוסחו היום אינו מקנה סמכויות פיקוח הנדרשות לצורך האכיפה המנהלית– הטלת עיצום כספי או הוצאת התראה מנהלית. בהעדר סמכויות אלו, הכוללות בין היתר סמכויות לדרישת ידיעות ומסמכים, יש קושי לבסס תשתית ראייתית לביצוע הפרות על הוראות החוק במישור המנהלי. אשר על כן, מטרת התיקון המוצע היא לתקן חוסר זה ולהוסיף סמכויות פיקוח.

חסר נוסף שקיים בחוק הוא העדר סעיף הסמכה למפקחים לצורך הפעלת סמכויות פיקוח במישור המנהלי, אשר על כן מוצע להוסיף סעיף הסמכה.

זאת ועוד, החוק בנוסחו היום כולל, בפרק ג' לחוק המזון, את סעיף 32 שעניינו "סמכויות הממונה על הגנת הצרכן והסחר הוגן". סעיף זה קובע כי יראו עבירה על פי חוק המזון גם כעבירה לפי חוק הגנת הצרכן ולממונה יהיו כל הסמכויות שיש לו מכוח חוק הגנת הצרכן. סעיף זה חל אך ורק במישור הפלילי ואינו מחיל כאמור את סמכויות הממונה מכוח חוק הגנת הצרכן במישור המנהלי (יוער כי חוק המזון פורסם ברשומות לפני תיקון 39 לחוק הגנת הצרכן, שהקנה לממונה סמכויות במישור המנהלי לאכיפת הוראות חוק הגנת הצרכן). מוצע במסגרת הצעת חוק זו לבטל את סעיף 32 לחוק המזון ובמקומו לקבוע הוראות ספציפיות בנוגע לסמכויות לחקור חשד לביצוע העבירה וכן הוראות נוספות כגון עבירה נמשכת, עבירה בנסיבות מחמירות ואחריות נושה משרה בתאגיד.

כמו כן, מוצע לתקן את החוק ולאפשר לממונה לאצול את סמכויותיו להטיל עיצום כספי והתראה מנהלית לפי פרק ג' לחוק המזון, לסגנו או לעובד הרשות האחראי לנושא העיצומים הכספיים, וזאת בדומה להוראת סעיף 22כה לחוק הגנת הצרכן (שהוסף לחוק הגנת הצרכן במסגרת תיקון 39 לחוק הגנת הצרכן).

**סעיף 1-**

**לסעיף 2 המוצע:**

סעיף 2 הינו סעיף ההגדרות של חוק המזון. מוצע להוסיף הגדרה של "פקודת מעצר וחיפוש" שכן קיימת הפניה לפקודה כאמור בסעיפים קטנים 30ד(2) ו-(3) בהצעת החוק.

**סעיף 2 –**

**לסעיפים 30א עד 30ד המוצעים:**

1. מוצע להוסיף סעיף (30א להצעת החוק) המסמיך את הממונה להסמיך מבין עובדי הרשות, מפקחים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק ג' לחוק המזון; הודעה על הסמכה תפורסם ברשומות. כמו כן, קובעת הצעת החוק את תנאי ההסמכה שהם –
2. המשטרה הודיעה כי אינה מתנגדת להסמכת העובד מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עבר פלילי;
3. העובד קיבל הכשרה מתאימה בתחום סמכויות הפיקוח והאכיפה, כפי שהורה הממונה, בהסכמת השר לביטחון פנים;
4. העובד עומד בתנאי כשירות וקיבל הכשרה מתאימה בתחום שבו עוסק פרק ג' לחוק המזון – שקיפות מחירים, כפי שהורה הממונה בהתייעצות עם השר לביטחון פנים.

מוצע לקבוע כי ההסמכה תהיה בתעודה חתומה על ידי הממונה, שמעידה על תפקיד העובד כמפקח ועל סמכויותיו. תוקף התעודה לא יעלה על שלוש שנים מיום שניתנה וכל עוד המפקח משמש בתפקידו.

1. מוצע לקבוע (סעיף 30ב) כי מפקח לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי פרק ג' לחוק המזון, אלא בעת מילוי תפקידו וככל שהמפקח מפעיל סמכויות פליליות כאמור בסעיף 30ד, עליו ללבוש מדי מפקח בצבע וצורה שהורה השר ובלבד שהמדים אינם נחזים להיות מדי משטרה. כמו כן, מפקח המפעיל סמכויות צריך להחזיק את תעודת המפקח שאותה יציג על פי דרישה.
2. מוצע לתת לפקח (סעיף 30ג) סמכויות פיקוח על מנת לבסס תשתית ראייתית בטרם הטלת עיצום כספי. הסמכויות הן סטנדרטיות וכוללות סמכות –
3. לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג בפני המפקח תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;
4. לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור למפקח כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצוע הוראות פרק ג' לחוק המזון, כאשר מסמך הוא גם פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה – 1995 ;
5. לערוך בדיקות או מדידות או ליטול דוגמאות לשם בדיקה וכן להורות על מסירת דוגמאות לבדיקת מעבדה;
6. להיכנס למקום העסק בכל עת סבירה ובלבד שכניסה למקום המשמש למגורים תהיה לפי צו של בית משפט. יובהר לעניין זה כי חובת ההזדהות וענידת התג המוטלת על מפקח לא תחול לעניין סמכות זו שכן הדבר יסכל ביצוע ביקורות סמויות באשר להתנהלות בית העסק.
7. סעיף 32 כנוסחו היום קובע כלהלן –

"בלי לגרוע מהוראות לפי סעיף 31, יראו עבירה לפי פרק זה גם כעבירה לפי חוק הגנת הצרכן ולממונה יהיו נתונות, לעניין עבירות לפי פרק זה, כל הסמכויות שיש לו לפי פרקים ה' ו – ו' לחוק הגנת הצרכן".

סעיף זה קובע כי לעניין עבירה פלילית לפי פרק ג' לחוק המזון (החוק קובע הן עבירה פלילית בגין הפרת הנורמה שבפרק ג' והן הפרה שבגינה ניתן להטיל עיצום כספי), יחולו הסמכויות הפליליות שבחוק הגנת הצרכן (סעיף זה כאמור אינו מקנה סמכויות במישור המנהלי ועל כן מוצע להוסיף סמכויות אלו, כאמור לעיל). יחד עם זאת, מוצע כי במקום סעיף 32 (אשר יבוטל בהצעת חוק זו), ייכתבו הסמכויות הפליליות באופן מפורש ולא על דרך ההפניה לחוק הגנת הצרכן. אשר על כן, מוצע (סעיף 30ד) כי למפקח יינתנו הסמכויות הבאות (שקיימות היום ממילא מכוח ההפניה שבסעיף 32 כאמור) וזאת כדי לבסס תשתית ראייתית לכתב אישום –

1. לחקור כל אדם הקשור לעבירה או לחקור אדם שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לביצוע העבירה;
2. לבקש מבית משפט צו חיפוש;
3. לתפוס כל חפץ שיש למפקח יסוד סביר להניח שהוא חפץ הקשור לעבירה, כאשר חפץ הינו כל מסמך ולמעט חומר מחשב כהגדרתם בחוק המחשבים.

**סעיף 3 –**

**לסעיף 31 המוצע**

מכיוון שהצעת החוק מבטלת את סעיף 32 אשר מחיל על פרק ג' לחוק המזון, לא רק את סעיף הסמכויות כאמור לעיל, אלא גם הוראות משלימות בהיבט של האכיפה הפלילית מוצע לכתוב הוראות אלו במפורש. אשר על כן, מוצע להוסיף לסעיף 31 בנוסחו היום שהינו הסעיף שקובע את העבירה הפלילית על הפרת הנורמות הקבועות בפרק ג' לחוק המזון, הוראות לגבי עבירה נמשכת, עבירה חוזרת ועבירה בנסיבות מחמירות.

1. אם העבירה היא נמשכת רשאי בית משפט, במסגרת ההליך הפלילי, להטיל קנס נוסף בשיעור של עד חמישה אחוזים מסכות הקנס הקבוע לאותה עבירה, לכל יום שבו נמשכת העבירה;
2. אם העבירה היא עבירה חוזרת, קרי אדם עבר, בתוך שלוש שנים, עבירה לפי פרק ג' לחוק המזון, דינו כפל הקנס הקבוע לאותן עבירות;
3. ככל שנעברה עבירה כאמור בפסקה (2) לסעיף קטן (א) בנסיבות מחמירות (עבירה של פרסום מידע שיש בו כדי להטעות), העונש בגינה יהיה מאסר שנה או קנס פי עשרים מהקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין. מוצע להגדיר מהן נסיבות מחמירות למשל מקום בו המעשה מתייחס למספר רב במיוחד של צרכנים, המעשה גרם נזק חמור במיוחד לצרכן או לקבוצת צרכנים ועוד.

**סעיף 4**  -

**לסעיף 31א המוצע –**

מוצע לקבוע הוראה בחוק שעניינה חובת פיקוח של מעביד, מרשה ונושא משרה בתאגיד. מכיוון שהצעת החוק מבטלת את סעיף 32 כאמור לעיל והוראה זו ממילא תקפה כיום מכוח ההפניה בחוק המזון לחוק הגנת הצרכן, מוצע כי עם ביטול סעיף 32 תיכתב הוראה זו במפורש בפרק ג' לחוק המזון. אשר על כן מוצע לקבוע את חובת המעביד, מרשה ונושא משרה בתאגיד, לפקח ולעשות ככל שניתן כדי למנוע ביצוע עבירה על פרק ג' לחוק המזון, בידי עובד מעובדיו, מורשהו, התאגיד או עובד מעובדי התאגיד. עבירה של הפרת חובת פיקוח היא עבירה פלילית שבגינה ניתן להטיל קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין. עוד קובע הסעיף כי אם נעברה עבירה על פרק ג' לחוק המזון בידי עובד, מורשה, תאגיד או עובד מעובדי החברה, חזקה כי הופרה חובת הפיקוח, אלא אם יוכח אחרת.

**סעיף 5 –**

**לסעיף 32 המוצע –**

מוצע לבטל את סעיף 32 לחוק המזון, כפי שהוסבר לעיל.

**סעיף 6 –**

**לסעיף 48א המוצע:**

על פי הוראות פרק ג' לחוק המזון, הממונה הוא זה שמוסמך להטיל עיצומים כספיים וכן להוציא התראה מנהלית. מוצע לקבוע כי הממונה רשאי לאצול סמכויות אלה לרבות קבלת החלטה לאחר זכות טיעון, הפחתת סכומי העיצום ועוד, לסגן הממונה וכן לעובד הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן האחראי לנושא העיצומים הכספיים. יובהר כי הוראה זו זהה להוראת האצילה הקיימת כיום בחוק הגנת הצרכן (בסעיף 22כה), לעניין אכיפה מנהלית.

1. ס"ח תשע"ב עמ', 438 [↑](#footnote-ref-1)