

כ"ה אייר תש"פ
19 במאי, 2020

הנדון: אכיפה חדשה ביבוא – עיצומים כספיים במינהל המכס

יבואנים יקרים,

בימים אלה, אנו נערכים ביחד עם לשכת המסחר להעביר את הערות הלשכה לטיוטות התקנות והנהלים העוסקים בעיצומים כספיים לפי פקודת המכס שפורסמו לאחרונה לציבור. החקיקה הראשית, אשר מקנה למינהל המכס את הסמכות להטיל עיצומים כספיים, נחקקה ביום 12 למרץ 2018. תיקון זה לפקודת המכס יכנס לתוקף, עם פרסום ותחילת תוקפן של תקנות ההפחתה, אשר מקנות סמכות למנהל המכס להפחית את העיצומים בהתאם לקריטריונים שייקבעו בתקנות.

מהו עיצום כספי?

עיצום כספי, הוא כלי אכיפה מנהלי, אשר מטרתו היא לשמש סנקציה אזרחית-עונשית, בשל הבעיות והקשיים שנתגלו בשימוש במערכת האכיפה הפלילית בעיקר בכל הנוגע לרגולציה כלכלית. קשיים אלו גורמים לשתי תופעות שליליות שכוחות – מחד הטלת סנקציות חמורות וחריפות על עברות, לפעמים יתר על המידה, הכוללות בין היתר גם רישום פלילי וקלון הכרוך בהן, ומנגד הימנעות מהטלת כל סנקציה במקרים אחרים, דווקא בשל חריפותן של הסנקציות הפליליות. כתוצאה מכך, לעמדת הרשויות, הנורמות הרצויות לא נאכפו באופן מספק, וקם ההכרח בעיצוב אפשרות אכיפה מנהלית, הכוללת סנקציה עונשית מוגבלת, אך נעשית באופן מהיר וללא קיומו של הליך פלילי על כל המשתמע מכך¹.

אחד היתרונות בשימוש בכלי זה הינו כי הטיפול המנהלי מקל על העומס הכבד המוטל על כתפי מערכת אכיפת החוק הפלילית. יתרונות ההליך האזרחי המהיר, והשוני בנטל הראיה המוטל על הרשות, הביאו להכרה ביעילותו של אמצעי זה ולהתגברות השימוש החקיקתי בו בהקשרים שונים. עיצומים כספיים מוטלים היום מכח חוק הגנת הצרכן, חוק איסור הלבנת הון, חוק התקנים ועוד.

¹ קנת מן, "סנקציות אזרחיות-עונשיות", עיוני משפט טז (תשנ"ב) 243 וכן, עת"מ (י-ם) 10714-04-14 רכבת ישראל בע"מ נ. המשרד להגנת הסביבה



נטל הראיה החל בהליך הטלת עיצומים כספיים יהיה בהתאם ל"כלל הראיה המנהלית" היינו, מבחן של סבירות הראיות עליהן מסתמכת הרשות בהחלטתה². היקף התערבותו של בית המשפט בשיקול דעתה של הרשות בהטלת עיצום כספי הוא מוגבל. הטלת עיצום כספי הינו בבחינת מעשה מנהלי של הרשות, וככזה היא איננה נבחנת מנקודת מבט של ערעור אלא מנקודת המבט של הביקורת השיפוטית על המעשה המנהלי.

העיצום הכספי בפקודת המכס – סנקציה חדשה

כיום, הפרה של הוראה מהוראות פקודת המכס יכול שתהווה עבירה פלילית אשר בגינה יוגש כתב אישום או יוטל כופר. במקרים מסוימים הפרת הוראה כאמור תהווה עילה לתפיסה ולהחרמה של הטובין המיובאים. כמו כן, יבואן יהיה חשוף להטלת כופר במקרה של עבירה על פקודת היבוא והיצוא והוראות צו יבוא חופשי.

עם תחילת הטלתם של העיצומים הכספיים, יחולו הכללים הבאים ביחס לסנקציות השונות:

- ככלל, אם הוטל עיצום כספי לא יוגש כתב אישום, אלא אם התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת, ואם יוחלט להגיש, העיצום הכספי יוחזר.
- כמו כן, אי צירוף מסמכים הנוגעים לחוקיות יבוא (הנדרשים מכח פקודת היבוא והיצוא) לא יהווה עילה להטלת עיצום כספי ומגנון הכופר המופעל כבר כיום ימשיך לחול על הפרות אלה.
- בנוסף, טיוטת נוהל האכיפה קובעת כי שימוש בהליכי תפיסה במקום העיצום הכספי יעשה במקרים של נסיבות חמורות: הסלקת טובין, יבוא ללא הצהרה, טובין אסורים ביבוא והצהרה כוזבת של ערך במטרה להתחמק מתשלום מס, זיוף מסמכים וכיוצ"ב.

להלן, נוסח סעיף 223ב(ב) בפקודת המכס הקובע את הטלת העיצומים כספיים אצל יבואנים:

(ב) יבואן או יצואן שהפר הוראה מההוראות לפי פקודה זו, כמפורט להלן, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן זה, בשיעור של 10% מהפרש מסי היבוא שנוצר, או 5,000 שקלים חדשים, לפי הגבוה, אלא אם כן הוכח להנחת דעתו של המנהל כי מסר לסוכן מכס את כל המסמכים והפרטים שנדרש למסור לשם הגשת הצהרה בעבורו:

² בשי"א (שלום תל אביב-יפו) 162365/06 בזק בינלאומי בע"מ נ' מדינת ישראל משרד התקשורת (פורסם בבנו, 09.01.2007)



- (1) יבואן שהגיש, בעצמו או באמצעות סוכן מכס, הצהרת ייבוא הכוללת פרט לא נכון, או שלא צירף להצהרת הייבוא שהגיש כאמור מסמך שהיה עליו לצרף לה, בניגוד להוראות לפי סעיף 62, למעט מסמך כאמור בסעיף 62(ג)(2) שנדרש לפי פקודת הייבוא והייצוא;
- (2) יצואן שהגיש, בעצמו או באמצעות סוכן מכס, הצהרת ייצוא הכוללת פרט לא נכון, או שלא צירף להצהרת הייצוא שהגיש כאמור מסמך שהיה עליו לצרף לה, בניגוד להוראות לפי סעיף 103, למעט מסמך כאמור בסעיף 103(ג)(2) שנדרש לפי פקודת הייבוא והייצוא.

תקנות ההפחתה ונהלי היישום המוצעים

כאמור לעיל, לאחרונה פורסמו להערות הציבור טיוטת תקנות הפחתה ונהלי היישום של העיצומים הכספיים (נוהל מדיניות אכיפה ונוהל התראה מינהלית).

אחד הדברים המאפיינים כיום את מנגנוני הטלת העיצומים כספיים, הוא חוסר שיקול הדעת בהפעלתם, כך שהגורם המוסמך להטילם אינו יכול להפחית מהעיצום הקבוע בחקיקה, אלא רק בהתקיים הנסיבות המתוארות בתקנות ההפחתה ובאחוזים הקבועים בהן. כמו כן, נקבעים נהלים בדבר אופן האכיפה של העיצומים הכספיים, הנסיבות בהן לא יוטל עיצום כספי, או הנסיבות בהן תינתן התראה חלף הטלת עיצום כספי.

הטיטוטות שהועברו להערות הציבור של תקנות ההפחתה ונהלי היישום, אינן סופיות, ואכן, שי לא מעט נושאים הטעונים שיפור ותיקון, וודאי מנקודת מבטם של היבואנים, להלן מספר דוגמאות:

- הוספת "טעות אנוש" כעילה לאי הטלת עיצום כספי. כך, מקרים בהם ישנה טעות נגררת מהספק, מקרים בהם היבואן לא ידע ולא היה צריך לדעת על הטעות.
- סמכות להפחית את העיצום עד לסכום מסוים במקרה של הפרה זהה במספר הצהרות יבוא, היות ובפועל מדובר בהפרה אחת, טעות אחת שחוזרת על עצמה מעצם טיבה. אחרת, מדובר בחשיפה כספית משמעותית.
- התייחסות מיוחדת לסוגיות של מקור – כך שלא יוטל עיצום כספי אם המידע השגוי התקבל מהספק או אם קיימת אי בהירות בעניין מקור הטובין.
- הסדרת הטלת העיצומים הכספיים במקרה של הפרה חוזרת, והסדרת התייחסות המקלה למקרים של גילוי מרצון.



בכוונתנו, ביחד עם לשכת המסחר לפנות לרשות המיסים ולהעיר על הנהלים ועל התקנות עד ליום
31.5.2020.
נשמח לקבל את הערותיכם והסתייגויותיכם, על מנת להביא ליישום נכון והגון של העיצומים
הכספיים.

