

משפט פלילי הגבלים עסקיים	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
תוכנית חסינות בעבירות הגבלים עסקיים	תאריך: י"א תמוז התשס"ה, 18 ליוני 2005 מספר הנחיה: 4.7000

תוכנית חסינות בעבירות הגבלים עסקיים

1. אחד מיעדיה המרכזיים של רשות ההגבלים העסקיים (להלן - הרשות) הוא חשיפתם של הסדרים כובלים והעמדת המעורבים בהם לדין פלילי. במסגרת פעילותה לקידום מטרותיה, תפעיל הרשות להגבלים עסקיים תוכנית חסינות, לפיה עשוי אדם - לרבות תאגיד, מנהל בתאגיד או עובד בו - לזכות בחסינות מפני העמדה לדין בעבירה של הסדר כובל על פי חוק ההגבלים העסקיים, ובעבירות נלוות לה, אם יהיה הראשון שפנה לרשות ומסר לה את מלוא הפרטים הידועים לו בקשר להסדר הכובל שהוא היה מעורב בו ובכפיפות לתנאי התכנית, המצורפות כנספח להנחיה זו (להלן - תוכנית החסינות).
 2. תוכנית החסינות, בדומה להסדרי עד מדינה, מבטאת איזון בין שני אינטרסים, אשר אינם עולים תמיד בקנה אחד. האינטרס האחד הוא כי חוטא לא יצא נשכר, וכי כל מי שנמצא מפר את הדין יעמוד למשפט וייענש. מנגד עומד האינטרס האחר בקידום אכיפת הדין הפלילי בצורה יעילה ובאופן שיאפשר גילוי רחב יותר ומלא יותר של עבירות פליליות וקיצור הליכי ההעמדה לדין.
 3. תוכנית החסינות תואמת, ככלל, לעקרונות שנקבעו בפסיקה ובמדיניות התביעה הכללית בנושא עד מדינה. חידושה הוא בכך שהיא מאפשרת לעבריינים ליזום את הפנייה לרשות ולחשוף קרטלים אשר המדינה לא היתה מודעת להם כלל, כאשר מנגד מעניקה המדינה מראש - במסגרת תוכנית החסינות לה ניתן פומבי - התחייבות למתן חסינות מפני העמדה לדין. ניסיון העשיר של מערכות משפט אחרות שאימצו תוכנית חסינות לעבירות קרטל, ובראשן מערכת המשפט של ארצות הברית ושל הנציבות האירופית, מלמד כי מתן חסינות מלאה ואוטומטית מפני העמדה לדין, להבדיל מהתחייבות להקלה בלבד, הוא תנאי חיוני להצלחתה של תוכנית החסינות ולאפקטיביות שלה במניעת החבירה לקרטלים מלכתחילה, וב"שבירתם" של קרטלים קיימים.
- הדבר נובע, בין היתר, מאופייה הייחודי של עבירות הקרטל. עבירת הקרטל היא עבירה נמשכת המסבה נזק ארוך טווח לציבור ולמשק, והיא מבוססת על קשר בין אנשי עסקים. תוכנית החסינות היא אמצעי לזעזע את שיווי המשקל שבין חברי הקרטל השונים, וליצור עבורם תמריץ להיות הראשונים הפונים לרשות ומדווחים על הקרטל, תוך שניתנת למדווח הראשון הוודאות, שבאם יעמוד בכל תנאי התכנית, יוכל לזכות בחסינות מלאה.

4. יודגש כי תכנית החסינות מבטיחה חסינות מלאה רק במקרים המצדיקים זאת. חסינות מוחלטת מפני העמדה לדין תינתן רק למי שיענה על כל דרישות התכנית. חסינות כאמור תינתן רק לאחד מחברי הקרטל, והיא נועדה לאפשר העמדה לדין של כל יתר חברי הקרטל, אשר לולא תוכנית החסינות לא היו נתפסים כלל, ולמצער היו נתפסים לאחר חלוף זמן, תוך שהם גורמים נזקים מתמשכים לצרכנים ולמשק הישראלי.
5. תכנית החסינות, המצורפת כנספח להנחיה זו, הוכנה על-ידי רשות ההגבלים העסקיים, בשיתוף וסיוע פרקליטות המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, וקיבלה את אישור היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.

נספחתכנית חסינותתוכן עניינים

1.	מבוא	3
2.	התנאים להענקת חסינות	3
3.	חסינות אגב חקירה אחרת	5
4.	הליך החסינות	5

1. מבוא

אחד מיעדיה המרכזיים של רשות ההגבלים העסקיים ("הרשות") הוא חשיפתם של הסדרים כובלים בין מתחרים והעמדת המעורבים בהם לדין פלילי. במסגרת קידום מטרותיה, רשות ההגבלים העסקיים מכריזה על תכנית חסינות: כל אדם לרבות תאגיד, מנהל בתאגיד או עובד בו, יזכה בחסינות מפני העמדה לדין בעבירה של הסדר כובל על פי חוק ההגבלים העסקיים, אם יהיה הראשון שפונה לרשות ומוסר לה את מלוא הפרטים הידועים לו בקשר להסדר הכובל שהוא מעורב בו ("החסינות").

2. התנאים להענקת חסינות

החסינות תינתן בהתאם לתנאים ולכללים הבאים:

2.1. תוכנית החסינות חלה רק על העמדה לדין בעבירת הסדר כובל בין מתחרים וכן על

עבירות של השמדת ראיה, שיבוש מהלכי משפט, הדחה בחקירה, הדחה בעדות והטרדת עד המנויות בחוק העונשין, התשל"ז - 1977, שנעברו בקשר לעבירת הסדר כובל כאמור. חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 קובע שורה נוספת של עבירות. תוכנית החסינות לא תחול בקשר לעבירות נוספות אלה, או בקשר לכל עבירה אחרת המצויה מחוץ לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, למעט כמפורט לעיל.

תוכנית החסינות חלה על הסדר כובל מסוג של קרטל. קרטל, לצורך מסמך זה, הוא הסדר בין מתחרים, שבמסגרתו מתאמים המתחרים ביניהם את המחירים, קובעים מכסות או מחלקים את השוק ביניהם לפי אזורים, לקוחות או סוגי מוצרים. תיאומים אלה עשויים להתבצע במישרין בין המתחרים לבין עצמם או באמצעות צד שלישי, כגון ספק המספק את תוצרתו למתחרים או לקוח שלהם. על עבירת הסדר כובל מסוג "קרטל" נמנה גם תיאום מכרזים בין מתחרים, כגון הסדר בין מתחרים בו מתאמים המתחרים את זהותו של הזוכה, את זהות אלה אשר יגישו הצעות למכרז או את גובה מחיר ההצעות.

- 2.2. **חסינות תינתן רק לפונה הראשון** אל הרשות מבין המעורבים בקרטל, אשר עומד בכל התנאים כמפורט בתוכנית זו.
- 2.3. **החסינות תינתן, רק אם הפונה ימסור לרשות באופן מלא את כל המידע הידוע לו**, את כל הראיות המצויות בשליטתו וכן את כל המידע והראיות שיגיעו לרשותו בקשר לקרטל שהוא מעורב בו, ובלבד שמדובר במידע ובראיות של ממש.
- 2.4. **חסינות תינתן רק אם מוסר המידע בדבר הקרטל פנה בשעה שעדיין לא נפתחה חקירה גלויה בעניין.**
- 2.5. כאשר מוסר המידע הוא תאגיד, הפניה של התאגיד לרשות צריכה להיות בעקבות החלטה ברורה ומחייבת של התאגיד לפנות לרשות ולמסור לה את המידע הנדרש, להבדיל מפניה של מנהל או עובד בודד בתאגיד. במקרה כזה, כאשר עומד התאגיד בכל יתר התנאים לקבלת חסינות, יזכו בחסינות הן התאגיד עצמו והן מנהליו ועובדיו, למעט עובדים ומנהלים אשר אינם משתפים פעולה עם הרשות בצורה מלאה כמפורט בסעיף 2.8 להלן. מידת שיתוף פעולה של תאגיד תיבחן על פי מספרם, מעמדם, חשיבותם ומידת מעורבותם בקרטל של מנהלי התאגיד ועובדיו המשתפים פעולה.
- 2.6. כאשר אין פניה כאמור לרשות מטעם התאגיד, רשאי מנהל או עובד בתאגיד, בעבר או בהווה, לפנות לרשות ולמסור את המידע שלא על דעת התאגיד ולזכות בחסינות אישית, אם יתקיימו בו כל יתר התנאים הדרושים לקבלת חסינות.
- 2.7. **חסינות תינתן רק למי שהפסיק את חלקו או השתתפותו בקרטל.** הפונה לרשות לקבלת חסינות לא יגלה לצד שלישי (למעט לבא כוחו) את עצם הפניה, עד שלא קיבל לכך את הסכמת הרשות. אופן הפסקת חלקו או השתתפותו של הפונה לרשות בקרטל יתואם עם הרשות ויעשה על דעתה ובהתאם להנחיותיה. אין באמור לעיל כדי למנוע את האפשרות של מי שהפסיק את מעורבותו בקרטל קודם לפנייתו לרשות וללא קשר לפנייה האמורה, לקבל חסינות בהתאם לתוכנית זו.
- 2.8. **קבלת החסינות מותנית בשיתוף פעולה מלא ומתמשך עם הרשות.** שיתוף פעולה זה צריך שיכלול מסירת המידע המצוי בידי הפונה לקבלת חסינות, על דרך של הודעות אמת מלאות ומפורטות ובכלל זה מסמכים הקשורים בקרטל ושמות המעורבים בו. אם מדובר בתאגיד הפונה לרשות לקבלת חסינות ימסרו ההודעות על ידי עובדיו ומנהליו הנוגעים לעניין. כמו כן על הפונה לנהוג בהתאם להוראות הרשות בתקופת החקירה ולאחריה, לסייע לה בחקירה ולמסור עדות מלאה בקשר עם הקרטל, אם וככל שיידרש הדבר.
- 2.9. **חסינות לא תינתן אם מוסר המידע הוא המנהיג המובהק של הקרטל.** לעניין סעיף זה "המנהיג המובהק של הקרטל" משמעו מי שבמובהק יזם את הקמתו של הקרטל או אילץ אחרים ליטול בו חלק, או שהיה לו התפקיד הדומיננטי ביותר בו.
- 2.10. **במקרים בהם ניתן וראוי לפצות את נפגעי העבירה, תתנה הרשות את מתן החסינות לפונה בפיצוי כאמור.**

2.11 חסינות לא תינתן למי שהורשע בעבר בעבירת קרטל, או למי שקיבל חסינות על פי תוכנית זו בעבר.

3. חסינות אגב חקירה אחרת

תאגיד, מנהלו, עובדו או כל גורם אחר רשאי לפנות אל הרשות תוך כדי או אגב חקירה המתנהלת נגדו על ידי הרשות ולמסור לה את מלוא הפרטים בקשר לקרטל אחר, שאינו קשור בחקירה המתנהלת נגדו. במקרה כזה יהיה מוסר המידע זכאי לחסינות מפני העמדה לדין בקשר לקרטל האחר אשר את פרטיו הוא מסר, ובלבד שעמד בכל התנאים כמפורט בסעיף 2 לעיל. כמו כן תראה הרשות במסירת המידע כמפורט לעיל נסיבה לקולא בכל הקשור בחקירה התלויה ועומדת כנגד אותו גורם, ובלבד שלא הקשה או הפריע לחקירה המתנהלת על ידי הרשות.

4. הליך החסינות

4.1 פנייה של תאגיד או של יחיד לקבלת חסינות תיעשה לראש מחלקת החקירות ברשות. ראש מחלקת חקירות יעביר את דבר הפנייה לידיעת הממונה על הגבלים עסקיים והיועץ המשפטי ברשות או סגנו האחראי על אכיפה פלילית.

4.2 תאגיד או יחיד הפונה לרשות בבקשת חסינות, יצייד את הרשות בפרטים ומידע אודות הקרטל, במידה שתספיק לרשות לבחון את התאמתו לתכנית החסינות. אם תחליט הרשות, כי הפונה אינו מתאים לקבלת חסינות, המידע כאמור לא יוגש כראיה נגדו על ידי המדינה, ובלבד שהפניה לרשות נעשתה בתום לב.

4.3 קבלת חסינות מאת הרשות כפופה לאישור הממונה על הגבלים עסקיים ולאישור פרקליט מחוז, כי התקיימו כל התנאים לקבלת חסינות כאמור.

4.4 לאחר שתבחן הרשות את התקיימות כל התנאים לקבלת חסינות, יחתום ראש מחלקת חקירות עם הפונה הסכם כתוב, אשר יהיה על דעת הממונה ופרקליט מחוז.

4.5 אם יפר הפונה הפרה מהותית את הסכם החסינות שיחתם בינו לבין הרשות, או יספק מידע כוזב או מטעה, תהא הרשות רשאית, על דעת הממונה ולאחר קבלת אישורו של פרקליט מחוז, להפסיק את חסינותו ולהשתמש במידע שמסר כראיה נגדו.

אין בקיומה של תכנית החסינות כדי לגרוע מאפשרותה של המדינה להגיע להסדרי טיעון והסדרי עד מדינה שלא על פי תוכנית זו.