

הנחיה מספר 16.1 – עקרונות בכתיבת כתב הגנה מטעם המדינה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כ"ב טבת תשע"ט, 30 דצמבר 2018	1 ינואר 1994; 1 ינואר 2003; 7 יוני 2004; 18 מרץ 2007; 1 אוגוסט 2011

16.1 עקרונות בכתיבת כתב הגנה מטעם המדינה

מטרת הנחיה זו להתוות עקרונות בנוגע לכתיבת כתב הגנה מטעם המדינה.

א. עקרונות כלליים בייצוג המדינה

1. הפרקליטים המשרתים בפרקליטות המדינה מופקדים על ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בפני ערכאות המשפט.
2. בתפקידו כמייצג המדינה והאינטרס הציבורי על הפרקליט לחתור לחשיפת האמת ולהצגתה בפני בית המשפט, באופן המקיים את אמון בתי המשפט והציבור בו ובפרקליטות המדינה.
3. המדינה היא "גוף אחד" ועמדת המדינה היא אחת. ככלל, יש להימנע ממצבים שבהם המדינה תטען טענות סותרות בהליכים שונים.

ב. כתב הגנה - המסגרת החוקית ועקרונות כלליים:

כתב הגנה - כללי

4. כתבי הטענות תוחמים את הפלוגתאות בהליך ומתווים את גדרי הדיון.
5. תחימת הפלוגתאות העובדתיות כנדרש, מאפשרת לבעלי הדין ללמוד מהן העובדות השנויות במחלוקת הדורשות הוכחה, ומהן העובדות שאינן שנויות במחלוקת ואינן דורשות הוכחה, ומאפשרת לוודא כי רק ראיות רלוונטיות ונדרשות תוגשנה, תוך מיקוד הטענות במחלוקות האמתיות.
6. תחימת הפלוגתאות בכתבי הטענות באופן ברור, תורמת אפוא לייעול הליך בירור האמת, ומונעת בזבוז משאבים ציבוריים וזמן שיפוטי.

כתב הגנה – עיקרים כלליים

פרק זה מפנה לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984. ביום 5.9.2018 נחתמו תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, הצפויות להיכנס לתוקף ביום 5.9.2019. מעת כניסת התקנות החדשות לתוקפן, ועד לעדכונה בפועל של הנחיה זו בהתאם, יש לקרוא את החלקים הרלוונטים בהנחיה זו בראי התקנות החדשות.

7. תקנה 71(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן: "תקסד"א"), קובעת כי על כתב טענות להכיל את הרצאת העובדות המהותיות בלבד, שבעל הדין מסתמך עליהן בתביעתו או בהגנתו, לפי העניין, אך לא את הראיות הבאות להוכיחן.

8. תקנה 75 לתקסד"א קובעת כי על בעל דין לצרף לכתב טענותיו העתק של כל מסמך הנוכח בו, זולת אם אינו מצוי בידו או בשליטתו.

9. תקנות 83-86 לתקסד"א מתייחסות להכחשות בכתב הגנה, וקובעות כדלקמן:

83. כל טענת עובדה שלא הוכחה בכתב הגנה או בכתב הגנה שכנגד במפורש או מכללא, או שלא נאמר עליה כי אין מודים בה, רואים אותה כטענה שמודים בה, זולת אם היא נטענת נגד פסול-דין, אך בית המשפט רשאי, לפי שיקול דעתו, לדרוש שעובדות כאמור יוכחו שלא על דרך ההודיה האמורה.

84. על אף האמור בתקנה 83 אין צורך בהכחשה לענין שיעור דמי הנזק, ולעולם יראו אותו כשנוי במחלוקת זולת אם הודו בו במפורש, בין אם הוגש כתב הגנה או כתב הגנה שכנגד ובין אם לאו.

85. לא די בהכחשה כללית אלא חייב בעל דין לדון במפורש בכל טענה שבעובדה שאין הוא מודה באמיתותה, חוץ מטענה לדמי נזק.

86. בעל דין המכחיש בכתב טענותיו עובדה שבעל הדין שכנגד טוען לה בכתב טענותיו הוא, לא יעשה זאת על דרך ההתחמקות, אלא ישיב לגופו של ענין; לדוגמה – אם הטענה היא שקיבל סכום כסף פלוני, לא די שיכחיש קבלת אותו סכום, אלא צריך שיכחיש כי קיבל אותו סכום או כל חלק ממנו, או שיציין כמה קיבל; נטענה עובדה אגב תיאור נסיבותיה, לא די שיכחיש אותה לגבי אותן נסיבות בלבד.

10. אין האמור בא לגרוע מהוראות דין נוספות, בכלל זה הוראות מיוחדות שונות בתקסד"א לגבי טענות פרטניות מסויימות הנטענות בכתבי טענות ולגבי מצבים פרטניים שונים. הפרקליט יתן דעתו להוראות הדין השונות ויפעל בהתאם להן.

ג. הוראות כלליות

11. על הפרקליט להידרש לתשתית העובדתית הרלוונטית לתביעה, בכלל זה לכל טענה עובדתית המופיעה בכתב התביעה. יש לפעול לברר עם הגורמים הרלוונטיים טענות עובדתיות הנטענות בכתב התביעה אשר אין ידיעה מספקת בדבר נכונותן בטרם כתיבת כתב ההגנה.¹

¹ וראו גם סעיף 11(ג) להנחיה 6.1001 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר: "הגשת תביעות בשם המדינה וטיפול בתובענות המוגשות נגדה – נוהל", הקובע כי על הלשכה המשפטית של המשרד הנתבע להמציא לפרקליטות התייחסות בכתב לעובדות ולטענות המצוינות בכתב התביעה, לא יאחר מעשרה ימים לפני המועד הקבוע להגשת

12. על הפרקליט לחתור, במידת האפשר, לכך שיהא בידי המדינה להציג כבר בכתב ההגנה, גרסה עובדתית פוזיטיבית מטעם המדינה, ולא להסתפק בהכחשות בלבד.

13. לא תוכחשנה טענות שאמתותן איננה שנויה במחלוקת.

14. לא תוכחשנה טענות העולות בקנה אחד עם ראיות משכנעות המצויות בידי המדינה.

15. על מגבש כתב ההגנה לזכור כי, ככלל, עמדת המדינה היא אחת והמדינה "מדברת בקול אחד". כלל זה חל גם כאשר במקביל להליך האזרחי מתנהל הליך פלילי או משמעותי הקשור לעניין. הוראות מפורטות ביחס למקרים אלו מובאות בהנחיית פרקליט המדינה 16.11 בדבר "גיבוש כתב הגנה מטעם המדינה עת קיים הליך פלילי או משמעותי מקביל".

כלל זה חל גם כאשר התביעה מוגשת נגד משרדי ממשלה שונים, וקיימת מחלוקת ביניהם בשאלות המתעוררות בנוגע לתביעה. במקרה שכזה יכריע במחלוקת פרקליט המחוז בו הוגשה התביעה.²

16. נוכח זאת שהפרקליט פועל כמייצג המדינה והאינטרס הציבורי, כתב ההגנה ינוסח בממלכתיות, תוך מתן הכבוד הראוי לערכאה השיפוטית, שמירת כבודם של בעלי הדין האחרים ובאי-כוחם, ותוך שהפרקליט נותן הדעת לכך שכתב ההגנה מוגש מטעם מדינת ישראל.

17. טיוטת כתב ההגנה תובא לעיון הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הרלוונטי, להערותיה, והעתק מכתב ההגנה שהוגש יישלח מיד לאחר הגשתו ללשכה המשפטית.³

18. כתב הגנה במקרים המעוררים מורכבות או רגישות מיוחדת, או במקרים בעלי השלכות רוחב משמעותיות, טעון אישור פרקליט מחוז או פרקליט בכיר אחר במחוז, לפי העניין, ואלו, במידת הצורך, יתאמו העמדה גם עם מנהל המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), ובמידת הצורך גם עם גורמים נוספים, ובכלל זה, מחלקת ייעוץ וחקיקה.

כתב הגנה. ההתייחסות תכלול את תגובת המשרד לעובדות ולטענות המצויינות בכתב התביעה. כן ייבחן הצורך בהגשת תביעה שכנגד או הודעה לצד ג', במקרים המתאימים. לתגובת המשרד יצורפו כל המסמכים הרלוונטיים לתביעה וכן רשימת עובדי המשרד הבקיאיים בשאלות נשוא התביעה והמוצעים כעדים אפשריים, והכל כקבוע שם.

² בהתאם לקבוע בעניין זה בפרק ג' להנחיה 6.1001. להנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנ"ל.

³ בהתאם להוראת סעיף ב(2)(3) להנחיה 6.1001. להנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנ"ל.

ד. הוראות נוספות

19. הפרקליט ישים ליבו לכך שטענות מסוימות, לרבות טענת התיישנות, יש להעלות בהזדמנות הראשונה. במקרה בו המדינה מבקשת לטעון טענת התיישנות, הפרקליט יפעל בהתאם להנחיה 16.8 להנחיות פרקליט המדינה בדבר: "העלאת טענת התיישנות על ידי המדינה".

20. במקרה בו עובד המדינה נתבע אישית, אם לצד המדינה ואם לבדו, הפרקליט ישים ליבו להנחיה 16.5 להנחיות פרקליט המדינה בדבר: "אחריות שילוחית של המדינה וחסינות עובדי ציבור בנזיקין" (ככל שמדובר בתביעת נזיקין), ולהנחיה 16.6 להנחיות פרקליט המדינה בדבר: "ייצוג עובדי מדינה וכיסוי חבותם בתביעות אזרחיות", ויפעל בהתאם להן.

הוראות הנחיה זו תחולנה גם על הגשת כתב הגנה מטעם עובד מדינה שהוחלט על ייצוגו בהתאם להנחיה 16.6 להנחיות פרקליט המדינה, וזאת בין אם העובד נתבע לבדו ובין אם הוא נתבע לצד המדינה.

ה. גיבוש כתב הגנה מטעם המדינה עת קיים הליך פלילי או משמעתי מקביל

21. הוראות פרטניות בנוגע לגיבוש כתב הגנה במקרים בהם קיים הליך פלילי או משמעתי מקביל להליך האזרחי, קבועות בהנחיית פרקליט המדינה 16.11.

ו. קושי בגיבוש כתב ההגנה במועד

22. ככלל, הגשת כתב הגנה היא הכרחית לשם התנעתו של ההליך המשפטי, ועיכוב בהגשתו מוביל לעיכוב בבירורו של ההליך.

23. לצד כך, לא פעם הבירור העובדתי הנדרש להגשת כתב הגנה מטעם המדינה הוא מורכב מאוד. הליכים משפטיים רבים בהם המדינה נתבעת מתייחסים להשתלשלות עובדתית רבת שנים, קיים קושי לאתר את המידע, לעיתים מעורבים מספר משרדים ממשלתיים ולא פעם עובדי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים אינם משרתים עוד בתפקידם. מעבר לכך הפרקליטים והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מצויים תחת עומס עבודה רב.

24. מצב דברים זה מקשה באופן ממשי, במקרים רבים, על עריכת הבירור העובדתי כנדרש בתוך פרק הזמן הקצוב להגשת כתב הגנה.

25. החובה שהמדינה רואה לעצמה, כמפורט בהנחיה זו, לערוך בירור עובדתי כדבעי בטרם הגשת כתב הגנה, אשר מייעל את ההליך - מחד גיסא, והמורכבות האמורה באיתור ובגיבוש החומר הרלוונטי - מאידך גיסא, יוצרים אפוא במקרים רבים, קושי בגיבוש כתב ההגנה במועד, הדורש את מציאת האיזון הראוי בין השיקולים השונים.

26. לאור האמור, ינהג הפרקליט כדלקמן :

א. הפרקליט יפעל ככל הניתן להגשת כתב הגנה במועד ולצמצום בקשות הארכה המוגשות מטעם המדינה.

ב. עלה בידי הפרקליט לגבש תשתית עובדתית, ואולם, חרף מאמצים שננקטו בעניין, נותרו חסרים עובדתיים נקודתיים שלא עלה בידו לבררם - ההחלטה האם להגיש בקשת ארכה לצורך בירור החסרים הנקודתיים, או שמא, על מנת שלא להביא לעיכוב בבירור ההליך, להגיש כתב הגנה תוך הכחשת טענות עובדתיות שטרם התאפשר לבררן - תעשה בהתאם למכלול נסיבות העניין. בכלל זה יש לבחון את אופי החסרים העובדתיים המדוברים, האם הוגשו בקשות ארכה קודמות בתיק, מידת הדחיפות שבבירור התיק, וכל נסיבה רלוונטית אחרת. החלטה על הגשת כתב הגנה במצב דברים שכזה תעשה בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר, והיא טעונה אישור מנהל המחלקה או מרכז התחום ביחידה. במקביל, יעמוד הפרקליט על קבלת ההשלמות הנדרשות מן הלשכה המשפטית של המשרד הנוגע לדבר, ובמקרה הצורך, יבקש לתקן את כתב ההגנה.

ג. מקום בו חרף מאמצים שננקטו, לא התקבלה עמדת המשרד הממשלתי הנוגע בדבר, או שקיימים חסרים עובדתיים משמעותיים ומהותיים, ולא קיימת בידי הפרקליט תשתית עובדתית רלוונטית מספיקה - ככלל ובכפוף לבחינת מכלול נסיבות העניין, לא יהא מנוס מהגשת בקשות ארכה מטעם המדינה עד לקבלת התייחסות מספקת מן המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. במקרה שכזה, ובמקביל להגשת בקשת ארכה, יש לעדכן את הממונה על הפרקליט, ובמידת הצורך את פרקליט המחוז, לצורך מעורבותם בעניין, על מנת שינחו כיצד לפעול, ובכלל זה, העמדת המשרד הממשלתי הנוגע בדבר על הסיכון בקבלת פסק דין בהעדר הגנה.

ז. תביעה שהוגשה על ידי רשות מקומית או חברה ממשלתית

27. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1200 בדבר : "התדינות בין המדינה לבין רשויות מקומיות", בטרם הגשת תביעה על ידי המדינה נגד רשות מקומית, ייעשה בירור מוקדם בין הנוגעים בדבר על מנת לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא שבמחלוקת ללא היוזקות לערכאות, מטעמים של תקינות ציבורית וחסכון במשאבי ציבור. משרד הפנים הורה בהנחיותיו כי תקויים הדדיות בנושא זה, היינו שלא תוגש תביעה אזרחית נגד רשות מרשויות המדינה על ידי רשות מקומית, בטרם נערך בירור, כמוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

28. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1202 בדבר : "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין חברה ממשלתית לבין גוף ממשלתי אחר", מן הראוי כי חברה ממשלתית תעשה כל מאמץ כדי ליישב סכסוך משפטי בינה לבין המדינה, תאגיד ציבורי או חברה ממשלתית אחרת, שלא

על ידי הגשת תביעה לבית המשפט, תוך התוויית הדרך המומלצת לכך, וזאת מטעמים של תקינות ציבורית וחסכון במשאבי ציבור.⁴

29. משכך, ככל שהוגשה נגד המדינה תביעה על ידי רשות מקומית, או על ידי חברה ממשלתית, בלא שנערך טיפול מוקדם כמותווה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה האמורות, על הפרקליט ליידע בכך את פרקליט המחוז, ועל דעתו להסב את תשומת לב בא-כוח הרשות המקומית, או בא-כוח החברה הממשלתית, לפי העניין, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה הרלוונטית. במידת הצורך, ובהתאם להנחיית פרקליט המחוז, יש ליידע בעניין גם את היועץ המשפטי של הרשות המקומית, או מנהל רשות החברות הממשלתיות, לפי העניין, וגורמים רלוונטיים נוספים לפי העניין.

ח. שונות

30. אין באמור בהנחיה זו כדי לפגוע בזכותה של המדינה להגיש תביעה שכנגד או לשלוח הודעה לצד שלישי, במקרים המתאימים, כמפורט גם בהנחיה 16.7 להנחיות פרקליט המדינה בדבר: "הגשת תביעה שכנגד ומתן הודעה לצד שלישי על ידי המדינה".

31. בתיקים המטופלים בפיקוח היחידה לאכיפה אזרחית או על ידה, הרי שבמקום אישור פרקליט מחוז הנדרש בהנחיה זו, יידרש אישור מנהל היחידה לאכיפה אזרחית.

⁴ וראו גם הנחיה 6.1201 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה המנחה את המדינה לנסות ולהימנע ככל הניתן מהגשת תביעה נגד הגופים האמורים.