

הנחיה מספר 16.11 – גיבוש כתב הגנה מטעם המדינה עת קיים הליך פלילי או משמעותי מקביל	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

16.11 גיבוש כתב הגנה מטעם המדינה עת קיים הליך פלילי או משמעותי מקביל¹

מטרתה של הנחיה זו להתוות עקרונות בגיבוש כתב הגנה מטעם המדינה עת קיים הליך פלילי או משמעותי מקביל להליך האזרחי. הנחיה זו נועדה להוסיף על ההוראות הקבועות בהנחיה 16.1 להנחיות פרקליט המדינה הקובעת עקרונות כלליים בכתיבת כתב הגנה מטעם המדינה, ואינה גורעת מהן.

א. כללי

1. בהנחיה זו, המונח "הליך משמעותי" מתייחס להליכים משמעותיים הננקטים על ידי המדינה.
2. ניהול הליך אזרחי שבו המדינה נתבעת, במקביל או בעקבות הליכים פליליים או משמעותיים המופנים נגד עובד מדינה, שלוח של המדינה או אורגן של המדינה, בקשר עם נושא התביעה האזרחית, מעורר מורכבות, ודורש תשומת לב מיוחדת (הליך פלילי או משמעותי: לרבות חקירה).
3. עמדת המדינה ונוסח כתב ההגנה במקרים אלה יתואמו עם הגוף החוקר, או הגוף התובע, לפי העניין (במקרה של חקירה - האחראי על החקירה, במקרה של הליך פלילי המנוהל על ידי הפרקליטות - הפרקליט הפלילי; במקרה של הליך פלילי המנוהל על ידי גוף אחר - כגון המשטרה - התובע מטעם אותו גוף יחד עם הייעוץ המשפטי של אותו גוף, לפי העניין; במקרה של הליך משמעותי המנוהל מטעם המדינה - התובע המשמעותי). העמדות תגובשנה גם תוך התייעצות עם הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הרלוונטי והן טעונות אישור פרקליט מחוז או פרקליט בכיר מטעמו שמונה לצורך כך.
4. במקרה של מחלוקות בין פרקליט המחוז האזרחי לבין פרקליט המחוז הפלילי (או מקבילו בגוף תביעה אחר), יובא העניין להכרעה של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), בתיאום עם המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).

¹ הנחיה זו מקורה בהנחיה 16.1 בדבר: "הגבלות בניסוח כתב הגנה". ביום 30.12.2018 עודכנה הנחיה 16.1 ובמסגרת זו פוצלה גם לשתי הנחיות - הנחיה 16.1 בדבר: "עקרונות בכתיבת כתב הגנה מטעם המדינה", והנחיה 16.11 בדבר: "גיבוש כתב הגנה מטעם המדינה עת קיים הליך פלילי או משמעותי מקביל".

ב. הוראות לעניין כתב הגנה שיש להגישו בעת שטרם גובשה החלטה בתיק פלילי או משמעתית**המתנהל במקביל**

5. במקרה שבו מנוהלת חקירה פלילית או משמעתית הקשורה לתביעה האזרחית, והחקירה טרם הסתיימה, או במקרה שבו נוהלה חקירה פלילית או משמעתית שהסתיימה, אך טרם גובשה החלטה אם להגיש כתב אישום פלילי או תובענה משמעתית, יש לשקול את האפשרות להגיש בקשה לעיכוב ההליך האזרחי. האפשרות להגיש בקשה לעיכוב ההליך האזרחי תיבחן תוך התייעצות עם הגוף התובע.

6. בהתאם להלכה, ככלל, קיומו של הליך פלילי אינו מצדיק, כשלעצמו, עיכוב של הליך אזרחי המתנהל באותו עניין. עקרונית, נראה כי אותו כלל יחול גם לגבי הליך משמעתית. לצד כך ישנם מקרים אשר קמה בהם הצדקה לעיכוב ההליך האזרחי, ויש לבחון כל מקרה בהתאם לנסיבותיו.² לנוכח האמור, בעת בחינת השאלה האם יש להגיש בקשה לעיכוב ההליך האזרחי, יש לשקול, בין היתר, את השיקולים הבאים: מידת הזהות בין השאלות המתעוררות בשני ההליכים; מידת ההשפעה או הפגיעה האפשרית של ניהול ההליך האזרחי על החקירה או ההליך הפלילי או המשמעתית; השלב בו נמצאת החקירה הפלילית או המשמעתית; השלב בו נמצא ההליך האזרחי; מידת ההשפעה של העדר היכולת למסור ראיות מהתיק הפלילי לצורך ההליך האזרחי על ניהול ההליך האזרחי וכיו"ב. ככלל, ככל שנראה כי ניהול ההליכים במקביל יפגע בחקירה או בהליך הפלילי או המשמעתית - הנטייה תהיה לבקש עיכוב ההליך האזרחי.

7. במקרים שבהם מגיע הפרקליט למסקנה כי יש הצדקה להגשת בקשה לעיכוב ההליך האזרחי, תוגש בקשה מתאימה. משך תקופת העיכוב המתבקשת יהיה עד לגיבוש החלטה בעניין הפלילי/המשמעתית, או עד למועד מוקדם יותר, בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה, בשים לב גם לזכות הגישה לערכאות ולזכותו של התובע לברר את תביעתו. במקרים המתאימים יובהר בבקשה כי היא מוגשת על ידי הפרקליטות בכובעה כתביעה הכללית, להבדיל מכובעה כמייצגת את המדינה בהליך האזרחי. במקרה שבו בתום הבחינה מתקבלת החלטה על הגשת כתב אישום/קובלנה משמעתית, תיבחן הגשת בקשה נוספת לעיכוב הליכים, בהתאם להוראות סעיפים 10-13 להנחיה זו.

8. בקשה לעיכוב ההליך האזרחי תוגש באישור פרקליט המחוז האזרחי או פרקליט בכיר מטעמו שמונה לצורך כך, וכן, במקרה של הליך פלילי - אישור פרקליט המחוז הפלילי או פרקליט בכיר שהוא מינה מטעמו לצורך כך, או אישור ראש יחידת התביעות הרלוונטית או תובע בכיר שמונה על ידו לצורך כך, לפי העניין. במקרה של הליך משמעתית - יידרש אישור ראש יחידת

² רע"א 854/97 לופטין נ' מוניקה תכשיטים בע"מ (פורסם בנבו, 9.8.2010); רע"א 896/16 איקוטיק דיגיטל וויז'ן בע"מ נ' המועצה הישראלית צריכה (1951) בע"מ (פורסם בנבו, 4.5.2016); ע"א 2173/05 היועץ המשפטי לממשלה נ' B.G Assistntce LTD (פורסם בנבו, 13.2.2006).

המשמעת הרלוונטית. העמדה טעונה התייעצות גם עם מרכז "תחום אזרחי-פלילי" במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה.

9. בכל מקרה שבו ההליך האזרחי לא מעוכב ויש להגיש כתב הגנה במקביל לניהול חקירה פלילית או משמעתית הקשורה לתביעה האזרחית או כאשר טרם גובשה החלטה האם להגיש כתב אישום או תובענה משמעתית, יש לנהוג כדלהלן:

א. בכתב ההגנה תצוין העובדה כי מתנהלת חקירה או שהתנהלה חקירה פלילית או משמעתית, וטרם גובשה החלטה, וזאת בתנאי שהתקבל אישור הגוף החוקר או הגוף התובע, לפי העניין, לציין זאת.

ב. בכפוף לאמור בסעיף קטן א', ניתן להכחיש – במקרים המתאימים – טענות עובדתיות, המופיעות בכתב התביעה, תוך ציון העובדה שההכחשה נעשית בשלב זה, עד להחלטה שתתקבל במישור הפלילי או המשמעתית בעקבות תוצאות החקירה.

ג. בכל מקרה אין לטעון לגרסה עובדתית אשר בבירור אינה מתיישבת עם ראיות משכנעות המצויות בידי המדינה.

ג. הוראות לעניין כתב הגנה שיש להגישו לאחר שהוגש כתב אישום או תובענה משמעתית בהליך מקביל, ובטרם הסתיים ההליך הפלילי או המשמעתית בפסק דין חלוט

10. במקרה שבו נדרשת הגשת כתב הגנה לאחר הגשת כתב אישום או תובענה משמעתית ובטרם הסתיים ההליך הפלילי או המשמעתית בפסק דין חלוט, עשוי להתגלע הקושי הבא: מצד אחד, המדינה היא "גוף אחד", ולפיכך, אין זה ראוי כי היא תטען בכתב ההגנה בהליך האזרחי טענות עובדתיות הסותרות את טענותיה שנטענו לגבי אותו אירוע עצמו כתובענה כמאשימה בכתב האישום הפלילי או בתובענה המשמעתית, וזאת כשההליך הפלילי או המשמעתית טרם הסתיים בפסק דין חלוט. מצד שני, הודאה בטענות עובדתיות בהתאם ולנוכח הנתען בכתב האישום, או התובענה, עשויה להביא להטלת אחריות על המדינה כבר בשלב שלאחר הגשת כתב ההגנה (ככל שיש בהודאה זו כדי לבסס את חבות המדינה), וזאת, אף שקיימת אפשרות, כי טענות המדינה תתבררנה במהלך ההליך הפלילי או המשמעתית כלא נכונות, או תדחנה בפסק דין חלוט. מובן כי תוצאה זו אינה רצויה.

11. כאמור בהתאם להלכה, ככלל, קיומו של הליך פלילי אינו מצדיק, כשלעצמו, עיכוב של הליך אזרחי המתנהל באותו עניין, ועקרונית, נראה כי אותו כלל יחול גם לגבי הליך משמעתית. לצד כך, ישנם מקרים אשר קמה בהם הצדקה לעיכוב ההליך האזרחי, ויש לבחון כל מקרה בהתאם לנסיבותיו.³ לנוכח האמור, יש לבחון האם יש הצדקה לעיכוב ההליך האזרחי, וזאת תוך התייעצות עם הגוף התובע. בעת בחינת השאלה האם יש להגיש בקשה לעיכוב ההליך האזרחי, יש לשקול, בין היתר, את השיקולים הבאים: מידת הזהות בין השאלות המתעוררות

³ עניין לופטין, לעיל ה"ש 1; עניין גוסב, לעיל ה"ש 1; עניין איקוטיק דיגיטל וויזן בע"מ, לעיל ה"ש 1, פסקה 8; עניין B.G Assisntnce LTD, לעיל ה"ש 1.

בשני ההליכים; מידת ההשפעה או הפגיעה האפשרית של ניהול ההליך האזרחי על ההליך הפלילי או המשמעתי; השלב בו נמצא ההליך הפלילי או המשמעתי; השלב בו נמצא ההליך האזרחי; האם קיימות ראיות רלוונטיות בתיק הפלילי שלא ניתן עדיין למוסרן לצורך ההליך האזרחי, וכיו"ב.

12. במקרים שבהם מגיע הפרקליט למסקנה כי יש הצדקה להגשת בקשה לעיכוב ההליך האזרחי, תוגש בקשה מתאימה. משך תקופת העיכוב המתבקשת – עד לסיום פרשת התביעה, עד לקבלת פסק דין חלוט, או כל מועד מתאים אחר – ייבחן בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה, בשים לב גם לזכות הגישה לערכאות ולזכותו של התובע לברר את תביעתו. במקרים המתאימים יובהר בבקשה כי היא מוגשת על ידי הפרקליטות בכובעה כתביעה הכללית, להבדיל מכובעה כמייצגת את המדינה בהליך האזרחי.

13. בקשה לעיכוב ההליך האזרחי תוגש באישור פרקליט המחוז האזרחי או פרקליט בכיר מטעמו שמונה לצורך כך, וכן, במקרה של הליך פלילי - אישור פרקליט המחוז הפלילי או פרקליט בכיר שהוא מינה מטעמו לצורך כך, או אישור ראש יחידת התביעות הרלוונטית או תובע בכיר שמונה על ידו לצורך כך, לפי העניין. במקרה של הליך משמעתי יידרש אישור ראש יחידת המשמעת הרלוונטית. העמדה טעונה התייעצות גם עם מרכז "תחום אזרחי-פלילי" במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה.

14. בכל מקרה שבו אין מקום או לא ניתן להביא לעיכוב של ההליכים בתיק האזרחי עד למתן פסק דין חלוט בתיק הפלילי או המשמעתי, יש לנהוג כדלקמן:

א. יש להקפיד לציין בכתב ההגנה את עובדות הגשת כתב האישום או התובענה המשמעתי, תוך פירוט העובדות וההאשמות המיוחסות לנאשם או לנילוון, לפי העניין, ותוך צירוף העתק כתב האישום או התובענה המשמעתי. כל זאת, בכפוף לכללי חיסיון והגנת הפרטיות, ככל שקיימים כאלה בהקשר ספציפי, ולאחר בדיקה כי אין מניעה לעשות כן, שתיערך עם הגוף התובע.

ב. ככל שניתן פסק דין בהליך פלילי או משמעתי, אך פסק הדין אינו חלוט, תצוין עובדה זו בכתב ההגנה, ויצורף העתק מפסק הדין, ככל שלא חל עליו איסור פרסום. אם הוגש ערעור על פסק הדין, תצוין גם עובדה זו בכתב ההגנה, תוך צירוף העתק הודעת הערעור, בכפוף לכללי חיסיון והגנת הפרטיות, ככל שקיימים כאלה בהקשר ספציפי, ולאחר בדיקה כי אין מניעה לעשות כן, שתיערך עם הגוף התובע.

ג. לא תוכחשנה עובדות וטענות המופיעות בכתב התביעה אשר תואמות את העובדות שנטענו בכתב אישום או בתובענה משמעתי או שנטענו בכל שלב אחר של המשפט. מקל וחומר לא תטענה טענות פוזיטיביות הסותרות טענות שנטענו בכתב האישום, בתובענה המשמעתי או במסגרת הליכים אלו. מודגש, כי אם ההליך הפלילי או המשמעתי נמצא כבר בשלב מתקדם, יש לשים לב לאפשרות שהמדינה חזרה בה במהלך ניהול ההליך מעובדות או טענות שנטענו בתחילת ההליך.

ד. אין באמור כדי למנוע הכחשת עובדות וטענות שלא נטענו במסגרת ההליך הפלילי או המשמעותי, והעלאת טענות פוזיטיביות, שאינן סותרות את הנטען בהליך הפלילי או המשמעותי, כגון בדבר אשם תורם מצד התובע, בדבר אשמו של נתבע או של גורם אחר או בדבר העדר קשר סיבתי בין המעשה המיוחס לעובד המדינה לבין הנזק שנגרם.

ה. בכתב ההגנה יצוין כי המדינה מבקשת לשמור לעצמה את הזכות לבקש לתקן את כתב ההגנה לאחר מתן פסק דין חלוט בהליך הפלילי או המשמעותי, בהתאם לממצאים הסופיים שייקבעו בהליך הפלילי או המשמעותי.

ד. הוראות לעניין כתב הגנה, המוגש בעת שקיים פסק דין מרשיע חלוט באותו עניין

15. סעיף 42א(א) לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, קובע כי:

"הממצאים והמסקנות של פסק דין חלוט במשפט פלילי, המרשיע את הנאשם, יהיו קבילים במשפט אזרחי כראיה לכאורה לאמור בהם אם המורשע או חליפו או מי שאחריותו נובעת מאחריות המורשע, ובכלל זה מי שחב בחובו הפסוק, הוא בעל דין במשפט האזרחי."

16. סעיף 42ג לפקודת הראיות קובע ביחס לראיות לסתירת פסק דין חלוט מרשיע כי:

"הוגשה ראיה כאמור בסעיף 42א, לא יהיה המורשע או חליפו או מי שחב בחובו הפסוק רשאי להביא ראיה לסתור, או ראיה שכבר נשמעה או הוגשה במשפט הפלילי, אלא ברשות בית המשפט, מטעמים שיירשמו וכדי למנוע עיוות דין."

17. בין אם אחריות המדינה נובעת מאחריות המורשע ובין אם לאו, ובין אם מדובר בפסק דין שניתן בהליך פלילי או משמעותי – ככלל, אין להכחיש בכתב הגנה המוגש מטעם המדינה טענות עובדתיות, המופיעות בכתב התביעה, אשר תואמות קביעות של ערכאה שיפוטית שנקבעו בפסק דין מרשיע וחלוט.

18. כחריג לכלל האמור, בכפוף לאישור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), מותר להכחיש טענות עובדתיות שנכללו בכתב תביעה, שאומצו בפסק דין חלוט, אם התגלו ראיות חדשות שלא היו ידועות לתובע בהליך הפלילי או המשמעותי, אשר לא הובאו בפני בית המשפט או בית הדין, לפי העניין, ואשר אילו הובאו, היה בהן לכאורה כדי להביא לקביעה עובדתית שונה בפסק הדין. פניה למשנה לפרקליט המדינה כאמור תעשה בהתייעצות עם מרכז "תחום אזרחי-פלילי" בפרקליטות המדינה ועל דעת פרקליט המחוז. במקרה של הליך פלילי, הכחשה כאמור טעונה התייעצות גם עם פרקליט המחוז הפלילי או עם ראש יחידת התביעות הרלוונטי והיועץ המשפטי של המשטרה, לפי העניין; ובמקרה של הליך משמעותי – היא טעונה התייעצות עם ראש יחידת המשמעת הרלוונטית.

19. ככלל, אין להכחיש עובדות או טענות המופיעות בכתב תביעה, שנטענו בכתב האישום, בתובענה המשמעתית, או במהלך הליכים אלו מטעם המדינה, אף אם לא אומצו בפסק דין מרשיע חלוט. ואולם, ניתן להכחישן אם הן נדחו במפורש בפסק דין כאמור, או במקום שבו קיימות ראיות משכנעות הסותרות טענות עובדתיות אלו. הכחשה כאמור טעונה אישור פרקליט המחוז האזרחי, וכן תערך התייעצות בעניין עם פרקליט המחוז הפלילי או ראש יחידת התביעות הרלוונטי והיועץ המשפטי של המשטרה, לפי העניין; ובמקרה של הליך משמעותי - עם ראש יחידת המשמעת הרלוונטית.

20. אין באמור כדי למנוע הכחשת עובדות וטענות שלא נטענו בכתב האישום או בתובענה המשמעתית ולא נקבעו לגביהן ממצאים בפסק הדין, והעלאת טענות שאינן סותרות את הנטען בגדרי ההליך הפלילי או המשמעותי, כגון בדבר אשם תורם מצד התובע, בדבר אשמו של נתבע או של גורם אחר או בדבר העדר קשר סיבתי בין המעשה המיוחס לעובד המדינה לבין הנזק שנגרם.

ה. הוראות לעניין הגשת כתב הגנה בעת שקיים פסק דין מזכה חלוט באותו עניין

21. כאשר קיים פסק דין מזכה חלוט בהליך פלילי או משמעותי, המתייחס לאותם אירועים, שבגינם הוגשה תביעה אזרחית נגד המדינה, יש לנהוג כדלקמן:

22. ככלל, אין להכחיש טענה עובדתית המופיעה בכתב תביעה, אשר תואמת ממצא עובדתי שנקבע בפסק הדין, ובלבד שממצא זה נקבע על יסוד ראיות שנשמעו לעניין זה, והמדובר בממצא פוזיטיבי ברור, שהיה דרוש לצורך הכרעה בשאלה שהייתה שנויה במחלוקת בהליך הפלילי או המשמעותי. רק במקרים חריגים, ובכפוף לאישור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), ניתן להכחיש טענה עובדתית כאמור. פניה למשנה לפרקליט המדינה כאמור תעשה בהתייעצות עם מרכז "תחום אזרחי-פלילי" בפרקליטות המדינה ועל דעת פרקליט המחוז.

במקרה של הליך פלילי, הכחשה כאמור טעונה התייעצות גם עם פרקליט המחוז הפלילי או ראש יחידת התביעות הרלוונטי והיועץ המשפטי של המשטרה, לפי העניין; ובמקרה של הליך משמעותי - עם ראש יחידת המשמעת הרלוונטית.

23. בכל מקרה אחר, שבו אין מדובר בממצא עובדתי שנקבע בפסק הדין כאמור, מותר להכחיש טענות עובדתיות המופיעות בכתב תביעה, גם אם הן תואמות קביעות עובדתיות בפסק הדין המזכה, אם ישנה סיבה טובה לעשות כן, ובכפוף לאישור פרקליט המחוז. כך למשל, מותר להכחיש טענות עובדתיות, התואמות קביעות עובדתיות שנקבעו בפסק הדין, שלא היו דרושות להכרעה בהליך הפלילי או המשמעותי, או קביעות שלפיהן טענה מסוימת לא הוכחה, או קביעות עובדתיות שנקבעו מן הספק וכיו"ב.

24. אין האמור בא לגרוע מכך שאין לטעון לגרסה עובדתית אשר אינה מתיישבת עם ראיות משכנעות המצויות בידי המדינה.

ו. שונות

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

ז. סטיה מההנחיה

26. במקרים חריגים ניתן יהיה לחרוג מהנחיה זו באישור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), בהינתן נימוקים המצדיקים זאת. פניה למשנה לפרקליט המדינה כאמור, בנושאים הנוגעים להנחיה זו, תעשה בהתייעצות עם מרכז "תחום אזרחי-פלילי" בפרקליטות המדינה ועל דעת פרקליט המחוז.

יובהר שאין בהוראה זו כדי לגרוע מן האפשרות הכללית לסטות מהנחיות מנהליות במקרה מסוים עת קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים זאת.