

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	השירות המשפטי הציבורי כללי
תאריך: י"ב אב תשפ"א, 21 יולי 2021 עדכון: י"ג ניסן תשפ"ב, 14 אפריל 2022 מספר הנחיה: 9.0000	נוהל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

נוהל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

כללי

1. בשלהי שנות השישים של המאה ה-20, החל היועץ המשפטי לממשלה דאז, לימים נשיא בית המשפט העליון, מאיר שמגר, בגיבוש ופרסום "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה", ואלה היו לאורך השנים לאוגדנים, שנוספו אליהם תדיר הנחיות חדשות על-ידי היועצים המשפטיים שלאחריו. לאור התרחבות היקף מאגר הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמעמד המוסדי אשר קיבלו עם השנים, מבקש נוהל זה למסד ולהסדיר את אופן גיבושן ופרסומן.
2. להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (להלן – **הנחיות יועץ**) שתי תכליות מרכזיות. הראשונה, להנחות את גורמי הממשלה, בין במישרין ובין דרך מערך הייעוץ המשפטי,¹ ביחס לפעולות שלהן היבטים משפטיים משמעותיים. השנייה, להנחות את הפועלים מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה במערך מייצגי המדינה בערכאות, במסגרת כובעיו כתובע הכללי וכמייצג המדינה בערכאות.
3. הנחיות יועץ נועדו לעסוק בהיבטים רוחביים ועקרוניים ובנושאים בעלי חשיבות, מורכבות או רגישות מיוחדת, בהם ניכר כי קיים צורך בהנחיה על מנת ליצור בהירות, ודאות ואחידות ביחס ליישום הדין במסגרת פעולות הממשלה ורשויותיה. כמו כן, נועדו הנחיות היועץ גם לפרש את הדין באופן שיתווה עקרונות משפטיים ברורים לפעילות גורמי הממשלה, להבטחת השמירה על שלטון החוק, לחיזוק אמון הציבור במערכת הממשלתית ולקידום האינטרס הציבורי הכולל בהיבטיו המשפטיים.
4. לאור מעמדן של הנחיות היועץ, יש להקפיד על כך שההנחיות תהיינה מבוססות כדבעי על החקיקה והפסיקה הרלוונטיות לעניין, תוך מתן ביטוי גם לספרות, היסטוריה חקיקתית, הנחיות יועץ קשורות נוספות וכו'. זאת, כדי להבטיח את רמתן המקצועית הגבוהה של ההנחיות ואת יכולתן להתוות באופן מקיף, סדור ויסודי את התנהלות גורמי הממשלה בפן המשפטי.

¹ בהתאם לאמור בהנחיה מס' 1.0000 בדבר "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה": "היועץ המשפטי לממשלה מייצג לממשלה ולמשרדי הממשלה וכן לגופים ציבוריים אחרים, בין במישרין ובין באמצעות היועצים המשפטיים של גופים אלה. על-פי המסורת והנוהג בישראל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את כל המערכת הממשלתית, ופרשנותו של היועץ המשפטי לממשלה לחוק היא הפרשנות המוסמכת מבחינת רשויות השלטון".

5. לצד הנחיות היועץ המשפטי לממשלה עומדות הנחיות פרקליט המדינה,² המשלימות את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה במקרים המתאימים לכך, בהנחיית הפרקליטים, תובעי משטרה שנתמנו ע"י מפכ"ל המשטרה, וכלל באי כוח היועץ המשפטי לממשלה המייצגים את המדינה בערכאות.

6. האחריות על כתיבת הנחיות יועץ היא של ייעוץ וחקיקה. זהו אחד מתפקידי הליבה של ייעוץ וחקיקה, כל מחלקה בתחום מומחיותה ואחריותה. זאת, תוך שיתוף המחלקות האחרות, גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה וגורמים נוספים בהתאם לצורך.

7. האחריות הכללית על ריכוז העבודה ביחס להכנה, פרסום, עדכון ותיקון של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה היא של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) (להלן - **משנה ניהול ותפק"מ**), מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה. האחריות המקצועית הכוללת ביחס לתוכן הנחיות היועץ, מוטלת על כתפי כל משנה ליועץ בתחומי המשפט עליהם הוא אמון.

מבנה הנחיות יועץ

8. הנחיות היועץ יכללו, ככל הניתן, את הפרטים הבאים:
- א. רקע כללי המבהיר את הצורך בהנחיה והנמענים הרלוונטיים לה;
 - ב. תשתית נורמטיבית כללית עליה נסמכת ההנחיה;
 - ג. יישום של הדין על סוגי המקרים הרלוונטיים להנחיה;
 - ד. סיכום כללים אופרטיביים הנגזרים מהניתוח המשפטי, ככל שישנם;
 - ה. בהנחיות שהיקפן עולה על 10 עמודים יש להוסיף בתחילה "תקציר מנהלים" ותוכן עניינים;
 - ו. הפניה לנהלים רלוונטיים אחרים, להנחיות יועץ או הנחיות פרקליט המדינה קשורות שמומלץ לעיין בהן;
 - ז. טפסים או תרשימים רלוונטיים להנחיה אם ישנם.
9. ככלל, הנחיות היועץ ייכתבו באופן אחיד מבחינה צורנית ומבנית, בהתאם לקבוע בנוהל זה (ר' פורמט בנספח), ובהתאם לנהלים שיועברו ע"י מחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים לפי הצורך.

² להנחיות פרקליט המדינה – <http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Pages/Guidelines.aspx>.

10. הצעה לכתיבת הנחיית יועץ חדשה, או תיקון ועדכון הנחיית יועץ קיימת, יכולה להגיע מגורמים שונים. פניות בעניין יועברו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה הרלוונטי (להלן – **המשנה הרלוונטי**), עליו האחריות לבחון את הפנייה ולקבוע האם היא אכן מצדיקה כתיבה, עדכון או תיקון של הנחיית יועץ.
11. השלב הראשון לגיבוש הנחיית יועץ הוא בחינת הצורך בכתיבת הנחיה על-ידי המשנה הרלוונטי. כאשר משנה סבור כי יש צורך בכתיבת הנחיה, עליו לגבש המלצה תמציתית ולהעבירה לאישורו העקרוני של היועץ המשפטי לממשלה, בצירוף התייחסות מטעם משנה ניהול ותפק"מ, שבמסגרתה ייכללו שיקולים של אחידות ביחס לנושאים המתאימים לעיגון בהנחיית יועץ, וכן היבטי רוחב ביחס לעבודת ייעוץ וחקיקה.
12. במידה שההנחיה אינה משתייכת באופן טבעי לתחומי אחריותו של משנה מסוים או שהיא רלוונטית במידה דומה לשני משנים או יותר, היועץ או משנה ניהול ותפק"מ מטעמו, יקבע מי המשנה שיוביל את כתיבת ההנחיה, בתיאום עם יתר המשנים הנוגעים בדבר.
13. לאחר קבלת אישור עקרוני מאת היועץ המשפטי לממשלה, תגובש טיוטה ראשונית של הנחיה. בעת גיבוש הטיוטה הראשונית של ההנחיה יש לוודא מעורבות הגורמים הרלוונטיים בייעוץ וחקיקה, וכן גורמים רלוונטיים בלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה, ותיאום עמם. זאת, לצד מעורבות הגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה ובמערך התביעה במשטרת ישראל במקרים המתאימים.
14. במקרים מיוחדים, בהם המשנה הרלוונטי יסבור שיש הצדקה לכך, ניתן לשקול, בשיתוף משנה ניהול ותפק"מ, גיבוש פרמטרים שניתן יהיה לבחון לפיהם את השפעת ההנחיה לאחר כניסתה לתוקף. זאת, בשים לב לאופי הנחיית היועץ, מידת השפעתה הישירה על הציבור והמשאבים שיידרשו לכך.
15. ככל שנדרש תיאום כלשהו מול יחידות המטה של משרד המשפטים, יש להודיע על כך ליחידת הניהול במחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים מוקדם ככל האפשר.
16. בשלב הבא, ככלל, יש להפיץ את טיוטת ההנחיה שגובשה בשיתוף כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, להערות כלל ייעוץ וחקיקה, פרקליטות המדינה ופורום היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, אלא אם עולה כי בנסיבות העניין אין מקום לכך ביחס לאיזה מן הגורמים האמורים. נוסף על כך, יש לשקול, במקרים המתאימים, גם העברה של טיוטת ההנחיה לגורמים חוץ-ממשלתיים, בהתאם לסוג ההנחיה ולהשפעותיה האפשריות על יישום הדין כלפי הציבור. בתוך כך, ככל שכרוכה ההנחיה יותר בקביעת מדיניות משפטית, כן תיטה הכף לטובת הרחבת מעגל קבלת ההערות גם לציבור שאינו בין גורמי הממשל; ולעומת זאת, ככל שעניינה של ההנחיה כרוך יותר בפרשנות משפטית גרידא או במתן הוראות פנימיות-מקצועיות לגורמי הייעוץ המשפטי, תפחת ההצדקה לפעול כאמור.

17. הפצת טיוטת ההנחיה להערות כאמור תיעשה, ככלל, לפרק זמן של 21 יום. ואולם, רשאי המשנה הרלוונטי לקבוע פרק זמן אחר מטעמים כגון דחיפות, מורכבות או היקף ההנחיה, תוך עדכון המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים.

18. לאחר מכן, בהתאם לצורך, ניתן להעלות את ההנחיה לדיון בישיבת משנים בראשות היועץ המשפטי לממשלה.

19. בעת העברת טיוטות של הנחיות יועץ לפורום היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, פרקליטות המדינה, ייעוץ וחקיקה או גורמים מן הציבור, יש לצרף לטיוטה הסבר קצר על הצורך והרקע להנחיה הנדונה.

20. בשלבי גיבוש ההנחיה המתקדמים, יש לתת את הדעת לצורך בהטמעת ההנחיה ובצעדים שניתן לנקוט לשם כך בקהל היעד הרלוונטי.

אישור ההנחיה

21. לאחר ביצוע השלבים הקודמים בנוהל יוכן נוסח סופי של ההנחיה בצירוף מזכר קצר המתאר את תהליך גיבוש ההנחיה, לרבות פירוט הגורמים אשר שותפו בגיבוש ההנחיה במשרד המשפטים ומחוצה לו, בדגש על שינויים מהותיים או עקרוניים מאז קבלת אישורו הראשוני של היועץ המשפטי לממשלה, ושיקוף של מחלוקות מהותיות ככל שלא הוכרעו על ידי המשנה הרלוונטי.

22. נוסח הנחיית היועץ שאושר ע"י המשנה הרלוונטי, בצירוף המזכר כאמור, יועבר לאישור היועץ המשפטי לממשלה יחד עם התייחסות מטעם משנה ניהול ותפק"מ ביחס להיבטים רוחביים של הנחיית היועץ. ככל שייוותרו מחלוקות שלא הוכרעו על ידי המשנה הרלוונטי, או מחלוקות בין משנים, אלה יובאו להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

23. אישור סופי של ההנחיה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ייעשה בכתב ויתועד בלשכת היועץ המשפטי לממשלה ובמחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים.

24. עם אישור ההנחיה תפורסם ההנחיה בעמוד הנחיות היועץ המשפטי לממשלה באתר היועץ המשפטי לממשלה.

תיקון וביטול הנחיות קיימות

25. על ביטול הנחיות קיימות של היועץ המשפטי לממשלה ועל תיקונים מהותיים ומשמעותיים בהן, יחולו הוראות נוהל זה בשינויים המחויבים.

26. גיבוש קובץ הנחיות היועץ הנעשה לצורך אירוע מסוים ודורש תיקונים רבים בפרק זמן קצר (תקופת בחירות, הקמת ממשלה וכו'), יכול שייעשה שלא על פי כלל ההוראות הנ"ל, והכול בתיאום עם לשכת היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים.

27. בעת ביטול הנחיה יחתום היועץ המשפטי לממשלה על אישור בכתב שיתועד אף הוא בלשכת היועץ המשפטי לממשלה ובמחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים.

בחינה תקופתית

28. המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים בייעוץ וחקיקה תפעל אל מול משפטי ייעוץ וחקיקה על מנת לוודא כי כל הנחיה תיבחן לכל הפחות אחת ל-3 שנים.

29. הבחינה התקופתית תתייחס הן לשאלה אם עדיין קיים צורך בהנחיה, להערכת השפעתה מאז התקנתה, במקרים המתאימים, ולצורך בעדכונה בחלוף הזמן על בסיס חקיקה ופסיקה עדכניים וכיו"ב.

30. מסקנת הבחינה התקופתית תועבר לאישור המשנה האחראי על ההנחיה ולעדכון משנה ניהול ותפק"מ.

הוראות מעבר

31. נוהל זה מסדיר את קביעת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מעתה והלאה. למען הסר ספק, אין באמור בנוהל זה כדי להשליך על תוקפן של הנחיות יועץ שנקבעו.

32. ייעוץ וחקיקה תפעל לבחינת כל הנחיות היועץ ולהתאמתן לאמור בנוהל זה באופן מדורג, ועל-פי תעדוף שייקבע ע"י משנה ניהול ותפק"מ, בתיאום עם המשנים הרלוונטיים ובאישור היועץ המשפטי לממשלה.

נספח – פורמט הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	[תחום משפט ראשי] [תחום משני]
תאריך: [תאריך כניסה לתוקף] עדכון: [תאריך עדכונים קודמים] מספר הנחיה: [0.0000]	[שם ההנחיה]

שם ההנחיה

1. מספור בסדר יורד כמודגם להלן:
2. .
- א. .
- (1) .
- א) .
- (1) .
3. ציטוט מקורות סטטוטוריים בגופן FrankRuehl.
4. ציטוט מקורות שאינם סטטוטוריים בגופן Narkisim.
5. הפניה למקורות בהערות שוליים בהתאם לקבוע בחוברת כללי הציטוט האחיד (מהדורה 3).
6. **כותרות ראשיות** בהדגשה וקו תחתון, **כותרות משניות** בקו תחתון בלבד.