

הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. בין היועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד גלי בהרב-מיארה, לבין הממשלה מתקיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל.
2. לממשלה אין כל אמון בעו"ד בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה והמשך כהונתה בתפקיד פוגע פגיעה קשה בעבודת הממשלה.
3. להפסיק לאלתר את כהונתה של עו"ד גלי בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי

1. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959 הקובע כי: הממשלה רשאית לקבוע את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה ובמידה שלא קבעתם, יחולו על מינויו הוראות חוק זה", סעיף 14 לחוק הפרשנות תשמ"א-1981 הקובע כי "הסמכה לעשות מינוי – משמעה גם הסמכה להתלות את תקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתמנה או להשעותו מתפקידו" הממשלה רשאית לקבוע את דרכי התחילה וסיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה ובכלל זה מסורה לה החלטה האם ומתי יסיים יועץ משפטי לממשלה את כהונתו.
2. בהחלטת ממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000, אשר אימצה חלק מדו"ח "הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה" (להלן: "וועדת שמגר") נקבעו בסעיף 26 עילות להדחת יועץ משפטי לממשלה מתפקידו ובכללן (סעי' 26א(1)) נקבע כי ניתן להפסיק את כהונתו של יועץ משפטי לממשלה בשל קיומם של "חילוקי דעות מהותיים ומושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".
3. הממשלה אינה כבולה להחלטות ממשלות עבר והזכות של נבחרי ציבור לשנות את החלטות קודמיהם עומדת בלב הרעיון הדמוקרטי. כך למשל החליטה הממשלה ביום 6.12.2009 (החלטה מס' 1013) על מינויו של עו"ד יהודה ויינשטיין למשרת היועץ המשפטי לממשלה וזאת לאחר תיקון אד הוק שעשתה הממשלה בהחלטה מס' 937 מיום 22.11.2009 בו קבעה כי על הליך מינוי מחליף ליועץ המשפטי לממשלה מני מזוז לא תחול החלטת ממשלה מס' 2274 בשל העובדה שבועדת האיתור לא נמצאו ארבעה תומכים כמתחייב לפי החלטה 2274 ואיש לא הליך על "שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק".
4. החלטה 2274 קבעה בעקבות וועדת שמגר כי ההליך להדחת יועץ משפטי לממשלה יכול הוועדות בלתי מחייבת עם "וועדה מקצועית-ציבורית" (להלן: "וועדת האיתור") ואולם וועדת שמגר גם ציינה (בעמ' 72) לצד המלצתה זו כי "אנו יוצאים מתוך הנחה שכל ההליכים הללו יכולים להתבצע במהירות וביעילות".
5. הכשל העיקרי שהתגלה ביכולת לפעול לפי החלטה 2274 היה ביכולת לאישי את מינוי הממשלה בוועדת האיתור. מינוי בודד זה של שר משפטים או יועץ משפטי לשעבר מתוך חמשת חברי וועדת האיתור אמור להיות קרוב רעיונית למדיניותה של הממשלה. לשם כך קבעה וועדת שמגר עצמה כי מינוי זה יוחלף בתום כהונתה של כל ממשלה.
6. לכן לפי מסקנותיה המקוריות של וועדת שמגר אין להלום מצב שהממשלה תמנה לתפקיד הנציג היחיד של הממשלה בוועדה, שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לשעבר, אשר מתנגד באופן מובהק למדיניותה.
7. רשימת המועמדים הפוטנציאליים לאיוש מינוי הממשלה בוועדת האיתור מצומצמת ביותר וכוללת שבעה יועצים משפטיים לממשלה לשעבר וארבעה עשר שרי ושרות משפטים לשעבר.
8. כל שבעת היועצים המשפטיים לממשלה לשעבר פרסמו ביום 19.3.2025 עצומה המתנגדת מראש להפסקת כהונתה של עו"ד בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה ובכך אינו את כל ההיגיון של וועדת שמגר (שלעמדת הממשלה איננו מוכרח) בהוועדות עם גורם אובייקטיבי חיצוני לממשלה.

9. שר המשפטים בחן לאורך זמן את האפשרות למנות כל אחד או אחת מרשימת ארבעה עשר שרי ושרות המשפטים לשעבר והתברר לו כי אחד עשר מתוכם מנועים מלשאת בתפקיד, או שהם התבטאו פומבית נגד הפסקת כהונתה של עו"ד בהרב מיארה כיועצת המשפטית לממשלה או שהם מתנגדים מובהקים למדיניות הממשלה.
10. ממשלת ישראל נותרה אפוא עם שלושה מועמדים רלוונטיים לתפקיד, אך חרף מאמצי שכנוע ממושכים מצד שר המשפטים שכללו פגישות אישיות עימם, הם סירבו להתמנות לוועדה מטעם הממשלה.
11. לאחר מספר חודשים של שיתוק ולנוכח כשלון הנחת המוצא של וועדת שמגר כי ניתן לבצע את התהליך במהירות וביעילות, החליטה הממשלה לפי סמכותה הקבועה בחוק לשנות במעט את דרך סיום הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה בהחלטה מס' 3125 מיום 8.6.2025. בדומה למסקנות ועדת שמגר, הותירה הממשלה את מלוא שיקול הדעת למליאת הממשלה ללא סינונים מחייבים מוקדמים. אך בשונה ממסקנות וועדת שמגר, נקבעה היועצות בוועדת שרים במנגנון מיוחד הכולל שימוע נוסף ליועץ המשפטי לממשלה. עוד קבעה הממשלה כי סיום כהונת יועץ משפטי שלא במסלול היועצות בוועדת האיתור יותנה בתמיכה של 75% מחברי הממשלה ובכך צמצמה את השימוש בו רק למצבים שבהם חוסר אמון שרי הממשלה ביועץ המשפטי הינו מובהק וחד משמעי. בכך, שללה הממשלה מצב שבו לא הייתה כל אפשרות מעשית (להבדיל מתיאורטית) לסיים כהונת יועץ משפטי לממשלה גם אם יהיה ברור לכל אדם ישר כי בין הממשלה לבין היועץ המשפטי לממשלה מתקיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בעוצמות ובהיקפים שמונעים שיתוף פעולה יעיל. בכך מנעה הממשלה מצב שבו הפרוצדורה מסכלת באופן מובנה ושיטתי את המהות שלפיה אין הצדקה חוקית לכפות על הממשלה ועל אזרחי המדינה שיתוק משפטי קיצוני של הרשות המבצעת בשל חילוקי דעות מהותיים וממושכים המונעים שיתוף פעולה יעיל.
12. וועדת השרים הזמינה את עו"ד בהרב מיארה לשימוע בשתי ישיבות שונות אך זו סירבה להתייצב במכתב מנומק שצורף להחלטת וועדת השרים המנומקת שמונחת בפני הממשלה, על אף שבית המשפט העליון דחה את עמדתה שתמכה בהוצאת צו ביניים נגד קיום ישיבות הוועדה. בכך הפגינה עו"ד בהרב מיארה זלזול בממשלה ובבית המשפט כאחד וצירפה הוכחה נוספת לחוסר שיתוף פעולה יעיל עם הממשלה, שכן את טענותיה נגד עצם כינוס הוועדה וחוקיות החלטותיה היה עליה להתכבד ולכבד ולהציג בפני וועדת השרים. הפגנת זלזול זו הצטרפה לזלזולה של עו"ד בהרב מיארה בממשלה בכך שבמשך חודשים נמנעה מלהגיב לממשלה לטענות שנטענו נגדה במסמך של שר המשפטים על נספחיו הרבים שהוגש לה ולממשלה כבר ביום 23.3.2025 ומונח בפני שרי הממשלה וכן למסמך משלים מפורט של שר המשפטים מיום 8.6.2025 שהועבר לה ע"י יו"ר וועדת השרים ביום 8.6.2025. הונח בפני וועדת השרים ומונח כעת בפני הממשלה. כך סירבה עו"ד בהרב מיארה באופן שיטתי, פעם אחר פעם אחר פעם, להגיב לטענות הממשלה הממונה עליה כלפיה ולא חדלה מכך אף כאשר בג"ץ דחה מפורשות את דרישתה לבטל את השימוע שנקבע לה.
13. זלזול זה של עו"ד בהרב מיארה בממשלה הצטרף לסדרת התרחשויות המפורטות בשני מסמכי הטענות הנזכרים בהחלטה שבהם ביטאה חוסר שיתוף פעולה תיפקודי עם הממשלה ולו ברמה הבסיסית ביותר. חוסר מענה לפניית הממשלה ושריה ואי מתן חוות דעת שנתבקשו ממנה בתוך זמן סביר, קביעת מניעויות משפטיות סדרתיות על הצעות החלטה ותזכירי חוק, אי הכנת תזכירי חקיקה שנתבקשו ממנה במועד ואי קבלת סדרי עדיפויות שהממשלה הממונה עליה מטילה עליה.

14. וועדת השרים ראתה בסירובה של עו"ד בהרב מיארה להתייצב בפניה פעמיים כויתור סופי על זכותה לשימוע בפניה וגיבשה את החלטתה על סמך שני מסמכי הטענות הנזכרים לעיל וקבעה כי בין עו"ד בהרב מיארה לבין הממשלה מתקיימים "חילוקי דעות מהותיים וממושכים המונעים שיתוף פעולה יעיל". וועדת השרים הוסיפה כי "לעיני הוועדה התגלתה מסכת אירועים של חילוקי דעות מהותיים וממושכים וחוסר שיתוף פעולה יעיל גם לו היה מדובר בשליש מהאירועים שהוצגו" והחליטה על הנחת הנושא בפני הממשלה.
15. בהמשך לכל האמור מציעה הממשלה לקבוע בהחלטה זו כי אכן מתקיימים בין עו"ד בהרב מיארה לבין הממשלה "חילוקי דעות מהותיים וממושכים היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל". קביעה זו נשענת הן על עמדות השרים התומכים בהחלטה כמי שנחשפים באופן בלתי אמצעי למחלוקות ולחוסר שיתוף הפעולה היעיל בין עו"ד בהרב מיארה לבין הממשלה והן על הממצאים שנאספו בשני מסמכי הטענות הנזכרים בסעיף 3 להחלטה זו כאשר הממשלה מצטרפת לקביעת וועדת השרים ולפיה די גם בשליש מצבר האירועים שהוצגו במסמכים אלו כדי לבסס את המסקנה הזו.
16. יודגש כי אין בחילוקי דעות במקרה מסוים, חשוב ככל שיהיה, כדי לגבש את העילה האמורה. אך צבר האירועים המשמעותי של הכרזת מניעויות משפטיות על קידום מדיניות הממשלה בהחלטות מינהליות או בחקיקה ושל סירוב היועצת המשפטית לייצג את עמדת הממשלה בפני בית המשפט, לעתים במקרים שבהם התברר בפסק הדין כי לא זו בלבד שעמדת הממשלה ראויה לייצוג אלא שהיא גם העמדה שנפסק לזכותה, והכל בקצב חסר מקבילות ביחסיהם של אף יועץ משפטי לממשלה בתולדות ישראל, אי קיום החלטות ממשלה שהיא מתנגדת להם מבלי שיש צו שיפוטי שהקפיא אותן, עיכובים וליקויים בביצוע משימות ותיעדופים שהטילה הממשלה עליה, חדלון מתמשך במאבק נגד הפשיעה החמורה במגזר הערבי, התנהלות לעומתית ומזלזלת כלפי הממשלה ושריה והעברת ביקורת פומבית שיטתית על הממשלה ושריה, מוביל למסקנה כי אכן מתקיימים בין עו"ד בהרב מיארה לבין ממשלת ישראל "חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".
17. דומה כי אין אדם ישר אחד במדינת ישראל שיכול לחלוק על קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין עו"ד בהרב מיארה לבין ממשלת ישראל היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל עימה כיועצת המשפטית לממשלה. מצב זה פוגע קשות בתפקודה של הממשלה בכלל ובעת מלחמה בפרט. לפיכך מחליטה ממשלת ישראל כמפורט בגוף ההצעה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השלכות על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות ממשלה קודמות העוסקות בנושא זה

החלטת הממשלה מס' 3125 מיום 8.6.2025

החלטת הממשלה מס' 2912 מיום 23.3.2025

החלטת הממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000

חלופות להצעת ההחלטה

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים לא התבקשה בשל ניגוד עניינים מובנה נוכח היותה כפופה מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה.

מצורפים בזה:

1. החלטה מס' עמ/ש/3 של ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה מיום 20.7.2025.
2. החלטה מס' עמ/ש/1 של ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה מיום 14.7.2025.
3. החלטת הממשלה מס' 3125 מיום 8.6.2025.
4. מסמך השלמות למסמך "הצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה מיום 8.6.2025 שהועבר ליועצת המשפטית לממשלה ולחברי ועדת השרים לעניין הדרכים והתנאים להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה.
5. החלטת הממשלה מס' 2912 מיום 23.3.2025.
6. מכתב שר המשפטים בעניין הצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה מיום 5.3.2025 ונספחיו שהופצו ביום 5.3.2025 לחברי הממשלה והועלו לאתר המעטפה ביום 21.3.2025 לקראת הדיון בממשלה.
7. החלטת הממשלה מס' 2274 מיום 20.8.2000.

מגיש: שר המשפטים

**ה' באב התשפ"ה
30 ביולי 2025**