

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - אחריות משותפת
תאריך: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 עדכון: מרץ 2009 מרץ 2013 מאי 2015 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1004 (21.483, 21.479, 21.456)	הפרת עיקרון האחריות המשותפת

### הפרת עיקרון האחריות המשותפת

1. מה הדין כאשר שר או סגן שר מפר את העיקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה בדרך של הסתייגות מעמדת הממשלה בעת דיון בכנסת?

2. על-פי החוק, "חבר ממשלה ישא בפני הממשלה באחריות להצבעתו במליאת הכנסת וכן להצבעת הסיעה שעליה הוא נמנה, במליאת הכנסת" (סעיף 11(ז)(1) לחוק המעבר, התש"ט-1949); הצבעה של חבר הממשלה נגד הצעת הממשלה, או הימנעות מהצבעה, שלא בהסכמה מוקדמת של הממשלה, דינה כדין התפטרות מן הממשלה, ובלבד שהממשלה תמסור על כך הודעה לכנסת תוך שבועיים מיום ההצבעה (סעיף 11(ז)(2) לחוק האמור).

3. סעיף זה מלמד, ראשית, כי בהסכמה מוקדמת של הממשלה רשאי שר להצביע נגד הצעת הממשלה; ושנית, כי גם בהעדר הסכמה מוקדמת כזאת, אין סנקציה על הצבעה כזאת, או על הימנעות מן ההצבעה, אלא סנקציה פוליטית והפעלתה מותנית בעיקר בשיקולים פוליטיים. פירושו של דבר הוא שרק אם הממשלה תמצא לנכון, משיקולים פוליטיים או אחרים, היא תמסור על כך הודעה בכנסת, ורק אז ייחשב השר שהצביע נגד הצעת הממשלה, או שנמנע מן ההצבעה, כאילו התפטר מן הממשלה. משמע, שאם הממשלה אינה מחליטה למסור הודעה כאמור, תוך שבועיים מיום ההצבעה, אין סנקציה פורמלית נגד אותו שר, זולת כוחו של ראש הממשלה להעביר את השר מכהונתו לפי סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, ובממשלת חילופים כהגדרתה בסעיף 13א לחוק-היסוד, גם כוחו של ראש הממשלה החלופי להעביר שר מכהונתו, והכל בהתאם לאמור בסעיפים 43ד(א)-(ב) ו-43ג לחוק-היסוד (וראו לעניין זה עוד בסעיף 4 להלן).

יתרה מזאת, מכיוון שהפרת העיקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה פוגעת בראש ובראשונה בממשלה עצמה, והפעלת הסנקציה של ההפרה אף היא עשויה לפגוע קודם כל בממשלה, מוקנית הסנקציה לפי חוק המעבר בידי הממשלה. לשון אחרת, הפרת העיקרון, וכן הסנקציה על הפרת העיקרון, הן עניין לממשלה, ולא לכנסת. הממשלה וראש הממשלה רשאים להחליט, על יסוד שיקולים פוליטיים או אחרים, אם להפעיל סנקציה כתגובה להפרה.

מעבר לכך, הסנקציה לפי חוק המעבר אינה עומדת לממשלה כלפי שר המביע בכנסת דעה נוגדת לעמדת הממשלה, אם אין הוא מצביע נגד הצעת הממשלה או נמנע מן ההצבעה.

4. נראה כי נגד שר במצב כזה קיימת סנקציה פורמלית רק של העברה מכהונה. וכך קובע סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה:

**“ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו; כהונתו של השר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידי, זולת אם חזר בו ראש הממשלה קודם לכן; ...”.**

כאמור לעיל, בממשלת חילופים יחולו בעניין זה גם הוראות סעיפים 43ד(א) ו-43(ב) לחוק-היסוד, אשר לפיהם הוגבלה סמכותו של ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו. כך, הסמכות לפי סעיף 22(ב) האמור להעביר מכהונה שר בעל זיקה (כמשמעות מונח זה בחוק-היסוד) לראש הממשלה החלופי, טעונה הסכמת ראש הממשלה החלופי (כמפורט בסעיף 43ד(א) לחוק-היסוד). בהתאם לסעיף 43 לחוק-היסוד, ראש הממשלה אינו רשאי כלל להעביר מכהונתו את ראש הממשלה החלופי. לצד זאת, ניתנה לראש הממשלה החלופי סמכות להעביר מכהונתו שר בעל זיקה אליו (כמפורט בסעיף 43ד(ב) לחוק-היסוד).

בדומה לכך, ניתן להפסיק גם כהונתו של סגן שר, אם על-פי החלטת ראש הממשלה או הממשלה ואם על-פי החלטה של השר שמינהו (ראו: סעיף 26(3) לחוק-יסוד: הממשלה). יצוין, כי בממשלת חילופים הוגבלה סמכותו של ראש הממשלה להפסיק כהונה של סגן שר אך ורק לסגן שר בעל זיקה אליו, תוך שלצד זאת ניתנה לראש הממשלה החלופי סמכות להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו בלבד. גם סמכותו של שר שמינה סגן שר להפסיק את כהונתו הוגבלה ואינה חלה אם זיקתו של סגן השר שונה מזיקתו של השר (ראו: סעיף 43ה(ב) לחוק-היסוד).

5. אשר להצבעת סיעה עליה נמנה חבר הממשלה, סעיף 11(ז)(3) לחוק המעבר קובע כי אם הסיעה האמורה הצביעה בעד הצעה להביע אי-אמון בממשלה או נמנעה מהצבעה על הצעה כזאת או הצביעה במליאת הכנסת נגד הצעת הממשלה או נמנעה מההצבעה, שלא בהסכמתה המוקדמת של הממשלה, באחד מסוגי העניינים המפורטים בסעיף 11(ז)(3) לחוק, הרי רשאית הממשלה להחליט תוך שבעה ימים מאותה הצבעה, כי היה בהצבעה זו משום הפרת האחריות לפי סעיף 11(ז). החליטה הממשלה כך, יהיה דינו של חבר הממשלה שסיעתו הצביעה כאמור, כדין מי שהתפטר מן הממשלה, אולם גם זאת רק מן היום שהממשלה תמסור על כך הודעה בפני הכנסת. הודעה כזו יכול שתימסר בכנסת רק תוך שבועיים מהחלטת הממשלה.