

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - אחריות משותפת
תאריך: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 עדכון: מרץ 2009 מרץ 2013 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1000 (21.451, 21.479)	מחויבות שרים וסגני שרים להחלטות הממשלה

מחויבות שרים וסגני שרים להחלטות הממשלה

1. האחריות המשותפת של שרי הממשלה וסגני השרים ומחויבותם להחלטות הממשלה הן מעקרוניות היסוד של המבנה החוקתי של מדינת ישראל.

2. עיקרון האחריות המשותפת קבוע במפורש בסעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה, הקובע כי:

"הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר".

עיקרון האחריות המשותפת בא לידי ביטוי הן בחוק והן בתקנון לעבודת הממשלה. על-פי המשפט הנוהג והמסורת החוקתית במדינת ישראל, אין מקום להצבעת חברי הממשלה בניגוד לעמדת הממשלה, ללא אישורה של הממשלה מראש. זאת, מעבר למראית העין הציבורית שאין צורך להכביר עליה מילים.

3. מה המשמעות של האחריות המשותפת? המשמעות היא, בראש ובראשונה, שכל אחד מחברי הממשלה חייב לתמוך בהחלטות הממשלה ולהימנע מלחלוק עליהן לאחר שנתקבלו. בישיבת הממשלה ביום 22 בפברואר 1951 נתקבלה החלטה זאת: "דעת כל המשתתפים היא כי החלטות הממשלה מחייבות את כל השרים, ואם מישהו מתנגד להחלטה שנתקבלה בממשלה, הברירה בפניו או להתפטר או להמשיך במשרתו ובמילוי חובותיו כחבר הממשלה, על מנת לקבל על עצמו את תוקף ההחלטה שנתקבלה גם בניגוד לדעתו".

4. מי שהיה לשר מוותר בכך מרצון על אותו חופש בלתי-מוגבל בהבעת דעה, שהוא מזכותו של חבר הכנסת שאינו שר. דברים אולם אומר חבר הממשלה על נושאים ציבוריים, שהם מענייניה של הממשלה, מחייבים במידה רבה את חבריו לממשלה ואת הממשלה כולה, וזאת בייחוד אם אין תגובה אחרת מצד חברי הממשלה האחרים או מצד הממשלה כגוף. האמור כאן כללי על התבטאויותיו של שר, חל כמובן גם על הערות ביקורתיות של שר על המדיניות או על המינהל של משרד ממשלתי אחר.

5. לאור מעמדו של סגן שר כמסייע בידי שר בביצוע תפקידיו בכנסת מחד גיסא ובמשרד מאידך גיסא (ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1300 בעניין "מעמדו של סגן שר" ומס')

1.1301 בעניין "סגן שר - היקף העניינים שניתן למסור לו", הרי שגם סגן שר חייב לנהוג ברוח העקרונות הנזכרים לעיל, שהם תולדה של האחריות המשותפת של הממשלה.

ביטוי לתפיסה זו ניתן גם בהחלטת הממשלה מס' 516 מיום 23.6.63, בה נאמר:

"מחליטים כי סגן שר לא יסתייג בכנסת מחוק שהממשלה הציעה אותו אלא בהסכמתו של השר שהגיש את הצעת החוק, ולא ידבר סגן שר בכנסת בניגוד לעמדתה של הממשלה בעניין כלשהו."

6. גם התקנון לעבודת הממשלה (בסעיף 87), אוסר על שר או סגן שר לחלוק, בעת הופעתו במליאת הכנסת או בוועדה מוועדותיה, על החלטה של הממשלה, להסתייג ממנה או לבקרה ומחייב אותם להביע בפני ועדות הכנסת את עמדת הממשלה, ובאין עמדת ממשלה – לגבש עמדה משותפת. הוראה זו מתחייבת מהעקרונות האמורים ומחייבת את כל שרי הממשלה וסגני השרים.

7. עמדת הממשלה לגבי הצעות חוק ממשלתיות ופרטיות כאחד נקבעת ככלל על-ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, אשר החלטותיה מקבלות תוקף של החלטת ממשלה. עמדה זו מחייבת את השרים. הוועדה יכולה לעיין מחדש בהחלטותיה ולשנותן, ואף הממשלה במליאתה יכולה, כמובן, לשנות את העמדה שהתקבלה בוועדה, והכל בהתאם לאמור בתקנון לעבודת הממשלה. הוועדה רשאית גם לקבוע כי לא תהיה עמדה לממשלה, וכי לשרים ולחברי הכנסת מן הקואליציה יינתן חופש הצבעה. כל עוד הדבר לא נעשה, אין שר או סגן שר רשאי להצביע נגד עמדת הממשלה. להתייחסות נוספת למחויבותו של שר להחלטות הממשלה, ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1001 בעניין "המעמד של החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין" והנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1004 בעניין "הפרת עיקרון האחריות המשותפת".

8. האפשרות להעניק לשר, או לקבוצה של שרים כגון שרים ממפלגה מסוימת, חופש הצבעה לגבי נושאים מסוימים, אף היא חלק מן המסורת החוקתית שלנו. כאשר כלול הדבר בהסכם קואליציוני אשר לפיו הוקמה הממשלה, יש בכך משום הסכמה מראש להצבעה בניגוד לעמדת הממשלה, ואין מניעה שכך ייעשה. הדבר נועד לאפשר לבעלי עמדות עקרוניות בנושאים מסוימים להצביע לפי הכרתם, גם כאשר עמדתם סותרת את דעת הרוב בממשלה. גם במקרה כזה ראוי לצמצם ככל שניתן את הפגיעה בעיקרון האחריות המשותפת. רצוי, אפוא, ששר או סגן שר יימנע מדברים שיש בהם באופן ברור מחלוקת או ביקורת על עמדת הממשלה.

9. אם במקרה פלוני סבורה הנהלת הקואליציה, כי יש מקום לעמדת ממשלה אחרת, אין מניעה כי הנושא יבוא לעיון מחדש בממשלה או בוועדת שרים בדרך הקבועה לכך בתקנון לעבודת הממשלה, אך בסופו של יום על הממשלה להצביע בכנסת על-פי החלטותיה. הנהלת הקואליציה אינה מוסמכת להעניק חופש הצבעה לשרים ולסגני שרים או להתיר להם להצביע בניגוד לעמדת

הממשלה. הדעת אינה נותנת, במישור המשפטי, כי הקול יהיה קול הממשלה והידיים יורמו בניגוד לעמדתה.

10. יודגש, כי עיקרון האחריות המשותפת של שרי הממשלה חל גם בהתייחס להחלטות ועדות השרים, בין שהוקמו בחוק ובין שהוקמו לפי החלטת הממשלה (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1200 בעניין "ועדות שרים וסמכויותיהן").