



ירושלים, י"ח בניסן תשל"ד
10 באפריל 1974

שר המשפטים

אל: חברי הממשלה

מאת: שר המשפטים

בעקבות ישיבת הממשלה מיום י"ז בניסן תשל"ד
9 באפריל 1974, אבי שולח לכם בזאת חרות דעת תמציתית
על עיקרי האחריות המיבסטריאלית.

את חרות דעתי המפורטת אביא, כפי שסוכם, בפני
ישיבתה הקרובה של הממשלה.

חתימתו
חיים י. צדוק

העתק: מזכיר הממשלה.

חנות דעת בענין אחריות מיניסטריאלית

1. כפי שנתבקשתי, מביאה חנות דעת זו תיאור חמציתי של המצב החוקתי בסוגית האחריות המיניסטריאלית ואין היא נוקטת עמדה לגבי יישום עקרון האחריות המיניסטריאלית בעקבות הדו"ח החלקי של "ועדת אגרנט". את עמדתי כחבר הממשלה לגבי היישום הקונקרטי של העקרון אביע בממשלה.
2. (א) בישראל מקובל עקרון האחריות המיניסטריאלית האינדיבידואלית (individual ministerial responsibility) של שר לפעולות משרדו והוא חלק מן התפיסה הקונסטיטוציונית שלנו על יחסי הגומלין בין הרשות המבצעת לבין בית הנבחרים.
(ב) יש לאבחן בין אחריותו המיניסטריאלית האינדיבידואלית של השר לבין האחריות המשותפת של הממשלה (collective responsibility), אם כי שני המושגים שזורים זה בזה וקיימים זה בצד זה; יש לראות בשניהם ביטוי לשימת הממשל הפרלמנטרי שלפיה ממשלה אחראית בפני הכנסת (responsible government).
ואולם, בעוד שעקרון האחריות המשותפת מעוגן מפורשות בחוק החרות, היינו, בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה ("הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת"), והסנקציה החוקתית עליה היא הבעת אי-אימוץ הכנסת לממשלה, הרי עקרון האחריות המיניסטריאלית של שר עולה מתוך המסורת והנוהגים החוקתיים ואין סנקציה חוקתית של הבעת אי-אימוץ הכנסת לשר מסויים. עקרון האחריות המיניסטריאלית של שר קיבל הכרתו בפסיקה של בית המשפט העליון, במציאות ובנוהג הפרלמנטריים, בדו"ח ועדת אגרנט משנת 1962 על יחסי הגומלין בין שר המשפטים לבין היועץ המשפטי לממשלה, ולאחרונה - בסעיף 30 לדו"ח החלקי של ועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים. עקרון אחריות השר לפעולות משרדו בא לידי ביטוי בדברי ראש הממשלה ד. בן-גוריון ז"ל בהודעתו בכנסת בשעת הצגת ממשלתו ביום 30 באוקטובר 1950, כאשר אמר:

"אם הממשלה הזאת תאושר - תהיה להם (לשרים) הרשות למנות מחוץ
חברי-הכנסת סגנים, אשר להם יעניקו השרים חלק מסמכותם, אבל
מינוי סגן לא ישחרר אותם מאחריותם המלאה על כל פעולות המשרד
זלהם ולא על חלקם באחריות הקולקטיבית של הממשלה"

לאחר מכן הוכר קיומו של העקרון על-ידי המחוקק, כאשר קבע בחוק
המעבר (היקון), חשי"א-1951, כי "מינוי של סגן שר לא יגרע
מאחריותו של חבר הממשלה לפעולות משרדו ולא מחלקו באחריות
המשותפת של הממשלה"; הוראה זו אמנם הושמטה בחוק יסוד: הממשלה,
אך הלך החוקתי הנובע ממנה בעינו עומד.

3. תוכנו של עקרון האחריות המיניסטרילית המקובל בישראל הוא
כחוכנו במסטר הקונסטיטוציוני באנגליה - משם הוא בא אלינו.
משמעותה של האחריות המיניסטרילית: השר אחראי לפני הכנסת לכל
הפעולות של משרדו, וזאת אפילו אם לא ידע עליהן מראש ולא היה
שותף להן.

ההגדרה הקלסית היא זו של Ivor Jennings :

"Each Minister is responsible to Parliament for the
conduct of his Department. The act of every civil
servant is regarded as the act of the Minister"

וזו הגדרתו של S. A. de Smith בספרו Constitutional
: and Administrative Law

"Ministers are politically answerable in respect of matters
lying within their statutory or conventional fields of
responsibility. They are responsible not only for their
personal acts but for the conduct of their Departments"

Sir David Maxwell-Fyfe, שר הפנים הבריטי, אמר בשנת 1954
בבית הנבחרים, כדובר הממשלה, בעת הויכוח על התפטרות שר החקלאות
בפרשת Crichel Down :

"The Minister remains constitutionally responsible for
the fact that something went wrong." "It is part of a
Minister's responsibility to Parliament to take necessary
action to ensure efficiency and the proper discharge of
the duties of his department. On that, only the Minister
can decide what is right and just to do... He can lay
down standing instructions to see that his policy is
carried out. He can lay down rules by which it is
ensured that matters of importance, of difficulty or of
political danger are brought to his attention"

Reginald Maudling, שר הפנים הבריטי, אמר בבית הנבחרים בשנת 1972, כדובר הממשלה, בדיון שנסב, בין השאר, על נושא האחריות המיניסטרילית:

"Ministers are responsible not only for their personal decisions but also for seeing that there is a system in their departments by which they are informed of important matters which arise. They are also responsible for minimising the dangers of errors and mistakes as far as possible, and, clearly, they are responsible for the general running of their departments. This is still the right doctrine of ministerial responsibility."

4. ביטויה של האחריות המיניסטרילית של שר הוא, ראשית כל, בחובתו לדווח לכנסת על פעולות משרדו ולהשיב על שאלות והצעות לסדר היום הנוגעות לפעולות משרדו. להיבט זה של האחריות יש ביטוי בנוהגים ובכללים התקנוניים של הכנסת. פועל יוצא נוסף של האחריות המיניסטרילית הוא אחריותו הציבורית והפוליטית של השר לפעולות משרדו.

5. מאחר והכללים בדבר אחריות מיניסטרילית אינם מגובשים בלבוש של חוק כתוב, אלא הם תולדה של תפיסות חוקתיות ופוליטיות, אין אפשרות להגדירם בנורמות אשר סנקציות מוגדרות בצידן. תולדות ההזקקה לעקרון האחריות המיניסטרילית מצביעות על כך כי אין זיקת גומלין קבועה ומוכתבת מראש בין האירוע, המשמש יסוד להתייחסות לאחריות, לבין המסקנות האישיות הקונקרטיות המוסקות. בתולדות בריטניה היו מקרים שהשר התפטר מרצונו או נדרש להתפטר; והיו מקרים שהשר עבר לתפקיד אחר; והיו מקרים שהממשלה התייצבה מאחורי השר ופרשה עליו את חסות האחריות המשותפת; נוהג בלתי-מעורער הוא שכאשר השר נדרש על-ידי ראש הממשלה להתפטר - הוא מגיש התפטרותו.

ההכרעה, בסופו של דבר, היא הכרעה פוליטית. בענין זה אומר פרופ' S. E. Finer במאמו The Individual Responsibility of Ministers : Ministers

"Whether a Minister is forced to resign depends on three factors, on himself, his Prime Minister and his party"

6. על השאלה אימתי יכול שר לצפות שחבריו בממשלה יתייצבו מאחוריו

ואימתי אין הוא יכול לצפות לכך אומר S. A. de Smith :

"Just as Ministers are expected to be loyal to their colleagues, so they can reasonably claim to be entitled to the loyalty of their colleagues if they run into public criticism in implementing agreed Cabinet policies. If they implement them badly, or if they incur criticism as a result of purely departmental failings or indications of personal ineptitude, they will not have any corresponding claim to corporate solidarity."

7. יישום עקרון האחריות המיניסטריואלית לגבי שר הוא נושא לגיטימי

לדיון בממשלה, מאחר שהממשלה נוטאת באחריות משותפת בפני הכנסת

ומכוח אחריותה זו הברירה בידיה להתייצב מאחורי השר או להציע

לו שיתפטר או לשנות, באישור הכנסת, חפקידו בממשלה. אין בכך כדי

לצמצם זכות הפעולה, בתחום זה, של ראש הממשלה, של מפלגות פוליטיות

וכמובן - של הכנסת שיכולה להביע אי-אימון בממשלה בשל אי-הספק

מסקנות בתחום האחריות המיניסטריואלית האינדיבידואלית.

שר המשפטים