

Jerusalem, Israel

## היחידה לשירותי מידע

סקירה בנושא:

### אחריות מיניסטרילית בבריטניה

Jerusalem, Israel

## אחריות מיניסטריאלית בבריטניה

להלן סקירה בנושא אחריות מיניסטריאלית בבריטניה. הסקירה מתייחסת להיבטים פוליטיים, לסמכות ואחריות השר על פעולות ומדיניות המשרד והגופים הכפופים למשרדו. סקירה זו בוחנת את נושא האחריות המיניסטריאלית בבריטניה.

אחריות מיניסטריאלית קולקטיבית  
 אחריות מיניסטריאלית אישית  
 אחריות בפני מי: רה"מ, הממשלה, פרלמנט  
 אחריות השר על משרדו Accountability/Responsibility.  
 מקרה מבחן שרות בתי הסוהר והשר הממונה

### אחריות מיניסטריאלית

אחד מיסודות המשטר הדמוקרטי הבריטי הוא האחריות של הממשלה כלפי הפרלמנט (House of Commons), האחריות של הממשלה על תפקודה, תפקוד המשרדים והזרועות השונים ותפקוד הגופים שעל יד השרים כלפי הפרלמנט. האחריות המיניסטריאלית מחולקת לאחריות קולקטיבית של כל הממשלה, ולאחריות מיניסטריאלית אישית של כל שר. האחריות המיניסטריאלית האישית מורכבת ממספר מרכיבים: מתן מידע על המתרחש במשרד מחד, ואחריות על המתרחש במשרד מאידך. האחריות המיניסטריאלית כמושג נוצרה בבריטניה בסוף המאה ה-19 ובשלהי המאה העשרים, עקב התגבשות שיטת הממשל המחולקת למשרדים והצורך של הפרלמנט לפקח על פעולות הממשלה.

### האחריות הקולקטיבית

האחריות הקולקטיבית היא של הממשלה כולה כלפי הפרלמנט מצד אחד, ואחריותו של כל שר כלפי הממשלה מאידך. האחריות הקולקטיבית כלפי הפרלמנט אומרת שבהצבעת אי אמון כנגד רה"מ נופלת הממשלה כולה. אחריותו האישית של השר כלפי הממשלה היא תמיכה במדיניותה, ואיסור להעביר ביקורת על מדיניותה. החלטות הממשלה מחיבת את כל השרים. שר שמתנגד להחלטה ואינו מוכן ליטול חלק במדיניות יתפטר, שר למרות שהתנגד למדיניות מסוימת, ברגע שהממשלה החליטה בהצבעה על המדיניות שותף למדיניות ולביצועה. האחריות הקולקטיבית כלפי חוץ לפרלמנט, וכלפי פנים לראש הממשלה ולממשלה כולה.

### אחריות מיניסטריאלית אישית

אחריותו של כל שר כלפי הפרלמנט על הנעשה במשרד הכפוף לו:

Jerusalem, Israel

"Ministers have a duty to Parliament to account, and be held to account for the policies, decisions and actions of their Departments and Next steps Agencies" (Minster Code Section 1)

ואחריות כלפי ראש הממשלה:

"...and they can remain in office for so long as they retain the Prime Minister's confidence"

האחריות המיניסטריאלית כלפי הפרלמנט מורכבת ממספר רמות, הקלה-דיווח על הנעשה במשרד ועד החמורה- התפטרות. שר יכול להגיע למצב שבו נדרש כתוצאה מאחריותו המיניסטריאלית להתפטר, זאת כתוצאה ממחדל של המשרד עליו אחראי מחד וחוסר תמיכה פוליטית בממשלה ובפרלמנט מאידך, על כך ארחיב בהמשך.

### אחריות מיניסטריאלית של שר על משרדו כלפי הפרלמנט

השר אחראי לדיווח לפרלמנט על הנעשה במשרדו ובזרועות הכפופות למשרדו, השר אחראי כלפי הפרלמנט על הנעשה במשרדו.

אחריותו של השר התפתחה במהלך השנים לאחריות דיווח ולאחריות לשאת בתוצאות הפעולות, האחריות מוצאת את ביטויה בכמה רמות של פעולה, הצהרתית ומעשית.

האחריות באה לידי ביטוי בצורות הבאות:

- Redirectory Responsibility: "אחריות לכוון ולתעל"

השר מתעל את הבקשות למידע, בעיקר בנושאים טכניים לגוף האחראי במשרדו למתן מענה.

- Reporting or Informatory Responsibility: "האחריות לדווח ולעדכן"

דיווח לפרלמנט ולוועדות על פעולות המשרד, הדיווח בכתב ובעל פה. הדיווח אינו בהכרח מענה לפניות אלא יכול לכלול הודעות על שינוי במדיניות, התקדמות וכד"מ.

- Explanatory Responsibility: "אחריות להסביר"

מענה לשאלות והסבר לאירועים בפרלמנט בוועדות, מאז 1979 נקראים Civil Servant עובדי מדינה בכירים להעיד בוועדות על פעולות משרדם.

- Amendatory Responsibility: "אחריות לתקן"

במקרה וקרה מחדל במשרד הכפוף לשר, האחריות באה לידי ביטוי בבקשת סליחה על האירוע או המחדל, תוך הודעה על תיקון המחדל והפקת הליכים.

הודעה על הכנסת הליכים חדשים, קיום ועדת חקירה פנימית, הודעה על פיטורי האחראי במשרד למחדל. במקרה קיצוני: הקמת ועדת חקירה חיצונית.

- Sacrificial Responsibility: "אחריות של הקרבה"

Jerusalem, Israel

התפטרות השר. השר מתפטר במקרה בו- הוא מעורב ישירות בפעולה שנעשתה במשרדו, או בעקבות פעולה של הכפופים עליו שעליה ידע או היה אמור לדעת. התפטרות יכולה להיות גם כאשר השר אינו מעורב ישירות בפרשה אך השלכותיה חמורות וישנה דרישה להתפטרות השר. במידה רבה פיטורי שר הם תוצאה של חומרת מחדל ומצב פוליטי, הכוונה לרמת התמיכה שיש לראש הממשלה והממשלה בפרלמנט. כאשר הממשלה זוכה לתמיכה מעטה יתפטר השר- יקריב את עצמו על מנת שלא להביא להפלת הממשלה כולה. יכול להיווצר מצב בו השר אחראי על מחדל גדול אך קיים בפרלמנט רוב מכריע של "יושבי הספסלים האחוריים" בממשלה ולא יהיה לחץ לפטרו. האחריות האישית: כלי פוליטי לפטר שר בלא להפיל את הממשלה כולה, השר יכול להתפטר ולקחת את האחריות בשביל הממשלה כולה.

### השר המשרד ויחידות נלות

קיים פרדוקס לגבי היחס בין השר לעובדי המדינה הכפופים לו. השר כבול כביכול בידי הכפופים, השר אחראי למעשיהם לפעולותיהם גם כאשר אינו בהכרח מודע לפעולות הכפופים לו. יש לבחון אם כן את היחס וחלוקת האחריות בין השר והארגונים הכפופים לו. אחריותו של השר יכולה לבוא לידי ביטוי באופן שצוין לעיל, אך כתוצאה מגודל ומורכבות מערכת הממשל לא ניתן לצפות מהשר להיות מודע לכל מה שמתרחש במשרדו, בכל אופן הוא האחראי על פעולות המשרד. כתוצאה ממורכבות מערכות השלטון חלה בסוף שנות השבעים רפורמה בבריטניה, שבאה לידי ביטוי בהקמת גופים-ארגונים כפופים למשרדים הממשלתיים האחראים על ביצוע מדיניות המשרד.

### Next Step Agencies

בתחילת שנות השמונים החלה בבריטניה רפורמה בממשל הציבורי. פונקציות רבות של הממשלה הופרטו, ופונקציות אחרות הוטלו על גופים כפופים: ארגונים-רשויות הפועלות ליד ובהסמכת המשרדים הממשלתיים (Management Units). הוקמו ארגונים-רשויות שהוסמכו על ידי הממשלה למלא את התפקיד הביצועי של הממשל, דוגמא: רשות הרישוי. בראש כל ארגון עומד Chief Executive (מנכ"ל) שאחראי על פעילות הרשות. את מדיניות הארגון מתווה השר והמשרד הממשלתי ומנכ"ל הארגון אחראי על הניהול השותף של הארגון שהוא עומד בראשו. הרפורמה גרמה להוצאת מרכז הכוח הביצועי מידי הממשלה לארגונים. סמכות הארגון-רשות מקורה במסמך Framework הקובע את תפקידי הארגון הנלווה. במסמך זה נקבעו מדיניות הארגון, תקציבו ומטרותיו. ניהול השותף של הארגון, האסטרטגיה הניהולית לביצוע מטרות המדיניות, וניהול תקציב הארגון, באחריות מנהל הארגון. ניתן להתייחס למסמך מתווה המדיניות כמעין חוזה בין המשרד לבין מנהל הארגון האחראי על ביצוע המדיניות והניהול השוטף שלו. המסמך קובע בין היתר מדדים לקביעת יעילות הארגון והיעדים שבהם צריך הארגון לעמוד. האחריות בפני הפרלמנט עודנה של השר, אך מנהל הארגון מופיע בפני הוועדות בייצגו את הארגון וכאחראי על ניהול תקציבו. הממשל מעודד את חברי הפרלמנט לפנות ישירות לארגון על מנת

Jerusalem, Israel

לקבל מידע או להתלונן על פעילותו. בפני חברי הפרלמנט עומדות מספר אפשרויות לפקח על הפעילות השוטפת של הארגון-הרשות. הם יכולים לפנות לנציגות המקומית, האזורית, מנהל הארגון, לשר או להעלות את הדיון לפרלמנט. בכל מקרה השר אחראי על מדיניות הארגון וניתן לבקש במכתב תשובה ישירה מהשר על המדיניות. מנהל הארגון כפוף לשר וממונה על ידו, בדרך כלל הוא אינו כפוף ביצועית להנהלת המשרד. מסמך מתווה המדיניות צריך להנחות כיצד לטפל בנושאים פוליטיים ורגישים, ומה סמכות הרשות לעומת סמכות המשרד. אמנם ראש הרשות אחראי על ביצוע פעולות הארגון אך השר הוא בעל הסמכות האחרונה, וראש הארגון צריך לפעול בהתאם להנחיותיו. ראש הרשות כעובד מדינה מונחה על ידי הוראות Osmotherly לגבי הופעה בפני הוועדות בפרלמנט ומונחה שלא לענות על שאלות לגבי מדיניות. קימת אי בהירות לגבי האחריות המיניסטריאלית האישית, האם השר אחראי או ראש הארגון. השר מסמיך את ראש הארגון להפעיל את מדיניותו ולכן מבחינת השר, ראש הארגון מוסמך ואחראי על פעולות הארגון. ראש הארגון מקבל את המדיניות מהשר ולכן, השר מתווה המדיניות אחראי על הארגון.

### מקרה בוחן שרות בתי הסוהר והשר:

בשנת 1995, בעקבות אירועי בריחה מבית הסוהר, הקים שר הפנים הממונה על שרות בתי הסוהר ועדת חקירה חיצונית כדי לבחון את מחדל האבטחה. ועדת החקירה-Learmont Inquiry הגישה את מסקנותיה לשר. בעקבות המסקנות פיטר השר Howard Michael את האחראי על שרות בתי הסוהר Derek Lewis. אולם השר לא התפטר.

צעדו של השר גרר ביקורת רבה בפרלמנט ומחוצה לו.

השר הצדיק את עצמו והתייחס להבדל בין מנהלה לבין מדיניות. השר טען שפעל לפי אחריותו המיניסטריאלית בהקמת ועדת חקירה חיצונית ולאחר מכן בפיתורי האחראי על שרות בתי הסוהר. האחראי על שרות בתי הסוהר טען מאידך שהשר והמשרד היו מעורבים באופן פעיל במדיניות אך גם בניהול ולכן לא היה מקום להטיל את האחריות על האחראי על שרות בתי הסוהר אלא השר היה אמור להסיק מסקנות אישיות.

### האחריות המיניסטריאלית האישית: התפטרות שר

התפטרות שר כתוצאה מאחריות מיניסטריאלית אישית, מתרחשת כאשר מתמלאים מספר תנאים פוליטיים, אישיים וגודל המחדל שכתוצאה ממנו נוצר לחץ להסקת מסקנות אישיות. שר יתפטר בדרך כלל כאשר איבד את אמון הפרלמנט ויש חשש שהוא יודח, או חשש שאם לא יתפטר הממשלה תיפול באי אמון. המחדל תחת אחריותו, השר היה אמור לדעת על המדיניות ועל אופן הביצוע. מדובר במחדל חמור. במקרים אחרים, אפילו אם המחדל חמור אך אין מצב פוליטי המסכן את קיום הממשלה, ישנם שרים שזכו לאמון רה"מ ולא הסיקו מסקנות אישיות אלא אחריותם המיניסטריאלית באה לידי ביטוי באופן אחר כפי שמצוין (דיווח לפרלמנט, התנצלות, פיטורי כפופים וכו').

Jerusalem, Israel

**מקורות וספרות מומלצת**

- Weir Stuart and David Beetham. Political Power and Democratic Control in Britain. (Routledge, London, NY 1999).
- Plowden William, Ministers and Mandarins. (Institute for Public Policy Research, London 1994).
- Woodhouse Diana, Ministers and Parliament, (Claredon Press, Oxford 1994).
- Marshall Geoffrey (ed.) Ministerial Responsibility (Oxford University Press, 1989).

**אתרי אינטרנט**

- <http://www.cabinet-office.gov.uk>
- <http://www.parliament.uk>