

IZRAEL

STANISŁAW BOŻYK

Uwagi wprowadzające

Państwo Izrael (hebr. *Medinat Israel*) położone jest na Bliskim Wschodzie w południowo–zachodniej części kontynentu azjatyckiego. Od północy oraz północnego–wschodu graniczy z Libanem (79 km) i Syrią (76 km), od wschodu (częściowo na rzece Jordan i wodach Morza Martwego) z Jordanią (238 km), od południowego–zachodu z Egiptem (266 km). Poprzez Zatokę Akaba posiada dostęp do Morza Czerwonego, zaś od zachodu wybrzeża Izraela oblewają wody Morza Śródziemnego.

Do wybuchu wojny sześciodniowej w 1967 r. powierzchnia Izraela wynosiła 20 770 km². Po formalnym przyłączeniu, w następstwie tej wojny, wschodniej Jerozolimy oraz syryjskich Wzgórz Golan, obszar Izraela powiększył się do obecnych 22 145 km². Poza tym od 1967 r. pod okupacją Izraela znalazły się Strefa Gazy oraz Zachodni Brzeg Jordanu. Od 1994 r. na obu tych obszarach funkcjonuje Autonomia Palestyńska, a w przyszłości ma powstać suwerenne państwo palestyńskie.

Liczba ludności Izraela (bez terenów okupowanych) wynosiła w 2010 r. ponad 7 mln 650 tys., co w stosunku do niewielkiej powierzchni tego kraju daje bardzo wysoką średnią gęstość zaludnienia – 351 osób/km². Zdecydowana większość ludności skupia się wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, wokół Jerozolimy oraz w Galilei. Najslabiej zaludniona jest Pustynia Negew na południu kraju. Izrael należy do grona najbardziej zurbanizowanych państw świata, gdyż w miastach mieszka ponad 90% ogółu ludności. Prawie 1/3 mieszkańców kraju koncentruje się w zespole miejskim Tel Awiw–Jaffa (2,3 mln), stanowiącym główne centrum przemysłowe, handlowe, finansowe oraz naukowo–kulturalne Izraela.

Skład narodowościowy ludności Izraela nie zmienił się istotnie od chwili utworzenia tego państwa w 1948 r. Mimo stałej imigracji ludności żydowskiej do Izraela jej udział w ogólnej liczbie ludności zwiększa się nieznacznie, gdyż potencjalny wzrost liczbowy tej społeczności jest niwelowany przez dużo wyższe tempo przyrostu naturalnego ludności arabskiej. Żydzi stanowią dziś ponad 80% ogółu ludności kraju, odsetek Palestyńczyków wynosi zaś niespełna 18% wszystkich mieszkańców Izraela.

W zasadzie cała żydowska ludność Izraela wyznaje judaizm, z czego co najmniej 20% wiernych zalicza się do ortodoksyjnych wyznawców tej religii. Wśród Palestyńczyków zdecydowaną większość (ok. 80%) stanowią muzułmanie. Pozostała część społeczności arabskiej w Izraelu to chrześcijanie (głównie wierni greckiego kościoła prawosławnego i katolicy) oraz druzowie.

Izrael zalicza się do grona wysoko rozwiniętych gospodarczo państw świata. Gospodarka Izraela charakteryzuje się stałym wzrostem produktu krajowego brutto (PKB), który w ostatnich latach sięga 29 tys. USD rocznie na 1 mieszkańca. Istotnie zmienia się też struktura dochodu narodowego – maleje udział rolnictwa, utrzymuje się stosunkowo wysoki udział przemysłu przetwórczego, wzrasta zaś w szybkim tempie udział sektora usług materialnych i niematerialnych. Mimo bardzo skromnej bazy surowcowej w Izraelu rozwinięte zostały liczne gałęzie produkcji, a zwłaszcza przemysł spożywczy, chemiczny, zbrojeniowy, precyzyjny oraz obróbka kamieni szlachetnych (szlifiernie diamentów).

W Izraelu systematycznie powiększa się obszar użytków rolnych poprzez zagospodarowywanie terenów pustynnych, co wiąże się jednak z ogromnymi nakładami finansowymi na nawadnianie oraz odsalanie gleb i nawożenie. Specyfiką izraelskiego rolnictwa jest także to, że znaczącą rolę odgrywają w nim kolektywne formy gospodarowania (kibuce), obejmujące faktycznie ponad połowę areału sadów oraz gruntów ornych. Uprawia się przede wszystkim pszenicę, ziemniaki, bawełnę, buraki cukrowe, warzywa. Dobrze rozwinięte jest też sadownictwo (owoce cytrusowe, banany, oliwki). W hodowli przeważa bydło, owce, kozy, wielbłądy i drób.

Znaczącym źródłem dochodów państwa jest też obsługa turystów zagranicznych, w tym głównie licznych pielgrzymów przybywających do Ziemi Świętej. Ich liczba waha się corocznie w granicach od 2 do 3 milionów, zaś wpływy z turystyki sięgały ostatnio 3,7 mld USD w ciągu roku.

Izrael od 1949 r. jest krajem członkowskim ONZ i bierze udział w pracach agend tej powszechnej organizacji międzynarodowej.

1. Geneza systemu rządów

Państwo Izrael jest stosunkowo młodym państwem, które ukształtowało się w wyniku splotu różnych czynników dopiero w połowie minionego stulecia. Pojawienie się wówczas tego państwa na politycznej mapie świata oznaczało realizację dążeń narodu żydowskiego, który nie posiadał własnego organizmu państwowego od ponad 2000 lat. Ostatnie państwo żydowskie istniało na Bliskim Wschodzie od 142 r. p.n.e. niespełna 80 lat, do czasu podboju Palestyny przez Rzymian. Miało jednak na tyle bogatą historię, że pozostało na trwałe w świadomości i tradycji narodu żydowskiego. Z tamtego okresu wywodzą się również naj-

ważniejsze zasady religijne, prawne i moralne, które do dziś stanowią podstawę systemu normatywnego judaizmu.

Idea odbudowy państwa żydowskiego na obszarze Palestyny pojawiła się u schyłku XIX stulecia, będąc głównym celem rodzącego się wówczas ruchu syjonistycznego. Prekursorem syjonizmu był Theodor Herzl, który w 1896 r. opublikował w Wiedniu rozprawę *Der Judenstaat*, uzasadniając w niej konieczność ustanowienia państwa żydowskiego oraz zorganizowania masowej migracji Żydów na jego terytorium. Inicjatywy te uzyskały poparcie brytyjskie już pod koniec I wojny światowej, a wyrazem tego była tzw. *deklaracja Balfoura* z 2 listopada 1917 r., czyli oświadczenie brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, Arthura Balfoura. Deklaracja ta stwierdzała, że rząd brytyjski odnosi się przychylnie do idei ustanowienia w Palestynie „siedziby narodowej” (*national home*) dla narodu żydowskiego i dołoży wszelkich starań, aby ułatwić osiągnięcie tego celu.

Dla realizacji idei przyszłego państwa żydowskiego istotne znaczenie miało ustanowienie w 1920 r. mandatu brytyjskiego w Palestynie. Z tą chwilą ludność żydowska przystąpiła bowiem do tworzenia na tym terytorium własnych instytucji przedstawicielskich, które funkcjonowały niezależnie od organów administracji mandatowej. W kwietniu 1920 r. wyłoniony został w drodze wyborów pierwszy skład Zgromadzenia Przedstawicielskiego, którego podstawowym zadaniem było sprawowanie funkcji uchwałodawczych oraz kontrola organu wykonawczego – Rady Krajowej. Decydującą rolę wśród powstałych wtedy instytucji żydowskich odgrywała jednak Agencja Żydowska (*Jewish Agency*). Działalność tego organu oparta była na art. 4 mandatu palestyńskiego, stanowiącego, że oficjalnie uznana reprezentacja żydowska będzie miała prawo wydawania opinii i współdziałania z administracją brytyjską we wszystkich sprawach związanych z ustanowieniem żydowskiej siedziby narodowej i z interesami ludności żydowskiej w Palestynie. Dzięki takim instytucjom Żydzi mieli więc zapewnioną możliwość wywierania wpływu na Wysokiego Komisarza, który podejmował zasadnicze decyzje na podległym sobie terytorium mandatowym.

W okresie mandatu brytyjskiego w Palestynie zostały też stworzone podstawy izraelskiego prawa stanowionego. Miało to istotne znaczenie, bowiem wcześniej organizacja społeczności żydowskiej oparta była wyłącznie na zasadach religijnego i rytualnego prawa żydowskiego (hebr. *halacha*). Coraz szersze zastosowanie norm prawa stanowionego było przejawem aktywnej działalności władz mandatowych, które zaczęły wprowadzać rozwiązania prawne wzorowane na zasadach prawa angielskiego. Znaczna część przyjętych wówczas regulacji prawnych zachowała moc obowiązującą również po utworzeniu Izraela.

Po zakończeniu II wojny światowej, głównie wskutek zbrodni Holocaustu, nasiliła się skala imigracji Żydów z Europy, która coraz częściej miała nielegalny charakter. Prowadziło to do wyraźnego narastania konfliktu między ludnością

arabską a osiedlającymi się w Palestynie imigrantami żydowskimi. Zaznaczył się też wzrost aktywności tajnych organizacji syjonistycznych, prowadzących jednocześnie walki z oddziałami arabskimi oraz działalność terrorystyczną wymierzoną przeciwko wojskom brytyjskim i instytucjom mandatowym. Zmusza to w końcu Wielką Brytanię do rezygnacji ze sprawowania mandatu palestyńskiego i przekazania rozstrzygnięcia sprawy przyszłości Palestyny do kompetencji ONZ.

W dniu 29 listopada 1947 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwała rezolucję nr 181 w sprawie podziału Palestyny. Rezolucja ta przesądzała o wygaśnięciu mandatu palestyńskiego, przewidując jednocześnie, że najpóźniej 1 października 1948 r. powstaną na terytorium Palestyny dwa suwerenne państwa: żydowskie i arabskie. Spotkała się ona z akceptacją tylko społeczności żydowskiej, bo gwarantowała jej ostatecznie budowę własnego, suwerennego państwa. Stanowisko ONZ zostało natomiast odrzucone przez stronę arabską, skutkiem czego było gwałtowne nasilenie się konfliktu arabsko-żydowskiego. W tej sytuacji rząd brytyjski decyduje się na zakończenie swojego mandatu w Palestynie już z dniem 15 maja 1948 roku.

Wraz z przyjęciem rezolucji ONZ w sprawie podziału Palestyny rozpoczął się proces kształtowania struktury najwyższych władz państwowych przyszłego państwa żydowskiego. Sama rezolucja przewidywała utworzenie w pierwszej kolejności tymczasowej rady rządzącej, wyznaczając jej jako podstawowe zadanie zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do składu zgromadzenia konstytucyjnego (konstytuanty). Porozumienie w sprawie powołania składu takiej rady zostało zawarte pomiędzy głównymi organizacjami żydowskimi 1 marca 1948 r. Administracja brytyjska nie wyraziła jednak zgody na tworzenie instytucji nie istniejącego jeszcze formalnie przyszłego państwa, zanim nie nastąpi wygaśnięcie mandatu brytyjskiego w Palestynie. Dlatego też dla wyłonionej wówczas rady tymczasowej przyjęta została nazwa Rada Narodowa. Rada ta składała się w sumie z 37 członków reprezentujących różne żydowskie organizacje polityczne, będąc organem o charakterze ustawodawczym. Spośród członków Rady Narodowej wybrano 13 osób do składu Komitetu Wykonawczego, którego zadaniem była z kolei realizacja funkcji rządu. W obu tych organach rozpoczęły się od razu intensywne prace nad przygotowaniem projektów aktów ustawodawczych, które zamierzano uchwalić bezpośrednio po narodzinach państwa żydowskiego.

Wydarzeniem o historycznym znaczeniu było posiedzenie Rady Narodowej w Tel Awiwie w dniu 14 maja 1948 roku. Tego dnia Rada Narodowa przyjęła bowiem przygotowaną wcześniej *Deklarację Niepodległości*, proklamującą powstanie na terytorium Palestyny państwa żydowskiego pod nazwą Państwo Izrael (hebr. *Medinat Israel*).

Deklaracja Niepodległości zapowiadała ukształtowanie podstaw systemu społeczno-politycznego oraz struktury władz publicznych Izraela na demokratycznych zasadach ustrojowych. Twórcy *Deklaracji* zobowiązali się również do poszanowa-

nia pełnej równości praw socjalnych i politycznych bez względu na rasę, płeć oraz wyznawaną religię. Podkreślono w niej także, że nowo utworzone państwo zapewni wolność sumienia i religii oraz będzie stać na straży miejsc świętych znajdujących się na jego terytorium.

Wraz z ogłoszeniem *Deklaracji Niepodległości* istniejąca dotychczas Rada Narodowa przekształca się w Tymczasową Radę Państwa, natomiast Komitet Wykonawczy zostaje określony jako Rząd Tymczasowy. Strukturę i zakres działania władz tymczasowych określił *dekret o prawie i administracji* z dnia 21 maja 1948 r., będący faktycznie pierwszym prawnoustrojowym aktem ustawodawczym Izraela. Akt ten stanowił, że podstawowym zadaniem Tymczasowej Rady Państwa będzie realizacja funkcji ustawodawczej. Organ ten nie był jednak w pełni legitymizowanym gremium parlamentarnym, gdyż jego skład nie pochodził z wyborów, lecz został ukształtowany na zasadzie nominacji lub kooptacji poszczególnych członków Rady.

W *Deklaracji Niepodległości* znalazła się zapowiedź przeprowadzenia wyborów do składu Zgromadzenia Konstytucyjnego, które miało następnie uchwalić konstytucję Izraela. Odbłyły się one 25 stycznia 1949 r. i w ten sposób wyłoniony został pierwszy, pochodzący w całości z wyborów powszechnych i bezpośrednich, najwyższy organ przedstawicielski Izraela.

Zgromadzenie Konstytucyjne zebrało się na pierwsze posiedzenie w lutym 1949 r. Już wtedy okazało się, że znaczna część polityków odnosi się krytycznie do koncepcji jak najszybszego uchwalenia konstytucji. Rozbieżność stanowisk w tej kwestii spowodowała, że w dniu 16 lutego 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne uchwaliło tzw. *ustawę przejściową*, regulującą tymczasowo podstawy ustroju państwa, a przede wszystkim strukturę oraz zakres kompetencji najwyższych organów państwowych. Zakładano wówczas, że ustawa ta będzie obowiązywała jedynie do czasu uchwalenia i wejścia w życie pełnej konstytucji.

Ustrój naczelnych organów państwowych ukształtowany został w *ustawie przejściowej* zgodnie z założeniami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Na mocy tego aktu ustawodawczego Zgromadzenie Konstytucyjne zostaje przemianowane na Kneset i pod taką nazwą miał od tej pory funkcjonować najwyższy organ przedstawicielski Państwa Izrael. Ustawa ta poszerzała zarazem istotnie zakres kompetencji Knesetu, powierzając mu realizację obu klasycznych funkcji parlamentu: ustawodawczej oraz kontrolnej. Do zakresu jego zadań zaliczono też sprawowanie funkcji ustrojodawczej, a tym samym Kneset miał kontynuować rozpoczęte prace nad przygotowaniem konstytucji. Funkcje głowy państwa powierzono prezydentowi, powoływanemu przez Kneset i posiadającemu ograniczone uprawnienia. Rada Ministrów została z kolei powołana do podejmowania zasadniczych decyzji w sferze władzy wykonawczej, ale pod kontrolą Knesetu.

Prace nad projektem konstytucji wznowiono w Knesecie w połowie 1949 r. Brak możliwości wypracowania przez wszystkie liczące się ugrupowania polityczne wspólnego stanowiska w kwestii ostatecznego kształtu ustawy zasadniczej spowodował jednak, że po kilku miesiącach dyskusji na forum parlamentu oraz w komisji konstytucyjnej zrezygnowano definitywnie z opracowywania jednego aktu konstytucyjnego. Stało się tak w konsekwencji przyjęcia przez Kneset w dniu 13 czerwca 1950 r. tzw. *uchwały Harariego*, wprowadzającej zasadę tworzenia przyszłej konstytucji etapami, poprzez uchwalanie kolejno poszczególnych jej rozdziałów. Każdy taki rozdział przewidziany został w postaci zupełnie odrębnej ustawy zasadniczej, stanowionej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych.

2. Akty konstytucyjne Izraela i ich zasady ustrojowe

W wyniku przyjęcia w 1950 r. *uchwały Harariego* Izrael do dnia dzisiejszego nie posiada konstytucji pisanej w postaci jednego aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej. Obowiązuje natomiast 11 ustaw zasadniczych, regulujących *de facto* wszystkie podstawowe instytucje ustrojowe Izraela. Izraelskie ustawy zasadnicze nie mogą być jednak traktowane jako akty normatywne o szczególnej mocy prawnej, nadrzędnej nad ustawami parlamentu, gdyż postanowienia tych aktów mogą być zmieniane w drodze ustaw zwykłych. Ustawy zwykłe mogą też zawierać przepisy prawne sprzeczne z treścią ustaw zasadniczych. Jednak w niektórych ustawach zasadniczych znajdują się takie przepisy, które mogą być zmieniane lub uchylane wyłącznie poprzez zastosowanie szczególnego trybu dokonywania zmian ustawodawczych. Sprowadza się to przede wszystkim do wymogu uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów podczas głosowania w Knesecie nad zmianami takich przepisów konstytucyjnych.

Najstarszym aktem konstytucyjnym Izraela jest przyjęta w dniu 12 lutego 1958 r. *Ustawa zasadnicza o Knesecie*, posiadająca decydujące znaczenie dla określenia modelu i roli władzy ustawodawczej. Liczy ona w sumie 46 artykułów i nie zawiera pełnej regulacji wszystkich zagadnień związanych ze strukturą organizacyjną oraz trybem pracy parlamentu. W wielu wypadkach formułuje ona jedynie ogólne zasady o charakterze ustrojowym, przewidując bardziej szczegółową regulację w innych aktach ustawodawczych. W akcie tym znalazły się także przepisy, które mogą być zmieniane wyłącznie bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów. Przepis art. 4, określający podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, może być zmieniony tylko głosami bezwzględnej większości ogólnej liczby członków Knesetu. Dla zmiany art. 44, proklamującego nadrzędność aktów ustawodawczych nad wydawanymi przez rząd po ogłoszeniu stanu zagrożenia państwa rozporządzeniami nadzwyczajnymi, przewidziano z kolei kwalifikowaną większość 2/3 głosów. Taka sama większość wymagana

jest w art. 9A tej ustawy zasadniczej dla przyjęcia przez Kneset ustawy w sprawie przedłużenia swojej kadencji.

Z dnia 25 lipca 1960 r. pochodzi *Ustawa zasadnicza o ziemiach Izraela*. Głównym celem ustanowienia tego bardzo zwięzłego aktu prawnego (3 artykuły) było wprowadzenie zakazu przenoszenia własności określonych kategorii ziem Izraela (hebr. *Erec Israel*).

Dwa kolejne akty konstytucyjne Izraela ukształtowały podstawy ustroju organów władzy wykonawczej. W dniu 16 czerwca 1964 r. została przyjęta *Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa*, która określiła pozycję ustrojową, sposób powoływania oraz zakres kompetencji prezydenta. Przepisy tej dość obszernej ustawy (27 artykułów) wyznaczają prezydentowi Izraela ograniczoną rolę, która została sprowadzona do wykonywania typowych funkcji reprezentacyjnych. Uchwalona przez Kneset w dniu 13 sierpnia 1968 r. *Ustawa zasadnicza o Rządzie* uregulowała z kolei całość problematyki związanej z organizacją oraz trybem funkcjonowania rządu, przy czym określone wówczas zasady kształtowania składu tego organu egzekutywy obowiązywały jedynie do czasu istotnej modyfikacji trybu powoływania premiera i ministrów w nowej ustawie zasadniczej z 1992 r.

Ustawa zasadnicza o gospodarce państwa z dnia 21 lipca 1975 r. wprowadziła ogólne zasady proceduralne w odniesieniu do trybu uchwalania aktów ustawodawczych z zakresu finansów publicznych, czyli ustaw podatkowych oraz ustawy budżetowej. Z kolei przyjęta w dniu 31 marca 1976 r. *Ustawa zasadnicza o siłach zbrojnych* określa kilka zasad odnoszących się do statusu i organizacji armii izraelskiej.

W dniu 30 lipca 1980 r. Kneset uchwalił *Ustawę zasadniczą o Jerozolimie, stolicy Izraela*. Akt ten proklamował (art. 1) definitywne zjednoczenie Jerozolimy jako stolicy Państwa Izrael, co oznaczało *de facto* aneksję jej części wschodniej. Zaznaczono przy tym wyraźnie (art. 2), że Jerozolima jest siedzibą Prezydenta Państwa, Knesetu, Rządu oraz Sądu Najwyższego. Na podkreślenie zasługuje również fakt uwzględnienia w treści tego aktu ustrojowego problemu ochrony Miejsc Świętych znajdujących się w granicach administracyjnych Jerozolimy. W tej kwestii przepis art. 3 ustawy zasadniczej stanowi: „Miejscza Święte podlegają ochronie przed profanacją i wszelkimi innymi naruszeniami, a także przed wszelkimi działaniami, które mogą utrudniać wyznawcom różnych religii wolny dostęp do miejsc, uważanych przez nich za święte lub naruszać ich uczucia religijne względem tych miejsc”.

Dwie kolejne ustawy zasadnicze regulują ustrój organów wymiaru sprawiedliwości oraz organów kontroli państwowej Izraela. Przyjęta w dniu 28 lutego 1984 r. *Ustawa zasadnicza o sądownictwie* określa podstawowe zagadnienia dotyczące struktury, zasad funkcjonowania i jurysdykcji sądów powszechnych oraz sądów szczególnych. Z kolei *Ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwowym* z 15 lutego

1988 r. wyznacza kompetencje najwyższego organu kontroli państwowej, zajmującego się zarówno kontrolą administracji publicznej i gospodarki finansowej państwa, jak też ochroną podstawowych praw i wolności obywateli.

Następne dwa akty podejmują wyłącznie problematykę praw i wolności jednostki. Pierwszy z nich to *Ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności* z 17 marca 1992 r., gwarantująca obywatelom podstawowe prawa oraz wolności osobiste. Drugim aktem jest *Ustawa zasadnicza o wolności zawodowej* z 9 marca 1994 r., która zapewnia wszystkim obywatelom Izraela wolność wykonywania dowolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej. W akcie tym przyjęta została zasada (art. 7), iż jej przepisy można zmieniać wyłącznie w drodze ustawy zasadniczej przyjętej głosami większości członków Knesetu. Oznaczało to wprowadzenie wymogu, aby każda ustawa nowelizująca jej przepisy była wyraźnie określona jako ustawa zasadnicza. Wprowadzenie takiego rozwiązania umożliwiło traktowanie tej ustawy zasadniczej jako aktu o nadrzędnej mocy wobec ustaw zwykłych i otwierało drogę do sądowej kontroli zgodności ustaw zwykłych z przepisami tego aktu konstytucyjnego.

W dniu 18 marca 1992 r. zostaje uchwalona zmieniona *Ustawa zasadnicza o Rządzie*. Przyjęte w niej rozwiązania oznaczały przede wszystkim odejście od modelu kształtowania składu rządu, przyjętego w poprzedniej ustawie zasadniczej z 1968 r. Ustawa ta wprowadziła bowiem zasadę powoływania premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Poza tym w art. 56 tej ustawy zasadniczej ustanowiona została reguła, że wszelkie zmiany przepisów tego aktu konstytucyjnego mogą być dokonywane tylko bezwzględną większością głosów członków Knesetu. Nie najlepsze doświadczenia w zakresie bezpośredniej elekcji szefa egzekutywy przyczyniły się ostatecznie do uchwalenia przez Kneset w dniu 7 marca 2001 r. nowej *Ustawy zasadniczej o Rządzie*. Ukształtowała ona takie rozwiązania prawne, które oznaczały faktycznie powrót do zasad obsady urzędu premiera, stosowanych w Izraelu do 1992 r. Obecna ustawa zasadnicza liczy w sumie 46 artykułów i reguluje szczegółowo wszystkie najważniejsze kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem rządu.

Żadna z 11 obowiązujących dziś izraelskich ustaw zasadniczych nie zawiera w swej treści sformułowanych *expressis verbis*, tak jak ma to obecnie miejsce w większości współczesnych systemów konstytucyjnych, podstawowych zasad ustroju politycznego tego państwa. Dotyczy to nawet tak fundamentalnych dla każdego systemu ustrojowego kwestii, jak określenie suwerena oraz wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy najwyższej w państwie. Stąd też w miarę precyzyjne wyodrębnienie konstytucyjnych zasad ustrojowych Państwa Izrael jest możliwe jedynie w drodze analizy szczegółowych postanowień poszczególnych ustaw zasadniczych.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pojawiające się w regulacjach prawnych określenie charakteru Państwa Izrael jako „państwa żydowskiego”. Pojęcie to odnajdujemy m.in. w art. 7A *Ustawy zasadniczej o Knesecie*, który pozbawia prawa ubiegania się o mandat w wyborach parlamentarnych kandydatów negujących fakt istnienia Państwa Izrael jako „państwa narodu żydowskiego”. Z kolei w art. 1A *Ustawy zasadniczej o godności ludzkiej i wolności* oraz w art. 2 *Ustawy zasadniczej o wolności zawodowej* podkreśla się, że podstawowym celem tych aktów konstytucyjnych jest umacnianie wartości Państwa Izrael jako „państwa żydowskiego i demokratycznego”.

Analizując pojęcie „państwo żydowskie”, należy uwzględnić zarówno aspekty etniczne, jak też wątki religijne. W znaczeniu etnicznym określenie to stanowi wyraz szczególnego związku państwa z narodem żydowskim, gdzie państwo żydowskie (Izrael) jest traktowane jako ojczyzna wszystkich Żydów. Określenie Izraela jako państwa żydowskiego posiada też pewne uwarunkowania religijne, bowiem dla ortodoksyjnych wyznawców judaizmu państwo żydowskie jest państwem, w którym judaizm zajmuje szczególną pozycję i które uznaje moc obowiązującą norm religijnych. Z kolei zwolennicy świeckiego charakteru Państwa Izrael widzą w przyjęciu takiej koncepcji państwa żydowskiego istotne zagrożenie dla realizacji idei wolności i zasad państwa demokratycznego.

Spór o pojęcie „państwa żydowskiego” prowadzi też do próby odpowiedzi na pytanie, kto jest Żydem. W tej kwestii ogólne zasady określania przynależności do narodu żydowskiego sformułowane zostały w *ustawie o prawie do powrotu* z dnia 5 lipca 1950 r. Ustawa ta przyjęła początkowo zasadę, że „każdy Żyd” (w tym także jego dzieci oraz współmałżonek) ma prawo do powrotu i osiedlenia się na terytorium Izraela. Po jej nowelizacji w 1970 r. wprowadzono jednak regułę wywodzącą się z zasad prawa religijnego, zgodnie z którą „Żydem jest osoba, która urodziła się z matki Żydówki lub która przeszła na judaizm i nie należy do innego wyznania”.

Ustanowione w ustawach zasadniczych rozwiązania ustrojowe wskazują jednoznacznie, że u podstaw organizacji władz publicznych Izraela legła idea suwerenności narodu. Wynika ona z treści *Deklaracji Niepodległości*, której sformułowania w tej materii nawiązują wyraźnie do amerykańskiej *Deklaracji Niepodległości* z 1776 r. Izraelska *Deklaracja* wyraża zasadę suwerenności narodu przede wszystkim w postaci zapisu stwierdzającego, że: „My, członkowie Rady Narodowej, przedstawiciele społeczności żydowskiej [...], niniejszym proklamujemy utworzenie państwa żydowskiego [...]”. Co prawda wspomina się tu jedynie o narodzie żydowskim, ale w tym samym akcie zadeklarowano też zasadę pełnej równości praw politycznych wszystkich mieszkańców Izraela, bez względu na narodowość i wyznawaną religię. Suwerenem jest więc cały naród zamieszkujący terytorium Izraela, czyli włącznie z obywatelami reprezentującymi mniejszość

arabską. Przepisy *Ustawy zasadniczej o Knesecie* nie pozostawiają przy tym wątpliwości, że przedstawicielstwem narodu jest powoływany w wyborach powszechnych i bezpośrednich parlament Izraela. W akcie tym zagwarantowano bowiem ogółowi obywateli Izraela zarówno prawo decydowania o składzie parlamentu, jak też prawo ubiegania się o mandaty deputowanych.

Sprawowanie władzy suwerennej przez naród odbywa się w Izraelu przede wszystkim w formie demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem powoływanych w drodze wyborów powszechnych posłów do Knesetu. Decydując o składzie politycznym parlamentu, uczestniczący w wyborach obywatele wywierają jednocześnie pośredni wpływ na skład ekipy rządowej i kierunki realizowanej później przez większość rządową polityki wewnętrznej i zagranicznej. Dlatego istotne znaczenie posiada zastosowanie w praktyce ustrojowej reguły przewidującej, że sprawujący funkcje wykonawcze rząd ponosi polityczną odpowiedzialność przed wybieralnym organem przedstawicielskim. Przyjęcie i konsekwentne stosowanie tej zasady stworzyło bowiem określoną gwarancję poszanowania woli wyborców, wyrażonej przez nich w akcie głosowania podczas wyborów parlamentarnych.

Izraelskie ustawy zasadnicze nie przewidują w zasadzie innych form sprawowania władzy przez suwerena. Nie wyklucza to jednak ewentualności wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej, gdyż Kneset może zawsze zadecydować, w ramach realizowanej przez siebie funkcji ustawodawczej, o rozstrzygnięciu określonej sprawy w drodze referendum. Świadczą o tym przepisy ustawy uchwalonej przez Kneset w dniu 1 marca 2000 r., której zasadniczym celem było wprowadzenie ograniczeń w zakresie podejmowania przez izraelski rząd decyzji o ustępstwach terytorialnych ze strony Izraela na rzecz innych państw. W ustawie tej przyjęta została zasada, że ustępstwa takie mogą mieć miejsce jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną jednocześnie dwa warunki: 1) wyrazi na nie zgodę ponad połowa ogólnej liczby posłów w Knesecie, 2) uzyskają one poparcie w referendum ogólnokrajowym przez minimum 62,5% uprawnionych do głosowania.

Strukturę naczelných organów państwowych Izraela ukształtowano w nawiązaniu do klasycznej konstrukcji zasady trójpodziału władzy. Zasada ta nie została sformułowana wprost w treści obowiązującego ustawodawstwa, jednak wynika ona wyraźnie z postanowień niektórych ustaw zasadniczych. W ramach tego podziału realizacja władzy ustawodawczej przypadła w udziale Knesetowi, przy czym zakres tej władzy wyznaczają zarówno ustawy zasadnicze, jak też ustawodawstwo zwykłe. Struktura władzy wykonawczej jest w Izraelu dwuczłonowa, rozdzielona pomiędzy prezydenta oraz rząd. *Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa* z 1964 r. zagwarantowała prezydentowi głównie klasyczne funkcje głowy państwa o charakterze reprezentacyjnym, zaś uchwalona w 2001 r. nowa *Ustawa zasadnicza o Rządzie* stwierdza wyraźnie (art. 1), że rząd sprawuje w państwie faktyczną

władzę wykonawczą. Władza sądowicza powierzona została natomiast tym niezawisłym sądom, które wylicza art.1 *Ustawy zasadniczej o sądownictwie* z 1984 roku.

Stosunki pomiędzy parlamentem a organami egzekutywy oparto w Izraelu na zasadach systemu parlamentarno–gabinetowego. Specyficzne cechy posiada tu jednak układ zależności między najwyższym organem przedstawicielskim a głową państwa. Wyłaniany przez naród w drodze wyborów powszechnych Kneset powołuje prezydenta, któremu nie przysługuje prawo rozwiązania Knesetu przed upływem jego kadencji. Kneset zaś posiada uprawnienie do odwołania prezydenta z zajmowanego stanowiska, albowiem w ramach tego systemu rządów głowa państwa ponosi faktycznie odpowiedzialność polityczną przed parlamentem.

W odniesieniu do wzajemnych stosunków między parlamentem a rządem przyjęto regułę, zgodnie z którą obowiązkiem Knesetu jest „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej. Skład rządu powoływany jest przez prezydenta, ale z uwzględnieniem istniejącego układu sił politycznych w parlamencie. Nowo powołany rząd zmuszony jest do ubiegania się w parlamencie o wotum zaufania, ponosi też odpowiedzialność polityczną przed parlamentem.

Kiedy jednak od 1984 r. zaczęły pojawiać się coraz poważniejsze trudności z wyłonieniem w Knesecie stabilnej większości rządowej, wielu zwolenników zyskała oryginalna koncepcja powoływania premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Wprowadzono ją w życie w 1992 r. poprzez zmianę przepisów *Ustawy zasadniczej o Rządzie*. W praktyce rozwiązanie to znalazło zastosowanie tylko trzykrotnie: w 1996 r. wybrany został w ten sposób Beniamin Netanjahu, w 1999 r. – Ehud Barak, w 2001 r. – Ariel Szaron. Po wyborach powszechnych na urząd premiera, przeprowadzonych 6 lutego 2001 r., ówczesny rząd Ariela Szarona wystąpił jednak z inicjatywą zniesienia takiego systemu elekcji szefa egzekutywy. W konsekwencji Kneset uchwała w dniu 7 marca 2001 r. nową *Ustawę zasadniczą o Rządzie*, przywracając w tym zakresie rozwiązania prawne stosowane w latach 1949–1992.

3. System partyjny

W znacznym stopniu kształt współczesnego systemu partyjnego Izraela wykrystalizował się już przed ogłoszeniem *Deklaracji Niepodległości*. Wszystkie istniejące wówczas partie i ugrupowania polityczne, niezależnie od występujących między nimi różnic ideologicznych, łączył jeden zasadniczy cel: dążenie do utworzenia państwa żydowskiego w Palestynie. Po 1948 r. zaznaczyły się już jednak coraz bardziej widoczne podziały między poszczególnymi partiami politycznymi, nasiliła się też wyraźnie rywalizacja między nimi, nie tylko podczas kampanii wy-

borczych, ale również w procesach rządzenia. Zasadniczą przyczyną poważnych różnic programowych między partiami politycznymi Izraela, zaznaczających się praktycznie do dnia dzisiejszego, są niezwykle silne podziały religijne, kulturowe i ekonomiczne w ramach społeczności żydowskiej. Istotnym wyznacznikiem programowym każdej partii politycznej jest ponadto jej stanowisko wobec trwającego nieprzerwanie konfliktu arabsko-żydowskiego.

Już po utworzeniu Izraela status najsilniejszego ugrupowania politycznego utrzymywała przez wiele lat lewicowa Robotnicza Partia Izraela (*Mapai*). W 1968 r., po przyłączeniu kilku mniejszych ugrupowań, przyjmuje ona nazwę Partia Pracy (*Mifletet HaAvoda*). Partii tej nigdy nie udało się zebrać ponad połowy głosów w wyborach parlamentarnych i tym samym zapewnić sobie bezwzględną większość mandatów poselskich w Knesecie. Dlatego też była ona zmuszona tworzyć każdorazowo koalicje rządowe z mniejszymi i mniej znaczącymi partiami politycznymi. Partia Pracy (do 1968 r. *Mapai*) uczestniczyła dotąd w większości koalicji rządowych, pełniąc najczęściej w ramach tych koalicji (co było widoczne przede wszystkim w latach 1949–1977) wyraźnie dominującą rolę.

Poważne sukcesy socjaldemokratów były po części także wynikiem utrzymującego się przez wiele lat poważnego rozbitcia politycznego izraelskiej prawicy. Dopiero w 1973 r. wszystkie liczące się ugrupowania prawicowe utworzyły wspólny blok *Likud* (Zjednoczenie), który od tej pory stał się alternatywą polityczną dla gabinetów zdominowanych przez partię socjaldemokratyczną. Po raz pierwszy *Likud* odniósł sukces w wyborach parlamentarnych z 1977 r., tworząc koalicję rządową o charakterze prawicowym. Koalicja ta utrzymała się u władzy w latach 1977–1984, mając jednak przez cały ten okres tylko minimalną przewagę w Knesecie nad partiami opozycji parlamentarnej.

Trudności związane z wyłonieniem stabilnej większości rządowej, jakie pojawiły się po wyborach do Knesetu z 1984 r., zmusiły dwa największe ugrupowania polityczne do utworzenia wspólnej koalicji. Rządy tzw. wielkiej koalicji, określane również jako rządy „jedności narodowej”, sprawowane były do 1990 r. W latach 1990–2001 funkcjonowały z kolei koalicje rządowe tworzone na przemian przez *Likud* lub Partię Pracy. Po wyborach powszechnych na urząd premiera w 2001 r., które przyniosły sukces liderowi bloku prawicowego Arielowi Szaronowi, doszło po raz drugi do utworzenia rządu „jedności narodowej” z udziałem obu dominujących w Izraelu partii politycznych. Koalicja *Likudu* oraz Partii Pracy utrzymała się, choć nie bez trudności, do 2005 roku.

Właśnie w 2005 r. doszło do daleko idącej zmiany w funkcjonującym dotąd w Izraelu systemie partyjnym. Szeregi *Likudu* opuszcza wtedy Ariel Szaron i wraz z grupą najbliższych współpracowników z tej partii zakłada nową partię prawicy pod nazwą *Kadima* (Naprzód), do której przeszła też część polityków Partii Pracy, w tym jeden z liderów tego ugrupowania, były premier a od 2007 r. prezy-

dent Izraela, Szimon Peres. Utworzenie przez Ariela Szarona własnego ugrupowania miało ułatwić mu realizację planu zapewnienia trwałego pokoju na Bliskim Wschodzie m.in. przez likwidację izraelskiego osadnictwa na terenach Autonomii Palestyńskiej i zarysowanie granic przyszłego państwa palestyńskiego.

Kadima stała się od razu trzecim znaczącym ugrupowaniem w systemie partyjnym Izraela. Wygrała wybory parlamentarne w 2006 r., tworząc po wyborach koalicję rządową z Partią Pracy i dwoma mniejszymi ugrupowaniami. W ostatnich wyborach do Knesetu w dniu 10 lutego 2009 r. *Kadima* ponownie odniosła sukces, ale zdobyła tylko o jeden mandat więcej od *Likudu*. W konsekwencji to *Likud* utworzył koalicję rządową z udziałem Partii Pracy oraz kilku innych partii politycznych, a lider *Likudu* Benjamin Netanjahu stanął na czele rządu.

W Izraelu funkcjonuje faktycznie mało stabilny system partyjny, czego wyrazem są m.in. częste podziały i fuzje partii politycznych. Posiada on przy tym cechy systemu rozbicia wielopartyjnego, gdyż w parlamencie reprezentowanych jest prawie zawsze kilkanaście partii politycznych. Poza Partią Pracy, *Likudem* oraz *Kadimą*, do liczących się w ostatnich latach ugrupowań politycznych Izraela należą bez wątpienia dwie partie religijne: *Szas* (Sefardyjscy Strażnicy Tory) i Narodowa Partia Religijna (*Mafdal*). Coraz większe poparcie w wyborach oraz wpływy zdobywa ugrupowanie prawicowo–nacjonalistyczne pod nazwą *Yisrael Beitenu* (Izrael Nasz Dom), reprezentujące głównie licznych imigrantów żydowskich, którzy przybyli do Izraela z krajów byłego Związku Radzieckiego. W ostatnich wyborach z 2009 r. partia ta zebrała prawie 12% głosów, wchodząc do rządzącej obecnie koalicji, a jej lider Avigdor Lieberman został wicepremierem i ministrem spraw zagranicznych Izraela.

Organizacyjną formą reprezentacji poszczególnych partii politycznych w Knesecie są frakcje parlamentarne. W *Ustawie zasadniczej o Knesecie* oraz w przepisach regulaminu parlamentarnego brak jest jednak precyzyjnej regulacji zasad tworzenia i funkcjonowania frakcji partyjnych w izraelskim parlamencie. Dlatego też ich działalność opiera się w głównej mierze na ukształtowanych w praktyce (pod znaczącym wpływem brytyjskich konwenansów konstytucyjnych) i utrwalonych zwyczajach parlamentarnych.

Frakcje partyjne w Knesecie tworzone są przez deputowanych wyłącznie na zasadzie przynależności politycznej. Przepisy ustawowe i regulaminowe nie określają minimalnej liczby posłów warunkującej zorganizowanie frakcji, stąd też stosowane są w tym zakresie reguły zwyczajowe. W praktyce dla powołania parlamentarnej frakcji (grupy) partyjnej może wystarczyć nawet posiadanie 2–3 mandatów poselskich. Efektem tego jest znaczna liczba działających frakcji w każdej kadencji parlamentu. Faktyczne znaczenie poszczególnych frakcji partyjnych w parlamencie, bez względu na ich skład liczbowy, uzależnione jest przede

wszystkim od tego, czy dana partia uczestniczy aktualnie w koalicji rządowej, czy też znajduje się w opozycji wobec rządu.

W ramach poszczególnych frakcji obowiązuje rygorystyczna dyscyplina partyjna. Jej złamanie w trakcie głosowania pociąga za sobą z reguły daleko idące konsekwencje. W tej kwestii *Ustawa zasadnicza o Knesecie* stanowi (art. 6A), że oddanie głosu na posiedzeniu Knesetu wbrew stanowisku własnej frakcji podczas głosowania nad wotum nieufności lub wotum zaufania dla rządu oznacza „wystąpienie z frakcji”. Taka postawa posła nie uznawana jest jednak za wystąpienie z frakcji, jeżeli nie uzyskał on żadnej korzyści (np. nie objął żadnej obiecanej mu wcześniej funkcji) w zamian za głosowanie wbrew stanowisku własnej frakcji parlamentarnej.

Pełnienie funkcji przewodniczącego każdej frakcji parlamentarnej w Knesecie powierza się najczęściej liderowi partii tworzącej daną frakcję. Jedynym wyjątkiem jest urzędujący premier, który nie jest w stanie kierować frakcją ze względu na liczne obowiązki szefa rządu. Wówczas frakcji tej przewodniczy jeden z czołowych polityków rządzącej partii.

4. System wyborczy

W systemie ustrojowym Izraela jedynym naczelnym organem państwowym wyłanianym bezpośrednio przez ogół obywateli, po odejściu w 2001 r. od zasady obsadzania w wyborach powszechnych urzędu premiera, jest obecnie jednoizbowy parlament (Kneset). Wybory parlamentarne do Knesetu przeprowadzane są, podobnie jak ma to współcześnie miejsce w innych systemach rządów, na podstawie czterech klasycznych zasad prawa wyborczego: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Zasady te sformułowane zostały w sposób ogólny w treści art. 4 *Ustawy zasadniczej o Knesecie*, który zapowiedział szczegółową regulację organizacji oraz trybu przeprowadzania powszechnych wyborów parlamentarnych w ustawodawstwie zwykłym. Regulacja ta mieści się obecnie w przepisach *ustawy o wyborach do Knesetu z 1969 r.* (wielokrotnie później nowelizowanej), jak też w pochodzących z tego samego roku dwóch innych aktach wyborczych: *ustawie o zasadach stwierdzania ważności wyborów* oraz *ustawie o zasadach finansowania wyborów do Knesetu i władz lokalnych*.

Przepis art. 5 *Ustawy zasadniczej o Knesecie* zagwarantował czynne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu wszystkim obywatelom Izraela po ukończeniu 18 roku życia, pod warunkiem, że nie zostali oni pozbawieni tego prawa decyzją sądu. Prawo ubiegania się o mandat deputowanego posiada zaś każdy obywatel, który ukończył 21 lat najpóźniej „w dniu rejestracji listy kandydatów zawierającej jego nazwisko” (art. 6). Biernego prawa wyborczego nie posiadają jednak osoby pozbawione tego prawa przez sąd, jak również osoby skazane za przestęp-

stwo przeciwko bezpieczeństwu państwa na karę co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności. W treści tego aktu ustrojowego przewidywana jest również zasada „ograniczenia” biernego prawa wyborczego, obejmująca jednak wyłącznie tych posłów do Knesetu, którzy w trakcie kadencji zdecydowali się na definitywne wystąpienie z własnej frakcji parlamentarnej. Deputowani ci w żadnym wypadku nie mogą kandydować w nadchodzących wyborach z list wyborczych partii politycznych posiadających frakcje parlamentarne w Knesecie upływającej kadencji.

W postanowieniach *Ustawy zasadniczej o Knesecie* określa się wyraźnie, kto nie może kandydować w wyborach do parlamentu. Do kategorii „niewybieralnych” zaliczone zostały osoby, które nie powinny angażować się w walkę polityczną ze względu na pełnione w danym momencie funkcje lub też zajmowane stanowiska. W wyborach do Knesetu nie mogą więc kandydować: 1) Prezydent Państwa, 2) dwaj naczelni rabini, 3) sędziowie, 4) sędziowie trybunałów religijnych, 5) osoba sprawująca urząd Kontrolera Państwowego, 6) Szef Sztabu Generalnego Izraelskich Sił Obronnych, 7) rabini oraz duchowni innych wyznań w okresie piastowania płatnego stanowiska, 8) wyżsi urzędnicy państwowi oraz oficerowie Izraelskich Sił Obronnych, 9) policjanci i strażnicy więzienni. Ze wszystkich osób pełniących najwyższe funkcje w aparacie państwowym ograniczenie to nie obejmuje w zasadzie jedynie premiera i ministrów, wobec czego mogą oni bez przeszkód ubiegać się o mandaty deputowanych w parlamencie.

Wybory parlamentarne w Izraelu przeprowadzane są w terminach określonych przez przepisy obowiązujących ustaw zasadniczych, stąd też instytucja zarządzenia wyborów ma praktyczne zastosowanie jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Gdy dobiega końca pełna kadencja parlamentu, wybory odbywają się zawsze w trzeci wtorek miesiąca *cheszwan* (jest to w kalendarzu hebrajskim ósmy miesiąc roku księżycowego, rozpoczynający się zazwyczaj pod koniec października), przypadający w tym roku, w którym upływa kadencja Knesetu. Kiedy jednak rok wyborczy był poprzedzony rokiem przestępnym (z uwagi na to, że liczący 354 dni rok księżycowy w kalendarzu hebrajskim jest o 11 dni krótszy od roku słonecznego, 7 razy w ciągu 19 lat wprowadza się rok przestępny z dodatkowym miesiącem), wówczas wybory przeprowadza się w pierwszy wtorek miesiąca *cheszwan*. Zasada ta nie ma jednak zastosowania w przypadku skrócenia kadencji parlamentu z przyczyn wymienionych w przepisach *Ustawy zasadniczej o Rządzie*. Przedterminowe wybory posłów do Knesetu odbywają się bowiem wtedy w ostatni wtorek przypadający przed upływem 60 dni od daty podjęcia decyzji o rozwiązaniu parlamentu. Faktycznie tylko w przypadku uchwalenia przez Kneset ustawy o samorozwiązaniu się izby przed upływem kadencji sam parlament podejmuje decyzję o terminie najbliższych wyborów parlamentarnych, określając wówczas ich datę w treści tej ustawy. Aby umożliwić udział w głosowaniu jak największej liczbie wyborców i tym samym zagwarantować realizację konstytucyjnej zasady powszechności wy-

borów, *Ustawa zasadnicza o Knesecie* wprowadziła zasadę (art. 10), że dzień głosowania jest dniem wolnym od pracy.

Zawierający wyliczenie podstawowych zasad prawa wyborczego przepis art. 4 *Ustawy zasadniczej o Knesecie* wymienia jako odrębną zasadę kształtowanie składu Knesetu w drodze wyborów ogólnokrajowych. Oznacza to, że podczas wyborów parlamentarnych obszar całego kraju stanowi zawsze jeden okręg wyborczy. Tym samym wszyscy deputowani są wybierani wyłącznie z ogólnokrajowych list kandydatów. Brak podziału kraju na okręgi wyborcze stanowi bez wątpienia jedną z najbardziej charakterystycznych cech izraelskiego systemu wyborczego.

Przepisy izraelskiego prawa wyborczego przyznają prawo zgłaszania list kandydatów wyłącznie partiom politycznym. W tym wypadku znajduje zastosowanie zasada, że każda partia zgłasza jedną listę w skali całego kraju. Te partie, które posiadają reprezentację w składzie Knesetu mijającej kadencji, mogą rejestrować swoje listy bez żadnych dodatkowych warunków. Z kolei wszystkie pozostałe partie mogą zarejestrować własne listy kandydatów jedynie wtedy, gdy listy te zostaną poparte podpisami co najmniej 2500 wyborców. Kandydaci umieszczani są na listach w kolejności ustalonej każdorazowo przez naczelne władze partyjne. Tradycyjnie już najwyższe pozycje na listach kandydatów, a więc dające zazwyczaj największe szanse uzyskania mandatu deputowanego, otrzymują czołowi politycy poszczególnych partii politycznych.

W systemie politycznym Izraela wprowadzone zostały pewne ograniczenia w zakresie zgłaszania list kandydatów w wyborach parlamentarnych. Miały one przede wszystkim na celu wyeliminowanie z udziału w wyborach do parlamentu Izraela ugrupowań politycznych godzących w zasady demokracji lub poważnie zagrożających bezpieczeństwu państwa i jego obywateli. Znowelizowana w 1985 r. *Ustawa zasadnicza o Knesecie* przyjęła więc zasadę (art. 7A), że do wyborów nie mogą być dopuszczone listy kandydatów tych organizacji, które: 1) negują istnienie Państwa Izrael jako państwa żydowskiego, 2) negują demokratyczny charakter państwa, 3) nawołują do rasizmu.

W trakcie aktu głosowania każdy wyborca oddaje swój głos na jedną z list kandydatów, nie ma jednak możliwości wyboru określonego kandydata z danej listy. Liczba głosów oddanych na poszczególne listy stanowi podstawę podziału mandatów, przy czym w podziale tym mogą uczestniczyć jedynie te listy kandydatów, które w skali całego kraju zebrały co najmniej 1,5% ważnie oddanych głosów. Ta niewysoka klauzula zaporowa, w połączeniu z proporcjonalnym systemem podziału mandatów metodą Sainte-Lague, jest w praktyce bardzo korzystna dla niewielkich partii politycznych, bo umożliwia im przynajmniej minimalną reprezentację w parlamencie. Stosowany w Izraelu system podziału mandatów sprawia, że procentowa reprezentacja określonej partii w składzie Knesetu odpowiada w zasadzie skali poparcia udzielonego przez wyborców dla listy tej partii, np. par-

tia, która zebrała podczas wyborów 15% głosów, otrzymuje w przybliżeniu 15% miejsc w parlamencie. Dla uzyskania mandatu deputowanego decydujące znaczenie posiada kolejność umieszczenia określonego kandydata na liście danej partii, albowiem mandaty przydzielane są zawsze kandydatom zajmującym najwyższe pozycje na tej liście kandydatów do Knesetu. Jeżeli zaś dojdzie do wygaśnięcia mandatu członka Knesetu, zwolniony mandat obsadzany jest przez kandydata reprezentującego tę samą listę partyjną i umieszczonego na tej liście na kolejnym miejscu po ostatnim z wybranych poprzednio kandydatów.

5. Parlament

Przepis art. 1 *Ustawy zasadniczej o Knesecie* stwierdza, że „Kneset jest parlamentem Państwa”. Zajmuje on dominującą pozycję w strukturze naczelných organów państwowych Izraela, będąc przy tym jedynym wśród nich organem legitymizowanym przez naród w drodze głosowania powszechnego. Kneset ma zarazem charakter reprezentacji politycznej, bowiem w jego składzie reprezentowane są zawsze te partie polityczne, które w danym okresie mają najszerze poparcie ze strony elektoratu. Do kompetencji Knesetu należy przede wszystkim realizacja obu klasycznych funkcji parlamentu: ustawodawczej oraz kontrolnej. Przyznano mu jednocześnie funkcję ustrojodawczą, która polega obecnie w głównej mierze na uchwalaniu kolejnych ustaw zasadniczych, ale w jej ramach mieści się też bez wątpienia kompetencja do uchwalenia pełnej konstytucji.

Izraelski Kneset jest parlamentem jednoizbowym, co zostało rozstrzygnięte już w trakcie prac nad projektami aktów ustawodawczych, które miały określić kształt ustroju politycznego nowo utworzonego państwa żydowskiego. Niektórzy członkowie ówczesnej Tymczasowej Rady Państwa dopuszczali możliwość ukształtowania w Izraelu parlamentu dwuizbowego. Większość izraelskich polityków, włącznie z Dawidem Ben Gurionem, opowiedziała się jednak za parlamentem jednoizbowym. W konsekwencji powołany w 1949 r. jednoizbowy Kneset stał się trwałym rozwiązaniem izraelskiego konstytucjonalizmu.

W Tymczasowej Radzie Państwa nie było też jednolitego stanowiska w sprawie składu liczbowego izraelskiego parlamentu. Ostatecznie postanowiono, że do parlamentu Izraela będzie wybieranych 120 posłów, gdyż jest to optymalna liczba reprezentantów w państwie o małej powierzchni i niewielkiej liczbie mieszkańców. W tej kwestii odwoływano się nawet do tradycji historycznych, podkreślając, że właśnie w składzie 120 osób zbierała się naczelna rada religijna (Wielkie Zgromadzenie), ustanowiona zapewne przez Ezdrasza w okresie powrotu Żydów z niewoli babilońskiej i funkcjonująca do II w. p.n.e. W liczbie 120 przedstawicieli wybrane zostało w 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne i tylu też posłów wybieranych jest od początku do składu Knesetu.

Status prawny posłów do izraelskiego parlamentu ukształtowano zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego, zakładającą, że deputowani są przedstawicielami całego narodu i tym samym nie mogą być związani żadnymi instrukcjami ze strony określonej grupy wyborców. Taki charakter mandatu poselskiego ma w przypadku Izraela jeszcze dodatkowe uzasadnienie, gdyż wszyscy zasiadający w Knesecie posłowie są wybierani wyłącznie z ogólnokrajowych list kandydatów. Przyjęcie konstrukcji mandatu wolnego nie oznacza jednak w praktyce całkowitej niezależności deputowanych, bowiem są oni zawsze w mniejszym lub większym stopniu uzależnieni od kierownictwa własnych partii politycznych.

Deputowanym w izraelskim parlamencie zagwarantowany został zarówno immunitet materialny, jak też immunitet formalny. Regulacje prawne w tym zakresie przewidują jednak niektóre, bez wątpienia interesujące rozwiązania. Mianowicie *Ustawa zasadnicza o Knesecie* stanowi w art. 42A, że w przypadku skazania deputowanego prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione z niskich pobudek, jego mandat wygasa automatycznie w momencie uprawomocnienia się wyroku sądowego. Do czasu uprawomocnienia się tego wyroku, a także na okres odbywania kary pozbawienia wolności, gdy przestępstwo nie zostało popełnione z niskich pobudek, członek Knesetu zostaje zawieszony w sprawowaniu mandatu poselskiego. Wówczas jego mandat sprawuje przejściowo kandydat do parlamentu z tej samej listy kandydatów, który został umieszczony na tej liście na kolejnym miejscu po ostatnim z wybranych kandydatów.

Liczący tylko 120 deputowanych jednoizbowy Kneset nie posiada rozbudowanej struktury organizacyjnej. Wewnętrzными organami parlamentu są więc jedynie: przewodniczący izby, jego zastępcy oraz komisje parlamentarne. Ogólne zasady odnoszące się do wewnętrznej organizacji parlamentu określa *Ustawa zasadnicza o Knesecie*, zaś szczegółowa regulacja tej problematyki znajduje się w regulaminie Knesetu.

Wybór przewodniczącego Knesetu odbywa się podczas pierwszego po wyborach posiedzenia parlamentu. Powinien być on dokonywany bezwzględną większością głosów ogólnej liczby posłów, ale w praktyce przewodniczący wyłaniany jest z reguły jednogłośnie. Tradycyjnie już na tę funkcję wybierany jest zawsze polityk reprezentujący najliczniejszą w Knesecie frakcję partyjną. Do podstawowych obowiązków przewodniczącego izby należy zwoływanie posiedzeń Knesetu oraz kierowanie przebiegiem obrad plenarnych.

Zastępcy przewodniczącego Knesetu wybierani są tak samo jak przewodniczący, również na pierwszym posiedzeniu izby w nowej kadencji. Ich liczba nie jest stała i uzależniona od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie. Z reguły wybiera się od 3 do 5 zastępców przewodniczącego, przy czym funkcje te są rozdzielane pomiędzy główne partie polityczne.

Rolę pomocniczych organów parlamentu spełniają jego komisje. Postanowienia *Ustawy zasadniczej o Knesecie* przewidują tworzenie trzech kategorii komisji parlamentarnych: stałych, nadzwyczajnych i śledczych. W Knesecie nie nastąpił jednak znaczący rozwój systemu komisji parlamentarnych. Przesądził o tym niewątpliwie niewielki skład liczbowy izraelskiego parlamentu, który umożliwia w praktyce rozstrzyganie wszystkich ważnych dla państwa spraw oraz rozpatrywanie projektów ustaw bez nadmiernego zaangażowania komisji, bezpośrednio na posiedzeniach plenarnych Knesetu.

Komisje stałe są powoływane na okres kadencji Knesetu. Liczbę i rodzaje tych komisji ustala się zawsze na pierwszym po wyborach posiedzeniu izby. Każda komisja stała liczy z reguły nie więcej niż 20 członków, przy czym każdy poseł może zasiadać w składzie kilku komisji. W praktyce powołuje się nie mniej niż 8–10 stałych komisji. Wśród tych komisji szczególne znaczenie posiada Komisja Knesetu. Do jej zadań należy m.in. dokonywanie wykładni przepisów regulaminu parlamentarnego, przedstawianie wniosków w sprawie składu osobowego innych komisji Knesetu oraz koordynacja ich pracy, rozstrzyganie wszelkich spraw dotyczących dyscypliny deputowanych, podejmowanie decyzji o zawieszeniu immunitetu poselskiego oraz występowanie do Knesetu z wnioskami o uchylenie tego immunitetu. Komisja Knesetu posiada też określone uprawnienia w stosunku do innych naczelnych organów państwowych, m.in. wyłącznie na wniosek tej komisji Kneset może złożyć z urzędu Prezydenta Państwa przed upływem jego kadencji. Podstawowym zadaniem pozostałych komisji stałych jest opiniowanie wszelkich spraw przekazanych im przez Kneset, a zwłaszcza projektów aktów ustawodawczych.

Komisje nadzwyczajne mogą być tworzone w celu wykonywania konkretnych zadań, wykraczających poza zakres kompetencji istniejących już komisji parlamentarnych. Podobny charakter posiadają również komisje śledcze, które mogą być tworzone na podstawie art. 22 *Ustawy zasadniczej o Knesecie*. Stanowi on, że Kneset powołuje komisję śledczą w celu wnikliwego zbadania określonej sprawy.

Izraelski parlament jest organem kadencyjnym, gdyż wyborcy w drodze głosowania udzielają mu pełnomocnictw jedynie na pewien okres czasu. Kadencja Knesetu trwa 4 lata i jest liczona od dnia przeprowadzenia poprzednich wyborów do parlamentu. Upływ kadencji parlamentu następuje zawsze w dniu poprzedzającym zebranie się na pierwsze posiedzenie Knesetu kolejnej kadencji, co ma w praktyce zapewnić ciągłość sprawowania władzy ustawodawczej. Może to być zarówno naturalny upływ kadencji, jak też może nastąpić skutek podjęcia decyzji o skróceniu kadencji Knesetu.

W Izraelu przewiduje się kilka możliwości skrócenia kadencji Knesetu. Przede wszystkim może być ona w każdej chwili skrócona w drodze suwerennej decyzji samej izby. Knesetowi przysługuje prawo samorozwiązania się przed upływem

kadencji wyłącznie w drodze ustawy uchwalonej w tym celu bezwzględną większością głosów członków Knesetu. Decyzja o skróceniu kadencji parlamentu może być podjęta także przez premiera, ale jedynie wtedy, gdy większość deputowanych znajdzie się w opozycji wobec rządu i tym samym uniemożliwi mu skuteczną realizację władzy wykonawczej. Należy jednak podkreślić, że premier jest władny podjąć decyzję o rozwiązaniu Knesetu jedynie za zgodą prezydenta.

W *Ustawie zasadniczej o Rządzie* przewiduje się dwie sytuacje, kiedy rozwiązanie Knesetu jest obligatoryjne. Pierwsza z nich zachodzi wówczas, gdy Kneset nie zdoła uchwalić ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od początku roku budżetowego. Określa to art. 20 tej ustawy zasadniczej, stwierdzając, że nieuchwalenie ustawy budżetowej w tym terminie jest „równoznaczne z decyzją Knesetu o rozwiązaniu się przed upływem kadencji”. Rozwiązanie się parlamentu na tej samej zasadzie następuje także po uchwaleniu przez Kneset wotum nieufności dla rządu.

Systemowi konstytucyjnemu Izraela znana jest także możliwość przedłużenia kadencji parlamentu. Kneset może przedłużyć swoją kadencję w drodze ustawy przyjętej przez co najmniej 80 deputowanych, ale tylko wtedy, gdy pojawią się okoliczności, które uniemożliwiają przeprowadzenie w ustawowym terminie wyborów parlamentarnych.

W Izraelu przyjęta została zasada sesyjnego trybu pracy parlamentu. Kneset pracuje na sesjach zwyczajnych, które odbywają się zawsze dwa razy w ciągu roku. Zbiera się on na sesje z mocy prawa, dlatego też w Izraelu nie są podejmowane odrębne akty w sprawie zwoływania sesji. W wyjątkowych sytuacjach, kiedy wybory do Knesetu odbyły się poza terminem określonym w art. 9 *Ustawy zasadniczej o Knesecie*, terminy obu sesji wyznaczane są w drodze decyzji Komisji Knesetu. Pierwsza sesja zwyczajna rozpoczyna się w ciągu czterech tygodni od Święta Sukot (zwanego też Świętem Szafasów, gdyż po zakończeniu żniw Żydzi przenoszą się na 7 dni do specjalnych namiotów), druga zaś – w ciągu czterech tygodni od Święta Niepodległości. Przyjęto przy tym zasadę, że łączny czas trwania obu sesji nie może być krótszy niż osiem miesięcy.

Parlament Izraela może zbierać się także na sesje (posiedzenia) nadzwyczajne. Wniosek o zwołanie izby w okresie przerwy między sesjami zgłaszany jest przez rząd lub co najmniej 30 deputowanych. Ostateczna decyzja w sprawie zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu jest podejmowana przez przewodniczącego Knesetu, który także wyznacza datę pierwszego posiedzenia w ramach tej sesji.

Podczas każdej sesji Kneset pracuje na posiedzeniach plenarnych. Termin pierwszego posiedzenia izby po wyborach parlamentarnych określa *Ustawa zasadnicza o Knesecie*. Przewiduje ona w art. 12, że Kneset zbiera się na pierwsze posiedzenie zawsze w poniedziałek, w drugim tygodniu po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów, o godzinie czwartej po południu. Kiedy jednak jest to dzień

święteczny lub jest dniem poprzedzającym dzień święteczny, wtedy posiedzenie to odbywa się w pierwszy dzień roboczy po dniu świętecznym. Pierwsze po wyborach posiedzenie izby otwiera prezydent, ale kiedy nie ma on w tym dniu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Knesetu, jego obrady są otwierane przez najstarszego posła zasiadającego w parlamencie.

Kolejne posiedzenia plenarne parlamentu zwoływane są przez przewodniczącego Knesetu i odbywają się w terminach ustalonych przez izbę. Dla ważności obrad w izraelskim parlamencie nie jest przewidziane faktycznie żadne kworum, co wynika z przepisu art. 24 *Ustawy zasadniczej o Knesecie*. Stanowi on, że Kneset może obradować i podejmować wszelkie decyzje bez względu na liczbę posłów obecnych na tym posiedzeniu. Obradami izby kieruje przewodniczący Knesetu lub jeden z jego zastępców. Kneset podejmuje swoje decyzje określoną większością głosów. Z wyjątkiem takich rozstrzygnięć, które muszą być podjęte większością bezwzględną lub kwalifikowaną, decyzje w parlamencie zapadają zwykłą większością głosów deputowanych biorących udział w tym głosowaniu. Posiedzenia Knesetu są jawne, a tym samym publikowanie informacji o ich przebiegu oraz wypowiedzi poselskich nie podlega żadnym ograniczeniom.

Aktywność izraelskiego parlamentu koncentruje się w głównej mierze na realizacji funkcji ustawodawczej. Funkcja ta ma istotne znaczenie ze względu na to, że ustawy zajmują szczególne miejsce w systemie prawnym Izraela. Przy formalnym braku konstytucji pisanej właśnie akty ustawodawcze są w tym systemie podstawowymi źródłami prawa stanowionego, z którymi muszą być zgodne wszystkie pozaustawowe akty normatywne.

Pewnym ograniczeniem w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej przez parlament Izraela jest konieczność uwzględniania w trakcie prac nad projektami ustaw podstawowych norm religijnych, niezwykle istotnych dla wszystkich ortodoksyjnych wyznawców judaizmu. Żydowskie ugrupowania religijne wyznają bowiem zasadę, że najwyższym prawem w Izraelu jest Prawo Boże, nie zaś stanowione przez „świecki” parlament akty ustawodawcze. Stąd też przy uchwalaniu ustaw Kneset nie może całkowicie ignorować generalnych założeń tzw. *halachy*, czyli religijnych norm postępowania.

Parlament Izraela uchwała ustawy w toku postępowania ustawodawczego. Procedura uchwalania ustaw nie została określona w ustawach zasadniczych, regulujących jedynie kilka ogólnych kwestii związanych z kształtowaniem treści ustawodawstwa, lecz w regulaminie Knesetu. Pewne zasady proceduralne ukształtowały się też w toku długotrwałej praktyki jako niepisane zwyczaje parlamentarne.

Procedurę uchwalania ustawy otwiera formalne zgłoszenie inicjatywy ustawodawczej. Prawo wniesienia projektu ustawy do Knesetu przysługuje tylko rządowi oraz deputowanym. Projekty rządowe mogą być zgłaszane zarówno przez całą

egzekutywę, jak też przez premiera i poszczególnych ministrów. Poselskie projekty ustaw mogą pochodzić od indywidualnych posłów, określonej grupy deputowanych lub też komisji Knesetu. Kolejnym etapem procesu ustawodawczego, po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej, są prace nad zgłoszonym projektem ustawy w Knesecie. Projekt każdej ustawy rozpatrywany jest wtedy w trzech czytaniach oraz opiniowany przez komisje parlamentarne. Zanim jednak dojdzie do pierwszego czytania, projekt ustawy musi być „wyłożony” w izbie co najmniej na 48 godzin przed początkiem posiedzenia izby, aby posłowie mogli zapoznać się z treścią tego projektu.

Projekty ustaw rozpatrywane są w trzech czytaniach. Pierwsze czytanie przeprowadzane jest na posiedzeniu plenarnym parlamentu i obejmuje prezentację założeń projektu ustawy oraz krótką debatę. Kończy się głosowaniem w sprawie skierowania projektu ustawy do komisji, chociaż już na tym etapie projekt może być odrzucony i zwrócony wnioskodawcy.

Drugie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby sprowadza się przede wszystkim do debaty nad przedłożonym przez komisję raportem (sprawozdaniem) z prac nad projektem ustawy. Gdy w drugim czytaniu deputowani nie zgłoszili już do projektu ustawy żadnych istotnych poprawek, bezpośrednio po drugim czytaniu może odbyć się trzecie czytanie. Kiedy jednak w trakcie debaty zgłoszono szereg uwag i poprawek, to termin przeprowadzenia trzeciego czytania zostaje odłożony przynajmniej na 7 dni.

Trzecie czytanie jest już formalnością, gdyż jego celem jest dokonanie na posiedzeniu izby ostatecznego „przeglądu” projektu ustawy, już bez możliwości wnoszenia merytorycznych poprawek. Po trzecim czytaniu odbywa się głosowanie nad całością projektu ustawy. Każda ustawa jest uchwalana zwykłą większością głosów deputowanych uczestniczących w tym posiedzeniu Knesetu i biorących udział w głosowaniu.

Ustawy uchwalone przez Kneset są podpisywane przez prezydenta. Prezydent nie może jednak odmówić podpisania ustawy, gdyż nie dysponuje prawem weta. Podpisana przez niego ustawa jest ogłaszana w „Oficjalnym Dzienniku Urzędowym” (hebr. *Reszumot*).

Procedura uchwalania ustaw zwykłych stosowana jest w zasadzie także przy tworzeniu ustaw zasadniczych Izraela. Projekt nowej ustawy zasadniczej oraz projekt nowelizacji już obowiązujących ustaw zasadniczych może być jednak zgłoszony wyłącznie przez rząd. Podczas prac nad takim projektem w Knesecie komisją właściwą jest zawsze Komisja Konstytucyjna, Prawa i Sprawiedliwości. Istotne różnice w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym dotyczą jedynie wymaganej większości głosów deputowanych przy dokonywaniu zmian w treści niektórych ustaw zasadniczych. Niekiedy bowiem do ich zmiany wymagana jest bezwzględna lub kwalifikowana większość głosów.

Drugą istotną funkcją Knesetu jest parlamentarna kontrola działalności egzekutywy. Ma ona miejsce zarówno na posiedzeniach plenarnych Knesetu, jak też jest realizowana w formie kontroli indywidualnej przez poszczególnych deputowanych. W trakcie posiedzeń plenarnych izby kontrola ta wykonywana jest w postaci dyskusji nad przedłożonym przez premiera programem i proponowanym składem rządu, podczas parlamentarnych debat budżetowych oraz w trakcie rozpatrywania składanych przez rząd (premiera) informacji o różnych aspektach działalności rządu i innych organów administracji publicznej. Efektywność tej kontroli uwarunkowana jest jednak zawsze istniejącym układem sił politycznych w Knesecie, który z reguły gwarantuje poparcie dla egzekutywy ze strony większości posłów w parlamencie. W tym układzie realna kontrola działalności rządu może mieć miejsce jedynie z inicjatywy ugrupowań opozycji parlamentarnej. Dlatego też w praktyce bardziej efektywna stała się kontrola gabinetu realizowana indywidualnie przez deputowanych. Przybiera ona głównie postać zapytań poselskich, których znaczna liczba spowodowała, że w ramach każdego posiedzenia Knesetu przewiduje się osobny punkt porządku obrad, przeznaczony na ustosunkowanie się przez członków rządu wobec spraw podniesionych w zapytaniach.

Ustawy zasadnicze Izraela przyjmują też zasadę odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Podstawową formą tej odpowiedzialności jest możliwość uchwalenia przez parlament wotum nieufności dla rządu. Kneset uchwała rządowi wotum nieufności większością swoich członków, co oznacza, że za przyjęciem wniosku w tej sprawie musi opowiedzieć się w głosowaniu co najmniej 61 deputowanych. Uchwalenie przez Kneset wotum nieufności dla rządu jest równoznaczne z decyzją o skróceniu kadencji parlamentu. W praktyce skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem jest jednak poważnie utrudnione ze względu na istniejący układ sił politycznych w Knesecie. Wspierająca koalicyjny rząd większość parlamentarna nie jest bowiem zainteresowana doprowadzeniem do obalenia istniejącego rządu.

6. Prezydent

Prezydent Izraela sprawuje funkcje głowy państwa, a jego siedzibą, zgodnie z art. 2 *Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa*, jest Jerozolima. Status ustrojowy izraelskiego prezydenta zbliżony jest w znacznym stopniu do pozycji ustrojowej głowy państwa w klasycznych systemach rządów parlamentarnych. Nie jest on bowiem powoływany w drodze wyborów powszechnych, zaś jego uprawnienia ograniczają się do pełnienia funkcji reprezentacyjnych.

Wybór prezydenta dokonywany jest przez Kneset w głosowaniu tajnym na specjalnie w tym celu zwołanym posiedzeniu parlamentu. O urząd ten może ubiegać się każdy obywatel Izraela, zamieszkujący stale na terytorium tego państwa.

Do niedawna prezydent był wybierany na pięć lat i ta sama osoba mogła pełnić ten urząd przez dwie kolejne kadencje. Jednak po nowelizacji w 2000 r. przepisów *Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa* prezydent Izraela wybierany jest na siedmioletnią kadencję i sprawuje funkcje głowy państwa tylko przez jedną kadencję, a więc bez możliwości reelekcji.

Prezydent Izraela wybierany jest nie wcześniej niż dziewięćdziesiąt dni i nie później niż trzydzieści dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Jeśli jednak urząd prezydenta zostanie opróżniony przed upływem kadencji, wybór nowego prezydenta musi być dokonany w terminie czterdziestu pięciu dni od dnia opróżnienia tego urzędu. Datę głosowania w Knesecie w sprawie wyboru prezydenta ustala przewodniczący izby. Gdy termin ten wypada poza okresem sesji parlamentu, zwołuje on Kneset w celu dokonania wyboru prezydenta.

Kandydaci na ten urząd mogą być zgłaszani przez grupy co najmniej 10 deputowanych, przy czym każdy członek Knesetu może poprzeć zgłoszenie najwyżej jednego kandydata. Do wyboru już w pierwszym głosowaniu wymagane jest poparcie ze strony większości członków Knesetu. Gdy żaden z kandydatów nie uzyska tej większości, głosowanie przeprowadzane jest ponownie. W trzecim i kolejnych głosowaniach nie może już ubiegać się ten kandydat, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów poselskich. Ostatecznie wybrany zostaje ten kandydat, na którego oddała swoje głosy większość członków Knesetu biorących udział w głosowaniu. Prezydent–elekt obejmuje urząd następnego dnia po upływie kadencji poprzedniego prezydenta. Jeżeli jednak wybór prezydenta nastąpił w konsekwencji opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji, to prezydent–elekt obejmuje urząd z chwilą złożenia ślubowania.

Jednym z najważniejszych uprawnień prezydenta jest desygnowanie kandydata na urząd premiera. Wysunięcie kandydatury może jednak nastąpić dopiero po konsultacjach w tej sprawie z przewodniczącymi frakcji parlamentarnych w Knesecie. W zakresie relacji z egzekutywą prezydentowi zagwarantowano prawo otrzymywania sprawozdań z posiedzeń rządu. Przysługują mu również określone uprawnienia w stosunku do władzy ustawodawczej. Przede wszystkim podpisuje on ustawy uchwalane przez Kneset, z wyjątkiem ustaw określających zakres uprawnień prezydenta. Udział prezydenta w procesie tworzenia aktów ustawodawczych jest jednak istotnie ograniczony, bowiem: 1) został on pozbawiony prawa zgłaszania ustaw pod obrady parlamentu, 2) nie przysługuje mu prawo weta wobec ustaw Knesetu. Prezydent otwiera też każdorazowo pierwsze po wyborach posiedzenie parlamentu. Od jego zgody uzależnione jest wykorzystanie przez premiera uprawnienia do rozwiązania Knesetu przed upływem kadencji.

Głowie państwa przysługują określone kompetencje w sprawach zagranicznych. Reprezentuje on Izrael w stosunkach międzynarodowych, co sprowadza się do składania państwowych wizyt za granicą oraz przyjmowania w kraju oficjalnych

delegacji na najwyższym szczeblu. Przy wykonywaniu tej funkcji jest on zobowiązany do współdziałania z premierem i ministrem spraw zagranicznych. Przyjęto tu nawet zasadę (art. 18 *Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa*), że bez zgody rządu prezydent nie może opuścić terytorium Izraela. W zakresie polityki zagranicznej prezydent podejmuje także określone decyzje personalne. Należy do niego mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych państwa, przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli dyplomatycznych innych państw w Izraelu oraz mianowanie przedstawicieli konsularnych państwa. Prezydent podpisuje też umowy międzynarodowe, które wcześniej zostały ratyfikowane przez Kneset.

Tradycyjnym uprawnieniem głowy państwa, realizowanym także przez prezydenta Izraela, jest stosowanie prawa łaski. W tym zakresie przysługuje mu zarówno prawo darowania kar wymierzonych przestępcom przez sądy, jak też prawo łagodzenia kar przez ich obniżenie lub zamianę.

Prawie wszystkie akty urzędowe izraelskiego prezydenta wymagają dla swej ważności kontrasygnaty ze strony premiera lub wskazanego przez rząd ministra. Kontrasygnaty nie przewiduje się jedynie dla tych aktów urzędowych prezydenta, które związane są ze skróceniem kadencji Knesetu (wyrażenie zgody przez prezydenta na rozwiązanie parlamentu przez premiera).

W systemie konstytucyjnym Izraela istnieje możliwość złożenia prezydenta z urzędu w drodze decyzji parlamentu. Kneset może złożyć prezydenta z urzędu w drodze uchwały, jeżeli uzna, że nie jest on godzien sprawować w dalszym ciągu tego urzędu z uwagi na jego postępowanie niedające się pogodzić z powagą pełnionej funkcji głowy państwa. Decyzja w tej sprawie może być podjęta przez parlament wyłącznie na wniosek Komisji Knesetu przyjęty większością 3/4 członków tej komisji. Podstawą przyjęcia takiego wniosku musi być jednak skarga wniesiona do Komisji Knesetu przez co najmniej 20 deputowanych. Uchwała Knesetu o złożeniu prezydenta z urzędu może nastąpić jedynie większością 3/4 członków Knesetu.

Procedura złożenia prezydenta z urzędu nie została jeszcze w Izraelu zastosowana. Warto jednak wspomnieć, że w 2000 r. rozważana była w Knesecie możliwość uruchomienia takiej procedury wobec prezydenta Eзера Weizmana, oskarżanego o przyjmowanie „prezentów” z zagranicy i poważne oszustwa podatkowe. Nie doszło jednak do tego, bo E. Weizman zrzekł się urzędu prezydenta.

W Izraelu przewiduje się jeszcze dwie inne przyczyny opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji. Pierwszą z nich jest możliwość zrzeczenia się urzędu prezydenta, tak jak uczynił to w 2007 r. Mosze Kacaw, oskarżony o dwukrotny gwałt i inne przestępstwa seksualne (skazany następnie przez sąd na karę 7 lat pozbawienia wolności). Drugą jest opróżnienie tego urzędu z uwagi na stan zdrowia prezydenta. Kneset, uchwałą przyjętą większością głosów ogólnej liczby deputowanych, może stwierdzić, że prezydent jest trwale niezdolny do wyko-

nywania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia. Gdy Kneset podejmie taką uchwałę, urząd prezydenta uznaje się za opróżniony z dnia podjęcia uchwały. Poza tym w systemie ustrojowym Izraela przewiduje się też czasową niezdolność prezydenta do sprawowania urzędu. Może ona mieć miejsce wtedy, gdy prezydent: 1) opuści terytorium Izraela – od chwili opuszczenia jego terytorium do chwili powrotu, 2) czasowo nie może pełnić funkcji prezydenta z powodu choroby. W przypadku opróżnienia urzędu prezydenta lub jego czasowej niezdolności do sprawowania urzędu tymczasowo funkcje głowy państwa pełni zawsze przewodniczący Knesetu.

7. Rząd

W systemie konstytucyjnym Izraela do rządu należy realizacja władzy wykonawczej. Podkreśla to wyraźnie art. 1 *Ustawy zasadniczej o Rządzie* stwierdzając, że: „Rząd jest władzą wykonawczą Państwa”. Przepisy izraelskich ustaw zasadniczych wyznaczają rządowi silną pozycję w systemie naczelnych organów tego państwa. Jest ona jeszcze bardziej znacząca w praktyce, na co decydujący wpływ posiada bez wątpienia trwający konflikt izraelsko–arabski i związana z tym konieczność zagwarantowania wewnętrznego oraz zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W tej sytuacji rząd musi być przygotowany, przy niewielkiej faktycznej roli prezydenta, do podejmowania w wielu istotnych sprawach szybkich i skutecznych decyzji.

Zasady kształtowania składu izraelskiego rządu, jego struktura oraz tryb funkcjonowania praktycznie aż do 1968 r. oparte były w dużym stopniu na zasadach zwyczajowych, wywodzących się bardzo wyraźnie z brytyjskich konwencji konstytucyjnych, które miały zastosowanie m.in. w działalności administracji mandatowej na obszarze Palestyny. Niektóre z tych zwyczajów, jak np. praktyka powoływania premiera wyłącznie z grona członków parlamentu, doczekały się później formalnej regulacji w ustawach zasadniczych. Po raz pierwszy szczegółowe unormowania prawne pozycji ustrojowej, struktury oraz zakresu uprawnień rządu Izraela znalazły się dopiero w *Ustawie zasadniczej o Rządzie* z 1968 r.

W odniesieniu do procedury powoływania rządu ustawa zasadnicza z 1968 r. przyjęła zasadę, że uruchamia ją desygnowanie przez prezydenta kandydata na stanowisko premiera. Powołany przez głowę państwa premier przystępował następnie do kształtowania składu rządu. Po uformowaniu gabinetu premier przedstawiał Knesetowi jego skład i program działania wraz z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Dopiero po uzyskaniu wotum zaufania ze strony parlamentu rząd przystępował do wykonywania swoich konstytucyjnych obowiązków w sferze władzy wykonawczej.

Taka procedura tworzenia rządu ulega radykalnej zmianie po uchwaleniu w 1992 r. nowej *Ustawy zasadniczej o Rządzie*. Przyjęto wtedy oryginalną zasadę powoływania premiera bezpośrednio przez naród w drodze głosowania powszechnego. Elekcja premiera w drodze wyborów miała odbywać się łącznie z powszechnymi wyborami do Knesetu, ale zakładano też możliwość odrębnych wyborów szefa rządu. Przyczyną wprowadzenia systemu elekcji na urząd premiera Izraela w drodze wyborów powszechnych były utrzymujące się od 1984 r. trudności z wyłonieniem stabilnej większości rządowej w parlamencie. Uchwalona w 2001 r. kolejna *Ustawa zasadnicza o Rządzie* przywróciła jednak procedurę tworzenia rządu, która miała zastosowanie przed wprowadzeniem zasady elekcji premiera w drodze głosowania powszechnego.

Obecnie procedura tworzenia rządu rozpoczyna się, tak jak miało to miejsce do 1992 r., od desygnowania przez prezydenta kandydata na stanowisko premiera. Przed podjęciem decyzji w tej sprawie jest on zmuszony przeprowadzić konsultacje z liderami frakcji partyjnych w Knesecie. Misja tworzenia rządu powierzana jest w zasadzie przywódcy tej partii politycznej, która zdobyła najwięcej mandatów w parlamencie. Inaczej było jednak po ostatnich wyborach parlamentarnych w 2009 r., kiedy najwięcej mandatów w Knesecie wywalczyła *Kadima*. Liderka tego ugrupowania Cypi Liwni nie otrzymała bowiem propozycji tworzenia gabinetu, gdyż na urząd premiera desygnowany został Beniamin Netanjahu z *Likudu*.

Po formalnym wyznaczeniu przez głowę państwa przyszłego premiera może on przystąpić do kompletowania składu rządu. Rola premiera jest w tym zakresie rozstrzygająca, gdyż tylko od jego decyzji zależy, kto otrzyma propozycję objęcia funkcji ministra w poszczególnych resortach. Należy jednak pamiętać, że rządy w Izraelu mają tradycyjnie koalicyjny charakter, wobec czego utworzenie gabinetu wymaga każdorazowo od premiera żmudnych negocjacji z liderami innych partii w celu pozyskania partnerów do koalicji rządowej. Po sformowaniu składu rządu premier występuje do Knesetu z wnioskiem o udzielenie temu rządowi wotum zaufania, co w przypadku przyjęcia wniosku zamyka procedurę tworzenia rządu.

Rząd Izraela składa się z premiera i ministrów. Liczba ministrów nie może być mniejsza niż ośmiu i większa niż osiemnastu. Powoływani przez premiera ministrowie muszą być zatwierdzeni przez parlament, gdyż premier i członkowie rządu nie mogą funkcjonować bez zaufania Knesetu. Przyjęta została w związku z tym zasada, że odrzucenie przez Kneset propozycji premiera w sprawie składu rządu jest równoznaczne z uchwaleniem dla premiera wotum nieufności.

Izraelskie ustawy zasadnicze wyraźnie eksponują pozycję ustrojową premiera. Posiada on jednocześnie znaczącą pozycję polityczną, gdyż jest zazwyczaj przywódcą partii politycznej, która w ostatnich wyborach parlamentarnych zdobyła najwięcej mandatów w parlamencie. Premier musi być przy tym zawsze członkiem Knesetu. W praktyce decyduje on o składzie rządu, gdyż według własnego uzna-

nia powierza określonym osobom stanowiska ministrów w swoim rządzie. Premier posiada też szerokie kompetencje w zakresie określania struktury rządu i wyznaczania konkretnych zadań poszczególnym ministrom. Poza tym kieruje pracami rządu i przewodniczy na jego posiedzeniach. Za szczególne uprawnienie premiera uznać należy przysługujące mu prawo rozwiązania parlamentu, choć za zgodą prezydenta. Decyzję w tej sprawie może podjąć wtedy, gdy stwierdzi, że większość członków Knesetu znajduje się w opozycji wobec rządu i w ten sposób uniemożliwia rządowi wykonywanie zadań w zakresie sprawowania władzy wykonawczej.

Liczba ministrów zasiadających w składzie rządu zależy zawsze od premiera, przy czym musi ona mieścić się w granicach wyznaczonych przez przepisy ustaw zasadniczych. Jeżeli liczba ministrów łącznie z premierem nie przekracza ośmiu, żaden minister nie może być już odwołany przez premiera ze stanowiska. Obowiązuje przy tym zasada, że co najmniej połowa ministrów musi być członkami Knesetu. Poszczególni ministrowie, niezależnie od politycznej odpowiedzialności przed Knesetem, ponoszą odpowiedzialność za wypełnianie powierzonych im zadań także przed premierem.

Rząd pracuje na posiedzeniach. Posiedzenia rządu zwołuje oraz im przewodniczy premier. Jedynie podczas pobytu premiera za granicą posiedzenie rządu może zwołać i prowadzić jego obrady minister wyznaczony w tym celu przez premiera. Posiedzenia izraelskiego rządu odbywają się tradycyjnie w niedziele, ale w miarę potrzeb zwoływane są także w inne dni tygodnia. Obrady i decyzje rządu w niektórych sprawach są tajne. Należą do nich przede wszystkim sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa oraz stosunków zagranicznych. Decyzje na posiedzeniach rządu podejmowane są zawsze bezwzględną większością głosów. Kiedy jednak w trakcie głosowania powstanie równa liczba głosów, prawo oddania dodatkowego głosu otrzymuje premier, który tym samym przesądza o ostatecznym wyniku głosowania.

Do zakresu działania izraelskiego rządu należy prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. W zakresie jego kompetencji mieszczą się faktycznie wszystkie sprawy niezastrzeżone do kompetencji innych naczelných organów państwowych Izraela. Szczególną rangę, ze względu na wyjątkowo niestabilną sytuację polityczną na Bliskim Wschodzie oraz w samym Izraelu, posiadają w praktyce wszelkie decyzje rządu w dziedzinie stosunków międzynarodowych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W tym zakresie do rządu należy przede wszystkim podejmowanie decyzji o użyciu izraelskich sił zbrojnych oraz o podjęciu działań wojennych. Poza tym do kompetencji rządu Izraela należy rozstrzyganie wszystkich spraw mieszczących się w ramach realizowanej przez ten organ władzy wykonawczej. Należy tu też wymienić daleko idące możliwości udziału izraelskiego rządu w realizacji funkcji prawodawczej. Rządowi przysługuje zwłaszcza prawo inicjatywy ustawodawczej, z którego egzekutywa korzysta sta-

le w szerokim zakresie. Ponadto na podstawie ustaw rząd wydaje rozporządzenia, zaś w stanach zagrożenia państwa rządowi przysługuje prawo stanowienia rozporządzeń nadzwyczajnych.

8. Władza sądownicza

Władzę sądowniczą w Izraelu sprawują sądy powszechne i sądy szczególne. Do systemu sądownictwa powszechnego zaliczają się sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz Sąd Najwyższy. Szczególną kategorię organów sądowych stanowią sądy religijne poszczególnych wspólnot wyznaniowych (żydowskich, muzułmańskich, druzyjskich), których właściwość ogranicza się w zasadzie do spraw małżeństwa i rodziny. Najbardziej rozbudowaną strukturę posiadają sądy rabinackie, których ostateczną instancją sądową jest Najwyższy Trybunał Rabinacki pod przewodnictwem Naczelnego Rabina Izraela. Do wyłącznej jurysdykcji sądów rabinackich należy orzekanie w sprawach małżeństw i rozwodów, co wynika wyraźnie z obowiązujących w Izraelu aktów ustawodawczych. Tak istotnie zróżnicowana struktura organów władzy sądowniczej należy do najbardziej charakterystycznych cech systemu ustrojowego Izraela.

Najwyższą instancją sądową w Izraelu jest Sąd Najwyższy, którego siedziba znajduje się w Jerozolimie. Sędziowie tego sądu są powoływani przez prezydenta na czas nieokreślony i sprawują swoje funkcje do ukończenia 70 roku życia. Sąd Najwyższy realizuje dwie zasadnicze funkcje. Pierwsza z nich sprowadza się do rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń i innych rozstrzygnięć sądów okręgowych w sprawach cywilnych i karnych. Jednocześnie pełni on funkcję Wysokiego Trybunału Sprawiedliwości. Występując w tym charakterze, Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawy, w których uznaje za konieczne przyznanie ochrony prawnej ze względu na interes sprawiedliwości i które nie należą do właściwości innych sądów. Ma on prawo nakazać: 1) uwolnienie osób bezprawnie zatrzymanych lub aresztowanych, 2) podjęcie przez organy państwa i osoby w nich zasiadające oraz funkcjonariuszy publicznych czynności należących do zakresu ich obowiązków lub zaniechanie takich czynności, 3) rozpoznanie określonej sprawy lub też podjęcie innego rozstrzygnięcia przez sądy szczególne i religijne oraz inne organy i osoby sprawujące władzę sądowniczą. Wysoki Trybunał Sprawiedliwości spełnia wobec tego faktycznie rolę sądu administracyjnego, gdyż rozpatruje skargi na akty prawne oraz działalność organów administracji publicznej, a ponadto sprawuje w określonym zakresie nadzór nad orzecznictwem sądów szczególnych i sądów religijnych. W zakresie kompetencji tego organu sądowego znalazło się również sprawowanie kontroli zgodności ustaw i innych aktów prawnych naczelnymi organami państwowymi z tymi postanowieniami izraelskich ustaw zasadniczych, które dla swej zmiany wymagają bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów członków Knesetu.

Wszyscy sędziowie powoływani są w Izraelu przez prezydenta spośród kandydatów zaproponowanych przez Komisję do Spraw Powoływania Sędziów. W skład tej Komisji wchodzi łącznie 9 osób, a mianowicie: przewodniczący Sądu Najwyższego, dwóch innych sędziów Sądu Najwyższego wybranych przez ogólne zgromadzenie sędziów tego Sądu, Minister Sprawiedliwości i inny minister wskazany przez rząd, dwóch deputowanych do Knesetu wybranych przez izbę oraz dwóch przedstawicieli Izby Adwokackiej wyznaczonych przez Krajową Radę tej Izby. Jej pracami w charakterze przewodniczącego Komisji kieruje Minister Sprawiedliwości.

W *Ustawie zasadniczej o sądownictwie* podkreśla się (art. 5), że stanowisko sędziego może piastować wyłącznie obywatel Izraela. Okres piastowania stanowiska sędziego liczy się od chwili złożenia przysięgi, dobiega zaś końca wskutek: 1) przejścia na emeryturę, 2) zrzeczenia się stanowiska sędziego, 3) objęcia takiej funkcji, która nie może być łączona ze sprawowaniem mandatu poselskiego w Knesecie, 4) decyzji Komisji do Spraw Powoływania Sędziów, 5) orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego. Sędzia może być przeniesiony do pełnienia funkcji sędziego w innej miejscowości wyłącznie za zgodą Prezesa Sądu Najwyższego lub na podstawie orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego. Sędziowie nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani sprawować funkcji publicznych, chyba że za zgodą Prezesa Sądu Najwyższego oraz Ministra Sprawiedliwości.

Wybrana literatura

- R. Amit, *Les paradoxes constitutionnels: lec as de la constitution israélienne*, Paris 2007.
- M. Bankowicz, *System polityczny Izraela; parlamentaryzm, proporcjonalność, wielopartyjność*, (w:) *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007.
- D. Bensimon, E. Eglal, *Żydzi i Arabowie: historia współczesnego Izraela*, Warszawa 2000.
- S. Bożyk, *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002.
- S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002.
- A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael*, Warszawa 2001.
- A. Diskin, *Elections and Voters In Israel*, New York 1991.
- D.J. Elazar (ed.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jeruzalem 1990.
- C. Klein, *La democratie d'Israel*, Paris 1997.
- Konstytucja Izraela*, tłum. i wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001.
- E.S. Likhovski, *Israel's Parliament*, Oxford 1971.
- G.S. Mahler, *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996.
- S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007.
- M. Prior, *Zionism and the State of Israel*, London 1999.
- K.A. Wojtaszczyk, *System polityczny Izraela*, (w:) K.A. Wojtaszczyk (red.), *Systemy polityczne wybranych państw*, Warszawa 2004.
- K.A. Wojtaszczyk (red.), *Współczesny Izrael*, Warszawa 2001.