

# PRAWNOMIĘDZYNARODOWE I POLITYCZNO-USTROJOWE PRZESŁANKI POWSTANIA PAŃSTWA IZRAEL

STANISŁAW BOŻYK

W dniu 14 maja 1948 r., a więc w przeddzień formalnego wygaśnięcia mandatu Wielkiej Brytanii w Palestynie<sup>1</sup>, zebrała się w Tel Awiwie na posiedzenie tymczasowa izraelska Rada Narodowa. Jej przewodniczący Dawid Ben Gurion<sup>2</sup> o godz. 16.00 rozpoczął odczytywanie tekstu przygotowanej wcześniej Deklaracji Niepodległości. W treści tego dokumentu znalazło się m.in. to historyczne stwierdzenie: „W konsekwencji my, członkowie Rady Narodowej, przedstawiciele społeczności żydowskiej ziemi izraelskiej oraz ruchu syjonistycznego, zgromadziliśmy się tutaj w dniu zakończenia mandatu brytyjskiego nad ziemią izraelską i, na mocy naturalnego i historycznego prawa oraz na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, niniejszym proklamujemy utworzenie państwa żydowskiego na ziemi izraelskiej, które nazywać się będzie Państwem Izrael”<sup>3</sup>. Ogłoszenie wtedy faktu utworzenia w pełni suwerennego Państwa Izrael<sup>4</sup> oznaczało przede wszystkim realizację dążeń narodu żydowskiego, nieposiadającego własnego organizmu państwowego od co najmniej 2000 lat. Istniejące w starożytności na Bliskim Wschodzie państwo żydowskie miało jednak na tyle bogatą historię, że pozostało na trwałe w świadomości i tradycji narodu żydowskiego. Z tamtego okresu wywodzą się także najważniejsze zasady religijne, prawne i moralne, które do dziś stanowią podstawę systemu normatywnego judaizmu<sup>5</sup>.

Starożytne państwo żydowskie, w formie scentralizowanej monarchii, ukształtowało się na obszarze dzisiejszego Izraela w końcu XI w. p.n.e. Pierwszym królem tego państwa został Saul, po nim zaś na tronie zasiadali kolejno Dawid (ok. 1000-

- 1 Palestyna była formalnie brytyjskim terytorium mandatowym mocą decyzji Ligi Narodów od 1920 r.
- 2 Dawid Ben Gurion (ur. w 1886 r. w Płońsku na Mazowszu) był jednym z „Ojców Założycieli” Państwa Izrael, pełniąc następnie funkcję pierwszego premiera tego państwa w latach 1948-1954 i 1955-1963.
- 3 Oryginalny tekst Deklaracji Niepodległości eksponowany jest w tzw. Sali Niepodległości (gdzie Deklaracja ta została ogłoszona i podpisana), będącej częścią Muzeum Ziemi Izraela w Tel Awiwie. W opracowaniu tym korzystam z tekstu izraelskiej Deklaracji Niepodległości w tłumaczeniu na język polski, umieszczonego w pracy Konstytucja Państwa Izrael, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001, s. 39 i nast.
- 4 Hebrajska nazwa tego państwa to MedinatIsrael.
- 5 Zasady systemu normatywnego judaizmu zostały stworzone przez proroka Mojżesza, któremu przypisuje się m.in. autorstwo pięciu ksiąg Starego Testamentu, nazywanych Pięcioksięgiem Mojżeszowym (stanowiących żydowskie prawo biblijne). System ten opiera się na założeniu o istnieniu przymierza, które Bóg zawarł z wybranym przez siebie narodem żydowskim, powierzając mu misję zbawienia całej ludzkości.

969 r. p.n.e.) i Salomon (ok. 969-931 r. p.n.e.). Szybki rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny państwa nastąpił głównie w okresie panowania Salomona<sup>6</sup>, wtedy też zbudowano pierwszą Świątynię Jerozolimską. Po jego śmierci doszło do rozpadu królestwa na dwa odrębne państwa: Izrael na północy (jego stolicą stało się miasto Samaria) oraz Judeę (ze stolicą w Jerozolimie) na południu. Podział ten miał dla obu państw katastrofalne następstwa, gdyż doprowadził w końcu do utraty przez nie suwerenności<sup>7</sup>.

Drugie państwo żydowskie powstało w 142 r. p.n.e., ale przetrwało niespełna 80 lat. Tak szybki upadek niezależności Judei był w głównej mierze wynikiem rosnącego zaangażowania się Rzymu na Bliskim Wschodzie. Podboje Rzymian spowodowały, że ostatecznie już w 63 r. p.n.e. cała Palestyna stała się prowincją rzymską. W późniejszym okresie Rzymianie stłumili także dwa powstania ludności żydowskiej. Szczególne konsekwencje miał zwłaszcza upadek pierwszego powstania (66-73 r. n.e.), gdyż spowodował zburzenie przez rzymskiego dowódcę Tytusa drugiej Świątyni Jerozolimskiej i likwidację istniejących dotąd instytucji żydowskich. Do opuszczenia Jerozolimy zmuszono wtedy również Sanhedryn, który pełnił wcześniej rolę najwyższego organu religijnego o charakterze prawodawczym i sądowym.

Wraz z upadkiem pierwszego powstania<sup>8</sup> rozpoczęła się emigracja ludności żydowskiej z terytorium Palestyny. Nasiliła się ona wyraźnie po krwawym stłumieniu drugiego powstania (132-135 r.), wynikiem czego było m.in. wyrzucenie przez Rzymian wszystkich Żydów poza granice Jerozolimy. Od tamtej pory zdecydowana większość narodu żydowskiego żyła już w diasporze, osiedlając się początkowo głównie w krajach śródziemnomorskich, następnie zaś także poza tym regionem. Wyludniona w znacznym stopniu Palestyna została podbita w połowie VII w. przez Arabów, którzy w 691 r. wzniesli na terenie świątynnym w Jerozolimie meczet zwany Kopułą na Skale. W konsekwencji Jerozolima stała się świętym miastem trzech wielkich religii monoteistycznych. Rozpoczęło się wtedy bardzo długie panowanie arabskie w Palestynie, przerwane jednak na pewien czas w okresie krucjat wskutek utworzenia przez krzyżowców Królestwa Jerozolimskiego, bowiem zakończyło się ono dopiero w 1517 r. Ziemie te zajęte zostały wówczas przez Turków osmańskich i pozostały w ich posiadaniu aż do zakończenia I wojny światowej. Praktycznie przez cały ten okres polityka Imperium Osmańskiego w stosunku do Palestyny charakteryzowała się dążeniem do jak najdalej idącego ograniczenia na tym obszarze

6 Por. J. Bright, *Historia Izraela*, Warszawa 1994, s. 215 i nast.

7 Królestwo Izraela ok. 721 r. p.n.e. zostało opanowane przez Asyrię, natomiast Królestwo Judei w 586 r. p.n.e. podbiła Babilonia. Doszło wtedy do zburzenia Jerozolimy wraz z pierwszą Świątynią. Budowa drugiej Świątyni Jerozolimskiej rozpoczęła się dopiero po powrocie z niewoli babilońskiej i dobiegła końca ok. 515 r. p.n.e.

8 Pierwsze powstanie dobiegło końca wraz z upadkiem bronionej heroicznie przez 3 lata twierdzy Masada nad Morzem Martwym, której ruiny są obecnie dla Izraelczyków niezwykle cenną pamiątką narodową.

wpływów chrześcijaństwa oraz judaizmu, co w rzeczywistości oznaczało głównie dyskryminację nielicznej mniejszości żydowskiej.

Praktycznie do drugiej połowy XIX w. na terenie dzisiejszego Izraela zamieszkiwała w zdecydowanej większości ludność arabska, Żydzi zaś w liczbie nie większej niż 20 tysięcy stanowili wówczas niespełna 10% ogółu mieszkańców Palestyny. Wtedy jednak zaznaczył się stosunkowo szybki wzrost ludności żydowskiej, do czego przyczynił się w głównej mierze rozwój osadnictwa na obszarze Palestyny Żydów emigrujących z Rosji oraz z krajów Europy Środkowej. Te ruchy migracyjne u schyłku XIX stulecia były konsekwencją nasilającego się w wielu krajach europejskich antysemityzmu<sup>9</sup>, ale też przejawem szybkiego odradzania się i umacniania świadomości narodowej rozproszonej po świecie społeczności żydowskiej. Z tamtego okresu wywodzą się także pierwsze projekty stworzenia na obszarze Palestyny suwerennego państwa żydowskiego, których realizacja stała się od początku zasadniczym celem kształtującym się w końcu XIX w. ruchu syjonistycznego.

Prekursorem i czołowym ideologiem ruchu politycznego, który przyjął nazwę syjonizmu, był niewątpliwie wiedeński pisarz i publicysta Theodor Herzl. W 1896 r. opublikował on w Wiedniu rozprawę „Der Judenstaat” (Państwo żydowskie), uzasadniając w niej konieczność ustanowienia państwa żydowskiego oraz zorganizowania masowej migracji Żydów na jego terytorium<sup>10</sup>. Z jego inicjatywy już w 1897 r. odbył się w Bazylei I Kongres Syjonistyczny, na którym przyjęty został program zmierzający do stworzenia na obszarze tureckiej Palestyny, prawnie chronionej oraz uznanej przez społeczność międzynarodową, „siedziby narodowej” dla ludności żydowskiej. Na Kongresie tym doszło też do powołania Światowej Organizacji Syjonistycznej (pod przewodnictwem T. Herzla), uznawanej w praktyce przez ówczesne mocarstwa za polityczną reprezentację całego narodu żydowskiego.

W początkowym okresie aktywność Światowej Organizacji Syjonistycznej skoncentrowała się przede wszystkim na wspieraniu i organizacji osadnictwa żydowskiego w Palestynie. Szczególną rolę w okresie szybkiego rozwoju tego osadnictwa odegrały spółdzielnie rolnicze (kibuce)<sup>11</sup>, które zaczęły powstawać wraz z napływem osadników<sup>12</sup>. Kibuce przejęły wtedy zdecydowaną większość przybywających do Palestyny imigrantów żydowskich, biorąc na siebie całkowitą odpowiedzialność za ich dalszy los, obronę przed zagrożeniem ze strony sąsiednich państw arabskich oraz wykształcenie dzieci i młodzieży<sup>13</sup>. Tym samym kibuce miały ogromny wkład

9 Przejawem tego były m.in. pogromy ludności żydowskiej w Rosji, które wywołały nasilającą się od 1881 r. falę wychodźstwa Żydów z tego państwa. Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, Izrael, Warszawa 2001, s. 9.

10 Jako miejsce ewentualnej lokalizacji przyszłego państwa żydowskiego, poza Palestyną, Herzl wskazywał także terytorium Argentyny.

11 W języku hebrajskim termin „kibuc” oznacza „zgrupowanie”, „wspólnotę”, „kolektyw”.

12 Pierwszy kibuc (Degania) utworzony został w 1910 r. nad brzegami Jeziora Tyberiadzkiego w Galilei. Warto też wspomnieć, że w tym samym roku został założony Tel Awiw, pierwsze nowoczesne miasto żydowskie.

13 Zob. szerzej A. Lewin, Kibuce w Izraelu. Utopia czy rzeczywistość?, Warszawa 1992, s. 62 i nast.

w proces integracji społeczeństwa podczas kształtowania się podstaw przyszłego państwa żydowskiego na Bliskim Wschodzie<sup>14</sup>.

Inicjatywy Światowej Organizacji Syjonistycznej cieszyły się największym poparciem wśród ludności żydowskiej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie rządy najczęściej realizowały oficjalnie politykę antysemityzmu. Zasadnicze cele działania tej organizacji nie zostały z kolei zaakceptowane przez ortodoksyjnych Żydów, dla których powstanie państwa żydowskiego mogło być wyłącznie Działem Bożym, a nie efektem decyzji o charakterze politycznym. Działacze syjonistyczni nie zdobyli też znaczącego poparcia ze strony mocarstw europejskich, nieprzejawiających faktycznie większego zainteresowania wywieraniem nacisków na władze Imperium Osmańskiego w celu uzyskania od nich gwarancji dla zorganizowanego osadnictwa żydowskiego w Palestynie.

Polityka państw europejskich w tym zakresie uległa radykalnej zmianie dopiero podczas I wojny światowej, kiedy państwa Ententy, a przede wszystkim Wielka Brytania, postanowiły pozyskać przychylność dla swoich interesów również ze strony ruchu syjonistycznego. Nieprzypadkowo więc ówczesny przewodniczący Światowej Organizacji Syjonistycznej, Chaim Weizmann, uzyskuje poparcie brytyjskie dla zasadniczych celów działalności tej organizacji. Przejawem tego była tzw. deklaracja Balfoura z dnia 2 listopada 1917 r., czyli oświadczenie brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, lorda Arthura Jamesa Balfoura, które zostało zamieszczone w jego liście do lorda Lionela Rothschilda<sup>15</sup>. W Deklaracji tej znalazło się stwierdzenie, że rząd brytyjski odnosi się przychylnie do idei ustanowienia w Palestynie „siedziby narodowej” (*nationalhome*) dla narodu żydowskiego i dołoży wszelkich starań, aby umożliwić osiągnięcie tego celu. Jako warunek udzielenia takiego poparcia ze strony władz brytyjskich uznano w niej konieczność jednoczesnego poszanowania podstawowych praw obywatelskich i religijnych nieżydowskich mieszkańców Palestyny, jak też praw i statusu politycznego, z jakich korzysta społeczność żydowska w innych państwach<sup>16</sup>. Deklaracja Balfoura, mimo swej ogólnikowości i braku wiążącego charakteru, stanowiła jednak istotny krok w kierunku powstania państwa żydowskiego na Bliskim Wschodzie, bowiem prawo do utworzenia takiego państwa zadeklarowane zostało przez jedno z mocarstw europejskich.

Poprzez ogłoszenie Deklaracji Balfoura Brytyjczycy przesadzili w zasadzie o uzyskaniu przez nich uprawnień mandatowych nad terytorium Palestyny. Wielka Brytania włączyła zresztą Palestynę do własnej strefy wpływów jeszcze przed osta-

14 Por. S. Bożyk, Ustawa zasadnicza o gruntach żydowskich, kibuce oraz inne wybrane instytucje ustrojowe Izraela, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 37-38.

15 Lorda L. Rothschilda uznawano w tamtym okresie za formalnego przywódcę angielskich syjonistów. Był on synem lorda Nathana Rothschilda, pierwszego żydowskiego para zasiadającego w Izbie Lordów.

16 Zob. L. Stein, The Balfour Declaration, Jerusalem 1983, s. 5 i nast.

tecznym rozpadem Imperium Osmańskiego. Już w grudniu 1917 r. armia brytyjska wkracza bowiem do Jerozolimy oraz innych miast palestyńskich i przystępuje do organizacji na tym obszarze własnej administracji wojskowej. Formalna decyzja w sprawie przyznania Zjednoczonemu Królestwu mandatu w Palestynie zapadła podczas konferencji wielkich mocarstw w San Remo w kwietniu 1920 r., chociaż do zatwierdzenia tego mandatu doszło dopiero 24 lipca 1922 r. podczas posiedzenia Rady Ligi Narodów w Londynie. Zgodnie z ustanowionym przez Ligę Narodów systemem mandatowym, mandat palestyński zaliczony został do kategorii A, a więc gwarantującej w rzeczywistości zdecydowanie szerszy zakres samodzielności w porównaniu z pozostałymi terytoriami mandatowymi. Istotne znaczenie miał też fakt, że w ramach tej kategorii mandatu bardziej realna stawała się możliwość przyznania w przyszłości narodowi zamieszkującemu na danym terytorium, mocą decyzji podjętej przez państwo-mandatariusza, prawa do uzyskania pełnej niepodległości<sup>17</sup>.

W przyjętym tekście mandatu palestyńskiego odwoływano się bardzo wyraźnie do treści deklaracji Balfoura. Z kluczowego dla postanowień mandatowych art. 2 wynikało bowiem, że głównym zadaniem administracji Zjednoczonego Królestwa w ramach mandatu będzie stworzenie warunków sprzyjających ukształtowaniu w Palestynie „siedziby narodowej” dla narodu żydowskiego. Do obowiązków mandatariusza należało też zapewnienie rozwoju instytucji samorządowych oraz ochrona praw obywatelskich i religijnych wszystkich mieszkańców Palestyny bez względu na ich rasę i religię. Tak nakreślone zadania miały być zrealizowane przez ustanowione w tym celu władze mandatowe: Radę Ustawodawczą oraz Wysokiego Komisarza<sup>18</sup>. Próba wyłonienia Rady Ustawodawczej zakończyła się jednak fiaskiem, gdyż Arabowie domagali się dla siebie bardziej znaczącej reprezentacji w składzie tego organu przedstawicielskiego<sup>19</sup>, co zakończyło się bojkotem przez nich wyborów do Rady. W konsekwencji doszło do przekazania kompetencji Rady Wysokiemu Komisarzowi, który w ten sposób skupił w swoim ręku faktycznie całą władzę ustawodawczą i wykonawczą na terytorium mandatowym Zjednoczonego Królestwa w Palestynie.

Nie ulega wątpliwości, że dla realizacji idei przyszłego państwa żydowskiego nader istotne było to, iż bezpośrednio po ustanowieniu mandatu brytyjskiego w Palestynie ludność żydowska przystąpiła do tworzenia na tym terytorium własnych instytucji politycznych o charakterze przedstawicielskim, które funkcjonowa-

17 Możliwość taka wynikała jednoznacznie z treści art. 22 Paktu Ligi Narodów. Tym samym rozwiązanie to mogło być zastosowane w praktyce zarówno wobec Palestyny, jak i w stosunku do pozostałych obszarów mandatowych kategorii A: Iraku, Libanu, Syrii oraz Transjordanii.

18 Struktura i kompetencje władz mandatowych w Palestynie określone zostały w specjalnym rozporządzeniu monarchy brytyjskiego z 1922 r. (Palestine Order in Council).

19 W założeniu Rada Ustawodawcza miała składać się w takiej samej liczbie z nominowanych urzędników administracji oraz z wybranych w wyborach deputowanych arabskich i żydowskich.

ły w praktyce niezależnie od istniejących organów administracji mandatowej. Już wiosną 1920 r. wyłoniony został w drodze wyborów pierwszy skład Zgromadzenia Przedstawicielskiego, którego podstawowym zadaniem była od tej pory realizacja funkcji uchwałodawczych. Zgromadzenie Przedstawicielskie powoływało swój własny organ wykonawczy – Radę Krajową. Do kompetencji obu tych organów należało przede wszystkim decydowanie w sprawach wyznaniowych, wychowania dzieci i młodzieży, rozwoju kultury oraz form świadczeń socjalnych dla ludności<sup>20</sup>. Zaczęły też wtedy powstawać pierwsze sądy rabinackie, które stały się właściwe w sprawach z zakresu religijnego prawa małżeńskiego.

Szczególną rolę wśród utworzonych wówczas instytucji żydowskich odgrywała jednak Agencja Żydowska (Jewish Agency), powołana do życia w 1929 r. z inicjatywy Światowej Organizacji Syjonistycznej. W praktyce działalność tego organu opierała się głównie na postanowieniach mandatu palestyńskiego z 1922 r., które przewidywały, że oficjalnie uznana reprezentacja żydowska będzie miała prawo przygotowywania opinii oraz współdziałania z administracją brytyjską we wszystkich sprawach gospodarczych, społecznych i innych, które będą miały jakikolwiek związek zarówno z ustanowieniem żydowskiej siedziby narodowej, jak i z interesami ludności żydowskiej w Palestynie. Dzięki takim instytucjom Żydzi mieli więc zapewnioną możliwość wywierania określonego wpływu na rozstrzygnięcia Wysokiego Komisarza<sup>21</sup>, który w imieniu władz brytyjskich podejmował istotne decyzje na podległym sobie terytorium mandatowym.

Na osobne podkreślenie zasługuje fakt, że w okresie sprawowania mandatu brytyjskiego w Palestynie zostały stworzone podstawy izraelskiego prawa stanowionego. Miało to istotne znaczenie, bowiem wcześniej organizacja społeczności żydowskiej oparta była wyłącznie na zasadach religijnego i rytualnego (ceremonialnego) prawa żydowskiego (hebr. *halacha*)<sup>22</sup>. Coraz szersze zastosowanie na tym obszarze po 1920 r. norm prawa stanowionego było bez wątpienia przejawem aktywnej działalności władz mandatowych, które zaczęły wprowadzać rozwiązania prawne wzorowane wyraźnie na zasadach prawa angielskiego. Podstawę prawną stanowienia aktów normatywnych przez brytyjskie władze mandatowe stanowiły wówczas przepisy królewskiego Palestine Order in Council z 1922 r. Wśród nich na uwagę zasługiwał przede wszystkim art. 46, który przewidywał możliwość stosowania w praktyce angielskiego *common law* oraz *equity*. Do zasad tych można było odwoływać się każdorazowo tam, gdzie występowały luki w zakresie regulacji prawnej na teryto-

20 Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 18.

21 Warto zwrócić uwagę, że politycy żydowscy już wcześniej dążyli do wywierania wpływu na decyzje władz mandatowych, czego przykładem było uzyskanie zgody tych władz na formalne otwarcie w kwietniu 1925 r. Uniwersytetu Hebrajskiego w Jerozolimie.

22 W judaizmie terminem „halacha” (droga życia) oznaczane są normy prawne pochodzące bezpośrednio od boskiego prawodawcy, których przestrzeganie wiąże się zawsze z wypełnianiem określonych obowiązków rytualnych, takich jak modlitwy, posty, szabat itp.



rium mandatu palestyńskiego. Należy wreszcie podkreślić, że znaczna część przyjętych w okresie mandatowym regulacji prawnych, jak też zasada odwoływania się do *common law* i *equity*, zachowały nadal moc obowiązującą również po utworzeniu Izraela<sup>23</sup>.

Coraz poważniejszym problemem dla brytyjskich władz mandatowych stawał się masowy napływ imigrantów żydowskich do Palestyny, który nasilił się jeszcze po ustanowieniu na tym obszarze mandatu brytyjskiego<sup>24</sup>. Była to też główna przyczyna narastającego konfliktu arabsko-żydowskiego. Praktycznie przez cały okres międzywojenny dochodziło w Palestynie do zbrojnych wystąpień Arabów przeciwko osadnikom żydowskim, czego efektem były również ofiary wśród urzędników administracji mandatowej. Dlatego też władze brytyjskie, niezależnie od aresztowań najbardziej radykalnych przywódców arabskich, podejmowały działania administracyjne zmierzające do ograniczenia zakresu imigracji ludności żydowskiej.

Kontynuacja takiej polityki przez Wielką Brytanię stała się koniecznością także po zakończeniu II wojny światowej. Wskutek zbrodni Holocaustu zwiększyła się bowiem skala imigracji Żydów z Europy, która w dodatku miała już coraz częściej nielegalny charakter. Prowadziło to w konsekwencji do dalszej eskalacji konfliktów między ludnością arabską a osiedlającymi się w Palestynie imigrantami żydowskimi. Zaznacza się wówczas szczególnie wyraźny wzrost aktywności tajnych organizacji syjonistycznych, prowadzących jednocześnie walki z oddziałami arabskimi oraz działalność terrorystyczną wymierzoną głównie przeciwko brytyjskim siłom zbrojnym, policji i instytucjom mandatowym<sup>25</sup>. Nasilanie się antagonizmu żydowsko-arabskiego, eskalacja ataków terrorystycznych oraz rosnące koszty utrzymania terytorium mandatowego zmuszają w końcu Wielką Brytanię do rezygnacji ze sprawowania mandatu palestyńskiego. Wynikiem tego była decyzja rządu brytyjskiego z 2 kwietnia 1947 r. o przekazaniu rozstrzygnięcia sprawy przyszłości Palestyny do kompetencji Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Problematyka przyszłości Palestyny stała się przedmiotem obrad nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, która zebrała się w końcu kwietnia 1947 r. Powołany został wtedy Specjalny Komitet ONZ do Spraw Palestyny (United Nations Special Committee on Palestine), do którego weszli przedstawiciele 11 państw członkowskich ONZ. Jego zadaniem było przygotowanie projektu regulacji statusu prawnomiędzynarodowego dotychczasowego terytorium mandatowego w Palestynie. Po kilku miesiącach prac nad raportem Komitet zaproponował ostatecznie po-

23 Por. S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 19 i nast.

24 Szacuje się, że liczba Żydów w Palestynie wzrosła z ok. 85 000 w 1922 r. do ponad 530 000 tys. w 1944 r. Zob. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 20.

25 Działalnością jednej z nich (Ecel) kierował Menachem Begin (absolwent Wydziału Prawa UW z 1935 r.), późniejszy premier Izraela w latach 1977-1983. Najbardziej znaną akcją tej organizacji było wysadzenie w lipcu 1946 r. hotelu King David w Jerozolimie, gdzie miały swoją siedzibę brytyjskie urzędy, w tym policja.

dział Palestyny na dwa odrębne państwa (żydowskie i arabskie), powiązane jednak ze sobą unią gospodarczą, przyznanie specjalnego statusu Jerozolimie oraz zagwarantowanie swobodnego dostępu do miejsc świętych<sup>26</sup>. Końcowy projekt przewidywał, że przyszłe państwo żydowskie będzie liczyło łącznie 14 257 km<sup>2</sup> powierzchni i 935 000 mieszkańców (w tym 397 000 Arabów), natomiast państwo arabskie miało dysponować obszarem 11 664 km<sup>2</sup> oraz liczyć 814 000 mieszkańców (w tym 10 000 Żydów)<sup>27</sup>.

Na podstawie przygotowanego przez Komitet wniosku Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło w dniu 29 listopada 1947 r. rezolucję nr 181 w sprawie podziału Palestyny. Za jej przyjęciem opowiedziały się 33 państwa (w tym Polska), 13 było przeciw, 10 wstrzymało się od głosu. Rezolucja ta przesądzała o wygaśnięciu mandatu palestyńskiego najpóźniej do dnia 1 sierpnia 1948 r. i w tym terminie Wielka Brytania zobowiązywała się zakończyć ewakuację wszystkich swoich formacji zbrojnych. W jej treści przewidziano jednocześnie, że najpóźniej w dniu 1 października 1948 r. powstaną na terytorium Palestyny dwa suwerenne państwa: żydowskie i arabskie. Jeszcze przed formalnym uzyskaniem niepodległości rządu obu państw miały zobowiązać się wobec ONZ do poszanowania miejsc świętych, jak również praw mniejszości etnicznych oraz wyznaniowych. Miasto Jerozolima, obejmujące obszar samego miasta oraz położonych w jego pobliżu miejscowości, miało odłączyć się i stanowić wyodrębnione terytorium o specjalnym statusie międzynarodowym i być administrowane w imieniu ONZ przez jej Radę Powierniczą<sup>28</sup>.

Przejęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucja nr 181 w sprawie podziału Palestyny spotkała się z akceptacją, chociaż nie bez zastrzeżeń, jedynie przez społeczność żydowską, bowiem gwarantowała jej ostatecznie budowę własnego, suwerennego państwa. Stanowisko ONZ w sprawie przyszłości Palestyny zostało natomiast odrzucone przez stronę arabską, co doprowadziło w konsekwencji do gwałtownego nasilenia się konfliktu arabsko-żydowskiego. Dochodzi wówczas do niezwykle zażartych walk praktycznie o każde miasto i wszystkie szlaki komunikacyjne, wskutek czego władze mandatowe tracą faktycznie jakąkolwiek kontrolę nad administrowanym przez siebie terytorium. W zaistniałej sytuacji rząd brytyjski decyduje się definitywnie na zakończenie swojego mandatu w Palestynie znacznie wcześniej, aniżeli przewidywała to rezolucja ONZ, bo już z dniem 15 maja 1948 r.

Bezpośrednio po przyjęciu rezolucji ONZ w sprawie podziału Palestyny rozpoczął się złożony proces kształtowania struktury najwyższych władz państwo-

26 Takie rozwiązanie problemu Palestyny widzieli przedstawiciele Australii, Czechosłowacji, Gwatemali, Holandii, Kanady, Peru, Szwecji i Urugwaju. Reprezentanci Indii, Iranu i Jugosławii opowiadali się natomiast za utworzeniem dwuczłonowej federacji.

27 Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 54.

28 Zob. szerzej L. Antonowicz, *Status prawnomiędzynarodowy Palestyny*, [w:] Państwo, ustrój, konstytucja. Studia ofiarowane profesorowi Wiesławowi Skrzydle, Lublin 1991, s. 19 i nast.



wych 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). Do powołania składu takiej rady konieczne było jednak najpierw porozumienie pomiędzy głównymi organizacjami żydowskimi, które zostało ostatecznie zawarte 1 marca 1948 r. Administracja brytyjska nie wyraziła jednak zgody na tworzenie instytucji nieistniejącego jeszcze formalnie przyszłego państwa, zanim nie nastąpi formalne wygaśnięcie mandatu brytyjskiego w Palestynie<sup>29</sup>. Stąd 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 (włącznie z przedstawicielami Światowej Organizacji Syjonistycznej) i była w rzeczywistości organem powołanym do wykonywania funkcji ustawodawczej. Z kolei z grona członków Rady Narodowej wybrano 13 osób do składu Komitetu Wykonawczego, którego zadaniem miała być realizacja funkcji rządu. Oba te organy rozpoczęły od razu intensywne prace nad przygotowaniem projektów aktów ustawodawczych, które zamierzano uchwalić bezpośrednio po narodzinach państwa żydowskiego.

Szczególnie istotnym zadaniem stało się wówczas przygotowanie projektu Deklaracji Niepodległości. Nad projektem Deklaracji<sup>30</sup> debatowały odrębnie przez kilka tygodni dwa komitety, czego efektem był wypracowany ostateczny kształt tego historycznego dokumentu. Tekst Deklaracji Niepodległości zaprezentowany został przez D. Ben Guriona na posiedzeniu Rady Narodowej zwołanym do Tel Awiwu w dniu 14 maja 1948 r., czyli w przeddzień definitywnego wygaśnięcia mandatu brytyjskiego w Palestynie<sup>31</sup>. Po tym wystąpieniu nie przewidziano przeprowadzania dyskusji ani głosowania, a jedynie obecni członkowie Rady Narodowej złożyli swoje podpisy pod tym dokumentem<sup>32</sup>. Następnie Orkiestra Filharmonii Izraela zagrała hymn Hatikwa<sup>33</sup>, po czym Dawid Ben Gurion zamknął to nadzwyczajne posiedzenie Rady Narodowej słynnym stwierdzeniem: „Państwo Izrael powstało. Uroczystość jest zakończona”.

Powstania Państwa Izrael nie chciały zaakceptować sąsiednie państwa arabskie, które już w dniu 15 maja 1948 r. podjęły przeciwko niemu działania wojenne. Ta

29 Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 61.

30 Tekst projektu Deklaracji Niepodległości opracowany został ostatecznie przez kilku prawników, ale jego pierwotna wersja była dziełem Zvi Berensona, pełniącego wtedy funkcję radcy prawnego w największej centrali związków zawodowych Palestyny.

31 Mandat brytyjski w Palestynie wygasł faktycznie w dniu 15 maja 1948 r. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że była to sobota, na oficjalne ogłoszenie Deklaracji Niepodległości zdecydowano się już w piątek, a więc przed rozpoczęciem szabatu.

32 Na 37 członków Rady Narodowej obecnych było 25 i tyle też podpisów zostało złożonych pod Deklaracją Niepodległości.

33 Od tego momentu pieśń Hatikwa (Nadzieja), napisana przez galicyjskiego Żyda Naftalego Imbera, który w 1882 r. wyemigrował do Palestyny, stała się hymnem państwowym Izraela.

pierwsza wojna izraelsko-arabska zakończyła się po roku walk pełnym sukcesem Izraela, wynikiem czego było m.in. znaczne powiększenie terytorium tego państwa w porównaniu z przyjętym przez społeczność międzynarodową planem podziału Palestyny. W następstwie tej wojny stało się niemożliwe utworzenie na tym obszarze, co przewidywała wyraźnie rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1947 r., odrębnego państwa arabskiego<sup>34</sup>. Z kolei Izrael w ciągu niespełna roku od przyjęcia Deklaracji Niepodległości został uznany przez ponad 50 państw, zaś w dniu 11 maja 1949 r. stał się pełnoprawnym członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Przyjęta w dniu 14 maja 1948 r. Deklaracja Niepodległości zapowiadała kształtowanie podstaw systemu społeczno-politycznego oraz struktury władz publicznych Izraela na demokratycznych zasadach ustrojowych. Twórcy Deklaracji zobowiązywali się jednocześnie do zagwarantowania oraz poszanowania pełnej równości praw socjalnych i politycznych wszystkim mieszkańcom tego państwa bez względu na rasę, płeć oraz wyznawaną religię<sup>35</sup>. 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. Realizacja tak szeroko zakreślonych zadań, do czasu powołania najwyższych organów państwa w drodze wyborów powszechnych, miała należeć do kompetencji funkcjonujących wówczas władz tymczasowych Izraela.

Z chwilą ogłoszenia Deklaracji Niepodległości istniejąca dotąd Rada Narodowa została przekształcona w Tymczasową Radę Państwa, zaś Komitet Wykonawczy określono mianem Rządu Tymczasowego<sup>36</sup>. Tydzień później organizację i zakres działania władz tymczasowych określił dekret o prawie i administracji z dnia 21 maja 1948 r., będący faktycznie pierwszym prawnoustrojowym aktem ustawodawczym Izraela. Z postanowień tego aktu wynikało, że podstawowym zadaniem Tymczasowej Rady Państwa w warunkach kształtowania nowych rozwiązań prawno-institutionalnych będzie realizacja funkcji ustawodawczej. Wtedy jednak organ ten nie był w pełni legitymizowanym gremium parlamentarnym, bowiem jego skład nie pochodził z wyborów, lecz został ukształtowany na zasadzie nominacji bądź też kooptacji poszczególnych członków Rady. W tej sytuacji szczególnie istotnym i pilnym zadaniem stało się powołanie najwyższego organu władzy ustawodawczej w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Już sama Deklaracja Niepodległości zapowiadała potrzebę przeprowadzenia w pierwszej kolejności, nie później niż w dniu 1 października 1948 r., wyborów

34 Tereny Palestyny, które nie zostały wówczas zajęte przez Izrael, włączono ostatecznie w skład Jordanii (Zachodni Brzeg Jordanu i wschodnia Jerozolima) lub też znalazły się pod kontrolą Egiptu (Strefa Gazy).

35 Zob. Y. Freudenheim, *Government in Israel*, New York 1967, s. 5 i nast.

36 Przewodniczącym Tymczasowej Rady Państwa został Chaim Weizmann, zaś na czele Rządu Tymczasowego stanął Dawid Ben Gurion.

do składu Zgromadzenia Konstytucyjnego<sup>37</sup>. Zakładano wówczas, że Zgromadzenie Konstytucyjne będzie realizowało wyłącznie funkcję ustrojodawczą, co umożliwi mu jak najszybsze uchwalenie konstytucji. Dopiero w treści ustawy zasadniczej miały być określone podstawowe zasady i instytucje ustroju państwowego, a więc również tryb przeprowadzania wyborów parlamentarnych oraz pozycja ustrojowa, struktura i zakres kompetencji najwyższego organu przedstawicielskiego. Konieczność prowadzenia przez siły zbrojne Izraela od połowy maja 1948 r. intensywnych działań wojennych spowodowała jednak przesunięcie terminu wyborów do konstytuancy o kilka miesięcy. Tym samym wydłużył się znacząco okres funkcjonowania tymczasowych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, na których spoczywał wówczas praktycznie cały ciężar prac legislacyjnych. Nie zaprzestano jednak wówczas prac nad przygotowaniem projektu konstytucji, czym zajmowała się specjalna komisja powołana przez Tymczasową Radę Państwa w lipcu 1948 r.

Zapowiadane przez Deklarację Niepodległości wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego odbyły się 25 stycznia 1949 r. Zostały one przeprowadzone na podstawie uchwalonego w listopadzie 1948 r. dekretu o wyborach do Zgromadzenia Konstytucyjnego, nawiązującego bardzo wyraźnie do zasad stosowanych przy wyborze delegatów na światowe kongresy syjonistyczne<sup>38</sup>. Przede wszystkim utworzony został jeden okręg wyborczy, który obejmował obszar całego państwa. Czynne prawo wyborcze otrzymali wszyscy obywatele Izraela, bez względu na narodowość i wyznanie, powyżej 18. roku życia. Poszczególni wyborcy nie głosowali na konkretnych kandydatów z listy (bierne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 21 lat), lecz oddawali swoje głosy na zgłoszone listy partyjne. Przy ustalaniu wyników wyborów znalazł zastosowanie proporcjonalny system podziału mandatów. Na tych zasadach wyłoniony został wtedy pierwszy, pochodzący w całości z wyborów powszechnych i bezpośrednich, najwyższy organ przedstawicielski Izraela. Te pierwsze w Izraelu wybory powszechne przyniosły znaczący sukces demokratycznej lewicy syjonistycznej. W liczącym 120 deputowanych Zgromadzeniu Konstytucyjnym najwięcej mandatów (46) wywalczyła Robotnicza Partia Izraela (Mapai), uczestnicząca od tamtej pory przez wiele lat w składzie kolejnych gabinetów koalicyjnych<sup>39</sup>. Na drugim miejscu uplasowała się Zjednoczona Partia Robotnicza (Mapam), zdobywając 19 mandatów poselskich.

Na pierwsze posiedzenie wyborach Zgromadzenie Konstytucyjne zebrało się w lutym 1949 r. Już w trakcie tego posiedzenia okazało się, że znaczna część poli-

37 Por. S. Navot, *op. cit.*, s. 20.

38 Na fakt ten wskazuje m.in. G. Sheffer, *Political Change and Party System Transformation*, [w:] *Parties, Elections and Cleavages. Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, R.Y. Hazan, M. Maor (red.), London 2000, s. 153.

39 Przez wiele lat przywódcą Mapai był Dawid Ben Gurion, pełniący jednocześnie funkcję premiera Izraela. Po połączeniu z innymi ugrupowaniami centrolewicowymi w 1968 r. Mapai przyjmuje nazwę Izraelska Partia Pracy (MiflegetHaAvoda).

tyków odnosi się krytycznie do koncepcji jak najszybszego uchwalenia konstytucji. Niektórzy z nich wyrażali nawet pogląd, powołując się przy tym na przykład Zjednoczonego Królestwa, o możliwości całkowitej rezygnacji z konstytucyjnej regulacji podstawowych zasad i instytucji ustroju politycznego państwa<sup>40</sup>. Daleko idące rozbieżności stanowisk w tej kwestii (widoczne nawet w łonie rządzącej koalicji) doprowadziły do tego, że w dniu 16 lutego 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne uchwaliło jedynie tzw. ustawę przejściową, regulującą tymczasowo podstawy ustroju państwa, a przede wszystkim strukturę oraz zakres kompetencji najwyższych organów państwowych. Przewidywano wówczas, że ustawa ta będzie obowiązywała tylko do czasu uchwalenia i wejścia w życie pełnej konstytucji.

Postanowienia przyjętej ustawy przejściowej ukształtowały ustrój naczelnych organów państwowych zgodnie z założeniami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Na mocy przepisów tego aktu ustawodawczego Zgromadzenie Konstytucyjne zostało przemianowane na Kneset i taką nazwę<sup>41</sup> miał od tej pory nosić najwyższy organ przedstawicielski Państwa Izrael. Ustawa przejściowa poszerzyła jednocześnie bardzo wyraźnie zakres kompetencji Knesetu, powierzając mu realizację obu klasycznych funkcji parlamentu: ustawodawczej oraz kontrolnej. W ramach jego funkcji znalazło się również sprawowanie władzy ustrojodawczej, a tym samym Kneset miał kontynuować rozpoczęte prace nad przygotowaniem konstytucji. Funkcje głowy państwa zostały powierzone prezydentowi, powoływanemu przez Kneset i posiadającemu ograniczone uprawnienia. Do kompetencji prezydenta należało m.in. prawo nominacji na urząd premiera, jednak przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie był on każdorazowo związany wynikiem przeprowadzonych wyborów parlamentarnych. Rada Ministrów została natomiast powołana do podejmowania zasadniczych decyzji w sferze władzy wykonawczej, ale przy założeniu, że wszelkie jej działania będą objęte w praktyce systematyczną kontrolą ze strony Knesetu.

Do prac nad projektem konstytucji powrócono w Knesecie w drugiej połowie 1949 r. Okazało się wówczas, że premier D. Ben Gurion, podobnie jak inni przywódcy Mapai, był przeciwnikiem podejmowania w tym zakresie pochopnych decyzji i reprezentował pogląd, że konstytucja musi być przygotowana solidnie oraz bez zbytniego pośpiechu. Ostrożność ta wynikała w głównej mierze z obawy przed sprzeciwem ze strony tych partii religijnych, które współtworzyły ówczesną koalicję rządową. Każde ortodoksyjne ugrupowanie religijne stało bowiem na stanowisku, że najwyższym prawem w Izraelu może być tylko Tora, czyli konstytucja nadana

40 Zwraca na to uwagę G. Gross, *The Constitutional Question in Israel*, [w:] *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, D.J. Elazar (red.), Jerusalem 1990, s. 51 i nast.

41 W tym wypadku hebrajski termin „kneset” powinien być tłumaczony jako „zgromadzenie”. Wywodzi się on od starożytnej nazwy Kneset ha-Gdola, która była używana na określenie naczelnej rady religijnej (Wielkiego Zgromadzenia), funkcjonującej w dawnym państwie żydowskim od V do II w. p.n.e. Por. S. Bożyk, *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002, s. 9.

przez Boga, nie zaś ustawa zasadnicza pochodząca od parlamentu. Poza tym zgadzano się na ogół z poglądem, że konstytucja nie powinna stać się wyłącznie dziełem skromnej większości parlamentarnej, lecz musi być dokumentem akceptowanym przez ogół społeczeństwa<sup>42</sup>.

Znikome szanse na wypracowanie przez wszystkie liczące się ugrupowania polityczne wspólnego stanowiska w kwestii ostatecznego kształtu ustawy zasadniczej spowodowały, że po kilku miesiącach dyskusji na forum parlamentu oraz w komisji konstytucyjnej zrezygnowano definitywnie z opracowania jednego aktu konstytucyjnego. Doszło do tego 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<sup>43</sup>. Zgodzono się wówczas, że każdy taki rozdział przyjęty zostanie w postaci zupełnie odrębnej ustawy zasadniczej, uchwalonej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych.

Nie ulega wątpliwości, że tempo prac legislacyjnych nad tymi aktami ustrojowymi było powolne, bowiem pierwszy z nich został uchwalony dopiero w 1958 r. Niemniej jednak prace te przyniosły w końcu efekt w postaci uchwalonych dotychczas 11 ustaw zasadniczych<sup>44</sup>, regulujących praktycznie wszystkie podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Izraela. Należą do nich: 1) Ustawa zasadnicza o Knesecie z 1958 r., 2) Ustawa zasadnicza o ziemiach Izraela z 1960 r., 3) Ustawa zasadnicza o Prezydencie z 1964 r., 4) Ustawa zasadnicza o gospodarce państwa z 1975 r., 5) Ustawa zasadnicza o siłach zbrojnych z 1976 r., 6) Ustawa zasadnicza o Jerozolimie, stolicy Izraela z 1980 r., 7) Ustawa zasadnicza o sądownictwie z 1984 r., 8) Ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwowym z 1988 r., 9) Ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności z 1992 r., 10) Ustawa zasadnicza o wolności zawodowej z 1994 r., 11) Ustawa zasadnicza o Rządzie z 2001 r. Poza tym do podstawowych aktów ustrojowych, nieposiadających jednak charakteru ustaw zasadniczych, izraelska nauka prawa konstytucyjnego zalicza także Deklarację Niepodległości oraz niektóre ustawy zwykłe<sup>45</sup>.

Należy podkreślić, że izraelskie ustawy zasadnicze nie mogą być jednak traktowane jako akty normatywne posiadające szczególną moc prawną, nadrzędną nad ustawami zwykłymi parlamentu. W systemie prawnoustrojowym Izraela dopuszczalne są bowiem od początku wszelkie zmiany postanowień tych aktów w dro-

42 Por. L. Wolf-Phillips, *The Westminster Model in Israel*, "Parliamentary Affairs" 1973, nr 26, s. 418 i nast.

43 Nazwa tej uchwały parlamentu pochodzi od nazwiska posła do Knesetu (Yizhara Harariego), który wystąpił z formalnym wnioskiem o jej uchwalenie. Szerzej o przyczynach podjęcia w 1950 r. przez izraelski parlament tak szczególnej decyzji por. R. Amit, *Lex paradoxes constitutionels: le cas de la constitution israélienne*, Paris 2007, s. 82 i nast.

44 Zob. szerzej S. Navot, *op. cit.*, s. 36 i nast.

45 Por. A. Rubinstein, B. Medina, *HaMishpatHakonstitutionalishelMedinat Israel (The Constitutional Law of the State of Israel)*, Jerusalem 2005, s. 22 i nast. (hebr.).

dze zwykłych aktów ustawodawczych. Poza tym ustawy zwykle mogą też zawierać w swej treści przepisy prawne sprzeczne z przepisami poszczególnych ustaw zasadniczych. Niektóre ustawy zasadnicze zawierają jednak takie przepisy, które mogą być zmieniane bądź też uchylane wyłącznie w szczególnym trybie dokonywania zmian ustawodawczych<sup>46</sup>. Sprowadza się to zwłaszcza do wymogu uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów podczas głosowania w Knesecie nad zmianami takich przepisów konstytucyjnych.

Warto tu zwrócić uwagę na jedną z ustaw zasadniczych, a mianowicie na uchwaloną w dniu 30 lipca 1980 r. Ustawę zasadniczą o Jerozolimie, stolicy Izraela, albowiem jej przyjęcie oznaczało naruszenie postanowień rezolucji nr 181 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1947 r., która przewidywała dla Jerozolimy specjalny status prawnomiędzynarodowy. Tymczasem ustawa zasadnicza z 1980 r. proklamowała w swej treści (art. 1) definitywne zjednoczenie całej Jerozolimy<sup>47</sup> jako stolicy suwerennego Państwa Izrael, co oznaczało *de facto* aneksję jej części wschodniej<sup>48</sup>. W ustawie tej podkreślono przy tym wyraźnie (art. 2), że „Jerozolima jest siedzibą Prezydenta Państwa, Knesetu, Rządu oraz Sądu Najwyższego”. Ponadto na uwagę zasługuje fakt uwzględnienia w treści tego aktu ustrojowego problematyki ochrony Miejsc Świętych znajdujących się w granicach administracyjnych Jerozolimy. W tej kwestii przepis art. 3 ustawy zasadniczej przyjął zasadę, że: „Miejsca 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”.

Analiza treści izraelskich ustaw zasadniczych pozwala na stwierdzenie, że podstawowe założenia systemu konstytucyjnego Izraela ukształtowane zostały, na co wskazują wyraźnie przyjęte w jego ramach rozwiązania prawnoustrojowe, pod znaczącym wpływem brytyjskiego wzorca ustrojowego oraz brytyjskich konwenansów konstytucyjnych. Przesądził o tym fakt, że do 1948 r. na terytorium mandatowym w Palestynie obowiązywały regulacje prawne oparte na ogólnych zasadach ustawodawstwa brytyjskiego, które zresztą w znacznej części zachowały moc obowiązującą także po utworzeniu Państwa Izrael. Warto też podkreślić, że na ostateczny kształt ustroju politycznego tego państwa wywarły również wpływ niektóre rozwiązania ustrojowe stosowane w innych demokracjach europejskich oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki<sup>49</sup>. Efektem tego było wykształcenie się w Izraelu oryginalnego

46 Przykładem może być przepis art. 4 Ustawy zasadniczej o Knesecie, określający podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, który może być zmieniony wyłącznie bezwzględną większością głosów ogólnej liczby członków Knesetu.

47 W praktyce Jerozolima była podzielona na część zachodnią (żydowską) i wschodnią (arabską). W wyniku tzw. „wojny sześciodniowej” z czerwca 1967 r. arabska część Jerozolimy znalazła się jednak pod okupacją Izraela.

48 Ta decyzja izraelskiego parlamentu nigdy nie została formalnie uznana przez społeczność międzynarodową.

49 Por. L. Wolf-Phillips, *op. cit.*, s. 415 i nast.



systemu prawnoustrojowego, który charakteryzuje się przy tym brakiem kompleksowej oraz systematycznej regulacji wszystkich podstawowych materii konstytucyjnych.

W treści izraelskich ustaw zasadniczych nie zostały sformułowane *expressis verbis*, tak jak ma to miejsce w większości współczesnych systemów konstytucyjnych, podstawowe zasady ustroju politycznego Izraela. Dotyczy to nawet tak fundamentalnych dla każdego systemu ustrojowego kwestii, jak określenie suwerena i wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy najwyższej w państwie. Dlatego też w miarę precyzyjne wskazanie konstytucyjnych zasad ustrojowych Państwa Izrael jest możliwe jedynie w drodze analizy szczegółowych postanowień poszczególnych ustaw zasadniczych.

W pierwszej kolejności należałoby tu zwrócić uwagę na pojawiające się zarówno w regulacjach konstytucyjnych, jak i w ustawodawstwie zwykłym określenie charakteru Państwa Izrael jako „państwa żydowskiego”. Utworzenie na ziemiach izraelskich „państwa żydowskiego” proklamowała jednoznacznie już Deklaracja Niepodległości z 1948 r., która jednocześnie przyjęła formułę o otwartości tego państwa dla imigrantów żydowskich. Pojęcie to odnajdujemy m.in. w art. 7A Ustawy zasadniczej o Knesecie, który pozbawia prawa ubiegania się o mandat w wyborach parlamentarnych kandydatom negującym fakt istnienia Państwa Izrael jako „państwa narodu żydowskiego”<sup>50</sup>. 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”.

Podjmując próbę charakterystyki pojęcia „państwo żydowskie”, należy uwzględnić nie tylko aspekty etniczne, ale także wątki religijne. W znaczeniu etnicznym określenie to stanowi wyraz szczególnego związku państwa z narodem żydowskim, gdzie państwo żydowskie (Izrael) jest traktowane w kategorii ojczyzny wszystkich Żydów<sup>51</sup>. Przy takim pojmowaniu „państwa żydowskiego” w pełni logiczne staje się faktyczne uprzywilejowanie narodowości żydowskiej, gdyż organy państwowe Izraela nie dążą bynajmniej w praktyce do zapewnienia równych praw dla mniejszości arabskiej. Określenie Izraela jako państwa żydowskiego posiada zarazem pewne uwarunkowania religijne, bowiem „dla ortodoksyjnych wyznawców judaizmu państwo żydowskie to państwo, w którym judaizm posiada szczególną pozycję i które uznaje moc obowiązującą norm religijnych”<sup>52</sup>. Warto jeszcze podkreślić, że zwolennicy świeckiego charakteru Państwa Izrael widzą natomiast

---

50 Por. m.in. A. Diskin, *Elections and Voters in Israel*, New York 1991, s. 47 i nast.

51 Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 120.

52 Konstytucja Izraela..., s. 15.

w przyjęciu judaistycznej koncepcji państwa żydowskiego istotne zagrożenie dla realizacji idei wolności oraz zasad państwa demokratycznego.

Spór o pojęcie „państwa żydowskiego”, który toczy się nieustannie w Izraelu od chwili proklamowania tego państwa, prowadził też zawsze 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, ale pod warunkiem, że nie odstąpili dobrowolnie od judaizmu) ma prawo do powrotu i osiedlenia się na terytorium Izraela<sup>53</sup>. Przybywający wtedy do Izraela Żydzi nie byli nawet wyraźnie zobligowani do przedkładania dowodów swego żydowskiego pochodzenia. Sytuacja w tym zakresie uległa zmianie po nowelizacji przepisów tej ustawy w 1970 r. Wprowadzono wówczas do jej treści sformułowanie wywodzące się bezpośrednio z zasad prawa religijnego, zgodne z którym „Żydem jest osoba, która urodziła się z matki Żydówki lub która przeszła na judaizm i nie należy do innego wyznania”. Ustanowienie takiej zasady zaostrzyło jedynie spór pomiędzy przeciwnikami i zwolennikami zwiększenia roli norm religijnych judaizmu w systemie prawnoustrojowym Izraela.

Z przyjętych w obowiązujących ustawach zasadniczych rozwiązań prawnoustrojowych wynika jednoznacznie, że u podstaw organizacji władz publicznych Państwa Izrael legła idea suwerenności narodu. Przekonuje o tym niewątpliwie treść Deklaracji Niepodległości, której sformułowania w tej materii nawiązują bardzo wyraźnie do amerykańskiej Deklaracji Niepodległości z 1776 r.<sup>54</sup> 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 [...]”. W przytoczonej formule wspomina się co prawda jedynie o narodzie żydowskim, ale w tym samym akcie zadeklarowana została również zasada pełnej równości praw politycznych wszystkich mieszkańców Izraela, m.in. bez względu na przynależność narodowościową oraz wyznawaną religię. Tym samym można przyjąć, że suwerenem jest *de facto* cały naród zamieszkujący terytorium Państwa Izrael, czyli włącznie z obywatelami reprezentującymi mniejszość arabską. Przepisy obowiązującej Ustawy zasadniczej o Knesecie nie pozostawiają przy tym najmniejszej wątpliwości, że przedstawicielstwem narodu jest powoływany w wyborach powszechnych i bezpośrednich parlament Izraela. Na podstawie tego aktu konstytucyjnego zagwarantowano bowiem ogółowi obywateli Izraela zarówno prawo decydowania o skła-

53 Por. M. Aronoff, *Israeli Visions and Divisions: Cultural Change and Political Conflict*, Oxford 1989, s. 130 i nast.  
54 Szerzej o zbliżonych rozwiązaniach w ustroju Izraela i Stanów Zjednoczonych traktuje praca G.J. Jacobsohn, *Apple of Gold: Constitutionalism of Israel and the United States*, Princeton 1993.

dzie parlamentu, jak i prawo ubiegania się o mandaty deputowanych w tym najwyższym organie przedstawicielskim.

W przypadku struktury naczelnych organów państwowych Izraela widać wyraźnie, że ukształtowano ją w nawiązaniu do klasycznej konstrukcji zasady trójpodziału władzy. Zasada ta nie została sformułowana wprost w treści obowiązującego ustawodawstwa, jednak wynika wyraźnie z postanowień niektórych ustaw zasadniczych. Nie ulega wątpliwości, że w ramach tego podziału realizacja władzy ustawodawczej przypadła w udziale Knesetowi, przy czym zakres tej władzy wyznaczają zarówno ustawy zasadnicze, jak i ustawodawstwo zwykłe. Władza wykonawcza jest w Izraelu dwuczłonowa, rozdzielona pomiędzy prezydenta oraz rząd. W przepisach Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa zagwarantowano prezydentowi głównie klasyczne funkcje głowy państwa, zaś uchwalona w 2001 r. nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie<sup>55</sup> stwierdziła wyraźnie (art. 1), że rząd sprawuje w państwie władzę wykonawczą. Władza sądownicza powierzona została natomiast tym niezawisłym organom sądowym, które wylicza art. 1 Ustawy zasadniczej o sądownictwie z 1984 r.

O jednoizbowości izraelskiego parlamentu (Knesetu) rozstrzygnięto już w trakcie prac nad projektami aktów ustawodawczych, które miały określić kształt ustroju politycznego nowo utworzonego państwa żydowskiego. Część członków ówczesnej Tymczasowej Rady Państwa, powołując się na przykład parlamentu brytyjskiego, dopuszczała możliwość ukształtowania w Izraelu parlamentu dwuizbowego. Zdecydowanej większości izraelskich polityków, włącznie z Dawidem Ben Gurionem, znacznie bliższa była jednak idea stworzenia parlamentu jednoizbowego<sup>56</sup>. W konsekwencji powołany w 1949 r. jednoizbowy Kneset staje się od tamtego momentu trwałym rozwiązaniem izraelskiego konstytucjonalizmu.

Bardziej niż w kwestii struktury parlamentu podzielone były w Tymczasowej Radzie Państwa stanowiska w sprawie składu liczbowego izraelskiego parlamentu. W końcu została podjęta decyzja, że do parlamentu Izraela będzie wybieranych 120 posłów, gdyż tę liczbę reprezentantów uznano za optymalną w państwie o małej powierzchni i niewielkiej liczbie mieszkańców. Odwoływano się przy tym również do tradycji historycznych, podkreślając, że właśnie w składzie 120 osób zbierała się naczelna rada religijna (Wielkie Zgromadzenie), ustanowiona przez Ezdrasza w okre-

55 Zastąpiła ona obowiązującą wcześniej Ustawę zasadniczą o Rządzie z 1992 r. Poprzednia ustawa zasadnicza, która uchyliła pierwszą Ustawę zasadniczą o Rządzie z 1968 r., została przyjęta wskutek wprowadzenia zasady powoływania premiera Izraela w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Był to niespotykany eksperyment ustrojowy, bowiem w żadnym innym państwie nie zastosowano takiej formy obsady urzędu szefa rządu. W Izraelu powszechne wybory premiera odbyły się trzykrotnie: w 1996 r. wygrał je Benjamin Netaniahu, w 1999 r. – Ehud Barak, zaś w 2001 r. – Ariel Szaron. Nie najlepsze doświadczenia w zakresie bezpośredniej elekcji szefa egzekutywy spowodowały jednak powrót do zasad powoływania rządu stosowanych przez 1992 r.

56 Por. m.in. N. Yanai, *Politics and Constitution – Making in Israel: Ben Gurion position in the constitutional Debate Following the Foundation of the State*, [w:] *Constitutionalism...*, *op. cit.*, s. 101 i nast.

sie powrotu Żydów z niewoli babilońskiej i funkcjonująca do II w. p.n.e.<sup>57</sup>. W liczbie 120 przedstawicieli wybrane zostało w 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne i tyłu też posłów wybieranych jest od początku do składu Knesetu.

Stosunki pomiędzy parlamentem a organami egzekutywy oparto w Izraelu na zasadach systemu parlamentarno-gabinetowego, które nawiązują w dużym stopniu do rozwiązań ustrojowych brytyjskiego systemu rządów parlamentarnych<sup>58</sup>. Oryginalne cechy posiada tu zwłaszcza układ zależności między parlamentem a głową państwa. Wyłaniany przez naród w wyborach powszechnych Kneset powołuje prezydenta, pełniącego w rzeczywistości istotnie ograniczoną rolę. Prezydentowi nie przysługuje nawet prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez parlament, nie może on też rozwiązać Knesetu przed upływem jego kadencji. Kneset zaś posiada uprawnienie do odwołania prezydenta z zajmowanego przezeń stanowiska, albowiem w ramach tego systemu rządów głowa państwa ponosi faktycznie dość oryginalną formę odpowiedzialności politycznej przed parlamentem.

Wzajemne stosunki między parlamentem a rządem kształtowano już od 1949 r. zgodnie z regułą przewidującą, że szczególnie istotnym obowiązkiem Knesetu jest „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej<sup>59</sup>. Przyjęta została zasada, że skład rządu powoływany będzie przez prezydenta, ale z uwzględnieniem istniejącego układu sił politycznych w parlamencie<sup>60</sup>. Nowo powołany rząd był zmuszony za każdym razem ubiegać się o uchwalenie mu przez Kneset wotum zaufania. Poza tym rząd miał ponosić odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a tym samym Kneset mógł uchwalić wotum nieufności i doprowadzić w ten sposób do dymisji rządu.

Na koniec warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię ustrojową, jakże istotną dla Izraela praktycznie w całej jego najnowszej historii. Ze względu na nieustanne zagrożenie bezpieczeństwa tego państwa szczególne znaczenie posiada bowiem regulacja problematyki stanów nadzwyczajnych i to właściwie od momentu przyjęcia Deklaracji Niepodległości<sup>61</sup>. Stan zagrożenia państwa został wprowadzony przez ówczesną Radę Państwa już 19 maja 1948 r. na podstawie uchwalonego w tym samym dniu dekretu o prawie i administracji. Od chwili podjęcia tamtej decyzji ten stan nadzwyczajny nie został formalnie zniesiony do dnia dzisiejszego. Tym samym stan zagrożenia państwa stał się w praktyce stałym i bardzo istotnym elementem izraelskiego porządku konstytucyjnego.

57 Por. A. Zidon, *Kneset: the Parliament of Israel*, New York 1967, s. 27.

58 Por. m.in. G. S. Mahler, *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996, s. 19 i nast.

59 Por. E. Likhovski, *Israel's Parliament*, Oxford 1971, s. 125 i nast.

60 Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002, s. 31 i nast.

61 Warto zwrócić uwagę, że już w okresie mandatu brytyjskiego w Palestynie, wskutek nasilającego się stale konfliktu arabsko-żydowskiego oraz licznych aktów o charakterze terrorystycznym, Wysoki Komisarz wydawał rozporządzenia o obronie – Defence Regulations (Emergency). Część tych aktów zachowała moc obowiązującą do dnia dzisiejszego.

Uchwalony przez izraelską Radę Państwa dekret z 19 maja 1948 r. przyznawał rządowi prawo wydawania w okresie obowiązywania stanu zagrożenia państwa rozporządzeń nadzwyczajnych. Za ich pomocą rząd miał prawo zmieniać przepisy ustaw, ale akty te nie mogły obowiązywać dłużej niż przez trzy miesiące. W praktyce, co było podyktowane istniejącą w danym momencie sytuacją wewnętrzną lub zagrożeniem zewnętrznym, rząd izraelski korzystał z tego uprawnienia wielokrotnie<sup>62</sup>.

---

62 Problematyka stanów nadzwyczajnych, włącznie z prawem wypowiedzenia wojny, uregulowana jest obecnie przede wszystkim w Ustawie zasadniczej o Rządzie z 2001 r. Podejmowanie decyzji w tych sprawach należy do kompetencji zarówno Knesetu, jak i premiera i rządu.