

USTAWA ZASADNICZA O GRUNTACH ŻYDOWSKICH, KIBUCE ORAZ INNE WYBRANE INSTYTUCJE USTROJOWE IZRAELA

STANISŁAW BOŻYK

1. Ustrój polityczny i społeczno–gospodarczy Izraela¹ posiada szereg cech specyficznych, które odróżniają go w istotny sposób od większości współczesnych systemów ustrojowych. Jedną z nich jest brak konstytucji pisanej, a więc jednego aktu konstytucyjnego o nadrzędnej mocy prawnej w stosunku do ustaw zwykłych i innych aktów normatywnych. Wynikiem tego jest regulacja podstawowych zasad oraz instytucji prawnoustrojowych w wielu aktach rangi ustawowej, wśród których szczególne znaczenie posiadają ustawy o charakterze ustrojowym, określane mianem ustaw zasadniczych².

Warto jednak zwrócić uwagę, że bezpośrednio po utworzeniu Państwa Izrael³ uważano za konieczne jak najszybsze uchwalenie pełnej konstytucji. Nieprzypadkowo więc już w treści *Deklaracji Niepodległości* znalazła się zapowiedź przeprowadzenia wyborów do konstytuanty (Zgromadzenia Konstytucyjnego), której zadaniem miało być przygotowanie i uchwalenie konstytucji dla rodzącego się państwa żydowskiego. Wybory te miały odbyć się nie później niż w dniu 1 października 1948 r., jednak prowadzone przez siły zbrojne Izraela od połowy maja 1948 r. intensywne działania wojenne⁴ spowodowały przesunięcie terminu wyborów do konstytuanty o kilka miesięcy.

Zapowiadane przez *Deklarację Niepodległości* wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego odbyły się 25 stycznia 1949 r., zaś miesiąc później Zgromadzenie to zebrało się na pierwsze posiedzenie. Już wtedy okazało się, że znaczna część polityków odnosi się krytycznie do koncepcji jak najszybszego uchwalenia konstytucji.

1 Oficjalna nazwa tego państwa to Państwo Izrael (hebr. *Medinat Izrael*).

2 Por. S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 37 i nast.

3 Decydujące znaczenie dla powstania Izraela miała rezolucja nr 181, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 29 listopada 1947 r., która przewidywała zakończenie mandatu brytyjskiego w Palestynie i utworzenie na jej terytorium dwóch państw: żydowskiego oraz arabskiego. Formalnie utworzenie Państwa Izrael nastąpiło w dniu 14 maja 1948 r., kiedy tymczasowy parlament kształtującego się państwa żydowskiego (Rada Narodowa) uchwalił *Deklarację Niepodległości*.

4 Następnego dnia po przyjęciu przez Izrael *Deklaracji Niepodległości*, na jego terytorium wkroczyły wojska sąsiednich państw arabskich, które nie chciały zaakceptować narodzin państwa żydowskiego. Ta pierwsza wojna izraelsko–arabska zakończyła się, po roku walk, pełnym sukcesem Izraela, wskutek czego stało się niemożliwe utworzenie już wtedy odrębnego państwa palestyńskiego.

tucji. 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 państwa⁵. Poważne rozbieżności stanowisk w tej kwestii spowodowały, 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.

Do prac nad projektem konstytucji powrócono w Knesecie⁶ w drugiej połowie 1949 r. Dawid Ben Gurion⁷, podobnie jak wielu innych polityków, reprezentował wówczas pogląd, że konstytucja musi być przygotowana solidnie i bez zbyteń pośpiechu. Ostrożność ta wynikała przede wszystkim z obawy przed sprzeciwem ze strony partii religijnych. Każde ortodoksyjne ugrupowanie religijne stało bowiem na stanowisku, że najwyższym prawem w Izraelu może być tylko Tora, czyli konstytucja nadana przez Boga, nie zaś ustawa zasadnicza pochodząca od parlamentu. Na ogół zgadzano się też z poglądem, że konstytucja nie powinna stać się wyłącznie dziełem skromnej większości parlamentarnej, lecz musi być dokumentem akceptowanym przez ogół społeczeństwa⁸.

Znikome szanse wypracowania przez wszystkie liczące się wtedy ugrupowania polityczne wspólnego stanowiska w kwestii kształtu przyszłej konstytucji spowodowały, że po kilku miesiącach dyskusji na forum parlamentu oraz w ramach komisji konstytucyjnej ostatecznie zrezygnowano 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 rozdziałów⁹. Każdy taki rozdział przewidziany został w postaci zupełnie odrębnej ustawy zasadniczej, stanowionej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych.

5 Por. G. Gross, *The Constitutional Question in Israel*, (w:) D.J. Elazar (ed.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jerusalem 1990, s. 51 i nast.

6 Na mocy tzw. *ustawy przejściowej* z 16 lutego 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne przemianowano na Kneset i taką nazwę nosi do dzisiaj parlament Izraela. Hebrajski termin *Kneset* jest tłumaczony jako „zgromadzenie”. Wywodzi się on od starożytnej nazwy *Kneset ha-Gdola*, której używano na określenie naczelnej rady religijnej (Wielkiego Zgromadzenia), funkcjonującej w dawnym państwie żydowskim od V do II w. p.n.e. Zob. S. Bożyk, *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002, s. 9.

7 Dawid Ben Gurion to jeden z „Ojców Założycieli” Państwa Izrael. Był on pierwszym premierem tego państwa, stojącym na czele rządu w latach 1948–1954 i 1955–1963.

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

9 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 znaczącej decyzji zob. R. Amit, *Lex paradoxes constitutionnels: le cas de la constitution israélienne*, Paris 2007, s. 82 i nast.

Tempo prac legislacyjnych nad tymi aktami było powolne, niemniej jednak przyniosły one efekt w postaci uchwalonych dotąd 11 ustaw zasadniczych, regulujących podstawowe zasady oraz instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Izraela. Są to: 1) *Ustawa zasadnicza o Knesecie* z 1958 r., 2) *Ustawa zasadnicza o gruntach żydowskich* z 1960 r., 3) *Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa* 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.¹⁰

Izraelskich ustaw zasadniczych nie można traktować jako aktów normatywnych mających szczególną, nadrzędną moc prawną nad ustawami zwykłymi. W systemie prawnoustrojowym Izraela dopuszczalne są bowiem w pełni wszelkie zmiany postanowień tych aktów w drodze ustaw zwykłych. Ustawy zwykłe mogą też zawierać przepisy prawne sprzeczne z przepisami poszczególnych ustaw zasadniczych. W treści niektórych ustaw zasadniczych znajdują się jednak takie przepisy, które mogą być zmieniane lub uchylane wyłącznie z zastosowaniem szczególnego trybu dokonywania zmian ustawodawczych. Sprowadza się to głównie do wymogu uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów podczas głosowania w Knesecie nad zmianami takich przepisów konstytucyjnych¹¹.

W ramach krótkiego opracowania nie sposób zaprezentować wszystkich, specyficznych dla systemu konstytucyjnego Izraela, rozwiązań prawnoustrojowych. Dlatego też ograniczam się w nim do zwięzłej charakterystyki jedynie wybranych regulacji prawnych oraz instytucji ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego współczesnego Izraela, posiadających jednak istotne znaczenie dla funkcjonowania tego państwa.

2. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na założenia *Ustawy zasadniczej o gruntach żydowskich*. Jest to druga, po *Ustawie zasadniczej o Knesecie*, izraelska ustawa zasadnicza, która została uchwalona przez Kneset w dniu 25 lipca 1960 r. W przypadku tego aktu ustawodawczego widoczna jest zwłaszcza jego niezwykła lakoniczność i zwięzłość, gdyż liczy on zaledwie 3 artykuły. Głównym celem wprowadzonej przez tę ustawę zasadniczą regulacji prawnej było ustanowienie zakazu przenoszenia własności określonych kategorii gruntów żydowskich, zwanych „ziemiami Izraela” (hebr. *Erec Israel*).

10 Teksty wszystkich ustaw zasadniczych Izraela w języku polskim zamieszczone zostały w treści opracowania *Konstytucja Izraela*, tłumaczenie i wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001.

11 Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002, s. 21 i nast.

Uchwalenie tej ustawy zasadniczej nie oznaczało bynajmniej, że wcześniej w systemie prawnym Izraela nie obowiązywały żadne regulacje ustawowe odnoszące się do problematyki własności. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje ustawa z 1950 r. *Prawo własności osób nieobecnych*. Ustawa ta przewidywała, że osoby, które w okresie od 29 listopada 1947 r. do 1 września 1948 r. opuściły dotychczasowe miejsca zamieszkania, będą traktowane jako „nieobecne” i w konsekwencji pozostawione przez nie ziemie (stanowiące ich własność) zostaną uznane za „opuszczone”. W ten sposób Palestyńczycy, których brutalnie zmuszono do opuszczenia terytorium Izraela, zostali pozbawieni prawa do powrotu, jak również prawa ubiegania się o zwrot porzuconego majątku¹².

W art. 1 *Ustawy zasadniczej o gruntach żydowskich* przyjęta została generalna zasada, że: „Własność gruntów żydowskich, będących ziemiami Państwa Izrael, Agencji Rozwoju oraz *Keren Kajemet Lelsrael*¹³ nie może być przeniesiona w drodze sprzedaży ani w żaden inny sposób”. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że żadna żydowska nieruchomość nie może być sprzedana jakiemukolwiek cudzoziemcowi lub przekazana innemu państwu¹⁴. Przepis ten ma więc na celu zabezpieczenie własności wszystkich nieruchomości, które są we władaniu Państwa Izrael oraz jego organów i organizacji, a tym samym uniemożliwienie nabywania nieruchomości na terytorium Izraela także przez Palestyńczyków.

Przepis art. 2 tej ustawy zasadniczej przewiduje, że generalna zasada określona w treści art. 1 nie może być zmieniona przez ustawy zwykłe. Z kolei art. 3 tego aktu stwierdza, że pod pojęciem „grunty” należy rozumieć grunty, domy mieszkalne, budynki oraz inne rzeczy trwale związane z gruntem.

Problematyka gruntów żydowskich i ich własności stale budzi w Izraelu poważne emocje. Związane jest to też nierozdzielnie z geopolitycznym położeniem tego państwa w otoczeniu krajów arabskich, gdzie ciągle aktualny jest problem przynależności określonych terytoriów oraz przebiegu granic między państwami. Świadczy o tym wyraźnie reakcja wielu izraelskich polityków, gdy w 1999 r. ówczesny premier Ehud Barak zapowiedział możliwość zwrócenia Syrii znacznej części Wzgórz Golan, włączonych do Izraela po zwycięstwie podczas „wojny sześciodniowej” w czerwcu 1967 r. W wyniku gwałtownych protestów ludności przeciwko tej inicjatywie szefa rządu Kneset uchwalił w dniu 1 marca 2000 r. ustawę, której zasadniczym celem było wprowadzenie daleko idących ograniczeń w za-

12 Na podstawie ustawy z 1950 r. własnością państwa żydowskiego stało się ponad 600 tys. ha arabskiej ziemi. Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, Izrael, Warszawa 2001, s. 112 i nast.

13 Jest to hebrajska nazwa Żydowskiego Funduszu Narodowego, który utworzono w 1901 r. na V Kongresie Syjonistycznym w Bazylei. Podstawowym zadaniem tej instytucji finansowej było od początku gromadzenie środków finansowych na zakup ziemi oraz wspieranie osadnictwa żydowskiego w Palestynie.

14 Przyjęcie tej zasady w ustawie zasadniczej stanowi bardzo wyraźne nawiązanie do starej reguły biblijnej, która przewiduje, że: „Nie wolno sprzedawać ziemi na zawsze, bo ziemia należy do Mnie, a wy jesteście u Mnie przybyszami i osadnikami” (Księga Kapłańska, rozdział 25, 23). Cyt. za Biblia Jerozolimska, oprac. pod kier. bpa Z. Kiernikowskiego, Poznań 2006, s. 147.

kresie podejmowanych przez rząd izraelski decyzji o jakichkolwiek ustępstwach terytorialnych ze strony Izraela na rzecz innych państw¹⁵. W ustawie tej przyjęta została zasada, że ustępstwa takie mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy wyrazi na nie zgodę w drodze głosowania ponad połowa (czyli 61) ogólnej liczby posłów w Knesecie oraz uzyskają one poparcie w referendum ogólnopaństwowym przez co najmniej 62,5% uprawnionych do głosowania.

Do sprawy ustępstw terytorialnych powrócono podczas ostatniej sesji Knesetu. Po ostrych sporach w parlamencie Kneset uchwalił ostatecznie w dniu 22 listopada 2011 r. ustawę, która przewiduje konieczność przeprowadzenia referendum odnośnie do planowanego wycofania się Izraela z okupowanych od 1967 r. Wzgórz Golan i wschodniej części Jerozolimy¹⁶. Ustawa ta zakłada, że zarządzenie referendum będzie obligatoryjne jedynie w przypadku „znaczących ustępstw terytorialnych”, natomiast nie będzie to konieczne przy dokonywaniu „drobnych korekt granic”. W ustawie nie zdefiniowano jednak, co oznacza pojęcie „znaczące ustępstwa terytorialne”, więc zapewne nawet nieznaczne przesunięcia granic będą możliwe także tylko w drodze referendum¹⁷.

3. Przy prezentacji problematyki własności gruntów żydowskich nie sposób pominąć tak charakterystycznych dla gospodarki Izraela form organizacyjnych uspołecznionego rolnictwa, jakimi są kibuce¹⁸. Te spółdzielcze gospodarstwa rolne dysponują gruntami rolnymi, które są „gruntami żydowskimi” i jako takie stanowią, wraz ze środkami produkcji, wspólną własność wszystkich członków kibucu. Pod tym względem różnią się one od innych funkcjonujących w Izraelu spółdzielni rolniczych, tzw. moszawów¹⁹, których członkowie posiadają własność prywatną i zajmują się produkcją rolniczą na własny rachunek.

Kibuce odegrały szczególną rolę w okresie nasilającego się osadnictwa żydowskiego na terytorium Palestyny²⁰ oraz w pierwszych latach istnienia Państwa Izrael. Przyjęły one wtedy zdecydowaną większość przybywających do Izraela imigrantów żydowskich, biorąc na siebie całkowitą odpowiedzialność za ich dalszy los, obronę przed zagrożeniem ze strony żywołu arabskiego, wyżywienie oraz wykształcenie dzieci i młodzieży. Ważnym zadaniem stało się też przekonanie

15 Por. S. Bożyk, System konstytucyjny..., s. 30; A. Chojnowski, J. Tomaszewski, Izrael..., s. 388.

16 Informacje o tej decyzji izraelskiego parlamentu zostały zaczerpnięte z oficjalnej strony internetowej Knesetu <http://www.knesset.gov.il>

17 Na wniosek premiera Beniamina Netanjahu do ustawy wprowadzono zasadę, że przeprowadzenie referendum w sprawie wycofania się Izraela ze Wzgórz Golan i wschodniej Jerozolimy nie będzie konieczne wtedy, gdy za takim ustępstwem terytorialnym opowie się podczas głosowania kwalifikowana większość 80 deputowanych do Knesetu.

18 W języku hebrajskim termin *kibuc* oznacza „zgromadzenie”, „wspólnotę”, „kolektyw”.

19 Hebrajski termin *moszaw* tłumaczy się jako „osada” lub „wieś”.

20 Pierwszy kibuc Degania, który istnieje do dnia dzisiejszego, założony został w 1910 r. nad brzegami Jeziora Tyberiadzkiego w Galilei.

Żydów do podjęcia pracy fizycznej na roli, czym społeczność żydowska nie trudniła się wcześniej w żadnym z krajów jej pochodzenia oraz walki w obronie rodzącej się wspólnoty. Dzięki znacznej aktywności oraz wspólnej pracy „kibucników” stało się możliwe zagospodarowanie licznych nieużytków na terenach pustynnych oraz odparcie agresji ze strony sąsiednich państw arabskich²¹. W konsekwencji kibuce miały ogromny wkład w proces integracji społeczeństwa w ramach nowo powstającego państwa żydowskiego na Bliskim Wschodzie²². A przy tym dostarczały na rynek poważne nadwyżki własnej produkcji rolnej, dzięki czemu Izrael mógł przeznaczać część artykułów rolnych także na eksport.

Nie ulega wątpliwości, że także obecnie kibuce odgrywają znaczącą rolę w gospodarce Izraela. Aktualnie na terytorium Izraela znajduje się ponad 260 kibuców, które zamieszkuje łącznie ponad 120 tys. osób. Nadal członkowie tych wspólnot rolniczych dzielą się między sobą wszystkimi obowiązkami, pracują na roli oraz wykonują wspólnie inne niezbędne prace w swoim kibucu. Podstawą gospodarki w kibucach jest intensywna uprawa warzyw i owoców oraz hodowla zwierząt i drobiu. Pojawiające się w okresie ostatnich kilkunastu lat trudności gospodarcze zmusiły znaczną część kibuców do rozwijania także niektórych pozarolniczych działań gospodarowania, poczynając od zakładów przetwarzających produkty rolne²³. Z kolei kibuce położone w pobliżu dużych ośrodków miejskich oraz nad brzegami Morza Martwego, Morza Śródziemnego, Jeziora Tyberiadzkiego i rzeki Jordan zaczęły podejmować w coraz szerszym zakresie świadczenie usług turystycznych.

4. Drugą ustawą zasadniczą Izraela odnoszącą się do problematyki ustroju gospodarczego jest *Ustawa zasadnicza o gospodarce państwa* z dnia 21 lipca 1975 r. Ustawa ta wprowadziła ogólne zasady proceduralne w odniesieniu do trybu uchwalania aktów ustawodawczych z zakresu finansów publicznych: ustaw podatkowych oraz ustawy budżetowej. Znalazły się w niej także pewne odniesienia do problematyki parlamentarnej kontroli wykonania budżetu państwa. Na uwagę zasługuje ponadto precyzyjne określenie skutków nieuchwalenia ustawy budżetowej przed początkiem nowego roku finansowego.

Tryb prac legislacyjnych nad przygotowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej nie różni się istotnie od procedury ustawodawczej, która ma zastosowanie przy uchwalaniu pozostałych aktów ustawodawczych. Obowiązuje tu generalna zasada, że budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy na okres jednego roku, zaś

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

22 Z kibuców wywodziło się również wielu znanych izraelskich polityków, w tym m.in. pierwszy premier Izraela Dawid Ben Gurion.

23 Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael...*, s. 341 i nast.

inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie należy wyłącznie do rządu²⁴. Rząd ma obowiązek zgłoszenia projektu ustawy budżetowej w terminie określonym przez Kneset, jednak nie później niż na dwa miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Knesetowi nie może być jednak przedstawiony szczegółowy projekt budżetu Ministerstwa Obrony, ponieważ jest on przekazywany tylko specjalnej podkomisji w parlamencie. Wraz ze zgłoszonym projektem ustawy budżetowej na najbliższy rok rząd przedkłada też zawsze Knesetowi wieloletni plan budżetowy, obejmujący głównie plan wydatków budżetowych na kolejne dwa lata.

Projekt ustawy budżetowej, podobnie jak projekty innych ustaw, rozpatrywany jest przez Kneset w trzech czytaniach i musi być zaopiniowany przez komisje parlamentarne. Ustawa budżetowa jest uchwalana zwykłą większością głosów deputowanych uczestniczących w tym posiedzeniu Knesetu i biorących udział w głosowaniu. Uchwaloną przez parlament ustawę budżetową podpisuje prezydent i nie może odmówić jej podpisania, gdyż w Izraelu nie przysługuje głowie państwa prawo weta ustawodawczego. Podpisana przez prezydenta ustawa jest ogłaszana w „Oficjalnym Dzienniku Urzędowym” (hebr. *Reszumot*).

Jeżeli rząd dojdzie do wniosku, że ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona przez parlament w ustawowym terminie, może wtedy przedstawić projekt ustawy o prowizorium budżetowym. Konsekwencją nieuchwalenia przez Kneset ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od początku roku budżetowego może być tylko rozwiązanie się parlamentu przed upływem jego kadencji.

5. Zasady ustroju politycznego Izraela ukształtowane zostały, na co wskazują wyraźnie przyjęte w jego ramach rozwiązania prawnoustrojowe, pod znaczącym wpływem brytyjskiego wzorca ustrojowego oraz brytyjskich konwenansów konstytucyjnych. Zdecydował o tym głównie fakt, że do 1948 r. na terytorium mandatomowym w Palestynie obowiązywały regulacje prawne oparte na ogólnych zasadach ustawodawstwa brytyjskiego, które w znacznej części zachowały moc obowiązującą także po utworzeniu Państwa Izrael. Na ostateczny kształt ustroju politycznego tego państwa wywarły również wpływ niektóre rozwiązania ustrojowe stosowane w innych demokracjach europejskich oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki²⁵.

W konsekwencji ustrój polityczny Izraela oparty jest na zasadach, które mają zastosowanie w innych państwach demokratycznych: suwerenności narodu, rządów przedstawicielskich, trójpodziału władz, systemu parlamentarno-gabinetowego. Warto tu jednak zwrócić uwagę na pojawiające się zarówno w regulacjach konstytucyjnych, jak też w ustawodawstwie zwykłym określenie charakteru Państwa Izrael jako „państwa żydowskiego”. Tym bardziej że taki charakter pań-

24 W przypadku innych projektów ustaw prawo inicjatywy ustawodawczej, poza rządem, przysługuje jeszcze tylko deputowanym do Knesetu.

25 Por. L. Wolf-Phillips, *The Westminster...*, s. 415 i nast.

stwa proklamowała już jednoznacznie *Deklaracja Niepodległości* z 1948 r., przyjmując zarazem formułę o otwartości tego państwa dla imigrantów żydowskich.

Podejmując próbę charakterystyki pojęcia „państwo żydowskie”, należy brać pod uwagę zarówno aspekty etniczne, jak też wątki o charakterze religijnym. W znaczeniu etnicznym określenie to stanowi wyraz szczególnego związku państwa z narodem żydowskim, gdzie państwo żydowskie (Izrael) jest traktowane jako ojczyzna wszystkich Żydów²⁶. Logiczną konsekwencją takiego pojmowania „państwa żydowskiego” staje się w praktyce faktyczne uprzywilejowanie narodowości żydowskiej, gdyż organy państwowe Izraela nie dążą bynajmniej do zapewnienia równych praw dla mniejszości arabskiej. Określenie Izraela jako państwa żydowskiego posiada jednocześnie 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”²⁷. Zwolennicy świeckiego charakteru Państwa Izrael widzą natomiast w przyjęciu judaistycznej koncepcji państwa żydowskiego istotne zagrożenie dla realizacji idei wolności oraz zasad państwa demokratycznego.

Prowadzony od dawna w Izraelu spór o pojęcie „państwa żydowskiego” zmierzał 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 odstępili dobrowolnie od judaizmu) ma prawo do powrotu i osiedlenia się na terytorium Izraela. 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 zapis wywodzący się bezpośrednio z zasad prawa religijnego, zgodnie z którym „Żydem jest osoba, która urodziła się z matki Żydówki lub która przeszła na judaizm i nie należy do innego wyznania”. Przyjęcie takiego zapisu zaostrzyło jedynie spór pomiędzy przeciwnikami i zwolennikami zwiększenia roli norm religijnych judaizmu w systemie ustrojowym Izraela.

6. Jedynym naczelnym organem państwowym Izraela wyłanianym bezpośrednio przez ogół obywateli jest jednoizbowy parlament. Wybory do Knesetu przeprowadza się, podobnie jak w innych systemach ustrojowych, na podstawie czterech klasycznych zasad prawa wyborczego: powszechności, równości, bezpo-

26 Por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael...*, s. 120 i nast.

27 *Konstytucja Izraela...*, s. 15.

średniości i tajności głosowania²⁸. Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom Izraela po ukończeniu 18. roku życia, pod warunkiem, że nie zostali 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. Specyficzna dla Izraela jest tu jednak zasada „ograniczenia” biernego prawa wyborczego, obejmująca tych posłów do Knesetu, którzy w trakcie kadencji zdecydowali się na definitywne wystąpienie z własnej frakcji parlamentarnej. W takim wypadku nie mogą kandydować w nadchodzących wyborach z list wyborczych partii posiadających frakcje parlamentarne w Knesecie upływającej kadencji.

Wybory parlamentarne w Izraelu odbywają się w terminach określonych przez przepisy obowiązujących ustaw zasadniczych, stąd też instytucja zarządzenia wyborów stosowana jest wyjątkowo. 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 tej ustawie. Aby umożliwić udział w głosowaniu jak największej liczbie wyborców, *Ustawa zasadnicza o Knesecie* wprowadziła zasadę (art. 10), że dzień wyborów jest dniem wolnym od pracy²⁹.

Prawo wyborcze przewiduje, że Kneset jest wybierany w wyborach ogólnokrajowych. Oznacza to, że w wyborach parlamentarnych obszar całego kraju stanowi zawsze jeden okręg wyborczy. Tym samym wszystkich 120 deputowanych wybiera się tylko z ogólnokrajowych list kandydatów. Brak podziału kraju na okręgi wyborcze to bez wątpienia jedna z najbardziej charakterystycznych cech izraelskiego systemu wyborczego.

Do zgłaszania list kandydatów uprawnione są wyłącznie partie polityczne, przy czym każda partia zgłasza jedną listę kandydatów w skali całego kraju. W systemie politycznym Izraela wprowadzono jednak w tym zakresie pewne ograniczenia. Mają one przede wszystkim na celu wyeliminowanie z udziału w wyborach ugrupowań politycznych godzących w zasady demokracji lub zagrażających 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 negują istnienie Izraela jako państwa żydowskiego, negują demokratyczny charakter państwa oraz nawołują do rasizmu.

W trakcie głosowania każdy wyborca oddaje swój głos na jedną z list kandydatów, nie ma jednak możliwości wyboru określonego kandydata z danej listy.

28 Szerzej o wyborach do Knesetu zob. m.in. G. Rahat, R.Y. Hazan, *Israel: The Politics of an Extreme Electoral System*, (w:) M. Gallagher and P. Mitchell (ed.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, s. 334 i nast.

29 Wybory parlamentarne w Izraelu odbywają się zawsze we wtorki.

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. Tak niska klauzula zaporowa oraz stosowanie proporcjonalnego systemu podziału mandatów metodą Sainte-Laguè sprzyja małym partiom politycznym, gdyż umożliwia im przynajmniej minimalną reprezentację w parlamencie³⁰.

7. Wzajemne stosunki między naczelnymi organami państwa oparto w Izraelu na zasadach systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Zasady te były jednak w praktyce ustrojowej istotnie modyfikowane, czego przykładem może być zwłaszcza wprowadzenie w latach 1992–2001 powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd premiera. Także i dziś występują w tym systemie oryginalne konstrukcje ustrojowe, jak chociażby specyficzna i nieznana w klasycznych systemach rządów forma odpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem.

W stosunkach między parlamentem a głową państwa widoczna jest w Izraelu bardzo wyraźna dominacja najwyższego organu przedstawicielskiego. Przede wszystkim Kneset dokonuje wyboru prezydenta na 7 lat, bez prawa ponownego ubiegania się o ten urząd³¹. Urzędujący prezydent ponosi też odpowiedzialność przed parlamentem i tym samym może być przez parlament odwołany z zajmowanego urzędu przed upływem jego kadencji. Z kolei uprawnienia głowy państwa wobec parlamentu są w Izraelu znacznie bardziej ograniczone niż w innych systemach rządów parlamentarno-gabinetowych. Przede wszystkim otwiera on pierwsze po wyborach posiedzenie Knesetu, wyraża zgodę na rozwiązanie parlamentu przez premiera oraz podpisuje ustawy, ale z wyłączeniem ustaw regulujących zakres kompetencji prezydenta. Prezydentowi nie przysługuje jednak prawo weta w stosunku do ustaw Knesetu, nie może też podjąć decyzji o skróceniu kadencji parlamentu.

W ramach wzajemnych relacji między parlamentem a rządem Kneset posiada znaczne możliwości wpływu na funkcjonowanie egzekutywy, co uwidacznia się już w momencie tworzenia rządu. Co prawda skład rządu powoływany jest formalnie przez prezydenta, jednak z uwzględnieniem ukształtowanego po wyborach układu sił politycznych w parlamencie. Kneset sprawuje też w różnych formach parlamentarną kontrolę działalności egzekutywy. Może przede wszystkim uchwalić rządowi wotum nieufności większością ponad połowy ogólnej liczby deputowanych, co jest jednak równoznaczne z rozwiązaniem się w tym samym momencie parlamentu i koniecznością przeprowadzenia wyborów przedtermino-

30 W praktyce procentowa reprezentacja określonej partii politycznej w Knesecie odpowiada skali poparcia udzielonego przez wyborców dla listy kandydatów tej partii. Przykładowo: partia polityczna, która zebrała podczas wyborów 15% głosów, otrzymuje w przybliżeniu 15% miejsc w parlamencie.

31 Do 2000 r. prezydent Izraela był wybierany na 5 lat z możliwością pełnienia tej funkcji przez dwie kadencje.

wych. Na żądanie frakcji opozycyjnych w parlamencie istnieje realna możliwość przeprowadzenia debaty plenarnej nad poszczególnymi dziedzinami działalności rządu. W realizacji funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu uczestniczą również komisje Knesetu, które mogą m.in. uchylać zalecenia pod adresem rządu i poszczególnych ministrów. Knesetowi przysługuje też prawo tworzenia komisji śledczych. Ważnym i bardzo chętnie wykorzystywanym przez posłów³² środkiem kontroli parlamentarnej władzy wykonawczej są ponadto kierowane do premiera i członków rządu zapytania pisemne oraz pytania ustne.

Izraelski rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Knesetem, ale jednocześnie posiada określone uprawnienia w stosunku do parlamentu. Przysługuje mu zwłaszcza prawo inicjatywy ustawodawczej, w ramach którego zgłasza pod obrady parlamentu liczne rządowe projekty ustaw, biorąc w ten sposób bardzo aktywny udział w kształtowaniu treści ustawodawstwa. Egzekutywa ma też w praktyce daleko idące możliwości oddziaływania na tok pracy parlamentu, gdyż koalicyjny rząd faktycznie „kontroluje” działalność wspierającej go większości posłów w Knesecie. Poza tym premierowi przysługuje prawo rozwiązania Knesetu, ale tylko za zgodą prezydenta.

Relacje pomiędzy głową państwa a rządem ukształtowane zostały w Izraelu na zasadzie względnej równowagi, jednak faktyczna rola rządu jest w tym systemie ustrojowym o wiele bardziej znacząca. Pozycja ustrojowa prezydenta jest z kolei istotnie ograniczona, gdyż jego rola sprowadza się głównie do sprawowania typowych funkcji reprezentacyjnych. Poza tym praktycznie wszystkie akty prawne prezydenta wymagają dla swej ważności kontrasygnaty ze strony premiera lub określonego ministra. Należy też zwrócić uwagę na szczególne rozwiązanie przyjęte w art. 18 *Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa*, zgodnie z którym prezydent nie może opuścić terytorium Izraela bez zgody rządu.

8. Wracając jeszcze do problematyki wzajemnych relacji między parlamentem a organami egzekutywy, należy zatrzymać się nad niezwykle oryginalnym rozwiązaniem ustrojowym, jakim było powoływanie premiera Izraela w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Warto w związku z tym przypomnieć, że od 1949 r. nader istotnym obowiązkiem Knesetu było zawsze „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej³³. Przyjęta została zasada, że skład rządu powoływany będzie przez prezydenta, ale z uwzględnieniem istniejącego układu sił politycznych w parlamencie. Każdorazowo nowo powołany rząd był zmuszony ubiegać się o uchwalenie mu przez Kneset wotum zaufania. Rząd miał ponosić odpowiedzialność polityczną

32 Szczególną aktywność w tym zakresie przejawiają posłowie z frakcji opozycyjnych.

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

przed parlamentem, a tym samym Kneset mógł w dowolnym momencie uchwalić wotum nieufności i doprowadzić w ten sposób do dymisji rządu.

Gdy jednak od 1984 r. zaczęły pojawiać się poważne trudności z wyłonieniem w Knesecie stabilnej większości rządowej, zdecydowano się na wprowadzenie w Izraelu zasady wyboru premiera bezpośrednio przez obywateli. Znowelizowana w tym celu w 1992 r. *Ustawa zasadnicza o Rządzie* wywarła też pewien wpływ na zmianę pozycji ustrojowej izraelskiego parlamentu. Przede wszystkim przyjęto zasadę, że uchwalenie przez Kneset wotum nieufności dla rządu powoduje jednocześnie rozwiązanie parlamentu i konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. Istotne znaczenie miało również przyznanie premierowi prawa rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji. Wprowadzono tu jednak zasadnicze ograniczenie, bo premier mógł wykorzystać to uprawnienie jedynie w szczególnych okolicznościach (gdy większość posłów w Knesecie znalazłaby się w opozycji wobec rządu) i wyłącznie za zgodą prezydenta.

Powszechne wybory na urząd premiera przeprowadzono w Izraelu jedynie trzykrotnie³⁴. Po ostatnich wyborach, które odbyły się w dniu 6 lutego 2001 r., rząd Ariela Szarona wystąpił z inicjatywą zniesienia takiego systemu elekcji szefa egzekutywy. W konsekwencji Kneset uchwalił w dniu 7 marca 2001 r. nową *Ustawę zasadniczą o Rządzie*, przywracając w tym zakresie rozwiązania prawne stosowane w latach 1949–1992.

9. Funkcje organu władzy ustawodawczej powierzone zostały w Izraelu jednoizbowemu parlamentowi. Taka struktura Knesetu została przyjęta już w trakcie prac nad projektami aktów ustawodawczych, które miały określić kształt ustroju politycznego nowo utworzonego państwa żydowskiego. Wtedy też została podjęta decyzja, że do parlamentu Izraela będzie wybieranych 120 posłów³⁵, gdyż jest to optymalna liczba reprezentantów w państwie o małej powierzchni i niewielkiej liczbie mieszkańców.

Status prawny posłów do Knesetu ukształtowany został zgodnie z konstrukcją mandatu, zagwarantowano im też immunitet materialny i formalny. Istotnym przywilejem posłów jest też przysługujące im prawo zrzeszania się we frakcjach 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

34 W 1996 r. w ten sposób na urząd premiera został wybrany Baniamin Netanjahu, w 1999 r. – Ehud Barak, zaś w 2001 r. – Ariel Szaron.

35 Odwoływano się wówczas do tradycji historycznych, podkreślając, że właśnie w składzie 120 osób zbierała się naczelną radą religijną (Wielkie Zgromadzenie), ustanowioną przez Ezdrasza w okresie powrotu Żydów z niewoli babilońskiej i funkcjonująca do II w. p.n.e. Por. A. Zidon, *Kneset: the Parliament of Israel*, New York 1967, s. 27.

powołania frakcji parlamentarnej wystarcza 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 jednak przede wszystkim od tego, czy dana partia uczestniczy aktualnie w koalicji rządowej, czy też znajduje się w opozycji wobec rządu.

Liczący tylko 120 posłów Kneset nie posiada rozbudowanej struktury organizacyjnej. Wewnętrznymi organami izraelskiego parlamentu są więc jedynie: przewodniczący izby, jego zastępcy oraz komisje parlamentarne. Przewodniczący Knesetu wybierany jest spośród deputowanych podczas pierwszego po wyborach posiedzenia parlamentu, a do jego zadań należy zwoływanie posiedzeń Knesetu, kierowanie przebiegiem obrad oraz podejmowanie różnorodnych decyzji w sprawach organizacyjnych i porządkowych. Funkcję pomocniczych organów izraelskiego parlamentu pełnią jego komisje, które dzieli się na komisje stałe, „do rozpatrzenia określonych spraw”, czyli nadzwyczajne oraz śledcze.

Kneset jest organem kadencyjnym. Jego kadencja trwa 4 lata i jest liczona od dnia przeprowadzenia poprzednich wyborów parlamentarnych. Upływ kadencji Knesetu 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 po czterech latach funkcjonowania parlamentu, jak też może nastąpić wskutek podjęcia decyzji o skróceniu kadencji Knesetu.

W Izraelu przewiduje się w sumie kilka możliwości skrócenia kadencji parlamentu. Przede wszystkim kadencja Knesetu może być w każdej chwili skrócona w drodze suwerennej decyzji samej izby przedstawicielskiej. Decyzja o skróceniu kadencji parlamentu może być podjęta także przez premiera (za zgodą prezydenta), ale jedynie wtedy, gdy większość posłów znajdzie się w opozycji wobec rządu oraz prowadzonej przez ten rząd polityki i tym samym uniemożliwi mu skuteczną realizację władzy wykonawczej. Są też 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. Rozwiązanie się parlamentu na tej samej zasadzie następuje także po uchwaleniu przez Kneset wotum nieufności dla rządu.

W systemie konstytucyjnym Izraela stworzona też została 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.

Izraelskie prawo parlamentarne przyjmuje zasadę sesyjnego trybu pracy parlamentu. W trakcie kadencji Kneset pracuje na sesjach zwyczajnych, które od-

bywają się zawsze dwa razy w ciągu roku. Parlament zbiera się na sesje z mocy prawa, dlatego też w Izraelu nie są podejmowane odrębne akty w sprawie zwoływania sesji. Poza terminami sesji zwyczajnych parlament Izraela może zbierać się także na sesje (posiedzenia) nadzwyczajne. W ramach każdej sesji Kneset pracuje na posiedzeniach plenarnych. Na pierwsze posiedzenie Kneset zbiera się zawsze w poniedziałek, w drugim tygodniu po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów, o godzinie czwartej po południu. Kiedy jednak jest to dzień świąteczny lub jest dniem poprzedzającym dzień świąteczny, posiedzenie to odbywa się w pierwszy dzień roboczy po dniu świątecznym. Kolejne posiedzenia plenarne w ramach sesji zwoływane są przez przewodniczącego Knesetu. Dla ważności obrad w izraelskim parlamencie nie jest przewidziane faktycznie żadne kworum, co wynika jednoznacznie 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 posiedzeniu³⁶.

W praktyce aktywność izraelskiego parlamentu koncentruje się w głównej mierze na realizacji funkcji ustawodawczej. Szczególne znaczenie tej funkcji wynika z faktu, że ustawy zajmują wyjątkowe 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 inne akty normatywne. Pewnym ograniczeniem w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej przez parlament Izraela jest jednak konieczność uwzględniania w trakcie przygotowywania wielu projektów ustaw, bardzo istotnych dla wszystkich ortodoksyjnych wyznawców judaizmu, podstawowych norm religijnych. Żydowskie ugrupowania religijne wyznają bowiem zasadę, że najwyższym prawem w Izraelu jest wyłącznie 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 postępowania³⁷.

10. Funkcje głowy państwa sprawowane są w Izraelu przez prezydenta. Konstytucyjna pozycja izraelskiego prezydenta zbliżona jest w znacznym stopniu do pozycji ustrojowej głowy państwa w klasycznych systemach rządów parlamentarnych. Przesądza o tym zarówno fakt, że prezydent Izraela nie jest powoływany w drodze wyborów powszechnych, jak też przyznany mu zakres kompetencji, który w przypadku izraelskiej głowy państwa ogranicza się do sprawowania typowych funkcji reprezentacyjnych.

36 Por. S. Bożyk, *Kneset...*, s. 30 i nast.

37 W praktyce dochodzi niekiedy do sytuacji, że równolegle obowiązują normy ustanowione przez państwo oraz zasady *Halachy*. Widoczne jest to zwłaszcza w prawie małżeńskim, gdzie sądy rabinackie zezwalają mężowi na poślubienie drugiej żony. Tym samym, wbrew przepisom izraelskiego prawa karnego, następuje faktycznie „legalizacja” bigamii. Por. U. Huppert, *Izrael. Rabini i heretycy*, Warszawa 1994, s. 160.

Prezydent Izraela jest wybierany przez Kneset w głosowaniu tajnym, które odbywa się zawsze na specjalnie w tym celu zwołanym posiedzeniu parlamentu. Na urząd ten ma prawo kandydować każdy obywatel Izraela, zamieszkujący stale na terytorium tego państwa. Warunkiem wyboru jest poparcie jednego z kandydatów ze strony większości członków Knesetu. Prezydent Izraela wybierany jest na siedmioletnią kadencję i sprawuje funkcje głowy państwa tylko przez jedną kadencję, a więc bez możliwości reelekcji³⁸.

Do najważniejszych uprawnień prezydenta zaliczyć należy desygnowanie kandydata na urząd premiera. Decyzję w tym zakresie prezydent może podjąć dopiero po konsultacjach w sprawie takiej kandydatury z przewodniczącymi frakcji parlamentarnych w Knesecie. Prezydent podpisuje ustawy uchwalane przez Kneset oraz otwiera każdorazowo pierwsze po wyborach posiedzenie parlamentu. Tylko od jego zgody uzależnione jest wykorzystanie przez premiera uprawnień do rozwiązania Knesetu przed upływem kadencji. Prezydent posiada ponadto prawo powoływania sędziów oraz przysługuje mu prawo łaski.

Prezydentowi Izraela przysługują określone kompetencje w sprawach zagranicznych. Jako głowa państwa reprezentuje on Izrael w stosunkach międzynarodowych, co sprowadza się do składania państwowych wizyt za granicą oraz przyjmowania w kraju oficjalnych delegacji na najwyższym szczeblu. Do kompetencji prezydenta należy również podpisywanie umów międzynarodowych, które wcześniej zostały ratyfikowane przez Kneset.

Przepisy konstytucyjne Izraela przewidują możliwość złożenia prezydenta z zajmowanego 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. Wniosek w sprawie złożenia prezydenta z urzędu składany jest przez 20 deputowanych, zaś jego uwzględnienie wymaga poparcia w drodze głosowania większością 3/4 głosów ogólnej liczby członków Knesetu³⁹.

Poza złożeniem prezydenta z urzędu w drodze uchwały Knesetu, przewiduje się jeszcze dwie inne przyczyny opróżnienia tego urzędu przed upływem ka-

38 W praktyce o urząd prezydenta ubiega się każdorazowo kilku kandydatów, dlatego wybór dokonywany jest zwykle dopiero w drugim lub w trzecim głosowaniu. Podczas ostatnich wyborów przez Kneset prezydenta Izraela w dniu 13 czerwca 2007 r. na urząd ten w drugim głosowaniu wybrany został Szimon Peres, który zebrał 83 głosy deputowanych.

39 W 2000 r. rozważano w Knesecie możliwość usunięcia z urzędu prezydenta Ezera Weizmana, wobec którego pojawiły się oskarżenia o przyjmowanie „drogich prezentów” z zagranicy i poważne oszustwa podatkowe. Nie doszło jednak do tego, gdyż E. Weizman sam zrzekł się urzędu prezydenta Izraela. Podobna sytuacja miała miejsce w 2007 r., gdy urzędujący prezydent Mosze Kacaw został oskarżony o gwałty i inne przestępstwa seksualne oraz utrudnianie pracy organów wymiaru sprawiedliwości. On również zrzekł się urzędu prezydenta na dwa tygodnie przed upływem jego kadencji. Należy tu jeszcze dodać, że M. Kacaw został ostatecznie skazany na karę siedmiu lat pozbawienia wolności i zaczął ją odbywać w grudniu 2011 r.

dencji. Pierwszą z nich jest możliwość zrzeczenia się urzędu prezydenta. Drugą jest opróżnienie tego urzędu z uwagi na stan zdrowia prezydenta. Kneset, uchwalając przyjętą większością głosów ogólnej liczby deputowanych, może stwierdzić, że prezydent jest trwale niezdolny do wykonywania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia. W systemie ustrojowym Izraela przewiduje się też czasową niezdolność prezydenta do sprawowania urzędu. Może ona mieć miejsce w dwóch przypadkach: 1) gdy opuści on terytorium Izraela – od chwili opuszczenia jego terytorium do chwili powrotu, 2) gdy 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.

11. W systemie konstytucyjnym Izraela, podobnie jak w innych współczesnych systemach parlamentarnych, realizacja władzy wykonawczej należy do rządu. 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.

Procedura powoływania rządu rozpoczyna się zawsze od desygnowania przez prezydenta kandydata na stanowisko premiera. Powołany przez głowę państwa premier przystępuje następnie do kształtowania składu rządu. Po uformowaniu gabinetu premier przedstawia Knesetowi jego skład i program działania wraz z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Dopiero po uzyskaniu wotum zaufania ze strony parlamentu rząd przystępuje do realizacji swoich konstytucyjnych obowiązków w zakresie władzy wykonawczej⁴⁰.

Rząd Izraela składa się z premiera i ministrów⁴¹. Powołani przez premiera ministrowie muszą być zatwierdzeni przez parlament, gdyż premier i pozostali członkowie rządu nie mogą funkcjonować bez zaufania Knesetu. Przyjęto w związku z tym zasadę, że odrzucenie przez Kneset propozycji premiera w sprawie składu rządu jest równoznaczne z uchwaleniem dla premiera wotum nieufności.

Przepisy izraelskich ustaw zasadniczych bardzo wyraźnie eksponują pozycję ustrojową premiera. Posiada on jednocześnie znaczącą pozycję polityczną, gdyż jest przywódcą partii politycznej, która w ostatnich wyborach parlamentarnych zdobyła najwięcej mandatów w parlamencie. Premier musi być przy tym zawsze

40 Por. S. Navot, *Constitutional Law...*, s. 128 i nast.

41 W 2009 r. obecny premier Benjamin Netanjahu powołał w skład swojego gabinetu 23 ministrów.

członkiem Knesetu. Decyduje faktycznie o składzie rządu, gdyż według własnego uznania powierza określonym osobom stanowiska ministrów w swoim rządzie. Posiada zarazem szerokie kompetencje w zakresie określania struktury rządu i wyznaczania konkretnych zadań poszczególnym ministrom. Premier może również w każdej chwili odwołać ministra z zajmowanego stanowiska. Poza tym kieruje pracami rządu i przewodniczy na jego posiedzeniach. Do szczególnych uprawnień premiera należy też bez wątpienia, o czym już wspominałem, przysługujące mu prawo rozwiązania parlamentu.

Ustawa zasadnicza o Rządzie przewiduje kilka wariantów utraty urzędu przez premiera. Przede wszystkim stworzona została możliwość uchwalenia przez Kneset głosami większości swoich członków wotum nieufności dla premiera. Poza tym urząd premiera może być opróżniony wskutek: 1) zrzeczenia się przez niego sprawowania tego urzędu, 2) utraty mandatu członka Knesetu, 3) złożenia premiera z urzędu uchwałą Knesetu w przypadku skazania go za przestępstwo popełnione z niskich pobudek, 4) usunięcia go z urzędu z innych przyczyn w drodze uchwały przyjętej przez co najmniej 80 członków Knesetu, 5) śmierci premiera, 6) uznania jego trwałej niezdolności do sprawowania urzędu. Premier, który zrzekł się urzędu lub wobec którego Kneset uchwalił wotum nieufności, sprawuje urząd do czasu objęcia tego urzędu przez nowo powołanego szefa rządu.

Izraelski rząd jest organem kolegialnym, którego pracami kieruje jednoosobowo premier. Decyduje on o strukturze wewnętrznej rządu, ustanawia stałe lub nadzwyczajne komitety rządowe⁴², tworzy przy rządzie określone urzędy administracji centralnej. Rząd pracuje na posiedzeniach, które zwołuje i 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 naczelnych organów państwowych Izraela. Szczególną rangę, ze względu na wyjątkowo niestabilną sy-

42 Stale działającym w rządzie Izraela komitetem jest Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Narodowego, złożony z premiera, ministrów obrony, sprawiedliwości i spraw zagranicznych oraz innych osób powołanych przez premiera.

tuację 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 wojennych⁴³.

12. Przy prezentacji podstawowych zasad oraz instytucji ustrojowych Izraela nie może być pominięta problematyka prawnej regulacji statusu stolicy tego państwa. W tej materii Kneset uchwalił w dniu 30 lipca 1980 r. *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, która przewidywana była jako siedziba władz przyszłego państwa palestyńskiego⁴⁴. 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: „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”. Ustawa ta przewiduje ponadto (art. 4) określone działania władz państwowych Izraela na rzecz szybkiego rozwoju Jerozolimy, w tym przeznaczanie na ten cel specjalnych środków finansowych.

43 Informacja o decyzji rządu w sprawie rozpoczęcia działań wojennych musi być przedstawiona niezwłocznie Komisji Knesetu do Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa. Jednocześnie premier ma obowiązek przekazania informacji Knesetowi o podjęciu przez izraelską armię jakichkolwiek kroków militarnych.

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