

Ustawy zasadnicze Knesetu jako podstawa demokratycznego ustroju Państwa Izrael

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech ustroju politycznego Izraela, odróżniających go istotnie od innych współczesnych systemów rządów (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii oraz Nowej Zelandii) jest brak pisanej konstytucji. W Izraelu nie uchwalono bowiem do tej pory jednego aktu konstytucyjnego o nadrzędnej mocy prawnej w stosunku do ustaw zwykłych i innych aktów normatywnych. Wynikiem tego jest regulacja głównych zasad oraz instytucji ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa w licznych aktach rangi ustawowej, wśród których szczególne znaczenie posiadają ustawy o charakterze ustrojowym, określane tradycyjnie mianem ustaw zasadniczych.² To one, przy braku formalnych unormowań rangi konstytucyjnej, tworzą podstawę systemu prawnoustrojowego współczesnego Izraela.

1. Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi, że bezpośrednio po utworzeniu Państwa Izrael³ dominowało przekonanie o konieczności jak najszybszego uchwalenia pełnej konstytucji. Już sama Deklaracja Niepodległości zapowiadała przeprowadzenie wyborów do konstytuanty oraz przygotowanie i uchwalenie przez nią konstytucji dla rodzącego się wówczas państwa ży-

1 Dr hab. Stanisław Bożyk, profesor Uniwersytetu w Białymstoku.

2 Zob. szerzej S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 37 i n.

3 Decyzję o powstaniu Izraela zawierała rezolucja nr 181 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 29 listopada 1947 r. Formalnie utworzenie Państwa Izrael nastąpiło 14 maja 1948 r., gdy tymczasowy parlament (Rada Narodowa) uchwalił *Deklarację Niepodległości*.

dowskiego. Kiedy jednak po wyborach Zgromadzenie Konstytucyjne zebrało się na swoje pierwsze posiedzenie w lutym 1949 r., okazało się, że znaczna część polityków odnosi się do koncepcji szybkiego uchwalenia konstytucji nader sceptycznie. 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.⁴

Daleko idące rozbieżności stanowisk w kwestii form i zakresu regulacji podstaw ustroju Izraela spowodowały, że Zgromadzenie Konstytucyjne uchwaliło na tym posiedzeniu jedynie tzw. ustawę przejściową, regulującą tymczasowo tylko wybrane kwestie ustrojowe, a przede wszystkim strukturę oraz zakres kompetencji najwyższych organów państwowych. Zakładano wówczas, że przepisy tej ustawy będą obowiązywały jedynie do czasu uchwalenia i wejścia w życie pełnej konstytucji.

Parlamentarne prace nad projektem konstytucji⁵ w drugiej połowie 1949 r. Człowiek politycy Izraela, wraz z Dawidem Ben Gurionem,⁶ reprezentowali pogląd, że konstytucja musi być przygotowana solidnie i bez nadmiernego pośpiechu. Ostrożność ta wynikała przede wszystkim z obawy przed sprzeciwem ze strony partii religijnych, które współtworzyły ówczesną koalicję rządową. Każde ortodoksyjne ugrupowanie religijne stało bowiem na stanowisku, że najwyższym prawem w Izraelu może być wyłącznie Tora, czyli konstytucja nadana przez Boga, nie zaś ustawa zasadnicza pochodząca od parlamentu. Poza tym zgadzano się też na ogół z poglądem, że konstytucja nie powinna stać się dziełem tylko skromnej większości parlamentarnej, lecz musi być dokumentem akceptowanym przez ogół społeczeństwa.⁷

Po kilku miesiącach dyskusji na forum parlamentu oraz w komisji konstytucyjnej stało się oczywiste, że wypracowanie przez wszystkie liczące się ugrupowania polityczne wspólnego stanowiska w kwestii ostatecznego kształtu ustawy zasadniczej nie będzie możliwe. Z tego też względu zrezygnowano definitywnie z opracowywania jednego aktu konstytucyjnego. Impuls ku temu dało przyjęcie przez Kneset w dniu 13 czerwca 1950 r. tzw.

4 Fakt ten podkreśla G. Gross, *The Constitutional Question in Israel*, [w:] D.J. Elazar (ed.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jerusalem 1990, s. 51 i n.

5 Przepisy ustawy przejściowej przemianowały Zgromadzenie Narodowe na Kneset i pod taką nazwą izraelski parlament funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Hebrajski termin *Kneset* (tłumaczony jako „zgromadzenie”) wywodzi się 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.

6 Dawid Ben Gurion to jeden z „Ojców Założycieli” państwa żydowskiego w Palestynie. Po utworzeniu Izraela był on pierwszym premierem tego państwa, stojącym na czele rządu w latach 1948-1954 i 1955-1963.

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

uchwały Harariego, wprowadzającej zasadę tworzenia przyszłej konstytucji Izraela etapami, poprzez uchwalanie kolejno poszczególnych jej rozdziałów.⁸ Zgodnie z tą uchwałą parlamentu, każdy rozdział przewidziany został w postaci całkowicie odrębnej ustawy zasadniczej, stanowionej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych.

Warto podkreślić, że tempo prac legislacyjnych w Knesecie nad tymi aktami prawnymi było powolne, gdyż trwały one w sumie kilkadziesiąt lat. Prace te przyniosły jednak widoczny efekt w postaci uchwalonych dotąd 11 ustaw zasadniczych, regulujących praktycznie wszystkie podstawowe instytucje ustrojowe Izraela. Izraelskie ustawy zasadnicze nie mogą być jednak traktowane jako akty normatywne o szczególnej mocy prawnej, nadrzędnej nad ustawami zwykłymi parlamentu. W systemie prawnoustrojowym Izraela dopuszczalne są bowiem w pełni wszelkie zmiany postanowień tych aktów w drodze ustaw zwykłych. Poza tym ustawy zwykłe mogą nawet zawierać w swej treści przepisy prawne sprzeczne z przepisami poszczególnych ustaw zasadniczych. Należy też jednak podkreślić, że w ustawach zasadniczych znajdują się niekiedy takie przepisy, które mogą być zmieniane lub uchylane wyłącznie poprzez zastosowanie szczególnego trybu dokonywania zmian ustawodawczych. Ten szczególny tryb sprowadza się najczęściej do wymogu uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów deputowanych podczas głosowania w Knesecie nad zmianami określonych przepisów ustrojowych.⁹

2. Chronologicznie pierwszym aktem konstytucyjnym Izraela była Ustawa zasadnicza o Knesecie z 12 lutego 1958 r.,¹⁰ posiadająca decydujące znaczenie dla określenia modelu i roli władzy ustawodawczej. Akt ten wprowadził takie zasady organizacji i funkcjonowania izraelskiego parlamentu, które bez większych zmian mają zastosowanie do dnia dzisiejszego. Licząca w sumie 46 artykułów Ustawa zasadnicza o Knesecie nie zawiera jednak pełnej regulacji zagadnień związanych ze strukturą organizacyjną oraz trybem pracy parlamentu. Niejednokrotnie formułuje ona jedynie ogólne zasady o charakterze ustrojowym, przewidując bardziej szczegółowe unormowania w innych aktach ustawodawczych. Są też takie zagadnienia, jak chociażby procedura uchwalania ustaw, które zostały przez tę ustawę

8 Taka nazwa uchwały pochodzi od nazwiska posła do Knesetu, który wystąpił z wnioskiem o jej uchwalenie. Szerzej o przyczynach podjęcia takiej decyzji przez Kneset zob. R. Amit, *Les paradoxes constitutionnels: les cas de la constitution israélienne*, Paris 2007, s. 82 i n. oraz G. Gross, *The Constitutional...*, *op. cit.*, s. 53 i n.

9 Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002, s. 21 i n.

10 Na potrzeby tego opracowania korzystałem z tekstów ustaw zasadniczych Izraela w języku angielskim zamieszczonych w zbiorze *The Constitution of the State of Israel 1996-5756*, Jerusalem 1996, jak też z polskiego tłumaczenia tych aktów (*Konstytucja Izraela*, tłum. i wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001). Najnowsze poprawki do izraelskich aktów prawnoustrojowych oraz tekst Ustawy zasadniczej o Rządzie z 7 marca 2001 r. zaczerpnąłem z oficjalnego serwisu internetowego Knesetu (<http://www.knesset.gov.il>).

zasadniczą prawie całkowicie pominięte. Przedmiotem regulacji tego aktu są głównie kwestie wyborów parlamentarnych, kadencji parlamentu, struktury wewnętrznej Knesetu, zwoływania sesji i posiedzeń izby, statusu deputowanych do parlamentu.

Ustawa zasadnicza o Knesecie zawiera w swej treści kilka przepisów, które mogą być nowelizowane jedynie bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów. Przepis art. 4, określający podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, może być zmieniony wyłącznie głosami bezwzględnej większości (61 głosów) ogólnej liczby członków Knesetu. Z kolei dla zmiany art. 44, proklamującego nadrzędność aktów ustawodawczych nad wydawanymi przez rząd po ogłoszeniu stanu zagrożenia państwa rozporządzeniami nadzwyczajnymi, przewidziano kwalifikowaną większość 2/3 głosów, czyli musiałoby za tym opowiedzieć się łącznie 80 posłów. Taka sama większość głosów poselskich wymagana jest w art. 9A tej ustawy zasadniczej dla przyjęcia przez Kneset ustawy w sprawie przedłużenia swojej kadencji.

Drugim aktem ustrojowym Izraela, dotyczącym tym razem ustroju gospodarczego, była Ustawa zasadnicza o ziemiach Izraela, którą Kneset uchwalił 25 lipca 1960 r. Podstawowym celem ustanowienia tego bardzo zwięzłego aktu prawnego (3 artykuły) było wprowadzenie zakazu przenoszenia własności określonych kategorii ziem będących we władaniu Państwa Izrael. Dwa kolejne akty ukształtowały podstawy ustroju oraz zakres kompetencji organów władzy wykonawczej. Przyjęta 16 czerwca 1964 r. Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa określiła pozycję ustrojową, sposób powoływania i funkcje prezydenta. Założenia tej ustawy zasadniczej wyznaczyły prezydentowi Izraela bardziej ograniczoną rolę w porównaniu ze statusem głowy państwa w większości współczesnych systemów rządów parlamentarnych.¹¹ Sprowadzono ją *de facto* do sprawowania typowych funkcji reprezentacyjnych, mających przy tym niekiedy tylko ceremonialny charakter. Uchwalona przez Kneset 13 sierpnia 1968 r. Ustawa zasadnicza o Rządzie uregulowała natomiast całokształt problematyki związanej z organizacją oraz trybem funkcjonowania rządu, przy czym określone wówczas zasady kształtowania składu tego organu egzekutywy obowiązywały jedynie do czasu istotnej modyfikacji strów w nowej ustawie zasadniczej z 1992 r.

Przepisy Ustawy zasadniczej o gospodarce państwa z 21 lipca 1975 r. wprowadziły ogólne zasady proceduralne w odniesieniu do trybu uchwalania aktów ustawodawczych z zakresu finansów publicznych: ustaw po-

11 Por. S. Navot, *The Constitution of Israel. A Contextual Analysis*, Oxford 2014, s. 134 i n.

datkowych oraz ustawy budżetowej. W treści tego aktu znalazły się także pewne odniesienia do problematyki parlamentarnej kontroli wykonania budżetu państwa. Określono w nim ponadto precyzyjnie, jakie mogą być konsekwencje nieuchwalenia ustawy budżetowej przed początkiem nowego roku finansowego.

Uchwalona przez Kneset 31 marca 1976 r. Ustawa zasadnicza o siłach zbrojnych przyjęła kilka zasad odnoszących się do statusu i organizacji armii izraelskiej.¹² Stwierdzono w niej przede wszystkim, że „Izraelskie Siły Obronne są siłami zbrojnymi państwa” (art. 1). W art. 2 sformułowana została zasada podległości sił zbrojnych władzy cywilnej. Wynika z niej, iż siły zbrojne podlegają rządowi, przy czym ministrem odpowiedzialnym za siły zbrojne tego państwa jest minister obrony. Pozostałe przepisy tej ustawy zasadniczej odsyłają do regulacji w ustawodawstwie zwykłym takich kwestii, jak: obowiązek służby wojskowej i pobór do armii, prawo wydawania zarządzeń i rozkazów wojskowych oraz podstawy prawne tworzenia innych niż Izraelskie Siły Obronne rodzajów sił zbrojnych Izraela.

Kolejnym aktem konstytucyjnym Knesetu była Ustawa zasadnicza o Jerozolimie, stolicy Izraela z 30 lipca 1980 r. W jego treści proklamowano definitywne zjednoczenie Jerozolimy jako stolicy Państwa Izrael (art. 1), co oznaczało faktycznie aneksję wschodniej części tego miasta, mającej stać się siedzibą władz naczelnych przyszłego państwa palestyńskiego.¹³ Zwrócono jednak przy tym uwagę na konieczność ochrony miejsc świętych trzech religii monoteistycznych (judaizmu, chrześcijaństwa i islamu), które znajdują się w granicach administracyjnych Jerozolimy. W odniesieniu do tej kwestii przepis art. 3 ustawy zasadniczej stanowi, 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”.

Treścią dwóch kolejnych ustaw zasadniczych stała się regulacja ustroju organów wymiaru sprawiedliwości i podstaw organizacyjnych kontroli państwowej Izraela. Przyjęta 28 lutego 1984 r. Ustawa zasadnicza o sądownictwie określiła podstawowe zagadnienia dotyczące struktury, zasad funkcjonowania i jurysdykcji zarówno sądów powszechnych, jak też sądów szczególnych. Z kolei Ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwowym z 15

12 W przypadku Izraela jest to nader istotna sfera regulacji prawnoustrojowej. Ze względu na utrzymujące się stale zagrożenie bezpieczeństwa państwa, izraelskiej armii wyznaczone zostały bowiem szczególne zadania. Należy przy tym podkreślić, że stan zagrożenia państwa wprowadzono w Izraelu już kilka dni po przyjęciu Deklaracji Niepodległości i nie został on formalnie zniesiony do dnia dzisiejszego.

13 Warto podkreślić, że ta decyzja izraelskiego parlamentu nigdy nie została formalnie uznana przez społeczność międzynarodową.

lutego 1988 r. podniosła do rangi konstytucyjnej, funkcjonującą wcześniej jedynie na podstawie ustawy zwykłej, oryginalną konstrukcją najwyższego organu kontroli państwowej, zajmującego się zarówno kontrolą administracji publicznej i gospodarki finansowej państwa,¹⁴ jak też ochroną podstawowych praw i wolności obywateli.

Na posiedzeniu Knesetu w dniu 17 marca 1992 r. przyjęte zostały dwa akty konstytucyjne, podejmujące wyłącznie problematykę praw i wolności jednostki, która w poprzednich latach nie stanowiła przedmiotu regulacji izraelskich ustaw zasadniczych. Pierwszy z nich to Ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności, gwarantująca obywatelom podstawowe prawa oraz wolności osobiste. Zakres regulacji tej ustawy zasadniczej jest jednak ograniczony, gdyż jej przepisy uwzględniają jedynie niektóre wolności osobiste. Drugim aktem z zakresu tej problematyki była Ustawa zasadnicza o wolności zawodowej, w której zagwarantowano wszystkim obywatelom Izraela wolność wykonywania dowolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej. Istotne znaczenie miał przy tym fakt, że ta ustawa zasadnicza wprowadziła do systemu konstytucyjnego Izraela nieznanne dotąd w jego ramach rozwiązanie prawne. Przyjęła ona bowiem zasadę, iż jej przepisy mogą zostać zmienione wyłącznie w drodze ustawy zasadniczej przyjętej głosami większości członków Knesetu.¹⁵ Zastosowanie takiego rozwiązania umożliwiło traktowanie tej ustawy zasadniczej jako aktu o nadrzędnej mocy wobec ustaw zwykłych oraz otwierało drogę do sądowej kontroli zgodności ustaw zwykłych z przepisami tego aktu konstytucyjnego.¹⁶ Po dwóch latach obowiązywania ustawa ta została zastąpiona przez nową Ustawę zasadniczą o wolności zawodowej z 9 marca 1994 r., która utrzymała w art. 7 szczególny tryb dokonywania zmian w jej treści.

W dniu 18 marca 1992 r. Kneset uchwała istotnie zmienioną Ustawę zasadniczą o Rządzie. Ustanowione w niej rozwiązania prawnoustrojowe oznaczały przede wszystkim odejście od modelu kształtowania składu rządu, przyjętego w poprzedniej ustawie zasadniczej z 1968 r. Nowa ustawa wprowadziła bowiem, nieznaną w innych współczesnych systemach rządów, zasadę powoływania premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Poza tym w art. 56 tej ustawy zasadniczej ustanowiona została reguła, że wszelkie zmiany przepisów tego aktu konstytucyjnego mogą być dokonywane tylko bezwzględną większością głosów członków Knesetu. Gdyby jednak dla podjęcia określonej decyzji ustawa ta wymagała

14 Pod tym względem izraelski Kontroler Państwowy jest w dużym stopniu odpowiednikiem brytyjskiego urzędu Kontrolera Generalnego (*Comptroller and Auditor General*).

15 Oznaczało to wprowadzenie wymogu, aby każda ustawa nowelizująca przepisy tej ustawy zasadniczej była wyraźnie określona jako ustawa zasadnicza.

16 Por. S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 223 i n.

kwalfikowanej większości, to zmiana tego przepisu miała być dokonywana jedynie taką samą większością głosów. Nie najlepsze doświadczenia w zakresie bezpośredniej elekcji szefa egzekutywy¹⁷ przyczyniły się ostatecznie do uchwalenia przez Kneset 7 marca 2001 r. nowej Ustawy zasadniczej o Rządzie. Ukształtowała ona takie rozwiązania prawne, które oznaczały faktycznie powrót do zasad obsady urzędu premiera, stosowanych w Izraelu do 1992 r. Obecna ustawa zasadnicza, podobnie jak obie poprzednie, reguluje szczegółowo wszystkie najważniejsze kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem rządu.

Nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie z 2001 r. to ostatni z przyjętych dotychczas aktów konstytucyjnych Izraela.¹⁸ Podstawę systemu ustrojowego Izraela stanowi tym samym nadal, przy braku konstytucji pisanej w znaczeniu jednego lub kilku aktów prawnych o najwyższej mocy wśród źródeł prawa, 11 odrębnych ustaw zasadniczych. Poza tym do podstawowych aktów ustrojowych, nieposiadających jednak charakteru ustaw zasadniczych, izraelska nauka prawa konstytucyjnego zalicza Deklarację Niepodległości oraz niektóre ustawy zwykłe.¹⁹

3. Żadna z uchwalonych przez Kneset ustaw zasadniczych nie zawiera w swej treści sformułowanych *expressis verbis*, tak jak ma to obecnie miejsce w większości współczesnych systemów konstytucyjnych, podstawowych zasad ustroju politycznego Izraela. Dotyczy to nawet tak fundamentalnych dla każdego systemu ustrojowego kwestii, jak określenie suwerena oraz wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy najwyższej w państwie. Dlatego też w miarę precyzyjne wyodrębnienie konstytucyjnych zasad ustrojowych Państwa Izrael jest możliwe jedynie w drodze analizy szczegółowych postanowień poszczególnych izraelskich ustaw zasadniczych.²⁰

Ukształtowane w obowiązujących ustawach zasadniczych rozwiązania prawnoustrojowe wskazują jednoznacznie, że u podstaw organizacji władz publicznych Izraela legła idea suwerenności narodu. Wynika ona jednoznacznie z treści Deklaracji Niepodległości, której sformułowania w tej materii nawiązują bardzo wyraźnie do amerykańskiej Deklaracji Niepodległości

17 Premier Izraela wyłoniony został w wyborach powszechnych i bezpośrednich tylko trzykrotnie: w 1996 r. – Benjamin Netanjahu, w 1999 r. – Ehud Barak i w 2001 r. – Ariel Szaron.

18 W doktrynie prawa konstytucyjnego Izraela pojawiają się oczywiście propozycje przyjęcia jeszcze innych ustaw zasadniczych lub jednego pełnego aktu konstytucyjnego. Por. m.in. A. Rubinstein, B. Medina, HaMishpat Hakonstitucjonal shel Medinat Israel (The Constitutional Law of the State of Israel), Jerusalem-Tel Aviv 2005, s. 69 i n. (hebr.).

19 Por. S. Navot, Constitutional Law..., *op. cit.*, s. 35 i n.

20 Warto też podkreślić, że podstawowe założenia systemu konstytucyjnego Izraela ukształtowane zostały, na co wskazują wyraźnie przyjęte w jego ramach rozwiązania prawnoustrojowe, pod wpływem brytyjskiego wzorca ustrojowego oraz brytyjskich konwenansów konstytucyjnych. Przesądził o tym w decydującym stopniu fakt, że do 1948 r. na terytorium mandatowym w Palestynie obowiązywały unormowania 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 Ameryki.

z 1776 r. Izraelska Deklaracja wyraża zasadę suwerenności narodu przede wszystkim w postaci zapisu stwierdzającego, że: „My, członkowie Rady Narodowej, przedstawiciele społeczności żydowskiej [...], niniejszym proklamujemy utworzenie państwa żydowskiego...”. W przytoczonej tutaj 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. Przyjąć więc można, że suwerenem jest *de facto* cały naród zamieszkujący terytorium Izraela, czyli włącznie z obywatelami reprezentującymi mniejszość arabską. Przepisy Ustawy zasadniczej o Knesecie nie pozostawiają przy tym najmniejszej wątpliwości, że przedstawicielstwem narodu jest powoływany w wyborach powszechnych i bezpośrednich parlament Izraela.²¹ Na podstawie tego aktu konstytucyjnego zagwarantowano bowiem ogółowi obywateli Izraela zarówno prawo decydowania o składzie parlamentu, jak też prawo ubiegania się o mandaty deputowanych w tym najwyższym organie przedstawicielskim.

W Izraelu naród sprawuje władzę najwyższą przede wszystkim w określonych ramach instytucjonalnych demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem powoływanych w drodze wyborów powszechnych posłów do Knesetu. Przesądając faktycznie o składzie politycznym parlamentu, uczestniczący w wyborach obywatele wywierają jednocześnie pośredni wpływ na skład ekipy rządowej oraz kierunki realizowanej później przez większość rządową polityki wewnętrznej i zagranicznej. Dlatego też szczególnie istotnego znaczenia nabiera stosowanie w praktyce ustrojowej reguły przewidującej, że sprawujący klasyczne funkcje wykonawcze rząd ponosi polityczną odpowiedzialność przed wybieralnym organem przedstawicielskim. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przyjęcie i konsekwentne stosowanie tej zasady stwarza każdorazowo określoną gwarancję poszanowania woli ogółu wyborców, wyrażonej przez nich w akcie głosowania podczas wyborów parlamentarnych.

Poza sprawowaniem najwyższej władzy w państwie w systemie demokracji pośredniej, izraelskie ustawy zasadnicze nie przewidują w zasadzie innych form uczestnictwa suwerena (narodu) w podejmowaniu decyzji o szczególnym znaczeniu dla państwa lub obywateli. Nie wyklucza to jednak ewentualności wykorzystywania instytucji demokracji bezpośredniej, gdyż Kneset może zawsze zadecydować, w ramach realizowanej przez sie-

21 Ustawa zasadnicza o Knesecie określa też podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach do Knesetu. Szczegółowy tryb przeprowadzania wyborów parlamentarnych unormowany został w ustawie o wyborach do Knesetu z 1969 r., która była potem wielokrotnie nowelizowana. Szerzej o wyborach parlamentarnych w Izraelu zob. m.in. A. Diskin, *Elections and Voters in Israel*, New York 1991.

bie funkcji ustawodawczej, o rozstrzygnięciu określonej sprawy w drodze referendum. Przekonują o tym przepisy ustawy uchwalonej przez Kneset 1 marca 2000 r., której zasadniczym celem było wprowadzenie daleko idących ograniczeń w zakresie podejmowania przez izraelski rząd decyzji o jakichkolwiek ustępstwach terytorialnych na rzecz innych państw.²² W ustawie tej przyjęta została zasada, że ustępstwa takie mogą mieć miejsce jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną jednocześnie dwa warunki: 1) na ustępstwa te wyrazi zgodę w drodze głosowania ponad połowa (czyli 61) ogólnej liczby posłów w Knesecie, 2) uzyskają one poparcie w referendum ogólnokrajowym przez minimum 62,5% uprawnionych do głosowania.

Strukturę naczelných organów państwowych Izraela ukształtowano w nawiązaniu do klasycznej konstrukcji zasady trójpodziału władzy. Zasada ta nie została sformułowana wprost w treści obowiązującego ustawodawstwa, jednak wynika wyraźnie z postanowień niektórych ustaw zasadniczych. W ramach tego podziału realizacja władzy ustawodawczej przypadła w udziale jednoizbowemu Knesetowi,²³ przy czym zakres tej władzy wyznaczają zarówno ustawy zasadnicze, jak też ustawodawstwo zwykłe. Struktura władzy wykonawczej jest w Izraelu dwuczłonowa, rozdzielona pomiędzy prezydenta oraz rząd. Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa zagwarantowała prezydentowi głównie klasyczne uprawnienia głowy państwa o charakterze reprezentacyjnym, zaś uchwalona w 2001 r. nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie stwierdza wyraźnie (art. 1), że rząd sprawuje w państwie faktyczną władzę wykonawczą. Władza sądownicza powierzona została natomiast tym niezawisłym sądom, które wylicza przepis art. 1 Ustawy zasadniczej o sądownictwie.²⁴

Wzajemne stosunki pomiędzy parlamentem a organami egzekutywy 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 dzisiaj występują w tym systemie charakterystyczne i oryginalne konstrukcje prawnoustrojowe, jak chociażby specyficzna i nieznaną w klasycznych systemach rządów forma odpowiedzialności politycznej prezydenta przed par-

22 Kneset uchwalili tę ustawę w wyniku gwałtownych protestów ludności przeciwko zaplanowanemu przez rząd Ehuda Baraka zwrotowi Syrii znacznej części Wzgórz Golan, włączonych w skład Izraela po zwycięstwie w „wojnie sześciodniowej” z czerwca 1967 r.

23 Jednoizbowa struktura izraelskiego parlamentu została przyjęta już w trakcie tworzenia podstaw ustrojowych Izraela. Wtedy też zadecydowano, że do Knesetu będzie wybieranych 120 posłów. Por. A. Zidon, *Kneset: the Parliament of Israel*, New York 1967, s. 27.

24 Przepis ten wyodrębnia sądy powszechne (rejonowe, okręgowe i Sąd Najwyższy) oraz sądy szczególne. Brak jest natomiast w tym akcie wzmianki o sądach religijnych, wśród których najbardziej rozbudowaną strukturę posiadają sądy rabinackie. Por. S. Shetreet, *Justice in Israel. A Study of the Israeli Judiciary*, Leyden 1994, s. 82 i n.

lamentem. Dla określenia pozycji ustrojowej oraz faktycznej roli naczelnych organów państwowych, w ramach przyjętej w Izraelu konstrukcji systemu parlamentarno-gabinetowego, decydujące znaczenie mają relacje pomiędzy parlamentem a głową państwa i rządem.

Relacje między parlamentem a głową państwa charakteryzuje w Izraelu bardzo wyraźna dominacja najwyższego organu przedstawicielskiego. Przede wszystkim Kneset dokonuje wyboru prezydenta na 7 lat, któremu nie przysługuje jest wybierany bezwzględną większością głosów ogólnej liczby członków Knesetu. Urzędujący prezydent ponosi odpowiedzialność przed parlamentem i tym samym może być przez parlament odwołany z zajmowanego urzędu przed upływem kadencji. Jako zasadniczą przyczynę usunięcia prezydenta wymienia się jego postępowanie „nie dające się pogodzić z powagą urzędu Prezydenta Państwa” (art. 20 ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa). Wniosek w sprawie złożenia prezydenta z zajmowanego urzędu składany jest przez co najmniej 20 posłów, zaś jego uwzględnienie wymaga poparcia w drodze głosowania większością 3/4 głosów ogólnej liczby członków Knesetu.²⁶

Z kolei uprawnienia głowy państwa wobec parlamentu są w Izraelu znacznie bardziej ograniczone niż w innych systemach rządów parlamentarno-gabinetowych. Do kompetencji prezydenta w tym zakresie należy zwłaszcza otwieranie pierwszego po wyborach posiedzenia Knesetu, wyrażanie zgody na rozwiązanie parlamentu przez premiera i podpisywanie ustaw, ale z wyłączeniem ustaw regulujących zakres kompetencji prezydenta. Prezydentowi nie przysługuje jednak prawo weta w stosunku do ustaw Knesetu, nie może on też podjąć decyzji o skróceniu kadencji parlamentu.

Bardziej zróżnicowane są w Izraelu wzajemne relacje między parlamentem a rządem. Przede wszystkim należy tu podkreślić, że Kneset posiada zagwarantowane w ustawach zasadniczych i w innych aktach ustawodawczych znaczne możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie egzekutywy, co uwidacznia się już w momencie tworzenia rządu. Skład rządu powoływany jest co prawda formalnie przez prezydenta, jednak z uwzględnieniem ukształtowanego w wyniku wyborów układu sił politycznych

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

26 W praktyce ustrojowej Izraela taki wniosek nie był jeszcze poddany pod głosowanie. W 2007 r. rozważano jednak w Knesecie możliwość usunięcia z urzędu prezydenta Mosze Kacawa, który został oskarżony o gwałty i inne przestępstwa seksualne oraz utrudnianie pracy organów wymiaru sprawiedliwości. Nie doszło jednak do tego, gdyż M. Kacaw zrzekł się urzędu prezydenta na dwa tygodnie przed upływem jego kadencji. Wypadałoby tu jeszcze nadmienić, że M. Kacaw został ostatecznie skazany na karę siedmiu lat pozbawienia wolności i zaczął ją odbywać w grudniu 2011 roku.

w parlamencie. Obowiązuje przy tym zasada, że co najmniej połowa ministrów musi być członkami Knesetu. Wyłoniony przez prezydenta rząd rozpoczyna realizację swoich konstytucyjnych funkcji dopiero po udzieleniu mu przez parlament wotum zaufania.²⁷

Kneset sprawuje w różnych formach parlamentarną kontrolę działalności egzekutywy. Może on 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 przedterminowych. 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 posłów środkiem kontroli parlamentarnej władzy wykonawczej są ponadto kierowane do premiera i członków rządu zapytania pisemne oraz pytania ustne. Debata plenarna nad zgłoszonymi zapytaniem poselskimi w ramach tzw. „godziny zapytań” umożliwia bieżącą kontrolę polityki rządu.²⁸

Rząd Izraela ponosi odpowiedzialność polityczną przed Knesetem, ale jednocześnie ma zagwarantowane określone uprawnienia wobec parlamentu. Przysługuje mu zwłaszcza prawo inicjatywy ustawodawczej, w ramach którego zgłasza on 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 deputowanych w Knesecie. Ponadto premierowi przyznane zostało prawo przedterminowego rozwiązania Knesetu, z którego może on jednak skorzystać wyłącznie w szczególnych okolicznościach i tylko za zgodą prezydenta.²⁹

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.³⁰ Z kolei pozycja

27 Por. S. Navot, *Constitutional Law...*, *op. cit.*, s. 128 i n.

28 W praktyce z tej możliwości korzystają głównie ugrupowania opozycji parlamentarnej w Knesecie.

29 W 2000 r. premier Ehud Barak nie zdecydował się ostatecznie na rozwiązanie Knesetu, mimo zaistnienia przesłanek prawnych podjęcia takiej decyzji przez szefa rządu. Podał się natomiast do dymisji, co pozwoliło uniknąć przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. W 2001 r. odbyły się wobec tego tylko odrębne wybory na urząd premiera, które przyniosły sukces Arielowi Szaronowi.

30 Na istotne wzmocnienie pozycji rządu wpływa niewątpliwie utrzymujący się konflikt izraelsko-arabski oraz związana z tym konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W takiej sytuacji rząd musi

ustrojowa prezydenta jest istotnie ograniczona, gdyż jego rola sprowadza się głównie do sprawowania typowych funkcji reprezentacyjnych. W latach 1996-2001 prezydent pozbawiony był nawet możliwości udziału w kształtowaniu składu egzekutywy, bowiem w tym okresie premier był powoływany bezpośrednio w drodze wyborów powszechnych. Nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie z 2001 r. przywróciła jednak prezydentowi prawo desygnowania kandydata na stanowisko szefa rządu. Przewiduje ona (art. 7), że Prezydent Państwa powierza misję tworzenia rządu określonemu kandydatowi dopiero po przeprowadzeniu niezbędnych konsultacji z liderami wszystkich funkcjonujących w Knesecie frakcji parlamentarnych. Nie sposób nie zauważyć, że Prezydentowi Izraela przewiduje się w tym zakresie podobną rolę, jaką przy tworzeniu rządu spełnia tradycyjnie prezydent Republiki Włoskiej.

W odniesieniu do wzajemnych stosunków między głową państwa a rządem poważne znaczenie posiada też fakt, że prawie wszystkie akty prawne prezydenta wymagają dla swej ważności kontrasygnaty ze strony premiera lub wskazanego przez rząd ministra. Z kolei tylko za zgodą prezydenta premier może podjąć decyzję o rozwiązaniu parlamentu przed upływem jego kadencji. Wspomnieć jeszcze należy o szczególnym rozwiązaniu przyjętym w art. 18 Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa, zgodnie z którym prezydent nie może opuścić terytorium Izraela bez zgody rządu.

Z funkcjonujących w Izraelu naczelnych organów państwowych na uwagę zasługują jeszcze dwa organy, które odgrywają istotną rolę w dziedzinie ochrony praworządności oraz podstawowych praw i wolności jednostki. Pierwszym z nich jest urząd Doradcy Prawnego Rządu, którego powoływanie przewidziane jest w art. 17 Ustawy zasadniczej o Rządzie. Urząd ten obsadzany jest przez rząd na wniosek Ministra Sprawiedliwości, jednak Doradca Prawny Rządu nie wchodzi w skład gabinetu i jest od niego niezależny. Pełni on przede wszystkim funkcje izraelskiego prokuratora generalnego i tym samym podlegają mu wszystkie organy prokuratury. Drugi organ to Kontroler Państwowy, którego status i kompetencje określone zostały w Ustawie zasadniczej o Kontrolerze Państwowym. Powoływany jest on przez Kneset do sprawowania kontroli nad organami administracji publicznej oraz gospodarką finansową państwa. Kontroler Państwowy realizuje jednocześnie zadania rzecznika praw obywatelskich. Występując w tym charakterze, rozpatruje on skargi obywateli na działalność określo-

być przygotowany, przy niewielkiej faktycznie roli prezydenta, do podejmowania w wielu kluczowych sprawach szybkich i skutecznych decyzji.

nych organów państwowych oraz osób pełniących wyliczone w przepisach ustaw zwykłych funkcje publiczne.