

Stanisław Bożyk

Uniwersytet w Białymstoku

sbozyk@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6227-1963>

Pozycja ustrojowa Knesetu w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela

The Political Position of the Kneset in the Constitutional System of Modern Israel

Abstract: The article deals with the political position and the role of the Kneset, the unicameral parliament of modern Israel. In the first instance, the author presents the constitutional status of the Kneset, whose legal basis for activity includes – in the absence of a classic written constitution – the *Basic Act on the Kneset* from 1958. Further reflections focus on the Kneset's place in the basic principles of the political system of the State of Israel and show the relationship between the Kneset and the executive. The author draws particular attention to the principles of conducting elections to the Kneset, the status of its members, and both its structure and operation. It also does not overlook the fundamental functions of the parliament, especially its legislative function. The concise analysis of the Kneset's political position made here, makes it convincingly clear that the Israeli parliament has many specific features and plays a decisive role in the system of Israel's organs of state.

Keywords: Israel, basic laws, Kneset, parliament

Słowa kluczowe: Izrael, ustawy zasadnicze, Kneset, parlament

1. Wprowadzenie

System konstytucyjny Izraela posiada szereg cech specyficznych, które w istotny sposób odróżniają go od większości współczesnych ustrojów państwowych¹. Jedną z nich jest bez wątpienia brak konstytucji pisanej, czyli jednego aktu konstytucyjnego o nadrzędnej mocy prawnej wobec ustaw zwykłych i innych aktów normatywnych. W konsekwencji podstawowe zasady oraz instytucje ustroju politycznego zostały

1 Zob. szerzej S. Bożyk, System konstytucyjny Izraela, Warszawa 2002, s. 27 i n.

uregulowane w aktach rangi ustawowej, wśród których szczególne znaczenie posiadają ustawy o charakterze ustrojowym, określane mianem ustaw zasadniczych².

Z opracowania jednego aktu rangi konstytucyjnej zrezygnowano w Izraelu już po upływie dwóch lat od proklamowania suwerenności tego państwa³. Nastąpiło to w wyniku przyjęcia przez Kneset w dniu 13 czerwca 1950 r. tzw. *uchwały Harariego*, wprowadzającej zasadę tworzenia przyszłej konstytucji etapami, poprzez uchwalanie kolejno poszczególnych jej rozdziałów⁴. Dla każdego takiego rozdziału przewidziano postać zupełnie odrębnej ustawy zasadniczej, stanowionej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych. W praktyce tempo prac legislacyjnych nad tymi aktami parlamentu było powolne, niemniej jednak przyniosły one widoczny efekt w postaci uchwalonych dotychczas kilkunastu ustaw zasadniczych, regulujących funkcjonowanie niemal wszystkich podstawowych instytucji ustroju politycznego Izraela. Pierwszą z nich była przyjęta w dniu 12 lutego 1958 r. *Ustawa Zasadnicza o Knesecie*, mająca decydujące znaczenie dla określenia modelu i roli władzy ustawodawczej. Wprowadziła ona takie zasady organizacji oraz funkcjonowania izraelskiego parlamentu, które bez istotniejszych zmian mają zastosowanie do dnia dzisiejszego.

2. Konstytucyjny status Knesetu

Przepisy *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* nie posiadają charakteru norm o szczególnej mocy prawnej, nadrzędnych nad ustawami zwykłymi parlamentu⁵. Dlatego też w pełni dopuszczalne są wszelkie zmiany jej postanowień w drodze ustaw zwykłych, które mogą też zawierać w swej treści przepisy prawne sprzeczne z przepisami zarówno tej, jak też innych ustaw zasadniczych. Ta ustawa zasadnicza różni się jednak od większości pozostałych ustaw zasadniczych tym, że niektóre jej postanowienia mogą być zmieniane wyłącznie poprzez zastosowanie szczególnego trybu do-

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

3 W początkowym okresie obowiązywały postanowienia tzw. *ustawy przejściowej*, która ukształtowała ustrój naczelnych organów państwowych Izraela zgodnie z założeniami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Na mocy tego aktu Zgromadzenie Konstytucyjne (mającego za zadanie przygotowanie konstytucji dla nowo utworzonego Państwa Izrael) przemianowano na Kneset i pod taką nazwą, nawiązującą do starożytnej nazwy *Kneset ha-Gdola*, której używano na określenie naczelnej rady religijnej (Wielkiego Zgromadzenia), istniejącej w dawnym państwie żydowskim od V do II w. p.n.e., funkcjonuje do dzisiaj najwyższy organ przedstawicielski Izraela. Ustawa ta poszerzyła zarazem zakres kompetencji Knesetu, powierzając mu realizację obu klasycznych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej; por. S. Bożyk, *System...*, *op. cit.*, s. 20 i n.

4 Nazwa tej uchwały pochodzi od nazwiska posła do Knesetu (Yizhara Harariego), który wystąpił z wnioskiem o jej uchwalenie. Szerzej o przyczynach podjęcia takiej decyzji przez izraelski parlament zob. m.in. R. Amit, *Les paradoxes constitutionnels: le cas de la constitution israélienne*, Paris 2007, s. 82 i n.

5 Por. S. Navot, *The Constitution of Israel. A Contextual Analysis*, Oxford 2014, s. 51 i n.

konywania zmian. Sprowadza się on generalnie do wymogu uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów podczas głosowania w Knesecie nad zmianami w treści m.in. art. 4 i 44 tej ustawy zasadniczej. Przepis art. 4, gdzie określono podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, może być zmieniony wyłącznie głosami bezwzględnej większości ogólnej liczby członków Knesetu. Z kolei dla zmiany art. 44, proklamującego zasadę nadrzędności aktów ustawodawczych nad wydawanymi przez rząd po ogłoszeniu stanu zagrożenia państwa rozporządzeniami nadzwyczajnymi⁶, przewidziano kwalifikowaną większość 2/3 głosów. Taka sama większość głosów poselskich wymagana jest w art. 9A *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* dla przyjęcia przez Kneset ustawy w sprawie przedłużenia swojej kadencji.

Warto jednak podkreślić, że licząca w sumie 46 artykułów *Ustawa Zasadnicza o Knesecie*⁷ nie zawiera bynajmniej kompleksowej regulacji wszystkich istotnych zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem izraelskiego parlamentu. W wielu wypadkach formułuje ona jedynie ogólne zasady o charakterze ustrojowym, przewidując wtedy bardziej szczegółowe unormowania w innych aktach ustawodawczych. Poza tym są też takie zagadnienia, jak chociażby procedura uchwalania ustaw, które zostały przez tę ustawę zasadniczą całkowicie pominięte. W treści tego aktu znalazła się przede wszystkim regulacja takich kwestii, jak: ogólne zasady organizacji i trybu przeprowadzania wyborów parlamentarnych, kadencja parlamentu, organizacja pierwszego po wyborach posiedzenia Knesetu, struktura wewnętrzna parlamentu, zasady zwoływania sesji oraz posiedzeń izby, status prawny deputowanych do parlamentu⁸.

Ustawa Zasadnicza o Knesecie nie jest jedynym aktem prawnoustrojowym, tworzącym podstawy prawne funkcjonowania izraelskiego parlamentu⁹. Wiele znaczących dla pozycji ustrojowej i zakresu kompetencji Knesetu unormowań prawnych znajduje się też w innych ustawach zasadniczych. Mam tu na myśli głównie *Ustawę Zasadniczą o Rządzie*, gdzie określono m.in. zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. W *Ustawie Zasadniczej o Prezydencie Państwa* uregulowana została procedura powoływania prezydenta przez parlament oraz formy jego odpowiedzialności przed Knesetem. Z kolei przepisy *Ustawy Zasadniczej o Kon-*

6 Zasadniczym celem tych rozporządzeń rządowych, wydawanych w stanie zagrożenia, jest zapewnienie obrony państwa, bezpieczeństwa publicznego oraz zaopatrzenia i funkcjonowania podstawowych służb publicznych. Te akty władzy wykonawczej mogą zmieniać treść ustaw oraz czasowo zawieszać ich stosowanie. Rozporządzenia nadzwyczajne tracą definitywnie moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od ich wydania, chyba że okres ich obowiązywania zostanie przedłużony lub skrócony w drodze ustawy uchwalonej przez Kneset.

7 Polskie tłumaczenie *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* z 1958 r. znajduje się w opracowaniu Konstytucja Izraela, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001, s. 43-55.

8 *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* była do tej pory nowelizowana kilkakrotnie, ale podstawowe rozwiązania, które ustanowiono w jej treści w 1958 r., pozostają niezienne już od ponad sześćdziesięciu lat.

9 Por. G. Sapir, *The Israeli Constitution: from Evolution to Revolution*, New York 2018, s. 39 i n.

trolerze Państwowym odnoszą się do roli parlamentu w kwestii obsady personalnej tego najwyższego organu kontroli państwowej. Poza tym do ustaw zasadniczych regulujących wybraną problematykę parlamentarną należy również *Ustawa Zasadnicza o Gospodarce Finansowej Państwa*, określająca kompetencje Knesetu w zakresie uchwalania oraz kontroli wykonania ustawy budżetowej¹⁰.

Normy z zakresu prawa parlamentarnego znajdują się też w treści wielu ustaw zwykłych. W pierwszej kolejności należy tu wymienić trzy ustawy regulujące procedurę wyborów do Knesetu¹¹ oraz ustawę o immunitecie, prawach i obowiązkach posłów do Knesetu z 1951 r. Nie mniej istotne znaczenie posiadają także unormowania zawarte w treści regulaminu parlamentarnego. Przepisy obowiązującego dziś regulaminu Knesetu, przyjętego w formie uchwały jeszcze w 1949 r., były w następnych latach systematycznie poszerzane, tak że obecnie jest to bardzo obszerny akt normatywny, określający praktycznie wszystkie kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem parlamentu. Liczy on ponad 150 rozbudowanych artykułów i jest uzupełniany osobnymi uchwałami Knesetu (nie włączanymi do zasadniczego tekstu regulaminu parlamentarnego), regulującymi precyzyjnie przede wszystkim niektóre zagadnienia proceduralne.

Do odrębnej kategorii źródeł prawa parlamentarnego zalicza się w Izraelu zwyczaj i konwenanse konstytucyjne. Pojawienie się tych niepisanych zasad praktyki ustrojowej, wykorzystywanych współcześnie w praktyce parlamentarnej Knesetu, jest wynikiem tego, że znaczna część instytucji izraelskiego prawa parlamentarnego nawiązuje do zasad organizacji i działania parlamentu Zjednoczonego Królestwa¹². Wywodzą się one z okresu mandatu brytyjskiego w Palestynie, albowiem już wtedy zaczęły kształtować się zasady i podstawy systemu prawnego dzisiejszego Izraela.

3. Kneset w świetle podstawowych zasad ustroju politycznego

Znaczącą cechą obowiązujących w Izraelu regulacji prawnoustrojowych jest to, że nie formułują one *expressis verbis*, tak jak ma to miejsce w większości współczesnych systemów konstytucyjnych, podstawowych zasad ustroju politycznego państwa¹³. Tę generalną uwagę odnieść można nawet do tak fundamentalnych kwestii

10 Por. m.in. S. Bożyk, *Ustawy zasadnicze Knesetu jako podstawa demokratycznego ustroju Państwa Izrael*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*. Białystok, 2014, s. 257 i n.

11 Zaliczają się do nich trzy akty ustawodawcze: ustawa wyborcza do Knesetu, ustawa o zasadach stwierdzania ważności wyborów parlamentarnych oraz ustawa o zasadach finansowania wyborów do Knesetu i władz lokalnych. Ustawy te zostały przyjęte w 1969 r. i były później wiele razy nowelizowane.

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

13 Zob. szerzej G. Sapir, D. Barak-Erez and A. Barak (red.), *Israeli Constitutional Law in Making*, Oxford 2013, s. 62 i n.

ustrojowych, jak określenie suwerena i wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy państwowej. Stąd też określenie konstytucyjnej pozycji parlamentu jest możliwe jedynie w drodze analizy szczegółowych postanowień *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* oraz pozostałych ustaw zasadniczych Państwa Izrael¹⁴. Na uwagę zasługują zwłaszcza te przepisy aktów konstytucyjnych, które wyznaczają pozycję ustrojową, strukturę oraz zakres kompetencji naczelnych organów państwowych.

Zapoznanie się z treścią ustaw zasadniczych pozwala na stwierdzenie, że u podstaw organizacji władz publicznych Izraela legła idea suwerenności narodu. Przekonuje o tym już izraelska *Deklaracja Niepodległości*, która wyraża zasadę suwerenności narodu w postaci zapisu stwierdzającego: „My, członkowie Rady Narodowej, przedstawiciele społeczności żydowskiej [...], niniejszym proklamujemy utworzenie państwa żydowskiego [...]”¹⁵. Wspomina się tu 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 narodowość oraz wyznawaną religię. Można tym samym przyjąć, że suwerenem jest faktycznie cały naród zamieszkujący terytorium Izraela, czyli włącznie z obywatelami narodowości arabskiej. Sformułowania zawarte w treści *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* nie pozostawiają przy tym najmniejszej wątpliwości, że przedstawicielstwem narodu jest powoływany w wyborach powszechnych jednoizbowy parlament. Na podstawie tego aktu ustrojowego zagwarantowano bowiem ogółowi obywateli zarówno rozstrzygające prawo decydowania o składzie parlamentu, jak też prawo swobodnego ubiegania się o mandaty deputowanych w najwyższym organie przedstawicielskim Izraela.

Najwyższa władza w Izraelu sprawowana jest przez naród przede wszystkim w ramach instytucjonalnych demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem powoływanych w drodze wyborów powszechnych posłów do Knesetu. Przesądzając faktycznie o składzie politycznym parlamentu, uczestniczący w wyborach obywatele wywierają jednocześnie pośredni wpływ na skład ekipy rządowej oraz kierunki realizowanej przez większość rządową polityki wewnętrznej i zagranicznej. Ustawy zasadnicze Izraela nie przewidują natomiast innych, poza systemem demokracji pośredniej, form uczestnictwa suwerena w podejmowaniu decyzji o szczególnym znaczeniu dla państwa. Nie wyklucza to jednak ewentualności wykorzystywania instytucji demokracji bezpośredniej, gdyż Kneset może decydować, w ramach realizowanej przez siebie funkcji ustawodawczej, o rozstrzygnięciu określonych spraw w drodze ogólnokrajowego referendum. Przekonują o tym przepisy ustawy uchwalonej przez Kneset w dniu 1 marca 2000 r., wprowadzającej daleko idące ogranicze-

14 Por. S. Bożyk, *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002, s. 17.

15 Izraelska *Deklaracja Niepodległości* została przyjęta na historycznym posiedzeniu Rady Narodowej (będącej *de facto* tymczasowym parlamentem rodzącego się państwa żydowskiego), obradującym w Tel Awiwie 14 maja 1948 r., czyli w dniu poprzedzającym formalne wygaśnięcie mandatu brytyjskiego w Palestynie.

nia w zakresie podejmowania przez rząd Izraela decyzji o jakichkolwiek ustępstwach terytorialnych¹⁶. Ta ustawa przyjęła bowiem generalną zasadę, że ustępstwa takie wymagają nie tylko zgody ponad połowy ogólnej liczby posłów w Knesecie, ale też poparcia w referendum przez 62,5% uprawnionych do głosowania.

Struktura naczelných organów państwowych Izraela ukształtowana została w nawiązaniu do klasycznej zasady podziału władz¹⁷. Zasada ta nie została sformułowana bezpośrednio w obowiązującym ustawodawstwie, jednak wynika ona jednoznacznie z tych postanowień poszczególnych ustaw zasadniczych, które określają zakres kompetencji władz najwyższych oraz wzajemne relacje między nimi. W ramach tego podziału Knesetowi przypadła w udziale realizacja władzy ustawodawczej, której zakres wyznaczają zarówno ustawy zasadnicze, jak też ustawodawstwo zwykłe¹⁸. Struktura władzy wykonawczej jest dwuczłonowa, rozdzielona między prezydenta oraz rząd. *Ustawa Zasadnicza o Prezydencie Państwa* zagwarantowała prezydentowi głównie klasyczne funkcje głowy państwa o charakterze reprezentacyjnym, zaś uchwalona w 2001 r. nowa *Ustawa Zasadnicza o Rządzie* stwierdza wyraźnie (art. 1), że rząd sprawuje w państwie władzę wykonawczą. Władza sędziowska powierzona została natomiast niezawisłym sądom, które wylicza art. 1 *Ustawy Zasadniczej o Sądownictwie*¹⁹.

4. Kneset w systemie władz naczelných Państwa Izrael

Wzajemne relacje pomiędzy Knesetem a pozostałymi naczelnymi organami państwa oparte zostały w Izraelu na zasadach systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, zasadach, które w odniesieniu do niektórych rozwiązań prawnych wzorowane były w znaczącym zakresie na modelu ustrojowym brytyjskiego systemu rządów parlamentarnych²⁰. Specyficzny jest tu przede wszystkim układ zależności między najwyższym organem przedstawicielskim a głową państwa. Wyłaniany przez naród w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich Kneset powołuje prezydenta, pełniącego w rzeczywistości ograniczoną rolę w systemie politycznym Izraela. Prezydentowi nie przysługuje nawet prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez

16 Na uchwalenie tej ustawy decydujący wpływ miały masowe protesty ludności przeciwko zaplanowanemu przez rząd Ehuda Baraka zwrotowi Syrii znacznej części Wzgórz Golan, zaanektowanych przez Izrael w wyniku „wojny sześciodniowej” z 1967 roku; por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, Izrael, Warszawa 2001, s. 388.

17 Por. S. Bożyk, Podział władz w systemie konstytucyjnym Izraela, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 203 i n.

18 Por. M. Bankowicz, System polityczny Izraela: parlamentaryzm, proporcjonalność, wielopartyjność, (w:) *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 50 i n.

19 Zob. też S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 83 i n.

20 Por. G. S. Mahler, *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996, s. 19 i n.

parlament, nie może on też rozwiązać Knesetu przed upływem jego kadencji²¹. Parlament zaś posiada uprawnienie do odwołania prezydenta z zajmowanego stanowiska, gdyż w ramach tego systemu głowa państwa ponosi faktycznie dość oryginalną formę odpowiedzialności politycznej przed parlamentem.

Stosunki między parlamentem a głową państwa cechuje wyraźna dominacja organu przedstawicielskiego. Przede wszystkim Kneset dokonuje wyboru prezydenta na 7 lat, bez prawa ponownego ubiegania się o ten urząd²². Prawo wysuwania kandydatów posiadają grupy co najmniej 10 deputowanych. Prezydent wybierany jest bezwzględną większością głosów ogólnej liczby członków Knesetu. Urzędujący prezydent ponosi odpowiedzialność przed parlamentem i tym samym może być przez parlament odwołany z 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*). Wniosek w sprawie złożenia prezydenta z urzędu może być złożony przez minimum 20 deputowanych, zaś jego uwzględnienie wymaga poparcia w drodze głosowania większością 3/4 głosów ogólnej liczby członków Knesetu²³.

Sfera uprawnień głowy państwa wobec parlamentu jest w Izraelu bardziej ograniczona, aniżeli ma to miejsce w innych systemach rządów parlamentarno-gabinetowych. Prezydent otwiera 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 on też podjąć decyzji o skróceniu kadencji parlamentu.

Izraelskie ustawy zasadnicze dają z kolei Knesetowi możliwość znacznego wpływu na funkcjonowanie rządu, i to już od momentu jego tworzenia²⁴. Skład rządu powoływany jest formalnie przez prezydenta, jednak z uwzględnieniem ukształtowanego w wyniku wyborów układu sił politycznych w parlamencie, przy czym obowiązuje tu zasada, że co najmniej połowa powoływanych ministrów musi być członkami

21 Por. G. Sapir, D. Barak-Erez and A. Barak (red.), *Israeli...*, *op. cit.*, s. 406 i n.

22 Do 2000 r. prezydent był wybierany na 5 lat. Ten sam polityk mógł być prezydentem przez dwie kadencje.

23 Warto zwrócić uwagę, że w 2000 r. rozważano w Knesecie możliwość uruchomienia procedury złożenia z urzędu prezydenta Eзера Weizmana, wobec którego wysunięto 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. Ostatecznie M. Kacaw został skazany przez sąd na karę siedmiu lat efektywnego pozbawienia wolności, jej odbywanie rozpoczął w grudniu 2011 roku.

24 Por. m.in. S. Bożyk, Izrael, (w:) S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 270 i n.

Knesetu. Wyłoniony przez prezydenta rząd rozpoczyna realizację swoich funkcji dopiero po udzieleniu mu przez parlament wotum zaufania²⁵.

Kneset sprawuje w różnych formach parlamentarną kontrolę egzekutywy. Może on przede wszystkim uchwalić rządowi wotum nieufności większością ponad połowy ogólnej liczby deputowanych, co jest wówczas 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 rządu²⁶. W realizacji funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu uczestniczą również komisje Knesetu, które mogą m.in. uchylać zalecenia pod adresem rządu i ministrów. Knesetowi przysługuje też prawo tworzenia komisji śledczych. Ważnym środkiem kontroli parlamentarnej są ponadto kierowane do premiera i członków rządu zapytania pisemne oraz pytania ustne. Debata plenarna nad zgłoszonymi zapytaniem w ramach „godziny zapytań” umożliwia bieżącą kontrolę polityki rządu, co posiada szczególne znaczenie dla ugrupowań opozycji parlamentarnej w Knesecie.

W systemie konstytucyjnym Izraela rząd ponosi typową odpowiedzialność polityczną przed Knesetem, ale zarazem posiada określone uprawnienia w stosunku do parlamentu²⁷. Przysługuje mu zwłaszcza prawo inicjatywy ustawodawczej, w ramach którego zgłasza on liczne projekty rządowe, 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. Dodać też należy, że premierowi przysługuje ponadto prawo przedterminowego rozwiązania Knesetu, z którego może on jednak skorzystać jedynie w szczególnych okolicznościach i za zgodą prezydenta²⁸.

Od 1949 r. w praktyce ustrojowej Izraela układ stosunków między parlamentem a rządem kształtowany był zgodnie z regułą przewidującą, że obowiązkiem Knesetu jest przede wszystkim „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej²⁹. Powołanie rządu miało należeć formal-

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

26 Jest to tradycyjne uprawnienie opozycji parlamentarnej, wykorzystywane zawsze przez ugrupowania mniejszości do realizacji swoich zasadniczych celów, do których należy przecież kontrola poczynań większości rządowej.

27 Por. S. Bożyk, *Izrael...*, *op. cit.*, s. 267.

28 Przykładowo, w 2000 r. premier Ehud Barak nie zdecydował się na przedterminowe rozwiązanie Knesetu, co gwarantował mu przepis art. 22 *Ustawy Zasadniczej o Rządzie*. Podjął on natomiast decyzję o rezygnacji z funkcji szefa rządu, co pozwoliło uniknąć przedterminowych wyborów parlamentarnych. Nowego premiera Izraela wybrano wtedy w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, praktykowanych w Izraelu w latach 1996-2001.

29 Por. E. Likhovski, *Israel's Parliament*, Oxford 1971, s. 125 i n.

nie do kompetencji prezydenta, ale musiał on brać pod uwagę układ sił politycznych w Knesecie, jaki ukształtował się tam po wyborach parlamentarnych. Każdorazowo nowo powołany rząd był zmuszony ubiegać się o uchwalenie mu przez Kneset wotum zaufania. Rząd miał następnie ponosić odpowiedzialność polityczną 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 zasady powoływania premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich³⁰. Powszechne wybory na urząd premiera przeprowadzono w Izraelu jedynie trzykrotnie³¹. Po ostatnich wyborach, które odbyły się 6 lutego 2001 r., rząd A. 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 przed 1992 r.³² Nie zmieniły się natomiast przyjęte w 1992 r. wzajemne relacje między parlamentem a egzekutywą. Kneset zajmuje nadal dominującą pozycję w strukturze naczelnych organów Państwa Izrael, będąc przy tym jedynym wśród nich organem legitymizowanym przez naród w drodze głosowania powszechnego. Posiada on zarazem charakter reprezentacji politycznej, bowiem w jego składzie reprezentowane są zawsze te partie polityczne, które w danym okresie mają najszerze poparcie ze strony elektoratu. Do kompetencji Knesetu należy przede wszystkim realizacja funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Sprawuje on jednocześnie funkcję ustrojodawczą, która polega obecnie w głównej mierze na uchwalaniu ustaw zasadniczych, ale w jej ramach mieści się również nadal kompetencja do uchwalenia pełnej konstytucji³³. Do zakresu działania parlamentu należy także wykonywanie określonych uprawnień kreacyjnych oraz podejmowanie decyzji w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia państwa. Knesetowi przysługuje przy tym bardzo szeroki zakres autonomii, gdyż może w pełni samodzielnie decydować zarówno o swojej organizacji wewnętrznej, jak też o trybie funkcjonowania i stosowanych zasadach proceduralnych.

30 Znowelizowana w tym celu w 1992 r. *Ustawa Zasadnicza o Rządzie* wywarła też określony wpływ na zmianę pozycji ustrojowej izraelskiego parlamentu. Przede wszystkim wprowadzono zasadę, że uchwalenie przez Kneset wotum nieufności dla rządu powoduje jednoczesne rozwiązanie parlamentu i konieczność zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. Istotne znaczenie miało również przyznanie premierowi prawa rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Przyjęto tu jednak pewne ograniczenie, bo premier mógł wykorzystać to uprawnienie jedynie w szczególnych okolicznościach (wówczas, gdy większość posłów w Knesecie znalazłaby się w opozycji wobec rządu) i wyłącznie za zgodą prezydenta.

31 W 1996 r. w ten sposób na urząd premiera został wybrany Beniamin Netaniahu, w 1999 r. – Ehud Barak, zaś w 2001 r. – Ariel Szaron.

32 Zob. szerzej S. Bożyk, *Bezpośrednie wybory premiera w systemie konstytucyjnym Izraela (1992-2001)*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20A, s. 55 i n.

33 Por. S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 109 i n.

5. Podstawowe zasady wyłaniania składu Knesetu

Kneset jest obecnie, po odejściu w 2001 r. od zasady obsadzania w wyborach urzędu premiera, jedynym naczelnym organem państwowym Izraela, wyłanianym bezpośrednio przez ogół obywateli. Wybory parlamentarne do Knesetu przeprowadzane są, podobnie jak w innych systemach rządów, w oparciu o klasyczne zasady prawa wyborczego: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania³⁴.

Czynne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu przysługuje wszystkim obywatelom Izraela po ukończeniu 18 roku życia, pod warunkiem, że nie zostali oni pozbawieni tego prawa decyzją sądu. Prawo ubiegania się o mandat deputowanego posiada zaś każdy obywatel, który ukończył 21 lat najpóźniej „w dniu rejestracji listy kandydatów zawierającej jego nazwisko” (art. 6 *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*). Biernego prawa wyborczego nie posiadają jednak osoby pozbawione tego prawa przez sąd oraz osoby skazane za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu państwa na karę co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności. Przewidywana jest tu także zasada „ograniczenia” biernego prawa wyborczego, obejmująca wyłącznie posłów do Knesetu, którzy w trakcie kadencji wystąpili z własnej frakcji parlamentarnej. W takim wypadku nie mogą oni kandydować w nadchodzących wyborach z list wyborczych partii mających frakcje parlamentarne w Knesecie upływającej kadencji³⁵.

Ustawa Zasadnicza o Knesecie określa wyraźnie, kto nie może kandydować w wyborach do parlamentu. Do kategorii „niewybieralnych” zaliczone zostały osoby, które nie powinny angażować się w walkę polityczną ze względu na pełnione funkcje lub też zajmowane stanowiska. Do Knesetu nie mogą więc kandydować: Prezydent Państwa, dwaj naczelnicy rabinów, sędziowie, sędziowie trybunałów religijnych, Kontroler Państwowy, Szef Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Izraela, rabinowie oraz duchowni innych wyznań w okresie piastowania płatnego stanowiska, wyżsi urzędnicy państwowi oraz oficerowie Sił Zbrojnych Izraela, policjanci i strażnicy więzienni. Z grona osób pełniących najwyższe funkcje w aparacie państwowym ograniczenie to nie obejmuje jedynie premiera i ministrów, wobec czego mogą oni bez przeszkód ubiegać się o mandaty deputowanych w parlamencie.

Głosowanie w wyborach do Knesetu odbywa się w terminach określonych przez przepisy obowiązujących ustaw zasadniczych³⁶, stąd też instytucja zarządzenia wyborów stosowana jest wyjątkowo. Tylko w przypadku uchwalenia przez Kneset ustawy o samorozwiązaniu się izby przed upływem kadencji sam parlament decyduje o ter-

34 Szerzej o wyborach do Knesetu zob. m.in. A. Diskin, *Elections and Voters in Israel*, New York 1991 oraz G. Rahat, R. Y. Hazan, *Israel: The Politics of an Extreme Electoral System*, (w:) M. Gallagher and P. Mitchell (red.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, s. 334 i n.

35 Pozostaje im wówczas możliwość ubiegania się o mandaty deputowanych w Knesecie tylko z list kandydatów całkowicie nowych ugrupowań politycznych.

36 Zob. S. Bożyk, *System... , op. cit.*, s. 38.

minie najbliższych wyborów, 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 każdorazowo dniem wolnym od pracy³⁷.

Przepisy izraelskiego prawa wyborczego rozstrzygają, że skład Knesetu jest wybierany w wyborach ogólnokrajowych. Oznacza to, że w wyborach parlamentarnych obszar całego kraju stanowi jeden okręg wyborczy. Tym samym wszystkich 120 deputowanych wybiera się wyłącznie z ogólnokrajowych list kandydatów. Brak podziału kraju na okręgi wyborcze to niewątpliwie jedna z najbardziej charakterystycznych cech izraelskiego systemu wyborczego.

Do zgłaszania list kandydatów uprawnione są wyłącznie partie polityczne, z tym że każda partia zgłasza jedną listę wyborczą w skali całego kraju³⁸. W systemie politycznym Izraela wprowadzono jednak pewne ograniczenia w zakresie zgłaszania list kandydatów. Miały one 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 w tej materii generalną 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.

Podczas głosowania każdy wyborca oddaje swój głos na jedną z list kandydatów, nie ma jednak możliwości wyboru określonego kandydata z danej listy. Liczba głosów oddanych na poszczególne listy stanowi podstawę podziału mandatów, przy czym w podziale tym mogą uczestniczyć jedynie te listy kandydatów, które w skali całego kraju zebrały co najmniej 1,5% ważnie oddanych głosów. Tak niska klauzula zaporowa oraz stosowanie proporcjonalnego systemu podziału mandatów metodą Sainte-Lague sprzyja małym partiom politycznym, bo umożliwia im przynajmniej minimalną reprezentację w parlamencie³⁹.

6. Status prawny deputowanych do Knesetu

Status prawny deputowanych do Knesetu ukształtowany został zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego, zakładającą, że deputowani są przedstawicielami całego narodu i tym samym nie mogą być związani żadnymi instrukcjami i zaleceniami ze

37 Wybory parlamentarne w Izraelu przeprowadzane są każdorazowo we wtorki.

38 Partie posiadające reprezentację w Knesecie mijającej kadencji rejestrują swoje listy kandydatów bez żadnych dodatkowych warunków. Listy kandydatów pozostałych partii muszą być poparte podpisami 2500 wyborców.

39 W praktyce procentowa reprezentacja określonej partii w Knesecie odpowiada skali poparcia udzielonego przez wyborców dla listy kandydatów tej partii.

strony określonej grupy wyborców. Taki charakter mandatu przedstawicielskiego ma w przypadku Izraela jeszcze dodatkowe uzasadnienie, bowiem wszyscy zasiadający w Knesecie posłowie są wybierani z ogólnokrajowych list kandydatów. Przyjęcie konstrukcji mandatu wolnego nie oznacza jednak w praktyce całkowitej niezależności deputowanych, gdyż faktycznie są oni zawsze w mniejszym lub większym stopniu uzależnieni od własnych partii politycznych. Poza tym, w miarę możliwości, posłowie starają się także utrzymywać kontakty z wyborcami⁴⁰.

Regulacje przyjęte w prawie parlamentarnym gwarantują posłom do izraelskiego Knesetu immunitet nieodpowiedzialności (immunitet materialny). Tym samym nie mogą być oni pociągnięci do odpowiedzialności za treść wypowiedzi na forum parlamentu, jak też za inne działania mieszczące się w ramach wykonywania mandatu poselskiego. Deputowani korzystają też z immunitetu nietykalności (immunitetu formalnego), co oznacza, że wszczęcie przeciwko nim postępowania karnego może mieć miejsce tylko za zgodą Knesetu, wyrażoną w głosowaniu bezwzględną większością głosów ogólnej liczby deputowanych. W Izraelu obowiązuje przy tym zasada, że w przypadku skazania deputowanego prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione z niskich pobudek, jego mandat wygasa automatycznie w momencie uprawomocnienia się wyroku. Z kolei na okres odbywania kary pozbawienia wolności, gdy przestępstwo nie zostało popełnione z niskich pobudek, członek Knesetu zostaje zawieszony w sprawowaniu mandatu poselskiego, zaś jego mandat czasowo obejmuje kandydat z tej samej listy, który był umieszczony na liście na kolejnym miejscu po ostatnim z wybranych podczas ostatniego głosowania kandydatów.

Do najistotniejszych przywilejów parlamentarnych, jakie przysługują deputowanym do Knesetu, należy 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 powołania frakcji parlamentarnej wystarczy nawet posiadanie 2-3 mandatów poselskich. Efektem tego jest znaczna liczba działających frakcji w każdej kadencji parlamentu. Faktyczne znaczenie poszczególnych frakcji partyjnych, 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 rządu⁴¹.

40 Ta forma aktywności poselskiej jest dla nich o tyle istotna, że sprzyja z reguły utrwaleniu wśród elektoratu pozytywnego wizerunku deputowanych i w konsekwencji może ułatwić im ponowny wybór do Knesetu.

41 System partyjny Izraela charakteryzuje się znacznym rozbiem politycznym, na co decydujący wpływ mają niezwykle ostre podziały kulturowe, narodowościowe i religijne w izraelskim społeczeństwie. W konsekwencji w każdej kadencji Knesetu tworzona jest duża liczba frakcji parla-

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

W praktyce każdej frakcji parlamentarnej w Knesecie przewodniczy lider partii tworzącej daną frakcję. Jedynym wyjątkiem jest urzędujący premier, który nie jest w stanie kierować frakcją ze względu na liczne obowiązki szefa rządu. Rola frakcji partyjnych jest znacząca, gdyż mają one zagwarantowane regulaminowo prawo udziału w debatach plenarnych oraz proporcjonalną reprezentację w składach poszczególnych komisji parlamentu.

7. Struktura i organizacja wewnętrzna parlamentu

Problem struktury izraelskiego parlamentu został rozstrzygnięty już w trakcie prac nad projektami aktów ustawodawczych, które miały określić kształt ustroju politycznego nowo utworzonego państwa. Zdecydowana większość ówczesnych izraelskich polityków, włącznie z Dawidem Ben Gurionem, optowała wyraźnie za stworzeniem parlamentu jednoizbowego⁴². W konsekwencji powołany w 1949 r. jednoizbowy Kneset stał się do dziś trwałym rozwiązaniem izraelskiego konstytucjonalizmu⁴³.

Składający się zaledwie ze 120 deputowanych jednoizbowy Kneset nie posiada, tak jak większość współczesnych parlamentów, szczególnie rozbudowanej struktury organizacyjnej. Wewnętrznymi organami izraelskiego parlamentu są jedynie: przewodniczący izby, jego zastępcy oraz komisje parlamentarne.

Przewodniczący Knesetu wybierany jest spośród deputowanych podczas pierwszego po wyborach posiedzenia parlamentu. Regulamin izby wymaga, aby wybór

mentarnych. Po ostatnich wyborach z 2015 r. powstało ich aż 12. Najwięcej posłów (30) skupia frakcja rządzącej partii *Likud* (Zjednoczenie).

42 Por. N. Yanai, *Politics and Constitution – Making in Israel: Ben Gurion position in the Constitutional Debate Following the Foundation of the State*, (w:) D.J. Elazar (red.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jerusalem 1990, s. 101 i n.

43 Podczas tworzenia podstaw ustrojowych Izraela spierano się także w kwestii składu liczbowego izraelskiego parlamentu. Ostatecznie została podjęta decyzja, że do parlamentu Izraela będzie wybieranych 120 posłów. W tej kwestii odwoływano się też do tradycji historycznych, podkreślając, że właśnie w składzie 120 osób zbierała się naczelna rada religijna (Wielkie Zgromadzenie), ustanowiona przez Ezdrasza w okresie powrotu Żydów z niewoli babilońskiej i funkcjonująca do II w. p.n.e.; por. A. Zidon, *Knesset: the Parliament of Israel*, New York 1967, s. 27.

był dokonywany bezwzględną większością głosów ogólnej liczby posłów⁴⁴. Do podstawowych obowiązków przewodniczącego należy zwoływanie posiedzeń Knesetu, kierowanie jego obradami oraz podejmowanie różnych decyzji w sprawach organizacyjnych i porządkowych. Na pierwszym posiedzeniu parlamentu w nowej kadencji powołuje się również zastępców przewodniczącego Knesetu. Liczba wybieranych zastępców nie jest stała i zależy zawsze od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie⁴⁵. Nie posiadają oni w zasadzie własnych kompetencji, stąd też ograniczają swoją działalność do zastępowania przewodniczącego izby.

Pomocniczymi organami izraelskiego parlamentu są jego komisje. *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* przewiduje tworzenie trzech kategorii komisji parlamentarnych. Zgodnie z art. 21 Kneset powołuje ze swego składu komisje stałe oraz „komisje do rozpatrzenia określonych spraw”, czyli faktycznie komisje nadzwyczajne. Z treści art. 22 wynika zaś konstytucyjna podstawa powoływania parlamentarnych komisji śledczych. W Knesecie, w porównaniu z parlamentami innych państw, nie nastąpił jednak znaczący rozwój systemu komisji parlamentarnych⁴⁶. Przesądził o tym niewielki skład liczbowy izraelskiego parlamentu, który umożliwia rozstrzyganie różnorodnych spraw i rozpatrywanie projektów ustawodawczych bez nadmiernego zaangażowania komisji bezpośrednio na posiedzeniach plenarnych.

Spośród komisji stałych szczególne znaczenie posiada Komisja Knesetu. Należy do niej przede wszystkim podejmowanie decyzji w wielu istotnych sprawach, związanych z funkcjonowaniem Knesetu oraz jego organów. W tym zakresie komisja ta m.in. dokonuje wykładni regulaminu parlamentarnego, przedstawia wnioski w sprawie składu osobowego innych komisji Knesetu oraz koordynuje ich prace, rozstrzyga wszelkie sprawy dotyczące dyscypliny deputowanych, podejmuje decyzję o zawieszeniu immunitetu poselskiego oraz może wystąpić do Knesetu z wnioskiem o uchylenie tego immunitetu. Komisja Knesetu posiada też określone uprawnienia wobec innych naczelnych organów państwowych, m.in. wyłącznie na wniosek tej komisji Kneset może złożyć z urzędu Prezydenta Państwa przed upływem jego kadencji.

8. Kadencja i tryb funkcjonowania Knesetu

Problem kadencji izraelskiego parlamentu został rozstrzygnięty w przepisie art. 8 *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*, przewidującym, że kadencja Knesetu trwa 4 lata

44 Tradycyjnie na tę funkcję wybiera się polityka reprezentującego najliczniejszą w Knesecie frakcję partyjną.

45 Z reguły wybiera się od 3 do 5 zastępców przewodniczącego, przy czym funkcje te są rozdzielane pomiędzy główne partie polityczne.

46 Dotychczas we wszystkich kadencjach parlamentu Izraela powoływanych było co najmniej 8 komisji stałych. Po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2015 r. funkcjonuje w Knesecie 12 takich komisji.

i jest liczona od dnia przeprowadzenia wyborów. Upływ kadencji parlamentu następuje zaś, zgodnie z art. 37 tej ustawy zasadniczej, dopiero w dniu poprzedzającym zebranie się na pierwsze posiedzenie Knesetu kolejnej kadencji, co ma 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.

Kadencja Knesetu może być skrócona przede wszystkim w drodze suwerennej decyzji samej izby. Knesetowi przysługuje prawo rozwiązania się przed upływem kadencji wyłącznie w drodze ustawy uchwalonej w tym celu bezwzględną większością głosów wszystkich członków Knesetu⁴⁷. Decyzja o skróceniu kadencji parlamentu może być podjęta także przez premiera, ale jedynie wtedy, gdy większość deputowanych znajdzie się w opozycji wobec rządu i tym samym uniemożliwi mu skuteczną realizację władzy wykonawczej⁴⁸. Przepisy *Ustawy Zasadniczej o Rządzie* przewidują 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. Określa to art. 20 tego aktu, stwierdzając, że nieuchwalenie w terminie ustawy budżetowej jest „równoznaczne z decyzją Knesetu o rozwiązaniu się przed upływem kadencji”. Rozwiązanie się parlamentu na tej samej zasadzie następuje także po uchwaleniu przez Kneset wotum nieufności dla rządu⁴⁹.

W ramach kadencji Kneset pracuje na sesjach zwyczajnych, które odbywają się zawsze dwa razy w roku, przy czym łączny czas trwania obu sesji nie może być krótszy niż osiem miesięcy. Parlament zbiera się na sesje z mocy prawa, stąd też w Izraelu nie są podejmowane odrębne akty w sprawie zwoływania sesji⁵⁰. Kneset może zbierać się także na sesje (posiedzenia) nadzwyczajne. Wniosek o zwołanie izby w okresie przerwy między sesjami jest zgłaszany przez rząd lub co najmniej 30 deputowanych. Ostateczną decyzję w sprawie zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu podejmuje przewodniczący Knesetu, który też wyznacza datę pierwszego posiedzenia w ramach tej sesji. Tego typu sesje mogą być zwoływane jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach.

47 Do tej pory była to jedyna praktykowana w Izraelu forma skrócenia kadencji Knesetu; zastosowano ją także przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi z 17 marca 2015 roku.

48 Należy jednak pamiętać, że premier może podjąć decyzję o rozwiązaniu Knesetu tylko za zgodą prezydenta.

49 W Izraelu dopuszcza się też możliwość przedłużenia kadencji parlamentu. Kneset może przedłużyć swoją kadencję w drodze ustawy przyjętej przez co najmniej 80 deputowanych, ale tylko wtedy, gdy pojawiają się takie okoliczności, które uniemożliwiają przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w ustawowym terminie.

50 W wyjątkowych sytuacjach, kiedy wybory do Knesetu odbyły się poza terminem określonym w art. 9 *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*, terminy obu sesji wyznacza Komisja Knesetu.

Zasadniczą formą prac Knesetu są posiedzenia plenarne. Na pierwsze posiedzenie po wyborach Kneset zbiera się zawsze w poniedziałek, w drugim tygodniu po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów, o godzinie czwartej po południu. To posiedzenie izby otwiera prezydent, ale kiedy nie ma on w tym dniu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Knesetu, jego obrady są otwierane przez najstarszego posła zasiadającego w parlamencie. Kolejne posiedzenia plenarne parlamentu zwołuje przewodniczący Knesetu⁵¹. Dla ważności obrad w izraelskim parlamencie nie jest przewidziane żadne kworum, bo Kneset może obradować i podejmować decyzje bez względu na liczbę posłów obecnych na posiedzeniu⁵². Posiedzeniami izby kieruje jej przewodniczący lub jeden z jego zastępców. Decyzje w parlamencie zapadają zwykłą większością głosów deputowanych, chyba że do ich podjęcia przewiduje się większość bezwzględna lub kwalifikowaną.

9. Funkcja ustawodawcza Knesetu

Aktywność izraelskiego parlamentu koncentruje się w głównej mierze na realizacji funkcji ustawodawczej. Szczególne znaczenie tej funkcji wynika stąd, że ustawy zajmują wyjątkowe miejsce w systemie prawnym Państwa Izrael. Przy braku konstytucji pisanej właśnie akty ustawodawcze są w tym systemie podstawowymi źródłami prawa stanowionego, z którymi muszą być zgodne wszystkie inne akty normatywne⁵³. Ponadto w Izraelu jest bardzo szeroki zakres przedmiotowy aktów ustawodawczych parlamentu. Ustawy zasadnicze Izraela nie określają co prawda, jakie zagadnienia należą do materii ustawowej, ale problem ten rozstrzygnęły w znacznej mierze zwyczaje i konwenanse konstytucyjne. Jedynym w zasadzie ograniczeniem w zakresie realizacji przez Kneset funkcji ustawodawczej jest konieczność uwzględniania, bardzo istotnych dla 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. W konsekwencji przy uchwalaniu ustaw Kneset nie może całkowicie ignorować generalnych założeń tzw. *halachy*, czyli norm postępowania wynikających z reguł wyznania mojżeszowego⁵⁴.

51 Odbywają się one w terminach ustalonych przez izbę, przy czym harmonogram posiedzeń izby opracowywany jest zawsze ze znacznym wyprzedzeniem.

52 Por. G.S. Mahler, *Kneset...*, *op. cit.*, s. 66.

53 Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 63.

54 W praktyce dochodzi niekiedy do tego, że równolegle obowiązują normy ustanowione przez organy państwa i zasady *halachy*. Widoczne jest to zwłaszcza w prawie małżeńskim, gdzie sądy rabinackie zezwalają mężowi na poślubienie drugiej żony. W ten sposób, wbrew przepisom izraelskiego kodeksu karnego, następuje faktycznie „legalizacja” bigamii; por. U. Huppert, *Izrael. Rabin i heretycy*, Warszawa 1994, s. 160.

Procedura uchwalania ustaw nie została określona w ustawach zasadniczych, w których uregulowano jedynie kilka kwestii związanych z kształtowaniem treści ustawodawstwa. Szczegółowe przepisy regulujące zagadnienia trybu ustawodawczego znalazły się przede wszystkim w regulaminie Knesetu. Pewne zasady proceduralne ukształtowały się też w toku długotrwałej praktyki jako niepisane zwyczaje parlamentarne.

Prawo wnoszenia projektów ustaw do Knesetu przysługuje tylko rządowi i deputowanym. Projekty rządowe mogą być zgłaszane zarówno przez całą egzekutywę, jak również przez poszczególnych ministrów⁵⁵, przy czym niektóre projekty ustaw, jak np. projekt ustawy budżetowej, mogą stanowić wyłącznie przedmiot inicjatywy rządowej. Projekty poselskie, wyróżniane jako tzw. projekty prywatne, mogą pochodzić od indywidualnych posłów, grupy deputowanych lub też komisji Knesetu. Projektami prywatnymi są więc wszystkie projekty nie pochodzące od rządu, niezależnie od tego, czy zgłaszają je posłowie z koalicji rządowej, czy posłowie z opozycji parlamentarnej.

Następnym etapem procesu ustawodawczego są prace nad projektem ustawy w Knesecie. Projekt każdej ustawy rozpatrywany jest wtedy w trzech czytaniach oraz opiniowany przez komisje parlamentu. Pierwsze czytanie projektu, przeprowadzane zawsze na posiedzeniu plenarnym izby, kończy się głosowaniem w sprawie skierowana go do komisji, chociaż już na tym etapie projekt ustawy może być odrzucony i zwrócony wnioskodawcy. Projekt ustawy kierowany jest zawsze do tej komisji Knesetu, której zakres działania wiąże się z problematyką podjętą w treści projektu⁵⁶. Drugie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby sprowadza się przede wszystkim do debaty nad przedłożonym przez komisję raportem z prac nad tym projektem. Gdy w trakcie drugiego czytania deputowani nie zgłosili już do projektu ustawy żadnych istotnych poprawek, bezpośrednio po drugim czytaniu może się odbyć trzecie czytanie⁵⁷. Jest już ono formalnością, gdyż ma na celu tylko dokonanie ostatecznego „przeglądu” projektu ustawy, bez możliwości wnoszenia merytorycznych poprawek. Po trzecim czytaniu odbywa się głosowanie nad całością projektu ustawy. Każda ustawa jest uchwalana zwykłą większością głosów deputowanych biorących udział w tym głosowaniu⁵⁸. Uchwalona przez Kneset ustawa jest podpisywana

55 Projekty rządowe stanowią w praktyce większość wpływających do parlamentu projektów ustawodawczych.

56 Zadaniem komisji jest opracowanie opinii o projekcie ustawy, ale może ona także wprowadzać poprawki do projektu.

57 Kiedy jednak w trakcie debaty zgłoszono szereg poprawek, to termin przeprowadzenia trzeciego czytania jest odkładany przynajmniej na 7 dni.

58 Ze względu na rygorystycznie przestrzeganą dyscyplinę partyjną podczas głosowania nad projektem ustawy przeforsowanie projektu pochodzącego od rządu nie sprawia z reguły żadnych trudności, pod warunkiem że rządząca koalicja dysponuje znaczną większością na forum parlamentu.

przez prezydenta, który nie może odmówić podpisania ustawy, gdyż nie dysponuje on tradycyjnym prawem weta ustawodawczego⁵⁹.

Zaprezentowana procedura uchwalania ustaw zwykłych stosowana jest w zasadzie również przy tworzeniu ustaw zasadniczych Izraela. Projekt nowej ustawy zasadniczej lub nowelizacji przepisów już obowiązujących ustaw zasadniczych może być jednak wynikiem wyłącznie inicjatywy rządowej. Istotne różnice w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym dotyczą także wymaganej większości głosów przy dokonywaniu zmian w treści niektórych ustaw zasadniczych. Nie zawsze bowiem zmiany przepisów tych aktów konstytucyjnych mogą być wprowadzane zwykłą większością głosów. Dotyczy to głównie kilku przepisów *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*. Zmiana art. 4 tego aktu może nastąpić wyłącznie głosami ponad połowy (61) ogólnej liczby posłów, zaś przy zmianach art. 9A, 44 i 45 wymagana jest kwalifikowana większość 80 głosów deputowanych do parlamentu. W dodatku art. 46 tej ustawy zasadniczej stanowi, że przewidziana dla zmiany tych czterech artykułów większość głosów musi być uzyskana podczas głosowań w Knesecie w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu. Wymóg uzyskania ponad połowy głosów ogólnej liczby posłów w trzech kolejnych czytaniach projektu w Knesecie przewiduje również art. 44 *Ustawy Zasadniczej o Rządzie*, odnosząc tę zasadę do zmiany każdego przepisu wspomnianej ustawy zasadniczej.

Generalne zasady procedury ustawodawczej znajdują zastosowanie także podczas prac legislacyjnych nad przygotowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej. Obowiązuje tu reguła, że budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy na okres jednego roku, zaś inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie należy wyłącznie do rządu. Rząd zgłasza projekt ustawy budżetowej w terminie określonym przez Kneset, jednak nie później niż na dwa miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego⁶⁰. Wraz z projektem ustawy budżetowej na najbliższy rok rząd przedkłada też Knesetowi wieloletni plan budżetowy, obejmujący głównie plan wydatków budżetowych na kolejne dwa lata. Konsekwencją nieuchwalenia przez Kneset ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od początku roku budżetowego jest rozwiązanie się parlamentu przed upływem jego kadencji.

10. Wnioski końcowe

Przeprowadzona w ramach tego opracowania zwięzła analiza pozycji ustrojowej Knesetu prowadzi do kilku generalnych wniosków. Przede wszystkim izraelski parlament wyróżnia się wśród jednoizbowych parlamentów pod względem podstaw prawnych jego egzystencji. Izrael nie posiada bowiem pisanej konstytucji, wskutek

59 Por. S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 122 i n.

60 Knesetowi nie przedstawia się jednak szczegółowego projektu budżetu Ministerstwa Obrony, bowiem jest on przekazywany tylko specjalnej podkomisji w parlamencie.

czego status ustrojowy parlamentu oraz jego miejsce w strukturze władz publicznych określa jedna z kilkunastu obowiązujących w tym państwie ustaw zasadniczych, a mianowicie *Ustawa zasadnicza o Knesecie* z 1958 roku. Na uwagę zasługuje niewątpliwie fakt, że skład Knesetu wyłaniany jest w ramach szczególnych procedur wyborczych, zaś izba ta posiada oryginalną strukturę wewnętrzną oraz przyjęty tryb funkcjonowania. Ponadto izraelski parlament dysponuje bardzo szerokim zakresem swoich kompetencji, zwłaszcza w sferze ustawodawstwa oraz kontroli organów egzekutywy. Jest to więc organ odgrywający decydującą rolę w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela.

BIBLIOGRAFIA

- Amit R., *Les paradoxes constitutionnels: lec as de la constitution israélienne*, Paris 2007.
- Bożyk S., Bezpośrednie wybory premiera w systemie konstytucyjnym Izraela (1992-2001), „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20A.
- Bożyk S., Izrael, (w:) S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- Bożyk S., *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002.
- Bożyk S., Podział władz w systemie konstytucyjnym Izraela, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.
- Bożyk S., *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002.
- Bożyk S., *Ustawy zasadnicze Knesetu jako podstawa demokratycznego ustroju Państwa Izrael*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014.
- Chojnowski A., Tomaszewski J., *Izrael*, Warszawa 2001.
- Diskin A., *Elections and Voters in Israel*, New York 1991.
- Elazar D.J. (red.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jerusalem 1990.
- Gallagher M., Mitchell P. (red.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005.
- Konstytucja Izraela*, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001.
- Likhovski E., *Israel's Parliament*, Oxford 1971.
- Mahler G. S., *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996.
- Navot S., *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007.
- Navot S., *The Constitution of Israel. A Constitutional Analysis*, Oxford 2014.
- Sapir G., *The Israeli Constitution: from Evolution to Revolution*, New York 2018.
- Sapir G., Barak-Erez D., Barak A. (red.), *Israeli Constitutional Law in Making*, Oxford 2013.
- Wolf-Philips L., *The Westminster Model in Israel*, „Parliamentary Affairs” 1973, nr 26.
- Zidon A., *Knesset: the Parliament of Israel*, New York 1967.