



**Stanisław Bożyk**

*Uniwersytet w Białymstoku*

## **PODZIAŁ WŁADZ W SYSTEMIE KONSTYTUCYJNYM IZRAELA**

Zasada podziału władz jest dziś powszechnie traktowana jako jedna z fundamentalnych zasad ustrojowych państwa demokratycznego. Dla realizacji tej zasady szczególnie istotne znaczenie ma określenie wzajemnych relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Relacje te powinny cechować zachowanie względnej równowagi między nimi, aby tym samym została wykluczona możliwość dominacji którejkolwiek z władz nad innymi władzami w ramach danego państwa. Dlatego też powstaje każdorazowo w pełni uzasadniona konieczność wyposażenia poszczególnych władz w takie środki oddziaływania, za pomocą których mogłyby one wywierać określony wpływ na funkcjonowanie pozostałych władz, nie naruszając oczywiście przy tym przyznanych im kompetencji, i w ten sposób zagwarantować efektywną pracę całego aparatu państwowego. Niezbędnym składnikiem tej zasady staje się wobec tego system wzajemnego hamowania i równoważenia się władz.

Po przedstawieniu na wstępie tych kilku „prawd oczywistych” należałoby jednak zwrócić uwagę, że analiza problematyki podziału i równoważenia władz napotyka zawsze na istotne trudności. W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego zwraca na to uwagę m.in. Profesor Andrzej Pułło, który w jednej ze swoich prac zaprezentował w tej materii kilka związanych, ale bardzo interesujących uwag. Pozwoliłem sobie zacytować je w całości:

*„Po pierwsze, nie każdy z systemów rządów oparty jest na zasadzie podziału władzy. Po drugie, każdy z systemów „klasycznych” czy wzorcowych oparty jest na innej zasadzie organizacyjnej. Po trzecie, nie powinno być żadnych wątpliwości, że zasady podziału władzy, równoważenia władz i nadrzędności parlamentu są, historycznie i logicznie rzecz biorąc, zasadami odrębnymi. Po czwarte, chociaż postulaty podziału i równoważenia władz mogą się uzupełniać, to jednak żadnego kłopotu nie sprawia wskazanie konstytucji, gdzie wartością nadrzędną jest podział władzy, a gdzie idea równowagi organów państwa. Nie*

ma systemów rządów, w których obie idee mogłyby być połączone w sposób doskonały, zawsze jedna z nich pełni rolę zasady naczelnej, a druga zasady posilkowej<sup>1</sup>.

We współczesnych systemach rządów zasada podziału władz sformułowana jest z reguły wprost w treści ustawy zasadniczej. Niekiedy też, tak jak czyni to art. 10 Konstytucji RP, zostaje ona uzupełniona o formułę równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Są jednak i takie konstytucje, które nie wspominają o podziale i równowadze władz, a mimo to ustrój państwa oparty jest na zasadzie podziału władz, gdyż podział taki wynika ze szczegółowych postanowień konstytucji i jej systematyki. Jest to przede wszystkim konstytucja Stanów Zjednoczonych, której trzy pierwsze artykuły traktują kolejno o trzech różnych władzach powierzonych odrębnym organom federalnym<sup>2</sup>.

Jednym z państw, w którym – tak jak w Stanach Zjednoczonych – zasada podziału władz nie została proklamowana przez żaden z aktów prawnoustrojowych, jest także Izrael. W systemie ustrojowym tego państwa podział władz stał się jednak faktem, a świadczą o tym przyjęte unormowania prawne kształtujące strukturę oraz zakres kompetencji naczelnych organów państwowych. Regulacje te charakteryzują się wieloma oryginalnymi rozwiązaniami i dlatego chciałbym zwrócić na nie uwagę w ramach tego zwięzłego opracowania.

1. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że Izrael jest jednym z nielicznych państw demokratycznych (obok Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii) nieposiadającym konstytucji pisanej, a więc jednego aktu konstytucyjnego o nadrzędnej mocy prawnej w stosunku do ustaw zwykłych i pozostałych aktów normatywnych. Odrzucenie idei przygotowania oraz uchwalenia takiego aktu prawnoustrojowego<sup>3</sup> nastąpiło wskutek przyjęcia przez Kneset w dniu 13 czerwca 1950 r. tzw. uchwały Hararięgo, wprowadzającej zasadę tworzenia przyszłej konstytucji etapami, przez uchwalanie kolejno poszczególnych jej rozdziałów<sup>4</sup>. Każdy taki

<sup>1</sup> A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 26.

<sup>2</sup> Pierwszym w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego opracowaniem traktującym obszernie o podziale władz federalnych w systemie prawnoustrojowym Stanów Zjednoczonych była monografia A. Pułło, *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równoważenia władz*, Gdańsk 1986.

<sup>3</sup> Warto zauważyć, że bezpośrednio po utworzeniu Państwa Izrael w dniu 14 maja 1948 r. wskazywano na pilną potrzebę jak najszybszego uchwalenia pełnej konstytucji. Już w treści przyjętej wtedy Deklaracji Niepodległości znalazła się zapowiedź przeprowadzenia wyborów do konstytuandy (Zgromadzenia Konstytucyjnego), której zadaniem miało być opracowanie i uchwalenie konstytucji dla rodzącego się państwa żydowskiego. Prace nad projektem ustawy zasadniczej prowadzone były następnie bardzo intensywnie zarówno w samej konstytuancie, jak w powołanej w tym celu komisji konstytucyjnej. Kiedy jednak okazało się, że nie ma szans na wypracowanie przez wszystkie liczące się ugrupowania polityczne wspólnego stanowiska w kwestii ostatecznego kształtu ustawy zasadniczej, zrezygnowano definitywnie z opracowywania jednego aktu konstytucyjnego. Por. G. Gross, *The Constitutional Question in Israel*, [w:] *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, ed. D.J. Elazar, Jerusalem 1990, s. 51 i n.

<sup>4</sup> Nazwa tej uchwały pochodzi od nazwiska posła do Knesetu (Yizhara Hararięgo), który wystąpił z formalnym wnioskiem o jej uchwalenie.

rozdział został przewidziany w postaci całkowicie odrębnej ustawy zasadniczej, stanowionej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych.

Prace nad kolejnymi aktami ustrojowymi były prowadzone zawsze niezwykle starannie, co każdorazowo znacznie wydłużało proces legislacyjny. Przyniosły one jednak efekt w postaci 11 uchwalonych dotąd ustaw zasadniczych, regulujących praktycznie wszystkie podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Izraela<sup>5</sup>. W żadnej z tych ustaw nie ma jednak sformułowanych *expressis verbis*, tak jak ma to zwykle miejsce we współczesnych systemach rządów, podstawowych zasad ustrojowych. Dotyczy to nawet tak fundamentalnych dla każdego systemu ustrojowego kwestii, jak określenie suwerena i wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy najwyższej w państwie.

Powyższą uwagę odnieść należy także do zasady podziału władz, która – jak już nieco wcześniej wspomniałem – nie została jednoznacznie określona w którejkolwiek z ustaw zasadniczych Izraela<sup>6</sup>. Z analizy treści tych aktów wynika jednak, że strukturę naczelnych organów państwowych Izraela ukształtowano w nawiązaniu do klasycznej konstrukcji zasady trójpodziału władzy. W ramach tego podziału realizacja władzy ustawodawczej przypadła w udziale jednoizbowemu parlamentowi – Knesetowi. Struktura władzy wykonawczej jest dwuczłonowa, a do jej sprawowania powołano prezydenta i rząd. Władzę sądowniczą powierzono zaś niezawisłym sądom powszechnym i szczególnym. Tak zarysowany podział władz w systemie konstytucyjnym Izraela staje się jeszcze bardziej czytelny ze względu na to, że status każdej z nich uregulowano w odrębnej ustawie zasadniczej<sup>7</sup>.

Wzajemne stosunki między naczelnymi organami oparto w Izraelu na zasadach systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Przyjęte w tym zakresie zasady były jednak w praktyce ustrojowej istotnie modyfikowane, czego przykładem może być zwłaszcza wprowadzenie w latach 1992–2001 powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd premiera<sup>8</sup>. Również dziś występują w tym systemie charakterystyczne i oryginalne konstrukcje ustrojowe, jak chociażby specyficzna i nieznaną w klasycznych systemach rządów formą odpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem. Dla określenia pozycji ustrojowej oraz faktycznej roli poszczególnych naczelnych organów państwowych, w ramach przyjętej w Izraelu i realizowanej w praktyce konstrukcji systemu parla-

<sup>5</sup> Por. S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 37 i n.

<sup>6</sup> Zob. *The Constitution of the State of Israel 1996-5736*, Jerusalem 1996. Polskie tłumaczenie wszystkich ustaw zasadniczych Izraela zawiera opracowanie *Konstytucja Izraela*, przekł. i wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001.

<sup>7</sup> Są to: Ustawa zasadnicza o Knesecie z dnia 12 lutego 1958 r., Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa z dnia 16 czerwca 1964 r., Ustawa zasadnicza o Rządzie z dnia 7 marca 2001 r., Ustawa zasadnicza o sądownictwie z dnia 28 lutego 1984 r.

<sup>8</sup> Powszechne i bezpośrednie wybory szefa rządu odbyły się w Izraelu trzykrotnie: w 1996 r. wygrał je Beniamin Netaniahu, w 1999 r. – Ehud Barak, zaś w 2001 r. – Ariel Szaron. Po uchwaleniu w dniu 7 marca 2001 r. nowej Ustawy zasadniczej o Rządzie powrócono do trybu powoływania rządu praktykowanego przed 1996 r.

mentarno-gabinetowego, decydujące znaczenie mają wzajemne relacje między parlamentem a głową państwa i rządem.

Gdy spojrzymy na stosunki między parlamentem a głową państwa, możemy dostrzec, że w Izraelu ma miejsce bardzo wyraźna dominacja najwyższego organu przedstawicielskiego. Przede wszystkim Kneset dokonuje wyboru prezydenta na 7 lat, bez prawa ponownego ubiegania się o ten urząd<sup>9</sup>. Do wysuwania kandydatów na to stanowisko uprawnione są wyłącznie grupy co najmniej 10 deputowanych. Prezydent jest wybierany bezwzględną większością głosów ogólnej liczby członków Knesetu. Znamienne jest tu to, że 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 jest składany przez co najmniej 20 posłów, zaś jego uwzględnienie wymaga poparcia w drodze głosowania większością 3/4 głosów ogólnej liczby członków Knesetu<sup>10</sup>.

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 on też podjąć decyzji o skróceniu kadencji parlamentu.

O wiele bardziej zróżnicowane są w Izraelu wzajemne relacje między parlamentem a drugim organem egzekutywy, czyli rządem. Wskazać tu należy przede wszystkim, że Kneset posiada zagwarantowane w ustawach zasadniczych oraz w innych aktach ustawodawczych znaczne możliwości wpływu na funkcjonowanie rządu, co uwidacznia się już w momencie jego tworzenia. Każdorazowo skład rządu jest powoływany formalnie przez prezydenta, jednak z uwzględnieniem ukształtowanego w wyniku wyborów układu sił politycznych w parlamencie. Stosowana jest przy tym zasada, że co najmniej połowa ministrów musi być jednocześnie członkami Knesetu. Wyłoniony przez prezydenta rząd rozpoczyna realizację swoich konstytucyjnych funkcji organu władzy wykonawczej dopiero po udzieleniu mu przez parlament wotum zaufania.

<sup>9</sup> Warto przypomnieć, że do 2000 r. prezydent Izraela był wybierany na 5 lat i ten sam polityk mógł sprawować urząd prezydenta przez dwie kadencje.

<sup>10</sup> W praktyce ustrojowej Izraela nie doszło jeszcze do wykorzystania tej procedury. W 2000 r. rozważana była jednak możliwość złożenia z urzędu prezydenta Ezer Weigmana, wobec którego pojawiły się oskarżenia m.in. o poważne oszustwa podatkowe. Z kolei w 2007 r. prezydent Mosze Kacaw został oskarżony o gwałty i inne przestępstwa seksualne. W obu przypadkach nie doszło do uruchomienia procedury odpowiedzialności, bowiem urzędujący prezydenci zrzekli się dalszego sprawowania urzędu.

Obowiązujące w Izraelu regulacje ustrojowe przyznają Knesetowi istotne uprawnienia w zakresie parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy. Przysługuje mu przede wszystkim prawo uchwalenia rządowi wotum nieufności większością ponad połowy ogólnej liczby deputowanych<sup>11</sup>. Z inicjatywy frakcji opozycyjnych w parlamencie istnieje realna możliwość przeprowadzenia debaty plenarnej nad poszczególnymi dziedzinami działalności rządu. Do realizacji funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu są również powołane komisje Knesetu, które mogą m.in. uchwalać zalecenia pod adresem rządu i poszczególnych ministrów. Knesetowi przysługuje też prawo tworzenia komisji śledczych. Istotnym i bardzo chętnie wykorzystywanym przez posłów środkiem kontroli parlamentarnej władzy wykonawczej są ponadto kierowane do premiera i poszczególnych członków rządu zapytania pisemne oraz pytania ustne. Przeprowadzana następnie debata plenarna nad zgłoszonymi zapytaniem poselskimi w ramach tzw. „godziny zapytań” umożliwia bieżącą kontrolę polityki rządu, co każdorazowo ma szczególne znaczenie dla ugrupowań opozycyjnych w Knesecie.

W systemie konstytucyjnym Izraela rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Knesetem, ale jednocześnie ma on też 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. Poza tym egzekutywa ma w praktyce daleko idące możliwości oddziaływania na tok pracy parlamentu, gdyż koalicyjny rząd faktycznie „kontroluje” działalność wspierającej go większości posłów w Knesecie. Należy też pamiętać, że premierowi przysługuje prawo rozwiązania Knesetu, z którego może on jednak skorzystać tylko w szczególnych okolicznościach i wyłącznie za zgodą prezydenta<sup>12</sup>.

Przy ocenie wzajemnych stosunków pomiędzy głową państwa a rządem należy podkreślić, że zostały one ukształtowane w Izraelu na zasadzie względnej równowagi. W praktyce faktyczne znaczenie rządu jest jednak w tym systemie ustrojowym o wiele bardziej widoczne aniżeli status prezydenta. Pozycja ustrojowa prezydenta jest bowiem istotnie ograniczona, gdyż jego rola sprowadza się głównie do sprawowania typowych funkcji reprezentacyjnych. W latach 1996–2001 prezydent był pozbawiony nawet możliwości udziału w kształtowaniu składu egzekutywy, gdyż w tym okresie premier był powoływany bezpośrednio w drodze wyborów powszechnych. Uchwalona w 2001 r. nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie przywróciła jednak prezydentowi prawo desygnowania kandydata na stanowisko szefa rządu. Przewiduje ona jednoznacznie (art. 7), że Prezydent Państwa powierza misję tworzenia rządu określonemu kandydatowi dopiero po

<sup>11</sup> Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002, s. 68 i n.

<sup>12</sup> Przesłanki podjęcia takiej decyzji przez premiera pojawiły się zwłaszcza 2000 r., jednak ówczesny szef rządu E. Barak nie zdecydował się na rozwiązanie Knesetu. Podał się on natomiast do dymisji, co pozwoliło w konsekwencji uniknąć przedterminowych wyborów parlamentarnych.

przeprowadzeniu niezbędnych konsultacji z liderami wszystkich frakcji parlamentarnych w Knesecie<sup>13</sup>. Oznacza to, że prezydentowi Izraela przewiduje się w tym zakresie bardzo zbliżoną rolę do tej, która przy tworzeniu rządu spełniana jest tradycyjnie przez prezydenta Republiki Włoskiej.

Prezentując kwestię wzajemnych stosunków między głową państwa a rządem, nie można pominąć tak istotnego faktu, 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. Ponadto należy 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.

Naczelnym organem Państwa Izrael w zakresie władzy sądowniczej jest Sąd Najwyższy, który funkcjonuje na zasadzie niezależności od innych organów państwowych. Realizuje on dwie zasadnicze funkcje, a mianowicie rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń sądów okręgowych oraz pełni rolę najwyższego sądu administracyjnego.

2. Jedynym organem władzy ustawodawczej w Izraelu jest jednoizbowy parlament, który nosi historyczną nazwę Kneset<sup>14</sup>. Zajmuje on dominującą pozycję w strukturze naczelnych organów tego państwa, będąc przy tym jedynym wśród nich organem legitymizowanym przez naród w drodze głosowania powszechnego. Kneset posiada zarazem charakter reprezentacji politycznej, bowiem w jego składzie są zawsze reprezentowane te partie polityczne, które w danym okresie cieszą się najszerzym poparciem ze strony elektoratu. Do konstytucyjnych kompetencji Knesetu należy w głównej mierze wykonywanie obu klasycznych funkcji współczesnego parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej. Realizuje on jednocześnie funkcję ustrojodawczą, która sprowadza się w zasadzie do uchwalania kolejnych ustaw zasadniczych, ale w jej ramach mieści się także kompetencja do uchwalenia pełnej konstytucji.

Jednoizbowa struktura izraelskiego Knesetu została rozstrzygnięta już w trakcie prac nad projektami aktów ustawodawczych, które miały określić kształt ustroju politycznego nowo utworzonego państwa żydowskiego. Część członków ówczesnej Tymczasowej Rady Państwa, powołując się głównie na przykład

<sup>13</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć, że praktycznie już od 1949 r. za szczególnie istotny obowiązek Knesetu uznano „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej. Stąd też przyjęta została zasada, że skład rządu powoływany będzie przez prezydenta, ale z uwzględnieniem istniejącego układu sił politycznych w parlamencie. Por. E. Likhovski, *Israel's Parliament*, Oxford 1971, s. 125 i n.

<sup>14</sup> Hebrajski termin „Kneset” powinien być tłumaczony jako „zgromadzenie”. Wywodzi się on od starożytniej nazwy „Kneset ha-Gdola”, która była używana na określenie naczelnej rady religijnej, powoływanej w dawnym państwie żydowskim od V do II w. p.n.e. Por. A. Zidon, *Kneset: the Parliament of Israel*, New York 1967, s. 27. Zob. też S. Bożyk, *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002, s. 9.

parlamentu brytyjskiego, dopuszczała możliwość ukształtowania w Izraelu parlamentu dwuizbowego. Zdecydowanej większości izraelskich polityków, włącznie z Dawidem Ben Gurionem<sup>15</sup>, znacznie bliższa była jednak idea stworzenia parlamentu jednoizbowego. W konsekwencji powołany w 1949 r. jednoizbowy Kneset stał się od tamtego momentu trwałym rozwiązaniem izraelskiego konstytucjonalizmu.

Izraelski parlament posiada stałą, niewielką liczbę 120 deputowanych. Podczas wyborów parlamentarnych obszar całego kraju stanowi jeden okręg wyborczy, a tym samym wszyscy posłowie są wybierani z ogólnokrajowych list kandydatów. Oznacza to, że każdy wyborca oddaje swój głos na jedną z list kandydatów, ale nie ma możliwości wyboru określonego kandydata z danej listy.

Jednoizbowy Kneset, liczący przy tym tylko 120 deputowanych, nie posiada rozbudowanej struktury organizacyjnej. Wewnętrznymi organami izraelskiego parlamentu są więc jedynie: przewodniczący izby, jego zastępcy oraz komisje parlamentarne. Ogólne zasady odnoszące się do wewnętrznej organizacji parlamentu określone są w Ustawie zasadniczej o Knesecie, natomiast szczegółowa regulacja sposobu powoływania oraz trybu funkcjonowania i zakresu kompetencji tych organów znajduje się w postanowieniach regulaminu Knesetu.

Izraelski Kneset jest organem kadencyjnym, gdyż wyborcy w drodze głosowania udzielają mu pełnomocnictw jedynie na pewien okres. Kadencja Knesetu trwa 4 lata i jest liczona od dnia przeprowadzenia poprzednich wyborów parlamentarnych (art. 8 Ustawy zasadniczej o Knesecie). Upływ kadencji parlamentu następuje zawsze, zgodnie z zasadą przyjętą w art. 37 tej ustawy zasadniczej, w dniu poprzedzającym zebranie się na pierwsze posiedzenie Knesetu kolejnej kadencji, co ma w praktyce zapewnić ciągłość sprawowania władzy ustawodawczej. W tym wypadku może to być zarówno naturalny upływ kadencji po czterech latach funkcjonowania parlamentu, jak też może on mieć miejsce wskutek podjęcia decyzji o skróceniu kadencji Knesetu.

Ustawy zasadnicze Izraela przewidują w sumie kilka możliwości skrócenia kadencji parlamentu. W pierwszej kolejności kadencja Knesetu może być w każdej chwili skrócona w drodze suwerennej decyzji samej izby przedstawicielskiej. Knesetowi przysługuje prawo samorozwiązania się przed upływem kadencji wyłącznie w drodze ustawy uchwalonej w tym celu bezwzględną większością głosów członków Knesetu<sup>16</sup>. Decyzja o skróceniu kadencji parlamentu może być podjęta także przez premiera, ale jedynie wtedy, gdy większość deputowanych znajdzie się w opozycji wobec rządu oraz prowadzonej przez ten rząd polityki i tym samym uniemożliwi mu skuteczną realizację zadań z zakresu władzy wykonawczej. Trzeba jednak podkreślić, o czym już wcześniej wspominałem, że

<sup>15</sup> Dawid Ben Gurion był jednym z „Ojców Założycieli” państwa Izrael i pierwszym jego premierem, pełniącym ten urząd w latach 1948–1954 i 1955–1963.

<sup>16</sup> Do tej pory była to jedyna praktykowana w Izraelu forma skrócenia kadencji Knesetu; zastosowano ją także przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi z 22 stycznia 2013 r.

premier jest władny podjąć decyzję o rozwiązaniu Knesetu jedynie za zgodą prezydenta.

Z postanowień Ustawy zasadniczej o Rządzie wynikają również dwie sytuacje, kiedy rozwiązanie Knesetu jest obligatoryjne. Pierwsza z nich zachodzi wówczas, gdy Kneset nie uchwali ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od początku roku budżetowego. Przewiduje to wyraźnie art. 20 tej ustawy zasadniczej, stwierdzając, że nieuchwalenie ustawy budżetowej w wymaganym konstytucyjnie terminie jest „równoznaczne z decyzją Knesetu o rozwiązaniu się przed upływem kadencji”. Rozwiązanie się parlamentu na tej samej zasadzie następuje także po uchwaleniu przez Kneset wotum nieufności dla rządu<sup>17</sup>.

W trakcie kadencji Kneset pracuje na sesjach zwyczajnych, które odbywają 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. Obowiązuje przy tym zasada, że łączny czas trwania obu sesji nie może być krótszy niż osiem miesięcy. Poza terminami sesji zwyczajnych, parlament Izraela może zbierać się także na sesje nadzwyczajne, ale tylko na wniosek rządu lub co najmniej 30 deputowanych.

Podczas sesji Kneset pracuje na posiedzeniach plenarnych, które są zwoływane przez przewodniczącego izby<sup>18</sup>. Dla ważności obrad w izraelskim parlamencie nie przewiduje się faktycznie żadnego 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 posiedzeniu<sup>19</sup>. Na posiedzeniach obradami izby kieruje przewodniczący Knesetu lub jeden z jego zastępców. Kneset podejmuje swoje decyzje określoną większością głosów. Z wyjątkiem takich rozstrzygnięć, które muszą być podjęte większością bezwzględną lub kwalifikowaną, decyzje w parlamencie zapadają zwykłą większością głosów deputowanych biorących udział w tym głosowaniu.

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 parlamentu są w tym systemie podstawowymi źródłami prawa stanowionego, z którymi muszą być zgodne wszystkie inne akty normatywne. Pewnym ograniczeniem w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej przez izraelski Kneset jest jednak konieczność uwzględniania w trakcie prac nad projektami ustaw, niezwy-

<sup>17</sup> W Izraelu dopuszcza się też możliwość przedłużenia kadencji parlamentu. Kneset może podjąć taką decyzję w drodze ustawy przyjętej przez kwalifikowaną większość 80 deputowanych, ale tylko wtedy, gdy niemożliwe będzie przeprowadzenie wyborów w ustawowym terminie.

<sup>18</sup> Wyjątkiem jest pierwsze posiedzenie Knesetu nowej kadencji, które rozpoczyna się zawsze w poniedziałek, w drugim tygodniu po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów.

<sup>19</sup> Por. S. Bożyk, *Kneset ...*, s. 30 i n.

kle istotnych dla wszystkich ortodoksyjnych wyznawców judaizmu, podstawowych norm religijnych<sup>20</sup>.

3. Pierwszym organem dwuczłonowej izraelskiej egzekutywy jest prezydent, któremu ustawy zasadnicze powierzają sprawowanie funkcji głowy państwa. 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<sup>21</sup>.

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 reelekcji<sup>22</sup>. Prezydent-elekt obejmuje urząd następnego dnia po upływie kadencji poprzedniego prezydenta. Jeżeli jednak wybór prezydenta nastąpił w konsekwencji opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji, to prezydent-elekt obejmuje urząd z chwilą złożenia ślubowania.

Za jedno z najważniejszych uprawnień prezydenta uznać należy, po odejściu w 2001 r. od zasady powoływania szefa rządu przez ogół wyborców, 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. W zakresie relacji z egzekutywą, prezydentowi zagwarantowano prawo otrzymywania sprawozdań z posiedzeń rządu. Prezydentowi przysługują również określone uprawnienia w stosunku do władzy ustawodawczej. Przede wszystkim podpisuje on ustawy uchwalane przez Kneset, z wyjątkiem ustaw określających zakres uprawnień prezydenta. Rola prezydenta w procesie tworzenia aktów ustawodawczych jest jednak istotnie ograniczona, bowiem pozbawiono go prawa inicjatywy ustawodawczej oraz nie przysługuje mu prawo weta wobec ustaw Knesetu. Prezydent otwiera też każdorazowo pierwsze po wyborach posiedzenie parlamentu. Tylko od jego zgody zależy wykorzystanie przez premiera uprawnienia do rozwiązania Knesetu

<sup>20</sup> Żydowskie ugrupowania religijne wyznają bowiem zasadę, że najwyższym prawem w Izraelu jest wyłącznie Prawo Boże, nie zaś stanowione przez „świecki” parlament akty ustawodawcze.

<sup>21</sup> Por. m.in. S. Bożyk, *Izrael*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybow-ski, Białystok 2012, s. 267 i n.

<sup>22</sup> W praktyce wybór prezydenta następuje zwykle dopiero w drugim lub w trzecim głosowaniu. Podczas wyboru przez Kneset w 2007 r. obecnego prezydenta, już w drugim głosowaniu wybrany został Szimon Peres, który zebrał 83 głosy deputowanych.

przed upływem kadencji. Wspomnieć też należy, że w zakresie władzy sądowniczej prezydent posiada prawo powoływania sędziów oraz przysługuje mu prawo łaski.

Do zakresu uprawnień prezydenta Izraela należą też 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. Przyjęto tu nader oryginalne rozwiązanie, a mianowicie prezydent nie może opuścić terytorium Izraela bez zgody rządu (art.18 Ustawy zasadniczej o Prezydencie Państwa). W zakresie polityki zagranicznej prezydent podejmuje także określone decyzje personalne, a zwłaszcza mianuje przedstawicieli dyplomatycznych Izraela w innych państwach. Do kompetencji prezydenta należy ponadto podpisywanie umów międzynarodowych, które wcześniej zostały ratyfikowane przez Kneset.

Należy podkreślić, że prawie wszystkie akty urzędowe izraelskiego prezydenta wymagają dla swej ważności kontrasygnaty ze strony premiera lub wskazane go przez rząd ministra. Wymogu uzyskania kontrasygnaty nie przewiduje się jedynie dla tych aktów urzędowych prezydenta, które związane są ze skróceniem kadencji Knesetu. Chodzi w tym wypadku o wyrażenie zgody przez prezydenta na rozwiązanie parlamentu przez premiera.

Wspominałem już wcześniej o tym, że ustawy zasadnicze Izraela przewidują możliwość złożenia prezydenta z zajmowanego urzędu w drodze decyzji parlamentu, jeżeli uzna on, że prezydent nie jest godzien sprawować dalej tego urzędu z uwagi na jego postępowanie niedające się pogodzić z powagą pełnionej funkcji głowy państwa. Poza złożeniem prezydenta z urzędu w drodze uchwały Knesetu przewiduje się jeszcze dwie inne przyczyny opróżnienia tego urzędu przed upływem kadencji. Pierwszą z nich jest możliwość zrzeczenia się urzędu prezydenta. Wówczas urząd ten uznaje się za opróżniony po upływie 48 godzin od otrzymania przez przewodniczącego Knesetu pisma prezydenta w sprawie zrzeczenia się urzędu. Drugą jest opróżnienie tego urzędu z uwagi na stan zdrowia prezydenta. Kneset, uchwałą przyjętą większością głosów ogólnej liczby deputowanych, może stwierdzić, że prezydent jest trwale niezdolny do wykonywania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia. Jeżeli Kneset podejmie taką uchwałę, urząd prezydenta uznaje się za opróżniony z dniem podjęcia uchwały parlamentu. W systemie ustrojowym Izraela przewiduje się też czasową niezdolność prezydenta do sprawowania urzędu. Może ona mieć miejsce wtedy, gdy prezydent opuści terytorium Izraela (od momentu opuszczenia jego terytorium do chwili powrotu) oraz gdy nie może on 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.

4. Drugim organem egzekutywy w systemie ustrojowym Izraela jest rząd. W przypadku izraelskiego rządu należałoby najpierw zaznaczyć, że procedura tworzenia tego rządu, jego organizacja oraz tryb funkcjonowania, praktycznie aż do 1968 r. były w dużym stopniu oparte na zasadach zwyczajowych, wywodzących się bardzo wyraźnie z brytyjskich konwenansów konstytucyjnych. Niektóre z tych zwyczajów, jak np. praktyka powoływania premiera wyłącznie z grona członków parlamentu, doczekały się później formalnej regulacji w treści ustaw zasadniczych<sup>23</sup>. Po raz pierwszy szczegółowe unormowania prawne pozycji ustrojowej, struktury oraz zakresu uprawnień rządu Izraela znalazły się dopiero w Ustawie zasadniczej o Rządzie z 1968 r.

Obecnie status ustrojowy rządu jako organu władzy wykonawczej reguluje nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie z 2001 r. Przepisy tego aktu konstytucyjnego wyznaczają rządowi silną pozycję w systemie naczelnych organów państwowych Izraela. Jest ona jeszcze bardziej znacząca w praktyce, na co decydujący wpływ posiada bez wątpienia trwający praktycznie nieprzerwanie 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 faktycznie niewielkiej roli prezydenta, do podejmowania w wielu istotnych sprawach szybkich i skutecznych decyzji.

Procedura powoływania izraelskiego 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 może przystąpić do wykonywania swoich konstytucyjnych obowiązków w zakresie władzy wykonawczej<sup>24</sup>.

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

Warto podkreślić, iż przepisy izraelskich ustaw zasadniczych bardzo wyraźnie eksponują pozycję ustrojową premiera. Ma on jednocześnie znaczącą pozycję polityczną, gdyż funkcję premiera sprawuje najczęściej przywódca tej partii politycznej, która w ostatnich wyborach parlamentarnych zdobyła najwięcej mandatów w parlamencie. Premier musi być przy tym zawsze członkiem Knesetu. Decyduje on faktycznie o składzie rządu, gdyż według własnego uznania powierza określonym osobom stanowiska ministrów w swoim rządzie. Przysługują mu zarazem szerokie kompetencje w zakresie określania struktury rządu i wy-

<sup>23</sup> Por. D. Peretz, *The Government and Politics of Israel*, Boulder 1979, s. 144 i n.

<sup>24</sup> Por. S. Navot, *Constitutional Law ...*, s. 128 i n.

znaczenia konkretnych zadań poszczególnym ministrom. Premier może również w każdej chwili odwołać ministra z zajmowanego stanowiska. Poza tym kieruje on pracami rządu i przewodniczy na jego posiedzeniach. Do szczególnych uprawnień premiera należy bez wątpienia przysługujące mu prawo rozwiązania parlamentu. Może on podjąć decyzję o rozwiązaniu parlamentu wtedy, gdy stwierdzi, że większość członków Knesetu znajduje się w opozycji wobec rządu i w ten sposób uniemożliwia rządowi wykonywanie zadań w zakresie sprawowania władzy wykonawczej. Podjęcie takiej decyzji przez premiera możliwe jest jednak, na co zwracałem już uwagę, wyłącznie za zgodą prezydenta.

Z Ustawy zasadniczej o Rządzie wynika kilka wariantów utraty urzędu przez premiera. Przede wszystkim została stworzona możliwość uchwalenia przez Kneset głosami większości swoich członków wotum nieufności dla premiera. Poza tym urząd premiera może być opróżniony m.in. wskutek zrzeczenia się przez niego sprawowania tego urzędu, utraty mandatu członka Knesetu, złożenia premiera z urzędu uchwałą Knesetu w przypadku skazania go za przestępstwo popełnione z niskich pobudek, usunięcia go z urzędu z innych przyczyn w drodze uchwały przyjętej przez co najmniej 80 członków Knesetu. 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 kolegalnym, którego pracami kieruje jednoosobowo premier. Decyduje on o strukturze wewnętrznej rządu, w tym m.in. ustanawia stałe lub nadzwyczajne komitety rządowe<sup>25</sup>. Rząd pracuje na posiedzeniach, które zwołuje oraz im przewodniczy premier. 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.

Zakres działania izraelskiego rządu obejmuje prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, a do jego kompetencji należą faktycznie wszystkie sprawy niezastrzeżone do kompetencji innych naczelných organów państwowych Izraela. Szczególną rangę, ze względu na wyjątkowo niestabilną sytuację polityczną na Bliskim Wschodzie oraz w samym Izraelu, mają w praktyce wszelkie decyzje rządu w dziedzinie stosunków międzynarodowych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W tym zakresie do rządu należy przede wszystkim podejmowanie decyzji o użyciu izraelskich sił zbrojnych oraz o podjęciu działań wojennych.

<sup>25</sup> Najważniejszym komitetem w rządzie Izraela jest Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Narodowe-  
go, złożony z premiera oraz ministrów obrony, sprawiedliwości i spraw zagranicznych.

5. Do sprawowania władzy sądowniczej powołane zostały w Izraelu, zgodnie z przepisem art. 1 Ustawy zasadniczej o sądownictwie, sądy powszechne<sup>26</sup> i sądy szczególne. Całkowicie odmienną kategorię organów sądowych stanowią sądy religijne poszczególnych wspólnot wyznaniowych (żydowskich, muzułmańskich, druzyjskich), których właściwość ogranicza się w zasadzie do spraw małżeństwa i rodziny. Najbardziej rozbudowaną strukturę posiadają sądy rabinackie, których ostateczną instancją sądową jest Najwyższy Trybunał Rabinacki pod przewodnictwem Naczelnego Rabina Izraela. Do wyłącznej jurysdykcji sądów rabinackich należy orzekanie w sprawach małżeństw i rozwodów, co wynika wyraźnie z obowiązujących w Izraelu aktów ustawodawczych. Tak istotnie zróżnicowana struktura organów władzy sądowniczej należy do najbardziej charakterystycznych cech systemu ustrojowego Izraela.

Najwyższą instancją sądową w Izraelu jest Sąd Najwyższy, którego siedzibą (co podkreśla art.15 Ustawy zasadniczej o sądownictwie) jest Jerozolima. Sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez prezydenta na czas nieokreślony i sprawują swoje funkcje do ukończenia 70. roku życia. Sąd Najwyższy realizuje dwie zasadnicze funkcje. Pierwsza z nich sprowadza się do rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń i innych rozstrzygnięć sądów okręgowych w sprawach cywilnych i karnych. Jednocześnie pełni on funkcję Wysokiego Trybunału Sprawiedliwości. Występując w tym charakterze Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawy, w których uznaje za konieczne przyznanie ochrony prawnej ze względu na interes sprawiedliwości i które nie należą do właściwości innego sądu lub trybunału. Zgodnie z art. 15 Ustawy zasadniczej o sądownictwie ma on przede wszystkim prawo nakazać: uwolnienie osób bezprawnie zatrzymanych lub aresztowanych, podjęcie przez organy państwa i osoby w nich zasiadające oraz funkcjonariuszy publicznych czynności należących do zakresu ich obowiązków lub zaniechanie takich czynności, rozpoznanie określonej sprawy lub też podjęcie innego rozstrzygnięcia przez sądy szczególne i religijne oraz inne organy i osoby sprawujące władzę sądowniczą. Wynika stąd wyraźnie, że Wysoki Trybunał Sprawiedliwości spełnia faktycznie rolę sądu administracyjnego, gdyż rozpatruje skargi na akty prawne oraz działalność organów administracji publicznej, a ponadto sprawuje w określonym zakresie nadzór nad orzecznictwem sądów szczególnych i sądów religijnych. W zakresie kompetencji tego organu sądowego znalazło się również sprawowanie kontroli zgodności ustaw i innych aktów prawnych naczelných organów państwowych z tymi postanowieniami izraelskich ustaw zasadniczych, które dla swej zmiany wymagają bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów członków Knesetu.

<sup>26</sup> Do systemu sądownictwa powszechnego, mającego trójszczeblową strukturę organizacyjną, zaliczone zostały przez tę Ustawę zasadniczą sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz Sąd Najwyższy.

**Stanisław Bożyk**

## **DIVISION OF POWER IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF ISRAEL**

The article is devoted to the issue of the division of powers in the constitutional system of Israel. First of all, the Author points out the specific legal basis of the political system of that state. As there is no written constitution, the political system of Israel is currently defined by eleven basic laws that do not have a higher legal force in the system of normative acts. They do not formulate directly the principle of the division of powers, but the principle results clearly both from the regulations concerning legal and political system, as well as the systematics of the fundamental laws. In the later part of the article the relationship between the main Israeli government bodies formed within the division into legislative, executive and judicial power are presented. The Author also defines the position of divided powers - a unicameral parliament (Knesset), the executive authorities (a president and a government) and the Supreme Court - in the political system as well as their scope of competences.