

Stanisław Bożyk

Uniwersytet w Białymstoku

Izraelski eksperyment: powszechne i bezpośrednie wybory szefa rządu

1. Izrael jest jednym z nielicznych państw współczesnych, które nie posiada konstytucji pisanej w formie aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej, regulującego podstawowe zasady oraz instytucje ustroju państwowego¹. Podstawę systemu konstytucyjnego Izraela stanowi obecnie kilkanaście ustaw zasadniczych², nieuwzględniających jednak w swej treści kilku istotnych kwestii ustrojowych, jak chociażby sformułowanych *expressis verbis* zasad ustroju politycznego. Odnosi się to nawet do tak istotnych dla każdego systemu ustrojowego rozstrzygnięć, jak określenie suwerena oraz wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy najwyższej³. 41

Z treści regulacji prawnoustrojowych, które zostały przyjęte w obowiązujących ustawach zasadniczych, wynika jednak, że u podstaw organizacji władz publicznych Izraela legła idea suwerenności narodu. Przekonują o tym już postanowienia *Deklaracji Niepodległości* z 1948 roku, w której stwierdzono: „My, członkowie Rady Narodowej⁴, przedstawiciele społeczności żydowskiej, niniejszym proklamujemy

¹ Por. S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 83 i n.

² Do podstawowych aktów ustrojowych, nie mających jednak charakteru ustaw zasadniczych, izraelska nauka prawa konstytucyjnego zalicza również *Deklarację Niepodległości* z 1948 r. oraz niektóre ustawy zwykłe. Zob. A. Rubinstein, *HaMishpat Hakonstitucjonal shel Medinat Israel* (The Constitutional Law of the State of Israel), Jerusalem 1992 (hebr.).

³ Zob. szerzej S. Bożyk, *Ustawy zasadnicze Knesetu jako podstawa demokratycznego ustroju Państwa Izrael*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 257 i n.

⁴ Rada Narodowa została wyłoniona wiosną 1948 r. jako tymczasowy organ przedstawicielski, reprezentujący różne żydowskie organizacje polityczne. To na posiedzeniu tej Rady w Tel Awiwie 14 maja 1948 r. uchwalona została izraelska *Deklaracja Niepodległości*.

utworzenie państwa żydowskiego". W sformułowaniu tym wspomniano co prawda tylko o narodzie żydowskim, ale ten sam akt zadeklarował także zasadę pełnej równości praw politycznych wszystkich mieszkańców Izraela, m.in. bez względu na przynależność narodowościową oraz wyznawaną religię. Suwerenem stał się więc *de facto* cały naród zamieszkujący terytorium Izraela, nie wyłączając obywateli tego państwa reprezentujących mniejszość arabską⁵. Do roli jedyne go przedstawicielstwa całego narodu wyznaczono jednoizbowy parlament (Kneset)⁶, którego skład powoływany był od początku w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Przyjęta w 1958 r. Ustawa zasadnicza o Knesecie zagwarantowała ogółowi obywateli Izraela zarówno prawo decydowania o obliczu politycznym parlamentu, jak też prawo ubiegania się o mandaty deputowanych.

Od 1949 r. władza najwyższa w Izraelu sprawowana jest przez suwerena praktycznie tylko w ramach instytucjonalnych demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem powoływanych podczas wyborów powszechnych posłów do Knesetu⁷. Uczestniczący w wyborach obywatele przesądzają przy tym nie tylko o składzie politycznym parlamentu, ale wywierają też pośredni wpływ na skład ekipy rządowej i kierunki realizowanej później przez większość rządową polityki wewnętrznej i zagranicznej. W konsekwencji szczególnie istotne znaczenie ma zastosowanie w praktyce ustrojowej reguły przewidującej, że sprawujący typowe funkcje wykonawcze rząd ponosi polityczną odpowiedzialność przed pochodzącym z wyborów organem przedstawicielskim. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przyjęcie oraz konsekwentne stosowanie tej zasady stwarza określoną gwarancję poszanowania woli wyborców, wyrażonej przez nich w akcie głosowania podczas wyborów parlamentarnych.

⁵ Por. A.L. Bendor, *The Constitutional Significance of the Jewishness of Israel*, [w:] *The Israeli Nation-State: Political, Constitutional and Cultural Challenges*, red. F. Oz-Salzberger, Y. Stern, Boston 2014, s. 118 i n.

⁶ Rolę pierwszego ogólnonarodowego przedstawicielstwa Izraela pełniło Zgromadzenie Konstytucyjne, którego skład (120 deputowanych) wyłoniony został w wyborach powszechnych i bezpośrednich w styczniu 1949 r. Już podczas pierwszego posiedzenia Zgromadzenia Konstytucyjnego 16 lutego 1949 r. uchwalona została Ustawa przejściowa, regulująca tymczasowo strukturę najwyższych organów państwowych. Na mocy przepisów tego aktu ustawodawczego Zgromadzenie Konstytucyjne przemianowano na Kneset i taką nazwę (nawiązującą do używanego w dawnym państwie żydowskim – od V do II w. p.n.e. – określenia naczelnej rady religijnej) nosi do dziś najwyższy organ przedstawicielski Izraela. Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002, s. 19 i n.

⁷ Dopiero w 2014 r. Kneset uchwalił Ustawę zasadniczą o referendum, która stworzyła konstytucyjne podstawy sięgania po tę instytucję demokracji bezpośredniej.

2. Przez niemal 50 lat Kneset był jedynym naczelnym organem państwowym Izraela wyłanianym bezpośrednio przez ogół obywateli⁸. W wyborach parlamentarnych czynne prawo wyborcze przyznane zostało obywatelom Izraela po ukończeniu 18 lat, biernie zaś po osiągnięciu 21. roku życia⁹. Z kolei biernego prawa wyborczego nie otrzymały jedynie osoby pozbawione tego prawa przez sąd, jak również osoby skazane wyrokiem sądu za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu państwa na karę co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności. Nader interesującym rozwiązaniem było zaś przyjęcie formuły „ograniczenia” biernego prawa wyborczego, obejmującej jednak wyłącznie tych posłów do Knesetu, którzy w trakcie kadencji zdecydowali się na wystąpienie z własnej frakcji parlamentarnej. W takim wypadku deputowani ci nie mają możliwości kandydowania w kolejnych wyborach z list wyborczych partii posiadających frakcje parlamentarne w Knesecie upływającej kadencji¹⁰.

W art. 4 Ustawy zasadniczej o Knesecie sformułowano zasadę, że skład Knesetu ma być wybierany w wyborach ogólnokrajowych. Oznacza to, że podczas wyborów parlamentarnych terytorium całego państwa stanowi jeden okręg wyborczy, a tym samym wszystkich 120 deputowanych wybiera się wyłącznie z ogólnokrajowych list kandydatów. Brak podziału kraju na okręgi wyborcze można było od początku traktować jako jedną z najbardziej charakterystycznych cech izraelskiego systemu wyborczego.

Prawo zgłaszania list kandydatów przyznano wyłącznie partiom politycznym, przy czym każda partia zgłasza jedną listę w skali całego kraju¹¹. W tym zakresie konieczne było jednak wprowadzenie pewnych ograniczeń. Miały one na celu wyeliminowanie z udziału w wyborach do

43

⁸ Warto tutaj podkreślić, że w Izraelu nie zdecydowano się zwłaszcza na przeprowadzanie bezpośrednich wyborów prezydenckich i tym samym od początku prezydent był powoływany przez parlament. Do 2000 r. prezydent był wybierany na pięć lat i ta sama osoba mogła pełnić ten urząd przez dwie kolejne kadencje. Znowelizowana wówczas Ustawa zasadnicza o Prezydencie Państwa z 1964 r. przyjęła jednak zasadę, że prezydent Izraela ma być wybierany przez Kneset na siedmioletnią kadencję bez możliwości reelekcji.

⁹ Podstawowe zasady prawa wyborczego do izraelskiego parlamentu określiła Ustawa zasadnicza o Knesecie, natomiast szczegółowy tryb przeprowadzania wyborów uregulowany został w przepisach ustawy o wyborach do Knesetu z 1969 r.

¹⁰ Por. A. Diskin, *Elections and Voters in Israel*, New York 1991, s. 43 i n.; G. Rahat, R.Y. Hazan, *Israel: The Politics of an Extreme Electoral System*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, red. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford 2005, s. 333 i n.

¹¹ Partie polityczne, które mają reprezentację w składzie Knesetu mijającej kadencji, mogą rejestrować swoje listy bez żadnych dodatkowych warunków, natomiast listy innych partii politycznych muszą zostać poparte podpisami co najmniej 2500 wyborców. Kandydaci umieszczani są na listach w kolejności ustalonej każdorazowo przez naczelne władze partyjne. Najwyższe pozycje na listach kandydatów, a więc gwarantujące z reguły uzyskanie mandatu deputowanego, otrzymują czołowi politycy poszczególnych partii politycznych.

Knesetu ugrupowań politycznych godzących w zasady demokracji bądź też poważnie zagrażających bezpieczeństwu państwa i jego obywateli. Znowelizowana w 1985 r. Ustawa zasadnicza o Knesecie przyjęła więc zasadę (art. 7A), że do wyborów nie mogą być dopuszczone listy kandydatów tych organizacji, które: 1) negują istnienie Państwa Izrael jako państwa żydowskiego, 2) negują demokratyczny charakter państwa, 3) nawołują do rasizmu¹².

Ukształtowany system wyborczy do Knesetu charakteryzuje się także tym, że podczas aktu głosowania każdy wyborca oddaje swój głos na jedną ze zgłoszonych list kandydatów, a więc nie ma możliwości wyboru określonego kandydata z danej listy. W konsekwencji liczba głosów oddanych na poszczególne listy stanowi podstawę podziału mandatów, przy czym w podziale tym mogą uczestniczyć tylko te listy kandydatów, które w skali całego kraju zebrały co najmniej 1,5% ważnie oddanych głosów. Tak niska klauzula zaporowa, w połączeniu z proporcjonalnym systemem podziału mandatów metodą Sainte-Laguë, okazała się w praktyce bardzo korzystna dla niewielkich partii politycznych, bo umożliwiła im nieprzerwanie przynajmniej minimalną reprezentację w parlamencie¹³. Stosowana w Izraelu metoda podziału mandatów sprawiła, że w kolejnych wyborach parlamentarnych procentowy odsetek posłów każdej partii w składzie Knesetu odpowiadał w przybliżeniu skali poparcia, jakie wyborcy udzielili w głosowaniu dla listy tej partii.

3. Końcowy rezultat wyborów parlamentarnych w Izraelu uzależniony był od początku od funkcjonującego w tym państwie systemu partyjnego¹⁴. Niezależnie od istotnych podziałów między poszczególnymi partiami przez wiele lat nie było jednak problemów z tworzeniem w miarę stabilnej większości rządowej. Od chwili utworzenia Izraela status najsilniejszego ugrupowania politycznego utrzymywała długo lewicowa Robotnicza Partia Izraela (*Mapai*). W 1968 r., po przyłączeniu do niej kilku małych ugrupowań, przyjęła ona nazwę Partia Pracy (*Mifleget HaAvoda*). Partii tej nigdy nie udało się jednak zebrać ponad połowy głosów w wyborach parlamentarnych i tym samym zapewnić sobie bezwzględnej większości

¹² Por. S. Navot, *The Constitution of Israel. A Contextual Analysis*, Oxford 2014, s. 101 i n.

¹³ Zob. D. Peretz, G. Doron, *The Government and Politics of Israel*, Oxford 2019, s. 118 i n.; A. Diskin, *Elections...*, s. 177 i n.

¹⁴ Jednocześnie przyjęty proporcjonalny system wyborczy do Knesetu determinował stale kształt izraelskiego systemu partyjnego, w którym nie doszło do wykształcenia się, tak jak w klasycznych systemach dwupartyjnych, dwóch wyraźnie dominujących ugrupowań politycznych. Por. G. Sheffer, *Political Change and Party System Transformation*, [w:] *Parties, Elections and Cleavages: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, red. R.Y. Hazan, M. Maor, London 2000, s. 149 i n.

mandatów poselskich w Knesecie, stąd też była ona zmuszona tworzyć każdorazowo koalicje rządowe z dużo mniejszymi partiami politycznymi. Partia Pracy (do 1968 r. *Mapai*) uczestniczyła nieprzerwanie we wszystkich koalicjach rządowych, jakie były formowane w latach 1949–1977, odgrywając w nich niezmiennie wyraźnie dominującą rolę.

Dominacja socjaldemokratów była możliwa wskutek utrzymującego się przez wiele lat poważnego rozbitcia politycznego izraelskiej prawicy. Dopiero w 1973 r. wszystkie liczące się ugrupowania prawicowe utworzyły wspólny blok *Likud* (Zjednoczenie), będący alternatywą polityczną dla gabinetów zdominowanych przez partię socjaldemokratyczną. *Likud* po raz pierwszy wygrał wybory parlamentarne w 1977 r., tworząc koalicję rządową o charakterze prawicowym. Utrzymała się ona u władzy w latach 1977–1984, posiadając jednak wówczas tylko minimalną przewagę w Knesecie nad ugrupowaniami opozycji parlamentarnej¹⁵.

Poważne trudności z wyłonieniem stabilnej większości rządowej pojawiły się w Izraelu po wyborach do Knesetu z 1984 r. Wybory te zakończyły się sukcesem Partii Pracy, która wywalczyła 44 mandaty, ale niewiele gorszy wynik (41 mandatów) osiągnął *Likud*. Poza tymi dwiema partiami swoich przedstawicieli do Knesetu wprowadziło wtedy jeszcze 12 innych ugrupowań¹⁶. Taki rezultat wyborów spowodował daleko idącą dekompozycję politycznego składu parlamentu, uniemożliwiającą praktycznie stworzenie koalicji zdolnej do rządzenia. Jedynym rozsądnym rozwiązaniem stało się więc utworzenie przez oba najsilniejsze ugrupowania polityczne wspólnej koalicji rządowej¹⁷. Rządy tzw. wielkiej koalicji, określane również jako rządy „jedności narodowej”, sprawowane były w Izraelu do 1990 r.

Jako główną przyczynę poważnego rozdrobnienia politycznego parlamentu zaczęto wtedy uważać stosowanie proporcjonalnego systemu wyborczego, sprzyjającego niewielkim partiom politycznym¹⁸. Dlatego właśnie podczas rządów „wielkiej koalicji” pojawiły się liczne głosy wskazujące na konieczność dokonania zmian w istniejącym systemie

¹⁵ Podczas wyborów z 1977 r. *Likud* zdobył 43 mandaty w Knesecie, natomiast Partia Pracy – 32. Kolejne wybory z 1981 r. dały obu najsilniejszym partiom politycznym niemal identyczny rezultat: *Likud* wywalczył 48 mandatów, Partia Pracy zaś 47. Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny...*, s. 79.

¹⁶ Należy podkreślić, że tak znacznego rozbitcia politycznego izraelskiego parlamentu, liczącego przecież tylko 120 deputowanych, nie było od 1948 r. Rozbitcie wielopartyjne miało stać się już trwałym zjawiskiem na scenie politycznej Izraela. Zob. G.S. Mahler, *Politics and Government in Israel: The Maturation of a Modern State*, Baltimore 2016, s. 189 i n.

¹⁷ Okoliczności utworzenia i funkcjonowania tej koalicji analizuje N. Lochery, *The Israeli Labour Party: in the shadow of the Likud*, London 1997, s. 195 i n.

¹⁸ Zob. szerzej G. Doron, M. Harris, *Public Policy and Electoral Reform: The Case of Israel*, Boston 2000, s. 82 i n.

wyborczym. Potrzeba reformy prawa wyborczego stała się oczywista zwłaszcza w obliczu rozpadu rządu jedności narodowej, do czego doszło w marcu 1990 r. Nie bez trudności uformowano wówczas nową koalicję rządową, składającą się z *Likudu* oraz kilku małych partii religijnych. W ramach tej koalicji dochodziło jednak bardzo często do poważnych sporów i podziałów, co doprowadziło ostatecznie do rozłamu w jej szeregach w styczniu 1992 r. W konsekwencji rząd Icchaka Szamira stał się gabinetem mniejszościowym, niezdolnym do dalszego funkcjonowania¹⁹, wskutek czego musiały być zarządzone przedterminowe wybory do Knesetu.

4. Zanim doszło w 1992 r. do skrócenia kadencji parlamentu, na nowo rozgorzała dyskusja nad potrzebą reformy prawa wyborczego. Pojawiło się wówczas kilka propozycji zmian w proporcjonalnym systemie wyborczym, ale najwięcej uwagi poświęcono projektowi przyjęcia formuły powszechnych oraz bezpośrednich wyborów szefa rządu. Pomysłodawcy takiego rozwiązania wskazywali, że wprowadzenie go do ustroju politycznego Izraela pozwoli na znaczące osłabienie negatywnych skutków stosowania zasady proporcjonalności w wyborach parlamentarnych, a zwłaszcza ograniczy rozbięcie polityczne Knesetu oraz usprawni proces tworzenia rządu. Powszechne i bezpośrednie wybory premiera miały także wzmocnić jego legitymację do rządzenia oraz pozycję ustrojową, a przy tym zwiększyć rangę gabinetu w strukturze naczelnych organów państwowych²⁰. Ostatecznie reforma izraelskiego prawa wyborczego ograniczyła się w zasadzie jedynie do ukształtowania systemu elekcji na urząd premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Zaznaczyć jednak należy, że nie wszystkie liczące się w Izraelu ugrupowania polityczne były skłonne do poparcia tej reformy ustrojowej. Przeciwno wprowadzeniu systemu elekcji premiera w drodze wyborów opowiadał się przede wszystkim *Likud*, w tym stojący na czele rządu przywódca tego ugrupowania I. Szamir. Podczas prac parlamentarnych nad zmianą ustawodawstwa premier nalegał na wprowadzenie ostrej dyscypliny partyjnej i zobowiązanie wszystkich posłów do głosowania przeciwko reformie. Jednak tuż przed głosowaniem w Knesecie I. Szamir zmienił zdanie i wyraził zgodę na to, aby parlamentarzyści *Likudu* mogli głosować zgodnie z własnym sumieniem, a nie kierować się ustaleniami podjętymi wcześniej przez kierownictwo partii²¹.

¹⁹ Zob. szerzej G. Goldberg, *HaBocher HaYisraeli*, 1992 (*The Israeli Voter*, 1992), Jerusalem 1994 (hebr.).

²⁰ W kwestii przesłanek tej reformy systemu wyborczego w Izraelu zob. m.in. H. Diskin, A. Diskin, *The Politics of Electoral Reform in Israel*, „International Political Science Review” 1995, t. 16, nr 1, s. 31 i n.

²¹ Por. G.S. Mahler, *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996, s. 189.

Przyjęcie zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów premiera wymagało zmian w treści obowiązującej Ustawy zasadniczej o Rządzie z 1968 r., gdyż jej przepisy określały procedurę powoływania rządu. Izraelski parlament zdecydował się jednak na uchwalenie nowej Ustawy zasadniczej o Rządzie, która przyjęta została przez Kneset w dniu 18 marca 1992 r.²² W rzeczywistości duża część przepisów poprzedniej ustawy zasadniczej znalazła się bez zmian w tekście nowego aktu ustrojowego. Zupełnie nowe unormowania odnosiły się do trybu organizacji oraz przeprowadzania powszechnych i bezpośrednich wyborów premiera. Poza tym zmieniono przepisy określające procedurę kształtowania składu rządu, zasady jego odpowiedzialności politycznej oraz wzajemne relacje między egzekutywą a innymi organami państwowymi Izraela²³. Wprowadzenie zasady elekcji premiera bezpośrednio przez obywateli wymagało też dokonania zmian w treści innych aktów ustrojowych, a zwłaszcza w Ustawie zasadniczej o Knesecie.

Przewidziana w nowej Ustawie zasadniczej o Rządzie procedura powoływania premiera w wyborach powszechnych i bezpośrednich miała mieć zastosowanie dopiero wraz z wyborami do Knesetu kolejnej kadencji. Najbliższe wybory parlamentarne w czerwcu 1992 r. nie były jeszcze powiązane z jednoczesną, bezpośrednią elekcją szefa rządu. Wynik tych wyborów do Knesetu zdawał się potwierdzać słuszność przeprowadzonej reformy systemu wyborczego, której efekty miały przynieść, jak zakładano, już następne wybory do parlamentu²⁴. Sukces odniosła wtedy Partia Pracy (44 mandaty), ale do utworzenia rządu konieczne było podpisanie porozumienia koalicyjnego z dwoma innymi ugrupowaniami: *Merec* (ukształtowanej przed wyborami z 1992 r. koalicji wyborczej lewicy laickiej) i *Szas* (partii ortodoksyjnych Żydów Sefardyjskich). W ten sposób powstała, licząca w sumie 62 mandaty, większość rządowa w Knesecie, a na czele gabinetu stanął lider Partii Pracy Icchak Rabin²⁵. Była to większość w miarę stabilna, bowiem utrzymała się przez całą kadencję parlamentu (1992–1996)²⁶, niemniej w Knesecie istniało nadal daleko idące rozbieżności polityczne.

²² Wskutek uchwalenia tej ustawy zasadniczej nastąpiło uchylenie w całości obowiązującej dotychczas Ustawy zasadniczej o Rządzie z 1968 r.

²³ Zob. G.S. Mahler, *Politics and Government...*, s. 230 i n.; G. Sapir, *The Israeli Constitution: from Evolution to Revolution*, New York 2018, s. 167 i n.

²⁴ Por. G. Doron, B. Kay, *Reforming Israel's Voting Schemes*, [w:] *The Elections in Israel – 1992*, red. A. Arian, M. Shamir, Albany 1995, s. 299 i n.

²⁵ Urzędujący premier I. Rabin mógł też liczyć na poparcie ze strony kilku posłów arabskich, ale pod warunkiem kontynuacji przez jego rząd procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie.

²⁶ Premier I. Rabin w 1995 r. został zamordowany przez żydowskiego fanatyka religijnego, więc na czele rządu stanął wówczas Szimon Peres.

5. Procedura tworzenia izraelskiego rządu, jak też jego organizacja i tryb funkcjonowania praktycznie aż do 1968 r. oparte były w dużym stopniu na zasadach zwyczajowych, które wywodziły się z brytyjskich konwencji konstytucyjnych i miały wcześniej zastosowanie w działalności administracji mandatowej na obszarze Palestyny. Niektóre z tych zwyczajów, jak chociażby praktyka powoływania premiera wyłącznie z grona deputowanych do parlamentu, doczekały się później formalnej regulacji w postanowieniach kolejnych ustaw zasadniczych²⁷. Szczegółowe unormowania prawne trybu powoływania, pozycji ustrojowej, struktury oraz zakresu uprawnień rządu Izraela znalazły się po raz pierwszy dopiero w treści Ustawy zasadniczej o Rządzie z 1968 r.

W odniesieniu do procedury powoływania rządu ustawa zasadnicza z 1968 r. przyjęła zasadę, że rozpoczyna się ona od desygnowania przez prezydenta kandydata na stanowisko premiera. Dopiero po powołaniu przez głowę państwa premier przystępował do kształtowania składu rządu. Po uformowaniu gabinetu premier przedstawiał Knesetowi jego skład i program działania wraz z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Z chwilą uzyskania wotum zaufania ze strony parlamentu rząd przystępował do wykonywania swoich konstytucyjnych obowiązków w zakresie władzy wykonawczej²⁸.

48 Wprowadzając w 1992 r. do systemu konstytucyjnego Izraela zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów premiera, ustrojodawca starał się jednocześnie utrzymać istniejący dotąd w tym państwie system rządów parlamentarnych. W konsekwencji tak istotna reforma prawnoustrojowa nie doprowadziła do radykalnych przekształceń we wzajemnych relacjach między władzą ustawodawczą a organami egzekutywy²⁹. Warto w związku z tym zaznaczyć, że układ stosunków między parlamentem a rządem kształtowany już od 1949 r. zgodnie z regułą przewidującą, że szczególnie istotnym obowiązkiem Knesetu ma być „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej³⁰. Przyjęto wobec tego zasadę, że skład rządu powoływany będzie co prawda przez prezydenta, ale z uwzględnieniem istniejącego układu sił politycznych w parlamencie. Rząd miał ponosić odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a tym samym Kneset mógł w dowolnym momencie uchwalić wotum nieufności i doprowadzić w ten sposób do dymisji rządu.

Te zasady odpowiedzialności politycznej premiera (a w konsekwencji też całego gabinetu) zostały utrzymane po zmianie w 1992 r. trybu obsady szefa

²⁷ Zob. D. Peretz, G. Doron, *The Government...*, s. 188 i n.

²⁸ Por. E. Likhovski, *Israel's Parliament*, Oxford 1971, s. 125 i n.

²⁹ Por. G.S. Mahler, *Politics and Government...*, s. 234.

³⁰ Zob. m.in. S. Navot, *Constitutional Law...*, s. 128 i n.

rządu, ale zmieniły się formy oraz skutki egzekwowania tej odpowiedzialności przed parlamentem. Nowa Ustawa zasadnicza o Rządzie przewidywała w art. 19, że „Kneset może uchwalić wotum nieufności dla premiera głosami większości swoich członków”. Przepis ten stanowił ponadto, że: „Uchwalenie wotum nieufności uważa się za równoznaczne z decyzją Knesetu o rozwiązaniu się przed upływem kadencji”. Przyjęcie takiej regulacji oznaczało, że uchwalenie przez Kneset wotum nieufności premierowi i jego rządowi miało prowadzić do rozwiązania parlamentu oraz konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych i premiera³¹.

6. Formuła wyboru premiera Izraela przez ogół obywateli³² określona została w przepisie art. 3 Ustawy zasadniczej o Rządzie z 1992 r., stanowiącym: „Premier sprawuje urząd na podstawie wyboru w wyborach ogólnokrajowych, powszechnych, bezpośrednich i równych, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym”. W celu konkretyzacji tych ogólnych zasad wyboru szefa rządu przepis art. 3 odsyłał do innych aktów normatywnych, w tym zwłaszcza do postanowień Ustawy zasadniczej o Knesecie³³.

Wyznaczając ramy czynnego prawa wyborczego, przepis art. 6 Ustawy zasadniczej o Rządzie przewidywał, że prawo głosowania w powszechnych i bezpośrednich wyborach premiera będzie przysługiwało wszystkim osobom „posiadającym prawo głosowania w wyborach do Knesetu”. Zgodnie z art. 4 Ustawy zasadniczej o Knesecie prawo to przyznane zostało wszystkim obywatelom Izraela, którzy ukończyli 18 lat, ale pod warunkiem, że nie zostali pozbawieni tego prawa na mocy decyzji sądu.

Zakres biernego prawa wyborczego określono w art. 8 Ustawy zasadniczej o Rządzie. Na podstawie tego przepisu na urząd premiera Izraela mogły kandydować jedynie te osoby, które spełniały następujące warunki: 1) posiadały bierne prawo wyborcze do Knesetu i ukończyły 30 lat w dniu zgłoszenia kandydatury³⁴, 2) zostały umieszczone na pierwszym miejscu na liście kandydatów do Knesetu, jeżeli wybory premiera odbywały się

³¹ Analogiczne konsekwencje przewidziane zostały w art. 20 Ustawy zasadniczej o Rządzie na wypadek, gdyby parlament nie uchwalił w ustawowym terminie „trzech miesięcy od początku roku budżetowego” nowej ustawy budżetowej.

³² Zagadnienia prawnoustrojowej regulacji procedury wyborów na urząd premiera Izraela doczekały się wielu wnikliwych studiów, zarówno w państwach zachodnich, jak też w samym Izraelu. Zob. np. A. Brichta, *Political Reform in Israel: The Quest for Stable and Effective Government*, Brighton 2001; *HaMahapecha HaElectoralit* (The Electoral Revolution), red. G. Doron, Tel Aviv 1996 (hebr.).

³³ Liczne rozwiązania w zakresie prawa wyborczego do parlamentu, zawarte w przepisach Ustawy zasadniczej o Knesecie oraz w ustawodawstwie zwykłym, znalazły zastosowanie także przy organizacji wyborów premiera.

³⁴ Należy tu przypomnieć, że bierne prawo wyborcze w wyborach do Knesetu przysuguje obywatelom Izraela, którzy ukończyli 21 lat.

jednocześnie z wyborami parlamentarnymi, 3) zasiadali w Knesecie, gdy przeprowadzano odrębne wybory premiera³⁵.

Przepis art. 4 Ustawy zasadniczej o Rządzie przyjmował zasadę, że premier Izraela będzie wybierany, poza szczególnymi sytuacjami, równocześnie z wyborami do Knesetu. Oznaczało to, że instytucja zarządzania wyborów będzie mogła być stosowana jedynie sporadycznie (np. gdy wybory będą musiały być powtórzone w wyniku protestów wyborczych), gdyż wybory parlamentarne w Izraelu przeprowadzane są zwykle w terminach określonych przez przepisy obowiązujących ustaw zasadniczych. W sytuacji, gdy dobiega końca pełna kadencja Knesetu, wybory odbywają się zawsze w trzeci wtorek miesiąca *cheszwan*³⁶, przypadający w tym roku, w którym następuje upływ kadencji parlamentu. Kiedy jednak rok wyborczy był poprzedzony rokiem przestępnym³⁷, wówczas wybory przeprowadzane są w pierwszy wtorek miesiąca *cheszwan*. W celu umożliwienia udziału w głosowaniu jak największej liczbie wyborców oraz zagwarantowania realizacji zasady powszechności wyborów, Ustawa zasadnicza o Knesecie wprowadziła zasadę (art. 10), że dzień głosowania ma być dniem wolnym od pracy. Z kolei w art. 11 Ustawy zasadniczej o Rządzie przewidziano, że gdyby dzień wyborów do Knesetu oraz wyborów premiera wypadł w dniu wolnym od pracy, dniu poprzedzającym dzień wolny od pracy lub w dniu następującym po dniu wolnym od pracy, wybory miały być przeprowadzane w pierwszy kolejny wtorek, zarządzany wtedy dniem wolnym dla wszystkich pracowników.

Niezależnie od łącznych wyborów do Knesetu i na stanowisko szefa rządu przewidywano też odrębne wybory premiera. System elekcji w wyborach odrębnych mógł być zastosowany jedynie wtedy, gdy: 1) żaden kandydat nie został wybrany w wyborach przeprowadzanych łącznie z wyborami do Knesetu, 2) niepowodzeniem zakończyła się próba utworzenia rządu przez premiera wybranego w łącznych wyborach, 3) liczba ministrów w istniejącym rządzie spadła poniżej ośmiu³⁸, 4) nastąpiło opróżnienie urzędu premiera z powodu śmierci, zrzeczenia się funkcji lub złożenia z urzędu decyzją parlamentu. Warto przy tym podkreślić, że w wyborach odrębnych mogli kandydować jedynie członkowie Knesetu.

³⁵ Art. 8 przewidywał także, że polityk, który sprawował urząd premiera przez siedem kolejnych lat, nie mógł już kandydować na tę funkcję w kolejnych wyborach.

³⁶ Jest to w kalendarzu hebrajskim ósmy miesiąc roku księżycowego, rozpoczynający się zazwyczaj pod koniec października.

³⁷ Z uwagi na to, że liczący 354 dni rok księżycowy w kalendarzu hebrajskim jest o 11 dni krótszy od roku słonecznego, 7 razy w ciągu 19 lat wprowadza się rok przestępny z dodatkowym miesiącem.

³⁸ Przepis art. 33 Ustawy zasadniczej o Rządzie z 1992 r. przewidywał, że liczba członków rządu nie może być mniejsza od ośmiu ani większa od osiemnastu.

Ustawa zasadnicza o Rządzie w art. 9 przyznała prawo zgłaszania kandydatów na urząd premiera: 1) partiom politycznym oraz koalicjom partyjnym, które zgłosiły listy kandydatów w wyborach do Knesetu i były reprezentowane w Knesecie kończącym kadencję przez frakcje partyjne liczące co najmniej 10 deputowanych, 2) innym partiom politycznym, które zgłosiły listy kandydatów w wyborach do Knesetu poparte podpisami 50 000 wyborców. W wyborach odrębnych przewidziano natomiast możliwość zgłaszania kandydatów przez: 1) ugrupowania polityczne reprezentowane w Knesecie i posiadające frakcje partyjne liczące co najmniej 10 członków, 2) koalicje partyjne reprezentowane w Knesecie przez frakcje, które składały się z co najmniej 10 deputowanych³⁹.

Koniecznym warunkiem wyboru na urząd premiera, zgodnie z art. 13 Ustawy zasadniczej o Rządzie, było uzyskanie przez jednego z kandydatów ponad połowy ważnie oddanych głosów. Wymagano przy tym spełnienia jeszcze jednego warunku, a mianowicie kandydat na premiera musiał być jednocześnie wybrany do składu Knesetu. Gdyby żaden z kandydatów nie spełnił tych wymogów, musiała być przeprowadzona druga tura głosowania z udziałem dwóch kandydatów, którzy zebrali najwięcej głosów w pierwszej turze⁴⁰. Zwycięzał w niej ten kandydat, na którego oddano większą liczbę głosów ważnych. Wybrany w taki sposób premier elekt przystępował następnie do powoływania ministrów i występował do Knesetu o udzielenie jego rządowi wotum zaufania. Gdyby jednak premier elekt nie zdołał tego uczynić w terminie przewidzianym przez ustawę zasadniczą⁴¹, powstałaby konieczność zarządzenia przez prezydenta ponownych wyborów na urząd premiera. Z kolei w sytuacji, kiedy Kneset nie udzieliłby wotum zaufania premierowi i jego gabinetowi, parlament podlegał rozwiązaniu i musiały być przeprowadzone ponowne wybory parlamentarne oraz wybory szefa rządu.

Ustawa zasadnicza o Rządzie przewidywała również kilka sytuacji, w których konieczne było przeprowadzenie przedterminowych wyborów na urząd premiera. Należało je zarządzić chociażby wtedy, gdy Kneset udzielił szefowi rządu i jego gabinetowi wotum nieufności lub nie uchwalił w terminie ustawy budżetowej, co traktowane było za równoznaczne z decyzją Knesetu o samorozwiązaniu się przed upływem kadencji. Przedterminowe wybory premiera miały być poza tym

³⁹ Zob. S. Navot, *The Constitution of Israel...*, s. 146 i n.

⁴⁰ W sytuacji, kiedy w pierwszej lub drugiej turze pozostałby tylko jeden kandydat, warunkiem wyboru go na urząd premiera było uzyskanie przez niego więcej głosów za niżeli przeciwko tej kandydaturze.

⁴¹ Przepis art. 14 Ustawy zasadniczej o Rządzie przewidywał, że premier elekt będzie miał 45 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów na powołanie składu rządu i przedłożenie w Knesecie wniosku o udzielenie temu rządowi wotum zaufania.

przeprowadzane w konsekwencji: 1) śmierci premiera, 2) zrzeczenia się przez premiera sprawowanego urzędu, 3) uznania niezdolności premiera do sprawowania urzędu przez okres dłuższy aniżeli 100 dni, 4) podjęcia przez Kneset decyzji o pozbawieniu premiera zajmowanego stanowiska⁴². Na osobną uwagę zasługuje jeszcze jedna okoliczność, która również skutkowałą koniecznością przeprowadzenia przedterminowych wyborów szefa rządu. Była nią możliwość rozwiązania Knesetu przez urzędującego premiera, na podstawie art. 22 Ustawy zasadniczej o Rządzie, z której mógł on skorzystać jedynie w szczególnych okolicznościach i tylko za zgodą prezydenta. Uprawnienie takie przysługiwało szefowi rządu wyłącznie w sytuacji, kiedy dochodził on do przekonania, iż większość deputowanych do parlamentu znalazła się w opozycji wobec gabinetu i że wskutek tego nie będzie już możliwe skuteczne funkcjonowanie rządu⁴³.

52

7. Ustanowiony przez Ustawę zasadniczą o Rządzie z 1992 r. system obsady stanowiska premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich zastosowano w Izraelu jedynie trzykrotnie. W 1996 i 1999 r. wybory premiera odbyły się łącznie z wyborami do Knesetu, zaś w 2001 r. nie zostały zarządzane wybory parlamentarne i przeprowadzono tylko odrębne wybory na urząd szefa egzekutywy⁴⁴. Był to więc w sumie bardzo krótki, ale bez wątpienia interesujący eksperyment w odniesieniu do procedury wyłaniania szefa egzekutywy.

Po raz pierwszy powszechne wybory premiera przeprowadzone zostały w Izraelu 29 maja 1996 r. Było to niewątpliwie wydarzenie historyczne, bowiem nigdy wcześniej taka forma elekcji szefa rządu nie miała zastosowania w żadnym systemie ustrojowym⁴⁵. Do walki o fotel premiera zgłoszeni zostali wówczas dwaj kandydaci: urzędujący premier Szimon Peres (Partia Pracy) oraz Binjamin Netanjahu (*Likud*). Wybory te wygrał nieznacznie B. Netanjahu (50,5% głosów), pokonując faworyzowanego

⁴² Taką możliwość przewidywał art. 26 Ustawy zasadniczej o Rządzie, który stwierdzał: „Jeżeli premier został skazany za przestępstwo z niskich pobudek, Kneset może złożyć go z urzędu decyzją przyjętą przez większość członków Knesetu”.

⁴³ Przesłanki prawne do podjęcia takiej decyzji zaistniały w 2000 r., jednak premier Ehud Barak nie zdecydował się ostatecznie na rozwiązanie Knesetu. Podał się natomiast do dymisji, co pozwoliło uniknąć przedterminowych wyborów parlamentarnych. W 2001 r. odbyły się więc jedynie odrębne wybory na urząd premiera Izraela.

⁴⁴ Wnikliwą analizę trzech kolejnych bezpośrednich elekcji premiera Izraela zob. w opracowaniu A. Diskin, *The Last Days in Israel: Understanding the New Israeli Democracy*, Portland, Oregon 2003.

⁴⁵ Por. R.Y. Hazan, G. Rahat, *Representation, Electoral Reform, and Democracy. Theoretical and Empirical Lessons From the 1996 Elections in Israel*, „Comparative Political Studies” 2000, t. 33, nr 10, s. 1310 i n.; G.S. Mahler, *Politics and Government...*, s. 234 i n.

Sz. Peresa (49,5% głosów)⁴⁶. O zwycięstwie lidera *Likudu* zadecydowało prawdopodobnie to, że w kampanii wyborczej opowiadał się on za powstrzymaniem nadmiernych ustępstw wobec Palestyńczyków, które przypisywał przede wszystkim swojemu konkurentowi, a zarazem dotychczasowemu premierowi.

W przeprowadzonych równolegle wyborach do Knesetu najwięcej głosów oraz mandatów wywalczyło dla odmiany ugrupowanie Sz. Peresa. Partia Pracy zdobyła w wyborach z 1996 r. 34 mandaty, *Likud* zaś 32 mandaty. Jak się okazało, poważna część wyborców głosujących na jednego z kandydatów na premiera oddawała swoje głosy na mniejsze ugrupowania walczące o miejsca w parlamencie. W konsekwencji kolejno największą liczbę mandatów w Knesecie zdobyli: Sefardyjscy Strażnicy Tory (*Szas*) – 10, Narodowa Partia Religijna (*Mafdal*) – 9 oraz *Merec* – 9. Znaczny wzrost poparcia (7 mandatów) zanotowało ugrupowanie o charakterze prawicowo-nacjonalistycznym pod nazwą *Yisrael be-Alija* (Izrael Nasz Dom), reprezentujące licznych emigrantów żydowskich, którzy w latach 1991–1995 przybyli do Izraela z krajów byłego Związku Radzieckiego⁴⁷. Po wyborach B. Netanjahu stworzył większościową koalicję rządową, do której weszły: *Likud*, *Szas*, *Mafdal* oraz *Yisrael be-Alija*.

Drugie z kolei wybory premiera Izraela odbyły się 17 maja 1999 r. Tym razem również o ten urząd ubiegali się jedynie dwaj kandydaci: dotychczasowy premier Benjamin Netanjahu (*Likud*) oraz lider opozycyjnej Partii Pracy Ehud Barak. W wyborach z 1999 r. szef rządu poniósł wyraźną porażkę (43,9% głosów), pokonany zdecydowanie przez E. Baraka, który zebrał 56,1% głosów⁴⁸. Taki wynik wyborów nie był zaskoczeniem, gdyż błędy w polityce premiera B. Netanjahu (zwłaszcza w kwestii palestyńskiej) spowodowały wyraźny spadek notowań jego gabinetu.

Z wyborami premiera połączono przedterminowe wybory do parlamentu⁴⁹. Te wybory spowodowały największe rozbitcie polityczne Knesetu od czasu utworzenia Izraela, gdyż w jego składzie znaleźli się przedstawiciele aż 15 partii i ugrupowań politycznych. Najwięcej mandatów zdobyły: Partia Pracy – 26, *Likud* – 19, *Szas* – 17, *Merec* – 10 oraz *Yisrael be-Alija* – 6.

⁴⁶ Zob. m.in. A. Arian, *The Israeli Election for Prime Minister and the Knesset*, 1996, „Electoral Studies” 1996, t. 15, nr 4, s. 570 i n.; R.Y. Hazan, *Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System*, „Electoral Studies” 1996, t. 15, nr 1, s. 21 i n.

⁴⁷ Wówczas w ciągu kilku lat przybyło do Izraela (liczącego w 1990 r. niecałe 5 mln ludności) co najmniej 800 000 imigrantów z republik byłego ZSRR.

⁴⁸ Zob. R.Y. Hazan, A. Diskin, *The 1999 Knesset and Prime Ministerial Elections in Israel*, „Electoral Studies” 2000, t. 19, nr 4, s. 628 i n.

⁴⁹ Wybory przedterminowe do parlamentu w 1999 r. były konsekwencją utraty poparcia dla polityki premiera B. Netanjahu przez większość deputowanych do Knesetu.

Takie zróżnicowanie polityczne izraelskiego parlamentu przysporzyło poważne trudności w uformowaniu koalicji rządowej i w konsekwencji do rządu E. Baraka weszli reprezentanci sześciu partii politycznych.

Po raz trzeci system powszechnej i bezpośredniej elekcji szefa egzekutywy zastosowano podczas wyborów 6 lutego 2001 r. Tym razem jednak, wskutek niespodziewanej rezygnacji E. Baraka z funkcji premiera w grudniu poprzedniego roku⁵⁰, odbyły się tylko odrębne wybory na urząd premiera. Wygrał je z ogromną przewagą (62,4% głosów) lider *Likudu* Ariel Szaron, gdy tymczasem dotychczasowy premier E. Barak zdobył jedynie 37,6% głosów wyborców⁵¹. Po wyborach z 2001 r. doszło do utworzenia rządu „jedności narodowej” z udziałem obu najsilniejszych w Izraelu ugrupowań politycznych. Utworzona z inicjatywy wybranego premiera A. Szarona koalicja *Likudu* oraz Partii Pracy utrzymała się, choć nie bez trudności, do 2005 r.⁵²

8. Wprowadzenie w Izraelu w 1992 r. zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd premiera było bez wątpienia nowatorskim oraz nader interesującym eksperymentem ustrojowym. Powszechne wybory szefa egzekutywy nie przyniosły jednak w praktyce zamierzonych efektów. Taki sposób elekcji premiera nie doprowadził przede wszystkim do stabilizacji systemu partyjnego Izraela oraz przewyciężenia rozbitcia politycznego Knesetu. Co prawda wyborcy oddawali swoje głosy na obu poważnych kandydatów ubiegających się o urząd premiera, ale jednocześnie – głosując w wyborach parlamentarnych – większość z nich udzielała swojego poparcia listom partyjnym zgłaszanych przez małe ugrupowania polityczne, mające potem skromną reprezentację w Knesecie. Bezpośrednie wybory premiera nie miały również w praktyce ustrojowej większego wpływu na umocnienie jego pozycji w strukturze naczelných organów państwowych Izraela.

Trudno jest więc dziwić się temu, że po przeprowadzeniu wyborów powszechnych na urząd premiera 6 lutego 2001 r. rząd Ariela Szarona (z inicjatywy obu najsilniejszych partii tworzących koalicję rządową) wy-

⁵⁰ Premier E. Barak postanowił podać się do dymisji ze względu na to, że nie dysponował w parlamencie taką większością, która gwarantowałaby mu realizację procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Liczył na to, że zapewni sobie większe poparcie członków Knesetu po ewentualnym i znaczącym sukcesie wyborczym.

⁵¹ Zob. A. Diskin, R.Y. Hazan, *The 2001 Prime Ministerial Election in Israel*, „Electoral Studies” 2002, t. 21, nr 4, s. 659 i n.

⁵² Ostatecznie w 2005 r. A. Szaron zdecydował się opuścić *Likud* i założył nową partię prawicy pod nazwą *Kadima* (Naprzód), która wkrótce stała się trzecim znaczącym ugrupowaniem w systemie partyjnym Izraela. Por. S. Bożyk, *Izrael, [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 256 i n.

stąpił z projektem zniesienia takiego systemu elekcji szefa egzekutywy. W konsekwencji Kneset uchwalił 7 marca 2001 r. nową Ustawę zasadniczą o Rządzie, odrzucającą zasadę dokonywania wyboru premiera bezpośrednio przez ogół obywateli. Wynikiem tego było ukształtowanie w tym akcie takich rozwiązań prawnych, które oznaczały faktycznie powrót do reguł obsady urzędu premiera, stosowanych w Izraelu przed przystąpieniem w 1992 r. do zaprezentowanego w tym opracowaniu interesującego eksperymentu ustrojowego.