

Przerwa taktyczna: Netanjahu zawiesza reformę sądownictwa

Marek Matusiak

W dniach 26–27 marca nastąpiła wyraźna eskalacja protestów politycznych trwających w Izraelu od stycznia br. w związku z planowanymi przez władzę zmianami w sądownictwie. Polegała ona nie tylko na jeszcze większej niż dotąd skali manifestacji ulicznych (największe w historii Izraela, liczące nawet 700 tys. uczestników w całym kraju), ale przede wszystkim na groźbie strajku, który zapowiedziały (i częściowo zrealizowały) instytucje, organizacje i firmy kluczowe dla funkcjonowania państwa i gospodarki, m.in. federacja związków zawodowych, władze samorządowe, przedsiębiorstwa z branży high-tech, sektor bankowy, pracownicy służby zdrowia, lotnisko w Tel Awiwie, port w Aszdodzie etc. Bezpośrednim impulsem do eskalacji było zdymisjonowanie przez premiera Binjamina Netanjahu ministra obrony Jo’awa Galanta, który publicznie wezwał szefa rządu do wstrzymania prac nad reformą sądownictwa ze względu na to, że wywołane przez nią napięcia stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju.

W odpowiedzi na groźbę strajku Netanjahu zapowiedział zawieszenie prac legislacyjnych na miesiąc – do czasu rozpoczęcia nowej sesji parlamentu – i zadeklarował otwartość na negocjacje. Zaznaczył przy tym jednak, że zmiany w takim czy innym kształcie zostaną przyjęte. W efekcie jego wystąpienia strajk został odwołany, a główne siły opozycyjne wyraziły ostrożną gotowość do rozmów. Nie jest natomiast jasne, czy i w jakiej skali kontynuowane będą protesty uliczne, gdyż mają one charakter oddolny.

Komentarz

- Utworzony pod koniec grudnia 2022 r. szósty w historii rząd Netanjahu od początku budził sprzeciw znacznej części izraelskiej opinii publicznej ze względu na skrajny profil tworzących go partii, radykalizm zapowiedzi programowych (m.in. w obszarze sądownictwa i polityki wobec terytoriów okupowanych), a także kontrowersyjne personalia. Przykładowo przeciwko premierowi toczą się procesy karne w sprawach o korupcję i nadużycie urzędu, minister spraw wewnętrznych (zdymisjonowany już Arje Deri) skazany był prawomocnym wyrokiem za korupcję (2000 r.) i oszustwa podatkowe (2022 r.), a minister ds. bezpieczeństwa Itamar Ben-Gewir wiele razy był skazywany za podżeganie do nienawiści rasowej oraz wspieranie terroryzmu. Z kolei minister finansów Becael Smotricz publicznie neguje istnienie Palestyńczyków jako narodu i jest zwolennikiem umasowienia żydowskiego osadnictwa na Zachodnim Brzegu.

- Pomimo ogromnych kontrowersji towarzyszących powstaniu nowego rządu od pierwszych dni rozpoczął on, korzystając z posiadanej solidnej (jak na Izrael) większości parlamentarnej (64 ze 120 mandatów), przyspieszone prace legislacyjne nad ustawami dotyczącymi licznych newralgicznych kwestii. Kontynuował je w ciągu ostatnich trzech miesięcy mimo narastającego oporu społecznego (przede wszystkim masowych manifestacji ulicznych, jak również rosnącej liczby żołnierzy rezerwy odmawiających w akcie protestu stawiania się na obowiązkowe szkolenia). Najważniejsze – i najbardziej kontrowersyjne – z planowanych zmian dotyczą systemu nominacji sędziów, a przede wszystkim zakresu kompetencji Sądu Najwyższego (SN). Inne natomiast doprowadziłyby do: (1) utrudnienia odwołania premiera z urzędu (zmiana przyjęta), (2) umożliwienia urzędnikom (w tym premierowi) uzyskiwania środków z prywatnych donacji na sfinansowanie kosztów sądowych (Netanjahu ma problemy z opłaceniem swoich prawników), (3) ograniczenia możliwości badania przez SN decyzji rządu i administracji państwowej pod kątem ich prawnej „zasadności” (ang. *reasonableness*), (4) upolitycznienia kontroli nad nominacjami doradców prawnych rządu i poszczególnych ministerstw (obecnie podlegają prokuratorowi generalnemu).
- Reforma dotycząca nominacji sędziów (przyjęta w pierwszym czytaniu) polegałaby na ustawowej zmianie składu komisji, która ich wybiera. Obecnie spośród 9 członków: 3 to sędziowie SN (w tym przewodniczący), 2 – przedstawiciele Izby Adwokackiej, 2 – ministrowie (w tym minister sprawiedliwości) i 2 – parlamentarzyści. Łącznie jest zatem 3 sędziów, 2 prawników i 4 polityków. W tym gronie decyzje co do przeważającej części nominacji podejmowane są zwykłą większością (5 głosów), zaś w sprawach nominacji do Sądu Najwyższego – kwalifikowaną (7 głosów). Według nowego projektu w komisji zasiadałoby 3 ministrów, 3 parlamentarzystów, prezes SN oraz 2 dodatkowych sędziów (dowolnego szczebla) wybranych przez ministra sprawiedliwości. Oznaczałoby to faktyczny monopol polityków na nominacje sędziowskie.
- Forsowana przez rząd reforma kompetencji Sądu Najwyższego dotyczy natomiast odgrywanej przezeń w izraelskim systemie roli quasi-trybunału konstytucyjnego. Izrael nie posiada konstytucji jako jednolitego aktu prawnego, ale 13 „ustaw zasadniczych” regulujących najważniejsze obszary życia państwa. Ich wyższy status normatywny wynika jednak w ogromnej mierze z wagi tematyki, której dotyczą, oraz ze zwyczaju, a tylko w niektórych przypadkach – z litery prawa. W praktyce rodzi to wiele wątpliwości odnośnie do hierarchii aktów prawnych, tego, jak interpretować przepisy ustaw zasadniczych (rozszerzająco czy literalnie), a przede wszystkim tego, czy i na jakich warunkach Sąd Najwyższy może dokonywać kontroli aktów prawnych przyjmowanych przez Kneset. Jak dotąd od 1995 r., kiedy SN de facto jednostronnie przyjął rolę kontrolera konstytucyjności nowego prawodawstwa, 22 ustawy zostały przezeń odrzucone w całości lub w części. Z perspektywy izraelskiej prawicy (nie tylko elektoratu partii tworzących obecny rząd), której ważne projekty zostały w ten sposób utracone, stan ten nosi cechy uzurpacji ustrojowej i prowadzi do sytuacji, w której sędziowie SN, dokonując rozszerzającej interpretacji prawa, mogą odrzucać ustawy przyjęte przez parlament, a zatem mające demokratyczną legitymację. W tym kontekście rząd Netanjahu dąży do: (1) uniemożliwienia SN oceny konstytucyjności ustaw zasadniczych, (2) wprowadzenia kategorii ustaw zwykłych wyłączonych z kontroli sądowej, (3)

ograniczenia możliwości dokonywania przez SN rozszerzającej interpretacji prawa, (4) wprowadzenia wymogu, aby do odrzucenia ustawy przyjętej przez Kneset konieczna była obecność wszystkich sędziów SN (15 osób) i decyzja większości kwalifikowanej, tj. 80% składu (12 osób), (5) przyznania Knesetowi możliwości de facto odrzucania weta SN poprzez powtórne przyjęcie tej samej ustawy większością bezwzględną.

- W wymiarze doraźnym powodem masowych protestów są: radykalizm planowanych reform (tzn. drastyczne wzmocnienie wpływu polityków oraz osłabienie roli sądów), nieufność wobec sił politycznych stojących za zmianami, tempo prac legislacyjnych oraz konsekwentne ignorowanie oporu społecznego. Na głębszym poziomie ich źródłem jest natomiast obawa świeckich Izraelczyków o poglądach centrowych lub centroprawicowych (będących głównymi organizatorami oporu), że osłabienie kontrolnej roli SN otworzy drogę do przeobrażeń politycznych i prawnych odwzorowujących postępującą ewolucję Izraela w kierunku etnicznego nacjonalizmu i rosnącego wpływu środowisk religijnych. Za zasadnością tych obaw przemawia fakt, że inne elementy systemu kontroli i równowagi między gałęziami władzy są w Izraelu słabe. Prezydent nie dysponuje prawem weta, nie ma drugiej izby parlamentu, a sam Kneset jest silnie zdominowany przez władzę wykonawczą.
- Spór o sądownictwo jest de facto sporem o tożsamość państwa oraz przyszłe kierunki jego rozwoju, co wyzwała narastające od dekad napięcia na tle politycznym, światopoglądowym, kulturowym i religijnym. W daleko idącym uproszczeniu można stwierdzić, że jest to konflikt między – z jednej strony – narodowym lub narodowo-religijnym partykularyzmem i bezwzględnym prymatem woli większości politycznej w kształtowaniu polityki państwa a – z drugiej – prawami i swobodami indywidualnymi i niezależnością strzegących ich instytucji. Stawkę tego sporu podnosi fakt, że wiele kluczowych kwestii nigdy nie zostało w Izraelu trwale uregulowanych. Dotyczy to m.in. miejsca religii w życiu społecznym czy zakresu ambicji terytorialnych państwa.
- Ogłoszenie przez Netanjahu czasowego wstrzymania prac nad reformą sądownictwa niewątpliwie należy uznać za sukces ruchu protestu, który w okresie trzech miesięcy nie tylko utrzymał mobilizację, lecz także konsekwentnie zwiększał presję na rząd. Zarazem jednak zmianę stanowiska wymusiły nie same manifestacje (niezależnie od ich imponującej liczebności), ale widmo paraliżującego kraj strajku generalnego.
- Netanjahu wychodzi z tej konfrontacji bardzo osłabiony. Jego pozycja w kraju i za granicą uległa znaczącej i – jak się wydaje – nieodwracalnej degradacji. Z kolei fakt, że został zmuszony do zawieszenia prac nad zmianami, osłabia jego pozycję wobec radykalniejszych koalicjantów i otwiera drogę do kwestionowania jego przywództwa zarówno w koalicji, jak i we własnej partii. Będzie to dla niego problematyczne zwłaszcza w obliczu ostatnich sondaży, które są bardzo niekorzystne dla Likudu i dla niego osobiście (ponad 60% ocen negatywnych). Z drugiej strony jednak atutem izraelskiego premiera jest to, że pomimo ogromnej presji udało mu się utrzymać jedność koalicji i nadal dysponuje (przynajmniej na papierze) większością parlamentarną. W tej sytuacji może on starać się przeczekać protesty, licząc na ich osłabnięcie, i spróbować przyjąć reformę w późniejszym terminie. Ewentualna trwała rezygnacja ze zmian w sądownictwie oznaczałaby porzucenie jednego z najważniejszych punktów w programie rządu, na którego czele stoi, co automatycznie zagroziłoby istnieniu koalicji, a w konsekwencji

dalszej obecności Netanjahu w polityce. Niezależnie jednak od taktyki przyjętej przez obie strony zawieszenie prac legislacyjnych nie kończy rozgrywki wokół tej sprawy i tylko czasowo rozładowuje powstałe napięcia.

- Jakkolwiek protesty jasno dowodzą siły obywatelskich odruchów izraelskiego społeczeństwa, ich przebieg wskazuje także na ograniczenia tamtejszego prodemokratycznego dyskursu. Widać to zwłaszcza na przykładzie słabej obecności tematyki palestyńskiej podczas manifestacji. Mimo że agresywna (werbalnie i realnie) polityka wobec Zachodniego Brzegu jest drugim – obok zmian w sądownictwie – znakiem rozpoznawczym obecnego rządu, budzi ona znacznie mniejsze oburzenie i opór. W czasie demonstracji hasła sympatyzujące z Palestyńczykami, postulujące poprawę ich bytu i wzywające do zakończenia okupacji pojawiały się punktowo (np. po dokonanym przez żydowskich osadników pogromie w palestyńskim miasteczku Huwara), a często były wręcz wyciszane, aby nie wprowadzać napięć światopoglądowych między protestującymi.