

ISRAEL - ASPECTE INSTITUȚIONALE: LEGILE CONSTITUȚIONALE, KNESSETUL ȘI GUVERNUL

Documentare și sinteză: Sebastian Simion

DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ

Iunie 2022

Legile fundamentale

Legile fundamentale ale Israelului (*Hukey HaYesod*) reprezintă un ansamblu de 13 legi constituționale elaborate între 1958 și 2018; unele dintre acestea pot fi modificate în întregime sau pe secțiuni - în Knesset - doar printr-un vot majoritar (sau cu super-majorități, în unele cazuri); legile fundamentale privesc aspecte instituționale fundamentale – formarea și rolul principalelor instituții ale statului Israel și relațiile dintre acestea, organizarea militară și apărarea statului, statutul Ierusalimului, organizarea justiției, economia, statul-națiune, drepturile și libertățile individuale, demnitatea umană, drepturile civile. Între legile constituționale post-1990, Legea cu privire la demnitatea umană și libertate are un statut super-legal, în sensul în care Curtea Supremă a Israelului are puterea de a descalifica orice lege sau prevedere legală care intră în contradicție cu prevederile acesteia (Curtea Supremă are și posibilitatea de a contesta reglementările de urgență, dacă va considera că sunt contradictorii legii); legea a fost adoptată în 1992 de către cel de-al 13-lea Knesset, fiind descrisă ca parte dintr-o veritabilă „revoluție constituțională” (alături de Legea fundamentală privind libertatea ocupațiilor – echivalentul liberului drept la muncă și eliminarea oricărei îngrădiri de a ocupa orice loc de muncă). Practic, Israelul nu are încă o Constituție codificată - legile fundamentale urmau a fi capitoare ale unei viitoare constituții formale și unitare (a cărei redactare a fost amânată din 1950) – aceste legi acționând *de facto* ca o constituție, până la o viitoare încorporare.

Knessetul. Relațiile cu Guvernul

Knessetul reprezintă legislativul unicameral al Israelului, rolul, atribuțiile și sediul acestuia fiind reglementate prin lege constituțională (1958, revizuită în 1987).

Numele (și numărul de 120 al membrilor săi) sunt de tradiție istorică, Knesset Hagedolah (Marea Adunare) desemnând un consiliu reprezentativ al evreilor menționat, pentru prima

dată în istorie, în secolul al V-lea BCE (convocat fiind de Ezra și Nehemiah). În forma sa modernă, primul Knesset a fost convocat la 14 februarie 1949, în baza alegerilor care au avut loc în luna ianuarie a aceluiași an (primul Speaker a fost Yosef Sprinzak - care a locuit o scurtă perioadă și la Chișinău – din partea social-democraților / Mapai; va rămâne speaker până în 1959. În prezent, calitatea de Speaker al Knessetului o are Mickey Levy, din partea partidului liberal Yesh Atid; speakeri cu notorietate ai Parlamentului au fost și Yitzhak Shamir – premier al Israelului – sau Reuven Rivlin, devenit ulterior al 10-lea președinte al statului; prima femeie în această funcție a fost Dalia Itzik (în perioada 2006-2009); sediul Knessetului este la Givat Ram, un cartier al Ierusalimului.

Mandatul parlamentar este de 4 ani, membrii Knessetului se bucură de imunitate; miniștrii care nu sunt și membri ai Adunării se bucură, în relațiile cu aceasta, de toate drepturile pe care le are un membru al Knessetului (cu excepția faptului că nu pot vota). Parlamentul validează membrii guvernului, alege (și poate revoca) Președintele statului și șeful Controlului de Stat, supraveghează activitatea Executivului, pe care-l poate demite printr-o moțiune de cenzură constructivă; Knessetul se poate auto-dizolva (incapacitatea de a vota, pe parcursul a 3 luni, legea bugetului de stat, reprezintă o altă modalitate prin care Knessetul se consideră dizolvat, fiind inițiate automat alegeri generale); și premierul poate dizolva Knessetul (care rămâne în funcțiune până la întrunirea legislativului, în noua sa componență). Articolele 34 și 35 din legea constituțională menționată, stipulează dizolvarea Parlamentului printr-o lege votată de majoritatea parlamentarilor (în fapt, de la fondarea statului Israel durata medie a unei legislaturi a fost de 3,5 ani – din 1988 nicio legislatură nu a împlinit un termen complet de 4 ani). Aparenta instabilitate (sau fragmentare politică) a fost generată - însă pe acest subiect opiniile nu sunt unanime – și de introducerea unui mecanism electoral prin care premierul a dobândit un mandat electiv direct (fiind ales prin exprimarea directă a votului, separat de votul pentru lista candidaților partidelor – în acest fel, unii dintre candidații la funcția de premier au avut scoruri electorale semnificativ diferite de cele ale partidelor de proveniență, generând dificultăți în coagularea unor majorități parlamentare stabile).

Legea constituțională care reglementează numirea și funcționarea Guvernului la Art.29 stipulează că Premierul, cu aprobarea președintelui Israelului, poate semna un ordin de dizolvare al Knessetului, dacă este convins/ă că există o majoritate care se opune funcționării normale a guvernului. Ordinul de dizolvare produce efecte la 21 de zile de la semnare (practic, ordinul în sine reprezintă mai curând o decizie a guvernului de a se dizolva, însă produce automat și dizolvarea Knessetului). Dacă Parlamentul nu poate propune un guvern în 28 de zile (cu o perioadă suplimentară de 14 zile) sau dacă guvernul propus încearcă dar nu reușește să obțină un vot de încredere, se vor organiza alegeri generale în termen de 90 de zile. Și președintele poate dizolva Knessetul, după consultări cu membrii facțiunilor parlamentare (cu același termen de 90 de zile în interiorul căruia nicio variantă de guvern propusă nu reușește să obțină acordul unei majorități).

Dizolvarea parlamentului – aspecte legale

Lege		Articol		Motivarea		Data alegerilor
<u>Legea Constituțională</u> <u>cu privire la Guvern</u>		11				Ultima zi de marți înainte de finele perioadei de 90 de zile de la anunțul Președintelui cu privire la eșecul obținerii unui vot de încredere
				Eșecul formării unui nou guvern și motivarea Knessetului cu privire la lipsa unui vot de încredere		
		28				Ultima zi de marți înainte de finele perioadei de 90 de zile de la anunțul Președintelui sau de la eșecul premierului / guvernului propus de a obține votul de încredere al majorității

			O moțiune de cenzură constructivă care a eșuat ca urmare a inabilității candidatului propus (alternativa constructivă) de a forma un alt guvern.	
		29	Dizolvarea Knessetului de către premier și eșecul formării unui alt guvern.	Ultima zi de marți înainte de finele perioadei de 90 de zile de la care ordonanța de dizolvare produce efecte legale sau din ziua în care a expirat perioada de formare a guvernului, sau din ziua informării președintelui sau din ziua în care guvernul nu reușește să câștige încrederea Knesset-ului.
<u>Legea Constituțională cu privire la Knessetul</u>		34, 35	Adoptarea unei legi de dizolvare a Knesset-ului, cu majoritate de voturi.	În termen de cinci luni de la adoptarea legii.
		36	Incapacitatea de a trece la vot bugetul de stat	Ultima zi de marți înainte de sfârșitul perioadei de 90 de zile de la data determinantă, care este la trei luni de la începutul anului fiscal sau la 45 de

					zile de la formarea noului guvern.
--	--	--	--	--	------------------------------------

Componența Knessetului (conform rezultatului alegerilor generale din anul 2021)

Partid / Alianță	Ideologie	Lider	MPs	Status
Likud	Național-liberalism, conservatorism-liberal, dreapta populară	Benjamin Netanyahu	29 / 120	Opoziție
Yesh Atid	Liberalism secular, republicanism laic	Yair Lapid	17 / 120	Pro-guvernamental
Shas	Conservatorism religios, reprezentarea intereselor comunităților Sefarde, Mizrahi și	Aryeh Deri	9 / 120	Opoziție

			Haredi (religioase)			
	Kahol Lavan / Alb-Albastru	Partidul Rezilienței Israelului / Hosen L'Yisrael	Liberalism / social-liberalism / centrism	Benny Gantz	8 / 120	Pro-guvernamental
	Yamina	Noua Dreaptă	Conservatorism national / liberalism economic	Naftali Bennett	7 / 120	Pro-guvernamental
	Partidul Muncii		Social-democrație, Laburism zionist	Merav Michaeli	7 / 120	Pro-guvernamental
	Tora Unită	Agudat Yisrael Degel HaTorah	Conservatorism religios centrat pe comunitatea askenazi (Haredi), non-zionism Haredi	Moshe Gafni	7 / 120	Opoziție
	Yisrael Beiteinu / Israel Casa Noastră		Naționalism, secularism, apără interesele și drepturile evreilor veniți din Rusia	Avigdor Lieberman	7 / 120	Pro-guvernamental

	Partidul Zionist (religios)	Atid Ehad Noam Otzma Yehudit	Zionism religios, conservatorism religios, ultra-naționalism	Bezael Smotrich	7 / 120	Opoziție
	HaReshima HaMeshutefet, Lista Comună	Balad Hadash (Maki) Ta'al	Alianță - Reprezintă interesele partidelor arabilor-israelieni, secularismul și este pro soluția "două state"	Ayman Odeh	6 / 120	Opoziție
	O Nouă Speranță / Tikva Hadasha		Național-liberalism	Gideon Sa'ar	6 / 120	Pro-guvernamental
	Meretz		Social-democrație, secularism, pro soluția "două state"	Nitzan Horowitz	6 / 120	Pro-guvernamental
	Lista Arabă Unită / Ra-am		Interesele arabilor-israelieni, soluția "două state", islamism moderat	Mansour Abbas	4 / 120	Pro-guvernamental

Evoluții recente: proiectul de lege al ministrului Justiției, Gideon Sa'ar, privind limitarea mandatelor prim-ministrului (la maxim 8 ani) – proiect inițiat în octombrie 2021 și intrat în proceduri parlamentare – a căzut, în cele din urmă, nefiind întrunit numărul de 61 de voturi (votul a fost egal 60-60) ca urmare a defectării unei membre a coaliției pro-guvernamentale (Idit Silman) care a trecut în opoziție (ostilă proiectului de lege). Votul se poate transforma în unul de încredere (neîncredere) la adresa guvernului. La fel de contestat este și proiectul de lege privind reglementarea stării de urgență în Judeea și Samaria (considerat, și acesta, un test pentru supraviețuirea majorității guvernamentale). Un alt proiect de lege contestat – introdus de Likud și de Partidul Zionist (religios) – este cel referitor la introducerea pedepsei cu moartea pentru activității teroriste (a generat dezbateri violente în plen).

Comisii Parlamentare

Knessetul are un număr de 15 comisii permanente: Comisia Camerei, Comisia de finanțe; Comisia pentru afaceri economice; Comisia pentru afaceri externe și apărare; Comisia pentru afaceri interne și mediu; Comisia pentru Constituție, lege și justiție; Comisia pentru imigrare, absorbție și diaspora; Comisia pentru educație, cultură și sport; Comisia pentru muncă și bunăstare; Comisia pentru controlul de stat; Comisia pentru statutul femeii și egalitatea de gen; Comisia pentru știință și tehnologie; Comisia de Sănătate; Comisia pentru siguranța publică; Comisia pentru proiecte speciale de infrastructură și pentru servicii religioase evreiești.

Imediat după alegerile pentru Knesset, Comitetul de Negociere stabilește componența comisiilor și afilierea de partid a președinților acestora.

Președinții Comisiei pentru Afaceri externe și apărare și ai Comisiei de finanțe sunt de obicei din coaliții parlamentare (pro-guvernare), iar președintele Comisiei controlului de stat este întotdeauna din opoziție. Coaliția guvernamentală are majoritatea în aproape toate comisiile, iar membrii comisiilor țin cont de procedurile de la nivelul grupurilor parlamentare (în timpul exprimării votului în plen).

Procedura de adoptare a legilor în Knesset (proiectele de legi la inițiativă parlamentară)

Proiectele trebuie să treacă de trei lecturi în Plenul Knessetului. Există două moduri în care un proiect de lege este inițiat – pe de o parte, guvernul (cabinetul) poate propune legi și, pe de altă parte, deputații în mod individual pot face acest lucru (de conveniență cu grupul politic de care aparțin). Un astfel de proiect (al membrilor parlamentului) este prezentat unei comisii ministeriale - care fie îl aprobă, fie îl respinge (este prima dată când proiectul este citit); dacă este aprobat, trece la etapa "lecturii preliminare" în plenul Knessetului (fiind a doua lectură). Se votează de către deputați, conform regulamentului. Dacă proiectul de lege este aprobat, acesta va fi discutat în comisia permanentă care este relevantă pentru conținutul proiectului de lege. Dacă există un dezacord cu privire la comisia adecvată în care să se dezbată și amendeze proiectul de lege, Comisia Camerei

va stabili la ce comisie va merge. După ce comisia a analizat și dezbătut proiectul de lege - modificându-l sau nu, în funcție de problemele ridicate în cadrul ședințelor comisiei - membrii comisiei vor vota proiectul (aceasta constituie a treia oară când proiectul de lege este votat). Dacă proiectul a trecut de votul comisiei va fi prezentat din nou Plenului. Deși acest vot se numește în mod oficial Prima lectură este, în fapt al doilea vot în Plenul Knessetului (și a patra oară când propunerea este votată).

Dacă Adunarea adoptă proiectul de lege în primă lectură, acesta este returnat comisiei pentru eventuale completări. Obiecțiile la proiectul de lege sunt depuse la comisie și se supune la un al cincilea vot (numai în comisia relevantă). Urmează a doua lectură, obiecțiile sau amendamentele se discută în plen, fiecare dintre ele fiind votată de plen / de deputații prezenți (proiectul fiind modificat în plen). Dacă proiectul trece de a doua lectură, a treia lectură are loc – de regulă – în aceeași zi. A treia lectură este lectura finală (și a șaptea oară când propunerea e votată de cele două părți implicate în proces). Dacă deputații adoptă propunerea ca lege, aceasta va fi publicată în registrul oficial (Reshumot). Abia atunci proiectul devine, oficial, lege. Nu toate proiectele de legi ajung la a treia lectură pe parcursul unui mandat legislativ, unele continuă și în legislatura ulterioară (dar numai proiectele de lege care au trecut de prima lectură înainte de încheierea legislaturii vor putea fi depuse din nou urmând a continua procesul legislativ din acel moment, de îndată ce următorul Knesset a depus jurământul). Proiectele de lege care nu au trecut de prima lectură vor trebui să reia tot procesul. În afara datelor oficiale prezentate de [pagina web a Knessetului](#) există și o monitorizare independentă, operată de voluntarii de la [Open Knesset](#).

Administrația Publică. Comisia Funcției Publice

Comisia Funcției Publice reprezintă autoritatea care gestionează funcția publică în Israel.

CFP este responsabilă, prin lege, pentru următoarele:

- Aprobarea structurii organizatorice guvernamentale/ministeriale (departamente, birouri) și a unităților auxiliare
- Aprobarea și repartizarea posturilor de funcționari publici
- Stabilirea rutelor de promovare pentru posturile aferente serviciului public
- Încadrări și numiri (în funcția publică)
- Formarea funcționarilor publici în vederea promovării, consolidării capacității instituționale și profesionale
- Bunăstarea angajaților
- Acțiunile disciplinare
- Promovarea calității și excelenței în serviciul public
- Promovarea drepturilor femeilor
- Stabilirea condițiilor de muncă și soluționarea reclamațiilor
- Oferirea de șanse egale pentru grupurile îndreptățite prin lege
- Pensionarea angajaților.

Preocupări legate de reformarea funcției publice – în principal în baza analizelor și recomandărilor făcute de ATUDOT LE'YISRAEL (*Departamentul Atudot*). Israel Atudot reprezintă, în fapt, un plan strategic național de îmbunătățire a sectorului public din Israel (care are peste un milion de angajați) prin crearea unui sistem de promovare a capitalului uman (la nivel managerial și profesional), în baza unui sistem de valori și urmând obiectivele planificării pe termen lung.

În ultimul deceniu a existat o creștere continuă a numărului de programe *Atuda* în sectorul serviciilor publice: programe pregătitoare pentru serviciul public în general, programe

pentru personalul public al guvernului central și de la nivelul administrațiilor locale (cu accent pe personalul aflat la început de carieră în funcția publică), programe de identificare a problemelor și de instruire a managerilor de nivel mediu precum și programe destinate funcționarilor superiori.

Programele Atuda - aflate în diferite stadii de dezvoltare / maturizare - au un scop final comun: creșterea calității funcției publice.

Raportul *Yisrael Atudot* a fost întocmit de o echipă interministerială de profesioniști, inclusiv reprezentanți ai Cabinetului Primului Ministru, ai ministerelor Finanțelor, Sănătății, Educației, Afacerilor Sociale și Internelor, cu participarea Comisiei Funcției Publice și a membrilor societății civile (prin dialog multisectorial cu sute de participanți). Strategia a încercat o ierarhizare a priorităților și o concentrare pe cele patru mari sisteme care furnizează servicii de bază societății israeliene: educația, sănătatea, welfare și administrația locală.

Gama de programe Atudot include, cum s-a menționat, promovarea etosului funcționarului public, stabilirea unor parcursuri clare pentru cultivarea excelenței în serviciul public, programe pentru debutanți, programe de formare a funcționarilor de nivel mediu și programe de tipul "calitatea conducerii" pentru funcționarii superiori.

Programele subsecvente se caracterizează prin procese de selecție stricte și includ reprezentarea tuturor părților interesate, formarea profesională intensivă, cultivarea valorilor, orientarea către cetățean. Cele mai multe dintre programele pentru candidați, cadeți și / sau debutanți, de exemplu, acordă participanților o bursă pentru pregătirea academică, o alocație de întreținere și accesul la sisteme echivalente din străinătate – burse externe, practic (plus un plasament la sfârșitul programului - atât "cadeții" cât și instituția angajatoare încheie un contract pentru un termen de minim patru ani). Astfel de

programe sunt: *Cadets for Local Government*, *Cadets for Informal Education*, și *Cadets for Urban Strategy and Planning* (serviciile / administrațiile municipale ocupă un loc prioritar în aceste programe). Obiectivul general este reprezentat de construirea unei rezerve de cadre competente pentru serviciul public. În timpul programului, "cadeții" se întâlnesc cu figuri-cheie ale administrațiilor locale și administrației centrale din Israel, participă la seminarii, merg la studii în străinătate și parcurg stagii obligatorii de practică în ministere și în administrațiile locale.