

Andrzej Jackiewicz¹

Referendum w sprawie rozwiązania parlamentu na Łotwie z 2011 roku²

Słowa kluczowe: referendum, Łotwa, prezydent, parlament, rozwiązanie parlamentu

Keywords: referendum, Latvia, President of the State, *Saeima*, dissolution of the parliament

Streszczenie

Wśród obecnych w łotewskiej *Satversme* wielu instrumentów demokracji bezpośredniej, jednym z najbardziej interesujących rozwiązań jest wszczynany przez głowę państwa mechanizm referendum w sprawie rozwiązania parlamentu. Spektakularnym i jak dotąd jedynym przykładem zastosowania tej instytucji, było referendum, które odbyło się 23 lipca 2011 r., w wyniku którego rozwiązano łotewską *Saeimę*. W artykule przeanalizowano regulację konstytucyjną definiującą tę formę demokracji bezpośredniej, uwzględniając przy tym łotewską praktykę ustrojową. Skoncentrowano się na sposobie zastosowania tej instytucji w 2011 r., sygnalizując realia społeczne oraz polityczne temu towarzyszące. Na tle łotewskiego systemu konstytucyjnego oraz politycznego, a w szczególności wzajemnych relacji Prezydenta Państwa oraz *Saeimy*, przedstawiono znaczenie tego instrumentu dla łotewskiego systemu politycznego oraz ocenę jego potencjału ustrojowego.

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E-mail: jackiewicz@uwb.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

Summary

The referendum on the dissolution of the parliament held in Latvia on July 23, 2011

Of the numerous direct democracy instruments present in the Latvian *Satversme*, one of the most interesting solutions is the mechanism of a referendum concerning dissolution of the parliament, initiated by the head of state. A spectacular, and so far the only, example of application of this mechanism was the referendum held on 23 July 2011, as a result of which the Latvian *Saeima* was dissolved. The article analyzes the constitutional provisions that define this form of direct democracy, taking into account the Latvian political practice. The article focuses on the application of this institution in 2011 and emphasizes the associated social and political conditions. On the background of the Latvian constitutional and political system, in particular the mutual relations between the President of the State and the *Saeima*, the article presents the importance of this instrument to the Latvian political system and an evaluation of its potential with regard to the system of government.

✱

I.

Dwudziestego trzeciego lipca 2011 r. odbyło się na Łotwie pierwsze i jedyne w historii tego państwa, zarządzone przez Prezydenta Państwa, referendum w sprawie rozwiązania parlamentu. Mechanizm konstytucyjny, ustanowiony przez Konstytucję Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r. (*Latvijas Republikas Satversme – dalej powoływana jako Satversme*)³, o którym K. Dišlers powiedział w 1930 r., że nigdy nie będzie wykorzystany⁴, zakończył kaden-

³ Korzystam z tłumaczenia Konstytucji Republiki Łotewskiej (*Latvijas Republikas Satversme*): L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, Konstytucja Republiki Łotewskiej, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011 oraz tłumaczenia Konstytucji Republiki Łotewskiej na język angielski, <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> (30.06.2017).

⁴ A. Kārklīņa, *Dissolution of Parliament in Latvia: legal regulations and practice*, "Jurisprudence" 2013, nr 20(3), s. 1217–1218. Za tą autorką przywołuję K. Dišlersa, *Ievads Latvijas Valststiesību Zinātnē*, Ryga 1930, s. 177. Autorka wskazuje ponadto, że także wielu współczesnych

cję łotewskiej *Saeima*. Podstawowym założeniem badawczym artykułu jest hipoteza, że łotewski system rządów, określany jako system parlamentarny, zawiera w sobie element ograniczający dominującą pozycję ustrojową parlamentu – referendum. W celu weryfikacji tej hipotezy, w tekście dokonana zostanie analiza tego rodzaju mechanizmu demokracji bezpośredniej na tle łotewskiego systemu politycznego, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu tej instytucji na relacje pomiędzy głową państwa oraz parlamentem, zarówno w kontekście konstytucyjnej pozycji ustrojowej obu tych organów jak i praktyki ustrojowej. Realizacji tego celu posłuży syntetyczne przedstawienie realiów społecznych oraz politycznych, w których ten mechanizm znalazł zastosowanie w 2011 r., następnie zbadanie stosownych przepisów łotewskiej *Satversme*⁵, definiujących zarządzenie referendum oraz konsekwencje jego przeprowadzenia. W ostatniej części opracowania dokonana zostanie ocena rozwiązań prawnych oraz praktyki ustrojowej.

II.

Analiza tytułowego instrumentu konstytucyjnego, wymaga przedstawienia okoliczności, w których znalazł on jedyny raz pełne zastosowanie, celem oceny decyzji o sięgnięciu po ten mechanizm, wyniku referendum oraz jego skutków. Jesienią 2008 r. Łotwę dotknął potężny kryzys gospodarczy⁶. Wśród kroków zaradczych rządu łotewskiego, znalazły się m.in. pożyczki zagraniczne, ale także zapowiedzi cięć budżetowych oraz podwyżki podatków, co wraz z na-

naukowców podzielało pogląd o znikomych szansach na zastosowanie tego mechanizmu. Patrz także J. Pleps, *The Application of Article 48 of the Constitution of Latvia*, [w:] *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, praca zbiorowa, Płock 2010, s. 206.

⁵ Swoista osobliwością jest fakt, że na początku lat 90 – po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości – nie zdecydowano się na uchwalenie nowej konstytucji, lecz na przywrócenie *Satversme* z 1922 r. Współcześnie oprócz tego dokumentu, rangę konstytucyjną posiada szereg innych aktów, na co zwracają uwagę A. Rodina, J. Pleps, *Constitutionalism in Latvia: Reality and Developments*, [w:] *New Millennium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Challenges*, praca zbiorowa, Yerevan 2013, s. 432.

⁶ Szerzej na temat przyczyn kryzysu, jego przebiegu oraz podejmowanych środków zaradczych piszą R. Balodis i J. Pleps, *Financial Crisis and the Constitution in Latvia*, [w:] *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, red. X. Contiades, Londyn–Nowy Jork 2016, s. 115- 140.

rastającym bezrobociem oraz inflacją doprowadziło do niepokojów społecznych, których kulminacją była tzw. brukowa rewolucja (*Bruģa revolūcija*) – antyrządowe zamieszki, które wybuchły w Starej Rydze 13 stycznia 2009 r. W tej sytuacji, pod naciskiem opinii publicznej, głowy państwa oraz partii politycznych, premier Godmanis podał się do dymisji. Nowo powołany rząd Valdisa Dombrovskisa wdrożył daleko idące oszczędności oraz liczył na dalszą pomoc międzynarodową.

Te niepopularne decyzje stworzyły korzystną dla opozycji sytuację polityczną w kontekście mających się odbyć na jesieni 2010 r. wyborów parlamentarnych. Na przejście władzy liczyły partie mniejszości rosyjskiej (Centrum Zgody)⁷ oraz tzw. partie oligarchiczne, opierające się na populistycznych hasłach oraz finansach kilku łotewskich przedsiębiorców i polityków (Aivars Lembergs, Andris Šķēle, Ainārs Šlesers)⁸. Po umiarkowanej, popierającej rząd, stronie łotewskiej sceny politycznej nastąpiła konsolidacja – powstała koalicja polityczna: Jedność. W wyborach, co prawda Jedność nie osiągnęła absolutnej większości, ale zdobyła 33 (na 100) mandaty w *Saeimie*, co pozwoliło stworzyć ze Związkiem Zielonych i Rolników (22 mandaty) większościową koalicję popierającą uosabiający kurs reform tzw. drugi rząd Valdisa Dombrovskisa⁹.

Jednak w ramach tej koalicji zgrzytało – Związek Zielonych i Rolników głosował wiele razy wbrew rządowi, wraz z opozycją. W jednym z takich głosowań, parlament nie zgodził się na uchylenie immunitetu Ainārsowi Šlesersowi, jednemu z tzw. oligarchów, którego dotyczyło śledztwo dotyczące

⁷ Na Łotwie kwestia mniejszości rosyjskiej jest jedną z istotniejszych osi dyskursu politycznego. Szerzej o tym np. P. Osóbka, *System konstytucyjny Łotwy*, Warszawa 2016, s. 40–43. Autor ten korzystając z danych spisu powszechnego podaje, że według stanu na 1 marca 2011 r., wśród ponad 2070 tys. mieszkańców Łotwy, 557 tys. deklarowało rosyjską przynależność etniczną. Zdaniem K. Dudzińskiej, mniejszość rosyjska to około 35% ludności, w tym około połowa ma obywatelstwo łotewskie i prawa wyborcze. K. Dudzińska, *Implikacje referendum w sprawie rozwiązania parlamentu na Łotwie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2011, nr 65(814). Szerzej o tym także J. Więclawski, *Rosjanie na Łotwie – problem statusu i praw obywatelskich rosyjskich mieszkańców Republiki Łotewskiej*, „Forum Politologiczne” 2007, T. 5, s. 197–238. P. Osóbka, *Saeima. Parlament Łotwy*, Warszawa 2016, s. 6–8.

⁸ Na temat wpływu tzw. partii oligarchicznych na łotewską scenę polityczną patrz P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 108–109 i powołana tam literatura.

⁹ Na temat łotewskiego systemu politycznego patrz także P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 47–56.

korupcji¹⁰. Stało się to wkrótce jednym z argumentów, uzasadniających nieoczekiwaną decyzję o zarządzeniu referendum w sprawie rozwiązania parlamentu¹¹, których użył w orędziu do narodu wygłoszonym 28 maja 2011 r., urzędujący Prezydent Państwa Valdis Zatlers. Inne powody jakie podano to utrata zaufania elektoratu wobec parlamentu, który nie podejmował stanowczych działań antykorupcyjnych oraz pozaprawny wpływ oligarchów na działalność deputowanych i część rządu¹². Jednak polityczna ocena tej decyzji, powinna uwzględniać także to, że Valdis Zatlers zamierzał ubiegać się o reelekcję w głosowaniu parlamentu zaplanowanym na zaledwie cztery dni później – na 2 czerwca 2011 r., co stanęło pod znakiem zapytania, gdyż nieoczekiwanie – zaledwie tydzień przed głosowaniem – pojawił się kontrkandydat – Andris Berzins (Związek Zielonych i Rolników). Stąd też wielu łotewskich komentatorów uważa, że zarządzenie referendum przez prezydenta Zatlersa było odpowiedzią na zgłoszenie tej kontrkandydatury przez jego politycznych oponentów¹³. Wniosek o rozwiązanie parlamentu, który to miał wkrótce decydować o reelekcji, był jednak dość ryzykowny, w szczególności w sytuacji, gdy wybór ten, zgodnie z art 36 *Satversme* jest dokonywany w tajnym głosowaniu. Głosowanie to, popierany przez Jedność Valdis Zatlers, przegrał, a zatriumfował Andris Bērziņš, popierany przez partię prorosyjską oraz przez dwie partie oligarchów¹⁴.

Wynik wyborów prezydenckich nie miał jednak wpływu na zarządzone przez ustępującego prezydenta referendum, które musiało się odbyć. W gło-

¹⁰ Wniosek o uchylenie immunitetu został złożony przez Biuro Przeciwdziałania i Zwalczenia Korupcji. Uchylenie immunitetu było niezbędne do przeszukania prywatnej nieruchomości tego polityka. K. Dudzińska, op.cit.

¹¹ *Latvijas Valsts Prezidenta Rikojums Nr. 2* z 28 maja 2011, publ. „*Latvijas Vestnesis*” 83 (4481) z 29 maja 2011. Samo zarządzenie ma jedno zdanie, które brzmi: „Na podstawie art. 48 łotewskiej Konstytucji, proponuję rozwiązanie parlamentu”.

¹² K. Dudzińska, op.cit. Jak podaje autorka, według badań *Transparency International*, Łotwa jest jednym z najbardziej skorumpowanych państw w Unii Europejskiej.

¹³ P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 112–113. Jak pisze M. Podolak, nieoficjalnie mówiło się, że już pod koniec maja prezydent Zatlers już wiedział, że nie zostanie wybrany na kolejną kadencję, a czteroletni okres sprawowania władzy chciał zakończyć „z przytupem”. M. Podolak, op.cit. s. 346.

¹⁴ W pierwszym głosowaniu Valdis Zatlers uzyskał 43 głosy, a Andris Bērziņš 50 głosów, co przy wymaganych 51 głosach, poskutkowało drugą turą, w której Valdis Zatlers ponownie uzyskał 43 głosy, a Andris Bērziņš zdobył 53 głosy.

sowaniu, które odbyło się 23 lipca 2011 r., wyborcy opowiedzieli się za rozwiązaniem parlamentu. Za rozwiązaniem *Saeima*, przy frekwencji która wyniosła 44,73%, głosowało 650,5 tys. uprawnionych (94,3%), przeciwko było 37,8 tys. (5,48%), zaś 1,5 tys. oddało głos nieważny (0,2%). W konsekwencji Centralna Komisja Wyborcza wyznaczyła termin wyborów na 17 września 2011 r. Po raz pierwszy w historii Łotwy parlament został rozwiązany w zgodzie z konstytucją¹⁵.

III.

Przedmiotowe referendum jest określone w łotewskiej *Satversme* w art. 48–50¹⁶, przy czym analiza tego mechanizmu wymaga uwzględnienia także innych przepisów konstytucyjnych¹⁷. Kluczowy jest art. 48, zgodnie z którym

¹⁵ Parlament Republiki Łotwy został rozwiązany także 15 maja 1934 r., jednak stało się to w wyniku zamachu stanu, przy zawieszeniu obowiązywania *Satversme*.

¹⁶ Omawiany mechanizm referendum pojawił się w pierwotnym tekście *Satversme*, przyjętej przez Zgromadzenie Konstytucyjne 15 lutego 1922 r. i pozostał niezmieniony, aż do dnia dzisiejszego. Na temat instytucji demokracji bezpośredniej, które znalazły się w tekście *Satversme* w 1922 r., oraz praktyki ustrojowej okresu międzywojennego pisze A. Rytel-Warzocha, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 32–35. Patrz także M. Giżyńska, *Referendum w prawie łotewskim*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska: Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, Kraków 2013, s. 692–694.

¹⁷ Warto mieć ponadto na uwadze fakt, że łotewska ustawa zasadnicza poza wskazanym w tytule opracowania przypadkiem referendum, uwzględnia szereg innych możliwości zastosowania tej instytucji demokracji bezpośredniej. *Satversme* przewiduje mechanizm *recall*, jako obowiązkowo przeprowadzane referendum, w sytuacji, w której nie mniej niż 1/10 uprawnionych do głosowania złoży wniosek o rozwiązanie *Saeima* (art. 14). Instytucja *recall* została wprowadzona do łotewskiej konstytucji w 2009 r., a zmiana weszła w życie 2 listopada 2010 r., wraz z rozpoczęciem kadencji parlamentu. Referendum jest także ogłaszane w związku z koniecznością podejmowania decyzji odnośnie członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej, a także wszelkich istotnych zmian warunków jej uczestnictwa w tej organizacji, jeśli zażąda tego co najmniej połowa członków łotewskiego parlamentu (art. 68 *Satversme*). Mechanizm referendum znajduje swoje zastosowanie również w sytuacji, gdy Prezydent Państwa zawiesza ogłoszenie uchwalonej przez *Saeima* ustawy na dwa miesiące (musi to zrobić gdy zażąda tego nie mniej niż jedna trzecia deputowanych) i w tym czasie przeprowadzenia referendum zażąda nie mniej niż jedna dziesiąta wyborców (art. 72 *Satversme*). Dotychczas taka sytuacja zdarzyła się tylko raz. W 2007 r. Prezydent Państwa Vaika Vike-Freiberga zawiesiła ogłosze-

Prezydent Państwa ma prawo zgłaszać wnioski o rozwiązanie *Saeimy*, w konsekwencji którego, przeprowadza się referendum w tej sprawie. Wszczęcie tego mechanizmu konstytucyjnego zależy wyłącznie od głowy państwa, który nie jest w tej decyzji ograniczony żadnymi warunkami, a łotewska konstytucja nie przewiduje żadnego wyliczenia sytuacji, w których *Saeima* mogła być rozwiązana¹⁸. Oczywiście nie ma żadnych przeciwwskazań do tego, aby to wyborcy lub partie polityczne zwrócili się z prośbą o rozpoczęcie tej procedury¹⁹, tak jak to miało miejsce w niespokojnym styczniu 2009 r. Jednak prośba taka nie jest w żaden sposób dla Prezydenta Państwa wiążąca, który ostatecznie sam podejmuje decyzję i ponosi za to ewentualną odpowiedzialność polityczną. We wspomnianym przypadku, co prawda Prezydent Zatlers nie zadośćuczynił prośbie wnioskujących, jednak 14 stycznia 2009 r., dzień po wspomnianej „brukowej rewolucji”, postawił Sejmowi i Gabinetowi Ministrów swoiste ultimatum – jeżeli organy te nie podjęłyby określonych przez głowę państwa kroków – zarządziłby referendum w sprawie rozwiązania *Saeimy*. Gotowość takiego działania – i to swoiste ultimatum – ponowił w wystąpieniu z dnia 31 marca 2009 r.²⁰

nie ustawy dotyczącej bezpieczeństwa narodowego. Patrz J. Pleps, op.cit., s. 209, A. Rytel-Warzocho, op.cit., s. 87, M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014, s. 362–363. Kolejnym przypadkiem jest obligatoryjne referendum w sprawie zmiany konstytucji (zgodnie z art. 77 *Satversme* dokonane przez parlament zmiany art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 6 lub art. 77 wymagają, dla nabrania mocy obowiązującej, uchwalenia ich w referendum). Na Łotwie zarządza się obligatoryjnie referendum także w sytuacji, w której parlament nie przyjmuje bez zmian projektu ustawy lub projektu zmiany konstytucji zgłoszonego przez co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania (art. 78 *Satversme*). Zważywszy na fakt, iż część z tych mechanizmów pojawiło się w toku ewolucji łotewskiego systemu politycznego, a ponadto coraz istotniejszą rolę odgrywa ludowa inicjatywa ustawodawcza, wydaje się uzasadnione stwierdzenie, iż we współczesnej Łotwie pojawia się coraz więcej możliwości bezpośredniego wpływu suwerena na życie polityczne tego państwa. Szerzej o tym piszą A. Rodina, J. Pleps, op.cit. 451–460, A. Rytel-Warzocho, op.cit., s. 52–63, M. Podolak, op.cit., s. 205–209.

¹⁸ K. Kruma, D. Plepa, *Constitutional Law in Latvia*, Alphen aan den Rijn 2016, s. 95 Jak pisze J. Pleps, choć teoretycznie nie ma żadnych ograniczeń konstytucyjnych dla zarządzenia tego referendum, jednak w praktyce na decyzję niewątpliwie wywiera wpływ sytuacja polityczna oraz ekonomiczna. J. Pleps, op.cit., s. 214–215.

¹⁹ J. Pleps, op.cit., s. 212.

²⁰ R. Balodis i J. Pleps, op.cit., s. 129–130.

Janis Pleps odnosząc się do „ultimatum Zatlorsa” z 2009 r., konkludował, że konstytucyjne ujęcie prezydenckiego wniosku o referendum w sprawie rozwiązania Sejmu można traktować raczej jako środek ostateczny, kończący uprzedni dialog polityczny pomiędzy głową państwa i parlamentem, w ramach którego nie udaje się osiągnąć porozumienia, a parlament nie implementuje żądań prezydenta. Powoduje to, iż społeczeństwo, które jest świadkiem tego dialogu zna okoliczności i argumentacje stron, co pozwala następnie wyborcom zająć stanowisko w referendum. Autor ten opowiadał się w 2010 r. za takim modelem tego mechanizmu, wskazując, iż jest to lepsze rozwiązanie niż spontaniczna (nagła) decyzja głowy państwa o zarządzeniu tego rodzaju referendum.²¹ Analizując historię łotewskiego konstytucjonalizmu J. Pleps przypomina, że zarówno w latach 1922–1934, jak i po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości, każdy z prezydentów brał pod uwagę, a nawet nakazywał przygotowanie projektów prezydenckich zarządzeń w sprawie referendum rozwiązującego parlament²².

Konstytucja Łotwy nie nakłada na głowę państwa także prawnego obowiązku uzasadniania decyzji w sprawie wniosku o rozwiązanie *Saeimy*, choć jak pokazał przedstawiany kasus z 2011 r., Prezydent Państwa szeroko uzasadnił w mediach motyw swojego postępowania. Uzasadnienie to można jednak oceniać jako oczekiwane z punktu widzenia kultury politycznej oraz w kontekście gry politycznej, tj. chęci przekonania elektoratu do zasadności rozwiązania parlamentu²³. Przypadek ten sprowokował także pytanie o dopuszczalność zarządzenia takiego referendum w sytuacji, gdy miałyby się ono odbyć już po zakończeniu kadencji zarządzającego je Prezydenta Państwa, w szczególności ze względu na przewidziany w konstytucji ewentualny skutek w postaci odwołania głowy państwa, który w przypadku korzystnego dla parlamentu wyniku referendum nie mógłby się ziścić (patrz punkt IV opracowania). Jednak ze względu na wspomniany już wyżej brak konsty-

²¹ J. Pleps, op.cit., s. 213–214. Warto jednak także dodać, że autor ten oceniając ten mechanizm z punktu widzenia instrumentu politycznego, za pomocą którego prezydent wywiera wpływ na prace *Saeimy*, zauważa, że pozostaje kwestią dyskusyjną czy w takim rozumieniu, instrument też koresponduje z konstytucją, która przewiduje parlament jako „centralną władzę państwa”, i nie konstruuje politycznie aktywnej roli prezydenta, który posługuje się art. 48 *Satversme* w celu „szantażowania” parlamentu.

²² J. Pleps, op.cit., s. 207–209.

²³ J. Pleps, op.cit., s. 214.

tuczynnych warunków i ograniczeń dla tej prerogatywy prezydenckiej, wydaje się, że taka interpretacja przepisów konstytucyjnych, zakazująca zarządzenia referendum w takiej sytuacji, jest nieuzasadniona. Wniosek Prezydenta przybiera formę zarządzenia, które zgodnie z art. 53 *Satversme* jest jednym z zaledwie dwóch przypadków zarządzenia niewymagającego kontrasygnaty premiera²⁴.

Na podstawie prezydenckiego zarządzenia, Centralna Komisja Wyborcza przygotowuje referendum w przedmiotowej sprawie²⁵. W przypadku z 2011 r., organ ten podjął działania bardzo szybko, już dwa dni po zarządzeniu głowy państwa (28 czerwca wydano zarządzenie, które zostało opublikowane 29 czerwca) ogłoszono, że „Referendum w sprawie rozwiązania *Saeimy* 10 kadencji” odbędzie się 23 lipca 2011 r.²⁶ Można domniemywać, że tak sprawne działania Centralnej Komisji Wyborczej były spowodowane zbliżającymi się wyborami głowy państwa (2 czerwca 2011 r.)²⁷.

IV.

Jeśli w referendum ponad połowa wyborców opowiada się za rozwiązaniem *Saeimy*, uznaje się, że parlament został rozwiązany i zarządzane są nowe wy-

²⁴ Drugim przypadkiem jest desygnowanie przez Prezydenta osoby odpowiedzialnej za formowanie Gabinetu Ministrów (art. 56 *Satversme*).

²⁵ Datę referendum w sprawie rozwiązania *Saeimy*, które ma się odbyć na podstawie zarządzenia prezydenckiego ustala Centralna Komisja Wyborcza, jednak przy referendum w sprawie rozwiązania *Saeimy*, które ma się odbyć na podstawie wniosku wyborców (*recall*), termin określa *Saeima*, tak jak i w przypadku referendum w sprawach Unii Europejskiej oraz referendum będącego skutkiem nieprzyjęcia przez parlament bez zmian projektu ustawy lub projektu zmiany konstytucji zgłoszonego przez co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania.

²⁶ Zgodnie z ustawą z 31 marca 1994 r. o referendach krajowych, inicjatywach ustawodawczych i europejskiej inicjatywie obywatelskiej, publ. „*Latvijas Vestnesis*” 47 (178) z 20 kwietnia 1994 r., referenda na Łotwie odbywają się w soboty.

²⁷ Jak orzekł łotewski Sąd Administracyjny, decyzja Centralnej Komisji Wyborczej w sprawie referendum ma wyłącznie charakter organizacyjny, sama w sobie nie ma charakteru konstytucyjnego i jedynie wykonuje zarządzenia Prezydenta. Sąd ten orzekał w związku ze skargami na decyzję Centralnej Komisji Wyborczej w sprawie referendum, jednak sąd uznał, że ze względu właśnie na deklaracyjny charakter tej decyzji, nie podlega ona kontroli tego sądu. *Administratīvās Rajona Tiesas* z 5 lipca 2011, „*Jurista Vards*” 2011, nr 28(675), s. 8–10.

bory, które powinny odbyć się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia rozwiązania *Saeimy*. Pełnomocnictwa deputowanych rozwiązanego parlamentu, zgodnie z art. 49 *Satversme* pozostają w mocy do chwili otwarcia nowo wybranej *Saeimy*, ale dotychczasowy parlament może zbierać się na posiedzenia tylko w razie zwołania go przez Prezydenta Państwa i wyłącznie w sprawach objętych porządkiem dziennym ustalonym przez głowę państwa. Ograniczenie to ma zapobiegać podejmowaniu przez „rozwiązany” parlament nieracjonalnych decyzji (np. zastosowania – w ramach rewanżu – procedury odwołania Prezydenta przewidzianej w art. 51 *Satversme*²⁸). Natomiast od chwili zarządzenia referendum do jego przeprowadzenia, parlament działa w zwyczajny sposób²⁹. W związku z tym, że w 2011 r. wyborcy zdecydowali o rozwiązaniu parlamentu, Centralna Komisja Wyborcza zarządziła na 17 września 2011 r. przyspieszone wybory parlamentarne. Rozwiązana w 2011 r. *Saeima* funkcjonowała w trybie art. 49 *Satversme* do dnia rozpoczęcia kadencji nowo wybranego parlamentu, czyli aż do 17 października 2011 r.³⁰

Natomiast, zgodnie z art. 50 *Satversme*, jeżeli w referendum ponad połowę głosów zostanie oddanych przeciwko rozwiązaniu parlamentu, uważa się, że to Prezydent Państwa został odwołany, a *Saeima* wybiera nowego Prezydenta Państwa na pozostały okres pełnomocnictw odwołanej głowy państwa. Regulacja ta niewątpliwie hamuje zbyt pochopne inicjatywy prezydenckie – głowa państwa musi zważyć ryzyko niepowodzenia mechanizmu, za pomocą którego kontestuje zasadność dalszego funkcjonowania instytucji wybranej w demokratycznych wyborach. Dlatego tak istotne, dla oceny zastosowania tej instytucji, są wskazane w poprzedniej części artykułu okoliczności, któ-

²⁸ Art. 51 *Satversme*: Na wniosek co najmniej połowy wszystkich członków *Saeimy*, *Saeima* na tajnym posiedzeniu większością nie mniejszą niż dwóch trzecich swoich członków może postanowić o odwołaniu Prezydenta Państwa. Po powzięciu takiej uchwały *Saeima* niezwłocznie wybiera nowego Prezydenta Państwa. Na temat tej procedury P. Kierończyk, *O specyfice pierwszych konstytucji bałtyckich*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2013, t. XIII, s. 52–53 oraz P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 114.

²⁹ A. Kärkliņa, op.cit., s. 1219.

³⁰ Zgodnie z zapowiedzią Kancelarii Prezydenta, do porządku posiedzeń włączano wszystkie zgłaszane sprawy, po ewentualnych dodatkowych informacjach i konsultacjach, zapewniających kontrolę głowy państwa nad posiedzeniami. Posiedzenia odbywały się w zależności od ilości spraw, ale w nieco rzadszej niż zwykle, cotygodniowej częstotliwości. K. Kruma, D. Plepa, op.cit., s. 96, R. Balodis i J. Pleps, op.cit., s. 131.

re w 2011 r. powodowały bardzo niskie zaufanie wyborców do parlamentu, co wykorzystał Prezydent Zatlars sięgając po ten mechanizm³¹.

Rozważyć należy także normę, którą *Satversme* zawiera w art. 50 *in fine*, zgodnie z którą *Saeima* wybiera nowego Prezydenta Państwa jedynie na pozostały okres pełnomocnictw odwołanej głowy państwa i to niezależnie w jakim momencie kadencji doszłoby do opróżnienia urzędu. Mogłoby to nawet doprowadzić do sytuacji, w której nowo wybrana głowa państwa sprawowałaby urząd w niecodziennie krótkim wymiarze czasu. Sytuację komplikuje ponadto regulacja zawarta w art. 39 *Satversme*. Zgodnie z tym przepisem jedna i ta sama osoba nie może pełnić urzędu Prezydenta Państwa dłużej niż przez osiem lat z rzędu. Determinuje to pytanie o sytuację, w której dana osoba sprawowała urząd przez niepełną kadencję, będącą konsekwencją analizowanego odwołania głowy państwa, a następnie sprawowała urząd przez pełną czteroletnią kadencję. Czy w takim przypadku istnieje możliwość kolejnej reelekcji?

Z jednej strony, gdyby założyć, że w takim przypadku Prezydent mógłby ubiegać się o kolejną reelekcję, dopuszcza się tym samym sytuację, polegającą na tym, że sprawowanie przez tę osobę urzędu przez kolejne cztery lata przekroczy wskazany w art. 39 ośmioletni limit. Pojawia się tym samym kolejne pytanie – czy głowa państwa w takiej sytuacji powinna zrezygnować w trakcie kadencji aby nie przekroczyć ośmioletniego limitu? Czy też, w takim przypadku kolejna kadencja kończy się z mocy prawa wraz z upływem ośmiu lat łącznego urzędowania głowy państwa? Z drugiej strony, założenie, iż Prezydent nie może się ubiegać o reelekcję byłoby ograniczeniem biernego prawa wyborczego osoby, która nie wyczerpała jeszcze konstytucyjnego limitu. Przyjęcie któregośkolwiek z tych dwóch rozwiązań może być kontestowane. Wydaje się, że Łotysze powinni rozważyć korektę normy zawartej w art. 50 *Satversme*, tak aby parlament wybierał głowę państwa na pełną kadencję, a nie jedynie na pozostały okres pełnomocnictw odwołanej głowy państwa. Drugim rozwiązaniem jest korekta art. 39 *Satversme* w sposób wyłączający wliczanie do ośmioletniego limitu czasu, w którym dana osoba sprawowała urząd w trybie art. 50.

³¹ Jak podaje A. Kārklīņa, w trakcie kadencji, prezydent Zatlars kilkakrotnie występował z inicjatywą zmiany treści art. 48 *Satversme*, proponując nowe brzmienie, zgodnie z którym, głowa państwa uzyskalaby dyskrecjonalną kompetencję rozwiązania parlamentu bez konieczności sięgania po referendum. A. Kārklīņa, op.cit., s. 1220.

Rozważając konsekwencje tego typu referendum warto zwrócić uwagę także na to, że o ile skutki te zależą oczywiście od jego wyniku, to nie zależą od frekwencji³². Trafnie diagnozuje *ratio legis* tej regulacji Annija Kärkliņa, która pisze, iż w przypadku zarządzenia referendum, pojawia się konflikt pomiędzy głową państwa i parlamentem, a referendum ma ten konflikt rozstrzygnąć. Wprowadzenie wymaganego *quorum* mogłoby spowodować, że konflikt ten nie zostanie rozwiązany, co zdaniem tej autorki, spowodowałoby, że dalsze efektywne funkcjonowanie tych dwóch instytucji byłoby dość trudne³³.

V.

W świetle przedstawionych postanowień konstytucyjnych oraz zarysowanej praktyki ustrojowej, można pokusić się o ocenę wskazanego w tytule referendum oraz weryfikację postawionego we wstępie założenia badawczego. W kontekście systemu rządów na Łotwie, określanego jako system rządów parlamentarnych, w którym osią polityczną republiki jest parlament, w relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, oczywiście zauważalna jest przewaga *Saeimy*. Jest to widoczne w zestawieniu pozycji ustrojowej parlamentu i głowy państwa oraz nakreślonych przez *Satversme* wzajemnych relacjach. Sposób wyboru, zadania, kompetencje obu tych organów niewątpliwie przemawiają za dotychczasowym definiowaniem tego systemu³⁴.

Pomimo analizowanej procedury referendum w sprawie rozwiązania parlamentu, która może być formalnie wszczęta przez głowę państwa bez żadnych ograniczeń, w zestawieniu z kompetencjami *Saeimy* względem Prezydenta Państwa – wybór (art. 36 *Satversme*) i możliwość odwoływania, także na podstawie przesłanek politycznych (art. 51 *Satversme*), w relacjach pomiędzy Prezydentem Państwa i *Saeimā* również dostrzegalna jest asymetria. Symptomatyczne jest przede wszystkim to, że Prezydent Państwa musi od-

³² W pozostałych przypadkach referendum, wynik referendum jest wiążący gdy za danym rozwiązaniem (np. przyjęciem/anulowaniem ustawy) opowiada się większość głosujących oraz wzięło w nim udział co najmniej połowa wyborców (w przypadku *recall* 2/3), którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do *Saeimy*.

³³ A. Kärkliņa, op.cit., s. 1218, M. Podolak, op.cit., s. 206-207.

³⁴ Przedstawia je P. Osóbka, *Saeima. Parlament...*, s. 57–62, P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 38, 71, 112-115.

wołać się do suwerena celem rozwiązania parlamentu, a *Saeima* może odwołać głowę państwa samodzielnie. W ujęciu teoretycznym, przedmiotowe referendum może być traktowane jako mechanizm łotewskiego systemu *check and balances*, co jednak na płaszczyźnie klasyfikacji tego systemu nie zmienia jego etykiety systemu parlamentarnego.

Ocena tego mechanizmu ustrojowego, w szczególności ze względu na przedstawione w tekście okoliczności społeczne oraz polityczne, nie może być ograniczona wyłącznie do perspektywy teoretycznoprawnej i powinna uwzględniać kontekst praktyki ustrojowej. W konkretnych realiach politycznych, praktyka ustrojowa może bowiem przewartościowywać znaczenie poszczególnych mechanizmów ustrojowych wydających się mieć większe lub mniejsze znaczenie teoretycznoprawne.

Podsumowując dotychczasową praktykę w zakresie wykorzystania tego mechanizmu ustrojowego, należy wziąć pod uwagę zarówno sięgnięcie po to referendum w 2011 r. jak też i przywołane w tekście epizodyczne korzystanie z tego instrumentu w formule ultimatum prezydenckiego. W tym pierwszym przypadku, a więc skorzystania przez głowę państwa z tego referendum w 2011 r., powinno się uwzględnić to, że referendum, pomimo że skuteczne w rozumieniu ustrojowym – *Saeima* została rozwiązana, to miało ono niewielkie znaczenie polityczne. Nie zmienił się bowiem zasadniczo układ sił na łotewskiej scenie politycznej. Zarządzający to referendum Prezydent Zatlers i tak przegrał wybory prezydenckie, a wyniki będących następstwem przeprowadzonego referendum, wyborów parlamentarnych, pozwoliły po raz trzeci powołać rząd Valdisa Dombrovskisa³⁵.

Z drugiej strony, groźba sięgnięcia po ten rodzaj referendum stanowiła realny argument polityczny, który był możliwy do wykorzystania w określonych okolicznościach politycznych, a więc cieszącej się popularnością elektoratu głowy państwa, przy słabych notowaniach parlamentu (kazuś ultimatum Zatlersa). Dotychczasowe doświadczenia ustrojowe, nie pozwalają więc co prawda na uznanie tej procedury za fundamentalny element łotewskiego systemu

³⁵ W wyborach po referendum tych wygrywa partia mniejszości rosyjskiej, na którą głosowało 28,3% wyborców, jednak Vienotība i Partia Reform Zatlersa, uzyskują łącznie 39,6% głosów, co pozwala im wraz z narodowcami poprzeć kolejny, tzw. trzeci rząd Valdisa Dombrovskisa. Byłemu prezydentowi udaje się tym samym zdyskontować z wyborach parlamentarnych poparcie udzielone mu uprzednio przez wyborców w zarządzonym przez niego referendum.

politycznego, ale nie oznacza to także, że jest to mechanizm zupełnie nieważny i zapomniany. Oczywistym czynnikiem określającym sięgnięcie po tę procedurę, pozostaje także proveniencja polityczna głowy państwa oraz wiążącości parlamentarnej.

Także w literaturze łotewskiej poglądy na temat tego rodzaju referendum są niejednolite. Z jednej strony, przeprowadzone w 2011 r. referendum, które nie zmieniło generalnie łotewskiej sceny politycznej, stało się przyczynkiem do sformułowania krytycznego poglądu na aktualny kształt ustrojowy tego referendum. Jak piszą K. Kruma oraz D. Plepa, referendum to jest po prostu nieefektywne i wymaga gruntownych zmian³⁶. Również krytycznie, m.in. z punktu widzenia czasu jaki mechanizm ten pochłania, oraz oczekiwanego zaangażowania wyborców w bieżącą politykę zrecenzowała ten mechanizm C. Taube³⁷. Inaczej jednak ten mechanizm ocenił w 2010 r. J. Pleps. Zdaniem tego autora, jest to instrument prosty, jednak dobrze przemyślany i otwarty na nieprzewidywalne jeszcze okoliczności i kryzysy polityczne. Zdaniem tego autora, który analizował okoliczności, w których rozważane było zastosowanie tego mechanizmu, praktyka polityczna dowodzi, iż jest to efektywny konstytucyjny mechanizm dystrybucji władzy. To, że instytucja ta nie została zastosowana (do 2010 r.) świadczyło jego zdaniem, nie o jego niekompletności, a raczej o tym, że do tej pory nie wystąpiła sytuacja uzasadniająca jego zastosowanie lub też istniały czynniki, które powstrzymywały prezydentów przed sięgnięciem po tą instytucję³⁸.

VI.

Zważywszy zarówno systemowy kontekst teoretycznoprawny tej procedury, jak i dotychczasowe łotewskie doświadczenia związane z wykorzystaniem tego referendum, autor dostrzega znaczny potencjał ustrojowy tego mechani-

³⁶ K. Kruma, D. Plepa, op.cit., s. 96.

³⁷ C. Taube, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in comparative constitutional law*, Uppsala 2001, s. 118.

³⁸ J. Pleps, op.cit., s. 216. Trafnie autor ten w 2010 r. prognozował, iż mechanizm przewidziany w art. 48 Satversme staje się coraz bardziej „popularny”, co nie wyklucza w końcu jego zastosowania, co jak wiemy stało się chyba szybciej niż J. Pleps się tego spodziewał.

zmu, który w rękach energicznego i charyzmatycznego Prezydenta Państwa, może wpłynąć na bieżącą ocenę łotewskiego systemu rządów. Niewątpliwie, zarządzane przez Prezydenta Państwa referendum w sprawie rozwiązania parlamentu, potencjalnie może stać się nadzwyczajnym środkiem rozwiązania kryzysu politycznego, zarówno w łonie samego parlamentu, ale także w przypadku konfliktu pomiędzy głową państwa i parlamentem, w której to sytuacji w rolę arbitra wciela się naród. Instytucja referendum, szczególnie w kontekście wspomnianego w tekście tzw. ultimatum Zatlersa uzasadnia ocenę tego mechanizmu z punktu widzenia instrumentu politycznego, za pomocą którego Prezydent Państwa wywiera wpływ na prace *Saeimy*, co nieco zmienia systemową ocenę łotewskiego ustroju konstytucyjnego, z systemu grawitującego wokół parlamentu, na system parlamentarny potencjalnie umożliwiający aktywnej głowie państwa wpływ na życie polityczne państwa³⁹. Pomimo tego, całościowy ogląd łotewskiego systemu konstytucyjnego wydaje się być granicą ewentualnej redefinicji i nawet aktywne wykorzystywanie przez głowę państwa tego rodzaju referendum (także w formule ultimatum) nie przekonuje autora do zmiany poglądu, iż łotewski system konstytucyjny jest systemem parlamentarnym.

Literatura

- Balodis R., Pleps J., *Financial Crisis and the Constitution in Latvia*, [w:] *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, red. X. Contiades, Londyn–Nowy Jork 2016
- Dišlers K., *Ievads Latvijas Valststiesību Zinātnē*, Ryga 1930
- Dudzińska K., *Implikacje referendum w sprawie rozwiązania parlamentu na Łotwie*, *Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 2011, nr 65(814).
- Giżyńska M., *Referendum w prawie łotewskim*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska: Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, Kraków 2013.
- Kārkliņa A., *Dissolution of Parliament in Latvia: legal regulations and practice*, “Jurisprudence” 2013, nr 20(3).

³⁹ Wniosek taki wydaje się być zbieżny z poglądami R. Balodisa i J. Plepsa, którzy na tle okoliczności łotewskiego kryzysu finansowego przeanalizowali aktywną rolę prezydentów Zatlersa oraz Berzinsa – por. R. Balodis i J. Pleps, *op.cit.*, s. 129.

- Kierończyk P., *O specyficie pierwszych konstytucji bałtyckich*, „Studia Iuridica Torunien-
sia” 2013, t. XIII.
- Kruma K., Plepa D., *Constitutional Law in Latvia*, Alphen aan den Rijn 2016.
- Osóbka P., *Saeima. Parlament Łotwy*, Warszawa 2016.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Łotwy*, Warszawa 2016.
- Pleps J., *The Application of Article 48 of the Constitution of Latvia*, [w:] *Rozważania nad
problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych* (praca zbiorowa), Płock 2010.
- Podolak M., *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschod-
niej (1989–2012)*, Lublin 2014.
- Rodina A., Pleps J., *Constitutionalism in Latvia: Reality and Developments*, [w:] *New
Millennium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Challenges*, Yerevan 2013.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschod-
niej*, Warszawa 2011.
- Taube C., *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in comparative
constitutional law*, Uppsala 2001.
- Więclawski J., *Rosjanie na Łotwie – problem statusu i praw obywatelskich rosyjskich miesz-
kańców Republiki Łotewskiej*, *Forum Politologiczne*” 2007, T. 5.