

# Inicjatywa ludowa na Litwie i Łotwie po 1991 roku – analiza porównawcza<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Institucje demokracji bezpośredniej gwarantowane przez prawodawstwo poszczególnych państw umożliwiają obywatelom udział w procesie decyzyjnym, a tym samym potwierdzają konstytucyjną zasadę suwerenności narodu. Można wskazać na zależność pomiędzy dostępnym katalogiem instytucji demokracji bezpośredniej a poziomem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreśla Mariusz Jabłoński, katalog instytucji demokracji bezpośredniej trudno uznać za jednoznacznie zdefiniowany i zamknięty, zważywszy na fakt kreowania coraz to nowszych procedur wypowiedania się obywateli w sprawach publicznych<sup>2</sup>. Inicjatywa ludowa, obok referendum, zgromadzenia ludowego, plebiscytu, weta ludowego, konsultacji społecznych i odwołania zaliczana jest do klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej, a więc takich, które umożliwiają obywatelom udział w sformalizowanych procedurach współrzędzenia<sup>3</sup>. Warto w tym względzie zwrócić uwagę na korelację występującą pomiędzy inicjatywą ludową a referendum. Inicjatywa rozpoczyna proces zmiany obowiązującego prawa, natomiast referendum te zmiany sankcjonuje<sup>4</sup>.

Historia nowoczesnej państwowości Litwy i Łotwy związana jest z instytucjami demokracji bezpośredniej. Obydwa państwa zagwarantowały to rozwiązanie w konstytucjach przyjętych w 1922 roku i następnie powróciły do nich po proklamowaniu niepodległości na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Rozwiązanie to jest o tyle interesujące, że w trzeciej z republik bałtyckich, Estonii, reformy po 1991 roku podążyły w innym kierunku. Warto wskazać, że w okresie międzywojennym obywatele Estonii dysponowali najszerszym katalogiem możliwości partycypowania w procesie decyzyjnym. Po 1991 roku formy demokracji bez-

---

<sup>1</sup> Artykuł jest efektem badań prowadzonych w ramach grantu badawczego *Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku: wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza politologiczna* (2014/15/B/HS5/01866) finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

<sup>2</sup> M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*, [w:] *Institucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hołub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016, s. 17.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 151.

pośredniej zostały w zasadzie ograniczone do udziału w referendum. Ze względu na brak regulacji pozwalających na stosowanie inicjatywy ludowej Estonia nie jest przedmiotem analizy przeprowadzonej w artykule. Biorąc pod uwagę uwarunkowania litewskie i łotewskie można wskazać, że obydwa państwa wpisują się w ogólną tendencję zauważalną w nowych demokracjach Europy Środkowej i Wschodniej, w których demokracja bezpośrednia przybiera liczne formy i jest stosowana do rozwiązywania najistotniejszych spraw państwowych<sup>5</sup>.

Litwa i Łotwa zaliczane są do grona państw, które powszechnie określane są mianem republik bałtyckich<sup>6</sup>. Niewątpliwie państwa te wykazują pomiędzy sobą liczne podobieństwa o charakterze geopolitycznym i historycznym, a to z kolei przekłada się na kształt przyjętych rozwiązań ustrojowych. Z tej perspektywy istotne wydaje się pytanie o rolę i znaczenie inicjatywy ludowej w rozwoju demokracji partycypacyjnej we wskazanych państwach. Stąd też celem artykułu jest analiza wymiaru formalno-prawnego i praktyki inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie. W artykule zostanie zweryfikowana hipoteza zakładająca, że inicjatywa ludowa jest jedną z głównych instytucji demokracji bezpośredniej stosowaną w tych państwach, niemniej ze względu na trudne do zrealizowania wymogi formalne jest instytucją nieskuteczną.

Badania zaprezentowane w artykule przedstawiają stan prawny i praktykę inicjatywy ludowej aktualne na dzień 31 grudnia 2016 roku. Datą otwierającą badania jest 1991 rok, w którym Litwa i Łotwa w drodze referendum ogólnokrajowego potwierdziły proklamację niepodległości wyartykułowaną rok wcześniej. Artykuł jest podzielony na trzy części: w pierwszej zostaną wskazane uwarunkowania inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie, w części drugiej będzie przeanalizowany wymiar formalno-prawny inicjatywy ludowej w badanych państwach, zaś w części trzeciej – praktyka inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie.

Przeprowadzone badania wymagają przyjęcia dwóch założeń wstępnych. Po pierwsze, w niniejszym artykule zostało przyjęte szerokie rozumienie inicjatywy ludowej, definiowanej jako „uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu (narodu, obywateli, ludu) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy (konstytucji) lub do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też podjęcie przez organ państwowy innych działań”<sup>7</sup>. W przypadku inicjatywy ustawodawczej przyjęta definicja będzie zatem obejmowała zarówno instytucję inicjatywy bezpośredniej, jak i pośredniej. Bezpośrednia inicjatywa ludowa może być realizowana na dwa sposoby. W pierwszej możliwości grupa uprawnionych obywateli opracowuje projekt aktu prawnego, który jest następnie poddawany pod referendum w celu zatwierdzenia przez suwerena. Sytuacja

---

<sup>5</sup> S. Hug, *The political effects of referendum: An analysis of institutional innovations in Eastern and Central Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” 2005, vol. 38, s. 476.

<sup>6</sup> Pod pojęciem „republiki bałtyckie” rozumiane są w artykule trzy państwa: Litwa, Łotwa i Estonia.

<sup>7</sup> S. Grabowska, dz. cyt., s. 149.

druga ma miejsce wtedy, gdy projekt aktu prawnego opracowany przez uprawnioną grupę obywateli jest przedkładany do organów władzy przedstawicielskiej. Taki projekt może być w całości przez organ przedstawicielski zaakceptowany bez zastrzeżeń (wówczas taka propozycja podlega dalszym procedurom legislacyjnym i wchodzi w życie), organ przedstawicielski może przygotować kontrprojekt lub propozycję obywatelską odrzucić. W dwóch ostatnich sytuacjach zarządzane jest referendum<sup>8</sup>. Natomiast pośrednia inicjatywa ludowa oznacza uprawnienie prawnie określonej liczby obywateli do złożenia przygotowanego projektu do organu państwowego, z tą jednak różnicą, że projekt nie trafia pod głosowanie ludowe<sup>9</sup>. Po drugie, w badaniach oparto się na przedmiotowym podziale inicjatywy ludowej, zgodnie z którym można wyróżnić: inicjatywę konstytucyjną (prawo do przedstawienia projektu nowej konstytucji lub poprawek do istniejącej ustawy zasadniczej), inicjatywę ustawodawczą (propozycja nowej ustawy lub wprowadzenia zmian do obowiązującego prawa) oraz inicjatywę referendalną (wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum)<sup>10</sup>.

Badania zaprezentowane w artykule zostały przeprowadzone w oparciu o metody badawcze właściwe naukom o polityce<sup>11</sup>. W głównej mierze zastosowane zostały metody komparatystyczna i instytucjonalno-prawna. W mniejszym stopniu używano elementów metody historycznej. Podstawę dla prowadzonych badań stanowiły przede wszystkim akty prawne (konstytucje i ustawy), dokumenty, opracowania monograficzne i części prac zbiorowych, artykuły naukowe i publicystyczne oraz materiały umieszczone w internecie.

## **Uwarunkowania inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie**

Institucja inicjatywy ustawodawczej nie jest nowym rozwiązaniem w przypadku Litwy i Łotwy, ponieważ regulacje pozwalające na odwoływanie się do tej formy demokracji bezpośredniej zostały przyjęte przez wszystkie republiki bałtyckie wkrótce po proklamowaniu niepodległości w 1918 roku. Już na wstępie należy zauważyć, że konstytucje republik bałtyckich stwarzały szerokie możliwości partycypowania obywateli w procesie decyzyjnym. Przemysław Kierończyk zauważa, że republiki bałtyckie, poszukując optymalnego modelu rozwiązań dla tworzących się państwowości, sięgały po „dalece nieortodoksyjne wzory”<sup>12</sup>. Konstytucjonaliści łotewscy, ze względu na brak tradycji państwowych, inspirowali się rozwiąza-

<sup>8</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 42-43.

<sup>9</sup> Tamże, s. 43.

<sup>10</sup> M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 94-95.

<sup>11</sup> Klasyfikacja metod badawczych została przyjęta za: A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 74.

<sup>12</sup> P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie i specyfice Konstytucji Łotewskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14, s. 280.

niami przyjętymi w konstytucjach Czechosłowacji, Estonii i Finlandii, ale przede wszystkim konstytucją weimarską. O znaczącym wpływie konstytucji niemieckiej świadczy nie tylko fakt, że odwołano się do tekstu konstytucji weimarskiej, ale również do protokołów z posiedzeń niemieckiej komisji konstytucyjnej<sup>13</sup>. Z kolei litewska ustawa zasadnicza opierała się na wzorcach francuskich, weimarskich i szwajcarskich, co w oczywisty sposób wpłynęło na kształt przyjętych rozwiązań<sup>14</sup>. Obydwie ustawy zasadnicze wprowadzały instytucje demokracji bezpośredniej (referendum i inicjatywę ludową), co prowadziło do zaakcentowania władzy suwerena, wzmacniały pozycje jednoizbowych parlamentów (litewskiego Seimasu i łotewskiej Saimy) przy jednoczesnym zmarginalizowaniu władzy wykonawczej. Nie bez znaczenia dla ostatecznego kształtu przyjmowanych rozwiązań konstytucyjnych był również układ sił politycznych, który wyłonił się po wyborach do Zgromadzeń Ustawodawczych.

W wyborach do konstytuanty litewskiej, które zostały przeprowadzone 14–15 kwietnia 1920 roku, zwycięstwo odniosła frakcja chrześcijańsko-demokratyczna, reprezentowana przez trzy partie polityczne: Partię Chrześcijańsko-Demokratyczną, Związek Rolników oraz Federację Pracy, które dysponując 59 mandatami w 112-osobowym parlamencie stanowiły zdecydowaną większość. Z tego względu próby współdziałania partii sytuujących się po lewej stronie sceny politycznej z partiami ulokowanymi w centrum w zasadzie nie odgrywały większej roli w pracach nad *Konstytucją Republiki Litwy*.

Litewska ustawa zasadnicza została przyjęta 1 sierpnia 1922 roku, tego samego dnia weszła w życie. Także w tym dokumencie została uwypuklona zasada zwierzchnictwa narodu<sup>15</sup>. Odnośnie do kwestii związanych z demokracją bezpośrednią, konstytucja z 1922 roku gwarantowała obywatelom Litwy dwie instytucje: referendum oraz inicjatywę ustawodawczą. Ustawodawstwo litewskie umożliwiało wykorzystanie inicjatywy ludowej w zakresie projektu ustawy lub zmiany konstytucji. W myśl paragrafu 20. konstytucji, prawo do inicjatywy ustawodawczej przysługiwało grupie 25 000 obywateli Litwy, posiadających pełnię praw wyborczych, zaś parlament był zobowiązany do rozpatrzenia obywatelskiego wniosku. Artykuł 102. konstytucji gwarantował natomiast prawo do inicjatywy ustawodawczej także w zakresie zmiany konstytucji. W takim przypadku, oprócz Sejmu i rządu, z wnioskiem mogła wystąpić grupa co najmniej 50 000 obywateli posiadających pełnię praw wyborczych. Uchwała w sprawie zmiany konstytucji, jeżeli została przyjęta większością 3/5 ustawowej liczby posłów, wchodziła w życie w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia. Właśnie w okresie *vacatio legis* na wniosek prezydenta, 1/4 usta-

<sup>13</sup> P. Łossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918–1934)*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 22–23.

<sup>14</sup> K. Prokop, *Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918–1926)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII, s. 90.

<sup>15</sup> Lietuvos Valstybės Konstitucija (1922 m. rugpjūčio 1 d.), Vyriausybės Žinios 1922, nr 100–799.

wowej liczby posłów lub grupy 50 000 obywateli w sprawie zmiany konstytucji było przeprowadzane referendum. Jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych obywateli i większość z nich opowiedziała się przeciwko zmianom w konstytucji, to wówczas taka zmiana nie wchodziła w życie<sup>16</sup>.

Prace nad konstytucją Łotwy rozpoczęły się wkrótce po wyborach do Zgromadzenia Ustawodawczego (*Satversmes Sapulce*), przeprowadzonych 17–18 kwietnia 1920 roku. Główną siłą polityczną w łotewskiej konstytuancie stanowiła frakcja socjaldemokratyczna, dysponująca 57 mandatami, z kolei Związek Chłopski, lokujący się po prawej stronie sceny politycznej, uzyskał 26 miejsc w 150-osobowej izbie. Ponadto znaczącą rolę odgrywały partie mniejszości narodowych, które w wyborach uzyskały łącznie 17 mandatów. Pomimo dominującej pozycji socjaldemokratów, liderem łotewskiej sceny politycznej stał się Związek Chłopski kierowany przez Kārliisa Ulmanisa.

Do ostrych sporów dotyczących kształtu przyszłej konstytucji doszło już na etapie prac komisji konstytucyjnej oraz w trakcie czytania projektu konstytucji. Główne osie konfliktu pomiędzy poszczególnymi siłami politycznymi dotyczyły pozycji ustrojowej prezydenta oraz kompetencji władzy ustawodawczej. Ostatecznie konstytucja Łotwy, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ustawodawcze 15 lutego 1922 roku, była projektem kompromisowym, w którym nie uwzględniono skrajnych rozwiązań wysuwanych przez socjaldemokratów i prawicę, natomiast przyjęto liczne propozycje umiarkowanego centrum<sup>17</sup>.

Cechą łotewskiej ustawy zasadniczej jest lakoniczność przepisów, konserwatywny układ treści oraz odmienne rozłożenie akcentów regulowanych spraw<sup>18</sup>. Podkreśla się ponadto, że liczne aspekty funkcjonowania państwa w ogóle nie zyskały odzwierciedlenia w łotewskiej konstytucji. Zgodnie z artykułem 2. Konstytucji Republiki Łotewskiej, „Władza zwierzchnia w państwie łotewskim należy do narodu łotewskiego”<sup>19</sup>. Przyjęcie takiej zasady implikowało dwie możliwości udziału Łotyży w procesie decyzyjnym: w sposób pośredni, a więc w drodze wyborów do parlamentu lub bezpośredni poprzez instytucje demokracji bezpośredniej. Łotewska ustawa zasadnicza wskazywała na dwie instytucje demokracji bezpośredniej: referendum i inicjatywę ustawodawczą. Druga z wymienionych instytucji obejmowała szerokie spektrum spraw, ponieważ przedmiotem inicjatywy ludowej mógł być projekt zmian do konstytucji, projekt ustawy oraz wnioski w sprawie przeprowadze-

---

<sup>16</sup> Tamże, par. 103; por. A. B. Zakrzewski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Warszawa 1994, s. 8.

<sup>17</sup> P. Kierończyk, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Łotwy*, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>18</sup> J. Mirończuk, *Konstrukcja upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń w konstytucjach wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Konstytucja – ustroj polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. Ś. Bożyk, A. Jamróż, Białystok 2010, s. 387.

<sup>19</sup> *The Constitution of the Republic of Latvia*, <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>, odczyt z dn. 30.11.2016.

nia referendum. Zgodnie z artykułem 78. konstytucji prawo do inicjatywy ludowej przysługiwało grupie złożonej z co najmniej 1/10 obywateli Łotwy posiadających prawa wyborcze. Projekt zmian konstytucji lub projekt ustawy był przedkładany Prezydentowi, a następnie musiał być rozpatrzony przez Saeimę. Z kolei w artykule 14 konstytucji zostało zagwarantowane prawo do inicjowania referendum w sprawie rozwiązania Saeimy. Pytając o przyczyny tak wyraźnego podkreślenia roli narodu łotewskiego Przemysław Kierończyk wskazuje, że należy ich poszukiwać przede wszystkim w łotewskiej historii: „odwołanie się do roli i znaczenia rodzimego narodu (i instytucji przezeń legitymizowanych) stanowiło próbę z jednej strony przekreślenia doświadczeń rządów absolutystycznych w samodzielną Rosji, z drugiej zaś – zerwania z dominacją obcojęzycznych warstw społecznych”<sup>20</sup>.

Mimo faktu, że w okresie międzywojennym obydwa państwa, dążąc do najszerzego uwzględnienia uprawnień narodu jako suwerena, zagwarantowały możliwości wykorzystania demokracji bezpośredniej, to jedynie na Łotwie przepisy te znalazły zastosowanie w praktyce. Łącznie w latach 1918-1939 różne siły polityczne przedłożyły trzy wnioski, które ze względu na fakt odrzucenia ich przez parlament zostały skierowane pod głosowanie referendalne.

Po raz pierwszy Łotysze skorzystali z prawa do inicjatywy ustawodawczej w 1923 roku. Przedmiotem projektu obywatelskiego stała się kwestia wyłączenia Kościołów na rzecz innych organizacji wyznaniowych. Asumptem do inicjatywy było przyjęcie w marcu 1923 roku przez Saeimę ustawy, na mocy której luterańska katedra św. Jakuba w Rydze (*Svētā Jēkaba Katedrāle*) została przekazana Kościołowi rzymskokatolickiemu. Prezydent Łotwy Jānis Čakste co prawda odroczył podpisanie ustawy o dwa miesiące, ale w kwietniu parlament przyjął jeszcze bardziej restrykcyjną wersję ustawy, która z kolei zakładała oddanie protestantom Katedry Ryskiej (*Rīgas Doms*). Co ważne, ustawa w tej wersji przez długi czas nie podlegała implementacji. W odpowiedzi Niemcy bałtyccy, korzystając z prawa gwarantowanego im przez konstytucję, wystąpili z inicjatywą ustawodawczą. Pod projektem zakazującym wyłączenia dóbr kościelnych i przekazywania ich innym wspólnotom wyznaniowym zebrano 143 577 podpisów, co stanowiło ok. 15% uprawnionych do głosowania. Projekt został odrzucony przez Saeimę i oddany pod głosowanie, ale w referendum nie osiągnięto wymaganej frekwencji<sup>21</sup>.

W 1931 roku powrócono do kwestii własności Katedry Ryskiej. Jak zostało wskazane powyżej, ustawa zakładająca przekazanie obiektu wspólnocie protestanckiej została przyjęta przez parlament, ale przez długi czas nie zrealizowano jej założeń. W efekcie w marcu 1931 roku parlament uchylił ustawę. W odpowiedzi na to działanie Saeimy partie nacjonalistyczne wystąpiły z inicjatywą ustawodawczą. Pod przygotowanym projektem uzyskano 231 000 podpisów poparcia, co stano-

<sup>20</sup> P. Kierończyk, *O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr XIII, s. 47.

<sup>21</sup> A. Ušacka, *Direct Democracy in Latvia*, 2000, s. 10, [http://www.zora.uzh.ch/95819/1/C2D\\_WP06.pdf](http://www.zora.uzh.ch/95819/1/C2D_WP06.pdf), odczyt z dn. 1.07.2017.



wiło 19% osób uprawnionych do głosowania. Projekt został odrzucony w głosowaniu parlamentarnym, zaś wkrótce odbyło się głosowanie narodowe. W referendum przeprowadzonym 6 września 1931 roku nie udało się jednak osiągnąć wymaganej frekwencji<sup>22</sup>. Ostatecznie sprawę Katedry Ryskiej rozwiązał dekret wydany 30 września 1931 roku przez łotewski Gabinet Ministrów. Na mocy tego aktu Katedra Ryska została przekazana biskupowi Kościoła ewangelicko-augsburskiego.

W 1933 roku socjaldemokraci wystąpili z inicjatywą ustanowienia systemu emerytalnego oraz opieki socjalnej dla osób niezdolnych do pracy oraz bezrobotnych. Projekt został odrzucony przez Seimę i oddany pod głosowanie narodowe. Wynik głosowania był nieważny ze względu na zbyt niską frekwencję<sup>23</sup>.

Funkcjonowanie demokracji bezpośredniej na Litwie i Łotwie zakończyło się wraz z ustanowieniem w tych państwach reżimów autorytarnych, co miało miejsce odpowiednio w 1926 i 1934 roku. W 1940 roku republiki bałtyckie zostały włączone do ZSRR, a ich ustroj był regulowany konstytucjami wzorowanymi na radzieckich ustawach zasadniczych. Przewidziano w nich co prawda pewne mechanizmy dopuszczające udział obywateli w procesie decyzyjnym, jednak trudno tu mówić o demokracji bezpośredniej. Do rozwiązań charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej Litwa i Łotwa powróciły dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych, po procesach transformacji systemowych i proklamowaniu niepodległości.

## Wymiar formalno-prawny inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie

Formalny wymiar demokracji bezpośredniej na Litwie i Łotwie został zawarty w konstytucjach i szczegółowych ustawach.

Ustrój polityczny Litwy jest regulowany przez Konstytucję Republiki Litwy przyjętą w referendum ogólnokrajowym, przeprowadzonym 25 października 1992 roku<sup>24</sup>. Jedną z podstawowych zasad ustrojowych jest zasada suwerenności narodu, zgodnie z którą naród realizuje swoją władzę na dwa sposoby: pośrednio, przez wybranych przedstawicieli, oraz bezpośrednio, w drodze demokracji bezpośredniej<sup>25</sup>. Litewska ustawa zasadnicza gwarantuje dwie formy demokracji bezpośredniej, referendum i inicjatywę ludową; obydwie mogą być realizowane jedynie na poziomie ogólnokrajowym. Projekty obywatelskie w ramach inicjatywy ludowej mogą dotyczyć ustawodawstwa zwykłego, zmiany konstytucji lub wprowadzenia do niej poprawek oraz przeprowadzenia referendum. Artykuł 68. konstytucji stano-

---

<sup>22</sup> Por. A. Brode, *National activism and the symbolic space: The struggles for Riga's cathedral church in 1931*, „Journal of Baltic Studies” 2017, vol. 48 (1), s. 78.

<sup>23</sup> A. Ušacka, dz. cyt., s. 11.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija (Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendumu), Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33–1014; por. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 19.

<sup>25</sup> M. Podolak, P. Pochodyła, *System polityczny Litwy*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 319.

wi, że grupa 50 000 obywateli Litwy posiadających pełnię praw wyborczych może przedłożyć opracowany projekt ustawy, zaś Seimas ma obowiązek taki wniosek rozpatrzyć<sup>26</sup>. Inicjatywa obywatelska w zakresie zmiany lub uzupełnienia konstytucji została uregulowana w artykule 147., zgodnie z którym prawo do przedłożenia projektu jest zagwarantowane dla grupy co najmniej 300 000 obywateli posiadających prawa wyborcze<sup>27</sup>. Prawo do inicjatywy referendalnej także zostało zarezerwowane dla grupy co najmniej 300 000 obywateli posiadających prawa wyborcze<sup>28</sup>. Inicjatywa referendalna może dotyczyć każdej sprawy ważnej z perspektywy państwa i narodu.

Tryb inicjatywy ludowej w zakresie ustawodawstwa zwykłego i zmiany konstytucji został doprecyzowany w *Ustawie o inicjatywie ustawodawczej*<sup>29</sup>. Do zainicjowania działań w tym względzie niezbędne jest zarejestrowanie w Centralnej Komisji Wyborczej (*Lietuvos Respublikos Vyriausioji Rinkimų Komisija* – VRK) grupy sterującej, składającej się z co najmniej dziesięciu obywateli posiadających prawa wyborcze<sup>30</sup>. Zadaniem grupy sterującej jest zebranie podpisów wyrażających poparcie dla projektu. Podpisy mogą być gromadzone na formularzach papierowych lub za pośrednictwem arkusza elektronicznego. Podpisy w wersji elektronicznej muszą być zbierane w systemie informatycznym, do którego dostęp zapewnia VRK, co związane jest z wymogiem ochrony danych osobowych<sup>31</sup>. W okresie zbierania podpisów obywatele, partie polityczne i inne organizacje mogą prowadzić kampanię promującą inicjatywę. Podpisy zbierane są w miejscach publicznych, a za zgodą obywateli także w ich domach. W zależności od materii inicjatywy różny jest okres, w którym należy zgromadzić podpisy. W przypadku projektu zmiany lub wprowadzenia poprawek do konstytucji są to cztery miesiące, dla innych projektów – dwa miesiące<sup>32</sup>. Po zgromadzeniu wymaganej liczby podpisów przez grupę inicjującą, VRK ma piętnaście dni na ich weryfikację. W przypadku fałszowania podpisów, np. poprzez wielokrotne składanie podpisów przez tę samą osobę lub podpisanie przez tę samą osobę formularza papierowego i elektronicznego, VRK unieważnia te podpisy. Jeżeli zostaną spełnione wymogi formalne, wniosek jest rejestrowany przez VRK. Grupa sterująca ma prawo uczestniczyć w każdym etapie prac nad wnioskiem po skierowaniu go do parlamentu<sup>33</sup>.

Warto tutaj również wskazać na artykuł 14. ustawy, w myśl którego, jeżeli pod

---

<sup>26</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija, art. 68.

<sup>27</sup> Tamże, art. 147.

<sup>28</sup> Tamże, art. 9.

<sup>29</sup> Lietuvos Respublikos Piliiečių Įstatymų Leidybos Inicijatyvos Įstatymas, 1998 m. gruodžio 22 d. Nr. VIII–1003, Valstybės Žinios, Jan 6, 1999, nr 1–5.

<sup>30</sup> Tamże, art. 6.

<sup>31</sup> Tamże, art. 7.

<sup>32</sup> Tamże, art. 9.

<sup>33</sup> Tamże, art. 21.



projektem w czasie określonym przez ustawę nie udało się zgromadzić wymaganej liczby podpisów, to ostatecznie parlament podejmuje decyzję, czy sprawa będąca przedmiotem inicjatywy ustawodawczej powinna być skierowana do prac w parlamencie. Wniosek w tej sprawie może być złożony przez Prezydenta, rząd lub posła. Projekt, który nie uzyskał ustawowej liczby podpisów poparcia, może ponownie stać się przedmiotem ludowej inicjatywy ustawodawczej po upływie sześciu miesięcy od decyzji VRK<sup>34</sup>.

Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum jest regulowana przez *Ustawę o referendum* przyjętą w 2002 roku<sup>35</sup>. Ustawa wyróżnia dwa rodzaje referendum: obligatoryjne, które przeprowadzane jest w pięciu przypadkach wskazanych w ustawie, oraz referendum konsultacyjne. W zależności od podejmowanej materii, obywatele Litwy mogą wnioskować o przeprowadzenie referendum obligatoryjnego lub fakultatywnego. W obydwu przypadkach wymagane jest poparcie co najmniej 300 000 obywateli posiadających prawa wyborcze<sup>36</sup>. W celu rozpoczęcia procedury inicjatywy referendalnej niezbędne jest zarejestrowanie w VRK 15-osobowej grupy inicjującej oraz wniosku o referendum. Wniosek powinien zawierać rodzaj referendum, jego przedmiot, a także podpisy członków grupy inicjującej<sup>37</sup>. Nie później niż w ciągu piętnastu dni od wpłynięcia wniosku VRK na swoim posiedzeniu sporządza akt rejestracyjny grupy, a informacja o planowanej inicjatywie w zakresie przeprowadzenia referendum jest przekazywana Prezydentowi oraz parlamentowi. Po rejestracji grupy i wniosku, VRK w ciągu pięciu dni przekazuje grupie formularze, na których gromadzone są podpisy. Pod obywatelskim wnioskiem w sprawie referendum należy zgromadzić 300 000 podpisów, chociaż z reguły zbierana jest ich znacznie większa ilość, co ma duże znaczenie w przypadku, gdyby część z nich została podważona przez VRK. Podpisy należy zebrać w ciągu trzech miesięcy. Po tym okresie grupa sporządza protokół końcowy i przekazuje go wraz z podpisaniami do VRK. Jeżeli VRK stwierdzi, że dokumenty w sprawie referendum zawierają błędy lub brakuje niewielkiej liczby podpisów do spełnienia wymogów ustawowych (braki rzędu 0,5% wymaganych podpisów), to wówczas VRK wyznacza 15-dniowy termin, w którym należy uzupełnić lub poprawić wniosek<sup>38</sup>. Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne, kierowany jest do dyskusji w parlamencie. Referendum powinno odbyć się nie wcześniej niż w ciągu dwóch miesięcy i nie później niż w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia przez parlament decyzji w sprawie przeprowadzenia referendum.

Ustrój polityczny Łotwy został uregulowany w Konstytucji Republiki Łotewskiej, która została uchwalona 15 lutego 1922 roku. Jej obowiązywanie zostało przy-

<sup>34</sup> Tamże, art. 15.

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas, 2002 m. birželio 4 d. Nr. IX-929, Valstybės Žinios z dnia 26 czerwca 2002, nr 64-2570.

<sup>36</sup> Tamże, art. 4 i 5.

<sup>37</sup> Tamże, art. 10.

<sup>38</sup> Tamże, art. 13.

wrócone na podstawie *Deklaracji Rady Najwyższej Łotewskiego SRR o suwerenności państwowej Łotwy* z 1989 roku. Warto jednak wskazać, że początkowo odwoływano się jedynie do podstaw konstytucyjno-prawnych państwa, natomiast w przypadku pozostałych części niezbędne było uaktualnienie redakcji. Dodatkowo w 1991 roku uchwalona została ustawa konstytucyjna *Prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, a następnie do konstytucji dołączono VIII rozdział poświęcony prawom człowieka<sup>39</sup>. Z tego względu w okresie przejściowym obowiązywały regulacje z konstytucji z 1978 roku oraz inne akty prawne. Konstytucja z 1922 roku została przywrócona w pełni 27 stycznia 1994 roku<sup>40</sup>. Obecny kształt łotewskiej konstytucji jest efektem trzynastu poprawek, z których pierwsza została wprowadzona już w 1933 roku, zaś ostatnia w 2014 roku<sup>41</sup>.

Konstytucja gwarantuje dwie instytucje demokracji bezpośredniej: referendum i inicjatywę ludową, obydwie formy przewidziane zostały na poziomie ogólnokrajowym. Inicjatywa ludowa na Łotwie obejmuje kwestie związane z ustawodawstwem zwykłym, zmianą konstytucji lub wprowadzeniem poprawek oraz odwołaniem Saimey. Prawo do inicjatywy ustawodawczej zostało zagwarantowane w artykułach 64. i 65. konstytucji. Artykuł 78. stanowi, że grupa w liczbie co najmniej 1/10 obywateli Łotwy posiadających prawa wyborcze ma prawo przedłożyć Prezydentowi opracowany projekt propozycji zmian w konstytucji lub projekt ustawy. Jeżeli Saime wprowadzi do projektu istotne poprawki, to wówczas taki projekt poddawany jest pod referendum. Ponadto zgodnie z artykułem 14. konstytucji grupa co najmniej 1/10 obywateli posiadających prawa wyborcze ma prawo do inicjatywy referendalnej w sprawie odwołania parlamentu oraz w myśl artykułu 72. zainicjowania referendum w sprawie ustawy, której podpisanie zostało odroczone przez Prezydenta na okres dwóch miesięcy<sup>42</sup>.

Lakoniczne regulacje łotewskiej ustawy zasadniczej w kwestii instytucji demokracji bezpośredniej zostały uszczegółowione w *Ustawie o referendum ogólnokrajowym, inicjatywie ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywie obywatelskiej*<sup>43</sup>. Za koordynowanie tej instytucji demokracji bezpośredniej odpowiada Centralna Komisja Wyborcza (*Centrālā Vēlēšanu Komisija – CVK*). Zgodnie z artykułem 22. ustawy, grupa co najmniej 1/10 obywateli Łotwy posiadających prawa wyborcze, może przygotować projekt ustawy lub projekt poprawek do konstytucji. Procedura ludowej inicjatywy ustawodawczej rozpoczyna się od zarejestrowania projektu w CVK. Projekty są zgłaszane przez grupę inicjującą, która może być tworzona przez co najmniej dziesięciu obywateli Łotwy posiadających prawa wyborcze (w takim

<sup>39</sup> J. Zieliński, dz. cyt., s. 17.

<sup>40</sup> B. Jagusiak, *Systemy polityczne krajów bałtyckich*, Warszawa 2013, s. 63; por. T. Bichta, K. Hetman, *System polityczny Łotwy*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej...*, s. 356.

<sup>41</sup> P. Osóbka, *System konstytucyjny Łotwy*, Warszawa 2016, s. 31.

<sup>42</sup> *The Constitution of the Republic of Latvia...*, art. 14 i 72.

<sup>43</sup> Likum par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu, Latvijas Vēstnesis nr 47 (178) z dnia 20 kwietnia 1994 r.

przypadku konieczne jest zarejestrowanie stowarzyszenia w oparciu o przepisy *Ustawy o stowarzyszeniach i fundacjach*<sup>44</sup>) lub przez partie polityczne i koalicje partii politycznych<sup>45</sup>. Po zgłoszeniu projektu CVK ma 45 dni na podjęcie dalszych kroków związanych z projektem: może go zarejestrować, wyznaczyć termin na dokonanie niezbędnych poprawek w projekcie lub go odrzucić<sup>46</sup>. W przypadku rejestracji projektu rozpoczynany jest proces zbierania podpisów pod projektem. Podpisy należy zgromadzić w ciągu miesiąca od zarejestrowania wniosku, na formularzach papierowych lub elektronicznych, które są publikowane (na przykład na portalu <http://www.latvija.lv>). Każdy podpis musi być potwierdzony notarialnie lub przez władze lokalne. Po zebraniu wymaganej liczby podpisów projekt ustawy do poprawek do konstytucji przekazywany jest do CVK. Tam głosy są liczone i weryfikowane. Jeżeli zostaną spełnione wymogi formalne związane z odpowiednią liczbą głosów, wówczas CVK w ciągu trzech dni informuje Prezydenta Państwa o inicjatywie ustawodawczej oraz przesyła mu projekt ustawy lub projekt zmiany konstytucji.

Analiza aktów prawnych Litwy i Łotwy pozwala zauważyć, że badane państwa wykazują znaczące podobieństwa, ale również różnice w zakresie inicjatywy ludowej. Litwa i Łotwa na tle państw Europy Zachodniej charakteryzują się bogatym katalogiem instytucji demokracji bezpośredniej. Obydwa państwa przyjęły zasadę, że to naród jest suwerenem władzy, która może być sprawowana w sposób bezpośredni. Biorąc pod uwagę przepisy dotyczące inicjatywy ludowej, należy wskazać, że jej przedmiotem mogą być obywatelskie projekty ustaw, uchylenie obowiązującego prawa, projekt nowej konstytucji lub projekt zmian do obowiązującej konstytucji lub przeprowadzenie referendum. Jak podkreśla Piotr Uziębło, przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w dwóch przesłankach. Po pierwsze, twórcom konstytucji litewskiej i łotewskiej zależało na możliwie najszerszym uwzględnieniu mechanizmów demokratycznych<sup>47</sup>. Nowe ustawodawstwo miało zatem wyraźnie sygnalizować, że państwa te zrywają z tradycją państw bloku socjalistycznego, szczególnie w zakresie postrzegania roli obywateli w procesie tworzenia prawa. Należy także wziąć pod uwagę wyrażane już wkrótce po proklamowaniu niepodległości aspiracje europejskie obydwu państw. Zapewnienie tak szerokiego katalogu instytucji demokracji bezpośredniej mogło w tym względzie wspomagać kreowanie wizerunku tych państw jako demokratycznych państw prawa. Po drugie, instytucje demokracji bezpośredniej miały służyć zwiększaniu zainteresowania obywateli sprawami państwowymi i przyczyniać się do budowania społeczeństwa

---

<sup>44</sup> Biedrību un nodibinājumu likums, Latvijas Vēstnesis nr 161 (2926) z dnia 14 listopada 2003 r.

<sup>45</sup> Likum par tautas..., art. 23.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> P. Uziębło, *Konstrukcja prawna i funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej w państwach Europy Centralnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14, s. 299–300.

obywatelskiego<sup>48</sup>. Wydaje się to o tyle ważnym problemem, że historia nowoczesnej państwowości Litwy i Łotwy nie jest długa i w związku z tym kultura polityczna obywateli pozostaje na zdecydowanie niższym poziomie niż ma to miejsce w przypadku państw Europy Zachodniej.

Warto zwrócić uwagę, że w zakresie inicjatywy ludowej ustawodawstwo łotewskie przewiduje jeden dodatkowy instrument, który nie jest gwarantowany przez prawo litewskie, a który dotyczy możliwości odwołania parlamentu przez obywateli w drodze inicjatywy referendalnej. Co więcej, jak dotąd Łotwa jest jedynym państwem Unii Europejskiej, które gwarantuje takie prawo<sup>49</sup>.

### **Praktyka inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie**

Od początku lat dziewięćdziesiątych obywatele Litwy i Łotwy regularnie korzystają z instytucji inicjatywy ludowej, chociaż w tym względzie pomiędzy państwami zarysowują się istotne różnice.

Na tle republik bałtyckich pod względem odwoływania się do inicjatywy ludowej zdecydowanie wyróżnia się Litwa. Inicjatywy podejmowane w tym państwie w przeważającej liczbie dotyczyły przeprowadzenia referendum. Należy jednak wyróżnić inicjatywy referendalne, które zostały sfinalizowane (tj. referendum zostało przeprowadzone), oraz, które ze względu na brak wymaganej liczby podpisów nie mogły być zarejestrowane przez VRK. W latach 1991–2016 trzy z dwunastu głosowań referendalnych, które zostały przeprowadzone na Litwie, były inicjatywą oddolną. Szczegółowe informacje dotyczące tej formy demokracji bezpośredniej zostały zawarte w tabeli 1.

---

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Por. E. Somer, *Direct Democracy in the Baltic States: Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania*, 2012, s. 40–41, <http://www.c2d.ch>, odczyt z dn. 14.01.2017.

Tabela 1. Referenda ogólnokrajowe na Litwie przeprowadzone w wyniku inicjatywy ludowej w latach 1991–2016

Data	Przedmiot referendum	Frekwencja	Wyniki głosowania		Rezultat
			za	przeciw	
1994-08-27	1) prawo o nielegalnej prywatyzacji, utraconych rachunkach bankowych, naruszeniach porządku prawnego; 2) prawo o nielegalnej prywatyzacji; 3) uchylenie konsekwencji nielegalnej prywatyzacji oraz zasady prywatyzacji dóbr państwowych w przyszłości; 4) ponowne ustalenie i zwrot zdevaluowanych prywatnych rachunków bankowych; 5) zapis wartości długoterminowych inwestycji kapitałowych; 6) przywrócenie zaniżonych wartości aktywów należących do państwa; 7) ujednoczenie i przejrzystość ustawodawstwa ochronnego; 8) wdrożenie ustawy o nielegalnej prywatyzacji kont, akcji oraz o nieprzestrzeganiu przepisów ochronnych	36,98%	30,85%	3,81%	referendum nieważne – frekwencja poniżej wymaganych 50%
			30,79%	3,91%	
			30,79%	3,91%	
			30,88%	3,79%	
			30,81%	3,85%	
			30,80%	3,87%	
			30,97%	3,70%	
			30,86%	3,81%	
1996-10-20	referendum w sprawie rekompensaty mienia bankowego utraconego w wyniku prywatyzacji	52,45%	38,98%	10,01%	referendum nieważne – frekwencja powyżej wymaganych 50%, ale wniosek nie uzyskał poparcia co najmniej 50% uprawnionych do głosowania obywateli
2014-06-29	referendum w sprawie zmiany artykułów 9, 47 i 147 Konstytucji Republiki Litwy (prawo inicjatywy referendalnej dla grupy co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawa wyborcze, zakaz sprzedaży ziemi cudzoziemcom)	14,98%	72,83%	27,17%	referendum nieważne – frekwencja poniżej wymaganych 50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej, Lietuvos Respublikos Vyriausioji Rinkimų Komisija, <http://www.vrk.lt/> ankstesni, odczyt z dnia 15.01.2017.

Pierwsze z nich zostało przeprowadzone z inicjatywy Związku Ojczyzny w sierpniu 1994 roku i dotyczyło prywatyzacji. W październiku 1996 roku Związek Ojczyzny zainicjował referendum w sprawie rekompensaty mienia bankowego utraconego w wyniku prywatyzacji. Ostatnie referendum, którego inicjatorem była grupa obywateli, zostało przeprowadzone w 2014 roku i dotyczyło zmiany artykułów 9., 47. i 147. Konstytucji Republiki Litwy (prawo inicjatywy referendalnej dla grupy co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawa wyborcze, decyzja podjęta w referendum zmieniana wyłącznie w drodze kolejnego referendum, lasy i wody podziemne jako wyłączna własność państwa, zakaz sprzedaży ziemi cudzoziemcom). Warto wskazać, że żadne referendum, które zostało zainicjowane przez obywateli, nie przyniosło rozstrzygnięcia w sprawie głosowanej kwestii. Wynikało to albo z nieprzekroczenia wymaganej frekwencji (referenda z 1994 i 2014 roku), albo zbyt niskiego poparcia dla głosowanych kwestii (referendum z 1996 roku).

Dodatkowo w latach 1991–2016 podjęto 19 inicjatyw referendalnych, które ostatecznie nie zostały przeprowadzone ze względu na brak wymaganej ustawowo liczby podpisów. Zakres przedmiotowy inicjatyw dotyczył zarówno kwestii związanych z ustrojem politycznym Litwy, jak również spraw społecznych i ekonomicznych. Aż ośmiokrotnie tematem planowanego referendum miały być poprawki do konstytucji. Co istotne, poprawki te w przeważającej części zawierały propozycje zmniejszenia liczby wymaganych podpisów pod inicjatywą referendalną z 300 000 do 100 000. W projektach referendów znalazły się także propozycje zmniejszenia liczby członków parlamentu, zmiany ordynacji wyborczej oraz wprowadzenia instytucji referendum na poziomie lokalnym. Ze spraw społecznych warto natomiast wskazać na propozycje rewaloryzacji świadczeń emerytalnych oraz zmian w zakresie prawa nabywania ziemi przez cudzoziemców. Natomiast kwestie ekonomiczne koncentrowały się wokół prywatyzacji, rozwoju sektora energetycznego oraz zastąpienia waluty narodowej walutą Unii Europejskiej.

Zdecydowanie mniejszą popularnością na Litwie cieszy się ludowa inicjatywa ustawodawcza. W latach 1991–2016 tę instytucję demokracji bezpośredniej wykorzystano zaledwie dziewięć razy. Szczegóły odnoszące się do inicjatywy ustawodawczej zostały zawarte w tabeli 2.

Tabela 2. Inicjatywa ustawodawcza na Litwie w latach 1991–2016

Data rejestracji w VRK i numer	Przedmiot inicjatywy	Status
2016-05-04 Sp-40	ochrona rynku energetycznego (jako reakcja na budowę elektrowni atomowej w białoruskim Ostrowcu)	weryfikacja zebranych podpisów
2016-03-08 Sp-24	ograniczenia w zakresie reklamy i sprzedaży alkoholu	projekt skierowany do prac parlamentarnych
2016-02-04 Sp-10	zmiana ustawy <i>O statusie prawnym cudzoziemców</i>	niewystarczająca liczba podpisów (poniżej 50 000)



2015-09-02 Sp-285	regulacje w zakresie paszportów i dowodów osobistych	projekt skierowany do prac parlamentarnych
2014-05-18 Sp-153	zakaz posiadania i palenia wyrobów tytoniowych przez osoby poniżej 18. roku życia	niewystarczająca liczba podpisów (poniżej 50 000)
2013-03-22 Sp-74	zmiany artykułów 3, 6, 7, 9 ustawy o inicjatywie ustawodawczej	niewystarczająca liczba podpisów (poniżej 50 000)
2012-06-12 Sp-83	poprawki do artykułu 63 Konstytucji Republiki Litwy	niewystarczająca liczba podpisów (poniżej 300 000)
2012-06-12 Sp-74	poprawki do artykułu 87 ustawy o bankach	niewystarczająca liczba podpisów (poniżej 50 000)
2012-05-02 Sp-45	uzupełnienie artykułu 3.164 kodeksu cywilnego	niewystarczająca liczba podpisów (poniżej 50 000)

Źródło: *Initiatives*, <http://www.vrk.lt/en/iniciatyvos>, odczyt z dn. 15.01.2017.

W przypadku ludowej inicjatywy ustawodawczej podejmowanej na Litwie także należy zwrócić uwagę na szeroki zakres przedmiotowy, bowiem inicjatywy dotyczyły zarówno poprawek do konstytucji, ustaw i kodeksów, jak również wskazywały na potrzebę regulacji ustawowej pewnych kwestii społecznych.

Odmienne przedstawia się kwestia inicjatywy referendalnej na Łotwie. Łącznie w latach 1991–2016 przeprowadzono dziewięć głosowań referendalnych, z czego sześć zostało zainicjowanych oddolnie. Szczegółowe informacje na ich temat zostały zawarte w tabeli 3.

Tabela 3. Referenda ogólnokrajowe na Łotwie przeprowadzone w wyniku inicjatywy ludowej w latach 1991–2016

Data referendum	Przedmiot	Frekwencja	Wyniki głosowania:		Rezultat
			za:	przeciw:	
1998-10-03	Uchylenie poprawek do ustawy o obywatelstwie	68,82%	46,08%	53,92%	Referendum ważne, propozycja odrzucona
1999-11-13	Uchylenie reformy systemu emerytalnego	(nie podano)	94,63%	5,37%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
2007-07-07	I. Uchylenie poprawek do ustawy o Państwowych Służbach Bezpieczeństwa	22,59%	96,97%	3,03%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
	II. Uchylenie poprawek do ustawy o Państwowych Organach Bezpieczeństwa		96,89%	3,11%	

Data referendum	Przedmiot	Frekwencja	Wyniki głosowania:		Rezultat
			za:	przeciw:	
2008-08-02	Poprawki do Konstytucji Republiki Łotewskiej	41,54%	96,78%	3,0%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
2008-08-23	Ograniczenie wzrostu wynagrodzeń w administracji publicznej	22,90%	96,38%	3,62%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
2012-02-18	Wprowadzenie poprawek do Konstytucji Republiki Łotewskiej (język rosyjski jako drugi język urzędowy)	71,12%	24,88%	74,80%	Referendum ważne, odrzucenie wniosku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Central Election Commission of Latvia, <https://www.cvk.lv>, odczyt z dn. 15.01.2017.

Podobnie jak w przypadku Litwy, także na Łotwie problemem było przekroczenie wymaganego progu frekwencji. Aż czterokrotnie nie osiągnięto wymaganej frekwencji. W dwóch przypadkach odrzucono głosowane propozycje.

Coraz popularniejszą instytucją demokracji bezpośredniej na Łotwie jest inicjatywa ustawodawcza. Zgodnie z obowiązującym prawem, inicjatywa ustawodawcza może dotyczyć zarówno projektu ustawy, jak również projektu zmiany konstytucji. Warto również wskazać, że ze względu na fakt, że obywatelskie projekty często są odrzucane w głosowaniu parlamentarnym lub są one uchwalane po dokonaniu istotnych zmian w ich treści, praktyka inicjatywy ustawodawczej wiąże się z praktyką referendalną. W tabeli 4. zostały wskazane inicjatywy ustawodawcze, które w ostatnich latach zostały zarejestrowane przez CVK i będą kierowane do dalszych czynności związanych z procesem legislacyjnym.

Tabela 4. Inicjatywy ustawodawcze na Łotwie w latach 1991–2016

Data zgłoszenia wniosku w CVK	Przedmiot inicjatywy	Grupa inicjująca
2016-08-02	Projekt zmian w ustawie o referendum narodowym, inicjatywie ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywie obywatelskiej	Stowarzyszenie „Atvērtās pārvaldības partnerība Latvija”
2015-08-04	Projekt zmian w ustawie o referendum narodowym, inicjatywie ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywie obywatelskiej	Stowarzyszenie „Atvērtās pārvaldības partnerība Latvija”
2013-11-21	Projekt zmian w ustawie o ochronie praw dziecka	Stowarzyszenie „Sargāsīm mūsu bērņus!”
2013-04-09	Projekt ustawy o poprawkach do konstytucji (artykuł 68)	Stowarzyszenie „Par latu, pret eiro”
2013-04-09	Projekt zmian w ustawie o referendum narodowym, inicjatywie ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywie obywatelskiej	Stowarzyszenie „Par latu, pret eiro”

Źródło: Central Election Commission of Latvia, <https://www.cvk.lv>, odczyt z dn. 15.01.2017.

Ponadto w latach 2012–2016 CVK odmówiła rejestracji dziesięciu inicjatyw ustawodawczych, co było związane z niewypełnieniem wymogów formalnych (np. wniosków nie można było uznać za kompletnie opracowany projekt ustawy).

Biorąc pod uwagę praktykę inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie, można sformułować kilka interesujących wniosków. Po pierwsze, najpopularniejszą formą inicjatywy ludowej jest inicjatywa w zakresie referendum. Referenda, których podmiotem inicjującym była konstytucyjnie określona liczba obywateli, stanowią duży odsetek wszystkich głosowań referendalnych, co szczególnie uwidoczni się w przypadku Łotwy. Po drugie, pomimo zagwarantowania szerokiego katalogu inicjatywy ludowej przez prawodawstwo omawianych państw, istotnym problemem są bariery dla skutecznego przeprowadzenia inicjatyw. Poważnym ograniczeniem jest duża liczba podpisów, którą należy zgromadzić pod projektami. Z tego względu w obydwu państwach podejmowane były próby obniżenia wymaganej liczby podpisów. Należy ponadto wskazać na niski stopień zainteresowania sprawami publicznymi, co przekłada się na frekwencję w głosowaniach referendalnych.

## Podsumowanie

Litwa i Łotwa, mimo podobnych doświadczeń historycznych i politycznych, znacząco różnią się pomiędzy sobą w kwestii podejścia do demokracji bezpośredniej, w tym do inicjatywy ludowej. W artykule została pozytywnie zweryfikowana hipoteza zakładająca, że inicjatywa ludowa jest główną instytucją demokracji bezpośredniej stosowaną w tych państwach, niemniej ze względu na trudne do zrealizowania wymogi formalne jest instytucją nieskuteczną.

W żadnym ze wskazanych państw inicjatywa ludowa nie jest instytucją nową, ponieważ pierwsze akty prawne umożliwiające jej stosowanie zostały przyjęte już na początku lat dwudziestych XX wieku. We wskazanym okresie jedynie na Łotwie sięgnięto po tę instytucję w celu rozwiązania istniejących sporów politycznych.

Po 1991 roku można mówić o odrodzeniu instytucji inicjatywy ludowej na Litwie i Łotwie. W aktualnie obowiązujących ustawach zasadniczych znalazły się przepisy gwarantujące obywatelom dostęp do bezpośredniego sprawowania władzy, co dodatkowo zostało doprecyzowane w ustawach. W stosunku do rozwiązań przyjętych w okresie międzywojennym, współczesne regulacje prawne dotyczące inicjatywy przeszły wyraźną ewolucję. Pod względem formalnym największe możliwości zostały zagwarantowane obywatelom Łotwy, w zakresie stosowania inicjatywy obywatelskiej zdecydowanie wyróżnia się Litwa.

**Słowa kluczowe:**

demokracja bezpośrednia,  
inicjatywa ludowa,  
Litwa,  
Łotwa.

**Keywords:**

direct democracy,  
popular initiative,  
Lithuania,  
Latvia.

## **Popular initiative in Lithuania and Latvia after 1991 – A comparative analysis**

Direct democracy is seen as a complementary form of government in relation to representative democracy. It is intended to compensate for the shortcomings of representative democracy, and to ensure the direct participation of citizens in the exercise of power. One of the institutions of direct democracy, guaranteed in the constitutions and other legal acts of Lithuania and Latvia, is a popular initiative. Despite similar historical and political experiences, Lithuania and Latvia differ significantly between each other in their approach to direct democracy, including the popular initiative. The primary hypothesis of this paper is a statement that the popular initiative is a major institution of direct democracy used in these countries, but due to the difficult formal requirements, the institution of popular initiative is ineffective.