

DOROTA MAJ

*Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku  
– analiza porównawcza<sup>1</sup>*

---

Nationwide referendums in Lithuania, Latvia and Estonia after 1991 – a comparative analyzes

ABSTRAKT

Demokracja bezpośrednia jest postrzegana jako komplementarna forma sprawowania władzy względem demokracji przedstawicielskiej. Z założenia ma rekompensować niedostatki demokracji pośredniej, a także gwarantować bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy. Jedną z instytucji demokracji bezpośredniej, gwarantowaną w konstytucjach i innych aktach prawnych Litwy, Łotwy i Estonii, jest referendum ogólnokrajowe. Pomimo podobnych doświadczeń historycznych i zbieżnych rozwiązań przyjętych w systemach politycznych referendum ogólnokrajowe spełnia inne funkcje. Jest to pochodną problemów społecznych i politycznych tych państw, jak również kształtu sceny politycznej.

**Słowa kluczowe:** referendum, demokracja bezpośrednia, republiki bałtyckie, Litwa, Łotwa, Estonia

WSTĘP

Ostatnie dekady XX wieku przyniosły znaczący wzrost użycia instytucji demokracji bezpośredniej w procesie decyzyjnym [Sommer 2012: 1]. Wskazuje się, że demokracja przedstawicielska i demokracja bezpośrednia są komplementarnymi metodami sprawowania władzy, a państwa demokratyczne nie powinny odrzucać rozwiązań charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej [Krasnowolski 2016: 3; Marczevska-Rytko 2001: 111].

---

<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.

Po procesie transformacji systemowej i proklamowaniu niepodległości na początku lat 90. XX wieku Litwa, Łotwa i Estonia implementowały prawo, które pozwala na odwoływanie się do demokracji bezpośredniej. Wpisuje się to w ogólną tendencję zauważalną w nowych demokracjach Europy Środkowej i Wschodniej, w których instytucje demokracji bezpośredniej przyjmują liczne formy i są stosowane do rozwiązywania kluczowych kwestii polityki wewnętrznej [Hug 2005: 476]. W przypadku Litwy, Łotwy i Estonii instytucja referendum ogólnokrajowego ma wymiar symboliczny, związany z transformacją ustrojową i proklamowaniem niepodległości po ponad pięciu dekadach funkcjonowania w ramach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W tej drodze rozstrzygnięto również kwestię przystąpienia do Unii Europejskiej.

Niewątpliwie republiki bałtyckie wykazują pomiędzy sobą liczne podobieństwa. Łączy je położenie geograficzne, struktura terytorialno-administracyjna, wielkość terytorium oraz niewielka liczba ludności. We wszystkich trzech państwach przyjęto zasadę suwerenności narodu i trójpodziału władzy. Litwa, Łotwa i Estonia są państwami członkowskimi NATO i Unii Europejskiej, żadne z nich nie przynależy do Wspólnoty Państw Niepodległych. Jacek Zieliński dostrzegł również pewną analogię w historii tych państw, wskazując na kilka charakterystycznych etapów, począwszy od okresu międzywojennego:

- 1) kształtowanie się idei samodzielności pod protektorem innego państwa;
- 2) próba narzucenia systemu władzy radzieckiej;
- 3) deklaracja niepodległości;
- 4) okres rządów autorytarnych (Litwa od 1926 r., Łotwa i Estonia od 1934 r.);
- 5) włączenie do ZSRR (1940 r.);
- 6) rozwój form oporu (ruch partyzancki, opozycja wewnątrzsystemowa, opozycja dysydencka);
- 7) ogłoszenie niepodległości [Zieliński 2004].

Mając na uwadze wskazane podobieństwa, należy sformułować pytanie o rolę i funkcje referendum ogólnokrajowego w systemach politycznych państw bałtyckich, a także o kształt przyjętych rozwiązań formalnych odnoszących się do demokracji bezpośredniej. Stąd też głównym celem realizowanym w artykule jest analiza i porównanie rozwiązań formalno-prawnych dotyczących referendum ogólnokrajowego oraz ich praktycznych zastosowań w republikach bałtyckich. Hipoteza przyjęta w artykule zakłada, że pomimo podobnych doświadczeń historycznych i zbieżnych rozwiązań przyjętych w systemach politycznych referendum ogólnokrajowe spełnia inne funkcje. Jest to pochodną problemów społecznych i politycznych tych państw, jak również kształtu sceny politycznej.

Badania ukazują stan referendum ogólnokrajowego w republikach bałtyckich na dzień 31 grudnia 2016 roku. Datą otwierającą jest rok 1991, w którym republiki bałtyckie w drodze referendum potwierdziły proklamację niepodległości. Artykuł został podzielony na trzy sekcje. W części pierwszej zostaną wskazane uwarunkowania referendum ogólnokrajowego w republikach bałtyckich. W części drugiej

zostanie przeanalizowany wymiar formalno-prawny referendum ogólnokrajowego, zaś w części trzeciej praktyka referendalna na Litwie, Łotwie i w Estonii.

Wyniki badań zaprezentowane w artykule wymagają również postawienia dwóch założeń wstępnych. Po pierwsze, na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto definicję referendum zaproponowaną przez Eugeniusza Zielińskiego, zgodnie z którą referendum jest to „forma ustrojowa zapewniająca bezpośrednie decydowanie wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego (kraju o określonym terytorium) będących przedmiotem głosowania (konstytucja, ustawy zwykłe, itp.) i ze skutecznością wskazaną w akcie głosowania” [Zieliński 1995: 11]. Po drugie, pojęciem „republiki bałtyckie” konsekwentnie w całym opracowaniu będą obejmowane wyłącznie trzy państwa: Litwa, Łotwa i Estonia<sup>2</sup>.

Przeprowadzona w artykule analiza wymaga zastosowania metod właściwych naukom o polityce<sup>3</sup>. W głównej mierze zastosowano metody komparatystyczną i instytucjonalno-prawną. W mniejszym stopniu użyto 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 REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWEGO W REPUBLIKACH BAŁTYCKICH

W opinii Theo Schillera demokracja bezpośrednia w republikach bałtyckich ukształtowała się w odpowiedzi na dążenia niepodległościowe oraz proces tworzenia się nowych państw [Schiller 2012: 36–37]<sup>4</sup>. Kluczowe znaczenie jest przypisywane konfliktowi wewnątrz większego heterogenicznego państwa, na bazie którego powstają mniejsze państwa, wyrażające idee homogeniczności i wspólnoty ideałów. W takim wypadku mniejsze znaczenie jest przypisywane konfliktom wewnętrznym, natomiast odwołanie się w sposób bezpośredni do woli suwerena władzy ma na celu zapobieganie próbom ingerowania w wewnętrzne sprawy państwa przez siły zewnętrzne. W przypadku modelu niepodległościowego zazwyczaj pierwsze doświadczenia związane z demokracją bezpośrednią przyjmują postać referendum krajowego w sprawie ogłoszenia niepodległości lub przyjęcia tą drogą konstytucji.

<sup>2</sup> Pojęcie „republiki bałtyckie” z jednej strony jest powszechnie stosowane i zrozumiałe, ale z drugiej w literaturze można odnaleźć stanowiska polemiczne, według których, jeżeli weźmiemy pod uwagę czynniki obiektywne, takie jak chociażby położenie geograficzne, to wówczas określenie „republiki bałtyckie” powinno obejmować znacznie więcej państw [Kierończyk 2000: 123–127].

<sup>3</sup> Klasyfikację metod badawczych przyjęto za Andrzejem Chodubskim [2004: 74].

<sup>4</sup> Według Theo Schillera można wskazać na trzy podstawowe modele kształtowania demokracji bezpośredniej: 1) model konfliktowy, dotyczący dużych społeczności, w których wewnętrzne konflikty zmuszają dominującą grupę do dopuszczenia mniejszych grup do współzrządzenia, 2) model niepodległościowy oraz 3) model transformacyjny związany z kryzysem w obrębie państw totalitarnych lub autorytarnych i ich transformacją w państwa demokratyczne [Schiller 2012: 35].

Rozszerzając perspektywę przyjętą przez Schillera, można więc wskazać, że ogół spraw związanych z niepodległym bytem państwa podlega głosowaniu referendalnemu, stąd też państwa zaliczane do tej grupy także kwestię akcesji do Unii Europejskiej rozstrzygnęły w drodze w referendum.

Referendum ogólnokrajowe nie jest instytucją nową w systemach politycznych Litwy, Łotwy i Estonii, ponieważ odpowiednie regulacje zostały przyjęte przez te państwa już w okresie międzywojennym. Pierwszą republiką bałtycką, która przyjęła wówczas konstytucję, była Estonia, co uczyniono 15 czerwca 1920 roku. Twórcy estońskiej konstytucji opierali się na wzorcach szwajcarskich, co znalazło odbicie w kształcie przyjętych rozwiązań ustrojowych oraz wprowadzeniu zasad demokracji bezpośredniej [Kierończyk 2013: 45]. W konstytucji została usankcjonowana suwerenna władza narodu, która przejawiała się w głosowaniu ludowym, inicjatywie ludowej oraz wyborach do Riigikogu [Konstytucja Republiki Estonii 1920; Sepelowski 2014: 324]. W drodze referendum obywatele Estonii mogli odrzucić nowo przyjęte prawo, zmienić lub uchylić prawo już obowiązujące, a także zmienić ustawę zasadniczą. Zgodnie z artykułem 34 konstytucji w drodze referendum nie mogły być rozstrzygane kwestie budżetu, zaciąganie pożyczek, zmiana ustawy o podatku dochodowym, wypowiedzenie wojny i ustanawianie pokoju, ogłaszanie stanu obronności i jego zakończenie, mobilizacja i demobilizacja, a także zawieranie traktatów z innymi państwami.

Ustawę zasadniczą Łotwy przyjęło Zgromadzenie Ustawodawcze 15 lutego 1922 roku, w życie weszła 7 listopada 1922 roku. Podobnie jak w przypadku pozostałych konstytucji republik bałtyckich także w konstytucji łotewskiej wyekspozowano zasadę suwerennej władzy narodu. Przyjęcie takiego rozwiązania implikowało z jednej strony wprowadzenie zasady przedstawicielskiej formy rządów jako komponentu uzupełniającego zasadę suwerenności narodu, z drugiej zaś stwarzało możliwość wprowadzenia instytucji demokracji bezpośredniej. Zgodnie z łotewską konstytucją referendum było zarządzane, jeżeli Sejm dokonał zmian artykułów 1, 2, 3, 4, 6, i 77 konstytucji. Ponadto obywatele Łotwy mieli prawo do złożenia projektu zmiany konstytucji lub projektu ustawy. Zmiany w projektach obywatelskich przyjęte przez Sejm wymagały zatwierdzenia w referendum.

Najpóźniej konstytucję przyjęła Litwa, co ostatecznie miało miejsce w 1922 roku. Twórcy konstytucji litewskiej czerpali z rozwiązań francuskich, weimarskich i szwajcarskich, co w istotny sposób wpłynęło na materię tej konstytucji i wybór przyjętych w niej rozwiązań [Prokop 2009: 90]. Inspiracja rozwiązaniami zachodnimi skutkowałą uregulowaniem w konstytucji kwestii dotyczących politycznej odpowiedzialności prezydenta czy zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej. Zgodnie z art. 103 litewskiej konstytucji, przedmiotem referendum mogła być ustawa w sprawie zmiany konstytucji, która została przyjęta większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Referendum mogło być w tym wypadku zarządzane w okresie *vacatio legis* na wniosek prezydenta, 1/4 ustawowej liczby posłów lub grupy 50 000 obywateli. 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 [Lietuvos Valstybės Konstitucija 1922 m. rugpjūčio 1 d: art. 103].

W odniesieniu do regulacji konstytucyjnych, niewątpliwie w najszerszy katalog uprawnień zostali wyposażeni obywatele Estonii. Zgodnie z estońskim prawem każda kwestia (z wyjątkiem wskazanych w art. 34) mogła być przedmiotem referendum. Ponadto tylko obywatele Estonii mieli prawo do inicjowania zmian w ustawie zasadniczej (w takie uprawnienie nie wyposażono parlamentu estońskiego). Na tym tle możliwości stwarzane przez prawo litewskie i łotewskie były znacznie bardziej ograniczone.

Regulacje prawne przyjęte przez republiki bałtyckie w okresie międzywojennym były kilkakrotnie zastosowane w praktyce: w Estonii pięciokrotnie (1923 r. – wprowadzenie fakultatywnych zajęć z religii; 1932 r. i dwukrotnie w 1933 r. – wprowadzenie systemu prezydenckiego; 1936 r. – wybór konstytuanty), z kolei na Łotwie – czterokrotnie (1923 r. – zakaz wywłaszczania dóbr kościelnych na rzecz innych wyznań; 1931 r. – wywłaszczenie Katedry Ryskiej – Rīgas Doms; 1925 r. – utworzenie systemu emerytalnego; 1927 r. – uchylene prawa o obywatelstwie). W tym okresie zarysowały się znaczące różnice pomiędzy miejscem i rolą referendum ogólnokrajowego w systemie politycznym republik bałtyckich. Na Litwie, pomimo regulacji konstytucyjnych, w omawianym okresie nie zdecydowano o zarządzeniu referendum. Żadne z czterech głosowań referendalnych przeprowadzonych na Łotwie nie było ważne ze względu na zbyt niską frekwencję (najniższa frekwencja wyniosła 21,36% w referendum w 1923 r.; najwyższą frekwencję, na poziomie 32,04%, odnotowano przy okazji referendum z 1931 r.). Najkorzystniej w tym zestawieniu wypadła Estonia, gdzie trzy z pięciu głosowań zakończyły się przyjęciem proponowanego projektu. W Estonii odnotowano również rekordowo wysoką frekwencję wynoszącą 90,5% w referendum z 1932 roku. Skuteczność referendum ogólnokrajowego w Estonii można uzasadniać kilkoma argumentami: po pierwsze, regulacje prawne zapewniały rzeczywisty wpływ Estończyków na proces decyzyjny, co w początkowym okresie miało uniemożliwiać zbyt daleko idącą autonomię parlamentu, a tym samym zaprzeczać zasadzie suwerenności narodu; po drugie, należy zwrócić uwagę na fakt, że kwestie poddawane pod referendum niejednokrotnie miały charakter kontrowersyjny. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku pierwszego referendum, którego przedmiot był konsekwencją wprowadzonego przez art. 11 konstytucji rozdziału państwa i Kościoła oraz zakazu nauczania religii w szkołach podstawowych i w gimnazjum. Kwestie wyznaniowe wywołały ożywione dyskusje, co jak podkreśliła Merilin Kiviorg, dość rzadko zdarzało u powściągliwych Estończyków [Kiviorg 2011: 116]. Głosowania referendalne w sprawie wprowadzenia systemu prezydenckiego także zantagonizowały estońskie społeczeństwo. W tym wypadku należy jednak zwrócić uwagę na szerszy kontekst, w który wpisały się próby zmiany systemu politycznego, związane z kryzysem parlamentaryzmu, trudnościami ekonomicznymi oraz powstaniem ruchu faszystowskiego w Estonii.

Rzeczony rozwój instytucji demokracji bezpośredniej w republikach bałtyckich zakończył się wraz z wprowadzeniem w tych państwach reżimów autorytarnych<sup>5</sup>. Po włączeniu Litwy, Łotwy i Estonii do ZSRR w 1940 roku, w państwach tych zaczęły obowiązywać fasadowe ustawy zasadnicze wzorowane na konstytucji radzieckiej z 1936 roku, a następnie z 1976 roku. W konstytucjach tych co prawda umieszczono przepisy przewidujące ogólnonarodowe plebiscyty, jednakże, jak zauważył Jacek Zieliński, „w okresie władzy sowieckiej wypowiedanie się w »imieniu« narodu mogło nastąpić bez dopuszczenia narodu do bezpośredniego wyrażenia swojej woli” [Zieliński 1996: 166]. Republiki bałtyckie do zasad demokracji bezpośredniej powróciły dopiero na początku lat 90. XX wieku, po okresie transformacji politycznej zapoczątkowanej w ZSRR reformami Michaiła Gorbaczowa.

#### FORMALNO-PRAWNE PODSTAWY REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWEGO W REPUBLIKACH BAŁTYCKICH

Podstawy prawne przeprowadzania referendum w republikach bałtyckich zostały uregulowane w konstytucjach i w szczegółowych ustawach.

Podstawy referendum ogólnokrajowego na Litwie zostały zawarte w Konstytucji Republiki Litewskiej oraz w czterech aktach prawnych będących jej integralną częścią [Konstytucja Republiki Litewskiej 1992]. Zgodnie z art. 1. Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 roku suwerenna władza zwierzchnia należy do narodu. Władza ta może być sprawowana bezpośrednio lub pośrednio przez demokratycznie wybranych przedstawicieli. Referendum, będące jedną z dwóch instytucji demokracji bezpośredniej gwarantowaną przez konstytucję (drugą jest inicjatywa ustawodawcza), usankcjonowano jako sposób rozwiązywania najważniejszych spraw państwa i narodu (art. 9). Litewska ustawa zasadnicza stanowi, że tylko w drodze referendum możliwa jest zmiana art. 1 konstytucji mówiącego, że „Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”, a także rozdziału I konstytucji *Państwo Litewskie* i rozdziału XIV konstytucji *Zmiana konstytucji* (art. 148). Prawo do zarządzania referendum przypisano parlamentowi (art. 9 i 67.3), który może odwołać się do tej formy sprawowania władzy w przypadkach określonych przez ustawę. Referendum jest przeprowadzane również na wniosek co najmniej 300 000 obywateli posiadających prawa wyborcze.

Szczegółowe regulacje dotyczące referendum zawarto w ustawie. Pierwszą ustawę o referendum przyjęła 3 listopada 1989 roku Rada Najwyższa Republiki Litewskiej [Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas 1989], ale ze względu na

---

<sup>5</sup> Wyjątek stanowi referendum przeprowadzone w Estonii w 1936 roku, kiedy pod głosowanie podano projekt wprowadzenia dwuizbowej konstytuandy. Należy jednak podkreślić, że referendum odbyło się w uwarunkowaniach autorytarnych rządów Konstantina Pätsa i gen. Johanesa Laidonera, a więc przy obowiązującej cenzurze i delegalizacji partii politycznych.

zmieniające się uwarunkowania, w tym proklamowanie przez Litwę niepodległości, ustawa w styczniu 2003 roku przestała obowiązywać. Nową ustawę parlament przyjął 4 czerwca 2002 roku [Lietuvos Respublikos referendum įstatymas 2002]. W myśl ustawy prawo do uczestniczenia w referendum ma każdy obywatel Litwy, który w dniu głosowania ukończył 18 lat i posiada pełnię praw wyborczych. Dodatkowo w artykule 2 ustawy wskazano, że żadna osoba uczestnicząca w referendum nie może być dyskryminowana ze względu na płeć, rasę, narodowość, język, pochodzenie, status społeczny, religię czy światopogląd.

*Novum* w ustawie z 2002 roku w stosunku do poprzedniej ustawy jest wprowadzenie podziału na referendum obligatoryjne i konsultacyjne. Zgodnie z artykułem 4 ustawy, referendum obligatoryjne jest zarządzane w pięciu przypadkach: 1) zmiany pierwszego artykułu konstytucji litewskiej, 2) przyjęcia poprawek do rozdziału I konstytucji, 3) przyjęcia poprawek do rozdziału XIV konstytucji, 4) zastąpienia aktu konstytucyjnego z 8 czerwca 1992 roku *O nie zjednoczeniu Republiki Litewskiej z postsowieckimi związkami wschodnimi*, 5) akcesji Litwy do organizacji międzynarodowych, jeżeli jest to związane z przeniesieniem części kompetencji organów państwowych na organy tychże organizacji. Przedmiotem referendum obligatoryjnego mogą się stać także inne ustawy lub statuty, jeżeli odpowiedni wniosek zostanie złożony przez podmioty posiadające prawo do zainicjowania referendum.

Zgodnie z artykułem 7 ustawy, referendum przeprowadzane w zwykłym trybie jest ważne po spełnieniu dwóch wymogów: po pierwsze, musi w nim uczestniczyć co najmniej połowa obywateli Litwy posiadających prawa wyborcze i umieszczonych na listach wyborców, po drugie, jeżeli jedna z możliwych odpowiedzi udzielanych na pytanie referendalne uzyska co najmniej 50% poparcia, ale jednocześnie nie mniejsze niż 1/3 obywateli posiadających prawa wyborcze i umieszczonych na listach wyborców. Artykuł 7 ustawy precyzuje także wymogi dotyczące głosowań referendalnych w sprawach o znaczeniu strategicznym dla państwa, a więc trybu zmiany konstytucji oraz przynależności do organizacji międzynarodowych, na rzecz których jest przekazywana część suwerennych uprawnień państwa. Dla ważności referendum, którego przedmiotem byłaby zmiana artykułu 1 konstytucji oraz zastąpienie ustawy konstytucyjnej z 8 czerwca 1992 roku, niezbędny jest udział co najmniej 3/4 obywateli posiadających prawa wyborcze i zarejestrowanych na listach wyborczych. Przyjęcie poprawek do rozdziałów I i XIV litewskiej konstytucji wymaga poparcia co najmniej 50% obywateli posiadających prawa wyborcze i umieszczonych na listach wyborczych. Z kolei kwestia członkostwa Litwy w organizacjach międzynarodowych jest rozstrzygana pozytywnie, jeżeli przy frekwencji wynoszącej 50% wniosek poprze co najmniej 50% obywateli posiadających prawa wyborcze i umieszczonych na listach wyborców. Referendum konsultacyjne może dotyczyć wszystkich ważnych spraw życia państwa i narodu, z wyjątkiem kwestii rozstrzyganych w referendum obligatoryjnym. W odniesieniu do referendum konsultacyjnego obowiązuje 50-procentowy próg ważności referendum. Jeżeli zostanie przekroczony próg ważności referendum i dodatkowo jedna

z odpowiedzi udzielanych na pytanie referendalne uzyska poparcie co najmniej połowy uczestniczących w głosowaniu, to uzyskany rezultat jest wiążący dla władz. W przypadku gdy w referendum konsultacyjnym nie przekroczono wymaganego progu, wynik jest traktowany jedynie jako opinia obywateli, która nie musi być brana pod uwagę w procesie legislacyjnym.

Referendum ogólnokrajowe jako instytucja demokracji bezpośredniej zostało usankcjonowane w Konstytucji Republiki Łotewskiej uchwalonej w 1922 roku [The Constitution of Republic of Latvia] oraz w *Ustawie o referendum narodowym, inicjatywie ustawodawczej i europejskiej inicjatywie obywatelskiej* [Likum par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu], przyjętej przez parlament 31 marca 1994. Zgodnie z ustawą zasadniczą, władza suwerenna należy do obywateli (art. 1), a każdy obywatel, który ma prawo uczestniczyć w wyborach do parlamentu, ma również prawo uczestniczyć w referendum (art. 80). Referendum na Łotwie musi być zarządzane w siedmiu przypadkach. Po pierwsze, w referendum muszą być zatwierdzone poprawki do 1, 2, 3, 4, 6 i 77 artykułu konstytucji, które wcześniej zostały uchwalone przez parlament. Po drugie, w myśl artykułu 48 ustawy zasadniczej referendum jest zarządzane, kiedy prezydent wystąpi z wnioskiem o rozwiązanie Saiemy. Jeżeli wniosek zostanie poparty przez co najmniej połowę wyborców, parlament zostaje rozwiązany i rozpisywane są wybory. Jeżeli wniosek nie uzyska wymaganej większości, Saiema odwołuje prezydenta (art. 50). Po trzecie, referendum może być zarządzane w sytuacji, gdy prezydent skorzysta z prawa odroczenia podpisania ustawy na okres dwóch miesięcy. Taka ustawa może się stać przedmiotem referendum, jeżeli z odpowiednim wnioskiem wystąpi grupa co najmniej 1/10 obywateli posiadających prawa wyborcze (art. 72). Takiej procedurze nie podlegają ustawy uchwalone przez Saiemę w trybie pilnym i przyjęte większością co najmniej 2/3 głosów. Po czwarte, zatwierdzenia w referendum wymagają obywatelskie projekty ustaw, które zostały zgłoszone prezydentowi przez grupę co najmniej 1/10 obywateli Łotwy posiadających prawa wyborcze, a które parlament uchwalił po wprowadzeniu istotnych zmian (art. 78). Po piąte, referendum jest zarządzane, jeżeli grupa co najmniej 1/10 wyborców wystąpi z wnioskiem o rozwiązanie Saiemy. Aby w takim wypadku referendum było ważne, w referendum musi wziąć udział co najmniej 2/3 wyborców głosujących w ostatnich wyborach parlamentarnych, a wniosek musi uzyskać poparcie większości z nich (art. 14). W 2009 roku do tych regulacji wprowadzono dodatkowe obostrzenia, zgodnie z którymi takie referendum nie może być przeprowadzone w ciągu roku od wyborów parlamentarnych, w ostatnim roku kadencji Saiemy, na sześć miesięcy przed upływem kadencji prezydenta oraz w okresie krótszym niż sześć miesięcy od ostatniego referendum w sprawie odwołania Saiemy. Po szóste, odwołanie się do woli narodu w drodze referendum jest niezbędne dla rozstrzygnięcia kwestii członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej. Po siódme, w referendum są zatwierdzane istotne zmiany do warunków członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej. Z kolei w artykule 73 konstytucji sprecyzowano, jakie kwestie nie mogą być poddane pod referendum. Wskazano wśród nich



następujące: budżet, pożyczki, podatki, cła, taryfy kolejowe, służba wojskowa, ogłoszenie i rozpoczęcie wojny, zawarcie pokoju, ogłoszenie stanu wyjątkowego i jego zakończenie, mobilizacja i demobilizacja oraz umowy z obcymi państwami. Próg ważności referendum na Łotwie wynosi 50% liczby głosujących w ostatnich wyborach parlamentarnych. Poprawka ta została wprowadzona już w 1933 roku, co było związane z trudnościami z osiągnięciem frekwencji wynoszącej 50% liczby obywateli posiadających prawa wyborcze.

Zasady dotyczące referendum ogólnokrajowego w Estonii zawarto w Konstytucji Republiki Estonii [Konstytucja Republiki Estońskiej 1992] oraz w ustawie O referendum [Referendum Act 2002]. Podobnie jak w wypadku konstytucji innych republik bałtyckich także w konstytucji estońskiej silny nacisk położono na zasadę suwerenności narodu (§ 1). W myśl § 56 konstytucji władza narodu może być realizowana przez udział w wyborach do Riigikogu oraz w referendum. W referendum może uczestniczyć każdy obywatel Estonii, który ukończył 18 lat i posiada pełnię praw obywatelskich. Prawo do inicjowania referendum zarezerwowano wyłącznie dla Riigikogu (§ 105). Przedmiotem głosowania w referendum może być prawo (wcześniej ogłoszone przez prezydenta) lub zmiana konstytucji. W przypadku konstytucji referendum jest jednym z trzech sposobów wprowadzenia zmiany i w takim wypadku, aby referendum mogło być przeprowadzone, wymagana jest zgoda większości 3/5 członków parlamentu. Jeżeli zmiana konstytucji zostanie w referendum odrzucona, to ponownie ta sama propozycja nie może być poddana pod referendum przed upływem jednego roku od daty odrzucenia (§ 168). Wyłącznie w trybie referendum jest możliwa zmiana rozdziału I konstytucji *Zasady ogólne* oraz rozdziału XV *Zmiana konstytucji*, a także uzupełnienia do estońskiej konstytucji, stanowiącego o sprawach przynależności Estonii do Unii Europejskiej. Przedmiotem referendum w Estonii nie mogą być z kolei kwestie wskazane w § 106 konstytucji i są to: budżet, podatki, zobowiązania finansowe państwa, ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych, wprowadzenie i odwołanie stanu wyjątkowego, a także kwestie obrony państwa. Decyzje w referendum są podejmowane większością głosów osób biorących udział w głosowaniu, zaś wynik referendum jest wiążący dla władz. Od wyniku uzyskanego w referendum zależy funkcjonowanie Riigikogu: jeżeli projekt przedłożony do referendum nie uzyska poparcia w referendum, prezydent zarządza wybory do Riigikogu (§ 105).

Tryb i zasady przeprowadzania referendum w Estonii zostały uregulowane w ustawie *O referendum* przyjętej 13 marca 2002 roku<sup>6</sup>. Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, referendum jest wolne, ogólne, jednolite i bezpośrednie (§ 2.1). Termin referendum jest określany przez Riigikog, jednak nie może być ono przeprowadzone wcześniej niż przed upływem trzech miesięcy od podjęcia uchwały przez parlament (§ 3.1). Referendum odbywa się w niedzielę. Referendum nie może

<sup>6</sup> Ustawa o referendum była trzykrotnie uzupełniana: 12.06.2002, 15.10.2002 oraz 21.01.2004.

odbywać się w okresie 90 dni przed końcem kadencji Riigikogu, ale może odbywać się w dniu, którym są przeprowadzane wybory do Riigikogu (§3.3).

Analiza aktów prawnych, które regulują stosowanie referendum ogólnokrajowego w republikach bałtyckich, pozwala stwierdzić, że badana instytucja demokracji bezpośredniej pełni funkcje ustrojodawcze, ustawodawcze i ratyfikacyjne. Ustawodawstwo poszczególnych państw wykazuje w tej materii pewne podobieństwa oraz różnice. W konstytucjach Litwy, Łotwy i Estonii zaakcentowano, że to naród jest suwerenem władzy, a udział w referendum jest jedną z form sprawowania tej władzy. Z tego względu w republikach bałtyckich przyjęto zasadę, że zmiany w konstytucji mogą być wprowadzane w drodze referendum. Przepisy te odnoszą się przede wszystkim do ustroju państwa, jego niepodległości oraz uchylecia/wprowadzenia nowej konstytucji. W tym jednak względzie pomiędzy Litwą, Łotwą i Estonią zarysowują się znaczące różnice. O ile w wypadku Litwy i Łotwy referendum jest jedyną możliwością zmiany konstytucji lub wprowadzenia do niej poprawek, o tyle w Estonii jest to jeden z trzech możliwych sposobów. Republiki bałtyckie różnią się także w kwestii roli referendum w ich członkostwie w Unii Europejskiej. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, na Litwie i Łotwie sprawy członkostwa w Unii Europejskiej oraz zmiany zasad w członkostwie podlegają głosowaniu w referendum. Z kolei Estończycy w referendum dokonują zmiany uzupełnienia do estońskiej konstytucji, stanowiącego o sprawach przynależności Estonii do Unii Europejskiej. Ponadto Litwa i Łotwa zagwarantowały swoim obywatelom prawo do inicjowania referendum, zaś w Estonii prawo znajduje się wyłącznie w kompetencjach parlamentu.

#### PRAKTYKA REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWEGO W REPUBLIKACH BAŁTYCKICH

Republiki bałtyckie od proklamowania niepodległości na początku lat 90. XX wieku w procesie decyzyjnym regularnie korzystają z instytucji referendum ogólnokrajowego, ale pomiędzy Litwą, Łotwą i Estonią także w tym względzie występują znaczące różnice.

Na tle republik bałtyckich w zakresie korzystania z referendum zdecydowanie wyróżnia się Litwa. W latach 1991–2016 na Litwie do tej instytucji demokracji bezpośredniej odwołano się łącznie 12 razy. Ich wykaz zawarto w tabeli 1.

Tabela 1. Referenda ogólnokrajowe na Litwie w latach 1991–2016

Data	Podmiot inicjujący	Przedmiot referendum	Frekwencja	Wyniki głosowania		Rezultat
				Za	Przeciw	
09.02.1991	Uchwała Rady Najwyższej	Badanie krajowe w sprawie niepodległości Republiki Litwy <sup>7</sup>	84,74%	90,24%	6,54%	Głosowanie ważne, przyjęcie wniosku
23.05.1992	Uchwała Rady Najwyższej	Referendum w sprawie restytucji urzędu prezydenta oraz przyjęcia projektu ustawy konstytucyjnej o prezydencie	59,18%	69,27%	25,57%	Referendum nieważne, frekwencja powyżej wymaganych 50%, ale wniosek nie uzyskał poparcia co najmniej 50% uprawnionych do głosowania obywateli
14.06.1992	Uchwała Rady Najwyższej	Referendum w sprawie bezwarunkowego i natychmiastowego wycofania wojsk ZSRR z terytorium Litwy oraz rekompensat za zniszczenia na terenie Litwy	76,05%	90,67%	7,25%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
25.10.1992	Uchwała Rady Najwyższej	Referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji Republiki Litewskiej	75,26%	75,42%	20,98%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
27.08.1994	Referendum na wniosek co najmniej 300 000 obywateli	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) Ujednolicenie 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%	

<sup>7</sup> Zgodnie z obowiązującymi przepisami głosowanie przeprowadzone w lutym 1991 nie miało charakteru referendum (lit. *referendumas*), a badania opinii obywateli w skali całego kraju (lit. *gyventoju visuotines apklausos*).

Data	Podmiot inicjujący	Przedmiot referendum	Frekwencja	Wyniki głosowania		Rezultat
				Za	Przeciw	
20.10.1996 (I)	Uchwała parlamentu	1) Zmniejszenie liczby parlamentarzystów z 141 do 111; 2) Ustalenie stałej, przypadającej na wiosnę, daty wyborów; 3) Co najmniej połowa budżetu przeznaczona na potrzeby społeczne	52,1%	33,87%  33,13%  33,06%	9,19%  9,74%  9,90%	Referendum nieważne, frekwencja powyżej wymaganych 50%, ale żaden z głosowanych punktów nie uzyskał poparcia co najmniej 50% uprawnionych do głosowania obywateli
20.10.1996 (II)	Referendum na wniosek co najmniej 300 000 obywateli	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
10.11.1996	Uchwała parlamentu	Referendum obligatoryjne w sprawie zmiany 47 artykułu Konstytucji Republiki Litwy (prawa własności)	39,72%	17,24%	15,91%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej wymaganych 50%
10.05.2003	Uchwała parlamentu	Referendum obligatoryjne w sprawie członkostwa Litwy w Unii Europejskiej	63,37%	89,95%	8,82%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
12.10.2008	Uchwała parlamentu	Referendum konsultacyjne w sprawie dalszego funkcjonowania elektrowni atomowej w Ignalinie	48,43%	88,58%	8,33%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej wymaganych 50%
14.10.2012	Uchwała parlamentu	Referendum konsultacyjne w sprawie budowy nowego reaktora nuklearnego w Wisaгинii	52,55%	34,09%	62,68%	Referendum ważne, odrzucenie wniosku
29.06.2014	Referendum na wniosek co najmniej 300 000 obywateli	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> (dostęp: 31.12.2016)].

Po instytucję referendum ogólnokrajowego na Łotwie w latach 1991–2016 sięgano dziewięciokrotnie. Ich wykaz zawarto w tabeli 2.

Tabela 2. Referendum ogólnokrajowe na Łotwie w latach 1991–2016<sup>8</sup>

Data	Podmiot inicjujący	Przedmiot referendum	Frekwencja	Wyniki głosowania		Rezultat
				Za	Przeciw	
03.03.1991	Rada Najwyższa ŁSRR	Niepodległość	87,56%	74,90%	25,10%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
03.10.1998	Referendum na wniosek co najmniej 1/10 obywateli Łotwy	Uchylenie poprawek do ustawy o obywatelstwie	68,82%	46,08%	53,92%	Referendum ważne, propozycja odrzucona
13.11.1999	Referendum na wniosek co najmniej 1/10 obywateli Łotwy	Uchylenie reformy systemu emerytalnego	Nie podano	94,63%	5,37%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
21.09.2003	Parlament Łotwy	Członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej	73,12%	67,49%	32,51%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
07.07.2007	Referendum na wniosek co najmniej 1/10 obywateli Łotwy	I. Uchylenie poprawek do ustawy o Państwowych Służbach Bezpieczeństwa II. Uchylenie poprawek do ustawy o Państwowych Organach Bezpieczeństwa	22,59%	96,97%	3,03%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
02.08.2008	Referendum obligatoryjne – odrzucenie przez parlament obywatelskiego projektu ustawy	Poprawki do Konstytucji Republiki Łotewskiej	41,54%	96,78%	3,0%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
23.08.2008	Referendum obligatoryjne – odrzucenie przez parlament obywatelskiego projektu ustawy	Ograniczenie wzrostu wynagrodzeń w administracji publicznej	22,90%	96,38%	3,62%	Referendum nieważne, frekwencja poniżej 50%
23.07.2011	Prezydent Łotwy	Rozwiązanie 10. Saiemy w drodze inicjatywy prezydenta	44,72%	94,30%	5,48%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
18.02.2012	Referendum obligatoryjne – odrzucenie przez parlament obywatelskiego projektu ustawy	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> (dostęp: 31.12.2016); Centre for Research on Direct Democracy (c2d), <http://www.c2d.ch/> (dostęp: 31.12.2016).

<sup>8</sup> Wśród instytucji i badaczy brakuje zgody co do tego, które głosowania na Łotwie po 1990 roku można uznać za referendum. Dla przykładu Centralna Komisja Wyborcza Republiki Łotewskiej wskazała na ośmiokrotne zastosowanie referendum, nie zaliczając do tej liczby referendum w sprawie niepodległości z 1991 roku. Z kolei Centre for Research on Direct Democracy wymieniło siedem: z 1991, 1998, 1999, 2003, dwa głosowania z 2007 oraz jedno z 2011. W tabeli ujęto wszystkie głosowania, w których zgodnie z przepisami konstytucji odwołano się do woli suwerena (także te, które były powiązane z inicjatywą ustawodawczą).

W Estonii od początku lat 90. XX wieku referendum było organizowane zaledwie cztery razy. Szczegółowe zestawienie zawarto w tabeli 3.

Tabela 3. Referendum w Estonii w latach 1991–2016

Data referendum	Podmiot inicjujący	Przedmiot referendum	Frekwencja	Wyniki głosowania		Rezultat
				Za	Przeciw	
03.03.1991	Rada Najwyższa ESSR	Niepodległość	82,86%	78,41%	21,59%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
28.06.1992	Parlament	Obywatelstwo	66,76%	46,52%	53,48%	Referendum ważne, odrzucenie wniosku
28.06.1992	Parlament	Przyjęcie konstytucji	66,76%	91,86%	8,14%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku
14.09.2003	Referendum obligatoryjne wynikające z przepisów konstytucji	Akcesja do Unii Europejskiej	64,06%	66,83%	33,17%	Referendum ważne, przyjęcie wniosku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Centre for Research on Direct Democracy (c2d), <http://www.c2d.ch/> (dostęp: 31.12.2016).

Od 1991 roku Litwa urosła do rangi jednego z najaktywniejszych państw w zakresie wykorzystywania referendum ogólnokrajowego. Kwestie poddawane pod referendum koncentrowały się wokół niepodległości, akcesji do Unii Europejskiej, zmian konstytucji, obywatelstwa i prawa nabywania ziemi, a także spraw społecznych i ekonomicznych. Istotną barierą dla stosowania referendum na Litwie jest uzyskanie dla projektów poparcia 300 000 osób, co jest niezbędne dla zainicjowania procedury referendum przez obywateli. Z tego względu kilkakrotnie (m.in. w 2002, 2004 i 2009 roku) podejmowano inicjatywę referendalną, w której jedną z propozycji było obniżenie tej liczby do 100 000 osób [Referendumū iniciatyvos]. Co ciekawe, praktyka referendalna na Litwie odzwierciedla podziały partii politycznych na postkomunistyczne i wywodzące się z koalicji antykomunistycznej, a także polaryzację pomiędzy nimi. Przykładowo referendum z 1994 roku oraz z października 1996 roku (w sprawie kompensaty utraconych dóbr) zostało zainicjowane przez Związek Ojczyzny, zaś pozostałe dwa głosowania z 1996 roku były z kolei efektem mobilizacji Litewskiej Demokratycznej Partii Pracy. Jak wskazała Luise Pape Møller, referenda litewskie są nie tyle próbą rozwiązania problemów politycznych czy społecznych, co raczej elementem gry politycznej, w której partie dążą do maksymalizacji zysków względem partii opozycyjnych [Møller 2002: 289]. Nawiązując do klasyfikacji referendum opracowanej przez Piera Vincenzo Uleriego, referenda na Litwie odpowiadają kategorii referendum promującego decyzje polityczne (*decision-promoting*), charakterystycznego dla ofensywnego stylu polityki [Uleri 1996: 12].

Łotwa jako jedno z nielicznych państw europejskich zagwarantowała obywatelom prawo do referendum w zakresie poprawek do konstytucji, tworzenia nowego prawa oraz odrzucania ustaw przyjętych przez parlament. Jednak jak zauważył Jüri Ruus, system łotewski jest też wyjątkowo nieprzychylny aktywności obywatelskiej,

co wynika przede wszystkim z wysokiego progu ważności referendum [Ruus 2011: 274]. Z tego względu zdecydowana większość podejmowanych inicjatyw kończy się niepowodzeniem. Praktyka referendalna na Łotwie wpisuje w politykę defensywną, ukierunkowaną na ochronę osiągniętego kompromisu. Referenda łotewskie mają zdecydowanie częściej charakter decyzyjno-kontrolny (*decision-controlling*) [Møller 2002: 289].

Wśród republik bałtyckich Estonia jest jedynym państwem, w którym prawo do wnioskowania o referendum jest przypisane wyłącznie parlamentowi. Z tego względu czterokrotnie (w 2003, 2005, 2006 i 2008 roku) na forum parlamentu była przedstawiana propozycja ustawy, która prawo do inicjowania referendum gwarantowałaby także obywatelom. Kwestia ta antagonizuje estońskich polityków, dzieląc ich na dwa obozy: zwolenników i przeciwników tego typu rozwiązań. Jak wskazał Ero Liivik, koncepcji tej przychylnie są partie polityczne sytuujące się w centrum i w lewym skrzydle sceny politycznej: Estońska Partia Centrum, Estońska Partia Ludowa i Estońscy Zieloni [Liivik 2013: 35]. W ich opinii umożliwienie stosowania demokracji bezpośredniej w szerszym zakresie równoważyłoby stosowanie demokracji pośredniej, wspierałoby rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a także niwelowałoby rozdźwięk pomiędzy sprawującymi władzę a społeczeństwem, co z kolei przekładałoby się na wzrost zaufania społecznego do władzy. Przeciwnicy nowelizacji prawa to partie związane z prawym skrzydłem, m.in. Partia Reform czy Partia „Jedność i Republika”. Wśród argumentów przytoczanych przez tę stronę wskazuje się na potencjalne sparaliżowanie prac parlamentu, zagrożenie „dyktaturą mniejszości” oraz brak profesjonalizmu i kompetencji w zakresie procesu legislacyjnego u większości przedstawicieli społeczeństwa. Dodatkowo demokracja bezpośrednia jest traktowana jako narzędzie „permanentnej kampanii wyborczej” [Liivik 2013: 37–38].

Należy podkreślić, że wszystkie referenda przeprowadzone w Estonii po 1991 roku były ważne i w każdym osiągnięto wysoką frekwencję, kształtującą się powyżej poziomu 60%. Można wskazać trzy przyczyny wysokiej frekwencji w przypadku referendum przeprowadzonego w Estonii. Po pierwsze, referendum jest obecnie jedyną formą bezpośredniego wpływu obywateli na proces decyzyjny w Estonii. Co prawda pośrednio taką możliwość dają również wybory do Riigikogu, ale w tym wypadku można jedynie wpłynąć na kształt personalny parlamentu (zasada wolnego mandatu). Po drugie, wyraźnie określono próg ważności referendum. Zgodnie z ustawą, wnioski przedstawione do głosowania są przyjmowane większością głosów osób biorących udział w głosowaniu. Nie ma więc wymogu uczestnictwa w referendum określonej części osób posiadających prawa wyborcze czy uczestniczących w poprzedzających referendum ostatnich wyborach parlamentarnych. Po trzecie, dużym ułatwieniem są alternatywne formy głosowania (głosowanie korespondencyjne i e-voting).

Praktyka referendum ogólnokrajowego w republikach bałtyckich zyskuje ciekawą interpretację w świetle klasyfikacji referendum opracowanej przez Simona Huga. Badacz ten wyróżnił cztery rodzaje referendum:

- 1) wymagane (*required*) – dotyczy *spectrum* spraw przyjmowanych w zwykłej procedurze legislacyjnej, które automatycznie stają się przedmiotem referendum;
- 2) niewymagane aktywne na wniosek rządzących (*non-required active on governmental proposal*) – dotyczą kwestii zaproponowanych przez obóz władzy;
- 3) niewymagane aktywne na wniosek opozycji (*non-required active on opposition proposal*) – dotyczą kwestii zaproponowanych przez siły opozycyjne;
- 4) niewymagane bierne (*non-required passive*) – nie wymagają zaangażowania aktorów spoza parlamentu [Hug 2005: 477].

Biorąc pod uwagę wskazaną klasyfikację oraz regulacje konstytucyjne, praktyka referendalna w republikach bałtyckich kształtuje się w sposób zaprezentowany w tabeli 4.

Nawiązując do powyższej klasyfikacji, a także do głosowań referendalnych, które przeprowadzono w latach 1991–2016, można wskazać, że na Litwie dominują referenda z grupy niewymaganych aktywnych na wniosek rządzących oraz niewymaganych aktywnych na wniosek opozycji. Na Łotwie przeważają z kolei referenda wymagane i niewymagane aktywne na wniosek opozycji, zaś w Estonii – niewymagane bierne. W każdym z państw przeprowadzono również referendum wymagane, związane z akcesją republik bałtyckich do Unii Europejskiej. Z perspektywy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego najbardziej kluczowe znaczenie mają referenda niewymagane aktywne na wniosek opozycji, co wiąże się z koniecznością zaangażowania w sprawy państwa i społeczności lokalnych.

#### ZAKOŃCZENIE

Republiki bałtyckie, mimo podobnych doświadczeń historycznych i politycznych, znacząco różnią się pomiędzy sobą w kwestii podejścia do demokracji bezpośredniej, w tym referendum ogólnokrajowego. W toku przeprowadzonych badań pozytywnie zweryfikowano hipotezę zakładającą, że pomimo podobnych doświadczeń historycznych i zbieżnych rozwiązań przyjętych w systemach politycznych, referendum ogólnokrajowe spełnia inne funkcje. Jest to pochodną problemów społecznych i politycznych tych państw, jak również kształtu sceny politycznej.

W żadnym ze wskazanych państw referendum nie jest instytucją nową, ponieważ pierwsze akty prawne umożliwiające stosowanie referendum przyjęto już na początku lat 20. XX wieku. Przyjęte wówczas konstytucje zapewniły obywatelom republik bałtyckich realny wpływ na politykę państwową przez referendum ogólnokrajowe przede wszystkim ze względu na fakt, że pod głosowanie referendalne mogły być poddane kwestie o charakterze ustrojodawczym i ustawodawczym. Należy jednak podkreślić specyfikę spraw, które zostały poddane procedurze referendum, ponieważ już wtedy referendum przestało służyć rozwiązywaniu konkretnych problemów politycznych i społecznych, a stało się raczej narzędziem gier politycznych ukierunkowanych w znaczącej mierze na mniejszości narodowe i wyznaniowe.



Tabela 4. Praktyka referendalna w republikach bałtyckich w świetle klasyfikacji S. Huga

	Referendum wymagane	Referendum niewymagane aktywne na wniosek rządzących	Referendum niewymagane aktywne na wniosek opozycji	Referendum niewymagane biernie
Litwa	Referendum na podstawie art. 148 (zmiana I artykułu konstytucji; zmiana rozdziału I i rozdziału XIV konstytucji)  Referendum na podstawie Ustawy konstytucyjnej Republiki Litewskiej w sprawie członkostwa Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej	Referendum na podstawie art. 9 (najważniejsze sprawy narodu rozstrzygane w referendum; referendum zarządzane przez Sejm; referendum zarządzane na wniosek co najmniej 300 000 obywateli)	Referendum na podstawie art. 9 (najważniejsze sprawy narodu rozstrzygane w referendum; referendum zarządzane przez Sejm; referendum zarządzane na wniosek co najmniej 300 000 obywateli)	Referendum na podstawie art. 9 (najważniejsze sprawy narodu rozstrzygane w referendum; referendum zarządzane przez Sejm; referendum zarządzane na wniosek co najmniej 300 000 obywateli)  Referendum na podstawie art. 69 (postanowienia ustaw Republiki Litewskiej mogą być uchwalane w drodze referendum)  Referendum na podstawie art. 72 (podanie pod referendum ustawy, której podpisanie zostało odroczone przez prezydenta na okres 2 miesięcy, referendum przeprowadzane na wniosek 1/10 liczby obywateli)  Referendum na podstawie art. 74 (uchylenie prawa przyjętego przez parlament zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 72)
Łotwa	Referendum na podstawie art. 48 (rozwiązanie parlamentu na wniosek prezydenta)  Referendum na podstawie art. 68 (członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej; zmiana zasad członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej)  Referendum na podstawie art. 77 (uchwalenie poprawek do art. 1, 2, 3, 4, 6 lub 77 konstytucji)  Referendum na podstawie art. 78 (grupa 1/10 liczby obywateli ma prawo złożyć prezydentowi całkowicie opracowany projekt zmian konstytucji lub projekt ustawy)		Referendum na podstawie art. 14 (rozwiązanie parlamentu na wniosek 1/10 liczby obywateli)  Referendum na podstawie art. 72 (podanie pod referendum ustawy, której podpisanie zostało odroczone przez prezydenta na okres 2 miesięcy, referendum przeprowadzane na wniosek 1/10 liczby obywateli)  Referendum na podstawie art. 74 (uchylenie prawa przyjętego przez parlament zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 72)	
Estonia	Referendum na podstawie art. 162 (zmiana rozdziału I konstytucji i rozdziału XIV konstytucji) Referendum w sprawie zmiany Ustawy o uzupełnieniu Konstytucji Republiki Estonii			Referendum na podstawie art. 105 (podanie pod referendum ustawy lub innej kwestii państwowej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie konstytucji Litwy, Łotwy i Estonii.

Po 1991 roku można mówić o odrodzeniu demokracji bezpośredniej w republikach bałtyckich. W przyjętych w tym okresie ustawach zasadniczych znalazły się przepisy gwarantujące obywatelom dostęp do bezpośredniego sprawowania władzy. Problematyka referendum ogólnokrajowego została też doprecyzowana w ustawach szczegółowych. W stosunku do rozwiązań przyjętych w okresie międzywojennym współczesne regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego przeszły wyraźną ewolucję. O ile we wcześniejszym okresie zdecydowanie w najszerszy katalog uprawnień zostali wyposażeni Estończycy, to obecnie największe możliwości zagwarantowano obywatelom Łotwy. Natomiast pod względem praktyki zdecydowanie wyróżnia się Litwa.

*Spectrum* spraw poddawanych pod głosowanie referendalne w dużej mierze wynika nie tyle z potrzeby rozwiązania istotnych problemów politycznych, społecznych i ekonomicznych, co z rywalizacji partyjnej i preferowania problematyki, która jest zbieżna z programem partyjnym i oczekiwaniami elektoratu. Aktualną sytuacją społeczną i polityczną można również tłumaczyć bariery w stosowaniu referendum ogólnokrajowego. Jednym z ważniejszych problemów występujących w republikach bałtyckich jest duża mniejszość rosyjska, który to fakt nabiera nowego znaczenia w obliczu relacji pomiędzy republikami bałtyckimi a Federacją Rosyjską.

#### BIBLIOGRAFIA

- Chodubski, A. 2004. *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Hug, S. 2005. *The political effects of referendum: An analysis of institutional innovations in Eastern and Central Europe*, „Communist and Post-Communist Studies”, vol. 38,  
**DOI: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2005.09.006>**.
- Kierończyk, P. 2000. Recenzja: J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, „Przegląd Sejmowy” nr 4.
- Kierończyk, P. 2013. *O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich*, „Studia Iuridica Toruniensia”, nr XIII.
- Kiviorg, M. 2011. *Religion and Law in Estonia*, Kluwer Law International, Den Haag.
- Konstytucja Republiki Estonii*, [w:] *Nowe Konstytucje. Przełożone pod kierunkiem Dra J. Makowskiego*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1925.
- Konstytucja Republiki Litewskiej, przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992*, H. Wisner (tłum.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Krasnowolski, A. 2016. *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas 2002-06-04, IX-929, Valstybės žinios, 2002-06-26, nr 64-2570.
- Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas, 1989-11-03, XI-3335, Valstybės žinios, 1989-11-03, 1989, nr 33-445.
- Lietuvos Respublikos Seimas, <http://www.lrs.lt> (dostęp: 15.01.2017).
- Lietuvos Respublikos Vyriausioji Rinkimų Komisija, <http://www.vrk.lt/ankstesni> (dostęp: 26.09.2016).
- Lietuvos Valstybės Konstitucija (1922 m. rugpjūčio 1 d.), Vyriausybės žinios, 1922, nr 100-799.
- Liivik, E. 2013. *Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia*, „Baltic Journal of Law & Politics”, vol. 6.

- Likum par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu*, „Latvijas Vēstnesis” 20.04.1994, nr 47 (178).
- Marczewska-Rytko, M. 2001. *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Møller, L.P. 2002. *Moving Away from the Ideal: The Rational Use of Referendums in the Baltic States*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 25, DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00072>.
- Prokop, K. 2009. *Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918–1926)*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. VIII.
- Referendum Act, RT I 2002, 30, 176.
- Referendumų iniciatyvos. Referendumams paskelbti nebuvo surinktas reikiamas parašų skaičius, [http://www.vrk.lt/documents/10180/432567/2340\\_referendumai2012-06.pdf/84adb4dc-41c4-44c3-896d-2aff437125d3](http://www.vrk.lt/documents/10180/432567/2340_referendumai2012-06.pdf/84adb4dc-41c4-44c3-896d-2aff437125d3) (dostęp: 26.09.2016).
- Ruus, J. 2011. *Democratic participation at the local level in post-communist states: Estonia, Latvia, Lithuania*, [w:] *Local direct democracy in Europe*, Th. Schiller (red.), Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Schiller, Th. 2012. *The Emergence of Direct Democracy – A Typological Approach*, [in:] *Direct Democracy and Minorities*, W. Marxer (ed.), VS Verlag für Sozialwissenschaften/ Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Sepelowski, M. 2014. *Republika bez prezydenta – system konstytucyjny Republiki Estońskiej w świetle przepisów jej ustawy zasadniczej z dnia 15 czerwca 1920 roku*, „Studia Iuridica Toruniensia”, nr XIV.
- Somer, E. 2012. *Direct Democracy in the Baltic States: Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania*, <http://www.c2d.ch> (dostęp: 14.01.2017).
- The Constitution of Republic of Latvia*, <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> (dostęp: 17.01.2017).
- The Constitution of the Republic of Estonia*, RT 1992, 26, 349.
- Zieliński, E. 1995. *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), Warszawa.
- Zieliński, J. 1996. *Referendum na Litwie, Łotwie i Estonii*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, M.T. Staszewski, D. Waniek (red.), Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Zieliński, J. 2004. *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.

#### NATIONWIDE REFERENDUMS IN LITHUANIA, LATVIA AND ESTONIA AFTER 1991 – A COMPARATIVE ANALYSIS

**Abstract:** 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, Latvia and Estonia, is a nationwide referendum. Despite the similar historical experiences and convergent solutions adopted in political systems, a nationwide referendum performs other functions. It is a derivative of social and political problems of these countries, as well as the shape of the political scene.

**Keywords:** referendum, direct democracy, Baltic Republics, Lithuania, Latvia, Estonia

## BIOGRAM

**Dorota Maj**, doktor nauk społecznych, adiunkt w Zakładzie Ruchów Politycznych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowania badawcze: relacje pomiędzy religią i polityką, ruchy społeczne i polityczne, demokracja bezpośrednia w republikach bałtyckich. Autorka monografii *Konferencja Kościołów Europejskich wobec integracji europejskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016 oraz współredaktor dwóch monografii: *Feminizm*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, M. Pomarański, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015 oraz *Ekologizm*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016. Kontakt e-mail: dorota.maj2@wp.pl.