

*Przemysław Kierończyk*

Gdańska Szkoła Wyższa

## O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2013.016>

Niniejsze opracowanie jest próbą opisanie interesującego zjawiska z początków niepodległego bytu państw, stworzonych przez naszych północnych sąsiadów. Zjawiska polegającego na przyjęciu – przy określaniu podstaw ustroju – koncepcji zdecydowanej dominacji organów ustawodawczych (ogólnokrajowych organów przedstawicielskich) w ramach aparatu państwowego tudzież silnego akcentowania znaczenia zasady suwerenności narodu oraz roli instytucji demokracji bezpośredniej. Zaowocowało to powstaniem specyficznych odmian znanych powszechnie systemów rządów<sup>1</sup>, które niewątpliwie stanowią temat badawczy interesujący, a przy tym niezbyt eksplorowany przez polską naukę.

Przed rozpoczęciem właściwych rozważań konieczne jest wyjaśnienie dwóch terminów, które pojawiły się już w tytule niniejszego opracowania. Przede wszystkim wypada zająć się określeniem „pań-

---

<sup>1</sup> Na temat klasyfikacji systemów rządów zob. ogólnie np. *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domańska, Warszawa 1997; A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 468–492. Swoje zdanie na temat klasyfikacji systemów rządów autor niniejszego opracowania wyraził m.in. w P. Kierończyk, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji*, Gdańsk 2006, s. 37–50.

stwa bałtyckie”. Pod tym pojęciem konsekwentnie uważać się będzie w niniejszym artykule Litwę, Łotwę i Estonię. W swoim czasie autor podnosił na forum naukowym problem właściwości tego terminu, czyniąc nawet w tym zakresie pewne uwagi krytyczne<sup>2</sup>. Wypada przypomnieć w tym miejscu, że pojęcie to, aczkolwiek nie do końca właściwe<sup>3</sup>, jest jednak powszechnie stosowane i zrozumiałe.

Nie do końca jednoznaczne może być także stosowane tu określenie „pierwsze konstytucje”. Autor używa tego terminu, mając na myśli trzy pierwsze „duże” ustawy zasadnicze państw bałtyckich. W kolejności czasowej: estońską z 15 czerwca 1920 r., łotewską z 15 lutego 1922 r. i litewską z 1 sierpnia 1922 r.<sup>4</sup> Przemawiają za takim wyodrębnieniem dwa podstawowe argumenty: były to pierwsze konstytucje tych państw określające ich ustroj w sposób kompleksowy, a ponadto istniały między nimi bardzo silne związki merytoryczne, które próbuje się ogólnie wykazać w dalszej części artykułu. Należy sobie zdawać wszakże sprawę z pewnej umowności owego „pierwszeństwa”. Zapytać bowiem wypada, czy już Konstytucja 3 maja nie była aktem ustrojowym należącym także do litewskiej tradycji państwowej. Ponadto, trzy ww. konstytucje miały swoje poprzedniczki w postaci tymczasowych, fragmentarycznych ustaw zasadniczych. W sytuacji powstającego państwa litewskiego były to nawet trzy „niepełne” regulacje konstytucyjne – z 2 listopada

---

<sup>2</sup> Zob. np. uwagi dotyczące pojęcia „państw bałtyckich” w: P. Kierończyk, *Recenzja: J. Zieliński, Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 123–127; idem, *Państwo łotewskie. Geneza i ustroj konstytucyjny*, Gdańsk 2008, s. 10; a także opinię J. Zielińskiego, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 11–12.

<sup>3</sup> Chociażby z geograficznego punktu widzenia miano „państw bałtyckich” przysługuje przecież nie tylko Litwie, Łotwie i Estonii.

<sup>4</sup> Podano daty uchwalenia, zgodnie z tradycją w tym zakresie, funkcjonującą także w Polsce (z wyjątkiem konstytucji kwietniowej, która nosi datę od dnia podpisania przez prezydenta – zob. np. P. Kierończyk, *Problem legalności konstytucji kwietniowej w świetle koncepcji „restytucji niepodległości”*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni” 2009, z. 12, prawo 1. Daty wejścia w życie tudzież miejsca publikacji konstytucji „bałtyckich” zostały wskazane w dalszej części niniejszego artykułu.

1918 r., 4 kwietnia 1919 r. i 10 czerwca 1920 r.<sup>5</sup> Na szczególną uwagę zasługuje chociażby także niepełna (zgodnie z polską terminologią – „mała”) konstytucja estońska z 4 czerwca 1919 r., która zresztą tak naprawdę do końca „małą” nie była, gdyż normowała szereg ważkich zagadnień, zazwyczaj zarezerwowanych dla regulacji w konstytucji pełnej<sup>6</sup>.

Na koniec uwag wstępnych warto zauważyć, że w przedstawionej grupie ustaw zasadniczych z lat dwudziestych ubiegłego wieku konstytucja łotewska jest aktem szczególnym. W jej przypadku niniejszy artykuł nie ma li tylko charakteru analizy historycznej – gdyż łotewska ustawa zasadnicza z 1922 r. jest aktem obowiązującym aktualnie na Łotwie<sup>7</sup>.

Wprowadzając do tematu, należy przypomnieć kilka podstawowych faktów historycznych. Choć losy krajów bałtyckich były często odmienne, wszystkie tamtejsze społeczeństwa w 1918 r., na progu niepodległości, znajdowały się w bardzo podobnej sytuacji. Łotwa i Estonia w pewnym stopniu dzieliły wspólnotę dziejów. Narody estoński i łotewski, a raczej plemiona łotewskie, estońskie i liwskie, nie zdążyły w średniowieczu utworzyć własnych form państwowych, podobnie zresztą jak Prusowie<sup>8</sup>. Po podboju w XIII w. przez niemiecki Zakon Kawalerów Mieczowych<sup>9</sup>, na ziemiach łotewskich i estońskich utrzymała się dosyć stabilna struktura społeczna, która przetrwała właściwie aż do zmian pozycji prawnej i sytuacji ekonomicznej ludności chłopskiej w XIX w. Zasadniczo, tamtejsze wyższe warstwy

---

<sup>5</sup> Przedstawione ogólnie np. w P. Kierończyk, *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922–1940)*, Gdańsk 2008, s. 36–37.

<sup>6</sup> L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, w: *Konstytucja Estonii*, Warszawa 1997, s. 5.

<sup>7</sup> Oczywiście po licznych zmianach, które nastąpiły np. w latach dziewięćdziesiątych i na początku tego wieku. Zob. ich wykaz w P. Kierończyk, *Państwo łotewskie*, s. 76–78.

<sup>8</sup> Trudno za formy państwowe uznać chociażby estońskie struktury oparte na więzach plemiennych (*kihelkondy* i *maakondy*). Zob. J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2002, s. 21.

<sup>9</sup> Nie należy przy tym zapominać, że obszar północnej Estonii (Harii i Wiironii) został pierwotnie podbity przez Duńczyków i dopiero w 1346 r. sprzedany Niemcom. Fakt ten tłumaczy chociażby dzisiejszą nazwę stolicy Estonii – Tallina (w polskim tłumaczeniu „duńskie miasto”) i godło tego państwa wzorowane na duńskim.

społeczne (szlachta, ziemiaństwo, dominująca część mieszczaństwa i duchowieństwa) pozostawały niemieckie, natomiast rodzime narody były dyskryminowanymi społecznościami chłopskimi<sup>10</sup>.

Wszelki awans społeczny wiązał się przy tym zasadniczo z przyjęciem niemieckiej kultury i języka<sup>11</sup>. Takiego stanu rzeczy nie zmieniły nawet późniejsze istotne przekształcenia terytorialne i następujące po sobie konflikty zbrojne. Przede wszystkim można tu wspomnieć o przejściu większości tych ziem pod panowanie polskie i szwedzkie w drugiej połowie XVI w., podboju Inflant (z wyjątkiem Kurlandii i Łatgalii) w XVII w. przez Szwecję i wreszcie podporządkowaniu ziem estońskich i łotewskich Rosji w ciągu XVIII w. – w efekcie wojny północnej, a także rozbiorów Polski. Jest znanym faktem, że nawet zajęcie Inflant przez carską Rosję nie naruszyło dominującej pozycji lokalnych Niemców. *À rebours* przed tzw. bałtyckimi baronami otwały się dodatkowo bajeczne drogi karier w rosyjskiej administracji i w siłach zbrojnych Imperium.

Gubernie bałtyckie charakteryzowały się przy tym istotnymi odrębnościami w stosunku do reszty Rosji. „Odrębny status bałtycki” gwarantował niemieckiej szlachcie zachowanie pozycji społecznej, samorządu, religii i urzędowego języka niemieckiego<sup>12</sup>. Dopiero

---

<sup>10</sup> Określenie „naród estoński” tak naprawdę pojawia się właściwie dopiero podczas odrodzenia narodowego w XIX w. Wcześniej społeczność chłopska w Estonii używała w odniesieniu do siebie określeń, które można przetłumaczyć jako „krajanie”, „ludzie ziemi” czy „tutejsi”. Zob. np. J. Darski, *Estonia. Historia, współczesność, konflikty narodowe*, Warszawa 1995, s. 13. Nie ma oczywiście tu miejsca na przedstawienie budzącej szacunek drogi odrodzenia narodowego, którą przebyli Estończycy. Niewątpliwie ciekawe byłoby także porównanie mentalności i kultury narodowej: polskiej *quasi*-szlacheckiej i estońskiej – chłopskiej. Wypada odesłać w tym zakresie chociażby do książki M. Dąbrowskiej, *U północnych sąsiadów*, Warszawa 1929.

<sup>11</sup> Odnotować wszakże wypada, że w krajach bałtyckich nie doszło do całkowitego wynarodowienia lokalnej ludności (jak w przypadku Prus – zob. np.: A. Kossert, *Prusy Wschodnie. Historia i mit*, Warszawa 2009, chociażby uwagi na s. 26; czy ogólnie M. Biskup, G. Labuda, *Dzieje zakonu krzyżackiego w Prusach*, Gdańsk 1986), choć niemieckie wpływy kulturowe czy językowe są tam widoczne i dziś.

<sup>12</sup> J. Lewandowski, *Estonia*, Warszawa 2001, s. 16. Zob. także ogólnie o ówczesnej historii krajów bałtyckich: <http://kurlandia.ru/liflyandiya-i-estlyandiya-v-18-stoletii> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

XIX w. i reformy ekonomiczno-społeczne (zniesienie poddaństwa chłopów oraz ich uwłaszczenie) przyniosły zmiany w sytuacji rdzennej ludności<sup>13</sup>. Wzmocnienie ekonomiczne warstwy chłopskiej implikowało odrodzenie narodowe. Napływ ludności chłopskiej zmienił także etniczne oblicze miast, dotychczas głównie niemieckich<sup>14</sup>. Pamiętać jednak wypada, że u progu XX w. mniejszość niemiecka nadal odgrywała niewspółmiernie wysoką rolę w lokalnej gospodarce<sup>15</sup>. Dodatkowo, w ostatnich dziesięcioleciach XIX w. carat na terenie guberni bałtyckich wzmógł nacisk rusyfikacyjny<sup>16</sup>. Jak widać z powyższego, w przypadku Estonii i Łotwy z zadaniem tworzenia własnego państwa i określenia jego ustroju musiały zmierzyć się narody pozbawione własnej tradycji państwowej, dążące przy tym do zrzucenia dominacji lokalnej szlachty niemieckiej<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Pod koniec XIX w. pewnej weryfikacji uległa polityka narodowościowa władz rosyjskich. W wielkim uproszczeniu można uznać, że położono wówczas większy nacisk na integrację tzw. *Pribałtyki* z resztą cesarstwa, co wiązało się nawet z pewnymi posunięciami rusyfikacyjnymi w stosunku do lokalnej uprzywilejowanej społeczności niemieckiej (np. podważono niemiecki charakter uniwersytetu w Dorpacie – dzisiejsze Tartu). Zob. np. J. Lewandowski, *Historia Estonii*, s. 138–139.

<sup>14</sup> Zob. np. dane statystyczne dotyczące ludności Tallina z przełomu XIX i XX w., gdy ludność niemiecka stanowiła – jeszcze – ok. 30% mieszkańców, A. Maryański, *Litwa. Łotwa. Estonia*, Warszawa 1993, s. 86.

<sup>15</sup> Miało to ulec istotnej zmianie dopiero po przekształceniach ekonomicznych lat dwudziestych (głównie po radykalnych reformach rolnych). Zob. np. W. Studnicki, *Przewroty i reformy agrarne Europy powojennej i Polski*, Warszawa 1927.

<sup>16</sup> Poza materiał niniejszego opracowania pozostaje kwestia zjawiska poszukiwania (przez niektórych Łotyszy i Estończyków) w rosyjskiej władzy (ale także kulturze czy religii prawosławnej) swoistego antidotum na dominujące (i doskwierające boleśnie) wpływy niemieckie. Zob. np. J. Lewandowski, *Historia Estonii*, s. 124 i 139.

<sup>17</sup> Na marginesie można wspomnieć o odrębnościach charakteryzujących południowo-wschodnią Łotwę (Łatgalię, dawne Inflanty Polskie). Tamtejsza sytuacja społeczna była zbliżona do występującej w tym czasie na Litwie. Wyższe warstwy społeczne były polskie (spolonizowane), a dominującą religią pozostawał katolicyzm. Wynikało to m.in. z ciekawego zjawiska polonizacji lokalnej szlachty niemieckiej. *Nota bene* – nacisk rusyfikacyjny w Łatgalii, mający na celu wyrugowanie wpływów polskich, był najsilniejszy na obszarze nadbałtyckiej Rosji. Włącznie z rozszerzeniem na nią działania zakazu druku czcionką łacińską

Litwa, odmiennie od swych północnych sąsiadów, jest krajem o niezwykle bogatej tradycji państwowej, do której nawiązuje chociażby współczesna Republika Litewska<sup>18</sup>. Jej przypomnienie w tym miejscu byłoby relacjonowaniem znanych dosyć powszechnie w naszym kraju faktów, tym bardziej że w istotnym zakresie owa tradycja była wspólna z polską. Należy mieć jednak świadomość, że państwo litewskie, do którego tak chętnie odwoływali się budziciele litewskiej świadomości narodowej w XIX w., bardzo wcześnie utraciło *stricte* litewski charakter (w rozumieniu etnicznym). Potężne, przynajmniej terytorialnie, Wielkie Księstwo Litewskie, niewątpliwie stworzone przez litewskich władców, z nazwą odziedziczoną po bałtyckim narodzie Litwinów, ale także ze zdecydowaną przewagą ludności słowiańskiej, ulegało silnym wpływom kultury ruskiej (czy protobiałoruskiej), a później polskiej. Tym samym w praktyce sytuacja społeczna i ekonomiczna etnicznych Litwinów u progu XIX w. nie różniła się zbyt od losu Estończyków i Łotyszy. Naród litewski był narodem chłopskim<sup>19</sup>, zamieszkującym zachodnie krańce dawnego Wielkiego Księstwa Litewskiego (Żmudź i Auksztotę) i tzw. Małą Litwę (Litwę Pruską). Jego wyższe warstwy społeczne przyjęły w swej masie język i kulturę polską<sup>20</sup> i choć zasadniczo nie wyrzekały się

---

(wprowadzonego po powstaniu styczniowym na Litwie). Zob. np. J. Kolbuszewski, *Kultura polska na Łotwie. Przeszłość i teraźniejszość. Próba zarysu całości*, w: *Polacy na Łotwie*, red. E. Walewander, Lublin 1993, s. 51–72.

<sup>18</sup> Zob. np. wstęp do obowiązującej dziś konstytucji litewskiej z 1992 r.

<sup>19</sup> O ile pojęcie „naród” może być stosowane do masy ludności chłopskiej bez wyraźnego poczucia narodowościowego w nowoczesnym – rzecz jasna – rozumieniu. Skądinąd brak samookreślenia narodowego ludności chłopskiej był wówczas zjawiskiem dosyć powszechnym, także w Polsce. Por. uwagi o określaniu (przez siebie samych i postronnych) Litwinów i Łatgalczyków mianem Polaków w H. Wisner, *Litwa. Dzieje państwa i narodu*, Warszawa 1999, s. 124; J. Kolbuszewski, *Kultura polska*, s. 51. Jeszcze podczas powstania styczniowego liczni Litwini „etniczni” brali udział w walkach, poczuwając się ewidentnie do wspólnoty politycznej z Polakami (por. W. Wielohorski, *Litwa etnograficzna*, Wilno 1928, s. 143–147), a np. B. Makowski uważa, że dopiero „przełom XIX/XX w. przyniósł zahamowanie procesów asymilacyjnych ludności litewskiej także na Wileńszczyźnie, m.in. w rezultacie ostrej walki językowej w kościołach”; B. Makowski, *Litwini w Polsce 1920–1939*, Warszawa 1986, s. 20.

<sup>20</sup> Mała Litwa podlegała procesom germanizacyjnym. Zob. pozycje książkowe wskazane w przypisie 46.

litewskiej tożsamości<sup>21</sup>, to nie miała ona praktycznie nic wspólnego z nowoczesną świadomością etniczną. Litewskie odrodzenie narodowe, którego apogeum nastąpiło jakiś czas po powstaniu styczniowym, w dużej mierze polegało zatem na walce z polskimi wpływami kulturalnymi i odrzucaniu związków z polskością, często nader radykalnym<sup>22</sup>.

Kraje bałtyckie uzyskały niepodległość w następstwie zmian europejskiego układu geopolitycznego, będących konsekwencją pierwszej wojny światowej. W przypadku wszystkich trzech narodów wiązało się to z koniecznością walki zbrojnej, przy czym przeciwników było wielu i niekiedy walka musiała być toczona na kilku frontach. Podstawowym zagrożeniem była ekspansja na zachód państwa radzieckiego. Toczono także walki z niemieckimi formacjami ochotniczymi (pod dowództwem Rüdgera von der Goltza), a później z armią rosyjskich białogwardzistów pułkownika Pawła Bermondta-Awałowa<sup>23</sup>. W przypadku Litwy podstawowe znaczenie

---

<sup>21</sup> Dobrze istotę rzeczy oddaje pojęcie „Litwina w znaczeniu mickiewiczowskim”.

<sup>22</sup> Odwołując w tym zakresie przede wszystkim do znanych pozycji P. Łossowskiego (np. *Po tej i tamtej stronie Niemna. Stosunki polsko-litewskie 1883–1939*, Warszawa 1985), można odnotować także interesujący obraz konfliktu polsko-litewskiego (i skali niechęci między tymi narodami) w zbiorze historycznych karykatur stworzonym przez K. Buchowskiego, *Panowie i żmogusy. Stosunki polsko-litewskie w międzywojennych karykaturach*, Białystok 2004.

<sup>23</sup> Składającą się *nota bene* w większości z Niemców. Zrozumiałe ograniczenia edytorskie nie pozwalają na szczegółowe przedstawienie w tym artykule przebiegu walki narodów bałtyckich o niepodległość. Tym bardziej że należałoby właściwie z osobna omawiać ówczesne losy każdego z nich. Inaczej przecież wyglądała chociażby sytuacja Litwy, dla której Polska stała się podstawowym wrogiem (zob. następny przypis), niż Łotwy, gdzie doszło do wspólnej polsko-łotewskiej operacji przeciwko wojskom radzieckim w Łatgalii. Wypada zatem odesłać w tym miejscu np. do prac: T. Paluszyński, *Walka o niepodległość Łotwy 1914–1921*, Warszawa 1999; idem, *Walka o niepodległość Estonii 1914–1920*, Poznań 2007; do odpowiednich fragmentów książek J. Rutkiewicza, *Wojsko łotewskie 1918–1940*, Warszawa 2005; J. Rutkiewicza, W.N. Kulikowa, *Wojsko litewskie 1918–1940*, Warszawa 2002; W. Rezmera, *Litewskie lotnictwo wojskowe 1919–1940*, Toruń 1999; G. Łukomskiego, *Walka Rzeczypospolitej o kresy północno-wschodnie 1918–1920*, Poznań 1994; a przede wszystkim do popularnych pozycji, dotyczących historii poszczególnych państw wydanych przez Wydawnictwo Ossolineum czy Wydawnictwo TRIO.

miał także – i niestety – konflikt zbrojny z Polską<sup>24</sup>. Ostatecznie krajom bałtyckim, niekiedy przy pewnej pomocy z zewnątrz, udało się obronić własną niepodległość i na początku lat dwudziestych przystąpić do prac nad określeniem podstaw ustrojowych.

Przygotowanie nowych konstytucji było zadaniem trudnym dla ówczesnych elit krajów bałtyckich. Na oczywiste niedogodności, wynikające z faktu, że państwa budowano właściwie od podstaw, bez własnych tradycji ustrojowych lub z tradycjami niezwykle odległymi, nakładały się dodatkowe problemy. Jednym z nich była okoliczność, że ze skomplikowanym zadaniem określenia założeń organizacji aparatu państwowego musiały poradzić sobie społeczeństwa, narody „młode”, czyli jeszcze o stosunkowo nielicznej warstwie rodzimej inteligencji. Inteligencji często w pierwszym pokoleniu, o znikomym doświadczeniu w praktycznej pracy państwowej (jeżeli już – to w administracji rosyjskiej, żyjącej specyfiką państwa tradycyjnie autokratycznego) czy w tworzeniu dojrzałych koncepcji ustrojowych<sup>25</sup>. Swoistym symbolem istniejących problemów był fakt, że na Litwie parlamentarzyści, przed przystąpieniem do prac nad ustawą zasadniczą, wysłuchali cyklu wykładów z prawa konstytucyjnego, wygłoszonych przez kowieńskiego adwokata Szymona Rozenbauma (lit. Simonas Rozenbaumas)<sup>26</sup>.

W powyższym kontekście należy zauważyć, że jak na istniejące trudności, z zadaniem stworzenia podstaw ustrojowych państw

---

<sup>24</sup> Zob. np. P. Łossowski, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996; a także odpowiednie fragmenty innych pozycji pióra tego autora, poświęconych Litwie. Militarny aspekt zagadnienia przedstawiają m.in. W. Rezmer, *Litewskie lotnictwo*, głównie s. 19–30 i 72–135 oraz J. Rutkiewicz, W. N. Kulikow, *Wojsko litewskie*, s. 6–12.

<sup>25</sup> Co ciekawe, na Litwie dosyć typową drogą awansu społecznego chłopskich synów była kariera katolickiego księdza. Stąd chociażby duży udział księży w życiu politycznym Republiki Litewskiej i dominacja chadecji na scenie politycznej w pierwszych latach niepodległości.

<sup>26</sup> P. Łossowski, *Litwa*, Warszawa 2001, s. 97; idem, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918–1934)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1972, s. 22. Biografia S. Rozenbauma np. na stronach internetowych: [http://lt.wikipedia.org/wiki/Simonas\\_Rozenbaumas](http://lt.wikipedia.org/wiki/Simonas_Rozenbaumas) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.) i [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=7279&p\\_d=98413&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7279&p_d=98413&p_k=1) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).



poradcono sobie nadspodziewanie sprawnie i szybko. Dokonały tego parlamenty, wybrane na podstawie demokratycznych i relatywnie radykalnych ordynacji wyborczych<sup>27</sup>. Wybory odbyły się najwcześniej w Estonii, bo już w kwietniu 1919 r., natomiast na Litwie i na Łotwie w kwietniu następnego roku. Wybory estońskie przyniosły zwycięstwo lewicy, natomiast na Łotwie z dosyć silnymi wpływami lewicy korespondowała mocna pozycja prawicy (w tym Związku Chłopskiego)<sup>28</sup>. Niewątpliwym zwycięzcą wyborów litewskich była chrześcijańska demokracja, która utrzymała dominację na scenie politycznej przez kilka następnych lat. Wyniki wyborów miały oczywisty wpływ na kształt przyszłych konstytucji, w tym na ich swoisty radykalizm.

Najszybciej i bez istotnych kontrowersji przebiegała debata konstytucyjna w Estonii<sup>29</sup>. Dominująca tam lewica zdołała bez istotnych trudności doprowadzić do uchwalenia ustawy zasadniczej zgodnej ze swoją wizją państwa i bardzo silnie akcentującej zasadę suwerenności narodu oraz znaczenie praw człowieka. Na Łotwie sytuacja polityczna była bardziej skomplikowana i ostatecznie tamtejsza konstytucja stała się efektem kompromisu między bardzo radykalnymi, wręcz rodem z parlamentarno-komitetowego systemu rządów, koncepcjami lewicy a pomysłami lansowanymi przez prawicę, zakładającą potrzebę odgrywania większej roli przez władzę wykonawczą<sup>30</sup>. Natomiast na Litwie dominująca chadecja potrafiła narzucić swoje rozwiązania, doprowadzając do odpowiednich zmian w kompromisowym projekcie przyjętym przez komisję konstytucyjną<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Łatwo było zgłosić listę kandydatów, a proporcjonalne systemy podziału mandatów miały zapewnić reprezentację również niezbyt silnych orientacji politycznych. P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 17.

<sup>28</sup> O kampanii wyborczej na Łotwie szerzej np. [http://www.arhivi.lv/site-data/ZURNALS/zurnalu\\_raksti/86-Zelce-VESTURE.pdf](http://www.arhivi.lv/site-data/ZURNALS/zurnalu_raksti/86-Zelce-VESTURE.pdf) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

<sup>29</sup> P. Łossowski zwraca uwagę, że trwała ona niecały miesiąc; P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 25. Biorąc pod uwagę znane nam doświadczenia Polski i wielu innych krajów, można uznać za tempo wręcz ekspresowe.

<sup>30</sup> Zob. P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie i specyfice konstytucji łotewskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 284–285.

<sup>31</sup> P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 27.

Konstytucja Estonii została ostatecznie uchwalona przez Zgromadzenie Ustawodawcze (Asutav Kogu)<sup>32</sup> 15 czerwca 1920 r., weszła zaś w życie 21 grudnia tego samego roku<sup>33</sup>. Łotewskie Zgromadzenie Ustawodawcze (czy raczej „Konstytucyjne” – Satversmes Sapulce<sup>34</sup>) uchwaliło konstytucję 15 lutego 1920 r.<sup>35</sup> Wejście w życie tego aktu nastąpiło 7 listopada 1920 r. Litewską konstytucję Sejm Ustawodawczy (Steigiamasis Seimas)<sup>36</sup> uchwalił 1 sierpnia 1922 r., a weszła ona w życie z dniem ogłoszenia, tj. 6 sierpnia tegoż roku<sup>37</sup>.

Jest oczywiste, że uchwalone konstytucje nie mogły być pozbawione wad. Litewska ustawa zasadnicza grzeszyła niedopracowaną systematyką ogólną i brakiem pewnych, niewątpliwie przydatnych rozwiązań ustrojowych<sup>38</sup>. Łotewska charakteryzowała się wręcz

---

<sup>32</sup> W polskiej literaturze można spotkać także nazwę Asutavkogu czy Asutarkogu. Podstawowe informacje o tym organie np. [http://et.wikipedia.org/wiki/Asutav\\_Kogu](http://et.wikipedia.org/wiki/Asutav_Kogu) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

<sup>33</sup> Opublikowana w „Riigi Teataja” 1920, nr 113/114. Polski przekład w: *Nowe konstytucje przełożone pod kierunkiem dra Juliana Makowskiego*, Warszawa 1925, s. 115–133.

<sup>34</sup> Zob. uwagi dotyczące tłumaczenia nazwy tego organu w: P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie*, s. 283, przypis 13. Podstawowe informacje o tej instytucji np. [http://www.historia.lv/alfabets/S/sa/satversmes\\_sapulce/satversmes\\_sapulce.htm](http://www.historia.lv/alfabets/S/sa/satversmes_sapulce/satversmes_sapulce.htm) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

<sup>35</sup> Opublikowana w „Valdības Vēstnesis” 1922, nr 141. Pierwszy – znany autorowi niniejszego artykułu – polski pełny przekład w: *Nowe konstytucje*, s. 137–154. Kolejne polskie tłumaczenie wydało Wydawnictwo Sejmowe – *Konstytucja Łotwy*, wstęp P. Kierończyk, Warszawa 2001. Od czasu tego wydania wprowadzono jednak do łotewskiej ustawy zasadniczej kilka zmian, stąd poszukującym aktualnego tekstu wypada polecić przede wszystkim wersję na stronie internetowej łotewskiej Saeimy (sejmu) – <http://www.saeima.lv> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

<sup>36</sup> Inne spotykane tłumaczenie nazwy – Sejm Założycielski. Szerzej o tej instytucji: [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=7337&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7337&p_k=1) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

<sup>37</sup> Opublikowana w „Vyriaisybės Žinios” 1922, nr 100. Polski przekład w: *Nowe konstytucje*, s. 117–177. Szersze omówienie tej konstytucji litewskiej (i następnych z okresu międzywojennego) w: P. Kierończyk, *System konstytucyjny*.

<sup>38</sup> Zob. ocenę konstytucji litewskiej w: A. Zakrzewski, *Wstęp*, w: *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Warszawa 1994, s. 9; M. Römer (Rëmeris), *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*, Vilnius 1990, cyt. za: ibidem, s. 145–146; por. także nowsze wydanie – A. Zakrzewski, *Wstęp*, w: *Konstytucja Republiki Litew-*

skrajną lakonicznością i dyskusyjnym pozostawieniem poza regulacją konstytucyjną wielu istotnych zagadnień<sup>39</sup>. Nader lakoniczna była także konstytucja Estonii.

Warto dodatkowo przypomnieć, że w debacie konstytucyjnej w tych państwach pojawiał się często zarzut o nadmierne korzystanie z obcych wzorców. W przypadku Łotwy miano wzorować się na konstytucji niemieckiej (tzw. weimarskiej), czechosłowackiej, estońskiej i „formie rządu” Finlandii. Przy czym największa liczba zapożyczeń podobno pochodziła z konstytucji Republiki Weimarskiej. Analogiczne zarzuty kierowano odnośnie do zaangażowanych w prace nad konstytucją litewską. W przypadku estońskim doszukiwano się natomiast wpływów konstytucji szwajcarskiej. Na ile wyżej przedstawione zarzuty były uzasadnione pozostaje – zdaniem autora – kwestią dyskusyjną<sup>40</sup>. Nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że ewentualnym zapożyczeniom towarzyszyła z pewnością także rodzima, „bałtycka”, młoda myśl ustrojowa.

Biorąc pod uwagę ogrom występujących trudności, ostateczne rezultaty prac ustrojodawczych w nowych demokracjach bałtyckich ocenić należy pozytywnie – oczywiście nie zapominając o dyskusyjnych rozwiązaniach czy szeroko rozumianych usterkach legislacyjnych występujących w omawianych konstytucjach. Do takiego wniosku, ostatecznie korzystnego dla tych regulacji, uprawnia chociażby ich porównanie z uchwalonymi w tym samym okre-

---

skiej, Warszawa 2006, s. 15–16 i tamże wskazaną literaturę; a także P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 252. Warto zapoznać się także ze skrajnie krytyczną o tym akcie prawnym opinią J. Makowskiego, *Wstęp*, w: *Nowe konstytucje*.

<sup>39</sup> Zob. P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie*, s. 288–292.

<sup>40</sup> Problem „zapożyczeń” w konstytucjach państw bałtyckich analizował P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 22–23. Szczególnie pouczająca jest ocena konstytucji łotewskiej i litewskiej pod kątem ich związku z konstytucją weimarską. Zob. odpowiednią analizę w: P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje*, s. 245–246, przypis 14; idem, *Kilka uwag o genezie*, s. 284, przypis 16. P. Uziębło słusznie doszukuje się związku pomiędzy konstytucją Republiki Weimarskiej i Łotwy jeżeli chodzi o art. 78 konstytucji łotewskiej; P. Uziębło, *Konstrukcja prawna i funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej w państwach Europy Centralnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 301.

się czasu innymi ustawami zasadniczymi – w tym także z polską konstytucją marcową. Przy całym szacunku dla polskiej tradycji konstytucyjnej – nie wyróżniała się ona bynajmniej zdecydowanie *in plus* na tle rozwiązań konstytucji państw bałtyckich, stanowiąc przy tym dosyć oczywisty przykład wzorowania się na ustawach konstytucyjnych, określających podstawy systemu rządów w III Republice Francuskiej.

Zaczynając bardziej szczegółową analizę zagadnień związanych z parlamentaryzmem bałtyckim z okresu po uzyskaniu niepodległości, zacząć wypada od pewnej, ogólnej konstatacji. Otóż, wszystkie omawiane tu konstytucje cechowały się swoistym radykalizmem ustrojowym, różniąc się w tym zakresie zasadniczo od ww., pierwszej „dużej” konstytucji II RP.

Radykalizm ów przybrał przede wszystkim postać niezwykle mocnego podkreślenia znaczenia zasady suwerenności narodu i jej bezpośrednich konsekwencji. Reguła zwierzchnictwa (suwerenności) narodu została wyrażona *expressis verbis* już w pierwszych artykułach konstytucji (w § 1 estońskiej ustawy zasadniczej, art. 2 konstytucji Łotwy i w § 1 konstytucji Litwy)<sup>41</sup>. Jak wiadomo, przyjęcie tej zasady, fundamentalnej w dzisiejszym konstytucjonalizmie „zasady zasad”, implikuje dwojakie skutki. Pierwszym z nich jest przyjęcie zasady przedstawicielstwa (reprezentacji politycznej) jako logicznego uzupełnienia suwerenności narodu (ludu). Rzecz jasna, kraje bałtyckie również tą zasadę przyjęły, czyniąc z parlamentów niezwykle silne organy władzy, co już samo w sobie świadczyło o pewnej oryginalności bałtyckich koncepcji ustrojowych.

Kolejną konsekwencją przyjęcia w konstytucji zasady zwierzchnictwa narodu, może być wprowadzenie mechanizmów pozwalających na sprawowanie władzy przez naród bezpośrednio – czyli instytucji tzw. demokracji bezpośredniej. Niewątpliwie w kwestii uwzględniania form demokracji bezpośredniej konstytucje bałtyckie zdecydowanie wyprzedzały swoją epokę. W każdej z nich przewidywano szereg przypadków, w których naród mógł sprawować władzę,

---

<sup>41</sup> Charakterystyczne było, że np. konstytucja łotewska określała w art. 64 wprost, że władza ustawodawcza należy zarówno do parlamentu, jak i do narodu.

wyrażając swoją wolę bezpośrednio<sup>42</sup>. Szczególnie charakterystyczny jest efekt porównania tych regulacji z polską konstytucją marcową, w której zagadnienie demokracji bezpośredniej zostało właściwie pominięte, a tym samym II RP praktycznie znała z form demokracji bezpośredniej jedynie narzucone *de facto* przez zwycięskie mocarstwa plebiscyty na Warmii i Mazurach oraz na Górnym Śląsku. Odnośnie do państw bałtyckich można natomiast jednoznacznie stwierdzić, że idea szczególnej, najistotniejszej roli narodu oraz swoista „deifikacja” władzy najwyższej przezeń sprawowanej, zarówno przez przedstawicieli w parlamencie<sup>43</sup>, jak i bezpośrednio, przewija się z wielką konsekwencją i wyrazistością przez wszystkie omawiane tu regulacje konstytucyjne.

Bezsporne jest, że tak niezwykle silne podkreślanie roli narodu tudzież emanacji jego parlamentu oraz instytucji demokracji bezpośredniej miało głębokie uzasadnienie historyczne. Odwołanie się do roli i znaczenia rodzimego narodu (i instytucji przezeń legitymizowanych) stanowiło próbę z jednej strony przekreślenia doświadczeń rządów absolutystycznych w samodzierżawnej Rosji, z drugiej zaś – zerwania z dominacją obcojęzycznych warstw społecznych. Ustalano swoisty „punkt zero”, otwierając nową historię narodów bałtyckich. Od tego momentu historycznego większość, do niedawna jeszcze niezwykle upośledzona, dyskryminowana i ograniczana pod

---

<sup>42</sup> Konstytucja estońska przewidywała: inicjatywę ludową dotyczącą ustaw (§ 29–34), inicjatywę konstytucyjną (§ 87) i prawo skarg (§ 15). W litewskiej ustawie zasadniczej występowały natomiast: ludowa inicjatywa ustawodawcza (§ 20), inicjatywa konstytucyjna (§ 102), inicjatywa referendum konstytucyjnego (§ 103) i prawo petycji do parlamentu (§ 19). Szczególnie rozbudowane były przepisy konstytucji łotewskiej traktujące o instytucjach demokracji bezpośredniej. Na uwagę zasługuje tu referendum dotyczące: zmiany konstytucji (art. 77–80), rozwiązania parlamentu (art. 48 i 50), odroczenia promulgacji ustawy przez głowę państwa (art. 72), innych zagadnień związanych z ustawodawstwem (art. 73–75). Ponadto ta ustawa zasadnicza znała ludową inicjatywę ustawodawczą (art. 65 i 78) i ustrojodawczą (art. 78).

<sup>43</sup> Szerzej o roli parlamentów państw bałtyckich w omawianym okresie historycznym w: P. Kierończyk, *Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2005, nr 1; idem, *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa. Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009, s. 189–204 i 218–240.

względem społecznym, kulturowym i ekonomicznym, otrzymywała swoje państwa i miała być w tych państwach podmiotem najwyższym. Nie od rzeczy będzie zauważyć przy tym, że „krok w krok” za radykalnymi rozwiązaniami ustrojowymi szły istotne, można powiedzieć rewolucyjne w warunkach gospodarki kapitalistycznej, przekształcenia ekonomiczne. Wspomnieć tu należy przede wszystkim o niezwykle radykalnych reformach rolnych, które ostatecznie złamały pozycję ekonomiczną niemieckich czy polskich właścicieli ziemskich.

Jak należy obiektywnie przypuszczać, dodatkową przesłanką, wpływającą na daleko idące przekształcenia społeczno-ekonomiczne w krajach bałtyckich, był także lęk przed rozprzestrzenieniem się radykalnych idei rewolucji bolszewickiej<sup>44</sup>. Można powiedzieć, że obawa ta była kolejnym argumentem za podkreślaniem „ludowego” charakteru nowych państw, określonego także ich ustawami zasadniczymi.

Charakterystyczne jest to, że chociażby znaczenie parlamentu (jako emanacji narodu) znalazło swoje odzwierciedlenie nawet w systematykach ogólnych omawianych konstytucji. W każdej z analizowanych ustaw zasadniczych rozdział dotyczący parlamentu znajduje się na początku systematyki ogólnej. W konstytucji estońskiej rozdział IV o Riigikogu był poprzedzony tylko rozdziałami

---

<sup>44</sup> W ówczesnej sytuacji politycznej, wobec powszechnej radykalizacji nastrojów społecznych, nie były to obawy pozbawione podstaw. Na przykład podczas (generalnie wolnych) wyborów do rosyjskiego Zgromadzenia Ustawodawczego w listopadzie 1917 r. na Łotwie bolszewicy uzyskali aż 77% głosów, w Estonii natomiast 39%. O wyborach tych wspomina np. P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*; a ich wyniki są dostępne chociażby na stronach internetowych [http://en.wikipedia.org/wiki/Russian\\_Constituent\\_Assembly\\_election,\\_1917](http://en.wikipedia.org/wiki/Russian_Constituent_Assembly_election,_1917) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.) i <http://econfaculty.gmu.edu/bcaplan/museum/his1d.htm> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.). Warto także wspomnieć, że zbolszewizowane formacje strzelców łotewskich odegrały rolę swoistej „gwardii pretoriańskiej” w czasie rewolucji rosyjskiej i wojny domowej. Zob. np. J. Rutkiewicz, *Wojsko łotewskie*, s. 6–22; P. Łossowski, *Strzelcy łotewscy w rewolucji i wojnie domowej w Rosji (1917–1920)*, „Studia z dziejów ZSRR i Europy Wschodniej” 1967, t. 3; J. Sozański, *Moje Inflanty*, Toruń 2004, s. 95–96 i strony internetowe: <http://www.russia-talk.com/latyshi.htm#71>; [http://lv.wikipedia.org/wiki/Latvie%C5%A1u\\_str%C4%93lnieki](http://lv.wikipedia.org/wiki/Latvie%C5%A1u_str%C4%93lnieki) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

zawierającymi zasady naczelne i podstawowe przepisy dotyczące statusu jednostki w państwie. Na Litwie poświęcony parlamentowi był rozdział III. W przypadku łotewskim może trochę zastanawiać fakt, że rozdzielono rozdział traktujący o sejmie (II) i o ustawodawstwie (V), przedzielając je rozdziałami mówiącymi o egzekutywie. Konsekwentnie jednak izbom ustawodawczym poświęcano jedno z pierwszych rozdziałów konstytucji, poprzedzając je właściwie tylko rozdziałami zawierającymi najważniejsze zasady ustrojowe i – ewentualnie – podstawowe prawa człowieka. Oczywiście z samej systematyki konstytucji nie należy wysuwać daleko idących wniosków, jest jednak ona wyrazem konkretnej woli i intencji ustrojodawcy. Wystarczy wspomnieć tu chociażby znamienne przesunięcia w systematyce dokonane w polskiej konstytucji kwietniowej (np. zamieszczenie rozdziału o sejmie nie tylko za prezydentem, ale nawet za rządem) czy nieco zbliżone zmiany w litewskiej autokratycznej konstytucji z 1938 roku<sup>45</sup>.

Przedstawić pokrótce wypada podstawowe informacje dotyczące samych parlamentów. We wszystkich omawianych państwach były one jednoizbowe. Prosta struktura parlamentów została zresztą zachowana w krajach bałtyckich w czasach nam współczesnych. Liczba deputowanych nie była przy tym duża. Estoński Riigikogu składał się ze 100 posłów, podobnie jak łotewska Saeima. Litewska ustawa zasadnicza pomijała liczbę przedstawicieli zasiadających w Seimasie, pozostawiając to zagadnienie do regulacji w odpowiedniej ustawie<sup>46</sup>. Niezwykle charakterystyczne były bardzo krótkie

---

<sup>45</sup> O rozwiązaniach ustrojowych na Litwie po zamachu stanu w 1926 r. np. w: P. Kierończyk, *Państwo bez parlamentu. Kilka uwag do międzywojennej historii konstytucjonalizmu litewskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4; idem, *Konstytucja kwietniowa i Konstytucja litewska z 1938 r. – próba porównania*, w: *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 240–251.

<sup>46</sup> Ostatecznie liczba posłów na Litwie wynosiła 78, a później 85. Zwiększenie liczby posłów wynikało z przyłączenia do Litwy Kraju Kłajpedzkiego (części historycznej tzw. Małej czy Pruskiej Litwy). Szerzej na temat Pruskiej Litwy i Kłajpedy np. w: P. Łossowski, *Kłajpeda kontra Memel. Problem Kłajpedy w latach 1918–1939–1945*, Warszawa 2007; „Lituano-Slavica Posnaniensis. Studia historia” 2004, t. 10, red. M. Grzywacz.

kadencje<sup>47</sup> (wszystkie tamtejsze parlamenty były wybierane tylko na trzy lata)<sup>48</sup>. Było to rozwiązanie niewątpliwie mające w intencji twórców konstytucji zagwarantować zbiorowemu podmiotowi suwerenności (narodowi) praktyczną realizację swojego zwierzchnictwa.

Charakterystyczne było także to, że wybory miały w każdym omawianym przypadku rozwiązań ustrojowych charakter proporcjonalny. System ten niewątpliwie gwarantuje najlepsze odzwierciedlenie sympatii politycznych społeczeństwa w parlamencie, ale jednocześnie – przy niewystępowaniu progów wyborczych – może prowadzić do nadmiernego rozbicia politycznego izby (i trudności z utrzymaniem stabilności wyłonionej egzekutywy).

Częścią dokonywanej analizy rozwiązań ustrojowych powinno być niewątpliwie określenie wzajemnych relacji między głową państwa i parlamentem. W przypadku estońskim o takim porównaniu mowy być jednak nie może, gdyż tamtejsza ustawa zasadnicza w ogóle nie wprowadzała wyodrębnionej instytucji głowy państwa i dualistycznej egzekutywy. *Riigivanem*, czyli naczelnikiem państwa (czy w innym tłumaczeniu – jego „starszym”)<sup>49</sup> był każdy kolejny premier, którego zresztą kompetencje jako szefa rządu były relatywnie słabe. Zdaniem znawców tematu był on wyłącznie *primus inter pares* w składzie rządu<sup>50</sup>. Odnotować przy tym można, iż rząd estoński był w niezwykle szerokim zakresie podporządkowany Riigikogu (zob. uwagi poczynione w dalszej części artykułu).

---

<sup>47</sup> Typowe w ówczesnych warunkach krajów bałtyckich nie tylko dla parlamentów, ale także np. dla głów państwa. W przypadku Litwy i Łotwy istniało zresztą ciekawe rozwiązanie – polegające na powiązaniu kadencji sejmu i prezydenta. P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 30.

<sup>48</sup> W odrodzonej Republice Łotewskiej kadencję taką uznano za zbyt krótką. Nowelizacja z 4 grudnia 1997 r. wprowadziła czteroletnią kadencję – zarówno sejmową, jak i prezydencką. Zob. przypis 7.

<sup>49</sup> Zob. np. tłumaczenie nazwy *Riigivanem* na języki obce przedstawione na stronie internetowej <http://et.wikipedia.org/wiki/Riigivanem> i [http://en.wikipedia.org/wiki/Head\\_of\\_State\\_of\\_Estonia](http://en.wikipedia.org/wiki/Head_of_State_of_Estonia) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.) i polskie tłumaczenie tego terminu w: M. Mróz, *Parlament Republiki Estońskiej*. Raport BSE nr 33, Warszawa 1993, s. 7; idem, *Parlament Republiki Estońskiej*, Warszawa 1993, s. 6.

<sup>50</sup> L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, s. 6.



Ustawy zasadnicze Litwy i Łotwy rozwiązywały problem struktury egzekutywy (a także jej kompetencji, pozycji ustrojowej i składu) w sposób o wiele bardziej typowy (tzn. zbliżony do parlamentarno-gabinetowego kanonu rozwiązań). Wprowadzono tam model dwuczłonowej władzy wykonawczej, składającej się z rady ministrów (rządu) i głowy państwa (prezydenta). Charakterystyczne było jednak relatywne osłabienie pozycji ustrojowej głowy państwa. Przejawiało się to m.in. we wprowadzeniu instytucji odpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem. Było to rozwiązanie dosyć niezwykle, łamiące jedną z podstawowych zasad parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, od której na Litwie i Łotwie odstąpiono, zapewne mając na celu podkreślenie znaczenia parlamentu – bezpośredniej emanacji narodu.

Zgodnie z konstytucją litewską do usunięcia prezydenta ze stanowiska przez sejm (Sejmas) potrzebna była kwalifikowana większość głosów wszystkich posłów (§ 44). Nie określono przy tym jakichkolwiek przesłanek, których zaistnienie uzasadniałoby odwołanie prezydenta, pozostawiając to tylko do uznania większości parlamentarnej. Mechanizm powyższy wypada zatem nazwać bez jakichkolwiek wątpliwości odpowiedzialnością polityczną głowy państwa wobec parlamentu.

Ponadto, konstytucja litewska przewidywała inną formę odpowiedzialności prezydenta przed izbą, noszącą charakter swoistej sankcji za dokonane rozwiązanie parlamentu. Zgodnie z § 52 tej ustawy zasadniczej, głowa państwa miała prawo rozwiązać sejm. Byłoby to jednak działanie „samobójcze” (w literaturze pojawia się wręcz określenie *harakiri*), gdyż po zebraniu nowego sejmu, przeprowadzono by nowe wybory prezydenckie<sup>51</sup>. Co ciekawe, nieco

---

<sup>51</sup> Zob. A Zakrzewski, *Wstęp*, wyd. z 2006 r., s. 15. Paradoksalnie rozwiązanie to zastosowano w praktyce. Po wyborach do parlamentu pierwszej kadencji (październik 1922 r.), mimo korzystnego dla siebie wyniku wyborów, chrześcijańscy demokraci zdecydowali się wywołać kryzys polityczny i doprowadzić do rozwiązania sejmu. Pretekstem stał się § 41 konstytucji dotyczący sposobu wyboru głowy państwa. Nie określał on wyraźnie, czy wymagana bezwzględna większość (*balsavimu absoliutine*) głosów poselskich dotyczy większości obecnych na sali (tak wybrano prezydenta), czy większości ogólnej (albo ustawowej) liczby posłów. Wykorzystując tą kontrowersję – i licząc na zdobycie większości

podobne rozwiązanie zastosowano, uchwalając (w 1992 r.) współczesną konstytucję litewską<sup>52</sup>.

Na Łotwie problem odpowiedzialności politycznej głowy państwa przed sejmem był (i jest nadal w czasach nam współczesnych) bardziej złożony. Regulacja tamtejsza jest bowiem niekonsekwentna. Artykuł 53 łotewskiej ustawy zasadniczej wyraźnie określa, że prezydent za swe czynności nie podlega żadnej odpowiedzialności politycznej, a także wprowadza generalny wymóg kontrasygnaty, zakładając istnienie tylko bardzo nielicznych prerogatyw. Konstytucja łotewska jawi się zatem pozornie jako przykład dosyć typowej regulacji kwestii politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa.

Nie będzie to jednak spostrzeżenie w pełni słuszne, gdyż art. 51 tejże konstytucji wprowadza możliwość odwołania prezydenta przez sejm. W każdym momencie jego kadencji, bez konieczności zaistnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek (oprócz zebrania odpowiedniej liczby podpisów pod wnioskiem i właściwej większości w parlamencie). Procedura jest w tym przypadku stosunkowo trudna do realizacji: najpierw wymagany jest wniosek co najmniej połowy wszystkich posłów, a decyzja zapada na tajnym posiedzeniu sejmku, kwalifikowaną większością jego członków.

Zachodzi w tym przypadku ewidentna sprzeczność pomiędzy dwoma artykułami konstytucji łotewskiej. Nie chcąc przytaczać tu wymienionych już w innym miejscu szczegółowych argumentów<sup>53</sup>, autor niniejszego tekstu chciałby przypomnieć, że od dawna stoi na stanowisku, iż art. 51 konstytucji łotewskiej, wbrew literalnemu brzmieniu art. 53, wprowadza faktycznie polityczną odpowiedzialność prezydenta przed izbą. Odwołanie głowy państwa może nastąpić bowiem bez konkretnej przyczyny, na zasadzie swobodnej

---

bezwzględnej po wyborach – chadecy skłonili prezydenta A. Stulginskisa do rozwiązania izby (w marcu 1923 r.). Warto jednak zauważyć, że inicjatorzy tego kroku przewidywali swoje zwycięstwo wyborcze, a prezydent (sam chrześcijański demokrat) miał praktyczną gwarancję powtórnego wyboru.

<sup>52</sup> P. Kierończyk, *Odzwierciedlenie tradycji ustrojowych w konstytucjach Polski i Litwy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 126.

<sup>53</sup> Zob. P. Kierończyk, *Wstęp*, w: *Konstytucja Łotwy*, s. 30; idem, *Kilka uwag o genezie*, s. 295.

i uznaniowej decyzji parlamentu. Podkreślić dodatkowo należy niewystępowanie wyraźnego związku między możliwością odwołania prezydenta a jego stanem zdrowia, deliktem konstytucyjnym czy przestępstwem karnym<sup>54</sup>. Należy zatem przyjąć, że rozwiązanie łotewskie z konstytucji z 1922 r. było dokładnie analogiczne do występującego w uchwalonej w tym samym roku konstytucji litewskiej – obydwie przewidywały odpowiedzialność polityczną prezydenta przed sejmem w postaci jego „prostego” odwołania kwalifikowaną większością.

Łotewska ustawa zasadnicza przewidywała także swoistą sankcję dla prezydenta za rozwiązanie Saeimy przed upływem kadencji (czy poprawniej – za zainicjowanie procedury rozwiązania parlamentu)<sup>55</sup>. Mechanizm postępowania był jednak inny niż w przypadku litewskim. Następowало w tej sytuacji odwołanie do bezpośredniej decyzji suwerena – narodu. Prezydent łotewski miał tylko prawo występowania z wnioskiem o rozwiązanie sejmu. Wniosek ów poddawany zostawał niejako automatycznie pod referendum. Jeżeli ponad połowa wyborców wypowiadała się za propozycją głowy państwa – rozwiązaniu ulegał parlament. Jeżeli ponad połowa głosowała przeciwko rozwiązaniu – było to równoznaczne z odwołaniem prezydenta (art. 48 i 50 konstytucji łotewskiej). Jest oczywista konstatacja, że decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o rozwiązanie Saeimy musiała być dla prezydenta łotewskiego politycznie i osobiście równie trudna, jak dla jego litewskiego kolegi rozwiązanie izby.

Zasadę wyboru głowy państwa przez parlament wprowadzono zarówno w przypadku łotewskiej, jak i litewskiej regulacji konstytucyjnej. Od razu przypomnieć w tym miejscu wypada oczywisty fakt, że sposób wyboru nie przesądza automatycznie o pozycji

---

<sup>54</sup> Kwestię odpowiedzialności karnej prezydenta łotewskiego porusza tylko niezwykle enigmatyczny art. 54 ustawy zasadniczej, z którego bardzo trudno wyinterpretować sens regulacji, poza tym że jest ona zbliżona do immunitetu formalnego.

<sup>55</sup> Por. W.T. Kulesza, *Status głowy państwa w konstytucjach Estonii, Litwy, Łotwy i Polski w międzywojennej Europie*, w: *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie, idee, prawo*, red. A. Lityński, P. Fiedorczyk, Białystok 2003, s. 521–524.

ustrojowej danego organu państwowego<sup>56</sup>. Jasne jest jednak, że legitymacja pochodząca od parlamentu, czyli tylko pośrednio od narodu, nie ułatwia sytuacji jakiegokolwiek prezydentowi w razie konfliktu z izbą. W systemach zakładających silną prezydenturę (prezydenckim czy półprezydenckim) swoistą regułą są raczej wybory powszechne głowy państwa.

Interesującym rozwiązaniem, podkreślającym znaczenie parlamentu było, że w przypadku zwolnienia urzędu prezydenta Litwy przed upływem kadencji, jego następcą był wybierany tylko na czas, który pozostał poprzednikowi (§ 45). Stanowiło to ciekawe odstępstwo od dosyć powszechnie stosowanej zasady połączenia kadencji z konkretną osobą, ewidentnie mając na celu powiązanie kadencji prezydenta z kadencją sejmku. Podobne rozwiązanie występowało także w art. 50 konstytucji łotewskiej. Jeżeli w referendum oddano ponad połowę głosów przeciwko rozwiązaniu sejmku Łotwy, było to równoznaczne z odwołaniem prezydenta, przy czym parlament (Saeima) wybierał nową głowę państwa tylko na pozostały czas pełnomocnictwa poprzednika.

Podstawowe relacje między parlamentem a rządem w pierwszych konstytucjach Litwy i Łotwy zostały określone w sposób dosyć typowy dla parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Rozwiązania dotyczące składu rządu, jego kompetencji, sposobu powoływania tudzież mechanizmów jego odpowiedzialności politycznej nie zawierały istotnych odstępstw od podstawowych założeń tego modelu ustrojowego. Interesujące, że w przypadku litewskim (w § 40 ustawy zasadniczej) do rządu zaliczono obok Gabinetu Ministrów (rządu) także prezydenta. Nie przeczyło to jednak dualistycznemu charakterowi egzekutywy. Podobnie zresztą, jak analogiczny przepis art. 2 polskiej konstytucji marcowej, który (niezbyt sensownie)

---

<sup>56</sup> Choć należy ogólnie zgodzić się np. z cennymi uwagami S. Gebethnera, iż sam sposób wyboru nie rozstrzyga *ipso facto* o istnieniu określonego systemu rządów, to odnotować wypada jednak, że tenże autor zwraca uwagę na pewne zależności między metodą powołania a „siłą” głowy państwa. Zob. S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, w: *Konstytucyjne systemy rządów*, s. 84. Zob. także idem, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (Porównawcza analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7/8.

deklarował, że władzą wykonawczą jest „Prezydent łącznie z odpowiedzialnymi ministrami”.

W świetle konstytucji Litwy i Łotwy istotną rolę przy powoływaniu rządu odgrywał prezydent. Była to rola jednak raczej formalna, nie naruszająca podstawowego założenia systemu parlamentarno-gabinetowego, iż rządowi do istnienia konieczne jest zaufanie parlamentu<sup>57</sup>.

Zaskakujący jest nieco fakt, iż konstytucja łotewska, tak przecież silnie akcentująca rolę parlamentu, jednak dopuszczała możliwość pojawienia się nadzwyczajnego ustawodawstwa, wykonywanego przez egzekutywę. Artykuł 81 konstytucji łotewskiej przewidywał<sup>58</sup>, że jeżeli wymagała tego pilna potrzeba, między sesjami sejmu rząd (Gabinet Ministrów) mógł wydawać rozporządzenia posiadające moc ustaw. Jednak ta sama jednostka redakcyjna przewidywała także szereg wyłączeń spod regulacji za sprawą „dekretów”. Ponadto istniał obowiązek zgłoszenia aktów z mocą ustawy do zatwierdzenia izbie w ciągu trzech dni (po otwarciu następnej sesji parlamentarnej).

Estońska regulacja konstytucyjna charakteryzowała się na powyższym tle szczególnie radykalizmem. Przede wszystkim przypomnieć należy o tym, że egzekutywa była tam monolityczna (jednoczęściowa) i składała się wyłącznie z rządu. Użyta przy tym terminologia (*Riigivan* – „naczelnik państwa”) była właściwie tylko symboliczna, a premier (właśnie ów *Riigivan*) nie odgrywał szczególnie istotnej roli ustrojowej<sup>59</sup>. Rząd był powoływany i odwoływany przez parlament, co było dosyć oczywistym rozwiązaniem wobec braku instytucji głowy państwa. Zdaniem znawców tematu „Rząd, całkowicie podległy

---

<sup>57</sup> Zastanawia przy tym fragmentaryczność przepisów łotewskiej ustawy zasadniczej poświęconych procedurze tworzenia rządu. Zob. P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie*, s. 288–289.

<sup>58</sup> W dziś obowiązującym tekście konstytucji łotewskiej ten artykuł już nie występuje (został uchylony w 2007 r.). Zob. wykaz zmian konstytucji łotewskiej w pozycji wskazanej w przypisie 7.

<sup>59</sup> Przytoczyć w tym miejscu można bardzo charakterystyczny § 61 konstytucji Estonii: „Premier reprezentuje Republikę Estońską, kieruje i ujednostajnia działalność Rządu, przewodniczy na posiedzeniach Rządu i może interpelować poszczególnych Ministrów w zakresie ich działalności”. Tłumaczenie zaczerpnięte z: *Nowe konstytucje*.

parlamentowi, był swego rodzaju wykonawcą komisją koalicyjną frakcji parlamentarnych<sup>60</sup>, a nawet rozporządzenia wykonawcze do ustaw wydawał nie on, lecz sekretariat Riigikogu<sup>61</sup>. Do kompetencji parlamentu estońskiego należało także oprócz typowych funkcji ustawodawczych i kontrolnych, sprawowanie nadzoru nad gospodarczą działalnością zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz nad wykonaniem budżetu państwa<sup>62</sup>.

W przypadku estońskiej konstytucji z 1922 r. odnośnie do relacji parlament – rząd można mówić zatem o daleko idących odstępstwach od założeń modelu parlamentarno-gabinetowego. Określenie w niej wzajemnych relacji legislatywy i egzekutywy zdecydowanie bardziej przypominało rozwiązania znane ze Szwajcarii niż chociażby z monarchii brytyjskiej czy polskiej konstytucji marcowej.

Na koniec rozważań merytorycznych wypada pokusić się o udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie właściwie systemy rządów wprowadzały pierwsze konstytucje państw bałtyckich? W przypadku Litwy i Łotwy, których ustawy zasadnicze były relatywnie podobne, odpowiedź będzie łatwiejsza. Niewątpliwie systemy rządów wprowadzone przez tamtejsze konstytucje oparte były na podstawowych założeniach systemu parlamentarno-gabinetowego. Wskazuje na to występowanie różnych elementów równoważenia władz, dualizm egzekutywy, odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem, instytucję głowy państwa o relatywnie słabo zarysowanych kompetencjach władczych, będąca raczej arbitrem niż realnym ośrodkiem decyzyjnym. Wiele wskazuje przy tym na to, że jest to klasyczna postać tego systemu (przyjęta chociażby przez Polskę w konstytucji marcowej). Nie będzie to jednak do końca prawda, gdyż na Litwie i na Łotwie dokonano istotnej modyfikacji „wzorca ustrojowego”. Polegała ona przede wszystkim na osłabieniu egzekutywy przez wprowadzenie instytucji (*sui generis*) odpowiedzialności politycznej głowy państwa przed parlamentem. Tym samym złamany został jeden

---

<sup>60</sup> L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, s. 6.

<sup>61</sup> Ibidem. Zob. także P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 28.

<sup>62</sup> P. Sarnecki, *Założenia systemu „Rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, w: *Konstytucyjne systemy rządów*, s. 143–144.

z podstawowych kanonów systemu parlamentarno-gabinetowego. Powyższe uzasadnia określenie systemów rządów wprowadzonych na Łotwie i na Litwie mianem zrationalizowanych parlamentarno-gabinetowych. Zrationalizowanych przy tym w niezwykle sposób – przez ewidentne wzmocnienie władzy ustawodawczej.

W przypadku estońskim odpowiedź na postawione wyżej pytanie będzie bardziej złożona, gdyż dominacja Riigikogu nad innymi organami państwowymi była tu o wiele bardziej zaakcentowana. Warto przypomnieć słowa Piotra Łossowskiego<sup>63</sup>: „Wszechwładza Riigikogu [...] nie ograniczała się tylko do pewnej supremacji nad rządem. Wybierał on nawet dowództwo armii. Sprawował także nadzór nad sądownictwem, które wprawdzie w konstytucji zostało określone «jako niezależne w swej działalności», jednak sędziowie byli wybierani przez Riigikogu”.

Zasada nadrzędności parlamentu tudzież wielofunkcyjność izby stanowią niewątpliwie dowód próby „przeszczepienia” w jakimś zakresie na grunt estoński szwajcarskich (parlamentarno-komitetowych) doświadczeń ustrojowych<sup>64</sup>. Kwestią do ustalenia pozostaje natomiast problem terminologii – zagadnienie, jakim mianem określać specyficzny system estoński. Zdaniem autora dopuszczalne (ale przy tym dyskusyjne) jest przyjęcie, że jest to również system parlamentarno-gabinetowy, ale podlegający niezwykle silnej modyfikacji. Bardzo przy tym specyficznej, polegającej na wzmocnieniu parlamentu, dosyć skrajnym osłabieniu egzekutywy, przy jednoczesnym przekształceniu jej struktury w jednoczłonową. Tym samym estoński system rządów może być nazwany najdalej idącą racjonalizacją modelu parlamentarno-gabinetowego. Racjonalizacją, która czyni nie pozbawionym sensu pytanie: czy jest to nadal jeszcze system parlamentarno-gabinetowy?

Jak wynika z powyższych ustaleń, należałoby być może nieco zweryfikować sposób przedstawiania typowych systemów rządów

---

<sup>63</sup> L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, s. 6.

<sup>64</sup> Zob. ogólne informacje o systemie rządów w Szwajcarii (poczynione na tle nowej konstytucji z 1999 r., ale w dużej mierze mogące odnosić się także do poprzedniej konstytucji z 1874 r., będącej inspiracją dla Estończyków w latach dwudziestych). Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp*, w: *Konstytucja Szwajcarii*, Warszawa 2000, przede wszystkim s. 30–39.

w krajach demokratycznych, występujących w szeregu podręczników akademickich. Jak wiadomo, wspomina się w nich zawsze system parlamentarno-gabinetowy i prezydencki, często także system rządów zgromadzenia (czy parlamentarno-komitetowy, nie wnikamy tu w ewentualne rozbieżności terminologiczne w doktrynie). Na tym tle omawiane są tzw. racjonalizacje systemu parlamentarno-gabinetowego. Polegające na wzmocnieniu egzekutywy – głowy państwa (model semiprezydencki i podobne) lub rządu czy raczej premiera (tzw. model kanclerski). Wypada zatem zgłosić postulat, by w tej ustalonej formule znalazło się miejsce także dla innych racjonalizacji – polegających na osłabieniu egzekutywy i wzmocnieniu legislatywy (np. proponując dla nich umowną nazwę „bałtyckich”).

Konieczne jest postawienie pytania: jak omawiane powyżej konstytucyjne uwarunkowania systemu rządów, a przede wszystkim relacji legislatywa – egzekutywa sprawdziły się w praktyce? Odpowiedź nie jest w tym przypadku łatwa. Istnieje pewna pokusa uproszczenia i konstatacji, że te założenia po prostu nie zdały egzaminu, doprowadzając do przerostu roli (i tak już „z założenia” silnych parlamentów), a tym samym – do niemożności sprawnego działania egzekutywy. Efektem tej słabości były zamachy stanu: dokonane na Litwie w 1926 r., w Estonii i na Łotwie w roku 1934 r. Omawiane ustawy zasadnicze podzieliły zatem los polskiej konstytucji marcowej, która – zdaniem licznych historyków – wywołała zjawisko „sejmokracji”, paraliżu władzy wykonawczej i tym samym paradoksalnie otworzyła drogę do rządów autorytarnych. Być może jest to jednak niedopuszczalne uproszczenie zagadnienia. Zapomina się bowiem o decydującym wpływie określonej ordynacji wyborczej na rozdrobnienie polityczne parlamentu, a więc i na niestabilność gabinetów<sup>65</sup>, winę za to przypisując *a priori* konstytucyjnemu systemowi rządów.

---

<sup>65</sup> Temat, czy niekorzystne zjawiska w polskim parlamentarzmie lat dwudziestych były efektem nieodpowiedniej regulacji konstytucyjnej, a na ile winę ponosiła odpowiednia ordynacja wyborcza z 1922 r., to zagadnienie niewątpliwie interesujące, ale wykraczające nieco poza materię niniejszego opracowania. Autor pragnie jedynie zasygnalizować, że osobiście uważa, iż źródła tzw. sejmokracji należy szukać raczej w proporcjonalnym systemie wyborczym (bez tzw. progów – klauzul zaporowych).



Konieczne jest tu postawienie pytania, jak ocenialibyśmy doświadczenia ówczesnych państw bałtyckich (a także Polski do 1926 r.), gdyby wszędzie tam na początku lat dwudziestych wprowadzono ordynacje większościowe lub proporcjonalne z wysokim progiem wyborczym. Niewątpliwie miałyby one bezpośredni wpływ na ograniczenie liczby ważnych graczy na scenie politycznej i powstanie zorganizowanego systemu wielopartyjnego lub wręcz dwupartyjnego. Taki układ liczących się sił politycznych z pewnością gwarantowałby stabilność rządów. Zatem – chyba zbyt często uwagi krytyczne odnośnie do ówczesnych systemów rządów kierowane są do samych konstytucji, z pominięciem niezwykle istotniej (i często negatywnej) roli, którą niestety odegrał określony system wyborczy<sup>66</sup>.

Odnotać także należy występowanie konkretnych lokalnych uwarunkowań, które towarzyszyły zamachom stanu. W przypadku litewskim rolę *sui generis* katalizatora przewrotu z grudnia 1926 r. odegrało powstanie kilka miesięcy wcześniej ludowo-lewicowego rządu Mykolasa Sleževičiusa<sup>67</sup>. W przypadku Łotwy i Estonii istotną rolę odegrały trudne warunki ekonomiczne związane ze światowym kryzysem. Zamach stanu w Estonii był przy tym specyficzny, gdyż dokonując go, premier Konstantin Päts i generał Johan Laidoner zagrozdził drogę do władzy faszystującej organizacji tzw. wabsów<sup>68</sup>. Na Łotwie sytuacja także była swoista – zamach przeprowadzono z inicjatywy urzędującego premiera (Kārlisa Ulmanisa), gdy było

---

<sup>66</sup> Pozostaje jednak faktem, że proporcjonalny system wyborczy został zagwarantowany przepisami samych konstytucji państw bałtyckich, zapewne oceniany przez ich twórców jako najbardziej demokratyczny.

<sup>67</sup> Zob. np. P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 80–115; idem, *Litwa*, s. 117–126; H. Wisner, *Litwa*, s. 202–203; J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 288–291. Życiorys M. Sleževičiusa np. [http://www3.lrs.lt/seimu\\_istorija/w3\\_viewer.viewdoc-p\\_int\\_tekst\\_id=2796&p\\_int\\_tv\\_id=386.htm](http://www3.lrs.lt/seimu_istorija/w3_viewer.viewdoc-p_int_tekst_id=2796&p_int_tv_id=386.htm) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

<sup>68</sup> Związek Uczestników Wojny Wyzwoleniczej (Eesti Vabadussojalaste Liit) nazywany potocznie ruchem wabsów. Zob. np. P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 159–194; A. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, s. 10–18; J. Lewandowski, *Estonia*, s. 101–110; idem, *Historia Estonii*, s. 194–199; J. Darski, *Estonia*, s. 19–20. Życiorys K. Pätsa i gen. J. Laidonera np. w T. Zubiński, *Ciche kraje*, Rzeszów 2006, s. 39–50.

wiadomo, że zmiany konstytucji, wzmacniające władzę wykonawczą, nie zostaną uchwalone w oczekiwanym przez niego kształcie<sup>69</sup>.

Okres funkcjonowania aparatu państwowego krajów bałtyckich w oparciu o omawiane w tym opracowaniu ustawy zasadnicze nie był wyłącznie czasem porażek. Niekiedy – wręcz odwrotnie, osiągnięto w budowie nowoczesnych państwowości (i społeczeństw) duże sukcesy. Przyznać jednak wypada, że w wielu przypadkach osiągnięcia były w dużym stopniu niezależne od przyjętych koncepcji ustroju politycznego. Tu wspomnieć można pozytywne efekty reform ekonomicznych, okrzepnięcie gospodarek, osiągnięcia kulturalne, szeroko rozumianą integrację społeczeństw wokół instytucji własnego państwa itd.

Jednak także na gruncie związanym z funkcjonowaniem systemu ustrojowego występowały zjawiska pozytywne. Nie sposób nie zgodzić się z oceną znanego autora, sformułowaną w odniesieniu do Litwy: „Pomimo – zapisanej w konstytucji – wyraźnej przewagi władzy ustawodawczej system polityczny Republiki Litewskiej działał sprawniej niż oparty na podobnych zasadach ustroj Polski. Było to wynikiem dominacji jednej partii w parlamencie i tworzenia przez nią rządów nieliczących się z opozycją”<sup>70</sup>. Okres dominacji tej

---

<sup>69</sup> Zob. np. P. Łossowski, *Kraje nadbałtyckie*, s. 201–228; A. Skrzypek, *Stosunki polsko-łotewskie 1918–1939*, Gdańsk 1997, s. 119–120; P. Kierończyk, *Wstęp*, s. 12–13. Życiorys K. Ulmanisa np. na stronach internetowych <http://www.historia.lv/alfabets/U/ul/ulmanis/ulmanis.htm> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.) i [http://lv.wikipedia.org/wiki/K%C4%81rlis\\_Ulmanis](http://lv.wikipedia.org/wiki/K%C4%81rlis_Ulmanis) (dostęp: 15 grudnia 2013 r.) i w książce T. Zubińskiego, *Herder w Rydze i inne szkice bałtyckie*, Toruń 2007, s. 34–45.

<sup>70</sup> A. Zakrzewski, *Wstęp*, wyd. z 1994 r., s. 9. Zauważyć jednak wypada, że inny polski autor, przy tym bezpośredni świadek ówczesnych wydarzeń, dokonał niezwykle krytycznego przedstawienia litewskiej sceny politycznej i tamtejszego parlamentaryzmu. „Niedojrzały parlamentarizm litewski miał w sobie cechy prymitywu, a jego poziom intelektualny, moralny, kulturalny i obyczajowy pozostawiał wiele do życzenia”. B. Paszkiewicz, *Pod znakiem „Omegi”*, Warszawa 2003, s. 181. Należy jednak przypuszczać, że na tak surową ocenę miał wpływ fakt, iż B. Paszkiewicz patrzył na sprawy związane z ówczesną państwowością litewską wyraźnie z pozycji przedstawiciela polskiej, ewidentnie dyskryminowanej mniejszości narodowej. Ta świadomość niewątpliwie wpłynęła na obiektywizm jego wspomnień. Por. także uwagi J. Zielińskiego, *Rząd Republiki Litewskiej*,

jednej partii – chrześcijańskich demokratów, trwający do 1926 r., może być rzecz jasna różnie oceniany (np. w tym okresie wystąpiły zjawiska korupcyjne), jednak nie ulega wątpliwości, że był to czas wyraźnego krzepnięcia struktur jakże młodego i relatywnie słabego organizmu państwowego.

Również ocena ówczesnej sytuacji w Estonii jest relatywnie złożonym zadaniem. Z jednej strony wystąpiło tam negatywne zjawisko niestabilności gabinetów. Scena polityczna Estonii ulegała jednak stopniowemu uporządkowaniu<sup>71</sup>. Istotną rolę ogrywały tam zjawiska zewnętrzne, niezależne właściwie od działań estońskiej klasy politycznej. Kryzys ekonomiczny 1929 r. spowodował wzrost niezadowolenia z ciągle zmieniających się rządów i tym samym silnej pozycji parlamentu. W warunkach ciężkiej sytuacji gospodarczej prawdziwe i domniemane afery korupcyjne, nagłaśniane konsekwentnie przez środki masowego przekazu, tworzyły atmosferę, w której część społeczeństwa zaczęła oczekiwać ograniczenia roli Riigikogu i wprowadzenia rządów silnej ręki<sup>72</sup>.

Podobnie sytuacja rysowała się na Łotwie. Pozytywnym faktem związanym z krzepnięciem państwa i jego instytucji, kształtowaniem się nowoczesnej elity politycznej, towarzyszyły zjawiska negatywne. Proporcjonalna ordynacja wyborcza przyczyniała się do defragmentacji sceny politycznej (choć główną rolę odgrywała walka polityczna między socjaldemokratami a agrarystami). Do sejmu wchodziło w kolejnych wyborach ponad 20 partii, z których większość posiadała jeden lub dwa mandaty<sup>73</sup>. Sytuacja ta powodowała oczywiste trudności przy tworzeniu koalicji rządzących. Również i tu na wewnętrzną politykę miał wielki wpływ światowy

---

w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, J. Zieliński, t. 3, Warszawa 2006, s. 123; A. Chrząszczewskiego, *Od sejmowładztwa do dyktatury. Studium polityczno-porównawcze*, Warszawa 1930, cyt. za: ibidem, s. 123, przypis 8.

<sup>71</sup> Zob. przypis 74 i ogólnie rozważania P. Łossowskiego – L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, s. 7–10. Zob. także J. Zieliński, *Rząd Republiki Estońskiej*, s. 77–80.

<sup>72</sup> J. Lewandowski, *Estonia*, s. 100–101.

<sup>73</sup> D. Łukasz, *Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej*, Raport BSE nr 44, Warszawa 2003, s. 3; J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997, s. 6; idem, *Rząd Republiki Łotewskiej*, s. 170–171.

kryzys ekonomiczny, a niestabilność gabinetów uważano za jeden z powodów małych efektów w walce z jego skutkami.

Najlepszą jednak oceną ówczesnego konstytucjonalizmu bałtyckiego mogą być słowa P. Łossowskiego, dotyczące co prawda *stricte* Estonii, ale zawarta w nich konstatacja ma niewątpliwie wymiar szerszy: „Ogólnie jednak biorąc sytuacja w Estonii nie była gorsza niż gdzie indziej, zważywszy że parlamentaryzm był tu bardzo świeżej daty”<sup>74</sup>. Niewątpliwie, te proste, ale i dobitne słowa największego polskiego znawcy historii regionu powinny nas zawsze przestrzegać przed nadmiernym krytycyzmem odnośnie do przyjętych w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich radykalnie demokratycznych rozwiązań.

Ostatnim, ale ważkim argumentem, świadczącym na korzyść ówczesnych rozwiązań ustrojowych, mogą być doświadczenia łotewskie z ostatnich 20 lat. Po krótkim okresie przejściowym, w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, konstytucja z 1922 r. stała się ponownie obowiązującym aktem podstawowym, określającym ustrój Republiki Łotewskiej<sup>75</sup>. Po przywróceniu jej mocy

---

<sup>74</sup> L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp*, s. 9. P. Łossowski, podkreślał przy tym, że mimo szeregu niekorzystnych zjawisk – np. przeciętnego czasu istnienia rządu wynoszącego osiem miesięcy, rozdrobnienia partyjnego w Riigikogu i wypadków korupcji, system partyjny w Estonii stabilizował się – w izbie wybranej w 1932 r. było już tylko sześć frakcji parlamentarnych.

<sup>75</sup> Przypomnieć wypada, że dokładnie wszystkie państwa bałtyckie w swej drodze do niepodległości na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych deklarowały, że jest to proces likwidacji stanu okupacji i przywrócenia przedwojennej państwowości, nie zaś procedura wyjścia republiki związkowej ze składu ZSRR. W tym kontekście umiejętnie posługiwano się odwołaniami do przedwojennych regulacji. Na przykład Rada Najwyższa Litwy już 11 marca 1990 r. przywróciła moc obowiązującą konstytucji z 1938 r. (z pominięciem jednak znacznej części jej przepisów). Było to jednak działanie wyłącznie symboliczne, gdyż niezwłocznie, tego samego dnia „starą” ustawę zasadniczą uchylono i zastąpiono konstytucją tymczasową (*de facto* znowelizowaną konstytucją Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z lat siedemdziesiątych). Wymowa takiej „operacji konstytucyjnej” była jednak oczywista – symboliczny akt ewidentnie podkreślał ciągłość państwową Litwy. Zob. np. E. Kręcisz, *Republika Litewska*, w: *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, t. 2, s. 101; P. Kierończyk, *Restytucja niepodległości Litwy. Akty Rady Najwyższej z 11 marca 1990 r.*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły

obowiązującej podległa ona szeregowi zmian<sup>76</sup>, jednak nie zmieniły one istoty systemu rządów, wprowadzonego w latach dwudziestych ubiegłego wieku. Skonstatować zatem wypada, że przy wszelkich trudnościach oparcie odrodzonego państwa łotewskiego o dosyć specyficzną konstytucję nie było (i nie jest) eksperymentem zakończonym porażką<sup>77</sup>.

Dokonując próby *résumé*, wypada zauważyć, że u źródeł rozwiązań ustrojowych we wszystkich trzech krajach bałtyckich na przełomie drugiej i trzeciej dekady XX w. stały bardzo podobne założenia. Założenia o wyraźnych antecedencjach historycznych. Narody, które wreszcie poczuły się gospodarzami na własnej ziemi, przez swoich reprezentantów wybranych do parlamentów, przyjęły konstytucje w sposób niezwykle silny, podkreślający ich zwierzchnictwo. Oprócz uderzająco szerokiego zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej, w ówczesnie przyjętych koncepcjach ustrojowych mieściła się wizja bardzo mocnego parlamentu. Szczególnie rozwinięta została ona w estońskiej ustawie zasadniczej, w której system rządów oparto na ewidentnej przewadze Riigikogu w stosunku do

---

Administracji” 2007, nr 4. Analogicznie wyglądało postępowanie parlamentu łotewskiego wybranego w wolnych wyborach na początku lat dziewięćdziesiątych – 4 maja 1990 r. łotewska Rada Najwyższa w deklaracji o przywróceniu niepodległości Republiki Łotewskiej przywróciła moc obowiązującą konstytucji z 1922 r. W tejże samej deklaracji zawieszono jednak jej obowiązywanie (oprócz czterech artykułów) do czasu przyjęcia jej nowej redakcji. Inaczej jednak niż we wszystkich innych krajach wychodzących z okresu „realnego socjalizmu”, później przywrócono na Łotwie obowiązywanie przedwojennej konstytucji w pełni (27 stycznia 1994 r.). Zob. *Przeobrażenia ustrojowe w republikach byłego ZSRR*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 280–282; J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Litwy i Estonii*, Warszawa 2000, s. 15; idem, *Instytucjonalizacja przemian*, s. 140. O związku powyższego problemu z zagadnieniem ewentualnych roszczeń odszkodowawczych zob. P. Kierończyk, *Problem odszkodowań w stosunkach litewsko-rosyjskich. Próba analizy potencjalnych argumentów strony rosyjskiej*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2006, nr 2.

<sup>76</sup> W tym tak istotnych, jak dodanie do konstytucji rozdziału o prawach człowieka, którego pierwotnie w niej nie było. Por. listę zmian do konstytucji w pozycji wskazanej w przypisie 7.

<sup>77</sup> Szersze przedstawienie tego zagadnienia w P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie*, s. 297–298.

wszystkich innych organów państwowych. Wariant estoński zakładał bardzo dalekie odstępstwa od modelowych założeń systemu parlamentarno-gabinetowego, rezygnując chociażby z dualistycznej egzekutywy. Ale i pozostałe kraje bałtyckie zaszły relatywnie daleko w realizacji wizji silnego parlamentu.

Opisywane w tym artykule rozwiązania stanowią niewątpliwie ciekawy – i nadal w polskim środowisku naukowym chyba niezbyt znany – etap rozwoju konstytucjonalizmu europejskiego, pod wieloma względami zaskakujący swoją oryginalnością. Ocena praktycznego wymiaru tych rozwiązań nie jest zadaniem prostym. Trudno w tym przypadku o jednoznaczną ocenę. Autor niniejszego opracowania, choć wyraził swój pogląd, bynajmniej nie uważa go za niepodważalny.

Ocena zdarzeń może być różna, jednak podstawowe fakty historyczne są jednoznaczne. We wszystkich krajach bałtyckich, podobnie zresztą jak w Polsce, okres obowiązywania demokratycznych konstytucji zakończył się zamachami stanu i przejściem do rządów autorytarnych<sup>78</sup>. W takim kontekście trudno uznawać systemy rządów omawiane w niniejszym opracowaniu za eksperymenty zakończone pełnymi sukcesami, choć niewątpliwie nadmierny krytycyzm nie jest też wskazany. Zauważmy bowiem interesujący, i w pewnym sensie symboliczny, fakt, że bałtycka koncepcja oparcia relacji podstawowych władz na osłabieniu władzy wykonawczej i wzmocnieniu legislatury, przetrwała jako rozwiązanie praktycznie stosowane do dziś – w odrodzonej Republice Łotwy<sup>79</sup>. I chyba to najlepiej świadczy o jej nieprzemijającej wartości.

---

<sup>78</sup> Nie wnika się w tym miejscu szerzej, jakie były konstytucyjne podstawy tych rządów (tzn. czy wykorzystywano w jakimś zakresie regulacje z okresu demokratycznego).

<sup>79</sup> Szerzej o współczesnym ustroju Łotwy np. w: P. Kierończyk, *Państwo łotewskie*; idem, *Republika Łotewska, w: Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007; idem, *Egzekutywa w systemie konstytucyjnym Łotwy*, „Studia Europejskie” 2006, t. 15; idem, *Parlament Republiki Łotewskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5.

## **SUMMARY**

### About the Specificity of the First Constitutions of Baltic States

The author of the present article focuses on the specific issue of the first modern constitutions of the so-called Baltic countries (Estonia, Lithuania, Latvia), adopted in years 20 of the last century.

He describes the historical genesis of these states, as well as the complex circumstances of the same constitutions. The author also presents the contemporary organization of the state apparatus (mainly the executive and legislative), focusing on genuine political solutions. Article shows the systems of government introduced in "Baltic" constitutions, considering them to be quite distinct from the typical parliamentary-cabinet solutions and pays a special attention to the unique solution for determining the relationship between the legislative and executive.

The author makes also an evaluation of the functioning of constitutional solutions in practice, paying attention in addition, that one of constitutions adopted many years ago is still in force (constitution of Latvia from 1922, which the binding force was restored in years 90 of the former century).

**Keywords:** Lithuania, Latvia, Estonia, the Constitution, 1920, 1922, democracy, parliamentarism, constitutionalism, system of government, system of rules.

