

System rządów w Republice Łotewskiej

Naród łotewski przez kilka wieków doświadczał panowania i przemocy obcych. Kształtujące się od początku drugiego tysiąclecia naszej ery formy państwowości łotewskiej zostały przerwane w wyniku niemieckiej ekspansji na Bałtyku i wzmoczonej penetracji brzegów tego morza. Na tereny dzisiejszej Łotwy najpierw dotarli kupcy bremeńscy¹, później przedstawiciele duchowieństwa, a następnie zakonu rycerskiego Kawalerów Mieczowych. Ci ostatni sprowadzeni zostali, pod pozorem chrystianizacji, do obrony zdobyczy i utrwalenia niemieckiej obecności w Inflantach. Związane z tym przesunięcie się żywiołu niemieckiego w kierunku wschodnim, wyraźnie widoczne w latach 1160–1250, spowodowało germanizację zajętych terenów. Wpływy niemieckie na terenach Łotwy osłabły w XVI wieku, jednocześnie wzrosło zagrożenie ze strony ciągle wzmocnianego Wielkiego Księstwa Moskiewskiego. Zainteresowanie Inflantami przejawiała też Dania i Szwecja. Dalszy byt państwa zakonnego na ziemiach Łotyszów i Estów stawał się coraz trudniejszy. W tej sytuacji w 1561 roku mistrz zakonu inflanckiego, Gotard Kettler, poddał się Polsce i Litwie. Ziemie łotewskie, poza Księstwem Kurlandii i Semigalii², dostały się pod władanie Rzeczypospolitej³. W wyniku licznych zatargów o Inflanty swą obecność zaznaczyli tam też Szwedzi. Mocą pokoju w Oliwie z 1660 roku, kończącego

¹ „(...)jedna z wypraw kupieckich około 1160 r. zboczyła z normalnego kursu i wylądowała u ujścia Dźwiny. Przedsiębiorczy kupcy nie omieszkali założyć tam swojej faktorii w nadziei, że w ten sposób obejmą kontrolę nad drogą rzeczną wiodącą ku Wschodowi. Kraj, z którym zetknęli się w ten sposób, nazwano rychło Inflantami (Livland – kraj Liwów). Był on zamieszkały przez różne plemiona bałtyckie, a mianowicie: Liwów, Zemgałów, Zelonów, Letgałów i Kuronów. Występowały one pod wspólną nazwą Łotyszów, chociaż nie miały w tym czasie jednej organizacji politycznej, która by jej powstanie uzasadniała. Łotysze sąsiedowali na południu z Litwinami, a na północy – z Estami. Na wschodzie ich siedziby graniczyły z ruskimi księstwami Nowogrodu i Połocka”. T. Manteuffel, *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1990, s. 243.

² G. Kettler otrzymał te tereny jako dziedziczne lenno.

³ Zob. A. Wyczański, *Epoka odrodzenia*, [w:] *Zarys historii Polski*, pod red. J. Tazbira, Warszawa 1980, s. 210–211.

wojny polsko-szwedzkie, większa część tego obszaru pozostawała przy Szwecji⁴, Polska utrzymała jedynie Latgalię⁵. Natomiast w wyniku wojny północnej Inflanty szwedzkie w 1721 roku przyłączono do Rosji⁶. Po rozbiorach Rzeczypospolitej również Inflanty polskie oraz Księstwo Kurlandii i Semigalii, będące w lennej zależności od Polski, znalazły się w granicach imperium rosyjskiego. Przez kolejne lata na ziemiach łotewskich dominowała jednak nadal szlachta niemiecka, co skutecznie eliminowało dążenia niepodległościowe. Ataki rasyfikacyjne i ucisk mniejszości narodowych widoczne stały się po śmierci Aleksandra II w 1881 roku i zostały w pierwszej kolejności skierowane właśnie na Niemców bałtyckich, którzy do tej pory korzystali z licznych przywilejów carskich. Nie mogły oszczędzić też rodzimej ludności – zarówno łotewskiej, jak i estońskiej⁷. Wytworzony rozbiorami status ziem łotewskich przetrwał do czasów I wojny światowej i wydarzeń związanych z jej zakończeniem. Ale chociażby trzeba wspomnieć, że ustawa o reformie chłopskiej podpisana przez cara w 1861 roku⁸ stworzyła podstawę pod budowę gospodarstw rodzimych, łotewskich, i sprzyjała tendencjom narodowym, które ujawniły się już podczas rewolucji w latach 1905 – 1907⁹. Mimo obcej dominacji i wielowiekowego ścierania się różnych kultur, Łotysze nie ulegli – tak jak choćby Prusowie – całkowitemu wynarodowieniu, a odrębność i tożsamość etniczna przechowała się głównie w środowisku chłopskim.

W dniu 18 listopada 1918 roku Rada Ludowa ogłosiła powstanie niepodległej Łotwy. Jednak w jej etnicznych granicach panowało jeszcze ogromne zamieszanie związane z ofensywą Armii Czerwonej i instalacją tam organu władzy radzieckiej oraz kontrofensywą wojsk niemieckich. Dopiero po usunięciu okupantów¹⁰ i podpisaniu z Rosją Radziecką w sierpniu 1920 roku traktatu pokojowego, możliwa stała się organizacja niepodległego bytu państwowego. Uchwalona 15 lutego 1922 roku w Zgromadzeniu Ustawodawczym konstytucja¹¹ definiowała Łotwę jako demokratyczną republikę, w której podmiotem suwerennym był naród i wprowadzała system rządów z wyraźną przewagą jednoizbowego parlamentu – 100-osobowego Sejmu. Kryzys parlamentaryzmu dotknął jednak też Łotwę, a głównym przeciwnikiem tego typu systemu politycznego w tym kraju był prawicowy Związek Chłopski, z Karlisem Ulmanisem na czele. Partia ta dążyła do zmiany konstytucji i wzmocnienia władzy wykonawczej. Prezydent, który miał być wybierany na 6 lat w wyborach

⁴ Było to w zasadzie potwierdzenie postanowień w sprawie Inflant z 1629 r. (pokój w Starym Targu).

⁵ M. Bogucka, *Dawna Polska. Narodziny, rozkwit, upadek*, Warszawa 1985, s. 316.

⁶ E. Rostworowski, *Historia powszechna. Wiek XVIII*, Warszawa 2002, s. 247.

⁷ J. Pajewski, *Historia powszechna 1871–1918*, Warszawa 2002, s. 86.

⁸ Zob. L. Bazyłow, *Historia Rosji*, Wrocław 1985, s. 323–327.

⁹ Zob. ibidem, s. 434–435.

¹⁰ Armię Czerwoną wyparto z terytorium Łotwy dzięki wydatnej pomocy wojsk polskich. A. L. Szcześniak, *Wojna polsko radziecka 1918–1920*, Warszawa 1989, s. 55.

¹¹ Weszła w życie 7.11.1922 r.

powszechnych, zyskiwał szerokie kompetencje i stawał się najważniejszym organem państwowym. Brak akceptacji i próby zmian w projekcie Związku Chłopskiego doprowadziły do rozwiązań siłowych. K. Ulmanis, urzędujący premier, był sprawcą zamachu stanu i zmiany reżimu politycznego z demokratycznego na autorytarny. Wydarzenie to miało miejsce w nocy z 15 na 16 maja 1934 roku. Sejm i partie polityczne zostały rozwiązane, rząd przejął funkcje ustawodawcze, prawa obywatelskie ograniczono. Podobny los spotkał samorządy lokalne zastępowane jednoosobowymi organami pochodzącymi z mianowania. K. Ulmanis zyskał szeroką władzę i w istocie „sprawował niczym nieosłonięte rządy dyktatorskie”¹². Sukcesy gospodarcze uzyskane po 1934 roku, głównie w rolnictwie, pozwoliły silnie wiązać obywateli Łotwy ze swym państwem.

Wybuch II wojny światowej był jednak wielce niebezpieczny również dla Łotwy. Realizując uzgodnienia niemiecko-radzieckie zawarte w traktatach z 23 sierpnia i 28 września 1939 roku, Armia Czerwona zaraz po zajęciu Litwy¹³ skierowała swe oddziały na terytorium niepodległej Republiki Łotewskiej, opanowując je już 17 czerwca 1940 roku. Jeszcze tego samego dnia zajęta została też Republika Estońska. Po zainscenizowanych przez NKWD w połowie lipca 1940 roku wyborach, nowy parlament opowiedział się za szybkim włączeniem Łotwy w skład Związku Radzieckiego, jako Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Rada Najwyższa ZSRR w dniu 5 sierpnia 1940 roku uległa tym „prośbom”. Rozpoczęła się instalacja ustroju radzieckiego połączona z represjami i licznymi wynaturzeniami. Sejm ludowy uchwalił konstytucję ŁSRR, która była odwzorowaniem stalinowskich standardów ustrojowych. Rozwój rozpoczętej 22 czerwca 1941 roku wojny niemiecko-radzieckiej spowodował, że już po pięciu dniach terytorium Łotwy zajęte zostało tym razem przez niemiecką Grupę Armii Północ. Stalinizacja została przerwana, ale jednocześnie zastąpiona zbrodniami hitlerowskimi, którym towarzyszyła eksploatacja zajętych terenów. Z niemiecką obecnością wiąże się też wstydlivy problem współpracy wielu Łotyszy z władzami i wojskami hitlerowskimi. Kiedy w latach 1944–1945 wojska radzieckie wyparły z terenów Łotwy Niemców, powrócono do przerwanych procesów sowietyzacji, które objęły wszystkie aspekty życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Sprzyjała temu energicznie prowadzona akcja osiedlania w ŁSRR ludności rosyjskiej, której stan – z czasem – osiągnął aż 34% ogółu ludności¹⁴. Taka struktura demograficzna miała wpływ na ostrożne formułowanie idei narodowych. Dopiero rozpoczęte przez M. Gorbaczowa reformy, tak jak i w innych republikach, wpłynęły na radykalizację nastrojów. Proces ten przebiegał jednak stopniowo: „od poparcia dla przebudowy zainicjowanej przez M. Gorbaczowa, żądań wolności środków masowego przekazu i wyjaśnienia „białych plam” w historii,

¹² P. Lossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918–1934)*, Wrocław 1972, s. 283.

¹³ 15.06.1940 r.

¹⁴ W. Roszkowski, *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, Warszawa 2003, s. 401.

poprzez podniesienie kwestii szerszej samodzielności gospodarczej i politycznej republik, aż do wysunięcia hasła pełnej niepodległości”¹⁵. Taki właśnie nurt uzewnętrznił się w ramach powstałego w październiku 1988 roku Frontu Ludowego Łotwy. Ten społeczny ruch odniósł sukces w wyborach do parlamentu w 1990 roku¹⁶. Nowa Rada Najwyższa ŁSRR najpierw, 4 maja 1990 roku, uchwaliła deklarację niepodległości i ustanowiła okres przejściowy do czasu pełnego uniezależnienia się od ZSRR, a następnie – pod wpływem zamachu stanu w Moskwie – proklamowała w dniu 21 sierpnia 1991 roku całkowitą i natychmiastową niepodległość¹⁷. Łotysze zrezygnowali z tworzenia nowej ustawy zasadniczej, uznając za nadal obowiązującą konstytucję z 1922 roku. Dokonane po odzyskaniu niepodległości jej nowelizacje¹⁸ nie wpłynęły na pierwotny kształt systemu politycznego. Jest to dokument raczej oszczędny – obecnie 116 artykułów, często jednozdaniowych, zgrupowanych w 8 rozdziałach – co zapewne przesądziło o jego trwałości.

Republika Łotewska zajmuje powierzchnię 63,7 tys. km², zamieszkiwany jest przez 2,7 mln osób. Jest państwem unitarnym, w skład którego wchodzi historyczne dzielnice: Liwlandia, Łatgalia, Kurlandia i Semigalia. Terytorium Łotwy podzielone jest na 26 regionów i gminy. Właśnie gmina jest podstawową jednostką samorządową, gdzie ludność wybiera na 2 lata radę gminy. Natomiast w regionach powoływana jest rada regionalna, w skład której wchodzi przewodniczący rad gminnych. „Do zadań samorządów lokalnych należy: organizacja służb municypalnych (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, ciepłociągi, gospodarka odpadami), budowa i utrzymanie ulic, dróg i oświetlenia, kontrola zagospodarowania odpadów przemysłowych, cmentarze, grzebowiska dla zwierząt, utrzymanie publicznych lasów i wód, edukacja, kultura, podstawowa opieka zdrowotna, opieka społeczna, sprawy adopcyjne, mieszkalnictwo, przeciwdziałanie bezrobociu, wydawanie pozwoleń, przeciwdziałanie alkoholizmowi, rejestracja stanu cywilnego, statystyka, planowanie społeczno-gospodarcze. Natomiast do zadań samorządu regionalnego należy: obrona cywilna, organizacja publicznego transportu, wybór samorządowej reprezentacji do regionalnych instytucji opieki zdrowotnej, organizacja dokształcania nauczycieli”¹⁹.

Władza suwerenna w Republice Łotewskiej należy do narodu, który szeroko korzysta z form demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ludowa). Jego

¹⁵ P. Kierończyk, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, tłumaczenie L. Gołubiec, Warszawa 2001, s. 22.

¹⁶ Wybory odbyły się 18.03. i 29.04.1990 r., w ich wyniku Front Ludowy Łotwy obsadził 138 mandatów w 201-osobowej Radzie Najwyższej.

¹⁷ Wcześniej, 3.03.1991 r., odbyło się w tej sprawie referendum, w którym udział wzięło 87,6% uprawnionych. 73,6% głosujących opowiedziało się za niepodległą Łotwą.

¹⁸ M. in. obniżenie czynnego prawa wyborczego do 18 lat, wydłużenie kadencji parlamentu i prezydenta z 3 do 4 lat, utworzenie Sądu Konstytucyjnego, wprowadzenie trójinstancyjności sądów dodanie rozdziału VIII o podstawowych prawach człowieka.

¹⁹ *Ustrój samorządu terytorialnego w wybranych krajach europejskich*, [w:] Z. Bukowski i in., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 362–363.

organem przedstawicielskim jest jednoizbowy parlament (Sejm), władza wykonawcza należy do prezydenta i do rządu, zaś sądowniczą wykonują niezależne sądy.

Sejm zajmuje najwyższą pozycję ustrojową spośród wymienionych organów państwowych. W jego skład wchodzi 100 deputowanych wybieranych na 4-letnią kadencję, w drodze powszechnego, bezpośredniego i tajnego głosowania. W wyborach do łotewskiego parlamentu zastosowano system proporcjonalny. Kraj dzieli się w tym celu na 5 wielomandatowych okręgów wyborczych²⁰, a liczba parlamentarzystów wybierana w każdym z nich musi być proporcjonalna do liczby wyborców tam zamieszkujących²¹. Listy wyborcze mają prawo zgłaszać partie polityczne i koalicje. Wyboru dokonują obywatele Republiki Łotewskiej, którzy ukończyli 18 lat, zaś wybrani do Sejmu mogą zostać ci, którzy osiągnęli 21 rok życia. Jednocześnie konstytucja zastrzega, że z czynnego i biernego prawa wyborczego korzystać mogą obywatele cieszący się pełnią praw i wolności²². Łotysze swój parlament wybierają w pierwszą sobotę października. „Głosujący wybierając kandydata stawia przy jego nazwisku znak „+”. Może także skreślić nazwisko osoby umieszczonej na liście, co jest równoznaczne z brakiem poparcia kandydata. Oblicza się głosy oddane na listy i na poszczególnych kandydatów. Rozdzielanie mandatów następuje zgodnie z systemem Sainte-Lague”²³. W podziale mandatów biorą udział kandydaci z list, które w skali całego kraju uzyskały ponad 5% poparcie wyborców. Następnie, w pierwszy wtorek listopada, nowo wybrani deputowani zbierają się na pierwsze posiedzenie, które otwiera przewodniczący poprzedniego parlamentu lub wskazany przez niego członek Prezydium²⁴. W tym dniu upływa też kadencja poprzedniego Sejmu²⁵. Konstytucja zaznacza, że tylko w wyjątkowych przypadkach posiedzenia parlamentu mogą odbywać się poza Rygą²⁶.

Wewnętrzna struktura łotewskiego parlamentu tworzą: złożone z przewodniczącego, dwóch zastępców i sekretarzy – Prezydium Sejmu; komisje stałe, specjalne oraz śledcze²⁷; frakcje parlamentarne²⁸ i bloki polityczne²⁹ oraz Rada Frakcji³⁰. Parla-

²⁰ Okręgi wyborcze stanowią Ryga i, wymieniane już, 4 krainy historyczne.

²¹ Nie ma natomiast wymogu kandydowania w tym okręgu, w którym kandydat zamieszkuje.

²² *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 5–10, s. 38.

²³ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 27.

²⁴ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 12 i 17, s. 39.

²⁵ „Jeżeli w razie rozwiązania Sejmu, wybory do Sejmu odbywają się w innej porze roku, nowy Sejm zbiera się nie później niż miesiąc po jego wybraniu, a jego pełnomocnictwa upływają po trzech latach, w pierwszy wtorek najbliższego listopada, jednocześnie z otwarciem nowo wybranego Sejmu”. Ibidem, art. 13.

²⁶ Ibidem, art. 15.

²⁷ Komisja śledcza może być powołana przez parlament na żądanie co najmniej jednej trzeciej jego członków.

²⁸ Frakcję parlamentarną utworzyć może co najmniej 4 deputowanych z jednej partii politycznej.

²⁹ Blok polityczny powstaje w wyniku łączenia się frakcji lub deputowanych niezrzeszonych. W jego skład musi wchodzić co najmniej 5 członków parlamentu.

³⁰ W skład Rady Frakcji, która jest organem doradczym parlamentu, wchodzi członkowie Prezydium Sejmu oraz reprezentanci frakcji parlamentarnych i bloków politycznych.

ment, jako całość, pracuje w trybie sesyjnym, zaś jego Prezydium w sposób ciągły. To właśnie Prezydium zwołuje parlament na trzy sesje w roku (jesienną, zimową, wiosenną) i „zarządza zwyczajne lub nadzwyczajne posiedzenia Sejmu”³¹. Z wnioskiem o zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego może wystąpić do Prezydium Sejmu prezydent, jak również premier oraz co najmniej jedna trzecia deputowanych³². Posiedzenia Sejmu są, z reguły, jawne i mogą się odbywać przy udziale co najmniej połowy deputowanych. Uchwały, poza szczególnymi przypadkami wymienionymi w konstytucji³³, podejmowane są bezwzględną większością głosów biorących udział w posiedzeniu.

W myśl konstytucji łotewski Sejm władzę ustawodawczą dzieli z narodem³⁴. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje prezydentowi, rządowi, komisjom sejmowym, co najmniej 5 deputowanym i co najmniej jednej dziesiątej wyborców. Projekt ustawy budżetowej ma prawo wnieść jedynie rząd. Projekty wszystkich ustaw muszą zostać złożone w Prezydium Sejmu, dopiero stamtąd trafiają na posiedzenie plenarne parlamentu i do właściwej komisji. Rozpatrywane są w trzech czytaniach³⁵ przedzielonych pracami w komisjach, których rola w łotewskim parlamencie jest bardzo duża. Widoczne jest to już przed rozpoczęciem procedury ustawodawczej w Sejmie, kiedy wymagana jest opinia komisji. „Jeśli komisja zaopiniuje projekt pozytywnie, kierowany jest on do Sejmu na pierwsze czytanie. Komisja może wypracować i przedłożyć parlamentowi również alternatywne projekty ustaw”³⁶. Brak potrzebnej większości głosów i odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu jest równoznaczne z zaniechaniem nad nim dalszych prac. Ustawa z parlamentu trafia do prezydenta do podpisu, który może to uczynić między 7 a 21 dniem od jej uchwalenia. Po 14 dniach od złożenia przez głowę państwa podpisu ustawa wchodzi w życie³⁷. W ciągu 7 dni od momentu uchwalenia ustawy, wyłączając ustawy uznane za pilne³⁸, prezydent ma jednak prawo ją zawetować i żądać od Sejmu ponownego jej rozpatrzenia³⁹;

³¹ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 19, s. 39.

³² *Ibidem*, art. 20.

³³ Zmiana konstytucji może być przegłosowana większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej dwóch trzecich członków parlamentu (tamże, s. 48, art. 76); wybór prezydenta wymaga co najmniej 51 głosów (*ibidem*, art. 36, s. 42); odwołanie prezydenta może nastąpić większością dwóch trzecich wszystkich deputowanych (*ibidem*, art. 51, s. 44); powtórne głosowanie nie podpisanej i odrzuconej przez prezydenta ustawy wymaga trzech czwartych głosów wszystkich członków Sejmu (*ibidem*, art. 72, s. 47–48); uchwalenie ustawy w trybie pilnym następuje większością dwóch trzecich głosów deputowanych (*ibidem*, art. 75, s. 48); utajnienie posiedzenia może być podjęte większością głosów, ale w obecności co najmniej dwóch trzecich członków parlamentu (*ibidem*, art. 22, s. 40).

³⁴ *Ibidem*, art. 64, s. 46.

³⁵ Projekt ustawy uznany przez Sejm, na wniosek 10 jego członków lub komisji odpowiedzialnej, za pilny rozpatrywany i uchwalany jest w drugim czytaniu.

³⁶ J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997, s. 25.

³⁷ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 69, s. 47.

³⁸ Ustawę uznaną przez Sejm za pilną prezydent musi podpisać w ciągu trzech dni od czasu jej otrzymania. Tego typu ustawa nie może być też poddana pod referendum. *Ibidem*, art. 75, s. 48.

³⁹ *Ibidem*, art. 71, s. 47.

może też „odroczyć podpisanie ustawy na dwa miesiące”⁴⁰, a jeżeli o wstrzymanie promulgacji ustawy zabiega co najmniej jedna trzecia deputowanych, głowa państwa musi postąpić zgodnie z ich życzeniem⁴¹. Sejm zwróconą mu ustawę może uchwalić ponownie, wówczas prezydent traci możliwość zastosowania po raz drugi weta zawieszającego i taką ustawę musi podpisać⁴². Natomiast odroczenie podpisania ustawy rodzić może różne skutki. W razie złożenia w czasie dwóch miesięcy stosownego wniosku przez jedną dziesiątą wyborców sporna ustawa może zostać poddana pod referendum ogólnonarodowe⁴³. Uchwaloną przez Sejm i odroczoną przez prezydenta ustawę „uznaje się za anulowaną, jeśli liczba osób, które wzięły udział w referendum stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do Sejmu i jeżeli większość głosowała za anulowaniem ustawy”⁴⁴. Brak tego typu żądania ze strony narodu oznacza, że prezydent ustawę musi podpisać. Odstępuje się w ogóle od głosowania ludowego, mimo wniosku wyborców, jeżeli parlament ponownie uchwalił kontrowersyjną ustawę większością co najmniej trzech czwartych głosów wszystkich swych członków. Tak uchwalona ustawa podlega promulgacji.

Sejm wypełnia też cały szereg innych, prócz ustawodawczej, funkcji, co zostanie wykazane w dalszej części rozdziału. W tym miejscu nawiązać jeszcze należy do statusu łotewskiego deputowanego. Otóż dysponuje on mandatem wolnym; jest więc przedstawicielem całego narodu, a wyborcy nie mogą go odwołać. Sejm sam potwierdza pełnomocnictwa swoich członków. Za swą pracę członkowie parlamentu otrzymują wynagrodzenie z kasy państwowej. Z konstytucji wynika, że przysługuje im immunitet. Sposób głosowania deputowanego i poglądy artykułowane podczas wykonywania obowiązków parlamentarnych nie mogą stać się przyczyną pociągnięcia do odpowiedzialności sądowej⁴⁵, administracyjnej czy dyscyplinarnej. Deputowany może zostać aresztowany tylko w przypadku schwytania go w momencie popełnienia przestępstwa. Organa ścigania muszą powiadomić o tym fakcie w ciągu 24 godzin Prezydium Sejmu, które „na najbliższym posiedzeniu Sejmu przedstawia do rozpatrzenia sprawę zatrzymania członka Sejmu w areszcie lub jego zwolnienia. W okresie między sesjami o dalszym zatrzymaniu członka Sejmu w areszcie decyduje Prezydium Sejmu”⁴⁶. Wszczęcie przeciwko deputowanemu postępowania karnego

⁴⁰ Ibidem, art. 72.

⁴¹ Ibidem, art. 72, s. 47–48.

⁴² Ibidem, art. 71, s. 47.

⁴³ „Pod referendum nie można poddawać następujących spraw: budżetu, pożyczek, podatków, ceł, taryf kolejowych, służby wojskowej, ogłoszenia i rozpoczęcia wojny, zawarcia pokoju, ogłoszenia stanu wyjątkowego i jego zakończenia, mobilizacji i demobilizacji oraz umów z państwami obcymi” (ibidem, art. 73, s. 48).

⁴⁴ Ibidem, art. 74.

⁴⁵ Wyjątkiem jest tutaj rozpowszechnianie informacji znieważających inne osoby oraz fałszywych danych o ich życiu prywatnym i rodzinnym.

⁴⁶ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 29, s. 41.

lub nałożenie kary administracyjnej też wymaga zgody parlamentu. Konstytucja zapewnia deputowanemu również prawo do odmowy zeznań w sprawie osób, którym powierzył on lub one mu powierzyły jakieś fakty i informacje. Prócz przywilejów przedstawiciela narodu obowiązują zakazy. Nie może otrzymywać od państwa zamówień i koncesji „ani na swoje imię, ani na imię innej osoby”⁴⁷. Nie może łączyć mandatu deputowanego z licznymi funkcjami i stanowiskami państwowymi oraz samorządowymi⁴⁸. Wymaga się od deputowanego udziału w posiedzeniach Sejmu, jak również komisji. Nieusprawiedliwiona absencja skutkuje karami pieniężnymi, a nieobecność „na ponad połowie posiedzeń sesji zwyczajnej może stanowić podstawę do pozbawienia mandatu”⁴⁹.

Prezydent Republiki Łotewskiej nie pochodzi bezpośrednio od narodu, jest natomiast wybierany przez jego przedstawicieli. Kandydaci na ten urząd muszą korzystać z pełni praw, mieć ukończone 40 lat, muszą być obywatelami Łotwy i nie mogą mieć podwójnego obywatelstwa. Prezydent wybierany jest na 4-letnią kadencję i musi w tajnym głosowaniu uzyskać poparcie co najmniej 51 członków Sejmu. Ta sama osoba urząd ten może pełnić najwyżej przez dwie kolejne kadencje i nie może łączyć go z funkcją czy stanowiskiem w innym urzędzie. O ile prezydentem wybrany został deputowany, to musi on złożyć mandat członka parlamentu⁵⁰. Po wyborze, podczas kolejnego posiedzenia Sejmu, nowy prezydent składa przysięgę⁵¹. Prezydent reprezentuje Łotwę na zewnątrz, w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Widoczne są też jego uprawnienia w stosunku do parlamentu i do rządu. Zaznaczono już, że głowa państwa ma prawo inicjować i kończyć proces ustawodawczy. Prezydent wprawdzie sam nie może rozwiązać Sejmu, ale może wystąpić z wnioskiem o jego rozwiązanie. Inicjatywa taka rozpatrywana jest bezpośrednio przez naród, w drodze referendum. Jeśli ponad połowa wyborców zgodzi się ze stanowiskiem prezydenta, wówczas uznaje się, że „Sejm został rozwiązany i zarządzane są nowe wybory, które powinny się odbyć nie później niż w ciągu dwóch miesięcy”⁵². Prezydent z tej próby sił z parlamentem wyszedł zwy-

⁴⁷ Ibidem, art. 32.

⁴⁸ „Niedopuszczalne jest łączenie obowiązków członka parlamentu z: 1) funkcjami państwowymi i cywilnymi, 2) stanowiskiem sędziego, prokuratora, kontrolera państwowego, członka Rady Kontroli Państwowej, członka Kolegium Departamentu Rewizyjnego, 3) odpłatnym zatrudnieniem w państwowych i prywatnych przedsiębiorstwach, z wyjątkiem gospodarstw rolnych i instytucji naukowych i oświatowych; odpłatne zatrudnienie jest dopuszczalne za zgodą Sejmu, 4) funkcjami wybieralnymi w instytucjach samorządowych”. J. Zieliński, *Parlament Łotwy...*, s. 18.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 35–39, s. 42.

⁵¹ „Przysięgam, że cały mój wysiłek poświęcony będzie dobru narodu łotewskiego. Uczynię wszystko, co będzie w mojej mocy, by sprzyjać dobrobytowi Państwa Łotewskiego i jego mieszkańców. Będę uznawał za świętość i przestrzegał Konstytucji Łotwy i ustaw państwowych. W stosunku do wszystkich będę sprawiedliwy, a obowiązki będę wypełniał zgodnie z sumieniem”. Ibidem, art. 40, s. 43).

⁵² Ibidem, art. 48, s. 44.

cięsko, nadto zyskał prawo zwoływania dotychczasowego (rozwiązanego) Sejmu⁵³ i ustalania porządku obrad takich posiedzeń. Nie zawsze jednak rozpoczęcie procesu rozwiązywania parlamentu musi zakończyć się dla głowy państwa korzystnie. Jeśli w ogólnonarodowym głosowaniu ponad połowa wyborców nie poprze wniosku o rozwiązanie parlamentu, jest to równoznaczne z odwołaniem prezydenta; wówczas Sejm, na pozostałą część kadencji, wybiera na to stanowisko nową osobę. Prezydent Republiki Łotewskiej, na podstawie uchwały Sejmu, ogłasza stan wojny. Jako zwierzchnik sił zbrojnych ma prawo, w razie wypowiedzenia wojny przez inne państwo lub w razie nagłej napaści na Łotwę, organizować obronę wojskową i mianować naczelnego dowódcę. „Jednocześnie Prezydent Państwa niezwłocznie zwołuje Sejm, który decyduje o ogłoszeniu i rozpoczęciu stanu wojny”⁵⁴. Jeśli chodzi o relacje z rządem konstytucja daje prezydentowi prawo wyznaczania osoby, która będzie formowała Gabinet Ministrów; także prawo zwoływania, ustalania porządku i prowadzenia nadzwyczajnych jego posiedzeń. Część uprawnień prezydenta wiąże się z prowadzoną przez państwo polityką zagraniczną, mianowicie wykonuje on uchwały Sejmu o ratyfikacji umów międzynarodowych, mianuje ambasadorów i przyjmuje listy uwierzytelniające przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych. Prezydent dysponuje też prawem łaski⁵⁵. Akty urzędowe prezydenta⁵⁶ są kontrasygnowane przez premiera lub właściwego ministra, co oznacza, że biorą oni odpowiedzialność za te zarządzenia. Twórcy konstytucji zaznaczyli, iż prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej⁵⁷. Po przeanalizowaniu całej ustawy zasadniczej⁵⁸ można jednak wywnioskować, że taką odpowiedzialność, i to podwójną, ponosi. Referendum w sprawie wniosku prezydenta o rozwiązanie parlamentu, o czym już była mowa, jest też, w jakimś sensie, oceną działalności głowy państwa dokonywaną przez naród. Natomiast parlament podczas tajnego posiedzenia, praktycznie w dowolnym czasie, większością co najmniej dwóch trzecich swoich członków może odwołać prezydenta i wybrać na to stanowisko inną osobę⁵⁹. Konstytucja dopuszcza też, o ile Sejm wyrazi na to zgodę⁶⁰, pociągnięcie prezydenta Łotwy do odpowiedzialności karnej. Urząd prezydenta może zostać opróżniony również w wyniku rezygnacji bądź śmierci w trakcie kadencji. Wówczas, do czasu nowego wyboru, obowiązki głowy państwa pełni przewodniczący Sejmu. Podobnie rzecz się ma jeśli prezydent „znajduje się poza granicami państwa lub gdy zachodzą inne przeszkody dla sprawowania jego obowiązków”⁶¹.

⁵³ Pełnomocnictwa deputowanych utrzymują moc do chwili otwarcia nowego Sejmu.

⁵⁴ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 44, s. 43.

⁵⁵ Prawo ogłaszania amnestii konstytucja dała Sejmowi.

⁵⁶ Z wyjątkiem wyznaczania premiera i wniosku o rozwiązanie Sejmu.

⁵⁷ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 53, s. 45.

⁵⁸ W szczególności art. 50 i 51.

⁵⁹ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 51, s. 44.

⁶⁰ Większością dwóch trzecich głosów.

⁶¹ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 52, s. 44–45.

Rząd, zwany w Republice Łotewskiej Gabinetem Ministrów, składa się z premiera i ministrów. Jak wyżej wspomniano, prezydent desygnuje (wyznacza) premiera, a na jego wniosek powołuje pozostałych członków rządu. Tak utworzony Gabinet Ministrów, by rozpocząć realizowanie konstytucyjnych uprawnień, musi uzyskać zaufanie Sejmu. O to zaufanie zabiega w parlamencie premier, prezentując jednocześnie program swego rządu. Również Sejm, w oddzielnej ustawie, określa liczbę i zakres działalności ministerstw⁶². Gabinet Ministrów, którego zwyczajne posiedzenia prowadzi premier lub upoważniony minister⁶³, kieruje całą administracją państwową; przygotowuje i zatwierdza rządowe projekty ustaw⁶⁴, w tym projekt budżetu; wykonuje uchwaloną w parlamencie ustawę budżetową; przedstawia w Sejmie sprawozdanie z wykonania budżetu; koordynuje politykę wewnętrzną i zagraniczną. W obliczu zagrożenia zewnętrznego lub zamieszek wewnętrznych destabilizujących państwo ma prawo zarządzić stan wyjątkowy. Musi wszakże w ciągu 24 godzin poinformować o tym Prezydium Sejmu, które „taką uchwałę Gabinetu Ministrów niezwłocznie przedkłada Sejmowi”⁶⁵. Łotewski rząd ma prawo wydawać dekrety z mocą ustaw, ale tylko między sesjami Sejmu jeśli wymaga tego pilna potrzeba. Tracą one moc prawną, o ile nie zostaną przedłożone parlamentowi do zatwierdzenia w ciągu 3 dni po otwarciu następnej sesji. Dekretami nie można jednak regulować wszystkich spraw. Nie mogą one zmieniać ustaw: ordynacja wyborcza do Sejmu, o ustroju sądów i procedurze sądowej, o budżecie oraz ustaw uchwalonych przez parlament bieżącej kadencji; nie mogą też dotyczyć amnestii, podatków państwowych oraz ceł i podatków⁶⁶. Za działalność polityczną rząd odpowiada przed Sejmem. Najbardziej spektakularnymi instrumentami parlamentarnej kontroli są, wspomniane już, wotum zaufania oraz wotum nieufności wobec rządu, które może dotyczyć premiera lub poszczególnych ministrów. Wniosek o wotum nieufności może zgłosić co najmniej 10 deputowanych lub komisja sejmowa zajmująca się bieżącą kontrolą rządu. Staje się on przedmiotem jawnego głosowania podczas następnego posiedzenia parlamentu. Wotum nieufności wyrażone premierowi pociąga za sobą dymisję całego gabinetu; wyrażone ministrowi ma charakter indywidualny, oznacza jego dymisję i powołanie nowego szefa resortu⁶⁷. Sejm ma też prawne możliwości bieżącej kontroli rządu. Czyni to wspomniana wyżej komisja, jak również inne komisje parlamentarne, które w każdej chwili mogą wzywać ministrów lub odpowiednich przedstawicieli ministerstw i żądać wyjaśnień oraz informacji niezbędnych do ich prac. Członkowie łotewskiego Sejmu korzystają też z prawa

⁶² Zob. *ibidem*, art. 55–59, s. 45.

⁶³ Jak już zaznaczono posiedzenia nadzwyczajne Gabinetu Ministrów prowadzi prezydent państwa.

⁶⁴ Ministrowie lub urzędnicy przez nich upoważnieni mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu i komisji i tym samym zyskują też możliwość wnoszenia uzupełnień i poprawek do wszystkich projektów ustaw.

⁶⁵ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 62, s. 46.

⁶⁶ *Ibidem*, art. 81, s. 49.

⁶⁷ *Ibidem*, art. 59, s. 45–46.

zwracania się do premiera i ministrów z interpelacjami i pytaniami, na które muszą otrzymać odpowiedź. Zarówno Sejm, jak i jego komisje mogą też żądać od członków rządu odpowiednich dokumentów⁶⁸. Prawo łotewskie nie zabrania aby minister był członkiem parlamentu.

Sądownictwo w Republice Łotewskiej jest trójinstancyjne wykonywane przez sądy rejonowe (miejskie), okręgowe i przez Sąd Najwyższy. Konstytucja dopuszcza też tworzenie w czasie wojny lub stanu nadzwyczajnego sądów wojskowych. Sędziowie pochodzą od parlamentu. „Zajmowanie urzędu sędziego nie ma charakteru kadencyjnego”⁶⁹, a odwołać sędziego wbrew jego woli może Sejm tylko w określonych przypadkach. Podstawą takiej decyzji może być orzeczenie kolegium dyscyplinarnego lub wyrok sądu w sprawie karnej. Sejm ma prawo określić górną granicę wieku sędziego, po osiągnięciu której przechodzi on na emeryturę. Na wniosek rządu, Sejm zatwierdza też przewodniczącego Sądu Najwyższego, którego kadencja trwa 7 lat. W swym orzecznictwie sędziowie łotewscy są niezawisli. Władzę sądowniczą na Łotwie uzupełniają niezawisły Sąd Konstytucyjny. Organ ten złożony jest z 7 sędziów wybieranych na 10-letnią kadencję. Zatwierdza ich w tajnym głosowaniu Sejm, większością co najmniej 51 głosów, a kandydatów przedstawiają członkowie parlamentu (3), rząd (2) i plenum Sądu Najwyższego (2). Przewodniczącego i zastępców Sądu Konstytucyjnego na 3-letnią kadencję wybierają w głosowaniu tajnym ze swego grona zatwierdzeni już sędziowie. Sąd Konstytucyjny bada zgodność ustaw z konstytucją, ma prawo „orzekania o utracie mocy prawnej przez ustawy i inne akty lub ich części”⁷⁰. Tylko określone podmioty mogą zwracać się do Sądu Konstytucyjnego, prawo to zyskali: prezydent państwa, rząd, Sąd Najwyższy, prokurator generalny i co najmniej jedna trzecia członków parlamentu.

Niezależną instytucją kolegialną jest w myśl konstytucji Kontrola Państwowa. Kontrolerów państwowych, podobnie jak sędziów, mianuje Sejm, ale na określony czas. Parlament może ich też odwołać, ale jedynie na podstawie orzeczenia sądowego. Ważną instytucją polityczną na Łotwie jest też Biuro Praw Człowieka, które strzeże konstytucyjnych gwarancji wobec obywateli. Działalnością tego urzędu kieruje powoływany przez Sejm, na wniosek rządu, na 4-letnią kadencję dyrektor.

Ustawa zasadnicza Łotwy gwarantuje wszystkim mieszkańcom podstawowe prawa człowieka: prawo do życia; do wolności i nietykalności osobistej; do wolności słowa, myśli, sumienia i przekonań religijnych; do własności; do sądu. Zapewnia swobodny wyjazd i powrót do kraju; swobodny wybór zawodu, miejsca pracy i zamieszkania. Państwo chroni ludzi starszych, niezdolnych do pracy i bezrobotnych poprzez uznanie, że mają oni prawo do zabezpieczenia socjalnego. Chroni też i wspiera małżeństwo i rodzinę, gwarantuje minimum pomocy medycznej, zapewnia bez-

⁶⁸ Ibidem, art. 25–27, s. 40.

⁶⁹ J. Zieliński, *Parlament Łotwy...*, s. 33.

⁷⁰ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 85, s. 50.

płatne nabycie wykształcenia podstawowego⁷¹ i średniego. Państwo broni prawa obywateli Łotwy do życia w sprzyjającym środowisku, uznaje swobodę twórczości naukowej i artystycznej oraz chroni praw autorskich i patentów. Zapewnia mniejszościom narodowym prawo do rozwijania swego języka, kultury i etnicznej tożsamości. Państwo stoi na straży wolności związków zawodowych, prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia, organizacje społeczne i partie polityczne⁷².

W wielopartyjnym systemie Łotwy działają między innymi: Łotewska Droga (utworzona w 1993 r.), Demokratyczna Partia „Gospodarz” (1995 r.), Ruch Ludowy dla Łotwy (1994 r.), Zjednoczenie Ojczyzna i Wolność (1997 r.), Łotewska Partia Jedności (1994), Łotewski Związek Chłopski (1992 r.), Łotewska Partia Socjalistyczna (1995 r.), Partia Zgody Narodowej (1994 r.), Łotewska Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (1991 r.), Łotewska Unia Socjaldemokratyczna (1997 r.) i Partia Zielonych Łotwy.

Konstytucję Republiki Łotewskiej zmienić może parlament i naród. Sejm zmiany uchwała w trzech czytaniach większością co najmniej dwóch trzecich obecnych deputowanych. Nie wszystkie kwestie ustrojowe może jednak podjąć samodzielnie. Zmiana artykułów 1⁷³, 2⁷⁴, 3⁷⁵, 4⁷⁶ i 6⁷⁷ wymaga dodatkowo uchwalenia ich w referendum. Co najmniej jedna dziesiąta wyborców może złożyć na ręce prezydenta projekt zmiany całej ustawy zasadniczej, który następnie trafia do parlamentu. „Jeśli Sejm uchwali projekt z istotnymi zmianami, przeprowadza się referendum”⁷⁸, które będzie miało charakter stanowiący wówczas, gdy za projektem opowie się ponad połowa uprawnionych do głosowania.

Mechanizmy prawno-ustrojowe regulujące całokształt relacji zachodzących pomiędzy naczelnymi organami władzy sytuują reżim polityczny Łotwy pośród systemów parlamentarno-gabinetowych. Sejm, jak wykazano, uzyskał niezwykle mocną pozycję ustrojową, ale jednocześnie należy mieć na uwadze zakres stosowanych w Republice Łotewskiej form demokracji bezpośredniej. Naród, na wniosek głowy państwa, może w drodze referendum doprowadzić do rozwiązania parlamentu.

⁷¹ Wykształcenie podstawowe jest obowiązkowe.

⁷² Zob. *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 89–116, s. 51–54.

⁷³ „Łotwa jest niepodległą republiką demokratyczną”.

⁷⁴ „Władza zwierzchnia w państwie łotewskim należy do narodu łotewskiego”.

⁷⁵ „Terytorium Łotwy, w granicach ustalonych w umowach międzynarodowych, składa się z Liwlandii, Łatgalii, Kurlandii i Semigalii”.

⁷⁶ „Językiem państwowym w Republice Łotewskiej jest język łotewski. Flaga Łotwy jest czerwona z białym pasem”.

⁷⁷ „Sejm wybierany jest w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego głosowania”.

⁷⁸ *Konstytucja Republiki Łotewskiej...*, art. 78, s. 49.