

Władysław T. Kulesza

Uniwersytet Warszawski
e-mail: inopip@wpia.uw.edu.pl
telefon: +48 22 5524316

DOI: 10.15290/mhi.2016.15.02.09

Instytucje demokracji bezpośredniej w państwach autorytarnych w międzywojennej Europie

SUMMARY

Direct Democracy Institutions in Authoritarian States in Pre-War Europe

The aim of the paper is to present direct democracy institutions provided for in the constitutions of authoritarian states in pre-war Europe, or applied in practice by authoritarian states. Such institutions were included in the constitutions created by authoritarian governments in Lithuania (1928), Austria (1934) and Estonia (1937) or used in practice: in Portugal (1933), Greece (1935), Estonia (1936) and Romania (1938). Two authoritarian states included in their constitutions provisions on opinion-giving and law-giving referenda. These were Austria (1934) and Estonia (1937). However, these provisions had never been applied in practice.

Seeking the genesis of the phenomenon described in the paper, it is necessary to go back to the start of the 19th century and point to the reign of Napoleon Bonaparte, initially as First Consul and then Emperor of France. The nature of these republican and subsequently imperial plebiscytes was clearly anti-parliamentary and anti-democratic.

Key words: authoritarian state, constitution, referendum, direct democracy.

Słowa kluczowe: państwo autorytarne, konstytucja, referendum, demokracja bezpośrednia.

Celem artykułu jest prezentacja instytucji demokracji bezpośredniej, które zostały wprowadzone do konstytucji państw autorytarnych w międzywojennej Europie bądź zostały zastosowane w praktyce przez ich autorytarne władze. Wgląd obejmie sześć państw – prezentowanych w porządku chronologicznym: Litwę, Portugalię, Austrię, Grecję, Estonię i Rumunię oraz, ze względu na przyjęty porządek, ponownie Litwę.

Litwa rządzona przez Antanasa Smetonę była pierwszym państwem z autorytarną władzą, która postanowiła, że w nowej konstytucji z 15 maja 1928 r., będącej już jej dziełem, wprowadzi się regulacje dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej. Trzeba przypomnieć, iż zamach stanu w grudniu 1926 r. oznaczał faktyczne obalenie demokratycznej konstytucji Litwy z 1922 r., choć formalnie

utrzymano ją w mocy. Ta przewidywała, iż wśród podmiotów uprawnionych do wnioskowania o rewizję konstytucji obok parlamentu i prezydenta znajdzie się także 50 000 obywateli (§ 102). Mając na uwadze liczbę ludności kraju (i liczebność elektoratu) była to liczba bardzo znaczna. Kolejny przepis precyzował, iż po uchwaleniu zmiany konstytucji w izbie, w ciągu trzech miesięcy, prezydent, 1/3 składu izby bądź 50 000 obywateli będzie mogło zażądać przeprowadzenia referendum rozstrzygającego o wejściu w życie uchwalonych zmian. Równocześnie zastrzeżono, iż jeżeli te zmiany zostały uchwalone większością 4/5 głosów to wtedy referendum nie będzie przeprowadzone (§ 103)¹. W latach 1922-1926 te przepisy nie zostały zastosowane w praktyce.

Nowa konstytucja z 15 maja 1928 r. okrojowana, wedle sprawdzonych dziewiętnastowiecznych wzorów, przez prezydenta i rząd zawierała w swej treści regulacje uprawniające do określenia jej mianem autorytarnej. Wskażmy tu przede wszystkim pozbawienie parlamentu prawa inicjatywy ustawodawczej. Jednak lektura całości aktu pozwala na dostrzeżenie, iż większość przepisów tej konstytucji nadal przystawała do standardów ówczesnych demokratycznych i parlamentarnych konstytucji. Co więcej, szereg unormowań zawartych w tej ustawie zasadniczej wyraźnie nawiązywało do swej poprzedniczki. W rozdziale XIV o zmianie i uzupełnieniu konstytucji znalazły się przepisy stanowiące, iż 50 tys. obywateli na równi z parlamentem i rządem nadal może wnioskować o przeprowadzenie referendum w sprawie zmiany konstytucji, podobnie jak i wnosić o przeprowadzenie referendum w przypadku uchwalenia zmiany konstytucji w izbie (§ 103 i § 104 ust. 2). Dalej w przepisach przejściowych w rozdziale XV umieszczono przepis, że każdą ustawę uchwaloną bądź odrzuconą w parlamencie będzie można poddać pod referendum na wniosek rządu bądź 50 tys. obywateli, aby ostatecznie zdecydowali o jej obowiązywaniu (§ 105 ust. 1). Także w tym rozdziale konstytucji umieszczono dość zaskakujący, żeby nie rzec kuriozalny przepis, że nowa konstytucja „ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia”, ale przed upływem dziesięciu lat „będzie poddana głosowaniu ludowemu” (§ 106)².

Jak wyglądało funkcjonowanie nowej ustawy zasadniczej w praktyce? Po jej wejściu w życie działały takie organy państwa, jak prezydent i rząd, ale parlament pochodzący z wyborów przed zamachem stanu został rozwiązany w 1927 r.³, a wybory do nowego parlamentu już nie odbyły się. Co ciekawsze, ten brak legislatury miał swoje umocowanie w nowej konstytucji. Ta stanowiła, iż prezydent po rozwiązaniu izby jest obowiązany w ciągu sześciu miesięcy rozpisać wybory (§ 28 ust. 1), ale równocześnie precyzowała, że ten termin nie dotyczy

¹ *Konstytucja państwa litewskiego – rozdz. XIV Zmiany i uzupełnienie konstytucji*, [w:] J. Makowski, *Nowe Konstytucje*, Warszawa 1925, s. 176.

² *Konstytucja państwa litewskiego*, rozdz. XIV Zmiany i uzupełnienie konstytucji oraz rozdział XV Postanowienia przejściowe, [w:] A. Miller, *Nowa konstytucja państwa litewskiego*, Warszawa 1930, s. 38-39.

³ J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław 1982, s. 307-308. Zob. także A. Zakrzewski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Litwy*, Warszawa 2006, s. 17-19.

pierwszego parlamentu, który będzie wybrany już pod rządami nowej konstytucji (§ 20 ust. 2). W praktyce przepisy dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej nie zostały ani razu zastosowane do 1938 r., kiedy to władze podjęły decyzję o stworzeniu nowej konstytucji, już w pełni autorytarnej w swej treści (o czym dalej).

Drugim państwem z autorytarną władzą, które postanowiło skorzystać z instytucji demokracji bezpośredniej była Portugalia. Po wojskowym zamachu stanu, który w maju 1926 r. położył kres Starej Republice przyszedł czas dyktatury wojskowej, która wbrew zapowiedziom jej przywódców nie poprawiła położenia kraju. Po pewnym czasie wojskowi podjęli decyzję o powierzeniu teki ministra finansów profesorowi Antonio Oliveira Salazarowi. Oferta została przyjęta, a nowy minister uzdrowił finanse publiczne, a następnie podjął szereg działań znacznie wykraczających poza jego resortowe obowiązki. Z aprobatą generalicji, w której rękach pozostał urząd prezydenta republiki, profesor Salazar stał się najważniejszą postacią w ówczesnej rzeczywistości politycznej kraju, czego wyrazem było objęcie przez niego funkcji premiera w lipcu 1932 r. Jednym z pierwszych posunięć nowego szefa rządu było stworzenie gremium mającego przygotować projekt konstytucji, w pracach którego premier wziął bardzo aktywny udział⁴.

Zasadne jest przypuszczenie, że to szef rządu był autorem pomysłu, żeby gotowy projekt konstytucji ogłoszony przez rząd, został poddany pod referendum, co stało się 19 marca 1933 r.⁵ Przed referendum w dzienniku urzędowym ukazał się komunikat, iż absencja przy urnie będzie uznana za wyraz aprobaty. Do referendum dopuszczono obywateli umieszczonych na starych, nieaktualizowanych listach wyborczych sprzed 1926 r. Naród zaakceptował przedłożony mu projekt, jak wynikało z urzędowego obwieszczenia, imponującą większością głosów, ale twórcy komunikatu wyraźnie wyodrębnili głosy wyrażające aprobatę przy urnie od głosów wyrażających aprobatę przez niestawiennictwo⁶. I do końca okresu międzywojennego (a także i później) autorytarna Portugalia już nie korzystała z dobrodziejstw instytucji demokracji bezpośredniej.

Trzecim państwem autorytarnym, które sięgnęło po rozwiązania odwołujące się do idei demokracji bezpośredniej była Austria. Tam po wydarzeniach z marca 1933 r., kiedy to parlament republiki przerwał swoją działalność, ster rządów całością państwa przejął w swe ręce rząd kierowany przez kanclerza Engelberta Dollfussa, co było wyraźnym wyjściem poza ramy zakreślone w demokratycznej konstytucji z 1920 r. Dalej wypadki potoczyły się bardzo szybko. Po oczyszczeniu składu parlamentu z niemal połowy zasiadających w nim posłów, rząd przedłożył izbie projekt nowej konstytucji. Ta została zaaprobowana przez tak

⁴ A. de Oliveira Marques, *Historia Portugalii*, t. 2, Warszawa 1987, s. 234-269.

⁵ L. Gembarzewski, *Nowe konstytucje. Konstytucja Portugalii*, „Biuletyn Urzędniczy” (dalej BU) 1935, nr 5-6, s. 7-10.

⁶ J. Hermano Soraiva, *Krótką historia Portugalii*, Kraków 2000, s. 369.

sformowane gremium⁷. Dla porządku wtrąćmy tu, iż znaczna większość tak stworzonych regulacji do końca istnienia niepodległej i już autorytarnej Austrii pozostała na papierze.

Taki los też spotkał art. 65⁸, który przewidywał, iż tylko rząd, w którym decydujący głos *de iure* i *de facto* należał do kanclerza, może zarządzić referendum w trzech przypadkach. Po pierwsze, gdy parlament odrzucił projekt ustawy wniesiony przez rząd (dodajmy tu, iż mający, tak jak na Litwie monopol inicjatywy ustawodawczej). Po drugie, gdy rząd po przygotowaniu projektu ustawy podjął decyzję, aby projektu nie kierować pod obrady legislatywy, ale bezpośrednio przedstawić do rozstrzygnięcia obywatelom. Po trzecie, gdy rząd postanowił, iż obywatele winni odpowiedzieć w referendum na pytanie postawione przez gabinet.

Konstytucja równocześnie określiła konsekwencje sytuacji, gdy obywatele pozytywnie odnieśli się do inicjatyw rządu. W dwóch pierwszych przypadkach aprobatą oznaczała upoważnienie dla rządu do wydania tego aktu jako ustawy („projektu ustawodawczego zaakceptowanego przez lud”), a w trzecim przypadku uzyskanie aprobaty obywateli oznaczało umocowanie rządu do opracowania odpowiedniego projektu ustawy i wniesienia go pod obrady parlamentu. I tu w przypadku odrzucenia go przez parlamentarzystów, rząd mógł wprowadzić ten projekt ustawy w życie jako rozporządzenie z mocą ustawy wydane przez rząd.

Do całości dziejów instytucji demokracji bezpośredniej w autorytarnej Austrii należy także dodać inicjatywę kanclerza Kurta von Schussniga z marca 1938 r., aby przez plebiscyt obywatele zdecydowali, czy chcą utrzymania niepodległości kraju, czy przyłączenia do Niemiec rządzonych przez Adolfa Hitlera. Jak wiadomo referendum nie odbyło się, a wcielenie Austrii do III Rzeszy oznaczało zarówno kres autorytarnej władzy, jak i niepodległości kraju⁹.

Czwarty przypadek, kiedy autorytarna władza odwołała się do instytucji demokracji bezpośredniej miał miejsce w Grecji w 1935 r., kiedy to ten kraj z republiki ponownie stał się monarchią. Z ciągu wielu wydarzeń, które w pierwszej połowie lat trzydziestych mocno zdestabilizowały sytuację polityczną w kraju i ostatecznie doprowadziły do takiego finału, należy wydobyć na pierwszy plan wojskowy zamach stanu 10 października 1935 r.¹⁰ Ten doprowadził do upadku rządu oraz podjęcia przez parlament uchwały o rozpisaniu referendum („plebiscytu”) w sprawie powrotu na tron króla Jerzego II i przywrócenia mocy obowiązującej starej konstytucji monarchicznej kraju. Parlament działając pod presją zamachowców, których przywódca generał Georgios Kondylis ogłosił się

⁷ J. Kozeński, *Historia Austrii 1918-1968*, Poznań 1970, s. 107-124.

⁸ L. Gembarzewski, *Nowe konstytucje. Konstytucja Austriacka*, BU 1934, nr 5-6, s. 15 oraz nr 7-8, s. 6-9 (analiza artykułu 65 w drugiej części tekstu).

⁹ H. Wereszycki, *Historia Austrii*, Wrocław 1986, s. 297-298.

¹⁰ J. Bonarek, T. Czekalski, S. Sprawski, S. Turlej, *Historia Grecji*, Kraków 2005, s. 555-556. Zob. także s. 553-555.

regentem (w państwie będącym *de iure* jeszcze republiką) i równocześnie stanął na czele nowego rządu, a w kraju został wprowadzony stan wojenny.

Grecy udali się do urn 3 listopada 1935 r. i przytłaczającą większością głosów opowiedzieli się za monarchią i powrotem króla na tron, co nastąpiło 25 listopada 1935 r. Ówczesni obserwatorzy, a następnie historycy analizujący przebieg tych wydarzeń, tłumaczyli ten wynik warunkami, w których odbywał się plebiscyt. Trwał stan wojenny, ale także w zgodnej opinii ówczesnych świadków znaczna część głosujących, także republikanów, opowiadała się za powrotem króla traktując jego osobę jako czynnik, który wreszcie przyniesie krajowi upragnioną stabilizację polityczną.

Jednak powrót monarchy na tron nie oznaczał końca wstrząsów i napięć w życiu politycznym Grecji. Zamysłu, iż pod berłem monarchy kraj powróci na tory rządów konstytucyjnych nie udało się zrealizować. Rok 1936 przyniósł kolejny kryzys polityczny, który otworzył drogę, za aprobatą monarchy, do wprowadzenia nowej autorytarnej dyktatury urzędującego premiera generała Joannisa Metaksasa. W nowym systemie rządów nie było miejsca nie tylko dla instytucji demokracji bezpośredniej, ale także dla regulacji w postaci konstytucji, zarówno starej, jak i nowej¹¹.

Kolejnym – piątym – państwem, którego autorytarne władze postanowiły skorzystać z instytucji demokracji bezpośredniej była Estonia. W tym przypadku sięgnięto zarówno do regulacji prawnych, jak i wcześniej do działań w praktyce. Narodziny władzy autorytarnej w Estonii w 1934 r. miały bardzo zaskakujący przebieg. Punktem wyjścia była działalność legalnych władz państwa stających w obronie parlamentaryzmu i demokracji przed działalnością skrajnej i faszystującej prawicy, dążącej z dużą energią i z jeszcze większymi widokami na sukces, do przejęcia pełni władzy w państwie. Ostatecznie tym działaniom dano zdecydowany odpór, ale zwycięzcy nie ograniczyli się do ocalenia estońskiej demokracji i przystąpili do dalszych działań, już łamiąc prawo. Władze kraju skierowały ostrze swych kolejnych działań przeciwko parlamentowi oraz legalnym partiom politycznym reprezentującym liberałów oraz socjaldemokratów, w tym momencie władze państwa dotąd działające na podstawie prawa naruszyły je i stały się władzą autorytarną¹².

Aby w pełni wyjaśnić okoliczności tych wydarzeń i fakt, iż w konstytucji stworzonej przez autorytarną władzę znalazły się przepisy odwołujące się do idei demokracji bezpośredniej, trzeba przypomnieć kilka faktów z historii Estonii sprzed 1934 r. Pierwsza konstytucja Estonii z 1920 r., była unikalna w swej treści, przede wszystkim z tego powodu, iż jej twórcy z żelazną konsekwencją przeprowadzili w jej przepisach bezwzględłą zasadę prymatu demokracji

¹¹ M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003, s. 204-205.

¹² P. Lossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury 1918-1934*, Wrocław 1972, s. 159-200.

bezpośredniej nad demokracją reprezentacyjną¹³, a także ścisłego, żeby nie rzecz absolutnego, podporządkowania organów egzekutywy parlamentowi (wyrazem tego była rezygnacja z wprowadzenia w nowej konstytucji urzędu prezydenta). Jednym z przykładów tego prymatu było przyjęcie rozwiązania, iż każdy projekt rewizji konstytucji, czy to uchwalony w parlamencie, czy przedłożony w postaci projektu przez obywateli, wymagał przeprowadzenia referendum, a jego pozytywny dla projektu wynik oznaczał automatyczne wejście w życie, gdyż projekt, w wyniku decyzji obywateli – z pominięciem parlamentu, stawał się nową konstytucją kraju (§ 87 i § 88).

Instytucje państwa estońskiego funkcjonowały bez zakłóceń, ale gdy nadszedł wielki kryzys stabilność państwa została zachwiana, do napięć gospodarczych i społecznych dołączyły polityczne. W poszukiwaniu remedium elity polityczne kraju podjęły także próbę reformy ustroju państwa. Jednak dwa kolejne projekty zmian konstytucji stworzone przez te elity zostały wyraźnie odrzucone w dwóch kolejnych referendach. Trzeci projekt zmian był dziełem skrajnej faszystowskiej prawicy – tzw. ruchu waabsów. I ten projekt zakładający radykalne zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej został zaaprobowany w trzecim referendum przez większość obywateli i zgodnie z obowiązującą konstytucją z 1920 r. stał się prawem. Co więcej, z uchwalonych przepisów wyraźnie wynikało, w jakim terminie miały wejść w życie. Z rozwoju wydarzeń wyraźnie wynikało, że władze w państwie, już pod rządami nowej konstytucji, obejmą waabsowie, będący twórcami nowej konstytucji.

Z przepisów przejściowych, które znalazły się w nowej konstytucji wynikało, że w okresie przejściowym nowe i liczne kompetencje przyznane władzy wykonawczej (prezydentowi i rządowi) w okresie przejściowym po referendum, a przed wejściem w życie nowej konstytucji, zostają przekazane w ręce działającego rządu. I ten przepis został wykorzystany przez stare elity polityczne kraju. Czołowy polityk reprezentujący te elity – był nim Konstantin Paets – stanął na czele przejściowego rządu i przystąpił do działania. Sojusz zawarty pomiędzy starymi elitami a korpusem oficerskim pozwolił na opanowanie sytuacji, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego i zatrzymanie pochodu skrajnej prawicy do władzy w 1934 r. (do ostatecznej rozprawy z siłami waabsów doszło dopiero w 1935 r.). Jednak zwycięzcy nie ograniczyli się do obalenia nowej konstytucji,

¹³ Wyrazem tego były dwie regulacje. Pierwsza przewidująca, iż gdy projekt ustawy będący obywatelską inicjatywą ustawodawczą zostanie odrzucony w izbie, to obywatele mogą zażądać przeprowadzenia referendum co do jego treści, zaś pozytywny (dla projektu obywatelskiego) wynik referendum oznaczał jego wejście w życie jako ustawy, przy równoczesnym rozwiązaniu parlamentu, który go odrzucił (§ 31 i § 32). Druga regulacja przewidywała, iż każda ustawa uchwalona przez parlament mogła być na żądanie 25 000 obywateli, złożona w wymaganym terminie, poddana pod referendum, a jej odrzucenie oznaczało jej uchylenie oraz rozwiązanie izby, w której tę ustawę przegłosowano (§ 30 i § 32). *Konstytucja Republiki Estońskiej* [w:] J. Makowski, op. cit., s. 115-132. Zob. także *Wstęp* A. Garlickiego i P. Lossowskiego, [w:] *Konstytucja Estonii*, Warszawa 2000, s. 4-8.

także nie zamierzali „wskrzesić” starej konstytucji z 1920 r. W kraju miały zaplanować nowe porządki¹⁴.

W 1936 r. nowe władze uznały, iż sytuacja jest na tyle stabilna, że można zwrócić się do obywateli, aby ci zdecydowali czy zechcą udzielić rządzącym upoważnienia dla zwołania konstytuandy, która przygotowałaby nową ustawę zasadniczą. Jednak w tekście przedłożonym obywatelom oprócz zwięzłego pytania znalazł się obszerniejszy fragment dotyczący zasad, na których miałyby się opierać nowa ustawa zasadnicza: „Estonia pozostanie republiką rządzoną na zasadzie suwerenności narodowej przy której władza najwyższa spoczywa w ludzie i państwo estońskie będzie kierowane przez obieranego naczelnika państwa współdziałającego w sposób harmonijnie zrównoważony z mianowanym przez niego rządem i przedstawicielstwem ludowym złożonym z dwóch izb”¹⁵.

Estończycy udali się do urn w lutym 1936 r. Historycy są zgodni, że władze przy użyciu środków administracyjnych nie ingerowały w przebieg aktu. Po ogłoszeniu wyników okazało się, iż głosujący większością 70% zaakceptowali propozycje władz. W 1937 r. zarządzono wybory do konstytuandy. Tu już nie było porozumienia, opozycja zbojkotowała wybory i w składzie konstytuandy znaleźli się tylko zwolennicy nowej władzy. Tak sformowany parlament uchwalił konstytucję, której projekt został przygotowany i przedłożony przez rząd. Nowa konstytucja weszła w życie 1 stycznia 1938 r., referendum nie przeprowadzono uznając, iż obywatele w 1936 r. przy urnach niejako „z góry” zatwierdzili wynik prac konstytuandy.

Nowa konstytucja była tworem oryginalnym, z jednej strony zgodnie ze swym autorytarnym przesłaniem wysuwała na pierwszy plan urząd prezydenta, wyposażając go w liczne i kluczowe dla funkcjonowania państwa kompetencje, także ujęte w postaci prerogatyw. Jednak równocześnie, zgodnie z treścią uchwały referendalnej, zachowywała rozwiązania właściwe dla trójpodziału władzy i precyzyjnie określała uprawnienia pozostałych organów państwa, wyznaczając tym samym wyraźnie nieprzekraczalne granice dla kompetencji głowy państwa. Można to było także dostrzec w przypadku procedury rewizji konstytucji, gdzie wprowadzono instytucję demokracji bezpośredniej. Z inicjatywą w tej kwestii mógł wystąpić prezydent bądź parlament. Gdy parlament uchwalił rewizję konstytucji prezydent mógł podpisać i ogłosić wprowadzenie uchwalonych zmian, bądź mógł zarządzić referendum, aby obywatele ostatecznie rozstrzygnęli o losie unormowań uchwalonych w izbach. Gdy parlament odrzucił projekt zmian w konstytucji przygotowany przez prezydenta, to ten mógł zarządzić referendum, aby to obywatele zdecydowali, czy projekt głowy państwa ostatecznie się upadnie.

¹⁴ J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław 2002, s. 195-198.

¹⁵ Cyt. za L. Gembarzewski, *Nowe Konstytucje. Konstytucja Estonii*, BU 1938, nr 7-8, s. 11-15.

Twórcy nowej konstytucji nie ograniczyli się do zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej tylko w procesie rewizji konstytucji. W postępowaniu ustawodawczym po uchwaleniu projektu ustawy w izbach prezydent mógł, o ile nie podpisał ustawy, ustawę zawetować bądź poddać pod referendum. I to wynik referendum decydował o losie ustawy. Jednak akty dotyczące zmiany konstytucji, traktatów, obrony narodowej oraz finansów publicznych nie mogły być poddawane referendum. Nadto prezydent mógł podjąć decyzję o poddaniu projektu ustawy pod referendum w sytuacji, gdy ten nie został skierowany do izby. Jednak zawsze decyzja prezydenta o zarządzaniu referendum wymagała uprzedniej aprobaty prezydium Kongresu, czyli połączonych obu izb parlamentu. Prezydent mógł także wezwać obywateli do referendum, aby odpowiedzieli na pytania postawione im przez rząd, ale i tu obowiązywały takie same ograniczenia oraz wymóg uzyskania zgody ze strony prezydium Kongresu¹⁶.

Powyższe rozwiązania dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej usytuowane na tle przepisów konstytucji z 1920 r. były wyraźnym regresem. Żadna z tych regulacji nie znalazła zastosowania w praktyce do czerwca 1940 r., kiedy to 80 000 żołnierzy Armii Czerwonej wkroczyło do Estonii kładąc kres niepodległości tego kraju oraz jego autorytarnej władzy. Porównując trzy konstytucje Estonii z lat 1918-1940 można zauważyć radykalizm skrajnych rozwiązań, i tych prodemokratycznych z konstytucji 1920 r. i tych obiecujących rządu onnipotentnego prezydenta z konstytucji z 1933 r. I jeżeli na ich tle usytuujemy unormowania konstytucji z 1937 r., jako te wyraźnie dystansujące się od obu poprzednich, skrajnych rozwiązań, to może odnajdziemy przyczyny, które sprawiły, że w referendum w 1936 r. Estończycy tak pozytywnie odpowiedzieli na propozycje autorytarnych władz kraju.

Szósty przypadek, gdy autorytarna władza odwołała się do instytucji demokracji bezpośredniej miał miejsce w Rumunii za panowania króla Karola II. Na czele zamachowców stanął osobiście monarcha. Przejęcie realnej władzy przez króla, sformowanie nowego rządu zgodnie z jego wolą oznaczało obalenie obowiązującej konstytucji z 1921 r. oraz stworzenie zupełnie nowej sytuacji politycznej w kraju (sam akt zamachu był ukoronowaniem całego szeregu wcześniejszych działań i wydarzeń umiejętnie kreowanych i kontrolowanych przez monarchę). 27 lutego 1938 r. król wydał proklamację zawierającą w swej treści tekst nowej konstytucji i wezwał naród rumuński do zatwierdzenia jej w referendum. 29 lutego poddani monarchy spełnili jego życzenie, co następnie zostało stwierdzone stosownym dekretem Karola II¹⁷. W ten sposób powstało *de*

¹⁶ J. Uluots, *Rozwój konstytucyjny Estonii ze specjalnym uwzględnieniem roli prezydenta Republiki* [w:] *Państwa bałtyckie*, Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą, Warszawa 1939, z. 4, s. 5-25.

¹⁷ J. Demel, *Historia Rumunii*, wyd. 2 por. i uzup., Warszawa 1986, s. 385-386. Tam też uwaga: „Ogłoszono zmianę konstytucji zatwierdzoną nie przez parlament, lecz w drodze plebiscytu przeprowadzonego zwykłym sposobem pod naciskiem władz”.

iure ostatnie państwo autorytarne w międzywojennej Europie i po raz kolejny autorytarna władza sięgnęła w praktyce do instytucji demokracji bezpośredniej.

Na tle tego rumuńskiego przypadku warto usytuować wydarzenia, które w tym samym 1938 r., w parę miesięcy później miały miejsce na Litwie. 12 maja 1938 r. w tym kraju weszła w życie nowa konstytucja i tym samym Litwa stała się jednym z dwóch państw autorytarnych w międzywojennej Europie, w którym stworzono więcej niż jedną ustawę zasadniczą. Jak do tego doszło? Po zlikwidowaniu parlamentu w 1927 r. i okrojowaniu pierwszej konstytucji przez nową autorytarną władzę w rok później, Litwa obywała się bez legislatywy. W latach trzydziestych władze definitywnie spacyfikowały życie polityczne w kraju oraz podporządkowały sobie struktury samorządu terytorialnego, obsadzając je swoimi zwolennikami. Następnie ogłoszono ordynację wyborczą, oddającą całkowicie proces wyłaniania kandydatów na posłów w ręce organów samorządu terytorialnego. I po takim przygotowaniu w 1936 r. przeprowadzono wybory parlamentarne, które dały pożądaną wynik. W 1937 r. posłom przedstawiono przygotowany przez rząd projekt nowej konstytucji. Ten został w izbie uchwalony i wszedł w życie 12 maja 1938 r.¹⁸

Gdzie tu miejsce dla instytucji demokracji bezpośredniej? W przekonaniu profesora Michała Romera, czołowego konstytucjonalisty Litwy Kowieńskiej w owym czasie, to regulacje dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej zawarte w przepisach konstytucji z 1928 r. były decydujące dla wejścia w życie nowej konstytucji. M. Romer w swoich rozważaniach zawartych w tekście pod tytułem *Konstytucja (prowizorium konstytucyjne) z roku 1928*¹⁹ wyszedł z założenia, że stara konstytucja z 1928 r. była w takim samym stopniu co konstytucja równocześnie wnioskiem konstytucyjnym i zarazem prowizorium konstytucyjnym. Oto stosowne cytaty: konstytucja z 15 maja 1928 r. „nie stanowiła właściwego aktu konstytucyjnego, który w takim razie był konstytucją okrojowaną, stanowiła ona wniosek konstytucyjny zgłoszony do uznania i sankcji narodu przed rząd faktyczny wyłoniony z przewrotu.

W myśl przepisu zawartego w samym tekście tej konstytucji w ciągu dziesięciu lat, to znaczy do dnia 15 maja 1938 musiała ona być «sprawdzona» w drodze «odwołania się do narodu» inaczej mówiąc powinna była uzyskać sankcję formalną narodu aby się stała konstytucją definitywną...”. Romer pisał dalej, że „... wraz z ogłoszeniem tego wniosku konstytucyjnego ogłoszona została jego moc obowiązująca natychmiastowa. Innymi słowy ten wniosek konstytucyjny był jednocześnie prowizorium konstytucyjnym do czasu uzyskania sankcji narodu, względnie do czasu odrzucenia go przez naród w procedurze «sprawdzenia» go. W tym znaczeniu będziemy nazywali ten akt, który obowiązywał przez 10

¹⁸ L. Gembarzewski, *Nowe konstytucje. Konstytucja litewska*, BU 1938, nr 5-6, s. 12-13, J. Ochmański, op. cit., s. 308-312, zob. także A. Zakrzewski, op. cit., s. 19.

¹⁹ M. Romer, *Organizacja władzy politycznej w rozwoju konstytucyjnym Republiki Litewskiej*, Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą, Warszawa 1939, z. 4, s. 58-70.

lat (do maja roku 1938) konstytucją z roku 1928²⁰. Udowodnienie przez M. Romera, że jeden i ten sam akt normatywny może być równocześnie konstytucją, prowizorium konstytucyjnym oraz wnioskiem konstytucyjnym otworzyło mu drogę do wyjaśnienia wydarzeń, które miały miejsce w 1938 r. na Litwie. „Konstytucja z r. 1928 formalnie była tylko wnioskiem konstytucyjnym, który, jak mówiłem, powinien być akceptowany przez naród w ciągu 10 lat, to znaczy najpóźniej 15 maja r. 1938. Tymczasem w roku 1937 rząd zgłosił do Sejmu nowy projekt konstytucji, mającej zastąpić nieakceptowaną jeszcze przez naród konstytucję z roku 1928. Projekt nowej konstytucji został uchwalony przez Sejm w lutym roku 1938 i w myśl przepisów tej nieakceptowanej jeszcze konstytucji z r. 1928 został ogłoszony, jako projekt, który, na żądanie bądź Prezydenta, bądź 50 000 obywateli-wyborców, zgłoszony w ciągu 3 miesięcy, ma być poddany referendum ludowemu. 3 miesiące upłynęły w dniu 12 maja 1938 i żądanie 50 000 obywateli-wyborców nie było zgłoszone. Wobec tego uznano, że skoro z łona narodu nie został zakwestionowany, czyli inaczej mówiąc został milcząco przez naród akceptowany projekt nowej konstytucji, uchylający dawny wniosek konstytucyjny (konstytucję) z roku 1928, to nie ma żadnej racji poddawać głosowaniu narodu ten uchylony milcząco z woli narodu stary wniosek konstytucyjny. Nowa konstytucja z roku 1938 została więc ogłoszona i stała się odtąd konstytucja obowiązująca...”²¹. To zastosowanie instytucji demokracji bezpośredniej przez ich niezastosowanie chyba powinno stać się w przyszłości przedmiotem bardziej wnikliwych analiz, przekraczających zakres niniejszego tekstu.

Wgląd w powyżej przedstawione fakty pozwala na dostrzeżenie, iż autorytarne władze sięgały do następujących instytucji demokracji bezpośredniej. Najczęściej, bo czterokrotnie, korzystano w praktyce z referendum konstytucyjnego, mającego wprowadzić w życie nową ustawę zasadniczą, bądź dokonać innej zasadniczej zmiany w obrębie prawa konstytucyjnego (Portugalia, Grecja, Estonia i Rumunia). W dwóch konstytucjach autorytarnych stworzono rozwiązania dotyczące przeprowadzenia referendum w kwestii ustaw, bądź materii istotnych dla życia politycznego kraju, przy czym w każdym przypadku decyzję o przeprowadzeniu takiego referendum podejmowały organy egzekutywy, w Austrii rząd, a w Estonii prezydent, tu co prawda po uzyskaniu aprobaty prezydium obu połączonych izb parlamentu. Jednak i te regulacje nie zostały ani razu wykorzystane w praktyce. Wniosek obywateli o rewizję konstytucji został tylko przewidziany w konstytucji Litwy z 1928 r., ale w tym jedynym przypadku jego „zastosowania” w 1938 r. trudno mówić o jego realnym użyciu.

Jakie funkcje spełniały, czy miały spełniać te instytucje w działaniach autorytarnych władz? W przypadku referendum konstytucyjnego odpowiedź może być tylko jedna: miała to być funkcja legitymizacji nowej władzy i jej porządku konstytucyjnego. Na ile ta legitymizacja była czymś wiarygodnym dla

²⁰ Ibidem, s. 59.

²¹ Ibidem, s. 64.

udających się do urn obywateli? Dokładna odpowiedź na to pytanie w każdym przypadku będzie wymagała określonych badań. Generalnie rzecz biorąc, należy powątpiewać w jej wartość i wiarygodność. Do rangi symbolu urasta zwiezły komunikat władz portugalskich przed referendum w marcu 1933 r., iż absencja przy urnie będzie także uznana za wyraz aprobaty. Jednak dokładniejsze analizy mogłyby być może skorygować ten jednoznaczny w swej treści osąd w odniesieniu do każdego przypadku. Historycy pochyłający się nad historią Estonii w okresie międzywojennym nie odnotowują, jeśli tak to można ująć, „intensywnych” zabiegów władzy o pożądany wynik referendum w 1936 r.²²

Można tu rozważyć myśl, aby w takich przypadkach jak portugalski i rumuński, gdzie faktyczna rola obywateli w dziele wprowadzenia w życie nowego aktu była sprowadzona nieomal do zera, używać nazwy nie funkcja legitymizacyjna, a funkcja ornamentacyjna. Inspiracje dla wprowadzenia takiego określenia znajdujemy na gruncie nauki prawa konstytucyjnego. Ta odróżnia w stosowaniu przez sądy powszechne orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dwie różne sytuacje. Pierwszą, kiedy sąd z orzeczenia trybunału rzeczywiście wywodzi racje przesądzające o wyroku i drugą, gdzie sąd w uzasadnieniu przywołuje, niejako dla ozdoby swych wywodów, orzeczenie trybunału nie korzystając realnie z jego treści w swej pracy myślowej. I w tym drugim przypadku znawcy prawa konstytucyjnego mówią o ornamentacyjnym stosowaniu przez sądy orzeczeń trybunalskich. I taki ornamentacyjny sens miały wyniki referendum konstytucyjnych w Portugalii oraz Rumunii, dla ważności tych obu konstytucji.

Analizując regulacje poświęcone zarządzaniu referendum innych niż konstytucyjne i poszukując funkcji, które im byłoby dane pełnić, gdyby zostały zastosowane w praktyce, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, decyzja o ich zastosowaniu była uprawnieniem przyznanym władzy wykonawczej (nie zmienia tego fakt, iż w Estonii prezydent musiał uzyskać zgodę parlamentu dla podjęcia takiej decyzji). Po drugie, zwraca uwagę fakt, iż konstytucje przewidywały, iż pod referendum mógł być poddany projekt ustawy, który nie został skierowany pod obrady legislatury. Istotę tego rozwiązania można odnaleźć analizując całość regulacji poświęconych referendum, nazwijmy je tu ustawowymi, z konstytucji Austrii. Oto rząd mający na mocy konstytucji z 1934 r. monopol inicjatywy ustawodawczej uzyskiwał bardzo ważny instrument pozwalający mu na „obejście” czy wręcz potraktowanie *per non est* parlamentu państwa w procesie tworzenia prawa. Założenie, które legło u podstaw tego przepisu było bardzo proste: rząd zyskiwał możliwość przeciwstawienia woli legislatury woli obywateli państwa. Przypomnijmy, iż w przypadku konstytucji austriackiej ta aprobatą obywateli oznaczała uprawnienie dla rządu, aby taki

²² Zdaniem historyka wyniki referendum z 1936 r. „świadczyły o dużym poparciu społeczeństwa dla władz. Za zwolaniem Zgromadzenia Narodowego opowiedziało się 478218 głosujących przeciwko 148824 osób”. J. Lewandowski, op. cit., s. 198.

projekt ustawy zaaprobowany przez obywateli wydać w postaci ustawy bądź rozporządzenia z mocą ustawy.

Jak nazwać taką funkcję? Funkcją legislacji subsydiarnej? A może legislacji plebiscytarnej? Pierwsza z tych nazw próbuje ukazać istotę i przeznaczenie tych regulacji, które stawały się jeszcze jednym instrumentem pozwalającym autorytarnej władzy skutecznie kontrolować parlament, czy wręcz eliminować go z procesu legislacyjnego w państwie autorytarnym.

Warto w tym miejscu za pośrednictwem studiów profesora Jana Baszkiewicza przywołać rozważania, które władzy, dziś przez nas określanej mianem autorytarnej poświęcił Benjamin Constant analizując władzę Napoleona jako konsula, a następnie cesarza we Francji: „Wielki liberał Benjamin Constant, sztandarowa postać opozycji przeciw Napoleonowi, wnikliwie poszukiwał różnic pomiędzy bonapartyzmem (który określał jako system uzurpacji) i dawną monarchia absolutną. «Despotyzm – konstatował – wygania wszystkie przejawy wolności; uzurpacja [...] potrzebuje jej przejawów, ale zawłaszcza je i bezczęści». Dla uzurpatora opinia publiczna jest niebezpieczna, ale potrzebuje on jej pozoru. Dlatego uzurpacja «uderza lud jedną ręką, by zdławić jego rzeczywistą opinię, a następnie bije go drugą ręką, by wymusić na nim pozór opinii rzekomej»... To uzurpacja wymyśliła manipulowane plebiscyty, hołdownicze adresy, monotonne gratulacje dla władzy, całą «tę konwencjonalną komedię, która niko go już nie zwodzi i która już dawno powinna była upaść, całkiem ośmieszona». W ocenie Constanta bonapartyzm był karykaturą wolności”²³.

Jeżeli podjąć tu próbę przedstawienia konkluzji prezentowanych uwag to dadzą się one zamknąć w dwóch podstawowych konstatacjach. Przeważnie fasadowy (czy „ornamentacyjny”) sposób korzystania z instytucji referendum konstytucyjnego, przy zastrzeżeniu, iż każdy przypadek wymaga odrębnej i pogłębionej analizy. Zamysł wykorzystania referendum ustawodawczego jako ważnego instrumentu takiej antyparlamentarnej, plebiscytarnej legislacji przez władzę autorytarną w przypadku problemów z „własnym” parlamentem. To wpisanie instytucji demokracji bezpośredniej przez autorytarną władzę na listę środków użytecznych do rozprawy z parlamentem nie powinno pozostać niezauważone.

I tu się pojawia jeszcze jeden problem wart choćby tylko zasygnalizowania, co wymaga wykroczenia poza temat powyżej prezentowanych uwag i przypomnienia o dwóch wydarzeniach, które miały miejsce w XX w. Pierwsze z nich to konstytucja Republiki Czechosłowackiej uchwalona 29 lutego 1920 r., a ściślej jeden z jej przepisów²⁴. Paragraf 46 tej konstytucji w ustępie 1 stanowił, iż „jeżeli Zgromadzenie Narodowe odrzuciło rządowy projekt ustawy, to Rząd może postanowić, że należy rozstrzygnąć w drodze referendum ludowego, czy

²³ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, wyd. 2, Gdańsk 2001, s. 259.

²⁴ *Konstytucja Czechosłowacji*, [w:] J. Makowski, op. cit., s. 287-288, a całość konstytucji s. 273-311.

odrzucony projekt rządowy ma stać się ustawą. Uchwała Rządu musi być podjęta jednogłośnie”.

W konstytucji Czechosłowacji naczelną zasadą ustrojową była zasada demokracji reprezentacyjnej. Powyżej przywołany paragraf był jedynym w całym tekście konstytucji, w którym znalazła się instytucja referendum. Czechosłowacja była z mocy swej konstytucji państwem demokratycznym (choć była to demokracja dość cenzusowa), parlamentarnym i opartym na zasadzie rządów prawa. Ale w ustępie 1 paragrafu 46 wyraźnie zastrzeżono, iż odwołanie się do referendum jest zastrzeżone wyłącznie dla rządu i to w sytuacji, gdy ten wszedł w konflikt z parlamentem, jak można mniemać z izbą i jej większością na podstawie której to mandatu przyszło mu działać. Przywołany tu przepis konstytucji nie został ani razu zastosowany w okresie międzywojennym, ale faktem jest, że twórcy tej demokratycznej i parlamentarnej konstytucji pomyśleli o jego stworzeniu i jak można mniemać, ewentualnym zastosowaniu. Zasadne jest przypuszczenie, iż aksjologiczne uzasadnienie dla jego treści znaleźli w zasadzie suwerenności narodu. To naród jako suweren w demokratycznym państwie miał być arbitrem w sporze między legislatywą a egzekutywą.

Drugi z tych przypadków miał miejsce we Francji po II wojnie światowej²⁵. Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. została przyjęta w referendum 28 września 1958 r., a jej projekt przygotował rząd kierowany przez premiera Charlesa de Gaulle, który umocowanie dla przygotowania swego projektu otrzymał w ustawie z 3 czerwca 1958 r. Konstytucja we wstępie wśród naczelnych zasad wymieniła zasadę suwerenności narodu, a w art. 3 wyraźnie sprecyzowano, iż suwerenność narodowa należy do ludu, który wykonuje ją przez swoich przedstawicieli i w drodze referendum. Artykuł 88 ust. 2 konstytucji stanowił, iż jej zmiana winna być uchwalona w parlamencie – odrębnie w każdej z izb – a następnie przedłożona narodowi do zatwierdzenia w referendum. Ten tryb zmiany konstytucji został później nazwany przez francuską naukę prawa konstytucyjnego jako tryb „prawidłowy”. Jeżeli prezydent podjął decyzję o przedłożeniu projektu zmiany konstytucji pod obrady połączonych izb i te zaakceptowały go większością 3/5 głosów, to referendum już nie było wymagane (art. 88 ust. 3). Konstytucja także przewidywała, w art. 11, że projekty ustaw dotyczących najważniejszych materii dla funkcjonowania państwa, w tym m.in. organizacji władz publicznych, będą mogły być poddane pod referendum jeżeli taki wniosek przedłoży rząd bądź obie izby parlamentu. W takim przypadku prezydent był obowiązany zarządzić referendum, a aprobatą głosujących oznaczała obowiązek ogłoszenia tego projektu jako ustawy.

Generał Ch. de Gaulle został wybrany Prezydentem Republiki 21 grudnia 1958 r. przez specjalne kolegium elektorskie składające się, zgodnie z art. 6 konstytucji, z członków obu izb parlamentu, przedstawicieli terytoriów zamorskich

²⁵ J. Stembrowicz, *Uwagi wstępne*, [w:] *Francja*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971, s. 341-344. Zob. także s. 336-339.

i reprezentantów samorządu terytorialnego. Prezydent zapragnął zmienić ten sposób wyborów na inny, tak aby prezydent był wybierany nie przez elektorów a bezpośrednio przez naród. Charles de Gaulle chciał być wybrany ponownie prezydentem Republiki i dobrze wiedział, iż część członków kolegium elektorskiego będzie temu zdecydowanie przeciwna. Także zdawał sobie sprawę z tego, iż gdy przyjdzie do głosowania proponowanej przez niego zmiany konstytucji w obu izbach to Senat będzie tej zmianie także zdecydowanie przeciwny. To stawiało pod znakiem zapytania zarówno zamysł zmiany konstytucji jak i reelekcji. W tym stanie rzeczy urzędujący prezydent zamiast skorzystać z obowiązujących regulacji dotyczących wyboru głowy państwa zgodnie z art. 88 konstytucji, podjął decyzję, aby projekt zmian w konstytucji wprowadzający wybory powszechne na stanowisko prezydenta skierować nie pod obrady parlamentu, ale poddać pod referendum w trybie art. 11, gdyż przygotowany projekt zmiany konstytucji dotyczył, z całą pewnością, organizacji władz publicznych. Mimo nieomal gremialnego sprzeciwu Rady Stanu i przedstawicieli nauki prawa – bo przecież art. 11 dotyczył wyłącznie projektów ustaw zwykłych – prezydent podjął stosowne decyzje i referendum odbyło się 28 października 1962 r. Wyborcy udali się do urn i zaaprobowali propozycję prezydenta. I w ten sposób narodził się drugi „nieprawidłowy” tryb zmiany konstytucji. Charles de Gaulle został ponownie wybrany prezydentem i oświadczył, iż odtąd art. 11 będzie także w przyszłości podstawą dla ewentualnych zmian w konstytucji (dodajmy, iż słowa dotrzymał). Co pozostało nauce prawa? Tylko jedno: stworzenie odpowiedniej nazwy. I tak narodził się drugi tryb zmiany konstytucji – „nieprawidłowy”, a na oczach obserwatorów współczesnych tym wydarzeniom instytucja demokracji bezpośredniej została skutecznie wykorzystana w starciu głowy państwa z legislatywą. W państwie, które w żadnej mierze nie mogło wówczas i nadal nie może być uznane za autorytarna dyktaturę.

Bibliografia

- Bonarek J., Czekalski T., Sprawski S., Turlej S., *Historia Grecji*, Kraków 2005.
- Baszkievicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, wyd. 2, Gdańsk 2001.
- Demel J., *Historia Rumunii*, wyd. 2 popr. i uzup., Warszawa 1986.
- Gembarzewski L., *Nowe konstytucje. Konstytucja austriacka*, „Biuletyn Urzędniczy” 1934, nr 5-6 i nr 7-8.
- Gembarzewski L., *Nowe konstytucje. Konstytucja Estonii*, „Biuletyn Urzędniczy” 1938, nr 7-8.
- Gembarzewski L., *Nowe konstytucje. Konstytucja litewska*, „Biuletyn Urzędniczy” 1938, nr 5-6.
- Gembarzewski L., *Nowe konstytucje. Konstytucja Portugalii*, „Biuletyn Urzędniczy” 1935, nr 5-6.

- Hermano Soraiva J., *Krótką historia Portugalii*, Kraków 2000.
- Konstytucja Litwy*, red. L. Garlicki, Warszawa 2006.
- Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej i Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971.
- Kozeński J., *Historia Austrii 1918-1968*, Poznań 1970.
- Makowski J., *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925.
- Miller A., *Nowa konstytucja państwa litewskiego*, Warszawa 1930.
- Ochmański J., *Historia Litwy*, Warszawa 1982.
- Oliveira Marques A. de, *Historia Portugalii*, Warszawa 1987.
- Romer M., *Organizacja władzy politycznej w rozwoju konstytucyjnym Republiki Litewskiej*, Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą, Warszawa 1939, zeszyt 4.
- Tanty M., *Balkany w XX wieku Dzieje polityczne*, Warszawa 2003.
- Uluots J., *Rozwój konstytucyjny Estonii ze specjalnym uwzględnieniem roli prezydenta republiki [w:] Państwa bałtyckie*, Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą, Warszawa 1939, z. 4.
- Wereszycki H., *Historia Austrii*, Wrocław 1986.