

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 17, 2014

Andrzej Antoszewski*

PRZEDTERMINOWE WYBORY PARLAMENTARNE W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ. MODEL NORMATYWNY, PRZYCZYNY I KONSEKWENCJE

Wkroczenie na drogę demokratyzacji wymaga rozwiązania wielu problemów, które wiążą się ze zmianą reguł gry dotyczących sposobu pozyskiwania władzy, jej sprawowania oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządzących. Z faktu przekształcenia monocentrycznego ładu politycznego w ład policentryczny wynikają bowiem swoiste problemy systemowe, związane ze sposobem funkcjonowania demokracji i przewyższania jej słabości. Samuel Huntington zalicza do nich paty polityczne, paraliż decyzyjny, podatność na demagogię, oraz dominację partykularnych interesów gospodarczych¹. Niedojrzałość organizacyjna partii politycznych, ich nikła więź z wyborcami, niski stopień zaawansowania instytucjonalizacji systemów partyjnych czy też brak demokratycznego doświadczenia nowych elit politycznych przyczyniają się do wyostrenia problemów tego typu². Kłopotami, z którymi boryka się większość młodych demokracji, zwłaszcza w pierwszej fazie prze-

* Prof. dr hab., Zakład Systemów Politycznych i Administracyjnych, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, andrzej.antoszewski@uni.wroc.pl.

¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 215.

² Por. E. Bakke, N. Sitter, *Patterns of Stability: party competition and strategy in Central Europe since 1989*, „Party Politics”, 2005, vol. 11, no. 2, s. 243–263; P. Lewis, *Party systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation*, „Democratization”, 2006, vol. 13, no. 4, s. 562–583 oraz D. Olson, P. Norton, *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: divergent paths from transition*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1, s. 164–196.

mian, są nadto wysoki poziom chwiejności wyborczej³, słabość parlamentów⁴, konflikty w obrębie władzy wykonawczej⁵ oraz krótkotrwała żywotność gabinetów⁶. Wszystko to może prowadzić do częstszego wykorzystywania instytucji przedterminowych wyborów, traktowanych przede wszystkim – choć nie tylko – jako instrument rozwiązywania kryzysów politycznych, które w okresie przechodzenia od autorytaryzmu ku demokracji są zjawiskiem powszechnym i charakteryzują się wysokim poziomem częstotliwości oraz intensywności. Mówiąc o przedterminowych wyborach mam na myśli elekcje, których zarządzenie poprzedzone jest polityczną decyzją o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji. Pomijam natomiast te, które wynikają z siłowej konfrontacji (jak np. w Rosji w 1993 r.). Mimo istotnego politycznego znaczenia, polska literatura politologiczna nie poświęca tego typu wyborom szerszej uwagi, zwłaszcza w aspekcie porównawczym⁷. W niniejszym tekście chciałbym przedstawić instytucjonalne ramy przedterminowych wyborów w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz ich polityczne przesłanki i następstwa.

Rozwiązania instytucjonalne umożliwiające przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych są w Europie Środkowej i Wschodniej zróżnicowane. Cechą wspólną jest to, że wszystkie parlamenty państw tego regionu mogą zakończyć swoją działalność przed upływem konstytucyjnie oznaczonej kadencji. Rozwiązania instytucjonalne przyjęte w poszczególnych państwach różnią się jednak dosyć znacznie. Dotyczy to zwłaszcza trzech kwestii: podmiotu podejmującego decyzję o rozwiązaniu parlamentu, podmiotu inicjującego decyzję oraz przesłanek umożliwiających zastosowanie

³ Zob. J. Lane, S. Ersson, *Party system instability in Europe: persistent differences in volatility between West and East?*, „Democratization” 2007, vol. 14, no. 1, s. 92–110; M. Tavits, *On the linkage between electoral volatility and party systems instability in Central and Eastern Europe*, „European Journal of Political Research”, 2008, vol. 47, no. 5, s. 537–555.

⁴ Zob. D. Olson, *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18, no. 4, s. 401–416.

⁵ Por. A. Antoszewski, *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymańek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013, s. 256–271.

⁶ T. Baylis, *Embattled executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, *Communist and Post-Communist Studies*” 2007, vol. 40, no. 1, s. 81–106. Zob. też F. Müller-Rommel, K. Fettelschoss, P. Harfst, *Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990–2003)*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43, no. 67, s. 869–893.

⁷ Jako jeden z nielicznych autorów problematykę tę podjął J. Wojnicki, *Rozwiązywanie sporów politycznych między legislatywą a egzekutywą: na przykładzie wyborów przedterminowych*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymańek (red.), *Instytucje prawa...*, s. 272–299.

procedury przedterminowego rozwiązania parlamentu. Podmiotem rozstrzygającym o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji mogą być wyborcy, sam parlament oraz instytucje władzy wykonawczej. Możliwość pierwsza, jaką stanowi decyzja elektoratu wyrażona w referendum przewidziana jest w konstytucjach Estonii (§ 105 zd. 4), Łotwy (art. 48) oraz Słowacji (art. 102 ust. 1 pkt e). Konstytucja łotewska daje prezydentowi prawo zgłoszenia wniosku o rozwiązanie parlamentu z dowolnej przyczyny i w dowolnym terminie, a decyzję podejmują wyborcy w powszechnym głosowaniu⁸. W Estonii i Słowacji podmiotem inicjującym referendum w sprawie ustawy jest parlament, natomiast jej odrzucenie w referendum obliuguje prezydenta (Estonia) lub upoważnia go (Słowacja) do rozwiązania parlamentu. Z kolei w Chorwacji, Polsce, na Węgrzech, na Litwie, w Macedonii i na Słowacji – a od 2009 r. również w Czechach – dopuszczalne jest samorozwiązanie parlamentu (w Polsce większością 2/3, w Czechach i Litwie 3/5 głosów, a w Macedonii, Chorwacji i na Węgrzech zwykłą większością głosów). Decyzja o samorozwiązaniu może być podjęta w każdym czasie i z dowolnej przyczyny. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga jednak na ogół współdziałania partii rządzących i opozycji parlamentarnej. Konfrontacyjne relacje między partiami reprezentowanymi w Europie Środkowej i Wschodniej w znacznym zakresie to utrudniają, aczkolwiek należy odnotować, że do takiej współpracy doszło w Polsce w 2007 r., w Macedonii w latach 2008, 2011 i 2014, w Słowacji w 1994, 2006 i 2012 oraz w Czechach w 2013 roku (zabrakło jej natomiast w nieudanej próbie samorozwiązania parlamentu czeskiego w 2010 roku, którą storpedowała opozycja)⁹. Do samorozwiązania parlamentu doszło również w Chorwacji w 1995 r., przy czym dominująca w nim frakcja polityczna (popierająca prezydenta i rząd) zainteresowana była zdyskontowaniem udanej operacji militarnej przeciwko Serbii i powiększeniem swej przewagi nad opozycją¹⁰. Ani razu natomiast nie podjął takiej decyzji parlament węgierski i litewski.

W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej podmiotem uprawnionym do podjęcia decyzji o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji jest prezydent. Obecnie nigdzie jednak nie dysponuje on dyskrecjonalnym prawem skrócenia kadencji parlamentu (jak we Francji). Jedynym prezydentem, który może zainicjować postępowanie zmierzające do rozwiązania

⁸ Konsekwencją odrzucenia wniosku prezydenta w referendum jest odwołanie prezydenta (art. 50 konstytucji).

⁹ M. Stęgmajer, K. Vlachová, *The Parliamentary election in the Czech Republic, May 2010*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 1, s. 238–239.

¹⁰ M. Kasapović, *1995 Parliamentary election in Croatia*, „Electoral Studies” 1996, vol. 15, no. 2, s. 369.

parlamentu jest, jak już wspomniano, prezydent Łotwy. Nietypowe rozwiązanie łotewskie stanowi przedmiot krytyki, z uwagi na swoją niespójność i nieracjonalność¹¹. W pozostałych państwach prezydent jest jedynym podmiotem decyzji o rozwiązaniu parlamentu, aczkolwiek może ją podjąć jedynie w określonych okolicznościach. Należy wyróżnić tu dwie sytuacje¹². Po pierwsze, prezydent jest zobowiązany do rozwiązania parlamentu, gdy zaistnieją określone konstytucyjnie przesłanki. Po drugie, może rozwiązać parlament na wniosek rządu. Najogólniej rzecz biorąc, podstawową i najbardziej uniwersalną przesłanką takiej decyzji jest niezdolność parlamentu do wyłonienia rządu po wyborach. Możliwość taką przewidują konstytucje Albanii (art. 96 ust.4 konstytucji z 1998 r.), Bułgarii (art. 99 ust. 5), Chorwacji (art. 111), Czech (art. 35 ust. 1 pkt a), Estonii (§ 89 ust. 6), Litwy (art. 58 ust. 1 pkt 1), Mołdowy (art. 85 ust. 2), Polski (art. 155 ust. 2), Rosji (art. 111 ust. 4), Rumunii (art. 89 ust. 1), Słowacji (art. 102 ust. 1 pkt e), Słowenii (art. 111 oraz 117) i Węgier (§ 28 ust. 3 pkt b konstytucji z 1989 r., art. 3 ust. 3 pkt b konstytucji z 2011 r.). Dodajmy jednak od razu, że do takiej sytuacji w żadnym z państw Europy Środkowej i Wschodniej nie doszło. Na tym tle wyróżnia się przypadek Mołdowy. Zmieniona w 2000 roku konstytucja przewiduje obligatoryjne rozwiązanie parlamentu, który nie jest w stanie wybrać prezydenta (art. 78 ust. 5). Niemożność osiągnięcia porozumienia doprowadziła do dwukrotnego rozwiązania parlamentu w 2009 i 2010 roku¹³. Stało się to przyczyną kryzysu politycznego, rozwiązanego dopiero w lutym 2012 roku, kiedy to kandydatura nowego prezydenta uzyskała wymaganą większość głosów. W opisanych tu okolicznościach prezydent spełnia funkcję notariusza, potwierdzającego zaistniały stan rzeczy, którego konsekwencjami są rozwiązanie parlamentu i przedterminowe wybory.

Decyzja o rozwiązaniu parlamentu może być jednak podjęta także i w trakcie kadencji, wówczas, gdy rząd traci poparcie większości parlamentarnej. W Albanii, prezydent jest zobowiązany rozwiązać parlament w przypadku, gdy w ciągu 15 dni nie powoła on nowego rządu po uchwaleniu wotum nieufności lub odrzuceniu wniosku o wotum zaufania (art. 104 i 105 konstytucji). Podobne rozwiązanie przewidziano w konstytucji Serbii z 2006 roku (art. 130 i 131). Na Węgrzech podstawą takiej decyzji jest czterokrotne udzie-

¹¹ Zob. J. Szymank, *Zasada nieodpowiedzialności politycznej prezydenta – arbitra*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymank (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 215–216.

¹² M. Brunclik, *Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic*, „Communist and Post-Communist Studies” 2013, vol. 46, no. 2, s. 220–221.

¹³ Zob. O. Senyova, *Parliamentary elections in Moldova, April and July 2009*, „Electoral Studies” 2010, vol. 29, no. 1, s. 190–195 oraz C. Cantir, *The parliamentary elections in the Republic of Moldova, November 2010*, „Electoral Studies 2011, vol. 30, no. 4, s. 880–883.

lenie wotum nieufności w ciągu 12 miesięcy (§ 28 ust. 3 pkt a konstytucji z 1989 r.); nie jest ona jednak obligatoryjna¹⁴. W Słowenii, prezydent rozwiązuje parlament, jeśli odmówi on rządowi wotum zaufania i nie wybierze w ciągu 30 dni nowego premiera bądź nie wyrazi w ponownym głosowaniu wotum zaufania dla urzędującego premiera (art. 117). Sytuacja taka zaistniała w 2011 roku. W Bułgarii prezydent skraca kadencję parlamentu, gdy wyrazi on rządowi wotum nieufności (art. 89) lub odmówi wotum zaufania (art. 112), a następnie – w przewidzianym konstytucją trybie i terminie – nie zdoła powołać nowego rządu. Z rozwiązania tego skorzystano w latach 1994, 1997 i 2013. W Rosji prezydent może rozwiązać Dumę Państwową jeśli dwukrotnie wyrazi ona w ciągu trzech miesięcy wotum nieufności rządowi lub odmówi mu wotum zaufania (art. 117 ust. 3 i 4)¹⁵. Jest to rozwiązanie potencjalnie najbardziej dotkliwe dla parlamentu, oznacza bowiem nieuwzględnienie woli większości parlamentarnej i nadmierne wzmocnienie władzy wykonawczej. W praktyce prowadzi to do redukcji funkcji parlamentu do legitymizowania inicjatyw egzekutywy i do zaniechania kontroli rządu. Tendencję taką obserwujemy zarówno w Rosji, jak i na Węgrzech¹⁶. Dodatkowo wzmacnia ją dominacja na arenie parlamentarnej jednej, związanej z władzą wykonawczą, partii (Zjednoczona Rosja po 2007 r. oraz Fidesz po 2010 r.). Przypomnijmy jednak, że w obu tych państwach rozwiązań przewidzianych w konstytucji nie stosowano, z uwagi na podporządkowanie większości parlamentarnej egzekutywie (prezydentowi w Rosji i premierowi na Węgrzech).

Niektóre konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej przewidują dodatkowe przesłanki decyzji prezydenta o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu. Należy do nich np. nieprzyjęcie budżetu w wymaganym konstytucyjnie terminie (Estonia, Polska, Węgry). W Czechach i Słowacji przesłanką taką jest nieuchwalenie ustawy, z którą rząd połączył wniosek o wotum zaufania, niezdolność parlamentu do podejmowania decyzji przez okres dłuższy niż trzy miesiące oraz przerwanie sesji na czas dłuższy niż zezwala konstytucja (120 dni w Czechach i cztery miesiące w Słowacji). W Estonii do rozwiązania parlamentu zobowiązuje prezydenta odrzucenie w referendum ustawy uchwalonej przez parlament. Prezydent Ukrainy rozwiązuje Radę Najwyższą, gdy jej posiedzenia nie mogą się rozpocząć w ciągu 30 dni pierwszej

¹⁴ (§ 28 ust. 3 pkt a konstytucji z 1989 r.). Przepis ten utrzymany został w konstytucji z 2011 r.

¹⁵ W przypadku, gdy przesłanki te zostaną spełnione, Prezydent Rosji nie jest zobowiązany do rozwiązania parlamentu. Może bowiem zamiast tego zdymisjonować rząd. Jest to przykład dyskrecjonalnych uprawnień głowy państwa.

¹⁶ Zob. T. Remington, *The Russian Federal Assembly, 1994–2004*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1, s. 121–141 oraz G. Iłonszky, *From minimal to subordinate: a final verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*, tamże, s. 38–58.

zwyczajnej sesji parlamentu¹⁷. Konstytucja Ukrainy z 1996 roku przewiduje również, że rozwiązaniu ulega Rada Najwyższa, która liczy mniej niż 2/3 ustawowego składu (450 posłów). Przepis ten wykorzystano w 2007 roku, kiedy to deputowani reprezentujący opozycyjne partie złożyli swoje mandaty, co umożliwiło prezydentowi podjęcie decyzji o przedterminowych wyborach¹⁸.

Oprócz powyższych, niejako standardowych rozwiązań, w niektórych konstytucjach, pochodzących z początku transformacji odnajdujemy rozwiązania nietypowe, przyznające prezydentom prawo do dyskrecjonalnego rozwiązania parlamentu. Zgodnie z art. 28 ust. 9 konstytucji Albanii z 1991 roku prezydent mógł rozwiązać Zgromadzenie Ludowe, w wypadku, gdyby jego skład nie pozwalał na wykonywanie jego funkcji i uniemożliwiał rządzenie państwem¹⁹. Z przepisu tego skorzystano w 1992 i w 1997 roku. Z kolei w Polsce „Mała Konstytucja” z 1992 roku dopuszczała dyskrecjonalne rozwiązanie parlamentu przez prezydenta, w razie, gdyby Sejm uchwalił wotum nieufności dla premiera, ale nie wybrał jednocześnie jego następcy. Z takiej możliwości skorzystał L. Wałęsa w roku 1993. Również i te regulacje wynikają z przeświadczenia, że wewnętrzne konflikty w parlamencie (niezdolność reprezentowanych w nim partii do współpracy) są okolicznością uzasadniającą odwołanie się do woli wyborców. Zapewniają jednocześnie wyraźną przewagę głowy państwa w stosunku do parlamentu i rządu.

Jak już wspomniano, prezydent może też rozwiązać parlament na wniosek rządu. Taką konstrukcję przewiduje konstytucja Serbii z 2006 roku. Zgodnie z art. 109, rząd może przedłożyć prezydentowi wniosek o rozwiązanie parlamentu, ale jego przyczyną nie może być ani udzielenie wotum nieufności, ani odmowa wotum zaufania²⁰. Można zatem przyjąć, że uzasadnieniem takiego wniosku jest ocena sytuacji politycznej, która zdaniem rządu wymaga przedterminowych wyborów. Trzeba jednak podkreślić, że prezydent zachowuje prawo nieuwzględnienia inicjatywy gabinetu. Wniosek o przedter-

¹⁷ W okresie obowiązywania znolizowanej w 2004 r. konstytucji Ukrainy, prezydent mógł nadto rozwiązać parlament w przypadku, gdy w ciągu miesiąca nie wyłoniłby on większości parlamentarnej oraz jeśli w ciągu 60 dni od dymisji rządu nie powołałby nowego. Rozwiązania te przestały obowiązywać wraz z decyzją Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. uznającą nowelizację za nielegalną. Przywrócono je ponownie w lutym 2014 r. Odnośnie do prawnych możliwości rozwiązania parlamentu Ukrainy przed upływem kadencji w latach 2006–2010 zob. G. K u c a, *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkątnej władzy na Ukrainie*, [w:] J. Z a l e ś n y (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 126–129 oraz 132–133.

¹⁸ W. B a l u k, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 187.

¹⁹ Podobny przepis obowiązywał w znolizowanej 7.04.1989 r. konstytucji PRL. Nie znalazł on jednak zastosowania w praktyce.

²⁰ Zob. E. B u j w i d - K u r e k, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012, s. 228.

minowe rozwiązanie parlamentu został złożony w 2008 roku (w związku z konfliktem wynikającym z ogłoszenia przez Kosowo deklaracji niepodległości) oraz w roku 2014 (w związku z koniecznością wzmocnienia poparcia dla gabinetu prowadzącego negocjacje z Unią Europejską). W obu przypadkach wnioski te zostały uwzględnione. Prezydent może też (a niekiedy musi) rozwiązać parlament na wniosek rządu złożony w trakcie kadencji, ale jedynie w przypadku uchwalenia przez parlament wotum nieufności wobec gabinetu lub odmowy wotum zaufania, o które zwrócił się rząd. Obie te sytuacje są wyrazem konfliktu między większością parlamentarną a rządem. Możliwość taką przewidują konstytucje Estonii (§ 97 zd. 4), Litwy (art. 58 ust. 2 pkt 2) i – od 2000 roku – Chorwacji (art. 103 oraz art. 115 zd. 7 konstytucji). Jest to rozwiązanie, które wzmacnia pozycję rządu wobec parlamentu (ale już nie wobec prezydenta, spełniającego w tym przypadku funkcję arbitra). Równocześnie stawia ono parlament w trudnej sytuacji. Jeśli wyrażenie przez parlament wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania może prowadzić do przedterminowych wyborów, a większość parlamentarna nie jest tym zainteresowana, należy się spodziewać, że nie będzie on skłonny do podjęcia takiej decyzji. Wyjaśnia to, dlaczego w państwach tych nie ukształtowała się praktyka odwoływania rządów w taki sposób.

Niezależnie od tego, kto uczestniczy w postępowaniu mającym na celu skrócenie kadencji parlamentu, przedterminowe wybory mogą służyć różnym interesom i realizować różne cele. M. Brunclik, analizując doświadczenia europejskiego parlamentaryzmu zwraca uwagę na dwie najczęstsze sytuacje, w których dochodzi do ich zarządzenia²¹. W pierwszej z nich, w warunkach konfliktu między rządzącymi a opozycją, pełnią one funkcję „zaworu bezpieczeństwa”, zapobiegającego paraliżowi decyzyjnemu władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przedterminowe wybory parlamentarne są zarazem świadectwem konfliktu politycznego i narzędziem jego rozwiązania w ramach demokratycznych reguł gry. Dodajmy jednak od razu, że w systemie parlamentarnym ten sam cel może być osiągnięty za pomocą innych środków, takich jak powołanie rządu „technicznego”, renegocjacja umowy koalicyjnej czy też rekonstrukcja koalicji gabinetowej²². Wybory przedterminowe mogą być też instrumentem podporządkowania legislatywy egzekutywie, zwłaszcza wówczas, gdy parlament może być rozwiązany przed upływem kadencji na każde

²¹ M. Brunclik, *Problem of early elections...*, s. 219. Autor wyróżnia jeszcze sytuację, w której przedterminowe wybory są elementem procedury zmiany konstytucji (jak w Danii czy Hiszpanii). Spełniają one wówczas rolę czynnika dodatkowo legitymizującego taką zmianę. W żadnym z państw Europy Środkowej i Wschodniej rozwiązania takiego nie przyjęto.

²² Por. R. A n d e w e g, *Coalition politics in the Netherlands: from accomodation to politicization*, „Acta Politica” 2008, vol. 43, no. 2–3, s. 261–262.

żądanie władzy wykonawczej, jak dzieje się to np. w V Republice we Francji (gdzie o rozwiązaniu parlamentu decyduje prezydent)²³, czy w Wielkiej Brytanii, gdzie decyzję taką do niedawna podejmował premier, nierzadko kierując się wyborczymi interesami swojej partii²⁴. Celem przedterminowych wyborów nie jest w takim przypadku rozwiązanie konfliktu między rządem a większością parlamentarną, tylko określenie optymalnego dla rządzących terminu kolejnej elekcji. Mamy jednak wówczas do czynienia z naruszeniem charakterystycznej dla klasycznego parlamentaryzmu równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej na korzyść egzekutywy. Konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej nie przewidują możliwości jednoosobowej, arbitralnej decyzji o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji. Do jej podjęcia potrzebne jest współdziałanie rządu i prezydenta lub – jak na Łotwie – prezydenta i elektoratu. W takiej sytuacji każdy z podmiotów uczestniczących w rozstrzygnięciu o przedterminowych wyborach może odegrać rolę gracza sprzeciwu (*veto player*).

Analiza procedur zmierzających do skrócenia kadencji parlamentu i przedterminowych wyborów (zob. tab. 1) prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, rozwiązanie parlamentu traktowane jest przede wszystkim jako „zawór bezpieczeństwa”, pozwalający na rozwiązanie zaistniałego konfliktu między parlamentem a rządem poprzez zmianę układu sił w parlamencie. Po drugie, uprawnienia władzy wykonawczej do inicjowania procedury rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji zostały w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej ograniczone. Wyjaśnieniem może być tu obawa przed dominacją egzekutywy i osłabieniem parlamentu, charakterystycznym dla okresu komunizmu. Cechą charakterystyczną większości konstytucji pokomunistycznych jest dążenie do szczególnej ochrony parlamentu, widoczne zwłaszcza w pierwszej fazie transformacji²⁵, co przejawia się w limitowaniu możliwości skracania kadencji. Po trzecie, w przeciwieństwie do demokracji zachodnioeuropejskich, zawężono możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu z inicjatywy rządu, która w parlamentaryzmie jest przeciwwagą dla parlamentarnego uprawnienia do uchwalania wotum nieufności lub odmowy wotum zaufania. Świadczy o tym fakt, że tylko w pięciu państwach rząd może wystąpić do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu. Ta

²³ Zob. szerzej Ł. J a k u b i a k, *Przestanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, R. XVIII, nr 2, s. 57–70.

²⁴ Została ona zniesiona przez *Fixed-Term Parliament Act* w 2011 r. Zob. szerzej T. W i e c i e c h, *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 79–94.

²⁵ Zob. A. Á g h, *The Experiences of the First Democratic Parliaments In East Central Europe*, „Communist and Post+Communist Studies” 1995, vol. 28, no. 2, s. 203+206.

słabość rządu – zarówno *vis-à-vis* parlamentu, jak i prezydenta – jest przedmiotem doktrynalnej krytyki dostrzegającej w niej źródło przedłużających się kryzysów politycznych²⁶.

T a b e l a 1. Procedura skrócenia kadencji i zarządzania przedterminowych wyborów

Przesłanka	Podmiot inicjujący	Podmiot rozstrzygający	Państwo
Niemожność wyłonienia rządu		Prezydent (obligatoryjnie)	Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Mołdowa, Polska, Rosja, Rumunia, Serbia, Słowenia, Węgry
Niemожność uchwalenia budżetu		Prezydent (fakultatywnie)	Estonia, Polska, Węgry
Niemожność wyboru prezydenta przez parlament		Prezydent (obligatoryjnie)	Mołdowa
Nieuchwalenie ustawy, z którą rząd powiązał wniosek o wotum zaufania		Prezydent (fakultatywnie)	Estonia, Czechy, Słowacja
Odrzucenie w referendum ustawy uchwalonej przez parlament	Parlament	Wyborcy (Estonia) Wyborcy i Prezydent (Słowacja)	Estonia, Słowacja
Wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania		Prezydent (fakultatywnie)	Rosja
Wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania	Rząd	Prezydent (fakultatywnie)	Albania, Chorwacja, Estonia, Litwa,
Ocena sytuacji politycznej	Rząd	Prezydent (fakultatywnie)	Serbia
Ocena sytuacji politycznej	Określona konstytucyjnie liczba posłów	Parlament (większość zwykła lub kwalifikowana)	Czechy (od 2009 r.), Macedonia, Polska
Ocena sytuacji politycznej	Prezydent	Wyborcy	Łotwa

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie tekstów konstytucji.

Jak przedstawia się praktyka przedterminowych wyborów w Europie Środkowej i Wschodniej? Przede wszystkim podkreślić należy, że nie są one organizowane we wszystkich państwach regionu. W pięciu z nich (Estonia,

²⁶ M. Brunclik, *Problem of early elections...*, s. 223–225.

Litwa, Rosja, Rumunia i Węgry) wszystkie elekcje odbyły się w konstytucyjnych terminach. Na ogólną liczbę 110 wyborów parlamentarnych w 17 państwach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie 1991–2014, nieco ponad 1/5 miała charakter przedterminowy (zob. tab. 1). Jeśli jednak pod uwagę weźmiemy tylko te państwa, w których do elekcji takich doszło, to ich udział w ogólnej puli będzie znacznie wyższy i wyniesie blisko jedną czwartą. Najczęściej organizowano je w Bułgarii, Macedonii i Słowacji (po 3 razy). Warto podkreślić, że w Macedonii, żaden parlament po 2008 roku nie dotrwał do końca kadencji. Dwukrotnie odbyły się wybory przedterminowe w Albanii, Czechach, Mołdowie, Polsce, Serbii i Słowenii, a jednokrotnie – w Chorwacji, na Łotwie, i na Ukrainie. Liczbę i odsetek elekcji przedterminowych przedstawiono w tab. 2.

T a b e l a 2. Przedterminowe elekcje parlamentarne zarządzone w latach 1991–2013

Państwo	Liczba elekcji parlamentarnych		Elekcje przedterminowe w %
	ogółem	przedterminowych	
Albania	8	2	25,0
Bułgaria	8	3	37,5
Chorwacja	6	1	16,6
Czechy	6	2	33,3
Estonia	6	0	0,0
Litwa	6	0	0,0
Łotwa	7	1	14,3
Macedonia	7	3	42,8
Mołdowa	7	2	28,6
Polska*	7	2	28,6
Rosja	6	0	0,0
Rumunia	6	0	0,0
Serbia**	4	2	50,0
Słowacja	7	3	42,8
Słowenia	7	1	14,3
Węgry	6	0	0,0
Ukraina	6	1	16,6
Ogółem	110	23	20,9

* Pominięto wybory w 1991 r. będące efektem skrócenia kadencji Sejmu „kontraktowego”

** Od momentu rozwiązania federacji Serbii i Czarnogóry. W zestawieniu uwzględniono przedterminowe wybory parlamentarne z marca 2014 r.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Z politologicznego punktu widzenia najistotniejsze znaczenie ma to, że przedterminowe wybory parlamentarne mogą być narzędziem ochrony interesów zarówno rządzących, jak i opozycji. Generalnie, decyzja o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji jest podejmowana w celu zmiany konfiguracji sił politycznych w parlamencie. Motywy takiego rozstrzygnięcia mogą być jednak różne. Po pierwsze, rządzący mogą dążyć do zwiększenia swojej przewagi (np. w celu uzyskania większości konstytucyjnej, umożliwiającej przeprowadzenie radykalnych reform politycznych). Po drugie, opozycja może mieć nadzieję na wcześniejsze przejęcie władzy. Po trzecie, wybory przedterminowe mogą służyć przezwyciężeniu impasu politycznego, polegającego na tym, że opozycja parlamentarna skutecznie blokuje inicjatywy rządu, uniemożliwiając prowadzenie zamierzonej przezeń polityki. Osiągnięcie tych celów jest jednak uzależnione od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Jeżeli istnieje możliwość samorozwiązania parlamentu, partie (koalicje) gabinetowe mogą ją wykorzystać celem ugruntowania swojej przewagi (jeśli wskazują na nią sondaże). Sytuację taką obrazują przedterminowe wybory w Chorwacji w 1995 roku, czy w Serbii w 2014. Jeśli rządzący tracą poparcie, to samorozwiązanie zwiększa szanse opozycji, ale towarzyszyć temu musi współdziałanie partii opozycyjnych, a w przypadku gdy wymagana jest większość kwalifikowana – kooperacji partii rządzących i opozycyjnych. W sytuacji, gdy parlament nie dysponuje taką kompetencją, szczególnej wagi nabiera to, czy podjęte zostaną działania umożliwiające prezydentowi podjęcie decyzji o rozwiązaniu parlamentu. Mogą one być wynikiem woli większości parlamentarnej (np. poprzez uchwalenie wotum nieufności bądź nieuchwalenie ustawy, z którą rząd związał wniosek o wotum zaufania), bądź rządu (wystąpienie o wotum zaufania do parlamentu lub zwrócenie się z wnioskiem o jego rozwiązanie do prezydenta), bądź wyborców (poprzez odrzucenie ustawy w referendum). Parlament lub rząd mogą się jednak powstrzymać od takich działań, co wiąże prezydentowi ręce. Ten sam efekt wywołają zachowania elektoratu wyrażające poparcie dla ustawy w referendum. Z kolei, jeśli konstytucja przewiduje możliwość zarządzenia przez prezydenta powszechnego głosowania w sprawie przedterminowych wyborów (Łotwa), decydujące znaczenie ma to, czy prezydent utożsamia się z obozem rządzącym, czy z opozycją. Należy zatem zwrócić uwagę na to, kto jest inicjatorem procedury zmierzającej do przedterminowych wyborów. Jak wynika z danych zamieszczonych w tab. 3, decyzja o skróceniu kadencji była najczęściej podejmowana z inicjatywy większości parlamentarnej (w państwach, które dopuszczają samorozwiązanie) lub prezydenta, działającego z mocy prawa.

T a b e l a 3. Podmiot inicjujący rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji

Państwo	Parlament	Prezydent		
		z mocy prawa	na wniosek rządu	z własnej inicjatywy
Albania				2
Bułgaria		3		
Chorwacja	1			
Czechy	2			
Łotwa				1
Macedonia	3			
Mołdowa		2		
Polska	1			1
Serbia			2	
Słowacja	3			
Słowenia		1		
Ukraina		1		
Razem	10	7	2	4

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji nie jest obligatoryjne, to powstaje pytanie o okoliczności, które skłoniły uprawniony podmiot do podjęcia działań zmierzających ku takiemu rozwiązaniu. Decyzja o skróceniu kadencji urzędującego parlamentu jest najczęściej wynikiem braku możliwości współpracy legislatywy i egzekutywy. Jego przejawem są tarcia wewnątrz koalicji rządowej, prowadzące do jej rozpadu, skandale polityczne wywołane przez osoby reprezentujące obóz rządzący oraz – choć rzadziej – protesty społeczne (jak np. w Bułgarii w 1997 i 2013 r.). Decyzję o rozwiązaniu parlamentu poprzedza niekiedy wotum nieufności dla rządu (jak np. w Polsce w 1993 r. lub w Bułgarii w 1994 r., czy w Czechach w 2013 r.), odmowa wotum zaufania (Słowacja w 2012 r., Słowenia w 2011 r.) lub rezygnacja gabinetu (Czechy w 1997 i 2009 r., Bułgaria 2013 r.). Warto zwrócić uwagę na napięte relacje między parlamentem i rządem w Czechach, widoczne szczególnie po wyborach 2006 r. Drugi, koalicyjny rząd premiera Mirka Topolánka, utworzony z trudem w styczniu 2007 roku²⁷ przetrwał czterokrotną próbę uchwalenia wotum nieufności, ale piąta próba okazała się skuteczna, co niemal doprowadziło do przedterminowych wyborów²⁸. To właśnie

²⁷ Por. szerzej L. L i n e k, *Czech Republic*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46, no. 7–8, s. 929–937.

²⁸ M. S t e g m a i e r, K. V l a c h o v á, *The Parliamentary election...*, s. 238. Decyzję o samorozwiązaniu zablokowała ostatecznie główna partia opozycyjna, wycofując się ze wcześniejszego porozumienia.

niemożność rozwiązania kryzysu parlamentarnego doprowadziła do przyjęcia rozwiązania, dającego parlamentowi prawo do skrócenia kadencji mocą własnej decyzji. Nowe przepisy znalazły zastosowanie w wyborach 2013 r., zarządzonych po rezygnacji gabinetu Petra Nečasa, spowodowanej aferami korupcyjnymi i obyczajowymi. Napięcie między legislatywą a egzekutywą charakteryzuje także sytuację polityczną w Bułgarii w latach 2009–2013 (czterokrotna próba uchwalenia wotum nieufności dla rządu Bojka Borisowa) zakończona ostatecznie dymisją gabinetu i skróceniem kadencji parlamentu)²⁹. Kryzys na tle relacji elit politycznych z mediami, kryzys ekonomiczny oraz napięcia na tle polityki zagranicznej skłoniły opozycję macedońską do wysunięcia żądania przedterminowych wyborów w 2011 roku³⁰. Eskalacja konfliktów między prezydentem, rządem i parlamentem doprowadziła natomiast do przedterminowych wyborów na Ukrainie w roku 2007³¹.

Wybory przedterminowe wiążą się nie tylko z szansą takiej zmiany układu sił w parlamencie, która podniesie skuteczność rządu, ale także – przynajmniej dla partii opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej – z nadzieją na alternację władzy. Biorąc pod uwagę wysoki – w porównaniu do ustabilizowanych demokracji – poziom chwiejności wyborczej, nadzieje to wydają się być uzasadnione. Ustosunkowując się do tej kwestii należy jednak zwrócić uwagę na to, że alternacja władzy na arenie wyborczej, wyrażająca się w przesunięciu poparcia na rzecz partii opozycyjnych nie musi wcale prowadzić do alternacji na arenie gabinetowej. Zjawiskiem charakterystycznym dla rywalizacji politycznej w państwach pokomunistycznych jest tworzenie tzw. „koalicji przegranych”, tj. partii, które nie zwyciężyły w wyborach, ale zdołały odsunąć ich zwycięzcę od władzy. Tak sytuacja zdarzała się w Europie Środkowej i Wschodniej wielokrotnie, zarówno w wyborach regularnych, jak i przedterminowych. Rozróżnić należy zatem alternację całkowitą (zachodzącą na obu arenach) oraz częściową (zachodzącą na arenie wyborczej lub gabinetowej). Dane dotyczące alternacji władzy w wyborach przedterminowych, które odbyły się do końca 2013 roku zostały przedstawione w tab. 4.

Analiza wyników wyborów przedterminowych potwierdza hipotezę o alternacji władzy, jako spodziewanym ich rezultacie. Na ogólną liczbę 21 takich elekcji, odbytych do końca 2013 roku tylko 4 nie przyniosły alternacji władzy

²⁹ P. Kostadinova, M. Popova, *The 2013 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2014, vol. 34, no. 2, s. 365. Trzeba jednak podkreślić, że w odróżnieniu od gabinetu M. Topolanka rząd B. Borysowa był gabinetem od początku mniejszościowym.

³⁰ P. Żukiewicz, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 80–82.

³¹ E. Heron, *The parliamentary election in Ukraine, September 2007*, „Electoral Studies” 2008, vol. 27, no. 3, s. 551–552. Por. też W. Bałuk, *Koalicje gabinetowe...*, s. 185–189.

na żadnej z obu aren. Przedterminowa elekcja w Chorwacji w 1995 roku potwierdziła supremację dominującej Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HZD), która uzyskała w niej 75 mandatów na ogólną liczbę 127. W przedterminowych wyborach w Macedonii, odbytych w 2008 i 2011 roku rządząca od 2006 roku Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej (VMRO-DPMNE) utrzymała pozycję najsilniejszego ugrupowania parlamentarnego (uzyskując w 2008 r. bezwzględną większość mandatów). W Mołdowie w 2010 roku, „koalicja przegranych” Związek na Rzecz Integracji Europejskiej (ApIA), grupująca trzy mniejsze partie prawicowe, zachowała uzyskaną rok wcześniej niewielką przewagę nad dominującą na arenie wyborczej od 2001 roku partią komunistyczną. Dodajmy do tego jednak nieujęte w tabeli wybory 2014 roku w Serbii, w których utworzona w 2008 roku Serbska Partia Progresywna (SNS) znacząco polepszyła wynik wyborczy, zwiększając przewagę nad pozostałymi ugrupowaniami parlamentarnymi. We wszystkich tych przypadkach przedterminowe wybory parlamentarne zakonserwowały ukształtowany wcześniej układ sił politycznych, co wyraziło się także w utrzymaniu lub nieznacznej zmianie koalicji rządowych.

T a b e l a 4. Alternacja władzy w wyborach przedterminowych 1992–2013

Państwo	NA	AGW	AG	AW	Ogółem
Albania		2			2
Bułgaria		2	1		3
Chorwacja	1				1
Czechy		2			2
Łotwa				1	1
Macedonia	2				2
Mołdowa	1		1		2
Polska		2			2
Serbia				1	1
Słowacja		1	2		3
Słowenia		1			1
Ukraina			1		1
Razem:	4	10	5	2	21

O b j a ś n i e n i a: NA – brak alternacji, AGW – alternacja na arenie wyborczej i rządowej, AW – alternacja tylko na arenie wyborczej, AG – alternacja tylko na arenie gabinetowej.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Całkowitą alternację władzy przyniosły przedterminowe wybory w Albanii w 1992 i 1997 roku, w Bułgarii (1994 i 1997), Czechach (1998 i 2013), Polsce (1993 i 2007), Słowacji (2006) oraz Słowenii (2011). W większości przy-

padków władzę przejmowały partie, które zwyciężyły w wyborach i tworzyły wspólnie z mniejszymi ugrupowaniami koalicje gabinetowe, natomiast partie rządzące doznawały na ogół dotkliwych porażek (wyjątek stanowią tu elekcje w Polsce). Tylko w dwóch przypadkach najsilniejsze wyborczo ugrupowanie nie weszło w skład rządu. W Słowenii, zwycięzca wyborów (Pozytywna Słowenia – Lista Zorana Jankovića) nie zdołał stworzyć gabinetu, a w jego miejsce pojawiła się „koalicja przegranych” skupiona wokół najsilniejszej partii opozycyjnej. Wybory te, określane jako zaskakujące, nie tylko pod względem terminu, ale także dlatego, że wygrała w nich partia świeżo utworzona, która na dodatek nie weszła w skład rządu³², doprowadziły wprawdzie do alternacji władzy, ale nie do utworzenia stabilnego gabinetu. Upadł on w rok po zaprzysiężeniu, na skutek wotum nieufności.

Przypadek słoweński kieruje uwagę na sytuacje, w których alternacji władzy na arenie parlamentarnej nie towarzyszy zmiana politycznego oblicza rządu lub odwrotnie: gdy zmiana rządu nie wynika z przesunięcia poparcia wyborczego. W dwóch przypadkach alternacja władzy na arenie wyborczej nie przyniosła zmiany rządu. W Serbii w 2008 roku efektem przedterminowych wyborów stała się, z jednej strony porażka wyborcza najsilniejszej dotąd Serbskiej Partii Radykalnej (która jednak już wcześniej miała status partii izolowanej i nie wchodziła w skład gabinetu), z drugiej natomiast – rekonstrukcja koalicji rządowej. Najważniejszą konsekwencją wyborów stała się natomiast zmiana na stanowisku premiera, którym został reprezentant innej partii, wchodzącej jednak w skład dotychczasowej koalicji. W wyborach na Łotwie w 2013 r., zwyciężyła Socjaldemokratyczna Partia „Zgoda”, postulująca m.in. ochronę interesów mniejszości rosyjskiej. Koalicję gabinetową utworzyły jednak partie prawicowe – w tej samej konfiguracji i z tym samym premierem, co przed wyborami. Licniejsza jest natomiast grupa przypadków, w których wybory przedterminowe przynoszą potwierdzenie poparcia dla dotąd rządzących partii, ale następuje całkowita lub częściowa zmiana koalicji rządzącej. Sytuację tę obrazują wybory w Bułgarii w 2013 roku, Mołdowie (2009), Słowacji (1994 i 2012) oraz na Ukrainie (2007).

Istotnym problemem, który mają rozwiązać przedterminowe wybory parlamentarne jest utworzenie zdolnego do działania rządu. W wymiarze ilościowym wiąże się to bądź z uzyskaniem przez jedną partię bezwzględnej większości mandatów, bądź z utworzeniem większościowej koalicji. Ten ostatni wariant wykorzystywany jest najczęściej. Spośród 21 gabinetów powołanych po przedterminowych wyborach do końca 2013 roku aż 17 miało taki charakter. Jednopartyjny gabinet większościowy został utworzony tylko w dwóch

³² T. Haughton, A. Krašovec, *The 2011 parliamentary elections in Slovenia*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32, no. 1, s. 201.

przypadkach – w Chorwacji (1995)³³ oraz Słowacji (2012). Było to jednak także możliwe w Albanii (1992 i 1997) oraz w Macedonii w 2008 roku. Jednopartyjny gabinet mniejszościowy utworzony został w Czechach, po wyborach z 1998 roku, na skutek podpisania tzw. umowy opozycyjnej między dwiema największymi partiami. Jediną koalicją mniejszościową zawartą po przedterminowych wyborach był rząd Plamena Oleszarskiego sformowany w Bułgarii w 2013 roku. Interesująco przedstawia się natomiast kwestia trwałości gabinetów, stanowiących rezultat przedterminowych wyborów. Spośród 17 rządów, które zakończyły swoją działalność do końca 2013 roku, blisko połowa przetrwała pełną kadencję w tej samej konstelacji partyjnej i pod kierownictwem tego samego premiera. Dotyczy to gabinetów powołanych w Albanii (1992), Bułgarii (1997), Chorwacji (1995), Czechach (1998), Polsce (2007), Serbii (2008) oraz Słowacji (1994 i 2006). Dodatkowo, trzeba wskazać na fakt, że kolejne dwie koalicje gabinetowe wyłonione w wyniku przedterminowych wyborów (w Albanii w 1997 i w Polsce w 1993 r.) nie uległy rozpadowi, choć w trakcie kadencji zmieniła się osoba premiera. Dane te świadczą o tym, że w większość wyborów przedterminowych organizowanych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zdolna jest do spełnienia funkcji „zaworu bezpieczeństwa” i zażegnania kryzysu parlamentarnego lub gabinetowego.

Nie oznacza to jednak, jak trafnie zauważa Jacek Wojnicki, potraktowania tego rozwiązania jako cudownej recepty na rozwiązanie głębszego kryzysu politycznego³⁴. Autor posługuje się przykładem wydarzeń w Bułgarii, Słowacji, czy Czech z pierwszej połowy lat dziewięć-dziesiątych ubiegłego stulecia, zwracając uwagę przede wszystkim na destrukcyjną rolę konfrontacyjnego stylu polityki, uprawianej przez elity polityczne państw pokomunistycznych, zwłaszcza w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej. Listę tych przykładów można łatwo uzupełnić poprzez odwołanie się do wydarzeń późniejszych. Przedterminowe wybory na Ukrainie, które miały zakończyć chaos spowodowany konfliktem między prezydentem i większością parlamentarną oraz rozdźwiękami w „pomarańczowej” koalicji nie doprowadziły do tego rezultatu. Animozje między liderami „pomarańczowej” rewolucji stały się główną przyczyną zwycięstwa Wiktora Janukowycza w wyborach prezydenckich w 2010 roku, co otworzyło drogę ku restauracji rządów

³³ Trzeba tu jednak podkreślić, że w Chorwacji – do 2000 r. powoływano wyłącznie gabinety jednopartyjne. Zob. M. K a s a p o v i ć, *Coalition Governments in Croatia: first experience 2000–2003*, „Politička Misao. Croatian Political Science Review” 2003, vol. 40, no. 5, s. 264.

³⁴ J. W o j n i c k i, *Rozwiązywanie sporów...*, s. 298–299.

autorytarnych³⁵, zakończonych odsunięciem prezydenta od władzy w lutym 2014 roku nasilenie konfliktów między społeczeństwem a elitami władzy po przedterminowych wyborach obserwujemy też w innych państwach. Niemal nazajutrz po przedterminowych wyborach w Bułgarii w 2013 roku, które dały władzę opozycji, na ulice Sofii wyszły dziesiątki tysięcy ludzi, domagających się dymisji nowego rządu, prowokującego kontrowersyjnymi nominacjami na stanowiska publiczne. Nieliczenie się ze społecznymi odczuciami i powierzenie niepopularnym oligarchom intratnych posad Venelin Ganew nazywa „postakcesyjnym chuligaństwem politycznym”, dostrzegając tendencję do rozluźnienia demokratycznych standardów po wejściu do Unii Europejskiej³⁶. Nastrojów społecznych nie usmierzyła też polityka rządu Słowenii wyłonionego po przedterminowych wyborach 2011 roku. W efekcie fali protestów społecznych został on zdymisjonowany przez parlament w 2013 roku. Wspólną cechą trzech wymienionych przypadków jest to, że rządy nie zostały utworzone przez zwycięzców wyborów, a przez partie, które *de facto* je przegrały. Wynika z tego, że rozdźwięk między preferencjami wyborców wyrażonymi w przedterminowych wyborach a ich ostatecznym rezultatem, jakim jest powołanie nowego rządu, może skutecznie niwelować efekt „zaworu bezpieczeństwa”.

Najistotniejszym wnioskiem, jaki płynie z niniejszych rozważań jest to, że parlamentaryzm pokomunistyczny ma – z nielicznymi wyjątkami – charakter asymetryczny. Wyraża się on w przyznaniu wszystkim parlamentom prawa do dymisjonowania rządów, przy równoczesnym wyposażeńiu niektórych tylko rządów w prawo żądania rozwiązania parlamentu. Oznacza to nie tylko szczególną ochronę parlamentu, wyrastającą z dążenia do zerwania z jego charakterystyczną dla czasów komunizmu fasadowością, ale także nadmierne osłabienie rządu. Biorąc pod uwagę konfrontacyjny styl uprawiania polityki oraz brak ustabilizowanych wzorców kooperacji między partiami, może to prowadzić do obniżenia poziomu stabilności politycznej, czemu przedterminowe wybory parlamentarne, przynajmniej w założeniu, powinny przeciwdziałać.

BIBLIOGRAFIA

Á g h A., *The Experiences of the First Democratic Parliaments in East Central Europe*, „Communist and Post+Communist Studies 1995, vol. 28, no. 2.

³⁵ Zob. O. H a r a n, *From Viktor to Viktor: from democracy to authoritarianism*, „Demokratizatsiya” 2011, vol. 19, nr 2, ss. 93–110.

³⁶ V. G a n e v, *Bulgaria's year of civic anger*, „Journal of Democracy” 2014, vol. 25, no. 1, s. 38.

- Andeweg R., *Coalition politics in the Netherlands: from accomodation to politicization*, „Acta Politica” 2008, vol. 43, no. 2–3.
- Antoszewski A., *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymańek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013.
- Bakke E., Sitter N., *Patterns of Stability: party competition and strategy in Central Europe since 1989*, „Party Politics”, 2005, vol. 11, no. 2.
- Baluk W., *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012.
- Baylis T., *Embattled executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” 2007, vol. 40, no. 1.
- Brunclik M., *Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic*, „Communist and Post-Communist Studies” 2013, vol. 46, no. 2.
- Bujwid-Kurek E., *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012.
- Cantir C., *The parliamentary elections in the Republic of Moldova, November 2010*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 4.
- Ganev V., *Bulgaria's year of civic anger*, „Journal of Democracy” 2014, vol. 25, no. 1.
- Haran O., *From Viktor to Viktor: from democracy to authoritarianism*, „Demokratizatsiya” 2011, vol. 19, no. 2.
- Haughton T., Krašovec A., *The 2011 parliamentary elections in Slovenia*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32, no. 1.
- Herron E., *The parliamentary election in Ukraine, September 2007*, „Electoral Studies” 2008, vol. 27, no. 3.
- Huntington S., *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995.
- Hlonszky G., *From minimal to subordinate: a final verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1.
- Jakubiak Ł., *Przestanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, R. XVIII, nr 2.
- Kasapović M., *1995 Parliamentary election in Croatia*, „Electoral Studies” 1996, vol. 15, no. 2.
- Kasapović M., *Coalition Governments in Croatia: first experience 2000–2003*, „Politička Misao. Croatian Political Science Review” 2003, vol. 40, no. 5.
- Kostadinova P., Popova M., *The 2013 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2014, vol. 34, no. 2.
- Kuca G., *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójce władzy na Ukrainie*, [w:] J. Zalesny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- Lane J., Ersson S., *Party system instability in Europe: persistent differences in volatility between West and East?*, „Democratization” 2007, vol. 14, no. 1.
- Lewis P., *Party systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation*, „Democratization” 2006, vol. 13, no. 4.
- Linek L., *Czech Republic*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46, no. 7–8.
- Müller-Rommel F., Fettelschoss K., Harfst P., *Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990-2003)*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43, no. 67.
- Olson D., Norton P., *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: divergent paths from transition*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1.
- Olson D., *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18, no. 4.

- Remington T., *The Russian Federal Assembly, 1994–2004*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1.
- Senyuyva O., *Parliamentary elections in Moldova, April and July 2009*, „Electoral Studies” 2010, vol. 29, no. 1.
- Stegmeier M., Vlachová K., *The Parliamentary election in the Czech Republic, May 2010*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 1.
- Szymanek J., *Zasada nieodpowiedzialności politycznej prezydenta – arbitra*, [w:] T. Młodawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.
- Tavits M., *On the linkage between electoral volatility and party systems instability in Central and Eastern Europe*, „European Journal of Political Research” 2008, vol. 47, no. 5.
- Wieciech T., *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- Wojnicki J., *Rozwiązywanie sporów politycznych między legislatywą a egzekutywą: na przykładzie wyborów przedterminowych*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymanek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013.
- Żukiewicz P., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

Streszczenie

Przedterminowe wybory parlamentarne należą do rozwiązań charakterystycznych dla parlamentaryzmu, który stał się dominującą formą rządów w Europie Środkowej i Wschodniej. Są one traktowane jako swoisty „zawór bezpieczeństwa” prowadzący do rozwiązania konfliktu między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Rozwiązania instytucjonalne dotyczące możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji różnią się między sobą, podobnie jak praktyka polityczna. W artykule podjęto próbę porównania modelu normatywnego oraz przyczyn i konsekwencji przedterminowych wyborów w 17 państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Analiza konstytucji prowadzi do wniosku, że parlamentaryzm pokomunistyczny ma asymetryczny charakter. W konflikcie między legislatywą i egzekutywą, ta ostatnia ma słabszą pozycję i mniejsze możliwości rozwiązania go na swoją korzyść. Na podstawie analizy 22 przedterminowych elekcji odbytych w latach 1991–2013 można stwierdzić, że ich podstawową przyczyną są tarcia między partiami tworzącymi koalicję gabinetową oraz naciski ze strony opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Najczęstszą konsekwencją jest natomiast alternacja władzy, która prowadzi do utworzenia większościowego gabinetu. Nie zawsze jednak wiąże się to z podniesieniem poziomu stabilności politycznej, co oznacza, że przedterminowe wybory nie w każdym przypadku wywiązują się z funkcji „zaworu bezpieczeństwa”.

Słowa kluczowe: Europa Środkowa i Wschodnia, przedterminowe wybory, parlament, model normatywny.

EARLY PARLIAMENTARY ELECTIONS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE. NORMATIVE MODEL, REASONS AND CONSEQUENCES

Summary

Early elections have been characteristic of parliamentarism what is dominant political regime in East-Central Europe (except of Russia and Ukraine). They are considered as peculiar “safety valve” leading to the mitigation of the conflict between legislative and executive. The institutional devices concerning dissolution of the parliament and early elections, and political performance, vary across the region. In this article institutional solutions, as well as reasons and consequences of early elections in seventeen countries of ECE are compared. The analysis of constitutional provisions gives the opportunity to claim that post-communist parliamentarism is characterized by the asymmetry. In the most of countries the government’s position is weaker than that of the parliament. On the basis of the comparison of 22 early elections to be held in the period 1991–2013 one has to claim that the main reasons of them are either the tensions between governing parties or the pressures from the parliamentary and extra-parliamentary opposition. The main consequence is the alternation of power, although unnecessarily on all arenas of political competition, what usually leads to forming the majoritarian cabinet. It does not mean that the level of political stability will always increase. Therefore, the function of “safety valve” is sometimes not performed.

Key words: East-Central Europe, early election, parliament, normative model.