

PRZEMYSŁAW KRZYWOSZYŃSKI (Poznań)

Referendum: przyczynek do historii sporów o zakres demokracji bezpośredniej

Celem tego tekstu jest próba przedstawienia ewolucji pojęcia referendum. Mimo iż obecnie spory nad referendum koncentrują się na funkcjonowaniu tej instytucji, pojawiają się zawsze kwestie dotyczące samej idei referendum, które z kolei wiążą się ściśle z pojęciem demokracji bezpośredniej. W dyskusji przywoływane są argumenty historyczne. Zastanawiający jest fakt, iż, po pierwsze, zwolennicy oraz przeciwnicy referendum różnie interpretują te same zjawiska w historii; po drugie, nie ma również zgody, ani co do kwestii epoki, a także idei, która miałaby stanowić początek tej instytucji. Niniejszy artykuł, omawiając ewolucję pojęcia referendum, podejmuje próbę przybliżenia oraz usystematyzowania dyskusji nad jego genezą. W tym kontekście odwołano się do demokracji ateńskiej, republikańskiego Rzymu, instytucji wiców plemiennych, ustrojów miast średniowiecznych, myśli św. Tomasza z Akwinu oraz Marsyliusza z Padwy, tradycji gmin helweckich, koncepcji Monteskiusza i Rousseau, a także rewolucji francuskiej.

Klasyczny podział form realizacji uprawnień suwerena (ludu) wiąże się z pojęciami demokracji bezpośredniej oraz systemu reprezentacji. Współcześnie w większości rozwiązań konstytucyjnych przyjmuje się rozwiązanie „mieszane”. System przedstawicielski dominuje jako zasadnicza forma sprawowania władzy, a uzupełniają go elementy demokracji bezpośredniej określonej jako partycypacyjna lub uczestnicząca¹. Polega ona na bezpośrednim wpływie obywateli na sprawy państwa z pominięciem reprezentantów. Podkreśla się, iż ta odmiana demokracji pozwala na ciągłą aktywność obywateli

¹ J. Czajowski, *Przedstawicielska forma rządów i demokracja bezpośrednia*, [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach II i III Rzeczypospolitej* (red. J. Czajowski, M. Grzybowski), s. 69-70; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 259 i n.

w sprawowaniu władzy publicznej². Wśród instytucji demokracji bezpośredniej największe znaczenie posiada referendum. Termin ten pochodzi od łacińskiego słowa *re-fero*, czyli oddać, złożyć, przedstawić, a oznacza „wniesienie pod obrady” lub „oddanie pod rozstrzygnięcie”. Definiuje się je jako instytucję ustrojowoprawną – formę głosowania, w którym elektorat wypowiada się na temat konstytucji, ustaw oraz ważniejszych problemów życia państwowego³. Do cech charakterystycznych referendum zalicza się bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się, posiadanie przez każdego z nich jednego głosu oraz uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych za decydującą w danej kwestii. Zaletą tej instytucji jest szeroki zasięg terytorialny, umożliwiający jednoczesne odwołanie się do opinii obywateli oraz rozstrzygnięcie o doniosłych sprawach danego terytorium, zwłaszcza wspólnoty państwowej⁴. Obecnie, jak wskazano powyżej, referendum zajmuje najdonioślejsze miejsce wśród rozwiązań demokracji bezpośredniej w systemach konstytucyjno-prawnych, nie jest jednak wyłączną formą partycypacji. Wśród innych rozwiązań znajdują się: ludowa inicjatywa ustawodawcza, instytucja odwołania (*recall*), zgromadzenia ludowe, odwołanie orzeczenia, weto ludowe. Niektóre z nich, takie jak izba elektroniczna, obywatelskie ławy przysięgłych czy demarchia, pozostają tylko w sferze propozycji lub rozważań teoretycznych⁵.

² P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Warszawa, 2004, s. 77 i n.; E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1995, s. 37-39.

³ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris 2003, s. 752; E. Zieliński, op.cit., s. 9; A. Bisztyga, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, nr 8/1993, s. 27-28.

⁴ Nauka podkreśla charakter terytorialno-przestrzenny państwa, a w związku z tym takie referenda, jak ogólnokrajowe i lokalne w państwie unitarnym oraz federalne, kantonalne i lokalne w państwie typu federacyjnego, por. E. Zieliński, op.cit., s. 22 i n.

⁵ Por. P. Uziębło, *Konstrukcja demokracji bezpośredniej w konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, 2004, s. 296 i n.; wskazuje on, iż najpopularniejszą instytucją jest – obok referendum – prawo ludowej inicjatywy ustawodawczej oraz weto ludowe, które realnie jest stosowane w Szwajcarii oraz we Włoszech, a posiadają je jeszcze Łotwa i Wenezuela. Instytucja odwołania (*recall*) obecnie istnieje tylko w Wenezueli, odwołanie orzeczenia funkcjonuje tylko w stanie Kolorado. Zgromadzenie ludowe ma swoje uzasadnienie tylko na obszarach małych, np. do dziś funkcjonuje w stanie Vermont. Komórki planistyczne działają w Niemczech, Szwajcarii oraz Kraju Basków w Hiszpanii, obywatelskie komitety doradcze funkcjonują w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. Wśród innych instytucji propozycją pozostają obywatelskie ławy przysięgłych, izba elektroniczna oraz demarchia. Por. P. Śpiewak, op.cit., s. 87-96; P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, 2004, s. 229-240; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 178 i n.; W. Zientara, *Manifest socjaldemokratyczny 1999 wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność* (red. E. Olszewski), Puławy 2001, s. 51-52. Przy okazji warto nadmienić jeszcze o funkcjonowaniu konsultacji społecznej, która ma na celu posłużenie się opinią elektoratu dla uzyskania informacji przed właściwym głosowaniem, por. G. Cornu, op.cit., s. 218-219. Nauka neguje czasem tę instytucję jako formę demokracji bezpośredniej ze względu na jej niewiążący charakter, por. P. Uziębło, op.cit., s. 297. Jej rolę podkreślano m.in. w PRL, por. J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1995, s. 77; B. Banaszak, op.cit., s. 301 i n.

Najbliższa referendum pozostaje instytucja plebiscytu, która uznawana jest bądź za odpowiednik referendum, bądź za jego odmianę. Często uznaje się plebiscyt za sondaż opinii publicznej niewiążący dla władzy lub definiuje się jako wykorzystanie referendum, w trakcie którego zaaprobowanie aktu lub danego zagadnienia staje się w rzeczywistości sposobem zmanifestowania zaufania elektoratu dla polityków. Plebiscyt oznacza więc decyzję narodu oraz stanowi szczególnie doniosłą instytucję na gruncie prawa międzynarodowego⁶.

Współcześnie większość konstytucji w swych rozwiązaniach przewiduje zastosowanie instytucji demokracji bezpośredniej, w tym w szczególności referendum ogólnokrajowego (federalnego), które obejmuje swym zasięgiem całe terytorium państwa. Natomiast referendum ogólnokrajowego nie ma w ustawach zasadniczych Holandii oraz Stanów Zjednoczonych. Jednakże stosuje się referendum na poziomie części federacji (stanowym). Warto przypomnieć, iż na trzydzieści konstytucji uchwalanych po 1989 roku, tylko trzy nie przewidują form demokracji bezpośredniej⁷. Często zwraca się uwagę na ożywienie demokracji partycypacyjnej, wraz z przemianami społecznymi w Europie, spowodowane wstrząsem lat sześćdziesiątych, kresem zimnej wojny, upadkiem komunizmu oraz poszerzaniem Unii Europejskiej. Wskazuje się przy tym na brak zaufania do elit rządzących oraz konieczność rozwiązywania ważnych problemów przez społeczeństwo z pominięciem przetargów polityków⁸.

Powrót do instytucji demokracji bezpośredniej, a zwłaszcza postulaty podania konkretnych spraw pod rozstrzygnięcia typu referendalnego rodzą polemiki dotyczące wykorzystania tej instytucji w życiu publicznym. Różnice w poglądach zwolenników oraz przeciwników tej instytucji są niewyraźne,

⁶ G. Cornu, op.cit., s. 661: Rozróżnia on dwa znaczenia tego pojęcia, pierwsze w odniesieniu do prawa konstytucyjnego, jako szczególny typ posłuszenia się referendum oraz w prawie międzynarodowym, gdzie mieszkańcy danego terytorium podejmują decyzję o przynależności do danego państwa. Ma ono ważne znaczenie w realizacji suwerenności ludu oraz podmiotowości narodu na arenie międzynarodowej. Por. także E.T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty*, London 1986, s. 26 i n.; E. Zieliński uznaje plebiscyt za odmianę referendum, op.cit., s. 9, podobnie A. Bisztyga, op.cit., s. 30-31; M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 119.

⁷ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczańin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 15; A. Patrzalek, *Referendum na świecie. Problemy konstytucjonalnoprawne*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1995, s. 42 i n.

⁸ A. Ranney, *Référendum et démocratie*, „Pouvoirs” nr 77/1996, s. 7-8; J. Naisbitt, *Megatrends. The New directions Transforming Our Lives*, London 1984, s. 159; P. Śpiewak zwraca uwagę na znaczenie haseł postmodernizmu, ruchów multikulturowych oraz ich radykalizmu w powrocie do demokracji bezpośredniej, por. P. Śpiewak, op.cit., s. 76 i n.; Wzrost znaczenia demokracji bezpośredniej można tłumaczyć również trzecią falą demokratyzacji, na którą wskazuje Samuel P. Huntington, por. J. Bartyzel, *Demokracja*, Radom 2002, s. 66-67. Inną koncepcję przedstawia Robert A. Dahl, wskazując, iż wraz z rozwojem nowoczesnego państwa rozwija się poliarchia, system pozwalający na demokratyzację oraz uczestnictwo, chociaż podkreśla, iż bezpośredni udział obywateli w życiu państwa zmniejsza się, por. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 307 i n., 316-322.

często uzależnione od konkretnej sytuacji politycznej oraz głosowanego problemu. Generalnie przyjmuje się, iż znaczna część konserwatystów oraz liberałów sprzeciwia się referendum, a jego zwolennikami są ludowcy oraz socjaliści. Austin Ranney przeciwników oraz zwolenników proponuje podzielić według kryterium uczestnictwa w sprawowaniu władzy, na tzw. szkołę przedstawicielską – „elity odpowiedzialne” oraz partycypacjonistów⁹.

Podstawowe argumenty podnoszone w sporach dotyczących roli referendum odnoszą się do potraktowania tej instytucji jako elementu umacniającego demokrację. W tym przedmiocie zwolennicy oraz przeciwnicy odwołują się do genezy powstania referendum oraz jego historycznego zastosowania, wiążąc je z demokracją partycypacyjną. By znaleźć odpowiedź na pytanie o źródła referendum, badacze sięgają do wzorów antycznych – tradycji greckiej *polis* (w szczególności Aten) oraz republikańskiego Rzymu, starają się odnieść także do średniowiecza: tradycji barbarzyńskich zgromadzeń wiecowych – germańskich oraz słowiańskich, jak również instytucji republik miejskich. Korzeni referendum upatruje się też w zgromadzeniach helweckich, w filozofii oświecenia oraz jej dziedzictwie – rewolucjach, zwłaszcza w rewolucji francuskiej¹⁰.

I. Wzorce antyczne stanowią pierwsze ze źródeł, które przywołuje się w sporach o genezę referendum. Najistotniejszą rolę pośród nich odgrywała tradycja greckiej *polis*, w szczególności *polis* ateńskiej. Ateny do XIX wieku uważane były za wzorzec demokracji. Ich charakter oraz struktura ustroju

⁹ Idem, s. 8, 19. Zwolennicy demokracji przedstawicielskiej (w tym liberałowie, konserwatyści) m.in. John Stuart Mill oraz Henry J. Ford, a współcześnie Joseph Schumpeter, Elmer Eric Schattschneider oraz Giovanni Sartori sprzeciwiają się tej formie sprawowania władzy, przypominając o wolności jednostki, niebezpieczeństwie niewykształconych, tyranii większości. Przeciwstawiają formom demokracji bezpośredniej korzyści płynące z systemu reprezentacyjnego, takie jak: stabilność, kompromis, umiarkowanie, zagwarantowanie praw mniejszości (dostęp wszystkich, nawet najmniejszych ugrupowań do władzy). Chcą stworzyć ustrój zabezpieczający fundamentalne zasady od chwilowych wahań opinii publicznej. Instytucję tę popierali zwolennicy rządów silnej ręki, często traktując ją w sposób doraźny, raczej jako plebiscytarne poparcie dla swej władzy. Również działacze środowisk lewicowych stanowczo opowiadali się za tą formą demokracji, chociaż w ustrojach demokracji ludowej starano się unikać takich rozwiązań. Zwolennicy demokracji bezpośredniej, wśród nich tzw. partycypacjoniści, m.in. Benjamin Barber, Lee Ann Osburn, Crawford B. Macpherson, Peter Bachrach, Goffrey Walker, Karol Pateman, Charles Taylor, a także socjaliści oraz ludowcy wskazują na zalety demokracji, takie jak zmiana, poszerzone uczestnictwo, konkurencja oraz rywalizacja, rządy większości. Poszukują instytucjonalnego rozwiązania, które pozwoli optymalnie najszybciej, najlepiej i najpewniej wyrazić życzenie i opinię większości społeczeństwa.

¹⁰ A. Bisztyga, op.cit. s. 24-27, proponuje podział na tradycję antyczną, średniowieczną oraz helwecką wraz z oświeceniem. M. Marczevska-Rytko wskazuje na tradycję grecką oraz tradycje republikańską, liberalną, następnie wymienia Rousseau, demokrację kontynentalną oraz współczesne koncepcje demokracji, op.cit., s. 66 i n., 89 i n.; R.A. Dahl, op.cit., s. 20 i n., 299 i n., wskazuje na transformacje demokratyczne dokonywane wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym oraz ich konsekwencje. Podobną systematykę proponuje w stosunku do instytucji plebiscytu. E.T. Farley, op.cit., s. 26-32.

powodowały, iż kojarzono je wyłącznie z bezpośrednim udziałem ludu w sprawowaniu władzy. Poglądy związane z *polis* wywarły także silny wpływ na koncepcje współczesnej demokracji. Struktura polityczna Aten po reformach Solona oraz Klejstenesa dawała podstawę do szerokiego udziału społeczeństwa w rządzeniu państwem¹¹. Charakter instytucji oraz urzędów, w szczególności *ekklesii* (zgromadzenia ludowego) oraz sądów skorupkowych (nazywanych od *ostrakomu* – glinianej skorupki, na której wpisywano nazwisko człowieka niebezpiecznego dla państwa) przesądzał o szerokiej partycypacji obywateli w bezpośrednim podejmowaniu decyzji¹². Pomimo wskazywania przez niektórych autorów na ustrój ateńskiej *polis* jako załączek instytucji referendum, demokracja ateńska nie stanowi wzorca dla współczesnej demokracji bezpośredniej oraz referendum. Decyduje o tym kilka czynników: warunki geopolityczne – rozmiar państwa oraz jego ludność, odmienne pojmowanie społeczności politycznej oraz przede wszystkim odmienne pojmowanie demokracji oraz instytucji przez starożytnych. Badacze wskazują na bardzo silną więź kulturową oraz obyczajową społeczności politycznej państwa-miasta, dla której szczególną rolę odgrywało poczucie jedności obywateli oraz koncepcja wspólnego dobra pozwalająca na jednolite działanie oraz brak sprzeczności z osobistymi celami i interesami obywateli. *Polis* ze względu na swe warunki wymagała jednorodności, a więc małej liczby ciała obywatelskiego, jednego miejsca zgromadzeń oraz rotacyjności urzędów. Realia greckie polegały raczej na wyłączaniu poszczególnych grup, niż na angażowaniu szerszych warstw obywateli, chociaż to właśnie w Grecji obywatele two-

¹¹ Solon w roku 594 p.n.e. został wybrany *archontem eponimem* do przeprowadzenia reform państwa i prawa. Podkreślał, iż nie służy w niczym interesie, tzn. ani biednych, ani bogatych, ale w imię *dike* – sprawiedliwości. Zniósł niewolę za długi oraz podzielił ludność według kategorii zaможności. Jemu przypisuje się wprowadzenie losowania na urzędy. Klejstenes, pełniąc urząd *archonta eponima* w latach 508/7 p.n.e., przeprowadził reformę terytorialną, wprowadzając podział na *phylai* (plemiona) oraz *demoi* (gminy), likwidując przedziały społeczne, gdyż w każdej gminie znaleźli się członkowie wszystkich warstw społecznych. Z. Kubiak, op.cit., s. 43-44; M.H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa*, Warszawa 1999, s. 296 i n.; R. Kulesza, *Ateny – Sparta 431-404 p.n.e.*, Warszawa 1997, s. 17 i n.

¹² Najważniejszą rolę w *polis* odgrywało zgromadzenie ludowe, którego kworum wynosiło 6000 osób, a obok niego Rada Pięciuset, zwana Wielką (*bule*), wykształcona z *areopagu*, przygotowująca projekty praw, kontrolująca urzędników oraz załatwiająca bieżące sprawy, którą wybierano w drodze losowania. Obok nich ważną rolę odgrywali urzędnicy, ci, od których wymagane były szerokie kompetencje (np. *strateg*), wybierani byli drogą głosowania. Zorganizowane w ten sposób państwo-miasto gwarantowało szeroki udział obywateli w rządzeniu. Podstawowymi wyznacznikami ustroju były: uznanie wszystkich obywateli za uprawnionych do sprawowania władzy, podejmowanie decyzji państwowych na zgromadzeniu ludowym, w drodze dyskusji, po jawnym głosowaniu, większością, możliwość przez każdego obywatela do objęcia funkcji państwowej, rotacyjność w obsadzaniu urzędów oraz prawo ostracyzmu – możliwości pozbawienia urzędnika jego funkcji oraz skazywania go w tajnym głosowaniu. Por. J. Bartyzel, op.cit., s. 42-43; P. Śpiewak, op.cit., s. 68 i n.; R.A. Dahl, op.cit., s. 22; Z. Kubiak, *Dzieje Greków i Rzymian*, Warszawa 2003, s. 41 i n.; K. Kumaniecki, *Demokracja ateńska*, Warszawa 1948; W. Kornatowski, *Rozwój pojęć o państwie w starożytnej Grecji*, Warszawa 1950; M.H. Hansen, op.cit., s. 136 i n.; M.I. Finley, *Polityka w świecie starożytnym*, Warszawa 2000.

rzyli struktury państwowe, a nie autonomiczny aparat urzędniczy. Niewielka struktura *polis*, odrzucenie pluralizmu jako zasady, a raczej podkreślenie jedności obywatela ze społecznością oraz samorealizacja jednostki poprzez zaangażowanie polityczne świadczą o odrębności od dzisiejszego referendum¹³. Praktyka skupiania ludności w jednym miejscu oraz głosowanie zaraz po dyskusji istotnie również wyróżnia ten typ sprawowania władzy¹⁴. Podkreśla się także niezależność *polis* na arenie międzynarodowej oraz problemy ze sformowaniem wspólnot na zasadzie równouprawnienia. Powyższe uwarunkowania, jak wskazuje Robert A. Dahl, stoją w sprzeczności z sytuacją w nowożytnych demokracjach, których siedliskiem jest państwo narodowe, a nie państwo-miasto¹⁵.

Odnosnie idei demokracji należy również pamiętać, iż słynna *Mowa Peryklesa*, spisana przez Tukidydesa, wypowiedziana w sytuacji podniosłej idealizowała ustrój. Treści w niej zawarte stanowią dziś wzorzec z którego wyprowadza się modelowe ujęcie funkcjonowania ateńskiej *polis*¹⁶. Znawcy wskazują, iż praktyka oraz rzeczywistość polityczna w polis była całkowicie odmienna od wychwalanego ideału. Przypominają, że główną rolę odgrywały często własne interesy, a także sława oraz wpływy politycznych liderów i ich stronnictw¹⁷.

Różnice między ateńską *polis* a współczesnością podkreślają przeciwnicy instytucji referendum. Zwolennicy koncepcji rządów elit odpowiedzialnych wskazują: „Współcześnie brakuje nam doświadczenia z demokracją bezpośrednią typu greckiego. Wszystkie znane nam demokracje są pośrednie, to znaczy stanowią demokracje przedstawicielskie, w których jesteśmy rządzeni przez naszych reprezentantów, nie zaś rządzimy sami sobą”¹⁸. Wśród warunków społeczno politycznych podkreślają oni bezpośredniość udziału oraz bliskość podejmowania decyzji w społecznościach typu *polis*. Związane z natychmiastowym głosowaniem po dyskusji oraz czasem, jaki mieli obywatele na podejmowanie

¹³ P. Śpiewak, op.cit., s. 68-69, 71; J. Bartyzel, op.cit., s. 44; R.A. Dahl, wskazuje, iż: „Tym, co wyróżnia nowożytne demokracje, jest konflikt społeczny, a nie harmonia”, op.cit., s. 31.

¹⁴ Na bezpośrednie związki Aten z referendum wskazuje W. Bagiński, *Głosowanie ludowe*, Kraków 1946, s. 6-7 oraz M. Bankowicz, *Referendum – szansa, czy zagrożenie demokracji?*, „Tygodnik Powszechny” 1996/6, który wskazuje, iż dzięki referendum można powrócić do zapomnianych demokratycznych korzeni. Odmiennie stanowisko zajmują J. Bartyzel, op.cit., s. 44-45; A. Bisztyga, op.cit. s. 24. W Atenach miano obywateli dotyczyło ok. 40-50 tys. ludności w V w. p.n.e., czyli ok. 10% ludności całej populacji *polis*, byli to wyłącznie mężczyźni, rodowici Ateńczycy, zapisani w *demos*.

¹⁵ M.H. Hansen, op.cit., s. 69 i n.; R.A. Dahl, op.cit., s. 29-31.

¹⁶ Tukidydes, *Wojna peloponeska*, Warszawa 1957, s. 106-107.

¹⁷ Idem, s. 125. Tukidydes opisując rządy Peryklesa wskazywał, że choć więc z imienia była to demokracja, w rzeczywistości były to rządy pierwszego obywatela; R.A. Dahl, op.cit., s. 33-34; Z. Kubiak, op.cit., s. 70 i n., 86 i n., 101 i n.; J. Bartyzel, op.cit., s. 44-45, wskazuje, iż niewłaściwe jest używanie terminu „demokracja”, co wynika z nadużycia tłumaczy Herodota, który posługiwał się terminem *isonomia* – równości praw. Pojawiają się także poglądy krytykujące ateński wymiar sprawiedliwości, por. P. Clochè, *Les hommes politiques et la justice populaire dans l'Athènes du IVe siècle*, „Historia” 1960, IX, s. 80-95. Funkcjonowanie Aten chwali R. Kulesza, op.cit., s. 21, 25.

¹⁸ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 341.

decyzji ze względu na to, iż pracę wykonywali za nich niewolnicy. Pojęcie człowiek oraz obywatel traktowano jako jedno, a państwa chroniły wolność¹⁹.

Obok demokracji ateńskiej elementy ustroju związanego z głosowaniem ludowym próbowano odnaleźć w instytucjach republiki rzymskiej, gdzie w wyniku konfliktu między patrycjuszami oraz plebejuszami lud powołał kilka instytucji dla obrony swych interesów. Najważniejszą z nich stała się instytucja trybuna ludowego oraz funkcjonujące zgromadzenia plebejskie (*comitia curiata, centuriata, tributa, concilia plebis*), które m.in. rozstrzygały własne sprawy oraz ustanawiały prawa publiczne, nie wymagające zgody senatu²⁰. W ustroju republikańskiego Rzymu, podobnie jak w Grecji, nie widać bezpośredniego związku z instytucjonalnym pochodzeniem referendum oraz współczesną partycypacją. Przesądzał o tym zarówno skład społeczny ciała politycznego oraz brak bezpośredniego związku z późniejszymi ustrojami.

Reasumując, można za badaczką instytucji demokracji bezpośredniej Marią Marczewską-Rytko, stwierdzić: „Właśnie w ateńskiej *polis* demokracja wykształciła się w największym zakresie. Wraz z upadkiem Aten dyskusja na temat demokracji została odłożona na długi okres”²¹. Trudno więc dopatrywać się genezy referendum w ustrojach oraz wzorcach antycznych.

II. Próby odnalezienia początków referendum podejmowano, śledząc ustroje oraz poglądy średniowieczne. Należy przypomnieć, iż w tym okresie wykształciły się ważne dla rozwoju demokracji instytucje takie jak ogólnokrajowy parlament, czy też samorządy lokalne oraz umacniały się poglądy przeciwstawiające republikanizm – ustroj dobry, ustrojowi złemu – demokracji²². Szczególnego znaczenia dla genezy referendum upatrywano w dwóch wzor-

¹⁹ A. Ranney, op.cit., s. 10; G. Sartori, op.cit., s. 344-345. Autor ten wskazuje też, iż demokracja przez referendum – makrodemokracja, nawet jeśli współcześnie dałaby się rozwiązać dzięki technice elektronicznej, to pozostaje brak czynnika wiedzy, który osiągnano poprzez bezpośrednie współuczestnictwo w debacie, s. 150 i n.; R.A. Dahl, op.cit., s. 31.

²⁰ Z. Kubiak, op.cit., s. 244 i n., 319 i n.; G. Alföldy, *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, Poznań 1998, s. 33 i n. Wskazuje na dwie fazy w kształtowaniu się ustroju republiki rzymskiej, pierwsza – walki między patrycjatem a plebsem, druga ugody między tymi grupami. Plebs odniósł sukcesy dzięki utworzeniu kilku instytucji dla obrony własnych interesów. Było to raczej wyrazem wzajemnego równoważenia się dwóch stronnictw niż próbą pełnego zdobycia władzy przez jedną z grup, chociaż walki między optymatami oraz popularami, zapoczątkowane reformy braci Grakchów dały początek końca rzymskiej republice. Por. T. Łopuszko, *Problemy społeczne schyłkowej Republiki*, [w:] *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo – Społeczeństwo – Gospodarka* (red. J. Wolski, T. Kotuła, A. Kunisz), Kraków 1994, s. 237-248. Z funkcjonowaniem Rzymu republikańskiego wykształca się w pełni klasyczny republikanizm, który wprowadził Arystoteles, podejmując klasyfikacje ustrojów według kryterium formalno-etycznego. Jako najgorszy z najlepszych ustrojów przedstawiał on *politeę* – połączenie demokracji i oligarchii. Państwa, w którym rządzi prawo, a nie demagogia – samowola, jak w demokracji. Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1953, s. 129-130, 135; R.A. Dahl, op.cit., s. 39 i n.

²¹ M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 69.

²² W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 11-12; S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 154-156, 326-330.

cach tej epoki. Pierwszy związany był z rozwojem tzw. „demokracji wojennej” – zgromadzeniami ludów barbarzyńskich oraz ideą wiecowania. Drugi stanowiły *communy* – republiki miejskie miast północnej Italii. Robert A. Dahl wskazuje na istotną wagę obydwu wzorców, zarówno republik miejskich oraz germańskich dla rozwoju demokracji²³. W drugim przypadku kładzie nacisk na brak ciągłości z tradycją śródziemnomorską, ale podkreśla quasi-demokratyczny charakter tych zgromadzeń. Podobnie tradycję starosłowiańską potwierdzają przekazy źródłowe, opisując charakter oraz przebieg zebrań plemiennych, jak na przykład opis Thietmara z Merseburga. Podstawę struktury takiego państwa stanowił wiec, który tworzyli wszyscy wolni mężczyźni zdolni do noszenia broni. Tam podejmowano najważniejsze decyzje dotyczące wspólnoty, łącznie z wyborem księcia na czas wojny. Wiec uznaje się za wyższą formę niewykształconej organizacji politycznej ludów barbarzyńskich²⁴.

Drugim wzorcem były repliki greckich *poleis*, czyli wspólnoty miejskie we Włoszech. Dochodziło w nich do walk między zwolennikami bogatych oraz biednych (niższych) warstw społeczeństwa. Ich organizacja rzadko przybierała charakter odpowiadający wyobrażeniu greckiemu. W strukturach włoskich państw-miast trudno doszukać się również źródeł referendum. Charakter podejmowanych decyzji nie odpowiadał założeniom tej instytucji. W najdłuższej trwającej Republice Weneckiej dominowały rządy arystokratyczne. Większość tych państw posiadało „żywot krótki i burzliwy”. Walki toczące się wewnątrz miast oraz organizacja cechowa nie odpowiadały istocie instytucji demokracji bezpośredniej²⁵.

W okresie średniowiecza wykształciły się idee zwierzchnictwa ludu oraz krytykujące głosowanie bezpośrednie. Koncepcję suwerenności ludu wprowadził prawnik-awerroista, Marsyliusz z Padwy. W swym *Obrońcy pokoju*

²³ R.A. Dahl, op.cit., s. 39 i n.

²⁴ J. Strzelczyk, *Od Praszłowian do Polaków*, Kraków 1987, s. 37 i n.; 78 i n. Autor ten przytacza opis Prokopa z Cezarei: „Sklawinowie i Antowie nie podlegają władzy jednego człowieka, lecz żyją w ludowładztwie i dlatego zawsze pomyślnie i niepomyślnie sprawy załatwiane bywają na zgromadzeniu ogólnym”. Thietmar nieprzychylny Słowianom, opisuje „wymuszanie” jedności wiecowej przez Wioletów: „Te wszystkie plemiona zwane Lucicami nie mają nad sobą jednego władcy. Swoje ważne sprawy rozstrząsają na zgromadzeniu w drodze wspólnej narady i, aby przywieść jakąś sprawę do skutku, muszą wszyscy wyrazić zgodę. Jeżeli jakiś tubylec sprzeciwia się na zgromadzeniu już powziętym decyzjom, okładają go kijami, a jeżeli stawia jawny opór poza zgromadzeniem, wówczas albo pozbawiają go majątku, konfiskując go w całości lub podpalając, albo też płaci w ich obecności należną wedle stanu sumę pieniędzy”. Thietmar, *Kronika*, t. II, Wrocław 2004, s. 302; R.A. Dahl wskazuje, iż Wikingowie, którzy nic nie wiedzieli o greckiej demokracji czy też republikanizmie, uważali, iż mają jednakowe kwalifikacje do rządzenia, op.cit. s. 51.

²⁵ G. Sartori, op.cit., s. 344-345; H. Samsonowicz, *Dzieje miasta średniowiecznego*, Poznań 2006, s. 150 i n. Podkreśla on różnicowanie społeczne w miastach oraz charakter samorządowy instytucji, które walczyły o przywileje handlowe oraz zrzucenie zależności feudalnej. Por. także, T. Manteufel, *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1999, s. 148-149, 216-217, 268 oraz W. Biernacki, P. Trafliński, *Courtrai 1302*, Warszawa 2004, s. 5-10.

przedstawił myśl, według której wyłączność prawodawczą posiada ogół, czyli lud. Uzasadniał swe poglądy faktem, iż ogół rozpoznaje dobro lepiej niż jednostka. Dowodził, że ludzie chętniej podporządkowują się prawom, które sami ustalili. Należy jednak przypomnieć, iż pomimo swych radykalnych poglądów przy tworzeniu prawa przyznawał on ludowi głównie bierną rolę. Przewidywał możliwość delegowania stanowienia praw na przedstawicieli oraz możliwość przekazania jej cesarzowi. Generalnie organizacja władzy oraz forma rządów była dla niego obojętna, ważna zaś koncepcja kontroli nad rządem. Postrzegał jednak monarchię jako ustroj lepszy zarówno od arystokracji, jak i demokracji. Według Marsyliusza, również suweren nie oznaczał całej społeczności politycznej w dzisiejszym rozumieniu, a pojęcie *omnis potestas populo* nie odnosiło się do konkretnej społeczności ani ustroju²⁶.

Św. Tomasz Akwinu jako jeden z nielicznych w dobie średniowiecza odwołał się do ustroju demokratycznego. Klasyfikował go jako lepszy od tyranii oraz oligarchii. Podkreślał, iż w takim ustroju tłum staje się tyranem. Za dobrą politeę uznawał m.in. sprawiedliwe rządy wojskowe. Dopuszczał on również prawo oporu przeciw tyranowi²⁷.

Powyższe poglądy wskazują, iż w instytucjach oraz ideach powstałych w okresie średniowiecza nie można doszukiwać się początku instytucji referendum. Można natomiast dopatrywać się kontynuacji myśli antycznej, a wiele poglądów wskazuje na tworzenie się nowych instytucji oraz rozwiązań ustrojowych, lecz klasyczne referendum nie miało tu swoich wzorców²⁸.

III. Powszechnie przyjmuje się, iż idea bezpośredniego udziału obywateli w rzeczywistym podejmowaniu decyzji tkwi w tradycji szwajcarskiej. Badacze wskazują, że właśnie zgromadzenia helweckie stały się początkiem nowoczesnej demokracji bezpośredniej, a zwłaszcza referendum. Jak wskazują

²⁶ J.M. Denquin, *Reférendum et plébiscite*, Paris, 1976, s. 18; A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977, s. 48-51, 54-55. Autor ten wskazuje na przekonanie Marsyliusza twierzącego, iż ogół jest w stanie lepiej rozpoznać wspólne dobro oraz intensywniej do niego dążyć niż jakakolwiek część ogółu, niezależna od swej mądrości; J. Bartyzel, op.cit., s. 50, 58-59; M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 72-73; J. Baszkiewicz, *Myśl polityczna wieków średnich*, Warszawa 1970, s. 55 i n.

²⁷ Św. Tomasz z Akwinu, *De regimine principum ad regem Cipri* (tłum. W. Bojarski, [w:] *Wybór tekstów źródłowych z historii doktryn polityczno-prawnych*, oprac. J. Justyński, Toruń 1994, s. 43: „Jeżeli (...) niesprawiedliwe rządy sprawowane są przez wielu, wówczas ma miejsce demokracja, to jest panowanie ludu, kiedy to mianowicie lud, dzięki swojej przewadze liczebnej, ciemniży bogatych. W ten sposób lud jest jakby jednym tyranem (...) Jeżeli rządzi jakaś grupa, jej rządy określa się wspólnym mianem *politia*, na przykład gdy panuje w państwie lub prowincji grupa wojowników”. Św. Tomasz z Akwinu, *O społeczeństwie i władzy*, „Polski Przegląd Tomistyczny” 1939, nr 1, s. 81-82.

²⁸ P. Bisztyga, op.cit., s. 24-25; Jak jednak wskazują krytycy referendum, to właśnie Hitler odwoływał się do starogermańskiej demokracji, którą uosabiał z referendumi. Takie „ludowładztwo” znosiło w rzeczywistości prawdziwą demokrację, por. A. Krzyżanowski, *Chrześcijańska moralność polityczna*, Kraków 1948, s. 142-143; H. Roussillon, *Contre le référendum!*, „Povouirs”, 77/1996, s. 181 i n.; A. Ranney, op.cit., s. 7.

Władysław T. Kulesza oraz Piotr Winczorek, specyficzne warunki geograficzne oraz klimatyczne, jakie powstały w gminach oraz kantonach, zmuszały mieszkańców do wspólnego podejmowania decyzji. Ważnym czynnikiem stała się również walka o niezależność polityczną, w szczególności przeciw próbom narzucenia dominacji habsburskiej. Za szczególnie doniosłą datę uznaje się rok 1291 – początek Konfederacji Szwajcarskiej, powstanie nad jeziorem Czterech kantonów związane z legendarną postacią Wilhelma Tella. Wydarzenia te oraz specyfikę zgromadzeń kantonalnych obrazowo przedstawił Fryderyk Schiller w swym wielkim dramacie²⁹. Od 1291 roku kantony Schwyz, Uri oraz Unterwalden zobowiązały się nie uznawać żadnych pochodzących z zewnątrz rozstrzygnięć oraz rozwiązywać spory między sobą. Ważną rolę w Szwajcarii odegrała tradycja zgromadzeń oraz ich ciągłość, w przeciwieństwie do zgromadzeń skandynawskich czy też słowiańskich. Struktura kantonalna oraz gminna opierała się, jak wskazuje za nauką francuską Eugeniusz Zieliński, na trzech instytucjach, które wpłynęły zasadniczo na kształt współczesnej demokracji bezpośredniej, a zwłaszcza referendum: *Landsgemeinde* – zgromadzeniach mężczyzn zdolnych do noszenia broni, które stanowiły najważniejszą władzę w państwie, poprzez stanowienie praw oraz wybór urzędników, instytucje kantonów – związków gmin. Powyższe instytucje rozwiązywały sprawy wspólnoty na sejmikach poprzez istniejące w kantonach ligi. Wysyłani na związkowe sejmy mandatariusze zaopatrywani byli przez gminy w instrukcje, przekazywane w głosowaniu *ad referendum*, czyli głosowane przez wszystkich mieszkańców gminy posiadających uprawnienia polityczne. Za trzecią instytucją, z której wywodzone jest referendum, uważa on zwyczaj gmin miejskich do powoływania na wspólną naradę wybranych obywateli w celu przedstawienia do ich decyzji najważniejszych spraw miasta³⁰. Szwajcaria stanowiła ze swymi instytucjami niejako kontrast dla Europy

²⁹ W.T. Kulesza, P. Winczorek, op.cit., s. 41: „Istnienie rozmaitych instytucji demokracji bezpośredniej było w tym kraju czymś naturalnym, a nawet koniecznym. Zarządzanie nim z jednego centrum decyzyjnego nie mogło być skuteczne, zwłaszcza w dawnych czasach, gdy ani komunikacja, ani łączność nie były tak rozwinięte, jak współcześnie. Szwajcaria to kraj górski, trudno dostępny, wielojęzyczny, wielokulturowy. Osiedle w dolinach górskich wspólnoty były skazane poniekąd na samodzielność i zmuszone do samodzielnego decydowania o sobie. Górale helweccy niechętnie widzieli nad sobą pana, o czym przypomina słynna legenda o Wilhelmie Tellu. Tradycyjną formą, w jakiej lud tego kraju sprawował władzę, były – do dziś zresztą zachowane – zebrania gminne”. Por. F. Schiller, *Wilhelm Tell*, oprac. O. Dobijanka, M. Urbanowicz, Wrocław 1962. Szczególnie na uwagę zasługuje scena II z aktu 2, zebranie kantonów oraz ich obrady, zwłaszcza przysięga w „kole”, s. 70 i n., wskazuje także na realia społeczne, np. najstarszy wiekiem, ale poddany chłop nie może przewodniczyć zebraniu na Rütli, chociaż wszyscy uczestniczą w obradach, s. 67; J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 239 i n. Autor ten podaje, iż np. wszyscy właściciele zbierali się, by ustalić, w który dzień sprowadzić bydło z gór w dolinę, by uniknąć zaskoczenia przez śnieg; A. Baur, *Szwajcarski fenomen*, Warszawa 1992, s. 16 i n.

³⁰ E. Zieliński, *Referendum w Szwajcarii*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszezanin, M. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 275 i n. Autor ten, za Th. Curti oraz J. Signorelem podaje, iż właśnie od głosowania w gminach *ad referendum* wywodzi się termin *głosowanie nad*

średniowiecza oraz pierwszych wieków nowożytnych, gdzie toczyła się rywalizacja dynastyczna o panowanie nad kontynentem³¹.

Pamiętać należy, iż pomimo upatrywania początku referendum w gminach szwajcarskich, odmiennie kształtowała się specyfika tej instytucji w stosunku do ujęcia klasycznego. W zgromadzeniach kantonalnych suweren – uprawnieni gromadzili się na jednym miejscu. Dopiero zmiany wprowadzone przez rewolucję francuską stworzyły podstawy do nowoczesnego funkcjonowania instytucji referendum. Niemniej, jak podkreśla Jürg Steiner, w XIX wieku Szwajcarzy w sposób nieomal mistyczny mówili o wskrzeszeniu starych wolności demokratycznych, pomimo niedoskonałości średniowiecznych rozwiązań, próbowali zachować oraz odtworzyć stare tradycje demokratyczne³². Także charakterystyczne sprawy rozstrzygane w referendach – jak głosowanie nad konstytucjami oraz ustawami – rozpowszechniło się w Szwajcarii. Tu można upatrywać pierwszych wzorców dla rozwiązań współczesnych, chociaż zmiany w konstytucji federalnej z 12 września 1848 roku ograniczały demokrację bezpośrednią, jednak w toku dalszych zmian konstytucji wprowadzono zasady demokracji bezpośredniej, w tym referendum obligatoryjnego w najważniejszych sprawach dla państwa³³.

Ważna rola referendum w szwajcarskim systemie prawnym wytworzyła się ze względu na różnice kulturowe oraz brak możliwości porozumienia stronniactw politycznych, a w konsekwencji wytworzenia koalicji, traktując tradycję drugorzędnie. Pomimo takiego spojrzenia, można podkreślić, iż system szwajcarski traktowany jest jako ustrój stabilny oraz przywoływany jako

referendum (votations sur référendum) i dlatego wyraz referendum oznacza głosowanie ludowe (*votation populaire*). Z tradycji szwajcarskiej E.T. Farley wywodzi też pierwszy plebiscyt. Odbył się on w Genewie w roku 1420, gdy jej mieszkańcy odrzucili próbę włączenia ich miasta do posiadłości księcia Savony, op.cit., s. 29.

³¹ J. Wojtowicz, *Historia Szwajcarii*, Warszawa 1989, s. 45-52; A. Bisztyga, op.cit., s. 25-26.

³² J. Steiner, op.cit., s. 240; Th. Curti, *Le referendum*, Paris 1905, s. 70; E. Zieliński wskazuje na ważną rolę, jaką odegrały rozwiązania francuskie w sprawie przyjęcia konstytucji w roku 1798 oraz 1802, kiedy głosowanie nad konstytucją Republiki Helweckiej odbyło się poprzez zliczenie głosów „rozproszonych” obywateli, a nie jak wcześniej przez zebranie wszystkich w jednym miejscu; idem, *Referendum w Szwajcarii*, s. 276-277; T. Branecki, *Rozwój instytucji referendum w szwajcarskim systemie prawnym*, „Stud. Iur. Lublin” 2004, t. 3, s. 49 i n. Autor ten, koncentrując się na systemie prawnym Szwajcarii, wywodzi instytucję referendum od prawa weta występującego w niektórych kantonach w I połowie XIX wieku.; A. Baur, op.cit., s. 28 i n.

³³ M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 168 i n., wskazuje, iż w początkowej fazie po uchwaleniu konstytucji z 1848 r. przedmiot referendum obejmował akceptowanie poprawek konstytucyjnych proponowanych przez parlament; E. Zieliński wskazuje na sześć etapów formowania się instytucji demokracji bezpośredniej po powstaniu federacji (*Referendum w Szwajcarii*, s. 276-278), podkreśla on także, iż pierwsze referendum ustawodawcze odbyło się w Szwajcarii, w kantonie St. Gallen w roku 1831, ale było to właściwie weto ludowe, a pierwsze referendum ustawodawcze przeprowadzono w kantonie Valais w 1839 roku; Szczególne znaczenie miało wprowadzenie obligatoryjnego referendum w przedmiocie zmian konstytucji, dotyczących zmian zarówno całej konstytucji, jak i jej części oraz fakultatywnego referendum w zakresie ustawodawstwa, por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym konfederacji szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2-3, s. 28-35; J.-F. Aubert, *Leçon suisses*, „Pouvoirs”, 77/1996, s. 123 i n.

wzorcowy dla rozwiązań instytucji demokracji bezpośredniej, a w szczególności referendum. Jego istotę stanowią ewolucja oraz ciągłość instytucji³⁴.

IV. Rozważania nad zagadnieniami kwestii dotyczących rozwiązań typu referendum dało Oświecenie, dyskusję pogłębiły pierwsze próby jego wprowadzenia w czasach rewolucji amerykańskiej oraz francuskiej. Szczególnie ta druga rozwinęła nie tylko debatę nad tą instytucją, ale politycy po raz pierwszy wykorzystali ją, próbując rozwinąć wcześniejsze teorie na Starym Kontynencie. Pamiętano też o radykalnych próbach wprowadzenia demokracji bezpośredniej w okresie rewolucji angielskiej przez ugrupowanie Lewellerów. Nie nastawiało to korzystnie elit politycznych do instytucji ludowładztwa. Duże znaczenie zaczynała odgrywać myśl angielska, związana z poglądami Johna Locke'a. Wskazywał on na konieczność istnienia reprezentacji, jako gwaranta przedpaństwowych praw jednostki. Dlatego chętnie się na nim wzorowano³⁵.

Karol Monteskiusz odwoływał się do systemu reprezentacyjnego, który wywarł, jak wskazuje Konstanty Grzybowski, przemożny wpływ na kształtujące się wzorce³⁶. W swym *Duchu praw* dostrzegał obiektywne trudności w kwestii naśladowania czy przywrócenia demokracji bezpośredniej:

Wielką zaletą przedstawicieli jest to, iż są oni zdolni do roztrząsania spraw. Lud zgola nie nadaje się do tego; jest to jedną z wielkich wad demokracji.

Nie jest potrzebne, aby przedstawiciele dostawszy od swoich wyborców ogólną instrukcję otrzymywali w każdej sprawie poszczególną, jak się praktykuje w sejmach niemieckich. Prawda, iż w ten sposób głos posłów byłby ściślejszym wyrazem głosu narodu, ale wprowadziłyby nieskończone zwłoki, uczyniłby każdego posła panem wszystkich innych i w najpilniejszych okolicznościach kaprys mógłby zahamować całą siłę narodu (...).

Dawne republiki miały przeważnie wielką wadę: lud miał tam prawo do postanowień czynnych i takich, które żądały wykonania; do czego jest zupełnie niezdolny. Winien brać udział w rządzie jedynie przez swoich przedstawicieli, co leży całkowicie w jego możliwościach. O ile bowiem mało komu dane jest znać ścisły stopień

³⁴ J.-F. Aubert, op.cit., s. 132-133; A. Baur, op.cit., s. 51-53; M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 168-171, autorka przypatruje się szczególnie sprostrzeżeniom poczynionym przez Wolfa Lindera. Należy pamiętać, iż, jak podkreślają badacze, z instytucją szwajcarską łączą się dwa charakterystyczne zjawiska: pierwszym jest „konserwująca” rola instytucji, która miała wprowadzić przecież możliwość zmian. W rzeczywistości posłużyła ona odwrotnej tendencji. Druga dotyczy tzw. „szwajcarskiego paradoksu”, zjawiska niskiej frekwencji wyborców w referendach. Por. J.-F. Aubert, op.cit., s. 128-132; J. Steiner przytacza kwestię przyznania praw wyborczych kobietom, co szwajcarski parlament chciał uczynić znacznie wcześniej, niż ostateczna decyzja referendum z 1971 r. op.cit., s. 240-241; A. Ranney wskazuje, iż udział ludności szwajcarskiej w wyborach parlamentarnych w latach 1945-86, był o ok. 16% wyższy niż w referendach, a kolejne głosowania wykazują tendencję spadkową. P. Śpiewak przedstawia obydwie problemy, wskazuje również odmienną rolę, jaką odgrywają referenda szwajcarskie w stosunku do innych państw europejskich, op.cit., s. 90.

³⁵ Por. R.A. Dahl, op.cit., s. 44-45, 51; J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 222.

³⁶ K. Grzybowski, *Referendum*, PiP 1946, nr 3, s. 70.

zdatności ludzi, każdy zdolny jest wiedzieć w ogólności, czy ten, którego wybiera, światlejszy jest od innych³⁷.

Monteskiusz odmawiał ludowi prawa do debatowania nad ustawami, do podejmowania decyzji wykonawczych oraz wiązania swych reprezentantów instrukcjami. Podstawą takiej jego wizji było przekonanie, iż najważniejszym czynnikiem dla zachowania porządku oraz stabilności nie było prawo, lecz uczynienie ludu niezdolnym do podejmowania powyższych działań. Autor *Ducha praw* używał przynajmniej trzech podstawowych argumentów. Po pierwsze, wskazywał, iż demokracja ateńska nie funkcjonowała bez problemów oraz niedogodności. Przypominał, iż z powodu trudności obiektywnych niełatwo byłoby wdrożyć wzorzec państwa antycznego w ramy państwa współczesnego. Konkludował, iż przewidywanie prawdziwych aspiracji oraz preferencji ludu stanowi o dużym subiektywizmie oceniających, usurpujących sobie takie zdolności przewidywania oraz twierdzących, że jest to najlepszy sposób sprawowania władzy. Wskazywał więc, iż głosowanie ludowe ma charakter reakcyjny, emocjonalny, co sprzeciwia się ideałowi rządu umiarkowanego, niszczy równowagę osiąganą dzięki ciałom, o których marzył Monteskiusz. Kolejną różnicą było przekonanie o niezdolności ludu do stanowienia prawa, ale posiadania zdolności do wyboru reprezentantów obiecujących najlepszą przyszłość³⁸. Szczególnego znaczenia nabierała więc wizja stworzenia porządku, w którym władza miała być podzielona, by nie przerodzić się w tyranję. Koncepcja ta dawała szansę obrony jednostki oraz mniejszości przed większością. Negowano więc pojęcie demokracji jako ustroju realizującego w sposób bezpośredni wolę ludu. W tym kontekście na uwagę zasługiwały poglądy markiza d'Argenson, który jako jeden z pierwszych utożsamił słowo „demokracja” z systemem rządów przedstawicielskich. Nadał on nowoczesnej demokracji – „prawdziwej” – miano przedstawicielskiej, „fałszywą” zaś nazywał demokrację bezpośrednią. Takie rozumowanie oddalało instytucję referendum od możliwości wpisania jej we współczesny system demokratyczny. Podobnie jak poglądy Monteskiusza twierdzenia te przyczyniły się do niechęci w zastosowaniu rozwiązań bezpośredniego udziału społeczeństwa w pierwszych rozwiązaniach konstytucyjnych doby rewolucji³⁹.

Początków referendum badacze doszukują się w myśli Jana Jakuba Rousseau. Przedstawił on najbardziej systematyczny wykład dotyczący kwestii uczestnictwa wszystkich obywateli w polityce. Dla genewskiego filozofa najistotniejszą była kwestia stworzenia zasad oraz realizacji woli powszechnej. Wskazywał, iż tylko ona może kierować państwem, by zrealizować dobro

³⁷ K. Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002, s. 174.

³⁸ J.M. Denquin, op.cit., s. 19-21, autor ten wskazuje też na rolę, jaką odegrał model Monteskiusza oraz jego argumentacja dla ustrojów politycznych oraz zasad idei reprezentacji, która stanowiła główny wzorzec od XVIII w. aż do końca III Republiki; J. Bartyzel, op.cit., s. 53.

³⁹ R.A. Dahl, op.cit., s. 42-44; P. Ronsavallon, *Historia słowa „demokracja” we Francji*, „Nowa Res Publica”, 1996, nr 5, s. 68; J.M. Denquin, op.cit., s. 21.

wszystkich jej członków. Podkreślał również niezbywalność woli powszechnej, wskazując jedynie na możliwość przeniesienia władzy, ale nie woli⁴⁰. Głównym postulatem stawało się znalezienie takiej formuły stowarzyszenia, w której: „każdy jednocząc się ze wszystkimi, słuchałby jednak samego siebie i był tak samo wolny jak przedtem”⁴¹.

Poszukując najwłaściwszego ustroju, Rousseau uwzględniał warunki naturalne. Podkreślał, iż wielkość państw oraz liczba ludności kształtuje ustroje, jednocześnie zaznaczał, iż istnieje wiele okoliczności czyniących odstępstwa od tej głównej reguły⁴². Wskazywał na problem demokracji, który rodzi trudności z ciągłym zgromadzeniem się, oraz iż taki system w rzeczywistości nie może być zrealizowany, gdyż stopniowo przeradzałby się w dominację organów o mniejszym składzie, szybciej oraz sprawniej realizujących powierzone zadania. Prócz wymogu posiadania małego państwa dla dobrego funkcjonowania demokracji, autor *Emila* wymieniał szereg warunków potrzebnych, by system ten rzeczywiście funkcjonował, takich jak: prostota obyczajów, wielka równość oraz niewielkie bogactwo, konkludując, iż: „Gdyby istniał naród bogów, rządziłby się demokratycznie. Rząd tak doskonały nie nadaje się dla ludzi”⁴³.

Jednocześnie skrytykował formę rządu reprezentacyjnego. Wskazywał na genezę przedstawicielstwa zrodzonego z chciwości, lenistwa oraz zniewolenia feudalnego, poniżenia rodzaju ludzkiego. Niechętny pozostawał również sprawie podziałów sceny politycznej oraz systemowi partyjnemu. Przeciwstawiał takiemu *złemu* systemowi republikański Rzym z jego instytucjami zgromadzeń, w szczególności trybunów ludowych⁴⁴. Właściwego rozwiązania upatrywał w systemie zgromadzeń na wzór rzymskich *comitii* oraz zebrań plemiennych, których celem miało być utrzymanie ładu społecznego. To jego zdaniem było możliwym sposobem zapobieżenia nadużyciom ze strony rządu. Postulował, by urzędnicy reprezentowali wyłącznie wolę powszechną⁴⁵.

⁴⁰ J.J. Rousseau, *O umowie społecznej*, Warszawa 2002, s. 43 i n.: „...tylko wola powszechna może kierować siłami państwa stosownie do jego celu, którym jest wspólne dobro”.

⁴¹ Ibidem, s. 24.

⁴² Ibidem, s. 114.

⁴³ Ibidem, s. 116-117: „Dodajmy, że nie masz rządu tak narażonego na wojny domowe i niepokoje wewnętrzne jak rząd demokratyczny, czyli ludowy, ponieważ żaden tak silnie i ciągle nie zmierza do zmiany formy, ani nie wymaga takiej czujności i odwagi, by się utrzymać przy swojej formie. Przy tym to przede wszystkim ustroju powinien obywatel uzbroić się w siłę i stałość...”.

⁴⁴ Ibidem, s. 157-159; s. 53: „Ważną więc jest rzeczą dla otrzymania prawdziwego brzmienia woli powszechnej, by w państwie nie było częściowych związków, by każdy obywatel wypowiadał tylko swoje zdanie: takie było jedyne i szczytne urządzenie wielkiego Likurga”; s. 157-158: „Im lepiej państwo jest zorganizowane, tym bardziej sprawy publiczne górują w umysłach obywateli nad prywatnymi”.

⁴⁵ Ibidem, s. 167-169: „Otwarcie tych zgromadzeń, mających na celu jedynie utrzymanie układu społecznego, powinno zawsze odbywać się za pomocą postawienia dwóch wniosków, których nie byłoby można pominąć, a które poddaje się osobno pod głosowanie.

Pierwsze: «Czy zwierzchnik chce zachować obecną formę rządu».

Drugie: «Czy naród chce pozostawić sprawowanie rządu tym, którzy go obecnie piastują?».

Według badaczy, Rousseau używał synonimicznie słów „rząd demokratyczny” oraz „demokracja”, które to pojęcia odnosił do władzy wykonawczej. Jak wskazano powyżej, odrzucał on myśl o możliwości sprawowania rządu (egzekutywy) przez lud, co nie wykluczało przyzwolenia ludowego na tworzenie prawa (jak to wynikało z twierdzeń zawartych w *Umowie*). Jednocześnie stanowiło prostą myśl wiodącą do systemu rządów, o którym marzył Rousseau, lub raczej miałby być mniej sprzeczny z jego ideałem – zestawienie mandatu „związanego” z odmianą referendum ratyfikacyjnego. Taką tezę potwierdzało także rozróżnienie pojęcia „deputowany”, które nie miało nic wspólnego ze słowem „reprezentant”⁴⁶. Podkreśla się, iż myśl Rousseau nie zawsze była jasna oraz umożliwiała szerokie pole do interpretacji myśli genewskiego filozofa. Wskazuje się, iż niejasności spowodowane były obojętnością dla procedur, przypominano, iż filozof z Genewy nie snuł refleksji nad warunkami, przeszkodami oraz ryzykiem zawartym w przejściu od demokracji bezpośredniej do systemu „mieszanego”⁴⁷.

Również nauka szwajcarska niejednoznacznie oraz często niechętnie odnosi się do kwestii Rousseau oraz jego idei jako źródła referendum. Jean Marie Denquin podkreśla, iż dla Szwajcarów twierdzenia Jana Jakuba kojarzą się z jego milczącą krytyką lub nawet z dobitną ignorancją procedur demokratycznych, które napawały dumą naród szwajcarski: procedur, które powierzały ludowi zaakceptowanie prawa oraz bezpośrednio kontrolowanie władzy wykonawczej⁴⁸. Należy przypomnieć, iż myśl Rousseau nie zawsze postrzegano jako początek systemu demokratycznego oraz dającego początek instytucjom referendum, ale stała się punktem wyjścia do debaty nad totalitaryzmem.

⁴⁶ J.M. Denquin, op.cit., s. 22-23, na potwierdzenie tej tezy przywołuje tutaj pracę autorstwa René Capitanta. Odmiennie zdanie przedstawia Maria Marczevska-Rytko, która podkreśla, iż model Rousseau próbował łączyć elementy antycznego ideału z warunkami wyidealizowanego społeczeństwa. Demokracja odnosiła się tu do takiej społeczności, w której nie tylko ustawodawstwo, ale i system rządów znajduje się w rękach całej wspólnoty lub jej większości. Musi być zgodność cnót i interesów obywatelskich, idem, op.cit., s. 81.

⁴⁷ Ibidem, s. 23-24, autor wskazuje, iż w 1790 roku ukazał się pamflet p. t. *J.-J. Rousseau aristocrate*, w którym głoszono, iż system przedstawiony przez Rousseau nie może tworzyć ustroju uprawniającego do równości od podstaw, nie jest on możliwy w instytucjach wielkich imperiów. W roku następnym Pierre-Philippe Gudin ukazał *Supplément au Contrat social pour le rendre applicable aux grand Etats*, proponował dla zrealizowania tego bohaterstwa w przyszłości uciekanie się do reprezentacji. W.T. Kulesza oraz P. Winczorek wskazują z kolei: „Mimo iż wielkim marzeniem Rousseau było urzeczywistnienie suwerenności ludu w ramach instytucji demokracji bezpośredniej, uznał on, że najlepszym rozwiązaniem dla ludu będzie jednak «arystokratyczna» forma rządu, czyli powierzenie przez suwerenny lud władzy najmądrzejszym z jego obywateli i umiejącym najlepiej zatroszczyć się o interesy całego społeczeństwa. W rozważaniach Rousseau równość stała się wartością najwyższą, otwierającą jednostkom drogę do wolności i szczęścia. Rousseau odrzucał myśl o równości ekonomicznej i zniesieniu własności prywatnej”. Idem, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s.14.

⁴⁸ Ibidem, s. 24, Autor wskazuje poglądy Theodora Curtiego, wskazującego na nieznaną formę Rousseau rozwoju form historycznych głosowania ludowego. Wskazuje, iż zarówno rozmiary małych *Landsgemeinde* nie były tak niewielkie, by spełniać warunki wymagane przez Rousseau, pomijając już kwestię *Landsgemeinde* większych kantonów dawniej realizujących prawa ludowe.

Ostatecznie jednak rozstrzygnięta na rzecz upatrujących w nim protoplastę demokracji⁴⁹. Reasumując, trzeba pamiętać, iż najważniejszym w jego doktrynie był wzorzec niewielkiej, przedprzemysłowej społeczności, gdzie obywatele powinni bezpośrednio zaangażować się w proces prawotwórczy, gdyż tego wymagała rzeczywista wolność – wyzwolenie człowieka przez poddanie go bezosobowym rządom prawa. Rozwiązanie problemu zagwarantowania wolności leżało wyłącznie w supremacji prawa. Lud zachowywał wolność tak długo, jak długo nie delegował realizacji swej suwerenności zgromadzeniom ustawodawczym. Wiązano koncepcję Rousseau z niewielką skalą demokracji, gdyż pełny udział obywateli w stanowieniu prawa możliwy jest tylko w małych republikach, gdzie obyczaj są proste oraz nie ma nadmiernych różnic ekonomicznych, a stosunki są bliskie⁵⁰. Pomimo powyższych uwarunkowań wskazuje się, że instytucja referendum dała możliwość pełnej realizacji idei woli powszechnej oraz zwierzchnictwa ludu w warunkach zaistniałych pośród nowoczesnych społeczeństw. Eugeniusz Zieliński podkreśla, iż pojęcia woli powszechnej oraz suwerenności ludu stanowią fundament tej instytucji⁵¹.

Pierwszy raz w Europie zastosowano typowe referendum w okresie rewolucji francuskiej. Od zwołania Stanów Generalnych toczono spory o kwestie instytucji, które miałyby w pełni rozwinąć założenia czołowych myślicieli oświecenia. Twórcy rewolucji hołdowali zarówno rozwiązaniom Monteskiusza, jak też powoływali się na idee Rousseau. Istotnych wzorców dostarczały doświadczenia amerykańskie związane z praktyką stosowania referendum. Amerykańska myśl, kształtująca państwo, przecież w znacznym stopniu czerpała z europejskiej myśli oświeceniowej⁵².

⁴⁹ M. Zmierzczak przytacza krytykę myśli Rousseau, m.in. ze strony Bertranda Russella, Helmuta Schmita, Jakuba Talmona, Jerzego Ziomka, Benjamina Constanta, Karla Brinkmanna, Lestera Crockera, wskazując, iż jego teoria państwa prowadziła w prostej linii do totalitaryzmu, s. 9; przeciwnicy zarzucali mu samą formułę kontraktu, która wymusza zrzeczenie się przez jednostkę wszystkich praw posiadanych w stanie natury oraz jego analizę woli powszechnej, wreszcie analizę konieczności istnienia religii obywatelskiej. Obrońcy, wśród nich Carl Joachim Friedrich, podnosili, iż był prawdziwym rzecznikiem demokracji, iż wcale nie do końca czerpał z pojęcia prawa natury, jak np. Antoni Peretiátkowicz. Ostatecznie Autorka przychyliła się do zdania Maxa Imbodena, iż Rousseau pomimo pozostawienia bez odpowiedzi pytania o regulację woli powszechnej w państwie niejednolitym wyznaniowo i politycznie stawia za zadanie stworzenie takiej formy ustroju, w której wszyscy słuchaliby prawa, a zarazem samych siebie (s. 15); por. M. Zmierzczak, *J. J. Rousseau – rzecznik totalitaryzmu czy liberalnej demokracji?*, CPH t. XLI 1989, z. 2, s. 1-16; P. Śpiewak zwraca uwagę, że oprócz tego, iż Rousseau jest twórcą demokracji bezpośredniej, był także sentymentalistą, który kochał swe uczucia i namiętności, „a w polityce on niebezpieczny, gdyż znajduje swe spełnienie w nienawiści”, idem, op.cit., s. 75.

⁵⁰ M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 80-81; P. Śpiewak, op.cit., s. 75; G. Sartori, op.cit., s. 387.

⁵¹ E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, s. 10; M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 111; A. Bisztyga, op.cit., s. 26-27.

⁵² Praktyka amerykańska wiązała się nie tylko z tradycją oświeceniową, ale również istotne znaczenie posiadała religia. Por. W. Osiatyński, *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983, s. 51 i n.; G. Sartori, op.cit., s. 353-354; M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 124 i n.; Jak wskazują W.T. Kulesza oraz P. Winczorek, ostatecznie wśród walczących o niepodległość zwyciężyła koncepcja Locka, op.cit., s. 13; Główne dwa nurty rewolucji amerykańskiej dzieliły się

Dyskusja odnosząca się do referendum rozgorzała na tle zagadnienia suwerenności, a szczególnie redakcji przyszłego *Artykułu VI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*. Debata wiązała się z postulatami realizacji woli powszechnej, w której ostatecznie zwyciężył projekt Tayllera, który zaproponował wersję przyjętą w *Deklaracji*, a określona została jako *szczęśliwa dwuznaczność*. Carré de Malberg określił treść artykułu jako fikcję przenoszącą na reprezentantów suwerenność, którą Rousseau rezerwował dla ludu⁵³. Pozwalało to zwolennikom reprezentacji odrzucić kwestię demokracji bezpośredniej, co uzasadniali oni, jak Emmanuel J. Sieyès, iż: „stowarzyszeni są zbyt liczni i zajmują zbyt dużą przestrzeń, by mogli sami realizować wspólną wolę”⁵⁴. W pierwszej fazie rewolucji doktryna liberalna przeważała nad głosami postulującymi realizację bezpośredniego wpływu społeczeństwa na rządy. Idee, które stworzył Monteskiusz, oraz wzorce angielskie dały podstawę dla konstytucji z roku 1791⁵⁵. W okresie tym nie brakowało głosów postulujących odmienne stanowisko, deputowanych, którzy chcieli rozwiązań odnoszących się do bezpośredniego uczestnictwa ludu w procesie stanowienia prawa. Najbardziej radykalny projekt, jeszcze przed uchwaleniem *Deklaracji*, wnosił Rabaut Saint-Etienne, który podkreślał, iż prawa jakiegokolwiek, które są obowiązujące dla wszystkich, powinny być przez wszystkich uzgodnione, zaakceptowane oraz wszyscy powinni wyrazić na nie zgodę. System zaproponowany przez Barère’a był jeszcze bardziej energiczny. Według niego Legislatywa wypracowywała tylko projekty, które stawały się prawem po ratyfikacji przez wyborców. Lud z drugiej strony otrzymywał prawo poprawki do ustawy. Kiedy modyfikacje, których wyma-

na federalistów z J. Washingtonem, A. Hamiltonem oraz J. Madisonem, reprezentujących stanowisko liberalne oraz demokratów z T. Painem i T. Jeffersonem, którzy postulowali poszerzenie udziału we władzy wszystkich. Chociaż także oni wyrażali swe poparcie dla systemu reprezentacyjnego, por. Z. Libiszowska, *Tomasz Jefferson*, Wrocław 1984, s. 97-98, podkreślano, że system reprezentacyjny oraz podział władz, zawierający hamulce, stanowi niezbędne gwarancje wolności jednostki, por. R.M. Małajny, *Doktryna władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 66 i n.; W. Osiałyński, *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców Założycieli*, Warszawa 1977; L.T. Farley podkreśla szczególnie znaczenie *Deklaracji niepodległości*, która stworzyła praktyczne podstawy dla suwerenności ludu oraz wpłynęła na kształtowanie się demokracji bezpośredniej, idem, op.cit., s. 31-32. Pomimo zróżnicowanych koncepcji dotyczących formy ustrojowej przyszłego państwa na poziomie poszczególnych stanów odbyły się pierwsze głosowania typu referendalnego, por. J.M. Rozbicki, *Narodziny narodu. Historia Stanów Zjednoczonych do 1861*, Warszawa 1991, s. 254 i n.; E. Zieliński podaje, że pierwsze referendum konstytucyjne odbyło się w roku 1778 w stanie Massachusetts, w jego wyniku konstytucja stanowa nie została przyjęta, E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, s. 9.

⁵³ J.M. Denquin, op.cit., s. 25-26, podaje, iż w *Monitorze* przekład artykułu, który przegłosowano w pierwszym czytaniu, brzmi jak późniejszy w *Deklaracji*.

⁵⁴ E.J. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état*, cyt. za U.K. Preuss, *Demokracja i konstytucjonalizm*, s. 76.

⁵⁵ W.T. Kulesza, P. Winczorek, op.cit., s. 15; K. Grzybowski, op.cit., s. 4-5; P. Ronsavallon wskazuje na rzadkie użycie tego słowa „demokracja” w okresie 1789-91, nawet wśród kręgów radykalnych; idem., op.cit., 69-70; J. Baszkiewicz, *Liberté chérie*, [w:] *Francja nowożytna*, Poznań 2002, s. 63-68; P. Gaxotte, *Rewolucja francuska*, Gdańsk 2001, s. 232-233.

gał, niosły zbyt poważne naruszenie równowagi projektu, ten z kolei powinien być gruntownie przerobiony przez legislaturę, po czym na nowo podany Zgromadzeniom pierwiastkowym. Również w związku z rozwiązaniami konstytucyjnymi, a w szczególności w związku z głosowaniem wobec weta królewskiego, pojawiały się radykalne postulaty wprowadzenia głosowania powszechnego⁵⁶.

Wraz z rozwojem rewolucji zmieniała się konstrukcja dotycząca kwestii udziału ludu w rządach. Kolejne projekty oraz rozwiązania, zwłaszcza po obaleniu monarchii oraz upowszechnieniu prawa wyborczego, zapowiadały zmiany w głosowaniu oraz szeroki udział obywateli we władzy. Jak wskazuje Jan Baszkiewicz, już Konstytuanta ustanowiła 1,3 miliona funkcji publicznych z wyboru. Ważnym celem stworzenia rozbudowanego systemu instytucji partycypacyjnych było wykształcenie cnót obywatelskich, dzięki czemu na wzór antyczny można było rozwinąć zaangażowanie społeczne oraz dążyć do stworzenia oraz naśladowania najlepszego modelu. Szeroko rozumiane uczestnictwo uważano za szkołę obywatelskości. Kwestia, która wspierała argumentację za partycypacją, dotyczyła również przeniesienia suwerenności z króla na cały naród. Dużą wagę pokładano w instytucjach zgromadzeń lokalnych, na których obywatele mieli się zbierać bezpośrednio oraz często. Pomimo tych zmian, zwraca uwagę Jan Baszkiewicz, mechanizmy demokracji bezpośredniej nie zdominowały demokracji przedstawicielskiej⁵⁷. Projekty zaangażowania obywatelskiego rozwinęli jakobini, starając się jednocześnie o kontrolę państwa nad udziałem ludu, dlatego w konstytucji z czerwca 1793 roku ście-

⁵⁶ J.M. Denquin, op.cit., s. 26-31. Barère zainspirował się wyraźnie doświadczeniami amerykańskimi. Większość amerykańskich stanów właśnie przyjęła swoją konstytucję, a procedury ratyfikacji ludowej były używane w różny sposób. Wzorce te dostarczałyby argumentów zwolennikom demokracji bezpośredniej, a niektóre teksty konstytucji zawierały w sobie prawdziwe poprawki do ustawy. W Massachussets, po odrzuceniu przez lud w 1778 pierwszego projektu, Konstytuanta wybrana w następnym roku założyła, że jeśli 2/3 głosujących nie zaakceptują tekstu takiego, jaki im został zaproponowany, zostanie on zmodyfikowany tak, żeby uwzględnił wyrażone poprawki. Ale jako że 2/3 wyborców głosowało za konstytucją bez poprawek lub zaznaczając, że zaakceptują ją, nawet jeśli ich poprawki do ustawy nie byłyby utrzymane, procedura ta nie zadziałała. Inaczej było w New Hampshire. Stan ten był rządzony przez „małą” konstytucję od 1776 roku. Projekt konstytucji „pełnej” został odrzucony w roku 1778. W 1781 roku nowy tekst został przedłożony obywatelom. Przewidywano w nim, podobnie jak w Massachussets, głosowanie poprzez wnoszenie poprawek do ustawy. Wyborcy jednak wnieśli tyle zmian, że Konstytuanta musiała całkowicie zmienić swój projekt, który pomimo tego został odrzucony. Trzeba było czekać do 1784, żeby New Hampshire miało w końcu nową konstytucję; J. Baszkiewicz, *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat. Mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej*, Warszawa 1993, s. 197-198, wskazuje na poglądy Petiona, który polemizował z E.J. Sieyèssem, dowodząc, iż reprezentacja przemienia się w „parlamentarny despotyzm”.

⁵⁷ J. Baszkiewicz, *Nowy człowiek...*, s. 195 i n., s. 200 i n.; idem, *Liberté chérie*, s. 94; Autor podaje jako przykład zgromadzenia dzielnicowe funkcjonujące w dużych miastach – sekcje, które miały zbierać się codziennie. Wśród innych instytucji demokracji bezpośredniej wymienia np. prawo petycji do władz, formę *lobbyngu* – instytucję jednostek oraz grup *u poręczy*, wreszcie bezpośredni udział widzów w czasie obrad. Wskazuje także na niską frekwencję w czasie republiki oraz powszechności politycznych, sięgającą 10% populacji.

śnili oni funkcje demokracji bezpośredniej, a duża rola przypadła tam referendum. Sam akt, choć nie wszedł w życie, został przyjęty właśnie w referendum powszechnym. Odbyło się ono na przełomie lipca i sierpnia 1793 roku. Znaczna część głosujących przyjęła projekt, ale ponad pięć milionów uprawnionych nie wzięło udziału w głosowaniu⁵⁸. Przemówienie Maksymiliana Robespierre'a z 5 lutego 1794 roku wskazywało na rozwinięcie ustroju „mieszanego” z elementami demokracji bezpośredniej, co potwierdzało funkcję edukacji przez uczestnictwo oraz stworzenia społeczeństwa zaangażowanego. Doświadczenia „Czerwonego terroru” nie były dobrze postrzegane, dlatego rozwój instytucji demokracji bezpośredniej oraz używanie słowa demokracja jako synonimu partycypacji traktowano niechętnie oraz z dużą rezerwą⁵⁹.

Stanisław Salmonowicz wskazuje, iż dziedzictwo ideologiczne oraz instytucjonalne rewolucji francuskiej stworzyło przynajmniej dwie formuły ustroju społeczno-politycznego. Pierwszy model – liberalno-konstytucyjny – stanowił podstawę przeobrażeń pierwszej połowy XIX wieku. Drugi podkreślał demokratyczny charakter ustroju, z wzorcową republiką demokratyczną opartą w dużej mierze o zasady demokracji bezpośredniej, zarówno w wydaniu scentralizowanym, jak i samorządowym, z głównym postulatem realizującym zasady suwerenności ludu. Oba programy wywarły znaczny wpływ na rozwój ustrojów europejskich, nie tylko w drugiej połowie XIX wieku, ale także na instytucje oraz ideologie ładu powersalskiego⁶⁰. Oprócz dziedzictwa rewolu-

⁵⁸ Ibidem, s. 199, 263 i n.; idem, *Liberté chérie*, s. 97; J.M. Denquin, op.cit., s. 40. Za projektem opowiedziało się 1801918 głosujących, przeciw 11610. Ponad 5 milionów uprawnionych nie wzięło udziału w głosowaniu. W atmosferze wojny domowej lub przeżycia Francji możliwość wolnego wypowiedzenia byłaby mniej ryzykowna. Co więcej głosowanie jednocześnie nad przesłanym dekretem Konwencji do departamentów, który dawał zgromadzeniom trzy dni na poddanie się zarządzeniom wraz z projektem konstytucji, dawała temu głosowaniu aspekt ultimatum. J. Baszkiewicz zauważa, iż pomimo wielu niedociągnięć tego głosowania, stworzono precedens praktycznego zastosowania demokracji bezpośredniej; J. Baszkiewicz, *Francja w Europie*, Wrocław 2006, s. 109-110.

⁵⁹ P. Ronsavallon, op.cit., s. 71-72; J. Baszkiewicz, *Robespierre*, Wrocław 1989, s. 248-249; M. Marczewska-Rytko, op.cit., s. 83-84.

⁶⁰ S. Salmonowicz, *Rewolucja francuska: blaski i cienie dziedzictwa*, [w:] *Z wieku oświecenia. Studia z dziejów prawa i polityki XVIII wieku*, Toruń 2001, s. 111. Dobrym przykładem ścierania się wzorców przy tworzeniu zasad ustrojowych są polskie doświadczenia lat 1919-21. Ugrupowania lewicowe w projektach konstytucyjnych proponowały m.in., by każda ustawa i uchwała Sejmu mogła być poddana pod głosowanie ludowe; z takim projektem miały występować – Sejm, Izba Pracy, Prezydent, Rząd, 100 tys. obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze; oni mieli też ludową inicjatywę ustawodawczą. Działacze PPS kładli nacisk na kreatywność jednostek i grup, na spontaniczną i społeczną samoorganizację, dlatego parlamentaryzm miał być uzupełniony demokracją społeczną – to właściwy kierunek ideału demokratycznego w praktyce, dlatego samorządność i demokracja bezpośrednia uzupełniać miała parlamentaryzm. Mieczysław Niedziakowski podkreślał, iż taka forma umacnia związek ludu z państwem; podobne projekty głosiły NPR i PSL „Wyzwolenie”. P. Chwedoruk, *Nurt etyczno-humanistyczny polskiej tradycji socjalistycznej*, [w:] *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność* (red. E. Olszewski), Puławy 2001, s. 313; S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 108 i n.; J. Czajowski, *Koncepcja formy rządu w projektach konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej (1917-1920)*, [w:] *Model polskiego parlamentu*, red. M. Grzybowski, Kraków 1996, s.128 i n.

cyjnego istotne znaczenie dla realizacji oraz rozwoju referendum posiadały instytucje wprowadzone przez konsulat. Dzięki ich zastosowaniu osiągnano zamanifestowanie poparcia dla władzy oraz dla osoby konsula Napoleona Bonaparte w okresie 1799-1804. Ówczesne rozwiązania określone zostały przez Konstantego Grzybowskiego jako „plebiscytarna dyktatura szefa narodu”. Konsul trzykrotnie sięgał do tej instytucji. Służyła mu ona jako podtrzymanie tezy o funkcjonowaniu „republiki”, którą Jan Baszkiewicz określił jako „fikcję suwerenności Narodu” oraz „atrapę”⁶¹. Praktyka oraz tradycja francuska wykorzystania instytucji referendum sięga ponad 200 lat, w związku z tym funkcjonowała w różnych ustrojach. Izolda Bokszczanin zauważa, iż często stosowano ją w sposób plebiscytarny lub rozstrzygający konflikty między organami państwa metodą antyparlamentarną⁶².

V. Spory dotyczące referendum prowadzone są na różnych płaszczyznach. Odnoszą się one do umieszczenia tej instytucji w systemie organów państwowych. Najczęstsze pośród współczesnych rozwiązań dotyczy uzupełniającego miejsca referendum dla systemu reprezentacji. Ustrojodawcy nie są konsekwentni w przyjmowanych przez siebie koncepcjach zwierzchnictwa oraz rozwiązaniach danych państw. Aleksander Patrzalek wskazuje, iż analiza choćby kilku konstytucji Europy Zachodniej pozwala wskazać na niejednorodny charakter oraz stanowisko tej instytucji⁶³. Jest ono traktowane często w sposób niejako deklaracyjny, co uzależnione było od wielu czynników oraz sytuacji społeczno-politycznych, dlatego może odgrywać funkcję instytucji wprowadzanej *ad hoc*, często pozostającej martwą literą⁶⁴. Można je potraktować jako

⁶¹ K. Grzybowski, *Referendum*, s. 5, idem, *Demokracja francuska*, Kraków 1947; J. Baszkiewicz, *Anatomia bonapartyzmu*, Gdańsk 2003, s. 82-84; idem, *Napoleon Bonaparte: Naukowa organizacja narodu*, w: *Francja nowożytna*, Poznań 2002, s. 175-176; J. Tulard, *Napoleon – mit zbawcy*, Warszawa 2003, s. 125-128; Plebiscyty dotyczyły wprowadzenia konstytucji (1800), przedłużenia konsulatu na dożywocie (1802), zamiany republiki w cesarstwo (1804). Autorzy ci zarzucają pierwszemu plebiscytowi odpowiednią manipulację dotyczącą czasu przeprowadzenia głosowania, jego jawności i „dopisywania głosów”. J. Baszkiewicz zauważa, iż odwoływanie się do woli narodu było arbitralną decyzją rządzących, nie określano takich praw, w których byłoby to konieczne z mocy prawa. Wskazuje też, iż po ustanowieniu cesarstwa „plebiscyty zmarły śmiercią naturalną” (s. 175). Przypomina jednocześnie, iż nawet odliczając fałszywe „tak”, Napoleon cieszył się ogromnym poparciem większości głosujących (J. Baszkiewicz, *Francja w Europie*, s. 110). Krytykę plebiscytów napoleońskich podjął też E. Tarle (*Napoleon*, Warszawa 1957, s. 105 i n.). Pozostają nadal głosy przeciwne, wskazujące, iż mimo manipulacji oraz nacisków administracji społeczeństwo zmęczone poprzednimi rządami akceptowało nowy system (por. V. Cronin, *Napoleon*, Warszawa 1999, s. 215-216. Por. J.M. Denquin, *op.cit.*, s. 43-47).

⁶² I. Bokszczanin, *Referendum we Francji*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 133 i n.

⁶³ A. Patrzalek, *op.cit.*, s. 42-48.

⁶⁴ Art. 4 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na możliwość bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli, Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, Poznań 1997, s. 7; P. Uziębło, *op.cit.*, s. 302 i n. wskazuje, iż w polskim ustroju obecnie nie ma obligatoryjnego referendum o charakterze ogólnokrajowym, co stanowi przykład ograniczenia instytucji demokracji bezpośredniej w Polsce, cho-

relikt „postaci szczytkowej demokracji bezpośredniej” w stosunku do rozwijającego się w większości ustrojów systemu przedstawicielskiego. Pozostałaby wtedy jako swoista pozostałość „skoku” nowoczesnego państwa w demokrację u schyłku XVIII wieku⁶⁵.

Referendum można również uważać za instytucję zastosowaną w procesie tworzenia prawa oraz silnie akcentującego wolę ludu lub, przeciwnie, jako element nacisku na społeczeństwo. W pierwszym przypadku szczególnie ważną rolę odgrywa umieszczenie go na odpowiednim etapie procesu prawotwórczego. Jego wyniki stanowią wtedy element przesądzający o społecznym poparciu lub zgodzie na dane rozwiązanie. W drugim przypadku często wiąże się tę instytucję z plebiscytnym charakterem poparcia dla władzy, z góry narzuconym oraz postulowanym do zaakceptowania pod groźbą destabilizacji istniejącego układu. Przy tym spojrzeniu na referendum rolę odgrywa problem nie tylko proceduralny – typów referendum, ale szczególnie zakres zagadnień – przedmiotu referendum. Może on wywoływać duże emocje, a samo głosowanie w takiej atmosferze nie będzie wtedy rozwiązaniem stabilnym oraz wyważonym politycznie. Często odnosi się to również do kwestii zrozumienia tematu⁶⁶. Powstaje kwestia, czy wszystkie sprawy można rozstrzygnąć na tej płaszczyźnie, czy referendum nie staje się wtedy narzędziem manipulacji lub rozstrzygania kwestii wywołujących ostre kontrowersje, które nie powinny być poddawane pod głosowanie jakiegokolwiek rodzaju (np. prawa człowieka). Problem wykorzystania tej insty-

ciaż jest to praktyka wielu państw. Obecnie w Konstytucji Polski referendum nie ma jednolitego charakteru, a dotyczy ono spraw szczególnie ważnych dla państwa (art. 125), wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3), zmiany Konstytucji (art. 235 ust. 6); A. Patrzalek, op.cit., s. 60 i n.

⁶⁵ J. Bartyzel, op.cit., s. 52.

⁶⁶ K. Grzybowski, *Referendum*, s. 5; I. Bokszczanin, op.cit., s. 134 i n. Przy okazji debaty nad wstąpieniem do Unii Europejskiej P. Winczorek wskazywał, iż „Referendum jest formą silniej legitymizującą decyzje w sprawie przystąpienia niż decyzja podjęta przez Sejm i Senat, ponieważ w referendum wypowiada się Pan, a Sejm i Senat są tylko jego sługami”; *Jak wygrać referendum*, str. internetowa, *Rozmowy partnerów Onetu*, <http://rozmowy.onet.pl/>; E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, s. 12-13, 16; autor ten proponuje następujący podział problemów związanych z referendami, ze względu na przedmiot: 1) konstytucje, 2) kwestie ustrojowe, 3) sprawy niepodległego bytu, 4) ustawy, 5) umowy międzynarodowe, 6) aprobaty funkcji głowy państwa, 7) zmiany terytorialne lub statusu regionu, 8) swoboda zachowań moralnych ludzi, 9) przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki, 10) rozstrzyganie konkretnych spraw publicznych. Ze względów formalnych w nauce padają następujące propozycje: konsultatywne, ratyfikacyjne, przyjmujące różne bliższe określenia – w zależności od materii – referendum obligatoryjne oraz fakultatywne, por. ibidem, s. 26-28; G. Cornu, op.cit., s. 752; A. Bisztyga, op.cit., s. 29-30. Autorzy wskazują na problemy ze zrozumieniem tematu, jak np. głosowanie nad skomplikowanymi sprawami, których uczestnicy nie rozumieją, por. M. Marczevska-Rytko, op.cit., s. 106, wypowiedź w kwestii głosowania w Danii nad Traktatem Amsterdamskim oraz wypowiedź ministra spraw zagranicznych Ukrainy A. Jaceniuka w sprawie referendum o przystąpieniu Ukrainy do NATO, [w:] www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_070523/swiat_a_3.html.

tucji może stanowić również przedmiot przetargów politycznych, szczególnie „płynną” granicą stają się tu problemy natury moralnej⁶⁷.

Wskazuje się również na kwestie dotyczące wpływu referendum na rzeczywistość polityczną, podkreślając, iż jest ono istotną modyfikacją systemu parlamentarnego decydowania. Postrzega się je jako swoisty zamach na suwerenność parlamentu oraz jego monopol władzy ustawodawczej. Szczególnie podkreśla to nauka francuska⁶⁸. Referenda mają zazwyczaj znaczący, choć nie jednoznaczny wpływ na partie polityczne. Przypomina się, iż politycy czasem wychodzą z taką inicjatywą, by przerzucić ciężar odpowiedzialności, a partie mogą ukryć w ten sposób własną słabość wewnętrzną. Ugrupowania rządzące mogą utrzymać swą pozycję oraz zyskać dodatkową legitymację władzy. Gdy wygrywa opozycja, odbiera ona moralne i polityczne prawo rządzenia partii będącej u władzy. Na duży wzrost liczby referendum oraz ich częstotliwość wpływa stopień zadowolenia obywateli z funkcjonowania demokracji. Wskazuje się, iż tam, gdzie przeważa pozytywna ocena systemu rządzenia, jak np. w Luksemburgu, Niemczech, Holandii, Portugalii czy też Wielkiej Brytanii, są one rzadko wykorzystywane. Natomiast w państwach, gdzie obywatele są mniej z demokracji zadowoleni, są częstsze – jak we Włoszech, Hiszpanii, Francji czy Irlandii. Kraje o wysokiej kulturze politycznej nie obawiają się sięgać do referendum w przedmiocie złożonych problemów związanych ze stosunkami międzynarodowymi oraz gospodarczymi, które dotyczą żywo-nych interesów obywateli; wymagają, aby społeczeństwo ustosunkowało się do nich. Wyniki głosowań bywają różne i władze państw je respektują. Referenda są poza Szwajcarią chętnie akceptowane oraz bierze w nich udział znaczny procent obywateli⁶⁹.

⁶⁷ Jak zauważa Piotr Winczorek, przed niewłaściwym wykorzystaniem instytucji referendum powinien chronić zdrowy rozsądek, nie dopuszczający do głosowania w sprawach hipotez naukowych, wierzeń religijnych, estetyki. Na tym tle silne spory wywoływały głosowane kwestie natury obyczajowej, np. rozwody, aborcja; przeciwnicy rozwiązań tych kwestii nie negowali samej instytucji referendum, ale podnosili głosy przeciw jej zastosowaniu przy tego typu problemach, por. idem, *Prawo, referendum, moralność*, „Rzeczpospolita” 1994/232; Ks. A. Wierzbicki, *Referendum w sprawie wartości – totalitarne skrzywienie demokracji?*, „Ethos” 2003,1/2, nr 61-62, s. 76; E. Zieliński, op.cit., s. 21; M. Marczyńska-Rytko, op.cit., s. 107.

⁶⁸ Stanowisko niechętnie wobec tej instytucji zajmuje M. Duverger, *Les institutions politiques et droit constitutionnel*, Paryż 1960, s. 233 oraz H. Roussillon, op.cit., s. 183 i n.; O. Duhamel, *Contre le référendum*, „Le Monde”, 10.12.1989. Autorzy ci wskazują na nieużyteczność oraz niebezpieczeństwo, jakie niesie z sobą referendum dla stabilnego procesu demokratycznego, dekompozycji państwa prawa oraz osłabiania jedności państwowej, państwa jednolitego.

⁶⁹ E. Zieliński, op.cit., s. 27; *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza* (red. A. Antoszewski, R. Herbut) Wrocław 1997, s. 220; P. Śpiewak, op.cit., s. 88-90. Warto zwrócić przy tej kwestii uwagę na sprawę ostatniego referendum lokalnego, które odbyło się w województwie podlaskim 20.05.2007 r., oraz wypowiedzi dotyczące kwestii zastosowania referendum, które potraktowane zostało jako *Plebiscyt bez znaczenia*, ze względu na stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie obwodnicy przez dolinę Rospudy. Jak wskazuje prof. J. Barcz: „...to referendum nie będzie miało żadnego wpływu na ocenę Trybunału Sprawiedliwości, czy Polska wypełniła dyrektywy, które określają program Natura 2000, czy nie... Tego typu działania (organizowanie referendum)

Powyższe twierdzenia wskazują, iż zarówno na płaszczyźnie politycznej oraz wśród konstytucjonalistów i teoretyków prawa toczy się spór w kwestii dotyczącej tej instytucji. Warto zauważyć, iż linia sporu między zwolennikami oraz przeciwnikami referendum, choć często zbliżona do klasycznego podziału politycznego, możliwego do zastosowania w pierwszej połowie XX wieku, znacznie ulega zatarciu. Wpływu można upatrywać zarówno w doświadczeniach totalitarnych, jak również rozwoju nowoczesnej techniki oraz poszerzeniu zakresu zagadnień, które ma rozstrzygnąć ta instytucja⁷⁰. Argumentacja, jaką przywołują zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy demokracji bezpośredniej, odwołuje się do różnych dziedzin nauk ze sfery prawa oraz polityki. Niemalą rolę w przytaczanych argumentach odgrywa powoływanie się na tradycję historyczną oraz znalezienie odpowiedzi na pytanie o genezę referendum, co powyższy artykuł próbował przybliżyć.

REFERENDUM: A CONTRIBUTION TO THE HISTORY OF DISPUTES ABOUT THE EXTENT OF DIRECT DEMOCRACY

S u m m a r y

The author attempted a critical analysis of the institution of a referendum and looked at its development throughout the history of political systems and ideas. That task did not prove easy or simple, due to its multiple threads and complexity.

There have been a number of discussions on that subject and all tended to focus on two basic issues: proposition of an adequate definition of a referendum and explanation of its origin. In the literature, a referendum is predominantly understood as a legislation process with actual participation of a society, but at the same time it is presented as a typical plebiscite institution. Naturally, the differences that originate from different understanding of a referendum end in disputes concerning its genesis. Despite some claims that the roots of democracy are to be traced in tribal systems and medieval urban republics, the oldest sources of a referendum are believed to be found in the Greek democracy in the Athens and in the democracy of the Republic of Rome. Some researches also point out to the thoughts propagated by St. Thomas Aquinas and Marsilius of Padua, and some refer to the tradition of the Helvetic Republics. A special place in those disputes is reserved for the Renaissance thought which, in the author's opinion, had a decisive impact on the shaping of the referendum we know today.

służy wyłącznie celom politycznym". Zwolennicy tej formy rozwiązania problemu podkreślali wagę opinii lokalnej dla rozstrzygnięcia sporu w kwestii budowy autostrady przed ETS. Referendum to jest pierwszym w Polsce referendum o zasięgu regionalnym, zorganizowanym po reformie samorządowej z 1999 r. Jego wynik jest nieważny, gdyż nie został przekroczony próg 30% wymagany dla ważności takiego głosowania na podstawie Ustawy z dnia 15.09.2000 r. *O referendum lokalnym*, Dz. U. 2000/88/985. Por. *Referendum ws. Rospudy nieważne*, [w:] <http://www.wprost.pl/ar; Podlaskie: Fiasko referendum> [w:] <http://wiadomosci.wp.pl>.

⁷⁰ M. Marczevska-Rytko, op.cit. s.112-113, wskazuje za przykład referenda w Niemczech hitlerowskich, w których wykorzystano tę instytucję dla poparcia władzy oraz „legitymizacji” rządzących. Por. K. Grzybowski, *Referendum*, s. 6; A. Ranney, op.cit., s. 7.

LE RÉFÉRENDUM: LA CONTRIBUTION À L'HISTOIRE DES CONTENTIEUX
SAVANTS SUR LA NOTION DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Résumé

L'article se concentra sur l'analyse critique de l'institution du référendum comme un problème de l'histoire des institutions et des idées. Les discussions nombreuses portent sur deux questions principales, à savoir sur la définition du référendum et sur son origine. Dans la littérature du sujet, on considère le référendum comme un processus législatif avec la participation de la société, de même comme une institution plébiscitaire. Les différences dans la compréhension de la nature du référendum influencent les contentieux sur sa genèse. D'après certains auteurs, il faut chercher l'origine du référendum dans la démocratie d'Athènes et dans la république antique de Rome. Les autres indiquent les institutions tribales ou les républiques de villes au Moyen Âge. Il y a aussi des auteurs d'après lesquels les sources du référendum se trouvent dans la pensée de St Thomas d'Acquin ou celle de Marsile de Padoue. On discute aussi le rôle de la tradition des communes helvétiques. Dans les contentieux sur le référendum, la position bien éminente appartient à l'époque de la Lumière, notamment à la pensée de Jean Jacques Rousseau et à la pratique de la Révolution Française qui influençaient décisivement l'institution du référendum d'aujourd'hui.