

Marcin RACHWAŁ

Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań

Referendum jako forma udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi

Jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa jest przyjęcie zasady zwierzchnictwa zbiorowego suwerena (Narodu, Ludu). W doktrynie, jak i w praktyce ustrojowej za modelowe rozwiązanie przyjmuje się to, w którym władza zwierzchnia sprawowana jest za pośrednictwem reprezentantów wyłonionych w demokratycznych wyborach. Jednak klasyczna koncepcja przedstawicielstwa, utożsamiająca akt wyborczy z przeniesieniem władzy Narodu (Ludu) na wyłonionych przedstawicieli, których działania i decyzje nie mogą być przez wyborców kwestionowane lub weryfikowane, ulega coraz większym modyfikacjom. Sytuacja taka jest wynikiem powrotu do koncepcji, zgodnie z którymi obywatele powinni mieć zagwarantowaną możliwość osobistego udziału w procesie sprawowania władzy. Dlatego w konstytucjach wielu państw (obok formy przedstawicielskiej), wprowadza się możliwość bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena. Najczęściej też za podstawową instytucję demokracji bezpośredniej uznaje się referendum¹.

Termin referendum pochodzi od łacińskiego słowa *refero*, to znaczy oddać, złożyć, przedstawić². L. Garlicki pisze, iż: „referendum (głosowanie ludowe) jest to forma demokracji bezpośredniej, polegająca na wypowiedaniu się wyborców na tematy będące przedmiotem głosowania, a dotyczące spraw całego państwa lub jego określonej części. Istotą referendum jest nadanie mu formy głosowania, które przebiega w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność) oraz sformułowanie alternatywy («tak» lub «nie»), bądź opcji, której wyborca daje preferencję w głosowaniu”³.

¹ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w Polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 9–10.

² S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 91.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 183.

W swej klasycznej postaci demokracja bezpośrednia istniała w antycznych państwach-miastach, dla których zgromadzenie wszystkich uprawnionych obywateli było miejscem podejmowania większości ważnych decyzji państwowych. W tym miejscu uwidacznia się różnica między dawnymi instytucjami demokracji bezpośredniej a referendum. Polega ona na tym, iż na zgromadzeniach ludowych decydowano o większości spraw państwowych, natomiast referendum stało się formą rozstrzygnięcia przez lud tylko niektórych (szczególnie ważnych) kwestii. Główny ciężar rozwiązywania spraw państwowych spoczął na przedstawicielach Narodu. Tak więc referendum stało się uzupełnieniem systemu przedstawicielskiego i formą bezpośredniej ingerencji obywateli w sprawy państwowe.

Charakterystyczną cechą pierwszych form demokracji bezpośredniej było również to, iż odbywały się one w jednym miejscu, mogącym pomieścić wszystkich uprawnionych do głosowania. W późniejszych czasach, charakteryzujących się wielkim skomplikowaniem codziennych problemów wymagających decyzji, wielkimi obszarami państw i znaczną liczbą ich mieszkańców demokracja bezpośrednia musiała ustąpić miejsca demokracji przedstawicielskiej. Wyjątkowo w czystej postaci demokracja bezpośrednia przetrwała do naszych czasów w niektórych górskich kantonach Szwajcarii, takich jak: *Glarius*, *Appenzell* i *Unterwalden*⁴. W kantonach tych raz do roku zbierają się zgromadzenia ludowe w celu podjęcia decyzji państwowych.

Głosowanie powszechne z reguły występuje pod nazwą referendum, jednak spotkać się można także z określeniem go jako plebiscytu. Pojęcie to nie jest jednoznaczne i w różnych państwach przypisuje mu się różne treści. Niekiedy uznaje się, że obydwa pojęcia są synonimami (na przykład w Szwajcarii), z reguły jednak dostrzega się między nimi różnicę. Polega ona na tym, że o ile referendum jest sposobem dokonywania rozstrzygnięć merytorycznych (podejmowania, ewentualnie opiniowania konkretnych decyzji), to plebiscyt jest przede wszystkim aktem wyrażania zaufania określonej osobie lub udzielania jej pełnomocnictw. Natomiast w prawie międzynarodowym publicznym plebiscyt oznacza głosowanie powszechne w celu wyrażenia woli ludności zamieszkującej określony obszar (ewentualnie urodzonej na nim), w sprawie przyłączenia tego obszaru do istniejącego państwa bądź utworzenia samodzielnego państwa⁵.

⁴ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2000, s. 191.

⁵ A. Rost, *Wybrane instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 1997, s. 27–28.

Współczesna postać referendum ukształtowała się w okresie przechodzenia wielu państw od feudalizmu do bardziej nowoczesnych stosunków kapitalistycznych. Nowe siły społeczne (burżuazja), dążące do obalenia dotychczasowych stosunków feudalnych, w referendum upatrywały między innymi sposobu ustanowienia nowej, bardziej demokratycznej organizacji państwa. Pod ich wpływem nastąpił rozwój myśli polityczno-prawnej, która zawierała nie tylko krytykę minionego okresu, ale też wnioski i propozycje umożliwiające budowę nowych urządzeń ustrojowych.

Największy wpływ na powstanie i ukształtowanie się instytucji referendum wywarła doktryna społeczno-polityczna J. J. Rousseau, zawarta w rozprawie *Umowa społeczna*⁶. Jego koncepcja „woli powszechnej” i „zwierzchnictwa ludu” stanowi fundament ideowy tej instytucji.

Podstawą doktryny głoszonej przez Rousseau była teza, iż „suweren, który jest bytem zbiorowym, może być reprezentowany tylko przez samego siebie”⁷. Oczywiście chodziło tu o podmiot zbiorowy – całego suwerena, a nie jego reprezentantów wybieranych w wyborach. Myśl ta propagująca decydowanie przez wszystkich obywateli o wszystkich sprawach znalazła zrozumienie i tym samym przyczyniła się do ukształtowania nowej instytucji – referendum. O ile jednak koncepcja Rousseau zakładała głosowanie w każdej sprawie (wola ludu nie może być inaczej przeniesiona), o tyle obecnie instytucja ta stosowana jest dla rozstrzygnięcia szczególnie ważnych spraw.

Pomimo, iż koncepcja Rousseau nie do końca znalazła odzwierciedlenie w rzeczywistości, to jednak przyczyniła się do powstania nowożytnej procedury przeprowadzania referendum. Koniecznym bowiem, w związku z przyrostem naturalnym, (a tym samym zwiększającą się liczbą uprawnionych do głosowania), było stworzenie systemu pozwalającego poddać sprawę pod głosowanie bez konieczności odbywania zgromadzenia w jednym miejscu. Wprowadzono więc zasadę, na podstawie której głosowanie odbywało się w tym samym czasie w różnych miejscach i dopiero dostarczone z całego terytorium wyniki po zsumowaniu dawały rozstrzygnięcie. System taki przetrwał do dnia dzisiejszego.

Rozpatrując referendum jako instytucję ustrojowoprawną powstałą w okresie narodzin kapitalistycznych stosunków społeczno-politycznych, należy stwierdzić, że na jej genezę złożyły się:

⁶ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, w: *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. Staszewski, Warszawa 1995, s. 10.

⁷ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1949, s. 26.

- dawne prawa ludowe gmin szwajcarskich – celem referendum było zapewnienie realizacji praw ludowych, które wcześniej mogły być wykonywane przez obywateli w trakcie zgromadzeń tych gmin;
- prądy ideowe poprzedzające rewolucję francuską, głównie doktryna J. J. Rousseau.

Szwajcaria jest nazywana „ojczyzną referendum”. W 1802 roku odbyło się pierwsze szwajcarskie referendum przeprowadzone w nowoczesnej formie, w którym zliczono głosy wszystkich pojedynczych obywateli, w przeciwieństwie do systemu stosowanego w *Landsgemeiden*, gdzie wszystkich obywateli zwoływano w jedno miejsce. Referendum odbywało się w gminach i trwało 4 dni, a dotyczyło przyjęcia Konstytucji. Głosujący mieli możliwość wpisania się na jedną z trzech list: za przyjęciem, odrzuceniem lub wstrzymujących się. Wynik referendum był następujący: 72 453 osoby były za przyjęciem, 92 423 za odrzuceniem, a 167 172 osoby wstrzymały się od głosu⁸. Znamienne było, że wpisanych na listę wstrzymujących się postanowiono zaliczyć do przyjmujących Konstytucję. Dzięki temu została ona uchwalona. W Szwajcarii w latach 1848–2002 odbyło się 491 referendów federalnych⁹.

Francja jest drugim europejskim krajem, który ma względnie szerokie doświadczenie stosowania referendów. Pierwsze w historii Francji referendum odbyło się w 1793 roku i dotyczyło przyjęcia Konstytucji, tak zwanej jakobińskiej. Decyzja o poddaniu pod głosowanie w referendum projektu Konstytucji była konsekwencją nawiązania do koncepcji J. J. Rousseau – zasady głoszącej, że Konstytucja państwa jest wyrazem umowy społecznej i jako taka powinna być poddana pod głosowanie ogółu¹⁰.

Konstytucja ta nie weszła w życie, nadała jednak instytucji referendum wysoką rangę ustrojową. Proponowała bowiem najpełniejszą formę realizacji postulatów „zwierzchnictwa ludu” – ludu mogącego poprzez wprowadzoną formułę referendum rozstrzygać o podstawowych problemach polityki państwa. Tradycja odwoływania się do woli Narodu obejmuje zatem we Francji długi, ponad 200-letni okres.

⁸ E. Zieliński, *Referendum w Szwajcarii*, w: *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 276.

⁹ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, w: *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 15.

¹⁰ I. Bokszczanin, *Referendum we Francji*, w: *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 134.

Poza tymi dwoma państwami w Europie referendum pojawiło się jako instytucja konstytucyjna po pierwszej wojnie światowej. Referenda wprowadziły konstytucje Austrii, Niemiec, krajów bałtyckich, Irlandii, Liechtensteinu, Danii, Hiszpanii i Portugalii, Grecji oraz wolnego miasta Gdańska¹¹. Nie znała referendum natomiast II Rzeczpospolita, mająca złe doświadczenia z plebiscytami. Jednakże w okresie międzywojennym referenda nie były często praktykowane. Dopiero po drugiej wojnie światowej znajdują one szersze zastosowanie. W trybie referendum między innymi zatwierdza się ustawy zasadnicze oraz rozstrzyga o zasadniczych kwestiach życia społecznego, takich jak aborcja. Są one także ważnym instrumentem prawnym używanym w procesie integracji europejskiej.

Referendum znalazło zastosowanie także w Stanach Zjednoczonych¹². Referenda stanowe przeprowadza się tam w szerokim zakresie i w przedmiocie różnorodnych spraw. Liczbę tych referendów szacuje się na ponad 20 tysięcy¹³. W samym tylko stanie Kalifornia w latach 1912–1976 przedstawiono wyborcom do rozstrzygnięcia 737 zagadnień, z których 318 dotyczyło poprawek do Konstytucji stanowej¹⁴.

Geneza referendum w Stanach Zjednoczonych sięga czasów kolonialnych. Niektóre kolonie, tworzone przez purytanów ukształtowały swoiste formy demokracji. Wszyscy obywatele przyjęci w charakterze kolonistów korzystali z politycznego prawa wyborczego i nie tylko obierali urzędników, ale i bezpośrednio stanowili prawa na zgromadzeniu ogólnym. W chwili ogłoszenia przez Stany Zjednoczone niepodległości w koloniach panowała już jednak reprezentacyjna forma rządów. Jednakże dwa, spośród trzynastu stanów, które pierwotnie stanowiły związek, oddały swe pierwsze Konstytucje pod głosowanie ludu. Stanami tymi były *Massachusetts* oraz *New Hampshire*. Głosowanie nad projektem Konstytucji stanu *Massachusetts*, które miało miejsce od lutego do czerwca 1778 roku na zgromadzeniach gminnych, uznane zostało za pierwsze amerykańskie referendum stanowe¹⁵.

¹¹ S. Sagan, *Prawo...*, op. cit., s. 92.

¹² Referendum w USA praktykowane jest często, ale tylko na szczeblu stanowym. Nigdy nie odbyło się tam referendum ogólnopństwowe.

¹³ K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002, s. 88.

¹⁴ J. Mordwiłko, *Referendum gminne w świetle prawa i praktyki*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 177.

¹⁵ K. Zwierzchowski, *Referendum...*, op. cit., s. 27.

W polskiej praktyce ustrojowej referendum nie ma długiej tradycji. Mimo, iż w debacie konstytucyjnej lat 1919–1921 postulowano wprowadzenie tej instytucji, referendum nie weszło do kanonu ustrojowego II Rzeczypospolitej. Pierwsze referendum w Polsce odbyło się 30 czerwca 1946 roku¹⁶. Jak napisał G. Sieczkowski – „wyniki głosowania sfałszowano i rozpoczęła się trwająca do 1989 roku era cudów nad urnami. [...] Referendum było jednym z ważniejszych czynników legitymizacji władzy. Jak wiele innych, była to legitymizacja fałszywa”¹⁷. Drugie w historii Polski referendum ogólnokrajowe odbyło się 29 listopada 1987 roku¹⁸. Choć wzięło w nim udział blisko 68% uprawnionych do głosowania, z których zdecydowana większość była za przyjęciem proponowanych rozwiązań, jego wynik nie był rozstrzygający. Nie udało się bowiem przekroczyć określonego w ustawie progu¹⁹.

Po raz trzeci w Polsce referendum ogólnokrajowe zorganizowano 18 lutego 1996 roku. Zapytano w nim obywatele o sprawy związane z powszechnym uwłaszczeniem i prywatyzacją²⁰. Ponieważ wzięło w nim

¹⁶ Referendum, które odbyło się 30 czerwca 1946 roku zostało zarządzane ustawą z dnia 27 kwietnia 1946 roku o głosowaniu ludowym, Dz. U. Nr 15, poz. 104. Zgodnie z artykułem 2 tej ustawy głosującym zostały zadane 3 pytania: 1. Czy jesteś za zniesieniem Senatu?; 2. Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej?; 3. Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?

¹⁷ „Rzeczpospolita” z 22 V 1997 r., s. 5.

¹⁸ Zgodnie z Uchwałą Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 października 1987 roku w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum (M.P. Nr 32, poz. 245), głosujący odpowiadali na dwa pytania: 1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzy letni okres szybkich zmian?; 2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?

¹⁹ Ustawa z dnia 6 maja 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum, Dz. U. Nr 14, poz. 83, art. 19 ust. 1 stanowił, iż: „wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziało się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum”.

²⁰ Dnia 29 listopada 1995 roku zostało wydane Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli, Dz. U. Nr 138, poz. 685. Termin referendum został wyznaczony na

udział niewiele ponad 30% uprawnionych do głosowania, wynik referendum nie był wiążący. Tak nikłe zainteresowanie społeczne spowodowane było tym, iż przedmiotem tego referendum była materia słabo znana społeczeństwu. Ponadto pytania zostały sformułowane w sposób niezrozumiały. Wyborcy, nie wiedząc o czym mają decydować, woleli wstrzymać się od głosowania.

W 1997 roku odbyło się referendum ogólnokrajowe w sprawie przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku²¹. Referendum to miało charakter obligatoryjny, a zatem jego przeprowadzenie było konieczne. Przy frekwencji wynoszącej niespełna 43%, Konstytucja została w głosowaniu przyjęta²². Przedmiotem ostatniego referendum ogólnokrajowego (odbyło się w 2003 roku), było wyrażenie zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej²³. Mimo dużych obaw frekwencja wyniosła niespełna 59%, w związku

niedzielę 18 lutego 1996 roku, a głosującym zadano następujące pytanie – czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli? Dnia 18 lutego 1996 roku zostało także przeprowadzone referendum zarządzane przez Sejm. Zgodnie z treścią Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 roku w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz. U. Nr 154, poz. 795), głosujący odpowiadali na 4 pytania: 1. Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego?; 2. Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne?; 3. Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?; 4. Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?

²¹ Referendum odbyło się 25 maja 1997 roku na podstawie Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, Dz. U. Nr 31, poz. 174.

²² Za Konstytucją, aby została przyjęta w wyniku referendum, musiała się opowiedzieć większość biorących udział w głosowaniu. Wynik referendum był wiążący bez względu na *quorum*.

²³ Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483) zgoda, na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, mogła być wyrażona albo w drodze ustawy uchwalonej kwalifikowaną większością głosów przez Sejm i Senat, albo w drodze referendum ogólnokrajowego. Wybór trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu należał do Sejmu, który w swej uchwale z dnia 17 kwietnia 2003 roku (Dz. U. Nr 19, poz. 291) postanowił, iż w tej sprawie zostanie przeprowadzone ogólnokrajowe referendum.

z czym wynik referendum był wiążący²⁴. Przy zdecydowanej przewadze zwolenników²⁵, Prezydent uzyskał zgodę na ratyfikację Traktatu.

Tak więc do tej pory w Polsce odbyło się 5 referendum ogólnokrajowych. W związku z tym trudno mówić o utrwaleniu się tej instytucji w praktyce ustrojowej. Planowane na 2005 rok referendum w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy nie doszło do skutku. Proces ratyfikacji tego aktu prawnego został wstrzymany po fiasku referendum w tej sprawie we Francji i Holandii²⁶.

W literaturze konstytucyjnej występuje wiele klasyfikacji referendum, opierających się na różnych kryteriach. Ze względu na stopień związania organów państwowych, jego wynikami wyróżnia się dwa rodzaje tej instytucji. Referendum stanowiące, które jest formą demokracji bezpośredniej *sensu stricto*, polega na bezpośrednim podejmowaniu decyzji przez suwerena. Oznacza to, że wynik referendum jest bezwzględnie wiążący i organy państwowe nie mogą podjąć decyzji sprzecznej z wolą większości. Referendum opiniodawcze, zwane także konsultacyjnym, jest natomiast formą zasięgania opinii społecznej w określonych sprawach. W takim przypadku wynik głosowania nie jest prawnie wiążący.

Referendum może być, biorąc pod uwagę jako kryterium klasyfikacji wymóg prawny jego przeprowadzenia, bądź referendum obligatoryjnym – jeśli przy rozstrzygnięciu danej sprawy musi być przeprowadzone, bądź tylko fakultatywnym – jeśli prawo dopuszcza, ale nie nakazuje przeprowadzenia referendum przy podejmowaniu decyzji w danej kwestii²⁷. Konieczność zarządzenia referendum obligatoryjnego wynikać może z mocy prawa albo z zastosowania wiążącego prawa inicjatywy ludowej, względnie weta ludowego, przez określoną liczbowo grupę obywateli.

²⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., art. 125 ust. 3 – „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”.

²⁵ Na postawione w referendum pytanie: „Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?”, 77,45% głosujących odpowiedziało „TAK”, natomiast 22,55% „NIE”. ródło: Opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 roku o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 132, poz. 1223.

²⁶ We Francji referendum odbyło się 29 maja 2005 roku, natomiast w Holandii 1 czerwca tegoż roku.

²⁷ *Wiedza o społeczeństwie*, red. T. Woś, J. Stelmach, Warszawa 2000, s. 85.

Z punktu widzenia momentu przeprowadzenia można wyróżnić referendum uprzednie, którego wynik ma być dopiero przesłanką (wiązącą lub tylko sugerującą), przy podejmowaniu określonej decyzji i referendum następcze, które zatwierdza akt lub decyzję już podjętą przez upoważniony organ państwowy. W oparciu o kryterium zasięgu terytorialnego rozróżniamy:

- referendum ogólnopństwowe (ogólnokrajowe), które jest przeprowadzane w skali całego państwa, a do rozstrzygnięcia określonej kwestii powołany zostaje ogół obywateli;
- referendum lokalne – przeprowadzane tylko na części terytorium państwa, a jego skutki odnoszą się tylko do osób tam zamieszkujących. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w państwach o rozbudowanej strukturze terytorialnej referendum lokalne może być przeprowadzane na różnych szczeblach tej struktury. Przykładowo w Polsce ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym przewiduje referendum gminne, powiatowe i wojewódzkie²⁸.

Biorąc pod uwagę rodzaj materii, której dotyczy głosowanie, można wyodrębnić:

- referendum konstytucyjne – jego przedmiotem jest uchwalenie lub nowelizacja konstytucji;
- referendum ustawodawcze, w którego wyniku zostaje przyjęty lub odrzucony projekt ustawy;
- referendum uchwałodawcze, którego dobrym przykładem w polskim porządku prawnym jest referendum gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne.

Większość systemów prawnych charakteryzuje pominięcie prawa obywateli do wiążącego zainicjowania referendum²⁹. Przyznaje się im wyłącznie prawo do udziału w referendum. W niewielu regulacjach spotkać można również referendum obligatoryjne. Tym samym nie uzależnia się zakończenia określonej procedury od rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym. Konstrukcja taka zdaje się uprzywilejowywać większość parlamentarną, od woli której uzależnia się najczęściej poddanie określonej sprawy pod głosowanie w referendum.

²⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.

²⁹ Obywatele RP są także pozbawieni prawa do wiążącego zainicjowania referendum. Mogą jedynie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Musi on być podpisany przez co najmniej 500 tysięcy osób mających prawo udziału w referendum. Jest on rozpatrywany przez Sejm, który może go odrzucić.

Niewątpliwie fakt pozbawienia obywateli prawa do wiążącego inicjowania referendum utrudnia możliwość częstego wykorzystywania tej instytucji. W sytuacji, gdy uprawnienie takie przysługuje wyłącznie parlamentowi bądź wspólnie z nim działającemu innemu organowi państwa, bardziej uzasadniona staje się teza, iż referendum jest instytucją demokracji półbezpośredniej³⁰. Bezpośrednie jest w takiej procedurze tylko uczestnictwo i fakt oddania głosu. Natomiast wybór przedmiotu głosowania, momentu jego przeprowadzenia uzależniony zostaje wyłącznie od woli uprawnionych organów.

Często przedmiotem referendum są teksty aktów prawnych – konstytucje państw, ustawy. Tak więc głosujący decydują o losach konstytucji, która reguluje całość zasad ustroju państwowego, czy też określonej ustawy (zwykle złożonej z szeregu przepisów mniej lub bardziej skomplikowanych i obejmujących swoją regulacją cały kompleks zagadnień). Decyzja głosujących zamknięta jest w granicach jednej alternatywy: przyjąć cały projekt lub odrzucić. Nie ma możliwości wnoszenia poprawek i zmian, czynienia zastrzeżeń. Obywatele nie mają bezpośredniego wpływu na kształtowanie treści projektu; czynią to reprezentanci, parlament. Głosowanie decyduje o jego losach. Jest to akt polityczny o wielkiej wadze, ale o specyficznym charakterze. Stanowi bowiem formę wyrażenia zgody, bądź jej odmowy na działanie innych – reprezentantów. W związku z tym można stwierdzić, iż referendum jest formą pośrednią między systemem reprezentacyjnym a bezpośrednimi rządami ludu³¹. W bezpośrednim podejmowaniu decyzji politycznych powinna się bowiem mieścić możliwość kształtowania treści decyzji stosownie do woli i zapatrywań decydującego.

Oddanie rozstrzygnięcia w ręce wyborców, często oznacza odebranie prawa do podjęcia decyzji parlamentowi. Z tego punktu widzenia referendum zawiera pewien potencjał antyparlamentarny, zwłaszcza gdy jego zarządzenie może nastąpić bez udziału parlamentu³². Dobrze ilustrują to doświadczenia francuskie z przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku. Generał Charles de Gaulle, który objął urząd prezydenta w 1958 roku, organizował referenda, w kwestiach których nie mógł

³⁰ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe – wybrane zagadnienia*, http://www.adwokatura.pl/aktualności_referendum_5603.htm z 21 XII 2004 r.

³¹ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 46–47.

³² L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 184.

przeforsować w parlamencie. W praktyce referenda te nabierały charakteru plebiscytarnego, ponieważ głosujący raczej wyrażali zaufanie do osoby Generała (lub jego brak), a nie poparcie dla proponowanych przez niego rozwiązań. Po raz ostatni de Gaulle wykorzystał procedurę referendum w 1969 roku. Tym razem jego propozycja nie uzyskała większości. W tej sytuacji de Gaulle – zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami – podał się do dymisji.

Decyzja podejmowana przez obywateli o sposobie głosowania nie zawsze pozostaje w związku z przedmiotem referendum. Obywatel, który głosuje „tak” lub „nie” może to czynić pod wpływem różnych motywów nie związanych zupełnie z jego rzeczywistym stosunkiem do postawionego pytania. Z badań przeprowadzonych po referendum, które odbyło się w 1962 roku we Francji wynika, iż tylko 21% głosujących podawało swoje poglądy na przedmiot referendum, jako istotny motyw głosowania na „tak” lub „nie”³³. Pozostali kierowali się innymi motywami, takimi jak chęć poparcia Generała de Gaulle’a lub odwrotnie, chęć spowodowania jego ustąpienia z urzędu prezydenta. Należy pamiętać o tym, iż w tym referendum nie chodziło o złożony i skomplikowany akt prawny, tylko o jasną decyzję ustrojową³⁴.

W sytuacji, gdy przedmiotem referendum jest złożony i skomplikowany akt prawny, głosowanie łatwo może przekształcić się w plebiscyt wokół osób czy orientacji politycznych popierających lub zwalczających określone rozwiązanie. Taka sytuacja miała miejsce między innymi w polskim referendum konstytucyjnym z maja 1997 roku. „Konstytucja uzyskała poparcie na północy i zachodzie kraju. W szesnastu województwach południowych i wschodnich przeważali jej przeciwnicy. Ten rozkład głosów pokrywał się w dużej mierze z wynikami wyborów prezydenckich z 1995 roku. Województwa, w których Lech Wałęsa zdobył większe poparcie, w większości głosowały za odrzuceniem Konstytucji. Natomiast

³³ M. Sobolewski, *Zasady...*, op. cit., s. 47.

³⁴ E. Zieliński, *Referendum w Świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków 1968, s. 24 – pytanie w referendum brzmiało następująco: „Czy jesteś za projektem ustawy przedstawionej narodowi francuskiemu przez prezydenta Republiki, a dotyczącej wyboru prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym?”. Tak więc propozycja zmierzała do tego, aby w przyszłości prezydent Republiki był wybierany w głosowaniu powszechnym. Francuzi zaakceptowali tę propozycję – ponad 60% biorących udział w referendum głosowało „tak”.

tam gdzie większość była za Aleksandrem Kwaśniewskim, w referendum Konstytucja znalazła więcej zwolenników”³⁵.

Podjęcie decyzji w drodze referendum jest czasochłonne. Ponadto wiąże się z wysokimi kosztami³⁶. Względy te powodują, że mimo poważnych korzyści politycznych, jakie mogą być związane z zastosowaniem referendum, elity rządzące są stosunkowo rzadko zainteresowane korzystaniem z tej instytucji³⁷. Należy zauważyć, iż przeprowadzanie referendum ma duże znaczenie dla edukacji politycznej i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony częste korzystanie z tej instytucji powoduje zmęczenie obywateli i ich bierność w sprawach politycznych.

Obecnie można zaobserwować tendencję do przekazywania suwerenowi możliwości rozstrzygnięcia najważniejszych kwestii w drodze referendum. Niektórzy łączą to z dostrzeganym przez siebie kryzysem demokracji przedstawicielskiej i negatywnie oceniają zastępowanie parlamentu przez referenda. R. Dahrendorf twierdzi, iż: „referenda są bardzo niekorzystne i stanowią koniec demokracji przedstawicielskiej. Hamują zmiany, bo ludzie na ogół nie chcą zmian. Bardzo dobrym przykładem jest Szwajcaria. Szwajcarzy trzykrotnie odrzucili uzgodnione przez wszystkie partie zwiększenie roli rządu w sprawach gospodarczych, ponieważ nie lubią rządu w ogóle, a tym bardziej nie chcą dawać mu więcej władzy. Tak jest w Szwajcarii i w całej Europie. Referendum to bardzo konserwatywna metoda rządzenia, która hamuje innowacje i zmiany”³⁸. Można spotkać się również z opinią, iż: „referenda stały się metodą zrzucania z siebie odpowiedzialności przez reprezentantów za podejmowanie trudnych i skomplikowanych decyzji”³⁹.

Spojrzenie na referendum przez pryzmat przytoczonych zarzutów wydaje się zbyt jednostronne. Należy pamiętać o tym, iż decyzje podjęte w tym trybie są najbardziej demokratyczną formą rządzenia ze względu na bezpośredni udział obywateli w procesie decyzyjnym. Argu-

³⁵ „Rzeczpospolita” z 28–29 V 1997 r., s. 2.

³⁶ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce...*, op. cit., s. 135 – planowany koszt przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w połowie 2000 roku miał wynieść 48 milionów złotych.

³⁷ A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 31.

³⁸ „Wprost” 1998, nr 10, s. 78.

³⁹ J. Mordwiłko, *Referendum gminne...*, op. cit., s. 178.

menty popierające tę tezę można przedstawić w siedmiu zasadniczych punktach:

- elity polityczne nieskore są do debaty i decyzji w sprawach ryzykownych politycznie – referenda dają możliwość debaty i podejmowania takich decyzji;
- decyzje bliższe są społeczeństwu, niż gdyby podjęły je elity polityczne;
- decyzje podjęte tą drogą mają charakter publiczny – w odróżnieniu od kularowych przetargów i umów między politykami;
- wola społeczeństwa jest precyzyjnie wyrażona, bez „filtrów” partii politycznych;
- referenda angażują obywateli, zapobiegają apatii i alienacji;
- społeczeństwo nie zważa na doraźny interes elit politycznych;
- udział w referendach przekształca się w inne (bardziej trwałe) formy partycypacji politycznej⁴⁰.

Podsumowując należy stwierdzić, iż sposób, w jaki przeprowadza się referenda, ma znaczny wpływ na to, czy jego zalety zostaną właściwie wykorzystane. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę, że nierzetelne przeprowadzenie referendum może zachwiać społeczną wiarę w demokrację, a straty tego rodzaju są trudne do odrobienia. Można sformułować kilka wskazówek, które powinny być przestrzegane przy okazji przeprowadzania referendów:

- termin referendum powinien być tak ustalony, aby obywatele mieli czas na przemyślenie kwestii poddanej pod głosowanie. Okres między ogłoszeniem referendum a głosowaniem powinien być poświęcony na rzeczową dyskusję, tym staranniej przygotowaną, im bardziej skomplikowany jest przedmiot referendum. Jakiegokolwiek manipulacje zmierzające do uzyskania określonych (przez elity) rezultatów obniżają tylko wagę przedsięwzięcia;
- muszą być postawione proste i zrozumiałe pytania. Techniki marketingowe obliczone na manipulowanie potencjalnym konsumentem są nie do przyjęcia w przypadku referendum. Konstytucji, ustaw czy umów międzynarodowych nie powinno się sprzedawać jak, na przykład, samochodu. Treść pytania (pytań) powinna wykluczać możliwość pomyłek czy nieporozumień – zarówno tych będących świadomą próbą manipulacji, jak i tych wynikających z używania słownictwa zrozumiałego tylko dla pewnych grup. Przykładowo mieszkańcy miasteczka w USA

⁴⁰ „Rzeczpospolita” z 6 XII 1995 r., s. 16.

zostali postawieni przed koniecznością odpowiedzi na następujące pytanie: „Czy miasto Berkeley w księstwie Cook w stanie Illinois powinno stać się jednostką samorządną w znaczeniu artykułu VII paragrafu 6(a) Konstytucji Illinois?”⁴¹. Tego typu pytania są zrozumiałe tylko dla wąskiej grupy osób (specjalistów z danej dziedziny) i nie powinny być zadawane w referendum;

- organy przeprowadzające referendum muszą unikać jakichkolwiek podejrzeń o stronniczość;
- rola środków masowego przekazu jest bardzo ważna. Ich odbiorcy nie mogą mieć wątpliwości, że informacje są rzetelne i obiektywne. Dyskusja wokół przedmiotu referendum jest zawsze konieczna. Jednakże musi ona mieć merytoryczny charakter, odwoływać się do racjonalnych argumentów i zmierzać do rzeczywistego rozwiązania określonego problemu, a nie do pokonania przeciwnika za wszelką cenę. Tylko wtedy też podjęte rozstrzygnięcia będą powszechnie uznawane i szanowane.

Obywatele większości państw nie mają prawa do wiążącego inicjowania referendum⁴². Zazwyczaj decyzję o jego zarządzeniu podejmują przedstawiciele. Można mieć zastrzeżenia do takiego uregulowania tej kwestii. Należy mieć na uwadze fakt, iż prawo obywateli do wiążącego inicjowania referendum stanowi jedną z zasadniczych gwarancji realizacji podstawowej zasady ustrojowej demokratycznego państwa, jaką jest zasada suwerenności Narodu. Obywatele powinni dysponować szansą bezpośredniego wyrażenia woli, w przypadku, gdyby mechanizmy demokracji pośredniej prowadziły do przyjęcia rozwiązań sprzecznych z ich wolą. Dyskusyjną sprawą może natomiast być wysokość poparcia społecznego, jakie powinien uzyskać wniosek obywateli. Według Tadeusza Fuksa w Polsce powinna to być liczba co najmniej 500 tysięcy podpisów⁴³. Wydaje się, iż jest to dobra propozycja. Tak ustalona wysokość poparcia społecznego gwarantowałaby, iż pod głosowanie nie byłyby poddawane przypadkowe projekty. Z drugiej strony jest to pułap możliwy do osiągnięcia, dzięki czemu istniałaby realna szansa na zebranie tylu podpisów. Gdyby postanowiono, iż z inicjatywą zarządzenia referendum

⁴¹ J. Mordwiłko, *Referendum gminne...*, op. cit., s. 178.

⁴² Jak już wspomniano wcześniej, również w Polsce nie stworzono takiej możliwości.

⁴³ T. Fuks, *Prawo człowieka do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Standardy międzynarodowe i ich realizacja w Polsce*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków 1995, s. 19.

musi wystąpić (przykładowo) co najmniej 2 miliony obywateli, znacznie ograniczono by praktyczną przydatność inicjatywy ludowej.

Odnosząc się do całości problematyki związanej z referendum należy stwierdzić, iż instytucja ta pozwala obywatelom na włączenie się do procesu podejmowania decyzji politycznych, służy pełniejszej informacji i edukacji obywatelskiej, uczy współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Kampanie referendalne sprawiają, że nawet osoby nie głosujące są świadome przedmiotu referendum, prowadzą one bowiem do powszechnej dyskusji nad sprawami publicznymi, co w rezultacie sprzyja edukacji politycznej społeczeństwa. Ponadto wydaje się, iż przepisy, na podjęcie których obywatele mają bezpośredni wpływ, są przez nich lepiej respektowane i realizowane niż te ustalone odgórnie.

Summary

Referendum is a form of direct democracy providing citizens with an opportunity to express their views with reference to the subject of the vote and which concerns either an entire state or its part. The establishment and shaping of this institution was mainly influenced by the social and political doctrine of J. J. Rousseau, stipulated in his treaty 'The Social Contract'. His concepts of 'general will' and 'supremacy of the people' are the conceptual foundations of referendum.

In Europe it is Switzerland where referenda are held most often and it is called the 'fatherland of referendum'. France is another European state with relatively extensive experience in holding referenda. In Poland, on the other hand, this process does not have a considerable tradition. There were only five national referenda held up to 2003.

By virtue of referendum constitutions are passed and prominent issues of social life, such as abortion, are solved. This procedure is also extensively applied in the process of European integration. Referendum allows citizens to become involved in the process of political decision making. It also serves a purpose of providing better information and education to citizens and teaches them joint responsibility for public matters.